

内部交流

研究与参考

2018年第4期（总第77期）

新时代中国海洋强国战略的理论与实践



上海市美国问题研究所
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES

编者按：

近期，上海市美国问题研究所海洋沙龙特邀五位专家学者就新时代中国海洋强国战略的理论与实践撰稿，重点就中国海洋强国战略的历史、安全、法制和现实问题等进行了研究。现将有关观点和内容摘编如下，以供参考。

目 录

世界新格局下的中国海洋战略思考·····	郑海麟	3
“加快建设海洋强国”下我国经略海洋重大战略问题·····	冯 梁	6
从当前南海形势看海上规则和秩序建设的紧迫性·····	吴士存	10
中国海洋强国战略与依法治海简论·····	金永明	13
海洋战略新疆域的法治思考·····	刘惠荣	19

世界新格局下的中国海洋战略思考

郑海麟

一、从人类历史发展的进程来看，中国其实是第一个建立起世界性的文明体系的国家。郑和下西洋时率领的庞大舰队有数十艘宝船，军士多达 2.7 万人。那时世界上没有一个国家拥有这么强大的海军，当时的明代中国毫无疑问是一个海洋强国。第一个世界文明体系就是靠这样的一个海洋强国建立起来的。

二、中国的文明体系不同于西方殖民主义，我们只是输出文明而不占有他人土地。明朝以儒家的价值观为主体，以理学为行为规范、以及一套系统的政治和法律制度，用王道而不是霸道的方式将中华文明输入当时整个东南亚的国家。明朝在输出文明的过程中还建立起传统的安保体系，继而又通过册封制度建立起朝贡贸易关系。明代不以占有人家的土地为目的，加上以强大的海上军事力量作为后盾，这样建立起的一套世界文明秩序，非常值得我们借鉴。我们现在要建立海洋强国，最难的就是建立一个新的同时又能够被周边国家接受的价值系统。我们现在经济基础、军事力量也开始展现出实力，也就是说硬件已经上去了，但是软实力、价值系统、整个国民素质等方面还没有达到明代那个时代的世界高峰，所以现在要建立海洋强国，就目前各方面的条件来说还不是很成熟的。

三、日本自明治维新之后，也曾试图建立自己的一套文明体系，即所谓大东亚共荣圈，以便取代传统中国的文明体系。但是一直没有建立起来，主要原因是日本没有自己的一套制度文明和价值系统。而且

日本向外扩张的方式和做法非常粗暴，完全是靠武力占领人家的土地和掠夺资源，结果以二战结束而宣告彻底失败。

四、继明代中华文明体系之后，近代以来，英国也曾成功地建立起自己的一套殖民主义体系。原因是英国自有其一套很诱人的价值系统，虽然英国当年也是靠坚船利炮打开人家的国门，但是他进去以后首先是建立医院、教堂、学校等，实施了一些便民、利民的措施，而且英国的殖民主义文明依靠的又是经过文艺复兴以后而形成的一套价值系统，这套价值系统在近代史上应该说是先进的。当然，英国主要也是靠海上强权即强大的舰队才能把文艺复兴之后建立的文明推向世界，从而建立起所谓的日不落帝国。英国建立的这套英联邦体系无疑要比明、清以来的中华文明体系进步。它是继中华文明体系之后人类历史上的第二个文明体系，也就是英联邦体系，这套体系维持了起码300年的历史，它主要也是靠海上强权即海军。由此我们可以看到，海军非常重要，特别是近代，海上强国在世界上肯定是大国，这一点是毫无疑问的。但近代英国由于战线拉得太长，很多地方没有办法管理，所以许多殖民地在二战之后都纷纷脱离英国宣告独立。

五、二战后，美国取代了英国，建立起以美国的自由、民主、人权等核心价值为主体的美式文明体系。美国的这套文明体系到目前为止还是有相当的吸引力，因为美国宣扬的所谓普世价值即自由、民主、人权、平等，这套价值系统在世界还有很大的市场。如果我们现在要努力地超越它，起码要发展出一套让世界各国人民都能够遵守接受的共同价值。美国的成功主要靠三个方面，第一个是有强大的海军以及它在战后建立起来的安保体系；第二个是美元本位的全球金融体系；第三个就是自由、民主、人权等价值系统。这套价值系统也是非常有效的。然而，美国过度追求公平和人权，很多人好吃懒做，社会生产力和效率慢慢下降，近年来在世界各地过度使用武力和推行单边的扩张主义，这也是导致人们对美式文明及其价值系统逐渐失去信任的原因。

加上美国现在正面临着依靠其自身力量难以解决的三大挑战：(1)是伊斯兰教和基督教的冲突；(2)是美元本位受到严重挑战；(3)是美国所标榜的普世价值系统也面临严重挑战。原因是根据这套价值系统所建立起来的制度没有办法解决效率跟公平之间的矛盾。

六、中国为什么能崛起？道路的正确选择是中国崛起的最根本要素。目前中国的制度设计力求在效率和公平之间找到一个很好的平衡点，效率调动了整个国家的生产力，只有在中国能做到集中力量办大事，这也是社会主义制度的一种优越性。另外，树立文化自信，把普世价值和中国传统文化、优秀文化结合起来，建立一套新的价值系统，如果能在这一基础上建立起一套人类普遍接受的共同价值，那么就可以取代美国和西方的所谓普世价值。这样建立起来的中国文明体系便不容易倒，因为它有很深厚的文化底蕴，加上中国人民勤劳勇敢、聪明智慧。

中国近期提出的两个目标非常好：一个是人类命运共同体；一个是“一带一路”倡议。如果说郑和时代建立的是白银本位体系，英联邦体系是黄金本位，战后美国文明体系是以美元为本位，那么我们实现中国梦便是要建立起人民币本位的制度文明体系。目前中国的国力正处于上升时期，人民币本身也很坚挺，越来越受国际社会欢迎。基于此，中国建立起人民币本位文明体系和海上强国也就为期不远了。

作者系香港亚太研究中心主任、研究员。

“加快建设海洋强国”下我国经略海洋 重大战略问题

冯 梁

党的十九大报告提出“加快建设海洋强国”，预示着海洋强国作为中华民族伟大复兴的重要组成部分，正在以全新的姿态和全新的步伐加速推进。在推进海洋强国历程中，我国既面临重大机遇，也面临巨大挑战，需要国家增强忧患（危机）意识，强化顶层设计，加大战略统筹，提升海洋维权能力，推进国际合作。

一是维护海洋权益问题。海洋权益是海洋权利和海洋利益的总称，包括领土岛礁主权、海域管辖权、海洋资源开采权、海洋空间利用权、海洋污染管辖权、海洋科学研究权等。维护海洋权益是建设海洋强国的重要内容，也是我国提升海洋综合国力、彰显海洋强国地位的重要标志。然而，我国海洋权益面临着巨大挑战。在近海，岛礁被侵占、海域被瓜分、资源被掠夺、信息被盗取的现象一直较为严重；在远海，海洋非传统安全威胁不断上升，海盗和海上恐怖活动对我科考船和运输船队安全构成威胁。西方国家一度实施的海洋围堵战略对我海外通道安全也带来潜在威胁。

党的十八大以来，在中央强有力的领导下，我国政府采取了积极举措坚决维护海洋权益，这些举措包括：成立中央层面的统筹机构，明确海洋维权的总体思路，加强相关部门的统筹协调；整合国家分散的涉海力量，成立中国海警局形成维洋合力；根据《领海及毗连区法》对

外公布钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线，为钓鱼岛维权执法提供法理依据，发布《海上交通安全法》，明确我国政府对相关岛屿和海域的管辖权，为相关部门对违法外籍船只采取手段提供法理依据；加强对争议海域的常态化管控，实现我公务执法船赴钓鱼岛海域巡航执法常态化，加强对黄岩岛的有效管控和对仁爱礁等岛礁的严密值守；加强管辖海域油气开发。中海油在南海公开招标区块，宣布实施联合油气资源共同开发。海洋石油 981 钻井平台在西沙群岛海域进行勘探活动，并在南海北部神狐海域对海底可燃冰试开采取得历史性突破；引领海上行为规则与制度建设。

在我国推动下，西太论坛通过《海上意外相遇规则》(CUES)，有助于减少各国海空力量平时军事行动的误解误判和海空意外事故，而中美国防部签署建立重大军事行动相互通报机制和公海海域海空军事安全行为准则，极大地推动中美海空行动安全。我与东盟“南海行为准则”(COC)磋商，有力地推动了南海和平稳定；加强海洋维权的法理与舆论斗争。特别是在菲律宾单方面提交南海仲裁后，我国政府多管齐下，打出一场政治外交与法理舆论相结合的综合战。《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》、《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》等白皮书，重申中国在南海的领土主权和海洋权益，指出该裁决是无效的、没有约束力的，中国不接受、不承认，既维护了国际法规则严肃性、权威性和完整性，又倡导了构建和谐海洋、海洋命运共同体等理念，向世界展现中国积极正面的海洋秩序观。在综合施策下，我国海洋维权取得了重大进展，海上方向也呈现出相对稳定的发展趋势，为东亚海域和平稳定作出了贡献。

二是维护日益拓展的海外利益问题。利益拓展是指主权国家延伸

至领土和管辖海域之外的那部分国家利益的开拓、拓宽和发展。改革开放以来，特别是“一带一路”倡议启动以来，我国海外利益呈快速增长趋势，这些利益不仅包括经济层面，也包括金融、科技、政治和外交层面，甚至还有国际威望等。“一带一路”遍及亚欧 65 个国家，未来还会更加扩展，我与沿线国家共生共融利益不断增大，利益攸关度不断加大。海外利益以及我与利益攸关方共生共融利益的增长，既增强了我国综合国力，也为其他国家带来了机会，增大了利益攸关方人民的福祉。

我国与相关国家在更大范围内基于“共商共建共享”原则共同推进的经济发展和合作措施，也带来了地区经济甚至政治格局的变化，对传统大国的势力范围构成了一定挑战，引发少数西方国家不适不满，甚至焦虑不安。

从当前情况看，我国维护海外利益面临三大挑战：一是我国海外利益拓展涉及的范围广、国家多，“一带一路”沿线国家政治制度、宗教文化、法律规范等差异性极大，极易引发误解、阻力甚至冲突，部分局势地区持续动荡也对我维护海外利益构成严峻挑战。二是我国日益拓展的利益面临着西方大国的阻挠。无论是美国新近推出的“印太战略”，还是去年底以来西方国家在国际上掀起的新一轮中国威胁论，抑或欧盟有关国家对我投资等方面的限制等，无不体现了我海外利益拓展在推进过程中面临的潜在风险和压力；三是我国海外利益孤悬海外，国家维护拓展利益的能力和手段跟不上时代需求。

着眼未来，我国维护海外利益的旗帜需要更加清晰具体，“共商共建共享”需要一系列政策主张加以贯彻落实；国家维护海外利益的外交政策和主张需要与时俱进，充实更多崭新内容；国防政策中还有诸多落后于时代的东西，需要进一步调整充实；海上力量需要加大锻造力度，使其更加强大，防卫体系更加完备，以满足内容日益增多、海域

日益扩大的维权需要；国家涉海统筹还需进一步加强，特别是要加强维护海外利益的领导机构，构建更加灵活快捷的协调机制，加大海洋安全事务上政治、经济、外交和军事手段的协调配合；加大国家海洋软实力的构建和运用力度，采取政府和民间、双边和多边、一轨和二轨等渠道，大力推广“平等、协作、合作、共赢”海洋安全理念，秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的海丝精神，搭建海洋安全新平台，创立海洋安全新规则，建立海洋安全新机制，推进区域乃至海上安全秩序的重塑重构，赢得世界海洋新秩序话语权，保持全球海域战略稳定，并促进全球海洋安全制度化建设的良好发展。

作者系南京大学中国南海研究协同创新中心副主任，
教授，博士生导师。

从当前南海形势看海上规则和秩序建设的紧迫性

吴士存

从2016年下半年仲裁裁决之后，我们采取了一系列的应对措施，南海局势趋于平静，但是南海的实质问题——领土争议并没有解决，现在风平浪静只是表面上的，处理不好，南海问题很可能风浪再起。当前南海形势有以下几个特点：

第一，中美在南海地区的军事较量是影响南海形势发展的一条主线。去年美国针对我们在南海地区进行了4次航行，并频繁访问周边国家在南海地区的军事基地。我国在南沙地区的岛礁建设完成之后，相应的设施逐步部署到位，应对美国的手段也越来越多样化。这些是影响南海形势发展的一条主线。

第二，美国在亚太地区的两个重要盟友——日本和澳大利亚，对南海的介入将成为影响南海形势发展的一个新的变数。今年3月，日本在加拿大刚刚召开的七国集团外长会议发表的声明，要求中国支持裁决，反对中国在南海搞军事化。从军事上看，去年5-8月，日本海上自卫队第一次成体系、长时间的在南海地区活动，访问越南港口、菲律宾港口，在印度洋参加美印的军事演习，其军事力量已经延伸到南海。澳大利亚也是如此，去年澳大利亚总理特恩布尔在香格里拉对话就提出中国不能在南海地区搞军事化，最近他们的护卫舰在南海地区访问了越南、菲律宾、马来西亚，他们的海军力量也已经在南海地区出现了。

第三,四大因素将来会引发南海问题再度升温。

(一)我国在南海岛礁上的军事设施部署。美国所谓的“航行自由行动”对外宣称的目的是挑战中国过度的海洋主张,使得我国在南海岛礁相关的设施建设和军事设施的部署不能发挥作用。

(二)航行自由行动。美国的航行自由行动会更加频繁,手段更加多样化,这是美国能够在南海地区可以堂而皇之的进行军事行动的很重要的理由。我国反制的手段也越来越多样化和强硬,一旦美国实施,我们就要防卫,也会驱动南海问题升温。

(三)“南海行为准则”(COC)的磋商。首先,“准则”是否有法律约束力这个核心问题还没有达成共识,从东盟的视角来看希望有法律约束力,目的是想借助“准则”将来牵制中国。但是因为“准则”关系到南海地区的长治久安,中国也必须要积极的姿态参与到“准则”的磋商。我国应尽快评判利害,做出明确立场。其次,准则的适用海域问题也没有达成共识,中国、越南、菲律宾、马来西亚在这个问题上都有各自主张。另外,COC是争端解决机制还是危机管控机制的定位也有争议,越南、菲律宾希望既是危机管控机制,同时还是一个争端解决机制,我们认为COC只能是一个危机管控机制。因此,COC要在短时间里面达成共识是不可能的。国际社会肯定有人会借此抹黑中国,在这个情况下南海问题就会再度升温。

(四)少数国家在南海地区单边行动会驱动南海问题升温。去年上半年越南在万安北争议地区启动油气开采单边活动,虽然最后不得不撤出,但只要时机合适还要重返万安北。我国正和菲律宾谈争议地区的油气共同开发,和马来西亚、文莱也在谈争议地区,所以针对万安北区块的情况,我们会采取各种手段阻止,一旦有单边行动发生,会再度引发南海地区的升温。

第四,越南成为域外国家尤其是美日搅局南海的一个新“代理人”。在美国、日本的挑唆下,越南不断地推动南海问题国际化,比如

抗议中国在南沙岛礁上面部署导弹，且立场、态度非常强硬。把“西沙问题”闹大，造成“西沙问题”的国际化，也是越南的一个战略。

第五，仲裁裁决的负面影响会逐步显现。仲裁裁决后，我们采取了一系列的反制行动，也将提出批驳裁决，但国际社会始终认为作为当事人，理由不一定客观，所以第三方视角的批驳还是很重要的。仲裁裁决的负面影响还会继续发酵，包括单边军事行动，美国的航线自由行动，甚至 COC 磋商的关键时候，这些国家一定会把仲裁裁决拿出来。我们之所以主张共同开发就是因为南沙有重叠的专属经济区主张，需要各方一起合作，这样仲裁裁决就没有意义了。所以虽然我们不接受、不参与、不承认仲裁裁决，但是它的负面影响仍然存在。

中国在南海问题上面临的四大挑战：

第一是海上维权挑战。黄岩岛现在靠海警团队永久驻守，有台风的时候就会撤回，所以得而复失是可能的。我们与马来西亚、菲律宾也有岛礁争议。美国会时刻盯着我们，所以我们在南沙的相关设施的部署要有序进行，海上维权的挑战仍然是巨大的。同时，海上力量还要保障正常的渔业生产活动。

第二是法律挑战，由仲裁案引发的。

第三是规则领域的挑战。南海行为准则涉及到未来南海地区的规则对谁有利的问题，我们必须把这个主导权抓到自己手里。而各方的利益不只是东盟十个国家，还有南海沿岸国家，也有非南海沿海国家，都希望利益在规则里得到体现，难度非常大，挑战非常大。

第四是话语权的挑战。我国对南海诸岛拥有主权受到很多国家质疑，中国现在改变现状，会被说我们在南海搞军事化，中国在九段线上保持模糊，会被问为什么不把问题说清楚。所以，短时间里我们在南海问题上是被动的，话语权挑战会伴随着我们崛起的全过程。

作者系中国南海研究院院长，研究员。

中国海洋强国战略与依法治海简论

金永明

内容摘要：中国海洋强国战略经过提出、发展和深化的过程，已成为一个封闭的循环系统，包括在基本目标、指导原则、重要理念、基本方向、主要任务以及具体路径等方面的确立，形成中国海洋强国战略体系及思想。而实现中国海洋强国战略目标的重要基础和保障是依法治海。其法律基础主要为《联合国海洋法公约》体系。

一、中国海洋强国战略基本体系

1. 海洋强国含义之变迁。一般认为，传统意义上的海洋强国，是指拥有强大海权的国家，尤其在通商、海运力量、海军力量，以及在利用海洋资源方面具有综合影响力的国家。其特点是依靠硬实力发展成为海洋强国。现代意义上的海洋强国，因受使用武力或威胁使用武力原则的限制，呈现依靠海洋的综合性管理，特别运用软实力和海洋技术成为海洋强国的趋势和要求。而对于海洋强国的指标，主要包括海洋经济发达、海洋科技先进、海洋生态环境优美、海洋制度体系完善包括充足的人才和话语权体系能力，以及作为保障的海上国防力量强大。

2. 海洋强国基本目标。中国海洋强国战略的基本目标，可分三步走或三个阶段：区域性海洋强国，世界性海洋大国，世界性海洋强国。中国成为区域性海洋强国的标志之一为，在南海问题上向有利于中国可控的方向发展；成为世界性海洋大国的标志之一为，解决东海问题

和台海问题；成为世界性海洋强国的标志之一为，稳妥地利用全球的海洋资源和空间、具有把控海洋各种灾害和事故的快速反制能力。

3. 海洋强国实施路径。我国实施海洋强国的具体路径为推动“一带一路”特别是 21 世纪海上丝绸之路建设进程，包括发展新型国际关系，遵循新发展观和新安全观，依循正确的义利观，以及依据陆海统筹原则，完善海洋体制机制，加强对海洋的综合性管理，提升海洋的软实力和话语权。所以，要实现中国海洋强国战略目标，必须加强综合性的海洋管理和治理能力，通过管理体系、管理队伍、管理秩序、管理制度的良性互动实现依法治海目标。

二、依法治海保障中国海洋强国战略目标实现

1. 依法治海的基本内容。依法治海的基础性法律为包括海洋法在内的国际法的原则和制度，特别是 1982 年的《联合国海洋法公约》体系。而对于依法治海的内容，主要为：依法主张权利，依法维护权利，依法使用权利，依法解决权利争议。

2. 依法治海的法律渊源。一般可将依法治海的海洋法，分为两种类型或学说。广义说包括成文法、习惯国际法和诸如国际组织通过的决议以及制定的制度等；狭义说主要是指 1958 年“日内瓦海洋法公约”体系以及 1982 年《联合国海洋法公约》体系。

1982 年的《联合国海洋法公约》体系可分为三个阶段。第一个阶段由《联合国海洋法公约》本文及其九个附件组成；第二个阶段由《联合国海洋法公约》本文及其九个附件和二一个“执行协定”构成。这种用“执行协定”补充和完善海洋法体系内容，体现了立法模式的创新性。这是海洋法体系的重大特征；第三个阶段，在 2018—2020 年间，通过政府间外交会议就国家管辖范围外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题审议及制订的第三个执行协定，体现了国际社会的共同呼声和

要求。即《联合国海洋法公约》体系将迎来第三个发展阶段。

因 1982 年的《联合国海洋法公约》体系优先于 1958 年的“日内瓦海洋法公约”体系，所以，以下内容主要依据 1982 年的《联合国海洋法公约》体系展开分析。

三、海洋法体系的本质和原则

1. 海洋法体系的本质。海洋法体系的发展史就是沿海国的权益和使用国的权利即公海自由尤其是航行和飞越自由权利之间的协调和平衡的历史。其基础是两大支柱——陆地支配海洋的原则、航行及飞越自由的原则。

2. 海洋法体系的基本原则。

(1) 陆地支配海洋原则。尽管陆地支配海洋原则并没有在《联合国海洋法公约》体系中有明确的定义，其是在国际法院案例中出现的，例如，1969 年的北海大陆架案、1978 年的爱琴海大陆架案。但在其第 3、5、13、33、47-48、57、76、121 条等，体现了陆地支配海洋原则的内容。所以，依据陆地支配海洋的原则，国家可以主张相应的管辖海域。

(2) 航行及飞越自由原则。在 1982 年的《联合国海洋法公约》体系中，公海自由的种类已由 1958 年“日内瓦海洋法公约”体系的四种自由增加为六种自由。而比较重要的自由是航行及飞越自由。《联合国海洋法公约》对在不同海域中的航行及飞越自由的要求是不同的。当然，国家在行使公海自由时并不是完全自由的，而是相对的。其受到适当顾及原则的限制，例如，《联合国海洋法公约》第 87 条。

对公海自由的限制，是海洋法体系的重大特征。即其他国家在沿海国的管辖海域实施相应的活动或行为时，要适当顾及其他国家的权利；相应地，沿海国在行使权利时，也要考虑其他国家有关的权利和义务。所以，适当顾及不仅是限制公海自由的原则，而且具有双向性。

四、新海洋法体系的内容及功能

1. 新海洋法体系的主要内容。与 1958 年的“日内瓦海洋法公约”体系相比,1982 年的《联合国海洋法公约》体系(简称“新海洋法体系”)呈现了一些发展趋势。

新海洋法体系已将传统的海域类型由“二元论”发展为“多元论”,并对不同性质的海域规范了不同的制度。包括对领海的范围作出了规定,即沿海国最多可主张不超过 12 海里的领海;对大陆架的范围进行了修改,即沿海国可依据自然延伸原则和距离原则确定大陆架的范围;同时,新海洋法体系创设了多项制度,例如,国际海峡制度、群岛水域制度、专属经济区制度和国际海底区域制度等。

2. 新海洋法体系的功能。在海洋功能方面,除在公海自由中增加了海洋科学研究、建造人工岛屿和其他设施两项自由外,还规范了其他的特殊性制度,比如,闭海或半闭海制度(第 123 条),内陆国出入海洋的权利和过境自由的制度。同时,对海洋的功能性内容也作出了制度性规范,增加了海洋环境的保护和保全,海洋科学研究、海洋技术的发展和转让等内容,特别创设了《联合国海洋法公约》体系的三大组织机构——国际海底管理局、国际海洋法法庭、大陆架界限委员会。此外,新海洋法体系提升了争议解决机制的地位。即《联合国海洋法公约》第 15 部分及其附件 5-8 的内容,构成了《联合国海洋法公约》体系的组成部分。

3. 新海洋法体系的若干缺陷。新海洋法体系除上述特点外,也存在一些缺陷和争议性内容。因为其是于 1973-1982 年间通过政治妥协和一揽子交易的结果,是以交换制度内容的方式实现的,不可避免地带有妥协性和模糊性。

第一,领海内他国军舰“无害通过”行为认定的模糊性。在程序上

的模糊性，军舰在领海内的无害通过需要事先许可或通知沿海国和自由使用之间的对立和分歧。在实体上的争议，即军舰在领海内的无害通过的认定，是由沿海国决定的，从而在行为认定上产生不同的分歧和对立的实践。

第二，专属经济区内“剩余性权利”归属的不确定性。专属经济区是与经济活动有关权利的制度性规范，与经济活动无关的活动由沿海国还是由其他国家行使（所谓的剩余性权利）的归属是不明确的，例如，专属经济区内与安全有关的军事活动（联合军事演习、谍报侦察活动以及军事测量活动），如何依据第 59 条的规定进行处理存在不同的认识和争议。

第三，岛屿、岩礁法律要件术语的模糊性及其地位认定的困难性。例如，对第 121 条存在“整体论”和“单独论”的对立和分歧，具体表现在对第 121 条第 1 款和第 3 条之间的关系上。尤其是第 3 款采用了否定式的表述，即“不能维持人类居住或其本身的经济活动的岩礁，不应有专属经济区或大陆架”。在术语上的模糊性增加了海洋地物地位认定的难度，进而存在不同的争议。

第四，排除强制性仲裁事项裁定的不可预见性，以及缺少相应的救济措施。沿海国可根据第 298 条的规定对有关事项作出排除性声明，对于排除的事项不适用司法或仲裁制度。但对这些排除性事项的界定，是由仲裁庭裁决的，所以国家即使作出排除性声明，这些事项是否可以排除仲裁存在不可预见性。同时，如果仲裁庭在事实认定和法律适用上存在严重错误，对作出不合理的裁决也没有相应的救济措施，体现了其缺陷。

第五，相关术语的疑义和争议。新海洋法体系中，对于什么是公平原则，什么是海洋科学研究和和平目的，以及其与军事活动的关系等内容，需要在今后的实践中提炼，并在理论上得到发展。

结束语

中国应根据现今地位的多重性并结合实况,在进一步构建和谐海洋的过程中,特别是在维护海洋秩序的进程中,要就责任和角色进行转换,包括从海洋规则的遵守者到引领者的转换、从模糊者到精确者的转换、从实施者到监督者的转换、从特色者到普遍者的转换等,以为完善海洋法制度作出贡献,为我国建设海洋强国提供保障。

作者系上海市美国问题研究所海洋沙龙主任、特约研究员,上海社会科学院中国海洋战略研究中心主任、研究员;中国海洋发展研究中心海洋战略研究室主任。

海洋战略新疆域的法治思考

刘惠荣

一、海洋战略新疆域解读

2017年1月18日，在联合国日内瓦总部召开的“共商共筑人类命运共同体”高级别会议上，习近平在主旨演讲中提到“要秉持和平、主权、普惠、共治原则，把深海、极地、外空、互联网等领域打造成各方合作的新疆域，而不是相互博弈的竞技场”。非常精炼地把构建人类命运共同体应该秉持的和平、主权、普惠、共治原则以及新疆域的范围做了明晰的勾勒。

新疆域的概念为什么会被提出？随着科学技术的迅猛发展以及人类生存空间和活动空间的扩大，人类研究已经从传统的陆地领土和近海向深海、远洋、外空、网络等空间延伸，深海、外空、极地公域、网络空间等及其中的资源处在国家管辖范围外，被称为是全球公域，又被称为全球新疆域。新疆域中的极地、深远海属于海洋新疆域。

新疆域在全球公域的范围之内成为各个国家拓展战略资源、谋求竞争优势的重要对象，也是国际关系博弈的新舞台。根据国际社会形成的现有国际法，新疆域大多属于人类的共同财产，如国际海底区域被《联合国海洋法公约》规定为“人类共同继承财产”，《南极条约》及其相关议定书、附件在南极地区“冻结主权声索”，它们的共有性质决定了各种行为体开展活动的竞争性和非排他性，如何保障全人类的共同利益，同时兼顾利益攸关方的利益，值得思考。

二、新疆域治理的模式与原则

习近平讲话中指出了新疆域治理的基本原则是秉持“和平、主权、普惠、共治原则”。《中国的北极政策》提出中国参与北极治理要依据规则、通过机制对北极事务和活动进行规范和管理。对外，中国坚持依据包括《联合国宪章》《联合国海洋法公约》和气候变化、环境等领域的国际条约以及国际海事组织有关规则在内的现有国际法框架，通过全球、区域、多边和双边机制应对各类传统与非传统安全挑战，构建和维护公正、合理、有序的北极治理体系。对内，中国坚持依法规范和管理国内北极事务和活动，稳步增强认识、保护和利用北极的能力，积极参与北极事务国际合作。尊重、合作、共赢、可持续是我国参与新疆域治理应秉持的基本原则。

传统的国家组成要素是领土、主权、人口和政府，其中国家主权强调对内至高无上的管辖权，对外的独立权、平等权、自保权。从效力范围来讲，考察主权国家政府能不能基于属地管辖、属人管辖，基于保护本国利益来行使法律上的管辖。现在正在制订南极立法，我们对中国在南极领域实施的立法权的来源主要是属人管辖。随着全球化的推进，技术的革命导致全球范围内地理、地域空间在压缩，国家利益和国际利益交织在一起，国家主权产生了利益外溢。因此，国家疆域包含利益疆域的概念。所谓利益边疆就是以国家的利益为核心来判断主权国家之间利益的划分的界限和范围，国家的利益边疆已从生存的概念向发展的概念转化。也有学者把国家的利益从安全的利益和经济利益、生态利益角度来看。因此，国家在利益边疆的内涵和外延上都已经发生了很大的变化。

国家海洋局国际合作司原司长李景光先生在《我国海洋权益的丰富内涵》一文中提到，国家的海洋权益包括两个方面的含义，一是国家

在海洋上可行使的权利，二是可获得和需要维护的利益，隐含着对战略新疆域的解读。

各个国家在国家管辖范围外的海洋活动主要集中在海洋的科研、旅游、运输、渔业、深海矿产资源的勘探开发、海洋施肥、碳封存等，活动形式越来越丰富，已经存在潜在的环境风险，需要国家的主管部门、相关的国际机构、行业协会组织发放许可证。海洋法公约的第三个执行协定，目前也在紧锣密鼓地开展。

在国际海底区域：国际海底矿区的勘探开发如火如荼，北极公域的问题以及域外参与等问题成为关注的热点。南极条约体系后续的发展以及 ATCM 协商会议的议题、南极保护区、生物勘探、海洋保护区、南极条约如何国内化，这些都是重点研究的海洋战略新疆域的问题。

在北极地区：今年 1 月份《中国的北极政策》正式发布，提到中国是北极事务的重要利益攸关方，中国北极政策的目标是认识北极、保护利用北极、参与治理北极，维护各国和国际社会在北极的共同利益，推动北极的可持续发展。

在南极地区：中国在 1983 年正式加入南极条约，1985 年取得了协商国的地位，ATCM 会议的决策机构采取全体一致通过的决议方式，所以中国有发言权是非常重要的。南极是一个冻结主权的区域，但是南极 29 个协商国中只有中国、印度、厄瓜多尔、波兰没有南极立法。我国推进南极立法，是保护在南极的利益，包括人身利益、财产利益、安全利益和科技研究利益，同时也是声明南极条约重要协商国地位的体现。通过立法表达国家意志，使决策具有合法性、规范性，也希望通过法律条文实施的程序抵制国际规则对国际权益的重大影响。

在新疆域的不同领域，我们国家的权益空间在哪？如何实现我国在相关国际规则制订中的主导权和治理的决策权，进而强化在新疆域的管控能力？为了保障在海洋新疆域中的战略权益，配套的举措有哪些？如何在软实力和硬实力方面提升自己？中国海洋新疆域的权利

维护在整个国家的战略部署中的位置？这些都是值得研究的。

三、从利益输出角度看国家在新疆域中的作用

中国在海洋战略新疆域领域如何谋篇布局？中国要“加快推进海洋强国”建设，积极践行“构建人类命运共同体”的思想，应当在全球海洋治理领域积极参与全球海洋法治建设。一方面，要积极参与新疆域的最新国际规则制定；另一方面，要高度重视符合人类共同利益、为国际社会所认可的规则和符合我国国家利益的国际海洋法规则的国内法转化。目前正在进行的《联合国海洋法公约》项下第三个执行协定，即“国家管辖范围外海域生物多样性养护和可持续利用协定（简称BBNJ协定）”磋商，从BBNJ协定中一个议题环境影响评价磋商可以看出，77国集团、发达国家、海洋利用集团基于各自立场表达主张，但共同点是都认为主权要素在全球海洋治理中的重要作用。

作者系中国海洋大学法政学院院长、教授。

上海市美国问题研究所海洋沙龙
上海社会科学院中国海洋战略研究中心编制
2018年5月29日

联系方式：

上海市美国问题研究所

地 址：上海市淮海中路622弄7号社联大楼201室

电 话：86-21-53068153

传 真：86-21-53067106

电子邮件：siassias2015@163.com
