OAC-110-008（研究報告）

從北極主要船舶航行規範論沿海國管轄權之實踐：以俄羅斯和加拿大為例

（全案成果報告）

海洋委員會補助研究

中華民國 一一〇 年 十 月

「本研究報告僅供海洋委員會施政參考，並不代表該會政策，該會保留採用與否之權利。」

OAC-110-008（研究報告）

從北極主要船舶航行規範論沿海國管轄權之實踐：以俄羅斯和加拿大為例

（全案成果報告）

學校：國立政治大學

指導教授：陳貞如 博士

學生：謝皓翔

研究期程：中華民國一一〇年四月至一一〇年十一月

研究經費：新臺幣 60,000 元整

海洋委員會補助研究

中華民國 一一〇 年 十 月

「本研究報告僅供海洋委員會施政參考，並不代表該會政策，該會保留採用與否之權利。」

目次

表次 ii
圖次 iii
摘要 iv
第一章 前言 1
第一節 研究緣起與問題背景 1
第二節 現況分析 2
第三節 研究目的及研究重點 19
第四節 研究方法及過程 19
第五節 預期目標 20
第二章 北極航道與國際海峽之關係 21
第一節 國際航行制度 21
第二節 北極航道途經海峽之性質 40
第三節 小結 43
第三章 主要北極船舶航行管制之國際規範 45
第一節 《聯合國海洋法公約》第二三四條 45
第二節 《國際船舶極區水域營運章程》 65
第三節 不同層次國際規範之互動 71
第四節 小結 81
第四章 沿海國管制措施之調適 85
第一節 俄羅斯之立場及實踐 85
第二節 加拿大之立場及實踐 89
第三節 兩國談判立場之比較 92
第四節 小結 96
第五章 結論 98
附錄一：《關於俄羅斯到二〇三五年的北極區發展戰略》中俄文對照 101
附錄二：俄羅斯外交部無任所大使 N.V. KORCHUNOV 接受生意人報採訪中俄文對照 104
參考文獻 113

表次

表一、《聯合國海洋法公約》架構下國際海峽之分類.....32

圖次

圖一、東北航道與西北航道示意圖.....4
圖二、北極航道與傳統航道航行距離示意圖..... 4
圖三、環北極國家於北極地區的軍事設施分佈圖.....6
圖四、北方海路與直線基線劃界示意圖.....8
圖五、加拿大北極群島直線基線劃界示意圖.....15
圖六、曼哈頓號航行路線示意圖.....16
圖七、《聯合國海洋法公約》第三十七條規定之過境通行.....33
圖八、《聯合國海洋法公約》第四十五條第一項規定之無害通過.....35
圖九、《聯合國海洋法公約》第四十五條第二項規定之無害通過.....35
圖十、《國際船舶極區水域營運章程》北極水域適用範圍.....68
圖十一、《國際船舶極區水域營運章程》南極地區適用範圍.....68

摘要

關鍵詞：北極航道、《聯合國海洋法公約》第二三四條、《國際船舶極區水域營運章程》、沿海國航行管制措施

重視航行自由的美國主張北極航道途經海峽為國際海峽，符合《聯合國海洋法公約》定義之過境通行的要件；相反地，作為沿海國的俄羅斯和加拿大皆以歷史性權利和直線基線劃界來支持北極航道途經水域或海峽為其內水之主張。在爭議懸而未決的情況下，俄羅斯和加拿大持續根據《聯合國海洋法公約》第二三四條針對北極地區的航行實施管制。與此同時，強制性的《國際船舶極區水域營運章程》亦於二〇一七年一月一日正式生效。就法理上而言，兩者應是相互獨立的，《國際船舶極區水域營運章程》訂定的技術標準將成為極區水域船舶營運的最基本要求，而當沿海國需要制定更嚴格的要求時則援引《聯合國海洋法公約》第二三四條作為其法律基礎，但鑑於前者是建立在良好的科學基礎之上，使得沿海國在制定更嚴格的要求時可能需要負擔舉證責任，否則將難以說服國際社會成員。在實踐方面，俄加兩國皆有參考《國際船舶極區水域營運章程》的標準來修訂現有規範或制定新的規範，適用標準沒有明顯的衝突，但兩國皆有加入更詳細的要求，以彌補《國際船舶極區水域營運章程》的部分模糊之處。然而，兩國在立法上有根本的差異，可以歸因於能力、經濟情況和政治立場，使得加拿大能夠在環境保護與經濟發展之前取得平衡；俄羅斯則是致力於保護其安全與經濟利益。

第一章 前言

第一節 研究緣起與問題背景

受到氣候變遷（climate change）的影響，北極地區目前在航運、漁業和其他自然資源開採等方面正在經歷重大變化，使得相關的法律規範面臨新的挑戰。關於該地區的航運條件，即使冰層正在融化，航行仍然存在高度風險。同時，燃料油等污染物的排放也可能對該區域的環境造成重大損害。根據挪威驗船協會（Det Norske Veritas, DNV）於二〇一二年發行的年度報告，北極航行應注意的風險包括：第一，低溫影響工作環境和器材的構造；第二，長年冰封與海上浮冰可能導致船舶撞擊；第三，無法準確推測極地氣候現象；第四，物種生態系脆弱；第五，人類的表現可能受到低溫、昏暗、噪音、機械震動和心理狀態的影響；第六，人員的撤離與救援受限於距離、視線和海冰等因素；第七，應當考量當地原住民的利益；第八，現存技術難以有效解決極地水域的重大石油外洩事故。[1]簡而言之，北極的航運必須將「環境脆弱性」與「航行挑戰性」兩大因素一併納入考量。

隨著北極航道的通行條件日趨成熟，新的商業利益將使得傳統航運路線的結構有所變動。然而，北極航道爭端由來已久，除了北極航道的法律地位爭議之外，作為沿海國的俄羅斯和加拿大更要求外國船舶通行時應遵守相關的國內法規範，其國際法依據為《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）第二三四條關於「冰封區域」（ice-covered areas）之規定。[2]根據該條之規定，沿海國得透過國內立法制定特殊的法律規範來限制船舶在冰封

[1] "Annual report 2012- Doing the right thing," *Det Norske Veritas*, p. 26.

[2] 《聯合國海洋法公約》第二三四條：「沿海國有權制定和執行非歧視性的法律和規章，以防止、減少和控制船隻在專屬經濟區範圍內冰封區域對海洋的污染，這種區域內的特別嚴寒氣候和一年中大部分時候冰封的情形對航行造成障礙或特別危險，而且海洋環境污染可能對生態平衡造成重大的損害或無可挽救的擾亂。這種法律和規章應當顧及航行和以現有最可靠的科學證據為基礎對海洋環境的保護和保全。」

區域的航行，以保護該水域的環境。與此同時，國際海事組織（International Maritime Organization, IMO）為了確保航行安全與保護北極海洋環境，致力於極地航行規則之制定。經過長時間的努力，《國際船舶極區水域營運章程》（International Code for Ships Operating in Polar Waters, Polar Code）於二〇一七年一月一日正式生效，針對航行極區海域船舶的安全設備與防制污染措施增訂技術性規範，使北極航行治理規範更加完備。[3]

然而，《國際船舶極區水域營運章程》適用之水域與《聯合國海洋法公約》第二三四條指涉的冰封區域有所重疊。一旦沿海國根據第二三四條所制定的航行管制措施與《國際船舶極區水域營運章程》所採行的標準不一致，加上第二三四條解釋及適用之爭議，可能導致多邊國際規則與沿海國管轄權之間的衝突。因此，本文主要研究不同層次國際規範之間的互動關係，以及沿海國航行管制措施之調適。

以下擬分成三個部分來分析現況，第一部分介紹北極航道及其重要性，分別簡介東北與西北航道，以及航道所蘊藏的商業和軍事戰略價值。第二部分說明北極航行治理規範之發展，過去適用於北極水域的航行規則存在重疊不清的現象，同時包括國際規則、區域性協定以及沿海國以國際法為依據所制定的國內法規範。在此背景下，《國際船舶極區水域營運章程》的通過為極地航行提供一致性標準，卻也導致了與《聯合國海洋法公約》第二三四條的潛在衝突。

第二節　現況分析

壹、北極航道及其重要性

全球暖化（global warming）的現象使得北極融冰的範圍與時間不斷擴大與延長，根據「北極氣候衝擊評估」（Arctic Climate Impact Assessment, ACIA）和

[3] 根據我國交通部公告之用語，Polar Code 譯為「國際船舶極區水域營運章程」；根據國際海事組織官方網站公布之簡體中文版本文件，Polar Code 譯為「國際極地水域作業船舶規則」。"Shipping in polar waters," *International Maritime Organization*, <https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Polar-default.aspx>.

「聯合國政府間氣候變遷專門委員會第四次評估報告」（IPCC Fourth Assessment Report）使用全球氣候模型（Global Climate Models）所做的推估，結果顯示整個北冰洋將在二十一世紀中葉夏季出現短期無冰的現象。[4]這意味著航運的開通是可以預期的。

在北極航道方面，因涉及商業與軍事戰略價值，而成為北極「利益攸關者」（stakeholders）爭相競逐的重點。[5]通過北冰洋連結大西洋和太平洋的航道主要有三，分別是：東北航道（Northeast Passage, NEP）、西北航道（Northwest Passage, NWP）以及跨極區航道（Transpolar passage, TPP）。東北與西北航道已有通行的先例，惟跨極區航道行經北冰洋中心的路線目前仍必須依賴大型破冰船的領航，通航條件尚未成熟。

如圖一所示，東北航道包括一段北方海路（North Sea Route, NSR），是俄羅斯長期以來對該航道的官方定義，即俄羅斯靠北極一側，從西部的新地島（Novaya Zemlya）延伸至東部的白令海峽（Bering Strait）的海上航線。東北航道係指從挪威的北角（North Cape）開始，途中經過巴倫支海（Barents Sea）、喀拉海（Kara Sea）、拉普捷夫海（Laptev Sea）、東西伯利亞海（East Siberian Sea）以及楚科奇海（Chukchi Sea），最後抵達白令海峽，是連結大西洋與太平洋之間航線的總稱。[6]西北航道係指沿著北美洲北部海岸，橫跨加拿大北極群島（Canadian Arctic Archipelago），途中經過楚科奇海（Chukchi Sea）、波弗特海（Beaufort Sea）、巴芬灣（Baffin Bay）或哈德遜海峽（Hudson Strait），最後抵達拉布拉多海（Labrador Sea），是連結大西洋與太平洋之間各種航線的總稱。[7]

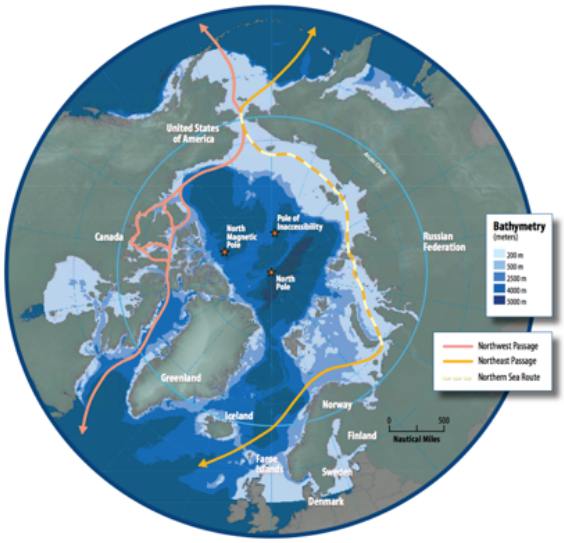
---

[4] "Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report," *Arctic Council*, (April, 2009 second printing), p. 25.

[5] 此處的北極利益攸關者指涉北極理事會成員國（北極國家）以及永久觀察員國（非北極國家）。成員國包括加拿大、丹麥（含格陵蘭島和法羅群島）、芬蘭、冰島、挪威、俄羅斯、瑞典、美國；永久觀察員國包括法國、德國、荷蘭、波蘭、西班牙、英國、中國、義大利、韓國、日本、印度、新加坡、瑞士。

[6] Willy Østreng et al., *Shipping in Arctic Waters: A Comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages*, (UK: Springer, 2013), pp. 13-18.

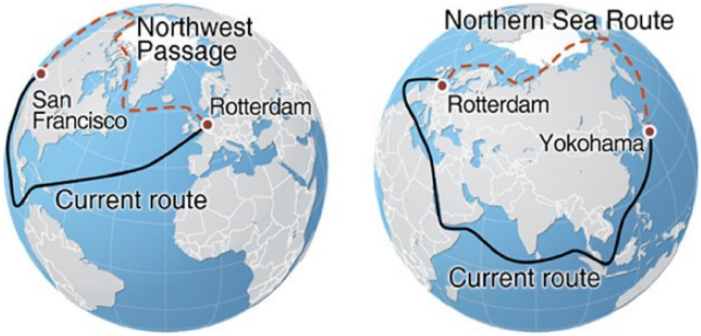
[7] "Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report," *Arctic Council*, *op. cit.*, pp. 20-23.



圖一：東北航道與西北航道示意圖

資料來源：Arctic Council (2009, 17)

在商業價值方面，如圖二所示，以東北航道為例，行經俄羅斯北方海岸，相較於目前行經麻六甲海峽（Malacca Strait）、蘇伊士運河（Suez Canal）及地中海（Mediterranean Sea）的傳統路線，大約省下四十%的航程，其重要性在過去十年來不斷增加，尖峰季節是每年的七月至九月，二〇一九年大約有兩千五百萬噸的商品透過該航道運輸；[8]以西北航道為例，行經北極群島連結歐亞的距離約為七千九百浬，相較於目前行經巴拿馬運河（Panama Canal）的距離約為一萬兩千六百浬，省下約五千浬航程。[9]



圖二：北極航道與傳統航道航行距離示意圖

資料來源：Rotterdam Mainport University (2016, 15)

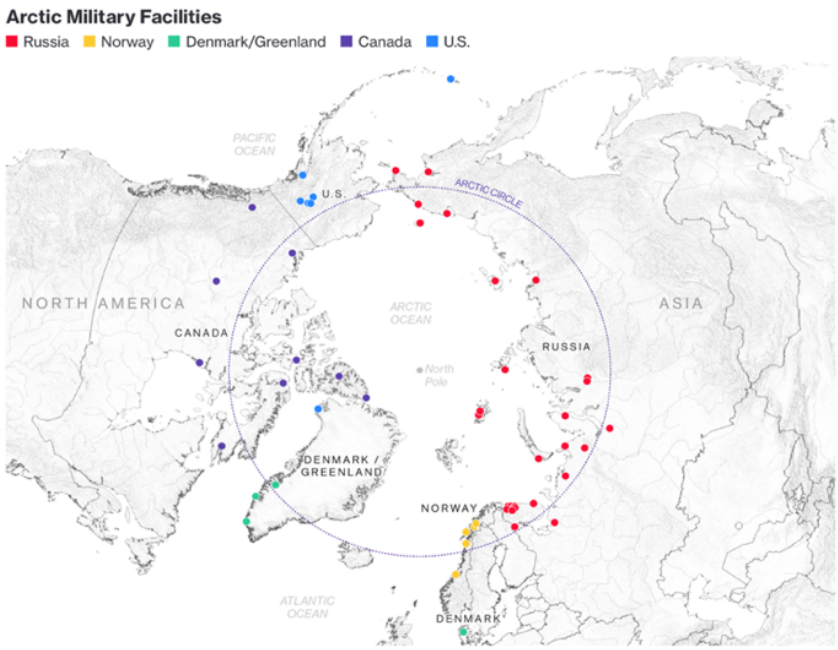
[8] Dick Zandee, Kimberley Kruijver, and Adája Stoetman, "The Future of Arctic Security: The Geopolitical Pressure Cooker and the Consequences for the Netherlands," *Clingendael Institute*, (April 1, 2020), p. 8.

[9] Kathryn Isted, "Sovereignty in the Arctic-An Analysis of Territorial Disputes & Environmental Policy Considerations," *Journal of Transnational Law and Policy*, Vol. 18, No. 2 (Spring 2009), p. 347.

此外，行經北極航道還能避開非傳統安全威脅，例如海盜、海上武裝攻擊以及恐怖主義，有助於減少船東為保衛人身及財產安全所需支付的額外成本。根據統計，海盜每年對國際社會造成的損失在七十億至一百二十億美元之間，直接的成本包括保險、贖金、自我保護措施、航道變更、海軍行動、起訴海盜，對全球貿易及經濟發展產生負面影響。再者，海盜襲擊事件也會產生次要成本，而使總體經濟受到影響，包括區域貿易、旅遊、漁業以及食物價格。[10]簡言之，北極航道的開通大幅地縮短航行距離，理論上能夠減少航行的時間與其它成本。

在軍事戰略價值方面，鑑於北極點位處歐洲、北美洲以及亞洲的戰略制高點，導彈的飛行距離最短，加上厚冰層能夠有效隔絕衛星與飛機的偵測，是核動力潛艦的最佳隱藏場所。據此，極區儼然成為地球上最安全、最理想的水下彈道飛彈發射基地，將有助於軍事大國在該地區的戰力部署。[11]環北極國家於北極地區的軍事設施分佈如圖三所示，目前俄羅斯在北極圈周圍維持二十七個軍事作戰基地。相較之下，美國在北極地區僅維持一個位於格陵蘭島上的空軍基地；加拿大的北部領土面積僅次於俄羅斯，軍事基地數量遠遠不及俄羅斯。不過，加拿大與美國也在北極圈以南的阿拉斯加和西北領土建設軍事基地，確保兩國均有能力迅速派遣飛機、部隊和潛艇進入北極地區，以對抗俄羅斯的軍事活動。[12]

[10] Anna Bowden (ed.), "The Economic Cost of Maritime Piracy," *One Earth Future*, (December, 2010), pp. 8-26.
[11] 趙國材，「論北冰洋之爭議」，**軍法專刊**，第 57 卷第 3 期（2011 年 6 月），頁 170; Edward Struzik, *Northwest Passage: The Quest For an Arctic Route to the East* (Toronto: Key Porter Books, 1991), pp. 141-142.
[12] Neil Shea, "A new Cold War brews as Arctic ice melts," *National Geographic*, (May 8, 2019).



圖三：環北極國家於北極地區的軍事設施分佈圖

資料來源：Bloomberg (2017)

二〇一八年十月二十五日至十一月七日，北約在挪威部分地區以及北大西洋與波羅的海（Baltic Sea）週邊地區進行了為期兩周的戰爭演習，名為「三叉戟聯合軍演」（Trident Juncture），設想挪威北部被入侵的情境，以促進盟國共同行動，隨時準備應對任何威脅。此次是冷戰結束以來最大規模的訓練演習，有來自三十一個國家，共計五萬名人員參加。[13]隨著冰層融化和航道開放，地緣政治緊張局勢加劇，環北極國正在加強該地區軍事存在。

貳、北極航行治理規範之發展

過去，北極航行治理規範呈現破碎化（fragmentation）的現象，同時存有國際海事組織頒布的規則、北極理事會（The Arctic Council）通過的區域性協定，以及沿海國根據《聯合國海洋法公約》第二三四條所制定的國內法規範。在國際海事組織方面，為了統一規範全球海上航行活動，頒布許多與航行安全和防制污染相關的公約和規則，其中較具影響力的包括：《國際海上人命安全公約》

[13] "Trident Juncture 2018," *North Atlantic Treaty Organization*, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/157833.htm>.

（SOLAS）、《防止船舶污染國際公約》（MARPOL）以及《航海人員訓練、發證及航行當值標準公約》（STCW），均不排除適用於北極水域的航行活動。[14]

在北極理事會方面，美蘇對抗的終結標誌著對北極地區的關注已從傳統上的經濟和軍事利益轉向環境和永續發展層面，一系列的多邊機制也在一九九〇年代被建立。一九九六年，《渥太華宣言》（Ottawa Declaration）呼籲建立一個高級別論壇（high level forum）以促進北極國家之間的合作、協調和互動，北極理事會遂於一九九八年正式成立，由環北極八國組成，其主要目標有二：促進環境保護與永續發展。[15]關於北極航行的區域性協定包括《北極搜尋救助合作協定》（Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic）和《北極海洋石油污染預防與應對合作協定》（Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic）。[16]

在沿海國管制措施方面，俄羅斯與加拿大作為北極航道的沿海國，基於國家主權和利益考量，傳統上就對北極水域予以高度關注並有所作為，相關的法律爭端由來已久。因此，透過梳理北極航道爭端的過程，有助於了解各方的主張以及沿海國管制措施之發展。

一、東北航道

（一）管轄權爭議

在東北航道方面，北方海路是東北航道的主要航線，佔比約為九十%，加上俄羅斯又對其主張擁有管轄權。因此，北方海路是東北航道主要爭議之所在。幾十年來，北方海路的法律地位一直是美國與蘇俄北極關係中相當低調但有爭議的政治問題。俄羅斯基於歷史性海灣（historic bays）與直線基線（straight baseline）劃界等原則（如圖四），主張北極群島中被冰覆蓋的海峽屬於其內水（internal

[14] 白佳玉、李俊瑤，「北極航行治理新規則：形成、發展與未來實踐」，**上海交通大學學報**，第 23 卷第 6 期（2015 年），頁 15。
[15] Evan Bloom, "Establishment of the Arctic Council," *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 3 (July, 1999), pp. 712-714.
[16] 白佳玉、李俊瑤，「北極航行治理新規則：形成、發展與未來實踐」，前引文，頁 15。

waters），國內外船舶在通行時應接受其國內法的規範。然而，對於俄羅斯主張北方海路擁有與在陸地上相同的主權，美國是唯一透過聲明和航行明確挑戰俄羅斯的國家。美國的聲明包括抗議北極基線的建立，並主張俄羅斯的北極海峽是國際的，符合《聯合國海洋法公約》定義之過境通行的要件。事實上，美國接受沿海國在規範及執法方面享有更廣泛的權利，但對於北方海路所通過的海峽則有所質疑。[17]

圖四：北方海路與直線基線劃界示意圖

資料來源：Lalonde & Lasserre (2013, 40)

（二）航道衝突與沿海國管制措施之發展

1. 一九六〇年代之前

美國與蘇俄的航道衝突最早可以追溯到一九二四年十二月，當時蘇聯外長契切林（Georgy Chicherin）向華盛頓發出外交照會，抗議美國海岸地理調查局（U.S. Coast Geodetic Survey Service）在楚科奇半島靠近白令海峽的位置設置一個地磁

[17] Willy Østreng et al., *Shipping in Arctic Waters: A Comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages*, *op. cit*., pp. 253-254.

觀測站，並聲稱該舉動已侵犯了蘇聯的領土，是違反國際法的行為。[18]二戰期間，由於兩國同屬反法西斯陣營，北極合作融洽。

2. 一九六二－一九六七年

冷戰期間，在美蘇對抗的大格局使得北極航道的軍事戰略價值迅速提高，雙方的衝突也因此越加頻繁。從一九六〇年代開始，美國在蘇聯北部海域建立一項由美國海岸防衛隊（US Coast Guard）主導的科學研究計畫，積極透過行動來維護該水域的公海地位。一九六二年，美國海岸防衛隊「北風號」（the Northwind）和美國海軍「伯頓島號」（the Burton Island）破冰船首次航行於楚科奇海和東西伯利亞海的東部海域。此後，兩艘破冰船持續西進，北風號一度進入拉普捷夫海，伯頓島號則是因機械故障被迫提早返航。事實上，蘇聯在航行之前就表示強烈抗議，並於一九六四年向美國發出外交照會，指出喀拉海峽寬度小於二十四浬，屬於蘇聯的領海範圍，拉普捷夫海峽（Laptev Strait）和桑尼科夫海峽（Sannikova Strait）最窄處寬度雖然超過二十四浬，但根據歷史性因素，它們屬於蘇聯的內水，外國船舶不享有無害通過的權利。[19]這起事件標誌著蘇聯北極意識的崛起，對北方海路中海峽的法律地位予以高度重視。

一九六五年八月，在「蘇聯航海通告」（The Soviet Notes to Mariners）中要求對航行在維利基茨基海峽（Vil'kitskii Strait）和紹卡利斯基海峽（Shokal'skii Strait）的船舶進行強制領航及破冰服務。同年九月，北風號一進入喀拉海就不斷受到蘇聯飛機和軍艦的監視，由於維利基茨基海峽是北方海路的關鍵通道，隨著北風號朝海峽方向持續前進，監視力度也進而加大。在得知預定的航線後，蘇聯隨即提出強烈抗議，明確表示維利基茨基海峽屬於蘇聯的領海範圍，擅闖該水域將被視為入侵蘇聯領土。最終，美國放棄通過維利基茨基海峽，日後蘇聯也在拉

[18] S. M. Olenicoff, "Territorial Waters in the Arctic: The Soviet Union," *A Report prepared for Advanced Research Projects Agency*, R-907-ARPA, July 1972, p. 11.
[19] Erik Franckx, "Non-Soviet shipping in the Northeast Passage, and the legal status of Proliv Vil'kitskogo," *Polar Record*, Vol. 24, No. 151 (1988), p. 269-271; William E. Butler, "Soviet Concept of Innocent Passage," *Harvard International Journal*, No. 7 (1965), p. 113.

普捷夫海峽以及桑尼科夫海峽做出同樣的要求。[20]一九六六年，蘇聯頒佈「海軍國際法指南」（The naval international law manual），其中提及：「拉普捷夫海峽與桑尼科夫海峽被認為在歷史上就屬於蘇聯，它們從未被用於國際航行，且根據特殊的自然條件和經常性的冰雪阻塞情況來看，這些海峽的法律地位應與其它用於國際航行的海峽嚴格區分開來。」[21]

3. 一九六七－一九八二年

一九六七年八月十四日，美國透過外交照會通知蘇聯，隸屬美國海岸防衛隊的「埃迪斯托號」（the Edisto）與「東風號」（the Eastwind）破冰船將於八月十日至九月二十一日進行海洋地理研究調查，具體路線是從格陵蘭南部出發，向東沿著新地島與北地群島北部航行，進入拉普捷夫海、東西伯利亞海和通過加拿大北極群島，最後返回美國。然而，蘇聯當時的訊息顯示上述兩艘破冰船在進入喀拉海之後朝向維利基茨基海峽的方向前進。在這方面，任何外國海軍船舶通過位於喀拉海內的海峽、拉普捷夫海峽和桑尼科夫海峽的航行都必須遵守一九六〇年《蘇聯國家邊境保護法》（Statute on the Protection of the State Boundary of the USSR）。根據該法之規定，外國海軍船舶應在預計通過蘇聯的領海及內水水域的前三十天提出申請並獲得允許。對此，美國表示兩艘破冰船的環北極航行是北冰洋定期科學研究的一部分，美國國務院是基於禮貌通知蘇聯政府這些活動。然而，異常嚴重的冰況使得破冰船無法依照原訂路線航行，因此有必要通過維利基茨基海峽以便繼續航行。最終，蘇聯政府並未促成此次航行，同時宣稱破冰船的航行路線將違反蘇聯的規定，可能會採取扣留船舶或干擾航行的動作，使得美國被迫取消計畫中的環北極航行。對此，美國政府指出，蘇聯政府應為否決美國船舶在國際法上的權利負擔全部責任。[22]

---

[20] Donat Pharand, “Innocent Passage in the Arctic,” *The Canadian Yearbook of International Law*, No. 6 (1968), pp. 15-16; W. E. Butler, *Northeast Arctic Passage* (Alphen aan den Rijn : Sijthoff & Noordhoff, 1978), p. 122.

[21] William E. Butler, *Northeast Arctic Passage*, *op. cit*., p. 86.

[22] R. Douglas Brubaker, *The Russian Arctic Straits* (Brill, 2004), pp. 260-261, note 838, 840.

此後，蘇聯政府開始建立北極水域航行規則。例如，一九六八年，制定《商船航行守則》（Merchant Shipping Code），第五章的內容涵蓋特殊領航服務的規定；一九七一年，成立「北方海路管理局」（Northern Sea Route Administration, NSRA），確保航行安全同時促成航行規則；一九七三年，《蘇聯國家海事領航法》（USSR Statute on State Maritime Pilots）更規定了強制性領航。[23]從上述發展可見，在《聯合國海洋法公約》制定之前，蘇聯已初步建立北方海路的管理制度，主要針對四處海峽做出強制領航及破冰服務的要求。

4. 一九八二－一九九一年

在《聯合國海洋法公約》制定之後，關於主權的聲明，蘇聯於一九八三年頒布新版《蘇聯國家邊境保護法》，該法第六條保留了一九六〇年版本第四條中所提到的「歷史上屬於蘇聯的海與海峽」。此外，第六條增加了兩項對於內水的描述，指出蘇聯的內水為「採用計算領海寬度的直線基線向陸地一側的海水」以及「河流、湖泊的水域和其海岸屬於蘇聯的其它水域」。[24]一九八七年十月一日，時任蘇聯最高領導人戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）發表「摩爾曼斯克倡議」（Murmansk Initiative），談論了核武裁軍的希望以及北極作為歐洲、亞洲和美洲的匯集地的重要性，並呼籲共同參與建立無核區、限制海軍活動，以及在資源開採、科學探索、當地原住民議題、環境保護和北方海路等議題上促進合作。此次談話標誌著北極冷戰的終結，北方海路作為關鍵的軍事戰略區域也在戈巴契夫的承諾下對外國船舶開放，但前提是必須使用蘇聯的破冰船領航。[25]在開放政策的背景下，一九九〇年九月十四日，《北方海路航行規範》（Regulations for Navigation on the Seaways of the Northern Sea Route）獲得批准，並於一九九一年六月一日開始實施，是首部為外國船舶航行北方海路所制定的法規。[26]

---

[23] *Ibid.*, p. 262, note 843, 844.
[24] *Ibid.*, pp. 34-35.
[25] M. Gorbachev, *The Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk, October 1, 1987* (Novosti Press Agency: Moscow, 1987), pp. 23-31.
[26] Erik Franckx, "The Legal Regime of Navigation in the Russian Arctic," *Journal of Transnational Law & Policy*, Vol. 18, No. 2 (Spring, 2009), pp. 329-330.

5. 俄羅斯聯邦共和國時期

一九九一年十二月二十六日，蘇聯正式宣告解體，俄羅斯基本上承襲了蘇聯對於北方海路的立場與立法。一九九三年《俄羅斯聯邦國家邊界法》（Law of the State Boundary of the Russian Federation）第五條第二項以及一九九八年《俄羅斯聯邦內水、領海和鄰接區法》（the Federal Act on internal maritime waters, territorial sea and contiguous zone of the Russian Federation）第四條第一項，保留了「歷史性海峽」（historic straits）此一用語。[27]再者，以《北方海路航行規範》為基礎，俄羅斯政府於一九九六年通過了另外三份文件來進一步規範該航道的法律制度，分別是：《北方海路航行指南》（Guide to Navigating Through the Northern Sea Route）、《北方海路船舶破冰及領航規則》（Regulations for Icebreaker and Pilot Guiding of Vessels through the Northern Sea Route）以及《北方海路船舶航行設計、裝備和補給規定》（Requirements for the Design, Equipment, and Supplies of Vessels Navigating the Northern Sea Route）。

自一九九六年起，上述四份文件構成了適用於北方海路航行的基本法律框架，統一規定了船舶航行於北方海路的強制性破冰引航制度、收費制度、事先申請制度以及環境保護制度。其中，值得注意的是，《北方海路船舶航行設計、裝備和補給規定》以確保船舶的航行安全和保護北極環境免受污染為目的，對船舶的設計、機械裝置和人員配置制定嚴格的標準，有些規定甚至高於《防止船舶污染國際公約》。[28]透過《聯合國海洋法公約》第二三四條所賦予沿海國的權利，俄羅斯將其中的原則融入與北方海路相關的立法中，成功地將此種超過內水範圍的單邊立法行為予以合法性。

二〇〇八年九月十七日，時任俄羅斯總統梅德維傑夫（Dmitri Medvedev）在「關於保護俄羅斯在北極的國家利益」的談話中表示，北極地區對俄羅斯而言具

[27] R. Douglas Brubaker, *The Russian Arctic Straits*, *op. cit*., pp. 34-35.
[28] Erik Franckx, "The Legal Regime of Navigation in the Russian Arctic," *Journal of Transnational Law & Policy*, *op. cit*., pp. 330-339.

有戰略意義，相關發展與俄羅斯在全球化市場的競爭力緊密相關。隔日，梅德維傑夫隨即批准《俄羅斯聯邦二〇二〇年前及長期遠景的國家北極政策基礎》（Foundations of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic to 2020 and Beyond），為俄羅斯第一份與北極相關的國家戰略。[29]該文件列舉了俄羅斯在該地區的國家利益，包括北極資源的開發、北方海路作為國家的交通要道，以及促進該地區的國際合作。然而，二〇〇八年戰略的性質較為一般，普丁（Vladimir Putin）於二〇一三年二月二十日批准《俄羅斯聯邦北極區發展戰略》（Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation），在二〇〇八年戰略的基礎上進行修訂和更新，並以二〇一五年作為分水嶺實施兩階段計畫。[30]

由於受到氣候變遷的影響，北方海路的界定已與《北方海路航行規範》所定義的範圍有所差異，進而影響俄羅斯對於北方海路的管制措施。[31]對此，俄羅斯先於二〇一二年通過《關於北方海路水域商船航行政府規章的俄羅斯聯邦特別法修正案》（The Russian Federation Federal Law on Amendments to Specific Legislative Acts of the Russian Federation related to Governmental Regulation of Merchant Shipping in the Water Area of the Northern Sea Route）。該修正案的意涵如下：第一，俄羅斯依然認為北方海路是歷史上形成的國內運輸航線；第二，增加了「北方海路水域」（the water area of the Northern Sea Route）的概念；[32]第三，規定船舶航行於北方海路水域時需加保強制險，或提供經濟擔保；第四，設立相關的管

[29] 連弘宜，「俄羅斯的北極政策：源起及其重點」，**歐亞研究**，第五期（2018 年 10 月），頁 32。

[30] Alexander Sergunin and Valery Konyshev, *Russia's Arctic Strategy: Hard or Soft Power?*(Stuttgart: ibidem-Verlag, 2016), pp. 41-48.

[31] 根據《北方海路航行規範》之定義，「北方海路」是位於蘇聯內海、領海或與蘇聯北部海岸相鄰的專屬經濟區內的重要國內海運線，包括適合在冰區領航船舶航行的海路，西端的起點是新地島海峽的西部各個入口和哲拉尼亞岬角向北的經線，東端到白令海峽中的北緯 66°線和西經 168°58'37"線。Erik Franckx, "The Legal Regime of Navigation in the Russian Arctic," *op. cit*., p. 331.

[32] 根據《關於北方海路水域商船航行政府規章的俄羅斯聯邦特別法修正案》之定義，「北方海路水域」應被視為俄羅斯北部海岸附近的水域，包括俄羅斯聯邦的內水、領海、鄰近區和專屬經濟區，東起俄羅斯與美國的海上邊界和傑日尼奧夫岬角到白令海峽中的緯線，西至新地島哲拉尼亞岬角的經線以及新地島東部海岸線和馬托奇金海峽、喀拉海峽與尤戈爾斯基海峽的西部邊界。

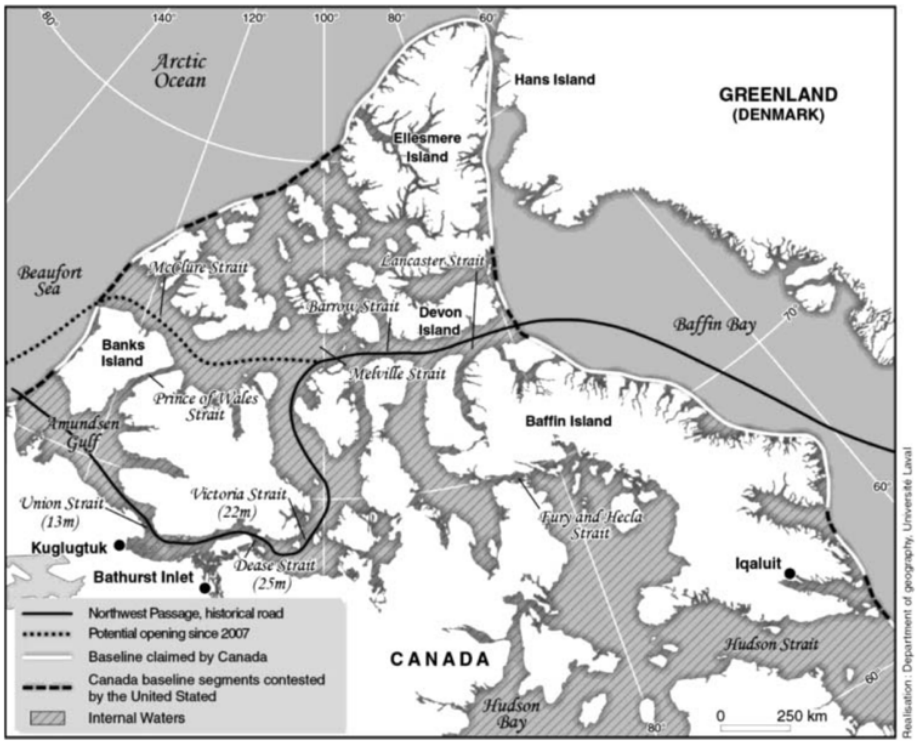
理單位，負責組織船舶在北方海路水域的航行，以確保航行安全與防止海洋環境污染。[33]根據二〇一二年修正案，俄羅斯於二〇一三年頒布《北方海路水域航行規則》（Rules of Navigation in the Northern Sea Route Water Area），取代了先前關於北方海路的四個規範。該規則對北方海路水域的航行申請與許可、破冰船服務、冰區領航、普通領航、水文和氣象、無線電通訊以及航行安全與保護海洋環境等內容均制定了具體的規範。值得注意的是，為了實現俄羅斯北極戰略的階段性目標，航行申請制度、強制破冰制度以及領航收費標準均有所調整。[34]

二、西北航道

（一）管轄權爭議

在西北航道方面，船舶航行時將經過格陵蘭、加拿大北部領土和阿拉斯加的水域，同樣面臨管轄權的爭議，主要在於由直線基線所構成的加拿大內水。關於內水之爭議，加拿大的主張與俄羅斯相似，分別以歷史性權利，以及一九八五年繪製的直線基線（如圖五）向陸地一側的水域作為法律依據來支持西北航道為其內水之主張。[35]然而，在宣布基線和政策聲明後不久，美國與當時的歐洲共同體（European Community）紛紛對此提出抗議。美國的立場是：「國際法上並無支持加拿大的主張的依據」；歐共體透過英國最高駐外機構「高級專員公署」（High Commission）表示：「會員國認知到地理以外的因素可能與在特定情況下繪製基線有關，但不同意目前的基線是合理的。此外，會員國無法承認歷史性權利的有效性作為基線的正當理由。最後，會員國根據國際法保留其在相關水域的權利的行使。」由此可見，歐共體的反對直指基線的建立以及歷史性權利。[36]

[33] 王澤林，**北極航道法律地位研究**（上海：上海交通大學出版社，2014 年），頁 46-51。
[34] 同前註，頁 51-57。
[35] Willy Østreng et al., *Shipping in Arctic Waters: A Comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages*, *op. cit*., p. 266.
[36] Donat Pharand, "The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit," *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, Issue 1-2 (2007), pp. 11-12.



圖五：加拿大北極群島直線基線劃界示意圖

資料來源：Lalonde & Lasserre (2013, 29)

（二）航道衝突與沿海國管制措施之發展

1. 一九八二年之前

美國與加拿大的航道衝突始於一九六九年八月的「曼哈頓號」（The SS Manhattan）事件。曼哈頓號是第一艘完整通行西北航道的美國籍油輪，如圖六所示，全程四千四百英里，啟程時以載水來模擬載油時的情況，抵達阿拉斯加後象徵性地帶了一桶原油回到紐約，其目的在於測試西北航道將阿拉斯加開採的原油運送到美國東北海岸的可行性。值得注意的是，此次航行有加拿大破冰船陪同護送，然而事後加拿大國內引發了關於北極主權的討論，有人擔心曼哈頓號的通行會使得加拿大北極水域的性質轉變成國際航道或國際海峽，從而削弱加拿大對北極主權的聲索。[37]

[37] "Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report," *Arctic Council*, *op. cit*., pp. 39-40; Raymond W. Konan, "The Manhattan's Arctic Conquest and Canada's Response in Legal Diplomacy," *Cornell International Law Journal*, Vol. 3, Issue 2 (Spring, 1970), pp. 189-190.

圖六：曼哈頓號航行路線示意圖

資料來源：Arctic Council (2009, 40)

同時，曼哈頓號事件也引發加拿大國內對脆弱的北極環境可能發生災難性石油洩漏的擔憂。對此，時任總理老杜魯道（Pierre Trudeau）在下議院討論北極水域立法提案時宣稱：「毫無疑問地，如果我們無法充分地保護北極環境免受污染，世界各國會認為我們有責任，並進一步追究。加拿大不會允許以海洋自由的名義或為了經濟發展而發生這種情況。」最終，加拿大政府決定不直接提出主權聲索，而是以防制北極水域污染為名，採取單邊立法控制。一九七〇年四月八日，《北極水域污染防制法》（Arctic Waters Pollution Prevention Act, AWPPA）獲得國會通過，為西北航道的航行管制構成基本法律框架。從立法角度來看，《北極水域污染防制法》表明了加拿大對北極水域和冰的特殊地位的看法，以及北極沿海國家的特殊權利和責任，特別是北極生態的保護。[38]

根據該法之定義，北極水域是指位於加拿大領土向外延伸一百浬，北緯六十度以北、西經一四一度以內連接加拿大陸地和島嶼的水域。[39]然而，在《聯合國海洋法公約》制定之前，加拿大將環保制度和航行安全控制區制度單方面拓展至領海範圍以外的舉措缺乏國際社會的支持。[40]事實上，該法與《聯合國海洋法公

[38] Suzanne Lalonde, "Canada's Influence on the Law of the Sea," *Centre for International Governance Innovation*, Paper No. 7- February 2018, pp. 2-3.
[39] Arctic Waters Pollution Prevention Act 1970, Article 3(1).
[40] 白佳玉，「北極航道沿岸國航道管理法律規制變遷研究－從北極航道所在水域法律地位之爭談起」，**社會科學**，第 8 期（2014 年），頁 91。

約》第二三四條的制定過程關係密切，本文將在後續關於該條文之發展進一步闡述。

2. 一九八二年之後

在《聯合國海洋法公約》制定後，第二三四條為加拿大的西北航道航行管理立法提供了充分的國際法授權。一九八五年，加拿大頒布《加拿大航行法》（Canada Shipping Act），針對船舶登記、人員配備、航行服務、污染防治和緊急反應等措施進行規範。[41]同年八月，美國海岸防衛隊重型破冰船「極海號」（Polar Sea）從西北航道的西面穿越。加拿大在獲悉預計過境的情況後通知美國，該群島水域，包括西北航道水域，是具有歷史性權利的內水，通行必須事先提出請求。對此，美國拒絕事先提出請求，並聲稱西北航道是一國際海峽。最後，兩國同意在不影響各自法律立場的情況下進行過境。然而，這起事件引起加拿大人廣泛的負面回應，加拿大政府也意識到以環境保護為目的的國內立法仍不足以維護北極群島水域的主權，隨後宣佈了一些立法和執法措施來對北極水域實施更多的管制。[42]

另一項重要的加拿大北極航行規範是二〇〇一年修訂的《加拿大航行法》，其目標為保護海洋環境免受有害航行活動的影響。二〇〇九年七月二十六日，加拿大政府公布《加拿大的北方戰略：我們的北方、我們的遺產、我們的未來》（Canada's Northern Strategy: Our North, Our heritage, Our Future），側重於四個領域：行使北極的主權、促進社會和經濟發展、保護環境遺產以及改進和加強北方的治理。在行使北極的主權方面提到了加強管理措施，透過修訂《北極水域污染防制法》，將該法的適用範圍從原本的領土向外延伸一百浬拓展至二百浬的專屬經濟區，賦予了加拿大對額外五十萬平方公里水域的污染防制管轄權。[43]再者，根據二〇〇一年修訂的《加拿大航行法》，加拿大政府於二〇一〇年頒布《加拿大北方船舶交通服務區規範》（Northern Canada Vessel Traffic Services Zone

41 同前註。
42 Donat Pharand, "The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit," *Ocean Development & International Law*, *op. cit*., p. 4.
43 "Canada's Northern Strategy: Our North, Our heritage, Our Future," *Government of Canada*, 2009, p. 2, 11.

Regulations, NORDREG），為了更有效地管控北極航行活動，針對通行北極水域的船舶建立強制性報告制度。該法於一九九七年作為自願條例實施，但在二〇一〇年成為強制性條例。根據該條例，船隻在進入航行服務區之前，必須根據其噸位、活動或貨物進行報告並提供航行計畫和每日座標等資訊。再者，船隻還必須事先獲得通關許可。此外，不符合規定的船隻，可處以罰款或扣留。[44]

由上述發展可見，俄羅斯與加拿大起初以單邊立法的形式對其北方的航道制定管制措施，前者是基於主權聲索的考量；後者則是基於污染防治的需要。在一九八二年《聯合國海洋法公約》制定後，沿海國依據第二三四條得制定更加嚴苛的法律規範來限制船舶在冰封區域的航行，以保護該水域的環境。以該條作為國際法依據，俄加兩國後續的航道管理立法更加地完善，同時兼顧了航行安全與環境保育。

在此背景下，當船舶航行於北極水域時，須遵守國際海事組織的規則、考量北極理事會的區域性協定，同時顧及沿海國的國內法律制度，無疑將導致船舶面臨相關規範重疊不清的現象。再者，鑑於北極航道開通後的商業利益將使商船運輸量大幅提升，可能導致該地區意外事故頻傳和生態環境的破壞，專門治理極地航行且具有法律拘束力的《國際船舶極區水域營運章程》應運而生。雖然《國際船舶極區水域營運章程》彌補了北極航行治理規範的不足，卻也衍生了國際規範的潛在衝突。由於《聯合國海洋法公約》第二三四條在解釋及適用方面存有爭議，加上《國際船舶極區水域營運章程》適用之水域與第二三四條規定之專屬經濟區範圍內冰封區域有所重疊。如此一來，一旦沿海國根據第二三四條所制定的航行管制措施與《國際船舶極區水域營運章程》所採行的標準不一致，可能導致國際規則與沿海國管轄權之間的衝突。

[44] Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations, SOR/2010-127, Section 5.

第三節 研究目的及研究重點

綜合上述背景，作為北極航道沿海國的俄羅斯和加拿大根據《聯合國海洋法公約》第二三四條所制定的特殊法律制度經過長時間的演進和調整而更加完善。隨著兩國北極戰略的公布，各自對於北極的使用採取不同的立場，航道管理立法也進而出現差異，主要體現在俄羅斯更加注重經濟發展和北方海路商業化，也促進該地區的國際航行；反之，加拿大對北極地區則抱持更加保護的態度。然而，受到氣候變遷的影響，北極客觀地理條件在《聯合國海洋法公約》談判的年代出現始料未及的重大變化，結果再次引發關於第二三四條解釋及適用之爭議。再者，國際海事組織所制定的《國際船舶極區水域營運章程》為極地航行提供一套具有拘束力的標準，其與《聯合國海洋法公約》第二三四條之間的互動關係為何？俄羅斯和加拿大針對北極航行的管制措施在此關係中該如何進行調適？換言之，本文主要研究不同層次國際規範之間的互動關係，以及沿海國航行管制措施之調適。

第四節 研究方法及過程

一、研究方法與過程

本文採取之研究方法主要有四：

（一）文獻分析法：透過檢視相關的國際法規範、國內法規範、官方資料、學術著作、研究報告等文獻，有系統性地歸納和整理，以達到對研究問題有更全面的了解。

（二）文義解釋法：從規範的角度切入，探討其解釋及適用，以及不同層次規範之間的關係。

（三）歷史分析法：關於北極航行的國際法和國內法規範都具有歷史沿革，因此有必要針對重要的歷史事件進行回顧，並進一步分析其意涵。

（四）比較研究法：透過比較俄羅斯與加拿大針對北極航行所制定國內法規範，以了解兩國的政策差異，並進一步分析背後的主因。

本文的研究過程一共分為四個階段：

（一）本研究計畫預計蒐集的文獻資料包括：北極航道法律爭議、北極主要船舶航行國際規範之發展，以及俄羅斯與加拿大兩國針對北極航道的立場及發展策略。

（二）針對所蒐集之中、外文參考文獻進行統整、歸納與分析。

（三)分析相關規範之解釋及適用，並進一步探討不同層次國際規範之間的互動。

（四）在前述互動關係的基礎上，檢視俄羅斯和加拿大所制定的北極航行管制措施有何調整，並比較兩者之間的差異。

第五節 預期目標

北極地區存在諸多法律挑戰，在有限的篇幅中無法涵蓋所有面向，因此本研究將側重於北極航道議題。首先，本研究將梳理北極航道與國際海峽之關係，重視航行自由的美國主張北極航道途經海峽為國際海峽；相反地，作為沿海國的俄羅斯和加拿大則是以歷史性權利和直線基線劃界來支持北極航道途經水域為其內水之主張。不僅涉及《聯合國海洋法公約》賦予沿海國針對特定海域的管轄權問題，同時也包括了外國船舶行經該水域適用之航行制度。其次，爭議懸而未決的情況下，俄羅斯和加拿大持續根據《聯合國海洋法公約》第二三四條針對北極地區的航行實施管制。與此同時，《國際船舶極區水域營運章程》亦於二〇一七年一月一日正式生效，探討兩者的互動關係，有助於掌握當前北極船舶航行治理規範。再者，為瞭解沿海國針對北極航行所制定的管制措施的發展以及未來趨勢，將在國家實踐方面探討俄羅斯與加拿大根據《聯合國海洋法公約》第二三四條所制定的國內法規範在《國際船舶極區水域營運章程》生效後是否有所調整。總的來說，本研究的預期目標如下：

（一）釐清北極航道與國際海峽之關係

（二）掌握當前北極船舶航行治理規範

（三）瞭解沿海國針對北極航行所制定的管制措施的發展以及未來趨勢

第二章 北極航道與國際海峽之關係

本章節旨在檢視北極航道與國際海峽之關係，重視航行自由的美國主張北極航道途經海峽為國際海峽，符合《聯合國海洋法公約》定義之過境通行的要件；相反地，作為沿海國的俄羅斯和加拿大皆以歷史性權利和直線基線劃界來支持北極航道途經水域或海峽為其內水之主張。這不僅涉及《聯合國海洋法公約》賦予沿海國針對特定海域的管轄權問題，同時也包括了外國船舶行經該水域適用之航行制度。因此，本文首先介紹《聯合國海洋法公約》架構下主要的國際航行制度，分別是領海的無害通過、公海與專屬經濟區的自由航行以及國際海峽的過境通行，有助於了解美國強調北極航道途經海峽為國際海峽之主張。最後，探討北極航道途經海峽之性質。

第一節 國際航行制度

第一項 領海之無害通過制度

一、緣起與權利之確認

《聯合國海洋法公約》第二條第一項明文沿海國之主權及於領海，除了第三項規定對於領海的主權行使受公約和其他國際法規則的限制之外，沿海國原則上並無其他義務。然而，海上航運為國際貿易的主要運輸方式，為促進海上自由貿易，在沿海國主權及於領海之概念獲得確認的同時，「無害通過制度」（the regime of innocent passage）也在國際實踐中逐步建立。[1]一九三〇年四月十日，海牙國際法編纂會議通過的報告中明確指出：「此種對領海主權的限制，正是因為航行自由對所有國家都非常重要，所以才普遍承認無害通過領海的權利。」[2]

[1] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**（台北：新學林，2018），頁 322。
[2] Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, (UK: Cambridge University Press, 2019), p. 104.

在條約規定方面，無害通過制度首次被編纂在《領海及鄰接區公約》第十四條第一項，並在《聯合國海洋法公約》第十七條再次確認。[3]值得注意的是，《聯合國海洋法公約》中的用語強調「所有國家」，而非僅「締約國」的船舶享有此權利，代表無害通過制度是習慣法之成文化，同時也表示無害通過是一種權利。除了將該制度成文化，亦將其仔細分類，在《聯合國海洋法公約》中與領海無害通過相關的部分又進一步分為三節，分別是A分節「適用於所有船舶的規則」、B分節「適用於商船和用於商業目的的政府船舶的規則」和C分節「適用於軍艦和其他用於非商業目的的政府船舶的規則」。[4]

二、無害通過之本質

無害通過制度是為追求航行自由與沿海國領海主權間之平衡，因此在課以沿海國義務的同時也保障了沿海國的權利。在義務方面，《領海及鄰接區公約》第十五條第一項與《聯合國海洋法公約》第二十四條第一項規定提及「不得阻礙」（must not hamper）和「不應妨礙」（shall not hamper）；在權利方面，第三國船舶通過時必須是無害的，以保障沿海國的權益。然而，須注意的是，無害通過並非絕對的權利，行使無害通過權的外國船舶仍應遵守沿海國所制定關於無害通過領海的法律和規章。根據《聯合國海洋法公約》第二十一條第一項之規定：「沿海國可依本公約規定和其他國際法規則，對下列各項或任何一項制定關於無害通過領海的法律和規章：（1）航行安全及海上交通管理；（2）保護助航設備和設施以及其他設施或設備；（3）保護電纜和管道；（4）養護海洋生物資源；（5）防止違犯沿海國的漁業法律和規章；（6）保全沿海國的環境，並防止、減少和控制該環境受污染；（7）海洋科學研究和水文測量；（8）防止違犯沿海國的海關、財政、移民或衛生的法律和規章。此外，該條第四項也規定外國船舶還須遵

[3] 《領海及鄰接區公約》第十四條第一項：「無論是否沿海國之各國船舶依本條款之規定享有無害通過領海之權利。」；《聯合國海洋法公約》第十七條：「在本公約的限制下，所有國家不論為沿海國或內陸國，其船舶均享有無害通過領海的權利。」

[4] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 323-324。

守關於防止海上碰撞的一切一般接受的國際規章，其中又以一九七二年《國際海上避碰規則公約》（COLREGs）最為重要。[5]

三、無害通過之意義

首先，《聯合國海洋法公約》第十八條第一項對於通過領海的航行作出定義，包括穿過領海但不進入內水或停靠內水以外的泊船處或港口設施；或駛往或駛出內水或停靠這種泊船處或港口設施。其次，關於無害通過的方式，《聯合國海洋法公約》第十八條第二項規定「通過應繼續不停和迅速進行」，其目的在於避免行使無害通過權之外國船舶對第十八條一項的奇特解釋，進而導致沿海國的權益受損。同時，該項也基於國際航行慣例和人道考量予以例外，若因通常航行所附帶發生的或由於不可抗力或遇難所必要的或為救助遇險或遭難的人員、船舶或飛機的目的，則不在此限，通過中之船舶得停船或下錨。[6]

再者，關於「無害」的定義，就其字面上的意義而言，即對於沿海國的安全不會構成威脅。在學理上隨後衍生而來問題為「是否需要違反沿海國的法律？」對此，一九三〇年海牙國際法編纂會議指出：「通過若是利用沿海國領海進行任何有害沿海國安全、公共秩序或財政利益之行為，即非為無害。」相較之下，一九四九年，國際法院在《科甫海峽案》（Corfu Channel Case）中則是以「通過的方式（manner）」作為檢視是否符合無害通過原則的標準。[7]由此可見，前述會議強調的是通過行為是否危害到沿海國利益，不必然需要違反沿海國的法律，這將予以沿海國自主裁量權。然而，法院認為無害之認定應有客觀標準可供判斷，而非全然委由沿海國自行認定。[8]

在條約規定方面，《領海及鄰接區公約》第十四條第四項僅採取概括的方式，規定「不妨害沿海國之和平、善良秩序或安全」即為無害通過，而《聯合國海洋

---

[5] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 325；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, *op. cit*., p. 105.
[6] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 325-328；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., p. 105.
[7] The Corfu Channel case (Merits), (United Kingdom v Albania), Judgment, *ICJ Reports 1949*, p. 30.
[8] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 329-330。

法公約》則做出妥協規定，十九條第一項保留了該條款，同時在第二項舉出十二種外國船舶在領海內進行的活動將被視為「非無害」（non-innocent）。[9] 即便如此，第十九條第二項某些條款的用語可能為沿海國提供廣泛的裁量權，尤其是第十二款「與通過沒有直接關係的任何其他活動」，這將導致航行受到阻礙。對於第十九條第二項可能存在的解釋爭議，美國和蘇聯曾於一九八九年共同發表《國際法有關無害通過規範的統一解釋》（Uniform Interpretation of Norms of International Law Governing Innocent Passage），其中第四段指出：「當沿海國對於通過其領海的特定船舶是否為無害有所質疑時，應通知該船舶其質疑無害通過的理由，並給予該船舶機會，以澄清其意圖或在合理的時間內改正其行為。」[10]

四、無害通過之終止與暫時停止

當通過領海之外國船舶喪失其無害性或踰越得停止之事由時，沿海國該如何因應？《聯合國海洋法公約》第二十五條反映了對沿海國安全的重視，該條第一項規定：「沿海國可在其領海內採取『必要的步驟』（necessary steps）以防止非無害的通過」，然而《聯合國海洋法公約》中並未明文規定何謂「必要的步驟」。就學理而言，無害通過領海的權利是對沿海國主權的限制，一旦外國船舶喪失無害性，該船舶將回歸領海主權的管轄，沿海國得要求停止特定活動、要求離開領海或停船受檢，必要時將之驅離。此外，沿海國甚至得扣留該船舶並對其提起司法程序。舉例而言，為保護沿海國之環境，《聯合國海洋法公約》第二二〇條第二項規定：「如有明顯根據認為在一國領海內航行的船隻，在通過領海時，違反

[9] 《聯合國海洋法公約》第十九條第一項：「通過只要不損害沿海國的和平、良好秩序或安全，就是無害的。這種通過的進行應符合本公約和其他國際法規則。」；第十九條第二項：「如果外國船舶在領海內進行下列任何一種活動，其通過即應視為損害沿海國的和平、良好秩序或安全：（1）對沿海國的主權、領土完整或政治獨立進行任何武力威脅或使用武力，或以任何其他違反《聯合國憲章》所體現的國際法原則的方式進行武力威脅或使用武力；（2）以任何種類的武器進行任何操練或演習；（3）任何目的在於搜集情報使沿海國的防務或安全受損害的行為；（4）任何目的在於影響沿海國防務或安全的宣傳行為；（5）在船上起落或接載任何飛機；（6）在船上發射、降落或接載任何軍事裝置；（7）違反沿海國海關、財政、移民或衛生的法律和規章，上下任何商品、貨幣或人員；（8）違反本公約規定的任何故意和嚴重的污染行為；（9）任何捕魚活動；（10）進行研究或測量活動；（11）任何目的在於干擾沿海國任何通訊系統或任何其他設施或設備的行為；（12）與通過沒有直接關係的任何其他活動。」

[10] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 330-336；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, *op. cit*., p. 106.

關於防止、減少和控制來自船隻的污染的該國按照本公約制定的法律和規章或可適用的國際規則和標準，該國在不妨害第二部分第三節有關規定的適用的情形下，可就違反行為對該船進行實際檢查，並可在有充分證據時，在第七節限制下按照該國法律提起司法程序，包括對該船的拘留在內。」[11]其次，在船舶駛往內水或停靠內水外的港口設備的情形下，根據該條第二項之規定，沿海國也有權採取必要的步驟。再者，該條第三項使沿海國得「暫時停止」（suspend temporarily）外國船舶之無害通過，惟須符合以下五個要件：（1）必須是為保護沿海國的安全，包括武器演習在內，而有必要者；（2）停止只能是暫時的；（3）僅能在沿海國特定領海區域內；（4）必須是無歧視的；（5）必須在正式公佈後才能生效。[12]

五、飛機、軍艦、潛水艇與特殊船舶的無害通過問題

（一）飛機

關於飛機的無害通過問題，應注意的是，飛機並不享有無害飛越的權利，擬飛越沿海國領海上空的任何飛機必須取得沿海國的同意。[13]

（二）軍艦

關於軍艦的無害通過問題，長久以來就有所爭議，當時以美國、蘇聯和英國為首的海權國家主張軍艦應享有無害通過權，以確保其海軍的機動性；反之，多數第三世界國家的沿海國則主張軍艦在本質上就屬於「非無害」，可能對沿海國的安全構成威脅，因此須事先通知沿海國或取得沿海國的同意後，始得通過沿海國領海。在一九四九年《科甫海峽案》中，英國與阿爾巴尼亞就外國軍艦的無害通過問題引發爭論。英國政府向阿爾巴尼亞政府提出抗議，聲稱英國軍艦無害通過國際海峽屬於國際法承認的權利。然而，阿爾巴尼亞政府對於英國的抗議表示，外國軍艦和商船在未事先通知阿爾巴尼亞並獲得通過許可的情況下，無權通過阿

[11] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 347。Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, *op. cit*., p. 114.

[12] 《聯合國海洋法公約》第二十五條第三項：「如為保護國家安全包括武器演習在內而有必要，沿海國可在對外國船舶之間在形式上或事實上不加歧視的條件下，在其領海的特定區域內暫時停止外國船舶的無害通過。這種停止僅應在正式公佈後發生效力。」Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, *op. cit*., pp. 114-115.

[13] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 346-347。

爾巴尼亞領海。最終，國際法院在實質問題的判決中對海峽無害通過問題做出重要說明，法院認為：「在和平時期，各國不用事先取得沿海國的許可，有權派軍艦通過兩面公海之間的用於國際航行的海峽，假如這種通過是無害的話。這一點是獲得普通承認的，也是符合國際慣例的。除國際條約另有規定外，沿海國無權在和平時期禁止這樣通過海峽。」[14]雖然國際法院肯認了外國軍艦在用於國際航行的海峽中擁有無害通過的權利，但對於外國軍艦在第三國領海內是否擁有相同的權利，則未予以處理。因此，一般認為習慣國際法在此問題上是模糊不清的。[15]

即便在《公約》生成的時代，軍艦無害通過的爭議依舊存在，兩派學說各有其見解。贊成軍艦享有無害通過權者認為：第一，《領海及鄰接區公約》與《聯合國海洋法公約》中與無害通過權相關的條文均置於「適用於所有船舶的規則」下，既然是「所有船舶」，理當包含軍艦在內。第二，《聯合國海洋法公約》第二十三條對於涉及核子動力的船舶行使無害通過權時有特別規範，而此類船今多為軍艦，故軍艦有無害通過權之適用。第三，潛水艇行使無害通過權時須遵守《聯合國海洋法公約》第二十條之規定，而此類船舶今多為軍用，故軍艦有無害通過權之適用。第四，《領海及鄰接區公約》第二十三條與《聯合國海洋法公約》第三十條是關於軍艦對沿海國法律和規章的不遵守，沿海國得要求該軍艦立即離開領海。同時，《聯合國海洋法公約》第十九條第二項關於「非無害」的十二項活動中，「以任何種類的武器進行任何操練或演習」、「在船上起落或接載任何飛機」以及「在船上發射、降落或接載任何軍事裝置」等規定所指涉者均為軍艦，故表示軍艦享此權利。第五，在一九五八年日內瓦海洋法會議時，曾有草案明文規定軍艦通過沿海國領海時，必須經沿海國同意或事先通知，然該草案最終在會

[14] The Corfu Channel case (Merits), (United Kingdom v Albania), Judgment, *ICJ Reports 1949*, p. 28.
[15] Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., pp. 108-109.

議中遭刪除。此舉意味著國際社會大多數成員顯然認為軍艦通過他國領海時，不應受特別限制，應如其他船舶同樣享有無害通過權。[16]

反對軍艦享有無害通過權者則認為：第一，軍艦本質上就是非無害的，當然不能享有無害通過的權利。第二，無害通過制度的目的是為促進船舶的商務活動，而軍艦非屬商務船舶。第三，《領海及鄰接區公約》第十六條和《聯合國海洋法公約》第二十五條關於沿海國保護權之規定，沿海國有權採取保護其安全利益之「措施」應該包括沿海國得通過法律或規章，要求軍艦之通過必須先經其同意。第四，在「適用於軍艦和其他用於非商業目的的政府船舶的規則」的分節中並未明文規定軍艦享有無害通過權，反而是在第三十條規定軍艦應遵守沿海國關於通過領海的法律和規章。由此觀之，沿海國應有權利要求外國軍艦必須事先通知沿海國或經過其授權始得通過。第五，《聯合國海洋法公約》的規定保留的彈性解釋的空間，考量到國家主權應享有最高權威性，加上國際法所未明文禁止者，國家應有權利為之，因此沿海國有權要求他國軍艦在通過其領海時須事先通知或經其授權。第六，在《聯合國海洋法公約》中對於可適用於「所有船舶」的制度均有明文，例如第三十八條的「過境通行權」和第五十三條的「群島水域通過權」。然而，無害通過制度僅言「船舶」，用語上的差異可解釋為軍艦應不包含在其中。[17]

學說上的分歧同樣反映在各國立法上，為了避免衝突直接發生，在國家實踐上，若沿海國規定無須取得同意，則海權國家不經照會，直接通過；若沿海國立法要求須事先取得其同意，則海權國家通常傾向，以低階海軍駐外武官與當地海軍軍官在非正式場合中接觸，但海權國家仍將否認沿海國相關法規之合法性。在海權國家與沿海國均不願強力解決此問題之情形下，藉此維持雙方之立場，往後

[16] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 338-340；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., pp. 109-110.
[17] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 340-341。

仍恐將延續此模式。[18]

（三）潛水艇

關於潛水艇的無害通過問題，根據《聯合國海洋法公約》第二十條之規定：「在領海內，潛水艇和其他潛水器，須在海面上航行並展示其旗幟。」然而，若未浮出水面而在沿海國領海航行，該潛水艇是否即非無害通過？對此，有論者認為以此推定潛航潛艇即非無害通過將顯得過於武斷，認定是否為無害通過的依據應是該潛水艇有無從事第十九條第二項規定的十二種非無害活動。在實踐方面，部分國家透過立法要求潛艇必須在水面航行，部分國家則更直接將潛艇定位為軍艦，鑑於軍艦的無害通過爭議，一律要求潛艇必須獲得同意始得通過沿海國領海。[19]

（四）特殊船舶

所謂「特殊船舶」係指「核動力船舶和載運核物質或其他本質上危險或有毒物質的船舶」，根據《聯合國海洋法公約》第二十三條之規定，此等船舶「在行使無害通過領海的權利時，應持有國際協定為這種船舶所規定的證書並遵守國際協定所規定的特別預防措施。」此外，《聯合國海洋法公約》第二十二條授權沿海國得要求上述特殊船舶行使無害通過其領海權利時，使用其為管制船舶通過而指定或規定的海道和分道通航制。從條文觀之，此等船舶享有無害通過權，惟須遵守國際協定之規定和採行特殊預防措施，且沿海國有權對該船舶指定航道。在國家實踐方面，由於此等船舶對沿海國海洋環境是潛在嚴重威脅，使得國際社會成員在立法上有偏離《聯合國海洋法公約》規定之趨勢，要求必須經過沿海國同意或事先通知沿海國，從而否認了此等船舶的無害通過權。[20]

---

[18] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 342-345；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., pp. 110-111.
[19] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 356-358。
[20] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 350-356；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., pp. 111-113.

第二項 公海及專屬經濟區之自由航行制度

根據《聯合國海洋法公約》第八十七條第一項之規定，所謂「公海自由原則」是指公海對所有國家開放，不論其為沿海國或內陸國，既然如此，所有國家均有使用公海的權利。長時間以來，公海多用於捕魚和航行，隨著科技日新月異，國際社會成員對海洋的使用更加多樣化，使得公海自由所涵蓋的內容也日益複雜。對此，「國際法協會」於一九二七年通過決議列舉公海四大自由原則，包括：航行、捕魚、鋪設海底電纜與管道，以及公海上空的飛越自由。在《聯合國海洋法公約》中，除了重申上述傳統四大自由之外，還增加「科學研究自由」與「建設國際法所容許人工島嶼和其它設施自由」等兩項規定，形成所謂「公海六大自由」原則。[21]

就字義解釋而言，航行自由是指所有國家的船舶均有權在公海上航行，軍事船舶亦包含在其中。值得注意的是，公海航行自由始終列於首位，由此可見其為公海自由中最根深蒂固的權利。然而，此權利之行使並非毫無限制，國家行使公海航行自由時仍受到國際法一般規範之限制，包括《聯合國海洋法公約》第十二部分關於海洋環境的保護與保全，以及第九十四條關於船旗國的義務。此外，根據《聯合國海洋法公約》第五十八條第二項之規定，航行自由的權利亦適用於專屬經濟區，惟在專屬經濟區內所受限制較多。首先，在專屬經濟區內行使此權利時須符合《聯合國海洋法公約》其它用途；其次，在賦予懸掛其旗幟之船舶行使航行自由權時，船旗國必須適當顧及沿海國之利益。[22]

第三項 國際海峽之過境通行制度

一、一九八二年前之國際海峽制度

鑒於國際海峽對海上運輸的重要性，海峽通行的問題早已引起國際社會的極大關注，但在早期僅被視為領海通過的附隨問題，並適用領海通過制度。漸漸地，

[21] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 697-698。
[22] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 698-699。

國際社會成員發現此舉無法反映出國際海峽的重要性與特殊性，因此國家間開始針對特定海峽締結雙邊或多邊條約進行規範，例如一八五七年《哥本哈根公約》（Convention of Copenhagen）規範瑞典與丹麥間之「大貝爾特海峽」以及一八八一年阿根廷與智利訂定疆界條約來規範「麥哲倫海峽」。然而，各個條約所規範的制度相互有別，結果未能在與海峽問題相關的條約中建立一套適用於國際海峽的通行制度。[23]

一八九五年，「國際法協會」（Institute de Droit International）開始嘗試制定海峽的規範，該協會主張連接兩個海洋的海峽，不論何時或基於何種理由，均不得將其關閉。一九三〇年海牙國際法編纂會議再次觸及國際海峽問題，但仍將其列為船舶通過第三國領海之無害通過問題。即便如此，處理領海寬度問題的「第二小組委員會」在會議間仍明確指出：「不論基於何種藉口，均不能對軍艦通過位於公海兩部分之間且構成國際航行通道的海峽有任何干擾」，在一定程度上區隔了國際海峽通行問題與領海無害通過問題。[24]

一九四九年《科甫海峽案》中，國際法院指出：「阿爾巴尼亞政府對於北科甫水道是地理上的海峽並無異議，但然卻否認該水道是存有通過權的國際通道，其理由為該水道僅是次要的，且甚至不是連接公海兩個部分之必要路線。此外，該水道幾乎完全用於往來科甫港與薩蘭達（Saranda）間的當地交通。」關於認定的標準，究竟是通過該海峽的船舶多寡，抑或是該海峽用於國際航行的重要性，法院認為：「真正決定的要件是該海峽連接公海兩部分的地理狀態，以及用於國際航行的事實。該海峽是否為連接公海兩部分之『必要航道』或僅是愛琴海與亞德里亞海間之『備用通道』則非為決定因素。然而，該海峽確實是一條國際海上交通的有用航道。」[25]從國際法院判決觀之，在地理上連接公海兩個部分的水道，且在功能上可用於國際航行，即符合國際海峽之要件。[26]

---

[23] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 588-589。
[24] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 589-591。
[25] The Corfu Channel case (Merits), (United Kingdom v Albania), Judgment, *ICJ Reports 1949*, p. 28.
[26] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 591-593。

反映出《科甫海峽案》的影響，《領海及鄰接區公約》第十六條第四項規定：「在公海之一部份與公海另一部份或外國領海之間供國際航行之用之海峽中，不得停止外國船舶之無害通過。」值得注意的是，該項規定拓展了國際海峽之定義，不僅限於連接公海之間的海峽，連接公海與一國領海的海峽亦包含在其中。再者，該項規定置於無害通過權的大標題下，因此不包括飛越自由，且潛水艇須依規定浮出水面並揭示其旗幟。然而，與一般無害通過領海的權利不同，除非能證明該船並非無害，否則不得暫時停止適用於國際海峽的無害通過權，顯示出通過國際海峽的無害通過權是一般領海無害通過權的再強化。總的來說，一九五八年至一九七三年間，在《領海及鄰接區公約》架構下，除另有條約規定之外，國際海峽原則上適用「不得停止之無害通過」（non-suspendable innocent passage）。[27]

根據調查，寬度在六浬以下的國際海峽有五十二個；寬度介於六至二十四浬的有一五三個；寬度在二十四浬以上的則有六十個。隨著沿海國爭相將領海寬度從原先的三浬擴張至十二浬，將使寬度介於六至二十四浬的百餘個國際海峽「領海化」（territorialization），喪失中間的公海航道，且該水域之航行制度也將轉為適用「不得停止之無害通過」。對海權國家而言，飛機在該制度下不享有飛越自由，潛水艇亦喪失潛航的權利，加上軍艦是否享有無害通過權尚存有爭議，這無疑對其海上軍事部署造成重大影響。[28]因此，在第三次聯合國海洋法會議期間，海權國家出於軍事戰略考量，主張建立有別於領海通過制度的「個別法律制度」，該制度須儘可能與公海制度相同；相對地，第三世界發展中國家，特別是非海權之沿岸國則是對此制度安排表示強烈反對。在雙方妥協之下，第一種意見認為較無限制的通過制度僅適用於最重要之國際海峽；第二種意見則認為新制度必須要比傳統無害通過權更自由，卻不能如公海一樣自由。隨後，第二種意見演變成為適用於國際海峽的通行制度，新的「過境通行制度」（the regime of transit passage）

[27] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 593-600；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., pp. 116-117.
[28] Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., p. 117.

規定在《聯合國海洋法公約》第三部分，其中又分為三節，分別是：第一節「一般規定」，第三十四至三十六條規定海峽之定義、限制與適用範圍；第二節「過境通行」，第三十七條至四十四條規定何種海峽適用過境通行制度，以及海峽沿岸國之權利義務；第三節「無害通過」，第四十五條規定何種海峽適用不得停止之無害通過制度。[29]

二、《聯合國海洋法公約》架構下國際海峽之分類

為因應沿海國在用於國際航行之海峽中非屬公海航道之水域，包括領海、鄰接區和專屬經濟區，仍享有主權或特定目的管轄權，《聯合國海洋法公約》第三十四條第一項規定確保了海峽水域之法律性質不受到過境通行制度的影響。[30]須注意的是，並非各個國際海峽均適用《聯合國海洋法公約》第三部分，在《聯合國海洋法公約》架構下，第三部分適用的對象包括兩種類型，分別是：適用「過境通行制度」之海峽與適用「不得停止之無害通過制度」之海峽。[31]

表一：《聯合國海洋法公約》架構下國際海峽之分類

適用《聯合國海洋法公約》第三部分之國際海峽（海峽為沿海國之領海）	不適用《聯合國海洋法公約》第三部分之國際海峽
適用「過境通行制度」之海峽： 公海／專屬經濟區↔公海／專屬經濟區	海峽中央存有公海或專屬經濟區航道
適用「不得停止之無害通過制度」之海峽： （1)公海／專屬經濟區↔公海／專屬經濟區，但由島嶼與主要陸地所形成 （2）公海／專屬經濟區↔領海	通行制度全部或部分為長期存在現行有效條約所規範之海峽
	群島水域內之海峽

資料來源：Tanaka (2019, 118)

[29] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 606-610。

[30]《聯合國海洋法公約》第三十四條第一項：「本部份所規定的用於國際航行的海峽的通過制度，不應在其他方面影響構成這種海峽的水域的法律地位，或影響海峽沿岸國對這種水域及其上空、海床和底土行使其主權或管轄權。」

[31] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 611；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., pp. 117-118.

（一）適用「過境通行制度」之海峽

根據《聯合國海洋法公約》第三十七條之規定：「本節適用於在公海或專屬經濟區的一個部分和公海或專屬經濟區的另一部分之間的用於國際航行的海峽。」（如圖七）該項規定基本呼應了一九四九年《科甫海峽案》之判決，適用《聯合國海洋法公約》第三部分的國際海峽必須符合「地理上」與「功能上」等兩大要件。[32]

圖七：《聯合國海洋法公約》第三十七條規定之過境通行

資料來源：Tanaka (2019, 118)

在地理要件方面，該海峽必須是「連接公海或專屬經濟區和公海或專屬經濟區」之水道。為因應專屬經濟區制度之設立，同時又為保障航行自由，故特別明文專屬經濟區。如此一來，凡連接公海之間、專屬經濟區之間或公海與專屬經濟區的海峽皆符合國際海峽之地理要件。值得注意的是，相較於《領海及鄰接區公約》第十六條第四項規定所定義之國際海峽，地理範圍不再及於一國領海。[33]

在功能要件方面，該海峽必須是「用於國際航行」（used for international navigation），與《領海及鄰接區公約》之用語並無差別。然而，該用語在解釋上存有爭議，第一次聯合國海洋法會議期間曾考慮是否在解釋《科甫海峽案》中「用於國際航行」時，加上「通常」（normally）一詞，這將限縮該用語之含義，進而使沿海國能夠更有效地控制那些通常不用於國際航行的海峽或海峽水域。以美國和英國為首的海權國家不樂見沿海國能夠主觀地認定哪些海峽是否為「通常用於國際航行」，最終「通常」一詞遭到刪除，使得「用於」（used）所指涉的範

[32] Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., p. 118.
[33] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 612-614。

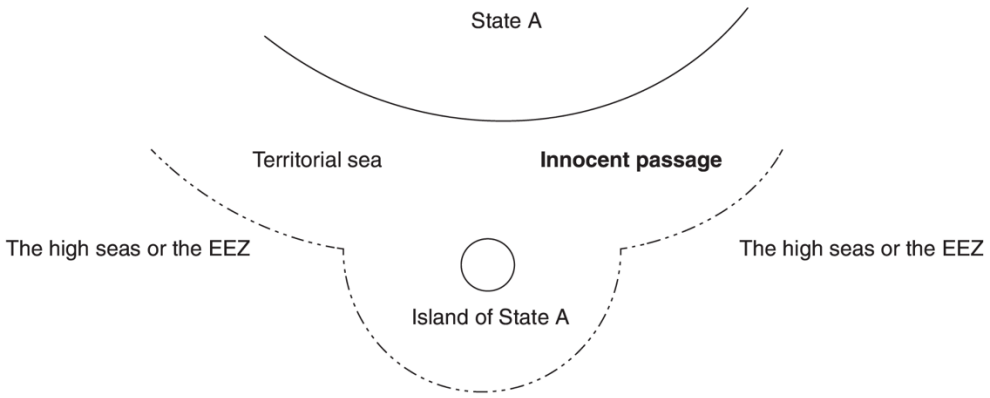
圍並不清楚。[34]對照法文版本的用字為 *servant*，其時態為現在進行式，這表示必須是在爭執發生之時，該海峽確實用於國際航行，也就排除了過去是否曾用於國際航行之考量。對於有用於國際航行之可能性，但實際上並未用於國際航行者，部分學者認為仍不足以將其視為「用於國際航行」之海峽。不過，美國官方立場則認為現今用於國際航行，以及為來有可能用於國際航行者，均是《聯合國海洋法公約》第三部分所規範之國際海峽，其理由為新航道取代舊航道，或是舊航道不再適合航行時，則有必要使用另一備用航道，因此新航道亦應適用過境通行制度。[35]

（二）適用「不得停止之無害通過制度」之海峽

根據《聯合國海洋法公約》第四十五條之規定，兩種情形之國際海峽應適用「不得停止之無害通過制度」。第一，按照第三十八條第一項不適用過境通行制度的海峽，亦即如果海峽是由海峽沿岸國的一個島嶼和該國大陸形成，而且該島向海一面有在航行和水文特徵方面同樣方便的一條穿過公海，或穿過專屬經濟區的航道（如圖八）。此類海峽的典型案例為義大利的莫西拿海峽（Strait of Messina），同時根據其地理特徵，亦有論者將之稱為「大陸／島嶼型海峽」（mainland / island straits）。此類海峽之所以被排除適用過境通行制度，乃是因為島嶼向海一面顯然已存在另一同樣便利的航道，而且其航行利益並無法與其它未存有替代航道之海峽相比，因此非必要適用過境通行制度。[36]

---

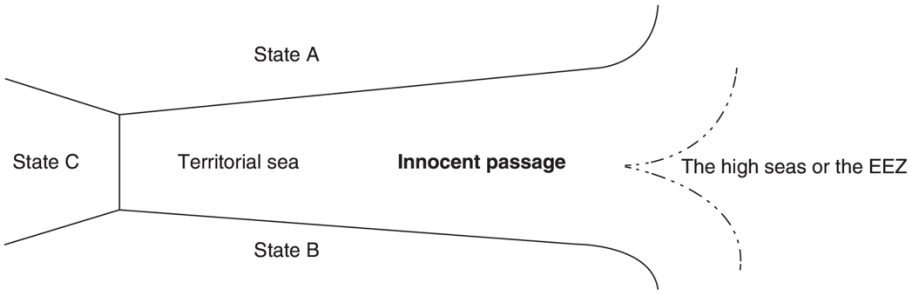
[34] R. Douglas Brubaker, *The Russian Arctic Straits*, *op. cit*., p. 119.
[35] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 614-616；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., p. 119.
[36] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 634-640；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., p. 121.



圖八：《聯合國海洋法公約》第四十五條第一項規定之無害通過

資料來源：Tanaka (2019, 122)

第二，在公海或專屬經濟區的一個部分和外國領海之間的海峽（如圖九）。此類海峽之立法源自《領海及鄰接區公約》第十六條第四項之規定，國際海峽包括連接兩公海之海峽和連接公海與一國領海之海峽。隨著前者轉為適用過境通行制度，後者則是維持適用「不得停止之無害通過制度」，理由為此類海峽僅連接公海或專屬經濟區與另一國領海，其航行利益相較於連接公海或專屬經濟區兩部分之海峽並無適用過境通行制度之必要。[37]



圖九：《聯合國海洋法公約》第四十五條第二項規定之無害通過

資料來源：Tanaka (2019, 121)

（三）不適用《聯合國海洋法公約》第三部分之海峽

此等海峽包括三種類型：

1. 中央存有公海或專屬經濟區航道之國際海峽

根據統計，用於航行且寬度大於兩岸領海寬度總和之海峽約有六十個，其中包括兩種情形，分別是海峽沿岸國並未主張十二浬領海，以及特別寬闊之海峽。

[37] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 641-645。

對此，《聯合國海洋法公約》第三十六條規定：「如果穿過某一用於國際航行的海峽有在航行和水文特徵方面同樣方便的一條穿過公海或穿過專屬經濟區的航道，本部分不適用於該海峽；在這種航道中，適用本公約其他有關部分其中包括關於航行和飛越自由的規定。」其理由為船舶和飛機能夠在此類海峽中使用公海或專屬經濟區航道，因此無須特地設立過境通行制度，亦不適用「不得停止之過境通行制度」。值得注意的是，上述規定提及「航行和水文特徵方面同樣方便」，因此即便該海峽超過兩岸領海寬度總和，若中央航道過度狹窄、過於彎曲或存有危險淺灘，則不得將其認定為此類海峽，必須適用過境通行制度。[38]

總的來說，行經此類海峽之外國船舶必須使用公海或專屬經濟區航道，或在海峽沿岸國領海內行使無害通過權。行經公海或專屬經濟區航道時，當事國間之權利義務將根據《聯合國海洋法公約》第五和第七部分關於專屬經濟區與公海之規定；行經沿海國領海時，雖然《聯合國海洋法公約》並無相關規定，但一般認為應適用第二部分關於領海之規定，外國船舶之航行必須為無害，飛機不享有飛越自由，潛水艇須浮出水面航行並展示其旗幟。[39]

2. 由《聯合國海洋法公約》外之特定有效條約規範之海峽

此類海峽之法源來自《領海及鄰接區公約》第二十五條之規定：「本公約之條款對於現已生效之公約或其他國際協定，就其當事各國間關係言，並不發生影響。」據此，《聯合國海洋法公約》第三十五條（C）款之規定：「某些海峽的法律制度，這種海峽的通過已全部或部分地規定在長期存在、現行有效的專門關於這種海峽的國際公約中。」則此類海峽不受《聯合國海洋法公約》第三部分規定之影響，應適用長期存在且現行有效的相關條約。[40]

然而，《聯合國海洋法公約》中並未明文規定何者為第三十五條（C）款所指涉之海峽。從條文觀之，此類海峽必須符合兩個要件，亦即「長期存在」（long-

[38] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 618-624；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., p. 122.
[39] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 624-625。
[40] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 625。

standing）與「現行有效」（in force），就字義解釋而言，該等條約至少必須是在一九八二年《聯合國海洋法公約》簽署前已然存在一段相當長的時間，且現行仍然有效，但究竟需要歷時多久，則不免落入當事國認定不一的爭議。在第三次聯合國海洋法會議期間，與會代表曾明確指出「土耳其海峽」（the Turkish Straits）、「丹麥海峽」（the Danish straits）、「麥哲倫海峽」（the Strait of Magellan）與「亞蘭島海峽」（the Åland Strait）均應適用與其相關之條約，不論雙邊或多邊形式。對於此類海峽，若相關條約的規範較《聯合國海洋法公約》嚴格，則應適用條約之規定；若特定條約未明文規定或有疏漏之處，則應適用《聯合國海洋法公約》之相關規定。換言之，雖然《聯合國海洋法公約》第三部分不適用於此類海峽，但仍可作為補充規定。[41]

3. 群島水域內之海峽

位於群島水域內之海峽並不適用《聯合國海洋法公約》第三部分之規定，而是適用第四部分關於群島國家之規定。[42]

三、過境通行制度

過境通行制度為《聯合國海洋法公約》所建立的全新制度，介於公海航行自由與領海無害通過之間，在保障航行自由的同時也顧及了海峽沿岸國之權益，可謂國際社會整體與沿海國之間利益妥協的結果。[43]

（一）過境通行之意義

根據《聯合國海洋法公約》第三十八條第二項之規定：「過境通行是指按照本部分規定，專為在公海或專屬經濟區的一個部分和公海或專屬經濟區的另一部分之間的海峽繼續不停和迅速過境的目的而行使航行和飛越自由。」不過，考量到部分國家的港口位於海峽內，若不進入海峽則無法進入該國港口，對此，第三

[41] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 626-630；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., pp. 122-123.
[42] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 617；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., p. 123.
[43] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 646-647。

十八條第二項後半部之但書規定：「對繼續不停和迅速過境的要求，並不排除在一個海峽沿岸國入境條件的限制下，為駛入、駛離該國或自該國返回的目的而通過海峽。」通過麻六甲海峽進出新加坡港口之船舶即為典型案例。[44]

通過時須「繼續不停和迅速過境」，在實質意義上與領海無害通過相同，兩者的差異體現在以下幾個面向。第一，《聯合國海洋法公約》第三十八條第一項規定提及「所有船舶和飛機均享有過境通行的權利，過境通行不應受阻礙。」在船舶方面，軍艦亦包含在其中，其權利在一九四九年《科甫海峽案》中獲得國際法院的肯認；在飛機方面，不同於飛越領海時須取得沿海國之同意，包含軍機在內之所有飛機在《聯合國海洋法公約》規範的國際海峽中享有此權利。第二，關於潛水艇之通行，《聯合國海洋法公約》並未特別規定須於水面航行並展示旗幟。根據《聯合國海洋法公約》第三十九條第一項（C）款之規定：「除因不可抗力或遇難而有必要外，不從事其繼續不停和迅速過境的通常方式所附帶發生的活動以外的任何活動。」換言之，行使過境通行權之所有船舶和飛機必須維持「通常方式」（normal mode），考量到潛水艇多數是以潛航的方式通過國際海峽，只要繼續不停和迅速通過，且不從事其它活動，顯然符合上述規定之要求。[45]

（二）船舶與飛機過境通行時之義務

所有船舶和飛機在行使過境通行權的同時也被課以特別義務。在共同義務方面，規定於《聯合國海洋法公約》第三十九條第一項，在本質上與第十九條「無害通過的意義」有相似之處；[46]在船舶方面，該條第二項規定過境通行之船舶應遵守：「（1）一般接受的關於海上安全的國際規章、程序和慣例，包括《國際海上避碰規則》（International Regulations for Preventing Collisions at Sea）；（2）

---

[44] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 647。

[45] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 648-650；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., pp. 123-124.

[46] 《聯合國海洋法公約》第三十九條第一項：「船舶和飛機在行使過境通行權時應：（a）毫不遲延地通過或飛越海峽；（b）不對海峽沿岸國的主權、領土完整或政治獨立進行任何武力威脅或使用武力，或以任何其他違反《聯合國憲章》所體現的國際法原則的方式進行武力威脅或使用武力；（c）除因不可抗力或遇難而有必要外，不從事其繼續不停和迅速過境的通常方式所附帶發生的活動以外的任何活動；（d）遵守本部分的其他有關規定。」

一般接受的關於防止、減少和控制來自船舶的污染的國際規章、程序和慣例。」因此，即便不是相關國際規章之締約國，其船舶在國際海峽行使過境通行權時，仍應遵守相關規定；在飛機方面，該條第三項規定：「過境通行之船舶應遵守（1）國際民用航空組織（International Civil Aviation Organization, ICAO）制定的適用於民用飛機的《航空規則》；國有飛機通常應遵守這種安全措施，並在操作時隨時適當顧及航行安全；（2）隨時監聽國際上指定的空中交通管制主管機構所分配的無線電頻率或有關的國際呼救無線電頻率。」上述規定旨在確保飛航安全，由於過境通行制度適用於所有飛機，因此軍機在通過時仍應遵守國際民航組織之相關規則。[47]

（三）海峽沿岸國之權利與義務

在權利方面，《聯合國海洋法公約》第四十二條第一項規定：「在本節規定的限制下，海峽沿岸國可對下列各項或任何一項制定關於通過海峽的過境通行的法律和規章：（1）第四十一條所規定的航行安全和海上交通管理；（2）使有關在海峽內排放油類、油污廢物和其他有毒物質的適用的國際規章有效，以防止、減少和控制污染；（3）對於漁船，防止捕魚，包括漁具的裝載；（4）違反海峽沿岸國海關、財政、移民或衛生的法律和規章，上下任何商品、貨幣或人員。」依照第四十二條第三項之規定，海峽沿岸國應「妥為公布」與上述四類相關的法律和規章。同時，第四十二條第二項亦針對沿海國之「規範管轄權」做出限制，該等法律和規章「不應在形式上或事實上在外國船舶間有所歧視」，或是「在其適用上有否定、妨礙或損害過境通行權的實際後果」。然而，倘若外國船舶違反上述法律和規章，沿海國能否單方面終止其過境通行權，《聯合國海洋法公約》並未明文規定，反而是在第三十八條第一項、第四十二條第二項和第四十四條一再強調過境通行權不應受阻礙。據此，一般認為第四十二條第一項賦予海峽沿岸國之權利僅限於規範管轄權，但唯一例外是第二三三條之規定：「外國船舶違反

[47] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 650-653；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., pp. 124-126.

了第四十二條第一項（a）和（b）款所指的法律和規章，對海峽的海洋環境造成重大損害或有造成重大損害的威脅，海峽沿岸國可採取適當執行措施。」由此可見，該規定明確賦予海峽沿海國執行管轄權。[48]

在義務方面，根據《聯合國海洋法公約》第四十四條之規定，沿海國的義務主要有三：（1）不應妨礙過境通行；（2）應將其所知的海峽內或海峽上空對航行或飛越有危險的任何情況妥為公佈；（3）過境通行不應予以停止。此外，第四十三條對海峽使用國與沿岸國課以合作之義務，可作為分攤在國際海峽建立助航和安全設施或維護海洋環境相關措施所需費用之法律基礎，以促進國際合作。[49]

第二節 北極航道途經海峽之性質

美國主張，北方海路與西北航道中最窄的部分均屬於國際海峽，所有船舶通過時應適用《聯合國海洋法公約》第三部分規定之「過境通行制度」或「不得停止之無害通過制度」，既然如此，該等海峽必須在「地理上」與「功能上」符合國際海峽之要件。[50]基本上，地理要件的部分爭議性不大，主要分歧在於功能要件的部分，亦即「用於國際航行」之認定。美國官方立場認為「用於國際航行之海峽」一語包含了現今用於國際航行以及為來有可能用於國際航行者，其理由為新的商業運輸航道取代舊有航道，或是舊有航道不再適合航行時，則有必要使用另一備用航道，因此新航道亦應適用過境通行制度。由此可見，相較於一些國家認為，在相當長的一段時間內「實際且大量用於國際航行」的海峽才符合功能要件，美國則不太重視歷史用途，而是更加關注海峽對國際航行的敏感性

[48] 姜皇池，**國際海洋法（上冊）**，前引文，頁 653、656-660；Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., pp. 126-127.
[49] Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea, op. cit*., p. 127.
[50] Michael Byers, *International Law and the Arctic*, (UK: Cambridge University Press, 2013), pp. 129-130.

（susceptibility），亦即「未來用於」國際航行之可能性。[51]對此，俄羅斯和加拿大學者的觀點如下：

一、北方海路

俄羅斯的立場傾保守的解釋，前蘇聯學者巴拉波利亞（P. Barabolia）認為「國際海峽之定義為連接兩公海或同一公海的兩部分，且在一段相當長的歷史時期內一直作為國際航行的路線。鑑於習慣法的形成與發展，該等海峽的航行自由獲得鞏固，不論其寬度為何。然而，考量到北極的氣候條件以及為歷史上為數不多的航行，北方海路途經海峽不符合國際海峽之功能要件。」[52]其它學者亦表達類似的觀點，柯洛德金（A. L. Kolodkin）和沃洛索夫（M. E. Volosov）指出，「在整個北極開發史中僅有極少數非俄羅斯船舶通過北方海路途經海峽，因此無法將其視為用於國際航行。此外，大多數的海峽都與蘇聯的內水、領海或專屬經濟區有所重疊。」[53]雖然俄羅斯在「用於國際」的立場上不如美國明確，但就邏輯上而言，俄國應該遵循過去的立場，而且「潛在國際用途」的觀點有利於海權國家與海運大國，將會削弱俄羅斯對北極海峽的主張。[54]

二、西北航道

一九七五年，時任加拿大外長麥克埃欽（Allan MacEachen）表達了加拿大對西北航道法律地位之立場，他說：「西北航道不用於國際航行，而且北極水域被視為加拿大的內水，因此過境通行制度不適用於此。」由此可見，加拿大對西北航道的官方立場相當明確。在功能要件的爭議方面，加拿大學者法蘭德（Donat Pharand）認為，國際法院在《科甫海峽案》中認定該海峽為一條國際海上交通的有用航道時，應有考量到使用該海峽的船舶數量和所屬船旗國的數量。若以此標

---

[51] R. Douglas Brubaker, "Straits in the Russian Arctic," *Ocean Development & International Law*, Vol. 32 (2001), p. 267; William L. Schachte Jr., "International straits and navigational freedoms," *Ocean Development & International Law*, Vol. 24, No. 2 (1993), p. 184; J.A. Roach and R. Smith, *Excessive Maritime Claims -3rd ed*., (Leiden • Boston: IDC and Martinus Nijhoff, 2013), pp. 277-278; Richard J. Grunawalt, "United States policy on international straits," *Ocean Development & International Law*, Vol. 18, No. 4 (1987), p. 456.

[52] William E. Butler, *Northeast Arctic Passage*, *op. cit*., pp. 137-143.

[53] A. L. Kolodkin and M. E. Volosov, "The legal regime of the Soviet Arctic: Major issues," *Marine Policy*, Vol. 14, Issue 2 (March 1990), p. 163.

[54] R. Douglas Brubaker, *The Russian Arctic Straits*, *op. cit*., p. 120.

準檢視西北航道，在一九〇三到一九八五年的航行歷史中，僅有四十五次完整通航，其中外國船舶僅佔十六次，顯然無法符合國際海峽之功能要件。此外，他亦指出「潛在用途」是美國法院用來認定一條水道是否可以航行的標準，亦即是否具有「航行能力」。然而，「航行能力」並非國際法上所要求的「實際用於」標準，國際法院在《科甫海峽案》中亦沒有將其作為認定的標準。[55]

其它加拿大學者基本上與法蘭德持相同觀點，麥克多曼（Ted L. McDorman）認為「儘管北極地區的運輸量有增加的可能性，但通過西北航道的已知航行數量是微不足道的，因此該航道實際上並不是一個用於國際航行的海峽。」[56]麥金儂（J. Bruce McKinnon）表示「西北航道連接公海兩部分，顯然符合國際海峽之地理要件，但不符合功能要件，因為它並未充分用於國際航行。」[57]麥克雷（D. M. McRae）也指出「西北航道並未用於國際航行，將使其無法達到國際海峽之法律地位。」[58]佩里（Mike Perry）主張「國際海峽必須在歷史上作為有用的通道且頻繁使用，英國政府《科甫海峽案》中向國際法院提供的統計數據可作為最低標準，而西北航道的通航數量遠遠不及，因此無法將其視為國際海峽。」[59]綜合上述觀點，加拿大學者有共識地認為西北航道並非國際海峽，而且針對「用於國際航行」的理解僅限於「實際用於」，並不包含「潛在用於」的概念。

---

[55] Donat Pharand, *Canada's Arctic Waters in international law*, (UK: Cambridge University Press, 1988), pp. 223-225.

[56] Ted L.McDorman, "In the wake of the Polar Sea: Canadian jurisdiction and the northwest passage," *Marine Policy*, Vol. 10, Issue 4 (October 1986), p. 251.

[57] J. Bruce McKinnon, "Arctic Baselines: A Litore Usque ad Litus," *The Canadian Bar Review*, Vol. 66, No. 4 (1987), p. 816.

[58] D. M. McRae, "Arctic Waters and Canadian Sovereignty," *International Journal*, Vol. 38, No. 3 (September 1983), p. 488.

[59] 英國政府向國際法院提供了一九三六年四月一日至一九三七年十二月三一日間的統計資料：「在這一年九個月內，共計有二八八四艘船舶停在科甫港，船旗國分別為希臘、義大利、羅馬尼亞、南斯拉夫、法國、阿爾巴尼亞和英國。」The Corfu Channel case (Merits), (United Kingdom v Albania), Judgment, *ICJ Reports 1949*, pp. 28-29; Mike Perry, "Rights of Passage: Canadian Sovereignty and International Law in the Arctic," *University of Detroit Mercy Law Review*, Vol. 74, No. 4 (Summer 1997), p. 678.

第三節 小結

總的來說，北極航道途經海峽之爭議在於是否符合國際海峽之功能要件，亦即「用於國際航行」。對此，美國作為北極航道最主要的異議者，為維護航行自由的權利，主張應擴大「用於國際航行」的解釋，其中包括「實際用於」和「潛在用於」兩種概念，因此北極航道途經海峽為國際海峽，所有外國船舶通過時應適用《聯合國海洋法公約》第三部分規定之「過境通行制度」或「不得停止之無害通過制度」；反之，俄羅斯和加拿大作為北極航道最主要的沿海國，為維護其國家利益，主張應限縮「用於國際航行」的解釋，僅限於「實際用於」。同時，為避免美國以過去為數不多的通行紀錄作為主張，俄羅斯和加拿大均進一步強調還應考量到該等海峽在歷史上相對應時期的船舶通過數量和船旗國數量，因此北極航道途經海峽不符合「用於國際航行」之標準，不適用國際海峽之通行制度。然而，《領海及鄰接區公約》和《聯合國海洋法公約》均未明文規定「用於國際航行」之構成要件，進而導致北極航道途經海峽之性質將持續爭論下去。

事實上，隨著世界商業的發展、替代航線的開拓、航行技術的精進以及氣候變遷的影響，北極航道的國際化是可以預期的，這將會影響北極地區的海洋法制。對此，法蘭德表示「西北航道之國際化將取決於國際航運的程度以及加拿大對外國船舶採取之管制措施的有效性。」因此，他提出一系列的建議，包括立法確認其對北極水域之主權主張、發展技術主權以及與其他航運國家達成使用協定，其邏輯在於透過實質的控制來維持其主權主張，以阻止西北航道之國際化。[60]布魯貝克（R. D. Brubaker）認為世界貿易的發展將使得船舶開始通過先前不用於國際航行的海峽，鑑於西北航道之趨勢，無法排除北方海路國際化之可能性。[61]面對美國將北極航道途經海峽視為國際海峽之主張，俄羅斯和加拿大透過歷史性權利

[60] Donat Pharand, *Canada's Arctic Waters in international law*, *op. cit*., pp. 235-243.
[61] R. Douglas Brubaker, *The Russian Arctic Straits*, *op. cit*., p. 147.

和直線基線劃界來主張北極航道途經水域為其內水而享有完全的主權，外國船舶通過時應遵守各自的國內法規範。

第三章 主要北極船舶航行管制之國際規範

本章節旨在檢視目前北極地區船舶航行管制之國際規範，分別是沿海國依據《聯合國海洋法公約》第二三四條制定之法律和規章與國際海事組織通過之《國際船舶極區水域營運章程》，並探討兩者於法理上之關係。因此，本文首先介紹《聯合國海洋法公約》第二三四條之制定背景及過程、解釋及適用，乃至於國家實踐；其次說明《國際船舶極區水域營運章程》的制定背景及過程、特點，乃至於其法律性質；最後探討兩個規範之間的關係及互動。

第一節 《聯合國海洋法公約》第二三四條

第一項 條約之制定背景及過程

《聯合國海洋法公約》第二三四條是美國、加拿大和蘇聯於第三次聯合國海洋法會議期間透過直接和私下談判促成的，因此被形容為「在國際條約談判中尋求妥協的教科書」，但也導致了法律上的不確定性。[1]

一、第三次聯合國海洋法會議前夕

一九六九年，美國曼哈頓號事件凸顯出美國和加拿大對於西北航道通行制度的分歧，也為日後《聯合國海洋法公約》第二三四條的談判埋下伏筆。第三次聯合國海洋法會議的推動是希望通過一項公約來處理與海洋法相關的所有事項，北極及其法律制度的特殊性並非全球關注的焦點，因此將冰封區域的問題直接留給各國。[2]

加拿大作為《聯合國海洋法公約》第二三四條談判的推動者，其利益體現在兩個面向。第一，加拿大須避免承認西北航道是用於國際航行之海峽，否則將導致該航道適用有利於外國船舶的航行制度；第二，加拿大試圖為其在一九七〇年

[1] Jan Jakub Solski, "The Genesis of Article 234 of the UNCLOS," *Ocean Development & International Law*, Vol. 52, Issue 1 (2021), p. 1.
[2] *Ibid.*, p. 4.

頒布的《北極水域污染防制法》尋求國際承認。[3]為實現上述目標，加拿大自一九六九年起就作為沿海國家集團的重要成員，該集團試圖建立十二浬的領海寬度並主張沿海國得針對海洋污染採取必要的措施。[4]另一方面，蘇聯作為海軍大國，在航行的利益方面與美國有所交集，雙方均認為國際海峽的通行制度是首要之務。然而，蘇聯對於北極的主張則是傾向加拿大的立場，當美國提議召開區域會議討論北極議題時，遭到蘇聯堅決反對，加拿大對此也冷淡以對。[5]

為了吸引國際社會的關注並爭取對北極地區「特別措施」的支持，加拿大在一九七二年的「聯合國人類環境會議」（United Nations Conference on the Human Environment）上主張其利益並提出三項原則，[6]其中一項為「國家可以在其領海鄰近海域行使特別管轄權以持續且有效地控制，這對於有效防止污染危害其專屬或享有主權的陸地或海洋環境是必要的。」然而，關於沿海國特殊權利的三項重要原則並未獲得「政府間海洋污染工作小組」（Intergovernmental Working Group on Marine Pollution, IWGMP）或大會的採認。[7]加拿大的提案僅被大會注意到並於一九七三年提交至「政府間海事諮詢組織」（International Maritime Consultative Organization, IMCO）大會，[8]以及「海底委員會」（Seabed Committee）。[9]後者起初是一個特設委員會，負責研究國家管轄範圍以外的海底問題，自一九七一年

[3] Kristin Bartenstein, "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?," *Ocean Development & International Law*, Vol. 42, Issue 1-2 (2011), p. 26.

[4] R. Michael M'Gonigle & Mark W. Zacher, "Canadian Foreign Policy and the Control of Marine Pollution," in Barbara Johns & Mark Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea,* (University of British Columbia Press, 1977), pp. 113–115.

[5] Roger D. McConchie & Robert S. Reid, "Canadian Foreign Policy and International Straits," in Barbara Johns & Mark Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea*, *op. cit*., pp. 173-174.

[6] 一九七二年「聯合國人類環境會議」於斯德哥爾摩舉辦，並在會後產出《斯德哥爾摩宣言》（Stockholm Declaration）。

[7] R. Michael M'Gonigle & Mark W. Zacher, "Canadian Foreign Policy and the Control of Marine Pollution," in Barbara Johns & Mark Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea*, *op. cit*., pp. 125-126.

[8] 「政府間海事諮詢組織」於一九八二年正式更名為「國際海事組織」。

[9] Donald M. McRae, "The Negotiation of Article 234," in Franklyn Griffiths (ed.), *Politics of the Northwest Passage* (McGill-Queen's University Press, 1987), p. 103.

起，該委員會之任務為編制條約草案，因此成為日後第三屆聯合國海洋法會議的籌備委員會。[10]

在政府間海事諮詢組織方面，加拿大於一九七三年二月在籌備會議上提出其關於沿海標準制定的「特別措施」條款以及港口國執法條款，此次會議負責為在該年十月舉行的大會起草一份公約草案。海洋國家一直以來就反對將標準制定的權利擴大到領海以外，當時該等國家亦反對在領海內擴大制定船舶設計標準之權利。然而，不僅加拿大已經在所有北極水域制定單方面的標準，美國也試圖透過一九七二年的《港口與水道安全法》（Ports and Waterways Safety Act）對進入其領海的外國船舶實施更嚴格的船舶設計標準。為了避免這些國家在國際標準制定方面出現「敲詐」（blackmail）之可能，多數海洋國家認為沿海地區特別措施應限制在排放，而不涉及設計或設備標準。因此，加拿大關於沿海標準制定的提案遭到否決。至於港口國執法條款，多數海洋國家也反對在海洋法會議之前接受它，結果僅獲得澳洲、美國和一些開發中國家的支持，同樣遭到否決。[11]

在海底委員會方面，加拿大於一九七三年三月將先前的提案作為《全面海洋污染公約條款草案》（Draft Articles for a Comprehensive Marine Pollution Convention）提交至與海洋污染、科學研究和技術移轉有關的第三小組委員會。[12]該草案共計十三條，包括：防止污染的一般義務；合作採取措施防止污染的責任；賠償的責任；監測污染的規定；干涉權之規定；以及關於管轄權和執法之提案。該草案反映出加拿大支持沿海國在「特殊」情況下擁有環境保護的管轄權，其中最重要的條款是第四條，定義了沿海國得制定「特別措施」之情況。[13]與此同時，其它國家也在會議上提出關於海洋污染的談判立場，大致可分為傳統法律

[10] UN General Assembly Resolution 2340 (XII), 18 December 1967; UN General Assembly Resolution 2750 C (XXV), 17 December 1970.
[11] R. Michael M'Gonigle & Mark W. Zacher, "Canadian Foreign Policy and the Control of Marine Pollution," in Barbara Johns & Mark Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea*, *op. cit*., p. 131.
[12] *Ibid.*, pp. 128-129.
[13] "Canada: Draft Articles for a Comprehensive Marine Pollution Convention." *International Legal Materials*, Vol. 12, No. 3 (1973), pp. 564–569.

制度的捍衛者和沿海國管轄權的支持者等兩大陣營。前者以西歐海洋強國和蘇聯集團國家為主，其關切的重點在於維持海洋的自由航行，避免船舶受外國法院管轄；後者包括已開發的非海洋國家和開發中的沿海國家，其目標是對使用其沿海地區的外國船舶進行更多的控制，防止其海岸線受到污染。[14]

蘇聯在其提交的《海洋環境保護一般原則公約》（Convention on General Principles for the Preservation of the Marine Environment）條款草案中並未提及採取「特別」環境保護措施之必要；反之，蘇聯強調任何有關防止海洋環境污染的規則和標準都應考慮到公海自由。[15]美國的立場基本上與海洋國家相符，但在兩個重要問題上有所差異。第一，美國支持沿海國有權對船舶的設計採取更嚴格的措施，但僅限於領海範圍且受制於無害通過之規定。第二，美國支持港口國執法的提議，將允許沿海國在其港口起訴違反條約規定之船舶，不論違法行為發生在何處。該提議最初是由加拿大在「政府間海事諮詢組織」提出作為沿海地區執法的替代方案，由於該提議將會削弱沿海國對廣泛沿海地區執法管轄權的要求，重視自由航行的美國因此表示支持。然而，加拿大希望將注意力集中在確保沿海地區的「特別措施」，因此並未將該提議列入上述草案條款。[16]

由於加拿大關於「特別措施」之提案在二月的籌備會議上遭到否決，「政府間海事諮詢組織」和「海底委員會」依照規定均無法同意該提案。然而，部分海洋國家認為沿海國管轄權的擴張將無法避免，因此在該年十月的大會上提出一項妥協方案，將允許沿海國在其管轄區域制定更嚴格的排放標準，但禁止制定更嚴格的設計、設備或人員配備標準，而特別脆弱的環境除外。儘管該方案將限制加拿大對廣泛沿海地區管轄權的實質內容，但並不會影響管轄權之地理範圍。再者，

[14] R. Michael M'Gonigle & Mark W. Zacher, "Canadian Foreign Policy and the Control of Marine Pollution," in Barbara Johns & Mark Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea*, *op. cit*., pp. 129-130.
[15] A/AC.138/SC.III/L.32, Draft Articles for a Convention on General Principles for the Preservation of the Marine Environment, submitted by the USSR, 15 March 1973 (USSR's 1973 Draft Articles).
[16] R. Michael M'Gonigle & Mark W. Zacher, "Canadian Foreign Policy and the Control of Marine Pollution," in Barbara Johns & Mark Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea*, *op. cit*., p. 130.

加拿大已達到其最主要的目標，亦即獲得國際社會對其北極立法之承認。因此，加拿大接受該妥協並由沿海國家集團聯合提出替代的解決方案。[17]

加拿大和英國提交了最終妥協方案，草案第八條規定將沿海國的管轄權限制在排放標準的制定，並排除適用於特別脆弱之水域。換言之，沿海國有權根據公認的科學標準，在特別脆弱之水域採取更嚴格的排放、設計以及設備標準。該條款獲得許多沿海國家和海洋國家的支持，在委員會以二十九－十－八票通過，並納入案文提交至全體會議。對海洋國家而言，該條款擴大了沿海國的管轄權，可以在第三次聯合國海洋法會議中作為先例；對沿海國家而言，該條款是一種限制性做法，僅允許在特別脆弱的環境中採取特別措施。最終，在全體會議上，該條款雖以二十六－二十二－十四票獲得多數支持，但並未達到三分之二多數的門檻，因此未能列入《MARPOL 公約》。[18]美國在委員會和全體會議上均反對該項規定，蘇聯則是在委員會上表示支持，因為該條款既符合其全球海洋利益，也符合其作為北極地區沿海國的特定利益。然而，在加拿大通知蘇聯可能會請求「政府間海事諮詢組織」宣布北極為一「特別區域」之後，蘇聯及其他蘇維埃集團國家在全體會議上撤回支持，因為北極一但被列為「特殊區域」，勢必要遵照《MARPOL 公約》之規定，這對蘇聯而言是無法接受的。[19]從結果看來，加拿大所主張的「特別措施」並未獲致成功，但從過程看來，此概念已獲得國際社會的關注，為後續在第三次聯合國海洋法會議的談判奠定基礎。

二、第三次聯合國海洋法會議期間

在第三次聯合國海洋法會議上，加拿大持續主張「特殊區域」（special area），目的是為吸引國際社會對其一九七〇年《北極水域污染防制法》的支持。須注意的是，加拿大對於「特殊區域」的主張不限於北極地區，該地區僅是特別脆弱環

[17] R. Michael M'Gonigle & Mark W. Zacher, "Canadian Foreign Policy and the Control of Marine Pollution," in Barbara Johns & Mark Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea*, *op. cit*., p. 133.
[18] *Ibid.*, pp. 133-135.
[19] R. Michael M'Gonigle & Mark W. Zacher, Pollution, Politics, and International Law: Tankers at Sea (United States: University of California Press, 1979), pp. 210-218.

境的個案之一。一九七四年七月，加拿大強調沿海國對於船舶污染的防制，而主要問題在於調和沿海國的需求與措施的一致性，沿海國有權在面對特殊情況時採取特別措施，例如「冰封水域」（ice-covered waters）時常伴隨著擁堵的交通情況、淺水、狹窄的通道或其他情況，應作為特殊情況的案例。[20]事實上，加拿大不否認通過防制船舶污染國際協定之必要性，但一些代表團認為此類規則和標準應限於國際性的，否則將會導致一系列不協調甚至相互衝突的立法，使得國際航行無法進行。對此，加拿大指出，完全國際性的做法將限制各國保護其環境免受威脅的權利，而早在一九三五年美國和加拿大的《煉礦所餘跡仲裁案》（Trail Smelter Arbitration）中就已確立該項權利。再者，當時並不存在一個全體適用且其決定能夠對國家產生拘束力的立法機構，加上無法預期技術發展可能帶來的問題，因此國際標準的制定極為困難。為解決此問題，加拿大認為與其限制沿海國家對特定區域行使管轄權，不如將其限制在嚴格必要的情況下行使並確保在非歧視的基礎上，針對國際規則和標準未充分涵蓋的特定地理、航行或生態情況採取適當的保護措施。[21]

然而，加拿大提倡的功能性做法遭到海洋國家的強烈反對。第三次聯合國海洋法會議之初，蘇聯似乎並未像加拿大那樣參與「特殊區域」議題。根據美國國務院解密之外交電報，美國認為蘇聯有意願與其它國家討論北極問題，但當美國代表團提出「北極污染問題」並詢問是否有可能制定出北極的制度時，蘇聯代表團表示反對並表示「北極問題」將被排除在第三次聯合國海洋法會議之外，因為不可能將北極地區的陸地和海洋利益分開。[22]針對「特殊區域」議題，美國與加拿大就「危險和脆弱區域」之概念展開雙邊磋商，加拿大有意願將此概念限制在

[20] UN Doc. A/CONF.62/SR.27, Summary Records of Plenary Meetings 27th Plenary Meeting, 3 July 1974, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume I, p. 98, para. 19.
[21] UN Doc. A/CONF.62/C.3/SR.4, Summary Records of Meetings of the Third Committee 4th Meeting, 16 July 1974, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume II, p. 317, para. 21-24.
[22] In a message from the US Embassy in London to the US Department of State, Secretary of Defense, Secretary of State, "LOS: Regional Pollution Agreement for Arctic, " Confidential message, 3 May 1974, Declassified and released, US Department of State 30 June 2005, aad.archives.gov (accessed 12 July 2021).

「冰區」（ice areas）並採用國際程序來審查其標準。然而，加拿大並未表明欲採用何種國際程序且支持普遍的區域執法權限。此外，加拿大希望在國際審查待定的情況下，沿海國有權立即執行標準。[23]

加拿大與美國的雙邊談判在一九七五年一月取得重大進展，雖然最終並未達成「包裹式協定」，但透過會談已有效縮小雙方分歧的領域。此次會談涉及船舶污染、北極冰封地區制度、西北航道、喬治亞海峽、群島以及一般海峽制度。其中，關於在北極冰封地區採取船舶污染標準之國際審查程序，雙方對其性質意見不一，加拿大表示願意將沿海國頒布的特別標準提交至「政府間海事諮詢組織」進行不具拘束力的審查，而美國則主張由「政府間海事諮詢組織」的「海洋環境保護委員會」（Marine Environment Protection Committee, MEPC）針對特別標準進行具有拘束力的審查。[24]對此，蘇聯堅持不同意將其關於北極航行的國家規則提交至「政府間海事諮詢組織」進行審查。再者，蘇聯反對聯合國海洋法會議上任何有關北極國家的航行與環境保護規範應由「政府間海事諮詢組織」或其他國際組織同意或審議之提案。[25]

與此同時，第三次聯合國海洋法會議的談判進行至第三會期，一九七五年《非正式單一協商案文》（Informed Single Negotiating Text, ISNT）第三部分第二十條涉及北極和非北極特殊區域議題。首先，第四項關於非北極特殊區域，該項規定「如果國際商定的規則和標準不存在或不適用於特殊情況，沿海國有合理理由認為經濟區的某一區域需要採取特別強制性措施防止船舶污染，沿海國可向主管國際組織申請將該地區認定為『特殊區域』，此類申請都應得到科學和技術證據

[23] Message from the US Embassy in Caracas to the US Department of State, Secretary of State, "LOS Conference—Classified Analysis and Supplement to Final Report on Caracas Session," Confidential message, 30 August 1974, Declassified and Released, US Department of State 30 June 2005, aad.archives.gov (accessed 13 July 2021).

[24] Message from the US Embassy in Ottawa to the US Department of State, Secretary of State, US Mission to the United Nations, "Negotiations with Canadians on Environmental Special Area for Arctic and Transit of International Straits," Confidential message, 15 January 1975, declassified by Margaret P. Grafeld, released US Department of State EO Systematic Review 5 July 2006, aad.archives.gov (accessed 14 July 2021).

[25] Message from the US Secretary of State to the US Mission in Geneva, "LOS: Soviet Approach on Arctic," Confidential message, 23 April 1975, declassified by Margaret P. Grafeld, released US Department of State EO Systematic Review 5 July 2006, aad.archives.gov (accessed 14 July 2021).

的支持。」由此可見，非北極特殊區域之措施當時正考慮由主管國際組織進行審查。再者，第五項關於北極特殊區域，該項規定「本條不應被視為影響沿海國制定有關經濟區內海洋環境保護的非歧視性法律和規範。該區域特別惡劣的氣候條件對航行造成阻礙或特殊危害；根據公認的科學標準，該區域的海洋環境污染可能對生態平衡造成重大或不可逆的損害。」[26]此規定與加拿大於一九七三年提出的草案條款有雷同之處，亦即都主張沿海國有權在特殊情況下通過防制污染的法律和規範。然而，《非正式單一協商案文》之用語為「特別惡劣的氣候條件」，更狹義地界定了行使權利的區域。儘管如此，許多海洋強國仍認為該條款過於寬鬆，措辭過於模糊，有過於自由之疑慮。[27]

一九七六年二月，蘇聯和加拿大向美國提出其聯合提案：「儘管本公約另有規定，但沿海國有權制定非歧視性的法律和規章，以防止、減少和控制船舶在經濟區範圍內對海洋的污染，這種區域內的特別嚴寒氣候和一年中大部分時候冰封的情形對航行造成障礙或特別危險，而且海洋環境污染可能對生態平衡造成重大的損害或無可挽救的擾亂。這種法律和規章應以現有最可靠的科學證據為基礎，適當顧及海洋環境保護。」這是最初的「北極條款」草案，而蘇聯的參與對美國和加拿大先前的妥協產生了影響。該提案將冰封地區和其他「特殊區域」分開，而「儘管本公約另有規定」之用語確保了沿海國主張的權利，同時也明確指出北極地區關於污染防制的法律和規章是一「特別法」（lex specialis）。值得注意的是，該提案並未提及國際審查機制，顯然在蘇聯的加入之後，更能夠使北極污染條款排除任何審查。再者，文中措辭雖然加入「適當顧及」（due regard），但僅限於海洋環境保護。將北極獨立出來的想法似乎促使蘇聯的立場轉為積極主動，

[26] UN Doc. A/CONF.62/WP.8/PART III, Informal Single Negotiating Text, Part III, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume IV, p. 174.
[27] R. Michael M'Gonigle & Mark W. Zacher, "Canadian Foreign Policy and the Control of Marine Pollution," in Barbara Johns & Mark Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea*, *op. cit*., pp. 141-142.

繼續維持未來海洋法條約不適用於北冰洋的立場並不務實，因此蘇聯加入並鞏固了加拿大在與美國談判時的立場，同時也能夠制定符合其利益的北極條款。[28]

一九七六年四月中旬，加拿大、美國和蘇聯代表團就海洋法條約賦予北極沿海國對其經濟區內船舶的污染控制權達成「待核准協定」（ad referendum agreement），前提是加拿大將支持美國在海峽問題上的立場以及由各自政府進行最終批准。[29]經過三方的外交折衝，首先，美國承認（admit）經濟區內的自由航行和領海的無害通過權將適用於北極地區，應受北極條款中規範和執法管轄權之約束。其次，美國的策略是試圖讓沿海國接受「政府間海事諮詢組織」具有拘束力的審查，而這是蘇聯和加拿大所不能接受的，因此美國意識到（recognize）該策略未能成功。再次，北極海峽的通行權將受制於北極條款之規定。再者，軍事豁免將適用於北極條款。最後，美國指出「適當顧及」並沒有為該地區的航行利益提供明確且客觀的保護，因此建議在該條款加入「這種法律和規章不應有妨礙航行自由的實際效果。」[30]

一九七六年五月六日，第三次聯合國海洋法會議第四會期起草《訂正單一協商案文》（Revised Single Negotiating Text, RSNT），「北極例外」（Arctic exception）被單獨置於第三部分第九節「冰封區域」第四十三條，該條規定「沿海國有權制定和執行非歧視性法律和規章，以防止、減少和控制船舶在經濟區範圍內對海洋的污染，這種區域內的特別嚴寒氣候和一年中大部分時候冰封的情形對航行造成障礙或特別危險，而且海洋環境污染可能對生態平衡造成重大的損害或無可挽救的擾亂。這種法律和規章應適當顧及航行和以現有最可靠的科學證據為基礎對海洋環境的保護和保全。」[31]起初，冰封區域條款被納入《非正式綜合協商案文》

---

[28] Jan Jakub Solski, “The Genesis of Article 234 of the UNCLOS,” *Ocean Development & International Law*, *op. cit*., pp. 14-15.

[29] Message from the US Mission to the United Nations (New York) to the US Embassy in Ottawa, the US Department of State, Secretary of State, "LOS: Arctic Pollution Article," Confidential message, 30 April 1976, declassified by Margaret P. Grafeld, Released US Department of State EO Systematic Review 4 May 2006, aad.archives.gov (accessed 14 July 2021).

[30] Jan Jakub Solski, “The Genesis of Article 234 of the UNCLOS,” *Ocean Development & International Law*, *op. cit*., p. 16.

[31] R. Michael M'Gonigle & Mark W. Zacher, “Canadian Foreign Policy and the Control of Marine Pollution,” in Barbara Johns & Mark Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea*,

（Informal Composite Negotiating Text, ICNT）作為第二三五條，僅在經濟區之前加上「專屬」（exclusive）一詞。[32]在後續第一版的修訂中，該條款重新編號為第二三四條；[33]第二版修訂則是將「制定」之英文詞彙由 establish 改為 adopt。[34]最終，該條款作為《聯合國海洋法公約》第二三四條並於一九八二年通過。

將「冰封區域」的概念從「特殊區域」條款中獨立出來是接受第二三四條的關鍵，因為一個國家能夠在廣泛的專屬經濟區內針對船源污染進行單邊管制似乎是國際社會無法接受的。[35]對加拿大而言，將單邊措施限制在「冰封區域」符合其目標；對美國和蘇聯而言，最重要的是限制北極條款開創先例的可能性；對三個國家而言，此舉能夠防止其他國家在「脆弱區域」主張類似的權利。在談判期間，加拿大和蘇聯所做的讓步僅限於非歧視性、適當顧及、科學證據的要求、國家船舶的豁免以及強制性爭端解決程序。反之，美國做出了最重要的讓步，讓沿海國在北極的有限區域內行使管轄權，以換取加拿大支持美國在國際海峽制度上給予過境通行權的立場。[36]值得注意的是，蘇聯的參與成就了北極條款的獨特，由於難以繼續迴避國際社會在第三次聯合國海洋法會議期間對北極的關注，而且除了部分地區之外，該條款並未損害航行自由，因此有利於蘇聯的北極主張。再者，蘇聯堅決反對北極條款接受任何形式的審查，結果權力平衡在其加入談判並

op. cit., p. 142; UN Doc. A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Part III, Revised single negotiating text (part III), Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume V, p. 180.

[32] UN Doc. A/CONF.62/WP.10, Informal Composite Negotiating Text, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume VIII (Informal Composite Negotiating Text, Sixth Session), p. 40.

[33] UN Doc. A/CONF.62/WP.10/Rev.1, Informal Composite Negotiating Text, revision 1, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume VIII (Informal Composite Negotiating Text, Sixth Session), p. 116.

[34] UN Doc. A/CONF.62/WP.10/Rev.2, Informal Composite Negotiating Text, revision 2, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume VIII (Informal Composite Negotiating Text, Sixth Session), p. 120.

[35] Norton Moore, "The UNCLOS Negotiations on Ice-covered Areas" in M. H. Nordquist, T. H. Heidar, and J. Norton Moore (eds.), The Arctic Environment and the Law of the Sea (Martinus Nijhoff Publishers, 2010), p. 20.

[36] Kristin Bartenstein, "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?," *Ocean Development & International Law, op. cit*., p. 27; Donald M. McRae, "The Negotiation of Article 234," in Franklyn Griffiths (ed.), *Politics of the Northwest Passage*, *op. cit*., pp. 111-112.

支持加拿大之後產生變化，最終導致該條款對於沿海國管轄權的限制較少。[37]總結而言，《聯合國海洋法公約》第二三四條是美國、加拿大和蘇聯之間妥協的結果，其中美國體現海洋國家的利益；加拿大體現沿海國家的利益；蘇聯則是兼顧兩者的利益。因此，該條款的關鍵用語模糊不清，以適應不同立場間的轉換。[38]

第二項 條約之解釋及爭議

第二三四條作為一個特別的部分置於一九八二年《聯合國海洋法公約》第十二部分「海洋環境的保護和保全」第八節，其適用並未將「用於國際航行之海峽」排除在外。《聯合國海洋法公約》第二三三條是對用於國際航行之海峽的保障，根據該條之規定，第十二部分第五節關於「防止、減少和控制海洋環境污染的國際規則和國內立法」、第六節關於「執行」和第七節關於「保障辦法」之任何規定不影響用於國際航行的海峽的法律制度。然而，第二三四條關於「冰封區域」之規定獨立在第八節且並未列於第二三三條中，換言之，第二三三條之內容並不適用於第二三四條。[39]須注意的是，根據第二三六條之規定「關於保護和保全海洋環境的規定，不適用於任何軍艦、海軍輔助船、為國家所擁有或經營並在當時只供政府非商業性服務之用的其他船隻或飛機。」因此，享有主權豁免之船舶不受第二三四條之拘束。此外，因解釋及適用第二三四條所產生的爭端完全適用於《聯合國海洋法公約》第十五部分「爭端的解決」。[40]

相較於《聯合國海洋法公約》第二一一條關於「來自船隻的污染」之規定，第二三四條賦予沿海國單邊的管轄權，得制定和執行比其它國際既定規則更嚴格的環境立法來管理冰封地區的船舶污染，其規定包括五項內容：第一，沿海國有權制定特別保護措施並對外國船舶實施；第二，沿海國所制定的規範屬於預防性

---

[37] Jan Jakub Solski, "The Genesis of Article 234 of the UNCLOS," *Ocean Development & International Law*, *op. cit*., p. 18.
[38] R. Douglas Brubaker, *The Russian Arctic Straits*, *op. cit*., pp. 44-45.
[39] Donat Pharand, "The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit," *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, Issue 1-2 (2007), pp. 46-47.
[40] Myron H. Nordquist, Neal R. Grandy, Shabtai Rosenne, and Alexander Yankov, *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 : A Commentary (Volume IV)* (Leiden: Brill Academic Publishers, 1990), p. 396.

質，除了排放和安全標準之外，還涉及外國船舶的設計、建造、人員配備以及裝備標準，而後者通常必須由沿海國透過主管國際組織或一般外交會議採取行動；第三，該權利適用於二百浬專屬經濟區範圍內；第四，該等措施僅能適用在一年中大部分時候冰封的情形對航行造成障礙或特別危險，而且海洋環境污染可能對生態平衡造成重大的損害或無可挽救的擾亂；第五，沿海國的規範應適當顧及航行和以現有最可靠的科學證據為基礎對海洋環境的保護和保全。[41]

然而，《聯合國海洋法公約》第二三四條的部分用語存在解釋性爭議，主要圍繞在「適用的地理範圍」、「非歧視性」（non-discriminatory）、「適當顧及航行」（due regard to navigation）和「現有最可靠的科學證據」等。[42]

一、適用的地理範圍

關於適用的地理範圍，條文規定為「專屬經濟區範圍內冰封區域」（ice-covered areas within the limits of the exclusive economic zone），該用語涉及之爭議如下：第一，雖然條文內容並未提及北極，但從談判的歷史觀之，該條文起源於加拿大對國際航行可能對其沿海環境構成威脅的擔憂，因而特別針對北極水域進行起草工作。[43]至於南極海域，一些觀點認為，第三次聯合國海洋法會議期間刻意忽略此問題；另一些人則認為，由於缺乏明確的規定，該條款適用於作為沿海國的聲索國，但在國家實踐中並沒有所謂「南極沿海國」依據該條款制定並實施相對應的法規。[44]第二，冰封區域的範圍僅限於專屬經濟區內，抑或是專屬經濟區以內包括內水和領海？對此，狹義的觀點認為，《聯合國海洋法公約》第五十五條規定「專屬經濟區是領海以外並鄰接領海的一個區域」，因此條文所指之區域應嚴格限制在專屬經濟區內，否則沿海國在專屬經濟區內管制和控制海洋污染

41 Donat Pharand, "The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit," *Ocean Development & International Law*, *op. cit*., p. 47; Allan E. Boyle, "Remarks on Legal Regimes of the Arctic," *American Society of International Law Proceedings,* Vol. 82 (1988), p. 328.
42 R. Douglas Brubaker, *The Russian Arctic Straits*, *op. cit*., p. 54.
43 Kari Hakapää, "Foreign Ships in Vulnerable Waters: Coastal Jurisdiction over Vessel-Source Pollution with Special Reference to the Baltic Sea," *International Journal of Legal Information*, Vol. 33, Issue. 2 (Summer 2005), p. 263.
44 R. Douglas Brubaker, *The Russian Arctic Straits*, *op. cit*., p. 53.

的權利將大於在領海內所擁有的。此外，回顧第二三四條的談判歷史，關於沿海國在特定區域具有更廣泛的權利與專屬經濟區內的海域有關，最終導致第二三四條與第二一一條第六項的討論有所不同；[45]廣義的觀點則認為該規定賦予了沿海國在專屬經濟區範圍內保護其利益的特殊權利，因此沿海國針對外國船舶採取的排放和安全、設計、建造、人員配備以及裝備標準將適用於專屬經濟區外部界限向陸地一側的所有水域，包括內水、領海及海峽。該解釋得在《聯合國海洋法公約》第六十四、六十六和六十七條關於魚種養護的條文用語中獲得支持，因為此等條款均適用於專屬經濟區外部界限向陸地一側的所有水域。[46]面對如此分歧的見解，由於缺乏所謂的「準備工作文件」（travaux préparatoires），因此對於條約的解釋，恐怕只有當時的談判代表才能夠說出該用語的真正意圖和特殊意涵。[47]

第三，就條文內容而言，冰封區域是指特別嚴寒氣候之區域，同時該區域在一年中大部分時候處於冰封的狀態且對航行造成障礙或特別危險。由於北冰洋的冰層主要是由平均厚度三公尺的浮冰聚合而成，可能會隨著氣候的變化增減或移動。[48]然而，對於「一年中大部分時候」之認定，在談判期間並未特別討論，主要原因在於當時談判者難以料想到將來北極融冰加劇的可能性。目前仍然缺乏權威性的解釋，狹義的觀點認為 where 一詞隱含 when 的解釋，同時包括「空間」和「時間」的概念，因此只有當特別嚴寒氣候和冰層的存在對航行造成障礙或特別危險，以及海洋環境污染可能對生態平衡造成重大的損害或無可挽救的擾亂時，

---

[45] D. M. McRae and D. J. Goundrey. "Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234." *Univeristy of British Columbia Law Review*, Vol. 16, No. 2 (1982), p. 221; Alan E. Boyle, "Marine Pollution under the Law of the Sea Convention," *The American Journal of International Law*, Vol. 79, No. 2 (April 1985), p. 362; Donald M. McRae, "The Negotiation of Article 234," in Franklyn Griffiths (ed.), *Politics of the Northwest Passage*, *op. cit*., pp. 108-109.

[46] Leonard Legault, "Protecting the Marine Environment," in J. Holmes and J. Kirton (eds.), Canada and the New Internationalism (Toronto: Center for International Studies, University of Toronto, 1988), p. 107; Elliot L. Richardson, Anotoli L. Kolodkin, Jon Jacobson, Alan E. Boyle, Donat Pharand and Elihu Lauterpacht, "Legal Regimes of the Arctic," Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law) , Vol. 82 (April 20-23, 1988), p. 334.

[47] Donat Pharand, "The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit," *Ocean Development & International Law*, *op. cit*., p. 47

[48] Donat Pharand, "Freedom of the Seas in the Arctic Ocean," *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1969), p. 217.

沿海國才能採取嚴格的單邊措施，將使得沿海國不得不頒布一套適用於北極的雙重措施，分別在一年中的特定時間以及其餘時間實施。[49]相反地，廣義的觀點則主張應限於「空間」概念的解釋，一方面有利於沿海國對於該區域的管轄；另一方面雖然雙重措施在理論上可行，特定時間依據《聯合國海洋法公約》第二三四條，其餘時間可依據《聯合國海洋法公約》第二一一和第二二〇條。然而，由於該地區氣候條件的變化具有高度不可預測性，而且各航道的情況不一，在實踐上難以確定哪些時間點符合第二三四條之氣候條件且具有必要的管轄權。[50]對此，加拿大和俄羅斯的立場與做法較符合對第二三四條的廣泛解釋，而美國作為最重要的利害關係者，卻未曾主張狹義的解釋。[51]

二、非歧視性

沿海國根據《聯合國海洋法公約》第二三四條之規定有權制定「非歧視性的法律和規章」，同時第二二七條關於「對外國船隻的無歧視」也規定「各國根據本部分（第十二部分）行使其權利和履行其義務時，不應在形式上或事實上對任何其他國家的船隻有所歧視。」這將有助於理解第二三四條所指「非歧視性」之意涵。事實上，沿海國根據第二三四條所採取的措施仍應遵守第二二七條之規定，因此第二三四條提及「非歧視性」之用意是為提醒各國注意第二二七條規定之不歧視義務。[52]然而，問題在於「非歧視性」究竟是指不同國籍的外國船舶之間，或是沿海國船舶和外國船舶之間？對此，有觀點認為，《聯合國海洋法公約》第二十四條第一項 b 款、第二十五條第三項、第四十二條第二項、第五十二條第二項、第二二七條以及第二三四條中均載有「非歧視」一詞。其中，第二十五條第三項、第四十二條第二項以及第五十二條第二項使用的介系詞為 among；第二十

[49] Viatcheslav Gavrilov, Roman Dremliuga, Rustambek Nurimbetov, "Article 234 of the 1982 United Nations Convention on the law of the sea and reduction of ice cover in the Arctic Ocean," *Marine Policy*, Vol. 106 (August 2019), p. 3.
[50] Kristin Bartenstein, "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?," *Ocean Development & International Law, op. cit*., pp. 30-31.
[51] R. Douglas Brubaker, *The Russian Arctic Straits*, *op. cit*., p. 55.
[52] Kristin Bartenstein, "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?," *Ocean Development & International Law, op. cit*., pp. 40-41.

四條第一項 b 款與第二二七條使用 against；第二三四條則是兩者皆未使用。值得注意的是，使用 among 的條款主要都與航行權的限制有關，且通常是指外國船舶之間的非歧視；反之，使用 against 的條款則是以尊重航行權為主，且與國內船舶相比，不允許對任何其它國家的船舶有所歧視，亦即對所有船舶皆需一視同仁。因此，基於第二三四條與第二二七條之關係，加上第二三四條是有條件地尊重航行權，第二三四條的非歧視性規定應適用於沿海國船舶和外國船舶之間。[53]

三、適當顧及航行

當要求各國考慮其他國家的不同利益時，《聯合國海洋法公約》的條款經常會使用「適當顧及」一詞，而第二三四條規定沿海國所制定的法律和規章應適當顧及航行，是指沿海國針對國際航行所採取之措施的合理性，試圖在保障沿海國權利的同時也顧及航行利益。關於國際航行，《聯合國海洋法公約》中規定了三種主要形式，分別為：領海的無害通過、國際海峽的過境通行以及公海和專屬經濟區的航行自由。各個區域的航行制度不同，沿海國和船旗國的權利義務亦不相同，加上第二三四條的適用範圍存有爭議，導致適當顧及航行的要求無法充分保障航行利益。[54]

倘若第二三四條的適用範圍僅限於專屬經濟區，適當顧及一詞將要求沿海國尊重專屬經濟區內對於航行自由的相關規定。然而，該解釋存在重大缺陷，當時針對冰封區域的談判是為保護北極海洋環境而賦予沿海國更廣泛的權力，要求沿海國遵守航行自由將違背第二三四條之目的。因此，有必要進一步討論第二三四條僅適用於專屬經濟區時對沿海國權力的限制。[55]當沿海國權力的限制越小時，其在北極水域專屬經濟區擁有的權力將遠大於非北極水域專屬經濟區；反之，當沿海國權力的限制越大時，一般認為沿海國在專屬經濟區內不太可能比在領海內

[53] R. Douglas Brubaker, *The Russian Arctic Straits*, *op. cit*., pp. 55-56.
[54] Kristin Bartenstein, "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?," *Ocean Development & International Law, op. cit*., pp. 41-42.
[55] D. M. McRae and D. J. Goundrey. "Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234." *University of British Columbia Law Review*, *op. cit*., pp. 221-222.

擁有更大的權力來管制和控制海洋污染，因此必須假定沿海國在制定預防、減少和控制冰封地區海洋污染的法律和規章時，不能超過其在領海內頒布此類法律和規章的權力。依此邏輯，對沿海國權力的限制至少應與無害通過制度相同，甚至與過境通行制度一樣嚴格，將有利於國際航行。[56]

倘若第二三四條的適用範圍及於領海和國際海峽，是否意味著沿海國根據第二三四條的權力可能超過其在無害通過制度或過境通道制度下的權力？根據《聯合國海洋法公約》第二十一條之規定，允許沿海國針對一些事項制定關於無害通過領海的法律和規章，「保全沿海國的環境，並防止、減少和控制該環境受污染」包括在其中。然而，只有在符合國際規則和標準的情況下，才能就船舶的設計、構造、人員配備或裝備採取預防性措施。此外，另一個類似但更加嚴格的限制適用於海峽沿岸國的權力，《聯合國海洋法公約》第四十二條第一項 b 款規定「使有關在海峽內排放油類、油污廢物和其他有毒物質的適用的國際規章有效，以防止、減少和控制污染。」由此可見，海峽沿岸國的權力主要在於排放措施，在制定和執行與船舶設計、構造、人員配備或裝備相關規定方面則有限。如果此類規定作為適當顧及之義務適用於第二三四條，將對沿海國制定和執行有效措施的能力造成重大影響，因為沿海國將無法依據第二三四條採取比現行規則或標準更嚴格的措施來確保北極水域的航行安全以防止環境遭受污染，而北極的航行安全卻在很大程度上取決於特殊設計、構造、設備以及受過專業訓練的船員。[57]

面對解釋上的分歧，有觀點認為第二三四條中適當顧及航行的要求具有不同且獨特的含義，也許是當初談判代表刻意迴避了確立國際航行的確切程度並交由實踐來形塑，也可能是為了承認第二三四條獨特的通行制度。後者似乎較令人信服，條文的措辭指出應適當顧及航行以及對海洋環境的保護和保全，綜合考量航

[56] Kristin Bartenstein, "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?," *Ocean Development & International Law, op. cit*., p. 42; R. Douglas Brubaker, *The Russian Arctic Straits*, *op. cit*., pp. 56-57; William E. Westermeyer and Vinod Goyal, "Jurisdiction and Management of Arctic Marine Transportation," *Arctic*, Vol. 39, No. 4 (December 1986), p. 338.

[57] Kristin Bartenstein, "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?," *Ocean Development & International Law, op. cit*., p. 43.

行和環境因素的做法顯示出管轄權與航行權之間所達到的平衡不同於無害通過制度或過境通行制度，相對地更加重視環境因素。[58]簡言之，目前依然無法明確指出第二三四條中適當顧及航行的要求對於沿海國權利的限制為何，唯獨可以確定的是，北極沿海國家能夠輕易地透過模糊與廣泛的用字遣詞來為其環境保護措施進行辯護。然而，為防止沿海國針對航行隨意地管制，雖然沿海國依據第二三四條對於船舶航行制定的法律和規章無需接受主管國際組織的監督，但仍須以現有最可靠的科學證據為基礎。

四、現有最可靠的科學證據

提及科學證據的用意在於確認沿海國所採取之措施與保護冰封區域內海洋環境之間的關係是否充分，以免沿海國恣意限制國際航行。《聯合國海洋法公約》第六十一條關於「生物資源的養護」同樣提及科學證據，差異在於該條第二項是要求「沿海國參照其可得到的最可靠的科學證據」，而第二三四條是要求「以現有最可靠的科學證據為基礎」。就語意而言，前者可以是沿海國提供的數據，可能存在科學偏見和間接控制的風險，相較之下，後者必須遵守國際公認的標準，因此更加嚴格。此外，隨著科學的演進，沿海國應確保其立法與新的發展保持同步。值得注意的是，以現有最可靠的科學證據作為防止沿海國單方面濫用權力的保障措施，在某種意義上假定了國際海事組織的審查。[59]

綜合上述，《聯合國海洋法公約》第二三四條為冰封區域的沿海國創設有條件的權利，同時為尊重航行自由的精神也對其課予義務。然而，談判當時創造的「建設性模糊」（constructive ambiguity）也為日後的解釋性爭議預留伏筆，諸多學者試圖釐清第二三四條之含義，但難以達成共識，其中最主要的爭議莫過於該條款的適用範圍，廣義與狹義觀點的差異性體現在沿海國的權利和義務。因此，本文將透過檢視國家實踐來嘗試評估何種解釋更加符合當前的北極航行治理。

---

[58] Kristin Bartenstein, "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?," *Ocean Development & International Law, op. cit*., pp. 44-45.

[59] *Ibid.*, pp. 39-40.

第三項 國家實踐

《聯合國海洋法公約》一六八個締約方中僅有四個國家能夠依據第二三四條行使權利，分別是加拿大、丹麥、挪威以及俄羅斯，唯一例外是美國，但其並非締約方之一。事實上，截至目前為止，只有加拿大和俄羅斯明確根據第二三四條頒布與航行管制相關之法律和規章。[60]

一、加拿大

加拿大的北極環境立法是促成《聯合國海洋法公約》第二三四條的重要催化劑，於一九七〇年頒布的《北極水域污染防制法》是國際談判時的重要依據。該法適用於北緯六十度以北加拿大島嶼向外延伸一百浬的區域，除了禁止船舶排放任何廢物之外，還規範了在特定區域內船舶的設計、構造和航行。二〇〇九年，加拿大修訂了《北極水域污染防制法》，將其適用範圍從一百浬擴大至二百浬，涵蓋了加拿大的專屬經濟區。[61]再者，《加拿大北方船舶交通服務區規範》原先為自願性船舶報告制度，則於二〇一〇年改為強制性規範。該規範要求大型非政府船舶須遵守強制性的事先通知並獲得同意，適用於修訂後《北極水域污染防制法》所定義之北極水域。此外，該制度也適用於任何運輸污染物或危險物品的船舶，無論其大小為何。倘若船舶未進行報告，加拿大可要求離開該規範適用之水域，對於不遵守規定的船舶可進行裁罰或扣留。[62]

加拿大參照第二三四條為其強制性《加拿大北方船舶交通服務區規範》進行辯護，在提交給國際海事組織海事安全委員會（Maritime Safety Committee, MSC）的正式文件中主張第二三四條為《加拿大北方船舶交通服務區規範》提供了國際

---

[60] Jacques Hartmann, "Regulating Shipping in the Arctic Ocean: An Analysis of State Practice," *Ocean Development & International Law*, Vol. 49, No. 3 (2018), p. 283.

[61] An Act to amend the Arctic Waters Pollution Prevention Act (S.C. 2009, c. 11); Aldo Chircop et al., "Course Convergence? Comparative Perspectives on the Governance of Navigation and Shipping in Canadian and Russian Arctic Waters," *Ocean Yearbook*, Vol. 28, No. 1 (2014), pp. 296-310.

[62] The Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (NORDREG) (SOR/2010-127); James Kraska, "The Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (NORDREG) and the Law of the Sea," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 30, No. 2 (2015), p. 225.

法依據。[63]然而，美國、新加坡和國際海事組織均反對強制性通知和同意的要求。[64]

雖然美國表示支持《加拿大北方船舶交通服務區規範》對於航行安全和環境保護的目標，但事先通知和同意的強制性制度是對專屬經濟區內航行自由和領海內無害通過權的侵害，而兩者均為海洋法的基本原則，因此違反了第二三四條中規定適當顧及航行之義務。[65]新加坡則表示目前尚不清楚強制性船舶報告制度是如何與第二三四條的宗旨建立聯繫因素，亦即預防、減少和控制海洋污染。[66]至於第二三四條是否為《加拿大北方船舶交通服務區規範》提供了充分的法律依據，目前仍未有定論，但無論冰封情況、氣候條件和航行條件為何，在北緯六十度以上一律適用，意味著加拿大的國家實踐對於第二三四條採取廣義的解釋。[67]

二、俄羅斯

二〇一二年，俄羅斯通過一項有關北極航運的新規範，即《關於北方海路水域商船航行政府規章的俄羅斯聯邦特別法修正案》，修正了蘇聯時期的法律框架。[68]該修正案的宗旨是根據第二三四條來改進環境規範，其附註明確援引了第二三四條並指出該條款授權沿海國通過和採行非歧視性的法律和規章，以防止、減少和控制船舶在專屬經濟區內大部分冰封地區對海洋環境的污染。[69]早期的立法曾引起爭議，因為俄羅斯有可能將立法管轄權擴張至專屬經濟區之外。然而，此爭議在修正案頒布後獲得解決，北方海路水域的範圍界定明確，並未將俄羅斯的管

---

[63] Canada, Safety of Navigation: Comments on MSC 88/11/2, IMO Doc MSC 88/11/3, 5 October 2010, para. 5.
[64] T. L. McDorman, "National Measures for the Safety of Navigation in Arctic Waters: NORDREG, Article 234 and Canada," in M. H. Nordquist and others (eds.), *The Law of the Sea Convention: US Accession and Globalization* (Nijhoff: 2012), p. 412.
[65] Diplomatic Note from the United States to Canada regarding NORDREG (19 March 2010).
[66] MSC 88/26/Add.1 Annex 28 (19 January 2011), p. 1.
[67] T. L. McDorman, "National Measures for the Safety of Navigation in Arctic Waters: NORDREG, Article 234 and Canada," in M. H. Nordquist and others (eds.), *The Law of the Sea Convention: US Accession and Globalization, op. cit*. p. 409, 418.
[68] Federal Law No. 132-FZ, "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Concerning State Regulation of Merchant Shipping on the Water Area of the Northern Sea Route" (28 July 2012).
[69] Explanatory Note to the Draft of Federal Law "On Introduction of Changes to Some Legislative Acts of the Russian Federation as Related to the Governmental Regulation of Merchant Shipping in the Water Area of the Northern Sea Route."

轄權延伸至專屬經濟區之外。[70]

二〇一三年，俄羅斯通過了《北方海路水域航行規則》，該規則確立了超越現有法律框架的權利和特權，與《加拿大北方船舶交通服務區規範》相似的是俄羅斯的制度規定外國船旗國在進入俄羅斯專屬經濟區之前必須事先通知並獲得同意。[71]此外，《北方海路水域航行規則》還對船舶設計與設備提出特定要求，以便船舶能在北方海路順利航行。在污染防治方面，該規則禁止排放石油殘留物。[72] 再者，關於破冰服務的規定，依據船舶的容量和等級來決定費用，但該費用的收取曾多次遭到國際社會質疑，問題在於許多船舶經常被要求支付相關費用卻不曾使用此類服務，僅僅因為它們航行於北方海路中。[73]最後，值得一提的是，該規則在船舶國籍方面是非歧視性的。[74]

雖然新規則的目標是確保航行安全和保護海洋環境，但在實踐上似乎無法完全支持此目標。舉例而言，二〇一三年，阻止近海石油鑽探和北極水域商業捕魚作為綠色和平組織「拯救北極」（Save the Arctic）行動的一環，該組織試圖在俄羅斯專屬經濟區內的某一個石油鑽探平台舉行抗議活動，但多次提交申請皆未獲得同意，在回覆第四次申請時，俄羅斯明確提到第二三四條。隨後，該組織船舶「北極日出號」（Arctic Sunrise）在未經許可的情況下進入俄羅斯專屬經濟區並在石油鑽探平台附近舉行抗議活動，結果俄羅斯相關單位登船並拘留兩位船員。

---

[70] Jan Jakub Solski, "New Developments in Russian Regulation of Navigation on the Northern Sea Route," *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 4, No. 1 (2013) pp. 96-97; Erik Franckx, "The 'New' Arctic Passages and the 'Old' Law of the Sea," in H. Ringbom (ed.), *Jurisdiction Over Ships: Post-UNCLOS Developments in the Law of the Sea* (Brill Nijhoff 2015), pp. 212-214.

[71] Erik Franckx, "The 'New' Arctic Passages and the 'Old' Law of the Sea," in H. Ringbom (ed.), *Jurisdiction Over Ships: Post-UNCLOS Developments in the Law of the Sea, op. cit*., p. 203.

[72] Rules of navigation in the water area of the Northern Sea Route, approved by the Order of the Ministry of Transport of Russia No 7, January 17, 2013, Section VIII(60)-(61), (65) and Annex 2.

[73] Rules of navigation in the water area of the Northern Sea Route, approved by the Order of the Ministry of Transport of Russia No 7, January 17, 2013, Section III(24); Jan Jakub Solski, "New Developments in Russian Regulation of Navigation on the Northern Sea Route," *Arctic Review on Law and Politics*, *op. cit*., pp. 113-114; Aldo Chircop et al., "Course Convergence? Comparative Perspectives on the Governance of Navigation and Shipping in Canadian and Russian Arctic Waters," *Ocean Yearbook*, *, op. cit*., p. 323; Erik J. Molenaar, "Options for Regional Regulation of Merchant Shipping Outside IMO, with Particular Reference to the Arctic Region," *Ocean Development & International Law*, Vol. 45, No. 3 (2014), p. 277.

[74] Aldo Chircop et al., "Course Convergence? Comparative Perspectives on the Governance of Navigation and Shipping in Canadian and Russian Arctic Waters," *Ocean Yearbook*, *op. cit*., p. 319.

[75]此舉引發數次抗議，作為船旗國的荷蘭表示第二三四條並未授權毫無限制地禁止航行自由。[76]該案已提交根據《聯合國海洋法公約》附件七所設立的仲裁法庭，法庭並未接受俄羅斯對北極日出號的登臨、扣押和拘留符合第二三四條的執法，但該結論是基於事實情況，而不是對《聯合國海洋法公約》的解釋。[77]從上述相關立法和事件可以得知，俄羅斯對航行於北航海路水域的船舶進行嚴格的管制，以支持在二三四條的適用上採取廣義的解釋。

第二節 《國際船舶極區水域營運章程》

第一項 制定背景及過程

強制性《國際船舶極區水域營運章程》的制定是一段長期的過程，早在一九八〇年代，各國就針對在極地水域營運的船舶的設計和構造制定不同的規範，這也導致了國家規範之間的混亂，因此國際社會開始試圖統一這些規範。一九九〇年代，船舶極區水域營運章程在國際層次逐漸成形，但直到二〇〇二年，國際海事組織才正式頒布非強制性的《北極冰封水域船舶營運指引》(Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-covered Waters)，其目的是為處理那些被認為超出《SOLAS公約》現有規定而需要審議的其它條款，以便將北極冰封水域的氣候條件納入考慮，並達到適當的海上安全和污染防制標準。因此，該指引僅適用於北極，而不適用於南極。[78]

二〇〇九年，國際海事組織通過非強制性《極區水域船舶營運指引》（Guidelines for Ships Operating in Polar Waters），其目標和架構與《北極冰封水

---

[75] *In the matter of the Arctic Sunrise Arbitration (Kingdom of the Netherlands v Russian Federation)*, Award on the Merits, 14 August 2015, paras. 293-297.
[76] Erik Franckx, "The 'New' Arctic Passages and the 'Old' Law of the Sea," in H. Ringbom (ed.), *Jurisdiction Over Ships: Post-UNCLOS Developments in the Law of the Sea, op. cit*., p. 209.
[77] *In the matter of the Arctic Sunrise Arbitration (Kingdom of the Netherlands v Russian Federation)*, Award on the Merits, 14 August 2015, paras. 215.
[78] Peter Kikkert, "Promoting National Interests and Fostering Cooperation: Canada and the Development of a Polar Code", *Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol. 43, Issue 3 (2012), p. 321; MSC/Circ.1056, MEPC/Circ.399, "Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-covered Waters," IMO doc., 23 December 2002.

域船舶營運指引》相近，主要差異在於前者同時提及《SOLAS 公約》和《MARPOL 公約》，以及提到極區水域，而非北極冰封水域。換言之，南極也被納入其地理範圍。[79]這兩項指引均強調安全問題，旨在補充《SOLAS 公約》的不足，而《極區水域船舶營運指引》有部分強調環境面向。[80]然而，上述兩項指引都是非強制性的，在全球暖化導致冰層融化加劇的背景下，北極的採礦、漁業、石油和天然氣開採以及航運活動將大幅增加，制定強制性法律文件仍然是必要的。值得一提的是，談判是在複雜的背景下進行的，除了北極航道的法律地位爭議之外，加拿大和俄羅斯長期以來根據《聯合國海洋法公約》第二三四條對其北極沿岸的國際航行實施強制性的法律制度。[81]

北極理事會的「北極海洋環境保護」（Protection of the Arctic Marine Environment, PAME）工作小組於二〇〇九年編寫北極海運評估報告（Arctic Marine Shipping Assessment, AMSA），其中提到缺乏一個專門為北極航行設計的強制性國際標準以及一致性標準的優點。此外，該報告還記錄了船舶面臨的風險以及船舶對環境構成的危險，並針對三個主要政策領域提出建議，分別是加強北極海事安全、保護北極的人類與環境以及建設北極海洋基礎建設。[82]因此，根據丹麥、挪威、美國和英國的提案，國際海事組織於二〇一〇年在其「船舶設計和設備小組委員會」（DE）開展了制定強制性《國際船舶極區水域營運章程》的進程。[83]最終，國際海事組織海事安全委員會於二〇一四年十一月通過了《國際船舶極區水域營運章程》的安全規定；海洋環境保護委員會亦於二〇一五年五月通過環境規定。透過對《SOLAS 公約》和《MARPOL 公約》的修訂，同時參照《STCW

[79] A 26/Res.1024, "Guidelines for Ships Operating in Polar Waters," IMO doc., Adopted on 2 December 2009.
[80] H. Edwin Anderson III, "Polar Shipping, The Forthcoming Polar Code and Implications for the Polar Environments," *Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol. 43, Issue 1 (2012), pp. 70-72.
[81] Kristin Bartenstein and Aldo Chircop, "Chapter 18: Polar Shipping Law," In Research Handbook on Polar Law, ed. K.N. Scott and D.L. VanderZwaag (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020), p. 371-390.
[82] "Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report," *Arctic Council*, (April, 2009 second printing), pp. 50-69.
[83] Peter Kikkert, "Promoting National Interests and Fostering Cooperation: Canada and the Development of a Polar Code", *Journal of Maritime Law & Commerce*, *op. cit*., p. 329.

公約》相關規定，《國際船舶極區水域營運章程》的部分內容成為強制性要求，並於二〇一七年一月一日正式生效。[84]

第二項 規範內容

《國際船舶極區水域營運章程》的宗旨是為補充國際海事組織現有的文書，以提高船舶營運的安全性，減輕對偏遠、脆弱和嚴酷的極地水域的人員和環境的影響。[85]該章程的內容涉及船舶的設計、構造、設備、營運、人員配置與培訓、搜救以及環境保護事項，適用於兩極區周圍不宜居住之水域（圖十），其基本架構為前言、導論、安全措施（Part I）和污染防制措施（Part II）。在安全措施和污染防制措施方面皆包含強制性措施和建議性規定。首先，就安全措施而言，強制性措施（Part I-A）包括總論、《極地水域營運指南》（Polar Water Operational Manual, PWOM）、船舶構造、分艙與穩定性、防水與防風完整性、機械裝置、消防安全、救生設備與規劃、航行安全、通訊、航行計畫以及人員配置與培訓共十二個章節；建議性規定（Part I-B）不分章節，主要是對前言以及強制性措施的內容進行補充。其次，就污染防制措施而言，強制性措施（Part II-A）包括油類污染防制、控制有毒液體物質的污染、預防有害物質透過海運形式造成污染、船舶污水污染防制以及船舶垃圾污染防制共五個章節；建議性規定（Part II- B）除了對強制性措施的內容進行補充之外，也根據其它環境公約和準則提供指引。[86]

---

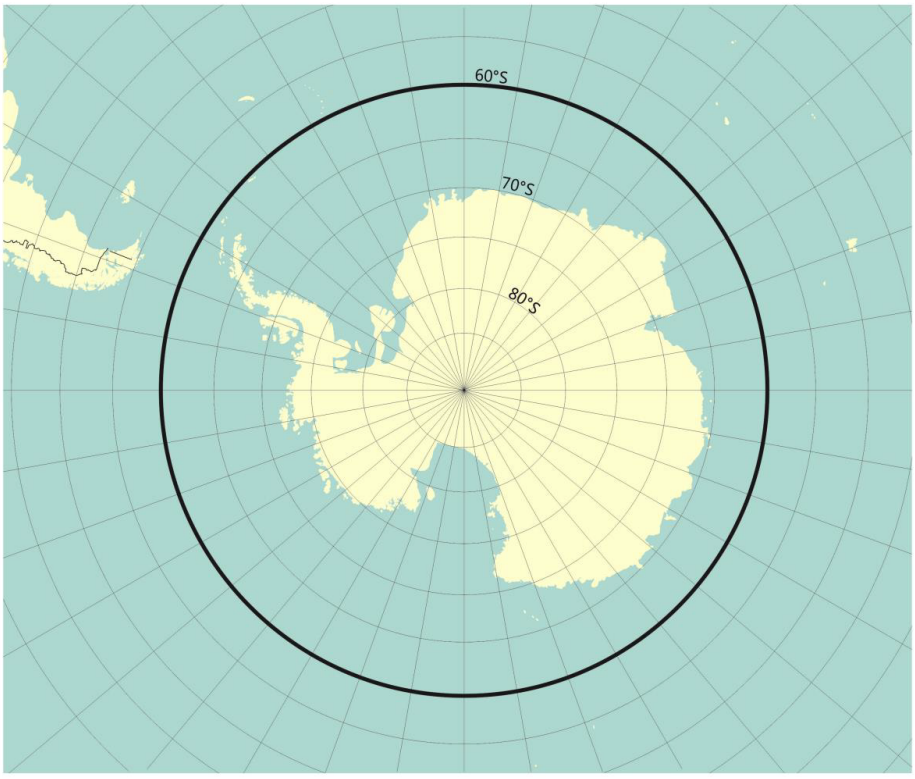
[84] International Code of Safety for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code), IMO Resolution MSC.385(94), 21 November 2014, effective 1 January 2017; Amendments to the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974, IMO Resolution MSC.386(94), 21 November 2014, effective 1 January 2017; Amendments MARPOL Annexes I, II, IV and V, IMO Resolution MEPC.265(68), 15 May 2015, effective 1 January 2017.

[85] MEPC 68/21/Add.1 Annex 10, "International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code)," IMO doc., p. 5.

[86] *Ibid.,* pp. 3-4.

圖十：《國際船舶極區水域營運章程》北極水域適用範圍

資料來源：MEPC 68/21/Add.1 Annex 10（2015, 9）



圖十一：《國際船舶極區水域營運章程》南極地區適用範圍

資料來源：MEPC 68/21/Add.1 Annex 10（2015, 8）

根據《國際船舶極區水域營運章程》之規定，可將與安全相關的強制性措施歸納為以下五項要求：第一，適航水域，擬在北極和南極固定水域營運的船舶需申請「極地船舶證明」（Polar Ship Certificate），該證明將船舶分為 A、B 和 C 等三種類別，主要差異在於適航水域的不同，船舶應申請相對應的證明且僅允許在該水域航行。證明的核發需進行評估，將船舶在極區水域可能會遇到的預期營運狀況和危險納入考量，同時還需包括已確立的營運限制、計畫或程序或附加的安全設備等資訊，以減輕意外事件伴隨的潛在安全或環境影響。[87]第二，航行計畫，船舶需備有《極地水域營運指南》，有助於船東、操作員、船長和船員了解船舶的營運能力和限制，以支持其決策過程。此外，船長應根據計畫航線附近的氣候和水文資訊制定航行計畫，並在適當考量船舶和船上人員的安全以及環境保護情況下開展工作。[88]第三，船舶構造，由於氣候條件嚴苛，船舶的設計要能夠承受低溫和強風以維持穩定性。此外，船舶使用的材料應考量到環境所能負荷的程度。[89]第四，船舶設備，機械裝置應在預期的環境條件下正常運作，同時應注意消防安全系統及設備以利船上人員逃生。此外，為使船舶在正常營運和緊急情況下能夠與救生艇有效聯繫，船舶應加裝適當的通訊設備。[90]第五，人員配置與培訓，公司必須考慮到《STCW 公約》的相關規定，應確保在極地水域營運的船舶是由合格、訓練有素和經驗豐富的人員操作。[91]

在污染防制強制性措施方面，應遵守下列規定：第一，禁止任何船舶在北極水域排放任何油類或相關混合物，並要求在二〇一七年一月一日或之後建造小於五千載重噸的所有油船必須為雙層殼和雙層底。[92]第二，禁止在北極水域排放有毒液體物質或含有毒物質的混合物。[93]第三，禁止在極地水域排放生活污水，但

---

[87] International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code), IMO Official Website. <https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/polar-code.aspx> (2021. 08. 22); MEPC 68/21/Add.1 Annex 10, "International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code)," IMO doc., pp. 5-6, 11-12.
[88] *Ibid.,* pp. 12-14, 26-27.
[89] *Ibid.,* pp. 14-17.
[90] *Ibid.,* pp. 17-26.
[91] *Ibid.,* pp. 27-28.
[92] *Ibid.,* p. 38.
[93] *Ibid.,* p. 39.

若船舶具備經認證的污水處理設備則允許排放，且儘可能地遠離鄰近的陸地、任何固定冰（Fast ice）、冰架（Ice-shelf）或海冰高度聚集的特定區域。未經處理的生活污水可在距離任何冰架或固定冰十二浬以外排放；反之，經過處理的生活污水可在距離任何冰架或固定冰三浬以外排放。[94]第四，根據《MARPOL 公約》附件五之規定，在北極水域排放垃圾應遵守下列要求：（1）禁止丟棄任何塑膠製品；（2）禁止在冰上丟棄廚餘；（3）經磨碎後小於二十五毫米的廚餘，只有當船舶距離最近的陸地、冰架或固定冰不小於十二浬時才可排放；（4）禁止排放動物屍體；（5）剩餘貨物、洗艙水中的清潔劑或添加劑僅在下列情況得排放：對海洋環境無害、啟程的港口與目的地港均在北極水域內、此類港口均無適當接受設施，上述要求同樣適用於南極水域。[95]

第三項 法律特點

《國際船舶極區水域營運章程》的立法特點可以歸納如下：第一，建立在現存的機制之上，《國際船舶極區水域營運章程》是以若干國際間普遍接受的公約為基礎，其中包括《MARPOL 公約》、《SOLAS 公約》和《STCW 公約》。透過對《MARPOL 公約》和《SOLAS 公約》的修訂，能夠有效減少為獲得廣泛締約國同意的等待時間，在很大程度上簡化了締約程序。事實上，鑑於意外事故的教訓和氣候變遷的影響，制定極地水域航行的統一規範有其必要性且刻不容緩，《MARPOL 公約》和《SOLAS 公約》的締約國也接受以修正案的方式通過。[96]

第二，參照《STCW 公約》的架構，《國際船舶極區水域營運章程》在安全措施和污染防制措施均同時包括強制性措施和建議性規定。在極區水域航行安全與環境保護的相關議題中，有部分問題迫切需要解決且在國際社會中已形成一定程度的共識，因此得執行強制性措施；另一方面，部分問題涉及各國發展程度不

---

[94] 「固定冰」是指在沿海形成並保持固定的，附著於海岸、冰牆、冰崖，位於淺灘之間的海冰或與陸地相連的冰山；「冰架」是指附著於海岸的具有相當厚度，且高於海平面以上 2 至 50 公尺的漂浮冰蓋。*Ibid.,* pp. 39-40.

[95] *Ibid.,* pp. 40-41.

[96] Vijay Sakhuja, "The Polar Code and Arctic Navigation," *Strategic Analysis*, Vol. 38, No. 6 (2014), pp. 806-807.

均和各驗船協會之間技術標準不一而難以達成共識，因此採取建議性規定以保留適度彈性，待未來執行相關規定的締約國達到一定的數量，將有利於修訂成為強制性措施。[97]

第三，採用「目標導向標準」（Goal-Based Standard, GBS），國際海事組織採認「風險導向途徑」（risk-based approach）來決定《國際船舶極區水域營運章程》的範圍，並採用「目標導向標準」作為規範的框架。該標準至少包括一個目標、與目標相關的功能性要求以及符合要求和目標的規則或規範。與極區水域船舶營運相關的一系列風險在導論中逐一列出，是國際海事組織廣泛討論的結果，同時也是發展《國際船舶極區水域營運章程》目標和功能性要求的基礎。安全措施的每一個章節都是以既定目標開頭，緊接著是與風險相關的功能性要求，且每一個功能性要求皆有規範的支持。以《國際船舶極區水域營運章程》第三章「船舶構造」為例，其目標是保持構造的完整性。該目標進一步劃分為功能性要求，是為解決極區水域對船舶結構造成危害的兩種風險，分別是低溫和冰況。隨後規範的部分參考國際驗船聯盟（International Association of Classification Societies, IACS）對於極區船舶的統一規定。為符合功能性要求，船舶外顯構造的材料和尺寸應獲得船旗國或公認組織的同意，且應符合各個船級的規定或其它相同安全級別的標準。[98]

第三節 不同層次國際規範之互動

第一項 《聯合國海洋法公約》與國際海事組織之關係

一、《聯合國海洋法公約》

由於《聯合國海洋法公約》具有「框架公約」（framework agreement）的特色，其有效實踐須依賴國家間的持續合作，透過締約國之間的會議、議定書或其

[97] 袁雪、童凱，「《極地水域船舶作業國際規則》的法律屬性析論」，**極地研究**，第 31 卷第 3 期（2019 年 9 月），頁 340。
[98] IMO Polar Code Advisory, *American Bureau of Shipping* (January 2016), pp. 7-8

它措施來促進國際法的「漸進式發展」（progressive development）。在國際海事領域，例如航行安全與海洋環境污染防制之規範，大多透過「法律參照」（rule of reference）的方式，亦即使用「一般接受的國際規則或標準」（Generally Accepted International Rules and Standards, GAIRAS）等用語來要求締約國遵守相關國際組織通過之其他條約或規則。然而，此等透過「框架公約」以「法律參照」之模式將其他相關國際規範與標準引入可能與《維也納條約法公約》第二十六條規定之「條約必須遵守」（pacta sunt servanda）原則產生衝突，因為不論《聯合國海洋法公約》之締約國是否為此等國際組織之會員國或是其他條約之締約國，都將使未簽署與批准之公約，透過《聯合國海洋法公約》之途徑，對於為《聯合國海洋法公約》之締約國，卻非為此類公約之締約國，產生實質上拘束力。[99]

再者，關於「一般接受的國際規則和標準」，一方面《聯合國海洋法公約》未明確定義係指何等相關規範，另一方面亦未明確說明在何種狀況下，此等國際規則和標準可被認定已達「一般接受」之程度。對此，Rüdiger Wolfrum 認為，既然《聯合國海洋法公約》並未指明此等確保海事安全與避免海洋環境污染之國際規範與標準係何所指，此等開放式用語將有賴於實質法律規範填補之。簡言之，《聯合國海洋法公約》透過此等形式之立法，建立不同條約義務之間的聯繫網絡。透過此一網絡，《聯合國海洋法公約》與在一九八二年之前與之後通過之相關公約之條約義務獲得調和。新發展之方法與原則可藉此被納入公約體系，被視為一個整體。此亦呼應《聯合國海洋法公約》被譽為「海洋憲章」（A Constitution for the Oceans）之稱。不論係為了因應新型態海洋環境污染源，發展防止、減少和控制污染源之新方法，提高國家接受其他更細部關於海洋環境污染管制之具體國際規則與標準之意願，實屬相當具創新性之國際立法模式。[100]

二、國際海事組織

---

[99] 陳貞如，「國際海事組織與中國－以港口國管制為核心」，**中國法研究**，第 5 期（2017 年 12 月），頁 7-8。

[100] 同前註，頁 8-9。

在國際海洋法領域，成效顯著的「漸進式發展」體現在國際海事組織負責的相關領域，作為聯合國專門機構之一，持續通過與船舶管制相關之規範，以促進海事安全與海洋環境保護。[101]國際海事組織的架構主要包含三大部分，分別是大會、委員會以及小組委員會，其中海事安全委員會與海洋環境保護委員會與技術標準的訂定密切相關。雖然該組織主要是作為一個論壇，討論海洋事務並建議其成員採取行動，但它在制定航行技術標準方面發揮了關鍵作用。根據《國際海事組織公約》（1958 Convention on the International Maritime Organization, IMO Convention）第二條，組織應「起草公約、協定或其它適當的法律文件，並向各國政府和政府間組織提出建議，且在必要時召開會議。」在該組織主持下通過的大多數技術標準都附於一項國際條約，這些條約和標準最初是透過專門委員會和小組委員會進行談判的。然而，國際海事組織無權自行通過條約，因此必須召開外交會議，條約草案由該組織送交至特別召開的外交會議，以便進行談判和正式通過。[102]

時至今日，國際海事組織仍然是談判和通過國際海事領域相關管制條約的重要論壇，該等條約主要分為與海事安全相關以及與海洋環境保護相關等兩類條約。在海事安全方面，以《SOLAS 公約》最為重要，附件中載有技術標準，其中包括船舶的構造、救生設備、無線電通訊、航行安全、貨物運輸（包括危險貨物）、船舶安全管理以及加強海事安全措施等；在海洋環境保護方面，以《MARPOL 公約》最為重要，該公約旨在防止和減少船源污染，包括意外污染和正常營運造成的污染。目前有六個技術附件，其中載有關於油類、有毒液體物質、經包裝的有害物質、污水、垃圾以及廢棄等排放標準。[103]

三、兩者之關係

[101] 同前註，頁 5。
[102] James Harrison, *Making the Law of the Sea: A Study in the Development of International Law*, *op. cit*., pp. 158-159.
[103] *Ibid.,* p. 159.

國際海事組織僅在《聯合國海洋法公約》附件八第二條被提及。儘管如此，國際海事組織依然主張，《聯合國海洋法公約》在關於海事安全和海洋污染防制的條文中提到的「主管國際組織」（the competent international organization）一詞，專指國際海事組織。雖然國際間普遍承認主管國際組通常是指國際海事組織，但這並不意味著國際海事組織或其他主管組織獲得壟斷地位。[104]《聯合國海洋法公約》的性質屬於框架公約，因此許多條款必須透過其他國際協定來執行，而這些協定通常是由國際海事組織制定的。例如，《聯合國海洋法公約》提及「一般接受的國際規則或標準」、「一般接受的國際規章」或「主管國際組織或一般外交會議制定的一般接受的國際規則和標準」旨在規定締約方有義務適用國際海事組織所制定的規則和標準。這些規則和標準可載於國際海事組織的大會、海事安全委員會或海洋環境保護委員會所通過的決議，以及國際海事組織條約。[105]

《聯合國海洋法公約》在遵守國際海事組織規則和標準方面所規定的一般義務應依照每項條約的具體執行特點進行評估，這些特點不僅涉及規則和標準如何規範實質性事項，例如船舶的構造、設備或人員配置，還包括管理船旗國、港口國和沿海國管轄權之間相互關係的程序規則，例如違反條約義務後的制裁實施。再者，國際海事組織條約的適用還應以《聯合國海洋法公約》第三一一條和第二三七條所載規定為指導。第三一一條涉及《聯合國海洋法公約》與其他公約和國際協定之間的關係；第二三七條涉及《聯合國海洋法公約》與關於保護和保全海洋環境的其他公約之關係的具體規定。[106]

---

[104] Henrik Ringbom, *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, (Martinus Nijhoff Publishers, 2008), p. 235.

[105] "Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization," *Secretariat of the IMO- LEG/MISC. 8*, 2014, pp. 8-10.

[106] 《聯合國海洋法公約》第三一一條第二項：「本公約應不改變各締約國根據與本公約相符合的其他條約而產生的權利和義務，但以不影響其他締約國根據本公約享有其權利或履行其義務為限。」；第五項：「本條不影響本公約其他條款明示許可或保持的其他國際協定。」《聯合國海洋法公約》第二三七條：「一、本部分的規定不影響各國根據先前締結的關於保護和保全海洋環境的特別公約和協定所承擔的特定義務，也不影響為了推行本公約所載的一般原則而可能締結的協定。二、各國根據特別公約所承擔的關於保護和保全海洋環境的特定義務，應依符合本公約一般原則和目標的方式履行。」*Ibid.*, pp. 10-11.

據此，《聯合國海洋法公約》和國際海事組織規則之間的相容性可以基於下列情況確定：

第一，《聯合國海洋法公約》若干條款所體現的原則已與國際海事組織在公約制定前所通過的條約和建議是一致的，相關規定涉及海上碰撞、海上遇險人員的搜救、分道航行制度、港口國管轄權之行使，包括海洋環境的保護和保全、石油污染損害的責任和賠償以及避免海上意外事故造成污染的措施。

第二，國際海事組織秘書處積極參與第三次聯合國海洋法會議，以確保《聯合國海洋法公約》和國際海事組織在一九七三年到一九八二年所通過的條約之間不存在重疊、不一致或不相容的情況。此外，國際海事組織某些條約中納入具體條款，表明這些條約不應被解釋為損害《聯合海洋法公約》的編纂與發展，進一步確保了相容性。[107]

最後，必須強調的是，《聯合國海洋法公約》締約方適用和執行國際海事組織規則和標準的程度始終取決於國際間接受這些規則和標準的程度，亦即是否已經被「一般接受」。舉例而言，由於參與程度高，《SOLAS 公約》被認為是一般接受的；《MARPOL 公約》的兩個強制性附件也同樣高比例地被接受。然而，並非所有國際海事組織的文書均是如此，參與程度不高可能導致它們的地位不明確，例如《MARPOL 公約》的任擇附件。[108]

第二項 《聯合國海洋法公約》第二三四條與《國際船舶極區水域營運章程》之互動

一、《國際船舶極區水域營運章程》之法律性質

《國際船舶極區水域營運章程》作為《SOLAS 公約》和《MARPOL 公約》的一部分將面臨一個急迫的法律問題，亦即《國際船舶極區水域營運章程》中的規定是否為「一般接受的國際規則或標準」，並因此被《聯合國海洋法公約》的

[107] *Ibid.*, p. 11.
[108] James Harrison, *Making the Law of the Sea: A Study in the Development of International Law*, *op. cit*., pp. 171-172.

法律參照方式所涵蓋。事實上，該問題引起許多理論上的爭辯，涉及了應在何種情況下制定此類國際規則或標準？哪些規範適用此概念？以及規範何時成為「一般接受」？因此，這不僅僅是一個國家採認的問題，同時也與規範的性質有關。[109]

關於應在何種情況下制定一般接受的國際規則或標準，應強調《國際船舶極區水域營運章程》已被《聯合國海洋法公約》架構下主管船舶安全和環境污染防制的組織通過，亦即國際海事組織。雖然《聯合國海洋法公約》僅有一次明確提到國際海事組織，且國際勞工組織（The International Labour Organization, ILO）和國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA）均有針對航運制定國際規範，但基本上國際海事組織作為與航行和海洋事務相關的主管國際組織是被廣泛接受的，亦遵循了起草者的意圖。[110]然而，《國際船舶極區水域營運章程》涉及一個複雜的因素是，部分規範的通過是授權給一個私人實體，即國際驗船聯盟。雖然是參照國際驗船聯盟的規則，並未直接納入，但其規則在法律上具有相關性，在解釋《國際船舶極區水域營運章程》時可能是重要的，例如在船舶構造方面，何謂可接受的最低標準將取決於國際驗船聯盟的規則。因此，可以說《國際船舶極區水域營運章程》並非完全由主管國際組織或一般外交會議制定的，但各國已接受《國際船舶極區水域營運章程》中提及國際驗船聯盟的規則，顯然存在國家的同意可作為反駁的論點。[111]

關於「一般接受的國際規則或標準」概念可適用的規範類型，納入《SOLAS 公約》和《MARPOL 公約》等具有約束力的法律文件的條款作為「規則和標準」是毋庸置疑的，例如《國際船舶極區水域營運章程》的強制性措施。然而，要被《聯合國海洋法公約》的法律參照模式所涵蓋，仍必須滿足特定要件，例如《聯

---

[109] Lindy S. Johnson, *Coastal State Regulation of International Shipping*, (NY: Oceana, 2004), p. 74.
[110] Erik Molenaar, *Coastal State Jurisdiction Over Vessel-Source Pollution*. (Utrecht: G.J. Wiarda Instituut, 1998), p. 136; Myron H. Nordquist (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, 4, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985, 15.
[111] Øystein Jensen, "The International Code for Ships Operating in Polar Waters: Finalization, Adoption and Law of the Sea Implications," *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 7, No. 1, 2016, p. 73.

合國海洋法公約》第二一一條是關於船源汙染的規定，因此只有與保護海洋環境免遭船舶汙染的規範才符合該條款所指之「一般接受的國際規則或標準」。[112]就《國際船舶極區水域營運章程》而言，首先面臨的問題是《聯合國海洋法公約》的法律參照模式是否也包含《國際船舶極區水域營運章程》的建議性規定？一方面，建議性規定也是由國際海事組織制定的，其法源是國家透過主管國際組織來採取行動；另一方面，不具約束力的法律文件沒有跡象表明國家有意接受約束。事實上，《國際船舶極區水域營運章程》的部分內容單獨列為「僅建議」的目的除了對強制性措施的補充之外，也為目前難以達成一致的規則或標準保留日後持續談判的空間。因此，《國際船舶極區水域營運章程》的建議性規定不能被視為「一般接受的國際規則或標準」。[113]其次，私人企業制定的船舶構造規定是否應包含在「一般接受的國際規則或標準」中？對此，再次強調《聯合國海洋法公約》的法律參照模式是指源自國際組織或一般外交會議通過的標準。因此，《國際船舶極區水域營運章程》中涉及國際驗船聯盟的規範無法被接受作為「一般接受的國際規則或標準」，其主要原因在於該等規範是在國家範圍之外且沒有國家投入的情況下制定的。[114]

初步的結論是，《國際船舶極區水域營運章程》的所有部分，包括國際驗船聯盟的規範在內都已獲得各國透過適當機構的採認，進而使其有資格成為《聯合國海洋法公約》架構下的「一般接受的國際規則或標準」。然而，有爭論認為建議性規定和國際驗船聯盟的規範不符合「規則和標準」。《國際船舶極區水域營運章程》的強制性措施於二〇一七年一月一日正式成為《SOLAS 公約》和《MARPOL 公約》的一部分，而最後要解決問題是檢視國際法的來源須達到何

112 *Ibid.*, p. 73.
113 認為規則和標準僅限於旨在具有約束力的文書中規定的規則和標準。詳見 Alan E. Boyle, "Marine Pollution under the Law of the Sea Convention," *The American Journal of International Law*, *op. cit*., p. 357.
114 Øystein Jensen, "The International Code for Ships Operating in Polar Waters: Finalization, Adoption and Law of the Sea Implications," *Arctic Review on Law and Politics*, *op. cit*., p. 74.

種接受程度才能在《聯合國海洋法公約》下作為外部參考規則發揮作用。[115]換言之,《國際船舶極區水域營運章程》的強制性措施作為《SOLAS 公約》和《MARPOL 公約》的一部分是否為「一般接受」?

由於《國際船舶極區水域營運章程》已在國際海事組織的海事安全委員會以及海洋環境保護委員會獲得通過,世界上大多數國家都參與其中,因此可將其視為「一般接受」。然而,國際法上的接受應要求各國實際批准一項法律文件,遵照國內程序使國際法對特定國家具有拘束力。再者,一項法律文件的生效亦不一定能被視為「一般接受」,仍須參照批准生效的數量。[116]就《SOLAS 公約》而言,與《國際船舶極區水域營運章程》相關的修正案於二〇一六年七月一日被接受,除非有超過三分之一的締約國政府或合計商船噸位超過世界商船總噸位五十%的締約國政府於該日期之前提出反對意見,否則將於二〇一七年一月一日生效。[117]截至目前為止,《SOLAS 公約》擁有一百六十餘個締約國,其商船總噸位約佔全世界商船的九十九%,因此結論是,這些於二〇一七年一月一日生效的規定已是「一般接受」。《MARPOL 公約》亦是如此,[118]差異在於其修正案分佈在不同的附件中,並非所有附件都得到相同數目國家的批准,即便如此,如果全世界超過九十%的商船受該規範的約束,《國際船舶極區水域營運章程》的相關規定在生效後也將獲得採認。[119]

從大規模批准與佔世界商船總噸位的比例來看,《SOLAS 公約》和《MARPOL 公約》中的《國際船舶極區水域營運章程》是「一般接受的」。然而,有爭論認為,只有在世界絕大多數國家在其國內執行這些規範之後才達到國際法上的實質接受或一般接受,因此決定性因素在於國家行為以及各國是否確實履行其義務。

---

[115] Knut E. Skodvin, Freedom of Navigation in the Exclusive Economic Zone under the LOS Convention: Balancing Coastal and Maritime State Interests, (Bergen: University of Bergen, 2013), p. 362.
[116] Øystein Jensen, "The International Code for Ships Operating in Polar Waters: Finalization, Adoption and Law of the Sea Implications," *Arctic Review on Law and Politics*, *op. cit*., pp. 74-75.
[117] Res. MSC.385(94), para. 2; Res. MSC.386(94).
[118] Res. MEPC.265(68).
[119] Øystein Jensen, "The International Code for Ships Operating in Polar Waters: Finalization, Adoption and Law of the Sea Implications," *Arctic Review on Law and Politics*, *op. cit*., p. 75.

[120]在此情況下，仍須經過一段時間來確認締約國在生效後的履行狀況，以評估《國際船舶極區水域營運章程》是否為「一般接受的國際規則或標準」，進而被《聯合國海洋法公約》架構下的法律參照模式所涵蓋。[121]

二、兩者之互動

在環境保護方面，《聯合國海洋法公約》第二三四條載有關於專屬經濟區範圍內冰封區域沿海國管轄權之規定，隨著《國際船舶極區水域營運章程》成為具有拘束力規範，必須釐清兩者之關係。首先，沿海國不一定非得根據《聯合國海洋法公約》第二三四條在其專屬經濟區範圍內制定和執行更嚴格的污染防制條例，倘若《國際船舶極區水域營運章程》的規定被視為「符合通過主管國際組織或一段外交會議制定的一般接受的國際規則和標準」，沿海國則可以根據《聯合國海洋法公約》第二一一條第五項之規定來預防、限制和控制專屬經濟區內的船源污染而無需援引第二三四條，這可能導致第二三四條在《國際船舶極區水域營運章程》生效後失去其法律意義。反之，倘若沿海國想要實施比《國際船舶極區水域營運章程》更嚴格的規範，那麼第二三四條似乎就有所關聯了。相較於第二一一條，第二三四條並未提及「一般接受的國際規則或標準」，意味著不限於國際海事組織通過的規則，對第二三四條的限制在於「適當顧及航行」和「以現有最可靠的科學證據為基礎對海洋環境的保護和保全」。因此，《國際船舶極區水域營運章程》的通過並未消除第二三四條作為沿海國採用更嚴格的環境或安全標準的法律依據。儘管促成《國際船舶極區水域營運章程》的談判是建立在良好的科學基礎之上，但這些規定某種程度上代表著一種政治妥協，當沿海國認為《國際船舶極區水域營運章程》中的某些規定過於薄弱時，第二三四條賦予之權利在此情況下則可以作為保障機制來制定和執行更嚴格的要求，同時也有助於《國際船舶極區水域營運章程》日後在此基礎上提高環境保護和安全標準。即便第二三四條

[120] Bernard H. Oxman, "The Duty to Respect Generally Accepted International Standards," *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 24 (1991), pp. 109-159.
[121] Øystein Jensen, "The International Code for Ships Operating in Polar Waters: Finalization, Adoption and Law of the Sea Implications," *Arctic Review on Law and Politics*, *op. cit*., p. 75.

之限制可能使沿海國有必要證明為何需要比《國際船舶極區水域營運章程》更嚴格的要求，但要強調是第二三四條仍然作為超越《國際船舶極區水域營運章程》規定的管轄權基礎而存在。[122]

一般而言，為了處理不同規範之間的關係，國際條約通常都會包含關係條款，例如《聯合國海洋法公約》第三一一條即載有「同其他公約和國際協定的關係」之規定，其中第二條規定「本公約應不改變各締約國根據與本公約相符合的其他條約而產生的權利和義務，但以不影響其他締約國根據本公約享有其權利或履行其義務為限。」而第二三四條之關係條款訂於第二三七條「關於保護和保全海洋環境的其他公約所規定的義務」，其中第一項規定「本部分的規定不影響各國根據先前締結的關於保護和保全海洋環境的特別公約和協定所承擔的特定義務，也不影響為了推行本公約所載的一般原則而可能締結的協定。」該條之訂定背景是將各國在推進環境保護方面應履行義務的技術細節留給其他協定，其目標是將海洋環境條約的實質性規定納入海洋法。[123]第三一一條第二項與第二三七條第一項均認識到先後締結的條約對海洋法發展的重要性以及《聯合國海洋法公約》基本上是一個框架公約的特性，但規範之間產生衝突後的優先適用是模糊不清的。[124]

在《國際船舶極區水域營運章程》方面，主要集中在技術性規定，目前並沒有明確的關係條款，但可以從使其具有拘束力的《SOLAS 公約》和《MARPOL 公約》找到支持第二三四條作為管轄權基礎的相關依據。《MARPOL 公約》第九條關於「其它條約與解釋」，其中第二項規定「本公約中的任何內容，不得妨害根據聯合國大會第 C（XXV）二七五〇號決議召開的聯合國海洋法會議對海洋法的編纂和制定，也不得妨害任何國家目前或未來就海洋法以及沿海國和船旗國管轄權的性質和範圍所主張的要求和法律觀點。」《SOLAS 公約》中並不包含

---

122 *Ibid.,* pp. 75-76.

123 S. Rosenne and A. Yankov, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, Vol. IV* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991), p. 423.

124 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 *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, eds. Suzanne Lalonde, and Ted L. McDorman, 2015, pp. 148-150.

適用於整個公約的此類保留條款，但在專門為《國際船舶極區水域營運章程》新增的第十四章「極區水域船舶營運的安全措施」第二項規定第五點指出「本章節的任何內容均不得妨害各國根據國際法享有的權利或義務。」雖然表述的方法不同，但根據上述兩公約之規定，《國際船舶極區水域營運章程》的執行並不影響各國根據其它國際法律文件所享有之權利和義務，而第二三四條作為《聯合國海洋法公約》的一部分，無庸置疑地包含在其中。因此，《國際船舶極區水域營運章程》和《聯合國海洋法公約》第二三四條應是相互獨立的，前者訂定的技術標準將成為極區水域船舶營運的最基本要求，而當沿海國需要制定更嚴格的要求時則援引後者作為其法律基礎，但鑑於前者是建立在良好的科學基礎之上，使得沿海國在制定更嚴格的要求時可能需要負擔舉證責任，否則將難以說服國際社會成員。[125]

第四節 小結

《聯合國海洋法公約》第二三四條是美國、加拿大和蘇聯於第三次聯合國海洋法會議期間透過直接和私下談判促成的，反映出國際條約談判中的妥協，但也因此導致了法律上的不確定性。第三次聯合國海洋法會議前夕，加拿大為了吸引國際社會的關注並爭取對北極地區「特別措施」的支持而積極在國際組織提案。從結果看來，加拿大所主張的「特別措施」並未獲致成功，但從過程看來，此概念已獲得國際社會的關注，為後續在第三次聯合國海洋法會議的談判奠定基礎。在第三次聯合國海洋法會議期間，加拿大持續主張「特殊區域」，目的是為吸引國際社會對其一九七〇年《北極水域污染防制法》的支持。然而，蘇聯在會議初期並未積極參與「特殊區域」議題，因此美國和加拿大針對該議題展開雙邊磋商，雙方對於國際審查機制的意見不一，而蘇聯的立場傾向加拿大。一九七六年二月，

[125] Øystein Jensen, "The International Code for Ships Operating in Polar Waters: Finalization, Adoption and Law of the Sea Implications," *Arctic Review on Law and Politics*, *op. cit*., pp. 76-77; 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," *op. cit*., pp. 150-159.

蘇聯和加拿大向美國提出其聯合提案，為最初的「北極條款」草案，該提案將冰封地區和其他「特殊區域」分開且並未提及國際審查機制，使得蘇聯轉為積極主動，進而對美加先前達成的妥協造成影響。經過三方的外交折衝，冰封區域條款最終作為《聯合國海洋法公約》第二三四條並於一九八二年通過。

《聯合國海洋法公約》第二三四條賦予沿海國單邊的管轄權，得制定和執行比其它國際既定規則更嚴格的環境立法來管理冰封地區的船舶污染。第二三四條為冰封區域的沿海國創設有條件的權利，同時為尊重航行自由的精神也對其課予義務。然而，談判當時創造的「建設性模糊」也為日後的解釋性爭議預留伏筆，諸多學者試圖釐清第二三四條之含義，但難以達成共識，其中最主要的爭議莫過於該條款的適用範圍，廣義與狹義觀點的差異性體現在沿海國的權利和義務。因此，透過檢視國家實踐，有助於釐清何種解釋更加符合當前的北極航行治理。截至目前為止，僅有加拿大和俄羅斯明確根據第二三四條頒布與航行管制相關之法律和規章，兩國的立法也充分顯示對於第二三四條的適用採取廣義的解釋。

由於國家規範間的不同，國際社會試圖促進規範之間的一致性，起初均是非強制性的文件，在全球暖化導致冰層融化加劇的背景下，制定強制性法律文件仍有其必要性。最終，國際海事組織海事安全委員會於二〇一四年十一月通過了《國際船舶極區水域營運章程》的安全規定；海洋環境保護委員會亦於二〇一五年五月通過環境規定。透過對《SOLAS 公約》和《MARPOL 公約》的修訂，同時參照《STCW 公約》相關規定，《國際船舶極區水域營運章程》的部分內容成為強制性要求，並於二〇一七年一月一日正式生效。《國際船舶極區水域營運章程》的宗旨是為補充國際海事組織現有的文書，以提高船舶營運的安全性，減輕對偏遠、脆弱和嚴酷的極地水域的人員和環境的影響。該章程的內容涉及船舶的設計、構造、設備、營運、人員配置與培訓、搜救以及環境保護事項，適用於兩極區周圍不宜居住之水域。值得注意的是，在安全措施和污染防制措施方面皆包含強制性措施和建議性規定。《國際船舶極區水域營運章程》的通過有賴於以下三項法律特點：第一，以若干國際間普遍接受的公約為基礎，能夠有效減少為獲得廣泛

締約國同意的等待時間，在很大程度上簡化了締約程序。第二，同時包括強制性措施和建議性規定，以保留適度彈性。第三，採用「目標導向標準」作為規範的框架，每一項規定至少包括一個目標、與目標相關的功能性要求以及符合要求和目標的規則或規範。

《國際船舶極區水域營運章程》作為《SOLAS 公約》和《MARPOL 公約》的一部分，其中的規定是否為「一般接受的國際規則或標準」，並因此被《聯合國海洋法公約》的法律參照方式所涵蓋。就目前發展看來，初步的結論是《國際船舶極區水域營運章程》的所有部分，包括國際驗船聯盟的規範在內都已獲得各國透過適當機構的採認，進而使其有資格成為《聯合國海洋法公約》架構下的「一般接受的國際規則或標準」。然而，有爭論認為建議性規定和國際驗船聯盟的規範不符合「規則和標準」。至於強制性措施作為《SOLAS 公約》和《MARPOL 公約》的一部分是否為「一般接受」？從大規模批准與佔世界商船總噸位的比例來看，《國際船舶極區水域營運章程》是「一般接受的」。然而，有爭論認為，只有在世界絕大多數國家在其國內執行這些規範之後才達到國際法上的實質接受或一般接受，因此決定性因素在於國家行為以及各國是否確實履行其義務。在此情況下，仍須經過一段時間來確認締約國在生效後的履行狀況，以評估《國際船舶極區水域營運章程》是否為「一般接受的國際規則或標準」，進而被《聯合國海洋法公約》架構下的法律參照模式所涵蓋。

《聯合國海洋法公約》第二三四條載有關於專屬經濟區範圍內冰封區域沿海國管轄權之規定，隨著《國際船舶極區水域營運章程》成為具有拘束力規範，必須釐清兩者之關係。由於第二三四條並未提及「一般接受的國際規則或標準」，意味著不限於國際海事組織通過的規則，對第二三四條的限制僅在「適當顧及航行」和「以現有最可靠的科學證據為基礎對海洋環境的保護和保全」。因此，《國際船舶極區水域營運章程》的通過並未消除第二三四條作為沿海國採用更嚴格的環境或安全標準的法律依據。當沿海國認為《國際船舶極區水域營運章程》中的某些規定過於薄弱時，第二三四條賦予之權利在此情況下則可以作為保障機制來

制定和執行更嚴格的要求，同時也有助於《國際船舶極區水域營運章程》日後在此基礎上提高環境保護和安全標準。即便第二三四條之限制可能使沿海國有必要證明為何需要比《國際船舶極區水域營運章程》更嚴格的要求，但仍要強調是第二三四條仍然作為超越《國際船舶極區水域營運章程》規定的管轄權基礎而存在。因此，《國際船舶極區水域營運章程》和《聯合國海洋法公約》第二三四條應是相互獨立的，前者訂定的技術標準將成為極區水域船舶營運的最基本要求，而當沿海國需要制定更嚴格的要求時則援引後者作為其法律基礎，但鑑於前者是建立在良好的科學基礎之上，使得沿海國在制定更嚴格的要求時可能需要負擔舉證責任，否則將難以說服國際社會成員。

第四章 沿海國管制措施之調適

本章節旨在檢視俄羅斯和加拿大在《國際船舶極區水域營運章程》生效後的立場及國家規範的調整，之後針對兩國立法進行比較，並分析其中的差異。因此，本文首先分別說明俄羅斯和加拿大執行《國際船舶極區水域營運章程》的情況，從國家的立法及政策框架出發，再到與《國際船舶極區水域營運章程》之協調；其次，比較兩國在《國際船舶極區水域營運章程》談判時的立場來探討兩國立法之差異並分析其中的原因。

第一節 俄羅斯之立場及實踐

第一項 立法及政策框架

在《國際船舶極區水域營運章程》生效之後，大多數俄羅斯法律學者堅持北極地區國家單方面在其專屬經濟區內制定標準的特殊權利並未受到影響，而該標準可能較《國際船舶極區水域營運章程》更為嚴格。[1]此論點對俄羅斯至關重要，因為俄國高度依賴第二三四條所賦予沿海國之權利以通過與北方海路相關的國家立法。[2]

俄羅斯透過執行《聯合國海洋法公約》第二三四條來提高北極水域航行安全的標準，將有助於實現《國際船舶極區水域營運章程》的目標。俄羅斯和其它北極沿岸國家的立法可能加入更詳細的要求，以彌補《國際船舶極區水域營運章程》的部分模糊之處。在北方海路的相關立法中已經包含一些強制性的安全要求，船舶應遵守以便獲得進入北方海路的許可，但這些要求並未出現在《國際船舶極區

[1] Вылегжанин А.Н., Иванов Г.Г., Дудыкина И.П, "Полярный кодекс (оценки и комментарии в зарубежных правовых источниках)," *Московский журнал международного права*, No.4 (2015), p. 55; Viatcheslav Gavrilov, Roman Dremliuga, Rustambek Nurimbetov, "Article 234 of the 1982 United Nations Convention on the law of the sea and reduction of ice cover in the Arctic Ocean," *Marine Policy*, *op. cit*., p. 4.

[2] Vitalii Klyuev, "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Concerning State Regulation of Merchant Shipping in the Area of the Northern Sea Route." *The Arctic Herald*, No. 3 (2012), pp. 72–77.

水域營運章程》中，特別是船舶航線與報告制度、冰上引航以及與構造、人員配置和裝備相關的措施。此外，《北方海路水域航行規則》還包括破冰援助的詳細要求，而這些要求可能因季節、船舶的冰級和航行的區域而異。[3]

二〇〇八年，俄羅斯安全委員會闡明俄羅斯北極政策的主要原則是到二〇二〇年的社會經濟發展策略計劃，北方海路被認定為其基本國家利益並作出發展基礎建設、服務和破冰船隊的重大承諾。[4]根據二〇一三年批准之《俄羅斯聯邦北極區發展戰略》俄羅斯試圖將北方海路發展成為一條重要的商業航線，將運河、公路、鐵路和航空以及港口等運輸網絡與國家的航行規範連接。[5]北方海路的法律制度透過舊有航行規範和相關指引的轉型而更加現代化，二〇一二年的立法修訂了商船規範以確保航行安全，同時防止、減少和控制船舶對海洋環境的污染，其中包括船舶過境、破冰船和冰上領航費用以及打撈和清除沈船等相關規則。[6]隨後，根據二〇一二年修正案，俄羅斯於二〇一三年頒布《北方海路水域航行規則》，取代了先前關於北方海路的規範。[7]

《北方海路水域航行規則》適用於所有船舶，規定了航行、破冰船援助、領航、航道協助、水文和氣象廣播、無線電通訊、航行安全、污染防制和行政事項等制度和程序。其中，在進入、途中和離開北方海路的強制報告制度與加拿大的立法相似。《北方海路水域航行規則》還包含了《國際船舶極區水域營運章程》規定的面向，例如三百噸或以上船舶的設計、建造、人員配備以及裝備標準、冰級要求、雙層底以及裝載其它緊急裝備和用品。再者，需要航行計畫以及獲得進

[3] Andrey Todorov, "Coping with deficiencies in the Polar Code: a Russian perspective," *The Polar Journal*, Vol. 10, Issue 2 (2020), pp. 4-5.
[4] Vsevolod Peresypkin and Vladimir Vasilyev, "The Russian Arctic Marine Transportation Policy," *Ocean Yearbook,* Vol. 24, No. 1 (2010), pp. 411-424.
[5] The development strategy of the Arctic zone of the Russian Federation section III (12), February 20, 2013.
[6] Federal Act on Amendments to Specific Legislative Acts of the Russian Federation related to Governmental Regulation of Merchant Shipping in the Water Area of the Northern Sea Route, adopted by the State Duma on 3 July 2012, approved by the State Council of Federation on 18 July 2012 (Federal Act).
[7] Rules of Navigation in the Water Area of the Northern Sea Route, Approved by the Ministry of Transport on 17 January 2013.

入通知時的預期冰況。[8]此外，《北方海路水域航行規則》要求船長有冰上航行經驗且在過程中產生的油類廢棄物必須包留在船上，基本上建立了零排放的要求。[9]然而，《北方海路水域航行規則》規定由破冰船領航的程序以及強制性保險的要求在《國際船舶極區水域營運章程》並無規定。二〇二〇年三月，普丁簽署一項新的北極總體計畫，旨在改革財政框架以促進北方海路的航運。[10]同時，為落實該計畫，俄羅斯制定《關於俄羅斯到二〇三五年的北極區發展戰略》，確定了北極區發展的主要領域、任務和措施，以及其實施的機制、階段和預期結果（詳附錄一）。[11]此外，普丁還簽署了《俄羅斯聯邦憲法修正案》，推翻了國際法對俄羅斯法律的至高無上地位，國際組織的決議倘若不符合經修訂的憲法則不得在國內執行。[12]

第二項 與《國際船舶極區水域營運章程》之協調

俄羅斯是制定《國際船舶極區水域營運章程》的主要參與者，其為極區航運準則的貢獻主要是為促進自身在北極地區的特殊利益，而非國際海事組織為極區航運制定統一標準的廣泛目標。[13]事實上，俄羅斯並未通過專門的立法來執行《國際船舶極區水域營運章程》，因為其憲法是採用一元論的途徑，無需經過轉化而可以直接適用國際公約，為直接適用《國際船舶極區水域營運章程》和相關的《SOLAS 公約》、《MARPOL 公約》和《STCW 公約》修正案提供了法律依據。[14]

---

[8] *Ibid.*, Regulations 10, 13-15.
[9] *Ibid.*, Regulations 61, 65.
[10] Atle Staalesen, "Putin Signs Arctic Master Plan," Barents Observer, March 6, 2020. https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2020/03/putin-signs-arctic-master-plan (accessed September 21, 2021).
[11] О стратегии развития Арктической зоны России до 2035 года, *Министерство иностранных делРоссийской Федерации*, 2020/10/30.
[12] Law on Amendment to Russian Federation Constitution (summary translation). President of Russia, 14 March 2020. http://en.kremlin.ru/acts/news/62988 (accessed September 21, 2021), with respect to art. 14(5) of the Constitution.
[13] Dorottya Bognar, "Russian Proposals on the Polar Code: Contributing to Common Rules or Furthering State Interests?" *Arctic Review on Law and Politics*, *op. cit*., p. 129.
[14] Constitution of the Russian Federation, art. 15 (4); Vasiliy Gutsulyak, International Maritime Law from the Russian Perspective: A Comprehensive Guide for Shipmasters, Lawyers and Cadets, (Boca Raton: Universal Press, 2017), p. 2.

目前，《國際船舶極區水域營運章程》與現有法規並行適用，而現有法規幾乎沒有改變，特別是二〇一七年修訂的《北方海路水域航行規則》，將《國際船舶極區水域營運章程》中的極地船舶證明要求擴展至航行於北方海路的船舶。[15]許多《國際船舶極區水域營運章程》的安全和污染防制規定都須依賴驗船協會進行檢查，就懸掛俄羅斯國旗的船舶而言，俄羅斯交通運輸部與俄羅斯驗船協會（Russian Maritime Register of Shipping）達成協議，授權協會確定註冊船舶是否符合《國際船舶極區水域營運章程》的要求。[16]此外，俄國驗船協會還發布了關於《國際船舶極區水域營運章程》的指引和《俄羅斯聯邦海域及內河航道船舶營運污染防制規則》（Rules for the Prevention of Pollution from Ships Intended for Operation in Sea Areas and Inland Waterways of the Russian Federation）。後者最近一次修訂於二〇二〇年一月一日正式生效，該規則補充了《國際船舶極區水域營運章程》中針對分級船舶的要求，包括油品作為燃料和貨物的運輸、舟必水分離器、油輪構造以及船舶載有污水、垃圾和有毒液體物質等，通常會參考《國際船舶極區水域營運章程》。[17]正如預期，航行於北方海路的船舶將遵循各自驗船協會的規則以執行《國際船舶極區水域營運章程》的技術要求。自二〇一八年以來，俄羅斯交通運輸部已於國際驗船聯盟的成員達成協議，將協助檢查船舶是否符合國際和俄羅斯的法規，包括極地船舶證明的核發。[18]

總的來說，俄羅斯執行《國際船舶極區水域營運章程》的方式是透過三個步驟，首先透過憲法將《國際船舶極區水域營運章程》納入國內法；其次是修訂《北方海路水域航行規則》；最後是委託驗船協會和其它公認的組織進行技術檢查。由於《國際船舶極區水域營運章程》是參考適用，存在部分不一致和不確定性，

---

[15] Amendments to the Rules of Navigation in the Water Area of the Northern Sea Route, Approved by the Order of the Ministry of Transport No. 7, 17 January 2013.

[16] On Empowering the Register with the Authority Used for Commercial Purposes of 1 September 2018, as cited in Y. Bobrova, , A. Kapustin, and V. Vasilyev. “The Northern Sea Route: National Legal Regime and the Polar Code.” Revue Belge De Droit International 51, no. 2 (2018), p. 416.

[17] Rules for the Prevention of Pollution from Ships Intended for Operation in Sea Areas and Inland Waterways of the Russian Federation. ND No. 2–020101-134-E. Russian Maritime Register of Shipping, St Petersburg, 2020.

[18] Y. Bobrova, , A. Kapustin, and V. Vasilyev. “The Northern Sea Route: National Legal Regime and the Polar Code.” *Revue Belge De Droit International*, *op. cit*., pp. 416-417.

例如俄羅斯的立法側重於北方海路，而《國際船舶極區水域營運章程》適用於章程中定義的所有北極水域。再者，《國際船舶極區水域營運章程》使用新的國際冰級標準，而《北方海路水域航行規則》使用俄羅斯驗船協會的標準。儘管如此，從整體結果看來，北方海路相關立法與《國際船舶極區水域營運章程》的並行適用仍是協調的。[19]

第二節 加拿大之立場及實踐

第一項 立法及政策框架

加拿大北極水域的法律地位凸顯出加拿大如何管理該地區的航運，特別是通過《北極水域污染防制法》，該法主張規範和執法管轄權。一九九二年，加拿大宣佈加入《MARPOL 公約》並主張不應妨害加拿大現有或將來在其境內或鄰近北極水域制定的法律和規範。二〇一〇年，加拿大強制要求在其北極水域的船舶需進行報告，而此舉招來批評。儘管加拿大採取單方面的措施，但不可否認的是它也在《國際船舶極區水域營運章程》的制定中發揮主導作用，一共提交了三十多份檔案，試圖提高國際標準，至少符合其國內標準。[20]

二〇一七年，加拿大在其北極外交政策聲明中強調航運是促進經濟和社會發展的一個重點領域，部分參考北極理事會發布之北極海運評估報告作為其論述基礎。然而，加拿大亦提到浮冰對航行造成的重大挑戰，作為國際海事組織的成員之一，加拿大有責任提供航行警示和氣象服務以促進北極地區的海上交通管理。此外，這些服務還將加強北極海洋環境保護、支持北方居民的海洋活動以及為沿海和海洋資源開發提供必要的服務。[21]二〇一九年，加拿大發佈「北極與北方政

[19] Aldo Chircop and Miriam Czarski, "Polar Code implementation in the Arctic Five: has harmonisation of national legislation recommended by AMSA been achieved?," *The Polar Journal*, Vol. 10, No. 2 (2020), pp. 315-316.
[20] Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations, SOR/2010-127; Aldo Chircop, Peter G Pamel, and Miriam Czarski. "Canada's Implementation of the Polar Code." Journal of International Maritime Law, Vol. 24, No. 6 (2018), p. 433.
[21] Government of Canada. Statement on Canada's Arctic Foreign Policy. Government of Canada, 12 May 2017.

策框架」（Arctic and Northern Policy Framework），秉持著與當地原住民持續調解的精神以達成共同繁榮願景，該框架的目標是指導到二〇三〇年的投資和活動。在航運方面，再次提及航運有助於經濟增長，但同時也強調氣候變遷導致的風險，為搜救和災害應對能力增添額外的壓力，這是確保永續經濟成長必須考量的因素。因此，確保安全和環保的航運亦是目標之一。[22]值得一提的是，加拿大與美國於二〇一六年同意在北極水域合作建立「低影響通道」（low impact corridors），以提高航行安全性。[23]對此，加拿大持續透過上述框架與海洋保護計畫推動該通道政策，將集中在西北航道的基礎建設發展和服務，以鼓勵船舶自願性地使用此類通道。[24]

基本上，加拿大並沒有制定向俄羅斯管理北方海路那樣的制度框架，對於西北航道的定義也不如俄羅斯定義北方海路那樣明確，一直以來就依賴對加拿大北極水域的廣泛定義，包括內水、領海和專屬經濟區在內且並未區分海洋法中的各種航行權利和軍艦享有的主權豁免。[25]

第二項 與《國際船舶極區水域營運章程》之協調

加拿大執行《國際船舶極區水域營運章程》的過程要求評估該章程對《北極水域污染防制法》、二〇〇一年修訂之《加拿大航運法規》以及其它立法的影響。在加拿大交通部（Transport Canada）進行內部研究和協商之後，根據《北極水域污染防制法》與《加拿大航運法規》頒布了新的《北極航運安全與污染防制條例》（Arctic Shipping Safety and Pollution Prevention Regulations, ASSPPR），將《國

[22] Canada's Arctic and Northern Policy Framework (18 November 2019), https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1560523306861/1560523330587 (accessed September 21, 2021).
[23] United States-Canada Joint Arctic Leaders' Statement. Justin Trudeau, Prime Minister of Canada, 20 December 2016, https://pm.gc.ca/en/news/statements/2016/12/20/united-states-canada-joint-arctic-leaders-statement (accessed September 21, 2021).
[24] Canada's Arctic and Northern Policy Framework, International Chapter; Oceans Protection Plan (7 November 2018), https://www.tc.gc.ca/en/initiatives/oceans-protection-plan.html (accessed September 21, 2021).
[25] Arctic Waters Pollution Prevention Act, RSC 1985, c. A-12, s. 2; Aldo Chircop and Miriam Czarski, "Polar Code implementation in the Arctic Five: has harmonisation of national legislation recommended by AMSA been achieved?," *The Polar Journal*, *op. cit*., pp. 306-307.

際船舶極區水域營運章程》納入加拿大國內立法，同時廢除了部分舊有規範。[26]此外，《加拿大航運法規》規定之強制性報告制度保持不變，而《國際船舶極區水域營運章程》並未包含此規定。

加拿大同時作為沿海國和船旗國著手執行《國際船舶極區水域營運章程》，因此，雖然大部分的執行工作都集中在北極航運上，但也涉及在極區水域中對加拿大船舶的要求。加拿大研究了《國際船舶極區水域營運章程》的哪些面向可以參照合併並擴展至更多的船舶類別，而先前的規定需要調整。舉例而言，《北極水域污染防制法》中關於軍艦的規定在《北極航運安全與污染防制條例》中不適用。[27]加拿大以不同的方式處理了《國際船舶極區水域營運章程》第一部分和第二部分的執行問題。在第一部分關於安全規定方面，《北極航運安全與污染防制條例》參考大部分內容並經過調整和過渡性安排後納入其中，「區域/日期系統」（Zone/Date System）與「北極冰上航運管理系統」（Arctic Ice Regime Shipping System, AIRSS）針對現有船舶，而《國際船舶極區水域營運章程》中新的「極地營運限值評估風險指數系統」（Polar Operation Limit Assessment Risk Indexing System, POLARIS）則適用於新船舶。隨著現有船舶的老化和逐步淘汰，「極地營運限值評估風險指數系統」將適用於所有船舶。在《國際船舶極區水域營運章程》制定期間，加拿大未能在其中提出強制性冰上導航員（the ice navigator）的要求，因而將該要求擴展至使用「北極冰上航運管理系統」或非《SOLAS 公約》規範的船舶，例如漁船。基本上，《北極航運安全與污染防制條例》的安全條款與《國際船舶極區水域營運章程》的標準一致。[28]

在第二部分關於污染防制規定方面，由於《北極水域污染防制法》的限制，導致在某些污染防制措施的執行保留了以前的規則，因此《北極航運安全與污染

[26] Transport Canada introduces new Arctic Shipping Safety and Pollution Prevention Regulations, Transport Canada (January 10, 2018), https://www.canada.ca/en/transport-canada/news/2018/01/transport_canadaintroducesnewarcticshippingsafetyandpollutionpre.html (accessed September 21, 2021).
[27] ASSPPR, Regulation 3.
[28] ASSPPR, Regulation 5-11.

防制條例》與《國際船舶極區水域營運章程》存在差異。不同於第一部分的是《北極航運安全與污染防制條例》的污染防制措施適用於所有船舶，包括非《SOLAS公約》規範的船舶，且與母法的零油類排放規則保持一致性。就污水處理規則而言，現行標準比先前允許排放未經處理污水的規定更加嚴格。[29]總體而言，加拿大的國內立法與《國際船舶極區水域營運章程》和公約修正案趨於一致，而且加拿大還為其在北極水域保護主權和管轄權實踐之間的潛在分歧「投保」，亦即確保《SOLAS 公約》和《MARPOL 公約》中均載有「妨害各國根據國際法享有的權利或義務」等類似效果的保留條款。[30]

第三節 兩國談判立場之比較

觀察上述俄羅斯與加拿大關於航道的立場與實踐後可以發現，兩國均不否認北方海路與西北航道作為商業航運使用之潛力，其中俄羅斯更加地重視經濟發展與北方海路的商業化；反之，加拿大在提及經濟發展的同時也強調環境保護的重要性以及當地原住民的利益。《國際船舶極區水域營運章程》的區域特性意味著相關內容的談判將由北極國家主導。然而，雖然俄羅斯和加拿大都是重要的參與者，在北極航運及其規範都具備專業知識，但兩國的參與存在明顯的差異。[31]

首先，在提案數量方面，加拿大是所有談判與會者中提案最多的國家，共計三十四份文件，俄羅斯的提案共計十五份。然而，從委員會和小組委員會報告中的聲明來看，兩國之間的情況正好相反，俄羅斯的觀點在這些文件中被記錄了九次，而加拿大為三次，這表明俄羅斯在談判中實現其目標可能不如加拿大那樣成功。第二，過去加拿大參與談判的經驗顯示它尋求作為「協調者」（facilitator）

[29] ASSPPR, Regulation 12-26.
[30] Aldo Chircop and Miriam Czarski, "Polar Code implementation in the Arctic Five: has harmonisation of national legislation recommended by AMSA been achieved?," *The Polar Journal*, *op. cit*., p. 308.
[31] Dorottya Bognar, "Sea-change in polar shipping: from Arctic to Antarctic Polar Code initiatives," The blog of the Norwegian Centre for the Law of the Sea (1 February, 2017), https://site.uit.no/nclos/2017/02/01/sea-change-in-polar-shipping-from-arctic-to-antarctic-polar-code-initiatives/ (accessed September 25, 2021).

的角色來推動討論，而不是表達自身的特定立場或意見。因此，加拿大在談判初期就提交了《國際船舶極區水域營運章程》草案以及《極地水域營運指南》內容的範例表。加拿大的參與並發揮協調者的作用和其它不同的專家組織，有助於《國際船舶極區水域營運章程》的發展。相反地，俄羅斯的文件中明顯缺乏類似協調者的角色，也沒有提交任何《國際船舶極區水域營運章程》草案。[32]

第三，加拿大經常與其它成員國或諮詢組織共同提案，而俄羅斯的提案通常沒有共同提案者。除了分擔籌備工作的負擔之外，共同提案的方式還有助於在討論文件之前得知該提案獲得多少國家或專家組織的支持。在加拿大的三十四份文件中，有十份是採取共同提案的方式，這顯示出加拿大的提案俱有一定程度的吸引力，而俄羅斯是相對孤立的。此外，加拿大與許多利益不同的國家共同提案，其中包括挪威、美國、芬蘭和瑞典等北極國家以及主要權宜船旗國，例如利比亞和馬紹爾群島。一方面，這可能是共同提案國的策略選擇；另一方面，這也意味著加拿大有合作意願。[33]

由此可見，加拿大的北極航運經驗在談判中充分發揮領導作用，但俄羅斯的情況正好相反。俄羅斯的多數提案似乎都隱含自利的動機，包括維護俄羅斯在北方海路的立法與管轄權主張以及對船舶的控制。此外，俄羅斯的利益也與執行《國際船舶極區水域營運章程》可能帶來的財政和經濟影響有關，例如升級俄羅斯的破冰船、調查研究和捕魚船隊以及在每個北極港口提供充足收受設施的負擔。整體而言，俄羅斯以務實的態度促進自身利益，而其北極航運經驗是為支持其提案，因此並沒有對制定《國際船舶極區水域營運章程》做出太多貢獻。[34]

雖然上述跡象顯示俄羅斯和加拿大參與《國際船舶極區水域營運章程》談判時的立場差異，但兩國長期以來皆以《聯合國海洋法公約》第二三四條作為北極

---

[32] Dorottya Bognar-Lahr, "In the Same Boat? A Comparative Analysis of the Approaches of Russia and Canada in the Negotiation of the IMO's Mandatory Polar Code," *Ocean Development & International Law*, Vol. 51, No. 2 (2020), pp. 145-146.
[33] Ibid., p. 146.
[34] Dorottya Bognar, "Russian Proposals on the Polar Code: Contributing to Common Rules or Furthering State Interests?," *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 7, No. 2 (2016), pp. 128-129.

航運相關國家立法的基礎，因此就《國際船舶極區水域營運章程》與《聯合國海洋法公約》架構下北極沿海國權利之關係而言，兩國的立場是完全一致的。在《國際船舶極區水域營運章程》談判期間，俄羅斯與加拿大一同主張該章程應列入一項保留條款，將根據《聯合國海洋法公約》第二三四條通過的國家規範列為優先，惟實踐的方式有所不同。[35]俄羅斯在文件中明確地提到並引用第二三四條，而加拿大在提交文件時則更加謹慎，避免直接提及該條款，而是籠統地談論適用於極區水域的國際法。此外，加拿大還嘗試透過多種方式來使其國內立法獲得承認並建立國際法律基礎，同時尋求保障機制，例如提到沿海國有權允許營運和要求在北極水域航行的船舶進行報告；參考《極地水域營運指南》中的國家航運控制系統；以及支持將「極地營運限值評估風險指數系統」納入《國際船舶極區水域營運章程》。對此，俄羅斯的嘗試僅限於修訂「極地營運限值評估風險指數系統」以符合其營運限制系統。由於俄羅斯和加拿顯然支持各自的系統，缺乏共同立場將不利於促進《國際船舶極區水域營運章程》與各自國家規範之間的協調。[36]

截至目前，尚不清楚兩國對於《國際船舶極區水域營運章程》與沿海國根據第二三四條所擁有之權利間關係的相互支持程度。除了第二三四條優先原則的提案之外，俄羅斯與加拿大似乎都沒有明確支持對方的任何提案。例外情況是，加拿大提議將保留條款納入《MARPOL 公約》的附件而使《國際船舶極區水域營運章程》具有強制力，俄羅斯對此明確表示支持，但並沒有促使俄羅斯進一步提案或發表聲明。由此可見，兩國似乎只是在有限程度地相互支持。總的來說，俄羅斯和加拿大在《國際船舶極區水域營運章程》談判中的立場有一個主要的相似處，亦即唯二依賴《聯合國海洋法公約》第二三四條賦予沿海國廣泛權利的國家。俄加兩國試圖保護其國內立法並利用《國際船舶極區水域營運章程》來加強其國

[35] Ibid., p. 117.
[36] Dorottya Bognar-Lahr, "In the Same Boat? A Comparative Analysis of the Approaches of Russia and Canada in the Negotiation of the IMO's Mandatory Polar Code," *Ocean Development & International Law*, *op. cit*., p. 150.

際法依據。然而，除此之外，談判時期的立場差異主導著後續執行細節的分歧。[37]

關於俄羅斯和加拿大在談判《國際船舶極區水域營運章程》時的立場分歧，部分可歸因於兩國的能力和經濟情況不同。相較於加拿大，俄羅斯的北極發展歷史更為悠久，相關基礎建設也更為完善，但由於承襲蘇聯時期的建設，需要經過現代化的更新才能夠達到《國際船舶極區水域營運章程》的排放要求。因此，俄羅斯反對《國際船舶極區水域營運章程》中嚴格的排放要求並不意外，其原因在於船舶升級和更換設備的高昂成本。同樣地，對港口收受設施的要求也被視為負擔之一，因為俄羅斯在北方海路沿線有許多港口。這些措施導致的成本將會嚴重影響該區域的財政平衡，阻礙俄羅斯對北極資源的開發，且不利於偏遠社群的補給。加拿大也同樣面臨困難和成本問題，但自《北極水域污染防制法》制定以來，加拿大水域一直執行零排放的要求，因此並不需要在其北極沿岸的安裝此類設施。簡言之，俄羅斯與加拿大對於《國際船舶極區水域營運章程》將限制其活動並導致額外的財政負擔感到擔憂，但相對於加拿大，俄羅斯所受影響更大。再者，俄羅斯和加拿大是北極地區兩個最大的沿海國，加拿大在《國際船舶極區水域營運章程》談判中主要強調其作為沿海國的能力和利益；對俄羅斯而言，雖然開發北極水域的資源和機會符合其作為沿海國的利益，但它同時也是主要的船旗國，其目的是降低提供北極活動服務之船舶的成本。[38]

除了能力和經濟因素之外，政治立場在其中也發揮影響。雖然俄羅斯和加拿都有制定與北極水域相關的規範，但加拿大似乎比俄羅斯更加關切建立和強化這些措施的國際法基礎。例如，加拿大於一九七〇年通過《北極水域污染防制法》，當時單方面採取的行動並不符合國際法，但它也付出相當多的努力來累積國際社會的支持，為該措施奠定法律基礎。反之，俄羅斯對於多邊組織通常採取謹慎的態度，特別是在它不具備作為領導的特殊地位時，且俄羅斯在符合其利益時傾向

[37] Ibid., p. 150, 153.
[38] Ibid., pp. 151-152.

於單邊主義。再者，擔心受到美國的挑戰亦對加拿大的北極行動造成影響，使得加拿大在處理《國際船舶極區水域營運章程》與《聯合國海洋法公約》第二三四條之間的關係時特別謹慎，反觀俄羅斯則是直接援引第二三四條作為其北極航行管制措施的法律依據，這可能與其作為一個強權國家的歷史和野心有關。因此，俄羅斯和加拿大在處理《國際船舶極區水域營運章程》與《聯合國海洋法公約》第二三四條之間關係的方式不同可歸因於它們與美國的政治關係。最後，加拿大對北極主權的概念與環境保護密切相關，這表示對該水域的主權問題促使加拿大採取更加環保的做法。自《北極水域污染防制法》實施以來，西北航道的航行一直與污染防制有關，這影響了加拿大對於《國際船舶極區水域營運章程》的立場，嘗試在極區海洋環境保護和自身的經濟利益之間取得平衡。在俄羅斯方面，其北極主權更多地與軍事戰略考量和北方海路水域的控制相關，因此北方海路被官方定義為國家運輸路線，致力於保護其安全與經濟利益。[39]二〇二一年一月十五日，俄羅斯外交部無任所大使科爾丘諾夫（N.V. Korchunov）接受生意人報採訪，重申俄羅斯對於北極議題所採取之立場（詳附錄二）。[40]

第四節 小結

關於北極航行管制措施，俄羅斯的立法和政策框架目前是以二〇一三年頒布《北方海路水域航行規則》為主，在《國際船舶極區水域營運章程》生效之後，俄羅斯在執行方面是透過三個步驟：第一，藉由憲法規定將《國際船舶極區水域營運章程》納入國內法；第二是修訂《北方海路水域航行規則》；第三是委託驗船協會和其它公認的組織進行技術檢查。由於《國際船舶極區水域營運章程》是與現有法規並行適用，存在部分不一致和不確定性，但就整體而言，兩者在適用上仍然是協調的。另一方面，加拿大的立法和政策框架則是以一九七〇通過的《北

[39] Ibid., pp. 152-153.
[40] Интервью Посла по особым поручениям МИД России Н.В.Корчуновагазете «Коммерсант», 15 января 2021 года, Министерство иностранных делРоссийской Федерации, 2021/1/15.

極水域污染防制法》為基礎持續制定與北極航運相關的規範。在執行《國際船舶極區水域營運章程》方面，加拿大頒布了新的《北極航運安全與污染防制條例》，將《國際船舶極區水域營運章程》納入其國內立法，同時廢除了部分舊有規範。基本上，《北極航運安全與污染防制條例》的安全條款與《國際船舶極區水域營運章程》的標準一致；污染防制措施則是部分保留了以前的規則，使得規範之間存在差異，但整體而言，加拿大的國內立法與《國際船舶極區水域營運章程》和公約修正案趨於一致。總的來說，俄羅斯和加拿大關於北極航行的國內立法是根據《聯合國海洋法公約》第二三四條所賦予沿海國之權利而制定的，在《國際船舶極區水域營運章程》生效後，兩國皆有參考該章程的標準來修訂現有規範或制定新的規範，適用標準沒有明顯的衝突，但兩國皆有加入更詳細的要求，以彌補《國際船舶極區水域營運章程》的部分模糊之處。

觀察俄羅斯和加拿大的立場與實踐後可以發現，前者更加重視經濟發展與北方海路的商業化；後者在提及經濟發展的同時也強調環境保護的重要性以及當地原住民的利益。事實上，這樣的差異源自兩國在談判《國際船舶極區水域營運章程》時的立場分歧。在談判階段，加拿大嘗試作為「協調者」來推動討論；俄羅斯則是以務實的態度促進自身利益。兩國唯一的共識為確保根據《聯合國海洋法公約》第二三四條通過的國家規範列為優先。如此分歧的立場可以歸因於能力、經濟情況和政治立場。首先，關於能力和經濟情況，《國際船舶極區水域營運章程》的要求將對俄羅斯和加拿大帶來額外的財政負擔，但相較於加拿大主要強調其作為沿海國的能力和利益，俄羅斯同時也作為主要的船旗國，降低提供北極活動服務之船舶的成本為其主要目標。其次，關於政治立場，加拿大致力於為其單方面採取的措施奠定法律基礎；俄羅斯在符合其利益時通常傾向於單邊主義。再者，加拿大對北極主權的概念與環境保護密切相關，因此加拿大從一開始就是以環保為名義對北極航行實施管制；俄羅斯對於北極主權的概念與軍事戰略考量和北方海路水域的控制相關，因此一直致力於保護其安全與經濟利益。

第五章 結論

北極航道途經海峽之爭議在於是否符合國際海峽之功能要件，亦即「用於國際航行」。然而，《領海及鄰接區公約》和《聯合國海洋法公約》均未明文規定「用於國際航行」之構成要件，進而導致北極航道途經海峽之性質將持續爭論下去。事實上，隨著世界商業的發展、替代航線的開拓、航行技術的精進以及氣候變遷的影響，北極航道的國際化是可以預期的。面對美國將北極航道途經海峽視為國際海峽之主張，俄羅斯和加拿大透過歷史性權利和直線基線劃界來主張北極航道途經水域或海峽為其內水而享有完全的主權，外國船舶通過時應遵守各自的國內法規範。《聯合國海洋法公約》第二三四條賦予沿海國單邊的管轄權，得制定和執行比其它國際既定規則更嚴格的環境立法來管理冰封地區的船舶污染。第二三四條為冰封區域的沿海國創設有條件的權利，同時為尊重航行自由的精神也對其課予義務。然而，談判當時創造的「建設性模糊」也為日後的解釋性爭議預留伏筆，諸多學者試圖釐清第二三四條之含義，但難以達成共識，其中最主要的爭議莫過於該條款的適用範圍，廣義與狹義觀點的差異性體現在沿海國的權利和義務。因此，透過檢視國家實踐，有助於釐清何種解釋更加符合當前的北極航行治理。截至目前為止，僅有加拿大和俄羅斯明確根據第二三四條頒布與航行管制相關之法律和規章，兩國的立法也充分顯示對於第二三四條的適用採取廣義的解釋。

《聯合國海洋法公約》第二三四條載有關於專屬經濟區範圍內冰封區域沿海國管轄權之規定，隨著《國際船舶極區水域營運章程》成為具有拘束力規範，必須釐清兩者之關係。由於第二三四條並未提及「一般接受的國際規則或標準」，意味著不限於國際海事組織通過的規則，對第二三四條的限制僅在「適當顧及航行」和「以現有最可靠的科學證據為基礎對海洋環境的保護和保全」。因此，《國際船舶極區水域營運章程》的通過並未消除第二三四條作為沿海國採用更嚴格的環境或安全標準的法律依據。當沿海國認為《國際船舶極區水域營運章程》中的

某些規定過於薄弱時，第二三四條賦予之權利在此情況下則可以作為保障機制來制定和執行更嚴格的要求，同時也有助於《國際船舶極區水域營運章程》日後在此基礎上提高環境保護和安全標準。即便第二三四條之限制可能使沿海國有必要證明為何需要比《國際船舶極區水域營運章程》更嚴格的要求，但仍要強調是第二三四條仍然作為超越《國際船舶極區水域營運章程》規定的管轄權基礎而存在。因此，《國際船舶極區水域營運章程》和《聯合國海洋法公約》第二三四條應是相互獨立的，前者訂定的技術標準將成為極區水域船舶營運的最基本要求，而當沿海國需要制定更嚴格的要求時則援引後者作為其法律基礎，但鑑於前者是建立在良好的科學基礎之上，使得沿海國在制定更嚴格的要求時可能需要負擔舉證責任，否則將難以說服國際社會成員。

俄羅斯和加拿大關於北極航行的國內立法是根據《聯合國海洋法公約》第二三四條所賦予沿海國之權利而制定的，在《國際船舶極區水域營運章程》生效後，兩國皆有參考該章程的標準來修訂現有規範或制定新的規範，適用標準沒有明顯的衝突，但兩國皆有加入更詳細的要求，以彌補《國際船舶極區水域營運章程》的部分模糊之處。然而，觀察俄羅斯和加拿大的立場與實踐後可以發現，前者更加重視經濟發展與北方海路的商業化；後者在提及經濟發展的同時也強調環境保護的重要性以及當地原住民的利益。事實上，這樣的差異源自兩國在談判《國際船舶極區水域營運章程》時的立場分歧。在談判階段，加拿大嘗試作為「協調者」來推動討論；俄羅斯則是以務實的態度促進自身利益。如此分歧的立場可以歸因於能力、經濟情況和政治立場。首先，關於能力和經濟情況，《國際船舶極區水域營運章程》的要求將對俄羅斯和加拿大帶來額外的財政負擔，但相較於加拿大主要強調其作為沿海國的能力和利益，俄羅斯同時也作為主要的船旗國，降低提供北極活動服務之船舶的成本為其主要目標。其次，關於政治立場，加拿大致力於為其單方面採取的措施奠定法律基礎；俄羅斯在符合其利益時通常傾向於單邊主義。再者，加拿大對北極主權的概念與環境保護密切相關，因此加拿大從一開

始就是以環保為名義對北極航行實施管制;俄羅斯對於北極主權的概念與軍事戰略考量和北方海路水域的控制相關，因此一直致力於保護其安全與經濟利益。

附錄一：《關於俄羅斯到二〇三五年的北極區發展戰略》中俄文對照[1]

俄羅斯聯邦外交部

30.10.20 12:20

關於俄羅斯到二〇三五年的北極區發展戰略

俄羅斯總統弗拉基米爾·普丁簽署了一項法令，批准到二〇三五年期間開發俄羅斯北極區和確保國家安全的戰略。

該戰略的制定是為了落實二〇二〇年三月五日國家元首令批准的《俄羅斯聯邦二〇三五年前在北極地區的國家政策原則》。該戰略確定了北極區發展的主要領域、任務和措施，以及其實施的機制、階段和預期結果。

「北極是一個戰略區域。這片領土對我國具有全球性的意義，確保了我國的安全。在該法令中，總統為國家北極區的發展制定了具體目標。首先，這些是與改善生活在北極地區的二百五十萬公民的生活品質有關的目標，與北極地區的經濟增長有關的目標，以及將北海航道發展為全球運輸走廊。為此，我們需要更快地工作，更迅速地發展俄羅斯聯邦的北極區。我們必須履行國家元首的命令，發展北極地區，加強俄羅斯在世界這一重要戰略區域的作用」，俄羅斯聯邦副總理兼俄羅斯總統駐遠東聯邦區全權代表尤里·特魯特涅夫評論道。

形成風險的主要問題、挑戰和威脅包含導致北極地區發展和國家安全的主要因素是全球暖化加劇、人口減少、國家生活品質指標的落後、生活品質指標落後、在偏遠的定居點，包括在少數民族傳統居住地和經濟活動的地區，獲得高品質社

[1] 本研究計畫與俄羅斯相關資料之蒐集與翻譯感謝國立政治大學外交學系碩士班二年級蔡媚如同學的協助。

會服務與舒適住房困難。同時，由於暴露在有害的工業環境和寒冷天氣因素的工作環境下，職業風險很高，與俄國其他地區相比，職業傷害水準增加、缺乏國家支援系統，而無法將燃料、食品和其他重要商品以可接受的價格帶到北極地區，發展水準低，建造運輸基礎設施的成本高，北海航道基礎設施開發落後，導致商業實體缺乏競爭力。

這份文件與以前的戰略和俄羅斯地區發展部長說：「這種層次的文件首次將提高生活當地居民的生活品質定為北極區發展的主要目標，並據此制定了一系列旨在促進各地區社會發展的決定；其次，該戰略有一個專門的部分，確定了北極區內每個區域的社會和經濟發展為優先領域。」俄羅斯聯邦遠東與北極發展部長亞歷山大·柯茲洛夫說道。

該戰略確定了一套實現北極地區社會發展的方法。其中一些措施旨在發展初級醫療，包括設備，為醫療機構提供車輛和飛機，改善國家對醫療的資助機制等等。還制定了一些措施提高北極地區的教育品質，包括改善法律和監管制度，改善少數民族的教育條件；與中大型企業一起發展專業教育機構網路；支援聯邦大學和其他高等教育機構的發展計畫，將其與科學機構和實際的經濟部門結合起來。

其中一項措施涉及制定具體的立法要求，以確保北極地區人民的衛生和流行病學福祉。俄羅斯遠東發展部副部長亞歷山大·克魯提科夫說：「也就是說，將對一些民眾生活領域的現行標準進行修訂，從社會機構的分布標準到城市環境發展的標準。」

這一系列措施還包括支持原住民的措施，支持廣大民眾，特別是偏遠地區兒童的創造性和體育發展，改進航空旅行補貼機制，國家支援住房建設等。

為實現北極地區的經濟發展、為北極勘探而發展科學技術、環境保護、確保公共安全以及軍事安全和俄羅斯國家邊界的保護和安全等領域的目標， 已經制定了單獨的措施清單。

該戰略的實施被設計為三個階段：第一階段（二〇二〇－二〇二四），第二階段（二〇二五－二〇三〇）和第三階段（二〇三一－二〇三五）。該文件的規

定將透過對國家計畫「俄羅斯聯邦北極區社會和經濟發展」、區域性國家計畫的修訂，以及北海航道基礎設施發展計畫措施的實施來執行。

北極地區當局、科學界和專家參與了該戰略的工作。二〇一九年八月，推出了一個入口網站，任何俄羅斯公民都可以透過該網站對戰略的文本（text）提出建議。從北極地區的居民那裡收到了六百五十多份提案，後來，在北極的每個地區都對該檔案進行了面對面的討論。

Министерство иностранных дел
Российской Федерации

30.10.20 12:20

О стратегии развития Арктической зоны России до 2035 года

Президент России Владимир Путин подписал указ об утверждении стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года.

Стратегия разработана в целях реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, утвержденных указом главы государства 5 марта 2020 года. Стратегия определяет основные направления, задачи и меры по развитию Арктической зоны, а также механизмы, этапы и ожидаемые результаты их реализации.

«Арктика – стратегический регион. Эта территория имеет глобальное значение для нашей страны, обеспечения ее безопасности. В Указе Президент поставил конкретные цели по развитию Арктической зоны страны. В первую очередь, это цели, связанные с повышением качества жизни 2,5 млн граждан, проживающих в Арктической зоне, цели, связанные с ростом экономики арктических регионов, развитием Северного морского пути как глобального транспортного коридора. Для этого нам надо работать быстрее и быстрее развивать Арктическую зону РФ. Мы должны выполнить поручения главы государства по развитию Арктической зоны, усилению роли России в этом стратегически важном регионе мира», - прокомментировал заместитель Председателя Правительства РФ – полномочный представитель Президента РФ в ДФО Юрий Трутнев.

К основным проблемам, вызовам и угрозам, формирующими риски развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности, отнесены интенсивное потепление климата, сокращение численности населения, отставание значений показателей качества жизни от общероссийских значений, низкий уровень доступности качественных социальных услуг и благоустроенного жилья в отдаленных населенных пунктах, в том числе в местах традиционного проживания и хозяйственной

附錄二：俄羅斯外交部無任所大使 N.V. Korchunov 接受生意人報採訪中俄文對照

俄羅斯聯邦外交部

15.01.21 16:20

二〇二一年一月十五日與俄羅斯外交部無任所大使N.V. Korchunov的訪談

問題：俄羅斯在二〇二一－二〇二三年擔任北極理事會主席期間，是否會推動通過任何具有法律約束力的泛北極檔，解決北極的關鍵問題？

回應：改善北極地區的生活條件，使高緯度地區的生活適應氣候變化，保護生物多樣性，以及北極地區的經濟發展，伴隨著大規模的自然資源開採和加工項目，北方航道的加強，旅遊和貿易的增加，需要「北極八國」的共同努力。

這些關於北極地區可持續發展的重要議題將是俄羅斯在二〇二一－二〇二三年擔任北極理事會主席的重點。

我們特別希望《防止在北冰洋中部公海上進行無管制捕撈的協定》（The Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean）早日生效。這是管理北極地區海洋資源的生態系統方法的一個重要因素。

問：既然早在二〇一八年就簽署了，那麼是什麼阻止了它的生效？

答：我們沒有關於中國批准該協定的資料。回到你的問題：今天我們認為沒有必要就北極問題單獨締結一項普遍的國際條約--目前的國際法律框架足以規範該地區的國際關係。

很快地，可能需要簽訂部門性（sectoral）的或工業性質的協定，例如：將環境保護、運輸發展、電信、科學活動、基礎設施和社會經濟發展融資、應對潛在緊急情況、確保人與人之間的聯繫等方面的合作正式化。

問題：俄羅斯是否會推動此類文件的實現？如果我理解正確的話，北極理事

會已經有幾個具有法律約束力的協議，但不是每個主席國都能設法達成一致。

答：確實有四個關於北極地區部門合作的協定。但在芬蘭（二〇一七－二〇一九年）和冰島（二〇一九－二〇二一年）擔任主席期間，沒有討論新的協議。

問題：為什麼？

答：沒有這種必要。我想說的是，我們已經經歷了一個密集形成北極地區多邊合作的條約法律框架的時期。然而，俄羅斯作為北極理事會的主席國，如果有這方面的可能建議，將準備組織一次全面討論。

問題：俄羅斯是否會嘗試舉行第一次北極峰會？還是只有計畫舉行外長會議？

答：北極理事會部長級會議是主席國在其北極理事會主席任期結束時舉行的傳統總結活動。冰島將於五月在雷克雅維克舉行。我們還將在二〇二三年組織這一活動。

問題：在哪裡？

答：我們將在接近活動時決定場地。至於國家元首和政府首腦峰會，我們總體上對此持積極態度。但這個問題需要仔細考慮：一個成功的峰會既需要一個實質性的議程，也需要一個積極的合作和互信的氛圍。

問題：但俄羅斯會不會尋求這樣做？要舉行峰會？

答：我會這樣回答你：俄羅斯將尋求加強北極合作，並將北極作為一個和平和建設性互動的區域，為此，高層接觸當然是有益的。

問題：人們越來越多地提出北極軍事化的問題。西方國家指責俄羅斯這樣做，俄羅斯也指責他們這樣做。同時，這個議題並沒有列入北極理事會的議程。俄羅斯是否想在其擔任主席期間提出這個問題？

答：我國堅定地致力於通過外交途徑解決所有爭議問題，包括領土和其他爭端，這是北極五常在二〇〇八年《伊盧利薩特宣言》中提出的，也是在隨後的聲明中反覆強調的。我們認為在安理會主席的框架內單獨提出軍事化的議題沒有意義。而我們的出發點是，在北極地區沒有需要軍事解決的問題。特別是由於一九九六年九月十九日的《渥太華宣言》的任務規定將軍事安全問題排除在該組織的議程之外。

問題：但在目前的情況下，這些問題是長期的。忽視它們是行不通的。莫斯科不會以任何形式接觸他們？

答：為防止北極地區的軍事和政治局勢惡化，俄羅斯支持恢復二〇一四年前舉行的北極國家武裝部隊參謀長年度會議。這將是在該地區建立信任和安全的一項有效措施。作為恢復這種形式的第一步，可以考慮組織一次北極理事會成員國軍事專家層級的對話，在該對話框架中可以討論諸如建立行動合作以防止領海以外的水域發生事件、海上聯合搜救行動、應對自然和人為災害、與北極國家武裝部隊指揮部建立直接溝通管道，以防止危險的軍事活動等問題。

問題：從莫斯科的角度來看，誰對北極地區衝突潛力的累積負有主要責任？

答覆：隨著冰層的融化和該地區變得更容易進入，北極國家和非北極地區的北約成員國在該地區的軍事存在和活動都在增加。因此，北極地區的衝突潛力確實在上升。據估計，在過去五年中，北約國家在高緯度地區的軍事演習和其他作戰訓練活動的數量為原來的兩倍。來自非北極國家的北約成員國的軍事力量的參與逐漸增加。二〇二〇年五月初，由美國和英國船隻組成的北約打擊小組以「確保貿易和航行自由」為藉口進入巴倫支海，顯然具有挑釁性質。

問題：但俄羅斯增加其在北極的軍事力量，俄國的軍事基地正在重新建立，特遣隊和武器亦正在部署，並且進行演習。

答：俄羅斯聯邦在北極地區採取的措施是以該地區對我國國家安全和經濟的重要性為條件的，因為俄羅斯十%以上的國內生產總值和二十%的出口都是在北極地區生產的。同時，我們的目標是確保實施大型經濟計畫的安全和穩定，並在包括非北極國家在內的一些國家對該地區的興趣不斷增加的情況下，確保北極地區的社會經濟發展。俄羅斯在北極的軍事活動不違反任何國際義務，不針對北極地區的任何國家，也不對其國家安全構成威脅。

問：我相信北約也用同樣的話來解釋它們的行動與計畫。

答：與其他一些國家不同，俄羅斯一貫主張在北極地區形成嚴格遵守國際法的制度，嚴格遵守相關公約的精神和文字，並表示有意維護該地區的和平、穩定

和建設性合作，這體現在《渥太華宣言》，以及二〇一九年五月六日北極理事會羅瓦涅米部長級會議上簽署的部長級聯合成果聲明。

問題：作為環境議程的一部分，俄羅斯已經聲明將將提出專案來解決環境事故的後果。他們究竟會談些什麼？鑒於俄羅斯自己在這方面的悲慘經歷，俄羅斯在這方面的聲音能有多少可信度？

答：北極理事會特別關注環境問題。特別是，在北極理事會的北極污染減排工作小組（ACAP）內有一個廢物問題專家組。該小組的任務是制定、協調和促進北極理事會的專案，以加強無害環境的危險廢物管理、減少與工業和家庭廢物一起排入環境的污染物數量、支持適當管理固體和液體家庭廢棄物，並幫助偏遠和當地社區制定更可持續和有效的廢物管理方法，以防止環境汙染及海洋垃圾的形成。作為ACAP的一部分，廢物工作組作為一個支持機制，幫助減少從廢物中引入環境的污染物數量，以及與北極地區廢物相關的環境、健康和社會經濟風險。旨在預防和減輕北極地區污染的資金是由二〇〇五年設立的北極理事會項目支援工具（Project Support Instrument, PSI）提供的。

PSI計畫已經成功實施了一些項目（Project）。對保存和保護北極地區的環境具有重要意義：《減少伴生石油氣燃燒產生的黑碳和甲烷排放》，《在摩爾曼斯克地區的魚類和海產品加工廠撤回氟化溫室氣體和臭氧消耗物質》，《開發、建造和運營一系列三艘環保級別的新一代混合船並在俄羅斯聯邦北極區的河流上有效使用》。

討論了由PPI資助的新的前景倡議：《北極森林火災生態圖和專案監測（北極火災）》、《北極航運資料庫》、《黑碳和當地社區健康評估》、《對摩爾曼斯克地區使用持久性有機污染物汞及其排放源的評估》。

問題：我知道這些都是北極理事會本身的項目，但俄羅斯在這個領域能提供什麼？畢竟，不幸的是，我國對環境關注的計畫不如西方的北極國家。

答：所有這些項目都是由俄羅斯發起的。值得補充的是，在我們擔任主席的前夕，我們向北極理事會提交了有關生物安全（COVID-19也是這個問題的一部

分）、可持續航運、綠色金融和其他旨在說明確保北極地區可持續發展的建議。所有這些專案都將持續一年以上，並將在我們擔任主席之後繼續進行。

問題：俄羅斯是否會提出現有潛在危險設施對近海地區進行輻射修復的專案或解決方案？環境保護主義者說，在北極海域有大約一萬八千個潛藏著核廢料和放射性廢物的設施。

答：俄羅斯遠東發展部制定了《關於恢復俄羅斯聯邦北極地區水下和沉沒設施中的廢舊核燃料和放射性廢物》的總統令草案，其中預定批准二〇二〇－二〇二九年俄羅斯聯邦北極地區水下和沉沒設施中的核廢料和放射性廢物恢復計畫。該法令草案指定在這一領域的國際合作方面具有豐富實踐經驗的Rosatom為俄羅斯聯邦北極區核廢料和放射性廢物沉降設施恢復工作的協調者。在過去的十五年裡，這項工作是在Northern Dimension Environmental Partnership（NDEP）的Nuclear Window架構內進行的。在北極地區的歐洲部分的環境安全領域的聯合解決方案和具體任務方面已經證明了該形式是不錯的方式。舉例來說，像是摩爾曼斯克地區的SPSP專案：用於中和浮式核廢料儲存庫 Le pse浮動核廢料儲存船以及在Andreyeva灣建立缺乏燃料的核潛艇元件的回收設施。這些專案的資金來自NDEP的捐助基金。我們期待著與我們的合作夥伴在這一領域繼續合作，包括在可能啟動新專案的情況下，特別是在北緯度地區回收和處理一些即將沉默或已沉沒的核潛艇。毫無疑問，從環境的角度來看，它們的解除和淨化是有用和必要的。

這項任務符合該地區所有國家的利益，所以它可以作為一個國際項目的一部分進行實施-- 當然是在俄羅斯的大力資助下進行。

問題：根據俄羅斯人權活動家和來自俄羅斯北方的報告，俄羅斯對小型土著人民的利益和權利的保護非常糟糕。同時，在二〇一九年，莫斯科市法院應俄羅斯司法部的要求，解散了北方土著少數民族援助中心，該援助中心是一個有二十年經驗的人權組織，在國外也很有名。該中心的領導層將這一說法與該非政府組織的代表多次向「國際論壇」講述俄羅斯北極地區原住民的問題，主要是與工業家和石油生產商的衝突有關。如果俄羅斯自己都做不到，它將如何在北極理事會

中促進土著人民的問題？或者你認為它是這樣的嗎？

答案：有四十七個土著人生活在俄羅斯的二十八個地區人數少的民族，他們在自給自足、定居和經濟活動的模式上有很大不同。他們中的許多人過著傳統的生活方式，包括遊牧業。這種方法前所未有的考慮到了區域特點，但同時也包含了執法上的難度。不可避免的是，進步和落後地區的出現，往往讓人將個別問題誇大成全國問題。同時，土著少數民族的權利也有憲法依據 。

在各地區，正在實施促進其發展的綜合方案。有專門的國家文化、教育、科學和媒體機構。例如，在尤格拉、亞瑪律、雅庫特、涅涅茨和楚科奇自治區、克拉斯諾亞爾斯克邊疆區和其他地區，有幾十項法律和數百項細則專門針對這些民族。聯邦政府將土著小民族的傳統居住地和傳統經濟活動場所 劃歸其定居的二十八個地區的一半以上的面積，而這些地區的人口占不到二%。這代表了幾百萬平方公里的面積。此外，在其定居的一半地區建立了七百多個具有更嚴格保護制度的傳統自然使用區。這大約是二百萬平方公里，或約占全國面積的十二%。俄羅斯大約有一百萬頭家養的馴鹿，這就要求原住民能夠有效地使用他們的土地，並決定了保存其民族特性的可能性。俄羅斯二〇二〇年總統令、二〇三五年前俄羅斯聯邦在北極地區的國家政策原則、二〇三五年前俄羅斯聯邦北極地區發展和國家安全戰略以及關於北極地區商業活動的一系列的法案對解決這一問題進行了全面規定。最近幾個月，俄羅斯政府批准了一項賠償給北方土著少數民族（IMN）造成的損失的程式，制定了工業公司與這些民族之間的責任標準，並建立了俄羅斯聯邦北極區公共委員會，以監督對他們權利的保障。二〇二〇年十二月，國家對傳統經濟活動的支持方案草案已提交供批准北極地區的原住民。

國家控制下的居民責任標準主要基於國際原則和俄羅斯地區的實際做法。他們中的許多人與外國的現實情況相比都很好。根據部門的估計， 工業公司對土著少數民族及其領土的可持續發展專案的資助通過與地區當局的協定，償還個人和法人實體的損失，以及贈款支持，該計畫的年度成本約為二十億盧布。在北極理事會的平臺上促進和改善這種標準，包括在俄羅斯經驗的基礎上，也是可取的。

它們得到了俄羅斯在北極理事會可持續發展工作組（SDWG）提出的《北極地區原住民語言和文化遺產的數位化》專案的支持。這涉及到在互聯網上建立一個統一的北極原住民的多元文化環境，為捕捉和發展他們的文化和語言知識提供新的可能性。該專案的目標之一是為每個原住民提供一個數位身份。

問：你們還宣佈了要在北極建立第一個國際科學站。請告訴我們更多關於這個專案的情況：它將位於哪裡，誰將為它提供資金，誰將在那裡工作，做什麼？

答覆：俄羅斯在北極理事會可持續發展工作組中介紹了莫斯科物理技術研究所（Moscow Institute of Physics and Technology, MIPT）的北極氫能應用和示範（Arctic Hydrogen Energy Applications and Demonstrations, AHEAD）專案。MIPT與俄羅斯和國際合作夥伴合作，在「烏拉爾山極地區（雅馬爾-涅涅茨自治區），「希望之地」正計畫建立一個基於可再生能源和氫氣動力（不使用柴油）的全年完全自主的國際北極模組化建築站，以完善、測試和推廣基於自然的未來生命支援技術和其他技術的解決方案，用於北極地區的能源隔離和偏遠定居點和設施，包括電信、醫學、生物技術、農業技術、機器人技術、物聯網、「智慧家居/房」、3D列印、新材料和建築技術，以及使用人工智慧技術來改善北極地區的人類環境和工作條件的系統。該站計畫於二〇二二年開放。該項目已經引起了一些外國同行的興趣和合作意向。

問題：俄羅斯當局過去不太關注全球暖化，但現在有很多人在談論這個問題，包括在即將擔任主席的背景下。北極地區的氣候過程是如何影響俄羅斯居民的？還是全球暖化對俄羅斯更有利，包括北方海路的前景和北方領土的發展？

答：對北極地區的發展和確保國家安全形成風險的主要威脅之一是劇烈的氣候暖化（比整個地球快二至二・五倍）。北極地區的這種特殊性決定了需要對其社會經濟發展和國家安全採取特殊方法。我們假設，由於北極地區的人為影響和氣候變化，有可能發生具有不利環境後果的事件。這給北極國家的經濟體系、環境和安全帶來了全球性風險。

永凍土層融化的問題、如何適應氣候變化以及監測都需要特別關注。作為俄

羅斯擔任北極理事會主席國的一部分，我們計畫舉辦一個關於增加對氣候變化應對能力的論壇。薩哈（雅庫特）共和國元首艾森-尼古拉耶夫提出了一個很有趣的倡議是關於舉行永凍土問題高級會議。事實上，全球暖化也為北方海路的發展及其轉變為全球運輸走廊開闢了新的前景，與其他路線相比，北方海路有很多優勢，比通過蘇伊士運河的替代運輸路線短四十%，不僅減少了交貨時間，而且減少了燃料成本，因而有助於最大限度地減少人類對環境的影響。

問：除此之外，還有宣佈的另一個專案是國際基金在北極的發展。那是有關什麼的？

答覆：我們認為，有必要就該地區可持續發展的財政框架展開行動，可能設立北極可持續發展基金，以幫助實現《巴黎氣候協定》（二〇三〇年氣候議程）的目標和宗旨、可持續發展目標，以及北極國家在以下方面的國家戰略和計畫的實施。拓展其北部領土。考慮到這一邏輯，我們向北極理事會的可持續發展工作組提交了一個關於北極永續金融（Sustainable Arctic finance）的專案。

問題：在俄羅斯擔任主席期間，是否有計劃接納新的國家或組織作為觀察員？他們的權利能否得到擴展？

答：在接受新的國家和組織作為觀察員時，北極理事會首先是以申請國必須滿足的標準為原則。顯然，這些國家必須認同其目標和宗旨，並為其做出實際貢獻。擴大觀察員權利的問題還沒有被提出來；在目前情況下，他們有非常重要的合作和聯合專案的機會。我們認為必須確保他們平等地參與北極理事會的項目活動，包括永續發展和環境項目，以更充分地利用觀察員的合作機會。

問：歐盟長期以來一直在爭取獲得在安理會的觀察員地位？

答：給予歐盟觀察員地位的問題也沒有列入北極理事會的議程。關於歐盟，我們歡迎該組織採取負責任的態度，促進北極地區投資專案的融資和技術交流，特別是為消除長期累積的環境損害，包括輻射安全層面。從歐洲復興開發銀行「釋放」專案資金，在促進整個北極地區的永續和諧發展方面具有巨大潛力，這可能是實現共同目標的重要一步。

問：他們被阻止是因為烏克蘭的衝突嗎？

答：是的。

Министерство иностранных дел
Российской Федерации

15.01.21 16:20

Интервью Посла по особым поручениям МИД России Н.В.Корчунова газете «Коммерсант», 15 января 2021 года

Вопрос: Будет ли Россия в ходе председательства в Арктическом совете в 2021-2023 годах добиваться принятия какого-либо юридически обязывающего панарктического документа, который бы решал ключевые проблемы в Арктике?

Ответ: Необходимость улучшения условий жизни населения Арктического региона, адаптации жизни в высоких широтах к климатическим изменениям, сохранения биоразнообразия, а также экономическое освоение Арктики, сопровождающееся масштабными проектами по добыче и переработке природных ресурсов, интенсификацией грузоперевозок по Севморпути, ростом туризма и торговли, требуют коллективных усилий всех участников арктической «восьмерки».

Эти важные для обеспечения устойчивого развития Арктического региона темы будут находиться в центре внимания российского председательства в Арктическом совете в 2021-2023 годах.

Надеемся, в частности, на скорейшее вступление в силу Соглашения о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана. Это важный элемент экосистемного подхода к управлению морскими ресурсами в Арктическом регионе.

Вопрос: А что мешает ему вступить в силу, ведь оно подписано еще в 2018 году?

Ответ: У нас нет данных о ратификации соглашения КНР. Возвращаясь к Вашему вопросу: сегодня мы не видим необходимости в заключении какого-либо отдельного универсального международного договора по Арктике – нынешней международно-правовой базы вполне достаточно для регулирования международных отношений в регионе.

參考文獻

壹、中文部分

一. 圖書

王澤林，**北極航道法律地位研究**（上海：上海交通大學出版社，2014 年）。

姜皇池，**國際海洋法（上冊）**（台北：新學林，2018）。

郭培清 等著，**北極航道的國際問題研究**（北京：海洋出版社，2009 年）。

陸俊元，**北極地緣政治與中國的地位**（北京：時事出版社，2010 年）。

二. 期刊論文

王丹、王杰、張浩，「環北極國家與地區的北極航道通行政策及其發展趨勢分析」，**極地研究**，第 27 卷第 1 期（2015 年 3 月），頁 74-82。

王冠雄，「北極海航運的現在與未來」，**船舶與海運通訊**，第 49 期（2008 年 1 月），頁 2-3。

王祥修、陳源，「《極地規則》對當代國際法的影響及中國的應對」，**中國海商法研究**，第 30 卷第 2 期（2019 年 6 月），頁 53-59。

白佳玉，「北極航道沿岸國航道管理法律規制變遷研究－從北極航道所在水域法律地位之爭談起」，**社會科學**，第 8 期（2014 年），頁 86-95。

白佳玉、李俊瑤，「北極航行治理新規則：形成、發展與未來實踐」，**上海交通大學學報**，第 23 卷第 6 期（2015 年），頁 14-23。

李偉芳、黃炎，「極地水域航行規制的國際法問題」，**太平洋學報**，第 25 卷第 1 期（2017 年 1 月），頁 75-84。

袁雪、童凱，「《極地水域船舶作業國際規則》的法律屬性析論」，**極地研究**，第 31 卷第 3 期（2019 年 9 月），頁 334-345。

連弘宜，「俄羅斯的北極政策：源起及其重點」，**歐亞研究**，第五期（2018 年 10 月），頁 29-34。

陳貞如，「國際海事組織與中國－以港口國管制為核心」，**中國法研究**，第 5 期（2017 年 12 月），頁 3-45。

趙國材，「論北冰洋之爭議」，**軍法專刊**，第 57 卷第 3 期（2011 年 6 月），頁 164-215。

劉惠榮、李浩梅，「北極航行管制的法理探討」，**國際問題研究**，第六期（2016 年），頁 90-105。

貳、英文部分

一. 圖書

Bartenstein, Kristin and Aldo Chircop, "Chapter 18: Polar Shipping Law," In *Research Handbook on Polar Law*, ed. K.N. Scott and D.L. VanderZwaag (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020)

Brubaker, R. Douglas, *The Russian Arctic Straits* (Brill, 2004)

Butler, William E., *Northeast Arctic Passage* (Alphen aan den Rijn : Sijthoff & Noordhoff, 1978)

Byers, Michael, *International Law and the Arctic* (UK: Cambridge University Press, 2013)

Durfee, Mary, *Arctic Governance in a Changing World* (Rowman & Littlefield Publishers, 2019).

Franckx, Erik "The 'New' Arctic Passages and the 'Old' Law of the Sea," in H. Ringbom (ed.), *Jurisdiction Over Ships: Post-UNCLOS Developments in the Law of the Sea* (Brill Nijhoff 2015)

Greaves, Wilfrid, *Breaking Through: Understanding Sovereignty and Security in the Circumpolar Arctic* (University of Toronto Press, 2021).

Griffiths, Franklin, *The Politics of the Northwest Passage* (Canada: McGill-Queen's University Press, 1987).

Harrison, James, *Making the Law of the Sea: A Study in the Development of International Law* (UK: Cambridge University Press, 2011)

Johnson, Lindy, *Coastal State Regulation of International Shipping* (NY: Oceana, 2004)

Kittichaisaree, Kriangsak, *The International Tribunal for the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2021).

Lagutina, Maria L., *Russia's Arctic Policy in the Twenty-First Century: National and International Dimensions* (Lexington Books, 2021).

Legault, Leonard, "Protecting the Marine Environment," in J. Holmes and J. Kirton (eds.), *Canada and the New Internationalism* (Toronto: Center for International Studies, University of Toronto, 1988)

McDorman, T. L. "National Measures for the Safety of Navigation in Arctic Waters: NORDREG, Article 234 and Canada," in M. H. Nordquist and others (eds.), *The Law of the Sea Convention: US Accession and Globalization* (Nijhoff: 2012)

McDorman, Ted L., "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 *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, eds. Suzanne Lalonde, and Ted L. McDorman (Brill Nijhoff, 2015).

McRae, Donald "The Negotiation of Article 234," in Franklyn Griffiths (ed.), *Politics of the Northwest Passage* (McGill-Queen's University Press, 1987)

Michael, M'Gonigle & Mark W. Zacher, "Canadian Foreign Policy and the Control of Marine Pollution," in Barbara Johns & Mark Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea* (University of British Columbia Press, 1977)

Michael, M'Gonigle & Mark W. Zacher, *Pollution, Politics, and International Law: Tankers at Sea* (United States: University of California Press, 1979)

Molenaar, Erik, *Coastal State Jurisdiction Over Vessel-Source Pollution* (Utrecht: G.J. Wiarda Instituut, 1998)

Moore, Norton, "The UNCLOS Negotiations on Ice-covered Areas" in M. H. Nordquist, T. H. Heidar, and J. Norton Moore (eds.), *The Arctic Environment and the Law of the Sea* (Martinus Nijhoff Publishers, 2010)

Nordquist, Myron & Neal R. Grandy, Shabtai Rosenne, and Alexander Yankov, *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 : A Commentary (Volume IV)* (Leiden: Brill Academic Publishers, 1990)

Østreng, Willy et al., *Shipping in Arctic Waters: A Comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages* (UK: Springer, 2013)

Pharand, Donat *Canada's Arctic Waters in international law* (UK: Cambridge University Press, 1988)

Ringbom, Henrik, *The EU Maritime Safety Policy and International Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2008)

Roach, J.A. and R. Smith, *Excessive Maritime Claims -3rd ed*. (Leiden • Boston: IDC and Martinus Nijhoff, 2013)

Rothwell, Donald R. (eds.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2017).

Schönfeldt, Kristina (ed.), *The Arctic in International Law and Policy (Documents in International Law)* (Hart Publishing, 2017).

Sergunin, Alexander and Konyshev, Valery, *Russia's Arctic Strategy: Hard or Soft Power?* (Stuttgart: ibidem-Verlag, 2016)

Skodvin, Knut E. *Freedom of Navigation in the Exclusive Economic Zone under the LOS Convention: Balancing Coastal and Maritime State Interests* (Bergen: University of Bergen, 2013)

Struzik, Edward, *Northwest Passage: The Quest For an Arctic Route to the East* (Toronto: Key Porter Books, 1991)

Tanaka, Yoshifumi, *The International Law of the Sea* (UK: Cambridge University Press, 2019)

二. 期刊論文

Bartenstein, Kristin, "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?," *Ocean Development & International Law*, Vol. 42, Issue 1-2 (2011), pp. 22-52.

Bloom, Evan, "Establishment of the Arctic Council," *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 3 (July, 1999), pp. 712-722.

Bognar, Dorottya, "The elephant in the room: article 234 of the Law of the Sea Convention and the Polar Code as an incompletely theorised agreement" *The Polar Journal*, Vol. 8, No. 1 (2018), pp. 182-203.

Boyle, Alan E. "Marine Pollution under the Law of the Sea Convention," *The American Journal of International Law*, Vol. 79, No. 2 (April 1985), pp. 347-372.

Brubaker, R. Douglas "Straits in the Russian Arctic," *Ocean Development & International Law*, Vol. 32 (2001), p. 263-287.

Butler, William E., "Soviet Concept of Innocent Passage," *Harvard International Journal*, No. 7 (1965), p. 113.

Chircop, Aldo et al., "Course Convergence? Comparative Perspectives on the Governance of Navigation and Shipping in Canadian and Russian Arctic Waters," *Ocean Yearbook*, Vol. 28, No. 1 (2014), pp. 291-327.

Dremliuga, Roman, "A Note on the Application of Article 234 of the Law of the Sea Convention in Light of Climate Change: Views from Russia," *Ocean Development &International Law*, Vol. 48, No. 2 (2017), pp. 128-135.

Franckx, Erik, "Non-Soviet shipping in the Northeast Passage, and the legal status of Proliv Vil'kitskogo," *Polar Record*, Vol. 24, No. 151 (1988), pp. 269-276.

Franckx, Erik, "The Legal Regime of Navigation in the Russian Arctic," *Journal of Transnational Law & Policy*, Vol. 18, No. 2 (Spring, 2009), pp. 330-342.

Gavrilov, Viatcheslav, Dremliuga, Roman, and Nurimbetov, Rustambek, "Article 234 of the 1982 United Nations Convention on the law of the sea and reduction of ice cover in the Arctic Ocean," *Marine Policy*, No. 106 (2019), pp. 1-6.

Grunawalt, Richard J. "United States policy on international straits," *Ocean Development & International Law*, Vol. 18, No. 4 (1987), pp. 445-458.

Hakapää, Kari "Foreign Ships in Vulnerable Waters: Coastal Jurisdiction over Vessel-Source Pollution with Special Reference to the Baltic Sea," *International Journal of Legal Information*, Vol. 33, Issue. 2 (Summer 2005), pp. 256-266.

Hartmann, Jacques "Regulating Shipping in the Arctic Ocean: An Analysis of State Practice," *Ocean Development & International Law*, Vol. 49, No. 3 (2018), pp. 276-299.

Isted, Kathryn, "Sovereignty in the Arctic- An Analysis of Territorial Disputes & Environmental Policy Considerations," *Journal of Transnational Law and Policy*, Vol. 18, No. 2 (Spring 2009), pp. 343-376.

Jakub Solski, Jan "The Genesis of Article 234 of the UNCLOS," *Ocean Development & International Law*, Vol. 52, Issue 1 (2021), pp. 1-9.

Jensen, Øystein, "The International Code for Ships Operating in Polar Waters: Finalization, Adoption and Law of the Sea Implications," *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 7, No. 1, (2016), pp. 60-82.

Kolodkin, A. L. and M. E. Volosov, "The legal regime of the Soviet Arctic: Major issues," *Marine Policy*, Vol. 14, Issue 2 (March 1990), pp. 158-168.

Kraska, James, "The Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (NORDREG) and the Law of the Sea," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 30, No. 2 (2015), pp. 225-254.

L. Schachte Jr., William, "International straits and navigational freedoms," *Ocean Development & International Law*, Vol. 24, No. 2 (1993), pp. 179-195.

Lalonde, Suzanne and Lasserre, Frédéric, "The Position of the United States on the Northwest Passage: Is the Fear of Creating a Precedent Warranted?," *Ocean Development & International Law*, Vol. 44, No. 1 (2013), pp. 28-72.

McDorman, Ted L., "In the wake of the Polar Sea: Canadian jurisdiction and the northwest passage," *Marine Policy*, Vol. 10, Issue 4 (October 1986), pp. 243-257.

McKinnon, J. Bruce, "Arctic Baselines: A Litore Usque ad Litus," *The Canadian Bar Review*, Vol. 66, No. 4 (1987), pp. 790-817.

McRae, D. M. "Arctic Waters and Canadian Sovereignty," *International Journal*, Vol. 38, No. 3 (September 1983), pp. 476-492.

McRae, D. M. and D. J. Goundrey. "Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234." *Univeristy of British Columbia Law Review*, Vol. 16, No. 2 (1982), pp. 197-228.

Molenaar, Erik J. "Options for Regional Regulation of Merchant Shipping Outside IMO, with Particular Reference to the Arctic Region," *Ocean Development & International Law*, Vol. 45, No. 3 (2014), pp. 272-298.

Perry, Mike "Rights of Passage: Canadian Sovereignty and International Law in the Arctic," *University of Detroit Mercy Law Review*, Vol. 74, No. 4 (Summer 1997), pp. 657-684.

Pharand, Donat “Freedom of the Seas in the Arctic Ocean,” *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1969), pp. 210-233.

Pharand, Donat, “Innocent Passage in the Arctic,” *The Canadian Yearbook of International Law*, No. 6 (1968), pp. 3-60.

Pharand, Donat, “The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, Issue 1-2 (2007), pp. 3-69.

Pharand, Donat, “The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, Issue 1-2 (2007), pp. 3-69.

Richardson, Elliot L., Anotoli L. Kolodkin, Jon Jacobson, Alan E. Boyle, Donat Pharand and Elihu Lauterpacht, “Legal Regimes of the Arctic,” *Proceedings of the Annual Meeting* (American Society of International Law) , Vol. 82 (April 20-23, 1988), pp. 347-372.

Solski, Jan Jakub, “New Developments in Russian Regulation of Navigation on the Northern Sea Route,” *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 4, No. 1 (2013), pp. 90-119.

W. Konan, Raymond, “The Manhattan’s Arctic Conquest and Canada’s Response in Legal Diplomacy,” *Cornell International Law Journal*, Vol. 3, Issue 2 (Spring, 1970), pp. 189-204.

Westermeyer, William E. and Vinod Goyal, “Jurisdiction and Management of Arctic Marine Transportation,” *Arctic*, Vol. 39, No. 4 (December 1986), pp. 338-349.

三. 官方文件

A 26/Res.1024, “Guidelines for Ships Operating in Polar Waters,” IMO doc., Adopted on 2 December 2009.

A/AC.138/SC.III/L.32, Draft Articles for a Convention on General Principles for the Preservation of the Marine Environment, submitted by the USSR, 15 March 1973 (USSR’s 1973 Draft Articles).

Arctic Waters Pollution Prevention Act 1970, Article 3(1).

Canada, Safety of Navigation: Comments on MSC 88/11/2, IMO Doc MSC 88/11/3, 5 October 2010.

Canada's Northern Strategy: Our North, Our heritage, Our Future, *Government of Canada*, 2009.

Gorbachev, M., "The Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk," October 1, 1987 (Novosti Press Agency: Moscow, 1987).

Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization, *Secretariat of the IMO-LEG/MISC. 8*, 2014.

LOS Conference—Classified Analysis and Supplement to Final Report on Caracas Session," Confidential message, 30 August 1974, Declassified and Released, US Department of State 30 June 2005.

LOS: Arctic Pollution Article," Confidential message, 30 April 1976, declassified by Margaret P. Grafeld, Released US Department of State EO Systematic Review 4 May 2006.

LOS: Regional Pollution Agreement for Arctic, Confidential message, 3 May 1974, Declassified and released, US Department of State 30 June 2005.

LOS: Soviet Approach on Arctic," Confidential message, 23 April 1975, declassified by Margaret P. Grafeld, released US Department of State EO Systematic Review 5 July 2006.

MEPC 68/21/Add.1 Annex 10, "International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code)," IMO doc., Adopted on 15 May 2015.

MSC/Circ.1056, MEPC/Circ.399, "Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-covered Waters," IMO doc., 23 December 2002.

Negotiations with Canadians on Environmental Special Area for Arctic and Transit of International Straits, Confidential message, 15 January 1975, declassified by Margaret P. Grafeld, released US Department of State EO Systematic Review 5 July 2006.

Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations, SOR/2010-127, Section 5.

Strategic Plan for the Organization for the six-year period 2018 to 2023, *IMO Assembly Resolution A.1110(30)- Annex*, Adopted on 6 December 2017.

The Corfu Channel case (Merits), (United Kingdom v Albania), Judgment, *ICJ Reports 1949.*

UN Doc. A/CONF.62/C.3/SR.4, Summary Records of Meetings of the Third Committee 4th Meeting, 16 July 1974, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume II.

UN Doc. A/CONF.62/SR.27, Summary Records of Plenary Meetings 27th Plenary Meeting, 3 July 1974, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume I.

UN Doc. A/CONF.62/WP.10, Informal Composite Negotiating Text, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume VIII (Informal Composite Negotiating Text, Sixth Session).

UN Doc. A/CONF.62/WP.10/Rev.1, Informal Composite Negotiating Text, revision 1, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume VIII (Informal Composite Negotiating Text, Sixth Session).

UN Doc. A/CONF.62/WP.10/Rev.2, Informal Composite Negotiating Text, revision 2, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume VIII (Informal Composite Negotiating Text, Sixth Session).

UN Doc. A/CONF.62/WP.8/PART III, Informal Single Negotiating Text, Part III, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume IV.

UN Doc. A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Part III, Revised single negotiating text (part III), Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume V.

UN General Assembly Resolution 2340 (XII), 18 December 1967.

UN General Assembly Resolution 2750 C (XXV), 17 December 1970.

United Nations Framework Convention On Climate Change, *United Nations*, (1992).

四. 報告書

Annual report 2012- Doing the right thing," *Det Norske Veritas*, 2012.

Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report, *Arctic Council*, (April, 2009 second printing).

Bowden, Anna (ed.), “The Economic Cost of Maritime Piracy,” *One Earth Future*, (December, 2010).

Collins, Jeffrey, “The Arctic in an Age of Geopolitical Change: Assessment and Recommendations,” Valdai Papers #75, (September, 2017).

Lalonde, Suzanne, “Canada’s Influence on the Law of the Sea,” *Centre for International Governance Innovation*, Paper No. 7- February 2018.

Olenicoff, S. M., “Territorial Waters in the Arctic: The Soviet Union,” *A Report prepared for Advanced Research Projects Agency*, R-907-ARPA, July 1972.

Zandee, Dick, Kruijver, Kimberley, and Stoetman, Adája, “The Future of Arctic Security: The Geopolitical Pressure Cooker and the Consequences for the Netherlands,” *Clingendael Institute*, (April 1, 2020).

五.網站文章

Exner-Pirot, Heather, “Why governance of the North needs to go beyond the Arctic Council,” *Open Canada*, (October 14, 2016).

Shea, Neil, “A new Cold War brews as Arctic ice melts,” *National Geographic*, (May 8, 2019).

六. 網站資料

“Overview: Weather, Global Warming and Climate Change,” *NASA*, <https://climate.nasa.gov/resources/global-warming-vs-climate-change/>.

“Trident Juncture 2018,” *North Atlantic Treaty Organization*, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/157833.htm> .

“Shipping in polar waters,” *International Maritime Organization*, <https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Polar-default.aspx>

參、俄文部分

一、期刊

Вылегжанин А.Н., Иванов Г.Г., Дудыкина И.П. Полярный кодекс (оценки и комментарии в зарубежных правовых источниках). Московский журнал международного права. 2015;(4):43-60.

二、官方文件

О стратегии развития Арктической зоны России до 2035 года, *Министерство иностранных делРоссийской Федерации*, 2020/10/30.

О межмидовских российско-китайских консультациях по арктической тематике, *Министерство иностранных делРоссийской Федерации*, 2021/04/06.

Интервью Посла по особым поручениям МИД России Н.В.Корчуновагазете «Коммерсант», 15 января 2021 года, Министерство иностранных делРоссийской Федерации, 2021/01/15.

Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на открытии министерской сессии V Международного арктического форума «Арктика – территория диалога», Санкт-Петербург, 9 апреля 2019 года, *Министерство иностранных делРоссийской Федерации*, 2019/04/09.

Интервью директора Второго Европейского департамента МИД России С.С.Беляева международному информационному агентству «Россия сегодня», 18 ноября 2019 года, *Министерство иностранных делРоссийской Федерации*, 2019/11/21.

Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова на XII министерской сессии Арктического совета, Рейкьявик, 20 мая 2021 года, *Министерство иностранных делРоссийской Федерации*, 2021/05/20.

Интервью Министра иностранных дел России С.В.Лаврова СМИ Монголии, Японии и КНР в преддверии визитов в эти страны, Москва, 12 апреля 2016 года, *Министерство иностранных делРоссийской Федерации*, 2016/04/12.

Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова на XXXVI заседании Совета глав субъектов Российской Федерации при МИД России, Москва, 15 июня 2021 года, *Министерство иностранных делРоссийской Федерации*, 2021/06/15.