

研究论文

# 环北极国家与地区的北极航道通行政策 及其发展趋势分析

王丹<sup>1</sup> 王杰<sup>1</sup> 张浩<sup>2</sup>

(<sup>1</sup> 大连海事大学交通运输管理学院, 辽宁 大连 116026;

<sup>2</sup> 大连集装箱码头有限公司, 辽宁 大连 116601)

**摘要** 全球变暖加快了北冰洋融化的速度,从而使得北极航道全面开通的时间将比预期大大提前,北极航道的交通价值也日益凸显。在这种情况下,环北极国家与地区纷纷提出了对北极航道通行的政策和主张。中国虽不是环北极国家,但北极航道能缩短中国国际贸易的海运距离,节约货物海上运输的时间和成本,并降低传统航线的海盗和恐怖主义袭击风险,所以从维护中国在北极航道通行问题上的“潜在利益”的角度出发,中国应该加强对北极航道通行问题的关注。本文首先介绍了北极航道问题的由来,逐一阐述了俄罗斯、加拿大、美国和欧盟在北极航道通行问题上的政策和主张,最后分析了北极航道通行政策的发展趋势。

**关键词** 环北极国家 北极航道 通行 政策分析

doi:10.13679/j.jdyj.2015.1.074

## 0 引言

随着全球变暖,北冰洋海冰融化速度逐年加快,北极航道的商业价值日益凸显。据统计,2012年通过“北方海航道(North Sea Route, NSR)”的商船有33艘;2013年达到49艘(具体如表1所示)。虽然目前东北航道(Northeast Passage)全年的全线通航期只有2—3个月,且西北航道(Northwest Passage)由于气候恶劣、航道复杂,尚未实现完全通航。但有推测表明,2030年北冰洋可能出现夏季无冰<sup>[1]</sup>,届时东北航道的通航时间将大大延长,西北航道也有望实现全线通航,适于在北极航道上航行的船舶种类和数量也会大大增加。因此北极航道作为连接亚欧交通新干线的雏形已经初现,北极航道将成为全球商业要道和经济走廊。与传统航线相比,北极航

线不仅能大大缩短航行距离、减少航行时间和成本,还能避开海盗和恐怖主义的袭击,再加上其在军事和地缘政治上的战略意义,使得近年来北极航道成为各北极国家关注的对象,各国在北极航道问题上的“争执”不断升温。其中针对北极航道通行和管辖权的争议尤其具有实质性,是北极领域的焦点问题之一。

## 1 环北极国家与地区的北极航道通行政策

### 1.1 俄罗斯对于“北方海航道”的相关政策

在环北极国家中,俄罗斯所拥有的北冰洋海岸线最长,东北航道全程几乎贯穿俄罗斯北部海域,因而俄罗斯对北极航道重要性的认识,及其开发利用都是最早的,在沙俄时代就已经成功利用东北航道运送物资。

[收稿日期] 2014年3月收到来稿,2014年7月收到修改稿

[基金项目] 中央高校基本科研业务费专项资金(3132013081)和教育部人文社会科学研究青年基金(13YJCZH168)资助

[作者简介] 王丹,女,1980年生。博士,副教授,主要研究方向为航运管理、港口管理。E-mail:wangdan8054@126.com

表1 2012—2013年通过NSR的商业船只及货物的数量  
Table 1. Number of ships and volume of cargoes which transited on NSR in 2012 and 2013

船舶种类	船舶数量/艘		货物数量/t		东行的货物数量/t		西行的货物数量/t	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
液散货船	26	31	894 079	911 867	661 326	588 659	232 753	323 208
干散货船	6	4	359 201	276 939	262 263	203 439	96 938	73 500
液化天然气(LNG)船	0	1	—	66 868	—	66 868	—	—
渔船	1	0	8 265	0	—	—	8 265	—
件杂货船	0	13	0	100 223	—	36 846	—	63 377
合计	33	49	1 261 545	1355 897	923 589	895 812	337 956	460 085

资料来源:见文献[2]。此表中的数据不包括不载货的压载船和定位船

第一次世界大战后,前苏联对东北航道投入了大量人力物力。一方面对东北航道进行科学考察,建立研究机构,积累了大量的科考数据以及航道通行所需的资料;另一方面开始研制核动力破冰船,并于1957年制造出世界第一艘核动力破冰船“列宁”号,为东北航道在商业上的开发利用打下了基础。在20世纪30年代,前苏联专门对近岸北方航道进行建设,将其建成一条连接其欧洲与远东地区的航道,称之为“北方海航道(North Sea Route)”<sup>[3]</sup>。1971年,前苏联颁布了《北方海航道管理局法》,设置了北方海航道管理局(Northern Sea Route Administration,简称NSRA),隶属于商业海运部,负责管理东北航道,并规定由北方航道管理局接受船舶通航的申请,并有权在特定区域或整个北方海航道停止船舶的航行,而且对于违反国内法律和国际规则的船舶,管理局可以提起诉讼或扣押。出于政治和军事方面的考虑,前苏联从20世纪60年代后期开始禁止外国船只进入东北航道,直到1987年又重新对外开放,但对于外国船只要收取服务费。

前苏联解体后,俄罗斯政府更加重视北方海航道,希望其能够刺激俄罗斯经济,在经济复兴中发挥作用,因而一直对东北航道持对外开放的态度,并积极推动东北航道的商业利用。俄罗斯联邦政府和地方政府对北方海航道共同实施管理:隶属于联邦政府运输部商业司的北方海航道管理局主要负责综合监管,而其下属的两个海运活动指挥部负责具体的交通指挥和运营管理工作;地方政府则主要负责改善运输条件和基础设施。在航道的归属问题上,俄罗斯坚持根据“历史性水域”和“直线基线法”等原则,将东北航道的大部分海峡划为其“内水”,主张持有对相关海峡的管辖权,并认为国内外船只在通行时应受俄罗斯国内法的规制<sup>[4]</sup>。

基于所主张的管辖权,俄罗斯对北方海航道先后出台了多项管理制度。1991年颁布了《北方海航道航行规则》,该则对国内外船舶通行北方海航道的相关方面进行了规定,包括对船长和船员的要求、对船舶航行的事先报备要求、对强制引航的要求、对船舶航行收费的要求,以及对船舶航行所产生的责任承担要求等<sup>[5]</sup>。随后,俄罗斯又于1996年出台了《北方海航道航行指南》、《关于北方海航道破冰和领航指南规则》和《航行北部海航道的船只的设计、装备和补给要求》三部法规,进一步规定了东北航道的通行程序、行驶路线、污染责任和对船舶设计及设备的要求等<sup>[6]</sup>。除此之外,俄罗斯政府还规定如果船舶违反了相关规定,将有权中止其航行或命令其离开航道。

俄罗斯还对北方海航道建立了系统的收费制度,曾分别颁布了《俄罗斯联邦港口关税与税率》(1995年)、《北方海航道破冰船服务税则》(2004年)、《北方海航道破冰船服务费率修改》(2005年)和《北方海航道破冰船服务费率制定》(2011年),这些规定除了提出破冰船的费用标准,包括船舶体积、航段、冰层厚度等,还涵盖了领航费、通信服务费、人工费、燃料费、淡水费等多项收费内容(具体收费标准如表2—4所示)。

表2 1990—2003年北方海航道破冰费标准  
Table 2. Icebreaking fees of NSR from year 1990 to year 2003

航行区域	破冰费(美元/吨)		
	1990年	1995年	2003年
A—新地岛(Novaya Zemlya)至绍卡利斯基海峡(Severnaya Zemlya)	1.4—2.8	5.25	16.1
B—绍卡利斯基海峡(Severnaya Zemlya)至白令海峡(Bering Strait)	1.6—3.2	6	18.4
C—北方海航道全程	2—4	7.5	23

资料来源:见文献[7]

表3 2014年北方海航道夏秋季季节破冰船导航服务费率(对于5 000总吨以下的船舶)

Table 3. Tariffs for icebreaking pilotage services in NSR for the summer-autumn navigation period in year 2014 (For vessels with a gross tonnage up to 5 000)

船舶冰区加强等级	分区域的破冰船导航服务费(卢布/总吨)						
	在1个区域内	在2个区域内	在3个区域内	在4个区域内	在5个区域内	在6个区域内	在7个区域内
无	893.68	1 072.42	1 251.16	1 429.90	1 608.63	1 787.37	1 787.37
Ice 1	625.58	750.70	875.81	1 000.93	1 126.04	1 251.16	1 251.16
Ice 2	580.90	697.07	813.25	929.43	1 045.61	1 161.79	1 161.79
Ice 3	536.21	643.45	750.70	857.94	965.18	1 072.42	1 072.42
Arc 4	446.84	536.21	625.58	714.95	804.32	893.68	893.68
Arc 5	442.37	530.85	619.32	707.80	796.27	884.75	884.75
Arc 6—9	437.91	525.49	613.07	700.65	788.23	875.81	875.81

资料来源:见文献[8]。俄罗斯管理当局将北方海航道划分为7个不同的区域,同时根据航行的季节、船舶的冰区加强等级,以及船舶的吨位大小来收费

表4 2014年北方海航道冬春季季节破冰船导航服务费率(对于5 000总吨以下的船舶)

Table 4. Tariffs for icebreaking pilotage services in NSR for the winter-spring navigation period in year 2014 (For vessels with a gross tonnage up to 5 000)

船舶冰区加强等级	分区域的破冰船导航服务费(卢布/总吨)						
	在1个区域内	在2个区域内	在3个区域内	在4个区域内	在5个区域内	在6个区域内	在7个区域内
Arc 4	1 117.11	1 340.53	1 563.95	1 787.37	2 010.79	2 234.21	2 234.21
Arc 5	1 105.94	1 327.12	1 548.31	1 769.50	1 990.68	2 211.87	2 211.87
Arc 6—9	1 094.76	1 313.72	1 532.67	1 751.62	1 970.58	2 189.53	2 189.53
Icebreaker 6—8	1 083.59	1 300.31	1 517.03	1 733.75	1 950.47	2 167.19	2 167.19

资料来源:见文献[8]

在东北航道的技术装备和基础设施建设上,俄罗斯政府也非常重视。一方面,不断提高破冰船的建造水平,尤其是核动力破冰船的设计和制造。目前,俄罗斯所拥有的破冰船,无论在数量上还是质量上,都远远领先包括加拿大和美国在内的世界其他国家。另一方面,俄罗斯政府还致力于改善东北航道沿岸的交通基础设施。2011年俄罗斯举行了题为“发展远东北极地带交通基础设施”的会议,会议的核心议题是建立东北航道的配套设施及运输安全保障系统,包括改善港口设施、扩建港口、建设救援中心等。

俄罗斯对东北航道的重要性一直有着非常清醒的认识,并逐渐将之上升到国家战略的高度:2001年公布了《2020年前俄罗斯联邦海洋学说》,明确指出俄罗斯国家海洋政策在北极地区的基础是“为俄罗斯船队在巴伦支海、白海以及其他北极圈内的海域,在北部海上航线以及大西洋北部地区的活动创造条件”;2008年发表了《2020年俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》<sup>[9]</sup>,明确将北极能源开发和航运方面竞争优势作为其北极战略的核

心;2009年颁布了《2020年前俄罗斯联邦国家安全战略》,进一步指出要“建立基础性运输、能源、信息和军事基础设施,特别是在北极、东西伯利亚和远东等地区”。

值得一提的是,近年来俄罗斯政府逐渐意识到北方海航道要进行商业推广,促进俄罗斯的经济的发展,就必须进一步向国际社会开放。2008年,俄罗斯颁布的《2020年俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》中提出要“使用北方海上通道,将其作为俄联邦在北极地区统一的国家交通运输干线”,并且要“根据俄所参与的国际条约,在俄联邦司法管辖范围内,充分利用北方航线开展国际航运,协助组织过境运输,开辟跨极地空中航线”。2013年俄罗斯颁布了《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》和《北方海航道水域航行规则》,并替代1991年颁布的《北方海航道航行规则》。“其中主要的变化为将破冰船强制引航制度改为许可证制度,尤其是给出了具体的、可操作和可预期的独立航行许可条件,使得外国船只独立航行成为可能。由此可见,俄罗斯的北极航道政策出

现了较大的松动,有进一步向国际海运界开放北极航道的政策倾向”<sup>[10]</sup>。

## 1.2 加拿大对于“西北航道”的政策

除了俄罗斯,加拿大在北冰洋的海岸线也是最长的,且西北航道大部分水域位于加拿大的北部,因而加拿大对北极航道的重视程度丝毫不亚于俄罗斯。

加拿大于1880年从英国手中接过了北极群岛的主权,并于1922年成立了北极东部巡逻队(Eastern Arctic Patrol),在其东部海岸的多个哨所进行定期巡逻<sup>[11]</sup>。不过虽然加拿大一直在对北极群岛地区及其海域实施管理,但在很长时间内其并没有明确对外宣称拥有西北航道的管辖权和主权,直到“曼哈顿号事件”(为了考察从阿拉斯向美国东海岸运输石油的可能性,1969年美国派出“曼哈顿号”油轮沿着西北航道航行,但是美国拒绝正式向加拿大提出通过西北航道的申请,并且最终完成了这次航行。美国的行为被视作是对加拿大拥有西北航道主权的侵犯)发生后,加拿大才于1970年颁布了《北极水域污染防治法》,其中规定超过300吨以上的船只,进入北极群岛100海里内的水域,应该提前24小时向海岸警卫队汇报,由加拿大交通部决定是否允许其进入。《北极水域污染防治法》不仅规定了船只通过西北航道的报告制度,还划定了不同的“航行安全控制区”,并规定了进出每个区域的最早日期和最晚日期,及对船舶制造、航行辅助设施和通讯设备、船舶推进动力、导航设备、驾驶、货物、必要的补给、必须携带的文件、领航及破冰服务等各方面的要求;除此之外,此法还禁止任何人和任何船只在北极水域倾倒垃圾<sup>[8]</sup>。同年,加拿大政府正式宣布西北航道既不是国际通道,也不是公海。

“极地海号事件”(1985年美国海岸警卫队“极地海号”破冰船为了给图勒空军基地补充给养,从西海岸出发经西北航道最终到达格陵兰岛,并且美国政府事先拒绝向加拿大申请通行许可)后,加拿大政府更进一步明确了其西北航道的主权:加拿大对北极群岛开始划定直线基线,并根据“历史性内水”权利将北极群岛水域确认为“内水”,认为“政府的政策是对北极群岛水域实施完全主权,这种主权及于上空,这是无可争议的”,同时对外宣称西北航道不适用“无害通过”。除此之外,加拿大的“极地维权行为”还包括制定《加拿大海岸管理法》、增加

加拿大空军飞机在北极水域的飞行巡逻、建造极地破冰船等。1987年加拿大外交部重申“加拿大决定对北极群岛的历史性内水执行完全的主权,如有必要,计划在国际法庭坚持自己的立场”<sup>[11]</sup>。最终,加拿大和美国于1988年签署了《北极合作协议》,协议一方面规定“美国承诺美国破冰船在加拿大宣布为内水的区域,只有得到加拿大政府的同意才能通行”,但协议同时也阐明“协议或者实践都不影响美国政府和加拿大政府对这片海域和其他海域的各自的法律观点”<sup>[11]</sup>。2009年加拿大政府颁布了《加拿大北方地区战略》<sup>[12]</sup>,其中提到:“我们正在根据《加拿大航运法》制订新法规,要求所有船舶进入加拿大北极水域时,应向加拿大皇家海岸警卫队北方交通管理系统报告”。

虽然一直坚持国外船只在通过西北航道时必须向加拿大政府提交申请,但加拿大从来没有拒绝过相关申请,也没有关闭过西北航道。即使是在“曼哈顿号事件”发生之后,政府还是顶住了民间舆论的重重压力,坚持对外开放通过权。1969年时任总理的特鲁多在国会指出,“以加拿大主权的名义关闭这些水域,禁止所有外国船只通行,就像在哈利法克斯港和温哥华港口入口处设一道篱笆一样毫无意义”。1985年加拿大外交部长克拉克在对众议院致词时指出,加拿大的政策是鼓励开展在加拿大北极水域的航行,“让西北航道变成一条真正的加拿大和外国航运通道,变成加拿大的一条国内航道”。1994年加拿大外交部长奎雷特也指出,“加拿大政府努力保持在北极主权。当然,加拿大无意对其他国家关闭北极水域,包括西北航道;但是我们坚持任何航行必须征得加拿大同意,并服从加拿大法律,特别是《北极水域污染防治法》”<sup>[11]</sup>。加拿大政府所持有这种主张,反映了其对西北航道国际化前景的深刻认识和判断。

## 1.3 美国对于北极航道的相关政策

作为8个环北极国家之一,美国对于其在北极地区的主权和利益一直非常重视,曾经分别于1983年、1994年和2009年三次颁布了与北极相关的政策指令。其中,1983年的北极政策明确指出要“保护美国在北极地区的安全利益,包括维护海上自由航行和上部空间的自由飞行”<sup>[13]</sup>;1994年的北极政策加强了对北极地区的环保要求,提出应“降低将北极作为航运通道给北极环境带来的潜在风

险”<sup>[13]</sup>;2009年的北极政策特别提到了北极航道的通行问题:“公海自由航行权乃国家应予最优先考虑之事。西北航道是一个用于国际航行的海峡,北方航线则包括用于国际航行的海峡,过境通行制度适用于经过那些海峡的航道。在北极地区保留有关航海及通过领空的权利和义务,可以维持我们在全世界包括通过战略海峡行使这些权利的能力”<sup>[14]</sup>。

其实,美国对于北极航道的立场一直都非常明确,即认为北极航道属于国际航道,应该向所有国家开放。不论是对东北航道还是西北航道,美国的这种立场和态度始终未曾改变:在前苏联时期,美国就拒绝接受前苏联对于东北航道属于其国内航线的立场,并于20世纪60年代多次自行在北海航线航行,苏美为此进行了数轮谈判,美国坚持认为东北航道应适用国际海峡制度,外国船舶应享有过境通行权或无害通过权,而前苏联则对此加以否认,故谈判并未达成协议。后来在1970年的“曼哈顿事件”中,美国拒绝正式向加拿大提出通过西北航道的申请;1985年的“极地海事件”中,美国仍然没有取得西北航道的航行许可,只是在通报加拿大之后直接开始航行。对于加拿大的一系列举措,美国坚持声称:“西北航道是适用过境通行的国际海峡”。即使在美加1988年签订《北极合作协议》后,美国认可了经加拿大许可方可使用西北通道的做法,也仍然保留了其对西北航道归属权的法律立场和观点。2007年8月,美国总统布什在参加北美峰会时又重申了西北航道属于国际航道的立场。由此可见,美国对于北极航道的观点与俄罗斯和加拿大存在明显分歧,美国认为西北航道是国际航道,东北航道也有部分属于国际航道,所以应该适用过境通航制度,即美国在通过这些海峡时拥有过境通航权。

为了进一步确保自己在北极地区的航海及飞越领空的自由,美国不仅反对俄罗斯和加拿大单方面控制东北航道和西北航道,还极力提倡对北极航道进行多边治理,在其2009年颁布的《国家安全总统指令与国土安全总统指令》<sup>[14]</sup>中,就明确指出“通过参与国际海事组织(IMO)的工作,将推动现有各项措施的强化”,并提出应该“根据公认的国际标准,制定北极航道管理体制”,以及要“与其他国家合作,制定附加措施,以应对因进出及通过北极地区船只数目的增长而导致的各种问题”。2013年5月美国公布了新的北极战略《北极地区的国家战略》<sup>[15]</sup>,

其中提出要维护北极地区的自由航行权,完善北极航道的管理机制,并且要与其他北极国家和主要航运国家一起努力实现北极航运的安全、稳定和可靠。可以看出,美国并没有排除非北极国家在北极地区的合法权益,其所主张的北极航道治理政策更加强调多国间的协调。

为了保证北极地区的海上交通安全及保护该地区的海洋环境,美国还提出了一些具体的发展措施,包括开发船舶定线及报告系统、制定针对北极狭窄通道的相关分道通航及船舶交通的管理方案、更新及完善《北极冰封水域航运指南》、制定有关通商航行的水下噪音标准、环境标准、石油及其他有害物质污染的应急协议和航运保险制度等。2013年5月美国还颁布了《美国海岸警卫队的北极战略》<sup>[16]</sup>,指出将投资北极海域的基础设施建设,包括破冰船等,以满足北极海域的行动需要。

#### 1.4 欧盟对于北极航道的相关政策

在八个环北极国家中,除了俄罗斯、加拿大和美国外,丹麦、芬兰和瑞典三国属于欧盟成员国,冰岛和挪威属于与欧盟关系密切的欧洲经济区成员国,为此欧盟在北极地区同样存在着直接利益。

欧盟对于北极航道问题的立场最早可以从“极地海号事件”中看出:加拿大于1985年对北极群岛水域划定直线基线后,欧盟(当时的欧共体)就明确表示反对,称“成员国均不承认目前加拿大直线基线是合理的”,并且“成员国不承认把历史性权利作为基线划定合法化的有效补充”<sup>[11]</sup>,这说明欧盟不仅反对加拿大的直线基线法,同时也不承认其所主张的“历史性权利”。

后来,欧盟于2008年公布了《欧盟与北极地区》<sup>[17]</sup>,其中明确提出了欧盟针对北极航道问题的主张:“欧盟的利益是探索和改善通航条件,逐步引导北极商业航行,同时促进更严格的安全和环境标准以避免不利影响”;“欧盟成员国和欧共体应该捍卫自由航行的原则和无害通过新开放海道和水域的权利”;“强调必须避免由北冰洋沿岸国家针对第三国商船的歧视性做法(特别是在收费、义务服务、规则等方面)”;“北极地区没有专门的国际条约和制度,没有一个国家或国家集团拥有北极点及其周围北冰洋海域的主权”。

2012年欧盟委员会发表《发展中的欧盟北极政策:2008年以来的进展和未来的行动》<sup>[18]</sup>,其中指

出对于北极航运的商业开发应该采取可持续发展的方式,并进一步强调了要与其他北极国家进行国际合作。

不难看出,欧盟对于北极航道的态度和美国如出一辙,均强调北极航道的国际性和中立性,否认和排除其他国家对于航道的权利,并要求实施自由航行和无害通过制度。同时,欧盟的政策中也主张通过国际海事组织(IMO)来制定适合于北极水域的环境和安全标准,如《极地航运规则》,这反映出其对北极治理问题的多边主义政策倾向。

通过上述分析可以看出,虽然同为环北极国家

(地区),但是对于北极航道的政策态度却不尽相同,争论的焦点集中于航道的归属权上:俄罗斯和加拿大分别将北方海航道和西北航道的大部分视为自己的“内水”,主张其拥有管辖权;而美国和欧盟则认为两者均属于国际航道,否认任何国家或组织的主权要求。而在航道的对外开放问题上,无论是主张“过境通行权”或“无害通过权”的美国和欧盟,还是坚持拥有航道管辖权的俄罗斯和加拿大,均认为北极航道应该向外界开放,由此看来北极航道的国际化前景得到了普遍认可。环北极国家与地区的北极航道通行政策比较可以归纳为表5。

表5 环北极国家与地区的北极航道通行政策比较  
Table 5. Comparison of Arctic Waterway Transit Policy of Circumpolar Nations and Regions

国家 (地区)	政策内容				
	航道归属	申请制度	破冰导航服务	收费制度	对外开放
俄罗斯	内水	提前申请	强制性,但允许一定条件下的独立航行	建立了详细的破冰导航收费制度	主张开放
加拿大	内水	提前申请	不强制	没有明确主张	主张开放
美国	国际航道	无相关要求	无相关要求	无相关要求	主张开放
欧盟	国际航道	无相关要求	无相关要求	无相关要求	主张开放

## 2 北极航道通行政策发展趋势分析

### 2.1 求同存异,暂时搁置主权争端

综上所述,目前环北极国家对于北极航道通行问题的分歧,主要在于航道是属于“内水”还是“国际航道”,以及北极航道是否适用过境通行和无害通过制度。俄罗斯和加拿大均认为北极航道相关水域属于其“内水”,必须向其申请;而美国和欧盟则坚持北极航道属于国际航道,应该实行过境通行和无害通过制度。由于目前国际上对于北极航道通行尚缺乏明确适用的条约和协调机制,《海洋法公约》中的一般性规定无法解决北极地区的航道利用问题,北极理事会也只是一个缺乏条约约束的软法机制<sup>[19]</sup>,因而相关国家出于对各自国家利益的保护,在北极航道通航权问题上都不会轻易放弃自己的立场,该领域的争议预计将会旷日持久。

在缺乏国际协调机制的前提下,环北极国家要实现和平共处,可以求同存异,暂时搁置主权争端,寻求折中和妥协的方案。这方面,1988年美加签订的《北极合作协议》其实就为北极航道的主权之争提供了一个可行的解决思路,即在保留各自法律立

场的基础上,制定相关的规则。在《北极合作协议》的引导和启发下,将来其他国家间关于北极航道问题的争议也完全可能借鉴这种方式来解决。

### 2.2 双边或多边合作将会成为处理相关问题的主要方式

历史上,虽然俄罗斯和加拿大曾经分别单方面出台对北极航道的管理法规,但随着时间的推移,合作已经成为环北极国家之间处理北极问题的主流方式。各国之间的双边协议除1988年美国 and 加拿大签订的《北极合作协议》外,还包括1994年美国 and 俄罗斯签订的《美国政府和俄罗斯联邦政府关于防止北极地区环境污染的协议》,以及1998年挪威与俄罗斯签订的《环境合作协议》等。多边合作协议则包括1973年加拿大、丹麦、挪威、美国和前苏联五国签署的《保护北极熊协定》,还有1996年环北极八国成立的北极理事会所制定的各项指导性建议;此外,丹麦、俄罗斯、美国、加拿大和挪威五国还于2008年5月在格陵兰的伊鲁利萨特达成共识,决定在现行《海洋法公约》的框架内以和平方式来解决北极领土和自然资源归属的纠纷。2013年5月,北极理事会一次性接纳了中国、印度、意大利、日本、韩国和新加坡六个国家作为正式观察员,表明北极八

国已意识到气候变化、生态保护、航道利用、资源开发等北极事务的国际性和多元性,今后的北极治理进程将更具包容性与开放性,多边化的倾向将日趋明显。

### 2.3 北极航道的环境污染问题将会成为关注的焦点

防止北极航道的海洋污染是环北极国家共同关注的问题,不论是1996年俄罗斯颁布的《航行北部海航道的船只的设计、装备和补给要求》,还是1970年加拿大颁布的《北极水域污染防治法》,以及2009年美国颁布的《国家安全总统指令与国土安全总统指令》和欧盟2008年颁布的《欧盟与北极地区》以及2012年颁布的《发展中的欧盟北极政策:2008年以来的进展和未来的行动》中,均提到或者强调了北极海域的环境保护和防止海洋污染问题。2011年5月12日,北极八国在丹麦格陵兰岛首府努克举行了第七届北极理事会外长会议,与会国家外长签署了北极理事会成立15年以来的首个具有法律约束力的协议《北极搜救协定》,该协议就各成员国承担的北极地区搜救区域和责任进行了规划,同时,该文件还声明,周边国家誓将采取任何手段防止北极地区发生近海石油泄漏。

此外,《联合国海洋法公约》第234条专门提到了“冰封区域”的航行以及海洋环境污染问题,即“沿海国有权制定和执行非歧视性的法律和规章,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,这种区域内的特别严寒气候和一年中大部分时候冰封的情形对航行造成障碍或特别危险,而且海洋环境污染可能对生态平衡造成重大的损害或无可挽救的扰乱。这种法律和规章应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”。

气候变化使得北极航道对商船产生越来越大的吸引力,在北极航道通航的经济利益吸引下,未来经由东北航道和西北航道进行三大洲间贸易的船只将会越来越多,如果不妥善地使用和管理航道,极有可能导致北极水域的污染,并给北极地区脆弱的生态环境带来毁灭性的破坏,进而对全球的环境和生态系统带来不可挽回的负面影响。因而,北极海域的环境保护问题不仅仅是环北极国家所关注的焦

点,还将成为全世界人民的共同利益所在。可以预见,在这种发展趋势下,北极航道未来的管理将更加严格。一方面,对于船舶等级、驾驶技术、船员培训、冰区导航等方面的要求会越来越高;另一方面,对于北极海域的突发事件应急预案也会陆续出台。

### 2.4 有关北极通行的国际规则将会进一步完善

目前船只在北极通行需要遵守的一般性国际公约主要包括《联合国海洋法公约》、《MARPO公约》、《SOLAS公约》和《STCW公约》,专门针对极地航行的规则主要有国际海事组织(IMO)于2002年颁布的《在北极冰覆盖水域内船舶航行指南》和2009年通过的《在极地水域内船舶航行指南》,以及国际船级社协会(IACS)于2006年颁布的《极地船级要求》。

北极海域的水文气象条件复杂多变,且受海冰分布的影响,并没有固定的航道,因此对于船舶结构、驾驶员技术、船员知识的要求都非常高,如何能够保障北极航道通行的规范性和安全性是未来一段时间环北极国家和国际海事组织所要面对的一个重要课题。美国的北极政策已经明确指出将和国际海事组织一起推动北极通行各项措施的强化。目前国际海事组织正在起草《极地水域船舶航行安全规则(Polar Code)》,内容包括船舶设计、建造、设备、操纵、培训、搜救和环保等方面,该规则还会对现有的法规、公约和指南进行整合,最终形成一个完整的极地水域船舶安全操纵的国际公约。

## 3 结语

北极航道潜在的巨大商业利益导致近年来各国对北极航道问题的关注度急剧上升,以美国、俄罗斯、加拿大和欧盟为首的环北极国家和地区均提出了各自针对北极航道问题的专属政策主张。总体来看,相关国家和地区在东北航道和西北航道的主权和管辖权上还在存在着巨大的分歧,而且国际社会对此也缺乏相应的协调机制,因此未来一段时间内,法律和政治上的不确定性仍是制约北极航道通航的一个主要问题。

中国不是环北极国家,对北极航道没有主权要求,但有通行权的需求:随着中国经济的进一步发

展,以及中美、中欧贸易的不断加深,北极航道的开通能够大大降低中国的贸易成本。据测算,如果使用北极航线替代传统航线,每年可为中国节约533—1 274 亿美元的国际海运成本<sup>[20]</sup>。因此,中国应该密切关注环北极国家和地区对北极航道的政策举措,以及与北极相关的国际组织和其他近北极国家的交通海事政策,从而为中国开辟北极航线并进行与北极交通相关的决策提供理论依据。

为了加强在北极通航问题上的话语权,中国应

该更加积极地参与北极相关的事务,以《斯瓦尔巴德条约》成员国、《联合国海洋法公约》成员国、国际海事组织理事国和北极理事会观察员的身份,积极开展同环北极国家的双边和多边外交,并以适当方式介入到北极航道协调机制的构建进程中。还可以联合一些重要的发展中国家(如巴西、南非、印度等),促成这一问题的国际化和全球化,主张在联合国框架内来缔造通航条约,以国际法的形式来解决通航问题,以确保中国在北极航道问题上的权益。

## 参考文献

- 1 Arctic Council. Arctic Marine Shipping Assessment 2009. <http://library.arcticportal.org/1400/>.
- 2 <http://www.arctic-liaison.com/nsr-transits>.
- 3 Brubaker R D. Straits in the Russian Arctic. *Ocean Development & International Law*, 2011, 32(3): 263—287.
- 4 Kolodkin A L, Volosov M E. The legal regime of the soviet arctic: Major issues. *Marine Policy*, 1990, 14(2): 163—167.
- 5 刘惠荣,林晖. 论俄罗斯对北部海航道的法律管制—兼论其与《联合国海洋法公约》的冲突, *中国海洋大学学报(社会科学版)*, 2009, (4): 6—10.
- 6 雪冬. 俄罗斯北极战略下的能源政策与航道政策. 青岛:中国海洋大学, 2012.
- 7 Miaojia Liu, Jacob Kronbak. The potential economic viability of using the Northern Sea Route as an alternative route between Asia and Europe. *Journal of Transport Geography*, 2010, (18): 434—444
- 8 <http://www.arctic-liaison.com/nsr-tariffsystem>.
- 9 国家海洋局极地考察办公室对外联络处,中国极地研究中心极地信息中心. 2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划. 国外极地信息考察信息汇编, 2009, (15): 17—22. <http://www.pric.gov.cn/detail/Gg.aspx?id=1b61e947-30fe-4294-9f0f-d942ebee4e9>.
- 10 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.
- 11 刘江萍. 西北航道的政治与法律研究. 青岛:中国海洋大学, 2010.
- 12 国家海洋局极地考察办公室对外联络处,中国极地研究中心极地信息中心. 加拿大北方地区战略. 国外极地考察信息汇编 2009, (16): 7—16. <http://www.pric.gov.cn/detail/Gg.aspx?id=1b61e947-30fe-4294-9f0f-d942ebee4e9>.
- 13 白佳玉,李静. 美国北极政策研究. *中国海洋大学学报(社会科学版)*, 2009, (5): 20—24.
- 14 国家海洋局极地考察办公室对外联络处,中国极地研究中心极地信息中心. 美国国家安全总统令和国土安全总统令:有关北极地区的政策. 国外极地考察信息汇编, 2009, (13): 11—12. <http://www.pric.gov.cn/detail/Gg.aspx?id=1b61e947-30fe-4294-9f0f-d942ebee4e9>.
- 15 National Strategy for the Arctic Region Announced. <http://www.whitehouse.gov/blog/2013/05/10/national-strategy-arctic-region-announced>.
- 16 US Coastal Guard 2013 Arctic Strategy. <http://news.usni.org/2013/05/21/document-coast-guard-2013-arctic-strategy>.
- 17 国家海洋局极地考察办公室对外联络处,中国极地研究中心极地信息中心. 欧盟与北极地区:欧洲委员会就“欧盟海洋政策行动”致欧洲议会和理事会的通知. 国外极地考察信息汇编, 2010, (17): 7—12. <http://www.pric.gov.cn/detail/Gg.aspx?id=1b61e947-30fe-4294-9f0f-d942ebee4e9>.
- 18 European Union. Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps. <http://library.arcticportal.org/1698/>.
- 19 丁煌,赵宁宇. 奥巴马政府北极政策评析. *社会主义研究*, 2013, (5): 158—163.
- 20 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*, 2009, (增刊下): 87—93.

# STUDY OF ARCTIC WATERWAY TRANSIT POLICY AND ITS DEVELOPMENT ON CIRCUMPOLAR NATIONS AND REGIONS

Wang Dan<sup>1</sup>, Wang Jie<sup>1</sup>, Zhang Hao<sup>2</sup>

(<sup>1</sup>Dalian Maritime University, Dalian 116026, China;

<sup>2</sup>Dalian Container Terminal Co, Ltd, Dalian 116601, China)

## Abstract

Global warming has accelerated and the speed of melting of the Arctic sea ice has increased, which means that the Arctic's waterways will be opened much earlier than originally expected. Therefore, the transportation value of Arctic waterways has become increasingly prominent, which has prompted Circumpolar Nations to propose various policies and claims regarding Arctic waterway transit. Although China is not an Arctic state, the availability of an Arctic waterway could shorten international shipping routes, reducing the time and cost of foreign trade, and decreasing the risks of piracy and terrorism. Therefore, to maintain the potential benefits of Arctic waterways to China, attention should be given to this problem. In this paper, the origins of the problems pertaining to the Arctic waterway are introduced, the policies proposed by Russia, Canada, the United States, and the European Union regarding Arctic waterway transit are elaborated, and the trend of development of Arctic waterway transit policy is analyzed.

**Key words** Circumpolar Nations, Arctic waterways, transit, policy analysis