总第 227 期 Russian Studies

# 俄罗斯国家治理

# 俄罗斯对北方航道矛盾的管理制度\*

郭培清 杨 楠\*\*

【内容提要】在北极自然条件变化给俄罗斯北方航道发展带来新机遇和挑战的背景下,俄罗斯为了实现北极开发和航运的技术独立,提升航道管控效能、服务商业航运,同时试图排斥外国军舰进入北方航道,因此对北方航道管理制度进行了一系列调整。内容包括推行"进口替代"政策以突出悬挂本国国旗船舶的专属地位,引入俄罗斯国家原子能集团公司以提高航道运营效率,并对外国军舰使用该航道实施严厉管控。然而,能源运输控制措施导致企业运输活动受限,纷纷寻求政策例外支持; 航道管理机构间权责不清,航道商业运营效果不显著; 对外国军舰使用北方航道的规定与实践不一致。总之,俄罗斯北方航道管理制度调整的实际效果没有达到既定目标。在北方航道发展面临来自内部和外部诸多挑战的时代,开放国际合作心态,或许是俄罗斯有效纾解此一困境的出路。

【**关键词**】俄罗斯北方航道 俄罗斯北极开发 俄罗斯国家治理 北极合作 【中图分类号】D751.2【文章标识】A【文章编号】1009-721X(2021)01-0112(25)

俄罗斯对北方航道的认识及考察可以追溯至 17-18 世纪,并在苏联时期进入快速发展阶段。<sup>©</sup>随着苏联解体,北方航道的开发一度陷于停滞,但俄

<sup>\*</sup> 本文系中央高校基本科研业务费专项"俄罗斯北方航道管理制度研究"(项目编号: 201961053)的结项成果。感谢《俄罗斯研究》杂志匿名审稿人的修改建议!

<sup>\*\*</sup> 郭培清,中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授,中国海洋大学海洋发展研究院研究员;杨楠,中国海洋大学法学院国际法专业 2018 级博士研究生。

① 有关北方航道开发史的内容,国内学者已有详细梳理,具体参见徐广淼: "十月革命前俄国北方海航道开发历史探析",《俄罗斯研究》,2017年第5期;徐广淼: "二战前苏联的北极政策论析",《武汉大学学报(人文科学版)》,2015年第3期;徐广淼: "苏联北方海航道开发历史探析",《俄罗斯研究》,2018年第4期。

罗斯从未放弃对航道的利用。2007 年,俄罗斯在北冰洋海底插旗事件再次将国际社会的目光吸引至北极,北方航道的开发也随之逐步走热。特别是在全球气候变化加剧、北冰洋海冰融化规模增大的背景下,北方航道商业潜力激增,俄罗斯对开发北方航道的重视程度不断上升。

根据俄罗斯国内法,北方航道 (Северный морской путь,本文译为"北方航道"<sup>®</sup>)是指北极东北航道中紧邻俄北部领土、西起喀拉海峡东至白令海峡的航段和水域。<sup>®</sup>在对北方航道的航运管理上,俄罗斯先后出台了一系列政策措施,并不断变动。从 2017 年开始,俄罗斯开启了新一轮航运管理制度调整,内容涉及北方航道水域的所有航运活动。如今,距离新一轮的调整已过去三年,通过梳理管理制度调整的内容,对比调整前后航道发展的态势,可以更清晰地看出俄罗斯航运管理制度调整的实际效果。关于制度调整内容,国内已有少量研究<sup>®</sup>,本文将着重分析制度调整后的实施效果,以此为基础总结俄罗斯管理北方航道商业开发的特点及走势。

① 对 "Северный морской путь" (Northern Sea Route)的中文翻译包括"北方海航道""北方航道""北方航路"等。"北方海航道"译名是本文作者在《北极航道的国际问题研究》(2009年)著作中首先提出的。随着对北极认识的深化,本文作者认为,如今翻译为"北方航道"更为妥当。因为航道本意就是江、河、湖、海等水域中为船舶航行所规定或设置的通道,即航道本身就包含"海"的概念,而无须再次使用"海"来界定"航道","北方海航道"的说法,既不符合汉语语言习惯,也不符合汉语简练的语言特点。因此,本文选择"北方航道"作为译名。

② 2012 年俄罗斯联邦出台的《北方航道水域商业航行国家管理个别法律条令修订案》,第 5.1 条将北方航道水域的地理范围描述为"西起热拉尼耶角的经线连接新地群岛、新地群岛东海岸线和马多奇金海峡、喀拉海峡和乌戈尔沙尔海峡西部界线,东到与美国的海洋划界线至白令海峡的杰日涅夫角之间包括内水、领海、毗连区和专属经济区在内的俄罗斯北方海岸的水域。" Федеральный закон о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного Морского Пути. Администрация Северного Морского Пути. 28 июля 2012 года. http://www.nsra.ru/ru/ofitsialnaya\_informat siya/zakon\_o\_smp.html

③ 所涉及的相关文章,参见刘锋、刘瑞:"俄罗斯强化北方海航道管辖权的战略考量及其潜在影响",《东北亚经济研究》,2020 年第 2 期,文中指出俄罗斯通过管理、法律途径,强化了对北方海航道的管辖权,给现存北方海航行规则带来冲击,并将影响北极开发国际合作;赵隆:"试析俄罗斯'北极 2035'战略体系",《现代国际关系》,2020年第 7 期,文中指出俄罗斯通过法律修订重组航道管理架构,改变原有北方海航道管理局的行政管理模式,在管理和商业化运行层面强化北极开发的内部协调,通过限制其他船旗国的北极能源运输活动,强化俄企、技术和人员在国际合作中的主导地位。

# 一、北方航道管理制度调整的背景

北极"热度"上升给航道发展带来的新机遇和新挑战,成为推动俄罗斯对北方航道管理制度进行调整的基础动因。俄罗斯期望借助"热度"增加航道的货运量,推动航道的商业开发,提升航道的国际竞争力,摆脱后乌克兰危机时代美欧制裁导致的发展困境,进而带动国家经济增长。同时,也因北极"热度"上升而更加重视对航道安全利益的维护和对航道管辖权的巩固。

大国竞争回归北极,俄罗斯迫切需要实现技术独立,摆脱制裁困境。后乌克兰危机时代,美俄关系迅速恶化,逐渐由战略接触转向全面战略竞争,竞争态势同样蔓延至北极地区。在欧美制裁下,包括埃克森美孚公司、埃尼集团等外国合作伙伴接连退出同俄罗斯在北极地区的合作项目,俄罗斯同西方油气公司在俄罗斯北极地区特别是大陆架上的油气勘探合作被迫中止。同时,制裁还限制欧美公司对俄进行技术、设备和投资的转让,严重阻碍了俄罗斯北极油气项目的实施。西方对俄罗斯的战略遏制和挤压,对俄罗斯大国尊严的漠视,使俄罗斯放弃了通过让步和妥协建构共同集体身份的幻想。<sup>①</sup>加上资本、设备和技术的缺失,迫使俄罗斯开始寻求发展本国技术,实行严格的"进口替代"政策。特别是随着诺瓦泰克"亚马尔液化天然气"等北极大型能源项目的启动,为避免继续受到美欧制裁,弥补自身设备制造能力的不足,俄罗斯借助北极大型能源项目、刺激本国制造业发展的政策呼之欲出。

北方航道商业价值上升,俄罗斯需要新的管理模式促进航道的开发。俄罗斯宣称北方航道是其历史悠久的国家交通干线,对北方航道的商业利用一直是俄罗斯北极地区开发的重点内容,并体现在其北极开发的诸多政策文件中。2008年发布的《到2020年及未来俄罗斯联邦北极地区国家政策基本原则》,提出要利用北方航道作为俄罗斯在北极地区的国家运输通道。<sup>②</sup>彼时俄罗斯对北方航道的开发,仍是以发展本国运输通道为主要方向。随着航道

① 雷建锋: "国家身份、国家角色视域下的中俄关系",《东北亚论坛》,2019 年第 5 期,第 118 页。

② Об Основах государственной политики России в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Правительство России. 18 сентября 2008 г. http://government.ru/info/18359/

商业价值的不断增长,俄罗斯的航道开发开始向新的目标前进,希望通过增加航道货运量来提升航道的国际竞争力。普京总统多次在公开场合表示要重视北方航道的发展,将其打造成具有竞争力的运输走廊。<sup>①</sup>2018年5月,普京签署《到2024年俄罗斯联邦发展的国家目标和战略任务》,其中指出,到2024年北方航道的货运量应达到8000万吨。<sup>②</sup>然而,需要指出的是,当时北方航道的货运量仅1000多万吨,过境运输量仅10余万吨,离8000万吨的目标有相当大的差距。既有的航道通行管理制度已无法适应北方航道新阶段的发展节奏,因此,如何改革通航管理制度,提升航道货运量,尤其是过境货运量,以提升航道的国际竞争力,达到总统制定的目标,成为俄罗斯北方航道发展亟待解决的问题。

北极军事对峙态势加剧,引发俄罗斯对维护航道安全的强烈警惕。北极"热度"不仅给俄罗斯带来了航道商业开发的机遇,也带来了安全挑战。越来越多的国家对北极的关注和参与,引发俄罗斯对维护北极安全的警惕,刺激其不断加强在北极地区的军事存在。俄罗斯在北极军事存在的增强引发了其他北极利益行为体的紧张。近年来,以美国为首的北约集团与俄罗斯在北极的军事对峙态势持续加剧。美国指责俄罗斯在北极建造过多的军事基地,破坏了北极局势的稳定。俄罗斯则宣称其动作旨在维护国家安全,并反过来批评美国及北约的举动加剧了北极紧张态势。在北约"三叉戟接点 2018"联合军演中,美国特别派出杜鲁门号航空母舰前往北极,这是自 1987 年以来美航母战斗群首次驶入北极海域。◎美国军舰出入北极海域的行为促使俄进一步意识到维护北极边界安全、加强对北冰洋沿岸水域管理的重要性。

北极自然条件的变化,既给俄罗斯带来开发北方航道商业潜力的新机遇,也对俄罗斯在北方航道水域的管辖权造成冲击。俄罗斯一方面希望抓住新机遇提升北方航道的国际竞争力,吸引更多国家利用北方航道,进而带动

① Владимир Путин: Северный морской путь должен стать ключом к развитию Дальнего Востока. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. 1 марта 2018 г. https://minvr.gov.ru/press-center/news/13141/

② О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. Президент России. 7 мая 2018 г. http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425

③ "Battle for the Arctic: NATO's Trident Juncture aims to demonstrate its dominance to Russia", *Russia Today*, October 18, 2018.

俄北极地区经济发展,摆脱美欧制裁困境;另一方面,又担忧随着越来越多国际行为体对航道的参与、利用,将威胁俄罗斯对北方航道水域的实质管控。俄罗斯矛盾又复杂的心态,在其新一轮(2017年以来)对北方航道管理制度的调整中,得到了全面的展现。

# 二、北方航道管理制度调整的内容

在目前既有的国内外关于北方航道管理制度新调整的研究文献中,有国内学者从俄罗斯的调整方式入手,将调整内容分为管理途径及法律途径,指出俄罗斯管理制度的调整强化了对北方航道的管辖权。<sup>①</sup>还有国内学者从整体着眼,在梳理俄罗斯新一阶段北极整体发展战略的框架下,论述航道管理制度的调整,指出俄对北方航道管理架构的调整强化了北极开发的内部协调,巩固了俄罗斯在国际合作中的主导地位。<sup>②</sup>俄罗斯学者则着眼于调整原因,根据航道发展背景阐释调整内容,指出北极新的政治和经济现实促使俄罗斯启动了调整进程。<sup>③</sup>这些研究提供了很好的启示,本文将侧重根据通航活动类别,来分类梳理俄罗斯针对北方航道管理制度的调整内容。

# (一)针对能源运输,突出悬挂俄罗斯本国国旗船舶的专属地位

北极自然条件的变化,使得该地区蕴含的丰富资源、能源矿藏的开采难度下降,推动着北极诸多大型油气项目的启动。而这些大型油气项目的产出,既是响应联邦政府号召、提升北方航道货运量的关键力量,同时也成为脱离美欧制裁困境、实现俄罗斯本国技术独立的主要载体。为进一步推动"进口替代"政策,拉动本国制造业发展,2017年12月29日,俄罗斯通过了《商船航运法》修订案。<sup>®</sup>

① 详见刘锋、刘瑞:"俄罗斯强化北方海航道管辖权的战略考量及其潜在影响",第63-73页。

② 详见赵隆: "试析俄罗斯'北极 2035'战略体系",第 47-48 页。

③ 详见 Viatcheslav Gavrilov, "Russian legislation on the Northern Sea Route navigation: scope and trends", *The Polar Journal*, 2020, Vol.10, pp.273-284.

④ 法案有一年过渡期,于 2019 年 1 月 1 日正式生效。Федеральный закон от 29.12.2017. № 460-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». 29 декабря 2017 г.

首先,修订案赋予悬挂俄罗斯国旗的船舶在北方航道水域运输本国开采能源的专属权。法律特别强调,在俄罗斯联邦境内和(或)在俄罗斯联邦管辖范围内(包括在俄罗斯联邦大陆架上)开采的,并计划通过北方航道运输的石油、天然气(包括液化天然气)、凝析气和煤炭,必须使用悬挂俄罗斯国旗的船舶运载至第一个卸货地或转载地。这意味着悬挂外国国旗的船舶将无法在北方航道海域运输俄产油气资源。俄罗斯此举的目的,一是推动本国企业将在国外购置的船舶转移回国内注册,以获得悬挂俄罗斯国旗的权利;二是在考虑光船回国注册的成本后,企业将会把更多的船舶订单转交给国内造船厂。特别是针对在北极开发油气项目的企业,普京总统曾多次表示,需要刺激俄罗斯石油和天然气企业将船舶订单转交给国内的红星造船厂(CCK《Звезда»)。 ©这样一来,短期内国家可以收获船舶建造从境外转移回国内注册所产生的丰厚注册费用和税收,长远来看可以促进船舶订单回流,拉动俄罗斯国内造船业的发展。

然而,问题在于俄罗斯尚不具备建造在北极冰封海域运输能源的特种船舶的能力,北极地区油气项目的运输船舶大都不是在俄罗斯建造的,并且为了节省成本<sup>®</sup>,船舶均在境外建造后并在境外注册,悬挂方便旗。如诺瓦泰克在北极地区的大型液化天然气开采项目"亚马尔液化天然气"(Ямал СПГ)的运输船舶中,有15艘主力运输船舶是在韩国大宇造船厂建造并在境外注册,悬挂外国国旗。该项新调整无疑给企业的运输活动造成严重限制,进而导致日后的法律实践举步维艰。

其次,修订案拓展了悬挂俄罗斯国旗船舶的活动内容和范围。法律规定 在以下活动中均需使用悬挂俄罗斯国旗的船舶: (1)近海航行; (2)在俄

① 红星造船厂 (ССК «Звезда») 位于俄罗斯滨海边疆区大石湾,是远东地区造船业的重要战略项目,同时也是俄罗斯目前最大的造船厂,专为制造各种类型的海上船舶和在俄罗斯大陆架作业的开采平台而设计建造。根据俄联邦总统和联邦政府的委托,船厂由俄罗斯石油天然气公司 (Роснефтегаз)、俄罗斯石油公司 (Роснефть)、俄罗斯天然气工业银行(Газпромбанк)组成的财团进行建造。2016年9月1日起,船厂在总统普京见证下开工。目前,造船厂本身仍在分阶段建造中,采取边建造边接订单的模式,预计将于2024年完全建成。详情参见红星造船厂官方网站: https://sskzvezda.ru/index.php/ru/②《俄罗斯联邦税法》规定,在国外购置的船舶如回到本国注册并取得本国国旗,在注册过程中需要缴纳进口关税、进口环节增值税等税项。http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_19671/578538498c35a4d2aa27e5e4501c797e0f4b8f0d/

罗斯内水和(或)领海内的破冰引航、搜救行为、打捞沉没财产、水利工程、水下工程以及其他类似作业; (3)在俄罗斯联邦内水和(或)领海、专属经济区和大陆架范围内,进行海床及其底土的海洋资源研究、勘探和开发。同时,法律对《商船航运法》第4条进行修订,扩展了"近海航行"(Kaforax)概念的范围<sup>①</sup>,并指出,"近海航行"范围内的活动需由悬挂俄罗斯国旗的船舶来从事。上述几项内容,大大增加了悬挂俄罗斯国旗船舶可从事的活动和范围,从而限制了外国船舶在北方航道水域的活动。

根据《联合国海洋法公约》的规定<sup>②</sup>,船旗国对悬挂其国旗的船舶享有绝对的管辖权。<sup>③</sup>俄此次法律修订,赋予悬挂本国国旗船舶在北方航道水域航运活动中的绝对优势地位,特别是对北方航道能源运输的严格限制,在振兴本国造船业发展的同时,对北方航道的航运管理呈现出加强管控的特点。

#### (二)针对过境运输,在管理机构中引入原子能公司

随着航道商业潜力的不断提升,俄罗斯将北方航道打造成为全年化、商业化运输通道的想法更加迫切。然而,尽管俄罗斯对北方航道的商业利用持续多年,但是由于北极地区自然条件的恶劣,航道沿岸的基础设施建设始终没有明显进展,无法构成对国际运输的吸引力。此外,从事北方航道水域管理和航行保障工作,有数个不同的部门。联邦运输部海运河运署下设的北方航道管理局(Администрация Северного морского пути,政府部门)负责管理船舶在水域的航行活动,并发放航行许可;俄罗斯国家原子能集团公司(Росатом)下属"核动力破冰船公司"(Атомфлот,国有企业)和联邦运

① "近海航行"是指货物、旅客及其行李运输和(或)拖航。新法律规定,"近海航行"不再单纯指在俄罗斯海港间的运输和拖航活动,而且从海港界外进出俄罗斯境内(内水和领海)的,以及在俄罗斯大陆架上的人工岛屿、设施和工事间的运输和拖航都属于"近海航行"。Федеральный закон от 29.12.2017. № 460-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации. 29 декабря 2017 г.

② 《联合国海洋法公约》第 94 条规定:每个国家应对悬挂该国旗帜的船舶有效地行使行政、技术及社会事项上的管辖和控制。本文有关《联合国海洋法公约》的条文内容均来自联合国公约与宣言检索系统,https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml#8

③ 白佳玉、李俊瑶: "北极水域航行中港口国控制的适用与国家实践",《中国海洋大学学报(社会科学版)》,2016年第2期,第25页。

输部海运河运署的水文和救援部门等(政府部门),共同负责船舶的破冰引 航服务。管理机构的复杂和不同部门权力的交织,导致北方航道的管理模式 渐渐无法满足国家提高航道国际竞争力目标的需求。自 2017 年起,针对北 方航道运营中存在的问题,俄罗斯政府要对航道管理制度进行重大调整的声 音不断涌现,希望通过新机制来刺激北方航道的商业开发,吸引过境运输。 经商议,决定选择一个现有的、成功运营的、并且同北极地区发展密切相关 的机构来管理。这个机构便是在北方航道执行破冰引航等服务职能、具有强 大商业运营能力的俄罗斯国家原子能集团公司(以下简称原子能公司)。

然而,原子能公司获得管理北方航道职权的过程并不顺利。而且,联邦 层面为了平衡各方利益,并未赋予原子能公司管理航道的全部职权。联邦运 输部首先对原子能公司的专业性表示不满,双方在争取发放航道水域航行许 可的权力上产生分歧。联邦运输部副部长奥列尔斯基(Виктор Олерский)、 北方航道管理局负责人库库什金 (Сергей Кукушкин) 均曾指出,保障北方 航道的海上航行安全问题,特别是在发放北方航道航行许可方面,还应继续 由联邦运输部来负责。而原子能公司认为由其发放将更加方便,但运输部不 愿把权力拱手让人。<sup>①</sup>其次,联邦审计署对支持原子能公司的资金来源问题 提出异议,认为给予原子能公司履行职能和权利的资金支持来源不明确,且 不符合俄罗斯联邦预算法的要求。<sup>②</sup>此外,俄罗斯大型企业也对原子能公司 参与北方航道的运营心存担忧,表示更希望发展自身的航运船队,掌握更多 的自主权。2017 年 7 月,诺瓦泰克公司宣布成立自己的航运部门,同时公 司也有意建造破冰船队; 俄罗斯天然气工业石油公司也表示希望独自发展, 不愿意原子能公司参与: 俄罗斯天然气工业股份公司副总裁雅科夫列夫 (Вадим Яковлев) 强调其公司正在建造自己的油轮和破冰船队,希望可以 "获得自主权,不受外部环境和航运公司强加的货舱舱容限制的影响。"<sup>③</sup> 部门间的利益争夺限制了原子能公司航道管理权的获得,尽管原子能公司最

① Минтранс против передачи Росатому полномочий по администрированию Севморпути// ТАСС. 25 апреля 2018 г. http://tass.ru/ekonomika/5155008

② Анна Горохова. Что или кто мешает «Росатому» стать лидером в Арктике?// REGNUM. 16 мая 2018 г. https://regnum.ru/news/economy/2415957.html

<sup>(3) &</sup>quot;The monster-icebreaker that might reshape Arctic shipping", *The Barents Observer*, July 16, 2018.

终得到了参与北方航道管理运营的权利,但是在争取过程中各方的博弈也给 原子能公司未来工作的开展埋下了隐患。

经过一年的权力平衡,2018年12月28日,俄罗斯联邦正式通过法律,赋予俄罗斯国家原子能集团公司全权参与管理和运营北方航道的权利。<sup>①</sup>法律内容包括:

一是原子能公司与联邦运输部"平起平坐",共同协商制定水域管理法规。法律确立"两个关键"原则(又称"两把钥匙"原则,Принцип «двух ключей»),规定联邦运输部与原子能公司相互协调,制定北方航道航行领域的相关法规,包括船舶航行许可证均由联邦运输部与原子能公司协调发放,许可证颁发的程序由政府批准。<sup>②</sup>"两个关键"原则实际上赋予了原子能公司与联邦运输部在北方航道管理上逐渐趋于平等的地位,但是并没有给出具体的、详细的分工和协商细则,影响了日后原子能公司职权的发挥。

二是原子能公司包揽了组织水域航行的全部职能。法律规定原子能公司履行组织北方航道水域航行的职能,其中包括(1)制定船舶航行路线和研判指定水域的水文气象条件、冰情和航行条件而建议是否使用破冰船;(2)在船舶航行期间组织提供信息服务,确保船舶航行安全,保证破冰船引航;

(3) 协助组织北方航道水域的搜救行动。<sup>③</sup>俄罗斯原子能公司旗下拥有强大的破冰船队,是船舶在北极严峻航行条件下得以顺利通行的基本保障。但是,将组织水域船舶航行的全部职能交由原子能公司掌管,意味着其将拥有制定提供航行服务内容和价格的主导权,不免令外界担心"垄断式"管理所带来的风险。

三是赋予原子能公司"航道运营商"地位,负责航道沿岸基础设施的开发建设。原子能公司将有权代表联邦政府,在北方航道沿岸及海港基础设施

① 俄罗斯联邦第 505745-7 号法案: 《修改"关于国家原子能集团公司"的联邦法和俄罗斯联邦若干立法(关于国家原子能集团公司参与北方航道的运营)》。Законопроект № 505745-7 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации(об участии Госкорпорации «Росатом» в функционировании Северного морского пути). Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». 28 декабря 2018 г. http://sozd.parliame nt.gov.ru/bill/505745-7

② Там же.

③ Там же.

的开发和建设领域签订特许协议,并与联邦运输部共同管理海上交通范围内的国家财产。

从赋予原子能公司的职权可以看出,该公司的主要角色在于发挥企业优势,推动航道沿岸基础设施的建设,促进航道的商业开发。同时,由于原子能公司旗下拥有强大的破冰船队,可以更高效地调动破冰船在北方航道水域提供破冰服务,保障水域船舶的航行安全,提高航道的国际竞争力,吸引更多过境运输船舶通行北方航道。但是,原子能公司与原有航道主管机构——联邦运输部海运河运署,在航道管理权上的争夺,给日后航道商业运营的效率带来了不确定性。

#### (三)针对军舰,加强对北方航道水域的监管力度

围绕北方航道的法律地位及通行制度,包括军舰的航行问题,俄罗斯与其他国家之间一直存在争议。其中争议之一是关于北方航道上的部分海峡(包括维利基茨基海峡、绍卡利斯基海峡、拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡)的法律性质问题。俄罗斯(苏联)主张这些海峡属于其"历史性内水"(внутренние исторические воды)<sup>①</sup>,并始终保持对上述海峡的管控。而美国则对此表示反对,并派出海岸警卫队破冰船前往这些水域挑战俄罗斯的主张。<sup>②</sup>尽管在 20 世纪 60 年代后,美国没有继续尝试进入上述争议水域,但双方曾爆发的争端仍给日后的北极安全局势留下引发冲突的导火索。

如今,在北极自然条件加剧变化的情况下,由于航道全年化航行的可能 以及北极军事竞争态势逐渐加剧,引发俄罗斯对外国军舰涉足北方航道的警 惕,制定进一步巩固对航道水域管控的措施被提上日程。2018 年,法国军 舰(补给船舶)"罗纳河"(Rhone)号在没有事先知会俄罗斯的情况下, 横穿北方航道海域,通过维利基茨基海峡到达阿拉斯加。<sup>®</sup>法国军舰的成功

① Постановление Совета Министров СССР № 331-112 от 27 апреля 1965 г. «О порядке плавания судов в проливах Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева и Санникова». http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=23150&dst=100131

② 1964 年,美国破冰船"伯顿"号尝试通过拉普捷夫海峡,1965 年,美国海岸警卫队破冰船"北风"号尝试穿越维利基茨基海峡,但均遭到苏联的强烈反对而未能成功。详见 Michael Byers, *Who owns the Arctic: Understanding sovereignty disputes in the North*, Vancouver: Douglas and McIntyre Publishers, 2009, p.147.

③ AFP: корабль ВМС Франции впервые совершил переход по Северному морскому пути// ТАСС. 2 октября 2018 г. https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5625684

通行促使俄罗斯下决心加强对航道的事实管控,特别是针对外国军舰通行北方航道实行严格控制。2019年3月,俄罗斯《消息报》发布信息称,俄政府制定了外国军舰穿行北方航道的规则,内容包括:

一是事先通知义务,将外国军舰的行踪置于其管控之下。新规定要求外国军舰如计划穿行北方航道,需在航程开始前不少于 45 天,通过外交渠道向俄罗斯发送通知。<sup>®</sup>内容包括军舰的名称、参数、国籍、军舰人员组成、计划航行路线、日期和目标等。如此详细的信息,无疑是将外国军舰在水域的航行动作完全掌控在自己视线范围之内。与此同时,俄罗斯甚至抛出极具威胁性的话语,指出,如违抗规定穿行北方航道,将使用武力击沉。<sup>®</sup>可见,俄罗斯提出新规定的目的,是希望利用严苛的措施来逼退其他国家军舰,使其不敢贸然通行北方航道。二是以保护海洋环境为由,开展强制破冰服务。规定要求外国军舰接受俄罗斯领航员进行引航服务,如果发生冰雪灾害,俄罗斯破冰船应为外国军舰提供护航。此外,军舰必须符合保护海洋环境不受污染的要求。一旦发生紧急情况或冰情恶化,指挥官必须向最近的俄罗斯港口或海军基地发送消息告知现状。俄罗斯海事法协会副主席比亚基舍夫(Камиль Бякишев)对此解释称:"如果俄方认为船舶老化不适应海域冰情或船员没有准备,则可能禁止其通过。"<sup>®</sup>

俄罗斯出台新规定的消息引起国际社会的强烈反应,认为俄罗斯对航道内军舰的管控超越了领海范围。美国代表曾多次反对,早在2018年,美国海岸警卫队司令、海军上将祖孔夫特(Paul Zukunft)发表言论称,北方航道应该成为向整个国际社会开放的运输大动脉,遵循航行自由原则。对此,比亚基舍夫的解释是,俄罗斯国内法认定北方航道是俄罗斯历史上形成的交通干线,《联合国海洋法公约》第234条冰封区域条款,赋予了俄罗斯制定更严格的船舶通行标准的权利,即无论是国内法还是国际法,都支持俄罗斯管控北方航道整条航线的航行事宜。<sup>®</sup>

① Холодная волна: иностранцам создали правила прохода Севморпути// Известия. 6 марта 2019 г.

Там же.

③ Там же.

<sup>(4)</sup> Там же.

然而,从合法性角度来看,新规定的确存在诸多争议。首先,俄罗斯新规定中对外国军舰航行北方航道的管控范围模糊。新规定没有说明军舰航行北方航道的哪个部分水域需要提前通知俄罗斯,并接受强制引航。按最新修订的《俄罗斯联邦商船航运法》第5.1条第1款的规定,北方航道水域是指毗邻俄联邦北方沿岸的水域,由内水、领海、毗连区和专属经济区构成。<sup>①</sup>而根据《联合国海洋法公约》第58条关于专属经济区航行的规定<sup>②</sup>,所有国家在专属经济区都享有航行自由,即外国军舰在专属经济区也是享有航行自由的。因此,俄罗斯将北方航道视为统一整体,对航行专属经济区的军舰进行管控的合法性是存在争议的。

其次,即便是俄罗斯把北方航道水域范围模糊处理,将其视作"统一整体"的法律根基也不牢固。按照比亚基舍夫的解释,俄罗斯将北方航道视为"统一整体"来管辖,即"北方航道是历史上形成的统一国内交通运输路线",强调对北方航道的历史性权利。但北方航道历史性权利的主张,也是有争议的。我们在前文提到,争议主要围绕北方航道中的部分海峡。俄罗斯认为这些海峡属于其"历史性内水",并始终保持对上述海峡的管控。但"历史性内水"地位的获得基于国际习惯法,对认定"历史性内水"的公认标准是:(1)沿海国对这一水域长期行使主权;(2)这一水域对特定国家具有重要而特殊的经济、国防和战略重要性;(3)得到大多数国家的默认。<sup>®</sup>尽管俄罗斯的主张符合前两条,但美国破冰船曾尝试通过俄罗斯管控的水域以及美国国务院的外交抗议记录,导致俄方主张不能被视为"默认"。美国不承认俄罗斯关于上述海峡为"历史性内水"的主张,在《联合国海洋法公约》发

① Федеральный закон о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного Морского Пути. 28 июля 2012 года N 132-ФЗ. Администрация Северного Морского Пути. http://www.nsra.ru/ru/ofitsialnaya\_informatsiy a/zakon o smp.html

② 《联合国海洋法公约》第 58 条规定:在专属经济区内,所有国家,不论是沿海国或内陆国,在本公约有关规定的限制下,享有第 87 条所指的航行和飞越的自由,铺设海底电缆和管道的自由,以及与这些自由有关的海洋其他国际合法用途,诸如与船舶和飞机的操作及海底电缆和管道的使用有关的并符合本公约其他规定的那些用途。

③ Павел Гудев. Северный морской путь: национальная или международная транспортная артерия? Российский совет по международным делам. 13 сентября 2018.

布后,美国认为这些海峡是"用于国际航行的海峡",外国船舶享有过境通行权。<sup>©</sup>因此,俄罗斯对北方航道部分海峡"历史性内水"主张的事实依据是不充分的,导致其将北方航道视为统一整体的管辖也是有争议的。

再次,新规定的法律依据并不明确。从船舶必须符合保护海洋环境不受污染的要求,以及俄罗斯专家对规定的解释——如果俄罗斯认为船舶不符合条件将可能禁止其通过——来看,俄罗斯的法律依据是来源于《联合国海洋法公约》第 234 条冰封区域条款。<sup>②</sup>但是,根据《联合国海洋法公约》第 236 条规定<sup>③</sup>,公约关于保护和保全海洋环境的规定并不适用于任何军舰。而第 234 条正是属于《公约》第十二部分,即海洋环境的保护和保全内容下的规定。因此,军舰享有公约第 236 条所赋予的主权豁免。俄罗斯如果利用《联合国海洋法公约》第 234 条作为其扩展对军舰通行北方航道领海以外区域的管控,也是缺乏法律根基的。俄罗斯这种内水化的管辖,无论是基于历史性因素还是冰封区域的环境保护目的,在国际法上都缺乏充分的法理依据。<sup>⑥</sup>

特别值得注意的是,也许是意识到该条规定所存在的争议,俄罗斯关于 军舰穿行北方航道需提前 45 天通知的新规定,直至目前并没有形成明确的 立法或发布可操作的航行规则指南。这导致俄罗斯在后续实际举动中缺乏自 身法律支持,造成规则与实践的非一致性。

按照船舶通行类别,来梳理俄罗斯对北方航道管理制度的调整内容,可以看到,俄罗斯对北方航道水域内能源运输船舶的限制,主要是为了刺激船

① 这里同样存在争议的是,俄罗斯认为美国没有加入《联合国海洋法公约》,因此没有理由依据《联合国海洋法公约》质疑俄罗斯的主张。详见 Павел Гудев. Северный морской путь; национальная или международная транспортная артерия?

②《联合国海洋法公约》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。

③ 《联合国海洋法公约》第 236 条规定:本公约关于保护和保全海洋环境的规定,不适用于任何军舰、海军辅助船、为国家所拥有或经营并在当时只供政府非商业性服务之用的其他船只或飞机。但每一国家应采取不妨害该国所拥有或经营的这种船只或飞机的操作或操作能力的适当措施,以确保在合理可行范围内船只或飞机的活动方式符合本公约。

④ 刘惠荣、李浩梅:《国际法视角下的中国北极航线战略研究》,北京:中国政法大学出版社,2019年,第92页。

舶建造订单回流,培植本国制造的能力,增加本国能源船舶对航道货运量的 贡献,在管理架构中引入原子能公司,是为了提高航道的运营效率,提升过 境运输对航道货运量的贡献,对外国军舰的航行限制,是为了加强对航道水 域的管控。综合上述目的可知,俄罗斯此次大规模调整的预期目标,是在强 化对北方航道管控力度的基础上,提升航道的货运量,进而提高航道的商业 竞争力。但是,限制众多的调整措施是否真的提高了北方航道的吸引力?这 需要根据上述管理制度调整的实际效果加以检验。

### 三、北方航道管理制度调整的效果

如今,距离俄罗斯开始对北方航道管理制度进行调整已过去三年,在这期间,北方航道管理制度调整后的实际效果开始显现。分析调整政策出台后的实践措施以及取得的效果,可以看到,目前航道的发展现状与预期目标并不一致,甚至出现设想与现实的巨大差距。

#### (一) 能源运输限制政策导致企业寻求例外支持

俄罗斯为拉动本国造船业发展所采取的政策,没有充分考虑本国的实际情况,导致俄罗斯对外国船舶在北方航道水域航运活动的限制措施,在推出后很快就造成一系列问题。其一,要求由悬挂俄罗斯国旗的船舶运输本国能源的政策,阻碍了能源开采企业的工作,特别是北极大型能源项目的产品运输。如北极大型能源开采商诺瓦泰克,其所拥有的运输船舶大都在外国建造并注册,新法律修订案并未考虑企业实际情况,仅给予一年的过渡期,相关企业很难在这一期限内将外国注册船舶全部转移回国内注册,迫使企业转向寻求政府给予政策宽待。最终,2019年3月18日,联邦政府批准诺瓦泰克租用的26艘悬挂外国国旗的运输船舶,继续在北方航道上运输液化天然气和凝析油,有效期限延长至2044年;同时允许诺瓦泰克租用的其余船舶,继续从萨贝塔港运输液化天然气和凝析油直到2021年年底。<sup>①</sup>虽然在诺瓦泰克的积极争取之下,联邦层面给予了政策例外,但如此一来,联邦政府实施限制政策的意义已大打折扣,不得不面对其他企业在诺瓦泰克之后也寻求政

① Все флаги в гости к НОВАТЭКу// Коммерсанть. 19 марта 2019 г.

府的例外支持。已经有企业对给予诺瓦泰克的例外表示不满,2019 年 9 月 13 日,俄罗斯天然气工业股份公司副主席马尔克洛夫(Виталий Маркелов) 致信能源部副部长索罗金(Павел Сорокин),请求能源部界定,在何种情况下在北极地区可以使用悬挂外国国旗的船舶进行特定的运输活动。<sup>©</sup>

其二,刺激能源企业将造船订单转移回国内造船厂的做法,与本国技术 实力脱节。修订案赋予悬挂俄罗斯国旗的船舶拥有运输和拖航活动的专属 权, 意在推动能源企业考虑到在国外建造船舶、回国注册将增加成本后, 可 以将船舶订单转移回本国造船厂。但是问题在于,一方面,俄罗斯造船厂尚 不具备完善的北极特种船舶的建造技术。俄罗斯具备建造未来能源运输船舶 条件的企业只有红星造船厂,然而该造船厂的困境在于其本身的建设尚未竣 工,目同样不具备完善的特种船舶建造能力,还是需要寻求外国公司给予全 面的技术支持。2019 年 9 月,俄罗斯红星造船厂与韩国大型造船企业三星 重工宣布成立合资公司。三星重工将为红星造船厂提供设计和建造载重量为 4.2 万-12 万吨穿梭油轮的经验,同时在施工和安装以及材料设备采购方面, 为红星造船厂提供规划管理和质量控制方面的技术保障。②全面的外国技术 支持必然要价不菲, 且建造周期未知, 这一系列风险和成本都需要俄罗斯本 国能源企业来承担,势必增加能源企业的负担,进而影响企业项目的进展。 另一方面,企业纷纷向红星造船厂订购船舶,必然导致其订单激增,没有足 够的时间和能力如期完成船舶的建造,最终将面临船舶延期完工影响能源运 输出口的风险。而如果重新寻求外国支持,在外国造船厂完成建造再转回本 国注册,又会增加注册成本,这将导致俄罗斯政策调整的初衷无法实现、技 术"进口替代"的目标落空。

显然,俄罗斯缺乏经过全面考虑的北极航运政策,没有正确估计本国的实际条件,使得政策调整的意义几乎完全丧失。俄罗斯国内目前既不具备优势明显的船舶建造技术,也没有足够的船舶储量可以用于作业。从诺瓦泰克于 2020 年 1 月再次获得联邦政府的批准,为"北极LNG-2"项目在国外造

① «Газпром» попросил исключений для судов под иностранным флагом в Арктике – СМИ// ПортНьюс. 30 октября 2019 г. http://portnews.ru/news/286084/

② Звезда и Samsung Heavy Industries создали СП для строительства челночных танкеров// Интерфакс. 4 сентября 2019 г. https://www.interfax.ru/vef2019/675077

船厂建造 10 艘天然气运输船即可看出端倪。<sup>©</sup>俄罗斯这种"一刀切"式的政策调整,用"揠苗助长"的方式促进本国造船业的发展,只会给其本国企业的能源运输带来更多限制,最终增加企业项目开展的困难,迫使个别企业转而用经济效益"绑架"政府,寻求政策例外。俄罗斯对航道的管控政策反而成了发展的阻碍。

### (二) 航道管理机构间权责分配不清晰, 商业运营效果不显著

原子能公司在被赋予北方航道运营商地位后,采取了诸多措施,包括: (1) 成立运营北方航道的专门管理机构(北方航道理事会),履行以下职能:组织北方航道水域的船舶航行,发展能源开发以及海港的基础设施建设,建立航行安全系统以及保障航行和水文支持,并在此基础上提出重视破冰船的建设; <sup>②</sup>(2)制定文件,加快基础设施建设的步伐。2019年12月,由原子能公司负责制定的《到2035年北方航道基础设施发展规划》,将北方航道发展的主要方向按活动领域分为84项具体计划,涵盖建设海港、码头基础设施到开发大型投资项目,致力于改善北方航道过境运输的条件; <sup>③</sup>(3)按照普京总统的指示,提出发展集装箱航线的倡议。原子能公司计划斥资70亿美元,建造55艘冰级集装箱船以及更新北方航道沿线设施,在北方航道上提供集装箱班轮服务。 <sup>⑥</sup>2019年底,原子能公司通过收购德罗(Delo)运输集团30%的股权参与物流运输项目,启动国际运输和物流业务。 <sup>⑥</sup>然而,原子能公司的动作并未对北方航道的商业运营产生实际促进效果。

首先,原子能公司与联邦运输部海运河运署在航道管理权责上的分工不清晰,制约了原子能公司职权的发挥。"两个关键"原则指示联邦运输部及其下属机构需与原子能公司共同协调制定管理航道的法规,但未对具体的协调程序进行阐释,导致在赋予原子能公司运营商地位的法律生效后很长一段

① Правительство разрешило НОВАТЭК построить десять судов не на «Звезде»// Коммерсантъ. 23 января 2020 г. https://www.kommersant.ru/doc/4227604

② В. Рукша назначен заместителем гендиректора Росатома - директором Дирекции Северного морского пути// Росатом. 24 июля 2018 г.

③ Кабмин утвердил план развития инфраструктуры развития Севморпути до 2035 года// ТАСС. 23 декабря 2019 г. https://tass.ru/ekonomika/7404217

④ "Rosatom looks to invest \$7 billion to create an Arctic shipping service", *Arctic Today*, November 26, 2019.

<sup>(5) &</sup>quot;Rosatom Deal to Boost Russia's Arctic Infrastructure", *The Moscow Times*, Dec. 3, 2019.

时间内,双方无法形成有效的工作配合。尽管原子能公司做了诸多动作,但并未完全参与到航道管理之中。

在管理北方航道水域船舶航行问题上,双方"协调"管理水域航行活动 的程序,在法律生效近两年后才出台,且航行许可审批效率没有得到明显提 高。2020年9月俄政府总理签署法令,才正式将原子能公司的职能写入新 的《北方航道水域航行规则》<sup>①</sup>中,并在《规则》里列出两部门的分工。但 是,两部门的权力分割并未对水域航行管理起到积极推动作用。将新版《北 方航道水域航行规则》同上一版(2013年修订版)的内容对比,可以看到, 一是外国船舶无论是在申请北方航道水域航行许可的手续上,还是在等待审 批的时间上,都没有得到简化和缩短,申请手续仍然通过联邦海运河运署或 其下属机构,等待审议的时间同 2013 年发布的航行规则一样,还是 10 个工 作日。<sup>②</sup>二是从船舶航行北方航道水域的申请,到在航道水域中航行的信息, 再到提供水文信息支持,都需要联邦运输部下属机构与原子能公司协调后处 理,这导致航行效率并没有得到提升,反而增加了程序。原子能公司还为此 成立了新的部门——"海上行动总部" (Штаб морских операций), 来专 门负责与联邦海运河运署及其下属机构的协调,以组织北方航道水域的航行 活动。相关航行信息在经过两部门接收、审议、转发、再审议、再转发的处 理后,效率反而更加低下。值得注意的还有,规则中并没有清晰指出哪一方 占主导地位,这导致如果双方出现分歧及摩擦,将缺乏调解程序和主导最后 结果的机构,最终给航道管理程序增加了更多的复杂和不确定性,致使相关

① Правила плавания в акватории Северного морского пути. Федеральное Государственное Бюджетное Учреждение. Администрация Северного Морского Пути. 30 сентября 2020 г. http://www.nsra.ru/ru/ofitsialnaya\_informatsiya/pravila\_plavaniya.html. 新版《北方航道水域航行规则》指出,根据《俄罗斯联邦商船航运法》第 5 条第 3 款的规定,由国家原子能公司负责组织北方航道水域内船舶的航行活动。原子能公司建立"海上行动总部",为船舶制定在北方航道水域内的航行路线,并提供破冰引航。北方航道水域的航行许可,由联邦运输部海运河运署(或其下属机构)与"海上行动总部"协调签发。在北方航道水域内进行破冰引航的人员,必须持有由联邦运输部海运河运署(或其下属机构)与原子能公司协调后颁发的在北方航道水域内进行破冰引航的证明。

② 2013 年发布的《北方航道水域航行规则》修订案内容,参见Приказ Министерства транспорта Российской Федерации (Минтранс России) от 17 января 2013 г. N 7 г. Москва. «Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути»// Российская газета. 19 апреля 2013 г. https://rg.ru/2013/04/19/pravila-dok.html

兴趣方对使用北方航道的疑虑上升,进而背离了俄罗斯引入原子能公司作为 北方航道运营商、提升航道国际竞争力的预期目标。

其次, 航道基础设施建设进展缓慢, 航道国际吸引力没有得到明显提升。 完善北方航道沿岸基础设施建设,是联邦层面引入原子能公司参与航道管理 的主要意图之一,缓慢的建设步伐也引发联邦层面的担忧。2019年7月, 联邦副总理特鲁特涅夫 (Юрий Трутнев) 在北极发展问题国家委员会的会 议上,建议原子能公司更加关注北方航道的基础设施议题,而不仅仅是建造 和运营破冰船。<sup>①</sup>直到 2019 年 12 月,原子能公司才出台有关北方航道基础 设施的发展规划,目前尚未看到相关基础设施建设的成果。 航道基础设施尚 不完善, 更不用说航道货运量的提升, 总统指示的到 2024 年货运量达到 8000 万吨的目标难以实现。2018年北方航道货运量为2020万吨,其中过境运输 49.13 万吨。<sup>©</sup>2019 年北方航道货运量为 3150 万吨, 过境运输 69.72 万吨。<sup>®</sup> 截至 2020 年 12 月 22 日,北方航道的货运量为 3241 万吨,过境运输 128 万 吨。每原子能公司作为北方航道运营商的三年来,该航道的货运量确有增长, 但是增幅较小, 离实现 8000 万吨的目标有很大差距, 原子能公司对航道发 展的促进功能尚未看到明显效果。当然,北极地区自然条件恶劣,基础设施 建设难度大,又面临 2020 年以来新冠疫情的压力,原子能公司在沿岸基础 设施建设领域作用的发挥效果,仍有待更长时间的验证。

再次,将北方航道打造成为集装箱运输常态化航线的目标不易实现。虽然原子能公司在普京总统提出加大航道货运量的指令后表现积极,但北方航道尚不具备建设定期集装箱航线的商业可行性。一是北方航道冰封区域多,冬季航行条件复杂、需要破冰护航,且能够跟随破冰船的船舶尺寸受到严格限制,这导致集装箱运输的航行成本和航行时间都充满不确定性,极有可能增加航行负担。德国不来梅应用科学大学教授莱姆珀(Burkhard Lemper)指

① Росатом внес в правительство доработанный план развития Северного морского пути// ТАСС. 18 ноября 2019 г. https://tass.ru/ekonomika/7144379

② Объем перевозок грузов по Севморпути в 2018 году вырос вдвое – до 20,2 млн тонн. Министерство транспорта Российской Федерации. 26 марта 2019 г.

③ Объем грузоперевозок по Севморпути увеличился на 56,7% в 2019 году// ТАСС. 21 февраля 2020 г. https://tass.ru/ekonomika/7816947

Ф Грузоперевозки по Севморпути в 2020 году уже достигли 32 млн тонн – Атомфлот// ПортНьюс. 22 декабря 2020 г. https://portnews.ru/news/306625/

出:"破冰护航大幅提升了过境运输成本,同时集装箱船的航速将明显下降,所以尽管航线长度可能会缩短,但是航行时间却延长了。"<sup>©</sup>挪威南森研究所高级研究员莫伊(Arild Moe)认为:"基于北冰洋海域海峡较浅的地理特征,较大的(也是最经济的)集装箱船将无法顺利通过,北方航道也只能在一年中的部分季节开放,有时甚至在夏季浮冰也会导致行程的延迟,进而无法保证货物及时交付。"<sup>©</sup>二是北方航道沿线仍缺乏集装箱航运所依赖的完善的港口物流网。因此,尽管联邦政府引入原子能公司商业开发北方航道,但航道全年常态化的集装箱运输目标仍难以实现。

#### (三) 有关外国军舰通行北方航道, 俄方的规定与实践不一致

尽管俄罗斯对外国军舰通行北方航道施加了新限制,并给出威胁性的话语,警告不要贸然行动。但值得注意的是,该条规定并没有真正形成法律,也没有公布具体的、可操作的航行指南,这导致该项规定的合法性和有效性仍然存疑。在此背景下,俄罗斯在航道水域航行实践中也并未如其所述,对违反规定的外国军舰施以限制,甚至是武力打击。

2020年10月,挪威海岸警队舰艇"斯瓦尔巴"号(KV Svalbard)穿越俄罗斯北方航道专属经济区前往波弗特海,船上除了船员,还载有参加国际气候项目"北极声学温度测量协调实验"(CAATEX)的科学家。<sup>®</sup>引发关注的是,挪威军用舰艇"斯瓦尔巴"号的航行,是在没有得到俄罗斯任何相关机构许可的情况下,通过了北方航道中的一条航线,并且曾非常接近俄北方舰队在法兰士约瑟夫地群岛的军事基地,随后快速驶离,并继续向东航行。对此,俄罗斯方面没有做出任何明确回应,也没有任何阻拦动作。回想 2018年法国军舰穿行北方航道,俄罗斯虽然受到极大触动,随后迅速发布外国军舰通行北方航道必须提前通知俄罗斯的新规定,但对于法国军舰行驶北方航道事件本身并未采取明确的反制措施。到 2020年挪威海岸警卫队舰艇穿越北方航道,俄罗斯仍然没有做出依据新规定的管制举动,特别是挪威海岸警

① Директор института ISL: Северный морской путь для контейнеровозов невыгоде// Pro-Arctic. 27 октября 2020 г. https://pro-arctic.ru/27/10/2020/expert/41436#read

② "Rosatom to Invest \$7bn in Arctic Shipping to Compete with Suez Canal", *High North news*. November 25, 2019.

③ «Вторжение» в зону России: военный корабль Норвегии следует Севморпутем// EADaily. 28 октября 2020.

卫队舰艇上还装备高射炮等具有军事用途的武器。因此,尽管俄罗斯发布了极具威胁性的新规定,但在事实上并没有对外国军舰航行北方航道给予回应,不仅使其新规定的合法性受到质疑,其对航道的事实管控也受到冲击,与原本试图加强对航道水域管理的目标背道而驰。

此外,挪威军舰此次穿行北方航道举动的背后,不排除有对俄罗斯监管力度摸底的用心,并且这并不是北约国家对俄罗斯管控力度的第一次试探。2020年5月及9月,以美国为首的北约盟国(英国、挪威、丹麦等)在北方航道西端的巴伦支海域展开两次大规模军事演习。在演习过程中,挪威军舰首次向巴伦支海域以东俄罗斯方向航行,演习范围一度覆盖俄罗斯专属经济区,且9月的演习行动并没有事先通报俄罗斯。<sup>①</sup>北约集团愈发强烈的试探行为,一方面加剧了北极地区的军事紧张态势,但也在过程中检验了俄罗斯对其北极沿岸水域的管控力度。而俄罗斯缺乏明确的反应,无疑对其在北极水域的管控力度造成负面影响。

从俄罗斯北方航道管理制度调整的实际效果来看,一方面,针对外国船舶的限制政策并没有取得明显效果,反而制约了本国能源企业运输活动的开展,而提升俄罗斯本国技术实力、促进造船业发展的目标也没有得到真正实现。另一方面,在航道管理机构调整后,原子能公司虽然采取了一定的措施,但与联邦运输部的协调分工,并未对航道的商业运营产生明显的促进效果。再者,对外国军舰穿行北方航道的威慑,也没能吓退其他国家,反而致使一些国家一再对俄罗斯的管辖力度进行试探。

俄罗斯既希望促进航道的国际竞争力、又力图保证对航道水域绝对管辖的复杂心态,导致其对北方航道管理制度的新调整缺乏合理性,造成预期目标与实际效果不一致,北方航道的管理和开发始终没有真正的进步。俄罗斯复杂又矛盾的心态,不仅反映在对北方航道的管理上,也体现在其北极地区的整体开发战略中——既希望借助他国资本和技术,发展自身的北极区域,又忌惮其在北极地区的主导力受到冲击。最终,俄罗斯此一战略地区(以及北方航道)被缺乏成熟考虑的矛盾政策所累,无法得到真正的发展。

① "In a controversial move, Norway sails frigate into Russian Arctic EEZ together with UK, US navy ships", *Arctic Today*, September 9, 2020.

### 四、余论

比较俄方在不同时期出台的北方航道航行规则,可以发现一个大致的走向是:从苏联大部分时期认定北方航道为"国家交通运输干线",到苏联后期戈尔巴乔夫向国际社会开放北方航道,航道发展呈现出一定的开放性;再到 1991 年俄罗斯颁布《北方航道航行规则》,制定船舶航行北方航道的申请制度和强制破冰领航制度,从此北方航道进入开放时代; ©2013 年,俄罗斯在 1991 年规则的基础上,更加明晰了船舶航行制度,颁布《关于北方航道水域商业航运的俄罗斯联邦特别法修订案》,在规则层面上,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、可操作的、可预期的独立航行的许可和不许可条件,使得外国船只在北方航道水域的独立航行成为可能®,表现出进一步向国际社会开放的政策倾向。可见从苏联后期开始,俄方对北方航道的开发逐渐呈开放的态势。

2017 年以来,俄罗斯对北方航道管理制度作了新的调整。俄罗斯在最新修订的《北方航道水域航行规则》中引入原子能公司,其动机虽也是希望提升航道的运营效率,延续航道商业开发的走势,可从目前政策推行的实际效果来看,不仅距离实现上述预期目标还有很大差距,甚至在部分政策的影响下,呈现出与商业开发完全相反的收缩态势。特别是俄罗斯针对能源运输船舶和军舰施加限制,希冀巩固对航道的事实管控,更加促使其发展方向与推动航道商业开发的目标相背离;同时,也并未帮助俄罗斯实质性地加强对航道的管控。俄罗斯反复又矛盾的航道管理制度调整,体现了其对自身发展定位的迷茫。当然,也与外部因素的剧烈变动有关。

国际大变局时代,大国间的竞争日趋激烈,摩擦区域已从传统的波罗的海、黑海、南海蔓延至北极海域。北极已然成为大国展开试探和竞争的新热点地区。大国间相互角逐的态势,愈发投射到各自在北极的活动上。俄罗斯的北方航道发展也因此面临着来自各方面的挑战。

① 郭培清等: 《北极航道的国际问题研究》,北京:海洋出版社,2009年,第188-232页。

② 张侠等: "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", 《极地研究》, 2014 年第 2 期, 第 273-274 页。

一是俄罗斯与北约相互战略威慑的频率增加,恶化了航道商业发展的外部环境。2019 年伊始,美国海岸警卫队、国防部先后发布重要战略文件,表示要重视俄罗斯在北极不断加强的军事行动<sup>©</sup>,改变对北极安全态势的认知。随后的 2020 年,美国联合北约盟友多次在北极海域展开军事演习和战略飞行,彰显"进军北极"的决心和能力,引发俄罗斯的强烈警惕。与此同时,俄罗斯也加强了在航道东端白令海域的对美威慑活动,于 2020 年夏季举行了大规模的"海洋之盾-2020"军演(Океанский щит-2020),并在演习过程中向白令海域的目标发射巡航导弹,展现其对水域出现冲突的应对能力。<sup>©</sup>俄罗斯与以美国为首的北约集团在北极水域相互较量,无疑加重了航道水域的"安全化"态势,北极地区爆发小规模冲突的可能性增加,导致北方航道的商业化发展形象,未及塑造成功就已被迫转变。

二是欧美刮起强烈的环保风潮,抵制北极航道成为"政治正确"。2019 年秋天起,法国达飞(CMA-CGM,全球第四大集装箱运输公司)、瑞士地中海航运公司(MSC,全球第二大航运公司)、德国赫伯罗特(Hapag-Lloyd,全球第五大集装箱运输公司)和德国德迅(Kuehne & Nagel,全球最大的货运代理之一),相继宣布因环境问题放弃使用北极航道。同一时间,美国制造商耐克同华盛顿州的非营利性环保组织"海洋保护协会"联合发布"北极航运企业承诺",呼吁航运公司、托运人和其他各方加入并承诺为避免对环境造成破坏性影响,自愿放弃沿北极航运路线运输货物。支持这一"环境倡议"的公司已有数十家,包括全球大型的制造业品牌和货运公司,如拉夫劳伦(Ralph Lauren Corporation)、开云集团(Kering)、哈德逊航运(Hudson Shipping Lines)和利丰集团(Li & Fung)等。<sup>③</sup>不难看出,在环保风潮的背后,不乏限制俄罗斯北方航道发展成为全球海上通道替代路线,维护苏伊士运河-马六甲海峡传统航线圈利益的政治、经济意图。但越来越多的企业加

① 密晨曦:"南北极国际治理的新发展专论(北极地区的治理现状和形势发展)",《中国海洋大学学报(社会科学版)》,2019年第6期,第20页。

 $<sup>\ \, \</sup>textcircled{2}$  На Тихоокеанском флоте начались учения «Океанский щит-2020»// Российская Газета. 28 августа 2020 г.

③ "Two more shipping companies say they won't use Arctic routes", *Arctic Today*, October 21, 2019; Nike и Ocean Conservancy призвали отказаться от использования судоходных маршрутов в Арктике// ПортНьюс. 24 октября 2019 г. http://portnews.ru/news/285822/

入倡议,无疑是将俄罗斯发展北方航道的活动钉上了"不环保"的标签,北方航道的发展形象被污名化。加上北方航道目前航运潜力还未被完全开发,大规模的退出浪潮必将损害其他企业尝试使用北方航道的信心,从而制约着俄罗斯希望常态化运营北方航道的计划,航道的西向拓展受到巨大冲击。

三是新冠疫情蔓延导致北极能源开发停滞,货源量急剧减少,航道货运量下降。2020 年 3 月下旬起,新冠疫情在俄罗斯迅速蔓延,对其经济社会发展造成沉重打击,无疑也阻碍了北极资源、能源项目的开展。诺瓦泰克原定于 2022 年在亚马尔-涅涅茨自治区投产的"鄂毕液化天然气"项目(Προεκτ Οδεκий СПГ) 已被推迟到 2024 年,"北极LNG-2"项目的启动进度也因疫情而减缓。同时,随着新冠疫情席卷全球,能源需求下降,外国资本不得不做出较为保守的选择,相继退出北极能源开发项目。原本与俄罗斯天然气工业石油公司(Γα3ΠροΜ нефть)成立合资企业、开采北极油气的壳牌公司和西班牙雷普索尔(Repsol)石油公司接连中止合作。原有的项目无法顺利进展,新项目的资本接连撤退,项目面临延期或计划调整而无法按时启动,最后都直接影响着北方航道的货物来源。北方航道的货运量在很大程度上依赖于能源运输,疫情带来的连锁反应直接降低了航道货源量。时任俄自然资源与生态部长科贝尔金表示,新冠大流行引发北方航道货运量明显下降<sup>①</sup>,俄罗斯总统提出大幅增加航道货运量的目标恐怕无法如期实现。

在各种因素的制约下,俄罗斯需要可以携手面对难题的合作伙伴。北方 航道作为连通欧洲与中国贸易路径的新选择,既是中俄两国开展合作的重要 "通道",也是中国参与北极事务的战略需求。自 2017 年中俄两国在进一 步深化全面战略协作伙伴关系的联合声明中,首次提出"在北极航道开发利 用方面开展合作"以来,中俄北极航运合作已成为双方深化伙伴关系、丰富 合作内涵的关键领域。两国的北极航运合作已取得诸多成果,包括成立北极 海运公司,保持在北方航道水域的常态化航行等。<sup>②</sup>

然而,俄罗斯目前对北方航道管理政策的调整,也对中俄北极航运合作

① Кобылкин: снижение объёмов грузоперевозок по Севморпути очевидно// The Arctic. 26 августа 2020 г. https://ru.arctic.ru/economics/20200826/966194.html

② 详情参见"中俄三公司与丝路基金签署协议成立北极海运公司",2019 年 6 月 10 日,http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201906/20190602871562.shtml.

带来了一定影响。一方面,引入原子能公司管理北方航道的航行和运营,有望促进航道的破冰通行效率,利于中国的航道运输活动。原子能公司负责航道的基础设施建设,也给中俄北极基建合作提供了新机遇。另一方面,对能源运输的限制政策,或将阻碍中国的技术参与以及中俄联合海运公司的发展。作为中俄北极合作的重要领域,俄罗斯对北方航道的发展定位和政策推行,直接决定了中俄北极航运交往的深度与广度。目前俄罗斯复杂又矛盾的政策调整,无疑是在尚未有效推动航道商业开发之际,反而率先给航道的发展设定障碍。从长期来看,也势必会给中俄北极航运合作造成制约。在内外挑战日益严峻的背景下,俄罗斯应结合自身实际情况,制定更合理的航道管理制度,以开放合作的心态,推进北极国际航运逆势上扬。

**[Abstract]** Facing new opportunities and challenges by changes in Arctic natural conditions, Russia has introduced a series of reforms to the Northern Sea Route(NSR) management system in order to achieve technical independence in Arctic development and shipping, advancing the route effectiveness to serve commercial shipping and attempting to prevent foreign warships from entering the NSR. The reforms include adopting an "import substitution" policy to highlight the exclusive status of Russian-flagged vessels, getting "Rosatom" involved to improve the efficiency of NSR's operations, in addition to imposing strict controls over foreign warships. However, control policies over energy transportation have restricted companies, who as a result seek exceptions. Meanwhile, there lacks clarity of right and responsibilities among management agencies and the commercial operation of the NSR is far from effective. Besides, the inconsistency between regulations and practice for foreign warships navigating the NSR results in poor effects of the NSR management system. In an era when the development of the NSR is facing various internal and external challenges, holding opening-up attitudes to international cooperation might be an effective way for Russia.

【Key Words】 Russian Northern Sea Route, Russian Arctic Development,

Russian State Governance, Arctic Cooperation

**【Аннотация】** На фоне новых возможностей и вызовов для развития Севморпути России, связанных с изменением природных условий в Россия Арктике, предприняла ряд реформ системы управления Севморпутём с целью достижения технической независимости в освоении Арктики и судоходстве, повышения эффективности контроля маршрутом для обслуживания коммерческого судоходства и, в то же время, предприняла попытки исключить вход иностранных военных кораблей из Севморпути. Реформы включают введение политики «импортозамещения» с целью подчёркивания исключительного статуса отечественных судов, введение компании «Росатом» для повышения эффективности работы Севморпути, введение строгого контроля за иностранными военными кораблями. Однако ограничительная политика в области транспортировки энергоносителей привела к ограничению транспортной деятельности компаний; коммерческая эксплуатация Севморпути не была эффективной из-за нечёткости полномочий и ответственности органов управления; регулирование деятельности иностранных военных кораблей, плавающих по Севморпути, не соответствовало практике, в результате чего система управления Севморпутём была плохо отрегулирована. В условиях, когда развитие Севморпути сталкивается с многочисленными вызовами из внутренних и внешних источников, наиболее эффективным выходом для России может стать открытость для международного сотрудничества.

**Т** Ключевые слова **Т** Северный морской путь России, освоение Арктики России, государственное управление Российской Федерации, арктическое сотрудничество

(责任编辑 肖辉忠)