

■ 俄罗斯问题

俄罗斯北极资源开发政策的新框架

李连祺

[摘要] 俄罗斯为实现北极利益最大化,以扇形原则、先占原则和自然延伸原则为法律依据主张对北极资源行使主权控制。扇形原则因缺乏国际法论据而受到国际社会的反对,但俄罗斯基于国家利益需要不会放弃扇形原则的主张,并以自然延伸原则巩固对北极资源的控制权,这种权利是经济属性的主权权利并受到国际法的严格限制,只能依据科学证明来争取北极大陆架资源拥有权。同时,俄罗斯积极采用共同开发政策对北极资源进行权利控制,通过与相关国家签订临时协议拥有对北极争议区自然资源的开采权,这些对非北冰洋国家和《海洋法公约》将产生重大影响。国际社会有必要对俄罗斯北极资源开发政策高度重视,通过现有法律途径承担起维护人类共同继承财产的责任。

[关键词] 俄罗斯; 北极资源; 开发政策; 新框架

[中图分类号] F151.245 [文献标识码] A [文章编号] 1003-7411(2012)04-0090-(8)

[收稿日期] 2012-03-14

[基金项目] 2011年教育部人文社科青年基金项目(11YJC820058); 2011年黑龙江省教育厅人文社科项目(12512219)

[作者简介] 李连祺(1972-),男,黑龙江哈尔滨人,黑龙江大学法学院副教授,黑龙江大学民商法学研究中心研究员,博士。(哈尔滨 150080)

北极资源是全球石油、天然气蕴藏最丰富的未开发地区,这些矿产资源大部分位于“楚科奇—摩尔曼斯克—北极点”的三角地带,^[1]因此,控制北极资源决定了俄罗斯在国际能源市场中地位和权力,是俄罗斯发展经济的重要推动力,也是俄罗斯重振大国地位的主要政治策略。2008年9月俄总统批准了《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》,确定了俄罗斯北极资源政策的基本方向和内容。2011年底,俄罗斯政府在新修订的《2030年前俄罗斯大陆架调查与开发计划》中明确提出投资6~7万亿卢布开发北极大陆架,实行税收优惠等具体政策措施。此外,2012年将出台的《俄罗斯联邦北极地区法》2012年计划再次向联合国递交延伸北极大陆架边界提案等都显示出俄罗斯对北极资源的高度重视。从国际法角度分析,俄罗斯争夺与控制北极自然资源的关键是行使对北极地区的主权控制,这些涉及诸多国际法、海洋法等问题,这对北冰洋国家和非北冰洋国家将产生重大影响,因此有必要对此进行深入研究及探讨。

一、俄罗斯对北极资源提出的权利主张及法律依据

综合俄罗斯提出权利要求的法律依据,主要有扇形原则、先占原则和自然延伸原则。

(一) 扇形原则

俄罗斯自沙皇俄国时期即主张以扇形原则划分北部地区边界,沙皇俄国于1916年9月29日正式宣布以扇形原则拥有北极地区,这是北冰洋国家第一个官方正式声明以扇形原则主张陆地及海域主权的国家,而后苏联及俄罗斯也都维持这样的划界主张。1926年4月15日苏联中央执行委员会以扇形原则颁布《北冰洋陆地和岛屿为苏联领土的宣言》,主张凡位于北冰洋沿岸以北、东经 $32^{\circ}4'35''$ 至西经 $168^{\circ}49'30''$ 之间直到北极点的所有陆地和岛屿,无论是已经发现的或将来可能发现的,都是苏联的领土。俄罗斯在苏联解体后仍以扇形原则为依据谋求取得对北极地区的控制权。巴伦支海划界争议案是俄罗斯扇形原则国家实践的典型案例。巴伦支海位于俄罗斯与挪威北方,是北冰洋的陆缘海之一。在巴伦支海划界上,俄罗斯主张以扇形原则的东经 $32^{\circ}4'35''$ 划分巴伦支海,而挪威主张采取中间线原则划分巴伦支海,即以两国海岸基准线的中间线来确定海域边界线,由此导致两国争议的重叠区域高达17.5万平方公里。1956年挪威向苏联建议进行巴伦支海划界的谈判。1957年2月15日,苏联和挪威签订了《挪威和苏联关于划分瓦朗厄尔峡湾海域边界的协议》(以下简称《1957年协议》),这是北冰洋区域第一个海域边界的协议。该协议规定两国领海边界的北端点从陆地出发,采取等距原则朝东北方向直线划界,并在瓦朗厄尔峡湾收线,但未进入到巴伦支海。当时国际社会对大陆架矿产资源开发的国际法观念还未成熟,勘探水平低、开采难度大,因此在《1957年协议》中苏联与挪威都没有对北极大陆架及其矿产资源主张行使控制权。随着联合国《大陆架公约》确立了国际法上的大陆架制度后,挪威及苏联在1963年和1968年分别提出对巴伦支海大陆架的控制权利,而后两国于1970年进行了非正式会议协商,但由于两国权利要求的法律依据不同而导致协商破裂,这也造成了俄挪两国持续40年的巴伦支海划界争端。

挪威和俄罗斯在1996年和1997年先后批准《海洋法公约》后,都希望用一条直线划界方式全面解决巴伦支海划界争端。2007年7月11日两国修订了《1957年协议》,将海洋界线从瓦朗厄尔峡湾终点向北延伸,以俄挪争议区的中间线作为两国边界线。挪威外交大臣斯特勒对此评价说“现已达成的协议为解决巴伦支海争端做出积极贡献。”2010年9月15日,挪威和俄罗斯在摩尔曼斯克签订了《俄罗斯联邦与挪威王国关于在巴伦支海和北冰洋的海域划界与合作条约》(以下简称《2010年条约》),从而结束了挪威与俄罗斯持续40年的划界争端。^[2]《2010年条约》第1条明确指出,在巴伦支海和北冰洋的海域,两国放弃原先主张的等距原则及扇形原则立场,改为采取8个坐标点连成一条界线,将争议地区分成大小大致相同的两个区域。^[3]这样的分界方式符合两国长期以来希望通过一条直线方式划分专属经济区和大陆架的目标,也符合《海洋法公约》第76条和附件2的规定,该条约已于2011年7月7日生效。

(二) 先占原则

俄罗斯为抢占北极资源,在2007年7月开展了“北极—2007”科考活动,俄罗斯北极科考队乘坐费奥多罗夫院士号科考船和俄罗斯号核能破冰船,自摩尔曼斯克港向北极罗蒙诺索夫海岭出发。科考队8月2日搭乘微型潜艇下潜4261米,在北极点海床上插上一米多高的钛金属国旗,象征性宣示俄罗斯对北极的主权。^[4]俄罗斯通过北冰洋插旗事件宣示政治性主权的的行为,即为传统国际法上的“先占”。先占作为国家取得领土的一种原始方式,在19世纪前一直是各国取得领土主权的重要方式之一。从国际法上来看,先占的主体应当是国家,必须以国家的名义取得,而俄罗斯插旗事件不过是俄科学人员的个人行为。先占的客体应是从未被占有或不属于任何国家所有的土地,这样无主地在当今世界已经不存在。^[5]北冰洋地区除了斯瓦尔巴群岛之外大部分地区属于公海,在北冰洋海底的自然资源也是人类共有的财产,任何国家或个人不得据为己有,任何国家都不能自由开发,在公海海域开发矿产资源都必须取得国际海底管理局的同意,因此,北极地区并非是无主地。由此可见,俄罗斯以先占方式主

张对北冰洋资源的控制权是缺乏国际法依据的,对其他国家不具有任何法律约束力,插旗北冰洋只是其单方面的主张,不过是向世界证明自己的科技能力,通过强势态度使其控制北极资源成为可能。

(三) 自然延伸原则

俄罗斯的扇形原则及先占原则提出后,在国际法上备受质疑,一直遭到国际社会的强烈反对。^[6]俄罗斯在1997年批准《海洋法公约》后,清楚地认识到国际海洋法规定的大陆架自然延伸原则对其控制北极政策的重要性,《联合国海洋法公约》的自然延伸原则赋予沿海国拥有从领海基线量起200海里大陆架的权利。沿海国必须证明这些区域是其陆地领土的自然延伸,如果一个特定海底区域并不构成沿海国陆地领土的自然延伸,即使该区域可能比任何其他国家的领土更靠近沿海国,也不能被认为是属于该国。^[7]因此自然延伸原则可以说是一种“陆地支配海洋”的国际规则。众所周知,俄罗斯领土占世界陆地面积的1/7,如果能证明北冰洋大陆架是俄罗斯陆地的自然延伸,这意味着俄罗斯将赢得北极资源争夺战。2001年12月20日,俄罗斯依据《海洋法公约》第76条第8项规定,向大陆架界限委员会递交了200海里以外大陆架延伸划界提案,这是北极国家以自然延伸原则主张北极地区主权的第一案。俄罗斯提案包括4个有争议的大陆架区块,其中两个位于太平洋地区,另两个位于北极地区:巴伦支海中部地区与北冰洋中部地区。俄提案中的北冰洋区域面积达120万平方公里,占整个北冰洋地区的一半,相当于英国、法国、德国国土面积的总和。俄罗斯主张,北冰洋中部地区的罗蒙诺索夫海岭和门捷列夫海岭属于俄罗斯西伯利亚大陆架的自然延伸,因此其北冰洋的东部边界应与1990年6月1日《苏联与美国关于海域划界的协议》主张的边界线西经168°58'37"一致。2002年6月28日,大陆架界限委员会给予审查意见,认为俄罗斯的北冰洋权利要求“科学证据不足”,不但地质状况表述不清,还缺乏两海岭的地质数据,要求俄罗斯在合理时限内补充地质构造数据,以证明两海岭与俄罗斯大陆架之间的关系。^[8]

为了证明大陆架的自然延伸,俄罗斯自2003年以来每年都投入巨资开展北冰洋大陆架地质调查,2010年投入14.8亿卢布专门用于北冰洋大陆架地质调查,2012年拨款8.3亿卢布用于收集北冰洋大陆架的原始数据,占俄南北极地带科学考察预算的73%。从国际法上分析,俄罗斯大陆架外部界限的计算方法依据的是《海洋法公约》第76条第4项,从大陆坡脚向外延伸不超过60海里,但大陆架外部界限最大距离的计算方法则无法判断:采用不应超过领海基线外350海里,或是2500公尺等深线向外延伸100海里。然而无论采用上述何种计算方法,俄主张的大陆架外部界限都将延伸至北极点,这意味着俄罗斯对北极点提出了领土要求。一直以来北极点及附近地区,不属于任何国家,而是归全世界人民共有,因此俄罗斯自然延伸主张势必引起国际社会的强烈反应,加拿大、丹麦和美国都先后表达了对于2001年俄罗斯提案的不满,并以外交照会方式向联合国提出反对意见。应注意的是,2012年俄罗斯计划向大陆架界限委员会再次递交《关于延伸北极大陆架边界的申请》,该提案能否在科学和法律角度上提出确凿的证据证明北极大陆架为俄罗斯领土的自然延伸,这对俄罗斯北极政策是一个巨大的考验。

(四) 俄罗斯北极权利主张的国际法分析

1. 俄罗斯对北极大陆架及专属经济区的权利是主权权利,既非主权也非所有权

俄罗斯计划控制的北极地区具有国际海洋属性,因此其权利主张只有依照国际法规则才能具有合理化和合法化的基础。国际法认为,国家领土是国家主权支配下的地球表面的特定部分,包括领陆、领水、领空、底土四部分。但是大陆架和专属经济区则属于主权权利范畴,而不具有主权性质。^[9]主权权利最早出现在1958年《大陆架公约》,其第2条第1款规定,沿海国为探测大陆架及开发其天然资源的目的,对大陆架行使主权权利。《海洋法公约》进一步肯定了这项规定,在第77条第1款中指出“沿海国为了勘探大陆架和开发其自然资源的目的,对大陆架行使主权权利”。显然,国际法上的主权权利

具有经济属性,仅限于勘探大陆架及开发其自然资源的目的,与政治属性的主权差异明显。此外,主权利与主权在范围方面也存在着较大区别,依《大陆架公约》第3条大陆架涵盖的范围为海床及底土,而依《海洋法公约》第3条专属经济区的范围包括海水、海床及其底土,两者都不包括海域的上空部分,这与主权范围不同。因此通过这两个国际公约的规范可见,俄罗斯对北极大陆架及专属经济区主张的权利是主权利,而非主权。虽然这种权利具有专属性,沿海国如果不行使这种权利,其他任何国家未经其同意,不得勘探、开发专属经济区及大陆架范围内的自然资源(《海洋法公约》第77条第2、3款),但权利的行使有着严格限制,并非排他性的所有权。这种权利因为来源于国际法的自然延伸原则,沿海国不能通过先占、观念上的占领或任何明文公告公示来享有(《大陆架公约》第2条第3款)。

2. 大陆架及专属经济区的主权利受到国际法的严格限制

首先,主权利客体的局限性。依照《海洋法公约》第77条第4款,这种权利行使的客体仅限于大陆架及专属经济区范围内的矿物、生物等自然资源,而不包括飞机、轮船、机器设备等非自然资源。北极区域特殊的地球地质结构导致该地区形成丰富的能源矿产和金属矿产,这些矿产决定着俄罗斯世界矿产资源大国的地位,^[10]这是俄罗斯积极致力于开发北极海域矿物资源的主要原因。

其次,从权利内容上看,这种权利是相对的,不是绝对的、排他性的,行使权利有着严格的限制。在开发专属经济区渔业资源方面,沿海国在总可捕量中扣除其捕捞作业量的捕捞能力后,应当允许其他国家渔船捕捞总可捕量的剩余部分。“沿海国应决定其专属经济区内生物资源的可捕量”(《海洋法公约》第61条第1款)，“沿海国应决定其捕捞专属经济区内生物资源的能力。沿海国在没有能力捕捞全部可捕量的情形下,应通过协定或其他安排,准许其他国家捕捞可捕量的剩余部分”(《海洋法公约》第62条第3款)。在大陆架资源勘探开发方面,沿海国有权开采的是在海床上及底土的矿物及其他非生物资源,以及属于定居种类的生物,即于可捕捞时期,在海床上下固定不动,或其躯体必须与海床或底土在形体上经常接触才能移动的生物(《大陆架公约》第2条第4款)。

再次,从权利确立看,这种权利行使的前提必须获得大陆架界限委员会的批准。沿海国划定200海里范围以内的大陆架,无需向大陆架界限委员会提出申请,只需将有关已经确定的划界说明和数据资料提交联合国秘书处保存即可。而划定200海里外大陆架界限,沿海国必须将划界案提交大陆架界限委员会审议,在委员会建议的基础上划定的大陆架界限才具有确定性和拘束力(《海洋法公约》第61条第1款)。

3. 俄罗斯为实现北极利益最大化,不会放弃扇形原则的主张

俄罗斯主张扇形原则,在国际法上被认为缺乏具有说服力的论据,不符合《海洋公约》规范,一直遭到各国的激烈反对。然而不可否认,“扇形原则”能够在海域控制及争端解决中实现国家海权的最大化,是站在符合己方立场,根据国家利益需要所做的国际法主张,因此俄罗斯并不会真正舍得丢弃扇形原则。在2001年关于延伸北极大陆架边界的申请提案中,虽然俄官方不承认依据扇形原则主张北冰洋的领土要求,仅声称是依据地理调查结果来划分海域边界,但俄罗斯主张的法律依据实质上仍然是扇形原则的运用。^[11]俄罗斯提出的北冰洋大陆架东部边界,依据的是1990年6月1日《苏联与美国关于海域划界的协议》的西经168°49'30"作为界限延伸至北极点,而西部边界,则是1926年4月15日苏联中央执行委员会以扇形原则颁布《北冰洋陆地和岛屿为苏联领土的宣言》中的西经32°4'35"作为界限,并且延伸至北极点,因此事实上2001年俄罗斯提案依然是扇形原则的领土要求,这清楚表明俄罗斯并没有放弃扇形原则的主张。

二、俄罗斯北极共同开发政策的国家实践

在争夺和控制北极资源中,划分边界线和延伸北极大陆架边界是一种政策选择,但并不是唯一的

方式,共同开发制度也是北冰洋国家在国家实践中实际采用的主要方法。目前国际社会对于争议海域的资源开发还没有具体的国际法规则,《海洋法公约》也没有明确规定有关共同开发制度的内容。现实中,各国共同开发跨界或争议海域资源的国家实践不断增加,共同开发制度已经被国际法院裁定为解决资源争端的主要方法。^[12]

(一) 渔业资源的共同开发政策

在解决巴伦支海争端中,苏挪双方于1975年4月11日签订《渔业事务合作协议》,该协议第3条规定,两国共同成立“挪威、俄罗斯联合渔业委员会”,该委员会每年订立巴伦支海渔获配额的总捕量。1976年10月15日两国又签订《双边渔业关系协议》,进一步完善了两国在巴伦支海的渔业资源共同开发制度。1978年1月1日两国签订《关于双方共同监管巴伦支海相邻地段渔业捕捞和渔业活动的临时协议》,^[13]同意将争议区域设为共同开发的“灰色地带”,该地带位于巴伦支海中部,面积为6.75万平方公里。共同开发临时协议有效期是1年,期满后经协商可以延长。“灰色地带”作为两国在巴伦支海域各自管辖渔船及渔业资源的共同开发区,两国渔船取得沿海国授予的渔业经营权后,才能进入灰色地带作业,第三国渔船也可以获得合法渔业经营权后进入共同开发区,但所有渔船都必须遵守渔获配额的总可捕量。两国将总可捕量分成若干份渔获量配额分配给渔民或渔船,分配的渔获配额不可转让。由此可见,“灰色地带”协议是典型的渔业资源共同开发政策,是一种国家之间开发跨界或重叠区域资源的规则和运作模式。

(二) 跨界矿产资源的共同开发政策

同一矿床跨越两国大陆架边界,其开发问题已非私法上的契约关系,相关利益方有义务通过共同开发计划,以国际协议为基础平等分享所开发的矿产资源。2011年生效的俄挪巴伦支海跨界石油和天然气蕴藏处理协议,被认为是跨界矿产资源共同开发的典型范例。巴伦支海油气资源十分丰富,根据美国地质调查局最近的调查指出,巴伦支海的石油和天然气储量分别为110亿桶及10万亿立方米,其中80%分布在新地岛附近和巴伦支海中部。有关巴伦支海油气资源的勘探开采,苏联在1970年就已经开始,挪威则在1980年才颁发第一张开发许可证,1980年两国同意暂停开发该地区矿产资源。由于近年来国际油价攀升,俄国内油气资源供应日益趋紧,加快开采巴伦支海能源成为俄外交政策的首要目标,2006年在北极理事会会议上俄挪两国重启能源共同开发谈判。2010年,两国在《关于在巴伦支海和北冰洋的海域划界与合作条约》中特别增加了附件2“跨界石油和天然气蕴藏处理”。附件2详细规定了双方共同开发能源涉及的油气田信息交换、协议签署、油气田责任人的任命、监管和争议解决程序等内容。

两国共同成立联合油气田开发委员会负责油气田的开发与分配(附件2第1条第13款)。两国政府分别颁发开发许可证,由两国许可证持有者协商组成一个独立法人进行开发(附件2第1条第6款)。俄挪跨界矿产资源的共同开发协议为俄罗斯开发巴伦支海油气资源提供了现实途径,^[14]截至目前,巴伦支海上约有100多处海上油井正在开采,包括挪威的斯诺赫维特气田、戈里亚特油田和俄罗斯的什托克曼气田、普利拉兹洛姆诺耶油田。

(三) 俄罗斯共同开发政策的主要特点

俄罗斯共同开发政策是以积极开发争议地区自然资源为目的的国际合作制度,不仅涵盖争议地区的石油、天然气等矿物资源,还包括渔业等生物资源,该制度的法律特点包括:

1. 明确规定共同开发政策的适用范围

共同开发制度应当明确划分开发自然资源的区域,这一区域通常以主权争议地区为主。在1978年挪俄两国的灰色地带协议中,整个“灰色地带”面积高达6.75万平方公里,其中4.15万平方公里属于两国争议地区,2.3万平方公里为挪威无争议地区,而3000平方公里为俄罗斯无争议地区。此外,

其他两块重要的争议海域不包括在该协议中的“灰色地带”,仍然归属于俄罗斯司法管辖区,还有一块争议海域则归入到国际水域。^[15]

2. 设立共同开发机构

主权争议地区的国际合作协议必须设立国际组织,该组织分成两种基本类型:独立法人和咨询组织。依照《渔业事务合作协议》所设立的“挪俄联合渔业委员会”属于独立法人性质的共同开发机构。该委员会每年开会订立巴伦支海有关鳕鱼、黑线鳕、香鱼、格陵兰大比目鱼的总捕量,扣除两国可捕捞量后,依据总量管制原则将剩余配额再分配给第三国,以此实现两国在巴伦支海的渔业共同开发。在2011年渔业事务合作协议中,鳕鱼总捕获配额为70.3万吨,比2010年增加16%,黑线鳕总捕获配额为30.3万吨,比2010年增加25%,香鱼总捕获配额为38万吨,比2010年增加5.5%,格陵兰大比目鱼总捕获配额为1.5万吨。^[16]可见,争议地区自然资源的有效开发与公平分配取决于一个有效运作的共同开发机构,该机构的组织宗旨、结构、职权、程序规则等都由双边条约予以明确规定,这是其成立和运作的法律基础。

3. 明确共同开发机制

共同开发机制是缔约国将自然资源交由共同开发机构享有和治理,建立以资源利用人自治团体为基础的一种行动准则。在俄挪共同开发案中,“挪俄联合渔业委员会”将渔获配额分配给当地渔民,而委员会本身只行使渔业权的管理权能,不能直接从事渔业经营,只有获得渔业经营权的渔民才能从事渔业经营,在共同开发渔场内行使渔业权内容的全部或部分权利。这种机制能够改变渔民对渔业资源无节制的奥林匹克式竞捕,防止少数人把持好渔场,可以普遍照顾到沿岸渔民。

4. 设立跨界矿产开发机制

设立跨界矿物开发机制的目的是保持国家主权的统一性以及保持对该矿藏的开发权。俄罗斯在解决国际海洋边界争端中特别考虑了跨界矿产资源的开发与分配问题,2010年俄挪跨界石油和天然气蕴藏处理协议清楚表明了适用于跨界矿产开发机制的一些法律原则:

一是跨界矿产开发并非对矿产资源使用权的独占,只是在限定了作业区域、开发方法、期限、开发资源种类、承担责任与义务等范围内对特定自然资源的经济性权利。

二是跨界矿产相关利益国家不能单方面地开发这种矿藏,有义务进行谈判,通过国际协议来进行共同开发。

三是相关利益国家对跨界矿产的开发权,只是对特定区域矿产资源的“有限度的使用权”,而且此种权利均是两个主权国家设定的权利,并非因合同、时效、习惯、占有等私法方式所取得。

三、俄罗斯北极资源政策的未来走向

(一) 科学证明大陆架的自然延伸 将会是俄罗斯北极政策的努力方向

依据《海洋法公约》附件2第4条规定,沿海国划定200海里以外大陆架外部界限的,应将这种界限的详情连同支持这种界限的科学和技术资料,尽早提交委员会,而且最迟应于公约对该国生效后10年内提出。2001年俄罗斯向大陆架界限委员会递交大陆架延伸划界提案后,在上述《海洋法公约》时间压力下,2010年俄挪签订了《在巴伦支海和北冰洋的海域划界与合作条约》。对罗蒙诺索夫海岭的权利主张,俄罗斯曾表示计划于2012年重新修正补充后再次向联合国递交延伸北极大陆架边界提案。北极5国在《伊鲁塞特宣言》中更明确表示,《海洋法公约》已经规定了大陆架外部界限的确定、海洋环境保护、自由航行、海洋科学研究等方面的重要权利与义务。这个法律框架为5个沿岸国和其他有关的当事国适用与应用相关法条,提供了一个负责任的坚实基础。

因此,北极沿岸国没有必要制定一套全新的综合性北冰洋国际管理法律制度。俄罗斯每年都投入

巨资开展北冰洋大陆架地质科学调查,用以完善俄罗斯大陆架自然延伸的科学证据。由此可见,俄罗斯已经认同国际海洋法中的大陆架制度,也认可国际规范中的国际公法作为争夺领土的工具,大陆架的自然延伸原则成了俄罗斯主张主权权利及资源开采权等合理化与正当性的基础,未来俄罗斯对于北冰洋主权的争议,科学证据证明大陆架的自然延伸将会是其努力方向,因此,《海洋法公约》对于解决北极圈海域争端有着积极且重大的影响。

(二) 罗蒙诺索夫海岭争议区域采用共同开发机制的可能性

为避免罗蒙诺索夫海岭争端愈演愈烈,以及《海洋法公约》递交修正案时间压力下,俄罗斯采取务实态度,希望通过各方谈判达成协议,采取以集体方式提出联合提案争取北冰洋的控制权。2009年2月,俄罗斯与加拿大在北极法律地位协商会议上,首次提出“俄罗斯、加拿大与丹麦联合递交划界提案”的可能性。^[17]同年秋季,在北极5国《伊鲁丽塞特宣言》后的外交部法学专家会议上,俄罗斯第一次提出“共同开发北冰洋大陆架协议”。显然,“共同开发北冰洋大陆架”建议较先前的“俄罗斯、加拿大与丹麦联合递交划界”提案更为容易实现,符合北极的现实情况,这既保障了俄罗斯的国际能源地位,又能使其获得最大经济利益。这是因为,虽然“俄罗斯、加拿大与丹麦联合递交划界”提案国是3个国家,但依照《海洋法公约》,该提案仍被认定为一个提案,因此3个提案国在技术团队、国内政治以及合作提案共识等方面存在着极大障碍。^[18]比较而言,共同开发北冰洋大陆架协议的实施障碍小、灵活性大,这既符合国际法和平解决争端的原则,也符合俄罗斯的实际利益。《海洋法公约》第83条第3款规定,在达成大陆架划定界限协议以前,有关各国应给予谅解和合作的精神,尽一切努力做出实际性的临时安排,并在此过渡期间内,不危害或阻碍最后协议的达成。可见,共同开发北冰洋大陆架协议是有关国家暂时搁置主权或主权权利争议,在国际协议的基础上,以合作方式勘探和开发争议海域资源的临时安排。共同开发协议规定,缔结方均不得在争议海域进行与海底资源有关的任何活动,也可能针对石油勘探、开采、管理和分配等某一方面开展共同开发。从目前科研技术和国际法角度上来看,3国有可能通过签订“共同开发北冰洋大陆架临时协议”,迫使国际社会承认其对北冰洋海域资源的实际控制权。这些将对其他北冰洋国家、非北冰洋国家和《海洋法公约》产生重大影响。从国际海洋法上看,北极点及附近地区不属于任何国家,而是人类共同继承的财产,任何国家不应将国际海底区域的任何部分或其资源主张或行使主权权利,任何国家或自然人或法人,不应将国际海底区域或其资源的任何部分据为己有。任何这种主权和主权权利的主张或行使,或这种据为己有的行为,均应不予承认(《海洋法公约》第137条)。因此,北冰洋国家必须尊重《海洋法公约》规定的国际海底区域制度,^[19]国际社会有必要对此高度重视,通过现有法律途径承担起维护人类共同继承财产的责任。

参考文献

- [1] US Geological Survey, Circum - Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle [Z]. USGS 2008.
- [2] Thilo Neumann, Norway and Russia Agree on Maritime Boundary in the Barents Sea and the Arctic Ocean, ASIL [Z]. Volume 14, Issue 34 2010.
- [3] О ратификации Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в евБаренцевом море и Северном Ледовитом океане [Z]. Федеральный закон.
- [4] Сагалевич А. М. . Репортаж из - под ледового купола [Z]. Природа, №. 10 2007.
- [5] 李广民. 国际法 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2006: 332.
- [6] 伊恩·布朗利. 国际公法原理 [M]. 北京: 法律出版社, 2007: 125.
- [7] 陈德恭. 现代国际海洋法 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1988: 501.
- [8] Kathryn Isted. Sovereignty in the Arctic - An Analysis of Territorial Disputes & Environmental Policy Considerations [Z]. Journal of Transnational Law and Policy, No. 2 2009, pp. 358 - 359.

- [9] Лукашук И. И. Международное право [Z]. Волтерс Клувер 2005. С. 483 – 517.
- [10] 晓民 原志军. 俄罗斯北极区域的金属矿产资源[J]. 世界有色金属 2009 (8) .
- [11] L. McDorman. The Continental Shelf Beyond 200 NM – Law and the Politics in the Arctic Ocean [Z]. Florida State University – Journal of Transnational Law and Policy ,Vol. 18 ,No. 2 2009 pp. 176 – 177.
- [12] ICJ Reports. North Sea Continental Shelf Case (1969) . Greenland/Jan Mayen Case (Denmark v. Norway) (1993) [Z]. International Legal Materials – ILM (1979) vol. 18 ,(1990) vol. 29.
- [13] Norway and Union of Soviet Socialist Republics Agreement on co – operation in the fishing industry ,Signed at Moscow on 11 April 1975 [EB/OL]. http://untreaty.un.org/unts/1_60000/27/29/00053422.pdf. Retrieved 10 January 2012.
- [14] Кавешников Н. Многоликая энергетическая безопасность [Z]. Международная жизнь , No. 12 2011.
- [15] Kristoffer Stabrun ,The Grey Zone Agreement of 1978: Fishery Concerns ,Security Challenges and Territorial Interests [Z]. FNI Report 13/2009.
- [16] Agreement in the Joint Norwegian – Russia Fisheries Commission on quotas for 2011 [Z]. available at Ministry of Fisheries and Coastal Affairs Website.
- [17] James Kraska ,Arctic Security in an Age of Climate Change [Z]. Cambridge University Press 2011 pp. 251 – 265.
- [18] Cameron Jelinski , Diplomacy and the Lomonosov Ridge: Prospects for International Cooperation in the Arctic , Master of Arts in Political Science [Z]. University of British Columbia 2010 , pp. 16 – 21.
- [19] 吴迪. 北极地区 200 海里外大陆架划界法律问题研究[J]. 极地研究 2011 (3) .

(责任编辑 赵东波)

Russia's Policy of Resource Development in the Arctic: A New Analytic Framework

LI Lian – qi

Abstract: For the benefit maximum and taking principles of sector ,first occupant and natural extension as legal basis ,Russia advocates sovereign control to the Arctic. Although the sector principle met strong opposition in international community ,Russia wouldn't give up this advocate for national benefit. This kind of economic sovereign right is severely restricted by international law. The access of resource proprietorship in the Arctic depends on scientific proof. Russia , moreover , adopted a joint – development policy to realize its control. The agreements , which are signed for resource control in disputed area between Russia and benefit – related nations , will have a great impact on nations out of the Arctic area and "UNCLOS". It is necessary for international community to pay more attention to Russia's policies and take the responsibility in legal way to maintain the common heritage of mankind.

Key Words: Russia; Arctic resource; development policy; new framework