



第四辑

海洋法学研究

LAW OF THE SEA REVIEW

薛桂芳 主编



学术争鸣 | 域外视角 | 专题探讨 | 深海论坛



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS



海洋法学研究

LAW OF THE SEA REVIEW

第四辑

薛桂芳 主编



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

海洋法学研究. 第四辑 / 薛桂芳主编. —上海:
上海交通大学出版社, 2019
ISBN 978-7-313-21177-4

I. ①海… II. ①薛… III. ①海洋法—研究 IV.
①D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 070876 号

海洋法学研究(第四辑)

主 编: 薛桂芳

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

印 制: 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本: 710 mm×1000 mm 1/16

字 数: 234 千字

版 次: 2019 年 5 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-21177-4/D

定 价: 68.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 14.25

印 次: 2019 年 5 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 025-83657309

编辑委员会(按姓氏汉语拼音排序)

季卫东 金建才 李红云 刘曙光 吕文正
王 勇 徐小冰 薛桂芳 杨 剑 张克宁
张 侠 张新军 周 朦 朱 锋 邹克渊

编辑部成员

主 编 薛桂芳
执行编辑 张国斌
编 辑 赵忆怡 郑 洁 房 旭 李韵依

主编的话

海洋法学研究·第四辑

《海洋法学研究》第四辑,共设“学术争鸣”“域外视角”“专题探讨”“深海论坛”“学术动态”栏目。

党的十九大报告明确指出:坚持陆海统筹,加快建设海洋强国。在新时代,我国应如何维护国家海洋权益、深入参与全球海洋治理是学术界需要予以回应的重大命题。“学术争鸣”的4篇论文对维护我国海洋权益,拓展深海、极地新疆域,参与全球海洋治理作了深入探讨。

在我国加快建设海洋强国的过程中,西方海洋强国海洋政策的制定、参与全球治理的先进经验可以为我国提供有益借鉴。“域外视角”选取3篇论文分别探讨了欧盟海洋政策、美国海上非战争军事行动以及区域海洋治理中的国际合作法律机制问题。

2018年3月,国务院拉开了我国改革开放40年来的第八次政府机构改革的序幕,此次改革对我国海洋管理体制作出了重大调整,必将对我国海洋管理各项工作产生深远影响。“专题探讨”选取的三篇论文分别对此次政府机构改革背景下的我国海洋行政执法和海洋保护区管理实践作了阐述和分析。

深海大洋是人类拓展生存空间的新领域,也是国际规则制定的新“战场”。关于国际海底资源开发规则和国家管辖范围以外海洋生物多样性保护的规则正在谈判之中。在我国海洋管理体制大调整的背景下,我国海洋生物保护的管理体系、法律体系如何与国际接轨、实践中的问题如何解决等问题备受国际社会关注。“深海论坛”带来了国际海底规则制定的最新进展和深海装备产业化的战略思考。

“学术动态”整理归纳了2018年我国关于海洋战略、法律政策等方面的学术会议、极地深海活动的最新进展以及本年度我国涉海法规的新动态。

目 录

【学术争鸣】

- 中美海上地缘战略争夺及我国的对策思考 徐 起 徐匆匆 (3)
- 中国船队北极航行:使命与国际法基础问题 徐冬根 (11)
- 关于维护北极航线安全的若干思考 吕贤臣 (26)
- 论科技进步与海洋法的发展——基于国际海底区域制度的
分析 程时辉 (33)

【域外视角】

- 欧盟综合性海洋政策及其对中国的启示——以多层治理为
视角 夏海斌 (53)
- 美国海上非战争军事行动的法律规制及其经验启示 郑 洁 (65)
- 区域海洋治理中国际合作法律机制探析及对我国的启示——
以东北大西洋和马尾藻海合作为例 杨 帆 (82)

【专题探讨】

- 2018年“大部制”改革国家海洋局撤并的前世今生及职能
再考 赵绘宇 (105)
- 中国海洋保护区建设发展:现状、问题与
对策 廖国祥 许道艳 刘长安 (112)
- 中国海洋保护区管理现状管窥——“中国海洋保护区管理
绩效评估”课题调研报告 薛桂芳 房 旭 郑 洁 李韵依 (123)

【深海论坛】

- 深海矿产资源勘探开发新阶段 杨胜雄 (145)
- 深海矿产资源开发及相关衍生产业发展 卓晓军 (151)
- 深海装备产业化发展前景 夏建新 (158)

【学术动态】

- 学术会议 (165)
- 极地论坛 (179)
- 深海专栏 (186)
- 2018 年中国涉海法律规范新动态 (193)
- 机构简介 (214)
- 征稿启事 (216)

中美海上地缘战略争夺及 我国的对策思考

徐 起 徐匆匆*

摘 要：海洋既是我国主权面临挑战最严峻的方向，也是美国对我国实施战略围堵和遏制的主要方向。新时代新要求，我们必须着眼世界及周边海上地缘战略形势变化，立足陆地、突出海上；立足近海、突出远海远洋及更大空间，并同时提出相应的对策思考。

关键词：海洋；地缘战略；争夺；对策思考

随着美国对我国防范和遏制力度的不断加大，尤其是将其本国的战略优先任务从反恐和防扩散转向应对中国的崛起，并加快战略重心东移，加紧从海上方向对我国进行围堵遏制，以冲绳和关岛为中心，在我国东海沿两条“岛链”排兵布阵，先后提出“全域介入”“印亚太地区”和“电磁机动战”等新概念，以确保美军自由进入世界范围内海陆空和太空及网络电磁空间环境。2017年12月，美国发布《国家安全战略报告》，进一步夸大渲染安全威胁，将中俄大国挑战置于威胁之首，借此扩张军力，正式确立“印太”以替代“亚太”的战略概念，

* 徐起，原海军军事学术研究所研究员、海军指挥学院教授、研究生导师，现为中国国防交通协会研究员，中国战略与管理研究会海上战略研究中心特邀研究员，军事学博士。主要研究方向：军事战略、海上地缘政治。

徐匆匆，住房和城乡建设部规划中心助理研究员，工学硕士。主要研究方向：城市规划。

其核心在于军事安全领域。与此相应,美国海军重提冷战后一度式微的“控制海洋”战略,旨在与中国展开新一轮海上地缘战略争夺。

一、美国“重返制海”加剧中美海上地缘战略争夺

美国海军自第二次世界大战结束掌握全球制海权以来,一直享有绝对的海上优势。冷战时期,美国海军一直以近距离对峙的方式与苏联海军争夺海洋控制权。冷战结束后,美军建立起完全不受挑战的海上控制权,海军建设重点开始从制海转向兵力投送。然而近年来,美国海军高层普遍认为,美国及其盟友的安全利益正受到新崛起的竞争者、无惧冲突的国家以及非政府武装集团的挑战,全球已回归大国在海上竞争的状态。因此,美军必须作出相应调整。在这一背景下,加强制海权建设成为美国海军高层的一项共识,“重返制海”作为一种新的战略理念,成为加剧中美之间海上地缘战略争夺的发动机。

(一) 借口海洋安全利益威胁抛出“制海第一”的理念

2016年年初,美国海军作战部长理查德森发布《维护海上优势方略》,指出冷战结束25年来,美国再度面临大国竞争格局,强调通过战法和技术创新,准备远海作战和对抗远程精确打击。2017年年初,美国国防部发布新的水面舰艇部队《重返海洋控制》战略白皮书,高调宣称将推动美国海军建设重回冷战时期的高端水面战。水面舰艇部队司令汤姆·诺顿表示,随着近年来一些核大国全面加速发展海上力量,削弱了美国海军的制海权,其海上统治地位受到严峻挑战,因此,必须针对兵力投送和海洋控制作出调整。为此,美军将“重返制海”作为新的顶层设计和首要目标,以确保在濒海、近海直至远洋的海洋控制,在全球范围内夺取制海权,巩固其利用海洋投送力量,保持威慑和前沿防御,维护其全球战略和利益的基础。目前,美国海军已修订未来30年舰队发展规划,增加可用于制海作战的大中型水面舰艇和攻击型核潜艇,将建设目标由308艘上调至355艘,同时也向国内舆论和国会争取预算支持。一时间,“马汉回来了”的呼声四起,美国海军正在重返马汉时期的“海洋控制”。

(二) 马汉“制海权”概念及本质内涵回溯

“海洋控制”是冷战期间美国海军建设的基本目标和动力,也是马汉海权理论的核心。马汉作为海权理论的集大成者,发表了著名的“海权论”三部曲,其中影响最大的是《海权对历史的影响(1660—1783)》,其要义是建立海权、控制海洋,以此成为富国之本,并主张建立并运用优势的海上力量达成对海洋的控制,进而实现国家政治、经济和军事目标。马汉在该书中指出:“海军的目标

应该是通过一场决战打垮敌人的舰队,把敌人逐出海洋或者只允许敌人以逃亡者身份出现在海上,从而夺得制海权”,^①并一再强调:“要在战争中控制海洋,首先必须消灭敌人的舰队”,^②舰队决战是夺取制海权的主要手段。海洋一望无际的特点,使困守海域的作战方式变得毫无意义,唯有敌人的舰队才是真正的进攻目标。认为只有通过军事控制海洋,并对贸易战略中心长期控制,破坏贸易的攻击才可能是致命的;只有通过一支强大的海军进行战斗并战胜它,才能夺得对海洋的控制;而且无论是占据重要战略位置,还是保持交通线畅通,都要依靠歼灭敌人舰队才能达到。一旦歼灭了敌人舰队,掌握了制海权,海军就能够保持交通线的通畅,同时剥夺敌方使用海洋的权利,从而达到扼杀敌对国家经济而使本国经济得到发展的目的。一直以来,美国认为其制海权如有所动摇,便会迅速调整战略并投入资源以强化其制海权。当然,美国海军坚持的海洋控制,并不意味着时刻控制所有海洋领域,而是在需要时能在任何时间、任何区域掌控海洋,支持其他目标的达成。

(三) 以“重返控制海洋”发起中美海上地缘战略争夺

美军提出“重返控制海洋”战略转型,其主要目的就是针对“中俄大国挑战”,尤其是防范中国的海上崛起,从而发起中美之间海上地缘战略争夺,包括:在我国台湾地区的问题上,试图以“美舰泊台”触碰“一中”底线,并在2018年4月批准对台出售潜艇制造技术;在南海问题上积极介入,借口保护航行自由、反恐和防核扩散,加快直接介入和深度渗透,将主权争议问题扩大为非传统安全,将航行自由问题设置成国际安全问题,认为我国填海建岛“逾越了国际法规定的范围”,美国“将不得不决定自己的下一步行动以及准备部署多少军事力量”。2017年11月,美军派出“里根”“罗斯福”和“尼米兹”三支核动力航母编队,在朝鲜半岛附近海域举行了一场超大规模的海上联合演习。除航母外,还编配多达14艘“宙斯盾”巡洋舰、驱逐舰,以及多艘攻击核潜艇,携带1000多枚“战斧”巡航导弹,仅F/A-18E/F和FA-18系列战机就达140多架,其海上打击能力可想而知。可以说,这次演习正是其“重返制海”的一次实操展示。应当看到,我国海上周边存在的东海问题和南海问题均非孤立存在,一旦发生涉及我国海上的危机和冲突,都可能引发一个甚至多

① 赵克增主编:《外国海军军事思想研究》,海军军事学术研究所1991年版,第219页。

② A. T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, Little Brown and Company, 1942, pp.539-540.

个危机的连锁反应。美国及其盟国必将伺机进行军事干预,利用前沿部署和远程精确打击能力,迅速夺取包括海上、空中及信息领域的制权,直接威胁我国沿海“黄金地带”及内陆纵深的政治、经济重要目标,对我国发起海上地缘战略争夺。

二、针对美国海军“重返制海”的战略转型我国应做出的地缘战略选择

党的十九大明确提出要坚持陆海统筹,加快建设海洋强国。“走向海洋”成为新时代国家战略的重要内容。中国将继续深化改革,扩大开放,坚定维护全球自由贸易体系,以自身发展惠及周边。海上方向依然是我国战略利益拓展的重要方向,是确保国家长治久安和可持续发展必争必保的战略空间。针对美国海军“重返制海”的战略转型,我国必须从改变地缘战略态势出发,以维护国家海洋权益、全面深入参与全球海洋治理为己任,为夺取海上周边、海上区域、全球海洋以及战略大空间有利态势做出明确的战略选择。

(一) 正视美国“重返制海”的战略转型对我国发起的海上地缘战略挑战

美国新《国家安全战略报告》所提及的“印太”概念的区域,主要集中在毗邻欧亚大陆的近海地区,重点是西太平洋和北极,而重中之重则是所谓的“中国威胁”。一直以来,美国以我国为战略竞争对手,将我国反介入/区域拒止(A2/AD)能力、我海军现代化和远洋行动能力,以及介于战争与和平之间所谓“灰色地带”竞争能力视为其“印太”战略环境的三大威胁。为此,美军以白皮书形式提出“重返制海”的未来发展方向和新的顶层设计,以水面舰艇部队作为制海作战的主要承担者,在战法上以强化制海作战的“分布式杀伤”为核心,在扩大舰队规模的同时探索新作战概念,研发颠覆性技术,加快发展先进武器及太空武器、新概念武器,确保打击范围更大、打击目标更准、打击速度更快。海洋战场广阔通畅,有利于美军实施兵力集结、兵力机动及迅速投放,在与我国进行海上地缘战略争夺中,可直接对我国发起突然进攻,由海向陆实施多维空间的精确攻击。

(二) 我国海上地缘战略环境及其基本态势分析

中国处于地缘战略学家麦金德所称欧亚大陆边沿区的“内新月地带”,陆上地缘优势毋庸置疑。然而作为陆海兼备的海洋大国,中国海区虽南北贯通,四海相连,但进出大洋的通道被两条岛链阻隔,海上地缘战略态势处于半封闭状态。

20世纪70年代末,我国海上战略防御范围主要在近海区域,即第一岛链

以内的黄海、东海和南海海区。这是根据我国当时安全与发展状况所作出的战略划定,包括了我国领海及其岛屿等主权范围,覆盖了根据国际海洋法划归我国管辖的全部海域。而在这一海域之外的海域,则称为远海或远洋。其中近海区域战略防御范围的划定,是将实现国家统一、维护海洋权益置于突出地位,强调随时准备应对可能发生的捍卫国家统一的海上局部战争,同时遏止外敌的海上入侵。在东海方向,台湾岛是我国突破第一岛链海上封锁的主要突破口。我国台湾地区问题不解决,我国海上地缘战略态势上的封闭状态就很难打破。而在南海方向,由于南海海域最远端距大陆 1 600 多海里,相当于从我国台湾地区到关岛的距离,战略防御范围仍处于第一岛链以内,虽可作为我国坚固的战略堡垒区,但由于主权权益争端尖锐复杂,域外势力不断渗透,大国利益冲突碰撞风险频仍,对我国前出岛链和远海大洋作战有着诸多制约。

(三) 着眼我国海洋利益发展做出地缘战略选择

对于世界人口最多而资源相对匮乏的中国来说,海洋作为陆上资源的战略接替区,更是可持续发展的重要空间。面对美国“印太”战略及“重返制海”对我国发起的海上地缘战略争夺,我国在战略选择上应坚持立足陆域、突出拓展海上疆域,立足近海、重点关注远海,以及世界公用空间等战略大空间。

(1) 立足陆上疆域,突出发展海上疆域的国家利益。在和平时期,国家主权管辖范围内的海域安全,与国家政治、经济和外交政策紧密相关,通常直接涉及国家意志和长远目标。纵观世界海洋和海上地缘战略形势风云变幻,我国必须立足陆地疆域,突出海上疆域,在实施西部大开发以平衡东西部经济的同时,通过海洋大开发寻求陆海经济平衡。大力提高我国在海上疆域的防卫能力,确保国家海上疆域安全。

(2) 立足近海防御作战,突出远海防卫作战能力。由于近海区域作战纵深有限,攻势行动受到制约,近海防御作战形式已不适应未来战争需要。随着美国海军“重返制海”,国家海上安全边界以及海上战略防御前沿也应延伸至远海。因此,我国海军不仅要增强近海的内线进攻力量,实施战役战术上的进攻作战,而且还要着眼战略上的攻势行动,大力发展外线进攻力量,具备跨越国界走向大洋、实施远海作战的兵力及作战手段,包括发展可携带子母、集束、穿甲和高爆弹的中近程弹道导弹,发展攻击核潜艇和先进常规动力潜艇,以及中远程轰炸机等,不断提高我国反介入/区域拒止(A2/AD)能力,以此立足近海、突出远海区域的国家利益,分阶段逐步走向远海。在解决台湾问题后,首先在东南沿海方向突破第一岛链,前出至第一、二岛链附近海域,并向第二岛

链海域延伸,而后达到第二岛链以外的西北太平洋和北印度洋以及更远海域,不断扩大海上地缘战略的纵深。

(3) 立足远海大洋,放眼战略大空间。美国作为一流海上强国,并不满足已有的优势,仍大力发展太空武器,直接从太空引导陆、海、空平台实施远程精确打击,对海上作战产生重大影响。面对世界进入太空时代,我国必须超越一般地缘关系,关注空间技术和太空武器对海打击的发展动向,在国家统一规划下,遏制美国在各领域、各空间对我国实施的军事威胁,争取战略大空间的主动权。

三、加快走向海洋、拓展海洋战略利益的对策思考

进入新时代,中国开放的大门不会关闭,只会越开越大,故需要继续高举和平、发展、合作、共赢的旗帜,始终不渝地走和平发展道路,全面走向海洋,但中国的和平发展是不打地缘博弈的小算盘,也不搞封闭排他的小圈子,不颠覆现行国际体系,不谋求建立势力范围,而是要向着构建人类命运共同体的目标不断迈进。

(一) 着眼建立命运共同体,稳妥处理中美关系

从历史看,守成大国必将遏止新兴大国崛起并发生利益冲突,这是不以人们意志为转移的客观规律。当今世界现实主要表现为美国力图保持一超独霸,并与崛起的中国展开角力,中美关系正面临战略互信缺失的严重考验,并直接影响双方经济发展甚至全球安全。正确处理我国与世界性大国的相互关系至关重要。处理得好,国家安全系数就会增大;处理得不好,就会有引发冲突的可能性。

(1) 努力探索建立中美新型大国关系。国际形势的深刻变化和两国间日益增加的共同利益为双方提供了前所未有的战略机遇。针对美国“印太战略”咄咄逼人之势,以及近期特朗普政府对我国发起贸易战,我国在奋起反击的同时,仍应着眼于全球角度和世界大局,坚持按照“中美关系的本质是互利共赢”这一具有开创性的战略新思维,既正视双边关系中重大困难与巨大障碍,又努力摒弃不利于发展共同利益的陈旧观念,本着“非结盟、非对抗”的战略新思维,按照“合作伙伴关系”的战略定位,共同探索构建新型大国关系。

(2) 推动发展中美新型军事关系。长期以来,美国在我国台湾地区问题、南海问题上的蓄意挑衅,以“反恐”和“推行民主”为名,借口维护航行自由和海上治安,破坏我国以能源为核心的经济安全,随时可能无理挑衅或与我国发生

国际海上纠纷和摩擦。对此,我国应在构建大国关系的基础上,推动发展“平等互利、合作共赢”的新型军事关系,注重建设性管控分歧,通过中美战略安全磋商机制,建立并不断积累双方战略互信,降低发生海上利益摩擦和碰撞的风险,并通过“一带一路”营建区域性的命运共同体,开启重构世界体系的新局面。

(二) 坚持海上力量走出去,以攻为守频繁前出岛链

我国自 2008 年以来持续派出海军护航舰艇编队赴印度洋亚丁湾、索马里海域执行护航任务,已初步具备在远洋部署海上力量的能力。近年来,我国海军舰队多次赴西太平洋等海域训练,成为年度计划内例行安排。自 2011 年起,我国舰艇编队通过冲绳本岛和宫古岛间的公海穿越岛链进入西太平洋,使远洋航行成为海军常态化行动。坚持“走出去”战略前出岛链,除了利用国际法和平、合理进入公海,开展远海军事训练之外,还包括在把握主动的前提下,参与国际海上合作机制,与相关国家进行多国联合执法,包括针对性参加多国联演,开展海上反恐、反海盗和搜救等联合行动,一旦我国投资及援建项目驻在国发生骚乱和排华事件,我国可迅速前出海外事发地,立即实施人员撤出及相应的海上救援救助行动。和平与发展是世界各国人民的共同心声,以和平方式进入世界各大洋,有利于加强我国对重要海上战略通道的影响力和控制力,确保海军兵力随时前出并实施关键作战行动。通过频繁的主动作为,降低我国海上力量出动的敏感度,必要时也便于我国应对海上地缘战略争夺带来的挑战和威胁。

(三) 围绕走向海洋,加快海上军事力量现代化建设

建设一支强大的人民海军,寄托着中华民族向海图强的世代夙愿,是实现中华民族伟大复兴的重要保障。走向远海,提高应对强敌的远海制海能力,要求我国海军具备远程奔袭,穿越海洋地理、水文气象情况复杂生疏的广阔海域,并长时间远距离航行机动。当前我国海军的远海机动力量规模较小,大型舰艇和综合保障舰船数量较少,承担军事斗争准备、护航、军事训练和武器试验等多项任务繁重,舰艇装备使用和人员工作强度增加,兵力使用超出正常负荷。因此,必须全面深化改革,大力推进科技创新,加快发展新型作战力量,重点发展适合执行海外行动任务的装备,着力构建现代海上作战体系。同时,加快海外基地建设,满足长时间、大纵深远海行动任务的需要,努力为维护世界和地区和平稳定作出新的更大的贡献。一旦我国不得已发起反“台独”作战和捍卫海洋主权权益的海上局部战争,军事实力必须随时处于“可直接使用状态”,坚决遏制强敌军事干预从海上方向对我国构成的威胁,切实满足御敌于

国门之外、歼敌于防区以远的战略需求,保卫我国的海上地缘战略环境和周边海上安全。

Basic Countermeasures for the Geostrategic Struggle between China and U.S.

XU Qi XU Congcong

Abstract: Nowadays, maritime-orientation is not only the place where our sovereignty is meeting severest challenges, but also the main direction which U.S. is implementing strategic encirclement and containment. New age brings new requirement, deciding new orientation of national strategy application. It must be started from changing the geostrategic environment, making right strategic choices for capturing the favorable strategic situation of maritime periphery, maritime area, the world maritime space and grand strategic space. Strategies mentioned above include emphasizing ocean based on land, emphasizing open ocean areas based on offshore regions, and taking a broad view of world maritime space and grand strategic space. Furthermore, this article puts countermeasures of going toward.

Key Words: Ocean; Geostrategy; Struggle; Countermeasures

中国船队北极航行：使命与 国际法基础问题

徐冬根*

摘 要：中国船队北极航行肩负着拓展“冰上丝绸之路”与推进“一带一路”倡议的历史使命，承载着确保亚马尔项目实施与保障国家能源安全战略的政治使命。中国船队北极航行途经的北极航道与北极海洋区域涉及诸多国际法问题。北极航道及其水域的国际法地位目前存在着是“内水”还是“国际海峡”的法律地位之争。本文通过事实证据和法律证据论证了北极东北航道满足“国际海峡”的构成要件，属于“用于国际航行的海峡”的国际法地位。北极东北航道在国际法上被界定为国际海峡是我国船队在北极东北航道上正常开展国际海洋航运事业的一个重要的国际法基础条件。1982《联合国海洋法公约》赋予了外国船舶的国际海峡过境通行权、群岛水域的无害通过权、专属经济区的航行自由权和公海的航行自由权等权利。作为1982《联合国海洋法公约》缔约国，中国船队在北极东北航道航行具有充分和有效的国际法依据。

关键词：中国船队；北极；国际法；联合国海洋法公约

2012年，中国第五次北极科学考察中“雪龙”(Snow Dragon)号极地破冰

* 徐冬根，上海交通大学凯原法学院教授。主要研究方向：国际金融法、国际私法、国际商法等。