

北极航道之西北通道的法律地位研究

Study on the Legal Status of the Northwest Passage

黄晖 卢秋璇*

Huang Hui, Lu Qiuxuan

摘要：北极航道是指穿越北冰洋，连接太平洋和大西洋的海上航线集合。一般而言，北极航道分为中央航道、东北航道（或称“北方航道”）与西北通道三条线路。21 世纪以来，全球气候变暖加快，北冰洋海冰快速消融，随着航运和破冰技术的发展，为实现北极航道的通航提供有利条件。如果北极航线投入启用，很可能发生世界海上贸易重心的转移，地区和国际局势也会产生深远影响。由于北极航道愈加显著的战略地位，北极航道的法律地位及控制权的争议愈发激烈。本文将结合国际海洋法，分析沿岸国对北极航道中西北通道主张的合法性，探讨西北通道的法律地位以及其法律对我国的影响。

关键词：北极航道 西北通道 国际海峡 历史性水域

Abstract: This paper studies the legal status of Northwest passage based on the analysis of the legal claims and disputes over Northwest passage from a perspective of international laws. The Arctic waterways are a collection of sea routes through the Arctic Ocean, connecting the Pacific and Atlantic Oceans. In general, the Arctic waterways are divided into three routes: the Central Passage, the Northeast Passage (also known as “Northern Passage”) and the Northwest Passage. In 21st century, the acceleration of global warming, rapid melting of the sea ice and the development of navigation and ice-breaking technology, provide favorable conditions for the utility of the Arctic waterways. If the Arctic waterways are put into operation, a shift in the center of gravity of international trade is likely to occur, which will affect the regional and international economy and society profoundly. Due to the increasingly prominent position, the controversies over the legal status and control of the Arctic waterways have become increasingly intense. In this paper, we will analyze the legitimacy of the littoral states' claims to Northwest Passage in the context of international laws and aim to conclude the legal status of Northwest Passage and the impact of its legal status to China.

Key words: Arctic waterway; Northwest Passage; international strait; historic waters

*黄晖，广东恒运律师事务所主任，大连海事大学硕士研究生。

卢秋璇，广东恒运律师事务所律师，南安普顿大学法律硕士。

一、西北通道基本概况

（一）地理位置

西北通道（Northwest Passage）大部分航段，位于加拿大北极群岛水域。该条航道以白令海峡为起点，向东沿美国阿拉斯加北部沿岸海域，穿过加拿大北极群岛，一直到戴维斯海峡进入北大西洋。西北通道实际上有多个海峡连接而成，有 5 条线路。^①相比传统航线，西北通道可以大大减少北太平洋到大西洋的海洋运输成本。西北通道因地处北极极寒区域，同样只有在夏秋季的几个月中，船只在破冰船的引导和岸基支援下能够实现顺利通行，其余多数时间因水面封冻冰层较厚不利于航行。但研究预测 2030 年北极会出现夏季无冰现象，加上破冰船技术成熟，在破冰船辅助下，北极航道将可以实现全天候航行。

（二）沿岸地区及居住人口

西北航道中存在争议的是穿过加拿大北极群岛的航段。加拿大方面主张该争议航段属于本国的“历史性内水”，而美国、俄罗斯等国主张该争议航段为国际海峡。为分析西北航道争议航段的法律地位，有必要确定加拿大群岛水域的法律性质。

在欧洲殖民者到达北美洲之前，因纽特人已经在现在的加拿大北部以及加拿大北极群岛居住。国际社会普遍认可因纽特人是加拿大北极群岛的原住民。虽然英国在 1880 年向加拿大让与了北极岛屿（包含北极群岛）的所有权（title）。^②但是，由于因纽特人早于英国殖民活动前已在加拿大北极群岛生活、居住，根据国际法院的“西撒哈拉案”确定的“不得将具有社会和政治组织的部落或人民的领土视为无主地（terra nullius）”的原则，^③英国殖民者并不能通过“先占”的方式取得加拿大北极群岛的主权。换言之，加拿大脱离英联邦后不能当然地“继承”英国此前声称对加拿大北极群岛的主权。

此外，依据“西撒哈拉案”以及 2007 年《联合国土著人民权利宣言》，国际法确认土著人民他们传统上拥有、占有或以其他方式使用或获得的土地、领土和资源拥有权利，不受其他国家侵害。因此，对于因纽特人传统上拥有、占有的加拿大北极群岛及其一定范围内的水域，因纽特人依据国际法原则享有主权。

而因纽特人对加拿大北极群岛的主权也得到加拿大政府的认可。根据 1984 年的《因纽瓦鲁特（Inuvialuit）最终协定》以及 1993 年《努纳武特（Nunavut）领土归还协定》，加拿大政府与因纽特人确立了加拿大北极群岛所在的因纽瓦鲁特地区和努纳武特地区之上的土地使用权、资源利用和开发等权利属于因纽特人，而因纽特人向加拿大政府让渡上述地区名义上的领土及水域所有权（legal title）。

因此，从权利来源角度，严格来说，加拿大政府对加拿大北极群岛的主权来源于因纽特人的让渡，且主权并非绝对的领土主权。加拿大政府对北极群岛水域的权利不能超过因纽特人传统上享有的权利范围。

二、西北通道的法律地位争议

^①Ellis B, Brigham L, *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report*, Arctic Council, 2009, the 2nd version.

^② Ivan L. Head, *Canadian claims to Territorial Sovereignty in the Arctic Regions*, McGill LAW Journal. Vol.9, NO.3, p.200-226.

^③ *Western Sahara Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1975, p.12

（一）“国际海峡”或“历史性水域”

对于西北通道的法律地位之争，沿岸国家与非沿岸国家主要争议在于：西北通道是国际海峡抑或是“历史性内水”。为此，下文将围绕“国际海峡”和“历史性内水”的定义及法律效果来论述西北通道产生争议的原因。

1. 国际海峡的定义及认定标准

（1）国际海峡的定义

海峡是地处于两块陆地之间、两端连接海洋的狭长的天然水道。^①《国际海洋法公约》第 37 条规定，用于国际航行的海峡意指：“在公海或专属经济区的一个部分和公海或专属经济区的另一部分之间的用于国际航行的海峡”。^②根据《海洋法公约》的相关规定，在国际海峡中，所有船舶和飞机均享有过境通行的权利，在行使此项权利时应毫不迟延，迅速过境；并不应对海峡沿岸国主权、领土完整或政治独立，有任何武力威胁或动武行为。对于海峡沿岸国而言，其有权制定关于过境通行的法律和规章管理海峡。又依据《海洋法公约》第 45 条，如果国际海峡是由一国岛屿和该国大陆组成，在该岛屿向海一侧有在航行和水文特征方面同样便利的一条航道，过境通行就不应适用，转而适用无害通过制度。

（2）国际海峡的认定标准

上述《海洋法公约》对国际海峡的定义有两项标准，其一是地理标准，即“公海或专属经济区的一个部分和公海或专属经济区的另一部分之间”；其二是功能标准，即“用于国际航行”。根据《海洋法公约》关于“公海”和“专属经济区”的规定，“国际海峡”的地理标准是比较容易确定，但《海洋法公约》并没有进一步对“用于国际航行”的含义进行明确。而科孚海峡案中，国际法院在“科孚海峡案”中对国际海峡阐述如下：“决定性的标准是其位于连接公海两部分的地理位置和它被用作国际航行的事实”。^③再者，国际法院进一步指出，相比地理标准更重要的是，国际海峡是“一个用于国际海上交通的航线”。^④从上述内容可知，《海洋法公约》和“科孚海峡案”虽然都采用“用于国际航行”作为国际海峡的认定标准之一，但均没有进一步解释含义。由此，在实践中，各国对“用于国际航行”的解释持有不同的意见。

（3）国际海峡功能标准的争议

从字面意义理解，“用于国际航行”的海峡存在两种可能，即“实际用于”（actual use）和“潜在用于”（potential use）两种可能性。由于“科孚海峡案”的主要争议在科孚海峡的地理标准，且发生争议时科孚海峡已经存在用于国际航行的事实，国际法院并无对阐明判定“用于国际航行”是否存在时间因素。《领海与毗连区公约》第 16 条第 4 款和《联合国海洋法公约》第 37 条的规定，国际海峡是指“straits used for international navigation”，并无

^①参见屈广清，曲波主编：《海洋法》（第四版），中国人民大学出版社 2017 年版，第 49 页。

^②《国际海洋法公约》第 37 条。

^③*Corfu Channel case*, Judgement of April 9th 1949: I.C.J 1949 Reports, p.4.

^④同上

指明国际海峡具备“过去用于”或“潜在用于”的因素。由此可见,无论是国际法院还是联合国并没有意图将“用于国际航行”的标准扩大适用于未来可能被利用作为国际航行的海峡。

从“科孚海峡案”和《领海与毗连区公约》、《联合国海洋法公约》的规定来看,可以确定的是,在发生争议时,若一海峡实际用于国际航行,就应当视为符合国际海峡的功能标准,历史上的利用情况并不是认定“海峡实际用于国际航行”的必要条件。虽然有学者提出,尽管一个海峡可能目前尚未用于国际航行,但如果具有潜在用于国际航行的可能性,则也应当认定为国际海峡。^①笔者认为,虽然现行有效的国际法对国际海峡功能标准认定的时间因素仅限于“争议发生之时”,但综合“科孚海峡案”和《领海与毗连区公约》、《联合国海洋法公约》的规定,国际海峡的认定应当尊重沿岸国家或地区对争议海峡享有的利益和非沿岸国对国际航线的利用。由于科学技术原因,目前尚存在未被开发利用的航道,如果国际海峡的认定局限于“发生争议之时用于国际航道”这个条件,那么只要沿岸国对非沿岸国利用争议海峡中新开发的航道进行阻挠,该新航道很难被认定国际海峡,这似乎与航行自由原则和精神相违背。例如西北航道,破冰技术的发展和气候变暖使得长年结冰的航道逐渐实现国际通航的可能性,如果坚持固有观念将西北航道认定为非国际海峡,似乎忽视了非沿岸国家的利益和违背航行自由精神。

2. “历史性水域”

加拿大和俄罗斯均对北极航道途经的水域主张“历史性水域”,但“历史性水域”这个概念在国际成文法中并没有一个准确的定义。《关于历史性水域(包括历史性海湾)的法律制度》认为,“历史性水域”的起源根植于以下历史事实,即国家经过多个世纪,对认为是对本国至关重要的海域主张和维护主权,却没有注意领海划界在一般国际法中不同和不断变化的意见^②。国际法院在“英挪渔业案”裁决中认为历史性水域一般被理解为“视为内水,但是如果没有任何一项历史性权利存在,也不能具有历史性水域的特征”^③。

学者布歇认为:“历史性水域是指沿岸国在与一般适用的国际法规则相反的情况下,经过一段实质性的时间,明确、有效和持续地行使主权权利,且得到了国际社会默认的水域”^④。我国著名学者傅岷成教授认为,一般所谓的“历史性水域”有三种类型:一是一国主张享有主权的海湾;二是一国主张享有主权的沿岸水域;三是一国对于原本属于公海的海域,基于“历史利益”的因素,主张应将之例外地划归其主权之下,成为其“历史性水域”。^⑤

《关于历史性水域(包括历史性海湾)的法律制度》在总结“历史性水域”的法律地位时,指出:“原则上应该取决于主张国在特定情况下,在特定区域内是否行使了主权而形成主张的一个基础,以及该主权是在内水中的主权还是在领海中的主权”。依照这个总结,虽然主张国可能是在内水或领海中行使主权,但是却会产生不同的法律结果,即主张历史性权利的海域可能是内水,也可能是领海。所以,“历史性水域”的法律地位取决于主张国所主张和行使历史性权利的程度。^⑥根据国际法理论以及《历史性水域(包括历史性海湾)的法律制度》,历史性水域的基本构成要件,分别是正式主张、持续有效地行使相关的管辖权和

^①Donald Mcare, *Arctic Sovereignty? What is at Stake?*, Behind the Headlines: Canadian Institute of International Affairs, 2007, Vol. 64 No. 1, p. 1-24.

^②*Juridical Regime of Historic Waters, including Historic Bays*, Yearbook of the International Law Commission 1962, Vol. II, p. 1-26

^③*Anglo-Norwegian Fisheries case*, Order of October 4th, 1950: I.C.J. Reports 1950p. 263

^④L.J. Bouchez. *The Regime of Bays in International Law*, Leyden: Sythoff press, 1964, p. 281.

^⑤参见傅岷成著:《海洋法专题研究》,厦门大学出版社2004年版,第324-325页。

^⑥Pharand Donat, *Historic Waters in International Law with Special Reference to the Arctic*, University of Toronto Law Journal, 1971, Vol. 21, p. 5-6.

国际社会的默认,得到国际实践以及学者的认可。加拿大政府正是依据“历史性水域”的国际法理论主张西北航道途经的水域为“历史性内水”。

（二）加拿大政府对西北通道的主张

1970年4月16日,加拿大向美国提交的一份照会表明加拿大一贯认为北极群岛水域是属于加拿大的,加拿大政府不接受任何将该水域国际化的建议。^①1973年,加拿大的法律事务局针对历史性水域和海湾的问题,提交报告声称:“尽管加拿大并没有在任何条约或立法中宣告,但是基于历史,加拿大主张加拿大北极群岛内的水域是加拿大的内水”。^②1975年5月,加拿大在北极群岛设立直线基线,正式明确了对北极水域的法律制度。^③

1. “历史性内水”的主张

（1）“历史性内水”的权利来源

1969年10月,时任加拿大总理皮埃尔·特鲁多(Pierre Trudeau)向加拿大众议院的议员们发表演讲时,关于西北通道的部分,加拿大对西北通道拥有“历史性权利”。^④在该次讲话中,他表示“爱斯基摩人在冰水之上寻找食物,进行活动,而不注意这些冰是陆上之冰还是水上之冰。所有的这些活动,以及其他活动,包括从勘查到家庭津贴支票的分配意味着,经过450年,北美的北极已经逐渐成为加拿大的北极”。

上述内容不仅包含了“历史性权利”主张内容,即很早生活在这里的爱斯基摩人(即因纽特人)就在陆地、冰上和水上活动和寻找食物,还隐含着对水上之冰区的权利主张。加拿大学者认为,加拿大政府对北极群岛享有的权利是通过与因纽特人签订的条约受让因纽特人对北极群岛及附近水域享有的历史性权利;而因纽特人对北极群岛的历史性权利早在欧洲殖民活动前已经获得,且包含实施主权的权利。^⑤

（2）“历史性内水”的合法性审视

我国著名学者王泽林认为,加拿大政府正式对西北通道提出“历史性内水”的主张在1973年才明确提出,其后还受到美国等国家的挑战,不符合“历史性水域”的构成要件。^⑥笔者认为,该观点过于简化了加拿大主张北极群岛水域的理论依据,忽略了因纽特人在北极群岛上的历史性权利的因素。

因此,单单从“历史性水域”的构成要件而言,因纽特人对北极群岛以及附近水域享有历史性权利、加拿大政府基于因纽特人的让渡行为对北极群岛水域主张“历史性权利”是成立。但是,笔者认为,加拿大政府主张北极群岛水域是具有排他性主权的“历史性内水”的是缺乏依据的。

^① Joseph W. Dellapenna, *Canadian Claims in Arctic Waters*, Land and Water Law Review, 1972, Vol. 7 Issue 2, p. 404.

^② Pharand Donat, *The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit*, Ocean Development & International Law, 2007, Vol. 38(3), pp. 11.

^③ 同上

^④ Nicholas Howson, *Breaking the Ice: The Canadian-American Dispute over the Arctic's Northwest Passage*, Columbia Journal of International Law, 1988, Vol. 26, p. 363.

^⑤ Byers M, Baker J, *International Law and the Arctic*, Cambridge University Press, 2013, p. 132.

^⑥ 参见王泽林著:《北极航道法律地位研究》,上海交通大学出版社2014年版,第175-176页

首先,依据“西撒哈拉案”以及《联合国土著人民权利宣言》,因纽特人对北极群岛及附近水域拥有、占有或以其他方式使用或获得的土地、领土和资源的权利应当仅限于因纽特人传统上实施权利的范围。因纽特人长期在北极群岛土地上生活、居住并将其视为他们的领土的历史依据国际法,能够赋予因纽特人对北极群岛的主权权利。但因纽特人的历史上只是对北极群岛附近水域进行捕鱼,并无对水域实施排他性的控制行为,或将附近水域视为他们领地的一部分。因此,因纽特人对北极群岛水域享有的历史性权利并不包含主权权利。

其次,虽然由于北极群岛部分水域存在长年冰层、因纽特人在冰面上居住的活动,有学者提出北极群岛的海冰(sea ice)与领土法律性质相同,因纽特人能对其主张主权权利。^①但笔者认为,即使是数十年不融化的冰层,与土地对比,仍具有易受气候影响、面积易发生变化、不适合世代繁衍生活的特性。再者,如果赋予海冰与领土相同的法律地位,那么很可能对北冰洋中的冰山、浮冰产生很多法律争议。

再次,如果加拿大政府主张“历史性内水”的依据是来源于英国让渡北极岛屿主权行为,但正如王泽林教授观点,加拿大政府对北极群岛水域的权利直至1973年才完整、明确地提出,且没有得到国际社会的普遍认可,加拿大政府不能据此获得对北极群岛水域享有“历史性内水”的权利。

综上,因纽特人在北极群岛享有的主权权利应当仅局限于北极群岛的土地,不及于北极群岛的水域或海冰。基于因纽特人的历史性权利,加拿大政府可以主张对北极群岛水域进行开发、利用,但不享有排他性的主权。

2. 直线基线制度的主张

(1) 国际法上的直线基线制度

依据现代海洋法,基线的种类有两种即正常基线也称为地潮线和直线基线,相对于正常基线而言,直线基线在一国最大化主张可管辖海洋水域中具有更明显的优势,因而在实践中更受青睐。^②为确立对北极群岛水域的主权,1985年9月10日,时任加拿大外长克拉克在国会发表关于北极主权的声明,特别强调:“这些基线确定了加拿大历史性内水的外部界限,加拿大的领水从基线向外延伸12海里”。^③

在1951年的英挪渔业案中,根据国际法院的裁决,紧临沿海国大陆的群岛适用直线基线的条件需要满足如下标准:其一,在地理特征上,海岸极为曲折或者海岸邻接一个群岛;^④其二,在确定如上地理特征标准时要对直线基线做如下限制:(1)基线的划定不得在任何程度上偏离海岸的一般方向。(2)基线内的海域应充分接近陆地领土,使其受到内水制度的支配。(3)一个地区特有的经济利益的真实性与重要性已被长期管理证明。^⑤而加拿大政府正是采用直线基线制度划分北极群岛水域。

其后,1958年的《领海与毗连区公约》和1986年的《联合国海洋法公约》吸收了国际法院在英挪渔业案中关于直线基线确定的裁决内容,以成文法方式确定了直线基线制度。概括来说,《领海与毗连区公约》和《联合国海洋法公约》对直线基线制度提出进一步要求及限制条件,即“除在低潮高地上筑有永久高于海平面的灯塔或类似设施,或以这种高地作为

^①Susan B. Boyd, *The Legal Status of the Arctic Sea Ice: A Comparative Study and a Proposal*, 1984, p.131-140.

^② Qureshi Waseem Ahmad, *State Practices of Straight Baselines Institute Excessive Maritime Claims*, Southern Illinois University Law Journal, 2018, Vol. 42 Issue 3, p.421-450.

^③Canadian Yearbook of International Law, 1986, p.416-420.

^④Anglo-Norwegian Fisheries case, Order of October 4th, 1950: I.C.J. Reports 1950p.263.

^⑤参见王泽林著:《北极航道法律地位研究》,上海交通大学出版社2014年版,第199页。

划定基线的起讫点已获得国际一般承认者外,直线基线的划定不应以低潮高地为起讫点”^①以及“一国不得采用直线基线制度,致使另一国的领海同公海或专属经济区隔断”。^②

(2) 北极群岛适用直线基线制度的合法性审视

加拿大政府划定北极群岛直线基线时,加拿大并没有加入《领海与毗连区公约》,《联合国海洋法公约》也未正式生效。因此,加拿大政府主张对北极群岛直线基线制度的依据是国际习惯法,也即沿用英挪渔业案的裁决标准。

首先,对于适用直线基线制度的地理特征而言,北极群岛由数量众多的近岸岛屿、暗礁、岩礁,组成,与加拿大本土大陆相邻接。并且一年中除夏季融冰期外,多数时间这些岛屿与水道被冰层覆盖使整个北极群岛成为整体。因此,北极群岛符合适用直线基线制度的地理特征标准。^③

其次,基线的划定须大致符合其海岸的一般方向。关于如果界定“海岸一般方向”,却是宽松、难以量化的概念^④。在如何判断基线是否偏离海岸的一般方向的问题上,在“英挪渔业案”中的法官认为:“在划定基线时,基线不能过分地偏离海岸的大致走向,在一定范围内沿岸国可以根据实际需要做出调整”。通过解读国际法院的判决知道,某一基线在一定程度可以存在偏离,只要偏离的程度尚未达到严重扭曲即可以被认为是可接受的。^⑤加拿大北极群岛位处高纬度地区,呈三角形形态。在按照罗宾逊投影制作的地图中,北极群岛显示为东西走势,^⑥加拿大北极群岛海岸可以视作符合一般方向。

最后,对于长期的惯例所形成的特别经济利益因素。历史上加拿大北部的因纽特人长期在其北极群岛区域从事捕鱼、狩猎活动,因此加拿大政府对北极群岛水域主张拥有重要经济利益是可以证实的。

因此,笔者认为,加拿大政府依据英挪渔业案裁决划定北极群岛的直线基线制度的主张是成立的。加拿大对直线基线的划定,实际上将西北通道海峡水域纳入本国的内水范围。

(3) 直线基线制度适用后的法律效果

尽管加拿大划定了北极群岛的直线基线制度,这也不能改变西北通道用于国际航行之海峡的法律地位。仅仅通过直线基线制度,加拿大不能当然地取到对西北通道的排他性主权。

《领海与毗连区公约》第5条第2款规定:“依第4条划定直线基线致使原先认为领海或公海一部分之水面划属内水时,在此水域内应有第14条至第23条所规定之无害通过权”。

《联合国海洋法公约》第8条第2款规定:“如果按照第七条所规定的方法确定直线基线的效果使原来并未认为是内水的区域被包围在内成为内水,则在此种水域内应有本公约所规定的无害通过权”。因此,在加拿大政府于1985年对北极群岛划定直线基线制度之前,西北

^① 《联合国海洋法公约》第7条第四款

^② 《领海与毗连区公约》第四条第五款和《联合国海洋法公约》第7条第六款

^③ McKinnon J. Bruce, *Arctic Baselines: A Litore Usque Ad Litus*, Canadian Bar Review, 1987, Vol. 66 Issue 4, p.790-817.

^④ *Anglo-Norwegian Fisheries case*, Order of October 4th, 1950: I.C.J. Reports 1950p.263

^⑤ 参见李靓:“直线基线的划法及其对加拿大西北航道的历史性权利主张的影响”,载于金旭丹主编:《知识经济》2015年第7期,第28-29页。

^⑥ 同上

通道处于何种法律地位以及是否存在无害通过权将会影响外国船舶在西北通道的航行权。^①

如前所述，北极群岛水域不构成“历史性内水”，根据《领海与毗连区公约》和《联合国海洋法公约》，外国船舶应当享有无害通过权。如果西北通道被认定是国际海峡，那么依据《联合国海洋法公约》的规定，西北通道应该适用过境通行制度。^②无论是无害通过制度还是过境通行制度，都是加拿大政府不能接受的。因此，加拿大政府一直主张北极群岛的直线基线制度是依据国际习惯法划定，不能适用《领海与毗连区公约》和《联合国海洋法公约》的规定，从而适用“英挪渔业案”的裁决，即对于基线所确定的水域，外国船舶不享有无害通过权。

笔者认为，加拿大政府对北极群岛水域提出“历史性内水”的主张是难以成立，因此在北极群岛确立了直线基线制度以后，外国船舶应该在北极群岛水域中的西北通道至少享有无害通过权。另外，西北通道还存在国际化的可能性。如果西北通道成为了国际海峡，则应当适用更自由的过境通行制度

三、西北通道的现状以及对我国的影响

尽管西北通道的法律地位存在众多争议，且从理论上来说非沿岸国的船舶在西北通道应当至少享有无害通过权。但是实现对西北通道的控制，加拿大政府在为“历史性内水”的主张不断寻找依据的同时，也试图通过建立对西北通道实施一系列的管控政策巩固对西北通道的管控，从而为确立主权铺平道路。

加拿大政府在 1978 年颁布《北极船舶污染防治法规》与《北极海域污染防治条例》等立法文件，详细规定进入其北极水域船舶的限制条件，并要求船舶航行前必须申请获得“北极污染防治证书”。加拿大政府依据《联合国海洋法公约》第 234 条有关北极环境保护的规定，在北极群岛水域执行和执行一系列的法律和规章，例如 2010 年生效的《加拿大北方船舶交通服务规章》，它规定进入航行安全控制区的船舶须进行强制性的报告。这些规章制度建立的目的一是客观上防止、减少和控制船舶对海洋的污染，二是加强加拿大政府对北极群岛的有效管辖权。加拿大政府持续对西北通道持续进行有效的管辖行为，长久发展下去有可能会演变成国际社会默认的事实，从而在未来影响西北通道法律地位的确定。

我国政府对北极航道的法律地位定性并未有明确的表态。但是，我国发布的《北极政策白皮书》提及以“尊重、合作、共赢、可持续”的基本原则参与北极事务，并特别指出我国会尊重北极国家在北极享有的主权、主权权利和管辖权。在实践中，中国的商船或是极地科考船舶在通行西北通道时都遵守了加拿大制定的有关法律规章，事先向各自的航道管理机构提出申请，在获得批准前提下才顺利通过这些航道。笔者认为，我国政府事实上是默认和接受加拿大对西北通道的管辖。

四、结论

一方面，西北通道在现行有效的国际法下应当视为国际海峡，如果放任加拿大政府对西北通道实现排他性主权管辖既违背了国际法也不符合我国在西北通道的利益；另一方面，在加拿大政府已经实际控制西北通道的现状中，我国在官方立场上采取强硬的态度主张西北通

^①Donald R. Rothwell, *The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute A Reassessment*, Cornell International Law Journal, 1993, Vol. 26 No. 2, p.359-360

^②Donald R. Rothwell, *The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute A Reassessment*, Cornell International Law Journal, 1993, Vol. 26 No. 2, p.232

道为国际海峡、享有无害通过权似乎不具有太大的现实意义。中国作为贸易大国，西北通道的开发和通航能够大幅度削减海洋运输的成本，有助于深化我国与俄罗斯、欧洲等航道沿线与运输终端国家的经贸往来。因此，我国在西北通道的主张和立场不能单单从理论的角度去考量，还要综合考虑国际关系和现实需要。笔者认为，与其在对立中兵刃相接，不如在合作中共赢。因此建议我国可以在保留自身国际海峡法律地位主张的前提下，可以考虑暂时搁置对西北通道法律地位的争议，尊重加拿大在西北通道已经建立的管理制度的同时互相协商、平等参与西北通道的开发、治理事务，谋求建立符合全人类共同利益、稳定互惠的国际航行新秩序。