



CAMA

ZHONGGUO HAIYANG FAZHAN
YANJIU WENJI

中国海洋发展研究 文集 (2016)

王曙光 主 编
高 艳 执行主编



海洋出版社

中国海洋发展研究文集 (2016)

王曙光 主 编
高 艳 执行主编

海洋出版社

2016年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国海洋发展研究文集. 2016/王曙光主编. —北京: 海洋出版社, 2016. 9
ISBN 978-7-5027-9582-5

I. ①中… II. ①王… III. ①海洋战略-中国-文集 IV. ①P74-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 229902 号

责任编辑: 白 燕 张 荣

责任印制: 赵麟苏

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京画中画印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所经销

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

开本: 787 mm×1092 mm 1/16 印张: 22.75

字数: 543 千字 定价: 70.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

序 言

依法治国是建设中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是全面建设小康社会，实现伟大中国梦的必然要求。在以习近平同志为总书记的党中央的领导下，中国特色社会主义法律体系日趋完善。党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，全面依法治国已成为党执政治国的基本方略。建设法治海洋是海洋强国战略实施的保障，国家海洋局全面落实中央部署，在海洋领域全面推进依法治海、加快建设法治海洋，制订了《关于全面推进依法行政加快建设法治海洋的决定》。海洋事业关系到国家海洋权益维护、海洋经济发展、海洋生态安全和沿海地区社会稳定，国家海洋局起草的《海洋基本法》列入《国务院 2015 年立法工作计划》研究项目，充分体现了海洋法治建设的重要性。

中国海洋发展研究会自 2013 年 1 月成立以来，坚持以“打造中国海洋发展智库”为目标，以“为国家海洋重大问题决策提供咨询服务、为涉海政府部门（企事业单位和院校）提供工作服务、为海洋科学技术人员提供平台服务和为海洋科技队伍建设提供条件服务”为宗旨，全面筹划研究课题、搭建研究平台和组织研究工作，充分发挥海洋智库的优势和职能，对我国海洋领域重大问题开展了卓有成效的研究，取得了一批重要的研究成果。为了贯彻落实党中央、国务院的重大战略部署，中国海洋发展研究会举办第三届中国海洋发展论坛，并选择“加快法治海洋建设，服务海洋强国战略”为主题。旨在紧紧围绕党的十八届四中全会“全面推进依法治国”的精神，结合我国建设法治海洋的需要，在“四个全面”战略布局的指导下，启迪思想，博采众长，戮力齐心，深入探讨，为海洋强国建设提供智慧碰撞、信息分享、观点交流的平台，致力于打造海洋领域最具影响力的专业论坛。

值此之机，中国海洋发展研究会秘书处从本年度论坛征文和近期资助项目的研究成果中，择优录用相关论文，汇编成《中国海洋发展研究文集（2016）》，献给关注、关心和热爱海洋的每一位读者。错误与不当之处，敬请批评指正。

中国海洋发展研究会理事长 王曙光

2016 年 7 月

目次

第一篇 海洋法律

论海洋法的发展与挑战——纪念联合国成立 70 周年	金永明(3)
国际法上的历史性权利	曲波(15)
第 281 条:《联合国海洋法公约》中的“超级”条款	贾兵兵(26)
剩余权利语境下专属经济区内沿海国环境保护管辖权研究	刘惠荣(38)
促进南海油气资源共同开发的法律对策	张丽娜(46)
论国际海洋法律秩序的变革——以“21 世纪海上丝绸之路”建设为视角	杨泽伟(56)
由国际海洋法论海上丝绸之路的挑战	张晏琛(70)
论菲律宾南海仲裁请求中关于权利来源部分的管辖权	张磊(83)
中国南海岛礁建设中的国际话语权研究	邵先成(96)
北极水域航行中港口国控制的适用与国家实践	白佳玉 李俊瑶(109)
我国扩展性适用《联合国海洋法公约》群岛制度的国际法基础	戴瑛(121)
提高我国海洋行政执法能力探究	朱坚真 宋逸伦(131)
我国海洋能法律制度的现状与完善探析	罗婷婷 王琦 蔡大浩 王群(138)

第二篇 海洋战略

他国海洋战略与借鉴	杨金森 王芳(149)
海洋智库参与决策咨询的困境及破解之道	王琪 吴金鑫(157)
俄罗斯的海洋强国战略	左凤荣 刘建(165)
2015 年南海国际舆论、外交与安全形势回顾	鞠海龙 葛红亮(174)
论海洋强国之战略抉择与实践路径	董加伟 王盛(185)
论共生系统理论视阈下的“一带一路”建设	夏立平(190)
构建海上丝绸之路与海洋强国论析	胡志勇(203)
试论加强中国特色新型海洋智库建设	王盛(213)
介入域外海洋事务:欧盟海洋战略转型	刘衡(220)

第三篇 海洋经济

基于 RS-SVM 模型的风暴潮灾害损失测度	赵 昕	王保颂	郑 慧(243)
中国现代海洋经济统计核算体系演变机理研究	姜旭朝	田 颖	刘铁鹰(251)
中国海洋经济绿色全要素生产率测度及影响因素研究			
.....	丁黎黎	朱 琳	何广顺(260)
条件价值评估法在人工鱼礁经济效果评价中的应用	姜 书	赵 鹏	(269)
基于 Cummins 模型的中国财险业台风灾害偿付能力评估	郑 慧	贾敦智	(279)
溢油污染对滨海旅游业的损害研究	倪国江	孙明亮	吕明泉(288)
海水健康养殖业内涵特征及发展对策研究			刘 堃(296)

第四篇 海洋生态

山东省海洋生态文明建设探讨			王守信(307)
海洋生态资本概念与属性界定			陈尚 等(314)
生态政治化视阈下全球海洋生态危机及其对策研究 ...	杨振蛟	孙雪敏	王 娟(323)
论海洋生态损害国家损失索赔——兼评《海洋生态损害国家损失索赔办法》			
.....		梅 宏	曹彩容(334)
略论海洋功能区划兼容性的内涵、特征及判定方法	岳 奇	赵 梦	徐 伟(340)
基于 BP 神经网络方法的山东省海洋生态安全评价 ...	苟露峰	高 强	高乐华(348)

第一篇 海洋法律

论海洋法的发展与挑战

——纪念联合国成立 70 周年

金永明*

摘 要：在联合国成立 70 周年之际，回顾联合国海洋法的立法与发展进程，对于构筑海洋安全秩序有重大的意义和作用。联合国对海洋法领域的贡献主要为，制定了“日内瓦海洋法四公约”和《联合国海洋法公约》及体系。它们的实施对于海洋法律秩序的构筑做出了重大贡献，但由于《联合国海洋法公约》是折中和调和的产物，其模糊性在实施过程中出现了一些不同的认识和理解，甚至对立的国家实践，同时，也出现了一些未曾预料的海洋新问题，这些均是对《联合国海洋法公约》的挑战。作为《联合国海洋法公约》的缔约国，如何依据海洋情势的发展，进一步完善中国海洋法律体系也是紧迫而重要的任务，以确保国家海洋政策实施和海洋权益的维护。

关键词：联合国；海洋法；发展与挑战；中国的实践

在联合国成立 70 周年之际，回顾联合国的重要领域海洋法的立法与发展进程，对于我们正确地认识和理解海洋秩序和海洋制度，处理现今的海洋问题争议有一定的借鉴及启示意义。而联合国在海洋法领域的主要贡献在于组织和编纂海洋法，标志为制定了“日内瓦海洋法四公约”及《联合国海洋法公约》，构筑了国际海洋法体系。尤其是《联合国海洋法公约》的制定和实施对于建立海洋法律秩序，便利国际交通和促进海洋的和平用途，海洋资源的公平而有效的利用，海洋生物资源的养护以及研究、保护和保全海洋环境等，发挥了不可替代的重大作用。^① 其被称为“海洋宪章”，并成为综合规范海洋的普遍性法律文件。但随着《联合国海洋法公约》的实施，特别是各国对海洋空间及资源需求的日益增长，海洋科技的发展，《联合国海洋法公约》中一些未曾预见并存在模糊规范的问题也不断涌现，对海洋法制度提出了新的挑战，进而呈现需要不断地丰富和完善的必要。

* 金永明，中国海洋发展研究会海洋法治专业委员会副主任委员、秘书长；上海社会科学院法学研究所研究员，法学博士；研究方向：国际法、海洋法。

① 参见《联合国海洋法公约》前言。

一、联合国编纂海洋法的历程及成就

依据《联合国宪章》规定,联合国之主要机关之一的大会,具有应发动研究,并作成建议,以促进政治上之国际合作,并提倡国际法之逐渐发展与编纂的职权。^①所以,作为海洋领域的国际法(即国际海洋法)的发展与编纂任务自然地成了联合国大会的职权。^②

海洋法的编纂是指国际上将有关海洋方面的原则、规则和规章、制度按其性质与类别制定成公约(条约),以便各国依照国际法上条约的生效程序采取措施对其发生效力,以确定各种不同海域的法律制度并调整各国在利用和开发海洋方面的权利和义务。^[1]

联合国海洋法的编纂主要是通过会议讨论和审议并缔结条约完成的。重要的4次会议为:国际联盟于1930年召开的海牙国际法编纂会议以及联合国主持召开的3次海洋法会议。

(一) 海牙国际法编纂会议

1930年3月13日至4月12日,国际联盟召开的国际法编纂会议在海牙举行,领海成为会议讨论的3大问题之一。由于沿海各国对领海的宽度和毗连区的建立存在不同意见,在海洋法编纂方面虽然成效甚微,但其是国际法史上,包括海洋法史上是由各国政府参加的第一次较大规模的会议。同时,与会代表提出的“关于领海的法律地位”草案,为其后编纂海洋法打下了初步的基础,其是对海洋法编纂的第一次尝试。^[2]

(二) 第一次联合国海洋法会议

第一次联合国海洋法会议于1958年2月24日在日内瓦召开,于4月27日结束。会议成果为制定了4个公约(《领海与毗连区公约》《公海公约》《捕鱼与养护公海生物资源公约》以及《大陆架公约》,简称“日内瓦海洋法四公约”)和一项关于强制解决这些公约可能产生的争端的任意签字议定书。^③

但由于当时不少亚非国家还没有获得独立而未能参加会议,所以,日内瓦海洋法四公约根本不能如实反映广大发展中国家的合理要求,而某些条款仅有利于少数海洋大国。例如,《大陆架公约》第一条在规定大陆架的定义时使用了两个标准:200米等深

① 参见《联合国宪章》第7条第1款,第13条第1款。

② 1947年联合国大会决定成立国际法委员会,具体负责“促进国际法的逐渐发展与编纂”。而国际法的编纂又被称为法典化。国际法委员会可将自认为合适的事项予以法典化,研究后的条约草案提交联合国大会,大会如认为合适,可举办联合国外交会议,或联合国大会可审议条约草案。国际法委员会在法典化方面已取得了一定的成就。例如,1958年日内瓦海洋法四公约,1961年减少无国籍状态公约、维也纳外交关系公约,1963年维也纳领事关系公约,1969年维也纳条约法公约、特别外交使团公约,1973年关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约,1978年关于国家在条约方面的继承的维也纳公约,1983年关于国家对国家财产、档案和债务的继承的维也纳公约,1986年关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约,1998年国际刑事法院规约等。

③ 日内瓦海洋法四公约及其议定书的生效日期分别为:《公海公约》和《关于强制解决争端的任意签字议定书》,1962年9月30日;《大陆架公约》,1964年6月10日;《领海与毗连区公约》,1964年9月10日;《捕鱼及养护公海生物资源公约》,1966年3月20日。参见魏敏主编:《海洋法》,法律出版社1987年版,第17页。

线或超过此限度而上覆水域的深度容许开采其自然资源的海底区域的海床和底土（即可开采标准）。对于可开采标准，大陆架究竟能延伸到何处为止，不仅可以有不同的解释，而且取决于沿海国的海洋技术力量。而日内瓦海洋法四公约最大的缺陷为，未能就领海宽度问题达成一致意见。

（三）第二次联合国海洋法会议

第二次联合国海洋法会议于1960年3月17日至4月17日在日内瓦召开，目的是解决领海宽度和捕鱼区界限问题。但因各国对领海的宽度存在重大分歧，对捕鱼区的界限问题也存在激烈的争论，所以，该次会议无果而终。同时，其与第一次联合国海洋法会议间隔时间太短、会期又短，因此，无法统一各国意见并达成协议也就可想而知。

（四）第三次联合国海洋法会议

为解决前两次会议中的未决事项，尤其是领海宽度、大陆架的可开发标准的修改问题，同时，鉴于海洋资源勘探和开发技术的发展，发达国家开采海底资源的深度日益提升，为此，以马耳他为代表的发展中国家提出了制定国际海底制度的建议，加速了第三次联合国海洋法会议的召开。^①

第三次联合国海洋法会议于1973年12月3日在纽约开幕，到1982年12月10日《联合国海洋法公约》签字，持续了9年，共举行11期16次会议。会议成果为制定了《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）1994年11月16日生效。其由序言、17个部分，计320条，并有9个附件组成，共计446条。

关于《公约》与日内瓦海洋法四公约的关系问题，《公约》第311条第1款规定，在各缔约国间，本公约应优于1958年4月29日的日内瓦海洋法四公约。

二、《公约》的基本特征及其完善

如上所述，《公约》是综合规范海洋的普遍性法律文件。这种普遍性的标志之一为批准、加入《公约》的国家数量众多，现今《公约》的成员为167个（包括欧盟）。^②而《公约》的普遍性是由《公约》所蕴涵的内容和特征决定的。

（一）《公约》的基本特征

主要体现在以下6个方面：第一，确立了领海宽度的最大范围，例如，《公约》第3条，即国家可以将领海宽度确定为最大12海里的界限。第二，根据海域的不同地位

^① 1967年8月17日，马耳他驻联合国大使帕多提议在第22届联大会议议程中补充一项议题，即“关于专为和平目的保留目前国内管辖范围外海洋下海床洋底及为人类利益而使用其资源的宣言和条约”的议题，并附有一项解释性备忘录。为此，联大通过了第2340号决议（1967年12月18日），成立了由35个成员国组成的研究各国管辖范围以外海床洋底和平使用特设委员会，启动了联合国国际海底制度研究进程。在1970年的第25届联大会议上，通过了第2750号决议。该决议由三部分组成，即第2750A号决议、第2750B号决议和第2750C号决议。其中第2750C号决议决定于1973年召开第三次联合国海洋法会议以全面研究海洋法的多方面问题。以上内容，参见金永明著：《国际海底制度研究》，新华出版社2006年版，第7-23页。

^② 参见 http://www.un.org.depts/los/reference_files/chronological_list_of_ratification.htm，2015年4月14日访问。

细化了海域范围,从而改变了传统意义上的领海以外即公海的二分法观点。^①第三,修改了大陆架制度的标准或范围并创设了大陆架界限委员会,例如,《公约》第76条。同时,《公约》为限制沿海国的大陆架范围做出了制约性规定,即大陆架外部界限制度。其内容表现在3个方面:一是在界限距离方面的限制;二是在界限设定程序方面的限制;三是在开发非生物资源上的制约。^②此外,为切实遵循外大陆架制度,《公约》设立了大陆架界限委员会。^③第四,建立了专属经济区制度。内容包括以下4个方面:①关于专属经济区的范围。专属经济区是领海以外并邻接领海的一个区域,从测算领海宽度的基线量起,不应超过200海里。②关于专属经济区的划界。依据《公约》第74条,专属经济区的划界既没有言及等距离原则或中间线原则,也没有言及公平原则,只是强调了有关国家应根据协议划界且划界结果公平的重要性。③国家在专属经济区内的权利。包括两个方面:一是沿海国在专属经济区内的权利;二是其他国家在专属经济区内的权利。^④④关于专属经济区内的权利和管辖权归属冲突的预备性规定。例如,《公约》第59条。第五,创设了国际海底制度并设置了专职机构。即《公约》不仅建立了以“人类共同继承财产”原则为基础的国际海底制度(简称“区域”制度),例如,《公约》第136条。而且还设置了管理“区域”内活动的机构——国际海底管理局(简称管理局),例如,《公约》第157条第1款。同时,《公约》确立了开发国际海底资源的平行开发制,例如,《公约》第153条第2款。第六,创设了争端解决制度并设立了国际海洋法法庭。《公约》为解决海洋争端不仅规定了解决争端的方法,而且建立了解决争端的程序和机构——国际海洋法法庭。具体内容规定在《公约》的第15部分(争端的解决)及附件六(《国际海洋法法庭规约》)。

(二)《公约》的发展与完善

《公约》不仅具有上述6个特点,也存在一些缺陷。例如,针对专属经济区内的剩余性权利归属不明,岛屿制度概念过于模糊,专属经济区和大陆架的划界原则缺乏可操作性,国际海底开发制度对少数工业大国照顾过多等,因而在国家实践中出现了对立和分歧,所以仍有修改和完善《公约》的必要,但其依然是综合规范海洋问题的法典,各国必须遵守。

在《公约》制定后,为修正其缺陷,包括完善深海探矿的规范、满足《公约》普遍性要求,联合国大会于1994年7月28日通过了《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》(1996年7月28日生效,简称《国际海底执行协定》),现批准的国家为147个;同时,为解决公海生物资源被过度捕捞的问题,联合国大会于1995年8月4日通过了《执行1982年12月10日联合国海洋法公约有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群之规定的协定》(2001年12月11日生效,简

① 例如,《公海公约》第1条规定,“公海”一词是指不包括领海或内水内的全部海域。

② 参见《公约》第76条第2-7款,《公约》第76条第8款和《公约》附件二(大陆架界限委员会),《公约》第82条。

③ 例如,《公约》附件二第1条规定,按照第76条的规定,应依本附件以下各条成立一个200海里以外大陆架界限委员会。

④ 参见《公约》第56条、第58条。

称《鱼类种群执行协定》),现批准的国家为82个。^①这样就进一步地完善了《公约》的体系。

对于《公约》与上述两个执行协定之间的关系问题。第一,《公约》(第十一部分)与《国际海底执行协定》之间的关系。《国际海底执行协定》第2条规定,本协定和第十一部分的规定应作为单一文书来解释和适用;本协定和第十一部分如有任何不一致的情况,应以本协定的规定为准。可见,《国际海底执行协定》是修改《公约》第十一部分的规定,并优先适用于《公约》。第二,《公约》与《鱼类种群执行协定》之间的关系。《鱼类种群执行协定》第4条规定,本协定的任何规定均不应妨害《公约》所规定的国家权利、管辖权和义务;本协定应参照《公约》的内容并以符合《公约》的方式予以解释和适用。第2条规定,本协定的目标是通过有效执行《公约》有关规定以确保跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的长期养护和可持续利用。可见,《鱼类种群执行协定》是协助执行《公约》规范的制度,起补充的作用。^②

总之,1982年通过、1994年生效的《公约》现已成为国际社会综合规范海洋问题的条约,受到各国的普遍遵守。但不可否认的是,《公约》仍存在一些問題,也面临一些挑战。

三、《公约》生效实施以来的发展与面临的挑战

如上所述,由于《公约》是折中与调和的产物,不可避免地存在多种问题和缺陷。尤其是《公约》设立的组织机构(大陆架界限委员会、国际海底管理局、国际海洋法法庭)自《公约》生效后运作以来,虽然获得了发展,但也遇到了一些问题,面临未曾考虑和审议的一些挑战。

(一) 与大陆架界限委员会有关的发展与挑战

于1997年成立的大陆架界限委员会,是专司执行统一解释《公约》有关大陆架外部划界规定,作为各缔约国在划定大陆架外部界限的主要依据,以统一处理《公约》有关大陆架外部界限规定之方法相当复杂,且具有很高的科学性及技术性问题的专职机构。^[3]同时,沿海国在大陆架界限委员会所提建议基础上划定的大陆架外部界限具有确定性及拘束力。^③大陆架界限委员会为履行上述职权,对如何运作该制度做出了规范并不断地加以完善,包括制定了《委员会的工作方式》(1997年2月),《联合国大陆架界限委员会会议事规则》(1998年9月),《大陆架界限委员会科学和技术准则》(1999年5月13日),《大陆架界限委员会内部行为守则》(2005年9月),《大陆架界限委员会会议事规则》(2008年4月17日)等,从而具备了可启动大陆架外部界限划界案审议工作的条件。

^① 参见 http://www.un.org/depts/los/reference_files/status2010.pdf, 2015年4月14日访问。

^② 关于条约之规定可否分离、条约因缔结后订条约而默示终止或停止施行内容,参见《维也纳条约法公约》第44条、第59条。

^③ 例如,《公约》第76条第8款规定,从测算领海宽度的基线量起200海里以外大陆架界限的情报应由沿海国提交附件二在公平地区代表制基础上成立的大陆架界限委员会。委员会应就有关划定大陆架外部界限的事项向沿海国提出建议,沿海国在这些建议的基础上划定的大陆架界限应有确定性和拘束力。

而依据《公约》附件二第4条的规定,按照第76条划定200海里以外大陆架外部界限的沿海国,应在本公约对该国生效后10年内提出详情的科学和技术资料,以便委员会审议。但由于提交划界申请案的高度复杂性和高难度性,在《公约》的第11次缔约国会议(2001年)上通过了延长申请期限的决议,即凡是在1999年5月13日以前正式批准或加入《公约》的国家,都可以从这一天开始起算法定的10年提交期限。为此,自2001年12月20日俄罗斯联邦向委员会提交首份国家大陆架外部界限划界案以来,至2009年5月13日委员会已收到了50份国家划界申请案。^①

尽管在《公约》的第11次缔约国会议上做出了提交划界案延迟的决议,但对于众多的发展中国家来说,在申请划界案中提交大陆架的调查数据和情报依然是很大的负担,所以,在《公约》的第18次缔约国会议(2008年)上又通过了缓和条件的决议,即只要在2009年5月13日前提交包含未完成数据的初步信息,即可被视为履行了相应的义务。

迄今,向大陆架界限委员会提交的外大陆架划界案有77个,其中21个已提供了建议案;^②而向大陆架界限委员会提交初步信息的国家有49个。^③从这些国家外大陆架划界案可以看出,它们既有单独划界案,也有联合划界案;既有部分划界案,也有整体划界案。同时,大陆架界限委员会仅审议提交的资料和数据,并形成了对有争议的区域不予审议且提出建议的惯例。从其数量也可以看出,大陆架界限委员会审议外大陆架划界案的工作量还是很大的,任务还是很艰巨的。^④

同时,沿海国是否依据大陆架界限委员会的建议划定外大陆架以及如何评议这些外大陆架的界限,依然是比较重要的问题,因为《公约》并未做出相关审查程序的规定。此外,对于沿海国划定的外大陆架超出大陆架界限委员会建议范围时如何处理,《公约》也不存在相关的程序性规定。^[4]这些均是大陆架界限委员会面临的挑战。

(二) 与国际海底管理局有关的发展与挑战

依据《公约》最后文件决议一(《关于国际海底管理局和国际海洋法法庭筹备委员会的建立》)设立了执行“区域”资源勘探和开发制度的机构——国际海底管理局筹备委员会。其在1983—1994年间的主要工作体现在两个方面:第一,解决了7个先驱投资者的登记问题,标志为1986年达成了“阿鲁沙谅解”,解决了法国、日本、苏联和印度4个先驱投资者达成的关于解决申请区域重叠和进行矿区分配的谅解。第二,通过关于执行决议二的声明。筹备委员会以“阿鲁沙谅解”为基础,经过反复而紧张的磋商,于1986年通过了“关于执行决议二的声明”。其最大特点为规定了申请登记的

① 参见 http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submission.html, 2009年5月14日访问。

② 参见 http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm, 2015年4月14日访问。

③ 参见 http://www.un.org/Depts/los/clsc_new/commission_premissions.htm, 2015年4月14日访问。

④ 在第三次联合国海洋法会议期间的1978年预备性讨论中,预计33个国家将涉及外大陆架,而在2009年的研究中发现将有70个国家涉及外大陆架,且这些国家的近80%属于发展中国家。鉴于外大陆架问题的复杂性和困难性,2001年设立了信托基金,此基金由缔约国任意出资,以支付大陆架界限委员会的参加费用,并确保外大陆架制度的实施。参见佐藤地:《联合国海洋法公约与日本——为开放签署30周年而作并以两个新制度的发展为中心》,《国际法外交杂志》第112卷第2期(2013年),第89-91页。

时间和程序,推进了先驱投资者登记制度,有利于实施《公约》体制内的“区域”资源开发制度。^[5]

国际海底管理局在国际海底制度上的新发展,主要体现在以下方面:第一,于2000年7月在第6届会议上通过了《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》。第二,在2010年5月的大会上通过了《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》。第三,于2012年通过了《“区域”内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》。上述3个规章均是根据各种矿产资源的赋存条件和资源分布情况以及针对各种矿产资源的勘探活动对环境可能带来的影响和技术条件的需求等做出的不同规定,应该说它们的制定为“区域”内资源的探矿和勘探活动规定了一套系统的程序和规则,使“区域”内的活动更为具体和细化。在2013年国际海底管理局的第19届会议上,审议通过了《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》的修正案。^[6]

此外,国际海底管理局于2010年5月11日向国际海洋法法庭的海底争端分庭提出了咨询意见的申请,要求其对进行国际海底活动的自然人或行为体提供保证的国家的责任和义务予以明确。^①2011年2月1日海底争端分庭出具了咨询意见,认为保证国应采取预防性的方法、确保由合同者履行环境影响评估义务,以及保护和保全环境的义务。^②这是国际海底管理局依据《公约》利用咨询意见制度做出的第一个案件。

鉴于国际海底管理局授予的第一批多金属结核勘探合同将于2016年到期。按照合同规定,这些合同将进入商业开发阶段,而如何评估它们的工作计划以及延期这些合同,如何制定这些资源的开发规章,以及如何分配“区域”内资源的收益,则是国际海底管理局面临的重大问题。此外,在国际海域区域还发现了其他资源,例如,生物基因资源,而如何制定相关的规章,如何协调与《生物多样性公约》之间的关系,也是国际海底管理局面临的挑战。

(三) 与国际海洋法法庭有关的发展与挑战

国际海洋法法庭自1996年成立以来,不仅依据《国际法院规约》及其规则,制定了《国际海洋法法庭规则》,同时迄今已受理了23个案件。^③在这些案件中,既有9个船只/船员“迅速释放”的案件和5个“临时措施”的案件,也有国际海底管理局请求发表咨询意见的案件(2010—2011年),以及海洋划界案(2009—2012年孟加拉和缅甸海洋划界案)和包括请求咨询意见在内的其他案件。这些变化不仅体现了法庭快速审判的优势和特点,而且所受理的案件类型也出现了多样化的趋势,即国际海洋法法庭

^① 例如,《公约》第191条规定,海底争端分庭经大会或理事会请求,应对它们活动范围内发生的法律问题提出咨询意见。

^② *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Request for Advisory Opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber) (Case No. 17), Advisory Opinion of 1 February 2011, Seabed Dispute Chamber of International Tribunal for the Law of the Sea. 参见 https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_en.pdf, 2015年4月27日访问。

^③ 参见 <http://www.itlos.org/en/cases/>, 2015年4月27日访问。

的重要性日益提升。^①

同时,包括中国在内的35个国家已依据《公约》第298条规定做出了排除《公约》第15部分适用选择性例外的书面声明。^②例如,中国政府于2006年8月25日依据《公约》第298条规定,向联合国秘书长提交了书面声明,即对于《公约》涉及的海洋划界、领土争端、军事活动和法律执行活动的争端等,中国政府不接受《公约》第15部分第2节规定的任何国际司法或仲裁管辖,而采取由相关国家通过协商解决的立场。

而对于菲律宾针对南海问题提起的强制仲裁案,法庭或仲裁庭不仅要考虑菲方提起仲裁的前提条件是否满足,也要考虑所提事项是否属于《公约》的解释或适用方面的争端,更要考虑菲方所提事项是否属于中国已排除的事项,即可受理性和管辖权问题,以及如果做出裁决,裁定的可执行性及效果等问题。^③所以,国际海洋法法庭或仲裁庭面临如何处理此案的严峻挑战,以确保其权威性、独立性和合理性。对此,国际社会将严重关注,关注的焦点主要为仲裁庭对菲律宾提起的事项是否具有可受理性和管辖权等方面。^④

(四) 针对岛屿制度有关的问题与挑战

自日本政府于2008年11月12日向大陆架界限委员会提交包含冲之鸟为基点主张的外大陆架划界案以来,针对岛屿制度的对立显性化。^[7]日本提交的以冲之鸟为基点主张专属经济区和大陆架的外大陆架划界案,是日本片面理解岛屿制度内涵所采取的措施,自然遭到了包括中国和韩国在内的许多国家的反对。^⑤最后,大陆架界限委员会未对日本与冲之鸟有关的外大陆架界限提出建议(2012年4月19日)。^⑥

对于岛屿制度,从《公约》第121条第1款至第3款的条款结构看,它们都是关于岛屿制度的规定。其关系为:第1款是指广义岛屿概念的规定,其缺陷是仅从自然属性规定了岛屿的概念,而用该款判断岛屿是否拥有专属经济区和大陆架的利益就比较困难,因为这种岛屿概念规定存在严重的不完整性,它没有考虑其他诸如社会和经济等方面的属性。第2款是狭义岛屿的规定,即具有与陆地领土相同地位的岛屿可主张相应的

① 参见国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编:《中国海洋发展研究报告(2014)》,海洋出版社2014年版,第24-26页。

② 参见 http://www.un.org/depts/los/settlement_of_disputes/choice_procedure.htm, 2015年4月14日访问。

③ 外交部受权发表中国政府关于菲律宾所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件内容,参见 http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/07/content_2787666.htm, 2014年12月8日访问。

④ 有关仲裁庭是否具有可受理性和管辖权方面的内容,参加高圣惕:《论中菲南海仲裁案的管辖权及可受理性问题》,《中国海洋法学评论》2015年第1期,第64-165页。

⑤ 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针对日本冲之鸟的书面声明,参见 http://www.un.org/Deps/los/clcs_new/submission_files/jpn08/chn_6feb09_c.pdf, 2009年3月12日访问。韩国于2009年2月27日针对冲之鸟问题向联合国秘书长提出了与我国政府声明内容相同的书面声明,参见 http://www.un.org/Deps/los/clcs_new/submission_files/jpn08/kor_27feb09.pdf, 2009年3月12日访问。

⑥ 大陆架界限委员会对日本主张的74万平方千米外大陆架内的31平方千米做出建议。对于中国和韩国反对的与冲之鸟有关的部分未提出建议,因为存在着不同的意见,所以大陆架界限委员会没有审议相关区域。但这并不表示对该区域要求的建议的否定,而仅是作为保留做出的决定,也即今后仍有可能做出建议的可能。参见古贺卫:《大陆架界限委员会的活动与功能——国际机构对海洋法的发展》,《国际法外交杂志》第112卷第2期(2013年),第42页。

海域权利方面的规定。第3款是关于岩礁的规定,它不是从岩礁的概念直接出发做出的规定,而是从岩礁效力的角度做出的规定。所以,第3款是对第2款的制约,也就是说,并不是所有的岩礁都能与第2款的岛屿一样可主张专属经济区和大陆架的。从第121条第3款可以看出,岩礁是狭义岛屿以外的一种,从广义的岛屿来看,这种岩礁也应符合岛屿的要件。可见,《公约》第121条中的第1款至第3款各具不同的特点,对各款的理解不能单一地解释和适用,应从该条3款整体含义出发理解。

在无法修改《公约》岛屿制度,而国际社会未能对岛屿和岩礁地位形成统一共识的情形下,应该严格地解释岛屿制度内岩礁的法律要件,避免扩大解释,进而造成对公海制度和国际海底区域制度的损害。^①这样做不仅符合《公约》制定岛屿制度的初衷和宗旨,也符合《公约》第300条缔约国诚意履行义务、避免滥用权利所要求的内容。

(五) 针对剩余性权利有关的问题与挑战

在《公约》中,针对剩余性权利归属未明的代表性问题为专属经济区内的军事活动争议(军事测量活动、军机谍报/抵近侦察活动、联合军事演习)问题。即中美两国针对专属经济区内军事活动问题的自由使用与事先同意之间的对立和分歧。由于《公约》未对军事活动问题做出明确的规范,所以即使从海洋和平利用、海洋科学研究的角度进行分析,也存在不同的理解和认识,进而在国家实践中出现不同甚至对立的做法。换言之,军事活动问题无法在《公约》框架内解决。^[9]鉴于军事活动问题的高度敏感性和现实必要性,所以,只有在《公约》第58条第3款,并结合《公约》第59条的原则精神和立法宗旨,根据特定活动的状况加以判断。^②

鉴于中美两国无法在《公约》规范的制度框架内解决专属经济区内的军事活动问题争议,则只能通过双边协商包括缔结相关协议予以处理,以增进互信,避免误解和误判,为此,中美两国特别应遵守两国军事部门已经缔结的《重大军事行动相互通报机制谅解备忘录》(2014年10—11月)和《海空相遇安全行为准则谅解备忘录》(2014年11月)制度,以规范两国军事部门海空安全行为,确保专属经济区内军事活动规范有序,进而共同维护海洋的航行自由和安全。^③

此外,也可对专属经济区内军事活动问题制定新的诸如《国际海底执行协定》、《鱼类种群执行协定》等那样的规范,为完善《公约》制度做出努力。这方面的内容可以借鉴国际社会已存的成果,例如,日本海洋政策研究财团于2005年9月制定的《关于在专属经济区水域航行与上空飞越的行动指针》,2013年10月制定的《亚太专属经

^① 从修改《公约》制度的规定看,修正案需以协商一致方式达成协议进行,即使有采用简化程序修正《公约》的提议,实质性地修改完善《公约》是相当困难的。参见《公约》第312条,第313条。

^② 《公约》第58条第3款规定,各国在专属经济区内根据本公约行使其权利和履行其义务时,应当适当顾及沿海国的权利和义务,并应遵守沿海国按照本公约的规定和其他国际法规则所制定的与本部分不相抵触的法律和规章。《公约》第59条规定,在本公约未将在专属经济区内的权利或管辖权归属于沿海国或其他国家而沿海国和任何其他一国或数国之间的利益发生冲突的情形下,这种冲突应在公平的基础上参照一切有关情况,考虑到所涉利益分别对有关各方和整个国际社会的重要性,加以解决。

^③ 中美两军《重大军事行动相互通报制度》内容,参见 http://www.defense.gov/pubs/141112_MemorandumOfUnderstandingOnNotification.pdf, 2015年2月10日访问。中美两军《海空相遇安全行为准则》内容,参见 http://www.defense.gov/pubs/141112_MemorandumOfUnderstandingRegardingRules.pdf, 2015年2月10日访问。