

改革开放 40 年中国海洋法治的发展^{*}

贾 宇^{**}

摘 要: 改革开放 40 年, 中国海洋法治建设快速发展。海洋立法为向海开放、发展海洋经济、保护海洋环境、建设海洋生态文明提供了法律保障, 海事司法在维护海洋权益中发挥了重要作用。中国根据包括《联合国海洋法公约》在内的国际法, 行使权利, 履行义务, 维护海洋主权、安全和海洋权益, 妥善处理与有关国家的海洋问题。中国积极参与国际海洋规则的制定, 维护国际海洋法治, 贡献中国智慧。40 年来, 中国海洋法治的发展形成了涉外性、地域性等鲜明的特点。

关键词: 改革开放 海洋法治 海洋权益

1978 年 12 月 18—22 日, 中国共产党十一届三中全会召开, 确定了解放思想、实事求是的思想路线, 作出了把党和国家的工作着重点转移到社会主义现代化建设上来和实行改革开放的战略决策, 开启了改革开放的历史新时期。此后“中国的法治建设蓬勃发展, 全面依法治国深入推进, 中国特色社会主义法律体系日益健全”。^①

作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分, 我国的海洋法制建设在四十年间取得长足进步。代行“海洋基本法”作用的“海洋两法”^②为我国的海洋主权、安全和海洋权益提供的了法律保障; 地位仅次于宪法的《物权法》确立了海域的物权属性^③; 海洋生态环境保护立法得到加强; 海洋管理、海事司法和海洋维权的加强和改革于法有据。中国海洋法制建设 40 年的发展为海洋事业的发展提供了制度性保障, 为从海洋法制向海洋法治的

^{*} 本文系国家社科基金重大项目“习近平海洋强国思想研究”(17VHQ001) 阶段性成果。

^{**} 贾宇, 自然资源部海洋发展战略研究所研究员, 国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究员; 北京 100171。

^① 陈甦、田禾主编 《中国法治发展报告(2019)》, 北京: 社会科学文献出版社 2019 年版, 第 2 页。

^② 鉴于《中华人民共和国领海及毗连区法》《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》在中国海洋法治建设中的重要作用并为本文行文之便, 作者将这两部法律称为“海洋两法”。

^③ 参见徐显明 《〈物权法〉地位仅次于宪法》, 《城乡建设》2007 年第 4 期。

迈进奠定了坚实基础。

一、海洋立法助力改革开放

就海洋领域而言,对外开放就是向海开放、向海开发。在从海洋走向世界的伟大历史转折中,海洋立法发挥了重要作用。海洋法律法规在发展海洋经济、开发海洋资源、保护海洋环境和实施海洋综合管理中开始真正发挥规范和调节作用。1982年,中国签署《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》),进一步推动了中国的海洋立法工作,促进了中国海洋法律制度的建立、健全和完善,中国的海洋法制建设进入快速发展时期。海洋立法既要为向海开放、开发海洋资源、发展海洋经济、保护海洋环境保驾护航,又要根据中国的陆海地理特征、中国开发利用海洋的历史、文化和传统以及国际海洋法的发展,多向度地吸纳中国缔结、参加的包括《公约》在内的现代国际海洋法的制度和内容。较之其他部门法,中国的海洋立法涉外性特征比较明显)

(一) 立法规范海洋资源开发

1982年1月30日,国务院颁布《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》。^①条例明确规定中国政府依法保护参与合作开采海洋石油资源的外国企业权益。^②其第2条规定“中华人民共和国的内海、领海、大陆架以及其他属于中华人民共和国海洋资源管辖海域的石油资源,都属于中华人民共和国国家所有。”这是中国第一次以法律形式明确宣布对大陆架及其他属于中国管辖海域的石油资源的所有权。

1986年1月20日,第六届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)。^③1987年农业部发布《中华人民共和国渔业法实施细则》(以下简称《渔业法实施细则》)。《渔业法》和《渔业法实施细则》制订了渔业资源保护、增殖、开发、利用和管理的有关措施,将中国渔业管辖权的范围从内水、领海扩大到“中华人民共和国管辖的一切其他海域”,^④鼓励发展养殖业,尤其是海水养殖,扶持远洋捕捞。

1986年3月19日,第六届全国人民代表大会常务委员会第15次会议通过《中华人民共和国矿产资源法》^⑤,规定了矿产资源的国家所有权,对“中华人民共和国领域及管辖海

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),北京:海洋出版社2012年版,第157页。

② 《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》第3条。

③ 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),北京:海洋出版社2012年版,第56页。

④ 《中华人民共和国渔业法》第2条。

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4版),北京:海洋出版社2012年版,第64页。

域”矿产资源的勘查、开采作出了规定。^①

(二) 注重保护海洋环境

1983年8月23日，第五届全国人民代表大会常务委员会第24次会议通过了《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》)，建立了针对陆源污染、海岸工程、海上倾废、船舶和海洋石油勘探开发等主要海洋污染源的许可、环境评估、申报和交纳污染治理费用等制度。^②该法是中国关于海洋环境保护最早、最直接、最重要的法律，在保护海洋环境、建设海洋生态文明方面具有重要的意义，发挥了重要的作用。

1999年12月25日，第九届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议修订通过《中华人民共和国海洋环境保护法》，提出了促进经济和社会的可持续发展的目的，强化了海洋环境污染的监督管理和法律责任，增加了海洋生态保护和海洋工程的规定。修订后的《海洋环境保护法》完善了海洋环境保护法律制度，强化了海洋环境管理及有关法律责任，更加适应国际海洋事务发展的要求，与相关国际条约的衔接更加紧密。

(三) 加强海洋航行安全管理

1983年9月2日，第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过了《中华人民共和国海上交通安全法》(以下简称《海上交通安全法》)，^③对于维护国家主权，加强海上交通管理和保障船舶、设施和人命财产安全作出了明确的规定。船舶、设施航行、停泊和作业，必须遵守中华人民共和国的有关法律、行政法规和规章；外国籍非军用船舶，未经主管机关批准，不得进入中华人民共和国的内水和港口。但因人员病急、机件故障、遇难、避风等意外情况，未及获得批准，可以在进入的同时向主管机关紧急报告，并听从指挥。未经中华人民共和国政府批准，外国籍军用船舶不得进入中国的内水、港口和领海。^④

2004年6月28日，第十届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过了《中华人民共和国港口法》(以下简称《港口法》)，^⑤对港口规划、建设、维护、经营、管理及相关活动作出规定，港口的范围包括“一定范围的水域和陆域”。^⑥

① 《中华人民共和国矿产资源法》第2条、第3条。

② 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)，北京：海洋出版社2012年版，第13页。

③ 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)，北京：海洋出版社2012年版，第49页。

④ 《中华人民共和国海上交通安全法》第10条、第11条。载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)，北京：海洋出版社2012年版，第50页。

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4版)，北京：海洋出版社2012年版，第97页。

⑥ 《中华人民共和国港口法》第3条。

二、“海洋两法”支撑海洋法律体系框架

自《公约》谈判、通过、签署和生效以来,新的国际海洋法律制度逐步确立,各国在此基础上进一步建立和完善国家海洋管理制度,提出各自的海洋权益主张,海洋权益争议更趋表面化,国际海洋形势也发生了深刻复杂的变化。为更好地维护中国的海洋主权、安全和海洋权益,有必要在领海与毗连区、专属经济区和大陆架等基本海洋权益方面制定国内法。

(一)“海洋两法”是中国的“海洋基本法”

关于领海和毗连区、专属经济区和大陆架的立法(以下简称“海洋两法”),是维护中国海洋主权、安全和海洋权益的最重要的“宪法性”法律,起到了“海洋基本法”的作用。1992年2月25日,第七届全国人民代表大会常务委员会第24次会议通过了《中华人民共和国领海及毗连区法》(以下简称《领海及毗连区法》)。^①《领海及毗连区法》在1958年9月4日《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》)^②及其实践的基础上,确立了中国的领海制度和毗连区制度。

《领海及毗连区法》第2条明确规定“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、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿。”^③陆地领土是中国主张一切海洋权益的基础。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。

《领海及毗连区法》确认了中国自《1958年领海声明》颁布以来的实践,包括中国对领海的主权及该主权及于领海的上空、海床及底土,12海里领海制度以及使用直线基线方法划定领海的规定,并且使之成为国家法律制度。

这一立法还赋予有关部门对违反中国法律法规的外国船舶的紧追权;^④确认了为防止在中国的陆地领土、内水或领海内违反有关安全、海关、财政、卫生和出入境管理的法律法规而行使的管制权。^⑤

1998年6月26日,第九届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人

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),北京:海洋出版社2012年版,第7页。

② 同上,第3页。

③ 《中华人民共和国领海及毗连区法》第2条第2款。

④ 《中华人民共和国领海及毗连区法》第14条。

⑤ 《中华人民共和国领海及毗连区法》第13条。

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》)^①建立了中国的 200 海里专属经济区法律制度和以 200 海里距离和中国陆地领土自然延伸为基础的大陆架法律制度。在《领海及毗连区法》的基础上,把中国的主权权利自领海外部界限起进一步向海洋延伸,确立了中国对专属经济区和大陆架自然资源和其他经济性开发和勘查活动的主权权利;确立了中国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保全行使管辖权;确立了授权和管理为一切目的在大陆架上进行钻探的专属权利;对中国享有的历史性权利作出了保留,“本法的规定不影响中华人民共和国享有的历史性权利”,^②这对维护中国在南海的历史性权利具有十分重要的历史意义。《专属经济区和大陆架法》还提出了中国同有关邻国解决专属经济区和大陆架划界问题的基本主张,“在国际法的基础上按照公平原则以协议划定界限”。^③

作为宪法性法律和全国性立法,《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》适用于中国全部领土,包括香港特别行政区、澳门特别行政区、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、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中国的领土。

(二) 明确海洋立法的法律效力

“海洋两法”将中国法律的适用范围从陆地领土(包括内水)扩展到领海、毗连区、专属经济区和大陆架,明确中国海洋立法的空间范围。

1979 年 9 月 18 日,经国务院批准,中国交通部发布的《中华人民共和国对外国籍船舶管理规则》,明确了对内水、领海和“国家规定的管辖水域”的外国船舶的管理。^④《海洋环境保护法》的适用范围是“中华人民共和国内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架以及中华人民共和国管辖的其他海域”。^⑤“国家规定的管辖水域”不限于内水和领海,还包括毗连区、专属经济区、大陆架以及中华人民共和国管辖的其他海域。

2000 年 10 月 31 日,九届全国人大常委会第 18 次会议通过《关于修改中华人民共和国渔业法的决定》,加强对渔业资源保护力度,规定捕捞限额总量控制和捕捞许可证制度。对到他国管辖海域捕捞作业作出规定,要求从事上述作业应当经国务院渔业行政主管

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),北京:海洋出版社 2012 年版,第 10 页。

② 《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第 14 条。

③ 《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第 2 条。

④ 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),北京:海洋出版社 2012 年版,第 150 页。

⑤ 《中华人民共和国海洋环境保护法》第 2 条。

部门批准,并遵守中华人民共和国缔结的或者参加的有关条约、协定和有关国家的法律。^①

2000年7月24日,国务院、中央军委第288号令,公布了《中华人民共和国飞行基本规则》。^②在中国境内、毗连区、专属经济区及毗连的公海上空划分若干飞行情报区;外国航空器飞入或者飞出中国领空或在中国境内飞行、停留,必须按照中国有关规定获得批准;中国航空器在本国领海以外毗连区、专属经济区和公海上空飞行,中国缔结或者参加的国际条约与本规则有不同规定的,适用国际条约的规定,但中国声明保留的条款除外。

(三) 规范海域空间的使用管理

海域是重要的海洋空间,是开发海洋资源、保护海洋环境的主战场。20世纪80年代以前,中国某些海洋开发活动虽然也占用一定的海面和海涂,但缺乏相应的海域管理制度。80—90年代初,随着海洋开发利用的深入,海盐业、海洋养殖、海运等海洋开发活动开始长期使用较大面积的海域,用作盐场、养殖场、港池和锚地等,相应的管理手段多属于行业管理规定或地方性的管理办法。1993年5月,财政部和国家海洋局联合印发了《国家海域使用管理暂行规定》,明确提出建立海域使用权制度和海域有偿使用制度,初步建立了海域管理制度。

2001年10月27日,九届全国人大常委会第24次会议通过《中华人民共和国海域使用管理法》^③(以下简称《海域法》),明确规定“海域属于国家所有”。2007年3月16日,十届全国人大第5次会议通过《物权法》,将“海域使用权”作为一种与土地使用具有同等重要意义的物权写入《物权法》,^④对依法登记的海域使用权予以法律保护。^⑤

《海域法》建立了海域管理制度。其包括三项基本内容:海洋功能区划制度、海域使用权制度和海域有偿使用制度。海洋功能区划是根据海域的区位条件、自然环境、自然资源、开发保护现状和经济社会发展的需要,按照海洋功能标准,将海域划分为不同的使用类型和不同环境质量要求的功能区,用以控制和引导海域使用方向,保护和改善海洋生态环境,促进海洋资源的可持续利用。^⑥海洋功能区划制度对协调行业用海矛盾、协调海洋

① 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国渔业法〉的决定》,人民法院网: <https://www.chinacourt.org/law/detail/2000/10id/39098.shtml>, 登录时间: 2019年5月12日。

② 《中华人民共和国飞行基本规则》,人民法院网: <https://www.chinacourt.org/law/detail/2007/10id/121293.shtml>, 登录时间: 2019年7月18日。

③ 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),北京:海洋出版社2012年版,第30页。

④ 《中华人民共和国物权法》第46条规定“矿藏、水流、海域属于国家所有”;第122条规定“依法取得的海域使用权受法律保护”。

⑤ 《中华人民共和国海域使用管理法》第6条。

⑥ 张宏声主编《全国海洋功能区划概要》,北京:海洋出版社2003年版,第3页。

资源开发和环境保护具有重要作用。海域使用权制度是海域使用管理制度的核心。中国现行的海域使用管理制度都是围绕着海域使用权的取得、变更和终止展开的。《海域法》关于海域使用金的规定是海域有偿使用制度的核心,旨在通过经济手段调节用海需求,缓解用海矛盾并进而协调用海秩序。

《海域法》从法律的角度首次提出了“海域”和“海域使用”的概念。《海域法》适用的“海域”是“中华人民共和国内水、领海的水面、水体、海床和底土”。所谓“海域使用”,是指“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”。^①

(四) 加强海岛的开发保护管理

中国海岛众多,面积大于 500 平方米的海岛 7 300 多个,海岛陆域总面积近 8 万平方千米,海岛岸线总长 14 000 多千米。按海区分布统计,南海区内海岛数量占总数的 25%,黄海区占 5%,东海区占 66%,渤海区占 4%。按离岸距离统计,距大陆岸线 10 千米之内的海岛数量占总数的 70%,10 千米至 100 千米的占 27%,100 千米之外的占 3%。^②

海岛位于大陆外缘或远离大陆,无论是有居民岛屿还是无居民岛屿,海岛管理十分重要。2003 年 6 月 17 日国家海洋局、民政部和总参谋部联合发布《无居民海岛保护与利用管理规定》(2003 年 7 月 1 日起施行),开始建立专门的海岛制度。

2009 年 12 月 26 日,十一届全国人大常委会第 12 次会议通过《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛法》)。^③《海岛法》总结了《无居民海岛保护与利用管理规定》实施的有关经验,对海岛的自然资源、植被、自然景观以及历史、人文遗迹等进行保护。《海岛法》针对有居民海岛、无居民海岛和特殊用途海岛分别制定保护制度,建立了有居民海岛的两级管理和无居民海岛单一管理的海岛管理体制。《海岛法》确认无居民海岛属于国家所有,建立单一的管理体制,实行严格的保护制度;对有居民海岛建立了国务院海洋主管部门和沿海县级以上人民政府两级管理的海岛管理体制,重在进行海岛生态系统的保护,严格限制在有居民海岛沙滩的建筑、采挖海砂、围填海等改变海岸线的行为;对领海基点所在岛屿、国防用途海岛、海洋自然保护区内的海岛及具有特殊用途或特殊保护价值的海岛,实行特别保护。

《海岛法》进一步完善了海岛保护规划,明确规定海岛保护规划是进行海岛保护与利用的依据,对海岛保护规划的内容以及编制、审批和修改程序作了规定。《海岛法》对海

^① 《中华人民共和国海域使用管理法》第 2 条。

^② 国家海洋局 《全国海岛保护规划 2011—2020》,2012 年。

^③ 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),北京:海洋出版社 2012 年版,第 39 页。

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,^①反应出中国海洋立法受到包括《公约》在内的国际法的影响。

为了加强和完善海洋法律体系,中国还先后颁布了一系列有关维护海洋权益、加强海洋综合管理的法律、法规、条例、实施细则,涉及海域空间和海洋资源的开发利用、海上交通安全、海洋环境保护、海洋科学研究等方面。^②

三、履行《公约》缔约国义务 拓展国际海域立法

“区域”是指国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土。^③“区域”内蕴藏着丰富的多金属结核、富钴结壳以及多金属热液硫化物等矿物资源。^④“区域”及其资源是人类共同继承财产。^⑤一方面,“区域”资源的开发由代表全人类利益的管理局通过其企业部直接进行;另一方面,由缔约国或在缔约国担保下的具有缔约国国籍或由这类国家或其国民有效控制的国营企业、自然人、法人或符合条件的上述各方的组合,与管理局以协作方式进行。^⑥

(一) 积极参加“区域”勘探活动

本世纪以来,关于“区域”内多金属结核、富钴结壳和多金属热液硫化物三种矿产资源的勘探,国际海底管理局制定了三个规章,进一步明确了承包者和管理局的权利、义务和职权,并对探矿、勘探工作计划申请、勘探合同和保护保全海洋环境等问题做出进一步规定。以《公约》《执行协定》和上述三个规章为主要内容的“区域”制度,为国际社会管理、开发和利用“区域”及其资源提供了法律依据。中国一直作为投资国积极参与国际海底管理局的活动。自2004年起,中国一直作为矿产资源消费国当选A类理事国,为国际海底管理局有关资源规章的立法做出了重要的贡献。^⑦

① 《公约》第121条第1款 “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 “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”。

② 上述各项法律、条例、规定和细则,参见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),北京:海洋出版社2012年版,第39页。

③ 《联合国海洋法公约》第1条第1款。

④ 多金属结核是由铁、锰的氧化物以及淤泥矿物的自然积聚形成,生成地壳一般在水深4000-5000米不等。已查明多金属结核富含矿物种类60种,主要是锰结核、铁结核、硅结核和碳结核等,总储量约5000亿吨。富钴结壳所含金属主要包括钴、锰和镍。富钴结壳矿床多集中在海山、海脊和海台的斜坡和顶部。大约635万平方千米的海底为富钴结壳所覆盖。据此推算,钴总量约为10亿吨。多金属热液硫化物是一种海底矿物质,含有锌、铅、金、银等多种元素,一般形成在水深至3700米处,分布于东太平洋海隆、东南太平洋海隆和东北太平洋海隆,大西洋中脊和印度洋也有一些矿床。参见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(2010)》,北京:海洋出版社2010年版,第347—348页。

⑤ 《公约》第136条。

⑥ 《公约》第153条。

⑦ 参见《外交部条约法律司司长谈外交中的海洋工作》,外交部网站: https://www.mfa.gov.cn/web/wjtb_673085/zjzg_673183/tyfls_674667/xwlb_674669/t255507.shtml, 登录时间:2019年7月18日。

2001 年以来, 中国大洋协会、中国五矿集团公司分别与国际海底管理局签订勘探合同, 先后获得了东北太平洋、西南印度洋和西北太平洋共约 16 万平方公里具有专属勘探权和优先商业开采权的勘探合同区。^① 2019 年 7 月 15 日, 在国际海底管理局第 25 届会议上, 北京先驱高技术开发公司提交的多金属结核勘探工作计划获得批准, 先驱公司获得西太平洋国际海底区域 7.4 万平方公里的勘探区。^② 截至 2019 年 7 月, 中国大洋协会、五矿集团公司和先驱公司与国际海底管理局签订了 5 个矿区合同, 中国已经成为拥有国际海底矿区最多的国家。

(二) 制定中国特色的“深海法”

“区域”内活动难度大, 风险高, 尤其是对深海环境的影响难以预料。中国作为五个勘探合同的担保国, 负有采取一切必要和适当的措施, 确保被担保的承包者在从事“区域”内活动时遵守《公约》等的规定。制定大洋资源勘探开发的国内法是我国作为担保国应履行的法律义务, 也是免除我国政府承担赔偿责任的必要的法定条件。

2016 年 2 月 26 日, 第十二届全国人大常委会第 26 次会议通过了《中华人民共和国深海海底区域勘探开发法》(以下简称《深海法》)。《深海法》共七章 29 条, 明确了立法目的、适用范围、从事深海海底区域资源勘探开发活动应遵循的原则, 对资源的勘探和开发、海洋环境保护、科学研究和资源调查、监督检查及法律责任以及开发活动的涉税事项等作出规定。

这是第一部规范我国公民、法人或者其他组织在国际海底区域从事相关活动的具有涉外因素的独特的国内法。《深海法》以“区域”及其资源是全人类的共同继承财产作为基本原则, 规定了国际合作、和平利用、保护人权等方面的内容, 反应了《联合国宪章》的基本要求; 在适用范围上与《公约》和《执行协定》以及国际海底管理局制定的相关规章等国际法律法规进行了对应衔接——《深海法》规定的“深海海底区域, 是各沿海国管辖范围以外的“海床、洋底及其底土”; 在制度设计上充分顾及了中国管理者(中国政府、国务院海洋主管部门等)、深海活动主体(中国的公民、法人或者其他组织等)和国际海底管理局之间的关系。

① 2001 年、2011 年和 2014 年, 中国大洋协会与国际海底管理局签订《多金属结核勘探合同》《多金属硫化物勘探合同》和《富钴结壳勘探合同》, 先后获得位于东北太平洋、西南印度洋和西北太平洋国际海底区域的 7.5 万平方千米、1 万平方千米和 3000 平方千米具有专属勘探权和优先商业开采权的多金属结核、多金属硫化物和富钴结壳勘探合同区。2015 年 7 月 20 日, 国际海底管理局理事会通过决议, 核准中国五矿集团公司提出的东北太平洋国际海底区域多金属结核保留区勘探工作计划。五矿集团公司获得 7.3 万平方千米矿区的专属勘探权和优先开采权。

② “我国在国际海底区域再获专属勘探区”, 新华网: http://www.xinhuanet.com/2019-07/16/c_1124761504.htm, 登录时间: 2019 年 7 月 29 日。

《深海法》的立法工作是在《公约》及相关国际法文件规定的制度框架内进行的,充分反映了国际社会关于保护深海环境、共同受益于深海科技发展和资源开发的愿望,具体体现在《深海法》的立法宗旨、基本原则和具体制度上,反应出中国政府维护国际海底秩序、推进国际深海科技发展、和平利用深海资源的决心、努力和负责任大国的担当。

四、海事司法维护海洋权益

海事司法是国家海洋主权、安全和海洋权益的重要体现。改革开放以来,海事司法在服务和保障“一带一路”、加快建设海洋强国以及推进海洋生态文明和美丽海洋建设等方面发挥了重要作用,对于促进国内法治与国际法治的双向互动,推动构建更加公平合理的国际海洋新秩序,必将贡献更多更好的中国智慧和中国方案。

(一) 司法解释明确法院管辖

2015年和2016年,最高人民法院审判委员会制定了一系列关于海事司法的解释,包括《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》《最高人民法院关于海事诉讼管辖问题的规定》《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定(一)》和《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定(二)》(以下简称《规定》)。^①《规定》明确了人民法院在我国管辖海域范围内受理案件的种类范围、受案标准和条件以及法律适用等问题,使海事司法管辖权覆盖我国管辖全部海域,有效维护我国海洋权益,服务海洋强国战略。《规定》的实施“对海事法院正确行使海事诉讼管辖权,依法审理各类海事案件,服务海洋经济,便利当事人诉讼,维护当事人合法权益具有重要意义”,^②是落实我国在相关国际条约项下的权利和义务,保障国内海洋立法实施的必然结果。^③

从属人管辖的维度看,中国公民或组织在中国与有关国家缔结的协定确定的共同管理的渔区或公海从事捕捞等作业的,适用本规定;从属地管辖的维度看,中国公民或者外国人在中国管辖海域实施非法猎捕、杀害珍贵濒危野生动物或者非法捕捞水产品等犯罪的,依照中国刑法追究刑事责任。

《规定》明确了以下三种案件的法院管辖权:(1)在我国管辖海域内和在公海等我国管辖海域外发生海损事故;(2)在我国管辖海域内,因海上航运、渔业生产及其他海上作业造成污染,破坏海洋生态环境,请求损害赔偿提起的诉讼;(3)污染事故虽然发生在我国

① 最高人民法院网, <http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-24261.html>, 登录时间: 2019年5月12日。

② 张勇健、王淑梅、傅晓强 《〈关于海事诉讼管辖问题的规定〉的理解与适用》,《人民司法》2016年10月,第42页。

③ 参见袁发强 《国家管辖海域与司法管辖权的行使》,《国际法研究》2017年第3期,第102—114页。

管辖海域外, 但对我国管辖海域造成污染或污染威胁, 请求损害赔偿或者预防措施费用提起的诉讼。《规定》还对违反我国(边)境管理法规, 非法进入我国领海, 构成《刑法》第 322 条规定的“情节严重”的情形作出了具体规定, 包括经驱赶拒不离开, 被驱离后又非法进入我国领海, 在公海使用禁用渔具从事捕捞作业造成严重影响, 非法采捕珊瑚、砗磲或者其他珍贵、濒危水生野生动物并造成海域生态环境严重破坏或造成严重国际影响等。

(二) 海事审判彰显海洋司法主权

1984 年 11 月 14 日, 第六届全国人大常委会第 8 次会议通过了《关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》。其后, 最高人民法院具体规定了海事法院的机构设置、受案范围以及管辖的地域范围, 在广州、大连、上海、青岛、天津、武汉、海口、厦门、宁波、北海等城市先后设立海事法院, 涵盖纵横交错, 北起黑龙江、南至南海诸岛, 横贯东西的长江水道在内的我国管辖的全部水域和港口。1999 年颁布《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》, 对有关海事纠纷的地域管辖作出专门规定。

我国已经成为海事审判机构最多、海事案件数量最多的国家。随着国家海洋事业的快速发展, 海洋维权和行政执法力度不断增强, 海事案件数量相应增加。人民法院通过审理海事海商案件, 依法保护海洋权益, 维护“蓝色国土”安全;^①准确解释国际公约, 促进完善海洋法治。^②各海事法院依法行使司法管辖权, 履行海事审判职能, 公正审理各类海事案件, 服务保障经济社会发展, 服务海洋强国建设, 依法保护中外当事人合法权益, 有效地维护和彰显了我国海洋司法主权, 维护了国家海洋权益。

推进依法治国对海洋法治环境提出更高的要求。人民法院审理审结海事案件, 有力维护我国海洋安全和司法主权。^③海口海事法院推进海上巡回法庭和岛屿审判点建设, 积极行使海事司法管辖权, 制定了《海上巡回法庭及岛屿审判点工作制度》, 赴黄岩岛、美济礁、永暑岛、渚碧礁等岛屿和水域, 开展海上巡回审判, 第一个岛屿审判点在西沙晋卿岛成立, 第一个海上巡回法庭在中国海监“2166”号执法船成立, 海上巡回法庭及岛屿审判点建设取得阶段性成效。^④

2016 年, 海口海事法院三沙法庭公开开庭审理一起发生在我国南沙群岛华阳礁附近

① 参见最高人民法院院长周强在第十二届全国人民代表大会第四次会议上所作《最高人民法院工作报告》, 最高人民法院网: <http://gongbao.court.gov.cn/Details/6ce239a82c31348f8856a986e9eb45.html>, 登录时间: 2019 年 5 月 12 日。

② 参见最高人民法院院长周强在第十二届全国人民代表大会第五次会议上所作《最高人民法院工作报告》, 最高人民法院网: <http://gongbao.court.gov.cn/Details/9ec8c0cddd12d82ecc7cb653441b36.html>, 登录时间: 2019 年 5 月 12 日。

③ 参见最高人民法院院长周强在第十三届全国人民代表大会第一次会议上所作《最高人民法院工作报告》, 最高人民法院网: <http://gongbao.court.gov.cn/Details/69d3772d9e94aae3ea2af3165322a1.html>, 登录时间: 2019 年 5 月 12 日。

④ 参见“海口海事法院 2018 年共受理各类案件 1153 件 结案率 96.27%”, 海南政法网: <http://www.hnzhengfa.gov.cn/fydt/10657.jhtml>, 登录时间: 2019 年 4 月 25 日。

海域的沉船事故引起的船舶保险合同纠纷案。福州丰达船务有限公司所属“天利 69”轮,在华阳礁附近海域锚泊等待靠泊卸货时,发生尾部搁浅事故。虽然实施了自救、拖轮拖带等救助措施,终因机舱破损进水无法控制,船长宣布弃船。上述沉船事故发生后,原告向船舶保险人中国太平洋财产保险股份有限公司福建分公司提出索赔,保险人以不适航等理由拒赔,原告遂提起诉讼。^①2018 年,海口海事法院审结了这起海上保险合同纠纷案,通过海事司法管辖宣示我国海洋领土主权,维护我国海洋权益。^②

2014 年 9 月 24 日,“闽霞渔 01971”号渔船在钓鱼岛以北海域和一艘巴拿马籍货轮“YUSHOHARUNA”号相撞,渔船受损进水。正在该海域执行巡逻任务的东海舰队福州舰紧急赶赴事发海域展开救援。渔船的船长向福建省厦门海事法院提起诉讼。^③厦门海事法院依法审理了这起船舶碰撞案,彰显我国对钓鱼岛海域的司法管辖权,依法保护海洋权益。^④“该案是我国法院受理的首例涉钓鱼岛案件,彰显了我国对钓鱼岛海域的司法管辖权,是国家主权司法化取得的重要成果和突破,被誉为‘标志性案件’”。^⑤

2015 年 11 月 27 日,巴拿马籍货船“瑞生”轮(Fortune Life)在黄岩岛以北海域约 100 海里处进水沉没,19 名船员中的 8 人获救,11 人下落不明。“中国海警 3411”船从黄岩岛出发前往救助,南海救助局“南海救 111”和“南海救 115”分别从西沙永兴岛和珠江口启航前往现场。香港特区政府飞行服务队所属“捷流 41”型固定翼飞机也参与了救助。^⑥

2016 年,最高人民法院发布《关于瑞生轮黄岩岛附近海域沉没引发的相关案件管辖权问题的批复》,^⑦指出,黄岩岛属于我国固有领土,我国海事法院对发生在该海域的海事案件依法具有管辖权。这是最高人民法院首次从国家主权角度对存在争议的海域海事司法管辖问题作出明确说明,既明确了我国对黄岩岛的主权,也展现了我国加强管辖海域海事司

① 参见“三沙庭开庭审理南沙华阳礁沉船事故保险纠纷案”,海口海事法院: <http://www.hkhsfy.gov.cn/showdata.aspx?id=2447&classid=35&subclassid=58>, 登录时间: 2019 年 4 月 25 日。

② “海口海事法院 2018 年共受理各类案件 1153 件 结案率 96.27%”,海南政法网 <http://www.hnzhengfa.gov.cn/fydt/10657.jhtml>, 登录时间: 2019 年 4 月 25 日。

③ 参见“本抗议中国法院审理钓鱼岛海域船舶碰撞案”,观察者网: https://www.guancha.cn/local/2016_03_16_354075.shtml, 登录时间: 2019 年 4 月 25 日。

④ 参见“‘闽霞渔 01971 轮’案彰显中国对钓鱼岛司法管辖权”,中国水运网: http://www.zgsy.com/html/content/2016-03/14/content_472723.shtml, 登录时间: 2019 年 5 月 9 日。

⑤ 朱小菁,《厦门海法: 小法庭书写司法服务大文章》,《人民法院报》(2016 年 11 月 1 日), http://www.rmfb.chinacourt.org/paper/html/2016-11/01/content_117986.htm, 登录时间: 2019 年 5 月 13 日。

⑥ 参见“南海海域一货船沉没 两名日照船员下落不明”,央广网: https://news.cnr.cn/native/gd/20151201/t20151201_520648697.shtml “[海军史海洋文化]2015 年——大自然在南沙完成鬼斧神工(连载)”, <https://lt.cjdbj.net/forum.php?mod=viewthread&tid=2547796&page=1&authorid=129179>, 登录时间: 2019 年 5 月 13 日。

⑦ 参见《中国法制建设年度报告(2016)》,搜狐网: http://www.sohu.com/a148819317_157267, 登录时间: 2019 年 5 月 12 日。

法管辖的决心。^① 2016 年 7 月, 上海海事法院依法对发生在南海黄岩岛附近海域的海难事故系列纠纷案行使司法管辖权, 公开开庭进行了审理和当庭裁判, 及时维护当事人合法权益, 彰显了国家主权和司法权威。^②

五、积极践行《公约》促进国际海洋法发展

作为一个海岸线漫长的沿海国家, 中国也是《公约》所建立的法律制度的受益者。《公约》对中国生效后, 中国积极行使《公约》赋予的权利, 认真履行公约的义务, 为维护全球海洋的和平、安宁和可持续发展, 为人与海洋的和谐共处贡献智慧。

(一) 丰富了大陆国家远洋群岛领海基线的国家实践

1996 年 5 月 15 日, 第八届全国人大常委会第 19 次会议批准了《公约》。1996 年 7 月, 《公约》开始对中国生效。全国人大批准《公约》当天, 中华人民共和国政府发表了关于领海基线的声明(以下简称《1996 年领海声明》), 公布了大陆自山东半岛至北部湾的领海基线和西沙群岛的领海基线。^③ 2012 年 9 月 10 日, 中国政府发表了关于钓鱼岛及其附属岛屿领海基线的声明, 宣布了钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线。^④ 2012 年 9 月 13 日, 中国常驻联合国代表向联合国秘书长交存了钓鱼岛及其附属岛屿领海基线的坐标表和海图, 履行了作为《公约》缔约国的交存义务。

根据《领海及毗连区法》, 中国的领海基线采用直线基线法确定。中国政府已经分两批划定并公布中国大陆部分、西沙群岛和钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线, 符合《公约》精神。中国政府还将划定和公布其余领海基线。

根据西沙群岛的领海基线、钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线确定的内水和领海, 与作为中国陆地领土的大陆的内水和领海, 在地理上并不是一个连接的整体, 但这些海域在法律上当然是中国“海洋领土”的组成部分。在法律原则上, 台湾及其附属岛屿、东沙群岛、中沙群岛和南沙群岛等属于中国的岛礁, 也有其内水和领海, 这些内水和领海应统一在中国的主权之下。

(二) 提交外大陆架外部界限的初步信息和部分划界案, 行使《公约》赋予的权利

根据《公约》的有关规定和缔约国会议的有关决定, 2009 年 5 月 11 日, 中国常驻联合

① 转引自白佳玉, 王晨星 《海洋权益维护的司法考量: 我国海事司法管辖的依据、发展与国际法意义》, 《云南民族大学学报(哲学社会科学版) 》2017 年第 5 期, 第 133 页。

② 参见《上海市高级人民法院工作报告》, 上海市人民政府网: <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2315/nw4411/u2law1192762.html>, 登录时间: 2019 年 5 月 12 日。

③ 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), 北京: 海洋出版社 2012 年版, 第 4 页。

④ 中央政府门户网站: www.gov.cn/jrzq/2012-09/10/content_2221140.htm, 登录时间: 2018 年 12 月 25 日。

国代表团向联合国秘书长提交了《中华人民共和国关于确定 200 海里以外大陆架外部界限的初步信息》(以下简称《初步信息》)。《初步信息》采用“坡脚+60 海里公式”,通过一系列科学数据和资料,充分、详细地证明了中国在东海 200 海里以外大陆架外部界限位于冲绳海槽轴部,没有超过从测算领海宽度的基线量起 350 海里。^①《初步信息》表明中国具有 200 海里以外大陆架的立场,将在适当时候提交全部或部分 200 海里以外大陆架外部界限的划界案。

2012 年 12 月 14 日,中国常驻联合国代表团代表中国政府,向联合国秘书处提交了《中国东海部分海域 200 海里以外大陆架外部界限划界案》(以下简称《中国东海部分划界案》)。^②划界案指出,地貌与地质特征表明东海大陆架是中国陆地领土的自然延伸,冲绳海槽是具有显著隔断特点的重要地理单元,是中国东海大陆架延伸的终止。中国东海大陆架宽度从测算中国领海宽度的基线量起超过二百海里。

根据《中国东海部分划界案》,中国在东海冲绳海槽内选择了 10 个最大水深点,以直线连线作为中国东海部分海域 200 海里以外大陆架的外部界限。这些定点既没有超过限制线,也没有超过公式线,完全符合《公约》第 76 条的规定。这 10 个定点全部位于冲绳海槽内,符合中国关于东海大陆架向东延伸到冲绳海槽的一贯主张,从科学角度进一步强化了东海大陆架自然延伸的事实。

《东海部分划界案》只包括了东海的一部分外大陆架,是部分划界案。划界案同时明确,提交该部分划界案不影响中国政府以后在东海或其他海域提交其他外大陆架划界案。

提交东海 200 海里外大陆架外部界限的划界案不是一个单纯的技术性工作,既是中国在《公约》制度下重申东海大陆架的权利主张,行使《公约》赋予的权利,并履行相应的义务,也是依据《公约》进一步明确东海大陆架权利主张范围并兑现初步信息承诺的行动。

2013 年 8 月 16 日,中国政府代表团就《中国东海部分划界案》向委员会进行了陈述。陈述是依据大陆架界限委员会《议事规则》要求进行的规定动作,同时也是在国际场合重申我国东海大陆架向东延伸至冲绳海槽的一贯主张。

(三) 反对越南和马来西亚侵占南海海底的企图

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

① 《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》,见大陆架界限委员会网站: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/chn2009preliminaryinformation_chinese.pdf. 登录时间: 2019 年 5 月 31 日。

② 《中华人民共和国东海部分海域二百海里以外大陆架外部界限划界案 执行摘要》,见大陆架界限委员会网站: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/chn63_12/executive%20summary_CH.pdf, 登录时间: 2019 年 5 月 31 日。

提交了南海北部 200 海里外大陆架划界案。^①该划界案涉及北部区域(VNM-N) , 越南声称以后还将提交中部区域(VNM-C) 划界案。

根据越南划界案的《执行摘要》, 越南北部大陆架的外部界限的北部外缘是越南领海基线与中国领海基线的等距线, 东部外缘和南部外缘系根据《公约》第 76 条第 1、4、5、7 款确定, 西部外缘是从越南领海基线量起 200 海里。划界案确定大陆架外部界限的方法采用“1% 沉积岩厚度线公式”和“坡脚 +60 海里公式”。根据这两种方法获取的 45 个定点构成了越南北部区域外大陆架的外部界限。

越南划界案《执行摘要》声称, 划界案区域与相关国家没有争议, 这显然是不真实的。越南提交划界案的当天, 中国常驻联合国代表团向联合国秘书长提交了关于越南外大陆架划界案的声明(CML/18/2009) 。声明指出, 中国对南海诸岛及其随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。越南划界案严重侵害了中国在南海的主权、主权权利和管辖权, 是非法的、无效的。根据《大陆架界限委员会会议事规则》附件一第 5 条(a) 项, 因为存在海洋争端, 中国政府要求委员会对越南划界案不予审理。中国的反制声明附有标注了南海断续线的地图, 由此引发国际社会的特别关注。^②

1996 年 10 月 14 日, 马来西亚批准《公约》。2009 年 5 月 6 日, 越南与马来西亚联合向大陆架界限委员会提交了划界案。越南与马来西亚联合提交的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中的一部分, 并表示两国将来可能在其他区域联合或单独提交划界案。此外, 两国承认划界案中所涉区域与他国存在未解决的争议, 并表示两国已经为确保其他有关沿海国家无异议做出了努力, 两国尽可能向大陆架界限委员会保证这一联合提交不损害相向或相邻国家之间的划界。^③

2009 年 5 月 7 日, 中国常驻联合国代表团向联合国秘书长提交了关于越马联合划界案的声明(CML/17/2009) , 就马来西亚和越南联合划界案表明立场: 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。马来西亚和越南联合划界案所涉 200 海里以外大陆架区块, 严重侵害了中国在南海的主权、

① 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) . http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/vnm2009n_executivesummary.pdf, 登录时间: 2019 年 5 月 31 日。

② 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, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm_c.pdf, 登录时间: 2019 年 5 月 31 日。

③ 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. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mys_vnm2009excutivesummary.pdf, 登录时间: 2019 年 5 月 31 日。

主权权利和管辖权。根据大陆架界限委员会《议事规则》附件一第5条(a)项,中国政府郑重要求委员会对马来西亚和越南联合划界案不予审理。这份反制声明中也附有标注了南海断续线的地图。^①

越南单独并与马来西亚联合提交的划界案,所涉区域位于中国断续国界线以内海域,侵犯了中国的海洋权益。

(四) 反对日本变礁为岛,维护人类共同利益

“冲之鸟”是孤立于太平洋中的两块不足床垫大小的岩礁。日本将“冲之鸟”作为等同于大陆的领土,主张专属经济区、大陆架乃至200海里外大陆架,2008年11月12日,日本向大陆架界限委员会提交了包括以“冲之鸟”为基点的200海里外大陆架划界案。^②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了立场声明(CML/2/2009),指出:冲之鸟是不能维持人类居住或其本身经济生活的岩礁,不应有大陆架和外大陆架,大陆架界限委员会无权审议以“冲之鸟”为基点的外大陆架相关资料。^③

“人类共同继承财产原则”的首倡者、马耳他帕多大使(Arvid Pardo)指出,“如果200海里的管辖权可以建立在无人居住、遥远的小岛上,对国家管辖范围外的海洋空间所实施的国际管理的有效性将受到严重损害”。^④

组成“冲之鸟”的两块岩石,总面积不足10平方米,根本无法维持人类居住,也无法维持其自身经济生活。^⑤冲之鸟属于《公约》第121条第3款规定的岩礁,不应拥有专属经济区和大陆架,更不要说外大陆架。以“冲之鸟”礁为基点主张外大陆架,将严重侵蚀作为人类共同继承财产的国际海底区域。

日本提出划界案后,中、韩两国分别就其涉及“冲之鸟”的问题提出评论照会,^⑥指出“冲之鸟”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

① 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, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm.pdf, 登录时间: 2019年5月31日。

② 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, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/jpn_execsummary.pdf, 登录时间: 2019年5月31日。

③ 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, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_6feb09_c.pdf, 登录时间: 2019年5月31日。

④ United Nations Sea-Bed Committee. Doc. A/AC. 138/SR. 57: 167.

⑤ Jon Van Dyke, Speck in the Ocean Law of the Sea, New York Times, January 21, 1988. P. A26, <http://www.nytimes.com/1988/01/21/opinion/1-speck-theocean-meets-law-of-the-sea-406488.html>, 登录时间: 2019年5月31日。

⑥ 2009年2月6日,中国政府致函联合国秘书长,就日本划界案所涉“冲之鸟”礁问题提出评论照会(CML/2/2009), http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_6feb09_c.pdf; 韩国政府的评论照会(MUN/04/09)于2009年2月27日提出, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/kor_27feb09.pdf, 登录时间: 2019年5月31日。

鸟”的部分采取任何行动。在《公约》第 19 次缔约国大会上,有国家代表指出,如果有国家正式对划界案提出异议,即构成大陆架界限委员会《议事规则》第 46 条及附件一所称“争端”,委员会不应审议存在异议的部分。^①

大陆架界限委员会是一个由地质学、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”。委员会决定不对小组委员会撰写的涉及上述普通照会中提到的地区的那部分建议采取行动,直至委员会决定这样做。^②2012 年 6 月 3 日,委员会公布了对日本划界案“建议”摘要。因为冲之鸟礁本身的法律地位受国际社会的严重质疑,日本划界案中的南九州帕劳洋脊是完全依据冲之鸟礁为基点主张的外大陆架区块,而委员会本身并没有判断冲之鸟是岛还是礁的法律问题的职责。是故,委员会没有就南九州帕劳洋脊区块作出“建议”。委员会认为,在中国、韩国、帕劳和美国等国家的照会中所提及的问题得到解决之前,无法就建议草案中关于南九州帕劳洋脊区块的内容采取行动。^③可见,委员会既没有认可冲之鸟是岛,更没有认可日本以冲之鸟礁为基点的外大陆架主张。

2014 年,日本颁布第 302 号政令,^④政令划定的冲之鸟礁以北的大陆架外部界限并非按照《公约》第 76(8)条“在委员会建议的基础上划定”,而是超出委员会“建议”的范围,单方面予以扩大,侵占了国际海底区域。这样的大陆架外部界限缺乏“确定性和拘束力”。

冲之鸟礁划界案引起国际社会对有关岛礁划定 200 海里以外大陆架的权利基础问题的关注和讨论。在国际海底管理局第 14 届会议、《公约》缔约国大会第 19 次会议等场合,来自国际组织、观察员和一些国家的专家学者热烈讨论,^⑤批判日本利用岩礁主张专属经济区和大陆架不具合法性,揭露其侵犯人类共同继承财产的实质,有助于委员会对日本划界案作出正确结论。

① 《大陆架界限委员会议事规则》(CLCS/40/Res. 1), <https://documents-dds-ny-un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/22/PDF/N0830922.pdf?OpenElement>, 登录时间: 2019 年 5 月 31 日。

② 《大陆架界限委员会的工作进展 主席的说明》(CLCS/64), 第 7 页, 第 26 段, <https://documents-dds-ny-un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/536/20/PDF/N0953620.pdf?OpenElement>, 登录时间: 2019 年 5 月 31 日。

③ 《大陆架界限委员会的工作进展 主席的说明》(CLCS/74), 第 4—5 页, 第 18—19 段, <https://documents-dds-ny-un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/326/31/PDF/N1232631.pdf?OpenElement>, 登录时间: 2019 年 5 月 31 日。

④ “排他的經濟水域及び大陸棚に関する法律第二条第二号の海域を定める政令”, 日本内阁, 平成二十六年九月十二日政令 第三百二 号。See http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=426C00000000302。

⑤ SEABED AUTHORITY ORGANIZES BRIEFING FOR MEMBERS AND OBSERVERS ATTENDING ITS FIFTEENTH SESSION (Council SB/15/10), <https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/sb-15-10.pdf>, 登录时间: 2019 年 6 月 5 日。

六、参加国际司法活动 伸张国际公理

根据《公约》及《关于执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》^①(以下简称《执行协定》), 缔约国担保是自然人、法人从事“区域”资源开发活动的前提。担保国责任是“区域”制度的重要内容, 但《公约》规定不甚明了, 各方理解存在差异。

(一) 发展中国家参与“区域”活动

2008 年 4 月, 两家发达国家设立的外资公司: 瑙鲁海洋资源公司和汤加近海采矿有限公司向国际海底管理局提交请求核准在克拉里昂-克利伯顿(clarion-clippton) 中央太平洋断裂带多金属结核保留区内开展勘探多金属结核工作计划的申请,^②瑙鲁和汤加作为担保国。2010 年 3 月, 瑙鲁向管理局提交“就担保国的责任和赔偿责任问题请国际海洋法法庭海底分庭提供咨询意见的提议”^③。瑙鲁顾虑, 由于自身的技术能力和经济实力, 提供担保是有效参与“区域”活动的方式; 如因担保“区域”内活动造成环境污染等损害而被追究责任, 一些发展中国家可能无力承担相关的法律风险, 因此产生的赔偿责任或费用在某些情况下可能远远超过诸如瑙鲁这样的发展中国家的经济实力。瑙鲁认为有必要就《公约》关于担保国义务和赔偿责任条款的解释寻求指导, 请求分庭发表咨询意见。

2010 年 5 月 6 日, 管理局理事会请求国际海洋法法庭海底分庭就担保国责任等问题发表咨询意见。^④2010 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案。海底争端分庭庭长邀请《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分庭提交书面陈述意见和参加口头陈述。

① 《执行协定》从“缔约国的费用和体制安排”“企业部”“决策”“审查会议”“技术转让”“生产政策”“经济援助”等九个方面对《公约》第十一部分的内容作了实质性的修改和补充。《执行协定》和《公约》应作为单一的文本来解释和适用, 如果《执行协定》与《公约》第十一部分有任何不一致的地方, 应以《执行协定》的规定为准。

② 参见《瑙鲁海洋资源公司请求核准勘探工作计划的申请书》(ISBA/14/LTC/L. 2), https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isba-14lte-13_0.pdf; 《汤加近海采矿有限公司勘探工作计划报批申请书》(ISBA/14/LTC/L. 3)。 https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isba-14lte-12_0.pdf, 登录时间: 2019 年 6 月 5 日。

③ 参见《就担保国的责任和赔偿责任问题请国际海洋法法庭海底争端分庭提供咨询意见的提议》(ISBA/16/C/6), https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isba-16c-6_1.pdf, 登录时间: 2019 年 6 月 5 日。

④ 管理局理事会请求国际海洋法法庭海底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), https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isba-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 191 条请求发表一项咨询意见的决定》(ISBA/16/C/13), https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isba-16c-13_1.pdf, 登录时间: 2019 年 6 月 5 日。

(二) 中国书面意见维护国际正义

2010 年 8 月 19 日, 中国政府提交了关于第 17 号案的书面意见(以下简称“书面意见”), 提出了中国对“区域”活动中担保国责任问题的基本立场。^①第一, 处理“区域”内活动的担保国责任和义务问题应体现维护全人类利益的要求, 既应鼓励“区域”内活动, 以增进人类福祉, 也须防止、减少和控制“区域”内活动可能造成的损害。第二, 担保国应承担“确保遵守”的义务, 在其法律制度范围内确保所担保的承包者在“区域”内活动中遵守合同和管理局规则、规章和程序以及《公约》的有关规定。第三, 担保国应在其法律和制度框架下制定法律和规章并采取监管等行政措施, 以履行“确保遵守”的义务。四是担保国承担赔偿责任须同时满足三个条件: 即担保国未履行《公约》规定的义务, 有损害事实发生, 二者之间有因果联系。担保国的赔偿责任产生于担保国对其“确保遵守”义务的违反, 而非为所担保的承包者的不法行为承担赔偿责任。如果担保国为履行“确保遵守”的义务已采取《公约》规定的必要和适当措施, 即使承包者在从事“区域”内活动时因其不法行为而致损害, 担保国应无赔偿责任。

2011 年 2 月 11 日, 海底争端分庭发表了关于第 17 号案的咨询意见。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。

七、维护国际法治 反对曲解《公约》

2006 年 8 月 25 日, 中国依据《公约》第 298 条的规定, 向联合国秘书长提交了书面声明, 对于《公约》第 298 条第 1 款(a)、(b)和(c)项所述的任何争端(即涉及海洋划界、领土主权、军事活动等争端), 中国政府不接受《公约》第十五部分第二节规定的任何国际司法或仲裁管辖。换言之, 我国与其他国家之间关于海洋问题的上述争端不适用裁判包括仲裁制度, 将由相关国家通过协商解决上述争端。

2013 年 1 月 22 日, 菲律宾单方面启动《公约》附件七下的“仲裁”程序, 对中国提起南海仲裁案。2013 年 2 月 19 日, 中国政府将菲律宾启动仲裁的照会及所附通知和“主张说明”退回, 重申中方一贯坚持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”菲律宾单方提起的所谓“仲裁”。2014 年 3 月 30 日, 菲律宾向仲裁庭提

^① 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, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/case_no_17/Statement_China.pdf, 登录时间: 2019 年 6 月 5 日。

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以及中国在南海活动的合法性等方面。^①

(一) 中国《立场文件》系统阐述菲律宾仲裁案的实质

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。《立场文件》指出,菲律宾提请仲裁事项的实质是南海部分岛礁的领土主权问题,不涉及《公约》的解释或适用。通过谈判方式解决在南海的争端是中菲两国之间的协议,菲律宾无权单方面提起强制仲裁。中国已于2006年8月根据《公约》的规定提交声明“关于《公约》第二百九十八条第1款(a)、(b)和(c)项所述的任何争端,中华人民共和国政府不接受《公约》第十五部分第二节规定的任何程序”。换言之,对于涉及海域划界、历史性海湾或所有权、军事和执法活动以及安理会执行《联合国宪章》所赋予的职务等争端,中国政府不接受《公约》第十五部分第二节下的任何强制争端解决程序,包括附件七仲裁。即使菲律宾提出的仲裁事项涉及有关《公约》解释或适用的问题,也构成海域划界不可分割的组成部分,已被中国2006年声明排除适用有关强制争端解决程序,不得提交《公约》附件七的仲裁。

中国自主选择争端解决方式的权利应得到充分尊重,中国不接受、不参与菲律宾提起的仲裁具有充分的国际法依据。菲律宾单方面提起仲裁的做法,不会改变中国对南海诸岛及其附近海域拥有主权的历史和事实,不会影响中国通过直接谈判解决有关争议以及本地区国家共同维护南海和平稳定的政策和立场。

(二) 中国连发“声明”批驳两个“裁决”

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,无视中国立场,裁定对菲律宾的部分诉求具有管辖权。^②针对这个管辖权裁决,中国迅速进行有针对性的反击。2015年10月30日,中国外交部发表《关于仲裁庭的管辖权和可受理性问题的声明》。^③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;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。声明指出,仲裁庭损害《公约》完整性和权威性,滥用程序,强

① The Philippines' Memorial, 详见常设仲裁院网站: <https://pca-epa.org/en/cases/7/>, 登录时间: 2019年6月5日。

② Award on Jurisdiction and Admissibility 29 October 2015, <https://pca-epa.org/en/cases/7/>, 登录时间: 2019年6月5日。

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关于管辖权和可受理性问题裁决的声明》,外交部, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1310470.shtml>, 登录时间: 2019年6月5日。

推仲裁, 侵犯了中国作为《公约》缔约国的合法权利。所谓的“裁决”是无效的, 对中方没有拘束力。

在仲裁庭最终裁决出台前后, 中国又接连发表了两份有力的“声明”, 再次重申中国关于海洋争端解决的立场和主张。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, 仲裁庭作出最终裁决: 认为中国在南海的历史性权利缺乏法律基础; 裁定南海中相关岛礁皆非岛屿, 菲诉求所涉岛礁是低潮高地或岩礁; 认定中国在南海干扰菲渔民捕鱼、以危险方法驾驶执法船、岛礁建设等活动违反《公约》。^②

对此, 中国政府于同日发表声明, 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。^③中国外交部就仲裁庭所作裁决发表声明, 指出仲裁庭在认定事实和适用法理上存在明显错误, 例如: 对南海的历史事实认知不清, 错误解读历史性权利与《公约》的关系; 错误解读《公约》的岛屿制度, 错误认定部分海洋地形的法律性质; 对习惯国际法的群岛制度选择性失察, 否定中国南沙群岛的群岛地位, 等等。裁决存在诸多与历史事实不符的错漏和对《公约》的曲解。^④

2017 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。^⑤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。

中国通过坚定积极的庭外法理斗争, 揭批菲律宾南海仲裁案的本质: 菲律宾违反了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, 因而不接

① 参见《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》, 新华社, <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1380600.shtml?from=timeline&isappinstalled=0>, 登录时间: 2016 年 12 月 27 日。

② The South China Sea Arbitration Award of 12 July 2016, <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>, 登录时间: 2019 年 6 月 5 日。

③ 参见《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》, 新华网, http://news.xinhuanet.com/2016-07/12/c_1119207706.htm, 登录时间: 2016 年 11 月 20 日。

④ 参见《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》, 外交部, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1379490.shtml>, 登录时间: 2019 年 6 月 5 日。

⑤ 参见《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, 中央政府门户网站: www.gov.cn/xinwen/2016-07/13/content_5090822.htm, 登录时间: 2019 年 6 月 5 日。

受、不参与仲裁。况且,裁决内容本身在认定事实和适用法律方面存在很多谬误,中国“不接受、不承认”裁决。

菲律宾南海仲裁案是百多年来特别是 1949 年中华人民共和国成立以来面对的第一桩“国际官司”。中国坚持一贯的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立场,“不接受、不参与”仲裁程序,“不接受、不承认”裁决结果。同时,中国积极进行庭外法理斗争,在法理上阐释仲裁庭没有管辖权,所谓的“裁决”曲解《公约》,破坏了国际法治,是无效的,没有拘束力。

八、妥善处理中国与邻国海洋关系 缓解海洋争端

中国有 8 个海上邻国,中国与这些邻国之间以及一些邻国相互之间在有关海域都需要进行海域划界。复杂的划界形势和因素决定这将是一个漫长的过程。在划界完成前,中国倡议搁置争议,共同开发,发展和平合作的海洋关系。

(一) 中越谈判签署北部湾划界和渔业协定

2000 年 12 月 25 日,中越两国签署了《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《中越北部湾划界协定》),解决了两国之间北部湾海洋划界问题。^①这是我国与邻国划定的第一条公开的海上边界。

《中越北部湾划界协定》划定的中越北部湾海上边界,由 21 个界点及这些界点之间的 20 段直线连线组成,自中越界河北仑河入海口起,大致向南延伸,至北部湾封口线为止。中越北部湾海域界限全长约 506 千米,划定了中越两国在北部湾的领海、专属经济区和大陆架范围。划归中方的海域占北部湾划界海区面积的 46.77%,划归越南的占 53.23%。^②

《中越北部湾划界协定》是中越双方对北部湾海域的划分,并没有涉及岛屿主权的问题。中越两国在签署北部湾划界协定的同时,一并签署了《中华人民共和国政府和越南社会主义共和国政府北部湾渔业合作协定》(以下简称《中越北部湾渔业合作协定》)。之后,双方的渔业主管部门经过近三年的谈判,制定了具体措施,就《中越北部湾渔业合作协定》的“补充议定书”和《北部湾共同渔区资源养护和管理规定》达成一致。2004 年 6 月 30 日,《中越北部湾划界协定》和《中越北部湾渔业合作协定》同时生效。

《中越北部湾渔业合作协定》确定了“共同渔区”“过渡性安排水域”和“小型渔船缓冲区”三种性质不同的水域,分别作出生产和管理的规定,一定程度上减缓了北部湾划界对

① 《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》,联合国网站:
[http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION AND TREATIES/statefiles/VNM.htm](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION%20AND%20TREATIES/statefiles/VNM.htm), 登录时间: 2019 年 7 月 18 日。

② 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。

现有渔业活动的影响。

(二) 推进海洋资源共同开发

以《公约》为代表的新的海洋法制度确立以来,国际和周边海洋形势复杂多变。中国本着和平解决争端的国际法原则,提出依据国际法和现代海洋法(包括《公约》),通过谈判解决中国同邻国之间有关岛屿主权和海洋划界争议的主张。在有关问题得到解决前,双方可以探讨一些临时性的措施,共同致力于维护地区和平与稳定。

共同开发是沿海国在有关海洋划界争端一时无法解决之前,基于开发利用资源的考虑而采取的一项临时措施。共同开发既可以缓解划界主张的冲突,也可以求得资源开发的共同目的和利益;既不影响有关国家关于划界的主张和立场,也不妨碍最终界限的达成。

早在 20 世纪 70 年代,邓小平就多次提出关于通过共同开发缓解钓鱼岛主权争端和海洋争端的主张。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问题。^①他在访问日本、会见日本议员等多个场合,提出将钓鱼岛问题暂时搁置,在不涉及领土主权的情况下,共同开发钓鱼岛附近的资源。1984 年 2 月,邓小平在会见美国乔治城大学战略与国际问题研究中心代表团时指出,“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,终于在 2008 年达成共识。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”,统称“东海共识”,^③其基本内容如下:

第一,关于中日在东海的合作。“为使中日之间尚未划界的东海成为和平、合作、友好之海,中日双方根据 2007 年 4 月中日两国领导人达成的共识以及 2007 年 12 月中日两国领导人达成的新共识,经过认真磋商,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。为此,双方迈出了第一步。

第二,中日关于东海共同开发的谅解,作为中日在东海共同开发的第一步,双方将推进以下步骤:由 7 点坐标顺序连线围成的区域为双方共同开发区块;双方经过联合勘探,本着互惠原则,在上述区块中选择双方一致同意的地点进行共同开发。具体事宜双方通过协商确定;双方将努力为实施上述开发履行各自的国内手续,尽快达成必要的双边协议;双方同意,为尽早实现在东海其它海域的共同开发继续磋商。

① “日本公开邓小平 1978 年关于钓鱼岛问题的讲话录音”,环球网: <http://china.huanqiu.com/article/2015-02/5661870.html>, 登录时间: 2017 年 12 月 6 日。

② 《邓小平文选》(第三卷),北京:人民出版社 1993 年版,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: http://www.gov.cn/jrzq/2008-06/18/content_1020543.htm, 登录时间: 2008 年 8 月 31 日。

第三,关于日本法人依照中国法律参加春晓油气田开发的谅解,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。

“东海共识”是中日两国政府达成的政治磋商文件,表明两国愿意搁置海洋划界的争议,先就东海油气资源的开发进行合作的政治意愿,是一种政治意向或安排,是进行实质意义上的共同开发的政治基础。双方就共同开发问题达成的原则共识,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。

“东海共识”确定共同开发区块,是向现实的共同开发迈出的第一步。但是,实现共同开发的具体事宜,包括上述区块内具体开发位置的选择和确定、合作的模式、开发的形式、作业者的确定、费用的分担和收益的分享、管理机构的设立、共同开发协议的执行等内容,还需双方协商确定,最终达成双边协议,才能实现法律意义上的共同开发。

春晓油气田是中国近海大陆架上的油气田,位于日本单方面主张的所谓“中间线”以西,主权权利完全属于中国。中国的海洋石油企业开发“春晓”,是中方对没有争议的中国大陆架上的自然资源行使主权权利,属于中国主权范围内的事。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。

中菲两国也曾尝试就南海油气资源进行共同开发。2005年,中菲越三国签署《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》,拟就油气资源调查进行合作。后来在某些势力的阻挠下,该合作未取得预期进展。^①

2005年12月24日,中朝两国政府签署了《关于海上共同开发石油的协定》,对该海域的油气共同开发有较大的示范意义。^②

(三) 黄东海渔业协定

1994年《公约》的生效带来新一轮国际海洋秩序波动。1996年,黄东海沿岸国的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,有关国家开始谈判新的渔业协定。中国与日本、韩国签署的两个渔业协定,是《公约》生效以后我国与周边国家较早缔结的政府间渔业协定,是中日、中韩在尚未进行海域划界的情况下,针对渔业问题做出的过渡性临时安排。

① 《中菲越三国石油公司签署南海联合地震勘探协议》,新浪网: news.sina.com.cn/c/2005-03-14/21175359436.shtml, 登录时间: 2019年6月5日。

② 《中朝签署〈中朝政府间关于海上共同开发石油的协议〉》,中央政府门户网站: www.gov.cn/jrzq/2005-12/24/content_136430.htm, 登录时间: 2019年6月5日。

中日渔业协定。早在 1955 年,中日两国渔业协会就签署了民间渔业协定。中日邦交正常化之后,两国于 1975 年签署了政府间渔业协定。1997 年,两国签署了第二个政府间渔业协定(以下简称《中日渔业协定》)。^①《中日渔业协定》于 2000 年 6 月 1 日正式生效,适用水域分为“暂定措施水域”“中间水域”和“实行专属经济区制度水域”三类。

在北纬 27°~30°40′、距两国领海基线 52 海里以外的“暂定措施水域”中,中日双方各自管理本国渔船,不对对方渔船实施管理。双方可共同协商采取适当的资源养护管理措施,以保护海洋生物资源。在北纬 30°40′以北、东经 124°45′~127°30′的“中间水域”,基本维持现有渔业活动,双方渔船无需领取对方许可证即可进行作业。但应当对本国作业渔船数量加以控制,并交换渔获资料。在上述两种水域界限外侧的“实行专属经济区制度水域”,双方根据互惠原则,准许对方一定数量渔船进入本国专属经济区内作业。但进入他国专属经济区作业的渔船,须经本国政府向对方提出申请,获得对方捕捞许可证,并遵守双方制订的有关规定及对方国法律。具体入渔船数和渔获配额,通过每年召开的中日渔业联合委员会协商确定。虑及钓鱼岛和台湾问题的敏感性,《中日渔业协定》不涉及北纬 27 度以南的东海海域。

《中日渔业协定》顺应了国际海洋法律秩序和海洋管理发展的历史潮流。中日两国在遵循《公约》精神和原则的基础上,就渔业问题作出妥善安排,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到了必要的时间。

中韩渔业协定。2000 年,中韩两国签订渔业协定,就两国划界前的渔业问题达成临时性安排。《中韩渔业协定》设置了四种不同性质的水域——“暂定措施水域”“过渡水域”“专属经济区水域”和“维持现有活动水域”,成立了中韩渔业联合委员会(渔委会)。^②“暂定措施水域”是中韩两国相向水域的中间部分,最北在北纬 37°,最南是北纬 32°11′。在“暂定措施水域”,由渔委会协商确定采取共同的养护和管理措施,对渔船实行船旗国管辖,缔约一方不对另一方国民和渔船采取管理和其他措施。

“暂定措施水域”东西两侧是中韩各自的“过渡水域”,过渡期为 4 年,过渡期内基本按船旗国管理。根据互惠原则,两国准许另一方国民和渔船到本国专属经济区进行渔业活动,颁发入渔许可证。双方每年决定另一方渔民在本国管理的专属经济区内的可捕鱼种、渔获配额、作业区域及其他作业条件,期满后分别按各自的专属经济区管理。为了在过渡

① 《中华人民共和国和日本国渔业协定》,外交部, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tyti_674911tyfg_674913/t556672.shtml, 登录时间: 2019 年 6 月 5 日。

② 《国务院关于核准〈中华人民共和国和大韩民国政府渔业协定〉及其〈谅解备忘录〉的批复》,中央政府门户网站, www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60847.htm, 登录时间: 2019 年 6 月 5 日。

水域逐步实施专属经济区制度, 缔约各方应采取适当措施, 逐步调整和减少在缔约另一方一侧过渡水域作业的本国国民及渔船的渔业活动。2005年6月30日以后, 过渡水域期满, 按专属经济区制度管理。

“专属经济区水域”是中韩两国沿岸各自的水域, 以及不存在划界问题的两国其他专属经济区水域。双方按照本国的法律法规, 通过入渔许可的形式, 准许对方的国民和渔船到对方专属经济区从事渔业活动。

“维持现有活动水域”是北纬37°以北的部分水域和“暂定措施水域”“过度水域”以南的部分水域。在该水域渔业活动维持现状, 缔约方不得将本国的渔业法律法规适用于另一方的国民和渔船。

中韩都是《公约》缔约国, 实行专属经济区制度是大势所趋。在海域划界完成前, 基于谅解与合作的精神, 现就渔业问题达成实际性的临时安排, 签订《中韩渔业协定》, 为规范黄海海上渔业秩序起到一定的积极作用。

(四) 维护钓鱼岛主权

钓鱼岛及其附属岛屿(简称钓鱼岛)有大小岛屿71个, 其中较大的有钓鱼岛、黄尾屿、赤尾屿、南小岛和北小岛。钓鱼岛作为台湾的附属岛屿, 是中国的固有领土。

钓鱼岛主权争议是影响中日关系和地区稳定的重要问题。1895年日本侵占钓鱼岛, 引发中日钓鱼岛争端。二战后, 美国“托管”冲绳时错误地将钓鱼岛划入“托管”范围; 1971年“归还”冲绳时, 一错再错地把钓鱼岛“行政管理权”一并移交日本。日本对钓鱼岛实施严密管控, 企图通过立法、向联合国提交钓鱼岛领海基点等手段, 有计划、有步骤攫取钓鱼岛主权。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”, 中国坚决果断采取一系列反制措施。2009年, 中国海监执法船开赴钓鱼岛海域, 既是依法行使对中国领土钓鱼岛及其附近海域的巡航执法, 也是中国行使对钓鱼岛主权的具体体现。2012年9月25日, 国务院新闻办公室发表了《钓鱼岛是中国的固有领土》白皮书。白皮书全面梳理了钓鱼岛问题的历史脉络, 以无可辩驳的史实证明中国最早发现、命名和利用钓鱼岛, 并纳入版图, 实行了长期有效的管辖, 钓鱼岛属于中国得到了国际社会的承认; 揭露了日本趁甲午战争之机, 迫使清政府签署《马关条约》, 从而割走台湾全岛及包括钓鱼岛在内的附属各岛的历史真相。二战之后, 根据《开罗宣言》《波茨坦公告》等一系列重要的国际法文件, 钓鱼岛应与台湾一起归还中国。白皮书揭露了美日对钓鱼岛的私相授受非法无效, 批驳了日本主张的非法性。中国通过国内立法、公布钓鱼岛及其部分附属岛屿的标准名称、公布领海基线并向联合国交存相关海图和地理坐标表、发布钓鱼岛海域的天气和海洋观测预报等管理活动, 为维护钓鱼岛主权和海洋权

益进行了坚决有力的斗争。^①

九、中国海洋法治之路特点鲜明

从 1978 年中国共产党召开十一届三中全会到 2018 年的 40 年, 既是中国改革开放的四十年, 也是中国厉行法治的四十年。中国的海洋法律制度从遭受文革重创的原点起步, 从“无法无天”到“有法可依”, 再到“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”,^②走过了一条从无到有、从有到好、从好到更好的开创之路、探索之路。

2011 年 3 月, 在第十一届全国人大第四次会议上, 时任全国人大常委会委员长吴邦国在全国人大常委会工作报告中指出, “一个立足中国国情和实际, ……以宪法为统帅, 以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干, 由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成, 国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依……”^③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, 在维护海洋主权和海洋权益, 开发海洋资源, 发展蓝色经济, 保护海洋环境和建设海洋强国方面发挥了重要作用, 对全球海洋治理和海上丝绸之路建设的法制保障具有重要意义。

(一) 受国际法影响深刻, 涉外性比较突出

中国海洋法律制度受国际法, 尤其是国际海洋法影响之深、之广在国内立法中绝无仅有。第三次联合国海洋法会议期间, 中国支持广大第三世界国家的海洋主张, 在领海宽度、无害通过、专属经济区、国际海底区域等很多海洋法基本问题上清楚表明立场。《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》的基本内容和相关制度, 与《公约》相关规定保持一致。在涉外海洋科研管理、极地活动管理等方面, 相关法律法规都表现出较强的涉外性。2016 年制定关于深海海底区域资源勘探开发的国内法, 表明中国作为“区域”活动大国, 积极承担《公约》缔约国的责任。《深海法》规定了我国作为担保国应履行的法律义务, 有利于规范承包者全面履行勘探合同, 保护“区域”海洋环境, 维护全人类共同利益。四十年来, 中国批准和加入了大量涉海国际条约和协定, 这些国际条约和协定对中国海洋法律制度发展的影响不可小觑。

① 《钓鱼岛是中国的固有领土》白皮书。中央政府门户网站, http://www.gov.cn/jrzq2012-09/25/content_2232710.htm, 登录时间: 2019 年 6 月 5 日。

② “胡锦涛十八大报告”, 中国网, http://news.china.com.cn/politics/2012-11/20/content_27165856_5.htm, 登录时间: 2019 年 6 月 15 日。

③ “吴邦国在十一届全国人大四次会议上的常委会工作报告(摘登)”, 中国人大网, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/syxw/2011-03/11/content_1641626.htm, 登录时间: 2019 年 6 月 15 日。

(二) 地域效力主要在海域空间

海洋法律制度适用于作为中国领土组成部分的领海外部界限以内的海域自不待言。然而,现行宪法自1982年公布实施之后,虽经多次修改,始终没有将海洋(或海域)纳入其中。《领海及毗连区法》第2条关于内水、领海的规定,《海域使用管理法》第2条、第3条关于海域及海域权属的规定,以及《物权法》第46条关于海域物权的规定,虽可解决相关海洋立法的适用范围问题,但不能从根本上解决海洋国土入宪问题。

作为国家领土组成部分的领海,与毗连区、专属经济区和大陆架等其他国家管辖海域,在法律性质和法律地位方面与陆地领土存在极大的差异。在国家拥有主权的领海内,外国船舶享有无害通过的权利;在其他管辖海域内,国家的权利向海逐步递减。在理论上我国海洋法规适用于中华人民共和国的所有领域,而实践中,它们仅在沿海的一定范围内才具有具体的适用性。

(三) 海洋法律制度的全面性、协调性有待加强

有些海洋立法在内容上不尽一致,协调性有待加强。如《海上交通安全法》关于“沿海水域”界定为中国“沿海的港口、内水和领海以及国家管辖的一切其他海域”,包括专属经济区和大陆架。在中国的“沿海水域”航行、停泊和作业的一切船舶、设施和人员以及船舶、设施的所有人、经营人都适用该法。这与《专属经济区和大陆架法》关于外国船舶在中国的专属经济区享有航行和飞越自由等规定不尽协调。^①

有些海洋立法所建立的法律制度只作出了原则性规定,内容上仍有待完善。如,《领海与毗连区法》和《海上交通安全法》都规定,外国籍军用船舶通过中国领海,需经中国政府批准。^②但关于批准的程序、条件以及相关制度的下位法等付之阙如。

(四) 尚未成为独立的部门法

海洋资源在种类和数量上具有丰富性,海洋事务的管理也表现出不多见的复杂性。中国涉海部门众多,从横向看,有海洋行政主管部门、外交、渔业、矿产、交通、海商、环保、科研、军事等部门;从纵向看,又包括中央的集中管理和地方的分级管理。海洋事务要处理的社会关系纷繁复杂,包括行政、民事、商事、刑事等关系。涉及法律关系的主体既有平等的法人和自然人,也有隶属关系的各级国家机关。国家机关和法人之间、国家机关和自然人之间也存在平等的法律关系。与此相对应的,海洋法律制度的调整手段既有行政的、刑事的,也有民事的、经济的。此外,还要处理不同性质的国内和国际关系。^③这

① 参见《海上交通安全法》第2条、第50条,《专属经济区和大陆架法》第11条。

② 参见《领海及毗连区法》第6条,《海上交通安全法》第11条。

③ 王曙光主编《海洋开发战略研究》,北京:海洋出版社2004年版,第131—137页。

些效力不等、性质不同的法律法规并非在明确的立法规划和计划指导下出台，难以形成一个协调的、完备的法规体系，更非任何一个法律部门可以涵盖。

（五）制定海洋基本法

中国的海洋法律体系虽已建立，但缺乏统领海洋战略、规划、政策和管理的基本法。在全国人大公布的2015年立法工作计划中，“海洋基本法”被列为届内完成项目。“海洋基本法”应从国家长远利益角度，对今后涉海单项法的制定和修订做出统筹规划，确保海洋治理向着更综合、协调和可持续发展的方向发展，体现国家建设海洋强国和在全球海洋治理中发挥更大作用的国家战略。从欧盟的经验看，中央政府可以基于国家战略利益考量，明确海洋治理各领域的目标和标准，同时加强在政策执行和评估方面的监督、督促作用。而地方政府可以在设计和执行具体措施方面，发挥更大的主动性。

The Development of China's Rule of Law in Oceans in the Past 40 Years of Reform and Opening-up

JIA Yu (State Oceanic Administration, PRC)

Abstract: Over the past 40 years since reform and opening up, the China's rule of law in oceans has developed rapidly. Maritime legislation has provided legal protection for opening up to the sea, developing the marine economy, protecting the marine environment and building the ocean ecological civilization. Maritime justice played an important role in safeguarding maritime rights and interests. Based on the international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea, China exercised its rights, fulfilled its obligations, safeguarded sovereignty, security and rights and interests, and properly handled maritime issues with its neighboring and relevant countries. China actively participated in the formulation of international law of the sea and contributed China's wisdom to it. Over the past 40 years, marine legal system of China has developed its own distinct characteristics.

Key words: reform and opening-up; rule of law in oceans; maritime rights and interests