

建设海洋法治打造海洋强国战略

中国社科院海洋法与海洋事务研究中心主任 教授 王翰灵

贯彻落实中共十八大报告中提出的“坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国”,需要综合性举措,涉及政治、经济、军事、文化、外交、法律等多方面。从法治角度而言,“海洋强国”指有能力充分履行国际法规定的海洋权利和义务的海洋综合实力强大的国家。这不但要有完善的法律制度,还要有海洋科技和人才支撑,运用法律维护和争取自己的合法权益

何谓海洋强国

什么是“海洋强国”?中国要成为什么样的海洋强国?对于“海洋强国”的含义或标准,从不同的角度看会有不同的解释或答案。然而,从法律及合法性的角度来看,“海洋强国”的含义应该是有能力充分履行国际法规定的海洋权利和义务的海洋综合实力强大的国家。

这里说的国际法,指的是所有规范国家海洋权利和义务的国际条约所规定的法律制度以及其他有关的法律原则和规则。它包括但不限于《联合国海洋法公约》,主要因为该公约不涉及或解决海洋领土主权问题,而仅主要规定海洋划界原则和规则以及各国在各种不同海域的权利和义务。比如,东海和南海的岛礁主权争端就不在该公约的规范之内。关于领土主权争端的问题,应按其他有关的法律解决。

如果一个国家的海洋权益受到别国侵犯而没有足够的力量去维护,它就不是一个海洋强国。而如果一个国家利用其海上力量优势威胁或侵犯别国合法权益,它就是一个不守法的海洋强国或霸权国家。中国在东海和南海还有许多岛礁被外国侵占,领土主权得不到有效的维护,再加上台湾问题长期没有解决,国家不统一,所以谈不上海洋强国。目前,在联合国安理会五个常任理事国中,部分领土被外国侵占、国家不统一的只有中国。然而,中国的综合国力,包括海洋力量迅速增长,有望成为海洋强国。从郑和下西洋时代的强而不霸,到当今的走和平发展道路,都意味着中国将来是一个遵守国际法或者按照国际海洋法律秩序良性发展的海洋强国。

有能力履行海洋权利义务

从法律及合法性的角度来看,“海洋强国”的目标或者衡量一个国家是否是海洋强国的重要指标之一,应该是国家有能力而且切实充分、正当地履行国际法规定的海洋权利和义务,包括在国际海洋立法和执法中充分发挥作用。坦率地说,目前我国还没有充分利用国际法赋予的海洋权利。比如,在国家管辖海域内的各项立法和执法权利;开发和利用国家管辖以外海域,包括公海、国际海底区域、极地等资源的权利等等。

海洋强国应该有依法维护本国的海洋权益以及参与建立并维护公正的国际海洋法律秩序的能力,这包括依法解决包括岛礁主权争议在内的海洋争端的能力。“依法”包括根据国际法使用法律办法解决与外国的海洋争端,也包括在被外国非法武力侵略,比如侵占岛礁的情况下,使用武力自卫,因为在国际法上国家有自卫权。

海洋强国在行使国际法规定的海洋权利的同时,应该履行相应的国际法律义务,包括维护公正的国际海洋法律秩序及海洋和平与安全、和平解决海洋争端、保护海洋资源环境、维护海洋资源的可持续利用等。只有做到权利和义务相一致,才能做好法律和道义上的责任的海洋强国,才有可能持久地担当世界海洋领导者的重任。

构建完善的海洋法治

海洋强国战略的实现离不开完善的法律制度。没有海洋法治就没有海洋强国。迄今为止,与我国的整个法治建设进程相应,我国的海洋法律制度还很不完善。这主要表现在以下几个方面:首先,

我国宪法中还没有关于海洋问题的明确规定,以致于一些海洋立法缺乏宪法依据;其次,我国还没有一部海洋基本法。世界上发达的海洋国家,比如加拿大、澳大利亚和日本等都有海洋基本法;再次,我国有关海洋的各项法律制度还很不完善;最后,我国的海洋执法还存在严重的缺陷和问题。

我国海洋立法至今没有完成基本的“维权”立法,对海洋的利用和保护立法就更加不足了。历史上由于我国长期重陆轻海,闭关锁国,经略海洋的经验不足,海洋立法步入正轨的时间不长。在我国改革开放之初,正值 1982 年《联合国海洋法公约》通过,我国此后海洋立法的重点是将公约规定的沿海国所享有的权利转化为我国国内海洋立法,巩固我国作为公约缔约国的既得利益。因而,此后十几年的国家海洋立法着重维护国家海洋权益,制定了 1992 年《中华人民共和国领海与毗连区法》和 1998 年《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》等。随着改革开放及海洋经济的迅速发展,关于海洋资源环境的开发、管理和保护的立法问题才逐渐提上国家立法的议程。显然,我国关于海洋资源环境和海洋经济的立法经验还十分缺乏。

徒法不足以自行。除了要建立完善的海洋法律体系,我们还要有健全的海洋执法体制和强大的海洋执法力量。我国经过几十年的周折终于改革海上执法机构,进一步统一海上执法力量,这是迈向优化、强化海上执法的重要一步,但这只是开始,离健全海上执法的目标还很遥远。

人才是海洋强国战略的关键

加强海洋法研究和人才培养是落实海洋强国战略的重要环节。海洋强国必先是海洋科技和人才强国。未来的国际海洋竞争在于人才的竞争。在海洋科研和人才培养方面,我国长期以来偏重于海洋自然科学,在有关海洋的社会科学,包括海洋法律和政策等方面的研究和人才培养相对比较薄弱。我国缺乏有国际影响力的海洋法专家。我国的海洋法律与政策研究力量,与包括日本和韩国等在内的发达国家相比差距较大,与南海周边国家相比也没有优势。前不久,新加坡国立大学的一位法学教授说,中国在海洋法律与政策的研究、人才培养和利用方面不如越南。此言逆耳,伤了我们作为大国臣民的心,但难道不值得我们深思吗?

最后,应该指出的是,光从法律上谈海洋强国战略是不够全面的。然而,没有坚实法律基础的海洋强国战略就像空中楼阁。

2013 年 2 月 28 日,日本首相安倍晋三在众议院谈及钓鱼岛问题时,引用英国前首相撒切尔夫人在 1982 年针对马岛战争所说的“国际法将战胜武力”的言论,声称“海洋的法治”是解决钓鱼岛问题的关键,“在这个时代诉诸武力来改变现状的做法不能为任何诉求提供合法性。”日本窃取钓鱼岛反而贼喊捉贼,这是赤裸裸的强盗逻辑。连强盗都会借用法律,我们作为受害者及正义力量更应该用法律来维护和争取自己的合法权益。