北极航行管制的法理探讨 *

□ 刘惠荣　李浩梅

〔提　　要〕《联合国海洋法公约》第 234 条赋予冰封区域沿海国特殊的环境管辖权，加拿大和俄罗斯依据这一条款在其北极海域内全面推行航行管制。然而这一单边管辖权的行使需要满足多项限制条件，两国部分管控措施超出了冰封区域条款的合理使用，突破了海洋法对航行权的保障。在国际法体系内，北极沿海国航行管控的特殊权力有其外部边界，受到多边海事规则的制约，特别是“极地规则”的出台将限制冰封区域条款的适用空间，削弱沿海国单边管辖权的合法性基础。北极沿海国实施单边管控面临法律和政治上的双重困难，通过国际平台开展北极航运合作，寻求在国际规则中维护其利益诉求，更加符合北极沿海国家的实际利益。

〔关 键 词〕联合国海洋法公约、冰封区域条款、航行管制、极地规则

〔作者简介〕刘惠荣，中国海洋大学法政学院院长、教授
李浩梅，中国海洋大学法政学院国际法专业博士研究生

〔中图分类号〕D993.5
〔文献标识码〕A
〔文章编号〕0452 8832（2016）6 期 0090-16

由于北冰洋地理、气候、水文状况与其他海域有很大差异，船舶通航条件恶劣，长期以来北极海域的海洋利用以探险、科考、原住民使用为主，国

* 本文系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”（项目编号：13AZD084）、教育部哲学社会科学发展报告培育项目“北极地区发展报告”（项目编号：13JBGP019）、中国极地科学战略研究基金青年项目“北极航运法律规制新发展及我国应对研究”的阶段性研究成果。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

际航运业并不关注北极航道。国际社会没有为北极海域制定专门的国际航行规则，国际海洋法中唯一一条针对北极水域的规则是 1982 年《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）中的冰封区域条款。作为《公约》缔约国，加拿大和俄罗斯依据这一特殊授权在其北极水域制定和实施有关航行活动的国内法规，实际管控着北极航道的航行活动。

进入 21 世纪，气候变化的影响在北极地区日益显著，北冰洋海冰季节性消融明显，可航范围和期间扩大，实际通行量持续增长。[1] 北极航道开通可以缩短亚洲港口和北欧之间、北美之间的航运距离，国际航运业开始关注和利用北极航道。为了更好地规范北极航运活动，国际海事组织 2009 年起着手制订具有强制拘束力的极地水域航行规则，航道沿海国加拿大和俄罗斯也对北极水域的航行法规做了重要调整。2013 年中国远洋运输（集团）公司的“永盛轮”首次穿越北极，拉开了中国商业利用北极航道的序幕，继之中国商船自 2015 年起对北极东北航道开始常态化利用。北极航道沿海国家的管辖权问题与中国利益高度关联。在北极航运法制发展变化的重要时期，有必要认真审视北极航道沿海国航行管制的实践及其主要法律依据，对北极沿海国航行管控的合法限度进行深入探讨。

一、加拿大和俄罗斯北极航行管控的实践

西北航道和东北航道的主体航段分别穿越加拿大和俄罗斯北极海域，加拿大和俄罗斯作为北冰洋沿海国，援引冰封区域条款制定了一系列海上交通、控制船舶污染的法律规章，适用于其主张的北极海域，对穿行北极航道的船舶发挥实际约束力，沿海国管制成为北极水域航行管控法律体系的重要组成部分。

（一）加拿大对北极航行的管控

加拿大对北极海域的管控建立在对北极群岛水域的主权主张基础之上。1973 年加拿大第一次以历史性所有权（historic title）为依据公开主张北极群岛水域为其内水，1975 年进一步声明过境通行制度不适用于这些水

[1] Arctic Council, Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report, p.35.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

域。[1]1985 年加拿大通过法令划定了北极群岛水域的直线基线，主张北极群岛水域为其历史性内水水域。[2] 加拿大坚持对北极群岛水域的主权要求，但其所划北极水域直线基线遭到美国和欧洲国家的抗议。美国主张西北航道为用于国际通行的海峡，外国船舶享有过境通行权，西北航道的法律地位争议悬而未决。《加拿大海洋法》（Ocean Act 1996）将其领海宽度扩展为 12 海里，并规定了 12 海里毗连区、200 海里专属经济区及相应的大陆架权益。

为了管控西北航道，加拿大很早便已保护北极海域环境为由出台了 1970 年《防止北极水域污染法》（Arctic Waters Pollution Prevention Act，简称 AWPPA）。事实上，加拿大颁布该法案主要是源于“曼哈顿”号通行事件 [3] 的刺激。该法案规定，加拿大对北纬 60° 以北、陆地向海 100 海里的水域实施管辖权，这在当时远远突破国际法上的领海管辖范围。2009 年加拿大修订该法案时将其适用范围扩展至领海基线量起 200 海里，明确规定包含加拿大内水、领海和专属经济区。根据该法案，任何人或船舶不得将废物投放于北极水域或可能使废物进入北极水域的地点，若违反则将承担绝对的民事赔偿责任。[4] 该法案对“船舶”和“废物” [5] 的界定非常广泛，2012 年《船舶污染和危险化学品规定》（Vessel Pollution and Dangerous Chemicals Regulations）又进一步禁止船舶排放油类和油混合物、垃圾以及用于生物杀毒剂的有机锡化合物这类特定污染物，允许排放的例外仅限于救助生命、不可避免等情形。[6] 加拿大制定的船舶废物排放标准高于《防止船舶污染国际

[1] Donat Pharand, “The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit,” *Ocean Development and International Law,* Vol.38, 2007, p.11.

[2] The Territorial Sea Geographical Co-ordinates (Area 7) Order of 10 September 1985, http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/CAN.htm.（上网时间：2016 年 9 月 9 日）

[3] 1969 年，美国派出“曼哈顿”号油轮代表大西洋里奇菲尔德公司（Atlantic Richfield Company）沿西北航道航行，意在考查从阿拉斯加普拉德霍湾（Prudhoe Bay）向美国东海岸运输石油是否存在可能性。虽然美国海岸警卫队的两艘破冰船全程跟随保障，但“曼哈顿”号还是数次被困海冰之中，在随行的加拿大破冰船“约翰 •A• 麦克唐纳”号的协助下方才脱困。由于被认为侵犯了加拿大有关权益，“曼哈顿”号的此次航行引发了大量争议，其问题焦点在于加拿大是否有权允许美国派遣船舶进入西北航道。

[4] Arctic Waters Pollution Prevention Act, Article 6.

[5] Arctic Waters Pollution Prevention Act, Article 2.

[6] Vessel Pollution and Dangerous Chemicals Regulations, SOR/2012-69, Article 4-5.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

公约》（MARPOL73/78），限制排放的废物范围也比国际公约宽泛。为保证排污标准得到有效执行，加拿大赋予执法官员广泛的执法权，包括登临、检查、指示船舶停于指定地点等。[1]

此外，AWPPA 授权加拿大政府在其主张的北极水域内划定航行安全控制区，对通行该区域的船舶实施特殊的管理，管理措施可涉及船壳和燃料舱的建造、机械和设备的制造、配员、货物、燃料、水和其他必需品的数量等广泛的事项。[2]“加拿大在航行安全控制区实施了通常只能由船旗国决定的管理措施，这是其管理的突出特征。”[3] 加拿大通过法令将北极水域划分为 16 个航行安全控制区，为不同级别的船舶进出航行安全控制区设置了时间表，形成了一个船舶准入加拿大北极水域的区域－时间系统（Zone-Date System）。[4] 进入该水域航行的船舶必须满足法律规定的船舶建造标准，[5] 通行船舶如果是油轮还必须配备符合条件的冰区驾驶员才能进入航行安全区，冰区驾驶员至少需要具备 30 天北极水域作业并担任船上负责人的经验。[6]

依据《加拿大航行法》（Canada Shipping Act 2001），加拿大政府 2010 年出台了《加拿大北方船舶交通服务区规定》（Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations，简称 NORDREG）[7]，建立了针对通行北极水域船舶的强制报告制度，以加强管控北极航行活动。北方交通服务区覆盖了北极水域航行安全控制区的范围，适用于超过 300 总吨以上

[1] Arctic Waters Pollution Prevention Act, Article 15.

[2] Arctic Waters Pollution Prevention Act, Article 11-12.

[3] Willy Østreng, Karl Magnus Eger, Brit Fløistad, Arnfinn Jørgensen-Dahl, Lars Lothe, Morten Mejlænder-Larsen, Tor Wergeland, *Shipping in Arctic Waters: A Comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages,* Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013, p.265.

[4] Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, SCHEDULE VIII。根据时间表，破冰能力最强的加拿大极地级 10 级船舶可全年在所有区域航行，而适用于无冰水域航行的 E 类船舶则无论一年中的何时都不能进入冰情严重的 1~6 区航行。加拿大 1996 年起又引入了北极冰区航行系统（AIRSS），在个案判断基础上允许特定船舶在真实冰情合适的情况下航行于上述固定时间表以外的时间。

[5] Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, Annex V, VI, VII.

[6] Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, Article 26.

[7] 《加拿大北方船舶交通服务区规定》于 2010 年 7 月 1 日生效，核心是确定加拿大北方船舶交通服务区（NORDREG Zone）制度，要求通行该区域的船舶必须履行航行报告义务。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

船舶以及装载污染物的船舶。[1] 该法案规定，船舶须在通行交通服务区之前须取得通关（clearance），管理机关有权要求船舶提供航行信息报告并保持密切的监控，船舶必须与海上通讯和交通服务官员持续保持通讯并按要求提供航行报告。[2]

（二）俄罗斯对北极航行的管控

随着 1982 年《联合国海洋法公约》的签署，苏联 1985 年通过 4450 号法令确定了北冰洋、波罗的海和黑海海域的领海基线，将维利基茨基海峡、绍卡利斯基海峡、德米特里·拉普捷夫海峡、桑尼科夫海峡划入其内水水域。20 世纪 90 年代初，苏联推行开放北方海航道进行国际航运的政策，建立了一套航行管理规则，包括 1991 年《北方海航道海路航行规则》以及 1996 年有关破冰船领航、冰区引航员引航、船舶建造标准的配套文件 [3]，实施已达廿余年。根据 1991 年航行规则，北方海航道被认定为苏联的国家交通干线，位于其内水、领海及专属经济区水域，[4] 这一主张在 1998 年《俄罗斯联邦内水、领海和毗连区法》[5] 中得到延续，但定义中并没有确定其北部界限。根据航行规则，通行北方海航道的船舶应提前将航行计划告知管理局，提交引航请求，并提供能够支付破冰协助费用和海洋环境污染造成民事责任损害的财务证明。[6] 在这一时期，俄罗斯对北方海航道管控的核心是强制性的破冰领航制度，通行船舶自身须达到规定的抗冰等级，船壳、机件、废水处理设备等也要满足特殊的要求。除此之外，船舶在通行四大海峡时必须接受强制性破冰船领航，航行于其他航道海域时，海上操作中心也会指定航空、传统、破

[1] Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations, SOR/2010-127, Article 3.

[2] Canada Shipping Act, Article 126.

[3] 1996 年三个配套性文件包括《北方海航道航行指南》、《北方海航道破冰船领航和引航员引航规章》、《北方海航道航行船舶设计、装备和必需品要求》。

[4] 1991 年《北方海航道海路航行规则》第 1.2 条。北方海航道的相关法规可参见 http://www.arctic-lio.com/。同时参考 Erik Franckx, “The Legal Regime of Navigation in the Russian Arctic,” *Journal of Transnational Law and Policy,*Vol.18, 2009, pp.331-333.

[5] Federal Act of the Internal Sea Waters, Territorial Sea and Contiguous Zone of the Russian Federation, 17 July 1998, http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/RUS_1998_Act_TS.pdf.（上网时间：2016 年 10 月 15 日）

[6] 1991 年《北方海航道海路航行规则》第 3 条和第 5 条。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

冰船等任意一种类型的领航。[1] 管理局通过海上操作中心全程管控和引导船舶的航行，通行船舶必须遵循海上操作中心指定的海道，并按照固定费率对这种强制领航服务缴纳高额服务费。[2] 管理局可在有安全风险和污染风险时对船舶进行检查，并有权在该规则被违反时采取强制措施使船舶离开北方海航道。[3] 实际上，俄罗斯在北方海航道实行的是一种内水化的航道管理，意图将整个航道主张为其内水，从而实行完全的控制和管辖。这种管控被一些国家批评缺乏国际法的支持，违反了《公约》收费制度的范围，也超越了海洋法赋予沿海国在领海的保护权，[4] 对专属经济区管辖权的突破则更为严重。

作为推行和实施俄罗斯新北极政策和远景规划的重要组成部分，俄罗斯2012年修订了有关北方海航道的联邦立法。新法坚持北方海航道是历史上形成的俄联邦国家交通干线的立场，但在范围上限定了北方海航道的北界，与200海里专属经济区北部界限一致。[5] 在管理机构上，新法重新设立联邦机构级别的北方海航道管理局，全面负责北方海航道的通航事务。依据2013年《北方海航道水域航行规则》，计划进入北方海航道水域的船舶须提前向北方海航道管理局提交申请及证明材料。管理局审核其遵守国际公约和俄联邦国内法的要求才发放许可。[6] 新的航行规则设置了不同抗冰能力的船舶进入各海域的时间和冰情条件，有条件地允许冰级加强船舶在无需破冰船协助的情况下独立航行。[7] 这就打破了僵化的破冰船强制性领航的旧规，使船舶能够根据实际需要使用破冰服务。新规取消了船长缺乏冰区操作经验时指定俄

[1] 1991年《北方海航道海路航行规则》第7条。

[2] 1991年《北方海航道海路航行规则》第8条。

[3] 1991年《北方海航道海路航行规则》第10条。

[4] 刘惠荣、林晖："论俄罗斯对北部海航道的法律管制——兼论其与《联合国海洋法公约》的冲突"，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2009年第4期，第7-8页。

[5] 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"，《极地研究》2014年第2期，第270-272页。

[6] The Merchant Marine Code of the Russian Federation, Clause 5.1, Navigation in the Water Area of the Northern Sea Route.

[7] 时间表见2013年《北方海航道水域航行规则》附件2。根据其规定，冰级1~3级船舶在北方海航道航行的期限为7月份至11月15日，冰情较轻时，三个级别的船舶均可在上述海域独立航行或在破冰船协助下航行，2级船舶在破冰船协助情况下可以在中等冰情时航行，3级船舶甚至在冰情较重时仍可航行。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

籍冰区引航员登船引航的规定，但船长冰区操作经验仍然是实际审批航行许可时的参考因素。另外，助航服务费的收取出现了较大改革，破冰服务和冰区引航的费用不再按照不合理的固定费率，依赖于实际提供的服务，按照船舶航行时间、船舶吨位、冰级、引航距离等因素具体确定应当缴纳的服务费，从而实现了固定费率到差别收费、从强制收费到商定收费的改革。

总体来看，修订后的《北方海航道水域航行规则》改革了旧规的弊病，在申请批准程序上更加便捷，许可标准更加透明，放松了强制性破冰助航的规定，收费标准趋于合理。但俄罗斯对北极航道航行管控的内水化本质没有改变，通行北方海航道必须经过批准，航道管理局对决定是否有必要提供破冰船或者引航员冰区助航服务依然掌握较大的裁量权，船舶须全程提供航行报告，俄罗斯对其北极水域仍然保持严密管控。

二、冰封区域条款及其合理使用

加拿大和俄罗斯对北极航道实施上述排他性管辖的法理根据主要为《公约》第 234 条[1]。该条款针对冰封区域特殊的航行危险和环境风险，赋予冰封区域沿海国在专属经济区范围内特殊的环境立法和执法权，其法律规章可以不受一般接受的国际规则和标准的限制。这是沿海国环境管辖权一般规则的例外条款，在适用时需要厘清此特殊授权的适用海域范围和管辖权限。

冰封区域条款适用的地域范围为“专属经济区内的冰封区域”。关于这一范围和界限存在争议，多数学者认为这一管辖权的地理范围应仅限于领海之外专属经济区的范围。这种观点符合条文文意的通常和善意理解，并与该条款一直被置于专属经济区海域中进行磋商的谈判历史相契合。[2] 与之相应

[1] 《联合国海洋法公约》第 234 条：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。

[2] D. M. McRae, & D. J. Goundrey, “Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234,” *University of British Columbia Law Review*, Vol.16, 1982, pp.215-222; R. D. Brubaker, *The Russian Arctic Straits,* Leiden: Martinus Nijhoff, 2005, pp.58-60.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的是，沿海国被赋予的权力高于其专属经济区内的管辖权，但不超过沿海国在其领海内的管辖权，亦即领海内的限制性规则对该条款也同样适用。但加拿大学者法兰德（Donat Pharand）援引当时谈判代表的发言，认为，从立法者意图来看，这一条款的适用范围包含了领海和专属经济区范围。[1] 这种观点有明显的维护加拿大利益的色彩，理由过于牵强。对于哪些区域可以满足冰封区域的条件，条文的规定也有不清晰之处，在具体判断时存在自由裁量的空间。例如，气候特别严寒应达到何种程度，海水被冰覆盖的时间长短和海冰情况是否有要求，《公约》没有给出具体标准，需要综合考虑气象、水文状况、航行安全和环境风险加以评估。北冰洋海域不同海区的水文条件和海冰覆盖情况差异较大，现阶段全球变暖导致海冰不同程度的消融及漂流，北极水域冰封区域的认定不可一概而论，且要根据具体海域的实际状况更新和调整。

俄罗斯科考队在北极进行科学考察

[1] Donat Pharand, “The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit,” *Ocean Development and International Law*, Vol.38, 2007, pp.47-48.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

管辖权限度是冰封区域条款的核心。这一条款设定多项条件限定管辖权的行使，以达到北极沿海国管辖权和其他国家航行权之间的制约和平衡。结合条款本身的规定以及上下文其他规则看，《公约》对冰封区域沿海国行使这一管辖权的要求包括：为防止、减少和控制船只对海洋的污染，非歧视，主权豁免，以最可靠的科学证据为依据和适当顾及航行。

1. 防控污染的目的。从冰封区域条款规定看，沿海国单边立法和执法权的目的应该是防控船只对冰封区域海洋的污染，这种管辖权有明确的功能性特征，而非全面的管辖权。尽管在冰封区域船舶航行安全问题常与防控海洋污染相关联，仍不能不加区分地认可所有航行管控措施都满足该条款的立法目的，属于对该条款的合理使用。在实践中，不宜过度扩张这一管辖权的目的，需要对主要目的不是防控污染的航行管控措施加以辨析，保证采取的管控措施对保护海洋环境目的的实现应当是“必要的”而不仅仅是“有用的”。[1]

2. 非歧视。沿海国制定的环保法规不得在本国船舶和外国船舶之间有歧视性规定。

3. 主权豁免。[2] 冰封区域的管控法规对军舰、海军辅助船、为国家所有或经营并在当时只供政府非商业性服务之用的船只或飞机不适用。

4. 以最可靠的科学证据为基础。解释适用该条款时，冰封区域的范围以及目的手段之间的关系均需要依赖科学依据加以确定。沿海国对冰封区域的航行管控应当建立在对北极海域环境有较好的认识基础上，通过科学依据论证和支持其管控措施是保护海洋环境所需要的，这种科学知识是指国际认可的标准而非沿海国主观的科学标准。[3]

5. 适当顾及航行。这是该条款中最模糊的要求，且不论冰封区域内的航行制度为何，相比领海制度中对无害通过权的保障以及用于国际航行的海峡制度中对过境通行权的保障规定，此处的规定略显单薄，缺乏硬性的标准

[1] Myron H. Nordquist, John N. Moore, Alfred H. A. Soons and Hak-So Kim, eds., *The Law of the Sea Convention: US Accession and Globalization,* Martinus Nijhoff Publishers, 2012, pp.419-420.

[2] 《联合国海洋法公约》第 236 条。

[3] Kristin Bartenstein, “The ‘Arctic Exception’ in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage,” *Ocean Development and International Law*, Vol.42, 2011, p.41.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

和要求。考虑到条款磋商时美国和加拿大在用于国际航行的海峡通行权问题及沿海国管辖权问题上的不同利益需求，这里的模糊规定回避了用于国际航行的海峡和冰封区域二者的关系问题，也避免了严格的航行保障规定过度限制和削弱沿海国的实际管辖权。

使用冰封区域条款的特殊授权需要符合《公约》的限制条件，过度扩张解释该条款的适用范围和管辖权限度有违这一条款意图维持的特殊管辖权与航行权之间的平衡。尽管沿海国在制定针对船舶航行的法律规章时无需接受主管国际组织的监督，但须依赖最可靠的科学证据作为合法性基础，而且在实施管控措施时要同时顾及航行。

三、加俄北极航行管制的合法限度

北极沿海国的特殊管辖权受到国际法体系多方面的规范和制约，《公约》的冰封区域条款作为单边管辖权的法律依据有其适用范围和要求，其授权范围以外的航行管制应遵守国际海事组织的相关规则，特别值得关注的是，新出台的极地水域航行规则（Polar Code）可能对北极沿海国的管制带来影响。

（一）两国北极航行管制对海洋法规则的突破

加拿大和俄罗斯对北极海域船舶通航的管控逐渐趋于一致，两国对北极航行的管制明显具有突破冰封区域条款的情况，具体表现如下。

1. 对航行权的影响

加拿大和俄罗斯将单边航行管制措施不加区别地适用于其北极管辖水域，未能仅限于专属经济区，扩展至了领海和内水，这种做法与海洋法上的海域分区原则和制度严重抵触，损害了其他国家在相应海域的航行权。俄罗斯要求通行北方海航道水域的船舶提出航行申请，获得许可才可进入其管辖海域，将这种内水化的航行管制全面推行于内水、领海及专属经济区整个海域，直接破坏了领海的无害通过制度、用于国际航行的海峡的过境通行制度以及专属经济区范围内的航行权。加拿大没有明确规定航行许可制度，但要求进入北方交通服务区的船舶须事前从管理机关获得通关，这种通关的程序性要求具有初步审查是否遵循加拿大国内法的实质性内涵，同样在事实上对内水

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

之外海域的航行权构成了一定限制，没有适当顾及外国船舶的航行权。

2. 科学证据

加拿大针对不同抗冰能力的船舶设置了一个固定的航行区域－时间系统，为弥补这一规则在灵活性上的不足，又引进了北极冰区航行系统（AIRSS），允许船舶在冰情合适的情况下在目前区域－时间系统以外航行。但一个 2007 年为加拿大交通部准备的研究报告揭示，区域－时间系统曾经与北极水域的冰密度情况相符，如今已经不再适应，即使是相比较而言更加灵活准确的 AIRSS 也需要继续更新。[1] 俄罗斯北方海航道新规确定的船舶准入和航行规则是否基于最可靠的科学证据也不透明。冰封区域条款要求管理规章的制定应当依据国际认可的现有最可靠的科学证据，以避免沿海国过度任意专断的管制。因此，有研究建议加拿大与美国开展北极海域气候水文科学合作、获取和交换最新科学数据，在此基础上建立新的船舶通行机制，为利益相关国家提供开放的参与机会，有助于获得更大的国际认同，化解科学基础方面的争议。[2] 与之相似，俄罗斯也可以加强与挪威、美国和加拿大在北极海域自然条件方面的科学研究，使其航行管控政策建立在可靠的科学基础之上。

3. 管控措施的目的

加拿大和俄罗斯管控北极航行的措施是全方位的，不仅制定严苛的排污标准，特殊的船舶设计、建造、人员配备和装备标准及海域准入规则，还建立了强制性航行报告和交通管制规则。有些措施如船舶装备的要求（如救生设备）以及航行交通服务系统的主要和直接目的是保障船上人员生命和船舶航行安全，而非防控船源污染，其是否属于冰封区域环境管辖权的合理使用存在争议。在实践中，加拿大单方面建立北方交通服务系统的做法已遭他国挑战。

4. 主权豁免

加拿大 AWPPA 在规定严格的废物排放标准时并未给予国家公务船舶豁免，

[1] Timco and Kubat, “Regulatory Update for Shipping in Canada’s Arctic Waters: Options for an Ice Regime System,” Discussion Paper TP 14732, Canadian National Research Council, March 2007, p.8, 12.

[2] Peter Luttmann, “Ice-Coverd Areas under the Law of the Sea Convention: How Extensive are Canada’s Coastal State Powers in the Arctic?,” *Ocean Yearbook,* Vol.29, January 2015, p.122.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

仅在航行安全控制区规则中特别规定国务专员在确认船旗国已采取相应预防措施的条件下可以对其免除适用，[1] 这种有条件的管辖豁免不符合《公约》规定的国家公务船舶对冰封区域环境管辖享有主权豁免的要求。对外国公务船舶如科考船等通行北方海航道水域，俄罗斯在许可程序和收取助航服务费等方面也没有落实主权豁免的要求。

（二）国际海事规则的制约

未经国际海事组织程序，加拿大 2010 年单方面在北极海域实施强制性交通服务区管理，随即遭到美国等国家反对，并引发了国际海事规则与冰封区域条款关系的讨论。美国和国际独立油轮船东协会（INTERTANKO）在国际海事组织内对加拿大新规提出了合法性质疑，指其单边建立强制性交通服务区管控规则违反了《国际海上人命安全公约》（SOLAS）及其有关决议和指南中的规则和程序要求。[2] 新加坡进一步指出，加拿大建立交通服务区管控规则是否符合《公约》第 234 条的根本目的，及是否可以援引冰封区域条款的合理使用，都需要论证。[3] 加拿大则主张《公约》第 234 条特殊管辖权为执行加拿大新规 NORDREG[4] 的建立提供了国际法依据，且国际海事组织通过的 SOLAS 第五章规则 11、12“不妨碍各政府根据国际法享有的权利和义务”，即不影响加拿大依据冰封区域条款采取相应措施保护海洋环境的权利。[5]

NORDREG 是否属于冰封区域条款的合理使用取决于对冰封区域条款的目的进行扩张解释还是严格解释，对这一争论本文暂不赘述，关键需要探讨的更深层问题是冰封区域条款与国际海事规则的关系问题。加拿大援引国际海事公约中的保留条款，主张冰封区域条款相对于国际海事规则的优先地位，

[1] Arctic Waters Pollution Prevention Act, Article 4.

[2] United States and INTERTANKO, Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations, MSC 88/11/2, 22 September 2010.

[3] Report to the Maritime Safety Committee, IMO Doc. NAV 56/2,31August 2010. Report to the Maritime Safety Committee on its Eighty-Eight Session, IMO Doc. MSC 88/26/Add.1, Annex 28, 19 January 2011.

[4] NORDREG 最初是加拿大在北极水域的交通服务区名称。2010 年《加拿大北方船舶交通服务区规定》引入强制性航行报告的规则，改变了长期以来北极交通服务区 NORDREG 自愿性的性质，官方和学界开始直接使用 NORDREG 指代该法规。此处即是这种含义。

[5] Canada, Comments on Document MSC 88/11/2, MSC 88/11/3, 5 October 2010, para. 5.1.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

强调该条款在海洋法上的“特别法”（lex specialis）性质，本质是将冰封区域条款置于不受其他规则制约的特殊地位。这种观点是对国际海洋法以及国际航运法律体系维护的沿海国航行管控利益与全球航运利益平衡的直接破坏，得不到国际社会特别是航运大国的支持。美国等国家和组织挑战加拿大的单边措施，要求其遵循多边海事程序和规则，体现了国际社会的态度和立场。

国际海事组织是各国协商制定国际航运规则的全球性组织，在国际航运法律体系中占有核心地位，其主导制定的 SOLAS 和《防止船舶污染国际公约》（MARPOL73/78）及其议定书等多边航运规则具有广泛约束力。管控北极海域航运活动时，国际海事组织在发展国际航运管控规则方面的主导地位应当被尊重。针对晚近兴起的航行管控措施，如航行报告和交通服务区制度，国际海事组织已经出台了一般原则和指南，冰封区域沿海国在实施这类管控时不应当依赖单边行动，而应经按照国际海事组织的原则和要求、经过它的认可后建立和实施。正如有关评论指出，“《联合国海洋法公约》第 234 条应当与公约中其他条款联系在一起解读，即那些要求沿海国应当遵守国际海事组织针对航行安全和防止船源污染事项制定的国际规则和标准的规定。沿海国依据第 234 条制定的特殊国内法不能与 SOLAS 和 MARPOL 等国际海事组织的规则和标准抵触”。[1]

因此，冰封区域条款的特殊授权不能成为北极沿海国不遵守相关国际海事规则的挡箭牌，国际社会通过国际海事组织共同协商制定的航运管控措施及相关规则应当被尊重和维护。北极沿海国在实施那些影响海洋法航行权的管制措施时，应遵守国际海事组织已经出台的相关规则。

（三）“极地规则”对冰封区域特殊管辖权的影响

国际海事组织先后出台《北极冰覆水域船舶操作指南》（2002 年）[2] 和《极

[1] A. Blanco-Bazán, “Specific Regulations for Shipping and Environmental Protection in the Arctic: The Work of the International Maritime Organization,” *The International Journal of Marine and Coastal Law,* Vol.24, 2009, p.384.

[2] “Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-Covered Waters,” IMO Doc. MSC/Circ.1056-MEPC/Circ.399, 23 December 2002.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

地水域船舶操作指南》（2009 年）[1]，经过多年努力，《极地水域船舶操作国际规则》[2] 将于 2017 年 1 月 1 日生效。作为第一部具有强制约束力的极地水域航行规则，《极地水域船舶操作国际规则》全方位规定了与极地水域航行有关的事项，涉及船舶结构、机械设备、电气装置、防火安全、救生设备、航行安全等，同时在环境保护方面，规则在 MARPOL 附则基础上提高了对油类物质、散装有毒液体物质等四类污染物的排放标准。

“极地规则”的生效带来其与冰封区域条款的关系，以及其生效对沿海国单边管辖权带来何种影响的问题。国际多边规则与冰封区域沿海国单边管辖权之间可能存在潜在的冲突，加拿大学者援引 SOLAS、MARPOL 和“极地规则”中的关系条款 [3]，以及加拿大批准 MARPOL 时提交的基于冰封区域条款的特别声明，主张相关海事规则不构成加拿大依照《公约》第 234 条制定法律规章的障碍。[4] 类似的观点认为，由于《公约》第 234 条并不包含遵循“一般接受的国际规则和标准”的限制，“极地规则”的出台并不消灭这一条款作为一个替代性法律的基础，据此沿海国可以采取更加严格的环境（或安全）标准。[5] 但依照该条款的措辞和专属经济区内的航行自由原则，沿海国有必要解释为何采取高于“极地规则”的保护措施是必要的。[6]“极地规则”建立在可靠的科学基础上、经过多年的国际磋商而制定，为提高船舶通行北极水域的安全和防控船舶造成污染提供了较全面的保障，它的出台提升了沿海国使用冰封区域条款的要求和标准，为行使特殊管辖权辩护将变得更加困难。

[1] “Guidelines for Ships Operating in Polar Waters,” IMO Assembly Resolution A. 1024(26), adopted 2 December 2009, IMO Doc. A26/Res.1024, 18 January 2010.

[2] MEPC 68/21/Add. Annex 10, International Code for Ships Operating in Polar Waters.

[3] 在纳入“极地规则”有关航行安全内容的《国际海上人命安全公约》修正案中，新增加的第 14 章第 2 条（适用）第 5 款规定，“本章中的任何内容不妨碍各国在国际法中的权利或义务”。参见 ANNEX 7 AMENDMENTS TO THE INTERNATIOANL CONVENTION FOR THE SAFETY OF TLIFE AT SEA, 1974, AS AMENDED, MSC94/21/Add.1.

[4] Ted L. McDorman, “A Note on the Potential Conflicting Treaty Rights and Obligations between the IMO’s Polar Code and Article 234 of the Law of the Sea Convention,” in Suzanne Lalonde and Ted L. McDorman eds. *International Law and Politics of the Arctic Ocean,* Brill Nijhoff, 2014, p.155.

[5] Øystein Jensen, “The International Code for Ships Operating in Polar Waters: Finalization, Adoption and Law of the Sea Implicatioins,” *Arctic Review on Law and Politics*, Vol.7, 2016, p.76.

[6] *Ibid.*, p.77.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

“极地规则”对冰封区域条款的影响还体现在“极地规则”的生效将改变北极水域航行的国际法制环境。20 世纪 70、80 年代环境保护浪潮在全球兴起，深刻影响了海洋法的制定，国际社会承认冰封区域生态系统的脆弱性，在国际法对北极海洋环境保护不足的背景下认可了沿海国在冰封水域实施单边高标准管控的权利，以防止、减少和控制船舶对北极海域生态环境造成严重的损害。近十多年来，国际海事组织逐渐加强针对北极海域船舶航行的规则制定，从建议性指南发展到强制性、综合性的国际规则，即将生效的“极地规则”对保障极地水域航行安全、控制船源污染具有重要作用，冰封区域条款制定时的特殊历史背景如今发生了重大变化，沿海国环境管辖单边主义的合法性基础被削弱。即便在法律规定上冰封区域条款一直存在，但在实际应用中，随着冰封区域条款作为弥补国际规则不足的安全网作用逐渐减弱，援引这一条款的必要性会降低，可能最终走向过时。

四、结语

《公约》第 234 条赋予沿海国在冰封区域管控船舶污染方面享有特殊的立法和执法权。使用这一条款应当限制在针对专属经济区内的冰封区域，同时满足防控海洋污染的目的、可靠的科学证据、适当顾及航行、非歧视、主权豁免等诸多要求。加拿大和俄罗斯对北极海域的管控建立在对该条款的扩张解释基础上，两国在其内水、领海和专属经济区海域推行无差别的航行管制，内水化特征明显，突破了海洋法海域分区制度及航行权制度。此外，两国制定的航行管制规则在科学依据基础等方面也存在不足。

在国际法体系中，冰封区域沿海国的单边管辖权有其外部边界。北极沿海国不能援引冰封区域条款肆意规避国际海事组织制定的管理规则，有关国家在建立航行管控措施时仍然应当遵循主管国际组织已有的程序和规则。具有法律拘束力的“极地规则”即将生效，它建立在国际科学依据基础上，是国际社会保障极地水域航行安全和生态环境的重要里程碑，它的出台会压缩冰封区域条款的适用空间。在北极水域船舶航行国际规制加强的背景下，北极沿海国依据冰封区域条款推行高于国际标准的管控措施时将会面临更多挑

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

战，需要提供更充分的理由。由于加拿大和俄罗斯极力维护冰封区域条款的特殊授权，冰封区域条款的特殊保护权在可预见的期间内不会被废弃，但“极地规则”的生效将深刻改变北极海域航行国际法制状况，进而削弱北极沿海国单边主义航行管控的合法性基础，降低依赖冰封区域条款对北极水域实施特殊保护的必要性，最终导致冰封区域条款的实际作用和价值逐渐衰微。而且，北极地区正在发生的自然环境变化也在增加冰封区域条款适用的不确定性。受气候变化的影响，北极海冰消融趋势明显，部分北极海域的通航条件在改善，冰封区域的范围需要重新评估，沿海国援引冰封区域条款必须提供和依据更加及时、可靠的科学证据。

从地缘政治和国际关系的实际看，五个北极沿海国中目前只有加拿大和俄罗斯明确依赖冰封区域条款对北极通航实施超出国际标准的单边管制，挪威、丹麦（格陵兰）相对温和保守，美国与加、俄两国的立场有显著差异。尽管美国作为北极沿海国原则上支持加强北极水域的环境保护和航行安全，但另一方面，美国作为世界第一经济和军事强国，在国际航运领域谋求更大的利益。美国长期以来将全球范围的海上航行自由作为一项至关重要的国家利益，在北极航道法律地位问题上与加拿大和俄罗斯有严重分歧，挑战加拿大建立强制航行报告系统的国家实践也体现出美国限制沿海国单边管辖权的立场和主张。伴随北极航道的逐步开通，国际社会主要航运国也会对加拿大和俄罗斯维持单边管控的行为产生不满，给两国的航行管控施加越来越多的压力。总之，北极沿海国实施特殊管辖权不仅面临法律上的诸多障碍，在政治上也存在寻找盟友的困难。

【完稿日期：2016-10-15】
【责任编辑：曹　群】

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net