

# 《联合国海洋法公约》与中国海监维权执法

高中义<sup>1</sup> 林全玲<sup>2</sup>

(1. 国家海洋局东海分局中国海监第五支队 上海 200137; 2. 重庆大学法学院 重庆 400045)

**摘要** 中国海监成立以来,在维护国家海洋权益方面发挥了重要作用。然而,《联合国海洋法公约》规定的模糊、疏漏和国内立法的缺失,给一些国家侵害我国海洋权益提供了可乘之机,制约着中国海监维权执法工作的开展。为此,我国必须加快相关海洋法律法规的出台与完善。中国海监也应直面挑战,采取灵活措施,开展维权工作。

**关键词** 中国海监;海洋法;维权执法

近期,关于我国海洋权益维护问题备受媒体关注:一是日本对我钓鱼岛一改往昔“实际控制,但不公开占有”的“低调”处理方针,开始谋求公开侵占,加强对所谓钓鱼岛“主权宣示”。如,日本首相麻生太郎于2009年2月26日上午做了所谓“钓鱼岛是日本固有领土”的公开宣称<sup>[1]</sup>。二是2009年2月17日,菲律宾国会通过《领海基线法案》,将我国黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划为菲律宾领土<sup>[2]</sup>。对此,我外交部门已进行了严正交涉,表明中国对上述岛屿享有无可辩驳的主权。作为我国海洋权益维护的专职执法队伍的中国海监(China Marine Surveillance),如何直面严峻的维权形势,在《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)框架内,灵活应对,值得探讨。

## 1 中国海监维权执法的历程回顾

维权执法是指中国海监总队及其下属的北海、东海和南海总队,依据《公约》及其他有关国际条约、惯例和我国《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》、《涉外海洋科学研究管理规定》

等法律、法规,代表国家以行政执法的方式对我国内海、领海、毗连区、专属经济区和大陆架及其他管辖海域的权益、资源和环境实施海上维权监管,维护我国享有的主权、管制权、主权权利和管辖权,并对在海域内发现的侵害我国海洋权益的违法违规行依法予以制止和查处。

中国海监总队自1998年成立以来,即致力于以维护国家海洋权益、规范海洋开发和保护海洋环境为核心内容的海上执法监察工作,并取得了丰硕成果。2001年,登检美国海军海洋调查船“罗杰”号,同年5月跟踪监视美国海军测量船“鲍迪奇”号,实现了我国海洋维权执法史上“零的突破”;2002年,执行“东海不明沉船打捞”监视任务,迫使日方承认我专属经济区管辖权;2004年,对日本海底油气资源调查船队实施了历时12个月的跟踪监视和监督管理;2006年7月,经国务院批准,在东海执行定期维权执法巡航任务;2007年,将定期维权巡航执法范围扩大到我国全部管辖海域,同年执行南海“中石油海工调查护航”专项任务并成功实施“东海协作-2007”军地侦察演

练；2008年，中国海监代表政府对我国管辖海域行使维权执法的职责在国务院机构改革新“三定”方案中得到进一步明确。目前，中国海监已实现了每天保持6艘执法船、4架次飞机对祖国300万平方千米的管辖海域进行长时间、不间断和全方位的海空协同巡航执法守护<sup>[3]</sup>。

中国海监对我国管辖海域的维权执法发挥了重要作用。①有效维护了我国政府主张管辖海域的政治利益，为我国与周边国家的海上划界谈判赢得了先机，为《公约》的修改更多地体现和维护包括我国在内的发展中国家的海洋权益奠定了基础；②有效维护了我国管辖海域的经济、军事和科考利益，为国家可持续发展提供了资源保障和战略空间；③有力地配合了我国的外交斗争，进一步确立和巩固了中国海监海上综合执法力量的地位，为我国海洋综合管理体制的实现提供了契机。

## 2 《公约》对中国海监维权执法的影响

### 2.1 《公约》对中国海监维权执法的积极作用

1994年11月16日生效的《联合国海洋法公约》为人类开发和利用海洋提供了基本的法律框架，也为包括我国在内的沿海国维护其海洋权益提供了强有力的法律保障。《公约》确定了内水、领海、毗连区、群岛水域、用于国际航行的海峡、专属经济区、大陆架、公海和国际海底区域等海域的法律地位和制度，规定了沿海国在不同海域的权益，以及资源开发、船舶航行、科学研究和海洋环境保护等方面的原则和规则。

依据《公约》的规定，沿海国享有如下主要权利：①内水和领海的主权；②在毗连区对移民、海关、财政和卫生等事项的管制权；③对200海里专属经济区和一般情况下200海里大陆架自然资源的主权权利和海洋污染、海洋科学研究、海上人工设施建造的管辖权，以及特殊情况下不超过350海里或2500米等深线加100海里大陆架的主权权利和管辖权。此外，《公约》还规定了各国在用于国际航行的海峡的“过境通行权”，在公海航行、飞

越、捕鱼、科研、铺设电缆管道、建造人工岛屿和设施的自由权以及通过国际机构分享国际海底资源的权利<sup>[4]</sup>。

近年来，中国海监依照《公约》和我国《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》及《涉外海洋科学研究管理规定》等法律法规的规定，对我国管辖海域实施维权执法巡航，多次制止涉外侵权事件。仅东海区实施定期巡航执法以来，就已成功逼退了171个侵权目标，有效地维护了国家海洋权益<sup>[5]</sup>。

### 2.2 《公约》对中国海监维权执法的负面效应

虽然《公约》在维护我国海洋权益方面发挥着不可替代的作用，然而由其引发的海上圈地运动而导致的海上划界争议、岛屿主权争端、海洋资源争夺和海上军事争斗等负面效应也在很大程度上影响、制约着中国海监维权执法工作的深入开展。

首先，《公约》确定的200海里专属经济区制度和一般情况下200海里大陆架制度，由于沿海国各自主张管辖海域重叠而使海上划界十分困难。黄海、东海最宽处不足400海里，而韩国、日本和我国都主张拥有200海里的专属经济区，由此导致了我国与这些国家海上划界的争议。在黄海，我国与朝鲜和韩国有18万平方千米的争议海域；在东海，我国与日本有16万平方千米的争议海域。

其次，依据《公约》有关规定，能够维持人类生存的岛屿可以依法获得领海和专属经济区等国家管辖海域，因此对岛屿的占有则意味着对其周围水域海洋资源的控制和利用，这一巨大的诱惑促使周边国家加紧了对我国岛屿的侵占。在东海，钓鱼岛被日本实际控制；在南海，除我国控制的7个岛礁和台湾驻守的太平岛外，共有39个岛礁被其他国家侵占。

再次，《公约》规定的模糊和疏漏也给一些国家侵害我国海洋权益提供了可乘之机。如，《公约》规定了船旗国、沿海国和港口国对海洋污染执行管辖权，但同时又规定“避免在海上对船舶做不必要的检查”和“不应在形式上事实上对任

何其他国家的船舶有所歧视”。而针对什么是“不必要的检查”以及沿海国做到什么程度算是“在形式上、事实上对任何其他国家的船舶没有歧视”,《公约》的规定不明确。又如,《公约》规定沿海国在没有能力捕捞全部可捕量的情形下,应准许其他国家捕捞可捕量的剩余部分。而对于什么是“全部可捕量”、什么是“剩余部分”以及什么情况下可以视作“没有能力”,《公约》并没有说明。再如,对于在专属经济区内的飞越、航行及铺设海底电缆管道的自由与限制应如何理解,其他合法的国际用途都有哪些,海洋科考的确切内涵是什么,军事用途的水文测量、海底资料收集和钻探作业是否算作海洋科考,沿海国对此有无管辖权等,《公约》中同样没有作出明确的解释。

### 3 中国海监维权执法的策略思考

#### 3.1 完善海洋管理法律法规

《公约》规定的模糊和疏漏固然是我国管辖海域侵权事件频发的重要诱因,而国内立法的缺失无疑也是难以回避的现实问题,这两者极不利于我国海洋权益的维护。为此,必须加快相关海洋法律、法规的制定与完善。笔者认为下述法律问题的解决,对于中国海监维权执法尤为迫切。<sup>[5]</sup>

1) 国务院机构改革新“三定”方案赋予了我国海监在我国管辖海域(领海、毗连区、专属经济区和大陆架)巡航执法的职责,然而这仅是从行政管理层面作出的制度安排,可以视为政府的授权,此外还需要在法律上确立其代表政府维权执法的主体地位。

2) 为防止外籍船舶借“无害通过”之名、行损害他国利益之实,《公约》赋予了沿海国紧追权。我国《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》对此也予以了确认,但紧追权是由中国海监、海事、海关、海警和渔政部门共同配合行使,目前还缺乏明确的规定与授权。考虑到立法的前瞻性与维护我国海洋权益的现实需要,应当尽快明确中国海监的紧追权<sup>[6]</sup>。

3) 为保证国家对专属经济区生物资源主权利的有效行使,《公约》和我国《专属经济区和大陆架法》规定了执行政府公务的执法人员有权依法对违反我国法律、法规的外籍船舶或人员采取登临、检查、逮捕、扣留和进行司法程序等必要措施的权利。对于中国海监的登临权和检查权,国家海洋局和公安部的相关文件已做了规定,但中国海监对违法嫌疑人、物品和财物等采取逮捕、扣留和进行司法程序等必要措施的权利并没有规定。周边国家的海上维权执法力量大多是装备精良且享有警察权的海岸警备队(Coast Guard)。一旦产生摩擦,海监执法人员的生命和财产将面临极大的威胁,执法权能的欠缺更使其无法及时采取有效措施。鉴于定期巡航执法的危险性和保护国家利益的紧迫性,应当赋予中国海监在执行重大维权任务时对其他海上执法力量必要的协调和指挥权。

4) 基于外国借《公约》规定的无害通过权和军事测量规定的模糊性而频繁地对我管辖海域实施军事测量并严重威胁我国国防利益的现实,应及时出台相应法规或修改《涉外海洋科学研究管理规定》予以明确禁止。因为军事测量违背了《公约》规定的海洋科考应当用于和平的目的,其本身就是海洋科考,只不过是其用途为军事而已,理应按照《公约》规定的精神,归我国管辖。同时,应当依据《公约》和我国《专属经济区和大陆架法》的相关规定,在专属经济区内设置安全地带,对有可能侵害我国海洋权益的外国船只在一定时间和相应区域内禁航,从而更好地维护我国海洋权益。

5) 考虑到维权执法不可避免地要涉及对侵害我国海洋权益的目标、对象和财物的处置,应当尽快制订《办理涉外海洋违法案件程序规定》,明确中国海监执法主体地位、职责权限、强制措施的运用、禁止扰乱海上秩序的种类和具体罚则等内容,并在大量调研的基础上积极推动《大陆架法》、《专属经济区法》和《海岛法》等基本海洋法律的出台。

#### 3.2 做好维权工作的具体建议

《公约》的模糊和疏漏之处难以在短期内有所

改观,我国海洋法律、法规的完善也非一日之功。在当前形势下,中国海监应当直面挑战,灵活应对,创造性地开展工作。

### 3.2.1 铸队伍

打造一支政治立场坚定、人员素质精干、纪律作风优良的规范化、准军事化和现代化的海监队伍是做好维权工作的前提与基础。为此,必须大力强化队伍建设,着力提高执法人员素质。要重视对懂法律、会外语、善取证、肯吃苦和乐奉献人才的培养和引进,努力在海监队伍中形成立足基层、奉献才智、干事创业和守护海权的良好氛围。

### 3.2.2 硬装备

精良的执法装备是进行海上维权执法工作的基础性条件。中国海监已建立起国内第一支配备高性能、远距离、海空目标监视系统及地面宽带音视频传输网络,拥有两级数据中心,并具有全海域远程海空立体实时监视取证能力的海上综合执法队伍,并依托涉海科技单位建立了9个技术研究中心,搭建起了海监执法技术支撑体系的基本框架。但是与周边国家相比,中国海监的技术装备仍然比较落后,突出表现是:①海监船舶旧船多、吨位小、航速低、故障率高及抗恶劣海况能力差;②海监飞机固定翼式多,续航能力及搜索、发现和跟踪目标能力低,船载和机载监视、取证设备较落后等。而目前更为欠缺的,则是能够对擅自在我国管辖海域进行军事测量的外籍船舶作业设备形成有效信号干扰、破坏和自动识别、取证的技术装备。

### 3.2.3 健制度

良好的制度是中国海监高效维权执法的关键,也是海监事业长足发展的内在要求。当前,除了建立健全各项内部管理制度,从而提高工作运行能力和效率外,关键就是增强海监与海军和外交部门的信息共享与联动机制建设。中国海监执行维权执法行动前,三方互通信息,共拟预案;行动时,海军提供必要的情报和行动支援,外交部门密切关注事态发展,及时提供国家政策和舆论等的支持;行动后,三方共同总结经验,做好可能出现的维权被动局面的应对准备。另外,海军还可以发挥自身技

术、装备和情报优势,及时将发现的海上侵权目标通知海监,海监则应做好应急维权事态准备,一旦我海洋权益被侵犯,则即刻奔赴相应海域实施维权执法。

### 3.2.4 强控制

为了在与邻国关于海上划界和岛屿主权的谈判中赢得主动,我国应当对争议海域进行强有力的控制,通过中国海监定期维权巡航执法表明我国政府对该海域拥有管辖权的立场。针对我国钓鱼岛和南沙部分岛礁被日本和东南亚国家侵占的事实,中国海监应当加大对这些海域的维权执法巡航力度,以此来中断这些国家所谓的“占有时效”,使其依时效取得我国固有领土的图谋落空。这是因为日本和东南亚国家如欲以时效方式取得我钓鱼岛和南沙部分岛屿主权,必须在我国长期默许且不提出异议的前提下才能实现;而根据国际法理,不断的外交上的或者其他的书面抗议足以阻止通过时效取得领土主权<sup>[6]</sup>。同时,中国海监还应在相关海域开展深入细致的水文资料调查和环境资源调查,获得全面、精确的海洋勘测资料及相关论证材料,为证明这些海域归我管辖的主张提供技术支持。

### 3.2.5 细研究

中国海监应当在北海、东海和南海3个海区设立维权研究中心,结合维权工作的热点、难点和疑点,利用实务经验优势与专家学者形成良性互动研究机制。首先,要强化对《公约》的研究,对其模糊和疏漏之处作出利我的法律解释,在维权执法实务中加以应用和丰富,并推动我国立法对这些利我法律解释的确认;其次,深入对周边国家与美、俄等海上强国海洋政策和法律的分析,强化对我国被侵占岛屿的法理研究;最后,在重视基础理论研究的同时,加强对维权执法实务工作的应用性研究,为我国的海洋权益维护提供理论支持。

### 3.2.6 广宣传

我国民众的海洋意识还不强,而海监工作又基于各种原因对外宣传得较少,使得发生在我国管辖海域的侵权事件少被民众关注。缺乏海洋意识的国家是难以更为强大和富庶的,早在多年前马汉就强

调了“要想控制世界就必须控制海洋”,我国伟大的航海家郑和也发出了“欲国家富强,不可置海洋于不顾。财富取之海洋,危险亦来自海上……一旦他国之君夺得南洋,华夏危矣”这样发人深省

的感叹。因此,要通过广泛宣传强化国人海洋意识,使民众重视国家海洋权益的维护,关注中国海监维权工作,为我国的海洋维权事业提供强有力的舆论和民力支持。

#### 参考文献:

- [1] 日本首相称钓鱼岛是日固有领土中方坚决反对 [EB10L]. [2009-02-27]. <http://www.chinanews.com.cn>.
- [2] 外交部就菲律宾国会通过“领海基线法”发表声明 [EB10L]. [2009-02-18]. <http://www.chinanews.com.cn>.
- [3] 中国海监每天6艘执法船4架次飞机进行海上执勤 [EB10L]. [2008-10-20]. <http://www.sina.com.cn>.
- [4] 张海文,李海清.联合国海洋法公约释义集[M].北京:海洋出版社,2006.
- [5] 高中义.海监执法亟需解决的几个法律问题[N].中国海洋报,2009-1-20(A2).
- [6] 孙伶俐.从国际法角度分析钓鱼群岛主权问题[J].日本学刊,2004(2):148.