

维护海洋主权利益、管理和使用海洋的法律依据

ZHONGGUOHAIYANG

QUANYIWEIHU FALÜDAODU

中国海洋权益维护 法律导读

全国人大常委会法制工作委员会国家法室／编



中国民主法制出版社

全国百佳图书出版单位



ZHONGGUOHAIYANG

QUANYIWEIHU FALÜDAODU

中国海洋权益维护 法律导读

全国人大常委会法制工作委员会国家法室／编



中国民主法制出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

中国海洋权益维护法律导读/全国人大常委会法制工作委员会国家法室编. —北京:中国民主法制出版社, 2014. 7

ISBN 978-7-5162-0558-7

I. ①中… II. ①全… III. ①海洋权—法的理论—中国 IV. ①D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 175449 号

图书出品人:肖启明

图书策划:刘海涛

责任编辑:逯卫光

书名/中国海洋权益维护法律导读

ZHONGGUOHAIYANGQUANYIWEIHUFALVDAODU

作者/全国人大常委会法制工作委员会国家法室 编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/(010) 63055259(总编室) 63057714(发行部)

传真/(010)63056975 63056983

http://www. npcpub. com

E-mail: mzfz@npcpub. com

经销/新华书店

开本/32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/6.25 **字数/**150 千字

版本/2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

印刷/北京华正印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-0558-7

定价/18.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书编委会

主 编：孙镇平

撰稿人：

孙镇平 李 菊 王曙光 陈国刚

汪 洋 刘 枚 谭 喻 陈希文

张 晶 王正斌 黄宇菲 梁 菲

陈亦超

前言

QIANYAN

我国是海洋大国,管辖着广阔海域和众多岛礁沙滩,是我国经济社会发展的重要物质资源。维护我国岛屿主权和海洋权益,事关我国当前和未来的持续发展,事关我国国家主权、安全和发展利益,事关中华民族伟大复兴。目前,我国已颁布实施了诸多维护岛屿主权和海洋权益的法律、法规、规章,为我国维护海洋主权权益、管理和使用海洋提供了法律依据。

依法管海、依法治海,是依法行政、依法治国的基本要求。国家有关部门按照各自职权依法履行好维护海洋主权权益职能,对于构建良好的海洋秩序至关重要。结合维护我国岛屿主权和海洋权益的工作需要,全国人大常委会法制工作委员会国家法室组织有关同志编写了本书,对相关法律制度进行介绍,并附录相关法律、法规、规章条文,以便于有关部门在工作中使用。本书由国家法室副主任孙镇平同志任主编,孙镇平、王曙光、张晶、陈亦超等同志撰稿,王曙光同志负责统稿,孙镇平同志负责审定。

因作者水平有限,本书难免有疏漏之处,敬请广大读者批评指正。

编者

2014年3月

一、确认和维护我国岛礁主权和海洋权益的极端重要性	1
二、《联合国海洋法公约》所确立的相关制度	1
(一)领海	1
(二)毗连区	3
(三)群岛和群岛国	3
(四)专属经济区	3
(五)大陆架	3
(六)公海	4
(七)岛屿	4
(八)国际海底	4
(九)争端解决	5
(十)《联合国海洋法公约》对我国海洋事务管理的影响	5
三、关于确认和维护我国岛礁主权权益的法律制度	9
(一)明确了我国的岛屿主权	10
(二)明确了国家捍卫领土主权权利的立场	11
(三)明确了西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛的岛礁在我国的 行政隶属	11
(四)明确了海岛命名制度及海岛名称标志保护制度	11
(五)明确了对海岛上的领海基点、界碑、军事设施等保护制度	12
(六)明确了对海岛的管理、利用与保护的综合性制度	14
(七)明确了对海岛保护与利用执法工作办法	14

四、关于确认和维护我国领海、内海、毗连区主权权益的

法律制度	14
(一)明确了领海基线的确定、领海基线的公布、对领海基点保护的制度	15
(二)明确了领海范围的确定、领海宽度及适用陆地领土、内海(内水)范围的确定制度	16
(三)明确了领海主权所及范围	17
(四)明确了领海及领海上空的主权权利	17
(五)明确了毗连区宽度及毗连区范围的确定	18
(六)明确了我国政府对毗连区内违反法律、法规行为行使管制权制度	18
(七)明确了我国政府在领海行使主权和在毗连区行使管制权的措施	19

五、关于确认和维护我国专属经济区和大陆架主权权益的

法律制度	20
(一)明确了专属经济区和大陆架的确定及宽度制度	20
(二)明确了我国政府在专属经济区和大陆架行使主权、管辖权、专属权等权利的制度	21
(三)明确了我国政府行使主权、管辖权、专属权的方式	22
(四)明确了国际组织、外国的组织或者个人非经我国政府批准不得在专属经济区和大陆架从事相关活动的制度	23
(五)明确了其他国家在我国专属经济区和大陆架享有的相关权利	23
(六)明确了我国政府行使主权、管辖权、专属权的保障措施	24

六、南海九段线

(一)南海九段线内岛礁及水域现状	25
(二)民国以前我国历朝在南海的活动与管理	25
(三)民国时期标绘传统海疆线	26
(四)新中国政府对“断续国界线”的继承与发展	27
(五)我国政府对九段线内海洋主权权益的立场	28

七、我国主张按照公平原则以协议划定海域和大陆架界限	29
(一)大陆架概念及分类	30
(二)大陆架外部界限的划定	30
(三)大陆架划界原则	30
(四)相关国家在大陆架上的权利	31
(五)我国对大陆架的主张	32
 八、联合国大陆架界限委员会	 33
(一)委员会的性质与组成	33
(二)委员会的职能与地位	33
(三)委员会受理和审议程序	34
(四)相关方对划界案的异议	34
(五)委员会审议的实质性标准	35
(六)委员会审议建议的效力	35
 附录	 37
一、相关法律、法规、规章及文件	37
(一)法律及有关决定	37
中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会关于批准	
中华人民共和国政府关于领海声明的决议	37
中华人民共和国海上交通安全法	38
第六届全国人民代表大会第二次会议关于海南行政区	
建置的决定	45
全国人民代表大会关于设立海南省的决定	45
中华人民共和国环境保护法	46
中华人民共和国军事设施保护法	59
全国人民代表大会常务委员会关于批准《制止危及海上航行	
安全非法行为公约》及《制止危及大陆架固定平台安全非法	
行为议定书》的决定	68
制止危及海上航行安全非法行为公约(节选)	68
中华人民共和国领海及毗连区法	69
全国人民代表大会常务委员会	
关于批准《联合国海洋法公约》的决定	72

联合国海洋法公约(节选)	72
中华人民共和国国防法(节选)	129
中华人民共和国专属经济区和大陆架法	130
全国人民代表大会常务委员会关于批准《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》的决定	133
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(节选)	133
中华人民共和国海岛保护法(节选)	135
中华人民共和国海洋环境保护法	139
 (二) 行政法规及国务院批复	156
中华人民共和国政府关于中华人民共和国领海基线的声明	156
中华人民共和国政府关于钓鱼岛及其附属岛屿领海 基线的声明	159
国务院关于我国加入《禁止在海床洋底及其底土安置核武器和 其他大规模毁灭性武器条约》的批复	160
 (三) 规章及有关文件	161
海洋自然保护区管理办法	161
无居民海岛保护与利用管理规定	165
专属经济区渔政巡航管理规定(节选)	170
海岛名称管理办法	172
海洋特别保护区管理办法(节选)	177
中国海监海岛保护与利用执法工作实施办法(节选)	179
 二、相关的其他法律、法规及规章名录	180
(一) 法律(20件)	180
(二) 行政法规及文件(60件)	181
(三) 规章及有关文件(97件)	184

一、确认和维护我国岛礁主权和海洋权益的极端重要性

在当前国际争端中,海洋与外空、极地、网络已成为国家主权和利益博弈的四大新疆域。在海洋领域发生的岛礁主权归属争端、海域划界争议、海洋资源开发利用等矛盾和冲突,将因双边关系与多边关系的交织、国家实力消长与国际格局调整而变得日益复杂化、长期化和常态化。

海洋,对中国当前和未来的持续发展至关重要,不仅涉及我国经济生存方式,而且关乎我国战略拓展空间。捍卫我国海洋主权权益不被侵犯,事关国家主权、安全和发展利益,事关中华民族复兴与和平崛起。目前,我国已制定了涉及海洋主权权益的法律 20 件、行政法规及国务院有关批复 60 件,还颁布实施了大量规章,建立起了一些基本的海洋制度和规范具体事务的专门制度,为我国主张和维护海洋主权权益、管理和使用海洋提供了一定的法律依据。

二、《联合国海洋法公约》所确立的相关制度

《联合国海洋法公约》(下称《公约》)于 1982 年 12 月 10 日通过,于 1994 年 11 月 16 日生效。我国于 1996 年 5 月 15 日由第八届全国人大常委会第十九次会议批准该《公约》,并作出 4 点声明。

《公约》分为 1 个序言、17 个部分,包括 320 条和 9 个附件。所涉及的问题主要是:领海和毗连区、用于国际航行的海峡、群岛国、专属经济区、大陆架、公海、岛屿、闭海或半闭海、内陆国出入海洋的权利和过境自由、国际海底区域、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、争端的解决等法律制度。

(一)领海

领海是沿海国陆地及其内水以外邻接的一定宽度的水域,在

群岛国的情况下则为群岛水域以外邻接的一定宽度的海域。根据《公约》规定,每个国家有权确定其领海宽度,但不能超过12海里。领海同内水和陆地领土一样,是沿海国领土不可分割的一部分,拥有排他的主权。

测算领海宽度的方法,包括领海基线和领海的外部界限。领海基线包括正常基线和直线基线,前者是沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线,后者是指在大陆海岸向外突出处和沿海外缘岛屿上所选基点依次相连所形成的一条折线。沿海国可以兼采正常基线和直线基线两种方法确定其领海基线。但一国不得采用直线基线制度,致使另一国的领海同公海或专属经济区隔断。

《公约》规定,海岸相向或相邻国家间领海界限的划定,如果两国海岸彼此相向或相邻,两国中任何一国在彼此没有相反协议的情形下,各自领海宽度应以两国领海基线之间的中间线为界。但如因历史性所有权或其他特殊情况而有必要按照与上述规定不同的方法划定两国领海的界限,则不适用这一规定。

沿海国对其领海、领海上空及其海床和底土享有主权。包括:(1)开发和利用领海内资源的权利;(2)国家对领海上空的专属权利,即未经沿海国许可外国飞机不得进入该国领海上空;(3)沿海航运及贸易权;(4)制定、颁布有关领海内航行、缉私、移民、卫生、水域保护等方面规章制度的权利;(5)刑事、民事管辖权。

内水是指领海基线向内侧的全部海水区域,包括:(1)海湾、海峡、河口湾;(2)领海基线与海岸之间的海域;(3)被陆地所包围或通过狭窄水道连接海洋的海域。

《公约》规定,外国船舶在别国领海和内水在遵守《公约》规定的情况下享有无害通过权。沿海国可依《公约》规定和其他国际法规则,制定关于无害通过领海的法律和规章,可在其领海内采取必要的步骤以防止非无害的通过。行使无害通过领海权利的外国船舶应遵守沿海国法律和规章以及关于防止海上碰撞的国际

规章。

(二) 毗连区

毗连区是毗连领海,宽度为从领海基线向海量起不超过 24 海里的区域。沿海国在毗连区内具有防止和惩处在其领土或海域内违反其海关、财政、移民、卫生的法律和规章事项的管制权。

(三) 群岛和群岛国

《公约》规定,群岛是指一群岛屿,包括若干岛屿的若干部分、相连的水域和其他自然地形,彼此密切相关,以致这种岛屿、水域或其他自然地形在本质上构成一个地理、经济和政治的实体,或在历史上已被视为这种实体。群岛国是指全部由一个或多个群岛构成的国家,并可包括其他岛屿。如果群岛国的群岛水域的一部分位于一个直接相邻国家的两个部分之间,该邻国传统上在该水域内行使的现有权利和一切其他合法利益,以及两国间协定所规定的一切权利,均应继续,并予以尊重。

(四) 专属经济区

《公约》第五部分对专属经济区的概念、宽度、国家在专属经济区的权利义务等作了规定,主要内容包括:(1)专属经济区是在沿海国领海以外并邻接领海的一个国家管辖海域;(2)在此区域内实行一种特定的法律制度,以沿海国对自然资源的主权权利和对某些特定事项的管辖权为主要内容,也包含有其他国家的权利与自由,二者均受《公约》有关规定的限制与支配;(3)专属经济区的宽度为从测算领海宽度的基线量起不超过 200 海里。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法律和规章。

(五) 大陆架

《公约》第六部分关于大陆架的主要内容包括:(1)沿海国的

大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸,扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土,如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边外缘的距离不足 200 海里,则扩展到 200 海里;(2)沿海国为勘探大陆架和开发其自然资源的目的,对大陆架行使主权利;(3)其他国家的船舶和飞机有在沿海国大陆架上覆水域和水域上空航行和飞越的自由和权利;所有国家都有权在大陆架上铺设海底电缆和管道。在大陆架上铺设这种管道,其路线的划定须经沿海国同意。

(六) 公海

《公约》规定,公海是指不包括在国家的专属经济区、领海或内水或群岛国的群岛水域内的全部海域。《公约》规定,任何国家在公海上享有下列公海自由:(1)航行自由;(2)飞越自由;(3)铺设海底电缆和管道自由;(4)建造国际法所容许的人工岛屿和其他设施自由;(5)捕鱼自由;(6)科学研究自由。《公约》赋予各国在公海上对下列罪行和行为行使管辖:(1)海盗行为;(2)贩运奴隶;(3)走私毒品;(4)非法广播。

(七) 岛屿

《公约》规定,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。根据《公约》规定,岛屿可以划定领海、毗连区、专属经济区和大陆架。若以 12 海里领海宽度计算(以 12 海里为半径计算圆的面积),可得 452 平方海里的领海;如果以 200 海里专属经济区宽度计算(以 200 海里为半径计算圆的面积),可得 125664 平方海里的专属经济区水域。不能维持人类居住或其本身经济生活的岩礁,不应有专属经济区或大陆架。

(八) 国际海底

《公约》规定,国际海底是国家管辖范围以外的深海洋底及其底土,或指称各国专属经济区和大陆架以外的深海洋底及其底土。

1970 年第 25 届联合国大会通过的《关于各国管辖范围以外海床洋底及其底土原则宣言》规定,国家海底及其资源是人类共同的继承财产。《公约》为国际海底及其资源制定了一项勘探开发制度,建立国际海底管理局进行管理。

《公约》还对其生效前的国际海底先驱投资者作出特殊优先安排,保证申请者优先于其他国家得到一块有开采前景的矿区;在商业性生产开始时优先获得采矿配额。先驱投资者必须是在国际海底区域已经对海底多金属结核资源的勘查活动进行了至少 3000 万美元投资的国家或其控制下的法人和自然人。

(九) 争端解决

《公约》规定,对于海洋权益争端,应当采取下列方式解决:(1)谈判协商;(2)调解;(3)仲裁;(4)司法诉讼解决;(5)用尽当地补救办法。

《公约》规定,用和平方式解决争端是各缔约国义务。关于划定海洋边界的争端,或涉及历史性海湾或所有权的争端,如这种争端发生在公约生效之后,如果必然涉及同时审议与大陆或岛屿陆地领土的主权或其他权利有关的任何尚未解决的争端,则不应提交国际海洋法法庭、国际法院、仲裁法庭或特别仲裁法庭。

(十)《联合国海洋法公约》对我国海洋事务管理的影响

《公约》于 1982 年 12 月 10 日开放签署,1994 年开始生效,现有 162 个国家和国际组织批准加入该《公约》。《公约》对发展中国家反对海洋霸权,维护海洋权益具有重要意义。目前,世界上绝大多数国家接受了《公约》关于领海、毗连区、专属经济区、大陆架、公海、岛屿、国际海底区域等海洋法律制度,为规范人类海洋活动提供了基本法律遵循,对于构建和维系国际海洋新秩序发挥了重要作用。

《公约》对世界各国海洋事务的管理产生了重大影响,海洋事务迅猛发展,呈现出以下趋势和特点:(1)海洋地位和作用以及海

洋问题受到各国前所未有的高度关注,海洋事务被纳入国家战略层面来谋划和统筹,一些国家相继出台了面向 21 世纪的综合性国家海洋战略和政策,作为本国海洋可持续发展的重要保障和抓手。(2)《公约》所确立的海洋制度,以及《公约》赋予沿岸国的权利义务被各国国内法所接纳,一些国家相继出台了一系列海洋法律制度,依靠国内法抗衡别国主张成为重要手段和普遍做法。(3)各国着力扩展本国海洋管辖范围,一些国家打着《公约》规定的旗号,突破传统管辖海域范围而谋求非法利益,相邻或相向国家海洋权益冲突引发的争端凸显,岛礁主权和海洋权益问题成为地区热点和焦点。(4)各国加大了对维护本国海洋主权权益所需要的军事、执法、开发、科研等各种能力建设的投入,抢占海上战略空间和海洋资源开发制高点,以具体行动体现国家主权的存在。(5)海洋争端问题更趋复杂,矛盾冲突更加难以调和,通过双边、多边或国际司法(仲裁)解决争端的斗争更趋激烈和长期化。

为维护我国海洋主权权益,我国颁布实施了相关法律及有关决定、行政法规以及大量规章及有关文件,建立了与《公约》规定精神相一致的一些基本制度和专门制度。其中,为向国际社会阐明我国维护海洋主权权益的立场,全国人大常委会在作出批准《联合国海洋法公约》的决定同时,声明:(1)按照《联合国海洋法公约》的规定,中华人民共和国享有 200 海里专属经济区和大陆架的主权权利和管辖权。(2)中华人民共和国将与海岸相向或相邻的国家,通过协商,在国际法基础上,按照公平原则划定各自海洋管辖权界限。(3)中华人民共和国重申对 1992 年 2 月 25 日颁布的《中华人民共和国领海及毗连区法》第 2 条所列各群岛及岛屿的主权。(4)中华人民共和国重申:《联合国海洋法公约》有关领海内无害通过的规定,不妨碍沿海国按其法律规章要求外国军舰通过领海必须事先得到该国许可或通知该国的权利。

我国批准《公约》后,积极倡导海洋法公约精神,履行《公约》赋予的权利义务;紧紧抓住战略机遇期,完善海洋法律制度,改善海洋管理工作,维护海洋主权权益;积极倡导构建和谐的国际海洋

秩序,加强国际合作,创造和谐海洋环境,开创海洋事业新局面。

1. 我国有关方面开展涉海工作情况

一是对外交流与合作方面。(1)全面参加《公约》机构(大陆架界限委员会、国际海底管理局、国际海洋法法庭)工作。(2)积极参与国际海洋规则(国际海底勘探开发以及涉及北冰洋事务相关规章)制定。(3)妥善运用《公约》规定,与周边国家建立避免海上冲突、渔业合作等磋商机制。(4)积极发展《公约》规定。(5)加强与国内相关部门合作,共同维护海洋主权权益。

二是海洋管理方面。(1)加强海洋制度建设,颁布实施涉外海洋科研、铺设海底电缆管道、海洋石油勘探开发环境保护、海洋倾废、海洋观测预报、海岛保护等法律和行政法规。(2)实施海洋战略和规划,发布实施全国海洋经济发展规划、全国海洋功能区划等综合性规划,以及科技、海水利用、海岛保护、极地考察、国际海域资源调查与开发等专业规划,沿海地方政府出台海洋经济专项规划,形成较为完整的海洋事业发展规划体系。(3)加强海洋管理。在海域和海岛使用管理方面,全面推行海洋功能区划制度、海域权属制度、海域有偿使用制度和海岛使用、保护制度;进行全国海域海岛地名普查和海岛名称标志设置。在海洋环境管理方面,建立了海洋石油勘探开发活动全天候、全天时、全覆盖的监管体系,完善了对海洋倾废活动的实时监控系统,完善了海洋保护区网络,创新海洋资源保护与发展相结合的发展模式。在科技管理方面,推动海洋科技成果转化和产业化,完成近海海洋综合调查与评价,形成海洋立体观测体系。在海洋预报减灾方面,海洋台站、雷达站、浮标、志愿船和断面调查能力大幅提升,海洋潜标、海啸浮标、GPS观测站和应急移动观测平台实现零突破。(4)维护和拓展海洋权益,参加与海上周边国家双边海洋事务磋商和谈判,开展定期维权巡航;向联合国提交了东海部分海域200海里以外大陆架外部界限初步信息和划界案等。(5)开展国际合作。与海上邻国以及美、俄、加、欧盟等签署或续签海洋合作协议,在海洋科学研究、海洋环境保护、海上防灾减灾等方面开展合作;积极参与东盟

地区论坛、《公约》缔约国会议等涉海国际多边机制的活动。

三是海洋地质调查和矿产资源勘查方面。(1)全面推进对专属经济区地质调查,系统评价了海底油气资源、可燃冰资源以及海洋环境地质调查等。(2)积极参与国际海底勘探、开发活动。(3)大力发展高科技设备。2012年6月,“蛟龙”号载人深潜器成功进行了7000米海洋实验,创造了世界同类作业潜水器的新纪录,为我国在国际海底区域勘探开发提供了技术支撑。

四是渔业方面。(1)构建与周边国家新型渔业关系。分别与日本、韩国、越南签署渔业协定,分别建立渔业联合委员会,定期审议协定执行情况,对渔业管理、养护开展磋商,保护我国渔业利益。(2)建立并实施专属经济区渔业巡航制度。保护渔民渔船安全,查处渔业侵权行为,维护海洋渔业秩序。(3)建立健全渔业管理制度,大力促进渔业规范化管理。(4)开展多边、双边渔业合作交流。(5)全面加强对海洋生物养护。实行休渔制度,对濒危水生物加强养护,保护种群稳定。

五是海事管理方面。(1)对外国籍船舶行使管理权,维护国家主权。(2)保障海上交通、石油、煤炭战略资源运输安全,加强对航行行为和船员管理,加快灯塔、岸标建设,完善应急体系建设,履行沿岸国责任,实施救援义务。(3)以海洋环境保护为重点,组织实施海上船舶溢油应急计划,预防重大污染事件,减少污染损害,建立应急国际合作机制,防止船舶污染海域环境。(4)推进海上执法能力建设,建立沿海船舶动态自动识别系统、船舶交通管理系统。(5)参与国际海事组织,与东盟各国、美、英、日建立双边合作,创造有利于发展合作的外部环境,推进国际海事领域的交流合作。

2. 《公约》规定与争端解决

《公约》是解决海洋争端的法律依据,但不是唯一依据。解决海洋争端,除了《公约》本身是一个依据外,还有《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》以及国际海底管理局制定的规章和其他国际法;作为主权国家之间签署的双边协议,《公约》并不排斥其效力,也是解决争端的依据。