

· 外 交 ·

俄美北极东北航道航行自由争端分析及中国因应

高 飞 王志彬

[内容提要]全球气候变暖导致北极冰川消融,北极航道的航运价值随之提升。俄罗斯宣称北极东北航道是其国内航道,对其实施严格的管控措施;美国坚持认为东北航道为国际航道,并在此地展开一系列“航行自由行动”。俄美双方东北航道航行自由争端不断激化。以国际法院裁决和国际条约为依据,通过分析俄美对东北航道航行自由问题的法律分歧可知,东北航道途经海峡构成国际海峡,俄罗斯的“历史性权利”和“直线基线”主张缺乏国际法依据。拜登上台后,未来美俄在北极地区总体将延续甚至加剧对抗态势,美国可能在东北航道展开常态化“航行自由行动”,但双方在低度领域仍有望继续加强合作。在美国将俄罗斯和中国视为北极地区最大威胁的背景下,中国可尊重俄罗斯对东北航道的正当诉求,深化与其在东北航道的合作;利用北极理事会正式观察员国身份,增强在东北航道相关事务中的话语权;通过“一带一路”建设加强北极多边合作,营造北极地区和平稳定的发展环境;加强与国际海事组织的合作,在东北航道治理中发挥积极作用。

[关键词]东北航道 北极问题 俄罗斯 美国

[中图分类号]D851.2; D871.2 [文献标志码]A

[文章编号]1008-0961(2021)05-0041-19

[基金项目]国家社科基金重大项目(20VHQ011)

[作者简介]高飞,西北农林科技大学人文社会发展学院硕士研究生;王志彬,西北农林科技大学经济管理学院教授,硕士生导师。

东北航道(Northeast Passage)是指西起冰岛,经斯堪的纳维亚半岛北部海域向东穿过巴伦支海、喀拉海、拉普捷夫海、东西伯利亚海、楚科奇海直至白令海峡,连接大西洋与太平洋的航道。俄罗斯将东北航道中连接喀拉海峡和白令海峡的这一

段称为北方航道^①。近年来,全球气候变暖导致北极海冰逐渐融化,原本受积冰阻碍难以航行的东北航道逐步实现通航。东北航道的开通将极大缩短欧洲与东北亚以及北美洲之间的距离,带来巨大的商业价值和经济效益。因此,东北航道通航问题日益成为国际社会关注的热点。各国在此展开激烈竞争,甚至引发航行自由冲突。目前,东北航道的航行自由争端主要存在于美国与俄罗斯之间。俄罗斯紧邻东北航道,宣称东北航道是其内水,并对航道实施一系列管控措施,限制他国船舶通行;美国对此表示质疑,并在东北航道展开数次航行自由行动以维护其海上霸权。随着北极航道的航运价值不断提升,美俄冲突日益激烈,双方不断加强在北极的军事存在,地区局势持续升温。美俄在北极的竞争很大程度上影响着整个北极地区乃至世界格局的变化。

作为近北极国家,中国是北极航道的主要利用国之一,在北极地区拥有重要的国家利益。当前,美国计划在巴伦支海实施航行自由行动,且其最新北极战略表明将更加关注与俄罗斯和中国的竞争,着力应对中国在北极带来的“挑战”。在此背景下,探讨我国如何应对美俄航行自由争端和美国的挑战以维护我国在北极地区的利益,无疑具有重要的战略意义。

一、俄罗斯对东北航道的管控与美国航行自由的挑战

(一) 俄罗斯对东北航道的管控

俄罗斯作为东北航道的沿海国,对东北航道进行管控具有天然的地缘优势。随着北极地区的竞争日趋激烈,俄罗斯不断加强对东北航道的排他性管辖,实施了一系列近乎垄断的管控措施。

1. 俄罗斯对东北航道的“内水化”主张

俄罗斯基于“扇形原则”“历史性权利”“直线基线原则”等理论主张东北航道相关水域是其“内水”,并出台一系列法律法规巩固其主张。“扇形原则”是指以北极点为顶点,以东西两端经线为腰,以某条纬线为底所构成的扇形区域归属邻接极点的国家所有。1926年4月16日,苏共中央主席团通过一项名为《关于宣布苏联北冰洋土地和岛屿领土的说明》的法令,其中提到,“位于苏维埃社会主义共和国海岸以北,以北极点和东经32°04'35"至西经168°49'30"以内所有已发现和未发现的陆地和岛屿,宣布为苏联领土”^②。该法令仅提及陆地和岛屿,没有提到水域,但苏

^① Northern Sea Route(Северный Морской Путь)的中文翻译主要有“北方海航道”“北海航线”“北方海航线”“北方航道”等。由于“航道”本身就是船舶在江、河、湖、海中航行的通道,“北方航道”已包含“海”的意思,故本文统一译为“北方航道”。

^② Leonid. The russian arctic sectoral concept: Past and present, Arctic, 1997, Vol. 50, No. 1.

联法学家解读该法令时将海域也包括在内^①。苏联解体后,俄罗斯在公开场合未再重申“扇形原则”。“历史性权利”是俄罗斯佐证东北航道相关水域为其“内水”的另一基础。1960年苏联《国家边疆法》第4条C款规定“海湾、湾口、内凹湾、河口、海峡等水域为苏联内水,历史上属于苏联。”^②该条款规定了苏联的历史性水域为其内水,却未明确哪些水域为历史性水域。1964年7月21日,苏联在通知美国政府的备忘录中宣布,拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡是苏联历史性水域。1998年颁布的《俄罗斯联邦内海水、领水和毗连区法》第14条规定,北方航道是俄罗斯历史上形成的国家交通航线^③。除“扇形原则”和“历史性权利”外,俄罗斯还将“直线基线原则”作为东北航道“内水化”主张的依据。1985年1月15日,苏联部长会议通过《关于系列地理测量以及对北冰洋、波罗的海和黑海领海、专属经济区和大陆架的确认》的决议,在苏联北极大陆沿岸确立直线基线制度^④,将几乎所有北极海峡划为内水^⑤。苏联解体后,俄罗斯承袭苏联法律,《俄罗斯联邦内海水、领水和毗连区法》沿用直线基线制度^⑥。

2. 强制性航行许可和破冰引航收费制度

《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)第二部分第三节规定,外国船舶穿过沿海国领海时享有无害通过权。《公约》第24条规定了外国船舶无害通过时沿海国的义务,即沿海国不应妨碍外国船舶无害通过领海,不得对外国船舶强加要求及对其有形式上或事实上的歧视。俄罗斯作为《公约》缔约国,有义务遵守公约规定,但是其国内法规定的强制性航行许可制度和破冰引航收费制度超出《公约》的界限。

(1) 强制性航行许可制度。俄罗斯2013年颁布的《北方航道水域航行规则》(以下简称2013规则)以及2020年9月18日通过的对2013规则作出修改的《北方航道水域航行规则》第1487号法令规定了强制性航行许可程序。第1487号法令第3条规定,船舶在北方航道水域内航行,应遵循相应的许可程序。根据该程序,未获得北方航道水域航行许可证(以下简称许可证)的船舶,不能进入北方航道水域。第4条至第17条规定了严格的航行许可证申请和审查以及相关事项的程序规则。第18条至第24条规定,进入或离开北方航道时船舶应执行严格的报告

① Pharand A. Donat. Innocent passage in the Arctic, Canadian yearbook of international law, 1968, Vol. 6.

② Об утверждении положения об охране государственной границы Союза ССР. http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5567.htm

③ Federal act on the internal maritime waters, territorial sea and contiguous zone of the Russian Federation, 1998, Article 14. <http://docs.cntd.ru/document/901714424>

④ 郭培清等《北极航道的国际问题研究》,海洋出版社2009年版,第222页。

⑤ Brubaker R. Douglas. Straits in the russian Arctic, Ocean development and international law 2001, Vol. 32, No. 3.

⑥ О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации. <http://docs.cntd.ru/document/901714424>

制度,包括船长在进入北方航道相关水域时向总部报告船只名称、船只识别号、船只地理坐标、离港实际时间以及预计到达时间、所运货物类型和数量、燃料及淡水供应、船员及乘客人数等信息;船只进入北方航道东西部边界至离开前每天 12 点须向总部报告船只基本信息,以及气温、大气压力、风向风速、能见度、天气现象、海水温度、冰山和海冰情况等^①。

(2) 破冰引航收费制度。1990 年《北方航道海路航行规则》规定,由于维利基茨基海峡、肖卡尔斯基海峡、拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡结冰,航行艰难,为确保航行安全,在这四个海峡航行应遵守强制性破冰引航制度。在其他区域,出于确保航行安全的考虑,为航行创造有利条件,海上活动指挥部可视情况确定引航服务,包括沿推荐路线将其引航至某个地点;飞机或直升机引航;引航员引航;破冰船协助;破冰船和引航员引航^②。同时,提供破冰和引航服务还要收取高昂的服务费,且仅针对外国船舶^③。2013 规则取代了 1990 年《北方航道海路航行规则》的强制性破冰和收费规则,将强制性破冰和收费规则改为根据实际情况提供破冰服务和收取服务费^④。此外,2013 规则和第 1487 号法令均规定,“破冰引航服务须由经授权的悬挂俄罗斯联邦国旗的破冰船提供。”这表明,俄罗斯仍然对北方航道的破冰和引航服务实施垄断性管控。

3. 外国军舰通过报批制度

早在 2018 年 8 月,俄国防部长谢尔盖·绍伊古就表示,北极已成为许多国家战略争夺和博弈的对象。他认为,俄武装部队的重点是保障本国在北极地区的发展及国家利益^⑤。2018 年 11 月爆发的刻赤海峡事件,使俄当局认识到应加强对北方航道的控制。随后,俄罗斯着手制定限制外国军舰进入北方航道水域的法规。俄国防控制中心负责人米哈伊尔·米津采夫表示,俄罗斯将限制外国军舰通过北方航道。他说“为了消除在北方航道使用方面的法律漏洞,已经组织相关部门完善俄罗斯立法,外国军舰在该海域航行应提前通知。”^⑥2019 年新通过的法规规定:外国军舰和海军舰船必须提前 45 天将通过北方航道的计划通知俄罗斯。该

① Правила плавания в акватории Северного Морского Пути. http://www.nsr.ru/ru/ofitsialnaya_informatsiya/pravila_plavaniya.html

② Правила плавания по трассам Северного Морского Пути. <https://pandia.ru/text/80/156/32367.php>

③ 邹磊磊、黄砾琳、付玉《加拿大西北航道与俄罗斯北方海航道管理的对比研究》,载《极地研究》2014 年第 4 期。

④ Об утверждении правил плавания в акватории Северного Морского Пути (с изменениями на 9 января 2017 года). <http://docs.cntd.ru/document/902396546>

⑤ Арктика на замке: Россия ограничила проход по Севморпути. <https://www.gazeta.ru/army/2019/03/06/12226447.shtml>

⑥ В море РФ с документом: иностранным военным судам ограничили акваторию читать. https://ru.sputnik.md/russia/20181130/23340522/v-more-russia-s-dokumentom-inostrannym-voennym-sudam-ogranichili-akvatoriyu.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop

法规同时规定,须注明军舰和船只名称、航行目的、航线和航行时间,并列明军舰排量、长度、宽度、吃水深度和电力特性等主要参数。最后,须提供舰长的姓名和军衔。此外,还要求军舰接受俄罗斯领航员的服务。如果发生冰雪灾害,俄罗斯破冰船将为外国船只提供护航。船舶必须符合保护海洋环境不受污染的要求。万一发生紧急情况或冰情恶化,舰长必须向最近的俄罗斯港口或海军基地发送消息,报告发生的事故^①。

4. 对东北航道实施军事管控

东北航道的巨大战略价值决定其必然成为俄罗斯利用军事手段实施控制的对象。早在冷战时期,苏联便高度重视北极地区的军事价值,大力加强北方舰队的建设,将摩尔曼斯克建成最大的海军和空军基地。北极地区由于具有特殊的地理位置优势,一度成为全球洲际导弹布置最密集的地区。同时,北冰洋厚厚的冰盖也为潜艇航行提供了天然的便利条件。20世纪八九十年代,苏联将战略核潜艇的主力集中部署在北极地区^②。冷战结束后,俄罗斯亦十分重视北极地区的军事战略价值,不断在该地区加强军事部署。2014年,位于法兰约瑟夫群岛上的俄罗斯北极“三叶草”军事基地建成^③。同年,俄罗斯将北方舰队升级为联合战略司令部^④。2018年北约“三叉戟接点2018”联合军事演习和刻赤海峡事件发生后,俄罗斯进一步加强了对北方航道的军事管控,将其置于太平洋舰队和北方舰队的控制之下,IL-38N Novella型反潜飞机每天在该地区巡逻^⑤。普京于2020年底签署了一项法令。该法令规定,从2021年1月1日开始,北方舰队升级为军区,其责任范围包括北方航道,与现有四大军区级别相同^⑥。

俄罗斯对东北航道采取的军事管控措施加强了其在北极地区的控制能力,对美国的航行自由计划产生威慑,同时也使其在世界各国对北极地区战略争夺愈发激烈的过程中保持一定优势,维护了本国在北极和东北航道的利益。

(二) 美国航行自由的挑战: 以黑海事件为例

俄罗斯对东北航道的严格管控限制了美国的航行自由。实际上,为捍卫航行

① Холодная волна: иностранцам создали правила прохода Севморпути. <https://iz.ru/852943/aleksei-kozachenko-bogdan-stepovoi-elnar-bainazarov/kholodnaia-volna-inostranteam-sozdali-pravila-prokhoda-sevmorputi>

② 北极问题研究编写组《北极问题研究》,海洋出版社2011年版,第55页。

③ 兰顺正《俄罗斯强化北极地区力量部署》,载《解放军报》2020年12月3日。

④ Russia elevates importance of Northern Fleet upgrading it to military district status. <https://www.highnorthnews.com/en/russia-elevates-importance-northern-fleet-upgrading-it-military-district-status>

⑤ Разведка морем: Ил-38Н заступили на боевое дежурство в Арктике. <https://iz.ru/880521/aleksei-ramm-aleksei-kozachenko/razvedka-morem-il-38n-zastupili-na-boevoe-dezhurstvo-v-arktike>

⑥ Северный Флот с 1 января будет выполнять задачи военного округа. <https://iz.ru/1102711/2020-12-21/severnyi-flot-s-1-ianvaria-budet-vypolnyat-zadachi-voennogo-okruga>

自由权利,美国自 20 世纪 20 年代便与苏联在北极发生过冲突,随后数十年又陆续发生“伯顿岛”号事件、“北风”号事件、维利基茨基海峡事件、黑海事件等。苏联解体后,以美国为首的北约多次在北极地区进行军演,一个重要目的就是打击俄罗斯的“过度海洋主张”,维护自身的海上利益。在美俄航行自由冲突中,黑海事件是极具代表性的经典案例。下面以黑海事件为例,对美国的航行自由行动进行剖析。

1. 黑海事件始末

冷战时期,美苏在军舰无害通过问题上存在严重分歧,由此发生一系列海上冲突。美国国防部声称,1960—1980 年,美国军舰每年两到三次穿过土耳其海峡,从地中海进入黑海展示旗帜航行,并在沿海国领海行使无害通过权^①。苏联无法接受美国在黑海的行动。1982 年苏联制定《新边疆法》,其中第 13 条规定“外国军舰须按部长会议之规定通过苏联领水。”1983 年 4 月 28 日苏联部长会议颁布《外国军舰在苏联领水、内水和港口航行及逗留规则》(以下简称 1983 规则)。该规则对外国军舰在苏联领水内的活动作出严格规定,外国军舰只能在指定水域航行。第 12 条规定“外国军舰……可无害通过苏联领水,应沿通常用于国际航行的路线通行。”同时,还规定外国军舰在波罗的海、鄂霍次克海和日本海航行实行“分道通航制”^②,而对黑海只字未提,这实际上是通过列举的方法变相取消外国军舰在包括黑海在内所有未提及水域的无害通过权。

美国认为,苏联的这项立法严重违反《公约》规定的军舰无害通过制度,侵犯了自己的航行自由权利。美国为捍卫其航行自由权利,决定在黑海实施航行自由行动以挑战苏联的相关立法。1984 年 2 月 18 日,美国戴维·雷号驱逐舰在苏联新罗西斯克附近的黑海实施航行自由行动,当时苏联飞机向舰尾发射炮弹,一架苏联直升机俯冲至距甲板 30 英尺,同时为驱逐舰拍照。美国官员称,尽管美军舰船并未感到威胁,但苏联的行动违反了《海上事件协定》的精神^③。1986 年 3 月,美国“约克顿”号驱逐舰和“卡隆”号驱逐舰进入黑海和克里米亚半岛南部附近的苏联领海自由航行,引发苏联方面的强烈反应。苏联派出“拉德尼”号护卫舰对美方军舰进行跟踪监视,并将其黑海空军和海军部队置于战备状态。苏联外交部召开两次新闻发布会,强调局势的严重性,“抗议美国违反了苏联有关法律”;而美方则表示这

^① Aceves William J. The freedom of navigation program: A study of the relationship between law and politics, Hastings international and comparative law review, 1996, Vol. 19, No. 2.

^② Rules for navigation and sojourn of foreign warships in the territorial waters and internal waters and ports of the U. S. S. R., International legal materials, 1985, Vol. 24, No. 6.

^③ High seas diplomacy continuing. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1984/06/08/high-seas-diplomacy-continuing/4541da2e-ee3-4e86-90e8-79c61f03b2dd/>

两艘军舰是在“行使无害通过权,并未违反苏联法律”^①。

1988年2月,美国“约克顿”号和“卡隆”号驱逐舰按惯例再次进入黑海航行,随后两艘军舰按美国国防部命令进入塞瓦斯托波尔附近的苏联领海,沿克里米亚海岸向东行驶。很快,苏联从塞瓦斯托波尔派出克里瓦克一级护卫舰“贝扎维尼”号和米尔卡二级轻型护卫舰SKR-6对美方军舰进行跟踪拦截^②。SKR-6护卫舰和“贝扎维尼”号护卫舰分别靠近“卡隆”号和“约克顿”号驱逐舰并通过无线电向其发出警告,美方则回应其航行符合国际法规定的无害通过。几分钟后,“卡隆”号和“约克顿”号先后被SKR-6和“贝扎维尼”号撞击,由于苏方军舰体积较小,这次事故没有人员伤亡,船体损失也不大。撞击发生后,美方军舰在苏联军舰的跟踪监视下,继续在苏联水域航行,直至重新驶入国际水域,双方没有进一步发生冲突。

黑海事件后,为防止事态进一步升级,美苏两国就军舰无害通过问题和避免危险军事行动问题展开谈判。1989年6月1日,美苏代表在莫斯科签署《美苏预防危险军事活动协定》。该文件指出,“双方确信有必要防止危险的军事活动,从而降低武装部队之间发生冲突的可能。”^③1989年9月23日,美苏签署《关于领海无害通过国际法规则的共同解释》,苏联在一定程度上作出妥协。这项解释规定,“根据国际法,包括军舰在内的所有船舶,不论货物、武器或推进工具如何,均享有无害通过领海的权利,无须事先通知或授权。”^④此后,美国未再派军舰驶入黑海的苏联领水,黑海的航行秩序趋于稳定。

2. 从黑海事件看美国对俄采取航行自由挑战实践的特点

第一,以积极作为影响习惯国际法的发展。国际法规定,持续和长期的国家实践可以形成新的习惯国际法,并对默认其形成和发展的国家具有约束力^⑤。美国航行自由行动的一项重要职能就是传播其国际法理念,通过实施航行自由将习惯法塑造成所需状态^⑥。《联合国海洋法公约》对军舰无害通过权的规定较为模糊,在此情况下,苏联1983规则极大限制了军舰无害通过权,若其他国家对此不提出抗议或者保持沉默,可能会形成新的习惯国际法,这当然是美国无法接受的。因此,美国针对苏联1983规则以及其他限制航行自由的规定在黑海实行了一系列航行

^① Butler W. E. Innocent passage and the 1982 convention: The Influence of Soviet law and policy, The American journal of international law, 1987, Vol. 81, No. 2.

^② Lawrence Juda. Innocent passage by warships in the territorial seas of the Soviet Union: Changing doctrine, Ocean development and international law, 1990, Vol. 21, No. 1.

^③ Union of soviet socialist republics—united states: Agreement on the prevention of dangerous military activities, International legal materials. 1989, Vol. 28, No. 4.

^④ 祁昊天《规则执行与冲突管控——美国航行自由行动解析》,载《亚太安全与海洋研究》2016年第1期。

^⑤ Josef L. Kunz. The nature of customary international law, The American journal of international law, 1953, Vol. 47, No. 4.

^⑥ Colson David A. How persistent must the persistent objector be, Washington law review, 1986, Vol. 61, No. 3.

自由挑战,以积极作为避免对苏联的“过度海洋主张”形成默认,防止形成不利于航行自由的习惯法。黑海事件后,美国积极与苏联进行谈判磋商,两国先后签署《美苏预防危险军事活动协定》和《关于领海无害通过国际法规则的共同解释》。由此看来,美国积极的国家实践在很大程度上推动了习惯国际法朝有利于其航行自由的方向发展。

第二,对国际海洋法的运用带有实用色彩。虽然美国声称苏联 1983 规则与《公约》相悖,损害了军舰无害通过领海的权利,但由于国内相关党派和利益集团反对,其尚未成为《公约》缔约国。美国运用《公约》的依据是其中关键部分与习惯国际法相一致^①。例如,1983 年美国里根在《海洋政策声明》中提出,“美国将以符合《公约》和国际法中那些公正和平衡的方式促进和保护美国的海洋利益”,“美国将在世界范围内以与公约所体现的利益平衡相一致的方式,行使和维护其航行、飞越的权利和自由。”^②此外,美国在要求他国恪守《公约》义务性规定的同时,自己却不遵守《公约》或希冀通过“灵活性”解释使其符合自身利益。美国海洋保护组织主席曾指出,美国国内法与《公约》相关规定存在冲突和差异,美国加入《公约》时应对这些差异规定进行解释,必要时可通过国内立法采取单方面行动^③。美国将《公约》中符合本国利益的规则作为习惯法,既为其航行自由提供了法律基础,反过来又强化了其习惯法主张,可谓一举两得。美国政府的声明以及在黑海的实践都反映出美国对国际海洋法的实用主义态度。

第三,以军事行动为主,外交手段为辅。美国的航行自由行动主要通过军事与外交手段相结合的方式实施。外交手段包括外交磋商与外交抗议,由国务院主导开展;军事行动由国防部主导开展。美国的航行自由行动以军事手段为主,外交手段为辅,原因在于外交途径虽然能降低冲突的风险,却不能使其航行自由权利得到充分保证^④;而海军是其航行自由的强大支撑,只有诉诸军事手段才能更好地实现其主张。美国从 1984 年开始在黑海的苏联领水开展军事演习,直到 1988 年爆发黑海事件,在这一过程中,美国以军事行动对抗苏联国内立法。黑海事件后,美国对苏联提出外交抗议,并与之进行一系列外交磋商和谈判。黑海事件的最终结果是苏联承认军舰享有无害通过权,美苏在军舰无害通过问题上达成一致,美国未再

① Schofield Clive, Townsend - Gault Ian. Time for the United States to join the party: Prospects for US ratification of the united nations convention on the law of the sea, International zeitschrift, 2012, Vol. 8, No. 3.

② Statement on united states oceans policy. <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/statement-united-states-oceans-policy>

③ 张晓丽《美国加入〈联合国海洋法公约〉问题》,载《海洋开发与管理》2005 年第 3 期。

④ Hitt, John C. Jr. Oceans law and superpower relations: The bumping of the Yorktown and the Caron in the Black Sea, Virginia journal of international law, 1989, Vol. 29, No. 3.

进入黑海的苏联领水。纵观这一事件,“以军事行动为主,外交手段为辅”的特点尤为明显。美国军事和外交手段并举,实现了其战略目的。

3. 黑海事件对东北航道航行自由争端的启示

俄罗斯对美国航行自由行动的应对策略不够成熟,引发了对自身不利的国际法影响。美国自1979年开始便将“航行自由计划”作为国家海洋政策的基石,利用航行自由行动攫取海洋利益,推行其海洋秩序观与海洋价值观。经过30多年发展,航行自由行动已成为美国国家战略的一部分,从谋划到实施以及后果的预判及应对都形成了较为成熟的机制。反观俄罗斯,尽管其在面对美国航行自由行动时积极应对,但应对策略尚未形成成熟的机制,在前瞻性以及程序化和规则化方面也不如对手成熟,最终导致在黑海事件中处于下风,在军舰无害通过问题上对美国作出让步,致使相关国际法朝有利于美国的方向发展。未来,美国可能还会在东北航道以军事和外交手段展开航行自由行动,若俄罗斯没有成熟的应对策略和机制,势必再次产生不利影响。

美国的航行自由行动以扼制俄罗斯的“过度海洋主张”为目的,在东北航道有再次实施行动的可能。在黑海事件中,尽管美国自始至终聚焦于军舰在苏联领海的无害通过权问题,但其最终目的是打击苏联的“过度海洋主张”^①。美国所打击的过度海洋主张不仅是军舰无害通过问题,还包括美国不承认的历史性权利、直线基线主张、领海宽度等问题^②。目前,在北极航道战略价值进一步提高的背景下,由于俄罗斯在东北航道存在多项不为美国所承认的“过度海洋主张”,加之美国在黑海事件中取得优势,未来美国极有可能在东北航道再次展开航行自由行动。

二、美俄在东北航道航行自由问题上的法律分歧及国际法分析

美俄在东北航道航行自由问题上针锋相对,主要分歧包括北方航道途经海峡和水域的法律地位、俄罗斯的直线基线理论等问题。若北方航道构成国际航道,则他国在通过该航道时就能够享有习惯国际法和国际条约规定的过境通行权。因此,北方航道途经海峡和水域的法律地位是美国能否在此实现航行自由的关键。

(一) 东北航道途经海峡是否构成国际海峡

1. 美俄双方立场

根据1949年科孚海峡案^③中国际法院的裁决和1958年《日内瓦领海和毗连区

^① U. S. Department of defense freedom of navigation (FON) program. <https://policy.defense.gov/Portals/11/DoD%20FON%20Program%20Summary%202016.pdf?ver=2017-03-03-141350-380>

^② The White House, National security decision directive number 72, US program for the exercise of navigation and overflight rights at sea. <https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-72.pdf>

^③ The corfu channel case(U. K. and N. Ir. v. Alb.) 1949 I. C. J. 4(Apr. 9).

公约》(以下简称 1958 年公约)第 16 条及《公约》第 37 条规定,一个海峡构成国际海峡须满足两个标准:一是地理标准,即海峡两端或一端连接的是公海或专属经济区;二是功能标准,即该海峡须用于国际航行。俄罗斯认为,北方航道途经海峡不构成国际海峡,不适用国际法规定的通行制度,理由是考虑到北极的气候以及北方航道历史上为数不多的探险活动,北方航道并非用于国际航行的海峡,不符合国际海峡的功能标准^①。美国认为,北方航道途经海峡构成国际海峡。此外,与俄罗斯认为国际海峡的功能标准应通过实际使用情况来判断不同,美国认为,功能标准中的“使用”除实际使用之外,还包括未来使用^②,即某一海峡只要未来能够用于国际航行便满足国际海峡的功能标准。

2. 东北航道途经海峡法律地位分析

东北航道途经 58 个海峡,其中北方航道的途经海峡主要包括喀拉海峡、维利基茨基海峡、拉普捷夫海峡、桑尼科夫海峡、布拉戈维申斯克海峡和白令海峡等。这些海峡均存在公海水域^③。由此可见,北方航道途经海峡符合国际海峡认定的地理标准,即两端或一端连接的是公海或专属经济区,对此,美俄双方及国际社会基本没有争议。

美俄之间最大的分歧在于对功能标准的解释,这实际上是由于 1958 年公约和《公约》未对“用于国际航行的海峡”及相关问题作出明确规定。据统计,在科孚海峡案中,1936 年 4 月 1 日—1937 年 12 月 31 日共有 7 个国家^④的 2 884 艘船舶通过科孚海峡或进入科孚港,这还不包括未在停靠港口航行的船只。据此,有学者主张在判断功能标准时要考虑船旗国和通航量等因素,国际海峡应用于他国船舶一定规模的通行^⑤。北方航道的通航量远不如科孚海峡,且主要是俄罗斯船舶通行,因此有学者指出东北航道的外国船舶通行量较少,达不到“用于国际航行的海峡”的程度,不构成国际海峡,而是俄罗斯的“领峡”^⑥。笔者认为,国际法院对科孚海峡案的裁决形成了判断国际海峡的习惯法,而 1958 年公约和《公约》是这项习惯法的体现和总结,因此对国际海峡的功能标准的解释应以这两项公约为依据,而不是以个案为准。1958 年公约和《公约》中并未对船旗国和通航量作出任何规定,即便是国际法院对科孚海峡案的裁决,也并未将英国提交的科孚海峡航行量历史数据作

① Butler William E. Northeast arctic passage, Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1978, pp. 137 - 143.

② Brubaker R. Douglas. Straits in the Russian Arctic, Ocean development and international law, 2001, Vol. 32, No. 3.

③ 郭培清等《北极航道的国际问题研究》第 225 页。

④ 分别是希腊、意大利、罗马尼亚、南斯拉夫、法国、阿尔巴尼亚和英国。

⑤ Richard Baxter. The law of international waterways, Harvard university press, 1964, p. 3.; D. P. O'Connell. The international law of the sea, Oxford university press, 1983, p. 497.

⑥ 周洪钧、钱月娇《俄罗斯对“东北航道”水域和海峡的权利主张及争议》载《国际展望》2012 年第 1 期。

为功能标准的决定性因素来考虑。俄罗斯学者将通行历史和通航量作为衡量功能标准的决定性因素是对《公约》的缩小化解释,其目的是维护本国利益。此外,与地理标准不同,功能标准并非一成不变,尤其是在北极地区。近年来,随着北极气候变暖,冰川融化,北方航道的通航条件逐渐成熟,货物运输量持续上升(见图1)。2020年北方航道共进行64次航行,过境运输货物总计1 281 010吨(见图2),创历史新高。由此可见,北方航道即将迎来大规模通航,这将使其更加符合国际海峡的功能标准。北方航道途经海峡若是国际海峡,我国及世界各国在此就享有过境通行的权利,更利于我国参与北极事务及维护世界各国利益。

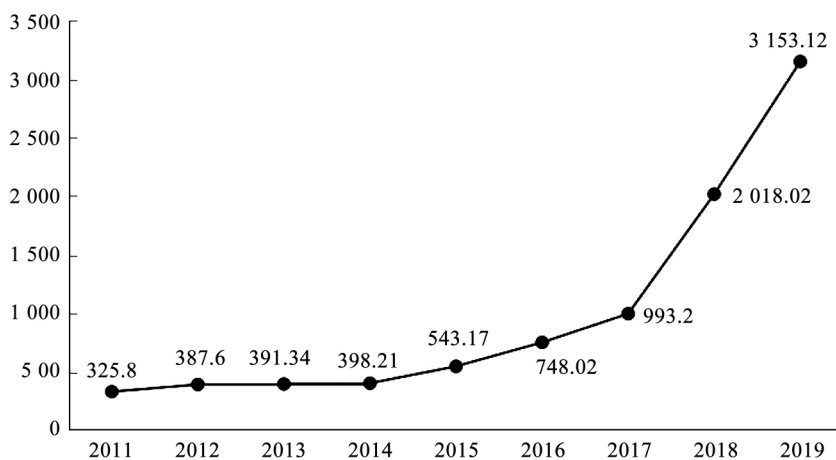


图1 北方航道货物运输量 单位:万吨

资料来源: Annual volume of cargo transportation through the Northern Sea route in Russia from 2011 to 2019. <https://www.statista.com/statistics/1147611/northern-sea-route-cargo-transportation-volume-russia/>

(二) 东北航道途经水域是否属于俄罗斯历史性水域

1. 美俄双方立场

“历史性水域”是俄罗斯将北方航道途经水域作为其内水的国际法依据。苏联学者主张喀拉海、拉普捷夫海、东西伯利亚海和楚科奇海是苏联的历史性水域,北方航道是苏联的历史性国内海道^①。与学者的明确主张不同,俄罗斯官方立场十分模糊。如上文所述,1964年苏联宣布拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡是苏联历史性海峡。1960年《国家边疆法》和1998年《俄罗斯联邦内海水、领水和毗连区法》都涉及“历史性水域”的规定,但未指明具体水域或海峡名称。1993年《国家边疆法》第5条第4款规定俄罗斯将对其在北极享有历史性权利的海湾、河口、海峡等水域

^① Donat Pharand A. Innocent passage in the Arctic, Canadian yearbook of international law, 1968, Vol. 6.

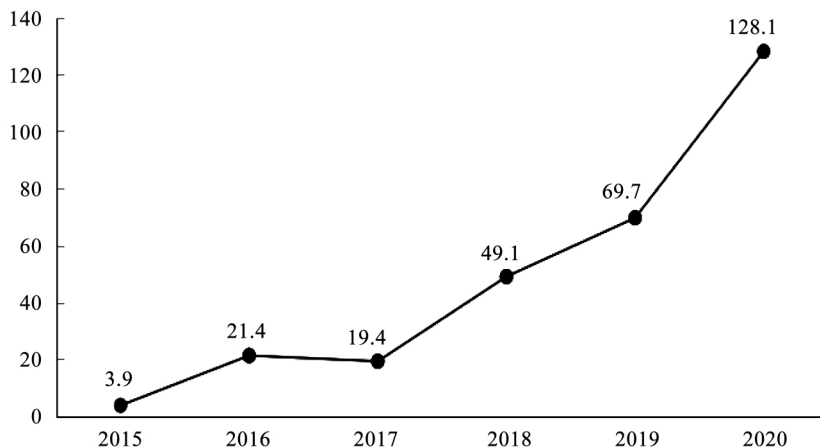


图2 北方航道过境运输货物量 单位:万吨

资料来源: NSR Shipping traffic – transit voyages in 2020. <http://www.chnl.no/>

列出目录清单,但清单并未公布。随后,1999年修正案将第4款删除^①。因此,在北方航道上,俄罗斯仅对拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡明确提出了历史性权利主张。

苏联在1964年7月21日向美国提交的备忘录中,宣布其对拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡享有历史性权利,美国随即于1965年多次进行抗议^②。如,美国在1965年6月22日提交给苏联的备忘录中提到,就拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡而言,即使假定国际法中的历史性水域原则适用国际海峡,美国也不承认苏联对这些水域的任何历史性主张^③。

2. 对俄罗斯“历史性水域”主张的国际法分析

《公约》规定了“历史性所有权”和“历史性海湾”原则,但对于“历史性水域”和“历史性权利”的概念,目前国际条约并无准确定义。加拿大法学家法兰德认为:“历史性水域制度是有关国家海洋领域划界一般法律规则的例外。”^④法学家布切斯特同样观点,认为“历史性水域是指沿岸国在与一般国际法原则规定相反的情况

① О государственной границе Российской Федерации. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3140/

② Ashley Roach J., Robert W. Smith. United States responses to excessive maritime claims, 2nd edition, Martinus nijhoff publishers, 1996, p. 202.

③ United States Aide – memoire to the Soviet Union, Dated June 22, 1965.

④ Pharand Donat. Historic waters in international law with special reference to the Arctic, University of Toronto law journal, 1971, Vol. 21, No. 1.

下,在相当长一段时间内明确、有效地行使主权权利,并得到国际社会默许的水域”^①。对历史性水域的法律属性,国际法院在1951年挪威渔业案中认为“‘历史性水域’通常是指被视为内水的水域,如果没有历史权利的存在,就不具有内水的性质。”

由于国际条约并未对“历史性水域”的构成要件作出规定,在判断俄罗斯“历史性水域”主张成立与否时,可结合一系列国际裁决、判例和学者观点来考量。其中,1962年联合国秘书处提交给国际法委员会的研究报告《历史性水域(历史性海湾)的法律制度》总结了构成“历史性水域”的基本要素,得到国际社会普遍认同。该报告指出,确定一国是否对某水域具有历史性权利时,至少须考虑三个要素:(1)主张权利的国家对该海域行使权利;(2)权利行使具有连续性;(3)外国的态度^②。此外,还有学者主张根据经济价值、国家安全、切身利益等要素认定“历史性水域”^③。笔者认为,这类要素没有客观标准,也忽视了外国的态度这项要件,因此不应作为“历史性水域”的判断标准。就拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡而言,俄罗斯在这两个海峡实行强制性引航制度和破冰服务以及其他严格的管控措施,符合研究报告中第一项和第二项要素。对于第三项要素,鉴于俄罗斯面临世界头号海洋强国美国的强烈反对,显然并不符合。此外,随着北方航道航行价值提升,俄罗斯的“历史性水域”主张将阻碍世界各国对北极航道的利用,因此也很难得到国际社会的广泛认同。

(三) 俄罗斯在东北航道的直线基线主张是否成立

1. 美俄双方立场

1984年2月7日,苏联部长会议通过第4604号法令,宣布苏联在日本海、鄂霍次克海和白令海沿岸实行直线基线制度。1985年苏联又颁布第4450号法令,在北冰洋、波罗的海和黑海实行直线基线制度^④。该法令将北极陆地沿岸绝大部分海峡划入基线内,由此,这些地区成为苏联内水。如上文所述,苏联解体后,俄罗斯在1998年《俄罗斯联邦内海水、领水和毗连区法》中,继承了苏联关于直线基线的规定。该法虽经历次修改,但关于直线基线的规定始终未变,北方航道大部分海峡仍然被俄罗斯视为内水。

^① Waters over which the coastal state, contrary to the generally applicable rules of international law, clearly, effectively, and over a substantial period of time, exercises sovereign rights with the acquiescence of the community of states. Bouchez L. J. The regime of bays in international law, The Hague: Nartinus nijhoff, 1964, p. 218.

^② Juridical regime of historic waters, Including historic bays, The secretariat, Document: A/CN.4/143, 1962, pp. 13-20. http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_143.pdf

^③ Bouchez L. J. The regime of bays in international law. Leyden: A. W. Sythoff, 1964, p. 297.

^④ Limits in the seas, No. 107, straight baselines: U. S. S. R. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/12/LIS-107.pdf>

俄罗斯的直线基线主张显然是奉行航行自由主义的美国所无法接受的。1984年和1985年美国就曾对苏联的直线基线主张提出过抗议^①,包括尤戈尔海峡和喀拉海峡直线基线、维利基茨基海峡和绍卡利斯基海峡直线基线、拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡直线基线等^②。

2. 对俄罗斯直线基线主张的国际法分析

在1951年挪威渔业案中,国际法院裁决挪威确立的渔区基线符合国际法,这项裁决对直线基线制度的发展产生重大影响。此后,1958年公约和《公约》都对直线基线作出明确规定。结合1958年公约第4条^③和《公约》第7条^④,直线基线的判断应符合以下标准:直线基线应在海岸线极为曲折的地方建立;紧邻海岸有一系列岛屿;直线基线的划定不应明显偏离海岸的一般方向;基线内的海域必须充分靠近陆地领土,受内水制度制约;具有重要的经济价值。此外,直线基线的长度也是一项重要的判断标准,但国际条约未对直线基线的长度作出规定,各国学者观点和国家实践难以统一,因此,本文暂不讨论。

在北方航道上,俄罗斯通过直线基线化为内水的海峡主要是新地岛、北地群岛和新西伯利亚群岛与俄罗斯大陆之间的海峡。下面根据上文提到的标准逐一进行分析。首先,新地岛的直线基线不符合标准。理由如下:第一,新地岛总体上呈偏离大陆的趋势,无法与大陆统一,不满足“直线基线的划定不应在任何明显的程度上偏离海岸的一般方向”这一标准;第二,新地岛中的喀拉海峡与俄罗斯大陆之间隔着瓦伊加奇岛和尤戈尔海峡,不满足“紧邻海岸”这一标准。其次,北地群岛的直线基线不符合标准。理由是:北地群岛西侧与俄罗斯大陆几乎呈90°直角,东侧与大陆呈56°角,已明显偏离海岸的一般方向。最后,新西伯利亚群岛的直线基线不符合标准。理由是:第一,新西伯利亚群岛相邻的俄罗斯大陆海岸相对平直,不满足“海岸线极为曲折”这一标准;第二,新西伯利亚群岛中的大利亚霍福岛西侧与大陆呈58°角,东侧呈74°角,明显不符合《公约》规定的标准。综上,俄罗斯在北方航道中的直线基线制度与国际条约相违背,限制外国船舶的通行权利缺乏法律依据。此外,即便是俄罗斯的直线基线主张成立,依据1958年公约第5条第2款和《公约》第8条第2款,外国船舶在北方航道仍享有无害通过权。

^① Douglas Brubaker R. The legal status of the russian baselines in the Arctic, Ocean development and international law, 1999, Vol. 30, No. 3.

^② Lalonde, Suzanne, Lasserre, Frederic. The position of the United States on the northwest passage: Is the fear of creating a precedent warranted, Ocean development and international law, 2013, Vol. 44, No. 1.

^③ 参见《领海和毗连区公约》第4条。

^④ 参见《联合国海洋法公约》第7条。

三、美俄东北航道航行自由争端前瞻

(一) 美俄在东北航道总体上将延续甚至加剧对抗态势

最近几年,美国越来越重视北极地区的战略价值,并将外交、经济、军事等方面的注意力转向北极。在此情形下,控制东北航道的俄罗斯自然成为美国实现北极战略和展开航行自由计划的重大阻碍。美国两份最新的北极战略都将俄罗斯视为主要威胁,并提出要在北极采取更加坚定和果断的措施。2020年12月,美国海军与海军陆战队和海岸警卫队一起发布了战略报告。该报告提出,“美国不能放弃在北极地区的影响力”,并承诺美国舰船将“在全球日常行动中采取更为自信坚定的姿态”,以遏制中国和俄罗斯的冒险主义势头^①。2021年1月,美国海军又发布了名为“蓝色北极”的战略文件。该文件称,“如果没有美国海军在北极地区的持续存在和伙伴关系,和平与繁荣将日益受到俄罗斯和中国的挑战,这两个国家的利益和价值观与我们截然不同”,“美国海军必须在北极地区采取更加果断的行动,以保持北极海域的自由和开放”^②。此外,美国新任总统拜登执政后,尚未发布其北极政策,因此还无法得知新一届政府在北极航道的具体举措,不过根据民主党对俄一贯强硬的态度以及拜登在当选总统之前的对俄言论可以确定^③,美国将继续视俄罗斯为北极地区最大的竞争对手。目前,拜登政府对北极所采取的具体措施已经火药味十足。2021年2月,拜登与加拿大总理贾斯汀·特鲁多计划对北美航空防务司令部(NORAD)进行现代化改造。加拿大专家称,此举是为应对中俄在北极地区不断增强的军事存在^④;同月,美国空军首次在挪威部署了携带核弹头的B-1轰炸机,并深入北极与他国展开联合训练,使北极地区局势进一步升温^⑤。

俄罗斯在北极地区有重要的国家利益与主权诉求。俄罗斯北极地区人口仅240万,但其经济总量却占全俄GDP的10%。北极地区的天然气产量占俄总产量的80%,石油(包括凝析气)占17%。2019年发布的《2035年前北极发展战略计划》重申了北极地区的经济和政治意义。俄罗斯在北极的战略目的主要依靠地缘

^① Navy secretary: US plans patrols near russian arctic bases. <https://breakingdefense.com/2021/01/navy-secretary-us-patrols-near-russian-arctic-bases/>

^② US navy arctic strategy: New challenges in a “Blue” Arctic. <https://www.highnorthnews.com/en/us-navy-arctic-strategy-new-challenges-blue-arctic>

^③ Biden says Russia is the biggest threat to america’s security. <https://www.foxbusiness.com/politics/biden-says-russia-county-biggest-threat-americas-security>

^④ NORAD modernization to dominate agenda of Canada – U. S. defence relations, experts say. <https://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2021/02/05/norad-modernization-to-dominate-agenda-of-canada-u-s-defence-relations-experts-say/>

^⑤ With bombers and boats, US – Russian competition heats up in the frozen Arctic. <https://www.thenationalnews.com/world/europe/with-bombers-and-boats-us-russian-competition-heats-up-in-the-frozen-arctic-1.1172535>

优势和强大的军事力量达成^①。因此,为了控制北极地区极为关键的东北航道,俄罗斯必然会不断加强在该地区的军事存在以稳固本国国家利益并威慑美国及其盟友。2020 年底俄罗斯宣布,计划在北极地区部署其最先进的“匕首”空射高超音速导弹,此类导弹能够在飞行途中改变弹道,以躲避导弹防御系统拦截。对此,加拿大前国防参谋长汤姆·劳森表示“超音速导弹的诞生消除了距离因素,也消除了因距离因素而存在的决策时间。俄罗斯可以从北极基地发射这些导弹,快速瞄准北美的北部基地,我们几乎没有时间作出反应。”^②

(二) 美国可能在东北航道实行“常态化”航行自由行动

2021 年 1 月 5 日,美国海军部长肯尼思·布雷思韦特在接受采访时表示,美国海军将进入巴伦支海,向北到达科拉半岛以加强美国在该地区的存在。他声称:“美国海军将在北极再次不间断地展开行动。”美国“蓝色北极”战略中也提到,“在未来几十年,国防部将继续加强存在……并调整我们的海军力量,以适应蓝色北极。”由此可见,美国已开始计划在北极地区实行“航行自由行动”,并将巴伦支海作为首选区域。

从美国在全球实施航行自由行动的实践^③以及在东北航道实行航行自由行动的历史来看,美国的航行自由计划并非是打游击式的不确定行为,而是在一段时间内有计划的、连续性的、反复的行动,如美国在中国南海的航行自由行动、20 世纪 60—80 年代在黑海的航行自由行动等。此外,特朗普执政期间,美国的“航行自由”决策机制不再是之前的“一事一报”审批模式,而是赋予军方更大的自主决定权^④。因此,军方的计划将有更大可能付诸实践。有鉴于此,为遏制俄罗斯和中国在北极地区的“冒进主义”势头,美国很有可能在此区域展开常态化航行自由行动。不过,目前,美国只有一艘重型破冰船和一艘中型破冰船,缺乏足够的冰上航行装备,其航行自由行动的效果如何,还有待观察。

(三) 美俄有望继续加强在北极低度的合作

美俄过去在北极科学研究、旅游、边防部门联合演习、白令海峡等方面有良好的合作基础^⑤,在未来一段时间内,双方有望继续加强在这些领域的合作。原因在于:美国的航行自由行动是一个全球计划,并非仅针对东北航道。北极也并非美国的核心战略,而只是其全球战略的一部分。近年来,美国虽不断加强在北极地区的

① 孙迁杰、马建光《地缘政治视域下美俄新北极战略的对比研究》载《和平与发展》2016 年第 6 期。

② Russian hypersonic “Dagger” demands rethink of North American defences, expertssay. <https://www.reinet.ca/eye-on-the-arctic/2020/12/21/russian-hypersonic-dagger-demands-rethink-of-north-american-defences-experts-say/>

③ DoD annual freedom of navigation (fon) reports. <https://policy.defense.gov/ousdp-offices/fon/>

④ 张焯《特朗普上台后美国在南海“航行自由”行动的变化与应对》载《太平洋学报》2018 年第 9 期。

⑤ 郭培清、杨楠《论中美俄在北极的复杂关系》载《东北亚论坛》2020 年第 1 期。

基础设施建设和军事力量,但还无法与俄罗斯一决高下。例如,就破冰船而言,俄罗斯目前拥有四艘核动力破冰船,第五艘也于2020年底在圣彼得堡的波罗的海造船厂开建。反观美国,只有一艘在海岸警卫队服役的破冰船。此外,拜登上任后一段时间内,美国未必会对北极事务足够重视和大力投入,因为当前美国内政外交的重心在新冠疫情、中美关系等事务上。同时,为遏制中国的崛起,美国也会选择与俄罗斯在一定程度上缓和关系,北极便是进行低度合作的不二选择。美国国防部长提名人劳埃德·奥斯汀表示,美国和俄罗斯在北极有着悠久的历史,并希望这种合作能够持续下去^①。

与美国不同,北极对俄罗斯而言是其未来经济发展的资源基础和实现复兴的重要依托。尤其是乌克兰危机后,俄罗斯面临西方国家的严厉制裁以及美国和北约在东西两侧的战略围堵,北极地区的战略价值进一步提升。当前,俄罗斯在北极的主要目标是发展经济、开发北方航道、保护环境和维护主权,尽管其不断加强在北极的军事存在,但并不意味着会主动挑起冲突。相反,俄罗斯曾表示愿意与美国在北极进行一定程度的合作。俄外交部特别委托大使、俄联邦北极理事会高级官员尼古拉·科尔丘诺夫曾表示“如果美国也认为这样的合作是合适的,俄罗斯将准备与美国新政府就此进行对话。对北极来说,双边和多边的交往都很重要。”^②

四、中国的因应之策

(一) 尊重俄罗斯对东北航道的正当诉求,深化与其在东北航道的合作

俄罗斯对待北极地区的态度十分复杂。一方面,俄罗斯对北极地区的军事存在和他国介入高度警惕,并主张东北航道途经水域为其内水,不断强化对航道的控制;另一方面,俄罗斯又希望借助东北航道的国际航运价值来恢复经济。鉴于此,中国可尊重和支持俄罗斯对东北航道正当的国家安全和环境保护诉求,打消其疑虑,增强两国政治互信,奠定合作基础。对其在东北航道的其他主张,应由相关国际法来衡量,中国不宜表态。此外,美国在北极地区将俄罗斯和中国视为主要对手,这在一定程度上促使中俄放下分歧,寻求合作,共同应对挑战。中国应借此机会加强与俄罗斯在东北航道的合作,进一步拓展参与东北航道事务的领域,维护自身的北极权益。

具体而言,第一,中国应以“冰上丝绸之路”为依托,在东北航道的港口开发和基础设施建设方面提供资金、技术、人力和物力支持,积极探索开发和利用东北航

^① U. S. Defense secretary nominee hopes Co - Operation with Russia in the Arctic will continue. <https://www.highnorth-news.com/en/us-defense-secretary-nominee-hopes-co-operation-russia-arctic-will-continue>

^② МИД готов к диалогу с новой администрацией США по проблемам Арктики. <https://ria.ru/20201120/arktika-1585548884.html>

道的新途径。近年来,中国对俄罗斯亚马尔液化天然气项目投入巨资并提供技术支持,使该项目得以顺利开发,既提高了对北极事务的参与度,也满足了国内消费市场的需求。未来,中俄可围绕该项目和类似项目进一步展开合作。第二,中俄可以加强在北极地区的科考合作以共同应对复杂恶劣的气候环境,统筹东北航道的开发与保护。2016年,中俄联合科考队的31名科学家对东西伯利亚海和楚科奇海进行了科学考察。此次考察获取的有关北极地区海洋、大气、生态环境等方面的基础资料对东北航道的开发利用具有重要意义,也为两国进一步开展科考合作奠定基础。未来,中俄应继续深化在北极航运、科技、生态环境和气候变化等方面的合作。

(二) 利用北极理事会正式观察员国身份,增强在东北航道相关事务中的话语权

北极理事会是北极地区最高级别的政府间论坛。2013年5月15日,中国成为北极理事会正式观察员国,这为中国参与北极事务提供了重要平台。中国应充分利用北极理事会正式观察员国身份,加强与成员国和其他观察员国之间的沟通。同时,应积极参与气候变化、环境保护、科学技术等低度政治领域的活动,增强在北极事务中的影响力,促使北极理事会的决策朝有利于中国和国际社会利益的方向发展。

俄罗斯将于2021—2023年担任北极理事会轮值主席国,俄必然会借此机会加强维护其国家安全利益以应对美国挑战,这也增强了俄罗斯与中国合作的基础。俄罗斯担任轮值主席国期间,北方航道的开发和管理将是优先事项之一。当前,中国与俄罗斯在北极的合作日趋密切,中国应把握机遇,主动与俄在东北航道的开发和管理方面进行合作交流,参与东北航道相关规则的制定,在相关议题上积极建言献策,不断提升在东北航道事务中的话语权。

(三) 通过“一带一路”建设加强多边合作,营造北极地区和平稳定的发展环境

中国是多边主义的倡导者和受益者。在北极问题上,中国同样坚持和倡导多边主义,加强同各国合作,反对单边主义和霸权主义,维护北极地区和平稳定。目前,中国推动的“一带一路”建设是促进国际多边合作的重要举措,“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”已成为中国同世界各国开展合作的重要平台。在北极地区,“一带一路”倡议下的“冰上丝绸之路”已成为引领中俄共建北方航道的重要合作形式,在航运、能源贸易、资源开采和环境保护等方面取得了一系列成果。

除俄罗斯外,中国有必要在北极进一步扩大合作范围,构建“北极命运共同体”,同北欧、日本、韩国以及北极原住民组织等展开合作。中国可通过“一带一路”建设,积极与这些国家和组织在北极展开更多低度政治领域的合作,使“冰上丝绸之路”与“一带一路”相衔接。此外,面对北极地区日益激烈的竞争和不断增强的军事存在,中国应积极倡导和引领域内外国家,坚决反对对北极地区的“再军事

化”维护地区非传统安全,营造和平稳定的发展环境。

(四) 加强与国际海事组织合作,在东北航道治理中发挥积极作用

国际海事组织(IMO) 为规范全球海运制定了多项国际规则,包括《国际海上避碰规则》(COLREGS)、《国际海上人命安全公约》(SOLAS)、《国际防止船舶造成污染公约》(MARPOL)、《国际集装箱安全公约》(CSC) 以及《极地区域船舶航行安全规则》(Polar Code) (以下简称《极地规则》) 等。其中,《极地规则》是专门针对南北极地区海运制定的强制性规则,涉及船舶安全、船员、船舶操作和环境保护等方面内容,对东北航道的规范治理具有重要意义。

国际海事组织为中国在全球层面参与东北航道治理提供了重要平台。中国作为国际海事组织 A 类理事国,首先,应遵守相关规则,在组织框架下制定和完善国内立法,同时加强合作,积极参与国际海事组织相关规则的制定与实施,增强本国在东北航道治理中的影响力;其次,在制定涉北极航运规则时,应结合自身利益,寻求与其他国家航运利益的平衡点,使相关规则能够发挥最佳效果;最后,为确保国际海事组织制定的规则具有实施价值,应呼吁北极航道沿岸国重视国际航运规则,使国内法与国际规则相衔接,为东北航道拥有合理、完善、科学的航运规则作出贡献。

[责任编辑:王 超]