

# 论北极西北航道航行自由与环境保护的平衡路径

曲亚因, 赵海毅

(大连海洋大学海洋法律与人文学院 大连 116023)

**摘要:**近年来,随着发展“绿色航运经济”的话题热度不断升温,北极西北航道因其潜在的巨大通航价值成为各国诉争的焦点,与此同时,船舶通行所带来的对海洋生态的侵蚀破坏,例如燃油废料和塑料垃圾等,引发了国际法视域内的诸多争议。以加拿大为代表的西北航道沿岸国滥用国际海洋法框架下关于航行自由和环境保护的模糊地带,肆意扩张国内法的管制范围对他国的航行自由进行不合理限制的问题愈加凸显。为了国际航海秩序的和平稳定,实现北极航运的可持续发展,文章以北极西北航道沿岸国借助“环境保护”名义限制他国在西北航道航行自由权的法律援引模式为切入,对航行安全控制区制度和特别敏感海域制度的法律争议进行分析,综合体系解释的方法和国际法实践判例的指引,构建北极西北航道航行自由与环境保护的平衡路径。

**关键词:**北极西北航道;航行自由;环保限制;航行安全控制区;特别敏感海域

中图分类号:P76;D9

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2022)01-0003-09

## On the Balance Path of Navigation Freedom and Environmental Protection in Northwest Route of the Arctic

QU Yanan, ZHAO Haiyi

(School of Marine Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China)

**Abstract:** In recent years, with the development of “green shipping economy”, the northwest Arctic waterway has become the focus of competition because of its potential huge navigation value. Plastic waste and other erosion of marine ecology has also caused many disputes within the scope of international law. The problem that the coastal States of the Northwest Passage, represented by Canada, abusing the vague areas of freedom of navigation and environmental protection under the framework of the international law of the sea, and arbitrarily expanding the scope of domestic law to impose unreasonable restrictions on the freedom of navigation of other countries is becoming more and more prominent. For the sake of peace and stability of international navigation order and realize the sustainable development of Arctic shipping, this paper analyzed the legal disputes between the navigation safety control area system and the particularly sensitive sea area system, and constructed a balanced path between the navigation freedom and environmental

收稿日期:2021-03-18;修订日期:2021-12-11

基金项目:2018年国家社科基金青年项目“海洋命运共同体视阈下南海航行自由制度研究”(18CFX082).

作者简介:曲亚因,教授,博士,研究方向为国际法、海洋法

通信作者:赵海毅,硕士研究生,研究方向为国际法、海洋法

protection of the Arctic Northwest Navigation Channel under the name of “environmental protection”.

**Keywords:** The Arctic Northwest Passage, Freedom of navigation, Environmental restrictions, Safety of navigation control area, Particularly sensitive sea areas

## 0 引言

北极西北航道是沟通太平洋和大西洋的“黄金海运线”,其经由格陵兰岛,穿越加拿大群岛水域到达阿拉斯加北岸的航海路线打破了北美和大陆板块的壁垒。近年来,全球气温变暖,海平面的冰盖附着面积急速下降<sup>[1]</sup>,航道内部分冰封区域的通航可能性使得航道商业价值又拥有了相当程度的添附价值,各国纷纷基于本国利益最大化的落脚点诉求北极西北航道上的权益,致使周边海域内的海水污染和动物、植物的生态破坏等环境问题更为严峻,西北航道沿岸国的部分发达国家利用此现实问题,开始在国际法框架下寻求保护北极环境的法律依据,却是以“环保”之名,欲达到限制他国在西北航道航行自由权的垄断地位,导致西北航道航行自由权与国家管辖权纷争愈演愈烈。

## 1 北极西北航道航行自由与环境保护的共生与互斥

### 1.1 北极西北航道航行自由与环境保护的共生

“航行自由”的学说可以追溯到荷兰人雨果在 1609 年的《海洋自由论》书中提及的“大海不识主权者(Neque enim potuit natura dominos distinguere)”的法理主张,即任何人都平等地拥有海上自由通行和进行商业贸易的权利<sup>[2]</sup>。从此视角看,西北航道得天独厚的地理位置是其航运商业价值的重要基础和源泉,作为大西洋通往太平洋的最短航路,船舶运营商可以利用该航线享有煤炭、石油等航运成本的最优解,这对于海商业人士的诱惑力是不言而喻的<sup>[3]</sup>。因此,可以说航道周边的自然环境状况孕育了西北航道的通航价值。

从另一视角来看,在国际法领域内,不仅《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)规定了各国航行自由的权利,在人与自然可持续发展的要求下,还产生了适用于海洋环境保护的一系列条约。截至目前,涉及海洋环境保护的条约包括《防止倾倒废

物及其他物质污染海洋的公约》《关于 1973 年国际防止船舶造成海洋污染公约的 1978 年议定书》即 MAPROL 1973/1978 等,但并没有北极海洋环境保护的专门性国际条约。因此,在治理北极问题时,通常会选取国际条约中的部分条文加以适用<sup>[4]</sup>。

此外,以规制航道通行和海洋贸易等内容的《斯匹次卑尔根群岛条约》(以下简称《斯约》)和《公约》《国际海事组织公约》等也都把保护海洋环境作为缔约国义务写入其中,例如《斯约》中第 2 条赋予缔约国国民均享有海域通行、贸易和捕鱼等权利,但强调挪威拥有自由地维护、采取或颁布适当措施的权利,以便保护并于必要时重新恢复该地域及其领水内的动物和植物;并应明确此种措施均应平等地适用于各缔约国的国民,不应直接或间接地使任何一国的国民享有任何豁免、特权和优惠<sup>[5]</sup>。又譬如,《公约》第 192 条规定“各国有保护和保全海洋环境的义务”《公约》的第 234 条即针对沿海国在“冰封区域”内的活动对环境影响的具体规制等。这些国际条约因为受到绝大多数国家的尊重和认可,极大地推动了海洋环境秩序的建立。

### 1.2 北极西北航道航行自由与环境保护的互斥

近年来,北极地区气候变化异常,导致海冰覆盖面积大幅度缩减,一方面,使北极贸易航道的联动式运营成为可能,全球能源的储备得到有力的扩充;另一方面,臭氧层漏洞、海水酸化等现象也相继出现。根据有关调查报告显示,从 2005—2007 年的短短两年间,海冰面积已缩减了 117 万  $\text{km}^2$ <sup>[6]</sup>。除了海冰面积的缩减,近 10 年来,海冰厚度也在急速削减。然而,北极航道的开辟又给北极气候的变化蒙上了一层阴影,其船舶通行期间产生的二氧化碳等化学气体的持续增加,北极气候原有的系统稳态无法得以维持,致使大气层的自我保护启动,地表继续升温,新航道也随之出现,周而复始,形成了恶性循环<sup>[7]</sup>。

不仅如此,北极气候的变化也直接关系到北极动物、植物的生存,由此对北极环境保护带来更多压力。航道通行的频繁,必然引发海水温度的上升,使得原有的冰层保护壳逐渐消融,加剧的太阳辐射对于北极地区的植物群落来说,是难以承受的“关怀”。当旧物种已濒临灭绝,新物种组建缓慢之时,食物链的锐减已无法再度形成新闭环。对于北极动物的不利影响可能就更为直接和惨烈,人类毫无节制地大肆捕捞海洋鱼类,对鱼类物种的多样性和海洋渔业的可持续性发展都是“溯本逐源”式的损害。在船舶通行愈加高频之下,塑料垃圾、油污、有毒重金属等航行排泄物使海洋生态平衡不断遭受挑战。

除此之外,随着极地地缘政治等矛盾的不断激化,环境保护管制的过度衍化严重危及了航行自由权的行使。例如,加拿大1985年修改后的《北极水域污染防治法》(Arctic Waters Pollution Prevention Act, AWPPA)第23条规定,“当污染防治官员有合理理由怀疑船舶已经违反本法或规章的任何条款……经总督同意,污染防治官员可扣押在北极水域任何地方或加拿大领海、内水或内陆水域的该船舶和所载货物”。2010年《加拿大北方船舶交通服务区规章》(Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations)对他国的船舶通航“航行安全控制区”均要求有相应的通行申请,严格实施批准许可制,更以明确海洋污染责任,防治海洋污染的口号强制提交全时段航行报告。

## 2 北极西北航道航行自由与环境保护的争议及原因

《国际海上人命安全公约》(SOLAS)(1974)和2018年正式生效的《国际防止船舶造成污染公约》(MARPOL)修正案,标志着包括加拿大在内的所有缔约国必须遵循《极地规则》的相关内容,切实履行规则义务,共同维护强制性极地航行的环境标准。尤其针对MARPOL修正案(IMO Resolution MSC.385(94))中环保部分的具体规定,非缔约国在极地区域的活动也同样受到《极地规则》的约束。

### 2.1 北极西北航道航行自由与环境保护的争议

由于地理位置、历史性权利等综合因素影响,北

极西北航道利益攸关国家根据诉求标的不同,被分成两派,一派以加拿大为代表的西北航道沿岸国,积极运用国内立法构建严格独立的航运管理机制;另一派以美国、欧盟等为代表的其他非沿岸国家和组织,主张西北航道应为“用于国际航行的海峡”,应适用《公约》规定的航行自由制度。在1984年“缅因湾划界案”<sup>[8]</sup>和1985年“极地海”号破冰船事件<sup>[9]</sup>之后,两方冲突日益激化,对于加拿大借助环境保护的国际法律规范限制他国在西北航道的通行自由权的行为更是引起了广泛的争议。

#### 2.1.1 基于航行安全控制区制度的争议

航行安全控制区<sup>[10]</sup>是指不包括湖泊、河流和其他淡水之外的“北极水域”(除加拿大和格陵兰之间的特别边界规定外,自北纬60°,西经141°和专属经济区所包围的界线区域)。《加拿大北极水域客船操作指南》(以下简称《指南》)引用AWPPA的规定,以“零排放”原则禁止向航道水域中排放任何污染物质,标准远高于《极地规则》里针对不同污染物规定了不同要求的环保限制。对于航行安全控制区最主要的争议集中在两个方面。

其一是航行安全控制区与专属经济区中重叠地带的法律应如何适用?加拿大一方主张统一依据《公约》第12部分第234条“冰封区域”条款规定,作为冰封区域沿海国有权制定海洋环境保护的法律规范,例如《航行安全控制区法令》(Shipping Safety Control Zones Order, SSCZO)等,防止船舶对海洋的污染。但已有学者指出加拿大关于航行安全控制区的环保限制规定已经超越了环境保护<sup>[11]</sup>所涵涉的范围,而扩张到其他利益安全领域。以美国为首的其他国家更对AWPPA中赋予内阁总理在航行安全控制区的“法令免除管辖权”提出质疑,认为该规定与《极地规则》和MARPOL修正案中“与污染措施有关的规定不适用于军舰和非商业目的政府船舶”的明确豁免权相冲突,阻碍了豁免权行使。

其二是在航行安全控制区内的专属经济区变成无冰海域的趋势下,其航道通行应当如何加以規制?北极冰融的速率不断加快,冰融范围也不断扩大,在将来可能就会出现全年无冰的现实情形,《公约》第234条必然不再适用,如若加拿大制定解决此

无冰海域问题的专门性立法,仍旧采取严苛的环保限制标准,势必会损害航道使用国的航行自由权。不仅如此,对加拿大北部地区土著居民的经济生活改善与发展也会造成相当大的妨害<sup>[12]</sup>。

### 2.1.2 基于特别敏感海域制度的争议

特别敏感海域制度(Particularly Sensitive Sea Areas, PSSAs)是指需要海事组织采取行动提供特别保护的地区,因为它对公认的生态或社会经济或科学原因具有重要意义,而且可能容易受到国际海洋活动的破坏。确定特别敏感海域的标准和指定特别区域的标准不是相互排斥的。在许多情况下,可以在特别区域内确定一个特别敏感的海域,反之亦然<sup>[13]</sup>。援引的国际法依据主要来自《公约》的第194条和第211条相关规定。特别敏感海域制度争议主要体现在以下3个方面。

(1)制度存在的价值性。PSSAs建立的最初目的是充分保障海洋保护区特别是域外海洋保护区的权益不受侵害而拟制的特别保护措施。而随着国际组织的推动和内在机制的不断完善,现如今已经成为一个具有重要国际地位的环保制度。因而有学者主张其本质是为通过国际海事组织采取保护措施,维护海洋区域环境提供了一种基础和资格<sup>[14]</sup>。

(2)授权对象的平等性和保护措施的合理性。根据《确定和指定特别敏感海区的订正准则》规定,特别敏感海域的水域的指定权有且仅有国际海事组织,同样,该组织也是实施保护措施的唯一主体。虽然规则里只对于申请对象有应属于国际海事组织(IMO)成员国的明确限制,但在实践中却不难发现,在申请获批的名单里仍以沿海发达国家占据多数。不仅如此,其申请保护措施的种类和类型也不尽相同。以澳大利亚来说,它对托雷斯海峡(Torres Strait)和大堡礁(Great Barrier)采取的相关保护措施包括引水、强制报告和定线制等,而美国对佛罗里达群岛(Florida Keys)水域则直接采取禁止通航和禁止抛锚等措施。也有学者不免对此提出质疑<sup>[15]</sup>,认为PSSAs相关保护措施设置时没有能避免提供给沿海国滥用单边“绿色壁垒”的机会,这一点会给海上通行带来不可忽视的阻碍。

(3)“原则上同意”认定问题的争议,此概念是指经海上环境保护委员会初步审议,若满足敏感海域的鉴定标准且已同时提交至少一种保护措施申请,原则上可同意指定这一区域,在成立的特别小组委员会和海事安全委员会依次审议批准后,再由海上环境保护委员最终批准<sup>[16]</sup>。由于特别敏感海域制度并没有明确的申请期限,“原则上同意”规则让本就冗长的申请流程面临继续扩充的时间风险,因此遭到以俄罗斯为代表国家的诟病。

## 2.2 北极西北航道航行自由与环境保护存在争议的原因

### 2.2.1 北极西北航道法律地位的认定和航行制度的适用界定模糊

北极区域的地缘博弈从未停止,北极航道的法律地位之争也从未止息<sup>[17]</sup>。有“黄金水道”美誉的西北航道位于加拿大北极群岛水域,东经拉布拉多海与北大西洋相连,西经白令海峡与太平洋相连。据相关测算表明,以欧亚航程来说,相较于巴拿马运河可缩短约4 023 km的通行距离。正如法国学者布迪厄的那句:“Who holds the legal language who will possess the relevant resources and interests.”(谁拥有法律解释的话语权,谁就可以合法占有相关的资源和利益)。航道在“约翰富兰克林事件”被偶然发现之后,能源领域内的商业价值和军事舞台上“海三角战场”的重要地位,引起各方角逐。对于西北航道的法律地位,若援引国际法院在“科孚海峡案”中承认的两个条件来认定,不难得出,它完全与“用于国际航行的海峡”的地理标准相契合,这一点也得到了世界各国的广泛认同。

然而,分歧却从第二个条件进入白热化的地带。加拿大始终坚称,迄今为止西北航线没有用作国际海上通道的历史,也不符合国际海峡的功能标准。对此,加拿大阐明了两个论点作为支撑,一是加方仅承认美国在西北航道的两次公开军舰穿行,即1960年“海龙王(Sea Dragon)”号和1962年“冰鞋(Skate)”号均是基于美加防务协定,在加方许可和配合下的行为,并不构成加拿大对他国航行自由权的默认。二是加方认为“科孚海峡案”属于特殊个案,其判例指引不具有在西北航道上的适用性。在现今的北

极西北航道,通过航道的他国船只以巡逻、运送给养等功能为主,类似“科孚海峡案”中的军舰和军事船舶所占比例极小。加拿大政府始终强调北极西北航道水域应作为加拿大“历史性内水”的地位予以认定,最典型的相关立法就是在美国“曼哈顿”号事件之后制定的《北极水域污染防治法》,通过环保限制的媒介进一步加深了对西北航道的管制,推动了《公约》第234条的确立。

与加拿大观点不同的是美国、丹麦、挪威等北极西北航道通行国,他们坚称,参照《维也纳条约法公约》规定,条约的解释除确保其通常的含义外,应参考上下文和条约的目的、宗旨<sup>[18]</sup>。因此,对于北极西北航道是否可以界定为国际海峡的问题,应把落脚点放在航道的“将来时功能”之上,依照“进行时功能”和“将来时功能”满足之一即可认定的标准并无不妥之处。具体而言,在全球气候变暖已成难以阻挡之势的情况下,北极西北航道的通航区域必将不断扩大,足以达到国际海峡所应符合的“将来时功能”的范畴。以《公约》第37条为依据,主张北极西北航道的国际海峡地位。

### 2.2.2 北极西北航道环境保护规则对航行自由权的限制标准厘定不明

适用于北极西北航道的环境保护规则具有不成体系的鲜明特点,大多分散在国际法的不同制度当中。一般按照适用对象的针对性分为专门性的环境立法,以《极地规则》《国际防止船舶造成污染公约》修正案和加拿大的国内法规为主导规范等,以及具有普遍约束力的环保公约、多边协定和战略,这其中包括拥有“海洋宪章”地位的《公约》《北极环境保护战略》(AEPS),对气候进行规制的《京都议定书》,规定海洋环境的《伦敦公约》,以及涉及生物多样性保护的《生物多样性公约》<sup>[19]</sup>等。在这些法律的实施过程中,不可避免地涉及对航行自由权的限缩。然而,不同的法律条文之间对航行自由权的限制标准却存在明显差异,理论上的分歧在实践发展中逐渐演化成国际冲突里新的导火索。

以加拿大的国内立法来说,与同处于北极航道沿岸国的俄罗斯相比,环保立法的差异体现在以下3个主要方面。

(1)针对他国航行自由的管制措施。俄罗斯设立了强制破冰引航和通行费用的征收制度。加拿大虽然没有规定强制引航和船舶过境的预先申请,但是外国船舶并非可以正常无害通过或者在加拿大“北极水域”中的领海和专属经济区内自由航行。加拿大基于水域的环境保护目标,设定了一系列的航行必备条件,外国船舶必须符合这些条件才能进入上述水域航行,否则也不允许航行。同样,任何船舶不符合加拿大《北极航运污染防治规章》所规定的条件,也不得进入“航行安全控制区”<sup>[20]</sup>。

(2)对航道管理部门的相关规定。俄罗斯建立了北方海航道管理局专门负责北方海航道的具体管理工作。加拿大因为没有配备相应的责任机构,落实环保限制的权力主体不具有同一性。譬如加拿大内阁总理可以通过法律免除政府公务船舶通行的环保限制;加拿大总督可以要求在航行安全控制区航行的船舶所有人向其提供保险证明<sup>[21]</sup>。

(3)关于环保限制范围的发展趋势。随着俄罗斯和加拿大北极战略的相继颁布,区别于俄方管制的日趋宽松,加拿大对西北航道的管控强度则呈上升态势,甚至开始延伸到科考船舶的航行自由权等领域。除此之外,在援引适用的国际公约中也存在诸多限制标准表述不明的地方。例如“冰封条款”受“专属经济区”和“一年中大部分冰封的情形”等条件限制,但对于概念辨析并没有相关的立法解释作为补充,因此引发了加拿大和俄罗斯为主的权属之争。又譬如“法律规范的制定应当照顾其他国家的航行”这里“应当照顾”是否把航行自由权置于沿海国国内法的上位法位置;《斯约》中大陆架条目的法律空白也导致了与《公约》的适用冲突;在《维也纳条约法公约》中也有“就同一事项先后所订条约缔约国之间的权利义务应依下列各项确定之……”,采用的仍是宽泛的限定标准。

### 2.2.3 北极西北航道航行自由与环境保护的平衡缺乏共同体意识

“命运共同体”即4种新型观念有机结合下的产物;由相互尊重、平等相待的价值观,合作共赢、共谋发展的利益观,共同、综合、合作、可持续的安全观和兼容并蓄、交流互鉴的文明观组成。其核心要

义在于建立健全面对人类共同危机下各国人民的世界共生观。作为一种以全球共生合作为倡导的崭新理念,“命运共同体”思想不仅可以奠定北极治理框架下航道通行权与环境保护双重机制的价值基础,在此观念指导下也更有利于保护北极环境、分配资源以及体系化治理等问题的宏观调控。工业革命以来,人类社会的发展主要依靠对各类资源的开采与利用,但资源具有稀缺性,为了获取稀缺的发展资源,以西方国家为代表的国际主体长期以来都在试图占据国际中心的霸权地位,以此垄断资源、优先发展。北极地区的环境治理也难逃边缘结构分化的治理体系。

俄罗斯、美国、加拿大作为北极区域内的资本大国,在北极事务上极力彰显自身的核心影响力,联合同样拥有北冰洋沿岸的挪威与丹麦组成“环北冰洋”集团型组织,共同维护他们作为北极事务“中心国”的霸权,而即便是相对“开放”的北极理事会,也在参与机制上体现出较为明显的排他性特征。从本质上看,这种结构的北极环境治理模式更像是国际竞争在北极地区的延伸,为不同国际行为体借北极环境治理作为舞台展开的利益博弈,无益于北极环境问题的切实解决。在北极地域的法治模式下,对航行自由和环境保护的平衡,明显缺乏一定的正当性和公正性,对借“合法管护”之名行“非法控制”之实的权力越位也无相应的惩罚机制。

“人类命运共同体”意识的树立,一方面可以在纠纷处理的程序和方法上,把握和平互利的外交关系,维护发达国家和发展中国家的平等地位;另一方面,正如摩根索所说,共同利益是国际法的生命线,充分运用人类命运共同体的良性思维可以激发成员国自主调用个人资源产出更多的公共产品,这无疑是实现北极治理可持续发展的应有之义。

### 3 在国际法框架下构建北极西北航道与环境保护的平衡路径

国际法体系中诸多环境条款可以应用于北极西北航道已成为国际社会的共识,但对于环北极国家任意逾越条款适用的拟定条件,并且以更为严苛的国内环境法标准限制其他国家在西北航道的航行自由,危及他国航运安全,是违反《公约》中“适当

顾及”义务的不当行为。针对上述几点主要问题,应如何把握其最优应对之策,已然变成一个世界范围内广泛关注的课题。

#### 3.1 明确北极西北航道的法律地位与航行自由权的适用

制约北极西北航道通行国航行自由权行使的关键就在于航道法律地位的不明确。因此对北极航道法律地位准确定位成为解决后续问题的首要环节。必须要强调的是,对北极航道法律地位的认定不应当是基于某个国家或某个国际组织的个体立场之下,也不应该只把北极治理看作一个简单的政策选择性问题的,北极航道的法律地位不仅关系周边各国在北极区域汲取经济利益,更涉及军事活动等诸多层面的深层意义。

所以,基于《公约》框架之下,对于以单边规制和霸权主义为中心思想的国家行为,任何国家都应当坚决地予以抵制,以正当合理的手段维护自己的国家权利。对于打着国际法的旗号认定北极航道法律地位的手段达到对他国军事威胁和控制的非法目的的国家行为,任何国家都应当保持清醒谨慎的头脑,为北极区域的可持续发展和北极法律秩序的稳定提供强有力的国家力量。《公约》对航道通行权利的类型分为了“领海无害通过权”“公海航行自由权”“过境通行权”等模式,并用法律条文予以分别规制。各北极利益相关国主张自己的合法权利之时,应当对具体适用的模式达成合意。

另言之,在国际形势复杂多变的客观情况下,任何的法律规范都无法具有超前的预测效应,针对法律本身所具有的滞后性和被动性,通过国家间充分沟通,积极磋商,签订符合国际海洋法公约框架下的补充协议等形式的书面表达,对于文字表述转化为行动落实时的瑕疵与偏差可以发挥其实时弥补的动态效能。综上,为进一步在《公约》的规制基础之上,细化航道通行权的可涉限度,可以通过签署“补充协议”或“合意附件”的方式弥补法条操作性的瑕疵。

#### 3.2 厘清北极西北航道环境保护规则对航行自由权的限制力标准

近年来,“北极环保基金”<sup>[22]</sup>“北极生态保险”和

“北极生态金融”理念的逐步萌芽,都充分表明健康的北极环境与合理的航海业贸易之间并不是非此即彼的关系,而是相互制约、相互促进。

(1) 北极区域性环境保护法则理应对航行自由权做出合理限制。航道的不断开辟,对北极环境的致害影响是切实存在的。根据政府间气候变化专门委员会(IPCC)的特别调查报告显示,仅在1990—2015年,北极区域的船舶行驶距离增加了约两倍;若相关部门关于环境保护的举措不能跟上航运增加的步伐,它们将会加剧对海洋生态系统和沿海地区的具体风险<sup>[23]</sup>。

(2) 促进北极海洋环境保护软法与硬法结合的善治。在国际法律规范体系层面,北极海域的环境保护和污染治理的规定多见于国际软法体系内,故执行强制力不足,惩罚范围模糊是制约其继续发展的显著障碍。明确环境保护软法对航道通行权的限制力阙度,维持西北航道绿色通行的良性状态,要统一相关程序法,为实体法得以有效实施提供必要的外在保障,还要通过制定硬法来规范软法的具体适用,例如在船舶通行污染水域等环境侵权案件中明确对“危害行为”“损害结果”“关联性”的判定标准,应兼顾国际航运蓬勃发展与生态环境岌岌可危的双重局面,结合国际法以往判例和具体案件的特殊情形,单区单制,个案个判,从而更好地发挥“合理限制”的立法原意。各北极利益攸关方应在合作、交流与对话的基础上,合理地协调好软硬法在治理模式中的适用张度和适用比例,达到与时俱进的动态平衡,共同实现北极软法与硬法结合的善治。

(3) 在环北极国家国内法的层面,对非北极国家在西北航道的通行限制,可以从范围、界线和标准3个方面加以宏观把控,也可以借助国际组织等多国成员构成的第三方监督平台,公平合理地议定双方权利与义务的具体规定和仲裁协议等内容。

### 3.3 以北极命运共同体理念平衡航行自由与环境保护的关系

“命运共同体”理念的核心思想就是任何个体都不能脱离整体而得以持续性发展,北极命运共同体就是此观念下的衍生产物,与该理念的灵魂高度合一。极圈和非极圈国家共同参与制定规则,重塑

极地区域国际合作机制的新面貌,以升级后的合作机制来弥补现有机制的缺陷是北极命运共同体的重要内容。虽然北极地域并不完全归属于国际共有范畴,但存在“全球公域”和“人类共同的遗产”,故此不应认定为沿海国家的私有领域,应当明确其“国际化”的固有属性。

基于此,面对航行自由和保护环境之间亟待解决的冲突,“北极命运共同体”的制度优势得以最大彰显。平衡局面的构建就是要为多方力量不断地寻找新的沟通窗口,加强“和平国际”意识的主导力量,构建矛盾解决的多元化途径。为此更应该全力保障仲裁、调解等非诉程序法律机构的建设,增加纠纷双方的信息共享渠道,倡导把非诉程序规范到诉讼程序的前置位。鼓励以和平协商的方式解决沿海各国的矛盾纠纷,在节省诉讼成本与诉讼资源的同时,又有助于环境保护机制的体系完善以及国际社会秩序的稳定和谐。因此,从航行自由权的维护视角,倡导“达则兼济天下”的价值理念的共同体思想将促进北极地区互联互通平台的立体化搭建和经济的绿色可持续发展。

## 4 中国平衡北极西北航道航行自由与环保限制的应对之策

### 4.1 以《公约》为依据坚决维护中国在北极的合法权益和航行自由权

2018年发布的《中国的北极政策》白皮书中明确声明,中国虽然不在北极圈国家之列,但作为北极事务的攸关方,是近北极国家,在北极航道通行方面既要合理使用相应权利又要积极承担相应的义务。依据《公约》等国际条约和国际法的相关规定,各国在北冰洋公海等海域享有科研、航行、飞越、捕鱼、铺设海底电缆和管道等权利,在国际海底区域享有资源勘探和开发等权利;中国尊重环北极国家依法对其国家管辖范围内海域行使立法权、执法权和司法权,同时主张根据《公约》等国际条约和一般国际法管理北极航道,保障各国依法享有的航行自由以及利用北极航道的权利,依据国际法妥善解决北极航道有关争议<sup>[24]</sup>。

在北极航道航行安全方面,中国重视北极航道的航行安全,积极参与北极治理,不断加强航运水文调

查,提高北极航行安全和后勤保障能力,切实遵守《极地水域船舶航行安全规则》,支持国际海事组织在北极航运规则制定方面发挥积极作用,主张在北极航道基础设施建设和运营方面加强国际合作。在北极资源开发领域,需遵循《公约》大陆架和专属经济区制度等相关规定,尊重沿海国对环境保护的区域性规则和条约,坚持培养健康航运的意识,加强船舶排污设备的改善;针对北极海域的动物、植物尤其是渔业开发和管理,禁止无节制捕捞和狩猎;对于当地珍稀矿产和石油等能源,禁止无限度开采。

#### 4.2 中国应积极参与国际法框架下北极环境治理体系的构建

在国际法框架下的北极治理体系应呈现全而不乱,多而不杂的立法均衡形态。为了实现此目标,从国际立法层面,中国应坚持积极助力《极地规则》的全面制定,维护强制性国际规则的统一适用。现有北极航道通行与环境治理的现状亟待一部具有强制力的统一国际规范进行规制<sup>[25]</sup>。作为正在协商制定中的《国际极地水域营运船舶安全规则》的出台势必会加强其相关领域内国家之间权利和义务的国际法律秩序的协同性和一致性。沿岸各国应共同推进制度的确立,充分考量各国和各领域内的实际情况,公平地确定国家间权利与义务的边界,公正地响应各方的利益诉求,确定义务承担的边界限度,促使《极地规则》最大限度地满足各方权利主张。作为国际海事组织的成员国和北极理事会的官方观察员,中国对《极地规则》提出修改意见和出席北极事务会议是行使正当权益,在《极地规则》中积极表达自己的国家意志,是中国维护国家主权和利益的应有之义。

从国内立法层面,中国自1996年批准《公约》以来,修订了《中华人民共和国海洋环境保护法》以及各类海洋污染治理的行政法规和部门规章<sup>[26]</sup>,逐步完善国内律法体系,有关北极综合权益的法律制度也在稳步形成,在《中华人民共和国国家安全法》中,中国已经把极地战略新疆域的利益与政权、主权、领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和其他重大利益放于同等地位予以保护<sup>[27]</sup>。但尚未制定全面涵盖《公约》规定的权利和义务的《海洋基本

法》。因此,为保障中国北极利益,中国应当在国际法框架下维护中国在北极西北航道正当的航行自由权,同时积极完善国内海洋法律制度并加以细化,通过国际和国内两个层面维护中国合法的海洋权益。

#### 4.3 以北极命运共同体理念坚持和平手段解决与环北极国家的争议

中国与环北极国家关于航行自由与环境保护之间的争议主要在于环北极国家干涉他国在北极航道的航行自由是否有合法的权力来源。从西北航道开辟至今,一直不乏对其宣示“内水化”的国家声明,但对于其主张的理论支撑始终存在诸多争议,难以得到国际社会的认同。然而在此问题之下,我们更应该意识到的是,在北极航道的合作治理中,尽管各国的利益出发点不同,主张行使的权利也不同,但对北极资源环境保护的共有责任理应相同并共同承担。

根据杰弗里和萨兰基克所提出的“资源依赖理论”推断,北极区域内任何一个治理主体都不可能完全自给自足地解决北极环境问题。由于其自身资源始终有限,他们会为了“生存”而与域外主体进行交换,并随之对合作产生依赖。如今,人类已经认识到海洋资源的有限性,并非取之不尽用之不竭。为了避免“公地悲剧”<sup>[28]</sup>的重演,主权国家也应把国家间的利益冲突先予以搁置,对如何协调整个国际社会的利益加以谨慎考量。在北极环境治理中,这种“世界公域同治”的思想在北极西北航道的秩序管理上具有重要意义,中国应坚决驳斥他国集团化、垄断化的强权战略,坚持和宣扬利益共享、风险共担的良好国际风尚,进而激发各主体合作治理北极环境的积极性和主动性。对涉及主权权属争端的管辖权的争议,应合理采取规避、引导等处理手段,致力维护和平、和谐的航行环境。

## 5 结语

北极航运事务的分歧往往是环北极国家与近北极国家之间的对峙,前者借助其地理优势意在垄断航道的贸易利润。这也是“历史性水域”“直线基线法”等学说诞生的根本作用力。近年来,在北极西北航道海域,部分环北极国家利用“环境保护”之名行“限制他国航行自由”之实的行为激起了国际社会的不满和

驳斥。因此,有必要基于国际法框架下对航行自由与环境保护之间的矛盾进行深层次的剖析,倡议各国应协同商定西北航道上环保限制规则的行使边界,以“北极命运共同体”理念调节航行自由与环境保护的动态平衡。与此同时,中国作为北极治理重要的参与者与助力人,更应敏锐地把握机遇,积极参与《极地规则》的制定,坚决维护中国在北极事务上的合法权益。

### 参考文献

- [1] Arctic Council. Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report[R]. 2009.
- [2] GROTIUS S H, Frotius, Freedom of the Seas or the Right Which Belongs to the Dutch to Take Part in the East Indian Trade[M]. translated by Ralph Van Deman, New York: Oxford University Press, 1916:11.
- [3] HOWELL S, YACKEL JJ. A vessel transit assessment of sea ice variability in the Western Arctic, 1969—2002: implications for ship navigation[J]. Canadian Journal of Remote Sensing, 2004, 30(2): 205—215.
- [4] 刘惠荣, 杨凡. 国际法视野下的北极环境法律问题研究[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2009(3): 1—5.
- [5] 《斯匹次卑尔根群岛条约》[Z]. 1925.
- [6] 崔佳璐. 我国参与北极航道环境治理的路径研究: 基于《极地规则》视角下[J]. 北方经贸, 2019(10): 66—70.
- [7] Cambridge University Arctic Climate Impact Assessment[Z]. 2004.
- [8] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area (Canada/United States of America) [EB/OL]. (1984—10—12) [2021—03—05]. <https://www.icj-cij.org/en/case/67/>.
- [9] 唐尧, 夏立平. 中国参与北极航运治理的国际法依据研究[J]. 太平洋学报, 2017, 25(8): 51—61.
- [10] Canadian Parliament. Shipping Safety Control Zones Order[Z]. 2010.
- [11] 白佳玉, 李翔. 俄罗斯和加拿大北极航道法律规制述评: 兼论我国北极航线的选择[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2014(6): 13—19.
- [12] BILL P. A ‘Very Determined Opposition to the Law’: Conservation, Angling Leases, and Social Conflict in the Canadian Atlantic Salmon Fishery, 1867—1914[J]. Environmental History, 2004(3): 436—463.
- [13] IMO. Particularly Sensitive Sea Areas [EB/OL]. (2017) [2021—03—05]. <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/PSSAs.aspx/>.
- [14] PEET G. Particularly Sensitive Sea Areas—A Documentary History[J]. The International Journal of Marine and Coastal Law, 1994, 9(4): 469—506.
- [15] 韩佳霖, 张爽, 吕晓燕, 等. 全球海洋治理下的特别敏感海域制度[J]. 中国航海, 2017, 40(3): 109—112.
- [16] ORGANIZATION I M. Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas[J]. International Maritime Organization. 2015, MEPC68/21; ANNEX 13.
- [17] 唐尧, 夏立平. 中国参与北极航运治理的国际法依据研究[J]. 太平洋学报, 2017, 25(8): 51—61.
- [18] United Nations. Vienna Convention on the Law of Treaties [Z]. 1969.
- [19] 高晓露, 周振新. 论风险预防原则的国际法律地位[J]. 江西社会科学, 2012, 32(4): 147—152.
- [20] 傅岷成, 王泽林. 北极航道加拿大法规汇编[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2015.
- [21] Canadian Parliament. Arctic Waters Pollution Prevention Act [Z]. 1985.
- [22] 张海运. 《联合国海洋法公约》释义集[M]. 北京: 海洋出版社, 2006.
- [23] IPCC. Special Report On The Ocean And Cryosphere in a Changing Climate [EB/OL]. (2019) [2021—03—05]. <https://www.ipcc.ch/srocc/chapter/chapter-3-2/>.
- [24] 国务院新闻办公室. 《中国的北极政策》白皮书[M]. 北京: 人民出版社, 2018.
- [25] 张芷凡. 北极航道通行中环保限制问题的法律思考[J]. 中国海商法研究, 2014, 25(2): 84—89+120.
- [26] 马森述. 防治船舶污染海洋环境立法路径思考[J]. 中国海商法研究, 2013, 24(2): 3—4+7.
- [27] 丁煌, 云宇龙. 中国南极国家安全利益的生成及其维护路径研究[J]. 太平洋学报, 2018, 26(9): 70—81.
- [28] HARDIN G. The Tragedy of the Commons Science 162[J]. Journal of natural resources policy research, 1968, 162(3859): 1243—1258.