

刘惠荣,李浩梅. 北极航线的价值和意义——“一带一路”战略下的解读[J]. 中国海商法研究, 2015, 26(2): 3-10

北极航线的价值和意义：“一带一路”战略下的解读

刘惠荣,李浩梅

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

摘要: 受气候变化影响,中国利用北极航线开展商业通航指日可待,北极航线对于中国的价值和意义有待在“一带一路”战略下解读。北极航线相比传统航线具有经济成本优势以及担当能源通道、带动产业发展和促进北极区域合作等战略价值;与此同时中国利用北极航线仍面临理论和实践上的挑战。纵观“一带一路”战略布局,北极航线的意义在于其可以成为丝绸之路经济带的海上通道、21世纪海上丝绸之路的拓展航线以及中国对外经贸网络重要组成部分。

关键词: 一带一路; 北极航线; 成本优势; 战略价值

中图分类号: DF961.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2015)02-0003-08

The value and significance of Arctic sea routes: an analysis in the context of the strategy of One Belt and One Road

LIU Hui-rong, LI Hao-mei

(Law and Political School, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: Due to the impact of climate change, the use of the Arctic sea routes for commercial shipping are just around the corner for China and its value and significance needs interpretation in the context of the One Belt and One Road strategy. The Arctic sea routes have the advantage of lower economic costs and strategic values such as providing safe energy channels, boosting industrial development and promoting Arctic cooperation. In the meanwhile, there are both theoretical and practical challenges faced by China to use the Arctic routes. Throughout the layout of the One Belt and One Road strategy, the significance of the Arctic sea routes is that it can be stable sea routes for the Silk Road Economic Belt, supplementary routes to the 21st century Maritime Silk Road and an important part of China's foreign trade network.

Key words: One Belt and One Road; Arctic sea routes; economic advantage; strategic value

一、“一带一路”建设与北极航线前景

改革开放三十多年来,中国经济已发展成高度依赖国际贸易的外向型经济,对外贸易稳步增长。2009年至2013年,中国货物进出口额持续增长,其中,进口额从10 059亿美元增加到19 504亿美元,出口额从12 016亿美元增加到22 096亿美元。2013年货物

进出口总额比上年增长7.6%^①。作为全球第二大经济体,中国经济已经融入世界,成为全球经济链条中不可缺少的组成部分,同样,中国经济依赖与其他国家的经贸合作,中国经济的可持续发展离不开国际市场。面对复苏乏力的全球经济形势,纷繁复杂的国际和地区局面,2013年9月和10月,习近平主席在出访中亚和东南亚国家期间,先后提出共建“丝

收稿日期:2015-06-08

基金项目:国家社科基金重点项目“国际法视角下的中国北极航线战略研究”(13AZD084),教育部哲学社会科学发展观报告培育项目“北极地区发展报告”(13JBG019)

作者简介:刘惠荣(1963-),女,山东济南人,法学博士,中国海洋大学法政学院院长、教授、博士生导师, E-mail: liuhr1963@163.com;李浩梅(1989-),女,山东临沂人,中国海洋大学法政学院国际法专业博士研究生, E-mail: hainandao.1989@163.com。

① 参见2013年国民经济和社会发展统计公报,国家统计局,2014年2月24日。

绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的重大倡议,经过前期酝酿和准备,国家发展改革委、外交部、商务部2015年3月份联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,为“一带一路”建设指明了方向。

“一带一路”依托通道建设,无论是丝绸之路经济带还是21世纪海上丝绸之路均以其主要运输通道来命名,基础设施互联互通是“一带一路”建设的优先领域,通过建设完善的基础设施、安全高效的陆海空通道网络,提升投资贸易便利化,形成高标准自由贸易区网络,从而深化经济联系、政治互信、人文交流。整个“一带一路”贯穿亚欧非大陆,两侧是活跃的东亚经济圈和发达的欧洲经济圈,中间是经济发展潜力巨大的广大腹地国家。其中,丝绸之路经济带包含三个方向:中国经中亚、俄罗斯至欧洲(波罗的海);中国经中亚、西亚至波斯湾、地中海;中国至东南亚、南亚、印度洋。它立足于中国中西部地区的对外开放、经济发展,优先部署铁路、公路项目,实现与中亚、欧亚大陆的陆上经济贯通,依托陆上通道的建设和完善推动经济带的构建。与丝绸之路经济带不同,21世纪海上丝绸之路主要依托海上航线联通沿线国家的经济,它有两个方向:从中国沿海港口过南海到印度洋,延伸至欧洲;从中国沿海港口过南海到南太平洋。

与此同时,受全球气候变化影响,北极航线未来有可能成为连接太平洋和大西洋的新航道。北极理事会发布的《北极海上航运评估报告2009》(AMSA)指出,自上世纪下半叶以来,北极海冰的范围和厚度都在减少,全球气候模型预测海冰未来仍会持续退缩,北冰洋可能在21世纪中叶之前出现夏季无冰。北极海冰消融催化北极航运,近年来东北航道通行量有大幅提升^①,^{[1]185,[2]}夏季穿行中央航道也被成功实践,北极航线通航前景明朗。东北航道商业运营已经开始,2009年7月,在没有俄罗斯破冰船开道的情况下德国布鲁格航运公司两艘货船“布鲁格友爱”号和“布鲁格远见”号(均非破冰船)从韩国装货出发,向北经东北航道抵达荷兰鹿特丹港。2010年8月25日,俄罗斯油船在破冰船引导下穿越东北航道抵达宁波港,“揭开了北极航道商业化航行的序幕”。航行时间跨度已从两三个月延长到

5个月(7月中旬到12月上旬),2012年当年最晚的一艘货船12月6日从挪威的哈默弗斯特港出发驶往日本横滨港。可以说,北极航道作为连接亚欧交通新干线的雏形已经显现。

中国当前着力推进旨在加强亚欧非等沿线国家互联互通的“一带一路”建设,北极航线能否有所作为?能够发挥何种作用?对新时期中国对外贸易发展和海洋强国建设有何意义?下文将分析北极航线的成本优势和战略价值,开发利用的法律环境,进而探讨“一带一路”背景下北极航线的重大意义。

二、北极航线的成本优势和战略价值

北极航线包含三条线路,从大致走向上看,西北航道东起戴维斯海峡、巴芬湾,西至白令海峡,途径加拿大北极群岛水域的数个海峡^②。东北航道西起冰岛,经亚欧大陆北方沿海,穿过白令海峡,连接东北亚,其中,西起卡拉海峡东到白令海峡的航行区域被俄罗斯称为北方海航道,是东北航道的重要组成部分。^[3]中央航道穿越北冰洋中央公海海域,连接太平洋和大西洋。

(一) 经济成本优势

对于中国北方港口而言,北极航线相比传统南部航线的最大优势是航程短,能够节省时间和运费。以中国商船完成的首次试航为例,2013年9月10日,中远集团“永盛”号货轮总载重量超过1.9万吨,从太仓出发通过东北航道到达鹿特丹,成为第一艘经北极东北航线完成亚欧航线的中国商船。整个航程7800多海里,航行27天,比经马六甲海峡—苏伊士运河的传统航线短2800多海里,航行时间缩短9天,能节省巨额运费。^[4]据估算,相比传统航线,中国沿海港口到俄罗斯摩尔曼斯克港平均缩短4000~7000海里,节省航程约36%~55%;到冰岛雷克雅未克、德国汉堡及波罗的海沿岸港口缩短1370~4600海里;北美方向,中国沿海港口到加拿大圣约翰斯缩短航程约3500海里,到波士顿和纽约缩短约2000海里。^[5]与传统海上通道相比,中国位置越北的港口利用东北航线到达欧洲的距离优势越明显,正是这种航程缩短的优势可能带来的巨大商业、经济及战略利益激发大连港制定打造以大连港为起点的北冰洋航线和国际枢纽港的规划。

显然,航程长短不是决定航运成本的唯一要素,

① 西北航道通航条件较东北航道差,波弗特海沿岸的目的地运输增量较为明显。

② 西北航道的起点和终点有多种观点,但主要可归为广义和狭义两类,文中表述选用的是广义的说法,取自《加拿大北极航行指南》(Sailing Directions of Arctic Canada),狭义的观点只关注位于加拿大北极群岛水域的那部分航道范围。二者是包含关系并不矛盾,选取哪种观点取决于研究视角的选择。

北极航行使用特殊标准建造的船舶,造船租船费用比通航其他海域昂贵,此外还有破冰服务等花费,综合估算,使用北极航线在经济成本上是否合算?有研究显示,从上海到汉堡、从上海到纽约,在综合考虑冰级船舶建造和租赁费、冰区引航管理和服务费以及航次费时,东北航线目前运输成本高于传统航线,西北航线低于巴拿马航线。^[6]为灵活地反映东北航线航运成本中的不确定因素,更加准确地评估其作为连接欧亚地区替代性航线的潜力,有研究分析了3种通行时间、北方海航道服务费及燃油价格不同的模型,得出破冰费的高低是决定北方海航线在经济成本上与苏伊士运河航线竞争的关键因素的结论。^[7]因此可以推测,北极航线得益于航程短的优势,在未来服务费降低、冰级船舶租赁费减少、通航期间扩展的情况下,比传统航线更能节省航运成本。

事实上北极航线的通航条件的确在提升。自然条件方面,气候变化在加速,北冰洋海冰持续消融;政策环境方面,俄罗斯在大力推动北方海航道的国际通行,修改了破冰船强制引航及僵化的高额服务费规定,北极国家还建立了北冰洋海域的搜救合作和油污预防与反应机制,适用于极地海域的国际航行准则也即将出台,这些措施都将为北极航线的通航提供保障。照此趋势发展下去,北极航线利用的成本优势会逐渐显现,成为中国与欧洲、北美经济贸易的海上新通道。

(二) 安全稳定的能源通道

伴随经济的快速发展,中国能源需求居高不下,对外依存度高,中东局势不稳,加之南部航线存在安全风险,加快建立稳定多元的能源供应渠道对保障中国能源安全、经济安全具有重要意义。刚刚起步的北极大陆架资源开发为中国开辟新的海外能源基地提供了机遇。2008年美国地质勘探局评估,北极可能储藏900亿桶未开发原油,1669万亿立方英尺未开发天然气,440亿桶未开发液态天然气。世界未开发天然气的30%以及未开发石油的13%可能蕴藏在北极圈以北区域,且大部分在不足500米水深的近岸。其中天然气的储量是原油的三倍多,并主要集中在俄罗斯。^{[1]101-102}广阔的北极大陆架可能是地球上未开采天然气储量最大的地理区域。此外,在挪威、加拿大、俄罗斯、美国的北极地区蕴藏有丰富的煤、铁、钻石、镍等矿藏,加拿大产出的铁矿石纯度高达70%,现在已经制定了向欧洲出口的计划。北极地区的水产品也非常丰富,寒水区的鱼类

具有较高的经济价值。潜在的资源储量和资源开发利用的前景进一步提升了北极地区在各国能源政治中的战略地位。

随着北极冰融速度加快以及能源开采技术的提升,北极大陆架油气资源的开发条件得到改善,北冰洋沿岸国家纷纷加快北极资源的开发。俄罗斯将北极地区作为保障国家社会经济发展的战略资源基地,并将开发北极资源列入《2020年前俄联邦北极地区发展和国家安全保障战略》的优先任务之一。挪威通过税收优惠及鼓励及时开采的政策加快北极油气资源开发,美国也在积极推进阿拉斯加液化天然气出口项目,北极油气资源正步入实质性开发阶段。而中国已经与冰岛、俄罗斯开展了在北极地区的合作,共同开发油气资源。北极航线可以在管道运输方式之外为北极地区油气资源的运输提供安全的海上通道,为北极地区资源开发利用提供基本条件的同时,为中国扩大海外资源和能源采购开辟新的渠道。当前中国经济严重依赖于能源的全球性供应以及能源的海上运输,高速发展的中国无疑是北极能源资源最重要的进口国,因此伴随北极大陆架资源的开发,北极有望成为中国的新能源资源基地,进而影响中国的能源供应和能源战略布局。依托北极资源的大规模开发,北极航线可能成为中国新的能源供应通道,与原有航线并存,有助于分散能源安全风险,更好地保障中国的能源安全 and 经济安全。

(三) 带动中国沿海地区产业和经济发展

北极航道的开通不仅会降低国际贸易的海运成本,而且将直接导致国际分工和产业布局的变化,从而影响国际经济格局的变化;中国沿海地区同样会受惠于此种变化,从沿海到内陆产业分工和布局都会逐步调整。东南沿海城市曾是推动中国的经济发展和改革开放的先锋,北极航道的开通以及北极航运商业化运营的发展,将进一步加强中国东部沿海地区的经济优势地位,促进中国港口经济和国际贸易的发展,从国际航运布局来看,这种影响对上海以北的沿海城市影响最为明显。青岛港、天津港、大连港等港口能充分利用北极航道通航所带来的航行时间和航运成本优势,大力发展对北美以及俄罗斯欧洲方向的对外贸易,进而带动腹地产业和经济发展,在扩大贸易进出口的同时深化产业分工,优化产业布局,与“一带一路”战略相配合,为内陆经济的发展带来机遇。以东北地区为例,长期以来老工业基地经济结构单一,经济增长主要依赖投资,增长动力不足。^[8]北极航线的开通将会带动其重要港口大连

港发展为重要的国际贸易口岸,进而将东北地区广大腹地与航线途经的日本、韩国、俄罗斯、欧洲、北美等国际市场联系起来,参与全球市场资源配置和产业分工协作,扩大东北地区产品出口,形成新的物流集散地,以贸易促产业结构调整升级,发挥东北各地区的优势和特色,推动东北老工业基地的新发展。

(四) 促进北极合作的有效途径

在气候变化视野下,北极生态环境保护、生物资源开发和养护、油气矿产资源的开发利用以及北极航道通航等问题已不仅仅是北极国家的问题,而且关系到北极圈外国家的共同利益。^[9]然而政治上,北极国家并不希望圈外国家介入北极事务。2008年5月北冰洋五国通过《伊卢利萨特宣言》排斥针对北极的新的法律框架,2011年5月北极理事会发布《努克宣言》对北极理事会观察员提出严苛的条件。相比之下,经济合作是中国等非北极国家加强与北极国家合作、参与北极事务的有效途径。

促进北极地区经济社会发展是多个北极国家北极政策的战略目标和重要内容,而北极资源开发和与之相关的北极航线建设是实现该目标的主要手段,为更好地利用资金、技术和人员,俄罗斯、加拿大、挪威、冰岛等国希望加强与利益相关方的合作,实现北极地区的可持续发展。中国作为能源消费大国和北极航线潜在使用方,与北极国家有广泛的利益汇合点,参与航线开发建设和北极油气资源开发,一方面能促进中国与欧洲、北美的经贸合作,扩大中国的能源供应市场,另一方面也能带动沿岸地区的经济社会发展,扩大和深化与沿线国家的经济合作,进一步参与北极治理。通航后的北极航道将提升中国对欧洲、北美航线的海上运输需求,带动中国相关地区航运业,特别是北方地区航运业的发展。另外,北极航道的开通使北极地区作为新的能源和资源产地成为现实,中国作为北极资源的出口目标国将进一步融入到北极地区的“经济一体化”进程中,为中国加强与北极国家的关系增添新的纽带,进一步增加中国同北极地区的“相互依存”。

三、中国利用北极航线面临的挑战

国际海事组织作为目前世界海运业最具影响力的政府间组织,近年来在现有海事公约框架下制订了一些专门适用于极地航行船舶的相关要求、规则和建议,具有强制拘束力的“极地规则”(Polar Code)也已进入审议程序,将会成为针对极地海域航行的最重要的国际规则。此外,北极航道沿岸国家就北极地区海域航行的相关法律和政策也会约束通

航北极航道的船舶。

中国作为北极航运治理中的重要“利益相关方”,已在多个层面参与到北极航运治理进程中。中国是联合国安理会常任理事国,是《联合国海洋法公约》的缔约国,是国际海事组织的A级理事国,是北极理事会的观察员国,这些国际制度为中国参与北极航运治理提供了重要的平台。例如,北极理事会近年来在北极地区的治理方面日趋“硬化”,其中不乏影响航运和商业活动的《北极航空和海事搜救合作协定》以及《北极海洋油污预防与反应合作协定》,中国作为观察员也积极参与到相关议程的设立之中。但总体上看,中国利用北极航道仍将面临以下三个方面的挑战。

(一) 西北航道的法律地位问题

开发利用北极航道在国际法上,其中主要是国际海洋法上的核心的问题是航行权问题,即哪些船舶在何种海域享有何种程度航行权的问题。《联合国海洋法公约》将海域划分为不同性质的区域,从一国领海基线向海一侧依次建立领海、专属经济区和公海制度,向内为内水制度,加之用于国际通行的海峡这一特殊通行制度,多种航行制度并存。北极海域有其特殊性,北极航线利用需要面对北极航道的法律地位问题。关于西北航道的法律地位,加拿大将其划定为内水,外国船只经批准后才能通行,美国则认为它是用于国际航行的海峡,适用过境通行制度。为缓和尖锐矛盾,双方1988年达成临时妥协,签订针对美国海岸警卫队通行加拿大北极水域的《北极合作协议》。加拿大1986年在北极群岛周围建立直线基线,1996年《加拿大海洋法》以该基线为基准规定了领海、毗连区、专属经济区和大陆架权益。尽管美国多次提出反对,但加拿大的管辖目前并未受到实质性挑战,这一方面是由于直线基线、历史性水域及用于国际航行的海峡等概念在具体适用上存在模糊地带,另一方面也与西北航道国际船只通行不成规模有关。未来随着西北航道通航量的逐步增加,并可能实现商业通航,西北航道的法律地位可能会再次成为不得不面对的问题。关于最终如何解决西北航道法律地位争议,学界提出了马六甲海峡模式,^[10]巴拿马、苏伊士运河模式,^[11]斯匹次卑尔根群岛模式等多种路径,^[12]可以作为西北航道未来制度设计的选择。

(二) 部分沿岸国国内法的阻滞

俄罗斯和加拿大两个国家分别把守东北航道和西北航道,都将北极航道视为国内交通线,对外国船

只通航提出了较为严苛的国内法规。其依据的国际法是《联合国海洋法公约》第234条“冰封区域条款”(又称为“北极例外条款”),它赋予冰封区域沿海国不经相关国际组织干涉、单方制定和执行超越国际标准的环境规则和标准的权利,但这项特殊环境管辖权的实施有严格的条件限制,相关法律和规章应当适当顾及航行,并以现有最可靠的科学证据为基础,以保护和保全海洋环境、避免因海洋环境污染造成生态平衡的重大损害和无可挽救的扰乱为目的。加拿大和俄罗斯依据这一条款制定了一系列管控船舶污染和航行的国内法规。具体来说,两国都设立了各类冰级船舶进入其管辖海域的时间表,即海域准入规则;加拿大实施北极海域废物零排放制度,俄罗斯的排放标准也高于国际公约的一般要求;交通管理上,加拿大和俄罗斯都建立了强制性的全程航行报告规则,并要求某些船舶或某些情形下必须配备冰区导航员,俄罗斯还规定了破冰船领航的情形。这些规则是否属于冰封区域条款的合理使用值得讨论。

冰封区域条款的法律解释存在争议,例如适用的地理范围、冰封区域的界定以及适当顾及航行的要求等,加之其作为一般原则例外的特殊地位,容易造成实践中的扩张适用。加拿大在建立北方交通服务区之初,就曾经引发国际海事组织内的讨论,美国及有关组织认为需要评估这一制度是否妨害了航行自由^①。笔者认为,北极海冰在面积和厚度上逐渐消融,该条款制定当时适用于北极地区航行的专门性国际规则缺失的历史背景也已经改变,使用作为一般原则例外的冰封区域条款需要自我限制,援引国家有责任依据最新的科学成果,重新评估哪些海域能满足冰封区域的要求,在这些海域内哪些规则和标准是必要的,从而真正适当顾及航行,平衡沿海国管辖权与其他国家的航行权,做到合理使用。

俄罗斯政府建立了北方海航道管理局专门负责航道管理,2013年重新制订了《北方海航道水域航行规则》。新的规定中,俄罗斯对于北方海航道属于国家历史性交通干线的立场没有改变,但对管辖范围做了清晰化界定,与内水、领海及毗连区和200海里专属经济区水域相一致,消除了北方海航道可能延伸到公海的长期争议。将破冰船强制领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。^[13]由此可见,俄罗斯北方海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方海航道的政策倾向,这也契合普京提出的北方海航道要与苏伊士运河形成竞争的目标。

尽管加拿大对西北航道未如俄罗斯一样提出缴费和强制引航的要求,但早在1970年就颁布了《北极水域污染防治法》,规定沿海100海里范围内禁止船舶污染。《船舶安全航行控制区域条令》设置了海岸线外100海里范围内的16个航行安全控制区,以防止海洋污染控制和管理为目的对控制区内通行船只的建造标准、准入时间等加以约束。1985年9月10日,加拿大更是断然宣布北极群岛水域属于历史性内水,从而极大地限制了外国船只的通行;2010年《加拿大北方船舶交通服务区规定》强制性要求通行其管辖北极海域的船舶提交全时段报告。这些管理航道方面的单边主义政策,给中国参与北极航线的治理以及北极航道的利用带来了挑战。

(三) 中国国内参与北极航运的能力相对薄弱

为保障北极航行安全以及应对航行活动给北极海洋环境带来的风险,国际海事组织先后制定了《北极冰覆水域船舶操作指南》(2002年)、《极地水域船舶操作指南》(2009年),以实现对北极地区的航运活动的有效管制,近年来继续推动具有强制约束力的国际极地水域航行规则的制定,经过多年的磋商和谈判,“极地准则”有望于2017年初正式出台。“极地准则”草案内容涵盖了与极地水域操作相关的船舶设计、建造、装备、操作、船员培训、搜救及环境保护事项,比如要求船舶事前申请,并经过评估取得标明船舶级别的极地船舶证书,要求船上配有极地水域操作手册,准则对船舶结构、稳定性与分舱、船机设备、通讯、船员配备和专业培训、防止油污污染等方面也提出了较高的要求。这一系列极地航行规则制定的推动者和主导者是加拿大、俄罗斯等北极沿岸国家,中国在国际海事组织技术工作组及法律工作组中的参与度并不高,限于极地航行经验的不足和造船技术的落后,多数情况下难以提出建设性的意见和方案。“极地准则”出台以后将确立北极海域航行的国际标准,适用于进入北极水域的绝大部分船舶,它一方面为北极航行活动提供清晰规则,另一方面也客观上给中国商船利用北极航道

^① 参见 IMO MSC 88/11/2。

提出了技术上的挑战。

2014年9月,中国交通运输部海事局组织专家编撰《北极东北航道航行指南》,为计划航行北极东北航道的中国籍船舶提供海图、航线、海冰、气象等全方位航海保障服务。尽管如此,中国商船通行北极航道依然面临水文、冰情状况复杂,航行经验不足,缺乏有关北极海域及航道情况的一手资料,沿岸基础设施建设不足等现实问题。近年来中国国内部分企业对北极航道通航及其所带来的机遇和挑战进行了一定程度的关注,体现为参与北极地区的能源资源的开发、北极地区商业性活动的拓展、北极旅游业的发展以及北极航道商业性运营的试航等。2013年中国远洋总公司“永盛”号顺利完成北极航道航行更是成为了标志性事件。但是总体而言,较之其他北极国家,当前中国适合于北极冰区航行的船只并不多,所进行的商业性活动以及试航也处于探索阶段,极地船舶造船技术远远落后于极地航行经验丰富的北极国家,在船员方面,中国的船员也很少进行冰区航行方面的培训,缺少冰区航行船员的培训标准,未对冰区航行船舶的人员配备进行系统研究,中国的船舶公司尚未掌握最先进的造船和物流技术等,这些都是制约中国船舶参与北极航运的瓶颈和挑战。针对这些挑战,中国在规划、开发和利用北极航线时应当谨慎做好应对和准备。

四、“一带一路”背景下北极航线的意义

2015年3月,国家发改委、商务部和外交部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,宏观上对共建原则、框架思路、合作重点、合作机制及中国各地方开放态势做出部署。共建“一带一路”致力于亚欧非大陆及附近海洋的互联互通,建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系,构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络,实现沿线各国多元、自主、平衡、可持续共同发展。从长远考虑,北极航线作为潜在发展中的国际航线,将会与“一带一路”试图打造的亚欧大陆经济发展与合作新格局发生互动,并带来积极贡献。

(一) 丝绸之路经济带的海上通道

丝绸之路经济带立足于中国中西部地区的对外开放、经济发展,优先部署铁路、公路项目,通过构建新的亚欧大陆桥实现中国与中亚、欧亚大陆的经济贯通。根据“一带一路”的战略布局,东北地区加强与俄远东地区陆海联运合作,推进构建北京—莫斯科欧亚高速运输走廊,建设向北开放的重要窗口。通航前景明朗的东北航线可以为丝绸之路经济带提

供一条新的海上通道,与陆上交通布局形成配合,丰富丝绸之路经济带的互联互通网络,为丝绸之路经济带的建设增添新的内容。

为了推进“一带一路”战略构想的实施,目前中国正与沿线国家一道,积极规划中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅六大经济走廊建设。目前规划的六大经济走廊侧重依赖陆上交通,而“一带一路”战略全方位、多层次、复合型互联互通网络的建设离不开海上运输的辅助和补充。中国对外贸易长期依托海上运输,21世纪海上丝绸之路构想就蕴含了保障中国海上通道安全畅通的战略意义。

建设北极航线符合中国和沿岸国家的利益和需求,顺应了“一带一路”建设的宗旨,具备良好的合作基础。对航道沿岸国来说,航道通航能够带动沿岸国沿线港口及配套基础设施的建设,带动北极大陆架资源的开发和运输,能促进亚欧大陆北方地区的发展。对中国等潜在的航道使用国来说,北极航道的开通能够缩短与西北欧贸易运输的航程、节约时间,分散南部航线的运输压力,多样化海上通道选择。韩国、日本也十分关注北极航线的开发利用,中俄及相关国家共建东北航道具有充分的合作意愿。2014年5月,吉林省与俄罗斯最大的港口运营商苏玛集团签订了合作建设扎鲁比诺万能海港框架协议,这是构建东北亚陆海联运的重要措施,有利于推进东北亚区域合作的通道建设,催生密切区域贸易联系的海上丝绸之路。^[14]围绕北极航道开发利用,中国通过与俄罗斯、挪威等沿岸国开展港口等基础设施建设、海洋科学研究、船舶建造、能源开发、气候变化等方面的合作,能够激发亚欧大陆北部的经济潜力,将亚欧大陆北部纳入到丝绸之路经济带建设中,在地域范围、合作领域及合作深度上扩充丝绸之路经济带欧亚方向的合作。

(二) 21世纪海上丝绸之路的拓展航线

21世纪海上丝绸之路是对古丝绸之路的传承和提升,本质上是中国同沿线国家和地区的经贸关系网,其载体是海上航线,包含两条重点方向,一是从中国沿海港口过南海到印度洋,延伸至欧洲;二是从中国沿海港口过南海到南太平洋。现有海上丝绸之路的布局主要依托传统国际航线,从中国沿海各港口到达印度洋、欧洲和南太平洋,而中国的对外贸易不限于这一范围,逐步通航的两条北极航线可以成为中国提出的21世纪海上丝绸之路潜在的拓展航线,形成中国完整的对外经贸网络。

对于传统南部航线, 北极航线可以发挥两个重要作用, 一方面可以分担苏伊士运河航线面向欧洲的运输任务, 另一方面可以起到客观制衡南部航线的作用。重要的战略价值和复杂的地缘政治给传统航线通航带来一定风险和挑 战, 如海盗威胁、中东局势动荡、埃及政局不稳、苏伊士运河本身运力有限、商船排队时间长、通行费提高等。相比之下, 开通以后的东北航线沿线国家政局相对稳定、矛盾冲突较少, 能够为联络中国与东亚、俄罗斯、北欧、西欧国家提供一条新的安全稳定便捷的海上通道, 充当海上丝绸之路的拓展航线, 分担苏伊士运河航线的部分运输。从战略制衡和安全角度看, 开发利用北极航线会对南部航线沿岸国包括海峡、运河管理国产生竞争压力, 刺激其加强航线建设、提升航线通航条件和服务质量。同样, 南部航线通航条件的提升也会促进北极航线的优化, 二者相互补充, 对保障中国航线安全、提升中国航道使用话语权有益。

在全国各地方参与“一带一路”建设的相关规划中, 吉林已经提出谋划利用途径萨哈林岛、绕过勘察加半岛、穿越白令海峡、沿俄罗斯北部, 经北冰洋抵达欧洲的荷兰、英国、挪威等国家的新北冰洋航线, 将吉林东部地区打造成为海上丝绸之路的战略支点。^[15] 大连港正在制定“东北新丝路”方案, 打造北冰洋航线是其重要组成部分, 以期积极开辟海运新通道, 打造国际枢纽港。^[16] 开放合作是“一带一路”共建原则之一, 相关国家基于但不限于古代丝绸之路的范围, 各国和国际、地区组织均可参与。事实上, 在中国各地区参与实践 21 世纪海上丝绸之路构想的过程中, 同时融入了北极航线的开发利用, 原本区域性的建设目标被延伸和扩展, 更大范围更高意义上的海上丝绸之路网络未来或将呈现。

(三) 中国对外经贸网络不可或缺的组成部分

在中国对外经贸布局中, 北极航线应是中国对外经贸网络不可或缺的组成部分。国内长期公开发行的纬向世界地图在高纬度地区变形大, 客观上使得北冰洋与中国的联系并不明显; 而 2014 年湖南地图出版社出版了《竖版世界地图》, 比较直观地展现了北冰洋在全球军事和交通方面的战略地位, 为中

国在安全、经贸等战略布局的完善提供了便利。

由于北冰洋被亚欧大陆和北美大陆环绕的特殊地理位置, 北极航线在连接北美、亚洲和欧洲上具有天然的距离优势。然而中国对外经贸长期依赖南部航线, 在北冰洋方向是缺失的, 伴随北极海冰的消融, 中国对外经贸战略布局纳入北极航线不仅可行, 而且具有重要意义。在全球经济复苏缓慢、欧美经济下滑贸易保护主义盛行的国际背景下, 党中央先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”的战略构想, 重点推进中国同包括周边国家在内的泛亚和亚欧区域的合作与发展, 兼具经济和外交双重战略意义。但“一带一路”的建设不排除其他区域合作, 中国调整贸易投资布局、打造沿线各国命运共同体不影响中国同步发展对欧美等发达经济体的经贸合作。2014 年, 欧盟和美国仍然是中国前两大贸易伙伴, 双边贸易额分别同比增长 8.9% 和 5.4%,^[17] 与中国在能源、环保、信息等领域的经贸合作前景依然广阔。大规模开发利用北极航线能够便利和促进中国同欧洲、美国、加拿大这样的发达经济体以及新兴经济体俄罗斯的经贸合作, 北极航线与中国现有的贸易航线的关系是配合和补充而不是相互竞争。二者服务的主要地区不同, 在中国海上通道、对外贸易网络中担当不同角色, 都将为中国开放性经济的发展注入新的动力。如果北极航线全面开通, 将会同中国规划的 21 世纪海上丝绸之路并驾齐驱, 一个北线一个南线, 共同组成中国新时期全方位的对外经贸网络, 使中国的对外贸易通道四通八达, 这无疑也是实现海洋强国战略的重要举措。

总之, 北极航线的开发利用, 机遇与挑战并存。受气候变化的影响, 北极航道通航前景明朗, “一带一路”战略的实施恰好为中国协同沿线国家开发利用北极航道提供了良好机遇。将北极航线开发利用纳入“一带一路”战略, 建设北极航线, 构建东北亚地区乃至西欧、北欧的经济合作走廊, 将丰富和充实“一带一路”建设的布局 and 规划, 完善中国对外经贸网络, 对中国发展全面的对外经贸关系具有不可或缺的作用。

参考文献(References):

- [1] OSTRENG W, EGER K M, JORGENSEN-DAHL A, et al. Shipping in Arctic waters—a comparison of the Northeast, Northwest and Trans-Polar Passages [M]. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013: 185.
- [2] HOLTHUS P, CLARKIN C, LORENTZEN J. Emerging Arctic opportunities: dramatic increases expected in Arctic shipping, oil and gas exploration, fisheries and tourism [J]. Coast Guard Journal of Safety & Security at Sea, 2013(2): 10-13.

- [3] Arctic Council. The Arctic marine shipping assessment 2009 report [R]. Tromso: Arctic Council 2009: 36.
- [4] 中远集团永盛轮成功首航北极东北航道 [EB/OL]. (2013-09-13) [2015-04-06]. http://www.hq.xinhuanet.com/gzw/2013-09/13/c_117358593.htm.
COSCO Group's vessel the Yong Sheng completes China's first ever commercial transit of the Northeast Passage [EB/OL]. (2013-09-13) [2015-04-06]. http://www.hq.xinhuanet.com/gzw/2013-09/13/c_117358593.htm. (in Chinese)
- [5] 张侠, 屠景芳, 郭培清, 孙凯, 凌晓良. 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 [J]. 中国软科学, 2009(S2): 88-89.
ZHANG Xia, TU Jing-fang, GUO Pei-qing, SUN Kai, LING Xiao-liang. The economic estimate of Arctic sea routes and its strategic significance for the development of Chinese economy [J]. China Soft Science 2009(S2): 88-89. (in Chinese)
- [6] 张侠, 寿建敏, 周豪杰. 北极航道海运货流类型及其规模研究 [J]. 极地研究 2013(2): 167-175.
ZHANG Xia, SHOU Jian-min, ZHOU Hao-jie. A study on scale and scope of maritime cargoes through the Arctic passages [J]. Chinese Journal of Polar Research 2013(2): 167-175. (in Chinese)
- [7] LIU M, KRONBAK J. The potential economic viability of using the Northern Sea Route (NSR) as an alternative route between Asia and Europe [J]. Journal of Transport Geography 2010(3): 434-444.
- [8] 东北老工业基地再振兴之路 [EB/OL]. (2015-02-04) [2015-04-06]. http://www.china.com.cn/opinion/think/2015-02/04/content_34733181.htm.
Revitalization of the old northeast industrial base [EB/OL]. (2015-02-04) [2015-04-06]. http://www.china.com.cn/opinion/think/2015-02/04/content_34733181.htm. (in Chinese)
- [9] 刘惠荣, 陈奕彤. 北极法律问题的气候变化视野 [J]. 中国海洋大学学报(社会科学版) 2010(3): 5.
LIU Hui-rong, CHEN Yi-tong. A study on legal problems of the Arctic from the perspective of climate change [J]. Journal of Ocean University of China(Social Sciences) 2010(3): 5. (in Chinese)
- [10] KRASKA J. The law of the sea convention and the Northwest Passage [J]. The International Journal of Marine and Coastal Law, 2007(2): 257-281.
- [11] JIA B. The Northwest Passage: an artificial waterway subject to a bilateral treaty regime? [J]. Ocean Development and International Law 2013(2): 123-144.
- [12] 刘惠荣, 刘秀. 西北航道的法律地位研究 [J]. 中国海洋大学学报(社会科学版) 2009(5): 4.
LIU Hui-rong, LIU Xiu. A study on the legal status of the Northwest Passage [J]. Journal of Ocean University of China(Social Sciences) 2009(5): 4. (in Chinese)
- [13] 张侠, 屠景芳, 钱宗旗, 王泽林, 杨惠根. 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(2): 273-274.
ZHANG Xia, TU Jing-fang, QIAN Zong-qi, WANG Ze-lin, YANG Hui-gen. From mandatory icebreaker guiding to a permit regime: changes to the Northern Sea Route in new Russian law [J]. Chinese Journal of Polar Research 2014(2): 273-274. (in Chinese)
- [14] 中俄将总投资 30 亿美元共建东北亚最大港口 [EB/OL]. (2014-10-13) [2015-05-12]. <http://news.sina.com.cn/c/2014-10-13/142430981332.shtml>.
China and Russia will totally invest 3 billion to build the largest port in northeast Asia [EB/OL]. (2014-10-13) [2015-05-12]. <http://news.sina.com.cn/c/2014-10-13/142430981332.shtml>. (in Chinese)
- [15] 吉林谋划新北冰洋航线 借港出海抵达英国等欧洲国家 [EB/OL]. (2015-04-15) [2015-05-12]. <http://www.rmzxb.com.cn/scjb/zx/2015/04/15/483308.shtml>.
Jilin Province plans new Arctic shipping route to connect European countries by harbour [EB/OL]. (2015-04-15) [2015-05-12]. <http://www.rmzxb.com.cn/scjb/zx/2015/04/15/483308.shtml>. (in Chinese)
- [16] 大连港制定“东北新丝路”方案 [EB/OL]. (2015-03-21) [2015-05-12]. http://news.xinhuanet.com/local/2015-03/21/c_127605428.htm.
Dalian Port develops the “Northeast New Silk Road” program [EB/OL]. (2015-03-21) [2015-05-12]. http://news.xinhuanet.com/local/2015-03/21/c_127605428.htm. (in Chinese)
- [17] 数据解读 2014 年中国对外贸易的“新常态” [EB/OL]. (2015-01-13) [2015-05-12]. http://news.china.com.cn/txt/2015-01/13/content_34547654.htm.
Data interpretation of China's foreign trade new normal in 2014 [EB/OL]. (2015-01-13) [2015-05-12]. http://news.china.com.cn/txt/2015-01/13/content_34547654.htm. (in Chinese)