

北极问题研究

“权利束”视阈下 斯瓦尔巴渔业治理格局研究

郭培清 李文君

[摘要] 目前斯瓦尔巴渔业管理呈现出“差序格局”，挪威是这一格局的中心国家和主要构建者。挪威通过多种策略将各个国家分为核心、中间以及边缘等层次，推动了该渔业治理格局的最终形成。其通过“剩余权利”的话语建构掩饰其将边缘国家“权利束”收回的事实，并通过管辖权的行使将大部分国家置于边缘层次，实现“权利束”的现实复归；又通过相对稳定的配额分配原则将欧盟安排至中间层次。而俄罗斯处于核心地位，挪威基于两国在巴伦支海共管的经验和互信基础，采用“协议后谈判”的策略保全了管辖权“权利束”，维持了该格局的稳定。斯瓦尔巴渔业治理格局对于中国未来参与北极治理的启示是应充分利用既有国际机制，从斯岛渔业治理向更多“领域治理”扩展，并且积极开展与北极国家的双边合作，增强同其他观察员国家之间的协调。

[关键词] 北极；挪威；权利束；斯瓦尔巴渔业治理；差序格局；《斯匹次卑尔根群岛条约》

[中图分类号] D815

[文献标识码] A

DOI: 10.13654/j.cnki.naf.2022.03.005

[文章编号] 1003-7411(2022)03-0060-(16)

[收稿日期] 2021-12-01

[基金项目] 国家社科基金重大项目(20VHQ011)

[作者简介] 郭培清，中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授，教育部人文社会科学重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院研究员；李文君，中国海洋大学法学院博士研究生。(青岛 266100)

一、引言

历史上斯瓦尔巴群岛(又称斯匹次卑尔根群岛,以下简称“斯岛”)属于无主地,无任何国家有确切证据证明其在斯岛符合国际法上先占的领土取得方式,直到1920年《斯匹次卑尔根群岛条约》(以下简称《斯约》)在该地区确立了“明确主权、权益共享”的模式,^[1]斯岛治理才有规可循。《斯约》规定,挪威对群岛“拥有充分和完全的主权”,但各缔约国的公民可以自由进

人,在遵守挪威法律的范围内从事生产、商业以及科学考察等活动,即所谓“公平原则”和“无歧视原则”,^[2]因而《斯约》在国际法中创设了一种十分独特的领土处理方式。鉴于《斯约》的这种特殊规定,如何解释和分享斯岛衍生的权利就成为国际社会面临的前所未有的挑战。长期以来,围绕斯岛及相关水域的管辖权和使用权问题,主权国挪威和缔约国纠葛不绝。近年来,挪威以环境保护等为借口,^[3]不断加强对缔约国在岛屿和岛屿所属水域的活动的管控,缔约国则坚持“公平原则”,捍卫自身权益。对于中国来说,随着1925年段祺瑞政府加入《斯约》,再到如今北极不断暖化,资源更易开采,航道已经开启商业化利用,《斯约》的法律解释直接关乎中国在北极地区的切身利益,《斯约》是我国参与北极事务的最为重要的国际法依据之一。

斯岛周围海域拥有包括北极鳕鱼、黑线鳕、鲱鱼等鱼类种群的丰富渔业资源,随着全球气候变化,斯瓦尔巴目前正面临比挪威大陆更加剧烈的升温过程。朗伊尔城自1911年至2011年间,平均每十年增温0.25℃,而根据相关模型预测,到21世纪末,斯岛西南部将增温3℃,东北部将增温8℃,可能会导致斯瓦尔巴周围海域渔获潜力增加。^[4]因而未来在该区域科学探捕与商业捕捞活动也可能会增多。我国是远洋渔业大国,“十四五”规划也在第33章中明确指出发展可持续远洋渔业,深度参与全球海洋治理,参与北极务实合作,^[5]探究该区域渔业治理格局具有重要的现实意义。只有充分了解该地区的法律、政治制度设计以及该地区主要行为体的行动意图,中国才有可能寻找到突破口,进而触及北极地区更为核心的事务。

目前国内学术界对于斯岛问题的研究文章主要分为三类研究视角。第一类主要是采取条约视角,从对该地区产生重要影响的《斯约》出发,概述关于该岛及其水域围绕《斯约》产生的具体法律争议以及各国的法律主张,且会提出相应的法律对策。第二类采取的是混合视角,从学科交叉融合的角度来审视斯岛问题,这类文章除进行法律分析,还从国际关系的角度来分析各国所采取的政治立场背后的深层原因。第三类笔者称其为中国视角,这类文章聚焦中国在斯瓦尔巴地区权益拓展的现实问题,提出了一系列有针对性的对策。^①这些既有研究都对本文有重要的启示意义,在此基础上本文尝试使用“权利束(A bundle of rights)”的理论,探究斯瓦尔巴渔业治理格局形成的机理,分析挪威在格局形成过程中所起的推动作用,进而提出中国参与北极治理的借鉴和启示。

二、“权利束”的理论内涵及适用

就其概念来说,“权利束”其实是一个带有跨学科色彩的复合概念,产权经济学、法学等学科都对此进行了深入的理论研究,但是各学科研究的侧重点多有不同。比较目前美国研究“权利束”的两大主流理论“信息成本理论”和“现实主义法学权利束理论”可以发现,前者将财产权视为一种所有权结构,并且认为财产权安排的本质是降低信息成本,提高边际效用;而后

^① 这方面的成果可参见: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[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2014(6):7-12;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[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2009(6):1-5;董利民.北极地区斯瓦尔巴群岛渔业保护区争端分析[J].国际政治研究,2019(1):70-97;Tianbao Qin. Dispute over the Applicable Scope of the Svalbard Treaty[J]. Journal of East Asia and International Law, Vol.8, No.1(2015), pp.149-170。

者中以“人类繁荣理论”为代表的理论提倡的并不是经济学所倡导的“资源”概念而是法学主流概念“能力”,即“繁荣是个体之所能而非其所有”,并且强调“权利束”的规范基础。^[6]本文基本仍是在法学学科的范畴内使用“权利束”的概念,对斯岛渔业治理最有影响力的条约《斯约》进行规范层面的研究,且强调“权利束”理论内涵中各主体所被赋予的能力,即权能,而霍菲尔德解构权利的四个基本要素“特权”“要求”“权力”“豁免”恰好构成了“权利束”最主要、最基本的权能。^[7]而且“权利束”在法学学科语境中一般指的就是发端于英美财产法上的抽象的财产权理念,重视财产的最大化利用,不同于大陆法系注重财产权的归属而以绝对所有权为整个物权体系的基础。其将财产直接视为人与人之间的法律关系,在这一体系中财产就是财产权,并不依托有体物存在。^[8]因而本文在参考关于“权利束”理论三个子理论“抽象实体”“权利分割”以及“权利物化”的基础上,^[9]并在适用这三个子理论以解释斯瓦尔巴渔业治理格局时,赋予“权利束”理论部分新解,以期提高理论与实际的适配程度。同时,本文更注重的是“权利束”理论在英美法系中的原生性以及用于解释斯瓦尔巴渔业治理现状的实用性,因为“权利束”不仅具有理论内涵,它更是极为重要的法律技术,具有重要的实践价值。综上所述,本文将在以下三个层面使用“权利束”一词:一是作为法学理论的“权利束”,具体指前述三个子理论,用于解释斯岛渔业治理格局得以形成的内在机理;二是作为缔约技术的“权利束”,指的是由该技术设计所形成的一组权利经过排列组合而成的制度结构,以阐释《斯约》所规定的渔业权等经济性权利的制度特点;三是指流通于社会中或地缘政治环境中的“权利束”,在此种意义上使用的“权利束”是为了展示地缘政治环境对于《斯约》制度安排的冲击,即挪威基于产权思维范式下的配额制度以及管辖权的行使等策略促使当前格局的形成。

目前斯岛海域渔业管理呈现出一种“差序格局”,该等级格局实质上反映了其他缔约国与管理者挪威之间就渔业事务互动所形成的模式。这一格局在形态上表现为以挪威为权力中心向外推及其他《斯约》缔约国,这些缔约国分属三个不同的阶层:以俄罗斯为代表的缔约国属于核心层次;以欧盟成员国为代表的国家属于中间层次;其他缔约国则被安排至边缘层次,这一格局的形成过程中,影响力最大的推动者就是挪威。受挪威本身恢复其主权及主权权利至完满状态的目标以及渔业等资源有限性的影响,挪威主要是按照地理因素和渔业活动联系程度(即对渔业活动的影响力)两个因素试图将各个缔约国分类处理,并通过一系列制度安排促成斯岛海域的渔业管理现状。该格局在内容上不仅反映了各缔约国对斯岛区域的影响力,更直接体现了该地区渔业资源分配状况,意味着越靠近权力中心的缔约国对斯岛区域的影响越大,所得到的渔业资源越多。这一局势形成的动态过程反映了挪威协调该地区利益的智慧与经验,同时所形成的等级结构目前正对斯瓦尔巴地区发挥着影响力,制约各缔约国在该地区的行动,因而深入分析和充分认识斯岛渔业管理“差序格局”背后的运作机理是十分必要的,而借助“权利束”的理论工具恰好能阐释这一格局的形成。

理解该区域格局的图景最无法绕开的就是该地区最重要的国际条约——《斯约》,可以说该区域的局势以及背后涌动的冲突和合作的进程是由以该条约为制度基础构建出来的。从挪威的角度来看,在解释《斯约》时鲜明且不妥协的立场的主要原因就是其面对的是数量众多的缔约国,这些缔约国遍布世界各个地区,而渔业资源具有有限性的特征,如果相应国家全部

都来主张权利,那么挪威难以去实现管理者的职权。挪威当前的子目标就是将事态先控制在斯岛临近区域范围,参与者也只能是在地理上相近和在捕捞活动上有关联的国家或组织。^[10]因而对《斯约》这一国际条约进行解读是理解斯岛渔业治理格局的关键所在。

《斯约》尽管在第一条中要求缔约国承认挪威对斯匹次卑尔根群岛和熊岛拥有充分和完全的主权,可是出于平衡利益的目的在其文本第二条和第三条中将在该群岛及“领水”的捕鱼权、狩猎权、自由进出权以及平等从事海洋、工业、矿业和商业等活动的权利赋予全体缔约国;此外条约第二条还赋予了挪威颁布和采取适当措施以便保护和恢复该区域动植物的资源管辖权。综上,该条约主要是确立了一种衡平机制^①,挪威对资源并不享有排他权和自主处分的特权。

一战以后,英美国家在世界格局中的主导地位以及在巴黎和会上对《斯约》谈判进程的操纵,为“权利束”理论浸润国际法并实现自身理论内涵的发展提供了契机。《斯约》吸收了“权利束”所主张的“抽象实体”“权利分割”“权利物化”的理念,与条约所体现的衡平目的衔接融合。《斯约》对包括捕鱼权在内的经济性权利的处理首先体现了“抽象实体”的理念,该理念其实意味着所有权与实物本身的分离,而将所有权依附在这个想象中的“抽象实体”上,通过这个区别于实物本身的“实体”来使得所有权显现出来。^[9]就《斯约》本身来说,显然并未依托于“有体物”——即土地及其附着的海洋,其所见的从一开始就是一个抽象的集合体——即经济性权利本身,之所以采用这种处理方式,是因为将主权赋予挪威的情况下,领土归属于谁这个问题并不被除挪威外的各缔约国关心,各缔约国关心的是该土地及附着的海洋如何利用以及资源如何分配,自身是否能获得相应的权利,这恰好契合了“权利束”理论,更聚集重视财产权的利用而非归属的理念。

其次,从土地这个实物中抽象出一个权利实体后,还需要对该“抽象实体”进行分割或分配,即“权利分割”。这是“一物一权”的所有权制度无法完成的任务,因为它消灭了所有和非所有之间的一切权利形态,并且现实中无法对实物进行切割。只有将权利从土地中抽象出一个实体来,才可对该想象中的权利实体进行分割,而这种切割理论包括了同一时空下权能的分割以及时间线上的切割。^[9]具体来说,《斯约》表面上是按照不同活动类型即渔业、采矿业等进行赋权,但实质上是按照权能来划分,主要是两种类型的“权利束”,即自然资源的收益权以及资源管辖权。第一种类型是收益权“权利束”,收益权按照条约文本的规定,平等赋予所有缔约国,可看出《斯约》在对渔业权进行权能这一“质”的分割后,未能在各缔约国收益权“权利束”所占份额或比重的问题上实现进一步的“量化”,只能依赖于“平等”这一原则性的规定,这给如何平等赋予缔约国权利的问题留下了执行上的空间,也为之后挪威利用配额制度对不同圈层的国家进行安排埋下了伏笔。此外,《斯约》文本中也有对收益权“权利束”进行较为精确地“量化”处理,即规定该“权利束”的制度空间范围至“领水(Territorial Waters)”,然而随着法

① “衡平机制”,源于英文 equity,亦可译成“公平机制”,为法学专业术语,其渊源可追溯到 14 世纪英国法中的衡平法,以正义、公正、良心为基本原则;在此使用“衡平”而非“公平”,主要是为了体现在处理斯岛问题时需在各种公平标准间权衡,协调各主体间的利益。

律技术的发展,“领水”的语义受到了缔约技术更为细致的《联合国海洋法公约》(以下简称UNCLOS)的冲击,使得其具体范围模糊不清,这也成为了挪威建构“剩余权利”话语的契机。第二种类型是资源管辖权“权利束”,这一“权利束”其实就是霍菲尔德式权利解构中的“权力”这一要素,权力作为高位阶的“权利束”可以改变处于低位阶的收益权“权利束”,而挪威所独享的资源管辖权“权利束”成为了实际中阻碍各国行使收益权“权利束”的直接作用力,也是斯岛渔业保护区制度得以形成的最根本的权力来源。此外,《斯约》对渔业权的权利切割模式属于同一时空下权能的分割,条约文本中并未有可对时间线进行切割的明确提示,但是挪威学者在解释《斯约》时,仍旧利用了条约这一未明之处,作为“剩余权利”的正当性基础。

“抽象实体”“权利分割”两个子理论对于该地区最有影响力的条约《斯约》具有较强的解释力,揭示了《斯约》所规定的经济性权利的静态结构特征。可以看到《斯约》的安排具有一定的模糊性,挪威也正是在现实中充分利用了《斯约》赋予的资源管辖权以及该条约未精确“量化”之处,调动和分配该地区的资源以服务于自身的目的。然而本文的重要目的是用“权利束”理论解释斯岛渔业治理格局形成的机理,上述论证并未揭示该格局形成的动态过程。“权利物化”理论则可阐释这一过程,这同时也是国际政治扭曲《斯约》制度规范的过程。“权利物化”理论指的是经分割所形成的各束权利可视为一种客观存在的看得见的“物”,那么现实中可以对该权利占有、继承和转让,甚至是剥夺、合并和破坏。^[9]正如罗伯特·考特和托马斯·尤伦所言:“从法律的观点来看,财产是一组权利,这些权利描述一个人对其所有的资源可以做些什么,不可以做些什么;他可能占有、使用、改变、馈赠、转让或阻止他人侵犯其财产的范围,这些权利并不是永远不变的。”^[11]“权利物化”其实使“权利束”理论突破了条约规范的“应然”层面从而进入社会实践当中,发挥其对现实的调控功能,使该理论完成了从“形而上”到“形而下”的过程。^[9]“权利物化”理论揭示了“权利束”在不同主体间的流动性,正是通过“权利束”的转让和交换等行为,各行为体才能在现实中建立起一种法律和政治上的关系构造。在《斯约》的赋权下,挪威作为该区域唯一的资源管理者,实际掌握着该区域资源分配和调动的权力,也控制着该区域的“权利束”流动的各个要素:通过配额制度控制“权利束”流向各缔约国的实际份额或比重;通过与俄罗斯的协商,以低位阶的收益权保全高位阶的管辖权,保证流向各缔约国的权能类型仅限于低位阶的“权利束”;同时挪威也在控制“权利束”的流动方向,用资源管辖权阻碍边缘国家以及中间层次的国家行使权利,并以“剩余权利”为理由试图消解掉各国本应享有的权利,达到“权利束”向格局中心收拢的目的。

综上所述,挪威基于《斯约》规定的模糊性,并在现实中充分利用该模糊性以及条约赋予的管辖权“权利束”,控制该区域“权利束”流动的比重、类型、方向等要素,促成该地区渔业治理格局的形成,下文将具体展开相关论述。

三、边缘国家“权利束”的消解路径

目前各缔约国对于《斯约》衡平机制适用范围的解释上存在争议,除挪威外的其他缔约国认为衡平机制应适用至专属经济区和大陆架范围内,但是挪威认为仅适用至领海。在此背景之下,从挪威的角度来看,其面临着该区域权利被分割的困境,在权利创设的层面上各缔约

国显然依据《斯约》是享有权利的,只是部分缔约国在现实中未行使相应权利。那么挪威的目标不再停留在使主权和主权权利恢复完满状态这样宏大的层面上,挪威的目标得到进一步具象,即使得各缔约国尤其是边缘国家依据《斯约》分得的经济性“权利束”或称收益权“权利束”恢复到挪威手中。对此挪威发展出两条应对路径:一是面对静态的条约文本,在权利创设的层面利用国际法解释方法这一工具以及海洋法新发展的机遇,并利用时间、空间两个因素进行条约权利的二次切割,构建出独立于《斯约》之外的“剩余权利”,压缩《斯约》赋予其他缔约国权利的时间、空间范围;“剩余权利”实质上是挪威在否定各缔约国在领海之外享有权利,考虑到目前欧盟和俄罗斯等行为体在该片海域有实际的捕鱼行为,因而这种对《斯约》的解释其对边缘国家的影响最大。二是挪威充分利用《斯约》所赋予的独属于自身的“权利束”——管辖权,真正在实践中而不仅是在条约文本上限制其他缔约国行使权利的行动,逐步实现“权利束”的现实复归。目前为止,没有一个国家明确表示同意挪威对斯岛的主张,^[1]边缘国家如中国还将《斯约》写入《北极政策白皮书》,作为参与北极事务最为重要的国际法依据。然而边缘国家虽然依据《斯约》分得“权利束”,但是在实践中没有明确对斯岛及渔业问题进行表态,这也为挪威实施这两条路径减轻了阻力。

(一)时间和空间因素下的条约权利重构

在空间上,随着《联合国海洋法公约》规定的专属经济区制度、大陆架制度的正式设立,挪威迎来了扭转斯岛渔业问题僵局甚至整个斯岛权力格局的机遇。挪威将眼光落在了“领水”这一从现代角度解读具有争议的法律语言上,挪威认为应采用限制解释,“领水”的语义范围仅指领海,因为根据主权最低限制原则,任何对挪威主权的限制都应该在条约中明示,而缔约时未有专属经济区和大陆架的概念,因而对挪威主权的限制仅到领海。^[12]除此之外,挪威学者还利用“时间”因素进行条约权利的重构。基于挪威所主张的主权最低限制原则,对时间线进行切割,区分现在的和未来的资源开发活动,以缔约时为界点,缔约时已存在的持续的开发活动已获《斯约》赋权,但是缔约之后的新的活动比如深海开发则由挪威排他管辖。^[13]

挪威对《斯约》制度安排的解释符合“剩余权利”的理论内涵,“剩余权利”的定义即未有制度对其进行分配的权利,在斯岛问题上具体是指未受《斯约》衡平制度安排的权利,^[14]包括经济性权利和管辖权。挪威的解释意味着《斯约》所确立的衡平制度空间范围仅至领海,而在时间上仅是缔约时已经存在的活动;领海之外以及缔约之后新活动产生的权利在缔约时未被《斯约》以及其他任何制度分配而被剩余下来,那么随着海洋法的发展,新的制度即 UNCLOS 关于专属经济区和大陆架的规定自然就应当适用于对该“剩余权利”的分配。

这种解释没有强有力的依据,显然是挪威对衡平制度的曲解,《斯约》是很明显的“一揽子协议”,所有的相关争议都在谈判中达成共识,并不存在未涉及的、遗留的问题,相关的权利均得到制度安排。而且在缔约时“领水”之外是公海,根据公海自由原则,并不需要特别强调衡平机制的实施,只有在挪威所享有的管辖权范围内强调适用衡平机制才是合乎逻辑的。此外,《斯约》文本中没有明显的可以进行时间线切割的规定,也并不存在“日落条款”,其制度安排即衡平机制明显具有长期性且必然指向未来,因而具有较强的制度生命力,可以自动演化更新其体系来适应新的情势。所以《斯约》缔约时根本不存在任何制度之外的“剩余权利”,挪

威所指适用“剩余权利”的区域已被衡平制度涵盖且分配给各个缔约国,所谓的“剩余权利”是挪威利用制度话语建构的,它的实质是挪威对其他缔约国“权利束”的收回。

(二)“二阶权利束”——管辖权

“剩余权利”主要是聚焦于领海之外海域的权利归属问题,但是其他缔约国在领海内无争议地享有权利,并且已有欧盟成员国、俄罗斯等缔约国在斯岛相关海域行使权利。既然无法在权利创设层面完全消解掉边缘国家的权利,那么挪威的另一条路径则是充分利用独属于自身的“权利束”——管辖权,在现实中限制边缘国家实际行使权利。管辖权在霍菲尔德式的分析体系中属于“二阶”的权力,能够改变“一阶”的特权和请求权。^[7]而挪威也充分利用该“权利束”,以资源养护的“正当理由”在立法、执法、司法实践中限制缔约国的行为。1977年《渔业保护区条例》出台,渔业保护区的设立意味着挪威开始不再停留在语言的争辩上,而是采取行动真正影响该地区机制的设立;此外挪威立法还设置了斯瓦尔巴地区的历史捕捞配额制度以及部分禁捕区与包括毛鳞鱼在内的禁捕鱼种。^[1]理论上诸如配额制度的安排,是应对“外部性”问题的方式,从产出端对捕捞主体进行激励,促使其进行可持续渔业开发。^[15]因而挪威的立法似乎具备了正当性,但事实上配额制度也使得未有历史捕捞记录的边缘国家的捕鱼权被架空。在执法上,挪威海岸警卫队曾针对俄罗斯、欧盟成员国以及冰岛等国家的船只不符合挪威国内捕鱼条例的行为实施了不同程度的行政执法活动。2020年4月挪威海岸警卫队再次逮捕了俄罗斯一艘拖网渔船,尽管很快便释放,事态并未扩大,但仍然引发了两国关于渔业保护区法律地位的争论。^[16]相应的执法争端,一般都由挪威国内法院进行审理,此类争端的其他缔约国当事人都认为挪威的管辖权逾越了《斯约》所规定的范围,历史捕捞配额制度也违反了非歧视原则。挪威最高法院的态度一直是坚持认为渔业保护区制度合法,捕捞配额制度也未违反非歧视原则,但对于《斯约》适用范围争议避而不谈,可以看出挪威法院作为其国内“最后一道防线”也承担了维护挪威管辖权“权利束”的政治任务。^[17]尽管执法权和司法权的行使针对的都是在该区域真正行使捕鱼权的国家,且这些国家几乎都与挪威有着一定的互信基础,但是挪威反而采取了严厉的管控措施,对处于格局边缘的国家具有强烈的威慑作用。

综上所述,挪威在《斯约》解释问题上立场非常坚定,主要是为了利用“剩余权利”的话语来为其对本属于边缘国家“权利束”的收回寻找正当理由,而且在现实中挪威也充分利用《斯约》所赋予的管辖权去实现“权利束”的复归。处于格局边缘的国家在地理上不具有临近性,与挪威在渔业事务上联系不够紧密,这两个因素本来就限制了这些缔约国对斯瓦尔巴地区的影响力;而挪威又通过上述话语建构和制度安排提高了这些缔约国参与斯瓦尔巴渔业治理的成本,使得其想要突破边缘层次的壁垒变得非常困难,挪威在规范层面和现实层面将边缘国家的捕鱼权“权利束”全部收回。

四、相对稳定原则——应对欧盟参与的策略

欧盟大部分成员国在地理位置上并不临近斯岛,但是挪威与欧盟在北海、巴伦支海和挪威海等海域捕捞配额的分配和交换以及在海产品的贸易上联系紧密,这决定了欧盟成员国不能像边缘国家一样被完全剥夺捕鱼的权利。同时,从挪威设立渔业保护区开始,欧盟就频繁

地向挪威发出外交照会,以回应挪威对悬挂欧盟成员国国旗的渔船进行搜查的行为,这些照会表明了欧盟的一贯立场是对斯岛渔业保护区制度持反对态度,质疑挪威的管辖权问题。^[1] 欧盟及其成员国的态度确实向挪威施加了部分压力,但是鉴于欧盟成员国众多,利益错综复杂,并不利于挪威维持一个稳定的管理系统,因而将其置于中间层次是最佳的选择,既保留欧盟成员国的部分收益权“权利束”,防止欧盟进一步向挪威施压,又可阻止其扩张至核心层次。所以挪威对中间层次国家的管理目标本质上同边缘国家一样,都可以具化为收益权“权利束”的复归,只是基于在渔业事务上的联系程度不同,所使用的策略有所差别。比起对待边缘国家“一刀切”的坚定立场,对待欧盟成员国时主要利用了历史捕捞配额制度的策略,以维持这一庞大共同体稳定处于格局的中间层次为主要目标。但是相较于俄罗斯,欧盟所占的配额比重非常少,欧盟对此也无能为力,因为其一旦抗议,将面临来自挪威和俄罗斯的双重压力。

(一) 历史捕捞配额制度

在渔业配额管理中分配原则非常重要,而挪威主要是依据 1966~1976 年间除挪威和俄罗斯以外的第三国船只在斯瓦尔巴区域的捕鱼量作为设置配额的参考,这体现了一种相对稳定的分配原则,各国在斯岛区域的捕捞占比几乎固定。此种做法可追溯到东北大西洋渔业委员会 (NEAFC) 的管理方式,早在 1968 年 NEAFC 年会上设立了一个研究小组,研究在北极区域限制鳕鱼和黑线鳕捕捞的可能性,研究组的建议是配额分配应建立在历史渔获量记录的基础上;尽管在 1977 年后各国纷纷设立 200 海里专属经济区,但 NEAFC 的前期工作仍然为北大西洋区域现代渔业管理模式打下基础。^[18] 因而这种配额分配方式具有制度惯性,也在一定程度上影响了斯瓦尔巴地区的渔业管理模式。相对稳定的分配原则和在其指导下建立的历史捕捞配额制度的弊端也很明显。随着气候变化,近年来渔业资源的分布也出现了明显的变化,而这种原则指导之下的制度是僵化的,无法回应新变化,最终导致自然资源、科学基础以及管理制度三者之间的不适配。挪威将这种分配方式利用到斯岛渔业治理中主要起两个作用:一是按照这种方式表面上保护了既得利益者,而且该地区的鳕鱼配额不涉及交换,但是却破坏了《斯约》所保障的缔约国的预期,无法适应该地区资源的新变化,意味着未来新发现的资源将完全由挪威自主处分,从而使挪威获得部分“剩余权利”;二是相对稳定的分配原则本身的重要功能是避免经常就配额事务进行谈判,欧盟内部也是实行这种分配原则,这一“制度惰性”^[19] 被挪威利用,以此来拒绝与欧盟就新形势进行协商。

在 20 世纪七八十年代,无论是渔业保护区的设立还是配额问题上与欧盟的相互谅解,挪威都表现了一定的妥协,从大的背景因素来看,受到冷战的影响,防止北约内部在斯岛问题上对抗;事实上挪威妥善处理了与欧盟在巴伦支海鳕鱼配额上的争端也大大改善了其渔获进入欧盟市场的准入条件。但近年来,挪威越来越展露真实意图,比如雪蟹作为出现在斯瓦尔巴周围海域的新物种,挪威禁止给欧盟成员国渔船颁发捕捞许可证,而且挪威提出与欧盟就雪蟹物种进行配额交换的条件被拒绝后,挪威拒绝再与欧盟进行谈判,且态度十分强硬。^[18] 欧盟在斯瓦尔巴渔业问题上有法律地位的限制,欧盟并不是《斯约》缔约方,而《共同渔业政策》又赋予了欧盟在渔业事务方面的权限,阻碍了其成员国与挪威直接进行谈判,挪威因而有充分的理由拒绝与欧盟在此问题上“讨价还价”。并且现有的双边协议比如挪威欧盟签署的《1980

年渔业协议》《欧洲经济区协议》等,挪威都明确表示排除适用于斯瓦尔巴地区。^[20]从挪威最终希望达成的目标来看,其作为主权者当然不希望任何国际条约对斯岛产生影响。

(二)英国脱欧与固化的渔业治理格局

英国在斯岛问题上的态度一直十分强硬,他一直强调衡平机制的重要性并且认为挪威的主权权利应当受到限制。2006年,英国在未邀请挪威的情况下与其他九个缔约国召开了斯岛问题的讨论会,议题是如何限制挪威的管辖权,且参会国在这一问题上与英国达成了一致。^[21]近年来,英国脱欧也对斯岛渔业产生了一定的影响,但是目前看来并不会改变该地区形成的格局,反而证明了该地区的格局已经固化并将长期维持现状。英国脱欧使得本来是欧盟与挪威双方之间的渔业关系变成了较为复杂的三方关系,而这三方的渔业利益涉及的海域又非常的广泛。在英国离开欧盟后,挪威对欧盟海域的依赖性变得非常小,据统计2015~2019年挪威在北海捕捞的所有鱼种中在英国专属经济区捕捞的平均占了41.2%,而欧盟其他国家仅占18.4%;对北海最重要的六个共管鱼种的捕捞,挪威在英国专属经济区的捕捞占41.54%,其他欧盟国家几乎可以忽略不计。^[22]这一影响也波及了斯岛海域,欧盟与挪威单方面设置斯瓦尔巴地区2021年鳕鱼配额,且挪威为英国设置的配额数量高于欧盟为英国设置的配额。^[23]尽管欧盟对挪威捕捞业的影响降低,但鉴于挪威和欧盟国家在海鲜贸易上的紧密联系,挪威海产品主要出口至波兰、丹麦、法国等国家,挪威并不会像对待边缘国家一样将欧盟“权利束”全部收回,欧盟在斯瓦尔巴格局中的地位将仍然保持不变。

而英国的脱欧却使得其对挪威渔业的影响力增强,不仅是在捕捞业,还体现在渔业贸易领域,2020年挪威14.7万吨海产品出口到英国,这使得英国成为挪威海产品出口的第三大市场,也是按价值衡量的第五大出口市场。^[24]两国的地位悬殊,2021年英国也利用该优势拖延达成两国之间的渔业协议,并拒绝挪威渔民进入其专属经济区,导致挪威不得不采用扩大谈判范围的方式寻找谈判的杠杆。但是英国也并不会在斯瓦尔巴渔业管理格局中突破目前所在的位置,在目前挪威与英国的渔业关系中,斯瓦尔巴区域并不是谈判的主要议题,仅仅是挪威意欲与英国谈判、扭转不利地位所利用的一个杠杆;英国专属经济区的底栖鱼类产量确实也在减少,2015年开始英国90%的鳕鱼依赖进口,其中70%以上的进口鳕鱼就来自巴伦支海地区。^[25]在目前英国影响力相对提升的情况下,挪威多给予英国在斯岛海域鳕鱼配额的做法是在情理之中的,但是将其理解成英国在整个斯瓦尔巴渔业资源管理格局中的地位提升是不恰当的。英国近几年在巴伦支海包括斯瓦尔巴地区的捕鱼量以及船只都在减少,该海域的远洋捕鱼力量呈现出收缩状态;目前英国的关注点在本国专属经济区渔业利益的保护上,英国渔民尤其是苏格兰渔民强烈希望脱欧后恢复完整的专属经济区的主权权利,英国继续以往渔业模式的意愿不够强烈。^[26]而且挪威所增加给英国的鳕鱼配额仍然是先与俄罗斯进行分配以后,再在第三国配额内进行分配比例的调整,并未突破既有的分配制度。所以尽管英国对挪威在其他海域的捕捞活动以及海产品贸易上有较强的影响力,但是其在斯岛渔业治理格局中的能力与俄罗斯这样的核心国家相比远远没有达到核心层次的水平,而且近期来看英国也未必有意愿争取在渔业方面突破目前的位置;挪威也仅仅是发挥斯岛渔业资源在两国渔业谈判

中的工具价值,但是在以挪威为主体所建构的斯瓦尔巴渔业管理格局中,也绝对不会允许英国进入核心层次。

五、管辖权“权利束”的保全——对俄罗斯参与的制约

对于挪威来说,俄罗斯是对斯岛地区权力格局以及利益分配影响最大的国家,无论是地理上的临近还是捕鱼活动上的关联性,俄罗斯较其他国家都有“天然优势”。在斯岛问题上,其他国家往往受制于《斯约》适用范围以及按历史捕捞记录设置配额等争议,但是对俄罗斯的限制显然更少,符合“宽大政策”^[27]的描述。俄罗斯与挪威渔船都曾获得雪蟹捕捞许可证,而且对于该地区具有商业价值的鳕鱼配额的分配几乎是双方平分;俄罗斯对该地区的黑线鳕也正常享有配额,相比之下欧盟仅享有一定的混合捕捞比例。^[28]而挪威给予俄罗斯“宽大政策”背后的原因是:相较于对其他国家的管理目标可以具化为收益权“权利束”的复归,面对俄罗斯这一核心国家,挪威的目标则是需要保护独属于自身的管辖权“权利束”。

从历史上来看,《斯约》缔约前斯岛经历过一段三国共管的时期,其中一个国家就是俄国;而且《斯约》缔约时俄国并未参与缔约过程,并不是条约的原始缔约国,其对斯岛的诉求在缔约时也未得到尊重,因而俄罗斯一直强烈反对挪威对斯岛及周边海域的管辖。目前在斯岛巴伦支堡仍然运行着俄罗斯国有采矿公司北极煤业信托(Trust Arktikugol),该公司本身的运营严重依赖俄罗斯的补贴,因而该公司在斯岛的存在政治意义更强烈,可视为俄罗斯对挪威管辖权的挑战。^[29]所以推及斯瓦尔巴渔业治理格局,作为核心国家的俄罗斯也是最有可能威胁到挪威管辖权的,而且俄罗斯完全有能力做到这点。^[30]但是在俄罗斯将其能力真正转化为对该地区有实际影响力的权力的过程中,挪威进行了“阻断”,通过牺牲部分一阶的收益权“权利束”来换取二阶管辖权“权利束”的完整。挪威也正是通过这种方式,扭转了俄罗斯能力转化的路径,使得其本可发挥影响力的权力转化为可实际行使的捕鱼权,挪威得以将事态控制在“低政治领域”并确保了管辖权的完整。但是这种方式需要场所和契机去完成,而挪威在巴伦支海渔业共管模式中就曾使用的“协议后谈判(Post-agreement Bargaining in the Barents Sea)”的策略,恰好提供了所需的条件。

(一)巴伦支海渔业共管模式

关于俄挪在斯瓦尔巴地区的渔业关系问题,应从更广泛和长期的制度安排——巴伦支海渔业治理机制中进行解读,因为斯瓦尔巴地区不仅在地理上和渔业资源上与巴伦支海紧密相关,在治理模式上也受到巨大影响。两国管理巴伦支海共享鱼类种群的标志性事件就是1976年成立了苏挪联合渔业委员会,但真正体现两国当前的渔业共管模式是从20世纪90年代后期开始,这二十多年间两国通过不断地协商交流,先后在联合渔业委员会的机制框架中利用技术性措施、捕捞配额管理、打击IUU等方法使得该地区预防性渔业管理措施成效良好。但在这一过程中,由于挪威提倡和实施的管理措施十分严格,俄罗斯态度往往比较消极,挪威采用“协议后谈判”即建立机制后继续谈判的策略,积极诱导其遵守相关制度,努力使俄罗斯对挪威的提议产生“归属感”;在挪威看来处理俄罗斯的一些行为尤其是违法行为时,并不能单纯从法律视角将其视为需要惩罚的错误,而应当看作目前制度不完善下需要解决的问题。

题。^{①[31]}比如在限制拖网渔船网格尺寸的技术性措施上,挪威逐步引入该措施,20世纪90年代初先适用于本国对虾类的捕捞上,并通过联合渔业委员会机制的科研合作激发俄罗斯专家的科研兴趣,使俄罗斯专家积极参与委员会技术条例编写,最终在1997年实现了对捕捞鳕鱼的拖网渔船实施强制限制网格尺寸的措施;而且两国的科学家和公务人员几乎每年都要进行配额谈判,保持着密切的交流和接触。^[32]

(二)“协议后谈判”——管辖权“权利束”保全的渠道

挪威在巴伦支海实施的“协议后谈判”的策略实际针对的是制度设立后出现的实施偏差问题,也就是行为体的行为与制定的目标相偏离的情况,挪威使用的该种策略更加注重的是激励作用,惩罚只能是辅助手段甚至是无效手段。斯瓦尔巴渔业治理模式与巴伦支海渔业共管模式不同,挪威是斯瓦尔巴渔业治理中的唯一管理者,不同于巴伦支海共管时只能使用激励手段的策略,在斯瓦尔巴海域激励手段与惩罚手段需要并存,因为针对违法行为的惩罚例如对违法船只实施逮捕的措施是管辖权行使的重要形式,那么如何平衡两种手段的使用才是挪威考虑的重点。就两国力量对比来说,只使用惩罚手段会给挪威带来较大的风险,在斯岛渔业问题上挪威承受的最大政治压力就来自俄罗斯。^[33]而且从其想要实现的目标来看,挪威在斯岛区域比在巴伦支海区域更加需要俄罗斯的服从。比如在巴伦支海区域针对俄罗斯渔船的过度捕捞行为,挪威尚且可以通过东北大西洋渔业委员会以及其他港口国的配合来制止俄罗斯的行为;^[32]但是在斯瓦尔巴区域各国一直质疑挪威管辖权行使的合法性,在这一点上挪威是“孤立”的,如果再选择跟俄罗斯进行非合作博弈,造成的后果就是俄罗斯的行为不可控,最终导致整个格局瓦解。在此背景下挪威部分承袭了在巴伦支海对俄罗斯所使用的“协议后谈判”的激励策略,在《斯约》机制建立后,仍然保持与俄罗斯在现有双边渔业机制中进行密切交流,这其实体现了俄挪两国在处理渔业问题上对俄挪联合渔业委员会这种双边机制的路径依赖,而这种注重协商的方式为“权利束”的置换提供了时机和场所,使得挪威能在与俄罗斯发生直接接触的谈判进程中顺利利用“权利束”置换的策略来调整俄罗斯的行为,并最终达到影响权力分配结果的效果。具体来说,不同于对待欧盟成员国的态度,挪威在某些新情势上与俄罗斯保持密切沟通,比如2015年两国将对雪蟹的管理纳入联合渔业委员会议程中进行讨论,^[34]以及在渔业配额上尤其是针对新物种例如雪蟹的“让利”,以此将俄罗斯保持在目前挪威为其构建的双边机制框架中,确保相关信息及时捕获和传递,固定俄罗斯偏好,使其行为更可控制。而挪威在斯瓦尔巴渔业配额上的部分“让利”以及针对新情势的积极协商,并未给俄罗斯以完全颠覆两国在巴伦支海区域共商共管渔业模式这一传统的机会,因此即使挪威海岸警卫队对俄罗斯船只执法严厉,俄罗斯一直所持的立场是否定挪威设立的渔业保护区合法性,现实中仍然没有造成更大范围的冲突。挪威以较小的成本确保了管辖权“权利束”的完整性,也确保了自己仍然是斯瓦尔巴渔业管理格局的中心国家。

① 盖尔·亨内兰(Geir Honneland)认为俄挪两国在联合渔业委员会中的互动模式符合制度主义“达成协议后可以通过谈判来诱导遵守”的观点,并认为挪威通过协议后谈判的策略,通过较低级别的官僚和技术谈判以及代表团团长的频繁接触成功调整了俄罗斯的行为。

六、格局内核——挪威国内渔业治理体系

在整个斯瓦尔巴渔业管理的“差序格局”中,不应该忽视作为权力结构“内核”的挪威国内渔业治理体系。国内渔业治理体系在斯岛渔业问题上承担着重要功能,即在国内高筑行业进入壁垒,保护本国捕捞行业的既得利益,阻止外国远洋渔业力量渗透,守护已被挪威掌握的“权利束”;在条件成熟的情况下,扩张国内渔业治理体系,即扩张挪威“管辖权”权利束的范围,挤压他国在斯岛及相关海域的存在,最终实现挪威的目标。

(一)挪威国内渔业进入壁垒

目前挪威国内渔业资源由国家集中管理,而渔业治理的模式是“社团主义”,挪威渔民协会作为国内行业代表和利益相关者与挪威渔业部就相关事宜进行协商,两者是一种政策伙伴关系。^[35]由于挪威政府将渔业治理重点从行业发展转向了资源管理,导致行业内部经常存在利益冲突,渔业部为了缓解面临的压力,由渔民协会负责协调行业内部关系,达成一致意见后再与政府进行对话。作为回报,渔业部也确保渔民协会在渔业政策上享有独有的影响力,尽管近年来有呼吁决策更透明和民主的声音,但是仍然未撼动渔民协会的特权地位。^[35]而渔民协会的独特地位在国际事务上更加明显,该协会是挪威国际配额谈判中积极的代表团成员,一般其他国家的行业组织仅是作为观察员出席,足见挪威国内渔业行业的组织力与影响力。^[18]此外,挪威是全球贸易保护水平较高的发达国家之一,挪威政府为了保护本国产业,给相关农产品设置了极高的关税。

挪威也充分利用立法手段排除外籍公民参与本国渔业。挪威在《参与者法案》^[36]中从国籍、船员居住地要求、活动要求、法人资格限制及特许等几个方面对参与者资格进行限制,而且在第五条中明确规定捕捞许可证只能授予挪威公民。此外,挪威在一些结构性法案中致力于降低捕捞能力,解决产能过剩问题,导致船只数量不断缩减。而可转让的配额制度又使得少数公司购买大部分渔获配额,形成少部分公司控制渔业生产的状况,个体经营者很难生存。诸多的壁垒导致经营者进入该行业的成本极高,以至于21世纪以来,没有新的公司进入挪威拖网船队。^[37]挪威目前的捕捞业处于垄断状态,这也意味着,任何其他国家想要以进入渔业等迂回的方式渗透进斯瓦尔巴地区是不可能的。

(二)雪蟹争端——国内渔业治理体系的扩张

从挪威最终想要实现的目标来看,对国内治理机制的适用不可能仅仅是防止其他缔约国的渗透,挪威也必须采用“扩张”策略。贸然采取这种策略具有一定的风险性,所面临的压力无法预估,恰当的时机非常重要,而雪蟹作为巴伦支海具有商业价值的新物种正好契合了挪威的需求。雪蟹争端主要是围绕挪威和欧盟成员国拉脱维亚等国家之间发生。2017年,挪威逮捕了在斯瓦尔巴海域附近进行雪蟹捕捞的拉脱维亚拖网渔船,随后拉脱维亚船员向挪威国内法院起诉。挪威最高法院引用UNCLOS第77条认为雪蟹属于定居种的生物,^[38]确认了海岸警卫队执法行为的合法性,并且遵循其一贯的立场避免对《斯约》进行解释。^[39]挪威和俄罗斯以及世界上其他国家如加拿大都将雪蟹认定为定居种生物(这种定性存在争议),若如此该种群依据UNCLOS第77条规定适用的是大陆架制度。与专属经济区制度不同的是,没有明

文规定沿海国对在其大陆架开发能力之外的剩余资源需准许其他国家开发。依据挪威对《斯约》所采取的限制解释的立场,他认为大陆架适用UNCLOS的规定而非《斯约》的衡平机制,渔业保护区制度以及配额管理制度也不适用于该物种,那么对该物种发挥制度影响力的除了UNCLOS的框架规定,只能是挪威国内法。为了这一时机的到来,挪威其实早已做好铺垫。挪威2008年《野生海洋资源管理法》(《海洋资源法》)^[40]第四部分明确规定国王可以规定该法案适用于斯瓦尔巴地区,而在《斯瓦尔巴法案》《渔业保护区条例》中也都规定部分违法行为依照《海洋资源法》的相关规定处理,可见挪威在立法时都会特别顾及斯瓦尔巴问题,为重要的高位阶国内法在斯岛问题上的适用留有余地。对雪蟹捕捞有直接影响的2014年《禁止捕获雪蟹条例》就是依据《海洋资源法》相关规定获得通过的,据此挪威对于该新物种的处理程序完全依据其国内制度体系,排除了在国际层面与欧盟等其他行为体协商的可能。而该雪蟹禁捕条例的具体内容又指向了挪威的另一部重要法律,即《参与者法案》。禁捕条例规定渔船必须获得挪威颁发的许可证才能进行雪蟹捕捞,特许只能颁发给依据《参与者法案》获得资格的渔船,这也排除了外国渔船自主进行捕捞的可能性。尽管对于渔业保护区不适用《参与者法案》,但是挪威在雪蟹这一物种上通过这些国内法掌握了主权者完全排他的自主处分的“剩余权利”。可以说从雪蟹争端开始,类推及未来更广泛的情势,挪威都将依据此种方式排除其他缔约国享有斯岛的大陆架资源。

七、斯瓦尔巴渔业治理格局对于中国参与北极治理的启示

从“权利束”视角对斯瓦尔巴渔业治理格局的探索对于中国未来更广泛地参与北极治理具有如下启示:

(一)充分利用既有国际机制

欧盟对斯岛渔业治理的参与表明,作为全球系统组成部分的北极无法孤立于世界而存在,北极问题具有跨国界和跨区域的全球性特点。既有的包括《斯约》在内的许多国际公约如UNCLOS和国际组织(如国际海事组织)的功能和范围覆盖北极地区。因为国际社会的无政府状态,导致这些机制以“不成体系”的方式构成了北极治理的基本框架,^[41]北极相关事务有规可循,有法可依,这为中国等域外国家参与北极事务提供了充分的机会,很多北极权利与利益可以依据现有国际机制,以较低的政治代价获得。

(二)从斯岛渔业治理向更多“领域治理”扩展

北极治理的参与者不仅仅限于北极国家,域外国家仍有机会参与到斯岛治理中。中国同北极国家在气候变化、科学研究、环境保护、北极航运、北极渔业等不同领域处于相同“方阵”,有着相同、相近或者高度关联的利益,中国是上述领域的利益相关国,且有义务、有权利参与这些领域的治理活动。中国在此意义上已不再是一个“非北极国家”,而是拥有多重“合法”身份的重要参与国,如北极航运重要参与者、北极区域性渔业重要利益相关国等。1925年中国加入《斯约》就给我们提供了很好的平台。此外,2021年中国正式核准的《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》又是一个成功范例,与《斯约》不同的是该协定开创了“A5+5”的治理模式,中国同缔约国享有相同的身份和地位。当前背景下,中国需超越北极地域局限,不断探索新

的治理领域,从而寻觅自己的新身份。

(三)积极开展与北极国家的双边或多边合作

《斯约》缔约国中包括北极八国,他们在斯岛和北极的利益十分复杂且立场不一。他们之间既有海域划界纠纷,也有北约与俄罗斯之间的军事安全矛盾。而且北欧国家与北极大国之间的战略考量也不尽相同,北极大国如美国、俄罗斯、加拿大之间的北极价值观也有差异。例如,俄罗斯一直围绕斯岛的“非军事化”问题同北约纠葛不绝。在这一情况下,我国宜利用自身的政治资源、资本和市场优势,积极开展同北极国家的双边或多边外交。双边或多边外交有助于北极国家理解中国的北极立场,减少或消除误解,有效地稀释个别北极国家对中国的抵制,避免中国陷入北极矛盾和纷争,同时也有利于扩大彼此间的共识和共同利益。

(四)增强同其他观察员国家之间的协调

大部分北极理事会观察员国在斯岛和北极问题上立场相近,对其在北极理事会中的地位普遍不满,他们在北极理事会上表述自己立场时遭遇种种困难,观察员国参加理事会工作小组或者特别任务组如北极搜救小组的活动时也遭遇阻力;北极理事会工作组的研究缺乏协调,在数据交流和共享方面仍存在障碍。^[42]随着北极治理的深化,观察员国希望不但在科学上,而且能在政策制定方面开展与北极国家的合作,提升自身在北极治理中的地位。在观察员数量不断增加的情况下,观察员之间的协调具备了更加成熟的条件,北极观察员会议机制化、制度化也提上了日程。中国需加强与其他观察员国家之间的沟通与合作,同观察员国家保持稳定、协调、互惠互利的外交关系,在北极治理国际制度的构建方面表达共同声音、维护共同利益。

八、结语

挪威是斯瓦尔巴渔业治理格局的中心国家,其利用“剩余权利”的话语来掩盖将边缘国家“权利束”收回的意图,并利用管辖权在现实中限制边缘国家行使捕鱼权。在处理与欧盟成员国之间的关系时,利用相对稳定的分配原则,在保留部分经济性“权利束”的同时又破坏了《斯约》保障缔约国对未来新发现资源的预期,而英国脱欧的新情势证明了该渔业治理格局的固化倾向。面对俄罗斯这一核心国家,挪威考虑到两国在斯瓦尔巴区域的博弈历史,确保管辖权的完整成为了首要目标,通过“协议后谈判”的策略与俄罗斯进行“权利束”交换以此确保管辖权的完整。而挪威国内渔业治理体系不仅发挥着防止他国渔业力量渗透的功能,而且通过雪蟹争端扩大了其国内渔业治理体系的适用范围。斯瓦尔巴渔业治理格局对于中国的启示是,中国应充分利用既有国际机制,积极参与北极治理;转向更多“领域治理”,探索新的北极身份;在北极国家间利益不协调的背景下,通过双边或多边合作,扩大共识,避免争端;应协调与其他观察员国的关系,加强北极治理问题上的合作,维护共同利益。

参考文献

- [1] 卢芳华.斯瓦尔巴地区法律制度研究[M].北京:社会科学文献出版社,2017:76-142.
- [2] 卢芳华.《斯匹次卑尔根群岛条约》中的平等权利:制度与争议[J].太平洋学报,2020(10):14-25.

- [3] Line Nagell Ylvisåker. First Minister Meeting in Svalbard: "A Lot at Stake" [EB/OL]. HIGH NORTH NEWS, January 12, 2022, <https://www.highnorthnews.com/en/first-minister-meeting-svalbard-lot-stake>, 2022-03-04.
- [4] Bjørn P. Kaltenborn. Change Will Be The Constant - Future Environmental Policy and Governance Challenges in Svalbard [J]. Polar Geography, Vol.43, No.2, 2020, pp.25-45.
- [5] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要 [EB/OL]. 新华社, http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm, 2021-03-13.
- [6] 北京大学成功举办黄门对话:“财产的公共性与治理” [EB/OL]. 北京大学法学院, <https://www.law.pku.edu.cn/xwzx/xwdt/64395.htm>, 2022-03-04.
- [7] 朱振, 刘小平, 瞿郑龙. 权利理论 [M]. 上海: 上海三联出版社, 2020: 25-28.
- [8] 赵海怡, 李斌. “产权”概念的法学辨析——兼大陆法系与英美法系财产法律制度之比较 [J]. 制度经济学研究, 2003(2): 65-81.
- [9] 赵萃萃. 英美财产法之 Estate 研究——以财产和财产权的分割为视角 [M]. 北京: 法律出版社, 2015: 10-22.
- [10] 董利民. 北极地区斯瓦尔巴群岛渔业保护区争端分析 [J]. 国际政治研究, 2019(1): 70-97.
- [11] 罗伯特·考特, 托马斯·尤伦. 法和经济学 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2012: 66.
- [12] 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 [J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2014(6): 7-12.
- [13] Peter Thomas Örebech. The Geographic Scope of The Svalbard Treaty and Norwegian Sovereignty: Historic Or Evolutionary Interpretation? [J]. Croatian Yearbook of European Law and Policy, Vol.13, No.1, 2017, pp.53-86.
- [14] Geir Ulfstein. The Svalbard Treaty: From Terra Nullius to Norwegian Sovereignty [M]. Scandi-navian University Press, 1996, pp.366-479.
- [15] E·库拉. 环境经济学思想史 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2021: 131-134.
- [16] Tom Balmforth. Russia Protests after Norway Detains Trawler near Svalbard [EB/OL]. Reuters, April 17, 2020, <https://www.google.com/amp/s/mobile.reuters.com/article/amp/idUSKBN21Z2PL>, 2021-12-28.
- [17] Torbjørn Pedersen. The Svalbard Continental Shelf Controversy: Legal Disputes and Political Rivalries [J]. Ocean Development & International Law, Vol.37, Iss.3-4, 2006, pp.339-358.
- [18] 斯汀格·S·耶塞柳斯. 有效的渔业管理——可持续渔业政策的实施 [M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2018: 31-68.
- [19] Esther Schuch. Institutional Inertia in European Fisheries - from the Atlantic Horse Mackerel Case [J/OL]. ELSEVIER, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X21000750?via%3Dihub>, 2021-12-28.
- [20] Robert C. Steenkamp. Svalbard's "Snow Crab Row" as a Challenge to the Common Fisheries Policy of the European Union [J]. The International Journal of Marine and Coastal Law, Vol.35, No.1, 2020, pp.1-27.
- [21] Torbjørn Pedersen. The Dynamics of Svalbard Diplomacy [J]. Diplomacy & Statecraft, Vol.19, No.2, 2008, pp.236-262.
- [22] Trond Bjørndal. A Game Theoretic Perspective on the Management of Shared North Fishery Resources: Pre and Post Brexit [J/OL]. ELSEVIER, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X21002803?via%3Dihub>, 2021-10-21.
- [23] Richard Percival. EU's "Cod War" with Norway Ramps up - Brussels Threatens Oslo over UK Departure Penalty [EB/OL]. Express, July 26, 2021, <https://www.express.co.uk/news/politics/1467763/eu-norway-news-fish>

- iNg-quota-cod-wars-svalbard-brexit-latest, 2021-10-28.
- [24] Ny frihandelsavtale styrker rammebetingelsene for sjømatindustrien [EB/OL]. regjeringen. no, April 6, 2021, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-frihandelsavtale-styrker-rammebetingelsene-for-sjomatindustrien/id2857159/>, 2021-11-20.
- [25] Thomas van Rijn, Jill Wakefield. Post-Brexit: Untangling the Fishing Mesh [J]. Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 27, No.5, 2020, pp.660-683.
- [26] Trond Bjørndal. Brexit and Consequences for Quota Sharing in the Barents Sea Cod Fishery [J/OL]. ELSEVIER, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X21002335>, 2021-10-22.
- [27] Christopher R. Rossi. Norway's Imperiled Sovereignty Claim over Svalbard's Adjacent Waters [J]. German Law Journal, Vol.18, No.6, 2017, pp.1497-1529.
- [28] 2021 年斯瓦尔巴群岛渔业保护区黑线鳕捕捞管理规定 [EB/OL]. LOVDATA, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-18-3033?q=2021%20Svalbard>, 2021-12-18.
- [29] Adam Grydehøj, Anne Grydehøj, Maria Ackrén. The Globalization of the Arctic: Negotiating Sovereignty and Building Communities in Svalbard, Norway [J]. Island Studies Journal, Vol.7, No.1, 2012, pp.99-118.
- [30] 郭培清, 杨楠. 论中美俄在北极的复杂关系 [J]. 东北亚论坛, 2020(1): 26-41.
- [31] Geir Hønneland. Compliance and Postagreement Bargaining in the Barents Sea Fisheries [J]. Ocean Development & International Law, Vol.45, No.2, 2014, pp.186-204.
- [32] Geir Hønneland. Norway and Russia: Bargaining Precautionary Fisheries Management in the Barents Sea [J]. Arctic Review on Law and Politics, Vol.5, No.1, 2014, pp.75-99.
- [33] Rachel Tiller, Elizabeth Nyman. Having the Cake and Eating it too: To Manage or Own the Svalbard Fisheries Protection Zone [J]. Marine Policy, Vol. 60, No.10, 2015, pp.141-148.
- [34] Tore Henriksen. Snow Crab in the Barents Sea: Managing a Non-native Species in Disputed Waters [J]. Arctic Review on Law and Politics, Vol.11, 2020, pp.108-132.
- [35] Svein Jentoft, Knut H Mikalsen. Do National Resources Have to be Centrally managed? Vested Interests and Institutional Reform in Norwegian Fisheries Governance [J]. Maritime Studies, Vol.13, No.5, 2014, pp.1-16.
- [36] 参与者法案 [EB/OL]. LOVDATA, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-15>, 2021-12-28.
- [37] Bernt Arne Bertheussen. Institutional and Financial Entry Barriers in a Fishery [J/OL]. ELSEVIER, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X20309489?via%3Dihub>, 2021-12-28.
- [38] 联合国海洋法公约 [EB/OL]. UN, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml>, 2021-10-28.
- [39] Andreas Østhagen, Andreas Raspotnik. Crab! How a Dispute over Snow Crab became a Diplomatic Headache between Norway and the EU [J]. Marine Policy, Vol.98, No.12, 2018, pp.58-64.
- [40] 野生海洋资源管理法 [EB/OL]. LOVDATA, https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-06-37/KAPITTEL_3#%C2%A711, 2021-12-20.
- [41] 白佳玉, 王琳祥. 中国参与北极治理的多层次合作法律规制研究 [J]. 河北法学, 2020(3): 66-79.
- [42] 郭培清, 孙凯. 北极理事会的“努克标准”和中国的北极参与之路 [J]. 世界经济与政治, 2013(12): 118-139.

〔责任编辑 路京京〕

ABSTRACTS

Digital Globalization, Digital Risks, and Global Digital Governance

XUE Xiao-yuan LIU Xing-hua · 3 ·

Abstract: With the rapid development of digital technology, the process of digital globalization is being expedited, and the world is witnessing the salient emergence of global digital risks and rises. Global digital governance is taken as an urgent agenda in international society. The clarification of the concept and characteristics of digital globalization is conducive to better comprehension of the transformation and development trend of digital globalization. World development opportunities are produced by digital globalization, which meanwhile induce multiple digital risks, including digital divide, digital gaming, digital hegemony, digital cold war, digital security, digital monopoly, digital polarization, digital politicization, digital freedom, and digital privacy. To cope effectively with digital risks, global digital governance should focus highly on digital economy, digital government, digital ethics, digital public opinion, cross-border data flow, and digital rules. Global digital governance strategy and policy should be contrived to achieve fairness, non-discrimination, non-hegemony, openness and efficiency of the digital world. Problem consciousness of global digital governance should be enforced, including global consciousness, temporal consciousness, integral consciousness, innovative consciousness and forward-looking consciousness. Global digital welfare should be fostered while national digital interests are maintained.

Key Words: Digital Globalization; Digital Risks; Global Digital Governance; Issue; Goal; Problem Consciousness

Multiple Challenges of Global Digital Governance and China's Countermeasures

LIU Hai-ying CHENG Na · 19 ·

Abstract: Effective digital governance is an important goal of the new economic globalization in the era of digital economy. Due to the global cross-border operation mode, the digitization of all kinds of information, and the uncertainty of the governance responsibility of digital platform, global digital governance is much more difficult than traditional governance. From the perspective of economy, technology, international politics, international relationship and society, global digital governance faces multiple challenges. These challenges are mainly reflected in the widening digital divide between developed and developing countries, the intensification of disputes over norms and standards in the digital field among leading countries, the rise of digital hegemony and the deepening social impact of destructive technologies. Facing the above challenges, China, as an advocate and pioneer, should actively promote the reform of global digital governance and build a more open and inclusive global digital governance system. China should encourage enterprises to actively participate in global digital governance, actively promote digital cooperation with developing countries with the help of the construction of the digital silk road, and realize the deep integration of digital governance and domestic development strategies.

Key Words: Digital Economy; Global Digital Governance; Governance System; Digital Divide; Digital Silk Road

Integration or Separation: The Logic of Institutional Change in Global Economic Governance

CHEN Wei-guang LIU Bin NIE Shi-kun · 29 ·

Abstract: Under the external shocks of the new technological revolution and COVID-19, the structural changes in the actor's power, the interests and the concepts of a country drive the acceleration of institutional change in global economic governance. China and the United States are the most important institutional actors, representing the two forces of institutional integration and institutional separation. The institutional game between the two sides will determine the direction of institutional change in global economic governance. In the future, multilateralism and pseudo-multilateralism, globalization and anti-globalization, hegemony and anti-hegemony will continue to struggle on the international stage. Institutional network of global economic governance will present the characteristics of increasing complexity and regionalization. In the face of institutional differences between China and the United States, we need to recognize institutional diversity and enhance institutional inclusiveness, so as to further advance the reform of global economic governance.

Key Words: Global Economic Governance; Institutional Change; Institutional Complexity; Sino-U.S. Game; Dynamics; Institutional Varieties

Uncertainty Analysis of Global Governance in the Perspective of Risk Society

WANG Ya-qi · 44 ·

Abstract: The phenomenon of the accumulation and interaction of risks and rising uncertainty in various fields of global affairs has become the main challenge of global governance and the main driving force for the reform of global governance system. Based on the research method of interpretivism, this paper introduces the theoretical paradigm of risk society, puts forward that the uncertainty of global governance is the sum of the state and trend that can not be effectively predicted and lack of regularity and inevitability, caused by the global expansion of human activities and the highly complex governance system in modern society, which destroys the risk cognition and control mechanism of the existing global governance system. It has the main characteristics of artificial source, institutionalization of action mode and extension of influence beyond time and space. From the perspective of uncertainty research in international relations, the uncertainty of global governance not only stems from the bounded rationality of actors, but should be interpreted as the complex system effect caused by global risk at the system level. In order to effectively reduce the uncertainty of global governance, it is necessary to reshape the role of nation in global governance, change the rule-based governance concept derived from instrumental rationality, build an inclusive governance system to management and control regime fragmentation, and guided by common development, construct a community with a shared future under global common risks.

Key Words: Global Governance; Uncertainty; Risk Society; The Community of Shared Future for Mankind

Research on Svalbard Fishery Governance Pattern from the Perspective of "A Bundle of Rights"

GUO Pei-qing LI Wen-jun · 60 ·

Abstract: At present, the fishery management in Svalbard presents a "differential pattern", and Norway is the central country and the main builder of

this pattern. Norway has adopted various strategies to divide countries into core, intermediate, and peripheral levels, which has promoted the final formation of this fishery governance pattern. Through the discourse construction of "residual rights", it conceals the fact that it has taken back the "a bundle of rights" of peripheral countries. Through the exercise of jurisdiction, it places most of the countries in the marginal level, realizing the realistic return of the bundle of rights. Through relatively stable quotas, the principle of distribution places the EU in the middle. While Russia is at the core, Norway, based on the experience and mutual trust between the two countries in the Barents Sea, adopted the strategy of "negotiation after agreement" to preserve the "bundle of rights" of jurisdiction and maintain the stability of the situation. The enlightenment of the Svalbard fishery governance pattern for China's future participation in Arctic governance is that it should make full use of existing international mechanisms, expand from Svalbard fishery governance to more "domain governance", actively carry out bilateral cooperation with Arctic countries, and strengthen cooperation with other observer states.

Key Words: Arctic; Norway; Bundle of Rights; Svalbard Fishery Governance; Differential Patterns; "Spitsbergen Treaty"

A Study on the Evolutionary Trend of the U.S. Arctic Strategy

WANG Chuan-xing · 76 ·

Abstract: Since the end of WWII, there has been a three-stage evolution regarding the U.S. Arctic strategy, namely, the stage of the Cold War U.S. Arctic strategy in an early form, the stage of the U.S. Arctic strategy in the shaping in the first two decades during the post-Cold War era, and the stage of Obama's U.S. Arctic strategy formally established with its new development during the Trump Administration. This essay argues that the three-stage evolution in the U.S. Arctic strategy is rooted in the changes in the natural environment as well as in the Arctic politics and security. Such an evolution is fundamentally rooted in the changes in the U.S. national strategy, which should be attributed to the changes in the U.S. cognition and judgement of threats to its national security with the changing/changed international politics. By locating the U.S. Arctic strategy in the grand historical context of the U.S. national security strategy and based on the comparative analysis, the author here holds that the U.S. Arctic strategy's features are strikingly different at the three stages, including the first stage with the characteristic of militarization in Arctic because of the U.S.-U.S.S.R. competing for hegemony, the second stage with the characteristic of seeking cooperation with other Arctic and /or Arctic-related actors to address the Arctic non-traditional challenges owing to the climate change with the end of the Cold War, and the third stage with the characteristic of "returning" to traditional security concerns and even militarization in Arctic thanks to the emphasis on geopolitical game as well as great power competition. Under the new historical circumstances, owing to the Biden Administration's national security strategy with the binal features of "returning" to the Obama Administration's more emphasis on international cooperation and the "continuation" of Trump's focus on great power competition, the U.S. Arctic strategy could be with the paradoxical characteristics of seeking for cooperation to meet the Arctic non-traditional security challenges on one hand, and continuing the militarization and even taking "high-border" measures in Arctic on the other hand.

Key Words: U.S. Arctic strategy; U.S. National Strategy; Three-stage Evolution; Evolutionary Trend; Roots

International Institutional Competition and Authority Construction in Arctic Governance

XIAO Yang · 92 ·

Abstracts: International institutions can promote countries to cooperate and coordinate around a certain Arctic governance issue, thereby regulating state behavior. As the practical concept of Arctic governance evolves from the self-help "law of the jungle" to the cooperative "law of the institution", the countries are faced with the dilemma of choosing which international institution to follow, and the binding force on the state's behavior is the authoritative international institutions. This has prompted the leading and participating countries in the international institution of Arctic governance to devote themselves to enhancing the authority of the international institutions in order to safeguard their own Arctic interests. "International legitimacy", "international recognition", and "institutional rigidity" are important indicators for judging the authority of international institutions, and differences in authority have caused the international institutional system of Arctic governance to present a hierarchical structure. The international institutional competition for Arctic governance is divided into three stages: international rule competition, international organization competition, and international order competition. The current international institutional competition for Arctic governance is mainly in the stage of international rule competition. Due to the limited issues of Arctic governance, the supply of international rules presents a relatively surplus state, which will inevitably lead to competition among international rules and international actors advocating international rules. This is also the core driving force for changes in the international institutional system of Arctic governance. The construction of an authoritative international institutional system for Arctic governance in the future includes an intra-regional self-care model, a convention governance model and a negotiated governance model. The reason why Arctic stakeholders compete for the right to set international rules and the dominance of international organizations not only from the consideration of defending their own Arctic rights and interests, but also to build an international order that conforms to their long-term strategic interests.

Key Words: Arctic Governance; Realist Institutionalism; Arctic Route; International Institutional Competition; International Rules; International Organizations; International Order

On the Classical Geopolitics Notion of America: Basic Connotation, Strategy Effect, and Main Defects

DU Zhe-yuan · 108 ·

Abstract The classical geopolitics notion in America's foreign strategy is an important factor for the current strategic misjudgment of the U.S. against China. Classical geopolitics was formed in the first half of the 20th century, which has a common political and theoretical foundation, but at the same time, there is also great tension inside it. The difference between "pivot area theory" and "rimland theory" is profound and significant, which represent two lines of classical geopolitics. Classical geopolitics began to influence America's foreign strategy since the end of the World War II, and the influence can be divided into five stages. Overall, during the Cold War, the "pivot area theory" played a dominant influence. After the 21st century, the revised "rimland theory" began to gradually exert an influence, and contributed to the current America's dual checks and balances strategy to China and Russia. However, classical geopolitics isn't a correct and perfect theory, which has serious theoretical defects. It has a negative impact on America's foreign strategy, makes it more offensive, paranoid, and narrow. Fundamentally, the classical geopolitics reflects the myth of "A strong nation is bound to seek hegemony" in America's international politics notion.

Key Words: Classical Geopolitics; America's Foreign Strategy; Geopolitical Notion; Sino-U.S. Relations; Geopolitical Situation in Eurasia