

章成. 人类命运共同体视阈下的北极航道治理规则革新[J]. 中国海商法研究, 2022, 33(2): 54-63

人类命运共同体视阈下的北极航道治理规则革新

章成

(武汉大学 中国边界与海洋研究院, 湖北 武汉 430072)

摘要: 全球变暖显著增强了人类在北极区域的活动, 北极航道利益也由此逐渐进入各国视野。北极航道的现有治理规则虽已具有软法与硬法交织等特点, 由国际法与国内法共同构成了一整套治理体系, 但北极航道的治理规则体系存在着诸如国内立法根基缺失、沿岸国主权扩张等矛盾, 并深受大国博弈以及地缘政治环境变化的影响。北极环境变迁所产生的后果将会辐射全球, 北极航道作为北极环境治理中的重要部分, 治理规则中的重重矛盾不仅会阻碍北极航道未来的进一步开发利用, 更会影响北极整体的环境治理。北极航道公共产品的属性决定其治理效果的完善需要多方协同合作。中国是重要的“北极利益攸关国”, 北极航道治理规则的革新不仅密切关联中国的国家利益, 也涉及到“冰上丝绸之路”的建设及其与中国“一带一路”倡议的全球布局。中国倡导的人类命运共同体理念可以为北极航道治理规则的变革贡献中国智慧, 为北极航道治理机制的优化发展指明方向。

关键词: 北极航道; 北极治理; 治理规则; “冰上丝绸之路”; 人类命运共同体

中图分类号: D993.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2022)02-0054-10

Innovation of Arctic route governance rules from the perspective of a community of shared future for mankind

ZHANG Cheng

(China Institute of Boundary and Ocean Studies, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: Global warming has significantly enhanced human activities in the Arctic region, and the interests of the Arctic route have gradually entered into the vision of various countries. Although the existing governance rules of the Arctic route have the characteristics of the interweaving soft law and hard law, and a set of governance system is formed by international law and domestic law, the governance rule system of the Arctic route has several problems such as the lack of domestic legislative foundation and the expansion of the sovereignty of Arctic coastal states, and the current system is deeply affected by the game of great powers and changes in the geopolitical environment. The consequences of changes in the Arctic environment will radiate to the whole world. As an important part of Arctic environmental governance, many contradictions in the governance rules will not only hinder the further development and utilization of Arctic route in the future, but also affect the overall environmental governance of the Arctic. As a public product, the Arctic route requires multi-party cooperation to improve its governance effect. As an important Arctic stakeholder, the innovation of the Arctic route governance rules is not only closely related to China's national interests, but also involves the construction of the Polar Silk Road and its global layout with China's Belt and Road Initiative. The concept of a community of shared future for mankind advocated by China can contribute Chinese wisdom to the reform of the governance rules of the Arctic route, and point out the direction for the optimization and development of the governance mechanism of the Arctic route.

Key words: Arctic route; Arctic governance; governance rules; Polar Silk Road; a community of shared future for mankind

收稿日期: 2022-03-09

基金项目: 2019年度国家社科基金重大项目“‘北极命运共同体’理念下‘冰上丝绸之路’合作机制构建研究”子课题“北极外交协调机制的构建研究”(19ZDA140), 2017年度司法部国家法治与法学理论中青年项目“中国参与北极海洋法治建设的法律实践问题研究”(17SFB3041)

作者简介: 章成, 男, 法学博士, 武汉大学中国边界与海洋研究院副教授、硕士生导师, 国家领土主权与海洋权益协同创新中心(武大总部)研究员。

北极治理作为嵌入全球治理的重要区域治理,在百年变局的世纪背景下正呈现出机遇与挑战并存、竞争与对峙态势上升的同步演进特征,其中的北极航道在国际格局中的战略地位也愈益显著。中国作为北极事务的重要利益攸关方,参与北极航道治理规则的革新既是中国在北极整体利益得以实现的基础性路径,也有助于推进中国的海洋强国和交通强国建设。当前的北极航道治理规则体系在发挥作用的同时,也暴露出一系列的体系性治理短板,由此限制了北极善治效果的进一步实现。从本质上说,作为公共产品的北极航道具有突出的人类命运共同体属性。现有的北极航道治理规则在内容上亟待新理念和新动能的注入,中国倡导的人类命运共同体理念契合北极航道治理机制在新时代优化发展的现实需求,可以为北极航道在未来的进一步开发以及“冰上丝绸之路”面向全球的互联互通建设贡献积极正能量。

一、北极航道的现有治理规则概述

北极航道已形成以《联合国海洋法公约》(*United Nations Convention on the Law of the Sea*)为中心,以国际海事组织(International Marine Organization,简称IMO)项下规则、北极理事会项下协定、北极八国内部协定以及东北航道与西北航道沿岸国国内立法为基础的较为完备的治理规则体系。以上治理规则发挥作用的主要领域集中在北极航道环境保护、经济开发、污染防治与航行安全等方面,呈现出“软法”与“硬法”并行的现实特点。

(一)《联合国海洋法公约》项下的“冰封区域”规则

《联合国海洋法公约》项下关于航行的一般规则均适用于北极,包括北极航道属于沿岸国家的领海部分的无害通过权、专属经济区的航行自由等。在1973—1982年的第三次联合国海洋法会议期间,加拿大推动在“冰覆盖区域”建立一种特殊的环境保护制度,并以“原则上不反对在该区域适用国际航行的海峡制度”为策略,争取到了美国等其他反对加拿大1970年《北极水域污染防治法》(*Arctic Waters Pollution Prevention Act*,简称AWPPA)的国家的支持,^[1]“冰封区域”条款得以在1982年通过的《联合国海洋法公约》文本中诞生。

《联合国海洋法公约》第234条规定:“沿岸国

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。”“冰封区域”条款也被称为《联合国海洋法公约》中的“北极例外条款”,这一规则源自加拿大为维护AWPPA以实现本国对于北极航道的实际控制而提出的国际公约文本草案,本质上是裹挟各国利益的微妙存在,但实践中对极地区域的海洋环境保护起到了积极的正面作用。不同于《联合国海洋法公约》第211条中沿海国为防治船舶对海洋环境的污染所进行的国内立法需要通知国际组织或受限于“一般接受的国际规则 and 标准”,“冰封区域”条款赋予沿海国豁免于国际组织审核的自主立法权,^[2]同时也将制定权与执行权未分离地一同赋予沿岸国。但“冰封区域”规则基于权利义务的相称性,也规定沿岸国在制定以及执行规则时,需要受到“非歧视性”“现有最可靠的科学证据”以及“适当顾及航行”的限制。

(二)IMO项下的治理规则

IMO项下的北极航道治理规则由《国际防止船舶造成污染公约》(*International Convention for the Prevention Pollution from Ships*,简称MARPOL公约)、《国际海上人命安全公约》(*International Convention for Safety of Life at Sea*,简称SOLAS公约)、《1978年海员培训、发证和值班标准国际公约》(*International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978*,简称STCW公约)以及专门适用于南北极的《国际极地水域营运船舶规则》[*The International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code)*,简称《极地规则》]构成,形成了关于船舶构造、航行技术、海员培训互联互通的一整套船舶航行、航道污染防治与人员救助规则体系。

适用于全球的航行规则因极地环境敏感脆弱的特殊性而不具备适用于南北极水域的普适性。极地恶劣的航行环境与脆弱的环保状况,均对船舶本身、船员操作等条件提出了相较于普通航行更高的要求。2017年1月1日《极地规则》正式生效,且对于现存的极地船舶具有溯及力。作为专门适用于极地区区的针对性规范文件,《极地规则》以技术性规范为其规则的制订导向,通过促进航行安全以实现对于极地海上安全和污染防治的全覆盖。《极地规则》采取了较为独立的立法安排,将强制性规范与建

议性规则相结合,用以提升各国对其的接受度,同时采取将《极地规则》文本融入 MARPOL 公约与 SOLAS 公约的立法技术,增强了《极地规则》自身的可实践性与执行力。《极地规则》虽然对 MARPOL 公约的四个附则进行了修改以实现污染防治的目标,但其并未对附则六“防止船舶对空气污染部分”进行修订,因此船舶航行的黑碳排放问题并未得到解决。2021年11月IMO海洋环境保护委员会第77次会议通过了关于黑碳排放的决议,敦促成员国和船舶运营商尽快普及对清洁燃料的使用,以减少船舶航行的黑碳排放。

(三) 北极理事会项下的协定、宣言与报告制度

北极理事会作为具有准国际组织性质的政府间国际论坛,自成立以来通过诸多“软法”与“硬法”性质协定的协同规范形式,为北极治理进程的推进作出了贡献。北极理事会部长级会议所发布的各类宣言,以及北极理事会下属的北极海洋环境保护工作组(Protection of the Arctic Marine Environment,简称PAME)所发布的各类报告,也已形成固定的宣言与报告制度,在北极航运治理领域分别发挥着检视既存问题和提供专家组建议的积极作用。

1991年由芬兰发起的《北极环境保护战略》开启了北极国家共同参与北极环境治理的新时代,PAME也因该战略的执行而正式设立。2013年北极理事会的第八次部长级会议通过了《北极海洋石油污染预防与应对合作协定》(Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic)。该协定以加强各国合作防治石油污染为宗旨,在大规模石油开发的现实背景下以合作协定的方式明确了各缔约国责任,相较于1991年的《北极环境保护战略》而言具有更高的约束力与执行力。2015年4月北极理事会的第九次部长级会议通过了《加强黑碳和甲烷减排的行动框架》,^[3]而后为推动该框架的进一步细化,在2017年5月召开的第十次部长级会议上发布了《费尔班克斯宣言》。前述行动为遏制北极地区的气候变暖趋势、减轻北极航运带来的黑碳排放污染提供了软法上的规制力。自2019年2月起,PAME开始着手实施北极船舶交通数据(ASTD)项目,旨在收集北极航运活动有关数据,为北极航道的进一步治理与规划提供保障。2020年3月PAME发布的《北极航运增长报告》指出北极船舶数量急剧增长的现实境况,^[4]这意味着北极航道的使用频次增加,出现海上碰撞等安全风险的可能性激增。此外,2019年PAME发布的《北

极水下噪声知识状态报告》详细分析了北极水下噪声的来源以及水下噪声等级的日渐提升对北极动物所造成的影响,清晰指明水下噪声问题仍存在的众多研究领域空白。即使北极理事会的上述报告均属专家组建议或倡议呼吁的性质,但北极理事会对于北极航运治理中的前沿问题、存在争议的治理议题的重视与把控,奠定了其在北极航运治理体系中无可替代的重要地位。

(四) 沿岸国(俄罗斯、加拿大)制定的治理规则

《联合国海洋法公约》第234条赋予了北极航道沿岸国通过国内立法制定航道水域航行规则的法理基础,可以说是对加拿大、俄罗斯等国诉求的妥协。北极航道最大的沿岸国俄罗斯与加拿大虽然在国内法的规则制定方面遵循了《联合国海洋法公约》的基本框架,但对于航道管控方面一直秉持着“内水观”,并通过一系列规则的制定,用以宣示、巩固其对于北极航道的主权。

加拿大对西北航道的国内立法规制起始于1969年的“曼哈顿”号事件,以AWPPA为核心,辅之以2010年进一步出台的《加拿大北方船舶交通服务区规定》(Northern Canada Vessel Services Zone Regulations,简称NORDREG)以及其他国内法,面向西北航道建立了一整套以污染防治为核心内容的完整管控体系。AWPPA禁止任何未经许可的污水排放行为,以“零排放”标准要求北极水域的船舶;NORDREG则在北方船舶交通服务区(NORDREG Zone)内设立强制性的通过报告制度,以便于加拿大海岸警卫队保障船舶在该水域内的安全行进,并对载有石油等易污染物船舶的行踪进行监控。俄罗斯对东北航道的管控自苏联时期即已开始,历经一系列立法沿革,于2013年出台了《北方海航道水域航行规则》(Rules of Navigation on the Water Area of the Northern Sea Route)。由于俄罗斯沿线的北方海航道的适航性较强,该航行规则更多关注的是航行安全方面的问题,对强制引航制度的规定也有所松动。但与加拿大相同,俄罗斯出台的该航行规则也要求驶入船舶履行不同时段的强制报告义务。《极地规则》颁布并于2017年1月1日正式生效后,加拿大和俄罗斯对本国原有的北极航道治理法规进行了相应调整,将《极地规则》的规范条款引入本国的国内立法之中。加拿大运输部于2018年1月宣布实施新的《北极航运安全和防治污染条例》(Arctic Shipping Safety and Pollution Prevention Regulations),俄罗斯也于2017年1月对《北方海航道水域航行规

则》进行了一定的修正。除加拿大和俄罗斯外,其他北极国家也对经其水域的船舶设立了一定的规制条款。以丹麦为例,随着格陵兰岛周围水域通航船舶的日益增多以及北极航道利益的日显重要,丹麦在格陵兰水域对以格陵兰为航行目的地的船舶作出了更加具体的航行规制。^[5]

二、北极航道现有治理规则所存在的问题

(一) 海冰融化所致的立法根基缺失

《联合国海洋法公约》第 234 条“冰封区域”条款最主要也是最重要的限定即为“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”。对于这一限定条件是否具有时间含义,即是以《联合国海洋法公约》签订时的情况为准,亦或是以变化的现实为准,当前存在实践争议。

参照第 234 条的缔结历史与最终呈现的条款文本,《联合国海洋法公约》对第 234 条中的“冰封区域”与第 211 条第 6 款中的“其他脆弱区域”采取了分离处理的立法技术。《联合国海洋法公约》第 211 条第 6 款中明确规定了一个“适当协商”的要件,要求“因其海洋学和生态条件有关的公认技术理由……采取防止来自船只的污染的特别强制性措施,该沿海国通过主管国际组织与任何其他有关国家进行适当协商……”。与之相比,《联合国海洋法公约》第 234 条并未设置“通过主管国际组织与任何其他有关国家进行适当协商”这一要件,即《联合国海洋法公约》第 234 条中有关“冰封区域”的规定相较于《联合国海洋法公约》第 211 条第 6 款的“其他脆弱区域”更为特殊,适用条件也更为精确。根据《联合国海洋法公约》第 234 条的缔结目的,“冰封区域”规则旨在保护因冰封而具有特殊性的脆弱敏感海洋环境,“冰封”是造成环境特殊性因而需要以立法形式加以保护的直接动因。随着北极海冰的加速融化,当“冰封”条件发生改变时,北极海域与其他海域之间的自然差别正在逐渐缩小。据科学家预测,约有一半的北极夏季海冰都会在 21 世纪内融化。^[6]在北极海冰融化趋势不断加剧的现实境况下,《联合国海洋法公约》第 234 条作为沿岸国授权制定更高国内法管制标准的法理基础,其规则本身的立法根基正在遭受愈发强烈的普遍质疑。美国学者林肯·E·弗莱克(Lincoln E. Flake)认为《联合国海洋法公约》第 234 条之特殊性完全依赖于海冰的存在。^[7]虽然目前在北方海航道航行的国家都遵守俄罗斯颁布的国家海事法规,然而当北冰洋与其他海

洋难以区分,其他国家的遵从意愿很可能会减弱。^[1]当“冰封区域”不再“冰封”,沿岸国所制定的国内法规则是否应受到《联合国海洋法公约》第 211 条中关于“沿岸国因保护海洋环境之立法应符合一般接受的国际规章”的标准限制,而不再享有豁免于国际组织审查的标准制定之权限?在《极地规则》的商讨历程中,加拿大提出过本国国内法规优先适用的想法,但最后由于美国的反对而未有结果。^[8]

在北极航道现有治理规则的适用过程中,还涉及到“一般接受的国际规章”的识别和适用问题。《联合国海洋法公约》的文本前后有 8 处涉及“一般接受的国际规章”的规定,其中绝大部分均和船舶航行的规制问题相关。在《联合国海洋法公约》未直接对“一般接受的国际规章”的具体识别和适用标准进行文义解释的前提下,在该领域与之有最密切关系的 IMO 对于“一般接受的国际规章”的认定问题采用了定量的解释方法。IMO 秘书处在其发布的研究报告中指出,国际条约或习惯中具有约束力的规则当属“一般接受的国际规章”范畴,因此 SOLAS 公约、MARPOL 公约以及 STCW 公约均属此列。^[9]《极地规则》作为 IMO 项下规制极地航运的最为重要的规则,且其同属于 SOLAS 公约与 MARPOL 公约体系的组成部分,国家对《极地规则》的承认及实践均指明其属于“一般接受的国际规章”。此外,由于《公约》第 234 条中“现有最可靠的科学证据”的限制,在《极地规则》通过并正式产生法律约束力的背景下也对北极航道沿岸国的航运管理政策提出了更高的规范要求。如沿岸国的国内立法高于《极地规则》中的标准,沿岸国需自己进行数据监测并提出科学证据以证明其国内立法标准的正当性。由此可见,在“冰封”自然条件逐渐削弱的今天,沿岸国关于北极航道国内立法所依赖的《联合国海洋法公约》第 234 条的制度赋权,正在面临越来越多的争议和质疑。在此情形下,相对于《公约》第 234 条已僵化过时的“特权标准”,作为“一般接受的国际规章”的《极地规则》正因其制度弹性以及技术规范性,在治理规则的适用条件上更具有可加期待的现实空间。

(二) 沿岸国管制权的扩张

如前所述,在《极地规则》颁布后,加拿大与俄罗斯虽然为达到与《极地规则》技术标准相契合的国际规范要求,先后对本国的国内立法进行了相应调整,但仍然存在超出《极地规则》与《联合国海洋法公约》第 234 条授权范围之规定。相对于以统一

极地水域航行规则、减少规则不一致所带来的航行阻碍为其制定目的《极地规则》,以加拿大和俄罗斯为代表的沿岸国国内立法的管制权扩张行为,对于航行规则在适用上的一致性以及其他国家在北极水域的航行自由显然会造成负面影响。

加拿大的《北极航运安全和污染防治条例》中对于冰区领航的规定超出了《极地规则》中对于领航的要求。在《北极航运安全和污染防治条例》中,其领航制度项下的第 10 条第 1 款规定:“除 500 总吨或以上的货船或经认证符合 SOLAS 公约第一章要求的客船外,在附表一第 14 项所列期间以外,在附表一第 2 至 17 栏所列船舶安全控制区航行的,船上必须有一名冰上领航员。”这体现的就是强制性的领航规定。而《极地规则》规定,在船舶自身已经配备合格的领航员的情况下无需强制性领航。^[10]

俄罗斯的《北方海航道水域航行规则》对于进入北方海航道的船舶适用申请许可制,要求进入北方海航道水域的船舶必须至少提前 15 日向俄罗斯主管部门提出申请。然而,北方海航道水域是横跨俄罗斯内水、领海与专属经济区的,对于进入俄罗斯内水的船舶适用申请许可制无可厚非,但对于仅进入俄罗斯领海与专属经济区船舶适用申请许可制显属不当,会分别减损其他国家正常使用北方海航道的无害通过权和航行自由权。此外,俄罗斯的《北方海航道水域航行规则》还对进入北方海航道的船舶附有购买保险与经济担保等前置条件。虽然《极地规则》也要求船舶在航行资质上必须有“极地船舶证书”,这也可以被视为对驶入极地水域的船舶的前置要求,但该证书仅是从船舶结构等技术角度进行考察以确认船舶的极地适航性,并未如俄罗斯在立法中附加有其他额外的强制性前提条件。俄罗斯对于《极地规则》的“层层加码”,与《联合国海洋法公约》第 234 条的“适当顾及航行”要求相悖,对驶入北方海航道水域船舶只依照《联合国海洋法公约》所享有的航行自由权利也造成了阻碍。其他同处于“冰封区域”的北极国家,如挪威、美国等均采纳《极地规则》对极地水域进行规制的航行标准,并未进行单边立法。^[10]加拿大和俄罗斯管制权的扩张以及与其他北极国家不同的立法实践不仅阻碍了北极航道治理国际规则的形成,更因缺乏法律确信而难以构成有约束力的国际习惯。美国虽然于 1988 年接受了加拿大关于美国船舶应在加拿大政府同意的前提下使用西北航道的要求,但美国同时也表示这并不影响其反对加拿大对北极水域实施“内水化”管制

的法律立场,这也是“法律确信”缺失最为明确的证据之一。

(三) 大国博弈对航道治理的负面影响

冷战的结束也改变了北极作为美苏冷战对峙前线的地位,北极地区的地缘政治环境以及安全局势有了显著好转。自冷战末到 21 世纪初,北极航道的国际合作治理出现了一个发展上的黄金时期。但在晚近十年,随着国际局势变化的日趋复杂,大国博弈逐渐向北极区域外溢。2007 年的俄罗斯北冰洋底插旗事件成为北极地缘政治环境与安全局势的重要转折点。^[11]虽然这一事件直接诱发的是北极外大陆架层面的主权及资源之争,但自该事件后,北极的“再安全化”态势明显,大国博弈日渐升级,这也从经济与安全治理层面为北极航道的进一步国际合作带来了一系列消极影响。

在全球变暖的语境下,北极航道的经济价值与战略地位逐渐提升,已经引发了北极域内外国家的广泛关注。在多个国家相继颁布各自北极目标政策的背景下,北极国家日渐感受到本国沿岸北极水域的主权及管辖权所面临的威胁,这也成为各国不断加强自身在北极军事存在的动因。如果说 2014 年之前各国在北极地区的安全竞争态势还未从整体上危及北极区域的国际合作治理进程,那么 2014 年乌克兰危机的爆发则可被视作是北极合作走势出现重大转折的主要分水岭事件。在当年克里米亚事件发生后,西方启动了对俄罗斯的制裁并且持续至今,所带来的影响加速外溢至北极地区的安全合作。在 2017 至 2020 年的美国特朗普政府施政时期,北极安全对峙局面快速升级。俄罗斯破冰船数量与质量上的优势、其与中国等国家合作开展的北方海航道开发,及其在航道沿线进行的军用机场与深水港的建设,均被美国视为对其国家利益的挑战。特朗普政府于 2020 年 6 月 9 日签署了《关于维护美国在南北极地区国家利益的备忘录》,大幅增加了对极地破冰船队、海岸警卫队武器装备升级的预算投入,要求美国必须于 2029 年夺回在北极地区的“安全优势”。^[12]拜登政府上台后,在气候及环境议题上对前任特朗普政府的北极政策进行了修正性调整,在与美国北极安全议题有关的诉求上则延续了特朗普政府强化美国北极安全及能力建设的具体政策方针。^[13]自冷战后作为“在超越传统地缘政治基础上寻求参与各方共享式治理”的地区合作治理样范的北极,曾被奥莱·阳等北极国际关系专家认为是“从旧地缘政治的边陲地带跃升为当代全球治理的中

心”,^[14]但当前北极地区的原有国际合作似已让位于地缘安全与集团政治语境下的对抗逻辑,北极地区正俨然复归为美俄两国的大国博弈新前沿。2020年5月,美国海军与英国皇家海军共同组成的舰艇编队驶入巴伦支海;2020年8月,俄罗斯在美国阿拉斯加水域附近举行了针锋相对的大规模军事演习。除与英国进行联合军事演习之外,美国与挪威、美国与加拿大均在北极地区开展了军事合作,并在北极地区加紧部署先进武器。以美俄为核心的北极军事安全博弈态势紧张,而北极军事安全紧张态势的冲力也当然地波及至北极航道,严重干扰了其作为联通欧亚美三洲三洋“黄金大动脉”的开发前景。^[15]军事基地的建设、联合军事演习频次的增加对北极敏感脆弱的环境造成了负面影响,更降低了北极航道在现实使用上的安全价值。

进入21世纪20年代,地缘政治的回归全面加剧了北极地区已有的“再安全化”的态势。2022年2月,乌克兰危机再次爆发,俄乌剧烈冲突的阴影也已扩展至北极航道。受俄乌冲突与西方进一步强化对俄罗斯制裁的波及,北极地区的国际航运正面临新一轮危机。多国选取北极航道的目的之一即为绕行因美国退出《伊朗核问题全面行动计划》而导致局势紧绷的海湾地区,但北极军事安全博弈的不断升级以及俄罗斯周边地缘政治环境的强震动冲击,已极大地减损了北极航道尤其是北方海航道的安全价值,为北极航道的国际经济合作治理带来了极为深远的多重负面影响。且由于俄罗斯已在2021年接任北极理事会轮值主席国,西方国家自2022年3月起已开始抵制在俄罗斯主持下召开的相关北极会议,北极理事会在接下来的一年半时间面临着停摆的风险。更为严峻的是,与冷战时期北极地区的大国博弈情境不同,当年北极博弈的参与主体仅限于苏联与美国及其少数西方盟国,现阶段的北极大国博弈态势更具有复杂性和挑战性。当前在美国的挑动下,西方已刻意凸出北极地缘政治博弈中的“中国因素”,自2019年起,美国开始全面针对和污名化中国在北极的活动。拜登政府上台后积极修补美国与西方盟友的关系,更加仰仗盟友体系来抗衡中国日益增长的北极影响,在北极问题上极力动员盟友强化对中国和俄罗斯的施压。

三、北极航道的人类命运共同体属性

(一) 北极航道的全球公共产品属性

公共产品这一概念来源于经济学,具有消费的非竞争性与受益的非排他性的特征。全球公共产品

突破了国家、地区与集团的限制,将受益者范围扩大至全世界任何国家的任何人。^[16]且其并不只使一代人受益,而是使数代人受惠于其中。^[17]

北极航道的受益范围可以从空间和时间两个维度进行延展。作为便捷人类海上交通的有形产品,北极航道自身具备明显的跨边界、消费的非竞争性、受益的非排他性特征。北极航道的开发和建设活动由加拿大与俄罗斯两国主导,面向全世界所有国家开展开放合作。以中国和俄罗斯所主导的“冰上丝绸之路”建设为例,中国倡导多国共同参与北极东北航道的各航段合作建设。在俄罗斯航段是进一步探索俄罗斯北方海航道的航运潜力开发,在巴伦支海则是与挪威等国合作,将北极东北航道的北欧航段辐射向欧洲的商贸中心区域,实现“冰上丝绸之路”在“一带一路”框架下的欧亚两端交通与贸易动脉对接。同时,北极航道面向国际社会多元主体开放,可供所有参与者使用和消费。公共产品的价值实现更依赖于其自身的被使用方式与使用程度,北极航道的建设与开发能够最大程度地实现亚洲与欧洲之间最为便捷的联通,促进亚欧之间的海上贸易与经济往来,推动人类文明的海洋交往交流实践。北极航道建设与开发所带来的便利性无需通过国家竞争的形式来进行消费,相反,北极航道的合作开发面向整个国际社会,欢迎并接纳各国共同参与其中的建设活动。各国对于北极航道建设的支持以及对该航道的积极使用是北极航道综合价值全面实现的最佳方式。历史证明任何一国对北极航道的封锁无法使航道的自身价值得以实现,公共产品的本质更决定任何一国无法以“独占”形式来进行管辖和治理。公共产品诞生的动因是以解决人类社会所出现的各类问题为其宗旨目标,在巴拿马运河运载受限、苏伊士运河堵塞与索马里海盗袭击等背景底色之下,北极航道自身的国际共享性也更加夯实了其全球公共产品的价值和功能属性,在一定程度上有利于协助解决现阶段人类海洋实践活动所累积的历史性问题。

(二) 北极航道环境治理中的人类命运共同体属性

安全治理领域的问题从来都是关涉人类社会政治共同体存续与否的重大问题,气候环境变化所引发的自然灾害即是人类所面临的安全威胁之一。^[18]³⁰⁵ 北极地区的气候环境变迁将会辐射全球,因而北极环境始终都是人类共同利益中不可分割的重要组成部分。不论是北极国家还是非北极国家,

也不论是沿海国家还是内陆国家,都会受到作为地球生态系统重要部分的北极环境变化所带来的现实或潜在影响。北极治理超越区域的全球性特征与北极环境“牵一发而动全身”的整体性,决定了北极航道是北极环境治理中的重要一环。^[19]

随着《极地规则》的生效与北极航道的建设,使用北极航道的船舶数量增加,这将会进一步加剧人类活动对北极的影响。船舶行进时所释放出的二氧化碳、甲烷等气体也会反过来加速北极海冰的融化,从而进一步加剧北极地区全球变暖效应的恶性循环。此外,北极航运船舶数量从2013年至2019年增加了25%,2019年参与北极航运的1628艘船舶中有41%为渔船,^{[18][11]}船舶总数量的提高及渔船数量的大幅增加大大提高了船舶碰撞与油污泄漏的风险,北极低温环境与浮冰遍布的现实因素提高了北极航道环境治理的经济与技术壁垒,决定了航道治理并非可由一国或少数几国轻易完成。然而,北极周边多为发达国家,以美国和俄罗斯为核心的大国博弈正在日渐侵蚀北极地区脆弱的地缘政治环境,以军事安全博弈代替和平合作对话,对峙双方战略博弈的冲力也将诱使各国日渐拘于狭隘、短期的现实国家利益,从而削弱了国际社会对于北极地区更为长远的人类共同利益的维护力量。频繁的军事演习与军事基地的建设活动,无疑也会对北极的航道环境、甚至北极的整体区域环境造成消极甚至恶劣的影响。“以实现人类繁荣为终极目标”的人类命运共同体理念要求各国跳出本国利益视角的狭隘窠臼,通过彼此合作以共同维护人类的整体利益和长远利益。^[20]北极航道的环境治理任务作为人类共同利益赖以实现的重要组成部分,是人类社会在21世纪所面临的共同问题,有待于通过各国的携手合作来达到促进北极航道周边人与自然和合共生的终极目标,因而当然地具备人类命运共同体理念所包含的根本属性与综合特征。

(三) 北极航道经济治理中的人类命运共同体属性

全球变暖一方面造成了海平面上升、海岸线向内陆侵蚀等负面影响,另一方面也显著增强了北极航道的适航性。在经济价值不断上升的底色之下,北极航道经济建设与开发日渐成为北极航道治理的核心。不论是亚欧之间航程地理距离的缩短,亦或是作为苏伊士运河与巴拿马运河等国际传统运输航道的替代选择,北极航道的重要经济战略地位都是不言而喻的。但经济开发与维护北极脆弱、敏感的

生态环境之间的价值冲突,以及多方多主体对北极航道经济价值日趋激烈的争夺倾向,也引发了北极航道在经济治理方面的不和谐态势。

在西方“环保主义政治正确论”的引领之下,各国际航运巨头已于2020年初带头签署了《北极航运公司承诺》,将北极环境保护与经济开发置于对立面。这是国际环保领域的非政府组织海洋保护协会(Ocean Conservancy)和零售巨头耐克于2019年10月发起的一项自愿承诺,即要求各国的船只不使用北极航道。当前大约有21家国际航运公司签署了该承诺。海洋保护协会的负责人声称,这些航运公司占据着全球航运业约1/3的市场份额,共涉及1366艘船,其中三个航运公司位列全球前五。由于作出不使用北极航道决定的国际航运公司为数较多,并且占据了可观比例的市场份额,其在全球航运业内的地位和话语权可谓举足轻重。因此可以认为,上述国际航运公司的决定能在一定程度上反映当前国际航运界对于北极航道使用前景的整体看法。《北极航运公司承诺》正在得到更多有影响力的国际航运公司的签署和接受,这也是多重内外因素共同作用的结果。

首先,这一局面出现的直接源于以非政府组织海洋保护协会为代表的西方环保主义公共团体对国际航运公司的强烈压力。

其次,各大国际航运公司集体作出不使用北极航道的决定也出于经济层面的现实考虑,这反映了当前国际航运界对于北极航道利用前景的不乐观评估。北极航道中目前仅有东北航道可以在每年夏季为各国船舶提供稳定的近三个月的通航环境,但构成东北航道主干的是完全由俄罗斯一国管辖的北方海航道,该航道在向外界承担北极航运主要功能的同时,也同样面临着不少不利条件。受制于北方海航道的航程条件,当前北方海航道不能支撑足够的回程货量,而对于航运公司来说,空船返回无疑增加了成本;而且受限于俄罗斯及其北方沿岸地区的经济发展水平,北方海航道沿线港口设施老旧,高达40%的港口功能性不强,大大降低了北方海航道的运输能力。所以从北方海航道乃至东北航道的整体条件来看,整个北极航道的运输能力目前仍然十分有限。在这样的环境下,各大国际航运公司必然更倾向于从现实而非远景出发来评估北极航道尤其是俄罗斯管辖的北方海航道的高运输成本情况,这就使得北极航道在与世界现有主要航道的竞争中天然处于劣势。再者,除了经济收益层面的评估,各大国

际航运公司的上述决定也凸显了国际航运界既得利益者阶层对于开发北极新航道的保守态度。让各大国际航运公司放弃使用现有国际航道的现成丰厚收益,转而投入高昂成本去研发适合冰区航行的破冰技术,同时还需承担极难控制的环保风险和可以预见的舆论压力,显然属于舍近求远。而且环保主义的大旗也难掩国际航运资本对于私利的追求。各大航运巨头在现实运营中,已与现有国际航运大动脉周边的港口、国家及其上下游服务承包商之间形成了完整、巩固的既得利益链条。北极航道一旦全面开通利用,其利用的常态化势必对现有的国际航运格局形成巨大的冲击,从而极大改变世界海运业的运行状况,甚至可能使世界海运版图发生根本变革。因此,《北极航运公司承诺》一方面尽可能限制北极航道探索开发对于国际航运界既得利益者阶层的影响和冲击,另一方面虽然这一协定只能约束已签署的各公司,但西方盛行的“环保主义政治正确论”无疑会对尚未签署该协议的有关国际航运公司形成隐形的压力,从而达到国际航运界既得利益阶层打压有意参与北极新航道开发的业内同行的事实效果。

最后,各大国际航运公司集体作出上述决定也有航运之外的因素。一方面,正如前文所述,目前可以利用的北极航道在很大程度上仅指为俄罗斯一国所管控的北方海航道,而作出不使用北极航道承诺的各大航运公司,基本上都是西方国家的航运巨头。这清晰地反映出经济效益评估之外的政治博弈因素,或者至少说是政治动因和经济动因交织。西方国家一直指责俄罗斯对北方海航道的管理措施“不透明”,未遵守“通行的国际标准”。这表现在使用北方海航道的船只可能面临俄罗斯昂贵的破冰、领航、护航、救助费用以及种类繁多的关税,西方各国认定上述费用和关税中的大部分都不符合“国际通行标准”,这反映出西方国家与俄罗斯在北方海航道管理措施上的根本性矛盾。西方国家所掌控的国际航运界巨头对北方海航道使用的抵制现象,已然揭示出西方国家希望借航运巨头对俄罗斯管理措施的不合作态度,对俄罗斯从政治上和经济上形成双重打击。

《北极航运公司承诺》是否会形成未来的国际共识,还有待于后续对各方博弈结果的进一步观察。总体来看,在北极航运领域形成真正的国际共识并达成相关国际公约的可能性是相当低的。至多会在西方相关企业和环保主义团体的力推下,达成由西方国家签署的“暂停或有限使用北极航道”的西方

阵营内部共识,其不仅很难约束一力振兴北方海航运的俄罗斯,也不符合期望在未来更充分使用北极航道的中国、日本、韩国等东亚国家的发展需要。并且,即便是西方国家在未来达成更高位阶的共识版本,也只能选择采取较为宽泛的约束性字眼来作出限制性规定,如对北极航道“暂停或有限使用”,但绝不会完全照搬《北极航运公司承诺》的现有表述,对北极航道完全采取“拒绝使用”的强硬姿态。例如,仿照《防止中北冰洋不管制公海渔业协定》的相关表述,在一个固定期限内实现对北极航道使用方的各项约束。不可能通过构筑制度的壁垒来强迫北极事务的参与各方一概拒绝来自北极的动人前景召唤。从深层的经济动因来分析,北极航道的开发利用已然是大势所趋,北极航道实用价值的增强是日渐明朗的客观事实,北极航道的通航里程和每年的通航时段正朝着理论最大值不断逼近。这种发展趋势不会因为一纸不使用北极航道的业内承诺书而停止。开发北极航道具有不可遏止的深层经济动因,其重要意义不仅在于可以节约可观的航运成本,规避传统航道途经的巴拿马运河、苏伊士运河和索马里海域等所面临的安全风险,同时也有助于推动一个全新的环北极经济圈的形成,借助北极航道的开发推动航道沿线相关产业的蓬勃发展、就业岗位和社会福利的不断增加,因此,北极航道承载着各国巨大的经济社会利益和价值。这对于北半球经济最发达的各地区而言都是可以共享的新的宝贵发展机遇。所以,对于已经签署了《北极航运公司承诺》的有关国际航运公司而言,在未来视情势的发展变化而退出这一协议,重新参与到北极新航道的开发利用之中,也是不难预见的。对于中国来说,需要对《北极航运公司承诺》的签署动向保持一定的关注,但从根本上讲,还是需要保持战略定力。北方海航道的发展已经为俄罗斯北极能源输送到中国提供了巨大便利,在更广泛的北极航道全面开通前,中国可以北方海航道为抓手,深耕中俄北极合作,建立以“冰上丝绸之路”为新起点的中俄蓝色伙伴关系,在岸上基础设施建设上寻求与俄罗斯的合作机会,同时也应当提前布局港口和航运服务业,为将来国家北极航运业的持续开展提供便利。

由上述之,北极航道作为海上货物运输的“生命线”,对全人类来说意义至关重要,不应因一己私利或一国私利而阻滞其开发使用,环保主义也不应成为谋取私利的遮羞布。人类命运共同体理念秉持“以人类为本”的人本思想,倡导和平对话、共同承

担与合作共赢。北极航道经济价值博弈无法掩盖其作为全球公共产品的本质属性,而全球公共产品的话语权只能依靠国家自身的贡献来取得。只有各国和平对话、共同承担北极航道的保护与开发,才能最终实现各国共同使用北极航道、共同投入北极环境保护的共赢局面,这也是人类命运共同体理念在北极航道经济治理层面的深刻应用。

四、结语

北极航道在本质上是一种全球公共产品,构建合作共赢、公平开放的北极航道治理机制网络,无疑将契合未来北极航道治理走向的主要发展趋势。在人类命运共同体视阈下,依托现有的《联合国海洋法公约》和IMO项下各规则共同组成的治理机制,推动北极理事会治理机制的进一步完善,进而限制沿岸国国内治理规则的隐性扩张,应可作为推动北极航道治理规则革新具体实施路径的总体思路。由于北极理事会的治理框架相对成熟,并且具有较大的包容性和制度自组织能力,因此需充分理解北极理事会内部核心主导国对北极理事会的改革意愿和改革思路,进而研究可行的利益组合和议题设计。考虑到北极理事会相对成熟但不完全合理的运作机制,可以认定当前的北极理事会治理结构远未达到平衡状态,在顶层结构的封闭性与底层结构的开放性之间存在显而易见的张力。有鉴于此,推进北极航道治理规则的革新,并非仅以单一的革新路径为凭据,相反,参与北极航道治理事务的各方,有必要从治理规则的具体内容、治理规则的制订主体、治理规则的表现形式以及各国对治理规则的认知状态等方面多管齐下通力合作,共同引领北极航道治理规则从规则文本到运作机制的一体化革新,借此更加充分地践行人类命运共同体理念在北极地区的国际合作实践。

在北极航道治理规则具体内容的革新层面,各国有必要以人类命运共同体理念作为推进合作商讨的价值指引和责任担当,为治理合作的推进排除不必要的意识形态障碍,进而确定北极航道治理规则在国际法和国内法两大层面实现具体内容革新的合作研讨议题,如彻底解决各国船舶在北极航道航行

的黑碳排放问题、减少沿岸国对北极航道开放使用的不必要管制措施等;在北极航道治理规则制订主体的革新层面,现有的北极理事会治理框架正在转型进程中,面临一定程度的运作机制与议程重构问题。随着北极理事会顶层结构封闭性与底层结构开放性之间张力的不断加强,新的北极理事会观察员方数量的日渐增多,引领北极航道治理规则革新的动力机制,正从以往的由包括俄罗斯在内的北极八国的绝对主导,逐渐向有条件地向北极理事会其他参与方让渡一部分治理权利的方向过渡。北极理事会治理机制的这一转型趋向,背后就有来源于中国等参与北极事务的新兴国家的集体驱动因素。在北极航道治理规则表现形式的革新层面,新的治理规则需要在经济层面反映北极航运开发背后的深化推进走向,改良目前北极治理总体目标与具体利益层次相互背离的矛盾现状,从而在规则层面实现对原有治理障碍及治理困境的最终克服;在各国对北极航道治理规则认知状态的革新层面,则需要协调主要国家北极利益观的认知冲突,在携手合作的过程中共同应对可能出现的安全对抗风险。在各项革新议题的对话与合作进程中,逐步完成北极航道合作治理参与方及参与面的扩容,在克服“逆全球化”因素对北极航道治理的消极影响的情形下,为构建一个更受瞩目的具有人类命运共同体属性的北极航道治理框架奠定更加坚实稳固的规则示范基础。

北极航道治理以海洋治理和规则之治为其最主要的表现特征,并与正在演进中的国际海洋法律体系变革紧密衔接。以人类命运共同体理念为视角,为推进更高质量的北极航道治理机制建设,中国一方面需要对人类命运共同体、海洋命运共同体的中国方案进行理论构建和价值推广,^[21]从观念层面协调各国的利益,从国际制度层面协调国际和区域规则;^[22]另一方面需要积极推动有关北极航道治理规则革新路径的具体议题对话,助推北极航道的互联互通,同时落实治理规则革新的具体议程,在已有规则的基础上推动北极航道多边合作治理体系的形成与完善,以合作共赢的理念携手各国共同应对北极航道的治理挑战,共创北极航道的生态福祉。

参考文献:

- [1] 郭培清,宋晗. 北极海冰消融背景下《联合国海洋法公约》第234条的解释和适用争议及对中国的启示[J]. 太平洋学报, 2021, 29(12): 17-18.
- [2] 冯寿波. 《联合国海洋法公约》中的“北极例外”: 第234条释评[J]. 西部法学评论, 2019(2): 102-103.
- [3] Arctic Council. Enhanced black carbon and methane emissions reductions an Arctic Council Framework for action [EB/OL].

- [2022-02-15]. https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/610/ACMMCA09_Iqaluit_2015_SAO_Report_Annex_4_TFBCM_Framework_Document.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- [4] Arctic Council. The increase in Arctic shipping 2013-2019 [EB/OL]. (2020-03-31) [2022-02-15]. https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2733/ASSR%201_final_.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- [5] 王泽林. 北极航道法律地位研究[M]. 上海:上海交通大学出版社,2014:67-68.
- [6] 冯寿波. 海平面上升与国际海洋法:挑战及应对[J]. 边界与海洋研究,2020,5(1):32.
- [7] FLAKE L E. Navigating an ice-free Arctic:Russia's policy on the Northern Sea route in an era of climate change[J]. The RUSI Journal,2013,158(3):51-52.
- [8] IMO. Report to the Maritime Safety Committee[EB/OL]. (2011-04-15) [2022-02-15]. <https://www.mpa.gov.sg/web/wcm/connect/www/3c7db58b-2928-4996-9f1b-f930f4a03ec9/de55-22-final-report.pdf?MOD=AJPERES>.
- [9] 曲波.《联合国海洋法公约》中“一般接受的国际规章”解析[J]. 南大法学,2021(4):75.
- [10] 朱广锋. 北极海洋环境法律规制的变迁与中国参与[M]. 北京:海洋出版社,2019:125.
- [11] 章成. 北极地区200海里外大陆架划界形势及其法律问题[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2018,26(6):55.
- [12] The Trump Administration. Memorandum on safeguarding U. S. national interests in the Arctic and Antarctic regions[EB/OL]. (2020-06-09) [2022-02-15]. <https://uaf.edu/caps/resources/policy-documents/us-memorandum-on-safeguarding-natl-interests-in-the-arctic-and-antarctic-regions-2020.pdf>.
- [13] 姜胤安. 拜登政府的北极政策:目标与制约[J]. 区域与全球发展,2021,5(5):49-50.
- [14] YOUNG O R. The Arctic Council at twenty:how to remain effective in a rapidly changing environment[J]. UC Irvine Law Review, 2016,99(6):101.
- [15] 章成. 北极治理的全球化背景与中国参与策略研究[J]. 中国软科学,2019(12):19.
- [16] INGE K,PEDRO C,KATELL L G. Providing global public goods:managing globalization[M]. Oxford:Oxford University Press, 2003:16.
- [17] 崔野,王琪. 全球公共产品视角下的全球海洋治理困境:表现、成因与应对[J]. 太平洋学报,2019,27(1):61.
- [18] 肖佳灵. 国家主权论[M]. 北京:时事出版社,2003.
- [19] 章成. 全球化视野下的北极事务与中国角色[J]. 当代世界与社会主义,2019(3):170.
- [20] 黄德明,卢卫彬. 国际法语境下的“人类命运共同体意识”[J]. 上海行政学院学报,2015,16(6):85.
- [21] 程时辉. 当代国际海洋法律秩序的变革与中国方案——基于“海洋命运共同体”理念的思考[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版),2020,47(2):146-147.
- [22] 张琪悦. 构建海洋命运共同体与维护海洋安全的辩证思考及实现路径[J]. 中国海商法研究,2022,33(1):33.