

“近北极国家”的北极 航行事务参与行为研究

李振福 彭世杰 刘 坤

【内容提要】 随着全球变暖,北极航线的价值逐渐凸显,各国对北极航线权益的博弈也日益升温。参与北极航行事务不仅局限于北极国家,与北极利益密切攸关的中国等北极域外国家也应拥有北极航行事务的参与权。该文通过明确“近北极国家”的概念,界定“近北极国家”范围以及分析“近北极国家”参与北极航行事务的动因和依据,研究“近北极国家”参与北极航行事务的具体领域,明晰“近北极国家”参与北极航行事务所面临的挑战,提供“近北极国家”未来能够深入参与北极航行事务的可借鉴路径。在北极航线的开通前景愈发明朗的情况下,将北极航线作为北极多边合作的平台,合理利用北极航线以实现世界各国共同受益的目标,增强“近北极国家”的北极航行事务话语权。

【关键词】 “近北极国家” 北极航行事务 北极航线

【基金项目】 辽宁省“兴辽英才”资助项目“北极问题研究”(项目编号:XL2004008);国家社会科学基金重大项目“东亚历史海域研究”(项目编号:18ZDA207)。

【作者简介】 李振福,大连海事大学交通运输工程学院教授、博士生导师;彭世杰,大连海事大学交通运输工程学院硕士研究生;刘坤,大连海事大学公共管理与人文艺术学院硕士研究生。

随着北极航线的逐步开通和北极事务的复杂化,世界各国愈发关注和重视北极问题,不仅北极八国将北极事务上升到国家战略层面,与北极利益密切攸关的非北极国家也积极参与北极事务。目前,北极已经成为国际政治的热点地区,相关国家围绕北极航行权益的博弈热度快速升温,矛盾争议进一

步升级^①。

身份是政治参与的必要前提,它包含了各方对主体资格及其相应权益的认可,北极地区的域外国家以何种身份参与北极事务是值得研究的议题^②。在2013年的北极理事会第八次会议上,中国、日本等6个国家被批准为“正式观察员”^③,这使得中国、日本等国参与北极航行事务有了被国际社会承认的具体身份^④。日本学者秋砺波(Aki Tonami)于2014年提出非北极沿岸国家的概念,认为日本也属于北极国家,只是不属于北极沿岸国家^⑤。北极理事会对中国“正式观察员”身份的确立是对中国参与北极航行事务权利的认可以及国际社会对中国作为“北极利益攸关者”身份的承认^⑥。“非北极国家”并不能满足北极域外国家对北极经济利益的诉求,“利益攸关方”则具有一定的实用性和可塑性^⑦。2015年,中国在冰岛举行的“北极圈论坛”大会上首次向国际社会明确强调自己“北极利益攸关者”的定位。中国2018年发布《中国的北极政策》白皮书,该书再一次强调中国为“北极利益攸关者”,并确认了“近北极国家”的身份定位。北极对中国十分重要,为突破目前北极治理体制的局限性,“近北极国家”概念的提出或许是一个可选路径^⑧。

近年来,中国、日本等“近北极国家”不断提升本国对北极航行事务的参与度。2017年,中俄正式提出合作共建“冰上丝绸之路”的倡议,使北极航线的开发利用进入了一个新阶段^⑨。同时,中国也符合“北极利益攸关者”的标

① 潘敏:《论中国参与北极事务的有利因素、存在障碍及应对策略》,《中国软科学》2013年第6期。

② 阮建平:《“近北极国家”还是“北极利益攸关者”——中国参与北极的身份思考》,《国际论坛》2016年第1期。

③ 目前已经没有“正式观察员”这个说法,只有“观察员”身份,并且需要经北极理事会每四年审核一次。

④ 刘惠荣、陈奕彤:《北极理事会的亚洲观察员与北极治理》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2014年第3期。

⑤ 陈鸿斌:《日本的北极参与战略》,《日本问题研究》2014年第3期。

⑥ 孙凯:《参与实践、话语互动与身份承认——理解中国参与北极事务的进程》,《世界经济与政治》2014年第7期。

⑦ 王新和:《国家利益视角下的中国北极身份》,《太平洋学报》2013年第5期。

⑧ 柳思思:《“近北极机制”的提出与中国参与北极》,《社会科学》2012年第10期。

⑨ 杨振媛、王梅、郑泽飞:《北极航道开发与“冰上丝绸之路”建设的关系及影响》,《中国海洋经济》2019年第2期。

准,并积极推动“北极利益攸关者”身份的内在建构,积极争取国际社会的认可^①。其他“近北极国家”中,日本是亚洲最早关注北极航行事务的国家,日本邮船株式会社、川崎汽船株式会社等航运业巨头都对北极航线的开通十分关注,间接推动了日本政府对北极航行事务的参与^②。日本和韩国均于2015年出台了新的北极政策,对其参与北极航行事务作出了具体的战略规划^③。韩国希望凭借自身在船舶和航海方面的先进技术积极参与北极航行事务,加强北极航线的商业运作^④,如完善有关北极研究和活动的法律、为北极航线通航的商业船舶提供优惠政策和培养北极航线相关人才等^⑤。新加坡也对北极航行事务关注颇多,在俄罗斯与新加坡政府委员会第三轮高级别磋商中,俄罗斯同意与新加坡开展船舶导航的可靠方法和矿产勘探开发等有关北极航线开发利用领域的合作^⑥。

北极航线对“近北极国家”意义重大,以“近北极国家”身份深入参与北极航行事务是北极治理向全球治理迈进的重要一步。本文通过界定“近北极国家”的范围和表述北极航行事务内涵来研究“近北极国家”的北极航行事务参与行为,进而分析“近北极国家”在北极航行事务中的行为内容和治理路径。

一 “近北极国家”及北极航行事务的内涵

“近北极国家”概念的提出有利于将现有的北极治理机制推向多元主体共同治理阶段。这既能够保障北极国家自身的北极航线权益,又能顾及“近北极国家”参与北极航行事务等正当权益。将北极航行事务的治理主体扩大化有利于突破北极治理的局限性和区域限定化。

① 董利民:《中国“北极利益攸关者”身份建构——理论与实践》,《太平洋学报》2017年第6期。

② 崔健、黎纯阳:《日本北极战略的经济安全考量》,《东北师大学报(哲学社会科学版)》2019年第4期。

③ 韩立新、蔡爽、朱渴:《中日韩北极最新政策评析》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2019年第3期。

④ 罗毅、夏立平:《韩国北极政策与中韩北极治理合作》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2019年第2期。

⑤ 白佳玉:《中日韩合作参与北极事务的可行性研究》,《东北亚论坛》2016年第6期。

⑥ 何光强、赵宁宁、宋秀琚:《新加坡的北极事务参与及其对中国的启示》,《东南亚研究》2015年第4期。

(一)“近北极国家”内涵

“近北极国家”是中国在《中国的北极政策》白皮书中明确的身份定位,对此有两个疑问需要解答,一是“近北极国家”的概念是什么?二是除了中国还有哪些国家也应该归到“近北极国家”范围?要回答这些问题需要明确“近北极国家”的内涵。

“近北极国家”是中国等北极域外国家参与北极相关事务的具体身份。一直以来,北极地区域外国家的身份经历了“非北极国家”、“北极观察员”、“北极利益攸关者”和“近北极国家”的变化过程,其中“近北极国家”的提出意义重大,它使非北极沿岸国家但与北极利益攸关的国家的身份得到直接体现,表明“近北极国家”这一团体对北极具有正当的利益诉求。

通过探讨研究可知,“近北极国家”是指地理位置靠近北极且与北极地区在地缘政治、地缘经济及地缘文明等领域有密切关联的国家,是地理位置上“近”北极国家和地缘关系上“近”北极国家的交集。从地理位置上看,其“近”的范围是指北纬30°以北至北纬66°34'的地区,也称为近北极地区。从地缘关系上看,“近”是指以地理位置、综合国力和交通距离等地缘要素为基础的国家之间的地缘政治、地缘经济、地缘文明等关系的“邻近”^①。

“近北极国家”的身份不仅可以直接显示中国等国与北极航行事务密不可分的权益关系,还能间接反映“近北极国家”与北极域外国家的区别。“近北极国家”与“北极利益攸关者”有本质的不同。“北极利益攸关者”的身份概念来源于全球治理,该身份排除地理位置因素,表明只要与北极利益相关的国家都有权参与可能影响自身权益的北极相关事务。但这也导致“北极利益攸关者”的国家范围过于庞大,在一定程度上稀释了中国、日本、韩国等国参与北极事务的权利。而以地缘关系和地理位置为标准划分“近北极国家”范围更有利于中国等“近北极国家”深入参与北极航行事务,争取和保障自身的应有权益。

(二)“近北极国家”范围

以“近北极国家”内涵为基础,通过多次筛选发现,地缘关系“近”北极的国家被地理位置“近”北极的国家所包含。因此,“近北极国家”最后的筛选结果在数量上与地缘关系“近”北极国家一致,共有30个。具体包括亚洲的中国、日本、韩国、蒙古国、印度和新加坡6个国家;欧洲的瑞士、英国、阿尔巴

^① 宋长青、葛岳静、刘云刚等:《从地缘关系视角解析“一带一路”的行动路径》,《地理研究》2018年第1期。

尼亚和 21 个欧盟国家(奥地利、比利时、保加利亚、爱沙尼亚、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、卢森堡、立陶宛、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、西班牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚和克罗地亚)^①。

(三) 北极航行事务的内涵

北极航行事务是与北极航线相关的事务。以国际法为基础,在尊重北极国家基本权益的前提下,世界各国不仅应拥有发言权和参与权,而且应依据平等互利原则共同处理北极航线问题衍生的全球性事务。

北极航行事务涵盖政治、经济、文化三大领域。政治领域体现在以相关国家发布的政策为实践基础,通过各国高层之间的政治会谈制定未来北极航线合作规划和目标;经济领域主要体现在北极航线的开发利用、能源运输合作、共建北极港口等方面;文化领域是指通过加强当事国针对北极航线的文化教育、科研能力,提高本国人民对北极航线的认同感。

近年来,“近北极国家”在北极航行事务方面不断提高自身参与度。一是在政治领域提升本国的国家地位和影响力,二是在经济领域投资建设北极航线基础设施,三是在文化教育领域提高国民对北极航行事务的参与度。这些举措都包含在北极航行事务范畴之内。

二 “近北极国家”参与北极航行事务的原因和依据

随着北极海冰加速融化,北极航线全线开通的前景逐渐明朗。北极航线的内在价值促使“近北极国家”越来越重视参与北极航行事务。在俄罗斯、加拿大等北极航线沿岸国家通过制定国家法来控制航线的情况下,“近北极国家”应该达成基本共识,即北极航线不是北极国家的航线,需明确国际法适用范围,强调“近北极国家”有权利和义务参与北极航行事务。

(一) “近北极国家”参与北极航行事务的动因

第一,北极航线的航运经济价值是“近北极国家”参与北极航行事务的主要动因。北极航线是连接西欧、东北亚和北美地区的最短海上线路,相比苏伊士运河、巴拿马运河等传统航运通道,北极航线将大大缩短航运里程^②,使

^① 由于本文的研究重点不是“近北极国家”范围的划分,所以省略了划分过程。“近北极国家”划分已在另外的专门划分文章中进行了具体研究,本文只引用了相关研究结果。

^② 李振福:《北极航线的中国战略分析》,《中国软科学》2009年第1期。

得西欧、东北亚和北美之间的航运贸易成本大幅减少。加之传统航线的交通拥挤加剧、所经的部分区域还存在海盗威胁,因此,北极航线的开通将对打破“马六甲困局”,改变世界航运格局具有极其深远的意义。

第二,北极航线的军事战略价值是“近北极国家”参与北极航行事务的基础动因。一是从地理位置上看,美国、俄罗斯等大国主要集中在北半球,北极地区距离各大国最近,控制了北极地区就意味着占领了全球军事制高点,是部署军事战略武器的理想区域^①;二是北极地区蕴含丰富的战略资源,北极航线可作为运输战略物资的重要通道,军事战略价值相当突出。

第三,北极航线的能源资源价值是“近北极国家”参与北极航行事务的现实动因。北极地区蕴藏着丰富的自然资源,有“第二个中东”之称。北极圈内石油储量约900亿桶,天然气储量约47万亿立方米,还拥有丰富的镍、铅等战略性矿产资源^②。当今世界,经济的发展使得世界各国对能源的需求日益增加,开通后的北极航线可作为北极地区向外运输资源的重要通道,将极大地改变全球能源运输网络格局。

(二)“近北极国家”参与北极航行事务的法律依据

第一,在航行权利方面,《联合国海洋公约》对缔约国在北极地区不同海域的航行权作出了比较细致的规定,其中包括所有国家的船舶均享有通过群岛水域的“无害通过权”、北极航线中作为国际航行海峡的“过境通行权”和北极地区内公海的“航行自由权”。《斯瓦尔巴德条约》规定缔约国享有在北极地区进行科考、生产和商业活动的自由权利,并且每个缔约国都享有与之相关的平等权利。

第二,在航行义务方面,《国际海上避碰规则》规定,船舶在行使“无害通过权”时应遵守关于防止海上碰撞的一般接受的国际规章;在行使“航行自由权”时须适当顾及他国行使公海自由的权利,并适当顾及本公约所规定同“区域”内活动的有关权利^③。虽然《国际海上避碰规则》为所有缔约国在航行时规定了应尽义务,但俄罗斯、加拿大等国出于保障自身权益的目的,独自制定他国船只在本国附近海域行驶时须履行本国所规定义务的条约。例如,俄罗斯制定的《北方海航线水域航行规则》,规定船舶在通过北极航线时须遵守俄

① 郭培清:《美俄在白令海峡的较量与合作》,《东北亚论坛》2018年第4期。

② 刘兴鹏:《北极航线对我国“海运强国”的战略价值》,《中国港口》2017年第7期。

③ 夏立平、谢茜:《北极区域合作机制与“冰上丝绸之路”》,《同济大学学报(社会科学版)》2018年第4期。

罗斯颁布的与北极航线通航有关的法律法规;加拿大制定的《北极水域污染防治法》和《加拿大北方船舶交通服务区规章》等法律规章规定,船舶在北极水域或加拿大水域须服从加拿大的管制。

第三,在环境保护方面,《联合国海洋公约》规定,各国具有保护和保全海洋环境的义务。这是保护北极航线海域环境最基本的法律。随着航行环境的变化,国际海事组织相继制定了《经1978年议定书修订的〈1973年国际防止船舶造成污染公约〉》和《极地水域船舶航行安全规则》的环保部分两部法律,旨在确保船舶海上安全和保护海洋环境。北极环境的变化时刻影响着北极国家的生态安全,为降低北极环境遭受破坏的风险,北极国家制定了《北极海洋油污预防与反应合作协定》。

第四,在安全保障方面,国际海事组织在制定法律条约的过程中循序渐进,先是制定了《国际海上人命安全公约》,旨在保障海上航行船舶的人命安全;再以培养海员的基本能力素质为目的制定了《海员培训、发证和值班标准国际公约》;最后将航行区域限定在极地区域,制定了专门的航行规则,包括《极地水域船舶航行安全规则》的安全部分、《极地水域船舶航行指南》和《北极冰覆盖水域船舶航行指南》。此外,国际船级社协会颁布了《极地船级要求》,规定面对不同的极地环境应配备何种级别的船舶。为解决突发事件的应急处理问题,国际海事组织制定了适用北极的全球性条约《国际海上搜救救助公约》,另外,北极八国在北极海域搜救方面也签署了《北极海空搜救合作协定》。

第五,“近北极国家”参与北极航行事务在特定领域以双边合作为基础。例如,2012年韩国与丹麦等国达成有关北极事务的经济合作协议,并且商定定期举行高级别会议;2012年中冰两国签署《中华人民共和国与冰岛共和国政府关于北极合作的框架协议》;2017年中俄两国共同将北极航线开发提升至打造“冰上丝绸之路”层面等^①。

总之,《联合国海洋公约》和《斯瓦尔巴德条约》赋予了“近北极国家”一定的参与北极航行事务的权利,这是目前有关北极航行事务最重要的两部法律。因此,按照上述梳理的“近北极国家”参与北极航行相关事务的法律依据,“近北极国家”同样拥有北极航线通行的权利,也应履行国际法律条约所规定的义务。

^① 熊琛然、王礼茂、梁茂林:《“冰上丝绸之路”建设与中国的地缘战略意义》,《学术探索》2018年第12期。

三 “近北极国家”参与北极航行事务的主要领域及主要行为

“近北极国家”主要在经济领域与北极国家构建北极航行事务的合作关系,并通过政治、文化手段延伸至政治领域,举办或参加各类北极相关活动,提高自身对北极航行事务的影响力。“近北极国家”数量较多,而且不同类别的国家参与方式也各不相同,本文主要分析中国及与中国诉求基本相同的日本和韩国的北极航行事务参与行为。

(一) 政治领域及主要参与行为

在政治领域,中国、日本和韩国的北极航行事务活动有极大的相似性,三国作为海上贸易大国,是北极航行事务的积极参与者。从2016年开始,中、日、韩三国连续举办关于北极事务的会谈,深化在北极航行事务中的合作。此外,三国分别通过采取与北极相关的行动来提升自身影响力。例如,中国在2017年与俄罗斯协商,共同打造以北极航线为基础的“冰上丝绸之路”。朴槿惠在任韩国总统时指出,政府将积极应对北极航线开通的机遇,将釜山建成东北亚的航运中心,推动韩国海洋经济的快速发展^①。

在国家战略方面,韩国提出“新北方政策”,通过落实“九桥战略”实现与俄罗斯在北极航线领域的合作。另外,韩国—俄罗斯远东和西伯利亚委员会是韩俄副总理联合经济委员会所属的定期磋商机制,旨在寻求加强韩俄在远东和西伯利亚地区的实质性合作^②。韩国在2018年“北极合作周”会议上提出“2050 极地愿景”,确立韩国将成为第七大极地国家的目标。同年,中国发布了《中国的北极政策》白皮书,阐释中国参与北极事务的立场、原则等,其中涉及北极航线的开发利用政策。日本比其他“近北极国家”更早重视北极航线的调查研究,1993~1999年,日本海洋政策研究财团(现为笹川和平财团)与挪威南森研究所、俄罗斯中央船舶设计研究所共同完成了名为“国际北极航道”的研究课题,并撰写了《北极航道——连接欧洲与东亚的最短航道》的报告^③。

^① 郭培清、宋晗:《韩国“新北方政策”与中国“冰上丝绸之路”倡议合作方案对比》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2020年第6期。

^② 龚克瑜:《韩国的北极政策与北极事务》,《东北亚学刊》2014年第4期。

^③ 王竞超:《日本北极航道开发战略研究:战略动机、决策机制与推进模式》,《世界经济与政治论坛》2017年第3期。

(二) 经济领域及主要参与行为

“近北极国家”在经济领域的北极航行事务活动以中、日、韩三国与俄罗斯共同开发利用北极航线为主。中国与俄罗斯一直保持着良好的经济伙伴关系,中国以企业投资合作的方式与俄罗斯进行北极航线相关项目的合作。2016年,中国保利集团与俄罗斯北极工业交通枢纽阿尔汉格尔斯克公司签署了关于实施阿尔汉格尔斯克深水港建设项目的协议书,中国保利集团成为俄罗斯在此项目上的唯一合作伙伴^①。2019年,中国远洋海运集团与俄罗斯两家公司签署合约,并成立北极海运公司。同年,中国石油天然气集团有限公司与俄罗斯诺瓦泰克股份公司入股北极液化天然气2号项目^②。

日本从2012年开始利用船舶从挪威向本国运输天然气。日本出光兴产株式会社等企业共同投资成立格陵兰石油开发公司,参与挪威在巴伦支海4个油气开采板块的多个项目。2018年,日本北海道大学同北海道政府及经济发展委员会举办了第三届“世界之巅北极宽带峰会”,深入探究北极航线附近海域互联网基础设施的建设问题。为获取北极航行事务更多的参与权,日本参与投资俄罗斯北极液化天然气多国合作项目,于2019年同俄罗斯天然气生产商诺瓦泰克股份公司签署了参与北极液化天然气2号项目的协议。

韩国在破冰船的建造方面已经形成了一条完整的产业链,以提供北极装备技术、发展装备产业为主。韩国现代集团计划利用2500~3500TEU级集装箱船实现北极航线常态化运营。韩国利用国内先进的造船技术和经济实力发展与俄罗斯的合作伙伴关系,两国在北太平洋渔业委员会框架内就远洋捕捞、共建港口等问题展开了一系列合作^③。韩国大韩通运(CJKE)公司在2018年与俄罗斯远东海洋轮船公司(FESCO)签订《战略合作及推进共同开发协议》。该协议旨在促进韩国企业参与北极航线基础设施建设、构建北极物流体系^④。韩国还将与俄罗斯持续推进“勒拿河走廊”开发项目,促进东亚地区与北极航线的一体化进程。

(三) 文化领域及主要参与行为

在文化领域,韩国和日本关于北极航线的文化教育活动最为突出,以国内大学与北极国家大学就北极航线等相关的北极问题交流合作为主。韩国

① 齐贺:《北极航道开发背景下的中俄合作分析》,《商业经济》2018年第11期。

② 李振福:《中俄北极合作进入新阶段》,《中国船检》2019年第7期。

③ 肖洋:《韩国的北极战略:构建逻辑与实施愿景》,《国际论坛》2016年第2期。

④ 张慧智、徐曼:《韩国“新北方政策”下的韩俄远东合作:以“九桥战略”为核心》,《韩国研究论丛》2019年第2期。

首尔国立大学、釜山国立大学等高校十分重视北极研究,不断发布有关北极研究的评估报告,并从2015年开始每年与北极国家相关大学共同就北极航线开发利用等问题进行研讨交流,为政府制定北极战略提供参考和建议。韩国每年举办“北极文化周”,展示北极航线前景和北极气候变化等内容。在日本,日本神户大学的极地合作中心作为北极研究智库,研究范围涵盖北极航线、地缘政治等多个领域,将北极研究深入至大学教育^①。为将北极航行政务政策渗透进民众层面,日本外务省专门设立了北极事务大使和北极工作小组,国土交通省专门设置了北极航线省内研讨会,开展大量北极科普惠民活动。此外,日本以国立极地研究所为依托,设立南极·北极科学馆,吸引并组织学者参加北极科考活动、了解北极航线开发现状和北极科研进展等情况,提高民众的北极参与度^②。

为获取更多参与北极航行政务的机会,中国、日本等“近北极国家”不断加强本国的北极科研能力。中国于20世纪90年代便开展了北极科考,截至2021年已经完成12次科考任务。中国还设立了全球极地科考中规模最大的空间物理观测点——黄河站和中—冰北极科考站,并且研制出第三代极地破冰船和科学考察船。日本在1990年前后设立科研项目合作,全面启动北极研究,在1993~1999年、2003~2006年进行了与北极问题相关的课题研究。日本一方面加强北极研究队伍的年轻化,另一方面加强观测系统等基础设施建设,搜集北极航线相关数据,设立研究站,进而构建本国北极研究网络。

四 “近北极国家”参与北极航行政务面临的挑战

在北极治理体制尚未完善的背景下,“近北极国家”在参与北极航行政务的过程中困难重重。为解决这些困难,“近北极国家”在推动“近北极国家”身份具体化的同时,既要加强北极外交,提高北极航行政务方面的国家地位和互信基础,又要加强人才培养,突破极地破冰船技术瓶颈,争夺北极航线的技术优先权。

^① V. A. Akulichev, V. A. Bulanov, A. V. Storozhenko, Acoustic Studies of Zooplankton in the Sea of Japan and Eastern Arctic, Doklady Earth Sciences, 2016, Vol. 470, pp. 972 - 975.

^② 李振福、何弘毅:《日本海洋国家战略与北极地缘政治格局演变研究》,《日本问题研究》2016年第3期。

(一)“近北极国家”的身份尚未产生政治影响力

北极国家的排他性限制了“近北极国家”更大范围地参与北极航行事务。北极国家都有领土位于北极地区,占据先天的地缘优势,出于丢失北极主导权的忧虑,虽然“近北极国家”中多个国家拥有北极理事会观察员身份,初步具备了参与北极航行事务的条件,但在北极航行事务的一些实质性议题上,北极国家仍对“近北极国家”有所排斥。例如,由俄罗斯制定的《北方海航线水域航行规则》和加拿大制定的《加拿大北方船舶交通服务区规章》等强调,“近北极国家”船舶在北极航线航行时须要遵守俄加两国的相关规定。诚然,“近北极国家”在与北极航行事务相关的政治领域不断加强与北极国家的联系,但即使中俄提出“冰上丝绸之路”合作倡议,“近北极国家”仍逾越不了北极国家“门罗主义”的鸿沟。

(二)“近北极国家”之间经济合作的信任危机

由于“近北极国家”数量众多,对于共同参与北极航行事务能否实现平等互利还是一个未知数,各国对此都心存疑虑。以中、日、韩三国为例,第一,三国均是能源消费大国和进口大国,在开发利用北极能源的过程中,面对巨大的能源利益,国家、企业之间是否能够做到互利共惠还具有很大的不确定性。第二,俄罗斯十分重视北极航线,一直在寻求开发利用北极航线的合作伙伴,三国都是可选项,但三国又都是海上贸易大国,在与俄罗斯合作开发建设北极航线过程中势必存在竞争。第三,在中美博弈的背景下,日韩两国在共同面对北极国家的排他性时,是试图从中美博弈中获取利益,还是同中国站在同一战线,还有很多变数,中国对此必须时刻提防并作出预判。

(三)国家安全敏感性与北极治理体制滞后性之间的矛盾

现有关于北极航线的法律条约没有统一标准或约束力,缺乏公信力和执行力,北极治理处于从以北极理事会为核心的“软法”治理机制向多机构参与的“软硬并行”治理机制的过渡阶段。各方参与北极事务的目的是以北极航线、北极能源资源开发利用为主,还是出于北极地区国家之间的军事博弈,在复杂的国际形势下,这是一个未知数。现有的北极治理机制在稳定北极合作、向域外国家开放等方面发挥了重要作用,但北极地区不存在一个类似于《南极条约》的管制性条约,导致某些国家产生“中国威胁论”及对俄罗斯强化北极军事基地的担忧等。从长远来看,该机制明显不能满足未来北极治理的需求,不能维持北极治理机制和北极航线军事安全之间的平衡。

(四)北极航线的法律地位与沿岸国对航线的控制之间的冲突

《联合国海洋公约》和《斯瓦尔巴德条约》规定,缔约国船舶均享有通过

群岛水域的“无害通过权”、北极航线中作为国际航行海峡的“过境通行权”和北极地区内公海的“航行自由权”,并享有在北极地区进行科考、生产和商业活动的自由、平等权利,但俄罗斯和加拿大等国单独制定他国船只在本国附近海域行驶时须履行本国所规定义务的条约,使得国际法与国家法在北极航线的使用上产生冲突,导致“近北极国家”无法深入参与北极航事务务。

(五)“近北极国家”的北极科研能力和北极文化教育水平有待加强

在失去了地缘优势这一先天条件的前提下,参与北极航事务务的深入程度归根结底取决于北极领域的人才培养和科研能力的强弱。目前,“近北极国家”在北极航线领域的科学研究上并没有形成一个着眼于“近北极国家”未来发展战略的体系。一是对北极航线权益的危机意识有待加强。虽然苏伊士运河等传统航线的“堵船”现象屡见不鲜,北极航线通航热度被俄罗斯等国愈炒愈热,但大部分“近北极国家”仍不具备较强的危机意识,或是并没有将危机意识落实到实践中去。二是“近北极国家”自身的北极科研体系不完善。以中国为例,在北极研究领域,科研队伍规模较小,缺少系统化的人才培养,导致缺乏新鲜血液注入,难以满足国家未来需求。三是“近北极国家”的极地破冰船等北极航行技术发展缓慢。“近北极国家”的极地破冰船技术普遍与北极国家的技术水平有较大差距,中国虽已研制出第三代极地破冰船,但安全性能和破冰性能仍不能满足北极航行的需要。

五 “近北极国家”参与北极航事务务的应对策略

(一)明晰“近北极国家”身份的合法性和合理性

北极航线发生的任何变化都会深刻影响“近北极国家”的战略决策,北极航线的航行权益、贸易价值和通航环境的变化等都应是“近北极国家”主动谋求、声张和维护的合法、合理权益。

首先,推动“近北极国家”身份具体化。“近北极国家”目前只是一个新概念,亟须通过国际媒体、高层会议等信息传播方式宣传其划分依据,获得“近北极国家”身份的彼此认同以及国际社会的认可。其次,应明确“近北极国家”身份的形成并不是对北极国家主权的侵害,北极航线开通后受益的是所有与北极相关的国家,包括北极国家和“近北极国家”。“近北极国家”在尊重北极国家本身具备的合法权益的同时,应强调北极航线的使用权,而不是所有权。北极航线的全线开通势必会影响全球贸易网络格局,“近北极国家”共同合法、合理开发利用北极航线才是真正的目的。最后,通过举办北极

国际论坛等方式为维护自身应有的北极权益积极发声。根据《联合国海洋法公约》,缔约国所属船舶均享有北极航线中作为国际航行海峡的“过境通行权”和北极地区内公海的“航行自由权”。因此,北冰洋是国际海,不是北极国家的领海,北极也不是北极国家的北极,是北极国家和“近北极国家”共同的北极。

(二) 强化“近北极国家”之间的合作

强化“近北极国家”之间的合作是拓展“近北极国家”参与北极航行事务的主要渠道。

“近北极国家”主要集中在西欧和东北亚区域,北极航线对于两个贸易来往极其密切的区域来说意义非凡,面对北极国家一致对外的阻碍,“近北极国家”应通过政府、企业等合作的方式增强相互之间在参与北极航行事务上的信任,共同应对北极国家的“门罗主义”,进而保障本国正当的北极权益。此外,“近北极国家”可首先在极地气候、环境等政治敏感度较低的领域展开交流合作,在这些领域相关的治理机制尚未形成前,利用国际海事组织、联合国海洋法会议等多边机构或论坛发出“近北极国家”的声音,进而使得未来的治理机制能够符合“近北极国家”的利益,以“在竞争中合作,在合作中竞争”的方式形成良性循环,逐步建立互相尊重、合作共赢的伙伴关系。

(三) 积极参与北极法律建设、推动北极和平健康发展

目前,关于北极航线的部分航行规定已经不适应当今的时代变化,并且没有一部普适性的权威法律能够规范北极航线的航行秩序,这是北极治理机制需要完善的层面,对于“近北极国家”来说也是一个增加自身北极事务发言权的绝佳机会。

首先,明确北极治理不能照搬南极治理,这是由北极地区的地缘性质决定的,在北极航线相关法律建设的过程中,需要考虑北极八国的国家利益不受损害,同时又要保障“近北极国家”的权益。其次,“近北极国家”虽然没有北极国家的地缘优势,但是不能因此判定其在北极航线相关法律建设中地位低下,当然,也不能超越北极国家刻意为自身谋求北极权益,应该通过参加北极相关的会议论坛,呼吁北极国家和“近北极国家”在平等的基础上实现北极共同治理。再次,北极的和平发展是北极航行事务正常运行的必要条件。“近北极国家”应加强与北极国家在北极安全领域的合作,坚持不侵犯他国领土主权、保障国家领土合法权益的原则,共同营造和平、稳定的北极合作环境,为北极航线未来的开发利用奠定基础。最后,以共同治理、共享收益的宗旨参与北极航线相关法律建设。北极事务不仅仅是北极国家的事务,“近北

极国家”需要强调自身的北极正当权益,秉持和北极国家一同治理北极航行事务的原则,共享北极航线所带来的收益。

(四) 加强“近北极国家”与北极国家之间经济合作交流

加强与北极国家之间的经济合作是“近北极国家”参与北极航行事务的重要战略选项。准确把握自身的“近北极国家”定位,在支持和尊重北极国家在北极事务上具有主导权的同时,通过国家之间的政府、企业合作,增强“近北极国家”的自身话语权,逐步消除北极国家对“近北极国家”参与北极航行事务的顾虑。尤其是俄罗斯和加拿大两国,由于两国通过制定国家法来实现其对北极航线途经海域的控制,使得别国船舶在该海域航行时会受到一定的管制。为消除北极航线的通行障碍,“近北极国家”应积极发展与北极国家在北极航行事务领域的交流合作。例如,俄罗斯海域附近的东北航线基础设施年久失修,急需建设发展,中国等“近北极国家”可利用自身资金、技术等优势,通过投资建设俄罗斯海域附近的基础设施,加强与俄罗斯之间的外交关系,逐步建立国家之间的信任,从而提升参与北极航行事务的国际地位。

(五) 增强北极科研能力,加强北极人才培养

北极科研能力的提升是“近北极国家”能否深度参与北极事务的关键所在。“打铁还需自身硬”,“近北极国家”在争取北极利益的过程中不能仅仅停留在只凭苍白的国际发言来声张自身北极权益的层面上,而是要体现在科研能力和人才培养的硬实力上。

一是“近北极国家”应以北极科考作为突破口,与本国海洋、交通和科技等相关部门紧密配合。由于北极科考涉及方面众多,不能仅限于单个部门投入研究,要通过多部门、多领域协调合作才能有利于深入研究北极及北极航线问题。二是“近北极国家”应加强人才培养,为北极未来科研发展储备人才,助力北极科研长远、有效开展。人才是北极科研的主力军,“近北极国家”可以将北极大学(即一个联盟组织,世界各相关国家可加入该组织)建设作为模板,在国内联合多所顶尖大学共同组建北极学科联盟,利用系统性的培养方案建立完整的学科体系,为北极科研领域持续输送人才。三是“近北极国家”应加大投入,对破冰船技术进行研发。北极航线现阶段的通航状况虽然比以往有所改善,但极地破冰船的领航措施依然必不可少,“近北极国家”只有不断提升极地破冰船的技术水平,才能在北极航行事务方面具备足够的硬实力。“近北极国家”可以选择在国内高等院校或科研机构设立专门的科研部门主攻极地破冰船技术,并由当地政府提供资金支持,直至在该领域有新的突破。

(责任编辑:农雪梅)