

文章编号:1671-7031(2020)04-0001-06

船舶定线制的海上维权功能实现之路径

李志文 张也弛

(大连海事大学 法学院 辽宁 大连 116026)

摘要:船舶定线制是船舶交通管理的手段之一,其传统功能在保证船舶航行安全、防止海洋污染。通过对船舶定线制的设置和管理,可以对航行在中国管辖水域的海上交通工具的航行权进行合理限制,从而强化管辖水域的海上交通管制,进而实现其海上维权的功能。论证船舶定线制设立的法理基础及现实基础,分析船舶定线制实现其海上维权功能存在的障碍,并提出船舶定线制实现海上维权功能的路径,包括调整和完善船舶定线制的国内法规定、健全船舶定线制的管理机制、以低敏感方式实现船舶定线制的海上维权功能、加强船舶定线制与其他船舶交通管理措施的配合等。

关键词:船舶定线制;海上维权;管辖权

中图分类号: D993.5; U692.3

文献标志码: A

船舶定线制是由主管机关依照法律规定或通过推荐形式指定船舶在水上某些区域航行时所遵循或采用的航线、航路或通航分道的一种制度。它包括分道通航制(TSS)、双向航路、推荐航路、避航区、沿岸通航带、警戒区和深水航路等。其功能主要是保证船舶航行安全与防止海洋污染。作为船舶交通管理的手段之一,船舶定线制的设立与实施是对海上航行船舶的交通控制,是一个国家行使管辖权的具体体现。在不同管辖海域设立船舶定线制并依法进行管理,使船舶定线制兼具海上维权功能变得实际可行。区别于传统意义的海上维权执法,船舶定线制海上维权功能是对其传统功能的突破,也是海事管理与海洋维权的

结合与发展。

一、船舶定线制的传统功能向海上维权功能的拓展

(一) 船舶定线制的传统功能与实质

船舶定线制的传统功能主要在于保障船舶航行安全和防止海洋污染。根据国际海事组织(IMO)《关于船舶定线制的一般规定》(以下简称《一般规定》),船舶定线制的功能为通过组织、简化或分割船舶交通流的方式,用以增进船舶汇聚区域和交通密集区域以及由于水域有限或气象条件较差而使得船舶的行动自由受到限制的水域中的航行安全,并防止或减少因船舶在环境敏感区域或其附近发生碰撞、搁浅或锚泊而对海洋环境造成污染或其他损害的危险。

船舶定线制的传统功能实质是对航经本国管辖水域的船舶进行管控,主要是通过船舶航行水域的划定、航路划定、航行规则以及对船舶航行的服务与控制来体现的,是海事主管机关对本国管辖海域内航行船舶的一种宏观的、静态的管理,包含对航行秩序的引导。通过船舶定线制的设定和实施,可以有效地管理海上航行秩序,减少海上交通事故,维护海上通航环境,加快定线制区域港口货物的流通,提高港口的竞争力,确保航运业可持续快速发展,从而带动经济发展。

收稿日期:2020-05-30

基金项目:辽宁省社会科学规划基金重点项目(L16AFX001)

作者简介:李志文(1963-),女,博士,教授,博士生导师;E-mail: lizhiwen@dlnu.edu.cn

(二) 船舶定线制的海上维权功能拓展

当今时代,随着陆地资源的逐渐枯竭,海洋以其丰富的资源为人类社会提供了新的发展空间,成为各国经济发展的着力点,管控海洋获取更多海洋利益成为各国海洋战略的基本要求。而我国作为海运和进出口贸易大国,海洋也是我国未来经济发展的命脉所在,维护海上通道安全、保障海上运输通畅是重中之重。

船舶是从事海上经常性活动的载体,《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)确定了船舶在不同海域航行的权利。伴随国家海洋利益的向外拓展以及海上通航环境的复杂化,当代国家在对管辖水域内船舶实施管控时,逐步倾向于将其与国家海洋战略相结合。尤其是当一国面临领土主权归属与海洋划界争端时,通过在实施海上通航安全具体措施中适当对维权方式做出调整,将海上安全维护措施、适用方式和管理内容与满足国家海洋维权实际需求联系在一起。^{[1]87-89} 而以保障海上交通安全和防止船舶海洋污染为基本功能的船舶定线制,以其低敏感性在争议海域发挥着海洋维权的功能。它可以在不影响主权划界的前提下,对船舶航行权进行合理的管制,形成对争议海域事实上的有效控制,最终达到强化沿海国管辖权的目的。船舶定线制在实现保障航行安全以及防止海洋污染的传统功能的同时,也实现了对国家海上权益的维护。将海上通航安全维护与国家海洋维权联系在一起,丰富了国家进行海洋维权、获取海洋控制权的途径或方式。^{[1]89}

二、船舶定线制海上维权功能之法理与现实基础

(一) 船舶定线制海上维权功能的法理基础

《海洋法公约》赋予缔约国的主权权利、管辖权以及我国国内法的规定为船舶定线制的海上维权功能提供了法理基础。

1. 船舶定线制海上维权功能的国际法基础

《海洋法公约》第22条、第41条及第53条分别规定了沿海国考虑到航行安全认为必要时,可以要求外国船舶在其领海、用于国际航行的海峡以及群岛国水域使用其为管制船舶通过而指定或规定的海道和TSS。同时该规定和技术手段在《海洋法公约》赋予沿海国相应权利时进行了限

定,即在领海范围内,沿海国政府应该考虑到主管国际组织的建议,在用于国际航行的海峡时,则需强制实施这些规则。^① 需要注意的是,群岛国水域国家只有在国际海事组织通过后,才能指定、规定或替代海上航道或TSS。关于海上航道,IMO的有关规定载于《国际海上人命安全公约》(以下简称SOLAS公约)V/10和经修正的第A.572(14)号决议通过的《关于船舶定线制的一般规定》中;有关分道通航制(TSS)的条文见于《1972年国际海上避碰规则》(COLREG 72)的规则1(d)和规则10。

《海洋法公约》没有规定在专属经济区或公海上为航行安全而指定航道和TSS。不过,考虑到国际海事组织的全球任务,《一般规定》载有可适用于在领海以外采取定线措施的规定。根据第3.11段,一国政府提议一个新的定线系统或者对已采用的定线系统做出修正,“其任何部分位于其领海以外,应同国际海事组织协商,以便国际海事组织可采用或修正该系统,供国际使用”。^② 考虑到《一般规定》第3.11段的建议,关于在领海以外采取船舶定线措施的建议应由国际海事组织通过。

2. 船舶定线制海上维权功能的国内法基础

船舶定线制海上维权功能具有国内法基础,《中华人民共和国海上交通安全法》(以下简称《海上交通安全法》)等相关法律和行政法规对船舶定线制进行了相应的规定。《中华人民共和国领海及毗连区法》(以下简称《领海及毗连区法》)第9条规定,“为维护航行安全和其他特殊需要,中华人民共和国政府可以要求通过中华人民共和国领海的外国船舶使用指定的航道或依照规定的分道通航制航行,具体办法由中华人民共和国政府或者其有关主管部门公布”。此规定与《海洋法公约》第22条基本一致。《海上交通安全法》第14条规定,“船舶进出港口或者通过交通管制区、通航密集区和航行条件受到限制的区域时,必

^① 参见《海洋法公约》第22条、第41条、第53条。

^② Part A, General provisions on ships' routing, Ships' Routing 2010. 3.11. A Government, or Governments jointly, proposing a new routing system or an amendment to an adopted system, any part of which lies beyond its or their territorial sea, should consult IMO so that such system may be adopted or amended by IMO for international use.

须遵守中华人民共和国政府或主管机关公布的特别规定”。船舶定线制属于交通管制手段之一,其设立与实施的区域属于交通管制区,此规定应当适用。

(二) 船舶定线制海上维权功能的现实基础

1. 船舶定线制的海上维权功能具有现实外在需求

我国沿海运输业发达,经济的发展带动着港口吞吐量和船舶流量的增加,也必将带来通航密度的增加,加之船舶呈现大型化、专业化、高速化的趋势,通航环境日益复杂,通航风险增大,沿海水上交通面临各种威胁。我国管辖水域广阔,由北向南与八国为邻,由于海域狭窄,造成我国与黄海、东海和南海的海上邻国之间的海洋权益矛盾突出。在各自主张的管辖海域方面,我国和这些海洋相向或相邻国产生了权利主张的重叠区。目前我国提出的可管辖海域面积约300万 km^2 ,但其中近一半是与海上邻国的主张重叠区,^[2]且我国与相邻国家存在划界争端,并存在很多争议海区。但是,争议海域并不是管辖权真空区,需要实施相应的海上交通管理。而船舶定线制的海上维权功能可将海上通航环境的维护作为谋求争议海域有效占有和实际控制的手段,以达到海上维权的目的。

2. 船舶定线制的海上维权功能具有实现的内在条件

首先,船舶定线制的设立与实施具备足够成熟技术。船舶定线制是被普遍接受并设立的具有国际性的船舶交通管理措施,SOLAS公约确立船舶定线制后,IMO于1985年以决议的形式通过了《一般规定》,包括目的、定义、程序和责任、方法、规划、设计标准、临时调整和中止、定线制的使用及海图表示等九部分内容,详细规定了建立船舶定线制的有关细节及要求,是目前各国规划、设计和建立定线制的主要参考依据。

其次,船舶定线制的海上维权功能已有成功的实践范例。以最近通过的白令海峡船舶定线制为例,2018年IMO海上安全委员会通过了白令海峡的船舶定线制,这也是IMO通过的第一个适用极地规则的北极地区船舶定线制。^[3]白令海峡船舶定线制是由美国和俄国共同提议的包括双向航路、避航区和警戒区在内的定线制组合。^[4]该船舶

定线制也处于美国和俄罗斯的专属经济区内,尤其是避航区的设立,强制性将船舶航行区域进行限制,在既能保障航行安全和保护海洋环境的同时,又能合理限制船舶航行权利,从服务海上通道安全与防止海洋污染角度出发,达到管控海域、实现海上维权的目标。白令海峡船舶定线制的成功通过,为船舶定线制在领海水域外的实施提供了宝贵经验。

三、中国船舶定线制的海上维权功能之实现障碍

现阶段我国对于船舶定线制在立法方面有所缺失,管理机制也不甚完善,并且具有潜在的域外势力阻挠,这些构成了我国船舶定线制不能完全发挥海上维权功能的主要障碍。

(一) 船舶定线制国内立法缺失

虽然我国在海上交通安全维护中已经设立并适用船舶定线制,但是相关立法的缺失以及国内法中缺少相应的公约转化机制是船舶定线制海上维权功能实现的主要障碍之一。

1. 国内立法缺少关于船舶定线制的整体性规定

《海上交通安全法》《中华人民共和国航道法》等法律和行政法规中没有对船舶定线制做出整体性规定。^[1]¹⁶⁰现阶段我国国内立法中提及船舶定线制的规定主要有《领海及毗连区法》第9条沿用了《海洋法公约》第22条的规定,《海上交通安全法》第15条中提及禁航区,《船舶载运危险货物安全监督管理规定》第28条中提及船舶进行危险货物水上过驳作业或者载运危险货物的船舶进行洗(清)舱、驱气、置换应远离船舶定线制区。^①虽然中国海事局公布了类似《闽江口水域船舶定线制》的公告,但其效力等级也只是部门工作文件,其效力容易遭到质疑,^[5]海事部门在进行相应的行政执法时也很难找到具体依据。

2. 国内法未能与国际公约有效衔接

公约在国内法中的适用是指公约当事国的立法、司法及行政机关如何依其职能在本国执行公约的规定。^[6]¹⁵³《海洋法公约》规定沿海国可得到

^① 参见《领海及毗连区法》第9条,《海上交通安全法》第15条,《船舶载运危险货物安全监督管理规定》第28条。

各项海洋权益,但只有通过国内立法程序,成为公约缔约国,并完成相关法律程序,才有权享有各项法定权益。国际公约在一国适用的基本问题如果缺乏明确的法律规定,不仅下位法的制定缺乏上位法的法律支持,而且也使得国家机关在履约中无法可依。^[5]我国现阶段的国际公约转化机制还不能很好地将《海洋法公约》和 SOLAS 公约中关于船舶定线制方面的规定进行转化。

(二) 船舶定线制行政管理机制不完善

船舶定线制的管理机制涉及船舶定线制的设立程序,以及船舶定线制行政执法等方面。现阶段的船舶定线制管理机制还不完善,在一定程度上制约了海上维权功能的发挥。

1. 船舶定线制设立程序不完善

船舶定线制的设立程序既有国际性也有属地性,《一般规定》中设有船舶定线制的制定标准和参考因素,但都过于原则化,具体实施还要结合本国自身情况进行。我国海事管理相关法律法规的具体实施主要由垂直设立于沿海的20个直属机构承担,在船舶定线制设定过程中就会出现两个或两个以上直属海事局管辖水域重叠、与其他主管部门比如渔业部门或港口行政管理部门协调等问题,现阶段并没有统一的设立程序来解决上述问题。

2. 船舶定线制行政执法机制不完善

我国有关海事海上行政执法程序的规定分布在各个不同的法律法规中,还没有形成一个完整的执法程序法律制度体系。^{[6][11]}尽管《交通运输行政执法程序规定》已于2019年4月4日经第7次部务会议通过,但是其中仍然没有针对船舶定线制如何进行行政执法、船舶违反定线制如何处罚以及处罚力度如何等具体规定。这就留给行政主体针对船舶定线制行政执法过度的自由裁量权,很难保证行政法的有效性,船舶定线制的海上维权功能也就难以实现。

(三) 域外势力的阻挠

在领海外适用船舶定线制,面临着如何平衡海上通航环境安全维护与航行自由问题。《海洋法公约》第58条规定,在专属经济区内,所有国家享有航行、飞越以及铺设海底电缆和管道的公海自由,也可以从事其他与这些自由有关的、符合国际法的对海洋的利用,并进一步规定各国在行使

其权利和履行其义务时,必须适当顾及沿海国的权利和义务。相应的沿海国在专属经济区内行使其权利和履行其义务时,也必须适当顾及其他国家的权利和义务。^①在领海外设立并实施海上交通安全管理措施,对过往船舶航行进行规制与管理,无疑会对船舶享有的航行权利进行限制。在领海外进一步适用船舶定线制,并实施强制性船舶通报制度、强制深水航道、避航区等特别保护措施,增加了船舶在专属经济区航行的限制条件,域外国家势必以航行、飞越自由受到限制为由进行抵制。^{[1]91}

四、船舶定线制海上维权功能的实现路径

(一) 调整和完善船舶定线制的国内法规定

考虑到现阶段我国国内法关于船舶定线制的法律规定缺失,以及国内法与国际公约的衔接不畅,建议从以下两个方面进行调整和完善。

1. 加快国内法关于船舶定线制规定的法律更新

目前交通运输部发布的船舶定线制规定是针对直属海事局归口管辖水域建立的,水域自身条件不同,规定也不尽相同。为此,需要整合已有的船舶定线制的部门规章共性规定,在国内法中增加关于船舶定线制的设置条件和设置范围。关于船舶定线制的设置条件,要尽量符合《一般规定》中的设计标准,也要结合我国沿海自身环境、气候等特点。设置范围要明确船舶定线制适用于我国管辖水域,包括内水、领海、专属经济区和大陆架上覆盖水域,并对各个水域的设置条件进行细化,避免笼统性规定。对于一些共性规定,可以采取“提取公因式”的方式将其整合,比如违反船舶定线制应受到的处罚方式等,统一进行规定。

2. 增进国际公约关于船舶定线制的有效转化

与国际公约的有效衔接,应首先明确国际海事公约与我国国内海事立法之间的关系。国际海事公约在我国的适用,基本遵循了国际公约在我国适用的一般规律,即通过“纳入”与“转化”的方式,将国际公约中的相关规定引入国内法,同时借助于IMO强制履约审核机制,统一有关海上交通

① 参见《海洋法公约》第58条。

安全的国内法、保障措施、监督检查等各方面的协调。^[7] 海事主管机关应该依授权负责国际海事公约的跟踪和转化,起草国内法律法规草案并提交立法机构审批,有效促进海事公约履约进程。同时,制定履约的配套政策,为国际公约的推进和具体实施提供有力支撑和补充;将海事法律法规制定、海事行政执法、航海保障服务进行有机整合,优化海事行政资源的统筹协调,进一步提升行政执法的效能,从而保障船舶定线制海上维权功能的实现。

(二) 健全船舶定线制的管理机制

1. 完善船舶定线制的设立程序

一般船舶定线制的设立要经过立项、规划与设计、审核与设计,以及船舶定线制的实施、维护等程序。而程序的具体步骤需要完善,涉及的主体也要权责分明。考虑到现有的海事管理机制是“统一政令、统一布局、统一监督”,交通运输部海事局负责制定我国船舶定线制的总体规划,研究和制定船舶定线制的有关法律规定和技术要求。对内,负责协调涉及两个直属海事局或直属海事局与地方海事局管辖水域的重叠问题,必要时指定主、辅管辖方,对现有船舶定线制的实施情况进行检查和评估,提出修改完善意见;对外,审定拟上报IMO的船舶定线制提案,代表我国政府同其他政府和地区就相关海域共同设立和实施定线制进行合作。设定船舶定线制过程中也要与各个涉海相关部门进行协调,主要包括该区域海洋主管部门、港口行政部门、渔业主管部门及海军等。

2. 保证船舶定线制行政执法的有效性

随着海上管辖权的扩大,沿海国的管辖能力受到不同程度的挑战。船舶定线制的维护、船舶定线制内船舶监管都需要海事主管部门相当的人力、物力、财力,以保障船舶定线制行政执法的有效性。这就要求在现有海事执法队伍的基础上增加执法人员、执法船舶和执法经费。船舶定线制行政执法的有效性还依赖于完善的执法程序,包括监管方式的确立以及对违反船舶定线制行为的调查与处理,明确违反船舶定线制规定的法律后果等。

(三) 以低敏感方式实现船舶定线制海上维权功能

面对域外势力的阻挠,实现船舶定线制海上

维权功能需要结合不同海域实际情况。考虑IMO关于船舶定线制设立的规范,从管辖权行使的难易入手,以低敏感方式逐步设立和完善船舶定线制。^[7]

1. 在争议海域协商设立船舶定线制

虽然争议当事国依据其国内法提出的权利主张是否有事实根据,是否具有正当性与合法性,尚需要取决于国际法的规定,但是这并不影响争议海域的存在,因而争议海区强调的是争议状态,而不考虑争议当事国权利主张的合法性。^[8] 根据《海洋法公约》第74条和第83条以“海洋划界前临时安排”的形式设置船舶定线制与区域法律地位争议无关,也不影响当事国之间有关权利归属冲突,而且通过协商方式在划界主张重叠区域设置船舶定线制并不是单一国家主权行为,当事国对于海上避航区的管辖权源自国际组织的授权,更易于船舶定线制的设立与实施。^[7]

2. 在特别敏感海域设立船舶定线制

特别敏感海域是IMO承认的可以用船舶定线制进行保护的水域,这些水域可能存在于领海或者专属经济区或者争议海域之中。在特别敏感海域设立船舶定线制是保护海洋生态环境、预防海洋污染的重要手段。^[9] 从海洋环境保护角度出发在该水域设立船舶定线制,更易于得到相关国家的认同,也更有可能会得到IMO的支持。根据《海洋法公约》和IMO相关决议,实施限制海洋航行自由的若干技术规则,以实现协调海洋航行自由与海域管辖权之间的平衡是实际可行的。^[10]

(四) 加强船舶定线制与其他船舶交通管理措施的配合

船舶定线制并不是孤立存在的,作为海上交通管理的手段之一,它与船舶报告制、船舶自动识别系统共同对海域船舶进行管控,从技术合理运用角度出发,实现其海上维权功能。

1. 船舶定线制与船舶报告制的配合运用

船舶报告系统是海上航行船舶在一定区域内,以一定的通信程序和报告格式向船舶报告中心提供航行信息的系统。以船舶交通管理为目的的报告系统一般隶属于船舶交通管理系统,通过船舶报告,能全面掌握整个水域交通的详细情况和每艘船舶的数据和动态。而设立的船舶定线制能否真正被航行于该区域的船舶遵守,船舶报告

制的作用不言而喻。因此,加强船舶定线制与报告制的相互作用,确定船舶报告线与船舶定线水域的位置关系,规定强制报告制的信息用于船舶定线制,将会显著提升对船舶定线制的管理,进而也有助于船舶定线制海上维权功能的实现。

2. 船舶定线制与船舶自动识别系统的配合使用

船舶自动识别系统(AIS)是一种应用于船和岸、船和船之间的海事安全与通信的新型助航系统,能自动交换船位、航速、航向、船名、呼号等重要信息,以信息化监管船舶交通流。AIS可使海岸监控系统自动、可靠、快速地识别船舶,对船舶进行实时跟踪。而AIS网络通过互联网可弥补目前监控信息不能共享的缺陷,实现对监控船舶的信息联网,对船舶航行的静态和动态信息进行连续的监视和管理,更大程度地提高航行于管辖水域中船舶的监控和组织能力。船舶自动识别系统与船舶定线制的管理配合,将会延伸船舶交通管理的范围,更好地实现船舶定线制海上维权功能。

五、结 语

船舶定线制是IMO认可的船舶交通管理措施,设置和实施船舶定线制可以有效地对船舶进行宏观、静态的秩序疏导。沿岸国政府可以根据国际公约和国内法,在本国的内水、领海、毗连区和专属经济区尤其是在有争议的海域设立船舶定线制。相较于传统的海上维权执法,船舶定线制的设立和实施是从海上交通安全维护以及海洋生态环境保护的角度出发所进行的海上交通管制,更具有低敏感性,也更易于实行和实现。现阶段

我国关于船舶定线制的国内立法还有所缺失,管理机制也有待完善,因此,需要完善相关法律规定,确立有效的管理机制,加强与相邻争议国家的相关合作,以逐步实现船舶定线制海上维权功能。

参 考 文 献

- [1]马金星. 海上交通安全维护中的法律问题研究[D]. 大连: 大连海事大学 2015.
- [2]薛桂芳. 《联合国海洋法公约》与国家实践[M]. 北京: 海洋出版社 2011: 183.
- [3]Maritime Safety Committee (MSC), 99th session 16-25 May 2018 [EB/OL]. (2018-05-25) [2020-04-22]. <http://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/MSC/Pages/MSC-99th-session.aspx>.
- [4]HUNTINGTON H P, BOBBE S, HARTSIG A, et al. The role of areas to be avoided in the governance of shipping in the greater Bering Strait region [J]. *Marine Policy*, 2019, 110: 103564.
- [5]刘佳洁, 阎铁毅. 论中国海事局法定职权与事权的关系[J]. *中国海商法研究* 2015 26(3): 99-109.
- [6]李响. 国际法视野下的中国海事行政执法问题研究[D]. 大连: 大连海事大学 2012.
- [7]李志文, 马金星. 在南海“断续线”水域内设置避航区的法律问题探讨[J]. *社会科学战线*, 2014(9): 204-211.
- [8]熊勇先. 争议专属经济区内适度性执法研究[J]. *中国法学* 2016(5): 92-109.
- [9]Particularly sensitive sea areas [EB/OL]. [2020-04-22]. <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PSSAs/Pages/Default.aspx>.
- [10]张敏, 王新辉. 南海海事安全国际合作的困境与出路[J]. *中国海商法研究* 2016 27(1): 113-120.