

北极地区旅游资源开发的法律困境与解决路径

The legal dilemma of tourism resources development in the Arctic region and related solution

■文 / 过怡安



一、问题的提出

近年来,北极旅游逐渐成为一种新兴的活动。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,更缺少针对旅游资源开发的法律规制。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。

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,旅游领域的经济价值逐渐凸显,为人们开发利用提供了可能。近年来,多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,北极旅游逐步实现产业转型,北极旅游资源可持续发展理念逐渐受到人们的重视。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。尽管北极旅游业发展整体呈现上升趋势,但由于缺少机构统一管理,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。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北极自然环境退化,商业化开发也会同该地区原住民产生冲突,降低当地人的生活质量,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面临的法律困境

北极地区在作为旅游目的地的同时,也起着环境

监测的作用。北极地区正逐渐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。

1. 复杂的自然环境与北极旅游立法缺失间的矛盾愈加激烈

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都是实现北极旅游资源开发需要解决的问题。首先,潜在风险威胁着人类生命与海洋环境安全。开发过程中的一切都具有不可预见性,威胁着当地的正常环境。其次,高水平技术、经济及劳动力要求难以满足。与北极传统行业相比,旅游资源开发的成本更高,工人报酬更少。再次,现有北极旅游立法并不包含原住民保护的相关规定。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、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。

2. 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的政治环境。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。北极理事会在解决北极相关问题方面体现出了明显的垄断倾向,北极理事会成员国对其他国家或非国家行为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手段逐渐过渡为战略和军事手段。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、北极地区旅游资源开发问题的解决路径

北极旅游资源开发过程中不能重开发而轻治理。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。

1. 完善北极旅游资源开发生态补偿机制

北极地区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,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、住宿、文化等对北极地区环境的影响,不断监测、评价和改进现有做法。

2. 加强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,充分听取专业人员建议,尊重开发合理需求,采取公开招标或合资形式推进开发活动。建立以和平为目标,针对具体争端设立专门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。环北极国家政府应共同加强合作,考虑在维持相关保障措施的情况下,精简北极地区旅游资源开发活动的要求和程序,提升开发者遵守相关规定、维护开发安全和生态环保意识以及可持续发展认识的水平,共同为保持旅游资源开发安全和北极环境管理而努力。

3. 借鉴俄挪巴伦支海协议解决争端方式

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借鉴经验。俄罗斯、挪威所签订的巴伦支海划界争端协议则是在合作共赢原则基础上签订的。北极旅游资源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支持。俄挪巴伦支海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。

四、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,中国已成为北极地区旅游资源开发的中坚力量。

1. 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。《联合国宪章》赋予中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。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。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权益。

2. 中国参与北极地区旅游资源开发的策略


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本国游客需求。一方面,应面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,应严格规定本国参与北极地区旅游资源开发的程序、机构、补贴等内容,保护本国相关企业、劳动者权利,降低本国承担国际责任的风险。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共同合力。

其次,应加强对外合作。鉴于北极地区旅游资源开发复杂性强、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,中国在开发过程中应当着重保护生态环境。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。因此作为联合国安理会常任理事国之一,中国理应根据《联合国海洋法公约》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利益分配与生态保护责任承担间的平衡。

五、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,北极旅游资源可持续发展对于地球发展极其重要。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,为实现双赢做出贡献。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开发贡献力量。

作者单位:哈尔滨工程大学人文社会科学学院

