

海洋强国战略下海上交通安全管理内涵的扩展

李志文 李 耐

(大连海事大学 法学院, 辽宁 大连 116026)

摘要: 周边国家海域管控的强化、域外国家对区域事务介入的加深以及海洋权益争端解决的发展,使中国海上交通安全管理面临的海洋安全局势发生了深刻变化,打破了传统单一管制型观念,衍生出海洋维权、公共服务、国际合作等多元化的现代管理理念。面对新的海洋发展形势和管理理念,迫切需要扩展中国已有海上交通安全管理内涵,并在相关立法和制度上做出应对。从立法层面上,以修改《海上交通安全法》作为“软实力”保障,从海上通道安全保障、船舶污染防治、域外交通管制、争议海域有效管控等方面回应现代海上交通安全管理内涵的扩展。从制度层面上,通过完善海上交通安全执行机制、协调海事和海警外部职能关系、拓展海上搜救责任区等方式,深化海上交通安全管理的“硬实力”建设,维护中国的海上安全和海洋权益。

关键词: 海上交通安全管理; 海洋维权; 公共服务; 国际合作

中图分类号: D912.29 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2021) 03-0204-10

海上交通安全与国家海上通道安全、海洋经济安全和海洋生态安全息息相关。21 世纪随着人类进入大规模开发利用海洋的时代,中国面临错综复杂的海洋局势,周边各国与中国在东海、南海围绕岛礁主权、海域划界、海洋资源争夺和通道安全等方面存在着争端。这些海洋权益争端所涉及的海域覆盖了中国主要的海上运输与战略通道,作为海上安全构成部分的海上交通安全管理及执法的重要性因此得以提升。然而,传统海上交通安全管理以对船舶、船员管理以及内水、领海内的通航环境安全保障、救助打捞为主要内容,与中国周边海洋争端对海上交通运输、海上通道所带来的安全形势已经不相适应。对此,需要在海洋强国战略框架下做出适时的调整,赋予新的理念与内涵,借助于《海上交通安全法》的修改,在海上交通安全管理和执法中考虑国家主权安全、海上通道安全及海上恐怖活动等新的安全因素,在一定范围内纳入维护国家海洋权益的职能。

一、周边海洋安全局势需要拓展海上交通安全管理内涵

近年来,中国周边的海洋安全局势发生了深刻变化,传统安全与非传统安全的风险不断上升,这些变化既源自于区域内复杂的海洋争端态势,也受到域外国家战略调整的因素影响,对中国的海上交通安全管理带来了严峻的挑战。

项目基金: 国家社会科学基金项目 (17VHQ006); 辽宁省“兴辽英才”哲学社会科学领军人才项目 (XLYC1804006)。

作者简介: 李志文,大连海事大学法学院教授,研究方向:海洋法、海事法;李耐,大连海事大学法学院博士生,专业方向:国际法。

1. 周边国家海域管控的强化

近几年,中国周边国家都十分注重对海洋的管控,通过完善海上交通安全管理和执法体制、扩充海上交通安全管理内容、强化对争议海域的实际控制等方式,固化其海洋权益主张,挑战中国的海洋主权和管辖权。如菲律宾在海岸警卫队下设海岸警卫辅助队(Philippines Coast Guard Auxiliary, PC-GA)的民间组织,协助执行海事法律、维护海域安全、展开海难搜救等,以多元化的海上交通管理主体加强对相关海域的管辖。^①越南海上交通执法,重视与海警司令部、海军等准军事与军事力量的密切配合,并在2012年《海洋法》中明确了交通运输部门进行海上执勤巡逻监管的权限。^②日本通过“反恐三法案”^③,将海上交通安全管理的安全内涵扩大至海盗、恐怖主义等非传统安全领域,同时授权海上保安厅在海上交通安全管理过程中使用武力。海上交通安全管理成为周边国家实施海洋管控的重要手段之一。

2. 域外国家对区域事务介入的加深

一些南海的域外大国,如美国、日本、印度等国不断介入南海,染指南海事务,意图将南海区域问题国际化,使中国海上交通安全管理所面临的海洋局势更加复杂和多变。首先,支持周边国家与中国在海上执法领域的对峙。域外国家通过加强与周边海洋邻国的联合军演,塑造地区军事影响力,鼓动周边海洋邻国与中国在相关海域进行执法力量对峙,并在舆论上支持相关国家在相关海域问题上的诉求。^④通过外部支持的方式影响与中国存在争议国家的海上执法策略。其次,借口航行自由侵入中国南海管辖海域。美国、日本等国常常单方面以《联合国海洋法公约》(以下称《海洋法公约》)所赋予的航行和飞越自由为借口,挑战中国在南海的管辖权,渲染其在所谓“国际水域”享有的航行权和科学研究权利。美国在航行自由的名义下,频繁派出军用舰机进入南海海域,甚至未经允许进入南沙岛礁领海巡航。^⑤再次,以海事安全积极推动区域安全问题国际化。域外国家在东南亚安全问题国际化的过程中扮演了积极的角色,强化与东南亚国家的海事安全合作,提升东南亚国家的海事行动能力,以此威慑和制衡中国。^⑥

二、现代海上交通管理理念转变对拓展海上交通安全管理内涵的导向性

中国海上交通安全管理长期形成以港口水域为主的管理模式,在管理理念上行政色彩浓厚。^⑦单一“管制型”海上交通管理理念已经落后于中国海洋经济、海上运输的发展和海洋维权需要,应树立现代海上交通管理的新理念,由管理就是控制的传统管理理念转变为协作性公共管理、公益性社会服务和战略性海洋维权理念。

1. 公共服务理念

公共服务理念是以促进社会整体协调发展、获取最大的社会效益为目的,通过构建公共服务与产品的供给机制,实现有效增进与公平分配社会公共利益的理念。^⑧现代海上交通安全管理逐渐转变了

① 《菲律宾海岸警卫辅助队职能简介》,菲律宾海岸警卫辅助队官方网站, <http://www.pcgauxiliary.com/about-pcga.html>, 2020年1月10日访问。

② 2012年《越南海洋法》第47条规定“海上巡逻和稽查力量包括人民军队、人民公安、其他各种专业的巡逻、稽查力量;沿海直辖市和各省人民自卫队,沿海机关、组织保卫力量和权力机关调动有责任参加海上巡逻、稽查的其他力量。”

③ 即《反恐怖特别措施法案》《〈自卫队法〉修正案》和《〈海上保安厅法〉修正案》。

④ 李金明《南海问题:区域外大国介入及其发展态势》,《新东方》2011年第5期。

⑤ 赵成《美式“航行自由”冲击国际海洋秩序》, <http://military.people.com.cn/GB/n1/2016/0727/c1011-28589359.html>, 2020年1月10日访问。

⑥ 周玉渊《东南亚地区海事安全合作的国际化:东盟海事论坛的角色》,《外交评论》2014年第6期。

⑦ 张宇杰《浅议综合性港口行政综合执法模式的构建》,《中国水运》(学术版)2006年第12期。

⑧ 郁建兴、高翔《中国服务型政府建设的基本经验与未来》,《中国行政管理》2012年第8期。

国家本位的管理模式,由传统统治功能转向社会服务功能,通过提供具有公益性的公共产品满足社会成员的公共需求和公共利益诉求。随着国家管辖海域与海外利益的拓展,海上交通安全管理的公共性不再局限于国内,也越来越多地涉及国际公共产品的供给。

第一,注重公共管理与公共服务。传统海上交通安全管理强调行政管理理念,即国家机关对国家与公共事务的决策、组织、管理和调控,^①而现代海上交通安全管理则注重公共管理,二者的差别在于前者忽视了行政管理在提供公共服务方面的服务性作用。海上交通安全管理中有相当一部分属于公共服务范畴,例如开发航路与疏浚航道,航标的测绘、设置与维护,船舶交通服务(VTS),通航环境的治理与海洋环境保护,公益性海难救助等,这些服务属于公共产品,目的在于不断满足日益增长的公共需求和公共利益诉求,^②它们构成了海上交通安全管理中涵盖公共管理和公共服务的内在要求。

第二,现代海上交通安全管理的公共性跨越了国内范畴而向国际层面延展。这种延展主要出于三方面的考虑:一是海事安全共同风险的应对。由于海洋的开放性,发生在国家管辖之外海域的海事安全事件所产生的后果可能辐射至国家管辖范围内,如海上运输航线贯通不同国家的管辖海域以及公海,海盗和海上武装抢劫等非传统安全因素对航线的影响会及于所有利用航线的国家,因此打击海盗和海上武装抢劫成为利益相关国海上交通安全管理所共同关注的议题。二是海洋环境保护的交互性。虽然海洋被分为不同的海域而为沿海国所分割,但海洋环境是一个完整的系统,海洋污染的影响力会随着海洋的流动性而扩散。因此,除了对本国管辖海域内船舶污染的防控外,对于邻接本国管辖海域界限的外部海域所发生的污染事件,沿海国通常也需要严密监控。三是人道主义援助的普遍性。《国际海上搜寻与救助公约》要求各国协议设立覆盖整个海区且互不重叠的搜救责任区,并在提供搜救服务方面进行协调。由于国家间搜救能力存在差异,重大海难事故下单一国家有时难以独立承担人员搜寻与救助任务,故同一海区内的相关国家往往会出于人道主义展开联合搜救,从而使海上搜救成为一种区域公共产品。

2. 海洋维权理念

现代海上交通安全管理在海洋权益争端中应当具备维护国家海洋权益的理念,在具体管理措施、管理方式和管理内容上以满足交通海权为考量因素,在管理理念和谋划上注重与海洋强国战略相契合。

一是现代海上交通安全管理与执行海洋维权具有配合性。所谓配合性是指现代海上交通安全管理中执行海洋维权是配合全局性的国家海洋强国战略而规划和实施的,具体包括空间配合性和时间配合性。海洋强国战略全局性表现在空间上,即整个世界、一个国家、一个地区、一个独立的战略方向都可以是战略的全局,^③而现代海上交通安全管理伴随海洋强国战略实施空间的拓展而向外延伸。海洋强国战略全局性表现在时间上,即其贯穿于指导海洋维权的准备与实施的各个阶段和全过程,现代海上交通安全管理执行海洋维权的时间跨度与海洋强国战略的时间全局性相吻合,存在于海洋强国战略实施的各个阶段。

二是现代海上交通安全管理中执行海洋维权具有低政治敏感性。海上交通安全管理是沿海国在其管辖海域内对过往船舶的航行安全和秩序所进行的管理活动,作为沿海国所提供的公共产品,海事安全管控较少受到国际社会的舆论非议。海上交通安全管理所涉及的防治船舶污染、应对海难事故、开展搜寻救助、打击海盗与海上恐怖主义等内容体现出较为明显的共同利益取向,不具有直接强调主权宣示的意义,即使在争议海域,也不易引发其他国家的抵触。因此,通过海上交通安全管理实现对争

① 胡建森 《行政法学》,北京:法律出版社,2015年,第3页。

② 迟福林 《全面理解“公共服务型政府”的基本涵义》,《人民论坛》2006年第3期。

③ 丁厚德 《建设创新型国家——新时期国家战略的选择》,《科学学研究》2006年第S1期。

议海域的管控,不仅可以避免海洋争端下的冲突升级,同时能够为国家对争议海域的有效管辖行为积累有利的证据。

3. 国际合作理念

国际合作理念是指海上交通安全管理应当积极承担提供国际公共物品的义务,强化对外海事安全合作。现代海事安全管理空间得到了拓宽,不再局限于沿海国领海之内,而是全面覆盖了包括毗连区、专属经济区和大陆架在内的管辖海域,甚至特定条件下可以延伸至国家管辖范围以外的海域。因此,海上交通安全管理不仅是沿海国对海上交通安全与秩序的管控,同时不可避免地涉及与其他国家之间的关系。

第一,现代海上交通安全管理的联合性是海洋治理的应然方向。海洋环境和海洋活动具有内在的跨国性和跨界性,船舶污染、海盗与海上武装抢劫、海难事故等,其影响范围不仅及于一个国家,凭借单一国家也难以充分应对,由此产生对海事安全合作机制的需求。

第二,现代海上交通安全管理的国际合作是国际公约下的义务。国际海事组织(International Maritime Organization, IMO)制定的海事公约是海上交通安全管理的主要国际法依据,其中普遍要求缔约国开展广泛的国际交流,充分利用已有的政府间、地区间的合作框架,深化双边、多边国际合作。IMO海事公约中,涉及海上交通安全管理的国际合作领域较为广泛,在航行安全、防治船舶污染和保护海洋环境、海上人命搜寻救助等领域,公约要求缔约国就信息交换、共同行动等展开充分的国际合作,以履行海事公约的义务。

三、海洋强国战略下海上交通安全管理的内涵拓展及立法回应

传统意义上的海上交通安全管理主要是对船舶航行、停泊和作业行为的安全管理,^①立法和管理实践通常将其归纳为船舶管理、船员管理、通航环境安全保障和救助打捞四部分。随着国际海洋争端和海上运输业的发展与面临的海洋新形势,国家主权安全、海洋权益安全及海上恐怖活动等威胁海上安全的因素,将会不同程度地进入海上交通安全管理的视野,成为《海上交通安全法》修改过程中需要加以考量的因素。

1. 海上通道安全保障

海上通道安全不仅是发展海洋经济的基本保障,也是国家海洋权益维护的基本范畴。由于中国与周边邻国存在海洋主权与划界争端,加之各种海上传统与非传统安全威胁交织,愈加凸显了海上通道安全保障的重要性。

第一,海上交通安全管理实施范围的扩大。海上交通安全管理以国家管辖海域为空间基础,并依据立法管辖权、执行管辖权和司法管辖权而具体展开。首先,在领海水域,沿海国实施海上交通安全管理以国家主权为根本性依据。国家主权是国家享有独立地处置对内事务和决定对外事务的最高权利,依据国家主权对外独立与对内最高的属性,沿海国对其领海水域实施的交通安全管理不受他国干涉。其次,依据《海洋法公约》中规定的专属管辖权,沿海国海上交通安全管理范围由主权管辖水域拓展至包括毗连区、专属经济区和大陆架在内的水域。在毗连区内,《海洋法公约》并未直接规定沿海国开展海上交通安全管理的权限,但中国的《领海及毗连区法》明确了维护国家安全的相关内容,且国际上也有部分国家在其国内法中规定对毗连区内安全事项的管辖权,从维护国家利益的角度,中国可以积极推动习惯国际法的形成。在专属经济区内,依据《联合国公约》赋予的专属管辖权,沿海国可以在本国专属经济区内就海洋环境保护、海洋科学研究、人工岛与设施建设等事项实施海洋管理措施。在大陆架上,《海洋法公约》赋予沿海国的管辖权着重于自然资源利用,在200海里

^① 李文华主编《交通海权》,北京:新华出版社,2014年,第3页。

以内大陆架与专属经济区重叠海域,沿海国可依据其在专属经济区享有的对船舶污染防控管辖权实施海上交通安全执法。最后,沿海国凭借国际公约授予的权利,在特定情况下将海上交通安全管理的空间范围延伸至公海。出于航行安全、污染防控等因素的考虑,国际公约赋予了沿海国在公海适度的管辖权,如《海洋法公约》规定沿海国可在人工岛屿及其他人工构造物周围设置安全地带和避航区,《干预公海非油类物质污染议定书》《国际干预公海油污事件公约》等国际公约规定沿海国可对公海船舶污染事件进行干预等,都使沿海国在公海上实施海上交通安全管理获得了正当性与合法性基础。因此,《海上交通安全法》的修改,可以针对不同海域下国际公约的管辖权授予,建立层次性海上交通安全管理的管辖范围。

第二,海上交通安全管理实施对象的扩大。海上交通安全管理不仅及于本国国籍的船舶,也通过无害通过、分道通航等制度将航行于本国管辖海域内的外籍船舶纳入对象范畴。《海洋法公约》规定,可就海洋环境保护、航线安全管理等需要,制定本国领海内的无害通过立法。在领海内,所有船舶不分国籍均需遵守沿海国有关无害通过的规定,而且沿海国可自主决定是否建立分道通航制度以及是否将分道通航制提交IMO审议。^①在领海以外的管辖海域内,沿海国也可对外籍船舶实施分道通航,但需要将分道通航制提交IMO通过,才能约束外籍船舶,^②否则,外籍船舶可拒绝对沿海国相关定线制的遵守。对此,沿海国在领海外以分道通航制度对外籍船舶的航行管制须考虑四项因素,即主管国际组织的建议,习惯上用于国际航行的水道,特定船舶和水道的特殊性质和船舶来往的频繁程度。^③

2. 船舶污染防治

随着国际贸易量大幅增加和船舶数量的快速递增,船舶造成的污染成为海洋生态环境恶化的主要来源之一。^④控制船舶污染海洋是海上交通安全管理的一项传统职责,基于海洋生态文明建设与维护海洋生态环境权益的要求,亦需要做出一定的延展。在《海上交通安全法》修改的过程中,可以依据《海洋法公约》,通过扩大海上交通安全管理和执法的管辖范围,以港口国管辖与沿海国管辖为基础,对外国籍船舶在中国管辖海域内侵害海洋环境的行为进行严格监管,并对管辖海域外发生的可能影响中国海洋环境的活动加以适当干涉。

第一,管理船舶排放性污染,保护国家管辖海域的生态环境。伴随国际航行的船舶靠港数量的不断攀升和航运技术的革新,现代海上交通安全管理中的生态环境维权范畴,已经不再局限于船舶油污,防治船舶污染的维权范畴正向多元化趋势发展。其一,防治船源排放性生物污染。船源排放性生物污染,尤其指进出中国沿海港口水域的国际航行船舶违规排放船舶压载水而带来海洋外来有害生物入侵,造成海洋生态损害。中国海域近年来赤潮频发,外来赤潮生物伴随船舶压载水侵入是重要原因之一。^⑤2004年IMO通过《船舶压载水沉淀物控制和管理国际公约》明确了压载水排放标准,标志着现代海上交通安全管理在防治船源排放性生物污染问题上达成国际共识,对船舶压载水排放实施有序监管是现代海上交通安全管理执行生态维权的必然发展方向。其二,防治船源排放性温室气体污染。船源性温室气体污染物主要源于船上动力设施的能源消耗。从局部空间看,在繁忙的港口和航道附近,船舶温室气体集中排放对地区空气质量具有显著影响,从全球范围看,船舶产生的二氧化碳排放量占全球2.7%。^⑥2011年IMO通过《国际防止船舶造成污染公约》(MARPOL73/78)附件VI

① Guidance Note on the Preparation of Proposals on Ships's Routing Systems And Ship Reporting Systems for Submission to the Sub-committee on Safety of Navigation, January 6, 2003, IMO MSC/Circ. 1060.

② 中华人民共和国海事局编译《1974年SOLAS公约第V章航行安全及其相关导则》,大连:大连海事大学出版社,2002年,第12页。

③ 参见《海洋法公约》第22条。

④ 宋山、李普前《议国际船舶防污染机制及中国的角色》,《世界海运》2017年第12期。

⑤ 梁玉波、王斌《中国外来海洋生物及影响》,《生物多样性》2001年第4期。

⑥ 袁象《低碳经济对我国海运业的影响及应对措施》,《交通企业管理》2010年第2期。

《防止船舶造成大气污染规则》有关船舶能效规则的修正案,对船舶温室气体排放进行了规制,并表现出越来越严格的规定取向。^① 将防治船源排放性温室气体污染纳入防治船舶污染范畴,是现代海上交通安全管理伴随科技进步对生态维权内容认识的又一次革新,反映了现代海上交通安全管理防治船舶污染理念完善化与立体化发展趋向。

第二,管理管辖海域外船舶污染,保护中国沿海生态环境安全。管辖海域外船舶污染,主要指在中国领海、毗连区、专属经济区和大陆架水域以外发生的船舶污染。一般情况下,中国对于管辖海域以外的海上交通活动不具有管辖权,但当国家管辖以外海域发生的船舶污染可能殃及中国管辖海域时,国际立法普遍允许海上交通安全管理向管辖海域外拓展。如《国际干预公海油污事故公约》第1条与《海洋法公约》第221条均给予了沿海国在公海船舶污染对本国利益产生危险或威胁时可采取干预措施的权利。^② 当然在目前国际法框架下,沿海国主张海上交通安全管理而对公海污染进行干预的范围仅限于船源污染中严重且紧迫的情形。因此,现代海上交通安全管理有关国家管辖海域外的生态维权范畴,就内容而言具有限定性。

3. 专属经济区航行自由限制

船舶在专属经济区享有航行自由,但《海洋法公约》给予了沿海国对海洋资源开发的管辖权,从而使其海上交通管制权有限地延伸至专属经济区,间接形成了对船舶航行自由的限制。当海上作业区位于可航水域时,海上交通安全管理部门通过调整商船航路、航道、锚地的规划与选定,实施禁航等交通管制等措施,监督和管理往来船舶的航行,避免其对海洋资源开发活动造成干扰,减少海上交通事故发生的可能。《海上交通安全法》修改中对于专属经济区内的交通管制,需要通过以下两个制度予以体现。

一是设置安全地带和避航区。安全地带和避航区制度是维护海上通航秩序以及通航水域内岛屿、设施或其他人工构造物安全的重要措施。安全地带和避航区制度围绕船舶活动而设定,目的是维护通航环境安全。依据《海洋法公约》规定,在领海内制定安全地带的宽度可由沿海国酌定,而在专属经济区和大陆架水域内设置的安全地带应当满足相应条件。^③ 避航区属于船舶定线制的一种形式,主要是在通航水域内出于航行安全、军事需要或国家安全和权益保护需要等原因划定的禁止船舶驶入的水域,依据划定期限分为永久性和临时性两种。领海内的避航区设置属于沿海国主权范围内事项,专属经济区以及公海的避航区则需要再考虑国际组织主要是IMO的建议。在《海上交通安全法》的修订中,需对安全地带与避航区的相关规定予以明确,规范二者设置和公布的程序与条件,并规定非法穿越相关区域的法律责任。

二是专属经济区内的船舶残骸清除。2007年《内罗毕国际船舶残骸清除公约》规定,沿岸国有权在其专属经济区对造成重大海洋环境污染或有碍于通航的船舶残骸进行清除,该权利针对一切位于其专属经济区内的船舶残骸,而不区分船舶的国籍。该公约规定沿海国可以要求船舶残骸的所有人包括原船舶船长和经营人及时报告残骸的相关情况并对其是否构成危害进行评估,在此基础上对残骸

^① 该修正案要求2013年1月1日以后建造的400总吨及以上的所有国际航行船舶须满足“船舶能效设计指数”(EEDI)和“船舶能效管理计划”(SEEMP)两项船舶能效标准,对船舶温室气体排放采取强制性措施。经2018年修订后,该附件持续提高船舶排放规制标准,明确从2020年起船舶将禁止使用含硫量超过0.5%的燃料。

^② 《国际干预公海油污事故公约》第1条规定“本公约缔约国,在发生海上事故或与此有关的行为之后,如有理由预计到会造成较大有害后果,那就可以在公海上采取必要的措施,以防止、减轻或消除由于油类对海洋的污染或污染威胁而对其海岸或有关利益产生的严重而紧迫的危险”《联合国海洋法公约》第221条规定“本部分的任何规定不应妨害各国为保护其海岸或有关利益,包括捕鱼,免受海难或与海难有关的行动所引起,并能合理预期造成重大有害后果的污染或污染威胁,而依据国际法,不论是根据习惯还是条约,在其领海范围以外,采取和执行与实际的或可能发生的损害相称的措施的权利。”

^③ 在专属经济区和大陆架水域内设置安全地带时,应确保其宽度与人工岛屿、设施或结构的性质和功能有合理的关联,这种地带从人工岛屿、设施或结构的外缘各点量起不应超过这些人工岛屿、设施或结构周围五百公尺的距离,但为一般接受的国际标准所许可或主管国际组织所建议的除外。参见《海洋法公约》第60条第5款。

进行定位和标记。沿海国可以行使残骸清除的相应权利,要求船舶残骸所有人限期对残骸进行清除,包括由船舶所有人承担费用的强制清除以及紧急情况下的立即清除。《残骸清除公约》针对专属经济区适用,拓展了沿海国在专属经济区内行使海上交通安全管辖权的渠道。该公约也为解决我国沉船沉物打捞清除责任主体不明的具体法律问题提供了参考依据。^①《海上交通安全法》在修改中可参考《残骸清除公约》规定,将沉船沉物清除打捞主体统一为船舶所有人、经营人或管理人,同时设置残骸清除基金制度加以保障。

4. 争议海域的有效管控

海上交通安全管理对航行安全发挥着重要作用,即使是在争议海域,船舶航行也需要借助海上交通安全管理部门所提供的服务。海上交通安全管理部门对外发布航行规则、航行警告、禁航公告以及提供助航设施等为船舶航行提供指引与辅助,一旦得到外国船舶的遵守或使用,即能从侧面印证对中国的主权与管辖权的承认和认可。另一方面,海上交通安全管理作为国家主权行为,客观上具有行使主权和管辖权的证据作用。国际司法实践中,海上交通安全管理和执法活动对领土取得中有效控制的证明力也得到了认可,如新加坡与马来西亚白礁岛案中,新加坡以对白礁岛12海里领海内失事船只及海难事故的调查与报告为证据主张岛屿主权,得到了国际法院的认可。^②这说明海上交通安全管理和执法活动不仅可以维护海上交通安全、保障通航秩序,而且为中国在与周边国家海洋争端纠纷处理中争取主动提供了有益的思路。

其一,明确海上交通安全管理立法的域外效力。域外效力指在我国主权海域和管辖海域范围外适用海上交通安全管理立法的情况。《海洋法公约》确定了公海自由制度,在六项公海自由权利中,与海上交通安全管理相关的包括航行自由、铺设海底电缆和管道的自由、建造人工岛屿和其他设施的自由、科学研究的自由。同时公约通过安全地带、避航区、船旗国管辖等制度设置,使得沿岸国主管机关能够对他国船舶的公海自由权利进行合法限制,为沿海国实施域外海上管辖提供了空间。因此,在《海上交通安全法》修订时,可以合理利用《海洋法公约》中的制度,在现有基础上将管辖范围拓展至公海、争议海域以及其他国际通航海域。

其二,将影响海上交通的非传统安全因素纳入立法调整范围。自“劳罗号”邮轮劫持案件发生以来,^③以海上恐怖活动为代表的非传统安全因素对各国海上交通安全的影响日益突出。为加强对海上恐怖主义的防范和应对,相关国际组织推动制定了一系列海上交通安全保障公约,成为国际海上反恐执法的主要法律依据。^④依据上述国际公约,各国家在他国主权水域外的区域,如毗连区、专属经

① 目前中国《海上交通安全法》与《防治船舶污染海洋环境管理条例》中对沉船沉物打捞清除责任主体的规定互不协调。《海上交通安全法》第40条第1款规定“对影响安全航行、航道整治以及有潜在爆炸危险的沉没物、漂浮物,其所有人、经营人应当在主管机关限定的时间内打捞清除。否则,主管机关有权采取措施强制打捞清除,其全部费用由沉没物、漂浮物的所有人、经营人承担”。《防治船舶污染海洋环境管理条例》第40条第2款“船舶沉没的,船舶所有人、经营人或者管理人应当及时向海事管理机构报告船舶燃油、污染危害性货物以及其他污染物的性质、数量、种类、装载位置等情况,并及时采取措施予以清除。”

② Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, “Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore),” Judgment, I. C. J. Reports 2008, p. 12.

③ 《美国空中拦截劫持“劳罗”号邮轮的恐怖分子(1985.10.10-10.11)》, <https://www.doc88.com/p-2055371559601.html>, 2020年1月12日访问。

④ 1988年在联合国与国际海事组织的共同推进下,为防范和消减海上恐怖主义对国际航行船舶和大陆架、人工岛屿等“固定平台”的影响制定了1988年《制止危及海上航行安全非法行为公约》和《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书公约》。此外,美国“9·11”恐怖事件发生后,国际海事组织通过了一系列决议,以应对恐怖主义的威胁。2002年1月,国际海事组织大会通过了第A.924(22)号决议,要求修改现有国际法律和技术措施并审议新措施,以防止和打击针对船舶的恐怖主义和提高船上和岸上的保安,从而减少对船上和港区旅客、船员和港口人员、船舶及货物的风险。为了加强海上保安,国际海事组织于2002年12月召开海上保安外交大会,对《1974年国际海上人命安全公约》作了修改,新增第XI-2章,并制定了《国际船舶和港口设施保安规则》;2005年7月,在国际海事组织便利运输委员会第32届会议上,审议并通过了《1965年便利国际海上运输公约》的修正案,增加了有关加强保安措施的规定。

济区、大陆架、公海,对海盗和海上恐怖活动享有普遍管辖权,^① 为中国在争议海域实施海上交通安全管理提供了可供实现的有效路径。“9.11”事件后,以美国为代表的西方国家大力推动海上安全保障立法进程,先后颁布了2001年《港口和海上安全法》、2001年《港口安全和恐怖主义防范法案》、2002年《海上运输反恐法案》等国内立法,采取法律手段对海上恐怖活动等非传统海上安全问题进行规制与防范已成为普遍性的国际共识。在此背景下,《海上交通安全法》应当通过制定和完善保安制度与维护船舶治安秩序的有关规定,将规制海上恐怖主义纳入立法调整范围,在强化国家海上交通安全与海上通道安全的保障能力的同时,补充我国在争议海域实施海上管辖的法律依据。

其三,将国际海洋法制度中的维权内容融入国内法范畴。《海洋法公约》通过分道通航管理、设定安全地带与避航区、外籍船舶无害通过管理、航行通信管理、海上人命搜寻与救助等制度设置,赋予了沿海国主管部门开展海上交通安全管理的权利。公约对于沿海国上述管辖权行使的具体程序与条件并未作出详细规定,^② 沿海国可根据国家海洋利益维护的需求,通过制定海上交通安全管理法予以细化补充。因而,中国《海上交通安全法》的修改应当注重对国际公约中维护海洋权益内容的汲取,突出合理利用国际公约维权内容从而强化争议海域管控的立法取向。

四、海洋强国战略下海上交通安全管理内涵拓展的制度机制保障

伴随着现代海上交通管理理念的变化,拓展海上交通安全管理内涵需要相应的制度机制保障,提升相关机构的执行效率,促进不同职能部门之间的优势互补,强化安全保障能力,加强海事安全国际合作与交流,在海洋强国战略下实现海上交通安全管理与国家海洋权益维护之间的良性互动。^③

1. 完善海上交通安全管理的执行机制

为激发海上交通安全管理的维护国家海洋权益功能,应完善相关执行机制,明确海事部门行使登临权和紧追权的条件,完善中国管辖海域内海事巡航执法制度,在中国领海外管辖海域和与邻国的争议海域中,与其他部门之间有机协调,建立信息交换共享机制,共同维护国家海洋权益。

其一,完善登临紧追制度。船舶实施登临权和紧追权是《海洋法公约》赋予沿岸国家的重要权利,也是中国海上交通安全管理的重要执法手段。目前中国登临紧追制度存在执法主体不清晰、适用程序和具体权限不明确的问题。^④ 完善登临紧追制度,一是通过立法明确授权海事部门行使紧追权和登临权,二是规定紧追权和登临权的条件。

其二,完善中国管辖海域内海事巡航执法制度。以海上巡航执行海上交通安全管理是一种传统海事管理行为,在与周边邻国海洋权益争端愈发激烈的背景下,中国有必要完善管辖海域内的海事巡航制度,通过建立常态化海事巡航执法制度和充实海事巡航执法立法依据,实现对中国主张管辖水域的全面监管。通过对外国籍船舶侵犯中国主权和海洋权益的行为予以制止、纠正和进行调查取证,巩固中国对争议水域的权利主张,申明捍卫国家主权与利益的严正立场,强化海域的实际控制。

2. 协调海事与海警在海洋维权中的职能

经过几轮机构改革,我国的海上执法部门被精简为海警部队与中国海事,二者共同承担海上执法的职责,但两者的定位有所差异。海警是海上维权执法的主导力量,行使维护国家海洋权益方面的广泛职能,宏观层面上通过巡航执法的方式宣示和巩固主权和管辖权,具体层面上在海洋环境、海洋资

① 吴慧、商韬 《海上反恐的国际法分析》,《国际关系学院学报》2012年第1期。

② 公约只是规定了授予沿海国主管当局执行海上交通安全管理权利,对于权利行使的具体条件和程序,往往以“有充分理由认为”“各国应制定法律和规章”“应采取为保证海上安全所必要的措施”等类似表述代替。分别参见《海洋法公约》第111条第1款、第210条第1款、第94条第3款。

③ 李志文、范天娇 《〈海上交通安全法〉修改中对国家海洋权益的考量》,《中国海商法研究》2014年第2期。

④ 高智华 《论实施国家海洋管辖权的若干国际法问题》,《东南学术》2009年第3期。

源、海上治安、海洋科学研究等特定领域内展开专项维权执法行动。中国海事是海上维权执法的辅助力量,并不直接担负海洋维权职能,而是配合中国海警共同服务于维护国家海洋权益的宏观战略目标,在海上维权执法中表现为协助性。因此,通过有效的执法合作机制强化中国海警与中国海事的职能衔接,一定程度上决定着维护国家海洋权益的成效。

在争议海域应充分发挥中国海事在海上交通安全维权执法上的优势。海上交通安全执法虽然也体现为国家行政管理行为的性质,但与海警海上维权执法不同的是,中国海事在海上交通安全执法时并不直接宣示主权,更多地表现为提供国际公共产品,如航道维护、提供助航服务和航行安全信息服务等,体现出一定的公益性与公共性特征,具有较低的政治敏感度。此外,海上非传统安全问题是中国与周边国家共同面临的挑战,海事安全合作已经成为区域合作的重要内容,中国海事作为行政管理部门更容易消除周边国家的警戒而增进政治上的互信,缓和因海洋权益争端而对区域合作所造成的掣肘。因此,争议海域的海上维权执法应当以海警为主导,同时应充分发挥海事执法在维护国家海洋权益上的优势,提升中国海事在海上维权执法中的地位。为此,需要加强海警与海事海上执法合作。

一是建立海警与海事共同行动机制。针对海上搜救、油污事故等制定应急响应预案,对人员、船舶的指挥与调配以及职责的分配与履行等进行事先安排,并定期展开联合执法演练,增进海警与海事之间的协同合作能力。执法措施上增进海警与海事的合作,《海洋法公约》赋予政府公务船实施登临和紧追的权限,^①海警与海事的执法船都具备此项资格。但从中国立法看,公海并非海事的执法范围,因而有时需要海警介入保障海事的执法效率。尤其在海事执法船对违法船舶实施紧追时,如果在管辖海域内无法实现,可提前通知海警,由其接替继续实施。

二是构建海上执法信息共享平台。建立对可疑违法船舶信息的相互通报机制,加强海警与海事之间的信息情报交换并建立专门的通信网络,使双方能够对违法与危险信息、调查取证情况进行快速沟通,确保对海上违法行为的及时准确处置。目前,中国海上交通管理领域有船舶自动识别系统(AIS)、船舶远距离识别和跟踪系统(LRIT)、船舶闭路监控系统(CCTV)、高频通信(VHF)等多元船舶信息化管理系统,在探索建立海上执法信息共享平台,配合区域联动执法和建立相关工作机制时,应有机整合CCTV、AIS、VHF、GPS和短信预警等信息手段,继续挖掘船舶信息化监管系统的潜力,通过全面掌握和快速传递辖区船舶通航情况,提前预估违法可能性,从而加大船舶违法查处力度,提高现场巡航准确性和及时性,使辖区监管更高效。

3. 强化中国海上搜救责任区的保障能力

海上搜救是中国为区域提供的最重要的国际公共产品之一,也是中国与周边国家海事安全合作的重点领域之一,具有较低的政治敏感度。然而海上搜救责任区与国家管辖权之间的内在关联,又使其在海洋权益争端背景下具有独特的海洋维权内涵。

从中国自身搜救能力建设的角度推进海上搜救责任区的保障能力。一是完善海上搜救队伍构建。对各种海上搜救力量进行层级化管理,建立政府—军队—社会组织三位一体的海上联合搜救队伍。根据海上搜救需求,按照行动能力配置搜救资源。对于整合难度较大的海上搜救志愿者队伍,可以参考海上搜救水平较高国家的惯常做法,由省一级志愿者协会对本辖区内的社会船舶、人员等进行海上搜救志愿者登记,实施集中管理。对于军事搜救力量,强化同一级别军地搜救主管机构之间的对应关系,确保沟通渠道的畅通。二是优化搜救装备的配备与部署。中国目前的海上搜救船艇数量在周边国家中位列第一,但船舶最大续航能力却远低于日本,搜救飞机尤其是专业救助直升机、高速固定翼搜救机与医疗救援机数量有限,无法完全满足远途海空立体海上搜救需求。^②因此,需要在合理分配现有搜救装备的基础上,根据需求增补新装备。三是加快远海搜救基地建设。在东海海域,升级东南沿

^① 参见《海洋法公约》第110、111条。

^② 贾志艳《通用飞机海上应急救援需求》,《科学与技术》2019年第18期。

海的主要搜救基地,提升海上搜救的续航和相应能力。在南海海域,依托永兴岛建设应急救援基地的规划已稳步推进,但辐射范围主要及于西沙海域。南沙远海搜救基地的建设刚刚起步,虽然南沙群岛海上救助中心已经在永暑礁挂牌成立,但目前只有“南海救115”轮和“南海救117”轮进行常态化的轮流值守,^①综合保障支持能力尚需加强。因此,需要进一步完善南沙海上救助中心的建设,借助南沙群岛驻岛军事力量,以军民融合的方式提升南沙海上救助中心的装备、人员实力以及应急反应能力。

从外部合作角度积极引导区域内海上搜救合作机制的建立。一是设立常态化的海上搜救联络机构。承担搜救信息的整合分流、搜救力量的组织协调、联合搜救行动的规划制定等职能,加强与周边国家的搜救需求沟通、能力建设交流以及搜救任务协作。二是完善搜救责任区重叠区域的协调机制。海洋划界争端是影响国家间互信的一个核心因素,也是掣肘海上搜救合作的症结所在,现有的搜救责任区重叠区域往往也是争议海域。对此,可专门就重叠区域内的搜救制定合作预案,以各国共同利益即加强海上人命救援为推手,促进重叠区域内的国家共同承担海上搜救国际责任,为将来重叠搜救责任区的划分奠定基础。三是组织联合搜救演习。通过联合搜救演习检验合作预案的有效性,避免在实践中出现沟通协调不畅、搜救效能低下的问题,尽可能多的囊括区域内的国家,通过沙盘推演与实际操作相结合的方式,促进多方搜救力量在通信、装备、指挥、行动等多方面的协作能力。四是充分利用南海岛礁。可以有条件、有选择地接受区域内其他国家日常地使用南海岛礁港口停驻搜救船艇、飞机或派驻遇险通信值守人员、医护人员等,提升南海整体的海上搜救能力。

结 语

在中国与邻国仍存在海洋争端的背景下,海上交通安全管理对海洋强国战略的实施具有双重意义,不仅是保障中国海上通道安全的主要手段,也是表明主权与管辖权的一种重要方式。由于海洋环境保护、海上搜救、应对海上非传统安全等都具有一定的公益性,政治敏感度低,国际合作空间大。以此为切入点,通过扩展海上交通安全管理内涵,有助于打破中国与邻国在海洋争端上的僵持局面,形成共识,管控分歧,为争端解决创造契机,为海洋开发与利用创造良好的外部环境,从海上交通安全管理层面上服务于海洋强国战略大局。

责任编辑:朱志峰

^① 《交通运输部南沙群岛海上救助中心成立》, http://www.xinhuanet.com/politics/2019-01/29/c_1124059249.htm, 2020年1月13日访问。