

海洋权益维护执法对策分析

吴 强 赵胜汝

几年来中国海监的海洋权益维护执法工作,对海洋权益理论的深层次理解,对国际法、国内海洋法律法规的具体应用与实践产生了重要的推动作用。纵观美国、日本、韩国、俄罗斯以及南亚等国家对我国海洋权益侵害的具体事例,不难看出,发展态势愈演愈烈,维护海洋权益将是一场长期的斗争。“知己知彼方能百战百胜”,理性地梳理与分析海洋权益维护理论与实践中的问题,深入研究探讨和准确把握海洋权益维护执法对策,有助于我们更好地履行好维护国家海洋权益的光荣使命。

一、我国维护海洋权益面临的形势

由于以美国为主的西方海洋大国把我国视为潜在对手,尤其是美国,其海洋战略已从远洋转为近海,利用各种手段收集我国的海洋与军事情报,日、韩等周边国家也加紧收集我国近海海洋资料,为与我划界和争夺我海洋资源做准备。目前,我国在维护海洋权益方面面临十分严峻的形势,主要表现在如下几点。

(一) 外国军用船舶的军事测量活动和军用设施对我国家安全造成严重威胁

为遏制中国的崛起,继续谋求海上霸权,美国从其全球战略出发,采取各种方法、各种手段、各种渠道在我国管辖海域频繁活动,收集我国近海的军事情报与海洋资料,以至于无视国际法,公然派“鲍迪奇”号、“萨姆娜”号、“黑森”号海军测量船和“常胜”号电子侦察船等连年深入我国管辖海域进行非法军事测量,对我国国家安全造

成严重威胁。据不完全统计,仅自2001年起已对我管辖海域实施了6次的非法调查,作业时间长达60余天,这仅仅是中国海监所掌握和监控的部分事实。

俄籍军事间谍船和调查船也时常在黄、东海我国管辖海域出没,与中国海监执法船舶直接遭遇的情况发生多起。一个重要的事实是,当海上权益之争出现较为严峻的对抗局面,俄籍军事船舶会忽隐忽现,表现出对事发海域的重视和事态发展的关注。如中国海监在对日本在我国东海打捞被其击沉的不明国籍船舶进行监管过程中,曾分别发现舷号为CS-7和CCB-208的俄罗斯电子侦察船在附近海域进行侦察活动。2001年9月俄籍测量船“GEO ARCTIC”曾进入我国黄海专属经济区非法作业,我海监“22”船奉命进行了跟踪监视。

中日之间的海洋权益之争逐步升级。2002年末日本海上保安厅巡逻船在东海我国专属经济区内击沉一艘不明国籍船舶,随后围绕沉船打捞问题中日双方进行了长达近10个月的权益斗争,迫使日方在承认事发海域是中国海洋专属经济区、沉船打捞过程服从中国监管的条件下进行打捞。为体现中国对事发海域的管辖权,国家海洋局与中国海监总队会同外交部等有关部门自始至终进行了事件的处理,中国海监曾先后派出海监船40余航次、海监飞机90余架次奔赴事发现场执法监督,有效地维护了国家海洋权益。此外,中日在钓鱼岛以及近日的春晓油田等方面的争端使得海洋权益斗争更加尖

锐。

(二) 岛礁被侵占, 资源被掠夺, 海域争端日趋突出

依照《联合国海洋法公约》和我国政府主张的近 300 万 km^2 的管辖海域中, 与周边的朝鲜、韩国、日本、菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚等国家存在海域划界问题, 有争议的面积多达 150 万 km^2 。我国海上岛礁被占情况也非常严重。众所周知, 在东海, 我国的钓鱼岛被日本实际控制; 在南沙群岛, 中国仅控制着 9 个岛礁, 其中包括台湾当局控制的太平岛, 而大部分岛屿都不在中国控制之中, 越南、菲律宾、文莱、马来西亚、印度尼西亚等国家抢占我国南海岛礁约 50 个。海洋资源被疯狂掠夺, 渔业资源争端、油气资源争端已经成为影响国家关系的重要因素。近几年我国渔船在传统渔场作业被周边国家抓扣、撞沉、渔民被打伤和拘禁的事件屡有发生; 南海周边国家对南海油气资源进行了疯狂的掠夺性开发, 已在南沙海域钻井 1 000 余口, 发现含油气构造 200 余个和油气田 180 个, 若任其开发, 中国将丧失该地区近一半的油气资源。

(三) 围绕海洋科学调查的权益斗争备受关注

一方面我国的海洋科学调查船正常的海上科研调查活动受到周边国家的非法阻挠、拦截、干扰和无理“抗议”事件时有发生; 另一方面外国科研船、钻井船、打捞船未经我国批准或不按照批准的条件在我国管辖海域进行非法作业、非法停靠我国港口、侵犯我海洋权益的事件也时有发生。科学意义上的海洋调查活动已与国家安全和权益维护交织在一起, 各国对此的敏感性和警惕性较以往任何时期有所加强。

二、外籍调查船侵犯我国海洋权益的类型及特点和规律

(一) 外籍调查船侵犯我国海洋权益的主要类型

根据《联合国海洋法公约》和《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》、《中华人

民共和国涉外海洋科学研究管理规定》等法律、法规, 外籍调查船在我国管辖海域进行海上调查必须经过我国政府批准, 并且经批准后, 在实施海上调查作业时, 应按照国家的规定, 在批准的时间和作业范围内, 按照批准的调查内容, 使用经批准的海上调查设备进行海上调查作业, 并按规定及时履行向主管机关报告船位和海上作业情况等义务。在执法实践中发现, 外籍海洋调查船侵犯我国海洋权益的主要类型有如下几种。

1. 非法进入我国管辖海域进行海上调查作业

这类侵权行为主要包括两种, 一是经向中国政府申请在我国管辖海域进行海洋科研项目, 我国政府不予批准而仍然进入我国管辖海域进行海上调查活动。二是根本未向中国政府申请, 擅自或强行进入我国管辖海域进行海上调查活动。

2. 不按批准的条件实施海上调查活动

实施此种侵权行为的主要是经我国政府批准在我国管辖海域进行海洋科研调查的外国海洋调查船。主要表现为: 不按批准的时间进行海上调查作业, 擅自超出批准的海上调查区域实施调查, 擅自增加海上调查区域或作业站点, 使用未经批准的海上调查设备或调查手段, 擅自增加海上调查内容等。

3. 不履行国际法和我国法律规定的义务

主要包括: 不按规定报告船位和海上作业情况; 调查作业结束不按规定向我国有关部门提供资料或样品或资料复制件或可分样品等。

(二) 外籍调查船侵犯我国海洋权益的特点和规律

通过海洋维权执法实践发现, 外籍调查船侵犯我国海洋权益的活动主要有如下特点和规律。

1. 突发性

突发性是外籍调查船侵犯我国海洋权益最具代表性的特点。除我国政府不予批准而仍然进入我国管辖海域进行海上调查活动的

外籍船,我们可大致了解其可能到我国管辖海域进行海上调查活动的时间内,其余都无任何可预见性,对于何时到我国海域调查、调查的内容、活动的海域、持续的时间等基本无任何资料或信息。

2. 计划性

在执法中发现,外籍调查船侵犯我国海洋权益的海上调查活动都有一定的目的或目标,准备较充分,计划较周密,并且有相当部分活动明显地表现出应对我方维权执法活动的预案和策略。

3. 持续时间的不确定性

外籍调查船侵犯我国海洋权益的海上调查活动在持续时间上各不相同,我方一般事前无法知晓。对我方执法人员的现场喊话询问,有的告知,但有时对方拒绝回答。

4. 活动范围的不确定性

外籍调查船侵犯我国海洋权益的海上调查活动的活动范围具有不确定性。有的是在我国政府批准的活动海域附近擅自增加作业站位;有的在我执法船舶跟踪监视结束后可标绘出其活动海域的范围,但外籍船在该活动海域内的调查作业航线基本上无规律可循。

5. 手段的隐秘性和高技术性

现代科技尤其是电子技术的发展,使得海洋调查仪器设备越来越先进,调查设备自动化、与船舶一体化的趋势明显,表现为海上调查作业手段的隐秘性和高技术性,这为海洋维权工作增添了困难和难度。

三、维权执法中几个需明确和解决的法律与理论问题

众所周知,海洋权益维护涉及国家政治、军事、外交、经济,尤其与某一时期的国际大环境、国家对外政策息息相关,世界各国对国际法的承诺和对国内法相互认同使得海洋权益问题显得尤为复杂,执法工作尤为困难。几年来中国海监大多数的涉外维权采取的是“显示存在、体现管辖”的工作方针,以跟踪监视、喊话驱赶为手段,难以采取强制措施从根本上制止非法侵权行为,某

些现场执法的效果不甚明显。这里固然有国家现阶段对外政策(稳定周边环境,避免发生冲突等)的原因,但另一方面也反映出我们在法理的准备上、配套法规的制定上、具体法规条款执行等方面存在的不足。突出的问题表现在如下几方面。

(一) 海洋专属经济区内海上活动的管辖

《联合国海洋法公约》对专属经济区做出明确定义并设立了所属国对专属经济区的权利和义务。对在此海域的科研调查权、资源勘探与开发权、航行自由权、海底电缆管道铺设自由权等给予了限制性规定,其前提是:“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与本部分不相抵触的法律和法规”(《联合国海洋法公约》第五十八条第三款)。根据公约的此条规定,外国船舶在沿海国专属经济区内航行必须尊重沿海国的权利,至少是不损害沿海国的权利。《中华人民共和国专属经济区与大陆架法》第七条、第九条、第十一条对专属经济区内的上述活动也提出明确规定,其核心思想是在遵守国际法和中华人民共和国的法律、法规的前提下,在中华人民共和国专属经济区享有航行、飞越的自由,其科研调查、资源勘探与开发、海底电缆管道铺设等活动必须经中国政府批准。从国际法的角度看,事关专属经济区管辖原则与规定已比较明确,但对这些原则与规定的认同各国存在着相当大的差异。以美国为例,它的军事调查船在中国专属经济区的活动始终强调是发生在“公海”的调查活动,对中国专属经济区不予承认,以公海的“航行自由权不容挑战”为借口公然漠视国际法、挑衅中国法,对中国海监的海上维权置之不理,甚至不惜代价派武装舰船、飞机为其调查船护航,行为极为嚣张;日本、韩国对中国专属经济区与大陆架所主张的管辖权也时常发出挑衅性行为,如东海不明国籍船舶被

击沉事件、韩国“EARDO”调查船非法作业事件等。我们的问题是,我们如何应对这种局面?上述的几种权利在国际法和国内法中的具体内涵和执法实践中应掌握哪些原则?我们在专属经济区的维权工作应做好哪些理论上与技术上的储备?

(二) 维权执法中的强制措施

《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第十二条规定:“中华人民共和国在行使勘查、开发、养护和管理在专属经济区的生物资源的主权权利时,为确保中华人民共和国的法律、法规得到遵守,可以采取登临、检查、逮捕、扣留和进行司法程序等必要措施。中华人民共和国对在专属经济区和大陆架违反中华人民共和国的法律、法规的行为,有权采取必要措施、依法追究法律责任,并可以行使紧追权”。这些法律规定的强制措施尽管明确,但具体操作困难重重。一是执法主体不明,目前涉及我国海洋权益维护工作的机构有多个,既有军、警机构,又有行政机构,哪些机构同时具有登临、检查、逮捕、扣留权?哪些机构具有部分处置权?二是即便可以采取上述措施,对海上执行逮捕与扣留是否有特殊的规定?三是行使紧追权的问题,根据《联合国海洋法公约》第一一一条第五款规定,紧追权只可由军舰、军用飞机或其他有清楚标志可以识别的为政府服务并经授权紧追的船舶或飞机行使。目前,就中国海监而言,非武装的海监船舶如何履行紧追权、行使紧追权的实施细则、工作程序、工作机制等有待建立,技术条件尚未具备。哪些具体情况下可以行使紧追权?行使紧追权过程中的具体措施与要求如何?

(三) 追究外籍船的法律責任

《联合国海洋法公约》第二四六条第一款规定,沿海国在行使其管辖权时,有权按照本公约的有关条款,规定、准许和进行在其专属经济区内或大陆架上的海洋科学研究。我国《涉外海洋科学研究管理规定》第十三条对非法在我国管辖海域从事海洋科

学研究活动的法律责任做出了明文规定。但在实际维权工作中,由于外籍船的法律主体地位具有一定的特殊性,如何实施对外籍船的法律责任的追究,在法律程序、法律文书以及对外籍船不履行我国行政机关的行政处罚决定而应采取的强制措施等方面,既没有成文的规范,也没有实践的指南。更需要引起我们关注的是一些特殊情况的存在。例如,外籍船有违反《联合国海洋法公约》和我国法律、法规规定的行为,在我执法机关发现前逃逸或因各种原因未对其实现有效控制的情况下,如何维护我国法律的尊严、追究其法律责任,需要我们从法律规范和法律实施等角度深入研究。

(四) 行政执法管理与军事干预

在近几年我国的海洋维权工作中,为避免海上事态扩大,一线的执法工作一般由代表政府的执法船舶与飞机执行,特殊情况下海军舰船与飞机在后方提供安全保障,目前已初步形成情报信息共享、协同合作的工作机制,取得一定成效。但从目前海洋权益维护的发展态势来看,行政执法管理与军事干预需并重发展,以造成强大的威慑力。如何完善军民合作的工作机制和法律保障制度,是一个亟须深入研究的问题。

四、我国海洋权益维护执法对策分析与探讨

鉴于我国海洋维权执法面临的形势,针对海洋侵权行为发生的特点和规律,笔者认为,我们应该根据国际法(主要是《联合国海洋法公约》的规定)和我国有关法律,借鉴国际上对行使海洋管辖权的通行做法,从对侵权行为的预防(预警)、制止和处理(解决)三个方面进行对策分析和研究,建立、健全海洋维权执法对策体系。

(一) 海洋侵权行为的预防(预警)

建立、健全我国管辖海域海上维权监视监控系统,采取的主要措施应包括:

1. 加强常规维权巡航

加强对我国管辖海域的常规维权巡航活动,进一步提高中国海监执法船舶、飞机对

我国管辖海域的监控力度,是主动发现未经批准在我国管辖海域进行非法海上调查的重要手段。在条件许可的情况下,应逐步实现海监飞机和海监船舶对我国管辖海域的全时、无缝监管,最终实现卫星全海域监控、海监飞机空中引导、海监船舶海上巡航,这是及时发现海洋侵权行为的根本途径。

2. 密切跟踪中方合作单位

实践证明,通过对中方合作单位了解海上调查项目的有关情况和与外方就合作项目的谈判和往来沟通情况,可以掌握外籍船海上调查作业的基本情况,也是获取外籍船是否有擅自增加海上作业区域和作业内容等不按批准的条件进行海上作业意图、迹象或苗头的重要渠道。

3. 跟踪监视与随船执法

对经批准在我国管辖海域进行的涉外科学研究活动的外籍船舶、铺设海底电缆、管道以及为铺设所进行的路由调查、勘测等活动的外籍船舶和海洋资源勘探开发利用活动的外国船舶、平台进行海上、空中跟踪监视或派执法人员随(外籍)船现场执法监督,除能及时发现不按批准条件进行海上调查活动外,对外籍调查船也能产生巨大的震慑作用,是防止侵权行为发生的重要措施。

建立、健全海洋维权信息获取和通报网络,采取的主要措施应包括:

1. 健全完善维权信息举报网络

随着全社会海洋国防意识的提高,信息举报网在获取维权信息方面的重要作用日益提高。通过维权信息举报网络接受渔民、商船及其他类型的海上船舶对发现的海上异常情况和活动的举报和报告,能够有力地协助海监船舶、海监飞机搜寻在我国海域非法作业的外籍船和发现利用民用商船(随机船)和利用自动观测系统(如浮标)及卫星遥感设备等高科技手段在我国管辖海域非法从事海洋科学调查的活动。

2. 维权信息举报制度的完善

由于我国的海上执法队伍不是统一的,不同的海上执法队伍按照不同的法律授权履

行不同领域的职责,但共同维护我国海洋权益的职能是一致的。完善维权信息通报网络,健全海上维权相关部门的联络协调机制,重视维权信息情报工作的重要性,及时将发现或获得的侵权行为的信息通报有管辖权的部门,对于维护我国海洋权益是至关重要的,也是国家利益一致性、统一性的基本要求。

(二) 侵权行为的制止

对发现的侵犯我国海洋权益的外籍船舶,除通过外交途径要求当事国停止侵权活动外,我国海上执法机关应及时采取有效措施制止该侵权外籍船舶的非法活动。

常规方式是制止侵权活动的基本手段。一是我执法人员登临(外籍)船全程跟踪现场调查作业情况,全面监督、了解外方海上作业行为,发现违法行为及时制止,具有即时、直接、便捷、执法成本相对较低等特点。二是通信追踪要求对方履行应尽义务,即按照我国有关规定,外国籍调查船在我国管辖海域进行海上调查作业,应履行相关义务。如在离开外籍港口直接驶往经批准的我国调查海域时,以通信方式向我海洋执法监察机关通报离港时间和抵达时间,自其进入中国管辖海域之日按时报告船位及活动情况,以此体现我国对管辖海域的管辖权和警示外籍船舶严格遵守我国法律。三是喊话驱离制止海上非法活动,即在海上发现外籍船的侵犯我国海洋权益、从事违法行为时,在按照法定程序对其进行现场取证的同时,采用高音喇叭或通过甚高频电话向从事非法活动的外籍船喊话,查明或核实其主体、活动范围、活动方式或手段、活动起止时间等情况,按照法定程序向其申明我国政府的管辖权和立场,告知其侵犯我国海洋权益的事实和法律后果,要求其立即停止非法作业,离开我国管辖海域。四是登船检查确保对方尽义务切实履行,即按照法定程序,执法机关对结束海上调查作业准备离开我国管辖海域的外国籍调查船进行登船检查,核实调查活动是否严格按照经批准的计划进行;合作

项目在我国内海、领海所获得的原始资料和样品是否全部交归我方；合作项目在我国专属经济区和大陆架所获得的资料或者复制件和样品或者可分样品是否向我方提供；外方单独项目是否向海洋行政主管部门无偿提供了所获得的资料或者复制件和样品或者可分样品，如果尚未提供，何时能提供；该调查船是否有尚未履行的义务；是否有其他违反我国法律、法规的行为，违法行为是否已得到处理等。

非常规性措施有待于进一步研究、探讨和实践。强制措施之一是针对非法侵害我国海洋权益，对我海上执法人员的警告和劝离置若罔闻而采取的终止非法作业的措施，这是海上维权的必要手段，也是我国维护海洋权益强硬立场的表达方式。它符合国际法的有关规定，但在实施中要倍加慎重。近几年的成功范例包括2000年5月中国海监船在黄海我国管辖海域近距离逼近韩国“EARDO”调查船，迫使其停止未经我国政府批准擅自增加作业站位的非法调查活动；2001年3月我海军护卫舰驱离美国海军“鲍迪奇”号测量船非法在我国管辖海域进行非法调查活动。强制措施之二是行使紧追权。紧追权的行使，往往涉及政治和外交等重大问题，政策性、敏感性很强，应周密部署，精心指挥，认真制订方案和突发事件的应急措施，行动中要全面收集证据材料，严格执行政策和法律规定，依照国际惯例，依法办案，并要及时与有关部门沟通情况，取得支持和配合。在目前的执法实践中，对于强制措施仍在不断探索和摸索中，至于采取强制措施的时机、种类、形式、强度、达到的效果等一系列问题有待于我国的有关部门和各方面的专家从法理上、技术上以及我国的外交政策的联系等各方面进行分析、研究，以形成科学的行动规范。其他的非常规性措施有待于进一步研究、探讨和实践。

（三）侵权行为的处理（解决）

按照我国法律规定给予行政处罚。根据《中华人民共和国涉外海洋科学研究管理规

定》第十三条规定，对非法在我国管辖海域进行海洋调查活动的，由国家海洋行政主管部门或者其派出机构、其委托的机构责令停止该项活动，可以没收违法活动器具、没收违法获得的资料和样品，可以单处或者并处5万元人民币以下的罚款。对造成重大损失或者引起严重后果，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

对有违法记录的外籍调查船调查申请的严格审查。我国的海洋行政主管部门应该对外籍船在我国管辖海域从事海洋科研审批采取信誉记录制度，对有违法行为记录的外籍船再次申请在我国管辖海域进行的海洋科研项目进行严格审查，严把审批关，严防非法损害我国海洋权益的行为再次发生。

随着世界海洋国家海洋政策、国家战略的调整，围绕海洋权益的争斗将会更加激烈，维护海洋权益涉及国家利益，各国自然当仁不让，这就使具体的执法工作十分难以把握。把握太紧，极易引起两国外交上的冲突；把握松了，又难以起到维护国家权益的作用。本质上说，海洋权益维护是外交斗争的一种具体表现形式，是一种国家实力的较量，这些表现形式和实力的较量必须有坚实的法律、法规保障体系为基础，必须有强大、完备的理论体系为支撑。重视维权执法理论、方法、程序、措施、对策等方面的研究，是一项系统工程，无论从宏观上，还是在微观领域，有关部门和各领域的专家应给予高度重视，这也是海洋维权工作适应新形势、面向新时代的客观要求。之所以在此提出这些问题，希望能引起专家学者的关注，为中国海监今后的维权工作提供强有力的法律与理论支持。

（作者单位 中国海监北海总队）