

研究论文

《极地水域船舶作业国际规则》的法律属性析论

袁雪 童凯

(哈尔滨工程大学人文社会科学学院, 黑龙江 哈尔滨 150001)

提要 《极地水域船舶作业国际规则》(简称《极地规则》)是国际海事组织为极地水域船舶航行安全与防止环境污染制定的技术性国际规则。该规则的体系构成是以 MARPOL、SOLAS 和 STCW 三大公约修正案为基础,因此使其对缔约国具有强制约束力,并沿袭了技术性、前瞻性等属性。从普适性角度衡量,该规则因为制定主体、立法结构与实际履约等问题尚不足以构成“一般接受的国际规则 and 标准”。我国应当吸取其中的先进立法理念,并积极加强国内履约,为即将到来的北极航运高峰做准备。此外,鉴于《极地规则》与《联合国海洋法公约》(简称《公约》)的冰封区域条款之间相对独立,我国在遵守沿海国单边立法的同时应积极倡导在极地地区适用以《极地规则》为核心的统一标准。我国对北极航道的使用呈逐年增加的趋势,这势必要求厘清《极地规则》的法律属性以维护我国的北极航运利益。

关键词 极地规则 联合国海洋法公约 冰封区域条款 一般接受的国际规则 and 标准 目标型标准

doi: 10.13679/j.jdyj.20180048

0 引言

2014 年 11 月,国际海事组织(IMO)安全委员会(MSC)第 94 次会议通过《极地水域船舶作业国际规则》(The International Code for Ships Operating in Polar Waters, Polar Code)安全措施部分(第 I 部分)^[1]和相应的《国际海上人命安全公约》(SOLAS)修正案^[2];2015 年 5 月,IMO 海洋环境保护委员会(MEPC)第 68 次会议通过《极地规则》防污染措施部分(第 II 部分)^[3]和相应的《国际防止船舶造成污染公约》(MARPOL)修正案^[4];2016 年 11 月末至 12 月初, MSC 第 97 次会议通过了与《极地规则》相关的《海员发证、考试和值班标准国际公约》(STCW)修正案^[5]。至此,自 2009 年 MSC 第 86 次会议与 MEPC 第 59 次会议同意制定《极地规则》以来,历时七年的《极地规则》制定工

作告一段落。《极地规则》的出台弥补了极地区域尤其是北极地区强制性国际法律规范的空白,时至今日,三大公约修正案均已生效(SOLAS 修正案与 MARPOL 修正案于 2017 年 1 月 1 日默认生效, STCW 修正案于 2018 年 7 月 1 日默认生效)。

随着近年来北极话题的持续升温,国内学者掀起了极地相关法律与规章研究的高潮,主要集中在《极地规则》的制定进程、特点、具体技术内容、国际地位及其对国际航运业和我国航运业的影响等方面。多数研究是从造船业和航运业角度结合《极地规则》的具体规定分析极地作业船舶在航行安全、环境保护、船员培训管理等方面应该具备的技术性要求。另外,还有部分社会科学学者从《极地规则》出台对北极航运治理的价值和意义角度进行了研究。刘惠荣等^[6-7]对于冰封区域条款研究比较深入,其在对条款文本解析的基础上,提出以区域性海洋环境保护模式对冰封

[收稿日期] 2018 年 9 月收到来稿,2018 年 12 月收到修改稿

[基金项目] 自然资源部海洋发展战略研究所项目、中央高校基本科研业务费项目(HEUCFP201831)、黑龙江省哲学社会科学规划项目(16FXB01)、中央高校基本科研业务费项目(3072019CFP1301)资助

[作者简介] 袁雪,女,1972 年生。法学博士,副教授,主要研究国际法学。E-mail:yuanx8088@163.com

区域条款加以完善,还提出应当从加俄北极航道管制入手,讨论《极地规则》背景下的沿海国单边立法管辖权。白佳玉等^[8]通过对《极地规则》形成与发展过程的研究,总结出规则构建的价值基础,认为目标导向型标准与分阶段战略性目标的运用有利于实现《极地规则》的价值追求。同时,我国作为北极事务的参与者,应积极参与北极航行规则的制定和完善国内法治^[9]。李伟芳等^[10]从《极地规则》的船旗国履约的角度对我国参与极地航运治理提出建议。郑雷^[11]从航行自由原则出发探讨应当以《极地规则》为契机敦促加拿大对西北航道进行更加科学的环境管理。国外学者对《极地规则》的研究相对较多,研究视角主要集中于《极地规则》在北极治理问题上的应用、《极地规则》与《联合国海洋法公约》的关系问题以及俄加关于东北、西北航道的国内立法与《极地规则》的协调问题。如 Øystein^[12]对《极地规则》的制定历程及内容进行概括,认为其是《联合国海洋法公约》的外部规则。McDorman^[13]通过分析《维也纳条约法公约》第30条“关于同一事项先后所订条约之适用”以论证《极地规则》与冰封区域条款之间的关系。

当前,学界对于国际海事公约体系中《极地规则》的法律属性问题的研究略显匮乏。笔者将“一般接受的国际规则 and 标准”置于《极地规则》法律属性研究之中进行定性研究,再通过分析与《极地规则》密切相关的 MARPOL、SOLAS、STCW 三大公约的特质,试剖析《极地规则》与冰封区域条款之间的关系,力图为维护我国北极航运利益提出一些合理的建议。

与其他国际海事公约相比,《极地规则》制定和适用的过程均展现出其作为针对极地区域的强制性法律规则的区域性特点。作为近北极国家,我国一直以来高度关注北极地区的发展与治理,积极参与北极事务,于2007年成为北极理事会永久观察员国。《极地规则》的出台为我国理解与掌握参与北极事务的游戏规则提供了重要契机。2018年1月26日,中国国务院新闻办公室发表《中国的北极政策》白皮书^[14]。在此背景下,理解与掌握《极地规则》的内容并进一步对《极地规则》法律属性进行研究,将有利于我国认识北极、保护北极、利用北极和参与治理北极。

1 《极地规则》的基本属性——技术性

作为联合国的专门机构,IMO 是国际航运领域航行安全与环境保护的全球性标准制定机构,其主要职责是为航运业创建一个公平有效、能被普遍采用与实施的国际监管框架。换言之,IMO 的作用是通过设置船舶航行安全与环境保护的最低要求,为国际航运经营者创造一个公平的竞争环境。全球性标准的制定依赖于精准的技术,因此,IMO 同样是一个技术性组织^[15]。IMO 从成立时就以制定和修改公约作为主要工作,这一工作使得 IMO 记录和见证了国际航运业的进步和发展。例如《1960 年国际海上人命安全公约》(SOLAS1960)(1965 年 5 月 26 日生效)是国际海事组织建立后的第一项主要成果,提出了大量商业航运规定的更新建议以保持公约与行业新技术、新规程相同步。虽然 SOLAS1960 距《1948 年国际海上人命安全公约》(SOLAS1948)只有 12 年,但科技的发展和进步,促成了其重大改变。IMO 也会根据航运界出现的新情况,在每次大会制定的工作计划中提出制定新的公约草案或审议一项公约制定的可能性。《极地规则》正是 IMO 在国际航运界重视气候变化对极地通航带来的强大影响的背景下,综合现有的极地船舶建造与航行技术所制定的最新国际规则,具有很强的技术性。

《极地规则》的制定涉及国际海事组织 MSC 和 MEPC 两大委员会和几乎所有的技术分委会^[16],包括设计和设备分委会(DE)、航行分委会(NAV)、散装液体和气体分委会(BLG)、无线电通信和搜救分委会(COMSAR)、防火分委会(FP)、载重线及渔船安全分委会(SLF)、培训和值班标准分委会(STW)、船舶设计与建造分委会(SDC)、船舶系统和设备分委会(SSE)、防污染和响应分委会(PPR)、人为因素、培训和值班分委会(HTW)、执行国际海事组织文书分委会(III)。MSC 是 IMO 的最高技术机构,其主要职责是研究 IMO 范围内有关助航设备、船舶建造和装备、船员配备、避碰规则、危险货物装卸、海上安全、航道信息、航海日志、航行记录、救助救生、海上事故调查以及直接影响海上安全的任何其他事宜;MEPC 的主要职责是审议 IMO 范围内有关防止和控制船舶所造成

的污染问题,为大会通过的有关公约、规则及其修正案制订实施措施。此外,为各国提供有关防止和控制船舶对海上污染的科学技术实用资料,提出有关建议和拟定指导原则;以及组织区域性合作和与其他国际组织的合作,以防止和控制船舶对海上的污染。MSC 与 MEPC 均被定义为“技术机构”,而国际船级社协会(IACS)作为 IMO 认可的技术咨询机构同样参与了《极地规则》的制定,从制定主体的角度分析,《极地规则》必然带有很强的技术性。

从《极地规则》的内容来看,其也体现了较强的技术性。其主体包含两大部分(第 I 部分与第 II 部分)。第 I 部分涉及船舶设计、建造和装备(主要包括认证和测量、船体结构、分舱和稳性、水密和风雨密完整性、机器设备、消防安全/防火、救生设备和装置)、操作(主要包括极地水域操作手册、航行安全、通信、航次计划)和船员(主要包括配员和培训);第 II 部分包括防止油污染、控制散装有毒液体物质污染、防止海运包装有害物质污染、防止船舶生活污水污染、防止船舶垃圾污染^[17]。与大多数注重维护国家间的政治妥协仅约定彼此承认的事项或者分配权力一般规则的国际公约不同,《极地规则》更加具体地规定了船舶航行过程中涉及的诸多技术性要求。尽管 IMO 开始在海事立法领域应用基于安全水平法的“目标导向型标准”(Goal-Based Standards, 简称 GBS)作为船舶建造标准,但也仅是允许为达到目标使用替代方法^[18],不改变其依然是技术性规定的基本性质。例如 I-A 部分每一章分为“目标”、“功能性要求”、“规定”,而各章中“目标”和“功能性要求”又可以作为解释技术性规则“规定”的背景。

截至目前,IMO 已推动通过约 50 项公约和议定书,并通过了关于海上安全航行、防止污染和有关事务的 1000 多条规则和建议^[19]。《极地规则》与 IMO 制定的其他海事公约一样,都是维护国际航行安全与环境保护的关键工具,技术性是这些公约的基本属性。后者主要包括《1966 年国际船舶载重线公约》(LL 1966)、《1972 年国际海上避碰规则公约》(COLREG 1972)、《1969 年国际船舶吨位丈量公约》(TONNAGE 1969)、《1965 年修正的国际海上交通便利化公约》(FAL 1965)、

《1969 年国际油污损害民事责任公约》(CLC 1969)、《1971 年特别贸易客船协议》(STP 1971)等。而且,正因 IMO 制定的公约和议定书具有极强的技术性,IMO 专门设立了技术合作委员会(TC)负责协调本组织在海事领域的技术援助工作,特别是向发展中国家提供技术援助。

2 《极地规则》的普适性——从“一般接受的国际规则 and 标准”的角度考量

《极地规则》出台之后,其法律地位能否与作为其基础的 MARPOL、SOLAS、STCW 保持一致? MARPOL、SOLAS 和 STCW 三大公约均已适用多年,并经历多次修正得以普遍适用。《极地规则》因其适用地区的独特性,能否得到北极国家之外占国际社会多数的非北极国家的承认与实践,是其成为“一般接受的国际规则 and 标准”的关键。

2.1 一般接受的国际规则 and 标准

“一般接受的国际规则 and 标准”(Generally Accepted International Rules And Standards)这一概念主要应用于《公约》第十二部分“海洋环境的保护与保全”中,包括第 211 条第 2 款、211 条第 5 款、第 211 条第 6 款 c 项、第 226 条第 1 款 a 项。在第 21 条第 2 款中,使用的是“一般接受的国际规则或标准”,与其他条款使用的“一般接受的国际规则 and 标准”表述方式存在一字之差,但这个区别可以忽略,第 21 条第 2 款与 211 条第 6 款 c 项实质上处理同样的问题^[20]。《公约》第十二部分力图平衡沿海国、港口国和船旗国之间的利益,这种平衡既要保护沿海国专属经济区的资源利益以及防止、减少和控制海洋环境污染,又不能过度干涉《公约》中赋予其他国家的权利(如航行自由等)^[21]。因此,《公约》的起草者故意使用了一些模糊的概念,“一般接受的国际规则 and 标准”就属于这样的概念,其适用于所有国家。

国际法协会分委会之一的沿海国家海洋污染管辖委员会于 2000 年起草的《伦敦会议报告》中对“一般接受的国际规则 and 标准”做出说明:作为 1982 年《联合国海洋法公约》的缔约国,各国通过以一般接受的国际规则 and 标准的内在概念为基础,掌握法律技能来制定法律。因此,《公约》

在某些情况下不仅仅是提供直接适用于缔约国的规则和规章,也可作为一个总体框架提供一般规则并分配权利,将技术规则和规章留给已经存在或仍等待被制定的相关公约^[22]。不论其采用何种形式,船旗国、沿海国和港口国均可执行一般接受的具体国际规则 and 标准,因其已被所有《公约》缔约国一致接受并同意。

“一般接受的国际规则 and 标准”主要规定了国家的立法管辖权,对于船旗国而言,形成了强制性的最低标准;对沿海国而言,则为最大限度的容忍^[23]。例如,关于沿海国有权根据《公约》或其他国际法规则出台有关无害通过的法律和规章,但根据《公约》第21条,这些法律或规章不应适用于外国船舶的设计、构造、人员配备或装备,除非它们符合一般接受的国际规则或标准。若一项规则或标准被视为“一般接受”,则将适用例外情形。因此,如果《极地规则》能称为“一般接受的国际规则 and 标准”,其将为沿海国的立法内容规定上限,并将成为沿海国为在其领海航行的外国籍船舶设立法规的参考因素。关于船舶污染,《公约》第211条第2款规定,各国应制定法律和规章,防止、减少和控制悬挂其旗帜或在其国内登记的船只对海洋环境的污染,这种法律和规章至少应具有与通过主管国际组织或一般外交会议制订的一般接受的国际规则 and 标准相同的效力。如果《极地规则》能被称为“一般接受的国际规则 and 标准”,其将为船旗国的立法规定下限,并为船旗国有义务制定的法律与规章提供参考,沿海国也能执行符合“一般接受的国际规则 and 标准”的国内法规。

2.2 《极地规则》能否被称为“一般接受的国际规则 and 标准”

在《公约》相关规定生效的前提下,《极地规则》中的条款能否被称为“一般接受的国际规则 and 标准”?对于这一问题,可以从三个角度进行分析:第一,制定这种国际规则或标准的主体;第二,这一类规则或标准的适用范围;第三,《极地规则》处于何种阶段可被称为“一般接受”。

2.2.1 制定这种国际规则或标准的主体

《公约》中与“一般接受的国际规则 and 标准”相关的五个条款,只有211条第2款和第211条第5款涉及到制定者——“主管国际组织或一般

外交会议”。《极地规则》是由IMO制定的,因此仅需探讨IMO是否可以称之为“主管国际组织”。

《公约》仅提到IMO一次(《公约》附件Ⅷ第2条第2款),一般情况下,均是呼吁“主管国际组织”制定有关航行安全和环境保护的规则和标准,又或者通过“一般外交会议”来制定。“主管国际组织”意味着某一组织在航运管理方面可能具有一定的管辖权,但具备管辖权的不止IMO一个组织,还包括国际劳工组织(ILO)和国际原子能机构(IAEA)等国际组织,但IMO作为航行安全和防止船舶造成海洋污染方面的主管国际组织是被广泛接受的^[24],同时IMO作为航运管理方面的主管国际组织也符合第三次联合国海洋法会议(UNCLOS III)体现的公约制定者的意图^[25]。

一般情况下,规则和标准的制定主体应当体现大多数国家的利益与意志。然而,《极地规则》的制定主体不完全是IMO,其部分条款采纳了非政府组织——国际船级社协会(IACS)的技术标准。虽然IACS的标准被《极地规则》参考而不是直接纳入,但该标准与《极地规则》的条款直接相关,被称为“本组织接受的标准”,即IMO接受的标准。《极地规则》第3.3.2条规定:“为符合上述3.2.2的功能要求,适用下列要求:1.A类船舶的结构尺寸应经主管机关或其接受的被认可组织批准,并考虑到本组织接受的标准或具有同等安全水平的其他标准;2.B类船舶的结构尺寸应经主管机关或其接受的被认可组织批准,并考虑到本组织接受的标准或具有同等安全水平的其他标准”;通过脚注,明确该章节的技术要求考虑“IACS UR S6《各种船体构件钢级的使用—船长90m及以上船舶》(最新版本)和IACS URI《极地船级的相关要求》(最新版本),如适用”。同样,对于安全措施部分第6章关于机械安装的规定,6.3.2条规定:“为符合上述6.2.1.2.2的功能要求,暴露的机器及其基座的材料应经主管机关或其接受的被认可组织批准,并考虑到本组织接受的标准或具有同等安全水平的基于极地工作温度的其他标准”。这里所指的“本组织接受的标准”便是指IACS的相关标准。

在某些方面,这些技术标准较之法律规范可能更具体实用。例如,在船舶结构方面被认为可接受的最低值取决于IACS的规范。因此,《极地

规则》的部分条款不是由国家政府制定的,也就是说《极地规则》并非完全由“主管国际组织”和“一般外交会议”制定,但各国均接受了在《极地规则》条款中对 IACS 规范的参考引用,表明与 IACS 有关的部分目前已经得到各国的实际认可。

2.2.2 这一类规则或标准的适用范围

关于“一般接受的国际规则 and 标准”的适用范围。与 SOLAS 和 MARPOL 性质相同,纳入具有强制约束力的 SOLAS 和 MARPOL 等公约的《极地规则》中的强制性条款部分(即第 I-A 和 II-A 部分)将毋庸置疑地成为“一般接受的国际规则 and 标准”,但《极地规则》中的建议部分(即第 I-B 和 II-B 部分)尚未纳入 SOLAS 和 MARPOL,因此并不具有约束力。“一般接受的国际规则 and 标准”中使用的术语“rules”(规则)和“standards”(标准)的区别在于“standards”应当包括了更广泛的来源^[26],因为这个术语不一定指向一些对主体有约束力的东西,也可以是被认可的、默认接受的习惯,但总体来说对于这个术语涵盖的范围依然存在争议。虽然建议部分的制定主体也是 IMO,其起源亦同样可以追溯到通过主管国际组织行使职能的国家,但这些建议性的条款并没有约束各国的意图,同时更易于被各国接受。《极地规则》单独列出第 I-B 和第 II-B 部分的目的,首先是为了对具有约束力的第 I-A 和第 II-A 部分予以内容上的补充论证;其次, I-B 与 II-B 部分包含了部分因过于严苛而在世界范围内难以达成统一意见的规则或标准,这些规则或标准有待于技术成熟或者经济发展到一定程度后得到缔约国的接受。因此,这些建议性规定并不能被视为“一般接受的国际规则 and 标准”。

因此,就《极地规则》而言,“一般接受的国际规则 and 标准”的适用范围局限于具有强制约束力的第 I-A 和 II-A 部分,且还要排除第 I-A 和 II-A 部分中参考引用 IACS 的部分规定。

2.2.3 《极地规则》处于何种阶段可被称为“一般接受”

《极地规则》的两大主体部分分别对应 SOLAS 与 MARPOL 两大公约,其强制力的获得也基于此,在探讨其性质时亦将其与其他海事公约置于相同的地位,因此在探讨《极地规则》处于何种阶段可被称为“一般接受”时,应当参考

IMO 公约的起草、通过、批准到生效、修正这一连续的过程^[27]。

首先,在《极地规则》的起草与通过过程中,最早由丹麦、挪威与美国提出关于“极地导则强制应用”的提案(MSC 86/23/9), MSC 第 86 次会议同意该提案以及 DE 第 52 次会议关于增加“制定极地水域船舶操作规则”议题的草案,并指示 DE 分委会负责《极地规则》的制定。这一过程仅有部分 IMO 成员国的参与,也仅能代表部分国家的立场,不能保证最终通过的草案一定能获得多数国家的接受。因此,《极地规则》在起草与通过阶段,显然不可被称为“一般接受”。

在批准与生效阶段,特定文件若要生效需要一定数量的生效批准书。就 SOLAS 而言,与《极地规则》相关的修正案于 2016 年 7 月 1 日被各国视为默认接受,除非在上述日期之前,有超过三分之一的公约缔约国政府或合计商船吨位不少于世界商船总吨位 50%的缔约国政府对修正案提出反对意见,如到期未有异议,该修正案将于 2017 年 1 月 1 日生效^[28]。截至 2018 年 3 月 20 日, SOLAS1974 共有 163 个缔约国,其商船总吨位约占全世界商船的 99.17%^[29]。同样, MARPOL 修正案于 2016 年 7 月 1 日被各国视为接受,除非有超过三分之一的缔约国或商船总量不少于世界商船总吨位 50%的缔约国提出反对意见,否则, MARPOL 修正案也将于 2017 年 1 月 1 日生效^[30]。然而,与 SOLAS 不同, MARPOL 修正案分散在不同的附件中,并不是所有附件都被相同数量的国家批准。截至 2018 年 3 月 20 日,已有 156 个国家批准了附件 I 和附件 II,这些国家的商船总吨位约占全世界的 99.42%;附件 III 已得到 148 个国家的批准,其商船总吨位约占全世界商船的 98.81%;附件 V 已得到 153 个国家的批准,其商船总吨位约占全世界商船的 98.97%^[31];尽管批准通过附件 IV 的缔约国数量最少,但这些国家的商船总吨位所占比重仍然超过了 90%。

上述两大公约修正案得到的批准书数量远远高于实际所需的生效标准,表明这些公约修正案及《极地规则》对应的部分将在生效后得到充分的认可与接受。这一事实有利地促进了《极地规则》成为“一般接受的国际规则 and 标准”,但并非充分条件。因“实际接受”与“一般接受”

并非同一概念,如果《极地规则》成为“一般接受的国际规则 and 标准”在《公约》中得到确认,则其对所有《公约》缔约国强制适用,不论其是否已经以生效公约的形式被批准或被实际接受。因此,可得出结论,《极地规则》的批准与生效并不能直接使其成为“一般接受的国际规则 and 标准”,但可以促进其成为“一般接受的国际规则 and 标准”。

另外,“一般接受的国际规则 and 标准”还需要在遵守国内程序的前提下对缔约国具有强制力。“一般接受的国际规则 and 标准”应当在世界绝大多数国家在国内已经采取执行步骤后才可以判断,国家是否切实履行义务以及今后是否持续履行将是决定性的因素^[32]。由于《极地规则》的技术性较强,各国能否实际遵守将是一项艰巨的任务,故《极地规则》生效后,将在《公约》相关条款的背景下,通过一定时间的缔约国国内履约阶段,才能真正衡量《极地规则》能否成为“一般接受的国际规则 and 标准”。

若相关修正案生效并被各国持续履行后,《极地规则》中纳入 SOLAS 和 MARPOL 的强制性规则(第 I-A 和 II-A 部分)应可被视为“一般接受的国际规则 and 标准”(其中还应当排除以 IACS 标准作为参照的部分);对于《极地规则》的建议部分,不应被视为“一般接受的国际规则 and 标准”。此外,从《极地规则》的修改来看,其若要成为“一般接受的国际规则 and 标准”,势必应当具有一定的稳定性,避免频繁修改带来的履约困难。《极地规则》采用的目标型标准与默认修改形式有利于增强其稳定性。

3 《极地规则》的前瞻性

国际海事立法通常滞后于海洋相关产业的发展和技术创新。从国际海事立法的历史演进上看,许多国际海事公约往往在重大海难事故发生之后才会被制定或修订。例如 1914 年《国际海上人命安全公约》出台的起因就是 1912 年著名的“Titanic”号轮船碰撞冰山沉没事件;1969 年《国际油污损害民事责任公约》和 1971 年《建立国际油污损害赔偿基金公约》的出台就是 1967 年发生的 Torrey Canyon 号油轮漏油事件的结果。在国际海上运输中发生的船舶事故,往往造成比较严重

的人身伤亡和财产损失,甚至导致严重的海洋环境污染。而一直以来国际海事立法的滞后性往往导致海难事故发生之后,或者没有合适的规范得以适用,或者虽然有相应的国际规范可供适用但其内容尤其是关于损害赔偿责任方面的规定相对落后,无法对受害人的人身伤亡和财产损失给与充分、合理的赔偿和救助,更不用谈海洋环境补偿了。这一现象促使国际组织和各国积极采取预防行动,制定完善的国际船舶航运安全法律规范,并采取更快捷高效的修订程序。

IMO 汲取了多年的立法经验,考虑到极地地区自然环境的高风险性与脆弱性,特别制定了《极地规则》。在制定过程中,IMO 对极地水域航行的危险源进行评估,采用基于安全水平法的目标型标准、操作限制等多种方法并结合软硬结合的立法理念,从而避免《极地规则》出现严重的滞后性。

3.1 基于安全水平法的目标型标准

目标型标准(Goal-Based Standards,简称 GBS)的应用有利于《极地规则》在各国共同追求的目标下稳定延续。目标型标准最早由巴哈马与希腊在 2002 年 11 月 IMO 第 89 次理事会会议上提出,被称为“规范的规范”,它强调规范应达到的目标并将达到目标的方法赋予规范的制定者,这是技术标准制定方法论上的重大变革。2007 年,MSC 第 83 次会议决定以修订 SOLAS 公约的方式使 GBS 成为强制性标准。GBS 的应用为 IMO 制定公约提供更多的灵活性与创新性,也有利于解决船级社之间标准不统一的问题。

安全水平法(Safety Level Approach,简称 SLA)曾被称为风险基础法(Risk-based Approach),其作为一种分析和解决问题的模式被应用到海事领域的目的,是将船舶安全目标以风险水平的方式来表述。制定《极地规则》的主要原则便是使用风险基础法确定范围,并采取一种全面的方法减少已识别的危险(《极地规则》序言第 7 条)。在《极地规则》制定的前期阶段,IMO 通过 SLA 评估出极地水域航行的十大危险源:海冰、船体表面积冰、低温、长时间的黑暗与日照、高纬度、位置偏远、船员缺乏经验、缺乏合适的应急反应设备、恶劣的天气、环境脆弱敏感。针对这些危险源,确定极地水域航行需要达到的安全与环保的总体目

标,即为 GBS 设定的总体目标,再通过 GBS 的总体目标确立下一步的功能性要求,然后进一步分解到规定与具体要求。例如《极地规则》第 3 章船体结构中,3.1 条设立了船舶材料和结构尺寸保持其完整性的目标,3.2 条为了实现 3.1 条所设立的目标提出了船舶使用的材料需满足极地服务温度与结构设计能承受全部或局部结构荷载的功能要求,3.3 条为了满足 3.2 条的功能做出了更详细的规定。然而 3.3 条的规定并非是具有唯一指向性的,“主管机关核准或被主管机关认可的组织接受,并考虑本组织接受的标准或其他极地服务中具有等效安全水平的标准”均视为符合规定,即替代设计和布置视为等效。

《极地规则》采用 GBS,既鼓励了技术创新也降低了履约难度,使缔约国能根据自身的国情采取恰当的方式达成“总体目标”。《极地规则》中相对位于下层的具体规定可能被船舶工业的发展与技术创新所改变,但《极地规则》中相对位于上层的目标、功能性要求则相对趋于稳定,避免了规则的频繁修改,彰显了一定的前瞻性。

3.2 软硬结合的结构

《极地规则》软硬结合的结构使得暂时难以得到全球一致的规范与标准以建议性指南的形式逐渐得到接受。《极地规则》主要分为两大部分——航行安全与环境保护,每部分同时又分为强制性部分(I-A 与 II-A)与建议性部分(II-A 与 II-B),建议性部分的功能主要是为引言与强制性部分中的条款提供附加指南。STCW 公约同样采用了这一结构,1995 年修正案保留了 STCW78 公约正文内容,全面修改了公约的附则,新增了与公约和附则对应得更为具体的《海员培训、发证和值班规则》(即 STCW 规则),其中 A 部分为强制性标准,B 部分为建议和指导。《极地规则》选择与 STCW 公约相同的结构,其优势是能够顾及到不同国家与地区之间经济发展的差异以及船级社之间技术标准的区别,为那些目前尚难得到国际统一的规则或标准设置一个缓冲期。极地地区环境的脆弱性与高风险性对航行安全与环保的要求更加苛刻,难以在各国普遍得到统一。对这些尚难得到国际统一但同时可能具有较强先进性的规则或标准而言,以指南或建议的形式规定下来更容易被各国接受,从而能使其顺利进入公约体系,

也是检验其适用性与实用性的最佳手段。若参考这些规则或标准的缔约国数量达到一定程度,有利于其进一步成为强制性规则或标准。对缔约国来说,降低了履约要求的同时增加了更多的选择性与灵活性,在实际履行公约的过程中选用建议性指南,有利于其参与公约将来的修订工作。故《极地规则》选用软硬结合的结构对其将来的修订与发展不失为一个明智的选择。

3.3 默认接受的修订形式

《极地规则》的修订形式便捷高效,避免了一定的滞后性。上文已提及,与《极地规则》相关的 MARPOL 修正案和 SOLAS 修正案于 2016 年 7 月 1 日被缔约国视为接受(除非在上述日期之前有超过三分之一的公约缔约国政府或合计商船吨位不少于世界商船总吨位 50%的缔约国政府对修正案提出反对意见),并于 2017 年 1 月 1 日默认生效。这种对公约修订默认接受的方式,避免了以往征得广泛的缔约国同意的漫长等待,很大程度上简化了公约修订程序,有利于新修订的内容及时有效地得到履行。鉴于《极地规则》与 MARPOL 与 SOLAS 两大公约的关系,同样适用这种默认接受的修订方式,将会加快《极地规则》未来的修订与生效进程。

4 《极地规则》与冰封区域条款的关系

《公约》第十二部分“海洋环境的保护与保全”第八节“冰封区域”中的第 234 条是关于部分或全部专属经济区海域被冰区覆盖的沿海国管辖权的特别规定,该条款被称为冰封区域条款。《极地规则》是 IMO 为极地水域专门制定的多边国际规则,与《公约》中的冰封区域条款所指向的冰区覆盖的专属经济区存在重叠,多边国际规则与冰封区域沿海国单边管辖权之间可能存在潜在的冲突,因此有必要厘清《极地规则》与冰封区域条款之间的关系。

4.1 从规则冲突的角度分析两者之间的关系

《公约》第 211 条第 5 款规定,沿海国可以制定法律和规章来防止、减少和控制来自船只的污染,其前提是这些国家的环境措施必须符合国际海事组织或外交会议通过的一般接受的国际规则 and 标准。若《极地规则》成为“符合主管国际

组织审核通过或外交会议确定的一般接受的国际规则 and 标准”,则沿海国将能够直接援引《公约》第211条第5款作为制定防止专属经济区受到来自船只污染的国内法律和规章的基础,而无需援引冰封区域条款。但如上文分析,《极地规则》尚不能被称为“一般接受的国际规则 and 标准”,因此,冰封区域条款目前仍然是《公约》中专属经济区范围内的冰封区域环境保护措施可援引的最重要的法律基础,亦是俄罗斯与加拿大两国制定东北与西北航道相关国内法律和规章的主要国际法依据。然而《极地规则》为极地水域船舶航行安全与防止环境污染制定了严格的技术性规则,其适用区域与冰封区域存在重叠,产生了管辖权冲突。

为了处理与其他相关条约的规定,一般的国际条约中通常都包含有关系条款。《公约》中就存在这样的条款,如第十二部分第11节“关于保护和保全海洋环境的其他公约所规定的义务”中第237条第1款规定:“本部分的规定不影响各国根据先前缔结的关于保护和保全海洋环境的特别公约和协定所承担的特定义务,也不影响为了推行本公约所载的一般原则而可能缔结的协定。”以及第十七部分“最后条款”中第311条“同其他公约和国际协定的关系”的第2款规定:“本公约不应改变各缔约国根据与本公约相符合的其他条约而产生的权利和义务,但以不影响其他缔约国根据本公约享有其权利或履行其义务为限。”这两条规定都意识到了不论先后的其他条约对于海洋法发展的重要性,以及《公约》自身的原则性特点,对于产生冲突后的优先适用权选择进行了模糊化的处理,很难从中找到解决管辖权冲突的方法^[33]。

《极地规则》的条款集中于技术性规则,目前规则中并没有明确的关系条款。但可尝试从《极地规则》产生基础的MARPOL、SOLAS与STCW公约中寻找相关依据。MARPOL73/78的第9条关于“其他条约与解释”中指出,MARPOL的任何内容,不得影响联合国海洋法会议对海洋法的编纂和制定,也不得影响任何国家目前或未来就海洋法以及沿海国和船旗国管辖权的性质和范围所主张的要求和法律观点。STCW1978第5条第4款规定:“本公约的任何规定,均不得损害根据

联合国大会C(XXV)第2750号决议召开的联合国海洋法会议对海洋法的编纂和发展,也不得损害任何国家目前和今后就海洋法以及沿海国和船旗国的管辖权的性质和范围所提出的要求和法律上的意见。”SOLAS1974中并没有这样的适用于整个公约的关系条款,但在专为《极地规则》新增的第十四章第2条第5款中说明:“本章的任何内容均不得损害各国政府根据国际法所具有的权利或义务”。虽然表述方法不同,但制定者的意图在三个公约中依然得到了表达,即《极地规则》的规定与执行并不影响各国享有及行使其他国际法所规定的权利和义务,此处当然包括《公约》及其中包含的冰封区域条款,因此,该规则与冰封区域条款应当是相对独立的,两者并不存在法定的补充解释关系。MARPOL、SOLAS和STCW三个公约在遇到适用冲突时,应当视为对《公约》做出让步,《公约》优先适用。

尽管《极地规则》的内容是以MARPOL、SOLAS和STCW三个公约为基础,但在其序言第2条中规定,极地水域的作业可能会对船舶及其系统和操作产生附加要求,因而规则做出了超出现行具有约束力的IMO文件规定的规定,故《极地规则》与三大公约之间具有相对的独立性。至于《极地规则》与三个公约之外的国际规则之间的关系问题,在今后规则修订中应当考虑,即或者沿袭MARPOL、SOLAS、STCW公约中处理规则之间关系的条款,或者制定更为明确的关系条款以对抗冰封区域条款。

4.2 从适用角度分析两者之间的关系

专属经济区内可能存在冰封区域的国家主要为北极八国,均为MARPOL、SOLAS、STCW公约的缔约国,自《极地规则》及相应的修正案生效后均应适用《极地规则》作为极地地区船舶航行与环境保护的基本准则。《极地规则》设置的船舶设计建造技术标准成为这些国家制定国内法律或规章的最低要求。

若沿海国需要制定比《极地规则》所要求的环境措施更为严格的规范,应当援引冰封区域条款。冰封区域条款所指的法律法规不仅限于IMO核准通过,还应当“适当顾及航行和以现有最可靠的科学证据为基础对海洋环境的保护和保全”,这就为沿海国制定更为严苛的法律和规章提供了

依据。尽管制定《极地规则》的谈判建立在良好的科学基础之上,但也代表了一定的政治妥协,仍存在一部分条款不够严格的情况,因此该规则并不是能够确保极地水域航运得到充分监管的完美法规。冰封区域条款可以为这种情况提供法律保障,使得沿海国在这些条款的基础上提高航行安全和环境保护的水平,但鉴于航行自由的原则,各国在制定比《极地规则》更为严苛的法律和规章时,应当对原因予以说明举证。目前,冰封区域条款仍需要作为比《极地规则》的要求更为严格的替代性法律基础而继续存在。

《极地规则》的出台建立在 IMO 多年的理论与实践基础上,运用了国际认可的前沿科学技术,如果《极地规则》被视为“顾及航行”、“现有最可靠科学证据为基础”的极地水域航行安全和环境保护的国际规章,是否意味着冰封区域条款的解释也将受到 IMO 与《极地规则》的影响?换言之,冰封区域条款的解读可能依赖于 IMO 制定的公约与标准以及 IMO 后续的发展。事实上,IMO 作为国际航运领域的航行安全与环境保护的全球性标准制定机构,其制定的国际公约或规则是沿海国依据冰封区域条款制定的法律和规章的潜在影响因素之一。《公约》第 234 条并没有引用“符合通过主管国际组织或一般外交会议制订的一般接受的国际规则和标准”或类似的措辞,表明影响第 234 条解释的因素不仅仅包含 IMO 制定的公约或规则,还可合理参考 IMO 制定的建议性指南、与 IMO 无关的国际习惯法、最新的国际认可的科学成果,以及沿海国专属经济区范围内冰封区域的实际环境因素等。因此《极地规则》虽然在一定程度上会影响对冰封区域条款的解释,但这种影响在 IMO 早前制定的公约、规则和建议性指南时便已然存在。《极地规则》的出台使得这种影响扩大化,使得沿海国在援引冰封区域条款制定国内法律和规章时负有更严苛的说明举证责任,否则将难以得到国际社会尤其是船旗国的承认。

5 厘清《极地规则》法律属性对维护我国北极航运利益的启示

2018 年 1 月 26 日,国务院新闻办公室发表《中国的北极政策》白皮书,指出中国是“北极

事务的重要利益攸关方”、“近北极国家”、“北极事务的积极参与者、建设者和贡献者”;中国的北极政策目标是:认识北极、保护北极、利用北极和参与治理北极,维护各国和国际社会在北极的共同利益,推动北极的可持续发展^[34]。《极地规则》是我国参与北极治理最基础的理论工具,对其法律属性进行研究将有利于维护我国的北极利益,迎接即将到来的北极航运高峰期。笔者在对《极地规则》法律属性分析的基础上提出以下几点建议。

1. 学习与引入 IMO 先进的海事立法理念

自 2002 年巴哈马与希腊的提案将 GBS 概念引入海事界以来,GBS 逐渐在多个海事立法领域得到应用,该理念将是未来国际海事公约的最显著的特点。与 GBS 紧密相关的 SLA 亦借由日本、丹麦、德国、挪威和瑞典等国通过 IMO 提案(MSC 81/6/2、MSC 85/5/3、MSC 81/6/8、MSC 88/5/1)的形式应用到海事领域中。除了 GBS 与 SLA,先进的海事立法理念还包括 FSA(Formal Safety Assessment, 综合安全评估)与人的因素。部分国家对于先进的海事立法理念较为关注,且已有一定的研究成果,其通过 IMO 大会提交相关的提案,可获取 IMO 一定的话语权,得以最终适用契合自身利益的立法理念与方法。我国作为 IMO 的 A 类理事国,在制定海事公约的事项中略显被动,并未完全发挥出世界航运大国在国际海事规则制定方面的重要作用。因此,我国应当借鉴 IMO 的先进海事立法理念,将其应用于对国际海事规则的制定和修改的参与、国内海事规则的制定和修订以及参与的国际海事规则在国内的履约过程中。

2. 强化《极地规则》在我国国内履约的理论研究与实践

截止 2018 年 10 月,我国仅有“雪龙”号与中远航运旗下船舶完成过北极航行。尽管数量逐年增加,但我国尚未形成北极航道规模性的通航。《极地规则》在我国海事界与航运界的影响仍然十分有限,而相关的学术研究基本集中于《极地规则》出台的意义等问题,对于进一步的实践内容(例如与《极地规则》相关的港口国监督检查)尚缺乏一定数量学术性的研究与技术性的探讨。预计于 2019 年全部建成的中俄北极油气资源项

目——亚马尔液化天然气项目,将促成一定规模的LNG运输船往返于北极东北航道,这无疑对中国船舶极地航行的安全性与环保性提出了挑战,作为应对,强化《极地规则》在我国国内履约的理论研究与实践迫在眉睫。在《极地规则》的未来修订中,我国应当通过积极的履约活动提出相应的提案,力图为包括我国在内的非北极国家争取更多的北极权益。同时,我国也应加强规则的国内履约,因为国内履约情况是判断《极地规则》能否成为一般接受的国际标准和规则的重要因素。

3. 尊重并遵守沿海国的单边立法,倡导以《极地规则》为核心的统一标准

冰封区域条款规定沿海国有权制定更为严格的国内法以防止、减少和控制船只在专属经济区范围内冰封区域对海洋的污染。分析《极地规则》与冰封区域条款的关系,并非间接强调北极航道沿岸国单边立法的重要性,而是阐明沿海国单边立法的国际法根据,指出当前冰封区域条款存在的必要性,是其对专属经济区范围内存在冰封区域的沿海国利益提供了最高程度的保护。俄罗斯与加拿大作为与北极东北航道与西北航道关系最紧密的国家,均已出台管制相邻北极航道的国内立法,其初衷除了加强对航道航行安全与环境的保护,也试图实际控制航道为自身谋取更多的国家利益。俄、加的行为体现了冰封区域条款在实际适用过程中存在着一定程度的被滥用,《公约》及冰封区域条款本身并未设定有效的权利限制条

款,甚至将“冰封区域”设定的裁量权赋予沿海国,无需任何国际组织的审核鉴定,这就为沿海国实际扩张其专属经济区的权利提供了法律依据。这对中国在内的享有北极通行权的国家而言,是十分不利的,国际法赋予的航行自由权受到了限制,并增加了北极航行的时间与经济成本。冰封区域条款制定的初衷是考虑到极地地区特殊的环境情况,法律与规章若仅达到一般的国际标准可能无法实现保护海洋环境的目的,因此赋予沿海国制定更为严格的国内法律与规章的权利。然而,随着《极地规则》的出台,极地地区已存在专门的具有强制约束力的环境保护规则,其环境保护力度也达到国际认可与接受的水准,沿海国制定更严格的国内法律或规章的必要性应当减弱并应被重新评估。考虑到《极地规则》在未来的适用和发展,其规则与标准将会越来越严格,也有可能达到无需沿海国制定比之更严格的国内法律或规章的程度。因此,《极地规则》也有可能将会取代冰封区域条款,成为极地水域船舶航行安全与环境保护的一般接受的国际规则和标准,这不仅符合极地航运发展对于船舶设计和建造技术标准的要求,也符合《极地规则》制定者之所以选择将IMO三大支柱公约作为其制定依据的初衷。就目前阶段而言,我国仍需以自身航行利益为重,避免涉及与北极沿岸各国的立场冲突,尊重并遵守沿海国的单边立法,但同时也应支持以《极地规则》为核心的北极地区统一国际标准与规则,为我国将来利用北极航道降低难度,更好地维护我国的北极利益。

参考文献

- 1 International Maritime Organization. Res. MSC. 385(94)[EB/OL]. [2018-04-15]. [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-\(MSC\)/Documents/MSC%20385%2094.pdf#search=MSC%2E385%EF%BC%8894%EF%BC%89](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-(MSC)/Documents/MSC%20385%2094.pdf#search=MSC%2E385%EF%BC%8894%EF%BC%89).
- 2 International Maritime Organization. Res. MSC. 386(94)[EB/OL]. [2018-04-15]. [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-\(MSC\)/Documents/MSC%20386%2094.pdf#search=MSC%2E386%2894%29](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-(MSC)/Documents/MSC%20386%2094.pdf#search=MSC%2E386%2894%29).
- 3 International Maritime Organization. Res. MEPC. 264(68)[EB/OL]. [2018-04-15]. [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-\(MEPC\)/Documents/MEPC.264\(68\).pdf#search=MEPC%2E264%2068](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-(MEPC)/Documents/MEPC.264(68).pdf#search=MEPC%2E264%2068).
- 4 International Maritime Organization. Res. MEPC. 265(68). [EB/OL]. [2018-04-16]. [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-\(MEPC\)/Documents/MEPC.265\(68\).pdf#search=MEPC%2E265%2068](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-(MEPC)/Documents/MEPC.265(68).pdf#search=MEPC%2E265%2068).
- 5 International Maritime Organization. Res. MSC. 416(97)[EB/OL]. [2018-04-16]. <http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-%28MSC%29/Documents/MSC.416%2897%29.pdf>.
- 6 刘惠荣,李静.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—13.

- 7 刘惠荣, 李浩梅. 北极航行管制的法理探讨[J]. 国际问题研究, 2016, (6): 90—105.
- 8 白佳玉, 李俊瑶. 北极航行治理新规则: 形成、发展与未来实践[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2015, 23(6): 14—23.
- 9 白佳玉. 积极参与北极航行法律规则构建[N]. 中国社会科学报, 2016-09-07(5).
- 10 李伟芳, 黄炎. 极地水域航行规制的国际法问题[J]. 太平洋学报, 2017, 25(1): 75—84.
- 11 郑雷. 北极西北航道: 沿海国利益与航行自由[J]. 国际论坛, 2017, 19(3): 39—46, 80.
- 12 ØYSTEIN J. The International Code for Ships Operating in Polar Waters: finalization, adoption and law of the sea implications[J]. Arctic Review on Law and Politics, 2016, (7): 60—82.
- 13 MCDORMAN T L. A note on the potential conflicting treaty rights and obligations between the IMO's Polar Code and Article 234 of the Law of the Sea Convention[J]. American Journal of Reproductive Immunology, 2015, 14(4): 141—159.
- 14 新华网. 《中国的北极政策》白皮书发布[EB/OL]. (2018-01-26)[2018-04-16]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-01/26/c_129799774.htm.
- 15 International Maritime Organization. Introduction to IMO[EB/OL]. [2018-05-02]. <http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>.
- 16 上海海事局, 上海海事大学. 极地水域船舶作业国际规则[M]. 上海: 上海浦江教育出版社, 2015: 9.
- 17 International Maritime Organization. Res. MSC. 385(94)[EB/OL]. [2018-05-20]. [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-\(MSC\)/Documents/MS.385\(94\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-(MSC)/Documents/MS.385(94).pdf).
- 18 刘正江, 吴兆麟, 李桢. 国际海事组织海事安全类公约的最新发展[J]. 中国航海, 2012, 35(1): 61—65.
- 19 International Maritime Organization. IMO What it is[EB/OL]. [2018-05-02]. http://www.imo.org/en/About/Documents/What%20it%20is%20Oct%202013_Web.pdf.
- 20 VUKAS B. Generally Accepted International Rules and Standards[J]. Law of the Sea Institute Proceedings, 1990, 23: 410. (转引自 FRANCKX E ed. Vessel-source Pollution and Coastal State Jurisdiction: the Work of the ILA Committee on Coastal State Jurisdiction Relating to Marine Pollution (1991-2000)[M]. Hague: Kluwer Law International, 2001: 18.)
- 21 DZIDZORNU D M. Coastal state obligations and powers respecting EEZ environmental protection under Part XII of the UNCLOS: a descriptive analysis[J]. Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, 1997, 8: 285.
- 22 Committee on Coastal State Jurisdiction Relating to Marine Pollution of the International Law Association (ILA) International Law Association London Conference(2000)[EB/OL]. [2018-05-02]. <http://www.ila-hq.org/>.
- 23 傅岷成. 海洋法专题研究[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2004: 65.
- 24 MOLENAAR E J. Coastal state jurisdiction over vessel-source pollution[J]. Kluwer Law International, 1998, 8(1): 7—11.
- 25 NORDQUIST M H, ed. United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982[M]. Berlin: Springer, 1985: 15.
- 26 SKODVIN K E. Freedom of navigation in the exclusive economic zone under the LOS Convention: balancing coastal and maritime state interests[M]. Bergen: University of Bergen, 2013: 364.
- 27 鲍君忠. 国际海事公约概论[M]. 大连: 大连海事大学出版社, 2016: 11.
- 28 International Maritime Organization. Res. MSC. 385(94)[EB/OL]. [2018-05-10]. [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-\(MSC\)/Documents/MS.385\(94\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-(MSC)/Documents/MS.385(94).pdf).
- 29 International Maritime Organization. Status of Treaties[EB/OL]. [2018-05-10]. <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf>.
- 30 International Maritime Organization. Res. MEPC. 265(68)[EB/OL]. [2018-05-10]. [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-\(MEPC\)/Documents/MEPC.265\(68\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-(MEPC)/Documents/MEPC.265(68).pdf).
- 31 International Maritime Organization. Status of Treaties[EB/OL]. [2018-05-15] <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf>.
- 32 OXMAN B H. The duty to respect generally accepted international standards[J]. Minerva Cardioangiologica, 1991, 28(3): 177—182.
- 33 MCDORMAN T L. A note on the potential conflicting treaty rights and obligations between the IMO's Polar Code and Article 234 of the Law of the Sea Convention[J]. American Journal of Reproductive Immunology, 2015, 14(4): 149.
- 34 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的北极政策[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 8.

ANALYSIS OF LEGAL ATTRIBUTES OF THE INTERNATIONAL CODE FOR SHIPS OPERATING IN POLAR WATERS

Yuan Xue, Tong Kai

(School of Humanities and Social Science, Harbin Engineering University, Harbin 150001, China)

Abstract

The International Code for Ships Operating in Polar Waters (referred to as the Polar Code) is a technical international rulebook established by the International Maritime Organization to safeguard shipping in polar waters and prevent environmental pollution. The system of the Polar Code is based on amendments of the MARPOL, SOLAS and STCW conventions and it inherits their technical and forward-looking attributes. However, in terms of universality, the code cannot be regarded as “generally accepted international rules and standards” because of issues concerning the rule maker, legislative structures and actual implementation of the code. China should absorb the advanced legislative concepts and actively strengthen its domestic implementation of the code to meet the requirements of the upcoming peak in Arctic shipping. In addition, given the relative independence between the Polar Code and the “ice-covered areas” clause of the United Nations Convention on the Law of the Sea(referred to as the Convention) , China should actively advocate application of the Polar Code as the core standard in polar regions, while complying with unilateral legislation of coastal countries. China’s use of the Arctic Passage is increasing annually and therefore the legal attributes of the Polar Code must be clarified to safeguard China’s Arctic shipping interests.

Key words Polar Code, United Nations Convention on the Law of the Sea, “ice-covered areas” clause, generally accepted international rules and standards, Goal-Based Standards