

研究论文

白令海峡治理的合作机制研究

白佳玉¹ 孙妍¹ 张侠²

¹中国海洋大学法政学院, 山东 青岛 266100;

²中国极地研究中心, 上海 200136)

提要 近年来随着北极冰盖的融化, 北极通航已成为可能, 而白令海峡作为北极航道重要的出口/入口, 其战略地位也将逐步显现并被各国关注。在讨论白令海峡的治理与合作时, 首先要明确白令海峡是用于国际航行的海峡, 而作为海峡沿岸国的美国和俄罗斯对于白令海峡的管控与合作将成为影响未来北极航行的重要因素。为同时保障海峡沿岸国与使用国的利益, 可借鉴马六甲海峡的治理经验, 在现有治理机制的基础上进一步深化海峡沿岸国与海峡使用国的合作机制。中国作为海峡使用国也有必要积极参与白令海峡的合作治理。

关键词 白令海峡 海峡沿岸国 海峡使用国 治理 合作

doi: 10.13679/j.jdyj.2017.2.256

0 引言

白令海峡宽约 35—86 千米(约 18.9—46.3 海里), 深度在 30—50 米, 是一条连接北冰洋和太平洋, 分离亚洲和北美洲的海上通道, 系北极圈内狭长却最为重要的海峡, 美国和俄罗斯分处白令海峡的两侧。海峡最狭窄处为 18.9 海里, 海峡所处水域位于俄罗斯和美国领海, 属领海海峡。随着全球气候变暖, 北极通航已成为可能, 各国对北极地区所显示的航行利益表现出极大的兴趣和关注。若美国、俄罗斯及各海峡使用国不能正确处理关于白令海峡的治理与合作问题, 将会给此区域内的航行带来紧张和冲突。本文首先明确了白令海峡的法律地位, 其次梳理美国和俄罗斯有关白令海峡管控的相关依据、已有的合作机制以及白令海峡使用国对白令海峡地区事务的参与,

最后分析白令海峡的潜在合作机制, 并对未来我国参与白令海峡的治理与合作提出建议。

1 白令海峡的法律地位及其航行制度

近年来北极航道成为各国热议的话题, 而作为其出口/入口的白令海峡也逐渐被国际社会所关注, 为明确其在国际航行中的重要性, 需要对其法律地位进行分析。下文主要由科孚海峡案着手研究“国际航行海峡”的概念, 再分析其在《联合国海洋法公约》(以下简称“《公约》”)中的界定, 并在此基础上对白令海峡的法律地位和航行制度进行分析。

1.1 “用于国际航行的海峡”的法律地位

“用于国际航行的海峡”的法律地位, 经过了一个从习惯国际法到条约法的发展过程, 因此本部分将从习惯国际法和条约法这两个层面进行

[收稿日期] 2016 年 9 月收到来稿, 2016 年 11 月收到修改稿

[基金项目] 国家社科基金项目“中国参与北极治理的国际合作法律规则构建研究”(16BFX188)、中国法学会项目“我国参与北极航道多元治理的国际合作法律机制研究”(CLS(2015)C65)、司法部国家法治与法学理论研究项目“‘一带一路’战略背景下我国海洋法律法规体系的完善研究”(15SFB5042)、国家海洋局极地地缘政治与安全研究子课题“白令海峡的政治与法律研究”(CHINARE2017-04-06-01)资助

[作者简介] 白佳玉, 女, 1981 年生。法学博士, 副教授, 主要从事海洋法、海事法研究。E-mail: gracefulgl@hotmail.com

分析。

国际习惯与条约不同,是一种“不成文”法,联合国国际法委员会在论证习惯国际法的形成时,认为其必须具备国家实践和法律确信两个要件。所谓“国家实践”是指清晰、明确的,由国家/国际组织做出的,能够归因于国家的行动(包括语言),并要求其具有广泛性、代表性和连续性。这里所说的广泛性和代表性并非包括所有国家。由于世界上存在不同利益的国家集团,少数国家的反对不会影响习惯国际法的成立。所谓“法律确信”是指一般做法被各国接受为法律(法律意见)并与单纯的适用和习惯相区分。某个习惯不能仅仅由于被广泛的应用,就自然成为习惯国际法。习惯只有在满足“法律确信”的要求下才能转化为习惯国际法。委员会同时还提到,国际法院和法庭,特别是国际法院的决议对于习惯国际法规则的存在具有辅助性功能^[1]。

习惯国际法形成前,穿越世界主要海峡的航行以双边或多边条约形式予以规制。1881年,阿根廷和智利在布宜诺斯艾利斯签订双边条约,规定了麦哲伦海峡的法律地位,条约宣布海峡中立化,并在两国《和平友好条约》中重申麦哲伦海峡“永远中立,并保证所有国家的船舶自由航行”。1939年,保加利亚、法国、英国等国家就土耳其海峡的相关制度签订了《蒙特勒公约》,规定无论平时或战时,各国商船都有通过土耳其海峡的自由。在摩洛哥被法国殖民时期,英、法两国达成关于直布罗陀海峡制度的协定,规定为保证各国船舶在直布罗陀海峡的航行自由,两国共同承担义务。同年,西班牙加入该协定。1907年,英、法、西三国又签订了直布罗陀海峡非军事化协定,共同承担不改变海峡地位的义务^[2]。可见,在国际海洋法会议之前,国际社会对于“用于国际航行的海峡”并没有一个确定的标准,仅存在个别海峡的双边或多边条约对其加以规范,尚未形成习惯国际法。

1946年10月22日,英国两艘巡洋舰和两艘驱逐舰,驶入位于阿尔巴尼亚水域之内的科孚海峡北部。驱逐舰中的马里兹号因在萨兰达附近触碰一枚水雷而遭到严重损坏。另一艘驱逐舰沃拉吉号在营救马里兹号时触碰了另一枚水雷,也遭到严重破坏,英国海军官兵45人丧生,42人受伤。国际法院对科孚海峡法律地位的裁决通常被

视为早期有关用于国际航行海峡的国际司法实践。根据国际法院判决中的观点,在和平时期,各国有权不经海峡沿岸国的预先授权而派军舰通过两部分公海之间用于国际航行的海峡,只要该通过是无害的。另外,针对阿尔巴尼亚提出的科孚海峡仅为次要航线的争辩,国际法院也通过判决对国际航行海峡的界定进行了阐述。根据国际法院的观点,决定性的标准是连接公海两部分的地理位置,以及其用于国际航行的实际状况。虽然科孚海峡不是连接公海两部分的必经之路,但是该海峡确实是一条有益于国际海上运输的航线,科孚海峡在地理上属于这一范畴。并且,不问通过它的来往船只数量的多少,科孚海峡被认定为用于国际航行的海峡^[3]。此案提出了“连接两部分公海且用于国际航行的海峡”的构成要件,国际法院对“科孚海峡案”的裁决内容构成判断国际航行海峡的重要标准。

条约法视角下,1958年的《领海与毗连区公约》对“用于国际航行的海峡”给出定义,即“用于国际航行的,在公海一部分和另一部分之间或公海与一外国领海之间的海峡”。《领海与毗连区公约》给“用于国际航行的海峡”做出定义后,各国仍在联合国海洋法会议就该问题做出了激烈的讨论。最终,经过多次的讨论以及各国的妥协,《公约》将其定义为“公海或专属经济区的一个部分和公海或专属经济区的另一部分之间的用于国际航行的海峡”。该定义主要来源于国际法院对“科孚海峡案”的判决,并对其进行了发展,蕴含两层含义:一是地理条件,两面连接公海或专属经济区的一个部分和公海或专属经济区的另一部分的海洋通道;二是功能条件,在国际海运和航行中具有重要意义即“用于国际航行”,但对于“用于国际航行”是“实际用于”还是“潜在用于”尚无明确的解释^[4]。

1.2 白令海峡法律地位

为了更好地理解白令海峡在北极航道中所起到的作用,在分析了何为“用于国际航行的海峡”之后,下文将通过对白令海峡构成要件的考察明确其法律地位。

1.2.1 白令海峡战略地位的显现

近年来北极航道问题不断升温,白令海峡作为北极航道的重要出口/入口,其潜藏的战略价值

也在不断显现。

从地理位置上考量,穿越北极的航线将大大减少现有贸易路线的长度,经过白令海峡穿过北冰洋、途经格陵兰岛和冰岛的北极航线比途经苏伊士运河的汉堡—横滨一线短 5 000 英里(约 8 046.72 千米),比巴拿马运河一线减少 6 000 英里(约 9 656.06 千米)^[5]。对于各海峡使用国来说白令海峡通行的常态化将为他们带来极大的经济和通行利益。

从功能上考量,由于极地海洋的大部分地区被冰雪覆盖,因此很少有经济的诱因促使各国开发北极航线,但西北航道和东北航道属例外。2009 年《北极海运评估报告》提出,每年在白令海峡未被冰封的七月到十月,大约有 150 艘左右大型商船通过^[6]。穿极航道所在的水域为公海,该水域的国际法地位是明确的,应当适用《公约》中规定的公海自由航行规则^[7]。但是,船舶必须通过白令海峡才能进入这片公海水域,换言之,白令海峡是通往北极航道不可绕行的咽喉要道,若船舶在白令海峡的航行受到阻碍,那么从白令海到北冰洋的航行通道就无法得到有效利用。

1.2.2 白令海峡法律地位的认定

上文在分析“用于国际航行海峡”的法律地位时,主要从习惯国际法和条约法两方面入手。在认定白令海峡的法律地位时,可在对美俄两国的态度进行梳理并延续上文的思路进行探讨的同时,就《公约》第 234 条能否适用于白令海峡做出说明。

白令海峡中部有两个岛屿,分别为大代奥米德岛和小代奥米德岛,分属于俄罗斯和美国,这两个岛实际上创建了三个航行通道:白令海峡-东,位于俄罗斯本土和大代奥米德岛之间;白令海峡-西,位于美国本土和小代奥米德岛之间;还有一条没有被官方命名的通道,位于大代奥米德岛和小代奥米德岛之间。美国海军认为白令海峡-东、白令海峡-西是《公约》中所认定的国际航行海峡^[8]。从美国的态度也可以看出海峡居中海域是否存在岛屿对于海峡的定性是没有影响的。至于俄罗斯在此问题上的立场应当从北方海航道进行探究,俄罗斯将北方海航道的东部边界规定在俄罗斯与美国的海上划界限及其到杰日尼奥夫角的纬线,一条沿着经线方向的划界限和该界限到杰日尼奥夫角(66°05'N, 168°58'37"W)纬线的折线所

组成,将西部边界界定为新地岛东海岸线和马托什金海峡、喀拉海峡和尤戈尔海峡西部边线,大致位于白令海峡以北中间线以西^[9]。由于俄罗斯对北方海航道的特殊管制,以及其起始于白令海峡以北的特殊位置,使得俄罗斯国内法语境下对白令海峡以西位置的法律地位解读比较微妙,其本属于国际航行海峡的法律地位也因其国内法特殊规制变得不甚明朗。

习惯国际法视角下,“用于国际航行的海峡”的判断标准是连接公海两部分的地理位置,及其用于国际航行的实际状况。白令海峡位于美国和俄罗斯之间,是一条连接北太平洋和北极水域的狭窄海道。并且该海峡确实是一条有益于国际海上运输的航线,因此白令海峡在地理上属于这一范畴。同时,不问通过该海峡的来往船只的多少,白令海峡应被视为“用于国际航行的海峡”。

《公约》视角下,白令海峡两端为公海/专属经济区(分别为白令海和楚科奇海),在海峡最狭窄处没有公海或专属经济区,这意味着该海峡周围没有可以为潜在通行者提供充分航行自由的水域,符合《公约》对用于国际航行海峡的地理标准。功能层面,白令海峡在船舶利用北极航道这一问题上扮演重要角色。相比于传统的苏伊士航线和巴拿马航线,穿越北极航道进行航运活动将比传统的贸易航行更加节省时间。在通过北极(东北或西北)航道时,各国商船、科考船及其他船舶需要途经白令海峡。因此,无论是“实际用于”还是“潜在用于”白令海峡都可以被视作“用于国际航行”。无论适用习惯国际法的标准或者从《公约》的角度论证,白令海峡均应被视为“用于国际航行的海峡”。

《公约》第 234 条,即冰封区域条款,对北极航运治理具有重要影响,该条赋予沿海国对冰封区域制定、执行单边防污法规规章的权利,是沿海国对北极海域及北极航道进行管控的法律依据。第 234 条规定:“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间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。”白令海峡地区的治理是否适用冰封区域之规定必须明确,这直接影响到美俄两海峡沿岸国在该地区的管辖权行使与否。而一旦适用,各海峡使用国的利益将被极大的限制。

白令海峡北邻北冰洋南邻太平洋,海面水温北低南高;东部受北太平洋暖水影响,冬不甚寒,夏较温暖;在夏季,北极浮冰的边缘有大量的海冰融化,整个海冰覆盖范围逐年缩小^[10]。美国国家冰雪数据中心提到,15%可以作为划分冰区浓度的最小界定值,对于以小于15%的数据为界进行划分的方式目前还没有明确的使用。即当冰区浓度小于15%时,则可视为该地区没有被冰雪覆盖。依据该标准,2015年9月至2016年8月白令海峡未被冰雪覆盖的月份达七个月以上。因此可以认定白令海峡区域内的气候并非特别严寒,且一年中的大部分时间没有被冰封,同时出于对使用国航行利益的考虑,第234条是否适用于白令海峡答案应当是否定的。

同时,美国未批准《公约》,对于第234条也仅认为其是环境保护条款且排除了该条在阿拉斯加以及Valdez港的适用^[11];俄罗斯方面虽然制定了北方海航行规则,但是也没有援引《公约》。到目前为止,美俄两国还未将第234条适用于白令海峡地区。须明确的是,即便它被颁布或实行,必须要“适当顾及航行”。适当顾及航行的规定为了试图阻止海峡沿岸国干涉航行,因为一旦沿岸国将第234条适用于白令海峡地区,船舶通过白令海峡穿越北极航道的航运活动将会受到极大限制。因此,俄罗斯方面试图阻止使用国船舶在白令海峡自由航行的企图可能会遭到包括来自美国的多方抗议。美国方面一直主张通过“用于国际航行的海峡”应适用过境通行制度,而由于白令海峡符合用于国际航行的海峡的条件,航行者在这一区域享有过境通行的权利。

1.2.3 白令海峡的航行制度

在明确了白令海峡为“用于国际航行的海峡”后,海峡内的航行制度就应当适用习惯国际法和《公约》第38条中的过境通行制度。

国际法院对1949年科孚海峡案进行裁定时认为,依据习惯国际法,各国在和平时期可以在没有沿海国的授权下使其包括军舰在内的船舶通

过用于国际航行的海峡,只要该通过是无害的。除非国际公约另有规定,海峡沿岸国在和平时期不能禁止其通过^[12]。《公约》促使国际航行海峡的通行制度发生了实质性的进展,即过境通行制度适用于国际航行海峡。随着《公约》的出现,一个国际法学家一直关注的问题被确定了下来,即将过境通行制度确定成为一般国际法的习惯性标准。过境通行权的习惯性性质也给没有加入《公约》的国家的利益带来一定程度的影响,这其中就包括美国。尽管美国不是《公约》缔约国,但其实际上遵从了《公约》第38条的规定,并且在1983年里根总统颁布的“美国海洋政策声明”中提到:“《公约》还包含尊重海洋传统使用的条款,这些条款通常被确认体现于海洋法律与实践并用以平衡所有国家的利益。”因此,过境通行作为一种习惯标准也必须对美国具有拘束力,这无疑也承认了国际航行海峡的过境通行制度是有效的。

《公约》有关过境通行的定义指所有船舶和飞机均享有的在两端连接公海或专属经济区的国际海峡中以继续不停和迅速过境为目的航行和飞越的权利,但不排除在海峡沿岸国入境条件的限制下驶入或驶离海峡沿岸国而通过海峡。该条规定针对“所有的船舶和飞机”,即享有过境权与国籍、所有人、是否为军舰或商船等均无关,其措辞是明确且无歧义的。过境通行制度不仅适用于船舶和飞机,也适用于潜水艇及其他潜水器。潜水艇及其他潜水器可以在水下航行,不必浮出水面。通常情况下,船舶、飞机等在通过用于国际航行的海峡时应当“继续不停、迅速通过”并避免进行其他活动。虽然《公约》还规定了过境通行制度的例外情况,但是不难发现白令海峡并不符合这种例外规定而应当适用过境通行制度。需要注意的是该条在第一款规定了过境通行制度的一个重要方面,即“过境通行不应受阻碍”。这一内容由《公约》第44条做了补充,规定了海峡沿岸国的三项义务:(1)不得妨碍过境通行;(2)将所知的海峡内或海峡上空对航行飞越有危险的任何情况妥为公布;(3)不能停止任何过境通行。

美俄对白令海峡法律地位的立场虽有所差异,但在法律层面,白令海峡作为用于国际航行的海峡应当适用过境通行制度是毋庸置疑的。在政治层面,俄罗斯对北方海航道的态度总体趋向缓和,

有进一步向国际开放的趋势。同时,若俄罗斯坚持白令海峡不适用过境通行制度,那么在北极航道开通之后,来往于北极航道的船舶将从美国一侧即白令海峡-东通过,这将对俄罗斯造成巨大的经济利益损失。可见,美俄就白令海峡通行制度的问题有机会达成共识。

2 美俄两国有关白令海峡治理的法律机制

在明确了“白令海峡”的法律地位及航行制度后,需要探讨美俄两国有关白令海峡治理的法律机制。首先,探讨《公约》及习惯国际法中的规定,明晰海峡沿岸国,即美俄两国所享有的权利;其次,分析美俄两国在白令海峡的管理体制;最后,就美俄两国在白令海峡的相关立法做以梳理。

2.1 沿岸国管辖权来源

探究海峡沿岸国管辖权的来源可以从习惯国际法入手。另外,诸多国家,包括若干海洋大国批准加入《公约》,这些《公约》缔约国须遵守《公约》关于国际航行海峡的规定。因此,研究《公约》中的海峡沿岸国的管辖权是非常有必要的^[13]。

2.1.1 用于国际航行海峡区域的习惯国际法

习惯国际法由国家实践发展而来,是国际法的古老渊源。上文已对其构成要件做出了详细阐述,在此不再赘述。

通过国际法院对科孚海峡案的判决的分析,可以总结出在此地区适用的习惯国际法。该案中科孚海峡构成了阿尔巴尼亚和希腊之间的一条边界,且该海峡的一部分在这些国家的领水内,希腊在当时已经对该海峡沿岸的一部分地区提出了领土要求,而阿尔巴尼亚则表示要谨慎守护其领水并且要求进入其领水必须事先征得其同意。国际法院认为,由于科孚海峡的特殊情况,阿尔巴尼亚发布通行规则是有道理的,但由此禁止船舶通行或通行须经许可是没有道理的。另外,关于英国驱逐舰在阿尔巴尼亚水域触碰鱼雷发生爆炸的事件,国际法院认为阿尔巴尼亚对于布雷一事是知情的,其有义务通知过往船舶,并应当警告在此通行的船只所面临的危险,阿尔巴尼亚由于未遵守义务而应付国际责任。同时,国际法院还提到英国的扫雷行动与阿尔巴尼亚政府明确表示的意愿相违背且未经国际扫雷组织同意,不能被

认为是有道理的,从而宣告英国海军的行为构成对阿尔巴尼亚主权的侵犯。^[14]

从国际法院的判决中可以归纳出海峡沿岸国和海峡使用国的权利及义务:海峡沿岸国可以对海上交通进行管理,并制定相关的通行规则,但是不能妨碍船舶的正常通行。并且海峡沿岸国有义务将海峡内对航行有危险的情况妥为公布。海峡使用国应注意,船舶在国际航行海峡内的活动应当是无害的,且不对海峡沿岸国的主权造成侵犯。

国际法院对于“科孚海峡案”的裁决是对早期习惯国际法的总结,并且被多数国家认可,裁决内容也已经形成了判断海峡沿岸国所应有的权利义务的重要标准,因此海峡沿岸国和海峡使用国应当予以遵守。之后,《公约》又进一步完善了海峡沿岸国的权利义务内容。

2.1.2 《公约》赋予的沿岸国管辖权

《公约》赋予的沿岸国管辖权主要规定在第 41 条和第 42 条,第三部分也规定了沿岸国的管辖权。《公约》第 41 条赋予海峡沿岸国“于必要时”给用于国际航行的海峡指定海道和规定分道通航制度的权利,以促进各国船舶安全通过。因此,各国并非必须指定海道或是规定分道通航制度而应当在其成为航行安全之必要条件时采取这种措施,并应符合一般接受的国际规则。第 5 款规定,在海峡沿岸有两个或以上的国家,这些国家必须同主管的国际组织协商以拟定该海峡内的海道或分道通航制度,这一规定给各海峡沿岸国在该海峡采取联合行动提供了一定的设想。

《公约》第 42 条第 1 款 b 项赋予了海峡沿岸国制定关于防止、减少和控制污染的法律和规章的权利,这一权利对于诸多海峡沿岸国而言至关重要,因为它们对过境船舶的油类污染和其他污染物的排放都十分关切。对于海峡使用国来说,它们更多担心不合理的法律和规章可能会成为通过海峡的阻碍。鉴于该条约的国家实践以及立法实践,该项中提到的“使……适用的国际规章有效”意味着海峡沿海国虽然有权规定排污的规则,但不能制定与适用的国际标准有实质差别或比国际标准更为严格的法律和规章。《公约》第 42 条第 2 款赋予沿岸国制定关于海峡过境通行及海上管理的法律的权利,但要考虑到分道通航等普遍

接受的规则。这意味着沿岸国有能力去限制海上交通和航线,国际海事组织也有类似的规定。美国、俄罗斯及其他一些国家都在对这一解释进行有效的实践。《公约》第39条第2款规定过境通行的船舶要遵守海上安全、防止污染的国际规章、程序并接受管理,这一条是否适用于潜水艇在世界范围内还存在争议。但依据第236条关于环境保护的规定,主权豁免不适用于国家公务船舶及军舰^[15]。

关于海峡沿岸国的执行管辖权现在看来还不是很明晰。理论上来看,海峡沿岸国的执行能力是受到限制的。根据《公约》第42条和第44条的有关规定,沿岸国不应当阻止、拒绝或推迟船舶在国际航行海峡的过境通行权。这一规定被包括美国、俄罗斯等的国家实践所支持^[16]。这其中有一个例外,规定在《公约》的第233条,若外国船舶给海峡沿岸国的环境造成重大损害或是威胁,沿岸国有权利实施相应的政策。在考虑白令海峡的问题时应注意到美国的非《公约》缔约国身份,但是美国仍需遵守习惯国际法^[17]。因此,美国的非缔约国身份并不能起到实质性的作用。

2.2 美俄在白令海峡地区的现行管理体制

美俄是白令海峡的海峡沿岸国,因此,在明确了沿岸国的管辖权来源后还应当对美俄两国在白令海峡的治理进行分析,这将成为影响北极航行的重要因素。明确两国在白令海峡地区的现行管理体制有助于海峡使用国了解美俄在此地区的治理规则,从而能顺利的通过白令海峡进入北极航道。

2.2.1 美国在白令海峡地区的现行管理体制

美国在白令海峡地区的大部分事务都由美国海岸警卫队负责,包括日常的海洋边界、安全管理、海洋环境污染应对和打捞救援等工作,该机构正在利用水陆交通分析系统、管理系统以及港口通过路线研究等方法评估港口通行密度并决定是否需要改进航行救援机制并提高安全要求。同时,美国海岸警卫队通过电子信号监控远洋船舶的位置,随时做出应变。美国海岸警卫队对此地区的管理起主要作用,其他机构虽然也分担一部分责任,但都不涉及该地区的核心利益。各机构和美国海岸警卫队的合作日趋紧密,美国对于此地区的管理也趋于系统化。除美国海岸警卫队,

美国在白令海峡地区设置了北太平洋渔业管理委员会负责该地区栖息鱼类的捕获^[18]。

美国凭借阿拉斯加获得北极国家身份,因此阿拉斯加对白令海峡的治理至关重要。阿拉斯加政府组建了白令海峡管理局,但在具体管理过程中美国海岸警卫队和美国陆军工程兵团会参与交通和深水港的管理框架讨论。美国自身要求在阿拉斯加海域享有更多的权利,因此阿拉斯加议会任命了一个工作组协助联邦调查局制定白令海附近的航行政策,并协调地方和国际组织的关系^[19]。

2.2.2 俄罗斯在白令海峡地区的现行管理体制

俄罗斯在白令海峡的管理机构主要有俄罗斯联邦边防局、俄罗斯联邦应急管理局、俄罗斯联邦边防警卫队以及北方海航道管理局。海洋边界问题和安全事务由俄罗斯联邦边防局来管理,海洋环境污染控制和负责打捞的执法部门为俄罗斯联邦应急管理局,该区域的突发事件则由俄罗斯联邦边防警卫队进行处理^[20]。除此之外,北方海航道管理局负责北方海航道的综合管理。目前,在白令海峡地区有超过15艘归政府管辖的破冰船安置在航线沿岸以应对航行困难。俄罗斯在该地区的管理机构比较分散,同美国一样,俄罗斯缺少能够统筹地区事务的管理机构。

2.3 美俄在白令海峡地区的相关立法

目前美俄在白令海峡地区尚无专门性立法,美国在该地区的利益定位主要体现在《北极地区国家战略》^[21]。俄罗斯对于该地区的利益定位主要体现在《2020年前及更远的未来俄罗斯联邦在北极的国家政策原则》^[22]。这两个文件都将国家安全、生态环境、居民生活、科学研究和航道管理等问题定位为国际利益,因此下文将从这几个方面出发进行详细的阐述和分析。

2.3.1 美国在白令海峡地区的相关立法

国家安全方面,美国的《国家安全总统指令NSPD-41/国土安全总统指令HSPD-13》确立了美国的海上政策指导方针,通过保护美国的海上利益从而巩固美国的国家安全、国土安全^[23]。自2013年起,随着北极问题在美国全球战略中的地位逐步上升,美国政府对北极事务的态度开始发生转变,开始推行积极进取的北极政策。继白宫于2013年发布了《北极地区国家战略》之后,美国国防部、海军、海岸警卫队等都各自发布了北

极战略或路线图。并且联邦政府也先后于 2014 年和 2015 年两次发布《北极地区国家战略实施计划》，详细阐述美国北极战略的目标和实施方案^[24]。美国国防部也强调了在保持该地区和平的基础上注重国家安全的问题，并着重指出要与其他国家进行合作，包括区域组织和地方政府以及阿拉斯加原住民团体代表^[25]。

生态环境保护方面，美国国家海洋与大气的管理局曾在《2009 年北极海运评估报告》中提到《美国濒危物种法案》可适用于白令海峡地区，2009 年美国联邦政府已将北极熊列入到濒危物种保护名单，并通过《美国濒危物种法案》对其进行保护。该法案规定，若某一物种在未来可能濒临绝迹，则可将其列为“濒危物种”^[26]。美国联邦政府于 1990 年颁布了《美国联邦油污法》，适用于美国的内水、领海、专属经济区以及北极海域。规定在美国管辖之下的水域，包括在专属经济区航行的油轮必须采取双壳船的标准并要求对行业船舶板壳厚度进行定期检测。进入美国的外国油轮必须符合美国船员配置要求或等效国际标准，否则不得进入。

居民生活方面，美国阿拉斯加州在 1971 年颁布了保障该地区居民权利的《阿拉斯加土著人权利法案》^[27]。美国在其一系列北极政策中也关注到了土著人的权利保护问题，早在 1994 年，《美国北极政策指令》中即已提出改善北极居民的生存环境，使其安居乐业并鼓励阿拉斯加州和阿拉斯加土著人参与北极政策的制定。在 2009 年的北极政策中强调了要吸收土著居民参与有关北极议题的决定、尊重北极地区土著居民的利益。

科学研究方面，美国于 1984 年通过的《北极研究与政策法案》强调，要确保美国北极政策中规划的目标能得以实现应当进行协作调查。目前，美国规定在其领海进行海洋科学研究活动需要提前征得美国同意，美国不主张在其专属经济区内海洋科学研究的管辖权，但在其海洋保护区内进行的科研行为等活动属于需要征得美国提前同意的事项。因此，若想在美国的海洋保护区内从事海洋科学研究活动需要征得美国的提前同意^[28]。白令海峡现为北美海洋保护区网络下的一个试点，并且白令陆桥是美国的国家公园即海洋保护区的一种类型，因此在该地区进行海洋科学研究应当

事先征得美国的同意^[29]。

航道管理方面，美国对于北极航道始终保持着较高的关注度，美国国务院曾宣布：“美国认为西北航道是用于国际航行的海峡。”其依据主要有两个：一是地理依据；二是使用依据。美国始终认为东北航道和西北航道是用于国际航行的海峡，并且美国一贯坚持通过一条用于国际航行的海峡需要遵守过境通行制^[30]。但是，美国还没有专门针对船舶穿越白令海峡水域立法，对于何时才能制定出一套白令海峡地区的航行管理规则还尚不可知，但对于美国确是一个值得考虑的问题^[31]。

目前，美国已经认识到北极环境正在发生快速转变，海上和陆地冰区的减少会对自然环境、人类生存、国家安全、交通和经济发展产生巨大影响，因此，需要逐步与其他北极国家加强合作关系，以了解和预测北极地区的变化。以上行动表明，美国已经开始重视此地区的区域管理及合作，这对各海峡使用国来说是利用北极航道的一个更好的机会。

综上可以发现，美国对白令海峡地区无针对性立法，而适用其他综合性立法管理该地区。美国重视在此地区的国家安全、科学研究和航道管理，但目前还没有制定一套完备的航道管理制度，这给美国对此地区的治理造成不便，同时给海峡使用国利用北极航道增加了阻碍，对生态环境的保护和居民生活的规制也进展较慢。美国联邦政府、阿拉斯加州政府都在思考完善该地区的治理问题，可将这些举措视作美国对于白令海峡地区展开全面管理的前奏。

2.3.2 俄罗斯在白令海峡地区的相关立法

国家安全方面，俄罗斯在 2008 年就提出建立俄属北极地区统一信息空间的目标，并在 2013 年政府颁布的《2020 年前俄联邦北极地区发展和国家安全保障战略》中重申了这一目标。其次，俄罗斯正逐步实施组建北极军队的计划以加强其在北极地区的行动能力，从而加强对北极地区的安全保障^[32]。

生态环境保护方面，俄罗斯对于该地区的环境保护、野生动物保护以及渔业资源养护没有进行专门性的立法，主要适用其他综合性立法如《渔业及水资源保护法》《狩猎及野生动物保护法》等，这些法律规定：应确保自然环境、自然

资源不受侵害从而满足目前和未来几代人的需求; 加强环保领域的执法以确保生态安全; 不能破坏野生动物的自然栖息地以及生物多样性的组成部分。

居民生活方面, 2009年俄罗斯政府批准了《俄罗斯联邦北方、西伯利亚和远东地区的原住民族可持续发展的方案》, 从而为北方、西伯利亚和远东地区原住民族的可持续发展提供了法律保障。但是, 在过去的十年间俄罗斯关于保障土著人权利方面的立法已经远不及国际社会的发展, 其未能将《联合国土著民族权利宣言》纳入国家立法, 只是由联邦政府发布了相关的信息。

海洋科学研究方面, 俄罗斯对于海洋科学研究的规定比较完善, 在其内水、领海、专属经济区、大陆架上进行海洋科学研究均有相应的法律、规则进行规制^[33]。具体说来, 俄罗斯将在其管辖海域内进行海洋科学研究的申请人分为两类, 一类是本国申请者, 另一类是外国申请者。本国申请者在内水、领海、大陆架进行海洋科学研究要在该研究活动开始前至少6个月向被授权的联邦科学与技术执行机构提出申请, 如若在专属经济区进行科考还要求按照其附件规定格式填写请求书。外国申请者要通过外交途径向专门被授权的联邦科学与技术执行机构提出申请, 并应当在请求书中指出俄罗斯联邦可能参加或有代表参加的海洋科学调查研究的形式。各国申请者在白令海峡进行海洋科学研究均可比照上述的法律、法规进行, 并且在该地区海洋科学研究中获得的数据样本, 必须要传送到俄罗斯联邦国家数据库。

航行制度方面, 俄罗斯由《北方海航道海路航行规则》中规定的破冰船强制领航制度变为《北方海航道水域航行规则》中的许可证制度, 并且给出了具体的、可操作的独立航行许可条件, 使得外国船舶在北方海航道独立航行成为可能。但是需要注意的是, 无论适用哪一个规则, 外国船舶在此地区的商业航行都需要俄罗斯北方海航道管理局的批准^[34]。从苏联时代一直到俄罗斯, 其国内立法中均有关于北方海航道制度的专门性立法, 并且早在1923年苏联就成立了北方海航道管理总局, 负责开发北方海航道、进行设备建设、保障船舶航行。

通过分析可知, 俄罗斯对于白令海峡地区的

管理也无专门性立法, 而适用其他综合性立法管理该地区。同美国一样, 俄罗斯对国家安全、科学研究和航行制度这三个方面也给予了足够的重视, 相较于这三个方面, 对于生态环境的保护和居民生活的关注则稍显不足。在现有立法的基础上, 俄罗斯可以以其北极政策为线索进一步巩固在白令海峡地区的国家利益。

3 美俄两国在白令海峡地区的合作机制

随着北极航道海上贸易的重要性逐步被各国重视, 北冰洋海上航路的潜在价值也在逐步显现, 白令海峡作为北冰洋和太平洋最为重要的海上通道, 正在逐步转变为一个高通行量和高利用价值的战略区域。

3.1 美俄两国现行的合作机制

俄罗斯海军目前已经制定了在北极地区有规律的航行计划, 有时还会靠近其他邻近的极地国家边境, 并且俄罗斯的渔民也会在巴伦支海附近不时与别国船只发生冲突, 这都表明了对于北极资源的竞争正在逐步变得激烈, 并且海上航线也会越发重要。同时, 北极的安全对所有的利益相关者来说都是一个敏感问题, 因此协调好各国之间的利益就显得尤为重要, 这其中最重要的又当属美俄两海峡沿岸国的关系。美国和俄罗斯制定的北极战略非常相似, 他们既要保持北极地区的和平与稳定, 同时又强调双边和多边合作。两国都注重保护北极生态系统和资源, 保护土著人民和其他沿海居民的生活方式, 也强调需要有一个统一的信息系统, 以促进更多的信息共享, 科学管理。美国和俄罗斯在白令海峡地区已经展开了逐步有序的合作, 特别是在搜救、渔业和环境保护等问题方面。

奥巴马当选美国总统后, 美俄两国建立了双边总统委员会、推行多种模式的外交并加强政治军事等方面的合作, 美国旨在与俄罗斯建立起合作伙伴关系。随着两国逐渐认识到白令海峡的重要性, 时任美国总统奥巴马与俄罗斯总统梅德韦杰夫在2011年发表了联合声明, 主要就白令海峡地区的环境、文化共享与经济领域合作做出了说明。

生物资源方面, 2012年, 时任美国国务卿希拉里·克林顿和俄罗斯外长谢尔盖·拉夫罗夫在俄罗斯符拉迪沃斯托克举办的亚太经济合作组织

(APEC)峰会上做出协议,旨在“共享白令地区的遗产”,成立跨界文物保护的国家公园^[35]。这份协议和之前提到的声明明确了美俄在白令海峡地区是具有共同利益和共同责任的,这两次实践给两国在白令海峡地区的合作提供了大体的框架,并且暗示美俄两国有可能在白令海峡地区进行外交及政治上的实质性合作,且在未来可能会有高层次的互动,如军事合作及海洋管理合作等。早在1988年两国就已经就渔业问题展开了合作:建立美苏政府间协商委员会,进行科研合作,并一同打击非法捕鱼的活动。但是随着时间的推移以及各国对北极渔业资源的不断重视,白令海峡地区的情况也不断发生变化,于是美国和俄罗斯又于2013年签署了一项联合声明,重申未来将继续合作打击非法捕捞活动,开展科学技术合作,以及进行北极渔业管理^[36]。

环境保护方面,美苏曾签署《美利坚合众国和苏维埃共和国关于白令海和楚科奇海在紧急状况下处理油污的合作协议》,旨在通过采取措施防止石油和其他有害物质泄漏,避免对白令海和楚科奇海包括沿海地区的海洋环境造成环境损害。

签证、旅游方面,美俄也已经达成协议,在白令海峡区域内的阿拉斯加和楚科奇半岛的居民在两国间旅游无需签证,但对居民的申请资格做出了一定限制^[37]。此举让两岸居民的往来更加频繁,也有助于白令海峡地区的民间交流。

海洋运输合作方面,日常的海洋边界和安全管理是由美国的第17海岸警卫队和俄罗斯的边防局进行合作治理的。这种双边安全合作关系是除北约之外最好的北极合作关系之一。两国在白令海峡地区依据1995年美国海岸警卫队和俄罗斯联邦边防局之间签订的协议进行密切合作^[38]。除此之外,美俄已经开始考虑修建一条跨越白令海峡的海底隧道,并对其可行性进行了分析。

美俄两国应当坚持一种循序渐进的方式,不断拓宽合作的广度和深度,不仅保持现有在生物资源养护、环境保护以及运输等领域的合作,还可能逐步在军事、政治领域上深化合作,从而达到对地区管理的一致性意见,使两国在此地区的利益最大化。

3.2 美俄未来的合作动向

目前,美俄两国在渔业方有着非常紧密的合

作并成立了联合执法机构,那么关于白令海峡的其他问题美俄两国是否可以考虑成立类似的组织进行合作管理呢?两国在苏联时期签订过《美利坚合众国和苏维埃社会主义共和国联盟之间的协议》,即成立一个白令海峡委员会。这对两国今后的合作仍然具有重要的参考价值,两国可以考虑在此基础上更进一步合作,如签订一个全面的战略协议,就政治、经济、环境、搜救、国家安全等方面进行合作,找到一种妥善的合作方式来有效的管理白令海峡地区。这样的合作管理方式也能给北极地区的国际、地区间合作提供一个有效的范本,缓解利益各方对北极航线以及北极探索的担忧。

随着该地区船舶通行量的上涨,两国势必会建立新的北极航线或更加频繁的利用现有航线,这无疑会给两国带来更多的经济收入,例如港口收入和旅游税收。随着白令海峡在北极航线的作用越来越明显,海峡沿岸国的军事和政治优先政策可以逐步向更为缓和的全球战略转变,这也有利于加强美俄两国与各使用国的合作,从而取得经济利益。

此外,美俄应当在船舶通行管理上加强合作,上文提到大、小代奥米德岛将白令海峡分为两部分且分属美俄两国管辖,但目前并无关于船舶在白令海峡通行的明确规则,也没有任何成型的监管机制。这种情况正为美俄两国所关注,同时也为两国的合作提供了机会,即两国可以在白令海峡地区签订一个双边协议共同治理。上文提到时任美国总统奥巴马和俄罗斯总统梅德韦杰夫发表了联合声明,为在该地区的合作提供了大体框架,两国可以在此基础上继续深化在该地区的合作,建立双边的合作机制,达成高层次的双边合作,如建立一个二重的船舶交通管理机制,并可以构筑船舶交通系统以监管白令海峡地区的海上交通,方便两国在管理该地区时进行交流,美国海岸警卫队和俄罗斯海军还可以进行一些诸如资源开发方面的合作,这些都有利于保护两国在该地区的利益。

4 白令海峡地区沿岸国和使用国之间的关系

近年来,随着北冰洋冰层不断融化,北极通

航将成为可能,越来越多的国家开始注意到北极地区,特别是白令海峡蕴含的战略价值。作为海峡沿岸国的美国和俄罗斯,在维护和管控该地区的同时应当与其他海洋大国加强沟通合作以避免不必要的争议,通过现有的合作机制并比照一些已有的成功案例可以实现对白令海峡合理有效的利用。

4.1 现有的合作机制

关于白令海峡地区的合作,主要是集中在生物资源的管护和环境污染的防治等方面。尽管现有的合作机制还不是非常完善,但是要探究海峡沿岸国和使用国今后的合作方向,就必须先明确该地区现有的合作机制。

在保护生态环境方面,加拿大和美国共同致力于候鸟的保护,通过社会、文化、生态、经济等方面的努力,构建合作管理框架,共享保护水土研究和调查信息,并确保原住民的权利。在环境污染的管控上,随着北冰洋沿岸各国对北极航道开发的不断重视,美国、俄罗斯、加拿大、丹麦和挪威于2008年通过了《伊鲁利萨特宣言》,该宣言涵盖了北极的诸多问题,如主权问题、环境保护问题、航行安全问题等。同时,这份宣言也着重提及了北极航运,就北极航运与北极生态系统的关系问题作出了阐释并提出将根据国际法采取相关措施以确保海运安全,减少海洋污染。北冰洋沿岸各国于2013年共同签署了《北极海洋石油污染预防与应对合作协议》,进一步考虑采取“污染者付费”的原则,并将其适用为一般原则。2013年7月,美国和加拿大的海岸警卫队首次在白令海峡附近地区就北极石油泄漏的处置进行了联合演习,美俄两国也考虑在白令海峡进行联合演习以增强污染处置能力^[39]。虽然这些合作还未能完全涉及白令海峡地区的深层次合作,大多数只停留在环境、生态等方面,但是现有的合作协议给今后该地区的合作打下了良好的基础,具有重要的参考价值。

4.2 马六甲海峡的合作机制借鉴

鉴于白令海峡地区的合作机制还不完善,并且《公约》第43条也只规定了海峡沿岸国和使用国应通过协议进行合作,并未明确海峡沿岸国和使用国合作的方式、范围等,不能给各国船舶通过白令

海峡穿越北极航道带来指导作用。因此,可以将同样作为国际航行海峡的合作机制较为成熟的马六甲海峡作为参照,用于白令海峡的治理。

马六甲海峡沿岸国新加坡、印度尼西亚和马来西亚对域外国家参与治理马六甲海峡持较为开放的态度,2006年国际海事组织召开了关于马六甲海峡航行、安全和环保的吉隆坡会议。会议通过了吉隆坡声明,该声明支持沿岸国就航行、安全和环境保护等问题提出的合作机制,并旨在促进海峡沿岸国、使用国、航运方及其他利益攸关方之间的合作。

目前马六甲海峡正处于海峡沿岸国与海峡使用国的共管之中,管理模式较为松散。仅有针对项目具体设立的委员会,没有常设机构综合治理马六甲海峡的各项事务,主要通过海峡沿岸三国与国际海事组织共同组织召开国际会议对该地区进行管理。

资金机制上,马六甲海峡沿岸三国已经建立了航行援助基金,由三国共管,并且成立了项目协调委员会对其进行监督^[40]。由于保障马六甲海峡航行秩序所需的经济和技术投入都相当巨大,需要海峡使用国提供相应的经济和技术援助。日本政府、财团以及相关行业协共同出资成立了非政府的马六甲海峡委员会,并同海峡沿岸三国一同开展了水文地理调查工作,现在仍出资维护航运设施并向海峡沿岸国转让技术。中国则是以向海峡沿岸三国提供物质、资金和技术援助的方式参与马六甲海峡的治理^[41]。

安全机制上,马六甲海峡形成了多层次、多形式的安全合作机制。这其中包括了东盟地区论坛框架下的安全机制,在东盟地区论坛中成立了海事安全合作小组。还包括针对马六甲海峡的航行安全问题设立的合作机制,2004年,东盟十国及中、日、韩等16个国家,在日本东京就“亚洲国家对付海盗及海上武装抢劫合作协定”(ReCAAP)达成协议,并设立了永久信息交流中心从而促使合作协议体制化^[42]。

会议机制方面,2005年的雅加达会议就提出海峡沿岸三国应当建立会议机制,并同海峡使用国及其他利益相关者一道就航行安全和环境保护等事项进行合作^[43]。日本对于参加马六甲海峡安全事务的相关国际会议非常积极,在马六甲和新

加坡海峡雅加达会议,暨加强海峡安全、保安和环保会议以及关于马六甲海峡安全对策的国际会议中都有人数较多的日本代表。美国同日本一样,也积极的参与马六甲海峡事务相关的国际会议,并在各种国际反恐会议上表达美国对马六甲海峡安全的高度关注。

白令海峡也可以比照马六甲海峡的模式进行治理。在政治层面,白令海峡现有的合作机制以及美国、俄罗斯的北极战略和政策均表明两国对于使用国参与白令海峡的合作治理持一种较为开放的态度;在法律层面,白令海峡与马六甲海峡一样同属于用于国际航行的海峡,白令海峡可以学习借鉴马六甲海峡的治理机制从而丰富其管理。

首先,比照马六甲海峡的资金机制在白令海峡建立一个白令海峡信托基金以保障该地区为保护环境与航行安全所需的开支,从马六甲海峡的资金机制中可以看出,除了海峡沿岸国,其他利益攸关方也会乐意支付必要费用从而使其获得安全的航行环境,但资金筹措机制必须符合《公约》的规定,符合公平原则和使用者负担原则。海峡沿岸国应与海峡使用国一同保证基金运用的透明和效率。各海峡使用国可与海峡沿岸国一道建立非政府间的委员会,并可以物质、资金和技术援助等方式参与白令海峡的治理。

其次,建立完善的安全机制,重点关注白令海峡的航行安全问题。美俄可与海峡使用国一道建立海事安全合作小组,并设立信息交流中心以保障船舶在此地区能够顺利通行。

最后,建立完善的会议机制,海峡使用国及利益相关者可积极参与相关的国际会议,并与美俄就航行安全和环境保护等问题进行合作。从各国对于该地区的关注度上可见用于国际航行的海峡被各国的重视程度,平衡好白令海峡沿岸国和使用国的关系极为重要。随着传统安全观念的转变,新的安全观念扩大到非传统领域,强调合作的全球安全观越来越能为沿岸国家所接受。沿岸国在维护主权的前提下,应对海峡使用国的合作持一种开放态度^[44]。

5 我国对白令海峡治理的参与

近年来,中国已经成为一个科技、经济相对发达,对国际贸易依赖度较高的重要经济体,对于北极事

务的参与也越来越多。通过对我国在白令海峡现有的利用状况进行梳理,探究我国在现有的基础上应当以何种姿态参与到白令海峡地区的合作治理。

5.1 我国利用白令海峡的状况

目前,我国利用白令海峡地区的航运活动逐年增加。从 2006—2007 年间数次成功来往于俄罗斯北极地区和亚洲的科学考察和商业航行来看,白令海峡在北极航线潜在的中枢地位正逐步显现。

2007 年 5—6 月,中国海洋大学的专家和极地中心的科学家们共同受邀参加了美国北极年度考察第 2 航次,前往北白令海海域考察,主要承担海洋光学的考察任务进而研究生物过程对环境的影响和北极环境变化对气候的影响^[45],此为中美在该地区合作的一大进步。2010 年 9 月,一艘商船运输了 40 000 吨的铁矿石通过东北航道经由白令海峡从挪威到达了中国^[46]。2012 年,中国极地科考船“雪龙号”穿越东北航道进行北极科考。中国远洋公司的“永盛号”于 2013 年和 2015 年两次经由白令海峡、穿越东北航道。2016 年夏,中国远洋公司实施了“永盛+”计划,并有多艘船舶穿越白令海峡实施单航次单项航行。

5.2 中国参与白令海峡治理的设想

中国的迅速崛起,引起了各海峡沿岸国对中国的猜忌。近年来,中国的加速发展更加剧了各国这种警惕心理,因此在涉及海峡核心利益问题时,各沿岸国对中国会持一种排斥态度。中国是北极利益相关国,对北极事务的话语权有限,若过多干预白令海峡的问题会引起美俄的戒心和疑虑。虽然面前有种种障碍,中国仍有必要主动参与到白令海峡的地区管理中。随着国际社会对北极航道日益重视,白令海峡将有可能成为重要的能源和贸易通道,对中国的经济安全利益也十分重大,中国有必要参与白令海峡地区的管理和合作治理。目前,各国对于白令海峡地区并没有形成有效的管理机制或是合作条约,但随着该地区的航行利益不断被各国重视,制定相应的国际条约也势在必行。中国应在尊重海峡沿岸国的基础上确保自身的航行利益。同时,在白令海峡地区合作方面,中国可以在外交上借鉴以往成功的对策。

1. 与美俄两国增进政治互信

美俄作为超级大国,十分注重维护海峡的主

权和管辖权,中国作为白令海峡航道的使用国应尊重美俄两国的主权,在今后的外交合作上,中国应该继续让海峡沿岸国美俄发挥主导作用,尊重海峡沿岸国的决定并给予理解和支持。这样有利于增加中国与美俄两国的互信,并在一定程度上打消两国对于中国的疑虑。

2. 在多边合作框架下开展白令海峡各项安全合作

加强国家间合作与协调、维护国际法的基本原则是中国海外利益扩展到全球的前提条件。由于白令海峡涉及较多国家的利益,任何一个区域外国家直接介入白令海峡的治理都有一定难度。在目前的国际大环境下,多边海事安全合作已成为必然趋势。中国应把握机会,以积极主动的态度参与合作,充分利用现有的多边合作平台,如北极理事会和国际海事组织,参与海峡多边合作机制的建立,开展相关的合作项目。

3. 积极参与非传统安全领域合作

海峡沿岸国美国和俄罗斯对于非传统安全领域的合作持较为开放的态度,中国可以先将重点放在白令海峡的海洋资源保护和污染防治方面。另外,对于该地区的其他焦点权益保持必要关注,对于相关国际法律议程也予以积极参与。从长远角度来看,我国可以通过积极参与海峡通道的科学研究、规划建设以及海洋环境的考察与治理等实现与海峡沿岸国的共赢,从而增加在白令海峡地区的发言权和参与度。充分利用非政府组织和软法,加强与当地土著团体的交流与合作,为中国在该地区争取更多的话语权。我国应保持一种循序渐进的态度,

逐步参与到白令海峡的治理中去^[47]。

4. 制定北极政策及相关法律法规

白令海峡位于北极地区,中国若想参与在白令海峡的治理与合作,应当在北极政策的指导下完成。有关北极事务的政策安排应置于国家海洋发展战略中,作为远海事务通盘考虑。国内北极战略的缺失导致我国实现北极权益的活动不能有序开展,同样,在白令海峡地区也做不到常规化、系统化的治理与合作。近年来,我国逐渐意识到发展海洋事业的重要性,并将“海洋强国”定为治国方针。需要注意的是我国应将合作作为未来战略实施的核心,从而更好的与海峡沿岸国保持交流与合作^[48]。

6 结语

随着北极航道利用问题的不断升温,白令海峡作为北极航道的重要入口/出口,越来越被世界各国所重视,在各海峡使用国参与到白令海峡的治理之前,首先应当明确白令海峡的法律地位,从而使各国更好的利用北极航道。白令海峡应当被视作“用于国际航行的海峡”,在此应适用过境通行制度。海峡沿岸国应当尊重过境通行制度在此地区的适用,同时适当管理白令海峡以保护北极海洋环境不被破坏。美俄两国应努力加强与海峡使用国之间的合作,从而使各国更为有效的利用白令海峡,在这一问题上可以借鉴马六甲海峡关于资金、安全以及会议上的合作治理经验。最后,作为海峡使用国的中国,应当在现有的利用白令海峡的基础上,积极参与白令海峡的治理合作。

参考文献

- 1 International Law Commission. Identification of customary international law-Text of the draft conclusions provisionally adopted by the Drafting Committee[Z]. A/CN.4/L.872.
- 2 刘楠米. 国际海洋法[M]. 北京: 海洋出版社, 1986: 128.
- 3 International Court of Justice. The Corfu channel case[EB/OL]. (1949-04-09) [2016-08-23]. <http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1645.pdf>
- 4 屈广清. 海洋法[M]. 北京: 中国人名大学出版社, 2005: 106.
- 5 Chircop A. The growth of international shipping in the arctic: is a regulatory review timely?[J]. International Journal of Marine and Coastal Law, 2009, 24(2): 355—380.
- 6 Council A. Arctic marine shipping assessment 2009 report (《北极海运评估报告》)[EB/OL]. [2016-08-24]. http://www.pame.is/images/03_Projects/AMSA/AMSA_2009_report/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf.
- 7 张侠, 杨惠根, 王洛. 我国北极航道开拓的战略选择初探[J]. 极地研究, 2016, 28(2): 267—276.

- 8 U.S. Oceans Law and Policy Department. Annotated supplement to the commander's handbook on the law of naval operations[EB/OL]. (1997-11) [2016-03-16]. http://www.nuclearweaponslaw.com/Annotated_Supplement_to_the_Commanders_Handbook_All.pdf.
- 9 Approved by the Federation Council. The federal law of shipping on the water area of the northern sea route (《北方海航道水域航行规则》)[EB/OL]. (2012-07-28) [2016-09-13]. http://www.nusra.ru/en/zakon_o_smp/.
- 10 Roach J A. Today's customary international law of the sea[J]. *Ocean Development and International Law*, 2014, 45(3): 239—259.
- 11 Brubaker R D. Straits in the Russian arctic[J]. *Ocean Development and International Law*, 2001, 32(3): 263—287.
- 12 国际法院判决书、咨询意见和命令摘录 1948-1991: 8[EB/OL]. [2016-01-13]. <http://www.icj-cij.org/homepage/ch/summary.php>.
- 13 Churchill R R, Lowe A E. *The law of the sea*[M]. Manchester: Manchester University Press, 1988: 91—94.
- 14 Roach J A, Smith R W. *United states responses to excessive maritime claims*[M]. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1996: 185—189.
- 15 Owens J. 论白令海峡的法律地位[J]. *中国海洋法学评论*, 2011(2): 61—113.
- 16 Young O R. *Governing the Bering sea region*[M]//Ebbin S A, Hoel Alf H, Sydnes A K. *A Sea Change: The Exclusive Economic Zone and Governance Institutions for Living Marine Resources*. Netherlands: Springer, 2005: 194—209.
- 17 Rogoff A. Melting arctic: think of the Bering strait as the next panama canal[N]. *Alaska Dispatch News*, 2010-02-28.
- 18 Kraska J. From pariah to partner-Russian-American security cooperation in the arctic ocean[J]. *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 2009, 16(2): 517—535.
- 19 The White House. *National strategy for the arctic region* (《北极地区国家战略》)[EB/OL]. (2013-05) [2016-06-17]. https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.
- 20 Adopted by the President of the Russian Federation. *Basics of the state policy of the Russian federation in the arctic for the period till 2020 and for a future perspective* (2020 年前及更远的未来俄罗斯联邦在北极的国家政策原则)[EB/OL]. (2008-09) [2016-06-17]. <http://www.arctis-search.com/tiki-index.php?page=Russian%20Federation%20Policy%20for%20the%20Arctic%20to%202020>.
- 21 Presidential Directive. *National security presidential directive NSPD-41: homeland security presidential directive HSPD-13*(《国家安全总统指令 NSPD-41/国土安全总统指令 HSPD-13》)[EB/OL]. (2004-10) [2016-06-18]. <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd41.pdf>.
- 22 Federal Government of the United States. *Implementation plan for the national strategy for the arctic region* (《北极地区国家战略实施计划》)[EB/OL]. (2014-01) [2016-06-29]. https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi....pdf.
- 23 US Department of Defense. *US department of defense arctic strategy* (《美国国防部北极战略》)[EB/OL]. (2013-11) [2016-06-17]. http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf.
- 24 白佳玉, 李静. 美国北极政策研究[J]. *中国海洋大学学报(社会科学版)* 2009(5): 20—24.
- 25 Alaska native claims settlement act of 1971 (PUBLIC LAW 92-203)(《阿拉斯加土著人权利法案》)[EB/OL]. (1971-12-18) [2016-02-25]. <http://beringstrait-governance.knowhow.co/>.
- 26 US Department of State. *Marine scientific research authorizations*[EB/OL]. [2016-06-10]. <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/rvc/>.
- 27 North American Marine Protected Area Network(北美海洋保护区网站). *Condition reports*(情况报告)[EB/OL]. [2016-05-29]. <http://www2.cec.org/nampan/mpas>.
- 28 阎铁毅, 李冬. 美、俄关于北极航道的行政管理法律体系研究[J]. *社会科学辑刊*, 2011(2): 74—78.
- 29 The PEW Charitable Trusts. *Arctic vessel traffic in the Bering strait-key measures for developing regulatory standards*[EB/OL]. [2015-11-24]. http://www.pewtrusts.org/~media/legacy/oceans_north_legacy/arctic_vessel_for_print_200copiesmay20141.pdf.
- 30 陆俊元. 近几年来俄罗斯北极战略举措分析[J]. *极地研究*, 2015, 27(3): 298—306.
- 31 Adopted by the State Duma, Approved by the Federation Council. *Federal act on the internal maritime waters, territorial sea and contiguous zone of the Russian federation*[EB/OL]. (1998-07-17) [2016-06-28]. http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/RUS_1998_Act_TS.pdf.
- 32 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[J]. *极地研究*, 2014, 26(2): 268—275.
- 33 刘成龙, 赵进平. 夏季北极密集冰区范围确定及其时空变化研究[J]. *海洋学报*, 2013, 35(4): 36—46.

- 34 刘惠荣, 李静. 论联合国海洋法公约第234条在北极海洋环境保护中的适用[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2010(4): 8—13.
- 35 National Park Service U.S. Department of the Interior. Shared Beringian heritage program[EB/OL]. [2015-11-10]. <http://www.nps.gov/akso/beringia/about/index.cfm>.
- 36 National Oceanic And Atmospheric Administration. Strengthening U.S.-Russia cooperation on fisheries[EB/OL]. (2013-04-29) [2015-11-10]. http://www.nmfs.noaa.gov/ia/slider_stories/2013/04/us_russia.html.
- 37 Schuessler R. U.S., Russia ease travel rules for Bering Strait natives[N]. Everett Herald and Sound Publishing, Inc, 2015-08-01.
- 38 The U.S. Coast Guard (USCG) and the Environmental Protection agency (EPA). Memorandum of understanding between the united states coast guard and the environmental protection agency[EB/OL]. (1995-10-20) [2016-09-14]. http://ocean.floridamarine.org/acp/chACP/Documents/MOU_MOA/1982-05.pdf.
- 39 Bradner T. U.S., Canada conduct spill drill in the Bering Strait[N]. Alaska Journal of Commerce, 2013-07-25.
- 40 大远. 马、新、印尼三国马六甲海峡合作机制正式实施[J]. 中国海事, 2008(6): 74—75.
- 41 王斌传. 域外国家介入马六甲海峡安全的主要模式研究[J]. 宁德师范学院学报(哲学社会科学版), 2013(2): 27—31, 56.
- 42 钱忠礼. 马六甲海峡安全机制及其特征分析[J]. 世界经济与政治论坛, 2010(3): 118—125.
- 43 梅宏, 高晓露, 吉克. 论马六甲海峡溢油应急反应合作机制的构建[J]. 中国海商法研究, 2014, 25(2): 39—45.
- 44 韦朝晖. 马六甲海峡沿岸国家的外交选择与我国的对策[J]. 学术论坛, 2007(5): 18—23, 181.
- 45 国家海洋局极地考察办公室. 2007 年度中国极地考察报告[EB/OL]. [2015-11-29]. http://www.chinare.gov.cn/caa/gb_news.php?id=82&modid=05001.
- 46 Mahony H. Arctic shipping routes unlikely to be 'Suez of the north'[N]. Euobserver, 2011-06.
- 47 刘惠荣, 董跃, 侯一家. 保障我国北极考察及相关权益法律途径初探[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2010(6): 1—4.
- 48 白佳玉. 中国北极权益及其实现的合作机制研究[J]. 学习与探索, 2013(12): 87—94.

COOPERATION MECHANISM OF BERING STRAIT GOVERNANCE

Bai Jiayu¹ Sun Yan¹ Zhang Xia²

(¹ Law & Politics School of Ocean University of China, Qingdao 266100, China;

² Polar Research Institute of China, Shanghai 200136, China)

Abstract

In recent years, melting of the Arctic ice cap has made navigation through the Arctic possible. As the Bering Strait is the most important outlet and inlet of the Arctic route, its strategic position has gradually become clear and attracted the interest of many countries. To discuss the governance and cooperation in the Bering Strait, this paper first analyzes the legal nature of the Bering Strait and concludes that it is used for international navigation. Then, the current U.S. and Russia's regulations regarding the Bering Strait from their position as the littoral state are investigated. Meanwhile, experience gained from the Malacca Strait is also learned. The paper finally envisions future governance of the Bering Strait by the littoral and user state, in which China may contribute and play an important role.

Key words Bering Strait, littoral states, user states, governance, cooperation