

➤ 北极航线问题的各国利益冲突

北极航线是连接大西洋北部与太平洋北部的最短航线,目前这一区域大部分被坚实的冰川覆盖,在部分具有通航条件的海域,船舶通过时,仍需要破冰船的帮助。随着北极冰层的不断融化和破冰船技术的快速发展,大大提高了北极航线商业通航的可能性,便利的航行条件使得北极成为各国争夺的新目标。

围绕北极航线权益争夺,最具有利益冲突的国家主要有俄罗斯、加拿大、美国、英国、日本、中国、韩国及其他北冰洋沿岸国家^①,主要冲突集中在交通价值、领海划界、经济、政治、军事、能源等方面。

3.1 航线利益冲突

从当前世界海运格局来看,连接大西洋和太平洋的全球海上航线需要经过苏伊士运河或巴拿马运河,有时甚至绕道非洲好望角。北极航线进行商业通航后,将会大大缩短大西洋与太平洋之间的航程,为欧洲、北美、东亚和东南亚的许多国家带来巨大的商业利益。北极圈国家及近北极国家是世界上经济较为发达的国家,具有较大的海上贸易需求,北极航线的开通对他们具有重要意义。此外,北极航线一旦通航,不仅可以分散部分现有航线的运输需求,而且能够缓解当前苏伊士运河和巴拿马运河的运输压力,提高海上货物的运输效率。北极沿岸主要包括俄罗斯、加拿大、美国、挪威等国,船舶在北极航线上通航能够有效避免索马里、马六甲区域的海盗威胁。新航线的开辟,也势必会促进现有港口以

^① 郭丛溪,“北极之争”法律问题研究[D].重庆:西南政法大学,2010.

及腹地城市的规模壮大,带动航线沿岸地区的经济发展。在巨大的北极航线通航利益吸引下,各国纷纷开展北极航线通航可行性研究,并针对北极航线归属问题进行了持久而激烈的讨论。

北极航线主要指东北航线、西北航线和北冰洋中央航线这三条穿越北冰洋的航线,北极航线构成了大西洋与太平洋之间的便捷通道,极大地缩短了船舶从亚太地区到欧洲的航行距离,能够加快欧洲、亚洲和北美洲三个大陆的有效沟通。在北极航线中,东北航线位于西伯利亚沿岸,对其争夺主要发生在美国、欧盟和俄罗斯等国之间,俄罗斯坚持对东北航线的控制,而美国等则提出个别航段应享有自由通行权和无害通行权;西北航线位于加拿大沿岸,争夺主要发生在美国与加拿大之间,加拿大主张西北航线为其内水,而美国则坚持该航线应属于国际海峡;中央航线则是经过北极点的航线,是北极航线中的最短航线,虽然被北冰洋冰层覆盖,在短期内通航的可能性微乎其微,但随着科技进步和全球升温,相信在不久的将来,中央航线的通航必将成为可能。世界各国对于北极航线的纷争不会停止,但是不管北极航线最终如何划分,开通北极航线将会改变现有的世界海运格局。

3.1.1 东北航线之争

东北航线是联系太平洋和大西洋的重要航线,主要是指西起北海,



图 3.1 东北航线示意

穿越俄罗斯的北极沿岸,东面穿越北冰洋的喀拉海、巴伦支海、新西伯利亚海、拉普捷夫海以及楚科奇海,最后绕过白令海达到日本或中国的航线,如图 3.1 所示。

东北航线中,位于俄罗斯北部沿岸的一段约 2800 千米的航线又称为北方海航道。在 1991 年,当时的苏联政府就已经认为北方海航道是俄罗斯北方沿海专属经济区范围内的一条海运航线,并明确提出了北方海

航道的具体位置是从俄罗斯新地岛海峡附近开始一直向东延伸到其与

美国的边界白令海峡处。^① 由于北方海航道的具体位置在俄罗斯所拥有的 200 海里专属经济区范围之内,因此,俄罗斯主张其有权建立约束外国军舰和船只在该航线上行驶的制度,而无害通过与过境通行均不适用。

从 20 世纪 30 年代开始,苏联进行了大量东北航线科研活动,为东北航线的通航提供了大量科学数据,促进了航线的开发和利用。20 世纪 60 年代,苏联加大核动力破冰船的技术革新,提高船队破冰能力,逐步完善了东北航线的航行安全体系。与此同时,苏联对外国船只的通航做出限制,防止外国介入东北航线相关事务。在苏联解体后,俄罗斯继承了苏联的国际条约和法律,其中包括东北航线的管理权,并将东北航线的管理隶属到俄罗斯海洋运输部。为了尽快从当时极度萧条的经济状况中恢复过来,俄罗斯积极向国际社会推荐东北航线,希望东北航线的开通为复兴俄罗斯提供最有力的支持。然而,过于高额的通行服务费和极其恶劣的航行条件,导致东北航线并没有引起国际社会的广泛关注。随着全球气候变暖与国际经济环境的开放,以及冰区航行所需要的破冰技术快速发展,东北航线对于欧亚运输通道和国际经济发展的潜在意义日益突出,各个国家开始积极参与东北航线的利益争夺。作为《联合国海洋法公约》的缔约国,依照该公约第 234 条关于冰封区域的规定,俄罗斯宣称对东北航线拥有管辖权。因此俄罗斯的法律规定,进入东北航线(包括俄罗斯 200 海里经济专属区内)的所有船只必须提前向俄罗斯的管理部门申请,并接受俄罗斯的破冰和领航服务,支付破冰费。同时,俄罗斯声称,位于俄罗斯大陆和其北部各群岛之间的海峡属于俄罗斯内水。

俄罗斯的立场一直不被以美国为首的西方国家接受,他们否认东北航线是俄罗斯内水航道,并积极争取东北航线的国际航道地位。^② 其中,美国多次宣称东北航线为国际通行航线,各国船只享有无害通过权或过境通行权,对东北航线的管理应以国际航线管理制度为依据进行管理,而不应该按照俄罗斯内水管理制度进行管理和提供服务。此外,俄罗斯

^① ERIK FRANCKX. Maritime claims in the Arctic: Canadian and Russian perspectives [M]. London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

^② 吴琼. 北极海域的国际法律问题研究[D]. 上海: 华东政法大学, 2010.

大陆和其北部各群岛之间的海峡应该视为国际海峡,实行开放过境通行制度。不仅美国,瑞典和挪威也一直坚持东北航线的国际通行权,但经常遭到俄罗斯拒绝。因此,东北航线的利益冲突不断。例如,1967年,苏联曾拒绝美国海岸警卫队“东风号”舰艇进入东北航线;1987年,戈尔巴乔夫发表了摩尔曼斯克讲话,公开宣布苏联政府将对外开放东北航线的航线通航权利,并收取船舶通航服务费。^①苏联解体后,俄罗斯保留和继承了东北航线的相关法规。目前,外国的军舰、船只通过东北航线,要遵从俄罗斯法律规定,须事先获得俄罗斯有关部门的许可,并要求过往船只必须使用俄罗斯导航和破冰服务,从而收取高额的服务费,俄罗斯的相关规定和做法引起了许多国家的不满。

从历史发展和各个国家立场这两个角度来看,东北航线的利益冲突集中在俄罗斯和美国、挪威、瑞典等国家之间,俄罗斯认为东北航线是其国内航线,其他国家船舶进入该航线时应缴纳所谓的“买路钱”,但从美国及挪威、瑞典等国家的角度来看,东北航线是国际航线,在东北航线行驶是自由的。所以,各国对东北航线的国际地位存在着巨大冲突。

3.1.2 西北航线之争

东北航线之争逐渐白热化,而同样重要的西北航线在近几年来也进入了争夺的高峰期。西北航线是指以格陵兰岛为起点,经过巴芬湾和戴维斯海峡,向西穿过加拿大北极群岛水域,经过波弗特海,终止于白令海峡的一条连接太平洋和大西洋的海上航线。^②

加拿大北极群岛水域岛屿众多,星罗棋布,是地球上地形最复杂的区域之一,也是船舶在西北航线航行中困难最大的一条航线。按照西北航线的通航条件,可以形成六条主要的船舶航行线路,具体航线如图3.2所示。

路线1:波弗特海→阿蒙森湾→多尔芬—尤宁海峡→科罗内申湾→迪斯海峡→毛德皇后湾→辛普森海峡→雷伊海峡→詹姆斯罗斯海峡→贝洛特海峡→布西亚湾→弗里—赫克拉海峡→福克斯湾→福克斯海

① 郭培清,田栋.摩尔曼斯克讲话与北极合作——北极进入合作时代[J].海洋世界,2008(5):67-73.

② 刘江萍,郭培清.撩起“圣杯”的面纱——走进“西北航道”[J].海洋世界,2008(9):76-80.



图 3.2 西北航线

峡→哈得逊海峡,其中,弗里—赫克拉海峡很窄,水流急;多尔芬—尤宁海峡,吃水深度比较有限。

路线 2: 波弗特海→阿蒙森湾→多尔芬—尤宁海峡→科罗内申湾→迪斯海峡→毛德皇后湾→维多利亚海峡→拉森海峡→富兰克林海峡→贝洛特海峡→摄政王湾→巴罗海峡→兰开斯特海峡,该路线上贝洛特海峡短而窄,水流急;多尔芬—尤宁海峡,吃水深度比较有限。^①

路线 3: 波弗特海→阿蒙森湾→多尔芬—尤宁海峡→科罗内申湾→迪斯海峡→毛德皇后湾→辛普森海峡→雷伊海峡→詹姆斯罗斯海峡→皮尔海峡→巴罗海峡→兰开斯特海峡,其中,辛普森海峡最窄处宽约 3 千米,是该路径最危险的区域,多尔芬—尤宁海峡吃水深度比较有限。

路线 4: 波弗特海→阿蒙森湾→多尔芬—尤宁海峡→科罗内申湾→迪斯海峡→毛德皇后湾→维多利亚海峡→拉森海峡→富兰克林海峡→皮尔海峡→巴罗海峡→兰开斯特海峡,该路线经过多尔芬—尤宁海峡,吃水深度比较有限。

路线 5: 波弗特海→阿蒙森湾→威尔士王子海峡→梅尔维尔子爵峡→巴罗海峡→兰开斯特海峡,该路线适用于吃水深度的船只航行。^②

① 刘江萍. 西北航道的政治与法律研究[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2010.

② 曹玉墀. 北冰洋通航可行性的初步研究[D]. 大连: 大连海事大学, 2010.

路线 6: 波弗特海→麦克卢尔海峡→梅尔维尔子爵海峡→巴罗海海峡→兰开斯特海峡,该路线上的麦克卢尔海峡堆积着多年从北冰洋漂过来的冰。

虽然,目前在西北航线上行驶的船舶需要破冰船护航,但是受到交通利益的驱使,该航线的控制权也已在沿岸各国展开争夺。其中,主要的利益冲突集中在加拿大与美国、欧洲国家之间。

加拿大认为按照标准直线基线划界法,西北航线是加拿大的部分内水这点毋庸置疑,^①而且加拿大早已有居民在西北航线经过的岛屿上居住生活。作为北极土著居民,因纽特人已经在这片土地和水域上生活了几千年。加拿大政府对西北航线进行行政管理的时间可以追溯至 20 世纪初,加拿大政府组织加拿大皇家骑警对西北航线进行常态化水上巡逻。1970 年通过的《北极水域污染防治法》是加拿大政府针对西北航线船舶污染管理的一部主要法律,有力地提高了加拿大对西北航线的管理和控制,并为加拿大的北极海域主张提供一个重要的法理保障。长期以来,加拿大一直声称对西北航线拥有主权,并着手扩大海岸警卫队的规模,强制扣押和拦截违规船只。^②加拿大总理哈珀于 2008 年 8 月发布了对西北航线新的管理政策,要求所有通过西北航线的船舶必须事先在加拿大海岸警卫队登记备案,这一做法引致了以美国为首的许多国家的强烈反对。^③

欧洲国家和美国则否认西北航线内水地位,基于国家利益坚持西北航线国际海峡地位的立场,要求对西北航线享有无害通过权,从而避免加拿大对西北航线通航船舶的过多干涉。他们认为,西北航线连接着太平洋和大西洋,应该是一方中立水域,是一道国际海峡,各国均有权过境通行,各国可以在此航线上自由行驶,并不需要获得加拿大政府的许可。因此,在没有事先通知加拿大的情况下,美国不顾加拿大的反对多次利用西北航线进行船舶运输。1969 年,为“曼哈顿”号超级油轮穿越西北航线派出破冰船进行航行护卫时,美国并未向加拿大提出申请。1989 年,美国建造了“极地海”号新式破冰船,用于为西北航线航行船舶提供

① 李令华. 英挪渔业案与领海基线的确定[J]. 海洋信息, 2005(1): 25-27.

② 杨舒怡. 加拿大“紧抓”北极航道主权, 各国船只须登记才放行[EB/OL]. 环球网, <http://world.huanqiu.com/roll/2008-08/210280.html>.

③ 赵颖. 浅析北极所面临的法律挑战及其对我国的影响[J]. 海洋开发与管理, 2009(3): 17-21.

安全护卫,这一做法一方面表明其坚持西北航线是国际海峡的主张;另一方面引起了加拿大政府和民众的强烈反对。^① 2007年,美国时任总统布什在一次讨论会中继续表明美国对西北航线的立场,坚持西北航线的国际航线地位,船舶航行享有无害通过权。^②

针对美国等国家认为西北航线为国际航线的主张,加拿大政府否认的依据是其没有商业航行的历史,且一直属于加拿大管辖范围内,不符合国际海峡的法律标准。西北航线的利益冲突,主要在于加拿大要求西北航线的主权,而美国和欧洲国家要求船舶航行自由通航权。另外,对美国来说利用西北航线将石油从阿拉斯加运输到东部沿海地区是一条经济便捷通道,能够有效保障美国对石油的需求。各国由于利益不统一,在西北航线上争端不断,分歧将长期存在。

3.1.3 中央航线之争

从白令海峡直接穿过北冰洋中心区域到达格陵兰海或挪威海的中央航线是沟通太平洋和大西洋的最短路径,如图 3.3 所示。北冰洋中心区域是北极地区海冰最为密集和厚实的地区,^③在短时期内中心区域海冰几乎难以融化。虽然北冰洋连接着太平洋和大西洋,但是因海冰阻隔,难以形成穿过北冰洋中心区域的最为便捷的中央航线,中央航线将最后开通。

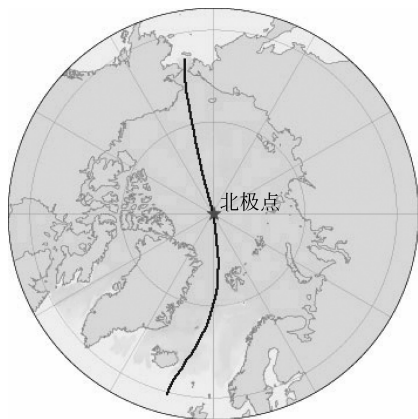


图 3.3 中央航线

然而,中央航线通航的预期极有可能大大提前。随着核动力的发展,核动力破冰船技术将得到更为广泛的使用,破冰能力的提高能够加快中央航线通航的可能性。全球变暖是另外一个影响中央航线通航的因素,

① 北极气候影响评估[EB/OL]. <http://www.tri.org.tw/unfccc/clime/clime03.htm>.

② 修志君,张国辉. 海洋法中的无害通过权[J]. 青岛大学师范学院学报, 1998(3): 49-52.

③ 方之芳,于如聪. 1996—1991年北极海冰模拟结果与观测的对比[J]. 大气科学, 1998(3): 35-39.

据《北极气候影响评估》估算,北极地区的变暖速度是世界其他地区的两倍,一个直接后果是北冰洋海冰加速消融,如果气候继续变暖,则中央航线有望在未来若干年开通。一旦北极航线中央航线通航,则意味着北冰洋的冰区已经几乎消融,北极航线将全面开通。

3.2 领海划界利益冲突

北冰洋的海岸线由俄罗斯、加拿大、美国、丹麦和挪威五国拥有,它们构成了北冰洋沿海国。到目前为止,这些国家仍没有清晰地划定各自的领海边界,相关的专属经济区要求和申请还未被满足。缺乏清晰的领海和专属经济区海上划界是未来航运业要面对的潜在问题,领海划界不清将会给北极航线通航带来巨大障碍,导致船舶经营者可能面临国家航运法律适用于争议区时所产生的不确定问题,尤其是依据《联合国海洋法公约》第234条所规定的法律和法规,以及由船舶泄漏而发生的处罚和损害赔偿等方面的不确定性。目前,除美国外,北冰洋沿岸国家都已加入《联合国海洋法公约》,可以按照《联合国海洋法公约》的相关规定开展海洋司法管辖权。目前,这些国家均已宣布沿其全部或绝大部分北极海岸线基线采用直线方法划分其海洋区域。在北极区域领海划界上,主要有美国和加拿大关于波弗特海的海域划界冲突,丹麦与加拿大关于汉斯岛主权及附近海域冲突等。此外,挪威斯瓦尔巴群岛海域问题,以及各国对北冰洋专属经济区延伸的大陆架主权要求也存在利益冲突。

3.2.1 波弗特海海域划界冲突

波弗特海位于美国阿拉斯加北部和加拿大西北部沿岸以北至克斯岛之间,北极群岛以西,楚科奇海以东,是美国和加拿大在北极地区的划界海。波弗特海海底蕴藏着丰富的石油资源,美国和加拿大对该地石油资源窥视已久。^①

波弗特海海域划界冲突是指美国和加拿大两国在海上国土边界范

^① 贾宇. 北极地区领土主权和海洋权益争端探析[J]. 中国海洋大学学报: 社会科学版, 2010(1): 5-10.

围确定中,对波弗特海的海上国土存在划界争议。阿拉斯加地区原来是属于沙皇俄国的领土,于1867年被卖给美国,使得美国也成为北冰洋沿岸国。沙皇俄国对阿拉斯加的陆地边界范围是沿着西经 141° 子午线一直到海岸线为止,由于当时海洋国土并未被各国重视,沙皇俄国没有和当时加拿大的宗主国英国划清海上边界,这为日后争端埋下了隐患。在美国购买阿拉斯加土地及加拿大独立之后,波弗特海划界问题成为两国之间主要的领土争端。

对于波弗特海划界争端,加拿大一贯坚持按《联合国海洋法公约》的直线法确定其海岸基线,并且根据沙皇俄国与英国的划界原则,将西经 141° 子午线继续延伸至北极点,这一划界方法能够保障加拿大获得波弗特海的大部分海域。

而美国认为,沙皇俄国和英国之间的协定只确定了阿拉斯加和加拿大的陆地边界,并没有涉及海洋边界。根据等距离原则,美国和加拿大在波弗特海的海域划界应该从陆地边界点出发,在波弗特海中找到中间线,形成双方的海上边界线。

目前有学者提出,如果是采用美国提出的等距离原则,在200海里以外所划出的中间线偏向西经 141° 以东,这似乎对加拿大更有利,但这也意味着加拿大放弃了200海里范围内的部分领海,而波弗特海的石油资源主要集中在200海里专属经济区内。因而,对加拿大而言,如果200海里以外的大陆架存在时,加拿大可能在200海里内,主张西经 141° 子午线为两国分界线;而在200海里外,将中间线作为两国分界线,可使加拿大的利益最大化。显然,加拿大的这种利益最大化必然不会为美国所接受。

3.2.2 汉斯岛主权及附近海域冲突

汉斯岛,位于北纬 81° 偏南,面积约为1.3平方千米,常年冰冻,是加拿大努纳武特地区的埃尔斯米尔岛和丹麦的格陵兰岛之间的肯尼迪海峡上一个无人监管的小岛。

随着全球变暖现象的加剧,北冰洋海底的开发进程进一步加快,北冰洋上诸如汉斯岛等岛屿的战略重要性也大大提高。位于西北航线中间处的汉斯岛本身价值很小,但其对于加拿大和丹麦大陆架划界,以及

对西北航线具有重要影响。根据《联合国海洋法公约》对岛屿的规定,汉斯岛至少可拥有 12 海里的领海,及相应的专属经济区和大陆架,这可能对加拿大内尔斯海峡和丹麦格陵兰岛间大陆架及专属经济区的划界问题产生重要影响。经过探测,这个面积仅有 1.3 平方千米常年被冰雪覆盖的地区,在其厚厚的冰层下面蕴藏着极其丰富的天然气和石油资源。

汉斯岛是发生在加拿大和丹麦之间,关于北极地区陆地岛屿的一个领土主权争端问题。加拿大和丹麦对汉斯岛的主权争议已经有 30 余年,目前,加拿大和丹麦对汉斯岛的主权争夺已进入了白热化阶段。早在 1973 年,加拿大与丹麦就因为汉斯岛归属问题而推迟了两国关于内尔斯海峡的划界行动。^①自 1984 年 7 月 28 日以来,丹麦人曾多次在丹麦皇家海军的帮助下登上汉斯岛并升起国旗,宣示主权,最近一次发生在 2004 年 3 月 30 日。此次事件直接导致加拿大举行“冷酷海狸”演习,其中就包括加拿大军方的直升机两次进入岛内升起加拿大国旗的行动。在加拿大骑兵巡逻队的协助下,加拿大士兵用加拿大国旗取代了汉斯岛上的丹麦国旗。2005 年,作为视察加拿大北部军事设施行程的一部分,国防部部长比尔·格雷厄姆也随着加拿大军队第二次登岛。为此,丹麦政府向驻哥本哈根的加拿大大使提出了抗议,丹麦驻加拿大大使保罗·克里斯滕森还在《渥太华公民报》发表文章,重申丹麦对汉斯岛的主权要求,还威胁要派遣“Y388 Tulugaq”号军舰前往该岛。

纽约联合国大会做了大量协商工作,试图化解两国的领土争端,虽然两国也积极寻求和解,但是至今仍没有找到合适的方法。

3.2.3 斯瓦尔巴群岛海域冲突

斯瓦尔巴群岛位于大西洋以北的海域,横跨北纬 74°~81°、东经 10°~35°,位于北冰洋上,巴伦支海和格陵兰海之间,其面积 60% 被冰川覆盖,离北极点仅 1750 千米,^②斯瓦尔巴群岛总面积达 6.3 万平方千米,是最接近北极的可居住地区之一。

① 程群. 浅议俄罗斯的北极战略及其影响[J]. 俄罗斯中亚东欧研究, 2010(1): 75-77.

② http://www.scicn.net/Foreground/Content.aspx?Info_Id=%cb%b9%cd%df%b6%fb%b0%cd%c8%ba%b5%ba.