

罗猛,过怡安. 北极地区旅游资源开发的法律困境与解决路径[J]. 中国海商法研究, 2020, 31(2): 58-66

北极地区旅游资源开发的法律困境与解决路径

罗 猛,过怡安

(哈尔滨工程大学 人文社会科学学院,黑龙江 哈尔滨 150001)

摘要: 北极地区以其独特的风光和无可替代的吸引力,越来越受到国际市场的关注和欢迎。目前,北极地区正在发展成为新兴的旅游目的地。北极地区旅游资源开发为人类带来巨大的经济效益,同时也加剧了各国对北极旅游资源的竞争。相较于北极渔业与矿业资源的开发,北极旅游资源开发起步较晚,制约因素更多。相关法律秩序不成体系、法律规范缺乏针对性等法律困境阻碍着资源开发的进程。因此,一方面要完善北极旅游立法,采取预防与控制措施,合理分配资源、规制责任,为北极地区旅游资源的开发提供静态的法律保护;另一方面,要抓住政策机遇,建立动态、全面、高效的北极资源争端解决机制,形成“动静结合”的法律加争端解决机制的全方位屏障,为北极旅游资源开发工作保驾护航,实现北极旅游资源的可持续发展。

关键词: 北极地区;旅游资源开发;北极旅游;生态补偿机制;人类命运共同体

中图分类号: D993.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2020)02-0058-09

Legal dilemma and solution for the development of tourism resources in the Arctic region

LUO Meng, GUO Yi-an

(College of Humanities and Social Sciences, Harbin Engineering University, Harbin 150001, China)

Abstract: With the unique scenery and irreplaceable attraction, the Arctic region is increasingly recognized and well received by the international market. At present, Arctic tourism is developing into a new place of tourism. The exploitation of tourism resources in the Arctic region has brought great economic benefits to human beings, but at the same time, it has intensified the competition between countries for tourism resources in the Arctic region. Compared with the exploitation of fishery and mining resources in the Arctic region, the exploitation of tourism resources in the Arctic region started late and has more restrictive factors. The process of resource development is hindered by the legal dilemma of unsystematic legal order and lack of pertinent legal regulations. Faced with the urgent need to solve the Arctic problem, on the one hand, we should improve the Arctic tourism legislation, take preventive and control measures, rationally allocate resources and regulate responsibilities, and provide static legal protection for the development of Arctic tourism resources, on the other hand, we should seize policy opportunities and establish a dynamic, comprehensive and efficient Arctic resources dispute settlement mechanism in order to form a comprehensive shield of “dynamic as well as static” law and dispute settlement mechanism, to escort the development of Arctic tourism resources and realize the sustainable development of Arctic tourism resources.

Key words: Arctic region; tourism resources development; Arctic tourism; ecological compensation mechanism; community of human destiny

一、问题的提出

近年来,北极旅游逐渐成为一种新兴的北极人类活动。然而目前并没有专门的国际法律文件界定

北极的法律地位,相关法律秩序不成体系,^[1]更缺少针对旅游资源开发的法律规制。^[2]严峻的法律困境若不尽快解决,势必会阻碍北极旅游资源开发活动的进展。

收稿日期:2020-05-07

作者简介:罗猛(1966-),男,云南蒙自人,法学博士,哈尔滨工程大学人文社会科学学院教授,哈尔滨工程大学船舶与海洋法律研究所副所长,E-mail:Luomeng660506@126.com;过怡安(1999-),女,河南开封人,哈尔滨工程大学人文社会科学学院法学专业本科生,E-mail:gya1002@163.com。

受全球气候变暖的影响,北极地区冰川融化速度加快、海冰减少、可达性提高,其旅游领域的经济价值逐渐凸显,为人们进行开发利用提供了可能。游客们挑选旅游目的地与线路时,往往会考虑多方面因素,气候就是其中之一。^[3] 北极地区可开发的自然旅游资源包括:极昼极夜现象、极光、冰川、海湾、独特的动物、极地苔原植物,^[4] 它们的科学价值、资源价值、荒野价值和美学价值吸引着世界各地的旅游者。近年来,挪威、冰岛、俄罗斯、加拿大等国设立了独特的北极旅游路线,推动了北极生态旅游的发展,北极旅游正在逐步实现产业转型,^[5] 北极旅游资源可持续发展的理念逐渐受到人们的重视。同时,经济全球化加快了信息、资金、人才等要素在各国间的传播与交往,为北极旅游市场提供了广阔的发展前景。随着交通发达、人均财富值增加、国内消费升级和文旅产业加速融合,国际旅游市场逐渐成熟。国家经济实力的提升为北极地区旅游资源的开发提供了充足的资金和人才,主题旅游、高端定制旅游、探险旅游等新兴旅游方式层出不穷。各国逐渐抓住经济全球化所带来的各种机遇,开展旅游资源的开发合作,共同开发新的北极航线,为未来的北极旅游业发展提供了充分的支持。

同北极渔业、矿业资源开发相比,北极旅游资源开发的起步时间晚,制约因素较多,发展较为缓慢。北极旅游活动最早出现于20世纪50年代初,规模化的北极旅游业则始于20世纪80年代。^[6]¹⁶³ 国际社会将北极旅游业视为一次加强游客对北极文化了解、促进当地原住民与外界的文化交流的机会。^[7] 虽然没有类似于国际南极旅游组织行业协会(简称IAATO)的组织来统计北极旅游的确切数字,但北极旅游业的成长态势与南极基本吻合,同样在不断增长。^[5] 尽管北极旅游业整体呈现上升趋势,但因为缺少机构的统一管理,北极旅游活动整体较为分散,且大部分地区仍处于未开发状态。挪威、冰岛、芬兰的拉普兰、瑞典的北博滕、加拿大的努勒维特、格陵兰岛与斯瓦尔巴群岛是北极地区全球游客光顾最多的地点。其中,北欧的旅游资源开发和基础设施的建设程度最高,北美、俄罗斯北部地区相对较弱。^[8]¹⁶⁰⁷ 地理因素如气候、可达性、聚落形态和季节长度,人文因素如环北极国家掌握北极资源开发的主导权等共同制约着北极旅游业的发展。

北极地区旅游业是一个高度竞争的行业,未经规划或计划不周的旅游资源开发活动最终会使自然环境退化,商业化的开发也会影响该地区原住民,降

低当地的生活质量,破坏旅游业的基础。北极旅游资源开发活动所带来的主权争议、环境污染、紧张的国际关系等问题,不断提醒着北极旅游立法和完善争端解决机制的紧迫性与必要性。

二、北极地区旅游资源开发的法律规制分析

北极地区旅游资源开发属于国际法的规制范围,应当遵循一般的国际法基本原则。但各国就北极的主权问题尚未达成合意,专门调整北极旅游资源开发活动的全球性法律规范也尚未出现。目前,北极旅游资源开发活动主要依靠相关的国际公约、区域协定、各国国内法律与政策等进行规范。

(一) 北极地区旅游资源开发的相关国际法规制

1. 《联合国海洋法公约》

国际上处理与北极相关的事宜仍以《联合国海洋法公约》(简称《公约》)为主。^[9] 《公约》中规定了缔约国在资源开发中需要遵循的原则、享有的权利、承担的责任、海洋环境保护与争端解决等内容。其适用的广泛性为解决北极争端提供了基础,北极域外国家也可以根据《公约》在公海和国际海底区域主张资源开发权,符合全人类共同的利益。^[10] 这种“共同”“和平”的国际法规则是树立全球治理理念、人类命运共同体意识的必要实践。然而,作为一份全球性的“海洋大宪章”,《公约》没有也不可能从北极特殊的地理状况、历史和现实出发,对北极地区的法律地位、科学考察、资源开发、航道利用等方面给予专门规定,^[11] 因而很难解决如北极旅游资源开发之类的复杂、具体的矛盾。除此之外,《公约》以大陆架为划界标准,极易发生一国大陆架主张与相向国主张相重叠的现象,在现实中存在很大的争议,北极的法律地位和相关制度仍存在很大的不确定性。

2. 《斯瓦尔巴条约》

《斯瓦尔巴条约》(简称《斯约》)是为解决斯瓦尔巴群岛的主权归属、资源开发与科学研究等法律问题,由英国、法国、美国、丹麦、意大利、日本等18个国家于1920年签订,1925年生效的区域性条约。《斯约》旨在划定群岛主权,对海洋经济权益进行合理分配,^[12] 约定了缔约国在特定区域的资源开发利用权,承认了挪威对斯瓦尔巴地区的海洋主权,同时规定其需要向他国让渡一定的权利。这种承认主权、和平中立、搁置争议、共同开发的模式被学界称作“斯瓦尔巴治理模式”。《斯约》为斯瓦尔巴群岛旅游资源开发过程中出现的问题提供了公正、合理

的标准,和平解决了国际争端,并实现了各国利益最大化,对整个北极地区的旅游资源开发具有借鉴意义。但《斯约》仅限于解决斯瓦尔巴地区的争端,并不具有普遍适用性。当遇到更加复杂的资源分配与主权划分问题时,争端并不能得到有效解决。除此之外,《斯约》建立的基础在于非环北极国家对环北极国家的主动尊重。若非环北极国家拒绝承认挪威对斯瓦尔巴地区的主权,而选择坚持主张自己的权利,则《斯约》将不具有实质意义。

3.《加强北极国际科学合作协定》

北极理事会自成立以来,在管理北极事务中发挥了重要作用。相对而言,北极理事会是当前国际上最有力,在北极所有国际组织中最具中心地位的组织。^[13]《加强北极国际科学合作协定》是2017年在北极理事会第十届部长级会议上,由北极国家签署的加强并促进北极国家间的科学合作进程的,具有法律拘束力的区域性协定。^[14]根据协定的定义,“科学活动”指通过科学研究、监测和评估,提高对北极的了解的活动,其中包括对北极地区旅游资源的评估、检测和考察。该协定将科学合作原则贯穿始终,重视科研教育、高新技术在北极开发活动中的作用,为实现北极地区旅游资源的可持续发展提供了宝贵经验,能够有力推动北极地区旅游资源开发活动的进程。但是,由于该协定仅对缔约国具有相对效力,致使其在法律适用方面仍存在很大局限性。加之对“科学活动”适用范围的模糊化处理,相关活动的参与者可能会因缺乏具体操作标准而致利益受损。因此,协定还需不断完善。

(二)各国北极政策中对北极地区旅游资源开发的规定

1. 挪威

在参与北极治理的过程中,挪威不仅为自身营造了稳定的外部环境,还为北极地区的和平与稳定贡献了自身力量,发挥了与其资源禀赋不成比例的巨大作用,成为影响北极国际关系发展的关键行为体。^[15]2006年12月,挪威外交部颁布《挪威政府北方战略》,该战略文件以“存在、活动和知识”(Presence, Activity and Knowledge)为核心原则,强调充分挖掘北极自然环境变化带来的各种机遇,使挪威成为第一个正式颁布北极战略的北极国家。^[16]三大原则中的“活动”即“在北极捕鱼、旅游业、海洋生物勘探等领域处于行业领先地位”,挪威政府强调要严格遵循“共存”和“知识”两个发展原则,依托尖端技术实现油气开发和渔业发展、旅游开发等产业部门之

间的平衡发展。^[17]在域外国家参与北极事务问题上,挪威政府展现了开放性和包容性的态度,支持域外国家成为北极理事会正式观察员国,赢得了域外国家的赞赏,是各国应学习的榜样。

2. 俄罗斯

作为北极地区国土面积最为广阔的国家,北极地区资源开发一直是俄罗斯关注的重点。俄罗斯将北极地区定性为“保障俄国家社会和经济发展的自然资源战略基地”,其北极政策核心在于在维护本国利益的基础上,合理开发北极资源。^[18]2008年至2013年间,俄罗斯相继发布三部北极战略,初步构建了俄罗斯的北极规划图景。2019年底,俄罗斯颁布《2035年前北方海航道基础设施发展规划》,日前俄罗斯总统普京又批准了《2035年前俄罗斯联邦北极国家基本政策》,二者均强调俄罗斯将围绕“安全”和“开发”两个主题进一步加强北极战略部署。俄罗斯最新的北极政策中强调了北极基础设施建设的重要性,明令将与非北极国家开展北极资源开发合作,规定从运输、物流等方面推动俄属北极地区旅游业发展,以巩固俄罗斯的地缘政治优势。

3. 美国

为应对北极地区日益激烈的资源竞争,美国政府采取强硬的军事化手段提升本国竞争力。2019年,美国发布最新版《北极战略报告》,强调从技术层面提升美国在北极地区的地位,以巩固其霸权地位。文件指出美国将加快破冰船建设进度,以“备战”状态来应对俄罗斯等国的北极战略部署。同时,面对各国开发北极旅游资源的合作化趋势,美国依靠北极理事会开展北极外交,对北极地区旅游资源开发进行国际分工,试图建立一个以美国为主导的北极资源开发框架,以强制性的策略和手段约束他国北极治理程度,进而巩固美国的北极治理领导和霸权地位。总体来讲,美国北极战略中对北极地区旅游资源开发的规定带有强烈的军事化色彩。

三、北极地区旅游资源开发面临的法律困境

(一)复杂的自然环境与北极旅游立法缺失间的矛盾愈加激烈

北极地区正日益被视为一个环境指标区域,向世界其他地区通报气候变化和污染物远距离迁移等全球现象的影响。北极地区在肩负着旅游目的地任务的同时,也承担着环境监测地的责任。认识北极的生态和文化多样性有利于制定个性化的或针对具体情况的管理方法。由于位于极寒的高纬度地区,

北极地区旅游资源开发尤为艰难。当地生态系统的承受能力、北极旅游资源的储备量、严格的开发技术要求等问题都是实现北极旅游资源开发所需要清除的障碍,完善北极旅游立法才能为开发过程保驾护航。

首先,潜在风险威胁着人类生命与海洋环境安全。交通工具的使用可能会给北极生态环境带来严重破坏。例如,船舶油污泄漏导致海洋污染、废气排放导致北极海域生物多样性减少等。开发过程中的一切都具有不可预见性,总会出现各式各样的问题。例如,浮冰阻塞航道并损伤船壳、冰山对船舶产生撞击、低温导致船舶甲板及上部建筑结冰影响船舶稳定、发生海难时待援人员的生命面临严酷自然环境的威胁等。^[19]外来人口的进入也可能会带来新的物种与病菌,从而威胁到当地原住民的身体健康,干扰到当地动植物的正常生长环境。北极生态环境的自我修复及调节能力极弱,一旦遭到破坏,后果不堪设想。

其次,高水平技术、经济及劳动力要求难以满足。与北极地区长期的渔业、采掘业传统相比,北极旅游资源开发的成本更高,工人报酬更少。一方面,低温对劳动者的身体承受能力构成巨大挑战。恶劣环境、低工资、高税率等因素致使劳动者倾向于选择更容易、报酬更高的传统行业;另一方面,人们通常采用的卫星定位系统尚未发展完善,在北极极端环境下常常出现误差,从而增加了北极旅游活动的不确定性。

再次,北极地区旅游资源开发势必会对北极原住民的利益产生诸多影响,现有北极旅游立法并不包含原住民保护的相关规定。在北极地区旅游资源开发过程中,由于开发所带来的诸多恶性影响的最终受众均为北极地区原住民,他们是一系列损害结果的最终承担者。除了环境污染,他们还会面临生存资料减少、就业压力提升等诸多不利后果,并且自然环境的局限性使得这些不利后果很难在短时间内得到恢复。

相关法律缺失使北极旅游资源的开发、经营受阻,消费主体的权利义务分配不清,实践过程中极易产生矛盾与恶性冲突,大大增加了资源开发的风险。

(二) 地缘政治因素加剧了北极旅游资源开发的法律适用难度

国家间的利益、矛盾、冲突等构成了当前北极地区所处的政治环境。^{[6]66}域内外国家在北极地区利益交织,地缘关系复杂,北极事务正深刻地影响着世界

格局和秩序。

北极国家及其主导的北极理事会仍然是北极治理的核心力量,域外国家在参与北极事务方面的实质性权力微乎其微。^[20]北极理事会在解决北极相关问题方面发挥着重要作用,但在解决过程中,它也体现出明显的垄断倾向。这种倾向体现在北极理事会成员国对其他国家或非国家行为体参与北极事务设有限制,试图居于主导地位,围绕北极归属问题的争论甚至已经从科考和法理领域逐渐过渡到战略和军事领域。^[21]北极理事会一方面致力于进一步巩固和加强北极国家内部合作的基础,另一方面则通过提高准入门槛表现出对域外国家的“谨慎”态度和“排外”情结。当非成员国利益受损时,没有相应的国际组织与之抗衡,不利于北极旅游资源合作化开发工作的进展,加大了法律适用难度。

北极地区蕴含的庞大利益受到各国广泛关注。为争夺这块“烫手的山芋”,各国相继展开了北极军事竞赛。美国、俄罗斯、挪威等国纷纷于北极地区部署军事力量,进行军事演练,建设军事基地。随着北极争端的愈演愈烈,将来不排除爆发战争的可能。军事问题作为国际社会中的巨大隐患导致了紧张的国际局面,对北极地区的安全构成严重威胁。北极地区旅游资源开发涉及多国经济利益,各国经济发展水平不同,相关国内法规定也存在较大差异。当纠纷出现时,“一国一式”的法律规范往往造成适用难题。

(三) 现有争端解决机制不能为北极旅游资源开发提供充分保障

目前被国际社会公认的有三种解决机制:《公约》机制、《斯约》机制与《南极条约》机制。虽然三种解决机制各有可借鉴之处,但在实践中仍存在多方面不足。

《公约》机制限制了北极地区旅游资源开发的国家主体。《公约》机制主张在大陆架界限委员会和国际法庭的管理下解决北极主权纷争,由主权国享有在其专属经济区的资源开发权,而域外国家只享有在公海和国际海底区域的资源开发权。^[10]非北极国家无法有效参与北极事务协调和处理,不利于全球共同解决北极问题。^{[6]69}

《斯约》机制对于北极地区旅游资源开发领域规定模糊。《斯约》的签订可以视为挪威对本国权利的让渡,而参与者更多的旅游资源开发往往涉及到更为广泛的国家与公共利益。而区域性争端解决机制并不能很好地涵盖整个北极地区的问题。

《南极条约》机制的约束范围仅限于南极地区。但南极与北极地理特点不同,北极旅游资源开发涉及多国利益,争端问题更加复杂,且南北极地区争端焦点不同,北极地区争端主体复杂、争议焦点繁多等问题阻碍着北极旅游资源开发进程。

北极地区的社会经济挑战不同于其他地区。北极地区的人口较少,平均教育水平低于其他城市地区,因此,在北极旅游资源开发过程中获得培训、教育设施和培训人员的机会可能有限。同时,当地土著文化、语言以及不同的生活方式也具有复杂性,争端解决机制不完善会使北极地区旅游资源开发得不到有效保障,进而导致各国间的小矛盾演变成大冲突,后患无穷。

四、北极地区旅游资源开发问题的解决路径

(一) 借鉴南极开发经验构建全面、权威的北极旅游法律框架

南极地区与北极地区均属于地球的极端环境区域,彼此在当地气候、旅游资源种类等方面有着较强的相似性。经过人们多年的探索与经验积累,目前南极旅游资源开发已经形成了完整的法律体系和开发流程,这对于北极地区旅游资源开发有较强的借鉴意义。但由于南极大陆没有主权争端,而北极地区系被八国环绕的海域,故二者在开发条件方面也存在一定的差异性。相较之下,北极地区自然环境更加复杂,因此,其旅游资源开发法律规范应更加具有全面性、强制性、权威性,以避免法律适用时的混乱。笔者认为,制定北极地区旅游资源开发计划时不可机械地照搬南极经验,而应当以南极旅游资源开发经验为参考,在此基础上建立符合北极地区特点的相关旅游法律规范。具体北极旅游立法应当涵盖以下几点。

第一,细化参与国责任。北极地区旅游资源开发不仅是各国共同参与、平等协商的过程,也是各国权利交换的过程。资源开发过程中造成不利后果的开发者,应承担相应责任。未来的北极旅游立法应当充分考虑如何对责任主体进行处罚、处罚作出后如何执行以及后续的弥补措施问题。以《南极条约(环境保护)(环境影响评价)规定1993》[*Antarctic Treaty (Environmental Protection) (Environmental Impact Assessment) Regulations 1993*]为例,在初始环境影响评价中,对一项即将在南极开展的活动要考察其目的、地点、时间段、活动强度、对活动可行方案的描述、对活动可行方案可能造成后果的描述、环境基准

状态描述、活动可能的间接影响考量、活动累积影响考量等。^[22] 北极旅游立法可借鉴《南极条约》的立法标准,从多个角度严格规定国家的权利与义务,为北极地区旅游资源开发提供法律保障。

第二,保护原住民权益。北极旅游资源开发在某种程度上是在变相侵占当地原住民利益,打破了他们原本的作息与生活环境,也给他们带去了生物入侵与环境污染压力。因此,应注重保护原住民权益。自1991年以来,IAATO要求每个在南极地区活动的团体和个人必须保持好南极的原始风貌,尽量减少人类的干扰。^[23] 可参考IAATO的做法,设立统一的开发机构对北极旅游资源开发进行严格管理,以减少对当地原住民的影响。一方面,开发国政府应给予原住民一定的经济补偿,以弥补开发给他们带来的不便;另一方面,当地政府可将北极旅游项目交予当地原住民来经营,用经济收入来充抵利益损失,提升他们对北极旅游资源开发活动的参与度与认可度。

第三,明确资源分配比例。北极地区旅游资源开发权属纷争并不是单纯的资源问题,与主权归属也密切相关。在制定北极旅游相关法律法规时应秉持《公约》所倡导的共同、协商、和平的理念,合理开发与分配北极旅游资源,尽可能照顾到多个国家的利益。《南极旅游环境保护管理条约》作为专项条约专门规定南极旅游过程中涉及的环境保护问题,争取所有参与南极旅游活动的国家加入该条约并形成相互监督的机制,为极地环境带来更全面的保护。^[24] IAATO目前处于早期阶段,成员的利益正在发展之中,但它为代表旅游业界、非政府组织、政府机构和有献身精神的个人的志同道合者提供了一个国际联网论坛,并为协会的进一步发展以及北极旅游业的可持续发展提供了可供借鉴的经验。北极地区可建立资源共同开发委员会,提供技术和资金共同开发以促进合作共赢。凭借各个参与国的力量相互帮助、相互监督,共同分享资源开发带来的利益,形成良性激励机制。

(二) 建立多行业共同发展、各国互利共赢的多层次资源开发机制

开发北极旅游资源是各国获得经济利益、利用北极资源的一种方式,强调了人类共有的权利。^{[8]1608} 北极地区地缘政治问题的根源在于各国间的利益纠纷,而利益纠纷则是因为资源开发机制不明确。现实中,北极地区旅游业受到广泛的行业、行业协会和非政府组织准则和协议的制约。北极地区

旅游资源开发过程中,除了各种船旗国、沿海国和港口国的要求,北极旅游资源开发机制还应能够普遍地适用于在北极区域内作业的船舶(包括《在极地水域作业的船舶强制性守则》的要求)。具体可以从以下三个方面着手。

首先,加大北极旅游资源的开发投资力度,提高各国对北极地区旅游业发展的认知水平。一方面,以环北极国家为主,基于对各自地区的了解程度进行开发。同时完善其他国家开发过程的监督性参与,提升开发技术水平,建立林业、渔业、采掘业、旅游业共同发展的资源开发机制,改变原有行业发展不平衡的局面。另一方面,通过国际组织整合各国企业力量,形成旅游资源开发产业链条,为北极旅游资源开发持续创造动力。利益相关国应出台相关政策吸引企业及各国劳动者的参与。充分贯彻自主、自愿原则,通过降低旅游开发企业税率、保证劳动者的基础工资与劳动时长、合法签订劳动合同、为其购买人身保险等具体措施,解决企业与劳动者的后顾之忧,充分调动开发主体的积极性,实现北极旅游资源开发价值最大化。

其次,落实北极理事会最佳做法准则。作为当前北极区域治理的核心机制,北极理事会本质上不应是专断性机构,而应是更多新生治理机制的“摇篮”。应在其基础上衍生出更多新的合作机制,通过工作组之间的合作,促进汇编北极海洋旅游统计信息,有关准则和规章的信息,北极国家、常设参与方和观察员国以及北极理事会各组织提供的其他相关信息,并通过北极理事会和北极海洋环境保护局工作组网站公开提供这些信息,以便不时地对其进行更新。同时,应建立内、外部监督体制,一方面,增加观察员数量,加强管理力度,接纳更多非环北极国家加入北极理事会;另一方面,应由非缔约国进行外部监督,避免北极理事会成员国出台垄断性规定,减少北极理事会的区域性色彩,从而促进以和平、协商为主的北极地区旅游资源开发机制的构建。鉴于北极地区旅游资源开发的独特性,北极理事会应拓宽发布的指导文件的广度和深度,为北极地区旅游业的具体活动、游览流程等方面制定更多的北极理事会最佳做法准则。

最后,限制北极地区军事活动。应当明确的是,限制军事活动不等于削除防御和治安能力,目的在于创建一个安全的旅游资源开发环境。环北极国家应主动限制本国在北极地区的军事活动范围,对维持北极地区的和平稳定作出承诺,并同他国协商确

定北极地区允许进行的军事活动类型,为北极旅游资源开发提供全球性、综合性安全保障。

(三)完善以和平为目标的渐进性北极旅游资源开发争端解决机制

若想从根本上解决北极旅游资源开发过程中层出不穷的争端,仅仅依靠静态的法律来规制是远远不够的,更需要建立一个动态、即时、高效的争端解决机制。

1. 完善北极旅游资源开发生态补偿机制

北极旅游资源开发过程中不能重开发而轻治理。北极地区旅游资源开发不可一蹴而就,只开发不保护有违可持续发展原则。相关国际组织要加强监管,以国际原则为基础制定北极旅游资源公开保护方案,明确各国开发限度,督促开发国落实北极地区环境治理与保护责任。同时,要以环北极国家为主导,进一步加强制度设计,严格实行北极生态环境治理补偿制度。

以可持续的方式养护和利用北极地区自然资源对于该地区环境的长期发展至关重要。北极地区的旅游资源开发过程中,会涉及各式各样的船只、船东、经营者和船员,他们有着不同程度的北极旅游资源开发经验,因此对北极地区产生负面影响的程度也各不相同。北极未开发地区的资源是不可再生资源,一旦受到任何形式的开发影响,就不可能恢复到原来的状态。因此,北极的旅游业务必须以可持续的方式进行。在开发北极旅游项目之前必须始终进行环境评估,北极旅游活动应始终遵守与环境有关的所有国际公约以及所有国家、州和地方法律。在这一原则之下统筹制定和不断改进所有环境政策。并根据当地条件和北极地区不断更新的现实需求,进一步调整交通、垃圾、住宿、文化对于北极地区环境的影响,不断监测、评价和改进现有规则的执行情况。

2. 加强对北极地区旅游资源开发活动的公开监督

监督是减少争端出现的有效手段。开发前首先应制定完整的旅游资源开发方案,在北极地区实现内容统一、要求一致的监督制度,避免不符合相关国际公约标准的现象出现。开发中要依据实际情况进行环境资源评估,充分听取专业人员的建议,尊重开发国的合理需求,采取公开招标或合资形式推进开发活动。环北极国家领土内的旅游资源由其国内法规定,存在主权争议的北极区域资源开发应由各国共同商议决定。以和平为目标,针对具体争端设立

调解委员会、北极旅游组织协会等专业解决北极旅游资源开发争端的国际组织。

同时,也应鼓励简化政府对北极地区旅游资源开发的许可和监督程序。北极地区旅游资源的性质决定了开发船只需要在一次航行过程中跨越多个国际管辖区进行作业。即使在一个北极沿海国的边界内,对从事北极旅游资源开发活动的船只的要求也可能很复杂,任何经营障碍都有可能限制北极地区旅游资源可持续发展的潜力。因此,北极沿海国家政府应共同合作,协调努力,有必要考虑在维持相关保障措施的情况下,精简可能阻碍北极地区旅游资源开发活动的要求和程序,支持北极地区旅游业发展,共同为保持旅游资源开发安全和北极环境管理而努力。简化的程序可以使潜在的旅游资源开发者获得开发所需证件、执照、费用和其他相关信息,进而可以提升开发者遵守相关规定、维护开发安全和保护生态环境的意识以及可持续发展认识的水平。

3. 借鉴《巴伦支海划界协议》解决争端方式

鉴于北极地区的范围和生态多样性,可以说没有一种争端解决方式能够完全解决这一问题。相反,可以综合探讨若干解决方式的优劣,进而为北极地区旅游资源开发争端解决机制的建立提供充分的可能性。北极旅游资源的可持续发展是一个长期的发展问题,各国和各地区均有自己的责任。合作共赢原则为北极地区旅游资源可持续发展奠定了坚实的基础,对其他国际性极地开发工作的合作提供了可供借鉴的经验。俄罗斯、挪威所签订的《巴伦支海划界协议》则是在合作共赢原则的基础上达成的。从某种程度上说,北极地区由大片未被开发的区域组成,具有独特的自然和文化价值。北极旅游资源的开发需要开发者对北极环境有充分的了解,同时需要与其他经营者合作,为当地旅游项目开发提供积极的支持。

在北极这个敏感的地区从事旅游资源开发的人员需要制定详细周密的计划,就如何开展开发工作和管理北极旅游业进行规划,以求尽量减少对生态环境的负面影响。《巴伦支海划界协议》的签署最终和平解决了俄罗斯与挪威两国在谈判时所陷入的困境,其采取的缓和政策与两国实际需求同步进行调整,并首次提出将争议海域的跨界油气田作为统一整体进行共同开发。^[25]《巴伦支海划界协议》争端解决方式巧妙地发挥了两国优势,利用一种较为折中的方式实现了两国利益共赢。北极地区旅游资源开发过程中可以借鉴此经验,通过号召利益相关国

基于相似的北极战略和经济利益,签署资源共同开发协议书,国家彼此间应秉持互惠原则,进而实现旅游资源的合作性开发。

五、中国对北极地区旅游资源开发的参与

长期以来,中国致力于提升北极事务参与度。“人类命运共同体”理念与中国政策机遇的出现为中国参与北极地区旅游资源开发创造了时代机遇,依靠得天独厚的政策、市场、资本、技术、人力资源条件,中国当下已然成为北极地区旅游资源开发的中坚力量。

(一) 中国参与北极地区旅游资源开发的原因

在全球协同治理视域下,参与北极地区旅游资源开发与中国的国家权益息息相关。作为北极利益攸关国之一,中国可凭借充足的政治、法律依据参与北极治理。

一方面,《联合国宪章》赋予各国平等参与北极治理的权利,这意味着中国可采取合法途径提升中国的北极地区旅游资源开发参与度,以政策和法律手段维护中国在北极地区的国家利益。并且基于庞大的人口数量与经济潜力,中国已成为北极旅游的重要市场。^[19]中国游客是目前赴北极旅游人数最多的群体,中国参与北极地区旅游资源开发,某种程度上也等于保护中国游客的权益。

另一方面,中国参与北极资源开发事务由来已久,有丰富的开发经验。中国出台的北极政策受到国际社会的广泛关注,发挥着重要的作用。^[26]2017年,习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲中提到中国将继续坚持正确义利观,深化同发展中国家的务实合作,实现同呼吸、共命运、齐发展,^[27]指导中国要同北极国家与域外国家之间建立合作伙伴关系,共同开展北极事务双边磋商。^[28]2018年《中国的北极政策》白皮书的发布,进一步表明了中国同他国共同开发利用北极资源、构建人类共同体的意愿。2019年6月,中俄两国签署关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明,将两国的北极可持续发展领域进一步拓展至北极航线开发利用、北极地区基础设施、北极资源开发、北极旅游、极地生态环保与极地科考等领域。^[29]这些政策机遇为中国开展北极地区旅游资源开发活动提供了官方依据,一定程度上降低了中国参与北极地区旅游资源开发的准入门槛。

(二) 中国参与北极地区旅游资源开发的策略

在同北极国家开展涉北极事务的国际合作中,

中国一直秉持“合作共赢”的原则,中国所首倡和践行的“人类命运共同体”理念,体现了中国作为重要的“北极利益攸关方”积极参与北极开发和北极治理的大国担当,是中国负责任大国形象的重要体现。^[30]面对北极地区旅游资源开发竞争日益激烈的趋势,中国作为“冰上丝绸之路”和“人类命运共同体”的主要倡导者与参加者,^[31-32]理应抓住时代机遇、正视现实问题,积极开展同北极国家的双边合作,推进中国各项北极政策的贯彻落实,促进北极地区旅游资源开发法律困境的解决,进而提升中国北极话语权。具体可以从以下三个方面着手。

首先,应严格制定开发规范。作为北极旅游业的最大消费市场,中国参与北极地区旅游资源开发活动应充分考虑中国游客的需求。一方面,应向全体社会成员征集北极旅游项目开发构想方案,协调相关管理部门同消费者展开沟通与协作,出台详细全面的北极旅游资源开发行业法规、操作程序和实施办法;另一方面,应严格规定中国参与北极地区旅游资源开发的程序、机构、补贴等内容,保护中国相关企业、劳动者权利,同北极国家协商合理规划中国与他在旅游资源开发活动中的关系,降低中国承担国际风险的风险。同时,开发前应注重对于当地原住民的信息调研,了解当地自然情况,分析在当地展开开发活动的优势与不足,发挥原住民与中国企业的合力。

其次,应加强对外合作。鉴于北极地区旅游资源开发复杂性、投资力度大的特点,选择对外合作无疑是一举两得的良策。凭借着在北极治理中较为成熟的经验,中国在合作市场中占据着显著的优势,在合作过程中无论是制定章程还是推动进程都较为容易。中国参与北极地区旅游资源开发的企业可以

借助国家资金支持、政策帮扶等优势,结合其他国家的地理优势和技术条件,尤其需要注重资金投入、自主研发破冰船、培养高素质从业人员、建设北极旅游资源开发产业链等方面的国际合作,进而降低中国北极地区旅游资源的开发难度,引导资金投入向利润产出方向转化,实现北极旅游业价值链的延伸。

最后,应关注北极地区生态平衡。资源开发不应以环境破坏为代价,尤其是在生态环境极其脆弱的北极地区,中国在开发过程中更应当着重保护其生态环境。相关数据显示,在北极系统中,北极治理主体的利益、权利和责任的不平衡最终会导致北极系统远离平衡状态。^[33]因此作为联合国安理会常任理事国之一,中国应根据《公约》的相关规定,妥善行使中国享有的建议权和决策权,推动北极地区生态机制建设,促使北极域内外国家在开发过程中保持旅游资源的利益分配与生态保护责任承担间的平衡。

六、结语

北极地区旅游资源开发是把双刃剑。开发过程中需考虑北极地区的地理环境、地缘政治性因素及当地原住民权益等多个方面。北极资源是人类共同的宝藏,北极旅游资源的可持续发展对于人与自然和谐共处极其重要。各国应团结合作,采取合理的预防与控制措施,出台统一、全面、有效的法律法规,为北极旅游资源开发活动提供法律保障,为实现双赢作出贡献。同时,要辅以全方位、多层次的争端解决机制,形成“动静结合”的法律加争端解决机制的全方位屏障,为北极旅游资源开发工作保驾护航,实现北极旅游资源的可持续发展。中国也应依靠良好的市场、资金、政策优势,为北极地区旅游资源的开发贡献力量。

参考文献:

- [1]刘惠荣,董跃.海洋法视角下的北极法律问题研究[M].北京:中国政法大学出版社,2012:365.
- [2]唐荣,李萍,刘杰,李培英,冯秀丽.极地旅游发展研究[J].海洋开发与管理,2018,35(6):28.
- [3]Forland E J, JACOBSEN J K S, DENSTADLI J M, et al. Cool weather tourism under global warming: comparing Arctic summer tourists' weather preferences with regional climate statistics and projections[J]. Tourism Management, 2013(36):567-579.
- [4]康建成,任惠茹,闫国东,徐明星.北极斯瓦尔巴群岛的旅游资源[J].旅游科学,2008,22(6):56-58.
- [5]兰存子.极地旅游:独特资源条件下的高端旅游及可持续发展[J].世界环境,2017(3):72.
- [6]李振福,彭琰.北极旅游政治研究[J].南京政治学院学报,2016,32(5).
- [7]STEWART E J. Cruise tourism and residents in Arctic Canada: development of a resident attitude typology[J]. Journal of Hospitality and Tourism Management, 2011, 18(1):95-106.
- [8]MÜLLER D K. Polar tourism: human, environmental and governance dimensions[J]. Tourism Management, 2012, 33(6).
- [9]刘惠荣.论《联合国海洋法公约》第234条在北极海洋环境保护中的适用[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2010(4):8.

- [10] 罗猛,董琳. 北极资源开发争端解决机制的构建路径——以共同开发为视角[J]. 学习与探索,2018(8):101.
- [11] 姜家栋. 中外海洋法律与政策比较研究[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2014:50.
- [12] 杨显滨. 论我国参与北极航道治理的国际法路径[J]. 法学杂志,2018,39(11):75.
- [13] 杨振娇,周言. 中国参与北极理事会利弊分析及应对策略[J]. 理论学刊,2015(12):82.
- [14] 白佳玉,王琳祥. 北极理事会科学合作新规则的法律解析[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版),2018(4):42.
- [15] JENSEN L C. International relations in the Arctic;Norway and the struggle for power in the new North[M]. London:I. B. Tauris, 2016:217.
- [16] 赵宁宁. 小国家大格局:挪威北极战略评析[J]. 世界经济与政治论坛,2017(3):112.
- [17] CZARNY R M. The high North between geography and politics[M]. London:Springer,2015:117.
- [18] 杨倩. 关于北极争夺的实质及俄罗斯等国家的北极战略[J]. 对外经贸,2015(4):26.
- [19] 孙凯,张佳佳. 北极“开发时代”的企业参与及对中国的启示[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版),2017(2):74.
- [20] 张胜军,郑晓雯. 从国家主义到全球主义:北极治理的理论焦点与实践路径探析[J]. 国际论坛,2019,21(4):13.
- [21] 张胜军,李彤. 中国能源安全与中国北极战略定位[J]. 国际观察,2010(4):69.
- [22] 刘昕畅,邹克渊. 国际法框架下中国南极旅游规制的立法研究[J]. 太平洋学报,2016,24(2):22.
- [23] 冯晓星,邢丽涛. 极地旅游:脆弱的生态与绿色消费[N]. 中国旅游报,2018-09-17(4).
- [24] 陈敬根. 南极旅游海事风险的法律规制:规范构成与制度完善[J]. 法学杂志,2017,38(2):98.
- [25] 袁雪,童凯. 俄挪巴伦支海争端协议解决模式分析及其启示[J]. 国际法研究,2018(2):123.
- [26] MA Xin-min. China's Arctic policy on the basis of international law:identification, goals, principles and positions[J]. Marine Policy,2019(100):270.
- [27] 习近平. 共同构建人类命运共同体[N]. 人民日报,2017-01-20(2).
- [28] 中华人民共和国国务院新闻办公室.《中国的北极政策》白皮书[M]. 北京:人民出版社,2018:6.
- [29] 中俄元首签署《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》[N]. 人民日报,2019-06-06(1).
- [30] 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,2020,38(3):67.
- [31] 丁苑. 论“冰上丝绸之路”的国际合作机制[J]. 广东石油化工学院学报,2018,28(5):9.
- [32] 鲁广锦. 构建人类命运共同体的人权意义[M]//中国人权研究会. 构建人类命运共同体与全球人权管理. 北京:五洲传播出版社,2016:21.
- [33] 朱宝林,刘胜湘. 协同治理视阈下的北极治理模式创新——论中国的政策选择[J]. 北极治理与政策研究,2018(5):40.