



## 中国海洋权益的法律保障

杨泽伟

党的十八大报告明确提出了要“坚决维护海洋权益”。笔者认为,我们应从国际和国内两个法律层面来进一步维护和保障我国的海洋权益。

### 一、国际层面:构建中国在海洋法发展中的话语权

构建中国在海洋法发展中的话语权,对于避免国外媒体的炒作和国际社会的误解、改变东盟相关国家主导南海问题的被动局面、提升中国作为负责任大国的国际形象,从而进一步维护中国的海洋权益等,都具有重要意义。

#### (一) 推动海洋法的进一步发展完善

1982 年签署的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)是当代国际社会关系海洋权益和海洋秩序的基本文件,被誉为“海洋宪章”(Constitution for Oceans)。然而,《公约》在历史性权利、岛屿与岩礁制度、专属经济区的军事活动、群岛制度、以及海盗问题等方面存在诸多缺陷<sup>①</sup>。虽然中国政府代表团自始至终参加了第三次海洋法会议的各期会议,但不可否认的是中国在《公约》制订过程中参与程度并不高、所发挥的作用也非常有限。可以说,中国正是由于在构建以《公约》为核心的当代海洋法律体系中话语权的缺失,在一定程度上导致了维护海洋权益的被动局面。因此,在未来海洋法的发展中,中国应在坚持《公约》的宗旨和目的的前提下,明确提出进一步完善《公约》相关规定的主张,并创造出解决南海问题的国际法规范,从而逐步形成并取得海洋法发展的话语权<sup>②</sup>。例如,群岛制度能否适用于远离大陆的南海诸岛?南海诸岛特别是南沙群岛可否运用群岛基线来测定其领海、毗连区、专属经济区和大陆架?这与中国对南海诸岛主权权利的行使是紧密相连的。在第三次联合国海洋法会议上,各国曾就群岛问题展开了激烈的辩论。菲律宾、印尼、斐济、毛里求斯、巴哈马等群岛国提出,只有像它们那样由岛屿组成的国家,在划定其领海或专属经济区时才适用群岛原则。但是,中国、印度、厄瓜多尔、葡萄牙等拥有远离大陆的群岛的国家,则持不同意见<sup>③</sup>。目前,从《公约》的规定来看,群岛制度的适用仅限于“群岛国”,而不适用于远洋群岛。然而,包括海洋法在内的国际法是不断发展的,况且《公约》已经制定了近 30 年,其中的一些制度和规则也有待进一步修改和完善。因此,我们可以基于南海诸岛的特殊情况,提出并主张“非群岛国的群岛水域”。

#### (二) 主导或积极参与南海区域安全机制的构建

中国古代的先贤早就提出“克己复礼为仁”,同样,在南海问题的形势日益复杂化得今

<sup>①</sup> See Jonathan I. “Charney, Central East Asian Maritime Boundaries and the Law of the Sea”, *American Journal of International Law*, 1995, 84(4), p. 744.

<sup>②</sup> 参见杨泽伟:《〈联合国海洋法公约〉的主要缺陷及其完善》,载《法学评论》2012 年第 5 期,第 64 页。

<sup>③</sup> 赵理海:《关于南海诸岛的若干法律问题》,载《法制与社会发展》,1995 年第 4 期,第 56 页。

天,中国政府应在加强双边对话的基础上,积极参与构建南海区域安全机制的活动,从而成为区域安全机制的倡导者或参与者,以更好地维护中国在南海问题上的海洋权益。正如2011年9月《〈中国的和平发展〉白皮书》所强调的:“中国以积极姿态参与国际体系变革和国际规则制定,参与全球性问题治理。”<sup>①</sup>

## 二、国内层面:进一步完善中国海洋法律制度

中华人民共和国成立以来,特别是进入20世纪80年代后,中国制订、颁布了一系列有关领海、专属经济区、大陆架等法令和规则。然而,目前中国的海洋法律制度还存在不少缺陷。为此,我们应当采取以下步骤来进一步完善国内相关的海洋政策与法律制度。

### (一) 制定《中国南海中长期发展纲要》

2011年3月,第11届全国人大第四次会议批准了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年(2011—2015年)规划纲要》。该纲要明确指出:“坚持陆海统筹,制定和实施海洋发展战略,提高海洋开发、控制、综合管理能力”。因此,我们在制定中国海洋资源开发战略的过程中,同时要编制《中国南海中长期发展纲要》,根据中国整体国家战略,进一步明确南海中长期发展的思路、目标及其重点。只有这样,才有可能改变中国在南海问题上疲于应付的被动局面,才能有效应对和妥善处理南海问题,以更好地维护中国对南海诸岛的主权权利和在南海的海洋权益。正如美国海军军事学院中国海运研究所莱尔教授所指出的:“事实上,不论是在目前还是历史环境中,中国的南中国海政策大体上一直是被动的,遇到事情才会做出反应,实际上这就解释了为什么中国目前的政策有些不连贯。”<sup>②</sup>

### (二) 进一步明确中国的具体海洋权利主张

虽然早在1958年9月,中国政府就发表了《中国政府关于领海的声明》,并宣布中华人民共和国的领海宽度为12海里。20世纪90年代,又分别制订了《中华人民共和国领海及毗连区法》和《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》,并批准了《联合国海洋法公约》。1996年5月,中国政府宣布了大陆领海的部分基线和西沙群岛的领海基线,并正式发布了68个领海基点。2009年5月,中国常驻联合国代表团向联合国秘书长提交了关于确定200海里以外大陆架外部界限的初步信息,但这次提交的文件只涉及中国东海部分海域200海里以外大陆架外部界限。然而,在上述法律文件中,中国政府仅仅笼统地指出中国对南沙群岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,而没有明确中国在南海的领海、专属经济区和大陆架等海洋权利的详细范围;对中国传统断续线的含义,也没有公开予以准确地阐释。因此,今后中国政府还应进一步公布南沙群岛的领海基线,向联合国秘书长提交南海等海域200海里以外大陆架外部界限划界案的法律文件,并公开阐明中国传统断续线的含义。只有这样,才能明确争议海区的范围,才有可能与相关的周边国家划定共同开发区,从而为最终解决南海问题创造条件。

### (三) 进一步健全政府管理体制,统一领导南海事宜

在中华人民共和国成立以前,中国国民政府设立了内政部方域司专管南海事宜。新中国成立后,南海诸岛由广东省海南行政区、1988年改由海南省管辖。关于南海问题,中央各有关部门都有权过问,但缺乏统一的南海问题领导机构。这对于维护我国在南海诸岛的主权和海洋权益是十分不利的。因此,设立一个有关南海问题的中央主管部门,加强统筹协调,统一领导南海事宜,是完全必要的。

■ 作者简介:杨泽伟,武汉大学珞珈特聘教授,博士生导师,法学博士;湖北 武汉 430072。

■ 基金项目:教育部“学习宣传贯彻党的十八大精神理论研究课题”(教社科司函[2012]219号)

■ 责任编辑:车 英

①《〈中国的和平发展〉白皮书》(2011年9月6日),载新华网 [http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-09-06/101223112859\\_2.shtml](http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-09-06/101223112859_2.shtml)。

②莱尔·戈尔茨坦:《南中国海的格鲁吉亚现象》,载美国《外交政策》双月刊网站2011年7月11日,转引自《参考消息》2011年7月13日第14版。