

研究论文

加拿大西北航道与俄罗斯北方海航道管理的对比研究

邹磊磊¹ 黄硕琳¹ 付玉²

(¹ 上海海洋大学, 上海 201306; ² 国家海洋局海洋发展战略研究所, 北京 100860)

摘要 加拿大和俄罗斯分别是北极西北航道与北方海航道的实际管理者。本论文采用对比研究的方式分析两国北极航道管理举措的异同点, 以此为切入点, 深入解析两国航道主权诉求的异同点, 了解两国在诉求北极航道主权及实现航道经济潜能之间的权衡, 探究两国对待未来北极航道商业通航的态度。并且, 两国不同的北极航道管理举措还可以揭示各自对航道在国家政治军事安全重要性的认知差异、对海域环境保护的不同重视程度。北极航道管理举措折射出两国北极航道的政策现状及走向, 围绕其展开的对比研究有助于国际社会更好应对未来北极航道的全面商业通航。

关键词 加拿大 俄罗斯 西北航道 北方海航道 对比研究 航道管理

doi:10.13679/j.jdyj.2014.4.515

0 引言

北极航道通航已经不再遥远。除了北极中央航道需穿越经年海冰覆盖的北冰洋中心区域而被预测为最后开通和利用, 西北航道与北方海航道的商业通航已经被提上议程。作为这两条北极航道(以下“北极航道”泛指“西北航道”和/或“北方海航道”)的实际管理者, 加拿大和俄罗斯在航道管理方面拥有诸多的可比性, 原因在于两国在实施北极航道管理中所面临的挑战与机遇大致相同: 加俄都是北极大国, 拥有在北极地区最长的海岸线, 地缘优势明显; 北极地区的发展、北极航道的通航对两国的政治、社会、经济、军事等都具有重要意义和影响; 现阶段, 加俄两国是北极航道的实际管理者, 也是北极各国中唯一制定国内法实施北极航道管理的国家; 国际社会对两国的北极航道主权诉求均存在争议。但

是, 加俄在北极航道管理方面又各具特色, 对比研究可以揭示两国北极航道管理措施所带有的政治、社会、经济、甚至意识形态领域的烙印。本论文以加俄两国的北极航道管理实践对比为视角, 深入分析两国航道主权诉求、经济利益诉求的差异性、对北极航道通航前景的不同态度、军事战略及环境保护视角下的北极航道管理举措的不同。加俄北极航道管理实践的对比研究旨在使国际社会更好应对北极航道全面通航的未来局面。

1 西北航道与北方海航道现实状况

在对西北航道与北方海航道管理实践进行对比研究之前, 有必要了解这两条北极航道的通航条件、通航意义以及通航现状等, 以更深入了解西北航道与北方海航道未来通航对国际社会的重要影响。

[收稿日期] 2014 年 4 月收到来稿, 2014 年 5 月收到修改稿

[基金项目] “南北极环境综合考察与评估专项”之“极地法律体系研究”科研项目及上海地方高校大文科研究生学术新人培育计划(B-5201-12-0008)资助

[作者简介] 邹磊磊, 女, 1974 年生。博士研究生, 主要从事极地战略及渔业环境保护与治理方面的研究。E-mail: llzou@shou.edu.cn

[联系作者] 黄硕琳, 男, 1954 年生。教授, 主要从事海洋政策与法律方面的研究。E-mail: slhuang@shou.edu.cn

1.1 简况

西北航道东起北大西洋戴维斯海峡巴芬岛,向西穿越加拿大北极群岛,沿阿拉斯加北部离岸海域,经白令海峡,最终进入太平洋。西北航道一旦通航,将会替代传统“远东—北美航线”。该传统航线横渡北太平洋,经过巴拿马运河,是太平洋货运量最大的航线之一,但航线较长。西北航道通航不仅提供快捷的航行路线,而且分流了超负荷的巴拿马运河运输量。

北方海航道始于俄罗斯西端的新地群岛,向东经俄罗斯北冰洋沿岸海域,至白令海峡。北方海航道经过的几乎都是俄罗斯控制的海域。北方海航道实现全面商业通航后,将会替代远东—西北欧的苏伊士运河航线,而该传统航线运货量大,海盗猖獗。

总体而言,比起传统航线中关键的巴拿马运河与苏伊士运河,西北航道与北方海航道有一些共性的优势:航程缩短带来的经济利益、对大型运输船只的包容性、避免传统航线超负荷运载量的压力等^[1]。因此,西北航道与北方海航道通航将改变世界海运布局,有潜力带动依托这两条北极航道的海上通道沿岸国家与地区的经济与产业发展,并且以北极为中心地带的欧亚美之间依托海运开展的贸易往来将更频繁。相比较而言,国际社会更多关注北方海航道的通航前景,原因之一是可以避开政治安全环境脆弱的苏伊士运河,另外一个重要原因是北方海航道的通航会缩短传统航线几乎25%—55%的航程,比起缩短传统航程20%左右的西北航道,北方海航道所带来的商业价值潜力似乎更大^[2]。

作为“近北极国家”^[3],北极航道通航对中国意义深远。据中国极地研究中心张侠^[2]分析,北极航道开通将带动中国沿海地区产业布局及经济发展模式的改变,特别是长江三角洲及渤海湾港口群的辐射地区将迎来新的发展契机,对于东接朝鲜、北临俄罗斯的中国东北地区,更有希望复制其他传统沿海发达地区的发展。

北极航道通航所带来的利好让国际社会瞩目。但是,不可否认,北极恶劣的自然环境对航行船只、通航季节、航行成本、航行人员技术等都提出更高要求,一定程度上抵消了北极航道的优势。

1.2 商业通航状况

北极航道作为连接亚美与亚欧交通新干线的雏形已经显现。2009年夏季,德国的两艘商船成为首

次通过北方海航道的外国船只,且这两艘货船均非破冰船,一定程度上宣告了一条适用航行的新国际航道的诞生。据不完全统计,2011年夏季,通过东北航道的商船有30多艘;2012年夏季增加一倍,达到60多艘;航行时间跨度已从过去的每年两三个月延长到五个月(7月中旬到12月上旬)。2012年12月6日,一艘商船从挪威的哈默菲斯特港出发,穿过北方海航道抵达日本的横滨港,成为当年最晚一艘通过北极航道的运载船只。而据加拿大广播公司网站新闻^[4],2008年9月一艘加拿大商船在没有破冰船领航的情况下,经西北航道完成从蒙特利尔到努奴瓦特西部地区的航行,加拿大海岸警卫队评价其为“历史上第一艘通过西北航道运送物资的商用货船”。现阶段,相比较东北航道,西北航道尚未出现规模化的商业通航,且加拿大政府疏于航道疏浚,有些海峡可能还无法适应船舶航行,但随着北冰洋海冰融化,航道设施等的改善,西北航道国际商业通航也仅是时间问题。

2 北极航道管理视角下的加俄对比研究

通过对比研究加俄北极航道的管理举措,可以洞悉两国对待航道主权诉求、航道经济利益潜能、航道通航前景等方面的态度异同点。北极航道管理的举措折射出加俄两国各具特色的航道政策现状及趋势。

2.1 北极航道主权诉求

俄罗斯是北极地区面积最大、北冰洋海岸线最长的国家,北极利益对其国家利益之重要显而易见,且由于俄罗斯在政治上一贯的强势姿态,使其在北极事务、尤其是涉及主权等重要问题上采取比较强硬的态度。就北方海航道主权诉求,俄罗斯的强硬态度从以下方面可见一斑。

用强大的军事力量捍卫其北极权益是俄罗斯一贯的态度。随着俄罗斯经济慢慢复原,其在北极的军事建设也越发落到实处。俄罗斯总统普京在2013年12月对国防部作出指示,要求增强俄罗斯的北极军事存在,以维护国家利益和安全。为了向国际社会传达其在北极事务的强硬立场,俄罗斯不间断地进行北极军事演习、通过加强硬件和软件建设确保北极的军事安全,以此向外界传达:俄罗斯为北极地区的主权和国家利益将不惜动用包括军事在

内的一切力量进行捍卫。

出于对北方海航道的完全控制与管理,俄罗斯甚至不惜超越国际法规定。比如,在2013年发布《北方海航道水域航行规则》(Rules of Navigation in the Northern Sea Route Water Area)(该法律界定北方海航道水域范围与俄罗斯北冰洋内水、领海、专属经济区水域范围一致)^[5]之前,俄罗斯单方面宣布其北极相关国内法适用于200海里之外的包括北极公海在内的广阔领域^[6],意味着即使航行在毗邻俄罗斯专属经济区的公海海域的外国船只也必须受俄罗斯国内法约束。然而,国际社会却认为,虽然北方海航道经过的几乎都是俄罗斯控制的海域,但部分航道却经过公海^[7]。即便如此,1960年苏联公布的《边疆法》就宣称对北极海域的“历史性权利”;俄罗斯的学术界也普遍认同俄罗斯享有北方海航道广阔水域的历史性权利^[8-9];俄罗斯政府发表的重要北极战略文件《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》也宣称,任何试图改变北方海航道主权性质的行为都被看作是对俄罗斯国家主权的威胁和挑战^[10]。另外,为对抗国际社会提出的北方海航道过境通行或无害通过诉求,俄罗斯单方面通过国内立法,对欲通行北方海航道的外国船只执行严格的“强制性报告”制度^[6],并且,即使在并不需要破冰及领航服务的情况下,也必须强制性接受这些服务,并支付费用^[6, 11]。俄罗斯单方面通过国内立法确立了北极污染物名单,范围超过国际通用名单,被诟病为“超越国际标准”;杜绝外国公务船只的豁免权制度^[12]违反《联合国海洋法公约》规定。如此种种单边主义做法无不体现俄罗斯对北方海航道主权控制的强硬态度。

然而,与俄罗斯依仗其雄厚军事实力、强硬政治立场宣布北方海航道主权不同,加拿大在北极事务上的表现却“温文尔雅”。虽然也是北极重要国家,加拿大更注重通过环境保护、促进北极地区社会经济发展等方式显示其在北极地区的重要地位。近年来,虽然加拿大诉求北极航道主权的态度越来越明朗、举措越来越落到实处,但鉴于其政治、经济、军事等现实状况,加拿大更趋向于在国际法框架内寻求具有一定弹性的主权诉求^[13]。

1969年美国“曼哈顿”号油轮在不知会加拿大政府的前提下穿越西北航道,无视加拿大政府关于“西北航道属于加拿大内水”的立场。在航道主权

受到挑战的形势下,加拿大政府于1970年出台《北极水域污染防治法》(AWPPA, Arctic Waters Pollution Prevention Act),以“保护环境”的名义加强对西北航道的管理。并且为了让该污染防治法能被国际社会以习惯法所接受,加拿大政府通过其外交努力,成功地把污染防治法中的理念体现在《联合国海洋法公约》第234条“冰封区域”条款中。凭借其策略性的单边主义,加拿大政府用迂回曲折方式、在国际法框架内诉求西北航道主权。

加俄两国对北极航道的主权诉求所采取的方式本质上具有相同点,即单边主义明显,但是表现的方式却不尽相同。然而,在国际和平、和谐的大形势下,加强与北极及非北极国家之间的国际合作,并积极开展与北极理事会、国际海事组织、联合国等国际组织的沟通与合作,用民主协调、有效沟通的方式解决争议问题,这才是加俄两国所应采取的合作态度,以此摆脱各自的单边主义倾向,这也符合国际和平所向。

2.2 北极航道经济利益及主权诉求之权衡

在面临主权争议的同时,加俄两国也深谙北极航道通航潜在的经济利益。鉴于国际社会对北极航道“过境通行”或“无害通过”的强烈要求,以及国际法在解决航道主权问题上的“模棱两可”及“无能为力”,使主权事宜短期内很难“尘埃落定”。在这样的形势下,加俄两国在北极航道管理举措方面的动向可以表明两国不同的航道政策趋向。

对俄罗斯而言,航道主权似乎更是其强大军事装备、强硬政治作风下的“囊中之物”,俄罗斯更急于要实现的是航道通航的丰厚经济利益潜能。苏联时代,由于自然条件所限,北方海航道的开通从未被提到议事日程,航道的经济潜能更未被认识。但是,随着北方海航道通航的前景越来越明朗,普京政府期间俄罗斯政治自信不断上升,俄罗斯积极推动该航道的国际通航,并把其作为经济复苏的战略之一。北方海航道的开通不仅可以促进俄罗斯远东地区的发展,也能使该地区从东北亚蓬勃发展势态中汲取活力。俄罗斯的北方海航道“经济导向性”政策从其“强制性收费”制度中可见一斑。1991年《北方海航道海路航行规则》(Regulations for Navigation on the Seaways of the Northern Sea Route)规定,任何航行于北方海航道的船只,无论是在专属经济区还是内水区域,必须接受其破冰及领航服务^[6],不管现

实状况是否真的需要此类服务,且需缴纳俗称“破冰费”的航道使用费,费用高昂,且仅针对外国船只。俄罗斯国内体制过于注重航道对本国的经济贡献,引起了国际社会普遍的反感与抵触。

在经济利益及主权诉求两者之间,加俄两国表现不尽相同,这可能与两国不同的政治环境有关。俄罗斯更急于实现北方海航道发展所带来的经济利益;美国是“北极航道适用于过境通行”论断的坚定拥护者,更是该论断拥护者集团中的“领头羊”。作为美国的政治对手,“对抗”是美俄两国关系的主旋律。然而,加拿大似乎更关注其主权诉求。加拿大的政治、经济地位决定了其与“近邻”美国之间的盟友关系,美国在加拿大西北航道主权问题上的反对立场不得不引起加拿大的高度重视,主权诉求成为其实施西北航道管理的终极目标之一。1970年颁布的《北极水域污染防治法》是加拿大防治北极海域污染的重要国内立法,且该法律的重要性还体现在其“环境保护”名义下实施的严格航道管理所要实现的航道主权诉求。而与俄罗斯执行“强制性报告”制度不同,加拿大在2010年之前对通过西北航道的外国船只仅实行“自愿登记”制度,2010年《北加拿大船舶航行服务区规章》(Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations)才开始明确“强制性报告”制度^[14]。“强制性报告”制度的确立反映了加拿大对航道主权的明朗态度,也表明了加拿大对航道主权的重视程度。根据加拿大《海洋法》(Ocean Act),加拿大对北极海域航行的相关船只收取的费用仅涉及接受服务后的事实费用,且不包括对受困船只提供的搜救服务费用^[15]。由此可见,“强制性报告”是加俄两国的共性之处,但“强制性收费”却是俄罗斯的特色制度。但两国的“强制性报告”制度也有显著区别,加拿大采取的是“申请既通行”的友好合作态度,至今未有报告后未获通行许可的先例,而根据北方海航道管理局发布的数据,2013年度俄罗斯拒绝了80余次的通行申请^[16],这也说明,加拿大的“强制性报告”制度仅是宣布主权的方式,并不具有非常重要的航道管理意义,而俄罗斯则强硬地以“主权所有者”的身份对航道执行着事实管理,对其而言,主权问题似乎不是最首要的问题,当务之急是实现航道的经济潜力。

2.3 加、俄视角下的北极航道通航前景

近年来,加拿大与俄罗斯分别制定了针对北极

的国家战略。从其国家战略中对北极航道的描述,可探究两国对北极航道通航前景的态度及政策趋向。

2009年加拿大发布《加拿大北方地区战略》^[17],该战略文件评述“西北航道在不久的将来很难成为安全可靠的运输航道”,即对西北航道的开通抱着谨慎、悲观的态度;虽然也承认西北航道的开通对社会与经济发展、世界航运贸易有促进作用,但认为现阶段通航尚不具备条件。然而,2008年俄罗斯出台《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》,再次强调北极地区航海交通对本国的重要性,也表明大力发展航道基础设施建设的决心,显示其对北方海航道开通的信心^[10]。甚至,普金总统在2013年公开宣称,要把北方海航道建设成“与传统苏伊士运河、巴拿马运河等重要航线具有竞争力的一条世界航线”。相比较而言,在政府层面,俄罗斯对待北方海航道的态度更积极和主动,加拿大则趋于保守和谨慎。

2.3.1 俄罗斯推动北方海航道商业通航的积极举措

“经济导向性”意识形态下的北方海航道“强制性收费”制度使俄罗斯被国际社会所诟病,为了切实推动北方海航道迅速成长为“具有竞争力的世界航线”,俄罗斯强硬的“强制性收费”政策正在松动^[18]。根据2013年《关于北方海航道水域商业航运的俄罗斯联邦特别法修正案》(The Russian Federation Federal Law on Amendments to Specific Legislative Acts of the Russian Federation Related to Governmental Regulation of Merchant Shipping in the Water Area of the Northern Sea Route)^[19],俄罗斯重新制定了2013年《北方海航道水域航行规则》^[5],以替代推行“强制性收费”制度的1991年《北方海航道海路航行规则》^[6]。2013年航行规则中明确规定了船舶独立航行的具体条件,也即在满足船舶冰级、冰情、季节等条件前提下,船舶可以不需强制性接受破冰及领航服务,因而“强制性收费”的说辞现今可以修正为“选择性地强制性收费”,也让国际社会看到俄罗斯似乎正从咄咄逼人的“经济导向性”态度转变为开放合作的态度。

随着北极航道通航的前景越来越明朗,俄罗斯也非常关注改善航道的软硬件设施,以满足北极商业航运所需要的港口、导航、安全、通信、搜救等服

务,以使北方海航道具有切实的能力承担“世界航线”的重任。俄罗斯的北极战略文件《2020年前及更长期的俄罗斯联邦北极地区国家政策基本原则》就明确显示其加强北极基础设施建设的决心^[10]。俄罗斯中央政府主宰北极事务的一切动向,作为强权政府,政府的“决心”更容易实践到行动。而且,“经济导向性”的北方海航道政策必须保证航道相应配套服务的改进。另外,俄罗斯作为传统的航海强国,拥有强大的航海舰队及航海人力资源,且由于俄罗斯北极航道历来与其国内航运网络戚戚相关,现有的北极地区港口运营等服务要优于加拿大,通过改造及新建,未来能较快满足北方海商业通航的配套服务需求。

2.3.2 加拿大推动西北航道商业通航的不力举措

基于2009年《加拿大北方地区战略》对西北航道通航的悲观谨慎态度,以及迄今为止西北航道并未出现规模化的商业航行,加拿大显然未“准备就绪”迎接西北航道的全面商业通航。虽然,2008年《加拿大第一防御策略》中提及加拿大政府雄心勃勃的北极基础设施建设计划,包括建设深水港、破冰巡逻船、巡逻飞机等^[20],2009年发布的《加拿大北方地区战略》则重申了《加拿大第一防御策略》所强调的设施建设的重要性^[17],但是,加拿大在配套服务设施建设面临的最大问题是“有计划没行动”,加拿大北极战略文件显示的“北极存在”的决心仅止于政府的“作秀”,后续的实际活动并未兑现其承诺。与俄罗斯中央政府权力相对集中不同,加拿大政府把北极地区治理几乎全权下放地方政府,现阶段航道软硬件服务设施的改进很难落到实处,成为未来西北航道商业通航的软肋。

2.4 军事战略视角下的加俄航道管理举措

北极航道的经济战略作用毋庸置疑,但是,北极航道也同样事关加俄两国的政治与军事安全,其战略价值越发凸显。冷战及冷战之后,北极地区是美俄为代表的东西方阵营军事对抗的最前沿阵地,北极由来已久的军事化状态以及北极的军事战略意义在一定程度上加剧了航道的主权争议、凸显了航道管理的重要性。

美俄两大阵营的对抗是事关国际和平的重大事件。虽然是和平年代,俄罗斯从未在国家安全方面掉以轻心。美国至今未签署《联合国海洋法公约》,一个重要原因是公约可能影响其强国政策下的“纵

横四海”之野心。俄罗斯北方海航道海域是美俄军事对抗的最前沿阵地,俄罗斯对航道主权的强硬态度,一定程度上是戒备其“北极邻居”美国在其“家门口”的“肆意而为”。所以,俄罗斯通过国内法严格执行国外船只通行北方海航道的“强制性报告”制度,且杜绝国外公务船只的外交豁免权,无论是学术界、政界还是法律界,几乎统一宣称北方海航道海域的内水、领海和专属经济区性质。政治及军事安全是俄罗斯执行苛刻北方海航道政策的一个重要根源。

而对加拿大而言,依靠国力强于自身的美国以维持国家政治及军事安全实属“无奈之举”。在世界和平时期,加拿大才能“心有余”关注航道主权事宜,但又仅小心翼翼维持在一定主权诉求强度内,以协调与美国之间敏感的权益平衡。这也是加拿大习惯以“环境保护”之名加强其主权诉求的一大原因。所以,对俄罗斯来说,强硬宣称航道主权之余,还能致力于北极航道的利益实现,而加拿大则穷于应付最大困扰的主权问题,其利益诉求相对居于其次。

2.5 环境保护视角下的加俄北极航道管理

《联合国海洋法公约》第234条“冰封区域”条款以保护专属经济区冰封区域脆弱环境及生态系统为初衷,赋予沿海国特别的权利制定国内法以“防治、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”。一般而言,沿海国的国内法比一般通用的国际法执行标准更严格,这从加拿大1970年《北极水域污染防治法》和国际海事组织《防止船舶污染国际公约》的各项规则对比中可见一斑。《北极水域污染防治法》规定,西北航道航行油轮必须油污水零排放,且不允许倾倒垃圾^[21]。而《防止船舶污染国际公约》(MARPOL)附件1允许船舶在油污水最高限值内排放,且该国际公约附件5虽禁止倾倒塑料垃圾,但允许在离陆地25海里以外倾倒包装类垃圾,12海里以外倾倒废纸、玻璃、破布和金属垃圾^[22]。很显然,加拿大国内立法比国际海事组织制定的国际标准还要高。鉴于加拿大在北极航道海域严格的环境保护措施及法律保障方面的良好实践,1991年国际海事组织甚至任命加拿大率领技术工作小组负责起草极区水域船舶航行特别规则,为《北极航行指南》(Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-covered Waters)的制定做充分准备^[23]。

反观俄罗斯北极海域环境保护的相关措施及法

律,虽然控制海洋污染也是其北极相关政策的主旋律之一,但是,俄罗斯在海洋污染处理方面无处不在的“损害赔偿”机制似乎“淹没”了其在海洋防治污染方面的努力。2013年《北方海航道水域航行规则》第61条虽然没有给出具体数据标准,但也明确指出,通行于北方海航道的船舶必须装备足够体积的油箱以收集北方海航道航行过程中产生的残油、足够体积的储存箱以收集垃圾(污泥)、足够的燃油及淡水以避免补给,甚至对压载舱也有规定^[5]。但充斥于俄罗斯北极相关法律中关于环境污染的“损害赔偿”制度,以及其强势的“强制性收费”制度甚至使国际社会认为,俄罗斯在经济利益及环境保护方面采取着“此起彼伏”的态度,为了谋求北极航道的商业通航以实现其经济最大效益,航道环境的准入标准似乎并不是俄罗斯的首要关注点。

3 总结

加俄两国虽然均诉求北极航道主权,但其诉求表达方式不同。俄罗斯注重北方海航道的经济潜能,对未来航道通航充满信心,并在管理举措上积极推动其发展成世界重要航海通道。然而,加拿大由于政治、经济等社会现实更注重西北航道主权诉求,且由于对航道通航的谨慎态度,使其在航道基础设施建设方面举措不力。另外,两国在政治军事安全重要性及环境保护视角下的北极航道管理举措也各具国家特色。因此,对比研究两国的北极航道管理举措可以深刻揭示两国的航道政策现状及趋势,有助于国际社会更好应对未来通航机遇。

随着全球一体化进程不断加快,国际社会呼吁:在北极航道管理上相关国家应遵循统一的国际法制度,制定相对统一的国内航海法规与政策,最大限度上保证用共同的标准执行相关国际法^[24]。借助国际组织在外交、制定与协调国际统一标准方面的优势,加强与之沟通合作是规范北极航道管理的办法之一。可喜的是,国际海事组织根据极地特殊性所

制定的《极地准则》(Polar Code)不久就将正式公布并执行。该准则对极地海域航行给予综合性的指导,且不同于2002年国际海事组织《北极航行指南》,该准则将成为强制性的极地航行执行标准。为了使北极航行管理条例具有可操作性,且为国际社会广泛认可,并真正意义上保护北极环境,相关国家执行统一的国际航行管理标准以规范航道管理是国际社会所期盼的。

随着对北极航道的关注从航道的可利用性逐步转向航道利用中的各种技术要求及航行引发的人类活动对北极海洋环境的影响,关于海洋环境保护、航海安全的科技创新及相关法律法规制度的完善将成为重中之重。

由于北极地缘政治及社会经济方面的相似性,加拿大是北极地区唯一和俄罗斯建立战略合作关系的国家。但迄今为止,两国之间的战略合作关系仅止于北极理事会合作框架下的区域性合作,以及国际海事组织协调下共同参与制定《极地准则》的国际性合作。鉴于两国在北极航道管理方面的诸多可比性,未来两国之间的合作与借鉴可以在各个层面、各个领域开展,毕竟两国在航道主权诉求、北极海域环境保护、北极航道软硬件设施建设、北极地区经济和社会发展、北极相关国内法的制定与发展等方面拥有很多的可比性。

作为“近北极国家”^[3]以及重要的北极航道潜在使用者,中国非常重视北极航道通航对中国对外贸易运输带来的利好,但也深刻意识到两国各具特色的航道管理对未来北极通航所带来的争议及限制,比如,中国雪龙船在第五次北极考察去程经过北方海航道时,就被“强制接受”俄破冰船的领航服务并交纳费用。由于北极存在主权争议,北极国家无一例外地要求他国在承认其相关主权的前提下开展各类北极合作,中国必须明确表示,北极国家须通过内部协商解决北极主权争议,中国政府尊重北极国家协商后的主权归属,但同时中国也享有国际法所赋予的相关北极权益。

参考文献

- 1 王宇强,寿建敏. 北极“东北航道”通航对中国航运业的影响. 国际商贸, 2012(29): 180—182.
- 2 张侠,屠景芳,郭培清,等. 北极航线的海运经济潜力评估及其对我国经济发展的战略意义. 中国软科学增刊(下), 2009(S2): 86—93.
- 3 陆俊元. 北极地缘政治与中国应对. 北京: 时事出版社, 2010.

- 4 Canadian Broadcasting Company, 2008. <http://www.cbc.ca/news/canada/north/1st-commercial-ship-sails-through-northwest-passage-1.715493>.
- 5 北方海航道管理局. 北方海航道水域航行规则, 2013. http://www.arctic-lio.com/nsr_legislation.
- 6 俄罗斯联邦委员会. 北方海航道海路航行规则, 1991. http://www.arctic-lio.com/nsr_legislation.
- 7 Roach J A, Smith R W. United States Responses to Excessive Maritime Claims. 2nd ed. The Hague: Martinus Nijhoff, 1996: 202—216.
- 8 Leonid Timtchenko. The Russian Arctic Sectoral Concept: Past and Present. Arctic, 1997, 50(1): 278.
- 9 Erik Franckx. The Legal Regime of Navigation in the Russian Arctic. Journal of Transnational Law & Policy, 2009, 18(2): 327—342.
- 10 俄罗斯联邦政府. 2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划, 2008. <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.
- 11 俄罗斯联邦委员会. 俄罗斯联邦内水、领海和毗连区法, 1998. <http://www.un.org/en/mainbodies/secretariat/index.shtml>.
- 12 Chircop A, Bunik I, McConnell M L, et al. Course Convergence? Comparative Perspectives on the Governance of Navigation and Shipping in Canadian and Russian Arctic Waters. Ocean Yearbook Online, 2014, 28(1): 291—327.
- 13 邹磊磊, 付玉. 从有效管理向强化主权诉求的又一范例——论析加拿大西北航道主权诉求的有利因素及制约因素. 太平洋学报, 2014, 22(2): 1—7.
- 14 加拿大联邦议会. 北加拿大船舶航行服务区规章, 2010. <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2010-127>.
- 15 加拿大联邦议会. 海洋法, 1995. <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-2.4/>.
- 16 俄罗斯北方海航道管理局. NSR Administration. <http://www.nsra.ru/en/otkazu/2013/>.
- 17 加拿大联邦政府. 加拿大北方地区战略, 2009. <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns-eng.asp>.
- 18 张侠, 屠景芳, 钱宗旗, 等. 从破冰船强制领航到许可证制度——俄罗斯北方海航道法律新变化分析. 极地研究, 2014, 26(2): 268—275.
- 19 俄罗斯联邦委员会. 关于北方海航道水域商业航运的俄罗斯联邦特别法修正案, 2012. http://www.arctic-lio.com/nsr_legislation.
- 20 加拿大国防部. 加拿大第一防御策略, 2008. <http://www.forces.gc.ca/en/about/canada-first-defence-strategy.page>.
- 21 加拿大联邦议会. 北极水域污染防治法, 1970. Arctic Waters Pollution Prevention Act. <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/A-12/FullText.html>.
- 22 国际海事组织. 防止船舶污染国际公约, 1973/78. The International Convention for the Prevention of Pollution From Ships. [http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx).
- 23 郭培清, 等. 北极航道的国际问题研究. 北京: 海洋出版社, 2009.
- 24 刘惠荣, 杨凡. 国际法视野下的北极环境法律问题研究. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2009(3): 1—5.

A COMPARATIVE STUDY OF THE ADMINISTRATION FOR THE NORTHWEST PASSAGE AND NORTHERN SEA ROUTE

Zou Leilei¹, Huang Shuolin¹, Fu Yu²

(¹Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China;

²China Institute for Marine Affairs of State Oceanic Administration, Beijing 100860, China)

Abstract

Canada and Russia act as the de facto executive body for the Northeast Passage and Northern Sea Route, respectively. A comparative study will be conducted to explore similarities and differences in the administration for Arctic waterways by the two countries. The comparative study will provide insight into similarities and differences in sovereignty claims for Arctic waterways, priority for sovereignty claims or profit claims, and attitudes towards the prospects of commercial shipping in the Arctic waterways. Furthermore, the comparative study will identify differences in attitudes towards the importance of the Arctic waterways to national security, as well as different attitudes towards the environmental protection of Arctic waters. A good understanding of the administration for Arctic waterways will facilitate the understanding of current and future policies for Arctic passages of both countries. As a result, the international community will be well informed and well prepared for the future commercial shipping in the Northwest Passage and the Northern Sea Route.

Key words Canada, Russia, Northwest Passage, Northern Sea Route, comparative study, waterways administration