

北极地区斯瓦尔巴群岛渔业保护区争端分析

董利民

内容提要 美国、苏联及挪威等国签订的关于斯瓦尔巴群岛主权安排的《斯瓦尔巴条约》，未能终结缔约国之间的利益纷争。挪威在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区并行使管辖权的举动引起其他缔约国关注，双方就其行为的权利合法性及《斯约》适用范围产生争端并持续至今。挪威在考量与利益相关者关系后，在斯瓦尔巴群岛建立了渔业保护区而非专属经济区。缔约国基于各自利益，对挪威建立的渔业保护区持保留、有限支持等态度。渔业保护区建立后，挪威采取争取盟友支持、引入配额捕捞制度及加强执法等措施，维护其权利。对挪威在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区的权利合法性及《斯约》的适用范围，国际法学者有三种不同观点，即挪威无权单方面建立专属经济区、挪威有权建立专属经济区但《斯约》不适用该水域，以及挪威有权建立专属经济区且《斯约》适用该水域等，这些观点为缔约国的不同立场提供了法律依据。中国以“特定区域”的说法回避了上述争端，为我国采取灵活立场、维护合法权益留下

* 董利民：厦门大学南海研究院博士研究生、海洋法与中国东南海疆研究中心研究人员。（邮编：361005）

** 本文系国家社科基金“维护国家海洋权益”研究专项（17VHQ012）的阶段性成果。感谢《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议，文责自负。

空间。

关键词 非传统安全 联合国海洋法公约 斯瓦尔巴条约 挪威 渔业保护区 利益 争端

地处北极圈内的斯瓦尔巴群岛,因其独特的地理位置与法律地位,具有十分重要的价值。由于历史原因,20世纪20年代前,该群岛在法律上一直属于“无主地”,任何国家均可对其宣称主权,一些国家曾就此展开激烈争夺。直至1925年《斯瓦尔巴条约》(以下简称《斯约》)生效,这一状态才宣告结束。《斯约》通过对挪威及其他缔约国利益的综合考量,确立了某种“衡平机制”(Equitable Regime),^①然而,这一机制却远未能终结缔约国之间的利益纷争。随着联合国第三次海洋法会议的召开,《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)正式推出专属经济区制度。1977年,挪威在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区并行使管辖权,此举随即引起《斯约》缔约国的高度关注,围绕捕鱼权纠纷迭起。斯瓦尔巴群岛渔业保护区争端的核心是什么?挪威是否有权在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区?挪威建立的渔业保护区同《公约》专属经济区有何区别?国际社会就挪威建立渔业保护区的立场有哪些?《斯约》又能否适用于斯瓦尔巴群岛渔业保护区?斯瓦尔巴群岛在北冰洋占据重要位置,《斯约》又是我国参与北极事务的重要国际法依据,厘清这些问题,充分了解地区发展态势,对维护我国在该地区的合法权益具有重要意义。中国于1925年加入《斯约》,享有条约赋予缔约国的一切权利,截至目前,学界对当时的中国政府加入这一条约的历史了解不多,直至20世纪90年代,经由挪威科学家的告知,我国才知道加入该条约的一些信息。目前,国内学者对斯瓦尔巴群岛渔业保护区问题的关注相对不足,仅有少数研究成果,这些研究成果亦多从法律层面展开分析,对各

① “Equitable”一词在国内常译为“公平”,但当“fair”和“equitable”连在一起使用时(在英美法中十分普遍),若将 equitable 也译为“公平”,便难以显示出二者的区别,同时,这也与“equitable”的原意有一定出入。作为法律名词,“衡平”的意义在于注重实质和意图而非形式,在某些法律规定或习惯形式过于僵硬严厉从而不宜使用时,试图补救普通法的缺陷,从而实现实质公正的目标。本文基于以上考虑以及《斯瓦尔巴条约》实质公平的目的,将“Equitable Regime”译为“衡平机制”。参见傅岷成编:《美国合同法精义》,厦门大学出版社2008年版,第17页;薛波编:《元照英美法词典》,北京:法律出版社2003年版,第483—485页。

种立场背后的深层次原因分析较少。^① 本文拟在既有研究的基础上,结合《斯瓦尔巴条约》《联合国海洋法公约》、挪威发布的法律和报告,以及其他国家发布的政策文件,运用文献、历史及比较分析等方法,对挪威在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区的权利合法性及《斯约》适用范围等问题进行深入探析。

一、《斯瓦尔巴条约》的缔结与斯瓦尔巴群岛渔业保护区的建立

(一)《斯约》的缔结与衡平机制的确立

《斯约》缔结前,斯瓦尔巴群岛在法律上一直处于无主地状态,西方国家曾对其展开激烈争夺,挪威、荷兰、俄国及英国等多个国家宣称拥有主权或特殊权利。经过200多年的无政府状态,俄国和瑞典(当时挪威是瑞典的一部分)逐渐成为岛上最大的势力,并对群岛实行共管。^② 1905年,挪威从瑞典取得独立后,开始寻求将斯瓦尔巴群岛的管辖权明确化。^③ 经过谈判,挪威、美国、英国、丹麦、瑞典、法国及日本等九国,以及英国的海外领地(爱尔兰、加拿大、澳大利亚、南非和新西兰等)于1920年在巴黎签订《斯约》,随后又有中国、苏联、德国、芬兰及西班牙等国参加,条约于1925年正式生效。截至目前,《斯约》共有46个缔约国。《斯约》对斯瓦尔巴群岛主权的安排非常独特,在传统国际法中,对无主地领土主权的取得基于先占,挪威却是基于缔约国协商同意,并以签订国际条约的方式获得该群岛主权,并非源于先占。同时,为平衡挪威与其

① 国内学者对此问题进行专门研究的成果较少,仅有少数几篇文章,这些成果为继续深入研究提供了重要参考,例如,刘惠荣、张馨元:《斯瓦尔巴群岛海域的法律适用问题研究:以〈联合国海洋法公约〉为视角》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2009年第6期,第1—5页;卢芳华:《挪威对斯瓦尔巴德群岛管辖权的性质辨析:以〈斯匹次卑尔根群岛条约〉为视角》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2014年第6期,第7—12页;Tianbao Qin, "Dispute over the Applicable Scope of the Svalbard Treaty: A Chinese Lawyer's Perspective," *Journal of East Asia and International Law*, Vol.8, No.1, 2015, pp.149-170; 卢芳华:《制度与争议:斯瓦尔巴群岛渔业保护区权益的中国考量》,《太平洋学报》2016年第12期,第12—20页;此外,部分北极问题研究书籍中也可见到对斯瓦尔巴群岛问题进行研究的内容,参见陆俊元:《北极地缘政治与中国应对》,北京:时事出版社2010年版,第342—344页;刘惠荣、董跃:《海洋法视角下的北极法律问题研究》,北京:中国政法大学出版社2012年版,第37—42、113—121页;陆俊元、张侠:《中国北极权益与政策研究》,北京:时事出版社2016年版,第228—235页。

② 刘惠荣、董跃:《海洋法视角下的北极法律问题研究》,第37页。

③ Lotta Numminen, "A History and Functioning of the Spitsbergen Treaty," in D. Wallis and S. Arnold, *The Spitsbergen Treaty: Multilateral Governance in the Arctic*, Helsinki: Arctic Papers, Vol.1, 2011, pp.7-20; Jacek Machowski, "Scientific Activities on Spitsbergen in the Light of the International Legal Status of the Archipelago," *Polish Polar Research*, Vol.16, No.1-2, 1995, pp.13-35.

他缔约国利益,各方达成妥协,在《斯约》框架下建立某种“衡平机制”,以确保斯瓦尔巴群岛的发展及和平利用。《斯约》第1条规定:“缔约国承认挪威对斯瓦尔巴群岛具有充分和完全的主权”,^①这意味着其他缔约国放弃了对斯瓦尔巴群岛的领土主张,并承认挪威对群岛的主权,对缔约国而言该群岛不再是无主地。《斯约》第2—6条则分别将斯瓦尔巴群岛陆地及“领海”(Territorial Waters)^②的捕鱼、狩猎、通行、通讯及科学考察权平等赋予各缔约国,并规定挪威有权采取或公布适当措施实行管辖,但这些措施应平等适用于所有缔约国国民,^③即缔约国国民有权自由进入斯瓦尔巴群岛陆地及领海,并在遵守挪威法律的范围内从事海洋、工业、科考及商业等活动的无歧视原则。《斯约》的签订虽然解决了斯瓦尔巴群岛的主权归属问题,但受当时环境所限,《斯约》规定仅涉及群岛陆地及领海,同时也未对条约的适用范围做明确规定,为日后的争端留下伏笔。

(二) 斯瓦尔巴群岛渔业保护区的建立与争端的产生

20世纪60年代,沿海国有权在领海之外建立专属渔区并进行管辖的理念,在国家实践的基础上逐渐发展为习惯国际法。^④在联合国第三次海洋法会议召开期间,专属经济区制度逐渐为国际社会接受,最终被纳入《公约》,并规定:沿海国有权主张不超过200海里的专属经济区,并享有一定主权权利和管辖权。值得指出的是,虽然专属经济区制度的重要目的在于实现沿海国对生物资源的养护和管理,但同时沿海国的管辖权也随之得到极大扩展。面对这一发展趋势,挪威也开始着手在其附近海域建立专属经济区,以维护自身海洋权益。1976年12月17日,挪威颁布《经济区法令》,宣布有权建立200海里专属经济区,^⑤为进一步行动提供国内法依据。依据该法,挪威首先于1977年1月在其大陆领土(Norway Mainland)附近海域建立专属经济区。挪威政府宣

^① 参见 http://www.sysselmannen.no/Documents/Sysselmannen_dok/English/Legacy/The_Svalbard_Treaty_9ssFy.pdf, 2017-10-21。

^② 《斯约》英文文本使用的是“Territorial Waters”,并非《联合国海洋法公约》中的“Territorial Sea”(领海),针对“Territorial Waters”的具体内涵,学者有不同解释,参见下文相关内容。这里暂用“领海”代称。

^③ 《斯瓦尔巴条约》,第2—6条。

^④ International Court of Justice, *Judgement of Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland)*, 1974, para.52.

^⑤ Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, United Nations, “Act No.91 of 17 December 1976 Relating to the Economic Zone of Norway,” http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/NOR_1976_Act.pdf, 2017-10-27.

称,有权在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区,^①并认为《斯约》仅适用于群岛陆地及领海,不适用领海以外的水域,这意味着缔约国不能依据《斯约》自由进入斯瓦尔巴群专属经济区,更无法享有平等从事海洋、工业、科考及商业等活动的权利。斯瓦尔巴群岛周边海域资源有非常大的经济价值,挪威在该水域的捕捞量占其总捕捞量的18%,历史上该水域鳕鱼捕捞量占整个巴伦支海捕捞量的25%,^②一旦挪威在该水域建立专属经济区,将对这些资源拥有排他性的主权权利,这将严重影响俄罗斯等国的经济利益,部分缔约国也担心挪威此举将破坏《斯约》确立的平衡机制,损害其在斯瓦尔巴群岛的权益。由于《斯约》缔结时,“专属经济区”概念尚未出现,该条约也未对其适用范围作出明确规定,缔约国同挪威就该国在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区的权力合法性,以及《斯约》能否适用于该专属经济区产生了新的争端。为避免争端激化,挪威于1977年6月3日发布《斯瓦尔巴渔业保护区条例》(以下简称《条例》),^③仅在斯瓦尔巴群岛周边水域建立有别于专属经济区的渔业保护区。时任挪威外交部长克努特·弗吕登伦(Knut Frydenlund)在议会的发言中表示:“挪威毫无疑问拥有在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区的权利,但在斯瓦尔巴群岛直接建立专属经济区将会造成无穷的争议与冲突……挪威之所以选择在该海域建立渔业保护区而非专属经济区,正是由于我们不希望将挪威与一些国家的争议推向极端。”^④挪威外交部也给出建立渔业保护区而非专属经济区的两个理由:首先,建立渔业保护区的目的在于监督并减少这一水域的渔业活动,为此目的,无需对挪威及外国渔船作区别对待;其次,在这一水域建立专属经济区将不可避免的引起同《斯约》缔约国之间的冲突。^⑤挪威外交部2006年发布的《挪威政府北方战略》也承认:挪威在斯瓦尔巴群岛仅建立渔业保护区而非专属经济区,

① Ministry of Food and Fisheries, “Fishery Zone of Svalbard and Jan Mayen,” September 3, 2014, <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/rydde-internasjonalt/fiske-vernsonen-ved-svalbard-og-fiskeriso/id445285/>, 2017-10-27.

② Robin Churchill and Geir Ulfstein, *Marine Management in Disputed Areas: The Case of the Barents Sea*, Routledge, 1992, p.100.

③ Norway Ministry of Foreign Affairs, “Regulation No.6 on Fishery Protection Zone Around Svalbard,” June 3, 1977, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1977-06-03-6>, 2017-11-01.

④ Knut Frydenlund, *Lille land-hva na? Refleksjoner om Norges Utenrikspolitiske Situasjon*, Oslo: Universitetsforlaget, 1982, p.56, quoted from Torbjørn Pedersen, “International Law and Politics in U. S. Policymaking: The United States and the Svalbard Dispute,” *Ocean Development & International Law*, Vol.42, No.1-2, 2011, p.127.

⑤ International Court of Justice, *Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v. Norway)*, Reply Submitted by the Government of the Kingdom of Denmark, January, 1991, pp.106-107.

原因之一便是担心同其他缔约国产生冲突。^① 根据《条例》，斯瓦尔巴群岛渔业保护区的建立是为实现对生物资源的养护与管理，《条例》授权挪威渔业部在划定禁捕区、设置总可捕量、捕捞配额及网目尺寸等方面做出具体规定。值得注意的是，该《条例》特别规定《经济区法令》中限制外国籍渔民及渔船在专属经济区内从事捕捞活动的条款不适用于渔业保护区。^② 此后，挪威海岸警卫队在保护区内展开执法活动，确保相关法律法规的实施。渔业保护区建立后，面对《斯约》缔约国压力，挪威向部分国家开放，在限定捕捞配额的基础上，允许其进入保护区从事渔业活动，并宣称对渔业保护区的管理基于无歧视原则。^③ 从渔业保护区建立的历史看，它是挪威在认识到建立专属经济区将遭遇巨大阻力的情况下，不得不做出的妥协。尽管如此，时至今日，缔约国同挪威就上述争端仍未达成共识。

(三) 斯瓦尔巴群岛渔业保护区同《公约》专属经济区的联系与区别

斯瓦尔巴群岛渔业保护区依据挪威《经济区法令》建立，但又区别于专属经济区，二者关系十分微妙。挪威在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区而非专属经济区，是权衡与《斯约》缔约国等利益相关者关系后的妥协。但在渔业保护区建立后，挪威依然坚称有权将渔业保护区转变为专属经济区，完全实施专属经济区的法律。^④ 国际海洋法法庭前法官、曾任英国外交部法律顾问的安德森(D. H. Anderson)曾指出：“挪威在斯瓦尔巴群岛水域建立的渔业保护区，有别于在大陆(Norway Mainland)水域建立的专属经济区，其主要目的是为实现对生物资源的养护，因此，挪威在渔业保护区内的管辖权相较专属经济区受到一定限制，应当将其视为有限的专属经济区，挪威享有不同于专属经济区的有限管辖权”。^⑤ 但仍需指出：斯瓦尔巴群岛渔业保护区与《公约》规定的专属经济区存在重大区别。首先，沿海国依据《公约》在专属经济区内享有对自然资

^① Norwegian Ministry of Foreign Affairs, “The Norwegian Government’s High North Strategy,” December 1, 2006, p.17.

^② Norway Ministry of Foreign Affairs, “Regulation No.6 on Fishery Protection Zone around Svalbard,” June 3, 1977.

^③ Rachel G. Tiller, “New Resources and Old Regimes: Will the Harvest of Zooplankton Bring Critical Changes to the Svalbard Fisheries Protection Zone?” *Ocean Development & International Law*, Vol.40, No.4, p.310.

^④ Torbjørn Pedersen, “The Constrained Politics of the Svalbard Offshore Area,” *Marine Policy*, Vol.32, 2008, p.916.

^⑤ D. H. Anderson, “The Status under International Law of the Maritime Areas around Svalbard,” *Ocean Development & International Law*, Vol.40, No.4, 2009, p.378.

源的主权权利,对人工岛屿、设施和结构的建造和使用、海洋科学研究及海洋环境的保护和保全的管辖权,以及《公约》规定的其他权利,^①而挪威《条例》仅对生物资源的养护及相关问题做出规定,由此可见,挪威在渔业保护区的权利范围远小于专属经济区。依据《经济区法令》,挪威于2001年颁布《关于外国在挪威内水、领海、经济区和大陆架开展海洋科学研究的规定》(以下简称《规定》),但依照该国《斯瓦尔巴法案》第2条,挪威国内法中仅有私法、刑法及司法法适用于斯瓦尔巴群岛,除非经特别规定,其他法律不适用于群岛,^②上述《规定》并未对外国科研船在斯瓦尔巴群岛渔业保护区开展科学研究做出专门规定,依据《斯瓦尔巴法案》,《规定》并不适用于渔业保护区。其次,根据《公约》,沿海国在专属经济区内享有勘探和开发、养护和管理生物资源的主权权利,对生物资源而言,在沿海国没有能力捕捞全部可捕量的情形下,可准许其他国家捕捞可捕量的剩余部分,^③其他国家在一国专属经济区内进行捕捞活动需获得该国同意。对斯瓦尔巴群岛渔业保护区而言,《斯瓦尔巴渔业保护区条例》明确规定挪威《经济区法令》中限制外国渔民及渔船在专属经济区内从事捕捞活动的条款不适用于渔业保护区,挪威允许部分国家在该水域进行捕捞并非基于剩余捕捞权,而是根据这些国家的历史捕捞记录;最后,最为重要的区别在于,与专属经济区不同,《公约》中并没有渔业保护区这一概念,因此,挪威不能依据《公约》建立渔业保护区。尽管《公约》序言明确提及对未予规定的事项,应继续以一般国际法的规则 and 原则为准据,挪威可据此在一般国际法的基础上为其渔业保护区的建立提出法律依据,然而,截止目前,挪威也未能就此提出论证。因此,挪威在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区的权利合法性依然值得关注。

二、围绕斯瓦尔巴群岛渔业保护区争端的不同立场

挪威出于对可能引起争端的担心,采取折中办法,仅在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区,但缔约国乃至国际社会对此仍予以高度关注,纷纷表态。围绕挪威在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区所产生的争端主要集中在两个方面:首先,挪威是否有权在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区并实施管辖;其次,若挪威有权

① 《联合国海洋法公约》,第56条。

② Norway Ministry of Justice and Public Security, "The Svalbard Act," July 17, 1925, Article 2.

③ 《联合国海洋法公约》,第56、62条。

建立渔业保护区,《斯约》能否适用于该渔业保护区,即缔约国可否根据《斯约》确立的公平原则,平等享有渔业保护区内资源开发等权利。各缔约国关注该问题的出发点不尽相同,政策取向也不尽一致,并且随时间及自身利益的变化出现转变。

(一) 俄罗斯立场:挪威无权单方面建立渔业保护区

从战略、军事及经济等方面考量,斯瓦尔巴群岛对俄罗斯具有重要价值。斯瓦尔巴群岛南部至挪威大陆北部之间的水域,是俄罗斯北方舰队进入大西洋的重要通道,斯瓦尔巴群岛大陆架上可能存在丰富的油气资源,群岛周边水域的渔业资源对俄罗斯渔民也十分重要,仅这一水域的鲑鱼即占俄罗斯在北大西洋鲑鱼总捕捞量的 1/4。^① 俄罗斯是除挪威之外最早开发利用斯瓦尔巴群岛的国家,也是除挪威之外仅有的仍在斯瓦尔巴群岛进行煤矿开采的国家,加之与挪威有过争夺斯瓦尔巴群岛的历史,因此,俄罗斯非常在意维护在斯瓦尔巴群岛的权益,增强实质性存在也被列为俄罗斯斯瓦尔巴群岛政策的重要目标。^② 在俄罗斯官方及许多俄学者看来,挪威限制俄罗斯在斯瓦尔巴群岛存在的意图十分明显,认为挪威在群岛建立自然保护区及 2001 年通过《斯瓦尔巴环境法案》是实现这一目的的手段。^③ 挪威认为,维护斯瓦尔巴群岛主权过程中面临的最大威胁是俄罗斯,其斯瓦尔巴群岛政策的一个重要目标是促使俄罗斯影响力边缘化,挪威加入北约的重要原因也在于防止俄罗斯势力在斯瓦尔巴群岛的扩张。^④ 因此,俄罗斯对挪威在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区一事十分关注。在挪威正式发布建立渔业保护区的法令后,当时的苏联政府即谴责了这一行为,在 1977 年发给挪威的照会中表示:挪威无权通过国内法单方面在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区,其建立渔业保护区的做法同《斯约》义务

① Timo Koivurova and Filip Holien, "Demilitarisation and Neutralisation of Svalbard: How Has the Svalbard Regime Been Able to Meet the Changing Security Realities during Almost 100 Years of Existence?" *Polar Record*, Vol.53, No.269, 2017, p.132; Kristian Åtland and Torbjørn Pedersen, "The Svalbard Archipelago in Russian Security Policy: Overcoming the Legacy of Fear-or Reproducing It?" *European Security*, Vol.17, No.2-3, 2008, pp.238-239.

② 俄罗斯政府:《维护俄罗斯在斯瓦尔巴群岛存在委员会的报告》,http://government.ru/department/131/about/, 2017-11-01。

③ Kristian Åtland and Torbjørn Pedersen, "The Svalbard Archipelago in Russian Security Policy: Overcoming the Legacy of Fear-or Reproducing It?" p.242.

④ Adam Grydehøj, "Informal Diplomacy in Norway's Svalbard Policy: The Intersection of Local Community Development and Arctic International Relations," *Global Change, Peace & Security*, Vol.26, No.1, 2014, pp.7-50.

之间明显缺乏一致性,苏联将挪威试图通过处罚等措施禁止缔约国国民在这一区域进行捕捞活动的做法,视为挪威蔑视《斯约》并非法扩大其在斯瓦尔巴群岛权利的新动作,侵犯了苏联在该地区的权益,并警告苏联将采取行动以维护自身利益。^① 随后经过协商,双方均同意有必要在无歧视原则的基础上对斯瓦尔巴群岛附近海域的渔业资源进行管理,以避免过度捕捞,但双方针对挪威的管辖权问题仍坚持各自的原则立场。^② 苏联解体后,俄罗斯依然坚持这一态度,在1998年发给挪威的照会中表示:俄罗斯对斯瓦尔巴群岛渔业保护区的立场与苏联1977年的立场一致,没有发生改变。^③ 挪威南森研究院主任盖尔·荷内兰德(Geir Hønneland)指出:“直到现在,俄罗斯官方从未承认挪威有权建立渔业保护区。”^④ 20世纪80年代中期以来,挪威加强在斯瓦尔巴群岛渔业保护区的执法力度,招致俄罗斯的激烈回应。2001年4月,挪威在渔业保护区内对俄罗斯的一艘渔船采取执法行动后,俄罗斯要求俄罗斯—挪威渔业委员会(Joint Russian-Norwegian Fisheries Commission)中的挪方代表介入此事,促使挪威结束执法行动,并威胁此举将严重损害双方关系。此后,俄罗斯还以保护本国渔民免受挪威海岸警卫队执法为由,派遣北方舰队的军舰进入斯瓦尔巴群岛水域。^⑤ 2010年,俄罗斯与挪威就巴伦支海与北冰洋海洋划界及合作达成共识并缔结条约。根据该条约,俄罗斯和挪威之间的海洋边界北起北冰洋、南至靠近挪威本土以外的巴伦支海海域,其中包括俄罗斯专属经济区与斯瓦尔巴群岛渔业保护区之间的海洋边界,但该条约第4条规定双方在该海域拥有的渔业机会不受本条约影响,第6条又规定本条约的缔结不影响双方通过已经缔结的其他条约获得的权利与义务。^⑥ 据此,可以认为,俄罗斯接受斯瓦尔巴群岛拥有专属经济区,但同时该条约并不意味着俄罗斯放弃了

① “Soviet Union Diplomatic Note Handed to Norway on 15 June 1977,” in A. N. Vylegzhanin and V. K. Zilanov, *Spitsbergen: Legal Regime of Adjacent Marine Areas*, Boom Eleven International, 2007, p. 140.

② “Soviet-Norwegian Communiqué on March 16, 1978,” in A. N. Vylegzhanin and V. K. Zilanov, *Spitsbergen: Legal Regime of Adjacent Marine Areas*, pp.141-142.

③ “Russia Diplomatic Note Handed to Norway on 17 July 1998,” in A. N. Vylegzhanin and V. K. Zilanov, *Spitsbergen: Legal Regime of Adjacent Marine Areas*, p.146.

④ Geir Hønneland, *Russia and the Arctic: Environment, Identity and Foreign Policy*, I. B. Tauris & Co. Ltd, 2016, p.80.

⑤ Torbjørn Pedersen, “The Dynamics of Svalbard Diplomacy,” *Diplomacy & Statecraft*, Vol.19, No.2, June 14, 2008, pp.247-248.

⑥ 挪威与俄罗斯关于巴伦支海和北冰洋海洋划界与合作的条约,参见 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/folkerett/avtale_engelsk.pdf, 2018-12-17.

认为挪威无权单方面在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区或渔业保护区的既有立场。此外,俄挪双方就《斯约》是否适用斯瓦尔巴群岛专属经济区或渔业保护区的分歧依然存在。近年来,由于斯瓦尔巴群岛存在的争议,俄罗斯军方甚至将其列入未来爆发冲突的潜在地区之一,俄罗斯官员也曾多次指责挪威侵犯其在斯瓦尔巴群岛的权利。^①

(二) 美国立场:基于战略考量给予有限支持

美国作为《斯约》缔约国,同时也是冷战期间西方阵营的领导者,主要从全球战略及维护自身经济利益双重视角看待斯瓦尔巴群岛问题。1976年2月,美国国家安全委员会提交《第232号国家安全研究备忘录》(以下简称《研究备忘录》),着重从战略与经济两个方面对影响其斯瓦尔巴群岛政策的因素做出详细分析。从战略视角看,位于斯瓦尔巴群岛南部的巴伦支海是苏联北方舰队进入大西洋的必经航线,其弹道导弹核潜艇也可以在这片海域展开巡逻;挪威作为北约成员国,斯瓦尔巴群岛自然属于北约势力范围,因此,反对苏联势力在该地区的扩张符合美国及北约利益;斯瓦尔巴群岛大陆架可能存在丰富的石油及天然气资源,未来对这些资源的开发或将对全球能源政治产生重要影响。因此,在冷战背景下,美国自然需十分重视该群岛及其附近海域的战略及军事价值,将挪威维护斯瓦尔巴群岛主权的行动视为对抗苏联势力扩张的反应。与此同时,《研究备忘录》也指出,斯瓦尔巴群岛及其附近海域尚未成为东西方对抗的前沿,继续维持地区稳定符合美国及北约利益,若美国和挪威对苏联采取过激反应,也不利于地区稳定。^② 据此,从战略层面讲,美国在该地区面临艰难选择,既需保护盟友及防范苏联势力扩张,同时又不致激怒苏联而使事态更加复杂,并危及地区稳定。因此,委员会建议美国政府应谨慎行动。就维护美国经济利益而言,《研究备忘录》指出,作为《斯约》缔约国,美国在该群岛拥有潜在的商业与科研利益,但也明确指出美国在该地区没有直接的渔业

^① Thomas Nilsen, "Kommersant: Russia Lists Norway's Svalbard Policy as Potential Risk of War," *The Independent Barents Observer*, October 4, 2017, <https://thebarentsobserver.com/en/security/2017/10/kommersant-russia-lists-norways-svalbard-policy-potential-risk-war#>. WdSgfVXb4TY, twitter, 2017-11-07; Atle Staalesen, "Lavrov Attacks Norway, Says Relations on Svalbard Should Be Better," *The Independent Barents Observer*, October 19, 2017, <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2017/10/lavrov-attacks-norway-over-svalbard>, 2017-11-07.

^② National Security Study Memorandum 232, "US Policy toward Svalbard(Spitsbergen)," February 23, 1976.

利益。基于对上述多种因素的考虑,《研究备忘录》建议美国政府在外交上支持挪威维护斯瓦尔巴群岛主权的同时,也需确保其履行《斯约》义务,在美苏两国层面缓和双方关系,维持地区和平稳定。为维护美国经济利益,《研究备忘录》也建议政府保留基于《斯约》可能产生的一切权利。^①同年4月,《第325号国家安全决议备忘录》接受《研究备忘录》的建议,确定美国斯瓦尔巴群岛的政策目标,包括阻止苏联对该地区的侵犯,维护美国作为《斯约》缔约国应享有的商业及科研权利,为此,美国保留基于《斯约》在斯瓦尔巴群岛大陆架勘探与开发矿物资源的一切权利,^②然而,《第325号国家安全决议备忘录》并未明确提及斯瓦尔巴群岛的渔业保护区问题。虽然如此,由于美国在斯瓦尔巴群岛水域没有直接的渔业利益,同时,为防止苏联势力的进一步扩张,美国事实上支持了挪威的立场,在得到挪威保证基于无歧视原则管理渔业保护区后,美国积极争取法国、英国及西德等北约盟友,在渔业保护区问题上给予挪威一定支持。^③有学者指出,美国之所以支持挪威,也是为防止挪威与苏联在此问题上达成妥协。^④20世纪80年代后,美国国务院法律顾问曾对斯瓦尔巴群岛问题进行重新评估,认为挪威有权依据国际法主张沿海国应当拥有的权利,但同时指出这一结论并非绝对,缔约国的态度将对挪威在斯瓦尔巴群岛主张专属经济区与大陆架的权利产生影响,对《斯约》是否适用于斯瓦尔巴群岛领海以外水域,评估并未给出明确结论。^⑤因此,总体来看,美国保留了勘探与开发斯瓦尔巴群岛大陆架矿物资源的一切权利,在渔业保护区问题上并未明确表态,即便曾经给予挪威支持,其主要目的也在于拉拢其对抗苏联。2007年,时任美国驻挪威大使本森·惠特尼(Benson Whitney)在出席挪威科学院一场有关斯瓦尔巴群岛问题的研讨会时,也主要关注该地区的石油和天然气资源开发,并表示权利与义务不清晰将影响缔约国在该地区的利益,他在讲话中并未提及渔

① National Security Study Memorandum 232, "US Policy toward Svalbard(Spitsbergen)," February 23, 1976.

② National Security Decision Memorandum 325, "United States Policy toward Svalbard," April 20, 1976.

③ Torbjørn Pedersen, "International Law and Politics in U. S. Policymaking: The United States and the Svalbard Dispute," *Ocean Development & International Law*, Vol.42, No.1-2, 2011, pp.127-128.

④ Valur Ingimundarson, "The Geopolitics of the 'Future Return': Britain's Century-Long Challenges to Norway's Control over the Spitsbergen Archipelago," *The International History Review*, Vol.39, No.1, 2017, pp.11-12.

⑤ Office of the Legal Adviser, U. S. Department of State, "Legal Memorandum on Issues Related to the Continental Shelf Around Svalbard," October 20-21, 1981, quoted from Torbjørn Pedersen, "International Law and Politics in U. S. Policymaking: The United States and the Svalbard Dispute," pp.128-129.

业保护区问题。^①

(三) 英国立场:对渔业保护区的建立持保留态度

冷战期间,英国作为西方世界的重要成员及美国盟友,加之在该地区拥有经济利益,也面临在支持挪威维护主权并对抗苏联以及维护自身经济利益之间进行平衡的难题。历史上英国也曾试图争夺群岛主权,这一努力失败后,该国通过参加《斯约》,保留了自由进入及公平开发斯瓦尔巴群岛的权利。20世纪70年代初期,在壳牌公司游说下,英国政府开始关注斯瓦尔巴群岛大陆架上的油气资源,面对挪威有意针对斯瓦尔巴群岛大陆架采取行动的情形,为支持挪威维护斯瓦尔巴群岛主权并对抗苏联,但又不致损害自身经济利益,英国同美国一道,在该问题上采取保留态度。与美国有所保留不同的是,英国不仅保留了勘探与开发斯瓦尔巴群岛大陆架资源的权利,同时保留了对《斯约》及其适用范围进行解释的权利。^② 挪威在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区后,英国表示虽然这一海域的渔业资源的确需要保护,挪威单方面建立渔业保护区不符合《斯约》,并拒绝接受挪威的决定,但考虑到需要支持挪威对抗苏联,加之面临美国施压,英国不得不暂时搁置这一问题,对渔业保护区的建立也采取保留态度。^③ 20世纪80年代中期以后,随着冷战局势缓和,英国开始对其保留政策进行调整,更加突出维护自身经济利益。调整后的英国政策将斯瓦尔巴群岛与挪威其他领土主张的专属经济区及大陆架进行区分,并认为,依据《公约》,斯瓦尔巴群岛拥有专属经济区及大陆架,但有别于挪威其他领土,这一专属经济区及大陆架仅属于群岛本身,《斯约》适用于斯瓦尔巴群岛专属经济区及大陆架,缔约国国民具有自由出入并对其进行公平开发的权利。^④

(四) 欧盟立场:对渔业保护区的建立持保留态度

欧盟不是《斯约》缔约方,但仍然十分重视斯瓦尔巴群岛渔业保护区问题,

^① Benson Whitney, "The US Point of View: Energy and High North," the Norwegian Academy of Science and Letters, January 25, 2007, <http://www.dnva.no/artikkel/vis.html?tid=27090>, 2017-11-20.

^② UK Aide-mémoire Handed to Norway on October 29, 1974, quoted from Torbjørn Pedersen, "The Dynamics of Svalbard Diplomacy," p.239.

^③ Valur Ingimundarson, "The Geopolitics of the 'Future Return': Britain's Century-Long Challenges to Norway's Control over the Spitsbergen Archipelago," p.12; UK Bout de Papier Handed to Norway on 22 July 1979, quoted from Torbjørn Pedersen, "The Dynamics of Svalbard Diplomacy," p.241.

^④ "British Diplomatic Note Handed to Norway on 11 March 2006," in Kaiyan Kaikobad Jacques Hartmann Sangeeta Shah Colin Warbrick, "United Kingdom Materials on International Law 2007," *British Yearbook of International Law*, Vol.78, Issue 1, January 1, 2008, p.794.

主要原因在于:首先,欧盟需要维护成员国渔业利益;其次,渔业保护区的合法性涉及对《斯约》及其适用范围的解释,关乎欧盟及其成员国对斯瓦尔巴群岛大陆架上自然资源的重要权利;第三,《欧盟运行条约》第3条规定,欧盟具有制定共同渔业政策,以保护海洋生物资源的专属权利,第4条第2款规定欧盟可在涉及环境、交通、农业及除海洋生物资源保护以外的渔业领域同成员国分享权利。^①虽然欧盟不是《斯约》缔约方,但其多个成员国为《斯约》缔约国,欧盟据此在斯瓦尔巴群岛问题上拥有发言权;^②最后,近年来,欧盟一直寻求在北极事务中扮演积极角色,斯瓦尔巴群岛问题为其参与北极事务提供了契机。因此,挪威在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区后,欧盟前身欧共体随即照会挪威政府,做出保留。^③欧盟委员会在1993年发布的《对挪威申请欧盟成员国的意见》中表示:委员会认为《斯约》应当适用于斯瓦尔巴群岛渔业保护区。^④进入21世纪后,挪威曾在斯瓦尔巴群岛渔业保护区执法过程中逮捕西班牙和葡萄牙渔船,后者在反对挪威对其渔船执法时曾得到欧盟支持。^⑤欧盟委员会2016年向成员国拉脱维亚、立陶宛及西班牙的16艘渔船发放许可证,准许其到斯瓦尔巴群岛附近海域捕捞雪蟹后,挪威于2017年初逮捕了一艘来自拉脱维亚的渔船,并指控其在斯瓦尔巴群岛渔业保护区内从事非法捕捞活动,导致双方争端再度升级。^⑥欧洲议会还曾多次就挪威对《斯约》所做解释的合法性及欧盟是否应当承认挪威建立的渔业保护区进行讨论。^⑦

① 《欧盟运行条约》,第3、4(2)条。

② E. J. Molenaar, "Fisheries Regulation in the Maritime Zones of Svalbard," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.27, Issue 1, 2012, p.22.

③ Torbjørn Pedersen, "The Dynamics of Svalbard Diplomacy," p.241.

④ Office for Official Publications of the European Communities, "The Challenge of Enlargement: Commission Opinion on Norway's Application for Membership," *Bulletin of the European Communities*, Supplement 2/93, March 24, 1993, p.11.

⑤ Marta Sobrido, "The Position of the European Union on the Svalbard Waters," in Elena Conde and Sara Iglesias Sánchez, *Global Challenges in the Arctic Region: Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, Routledge, 2017, p.83.

⑥ Atle Staalesen, "Snow Crabs Raise Conflict Potential around Svalbard," *The Independent Barents Observer*, January 23, 2017, <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2017/01/snow-crabs-raises-conflict-potential-svalbard>, 2017-11-27; Kait Bolongaro, "Oil Lurks beneath EU-Norway Snow Crab Clash," *Politico*, June 28, 2017, <https://www.politico.eu/article/of-crustaceans-and-oil-the-case-of-the-snow-crab-on-svalbard/>, 2017-11-27.

⑦ Andreas Raspotnik and Andreas Østhagen, "From Seal Ban to Svalbard—The European Parliament Engages in Arctic Matters," *The Arctic Institute*, March 10, 2014, <https://www.thearcticinstitute.org/from-seal-ban-to-svalbard-european-parliament/>, 2017-11-28.

(五) 其他国家立场:以保留态度为主

除上述三国及欧盟外,其他《斯约》缔约国也纷纷表达对挪威建立渔业保护区的立场。冷战期间同属东方阵营的华沙条约组织成员国捷克斯洛伐克、波兰、匈牙利等,跟随苏联,通过谴责、警告及声明等方式,对挪威建立渔业保护区表示抗议。捷克斯洛伐克在发给挪威的外交照会中,将建立渔业保护区称作是挪威擅自扩大其自身权利的措施,并表示保留采取必要行动维护自身利益的权利;波兰认为,《斯约》任何一方都无权单方面改变斯瓦尔巴群岛及其海域的法律状态,呼吁缔约国对此进行协商;匈牙利则指责挪威单方面建立渔业保护区违反《斯约》。^① 挪威建立斯瓦尔巴群岛渔业保护区的行动,在西方阵营内部同样引起关注,他们基于自身利益,纷纷表达立场。法国和西德均表示保留基于《斯约》自由进入及公平开发斯瓦尔巴群岛专属经济区及大陆架的权利。^② 西班牙认为,改变《斯约》确立的斯瓦尔巴群岛体制,将影响缔约国权利,因此,这些改变需征得缔约国一致同意,并认为若挪威依据《公约》在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区,《斯约》应当适用于该水域。^③ 荷兰承认挪威有权在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区,但认为《斯约》同样对其适用。^④ 为换取挪威在北约中对芬兰的支持,时任芬兰总统乌尔霍·卡勒瓦·吉科宁(Urho Kaleva Kekkonen)在20世纪70年代曾公开表达过对挪威的支持,成为第一个公开表态支持挪威建立渔业保护区的国家,然而,进入21世纪后,芬兰的态度发生转变,逐渐由支持转变为“持开放态度”。^⑤ 加拿大虽然在同挪威签署的《渔业保护与执行协定》中表示支持挪威的立场,但截至目前,该协定并未在加拿大国内获得批准。^⑥ 渔业是冰岛赖以生存的经济命脉,也是冰岛主要的食物来源与出口产品,冰岛前总统格里姆松(Olafur R. Grimsson)曾表示,渔业是冰岛最根本的产业。^⑦ 冰岛于1994年加入《斯约》,随即对挪威的斯瓦尔巴群岛渔业

① Torbjørn Pedersen and Tore Henriksen, "Svalbard's Maritime Zones: The End of Legal Uncertainty?" *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.24, Issue 1, 2009, p.144.

② Torbjørn Pedersen, "International Law and Politics in U. S. Policymaking: The United States and the Svalbard Dispute," *Ocean Development & International Law*, Vol.42, No.1-2, 2011, p.241.

③ Ibid., pp.241-250.

④ Ibid., p.241.

⑤ Torbjørn Pedersen, "International Law and Politics in U. S. Policymaking: The United States and the Svalbard Dispute," pp.242-251.

⑥ OECD, *Review of Fisheries in OECD Countries 1997: Policies and Summary Statistics*, OECD Publishing, 1998, p.10; Torbjørn Pedersen, "The Dynamics of Svalbard Diplomacy," p.247.

⑦ The Central Bank of Iceland, "The Economy of Iceland 2016," October, 2016, pp.19-21.

保护区制度表达抗议,冰岛外交部在2006年发表的立场文件指出:挪威在斯瓦尔巴群岛专属经济区及大陆架的任何主权权利,均基于《斯约》,因此,《斯约》适用于斯瓦尔巴群岛领海、专属经济区与大陆架。^① 受海洋划界及石油、渔业资源等因素影响,丹麦对挪威建立斯瓦尔巴群岛渔业保护区的态度几经变化。20世纪70年代初期,丹麦认为支持挪威对斯瓦尔巴群岛大陆架及海域的主张将简化格陵兰岛与斯瓦尔巴群岛之间的海洋划界问题,因此,对挪威的立场表示支持。然而,随着国际海洋法的发展及专属经济区制度逐渐被接受,丹麦担心挪威在斯瓦尔巴群岛和扬马延岛(Jan Mayen)主张200海里专属经济区将与格陵兰岛主张的专属经济区发生重叠,同时,考虑到需要在同挪威的海洋划界中增加筹码、斯瓦尔巴群岛附近海域丰富的渔业资源、美英等盟友已经采取保留态度等多种因素后,逐渐改变政策,由支持转向保留。20世纪80年代,随着丹麦渔民对斯瓦尔巴群岛附近海域渔业资源的重视,为维护渔业利益,丹麦的态度再度发生转变,认为《斯约》应当适用于挪威在斯瓦尔巴群岛建立的所有海域,包括大陆架、专属经济区或渔业保护区。^② 2006年,丹麦与挪威签订海洋划界协定,其中包括对丹麦格陵兰岛专属经济区与挪威斯瓦尔巴群岛渔业保护区海洋边界的划定,但该协定第3条规定:本协定不影响双方对不受该协定约束问题的看法,特别是有关对海洋的主权权利及管辖权问题。^③ 这表明,尽管丹麦默认了挪威在斯瓦尔巴群岛建立的渔业保护区,但就《斯约》的适用范围,双方依然存在分歧。

上述分析表明,围绕斯瓦尔巴群岛渔业保护区争端及各方采取的不同立场,根源在于各国根据自身战略与经济利益所做的不同考量。目前看来,虽然斯瓦尔巴群岛局势相对平静,国际社会也无意在短期内推动这一问题的解决,但值得注意的是,各方为维护自身利益,均留下不少政策空间。随着全球海洋渔业资源持续衰减,远洋渔业大国势必加强对渔业资源的争夺,部分缔约国或将运用《斯约》赋予的权利,寻求在斯瓦尔巴群岛附近海域进行捕捞活动,对地区渔业管理现状造成冲击,上述争端也将再次成为各方关注焦点。此外,在全

① “On the Status of Maritime Expanses Adjacent to Spitsbergen: Position of the Ministry of Foreign Affairs of Iceland,” in A. N. Vylegzhanin and V. K. Zilanolov, *Spitsbergen: Legal Regime of Adjacent Marine Areas*, Boom Eleven International, 2007, pp.150-151.

② Torbjørn Pedersen, “Denmark’s Policies Toward the Svalbard Area,” *Ocean Development & International Law*, Vol.40, No.4, 2009, pp.319-332.

③ 丹麦和挪威关于格陵兰岛与斯瓦尔巴群岛海洋划界的协定,参见 <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280064a71>, 2018-11-28。

球气候变化大背景下,北极地区受到更多重视,北极经济及地缘战略优势再度凸显,斯瓦尔巴群岛因其独特的地理位置与法律地位,将得到更多关注,加之对《斯约》适用范围所采取的立场还涉及到斯瓦尔巴群岛大陆架上的油气资源开采问题,这也是斯瓦尔巴群岛问题获得美国、英国及俄罗斯等国家关注的核心所在,可谓牵一发而动全身。特别是随着国际社会对油气资源需求量的增加,一旦有国家试图在该地区进行开发,将立即搅动各方的敏感神经,甚至可能使其成为影响未来北极地缘政治走向的关键因素。

三、挪威维护斯瓦尔巴群岛渔业保护区的深层原因及策略

挪威以养护和管理生物资源为由,在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区,其更重要的目的在于通过对渔业保护区的建立和管辖维护其对群岛的主权。保护区建立后,挪威积极采取多种策略,维护其权利。

(一) 渔业保护区是挪威维护对斯瓦尔巴群岛主权及管辖权的重要方式

挪威向来重视斯瓦尔巴群岛的战略、经济以及潜在的军事价值。^①《斯约》生效后,维护对斯瓦尔巴群岛的主权成为该国长期以来的首要政策目标。1985年,挪威司法与警察部(Ministry of Justice and Police)发布首份针对斯瓦尔巴群岛领土的报告。根据该报告,挪威的政策目标包括:一贯而坚定的维护主权、维护斯瓦尔巴群岛的和平与稳定以及确保各方遵守《斯约》等,^②此后,挪威官方发布的多份报告均重申上述目标,^③而且,维护主权一直被列为首要目标。为实现这一目标,挪威采取了一系列措施,先后颁布一系列国内法及行政指令,包括1925年《斯匹茨卑尔根采矿法典》和《挪威关于斯瓦尔巴群岛的法案》、1971年《斯瓦尔巴易燃物品法》、1975年《斯匹茨卑尔根采矿法典》、1984年《斯匹茨卑尔根水域运载乘客船只管理规定》、1991年《斯匹茨卑尔根旅游管

^① Lawrence M. Sommers, "Svalbard: Norway's Arctic Frontier," *The Scientific Monthly*, Vol.74, No.6, June, 1952, p.345.

^② Norwegian Ministry of Justice and the Police, "Report No.40 to the Storting (1985-1986): Svalbard," April 18, 1985.

^③ Norwegian Ministry of Justice and the Police, "Report No.9 to the Storting (1999-2000): Svalbard," October 29, 1999; Norwegian Ministry of Justice and the Police, "Report No.22 to the Storting (2008-2009): Svalbard," April 17, 2009; Ministry of Justice and Public Security, "Meld. St. 32 (2015-2016) Report to the Storting (white paper)," May 11, 2016.

理规定》、1996年《斯瓦尔巴税法》、2001年《关于斯瓦尔巴文化遗产保护法案》和《斯瓦尔巴环境保护法案》、2007年《关于收取前往斯瓦尔巴游客环境费的条例》及其他行政指令,对群岛实施管辖。^①通过这些法案和行政指令的制定与实施,挪威既履行了《斯约》规定的保护斯瓦尔巴群岛环境、动植物资源等义务,又充分实施了自己的管辖权。虽然挪威未能在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区,但事实上也通过渔业保护区维护了其对群岛的主权及管辖权。与此同时,挪威对维护斯瓦尔巴群岛主权过程中面临的挑战也有充分认识。2005年,挪威外交部发布有关斯瓦尔巴群岛的政策文件,该文件提到有关斯瓦尔巴群岛领海以外水域管辖权的争议,意识到这一问题将成为挪威外交政策的重大挑战,并认为这有可能引起潜在的利益冲突,进而威胁地区和平与稳定。^②针对外交部的这份文件,挪威议会认为:由于该国在北方地区的管辖权面临争议,加之许多国家对挪方政策无明确立场,这将成为挪威的主要挑战。^③挪威通过国内法加强对斯瓦尔巴群岛的管辖,一方面是挪威依据《斯约》享有的权利;另一方面,挪威也不断利用这一权利来削弱其他缔约国享有的权利,并使其他缔约国在斯瓦尔巴群岛的影响力逐步边缘化,^④进而维护自身主权。

(二) 挪威维护渔业保护区的策略

挪威在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区并实施管辖的举动,引起其他《斯约》缔约国的关注与质疑。为此,挪威积极采取行动,试图争取支持,弱化相关国家的反对立场,分化“反对集团”。

1. 争取盟友支持,加强同俄罗斯合作。斯瓦尔巴群岛渔业保护区建立后,并未获得美国、英国等盟友的支持,挪威意识到,需要采取行动争取国际社会对渔业保护区的理解与支持。挪威外交部在向议会提交的报告中指出:斯瓦

① The Governor of Svalbard, “Laws and Regulations,” March 17, 2016, <http://www.sysselmannen.no/en/Toppmeny/About-Svalbard/Laws-and-regulations/>, 2017-11-30; 卢芳华:《挪威对斯瓦尔巴德群岛管辖权的性质辨析:以〈斯匹次卑尔根群岛条约〉为视角》,第8页。

② Norwegian Ministry of Foreign Affairs, “Report No.30 (2004-2005) to the Storting: Opportunities and Challenges in the North,” April 15, 2005.

③ Norwegian Parliament, “Recommendation No.264 (2004-2005) to the Storting from the Standing Committee on Foreign Affairs Concerning Opportunities and Challenges in the High North,” June 9, 2005.

④ Adam Grydehøj, “Informal Diplomacy in Norway’s Svalbard Policy: The Intersection of Local Community Development and Arctic International Relations,” *Global Change, Peace & Security*, Vol.26, No.1, 2014, pp.47-50; 卢芳华:《挪威对斯瓦尔巴德群岛管辖权的性质辨析:以〈斯匹次卑尔根群岛条约〉为视角》,第9页。

尔巴群岛渔业保护区争议是挪威面临的主要挑战之一。^① 曾任挪威外长的弗吕登伦也表示:“坚持以国际法为基础,同利益相关国进行沟通协商,一直以来都是挪威行动的前提。”^②在他的推动下,挪威积极同美国、英国、德国、法国、加拿大及欧盟等举行双边及多边磋商,试图获得支持。^③ 然而,由于双方在根本利益上存在分歧,挪威此举不仅没能达到目的,反而使包括美国在内的国家更加充分地注意到同挪威在斯瓦尔巴群岛问题上的利益冲突。随后,美国同英国、法国及德国进行协商,并向挪威表达了共同采取保留权利的立场。2006年以来,英国也曾多次召集会议,就斯瓦尔巴群岛渔业保护区问题同其他《斯约》缔约国进行协商,但并未邀请挪威参加。^④

面对实力远超自己的俄罗斯,挪威采取争取合作方式化解分歧。两国虽然对渔业保护区问题的根本立场相左,但在实际管理中达成默契,挪威加强对渔业保护区的管辖,俄罗斯坚持这一管辖非法的同时继续分享区内渔业资源。挪威根据各国的历史捕捞记录分配渔业保护区的捕捞配额,这一方式使得准入并获得捕捞配额的国家数量有限,有助于维护俄挪两国渔业利益及有效防止其他国家干预。^⑤ 此外,1975年以后,挪威同苏联就巴伦支海的渔业管理展开谈判并做出临时安排。苏联解体后,挪威继续同俄罗斯就该问题进行协商,并签署多项协议,这些安排及合作协议在一定程度上化解了双方之间的争端。经过长达40年的谈判,2010年,俄挪双方达成在巴伦支海与北冰洋的划界及合作协议。芬兰拉普兰大学北极中心主任蒂莫·科维罗瓦(Timo Koivurova)教授指出,虽然该协议并未解决双方在斯瓦尔巴群岛渔业保护区问题上的争

① Norwegian Parliament, “Recommendation No.264 (2004-2005) to the Storting from the Standing Committee on Foreign Affairs Concerning Opportunities and Challenges in the High North,” June 9, 2005, p.3.

② Knut Frydenlund, *Lille land-hva na? Refleksjoner om Norges Utenrikspolitiske Situasjon*, Oslo: Universitetsforlaget, 1982, p.55, quoted from Torbjørn Pedersen, “The Dynamics of Svalbard Diplomacy,” p.242.

③ Torbjørn Pedersen, “The Constrained Politics of the Svalbard Offshore Area,” p.915; Torbjørn Pedersen, “The Dynamics of Svalbard Diplomacy,” pp.242-243.

④ Valur Ingimundarson, “The Geopolitics of the ‘Future Return’: Britain’s Century-Long Challenges to Norway’s Control over the Spitsbergen Archipelago,” p.15.

⑤ Rachel Tiller and Elizabeth Nyman, “Having the Cake and Eating It Too: To Manage or Own the Svalbard Fisheries Protection Zone,” *Marine Policy*, Vol.60, 2015, p.147; Torbjørn Pedersen, “International Law and Politics in U. S. Policymaking: The United States and the Svalbard Dispute,” *Ocean Development & International Law*, Vol.42, No.1-2, 2011, p.127.

端,但确实有助于整个地区的和平稳定。^①

2. 引入配额捕捞制度。为缓解建立渔业保护区引起的争端,同时也为应对保护区内捕捞活动的增加,1986年,挪威开始引入配额捕捞制度,对除挪威和俄罗斯以外的国家,根据其1966—1976年间的捕捞记录分配捕捞配额。^②截至目前,挪威已经针对渔业保护区内的北极鳕鱼、毛鳞鱼等八种鱼类分别实施了配额捕捞制度。^③基于各国在对待渔业资源的养护问题上具有基本共识,加之各方做出的一定努力与妥协,斯瓦尔巴群岛渔业保护区内的渔业资源管理取得了良好效果。^④虽然各国围绕斯瓦尔巴群岛渔业保护区争端的根本问题仍未得到解决,但通过引入配额捕捞制度,挪威既实现了渔业资源的养护与管理,增强了对渔业保护区的管辖,也在一定程度上化解了国际社会之间的争端。挪威声称对渔业保护区的管理及实施配额捕捞制度基于无歧视原则,^⑤有学者也认为挪威此举就是将《斯约》的无歧视原则延伸到渔业保护区,^⑥但根据这一配额捕捞制度,仅挪威、俄罗斯、冰岛及欧盟部分成员国等少数国家获准在渔业保护区内从事捕捞活动,大部分缔约国仍被排除在外,恰恰违反了《斯约》的衡平原则与无歧视原则。此外,随着全球气候变化,新的鱼类种群将可能迁移到斯瓦尔巴群岛渔业保护区内,根据历史记录分配捕捞配额的制度将面临无法实施的境况。虽然目前该制度运行相对良好,但这些潜在问题依然值得关注。

3. 坚持根本立场,逐步加强执法。虽然存在诸多问题与争议,同时面对来

① Timo Koivurova and Filip Holiencin, "Demilitarisation and Neutralisation of Svalbard: How Has the Svalbard Regime Been Able to Meet the Changing Security Realities During Almost 100 Years of Existence?" p.138.

② Norwegian Ministry of Food and Fisheries, "Fishery Zone at Svalbard and the Fishery Zone at Jan Mayen," November 3, 2014, <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/rydde-internasjonalt/fiskevernsonen-ved-svalbard-og-fiskeriso/id445285/>, 2017-11-30.

③ Norwegian Ministry of Justice and Public Security, "Meld. St. 32 (2015-2016) Report to the Storting(Svalbard)," May 11, 2016, p.97.

④ Robin Churchill and Geir Ulfstein, "The Disputed Maritime Zones Around Svalbard," in Myron Nordquist, John Norton Moore, and Tomas H. Heidar, *Changes in the Arctic Environment and the Law of the Sea*, Brill, 2010, p.88; Timo Koivurova and Filip Holiencin, "Demilitarisation and Neutralisation of Svalbard: How Has the Svalbard Regime Been Able to Meet the Changing Security Realities During Almost 100 Years of Existence?" p.137.

⑤ Torbjørn Pedersen, "The Constrained Politics of the Svalbard Offshore Area," p.916; Valur Ingimundarson, "The Geopolitics of the 'Future Return': Britain's Century-Long Challenges to Norway's Control over the Spitsbergen Archipelago," p.12.

⑥ Rachel G. Tiller, "New Resources and Old Regimes: Will the Harvest of Zooplankton Bring Critical Changes to the Svalbard Fisheries Protection Zone?" p.310.

自缔约国的压力,挪威的根本立场始终没有变化,依然坚持其作为沿海国,有权依据国际法单方面在斯瓦尔巴群岛水域建立专属经济区,并有义务防止海洋资源过度开发。^① 配额捕捞制实施后,挪威也加大了在渔业保护区内的执法力度。与此同时,为避免引起不必要的争端与事态升级,挪威在渔业保护区的执法比在专属经济区内更加谨慎,不仅执法门槛高于专属经济区,执法措施相对温和,而且在执法过程中也会咨询国防部以及外交部等部门,从多角度进行综合考量。^②

四、斯瓦尔巴群岛渔业保护区争端的法律分析

《斯约》的签订早于《公约》60 多年,《斯约》谈判时专属经济区概念尚未出现,领海之外即为公海,《斯约》也未对其适用范围做出一般性规定。挪威虽然通过《斯约》获得对斯瓦尔巴群岛主权,但正由于对无主地主权的获得是通过缔结条约而非先占,使缔约国对挪威建立渔业保护区并实施管辖的行动产生强烈质疑。由于挪威宣称依据《公约》有权在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区,只是考虑到各种现实因素,最终才选择建立权限远小于专属经济区的渔业保护区,但该国并未放弃在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区的立场,加之《公约》及一般国际法中并无渔业保护区制度,因此本节主要从专属经济区的角度出发进行分析。从法理层面看,质疑焦点有两方面:首先是挪威在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区的权利合法性问题,即在《斯约》未予授权的情况下,挪威能否依据《公约》在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区;其次是《斯约》的适用范围问题,即《斯约》是否适用于斯瓦尔巴群岛专属经济区。对此,各国国际法学者根据不同的解释方法,给出的解答不尽一致,并形成三种主要观点。本节拟首先对国际法学界存在的三种主要解释进行介绍,进而分析中国的立场。

(一) 挪威无权单方面在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区

由上文可知,苏联及随后的俄罗斯及部分东欧国家反对挪威单方面在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区,即使挪威最终采取妥协态度,仅建立比专属经济区权利范围更小的渔业保护区,也未获得这些国家完全接受。从国际法角度

^① Norwegian Ministry of Foreign Affairs, "The Norwegian Government's High North Strategy," December 1, 2006, p.17.

^② Torbjørn Pedersen, "The Constrained Politics of the Svalbard Offshore Area," pp.916-917.

对挪威建立渔业保护区提出质疑,并认为挪威无权单方面在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区的观点主要来自俄罗斯学者,其中俄罗斯国际法学会副主席、莫斯科国际关系学院教授亚历山大·维莱格扎宁(Alexander N. Vylegzhanin)最具代表性。^① 这些学者严格按照文义解释方法,重点突出《斯约》对挪威主权的限制。首先,挪威对斯瓦尔巴群岛的主权基于《斯约》,因此,挪威行使主权应严格遵守《斯约》规定。《斯约》第1条明确规定:缔约国承认,在受本条约限制下,挪威对斯瓦尔巴群岛享有充分和完全的主权。根据该条后半段:将东经10°—36°及北纬74°—81°所构成区域内的所有大小岛屿及岩礁主权赋予挪威,即仅将该区域内所有陆地主权赋予挪威,并不包括领海,因此,挪威主权范围仅及于斯瓦尔巴群岛陆地。此外,虽无明文规定,但《斯约》其余条款仅涉及斯瓦尔巴群岛的陆地与领水(Territorial Waters),^②这表明《斯约》已将挪威的主权和管辖权限于这一范围,挪威不得随意扩大。其次,《公约》体系下沿海国的“领海”(Territorial Sea)与《斯约》群岛的“领水”存在区别。一方面,《斯约》第2条未使用“领海”或“挪威的领海”(Territorial Sea of Norway)术语,而选择使用“领水”一词,这表明条约制定者有意在二者之间做出区分;另一方面,根据《公约》第2条,沿海国在领海内享有主权。然而,挪威在《斯约》所提及“领水”内的权利却有别于《公约》体系下沿海国的主权,《斯约》规定缔约国国民享有自由进入斯瓦尔巴群岛领水并平等从事捕鱼及狩猎等活动的权利,挪威虽有权采取或公布适当措施实行管辖,但这些措施应平等适用于所有缔约国国民。因此,挪威在斯瓦尔巴群岛“领水”内并不享有《公约》规定的沿海国在其领海内的一般权利。由此可见,斯瓦尔巴群岛的领水不能等同于挪威的领海。根据《公约》第55条:专属经济区是领海以外并邻接领海的一个区域。由于挪威在斯瓦尔巴群岛并没有领海,因此,也就不能主张专属经济区。最后,根据条约文本,《斯约》并未授予挪威在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区或专属经济区并进行管辖的权利。挪威建立渔业保护区或专属经济区,并将其管辖权延伸

① Alexander N. Vylegzhanin, "Future Problems of International Law in the High North: Review of the Russian Legal Literature," The Norwegian Academy of Science and Letters, January 25, 2007, pp. 16-43.

② 基于历史原因,《斯约》并未对斯瓦尔巴群岛的内水(Internal Waters)与领海进行区分,而仅用领水(Territorial Waters)一词作为统称。有学者根据演化解释的方法,认为《斯约》中的“领水”(Territorial Waters)包含《联合国海洋法公约》中的“领海”与专属经济区,文章在这里对二者进行了区分。参见 Marta Sobrido, "The Position of the European Union on the Svalbard Waters," p.76; Robin Churchill and Geir Ulfstein, "The Disputed Maritime Zones Around Svalbard," pp.568-569.

到斯瓦尔巴群岛领水以外的水域,构成对《斯约》的修改,依据《维也纳条约法公约》第39条,条约需通过当事国的协议进行修改,即需征得其他缔约国同意。这表明,斯瓦尔巴群岛建立专属经济区需征得缔约国同意,而挪威也只有征得其他《斯约》缔约国同意,才可以将其管辖权延伸到领水以外。

(二) 挪威有权在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区,但《斯约》不适用于该水域

1975年,挪威司法与警察部发布有关斯瓦尔巴群岛的政策文件,该文件认为:若缔约国对《斯约》有关主权的条款存在争议,应采用“主权最低限制”原则进行解释。《斯约》第1条赋予挪威对斯瓦尔巴群岛充分和完全的主权,条约对挪威行使主权的限制仅限于第2—8条明确规定的范围和领域,除此之外,并未对挪威的主权做出一般性限制,其他缔约国的权利范围则受《斯约》第2—8条限制,仅及于斯瓦尔巴群岛陆地及领海。据此,对挪威主权的限制及缔约国依第2—8条所享有的权利不得做扩大解释,挪威有权主张斯瓦尔巴群岛专属经济区,同时《斯约》并不适用于该区域。^①此后,挪威又在多份官方文件中强调这一立场。^②然而,在条约解释中采用“主权最低限制”原则已经被认为是过时的观念,2005年,莱茵铁路仲裁案及2009年哥斯达黎加诉尼加拉瓜案也不再采用这一原则。^③挪威食品与渔业部(Ministry of Food and Fisheries)也发布文件,从法律角度对政府建立斯瓦尔巴群岛渔业保护区的立场进行解释。这份文件指出:一方面,《斯约》第1条赋予挪威对斯瓦尔巴群岛充分和完全的主权,因此,挪威有权依据《公约》在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区;另一方面,挪威在斯瓦尔巴群岛建立渔业保护区也是基于挪威对该群岛的主权,而且无论是《斯约》还是其他国际法,均未排除挪威建立渔业保护区的权利。虽然缔约国国民基于《斯约》第2—3条,在斯瓦尔巴群岛陆地及领海内拥有自由进入、捕鱼及狩猎等在内的一系列权利,但也,正是基于第2—3条,缔约国的这

^① Norwegian Ministry of Justice and the Police, “St. Meld. No.39 (1974-75) Regarding Svalbard,” p.7.

^② Norwegian Ministry of Justice and the Police, “St. Meld. No.9 (1999-2000),” October 29, 1999; Norwegian Ministry of Justice and the Police, “Report No.22 (2008-2009) to the Storting: Svalbard,” April 17, 2009.

^③ Robin Churchill and Geir Ulfstein, “The Disputed Maritime Zones Around Svalbard,” p.566; Permanent Court of Arbitration, *Award of Iron Rhine Arbitration (Belgium/Netherlands)*, 2005, paras. 50-56; International Court of Justice, *Judgement of Dispute Regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)*, July 13, 2009, para. 48.

一权利仅限于陆地及领海内,不得延伸到渔业保护区。然而,该文件也指出缔约国对《斯约》的适用范围尚存争议。^①同时,该文件所称的《斯约》及其他国际法并未排除挪威建立渔业保护区的权利,这与挪威建立渔业保护区没有国际法依据性质不同。海洋法权的行使需有明确的法律或惯例依据,法权的实质是法定的利益,海洋法权是依法行使的权利,所以,必须有明确的海洋权利和义务规范。世界各国海洋权利和义务,均不能超越海洋法律制度确定的范围,要严格按照国际海洋方面的公约和惯例行事,这是海洋法权得以维护的基本前提和保障。^②上文已对挪威建立的渔业保护区并无国际法依据进行过分析,这里不再赘述,关键在于指出《斯约》及其他国际法并未排除挪威建立渔业保护区的权利不能作为挪威建立渔业保护区的合法性依据。

挪威外交部法律顾问、奥斯陆大学教授卡尔·奥古斯特·弗莱舍(Carl August Fleischer),以及曾任挪威外交部法律司司长、现为驻法大使的罗尔夫·埃纳尔·法伊夫(Rolf Einar Fife)从国际法的角度,为挪威政府的立场提供了支持。他们通过对《斯约》及《公约》的解释,认为挪威有权在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区,同时,《斯约》并不适用于该专属经济区。法伊夫对挪威有权在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区进行了论证,他认为,《斯约》第1条确认挪威对斯瓦尔巴群岛享有充分和完全的主权,挪威基于主权及沿海国地位,享有《公约》赋予的权利并承担规定的义务。根据《公约》,挪威作为沿海国有权在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区并实施管辖,同时负有采取措施,确保养护专属经济区内生物资源的义务。其他国家应当遵守挪威按照《公约》规定和其他国际法规则所制定的法律和规章,因此,非挪威籍渔民和渔船在挪威专属经济区内从事捕鱼活动必须遵守挪威的法律并接受其管辖。^③法伊夫的文章刊发于挪威外交部官方网站,足见其在一定程度上代表了挪威官方的立场。他们还通过对《斯约》的解释,试图论证《斯约》不适用于斯瓦尔巴群岛专属经济区。法伊夫认为,依据《维也纳条约法公约》第31条,条约应依其文本的通常意义进行善意解释。挪威应坚持依据对《斯约》文本做出的解释,《斯约》赋予缔约

① Norwegian Ministry of Food and Fisheries, "Fishery Zone at Svalbard and the Fishery Zone at Jan Mayen," November 3, 2014, <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/rydde-internasjonalt/fiskevernsonen-ved-svalbard-og-fiskeriso/id445285/>, 2017-10-30.

② 杨华:《海洋法权论》,《中国社会科学》2017年第9期,第169页。

③ Rolf Einar Fife, "International Law Related to Svalbard," Norwegian Ministry of Foreign Affairs, December 12, 2014, <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/svalbard/id2350955/>, 2017-10-30.

国的权利仅及于斯瓦尔巴群岛陆地与领海,不得延伸到专属经济区。弗莱舍则从下述两个方面对《斯约》不适用于专属经济区进行了论证。首先,他认为《斯约》第1条与其他条款处于不同地位,第1条是主要条款,其他条款是挪威行使主权的个别例外,因此,不能做任何扩大解释。除《斯约》明确规定的限制外,挪威对斯瓦尔巴群岛的主权是充分且不受限制的。虽然其他缔约国依据《斯约》第2—8条,享有自由进入斯瓦尔巴群岛陆地及领海并平等从事各项活动的权利,但缔约国的权利范围也受第2—8条限制,即缔约国的权利范围不能超出《斯约》明确提及的范围,仅限于群岛陆地及领海内,缔约国也不能依据国际法的发展主张新的权利。根据《斯约》规定,挪威当然需要遵守条约规定的义务,但除此之外,挪威应当按照一般主权原则享有《斯约》第1条赋予的主权。因此,如果国际法有新的发展,并且这些新发展超过缔约国在制定条约时所了解的情势,应当适用《斯约》第1条规定的主权原则。根据一般国际法,国家无需为其主权及主权利利的行使提供包括条约在内的法律基础。1920年以来,一般国际法也没有为缔约国否认挪威作为沿海国享有的对专属经济区和大陆架的主权权利及管辖权提供法律基础。此外,他还认为,一些学者指挪威仅享有对斯瓦尔巴群岛的有限主权的观念是错误的,这同《斯约》第1条明确规定缔约国承认挪威对该群岛享有充分和完全的主权相冲突。其次,他对《斯约》和《公约》的适用范围进行区分,《公约》适用于包括领海、专属经济区及大陆架等所有海域,并赋予沿海国相应权利;《斯约》的适用范围则严格限定于斯瓦尔巴群岛的陆地及领海以内,并且《斯约》在赋予挪威主权以及缔约国相关权利时,并不是基于这些国家是沿海国的地位。就专属经济区而言,《斯约》没有任何条文规定挪威对斯瓦尔巴群岛专属经济区的权利受该条约限制,也未规定挪威需承担任何义务;《斯约》第2—3条对挪威主权与管辖权做出的限制仅限于斯瓦尔巴群岛陆地与领海,《斯约》没有为缔约国将其权利延伸到上述区域提供法律基础。^①

(三) 挪威有权在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区,且《斯约》适用于该水域

除上述两种观点外,国际海洋法法庭前法官、曾任英国外交部法律顾问的安德森(D. H. Anderson)、英国邓迪大学罗宾·丘吉尔(Robin Churchill)、挪

^① Carl August Fleischer, "Oil and Svalbard," *Nordic Journal of International Law*, Vol.45, Issue 1, 1976, pp.9-11; Carl August Fleischer, "The New International Law of the Sea and Svalbard," *The Norwegian Academy of Science and Letters, 150th Anniversary Symposium*, January 25, 2007, pp.1-11.

威奥斯陆大学盖尔·乌尔夫斯坦(Geir Ulfstein)及武汉大学秦天宝教授等学者认为,挪威有权在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区,并且根据目的解释与演进解释的方法,指出《斯约》适用于这一专属经济区,这种观点为英国等国家的立场提供了法律上的支撑。

首先,挪威作为沿海国,有权依据《公约》在斯瓦尔巴群岛主张专属经济区。《斯约》没有提及领海以外的海洋区域,原因在于条约缔结时这些概念尚未出现,领海以外即为公海,对公海主张权利有违公海自由原则。20世纪40年代以后,专属经济区概念逐渐出现并最终被纳入《公约》,斯瓦尔巴群岛符合《公约》第121条规定的“满格岛屿”条件,因此可以拥有专属经济区。^①此外,《斯约》并未限制挪威基于主权对领海以外水域进行主张的权利,何况主张专属经济区已经成为《公约》明确赋予沿海国的权利,同时,一般国际法中也不存在禁止挪威主张这一权利的依据。^②其次,《斯约》适用于斯瓦尔巴群岛专属经济区。《维也纳条约法公约》第31条规定:条约应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义进行善意解释。在2005年莱茵铁路仲裁案中,仲裁庭明确指出条约目的与缔约国意图构成对条约解释的重要依据。^③《斯约》的目的有两点:一是为通过赋予挪威主权以解决斯瓦尔巴群岛的无主地地位,从而在斯瓦尔巴群岛建立有序的制度;二是序言中明确提及的在斯瓦尔巴群岛建立衡平机制,以实现群岛的发展与和平利用。《斯约》序言明确规定在挪威和缔约国之间建立衡平机制,这一机制便是挪威依据《斯约》第1条享有的斯瓦尔巴群岛主权受《斯约》其他条款限制,而缔约国可依据《斯约》享有一系列权利。缔约国在承认挪威享有对斯瓦尔巴群岛主权的同时意味着不再对该群岛主张主权,挪威在享有群岛主权的同时接受缔约国国民有权自由进入并在遵守挪威法律的范围内从事商业、科考等活动。因此,《斯约》第1条与其他条款处于同等地位。当挪威基于《斯约》对斯瓦尔巴群岛的主权获得新的海洋权利时,《斯约》应当继续适用于这些新的海域,才能实现《斯约》确立的衡平目标。缔约国拥有基于《斯约》自由进入这一区域并在遵守挪威法律的范围内从事商业、科考等活动的权利。在1978年爱琴海大陆架案、2009年航

^① D. H. Anderson, "The Status under International Law of the Maritime Areas around Svalbard," pp.373-384.

^② Robin Churchill and Geir Ulfstein, *Marine Management in Disputed Areas: The Case of the Barents Sea*, pp.34-35.

^③ Permanent Court of Arbitration, *Award of Iron Rhine Arbitration (Belgium/Netherlands)*, 2005, para.53.

行权利和相关权利争端案、“南非不顾安理会 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚对各国法律后果”的咨询意见,以及 2005 年莱茵铁路仲裁案中,国际法院及仲裁庭均认为,应根据案件提交给法院或仲裁庭而非条约缔结时的国际法,对条约中的概念或一般术语进行解释。^① 有学者据此提出演化解释(Evolutionary Interpretation)方法,即在缔约方不对条约进行修改的情况下,条约约文的含义也可以随时间的变化而发生演变。^② 《斯约》并无明确条款对适用范围做出规定,只是在个别条款中规定了缔约国拥有的权利,这些权利的适用范围包括斯瓦尔巴群岛陆地及领水(territorial waters)。根据演化解释方法,《斯约》条文中的“领水”概念,应随时间变化而发生演化,可以将《公约》中的领海及专属经济区包括在内,因此,《斯约》确立的衡平原则自然也应当适用于斯瓦尔巴群岛专属经济区。

有学者指出,目前对《斯约》做出的不同解释,源于对不同解释方法的运用,并且均有一定道理,因此,目前对该问题并无定论,这为缔约国的不同立场提供了一定法律依据。^③ 作为《斯约》缔约国,在国际社会对挪威在斯瓦尔巴群岛建立专属经济区的权力合法性及《斯约》适用范围存在普遍争议的背景下,中国并未就此表达明确态度。《中国的北极政策》白皮书指出:“《斯约》缔约国有权自由进出北极特定区域,并依法在该特定区域内平等享有开展科研以及从事生产和商业活动的权利,包括狩猎、捕鱼、采矿等。”^④ 中国政府以“特定区域”这一相对模糊的说法,回避了对相关争议的明确回答,为我国维护合法权益,采取务实立场留下空间。

① International Court of Justice, *Judgement of Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*, December 19, 1978, paras.77-80; Permanent Court of Arbitration, *Award of Iron Rhine Arbitration (Belgium/Netherlands)*, 2005, paras.79-81; International Court of Justice, *Judgement of Dispute Regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)*, July 13, 2009, paras.63-70; International Court of Justice, *Advisory Opinion of Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, June 21, 1971, para.53.

② Eirik Bjorge, “Introducing the Evolutionary Interpretation of Treaties,” *Blog of the European Journal of International Law*, December 15, 2014, <https://www.ejiltalk.org/introducing-the-evolutionary-interpretation-of-treaties/>, 2017-12-01.

③ Robin Churchill and Geir Ulfstein, “The Disputed Maritime Zones around Svalbard,” p.582.

④ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的北极政策》,北京:人民出版社 2018 年版,第 3 页。

结 语

截至目前,《斯约》生效已经 90 多年。在近一个世纪的历程中,国际形势风云变换,加之近年来全气候变暖日益加剧,斯瓦尔巴群岛面临的国际环境更为错综复杂。通过上述分析,可以了解到,虽然《斯约》解决了斯瓦尔巴群岛的法律地位问题,但由于《斯约》签订时的国际环境所限,以及后续国际海洋法的发展,缔约国围绕群岛海洋权益的争端不断涌现,影响其发展与和平利用,甚至威胁到地区和平稳定。同时,各国立场同其战略及经济利益密切相关,并且根据不同的解释方法,均能为自身立场提供一定法律依据。中国作为《斯约》缔约国,不仅要掌握围绕斯瓦尔巴群岛海洋权益所产生的争端,还要充分了解各国政策背后的深层次原因。《斯约》是中国参与北极事务的重要国际法依据,在全球气候变化的大背景下,斯瓦尔巴群岛的地缘政治与经济价值将日益凸显,特别是对《斯约》适用范围所采取的立场还涉及到斯瓦尔巴群岛大陆架上资源开采问题,事关中国重要经济利益的维护,因此,中国在对待斯瓦尔巴群岛渔业保护区的立场问题上应采取谨慎态度,从而为参与北极事务及维护合法权益奠定基础。此外,随着气候变暖及北极冰川融化,北极航道的商业化发展前景日益明显,在引起国际社会广泛关注的同时,“积极推动共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”也被纳入“一带一路”海上合作设想,共同打造“冰上丝绸之路”成为中国与北极航道沿线国家的重要合作内容。在海洋权益等较敏感的争端短期内难以得到解决的情况下,中国可积极利用斯瓦尔巴群岛独特的地理位置与法律地位优势,同俄罗斯及挪威等缔约国在科研方面深化合作,将其打造成“一带一路”在北极地区合作的战略支点,进而服务“一带一路”建设。