

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2020.02.001

贾宇、密晨曦 “新中国 70 年海洋事业的发展”,《太平洋学报》2020 年第 2 期,第 1-17 页。

JIA Yu, MI Chenxi, “The Development Course of China’s Marine Programs over the Past 70 Years”, *Pacific Journal*, Vol. 28, No. 2, 2020, pp.1-17.

新中国 70 年海洋事业的发展

贾 宇¹ 密晨曦¹

(1.自然资源部海洋发展战略研究所,北京 100161)

摘要: 新中国成立 70 年来,中国海洋事业快速发展。几十年的探索和改革逐步建立了适合中国国情的海洋管理体制机制,为海洋综合管理奠定了制度性基础。初步建立健全了海洋法律体系,为发展海洋经济、维护海洋权益、建设海洋生态文明提供了法律保障。积极参与全球海洋治理,维护海洋主权、安全和海洋权益,履行国际义务,妥善处理与有关国家的海洋问题。70 年来,中国始终并将永远是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。

关键词: 新中国; 海洋事业; 海洋法治

中图分类号: D601

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2020)02-0001-17

新中国 70 年海洋事业发展的历史,是一部海洋发展史、海洋管理史和海洋维权史。新中国成立之初,就大力清除外国残余势力,初步建立领海制度,保卫海洋主权和权益,发展海洋事业。改革开放至 20 世纪末,邓小平同志高瞻远瞩地提出“主权属我、搁置争议、共同开发”,为中国的经济发展赢得了战略机遇期。21 世纪以来,中国的海洋法律体系不断健全和完善,处理海上问题的能力不断提高,在全球海洋治理中的话语权和影响力不断增强。

一、海洋管理体制机制

新中国成立之初,并没有组建专门的海洋

管理机构。20 世纪 60 年代成立海洋管理部门之后,几经调整变动,重点从海洋科学研究到海洋综合管理,再到山水林田湖草+海。海洋管理体制与中国的海洋事业同步发展,服务于建设海洋强国战略。

1.1 组建国家海洋管理机构

1964 年,作为海洋事务管理专门机构的国家海洋局成立。1965 年,国务院批准国家海洋局设立北海、东海和南海分局,作为各海区的派出机构,开展海洋行政管理、执法监督、公益服务、近海断面调查和海岸调查、沿海分站管理并发布海洋水文预报、代管海洋研究所并抓好船队建设工作。

收稿日期: 2019-12-31; 修订日期: 2020-02-01。

基金项目: 2019 年度国家社科基金重大研究专项“基于中国立场的海洋争端解决机制实证研究”(19VHQ008)。

作者简介: 贾宇(1964—),女,辽宁朝阳人,自然资源部海洋发展战略研究所研究员,武汉大学中国边界与海洋研究院博士生导师,最高人民法院“一带一路”司法研究中心研究员,南京大学兼职教授,中国海洋法学会常务副会长兼秘书长,法学博士,主要研究方向: 国际法、海洋政策、海洋战略; 密晨曦(1979—),女,山东临沂人,自然资源部海洋发展战略研究所副研究员,法学博士,主要研究方向: 国际海洋法。

改革开放之前国家海洋局由海军代管。1980年1月,《中央科学研究协调委员会会议纪要》建议,由于“海洋工作综合性强,涉及中国科学院、石油部、地质部等十几个部门,应由国家科委领导统一组织协调,明确分工合作”。1980年10月起,国家海洋局由国家科委代管,^①主要负责海洋科研调查的组织实施。

1.2 调整海洋管理体制机制

20世纪80年代以来,海洋管理体制进行过几次较大的调整。1983年,国家海洋局作为国家海洋管理的行政职能部门,^②负责组织、实施海洋调查、海洋科研、海洋管理和海洋公益服务。1993年,国务院调整海洋管理机构,国家海洋局复由国家科委管理。1998年3月10日,根据第九届全国人民代表大会第一次会议通过的《关于国务院机构改革方案的决定》,国家海洋局成为国土资源部的部管国家局。2013年,国务院重新组建国家海洋局,加强了海洋综合管理以及统筹规划与协调等职能。

2018年,海洋管理机制再次调整。第十三届全国人民代表大会第一次会议批准国务院机构改革方案,组建自然资源部,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题,实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理。自然资源部的主要职责是,对自然资源开发利用和保护进行监管,建立空间规划体系并监督实施,履行全民所有各类自然资源资产所有者职责,统一调查和确权登记,建立自然资源有偿使用制度,负责测绘和地质勘查行业管理等。^③将原国家海洋局应对污染等职能并入了新组建的生态环境部,解决了过去污染防治与保护部门分割的问题。^④

1.3 建立海洋执法队伍

从中华人民共和国成立到改革开放前,中国海洋管理、海洋政策、规划和立法侧重于海洋防卫,海洋执法多由海军进行。1982年《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环

境保护法》)第5条规定“国家海洋行政主管部门负责海洋环境的监督管理,组织海洋环境的调查、监测、监视、评价和科学研究,负责全国防治海洋工程建设项目和海洋倾废废弃物对海洋污染损害的环境保护工作”。^⑤适应国家发展的需要,“中国海监”的船舶、飞机在中国管辖海域巡航执法,“中国海监”队伍应运而生。

1998年,中共中央编制委员会办公室批准设置“中国海监总队”。^⑥作为海洋行政执法力量,中国海监的主要职能是依照有关法律法规和规定,对中国管辖海域实施巡航监视,查处侵犯海洋权益、违法使用海域、损害海洋环境与资源、破坏海上设施、扰乱海上秩序等违法违规行为。中国海监还根据委托或授权,进行其他海上执法工作。

中国海监执法队伍成立以来,迅速强化巡航执法,实现了中国管辖海域巡航执法的全覆盖。2008年12月8日,中国海监51船和46船编队进入钓鱼岛12海里领海实施巡航执法,对非法进入钓鱼岛海域的日本海上保安厅巡视船喊话驱离,实现了钓鱼岛海域执法的百年突破。^⑦对个别国家军事船舶的抵近侦察、军事测量等骚扰活动,中国海监采取识别、查证、警告、驱离等执法措施。中国海监还在军事演习、演练等军事活动、海洋资源开发及岛礁建设等民事活动中提供安全保障措施。海洋执法队伍的建立和执法活动使中国的海洋管理发生了质的变化。

① 史春林、马文婷“1978年以来中国海洋管理体制改革的回顾与展望”,《中国软科学》2019年第6期。

② 同①。

③ 王勇“关于国务院机构改革方案的说明——2018年3月13日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上”,中国政府网2018年3月14日,http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/14/content_5273856.htm。

④ 同①。

⑤ 国家海洋局政策法规和规划司编《中华人民共和国海洋法规选编》(第3版),海洋出版社2001年,第17页。

⑥ 孙安然“忆‘中国海监’的成立”,《中国海洋报》,2017年6月28日,http://www.oceanol.com/zhifa/201707/05/c65901.html。

⑦ 郁志荣著《东海维权——中日东海·钓鱼岛之争》,文汇出版社2012年。

随着海上交通安全、海洋渔业资源的利用和保护、海洋权益和海洋环境保护等法律法规的制定与实施,中国形成了海监、渔政、海事、边防、海关等多支执法队伍。^①2013年7月,中国海警局成立,将中国海监、边防海警、中国渔政、海上缉私警察四支海上执法队伍整合为中国海警,开展海上维权执法,形成了相对集中的海洋执法队伍。

2018年3月,海洋执法队伍又进一步整合。一是将原国家海洋局(中国海警局)领导管理的海警队伍及其相关职能全部划归武警部队,^②二是将农业部的渔船检验与监督管理职责划入交通运输部,实现了所有船舶检验与监管的统一。^③

二、建立健全海洋法律体系

海洋法律体系是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。70年来,中国海洋立法立足中国国情,吸收和借鉴有益经验、国际规范和惯例,海洋法律体系逐步建立、健全和完善,在维护国家海洋权益和安全、规范海洋开发行为、发展蓝色经济、保护海洋环境、建设海洋生态文明和海洋强国以及构建海洋命运共同体中,发挥了重要的保障作用。

2.1 向海图存(1949—1978)

1949年新中国成立之初,海上安全形势复杂,海洋法律制度建设的主要任务是维护国家主权和海防安全、保障港口和近岸水域秩序。中国先后颁布了关于关税、海关、航运、海港、禁航区、禁渔区、商船通过特定海域的水道、外国籍船舶进出港管理等政策、指示、规定和管理办法,制定了海关法、海关进出口税则及实施条例,真正实现了海关主权和自主管理。

1958年9月4日,全国人民代表大会常务委员会第一百次会议批准《中华人民共和国政府关于领海的声明》(以下简称1958年《领海声明》)。这是新中国向海图存,维护国家主权、海洋安全的标志性法律。1958年《领海声明》关

于领海宽度为12海里、领海基线采用直线基线法等规定,奠定了中国领海法的基础;强调中国大陆的“沿海岛屿、台湾及其周围各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他属于中国的岛屿”是中华人民共和国领土不可分割的组成部分;确定领海基线以内的水域(包括渤海湾、琼州海峡)是中国的内海,基线以内的岛屿(包括东引岛、高登岛、马祖列岛、白犬列岛、乌岳岛、大小金门岛、大担岛、二担岛、东碇岛)是中国的内海岛屿。1958年《领海声明》特别指出,未经中国政府许可,一切外国飞机和军用船舶不得进入中国的领海和领海上空。任何外国船舶在中国领海航行,必须遵守中华人民共和国政府的有关法令。^④

1958年《领海声明》为中国以陆地领土为基础,把主权向海洋延伸和扩展奠定了坚实的基础。其重大意义还在于,“新中国在联合国海洋法会议框架之外作出的上述《领海声明》,对于发展中国家起着巨大的鼓舞作用”。^⑤1958年9月14日,越南总理范文同照会中国国务院总理周恩来,表示越南政府“承认和赞同”中国的领海声明,并“尊重这一决定”。^⑥

1958年《领海声明》是新中国向海图存,用国内法维护国家岛礁主权和海洋权益的重要实践。此后几十年间,1958年《领海声明》发挥了领海法的作用。声明确立的领海制度、基本原则等内容,在包括1992年《中华人民共和国领

^① 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组《中国海洋发展报告(2018)》,海洋出版社,2018年,第69页。

^② 2018年6月,第十三届全国人大常委会第三次会议通过《关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》正式授权:自7月1日起调整组建中国人民武装警察部队海警总队,称中国海警局并由其统一履行海上维权执法职责。

^③ 史春林、马文婷“1978年以来中国海洋管理体制改革的回顾与展望”,《中国软科学》2019年第6期。

^④ “中华人民共和国政府关于领海的声明(1958年9月4日)”,中央政府门户网站,2006年2月28日,http://www.gov.cn/test/2006-02/28/content_213287.htm。

^⑤ 倪征燠著《淡薄从容莅海牙》,法律出版社,1999年,第154页。

^⑥ 中华人民共和国外交部“‘981’钻井平台作业:越南的挑衅和中国的立场”,中央政府门户网站,2014年6月9日,http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/09/content_2696703.htm。

海及毗连区法》(以下简称《领海及毗连区法》)、1996年中华人民共和国政府《关于中华人民共和国领海基线的声明》(以下简称1996年《领海基线声明》)以及其他海洋立法中得到继承、补充、发展和完善。

在保卫新中国红色政权的同时,中国政府注重发展经济,恢复生产,建设新中国。1955年在渤海、黄海和东海划定了机轮拖网渔业禁渔区,限制对渔业资源破坏严重的底拖网作业,注重渔业资源开发和保护的平衡。鉴于琼州海峡的重要作用,1964年6月,国务院发布《外国籍非军用船舶通过琼州海峡管理规则》,规定“一切外国籍军用船舶不得通过琼州海峡”。该规则对外国籍非军用船舶通过琼州海峡的规定、程序等做出规定,至今依然有效。^① 中国政府还陆续制定了关于进出口船舶联合检查、卫生检疫、沿海水域污染防治、海港引航等方面的规则。此间,由于一系列特殊的历史原因,部分周边国家借机大肆侵占中国的岛礁、海域和资源,历史贻害,至今犹存。

2.2 向海图兴(1978—2012)

1978年,中国共产党十一届三中全会确定了解放思想、实事求是的思想路线,实行改革开放的战略决策,海洋法制建设快速发展,先后颁布了一系列海洋法律法规,构建起海洋资源开发和海洋环境保护制度的基本内容,为海洋事业发展保驾护航。1986年颁布的《中华人民共和国渔业法》和1987年的《渔业法实施细则》、1982年的《对外合作开采海洋石油资源条例》对我国海洋资源的开发和保护起到了重要作用。1982年通过的《海洋环境保护法》标志着中国海洋环境保护理念的转变和海洋环境保护立法的逐渐完善。《海洋环境保护法》明确了海洋环境保护管理制度,此后的几次修订强化了法律责任规定,促进了海洋环境保护工作,体现了人与自然和谐共生的发展理念。

《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)的签署和生效有助于中国海洋法制的发展。两部重要的海洋立法《领海及毗连区法》和1998年

《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》(以下简称《专属经济区和大陆架法》),全面行使和履行《公约》赋予沿海国的权利和义务,为维护中国领土主权和海洋权益提供了有力保障。“海洋两法”起到了代行“海洋基本法”的作用。

“海洋权利源自沿海国对陆地的主权,这可概括为‘陆地统治海洋’原则”。^② 国家的陆地领土是其主张海洋权益的基础。《领海及毗连区法》重申了1958年《领海声明》中对于中国领土主权范围的规定,这一“领土构成条款”对于维护中国的领土主权和海洋权益具有重要意义。^③ 《领海及毗连区法》赋予外国非军用船舶无害通过中国领海的权利,但外国军用船舶若要通过中国领海,须经中国政府批准。这与1958年《领海声明》关于未经中国政府许可,一切外国飞机和军用船舶不得进入中国的领海和领海上空的规定是有所区别的。

《领海及毗连区法》关于毗连区管制权的规定,较之《公约》,增加了“安全”的内容,规定为防止和惩戒在中国的“陆地领土、内水或者领海内违反有关安全、海关、财政、卫生或者入境出境管理的法律、法规的行为行使管制权”。^④ 这与中国在第三次联合国海洋法会议中的立场是基本一致的。

《专属经济区和大陆架法》建立了中国的专属经济区制度和以陆地领土自然延伸为基础的大陆架制度,确立了关于专属经济区和大陆架权利的“2+3+1”公式,即对专属经济区自然资源和大陆架的主权权利、在专属经济区进行其他经济性开发和勘查活动的主权权利;对专属经济区和大陆架的人工岛屿、设施和结构的建造和使用、海洋科学研究和海洋环境的保护和

^① 国家海洋局政策法规和规划司编《中华人民共和国海洋法规选编》(第4版),海洋出版社,2012年,第148-149页。

^② 参阅:1969年北海大陆架案判决第96段、1978年爱琴海大陆架案判决第86段和2001年卡塔-巴林案判决第185段。

^③ 《领海及毗连区法》第2条“中华人民共和国的陆地领土包括中华人民共和国大陆及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内的附属各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿”。

^④ 《领海及毗连区法》第13条。

保全的管辖权;授权和管理为一切目的在大陆架上进行钻探的专属权利。《专属经济区和大陆架法》还提出了同海岸相邻或相向国家划界的基本主张:在国际法的基础上按照公平原则协议划界。特别值得一提的是,《专属经济区和大陆架法》第14条关于“本法的规定不影响中华人民共和国享有的历史性权利”的规定,对于维护中国在包括南海在内的周边海洋的历史性权利具有十分重要的意义。

关于海域和海岛的立法是海洋自然资源开发、保护、利用和管理法制化的重要进程。2001年《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域使用管理法》)确立了海域的物权属性,明确规定“海域属于国家所有,国务院代表国家行使海域使用权”。^①《海域使用管理法》建立了以海洋功能区划制度、海域使用权制度和海域有偿使用制度为主要内容的海域管理制度。《海域使用管理法》的制定有助于全面维护国家海洋权益,加强海洋综合管理,解决海域使用中长期存在的“无序、无度、无偿”等问题。

地位仅次于宪法的物权法确立了海域的物权属性。^②2007年《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)规定,“矿藏、水流、海域属于国家所有”。^③

2009年《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》)确立了保护与合理开发并重的海岛管理思路,将海岛分为有居民海岛、无居民海岛和特殊用途海岛,建立了有居民海岛的两级管理和无居民海岛集中统一管理的海岛管理制度,规定了海岛保护规划与措施,健全了海岛保护监督检查制度,确定了依法用岛、护岛、管岛的新格局。《海岛保护法》对于维护国家海洋权益和领海安全,开发海岛资源、维护海岛生态系统平衡具有重大的意义。

海域使用管理和海岛保护立法,还提出“海域”和“海域使用”的概念,^④对海岛、低潮高地等概念的界定与《公约》对岛屿、低潮高地的规定基本一致。^⑤中国海洋立法既立足于中国的实践,也受到包括《公约》在内的国际法的影响。

2.3 向海图强(2012—2019)

党的十八大以来,党中央和国务院先后提出推动生态文明建设、坚持全面依法治国和构建人类命运共同体等基本治国方略,深刻影响了新时期中国海洋法律制度的发展和完善。

外层空间、国际海底区域和南北两极是为了人类的认知、进步和利益而需和平探索和利用的新疆域。2015年《中华人民共和国国家安全法》(以下简称《国家安全法》)规定,要增强在外层空间、国际海底区域和极地的安全进出、科学考察和开发利用的能力,维护在这些领域的活动、资产和其他利益的安全。^⑥

2016年《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》(以下简称《深海法》)是第一部规范中国公民、法人或者其他组织,在“国际海底区域”(《公约》称之为“区域”,以下也简称“区域”)这个国家管辖范围以外海域,从事资源勘探、开发活动的法律,是中国参与“区域”资源勘探开发活动的重要准则,也是中国积极履行国际义务的重要体现。《深海法》界定的“深海海底区域”与《公约》中的国际海底区域范围基本一致,但并未采用《公约》中“区域”的概念,而是独创了“深海海底区域”的概念,这与《国家安全法》的规定有所不同。^⑦

《海洋基本法》和《南极活动与环境保护法》的制定、《海上交通安全法》《海商法》《海域

① 《海域使用管理法》第3条。

② 徐显明“《物权法》地位仅次于宪法”,《城乡建设》,2007年第4期。

③ 《物权法》第46条。

④ 《海域使用管理法》第2条规定“本法所称海域,是指中华人民共和国内水、领海的水面、水体、海床和底土”;第2条第3款规定“在中华人民共和国内水、领海持续使用特定海域三个月以上的排他性用海活动,适用本法”。

⑤ 《公约》第121条第1款规定“岛屿是四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域”;第13条第1款规定“低潮高地是在低潮时四面环水并高于水面但在高潮时没入水中的自然形成的陆地”。

⑥ 《国家安全法》第32条规定“国家坚持和平探索和利用外层空间、国际海底区域和极地,增强安全进出、科学考察、开发利用的能力,加强国际合作,维护我国在外层空间、国际海底区域和极地的活动、资产和其他利益的安全”。

⑦ 同⑥。

使用管理法》以及海底电缆管道相关法律制度等的修改正在紧密推进。随着生态文明体制改革和海洋强国建设的不断深入,海洋立法将以陆海统筹、综合管理、生态优先为指导原则,朝着更加综合、协调和可持续发展的方向发展。

三、参加第三次联合国海洋法会议

1973年召开的第三次联合国海洋法会议,是一场重要的、大规模的国际立法活动。在将近十年的谈判过程中,中国与广大发展中国家一道,“支持拉美国家带头兴起的保卫二百海里海洋权的斗争”,反对海洋霸权主义,^①取得了当时条件下的最好成果。中国在有关海洋权利和海洋利用的诸多方面提出正当合法主张,促进了传统海洋法制度的变革,为建立公正、合理的国际海洋秩序作出了积极贡献。中国通过提交工作文件、做大会发言等方式,提出了中国关于海洋法基本问题的立场和主张,有助于新海洋法立法进程的推进和立法目标的实现。^②《公约》确定后,中国还积极参加了联合国秘书长主持的对《公约》第十一部分的非正式磋商,达成《关于执行〈公约〉第十一部分的协定》,促进了各主要工业化国家加入《公约》,为扩大《公约》的普遍性作出了贡献。

3.1 关于领海宽度和军舰无害通过问题

中国主张确定领海范围和制度属于沿海国的主权。沿海国可以“根据本国自然条件的具体情况,考虑到本国民族经济发展和国家安全的需要,合理地确定自己的领海”。^③“确定一个国际上合理的领海最大限度问题,应当由世界各国在平等的基础上共同商定”。^④

中国认为,“根据公认的国际法准则,只有非军用船舶享有无害通过领海的权利。外国军舰通过领海事关沿海国的主权与国防安全,沿海国对此通过理应有权制定必要的规章”。^⑤1973年7月14日,中国代表团《关于国家管辖范围内海域的工作文件》指出“沿海国依照该国的法律和规章,可以要求外国军用船舶应事

先通知该国主管机关或经该国主管机关事先认可,方可通过该国领海”。^⑥

3.2 关于专属经济区和大陆架问题

中国支持拉丁美洲国家提出的200海里海洋权主张。“沿海国可以根据本国的地理、地质条件,自然资源状况和民族经济发展的需要,在邻接其领海外,合理地划定一个专属经济区(以下简称经济区)。经济区的外部界限最大不得超过从领海基线量起二百海里”。^⑦中国既反对把专属经济区看作是公海的一部分,也主张应将专属经济区与领海相区别。尽管“领海与专属经济区均在国家管辖范围以内,但二者是有不同的法律地位。领海是沿海国领土的一部分,沿海国行使其全部主权。而在专属经济区内,沿海国主要享有经济区内经济资源的所有权,包括生物的与海底自然资源的所有权”。^⑧“一切国家的船舶和飞机在经济区内的水面和上空的正常航行和飞越,应不受妨碍。在经济区海底敷设电缆和管道,其路线应经沿海国同意”。^⑨专属经济区内的海洋科学研究是为一定的政治、经济甚至军事目的服务的,可能用于军事用途,可能构成对沿海国主权和安全的威胁。中国主张,进入沿海国的专属经济区进行海洋科学研究应征得沿海国的同意,遵守沿海国的有关规定。^⑩

中国拥有广阔的大陆架,大陆架关系到中国的重大利益。中国主张沿海国根据自然延伸

① 北京大学法律系国际法教研室编《海洋法资料汇编》,人民出版社,1974年,第2-5页。

② 参见余民才“中国与《联合国海洋法公约》”,《现代国际关系》2012年第10期,第55-56页。

③ 《我国代表团出席联合国有关会议文件集(1973)》,人民出版社,1973年,第61页。

④ 《我国代表团出席联合国有关会议文件集(1974.7-12)》,人民出版社,1975年,第275页。

⑤ 参阅:联合国文件,A/CONF.62/C.2,非正式会议/58。

⑥ 同①,第74页。

⑦ 同①,第74-75页。

⑧ 参见:董津义“我国在第三次联合国海洋法会议上的原则立场”载赵理海主编《当代海洋法的理论与实践》,法律出版社,1987年,第14页。

⑨ 同①,第75页。

⑩ 同⑧,第28页。

原则,享有构成其陆地领土全部自然延伸的大陆架及其底土的资源权利。关于大陆架划界,中国认为,自然延伸是划分沿海国大陆架的基础,海岸相邻或相向国家间的大陆架划界,应由有关各方通过谈判或协商达成,协商应在公平原则的基础上进行,考虑一切有关情况。^①这一立场充分考虑了1945年《杜鲁门公告》以来相关国际法的发展,包括1969年国际法院在北海大陆架划界案的判决中提出的意见。《公约》通过的案文提出“公平的解决办法”是“公平原则”集团和“中间线”集团妥协的产物,部分地反映了中方的意见。^②

3.3 关于“区域”制度和人类共同继承财产原则

国际海底问题是海洋法的新问题。1970年12月,联合国通过“关于国家管辖界限外海床洋底及其底土之原则宣言”,国际海底及其资源属于“人类共同继承财产”。美国凭借在海底资源开发具有的技术、装备和地理位置等方面的特殊优势,联系其他发达国家另起炉灶,单独行动。

广大发展中国家为了防止发达国家霸占和瓜分国际海底丰富的矿产资源,要求对国际海底区域及其资源的勘探开发进行国际管制,以使全人类受益。在第三次联合国海洋法会议期间,发展中国家坚持和维护“人类共同继承财产”原则。国际海底勘探开发制度和国际海底管理局的建立,是第三世界国家与海洋霸权主义斗争的成果。

中国坚定支持国际海底制度,赞同“人类共同继承财产”的概念和原则。中国代表团提出的《关于国际海域一般原则的工作文件》指出:“国际海域是指位于各国管辖海域范围以外的一切海域。该海域及其一切资源,原则上属于世界人民所共有”。^③“任何在公约之外对国际海底开发另搞一套的行为,如单方面立法活动或所谓‘小型条约’等,都是非法、无效的”。^④

中国积极参与制定《公约》的第三次联合国海洋法会议。在近十年的谈判过程中维护中国的海洋权益,支持第三世界国家的合理诉求,反对海洋霸权主义,为构建公平合理的海洋秩序

和全球海洋治理贡献了中国智慧和方案。1982年,当《公约》开放签署之时,中国率先在《公约》上签字。1996年5月,第八届全国人民代表大会第十九次会议批准《公约》。1996年7月,《公约》开始对中国生效。

《公约》是国际政治妥协的产物,存在诸多模糊之处和灰色地带,成为个别国家大搞海洋霸权的借口,也使中国周边不甚安宁。但是,作为陆海兼备的东方大国,中国既为新海洋法律秩序的建立作出了重要贡献,也是《公约》所重建、新建法律制度的受益者。《公约》对维护中国的海洋权益和长远利益,对中国在地区、世界海洋事务中发挥重要作用,都具有深远的历史意义。

四、磋商谈判解决海洋问题

由直接当事方以谈判方式解决海洋争端,一直是中国的基本立场和政策。中国与周边国家的海洋划界实践,一是谈判划定中越北部湾海洋边界,为中国今后与其他邻国划分海上边界积累了经验;二是启动中韩海洋划界谈判。中国在一南一北两个海区通过谈判解决海域划界问题的努力,将为本地区国家通过谈判解决海洋争端带来积极的示范效应。

在争议解决前,中国提出“搁置争议、共同开发”的倡议,并与诸多海上邻国签订了共同开发文件。

4.1 中越、中韩海洋划界

中越北部湾海域划界谈判旷日持久,终于在2000年年底签署《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》(以下简称《中越北

^① 参见:王铁崖“中国与海洋法”,载邓正来编《王铁崖文选》,中国政法大学出版社,2003年,第339页。

^② 参见:沈韦良、许光建“第三次联合国海洋法会议和海洋法公约”,载《中国国际法年刊(1983)》,中国对外翻译出版公司出版,1983年,第417-419页。

^③ 北京大学法律系国际法教研室编《海洋法资料汇编》,人民出版社,1974年,第81页。

^④ 同^②,第434页。

部湾划界协定》),解决了两国之间的陆地边界问题和北部湾海洋划界问题。这是中国与海上邻国公开划定的第一条海上边界。

中越北部湾海上边界全长约 506 千米,自中越界河北仑河入海口起,至北部湾封口线为止。以中方 46.77%、越南 53.23% 的比例,“大体对半分”了中越两国在北部湾的领海、专属经济区和大陆架。^①

多年来,中韩之间保持着海洋法问题的磋商进程,不断就海洋划界等双方共同关心的问题交换意见。2015 年,中韩启动海域划界谈判。此后保持着每年两次会谈的节奏。虽然实质性进展不多,但两国仍在积极推进。

中国与周边邻国的划界谈判任重道远,面临着复杂的挑战。双方意愿、周边形势、启动时机等特殊为重要,唯有各方面条件成熟,方能水到渠成。

4.2 海洋油气共同开发

中国积极探寻维护周边海洋形势稳定的路径和办法。在与周边国家未解决领土及海洋划界问题之前,先进行海洋油气资源的共同开发,是中国解决周边海洋问题的重要政策主张。在中日邦交正常化的过程中,邓小平多次谈到搁置钓鱼岛争议,在不涉及领土主权的情况下,共同开发钓鱼岛附近的海洋资源。“有些国际上的领土争端,可以先不谈主权,先进行共同开发。这样的问题,要从尊重现实出发,找条新的路子来解决”。^②

围绕东海油气资源的开发问题,中日两国进行了十几轮磋商,终于探索出了“新路子”。2008 年 6 月 18 日,两国外交部门同时发表了“中日关于东海共同开发的谅解”和“关于日本法人依照中国法律参加春晓油气田开发的谅解”(以下称“东海共识”)。^③

“为使中日之间尚未划界的东海成为和平、合作、友好之海”,双方一致同意在实现划界前的过渡期间,在不损害双方法律立场的情况下进行合作。“东海共识”确定了由 7 点坐标顺序连线围成的区域为双方共同开发区块;双方将在此区块中选择一致同意的地点进行共同开

发,并为尽早实现东海其它海域的共同开发继续磋商。中国企业欢迎日本法人按照中国对外合作开采海洋石油资源的有关法律,参加对春晓现有油气田的开发。需要强调的是,日方企业参加春晓油气田的合作开发,不是国际法意义上的共同开发,而是中国企业依照中国国内法吸收外资的一种商业性合作和安排。日本企业参加春晓油气田的合作开发,应遵守中国的法律法规,接受中国政府有关主管部门的检查和监督。

“东海共识”是中日两国政府达成的政治磋商文件。这个原则共识既不涉及各自既往的权利诉求,也不影响未来的海洋划界。东海的最终划界问题,应由中日双方通过谈判加以解决。

在南海,中国与有关国家也进行了很多共同开发的努力和尝试。2005 年,中菲越签署《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》,拟就南海油气资源调查进行合作。因受某些势力阻挠而不幸夭折。^④ 2018 年,中菲两国再次就南海油气资源共同开发进行合作。2018 年 11 月 20 日,中菲签署《关于油气开发合作的谅解备忘录》。2019 年 8 月 29 日,习近平主席在会见菲律宾总统杜特尔特时表示,“双方在海上油气共同开发方面步子可以迈得更大些”。杜特尔特表示菲方愿同中方加快推进海上油气共同开发。中菲成立油气合作政府间联合指导委员会和企业间工作组,以推动共同开发取得实质性进展。^⑤ 2013 年,中国与文莱签署了海上合作谅解备忘录,两国石油公司还签订了成立油田服务领域合资公司的协议。

此外,中朝两国也于 2005 年 12 月 24 日签署

① 数据来源:国家海洋局海洋发展战略研究所丘君博士依据全球地理信息系统(GIS)计算。

② 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993 年,第 49 页。

③ 参见“中日双方通过平等协商就东海问题达成原则共识”,中央政府门户网站,2008 年 6 月 18 日,http://www.gov.cn/jrzq/2008-06/18/content_1020543.htm。

④ “中菲越三国石油公司签署南海联合地震勘探协议”,人民网,2005 年 3 月 14 日,<http://world.people.com.cn/GB/1029/3242631.html>。

⑤ “习近平会见菲律宾总统杜特尔特”,中国政府网,2019 年 4 月 25 日,http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/25/content_5386238.htm。

《关于海上共同开发石油的协定》,后续进展虽不显著,但对该海域的共同开发仍有积极意义。^①

4.3 黄东南海渔业协定

1996年,中日韩三国先后批准《公约》,建立专属经济区制度。在这个大背景下,中国开始分别与日本、韩国谈判、签署新的渔业协定,在尚未进行海域划界的情况下,对渔业问题做出过渡性临时安排。2000年签署的《中越渔业协定》则是与中越两国海域划界谈判同时进行,在签署划界协定时一并签署的。

中国与韩日越达成的渔业协定的共同特点,都是设置一些特殊的水域,如“暂定措施水域”“过渡水域”“中间水域”“共同渔区”“专属经济区水域”等,成立渔业联合委员会(渔委会)^②,协商确定采取共同的养护和管理措施,保护海洋生物资源,规范和调整海上渔业秩序。

作为《公约》缔约国,实行专属经济区制度是大势所趋。及时谈判签订渔业协定、就渔业问题作出妥善安排,既是顺应国际海洋法律秩序和海洋管理发展历史潮流之举,也在一定程度上减缓了海域划界对我国渔业生产造成的直接冲击,为渔业结构调整和渔业管理方式转变争取了必要的时间。

五、维护岛屿主权和海洋权益

岛礁归属争议涉及领土主权,不可轻忽。中国被侵占的岛礁,在东海主要是钓鱼岛及其附属岛屿(以下简称钓鱼岛),在南海主要是南沙群岛。日本通过甲午战争攫取中国领土钓鱼岛以来,实施严密管控。2012年,日本违背中日就钓鱼岛问题曾经达成的共识,企图以“购岛”方式实现所谓“国有化”。中国为维护钓鱼岛领土主权,采取了一系列有力的反制措施。新中国成立以来,中国政府通过发布声明、命名、列入版图、实施行政管辖、进行岛礁建设等一系列行为积极巩固对南海诸岛的主权。

5.1 维护南海岛礁主权和海洋权益

第二次世界大战胜利后,美国主导对日占

领政策和对日和约的签订。美国为一己战略利益的考量,以中国领土做交易,对日媾和,排除中国签订《旧金山和约》。周恩来外长于1951年发表《关于美英对日和约草案及旧金山会议的声明》,指出:西沙、南沙群岛和东沙、中沙群岛一样,“向为中国领土”。^③此后,中国政府多次发表声明,重申中国对南海诸岛拥有无可争辩的领土主权。中国于1959年设立了“西、南、中沙群岛办事处”,进行管理。1983年,中国地名委员会受权公布南海诸岛标准地名。1988年,第七届全国人民代表大会通过决议,设立海南省,管辖西沙群岛、南沙群岛和中沙群岛的岛礁及其海域。^④2012年,国务院批准撤销西南中沙群岛办事处,“设立地级三沙市,管辖西沙群岛、南沙群岛和中沙群岛的岛礁及其海域。三沙市人民政府驻西沙永兴岛”。^⑤1974年和1988年,中国人民解放军赶走入侵西沙群岛和南沙群岛的越南军队,捍卫了中国的领土主权。

20世纪90年代至21世纪初,为了维护与南海周边国家的友好关系,中国以高度克制和建设性态度处理南海问题,主张通过双边谈判和平解决争端,为维护南海的和平稳定做出积极努力。

2015年,为了维护、完善岛礁功能,改善住岛人员的生活条件,履行海上搜救、防灾减灾、海洋科研、气象观察、航行安全、渔业生产服务等方面的国际责任,中国对南沙部分岛礁进行了建设和设施维护,在南沙华阳礁、永暑礁建设多功能灯塔,提供高效导航助航服务,提高南海

^① “中朝签署《中朝政府间关于海上共同开发石油的协定》”,中国政府门户网站,2005年12月24日, www.gov.cn/jrzq/2005-12/24/content_136430.htm。

^② “国务院关于决定核准《中华人民共和国政府和大韩民国政府渔业协定》及其《谅解备忘录》的批复”,中国政府网,2001年4月26日, www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60847.htm。

^③ 中华人民共和国外交部条约法律司《中华人民共和国条约集(第六集)1957》,法律出版社,1958年,第30-32页。

^④ “1988年4月13日全国人大决定设立海南省”,中国网,2009年4月11日, http://www.china.com.cn/aboutchina/txt/2009-04/11/content_17588105.htm。

^⑤ “国务院批准设立地级三沙市”,行政区划网,2012年7月24日, www.xzqh.org/html/show/hi/29973.html。

海域的船舶航行安全。岛礁建设是中国主权范围内的事,合情合理合法,无可非议。^①

5.2 维护钓鱼岛主权

自中华人民共和国成立以来,中国政府为维护钓鱼岛领土主权,进行了坚决、有力和不懈的斗争。新中国成立初期,中国政府公开、明确地就《旧金山和约》对中国领土主权的损害、美日私相授受钓鱼岛等提出强烈抗议。20世纪70年代以来,中国政府恪守中日领导人达成的共识,采取克制立场。90年代以来针对日本右翼势力在钓鱼岛问题上的不断挑衅,中国政府通过多种渠道进行抗议和交涉。1992年,中国颁布的《领海及毗连区法》重申和强调钓鱼岛为中国领土。2008年,中国就日方向联合国海洋法司交存的包含钓鱼岛“领海”的海图,向联合国提交反对照会。

2012年以来,中国政府有力反制日本“购岛”图谋和举措,坚决果断地采取了一系列反制措施,扭转了钓鱼岛维权中的被动局面。发表《钓鱼岛是中国的固有领土》白皮书,系统、全面、完整阐述钓鱼岛是中国固有领土的事实。公布岛屿和地理实体标准名称、公布领海基线并向联合国交存坐标表和海图,发布钓鱼岛及周边海域的天气预报,体现对钓鱼岛的管辖。巡航执法取得百年突破,中国海上执法船机进入钓鱼岛领海和领空进行常态化维权巡航执法。^②这些举措显示出中国政府维护钓鱼岛主权的坚定决心,也展示了中国政府拥有维护钓鱼岛领土、管控东海局势的能力和实力。

5.3 应对美国“航行自由”行动

1949年新中国成立以来,美国军用船舶和飞机进入中国沿海及其上空的侦察和情报搜集活动就未曾完全停止。^③1958年《领海声明》发表后,美国军用舰机继续侵犯中国领海领空,中国不断提出抗议。1960年5月27日,中国政府对美提出第100次警告。^④1962年4月26日,美国两艘军舰两次侵入中国西沙群岛永兴岛附近海域,中国政府向美提出第200次警告。

21世纪以来,美国不断在中国周边海域挑

起争端。从2001年的中美撞机事件到“鲍迪奇”号、“无瑕”号再到无人潜航器等一系列事件,^⑤美国军事船舶、飞机对中国沿海抵近侦察、情报搜集和挑衅活动在逐步升级。

1979年以来,卡特政府及其后历任政府持续进行所谓“航行自由行动”。21世纪以来,美国不断加大在中国周边海域“航行自由”行动的力度,违反中国《领海及毗连区法》关于外国军用船舶通过中国领海“须经中华人民共和国政府批准”的规定,擅自进入西沙群岛领海,甚至刻意停留、进行救生训练等“非无害通过”的行为,^⑥挑战中国西沙群岛的直线基线以及西沙群岛的整体性。

2016年1月30日,美国海军“威尔伯”号导弹驱逐舰违反中国法律,擅自进入中国西沙群岛领海。中国守岛部队和海军舰机当即采取应对行动,对美军舰进行识别查证,警告驱离。中国国防部对美舰行为表示坚决反对,强调《领海及毗连区法》规定,外国军舰进入我国领海,必须经过事先批准。^⑦

六、行使缔约国权利和维护国际社会共同利益

200海里外大陆架划界是第二次蓝色圈地。截至2019年12月31号,已有71个国家就200

^① 参见“外交部回应中国在南海岛礁建设:合情合理合法”,环球网,2015年4月17日,<https://world.huanqiu.com/article/9CaKmJK5Nb>。

^② 郁志荣著《东海维权——中日东海·钓鱼岛之争》,文汇出版社,2012年。

^③ 陈华“美国间谍飞机到处进行侦察活动”,《国家安全通讯》2001年第9期,第35页。

^④ 北京大学法律系国际法教研室编《海洋法资料汇编》,人民出版社,1974年,第92-93页。

^⑤ 2001年的中美撞机事件、2002年的“鲍迪奇”号事件、2009年的“无瑕号”事件、2013年“考彭斯号”与“辽宁号”的对峙以及2016年无人潜航器事件等。

^⑥ “国防部新闻发言人吴谦就美舰擅自进入中国西沙群岛领海答问”,中国军网,2016年5月27日,http://www.81.cn/xwfy/2016-05/27/content_8044121.htm。

^⑦ “国防部新闻发言人杨宇军就美国军舰擅自进入我西沙领海发表谈话”,国防部网,2016年1月30日,http://www.mod.gov.cn/affair/2016-01/30/content_4638339.htm。

海里外大陆架提交了85个划界案、7个修划划界案。^① 中国行使缔约国权利,于2009年提交了中国外大陆架的“初步信息”,又在2012年提交了东海部分海域的外大陆架划界案。中国对越南划界案、越南和马来西亚联合划界案以及日本划界案中关于“冲之鸟”礁的过度海洋主张,向联合国秘书长提交了反对照会,维护中国海洋权益和国际社会共同利益。

6.1 提交外大陆架部分划界案

2009年5月11日,中国向联合国秘书长提交了“中华人民共和国关于确定二百海里以外大陆架外部界限的初步信息”,涉及中国东海部分海域200海里以外大陆架外部界限。2012年12月14日,中国正式提交了“中华人民共和国东海二百海里以外大陆架外部界限的部分划界案”,该划界案是关于东海部分海域的部分划界案。中国同时保留提交其他海域和东海海域其他部分划界信息的权利。中国划界案主张的东海部分海域外大陆架外部界限是在东海冲绳海槽内的10个最大水深点的直线连线。^②

6.2 反制越马在南海的划界案

越南于1994年6月23日批准《公约》,2009年5月7日向联合国大陆架界限委员会(以下简称“委员会”)提交了南海北部200海里外大陆架划界案,涉及北部区域(VNM-N)。^③ 越南划界案的《执行摘要》声称,划界案区域与相关国家没有争议,这是有违事实的。

2009年5月6日,越南与马来西亚联合向委员会提交了划界案,所涉区域为南海南部。越马声称此划界案只涉及两国大陆架的一部分。两国承认划界案中所涉区域与外国存在未解决的争议,但已为确保其他有关沿海国家无异议做出了努力。两国向委员会保证联合划界案不损害相向或相邻国家之间的划界。^④ 这当然也是有违事实的。

2009年5月7日,中国常驻联合国代表团分别就越南外大陆架划界案和越马联合划界案,向联合国秘书长提交反对声明(CML/18/2009^⑤、CML/17/2009^⑥),就上述划界案表明立

场:中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,对相关海域及其海床和底土享有主权权利和管辖权。越南划界案和越马联合划界案所涉200海里外大陆架区块,严重侵害了中国在南海的主权、主权权利和管辖权。根据委员会《议事规则》附件一第5条(a)项,中国政府要求委员会对上述两份划界案不予审理。这份反制声明中还附有标注南海断续线的地图。

6.3 反制日本划界案

2008年11月12日,日本向委员会提交包括以“冲之鸟”为基点的200海里外大陆架划界案。^⑦ 根据《公约》第121条,“冲之鸟”是不能维持人类居住或其本身经济生活的岩礁,不应有专属经济区和大陆架,包括200海里外大陆架。日本利用岩礁主张专属经济区和大陆架不具合法性,这将侵犯人类共同继承财产。鉴于委员会

^① 见:联合国大陆架界限委员会网站, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm, Page last updated: 13/12/2019.

^② “国家海洋局:东海外大陆架划界案依据很充分”,中央政府门户网站,2012年12月16日, http://www.gov.cn/jrzq/2012-12/16/content_2291317.htm.

^③ “Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to Article 76, Paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: Partial Submission in respect of Vietnam's Extended Continental Shelf: North Area (VNM-N)”, UN, April 2009, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/vnm2009n_executivesummary.pdf.

^④ “Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to Article 76, Paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 in respect of the Southern Part of the South China Sea”, UN, May 2009, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mys_vnm2009executivesummary.pdf.

^⑤ “中国常驻联合国代表团就越南划界案向联合国秘书长提交的普通照会”,联合国网站,2009年5月7日, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm_c.pdf.

^⑥ “中国常驻联合国代表团就马来西亚越南划界案向联合国秘书长提交的普通照会”,联合国网站,2009年5月7日, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm.pdf.

^⑦ “Japan's Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to Article 76, Paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea Executive Summary”, November 2008, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/jpn_execsummary.pdf.

是一个由地质学、地球物理学或水文学方面的专家组成的科学机构,“在涉及《公约》第121条法律解释的事项上无法发挥作用”,中国常驻联合国代表团于2009年2月6日向联合国秘书长提交的立场声明(CML/2/2009)指出,委员会无权审议日本以冲之鸟礁为基点的200海里外大陆架相关资料。^①

“冲之鸟”在高潮时露出水面的两块礁石不足床垫大小,“不能维持人类居住或其本身经济生活”。中、韩两国分别就日本划界案涉及冲之鸟礁问题的评论照会指出,冲之鸟礁不具备拥有任何范围大陆架的权利基础,建议委员会不对日本划界案涉及冲之鸟礁的部分采取任何行动。此举引起国际社会对有关岛礁划定200海里外大陆架的权利基础问题的关注和讨论。^②这些讨论和观点有助于委员会对日本划界案作出正确结论。

根据《大陆架界限委员会会议事规则》第46条及附件一第5条(a)项的有关规定,鉴于存在“争端”,委员会决定,在中韩等国照会中所提及的问题得到解决之前,无法就日本划界案中的相关部分采取行动。

七、谨慎参与国际(准)司法活动

中国对国际法院的“科索沃”案、国际海洋法法庭海底争端分庭关于“担保国责任”的咨询意见案,以及国际海洋法法庭关于“次区域渔业委员会”咨询意见案,分别向国际法院、国际海洋法法庭提交了中国的书面意见,并有选择地参加了口头程序,表达中国的立场和观点。法院和法庭发表的咨询意见虽然没有法律拘束力,但是对于国际争端的发展和解决、对于国际海洋法的发展有着重要的影响。

7.1 担保国责任的第17号案

2010年5月6日,国际海底管理局(以下简称管理局)理事会请求国际海洋法法庭海底争端分庭就担保国责任等问题发表咨询意见。^③2010年5月18日,国际海洋法法庭将其列为第

17号案,这是法庭受理的第一个咨询意见案。海底争端分庭邀请《公约》各缔约国、管理局和作为观察员参加管理局大会的政府间组织就上述问题向海底争端分庭提交书面陈述意见和参加口头陈述。

2010年8月19日,中国政府提交了关于第17号案的书面意见,明确表达了中国对“区域”活动中担保国责任问题的基本立场。^④2011年2月11日,海底争端分庭发表了咨询意见,中国关于“担保国依据《公约》及1994年《执行协定》所承担的责任和义务应合理、适度,既能对承包者实施监管,又避免给担保国造成过重负担”的核心观点得到体现。^⑤

7.2 次区域渔业组织的第21号案

2013年,“次区域渔业委员会”就非法、未报告和管制捕捞活动的有关问题,请求国际海洋法法庭发表咨询意见,法庭受理此案并列为第21

^① “中国常驻联合国代表团就日本划界案向联合国秘书长提交的普通照会”,联合国网站,2009年2月6日,http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_6feb09_c.pdf。

^② “Seabed Authority Organizes Briefing for Members and Observers Attending Its Fifteenth Session”, June 2, 2009, https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/sb-15-10.pdf。

^③ 管理局理事会请求国际海洋法法庭海底争端分庭发表咨询意见的问题包括:1.《公约》缔约国在依照《公约》特别是依照第十一部分以及1994年《关于执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉第11部分协定》(以下简称《执行协定》)担保“区域”内的活动方面有哪些法律责任和义务?2.如果某个缔约国依照《公约》第153条第2(b)款担保的实体没有遵守《公约》特别是第十一部分以及《执行协定》的规定,该缔约国应承担何种程度的赔偿责任?3.担保国必须采取何种适当措施来履行《公约》特别是第139条和附件三以及《执行协定》为其规定的义务?参见“国际海底管理局理事会主席关于第十六届会议期间理事会工作的说明”(ISBA/16/C/14)2010年5月6日,https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isa-16c-14_1.pdf;“国际海底管理局理事会关于依照《联合国海洋法公约》第一九一条请求发表一项咨询意见的决定”(ISBA/16/C/13)2010年5月6日,https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isa-16c-13_1.pdf。

^④ “Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with respect to Activities in the International Seabed Area (Request for Advisory Opinion Submitted to the Seabed Disputes Chamber) Written Statement of the People’s Republic of China”, ITLOS, August 18, 2010, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/case_no_17/Statement_China.pdf。

^⑤ 同^④第39段。

号案。^①第17号案是海底争端分庭发表咨询意见,第21号案则是法庭全庭的首例咨询意见案,受到国际社会的广泛关注。法庭邀请《公约》缔约国、相关国际组织等提交书面陈述。

有些国家的书面意见指出,如果任意两个或两个以上国家达成协议,即可将任何“法律问题”提交法庭发表咨询意见,则《公约》起草者的努力和咨询意见程序都可能遭到破坏和利用。^②这些意见与中国的关切有一致性。中国的书面意见反对法庭全庭的咨询管辖权。^③

法庭根据《国际海洋法法庭规约》^④(以下简称《规约》)和《法庭规则》^⑤认定全庭有咨询管辖权。然而,《公约》和《规约》都没有明确规定法庭全庭作为一个整体享有咨询管辖权,法庭理应审慎考虑和处理全庭的咨询管辖权问题。

法庭自赋全庭咨询管辖权,扩权倾向明显。咨询管辖权门槛较低,存在着被滥用的可能。咨询意见虽无法律拘束力,但必将对海洋法的发展产生较大影响,法庭理应谨慎应对。

在第17号案中发表书面意见是新中国参加国际海洋法法庭(准)司法活动的第一步。在第21号案中,中国的书面意见强调法庭全庭的咨询管辖权缺乏充分的法律基础。中国已经迈出步伐,谨慎参加国际(准)司法活动。在上述两案中,中国仅只提交书面意见,并未参加口头陈述。

八、反驳菲律宾南海仲裁案

2013年1月,菲律宾单方面就中菲有关南海问题提起《公约》附件七仲裁。2014年3月30日,菲律宾向仲裁庭提交了仲裁申请,所提15项诉求主要涉及中国在南海的历史性权利、中国依据海洋地形主张的海洋权利,指责中国干涉菲律宾享有和行使《公约》权利等方面。^⑥中方多次重申南海争议应由有关当事方通过协商谈判解决的立场,表示“不接受、不参与”菲律宾单方面提起的所谓“仲裁”。

2014年12月7日,中国外交部受权发表《中华人民共和国政府关于菲律宾共和国所提

南海仲裁案管辖权问题的立场文件》(以下简称《立场文件》),详细阐述了仲裁庭对菲律宾提起的仲裁没有管辖权。

2015年10月29日,仲裁庭就南海仲裁案的管辖权和可受理性问题做出裁决,裁定对菲律宾的几乎全部诉求具有管辖权。^⑦针对这个无视中国立场的管辖权裁决,中国外交部于2015年10月30日发表“关于仲裁庭的管辖权和可受理性问题的声明”。^⑧该声明指出,仲裁庭关于管辖权的裁决存在谬误:对属于领土主权性质的事项裁定具有管辖权,超出了《公约》的授权;认定菲律宾所提诉求构成中菲两国有关《公约》解释或适用的争端,法理论证不充分;

① 该咨询意见请求的四个问题是:1.非法、未报告和管制(IUU)的捕捞活动在第三国专属经济区内进行的情形下,船旗国的义务是什么?2.船旗国应在何种程度上对悬挂其旗帜的船舶进行的非法、未报告和管制的捕捞活动承担赔偿责任?3.如果捕捞许可证是在与船旗国或与国际机构的国际协议的框架内颁发给某船舶的,该国或国际机构是否应对该船舶违反沿海国渔业法规的行为承担赔偿责任?4.沿海国确保对共享种群和共同利益种群,特别是小型浮游鱼类和金枪鱼的可持续管理的权利和义务有哪些。“Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)”,<http://www.itlos.org/index.php?id=252&L=1%27>,访问时间:2019年12月29日。

② See “Written Statement of the United States of America”, ITLOS, 27 November 2013, Para. 19, http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_statement_USA_orig_Eng.pdf “Written Statement of Thailand”, ITLOS, November 29, 2013, Part 4 http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_18_Thailand_orig_Eng.pdf.

③ ITLOS/PV.14/C21/1, P2, 详见: http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/verbatim/ITLOS_PV14_C21_1_E_checked.pdf, 2019年12月29日登录。

④ 《规约》第21条规定:法庭的管辖权包括按照本公约向其提交的一切争端和申请,以及将管辖权授予法庭的任何其他国际协定中具体规定的一切事项。

⑤ 《法庭规则》第138条规定:1.如果与本公约目的有关的国际协定明确规定向法庭提交咨询意见请求,则法庭可就某一法律问题发表咨询意见。2.咨询意见请求应由任何经授权的主体送交法庭或根据协定向法庭提出。3.法庭应比照适用本规则第130-137条。

⑥ “The Philippines’ Memorial”, 30 March 2014, <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>.

⑦ “Award on Jurisdiction and Admissibility 29 October 2015”, <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>.

⑧ 《中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭关于管辖权和可受理性问题裁决的声明》,外交部,2015年10月30日, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1310470.shtml>.

无视中菲之间存在海域划界的事实,越权管辖与海域划界有关的事项。该声明指出,仲裁庭损害《公约》完整性和权威性,滥用程序,强推仲裁,侵犯了中国作为《公约》缔约国的合法权利。所谓“裁决”是无效的,对中方没有拘束力。

2016年6月8日,中国外交部发表《关于坚持通过双边谈判解决中国和菲律宾在南海有关争议的声明》,指出菲律宾单方面提起仲裁违背中菲之间关于通过双边谈判解决争议的共识和承诺,不符合《公约》的规定。在领土主权和海洋划界问题上,中国不接受任何诉诸第三方的争端解决方式,不接受任何强加于中国的争端解决方案。^①

2016年7月12日,针对仲裁庭的“最终裁决”,中国政府发表声明,重申中国在南海的领土主权和海洋权益,指出中国对南海的东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛和南沙群岛拥有主权,南海的四组群岛拥有内水、领海、毗连区、专属经济区和大陆架,中国在南海享有历史性权利。^② 中国外交部也发表声明,指出仲裁庭认定事实不清,历史事实错漏,适用法律错误,对《公约》曲解。^③ 2016年7月13日,中国国务院新闻办公室发表《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》白皮书。^④ 该白皮书系统回顾了中菲南海争议的历史过程,全面阐述了中国处理南海问题的政策主张。仲裁庭对于《公约》某些条款的解释“明显违反诸项条约解释原则,未来难以被公约缔约国遵循”。^⑤

中国通过坚定积极的庭外法理斗争,揭批菲律宾违反中菲关于双边谈判磋商解决争端的承诺,仲裁庭对菲律宾所提事项没有管辖权,中国“不接受、不参与”仲裁、“不接受、不承认”裁决有理有据。

中国还通过联合国大会法律委员会国际法周、联合国大会关于海洋和海洋法决议的磋商、《公约》缔约国会议、国际海洋法庭成立20周年纪念活动等场合,阐释了中国对菲律宾南海仲裁案的立场。

菲律宾南海仲裁案是百多年来中国面临的第一案。中国坚持由直接当事方通过谈判和磋商解决领土主权和海洋划界争端的一贯立场,

从仲裁程序到裁决结果,中国都不接受、不参与、不承认。同时,中国积极进行庭外法理斗争,向国际社会阐释仲裁庭没有管辖权,所谓“裁决”曲解《公约》,破坏国际法治,因而裁决无效,没有拘束力。

九、传承中国历史权利

历史悠久的古老东方的“国际秩序”与《威斯特伐利亚和约》所建立的以主权平等的民族国家为主体的国际关系是截然不同的。作为一个强大的东方大国,中国一直在和平有效地开发、经营、管理、管辖南海,其范围涵盖了南海诸岛的岛礁和海域。历朝历代的中央政府,通过命名、列入版图、巡视海疆、开发经营和行使管辖等方式,取得和巩固了对南海诸岛的主权。“近代前,中国在东亚从未遭遇任何民族或国家的挑战”。^⑥ 周边国家“在文化上受中国的影响,在政治上以一种特殊的关系从属于中国”。^⑦ 由此,中国形成、发展和延续了内涵丰富的历史性权利。

9.1 继承与发展南海断续线

1947年12月,中华民国政府内政部方域司编绘、国防部测量局代印了“南海诸岛位置图”,以国界线的标绘方式,在南海画出了十一段断续

^① 《中华人民共和国外交部关于坚持通过双边谈判解决中国和菲律宾在南海有关争议的声明》,新华网,2016年6月8日, http://www.xinhuanet.com/world/2016-06/08/c_1119009191.htm。

^② 《中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》,中国政府网,2016年7月12日, http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/12/content_5090631.htm。

^③ 《中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明》,中国政府网,2016年7月12日, http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/12/content_5090625.htm。

^④ 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》白皮书,中国政府网,2016年7月13日, http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/13/content_5090822.htm。

^⑤ 高圣惕“论南海仲裁裁决对《联合国海洋法公约》第121(3)条的错误解释”,《太平洋学报》2018年第12期。

^⑥ 莫翔著《“天下一朝贡”体系及其世界秩序观》,中国社会科学出版社,2017年,第12页。

^⑦ 邓正来编《王铁崖文选》,中国政法大学出版社,2003年,第229页。

线,南海诸岛全部位于线内。“南海诸岛位置图”标注了东沙、西沙、中沙和南沙四组群岛的整体名称和曾母暗沙及大部分岛礁的个体名称。1948年2月,内政部公开发行人《中华民国行政区域图》之“南海诸岛位置图”。^①这是中国政府第一次在官方公开出版的地图上画出南海断续线。

新中国成立以后,在公开出版的地图上继续标绘南海断续线,并根据管理南海的实际予以调整和发展。“1954年,新华地图社发行《中华人民共和国行政区划图》,取消了海南岛同越南海岸间的2段断续线,并在台湾和琉球群岛之间增加1段断续线”。^②这次调整奠定了断续线南海部分九段、台湾岛东侧一段的基本格局。此后,中国官方出版的地图都标绘有断续线。2001年,国家测绘局编制的《中国国界线画法标准样图》,^③是中国政府对南海“断续国界线”图示的法定表示,表明中国政府对南海断续线在地图上的标绘方式予以标准化。2009年,在反制越南划界案和越马联合划界案中,南海断续线以反对照会附图的方式提交联合国,占据主动。

南海断续线集中体现了中国在南海的主权和相关权利主张,包括但不限于:对南海诸岛及其附近海域的主权,对这些岛礁周边海域、资源、海床和底土的主权权利和管辖权,以及包括捕鱼、航行等活动在内的历史性权利。中国在南海的主权、权利及相关主张是在长期的历史过程中形成和发展起来的,一直为中国政府所坚持,符合包括《公约》在内的国际法。1974年2月,英国外交部的法律顾问丹萨(E. M. Denza)在重新审视了有关南沙群岛主权的各种主张后,得出“中国的主张最为有力”的结论。他在给英国政府的报告中指出,“我们没有理由反对中国旨在行使对斯普拉特利群岛(即中国的南沙群岛,笔者注)主权的任何主张或行动”。如果菲律宾、越南、法国、英国和中国都在南沙群岛这个赛场的话,最后“只有中国慢慢地跑过了终点”。^④只有中国对南沙群岛主权的国际法依据最充分、最有力。

9.2 行使历史条约的权利

斯匹茨卑尔根群岛(也称斯瓦尔巴群岛,以

下简称“斯岛”)地区位于北极圈内,是北极地区的重要岛屿。^⑤1920年2月9日,英国、美国、丹麦、挪威、瑞典、法国、意大利、荷兰及日本等14个国家在巴黎签订《斯匹茨卑尔根群岛条约》(以下简称《斯约》)。^⑥1925年,中国、比利时、德国、芬兰、西班牙、瑞士等国家加入。《斯约》现有缔约国48个。^⑦1925年生效的《斯约》在斯岛建立起一种独特的法律制度:条约承认挪威对斯岛“具有充分和完全的主权”,明确各缔约国的公民可以自主进入斯岛地区,平等从事海洋、工业、矿业和商业等活动。

《斯约》为环北极八国之外的其他缔约国以斯岛为基地开展北极科考等活动提供了一定的法律依据。^⑧1925年,北洋政府签署《斯约》。作为缔约国,中国享有自由进出斯岛及其海域、进行科学考察研究、从事商业性捕鱼、油气资源开发等活动的权利。

《斯约》为70多年后中国进行北极科学考察活动提供了国际法依据。1999年,中国行使历史条约赋予缔约国的权利,进行了首次北极科学考察活动。2004年,中国在斯岛建立了科学考察站——黄河站。迄今,中国已进行了10次北极科学考察,逐步建立起海洋、冰雪、大气、生物、地质、极光等多学科观测体系,在极地科

① 参见:韩振华主编《我国南海诸岛史料汇编》,东方出版社,1988年,第363-364页。

② 刘志青“南海问题的历史与现状”,《党史博览》2010年第11期。

③ 王桂芝、李力勳“中国国界线画法标准样图数字化成果简介”,《北京测绘》2004年第4期。

④ 这份档案现存英国国家档案馆,编号:DS(L)530, Department Series, Research Department, D. S. No. 5/75。

⑤ 1596年荷兰人巴伦支发现群岛以来,一直以其中的主要岛屿“斯匹茨卑尔根”来命名整个群岛,直至1925年挪威获得该岛的主权后,将群岛与熊岛合称为斯瓦尔巴群岛,以后逐渐沿用。

⑥ “斯瓦尔巴条约”,国家海洋局极地考察办公室,http://chinare.mnr.gov.cn/catalog/detail?id=808d7862d30a40559fcb010b51e76a50&from=zfwjldkp¤tIndex=5,访问时间:2020年2月14日。

⑦ “Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen, including Bear Island”, Overheid.nl, https://verdragenbank.overheid.nl/en/Verdrag/Details/004293,访问时间:2020年2月23日。

⑧ 目前,斯岛已经成为世界各国进行北极科考的重镇。岛上有来自多国的科学家,建立了一大批极地科考站和研究所,开展北极科学研究。

学研究领域获得更大发言权。

十、深度参与全球海洋治理

随着国家实力的增强,中国积极参与全球海洋治理,努力为完善全球治理贡献中国智慧,以多种方式提升话语权和影响力,成为维护国际和地区海洋秩序的重要力量,推动国际秩序和全球治理体系朝着更加公正合理方向发展。

10.1 开展极地科考和参与南北极治理

中国的极地事业起步较晚,但发展较快,由单纯的科学研究拓展至极地事务的诸多方面,涉及全球治理、区域合作、多边和双边机制等多个层面,涵盖科学研究、生态环境、气候变化、经济开发和人文交流等多个领域。中国已先后发布《中国的南极事业》白皮书和《中国的北极政策》白皮书,表明中国在极地问题上的立场。

1999年,中国以“雪龙”号科考船为平台进行北极科学考察。2004年,中国在斯岛的新奥尔松建成黄河站。2013年,中国与冰岛在冰岛的阿库雷里市建立极光联合观测台,为中冰乃至全世界公众提供地球空间科学的体验与普及平台。^①2018年,中冰联合极光观测台升级为中冰北极科学考察站,在已有的极光观测研究的基础上,增加开展大气、海洋、冰川、地球物理、遥感和生物等学科的观(监)测研究,拓展了中国极地考察的范围和能力,标志着中国极地考察能力迈上新台阶。^②

1996年,中国成为国际北极科学委员会成员国。2013年,中国成为北极理事会正式观察员。作为国际社会的重要成员,中国对北极国际规则的制定和北极治理正在发挥积极作用。“北极事务与北极地区人民的福祉与全人类的生存与发展密切相关。”^③“冰上丝绸之路”建设,将为地区互联互通带来更多机遇,在节能减排、保护环境方面发挥重要作用。

《南极条约》签订于1959年,旨在冻结有关国家对南极大陆的领土主张,确认南极活动的非军事化,以及促进科学考察的国际合作。《南

极条约》及其后的一系列公约、协定等法律文件,构成“南极条约体系”。中国于1983年6月加入了《南极条约》,1985年10月成为《南极条约》协商国。1984年,中国开始南极科学考察活动,迄今已进行了36次综合考察。1985年,中国在西南极乔治王岛建立首个常年考察站——长城站,此后陆续建立了中山站、昆仑站和泰山站。这些科考站支撑了中国南极科学考察的发展,拓展了考察领域和范围。2019年,首艘由中国自主建造的极地科学考察破冰船雪龙2号科考船“入列”,与1994年投入使用的“雪龙”号考察船一起,构成中国极地科考的“双龙探极”,使中国的极地科考实力大增。

中国的南极科学考察活动已经形成“以南极条约体系的相关规定为核心,以法规制度为主线,以现场措施及设备配置为实践”的环境保护和管理体系。2008年,中国单独提议设立了格罗夫山哈丁山南极特别保护区。中国还与澳大利亚、俄罗斯等国联合提议设立若干南极特别保护区,促进交流合作,有效保护区域环境。

10.2 申请“区域”矿区和参与规则制定

1996年,中国以海底最大投资国的身份,成为国际海底管理局第一届理事会B组成员。2004年,中国以“区域”内矿物最大消费国的身份,当选为理事会A组成员,此后一直保持A类理事国地位。

1991年3月,中国大洋矿产资源研究开发协会(中国大洋协会)登记注册为国际海底开发先驱投资者。2001年以来,中国大洋协会及其他中国企业,分别与国际海底管理局签订合同(或获得批准),先后获得了太平洋、印度洋的多金属结核、多金属硫化物和富钴结壳资源的勘探合同,合同区总面积约为23.8万平方公里。中国成为唯一一个

^① “中国与冰岛在冰岛第二大城市建立极光联合观测台”,中央政府门户网站,2013年10月10日,http://www.gov.cn/jrzg/2013-10/10/content_2503565.htm。

^② “中-冰北极科学考察站正式运行”,新华网,2018年10月18日,http://www.xinhuanet.com/tech/2018-10/18/c_1123579959.htm。

^③ 陈明辉“建设‘冰上丝绸之路’参与北极合作发展”,《太平洋学报》2019年第12期。

拥有5块矿区、涵盖3种主要海底资源的国家。

中国积极参与国际海底区域的法治建设,在勘探、开发规章制度等方面发挥了重要作用。在2011年管理局第17届会议期间,中国代表团关于富钴结壳勘探区、开采区面积的建议被管理局采纳,解决了富钴结壳资源面积问题,使富钴结壳探矿和勘探规章最终得以通过。中国高度重视并积极参与“区域”内矿产资源开发规章的制定工作,对开发规章草案的框架结构和具体内容等提出具体评论和意见,强调开发规章应明确、清晰地界定“区域”内资源开发活动中有关各方的权利、义务和责任,确保管理局、缔约国和承包者三者的权利、义务和责任符合《公约》以及《执行协定》的规定,确保承包者自身权利和义务的平衡。

10.3 在 BBNJ 谈判中发挥重要作用

随着科技水平的发展,人们探知海洋、开发利用海洋的能力逐渐提升。海洋生物资源的开发利用强度随之增加,国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用(BBNJ)面临威胁。2018年9月,BBNJ国际文书政府间谈判

第一次会议召开。BBNJ国际文书政府间谈判以来,中国积极参与,与77国集团、美俄等国积极互动,发表立场意见,在谈判内容和重要制度设立方面发挥影响力,成为不可替代的重要力量。

新中国的海洋事业筚路蓝缕、砥砺前行,伴随着国家的日渐强大而快速发展。70年来,中国逐步优化海洋管理体制、日益完善海洋法律体系、不断提升处理周边海上问题的能力、积极参与全球海洋治理,为建设海洋强国奠定了坚实基础。2020年是具有里程碑意义的一年。中国将全面建成小康社会,实现第一个百年奋斗目标。中国的海洋事业在承上启下的历史节点,将乘风破浪、再续辉煌,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴不断取得新成就。中国将始终倡导并坚持正确的海洋观和安全观,实行“睦邻、安邻、富邻”的外交政策,为周边海洋繁荣和全球海洋治理不断贡献中国智慧和力量。

编辑 邓文科

The Development Course of China's Marine Programs over the Past 70 Years

JIA Yu¹ MI Chenxi¹

(1. China Institute for Marine Affairs, Ministry of Natural Resources, Beijing 100161, China)

Abstract: Over the past 70 years since the founding of the People's Republic of China, the marine programs of China have developed rapidly. Decades of exploration and reform have gradually established the marine management system and mechanism that suit China's national conditions, laying an institutional foundation for comprehensive marine management. The marine legal system has been preliminarily established and improved, providing legal guarantees for the development of marine economy, the protection of marine rights and interests, and the construction of marine ecological civilization. China makes an active contribution to the global ocean governance, safeguards maritime sovereignty, security, rights, and interests, implements corresponding international obligations, and properly manages maritime issues with relevant countries. China has been and will always be a builder of world peace, contributor to global development and keeper of international order.

Key words: China; marine program; law-based maritime governance