中国国际法学会
Chinese Society of International Law

大连海事大学
DALIAN MARITIME UNIVERSITY

中国国际法学会2025年学术年会
2025 Annual Academic Conference of the Chinese Society of International Law

暨世界反法西斯战争胜利及联合国成立80周年与国际法研讨会
and the International Law Symposium Commemorating the 80th Anniversary of the Victory of the World Anti-Fascist War and the Founding of the United Nations

加强涉外法治建设与推进中国式现代化：国际法的地位和作用
Strengthening the Rule of Law in Foreign Affairs and Promoting Chinese Modernization: The Status and Role of International Law

论文集

议题四：
国际海洋法和极地法

主办单位: 中国国际法学会 大连海事大学
Co-sponsored by Chinese Society of International Law and Dalian Maritime University

承办单位: 大连海事大学法学院
Organized by Law School of Dalian Maritime University

2025年4月25日-27日，大连
April 25-27, 2025, Dalian

目　录

BBNJ 协定遵约机制的规定和特性 ..... 葛勇平 1
国际海洋划界裁判效力的溢出与第三国的因应 ..... 孙传香 1
将 IUU 捕捞视为跨国有组织犯罪进行规制可行性路径研究 ..... 余敏友　刘唯哲 19
总体国家安全观下中国参与国际海底区域矿产资源开发的路径研究 .. 曲亚囡　张　健　薛　颖 39
论我国对南极条约环境议定书《责任附件》的核准与实施 ..... 陈力　吴怡汶 51
南海安全治理机制研究 ..... 吴蔚　王子豪　周珂心 73
冰封秩序消融下北极航道航行规则研究 ..... 赵希伟　易　晗 86
200 海里外大陆架争端中的“重大不确定标准”研究——以定界和划界互动为视角 ..... 彭亚媛 105
试论陆地统治海洋原则 ..... 郭中元 142
《BBNJ 协定》缔约方大会“议事规则”的建构与完善——基于国际组织的分析框架 ..... 刘　丹　王雨辰 155
Implications of the BBNJ Agreement for the Establishment of Antarctic Marine Protected Areas: A Preliminary Observation ..... Chen Xidi 179
海洋命运共同体理念与人类共同继承财产原则之契合性研究——兼论海洋命运共同体理念的优越性 ..... 王婷婷　章晶晶 193
BBNJ 协定下发展中国家海洋权益保障 ..... 檀　畅 209
美国航行自由行动对南海历史性权利的影响与对策 ..... 黄钰雯 217
我国专属经济区刑事管辖权制度的挑战与应对 ..... 樊恒岩 230
海洋数字法治的生成逻辑、现实挑战与未来进路 ..... 谭　颖 240
美国外大陆架扩展声明：意图、争议及影响 ..... 田淏予 262
“南海行为准则”磋商的缘起、掣肘与中国因应 ..... 陈　计 277
多层治理视域下的北极科学合作：机制构造、实践展开与中国参与 ..... 姜爱华 290
东北亚区域跨界核损害赔偿法律合作的理论建构与路径探索 ..... 从　文 312
国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护平衡的法律问题研究 ..... 李营营 328
中国当代国际秩序观下南海区域秩序的修正与完善 ..... 佟昕桐 336
《联合国海洋法公约》第 295 条“用尽当地补救办法”的解释和适用问题探讨——基于国际海洋法法庭的司法实践 ..... 祖若男 347
“区域”内深海采矿排放规则的演进与协同 ..... 林　赟 360
北极航道航行法律挑战及纾解路径：以《极地规则》实施检视为视角 ..... 于　博 376
《BBNJ 协定》中环评制度的双重义务体系：类型识别、结构偏向与制度调适 ..... 曹怡昕 397
《海商法》中的海洋环境保护制度研究 ..... 王楚涵　唐　刚 421
南海双边谈判共建海洋保护区的法机制研究——以中国和印尼的争议海域为例 ..... 李泽园 433
BBNJ 划区管理工具制度对南极海洋保护区的影响 ..... 陆雨彤 456
行业国际谈判中的中国工会——中挪海员集体谈判与中国海员集体谈判的比较案例研究 ..... 隋　意 467
南极条约第四条释义辨析——以国家管辖权为视角 ..... 刘晶晶 490

2025年中国国际法学会年会

中俄海洋安全合作的挑战与举措 ..... 师丹阳 502
浅析《海商法》修订下的船舶污染损害责任制度 ..... 沈佳芸 519
联合国海洋法公约视角下公海保护区建设困境与对策研究 ..... 孙可欣 532
气候变化对小岛屿国家的影响与因应策略 ..... 王海欣 540
北极地区的全球治理与人类命运共同体属性 ..... 苏安琪 552
论美国单方面划定外大陆架界限的非法性 ..... 吴君弋 563
BBNJ 环评规则制定中的国际诉求及平衡途径探析——以三大核心争议为中心 ..... 李雅仪 583
论 BBNJ 协定与我国海洋环境法治建设的发展路径 ..... 刘 佳 597
《菲律宾海域法》的立法失范批驳与应对路径探究 ..... 刘凡毓 608
对国家管辖外区域海洋生物多样性治理困境的回应与展望 ..... 段嘉政 631
BBNJ 协定适用下国际海底管理局划区管理工具研究 ..... 于姝棋 642
北极命运共同体视域下中国军舰北极航道航行权争议分析及法律应对 ..... 张雨昕 659
风险预防原则在国际海底区域资源勘探开发的适用探究 ..... 胡 悦 672
国际海底资源开发中的环境责任机制研究 ..... 刘世凤 688
国际海底区域勘探开发中的勤勉义务和国家责任 ..... 逄善思 697
水下文化遗产原址保护的法律框架与发展路径 ..... 施潇然 712
港口国对非法渔获的执法权问题研究——以欧盟实践为例 ..... 王 静 720
领土争端解决中领土划分原则的选择和适用 ..... 徐嘉琼 728
海上人命救助独立报酬请求权的合理性研究 ..... 黄译萱 748
渔具回收的国际法问题研究 ..... 刘嘉豪 763
《港口国措施协定》对 IUU 捕捞活动的管控及我国的应对分析 ..... 张君翼 774
论船舶油污损害赔偿基金的代位求偿权 ..... 王睿轩 784
专属经济区内水下文化遗产活动的管辖冲突及其解决路径 ..... 王纯瑶 793
BBNJ 协定和《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》关联视角下中国参与北极公海渔业资源法律治理的路径研究 ..... 邓杨飞龙 刘画洁 809
BBNJ 协定争端解决程序在北极的适用性探析 ..... 苏亚静 821
共建“一带一路”的国际法治保障：人类命运共同体理念引领下的中国实践与创新 ..... 尹为骜 829
国家管辖范围以外区域的战略环境评价：现有制度、实施困境与展望 ..... 宋渊铭 846
海洋保护区的法律框架与全球治理 ..... 马 琳 866
论海平面上升对《联合国海洋法公约》基线制度的冲击与法律应对 ..... 王诗语 876
水下文化遗产保护和深海采矿的冲突与协调——基于 ISA 第 30 届会议的新进展 ..... 李沛霖 883
我国海警船法律性质分析 ..... 陈欢欢 刘永平 892
国际海洋法法庭援引先例实践中的司法能动主义倾向 ..... 张 洋 902
BBNJ 协定下海洋遗传资源来源披露的国际争议与消解 ..... 姜子心 914
《港口国措施协定》下外籍船舶入港审查法律问题 ..... 刘兆安 926
海平面上升对海洋边界的影响 ..... 张梦婷 935
国际海底区域商业开发的法律问题研究 ..... 贾剑桥 945

非军事化原则在南极条约体系下的实践与监督 ..... 蒋元玺 956
海事环境安全视角下的北极航行自由边界研究 ..... 徐俊杰 967
论共商共建共享治理原则对国家管辖范围外海洋遗传资源惠益分享模式的完善 ..... 喻婷钰 978
南海争端和平解决蕴含的的国际法问题 ..... 肖 颖 990
BBNJ 协定视阈下的环境影响评价制度：内涵、影响与中国因应 ..... 姜 浩 1004

2025年中国国际法学会年会

BBNJ 协定遵约机制的规定和特性

葛勇平*

摘 要：2023 年通过的 BBNJ 协定设置了遵约机制条款，要求其遵约机制具有促进性、透明度、非对抗性和非惩罚性的特性，但具体内容由缔约方大会各方再商议后投入实施。《联合国气候变化框架公约的京都议定书》《巴黎协定》《卡塔赫纳生物安全议定书》和《名古屋议定书》等国际环境条约的遵约机制各具特色，可供参考。

关键词：BBBJ 协定第 55 条；遵约机制；缔约方大会；执行和遵守委员会

2023 年，“在《联合国海洋法公约》下国家管辖范围外海洋生物多样性养护和可持续利用的协定”（以下称“BBNJ 协定”）最终达成。对发展中国家而言，BBNJ 协定的遵约机制是不可或缺的机制。传统争端解决机制属于较为生硬的事后反应体系，具有一定的局限性。遵约机制可以弥补这一不足，完善的遵约机制对 BBNJ 协定的有效执行大有裨益。但是，BBNJ 协定只在第 55 条设立了执行和遵守委员会，采用由各方协定的第一次缔约方大会研究的方式商定遵约机制架构，目前未规定遵约机制的相关细节。

本文介绍 BBNJ 协定遵约机制的规定，分析其特性，对比几项国际环境条约遵约机制的优缺点。

一、遵约机制更有利于条款的执行与遵守

以风险预防原则为指导，国际环境条约建立了一整套遵约机制，旨在协助缔约方履行条约义务。遵约机制的规定是以保护环境为宗旨促成的条款，更倾向于促进履约，具有预防性、促进性、非惩罚性的特征。[1]预防性注重风险、损害、科学不确定性和差别能力，是指相对于争端解决机制的滞后性救济方式，遵约机制注重提升遵约能力，因此，在解决问题方面具有预防性。[2]促进性指的是国际环境条约以保护生态环境、合理利用自然资源为目标，并非是以惩罚为目的的条约遵守意图。以提升能力等手段促进缔约方善意履行条约，具有非惩罚性，摆脱了争端解决机制的事后救济制度的滞后性弊端。[3]可见，相比于争端解决机制只注重规范的特点，遵约机制更有利于条款的执行与遵守。

* 葛勇平：河海大学法学院教授，从事国际法、海洋法研究。电子信箱：geyongping2005@163.com。本文为 2025 年中国国际法学会学术年会参会论文，用于交流；节选、改写自葛勇平、陈思：《BBNJ 协定遵约机制构建：以<名古屋议定书>为参照》，《福建江夏学院学报》2024 年第 6 期，第 73-81,97 页。关于《名古屋协定》的参考价值和 BBNJ 协定遵约机制的构建方案，请详见拙文。

[1] 参见邹玥屿、高翔：《〈生物多样性公约〉遵约问题初探》，《环境与可持续发展》2021 年第 6 期，第 46 页。

[2] 参见沈绿野、谭宇生：《国际环境争端解决机制研究》，《西南政法大学学报》2007 年第 4 期，第 35 页。

[3] 参见高晓露：《国际环境条约遵约机制研究——以〈卡塔赫纳生物安全议定书〉为例》，《当代法学》2008 年第 2 期，第 109 页。

二、BBNJ 协定遵约机制的相关规定

BBNJ 协定的最高权力机构为缔约方大会，负责决策以及组织定期磋商，为各项工作制定指导方针等；[4]根据 BBNJ 协定，缔约方大会项下设立秘书处、获取和惠益分享机制、能力建设和海洋技术转让委员会、信息交换机制、财政资源和财务机制、科学和技术机构，以及执行和遵守委员会七大机关。

在机构设置方面，BBNJ 协定第 55 条第 1 款规定，遵约机制由缔约方大会、秘书处及执行和遵守委员会等机构负责推动、审议和执行。BBNJ 协定要求各缔约方酌情进行国内立法以执行本协定,[5]且各缔约方定期向缔约方大会报告其执行本协定的进程及情况。缔约方大会负责促进决策过程以及各项活动透明度，由缔约方大会第一次会议决定议事规则以及资金供给规则，缔约方大会第一次会议应为秘书处的运作做出安排，包括决定秘书处的所在地。后续由秘书处陆续安排缔约方大会并承担分发会议信息的责任，并负责向缔约方大会提交总结各缔约方情况的书面报告。BBNJ 协定中并未对缔约方大会及秘书处在遵约机制中的具体功能做出规定。

BBNJ 协定设立的执行和遵守委员会以透明、非对抗性和非惩罚性的方式促进和发挥作用，[6]与《名古屋议定书》遵约机制特点相同（“履约程序和机制的性质应是非对抗性、合作、简单、迅捷、咨询性、协助性、灵活和成本效益高”）[7]，同时与《巴黎协定》关于国际环境条约的遵约机制特点相同（“本条第一款所述的机制应由一个委员会组成，应以专家为主，并且是促进性的，行使职能时采取透明、非对抗的、非惩罚性的方式。委员会应特别关心缔约方各自的国家能力和情况”）。[8]执行和遵守委员会按照缔约方大会第一次会议通过的议事规则运作，负责审议个别和系统各级的执行和遵守问题，在认识到各自国家的情况时，定期向缔约方会议报告并酌情提出建议。委员会应由具有适当资格和经验的成员组成，考虑性别平衡和公平的地域代表性，由缔约方大会提名并选举产生。在其工作过程中，委员会可根据需要从根据本协定设立的机构以及有关的法律文书和框架以及有关的全球、区域、分区域和部门机构中获得适当的资料。

三、BBNJ 协定对遵约机制的特性要求

遵约机制是兼具争端避免与争端解决功能的制度，[9]区域海洋遗传资源的养护和可持续发展依赖 BBNJ 协定的履行，因此，其遵约机制具有重大意义。各缔约方需合力方能建立起一个促进性的、透明、非对抗性和非惩罚性的机制。就遵

[4] 参见 BBNJ 协定第 55 条。
[5] 参见 BBNJ 协定第 53 条：“缔约方应酌情采取必要的立法、行政或政策措施，确保执行本协定。”
[6] 参见 BBNJ 协定第 55 条第 1 款。
[7] 参见《名古屋议定书》第 30 条、《促进遵守〈名古屋议定书〉和处理不遵约情事的合作程序和体制机制》A. 目的、性质和基本原则 第 2 款。
[8] 参见《巴黎协定》第 15 条第 2 款。
[9] 参见朱鹏飞：《国际环境条约争端解决机制研究》，法律出版社 2011 年版，第 7 页。

约机制的建立而言，一方面，在程序上，各缔约方需要通力合作，事前协商，事后善意履行；另一方面，在实体上，一个内容完善的遵约机制必须拥有促进性、透明、非对抗性和非惩罚性的特性。

促进性条款是遵约机制最具特色的制度之一，不遵约情事并不全是由于缔约方本身意愿，此种情况下能力和技术不足问题才是其不遵约的重大理由。梳理多项国际环境条约可以发现，遵约机制的核心在于帮助而非惩罚。[10]因此，对于此种不遵约情事，一味惩罚并不利于条约的实施与执行。相反，通过帮助性手段促进其遵约，更能实现长久合作的目的。BBNJ 协定的海洋遗传资源部分以及能力建设与海洋技术转让部分均强调，要注重帮助发展中国家提升其能力建设，具有预防性与非对抗性的格局。

透明度在 BBNJ 协定中多处被提及，指的是各缔约方的区域海洋活动透明，以及其区域海洋活动所产生的利益透明等问题。通过总结 BBNJ 协定架构发现，BBNJ 协定透明度由缔约方大会主导，依靠信息交换机制实现，由各缔约方向信息交换机制报告数据，信息交换机制进行统一监测和统计，并向各缔约方提交报告。由此可见，BBNJ 协定遵约机制的透明度离不开缔约方大会的主导与参与。

相对于争端解决机制，遵约机制非对抗性的特点更顺应协定的软法属性。非对抗性的遵约机制不强调强制性的惩罚和制裁，而采用强调采取非对抗性、非司法性和协商性的适当措施来解决问题。[11]遵约机制分为遵约体系和不遵约反应体系，为促进资源的可持续发展，使各缔约方合作而非对抗是区域海洋遗传资源保护的重要方式。因此，非对抗性指的是各缔约方立场不相对，应以共同促进资源养护为共同目标，不采取强制性的对抗措施，以合作和协商作为发展手段的方式。由执行和遵守委员会或缔约方大会协调各缔约方及机构，采取协调的帮助性措施，打破了传统争端解决机制针锋相对的格局。各缔约方以协定的执行为目标，形成非对抗性的架构更有助于协定的履行。

最后，非惩罚性是相对于惩罚性措施而言的。在国际条约中，惩罚性措施往往体现为外交管制与强制执行，其惩罚力度具有强制性。[12]非惩罚性指的是对不遵约的反应惩罚为非强制性的，应当符合遵约机制促进履行的核心目标，以鼓励性、非惩罚性以及援助性为遵约机制中不遵约反应体系的主要特征。[13]惩罚并不是 BBNJ 协定的最终目的。将区域海洋遗传资源治理纳入《联合国海洋法公约》框架内，使各缔约方在框架内更好地实现发展科学技术与多元合作，通过合作切实履行协定，实现对生物多样性的保护和可持续发展，这是 BBNJ 协定的最终目

[10] See Malgosia Fitzmaurice, Environmental Compliance Control, 8 Wroclaw Review of Law, Administration & Economics 372 (2018).
[11] 参见陈文彬：《国际环境条约不遵约机制的强制性问题研究》，《东南学术》2017 年第 6 期，第 142 页。
[12] 参见杨博文：《〈巴黎协定〉减排承诺下不遵约情事程序研究》，《北京理工大学学报（社会科学版）》2020 年第 2 期，第 139 页。
[13] 参见宋英：《〈巴黎协定〉与全球环境治理》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2016 年第 6 期，第 67 页。

的。

四、重要国际环境条约遵约机制的可参考性

遵约机制由国际环境条约发展而来，目前各国际环境条约遵约机制及不遵约反应机制具有独特的性质。[14]为应对全球海洋治理碎片化，应注重《联合国海洋法公约》《名古屋议定书》《生物多样性公约》等国际法律文件与 BBNJ 协定的关联性。

《联合国气候变化框架公约的京都议定书》的执行本身存在一定困难，是基于经济无形的调控，而非官方政策的规定，且其遵约机制针对的主体为发达国家，对于现今国际发展情况而言，不够严谨完整。《巴黎协定》遵约机制在其基础上将发达国家和发展中国家纳入遵约主体中，以平衡各方利益诉求，同时在机制运行中关注发展中国家能力及特殊情况。[15]《卡塔赫纳生物安全议定书》遵约机制对不遵约情事的处理手段略为单薄，其手段强制性受限，且受制于启动不遵约的主体范围，只有缔约方发生履约困难受影响或被影响时才启动，而其他内设机构无启动权限，导致遵约机制的启动次数少。相比而言，从《名古屋议定书》遵约机制的内容和特点以及与 BBNJ 协定的关联性来看，《名古屋议定书》遵约机制对 BBNJ 协定遵约机制具有高度的可参考性。

结语

BBNJ 协定主要设置缔约方大会、秘书处及执行和遵守委员会为遵约机制权力机构，要求遵约机制具有促进性、透明度、非对抗性和非惩罚性的特征。由于缔约方之间能够履行条约的能力不同，条约的实施和遵守被认为是 BBNJ 协定履行的最具挑战性的环节。相对于生硬的争端解决机制，灵活的遵约机制更能实现协定的目标，是中国乃至各发展中国家通过 BBNJ 协定实现公平发展的重要手段之一。国际社会应通过对各个重要国际环境条约遵约机制的探索，尝试打造更适合 BBNJ 协定的遵约机制。（完）

2025年中国国际法学会年会

[14] 参见杨博文：《〈巴黎协定〉减排承诺下不遵约情事程序研究》，《北京理工大学学报（社会科学版)》2020 年第 2 期，第 139 页。

[15] 参见冯帅：《多边气候条约中遵约机制的转型——基于‘京都—巴黎’进程的分析》，《太平洋学报》2022 年第 4 期，第 33、34 页。

国际海洋划界裁判效力的溢出与第三国的因应

The Overflow of the Effectiveness of International Maritime Boundary Delimitation Decisions and the Response of Third States

孙传香

摘要：国际海洋划界裁判的效力溢出，不仅对第三国产生形式效力，而且给当事国与第三国权利主张的交叉点、既有海洋划界协定以及海洋划界方法带来实质影响。国际裁判机构对第三国权利的处理方式缺乏一致性，《国际法院规约》第 59 条在实践中难以有效保护第三国海洋权利。国际海洋法法庭与仲裁机构效仿国际法院并相互影响，在海洋划界裁判实践中形成了“事实上”的判例制度。第三国既可通过加入诉讼或仲裁来维护自身的海洋权利，也可单独提起诉讼或仲裁，或通过谈判以及发布单方面声明来维护海洋权利。

关键词：海洋划界；溢出效力；判例；第三方介入

Abstract: The spillover effect of international maritime delimitation decisions not only has a formal effect on third states, but also has a substantial impact on the intersection of claims between the parties and third states, existing maritime delimitation agreements, and maritime delimitation methods. The lack of consistency in the handling of third-states rights by international courts and tribunals makes it difficult to effectively protect third-states rights in practice under Article 59 of the Statute of the International Court of Justice. The International Tribunal for the Law of the Sea and other tribunals have followed the example of the International Court of Justice and influenced each other, forming a "de facto" case law in the practice of maritime delimitation judgments. Third state can defend their maritime rights by application for permission to intervene, or by initiating separate litigation or arbitration, or by negotiating and issuing unilateral declarations.

Keywords: Maritime delimitation; The spillover effectiveness; Case law; Third-state Intervention

根据《国际法院规约》（以下简称《规约》）第 59 条，“法院之裁判除对于当事国及本案外，无拘束力。”[1]然而，在国际海洋划界司法与仲裁实践中，国际裁判机构作出的裁判对当事方以外的第三国存在效力溢出现象，在“当事国

[1] 《国际法院规约》, https://www.I.C.J.-cij.org/statute, 2025 年 1 月 18 日访问。

及本案”之外对第三国海洋权利产生重要影响。“全球大约有一半的海洋划界涉及三国权利交叉重叠问题”[2]，存在影响第三国权利的可能。

当下，中朝韩三国尚未完成黄海大陆架划界，朝韩之间的黄海大陆架划界可能对中国在黄海的海洋权利产生影响；日韩两国在东海北部的划界也会涉及我国在东海的海洋权利。因此，分析并探讨国际海洋划界裁判对第三国海洋权利的影响并进一步探讨第三国的法律与政治因应，无疑具有重要的理论价值和现实意义。

一、国际海洋划界裁判效力的溢出

（一）国际海洋划界裁判对第三国的形式影响

从形式上看，裁判机构作出的海洋划界裁判对第三国海洋权利产生的影响似乎有限。一般认为，裁判机构的裁判对非当事方的影响要受“他人之间行为”（res inter alios acta）原则支配，[3]该原则得到国际法理论和实践的广泛支持。[4]易言之，针对争端当事方提交的诉讼或仲裁所作出的判决或裁决只对当事方有效，对第三国不产生拘束力。前述《规约》第 59 条即是对“他人行为”原则的具体规定，国际法院如此，其他国际裁判机构亦概莫能外。[5]在英法大陆架仲裁案中，仲裁庭强调其裁决对于非当事方爱尔兰来说属于“他人之间行为”。[6]然而，在海洋划界问题上，裁判机构的裁判在形式上对第三国海洋权利会产生了不可忽视的影响，“他人之间行为”原则并不能充分保护第三国的海洋权利。[7]

海洋划界裁判对第三国的第一个形式影响归因于裁判的“对一切”属性。[8]海洋划界裁判的终极目的是明确海洋权利在争端各方的归属，同时排除当事方以外的国家在相关区域内主张同样的权利，[9]从而使当事方以外第三国丧失主张权利的机会。第二个形式影响则表现为既有裁判对在后裁判的示范性。虽然根据《规约》第 59 条，国际裁判不存在判例原则。[10]国际法院也不试图按照英美法系的传统建立起判例法制度。然而，《规约》第 38(1)条在(d)项却规定，“在第 59 条规定

---

[2] Coalter G Lathrop, ‘Tripoint Issues in Maritime Boundary Delimitation’ in David A Colson and Robert W Smith (eds), International Maritime Boundaries, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p.3305.

[3] Andreas Zimmermann and James Devaney, ‘International Courts and Tribunals, Intervention in Proceedings’, https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e37, 2025 年 2 月 15 日访问。

[4] 周忠海，张卫华，《试论国家单方法律行为的若干基本问题》，载《河南政法管理干部学院学报》2007 年第 6 期。

[5] 《国际海洋法法庭规约》第 33 条（裁判的确定性与拘束力）第 2 款规定，裁判除在当事各方之间及对该特定争端外，应无拘束力。https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/annex6.htm，2025 年 2 月 13 日访问。

[6] Arbitration between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic on the Delimitation of the Continental Shelf, 1977, 18 RIAA 3, para.28.

[7] Case Concerning the Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria(Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening), Judgment of 10 October 2002, para.238.

[8] Shabtai Rosenne, The Law and Practice of the International Court, 1920-2005 (4th edn), Martinus Nijhoff, 2006, pp.1578-1579.

[9] Massimo Lando, Maritime Delimitation as a Judicial Process, Cambridge University Press, 2019, p.89.

[10] Alina Miron and Christine Chinkin, ‘Article 63’ in Andreas Zimmermann and others (eds), The Statute of the International Court of Justice: A Commentary (3rd edn), Oxford University Press, 2019, pp.1584-1585.

之下，司法判例及各国权威最高之公法学家学说，作为确定法律原则之补助资料者。”从而确立了司法判例作为确定法律原则之补助资料的地位，而实际上，实践远比文本规定走得远。[11]

虽然《规约》第 38 条第 1 款(d)项规定该项受第 59 条的约束，但这一规定并没有削弱法院判决的判例效力。常设国际法院未来问题同盟国间非正式委员会曾承认，《常设法院规约》第 59 条[12]并不是规定“本法院的判决不具有先例效力”，而是指判决对《常设国际法院规约》其他缔约国不具有约束力。[13]同样，国际法院曾在其司法实践中也指出，在没有特殊理由的情况下，法院不会偏离其“既定的判例”。[14]毕竟，遵循先例原则建立了一种法律期待，也有利于法律的确定性。[15]

在国际海洋划界问题上，国际法院在解释和适用国际法时对既有判例的依赖尤为明显。[16]由于《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）规定的海洋划界规则较为模糊，其具体范围和应用须由国际法院、国际海洋法法庭或其他仲裁机构加以释明，学界因而谓之“法官造法”。[17]国际法院在其司法实践中指出，在海洋划界案件中，不仅需要考虑个案的特殊性，而且要考虑个案判决的可预测性及其与既有判例之间的“一致性”。[18]在孟加拉国/印度仲裁案[19]中，仲裁庭[20]亦认为有关海洋划界案例的发展已产生“既成判例”，应视为《公约》的组成部分，“既成判例”有助于提高海洋划界的透明度和可预测性。[21]

出于对国际海洋划界案件审理的可预测性和一致性的考虑，在没有令人信服的情况和理由下，国际裁判机构倾向于遵循既有划界裁判的逻辑进路甚至裁判结论。因此，对第三国海洋权利产生影响的国际海洋划界判例，很可能被后案效仿，从而对后案涉及的第三国权利产生类似不利影响。

（二）国际海洋划界裁判对第三国的实质影响

国际海洋划界裁判对第三国的实质影响体现在以下三个方面：

1、国际海洋划界裁判对三方权利交叉点的影响

---

[11] 《国际公法学》编写组，《国际公法学》，高等教育出版社，2022 年第三版，第 58 页。

[12] 常设国际法院和国际法院之间保持了很大程度的连续性，《国际法院规约》与《常设国际法院规约》的条款几乎完全相同，两者的第 59 条内容完全一样。

[13] Shabtai Rosenne, The Law and Practice of the International Court, 1920-2005 (4th edn), Martinus Nijhoff, 2006, p.1571.

[14] Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v Serbia) (Preliminary Objections, Judgment), I.C.J. Reports 2008, p.409, para.53.

[15] 张月姣，《WTO 争议解决机制改革必须坚持守正创新》，载《清华法学》2023 年第 6 期。

[16] Alex G Oude Elferink, Tore Henriksen and Signe Veierud Busch, ‘The Judiciary and the Law of Maritime Delimitation’ in Alex G Oude Elferink, Tore Henriksen and Signe Veierud Busch (eds), Maritime Boundary Delimitation: The Case Law, Cambridge University Press, 2018, pp.2-3.

[17] Chester Brown, ‘Article 59’ in Andreas Zimmermann and others (eds), The Statute of the International Court of Justice: A Commentary (3rd edn), Oxford University Press, 2019, p.1589.

[18] Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v. Norway), Judgment, I.C.J. Reports 1993, para.58.

[19] Award in the Matter of the Bay of Bengal Boundary Arbitration (Bangladesh v India), 7 July 2014.

[20] 在参与孟加拉国/印度仲裁案的五名仲裁员中，有三名是来自国际海洋法法庭的法官。

[21] Award in the Matter of the Bay of Bengal Boundary Arbitration (Bangladesh v India), 7 July 2014, para.339.

从既有实践来看，国际裁判机构对三方交叉点的处理通常采取两种方式：其一，认为三叉点的确定不属于其职权范围，其作出的裁判仅约束争端当事方。[22]其二，国际裁判机构宣称其确定的界线不会影响第三国权利。[23]为此，裁判机构要么在可能影响第三国权利之前停止划界，[24]要么在划界时只确定界线的大致方向。[25]

然而，国际法院等裁判机构的上述两种处理方式均无法杜绝其确定的界线对第三国权利产生影响。首先，单纯强调其裁判对第三国无法律拘束力，无法保证其后审案件不参考在先的相似案件，[26]从而在形式上对其他案件中的第三国产生影响。其次，尽管裁判机构声称其划定的界线止于可能对第三国权利产生影响的区域，但是，在第三国不参与诉讼或仲裁的情况下，裁判机构在客观上无法知晓该第三国海洋权利存在的具体范围。[27]譬如，在扬马延案中，法院将待划界区域限制在冰岛 200 海里专属经济区权利主张线以北。[28]然而，前述 200 海里专属经济区的外缘线是诉讼当事方通知法院的，而非冰岛向法院主张的。

相反，从表面上看，在不确定界线终点具体位置的情况下，似乎既解决了海洋划界争端，又兼顾了第三国的海洋权利。[29]但是，这种处理方式同样未能从根本上解决三叉点问题。该处理方式考虑了“确定三叉点的相关情况，却排除了‘相关情况’以外的其他因素”。[30]在 2012 年孟加拉国/缅甸案中，国际海洋法法庭裁定，在孟加拉国领海基线起算的 200 海里以外，海洋界线继续沿一定角度的大地测量线延伸，“直至可能影响第三国权利的区域”[31]，没有确定界线的终点。然而，在 2014 年孟加拉国/印度案中，常设仲裁法院认定孟加拉国与印度的界线终点止于孟加拉国与缅甸确定的分界线。[32]显然，2012 年孟加拉国/缅甸案的界线终点未定，为 2014 年孟加拉国/印度案确定其界线终点留下了重大障碍。可见，即便在

[22] Arbitration between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic on the Delimitation of the Continental Shelf, 1977, 18 RIAA, paras.27-28.
[23] Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012, para.228.
[24] 如：1985 年利比亚/马耳他案判决书第 21-22 段、1993 年扬马延案判决书第 18 段、2002 年厄立特里亚/也门案裁决书第 164 段以及 2006 年纽芬兰/新斯科舍省案裁决书第 564 段。
[25] 如：1982 年突尼斯/利比亚案判决书第 133 段、2001 年卡塔尔/巴林案判决书第 250 段、2002 年喀麦隆/尼日利亚案判决书第 325 段、2009 年黑海案判决书第 219 段以及 2012 年孟加拉国/缅甸案判决书第 506 段。
[26] Christine Chinkin, Third Parties in International Law, Clarendon Press, 1993, pp.255-256.
[27] Naomi Burke O’ Sullivan, “The case law’s handling of issues concerning third States” in AG Oude Elferink, T Henriksen and SV Busch (eds), Maritime Boundary Delimitation: The Case Law, Cambridge University Press, 2018, p.279.
[28] Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v. Norway), Judgment, I.C.J. Reports 1993, para.47.
[29] Alain Pellet, ‘Land and Maritime Tripoints in International Jurisprudence’ in Holger P Hestermeyer and others (eds), Coexistence, Cooperation and Solidarity, Martinus Nijhoff, 2012, pp.259–260.
[30] Alex G Oude Elferink, ‘Third States in Maritime Delimitation Cases: Too Big a Role, Too Small a Role, Or Both?’ in Aldo Chircop, Theodore McDorman and Susan Rolston (eds), The Future of Ocean Regime-Building, Martinus Nijhoff, 2009, p.611.
[31] Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh v. Myanmar), Judgment, ITLOS Reports 2012, para.506.
[32] Naomi Burke O’ Sullivan, “The case law’s handling of issues concerning third States” in AG Oude Elferink, T Henriksen and SV Busch (eds), Maritime Boundary Delimitation: The Case Law, Cambridge University Press, 2018, p.271.

划定两国界线时不确定界线终点的具体位置，最终仍然会对三叉点的确定影响。

2、国际海洋划界裁判对既有海洋划界协定的影响

在海洋划界案件中，当事国与第三国之间或当事国以外的第三国之间的既有划界协定所涉区域可能毗邻待国际法院划定界线的海洋区域。尽管法院在审理案件时表示已知晓这些既有划界协定的存在，但并没有对既有协定确立的权利采取有效的保护措施。

在 2012 年尼加拉瓜/哥伦比亚案中，国际法院确定的界线不仅在北段影响了洪都拉斯和哥伦比亚之间的海洋划界，以致哥伦比亚在该海域的奎塔苏奥（Quitasueño）礁和塞拉纳岛（Serrana）礁只能拥有 12 海里的领海。[33]界线南段对既有海洋界线的影响则更为明显，界线南段所涉区域存在三个既有划界协定，包括 1976 年哥伦比亚和巴拿马之间的条约、1977 年哥伦比亚和哥斯达黎加之间的条约以及 1980 年哥斯达黎加和巴拿马之间的条约。点 5 至点 9 之间的连线以及南部与纬线重合的界线影响了哥伦比亚和哥斯达黎加之间的既定界线以及哥伦比亚和巴拿马之间的既定界线。[34]

专案法官科特（Cot）在该案中指出，尽管法院宣称其划定的界线不影响当事国与第三国通过协定划界的海域，但问题是，随着相关海域的主权权利通过判决由哥伦比亚所有转为尼加拉瓜所有而无需划界，1976 年哥伦比亚和巴拿马之间的条约以及 1977 年哥伦比亚和哥斯达黎加之间的条约已然失去意义。[35]法院判决在明确尼加拉瓜与哥伦比亚的海洋分界线的同时，使数个涉及第三国的既有条约也瞬间失去了法律约束力。薛捍勤法官也认为，“界线的南段实际上会使得哥伦比亚与巴拿马以及哥伦比亚与哥斯达黎加之间的即存划界协定归于无效，并且彻底改变该地区的海洋关系”。[36]实际上，哥斯达黎加在该案判决后通知哥伦比亚，由于尼加拉瓜/哥伦比亚案的判决，“哥斯达黎加认为 1977 年条约已经归于无效”。

在 2018 年哥斯达黎加/尼加拉瓜案中，国际法院通过判决确定的界线也对加勒比海地区的既有条约产生了重大影响。[37]在该案中，国际法院就存在第三国权利的问题认为，法院（此前）就当事一方与第三方之间或在两个第三国之间作出的判决不能影响本案当事双方之间的海洋边界，当事一方与第三国之间或两个第三国之间缔结的条约也不影响本案。[38]法院进一步指出，1976 年哥伦比亚和巴拿

[33] Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012, para.238.
[34] NB O' Sullivan, "The case law's handling of issues concerning third States" in AG Oude Elferink, T Henriksen and SV Busch (eds), Maritime Boundary Delimitation: The Case Law, Cambridge University Press, 2018, p.274.
[35] Declaration of Judge ad hoc Cot in Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012, p.769, para.10.
[36] Declaration of Judge Xue in Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012, p.750, para.15.
[37] Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua) and Land Boundary in the Northern Part of Isla Portillos (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment, I.C.J. Reports 2018, p.139.
[38] Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua) and Land Boundary in the Northern Part of Isla Portillos (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment, I.C.J. Reports 2018, para.123.

马之间签订的条约与哥斯达黎加和尼加拉瓜之间的划界并无关系。至于 1977 年哥斯达黎加和哥伦比亚之间签订的条约，也没有证据表明哥斯达黎加放弃其条约赋予的海洋权利会对哥伦比亚以外的国家产生何种效力。[39]

国际法院在该案中最终通过调整临时等距离线确定了海洋界线，在界线南侧的海域，哥伦比亚不再行使主权权利。因此，法院判决所确定的界线不可避免地使哥伦比亚与哥斯达黎加之间的划界协定以及哥伦比亚与巴拿马之间的划界协定归于无效。

3、国际海洋划界裁判对海洋划界方法的影响

通常，国际裁判机构会在其划界裁判中阐明其认定的事实和采用的划界方法，其他案件借鉴时会对当事国与第三国此后的海洋划界产生影响。譬如，裁判机构根据区域具体情况使用的划界方法可能对该区域的其他海洋划界产生重要影响，在裁判机构重视既有海洋划界司法判例的情况下更是如此。[40]

在几内亚/几内亚比绍案中，仲裁庭在确定其界线时考虑了西非海岸线的整体形状与走向，以及该区域当时和嗣后的其他划界。[41]尽管学界质疑甚或批评仲裁庭这种作法的合理性与科学性，[42]但是，出于海洋划界的可预测性与一致性，不排除此后审理该区域其他划界案件的裁判机构参考仲裁庭在该案中对西非海岸整体走向考虑的做法，重视对这种区域办法的考量。

同样，在索马里/肯尼亚案中，国际法院认为，有必要从“更广泛的地理构造”的视角来审查划界对肯尼亚海洋权利带来的截断效应。[43]为此，国际法院在该案中采取对索马里、肯尼亚和坦桑尼亚的海岸线作整体考察的办法，特别注意到坦桑尼亚彭巴岛（Pemba Island）对海洋划界的影响，法院认为该岛增加了截断肯尼亚海洋权利的可能性。[44]在该案中，由于肯尼亚和坦桑尼亚已经先行解决了两国的海洋划界问题，[45]才得以为减小法院所采用的划界方法对第三国坦桑尼亚海洋权利带来的不利影响。[46]否则，法院采用的海洋划界区域办法以及彭巴岛所产生的截断效应，势必会影响肯尼亚和坦桑尼亚之间的划界。

（三）国际海洋划界裁判效力溢出对第三国权利影响之评析

---

[39] Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua) and Land Boundary in the Northern Part of Isla Portillos (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment, I.C.J. Reports 2018, para.134.
[40] Naomi Burke O’ Sullivan, “The case law’s handling of issues concerning third States” in AG Oude Elferink, T Henriksen and SV Busch (eds), Maritime Boundary Delimitation: The Case Law, Cambridge University Press, 2018, pp.272-273.
[41] Delimitation of the Maritime Boundary between Guinea and Guinea-Bissau (the Guinea v. Guinea-Bissau), Decision of 14 February 1985, 25, I.L.M. 251, paras.108-109.
[42] Stephen Fietta and Robin Cleverly, A Practitioner’s Guide to Maritime Boundary Delimitation, Oxford University Press, 2016, p.279.
[43] Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), Judgment, I.C.J. Reports 2021, paras.164-167.
[44] Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), Judgment, I.C.J. Reports 2021, para.168.
[45] 肯尼亚和坦桑尼亚两国于 1976 年和 2009 年先后通过两项双边协议解决了两国的海洋划界问题。1976 年，两国通过交换照会确定了领海界线，2009 年通过双边协定解决了两国的专属经济区划界和大陆架划界问题。
[46] Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), Judgment, I.C.J. Reports 2021, para.68.

裁判机构作出的裁判对第三国权利的影响，有两个问题需要进一步探讨：其一，司法判例的一致性问题；其二，《规约》第 59 条的法律效力问题。

1、司法判例的一致性问题。

国际法院在尼加拉瓜/哥伦比亚案和哥斯达黎加/尼加拉瓜案中声称其划定的界线对第三国不产生法律拘束力，其对第三国权利的处理方式与既有判例不一致。

在 1982 年突尼斯/利比亚案中，法院直接不确定两当事国界线的终点，以避免影响第三国马耳他在布纳基区块（Pelagian Block）北部和东北部的权利。[47]在 1985 年利比亚/马耳他案中，尽管意大利于 1984 年提出的加入诉讼申请遭到国际法院的拒绝，[48]但国际法院仍将其判决涉及的区域控制在意大利主张的权利范围之外。[49]此外，在 2001 年卡塔尔/巴林案中，由于该案界线的最南端受沙特阿拉伯与伊朗的界线影响，国际法院在该案中既没有确定该案界线的最南端，[50]也没有确定北部区域的界线终点。[51]

国际法院在 2002 年喀麦隆/尼日利亚案中同样将两国的海洋边界控制在不影响赤道几内亚权利的范围内。[52]在 2007 年尼加拉瓜/洪都拉斯案也没有具体说明界线终点的确切位置，只是规定界线延伸至西经 82 度，以不影响第三国权利为限。[53]同样，法院在 2009 年黑海案也没有确定界线的终点。[54]在 2021 年索马里/肯尼亚案中，国际法院指出，“从 B 点开始，划定大陆架的海洋界线沿着同一大地测量线延伸，直至大陆架的外部界限或第三国权利可能受影响的区域”。[55]可见，正如国际法院自己承认的那样，“在海洋划界司法实践中，通常不确定终点的精确位置，以避免损害第三国的权利。”[56]可以看出，国际法院这一处理方式的目的是避免对第三国海洋权利产生“截断”效应。

不仅国际法院如此，国际法院对第三国海洋权利的处理方式被其他审判机构效仿。在 2006 年厄立特里亚/也门案中，仲裁庭分别将界线的南北两端分别终止于点 1 和点 29，因为该两点之外可能与第三国存在争议。[57]仲裁庭在 2006 年巴

---

47 Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya), Judgment, I.C.J. Reports 1982, p.94, para.133c(3).

48 Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya v. Malta), Application to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports 1984, p. 28, para.47.

49 Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriyia v. Malta), Judgment, I.C.J. Reports 1985, p.26, paras.21-22.

50 Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain), Judgment, I.C.J. Reports 2001, para.250.

51 Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain), Judgment, I.C.J. Reports 2001, para.249.

52 Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening), Judgment, I.C.J. Reports 2002, para.238; para.307.

53 Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras), Judgment, I.C.J. Reports 2007, para.319.

54 Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), Judgment, I.C.J. Reports 2009, paras.218-219.

55 Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), Judgment, I.C.J. Reports 2021, para.214(5).

56 Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras), Judgment, I.C.J. Reports 2007, para.312.

57 Award of the Arbitral Tribunal in the Second Stage of the Proceedings (Maritime Delimitation), 17 December 1999, P.C.A, para.164.

巴多斯/特立尼达和多巴哥案也没有确定界线的终点，只是说明界线延伸至“与第三国的海域交界处”[58]。在 2012 年孟加拉国/缅甸案中，国际海洋法法庭指出，当事国之间划定专属经济区和大陆架的等距离线经调整后，继续沿原方向向 200 海里以外延伸，直至可能影响第三国权利的区域。[59]不难看出，鉴于海洋边界的“对世性”，[60]裁判机构的裁判原则上尽量减少对同一区域内第三国权利的影响。因此，国际法院等裁判机构遇有可能影响第三国权利时，往往均采取“不截断”第三国海洋权利的处理方式。

然而，仲裁庭在 1977 年英法大陆架仲裁案中对第三国权利的处理方式背离了既有判例。在该案中，由于英法两国的大陆架界线可能与爱尔兰和英国之间的界线相交。英国因此质疑仲裁庭是否有权在英国与爱尔兰海洋分界线以西的区域划定英法大陆架界线。[61]但仲裁庭驳回了英国上述观点，认为“法庭的裁决只对本案的当事各方具有约束力，对任何第三国，特别是对爱尔兰，既不具有约束力，也不产生任何权利或义务。”[62]也就是说，仲裁庭在该案中认为其确定的界线对第三国不产生约束力，有别于此前各案不确定界线终点的处理方式。

尽管英法大陆架仲裁案第三国权利的处理方式并未被后续各案效仿，但在尼加拉瓜/哥伦比亚案和哥斯达黎加/尼加拉瓜案中，国际法院无视此前的判例，复又采用了仲裁庭在英法大陆架仲裁中的处理方式：否认界线对第三国权利产生法律拘束力，而非不确定界线终点的具体位置。

2、《规约》第 59 条的效力问题。

依据国际法院的组织文本，法院判决的效力受《规约》第 59 条的限制。[63]然而，在喀麦隆/尼日利亚案中，国际法院针对《规约》第 59 条指出，在涉及几个国家的海洋划界案件中，《规约》第 59 条所提供的保护可能是不充分的。在该案中，第 59 条可能不足以使赤道几内亚以及圣多美和普林西比免受判决的影响，即便只是间接的影响。……因此，在确定喀麦隆和尼日利亚之间的海洋界线时，法院必须确保赤道几内亚与圣多美和普林西比的海洋权利免受任何影响。[64]

不难看出，第三国的海洋权利能否得到《规约》第 59 条的充分保护是值得怀疑的。实际上，国际法院法官的不同意见与反对意见直接反映了这一点。譬如，

---

[58] Arbitral Tribunal Constituted Pursuant to Article 287, and in Accordance with Annex VII, of the United Nations Convention on the Law of the Sea in the Matter of an Arbitration between Barbados and the Republic of Trinidad and Tobago, 11 April, 2006, para.382(2).

[59] Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh v. Myanmar), Judgment, ITLOS Reports 2012, para.462; para.505.

[60] NB O’ Sullivan, “The case law’s handling of issues concerning third States” in AG Oude Elferink, T Henriksen and SV Busch (eds), Maritime Boundary Delimitation: The Case Law, Cambridge University Press, 2018, p.288.

[61] Arbitration between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic on the Delimitation of the Continental Shelf, 1977, 18 RIAA, para.26.

[62] Arbitration between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic on the Delimitation of the Continental Shelf, 1977, 18 RIAA, para.28.

[63] H Thirlway, The Law and Procedure of the International Court of Justice: Fifty Years of Jurisprudence, Vol. II, Oxford University Press, Oxford, 2013, p.1849.

[64] Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening), Judgment, I.C.J. Reports 2002, para.238.

薛捍勤法官在尼加拉瓜/哥伦比亚案中指出，“国际法原则和《规约》第 59 条在本案中没有发挥应有的作用”，[65]科特[66]和门萨（Mensah）[67]两位专案法官也表达了类似观点。此外，小田（Oda）法官也指出，《规约》第 59 条并不能保障法院在作出具有“对一切”属性的所有权的决定时不影响第三国的权利要求。[68]

客观上讲，设若《规约》第 59 条能有效保护第三国的权利，《规约》第 62 条有关“第三国声请参加”的规定显然是多余的。正如詹宁斯（Jennings）法官在利比亚/马耳他案中所指出的，“以牺牲《规约》某一条的全部含义的方式去解释《规约》的另一条款是不可能正确的”[69]。从尼加拉瓜/哥伦比亚案和哥斯达黎加/尼加拉瓜案的判决来看，无论《规约》第 59 条在形式上对第三国权利作出何种保护承诺，司法判决或仲裁裁决都可能影响既有的海洋划界协定和第三国的权利。

二、第三国维护海洋权利的法律因应

为避免国际裁判机构作出的裁判给自身海洋权利带来不利影响，第三国可作出法律因应，或申请加入裁判程序，或另行提起诉讼或仲裁程序。

（一）第三国申请加入裁判程序

应该说，申请加入裁判程序的一个最大优势在于为第三国提供了向裁判机构主张其权利的机会。然而，第三国加入诉讼或仲裁的具体方式及效果仍须根据加入裁判的申请程序以及最终裁判对第三国的影响予以评估。

裁判本身具有约束力是毋庸置疑的，如果第三国成功加入诉讼或裁判程序，国际法院等裁判机构作出的海洋划界判决或裁决无疑对该第三国具有法律约束力。有学者指出，裁判具有约束力和终局性是国际争端解决的两大基本属性，具有维持稳定的国际关系和为争端方“伸张正义”的双重功能。[70]

与当事方相比，第三国承担的义务与其作为申请加入诉讼或仲裁者享有的有限程序权利不甚相称。申请加入诉讼或仲裁的第三国无权选择专案法官或仲裁员，[71]这种程序上的不利，减损了第三国发表意见的机会，因为专案法官是“为了给某一当事方一名具有其国籍的法官，一个参与法庭审理的机会”。[72]此外，尽管各国有权选择解决国际争端的和平方式已然成为国际法的基本原则，但申请加入诉讼

---

[65] Declaration of Judge Xue in Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012, p.750, para.13.

[66] Declaration of Judge ad hoc Cot in Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012, p.769, para.9,

[67] Declaration of Judge ad hoc Mensah in Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012, pp.766–767, para.13.

[68] Dissenting Opinion of Judge Oda in Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), Judgment, I.C.J. Reports 1984, p.109, para 37.

[69] Dissenting Opinion of Judge Jennings in Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriyia v. Malta), Judgment, I.C.J. Reports 1985, p.160, para.34.

[70] John Merrills and Eric De Brabandere, Merrills' International Dispute Settlement (7th edn), Cambridge University Press, 2022, pp.18-20.

[71] 如《国际海洋法法庭规约》第 103 条第 4 款与第 104 条第 3 款。

[72] Separate Opinion of Lauterpacht in Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 13 September I.C.J. Reports 1993, p.409, para.5.

或仲裁的第三国无法选择受理案件的裁判机构。[73]

1、尼加拉瓜获准加入萨尔瓦多/洪都拉斯案

在国际海洋划界诉讼或仲裁中，第三国成功加入诉讼或仲裁的案例不多，但意义非同小可，其中以尼加拉瓜申请加入萨尔瓦多/洪都拉斯案最具代表性。

1989 年 12 月，尼加拉瓜申请以非当事国参加萨尔瓦多/洪都拉斯案的审理并获准。尼加拉瓜在其申请中指出，根据《国际法院规则》（以下简称《规则》）第 81 条，尼加拉瓜在丰塞卡湾及其邻近海域存在可能受法院判决影响的法律性质的利益。[74]同时提出了两点参加诉讼的目的：其一，通过法律手段保护尼加拉瓜在丰塞卡湾及其邻近海域的合法权利；[75]其二，介入诉讼，使国际法院知晓尼加拉瓜前述具法律性质的权利，尼加拉瓜愿意接受法院判决的法律拘束力。[76]

在该案当事国均反对尼加拉瓜加入诉讼的情况下，国际法院分庭仍批准了尼加拉瓜加入诉讼的申请，这也是国际法院第一次允许第三国加入正在审理的海洋划界案件。国际法院分庭认为，如果一国能使法院确信它具有可能受到案件裁决影响的法律性质的利益，则可允许它就该利益加入诉讼。[77]分庭指出，该案是历史上首个允许一国根据《规约》第 62 条加入诉讼的案件，加入诉讼的国家不成为诉讼的当事方，没有《规约》和《规则》赋予当事国的权利或义务。但根据《规则》第 85 条，尼加拉瓜有权发表意见，提交书面陈述并参加听证。[78]

在该案中，当事国萨尔瓦多在其诉状中特别强调在丰塞卡湾水域客观上存在一种“共管”的“法律制度”。此外，中美洲法院在其审理的萨尔瓦多/尼加拉瓜案也认定“共管”这一制度在丰塞卡湾的客观存在，分庭认为这进一步加强了尼加拉瓜对法律利益的主张。萨尔瓦多指出,中美洲法院 1917 年作出的判决在萨尔瓦多和尼加拉瓜之间具有既判效力，但判决作出后,尼加拉瓜通知中美洲各国不接受这项判决。分庭认为，萨尔瓦多/尼加拉瓜案的既判力问题不在分庭讨论范围之内，因为萨尔瓦多认为洪都拉斯不是萨尔瓦多/尼加拉瓜案的当事方，该案判决对洪都拉斯不具有法律约束力。尽管如此，国际法院认为不排除洪都拉

---

[73] 《联合国宪章》第 33 条第 1 款规定“各该国自行选择之其他和平方法”（https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-6）；《联合国海洋法公约》第 280 条规定“用争端各方选择的任何和平方法解决争端”（https://www.un.org/zh/documents/treaty/UNCLOS-1982#5）。

[74] Application for Permission to Intervene by the Government of Nicaragua in Case Concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute, 17 November 1989, para.1.

[75] Application for Permission to Intervene by the Government of Nicaragua in Case Concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute, 17 November 1989, para.5.

[76] Application for Permission to Intervene by the Government of Nicaragua in Case Concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute, 17 November 1989, para.6.

[77] Application by Nicaragua for Permission to Intervene in Case Concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute, judgment, I. C. J. reports 1990, para.58.

[78] Application by Nicaragua for Permission to Intervene in Case Concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute, judgment, I. C. J. reports 1990, para.102.

斯对判决提出反对意见，因此，基于这种可提出反对性权利的判决也可能影响当事方尼加拉瓜的利益。[79]

分庭认为，丰塞卡湾“共管法律制度”的存在有力地证明尼加拉瓜在丰塞卡湾拥有法律性质的利益，对洪都拉斯观点的支持则进一步佐证了尼加拉瓜的合法利益。此外，洪都拉斯在该案中还提出了“利益共同体”概念，与萨尔瓦多提出的“共管法律制度”共同证明了尼加拉瓜的法律性质利益。[80]尽管分庭在该案中允许尼加拉瓜加入诉讼，但分庭同时提到“《规约》第 62 条的存在可能隐含授权在‘其法律性质的利益可能受到影响’的国家缺席的情况下继续进行诉讼程序，但这不能为在某个其国际责任将是裁决‘主题事项’的国家缺席的情况下继续进行诉讼程序提供正当理由，”[81]有学者将后者称之为“不可或缺的第三方”，适用“货币黄金案原则”。[82]

虽然《规约》第 62 条对第三国申请加入诉讼的具体事项语焉不详，但从国际法院的司法实践来看，第三国既可以作为当事方也可以作为非当事方申请加入诉讼。[83]在允许作为当事方申请加入的情况下，法院的判决无疑对成功加入者产生约束力。[84]具体而言，第三国“可以要求法院在其判决中承认其权利，该判决对该国在准予加入诉讼的事项上具有法律约束力”。[85]因此，根据《规约》第 62 条，申请以当事方加入诉讼的第三国，法院判决对其产生既判力。

与国际法院不同，国际海洋法法庭不区分申请加入者是以当事方申请加入还是以非当事方申请加入，[86]但根据《国际海洋法法庭规约》（以下简称《法庭规约》）第 31 条的规定，有关申请加入者的其他规定与国际法院相似。[87]因此，根据《法庭规约》第 31 条成功加入诉讼，则意味法庭所作判决，就申请加入者所涉事项，判决对其产生法律拘束力。可见，第三国可以申请加入诉讼，并就可能对其海洋权利主张产生实质性影响的事项发表意见，[88]同时，第三国在允许参加诉讼的范围内接受判决的法律约束力。

在第三国根据《规约》第 63 条或《法庭规约》第 32 条成功加入诉讼的情况

---

[79] Application by Nicaragua for Permission to Intervene in Case Concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute, judgment, I. C. J. reports 1990, para.71.
[80] Application by Nicaragua for Permission to Intervene in Case Concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute, judgment, I. C. J. reports 1990, para.72.
[81] Application by Nicaragua for Permission to Intervene in Case Concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute, Judgment, I. C. J. reports 1990, para.55.
[82] 郑坚铭，《“不可或缺第三方原则”研究及对我国解决南海争端的启示》，载《北方法学》2017 年第 4 期。
[83] Case Concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvados/Honduras), Application by Nicaragua for Permission to Intervene, Judgment of 13 September 1990, para.99.
[84] Case Concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening) Judgment, I.C.J. Reports, 1992, para.424.
[85] Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Application by Honduras for Permission to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports, 2011, para.29.
[86] Gudmundur Eiriksson, The International Tribunal for the Law of the Sea, Brill Nijhoff, 2000, p.241.
[87] 《国际海洋法法庭规约》第 31 条第 3 款。
[88] 譬如，影响三叉点具体位置的相关情况，在特定海域采用的划界方法等。

下，前述条款分别规定，法院对有关条约的解释或法庭对《联合国海洋法公约》的解释对加入诉讼者“具有同等约束力”。同样，“如果第三国加入的案件审理涉及其他条约的适用，那么，该第三国也将受法院（或法庭）对前述条约解释的约束”。[89]加入诉讼并提出其认为正确的条约解释[90]的第三国，如果其解释被法院因支持另一种解释而驳回，那么该国不能再次提出被驳回的解释。[91]

尽管如此，第三国仍可能在成功加入诉讼情况下，法院判决对其不产生法律约束力，特别是第三国以非当事方身份加入诉讼的案件中更为如此。在萨尔瓦多/洪都拉斯案（实质事项）中，法院明确指出，“加入诉讼者确实获得陈述权，同时不承担判决规定的义务”。[92]这种做法对第三国具有一定的吸引力，但这只是国际法院在特定案例中做出的特殊规定，并不具有普遍性。

2、申请加入诉讼被拒——哥斯达黎加与尼加拉瓜/哥伦比亚案

与申请加入裁判程序获准相比，更多的是第三国申请加入裁判程序被拒。

2010 年 2 月 25 日，哥斯达黎加依《规约》第 62 条申请作为非当事方加入尼加拉瓜/哥伦比亚案的诉讼程序，[93]根据《规约》第 62 条和《规则》第 81 条的规定，申请加入案件审理的国家所主张的权利具有法律性，并且该权利可能在法院的最终实体裁判中受影响。同时，要求申请加入诉讼的国家有明确诉求并与诉讼当事方存在管辖权基础。[94]

哥斯达黎加要求国际法院允许其加入尼加拉瓜/哥伦比亚案审理的目的有两个：其一，让国际法院知晓其在该案中存在的具有法律性质的权利；其二，要求国际法院在案件审理过程中对相关权利予以保护。[95]在该案中，由于哥斯达黎加未能证明其在案件审理过程中具有可能受判决影响的具有法律性质的利益。[96]国际法院最终以 9 票对 7 票拒绝了哥斯达黎加提出的加入诉讼申请。

国际法院拒绝哥斯达黎加申请加入的判决仅以一票的优势勉强通过，可见法院参与该案审理的法官对该判决存在严重分歧。从该案法官的反对意见和声明来看，有两个问题需要进一步明确。

首先，申请加入者之法律性质利益的证明问题。在尼加拉瓜/哥伦比亚案中，

---

[89] Separate Opinion of Oda in Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya) , Application by Malta for Permission to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports, 1981, p.28, para.12.

[90] 譬如，在某一特定海岸地貌或海岸关系中，《联合国海洋法公约》是否规定或排除了某种海洋划界方法。

[91] Alina Miron and Christine Chinkin, ‘Article 63’ in Andreas Zimmermann and others (eds), The Statute of the International Court of Justice: A Commentary (3rd edn), Oxford University Press, 2019, p.1770.

[92] Case Concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening) Judgment, I.C.J. Report, 1992, para.423.

[93] Application for Permission to Intervene by the Government of Costa Rica, 25 February 2010, available at https://www.I.C.J.-cij.org/public/files/case-related/124/15943. pdf.

[94] Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Application by Costa Rica for Permission to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports 2011, pp.357-358, para.22.

[95] Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Application by Costa Rica for Permission to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports 2011, p.359, para.30.

[96] Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Application by Costa Rica for Permission to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports 2011, p.368, para.67.

国际法院认为，哥斯达黎加必须证明，它在尼加拉瓜和哥伦比亚之间的海洋划界争端所涉海域存在具有法律性质的利益，而且这种利益无法根据《规约》第 59 条的规定得到保护，必须由法院另行提供保护。[97]

然而，《规约》第 62 条第一款并没有提到“法院根据第 59 条作出的判决只具有相对效力”，况且，该条所指的“某一国家”无疑是当事国以外的第三国，因为当事国自然不涉及“向法院声请参加”的问题。正如多诺霍（Donoghue）法官所言，“《规约》第 62 条并没有要求申请加入的一方证明，加入是避免法院判决影响其具有法律性质利益的唯一手段”。[98]实际上，《规约》第 62 条和第 59 条的适用阶段、适用方式与适用对象均不可相提并论。国际法院自己也承认，法院准许第三方加入诉讼的决定可以理解为一种预防性决定，因为目的是允许申请加入的国家参加“主题事项”的诉讼，以保护其可能在诉讼中受影响的具有法律性质的利益。[99]不难看出，《规约》第 62 条规定的第三国“加入”的行为应发生在法院作出判决之前，而《规约》第 59 条规定的是已经生效的判决。诚如学者所言，设若《规约》第 59 条已经确保第三国的利益不会受法院判决的影响，那么《规约》第 62 条就没有适用的空间。[100]将《规约》第 59 条作为适用《规约》第 62 条第一款的条件完全混淆了两者的关系。[101]

其次，第三国海洋权利的信息获取问题。国际法院等裁判机构表示其划定的界线在可能涉及第三国法律性质利益的海域终止。然而，在没有相关第三国提出诉求并提供资料的情况下，法院如何具体确定在相关海域存在第三国的利益？[102]法院能否仅根据诉讼当事方提供的资料来判断是否存在的第三国利益？[103]国际法院等裁判机构没有对前述两个问题作出回应，只是强调“在没有具体界定第三国利益范围的情况下，法院应给予任何第三国这种保护，无论是否申请加入”。[104]这样一来，《规约》第 62 条第一款完全形同虚设。

总而言之，哥斯达黎加加入尼加拉瓜/哥伦比亚案诉讼的申请未获批准，此外，洪都拉斯在同案中的加入申请亦被拒。因此，在申请加入诉讼或仲裁被拒的

---

97 Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Application by Costa Rica for Permission to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports 2011, p.372, para.87.

98 Dissenting Opinion of Judge Donoghue in Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Application by Costa Rica for Permission to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports 2011, p.415, para.6.

99 Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Application by Costa Rica for Permission to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports 2011, p.359, para.27.

100 Robert Kolb, The International Court of Justice, Hart Publishing, 2013, p.713.

101 Joint Dissenting Opinion of Judges Cançado Trindade and Yusuf in Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Application by Costa Rica for Permission to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports 2011, p.411, para.21.

102 Joint Dissenting Opinion of Judges Cançado Trindade and Yusuf in Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Application by Costa Rica for Permission to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports 2011, p.403, para.5.

103 Joint Dissenting Opinion of Judges Cançado Trindade and Yusuf in Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Application by Costa Rica for Permission to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports 2011, p.403, para.5.

104 Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Application by Costa Rica for Permission to Intervene, Judgment, I.C.J. Reports 2011, p.372, para.86.

情况下如何杜绝国际裁判机构的裁判对第三国产生溢出效应即成了亟待解决的问题。

（二）第三国单独提起诉讼或仲裁

实际上，第三国除了以当事国或非当事国身份申请加入诉讼或仲裁以外，还可以单独启动与当事方一方或双方的争端解决程序，或与相关国家签订特别协议将争端提交国际裁判机构解决，以消弭先前判决对其产生的溢出效应。不过，从孟加拉国/印度案来看，与申请加入诉讼或仲裁的第三国相比，未申请加入诉讼或仲裁的第三国更能强调先前的判决对其不产生约束力。

单独启动诉讼或仲裁程序的第三国能享受作为当事方的全部程序权利，包括对裁判机构的选择。由于能自主选择裁判机构，第三国因此可通过裁判机构的选择提升或降低早期海洋划界裁决产生的判例价值。国际法院和海洋法法庭被公认为解决海洋划界争端的权威机构，[105]仲裁机构的权威性也与前述两大司法机构相当。然而，在实践中，与其他裁判机构相比，国际法院明显更重视援引自己作出的判决。[106]因此，如果最初的海洋划界争端是在国际海洋法法庭审理或特设仲裁庭裁决，为降低这些裁判机构的判例价值，第三国可能会认为由国际法院审理其单独提起的诉讼对其更为有利，反之亦然。

1、马耳他与哥斯达黎加的实践

迄今为止，有两起海洋划界案件在第一轮裁决程序中即驳回了第三国的加入申请，而且这两起案件均为国际法院审理的海洋划界争端，分别是马耳他申请加入突尼斯/利比亚案和哥斯达黎加申请加入尼加拉瓜/哥伦比亚案。申请加入诉讼未果后，马耳他提起了与利比亚的诉讼，哥斯达黎加则提起了与尼加拉瓜的诉讼。在此后的利比亚/马耳他案和哥斯达黎加/尼加拉瓜案中，国际法院分别援引了突尼斯/利比亚案和尼加拉瓜/哥伦比亚案的判决。

在利比亚/马耳他案中，法院重申了其在突尼斯/利比亚案中采用的成比例划界方法，即评估有关（相邻）海岸线长度与相关大陆架权利之间的比例，并认为该方法也适用于海岸相向的利比亚和马耳他之间的划界。[107]在哥斯达黎加/尼加拉瓜案中，法院认可并采用了其此前在尼加拉瓜/哥伦比亚案中使用的划界方法。虽然哥斯达黎加提出，哥斯达黎加/尼加拉瓜案与尼加拉瓜/哥伦比亚案不能相提并论，法院不应遵循其在尼加拉瓜/哥伦比亚案中将基点设置于尼加拉瓜玉米群岛的做法。然而，法院并没有评估尼加拉瓜/哥伦比亚案判决对哥斯达黎加的影响，径直作出玉米群岛应该作为基点的结论。[108]同样，法院在该案中还采用了其

[105] Kriangsak Kittichaisaree, The International Tribunal for the Law of the Sea, Oxford University Press, 2021, p.24.
[106] Alain Pellet and Daniel M€uller, 'Article 38' in Andreas Zimmermann and others (eds), The Statute of the International Court of Justice: A Commentary (3rd edn), Oxford University Press, 2019, p.949.
[107] Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriyia v. Malta), Judgment, I.C.J. Reports 1985, paras.74-75.
[108] Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua) and Land

在尼加拉瓜/哥伦比亚案中使用的划界方法，即使用尼加拉瓜海岸外的边缘岛屿作为基点以等距离线方法划界。[109]

国际法院这种高度参考相关先例的做法与仲裁庭在孟加拉国/印度案以及国际海洋法法庭在孟加拉国/缅甸案的处理方式大相径庭。印度是孟加拉国/缅甸案中主张其权利可能受影响的第三国，[110]但仲裁庭在孟加拉国/印度案中并没有参考孟加拉国/缅甸案的判决，认为孟加拉国/缅甸案的判决对印度来说属于“他人之间的行为”。[111]

2、单独提起诉讼或仲裁程序的弊端

单独启动诉讼或仲裁程序亦存在缺点：第三国可能无法获得另一方同意将其争端提交第三方裁判。譬如，即使第三国和原有关“主题事项”案件的争端方均为《公约》缔约方，但后者可能通过发布任择声明排除适用公约第十五部分规定的强制程序。[112]当然，在这种情况下，第三国仍可诉诸《公约》附件五规定的强制调解程序。但是，根据《公约》第 298 条第 1 款(a)(2)项的规定，调解未必能达成有法律约束力的调解协议，[113]最终可能导致海洋划界争端无法解决，这也是调解作为争端解决程序的劣势所在。[114]不管怎样，调解方案仍不失为解决方案之一。

三、第三国维护海洋权利的政治因应

第三国除以申请加入诉讼或仲裁的方式降低既有裁判产生的溢出效应以及单独提起诉讼或仲裁程序以外，还可采取适当的政治手段予以回应，政治手段主要包括谈判或单方面声明。

（一）谈判

对第三国而言，申请加入诉讼或仲裁的替代办法是与正处于诉讼或仲裁程序的当事国谈判。虽然海洋划界争端可通过司法程序解决，但海洋划界的“基本原则”是，出现海洋划界争端的国家首先寻求谈判并就其相关划界问题达成一致。《公约》明确规定，缔约国在对《公约》的解释或适用发生任何争端时，首先应进行谈判。[115]

以谈判方式解决海洋划界的最大优点是，第三国在海洋划界争端解决中拥有更大的主导权。以谈判方式解决海洋划界问题时，在不损害第三国或国际社会的

Boundary in the Northern Part of Isla Portillos (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment, I.C.J. Reports 2018, paras.139-140.

[109] Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua) and Land Boundary in the Northern Part of Isla Portillos (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment, I.C.J. Reports 2018, para.142.

[110] Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh v. Myanmar), Judgment, ITLOS Reports 2012, para.400.

[111] Award in the Matter of the Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration between the People’s Republic of Bangladesh and the Republic of India, 2014, 167 ILR 1, para.411.

[112] 《联合国海洋法公约》第 298(1)(a)(i)条。

[113] 《联合国海洋法公约》第 298(1)(a)(ii)条。

[114] Natalie Klein, ‘Timor Sea Conciliation: A Harbinger of Dispute Settlement under UNCLOS?’ in Helene Ruiz Fabri and others (eds), A Bridge over Troubled Waters: Dispute Resolution in the Law of International Watercourses and the Law of the Sea, Brill Nijhoff, 2020, p.131.

[115] 《联合国海洋法公约》第 283 条。

权利和利益的前提下，相关国家可自由达成任何划界协议。[116]谈判不排除考虑严格法律因素以外的因素（如，先前海洋划界的判决），在这种情况下，与试图申请加入诉讼或仲裁相比，第三国可能不那么关心原“主题事项”争端的判决带来的潜在影响。当然，这并不等于说第三国可以完全无视在先的原“主题事项”判决，实践表明，即使在谈判中，司法判例也不可避免地发挥作用。[117]与单独启动诉讼或仲裁程序一样，谈判也需要经另一方的同意才能启动。[118]此外，第三国寻求谈判的愿望可能会因对方拖延进程而导致无果而终。

（二）单方面声明

除谈判以外，第三国还可以采取多种形式的单方面声明。单方面声明是第三国以公开形式将其权利主张通知国际法院或其他裁判机构，以期相关的裁判机构获知并在裁判中予以考虑。具体来说，第三国可以采取以下几种形式：

第一，向相关裁判机构提交“白皮书”，陈述其在相关裁判程序中存在的利益。在厄立特里亚/也门案中，沙特阿拉伯致函仲裁庭，要求仲裁庭的裁决仅限于“贾巴尔·奥泰尔（Jabal al-Tayr）岛最北点纬度以南的地区”。[119]仲裁庭考虑了沙特阿拉伯这一来文，并且认为，其在该案中确定的界线不应该引起任何第三国提出异议。[120]

第二，第三国通过媒体公开其海洋权利主张。这种形式又可以采取多种方式，既可以在其外交部等相关网站发表官方公报，也可以向联合国海洋事务和海洋法司或大陆架界限委员会等机构提交相关信息。首先，第三国可将资料提供给联合国海洋事务和海洋法司，该机构专门负责收集缔约国提交的与海洋划界有关的海图或地理坐标等信息，并将相关信息交存至联合国秘书长。其次，根据《公约》第 76（8）条的规定，缔约国也可以向大陆架界限委员会提交信息，该条款要求缔约国向大陆架界限委员会提交其 200 海里以外大陆架界限的相关资料。虽然第三国公开的权利主张不会直接提交至法院，但如果法院认为相关资料与案件有关，仍然可能在司法程序中予以考虑。[121]

尽管第三国单方面发表声明的效果称不上完美，但从信息传递角度来看，其效果与加入诉讼或仲裁颇为相当。当然，法院是否重视第三国的权利主张，主要还是取决于争端当事方的态度，而当事方的态度是第三国无法控制的。但不管怎

---

[116] 卜凌嘉，《从新近国际司法判决看岛屿在海洋划界中的作用》，载《太平洋学报》2016 年第 2 期。

[117] Alex G Oude Elferink, Tore Henriksen and Signe Veierud Busch, ‘The Judiciary and the Law of Maritime Delimitation’ in Alex G Oude Elferink, Tore Henriksen and Signe Veierud Busch (eds), Maritime Boundary Delimitation: The Case Law, Cambridge University Press, 2018, p.638.

[118] John Merrills and Eric De Brabandere, Merrills’ International Dispute Settlement (7th edn), Cambridge University Press, 2022, para.61.

[119] Award of the Arbitration Tribunal in the Second Stage of the Proceedings (Maritime Delimitation) in the Matter of an Arbitration Pursuant to an Agreement to Arbitrate Dated 3 October 1996 between the Government of the State of Eritrea and the Government of the Republic of Yemen, 1999, 22, RIAA 335, para.44.

[120] Award of the Arbitration Tribunal in the Second Stage of the Proceedings (Maritime Delimitation) in the Matter of an Arbitration Pursuant to an Agreement to Arbitrate Dated 3 October 1996 between the Government of the State of Eritrea and the Government of the Republic of Yemen, 1999, 22, RIAA 335, para.164.

[121] Chester Brown, A Common Law of International Adjudication, Oxford University Press, 2007, pp.102–104.

样，第三国单方面向裁判机构提交“白皮书”或发表公开声明，不仅获得了向裁判机构主张权利的机会，而且又能规避因加入原“主题事项”的诉讼而承担法律义务。此外，在裁判效力方面，如第三国公开表示反对裁判机构作出的结论，亦有助于减损裁判对该第三国的法律约束力。[122]

四、结论

从既有海洋划界实践来看，国际裁判机构作出的海洋划界裁判在诸多情形下存在效力溢出的问题，对第三国权利产生了影响。对国际法院而言，法院未能处理《规约》第 59 条与第 62 条的逻辑关系；而国际海洋法法庭或仲裁机构对国际法院的裁判有一定的效仿倾向。

首先，国际裁判机构在最终判决或裁决中对第三国权利的做法缺乏一致性。仲裁庭在 1977 年英法大陆架案中对第三国权利的处理依据是“条约或判决对第三国不创设权利与义务”原则。而在其他各案中，包括国际法院在内的裁判机构都采用了防止“截断效应”的处理办法，以期保护第三国的海洋权利。但国际法院在尼加拉瓜/哥伦比亚案和哥斯达黎加/尼加拉瓜案复又采取了仲裁庭在 1977 年英法大陆架案的做法。

其次，《规约》第 59 条对国际法院判决的效力限制流于形式。国际法院曾在 2002 年喀麦隆/尼日利亚案中承认《规约》第 59 条在保护第三国权利方面存在局限性，而在 2012 年尼加拉瓜/哥伦比亚案中复又认为第三国的权利可得到《规约》第 59 条的充分保护，强调法院判决对案件当事方以外的任何国家均无约束力。因此，《规约》第 59 条无法实现保护第三国权利的法律效果。

最后，国际法院根据《规约》第 62 条的规定处理第三国的加入申请存在任意性，批准第三国参加诉讼的门槛高低不一。譬如，国际法院在其 2011 年判决中拒绝了哥斯达黎加根据《规约》第 62 条提出的加入诉讼申请，将《规约》第 59 条作为评估第三方依第 62 条第一款加入诉讼的前置适用条件。然而，鉴于《规约》第 62 条在功能等许多方面有别于《规约》第 59 条，《规约》第 59 条不能作为评估适用《规约》第 62 条的前提。

针对国际裁判机构所作出的裁判，第三国可以采取或法律或政治手段予以权利救济。在法律手段方面，第三国可以申请加入诉讼或仲裁。然而，第三国可能因加入诉讼或仲裁承担一定的法律义务，申请加入但未获批准的第三国也有可能需要承担裁判带来的准法律约束力。因此，申请加入诉讼或仲裁虽然为第三国提供了主张权利和表达意见的机会，但不一定是第三国的最优选择。

除申请加入诉讼或仲裁以外，第三国在主张其海洋权利方面亦有其他选择。这些措施包括与当事方谈判，或单方面公布与相关裁判程序有关的海洋权利，这些方法可有效规避裁判结果对第三国带来法律约束力的风险。与加入诉讼或仲裁

[122] Daniel Bethlehem, ‘The Secret Life of International Law’ in Cambridge Journal of International and Comparative Law, Vol.1, 2012.

程序相比，第三国可获得更多的法律支持，同时能降低既有裁判对其产生的溢出效应。

作者简介：孙传香，男，浙江师范大学法学院教授，法学博士，硕士研究生导师，美国弗吉尼亚大学访问学者，主要从事国际海洋法及国际法基本理论的研究。

联系方式：浙江省金华市婺城区迎宾大道 688 号浙师大老生活区 27 幢，321004；19883909069；sunchuanxiang@zjnu.edu.cn

2025年中国国际法学会年会

将 IUU 捕捞视为跨国有组织犯罪进行规制可行性路径研究

余敏友[1] 刘唯哲[2]

摘要：IUU 捕捞活动对经济、社会、环境和法律秩序等方面均造成了危害，其与跨国有组织犯罪的联系更是使其脱离了单纯渔业事务的范畴。为避免犯罪分子利用不同执法体系的区别逃避制裁，将严重 IUU 捕捞行为作为跨国有组织犯罪规制是现实发展的需求。国际渔业法规中执法标准不统一以及渔业-刑事体系的脱节进一步增加了刑事规制 IUU 捕捞的困难。尽管印尼的切身案例证明了 IUU 捕捞与多种跨国犯罪之间的紧密联系，但在规制时不应不加区别地全面入罪，可考虑全球和区域层面双轨改进的路径——全球层面利用 UNTOC 框架或议定书搭建统一体系，区域层面通过压制性公约等机制加强区域协作，如此可显著提升全球以跨国有组织犯罪视角打击严重 IUU 捕捞的整体合力。

关键词：IUU 捕捞　跨国有组织犯罪（TOC）　UNTOC　压制性公约

非法、未报告、无管制（IUU）捕捞不仅会造成严重的经济损失，对沿海居民的生计构成威胁，还会对珊瑚礁等海洋生态系统造成不可逆的损害，因此它是各沿海国重点打击的行为。近年 IUU 捕捞因其对环境、食品和经济安全造成的挑战与威胁获得越来越多的国际关注，据统计，其每年造成的损失高达 100 亿-240 亿美元之间。[3]IUU 捕捞一般被视为渔业管理事务，但随着其与跨国有组织犯罪（TOC）的联系加深，其已超出了单纯渔业事务的范畴。因此国际组织、学界、各国国内等层面开始出现将 IUU 捕捞视为 TOC 进行规制的讨论。

一、 IUU 捕捞作为跨国有组织犯罪的认定

（一）IUU 捕捞、渔业犯罪和跨国有组织犯罪的概念

定义 IUU 捕捞，将其定性为刑事犯罪或仅作为行政违规行为，并提出适当的制裁措施以消除它并非易事。要将 IUU 捕捞定性为刑事犯罪受制于一个核心问题，即为何联合国和粮农组织（FAO）所制定的各类国际法律文件——以及欧盟 2024 年 4 月通过的修订后的《环境犯罪指令》均未将 IUU 捕捞界定为环境犯罪或独立犯罪。

各国和国际组织在应对非法捕捞的方式上经历了演变。1982 年《联合国海

[1] 余敏友，法学博士，武汉大学中国边界与海洋研究院教授、院长，主要从事国际法、和平解决国际争端法、世界贸易组织法、联合国法、国际贸易法等领域研究。

[2] 刘唯哲，武汉大学中国边界与海洋研究院博士研究生，武汉学院法学院专任教师，主要从事国际法、国际海洋法领域研究。

[3] Illegal, Unreported and Unregulated fishing, https://www.seafish.org/responsible-sourcing/understanding-sustainability-and-responsible-seafood-sourcing/illegal-unreported-and-unregulated-fishing/, last visited on April 11, 2025.

洋法公约》（UNCLOS）通过时，IUU 捕捞的概念尚不存在，该术语亦未明确出现在 1995 年《跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群协定》（UNFSA）中。直到 2001 年，FAO 通过了 IPOA-IUU，才首次在该文件第 3 条对 IUU 捕捞的性质和范围进行了界定，并区分了“非法”“未报告”和“无管制”三种情况。[4]Pons Rafols 概括了非法捕捞的概念，即“任何在国家管辖水域或公海，由本国或外国船只进行的，违反国家法规或区域渔业管理组织（RFMO）所制定的国际规则的捕捞行为”。[5]然而，尽管这一完整定义已被纳入后续 FAO 的法律文件中，但它并未将 IUU 捕捞认定为犯罪，也未规定刑事制裁措施。

2013 年，国际刑警组织（INTERPOL）成立了渔业犯罪工作组（Fisheries Crime Working Group, FCWG），正式引入了渔业犯罪的概念，认为渔业犯罪包括“在国内法律中被定义为犯罪的（包括但不限于海洋生物资源相关法律中规定的犯罪），在‘渔业领域’发生的行为，其中‘渔业领域’指从渔船注册到商品销售的整个价值链”。渔业犯罪具有跨国性质，与其他传统有组织犯罪，如人口贩卖、伪造文件、毒品走私、腐败、逃税等均有关联。[6]正如 Palma Robles 所指出的，IUU 捕捞与渔业犯罪“在概念上存在关联和交集”，但“二者在范围和性质上有所不同：前者主要涉及渔业管理问题，例如海洋生物资源的捕捞，因此属于 FAO 关注的范畴。而后者则涵盖了诸多刑事犯罪，例如文件欺诈、人口贩运、走私、洗钱等，这些犯罪主要由有组织犯罪集团实施，因此属于联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）的管辖范围”。[7]

印尼等国认为将 IUU 捕捞视为资源管理或行业监督方面的问题是错误的,相反,他们认为基于 IUU 捕捞的规模、复杂性和多样性，必须将 IUU 捕捞视为跨国有组织犯罪。另外，IUU 与渔业犯罪的共存，TOC 带来了更多变化，因此，有国家认为通过 TOC 视角来规制 IUU 捕捞可能可以成为有效工具。

《联合国跨国有组织犯罪公约》（UNCTOC）将“有组织犯罪集团”（OCGs）定义为三人或三人以上组成，在一定时间内存在，并以获取金钱或其他物质利益为目的，通过实施一项或多项可依法判处四年或以上徒刑的严重犯罪而从事的有结构的集团。TOC 被定义为“一种跨国不法行为，给社会带来了可避免和不必要的伤害，其严重程度足以要求国家干预，并且与有关国家或国际法中刑事化的其他行为类似。当犯罪者或受害者位于或通过多个国家进行活动时，该犯罪将被视为跨国犯罪”。[8]随着全球化进程的推进，犯罪活动和安全挑战也与时俱进，IUU 捕捞的发展在该公约出台之后，该公约主要关注了人口贩卖、非法移民和武器走

[4] IPOA-IUU, Art.3.
[5] Pons Rafols, The EU’s global leadership in the fight against illegal, unreported, and unregulated fishing, The European Union and Global Environmental Protection, 1st Edition, Routledge, p.17.
[6] INTERPOL, Strengthening Law Enforcement Cooperation Against Fisheries Crime.
[7] Palma Robles, Case Study on the Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Sulawesi Sea, University of Wollongong.
[8] UNCTOC, Art.3(2).

私等犯罪，没有对 IUU 捕捞作出类似规定。负责监督跨国犯罪活动的联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）没有明确将 IUU 捕捞视为 TOC，但开展了一项关于 TOC 与渔业行业的审查。审查中，专家小组针对打击海上跨国有组织犯罪的一项建议是，出于 UNODC 任务的需要，应明确将有组织犯罪集团实施的跨国渔业犯罪与 IUU 捕捞区分开。[9]

在另一份关于渔业犯罪的报告中，UNODC 揭露了渔业行业中广泛存在的犯罪活动、强迫劳动和虐待现象，其中儿童和渔民都被有组织犯罪网络贩卖。同时，这些犯罪网络还涉及非法捕捞（无论是其捕鱼方式还是对濒危物种的捕捞），并通过“洗白”非法渔获物在国际渔业市场上交易，这一目的只能通过伪造文件、转运和腐败行为来实现。报告还揭示，在大多数已记录的案件中，这些有组织犯罪网络招募渔业从业者，利用他们的技能和海洋领域的知识以扩展非法活动，因此这些案件中的渔船常被用作合法商业掩护，便于走私移民、贩卖人口、毒品和武器。

类似地，UNODC 关于东南亚跨国犯罪的另一份报告揭示了人口贩卖、非法移民走私、强迫劳动和性剥削与渔业行业之间的直接和/或间接联系。[10]然而，最终，UNODC 的立场认为，尽管 IUU 捕捞涉及这些活动，包括为劳动剥削而进行的人口贩卖，但 IUU 捕捞本身并不被认定为跨国犯罪活动。从中可以推测，IUU 捕鱼利用表面上合法的商业领域掩盖跨国犯罪活动，正如 Liddick[11]所指出的，“……它是由私人商业企业和有组织犯罪集团所实施，由巨大利润所驱动的活动”。

2016 年，UNODC 启动了全球渔业犯罪宣传活动，认识到“有组织犯罪集团以相对无惩罚的方式从事渔业犯罪”。[12]类似地，INTERPOL 指出，渔业行业的人口贩卖已经成为一种“商业模式”，旨在“最小化成本，最大化渔获”，并且，为了发现和打击渔业犯罪，国际刑警在其环境安全分支下成立了专门的“渔业犯罪工作组”。

TOC 的发展在某种程度上也与全球化趋势一致，跨国犯罪分子是全球化进程中最大的受益者之一，并且国际贸易的不断增加导致监管的难度也相应增加。[13]Williams 还批评了将有组织犯罪集团仅仅视为国内治安问题的观点，认为它们对国家和国际安全构成了非常严重的挑战。[14]因此，由于这些犯罪集团超越了国界，它们可以在一个国家内活动，并在没有惩罚的情况下将其影响力扩展到该国

[9] UNDOC, UNODC APPROACH TO CRIMES IN THE FISHERIES SECTOR.
[10] UNODC (2013a), Transnational organized crime in East Asia and the Pacific: a threat assessment. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna.
[11] Liddick D (2014), The dimensions of a transnational crime problem: the case of IUU fishing. Trends in Organized Crime 17(4):290–312.
[12] UNODC (2016) Fisheries crime. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna.
[13] Phil Williams (2012), How globalization affects transnational crime, council on foreign relations. https://www.cfr.org/blog/how-globalization-affects-transnational-crime, last visited on April 10, 2025.
[14] Phil Williams (1994), Transnational criminal organisations and international security, Survival 36(1):96-113.

的边界之外。[15]

跨国犯罪的特点之一是它对人口和国家造成的危害。人口贩卖是跨国犯罪中增长最快的形式之一，[16]这种活动削弱了国家的完整性，削弱了政治制度，并破坏了社会和人权。[17]跨国犯罪的特点在于其跨国性质和跨境影响，并具有三个广泛目标：提供非法商品、提供非法服务以及渗透商业或政府运行。[18]

多年来，区域组织已经认识到非传统安全问题和 TOC 带来的威胁，如东盟地区论坛通过《东盟跨国犯罪宣言》（1997）和《马尼拉预防和控制跨国犯罪宣言》（1998），将跨国犯罪列入了东盟国家的议程，承诺东盟成员国将共同打击跨国犯罪。随着《东盟政治安全共同体蓝图》的发布，这一目标得到进一步加强。该蓝图明确承诺"加强合作，应对非传统安全问题，特别是在打击跨国犯罪和其他跨境挑战方面"。[19]这包括东盟国家在打击 IUU 捕捞方面的合作。将 IUU 捕捞视为严重的跨境犯罪问题和海上安全挑战的转变，说明该地区逐步认识到跨国犯罪带来的威胁，并采取了相应机制应对。

总之，从概念上讲，IUU 捕捞目前更多被视为一种渔业管理违规行为而非刑事犯罪。要将其法律性质从行政违法提升为刑事犯罪，需要满足一定前提条件，例如：行为具有跨国性质、涉及有组织犯罪要素、造成严重危害等。只有在这些条件具备时，IUU 捕捞行为才可能符合 TOC 的认定标准，从而进入各国刑法的管辖范围。否则，对 IUU 捕捞的制裁主要仍局限于行政处罚体系。

（二）刑事化 IUU 捕捞的原因

刑法对特别有害于社会的行为进行犯罪化的主要原因之一是威慑作用。[20]从这一角度来看，制定针对特定行为的刑法，旨在保护社会利益免受该行为带来的危害，并起到威慑或预防作用，以防止此类行为在未来再次发生。[21]

对他人的危害构成国家通过刑法进行干预的充分（甚至必要）条件，这一原则被称为"危害原则"。符合危害原则的行为是指那些造成或可能造成严重或重大危害的行为，而对这类行为的界定权属于国家。[22]

个人的违法行为固然会对社会造成危害，但如果一群个体组织在一定时间内协同行动，以违反渔业法规和/或实施渔业犯罪获取经济利益为目的，其危害性

---

15 Phil Williams (1995), Transnational criminal organisations: strategic alliances. Wash Quarterly 18(1):57-72.
16 Louise I. Shelley (2011), Human Security, Transnational Crime and Human Trafficking: Asian and Western Perspectives (edited with Shiro Okubo), London and New York: Routledge.
17 Louise I. Shelley (1995), Transnational organized crime: an imminent threat to the nation-state?, JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS, 48(2):463-489.
18 Albanese JS (2012), Deciphering the linkages between organized crime and transnational crime. JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS, 66(1):1-16.
19 ASEAN (2009), ASEAN political-security community blueprint, Jakarta, ASEAN Secretariat.
20 Ashworth A, Horder J (2013) Principles of criminal law, 7th edn. Oxford University Press, Oxford, pp.16-17.
21 McCaffrey SC (2008), Criminalization of environmental protection. In: Bassiouni MC (ed) International criminal law, volume 1: sources, subjects and contents, 3rd edn. Brill, Leiden, p.1015.
22 Peršak N (2014), Norms, harms and disorder at the border; the legitimacy of criminal law intervention through the lens of criminalisation theory. In: Peršak N (ed) Legitimacy and trust in criminal law, policy, and justice: norms, procedures, outcomes. Routledge, Abingdon, p.17.

远大于单独个体的违法行为。[23]因此，这类集体违法行为比个人违法行为对社会构成更大风险，应受到更严厉的惩罚。[24]这一观点同样适用于 OCGs 参与 IUU 捕捞的情况。OCGs 造成的危害显然远大于 IUU 捕捞的“常规”行为主体，例如不具备 OCGs 特征的渔民或渔业公司。因此，从社会危害性的角度来看，针对 OCGs 参与 IUU 捕捞的执法措施和法律制裁应当比针对普通 IUU 捕捞行为更为严厉。

当涉及保护公共资源的基本利益时，刑法应当被用作环境保护的工具。因此，所有由于重大过失、鲁莽行为或故意行为对这些公共利益造成的严重危害，都应受到刑法的保护和执行。[25]特别是环境损害及其 TOC 属性，已引发了对通过刑法保护环境的新关注。

另外，“压制性公约”也是打击‘条约犯罪’或‘引起国际关注犯罪’的有效工具，有学者将其描述为“国家间达成的条约，通常为多边性质，旨在协调各国打击犯罪的行为”。[26]一般而言，压制性公约包含四个主要要素：（1）实体法，（2）管辖权，（3）调查工具，以及（4）国际合作。从之前的经验来看，由于刑事司法事务涉及国家主权，各国在跨境禁止、管辖和执法方面的协调较少。各国的合作通常是局部的、被动的，主要针对当时较为紧迫的问题。然而，各国在近年表现出更强的合作意愿，推动了压制性公约日益复杂和精细化的发展。

压制性公约的主要目标之一是对某些有害的跨国行为进行刑事定罪。至于某种跨国行为是否达到足够严重的危害程度，进而应在压制性公约下被刑事化，这一决定权掌握在签订公约的国家手中。在决定哪些跨国行为应当被刑事化时，“目前尚无明确的国际体系来识别和应对跨国犯罪，也不清楚需要多大程度的证据才能使某一行为受到制裁。”[27]尽管如此，在决定某一行为是否应在压制性公约下被刑事化时，可以考虑几个共同因素，即：重大危害性、跨国性及有组织犯罪特征。这些因素在许多压制性公约中均有体现。

如前所述，IUU 捕捞会造成严重的经济、环境、社会和法律秩序危害。而 OCGs 参与 IUU 捕捞进一步加剧了这些危害，因此，有些国家认为这构成了国家通过刑法介入环境保护的前提条件。这种情况下，相较于民事或行政法律，刑法及其制裁措施更具优先适用性，主要基于以下四个原因：首先，适用刑法比民事或行政法更能体现社会对 IUU 捕捞的强烈谴责；其次，刑法制裁力度更大，例如刑罚可以包括监禁，而民事或行政制裁通常以罚款等经济处罚为主，威慑力相对较弱；再次，刑法允许采用特殊调查手段，以确保犯罪分子被绳之以法，而

[23] Fickenauer JO (2005), Problems of definition: what is organized crime? Trends Organ Crim 8(3):63-83, p.78.
[24] Schloenhardt A (2010), Palermo in the Pacific: Organised Crime Offences in the Asia Pacific Region. Brill, Leiden, p.12.
[25] Vervaele JAE (2016), International Cooperation in the Investigation and Prosecution of Environmental Crime, Problems and Challenges for the Legislative and Judicial Authorities, p.243.
[26] Currie RJ, Rikhof J (2013) International and transnational criminal law, 2nd edn. Irwin Law, Toronto, p.328.
[27] Boister B (2018) An introduction to transnational criminal law, 2nd edn. Oxford University Press, Oxford, p.13.

这些手段是民事或行政法难以实现的；最后，刑法能够利用国际合作机制，例如刑事司法协助和引渡程序，而这些机制通常不会被民事或行政法律所采用。

（三）IUU 捕捞可否被认定为 TOC

但目前各国普遍不将 IUU 捕捞视为渔业犯罪，主要原因在于国家在公海上缺乏刑事管辖权，同时也无法适用国家刑法中固有的“双重犯罪原则”（即行为在两个相关国家都被视为犯罪，方可进行引渡或司法合作）。因此，最严重的 IUU 捕捞案件往往逃脱了各国刑法体系的规制。此外，试图将 IUU 捕捞界定为“情境性犯罪”——即一艘渔船进入某个 RFMO 所管辖的海域，并在没有获得必要许可证的情况下准备进行捕捞活动——在实践中难以适用。原因在于，这种行为缺乏刑法体系中所要求的主观故意，同时取证成本高昂且极为困难。因此，从现实执行角度来看，行政制裁被认为是应对 IUU 捕捞这一情境性特征的最适当手段。

因此，要将 IUU 捕捞界定为渔业犯罪，必须满足特定条件，包括其跨国性质及其与其他传统犯罪的联系，以便能够按照 INTERPOL 对“犯罪行为”的定义，将其提交至国家法院进行审理。然而，当上述条件无法满足，且 IUU 捕捞尚未被确立为一种独立犯罪时，对其实施制裁的最适当机制只能是惩罚性行政制裁体系。

IPOA-IUU 第 21 段呼吁各国 “确保对 IUU 渔船及尽可能多的受本国管辖的国民所施加的制裁足够严厉，以有效预防、遏制和消除 IUU 捕捞，并剥夺违法者从 IUU 捕捞中获得的利益。”该自愿性法律文件并未建议采用刑事制裁，而是“建立以行政处罚制为基础的民事处罚制度”。

2015 年 4 月，UNODC 在多哈召开的第十三届联合国犯罪预防与刑事司法大会上，欧盟及其多个成员国一致认为 IUU 捕捞不属于犯罪，即：不将其认定为独立犯罪，也不纳入环境犯罪或野生生物犯罪范畴。欧盟在后续的 UNODC 和 INTERPOL 会议以及联合国大会和 FAO 通过的最新决议中，仍坚持这一立场。这些文件进一步强化了“通过合作改进渔业管理” 是最佳解决方案。2021 年 12 月 16 日，第 76/181 号联合国大会决议（关于第十四届联合国犯罪预防与刑事司法大会）通过了《京都宣言》。该宣言并未对环境犯罪给出明确定义，而是继续沿用“影响环境的犯罪”这一表述，延续了以往决议的措辞。同时，挪威和印度尼西亚在这些会议上支持继续讨论 IUU 捕捞的刑事化问题，尤其是在 IUU 捕捞涉及跨国有组织犯罪时。美国则采取“双重制裁模式”，既包含行政处罚，也可进行刑事追诉，并已与 130 多个第三国签署合作协议，以促进执法合作与刑事起诉。

综上，IUU 捕捞行为并非天然属于 TOC 范畴，但在特定条件下可以被认定为 TOC。当且仅当某起 IUU 捕捞同时满足组织性、跨国性和严重性这三重要件时，UNTOC 框架及其提供的国际司法合作机制才能被有效激活，服务于打击 IUU 捕捞之目的。例如，印度尼西亚本吉纳奴工案中，一个跨国犯罪团伙通过人口贩

运手段，强迫上千名外籍渔工在印尼水域非法捕捞，构成了典型的跨国有组织犯罪。又如西班牙“麻雀行动”（Operation Sparrow）调查发现，一家渔业企业长期从事非法捕捞和洗钱活动，同样涉及有组织犯罪网络。在这些案例中，跨国性和组织性要件都已具备，而相关行为在多个国家国内法下也属于重罪，自然可被认定为 TOC 并纳入 UNTOC 框架进行打击。在实践中，这需要各国完善相关立法，将涉及 IUU 捕捞的严重违法行为入罪化，并加强证据搜集与情报共享，以证明案件符合 TOC 标准。需要强调的是，将 IUU 捕捞纳入 TOC 框架不意味着“一刀切”式地把所有非法捕捞行为都当作犯罪对待，而是针对其中的组织化、跨国化严重情形适用更高层级的法律手段。这一点在各国实践和学术讨论中已形成共识。可以借鉴“野生动植物犯罪”的概念区分法：大部分非法捕鱼案件仍由渔业执法部门行政处罚，只有涉及跨国犯罪集团、伴随其他严重犯罪（如贩卖人口、毒品）者，才上升为刑事案件并通过国际刑事合作打击。这样的分类处理既保持了刑法的谦抑，又确保对最恶劣的 IUU 捕捞行为给予严厉惩治。

二、印尼实践

（一）印尼立场

印度尼西亚是将打击 IUU 捕捞上升为国家战略的典型代表。在佐科总统执政以来，印尼政府采取了一系列强硬措施震慑非法捕捞，包括公开炸毁多国违规渔船等，引发国际关注。印尼前海洋与渔业部长苏西·普吉亚斯图蒂（Susi Pudjiastuti）更是直言不讳地将 IUU 捕捞与跨国犯罪相提并论。她在 2015 年指出：“我之所以把根除非法捕捞作为首要任务，不仅因为非法捕捞让我们损失数十万亿卢比，还因为非法捕捞往往是其他犯罪的载体，比如偷渡、走私和奴役”。[28]这一表态清楚地表明，印尼官方将 IUU 捕捞视为国家安全和社会问题，而非单纯的渔业管理事务。苏西部长还多次在国内外呼吁各国将 IUU 捕捞认定为一种跨国有组织犯罪行为，以便动用更高层次的合作机制进行打击。

在国内制度方面，印尼于 2015 年成立了专门的“打击非法捕捞总统特别工作组”（SATGAS 115），由海军、海警、渔业执法等多部门组成，负责统筹全国打击 IUU 捕捞的执法行动。这一工作组被赋予跨部门协调权力，通过所谓“多门径执法”模式，将渔业法规与刑法、劳工法等结合运用，以全面打击涉及非法捕捞的各种违法行为。例如，如果查获外国渔船在印尼专属经济区非法捕捞且涉嫌贩运人口，工作组将同时依据印尼渔业法和反贩卖人口法立案调查，既处罚非法捕鱼行为，又追究有组织犯罪责任。印尼政府还积极推动将 IUU 捕捞议题提交区域和国际会议讨论，联合邻国建立情报共享机制。总体而言，印尼官方态度可概括为：高度重视、强力打击、推动入罪。这种立场很大程度上源于印尼深受 IUU

[28] RI urges int'□□l community to recognize scale of illegal fishing, the jakarta post, https://www.thejakartapost.com/news/2015/11/17/ri-urges-int-l-community-recognize-scale-illegal-fishing.html, last visited on April 11, 2025.

捕捞其害——据估计，IUU 捕捞每年给印尼造成数十亿美元损失，并危及印尼沿海渔民生计。[29]因此，印尼希望通过国内严打和国际合作相结合，在全球倡议将 IUU 捕捞纳入 TOC 范畴。

（二）渔业跨国有组织犯罪的表现形式——以本吉纳案与安汶案为例

全球范围内，东南亚被认为是“将人口贩卖至渔业行业进行强迫劳动的主要地区”。[30]在印尼和马来西亚作业的泰国渔船比在其他地区人口贩卖的情况更严重。[31]估计每年有 1,000 艘外国船只在印尼 12%的领海内进行 IUU 捕捞。[32]2015 年曝光的“两岛奴工”事件更是在世界范围内引起了广泛关注：分别发生在印尼东部偏远的阿鲁群岛上的本吉纳（Benjina）和安汶岛（Ambon）。[33]

2015 年 8 月，国际移民组织（IOM）印尼分会对 285 名印尼渔船上被解救的渔民进行了调查。[34]IOM 的问卷内容包括他们工作的船只、工作时间、使用的拖网类型、转运、许可证、悬挂的旗帜以及捕捞的鱼类和海产品。此外，IOM 印尼分会工作人员对 1342 名被解救渔民进行了广泛访谈，其中特别关注了印尼渔业行业中非法捕捞、剥削和人口贩卖之间的联系，并明确概述了渔业公司为控制劳动力所使用的欺骗性招聘手段和机制。

1、招聘模式与目标群体

印尼渔业行业有组织犯罪的招聘模式显示出高度的组织性，通过欺骗手段在缅甸、柬埔寨、老挝和泰国四个国家大规模招募渔民，主要由招聘人员直接前往他们的村庄进行招募。大多数渔民被误导认为他们即将从事的渔业部门工作是一项不需要特殊技能或培训的轻松工作，只需要体力和耐力。他们还被误导认为，在渔业行业工作更容易存钱——即使工资低于其他陆上工作——因为在海上期间，他们的日常开销由渔业公司承担，而且他们也没有地方花钱。此外，泰国的大多数渔业公司仍然接受无证件和/或未登记的外国非技术工人，如此，一方面，受害者避免了为就业获取合法文件的成本；另一方面，雇主节省了注册工人的高额费用，同时也降低了因受害者长期在船上工作和在海上停留而被发现的风险。[35]

值得注意的是，所有受害者均为男性，其中大多数（90%）年龄在 20 至 40 岁之间。他们的经济状况普遍处于贫困或极度贫困状态，且大多数受教育程度极

[29] ASEAN (2015), Kuala Lumpur Declaration in Combating Transnational Crime (adopted 30 December 2015 in Kuala Lumpur, the 10th ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC).
[30] Graham, E. (2011) Transnational crime in the fishing industry: Asia’s problem? RSIS Commentaries. No. 62/ 2011. S. Rajaratnam School of International Studies: Singapore.
[31] IOM Thailand (2011) Trafficking of fishermen in Thailand. International Organization for Migration, Bangkok.
[32] Caballero-Anthony M, Hangzo PKK (2013) Transnational crime. In: Caballero-Anthony M, Cook A (eds) Non-traditional security in Asia: issues, challenges and framework for action. ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapore.
[33] IOM Indonesia (2015) Ambon’s trafficking-in-person case in relation to IUU fishing report - generated data report. Jakarta, IOM Indonesia.
[34] IOM Indonesia (2015) Ambon’s trafficking-in-person case in relation to IUU fishing report - generated data report. Jakarta, IOM Indonesia.
[35] IOM, KKP & Coventry University (2016) Report on human trafficking, forced labour and fisheries crime in the Indonesian fishing industry. Jakarta, IOM Indonesia.

低，甚至完全没有接受过教育。同时，近 70%的受害者是单身或没有家庭负担，这使他们更容易成为被招募的目标：由于对妻子和/或子女的责任有限，他们更愿意到海外工作。大多数人的工作岗位是渔民，其中一些特别指定在泰国渔业行业工作。70%的受害者还需要向中介支付“招聘费”（2,000 至 4,000 美元），但鉴于他们的经济状况，几乎有一半的人在出发前被要求签署债务合同。这些债务合同被用作强迫劳动和超长工作时间的一种施压手段，受害者必须更加努力工作以偿还债务。招募成功后，许多人被关押在泰国由武装警卫控制的“安全屋”中。他们在警卫的监视下被运送到港口，并被安置在等待的渔船上，这些船只将他们带往印尼水域。

2、文件伪造

在安汶案件中，大多数渔民（79%）声称他们拥有《海员证》，但他们从未亲自持有这些证件，因为证件均被招聘人员没收，随后由船长保管，扣押证件常常作为控制渔民行动和防止逃跑的手段。在安汶和本吉纳两起案件中，来自泰国（85%）、缅甸（87%）、柬埔寨（50%）和老挝（全部）的大多数受害者从未拥有或获得过《海员证》，属于无证件状态。其余没有《海员证》的渔民（总计 30%）通过虚假身份获得《海员证》，其中必然涉及腐败官员大规模伪造《海员证》。对泰国证件签发办公室的分析表明，官方部门在这一过程中存在勾结，许多渔民持有连续编号的伪造《海员证》。在检查这些《海员证》的过程中发现，照片篡改迹象明显，每名渔民的照片中穿着相同的衣服，并且无论他们来自缅甸、柬埔寨还是老挝，都在证件上使用虚假的泰国名字。这不仅是一种伪造文件的行为，还抹去了渔民的真实身份，大大增加了识别和定位个人的困难程度。[36]

犯罪分子还通过伪装船只和注册文件及许可证来干扰当局的追查。一些船只来源经过伪装，实际上进行了“重生”；船只的注册文件和许可证也可在船只间交换。他们通常将文件装入塑料袋扔到海里，再由另一艘船收集。

3、强迫劳动与虐待

绝大多数（87%）受访渔民证实，完成一次出海捕捞需要一至六个月的时间。在这些漫长的航程中，渔民的工作时间极为严苛：46%的渔民每天工作 16 至 20 小时，32%的渔民每天工作 21 至 24 小时。[37]没有一位受害者报告称每天工作时间少于 12 小时。

长时间的海上作业、过度的工作时间以及工资的克扣，都显示了船员的被剥削状态。渔船作业地点偏远也让他们难以逃脱，债务合同和没收证件更是加大了对他们的压力和控制。即使在极少数情况下船只靠港，也会安排多名守卫在船周

[36] IOM, KKP & Coventry University (2016) Report on human trafficking, forced labour and fisheries crime in the Indonesian fishing industry. Jakarta, IOM Indonesia.

[37] IOM Indonesia (2015) Ambon’s trafficking-in-person case in relation to IUU fishing report - generated data report. Jakarta, IOM Indonesia.

围，以防止受害者逃跑。75%的受害者称，他们在船上和岸上都没有自由活动的权利。绝大多数受害者认为他们的生活条件极不卫生，并表示他们没有被给予足够的食物、水和医疗待遇。这还包括渔民在船上和陆地上的实质监禁，以及身体虐待、心理虐待，甚至杀害某些人以控制被贩卖的渔民。一位柬埔寨渔民的证词揭露了一些犯罪集团的常见做法："在本吉纳港口，每次我的船靠岸时，我都看到 1 到 2 具尸体漂浮在海面上，我甚至帮忙搬运了一具尸体，那是一个缅甸人。港口官员会把这些尸体带走，放在海滩边上晾干，用塑料布包裹起来，然后在本吉纳岛上焚烧。大多数尸体是缅甸人和泰国人。"[38]

渔民经常遭受殴打，且在某些情况下会被直接抛入海中，另一位柬埔寨渔民描述道："在船上时，我经常从船上的无线电中听到消息，说有几名船员死了，有的是掉进海里，有的是打架斗殴，还有的是被其他船员杀害。在我工作的船上，我亲眼看到超过 7 具尸体漂浮在海中。在离开本吉纳之前，我还看到 2 具尸体，他们是泰国船员，漂浮在海中。"[39]

获救渔民的证词指认了多起官员协助搬运和处理死亡渔民尸体的事件。一位柬埔寨渔民的证词如是说："……如果有船员死了，船长会请求当地政府协助，将尸体在本吉纳岛对面的一个岛上焚烧。"[40]

另一份报告涉及用于转运的大型船只，这些船只据称负责将渔民送回泰国；外国籍渔民将从那里继续返回自己的国家。然而，一份证词表明这是一个骗局："我不敢乘坐出口船回家，因为我听说他们一旦到了海上，就会把缅甸人扔进海里。"许多渔民所在的本吉纳岛上，有一家"公司监狱"，供渔业公司关押渔民和海员，还有一个大型墓地，用于埋葬在海上或陆地上死亡的外籍船员。他们的死亡从未被调查过。[41]

4、渔业违法行为

犯罪分子通过各种渔业违法行为从事 IUU 捕捞。其中一些行为是为了帮助"合法化"捕捞作业，另一些则是为了让船只保持在海上远离港口。这些行为阻碍了印尼当局开展合规活动以及执行相关的渔业法规，同时也使政府机关无法检查船员和货物。这种犯罪活动在转运、维持海上犯罪以及逃避执法部门审查的过程中体现得非常明显。相关渔船经常在海上转运渔获物，这也违反了印尼要求渔船在指定港口卸货的规定。在接受采访的 285 名渔民中，58%的人曾目睹过转运行为，其中 78%的转运发生在海上，包括在印尼和泰国水域。转运主要是从渔船到

[38] IOM, KKP & Coventry University (2016) Report on human trafficking, forced labour and fisheries crime in the Indonesian fishing industry. Jakarta, IOM Indonesia.
[39] IOM, KKP & Coventry University (2016) Report on human trafficking, forced labour and fisheries crime in the Indonesian fishing industry. Jakarta, IOM Indonesia.
[40] IOM, KKP & Coventry University (2016) Report on human trafficking, forced labour and fisheries crime in the Indonesian fishing industry. Jakarta, IOM Indonesia.
[41] IOM, KKP & Coventry University (2016) Report on human trafficking, forced labour and fisheries crime in the Indonesian fishing industry. Jakarta, IOM Indonesia.

用于冷冻鱼类并将其运往市场的较大船只。[42]

转运能让渔船在海上停留很长时间：47%的渔民称他们在海上度过了四到六个月，而 40%的渔民在海上度过了一到三个月。这种长时间停留海上的做法可使渔业公司最大化捕捞量，并使船只远离港口以逃避监管。[43]转运不仅被用来转移鱼类，还被用来为船只补充物资和更换船员。渔民的陈述表明，一些被转移到较大转运船上的船员再也没有回家，可能已在海上被谋杀。[44]

海上转运还可用来转移除海洋渔获物以外的其他商品。渔民们提出，其中一些转运可能涉及电子产品、食品、零食、香烟、饮料甚至渔具等货物，这些货物被非法走私到印尼。[45]虽然没有提到目击非法物品的转移，但政府发现了一些船只上非法毒品贩运的证据。[46]

渔业经营者还通过在印尼的偏远沿海社区建立基地来维持其犯罪活动。这些地区不仅为印尼的 IUU 捕捞活动提供了中转站，还为巴布亚新几内亚和东帝汶的类似活动提供了便利。[47]例如，当本吉纳和安汶发生大规模救援行动时，并非所有被贩卖的渔民都成功逃脱了奴役，一些船只避开了印尼当局，驶向其他港口，其中至少有 30 艘船驶往巴布亚新几内亚。[48]

本吉纳案件的证人证词还突显了船只频繁更换旗帜的行为，根据捕捞区域的不同，交替使用泰国和印尼的旗帜。这种行为显然违反法律，并凸显了在另一国水域非法捕捞的预谋和意图。此外，船只监控系统（VMS）和自动识别系统（AIS）常被篡改以隐藏船只的位置。渔民们表示，在印尼水域时，VMS 常常被禁用以避免警察巡逻。[49]

由 285 名渔民完成的问卷调查结果，得到了 2015 年印尼政府对前外国渔船审查的进一步验证。审查发现，1132 艘渔船中的每一艘都在某种程度上违反了渔业法规或法律。[50]审查还发现，其中 769 艘渔船存在严重违规行为，363 艘渔船

[42] IOM Indonesia (2015) Ambon's trafficking-in-person case in relation to IUU fishing report - generated data report. Jakarta, IOM Indonesia.
[43] IOM Indonesia (2015) Ambon's trafficking-in-person case in relation to IUU fishing report - generated data report. Jakarta, IOM Indonesia.
[44] IOM, KKP & Coventry University (2016) Report on human trafficking, forced labour and fisheries crime in the Indonesian fishing industry. Jakarta, IOM Indonesia.
[45] IOM Indonesia (2015) Ambon's trafficking-in-person case in relation to IUU fishing report - generated data report. Jakarta, IOM Indonesia.
[46] IOM, KKP & Coventry University (2016) Report on human trafficking, forced labour and fisheries crime in the Indonesian fishing industry. Jakarta, IOM Indonesia.
[47] IOM Indonesia (2015) Ambon's trafficking-in-person case in relation to IUU fishing report - generated data report. Jakarta, IOM Indonesia.
[48] Townsend, M. (2015). Hunt on for slave-crewed Thai trawlers whose catches are UK-bound, https://www.theguardian.com/world/2015/aug/01/slave-ships-papua-new-guinea-hunt-burmese-men-trawler, last visited on April 11, 2025.
[49] IOM Indonesia (2015) Ambon's trafficking-in-person case in relation to IUU fishing report - generated data report. Jakarta, IOM Indonesia.
[50] 这 1132 艘渔船所犯的渔业违规行为及与渔业相关的违规行为包括：停用船只监控系统（VMS）（73%）；使用外国船员和船长（67%）；在非指定渔区捕捞（47%）；未经海关当局许可在印度尼西亚境内运输货物（37%）；海上转运（37%）；未在渔港卸货（29%）；未拥有或合作设立鱼类加工单位（24%）；使用非法燃料（23%）；伪造捕捞日志（17%）；人口贩卖和强迫劳动（10%）；以及使用禁止的渔具（2%）。

存在一般违规行为。此外，168 艘渔船涉及人口贩卖或强迫劳动。这些船只的船员报告称，他们每天工作 18 至 22 小时，每周工作七天。[51]

（三）印尼的逻辑

基于对上述两个案件的分析，印尼认为 IUU 捕捞明显超越了单纯的渔业管理问题，涉及资金充足且结构化的 TOC。因此，只有将其纳入打击跨国有组织犯罪的范畴，才能动用刑事司法资源实现有效治理。

招募模式显示 IUU 捕捞是一种高度组织化的犯罪活动，并突显了这些活动在多个海上和陆地边界之间运作的跨国犯罪性质。文件欺诈的程度，无论是船员手册还是船舶许可证和文件，都提供了证据表明这些记录在案的活动符合 TOC 的定义。[52]渔民遭受的强迫劳动和剥削虐待程度，清楚地说明了人口贩卖与 IUU 捕捞之间的相互依存关系。印尼认识到 IUU 捕捞往往只是表象，更深层的问题在于隐蔽其后的有组织犯罪网络。IUU 捕捞提供了非法环境，让贩卖人口等跨国犯罪滋生，这些犯罪集团利用了渔业监管漏洞，在公海和别国专属经济区大肆牟利。如果依赖传统的渔业执法手段（例如扣船、罚款），难以触及犯罪链条的核心，无法对相关联的贩运、奴役等行为问责。因此，印尼认为应把打击 IUU 捕捞与打击相关跨国犯罪结合起来，只有将两者都纳入 TOC 框架“捆绑”治理，才能釜底抽薪。

案件中记录的为强迫劳动而进行的人口贩卖和对人权的侵犯直至谋杀，更使得 IUU 捕捞属于 TOC 这一结论毋庸置疑。参与 IUU 捕捞的公司不仅通过其商品扩大区域市场，还更深地卷入支持这些商品流入市场的严重犯罪活动。这些涉及腐败和暴力的活动影响了社区和国家的正常运行，通过削弱治理机制和政府管控对国家安全构成了威胁。

以上两个案例充分说明 IUU 捕捞满足 TOC 的要件及标准，还揭示了犯罪网络内部运作的原理和趋势。大量 IUU 捕捞活动涉及渔业犯罪，如通过从东南亚地区大规模贩卖渔民、贩卖者利用腐败进行大规模文件伪造等。他们还利用人类的不安全感，如贫困和低教育水平，欺骗特定年龄段的男性。绑定债务合同进一步实现对这些渔民的奴役和控制，同时还通过没收身份证件，断绝他们逃跑的可能。受害者的证词还展示了他们所经历的身体和心理虐待，甚至谋杀，以及一系列侵犯人权的行为，如拒绝支付工资、拒绝提供足够的食物、卫生设施、医疗等。

综上，印尼认为 IUU 捕捞参与者广泛、具有跨国性，涉及有组织犯罪集团、渔业企业和腐败公职人员，因此属于 TOC 的范畴。IUU 捕捞之所以猖獗，是因为其高利润、低风险的性质以及在广阔海域监管非法活动的困难；又因获取证人

[51] IOM, KKP & Coventry University (2016) Report on human trafficking, forced labour and fisheries crime in the Indonesian fishing industry. Jakarta, IOM Indonesia.

[52] UNODC (2004) United Nations convention against transnational organized crime and the protocols thereto. United Nations Office on drugs and crime: Vienna, general assembly resolution 55/25 of 15 November 2000。

证词的障碍和高层级的官方腐败而加剧。犯罪者对这些渔民和海员的对待，也突出了国际社会采取行动打击 IUU 捕捞及渔业犯罪的必要性，这种情况下，几乎不可能将仅与海洋生物资源开发相关的内容孤立出来单独对待。从安全角度来看，海洋空间的复杂性也不允许将每种非法活动单独理解、处理和打击。相反，需要一种更全面和包容的方法来探索、理解和破坏各种海上不安全因素的链接和重叠，将 IUU 捕捞作为 TOC 进行规制有助于强化威慑，且便于使用多样有力的手段维护海上安全和海洋生物资源。

（四）立场评价与启示

印尼将 IUU 捕捞视作 TOC 的立场在国际上得到不少响应，但也存在一定争议和挑战。

一方面，印尼的立场突显了对 IUU 捕捞重视程度的提升，有助于唤起国际社会对 IUU 捕捞严重性的认识。过去一些国家可能认为非法捕鱼只是渔业部门的“日常管理事务”，不足以动用刑事司法资源。印尼以切身案例证明，IUU 捕捞与奴役、贩运等恶性犯罪密不可分，理应受到和其他跨国犯罪同等的重视和打击。这一观念转变推动联合国及区域层面对该议题的关注，某种程度上改善了长期以来渔业执法在国际刑事合作中“边缘化”的地位。此外，印尼主动运用刑法手段的做法在国内取得了明显震慑效果，表明将 IUU 捕捞入罪在实践中具有可行性。

另一方面，也有人质疑印尼立场可能存在逻辑漏洞。首先，正如一些欧洲国家代表所担心的，若泛化地将 IUU 捕捞等同于 TOC，是否会“过刑法化”，从而导致对一些情节相对轻微的渔民行为科以过重刑罚？这涉及罪刑相适应和执法资源配置的问题。印尼的强硬执法固然奏效，但也引发过外交紧张（如与越南、中国的渔业纠纷），说明在 TOC 框架下执法需要兼顾外交与法律效果。其次，印尼模式能否被其他国家复制也有待观察。印尼地理位置、渔业规模、执法能力等因素独具特点，别国未必具备同样条件全面刑事化 IUU 捕捞。另外，印尼侧重刑事打击的同时，也需加强区域渔业管理合作，否则单靠严打难以根除问题。

总体而言，印尼将 IUU 捕捞作为 TOC 规制的立场在道义上和实践上均具有积极意义，但需要配套国际合作和国内保障措施以避免矫枉过正。对其他沿海国来说，印尼经验的启示在于：必须正视 IUU 捕捞背后的犯罪化趋势，既不能放任其以行政违法的姿态逃避严惩，也不能不加区别地全面入罪。在完善法律、加强执法的同时，还应通过区域合作、外交谈判等途径寻求综合治理之道。

三、跨国有组织犯罪视野下打击 IUU 捕捞执法合作面临的挑战

跨国犯罪和有组织犯罪的因素加剧了 IUU 捕捞所带来的严重危害，从而对各国、区域社会和国际社会在保护渔业资源方面构成重大挑战。因此，在应对 IUU 捕捞这一全球性问题时，国际社会必须重视 OCGs 的介入。然而，正如下文所讨论的，现有的国际和国家渔业法规在监管和执法的设计与实践方面存在不足。

（一）国际渔业法规中的自由裁量权与执法标准不统一

可通过五项国际渔业文件进行全球标准检验，即 UNCLOS、《遵守协定》、UNFSA、IPOA-IUU 和 PSMA。

这些协定赋予沿岸国在实施监管和执法手段方面的广泛自由裁量权。不同国家拥有各种不同的监管和执法体系与措施，从简单的行政罚款（其威慑效果有限或不存在），到民事制裁，再到监禁刑罚。例如，一些国家如印尼、马来西亚、密克罗尼西亚、坦桑尼亚、格林纳达、巴巴多斯和尼日利亚，更多依赖刑事制裁来应对其领海内的 IUU 捕捞行为，[53]而其他一些国家如西班牙、葡萄牙和越南，则更多依赖行政制裁。[54]

尽管如此，在制裁方面，这些国际渔业文件提供了普遍的指导原则，即这些制裁应具有足够的严厉性，以确保合规以及能有效打击违规行为，并剥夺违法者从非法活动中获利的能力。这一点可以从《遵守协定》第 3(8)条、UNFSA 第 19(2)条和 IPOA-IUU 第 21 段中看到。例如，《遵守协议》第 3(8)条和 UNFSA 第 19(2)条规定了对违规行为的制裁，具体措施包括拒绝、撤销或暂停授权。IPOA-IUU 第 21 段则规定，制裁可以包括基于行政处罚机制的民事处罚。

这些国际渔业法规仅提供了制裁应具有足够严厉性的普遍指导原则，以确保这些制裁能剥夺违法者从非法活动中获益的能力，但它们并未明确规定应优先采用哪种执法手段。因此，各国在设计和应用其执法体系时拥有较大的自由裁量权，这些执法体系可以是行政、民事或刑事的。这种各国之间监管和执法体系及实践的差异可能会被 IUU 捕捞者所利用，尤其是在那些制裁最轻的管辖区，他们能够在这些地区继续从事 IUU 捕捞且不会受到严重阻碍。

（二）国际渔业文件对跨国有组织犯罪应对不足

国际渔业文书在其条款中完全没有考虑 TOC 维度，尤其是有 OCGs 的参与。这些文书的条款更多是针对 IUU 捕捞的常规行为主体。这是由于对 TOC 参与 IUU 捕捞的关注相对较晚（最早的相关讨论可追溯至 2008 年《地球谈判公报》），且这一因素并未对相关文书的制定产生决定性影响。

首先，FAO 的治理框架聚焦于预防和管理，未涉及刑事司法合作内容。例如，IPOA-IUU 提出了许多管理措施（如加强监测、区域合作等），但并未提及如何打击 IUU 捕捞背后的犯罪网络。PSMA 赋予各国拒绝非法渔船入港的权力，却没有涉及对相关人员的刑事诉追问题。当渔业执法人员在港口检查中发现涉嫌贩运人口或毒品的线索时，应该如何处理，现有渔业文件没有给出答案，执法者往往各自为政。UNDOC 曾绘制了 IUU 捕捞、渔业部门相关、渔业价值链犯罪的联系

[53] Palma MA, Tsamenyi M, Edeson W (2010) Promoting sustainable fisheries. the international legal and policy framework to combat illegal, unreported and unregulated fishing. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, p.150.

[54] Cacaud P, Kuruc M, Spreij M (2003) Administrative sanctions in fisheries law. FAO Legislative Study 82.

图示。[55]与渔业部门相关的犯罪虽然与捕鱼作业没有直接联系，但发生在渔船上、渔业设施中，或是利用渔业作业实施或掩盖其他犯罪。例如，与渔业相关的犯罪就包括武器贩运。渔业价值链中的犯罪，这些犯罪与捕鱼作业密切相关，尽管它们本身不属于 IUU 捕捞。这类犯罪延伸到渔业部门的贸易、所有权结构和金融服务领域——不仅仅局限于捕鱼行为本身。此类犯罪包括欺诈与伪造、腐败、洗钱、税务犯罪、海关及财政欺诈以及人口贩运等。应对这三类行为需要不同机构和法律框架协同,然而，在实际操作层面，不同部门往往各司其职，缺乏跨领域协作机制。渔业部门可能没有追查贩卖人口的权限，反之刑警部门对渔业规则不熟悉。国际渔业组织的决议一般也不涉及成员国警察、司法部门的义务，这就在制度上人为割裂了 IUU 捕捞问题的两个方面。

其次，目前尚不存在一个专门针对“渔业犯罪”或“IUU 捕捞犯罪”的全球公约或议定书。虽然一些专家倡议起草“打击渔业犯罪公约”或将 IUU 捕捞纳入 UNTOC，但在国家层面尚未达成共识。UNODC 近年来将 IUU 捕捞列为关注议题之一，但 UNODC 本身无权制定新的渔业规则。因此，在国际法层面针对这类跨领域问题存在明显真空。这导致实践中出现这样局面：一些涉及 IUU 捕捞的案件必须拆分为若干部分，分别依据不同法律机制合作。例如，本吉纳奴工案既要用渔业协定追究 IUU 捕捞，又要用人口贩运议定书追究奴役，办理起来极其复杂且存在衔接缝隙。如果有一个综合性的法律框架（类似于打击有组织犯罪的“多功能工具箱”），执法者将能更方便地处理整个案件。目前，这一工具箱还未建立。

最后，各国国内层面也存在机构分割与法律衔接问题。正如前文所述，渔业、海警、移民、刑侦等部门都可能在 IUU 捕捞案件中发挥作用，但若缺少统一协调，各部门各自为政，很容易顾此失彼。以 IUU 渔船携带毒品为例，海警可能只处理 IUU 捕捞部分，将毒品问题移交缉毒部门；而缉毒部门或许因船员未触犯本国毒品法而无法起诉，结果毒品案不了了之。这反映出现行制度未能提供有效平台让各部门联合行动、信息共享。国际层面亦然，渔业组织和刑警组织缺少沟通渠道。虽然 INTERPOL 近年与一些 RFMO 开始合作，但大多数渔业组织仍未将情报及时输送给刑事执法机关。这些机制上的欠缺都使得有 OCGs 能够游走于渔业执法和刑事执法的灰色地带，利用双方的空隙谋利。

综上，跨国打击 IUU 捕捞在当前体制下面临“双重挑战”：一是各国执法标准和力度参差，合作基础薄弱；二是渔业管理与刑事司法两个体系未充分衔接，缺少针对复合型案件的制度安排。这些挑战导致许多 IUU 捕捞相关的跨国犯罪案件难以彻底侦办，犯罪分子利用制度漏洞规避法律制裁。

四、跨国有组织犯罪视角下有效打击 IUU 捕捞国际执法合作的切实途径

[55] UNDOC. UNODC APPROACH TO CRIMES IN THE FISHERIES SECTOR.

鉴于 IUU 捕捞与跨国有组织犯罪日益交织、且现有制度存在上述不足，各国和国际社会正探索新的合作途径来提升打击实效。从 TOC 视角出发，最具潜力的路径包括：在全球层面推动 IUU 捕捞刑事化，在区域层面因地制宜地加强合作，以及利用刑事法规和“压制性公约”框架完善执法机制。这些路径并非相互排斥，而是可并行推进、互为补充的措施体系。

（一）在全球层面刑事化 IUU 捕捞

第一种方案是在 UNTOC 下对 IUU 捕捞进行刑事化。可以有两种具体做法：一是将 IUU 捕捞归类为“严重犯罪”；二是设立一个专门针对 IUU 捕捞的 UNTOC 附加议定书。第二种方案是由有相同目标的国家制定一项独立的压制性公约，专门针对 IUU 捕捞进行刑事化。第三种方案是在现有的国际渔业法律文书中纳入压制性条款，以增强其对 IUU 捕捞的刑事打击力度。

第一种方案的两种实现方式：一是将 IUU 捕捞归类为“严重犯罪”，可以通过联合国防止犯罪和刑事司法委员会（CCPCJ）或 UNTOC 缔约国大会的决议，由有相同目的的国家共同推动。二是制定 UNTOC 议定书以刑事化 IUU 捕捞：新议定书将作为 UNTOC 的补充文件，而 UNTOC 仍作为应对跨国有组织犯罪的核心法律框架。新议定书无需重复 UNTOC 现有的引渡、司法互助及国际合作等条款，而是针对 IUU 捕捞的具体问题进行规定，以补充 UNTOC 的一般性条款。其核心内容将涵盖船旗国、沿海国及港口国在打击 IUU 捕捞方面可以采取的具体司法和执法措施。

第二种方案，签订独立的打击 IUU 捕捞的公约。各国应就以下问题达成共识：IUU 捕捞在 TOC 维度上构成一种需要全球遏制的跨国犯罪；OCGs 参与 IUU 捕捞所造成的严重危害可能成为各国推动刑事化共识的基础；由于这些危害并不限于单一国家管辖范围，各国有更充分的理由通过独立的压制性公约进行国际合作。

第三种方案，将 IUU 捕捞的打击措施纳入现有国际渔业法律框架。虽然目前已有五个主要国际渔业文书，但这些渔业文书的核心重点在于海洋生物资源的养护与管理，刑事司法途径并非其核心内容，意味着在现有框架内增设打击 IUU 捕捞的刑事化条款可能面临政治和法律障碍，特别是在如何平衡渔业管理与刑法适用方面。第三种方案也有一些替代方法：一是修订现有国际文书，UNCLOS 第 312–313 条规定了缔约国可提出修正案，并由联合国秘书长通报其他缔约国；《遵守协定》第 13 条、UNFSA 第 45 条、PSMA 第 33 条也提供了类似的修订机制。但修订多边协议的过程通常十分困难且漫长，需要高度共识，现实中鲜有成功案例。二是设立实施协议，通过单独制定一项补充性协议，使其依附于特定的渔业文书，如 UNCLOS 的 《公海生物多样性协定》（BBNJ） 即为 UNCLOS 的实施协议。这一方案可绕开正式修约的复杂程序，只需部分有意愿的缔约国推

动实施。尽管可行，但这一过程可能仍然十分漫长。例如 BBNJ 进程自 2004 年启动以来，已历经近二十年才达成协议。三是设立自愿性文书，借鉴 IPOA-IUU 制定一项自愿性的指导性文件或行动计划，鼓励有意愿的国家自愿实施打击 IUU 捕捞的刑事化条款。这一方案的优势是不涉及法律约束力，因此制定过程相对灵活、容易达成共识，但同时由于缺乏强制力，实际执行效果可能受限。

在 UNTOC 框架下对 IUU 捕捞进行刑事化是相较于其他两种方案最适合的选择，主要基于以下三个方面的考量：适用范围、可行性和可操作性。适用范围方面，UNTOC 缔约国已经在第 3 条下达成共识，规定适用于涉及 OCGs 并具备跨国性的犯罪行为。因此，各国可以集中精力讨论 IUU 捕捞的具体犯罪构成，包括哪些违法行为应被刑事化，在不同海域（领海、专属经济区、公海、港口）适用的司法管辖权，以及额外的调查工具（如空中监视）等问题。可行性方面，UNTOC 具有现成的法律框架和执行机制，各国可以基于既有条约基础进行调整，而无需从零开始制定新规则，从而提高立法效率。可操作性方面，UNTOC 已经拥有现有的机构支持，即 UNODC，该机构可以提供专业技术支持和资金资源，从而有助于 IUU 捕捞刑事化的实际执行。尽管这种方案似乎可行性更高，但这并不意味着完全排除另外两种方案，它们同样具有各自的优势。然而，最终选择何种方案仍取决于各国政府的决策。

（二）区域层面刑事化 IUU 捕捞

区域合作在打击跨国犯罪方面至关重要，“世界上几乎每个国家都选择部分通过区域合作来应对全球化挑战。”[56]这一观点同样适用于 TOC 的应对。各地区纷纷建立区域合作机制来应对 TOC 的威胁。例如，欧盟制定了《涉及公职人员腐败的公约》；在亚太地区，各国于 2002 年建立巴厘进程，以应对人口走私、贩卖人口及相关跨国犯罪；在东南亚，东盟制定了《东盟打击人口贩运，特别是针对妇女和儿童的公约（ACTIP）》，[57]并设立东盟部长级跨国犯罪会议负责协调该地区的跨国犯罪应对工作。

在区域层面可以通过两种方式来推动 IUU 捕捞的刑事化：一是建立独立的区域性打击 IUU 捕捞的公约，即区域性的“压制性公约”；二是在现有的区域渔业协议中加入刑事化条款，即将 IUU 捕捞相关的刑事执法规定纳入 RFMOs 治理框架。下文将以东盟为例，进一步探讨 IUU 捕捞在区域合作框架下实现刑事化的具体方式。

东盟的 《打击跨国犯罪行动计划（2016–2025）》[58]鼓励制定新的区域法律工具，以应对跨国犯罪。该行动计划在其目标（第 IV(1) 节）中，明确提出可扩大

[56] Bulmer-Thomas V (2001) Regional integration in latin america and the caribbean. Bull Lat Am Res 20(3):360–369.
[57] ASEAN (2015a) ASEAN Convention against Trafficking in Persons, Especially Women and Children (adopted 21 November 2015, entered into force 8 March 2016).
[58] ASEAN (2017) ASEAN Plan of Action in Combating Transnational Crime (2016–2025).

东盟部长级跨国犯罪会议（AMMTC）和跨国犯罪高级官员会议（SOMTC）的职责范围，以有效应对新的跨国犯罪方式和类型——前提是成员国认为有必要且能达成共识。这意味着，未来如成员国认为 IUU 捕捞属于应受打击的跨国犯罪，则可纳入 AMMTC 和 SOMTC 的议程。此外，在法律事务（第 V 节）中，该行动计划鼓励各成员国探索制定新的区域法律工具，以涵盖 AMMTC 和 SOMTC 监管范围内的跨国犯罪。这为建立独立的区域性压制性公约以刑事化 IUU 捕捞提供了法律基础和政策支持。

在将压制性条款纳入现有的区域渔业文书的层面，如东南亚地区有四种类型的渔业管理文书，一是 RFMOs，如南方蓝鳍金枪鱼养护委员会（CCSBT）、印度洋金枪鱼委员会（IOTC）、中西太平洋渔业委员会（WCPFC）等，均具有跨国合作机制，并已在打击 IUU 捕捞方面开展了一定的行动，若能在这些组织的法律框架内进一步引入“压制性条款”，加强刑事责任规定，能更有效地遏制该区域的 IUU 捕捞活动。二是将“压制性条款”纳入《东盟防止 IUU 捕捞渔获及渔业产品进入供应链指南》。第三和第四种选择分别是：《东盟渔业合作战略行动计划（2016–2020）》；《促进负责任渔业实践区域行动计划（RPOA-IUU）》。

以上选项中，将压制性条款纳入现有的区域性渔业管理组织（RFMOs）并不适用。原因在于：区域管辖范围的局限性——CCSBT、IOTC 和 WCPFC 三个 RFMOs 的职权范围无法覆盖整个东南亚海域，而且东南亚国家的参与度不高，部分国家并未加入相关组织，使得压制性条款的实施难以覆盖整个区域。

相比之下，将压制性条款纳入后三种东盟相关文件的可能性更大。这些文件是自愿且没有强制约束力的，符合东盟成员国在渔业领域的政策倾向。因此，如果区域合作框架仍保持自愿性和非约束性，更多的东南亚国家可能愿意加入。然而，这种方式也带来了两方面的挑战：一是部分国家可能不愿意完全接受或部分接受压制性条款，影响区域内的统一执行力度。二是成员国的执行承诺可能不够坚定，导致实际实施效果受限。

相较于将压制性条款纳入区域渔业管理文件，建立区域性独立公约以打击 IUU 捕捞是更可行的选择，仍然基于以下三个方面的考量：适用范围、可行性和可操作性。首先，在适用范围方面，区域性独立公约比纳入现有渔业管理文件的方式更具灵活性。独立公约可以根据区域内国家的具体需求制定，而后者则需受限于现有的渔业资源保护和管理措施的框架，难以进行更广泛的调整。其次，在可行性方面，建立区域性独立公约符合东盟国家通过区域法律工具应对共同威胁的趋势。例如，ACTIP 的成功实施便体现了这一趋势。[59]此外，这一趋势还得到了《吉隆坡宣言》以及《东盟打击跨国犯罪行动计划（2016-2025）》的支持，这些文件均提出了扩大跨国犯罪概念，以及将 IUU 捕捞纳入跨国犯罪范畴的可能

[59] Yusran R (2018) The ASEAN Convention against Trafficking in Persons: A Preliminary Assessment Asian Journal of International Law 8(1):258–292.

性。最后，在可操作性方面，区域性独立公约有望得到东盟秘书处的支持。例如，ACTIP 在其第 24(2) 条明确规定，东盟秘书处负责监督和协调公约的实施。如果未来建立针对 IUU 捕捞的区域性公约，东盟秘书处很可能也会承担类似的支持职能，以确保公约的有效执行。

为了获得更好的效果，区域层面的刑事化可以作为全球刑事化的补充方案。例如，在东盟框架下，由于所有东盟成员国均已加入 UNTOC，因此一个独立的区域公约可以作为 UNTOC 的补充解决方案。该区域公约可借鉴 UNTOC 的相关条款，以确保与其保持协调，同时考虑地区性因素。这种方式不仅能在公约制定阶段赢得更广泛的支持，也能在实施过程中获得更多国家的配合，因为所有东盟成员国已熟悉 UNTOC 的条款和机制。

目前看来，全球刑事化可能无法实现，而区域刑事化可能成为唯一可行的选项，因此其具有重要价值。如果短期内难以在区域内达成广泛共识，可以采取“先行国家”模式，即由有相同目的的国家率先发起，推动区域公约的建立，最终目标是吸引所有区域国家加入，从而实现对 IUU 捕捞的有效遏制。

（三）压制性公约下的执法机制

确且统一的监管与执法体系对打击 OCGs 参与 IUU 捕捞的行为也至关重要。这一体系可以通过压制性公约下的执法机制加以实施。

可在全球和/或区域层面通过压制性公约对 IUU 捕捞进行刑事化。全球层面建议在 UNTOC 框架下，将 IUU 捕捞刑事化，并通过增设附加议定书来加以实施；区域层面建议通过建立一项区域独立公约来推进 IUU 捕捞的刑事化。无论是全球层面还是区域层面的刑事化，都不会取代或削弱现有的渔业法律框架。相反，这些刑事化措施将作为补充性法律工具，提供此前尚未具备的刑事法规和执法体系，以打击 OCGs 对 IUU 捕捞的介入。在压制性公约框架下推进刑事化，能够在以下几个方面发挥作用：一是法律框架的协调统一，促进各国法律体系的协调，减少法律漏洞和管辖权冲突；二是国际合作工具的拓展，提供更广泛的跨国执法和司法协作机制，如引渡、司法互助等；三是强化执法威慑力，向国际社会发出明确信号，表明 IUU 捕捞构成严重威胁，参与此类活动将面临刑事制裁。

此外，无论是全球层面还是区域层面的压制性公约，都应与相关的渔业法律文书建立联系，以确保在专业知识和合作机制方面的相互衔接。通过同步推进刑事化和渔业资源的养护与管理，可以更有效地打击 OCGs 的介入，同时确保渔业保护措施的持续推进。如果 IUU 捕捞及 TOC 特征得不到有效遏制，其所造成的危害可能进一步加剧，导致渔业资源枯竭、海洋生物死亡，乃至整个海洋生态系统的恶化。从环境角度来看，IUU 捕捞的长期影响甚至可能演变为生态灭绝，并且这种情况可能已经在某些地区开始发生。

值得注意的是，OCGs 的介入不仅局限于 IUU 捕捞，还涉及濒危物种走私、

非法废物倾倒等环境犯罪。这些犯罪行为的共同点在于，它们都对生态系统和全球公共利益构成严重威胁，因此亟需各国政府的介入。在这一背景下，刑法，特别是压制性公约，也可作为应对其他环境犯罪的法律工具。

五、结论

将涉及严重跨国犯罪的 IUU 捕捞视为 TOC 进行规制既有充分的必要性，也面临现实的复杂性。在概念层面，IUU 捕捞虽源于渔业管理领域，但其与 TOC 的交织使之超越了一般行政违法的范畴，对其进行刑法规制有其危害性作为支撑。通过对印尼本吉纳和安汶案的分析发现 IUU 捕捞往往只是表象，其后的有组织犯罪网络涉及大量文件伪造、强迫劳动、贩卖人口等跨境犯罪，将 IUU 捕捞作为 TOC 规制有助于强化威慑力，提升执法手段和力度，但需注意执法的比例性和合作包容。

在挑战层面，各国执法标准不一以及渔业-刑事领域脱节都削弱了打击 IUU 捕捞的效果。本文提出了全球和区域双轨并进的改进路径：利用 UNTOC 框架或专门议定书，实现国际层面的统一；通过区域公约或其他机制，加强区域国家间的协作。这些举措辅之以完善的执法合作机制和对既有渔业治理的有机衔接，将显著提升打击 IUU 捕捞的整体合力。

归根结底，IUU 捕捞问题折射出全球海洋治理面临的新挑战：当 IUU 捕捞行为与 TOC 结合，其危害范围之广、程度之深远超传统渔业范畴。对此，各国唯有凝聚共识、创新机制，才能标本兼治。将严重 IUU 捕捞作为 TOC 进行规制是现实发展的要求，通过合理利用或建立国际、区域乃至国内层面的法律框架与机制才能对严重 IUU 捕捞给予与之相应的制裁，实现海洋生态安全与法治秩序的双赢。

2025年中国国际法学会年会

总体国家安全观下中国参与国际海底区域矿产资源开发的路径研究

曲亚囡　张 健　薛 颖

摘要：国家安全是民族复兴的根基，社会稳定是国家强盛的前提，在全球化背景下，国际海底区域资源开发已成为国家能源战略与海洋安全的重要组成部分。以总体国家安全观理念为指引，对我国参与国际海底区域资源开发能够保障我国资源安全、提升科技实力以及维护海洋权益。通过分析我国对国际海底区域资源开发的现状，发现我国在政策支撑、创新研发、协同平台、维护权益等方面存在短板，需要采取各项措施，如将国际海底区域资源开发纳入国家战略和政策中、提高创新研发能力、发挥大国协调作用、积极参与国际海底事务四方面予以完善，以此提升中国在深海资源开发领域的话语权和竞争力，确保国家能源安全与海洋权益，同时促进国际海底区域资源开发的可持续发展，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实的资源保障。

关键词：总体国家安全观 国际海底区域 资源开发

一、引言

2014 年 4 月，习近平总书记主持召开中央国家安全委员会第一次会议，在讲话中首次提出总体国家安全观，其核心要义是要以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、科技、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，包括国土安全、军事安全、生态安全、资源安全等各项内容，是一个内容丰富、开放包容、不断发展的思想体系。其中，资源安全是我国对国际海底区域资源开发的重要指引。目前，我国在国际海底区域已经拥有五块、面积达 23.5 万平方公里勘探矿区，成为拥有矿区数量最多和矿产种类最全的国家。[1]中国国际海底区域资源开发，不仅是对国家长远发展战略的积极响应，也是维护国家资源安全、拓展海外利益、提升国际影响力的重要举措。

在总体国家安全观的指导下，我国正逐步构建起一套集战略规划、技术研发、国际合作、法律法规完善于一体的深海资源开发体系。这一进程不仅要求我们在技术上实现突破，以高科技手段高效、环保地勘探与开发海底资源，更需要在国际规则制定、权益维护、风险防控等方面展现智慧与担当，确保国家利益的最大化与可持续发展。对此，在面对复杂的国际海底区域环境，如深海生态系统脆弱性、国际法律框架的不完善、技术垄断与资源争夺的加剧等背景下，我国需要在

[1] 广西壮族自治区自然资源厅.《求是》杂志发表自然资源部署名文章：抓好海洋资源开发保护 为建设美丽中国提供蓝色动力[EB/OL].(2024-1-2)[2024-10-27].https://dnr.gxzf.gov.cn/xwzx/gnzx/t17828394.shtml.

总体国家安全观的指引下，采取更加灵活多样的策略，既要提升海洋生态系统多样性、稳定性、持续性，优化海洋开发保护空间布局提供选择，向世界传播“海洋命运共同体”等理念，推动我国开发技术创新，[2]又要积极参与国际海底管理局等多边机制，推动建立公平、合理、透明的国际海底资源开发秩序。同时，深化与沿海国家及国际组织的合作，共享深海科技发展成果，共同应对深海环境保护与资源可持续利用的全球性挑战。

二、总体国家安全观下中国参与国际海底区域资源开发的必要性

（一）保障国家资源安全，实现经济可持续发展

在当今世界，资源争夺日益激烈，尤其是对于那些对国家经济发展具有重大意义的矿产资源。深海矿产资源，包括多金属结核、富钴结壳和多金属硫化物等，是国际上公认的最具开发潜力的矿产资源之一。这些资源不仅含有锰、铜、镍、钴等具有重要工业价值的金属元素，还蕴藏着铂、金、银等贵金属以及稀土元素，对于提升国家工业实力、保障经济安全具有重要意义。

1982 年《联合国海洋法公约》规定，国际海底区域内一切权利由国际海底管理局代表全人类共同行使，国际海底区域内的资源是“人类共同继承财产”，任何国家或个人不得将其据为己有。对此，我国有权对国际海底区域资源进行开发，这有助于缓解我国资源短缺的现状。随着我国经济的快速发展，对矿产资源的需求日益增加，而国内资源的供给能力有限，难以满足长期发展的需求。深海矿产资源作为一种潜在的、巨大的资源宝库，其开发将有效缓解我国资源短缺的问题，为国家的经济发展提供坚实的资源保障。同时，深海矿产资源的开发还将带动相关产业的发展，如深海探测技术、深海装备制造等，形成产业链效应，推动经济多元化发展。

（二）提升国家科技实力，推动深海技术创新

目前，国际社会围绕深海采矿形成了各种派别，其中，我国属于深海采矿开发促进派，主张要快速提升深海资源开发能力，对深海采矿保持积极态度，并强调平衡国际海底区域资源开发与生态环境保护的关系。[3]深海矿产资源的开发作为一项技术密集型的产业，涉及到地质、海洋、工程等多个学科领域。因此，深海矿产资源的开发将推动我国在深海探测、深海装备、深海资源开发等领域的技术创新，提升国家的科技实力。

第一，深海矿产资源的开发将促进深海探测技术的发展。深海探测技术是深海资源开发的关键技术之一，其发展水平直接关系到深海资源开发的效率和成本。通过深海矿产资源的开发，我国将不断积累深海探测技术的经验，推动深海探测技术的不断创新和发展，提高我国在深海探测领域的国际竞争力。第二，深海矿

[2] 抓好海洋资源开发保护为建设美丽中国提供蓝色动力[J].太平洋学报,2024,32(01):5.
[3] 李雪威,李佳兴.国际社会深海采矿反对之声的演变、根源与应对[J].太平洋学报,2024,32(08):76-89.

产资源的开发将推动深海装备的研发和制造。深海装备是深海资源开发的重要工具，其性能和质量直接影响到深海资源开发的效率和安全性。通过深海矿产资源的开发，我国将不断研发和制造先进的深海装备，提高深海装备的性能和质量，推动深海装备产业的快速发展。第三，深海矿产资源的开发将促进深海资源开发技术的创新。深海资源开发技术是实现深海矿产资源高效利用的关键。通过深海矿产资源的开发，我国将不断探索和创新深海资源开发技术，提高深海资源开发的效率和效益，推动深海资源开发产业的转型升级。

（三）维护国家海洋权益，提升国际战略地位

深海矿产资源是国际海底区域的重要资源之一，其开发不仅关乎国家的经济安全和资源保障，还涉及到国家的海洋权益和国际战略地位。因此，深海矿产资源的开发对于维护国家海洋权益、提升国际战略地位具有重要意义。

首先，深海矿产资源的开发有助于维护国家海洋权益。国际海底区域是人类的共同财富，各国都有权进行勘探和开发。通过深海矿产资源的开发，我国将不断拓展在国际海底区域的勘探和开发活动，增强在国际海底区域的话语权和影响力，从而维护国家的海洋权益。

其次，深海矿产资源的开发有助于提升国家的国际战略地位。深海矿产资源的开发将推动我国在深海探测、深海装备、深海资源开发等领域的技术创新和发展，提高我国的科技实力和综合国力。这将使我国在国际事务中拥有更多的发言权和影响力，提升我国的国际战略地位。

最后，深海矿产资源的开发还有助于推动国际海底区域治理体系的完善。国际海底区域治理体系是维护国际海底区域秩序、保障各国权益的重要机制。通过深海矿产资源的开发，我国将积极参与国际海底区域治理体系的改革和完善，推动建立更加公正、合理、有效的国际海底区域治理体系，为维护国际海底区域的和平与稳定做出贡献。

三、总体国家安全观下中国国际海底区域资源开发的现状

（一）政策制度不断完善

为了保障我国在国际海底区域资源开发中的合法权益，我国政府不断完善相关法律法规和政策支持体系。其中，2015 年我国出台《中华人民共和国国家安全法》，将维护我国在国际海底区域的利益提升至国际安全的高度，2016 年出台《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》，为我国及我国承包者参与国际海底区域资源勘探和开发活动提供了更加坚实的国内法治的保障。[4]该法确立了我国对国际海底区域资源勘探开发活动的许可制度、环境保护制度、科技发展与资源调查等制度，并对于违反法律规定的主体规定了法律责任，以确保法律的有效实施。在政策支持的推动下，我国深海大洋事业也面临着前所未有的机遇。随着

[4] 朱俊宇.国际海底区域资源开发争端解决机制的完善路径[J].求索,2022,(03):171-181.

人类对海洋的不断探索，深海事业不断发展，深海资源保护和利用正在加速变革。国际海底矿产资源正由勘探阶段向开发阶段过渡，部分深海技术强国正在加快推动深海矿产资源开发技术装备研发。我国作为海洋大国，也在积极推动深海领域的发展，加强深海科技协同创新，掌握深海核心关键技术，提升我国深海活动的质量和水平。

（二）开发技术逐渐提高

随着深海基础理论与技术领域的空白不断被填补，极端压力下深海生物生存机制及生态功能得到更多阐释，美国、英国、日本等国家持续加强深海观测调查及通信装备技术发展，带动了深海技术革新。[5]在总体国家安全观的引领下，中国国际海底区域资源开发也正步入一个崭新的发展阶段，其中一个显著标志便是开发技术的不断突破与提升。随着科技的飞速进步和我国对深海领域持续深入的探索，我国在深海资源开发技术方面取得了令人瞩目的成就，这些技术的提升不仅为我国在国际海底区域资源开发中赢得了先机，更为全球深海资源可持续利用提供了有力支撑。

如今，我国在深海资源开发技术方面已经取得了显著进展。深海采矿技术作为深海资源开发的核心技术之一，已经实现了从理论探索到实践应用的跨越。集矿机-管道提升采矿模式已成为国际主流开采方式，而我国在这一领域也取得了重要突破，成功研发出具有自主知识产权的深海采矿装备，为我国在国际海底区域资源开发中赢得了主动权。此外，深海 AUV（自主水下航行器）等先进装备在深海资源勘探和开发中也发挥着越来越重要的作用，它们能够深入海底进行高精度探测和取样，为深海资源开发提供了可靠的数据支持。除了深海采矿技术外，我国在深海装备技术上也取得了全面突破。从超大潜深设计到新型钛合金材料及加工工艺，再到高强度浮力材料等一系列关键技术的研发成功，都为我国深海资源开发提供了强有力的技术保障。这些技术的突破不仅提高了深海资源开发的效率和安全性，还降低了开发成本，推动了深海资源开发行业的快速发展。

（三）交流合作逐渐增多

近年来，我国在深海资源开发领域取得了显著成就，不仅成功签订了多份涉及多金属结核、多金属硫化物和富钴铁锰结壳的勘探合同，还积极参与国际海底管理局的相关活动，推动全球深海资源开发的规则制定和技术进步，呈现出积极、开放且富有成效的态势，这些成就的背后，离不开我国与其他国家在深海资源开发领域的广泛交流与合作。

一方面，我国与多个国家在深海资源勘探与开发技术方面开展了深入合作。早在 2011 年 11 月，中国大洋矿产资源研究开发协会就与国际海底管理局在北京

[5] 中国海洋信息网.《世界深海活动进展报告（2023）》正式发布[EB/OL].(2023-11-27)[2024-10-29].https://www.nmdis.org.cn/c/2023-11-27/79895.shtml.

签订了国际海底多金属硫化物矿区勘探合同，对国际海底区域资源进行了解和利用，对提升深海科学认知水平和有效保护海底环境有重要意义。[6]之后，我国与俄罗斯又开展合作，在深海资源勘探领域建立了长期稳定的合作关系。由于俄罗斯在深海探测技术方面拥有丰富经验和先进技术，特别是在深海地质勘探、海洋地球物理探测等方面具有显著优势。我国通过与俄罗斯的合作，引进了先进的深海探测装备和技术，提升了我国深海资源勘探的能力，同时，双方也发现了多处具有潜在开发价值的深海矿产资源，还促进了双方在深海资源开发技术方面的共同进步。在与这些国家的合作中，我国始终秉持开放、包容、共赢的原则，积极分享我国在深海资源开发方面的成果和经验，同时也虚心学习他国的先进技术和管理经验。这种合作模式不仅促进了我国深海资源开发技术的不断提升，也为全球深海资源开发的合作与发展树立了典范。

另一方面，我国还积极参与国际深海资源开发的合作项目，与多个国家共同开展深海资源勘探与开发活动，如我国与国际海底管理局及多个成员国共同推进的“深海采矿规章”谈判及后续实施项目。作为国际海底管理局的成员国，我国积极参与了《“区域”内矿物资源开发规章》的制定过程，与其他成员国就深海采矿的环境保护、资源可持续利用、技术标准等问题进行了深入讨论和协商。这些合作项目不仅有助于我国了解国际深海资源开发的最新动态和技术趋势，还为我国企业提供了参与国际深海资源开发市场的机会，推动了我国深海资源开发产业的国际化进程。

四、总体国家安全观下中国国际海底区域资源开发的现实挑战

（一）政策支撑效果欠佳

首先，从政策制定的角度看，尽管我国已经出台了一系列鼓励和支持国际海底区域资源开发的政策措施，但这些政策在执行过程中往往缺乏足够的灵活性和针对性。国际海底资源开发是一项高风险、高投入且周期长的活动，它要求政策体系能够灵活应对各种不确定性因素，如国际政治经济形势的变化、深海技术的快速发展等。然而，现有的政策框架在风险分担机制、资金扶持政策、税收优惠等方面存在明显的局限性，难以充分满足企业和科研机构在深海资源开发中的实际需求。这种政策上的滞后性不仅抑制了企业和科研机构的创新动力，也限制了我国在国际海底资源开发领域的深入拓展。

其次，在生态安全方面，国际海底区域资源开发对海洋生态系统的影响不容忽视。虽然我国在参与国际海底资源开发时始终坚持绿色发展理念，注重生态保护，但现有的政策体系在生态监测、环境评估和生态补偿等方面仍存在诸多不足。随着全球气候变化和海洋污染的加剧，海洋生态系统的脆弱性进一步增加，这对

[6] 中华人民共和国中央人民政府.中国大洋协会与国际海底管理局签订矿区勘探合同[EB/OL].(2011-11-18)[2024-10-29].https://www.gov.cn/jrzg/2011-11/18/content_1997532.htm.

国际海底资源开发的政策支撑提出了更高的要求。然而，我国在深海生态监测技术、环境评估标准和生态补偿机制等方面尚不完善，这不仅增加了深海资源开发对海洋生态系统的潜在风险，也影响了政策执行的实际效果。

最后，国际合作也是影响政策支撑效果的重要因素。国际海底区域资源开发需要各国共同努力，加强合作与交流。然而，由于国际政治经济形势的复杂多变以及各国在资源利益、科技水平、法律法规等方面的差异，国际合作面临诸多困难。我国在参与国际海底资源开发时，需要积极寻求与其他国家的合作机会，共同推动国际海底资源开发的规范化、法制化和可持续发展。然而，现有的国际合作机制和政策框架在促进信息共享、技术交流、利益分配等方面存在不足，这不仅限制了我国在国际海底资源开发中的合作空间，也影响了政策执行的实际效果。

（二）创新研发能力有待提升

在总体国家安全观的指导下，中国国际海底区域资源开发正逐步走向深入，成为国家资源战略的重要组成部分。然而，在这一进程中，创新研发能力的欠缺成为制约进一步发展的关键因素。

首先，创新研发能力的不足体现在技术装备的自主研发上。深海资源开发是一项高技术、高投入、高风险的领域，对技术装备的要求极为苛刻。然而，我国在深海勘探、开采、运输等关键环节的装备研发上仍面临诸多挑战。例如，深海载人潜水器、深海遥控机器人、深海钻探平台等核心装备，虽然近年来取得了一定进展，但与国际先进水平相比仍存在一定差距。此外，我国海洋科技成果转化率低。根据数据显示，西方国家海洋科技对海洋经济增长的贡献率已经达到 60%以上，海洋科技已经实质性的表现为海洋开发的主导力量，但中国海洋科技对海洋经济的贡献率多年一直徘徊在 30%左右，海洋科技创新引领和支撑能力相对不足。[7]

其次，创新研发能力的欠缺还体现在深海资源开发的科技支撑体系上。深海资源开发是一个复杂的系统工程，涉及地质、海洋、环境、材料等多个学科领域。然而，我国在这些学科领域的交叉融合和协同创新方面仍存在不足。一方面，各学科领域之间的壁垒尚未完全打破，科研资源和成果难以实现有效共享；另一方面，科研机构和企业之间的产学研合作机制尚不完善，科研成果向现实生产力转化的效率不高。这导致我国在深海资源开发的科技支撑体系上缺乏系统性和协同性，难以形成强大的创新合力。

最后，创新研发能力的不足还体现在深海资源开发的国际合作与交流上。深海资源是全球性的公共资源，其开发利用需要各国共同努力和合作。然而，我国在深海资源开发的国际合作与交流方面仍存在诸多限制和挑战。一方面，由于历史和政治原因，我国在某些国际海洋事务中仍处于相对被动的地位，难以获得平

[7] 韩增林,周高波,李博,等.我国海洋经济高质量发展的问题及调控路径探析[J].海洋经济,2021,11(03):13-19.

等的话语权和合作机会；另一方面，我国在深海资源开发的科技水平和人才储备上与发达国家相比仍存在一定差距，导致在国际合作中难以发挥主导作用。这种国际合作与交流的不足，不仅限制了我国深海资源开发的技术引进和创新能力的提升，也影响了我国在国际海洋事务中的影响力和地位。

（三）协同合作平台缺乏

在全球海洋资源日益成为各国战略竞争焦点的今天，中国国际海底区域资源的开发不仅承载着国家经济发展的重任，更是维护国家海洋权益、保障总体国家安全的重要一环。然而，在这一进程中，协同平台的缺乏成为了制约中国国际海底区域资源开发效率和效益的关键因素，值得我们深入剖析。

一方面，从国内协同合作平台来看，我国关于深海研究的组织分散于各个部门，仅深海装备领域，就存在深海载人装备国际重点实验室、海洋石油高效开发国家重点实验室、深海矿产资源开发利用技术国际重点实验室、深海矿产资源开发利用技术国际重点实验室等多个关键技术平台，之间缺乏密切的协同分工与合作机制，难以形成整体优势。同时，国内关于海底水下勘探技术领域的专业人才较为匮乏，人才间的开放式流动和合作也受到限制，进一步制约了深海高技术领域的发展。[8]

另一方面，从国际协同合作平台来看，各国之间缺乏一定的凝聚力。第一，在战略协同角度，由于协同平台的缺失，不同部门、不同层级之间的战略协同存在障碍，导致在决策制定、资源调配、风险防控等方面难以形成统一高效的行动方案。这种战略协同的不足，不仅影响了中国国际海底区域资源开发的效率和效益，更可能在国家安全层面留下隐患。第二，在技术协同角度，中国在国际海底区域资源开发中，由于缺乏一个有效的技术协同平台，导致各领域之间的技术交流、信息共享、标准制定等方面存在明显不足。这不仅限制了技术创新和突破的速度，也增加了资源开发过程中的技术风险和不确定性。例如，在深海采矿过程中，地质勘探数据的共享不足可能导致采矿方案的制定缺乏科学依据，进而影响采矿效率和安全性。第三，在国际合作协同角度，国际海底区域资源的开发是一个全球性的议题，需要各国之间的合作与协调。中国作为国际海底管理局的成员国，积极参与国际海底区域资源开发的国际合作，与多个国家签订了勘探合同，取得了显著的成果。然而，在国际合作中，由于缺乏有效的协同平台，导致中国与其他国家之间的信息共享、技术交流、政策协调等方面存在不足。这不仅影响了中国在国际海底区域资源开发中的话语权和影响力，也增加了国际合作的风险和不确定性。例如，在勘探合同的执行过程中，由于信息共享不足，可能导致双方对合同条款的理解存在偏差，进而引发合同纠纷；在技术交流方面，缺乏统一

[8] 李志军,宁靓,陈任霖.中国国际海底区域资源勘查开发：现状分析与战略研究[J].科学技术与工程,2024,24(27):11558-11564.

的交流平台和技术标准，可能导致技术交流的效果不佳，影响合作项目的顺利推进。

（四）维护权益能力不足

在总体国家安全观的指导下，中国国际海底区域资源的开发面临着诸多挑战，其中维护权益能力不足是一个显著且复杂的问题。这一问题的存在不仅影响了中国在国际海底资源开发中的竞争力，也对国家的长远发展和安全构成了潜在威胁。

首先，从国际海底区域资源开发的现状来看，中国虽然取得了不小的成就，但仍面临着激烈的国际竞争。国际海底区域作为公共资源，各国都在积极加强自身的开发能力，以获取更多的海底资源。然而，中国在维护自身权益方面却显得力不从心。一方面，中国在深海资源开发技术方面与国际先进水平还存在一定差距，这直接影响了中国在海底资源开发中的竞争力。另一方面，中国在海底资源开发方面的法律体系还不够完善，缺乏具体的行政制度和可操作性的规定，这使得中国在维护自身权益时缺乏足够的法律支持。

其次，从国际政治经济的角度来看，中国国际海底区域资源开发中的权益维护能力不足也与其在国际舞台上的地位和影响力有关。尽管中国近年来综合国力不断提升，但在国际海底资源开发领域，中国仍需要面对来自其他大国的竞争和压力。这些大国往往拥有更为先进的技术和更完善的法律体系，这使得中国在维护自身权益时面临着更大的挑战。此外，中国在国际海底资源开发领域的合作和协调能力也有待加强。当前，国际海底资源的开发已经呈现出多极化、全球化的趋势，各国之间的合作和协调变得越来越重要。然而，中国在这一领域的合作和协调能力仍有待提升，这在一定程度上限制了中国在维护自身权益方面的能力。

最后，中国国际海底区域资源开发中的权益维护能力不足还与其在国际海底管理局中的地位和影响力有关。国际海底管理局是负责管理和规范国际海底资源开发的国际组织，其在国际海底资源开发中扮演着重要的角色。然而，中国在国际海底管理局中的地位和影响力仍有待提升。这在一定程度上限制了中国在维护自身权益方面的能力。同时，中国在国际海底管理局中的话语权和决策权也有待加强，以便更好地维护中国在海底资源开发中的权益。

五、总体国家安全观下中国国际海底区域资源开发的路径选择

（一）将国际海底区域资源开发纳入国家战略和政策中

一方面，要加强国内法律体系的完善与更新，确保与国际海底资源开发相关的法律法规能够及时反映国际海底资源开发领域的最新动态和技术进步。这包括修订现有的海洋资源管理法、深海探测与开采技术管理条例等，以明确深海资源开发的合法范围、权益归属、环境保护要求及国际合作机制。同时，应设立专门的法律解释与修订机制，确保法律法规能够适应国际海底资源开发领域快速变化的环境，保持其时效性和适应性。

另一方面，在现有法律体系中，应注重重点领域的立法完善。第一，在生态安全方面，要积极相应联大“海洋十年”计划，提高对深海生态系统和生物多样性的认知水平，[9]建立深海资源开发的环境影响评估制度，明确评估标准、程序和法律责任。同时，应建立生态补偿机制，对于因资源开发造成的生态损害，明确责任主体，制定具体的补偿标准和实施程序，确保受损生态系统得到及时有效的修复。第二，在科技安全方面，法律应鼓励和支持深海技术的自主研发与创新，通过设立专项基金、税收优惠、知识产权保护等措施，激励企业和科研机构加大在深海探测、开采技术等方面的研发投入。同时，应建立深海技术标准和认证体系，确保深海技术的安全性和可靠性，提升我国在国际海底资源开发领域的技术竞争力。第三，在国际合作方面，应积极参与国际海底资源开发相关的国际条约和协议的制定与修订，推动建立更加公平、合理、高效的国际合作机制。这包括推动国际海底管理局的职能完善，加强其在深海资源勘探、开采、环境保护等方面的监管作用，推动建立深海资源开发的信息共享平台，促进各国在深海技术、环境保护等方面的交流与合作；以及推动建立深海资源开发的利益分配机制，确保各国在深海资源开发中的权益得到合理保障。

（二）提高创新研发能力，提升整体实力

首先，应加大对深海资源开发领域的研发投入，特别是针对核心技术和关键装备的研发。多年来，我国积极参与国际海底区域内的活动，先后组织开展了 40 余次大洋航行调查，相继申请获得了多金属结核、多金属硫化物、富钴结壳等资源勘探合同区，并发展了以“蛟龙”号载人潜水艇、“海龙”号无人揽控潜水器系列为代表的深海勘查技术装备，为人类和平利用深海资源发挥了重要的作用。[10]在此背景下，政府应制定专项扶持政策，鼓励企业和科研机构增加对深海技术领域的研发投入，并设立深海技术研发专项基金，为研发活动提供稳定的资金支持。同时，应建立多元化的融资渠道，吸引社会资本参与深海技术研发，形成政府引导、企业主导、社会参与的深海技术研发投入机制。

其次，应构建完善的深海资源开发科技支撑体系，促进学科交叉融合和协同创新。政府应推动建立深海资源开发领域的跨学科研究平台，促进地质、海洋、环境、材料等多学科之间的交叉融合和协同创新。通过设立联合实验室、开展跨学科研究项目等方式，打破学科壁垒，实现科研资源和成果的共享。同时，应加强科研机构与企业之间的产学研合作，推动科研成果向现实生产力转化，形成深海资源开发的创新合力。

最后，应拓展深海资源开发的国际合作与交流渠道，提升国际合作水平。政府应积极参与国际海洋事务，加强与国际海底管理局等国际组织的合作与交流，

[9] 高岩,孙栋,黄浩,等.国际海底区域矿产资源相关环境问题与管理进展[J].中国有色金属学报,2021,31(10):2722-2737.

[10] 郝艺颖.“深水区”的挑战：论国际海底区域开发规章的双重面向[J].东南学术,2024,(01):81-91.

争取更多的国际合作机会和话语权。同时，应鼓励国内企业和科研机构与国际先进企业和科研机构开展合作研发、技术交流等活动，引进和消化吸收国外先进技术和管理经验。通过国际合作与交流，提升我国深海资源开发的科技水平和创新能力。

（三）发挥大国协调作用，整合各国资源优势

在全球海洋资源竞争日益激烈的背景下，中国国际海底区域资源的开发面临着前所未有的挑战与机遇。对此，中国应当发挥负责任大国的作用，整合各国资源优势，构建一个高效、协同、可持续的国际海底区域资源开发体系。

首先，战略协同的强化是解决问题的核心。在总体国家安全观的指导下，我们需要建立一个跨部门的协同机制，确保国家在国际海底区域资源开发中的战略决策能够统筹考虑政治、军事、外交等多方面的利益。这一机制应包含信息共享、政策协调、资源调配等功能，确保各部门在决策过程中能够充分沟通、协调一致。同时，我国已经与国际海底管理局签订了多种类型的海底矿产资源勘探合同，包括多金属结核、多金属硫化物和富钴铁锰结壳等，成为第一个与国际海底管理局签订三种类型海底矿产资源勘探合同的国家。[11] 在此背景下，需要加强与国际海底管理局等国际组织的合作，积极参与国际海底区域资源开发的规则制定和决策过程，提升中国在国际海底区域资源开发中的话语权和影响力。

其次，技术创新是推动国际海底区域资源开发效率提升的关键。为了克服技术协同不足的问题，我们需要加强与国际先进水平的交流与合作，引进和消化吸收国际先进技术和管理经验，提高自主创新能力。同时，我们还需要建立一个综合性的技术研发和成果转化平台，促进地质勘探、深海采矿、环境保护等领域的技术创新和成果转化。这一平台应包含技术研发、试验验证、成果转化等功能，为国际海底区域资源开发提供有力的技术支持。同时，国际合作是提升中国国际海底区域资源开发效益的重要途径，我们需要加强与其他国家的信息共享、技术交流、政策协调等方面的合作，推动形成公平、合理、有效的国际合作机制，提升中国在国际海底区域资源开发中的合作水平和影响力。

最后，在构建高效、协同、可持续的国际海底区域资源开发体系的过程中，我们还需要注重人才培养和队伍建设。国际海底区域资源的开发是一个技术密集型领域，需要培养一批具有国际视野和创新能力的高素质人才。为此，我们需要加强与国际先进水平的交流与合作，引进和培养一批具有国际竞争力的专业人才，为国际海底区域资源开发提供有力的人才保障。

（四）积极参与国际海底事务，促进交流合作

在总体国家安全观的深刻指引下，中国国际海底区域资源的开发不仅是国家

[11] 中国财经网.中国企业首获国际海底勘探矿区 深海蕴藏三种资源[EB/OL].(2015-8-6)[2024-10-28].https://finance.china.com.cn/roll/20150806/3274539.shtml.

经济发展战略的重要组成部分，更是维护国家海洋主权、保障能源安全与促进可持续发展的重要基石。面对全球深海资源开发领域日益复杂多变的国际环境，中国需要采取更加积极主动的策略，深度参与国际海底事务，广泛促进国际交流合作，以期在深海资源开发领域占据更为有利的战略位置，确保国家长远利益与安全不受侵害。

积极参与国际海底事务，首要任务在于深化与国际海底管理局等国际组织的合作，积极参与其决策过程，推动构建更加公平、合理、透明的深海资源开发国际规则体系。中国应充分利用国际海底管理局的平台优势，积极参与其各项会议、研讨会和合作项目，通过提交提案、参与讨论、分享经验等方式，积极贡献中国智慧和中国方案，如建设性参与《国家管辖外海域生物多样性养护和可持续利用国际协定》谈判等重要国际进程，推动构建公正、合理的国际海洋秩序。[12]同时，中国应主动承担国际责任，积极参与深海资源勘探、环境保护、技术转让与培训等领域的工作，展示中国作为负责任大国的良好形象，提升在国际海底资源开发领域的影响力和话语权。

在促进交流合作方面，中国应加强与各国的对话与沟通，建立更加紧密的合作关系。通过举办或参与国际会议、研讨会、技术交流会等活动，搭建多边或双边交流平台，增进相互理解和信任，为深海资源开发领域的国际合作奠定坚实基础。中国可以与其他国家共同开展深海资源勘探和开发项目，通过技术合作、资金支持和人员培训等方式，实现资源共享、优势互补，共同提升深海资源开发的综合能力和竞争力。这种合作模式不仅有助于降低深海资源开发的风险和成本，提高开发效率和效益，还能促进各国在深海资源开发领域的互利共赢和共同发展。

在深海资源开发过程中，环境保护同样至关重要。中国应严格遵守国际海底管理局制定的环保规定和标准，加强深海环境监测和评估工作，确保深海资源开发活动对生态环境的影响控制在可接受的范围内。同时，中国还应积极参与国际海底资源开发的环保工作，推动深海资源开发与环境保护的协调发展。通过加强国际合作，共同应对深海资源开发带来的环境挑战，中国将能够在保护深海生态环境的同时，实现深海资源开发的可持续发展。

此外，中国还应加强与国际海底资源开发领域的金融机构和投资者的合作，拓宽融资渠道，降低融资成本，为深海资源开发提供充足的资金支持。通过与国际金融机构和投资者的合作，中国将能够吸引更多的国际资本参与深海资源开发，提升深海资源开发的规模和效益。

[12] 高岩.国际海底区域环境管理计划进程、挑战与中国参与[J].环境保护,2021,49(23):71-76.

参考文献

[1] 广西壮族自治区自然资源厅.《求是》杂志发表自然资源部署名文章：抓好海洋资源开发保护 为建设美丽中国提供蓝色动力[EB/OL].(2024-1-2)[2024-10-27].https://dnr.gxzf.gov.cn/xwzx/gnzx/t17828394.shtml.

[2]抓好海洋资源开发保护为建设美丽中国提供蓝色动力[J].太平洋学报,2024,32(01):5.

[3]李雪威,李佳兴.国际社会深海采矿反对之声的演变、根源与应对[J].太平洋学报,2024,32(08):76-89.

[4]朱俊宇.国际海底区域资源开发争端解决机制的完善路径[J].求索,2022,(03):171-181.

[5]中国海洋信息网.《世界深海活动进展报告（2023）》正式发布[EB/OL].(2023-11-27)[2024-10-29].https://www.nmdis.org.cn/c/2023-11-27/79895.shtml.

[6]中华人民共和国中央人民政府.中国大洋协会与国际海底管理局签订矿区勘探合同[EB/OL].(2011-11-18)[2024-10-29].https://www.gov.cn/jrzg/2011-11/18/content_1997532.htm.

[7]韩增林,周高波,李博,等.我国海洋经济高质量发展的问题及调控路径探析[J].海洋经济,2021,11(03):13-19.

[8]李志军,宁靓,陈任霖.中国国际海底区域资源勘查开发：现状分析与战略研究[J].科学技术与工程,2024,24(27):11558-11564.

[9]高岩,孙栋,黄浩,等.国际海底区域矿产资源相关环境问题与管理进展[J].中国有色金属学报,2021,31(10):2722-2737.

[10]郝艺颖.“深水区”的挑战：论国际海底区域开发规章的双重面向[J].东南学术,2024,(01):81-91.

[11]中国财经网.中国企业首获国际海底勘探矿区 深海蕴藏三种资源[EB/OL].(2015-8-6)[2024-10-28].https://finance.china.com.cn/roll/20150806/3274539.shtml.

[12]高岩.国际海底区域环境管理计划进程、挑战与中国参与[J].环境保护,2021,49(23):71-76.

论我国对南极条约环境议定书《责任附件》的核准与实施

陈力[1] 吴怡汶[2]

摘要：气候变化与环境风险呼吁国际合作推进南极地区的环境保护，2005 年《马德里议定书》附件六《责任附件》通过，南极环境保护法律体系因此具备刚性约束力与执行力。南极区域的“公域”属性、遥远极端的地理气候环境以及特殊的国际政治法律安排使得《责任附件》有别于传统环境损害责任制度，适用于南极所有人类活动、强调预防义务，并采用“双轨制”责任追究机制。作为南极活动大国，随着南极人类活动不断拓展以及南极作为战略新疆域价值的不断凸显，我国亟需充分论证核准《责任附件》的必要性以及履行条约义务面临的法律障碍，以期在短期内通过行政法规与司法解释界定南极环境损害责任案件的法律属性，明确管辖与法律适用问题，长远看以“立法先于核准”方式制定综合性南极立法应对《责任附件》核准生效后我国面临的挑战。

关键词：马德里议定书　责任附件　南极环境损害责任制度　条约的国内法实施

引言

《南极条约》确立了南极仅用于和平目的、促进国际科学合作、搁置领土主权争端的三大目标，随着人类活动的多样化发展和气候变化的不断演进，各国逐渐意识到脆弱的南极生态环境亟需采取环境保护措施。1991 年《关于环境保护的南极条约议定书》（Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty，以下简称《马德里议定书》）及其附件一到附件四通过[3]，规定了适用于南极人类活动的基本原则和约束性规则，涉及环境评估、动植物保护、废物管理和防止海洋污染，2002 年增加了关于特别保护区管理的第五个附件[4]。《议定书》的协商背景、谈判过程与发展反映出环境保护目标在南极国际治理中从无到有，从边缘到中心的地位变化[5]，但缺乏责任制度的南极环境保护法律体系极有可能削弱减损本应强有力的环境保护措施的效力。2005 年《马德里议定书》附件六（Annex VI

[1] 陈力，复旦大学法学院教授，博士生导师。
[2] 吴怡汶，复旦大学法学院博士研究生。
[3] 1991 年第 16 届 ATCM 会议通过了《关于环境保护的南极条约议定书》（Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty）及其附件一《环境影响评价》、附件二《保护动植物》、附件三《废物处理及废物管理》、附件四《预防海洋污染》。http://treaty.mfa.gov.cn/tykfiles/20180718/1531876064307.pdf，最后访问时间：2024 年 6 月 1 日。
[4] 2002 年第 25 届 ATCM 会议通过了《关于环境保护的南极条约议定书》（Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty）附件五《区域（特别保护区）保护和管理》。https://documents.ats.aq/ATCM25/fr/ATCM25_fr001_e.pdf，最后访问时间：2024 年 6 月 1 日。
[5] See Michael Johnson, Liability for Environmental Damage in Antarctica: The Adoption of Annex VI to the Antarctic Environment Protocol, 19 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 33 (2006).

on Liability Arising from Environmental Emergencies，以下简称《责任附件》）通过[6]，明确了南极环境紧急状况下的责任制度，这是对《议定书》第 16 条“制定关于在《南极条约》地区进行的《议定书》所调整的活动造成损害的责任的详细规则和程序”要求的具体落实，但囿于核准的国家数量未达要求，《责任附件》迟迟没有生效。

南极条约体系构建了一个具有硬法性质的法律制度[7]，规定了复杂的责任制度设计，在南极条约体系的重要法律文件中，《责任附件》是对各缔约国及其公民法人（运营者）在遵约（指议定书及其附件）方面最具刚性约束力和执行力的文件，在国际环境法领域也较为鲜见。《责任附件》总计条文十三条，除序言外，其条款包括：适用范围、定义、预防措施、应急计划、应对行动、责任、诉讼、责任豁免、责任限制、国家责任、保险与其他财政保证、基金以及余项。其将活动主体区分为国家运营者与非国家运营者，并确定了分别责任，其中国家责任的追偿通过南极条约设立的基金和南极条约争议解决方式得以实现，而对于非国家运营者的责任实现方式，《责任附件》提出了复杂且严格的国内法转化要求。我国开展南极活动、参与南极事务已有四十年，但迄今尚未制定规范南极活动的综合性南极立法，仅停留在规章层面，与其它南极大国在立法上存在较大差距，未能充分履行南极条约体系义务。因此加快推进我国南极活动立法，推动《责任附件》在我国的转化与落实，既有利于我国履行《南极条约》体系义务，也有利于维护我国在南极的权益与南极国际治理中的话语权，彰显负责任大国的良好形象。

一、《责任附件》的制度框架与突出特征

南极地处高纬度，环境特殊生态脆弱，人类活动极易导致对生态环境损害的不可逆后果，且主权冻结的特点使得南极不存在属地管辖权，难以执行属地立法、执法和司法管辖。因此随着南极区域人类活动的增多与环境保护问题的进一步凸显，《责任附件》构建了有别于传统的跨界环境损害责任制度的独一无二的环境损害责任机制。

（一）适用于所有南极人类活动 (All human activities)

制度的适用范围对整个制度的有效性至关重要[8]，《责任附件》开篇即明确了南极环境损害制度的适用范围。地域范围上，《责任附件》与《南极条约》第六条及《马德里议定书》规定的范围一致，即“南纬 60 度以南的地区，包括一切冰架。”活动类型上，《责任附件》适用于南极条约区内因科学考察、旅游及一切其

[6] 2005 年第 28 届 ATCM 会议通过了《关于环境保护的南极条约议定书》附件六《环境紧急状况下的责任》（Annex VI on Liability Arising from Environmental Emergencies）。
https://documents.ats.aq/ATCM28/fr/ATCM28_fr001_e.pdf，最后访问时间：2024 年 6 月 1 日。
[7] See ENVIRONMENTAL CHANGE IN POLAR REGIONS: A TALE OF TWO POLES: A COMPARATIVE LOOK AT THE LEGAL REGIMES IN THE ARCTIC AND THE ANTARCTIC, 8 Sustainable Dev. L. & Pol'y 32.
[8] See Liability for Environmental Damage in Antarctica: The Adoption of Annex VI to the Antarctic Environmental Protocol, 19 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 33, 39.

他政府和非政府活动引起的环境紧急状况，结合《南极条约》第六条[9]，《责任附件》第一条所规定的内容被认为至少排除了渔船的所有活动[10]，即适用于除此之外该区域的所有人类活动。

《马德里议定书》及其附件禁止任何有关矿产资源的活动[11]，在其签署前各国曾努力谈判的目标是《南极矿产资源活动管理公约》（Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource，CRAMRA 以下简称《矿产公约》），该公约是第一份针对南极潜在矿产资源开发监管的公约。在《矿产公约》之前，《南极海洋生物资源养护公约》（The Convention For The Conservation Of Antarctic Marine Living Resources，CCAMLR）等环境保护法律文件已经生效或在并行准备，包括《矿产公约》本身也制定了环境保护和承担环境责任的条款[12]，仅适用于例如南极矿物资源勘探开发利用等针对性的人类活动。但人们普遍认为矿产活动与保护南极环境从根本上不一致[13]，一些国家表明只有禁止南极矿产活动并放弃 1988 年的《矿产公约》才能实现环境保护[14]，科考与旅游活动已经形成较为规范的体系，而例如采矿等其他商业活动不具备成熟条件，容易导致更加不可控的环境损害，《矿产公约》就此“流产”并开启了《马德里议定书》的谈判[15]。传统民事赔偿责任制度的规制重点通常是被认为具有危险性的具体活动上，例如《矿产公约》的采矿行为或石油和放射性物质的运输等，但《责任附件》以南极环境的脆弱性为前提，需要较高的保护标准，侧重于损害的表现形式而不考虑造成损害的活动类型[16]，从更加全面的角度考虑将南极环境损害责任机制的适用客体扩展至南极条约体系为核心覆盖的所有人类活动，并在程序上基本实现了对于南极环境紧急状况下损害责任的严格落实。

---

[9]《南极条约》第六条：“但本条约的规定不应损害或在任何方面影响任何一个国家在该地区内根据国际法所享有的对公海的权利或行使这些权利”。

[10] The Liability Working Group considered but decided not to include a specific exemption for scientific activities, and some delegations suggested that the amount of compensation payable should take account of whether the emergency was caused by a scientific activity. Antarctic Treaty Consultative Meeting XXVIII, June 6-17, 2005, Final Report of the Twenty-Eighth Antarctic Treaty Consultative Meeting, para. paras. 101, 102.(June 17, 2005), available at http://www.ats.aq/Atcm/atcm28/fr/atcm28_fr001_e.doc (last visited May 6, 2024) .

[11]《马德里议定书》第七条禁止矿产资源活动：“任何有关矿产资源的活动都应予以禁止，但与科学研究有关的活动不在此限。”

[12] June 2, 1988, Doc. AMR/SCM/88/78, reprinted in 27 ILM 859 (1988), CRAMRA, Art. 8(4).

[13] See CURRENT DEVELOPMENT: NEW TRENDS IN THE PROTECTION OF THE ANTARCTIC ENVIRONMENT: THE 1991 MADRID PROTOCOL, 86 A.J.I.L. 377.

[14] Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities, June 2, 1988, 27 I.L.M. 868 (not in force) [CRAMRA, also known as the Wellington Convention]. On the debate surrounding the adoption of CRAMRA, see R. Tucker Scully & Lee A. Kimball, Antarctica: Is there Life After Minerals? The Minerals Treaty and Beyond, Marine Pol'y, Apr. 1989, at 87-98.

[15] 1998 年，在《矿产公约》开放签署后的不到一年时间内，原本参与谈判并与众协商国达成共识的澳大利亚和法国立场突然反转，相继宣布不会签署《矿产公约》，并公开表态反对在南极大陆进行除科学研究以外的任何有关矿产资源的勘探、开采活动。由于澳大利亚和法国的反对，《矿产公约》最终未能生效。《矿产公约》的设计构想是对南极的矿产活动进行规范约束，由《矿产公约》所设立的机构在充分科学信息与环境影响评价的基础上进行批准，采矿方需证明其勘察挖掘技术不会破坏南极脆弱的生态平衡，并且在意外发生时，有能力迅速进行危机处理，并明确规定出现事故后的责任划分与赔偿规则。

[16] See Rene Lefeber, The Prospects for an Antarctic Environmental Liability Regime, in IMPLEMENTING THE ENVIRONMENTAL PROTECTION REGIME FOR THE ANTARCTIC 199, 201 (Davor Vidas ed., 2000).

从活动主体来看，承担南极环境责任的主体为“运营者”（operator）[17]，《责任附件》将其区分为国家运营者与非国家运营者并进行界定，指任何政府或非政府性质的在《南极条约》地区组织活动的自然人或法人。“operator”在剑桥词典中的意思为从事一种特定类型业务的经营公司，《责任附件》采此表述符合南极环境损害责任机制的实现。第一，南极地处遥远，地理情况较为复杂，实践中的人类南极活动往往展现出集体性而非个体性的特征，不论科考还是南极旅游活动均存在一个特定的活动组织者，个体如果不借助商船可及性较差，《责任附件》采用“运营者”而非“自然人”等表述恰好体现这一特点。第二，《责任附件》下的南极环境损害责任机制协调造成南极环境紧急状况一方、采取反应行动一方的经济利益和环境利益的之间关系，要求造成环境紧急状况一方承担外部环境的内部化费用。通常情况下任何从事国际航行船舶的所有权和管理会涉及多个国家，船东、管理人员、承运人、保险公司以及和船员等经常来自不同的国家和地区，甚至上述主体均不属于船旗国，南极人类活动也不例外。因此《责任附件》将责任明确指向南极活动运营者而非个人不仅有利于严格责任与支出费用的承担，更重要的是明确运营者能够清晰其籍属问题，便于与后续责任追究与诉讼制度相衔接。

（二）强调环境损害的预防义务 (precaution approach)

南极在地理位置上远离人类活动中心，是地球生态系统不可或缺的一部分，与全球自然系统及全球发展息息相关，占据了全球约 10%的陆地、约 90%的冰层以及逾 70%的淡水，且南极冰层和南大洋连接着全球海洋，显示并影响着全球气候和环境变化。随着气候变化与科学技术的不断发展，国家和游客、非国家运营者等进入南极区域变得愈发容易，南极与全球事务隔绝的局面已不复存在[18]，除了科考活动，旅游等人类活动显著增加。

南极旅游始于 1960 年代，直到 1980 年代中期，每年的平均游客人数仍低于 1000 人。国际南极旅游组织协会（International Association of Antarctica Tour Operators，IAATO）数据显示访问南极的游客人数从 1991-1992 年的近 6500 人增加到 2019-2020 的 74401 人[19]。虽然疫情期间游客人数急剧下降，但相关报告称 2022-2023 年间超过 104897 名游客访问了南极[20]，疫情至今的五年期间，活跃在南极地区的旅游船只数量也从 37 艘增加到 50 艘，增长 35%以上[21]。并且过去三十年中游客在南极进行的活动类型的多样性也显著增加，例如马拉松[22]、露营

[17] 国际南极旅游组织协会（International Association of Antarctica Tour Operators，IAATO）在其网站与文件表述中也采用“operator”一词。

[18] See THE ANTARCTIC TREATY AT SIXTY YEARS: PAST, PRESENT AND FUTURE, 22 Melbourne J. of Int'l Law 332.

[19] IAATO, *Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2020-2021*, ATCM XLIII, IP109, at 3 (2020), *at* https://iaato.org/wp-content/uploads/2021/07/ATCM43_ip109_e.docx.

[20] IAATO, Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2022-23, ATCM XLV, IP055, at 3 (2023), at https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Documents/95.

[21] IAATO, *Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2020-2021*, ATCM XLIII, IP109, at 3 (2020), *at* https://iaato.org/wp-content/uploads/2021/07/ATCM43_ip109_e.docx.

[22] Antarctic Ice Marathon, at https://www.icemarathon.com/event; Marathon Tours & Travel, Antarctica Marathon

[23]、滑雪、跳伞[24]、使用无人机[25]、访问企鹅栖息地、在南极内陆半永久营地住宿[26]等。除旅游业外，其他类型的商业和非商业性非政府活动也逐步发展，例如摄影、电影和艺术项目，出于非科学目的收集陨石的情形[27]等。运营者组织之外一些个人游客前往南极的情况同样开始出现，例如 2019-2020 年间，一名印度国民因为个人的“第七大洲梦想”骑着摩托车前往南极，表示“我骑过六大洲，过去 25 年的梦想一直是骑过第七大洲”[28]。人类活动及于南极区域的范围不断扩大，活动开展的时间逐渐延长，对南极环境损害责任制度的制定提出了迫切要求。南极地区自然环境脆弱且政治环境复杂，气温低下伴随强风导致没有土著居民[29]，仅有少量科学家、探险家等暂时居住，决定了预防原则的适用在南极地区将会面临比其他地区更加严峻的挑战[30]。一旦人类活动导致环境损害结果，往往容易错过最佳补救时间，难以采取及时有效的救济措施，极易导致不可逆的结果。

传统国际环境侵权责任条约的目的是保护个人免受特定的危险活动造成的经济损失或损害，与这类制度重在事后救济不同，《责任附件》明确了运营者在环境紧急状况发生前与发生后的义务，更加注重环境风险预防的事先义务而非事后救济，有助于促进国家与运营者对进行相关人类活动的事前评估与准备[31]，以可持续的方式提前规划。预防原则被称为“国际环境合作中最重要的新政策方法”[32]，并有可能成为国际法中“最重要的环境原则”[33]，将预防原则应用于南极的人类活动管理具有充分的现实依据[34]，在南极背景下并非所有活动都带有相同程度的不确定性，大多数传统南极活动以久经考验的方法进行，有助于最大限度地

& Half-Marathon, at https://www.marathontours.com/races/antarctica-marathon-and-half-marathon-2022-8746.

[23] Adventure Life, Camping in Antarctica, at https://www.adventure-life.com/antarctica/tours/camping.

[24] See, e.g., Echoboom Sports, BASE Jumping in Antarctica (Dec. 12, 2013), at https://www.youtube.com/watch?v=AeenOIKysWM&ab_channel=EchoboomSports.

[25] See, e.g., eSysman Super Yachts, Super Yacht Legend in Antarctica! (Apr. 13, 2018), at https://www.youtube.com/watch?v=KHSbdskidf0&ab_channel=eSysmanSuperYachts.

[26] See, e.g., White Desert, Our Camps, at https://white-desert.com/our-camps; Antarctic Logistics & Expeditions, Camp Services, at https://antarctic-logistics.com/services/camp-services.

[27] See, e.g., Scientific Committee for Antarctic Research, Antarctic Meteorites, Doc. XII SATCM/WP 19 (2000); New Zealand, Report to CEP IV on the Question of Collection of Antarctic Meteorites by Private Expeditions, Doc. IV CEP XXIV ATCM/WP 9 (2001); CEP Res. 3(2001), Collection of Meteorites in Antarctica, at http://www.cep.aq/.

[28] See Deepak Kamath, The 7th Continent: Motorcycle to Antarctica, MADorNOMAD(July 2, 2020), at https://www.madornomad.com/motorcycle-to-antarctica.

[29] See generally A. PARSONS, ANTARCTICA: THE NEXT DECADE 76-97 (1987), at 77.

[30] 刘惠荣,郭红岩,密晨曦,等.“南北极国际治理的新发展”专论[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2019,(06):9-24.

[31] See Kees Bastmeijer, Ricardo Roura, Regulating Antarctic Tourism and the Precautionary Principle, 98 Am. J. Int'l L. 763 (2004).

[32] Freestone, 'The Precautionary Principle', in R. R. Churchill and D. Freestone (eds.), International Law and Global Climate Change(1991), at 36.

[33] J. Cameron and J. Abouchar, 'The precautionary principle: a fundamental principle of law and policy for the protection of the global environment', Boston College International and Comparative Law Review14:1 (Winter 1991), 1-27 at 27.

[34] 例如预防原则已被编入其他关于自然区域保护的国际和区域协定中，且与《马德里议定书》第二条：“将南极指定为自然保护区，仅用于和平与科学”内涵一致，还体现在该原则的适用与南极条约体系的积极做法相一致，例如 ATS 缔约方在不知道这些活动是否会启动或是否会对南极环境造成重大影响的情况下通过了有关人类活动的法律文书，比如《养护南极海豹公约》。

减少活动的风险和影响。然而随着新活动的增长，不确定性和风险增加[35]，有必要运用预防原则保护南极环境。《责任附件》搭建了完整的的义务框架，其中第三条、第四条以及第十一条确定了在环境紧急状况发生前运营者承担的义务，充分体现了其预防前置的特征，具体包括：采取合理的预防措施、制定应急计划以及提供充足的保险或其他财政担保。无需产生切实的损害结果，只要发生环境紧急状况即要求本国运营者对其活动导致的环境紧急状况采取迅速、有效的应对行动，当运营者不采取迅速、有效的应对行动时，运营者所属国和其他缔约国应采取应对行动，造成环境紧急状况的运营者则应承担相应的补偿责任。

（三）“双轨制”责任追究机制 (Bifurcal approach)

针对南极活动的运营者类型，《责任附件》采取了独特的责任追究机制，通过区分责任主体配套设计相应的救济方式，创新性地构建了“双轨制”的责任承担模式。《责任附件》区分国家运营者与非国家运营者，针对国家运营者的责任追究，通过缔约国设立的质询程序或国际仲裁程序加以解决，针对非国家运营者，应通过国内有效的诉讼程序实现责任承担。

在国家运营者责任类型上，根据《责任附件》的国家运营者，例如经营美国南极项目国家科学基金会的缔约国可以被采取行动的缔约国提请仲裁，但不能被诉，且此种仲裁只能由缔约国提请。具体存在两种情况，第一，当国家运营者应该采取却没有采取反应行动，也没有任何一个缔约国采取反应行动时，运营者是责任人，但却没有适当的权利主张人，此时该责任运营者应承担的责任（包括责任认定以及责任认定后赔偿数额的确定）由南极条约协商会议确定，并由协商会议以“决定”的形式来决定反应行动的费用。第二，当国家运营者应该采取却没有采取反应行动，但存在其他缔约国采取反应行动时，该国家运营者即其所在的缔约国是责任承担人，采取行动的缔约国是权利主张人，对于两个主权国家之间的纠纷有且只能通过国际争端解决机制中的国际仲裁来进行解决。

在非国家运营者责任类型上，与传统跨境环境侵权责任不同，《责任附件》采用了民事兼采行政责任的创新规则。第一，在归责原则上未采用传统民事责任的过错（包括疏忽和故意）原则，而适用严格责任，即使是合法的行为（lawful act）也会产生责任。所谓“严格责任”即是无需原告证明被告存在主观上的过错，只要证明被告的行为是造成南极环境损害或负面影响的原因即可。第二，南极环境损害机制不同于传统环境侵权，展现出损害结果的非必要性特征，《责任附件》并未要求行为必须造成特定的人身伤害或财产损失，只要证明运营者行为造成了南极环境紧急状况，该状况会导致或极有可能导致对南极环境显著的负面影响，且运营者并未采取反应行动避免或减轻此种影响即可通过适当的程序追究运营者的补偿（非赔偿）责任。第三，与传统跨境环境损害责任为民事责任不同的是，

[35] See Kees Bastmeijer, Ricardo Roura, Regulating Antarctic Tourism and the Precautionary Principle, 98 Am. J. Int'l L. 763 (2004).

《责任附件》除了保留民事责任的特征之外（如民事责任诉讼、连带责任、责任豁免与责任限制等），还引入了行政罚金（Administrative and or penal approach）机制（基金制度）以解决在南极因无人采取应急行动的责任追究，意在从法律上激励运营者采取必要的反应行动以防止或减少对南极环境造成的损害。

（四）国家责任的承担与豁免 (State Responsibility & Immunity)

南极环境损害责任制度项下，缔约国在国内法框架下出台落实相应机制保证《责任附件》的实施是一种尽职义务。《马德里议定书》第十三条规定，各缔约国应在其权限内采取适当措施，包括国内立法等手段以确保遵守本议定书。因此如果《责任附件》生效，各协商国负有以国内立法、采取适当的行政措施等方式履行《责任附件》的义务。根据《责任附件》第十条，当缔约国的国家运营者未采取反应行动时，该缔约国应当承担责任；如果一缔约国在其权限范围内采取了"适当措施"，尽管该国的非国家运营者未采取反应行动，缔约国无需对此负责。此处的"适当措施"包括通过国内法律法规并采取行政措施等确保《责任附件》的具体要求得到缔约国的遵守，行政措施主要指缔约国安排国内行政管理机构对在本国注册设立、经营的非国家运营者的南极活动进行前置性的审批、检查，对其活动后续的监督与有效管控以及导致南极环境受损后的费用收取。在《责任附件》项下，如果缔约国已经制定相关国内法并在正常情况下使得受其监管的非国家运营者遵守相关法律，将无需承担对在其本国领土或控制范围内组织活动的本国国民和运营者违反义务行为的国家责任，避免承担由此带来的不利后果，即该国对该运营者在南极活动中导致紧急状况而产生的相应费用无需承担责任。《责任附件》第七条还规定了追究运营者法律责任的救济程序，针对非国家运营者，应通过国内有效的诉讼程序加以解决，因此各缔约国有义务确保其国内法中有相应的机制实施对非国家运营者的诉讼。除此之外，《责任附件》第六条第五款涉及到处于冻结状态的南极主权问题，即使缔约方未能对其军舰、海军辅助设备或其拥有或经营的其他船只或飞机造成的环境紧急状况提供迅速和有效的应对行动，其

明确规定附件中任何内容均不影响此类军舰、海军辅助设备或其他船只或飞机根据国际法享有的主权豁免。

二、《责任附件》核准实施的法律风险与机制障碍

作为《马德里议定书》及其《责任附件》的缔约国，我国应当保证国家运营者与非国家运营者在内的南极活动运营者充分遵守《马德里议定书》及其附件。随着我国南极活动的不断拓展，我国承担南极环境紧急状况导致环境损害责任制度义务的核心任务其实是制定完备的规范我国运营者从事南极活动的国内法。但事实是我国现有的法律框架下难以核准落实《责任附件》的最低限度要求与履行相关义务，缺乏相应的救济机制，存在立法层级不够、以及对于南极紧急状态下环境损害责任属性辨别与管辖不明等法律障碍。

（一）强制性国家责任的追究

国家责任被纳入到南极地区的环境保护制度框架下并不意外，从国际环境保护法整体来看，在可预见的时期内，国家仍是国际环境保护框架中最重要、最基本的主体，也是最基本的责任主体。《斯德哥尔摩人类环境宣言》中第二十一条和第二十二条第一次规定了有关国家对环境损害的责任和赔偿规则，虽然一般国际法原则可以为南极环境保护框架下的责任制度提供基本框架，但国际环境法常因其倡议性和责任制度的缺位被质疑或被视为“软法”。尽管实践中，条约司法实践和软法为其他主体承担责任也已经或正在开辟多方面的进路，但很难认定其他主体在推进国际环境保护这一问题上与国家享有相同的法律地位。另外，虽然国家责任不像其他主体的环境责任如跨界环境损害民事责任规定明确化和具体化，但由于环境保护本身的特殊性，国家始终承担着最广泛和最重要的义务，其行为最可能违背国际环境义务而承担相应法律责任，成为经常性的责任主体。通常情况下国家拥有基于领土的主权，只有当环境污染蔓延到其他国家或国家管辖范围以外的地区时，才需要承担国家责任[36]。与此不同《南极条约》第四条“冻结”了南极主权[37]，因此《责任附件》结合南极独特的法律地位设计了特殊的国家责任承担规则，明确环境紧急状况下国家责任的承担与豁免规则，国家被赋予的前置性国内义务，体现国家对环境保护问题“预防法”发展的方向[38]。《责任附件》在以《南极条约》、《马德里议定书》等为核心的南极法律制度框架范围内落实构建国家责任问题实际上是南极环境损害责任制度机制完整性的一种表现。

各国在允许国际法院或法庭对其行为作出具有约束力的判决时往往持谨慎的态度，国际法视域下让国家接受国际争端解决机制绝非易事。但缺乏强制和有

---

[36] Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A/CONF.48/14, at 7, reprinted in 11 I.L.M. 1416, 1420 (1972) (hereinafter Stockholm Declaration).

[37] The Antarctic Treaty system comprises three conventions: the Antarctic Treaty, Dec. 1, 1959, 12 U.S.T. 794, T.I.A.S. 4780, 402 U.N.T.S. 71; the Convention for the Conservation of Antarctic Seals, June 1, 1972, 29 U.S.T. 441, T.I.A.S. 8826; and the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, May 20, 1980, 33 U.S.T. 3477, T.I.A.S. 10240.

[38] 梁西主编.国际法[M], 武汉大学出版社, 2006(2), p 335.

约束力执行机制难以确保国家运营者面对环境紧急状况采取应对行动，且《马德里议定书》规定了通过强制仲裁解决争端，其中第十八条、十九条和二十条明确除非两国均接受国际法院的管辖，否则该程序最终进入强制仲裁阶段。因而《责任附件》在第七条第四款和第五款中纳入了强制仲裁制度，但第七条第六款限制了强制仲裁的适用范围，仅在第六条第一款规定的缔约方作为国家运营者的责任承担，以及第六条第二款向基金支付费用的情况下适用（此责任首先由 ATCM 决定）。意味着《责任附件》第三条缔约方要求其运营者采取预防措施，第四条制定应急计划，第五条采取应对行动，第十条要求缔约方在其国内法中规定执行机制的义务，以及第十一条获得保险的义务均不受强制仲裁的约束。

（二）统辖性南极立法的缺位

原国家海洋局曾颁布多项关于南极活动管理的法律文件，按其功能主要分为两类。第一类是仅针对原国家海洋局有权管理的某一类型的南极活动（即南极考察），第二类则是特定领域内针对所有类型南极活动的一般规定（环保），按照我国《立法法》规定这些法律文件的位阶属于部门规章，内容上较为局限，我国属于缺少法律层级南极立法的国家。

《责任附件》第七条第二款规定“各当事国应确保其国内法院享有对前款规定的诉讼的必要管辖权”，该条第三款指出“各当事国应确保其国内法中有相应的机制实施对非国家经营者的诉讼”，表明一国在核准《责任附件》后其国内法框架中必须存在配套的规则以保证《责任附件》规范的南极环境损害责任诉讼能够在国内得到落实。根据我国《立法法》，其中第十一条对于只能制定法律的情形做出了明确规范，内容包含“诉讼制度和仲裁基本制度”，且第十二条指出“本法第十一条规定的事项尚未制定法律的，全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定，授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规，但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。”这个层面来说，我国当前南极相关立法位阶难以满足《责任附件》中要求的必要制度设计的需要，由于涉及到具体诉讼制度的设计，以行政法规作为规范路径也不具备可实现性。另外，对于运营者是否引起南极环境紧急状况与责任免除的判断标准，多主体时严格责任的适用问题，其他缔约方采取的反应行动的费用如何计算，以及根据《责任附件》第五条所指的缔约方采取的“合理”的反应行动中对于“合理”程度的判断依据等，均涉及到取证与证据证明效力的问题，与诉讼制度本身具有强烈的关联性，有必要与上述“诉讼制度”建构的整体框架之中予以考量。

我国落实核准《责任附件》的重要阻力之一是未形成体系全面的南极立法架构，缺乏综合性的人大层面制定的法律，行政部门无权对诉讼制度等问题进行规范，导致难以在已有的法律制度中以修订的方式补充《马德里议定书》及其《责

任附件》对于缔约国提出的要求。

（三）适配性司法机制的再造

如前文所述，《责任附件》创设的是一种全新独特的南极环境损害责任制度，是充分考虑南极主权冻结状态及脆弱的生态环境的结果，完全不同于传统意义上的国际环境损害责任制度或跨境环境损害制度。它不要求存在切实的损害后果，针对的客体是缔约方所采取的反应行动的费用，也不存在以受害者身份提起诉讼的主体。因此构建适配性的国内救济机制同样是一项制度创新，厘定案件的法律属性，在此基础上安排诉讼制度与管辖法院。

《责任附件》第五条规定，缔约方应要求其运营者对由该运营者的活动引起的环境紧急状况采取迅速和有效的应对措施，其他缔约方在该缔约方与运营者接收通知的合理期限内未采取应对措施，或该事件即将对南极环境产生重大和有害影响时，可以在通知《南极条约》运营者缔约方和秘书处的情况下采取应对措施。在这种情况下，该采取应对措施的运营者可以要求非国家运营者承担责任。另外，《责任附件》中对采取应对行动的非运营者缔约方提供了事后的诉讼救济途径，同时也明确了该向何缔约方具体提起请求，要求缔约方在国内确保法院对此类案件有必要的管辖权。管辖权作为一国主权的体现，其具体涉及的地域、级别管辖等管辖权安排完全属于国内法规制的范畴，《责任附件》构建的南极环境损害责任制度与传统环境侵权不同，其法律属性与相对应的的诉讼规则等在我国当前法律体系中尚属空白。因此对非国家运营者导致南极环境紧急状况且没有采取及时应对行动的救济机制，在最终落实到我国国内执行时，其管辖权问题需要充分考虑此类案件的法律属性，明确法律适用问题与后续的管辖权安排，创建适配《责任附件》的司法机制。

（四）救济性基金与保险制度的新设

《责任附件》第十二条创设并详细说明了基金的运作模式。基金由位于阿根廷布宜诺斯艾利斯的《南极条约》秘书处管理，来源于第六条第二款规定的国家运营者与非国家运营者支付的资金以及第十二条第四款提及的来自国家或个人的自愿捐款，所有有关基金支付的重大决定均由南极条约协商会议做出，过程中可以征求南极环境保护委员会（Committee for Environmental Protection, CEP）的建议。十二条第三款还考虑到了南极环境损害责任制度项下基金支付的特殊情况与标准，例如责任运营人的身份不明，或者需要承担责任的运营人是寻求补偿的缔约方的运营人。

救济性基金制度的设立伴随另一个核心难题，即难以评估“本应采取的应对行动的成本”（the costs of the response action which should have been undertaken/money that reflects as much as possible the costs of the response action that should have been taken）。首先，《责任附件》安排的南极环境损害责任制度下国

家运营者与非国家运营者需要承担的基金支付义务并非依据环境紧急状况导致的实际损害结果，而是本应采取的应对行动的费用，如何证明达到“有效”程度缺乏明确统一的指引规范，应采取行动的具体金额数目难以量化评估。其次，紧急状况发生于南极，遥远的地理位置使得取证工作的难度大大增加。虽然国内法院在民事诉讼的损害赔偿问题上经验丰富，鉴于南极环境紧急状况下的责任不仅不同于传统环境侵权责任，还引入了行政罚金（Administrative and or penal approach）机制，实践中缺乏可供参考的规定与经验。

在《责任附件》之前已经存在针对石油泄漏污染、旅游船舶的保险机制，但并未将其囊括到责任制度中。《责任附件》第十一条要求在南极开展活动的运营者保持足够的保险或其他金融担保，如银行或类似金融机构的担保，使南极发生紧急状况下的责任制度能够顺利运行并防止合法活动受到阻碍。由于很多国家运营者或国家项目不存在商业保险，为解决这一问题第十一条第三款引入了自我保险的概念，规定缔约方可为其国家运营者，包括从事促进科学研究活动的经营者提供自我保险，但这种自我保险机制并未涉及到国家作为国家而非国家运营者需要承担的国家责任。救济性基金与保险制度的设立对我国在南极开展活动提出了新要求，相关的国内执行问题例如负责管理基金以及保险的部门单位，补偿金额如何计算确定等都亟待细化规则。

三、《责任附件》核准实施的必要性

《责任附件》签署已近二十周年却迟迟未能生效，南极条约协商会议（Antarctic Treaty Consultative Meeting，ATCM）近年来多次提出倡议性要求以敦促有关国家尽快落实《责任附件》的国内核准工作，希望促成《责任附件》尽快生效。作为统筹南极环境保护的主要机构，南极条约协商会议于 2005 年通过《责任附件》后一直积极推动其正式生效与实施，希望有关国家尽快落实《责任附件》的国内核准工作。在过去 19 年中，ATCM 根据《南极条约》第九条的规定通过了一系列决定定期评估《责任附加》生效的进展情况，以及为鼓励缔约方及时批准《责任附件》评估可能需要采取的适当行动，其中第 1 号决定（2005 年）、第 4 号决定（2010 年）和第 5 号决定（2015 年）和第 2 号决定（2022 年）等呼吁各缔约方继续相互交流与第 1 号决定（2005 年）有关信息和经验，以推动《责任附件》的尽快生效[39]。2021 年第 43 届协商会议上，为纪念《南极条约》生效六

[39] Antarctic Treaty Consultative Meeting ATCM XXVIII - CEP VIII, June 6-17, 2005, Final Report of the Twenty-Eighth Antarctic Treaty Consultative Meeting, available at https://documents.ats.aq/ATCM28/fr/ATCM28_fr001_e.pdf (last visited May 6, 2024) . Antarctic Treaty Consultative Meeting ATCM XXXIII - CEP XIII, June 6-17, 2010, Final Report of the Thirty-third Antarctic Treaty Consultative Meeting, available at https://documents.ats.aq/ATCM33/fr/ATCM33_fr001_e.pdf(last visited May 6, 2024) . Antarctic Treaty Consultative Meeting ATCM XXXVIII - CEP XVIII, 1-10 June, 2015, Final Report of the Thirty-Eighth Antarctic Treaty Consultative Meeting, available at https://documents.ats.aq/ATCM38/fr/ATCM38_fr001_e.pdf (last visited May 6, 2024) . Antarctic Treaty Consultative Meeting ATCM ATCM XLIV - CEP XXIV, 23 May-2 June, 2022, Final Report of the Forty-Forth Antarctic Treaty Consultative Meeting, available at https://documents.ats.aq/ATCM44/fr/ATCM44_fr001_e.pdf (last visited May 6, 2024) .

十周年和《马德里议定书》签署三十周年发布《巴黎宣言》，强调《责任附件》生效的重要性和紧迫性[40]，充分表达使《责任附件》生效作为执行《马德里议定书》第十五和第十六条关键步骤的愿景。此外，ATCM 多年期战略工作计划（第 3 号决定（2022 年））再次对《责任附件》的生效问题提出了动向建议。2023 年第 45 届协商会议上一些缔约国例如澳大利亚也在协商会议中提出议案，旨在希望提供一个务实和建设性的论坛[41]，就未批准《责任附件》的缔约国共同面临的挑战交流针对性的经验，推进《责任附件》的生效进程。2024 年第 46 届协商会议期间澳大利亚再次提出动议，鼓励在国内实施措施方面有经验的缔约方分享信息协助所有缔约方努力使附件六生效[42]。我国是南极科考大国，面对愈发多样性的南极活动，我国有必要尽快评估《责任附件》国内转化的必要性，为推进国内核准进程提供理论与现实依据。

（一）责任承担的相对性与有限性

《责任附件》通过运营者责任限制、责任免除、国家责任的规定和承认主权豁免的立场声明构建了完备的责任承担制度。《马德里议定书》及其附件的目的是不断增进南极环境利益，考虑到南极本身“非主权法域”的特殊性质，无论是过去、现在或可预见的未来，对于运营者的行为监管与事后追究很大程度上依赖于其所在国，国家是南极领域内最主要的规则创立者、义务履行者和责任承担者，因此在《责任附件》中单独对环境紧急状况下的国家责任与国家义务作出规范无疑同样重要。实质上也为所有缔约国施加了预防环境损害的前置性义务，以敦促国家谨慎行事，尽最大注意防止南极环境紧急状况发生对脆弱的南极生态造成不可逆的损害。《责任附件》第十条对于国家责任的承担作出了明确规范，在必要国内立法完善的前提条件下，国家无需承担对于非国家运营者的责任。除此之外，第九条明确了责任限制问题，列明不同情况下运营者责任承担的最高金额，同时制定排除适用情况，即如若运营者存在导致环境经济情况的主观意图，或明知可能导致环境经济情况的发生，则此情形下无论是作为或不作为造成损害而需承担的责任不受上述限制。在此基础上《责任附件》还确定了运营者的责任免除条款，第八条罗列了四种运营者不承担责任的情形，具体包括为保护人类生命或安全所

[40] 43rd ATCM – Adoption of a declaration on the occasion of the 60th anniversary of the entry into force of the Antarctica Treaty and the 30th anniversary of the signing of the Madrid Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, (14-24 June 2021), available at https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/antarctica/news/article/43rd-atcm-adoption-of-a-declaration-on-the-occasion-of-the-60%E1%B5%97%CA%B0-anniversary(last visited May 6, 2024) .

[41] 45rd ATCM – WP030 rev. 2, Proposal for an Informal Intersessional Process to Share Information on Domestic Implementation of Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, by Australia, Finland, France, Germany, Netherlands, New Zealand, Norway, Spain, Sweden, United Kingdom, Uruguay. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fdocuments.ats.aq%2FATCM45%2Fwp%2FATCM45_wp030_rev2_e.docx&wdOrigin=BROWSELINK(last visited May 6, 2024) .

[42] 46rd ATCM – IP048, Summary Report on an Informal Intersessional Process to Share Information on Domestic Implementation of Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, by Australia. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fdocuments.ats.aq%2FATCM46%2Fip%2FATCM46_ip048_e.docx&wdOrigin=BROWSELINK(last visited Oct. 6, 2024) .

必须的作为或不作为，南极区域内不能被合理预见的异常性质的自然灾害且运营者已经采取合理的预防措施防止潜在风险的，恐怖主义行为，以及针对运营者活动的交战行为，运营者对此承担证明责任，一旦南极环境紧急状况能够被证明是上述四种情况导致，运营者即免除对相关责任的承担。另外，《责任附件》第六条指出南极环境紧急状况下的责任承担问题并不影响缔约国军舰、海军辅助舰艇或由缔约国所拥有或经营的、目前仅用于政府非商业性服务的其他船舶或飞行器享有的主权豁免。

当前我国在南极开展的活动以政府组织的国家科考活动为主，作为国家运营者，我国长期以来严格遵守《马德里议定书》及其所有附件一到五的规则，事实上仅存在极小概率导致南极环境紧急状况的发生。即便国家运营者的南极活动导致南极环境紧急状况发生，缔约国因国家运营者而承担的责任不受一国国内法院的管辖，而是主要通过向秘书处设立基金付费的方式承担责任，在发生争端时则通过南极条约协商会议设立的质询机制与仲裁机制予以解决，体现责任追究的“非司法性”特点。且《责任附件》第七条第六款将强制仲裁的适用范围排除在《议定书》的所有条款之外，但第六条第一款和第二款规定的缔约方作为国家经营者的责任除外。这意味着缔约国要求其经营者采取预防措施、制定应急计划、采取应对行动和进行保险的义务，以及缔约国本身在其国内法中规定执行机制的义务不受强制仲裁的约束[43]，仅当缔约国作为国家运营者面临责任承担问题时才须仲裁，其他争端不存在提交强制仲裁的可能性，因而该类仲裁导致的经济风险属可承受的范围。另外，如果我国国家运营者与非国家运营者在进行南极活动中导致了南极环境紧急状况，《责任附件》中也存在有关责任限制与责任免除的条款可供援引，只要我国已充分落实的必要法律法规，采取合理适当的预防行动，就能规避绝大部分的责任追究，作为非国家运营者在遵守相关规则前提下被诉的风险也较低，结合我国实际情况，我国核准《责任附件》仅导致国家与运营者面临有限的责任承担风险。

（二）明确我国对南极活动的域外管辖

《责任附件》第七条落实了针对非国家运营者诉讼的国内管辖机制，其中第二款明确指出各缔约方应确保其法院拥有受理该种诉讼的必要管辖权。南极是主权冻结的全人类公域，核准《责任附件》并在我国国内法框架下规定符合其要求的管辖权规则是维护我国南极活动司法管辖权的重要举措。

管辖权是国家主权权力的重要表现形式之一，不仅涉及到具体的管辖地，还关乎案件的法律适用以及案件的程序规范问题。《责任附件》第七条将作为被告的非国家运营者提起诉讼的管辖法院确定为其注册登记地、主要营业地或经常居

[43] See Mari Skare, Liability Annex or Annexes to the Environmental Protocol: A Review of the Process within the Antarctic Treaty System, in IMPLEMENTING THE ENVIRONMENTAL PROTECTION REGIME FOR THE ANTARCTIC 177, 177 (Davor Vidas ed., 2000).

所地所在国法院，实质上是以“原告就被告”原则为基础，将对发生在南极这一公域的环境损害事件的管辖权划分至与运营者紧密相关的所在国。近年来诸如南极旅游等活动在我国迅速发展，部分国内旅游运营机构也开始进入极地旅游市场，开设南极航线，并成为国际南极旅游组织协会（International Association of Antarctica Tour Operators，IAATO）的会员单位[44]，这意味着在我国注册登记，或以我国公民为主要目标群体，以北京、上海、香港等地作为出发地，主要营业地在我国的南极旅游非国家运营者将越来越多。一旦非国家运营者在从事南极旅游活动的过程中导致任何环境紧急状况发生，该运营者就存在被诉的风险。此种情况下，在我国国内法框架内落实《责任附件》要求的诉讼管辖权安排有利于确保我国在南极相关事务上的司法管辖权，防止由于国内缺乏相应机制而导致管辖权的丧失与转移。明确管辖权之后，根据我国《涉外民事关系法律适用法》第八条“涉外民事关系的定性，适用法院地法律”，因此还需根据我国法律对该类事实构成进行定性和分类，将其归入特定的法律范畴，进而确定适用何种冲突规范并援引相应的准据法。由于紧急状况发生在主权冻结的南极区域，对该类事件的管辖属于我国域外“属事”管辖，因其“非主权法域”属性而不具备可以援引的准据法。在行为发生地法缺失的前提下，为受理争议设立连接点，建立该法律关系与准据法之间的内在归属关系，指向适用我国内地法律作为准据法一定程度上是对我国在南极事务中重要权益的维护。

管辖权是一国司法竞争力的基石，在对外交往的进程中发挥跨国分配司法裁判管辖权的重要作用[45]。作为战略要地，南极区域权益争夺激烈，在我国现有法律框架下完善以管辖权为核心的符合《责任附件》的一整套诉讼规则，不仅是履行国际义务，响应《责任附件》提出的要求缔约国设立必要的国内民事救济机制的号召，也是切实保障我国主权和在南极区域长远发展利益的客观需要。

（三）为我国南极活动提供司法保障

作为《南极条约》、《马德里议定书》及其附件的缔约国，以及南极科考大国，我国在南极开展了大量工作，取得了显著成就，是世界上为数不多的能够在极地独立开展科考工作并建立科考站、持续进行科学观测的国家之一，在国际极地事务中发挥着越来越重要的作用。从 1984 年国务院批准组成我国首次南极考察队至今，中国南极科学考察队已 40 次赴南极执行科学考察任务。目前，我国已成功构建了以长城站、中山站、泰山站、昆仑站、秦岭站、“雪龙”号船、“雪龙 2”号船等为主体的南极全方位立体考察与监测体系。

同时近年来，我国从过去活动类型单一的科学考察逐步展现出多样化的发展趋势，南极旅游事业迅速发展，民间活动日益频繁，2024 年中国国家地理三次推

[44] 国际南极旅游组织协会（International Association of Antarctica Tour Operators）官网，https://iaato.org/who-we-are/member-directory/，最后访问时间：2024 年 6 月 1 日。

[45] 黄志慧.涉外法治视域下“适当联系”国际民事管辖权研究[J].法学, 2023, (12): 176-191.

出南极科考旅游项目，均供不应求，且根据国际南极旅游业者协会统计，我国是登陆南极旅游的第二大客源国，体现我国南极旅游事业蓬勃发展的趋势。由于旅游活动的生存很大程度上依赖于自然环境，其持续发展通常会消耗和退化它所依赖的自然资源，南极旅游也不例外。作为一种全球现象，南极旅游参与者具有多样性，意味着南极环境损害责任制度的全面运作必然要求对人类活动的监管从国家扩展到其他参与者，如个人游客、跨国旅游公司、国际旅游组织和一般民间社会[46]。《责任附件》适用于南极条约区内发生的与科学研究计划、旅游业和南极条约区内所有其他政府、非政府活动有关的环境紧急状况，以及预防和应对此类紧急状况的措施和计划，还包括所有进入《南极条约》区域的旅游船只、南极条约区内与根据第十三条可能决定的其他船只和活动有关的环境紧急状况。以往的科考活动由国家有关部门组织和实施，对南极活动全过程实施严格规范的统筹管理，而不断变更的新形势与《责任附件》广泛的适用范围对我国南极活动管理，尤其是南极环境保护的管理提出了新要求，我国已有的仅针对南极考察活动的管理制度已显不足，亟须根据南极条约体系的要求制定更加全面的法律法规，营造良好的运营环境，规范管理和保障权益。

综上所述，我国在南极开展的科考活动以及将来逐步推开的南极旅游等均对我国建立和完善《马德里议定书》及《责任附件》项下的国内法转换义务提出了迫切的需求。科考活动通常是国家运营者行为，往往受到严格约束，而旅游活动一旦涉及到国内注册经营，或是由国内主体组织安排，不可避免需要行政机构介入审批、许可等程序，此种情况下，出台相应的制度规范契合《南极条约》、《马德里议定书》及其附件的无疑能够在之后的南极活动中占据有利地位。

（四）提升我国南极治理话语权

根据《南极条约》第九条的规定，《责任附件》需经参加第 28 届《南极条约》协商会议的 28 个《南极条约》协商国全部核准后才能生效，已经核准《责任附件》的协商成员国中已有 19 个核准了《责任附件》，尚未核准的国家包括南极条约的创始缔约国美国、南极主权声索国阿根廷、欧洲两国匈牙利与比利时，巴西，以及亚洲四国日本、韩国、印度与中国。目前已经完成《责任附件》国内立法转换并在南极条约秘书处网站备案的国家有八个，分别为德国、澳大利亚、新西兰、英国、乌拉圭、芬兰、乌克兰以及挪威。除此之外，美国、澳大利亚、新西兰、英国、日本、挪威和瑞典等都制定了本国的南极资源环境保护法律法规，以规范本国公民在南极地区的活动。美国、印度等国家虽然尚未核准《责任附件》，但已未雨绸缪地准备执行《责任附件》的国内法规则，日本也在国内充分开展讨论《责任附件》核准实施的挑战与采取措施，以应对《责任附件》一旦生效后第十条所规定的国家责任承担问题。

[46] See RECONCILING TOURISM AND THE ENVIRONMENT: A TASK FOR INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW?, 9 Vt. J. Envtl. L. 23.

2025 年将迎来《责任附件》签署二十周年，近年来南极条约协商会议开始加频促成《责任附件》尽快生效的谈判节奏，在 ATCM 第 2 号决定（2022 年）中明确提出根据《马德里议定书》第十六条，在 2025 年就确定恢复责任谈判的时间框架做出决定，或尽早由缔约方根据批准措施 1（2005 年）的进展情况作出决定[47]。2023 年 11 月在日本神户大学召开的 Kobe PCRC International Workshop on the Future of Antarctic Governance 会议聚焦“Antarctic Environmental Liability and Lawyers’ Role in Consensus-building”[48]，与会的中、日、韩、印等四个亚洲国家学者围绕这一主题，从法律视角分析本国尚未核准《责任附件》的国内法律障碍。上述动向无疑都传达出一个重要信号，说明未能生效的《责任附件》并未处于真正的“沉睡”状态，在国际社会的不断敦促下极大可能会在合适的事件被“激活”。核准《责任附件》以及在国内法体系中落实其对缔约方提出的要求是履行国际法义务的重要体现，我国对于《责任附件》国内核准程序的缓慢推进与作为极地大国的地位并不相称，既不利于维护我国在南极的权益，也不利于提高我国在南极国际治理中的话语权，一旦相关国家陆续启动其国内法的转换程序，我国将被迫陷入非常被动的地位，因此我国应积极推动对其开展研究和评估，做好国内核准及转化的前置性准备工作，从而更好地应对《马德里议定书》及其《责任附件》在南极环境保护领域带来的挑战。

四、《责任附件》核准实施的路径选择与机制衔接

我国目前尚未核准《责任附件》，因其对缔约国履行项下国际义务提出了国内立法转化的要求，构建一套完整的监督管理南极活动的法律体系不仅是我国立法者需要面对的重要问题，也是《责任附件》核准生效的制度基础，有必要加快推进我国综合性南极立法，落实体现《责任附件》的具体要求，为其生效提前做好立法准备。

（一）路径选择：

1、短期路径：行政规章续造与司法解释补缺

《责任附件》在民事救济程序与行政程序两条进路上共同发力，设计了在南极条约区域内进行《马德里议定书》所涉及的活动造成损害的责任的详细规则与程序。在当前我国南极综合性立法暂时缺位的情况下，短期内可以采取制定单独的行政法规、修订现行行政法规以及制定司法解释完善民事责任救济的方式履行我国在《马德里议定书》及《责任附件》项下的国际法义务。

首先，修改行政法规，完善南极活动监管规范与程序规则。《责任附件》第

47

48 International Workshop on the Future of Antarctic Governance "Antarctic Environmental Liability and Lawyers’ Role in Consensus-building", https://www.research.kobe-u.ac.jp/gsics-pcrc/antarctic.html#antarctic20231201 (last visited June 6, 2024) .

十二条创新性地设立了确保南极环境责任实现的基金制度，并规定由南极条约秘书处进行管理和维护，旨在通过向基金提交补偿费用的方式确保国家运营者与非国家运营者在任何导致南极环境损害情况出现时的责任承担得以实现。具体而言，如果国家运营者在导致环境紧急状况后应当采取而未采取反应行动，同时也不存在其他缔约国采取此种行动时，作为国家运营者的缔约国必须将采取应对措施所需费用呈交南极条约秘书处设立的特殊基金。非国家运营者在此情况下也应承担责任，费用可以直接交付基金，也可以呈交给缔约国运营者或对其提起补偿诉讼的缔约国，缔约国应尽最大努力将收取的补偿费用提交至特殊基金。根据《责任附件》第十条，国家免于承担国家责任的前提是出台相关的法律法规，采取行政措施和执法手段等以保证实行对《责任附件》的履约义务。结合我国《立法法》第十二条规定，其第十一条规定的事项尚未制定法律的，全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定，授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规，但是有关罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。因此从这个角度来说，我国可以采取制定单独行政法规或者修订已有法规的方式，将《责任附件》中可以由行政主管部门执行的事项如预防措施、应急计划、费用收取以及反应行动等事项纳入现有行政法规范围内。另外，我国《立法法》第九十一条还规定国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构以及法律规定的机构，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定规章。由于当前我国现行有效规制南极活动的主要法律法规包括仅 2014 年出台的《南极考察活动行政许可管理规定》、2017 年的《南极考察活动环境影响评估管理规定》以及 2018 年的《南极活动环境保护管理规定》与《访问中国南极考察站管理规定》。除《南极活动环境保护管理规定》外，在适用范围上基本限于国家科考活动，难以覆盖《责任附件》所涵盖的全部人类活动。

建议可以在其职能范围内就预防措施等内容制定具体的行政规章，完善相应行政制度，督促国家运营者与非国家运营者遵守规定，以应对《马德里议定书》及其《责任附件》提出的缔约国设立必要行政程序的要求。具体而言，第一，针对预防措施，建议加强对运营者交通工具及相关设施的检查工作和开展专业人员培训的监督与核实，保障运营者切实采取合理的预防措施以降低潜在的不利风险。第二，针对应急计划，要求运营者结合交通工具等现实条件与环境情况，制定应对环境紧急情况的计划书，采取指导、合作等模式确保运营者对应急计划的落实，建立畅通的沟通渠道以便紧急状况下的通知与资源调动。第三，针对费用收取和反应行动，开展对运营者的事先培训，明晰《责任附件》的相关要求，如采取反应行动前的事先通知义务、证据留存等，防止运营者在履行义务中出现程序瑕疵，承担不利后果。

其次，制定司法解释，弥补南极活动法律适用的空白。在我国综合性南极立法尚未制定完成的期间内，涉及到南极环境损害赔偿诉讼案件的管辖权、法律适用以及诉讼中的证明证据等问题，需要在国内法框架下得到落实，而上述事项均属于我国《立法法》第十一条规定必须由法律规范的内容，超出行政主管部门的职权范围，可以由最高人民法院制定相关司法解释弥补包括《民事诉讼法》与《涉外民事关系法律适用法》等在内的现有立法适用于南极活动的空白。具体而言，第一，明确南极环境紧急状况下损害赔偿责任诉讼的性质与管辖，通过最高院司法解释将南极环境损害赔偿诉讼涵盖到我国法院能够管辖的范围内，为其指定相应的审理法院。第二，厘清南极环境紧急状况下损害赔偿责任诉讼的类型，结合我国《民事诉讼法》与《涉外民事关系法律适用法》，制定司法解释提供此类诉讼审理过程中涉及的准据法与程序规则。

2、长期路径：综合性南极立法的统辖

随着我国南极活动的不断发展，全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于第十四届全国人民代表大会第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见，第十三届全国人大常委会立法规划以及 2019 年度立法工作计划中均将南极立法项目纳入其中，但迄今为止，我国仍未出台综合性的南极立法。《责任附件》确立了具有上诉结构的民事赔偿责任制度和一系列行政措施，它涵盖了一系列尽量减少环境损害的合乎逻辑的措施，包括防止事故发生的预防措施与应急计划，以及事故发生时及时采取的反应行动，还涵盖未能采取此类行动的情况下施加的财务责任[49]，综合上述要求，结合国际国内环境变化，推进《责任附件》在我国的核准落实对于我国综合性南极立法的制定提出了迫切要求。

绝大多数国家采用修订本国国内已有南极立法的方式落实《责任附件》对缔约国提出的履约要求，并在此基础上核准《责任附件》。具体而言，一部分国家以独立成章的方式通过在既有的南极立法中增加“南极环境紧急状况下的责任”章节涵盖《责任附件》的要求，履行项下义务。如新西兰于 2012 年通过了《2012 年南极法修正案》（Antarctica Amendment Act 2012），在原有的 1994 年《南极法》基础上增加了第 5A 部分“环境紧急状况下的责任”（Part 5A: Liability for Environmental Emergencies）[50]。英国于 2013 年通过了《2013 年南极法》（Antarctic Act 2013），修订了原有的《1994 年南极法》，并增设第 15 章规制环境紧急状况下的责任问题[51]。南非在原有的 1996 年《南极条约法》（Antarctic Treaties Act 1996）的基础上制定《南极条约规章》（Antarctic Treaty Regulations），明确规定了“环境

[49] See Liability for Environmental Damage in Antarctica: The Adoption of Annex VI to the Antarctic Environmental Protocol, 19 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 33.

[50] See New Zealand Parliament. Antarctica (environmental protection: liability annex) amendment act 2012［EB/OL］, 2012. https://www.legislation.govt.nz/act/public/2012/0095/latest/DLM2051619.html.

[51] See British Parliament. Antarctic act 2013 [EB/OL], 2013. https://www. legislation. gov. uk /ukp-ga /2013 /15 /pdfs/ukpga_20130015_en.pdf.

紧急状况下的责任”[52]。另一部分国家选择针对《责任附件》制定单独的法案，在其中完整规范有关南极环境紧急状况下的环境损害赔偿规则。如澳大利亚于2012年通过了《南极条约（环境保护）法修正案》（Antarctic Treaty（Environment Protection）Act）[53]，主要涉及到《马德里议定书》及其《责任附件》中有关南极环保许可、南极环境紧急状况、与安全许可有关的修订、适用与保留条款等内容。俄罗斯于2012年颁布法令《俄罗斯公民和俄罗斯法律实体在南极活动管理的规定》（On Regulation of Activities of the Russian Citizens and Russian Legal Entities in the Antarctic），其中第7条“南极活动的安全”、第8条“经营者的财务保证”、第10条“消除紧急状况的后果”、第12条“经营者对南极环境造成损害的民事责任”等条款均落实了《责任附件》对缔约国提出的履约义务[54]。南极立法较为成熟和完备的英国、美国、澳大利亚、新西兰等，由于这些国家很早开始对南极相关活动进行国内的立法规制，构成了其国内完备的南极立法体系，因此采用分散立法的方式在国内框架下落实不同阶段不同内容的南极相关的国际法规定，其对《马德里议定书》与《责任附件》的落实也往往呈单独法案或章节的形式嵌入其中。但我国目前还不具备综合性的南极立法，且南极条约体系是一整个完整的，不同议定书、条约中间存在相互关联的整体，若采用单独针对《责任附件》而制定一部针对性内容的法律往往在难以涵盖其中与其他议定书、条约等有关的部分内容，若充分体现又显得过于冗余而不聚焦。因此考虑到我国的现实情况，建议整合南极相关的全部条约内容，制定一部综合性的南极立法，并在其中对《责任附件》的执行义务具体规定。

第一，整合现行部门规章内容，提高立法位阶。《南极考察活动行政许可管理规定》、《南极活动环境保护管理规定》等只是由国家海洋局发布的部门规章，法律位阶较低，规章能够规范的事项有限，难以涵盖《责任附件》中例如法院管辖、法律适用等问题。根据我国立法计划，南极立法已列入全国人大常委会立法规划中，建议抓住立法机遇，在南极立法中执行《责任附件》提出的相关国内法落实要求，将“南极环境紧急状况下的责任”在综合性南极立法中独立成章以执行《责任附件》。第二，制定内容完整的综合性南极立法。当前对于我国南极环境保护的管理规定不够全面，其内容不能充分回应《责任附件》中有关预防行动、反应行动以及费用收取程序等行政措施要求，也缺乏相应的民事诉讼制度。我国综合性南极立法执行《责任附件》的内容应当满足两个要求：一是以《南极条约》为核心的法律体系为基础，不得与之冲突；二是应当反映《马德里议定书》及其《责任附件》的具体要求，在立法过程中，制定“南极环保许可”、“南极环境紧急

[52] See South African Department of Forestry, Fisheries and the Environment. Antarctic treaties regulations[EB/OL], 2022. https://www.gov.za /sites/default /files/gcis_ document /202202 /45903gon1751.pdf.
[53] See The Parliament of Australia. Antarctic treaty (environment protection) amendment act [EB/OL], 2012.
[54] See Council of the Russian Federation. On regulation of activities of the Russian citizens and Russian legal entities in the Antarctic[EB/OL], 2012. https:‖cis-legislation. com/document. fwx? rgn = 52318.

状况”、“经营者的财务保证”、“经营者对南极环境造成损害的民事责任”等内容，逐一落实履行对《责任附件》的执行义务。第三，一旦《责任附件》在中国的南极立法及执行《责任附件》的国内法机制落实前生效，在其生效但我国相应的救济机制缺位的这段时间内，我国运营者从事南极活动如果导致了环境紧急状况将陷入被动的境地。因此立法中有关《责任附件》的章节内容可以采用附条件生效的方式，即先不生效实施，一旦《责任附件》被全体缔约国核准生效后便自动生效。总而言之，以“立法先于核准”的做法，直接制定一部包含执行《责任附件》内容的南极立法以应对《责任附件》在南极地区环境保护中对国家责任规范的约束。

（二）机制衔接

1、识别南极环境责任的属性

《责任附件》创设了环境紧急状况下的南极环境损害责任制度，一旦发生此类案件，不论是管辖地的确定，抑或是准据法的选择适用都以案件性质的识别为前提。无因管理是指没有法定或约定的义务，为避免他人利益受损失，自愿管理他人事务或为他人提供服务的行为，管理他人事务的人，为管理人；事务被管理的人，为受益人，无因管理发生后，管理人与受益人之间发生债权债务关系，即无因管理之债。从责任构成的角度分析，《责任附件》所创设的南极环境紧急状况下的责任制度与无因管理相似，非运营者缔约方充当管理人角色，运营者作为此情况下的受益人。类似于管理人管理他人事务的目的，南极环境紧急状况下非运营者缔约方采取反应行动的行为并非源于法律或约定创设的先有义务，而是出于避免紧急状况导致发生南极环境损害，实质上是避免南极活动运营者一旦产生对南极环境损害后需要承担的更大责任，两者的行为逻辑一致。我国《民法典》第九百七十九条规定：“管理人没有法定的或者约定的义务，为避免他人利益受损失而管理他人事务的，可以请求受益人偿还因管理事务而支出的必要费用；管理人因管理事务受到损失的，可以请求受益人给予适当补偿。”管理人享有请求受益人偿还因管理事务而支出的必要费用的债权，受益人负有偿还该项费用的债务，这也与《责任附件》为非运营者缔约方构建的事后救济内容高度类似。因此《责任附件》项下我国可以以无因管理类比南极环境紧急状况下的案件，在此基础上展开对后续规则与机制的衔接。

2、指定适当的管辖法院

对于没有采取反应行动的非国家运营者如果在一缔约国成立或主营业地或惯常居所地位于一缔约国，根据《责任附件》采取应对措施的一方可以在该成立地、主营业地或惯常居所地所在缔约国法院对该运营者提起诉讼。如果非国家运营者的设立登记地、主营业地或惯常居所地均不在缔约国境内，该非缔约国便不存在既定义务行使管辖权，一旦该非国家运营者是在某一缔约国境内组织在南极

开展的活动，并且该缔约国授权其开展活动或对其活动进行规制，则诉讼也可在该缔约国提起。诉讼作为《责任附件》对南极环境紧急状况下非运营者缔约方的救济机制，管辖权落实是最核心的要求之一。

前文分析得出南极环境紧急状况下的责任不同于侵权行为，更类似于无因管理的结构模式，从管辖地角度分析，根据我国《民事诉讼法》规定可以看出有关南极环境损害赔偿案件不属于除兜底性条款以外的任何列明项。无因管理纠纷一般由被告人或者无因管理行为发生地法院管辖，《责任附件》规定被告人是未采取及时合理应对行动的非国家运营者，即于我国注册经营或组织南极活动的私人运营者，被告人所在地位于我国，无因管理行为发生地指向南极，而南极主权冻结的特殊性不存在司法管辖机构，综合考量显然前者更为适合，也符合一般的法律逻辑。鉴于对公民、法人或者其他组织开展南极活动从申请、受理、审查、批准到监督管理的全过程均在北京进行，建议指定由所在地为北京的人民法院对此类案件进行统一管辖，避免因地域不同导致案件裁判的差异化。同时考虑到有关南极环境环境损害赔偿的案件具有涉外因素且数目较少，北京市第四中级人民法院案件管辖范围明确包括“跨地区的重大环境资源保护案件、重大食品药品安全案件”，由北京市第四中级人民法院对此类争议案件进行管辖较为合理。

3、确定适当的准据法

准据法是援用调整涉外民事法律关系双方当事人权利与义务的特定国家的法律，是审理案件的依据，各当事国应确保其国内法中有相应的机制审理非国家运营者相关的诉讼争议，这意味着国内法院在受理案件后的法律适用问题需要得到明确解决。我国《涉外民事关系法律适用法》第四十七条规定不当得利、无因管理，适用当事人协议选择适用的法律。当事人没有选择的，适用当事人共同经常居所地法律；没有共同经常居所地的，适用不当得利、无因管理发生地法律。据此，一旦非国家运营者在我国被诉，由于不存在共同经常居所地，在性质上类似无因管理的南极环境紧急状况下的责任在法律适用上指向无因管理发生地法律，即南极区域的法律，但南极因其公域属性本身不存在可以被援引的法律，因此我国需要针对在我国被诉案件的法律适用问题创设新的连接点或直接指明准据法，明确案件审理过程中证据规则、程序性安排以及实体问题指向的法律。

结语

旅游等南极人类活动水平的不断上升呼吁制定环境紧急状况下责任制度，《责任附件》历经十四多年的谈判终于得以通过，创设了独一无二的南极环境损害责任制度，着眼于因环境脆弱性的提前保护，而非防范危险活动造成的实际经济损失。虽然未能涵盖环境紧急状况以外的环境损害问题进而形成全面的责任制度，但不可否认其在实现《马德里议定书》第十六条规定的义务和保护南极环境的目标上迈出了重大一步。我国是《南极条约》的协商国与活动大国，《责任附

件》一旦生效将给我国不断发展的南极活动带来新的挑战，有必要在法律层面做好南极环境责任案件的属性识别，管辖法院确定以及准据法选择等相关准备，循序渐进推动综合性南极立法的制定，促使《责任附件》在我国的转化与落实，积极维护我国在南极的合法权益，为我国的南极活动提供司法保障。

2025年中国国际法学会年会

南海安全治理机制研究

吴蔚* 王子豪** 周珂心***

摘要：南海由于其特殊的地理位置、丰富的资源等原因对于我国、南海周边各国乃至世界有重要战略意义。由于南海问题牵涉主体众多，利益相关方复杂，使得南海问题本身的复杂性。近年来，南海领域出现的新情况、新问题、新局面，使得南海安全问题呈现传统安全问题与非传统安全问题并存的局面，对于我国的国家安全构成了较大挑战。本文将从南海区域目前面临的传统安全与非传统安全挑战入手，对于南海区域现有的治理机制进行分析。最终针对性地提出相应的治理机制建议与未来展望。

关键词：南海 海洋治理 总体国家安全观 海洋命运共同体

引言

2023 年 5 月 30 日，习近平总书记主持召开二十届中央国家安全委员会第一次会议强调，要全面贯彻党的二十大精神，“正确把握重大国家安全问题，加快推进国家安全体系和能力现代化，以新安全格局保障新发展格局，努力开创国家安全工作新局面”。[1]而近年来，美西方势力不断深化“以海制华”态势，尤其是长期以来在南海对我国进行滋扰，周边国家也在各种资源开发利用、领土划界等方面做出一系列侵犯我国国家权益，威胁我国国家安全的行为。面对在南海区域产生的新情况、新问题、新局面，如何破局，从而探索南海治理的新路径成了当下的重要任务。

一、当前南海面临的安全问题与挑战

当前南海安全问题呈现传统与非传统安全问题并存的局面。在这片海域中，涉及主体众多，不仅涉及中国与其他南海周边各国，还将难免涉及美西方等域外大国的干涉，这也注定了南海安全问题的复杂性。一方面，美国日本等域外国家在“印太战略”的推动下，在南海问题上选边站，推动南海问题的复杂化和国际化。另一方面，部分声索国紧迫感上升，在美西方势力的侵权行动步伐加快。一些国家加紧侵占南海岛礁，在争议地区大肆进行油气开发活动。[2]

* 吴蔚，副教授，博士，研究方向为海洋法、海洋维权执法、海事法规。
** 王子豪，硕士研究生，研究方向为海洋法。
*** 周珂心，硕士研究生，研究方向为海洋法。

[1] 加快推进国家安全体系和能力现代化，以新安全格局保障新发展格局[Z]. 2023.
Accelerating the modernization of the national security system and capacity, and safeguarding the new development pattern with a new security pattern[Z]. 2023.

[2] 吴士存.展望 2023 年南海局势，重回动荡风险几何[J].世界知识,2023,(01):34-36.
WU Shicun. Looking ahead to 2023 in the South China Sea, what are the risks of a return to turbulence? [J].World Affairs,2023,(01):34-36.

（一）南海面临的传统安全问题

1. 军事领域

一方面，在当前的地缘政治格局下，美国在南海地区的军事存在和行动呈现出逐步增强的趋势。美国通过加强基地使用、装备援助、情报共享和联合演习等多种方式，增强在南海地区的影响力。美国在菲律宾的军事基地建设正在不断加速，包括已有的八个军事基地和计划中的新基地，这些基地的战略位置对中国构成了潜在的军事压力。同时，美国也在提升其在南海的水下和空中侦察打击能力，通过智能化和无人化装备的部署，增强对中国的侦察与威慑。

另一方面，美国正积极与南海周边国家建立更紧密的军事合作关系，以形成对中国的限制和干扰。在“印太海域态势感知伙伴关系计划”（IPMDA）的框架下，美国通过与东南亚国家签订双边协议、提供海上执法能力提升计划等方式，加强了在南海的军事布局。美国还利用在日本、新加坡、菲律宾等国的军事设施，定期和机制化地向南海部署海岸警卫队船只，以执行所谓的“航行自由”行动，并对中国海上维权行动进行干扰。

2. 政治领域

美西方国家希望联合南海周边国家，通过重塑中国周边的地缘政治环境，对中国进行制约。当前，美日、美菲、日菲等双边机制已经形成，预计美日菲安全磋商机制也会很快成形，再到美日印澳“四边机制”（QUAD）。此外，2021 年正式建立美英澳联盟（AUKUS），2022 年美国又在东京发起“印太海域态势感知伙伴关系计划”（IPMDA），覆盖印度洋、东南亚和南太平洋。[3]其中特别是QUAD, 在拜登政府上台之后内涵大幅增加, 成为美国“印太战略” 的核心组成部分。[4]

同时，一些西方国家企图通过影响国际舆论，对中国合法的海上行为进行污名化，以此来破坏中国与其他南海周边国家间的友好关系，并试图误导公众对中国提出的“人类命运共同体”和“海洋命运共同体”理念的理解。[5]另一方面，一些周边国家在中美两国之间“两面下注、两不得罪”的心态上升，其中，一些国家明显倾向于美国，与中国在竞争和平衡方面的关系日益紧张；一些国家则利用这一局势，加速在南海地区的非法活动，包括在非法占领的岛礁上进行大规模建设。[6]另

---

[3] 甄占民,李国强,杨伯江,等.中日海洋关系与海洋命运共同体构建[J].日本学刊,2023,(03):1-31.
ZHEN Zhanmin,LI Guoqiang,YANG Bojiang,et al. China-Japan Maritime Relations and the Construction of Marine Destiny Community[J].Japanese Studies,2023,(03):1-31.

[4] 马博.霸权的衰落与小多边主义的崛起——以美国构建“四方安全对话”为例[J].亚太安全与海洋研究,2023,(04):25-50+133.
MA Bo. The Decline of Hegemony and the Rise of Mini-Multilateralism: The Case of the U.S. Construction of the Quadrilateral Security Dialogue[J].Asia-Pacific Security and Maritime Affairs,2023,(04):25-50+133.

[5] 刘巍.海洋命运共同体：新时代全球海洋治理的中国方案[J].亚太安全与海洋研究,2021,(04):32-45+2-3.
LIU Wei. Community of Destiny for the Oceans: A Chinese Program for Global Ocean Governance in the New Era[J].Asia-Pacific Security and Maritime Affairs,2021,(04):32-45+2-3.

[6] 傅梦孜,王力.海洋命运共同体：理念、实践与未来[J].当代中国与世界,2022,(02):37-47+126-127.
FU Mengzi, WANG Li. Ocean Destiny Community: Concept, Practice and Future[J].Contemporary China and World,2022,(02):37-47+126-127.

外，个别国家抹黑我国水产出口，企图以非正当手段竞赢国际市场。一方面强加所谓“技术标准”和“生态标签”逼迫我国公开产品上下游信息，对相关企业生产经营活动开展调查；另一方面利用媒体大肆宣扬“破坏生态”等虚假信息，引领国际舆论，实现将我相关企业列入“实体清单”的目的，进而出台限制我国水产贸易的法案，对我国构筑“环保”壁垒。[7]

（二）南海面临的非传统安全问题

近年来，南海及其毗邻海域还面临恐怖主义、海盗活动、人口走私和海上非法移民、渔业资源退化、海洋环境污染等非传统安全问题威胁。[8]这些非传统安全问题看似不比传统安全问题一样针锋相对、剑拔弩张，但长期以来，其对南海海域以及沿海各国造成的影响依然不容小觑。

1. 海洋环境污染

在陆源污染方面，近年来，工业废水入海排放导致南海海水污染加剧，海洋生物多样性减少，海洋自净能力减弱，严重损害了南海海洋生态环境。[9]此外，南海沿岸国家对陆源污染的政策和标准不一，导致陆源污染物无法得到有效的控制与治理。船舶污染方面，南海作为国际海上运输的重要航线，是世界上最重要的石油中转站之一。[错误!未定义书签。]往来的船舶数量多，造成石油污染的风险大，各种石油泄漏事故不断发生。海上石油泄漏往往是大面积的，并且由于海洋的流动性和连通性，大面积的石油污染往往不局限于一国。另外，在资源开发引发的污染方面，越南、马来西亚等南海周边国家在南海海域拥有大量油井，但开采环境缺乏监管，溢油事故多发，污染区域密集。[10]同时，海上钻井平台和海底输油管线的逐年增加，也使得海上油气开发区的污水排海量随之增加，对南海海洋生态环境造成严重影响。[11]然而，利益主体的多元化与地缘政治的复杂性，使得南海环境治理进程缓慢，时至今日尚未形成专门针对南海环境和生态保护的合作治理机制。

另外，近年来，随着温室气体的不断排放，全球气候变暖加剧，这虽然不是传统意义上的海洋环境污染，但其对海洋造成的影响不容忽视。一方面，海洋生

---

[7] 国安部：所谓“环境保护”原是“贸易保护”，警惕背后政治阴谋[Z]. 2024.
Ministry of State Security of the People's Republic of China: The so-called “environmental protection” was originally “trade protection”, beware of the political conspiracy behind it[Z]. 2024.

[8] 祁怀高.构建南海非传统安全多边合作整体架构研究[J].国际安全研究,2020,38(06):129-152+156.
QI Huaigao. Study on Constructing the Overall Structure of Multilateral Cooperation on Non-traditional Security in the South China Sea[J]. Journal of International Security Studies, 2020,38(06):129-152+156.

[9] 任远喆,王晶.南海生态环境合作：机制建设与中国角色[J].南洋问题研究,2021,(04):82-98.
REN Yuanzhe, WANG Jing. Ecological and Environmental Cooperation in the South China Sea: Mechanism Building and China's Role[J]. Southeast Asian Affairs

[10] 张强,吕福亮,贺晓苏,等,南海近 5 年油气勘探进展与启示[J].中国石油勘,2018,(01):54-61.
ZHANG Qiang, LU Fuliang, HE Xiaosu, et al. Progress and Implications of Oil and Gas Exploration in the South China Sea in the Last 5 Years[J].China Petroleum Exploration, 2018,(01):54-61.

[11] 薛桂芳.“一带一路”视阈下中国-东盟南海海洋环境保护合作机制的构建[J].政法论丛,2019,(06):74-87.
XUE Guifang. Construction of China-ASEAN Cooperation Mechanism on Marine Environmental Protection in the South China Sea under the Threshold of “Belt and Road”[J]. Journal of Political Science and Law,2019,(06):74-87.

物对温度变化非常敏感，大多数海洋生物有自身所适应的温度带，如果海洋温度不断升高，会使得一些生物种群迁移到温度更低的水域，而原本就处于温度耐受边缘的生物则可能从该水域消失甚至灭绝。[12]这将打破海域内原有相对稳定的生态环境，对于生物多样性造成严重破坏。另一方面，越来越多的二氧化碳累积使得近年来海洋酸化情况越发严重。海洋环境中较低的酸碱值会破坏部分海洋生物的栖息环境并影响其感官，使其生存能力变弱。[13]同时，海洋酸化还会造成珊瑚白化，使得全球大部分的珊瑚礁遭到严重破坏甚至彻底消失。而珊瑚礁作为海洋生物重要的栖息地，其大规模遭受破坏也会间接导致海洋生物多样性的减少。[14]

2. 渔业资源退化

南海周边国家持续的非法、不报告和不管制（Illegal, Unreported and Unregulated, 以下简称“IUU”）捕捞严重破坏南海生态环境，造成渔业资源退化。其中非法捕鱼是指违反国家或国际法律法规的活动。不报告的捕捞指未向相关国家当局或区域渔业管理组织报告或误报的捕捞活动。不管制捕捞是指在相关区域渔业管理组织适用区域内，由无国籍船只、悬挂非该组织成员国国旗的船只或捕捞实体以不符合或违反该组织规定的方式进行的捕捞活动。[15]IUU捕捞已经成为南海鱼类资源健康的严重威胁，成为破坏南海生物多样性的根源之一，由此成为南海周边国家粮食安全的严重威胁。[16]同时，IUU捕捞将对参与合法捕鱼活动的所有利益相关者的可用资源产生不良的经济影响，可能造成不公平竞争，导致合法捕鱼者收入减少，甚至导致失业。

另外，上述的环境污染问题对于南海渔业资源的减少存在重大影响。无论是前文论述过的工业污水排放、海上船舶漏油对于海洋生物本身的毒害、栖息地和食物的破坏，还是气候变化导致的海洋环境的变化，都会对海洋生物产生严重影响，导致海洋生物大量死亡、栖息地受到严重破坏，从而导致海洋生物多样性遭到极大破坏，使得渔业资源受到重大损失。

3. 海盗活动与海上恐怖势力猖獗

南海海域近年来已成为国际海盗活动的热点区域，其海盗活动频发程度甚至超过了索马里海域、孟加拉湾和几内亚湾等传统海盗多发地区。南海的海盗问题不仅数量激增，更令人关注的是，这些海盗活动与海上恐怖主义势力的勾结和融

---

12 Hogg O T, Barnes D K, Griffiths H J. Highly diverse, poorly studied and uniquely threatened by climate change: An assessment of marine biodiversity on South Georgia’s continental shelf[J]. PLoS One, 2011(05): 1-13.

13 Trevor A. Branch, Bonnie M. DeJoseph, Liza J. Ray, et al. Impacts of ocean acidification on marine seafood[J]. Trends in Ecology & Evolution, 2013(03): 178-186.

14 James Harrison, Saving the Oceans Through Law: The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment[M]. Oxford: Oxford University Press, 246.

15 Antonia Leroy, Florence Galletti, Christian Chaboud, The EU restrictive trade measures against IUU fishing[J]. Marine Policy, 2016(02): 82-90.

16 王玫黎,陈雨.南海 IUU 捕捞:概念界定、治理依据及制度设计[J].海南大学学报(人文社会科学版),2021,39(06):9-20.

WANG Meili, CHEN Yu. IUU fishing in the South China Sea: conceptual definition, governance basis and institutional design[J]. Journal of Hainan University(Humanities & Social Sciences),2021,39(06):9-20.

合速度正在迅速加剧。尽管海盗与海上恐怖分子在活动特点、范围和犯罪模式上存在相似之处，但在犯罪动机上，海上恐怖分子往往带有更明显的政治目的。[17]海上恐怖分子通过与陆上恐怖分子的联系，获得了先进的武器装备和通讯技术，并且以此与海盗组织相勾结，使得双方的破坏性、行动能力与资金支持都获得了很大的提升。这些海上非法活动不仅严重威胁周边国家的安全与稳定，更是对区域秩序乃至国际航运安全构成了严重威胁。

4. 人口贩运和非法移民泛滥

南海地区因其地理位置的特殊性，成为了非法移民活动的复杂网络中心。柬埔寨和老挝的民众常常通过非正规途径前往泰国或马来西亚；印度尼西亚则成为前往马来西亚、新加坡等国寻求工作机会的劳工的主要输出国；而缅甸则因其动荡局势，成为难民和非正规劳工移民前往东南亚乃至更远地区的主要出发点。[错误!未定义书签。]南海复杂的地理环境和天气情况，加之简陋的偷渡工具，使得这些偷渡者在危险的旅途中面临着生命威胁。非法移民的数量增加也给目的地国家的政策制定、基础设施和国家安全带来了严峻挑战。

而南海区域猖獗的人口贩运相比起非法移民则性质更为恶劣。根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口，特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，“人口贩运”系指为剥削目的而通过暴力威胁或使用暴力手段，或通过其他形式的胁迫，通过诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或滥用脆弱境况，或通过授受酬金或利益取得对另一人有控制权的某人的同意等手段招募、运送、转移、窝藏或接收人员。[18]这些行为不仅侵犯了被贩运者的基本人权，还对他们造成了深远的伤害。南海海域成为这一犯罪活动的一条重要通道，不仅对受害者造成了极大的伤害，也对南海区域秩序和国际形象造成了负面影响。

二、现存南海治理路径

当前南海现有的治理路径呈现出双边治理为主，多边治理为辅的特点。在双边治理领域，中国政府一贯主张以双边谈判协商的方式和平解决南海问题，开展南海领域的合作。从20世纪90年代初期开始，中国与越南、菲律宾、马来西亚、文莱、印尼等南海周边国家建立了多个双边协商机制。[19]中国与越南在北部湾的海上合作较为成熟，建立了北部湾渔业合作委员会、北部湾海警联合检查机制和海军北部湾联合巡逻机制。此外，双方还建立了中越海上低敏感领域合作专家工

[17] 王竞超.南海海盗治理机制研究:现状评介与未来前景[J].海洋史研究,2018,(01):355-373.
WANG Jingchao. Research on Piracy Governance Mechanisms in the South China Sea: Current Situation and Future Prospects[J]. Studies of Maritime History,2018,(01):355-373.

[18] 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口，特别是妇女和儿童行为的补充议定书》[Z]. 2000.
Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime[Z]. 2000.

19余珍艳.中国—东盟国家南海区域合作机制构建问题研究[D].华中师范大学,2021.
YU Zhenyan. Research on the Construction of Regional Cooperation Mechanism in the South China Sea between China and ASEAN Countries [D]. Central China Normal University, 2021.

作组和中越海上共同开发工作组，推动了包括渔业资源增殖放流与养护合作、海洋与海岛环境综合管理合作研究等项目。[20]中国与菲律宾在海洋领域的合作包括海警合作、海洋科研、海上航行和交通安全、搜寻与救助等方面。双方还签署了关于油气开发合作的谅解备忘录，推动了海上油气资源的共同开发。[21]中国与马来西亚、文莱、印度尼西亚等其他南海周边国家也在各领域积极开展双边协商，就南海问题展开密切谈判、讨论与研讨，力图通过和平谈判的方式解决南海争议，通过合作共赢的方式共同发展。[22]

在多边治理领域，2002年11月，中国与东盟国家在柬埔寨金边签署了《南海各方行为宣言》（Declaration on the Code of Conduct on the South China Sea, DOC，以下简称《宣言》），标志着双方在南海问题上达成了首个政治共识。二十年来，通过积极实施《宣言》，中国与东盟国家在维护南海稳定、推动海上合作方面取得了显著进展。《宣言》虽不具有法律约束力，但其政治意义重大，为南海地区的和平稳定提供了指导。[23]它鼓励直接相关国家通过和平方式解决争议，倡导自我克制，避免采取可能加剧紧张的行动，并促进了环保、科研、航道安全等多个领域的合作。面对外界对中国与东盟解决南海争议能力的质疑，中国与东盟通过建立“高官会”、“联合工作组会议”等机制，以及设立外交高官热线和海上搜救热线等平台，展现了通过对话和合作解决分歧的能力。[24]这些努力不仅维护了南海的总体稳定，也证明了地区国家有能力通过制度建设来管控分歧、预防冲突、促进合作。

为了应对南海地区面临的新情况、新问题、新局面，中国与东盟国家正致力于在《宣言》的基础上，制定更具约束力的“南海行为准则”（the Code of Conduct in the South China Sea , COC,以下简称“准则”）。“准则”的磋商不仅是双方的共同责任，也是推动中国—东盟关系稳定发展的关键。[错误!未定义书签。]与《宣言》相比，“准则”将包含更具体的法律约束力，明确如何处理和解决危机，从而促进南海周边国家间的合作更加制度化。中国和东盟国家正通过谈判，努力制定出一套针对性强、适应南海区域特点的准则，这对于维护地区的和平与稳定至关重要。[25]同

[20] 吴士存，中越关系与海上合作——在“中越建交 70 周年”视频研讨会上的发言[Z]. 2020.
WU Shicun, Sino-Vietnamese Relations and Maritime Cooperation - Speech at the Video Seminar on the 70th Anniversary of China-Vietnamese Diplomatic Relations[Z]. 2020.
[21] 中华人民共和国和菲律宾共和国联合声明[Z]. 2023.
Joint Declaration of the People's Republic of China and the Republic of the Philippines[Z]. 2023.
[22] 中国文莱经贸合作不断深化[Z]. 2022.
China's Brunei Economic and Trade Cooperation Deepens[Z]. 2022.
对接海洋战略，实现共同发展[Z]. 2022.
Docking marine strategies to achieve common development[Z]. 2015.
[23] 吴士存.《南海各方行为宣言》20 年：回顾与思考[J].世界知识,2022,(16):23.
WU Shicun. 20 Years of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: Review and Reflection[J].World Affairs, 2022,(16):23-26.
[24] 范佳睿,翟崑.南海争端视域下美国“基于规则的秩序”之悖论辨析[J].美国研究,2023,37(05):128-160+8.
FAN Jiarui, ZHAI Kun. Analyzing the Paradox of the U.S. “Rules-Based Order” in the South China Sea Dispute[J]. The Chinese Journal of American Studies,2023,37(05):128-160+8.
[25] 陈计.“南海行为准则”——不同于 UNCLOS 的海上良序新尝试[J].河北环境工程学院学报,2023,33(02):30-

时，“准则”的区域性特点有助于减少外部干预，确保中国和东盟国家能够独立自主解决南海问题。它旨在平衡维护海洋秩序与追求海洋利益，不将划界问题作为合作的前提，而是推动南海海域的开发与合作。

三、南海治理机制的展望与建议

目前，中国与越南、菲律宾、马来西亚、文莱等声索国围绕海上争端的解决及危机管控都已经建立起稳定的双边协商机制。但作为南海新秩序重要组成部分的非传统领域和区域海洋治理领域合作，却长期处于“共识多、推进难”的困境。面对这样的新形势和新局面，我国应当树立高度的机遇意识、应变意识，敢于和善于抓住机遇，做到“在乱局中保持定力、在变局中抓住机遇”，[26]努力构建国内国际“双治理”新安全格局，从多领域入手，多方共同发力，努力将南海建设成“和平之海、友谊之海、合作之海”。

（一）国内层面应对策略

1. 健全国家安全体系，提高维护南海安全能力

国家安全体系是涵盖国家安全核心领域及其运作机制的总体概念。在国家安全体系中，必须坚定不移地维护党中央对国家安全事务的集中统一领导，打造一个高效、权威且反应迅速的国家安全领导架构。同时，应当致力于优化和强化关键领域的安全防护措施，以及针对特定任务的协调和指挥体系，着重加强经济安全、关键基础设施的防护，以及海洋安全的建设，以确保国家的长治久安。[27]因此，目前我国应当将南海治理工作作为国家安全体系的重要组成部分，多部门联动推动南海治理平稳有效地进行。

同时，应当提高维护国家安全能力，加强南海安全能力建设，坚定捍卫国家主权、安全、发展利益。加强经济、军事、基础设施等力量的建设，增强我国海警、海军在南海的常态化巡逻、监控，增强南海维权和应对突发情况的实力，为维护南海安全提供有力保障，坚决维护我国在南海的相关权益。着力强化国家安全重点领域的能力建设，着力维护南海政治安全、经济安全、军事安全、国土安全等，增强防范化解重大风险能力。[28]

2. 健全法治体系，提高海上执法能力

35.

CHEN Ji. “Code of Conduct in the South China Sea” - A New Attempt at Good Order at Sea Different from UNCLOS[J]. Journal of Hebei University of Environmental Engineering,2023,33(02):30-35.

[26] 胡波,张良福,吴士存,等.“中国海洋安全的现状与前景展望”笔谈[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2022,(01): 1-18.

HU Bo, ZHANG Liangfu, WU Shicun, et al. “Present Situation and Prospect of China's Maritime Security”[J]. Journal of Ocean University of China(Social Sciences),2022,(01): 1-18.

[27] 陈向阳.以新安全格局保障新发展格局：双治理与双循环[J].人民论坛·学术前沿,2023,(19):22-28.

CHEN Xiangyang . Guaranteeing a new development pattern with a new security pattern: dual governance and dual cycle[J]. Frontiers,2023,(19):22-28.

[28] 陈向阳.中国式现代化科学理论的全面把握与有效传播[J].对外传播,2023,(03): 4-7.

CHEN Xiangyang. Comprehensive Grasping and Effective Dissemination of the Scientific Theory of Chinese-Style ModernizationInternational Communications[J]. International Communications,2023,(03): 4-7.

（1）《海警法》的出台为海洋维权执法提供法律基础

近年来，中国致力于加强海洋法治建设，通过持续优化国内法律体系，为捍卫国家海洋权益奠定了坚实的法律支撑，并以此促进区域乃至全球海洋秩序的良性发展。2021年2月1日，《中华人民共和国海警法》(以下简称《海警法》) 正式生效，该法不仅为海警执行海上维权执法任务提供了明确的法律依据，同时也涵盖了海上执法国际合作的相关条款，标志着中国在海洋治理和国际合作方面迈出了重要步伐。[29]作为中国维护南海安全的重要法律基础，《海警法》的出台和实施意味着中国正从国内立法层面着手，推动区域规则体系的构建。由此，中国将进一步深化与各国在海上执法领域的双边及多边合作，携手国际社会共同维护海洋公共安全与地区秩序，促进南海的和平与稳定。[30]

（2）《海洋环境保护法》的修订为应对域外环境威胁增强了法律保障

2023年10月24日，十四届全国人大常委会第六次会议表决通过了新修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》（以下简称《海洋环境保护法》），自2024年1月1日起施行。值得注意的是，本次修订对于法律域外适用相关内容的修改对于南海环境污染问题产生了深远影响。

1982年《海洋环境保护法》第二条第三款规定：“在中华人民共和国管辖海域以外，排放有害物质，倾倒废弃物，造成中华人民共和国管辖海域污染损害的，也适用于本法。”该款明确了该法律域外适用的资格，但附加了一定的限制，即必须是基于“在我国管辖范围以外，排放有害物质或者倾倒废弃物”的两种原因，并且已经“造成了我国管辖海域的污染损害”的结果，才能进行域外适用。1999年《海洋环境保护法》对该限制条件进行了调整，取消了“排放有害物质、倾倒废弃物”的情形，即不限于排放和倾倒，所有的海洋活动只要造成污染损害的结果，均可以适用该法律。

2023年《海洋环境保护法》在1999年的基础上，新增造成“生态破坏”的结果。因此，本次修订扩大了法律的域外适用范围，该法不仅可以针对环境污染进行域外适用，造成生态破坏的也可以域外适用。另外，本次修订新增了第三十一条：“在中华人民共和国管辖海域以外，造成或者可能造成中华人民共和国管辖海域环境污染、生态破坏的，有关部门和机构有权采取必要的措施。”第三十一条在第二条的基础上增加了“可能造成”环境污染、生态破坏的情况。这意味着，我国《海洋环境保护法》正由原本消极、被动地应对已经发生的损害结果，向积极、主动地应对未发生但可能发生的环境问题过渡。此次修订对于南海周边国家上述

[29] 李忠林,徐玉格.中国构建南海安全合作机制的目标、原则与路径[J].大连海事大学学报(社会科学版),2021,20(06):23-31.
Li Zhonglin,Xu Yuge. China's Goal, Principle and Path of Building a Security Cooperation Mechanism in the South China Sea[J]. Journal of Dalian Maritime University(Social Science Edition),2021,20(06):23-31.

[30] 姚莹.涉外海洋法治：生成背景、基本内涵与实践路径[J].武大国际法评论,2022,6(04):22-44.
YAO Ying. The rule of law in relation to foreign oceans and seas: background, basic connotations and practical paths[J]. Wuhan University International Law Review,2022,6(04):22-44.

因石油开采、工业排放等原因造成或可能的南海环境污染、生态破坏等问题的国内执法应对和解决提供了法律保障。

3. 合理开发利用化石能源，因地制宜发展可再生能源，保护我国能源安全

南海地区的石油、天然气等化石能源储备十分丰富，与波斯湾相当，已探明的可燃冰储量高达800亿吨。同时，南海岛礁接近赤道，接受太阳辐射量多，年总日照量远超我国绝大多数内陆地区，为发展光伏发电提供了有利条件。此外，南海地区还具有丰富的风力资源，与光伏发电形成错峰互补发电。南海地区波浪能也是十分可观的可再生发电资源。

中国现阶段应因地制宜，利用好多种能源不断增强的互补性基础，打造“化石能源＋可再生能源”的交叉能源安全合作新模式。[31]一方面，切实保障南海能源安全，将海南建设成为南海能源开发与合作基地、南海油气战略储备基地以及南海远洋海军军事基地。[32]另一方面，重视推动科技创新合作，利用南海优势条件发展可再生能源，对海洋的开发与环境保护并举，以技术手段突破能源供给瓶颈。另外，还应携手东盟国家构建能源共同体，共同参与国际油价博弈，共同推进南海油气开发，在南海形势总体稳定的情况下，积极推进合作互利。

（二）国际层面应对策略

1. 在双边合作的基础上，积极发展多边合作机制

双边关系是国际关系的基础，也是国家间交往和互动的基本形式。[错误!未定义书签。]在长期以来，针对南海问题，中国多是与南海周边各国分别通过双边谈判、协商的方式建立起双边海上安全合作机制，解决双边南海问题中的具体化问题，并通过这种双边合作方式取得了一系列南海治理成果。在这个过程中，双边机制在管控南海危机、解决南海争端方面发挥着基础性作用。

然而面对如今南海的新情况、新问题、新局面，双边合作机制显然不能有效解决所有问题，除领土划界纠纷外，在一些特殊问题上，这种合作途径稍显乏力。比如随着气候变暖程度逐渐加深，南海的海洋环境产生变化，海水变暖和海洋酸化程度加深，生物多样性遭到破坏，渔业资源随之受到影响；又或是南海海盗活动、海上恐怖主义活动猖獗，各国均不能有效进行管理和制约。上述问题的产生原因、影响范围都不仅仅局限于双方国家，而且单纯凭借双方国家的合作、谈判、协商也并不能有效解决和处理。因此，南海问题兼具双边议题和多边议题，双边途径和多边途径都是解决问题的基本选项。比如，由于南海海域以其复杂多变的海况和频繁的极端天气事件，成为海难和意外事故的高发区，南海沿岸各国可以

[31] 肖晞,孙溶锴.中国能源可持续安全：理念塑造、现状解析与路径构建[J].太平洋学报,2023,31(10):56-68.
XIAO XI, SUN Rongkai. Sustainable Energy Security in China: Conceptualization, Analysis of Current Situation and Path Construction[J].Pacific Journal,2023,31(10):56-68.

[32] 张晶.试析我国南海能源安全新战略:以海南为战略基地[J].理论月刊,2015,(04):171-175.
ZHANG Jing. Trial Analysis of China's New Strategy for Energy Security in the South China Sea: Taking Hainan as a Strategic Base[J].Theory Monthly,2015,(04):171-175.

从合作建立一个专门维护南海航道和海事安全的区域人道救援机制入手，开展多边合作。[33]

另外，东盟这一组织在南海问题上的重要地位不容忽视。无论2002年是中国与东盟各国签订的《宣言》，还是正在磋商的“准则”，亦或是印尼担任2023年东盟轮值主席国时发布的《东盟海洋展望》（AMO）：印度尼西亚关于加强东盟全面海洋合作的倡议》，都表明东盟都已经或将要在南海领域发挥重要作用。印尼表示，当前加强海上合作是东盟待解决的优先事项之一，并将AMO作为东盟成员国与外部伙伴进行海上合作的主要参考。[34]因此，中国也应当抓住机会，积极与东盟各国开展双边或多边合作。在行为规范方面，双方应全面有效地落实《宣言》，促成“准则”的谈判与磋商。在经济发展方面，应加强中国与东盟国家间的海洋经济合作项目，推动建立蓝色经济伙伴关系。在海上执法方面，中国应努力促进与东盟执法机构之间更密切的合作与协调，包括基于现有的区域和国际设施和机制，海事执法机构之间根据各自的国际法律和法规在打击海上跨国犯罪方面的合作。在环境保护方面，应促进中国与东盟各国在海洋科学和技术、防灾减灾方面的合作，创办联合培训课程、联合研究和人员交流项目，提高环境保护能力，以及联合环境教育提高当地公众环保意识。通过中国—东盟生态友好型城市发展伙伴关系等机制，加强在打击海洋垃圾方面的政策交流与合作，达到保护和养护南海生态环境，促进自然资源的可持续利用的效果。

2. 进一步推进“南海行为准则”磋商，构建有约束力的南海规则

近年来，中国与东盟国家围绕“准则”的磋商进程明显加快。目前，“准则”已完成二读，并启动三读。作为未来有拘束力的行为规范，“准则”将为南海周边国家提供一套行之有效的行为规范，防止矛盾激化和冲突升级，在维护南海地区秩序稳定的同时，最大限度的保护各方合法权益，并寻求各方共同利益，在合作开发中，谋求各国共同发展。在“准则”的框架下，合法权益的维护与南海地区秩序的稳定并非孰先孰后的顺序关系，而是稳定与维权之间寻求一种动态平衡。[35]同时，“准则”磋商进程的加快也昭示着南海周边各国通力合作，共同应对南海区域新情况、新问题、新局面的决心与意愿，并且各国有能力独立自主地处理南海事务，应对南海挑战，构建南海秩序。[36]

因此，鉴于当前“准则”磋商所取得的积极成果以及有利的外部条件，中国和东盟国家应充分利用这一势头，进一步推进“准则”文本的磋商工作。通过“准则”的构建与磋商，南海周边各国可以探索出一条具有亚洲特色的海上治理新路径，

[33] 南海，可成海洋命运共同体“试验田”[Z]. 2021.
The South China Sea can be a “testing ground” for a community of maritime destiny[Z]. 2021.
[34] ASEAN Maritime Outlook[Z]. 2023.
[35] ZHANG Feng, China’s Approaches to the South China Sea Code of Conduct Negotiation[J]. East Asian Policy, 2019(02):77-86.
[36] 陈相秒：《南海行为准则》，构筑秩序基石[Z]. 2018.
CHEN Xiangmiao: Code of Conduct in the South China Sea, Building a Cornerstone of Order[Z]. 2018.

为南海地区的持久稳定与繁荣打下坚实基础。

3. 深化海洋命运共同体理念，扩大共识，打造南海安全共同体

南海地理位置关键，自然资源丰富，沿岸国众多，使得传统安全与非传统安全在南海区域并存，这也就使得南海问题本身具有相当的复杂性。尽管经过多年的共同努力，已经形成了一部分双边与多边治理机制，但在一些敏感领域仍存在较大分歧。各方安全理念的差异，也是导致目前南海安全合作未达到预期目标的重要原因之一。[错误!未定义书签。]此时，推动各方面达成共识，实现“海洋命运共同体”意识的建立，是致力于冲突解决的重要基础。

“海洋命运共同体”这一概念最初由习近平主席于2019年4月在中国人民解放军海军成立70周年时提出，习近平总书记指出：“人类居住的这个蓝色星球，不是被海洋分割成了各个孤岛，而是被海洋联结成了命运共同体，各国人民安危与共。”[37]因此，基于“海洋命运共同体”理念，各国应共同努力，致力于将南海建设成为一个合作共赢的新领域。将应对气候变化、维护南海生态系统和海洋生物多样性、维护南海航行安全与建设人道救援机制等领域为切入点与重点合作领域，可以促进南海周边国家之间达成更广泛的共识。[错误!未定义书签。]由此各方逐渐建立凝聚南海安全共识，打造南海安全共同体。

4. 多方协同环境治理，借鉴北极治理模式

由于环境污染与生态破坏本身的复杂性、影响的广泛性、治理的困难性，环境治理仅靠双边合作难以达成预期的有效成果。因此，多边合作治理相结合将在南海环境治理过程中发挥不可替代的重要作用。

对于海洋污染问题，南海周边各国可以在控制农药、化肥、有毒化学品以及针对海上油污、海洋塑料垃圾等方面展开合作。[38]在这个过程中，作为南海沿岸国家中经济与海洋技术发展的相对领先者，中国应积极履行大国的责任与担当，主动与周边国家开展技术合作和经验分享，并根据自身的实际条件，为其他南海周边国家提供必要的公共产品和技术支持，[39]以促进南海区域的共同发展和南海合作的进一步深化。

对于渔业资源过度开发问题，为了养护已经耗竭的渔业资源，保护南海生态平衡，实现海洋经济的可持续发展，有必要加强渔业保护和海洋渔业养殖的合作。中国自 1999 年就在南海实施“伏季休渔”制度，通过不断完善国内立法及相关规定，目前规定在每年的 5 月 1 日至 8 月 16 日禁止渔民在南海相关海域开展渔业

[37] 人民海军成立 70 周年，习近平首提构建“海洋命运共同体”[Z]. 2019.
On the 70th anniversary of the founding of the People's Navy, Xi Jinping first mentioned building a “Maritime community with a shared future”[Z]. 2019.
[38] 祁怀高.近年来中国在南海的存在格局、面临挑战及因应之策[J].国际论坛,2018,20(01):8-13+79.
QI Huaigao. The Pattern of China's Presence in the South China Sea in Recent Years, the Challenges it Faces, and the Measures to Cope with Them[J]. International Forum,2018,20(01):8-13+79.
[39] 刘诗琦.国际法视野下南海生态环境治理体系的重构[J].南海学刊,2021,7(03):87-95.
LIU Shiqi. Reconstruction of the Ecological and Environmental Governance System in the South China Sea under the Perspective of International Law[J]. The Journal of South China Sea Studies,2021,7(03):87-95.

捕捞活动，[40]为南海的渔业资源养护与生态环境保护提供了又一制度保障。

另外，值得注意的是，南海地区可以参照北极环境治理机制，开展环境协同治理工作。在北极治理中，北极理事会扮演着关键的合作平台角色，成功地将北极国家纳入了区域环境保护与治理的工作之中，推动北极环境的多边协同治理。北极理事会通过一系列等软法文件确立了一套法律秩序，为其有效的运作提供了坚实的制度基础。[41]

一方面，参照北极环境治理机制中的北极理事会，南海沿岸国应共同设立南海环境领域合作机构与平台，如“南海环境保护理事会”。这就需要各国就南海环境问题形成共同利益观，根据“海洋命运共同体”理念的指导，强化环境领域的认同，将国家利益融入整体的国际利益中。出于地理位置和解决问题内容的考虑，该机构成员国可以仅限于南海周边国家，这也有利于防止域外大国过多地干涉南海的环境保护问题，有利于南海周边各国根据各国实际情况，独立自主地完成南海环境保护机制建设，维护南海生态环境。在资金支持方面，依托南海地区现有涉海合作资金保障机制，如“中国—东盟海上合作基金”“丝路基金”等，设立南海海洋环境保护专项基金，针对性的就南海区域较为困难、紧迫的问题开展专项课题研究、技术开发。在共商共建、人才培养方面，中国南海研究院和印尼战略与国际问题研究中心在 2016 年联合发起成立“中国—东南亚南海研究中心”作为南海地区国家涉海研究合作的新平台。[42]

另一方面，促进南海周边国家之间的紧密合作，共同制定该区域的环境软法文件，对于建立南海环境治理机制至关重要。[错误!未定义书签。]目前，尽管南海周边国家在环境保护原则上已有共识，但尚未形成专门针对南海环境保护的软法文件。相较于国际条约等硬法，软法文件的制定更为灵活，易于达成。而面对南海日益迫切的环境问题，快速推进环境保护措施，通过各国达成共识的软法文件将成为行之有效的手段，并成为南海环境协同治理的重要基础。并且，这些软法文件在后续的国际实践中也可以被不断的确认和践行，从而向硬法规则不断转化。

四、总结

位于当前的历史节点，总体而言，在南海治理方面机遇与挑战并存，且机遇大于挑战。面对南海领域的新情况、新问题、新局面我国应当直面挑战，从容应

---

[40] 农业农村部关于调整海洋伏季休渔制度的通告[Z]. 2023.
Notice of the Ministry of Agriculture and Rural Development on the Adjustment of the Marine Seasonal Fishing Restriction System[Z]. 2023.

[41] 白佳玉.南海环境治理合作机制研究——与北极环境保护机制比较的视野[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2020,(03):24.
BAI Jiayu. Study on the cooperative mechanism of environmental governance in the South China Sea - a comparative perspective with the Arctic environmental protection mechanism[J]. Journal of Ocean University of China(Social Sciences),2020,(03):24.

[42] 中国－东南亚南海研究中心在博鳌宣布成立[Z]. 2016.
China-Southeast Asia South China Sea Research Center Announced in Boao[Z]. 2016.

对，做到“在乱局中保持定力、在变局中抓住机遇”。根据南海面临的实际情况与问题，完善并创新南海治理机制，大力推动双边治理与多边治理策略互动，通过在上述领域的合作，探寻南海治理的新路径，从而在维护我国在南海的海洋安全以及相关权益的同时，谋求各国共同发展。

Study on Security Governance Mechanisms in the South China Sea

WU Wei　WANG Zihao　ZHOU Kexin

(China Institute of Boundary and Ocean Studies, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: The South China Sea is of great strategic significance to China, the neighboring countries in the South China Sea and even the world due to its special geographical location and abundant resources. As the South China Sea issue involves a large number of subjects and complex stakeholders, it makes the South China Sea issue itself complex. In recent years, new situations, new problems and new circumstances have emerged in the South China Sea, making the South China Sea security issues presenting the situation of coexistence of traditional and non-traditional security issues, which poses a greater challenge to China's national security. This article will start from the traditional and non-traditional security challenges facing the South China Sea region, and analyze the existing governance mechanisms in the South China Sea region. Ultimately, this article will put forward the corresponding governance mechanism suggestions and future prospects.

Keywords: South China Sea; Ocean governance; Holistic approach to national security; Maritime community with a shared future

2025年中国国际法学会年会

冰封秩序消融下北极航道航行规则研究

赵希伟[1]，易晗[2]

摘要：近年来北极地区冰层加速融化，航道通航范围持续扩大致使北极航道治理矛盾日益尖锐化。北极航道的法律地位争端僵持不下，俄罗斯、加拿大援引《联合国海洋法公约》第 234 条分别主张各自对北方海航线、西北航道有管辖权，其余大部分国家则主张北极航道属于用于国际航行的海峡。即使沿海国在《联合国海洋法公约》第 234 条框架下对专属经济区享有特殊权利，但俄罗斯、加拿大的涉北极航道立法仍旧面临争议。因此应当明确《联合国海洋法公约》相应条款判定用于国际航行的海峡的标准，并确定《联合国海洋法公约》第 234 条限制航行的限度。结合《极地水域船舶航行国际规则》得到多数国家自行适用这一法律事实，厘清其与《联合国海洋法公约》第 234 条的效力冲突，有必要推动《极地水域船舶航行国际规则》的优先适用。北极航道是我国国际贸易运输网络中不可或缺的组成部分，为切实维护我国的北极利益，有必要深入参与到北极航道国际规则的制定与形成中，与多方展开积极合作，践行人类命运共同体理念，保障海洋强国战略的顺利实施。

关键词：北极航道　冰封区域条款　极地规则　国际海峡

近年来，随着全球变暖，北极海冰的融化加速导致北极航道拓宽，预计在不远的未来北极航道将成为国际贸易的重要运输路线。[3]北极航道由于特殊的地理环境和航行状态，在《联合国海洋法公约》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)适用方面具有特殊地位，航行规则需兼顾维护极地脆弱的海洋环境的要求。[4]基于环境保护及确保航行安全的目的，国际海事组织(International Maritime Organization, IMO)于 2014 年所制定了《极地水域船舶航行国际规则》(International Code of safety for ships operating in polar waters, 简称“极地规则”)。[5]尽管国际法层面不乏可适用的航行规则，但现有内容或因对极地水域缺乏针对性条款，或因沿海国设置障碍难以推行，致使航道在船舶航行方面的法律适用长期存在争议，且随着参与利用航道的国家增多，争议愈发得到国际

[1] 赵希伟，福州大学法学院副教授，15620622922
[2] 易晗，福州大学法学院学生，18559912262
[3] 中华人民共和国国务院新闻办公室：中国的北极政策白皮书，http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/37868/37869/37871/Document/1618207/1618207.htm，2025 年 4 月 4 日访问。
[4] Jeanine B. Womble, *Freedom of Navigation, Environmental Protection, and Compulsory Pilotage in Straits Used for International Navigation,* 61 Naval Law Review 135 (2012).
[5] IMO, International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code), https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/polar-code.aspx, visited on 7 April 2025.

社会的密切关注。[6]

北方航道是我国在《“一带一路”建设海上合作设想》中提出的三大主要海上通道之一，其通航与我国的利益高度相关，[7]北极航道不确定的法律地位和通行权法律争议，阻碍了我国和平有序地参与北极航道的开发和利用。[8]为此，有必要针对沿海国有损于船舶航行权的国内立法，在国际法体系下寻求北极航道航行秩序的确立路径，保障包括中国在内的航道使用国实现有序地航行自由，更大限度地发挥北极航道功能。

一、沿海国主权原则与国际海峡规则的冲突

北极航道分为西北航道和东北航道两个部分，目前法律争端集中在加拿大北极水域内的西北航道和俄罗斯北方海岸向外延伸的北方海航线两段水域内。西北航道的大部分航段位于加拿大的北极群岛水域内，即以加拿大大陆部分向北极点方向延伸的北极群岛之间的水域。北极群岛由大约 36000 个岛屿组成，西至班克斯岛，东临巴芬岛，其间横跨 2400 公里，位于群岛最北部的艾尔斯米尔岛到加拿大大陆的直线距离约 1900 公里。[9]东北航道从冰岛出发，横穿欧亚大陆的北部海域，东至白令海峡，连通太平洋和大西洋，其中北方海航线水域由从东巴伦支海到白令海峡的四条航线共同组成，是东北航道存有争议的部分。[10]

俄罗斯和加拿大在主张北极航道主权上，所援引的国际法依据存在一定共性：两国对扇形原则、直线基线等领海划定方式皆有所涉及，并且在主张过程中两国均倾向于采用直线基线理论以支撑其扩大在北极水域行使主权的边界，至此航道内的海峡是否构成国际航行海峡这一问题持续引发学术争议。[11]为反制沿岸国家的主张主权及其对船舶航行的严格限制，以美国为代表的国家援引 UNCLOS 第 38、39 条将北极航道定性为国际海峡，并声称所有船舶和航空器、包括军舰以及运载核武器的船舶都享有通过性航行权。[12]

（一）加拿大对西北航道法律地位的界定

1975 年 5 月，加拿大外交事务秘书在国际外交舞台上声称：本国政府认为西北航道属于加拿大内水，不得适用于国际航行。[13]此前加拿大已通过多种领海划分方式主张其在西北航道的主权。其中对于扇形原则，尽管加拿大于 1907 年

---

[6] Jeanne L. Amy, *Historically Iced Out: Calling on the United States to Resolve Its International Law Disputes in the Arctic Ocean,* 40 Tulane Maritime Law Journal 140 (2015).

[7] 中华人民共和国中央人民政府：“一带一路”建设海上合作设想，https://www.gov.cn/xinwen/2017-06/20/content_5203985.htm，2025 年 4 月 4 日访问。

[8] 李伟芳、黄炎：《极地水城航行规制的国际法问题》，《太平洋学报》2017 年第 1 期，第 81 页。

[9] 王泽林：《北极航道法律地位研究》，上海交通大学出版社 2014 年版，第 5 页。

[10] 王泽林：《北极航道法律地位研究》，上海交通大学出版社 2014 年版，第 8 页。

[11] 李天生、伍方凌：《论北极航道航行权的争议与未来》，《政法论丛》2023 年第 1 期，第 139 页。

[12] Jeanne L. Amy, *Historically Iced Out: Calling on the United States to Resolve Its International Law Disputes in the Arctic Ocean,* 40 Tulane Maritime Law Journal 142 (2015).

[13] Government of Canada, Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on External Affairs and National Defense No. 24, 22 May 1975, p. 6.

便首次提出，[14]在其将该主张延续半个世纪之后便再鲜有提及。[15]一直以来加拿大主要援引历史性水域和直线基线作为其对西北航道行使管辖权的法理支撑。

早期加拿大强调其在西北航道享有历史性权利。其根据因纽特人长期在北极西北航道捕鱼狩猎，声称因纽特人作为该国的土著族群之一，加拿大政府为更好地保护因纽特人的自然活动理应自因纽特人方面承接该水域的主权，并因此将因纽特人的捕鱼狩猎行为认定为加拿大的政府活动。[16]然而，根据历史性水域的构成要件，一国主张历史性权利的先决条件是其权利行使已经取得其他国家的默认。[17]因此 1985 年“极地海”号事件中，美国政府依据航行自由原则未经加拿大批准擅自通行该争议水域的实践，标志着加拿大历史性权利未获国际社会默示承认，构成对其历史性水域主张的国际法否定。

意识到此后继续历史性水域主张将遭受国际社会阻力的加拿大政府，转而依据 UNCLOS 直线基线规则加固其主权主张。同年政府方面给出明确的连结大陆和各北极群岛的直线基线，且将其间视为该国的内水进行管辖。[18]参照英挪渔业案中国际法院所提供的标准，确定直线基线的要求之一即该基线不得明显偏离海岸线的基本方向。[19]然而加拿大海岸线的基本方向为东西向，其在北极群岛所划的直线基线又明显向北，显然已经偏离了海岸线本身的方向。[20]因此从法理论证来看，加拿大的直线基线主张亦颇具争议。

（二）俄罗斯对北方海航线的主权主张与有效控制

1926 年 4 月，苏联官方发布“扇形法令”以主张其对北极水域的主权：自苏联海岸起，东部穿过涅梅茨基角亚伊达湾的三角形位置，西部穿过位于白令海中的迪奥米德群岛的大迪奥米德岛和小迪奥米德岛及北达北极点的北冰洋区域内，一切已经被发现和将来可能被发现的土地和岛屿均是苏联领土。[21]以发布时序而言，苏联提出以扇形原则划分领海的主张是对加拿大扇形原则应用或多或少的借鉴。在提出“扇形法令”的同时苏联学者创造了“北方海航线”概念[22]，并按照内水的标准将该航线纳入国内管辖。早期的俄罗斯政府继承了苏联的法律主张。在“扇形法令”的基础上，苏联解体后该区域内所有可用作航行的海道由俄罗斯政府管辖。但此后俄罗斯鲜少在官方发言中再依据扇形原则对北极航道提出主权主张。

类似于加拿大，俄罗斯倾向于依托历史性水域主张与直线基线制度达成对北

---

[14] Donald R. Rothwell, *The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute a Reassessment,* 26 Cornell International Law Journal 336 (1993).
[15] Michael Byers & Suzanne Lalonde, *Who Controls the Northwest Passage?* 42 Vanderbilt Journal of Transnational Law 1147-1148 (2009).
[16] Donat Pharand, Canada’s Arctic Waters in International Law 176, (Cambridge University Press 1988).
[17] UN the International Law Commission, Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays, 9 March 1962, para. 13.
[18] 郑雷：《北极航道沿海国对航行自由问题的处理与启示》，《国际问题研究》2016 年第 6 期，第 111 页。
[19] United Kingdom v. Norway, ICJ Case No. 5, Judgment of December 18th, p. 129.
[20] Donat Pharand, *The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit,* 38 Ocean Development & International Law 18 (2007).
[21] Leonid Timtchenko, *The Russian Arctic Sectoral Concept: Past and Present,* 50 Arctic 30 (1997).
[22] 王泽林：《北极航道法律地位研究》，上海交通大学出版社 2014 年版，第 40 页。

极航道的主权主张。俄罗斯延续了其前身以“历史性水域”为依据的主权主张。依照苏联制定的《俄罗斯直线基线：北极大陆沿岸与岛屿、波罗的海和黑海》第 4450 号令，[23]其在《俄罗斯联邦内海水、领水和毗连区法》中规定，“内海水的水域包括……历史上属于俄罗斯的海湾、水湾、河口、海洋和海峡，即使其开口大于 24 海里，这份名单由俄联邦拟定并公布在海事通知中”。[24]除开这样的总括性表述，俄罗斯并未进一步公布其认为属于“历史性水域”的清单，而是采用更为直接的直线基线界定主权行使的范畴。通过施行较之历史性水域主张更明晰的直线基线划界，俄罗斯巩固了其主权主张的法理依据。然而，俄罗斯也同加拿大一样，在直线基线划界实践中呈现出过度适用的倾向：俄罗斯在北地群岛和新西伯利亚群岛划设的基线走向，与直线基线不得偏离“海岸一般方向”的要求明显相悖。[25]

在此基础上，俄罗斯现已经将其主权行使的边界扩张至北极“适宜冰区领航的航线”，而不论其是否位于俄罗斯专属经济区以内，尽管这种扩张并无法理依据。[26]俄罗斯如此将适合冰区船舶领航航行作为隶属其管辖海道的认定条件，意味着海冰覆盖区域的加速退缩势必会导致北方航海线范围的难以确定。然而根据 2022 年新修订的《俄罗斯联邦海事原则》(Maritime Doctrine of the Russian Federation)，俄罗斯对北方海航道管辖权的界定仍在延续传统海洋法框架，将航道水域划定为俄罗斯海岸毗邻的北极水域，其管辖权的法理基础独立于冰层覆盖状态。[27]同时，俄罗斯虽宣称北方海航道包括其北海岸伊始的内水、领海、毗连区及专属经济区海域，但审视俄罗斯北方海航道海域图，其实际划界模糊，存在越界公海的潜在争议。

（三）国际海峡规则对北极航道的适用

针对俄加两国的主权主张，以美国为首的国家始终旗帜鲜明地反对。从 20 世纪 60 年代开始，美国便屡次就此向加拿大和苏联提出抗议。美国政府认为就法律地位而言，西北航道是用于国际航行的海峡，北海航线包括用于国际航行的海峡；船舶通过这些海峡应当适用过境通行制度。[28]欧洲方面，1985 年，欧洲共同体对加拿大的西北航道主权主张提出抗议，[29]欧盟理事会则在 2009 年通过的《关于北极问题的决定》(Council Conclusions on Arctic issues)中指出，北极域外国家的船舶应在沿海国领海和国际海峡分别适用无害通过和过境通行制度。[30]

---

[23] 王泽林：《北极航道法律地位研究》，上海交通大学出版社 2014 年版，第 232 页。

[24] Russia State Duma, Federal Act on the Internal Maritime Waters, Territorial Sea and Contiguous Zone of the Russian Federation(1), 16 July 1998, Article, 4 (1).

[25] 李天生、伍方凌：《论北极航道航行权的争议与未来》，《政法论丛》2023 年第 1 期，第 138-139 页。

[26] 张侠、屠景芳、钱宗旗、王泽林、杨惠根：《从破冰船强制领航到许可证制度——俄罗斯北方海航道法律新变化分析》，《极地研究》2014 年第 2 期，第 271 页。

[27] Russian President, Maritime Doctrine of the Russian Federation, 31 July 2022, Article, 14 (3).

[28] United States the White House, National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html, visited on 4 April 2025.

[29] 王泽林：《北极航道法律地位研究》，上海交通大学出版社 2014 年版，第 72 页。

[30] Council of the European Union, Council Conclusions on Arctic issues, 2985th Foreign Affairs Council Meeting

被多方援引的国际海峡概念体现在 UNCLOS 第 37 条，根据该条款，过境通行制度可以“适用于在公海或专属经济区的一个部分和公海或专属经济区的另一部分之间的用于国际航行的海峡”。从“科孚海峡案”来看，国际法院判定用于国际航行的海峡的标准主要为：（1）地理标准，海峡两端连接的为公海或专属经济区；（2）功能标准，该海峡被用于国际航行。[31]其中地理标准较为清晰：国际海峡须满足在地理位置上连接公海或专属经济区，即位于公海与公海之间、专属经济区与专属经济区之间以及公海与专属经济区之间。因此目前争端主要集中在两国的北极航道海峡是否可以满足国际海峡的功能性要求这一问题上，即北极航道从利用情况上能否被认定为国际航线。对于功能性标准，由于 UNCLOS 并未进一步说明，针对北极航道的法律定位沿海国和其他国家对此各执一词：以美国为首的潜在航道利用国主张“客观功能论”，认为只要具备地理连通性和通航可行性的海峡即可适用过境通行制，无论截至目前的实际使用频次；俄罗斯与加拿大则坚持“历史实践论”，强调须以既有通航密度作为国际海峡的功能性判断标准，二者分歧实质反映了公约文本在潜在通航价值与现实航行需求间的解释张力。

从沿海国的法律主张上看，尽管北极航道已经从上个世纪下半叶坚冰覆盖的无人之境，到本世纪初潜在的国际贸易运输干线，但俄罗斯和加拿大并未顾及到这种变化，其立法在把主权主张作为立法依据之一的同时，否定了北极航道的国际海峡地位。[32]虽然因为北极航道的法律地位问题悬而未决，最近两国限制航行自由的主要依据已经逐步过渡到有关极地环境保护的条款，但所采取的管理制度仍在彰显其主权主张。

二、“冰封区域条款”下沿海国的权力扩张

伴随着本世纪全球变暖情势的加剧北极航道通航在即，船舶航行适用的法律却始终待定。考虑到不论是航道沿海国还是利用国，均能从大规模通航中收获大量的经济效益，各国皆默契绕开航道的法律地位争端这类高度敏感的政治性议题。[33]沿海国选择以国际法层面的极地生态环境保护措施作为切入点，缓和国际争议。沿海国转向援引 UNCLOS 第 234 条（“冰封区域条款”），该条款规定：沿海国有权制定和执行非歧视性的法律和规章，以防止、减少和控制船只在专属经济区范围内冰封区域对海洋的污染，这种区域内的特别严寒气候和一年中大部分时候冰封的情形对航行造成障碍或特别危险，而且海洋环境污染可能对生态平衡造成重大的损害或无可挽救的扰乱。这种法律和规章应适当顾及航行和以现有最可靠的科学证据为基础对海洋环境的保护和保全。基于此，沿海国开始推行严格的北极

Brussels, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/111814.pdf, visited on 4 April 2025.

[31] 余民才：《浅论用于国际航行海峡的概念》，《中外法学》1998 年第 2 期，第 76 页。

[32] Erik J. Molenaar, *Options for Regional Regulation of Merchant Shipping outside IMO,* with Particular Reference to the Arctic Region, 45 Ocean Development & International Law 275 (2014).

[33] 王泽林：《北极航道法律地位研究》，上海交通大学出版社 2014 年版，第 299 页。

航道相关的环境保护措施立法，实际上进行航行的限制和管控。

沿海国对北极航道的严格管制招致国际社会的强烈不满，更多国家希望在北极航道行使航行自由权，从而实现航道潜在的运输价值。以美国为首的潜在航道利用国曾多次在外交场合上针对加拿大和俄罗斯对北极航道的严格管控提出反对。对此，由于条款的文本模糊，各方在解释上存在很大差异。

（一）立法依据转换下沿海国立法的变革

由于俄罗斯和加拿大对北极航道主权要求难以取得其他国家的认同，北极航道水域的法律地位争端属于高度政治化的国家敏感议题，因此在随后的立法活动中，俄罗斯、加拿大逐步搁置对北极航道的主权主张，相对温和的生态环境保护需求成为两国控制航道的新根据。[34]两国表面上旨在保护北极不受船舶航行污染，通过对船舶航运活动的规制最终事实上达成了对争议水域施加控制的目的。因此俄罗斯和加拿大转向 UNCLOS 第 234 条寻求法理支撑。结合 UNCLOS 第 192 条“各国有保护和保全海洋环境的义务”的规定，俄、加两国主张其对北极航道享有特殊管辖权。两国试图利用 UNCLOS 条款做有利自身的解读，使北极航道航运往来实际上处于两国的管控之下。

由于自身主张主权受到其他国家的强烈反对，加拿大较早地开始通过环境立法确立北极航道的管理模式，以生态保护为法理基础事实上达成了对北极航道施行内水化管控的效果，同时其国家实践促进了对“冰封区域条款”的解读。[35]加拿大宣称该条款代表 UNCLOS 允许沿海国在冰封区域内适用相较于《国际海上人命安全公约》(SOLAS)等国际规则更加严格的法律规制，因此其可以利用冰封区域沿海国地位以极地环境保护的名义立法。[36]其于 1985 年修改的《北极水域污染防治法》(Arctic Waters Pollution Prevention Act)中规定北极专属经济区内，“当污染防治官员有合理理由怀疑船舶已经违反本法或规章的任何条款……经总督同意，污染防治官员可扣押在北极水域任何地方或加拿大领海、内水或内陆水域的该船舶和所载货物”，同时保留该法中污染防治官员可对航行控制安全区内任意船舶实施的登临检查制度，赋予了其污染防治官员相当的权力。[37]值得注意的是，当时规定沿海国在北极水域享有额外管理权力的 UNCLOS 第 234 条尚未生效，加拿大实际上不具备严格立法管制北极水域环境的国际法依据。

UNCLOS 生效后，加拿大适时出台更多规制外国船舶航行的法律。2010 年颁布的《北加拿大船舶航行服务区规章》(Northern Canada Vessel Traffic Services

---

[34] Jan Jakub Solski, *The Due Regard of Article 234 of UNCLOS: Lessons from Regulating Innocent Passage in the Territorial Sea,* 52 Ocean Development & International Law 398-399 (2021).

[35] Sean Fahey, *Access Control: Access Control: Freedom of the Sea in the Arctic and the Russian Northern Sea Route Regime,* 9 Harvard National Security Journal 192 (2018).

[36] IMO, Report to the Maritime Safety Committee, https://www.mpa.gov.sg/web/wcm/connect/www/3c7db58b-2928-4996-9f1b-f930f4a03ec9/de55-22-final-report.pdf? MOD=AJPERES, visited on 5 April 2025.

[37] Government of Canada, Arctic Waters Pollution Prevention Act (AWPPA), 12 December 1985, Article, 23 (1), 15 (4).

Zone Regulations)中，推出全时段强制报告制度并将西北航道明确列入适用范围，其摒弃了旧法为特定水域内船舶制定的严格标准，[38]取而代之要求强制水域内的船舶提交全时段的航行位置报告。[39]然而根据 UNCLOS 第 17 条至第 32 条规定，即便是在一国领海，他国船舶享有的无害通过权亦不受其本身条件的限制，何况加拿大已明确将其管辖范围扩张至他国船舶理应享有更大权利的专属经济区，其对北极航道的规制显然有悖于 UNCLOS。

不同于加拿大，俄罗斯直到 2012 年通过《关于北方海航线水域商业航运政府规章的俄罗斯联邦特别法》(Amendments to Specific Legislative Acts Related to Governmental Regulation of Merchant Shipping in the Water Area of the Northern Sea Route)时，立法部门方才不再沿用主权主张作为其行使管辖权的依据，而是宣称根据 UNCLOS 第 234 条，俄罗斯负有国际法义务防止通航对航道周边的环境造成污染，且应当予以航道内的船舶航行安全保障，因此俄罗斯将在莫斯科设立俄罗斯北方海航线管理局。[40]在具体管理措施上，该法规定了北方海航线水域航行的申请与许可制度、航行安全与船源污染的相关要求、航行船舶的准入标准等强制性内容。值得注意的是，该法以许可证制度取代了此前适用的强制破冰引航制度，根据航运船舶规格的差异区分了不同季节和环境下允许独立航行的条件，[41]考虑到本法的适用对象基本为商船，可以认为俄罗斯在北极航道商业化进程中释放出有限的开放信号。

2020 年俄罗斯出台《北方海航线水域航行规则》(Rules of Navigation in the Water Area of the Northern Sea Route)，新法在极地规则发布的基础上为外国船舶增设义务，将许可证的发放机关由原来的北方海航道管理局变更为海事与水路运输联邦机构及经海上营运总部认可的下属机构，并明确了管理航道的俄罗斯国家原子能公司(Rosatom)拒绝颁布北方航道航行许可的若干理由。[42]由此观之，近年来随着海冰消融，以极地环境保护为规制依据的俄罗斯已在一定程度上放宽了管理。但按照《北方海航线水域航行规则》的准入制度，穿过俄罗斯北方海航线的船舶均被要求提交包括但不限于船名、船旗、货物种类等船舶信息以及航线、航期等航行信息，且一旦被拒绝颁发许可证船舶将不得途经其管辖海域驶入公海，这与 UNCLOS 的公海航行自由原则形成张力，实质上构成对北极水域公海航行自由的单边限制。

---

[38] Government of Canada, Arctic Waters Pollution Prevention Act (AWPPA), 12 December 1985, Article, 12 (1).
[39] Government of Canada, Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (SOR/2010-127), 1 July 2010, Section, 7 (1).
[40] Northern Sea Route Association, The Federal Law of July 28, 2012, N 132-FZ 'On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Concerning State Regulation of Merchant Shipping on the Water Area of the Northern Sea Route', 3 July 2012, Article, 3.
[41] Northern Sea Route Association, The Federal Law of July 28, 2012, N 132-FZ 'On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Concerning State Regulation of Merchant Shipping on the Water Area of the Northern Sea Route', 3 July 2012, Article, 5.
[42] Rosatomflot, RULES of navigation in the water area of the Northern Sea Route, https://rosatomflot.ru/img/all/0_rules_of_navigation_nsr_2020.pdf, visited on 5 April 2025.

（二）冰封区域条款与公海航行自由的冲突

俄罗斯和加拿大对于“冰封区域条款”中的环境保护意涵的扩大化解释，已经明显超出 UNCLOS 的立法意图，甚至到了与条款本身内容相冲突的程度，[43]这种单边主义的法律实践招致国际社会的广泛反对。

美国基于 UNCLOS 第 87 条关于公海航行自由之规定，持续主张其在北极航道水域的船舶航行权利。拜登政府在极地政策文件中援引“海洋自由”，[44]强调极地水域不应成为排他性利益区域，主张确立确保极地船舶航行自由的规则体系；并已然通过定期开展“航行自由行动”(FONOPs)进一步将这一立场操作化，对相关水域的法律地位进行事实性宣示。[45]近来为加速北极航道的开发利用，特朗普政府甚至提出购买丹麦的自治领地格陵兰岛，以此绕开与俄、加两国的航行争端直接实现航行自由，[46]这一意图因格陵兰岛的自治政府总理和丹麦首相的拒绝而受阻。[47]

整体上欧盟和美国采取同样立场，通过《欧盟北极政策决议》(A new integrated EU policy for the Arctic adopted)[48]和《欧盟北极联合通讯》(Joint communication on the Arctic and northern dimension policy)[49]等政策文件，持续主张 UNCLOS 第 87 条所确立的公海航行自由原则应延伸适用于北极海域。但值得注意的是，丹麦作为欧盟中唯一的北极沿海国，尽管目前并未规定外国船舶进入其北极域内的专属经济区需要事先许可，仅要求其他国家途径格陵兰岛时必须报告其停靠位置，[50]但不能排除未来丹麦利用 UNCLOS 冰封区域条款行使其立法权，事实上丹麦已表明其有意效仿俄罗斯和加拿大对北极水域进行更严格的规制。[51]

综合国际社会对航行自由的法律主张，可将其划分为两个规范层级：在沿海国专属经济区中，其依照《联合国海洋法公约》第 234 条行使冰封区域管辖权时，

---

[43] Kristin Bartenstein, *The Arctic exception in the Law of the Sea Convention: A contribution to safer navigation in the northwest passage?* 42 Ocean Development & International Law 31 (2011).

[44] The White House, National Strategy for the Arctic Region, 7 October 2022, p. 5.

[45] 美国驻华大使馆和领事馆：关于年度航行自由报告的发布，https://china.usembassy-china.org.cn/zh/%e5%85%b3%e4%ba%8e%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e8%88%aa%e8%a1%8c%e8%87%aa%e7%94%b1%e6%8a%a5%e5%91%8a%e7%9a%84%e5%8f%91%e5%b8%83/，2025 年 4 月 4 日访问。

[46] 新华社：热点问答丨格陵兰岛控制权，特朗普能得到吗，https://www.news.cn/world/20250109/68f59da6fefe479c890ce9118ac8fc12/c.html，2025 年 4 月 4 日访问。

[47] 新华社：欧洲多国反对特朗普有关格陵兰岛言论，https://www.xinhuanet.com/20250108/41fa8c49fa5647498b230fc5a8173e38/c.html，2025 年 4 月 4 日访问。

[48] European Commission, A new integrated EU policy for the Arctic adopted, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_16_1539/IP_16_1539_EN.pdf, visited on 5 April 2025.

[49] European Parliament, Joint communication on the Arctic and northern dimension policy, https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/%E2%80%A2-joint-communication-on-the-arctic-and-northern-dimension-policy/report?sid=8901, visited on 5 April 2025.

[50] Danish Maritime Authority, Order on ship reporting systems in the waters off Greenland (reporting service in Greenland), https://www.dma.dk/Media/637648695317096830/Order%20on%20ship%20reporting%20systems%20in%20waters%20off%20Greenland%20(reporting%20service%20in%20Greenland).pdf, visited on 5 April 2025.

[51] Tore Henriksen, *Norway, Denmark (in respect of Greenland) and Iceland,* in Robert C. Beckman, Tore Henriksen, Kristine Dalaker Kraabel, Erik J. Molenaar and J. Ashley Roach, Governance of Arctic shipping: Balancing rights and interests of Arctic states and user states 277 (Cambridge University Press 2019).

需承担适当顾及他国航行自由的国际义务；在公海中，各国依据公约第 87 条享有受国际法保护的固有航行自由权。对比沿海国国内立法与国际社会当前诉求不难得出，两国对于“冰封区域条款”中的环境保护意涵的扩大化解释，已经明显超出 UNCLOS 的立法意图，甚至到了与条款本身内容相冲突的程度。[52]第一，两国现行规制相较于国际公认的极地规则标准更加严格，或将不满足“冰封区域条款”中“适当顾及航行”的要求。第二，沿海国基于维护其国家利益的立场，针对外国船舶制定了异于本国船舶适用的歧视性法规，使外国船舶接受相较于本国船舶更严格的管制，并不满足“冰封区域条款”明确要求的“非歧视性”。[53]第三，俄罗斯和加拿大把 UNCLOS 第 234 条作为主张航道管辖权的重要依据，但碍于该条款未对“冰封区域”进行明晰的法律界定，俄加两国通过扩张性法律解释将该条款适用空间扩展至北极全域：基于实证考察可见，其国内立法与执法实践皆存在向公海区域延伸适用的倾向性。[54]第四，“冰封区域条款”指出立法必须“以现有最可靠的科学证据为基础”，即沿岸国家必须海冰消融和航道拓宽的现实情况纳入考虑。

尽管沿海国对北极航道实施管辖的依据发生了变更，但是对涉争议航道等相关前后立法呈现出了一定的连续性，没有从根本上调整沿海国对北极航道的管辖措施。基于“冰覆盖地区”制定的前法难以兑现如今北极的航运潜力，可以预见的是，如果两国全然作内水化管制的规范适用于将要大量迎来国际船舶的北极航道，必然会对其常态化的航运活动造成负面影响。中国基于 2018 年 1 月发布的《中国的北极政策》白皮书，正式向国际社会提出共建“冰上丝绸之路”的合作倡议。[55]作为航运大国和对外贸易大国，目前局势下中国有必要推动北极航道的国际规则构建，确保北极航道实现船舶航行自由。

三、国际法框架下的北极航道争议解决路径

各国的利益诉求大不相同，对条约的解释和适用存在诸多分歧，主要表现为：一方面，由于 UNCLOS 规定不明，国际海峡的认定、“冰封区域条款”的适用范围、北极航道沿海国的权利界限等问题在解释上均有所争议；另一方面，IMO 颁布的极地规则得到了多数国际航运船舶的自觉遵守，这导致沿海国和主张航行自由的国家之间，对于北极航道适用何种规则的分歧进一步凸显。

鉴于现阶段北极航道争端的发展态势，国际社会应在结合各国主张及其国际法依据的基础上，共同探究以 UNCLOS 和极地规则为主的北极航道航行秩序构建的可能。考虑到 UNCLOS 本身对极地水域规定模糊，现有国际法框架下的极

---

[52] 曲亚囡，赵海毅：《论北极西北航道航行自由与环境保护的平衡路径》，《海洋开发与管理》2022 年第 1 期，第 7 页。

[53] Tania Rittger & Theocharis N. Grigoriadis, *Arctic Conflicts & Russian Foreign Policy,* 50 Georgia Journal of International and Comparative Law 28 (2021).

[54] 庄媛：《《联合国海洋法公约》中“北极例外”条款的解释与适用》，《辽东学院学报》2023 年第 1 期，第 40-41 页。

[55]《中国的北极政策》白皮书，http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/37868/37869/37871/Document/1618207/1618207.htm, 2025 年 4 月 5 日访问。

地条款完善问题可以以联合国大会通过决议和国际法院发布咨询意见的方式解决。同时为促进极地规则在北极航道的更广泛适用，必须解决目前突出存在的效力问题。

（一）多元价值平衡视角下UNCLOS条款的解释

北极航道争端之解决绕不开 UNCLOS，该条约在海洋法体系中享有几乎等同于“宪法”的地位。1982 年制定的 UNCLOS 以海洋航行自由这一古老的海洋法原则为基石，将交通海权作为 UNCLOS 框架下的海洋法基本制度，并在此之下衍生了多项规制航运的具体海洋法制度。[56]受限于其颁布的时代背景，UNCLOS 在订立之初便将一系列沿用多年的海洋习惯法大包大揽地成文化而未明确其内涵，这导致 UNCLOS 中的部分条款表述抽象，实践中容易引起争议。就北极航道船舶航行秩序的确定而言，不论是争端涉及法律地位时国际海峡的界定，抑或是争端涉及管辖权时“冰封区域条款”的适用，UNCLOS 提供的过大诠释空间都是这些问题悬而未决的原因之一。[57]同时 UNCLOS 中的大多条款被认为不能直接适用于极地脆弱的环境，这无疑为“冰封区域条款”的解释进一步造成了困难。

UNCLOS 特别制定“冰封区域条款”旨在保护极地脆弱的生态环境。考虑到 UNCLOS 体系下所提倡价值的统一，可以明确的是在北极航道的议题上，如何解释 UNCLOS 内容的问题，本质上是在极地生态环境保护与航行自由两大法益之间如何取舍的问题，[58]应当以平衡多元价值的视角对其进行解释。

1、确定国际海峡的认定标准

1982 年通过的 UNCLOS 以当时世界上已有的海洋开发利用情况为蓝本制定，而“科孚海峡案”作为国际法院在该议题上的个案被 UNCLOS 吸纳为国际海峡的认定标准。这导致这套标准欠缺法律应有的普遍适用性，单凭国际法院就“科孚海峡案”确立的“地理标准”和“功能标准”显然难以覆盖世界范围内海峡的地理情况和航运条件。[59]放到北极航道法律地位争端下，国际海峡认定标准在适用方面的问题进一步凸显。由于极地气候条件极端，一方面北极航道的地理条件相较于其他海域更难以被概括到现存的标准范围内，另一方面 UNCLOS 因其固有的历史局限性，内容上并未对本世纪北极航道的开发利用活动多作思考。在 UNCLOS 对极地水域航线的特殊航行条件做出专门化规定之前，北极航道的沿途海峡势必难以满足 UNCLOS 现行的确定标准。

事实上，西北航道和北方海航道的争议海峡均已然符合现行的国际海峡地理标准，争议主要集中在其是否符合功能性标准上。[60]由于 UNCLOS 的中文和法文

---

[56] 马得懿、杨晶：《“交通海权”的概念阐释及其体系》，《南海法学》2023 年第 6 期，第 1 页。
[57] 李天生、伍方凌：《论北极航道航行权的争议与未来》，《政法论丛》2023 年第 1 期，第 139、143 页。
[58] Jan Jakub Solski, *The Due Regard of Article 234 of UNCLOS: Lessons from Regulating Innocent Passage in the Territorial Sea,* 52 Ocean Development & International Law 400 (2021).
[59] 杨显滨：《论我国参与北极航道治理的国际法路径》，《法学杂志》2018 年第 11 期，第 78 页。
[60] 李志文、高俊涛：《北极通航的航行法律问题探析》，《法学杂志》2010 年第 11 期，第 63 页。

文本皆未体现出对功能性标准的时态要求，针对该处表意不明美国将其解释为用于国际航行的海峡泛指所有可用于国际航行的海峡，而不论其当前是否具备该功能；俄罗斯和加拿大则利用同样内容在英文文本中可以被理解为“实际使用”的表述，坚持用于国际航行的海峡仅限于具有实际用途的海峡，并不包括潜在的利用可能。尤为棘手的是，“科孚海峡案”中英国和阿尔巴尼亚双方的争议焦点实际上并不在于该功能性标准的定义，该标准究竟指的是“现实中已经用于”还是“将来可以用于”也并不是国际法院当时即需要回答的问题，因此其在判决中提到的“已用于国际航行”仅仅是对“科孚海峡案”事实的确认，难以被认为就是国际法院所确定的国际海峡构成要件。[61]

必须承认的是，从实际穿越海峡的船舶数量上来看北极航道迄今为止的航运活动仍不具规模，其中的外国船舶更是稀少。但结合近年来全球气候变暖导致北极海冰大范围消融这一事实，显然海峡的通航量将在不远的未来迎来大幅提高。即便采用俄罗斯和加拿大对功能性标准的限制性解释，判断北极水域内是否存在符合以上标准的国际海峡的结论也将仅取决于该问题的判断时间。但不容忽视的是，一条发达的国际航线的建设离不开鼓励船舶航行的配套制度，而北极航道由于其特殊地理位置和气候条件，尤其需要破冰引航等技术协助，因此大规模通航的实现更离不开相应的国际规则的支持和沿岸国家开放性管理的配合。期待在现有的沿海国严格管制下达成大量的航运活动显然是不合理的。

因此应当重点关注 UNCLOS 框架下国际海峡规定精确性不足的问题，以更加定制化的标准将北极航道乃至极地水域内的海峡纳入其规制范围。如果缺乏国际法层面的突破而继续依从俄罗斯和加拿大的解释或搁置这一争议，实际上是变相允许两国利用国内法对北极航道内船舶航行进行不正当的权利限制，这只会导致恶性循环下北极航道的航运价值遭到严重浪费。

2、确定“冰封区域条款”限制航行的限度

由于北极航道的法律地位难以确定，沿海国倾向于利用 UNCLOS 第 234 条冰封区域条款扩张其权利行使的范围。同 UNCLOS 其他条款一样，在立法之初为平衡不同利益主体间复杂的权利义务关系，冰封区域条款以“建构性模糊”的方式留下了较大的诠释空间，[62]这导致当下俄罗斯和加拿大可以对冰封区域条款肆意解释，以满足其在北极水域的利益诉求。

依其立法目的而言，冰封区域条款旨在保护北极脆弱的海洋环境，因此赋予俄罗斯、加拿大等北极国家单边立法管辖的权利，以控制船只对极地水域的污染。[63]但不容否认的是，为保障其他国家在北极海域的航行利益，条款中除前述中相

[61] Erik J. Molenaar, *Options for Regional Regulation of Merchant Shipping outside IMO, with Particular Reference to the Arctic Region,* 45 Ocean Development & International Law 275 (2014).
[62] Hiram E. Chodosh, *An Interpretive Theory of International Law: The Distinction between Treaty and Customary Law,* 28 Vanderbilt Journal of Transnational Law 990, 1015 (1995).
[63] Jeanine B. Womble, *Freedom of Navigation, Environmental Protection, and Compulsory Pilotage in Straits*

对模糊的“冰封区域”的认定标准外，还包括了对沿海国立法的限制，即立法须满足“非歧视性”和“适当顾及航行”的要求。结合两国依据 UNCLOS 制定的法规内容，俄罗斯和加拿大是否已经违反冰封区域条款对沿海国的限制，取决于对其采取何种解释。[64]

根据广义解释，冰封区域条款只要求考察沿海国的立法目的是否为“防止、减少和控制船只对海洋的污染”，在立法内容方面并不做其他限制。[65]这种解释实际上取得了俄罗斯和加拿大官方的支持，从俄罗斯和加拿大将冰封区域条款的适用范围扩大到领海，不难得出其就是打算采用比无害通过制度还要严格的措施规制外国船舶。[66]而狭义解释指出冰封区域条款明确要求沿海国法规须“适当顾及航行”，沿海国就应当以未减损 UNCLOS 中的航行权为其管理权行使之界限，因为一旦冰封区域条款得到“北极沿海国有权对全部北极海洋污染进行管理”的广义解释，势必导致外国船舶的航行权经受不合理的限制。[67]支持这一解释的学者试图通过发挥 UNCLOS 在海洋法领域的指导作用，构建一套更为确定且更具信服力的北极航道秩序。折中解释则认为，冰封区域条款将北极航道沿海国的管理权利，置于普遍的航行自由权利之上，同时其管理本身也受到一定的限制。[68]目前学界分别将沿海国的领海权利和一般接受的国际规则作为权利行使的标准。[69]

从北极航道开发利用的角度，狭义解释成为更适宜的解释方式。广义解释放大冰封区域条款中的环境保护意涵，忽略了 UNCLOS 基于航行自由制度对沿海国的限制。船舶航行自由作为 UNCLOS 框架下的基本制度，应当适用于北极航道的现有冲突并取得沿岸国家立法的更大让步。支持广义解释的学者，实际是为俄罗斯、加拿大丝毫未顾及航行活动的国内法找寻国际法依据。其对冰封区域条款案文的片面解释，显然违背了《维也纳条约法公约》(Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT)的善意解释原则，即条约应被解释为约文的客观意义，而非缔约国在订约之初的主观意图。[70]折中解释确有其可取之处，但其所谓参照领海权利确定北极沿海国的权利范围，[71]仅以沿海国在专属经济区不应享有比在领海更大的权利作为说理，并不存在国际法上的依据。允许沿海国在专属经济区内

Used for International Navigation, 61 Naval Law Review 135 (2012).

64 Jan Jakub Solski, *The Due Genesis of Article 234 of the UNCLOS,* 52 Ocean Development & International Law 3 (2021).

65 Viatcheslav Gavrilov & Roman Dremliuga & Rustambek Nurimbetov, *Article 234 of the 1982 United Nations Convention on the law of the sea and reduction of ice cover in the Arctic Ocean,* 106 Marine Policy 3 (2019).

66 R. Douglas Brubaker, *Straits in the Russian Arctic,* 32 Ocean Development & International Law 279 (2001).

67 Donald R. Rothwell, The Polar Regions and the Development of International Law 210 (Cambridge University Press 1996).

68 刘惠荣、李浩梅：《北极航行管制的法理探讨》，《国际问题研究》2016 年第 6 期，第 96-97 页。

69 庄媛：《《联合国海洋法公约》中“北极例外”条款的解释与适用》，《辽东学院学报》2023 年第 1 期，第 39 页。

70 [比] 约斯特·鲍威林：国际公法规则之冲突——WTO 法与其他国际法规则如何联系，周忠海等译，法律出版社 2005 年版，第 306 页。

71 D. M. Mcrae & D. J. Goundrey, *Environmental jurisdiction in Arctic waters: The extent of Article 234,* 16 University of British Columbia Law Review 219-220 (1982).

仅仅保障无害通过权，将模糊其领海权利行使的界限，而这种模糊显然不能从冰封区域条款的特殊订立目的中得出；反倒冰封区域条款作为例外规定，其势必难以简单比照海洋法上一般规定进行解释。按照一般接受的国际规则的折中解释，为使 UNCLOS 赋予的权利正当化，北极沿岸国家在行使时应当遵照其他同样得到普遍接受的国际标准，[72]但该观点并未阐明一般接受的国际规则的范畴，适用此种折中解释将导致在其具体的国际规则适用上引发新一轮的争议。

狭义解释忠于条约原意，兼顾极地水域环境保护的立法目的和船舶航行自由的公约原则，我国学者大多支持该观点，并根据冰封区域条款案文，在对其中“非歧视”“适当顾及航行”和“以现有最可靠的科学证据为基础”内容分别释义的基础上，明确特殊立法权的范围和限制；[73]同时根据体系解释，外国船舶在专属经济区的权利规定于 UNCLOS 第五部分，与冰封区域条款所在的第十二部分并行，[74]冰封区域条款所赋予的特殊立法权并不高于航行自由权。据此，应当认为冰封区域条款对航行自由权的约束，仅限于会危及该水域环境的航行，[75]而非如部分学者所阐述的，冰封区域条款优先于航行自由权适用。[76]此外，考虑到气候变化带来的负面影响实际由所有国家共同承担，基于国际合作原则，北极航道的航运价值不应当被沿岸国家单独享有；其他国家亦不应当继不可避免地背负了冰川融化导致的自然后果后，在其利用北极航道时背负额外且不必要的法律义务。俄罗斯、加拿大对北极航道的严格管理是为借机试图达成两国的内水化主张，[77]其全无顾忌船舶航行的立法已然违背了冰封区域条款的限制性要求。

（二）极地规则效力的厘定

IMO 围绕极地环境保护和海上安全保护，于其第 94 届海事安全委员会通过了具有极地规则，并于 2017 年 1 月 1 日生效。极地规则针对极地水域的船舶航行议题订立，故而其适用范围与冰封区域条款有所重叠。[78]事实上相较于沿海国国内立法，极地规则生效至今已取得北极航道的大部分船舶的自行遵守。尽管如此，俄罗斯、加拿大依然主张冰封区域条款在适用上的优先地位，阻碍极地规则的进一步推行。

在极地规则通过之初，加拿大和俄罗斯作为 IMO 的成员国，迫于国际社会的压力修改了此前饱受诟病的立法，一定程度上放宽了其对北极航道的管理，由

---

[72] Kristin Bartenstein, *The Arctic exception in the Law of the Sea Convention: A contribution to safer navigation in the northwest passage?* 42 Ocean Development & International Law 37 (2011).

[73] 郭培清、宋晗：《北极海冰消融背景下《联合国海洋法公约》第 234 条的解释和适用争议及对中国的启示》，《太平洋学报》2021 年第 12 期，第 19-20 页。

[74] 杨显滨：《论海洋法公约冰封区域条款在西北航道的适用》，《政治与法律》2019 年第 4 期，第 105 页。

[75] 李天生、伍方凌：《论北极航道航行权的争议与未来》，《政法论丛》2023 年第 1 期，第 143 页。

[76] Erik J. Molenaar, Options for Regional Regulation of Merchant Shipping outside IMO, with Particular Reference to the Arctic Region, 45 Ocean Development & International Law 277 (2014).

[77] Sean Fahey, *Access Control: Access Control: Freedom of the Sea in the Arctic and the Russian Northern Sea Route Regime,* 9 Harvard National Security Journal 187, 193 (2018).

[78] 王祥修、陈源：《极地规则对当代国际法的影响及中国的应对》，《中国海商法研究》2019 年第 2 期，第 54-55 页。

此极地规则已经实质性地影响到北极沿海国享有的特殊立法权。极地规则的成功通过承载着国际社会对日益重要的北极航道船舶航运秩序的期待，其生效也确实客观上缓和了北极航道问题的紧绷局势。尽管如此，极地规则仍在实践中暴露出与 UNCLOS 位阶不明的问题，因而对沿岸国家的影响较为有限。学界大多承认冰封区域条款和极地规则的相互补充关系，[79]即对 UNCLOS 的解释难免借助于极地规则，这种时际法观点以国际法固有的演进性为基础。对条约的解释确应结合嗣后形成的国际规则，[80]因为其本质上是赋予国际社会的一致意见以效力，而非局限于缔约时的历史语境，赋予缔约国协约签订时的意愿以效力。[81]

条约法的视角下极地规则与冰封区域条款本不应存在效力冲突。依照 VCLT 第 30 条，如果就同一事项存在超过一个国际条约进行规制，应当适用订立时间相对晚的规定，即在重叠部分极地规则较于 UNCLOS 具有优先适用性。尽管极地规则未以独立的条约形式来规定船舶安全和环境安全内容，而是作为建议性文件以附件的形式并入《防止船舶污染国际公约》（International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, MARPOL）和《国际海上人命安全公约》（International Convention for Safety of Life at Sea, SOLAS）中，二者的订立时间均早于 UNCLOS；然而根据现代条约解释的实践，条约的时序关系判定应以该文本本身的实际通过时间为准，[82]因此极地规则被 MARPOL 和 SOLAS 收录并不导致其与 UNCLOS 订立的顺序先后有所变化，[83]冰封区域条款仍然仅能在与极地规则相符的部分被适用。

极地规则和冰封区域条款的效力冲突实则集中反映于沿海国的立法实践。目前俄罗斯和加拿大借由对 UNCLOS 的优先性的大肆强调，保留“冰封区域条款”所赋予的监管权，通过为船舶提供强制性的破冰引航服务迫使船旗国承担极地规则之外的义务。俄罗斯划定模糊的海域边界[84]与加拿大存在争议的直线基线，[85]其管辖存在僭越至公海之可能性，对北极航道的规制扩展到公海显然有悖于冰封区域条款以专属经济区为限的适用范围。因此应推动极地规则在北极航道的普遍适用，以排除目前沿海国的不正当国内立法。相应地，如若根据该适用的普遍性能够将极地规则认定为 UNCLOS 中“一般接受的国际规则和标准”，则可以在确定极地规则的优先适用地位的基础上解决前述中“适当顾及航行”的标准问题。当

---

[79] Aldo Chircop, *Jurisdiction over ice- covered areas and the Polar Code: An emerging symbiotic relationship?* 22 The Journal of International Maritime Law 281 (2016).

[80] 冯寿波：《论条约解释中的时间因素——《维也纳条约法公约》第 31．3 条(c)项与时际法》，《广东大学学报》2015 年第 3 期，第 41 页。

[81] [比] 约斯特·鲍威林：《国际公法规则之冲突——WTO 法与其他国际法规则如何联系》，周忠海等译，法律出版社 2005 年版，第 306 页。

[82] Anthony Aust, Modern Treaty Law and Practice 229 (Cambridge University Press 2007).

[83] 马得懿：《海洋航行自由的制度张力与北极航道秩序》，《太平洋学报》2016 年第 12 期，第 8-9 页。

[84] Federal State Budgetary Institution, The Information Analytical and Statistical Center of the Rosatomflot, The water area of the Northern Sea Route, http://www.nsra.ru/en/ofitsialnaya_informatsiya/granici_smp. Html, visited on 5 April 2025.

[85] 王泽林：《北极航道法律地位研究》，上海交通大学出版社 2014 年版，第 213 页。

前极地规则作为附件分别被并入 SOLAS 和 MARPOL。根据二者所采用的默认接受程序, 由于缺乏达到要求数量的反对，极地规则修正案已于 2016 年 7 月 1 日由其成员国接受并生效。[86]自其生效以来，在理论层面，极地规则鲜少招致形式上超出自身附件定位，或实质上对船舶航行过严规制的批评，反倒学界长期以来对其秉持的是强化极地水域风险管控的倾向，[87]这很大程度上代表着各国对极地规则现状的认可和前景的期待；在实践层面，极地规则生效后，各国陆续将其中的污染防治规则转化为国内法，通过普遍的立法实践，彰显了国际社会倾向于优先适用极地规则而非俄、加的国内法。[88]此外，IMO 已于 2022 年通过了极地规则的最新修正案，该修正案在 SOLAS 的基础上增加了航行安全规则的适用对象，意味着国际船舶覆盖范围的进一步扩大。[89]

冰封区域条款本身即要求沿海国立法应当“以现有最可靠科学证据为基础”“适当顾及航行”，即便沿海国依然凭借 UNCLOS 主张其对专属经济区以内的水域享有特殊立法权，也不应对该条款限制其权利的内容视若无睹。而 IMO 长期作为国际航运领域的航行安全与环境保护的全球性标准制定机构，该规则的出台更是建立在其一直以来运用国际认可的前沿科学技术之上，[90]显然极地规则在极地水域航行安全和环境保护两大方面皆可被视为出自于“现有最可靠科学证据”。因此沿海国在制定国内法时须参照极地规则所提供的国际标准，以满足冰封区域条款下“适当顾及航行”的要求，否则将面临国际社会更强烈的施压。

四、北极航道通行权争端的中国应对

随着综合国力的不断提升，我国在全球治理体系中的参与度显著增强，特别是在北极事务领域展现出积极的治理姿态。[91]2018 年 1 月，国务院正式发布《中国的北极政策》白皮书，系统阐述了我国在北极事务中的战略定位，强调中国作为“北极事务重要利益攸关方”的角色定位，致力于成为北极治理的积极参与者、建设性贡献者。基于这一战略定位，我国创新性地提出构建“冰上丝绸之路”的合作倡议，该倡议以北极航道开发为依托，涵盖航道利用、生态保护、科研合作、能源开发、气候应对等多个维度，不仅是对"一带一路"倡议的创新发展，更为全球治理提供了新的合作范式，具有深远的战略价值。[92]

---

[86] IMO, Res. MSC. 385(94), 21 November 2014, para. 9.

[87] 白佳玉、朱开磊：《共建“冰上丝绸之路”下北方航道利用环境与安全法律规制协调研究》，《太平洋学报》2024 年第 7 期，第 95 页。

[88] 杨显滨、郭红伟：《北极航道公海航行自由权的保障机制与实现路径》，《东南大学学报》2022 年第 6 期，第 79 页。

[89] IMO, Maritime Safety Committee (MSC 106), 2 November 2022, para. 38.

[90] 袁雪、童凯：《《极地水域船舶作业国际规则》的法律属性析论》，《极地研究》2019 年 第 3 期，第 335 页。

[91] 肖洋：《中欧共建“冰上丝绸之路”：机遇、挑战与路径》，《德国研究》2019 年第 3 期，第 63-64 页。

[92] 夏立平：《新时代“冰上丝绸之路”的发展布局研究》，《人民论坛·学术前沿》，2018 年第 11 期，第 31 页。

（一）中国参与北极治理的障碍与契机

中国亟待参与北极治理，然而北极理事会作为核心治理平台表明，其运作模式呈现出明显的区域化特征。[93]2012 年《努克宣言》的出台进一步强化了这一趋势，其规定非北极国家必须承认北极域内国家的主权主张方可获得观察员资格，这一准入条件实质上构成了对域外国家参与的制度性障碍。[94]北极治理规则的制定过程存在明显的排他性，环北极国家通过将自身利益诉求嵌入国际规则体系，形成了具有区域保护主义色彩的合作框架。就中国的参与现状而言，尽管 2013 年获得北极理事会观察员地位后参与程度有所提升，但在实质性决策方面仍面临诸多限制，这种制度性约束使得中国难以在北极治理的核心议题上充分表达其合理关切。

值得注意的是，环北极国家在接纳中国参与北极事务的广度和深度方面，采取了差异化的政策立场：其一方面期待中国在基础设施建设、资源开发等经济领域发挥更大作用；另一方面对中国参与区域治理机制建设、国家安全合作持谨慎态度。[95]这种选择性接纳的立场不仅制约了中国在北极事务中的角色定位，也在一定程度上影响了“冰上丝绸之路”倡议的实施进程。

随着俄乌冲突的发展，北极国家对俄罗斯的“制度孤立”使传统的“北极例外论”受到了显著挑战，北极地区合作机制出现裂痕，区域治理格局发生显著变化，[96]这些皆为北极域外国家参与北极事务创造了新的战略机遇。面对西方“冷战思维”下俄罗斯向北极域外国家寻求合作的倾向，[97]作为北极利益的重要参与方，中国应当以“人类命运共同体”理念为核心指引，着力构建“积极参与者、建设者、贡献者”三位一体的角色定位，[98]通过与域内国家积极合作，形成北极航道的绿色航运机制。这一战略定位既符合中国的经济利益，也促进北极航道潜在航运价值的开发利用，为国际社会实现北极航运资源的可持续利用提供重要支撑。

（二）深化中俄航道航运上务实合作

自 2022 年俄乌冲突的影响波及北极地区以来，北极理事会已在排除俄罗斯的情况下重启其工作进程。争端发展至 2024 年，俄罗斯宣布暂停向北极理事会缴纳年费，甚至表示不排除退出北极理事会的可能性。作为北极地区面积最大的成员国，俄罗斯的持续缺位对区域合作造成显著影响。在现存的北极合作模式下，

---

93 章成、杨嘉琪：《北极航道环境治理的法律挑战与制度因应》，《华东理工大学学报》，2024 年第 6 期，第 140-141 页。

94 郭培清、孙凯：《北极理事会的“努克标准”和中国的北极参与之路》，《世界经济与政治》，2013 年第 12 期，第 120 页。

95 徐文韬、曾文革：《构建中国“冰上丝绸之路”的北极政策——基于德国实践经验的思考》，《广西大学学报》，2021 年第 2 期，第 107 页。

96 张佳佳、郭培清：《俄乌冲突以来北极地缘博弈新动向及影响》，《俄罗斯东欧中亚研究》2024 年第 6 期，第 102 页。

97 洪农：《北极事务的地缘政治化与中国的北极角色》，《外交评论》2023 年第 4 期，第 86 页。

98 新华社：“中国是北极事务的积极参与者、建设者和贡献者”——国新办举行《中国的北极政策》白皮书发布会，https://www.gov.cn/xinwen/2018-01/26/content_5261069.htm，2025 年 4 月 7 日访问。

虽然非北极国家亦可能介入以填补由此产生的合作真空，但北极事务中地缘政治博弈的主导地位仍将持续，[99]鉴于此困境俄罗斯势必突破既有的北极合作开发框架。这一战略转向将促使俄罗斯重构其北极政策，通过拓展多元化的国际合作渠道应对当前的地缘政治挑战。

在确定同上海合作组织、金砖国家开展北极合作的基础上，俄罗斯正在积极推动北极航道的商业化运营。2024 年 8 月，中俄双方正式设立北极航道合作分委会，这一机构的确立标志着两国在北极航运领域的合作进入新阶段。根据既定规划，双方致力于实现 2030 年北极航道货运量突破 5000 万吨的战略目标，[100]并在同年 8 月通过国际合作的方式实现了“北极快线 1 号”的首航，这一里程碑事件不仅彰显了中俄两国在北极航运领域的战略协作迈入新纪元，同时为北极航道沿线的多方位合作深化提供了重要契机。[101]如前文所述，根据俄罗斯最新立法，外国船舶的航行许可权限现已移交至俄罗斯联邦海事与水路运输局及经海上运营总部授权的下属机构。基于此，为促进我国非官方船舶的北极航行，我国主管部门应当与俄联邦海事运输局及其授权机构构建制度化沟通平台，通过签订合作谅解备忘录，优化简化政策协调与航行许可审批流程，借开通“北极快线 1 号”官方航运渠道的助力，进一步推动我国民用船舶的北极航运实践。

科研方面，鉴于俄罗斯推进北极域外合作的战略意图，其境内诸多气候监测站和环境观测点均不与北极国家实现数据共享，导致该区域观测数据将长期存在断层。关键数据的缺失既是国际科研界共同的损失，更将严重制约航道通航背景下极地生态保护工作的有效开展。针对这一现状，我国应充分展现科研能力，在整合俄罗斯提供的气象水文数据与导航信息的基础上，重点开展北极航道通航安全研究。同时，依托中俄现有海事合作机制，积极获取新建港口的地理位置及相应配套设施信息，深化对北极港口货物集疏运体系的研究，[102]为未来北航道航运的可持续发展提供科学支撑。

需要注意的是，当前中俄北极合作面临多重污名化挑战：其一，中国被指通过支持俄罗斯强化北方海航道管控、参与北极开发等方式，间接助长区域军事化；其二，中俄在北极邻近海域的联合巡航可能被曲解为军事扩张，[103]导致参与俄北极开发的中国企业面临连带责任风险，“冰上丝绸之路”等倡议或被片面解读为全然配合俄罗斯战略的航道开发。结合近日来美俄对话影响下俄乌冲突扑朔迷离的

---

[99] Xueping Li, *Arctic Governance and China's First Arctic Policy: An UNCLOS Perspective,* 10 the Yearbook of Polar Law 374-375 (2018).

[100] Digital Government of Russia, Россия и Китай договорились наращивать взаимодействие в Арктике, https://digital.gov.ru/ru/events/52179, visited on 7 April 2025.

[101] 新华社：首列“北极快线 1 号”物流专列在俄开行，https://www.news.cn/fortune/20240706/22eaf642b4cc4c859736b1c145747f7d/c.html，2025 年 4 月 7 日访问。

[102] 韩佳霖、章文俊、杨奕廷：《后“极地规则”时代中国参与北极航运治理的路径》，《中国港口》2024 年第 12 期，第 54-55 页。

[103] 赵隆、李帆：《“中间地带”的消亡：北极安全空间的轨迹和变量探析》，《东北亚论坛》2025 年第 1 期，第 110 页。

发展态势，我国在推进与俄罗斯的北极航道合作时需审慎评估潜在风险。

（三）推动中欧极地规则内治理合作

鉴于美国在现阶段俄乌局势中立场飘忽不定，欧盟正积极拓展新的国际合作对象。中欧互为对方最重要贸易伙伴之一，[104]在北极航道开发中具有共同利益：航道的开通将大幅度缩短海运距离，为规避传统红海路线的安全风险提供了替代方案；同时推动双方在环保、航行安全等领域的合作，为深化中欧关系、共建“冰上丝绸之路”提供了新契机。

作为主要由非北极国家组成的区域性组织，欧盟高度重视 IMO 等全球性机构在北极航道治理中的关键作用。为确保其船舶在北极水域的航行自由权，欧盟积极推动下属的欧洲海事安全局（European Maritime Safety Agency, EMSA）深度参与 IMO 框架下的极地规则制定进程。同时，欧盟始终坚持北极航运治理应当遵照国际化而非区域化的模式，这一立场与中国的主张高度契合。基于此，双方可借助“冰上丝绸之路”经贸合作的契机深化基于极地规则的航行实践合作，此举亦有助于推动该规则因得到普遍适用而被确认为 UNCLOS 框架下的“一般接受的国际规则和标准”。

在中欧北极合作中，兼具北极国家与欧盟成员国双重身份的北欧国家将具显著的示范作用。[105]一方面，丹麦作为欧盟内少有的北极国家，凭借其特殊地缘政治地位和北极事务参与经验，理应成为我国开展对欧北极航道的重点合作对象。其北极域内自治领土格陵兰岛是北极航道的战略枢纽，因而北极航道的商业化运营亦与丹麦的国家利益高度契合。另一方面，面对美国“收购格陵兰岛”提议所引发的战略压力，鉴于欧洲盟国在安全领域对北约框架下美国军事保护的依赖，丹麦应着力构建超越欧盟框架的多元化国际合作网络，以确保其未来在北极事务中的战略自主性。

丹麦作为我国在北欧唯一的全面战略伙伴，[106]一直以来对参与我国“冰上丝绸之路”持全面对接的开放态度，两国关系长期走在我国同北欧国家关系前列，[107]近期格陵兰自治政府也表现出对华友好的合作态度。[108]至于丹麦在北极航道法律适用争端中所处立场，正如前文所述，丹麦可能依据 UNCLOS 冰封区域条款行使其特殊立法权；然而根据 2021 年中丹两国外长已同意制定的《中丹绿色联

---

104 欧洲联盟：与欧盟的关系：欧盟和中国，https://www.eeas.europa.eu/delegations/china/%E6%AC%A7%E7%9B%9F%E5%92%8C%E4%B8%AD%E5%9B%BD_zh-hans?s=166，2025 年 4 月 7 日访问。

105 Keskitalo Carina, *International Region-Building Development of the Arctic as an International Region,* 42 Cooperation and Conflict 196 (2007).

106 中华人民共和国外交部：中华人民共和国政府和丹麦王国政府关于建立全面战略伙伴关系的联合声明，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679062/1207_679074/200810/t20081025_9333747.shtml，2025 年 4 月 7 日访问。

107 肖洋：《中欧共建“冰上丝绸之路”：机遇、挑战与路径》，《德国研究》2019 年第 3 期，第 61 页。

108 潘敏、王梅：《格陵兰自治政府的矿产资源开发与中国参与研究》，《太平洋学报》2018 年第 7 期，第 97 页。

合工作方案（2023－2026）》，[109]双方承诺将在极地规则的框架下深化对话与协作。鉴于此，我国可积极推进与丹麦的合作关系，在绿色海事技术应用领域推动极地航运的可持续发展转型，此举不仅能够强化我国在欧盟国家间的战略地位，更有助于提升我国在北极事务中的话语权。

结语

伴随着北极冰盖的持续消融，北极航道的战略价值日益凸显，开发利用北极航道因此成为地缘博弈的新目标。在这一背景下，北极航道通行权所涉及的国际法律争议尤为凸显，关于国际海峡的界定、冰封区域条款的解释以及极地规则的适用等核心问题备受关注。国际海峡的界定应基于北极航道特殊的地理位置和气候条件，对其中招致争议的功能性标准需要进一步确定，尤其在国际社会对该标准并不考察途经船舶数量基本达成共识的当下，需着重解答“用于国际航行”是否包括将来利用的可能性这一问题。对冰封区域条款的解释应采用狭义解释，即尽管沿海国被 UNCLOS 冰封区域条款赋予了相关权利，俄罗斯、加拿大的立法亦须适当顾及航行。且“适当顾及”的标准须充分结合冰封区域条款案文中平衡极地环境保护与航行自由两项价值的意涵，以及同在 UNCLOS 体系内与冰封区域条款并列的专属经济区权利。适用极地规则须先行厘清其与冰封区域条款的效力冲突，考虑到即便根据 VCLT 确定了极地规则的优先性，其实践中也难以得到沿海国的有效执行，应将极地规则认定为 UNCLOS 中“一般接受的国际规则和标准”进行适用，或根据冰封区域条款中沿海国立法须“以现有最可靠科学证据为基础”的规定，要求沿海国须参照科学订立的极地规则为限制外国船舶航行权的标准。作为国际法治的坚定捍卫者与积极推动者，中国应与俄罗斯和欧盟国家从不同领域，以不同侧重开展海事合作，通过秉持自身立场、增加航行实践、强调科研主导等举措应对船舶航行北极航道在法律适用方面的争议，维护本国船舶在北极航道内的正当航行权益，推动北极航道成为连接亚欧的新通道。

[109] 中华人民共和国政府和丹麦王国政府绿色联合工作方案（2023－2026），https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202308/t20230818_11128926.shtml，2025 年 4 月 5 日访问。

200 海里外大陆架争端中的“重大不确定标准”研究——以定界和划界互动为视角

彭亚媛[1]

摘要：“重大不确定标准”代表了 200 海里以外大陆架划界新的司法趋势。越来越多的沿海国未经大陆架界限委员确定其大陆架外部界限，就诉诸司法要求划界。为了解决外大陆架权利不确定的问题，2012 年“孟加拉国诉缅甸”案中，法院首次提出了“重大不确定标准”的概念。该标准的引入，可以让法院在争议双方对科学证据存在分歧时拒绝划界，从而避免与大陆架界限委员会的立场产生冲突，并保护国际社会在“区域”的利益。在司法实践中，“自然延伸”和“大陆坡脚”等科学证据，往往会被认为足以影响外大陆架权利的“重大”因素。“重大不确定标准”对于解决中国与越南、菲律宾之间的南海大陆架纠纷具有重要意义。中国应当在科学证据方面做好充分准备，在“自然延伸”和“大陆坡脚”等方面提出质疑，从而动摇越南、菲律宾的外大陆架主张，最终让法院以“重大不确定标准”拒绝划界。

关键词：外大陆架　重大不确定标准　定界　划界　南海大陆架

200 海里以外大陆架（以下简称“外大陆架”）划界争端中，“重大不确性标准”的引入代表了海洋法新的司法趋向。沿海国是否具有外大陆架权利一直各方争议的焦点。《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）第 76 条设立了大陆架界限委员会（以下简称“CLCS”）负责审议沿海国外大陆架外部界限并提出建议，从而在科学层面上确定沿海国外大陆架权利的地理范围。在法律层面，如果沿海国之间的外大陆架权利存在重叠，则可诉诸国际司法机构进行划界。这种科学法律分工的模式可被概括为“CLCS 定界-司法划界”。而 2012 年 “孟加拉国诉缅甸”案打破了“CLCS 定界-司法划界”分工模式，国际海洋法法庭（以下简称“ITLOS”）首次在未经 CLCS 定界的情况下就予以划界，并提出了“重大不确定标准”的概念。此案之后，法院[2]在外大陆架纠纷中秉持积极划界的态度，直到 2023 年的“毛里求斯诉马尔代夫”案，法院第一次以 “重大不确定标准”拒绝了划界。

“重大不确定标准”的司法适用对中国东海和南海外大陆架纠纷的解决具有重要意义。2012 年，日本向 CLCS 提交东海外大陆架定界案，2024 年越南和菲律宾相继提出南海外大陆架定界案。这些周边国家很有可能未经 CLCS 定界就诉

[1] 彭亚媛，女，江苏大学副教授，中南财经政法大学博士后，研究方向：国际法、知识产权法。联系方式 18621061038，邮箱 479430031@qq.com

[2] 此处法院，概称《公约》第八十三条和第十五部分有权解决海洋“划界”的争端的司法裁判机构，包括国际法院（ICJ）、国际海洋法法庭（ITLOS）或者根据公约附件 7 成立的专门仲裁庭。

诸司法划界，重演“南海仲裁案”。而适用“重大不确定标准”会导致法院拒绝划界，因此深入研究“重大不确定标准”具有非常重要的现实意义。

学界还未对“重大不确定标准”进行系统研究，只有零星碎片化的论述。学者廖雪霞认为，“重大不确定标准”是一种证据门槛。[3]张华教授认为该标准标志着“司法能动主义”转向“司法克制主义”。[4]哥本哈根大学教授田中義文（Tanaka Yoshifumi）提及了“重大不确定性标准”的双重功能：避免 CLCS 和国际司法机构的裁判冲突，以及防止沿海国通过司法划界侵占作为人类遗产的“区域”。[5]但现有研究还存在许多空白之处。一方面，已有研究并未详细解释“重大不确定标准”的基本定义。不确定的对象是什么？重大又指代什么？“重大不确定标准”与外大陆架权利有何关系？另一方面，也没有解释该标准的引入的原因以及适用条件。“重大不确定标准”与 CLCS 有何关系？为何“孟加拉国诉缅甸”案中法院积极划界，而在“毛里求斯诉马尔代夫”却拒绝划界呢？“重大不确定标准”对中国东海和南海大陆架争议产生会何种影响？

本文旨在研究“重大不确定标准”的司法适用。本文“重大不确定标准”是 CLCS 与法院互动的产物，适用于未经 CLCS 定界就诉诸司法划界的案件中。该标准构建了“外大陆架权利-划界”的司法裁判逻辑，改变了以往“CLCS 定界-司法划界”二元对立的局面。第一部分从历史发展视角，探寻“重大不确定标准”出现的背景；第二部分从基本概念出发，解释外大陆架权利为何具有不确定性；第三部分介绍外大陆架的“定界”与“划界”，分析谁来认定外大陆架权利；第四部分分析“重大不确定标准”的功能和适用条件。第五部分将分析如何运用“重大不确定标准”来判定科学技术证据，以及哪些因素足以构成“重大”。第六部分探究“重大不确定标准”对于中国东海和南海大陆架划界纠纷的影响。

一、“重大不确定标准”的缘起

“重大不确定标准”在司法实践中出现较晚。很长一段时间内，法院一直秉持拒绝划界的态度。直至 2012 年“孟加拉国诉缅甸”案，国际海洋法法庭（以下简称“ITLOS”）第一次对外大陆架进行司法划界，并正式提出“重大不确定标准”的概念。该标准旨在解决在未经 CLCS 定界的情况下沿海国的外大陆架权利是否具有确定性的问题。

[3] Xuexia Liao, Continental shelf delimitation beyond 200 nautical miles: Mauritius/Maldives and the forking paths in the jurisprudence , *Journal of International Dispute Settlement*, Volume 15, Issue 3, September 2024, Pages 457–473.

[4] 张华.国际海洋划界裁判中的“司法能动主义”——以 200 海里外大陆架划界问题为例[J].外交评论(外交学院学报),2019,36(01):135-156.

[5] Tanaka, Yoshifumi. "Recent Developments in the Jurisprudence Concerning the Delimitation of the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: Analysis of the Mauritius/Maldives and Nicaragua v. Colombia Cases." International Law Studies 103.1 (2024): 3. p.90.

（一）拒绝划界阶段

1992 年的加拿大和法国之间海域划界仲裁（以下简称“圣皮埃尔和密克隆”）案，法院首次处理沿海国外大陆架划界主张,并说明了其拒绝划界的理由。在该案中，法国主张在圣皮埃尔和密克隆岛南部地区存在外大陆架，请求法院划定的海洋分界线延长到 200 海里以外。[6]法院认为其无权进行划界。一方面法院不具备相关“能力”（Competent），外大陆架的外部界限应由 CLCS 来处理。另一方面，划界将影响第三方和国际社会。法院认为“如果拒绝或承认缔约国对外大陆架的任何权利将构成一项划界声明，已经不是缔约国之间的划界，而是与每一缔约国相关，以及与代表国际社会的国际海底区域相关的划界”。[7]

2006 年 “巴巴多斯与特立尼达和多巴哥共和国之间的仲裁”（以下简称“巴巴多斯诉特立尼达和多巴哥）”案明确了法院对外大陆架的管辖权。法院认为它（外大陆架）构成巴巴多斯提出的争端的一部分或与之有足够密切的关系，而且法律上只有一个大陆架，不存在内大陆架和外大陆架之分。[8]本案中因为巴巴多斯位于特立尼达和多巴哥东北 116 海里，争议海域太窄不存在外大陆架，所以法院对双方提出的外大陆架主张不采取任何立场。[9]

在 2007 年关于尼加拉瓜和洪都拉斯在加勒比海的领土和海洋争端（以下简称“尼加拉瓜诉洪都拉斯”）案中，法院强调沿海国的外大陆架权利要求应由 CLCS 进行审查。在该案中，争议双方要求法院划定领海、大陆架以及专属经济区的单一海洋边界。法院认为“可以在不指定精确终点的情况下划定海洋边界”。但同时强调，法院划定的界线都不得解释为从测量领海宽度的基线开始延伸 200 海里以上，因为“任何超过 200 海里的大陆架权利要求，必须按照《公约》第 76 条的规定，并由根据《公约》设立的大陆架界限委员会审查”。[10]

2012 年 “领土与海洋争端”案中，法院再一次明确拒绝划界。在该案中，尼加拉瓜要求法院确定其与哥伦比亚大陆架分界线的明确路线。尼加拉瓜建议法院使用一般表述来定义双方边界，“法院可以通过用诸如‘边界是根据《公约》第 76 条确定的尼加拉瓜大陆架外缘与哥伦比亚外大陆架外部界限之间的中线’这样的措辞来界定边界，从而进行划界”。尼加拉瓜认为这样的表述“不要求法院精准确定尼加拉瓜大陆架外缘的位置”。尼加拉瓜可在稍后阶段根据 CLCS 的建议确定外部界限。[11] 法院拒绝了划界，认为尼加拉瓜没有确定其大陆边的延伸程度足以

---

[6] Court Of Arbitration For The Delimitation Of Maritime Areas Between Canada And France: Decision In Case Concerning Delimitation Of Maritime Areas, [June 10, 1992], P.1171,Para 76

[7] Court Of Arbitration For The Delimitation Of Maritime Areas Between Canada And France: Decision In Case Concerning Delimitation Of Maritime Areas, [June 10, 1992],P.1172,Para 78,79

[8] Arbitration between Barbados and the Republic of Trinidad and Tobago, relating to the delimitation of the exclusive economic zone and the continental shelf between them, decision of 11 April 200,11 April 2006,P209 para 213

[9] Ibid, p161.para 43; p242 para 368

[10] Case Concerning Territorial And Maritime Dispute Between Nicaragua And Honduras In The Caribbean Sea (Nicaragua V. Honduras) Judgment Of 8 October 2007p759, Para 319

[11] Territorial And Maritime Dispute (Nicaragua V. Colombia) Judgment Of 19 November 2012，p669 para 128

与哥伦比亚对大陆架200海里的权利重叠，因为其向CLCS提交了“初步资料”不符合《公约》要求。[12]

（二）积极划界阶段

2012年孟加拉国和缅甸在孟加拉湾海洋边界划界争端（以下简称“孟加拉国诉缅甸”）案中，法院首次对沿海国外大陆架进行划界，也是首次提出“重大不确定标准”。首先，ITLOS阐述了对外大陆架划界行使管辖权的理由：“如果不对外大陆架的争端行使管辖权，不仅无法解决长期存在的争端，也不利于《公约》的有效实施。”[13]其次，ITLOS在论述“权利的确定（Determination of entitlements）”时，提出了“重大不确定”的概念，认为“如果有关区域是否存在大陆边存在重大不确定性，法庭就会对着手划定200海里以外区域的界限犹豫不决。”[14]

自“孟加拉国诉缅甸”案之后，法院开始对外大陆架进行积极划界。在2017年的“加纳和科特迪瓦大西洋海洋边界划界争端”（以下简称加纳诉科特迪瓦）[15]以及2021年的印度洋海洋定界案（以下简称“索马里诉肯尼亚”）[16]，法院虽未提及“重大不确定标准”，但由于争议双方地质结构相同且双方互相认可彼此的外大陆架，法院都进行了划界。

（三）适用“重大不确定标准”拒绝划界

2023年毛里求斯和马尔代夫在印度洋海洋边界划界争端（以下简称“毛里求斯诉马尔代夫案”）[17]，法院明确拒绝了划界。法院在提及“重大不确定标准”时，原封不动的引用了“孟加拉国诉缅甸”案中关于重大不确定标准的定义。并且，法院进一步说明，该标准的适用是为了“减少与CLCS立场的冲突”，以及保护国际社会在“区域”内的利益。[18]最终，毛里求斯和马尔代夫对于查戈斯岛的陆地领土是否能自然延伸到大陆坡脚的三条路线存在科学技术上的分歧，法院认为外大陆架权利存在“重大不确定”从而拒绝了划界。

图1：外大陆架划界争端案件一览表

名称	裁判机构	地理位置	CLCS建议	司法划界
圣皮埃尔和密克隆（1992）	仲裁	相向	×	×

[12] Ibid, p669-670, para 127,129.
[13] Dispute concerning Delimitation of the maritime boundary between Bangladesh and Myanmar in the bay of Bengal BanglaDesh/Myanmar) list of cases: no. 16, Judgment of 14 march 2012，p102, para 391,
[14] Ibid，p115, para 443
[15] Dispute Concerning Delimitation of The Maritime Boundary Between Ghana And Côte D’Ivoire In The Atlantic Ocean (GHANA/CÔTE D’IVOIRE) List of cases: No. 23，JUDGMENT 2017
[16] Maritime Delimitation in The Indian Ocean (Somalia V. Kenya) Judgment Of 12 October 2021
[17] Dispute Concerning Delimitation Of The Maritime Boundary Between Mauritius And Maldives In The Indian Ocean (Mauritius/Maldives)，List of Cases:No. 28，28 April 2023
[18] Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Mauritius and Maldives in the Indian Ocean (Mauritius/Maldives), Case No. 28, Judgment of 28 April 2023, P140,Para 443，452

巴巴多斯诉特立尼达和多巴哥（2006）	仲裁	相向	×	×
尼加拉瓜诉洪都拉斯（2007）	ICJ	相邻	×	×
领土与海洋争端案（2012）	ICJ	相向	×	×
孟加拉国诉缅甸（2012）	ITLOS	相邻	×	√
加纳诉科特迪瓦（2017）	ITLOS	相邻	×	√
索马里诉肯尼亚（2021）	ICJ	相邻	×	√
毛里求斯诉马尔代夫案（2023）	ITLOS	相对	×	×

（四）“重大不确定标准”适用中的疑问

法院在处理外大陆架划界纠纷的过程中，经历了“拒绝划界——积极划界——拒绝划界”的过程。而“重大不确定标准”出现在法院论证沿海国“外大陆架权利”过程中。由于法院对于“重大不确定标准”的论述着墨不多，其司法适用还存在许多疑问。

在概念上，重大不确定的指向对象是什么？在“孟加拉国诉缅甸”案中，“重大不确定标准”指向了“大陆边”。而“毛里求斯诉马尔代夫”案中，“重大不确定标准”指向了陆地领土自然延伸到大陆坡脚的三条路线。判例是否相互矛盾？如何解释这两个案件“重大不确定标准”的不同指向？

在功能上，“重大不确定标准”有何用处？“毛里求斯诉马尔代夫”案中认为，“重大不确定标准”是为了避免司法划界与 CLCS 定界立场产生冲突，以及保护国际社会在“区域”内的利益。为何能够避免法律冲突，以及为何能够保护国际社会利益，司法案例并未给出详细解释。

在适用上，“重大不确定标准”的适用是否与沿海国之间的位置朝向相关？在外大陆架定界案例中，予以划界的全部是相邻国家，而相向国家的外大陆架划界被拒绝划界的概率似乎更高，更容易被法院认为外大陆架存在重大不确定。这是巧合还是规律？

二、外大陆架权利的不确定性

“重大不确定标准”是用来认定外大陆架权利的，而外大陆架权利具有不确定性。沿海国的外大陆架权利受到地质地貌影响，所有沿海国都有大陆架，但是并每个沿海国的大陆架都可以自然延伸至 200 海里以外。所以，外大陆架权利是否存在需要科学证据予以证明。

（一）外大陆架权利的概念

1、外大陆架的立法进程

大陆架蕴藏着丰富的石油、天然气、碳氢化合物资源以及海洋遗传资源。一个国家如果掌握了外大陆架，就意味着其可以拥有更广阔的生物矿产资源以及海上战略通道。而大陆架的外部界限决定了沿海国享有资源的地理界限，因而成为了各国谈判中的焦点问题。

沿海国主张大陆架权利的基础都离不开“大陆架从属于陆地领土”这一地理特性。大陆架的概念源于地质科学。大陆板块和大洋板块之间的地壳运动导致一部分陆块形成了陆地领土，另一部分陆块则沉没于海水之中，形成水深约为 100 至 200 米的海底缓坡，这些大陆板块在水下的延伸部分就被称为“大陆架”。[19] 大陆板块这种从陆地“自然延伸”到海洋的科学属性，在法律上逐渐演变为“陆地支配海洋”（land dominates the sea）原则，即海洋权利源于沿海国的领土主权。[20]

大陆架权利的法律化始于《杜鲁门公告》。在 20 世纪之前，海洋权利被划分为“领海和公海”，沿海国只对 3 海里内的海底拥有主权，其余海底包括大陆架和深海，都被视为国际区域。随着全球对海底石油和新矿产资源的需求增加，各国开始逐渐对大陆架主张权利。1945 年《杜鲁门公告》首次提出了大陆架资源属于沿海国。“大陆架可被视为沿海国家陆地的延伸，大陆架底土及海床上的自然资源形成了与领土相连的矿池或沉积物向海延伸，利用或保护这些资源的措施的有效性取决于沿海国的合作和保护”。[21] 但是《杜鲁门宣言》并未明确大陆架向海延伸至何处。

1952 年的《圣地亚哥宣言》开始将大陆架权利扩展到 200 海里以外。智利、厄瓜多尔和秘鲁宣称其对整个海域拥有主权和排他性的管辖权，且“最小距离”为距离海岸 200 海里。[22]这一做法虽然遭到了其他国家的抵制，但是 200 海里却成为后续沿海国主张专属经济区和大陆架宽度的基础。[23]

1958 年的《大陆架公约》反映了沿海国扩张大陆架权利的意图，将开采能力与权利范围挂钩。该公约采纳了《杜鲁门公告》中“自然延伸”的观点，将大陆架定义为 “毗邻海岸但在领海范围以外的海底区域的海床和底土”。大陆架的向海范围有两个标准，第一种为水深标准，即沿海国的权利应不超过 200 米水深。

---

[19] S. Rajan; The Legal Continental Shelf: Geosciences at sea with UNCLOS. *Jour. Geol. Soc. India* 2018;; 92 (2): 131–133. doi: https://doi.org/10.1007/s12594-018-0970-2

[20] 尼加拉瓜诉洪都拉斯，P44 ,para 126

[21] 1945 Us Presidential Proclamation No. 2667, Policy Of The United States With Respect To The Natural Resources Of The Subsoil And Sea Bed Of The Continental Shelf，28 September 1945，para 4 extension://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fcil.nus.edu.sg%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F08%2F1945-Truman-Proclamation-No.-2667.pdf

[22] CHILE, ECUADOR And PERU，Declaration on the maritime zone. Signed at Santiago on 18 August 1952，extension://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Ftreaties.un.org%2Fdoc%2FPublication%2FUNTS%2FVolume%25201006%2Fvolume-1006-I-14758-English.pdf

[23] Nordquist, Myron H., John Norton Moore, and Tomas Heidar, eds. *Legal and scientific aspects of continental shelf limits*. Vol. 8. BRILL, 2004.p

第二种为可开发性标准，超过 200 米水深并延伸到毗连水域的深度能够开发大陆架自然资源的地方。[24]但公约只获得了数量有限的批准，因为许多国家不同意可开发性标准。如果对“可开采性”进行极端解释，随着海洋开发技术的不断提升，沿海国的管辖权可以延伸到整个海洋，最终侵蚀作为“人类共同遗产”的“区域”权利。[25]

1982 年的《联合国海洋法公约》，重新定义了大陆架的概念，并确定了大陆架的外部界限。在第三届联合国海洋法会议中，沿海国为了大陆架上的油气资源主张扩展大陆架的范围，而非沿海国则主张扩大作为“人类共同遗产”的深海海底“区域”。经过九年的谈判，1982 年国际社会相互妥协达成了《公约》，沿海国家获得大陆架上自然资源的排他性管辖权，而深海海底将被纳入“区域”由国际海底管理局管理。

《公约》采用了一个新的术语“大陆边”（The continental margin）重新定义了大陆架：“沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸,扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土”。[26]大陆边可以被认为是大陆架向海延伸的最大面积，即法定大陆架，包含了地质大陆架（相对较浅的平台）、大陆坡（平台向深海海底的断裂）和大陆隆（大陆坡以外与深海海底交汇的区域）。[27]

《公约》规定了外大陆架的构成要件。沿海国如果主张其拥有外大陆架权利，需要同时满足两个条件。第一，其陆地领土的水下延伸，从领海基线算起应超过 200 海里。第二，有自然延伸，即陆地领土和大陆架之间有连续性，不能中断。如果只满足其一，那么沿海国就不具备相应的外大陆架权利。这两个条件需要沿海国提供地质地貌等科学技术证据予以证明。因为否达到“200 海里以外”，以及是否具有“自然延伸”，本质上是个科学事实问题，如果把地球上的海水抽干，这两个问题的答案是显而易见的。但抽干海水这一方案并不现实，沿海国只能通过科学技术证据来证明其外大陆架存在。

2、外大陆架与内大陆架的关系

《公约》76 条将大陆架分为 200 海里内大陆架（“内大陆架”）和 200 海里外大陆架（“外大陆架”），两者相互联系但有所不同。ITLOS 在“尼加拉瓜诉哥伦比亚”案阐明了这种联系：“大陆架是单一的，这意味着沿海国对其大陆架的实质权利在距其基线 200 海里以内和以外一般是相同的。但是，距离一国基线 200 海里

[24]《大陆架公约》（1958 年），第 1 条：本条款称“大陆架”者谓：(a) 邻接海岸但在领海以外之海底区域之海床及底土，其上海水深度不逾二百公尺，或虽逾此限度而其上海水深度仍使该区域天然资源有开发之可能性者；(b) 邻接岛屿海岸之类似海底区域之海床及底土。
https://www.un.org/zh/documents/treaty/UNCITRAL-1958

[25] Baumert, Kevin A. "Article 76 of the UN Convention on the Law of the Sea: Parties and Non-Parties." *International Law Studies* 99.1 (2022): 966

[26]《联合国海洋法公约》第 76 条。

[27] Baumert KA. The Outer Limits of the Continental Shelf Under Customary International Law. American Journal of International Law. 2017;111(4):827-872.

以内的大陆架权利主张的依据与 200 海里以外的大陆架权利主张的依据不同。”[28]

（1）相同

在权利基础上，内大陆架权利和外大陆架权利都源于领土主权。沿海国对大陆架的权利不取决于实际或名义上的占领，也不取决于任何明示声明。[29]利比亚诉马耳他案对此进行了详细解释：“产生大陆架权利的能力不是来自于陆地(landmass)，而是来自对陆地的主权。一个国家的领土主权与其对邻近海域权利之间的法律联系是通过海岸（coastline）建立起来的。以距离来衡量完全是基于海岸而非陆地。”[30]

在权利内容上，两者几乎相同。无论大陆架宽度如何，沿海国均享有在大陆架上勘探和开发自然资源的排他性权，以及建造人工岛屿、设施和结构的权利，同时也有义务避免对海洋环境造成危害。[31] 、

（2）区别

外大陆架和内大陆架的区别主要体现在权利范围和权利限制上。

在权利范围上，内大陆架适用距离标准，而外大陆架则适用自然延伸标准。《公约》第 76 条规定，如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边的外缘的距离不到 200 海里,则扩展到 200 海里的距离。[32]对于超过 200 海里的宽大陆架国家，则适用自然延伸标准，扩展到大陆边外缘海底区域的海床和底土。外大陆架权利是依附于外大陆架而存在，沿海国是否拥有外大陆权利架取决于地质地貌。ITLOS 的高法官就曾提出“200 海里以外大陆架的法定权利完全以地质地貌为依据。”[33]

作为妥协的产物，外大陆架权利上受到了一些限制。第一，海洋科学研究权利受限。根据《公约》第 246 条，对于 200 海里以内的海洋科学研究需经过沿海国同意，但是 200 海里以外的大陆架上的海洋科学研究，沿海国不得行使斟酌决定权进行拒绝。第二，承担付款义务。在《公约》谈判期间，许多非沿海国认为，外大陆架的权利是以牺牲作为“人类共同遗产”的国际海底区域为代价的。[34]妥协的结果是产生了《公约》第 82 条的付款义务，沿海国虽然享有对 200 海里以外大陆架有管辖权，但是在上面开发非生物资源（如矿产）时，需向国际海底管理

---

[28] Question Of The Delimitation Of The Continental Shelf Between Nicaragua And Colombia Beyond 200 Nautical Miles From The Nicaraguan Coast (Nicaragua V. Colombia) ,2023, P28, para 75

[29]《联合国海洋法公约》第 77.3 条

[30] 利比亚, para 49

[31]《联合国海洋法公约》第 77 条，78 条，79 ，81 条，216 条。

[32]《联合国海洋法公约》第 76.1 条

[33] SEPARATE OPINION OF JUDGE GAO, para 91, extension://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.itlos.org%2Ffileadmin%2Fitlos%2Fdocuments%2Fcases%2Fcase_no_16%2Fpublished%2FC16_ZG.pdf

[34] Chircop, Aldo. "Equity on the Extended Continental Shelf? How an Obscure Provision in UNCLOS Provides New Challenges for Ocean Governance." *Sustainable Oceans: Reconciling Economic Use and Protection* (2013)，p37

局缴纳费用或实物。[35]

图 2：内大陆架和外大陆架的联系和区别

	权利基础		实质性权利	
	来源	范围	同	异
内大陆架	“陆地决定海洋”（领土主权）	距离标准	• 勘探和开发自然资源的排他性权 • 建造人工岛屿、设施和结构的权利 • 避免对海洋环境造成危害	
外大陆架		自然延伸（至200海里以外）		• 海洋科学研究受限 • 承担付款义务

（二）自然延伸的不确定

“自然延伸（nature prolongation）”往往是证明外大陆架权利是否存在的关键要素。“自然延伸”决定了大陆架从领海基线量起可以向海延伸多远。[36]例如，一个沿海国的大陆架有 300 海里，但是中间有条海槽阻隔，领海基线到海槽约 250 海里。那么根据“自然延伸”，沿海国的大陆架只能计算到 250 海里，而不是 300 海里。

“自然延伸”在内大陆架和外大陆架划界争端中的分量是完全不同的。

在内大陆架争端中，由于内大陆架遵循距离标准，“自然延伸”不起决定性作用。例如，在“利比亚诉马耳他”案中，利比亚主张在马耳他和利比亚之间存在一个基本的地貌不连续带(裂谷带)。但是法院并未认可裂谷带中断自然延伸的观点，认为内大陆架权利取决于距离标准，地质或地貌特征则完全无关紧要。[37]所以，裂谷带的存在并不影响马耳他的大陆架权利。

而在外大陆架争端中，“自然延伸”则起到决定性作用。因为外大陆架权利取决于地质地貌，如果不满足自然延伸的要求，沿海国就无法主张外大陆架权利。例如，在“英国阿森松岛”案例中，英国认为扩张轴的裂谷和相关断裂带的深部是阿森松岛大陆坡的一部分。但是 CLCS 认为大洋扩张结构通常是深洋底的一部分，只有在这种结构构成离散海底高地的一部分，岛屿结构由此升起的情况下，才能形成岛屿陆地的大陆坡。阿森松岛的情况并非如此，其岛体在形态上与任何此类离散海底高地都不相连。[38]因此，阿森松岛因陆地领土与大陆架之间缺乏“自

[35]《联合国海洋法公约》第 82 条。
[36] Qiu, Wenxian, et al. "Effect of natural prolongation with geological features on maritime delimitation." Acta Oceanologica Sinica 36 (2017): 41.
[37] CASE CONCERNING THE CONTINENTAL SHELF (LIBYAN ARAB JAMAHIRIYA/MALTA) JUDGMENT OF 3 JUNE 1985，p.35, para 39
[38] Summary of Recommendations of the Commission on the Limits of the continental shelf in regard to the submission made buy the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and in respect of ASCENSION

然延伸”，而无法拥有外大陆架权利。

因此，在外大陆架争端中，争议方会以缺乏“自然延伸”为由主张沿海国不具有外大陆架权利。在“孟加拉国诉缅甸”案中，争议双方围绕着板块俯冲带是否阻断了缅甸外大陆架的自然延伸问题展开辩论。而“毛里求斯诉马尔代夫”案，则是对查戈斯海槽是否中断了地貌的连续性产生了争议。

（三）外部界限的不确定

全球大陆架形态多样，海底地貌复杂，大陆架外部界限的确定是一项复杂的问题，既是一个科学技术问题也是个法律问题。《公约》76 条规定了大陆架的外部界限的确定方法。为了进一步解释《公约》76 条的规定，CLCS 于 1998 年通过了《大陆架界限委员会科学与技术准则》（以下简称“《准则》”），试图通过技术和科学参数来划定外大陆架的外部界限。大陆架外部界限的确定主要分为以下五个步骤。[39]

1、判断大陆架自然延伸是否超过200海里

如果大陆架不超过 200 海里，则其外部界限扩展到 200 海里。如果超过 200 海里，则根据下列步骤适用第 76 条第 3 款到第 10 款的复杂规则以确定大陆架外部界限。

2、寻找大陆坡脚

大陆坡脚既是外大陆架权利存在的关键要素，又是划定大陆架外部界限的起算点。[40]一旦大陆坡脚确定，就可以计算出外大陆架的地理范围。[41]但如果大陆坡脚不确定，则沿海国的外大陆架权利就存在不确定性。

大陆坡脚是外大陆架一个关键地形地貌特征，作用是把大陆和海洋分开。根据《公约》第 76 条，大陆坡脚是指“在没有相反证据的情况下，大陆坡脚应定为坡底坡度变化最大的点”。 [42]要确定大陆坡脚的位置，首先要确定大陆坡坡底区域，其次是要确定该区域内大陆坡最陡部分的位置。大陆坡脚和大陆坡坡底是分不开的,通常位于大陆地壳变成大洋地壳之处，即洋陆过渡带。[43]

在一般规则下，大陆坡脚可根据地形地貌特征确定，即在陆坡和陆基处选取坡度变化最大之点。沿海国可以利用测深数据来二维绘制网格图和三维剖面图以

Island on 9 May 2008, extension://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.un.org%2FDepts%2Flos%2Fclcs_new%2Fsubmissions_files%2Fgbr08%2Fgbr_asc_isl_rec_summ.pdf

[39] S. Rajan; The Legal Continental Shelf: Geosciences at sea with UNCLOS. *Jour. Geol. Soc. India* 2018;92 (2): 131–133. doi: https://doi.org/10.1007/s12594-018-0970-2

[40] 准则，5.1.1

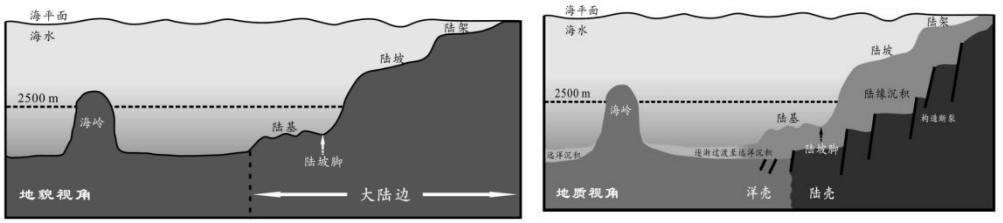
[41] CARLETON, C.M., SHIPMAN, S., MONAHAN, D., AND PARSON, L., 2000. The Practical Realization of the Continental Shelf Limit. In: Cook P.J. and Carleton C.M. eds. Continental Shelf Limits - the Scientific and Legal Interface. Oxford University Press: New York., 271.

[42]《联合国海洋法公约》第 76.4.b 款。

[43]《准则》6.2.3

反映坡度变化，从而寻找坡度变化最大的点。

在“相反证明”规则（the exception to the general rule）下，可以通过地质和地球物理数据协助查明洋陆过渡带。[44]如果海底地形不规则，就会存在许多局部变动最大之点。这种情况下，单靠测深数据是无法确定大陆坡脚的位置，需要利用地质和地球物理证据,作为确定大陆坡坡底和坡脚位置的备选方法。地质和地球物理数据可以用于探测大陆架边缘的地质结构，判断属于陆基还是深洋洋底。[45]《准则》规定，根据地质或地球物理证据确定为大陆坡脚的点必须位于大陆边之内。[46]如果地质和地球物理数据显示是陆坡或陆基，那么属于大陆边的一部分，可以在此寻找潜在的大陆跛脚。如果显示为深洋洋底，那么就不属于大陆边的范围了，自然也就不存在大陆坡脚了。



需要注意的是，由于全球大陆边的复杂性和多样性，大陆坡脚的识别和确定较为困难。确定大陆坡脚需要有大陆坡和可识别的坡底，而这需要考察大陆边的地质地貌形态。大陆边主要分为活动型大陆边和被动型大陆边。《公约》制定之时受限于科技水平，其大陆架法律规范主要基于经典“被动大陆边”模型。[47]被动大陆边包含陆架、陆坡和陆基，其特点是大陆与大洋呈现连续过渡关系，地形宽缓，没有海沟，结构较为稳定。但是活动型大陆边却并非如此，其在板块俯冲作用下形成海沟，沉积层遭受褶皱、逆掩和叠覆，特点是陆架狭窄、陆坡陡峭、陆基缺失，大陆隆发育不全而被海沟或海槽取代。[48]此外，还有许多非典型的大陆边形态以至于难以确定大陆坡脚。

3、确定边界线

根据第 76 条第 4 款规定了大陆边外缘的两条公式线，以解决外大陆架向海延伸到何处的问题。

第一个公式是第 4(a)(i)段中的 1%沉积物公式，又被称为 “爱尔兰公式”。该公式的目的是 “确保沿海国的主权权利延伸到有大量油气资源的大陆隆部分”。1%是指沉积岩厚度与大陆坡脚距离之比为百分之一。在某些情况下，沉积岩的分布并不均匀，剖面线上可能有不止一个点符合 1%的标准。因此，第 4(a)(i)段中加入 “最外侧”一词，表明沿海国可以选择距离海岸最远的点，从而最大化其

[44] 方银霞,李家彪,尹洁,等.大陆坡脚确定原则与方法[J].海洋学研究,2022,40(02):1-9.
[45]《大陆架界限委员会科学和技术准则》（1999 年），第 5.11,，5.21，5.44
[46]《准则》6.3.5
[47] 方银霞,李家彪,尹洁,等.大陆坡脚确定原则与方法[J].海洋学研究,2022,40(02):3.
[48] 金伟锋:《海洋行政法学》，法律出版社，2015 年

管辖权。

第二个公式是第 4(a)(ii)中的“距坡脚 60 海里”公式，又被称为“海登堡公式”（Hedberg formula）。由于大陆坡的坡底很难确定，海登堡教授就提出在距离大陆坡脚不超过 60 海里来划定边界区。

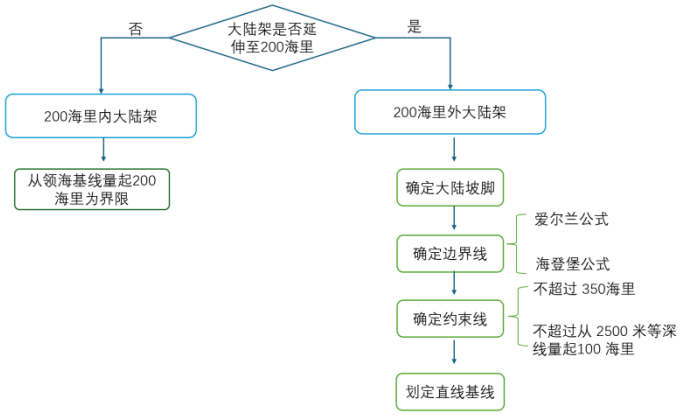
4、确定约束线

第 76 条第 5 款设置了两条制约线，规定了外大陆架最大范围的限制条件。第一条制约线是距离，大陆架宽度不得超过从领海宽度的基线量起 350 海里。第二条线是水深线，不得超过从 2500 米等深线量起 100 海里。这两个条件可以同时适用，决定了外大陆架向海的最大范围。

5、划定直线基线

在上述四条线交会之后得到的外部包络上选取基点，基点之间不超过 60 海里，连成的直线就是大陆架的外部界限。[49]第 76 条第 7 款规定了外大陆架划定外部界限应遵循“直线基线法”。外大陆架外部界限比正常基线划定更为简单，只需要用少数几个大[illegible]直线，这些基点之间的距离要求小于 60 海里，就可以形成外部界限。这样做的好处是，沿海国无需提交整个海域 2500 米的等深线，或者连续坡脚的数据即可划定大陆架范围了。[50]

图 3：大陆架外部界限的划定



运用爱尔兰公式和海登堡公式公式得出的外部界限

三、外大陆架的定界与划界

谁来认定外大陆架权利？《公约》规定了 CLCS 来“定界（delineation）”，司法部门来“划界（delimitation）”，这两个是相互联系但又截然不同的程序，都涉及到对外大陆架权利的评判。如果说“定界”是用来确定“蛋糕的大小”，即运用地质地貌等科学技术参数来确定外大陆架权利的范围，那么“划界”则处理的是“如何分蛋糕”，即相邻或相向沿海国之间对外大陆架权利重叠部分的公平分配。随着诉诸司法的外大陆架争端越来越多，“定界”和“划界”的关系也日益复杂。

[49]《大陆架界限委员会科学和技术准则》（1999 年），第 2.1.4-2.1.9.
[50]《大陆架界限委员会科学和技术准则》（1999 年），第 3.4.11

（一）CLCS定界

“定界”是指根据《公约》第 76 条划定外大陆架的外部界限。沿海国有权单方划定 200 海里以外大陆架外部界限，但需经 CLCS 审议和建议才能得到国际社会的认可。CLCS 对大陆架外部界限的审议和建议就被称为“CLCS 定界”，从而区分沿海国的自行定界，

CLCS 是由 21 名成员组成的地质学、地球物理学或水文学领域专家机构，负责审议沿海国提交的大陆架外部界限提案是否符合《公约》76 条的规定。CLCS 主要解决两个问题。第一，有无外大陆架权利，即沿海国的外大陆架是否自然延伸到 200 海里以外；第二，权利范围大小，确定沿海国外大陆架的向海的地理范围究竟有多大，即外部界限问题。

1、从属权利检验

CLCS 可以通过“从属权利检验”（Test of appurtenance），来审查沿海国有无外大陆架权利。[51]“从属”是指大陆架从属于陆地领土这一地理特征。而“从属性权利检验”，即确定沿海国划定外大陆架外部界限的合法权利。[52] CLCS 认为，证明对大陆架的权利,和外部界限的划定,是两个不同但又是互为补充的问题。[53]换言之，只有先确定外大陆架权利，才能对大陆架外部界限进行划定。

为进行“从属权利检验”，《公约》规定缔约国有义务向 CLCS 提交外大陆架界限的情报。沿海国的定界案应包含三个部分：执行摘要、主要分析说明部分（主要案文），以及载有分析说明部分所提全部数据的部分（科学和技术佐证数据）。[54]如果一个国家无法向 CLCS 证明其陆块向大陆边外缘的自然延伸超过 200 海里，则其大陆架的外部界限就自动地划到 200 海里。[55]

2、提出定界建议

当沿海国提交定界案后，CLCS 会启动定界程序。CLCS 定界需要遵循以下程序。第一步，记录和确认。沿海国向 CLCS 提交完整的定界案之后，需要由联合国秘书长记录在案，并及时函告沿海国表明其确认收到该国定界案及其附录和附件。第二步，通知和公布。联合国秘书长应当迅速通知 CLCS 和联合国权利成员，并公布定界案的执行摘要。第三步，审议。联合国秘书长应将定界案纳入 CLCS 的会议议程，CLCS 会对每一个界定案设立一个小组委员会，最多 3 个小组委员会可以同时运作。小组委员会负责编写初步建议，提交给 CLCS。CLCS 将会审议并核可或修正初步建议，形成 CLCS 建议，并以书面形式递交给沿海国和联合国秘书长。如果沿海国不同意 CLCS 建议，可以在合理时间内向 CLCS 提出订正或者提交新的定界案。第四步，交存和公布，沿海国应将永久表明其大陆

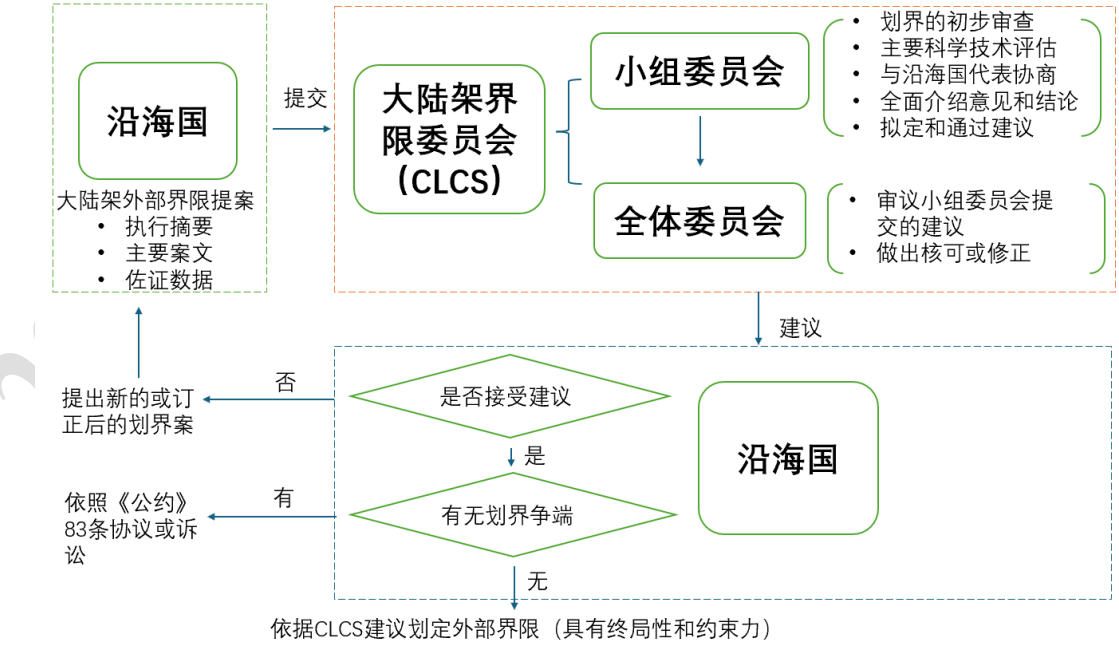
[51]《大陆架界限委员会科学与技术准则》（1999 年）第 2.1.2，第 2.2.2
[52]《准则》2.2.2
[53]《准则》2.2.5
[54]《大陆架界限委员会议事规则》2008，附件三第一部分“沿海国的划界案”
[55]《准则》2.2.4

架外部界限的海图和相关资料，交存联合国秘书长和国际海底管理局秘书长。联合国秘书长应当公布海图以及 CLCS 的建议。[56]

3、CLCS定界的法律效果

本质上 CLCS 是一个建议性机构，所作的建议并无强制性。《公约》规定，沿海国在 CLCS 建议基础上划定外大陆架界限才是最终和有约束力的。这意味着沿海国不是必须根据 CLCS 建议确定其外部界限。但如果不这么做，相应地沿海国的定界也不是最终的和有约束力的，而应由其他国家来评估这些界限的可信度。例如，2023 年美国单方宣布了其外大陆架界限地理坐标，囊括了北极、大西洋在内的近 100 万平方公里大陆架。该做法遭到中国和俄罗斯的强烈反对，认为美国自行划定的外大陆架不具有法律约束力。[57]

总的来说，CLCS 向沿海国提出建议后，可能会产生三种结果。第一种，沿海国拒绝接受 CLCS 的建议，那么沿海国应当在合理时间内提交新的或者修订后的定界案，交由 CLCS 重新审议。第二种，如果沿海国接受 CLCS 的建议，且与相邻或者相向的沿海国没有大陆架纠纷，则沿海国在 CLCS 建议基础上所做的划界是终局性和有约束力的。第三种，如果沿海国接受 CLCS 的建议，但是与相邻或者相向的沿海国主张的大陆架产生了重叠，那么可以根据《公约》第 83 条的规定，与他国进行协商，或者诉至司法裁判机构进行裁决。



（图表来源：根据《大陆架界限委员会议事规则》附件 7[58]自行整理）

[56]《大陆架界限委员会议事规则》第 45-54 条

[57] 孔令杰,陈龙.美国单方面确定本国扩展大陆架外部界限所涉国际法问题研究[J].国际法学刊,2024,(03):17-43+155-156.

[58]《大陆架界限委员会议事规则》（2008 年），https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n08/309/22/pdf/n0830922.pdf

4、CLCS僵局

如果涉及陆地或海洋主权争端，CLCS 不应继续审议。《大陆架界限委员会议事规则》附件一的第 5（a）条规定："如果已存在陆地或海洋争端，委员会不应审议和认定争端任一当事国提出的定界案。"[59]从 CLCS 多年实践来看，CLCS 对于涉及"争端"划界案会有三种处理模式。第一种，决定不予审议。对涉及到以岛屿为基点的存在主权争端的定界案，CLCS 会直接决定不予审议。[60]第二种是暂停审议，即列入"排队"状态。有些国家会明确指出定界案涉及的争端并要求 CLCS 不予审议，CLCS 在初步审议之后一般会做出暂不进行实质性审议的决定，让该定界案按照时间顺序排队等待。第三种，部分审议，即对定界案中不涉及海洋或者陆地主权争端的部分进行审议。许多国家为了争取早日定界，会放弃对争端区域的主张。例如，澳大利亚是第一个向 CLCS 主张享有南极洲周围大陆架的国家，其在 2004 年的普通照会中表示 CLCS 不必审议该主张，最终 CLCS 仅对部分无争议海域进行了定界。[61]

任何一个争端当事国都具有否决 CLCS 审议定界案的权利。[62]《议事规则》附件一的第 5（a）条规定："在争端所有当事国事前表示同意的情况下，委员会可以审议争端区域内的一项或多项定界案"。这意味着，每个争端当事国都有"否决权"。一些提交定界案的国家可能会以"争端"不存在为由要求 CLCS 继续审议。但是"争端"是否存在是由争端当事国来判断的，而非 CLCS，因为根据《议事规则》附件一第 1 条："各国对争端的有关事项具有管辖权。"[63]

争端当事国的"否决权"常常会导致 CLCS 僵局（impasse）。如果争议双方对彼此的定界案提出异议，那么 CLCS 就无法进行实质性审议，争议双方的争端也得不到解决。"孟加拉国诉缅甸"案中首次处理 CLCS 僵局问题。缅甸和孟加拉国均向 CLCS 提交了定界案，但在海域划界以及直线基线的认定上双方之间存在未解决的争端。[64] CLCS 决定推迟审议。ITLOS 认为，CLCS 的决定后果是，如果 ITLOS 拒绝根据《公约》83 条划定 200 海里以外的大陆架边界，那么 CLCS 也无法根据《公约》76 条确定大陆架的外部界限。[65]换句话说，这个僵局表现为：

---

[59] *Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*, UN Doc CLCS/3/Rev.2 (4 September 1998) 附件 1 第 5 条

[60] 中国政府网，《中国东海部分海域二百海里以外大陆架划界案访谈》, https://www.gov.cn/gzdt/2013-08/16/content_2467982.htm，2025 年 4 月 9 日访问。

[61] Commission on the Limits of the Continental Shelf, 'Summary of the Recommendations of the CLCS in Regard to the Submission Made by Australia on 15 November 2004, Recommendations adopted by CLCS on 9 April 2008',p.1. available at :https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/aus04/aus_summary_of_recommendations.pdf

[62] 高圣惕,梅晶晶.大陆架界限委员会如何处理"争端"[J].边界与海洋研究,2021,6(02)，第 27 页。

[63]《议事规则》附件一第 1 条

[64] Permanent Mission of Bangladesh to the United Nations Note Verbale (No. PMBNY-UNCLSO/2009-), para 2-5 extension://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fdepts%2Flos%2Fclcs_new%2Fsubmissions_files%2Fmmr08%2Fclcs16_2008_mmr_bgd_e.pdf

[65] Bangladesh/Myanmar, p. 102, para.390

ITLOS 需要等待 CLCS 先提出建议，而 CLCS 则需等待 ITLOS 先做出裁决。[66]“尼加拉瓜诉哥伦比亚”案中，也存在类似的存在僵局问题，尼加拉瓜和哥伦比亚在海域划界和外大陆架权利上存在争端。尼加拉瓜在其书面陈述中表示，由于存在争端 CLCS 会拒绝对尼加拉瓜的定界案提出建议，如果法院也拒绝采取行动的话，尼加拉瓜和哥伦比亚之间的边界争端以及尼加拉瓜大陆架的外部界限就永远不会确定。争议将成为永久性的，法律关系的稳定将永远无法实现。[67]

（二）司法划界

划界是指，根据《公约》第 83 条公平划定海岸相向或相邻的沿海国之间外大陆架的界限。它处理的大陆架权利重叠时如何公平分配的问题。

1、划界方法

对于内大陆架划界，国际司法裁判机构发展出了“公平原则”、“三步划界法”等判例法。1969 年的“北海大陆架”案确立了公平原则以及“等距离/特殊情况”划界方法。丹麦、荷兰和德国为北海的相邻国家，共享同一大陆架。如果运用等距离中间线划界法，拥有最长海岸线的德国因为是凹岸而分到了最小的大陆架。法院认为，划界应当遵循公平原则，公平不是要改变自然不平等，而是减少不合理差别待遇。根据公平原则进行的划界，应当在有关国家的大陆架范围与各自海岸线长度之间建立合理的比例关系。[68]在罗马尼亚诉乌克兰案中，法院逐渐形成了“三阶段划界法”（three-step approach）。具体内容是：第一阶段，建立临时等距离线。根据双方海岸地理情况进行数学计算建立“中线”；第二阶段，考虑相关情况，考虑是否存在需要调整临时等距离线的相关情况，如果存在则对其进行调整以确保公平解决。第三阶段，比例测试。检查划界线是否导致双方各自海岸线长度之比与分配给双方的海域面积之比严重不相称。[69]

根据“单一大陆架原则”，外大陆架的划界方法和内大陆架是一样的。“巴巴多斯诉特立尼达和多巴哥”案指出，“法律上只有单一的大陆架，而没有内大陆架和外大陆架之分。[70]孟加拉国/缅甸案中也指出：“《公约》第 76 条体现了单一大陆架的概念，沿海国对整个大陆架行使专属主权权利，对内大陆架和外大陆架不作任何区分。”[71]

2、外大陆架划界中的特别考虑

较为特别的是，外大陆架的划界需要考虑到外大陆架的外部界限。外大陆架

---

[66] Lando, Massimo. "Delimiting the continental shelf beyond 200 nautical miles at the International Court of Justice: The Nicaragua v. Colombia cases." Chinese Journal of International Law 16.2 (2017),p 165-166.

[67] Written Statement of Nicaragua (19 January 2015) ,p.68，para 5.31, https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/154/18780.pdf

[68] 北海大陆架案，P52，para98

[69] *Romania* v. *Ukraine), Judgment, I.C.J. Reports 2009*, p. 61 (hereinafter “*Romania* v. *Ukraine*”), at pp. 101-103, paras. 115- 122;

[70] 巴巴多斯诉特立尼达和多巴哥，第 208-209 页，第 213 段。

[71] 孟加拉国/缅甸案，第 96 页，第 361 段

的外部界限是区分国家管辖区域和代表国际社会的“区域”之间的分界线。如果争议海域属于“区域”，那么争议双方是无权处置的，因为“区域”属于人类共同继承的遗产。如果属于外大陆架，那么就属于沿海国管辖范围之内，可通过协议或者诉诸司法的方式进行划界。2013 年《关于格陵兰和冰岛之间在厄尔明海 200 海里以外大陆架划界的协议纪要》（以下简称《纪要》）就是一个典型例子。冰岛和丹麦/格陵兰假设了它们在 200 海里以外的海域有重叠权利，即所谓的“利益区域”。对于“利益区域”，《纪要》暂时划定了外大陆架界限，并按照丹麦/格陵兰 53%，冰岛 47%进行利益分配。[72]由于这个“利益区域”是双方假定的，在科学上究竟属于外大陆架还是“区域”还无法确定。双方约定向 CLCS 提交定界案，并最终按照 CLCS 建议调整“利益区域”划界线。这表明，即使是双方友好协商的协议划界，在未经 CLCS 定界的情况下，也会存在争议海域性质不确定的问题。而对外大陆架的司法划界，其约束力不仅在缔约方之间，还有可能涉及第三方。如果不考虑大陆架的外部界限，法院有可能会将原本属于 “区域”判给争议双方，从而损害国际社会利益。因此，在外大陆架争端中，法院均要求沿海国首先向 CLCS 提交其大陆架外部界限的定界案。

（三）定界与划界的关系

定界和划界关系存在三种观点，分别是：平行关系、顺位关系和互补关系。这三种观点孰优孰劣，可以通过司法实践逐一进行考察。

1、平行关系说

平行关系说认为，定界和划界是两个独立且平行的程序，互不干扰。沿海国可以独立寻求 CLCS 的定界建议，也可以独立诉诸司法裁判机构。

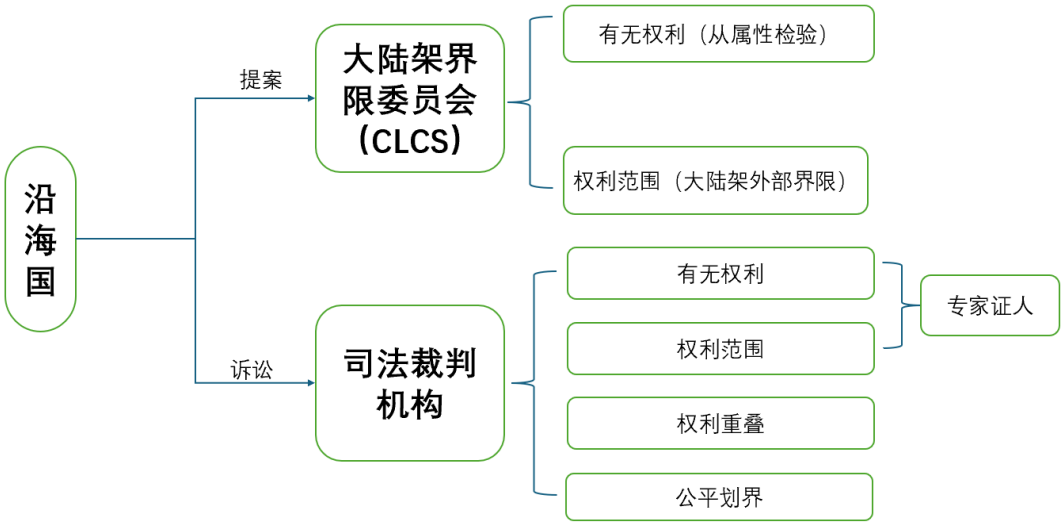
平行关系说的依据来自以下两点。第一，从法律规定上说，根据《公约》第 76 条第 10 款，CLCS 定界不妨碍海岸相向或相邻国家间大陆架的划界问题。这意味着，CLCS 定界结果和司法划界是相互独立的。其次，从法律目的来说，定界和划界的功能并不相同，“定界”处理的是科学问题，而“划界”处理是法律争议。定界的法律依据是《公约》76 条，解决的单个沿海国外大陆架地理范围的问题。划界则适用《公约》第 83 条，解决的是两个或者两个以上沿海国大陆架权利重叠的争议。而诉讼中的科学问题，可以通过聘请专家来处理。

但平行关系说并没有得到司法实践的认可。法院认为其审理外大陆架争端是有前提条件的，沿海国应当先寻求 CLCS 建议，因为 CLCS 才是划定外大陆架外部界限的权威机构而法院不具备此能力。在“圣皮埃尔和密克隆”案中，双方都要求仲裁庭进行“全方位划界”，划定包括领海、毗连区、专属经济区以及 200 海里

[72] Bjorn Kunoy, "Agree Minutes on the Delimitation of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles between Greenland and Iceland in the Irminger Sea," Chinese Journal of International Law 12, no. 1 (March 2013): 125-142

以内和以外的大陆架的单一海洋边界线。[73]仲裁庭认为其无权裁决外大陆架的划界问题，因为仲裁庭缺乏能力（Competent），CLCS 才是负责此事的专门机构。[74] 在“尼加拉瓜诉洪都拉斯”案中，法院更是明确说明：“任何由缔约国提出的超过 200 英里的主张必须按照第 76 条，并由根据其设立的 CLCS 审查”。[75]

有些“平行关系说”的支持者可能并不认同法院“无能力”处理外大陆架科学证据的观点，认为这可由法院的专家证人来发表法律意见。班达里（Bhandari）法官在“尼加拉瓜诉哥伦比亚”案的观点很好的反驳了这一点。他认为，“法院对抗程序的性质决定了双方将传唤最有可能提出各自相互竞争主张的专家证人，而这些证人的意见很可能与 CLCS 专家成员的意见相左。这反过来又有可能导致 CLCS 和法院就尼加拉瓜的大陆架主张得出不一致的结论，从而造成令人不安的局面。”[76]换句话说，平行关系说有可能会导致法院和 CLCS 立场冲突。



2、顺位关系说

顺位关系说认为，“定界”应作为“划界”的前提条件。只有在沿海国外大陆架权利和范围清晰明确的情况下，才能进行划界分配。反之，如果未经 CLCS 定界，则不得进行司法划界。

顺位关系说认为只有经过 CLCS 定界，外大陆架权利才是确定的。该观点认为，只有知道沿海国的外大陆架权利的具体范围，才能判断是否与邻国或相向国家的外大陆架权利重叠，进而才能判断是否需要进行司法划界。所以，CLCS 定界是法院划界的前提条件在 2012 年的孟加拉国诉缅甸案，缅甸表达了类似的观

[73] 高建军：国际法院“侵犯主权权利和海洋空间案”中的毗连区问题，太平洋学报，2022 年第 10 期。
[74] Court of Arbitration for the delimitation of Martime Areas between Canada and France :Decision in case concerning delimitation of Maritime Areas(St. Pierre and Miquelon),1992,para 78-79.
[75] I C.J.报告 2007（二）， para 319
[76] Declaration of Judge Bhandari，https://api.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/154/154-20160317-JUD-01-06-EN.pdf，P109，para7

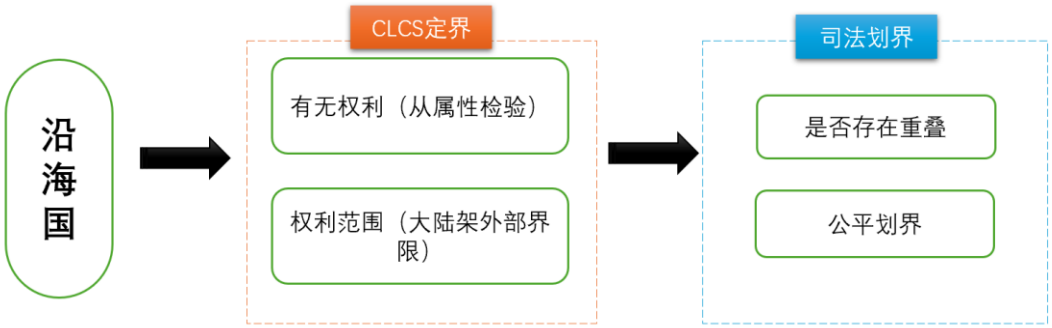
点：“法院不能在不知道外部界限是什么的情况下根据假设确定划界线。CLCS 建议是确定沿海国大陆架外部界限以及一国可能有权享有的外大陆架区域的必要先决条件，也是对外大陆架权利重叠作出任何司法裁定的必要先决条件。如果颠倒这一进程，对范围未知的权利作出裁决，不仅会使法院与其他条约机构相悖，而且会与《公约》的整个结构和国际海洋治理体系相悖”。[77]

顺位关系说的优点是外大陆架权属明确，可以减少司法负担。由于经过了 CLCS 定界，沿海国是否具有外大陆架以及外部界限在何处，都是非常明确的。如果未经 CLCS 定界而直接诉诸司法，那么当事人可能会基于自己的推断和假设来主张外大陆架权利。在“圣皮埃尔和密克隆”案中有个有趣的细节。法国主张，它看起来（it appears）有权将大陆架扩展到 200 海里以外，所以请求司法划界。加拿大表示反对，理由是连法国自己都不知道其外大陆架界限在哪儿。[78]可以想见，如果未经 CLCS 定界，可能导致的结果是每个沿海国都会在诉讼中主张自己拥有外大陆架，要求法院去帮助他们明确大陆架的外部界限，这会导致法院会划大量时间精力在科学事实认定上。

顺位关系说的缺点是可能引起“CLCS 僵局”。在 2012 年孟加拉国诉缅甸案中，缅甸已经向 CLCS 提交相关提案，但由于孟加拉国的反对，CLCS 只能推迟审议，导致缅甸的外大陆架外部界限无法确定。而在 2023 年毛里求斯诉马尔代夫案中，双方都向 CLCS 提交了定界案，但均不同意 CLCS 审议另一方的定界案。“如果这一僵局得不到解决，任何一方都无法接受 CLCS 的建议，也无法在此基础上确定具有约束力的最终大陆架外部界限。”[79]

为了解决“CLCS 僵局”，在“孟加拉国诉缅甸”案中，法院突破了顺位关系说。在 CLCS 僵局的情况下，如果 CLCS 和法院都不作为，“将使缔约方无法充分受益于其对大陆架的权利。”[80]所以法院认为，尚未确定外大陆架外部界限的事实并不意味着法庭必须避免确定是否存在对大陆架的权利以及在有关当事方之间划定大陆架界限。[81]

[77] 孟加拉缅甸 para 345
[78] Court of Arbitration for the delimitation of Martime Areas between Canada and France :Decision in case concerning delimitation of Maritime Areas(St. Pierre and Miquelon),1992,para 75-76
[79] 马尔代夫 para 455
[80] 孟加拉缅甸 para392， 391
[81] 孟加拉缅甸 para409， 410



3、互补关系说

互补关系说认为，定界和划界是紧密联系的且相互促进的，法院划界应以沿海国向 CLCS 完整提交为前提，即使 CLCS 未对定界给出建议，法院在沿海国的外大陆架权利无争议的前提下亦可划界，但是如果外大陆架权利存在重大不确定性，法院则无法划界。

互补关系说的依据是，法院划界方法上有别于 CLCS 定界。“划界的任务在于通过在有关海域之间划出一条分界线来解决重叠主张。”但问题是如何产生一条线来分隔各国重叠权利？法院划界采取的是“三阶段划界法”，建立临时等距离线、考虑相关情况以及进行比例测试。“建立临时等距离线”遵循数学方法，只需要知道起点即能进行划界。等距线是指每一点与测算各国领海宽度的基线的最近点距离相等的一条线。等距线可以是“相向”国家之间的 “中线”，也可以是 “相邻”国家之间的“侧线”。[82] 建立临时等距离线并不需要知道终点（大陆架外部界限的具体位置），而只需要知道起点（领海基线）。法院再做相应调整（考虑相关情况和进行比例测试）以达成公平划界。换言之，外大陆架外部界线的确定，对于司法划界而言并非必要条件。所以，法院才会在“索马里诉肯尼亚”案中断言：“缺乏对大陆架外部边界的界定，本身并不妨碍其在相邻海岸的两个国家之间的划界。”[83]

互补关系体现在，法院在处理“未经 CLCS 定界”的外大陆架划界案中设置了前提条件，即划界需要“定界”的相关资料作为“初步证据”，而且具有一定门槛。这个“初步证据”就是沿海国根据《公约》76 条向 CLCS 提交的定界案，而且沿海国提交的资料应足以使得 CLCS 能够定界。在“领土和海洋争端案”中，法院拒绝了尼加拉瓜划定外大陆架的请求，因为尼加拉瓜只向 CLCS 提交了“初步信息（Preliminary Information）”。尼加拉瓜自己也承认，该资料不符合《公约》第 76 条第 8 款规定的“沿海国应提交的外大陆架界限资料”的要求。[84]法院认定尼加拉

[82] 黑海案 11 段
[83] 肯尼亚案，para 189
[84] International court of justice ,Reports of judgments advisory opinions and orders Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)，2012,para 127-129,

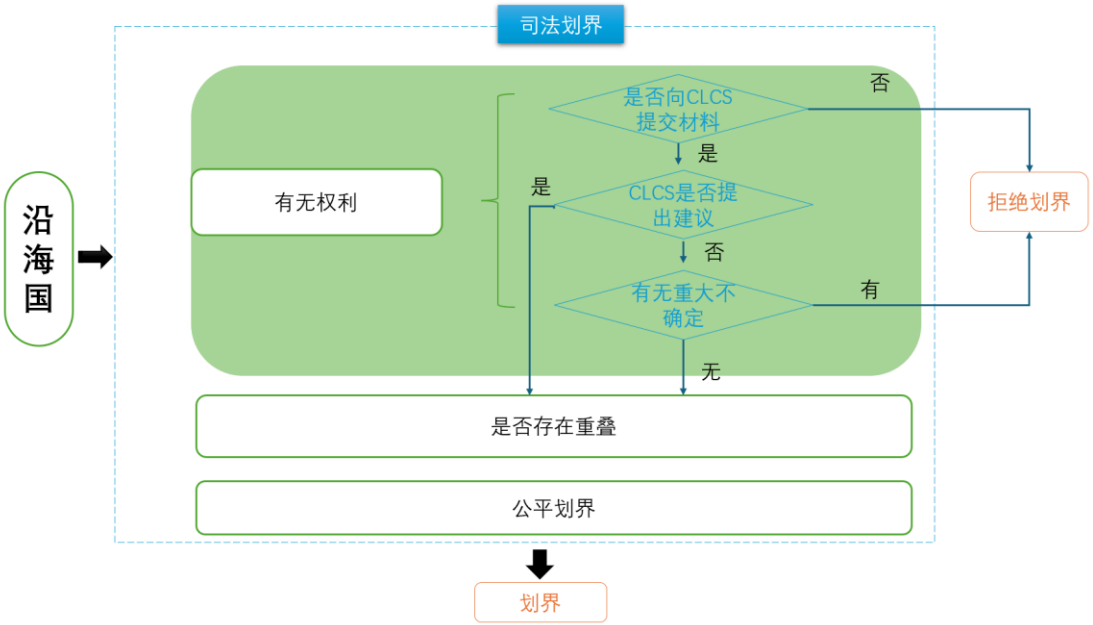
瓜所主张的“权利重叠”缺乏事实依据，从而拒绝管辖。[85]为了避免误读，门萨法官(Mensah)专门对此进行了解释：“这并不因为尼加拉瓜没有向 CLCS 提交所需材料，也不是因为 CLCS 还未提出建议，而是尼加拉瓜所提交的资料没有充分依据。尼加拉瓜向 CLCS 提交初步信息，目的不是为了使得 CLCS 能够提出建议而是为了争取时间。”[86]

但是未经 CLCS 建议，外大陆架权利可能存在不确定性。沿海国向 CLCS 提交了定界案，只是意味着沿海国已经进行了一定的海洋科学研究，并大致明确了其大陆架的地理范围。但这个单方的定界案并不一定符合法律。例如，中国认为日本的冲之鸟岛并非岛屿而只是个礁岩，从而不能主张大陆架权利。

于是，法院引入了“重大不确定标准”，来解决外大陆架权利是否存在的问题，从而丰富和完善了“互补关系说”。“重大不确定标准”的提出源于 CLCS 定界和法院划界的职能差异。法院认识到“CLCS 是个科学技术机构，具有《公约》赋予的建议职能，根据沿海国提交的定界案审议在执行第 76 条过程中出现的科学和技术问题，而法庭则可以解释和适用《公约》的规定，包括第 76 条。这可能包括处理无争议的科学材料或求助于专家。”[87]换句话说，CLCS 和法院对于“沿海国是否具有外大陆架权利”这个问题评价侧重点是不一样的。CLCS 解决科学层面上的问题，即沿海国大陆架是否延伸到 200 海里以外，以及在地质地貌上是否有连续性。而法院则负责条约的法律解释，例如条约用语“自然延伸”的法律意义。但如果涉及到科学问题，法院是很难判定的。“重大不确定标准”就是法院用来评估科学证据是否足以支持沿海国的外大陆架权利主张。在“毛里求斯诉马尔代夫”案中，法院指出：“适用重大不确定性标准尽量减少这样的风险，即 CLCS 在其建议中就外大陆架权利采取的立场可能与法院或法庭在判决中采取的立场不同。”[88]

2025年中国国际法学会

[85] 张晏瑜,孙洁.尼加拉瓜诉哥伦比亚“外大陆架划界案”的外溢效应及中国应对[J].国际法学刊,2025,(01):56-76+155-156.
[86] Declaration of Judge AD HOC Mensah ,para9,10
[87] 孟家啦，para 411
[88] 毛里求斯诉马尔代夫，P433



四、“重大不确定标准”产生的原因

CLCS 定界与法院划界的互动过程为何会孕育了“重大不确定标准”？从该标准的产生过程看来，有以下三点原因

（一） CLCS与法院的职能重叠

如果重新审视定界和划界，我们会发现 CLCS 和法院都会在“沿海是否具有外大陆架权利”这一事实问题上做出评价。CLCS 在定界过程中会通过“从属权利检验”，来评估沿海国外大陆架的合法性。而法院划界也存在一个前提条件，即争议双方都拥有外大陆架权利。法院也认识到“应首先解决的问题是，双方是否对 200 海里以外的大陆架拥有重叠的权利。如果没有，那就是在处理一个假设性问题。” 如果最终 CLCS 判定沿海国没有外大陆架，那么双方就不会存在权利重叠，法院划界就没有事实基础，所以法院也必须首先处理有无外大陆架权利问题。所以，法院和 CLCS 会在评价外大陆架权利方面存在重叠。

（二）减少立场冲突

“重大不确定标准”的功能之一就是减少 CLCS 定界和司法划界中的立场冲突。“平行关系说”认为 CLCS 定界和法院划界相互独立，因无法防止法律冲突而逐渐被抛弃。“顺位关系说”和“互补关系说”都可以解决法律冲突问题，而且后者更优。“顺位关系说”通过构建“CLCS 定界-司法划界”来确保外大陆架权利的确定性，从而双方不会对此发生立场冲突。但是越来越多的外大陆架争端被卡在 CLCS 定界阶段。那些含有主权争议外大陆架划界争端，不仅被 CLCS 拒绝或推迟实质性审议，也无法进入法院划界，导致争端迟迟无法得到解决。而在“互补关系说”下，法院通过积极划界解决了僵局问题，又引入“重大不确定标准”来避

免法律冲突。如果沿海国的科学证据能够充分证明外大陆架权利且不受质疑，法院划界结果，不会影响后续 CLCS 确定外大陆架的外部界限。如果科学证据有争议，法院会根据“重大不确定标准”拒绝划界，从而避免与 CLCS 立场冲突。

（三）避免侵占“区域”

由于外大陆架与国际海底“区域”接壤，对外大陆架的划界也必然影响着“区域”相关利益。《公约》第 136 条规定,“区域”及其资源是人类的共同继承财产。《公约》缔约国在行使其确定大陆架外部界限的权利的同时，也负有确保尊重作为人类共同继承财产的“区域”范围的义务，不影响国际社会的整体利益，特别是不使“区域”范围受到任何不合法的侵蚀。[89]

但有些沿海国会对海底地貌特征进行曲解来扩张大陆架，从而侵占作为人类共同继承遗产的“区域”。例如，2009 年，冰岛就将雷克雅内斯高地作为其大陆边的组成部分，并根据 2500 米等深线加 100 海里约束线，将其大陆架延伸至领海基线 700 海里处。[90]CLCS 驳回了其请求，认为雷克雅内斯高地属于洋脊。根据《公约》规定，海底高地既可能是大陆隆，也可能是海底洋脊，或者是深洋洋脊，三者有不同的法律地位。大陆隆属于大陆边的一部分，可以作为沿海国主张外大陆架权利的事实基础。如果是海底洋脊，则外大陆架最多不能超过领海基线的 350 海里。而如果是深洋海脊，性质上属于国际海底“区域”而非大陆边，受到国际海底管理局管辖，沿海国不得对其主张权利。因此，未经 CLCS 定界的案子，沿海国可能会为扩张大陆架权利而侵占“区域”。在司法划界中，法院面对此种情况就可以“重大不确定标准”拒绝划界，从而保护国际社会利益。

五、“重大不确定标准”中的“重大”因素

如果说“重大不确定标准”用来评估外大陆架权利的可靠性，那么为何有的案件法院进行了划界，有的案件法院却拒绝了划界呢？要回答这个问题，就需要检视每个案件的科学证据，是否足以消除外大陆架权利的不确定性。如果科学分歧达到“重大”，那么法院就会拒绝划界。

（一）孟加拉国诉缅甸案

1、案件事实

孟加拉国和缅甸是相邻的两个沿海国，双方都主张其在孟加拉湾享有 200 海里外大陆架的权利。孟加拉湾的大陆架是由两个大陆板块，即印度板块和缅甸板块相互作用形成的。来自于自喜马拉雅山脉和青藏高原的沉积岩层几乎覆盖了整

[89] 中国人民共和国常驻联合国代表团（CML/2/2009）, para. 2, extension://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fdepts%2Flos%2Fclcs_new%2Fsubmissions_files%2Fjpn08%2Fchn_6feb09_c.pdf

[90] [1]李金蓉,XIE Hongyue.外大陆架划界中涉及洋脊问题的典型案例研究[C]//中国海洋法学评论（2017 年卷第 2 期 总第 26 期）.国家海洋信息中心;,2017:162-204.

个孟加拉湾底。[91]整个孟加拉沉积岩所处的印度板块在靠近缅甸海岸并沿缅甸海岸向邻近的缅甸板块下滑动，从而形成了巽他俯冲带。缅甸所主张的外大陆架部分，地貌上表现为沉积岩，而在地质上则表现为两个大陆板块所形成的俯冲地带。对于孟加拉湾层积岩以及其地质构成，双方均无异议。

2、争议焦点

孟加拉国认为，缅甸不享有外大陆架权利因为其陆地领土没有“自然延伸”到200 海里以外的孟加拉湾。《公约》第 76 条对大陆架的定义是“领海以外依其陆地领土的全部自然延伸”。孟加拉国承认，缅甸“充其量只是在其陆地与外大陆架之间享有地貌连续性”。[92]但是，孟加拉国主张，“自然延伸”的实际检验标准要求有证据证明海床和底土直接与陆地领土相连的地质特征。[93] “200 海里以外的自然延伸从根本上说是一个物理概念，必须由地质学和地貌学证据加以确定。它不能仅以海底地貌为依据，而必须有适当的地质基础。”而俯冲带标志着两个独立板块之间的碰撞，是“海底的明显中断或不连续性”，是“两个独立大陆架或两个独立自然延伸的界限的无可争辩的标志”。[94]孟加拉国并不否认缅甸存在 200 海里以外大陆架，而是认为该大陆边与缅甸的陆地领土之间因为地质结构不连续而不符合《公约》“自然延伸”的要求。[95]

缅甸对孟加拉国对自然延伸的法律解释提出了异议。缅甸认为，《公约》76 条规定的自然延伸不是也不能成为 200 海里以外大陆架权利的新的独立标准或检验标准。自然延伸是在界定大陆架的情况下使用的一个法律术语。根据《公约》第 76 条第 1 款，控制外大陆架权利概念不是自然延伸，而是“大陆边外缘”，即第 76 条第 4 款规定的两个公式对“大陆边外缘”进行的精确定义。缅甸认为，诸如海床或底土沉积物的来源、沉积物的性质以及大陆下的基底结构或构造等科学事实，与确定外大陆架权利范围无关。[96]

概言之，争议双方对大陆边的构成要素存在分歧。更具体的说，大陆边沉积岩的地理起源是否会影响“自然延伸”的认定，双方对此有不同的观点。

3、法院裁决

该案中，法院在评估外大陆架权利时提出并适用了“重大不确定标准”。“如果有关区域是否存在大陆边方面存在重大不确定性，法庭就会对是否着手划定200 海里以外区域犹豫不决”。因此，“法庭在划定大陆架界限之前必须回答这个问题：任何一方是否有权拥有 200 海里以外的大陆架？”[97]对于此问题需要评估科学和法律两个层面。

---

[91] 孟加拉湾 para 455
[92] Para 457
[93]（P417）
[94] 417（426）424，和
[95]（441）
[96]（427.）
[97] Para 398

（1）科学层面

法院首先评估了缅甸外大陆架权利相关科学证据的可靠性。法院认为，孟加拉国并没有证明缅甸的大陆架仅限于 200 海里之内。鉴于孟加拉湾厚厚的沉积岩的地貌，以及孟加拉国和缅甸向 CLCS 提交的数据，“法庭确信，从缅甸海岸到 200 海里以外的地区有一个连续的、大量的沉积岩层。”

而孟加拉湾地区的特殊性，对于法院评判缅甸是否具有外大陆架权利至关重要。法院虽然提及了双方所处的孟加拉湾情况独特[98]，但是没有具体展开。孟加拉湾南部沿海国家较为特殊，不适用《公约》第 76 条第 4 款的两个公式。[99]斯里兰卡最早提出，宽大陆边国（broad-margin states）如果适用“爱尔兰公式”和“海登堡公式”会导致不公平结果。斯里兰卡所在的孟加拉湾地区地质地貌较为特殊，陆架较窄，陆基较宽且陆基下有巨量的沉积岩。如果适用《公约》76 条，会导致一半以上的大陆边被排除在外。斯里兰卡认为“只有在大陆边迅速变薄的情况下，距离-沉积层-厚度联合标准才能产生公平的结果。对于像斯里兰卡这样大陆边很宽且厚度相当大的国家来说，这可能会造成不公正”。[100]换句话说，具有斯里兰卡地质地貌特征的孟加拉湾南部地区，根据“自然延伸”原则，原本拥有非常广阔的大陆架。但是根据“爱尔兰公式”和“海登堡公式”得出的大陆边外缘却位于 200 海里以内，导致沿海国无法主张外大陆架。[101]这种计算导致的背离事实的情况，是非常不公平的。因此，第三届联合国海洋法会议通过了《关于适用一种特定方法划定大陆边外缘的谅解声明》（以下简称《谅解声明》），规定对孟加拉湾南部的沿海国家可不适用第 4 款，而是规定了新的计算方法，即“这种国家可以连接各定点划出长度不超过 60 海里的直线的方法,划定其大陆边外缘,各定点以经纬度标明,而且各点上的沉积岩厚度不少于 1 公里。”[102]所以，在本案中，缅甸大陆架外部界限的认定，除了《公约》76 条第 4 款，还需遵守《谅解声明》。

法院在判断缅甸具有外大陆架权利，既基于《谅解声明》也基于双方认可。《谅解声明》是以沉积岩地貌作为评判标准的。如果一国的大陆边具有特殊特征:(1) 200 公尺等深线所在处的均距离不超过 20 海里；(2) 大陆边沉积岩的大部分位于大陆基之下，那么这种国家可在“沉积岩厚度不小于 1 公里”的基点上划定其大陆边外缘。此外，根据孟加拉国和缅甸向 CLCS 提交的资料和数

98 Para 444

99《准则》8.1.2

100 M.C.W. PINTO，Article 76 of the UN Convention on the Law of the Sea and the Bay of Bengal Exception，Asian Journal of International Law, 3 (2013), pp. 215–235

101 李金蓉,罗婷婷.《谅解声明》评析——划定大陆边外缘的一种特定方法[J].中国海商法研究,2020,31(02):74-82.

102《第三次联合国海洋法会议最后文件》附件二. 关于使用一种特定方法划定大陆边外缘的谅解声明，extension://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fdocuments.un.org%2Fdoc%2Fundoc%2Fgen%2Fn99%2F338%2F92%2Fpdf%2Fn9933892.pdf%3Ffe%3Dtrue

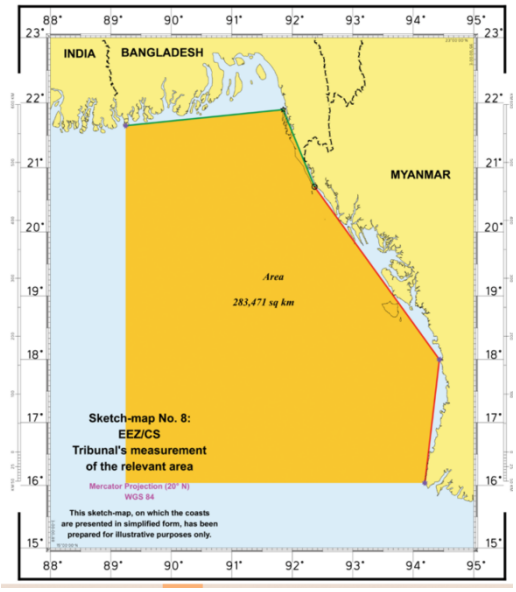
据，双方都根据《谅解声明》主张200海里以外的大陆架，且双方对彼此的科学技术证据不持异议。正是基于这两点，法院认为缅甸的大陆架延伸到200海里以外是有科学证据支持的。

（2）法律层面

法院认为本案的争议焦点是对“自然延伸”的条约解释问题，属于法院管辖事项。自然延伸的定义中包含了连续性的要求，即要求陆块的水下延伸必须与陆地领土连成一体。缅甸认为，“自然延伸”应当采取地貌解释，由于孟加拉湾海床覆盖着厚厚的沉积岩，在地貌上是连续的。孟加拉国认为，“自然延伸”应当采取地质解释，由于缅甸大陆架形成于板块碰撞，位于大陆板块和印度洋板块的俯冲带上，深层的地质结构表现为大陆板块和大洋板块，这应该被认为是两个大陆架，而非一个连续的大陆架，因此不满足“自然延伸”要求。法院认为应当采取地貌解释。法院回顾了自然延伸的立法和实践。自然延伸的提法是在北海案中作为大陆架制度的基本概念首次提出的，但从未对其进行定义。在第三次联合国海洋法会议期间，自然延伸的概念被用于支持扩大国家对大陆架的管辖权。在对外大陆架的定界过程中，CLCS会根据《公约》76条第4款来判断是否具有“自然延伸”。孟加拉湾地区的大陆架是非常特殊的，其外大陆架界限的划定遵循《谅解声明》。而《谅解声明》本身就承认孟加拉湾海床上沉积岩具有地貌连续性。这使得法院直接可以得出结论，缅甸大陆架的自然延伸应当根据沉积岩地貌标准，而非地质标准。故而，法院得出结论，无需将“自然延伸”作为孟加拉湾沿海国外大陆架权利的独立依据。[103]

在该案中，“重大”因素是自然延伸。“重大不确定标准”为法院积极划界奠定了基础。对于存在主权争议的海域，CLCS的程序产生了僵局导致无法定界。在这种情况下。法院存在两种选择。第一种，如果沿海国外大陆架权利存在不确定性，那么法院理应拒绝划界。另外一种，如果沿海国外大陆架可以确定，那么法院可以对此进行划界。本案中，孟加拉湾大陆架的特殊情况已由《谅解声明》认定，争议双方也对彼此的外大陆架相关科学证据没有争议。这意味着，CLCS虽未定界，但是科学证据足以表明缅甸拥有外大陆架，从而消除了外大陆架权利的不确定性。在确定了沿海国外大陆架权利无可争议的情况下，法院才可以继续判断权利是否重叠以及进行公平划界。该案的争议焦点在于，是否具有自然延伸。如果科学证据可以证明自然延伸的存在，那会将会消除外大陆架权利的不确定性。该案可以总结为，法院可以在“科学无争议，法律有争议”的情况下可以进行划界。

103



（图片来源：孟加拉国和缅甸在孟加拉湾海洋边界划界争端判决书第 127 页）

（二）索马里诉肯尼亚案

1、案件事实

索马里和肯尼亚是东非海岸相邻的两个沿海国，双方在海域划界方法产生了分歧。肯尼亚认为，索马里以默许的形式同意以“纬度平行线”作为边界。而索马里认为双方不存在海上边界，应该按照“等距离/相关情况”划定海域边界。双方都根据《公约》76 条履行了向 CLCS 提交资料已以证明其大陆架超过 200 海里的义务，根据各自主张的划界方法寻求 CLCS 定界。肯尼亚在其提交给 CLCS 的文件中所列的坐标清单和地图使用了“纬度平行线”作为单一海上边界。[104]而索马里则根据等距离线海上边界来主张外大陆架。各方都对 CLCS 审议另一方得大陆架外部界限提案提出异议，但这些反对意见后来都被撤回了。目前，CLCS 尚未对双方大陆架外部界线提案进行审议，也未给出任何建议。双方就海上边界诉诸国际法院，要求国际法院划定其 200 海里内的海上边界以及 200 海里外的大陆架边界。

2、法院裁决

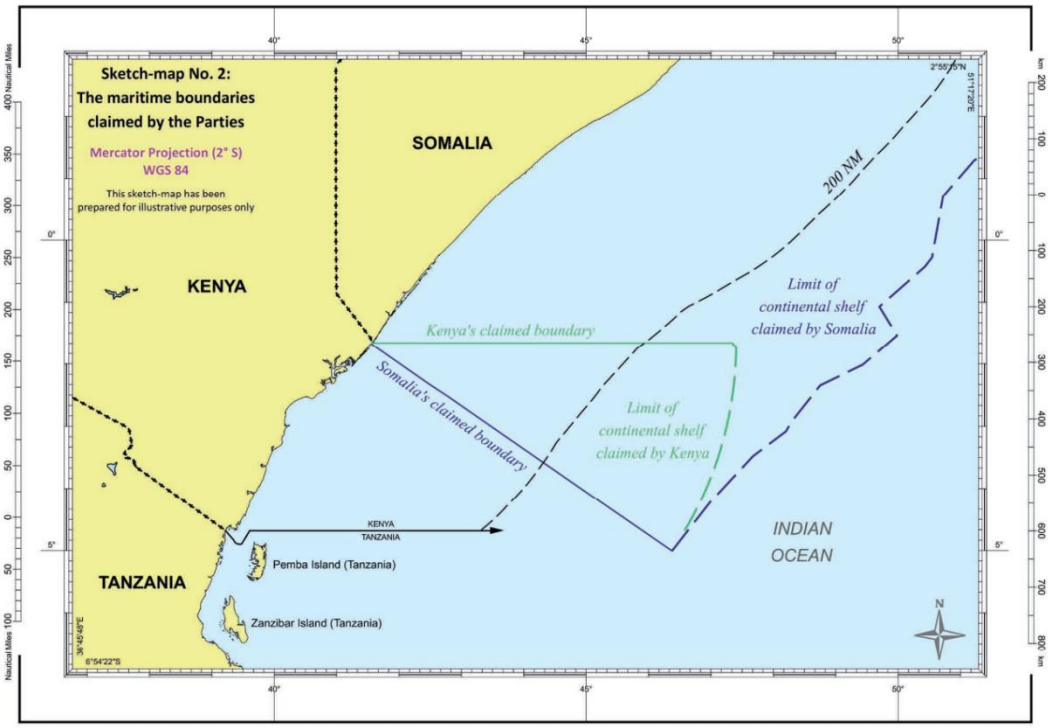
国际法院于 2021 年做出裁决。法院从三个方面进行了论述了争议双方的外大陆架权利。第一，“缺乏对大陆架外部边界的定界，本身并不妨碍（法院）在相邻海岸的两个国家之间划界。”同样，“国际法院和法庭行使管辖权划定海洋边界，包括大陆架，也不影响 CLCS 行使其功能划定大陆架的外部界限”[105] 第二，本案情况与孟加拉国诉缅甸案有所不同。孟加拉国诉缅甸案涉及到孟加拉湾的独特情况以及第三次联合国海洋法会议达成的《谅解声明》。法院的言下

[104] International Court of Justice, Reports Of Judgments, Advisory Opinions And Orders Maritime Delimitation In The Indian Ocean (Somalia V. Kenya), Judgment Of 12 October 2021, p.30,para 65.
[105] Ibid, p.72,para 189

之意是，索马里和肯尼亚的大陆架地质地貌情况并无特殊性，所以法院无法直接认定双方是否拥有外大陆架权利。第三，法院认可当事方的外大陆架权利是因为争议双方认可了彼此的外大陆架权利。双方都认为其大陆架最大延伸为350海里，且双方都撤回了CLCS的异议，表示其不质疑对方大陆架延伸至200海里以外。[106]

最终，法院认为双方超过200海里的海上边界，从200海里以内法院调整后的海洋边界线延长出去，直到CLCS最终划定的外部界限，或者到达第三国权利可能受到影响的地区。[107]

在这个案例中，消除涉案外大陆架权利的“重大不确定”依据的是法争议双方对外大陆架权利的“自认”，即当事双方相互认彼此的外大陆架权利且不提出质疑。



（图片来源：印度洋海洋定界案判决书第21页）

（三）毛里求斯诉马尔代夫

1、 案件事实

毛里求斯和马尔代夫都是印度洋的沿海国。毛里求斯由印度洋西南部和中部的岛屿组成。而马尔代夫位于印度西南偏西，斯里兰卡以西。两国隔海相望，属于海岸相向的国家。查戈斯群岛位于毛里求斯岛东北方向1188海里处，最近处

[106] Ibid, p74, para 195
[107] Ibid, p75, para 196

在马尔代夫以南 269 海里处。2017 年联合国大会请求国际法院从非殖民化角度就查戈斯群岛的分离问题发表咨询意见。国际法院在 2019 年完成咨询意见并确认查戈斯群岛是毛里求斯领土的有机组成部分。[108]毛里求斯和马尔代夫都向 CLCS 提交了 200 海里以外大陆架外部界限的提案，但是 CLCS 还未审议和给出建议。毛里求斯在 2009 年向 CLCS 提交了材料，但其中“没有考虑到查戈斯地区的坐标”。毛里求斯又于 2021 年 5 月提交的经修正的初步资料，主张查戈斯群岛南部和北部存在 200 海里以外大陆架。虽然双方都向 CLCS 会提交了定界案，但由于双方不同意 CLCS 审议彼此的提案，CLCS 无法进行审议和给出建议，形成了僵局。双方的争议焦点是，查戈斯群岛北部是否存在外大陆架。

毛里求斯确定了一个坡脚点 FOS-VIT31，并据此主张对北查戈斯群岛区域 200 海里以外大陆架的权利。这一海域的地貌特征是：查戈斯群岛和马尔代夫都位于查戈斯-拉卡迪夫海脊之上，共同享有同一个地质大陆架。在查戈斯群岛南部和东部，有一个线状洼地，即查戈斯海槽，与查戈斯-拉卡迪夫海脊并行。而毛里求斯所确定的坡脚点 FOS-VIT31B 在查戈斯海槽东侧。这意味着，毛里求斯必须证明，从其领土的自然延伸线可以绕过查戈斯海槽直接到达坡脚点 FOS-VIT31。

2、争议焦点

马尔代夫对毛里求斯水下陆地领土（查戈斯岛）能否自然延伸至坡脚点 FOS-VIT31B 存在疑问。

毛里求斯主张存在自然延伸，认为从其陆地领土可以通过三条路线延伸到查戈斯群岛以北的坡脚临界点。

毛里求斯主张的第一条线是“查戈斯-拉卡迪夫海脊线”。具体路线是查戈斯-拉卡迪夫海脊以南开始，毗邻其专属经济区内的海脊东部延伸部分，并沿海脊延伸部分向北延伸，直至临界坡脚点。毛里求斯也承认，该路线穿过马尔代夫 200 海里内的大陆架。第二条线是加德纳海隆，即通过加德纳海隆自然延伸到穿越查戈斯海槽的坡脚临界点的路径。第三条线是“高地鞍部线”。通过查戈斯群岛北部的一个“高地鞍部”穿越查戈斯海槽，到达临界坡脚点。

3、法院裁决

法院认为，根据《公约》第 76 条，第一条路线在法律上是不允许的。毛里求斯主张的第一条线路线，在科学证据上马尔代夫的外大陆架可以毫无争议的到达坡脚点 FOS-VIT31B。《公约》第 76 条规定的是“沿海国领土的自然延伸”。毛里求斯不能把马尔代夫外大自然延伸陆架的科学证据，当做自己大陆架自然延伸的证据。

法院认为，第二条和第三条路线能否构成毛里求斯自然延伸至临界坡脚点的

[108] 高健军.谁解决了查戈斯群岛的主权争端?——“毛里求斯与马尔代夫海洋划界案”初步反对主张判决评析[J].国际法研究,2021,(05)，第 6 页。.

依据，则存在重大不确定性。法院注意到，双方在若干科学和技术问题上存在根本分歧。第一，海槽是否阻断了自然延伸。马尔代夫认为，查戈斯海槽在查戈斯群岛陆地的水下延伸中造成了明显的断裂。然而，毛里求斯认为，查戈斯海槽并不是一个不可逾越的障碍。第二，海槽以东的坡底区域的地质结构。马尔代夫认为，查戈斯海槽以东的海床位于深海海底，而深海海底不构成大陆边的一部分。毛里求斯认为，加德纳海隆和“隆起的鞍部”与查戈斯-拉卡迪夫海脊的“整体隆起区域”合并，因此并不紧靠深洋底。第三，水深测量数据缺失。马尔代夫认为，毛里求斯没有提供加德纳海隆区域所需的测量水深数据，已经提供的卫星数据无法支持“自然延伸”的地貌特征。毛里求斯认为，水深测量数据中的缺口不在坡底区域内，并没有使这些数据并不影响确定自然延伸。鉴于毛里求斯提出的第二和第三条路线能否构成其自然延伸至临界坡脚点的依据,存在重大不确定性,法院无法确定毛里求斯对北查戈斯群岛区域的外大陆架的权利。[109]

对于这种重大不确定性，法院是否应当根据《法庭规则》82 条安排专家意见呢？毛里求斯欢迎法院“任命一名或多名专家编写关于科学和技术事项的专家意见的建议。”马尔代夫的立场是：“安排关于科学和技术问题的专家报告显然没有必要，而且明显不符合程序公正原则”。[110]法院认为，在本案的情况下，不宜安排这样的意见。

在该案中，法院适用“重大不确定标准”的原因是科学技术存在不确定性，极有可能存在 CLCS 定界与法院划界相互冲突的后果。法院注意到，在科学层面毛里求斯在查戈斯群岛北部是否存在外大陆架是有争议的。争议焦点在于，查戈斯群岛陆地领土的自然延伸能否到达大陆坡脚。法院采取的是当事人对抗制，将寻求科学技术一致性留给争议双方。[111]索马里诉肯尼亚案中双方对科学证据并无异议。而本案中争议双方对证明“自然延伸”的路线的科学技术证据存在异议，这些争议使得法院在判断外大陆架权利时认为存在重大不确定性。为了避免误读，派克（Paik）法官专门对此进行了阐释“不要将这些段落理解为，如果当事各方在 200 海里以外大陆架的权利问题上存在分歧，则国际法院或法庭必然不应进行划界。适用于行使克制的检验标准不是当事人之间是否存在分歧，而是关于是否存在权利的“重大不确定性”，这可能是由于当事人之间相互竞争的科学观点引起的。”换言之，争议双方在科学上有分析并不必然导致法院拒绝划界，而是这种科学分歧要达到无法确定外大陆架权利是否存在的程度，法院才会拒绝划界。[112]

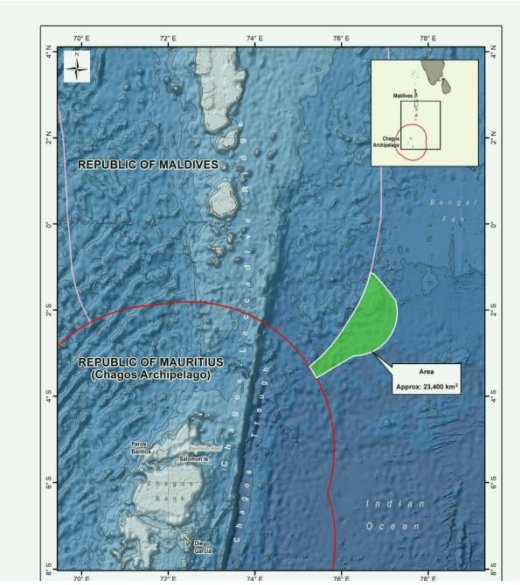
---

[109] Delimitation of the maritime boundary in the Indian Ocean (Mauritius/Maldives), Judgment, ITLOS Reports 2022-2023, p.144, para 448-450.

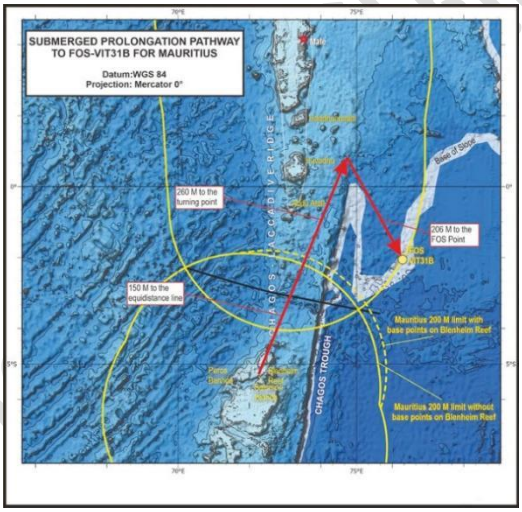
[110] Ibid，p.20, para 47-48

[111] De Herdt, Sandrine W. "The relationship between the delimitation of the continental shelf beyond 200 nm and the delineation of its outer limits." *Ocean Development & International Law* 51.3 (2020): 263-282.

[112] Declaration Of President Paik ，https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/28/Merits_Judgment/C28_Judgment_28.04.2023_decl_Paik_orig.pdf，para 3



图片 4：查戈斯岛北部外大陆架争议区域（数据来源：毛里求斯向 CLCS 提交的地图）[113]



图片 5：毛里求斯向 CLCS 提交的大陆坡脚[114]

（四）重大不确定标准中的“重大”因素

“重大不确定标准”中，“不确定”的是外大陆架权利，而“重大”则涉及到足以影响外大陆架权利认定的因素，例如自然延伸、大陆坡脚等。“孟加拉国诉缅甸

[113] Republic of Mauritius，Submission by the Republic of Mauritius to the Commission on the Limits of the Continental Shelf concerning the Northern Chagos Archipelago，Executive Summary，MCNS-ES-DOC April 2022 Region，p.10 , https://static.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mus2_2022/MCNS-ES-DOC.pdf

[114] Submission by the Republic of Mauritius to the Commission on the Limits of the Continental Shelf concerning the Northern Chagos Archipelago Region EXECUTIVE SUMMARY April 2022 MCNS-ES-DOC，P17
extension://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fdepts%2Flos%2Fclcs_new%2Fsubmissions_files%2Fmus2_2022%2FMCNS-ES-DOC.pdf

案”中，法院最终认定缅甸拥有外大陆架权利，是因为双方争议的是法律问题而非科学问题。双方在科学问题上是没有争议的，都对缅甸大陆架延伸到 200 海里以外这一科学事实表示认同，而《谅解声明》也对孟加拉湾南部海域厚厚的沉积岩地貌做出了描述。在肯尼亚诉索马里案中，双方相互承认对方的外大陆架权利，且在 CLCS 程序中撤销了对彼此的异议。而在毛里求斯诉马尔代夫案中，法院拒绝划界是因为双方在科学技术证据上的分歧，导致法院在查戈斯岛北部外大陆架的判定上存在重大不确定。纵观“重大不确定标准”的司法适用案例可以发现这样的规律：“科学无争议”可进行司法划界，而科学有争议且足以影响外大陆架权利的判定，则适用“重大不确定标准”拒绝划界。

案件	状态	科学问题		法律问题		结果
孟加拉国诉缅甸（2012）	相邻	缅甸大陆架是否自然延伸到200海里以外	无争议	孟加拉湾南部大陆架的“自然延伸”有无法律含义，应解释为地质还是地貌？	有争议	划界
索马里诉肯尼亚（2021）	相邻	双方大陆架是否自然延伸到200海里以外	无争议	划界方法双方有无商定，是按照纬度平行线，还是等距离线？	有争议	划界
毛里求斯诉马尔代夫(2023)	相向	查戈斯海槽是否阻断了从的陆地领土到大陆坡脚的自然延伸	有争议	未提及		拒绝划界

六、“重大不确定标准”的外溢效应

“重大不确定标准”逐渐成为外大陆架司法划界中评估科学事实不可或缺的规则之一，那么它有何外溢效应？对未来的司法划界产生何种影响？是否会导致 CLCS 丧失权威，成为多余的机构？对于中国与周边国家的大陆架“合作开发”重大不确定政策有无影响？

（一）创新“权利-划界”裁判逻辑

“重大不确定标准”最重要的贡献是创造了“权利-划界”的裁判逻辑。沿海国的外大陆架定界案日益增长，截止到 2025 年已有 95 项定界案提交至 CLCS。而 CLCS 仅有 21 名地质、地球物理等学科专家，处理一个定界案往往长达数十年时间。未定的外大陆架可能会引发沿海国捕鱼区争议以及海上执法冲突，加剧国际紧张局势。法院的积极划界，具有维护国际和平与安全的重要意义。为了变革“CLCS 定界-司法划界”的顺位关系说，法院在划界过程中引入了“重大不确定标准”来协调其与 CLCS 的关系。法院先对沿海国外大陆架的科学证据予以评估，再决定是否划界。这种“权利-划界”模式，让法院居于争议解决的核心位置。

未来，法院会对外大陆架划界纠纷将会继续采取“积极划界”的司法态度，只

有在外大陆架权利存在重大不确定的情况下，法院才会拒绝划界。这样的判断基于以下两个理由。第一，通过“权利-划界”模式，法院掌握了主动权。对于存在大陆架主权争议的沿海国而言，其不必对 CLCS 定界结果苦等几十年，而是可以诉诸法院寻求划界方案。“加纳诉科特迪瓦”和“肯尼亚诉索马里”两个案子都说明，即使不存在 CLCS 僵局的情况下，法院也可以对未经 CLCS 定界的案件进行积极划界处理。第二，“重大不确定标准”为外大陆架司法划界设置“安全网”。如果沿海国的外大陆架权利的科学证据无争议，法院就可以主动判定其外大陆架存在并进行划界。如果科学证据有争议，双方分歧巨大，法院无法判断外大陆架权利时，那么法院就会拒绝划界。可以说，“重大不确定标准”赋予了法院“可进可退”的灵活性。

（二）强调司法不得重塑地理

学界一直有这样的担忧，在积极划界的司法趋势下，法院已经明确表明“CLCS 定界不妨碍司法划界”，那么 CLCS 是否会被“架空”。在“尼加拉瓜诉哥伦比亚”案中，班达里法官就曾表示：“尼加拉瓜在没有得到 CLCS 建议的情况下诉诸法院，将使 CLCS 成为多余，没有任何真正的权威”。[115]

事实上，“重大不确定标准”反而是法律尊重科学的具体体现，凸显了 CLCS 在科学技术方面的优先地位。

首先，法院的角色不是科学问题的仲裁者，司法不得重塑地理。国际法院院长阿卜杜勒卡维·艾哈迈德·优素福（Abdulqawi Ahmed Yusuf）就曾表明过国际司法裁判机构在面对科学技术问题的司法态度：“法律本身并不是一座孤岛，其应用确实受到科学和技术变化的影响。法院的角色是对提交给它的争议做出裁决。多年来，国际法院已经表明它并不愿意处理科学证据。”[116]从司法实践来看，这种“法院不是科学问题的仲裁者”，也体现在每个外大陆架定界案中。在早期定界案中，法院拒绝划界的重要理由是，其没有能力处理科学问题，应当交由 CLCS 去认定沿海国的外大陆架权利及外部界限。即使在积极划界的案件中，法院也只对科学上无争议的案件进行处理。例如加纳诉科特迪瓦，索马里诉肯尼亚，两个案件中争议双方地质结构相同且双方都认可对方的外大陆架相关科学证据。“马尔代夫诉毛里求斯”案，法院拒绝划界的理由是因为无法判定三条通往大陆坡脚的路线是否构成自然延伸。

第二， CLCS 在确定外大陆架外部界限方面的无可替代性。虽然法院和 CLCS 在判定沿海国是否享有外大陆架权利方面有重叠，但是法院并不对沿海国外大陆架外部界限的具体位置做出判定。在积极划界的三个案件中，法院认为争

[115] Declaration of Judge Bhandari，https://api.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/154/154-20160317-JUD-01-06-EN.pdf， P109， para7

[116] Judge Abdulqawi Ahmed Yusuf, President of the ICJ, quoted in “Presiding over More Scientific, Technological Cases, International Court of Justice Ensures Competency Through Experts, Its President Tells Sixth Committee,” New York, 26 October 2018, GA/L/3583, available at www.un.org/press/en/2018/gal3583.doc.htm

议双方之间的外大陆架划界线，直至到达大陆架外部界限或第三国权利可能受到影响的区域。换言之，法院只是决定海洋划界线的走向，而这条界线的终点位置，还是需要由 CLCS 来决定。

（三）利好中国大陆架争议解决

中国一直秉持“搁置争议，共同开发”大陆架的政策，但也逐渐受到大陆架划界争议的影响。“搁置争议，共同开发”的政策，指的是有关国家搁置边界争端，在不损害各自权利主张的情况下，转而进行合作勘探和开发，共享在权利重叠海域发现的油气资源。[117]该政策曾处理中日东海大陆架争议中取得了较好的成果。东海大陆架最宽处不超过 400 海里，中日对大陆架划界一直有不同的主张。中国主采用自然延伸原则，以冲绳海槽作为两者的分界线，而日本则主张中间线划界。2007 年中日就“共同开发”形成了临时安排，并在 2008 年发表了关于“东海问题原则共识”。[118]

但是，中日之间的“共同开发”策略，并不意味着消除了划界争议。2011 年日本向 CLCS 主张大陆架外部界限划界，中国发表了反对声明认为“冲之鸟岛”的性质应属于岩礁，不应享有大陆架。[119] 由于日本定界案避开了中日争议海域，最终 CLCS 以协商一致方式通过了日本的定界案。[120]2012 年中国向 CLCS 正式提交了《中国东海部分海域 200 海里以外大陆架定界案》，明确了中国所主张的部分东海大陆架外部界限的具体位置。日本发表声明表示反对，认为中日之间存在大陆架界限的划界争议，CLCS 应当拒绝审议。最终，中国东海大陆架定界案并未进入 CLCS 实质审议。[121]

近年来，菲律宾、越南等中国周边国家相继在南海和东海地区主张外大陆架权利，威胁中国海洋权益。2024 年 6 月 14 日，菲律宾单方面向 CLCS 提交涉南海外大陆架定界案，将根据《公约》寻求确立在该海域开发自然资源的专属权利。[122]2024 年 7 月 17 日，越南第三次向 CLCS 提交了定界案，包括了东海中央海域的部分外大陆架，并主张对黄沙和长沙两个群岛拥有的主权。[123]中国均提出了明

---

117 祁怀高.越南与菲律宾南海油气资源共同开发政策的比较[J].南亚东南亚研究,2024,(01):53-74+153-154.

118 Maruf, "Current Development of the Ongoing Dispute concerning the Delimitation of the Extended Continental Shelf in the East China Sea," Indian Journal of Law and Legal Research 4 (2022): 1-16

119 中华人民共和国常驻联合国代表团 dlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fdepts%2Flos%2Fclcs_new%2Fsubmissions_files%2Fjpn08%2Fchn_3aug11_c.pdf

120 大陆架界限委员会的工作进展主席的说明，第二十九届会议 2012 年 3 月 19 日至 4 月 27 日，纽约，CLCS/74，p5, para 20-21

121 Permanent Mission of Japan to the United Nations, SC/13/293,13 August 2013, extension://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fdepts%2Flos%2Fclcs_new%2Fsubmissions_files%2Fchn63_12%2Fjpn_re_chn_13_08_2013.pdf

122 外交部：菲律宾单方面提交涉南海外大陆架划界案侵犯中国主权权利和管辖权，外交部：菲律宾单方面提交涉南海外大陆架划界案侵犯中国主权权利和管辖权-新华网，202406/17

123 越南社会主义共和国政府新闻网，越南外交部发布关于越南向联合国大陆架界限委员会提交东海中央海域外大陆架以外规划案的声明，2024/07/19，https://cn.baochinhphu.vn/%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%A4%96%E4%BA%A4%E9%83%A8%E5%8F%91

确的反对意见，认为越南定界案和菲律宾定界案，所涉 200 海里以外大陆架，严重侵害侵占中国在南海的主权，主权权利和管辖权。中国政府郑重要求 CLCS 对所提定界案不予审理。[124]

目前，越南、菲律宾定界的问题已经迫在眉睫。CLCS 宣布，对菲律宾提交的部分提交的审议，以及对越南提交的部分提交的审议，将被纳入 2025 年第 63 届会议的临时议程。[125]

菲律宾、越南等周边国家极有可能将涉及外大陆架的划界争端提交至国际司法裁判。就菲律宾而言，2013 年菲律宾单方面就中菲有关南海“海洋管辖权”的争端递交仲裁，不顾中国已经在 2006 年对《公约》做出保留将涉及海域划界、历史性海湾所有权、军事和执法活动等事项的争端排除适用仲裁等强制争端解决程序的事实。[126] 2016 年“南海仲裁案”裁决书已经否认了南沙群岛能够产生大陆架权利，这严重影响了中国的海洋权益。[127]即使中菲两国就大陆架开发事宜于 2018 年达成了《关于油气开发合作的谅解备忘录》，菲律宾也并未选择“搁置争议”，而是积极主张在南海划定大陆架外部界限。类似的，越南也枉顾 CLCS 划界需“无主权争议”的要求，甚至在向 CLCS 提交的材料中明确表明：“本定界案所涉大陆架区域与相关沿海国表达的利益重叠。”[128]

如果菲律宾、越南等周边国家在寻求 CLCS 定界的同时，还诉诸法院划界，可能会存在两种结果。

%E5%B8%83%E5%85%B3%E4%BA%8E%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%90%91%E8%81%94%E5%90%88%E5%9B%BD%E5%A4%A7%E9%99%86%E6%9E%B6%E7%95%8C%E9%99%90%E5%A7%94%E5%91%98%E4%BC%9A%E6%8F%90%E4%BA%A4%E4%B8%9C%E6%B5%B7%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E6%B5%B7%E5%9F%9F%E5%A4%96%E5%A4%A7%E9%99%86%E6%9E%B6%E4%BB%A5%E5%A4%96%E8%A7%84%E5%88%92%E6%A1%88%E7%9A%84%E5%A3%B0%E6%98%8E-116240719103710301.htm。越南一共提交了三次划界案，第一次是 2009 年越南提交的有关东海北部海域以外大陆架划界案。第二次是 2009 年越南与马来西亚联合提交的东海南部海域以外大陆架划界案。第三次是 2024 年提交的东海中央海域外大陆架的划界案。

[124] Permanent Mission of The People’s republic of China to the United Nations, No,D.229/2024, extension://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fdepts%2Flos%2Fclcs_new%2Fsubmissions_files%2Fvnm95_24%2FCHINA_No.D.035_2025_E.pdf . See also, Permanent Mission of The People’s republic of China to the United Nations, No,D.167/2024, 20240618ChnNvUnEng.pdf

[125] Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Partial Submission by the Republic of the Philippines，https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_vnm_95_2024.htm；Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Submission by the Socialist Republic of Viet Nam，https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_vnm_95_2024.htm

[126] 中国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件，中国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件_要闻_新闻_中国政府网， 2014-12-07，para3

[127] The Matter Of The South China Sea Arbitration (PCA Case Nº 2013-19) p.87,脚注 202：法庭注意到 Lindsay Parson 博士提交的专家报告及其结论，即虽然中国有可能对 200 海里以外的某些大陆架区域提出主张，但由于地貌问题，南沙群岛不太可能支持 200 海里以外的主张，西沙群岛也不太可能将中国的海域大幅扩展到可从海南主张的大陆架以外。
extension://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fdocs.pca-cpa.org%2F2016%2F07%2FPH-CN-20160712-Award.pdf

[128] PARTIAL SUBMISSION IN RESPECT OF VIETNAM'S EXTENDED CONTINENTALSHELF: CENTRAL AREA (VNM-C)，2009，
extension://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.un.org%2FDepts%2Flos%2Fclcs_new%2Fsubmissions_files%2Fvnm37_09%2Fvnm2009n_executivesummary.pdf

第一，CLCS 将会进行部分审议或者推迟审议。由于菲律宾和越南都与中国存在领土主权争议，并且中国通过外交照会的形式表达了反对意见。根据《议事规则》，CLCS 不应审议和认定。从 CLCS 第 63 届临时议程公布的情况看来，越南关于中部区域的部分订正划界案列在了“介绍国家提交的划界案”部分，而菲律宾的划界案并未进入临时议程。[129]这可能表明，越南的定界案避开了有主权争议的部分，而菲律宾的定界案因为无法避开主权争端而被推迟审议。

第二，法院可能会以外大陆架权利的存在“重大不确定”而拒绝划界。中国与越南、菲律宾大陆架重叠部分属于主动性大陆边，地质复杂，地形多样。如果中国提供充分的南海大陆架相关科学证据，证明越南和菲律宾在“自然延伸”或者“大陆坡脚”等关键要素存在问题，那么法院极有可能认为其无法判定外大陆架权利，进而适用“重大不确定”而拒绝划界。

未来，中国应当加强对南海大陆架外部界限的科学层面研究，抢占科学技术主导权。目前，中国在东海大陆架方面已经向 CLCS 提交了详细信息，让世界各国了解中国东海大陆架外部界限的具体位置以及相关科学技术证据。中国可以考虑在适当时候，向 CLCS 提交南海地区相关大陆架外部界限定界案，向国际社会表明中国南海大陆架的具体位置并佐以科学技术证据，在科学层面否定越南和菲律宾大陆架主张。

七、结论

“重大不确定标准”是在 CLCS 定界与国际司法机构划界之间的互动之下产生。通常情况下，CLCS 负责审议缔约国提交外大陆架的划定外部界限并提出建议。如果国家之间的外大陆架权利重叠，则可以要求国际司法裁判机构进行划界。自“孟加拉国诉缅甸”案开始，法院一改回避态度，而是积极进行划界。积极划界也带来一个新问题，未经 CLCS 定界的外大陆架权利存在不确定性。为了解决这一问题，法院引入了“重大不确定标准”，对证明沿海国外大陆架权利的科学技术证据做出评判。

“重大不确定性”标准，可以让 “让科学的归科学，法律的归法律”。“不确定”是指外大陆架权利的不确定，而“重大”则是指自然延伸、大陆坡脚等影响外大陆架权利的关键因素。“重大不确定标准”是指，如果外大陆架权利存在重大不确定性，那么法院就会拒绝划界。只有在“科学无争议，法律有争议”的情况下，法院才能进行划界。法院引入“重大不确定标准”是为了减少与 CLCS 的法律冲突，并且保护国际社会在“区域”的利益。

“重大不确定标准”具有三大重要意义。第一，重新理清了“定界”与“划界”的关系，强调 CLCS 定界并不妨碍司法划界。但是，沿海国在诉诸司法之前，应当

[129] Commission on the Limits of the Continental Shelf，Sixty-third session New York, 17 February–21 March 2025 (CLCS/63/1), para 9, https://docs.un.org/en/CLCS/63/1.

已经履行了向 CLCS 提交的外大陆架相关资料的义务并足以使其定界。第二，构建了“权利-划界”的司法裁判逻辑，法院应当先检验沿海国的外大陆架权利，再判断是否予以划界。第三，确立了 CLCS 在科学技术方面的中心地位。法院并非科学问题的裁决者，如果科学证据在证明外大陆架权利方面存在重大不确定性，法院应拒绝划界，沿海国需获得 CLCS 定界建议之后再行诉诸司法。而且，司法划界只是确定海洋划界的走向，而划界线的具体终点位置还需要根据 CLCS 定界结果来确定。[130]

未来，法院积极划界的司法趋势并不会改变，但每个案件需经过“重大不确定标准”的检验。对于中国而言，“重大不确定标准”利好中国。如果周边国家在未经 CLCS 定界的情况下诉诸法院划界，会因为科学技术证据分歧巨大足以影响到外大陆架权利，而被法院以“重大不确定标准”拒绝划界。中国应当在科学证据方面做好充分准备，尤其是“自然延伸”和“大陆坡脚”关键要素上提出充分地质地貌证据，必要时可向 CLCS 提交南海地区大陆架外部界限定界案。

2025年中国国际法学会年会

[130] Continental shelf delimitation beyond 200 nautical miles: Mauritius/Maldives and the forking paths in the jurisprudence , Journal of International Dispute Settlement, Volume 15, Issue 3, September 2024, Pages 457–473.

试论陆地统治海洋原则

郭中元*

摘要：陆地统治海洋原则作为国际海洋法的根基性原则，滥觞于 17 世纪关于“海洋自由”和“控制海洋”的辩论，雏形于 1909 年“格里斯巴丹那仲裁案”，形成于 1969 年北海大陆架案，并在后续国际司法仲裁实践中不断发展。陆地统治海洋原则的内涵主要是沿海国对陆地的领土主权决定海洋权利的归属、沿海国陆地领土的构造状况决定其海洋权利的情况以及沿海国陆地领土的构造状况决定海域划界的情况。陆地统治海洋原则是国际海洋法的基本原则，已在长期实践中形成习惯国际法，发挥着维护国家领土主权、海洋权益以及阻却滥诉滥讼诉求的重要作用。

关键词：领土主权　海洋权利　海域划界　管辖权

引言

陆地统治海洋原则作为国际海洋法的根基性原则，是国际海洋法分配海洋权利、沿海国主张海洋权利的法理依据。在应对菲律宾提起的南海仲裁案中，中国政府和学界多次援引该原则对菲诉求和仲裁裁决进行驳斥。中国政府主张“国家的领土主权是其海洋权利的基础；只有首先确定中国在南海的领土主权，才能判断中国在南海的海洋权利主张是否超出《公约》允许的范围；只有先确定岛礁的主权，才能确定基于岛礁的海洋权利主张是否符合《公约》。”[1]菲律宾则认为，对海洋地形的主权主张并不对确定其海洋权利构成任何障碍，在审议根据南海地形是否存在海洋权利之前没有必要确定主权问题；海上地物产生海洋权利是一个客观事项，与其所属国没有关系。[2] 最终仲裁庭裁定确定南海海洋地形的性质及其产生的权利并不需要对领土主权问题作出决定。[3]对此，中国国际法学会出版的《南海仲裁案裁决之批判》再次援引陆地统治海洋原则进行了批判。[4]学者吴继陆和贾兵兵对该原则的基本含义、法律地位、与海域划界和混合性争端等的关系进行了有益的探索和研究，[5]但关于该原则的历史发展、内涵外延、地位作用等问

作者简介：郭中元（1993-），男，河南南阳人，法学博士，军事科学院军事法制研究院副研究员，研究方向：国际海洋法、国际军事法。

[1] 参见《中华人民共和国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》第 10-18 段。

[2] 参见《管辖权裁决》第 141 段、144 段.

[3] Award on Jurisdiction and Admissibility 29 October 2015 (Philippines vs The People’s Republic of China),para.180,p.71.

[4] See,Chinese Society of International Law,“The South China Sea Arbitration Awards: A Critical Study”,Chinese Journal of International Law ,Vol.17,No.2,2018,paras.89-90,555.p.263-264,478.

[5] 吴继陆：《陆地如何统领海洋——论领土主权、海洋权利与海洋划界之关系》，载《中国国际法年刊》(2020) ，法律出版社 2021 年第 1 版；Bing Bing Jia,The Principle of the Domination of the Land Over the Sea: A Historical Perspective On The Adaptability of the Law of the Sea to New Challenges,German Yearbook of International Law,

题，学界则鲜有专题研究，本文尝试对前述问题展开探索。

一、陆地统治海洋原则的历史发展

（一）陆地统治海洋原则的思想渊源

法国学者让·杜比说："海洋一直处于两股顶头风的夹击之下——从海洋吹向陆地的自由之风，以及由陆地吹向海洋的主权之风"。[6]海洋法学者奥康奈尔（D.P. O' Connell）指出："海洋法的历史一直被一个核心而持久的主题所主导——对海洋行使统治权力与海洋自由理念之间的竞争"。[7]海洋法的制度发展便是两种思想不断博弈、相互妥协的结果。陆地统治海洋原则的思想渊源最早可追溯至 17 世纪关于"海洋自由"和"控制海洋"的辩论中，此时已出现沿海国陆地与邻近海洋关系的探讨。格劳修斯在其 1609 年出版的《海洋自由论》中主张"海洋自由"。随后，1613 年英国学者韦尔伍德出版《海洋主权论》，提出国家对近岸海域享有主权，邻接海岸的沿海海域必须由该国管理。意大利学者真提利斯在其 1613 年出版的《西班牙辩论》中，阐述了"沿大陆海岸的一定的海水带是毗连海岸所属国的领土延续"，提出沿岸水是其所冲洗的海岸所属国家的领土的一部分。因此，国家领土所拥有的领土主权全部都及于在它的海岸毗连的海，而毗连的海则为"领水"。这也是在国际法上首次提出"领水"概念。1635 年英国学者约翰·塞尔登出版《闭海论》中指出，近岸海域并非共有产物，应是滨海国家不可分割的永久附属品，同陆地一样，可以成为私有的领地或财产，英国君主应当占有英国周边的海域。1625 年，格劳秀斯修正了自己的观点，承认沿海国家对近岸海域即那些可以直接控制的部分行使控制权。1702 年荷兰法学家科尼利尼斯·宾刻舒克发表《海洋领有论》，提出"陆地上的控制权终止在武器力量终止之处。因而沿海国控制的海域宽度应以大炮射程为限"。可见，在这个时期，已出现沿海国基于其对陆地领土的权利延续至邻近海域的思想萌芽。

（二）陆地统治海洋原则的雏形

1909 年"格里斯巴丹那仲裁案"中，"陆地统治海洋原则"的雏形出现。仲裁庭在裁决瑞典与挪威之间争议海域时指出，根据古代和现代万国公法的基本原则，海洋领土是陆地领土的基本附属物（essential appurtenance）；如果我们承认争议领土的自动划分应该根据海洋领土所附属之陆地的一般方向而定，而且如果我们在目前适用同样的规则，以公正和合法的确定边界，则将更符合 17 世纪盛行的思想和法律概念。[8]1945 年，美国总统杜鲁门连续发布了两项声明，声称美国对其沿海及其领土附近公海下的"大陆架"自然资源拥有管辖权。在美国的"示范效

Vol.57,2014,p.4.

[6] Bernard H. Oxman , The Territorial Temptation: A Siren Song at Sea, American Journal of International Law, Vol. 100,No.4, p 830

[7] D.P. O' Connell,The International Law of the Sea ,Volume I,edited by I.A.Shearer,Clarendon Press,1982,p.1.

[8] See,PCA,The Grisbådarna Case(Norway vs Sweden),Award of the Tribunal,23 October 1909,Unofficial English Translation,p.4-5.

应”下，拉美诸多国家先后发表了类似的公告和法令，提出了临近陆地 200 海里海域的管辖权主张。1951 年国际法院在英挪渔业案判决中指出“领海带必须沿着海岸一般方向的原则使确定某些适用于任何领海划界的有效标准成为可能”。[9]其进一步指出“在划定领海方面，领海性质中固有的某些根本考量因素因素揭示了某些标准，虽然不完全精确，但可以为法院的决定提供充分的基础，这可以适应有关的各种事实。在这些考虑因素中，必须提到领海对陆地领土的密切依赖。正是领土赋予沿海国对沿岸水域的权利。因此，虽然必须允许国家有必要的范围，以便能够使其划界适应实际需要和当地需要，但基线的划定不得在任何明显程度上偏离海岸的一般方向”。[10]这一结论确定了陆地统治海洋原则在适用于领海时的双重法律内涵：第一，对海洋区域的权利来自沿海国的领土主权；第二，在确定海洋区域的方向和范围时不能忽视地理因素。[11]

（三）陆地统治海洋原则的形成与发展

国际法院在 1969 年北海大陆架案中首次正式且明确提出了“陆地统治海洋原则”（principle is applied that the land dominates the sen）[12]并对其核心要义进行了阐释。国际法院指出：“沿海国对大陆架的权利被视为其陆地领土在海洋之下的自然延伸，由于它对领土的主权，事实上自始存在，并作为它为行使探索海底和开发自然资源的主权权利方面的延伸。即这是一种固有权利。”[13]其进而提出：“从某种意义上说，毗连区和大陆架是相同的概念。在这两个例子中，都适用陆地统治海洋（the land dominates the sea）原则。……因为领土是一个国家对向海之领土延伸行使权力的法律来源，因此必须首先明确确定什么特征实际上构成这种延伸”。[14]继国际法院在 1969 年北海大陆架案中正式明确提出陆地统治海洋原则后，随后的国际司法与仲裁实践不断予以发展。国际法院在 1978 年爱琴海大陆架案判决中指出：“在法律上，一个沿海国家对大陆架的权利既附属于又直接源自该国家对邻接该大陆架的领土的主权；大陆架是“适用陆地统治海洋的原则”的法律概念；根据国际法，只有沿海国家对陆地拥有主权，才可依法赋予其勘探和开发大陆架的权利。简而言之，大陆架的权利在法律上既来自于沿海国领土主权，也是其自动的（automatic）附属物”。[15]国际法院在 1982 年突尼斯与利比亚大陆架案判决中进一步强调了“邻接性”。该案中国际法院指出“对水下区域的专属权属于沿海国；海岸和海岸外水下区域之间的地理相关性是该沿海国法律所有权的基础。……正如关于自然延伸概念所解释的那样，国家领土的海岸是其对邻

[9] Fisheries case, Judgment of December 18th, 1951,I.C.J. Reports 1951,p.17.
[10] Fisheries case, Judgment of December 18th, 1951,I.C.J. Reports 1951,p.21.
[11] Hitoshi Nasu,The Regime of Innocent Passage in Disputed Waters,International Law Studies,2018,Vol.94. p.247.
[12] North Sea Continental Shelf ,Judgment,I.C.J.Reports 1969,para.96,p.52.
[13] North Sea Continental Shelf ,Judgment,I.C.J.Reports 1969,para.19,p.23.
[14] North Sea Continental Shelf ,Judgment,I.C.J.Reports 1969,para.96,p.52.
[15] See,Aegean Sea Continental Shelf,Judgment, I.C.J. Reports 1978,para.86,p.37.

接水下区域所有权的决定性因素，有别于其划界，这不用考虑在国际法规则的法律演变过程中对这些区域的拓展具有重要意义的各种因素”。[16]国际法院在 1984 年美国和加拿大缅因湾海洋边界划界案中将“陆地统治海洋”作为公平海域划界标准的考虑因素。其指出“陆地统治海洋所表达的标准主张，在没有特殊情况需要纠正的情况下，平等划分属于邻国各自海岸的海洋和海底区域的重叠区域。只要可能，一国海岸的向海延伸不应侵入距离另一国家海岸太近的海域；该标准尽可能防止切断有关国家任何一方海岸或部分海岸的向海投射”。[17]这种观点引发批评。国际法院在 1985 年利比亚与马耳他大陆架案判决中提出“陆地从未被视为享有大陆架权利的基础，这一主张在各国的实践、法理、学说或第三次联合国海洋法会议的工作中都没有得到支持；产生大陆架权利的能力不是来自陆地，而是来自对陆地的主权”。[18]国际法院在 2001 年卡塔尔和巴林之间领土问题与海域划界案判决中指出：“海洋权利来自于沿海国家对领土的主权，这一原则可以被总结为‘陆地统治海洋’；因此，必须将陆地领土状况作为确定一个沿海国海洋权利的起点。根据 1982 年《联合国海洋法公约》第 121 条第 2 款，岛屿，无论大小，均享有与陆地领土相同的地位，因此产生同样的海洋权利”。[19]国际法院在 2009 年罗马尼亚诉乌克兰黑海划界案中指出：“一个国家对大陆架和专属经济区的所有权是基于陆地统治海洋原则，即通过海岸或海岸前沿的投射。……因此，必须查明产生罗马尼亚和乌克兰对大陆架和专属经济区权利的海岸，即那些向海投射重叠的海岸，因为划界的任务是通过划定有关海域的分界线来解决重叠的主张”。[20]国际法院在 2007 年尼加拉瓜与洪都拉斯加勒比海领土和海洋争端案判决、[21]2012 年尼加拉瓜诉哥伦比亚领土和海洋争端案判决中均重申了该原则。[22]

二、陆地统治海洋原则的含义

（一）沿海国对陆地的领土主权决定海洋权利的归属

沿海国对沿海陆地的合法的领土主权是其享有海洋权利的法理基础，也即沿海国海洋权利的来源是沿海国对陆地的主权。虽表述为“陆地统治海洋”，但陆地本身并不产生海洋权利，而是对沿海国对陆地的领土产生海洋权利，这是因为陆地统治海洋原则的理论基础是主权原则，是沿海国对沿海陆地的领土主权的向海“辐射”产生了海洋权利。国际司法实践明确支持该观点。国际法院在 1985 年利比亚与马耳他大陆架案判决中明确指出，陆地从未被视为享有大陆架权利的基础，这一主张在各国的实践、法理、学说或第三次联合国海洋法会议的工作中都没有

---

16 Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya),Judgment, I.C.J. Reports 1982,para.73, p. 47.
17 Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area,Judgment, I.C.J. Reports 1984,para.157,p.71.
18 Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta),Judgment, I.C.J. Reports 1985, para.49,p.32.
19 See,Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Merits, Judgment,I.C.J. Reports 2001,para.185.p.97.
20 Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine),Judgment, I.C.J. Reports 2009, para.77,p.32.
21 Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras), Judgment, I.C.J. Reports 2007,para.113,p.696.
22 Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia),Judgment, I.C.J. Reports 2012, para.140,p.54.

得到支持；产生大陆架权利的能力不是来自陆地，而是来自对陆地的主权。[23]国际法院在 2001 年卡塔尔和巴林之间领土问题与海域划界案判决中指出，海洋权利来自于沿海国家对陆地的主权。[24]此外，诸多中外学者亦有论述。学者贾兵兵认为陆地统治海洋原则可以理解为“海岸的领土地位和制度对邻近海洋以及适当时包括对邻近海床和底土的法律地位和制度的统治（domination）”。[25]学者吴继陆指出“陆地领土主权是海洋权利的基础”。[26]学者韦尔指出：“法律所有权与合法确定一个对其海岸附近的海域行使权利和管辖权的依据有关。法定所有权涉及界定一国在法律上有权对其海岸附近海域行使权利和管辖权的依据。法律所有权涉及界定一国在法律上有权对其海岸附近海域行使权利和管辖权的依据”。[27]学者 Yoshifumi Tanaka 指出，严格意义上的（土地）法律所有权，构成了海洋空间上所有法律权利的最终来源，被浓缩为“陆地统治海洋”。[28]学者刘衡指出：“国家的领土主权是该国海洋权利的基础，海洋权利从属于领土主权”。[29]

（二）沿海国陆地领土的构造状况决定其海洋权利的情况

从基本法理上而言，沿海国海洋权利的来源是沿海国对陆地的主权。而国家陆地的状况则直接决定其海洋权利的享有情况。这其中的法理逻辑是，国家对陆地的领土主权是其拥有海洋权利的基础，这是一种资格，一种理论上的可能性；至于其是否能享有海洋权利以及享有海洋权利的情况如何则取决于其是否拥有海岸线、陆地的状况和海岸的构造等。（1）是否具有海岸线、海岸线长度以及海岸的构造决定国家海洋权利的享有情况。不具有海岸线的内陆国家不具有领海、毗连区、专属经济区等海洋权利。国际法院在 1985 年利比亚与马耳他大陆架案判决中指出，国家正是通过陆地的海上前沿，换句话说，通过其海岸开放（coastal opening），这种领土主权使其大陆架权利生效；拥有大陆架权利的沿海国家与没有大陆架权利的内陆国家的区别，当然不是两者都拥有的陆地，而是在一个国家存在海上前沿（maritime front），在另一个国家不存在；国家的领土主权与其对邻近海域的权利之间的司法联系是通过其海岸建立起来的。[30]通常而言，海岸线长、向海面积广阔的沿海国享有较大面积的海洋权利。如美国凭借东西海岸漫长的海岸线、广阔的海域空间，拥有世界上最大的海域面积。而海岸外凸或凹陷也直接

---

[23] Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta),Judgment, I.C.J. Reports 1985, para.49,p.32.

[24] See,Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Merits, Judgment,I.C.J. Reports 2001,para.185.p.97.

[25] Bing Bing Jia,The Principle of the Domination of the Land Over the Sea: A Historical Perspective On The Adaptability of the Law of the Sea to New Challenges,German Yearbook of International Law,Vol.57,2014,p.4.

[26] 参见吴继陆：《陆地如何统领海洋——论领土主权、海洋权利与海洋划界之关系》，载《2020 年中国国际法年刊》，法律出版社 2021 年版，第 54-59 页。

[27] Yoshifumi Tanaka,Predictability and Flexibility in the Law of Maritime Delimitation,Hart Publishing,2006, footnote 20,p.139.

[28] Yoshifumi Tanaka,Predictability and Flexibility in the Law of Maritime Delimitation,Hart Publishing,2006, p.139.

[29] 刘衡：《“格里斯巴丹那仲裁案”重述——以海洋划界的公平解决为视角》，载《国际法研究》2020 年第 5 期，第 82 页。

[30] Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta),Judgment, I.C.J. Reports 1985, para.49,p.32.

影响与相向或相邻国之间在海域划界中的海域分配。（2）岛礁的自然构造状况影响所属国海洋权利的情况。依据《公约》第 121 条，高潮高地作为高潮时高于海面的海洋地物，所属国至少能拥有领海和毗连区；若能维持人类居住或其本身的经济生活，则可如陆地领土一样享有专属经济区和大陆架。对于低潮高地，虽然现有国际法未能明确其领土属性，但在符合《公约》第 7.4 条、第 13.1 条和第 47.4 条规定的情况下可作为领海基线的起讫点，此时低潮高地得与所属国大陆或其他岛礁共同享有领海、毗连区、专属经济区等海洋权利，客观上有利于拓展国家管辖海域面积。否则，低潮高地不能单独享有海洋权利。一般而言，水下地物在现有国际法上不享有海洋权利。

（三）沿海国陆地领土（海岸）的构造状况决定海域划界的情况

“陆地统治海洋”这一经典而经常被重申的原则反映了海域划界的基本哲学。[31]但具体而言应为“海岸决定论”，即海岸线的状况基本决定了海域划界中的海域分配情况，当然也存在其他考量因素。2007 年圭亚那与苏里南仲裁案仲裁庭指出：“地理，特别是沿海地理，为仲裁庭提供了一个中立的标准，既不有利于两者中的任何一个——大陆架的海床和专属经济区的水体；双方一致认为，地理（沿海地理）对海洋边界的划分具有“根本重要性（fundamental importance）”[32]。明确这一点对于正确认识海域划界具有重要意义。大陆（land mass）对于大陆架学说的创立和合法化很重要，但它在海洋边界划界过程中从未发挥过决定性的作用。[33]在突尼斯诉利比亚案中，在应用自然延长的概念时，利比亚认为陆地参考应是大陆陆地，而不是任何特定海岸的“偶然或意外方向”，法院驳回了该论点并指出“国家领土的海岸是对邻近海底区域所有权的决定性因素”。[34]几内亚与几内亚比绍海域划界仲裁案中，仲裁庭指出：“国家的大陆不构成海域划界的相关因素；一个陆地面积相当小的国家很可能有正当理由主张比一个较大的国家拥有更广泛的海洋领土；一切都取决于各自的向海面（maritime facades）及其构造”。[35]国际法院在马耳他与利比亚大陆架案中指出：“国家的领土主权与其对某些邻近海上区域的权利之间的司法联系是通过其海岸建立起来的；以距离衡量的邻接性（adjacency）概念完全基于海岸线而不是陆地的概念”。[36]在开阔的海域，国家拥有的符合《公约》第 121 条定义的岛屿基于其海岸线可享有广阔的海洋权利，甚至超越诸多大陆国家。如太平洋岛国图瓦卢陆地面积只有 26 平方公里，但其专属经济区超过 90 万平方公里，为国土的 3.4 万倍。因此，有学者指出，该原则

[31] Thomas Cottier,Equitable Principles of Maritime Boundary Delimitation,Cambridge University Press, 2015,p.527.
[32] Award of the Arbitral Tribunal(Guyana vs Suriname) ,17 September 2007,para.356.
[33] Thomas Cottier,Equitable Principles of Maritime Boundary Delimitation,Cambridge University Press, 2015,p.528.
[34] Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), Judgment, I.C.J. Reports 1982,para.73.p.47.
[35] Arbitration Tribunal for the Delimitation of the Maritime Boundary between Guinea and Guinea-Bissau, Award of 14 February 1985, p. 301, para. 119.
[36] Continental Shelf (Libyan Arab Jarnahiriya/Malta), Judgment, I. C.J. Reports 1985, para.49.p.32.

应是海岸或海岸构造统治海洋（The coast or the coastal configuration dominates the sea），大陆或内陆地区的相对规模和其总体状况无关。[37]

国家享有海洋权利是进行海域划界的基础，两者虽紧密相关，但存在不同。这是因为相邻与相向国家之间因海岸距离与构造等原因而存在海洋权利主张重叠的现象，此时需要考量争议方相关海岸的情况依据国际法上的划界原则与方法进行海域分配。从最近海域划界的司法和仲裁实践可知，海域划界通常采用“三阶段划界法”，即确定临时分界线、根据相关情况调整临时分界线以及进行比例测试。而沿海国海岸情况在这三个阶段中均发挥着关键作用。在专属经济区和大陆架划界中，相关海岸具有两个不同但密切相关的法律方面的作用：首先，有必要确定相关的海岸，以确定在一个案件的具体情况下，哪些海岸产生的重叠主张构成了争议区域；第二，需要确定有关的海岸，以便在划界的第三阶段和最后一个阶段，检查每个国家的海岸长度与其位于划界界线一侧的海域的比例是否存在任何比例失调。”[38]以 2012 年尼加拉瓜与哥伦比亚领土争端和海洋划界案为例：国际法院分别确定尼加拉瓜和哥伦比亚的相关海岸，也即向海投射产生重叠的海岸，尼加拉瓜的相关海岸包括其大陆海岸线和紧接海岸分别的系列岛屿；哥伦比亚海岸仅限于面对尼加拉瓜大陆的哥伦比亚主权下的岛屿海岸；由于重叠的潜在权利区域延伸到了哥伦比亚所属群岛的东部，法院认为必须考虑到这些岛屿的整个海岸线，而不仅仅是面向西边的海岸，最终认定尼加拉瓜（531 公里）与哥伦比亚（65 公里）“相关海岸”的长度的比例约为 8.2:1。第一阶段，划出临时中间线。法院厘清了争端方权利主张重叠的相关海域特别是依据岛礁的状况确定其海洋权利的情况后，分别在双方海岸上选定若干适当的点作为基点，据此进而划出临时中间线。第二阶段，考虑相关因素以调整临时中间线。哥伦比亚海岸和尼加拉瓜海岸之间的差距约为 1:8.2。法院认为两者之间存在巨大差距，因此需要调整或改变临时线。基于双方海岸线长度的较大差别，在尼加拉瓜大陆海岸东侧与哥伦比亚所属群岛之间的临时中间线被向东移动。最后，比例测试。法院认为，海洋划界并非旨在使当事双方相关海岸线长度之比与其各自相关区域的份额之比之间取得近似相关性。法院的任务是检验不对称程度是否严重到显失公平的情况。在本案中，边界线的效力是按约 1:3.44（哥伦比亚 vs 尼加拉瓜）的比率划分当事双方之间相关区域的，而相关海岸线之比约为 1:8.2。法院得出结论，考虑到本案的所有情形，海洋划界的结果并未导致显失公平的不对称结果。[39]

三、陆地统治海洋原则的国际法地位

（一）陆地统治海洋原则是国际海洋法的基本原则

[37] Thomas Cottier,Equitable Principles of Maritime Boundary Delimitation,Cambridge University Press,2015,p.526.
[38] Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine),Judgment,I.C.J. Reports 2009, p.89, para.78.
[39] Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia),Judgment, I.C.J. Reports 2012,para.141,p.55-96.

国际法的基本原则是“那些被各国公认的、具有普遍意义的、适用于国际法一切效力范围的、构成国际法的基础的法律原则”。[40]陆地统治海洋原则是国际海洋法的基本原则之一，虽未被海洋法公约明确提及，但陆地统治海洋原则是国际海洋法本身独有的，贯穿国际海洋法规范始终，得到普遍遵循的具有全局性、根本性的准则。陆地支配海洋的概念尽管在《公约》中没有直接的规范和定义，但体现其原则的内容条款众多。[41]如著名国际法学者马尔科姆提出：“支配海洋法的基本原则是“陆地统治海洋”，从而使陆地领土状况构成确定沿海国的海洋权利的起点”。[42]“陆地统治海洋”的原则被认为是领海性质所固有的（as inherent）。[43]1958 年《领海及毗连区公约》《大陆架公约》以及 1982 年《联合国海洋法公约》（下称《公约》）的海域制度均是以陆地统治海洋原则为法理基础。1958 年《领海及毗连区公约》第 1.1 条规定“国家主权及于本国领陆及内水以外毗连本国海岸之一带海洋，称为领海”。第 24 条规定了沿海国得在毗连其领海之公海区内行使必要之管制，即建立毗连区。1958 年《大陆架公约》第 1 条规定大陆架是“邻接海岸但在领海以外之海底区域之海床及底土”“邻接岛屿海岸之类似海底区域之海床及底土”。1982 年《公约》第 2 条规定：“‘沿海国’的主权及于其陆地领土及其内水以外邻接的一带海域，在群岛国的情形下则及于群岛水域以外邻接的一带海域，称为领海”，“此项主权及于领海的上空及其海床和底土”。

沿海国陆地、岛礁领土以及海岸的状况直接影响沿海国海洋权利的享有以及与相邻相向或相邻国家的海域划界，这也是陆地统治海洋原则的体现。《公约》第 15 条“如果两国海岸彼此相向或相邻,两国中任何一国在彼此没有相反协议的情形下,均无权将其领海伸延至一条其每一点都同测算两国中每一国领海宽度的基线上最近各点距离相等的中间线以外。但如因历史性所有权或其他特殊情况而有必要按照与上述规定不同的方法划定两国领海的界限,则不适用上述规定”。《公约》第 33 条规定沿海国可在毗连其领海、从领海基线量起不超过二十四海里的区域建立毗连区。《公约》第 49 条规定“群岛国的主权及于群岛基线所包围的水域,称为群岛水域,不论其深度或距离海岸的远近如何”，“此项主权及于群岛水域的上空、海床和底土，以及其中所包含的资源”。《公约》第 55 条规定“专属经济区是领海以外并邻接领海的一个区域”。《公约》第 76.1 条规定“沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸,扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土，如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边的外缘的距离不到二百海里，则扩展到二百海里的距离”。《公约》第 77.3 条“沿海国对大陆架的权利并不取决于有效或象征的占领或任何明文公告”。《公约》第 121 条规定“岛屿的

[40] 王铁崖主编: 《国际法》，法律出版社 1995 年版，第 46 页。
[41] 参见金永明:《现代海洋法体系与中国的实践》，载《国际法研究》2018 年第 6 期，第 34 页。
[42] Malcolm N. Shaw,International Law,Eighth Edition,Cambridge University Press,2017,p.1124.
[43] Hitoshi Nasu,The Regime of Innocent Passage in Disputed Waters,International Law Studies,2018,Vol.94.p.247.

领海、毗连区、专属经济区和大陆架应按照本公约适用于其他陆地领土的规定加以确定”，“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁,不应有专属经济区或大陆架”。可见，同为沿海国领土之“岛屿”与“岩礁”，因其自然状况不同而影响其拥有之海洋权利大小不同。

（二）陆地统治海洋原则构成习惯国际法

依据《国际法院规约》第 38 条，国际习惯是作为通例之证明而经接受为法律者。据此，构成国际习惯必须同时具备“法律确信”和“国家实践”两个要素。陆地统治海洋原则在实践中已形成国际习惯具有充分证据：

1、沿海国立法普遍实践

目前《联合国海洋法公约》有 155 个缔约国。凡是拥有海岸线的缔约国根据《公约》制定国内法并宣布本国领海、毗连区等均是陆地统治海洋原则立法实践的反映，尽管法律中并未有直接规定，但却体现了这一原则。如我国《领海及毗连区法》第 2 条规定“中华人民共和国领海为邻接中华人民共和国陆地领土和内水的一带海域。中华人民共和国的陆地领土包括中华人民共和国大陆及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内的附属各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿。中华人民共和国领海基线向陆地一侧的水域为中华人民共和国的内水”。我对领海的主权是基于我对大陆及相关岛屿的领土主权。

2、国际司法仲裁实践

自国际法院在 1969 年北海大陆架案中首次正式且明确提出了“陆地统治海洋原则”之后，1978 年爱琴海大陆架案、1982 年突尼斯与利比亚大陆架案、1984 年美国和加拿大缅因湾海洋边界划界案、1985 年利比亚与马耳他大陆架案、2001 年卡塔尔和巴林之间领土问题与海域划界案、2002 年喀麦隆和尼日利亚陆地和海洋边界案、2006 年巴巴多斯诉特立尼达和多巴哥案、2007 圭亚那诉苏里南案、2007 年尼加拉瓜与洪都拉斯加勒比海领土和海洋争端案、2009 年罗马尼亚诉乌克兰黑海划界案、2012 年尼加拉瓜诉哥伦比亚领土和海洋争端案、2018 哥斯达黎加诉尼加拉瓜加勒比海和太平洋的海洋划界案中均重申了该原则。国际法院在“北海大陆架案”中对“陆地统治海洋原则”进行了引用与重述，又在“爱琴海大陆架案”中再次确认，之后这个原
则没再受到任何挑战地成为习惯国际法，并被纳入 1982 年的《海洋法公约》。[44] 可见，国际司法及仲裁机构均将陆地统治海洋原则作为习惯国际法规则来对待。

3、学者观点认可

“陆地统治海洋”原则是指一个国家陆地领土的存在是其享有海洋权利的前

[44] 参见罗欢欣：《国家在国际造法进程中的角色与功能——以国际海洋法的形成与运作为例》，载《法学研究》2018 年第 4 期，第 66 页。

提，它是通过国际司法判决以及习惯国际法不断得到确认和发展的。[45]著名国际法学者、前国际法院法官史久镛指出："陆地统治海洋"是一项国际法原则，它意味着海洋的权利源于沿海国对陆地的主权。[46]陆地统治海洋是公认的国际海洋法原则，一国海洋权益源于其大陆和岛屿主权，尊重海洋权益是尊重主权的应有之义。[47]学者李学文和张克宁指出，国家的陆地领土主权是构成其海洋权利的基础，这是国际法的一般原则，并借助习惯法和司法裁决形成和发展。[48]学者贾宇指出：'陆地统治海洋'是国际法的基本原理，国家对陆地领土的主权是海洋权利的基础"。[49]在国际海洋法领域，"陆地决定海洋原则"是最核心的原则。[50]

四、陆地统治海洋原则的功能作用

（一）维护国家领土主权

根据陆地统治海洋原则，领土主权是主张海洋权益的基础，海洋权益从领土主权派生而来。[51]"根据国际法理论，确立一国领土主权与确立一国的管辖海域，是既有联系又有区别的独立的两个问题。二者的联系是前者决定后者，没有前者就没有后者；二者的区别是适用的法律依据不同，前者适用历史事实及国际法关于领土取得方式的规定，后者才涉及适用《联合国海洋法公约》。[52]《公约》作为海洋法宪章，是在确立了一国领土主权之后，根据"以陆定海"原则，划定该国的领海、毗连区、专属经济区等海域，公约并不是解决岛屿主权争端的依据。[53]《公约》不涉及国家的领土主权，沿海国的主权权利不能否定、损害他国的固有领土主权，也不能够成为沿海国主张新的领土主权的依据。实践中，部分国家以"海洋统摄领土"，企图以他国岛礁位于其管辖海域内为由进而主张对他国岛礁享有领土主权。这完全是"本末倒置"。如，菲律宾主张美济礁和仁爱礁为菲律宾专属经济区和大陆架的一部分；马来西亚认为，凡是在其"专属经济区"和"大陆架"内的岛礁皆归其所有。[54]2024 年 11 月 8 日，菲通过的《菲律宾海洋区域法》中，菲声称所有位于菲律宾群岛基线 200 海里海域内的低潮高地都是其专属经济区

---

45 马得懿：《直线基线规则研究：成案实践与法理》，上海远东出版社 2021 年版，第 91-95 页。

46 史久镛：《国际法院判例中的海洋划界》，载《法治研究》2011 年第 12 期，第 4 页。

47 马新民：《<海洋生物多样性协定>与国际海洋法：继承和发展》，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzIzNTQ2NzE1OA==&mid=2247488553&idx=1&sn=05cfb5e9b5baf4abc9b491fb753042ca&chksm=e8e7ecd0df9065c6a147590821d6d49a6ae33c243a053219a003bab5d39f583c4fc0cad211ed&scene=27，访问日期：2025 年 4 月 10 日。

48 李学文，张克宁：《海平面上升情形对海洋法的影响及中国南海权益维护》，载《中国海商法研究》2017 年第 3 期，第 42 页。

49 贾宇：《历史性权利的意涵与南海断续线—对美国国务院关于南海断续线报告的批驳》，载《法学评论》2016 年第 3 期，第 91 页。

50 罗欢欣：《国家在国际造法进程中的角色与功能——以国际海洋法的形成与运作为例》，载《法学研究》2018 年第 4 期，第 66 页。

51 贾宇：《南海问题的国际法理》，载《中国法学》2012 年第 6 期，第 31 页。

52 曲波：《南海周边有关国家在南沙群岛的策略及我国对策建议》，载《中国法学》2012 年第 6 期，第 59 页。

53 曲波：《南海周边有关国家在南沙群岛的策略及我国对策建议》，载《中国法学》2012 年第 6 期，第 59 页。

54 陈相秒：《中马南海争议的现状及管控前景》，载《世界知识》2021 年第 13 期，第 58 页。

的一部分，且专属经济区内的所有人工岛都属于菲律宾政府，将属于中国南沙群岛组成部分的岛礁列为其“专属经济区”组成部分。上述菲律宾、马来西亚主张违反陆地统治海洋原则、侵犯中国领土主权，显然非法无效。菲律宾等国关于这些岛礁位于其专属经济区内或大陆架上，因而应该属于它的说法本末倒置，既不符合陆地支配海洋原则，也违背了《公约》的意旨和原则。[55]

（二）维护国家海洋权益

陆地统治海洋原则意味着国家合法的领土主权才能产生合法的海洋权益。领土主权问题是混合型海洋争端的核心。在涉及岛礁领土主权和海洋权利以及海域划界争端的案例中，国际司法机构首先解决争议海域岛礁领土主权问题。国际法院明确指出：“海洋权利来源于沿海国对陆地的主权，……必须把陆地领土状况作为确定沿海国海洋权利的起点”。[56]因此，否定其他国家对相关领土的非法主权声索是维护国家海洋权益的根本前提，起到“釜底抽薪”的作用。南海仲裁案中，非律宾主张其仅要求判定南海相关岛礁的法律地位，而不涉及岛礁领土主权以及海洋划界，企图通过矮化、否定我岛礁的法律地位，消除与我存在“海洋权利重叠海域”，间接与我完成海域划界。这显然违反陆地统治海洋原则。海洋权利源自沿海国对陆地的主权。只有先确定南海岛礁的主权，才能确定岛礁的海洋权利。《公约》规定的有关专属经济区和大陆架的海洋权利均赋予对相关陆地领土享有主权的国家脱离了国家主权，岛礁本身不拥有任何海洋权利。实践中，其他南海国家企图以其非法侵占的我南海岛礁为基础主张领海、毗连区等管辖海域，进而与我进行海域划界。这显然违法无效，因其不具有对相关岛礁的合法领土主权。皮之不存毛将焉附？权威学者坦言：“任何南海海域的最终划界都需要解决主权争端”。[57]这显然违反陆地统治海洋原则。我维护南海海洋权益的前提是坚决捍卫我对南海诸岛的领土主权。

（三）阻却滥讼诉求

陆地统治海洋原则也具有程序性层面上的含义。[58]陆地领土的主权归属是决定海洋权利的前提，在进行海域划界前先判断争议领土的主权归属。国家面临海洋争端强制仲裁风险时，可以据此阻却仲裁程序的推进。通常情况下，国际司法仲裁实践将解决岛礁领土主权归属问题作为划定海洋边界的前置问题。2007 年尼加拉瓜与洪都拉斯加勒比海领土和海洋争端案中，国际法院认为，依据陆地统治海洋原则，对岛屿的主权需要在海洋划界之前独立确定。[59]《公约》本身不能

[55] 贾宇：《南海问题的国际法理》，载《中国法学》2012 年第 6 期，第 31 页。

[56] Marifime Delimitation, and Territorial Questions between Qatar and Babrain. Merits,Judgment,I.C.J.Reports 2001, p.40, para.185.p.97.

[57] Alex G Oude Elferimk. The Islands in the South China Sea. How Does Their Presence Limit the Extent of the High Seas and the Area and the Maritime Zones of the Mainiand Coasts?Ocean Development &t International Law, Vol.32,No.2.p.171.

[58] Alex G. Oude Elferink ,Tore Henriksen, Signe Veierud Busch,Maritime Boundary Delimitation: The Case Law,Cambridge University Press,2018,p.66.

[59] See,Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v.

解决领土归属问题，依据《公约》附件七成立的仲裁庭自然无权解决领土问题，因此，在该程序中，若提出仲裁一方提出诉求要求先解决领土归属问题，或者在实质上将解决领土归属问题作为解决其他海洋问题的前提时，该项诉求便不具有可受理性、仲裁庭也不应管辖，“被诉方”可据此批驳相关国家的诉求，反对仲裁庭的管辖。在毛里求斯诉英国查戈斯群岛海洋保护区仲裁案中，为绕开仲裁程序对领土争端的管辖限制，毛里求斯对其领土诉求进行了包装，要求仲裁庭判定英国无权宣布设立海洋保护区或其他海洋区域，因为英国不是《公约》第 2 条、第 55 条、第 56 条和第 76 条等条款意义上的“沿海国”。英国认为仲裁庭对毛里求斯的第一项诉讼请求没有管辖权。英国认为，对查戈斯群岛的主权构成了“本案中的真正问题”，不属于公约争端解决事项。英国反对法庭的管辖权，理由是主权问题是“当前诉求的核心”，这是“不言而喻的.....关于领土主权的争端不是关于海洋公约法的解释或适用的争端；毛里求斯的第一项诉求实际上是将一个长久存在的领土主权争端伪装成一个《公约》下的诉求，即关于“哪个国家是沿海国”的争端。[60]“仲裁庭基本采纳了英国的观点。仲裁庭认为，当“真正的争端”及“诉求标的”（在本案为领土争端）跟《公约》的解释或适用无关时，即便这个真正的争端跟《公约》规范的事项或争端（在本案为沿海国属谁之争端）有关联，仲裁庭依第 288 条第 1 款也没有管辖权来裁决争端的整体。[61]

余　论

陆地统治海洋原则在解决领土和海域划界争端中发挥着重要的作用。但是，近年来陆地统治海洋原则也面临着重大挑战，实践中甚至出现了“海洋主宰”陆地的现象，即国家在没有陆地的情况下依然享有海洋权利。海平面上升不仅可使岛屿向岩礁甚至低潮高地退化，也会致使低海拔国家的沿海基线具有不确定性，引发了人们对于其可能导致的国家管辖海域范围外部界限及相邻或相向国家海域划界协议变化的担忧。[62]对此，国际社会提出两种解决方案,冻结基线以维持现有权利或者不冻结基线的情况下，选择保有其海洋权利的外部界限；两种情况下，基线的改变和基点的消失，都不会减损海洋管辖权主张。[63]这两种解决方案都被认为是对“陆地统治海洋”原则的挑战，构成“海洋统治陆地”。此外，国际司法与仲裁实践确立管辖权中分离“陆地”与“海洋”关系，甚至忽视领土主权前提解决海

Honduras),Judgment, I.C.J. Reports 2007,para.126,p.44.

[60] Chagos Marine Protected area arbitration (Mauritius V. united Kindom) Award of 18 March 2015,para.170-180.

[61] Chagps Marine Protected area arbitration (Mauritius V. United Kindom),Award of 18 Mareh 2015,para.220-221。另参见张海文等主编：《领土与海洋争端国际案例评析》（1994-2019），知识产权出版社 2023 年版，第 716-717 页。

[62] 李学文，张克宁：《海平面上升情形对海洋法的影响及中国南海权益维护》，载《中国海商法研究》2017 年第 3 期，第 40 页。

[63] Snjólaug Árnadóttir,The Impact of Sea Level Rise on Maritime Limits: A Grotian Moment in the Law of the Sea?available at https://www.researchgate.net/publication/353841660_The_Impact_of_Sea_Level_Rise_on_Maritime_Limits_A_Grotian_Moment_in_the_Law_of_the_Sea.

洋权利问题。如，南海仲裁案仲裁庭指出：“确定南海海洋地物的性质和其产生的海洋权利并不需要就领土主权作出裁决，因此，越南的法定权利和义务无需作为裁决案件实质问题的先决条件”。[64]这不仅侵犯相关岛礁真正所属国的领土主权和海洋权利，也挑战国际实践及学界反复确认的“陆地统治海洋”这一国际海洋法根基性原则。新时期如何对“陆地统治海洋”原则进行守正创新，使其坚持核心原理的前提下适应当前国际海洋法实践是国内外学界亟需解决的重大课题。

2025年中国国际法学会年会

[64] Award on Jurisdiction and Admissibility 29 October 2015,para.180.

《BBNJ 协定》缔约方大会“议事规则”的建构与完善——基于国际组织的分析框架

刘 丹　王雨辰**[*]

经过近 20 年的艰苦谈判，联合国 193 个会员国于 2023 年 6 月 19 日在纽约联合国总部通过了一项具有法律约束力的新协定，即《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护与可持续利用协定》（以下简称《BBNJ 协定》），又被称为 1982 年《联合国海洋法公约》的“第三个执行协定”[1]。《BBNJ 协定》的签署期限为两年，从 2023 年 9 月 20 日至 2025 年 9 月 20 日，它将在缔约方交存第 60 份批准书、接受书、核准书或加入书之日起 120 天后生效。截止 2025 年 4 月，协定已有 21 个缔约方。[2]《BBNJ 协定》的“实体条款”涉及科学问题，需进一步细化，特别是需要多个学科专业领域的科学家和专家参与磋商，这不仅涉及政治和法律议题，而且涉及海洋生物、海洋环境等科学问题。《BBNJ 协定》还创设了新的组织机构和新的治理机制，是全球海洋治理的新成就，但也将引发全球海洋秩序的变革，或将开启新一轮国际话语权竞争。[3]

在组织机构方面，《BBNJ 协定》规定未来将成立缔约方大会（Conference of the Parties，以下简称“COP”）和秘书处作为核心机构，此外还将成立五个附属机构——获取和惠益分享委员会、能力建设和海洋技术转让委员会、科学和技术机构、财务委员会以及执行和遵守委员会。根据代行临时秘书处职责的联合国法律事务厅海洋事务和海洋法司公布的信息，筹备委员会首次会议于 2025 年 4 月 14-25 日在纽约召开。2024 年 2 月，临时秘书处还公布了《〈BBNJ 协定〉缔约方大会议事规则（草案）》（简称《缔约方大会议事规则草案》）[4]和《根据〈BBNJ 协定〉设立的附属机构职权范围、运作方式和议事规则的说明》简称（《附属机构

** 刘丹：上海交通法学凯原法学院副研究员、博士生导师，研究领域为国际公法、海洋法、极地法和国际环境法，邮件：liudan2015@sjtu.edu.cn；王雨辰：上海交通法学凯原法学院 2024 级国际法硕士研究生、研究助理，研究领域为国际公法、海洋法，邮件：wangyuchen01@sjtu.edu.cn。上海交通大学凯原法学院博士研究生傅子洛对本文的思路和图表亦有贡献，特此致谢！

* 本研究为刘丹主持的国家社科一般项目“美国无人海洋技术对我国国家安全的挑战与应对”（23BGJV80）的阶段性成果，也受到中国大洋事务管理局 2024 年度项目的资助。

声明：本文为尚在投稿中的初稿，仅供此次年会学术交流所用。未经作者书面许可，任何个人或组织不得在任何平台上发布或使用、引用本文的全部或任何章节。

[1] See UN, “BBNJ Agreement”, at https://www.un.org/bbnjagreement/en, accessed on April 5, 2025.

[2] See UN Treaty Collection, “Status of Treaties,” at treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en, accessed on April 10, 2025.

[3] 张海文：《全球海洋治理新进展及其影响——以 BBNJ 协定为例》，《中华环境》2023 年 9 月，第 27-29 页。

[4] Preparatory Commission, “Rules of procedure for the Conference of the Parties”, Feb 2025, available at https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2025-02/20250205cochairsropsadvanceunedited.pdf, accessed on 13 Feb, 2025.

说明》）[5]两份文件，将供筹备委员会第一次会议给参会方修改和审议。上述议事规则需要筹备委员会进一步磋商明确，以便在协定生效后一年内召开的缔约方大会首次会议上以协商一致[6]的方式通过。

《BBNJ 协定》创设了新的组织机构和新的治理机制，是全球海洋治理的新成就，但也将引发全球海洋秩序的变革，或将开启新一轮国际话语权竞争。然而，如何在《BBNJ 协定》组织机构创制的“窗口期”对其运作、选举和投票等程序性规则提出建设性的意见？这已经成为急需学术界智识供给的重要议题。然而，我国对该协定的文献大量聚焦于关于海洋保护区在内的划区工具、海洋遗传资源、环境影响评价、能力建设和技术转让等实体规则及其谈判历程[7]的研究。截至 2025 年 1 月，议事规则的文献仍集中在政治学（中国政治与国际政治，516 篇）和我国部门法（宪法、行政法和诉讼法等，共约 367 篇）领域。在国际法和国际政治领域，国内外对国际组织议事规则的讨论主要散见于教科书中，即使是 BBNJ 组织机构的英文专题研究也是少之又少[8]，而结合国际法和国际组织原理对《BBNJ 协定》组织机构的“程序法”——议事规则的研究更是乏善可陈。

由于国际法上尚无对“国际组织”的公认定义[9]，类似于《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》等联合国以多边形式处理全球重要议题的方式，《BBNJ 协定》的组织机构较难归入狭义“国际组织”（“政府间国际组织”）的类别，似更

---

[5] Preparatory Commission, “Terms of reference and modalities for the operation of, and rules of procedure for, the subsidiary bodies”, available at https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2025-02/20250205BBNJPrepCommSubBodsAdvancedUnedited.pdf, accessed on 13 Feb, 2025.

[6] 2023 年《BBNJ 协定》第 47 条第 4 款规定：“缔约方大会应在第一次会议上协商一致通过自身及其附属机构的议事规则、关于缔约方大会供资以及秘书处和任何附属机构供资的财务规则，并在其后通过缔约方大会可能设立的任何其他附属机构的议事规则和财务规则。在议事规则通过之前，应适用《联合国海洋法公约》下就国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用拟订一份具有法律约束力的国际文书政府间会议的议事规则。”《BBNJ 协定》的中文版，参见 https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20Chinese.pdf，2025 年 2 月 1 日访问。

[7] 我国学者的代表性研究，参见郑苗壮等编：《BBNJ 国际协定谈判中国代表团发言汇编（一）》，中国社会科学出版社 2019 年版；王勇、孟令浩：《论 BBNJ 协定中公海保护区宜采取全球管理模式》，《太平洋学报》2019 年第 5 期；郑苗壮：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性国际协定谈判与中国参与》，《环境保护》2020 年第 2 期；刘惠荣、马玉亭：《实现 BBNJ 划区管理工具制度中的海洋生态连通性——以“适当顾及”沿海国权益为路径》，《中国海洋大学学报(社会科学版) 》2021 年第 1 期；胡斌：《国家管辖范围以外区域海洋遗传资源开发的国际争议与消解——兼谈“南北对峙”中的中国角色》，《太平洋学报》2020 年第 6 期；姜玉环、张继伟：《BBNJ 国际协定环评规则制定中的焦点问题分析及中国应对》，《太平洋学报》2021 年第 5 期；张丽娜：《BBNJ 协定下能力建设和海洋技术转让问题研究》，《武大国际法评论》2022 年第 6 期，等。

[8] 代表性论文，参见 Nichola A. Clark，Institutional arrangements for the new BBNJ agreement: Moving beyond global, regional, and hybrid, 122 *Marine Policy* 2020; Kristine Dalaker Kraabe, Institutional arrangements in a BBNJ treaty: Implications for Arctic marine science, 142 M*arine Policy* 2022; Christine Gaebel et al., Institutionalising science and knowledge under the agreement for the conservation and sustainable use of marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ): Stakeholder perspectives on a fit-for-purpose Scientific and Technical Body, 191 Marine Policy 2024.

[9] 国际法上缺乏公认的国际组织的定义，这反映在联合国国际法委员会的条约法工作（即《1969 年维也纳条约法公约》和《1986 年维也纳条约法公约》）中。最初，对于是国家缔结的还是国际组织缔结的条约，国际法委员会并未区分。多位特别报告员的初步报告中都涵盖了国际组织。然而，国际法委员会还是遇到了两项主要困境，这就是国际组织的定义以及其缔结条约能力的来源。参见[意]洛伦佐·加斯巴里：《国际法上的国际组织的概念》，胡德胜（译），中国社会科学出版社 2024 年版，第 148 页。

接近于国际关系语境下“国际机制”[10]的特征；然而，广义“国际组织”具有的国际性和组织性外部特征，却可以为《BBNJ 协定》各机构议事规则的创建与建构提供重要的分析框架。在《BBNJ 协定》筹备委员会第一届会议召开的背景下，本文以国际组织为分析框架，通过对《BBNJ 协定》涉议事规则条款和临时秘书处公布的《缔约方大会议事规则草案》等文件解读，指出目前议事规则存在的问题，并提出规则构建的中国方案。

一、《BBNJ协定》议事规则溯源——国际组织议事规则制度变迁

（一）“议事规则”：从国家到国际组织

国际组织的“议事规则”（rule of procedure）起源于古希腊广场上的“公民大会”。希腊人在决定城邦重大事项时，往往采用举手、呐喊、抽签的方式或者是贝壳放逐法，以此来表明全体人民当家作主、掌握政权。国内法层面的议事规则是指约束会议行为、 把民主价值观内化为自身原则的一系列制度性规定。从其内涵而言，议事规则往往在自由充分讨论的基础上达成，一经通过就成为会议行为必须遵守的准则，它适用于公民集会、固定组织的基层会议、代表大会、立法机构、企业董事会以及具有某种行政、管理或类似司法权力的会议。[11] 以我国1989 年通过的《全国人大议事规则》为例，其内容除了会议举行、议案审议、人员任免等具体工作程序外，还确立了特定问题调查、代表权利保障和代表联系选民等重要的制度。[12]在著名的“罗伯特议事规则”语境下，“议事规则”是指被会议和组织正式采纳的、成文的议事规则。[13]重点在于规范成员在会议中的议事行为，明确会议或组织官员应履行的职责。这些规则旨在确保会议能够顺利、有序地进行，并为处理程序上的争议提供可靠的依据。

从国际组织理论的角度看，与国际组织相关的“议事规则”、“决策”（或“决策机制”）以及“表决”（即狭义理解的议事规则）这三个用语，无论是语义还是内涵都存在区别。国际组织的“决策”最为宽泛，由于国际组织是基于各国对自己主权的让渡而形成，国际组织本身并不具有凌驾于国家之上的权威性，组织内能行使决策权的通常是其成员(国家或者地区)，[14]因此“决策”包括了决策的主体、程序、方式等。国际组织的议事规则是组织的各机构在行使其职能和日常活动中所遵循

[10] 国际机制：特指国际关系特定领域内汇聚着行为体预期的一系列默示和明示的原则、规范、规则和程序。国际机制往往需要通过国际组织的实体机构运行，国际组织是国际机制的协调者、维护者和监督者。参见国际组织编写组：《国际组织》，高等教育出版社 2024 年版，第 11 页。

[11] 参见杜满昌：《议事规则：内涵、 运行机理及启示》，《中央社会主义学院学报》2014 年第 4 期，第 60-61 页。

[12] 焦洪昌：《如何完善我国人大议事规则——基于欧、美、日的分析与借鉴》，《中国法律评论》2019 年第 6 期，第 3 页。

[13] 亨利·罗伯特：《罗伯特议事规则》，格致出版社 2024 年版，第 11 页。

[14] 周跃雪：《国际法语境下国际组织决策概念的探析——以 WTO 决策为例》，《国际商论》2016 年第 19 期，第 101 页。

的程序性规则和制度，主要包括会议制度和表决程序等。[15]最后，国际组织的“表决”是三个用语中指向最窄的概念，它指的是国际组织成员通过举手或者投票等方式表示赞成或者反对某项决议草案的安排，又可分为表决权分配规则和表决权集中规则等。

然而在国际谈判和国际政治实践中，各方往往对国际组织的“决策”、“议事规则”或“表决方式”这些容易混淆的术语有时不做严格区别而加以混用，这对《BBNJ 协定》的最终文本也产生了影响。例如，在《BBNJ 协定》文本中，“决策”一词出现了 10 次，集中体现在第 23 条（缔约方大会的决策）和 34 条（环境影响评价中的决策）。类似的，“议事规则”一词在《BBNJ 协定》共出现了 8 次，同样也出现在第 23 条（缔约方大会的决策），此外在第 46-48 条（缔约方大会及其附属机构的议事规则相关条款）也有体现。

尽管存在术语混用的现象，结合《BBNJ 协定》的组织机构创制趋势，本文认为，国际组织的议事规则是以国家为主要决策主体的国际组织决策机制的程序制度的具体体现，其特征在于不仅需要把会议的各个步骤、方式、途径制度化和法律化、还需要具有可操作性。结合有关议事规则的概念与内涵，议事规则的基本内容主要涉及国际组织的组织程序和议事程序两大块内容，具体包括：（1）组织程序，涉及会议的准备、主持、会期、会议形式、列席、休会、闭会等；（2）议事程序，涉及议案提出、审议、询问或质询、发言、表决、特定问题的调查或监督、罢免等。[16] 再结合《BBNJ 协定》已经设置的组织机构，其组织机构议事规则的内容又可以分为两大类：（1）缔约方大会的议事规则，从《缔约方大会议事规则草案》看既包括缔约方大会和秘书处的概括性议事规则，也个别涉及各附属机构的原则性和指导性的规定；（2）附属机构的议事规则。

（二）国家主权原则与国际组织的议事规则

主权原则是国际海洋法的三大基本原则之一。[17]相对于其他两大原则——“海洋自由原则”和“人类共同继承财产原则”，主权原则不仅旨在确保沿海国对其陆地向海一面海洋空间的国家管辖，也是国际法所强调的主权国家在国际法上平等地位的体现。国际组织的决策机制主要包括两方面内容：一是投票权分配制度；二是表决权制度。[18] 其中，国际组织的投票权分配制度主要有两大类：（1）直接分配与集团分配；（2）同权分配、加权分配与混合分配。国际组织的表决权制度主要包括四类：（1）全体一致表决制；（2）多数表决制；（3）协商一致表决制；（4）少数表决制（即以少于 1/2 的赞同票通过决议）。[19]

---

[15]《国际公法学》编写组：《国际公法学》，高等教育出版社 2024 年版，第 167-168 页。
[16] 杜满昌：《议事规则：内涵、运行机理及启示》，《中央社会主义学院学报》2014 年第 4 期，第 61 页。
[17] Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (Cambridge University Press, 2019), p.22.
[18] 朱建民：《国际组织新论》，台北：正中书局 1986 年版，第 291 页。
[19] 常景龙：《国际组织决策制度变革对国家主权的影响》，《中州学刊》2007 年第 3 期，第 142 页。

结合国际法和海洋法中的主权原则，国际组织的决策机制具有两个特点：第一，国际组织决策的主体是高度相似的国家（地区）而非各国国内的利益集团，决策集中在联合国 190 多个会员国。因此国际组织的决策方式，尤其是表决方式相对简单。另外在当今国际社会，作为国际组织成员的国家及其政府在思考特定问题和执行政策时往往有趋同的程序和逻辑，因此国际组织成员方之间彼此都能大致“推测”出对方的想法；第二，根据现代国际法的主权原则，国家主权平等，国家无论大小、强弱都有权自主的参与国际活动，但在现实中，国际组织表决制度和结果仍体现了成员之间的实力博弈。以经贸领域的世界贸易组织为例，虽然其机制内规定了协商一致和投票表决两种决策方式，即可以在“协商一致”不能取得共识的情况下进行投票表决，而在实践中投票表决制度却鲜少使用，成员方往往宁愿选择更多的时间进行协商和谈判，原因在于“协商一致”的决策方式为成员之间的利益交往留足了空间。整体看，大国的谈判实力充分彰显，小国发声无力，难免迫于压力服从权威者的选择。[20]

就参与的质量和数量而言，相对于其他主体（例如 NGO 和其他国际组织）而言，主权国家在 BBNJ 国际协定谈判过程中发挥了主导性作用。例如，在第三次“政府间会议筹备委员会”谈判讨论过程中，有 20 个主权国家单独、162 个国家以国家集团的方式提交了《BBNJ 协定》草案建议。[21]相比之下，只有 4 个政府间国际组织和 6 个国际非政府组织提交了协定草案建议。这些非政府组织为促进政策进程采用了多种策略,包括直接参与国际论坛和会议、提供信息和专业知识、通过联盟或直接或间接游说宣传自己的观点以及利用媒体动员公众舆论等方式。在谈判后期,公海联盟、国际电缆保护委员会和国际环境法理事会在 40 余个 NOG 中对 协定谈判的贡献度比较显著。不过参会 NGO 代表的数量增加,但在谈判中表达立场和观点的 NGO 的数量并没有同步提升。[22] 整体上，在 BBNJ 谈判过程中各国提交的建议屡次强调对国家主权的尊重与保障，并在《筹备委员会的主席谅解》被确定为五大共识之一。[23]

（三）《BBNJ协定》组织机构与议事规则概况

国际组织的运行有赖于组织内部不同机构的活动，各种国际组织的机构设置虽然没有统一和规定的模式，但仍有相似之处，其分类方法中采用最多的是国际组织的三分结构，即议事（审议）机构、执行机构和行政机构，这在联合国自

[20] 参见周跃雪：《国际法语境下国际组织决策概念的探析——以 WTO 决策为例》，《国际商论》2016 年第 19 期，第 101 页。

[21] 刘惠蓉、胡小勇：《主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用》,《太平洋学报》2017 年第 10 期，第 4 页。

[22] 张丽娜、江婷烨：《国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判研究》，《中国海商法研究》2023 年第 1 期，第 53 页。

[23] 刘惠蓉、胡小勇：《主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用》,《太平洋学报》2017 年第 10 期，第 10 页。

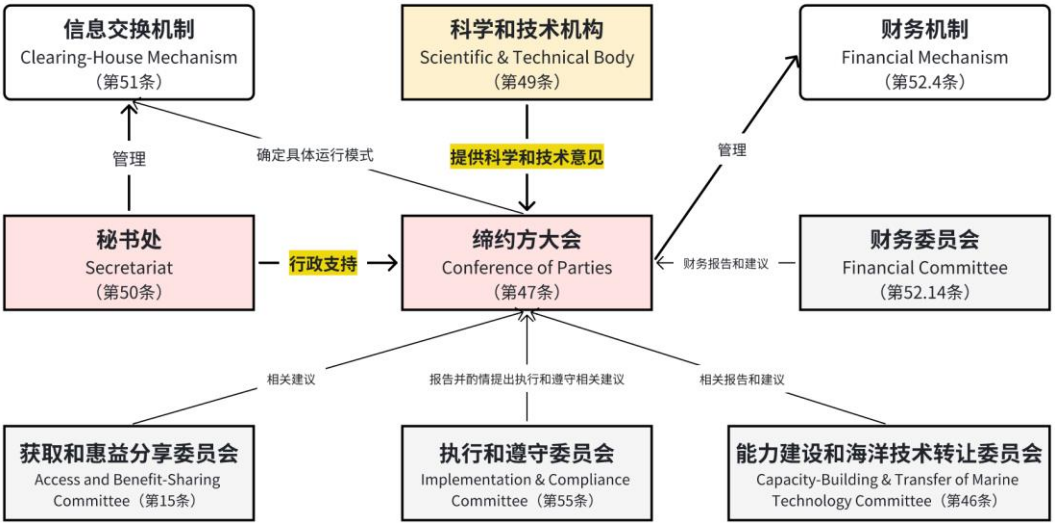
身核心机构（联合国大会、安理会及秘书处）的机构设置中体现得比较明显[24]。然而，联合国框架下专门机构的内部关系受到该机构侧重的专业事项的影响，机构和工作模式也存在不同。一方面，环境条约多采用“框架公约+议定书+附件”的模式，程序事项的规定重于实体义务的规定，这对环境类条约例如《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》基础上建立的工作机制产生影响，集中体现在强化决策和管理机构（缔约方大会）、弱化甚至不设立执行机构（理事会），突出附属机构中科学和/或技术机构的作用等。另一方面，海洋事务类的国际组织，例如 IMO 和 ISA 的内部机构中，除了决策机构和行政管理机构与其他国际组织的职能相似之外，它们的执行机构——理事会则发挥了难以替代的作用，主权国家在理事会中以不同的标准甚至给予参与决策方面的不同的权重。

在《BBNJ 协定》谈判过程中，除了缔约方大会作为协定的决策机构并无异议外，围绕着组织内部关系即机构设置及其职能的争论一直存在，集中体现在两点：首先，哪些/哪个机构应该作为核心机构？其次，附属机构中又是否存在职能权重突出的机构？

第一个问题在协定文本确定后得到解决。例如，协定明确，缔约方大会是有关议事和决策的核心机构，秘书处是行政管理机构，此外更设置了五个附属机构，即获取和惠益分享委员会、能力建设和海洋技术转让委员会、科学和技术机构、执行和遵守委员会和财务委员会（参见图 1）。根据《BBNJ 协定》的文本规定，缔约方大会核心机构拥有六项主要职能：通过协定执行有关的决定和建议；审查和便利缔约方之间的交流；通过建立程序的方式，促进该协定和相关法律文书和框架以及全球、区域、此区域和领域之间的合作与协调；建立附属机构；通过预算；其他职能。[25]此外缔约方大会还具有向国际海洋法法庭（以下简称 ITLOS）提出咨询意见请求权，以及对协定的评估和审查权。[26]秘书处将主要承担行政和后勤支持、安排会议、分发信息、便利和其他国际组织合作与协定、填写报告五项基本职能。[27]在秘书处正式履职前，目前是由联合国秘书处法律事务办公室“海洋事务和海洋法司”（以下简称 UNDOLAS）临时履行秘书处职能。[28]

图 1、《BBNJ 协定》组织机构示意图

[24]《国际公法》编写组：《国际公法》，高等教育出版社 2021 年版，第 166 页。
[25]《BBNJ 协定》第 47 条。
[26]《BBNJ 协定》第 47 条第 7-8 款。
[27]《BBNJ 协定》第 50 条第 4 款。
[28]《BBNJ 协定》第 50 条第 1-3 款。



来源：作者自制。

关于机构设置的第二个问题在《BBNJ 协定》最终文本确定后也日趋明确，即五个附属机构中科学和技术机构的地位相对突出，未来将是缔约方大会议事规则建构中的工作重点。《BBNJ 协议》的主要规制对象是海洋生物资源和海洋生物多样性，在国际环境法和海洋法两个领域都具有里程碑的意义，它甚至被誉为海洋法领域的“第三个执行协定”。然而《BBNJ 协定》的决策机构聚焦在缔约方大会，以及欠缺执行机构和更为强调附属机构中科学和技术机构作用的特点来看，未来其工作模式的发展是否将偏离海洋事务类国际组织的共性、更靠近环保类国际组织的内部关系？值得高度警惕和持续关注。

在 2023 年《BBNJ 协定》文本中，“议事规则”一词共出现了 8 次，集中出现在第 23 条和第 46-48 条，涉及了议事规则的三类事项：第一，决策，即有关表决、决定和反对程序的原则性规定。第 23 条对决策机制如下议题做出规定：表决程序、缔约方大会的决定、针对决定成员国所采取的替代措施或办法；成员国（对决定的）的反对程序。值得一提的是，第 23 条第 1-2 款的表决程序规定，缔约方大会的建议和决定原则上应“协商一致”达成，而未达成一致的情况下，则根据多数表决的程序达成；[29] 第二，缔约方大会的议事规则和表决程序，体现在《BBNJ 协定》第六部分的第 47 条的第 4-5 款。第 4 款涉及缔约方大会议事规则的制定流程和通过程序，即缔约方大会应在第一次会议上以“协商一致”原则通过其自身的议事规则以及关于缔约方大会供资和秘书处等机构的财务规则。第 5 款涉及表决制度，即原则上缔约方大会应尽所有努力协商一致通过决定和建议。然而，在为达成协商一致的所有努力均已穷尽下，缔约方大会关于实质性问题的决定和建议应由出席并参加表决的缔约方 2/3 多数

[29]《BBNJ 协定》第 23 条规定：“（1）作为一般规则，本部分下的决定和建议应协商一致作出；（2）在未达成协商一致的情况下，本部分下的决定和建议应由出席并参加表决缔约方的四分之三多数作出，在此之前，缔约方大会应由出席并参加表决缔约方的三分之二多数确定，为达成协商一致的所有努力均已穷尽。”

通过，关于程序问题的决定和建议应由出席并参加表决的缔约方多数通过；第三，附属机构的议事规则和财务程序。第 46 条-第 48 条均提及附属机构议事规则的拟定，强调附属机构的议事规则和财务规则将在缔约方大会第一次会议上通过。

二、《BBNJ协定》缔约方大会议事规则的争议焦点

如果说《BBNJ 协定》对议事规则的规定过于原则的话，2025 年由临时秘书处公布的《缔约方大会议事规则草案》[30]更为详尽。这份草案段落中的替代性表述的都用括号予以特别提示，以便筹备委员会第一次会议代表讨论和修改。草案共有十五部分和 61 个条款，涵盖了范围与定义（第 1-2 条）、会议（第 3-5 条）、观察员（第 6-8 条）、议程（第 9-16 条）、官员与选举（第 22-25 条）、附属机构（第 26-30 条）、秘书处（第 31-32 条）、决策（第 44-52 条）、选举（第 53-55 条）等重要条款。此外，2025 年 2 月，临时秘书处编写并公布了《附属机构说明》，其中不仅提供了和附属机构职权范围和方式相关的一般考虑因素，还总结了大量未来附属机构运作和议事规则拟定中需要考虑的未竟事项，[31]对缔约方大会议事规则也起到了辅助说明的作用。

从国际组织机构运作和规则构建的视角，再结合 2023 年《BBNJ 协定》对议事规则的原则性规定和 2025 年《缔约方大会议事规则草案》的细节性规定，议事规则的建构中有四个焦点问题——表决和决策程序、官员选举、缔约方大会议事规则对附属机构的适用以及观察员的规定，这四类议题对处理组织机构的内部和外部关系相对关键，本章围绕这些焦点议题展开分析和论证。

（一）工作模式之争——缔约方大会与各附属机构议事规则的关联与潜在冲突

《BBNJ 协定》规定，无论是缔约方大会自身、还是五个附属机构的议事规则都将由缔约方大会制定。协定第六部分“体制安排”中的第 47 条第 2 款指出，缔约方大会应在第一次会议上以“协商一致”原则通过自身的议事规则，以及关于缔约方大会供资和秘书处等机构的财务规则。关于附属机构的议事规则问题，第 47 条第 4 款规定，缔约方大会应在第一次会议上协商一致通过附属机构的议事规则、关于任何附属机构供资的财务规则，并在其后通过缔约方大会可能设立的任何其他附属机构的议事规则和财务规则。第 48 条（透明度）第 4 款规定，对于观察员（包括类型）参加大会和附属机构的议事规则，大会应规定其参与的模式，不应施加不当限制，还应规定代表及时获得所有相关信

[30] See “Annex, Co-Chairs’ aid to discussions and negotiations concerning draft rules of procedure for the Conference of the Parties,” in Preparatory Commission, “Rules of procedure for the Conference of the Parties”, Feb 2025.
[31] See para.4, Preparatory Commission, “Terms of reference and modalities for the operation of, and rules of procedure for, the subsidiary bodies”, available at https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2025-02/20250205BBNJPrepCommSubBodsAdvancedUnedited.pdf, accessed on 13 Feb, 2025.

息。可见，《BBNJ 协定》对议事规则的原则性规定“透露”出，缔约国大会对未来附属机构议事规则的拟定起到了“孵化器”的作用：首先，缔约方大会将有权制定附属机构的议事规则，而议事规则将以协商一致的方式通过；其次，观察员参与附属机构会议的事项也属于议事规则的范围，缔约方大会对其参与的方式应予以规定，还需要体现透明度。

此外，2025 年临时秘书处公布的《缔约方大会议事规则草案》第 26 条涉及缔约方大会的议事规则还涉及到缔约方大会议事规则的适用问题[32]：

“除非缔约方大会另有决定，否则本规则应比照适用于附属机构的会议程序，但以下情况除外：

[（a）法定人数应由附属机构的大多数成员构成，但在附属机构不限成员名额的情况下，缔约方的 1/4 应构成法定人数；]

[（b）附属机构的主席可以行使表决权；以及]

[（c）附属机构的决定应由成员的多数通过，但对提案或对提案的修正须经过 2/3 多数通过]。”

《缔约方大会议事规则草案》第 26 条处理的是“缔约方大会议事规则”和“附属机构议事规则”的关系，即原则上“缔约方大会议事规则”也比照适用于附属机构的会议，但有三类例外情况：附属机构成员的法定人数议题、附属机构主席表决权和附属机构决定的通过规则。但问题在于：各附属机构的主席行使的表决权和缔约方大会主席的表决权如果产生冲突，如何解决？对此《缔约方大会议事规则草案》并无更多解释，因此筹备委员会对这三个条款都用方括号予以了标记，留待与会代表讨论。

（二）决策效率与程序正义之争——缔约方大会的表决程序

在国际组织的表决制度中，长期以来国际会议召开的会议实行“一国一票制”，会议所产生的重要文件一般需要与会者全体通过，一致同意或协商一致是国际会议传统的表决方式。然而，在专门性国际组织的形成发展过程中，协商一致的表决制度已经发生了变化。专门性的国际组织的一切决议如果完全以协商一致的通过为原则，则其组织作用和管理能力将受到限制。在国际行政组织出现后，在一些并非太重要的问题上采用了多数或特定多数的表决制度；但一般来说，所涉及的问题利害关系越大、则适用多数表决制的或然率越小。[33] 晚近协商一致决策在联合国大会等场所不断兴起，是多方面因素作用的结果，它不仅在谈判普遍接受的条约、决策或者软法方面更加有效，而且在事实上成为一种特定的立法方式。但是，协商一致决策机制的弊端在于协调时间成本高、协商容易陷入僵局，因此实践中可以允许国际组织保留多数表决制作为协商一致决策机制失利后的决策

[32] Rule 26. a-c, Rules of procedure for the Conference of the Parties.

[33] 参见梁西：《国际组织法》，杨泽伟（修订），武汉大学出版社 2022 年版，第 340 页。

机制，有利于维持不同利益集团之间的权力均衡。[34]

《BBNJ 协定》的表决程序是一套融合了协商一致和多数表决的特殊程序，其第四部分（包括海洋保护区在内的划区管理工具等措施，简称 ABMT 或 ABMTs）和第六部分（体制安排）均提及缔约方大会表决程序。以下将结合《BBNJ 协定》最终文本和《缔约方大会议事规则草案》进行分析：

第一，表决的一般性程序

涉及协定的体制安排时，《BBNJ 协定》第 47 条提到缔约方大会表决程序的一般性规定，即“缔约方大会应尽所有努力协商一致通过决定和建议。除非本协定另有规定，在为达成协商一致的所有努力均已穷尽的情况下，缔约方大会关于实质性问题的决定和建议应由出席并参加表决的缔约方 2/3 多数通过，关于程序问题的决定和建议应由出席并参加表决的缔约方多数通过。”[35] 这一规定明显借鉴了联合国安理会的表决程序[36]，其中实质性问题是指联合国讨论和决策的具体内容和议题；而程序问题主要涉及联合国的内部规则、程序和决策机制。

《缔约方大会议事规则草案》的第十部分第 45 条“投票阈值”为缔约方大会的一般性程序进行了细化，其中规定：

> “1.缔约方大会应尽一切努力以协商一致方式通过决定和建议。除协定和本规则第 2 款另有规定外，如果已尽一切努力达成共识，缔约方大会就实质问题应由出席并参加表决的缔约方的三分之二多数通过，关于程序问题的决定应由出席并参加表决的缔约方的过半数通过。
>
> 2.尽管有本规则第 1 款的规定：
>
> （a）根据本协议第 14 条第 7 款作出的决定应由缔约方大会以出席并参加表决的缔约方的四分之三多数通过；
>
> （b）根据《协定》第 230 条第 2 款，《协定》第 III 部分规定的决定和建议应由出席并参加表决的缔约方的四分之三多数通过，在此之前，缔约方大会应以出席并参加表决的缔约方的三分之二多数决定，为达成共识所做的一切努力已用尽；以及
>
> （c）根据《协定》第 47 条第 6 款（e）项，缔约方大会应以出席并参加表决的缔约方的四分之三多数通过预算。
>
> 3.如果出现某事项是程序性还是实质性的问题，主席应就该问题作出裁决。对本裁决的上诉应立即付诸表决，除非被出席并参加表决的缔

[34] 陈海明、仲霞：《国际组织的投票表决与协商一致决策机制》，《长安大学学报(社会科学版)》2012 年第 1 期，第 83 页。

[35]《BBNJ 协定》第 47 条第 5 款。

[36]《联合国宪章》规定对程序性和实质性问题采用不同的表决方式。对程序性问题，需 9 个以上理事国赞成方可通过。对实质性问题，需 9 个以上理事国赞成，且无常任理事国反对才能通过，这也就是常任理事国所享有“否决权”。

约方的过半数否决，否则主席的裁决应继续有效。

4.如果对选举以外的事项进行投票时选票相当，应进行第二次投票。如果该表决结果也相等，则该提案应被视为被拒绝。”

从第 45 条第 1 款看，原则上缔约方大会通过的决定和建议“尽一切努力（而非必须）”以协商一致的方式达成，其中涉及实质性问题的决定的表决由出席并参加表决的缔约方的 2/3 多数通过，程序性问题的决定由出席并参加表决的缔约方的一半多数通过。

综上，目前缔约方大会的一般性表决程序表面上有联合国的长期实践“背书”，未来遇到问题时或可有“前车之鉴”可以借鉴；但结合《缔约方大会议事规则草案》，一般性表决程序存在的问题仍有二点：其一是第 45 条第 2 款 b 款的表决规定，对于包括海洋保护区在内的划区管理工具（《协定》第 III 部分）所规定的决定和建议，原则上以出席并参加表决的缔约方 3/4 多数通过。但又给出了两个限定的条件，即“在此之前，缔约方大会应以出席并参加表决的缔约方的 2/3 多数决定”并且“为达成共识所做的一切努力已用尽”，这些条件不仅前后矛盾，而且什么判断“一切努力已用尽”的标准也比较模糊和主观；其二是第 45 条第 4 款，“选举以外的事项”如果出现平票，议事规则虽然允许二次投票，但再次平票，缔约方就将丧失提案的机会。

第二，特别事项的表决程序

在涉及缔约方大会对 ABMT 事项做出“决定”或“建议”的表决时，《BBNJ 协定》第 23 条设计了一套有别于上述一般性规定的表决程序。第 23 条第 1-2 款对缔约方大会的决定或建议的表决程序做出规定：

“（1）作为一般规则，本部分下的决定和建议应协商一致作出。

（2）在未达成协商一致的情况下，本部分下的决定和建议应由出席并参加表决缔约方的四分之三多数作出，在此之前，缔约方大会应由出席并参加表决缔约方的三分之二多数确定，为达成协商一致的所有努力均已穷尽。”

因此，缔约方大会的建议和决定原则上应“协商一致”达成，而当达成协商一致的“努力穷尽”后仍未达成一致，则根据多数表决的程序达成。第 23 条第 3 款强调，“缔约方大会做出的决定，应在做出决定的大会会议 120 后生效，并应对所有缔约方有约束力。”但该决定的效力特殊的地方在于，“如果任何缔约方以书面通知的形式对该决定提出反对”的，则该决定“对该缔约方不具约束力”。[37] 也就是说，缔约方大会决定或建议的约束力取决于缔约方是否明示反对，并且反对需要用书面形式做出。

结合缔约方大会涉及 ABMT 特殊事项表决程序的现有规定来看，《BBNJ

[37]《BBNJ 协定》第 23 条第 4 款。

协定》第 23 条主要包括两点潜在隐患：首先，如何理解协商一致的例外，即达成协商一致的“努力穷尽”应包括哪些具体情况？这类情形的处理是否有先例可循？其次，第 23 条所涉及的“表决+反对”的设计流程如何在确保缔约方程序正义的同时实现缔约方大会的决策效率？

第三，缔约方大会推迟投票的特例

第 46 条“应（ITLOS）咨询意见的请求推迟投票”规定：“如果缔约方大会根据《协定》第 47 条第 7 款决定请求国际海洋法法庭就其权限给出咨询意见，缔约方大会应推迟对该提案的决定，直到仲裁庭收到咨询意见。如果在提出咨询意见请求的会议闭幕前未收到咨询意见，缔约方大会应决定何时召开会议以决定推迟建议。”

鉴于ITLOS扩大咨询管辖权的趋势，以及在《联合国海洋法公约》（以下LOS）“附件七仲裁”问题的微妙做法，第 46 条“应（ITLOS）咨询意见的请求推迟投票”的规定，未来可能将对缔约国在缔约方大会的提案产生推迟效应和牵制作用。

（三）话语权之争——缔约方大会的决策和选举程序

《缔约方大会议事规则草案》对缔约方大会官员和附属机构官员的选举[38]主要集中在第 22 条和第 29 条。

第 22 条 官员的选举

1.在缔约方大会第一次常会开始时，主席和[...]副主席应从出席会议的缔约方代表中选出，其中一名应代行报告员。这些官员应担任缔约方大会主席团。五个联合国区域集团中的每一个都应由[...]主席团成员。这些主席团成员的选举应考虑到性别平衡和公平地域代表性。他们应继续任职，直到缔约方大会第二次常会闭幕，包括其间的任何临时会议。

2.在缔约方大会第二次及以后的常会上，主席和[...]副主席应从出席会议的缔约方代表中选出，其中一名应代行报告员。这些官员应担任缔约方大会主席团。五个联合国区域集团中的每一个都应由[...]主席团成员。这些主席团成员的选举应考虑到性别平衡和公平地域代表性。其任期应从其当选的会议闭幕时开始，并继续任职至缔约方大会下一次常会闭幕，包括其间的任何临时会议。

3.主席和报告员的职位通常应轮换在联合国区域集团中。任何当选官员都不得在主席团连续任职超过[2]届。

第 22 条里打方括号的 3 款内容涉及第一次例会时副主席的数量、报告员选任和五大洲推选代表的人员比例，此后第二次和此后例会副主席的数量、报告员选任和五大洲推选代表的人员比例，还有主席和报告员的连任上限，这些问题涉及成员方未来在缔约方大会的话语权，或将在第一次会议上讨论并予以修改。

此外，《缔约方大会议事规则草案》对附属机构官员的选举的规定居中在第

[38] See Rule 22.1-3, Rules of procedure for the Conference of the Parties.

29 条，具体规定为：“除非缔约方大会另有决定，否则任何附属机构的主席均应由缔约方大会选举产生，并适当考虑在联合国各区域集团之间轮换。每个附属机构应选举除主席以外的主席团成员。这些附属机构的主席团成员在选举时应适当考虑性别平衡和公平地域代表性的原则[并规定发展中国家，包括最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家的代表。附属机构的官员的连任不得超过[2]个任期。”第 29 条里打方括号的部分主要涉及附属机构的主席的选任和任期，其中公平地域代表性原则所指向的发展中国家的类型、官员的连任上限都是未来可能会修改的内容。

（四）科学与法律的交锋——附属机构的成员遴选

2025 年 2 月由临时秘书处编写和公布《附属机构说明》提到，《BBNJ 协定》重点要求由缔约方大会确定获取和惠益分享委员会、科学和技术机构的“职权范围和运作方式”和议事规则。换而言之，附属机构议事规则的编制也是缔约方大会创建规则的重要一环，对缔约方大会议事规则也会产生联动效应；其中，附属机构成员对协定未来的海洋保护区、海洋环境影响评价、海洋遗传资源等科学问题拥有发言权，其遴选流程和标准需要在附属机构议事规则中得到聚焦，具体体现为：

第一，成员资格、人数、任期和连任问题。《BBNJ 协定》条款中提到了附属机构成员的“适当”或“适当”资格，无需进一步详细说明，但没有对下设各附属机构成员的“合适的资格”下定义，这就需要未来的议事规则予以具体的指向。 此外，《BBNJ 协定》也没有规定附属机构成员的任期，也没有关于连选连任或者成员人数的规定，这不仅需要议事规则予以具体的指向，还可以参照其他国际组织的实践。

第二，附属机构成员的遴选。《BBNJ 协定》在涉及获取和惠益分享委员会、执行和遵守委员会、科学和技术机构等多个附属机构时，都提到了“公平的地域代表性”或“性别平衡”的遴选考虑，但没有给出细节规定，尚需各附属机构制定的议事规则进行补充和完善。

第三，科学和技术机构专家组的遴选。从《BBNJ 协定》的文本看，科学和技术机构提供科学和技术意见的领域广泛，包括缔约国提案的审查和建议权、缔约国环境影响评价的评论权、授权公海活动负面影响的建议权和公海活动的指南制定权。未来专家组成员可以对缔约国公海活动相关提案、公海活动环境影响评价方案以及授权公海活动的负面影响等提供科学和技术意见，甚至可以编制相应的指南和标准。《BBNJ 协定》做出了科学和技术机构成员的选举流程、资格或遴选的原则规定，特别是“公平地域代表性”原则和“性别平衡”，因此这些规定对科学和技术机构下设专家组成员的推选具有重要参考意义。此外，《BBNJ 协定》在海洋保护区、海洋环境影响评价等多个涉及缔约国海洋活动的领域都提到要顾及

“土著人和当地社区相关传统知识”，且这些海洋活动需要得到相关领域专家的建议或审查，但协定没有对具备“土著人和当地社区相关传统知识”的专家资格进行说明，这些也都需要在科学和技术机构议事规则的创建中进行完善。

（五）组织外部关系之争——BBNJ观察员的资格与身份

在《缔约方大会议事规则草案》和《附属机构说明》公开前，ISA 于 2024 年末公布了一份题为《审查 ISA 对〈联合国海洋法公约〉下关于保护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的 2023 年协定目标的贡献》的报告[39]（简称《ISA 对 BBNJ 协定的贡献》报告），阐述对《BBNJ 协定》新规的立场，更提示了 ISA 和 BBNJ 体系存在的文本重叠、成员方重叠和议程重叠的“三重叠”问题。对于这类国际组织的外部关系问题，解决方案之一就是不同组织之间互派观察员[40]的制度性建设。《BBNJ 协定》框架下议事规则对观察员的规定因而比较关键。

2023 年《BBNJ 协定》第 6 条原则上提及有三类主体可以申请观察员（缔约国、利益相关方和组织），但缺乏细化规定。2025 年《缔约方大会议事规则草案》第 6 条[41]对 BBNJ 缔约方大会和附属机构会议的观察员问题做出了进一步的规定：

1. 非协议缔约国的代表，相关的全球、区域、次区域和部门机构、土著人民和地方社区相关传统知识、科学界、民间社会和其他与会议相关事宜相关的利益相关者缔约方可要求以观察员身份参加缔约方及其附属机构。

[2.联合国、其专门机构和有关组织可以派代表出席缔约方大会及其附属机构的会议作为观察员。]

《缔约方大会议事规则草案》第 6 条对观察员的上述规定仍有两点问题尚需明确：

其一，缔约方大会观察员中“联合国专门机构和有关组织”的类别（第 2 款用方括号标注）尚不明确。在这方面 ISA 议事规则规定，有五类不同类别的观察员可参与其大会：国家、民族解放运动、第三次联合国海洋法会议的观察员、联合国及其专门机构、国际原子能机构和大会邀请的其他政府间组织和非政府组织，包括那些对大会正在审议的事项表现出兴趣的国家，[42]这为观察员身份的完善提供了借鉴。

其二，可以派往其他联合国机构担任观察员的具体机构。《BBNJ 协定》并未

---

[39] ISA, “A review of the contribution of ISA to the objectives of the 2023 Agreement under UNCLOS on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdictions,” May 2024， available at https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2024/06/The_contribution_of_ISA_to_the_BBNJ_objectives.pdf, accessed on Feb 1, 2025.

[40] See ISA, “A review of the contribution of ISA to the objectives of the 2023 Agreement under UNCLOS on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdictions,”p.73, pp.70-71.

[41] Rule 6, Rules of procedure for the Conference of the Parties.

[42] ISA, Rules of Procedure of the Assembly of the International Seabed Authority (ISBA/A/6), 1994, Rule 82, available at https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/04/isba-a-6_0. pdf, access on Feb 1, 2025.

明确授予缔约方大会和秘书处国际法律人格，但在实践中，当联合国的某一实体需要履行其职能时，可以暗示其国际法律人格格，通常是其秘书处代表国际组织在国际舞台上作为观察员。《BBNJ 协定》也有规定，秘书处将“酌情促进与其他相关机构秘书处的合作和协调”。因此，理论上《BBNJ 协定》未来确立的秘书处在其他联合国专门机构中申请观察员也具有可行性。[43]

三、《BBNJ协定》缔约方大会议事规则的完善路径

（一）以“国家主权”原则推进缔约方大会表决程序的完善

在《BBNJ 协定》中，“缔约方”被定义为“已同意受协定约束、且本协定已对其生效的国家或区域经济一体化组织”[44]，因此缔约方大会的活动主体有两类，一是主权国家、二是国际组织。如本文第一章所述，就参与的质量和数量而言，相对于其他参与主体，主权国家在 BBNJ 国际协定实体问题的谈判过程中发挥了主导性作用。诚然，在涉及国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护与可持续利用的诸多触及国家主权或主权权利的议题中，各国对无论包括海洋保护区在内的划区工具、还是海洋环境评价制度都需要一定程度的主权让渡与利益平衡。但可以预见的是，在未来的 BBNJ 组织机构议事规则这类程序性规则的建构过程中，主权国家仍将发挥主导和不可替代的作用，原因在于[45]：（1）主权国家仍是国际组织的权力来源，也是国际组织存在和发展的基础；（2）国际组织的活动范围和职能权限不能超越成员国制定的组织法；（3）国际关系最基本的准则仍是国家主权原则，这也是《BBNJ 协定》规定了缔约方加入和退出协定事项的原因。

如本文第二章第二节所述，《BBNJ 协定》的缔约方大会表决程序是一套融合了协商一致和多数表决的程序，这套隐含国家主权原则的制度存在两点隐患，特别是第 23 条特殊事项表决程序的两点问题需要解决：

第一，协商一致的僵局问题。第 23 条规定，达成协商一致的“努力穷尽”时将导致缔约方决定采用多数表决，那么穷尽的情形是否有先例可循？协商一致原则要求“尽一切努力”、“用尽一切办法”协商以取得基本一致，其中的潜在危险包括谈判协商旷日持久，浪费时间和久拖不决。实践中避免协商一致消极效果的典型例子是上世纪 70-80 年代的联合国第三次海洋法会议，联合国主要采取了两项措施：（1）扩大大会主席的职权。当海洋法会议陷入僵局时，往往会授权三个委员会的主席提出包括各委员会所有议题的非正式草案。不过在会议后期大会主席的职权也受到了限制：“对《非正式统一协商案文》的任何修改或修正只能由协商本身作出，而不能由单独一个人的提议作出”；（2）提升第三方特别是秘书处

[43] ISA, “A review of the contribution of ISA to the objectives of the 2023 Agreement under UNCLOS on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdictions,” May 2024, pp.70-71.
[44]《BBNJ 协定》第 1 条第 11 款。
[45] 参见国际组织编写组：《国际组织》，高等教育出版社 2024 年版，第 163 页。

的职能。秘书处在联合国的造法中起着积极的作用，但它在协商一致程序中的积极作用取决于外交技巧和议事规则的明确授权。不过，这两项措施也不能超过国家主权的边界，例如，这些措施的作用是在协商一致程序陷于僵局的危险时使该程序能够继续进行，但起决定作用的仍是参加协商的当事国。又如，第三方如果超越职权、突破协商一致程序对其角色的要求时就会适得其反，而假如秘书处过分积极不符合参加国的要求，也可能起反作用。[46]

第二，一般表决程序中“表决+反对”的平衡。《BBNJ 协定》第 23 条在规定缔约方大会如何对其决定或建议进行表决的同时，为保障决定不会对成员国权益产生负面影响还对成员国反对的理由进行了列举：（1）（缔约方大会的）决定不符合协定或 UNCLOS 规定的反对方的权利和义务；（2）决定在形式上或事实上无理歧视反对方；（3）该缔约方在做出一切合理努力后，在提出反对时无法切实可行地遵守该决定。[47] 换个角度看，第 23 条“表决+反对”的设计初衷是在实现决策效率同时也确保缔约方个体的主权平等和程序正义，毕竟，一旦有涉及的缔约方提出书面反对，则缔约方大会的决定就将丧失法律约束力。[48] 未来成员国如果对不利于自身的缔约国大会决议或建议提出反对，则需要用足上述反对程序，特别是有关反对的形式和反对理由的规定。

第三，缔约方大会推迟投票的特例。《BBNJ 协定》第 46 条“应（ITLOS）咨询意见的请求推迟投票”规定：“如果缔约方大会请求国际海洋法法庭就其权限给出咨询意见，缔约方大会应推迟对该提案的决定，直到仲裁庭收到咨询意见。如果在提出咨询意见请求的会议闭幕前未收到咨询意见，缔约方大会应决定何时召开会议以决定推迟建议。”这一条款中“应（ITLOS）咨询意见的请求推迟投票”的规定未来可能将对缔约国在缔约方大会的提案产生推迟效应和牵制作用。第 46 条对国家主权是一把双刃剑，在约束提案国的同时，同样也会对推动 ITLOS 咨询意见的国家产生牵制作用。更重要的是，在 BBNJ 国际协定的谈判过程中，中国、土耳其、哥伦比亚、萨尔瓦多等国则倾向于通过谈判和协商来解决与国际协定的解释和适用有关的争端。[49]如何协调第 46 条的现实分歧，也是缔约方大会未来必须正视和解决的问题。

（二）以“全球南方”参与理念构建附属机构成员的遴选标准

国际学术界对“全球南方”的概念和内涵尚无统一认识，但大致从以下四个角度进行界定：一是从地理层面界定，泛指位于亚洲、非洲、拉丁美洲、大洋洲和加勒比地区的国家；二是从政治和经济发展水平界定，指称位于勃兰特线以南的

[46] 参见王军敏：《国际会议和国际组织的协商一致原则》，《外国法译评》1998 年第 3 期，第 96 页。
[47]《BBNJ 协定》第 23 条第 5 款。
[48]《BBNJ 协定》第 23 条第 4 款。
[49] 施余兵：《国家管辖外区域海洋生物多样性谈判的挑战与中国方案——以海洋命运共同体为研究视角》，《亚太安全与海洋研究》2022 年第 1 期，第 42 页。

国家，这些国家的政治现代化程度相对较低，经济上欠发达，在联合国开发计划署给出的人类发展指数排名上处于中间偏后部位；三是从意识形态和价值观角度看，“全球南方”具有反殖民主义、反霸权的意识形态特征和价值诉求，在推动国际政治经济秩序变革的方向上具有一致性，认为现有的所谓自由主义国际秩序未能很好地解决殖民主义的遗留问题，也没有为独立的前殖民地国家发展提供足够的空间；四是从社会意义看，全球化将世界所有地区深刻融入全球性的资本市场和经济分工体系，“全球南方”国家处于国际分工体系的“边缘”或“外围”地区，对北方国家和资本有很强的依附性。[50]“全球南方”与“发展中国家”“第三世界”等经常混用，但概念的共性难以掩盖“全球南方”作为当今世界政治演进的分析视角的独特价值。“全球南方”在全球化的背景下更有助于准确把握世界政治的动态演进，更特别的是，从《BBNJ 协定》的谈判进程来看，“全球南方”理念体现为一个新兴的政治共同体在国际海洋治理领域中的身份认同和角色发挥。[51]

在《BBNJ 协定》在各附属机构中，科学技术机构无疑将是议事规则创制的重点。协定规定科学技术机构应由缔约方提名并经缔约方大会选举的具有适当资格并以专家身份为协定的最大利益履职的成员组成，提名需要考虑多学科专长，性别平衡和公平地域代表，其中隐含了全球南方的遴选体检，具体包括如下几方面问题，有待各方在筹委会和缔约方大会予以完善：

第一，成员资格问题。首先是成员资格问题，《附属机构说明》建议可以参考其他国际组织的做法，以专长或证书作为任职资格的门槛。例如，ITPGRFA 下属的科学咨询委员会中，要求成员具备科学专长，还需要了解全球信息系统和国际条约。ISA 的法律和技术委员会的成员则要求拥有适当的资格证书，例如与矿产资源的勘探、开采和加工、海洋学、海洋环境保护或与海洋采矿和相关专业领域相关的经济或法律事务相关的资格证书。另一方面，在具有相关任务的类似机构的实践中“没有找到列出与土著人民和当地社区的相关传统知识有关的特定专门知识的方法”，这就给未来重点附属机构成员在传统知识方面的主体资格和相关资质提出了要求。[52]最后，《附属机构说明》建议，未来附属机构的议事规则可考虑进一步规定成员应以何种身份任职。例如，PCCB 的成员以“个人身份”任职。[53]

第二，附属机构成员的任期或连任问题。《附属机构说明》提出了两点建议：首先，附属机构的议事规则应设置任期和/或连任的标准。而其他国际组织中相

[50] 参见 Kevin Gray and Barry K. Gills，South – South cooperation and the rise of the Global South，37 *Third World Quarterly* 2016，pp.557－574; Anne Garland Mahlerm, Global South, In Eugene O’Brien ed., *Oxford Bibliographies in Literary and Critical Theory* (New York: Oxford University Press，2017).

[51] 参见李聆群：《“全球南方”在国际海洋治理中的角色——以海洋生物多样性协定谈判为例》，《亚太海洋与安全研究》2023 年第 6 期，第 72-76 页。

[52] Paras. 64-65, Terms of reference and modalities for the operation of, and rules of procedure for, the subsidiary bodies.

[53] Para. 42, Terms of reference and modalities for the operation of, and rules of procedure for, the subsidiary bodies.

关任务的类似机构的执业期限为两年，并有可能连选连任。例如，PCCB 成员和《水俣公约》下特定国际计划理事会成员任期两年、连任不超过两届。[54] 对于科学技术机构成员而言，超过 2 年的任期，以及更加灵活的连任的规定[55]，也不失为一种选择；其次，协定没有说明能力建设和转让委员会或科学技术委员会的成员人数。可参考的其他多边文书的实践差异很大，往往取决于这些文书设置的机构的特殊功能。例如，《鹿特丹公约》下的化学品审查委员会和《斯德哥尔摩公约》下的持久性有机污染物审查委员会均由 31 名成员组成；而那些相关任务的机构实践表明，成员可以为 10 名、12 名、15 名或 22 名。[56]

第三，附属机构成员的遴选标准。对于如何实施附属机构成员和专家组成员的遴选标准，《附属机构说明》建议：其一，“公平地域代表性”和“公平地域分配”的要求有时由有关遴选过程的具体安排补充，包括在地区组之间分配席位（往往通过区域集团的提名和缔约方大会的选举来实现），对此缔约方大会可进一步审议。[57] 例如，CITES 的动植物委员会包括由《公约》下每个主要地理区域选出一至两名候选人，以及一名动物学命名专家（动物委员会）或一名植物学命名专家（植物委员会）[58]；其二，还应参考其他联合国机制的做法吸收发展中国家代表。对于附属机构成员中“最不发达国家、小岛屿发展中和内陆发展中国家”代表的规定，缔约方大会可进一步阐明如何实施这一要求。例如，PCCB 的职权范围规定，除各区域集团提名的成员外，最不发达国家和小岛屿发展中国家各一名成员[59]。而 UNFCCC 常设附属机构的成员中应包括一名来自小岛屿发展中国家的成员和一名来自最不发达国家缔约方的成员。[60]其三，遴选成员时，“性别平衡”的注意事项可能发生在提名或选举阶段，或两者兼而有之，这可由缔约方大会指定。例如，PCCB 的职权范围规定中，在提名阶段就考虑了“实现性别平衡的目标”。[61]

第四，科学和技术机构专家组的遴选问题。《BBNJ 协定》对附属机构成员的选举流程、资格或遴选的规定和其他国际组织实践对科学和技术机构专家组成员的推选具有重要参考意义：首先，专家组成员的选举流程是由缔约方提名、缔约方大会选举，专家应具有“适当资格，由以专家身份为协定的最大利益履职”组成，具备包括相关科学和技术专长在内的多学科专长。由于《BBNJ 协定》适用范围是“国家管辖范围以外的区域”，ISA 的专家成员制度对科学和技术机构的专家组成员遴选具有直接参考价值。ISA“法技委”41 名专家成员的任职要求是拥有和矿

[54] Para. 63, Terms of reference and modalities for the operation of, and rules of procedure for, the subsidiary bodies.
[55] Para. 70, Terms of reference and modalities for the operation of, and rules of procedure for, the subsidiary bodies.
[56] Paras. 67&43, Terms of reference and modalities for the operation of, and rules of procedure for, the subsidiary bodies.
[57] Para. 29, Terms of reference and modalities for the operation of, and rules of procedure for, the subsidiary bodies.
[58] Para. 68, Terms of reference and modalities for the operation of, and rules of procedure for, the subsidiary bodies.
[59] See FCCC/CP/2016/10/Add.1, decision 2/CP.22, annex, paragraph 2.
[60] Para. 40, Terms of reference and modalities for the operation of, and rules of procedure for, the subsidiary bodies.
[61] See paras. 30&47, Terms of reference and modalities for the operation of, and rules of procedure for, the subsidiary bodies.

产资源的勘探开采和加工、海洋学、海洋环境保护或与海洋采矿相关领域的经济或法律事务的资格证书；再次，专家组成员还可以具备“土著人和当地社区相关传统知识”的专长。《BBNJ 协定》在海洋保护区、海洋环境影响评价等多个涉及缔约国海洋活动的领域都提到要顾及“土著人和当地社区相关传统知识”，且这些海洋活动需要得到相关领域专家的建议或审查，但协定没有对具备“土著人和当地社区相关传统知识”的专家资格进行说明；最后，专家组成员应考虑“公平地域代表”和“性别平衡”这两点因素。2025 年 2 月，筹备委员会公布的“缔约方大会议事规则”草案在提到附属机构官员的选举时，将“公平地域代表性”原则指向了“发展中国家，包括最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家”，未来缔约方大会可能还会进一步阐明如何实施这一要求。此外联合国体制内的“性别均等”政策包括招聘和留用的特殊措施，秘书处各单位已设定了在联合国各级实现“性别均等”的目标，而联合国维和行动的女性特派团团长和副团长人数也达到历史最高值。未来“公平地域代表”和“性别平衡”这两点因素对专家组成员的遴选也会产生直接影响。

（三）以“不损害原则”调和涉海国际组织与机制间的职能重叠

《BBNJ 协定》建立在 UNCLOS 和其他大量的全球和区域性文书和机构运行的基础上，新协定意图填补法律框架中的空白，但理应注意和现有国际法机制在构建协调合作关系时避免产生冲突，实现该协定和现行机制的嵌入和适配。2023 年《BBNJ 协定》第 5 条规定，“《BBNJ 协定》的解释和适用应‘不损害’（not undermine）相关‘相关的法律文书和框架以及相关的全球、区域和部门机构’（简称 IFB）”[62]。分析“不损害”术语的历史，对于协定和其他法律文书的关系，《BBNJ 协定》既没有采用 1995 年《鱼类种群协定》“without prejudice”（不妨害）的模式，也未规定“不损害”的法律模式和适用框架。尽管学界对于应当如何解释“不损害”存在争论，但结合谈判历程，各国强调和支持的是：（BBNJ 相关的）许多职责已由现存的组织机构承担，这些组织机构应继续在其权限范围内执行其任务，新文书应当尊重其权限和任务，不应当和现有机构的事项重叠或冲突，也不应该重复现有文书的规定；更重要的是，新文书旨在填补法律空白，并增进全球合作和协调实践。[63]《BBNJ 协定》最终文本序言部分就强调要以“协调一致及合作的方式”处理生物多样性问题，目标中也包含了加强国际合作和协调的内容，因此协调与合作成为以“不损害”原则化解协定与 IFB 冲突或冲突的指导方针，具体包括以下两个层面的问题：

首先，未来《BBNJ 协定》组织机构（缔约方大会、秘书处和五个附属机构）与其他 IFB 的职能重叠与冲突或将长期存在，组织之间的外部合作应为解决的

[62]《BBNJ 协定》第 5 条第 2 款。
[63] 汪小静：《BBNJ 协定中的“不损害”释义及其法律模式》，《边界与海洋研究》2024 年第 4 期，第 84 页。

首要措施。《BBNJ 协定》对将近 52 个现有的全球、区域或次区域的机构形成冲突，这使得职权重叠的问题不可避免，并且可能会受到权益受威胁的现有企业的抵制。尽管如此，将这些 IFB 与《BBNJ 协定》的目标进行协调仍然势在必行。《BBNJ 协定》试图解决的内在紧张局势在其序言中显而易见。[64] 从《BBNJ 协定》自身机构设置和议事规则角度，《BBNJ 协定》对现有组织和机构的挑战的典型领域就是深海采矿。例如，《BBNJ 协定》未来的缔约方大会在批准涉及 ISA 矿区的海底或水域管理工具时，需要和 ISA 等相关机构进行协商。《BBNJ 协定》在国家管辖范围以外海域的适用，明显允许 ISA 参与上述海底或与生物有关的活动的规范。然而，如果海域通过 BBNJ 协定进行监管，则 ISA 的职权可能会减少。例如，《BBNJ 协定》生效后，承包商的环保义务将根据《BBNJ 协定》而不是 ISA 的框架规范。[65]

其次，缔约方大会决策时的“不损害”及承认机制能够部分起到协调的作用。以 ABMTs 为例，协定最终案文的第 22 条第 2 款中将该事项的决策权授予缔约方大会，它在做出决定时应当“尊重”并且“不损害”现有文书、 框架与机构。在具体的机制安排中，COP 可就与现行法律文书、框架和机构通过的措施相兼容的措施做出决定，而且当 COP 设立的 ABMTs 属于新的或修订后的现行法律文书、框架和机构的范围，COP 将与这些机构“密切合作与协调”，审查并决定是否酌情维持、修订或撤销相关措施。即协定隐含或者埋下 COP 承认权力的伏笔，在承认机制上为它留有一定的自由裁量权。[66]当然也应注意 COP 此类功能的局限性，《BBNJ 协定》限制缔约方大会“就其他全球、区域、次区域或部门机构职权范围内的事项”向 ITLOS 寻求咨询意见，[67]从规范效果上，“不损害”的规定固然具有机构制衡的作用，但它在使 COP 难获强大决策权的同时，也可能会“干扰”其他 IFB 的决策。

四、《BBNJ协定》组织创设中提升海洋话语权的“中国方案”

“国际话语权”是国际社会各种力量、各种矛盾、各种利益相互交织、错综复杂的博弈。国际话语权虽然体现在政治、外交、法律、经济、文化、传媒等各个领域，它的主体是各种国际行为体，尤其是民族主权国家。全球治理话语权是话语权在全球治理领域的具体体现，可以衡量国家或机构在全球治理中的影响力，也会对全球治理产生直接影响，它在本质上反映的是一种国际政治权力关系。一个国家的发展强大，重要的是在国际各领域拥有自己的话语权，因此国际话语权之争归根到底就是国家利益的博弈。在第一次缔约方召开前的窗口期和协定各组

[64] Rakhyun E. Kim, The likely impact of the BBNJ Agreement on the architecture of ocean governance, 165 Marine Policy (2024) 106190.
[65] ISA, “A review of the contribution of ISA to the objectives of the 2023 Agreement under UNCLOS on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdictions,” p.73.
[66] 汪小静：《BBNJ 协定中的“不损害”释义及其法律模式》，《边界与海洋研究》2024 年第 4 期，第 99 页。
[67]《BBNJ 协定》第 47 条第 7 款。

织机构议事规则创建阶段，加强 BBNJ 协定程序性事务的参与将有利于提升我国在未来海洋治理中的话语权。

（一）通过条约技术和外交布局加强BBNJ履约准备

《BBNJ 协定》的核心是为公海和海底区域建立和管理海洋保护区，并承诺到 2030 年前保护全球海域的 30%。协定未来将在第 60 份批准书、核准书、接受书或加入书交存之日后的第 120 天生效。一些利益相关方提出了目标：期望在 2025 年 6 月于法国尼斯举行的第三届联合国海洋大会期间，协定能够获得 60 个缔约方，从而助推协定生效。中国作为发展中的海洋大国，应于《BBNJ 协定》批准协定前和批准协定后两个阶段做好履约准备：

第一，缔约前应做好实体规则声明草案和协定评注编撰的准备工作。首先，在批准协定之前，从法律技术层面缔约国可通过提交联合国声明的方式对《BBNJ 协定》涉及本国利益的条款做出有关保留或解释性的说明。例如，《BBNJ 协定》第四部分特别是第 29 条“重复情形下环评义务的免除和限制”条款存在大量解释的空间。又如，以 ABMT 相关规定为例，协定第 18 条尽管其明确缔约方大会通过的相关提案均不应被解释为承认或不承认某项有关区域的主权、主权权利以及管辖权主张，但协定又未明确说明在争议海域可否设置 ABMT，从而存在解释的空间。因此，我国相关部门应研判《BBNJ 协定》下包括 ABMT、EIA、MGR 等各部分实体规则对深海采矿等海洋事务产生的负面影响、形成文字，并重点考虑在批准协定时发表相关条款的保留或解释性的声明。

第二，缔约后应做好外交布局和设置《BBNJ 协定》常设代表处。鉴于挪威等欧洲国家和库克群岛等太平洋岛国对深海采矿表现出的积极立场，未来如决定批准《BBNJ 协定》，我国在参与科学和技术机构的建设和程序性规范制定中，应发挥“中欧蓝色伙伴关系”和“海上丝绸之路倡议”对国际合作的推动作用，通过与其他缔约方的嗣后实践促进协定中 EIA、ABMT、MGR 等部分规则的妥善适用[68]。此外，我国在牙买加设置了常设国际海底管理局代表处，在制定国际海底矿产资源开发规章、促进深海科研和加强发展中国家参与和能力建设等已做出了应有贡献。未来《BBNJ 协定》秘书处的选址一旦确立，我国或可效仿设置“常设 BBNJ 协定代表处”，加强与秘书处的联络和沟通，持续加强在 BBNJ 国际法律规范形成和发展中的话语权。

（二）加强在《BBNJ协定》议事规则构建中的智识贡献

《BBNJ 协定》以“核心机构（缔约方大会和秘书处）+五个附属机构”的工作机制已经建立，但不仅《缔约方大会议事规则草案》存在不少问题、各附属机构的议事规则也处于规则创建阶段，我国可以以下列问题为抓手、促进协定的工作

[68] 白佳玉：《BBNJ 协定中海洋空间治理规则的适用与中国应对》，《理论探索》2024 年第 4 期，第 12 页。

机制和议事规则的持续完善：

第一，缔约方大会提案的识别标准和优先顺序。《BBNJ 协定》对于缔约方大会未来有关建立海洋保护区在内划区工具的提案要素并不明确，因此仍需要科学和技术机构（STB）的议事规则进一步确定。必要的科学知识和专业识别力是识别提案“过度包装”等问题的关键。如果缺乏足够的科学知识和准确的识别能力，可能导致缔约方大会对国家管辖以外区域是否建立 ABMTs 难以决策。此外，关于提案的优先顺序《BBNJ 协定》并没有做出规定、《缔约方大会议事规则》（草案）第 47 条[69]简单提及“同一提案按顺序提交”，第 50 条规定缔约方大会来决定“实质内容与原始提案‘相去最远’的修正案”，因此优先顺序的规定仍然比较模糊。由于提案国对议题后续协商具有一定的主动权，缔约方大会可能面临多个国家对同一海域提出提案的情况。在没有明确优先顺位的情况下，处理这些竞争性提案可能变得复杂和困难，或将导致协商过程的延迟或僵局。[70] 涉及 ABMTs 提案的相关议事规则一旦固定下来，对于我国未来建立海洋保护区、或审查他国在我国周边海域以及极地设立海洋保护区，具有重要的指导作用。

第二，观察员资格。《BBNJ 协定》第 6 条规定，有三类主体可以申请观察员（缔约国、利益相关方和组织），但对于缔约方大会和各附属机构观察员的类别仍需要细化性的规定。以 ISA 为例，截至 2017 年 3 月共有观察员 82 个，其中观察员国 30 个、联合国和政府间国际组织 31 个、非政府间组织 21 个。[71]缔约方大会和各附属机构如能扩大观察员的条件，对于我国深海采矿、生物资源养护管理和环境保护组织以多元身份参与 BBNJ 规则创制和修订都将是利好政策。

第三，决策和选举程序。缔约方大会的决策体现在第十部分，涉及缔约方大会一般事项和程序性事项的选举（没有用方括号标注），但第 45 条“投票阈值”和第 46 条“应（ITLOS）咨询意见的请求推迟投票”都将对缔约国产生影响：第 45 条“投票阈值”为缔约方大会决定和建议的通过规定了例外，但又前后矛盾；第 46 条有“应（ITLOS）咨询意见的请求推迟投票”规定。考虑到我国在“南海仲裁案”[72]、ITLOS“担保国责任咨询意见案”[73]和 ITLOS“气候变化咨询意见案”等相关案件的立场，又鉴于 ITLOS 扩大咨询管辖权的趋势和对“附件七仲裁”的态度，考虑到我国南海和东海海洋争端的长期性和复杂性，这两个条款未来可能将对我国在缔约方大会的提案产生推迟效应和牵制作用，我国应在此后的会议上予以反对、要

[69]《缔约方大会议事规则》（草案）的第 20、26、28、35、39、40、41、42、43、45、46、48、51 条也提到了缔约方的提案，但没有解决提案的识别标准或优先顺序问题。

[70] 白佳玉：《BBNJ 协定中海洋空间治理规则的适用与中国应对》，《理论探索》2024 年第 4 期，第 17 页。

[71] 参见“国际海底管理局观察员”，数据来源于 isa.china-mission.gov.cn/gjhdglj/dh/isagcy/201703/P020210831597016216465.pdf，2025 年 2 月 1 日访问。

[72] 参见中华人民共和国外交部条约法律司（编著）：《中国国际法实践案例选编》，世界知识出版社 2018 年版，第 273-348 页。

[73] 参见中华人民共和国外交部条约法律司（编著）：《中国国际法实践案例选编》，世界知识出版社 2018 年版，第 53-80 页。

求删除，或提出修改建议。

第四，缔约方大会和附属机构官员的选举。官员的选举集中在《缔约方大会议事规则》的第 22 条（官员的选举）和第 29 条（附属机构官员的选举）。在 2025 年临时秘书处公布的《缔约方大会议事规则草案》中，打方括号的内容包括：第一次和第二次例会副主席的数量、报告员选任和五大洲推选代表的人员比例、附属机构的主席的选任和任期，以及“公平地域代表性”原则指向的国家类型、官员的连任上限等等，属于可以修改的内容，因此将成为筹备委员会第一次会议讨论议题。《BBNJ 协定》下缔约方大会和附属机构官员的人选和选举规则关系到包括中国在内的成员方的话语权，应予以重视。

（三）做好推荐和提名科学与技术机构专家组成员的准备

结合联合国其他政府间国际组织的经验，以及《BBNJ 协定》对专家组成员资格和遴选的有关规定，本文认为选拔和提名 BBNJ 科学和技术机构专家组成员可以成为我国切入到 BBNJ 事务的一个突破点，相关部门在遴选时应注意以下事项：

第一，遴选具有海洋生态、渔业和海洋法专长或资格的专家。例如，国际海底管理局“法技委”的专长和证书要求，可以成为 BBNJ 科学技术机构专家组成员借鉴的遴选标准。例如，在 ISA“法技委”的选举中我国提名的专家多次当选为委员。[74]我国有关部门可以提前从涉海部门、科研院所和高校选拔具有海洋生态、渔业或海洋法专长的专家，予以重点推荐。

第二，遴选具有“当地社区传统知识”专长的专家成员。我国沿海“当地社区传统知识”主要包括三类：远洋航行中积累的关于物种地理位置和特性的知识；洄游物种特性相关的传统医药知识；以及源于公海后被移动至沿岸的物种的知识（如龙涎香）。自《生物多样性公约》制定以来，与我国在南海存在海洋争端的菲律宾、越南、马来西亚、印度尼西亚等国开始承认领土上的少数民族为土著居民，并指派代表参加联合国有关土著人权利的会议，而我国未曾指派当地社区代表参与国际文书的谈判进程和国际标准的制定。[75]我国应加强对沿海“当地社区传统知识”类型的梳理和知识产权保护，未来推动沿海少数民族和渔民等“传统知识”社区代表参与 BBNJ 相关会议，当时机成熟时再遴选进入专家组。

第三，关注和警惕“公平地域代表”和“性别平衡”因素对专家资格和未来选举的影响。鉴于议事规则对成员“公平地域代表性”指向“发展中国家，包括最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家”，我国应借助“21 世纪海上丝绸之

[74] 现任中国籍委员是杨胜雄教授（中国地质调查局广州海洋地质调查局总工程师）。

[75] 参见黄瑶、高晨晨：《BBNJ 协定关于传统知识的利用与保护及我国的因应》，《学术研究》2024 年第 1 期，第 59-60 页。

路倡议”继续加强对三类不发达和发展中国家的外交工作。此外，2022 年女法官高晓力经过竞聘担任国际上诉法庭中国籍法官；2024 年国际海底管理局秘书长换届选举中，巴西女海洋学家莱蒂西亚·卡瓦略击败英国迈克尔·洛奇当选新一任秘书长，因此联合国体制内“性别均等”的政策倾向也会对专家组成员的遴选和选举结果产生影响，我国应重视专家组遴选时专长型专家或“当地社区代表”中女性的比例。

五、结语

联合国主导下《BBNJ 协定》的通过是多边主义领域的杰出成就。在“百年未有之大变局”的时代背景下，全球治理体系和国际秩序加速推进，“定规则”成为各方塑造国际秩序的关键抓手。[76] 我国积极响应和倡导多边主义，在《BBNJ 协定》规则谈判过程中做出了贡献。2023 年，各国经过艰苦谈判达成了《BBNJ 协定》后，正如中国代表所指出的：“BBNJ 协定的达成并非终点，而是新的历史起点”。[77] 提升中国的国际话语权，就是要在国际法律原则、规范和准则的制定中最大限度地体现国家意愿和主张，提升我国构建国际规则的能力、维护国际制度的合法性权威、全面提升中国在国际法概念和国际法律规范制定中的话语权。

在《BBNJ 协定》谈判过程中，我国对协定的实体规则提出了具有建设性的意见。例如，在海洋资源方面，我国不仅将海洋遗传资源视为人类共同遗产，还提出“促进人类的共同福祉”等创新性建议；在海洋保护区制度方面，我国和 77 国集团反对统一的科学制定依据，认为“现有的最佳科学证据已经足够”，并尊重小岛屿国家的传统知识；又如，在环境影响评价制度方面，我国主张以“人类命运共同体”理念为共识建立惠益共享(考虑到不同国家的特殊性)海洋环境评估文件；在能力建设和技术转让方面，我国重视地理不利国、落后国家等的特殊利益诉求。客观而言，我国的上述主张有的被纳入实体规则，有的则并没有被协定完全采纳。

无论是否批准《BBNJ 协定》，鉴于缔约国大会及其附属机构工作机制和议事规则的创制关系到海洋活动中的沿海国利益和海洋秩序话语权，我国在筹备委员会参与规则的讨论和制定进程，必将有利于提升我国的海洋治理领域的领导力和影响力。

---

[76] 中华人民共和国外交部条约法律司（编著）：《中国国际法实践案例选编》，世界知识出版社 2018 年版，第 14-15 页。

[77] See UN Doc.A/CONF.232/2023/INF.5, Aug 3, 2023, p.33.

Implications of the BBNJ Agreement for the Establishment of Antarctic Marine Protected Areas: A Preliminary Observation

Chen Xidi*

ABSTRACT

The governance of Antarctic affairs is centered on the Antarctic Treaty System (ATS), wherein the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) stands as the principal international legal framework overseeing the waters surrounding Antarctica. The establishment of expansive Antarctic Marine Protected Areas (MPAs) has been acknowledged as a crucial stride towards safeguarding Antarctica. However, recent years have seen queries regarding the efficacy of this endeavor and the appropriateness of its implementation trajectory, consequently impeding progress. The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (BBNJ Agreement), which has been adopted and is swiftly progressing towards enforcement, holds the potential to impact the formation of Antarctic MPAs significantly. The area-based management tool (ABMT) regime under the BBNJ Agreement could be extended to the Antarctic region, compelling key parties within the ATS to adhere. Simultaneously, the interactions of the BBNJ Agreement with the ATS in terms of mechanisms, actions and knowledge present it a competing alternative, in addition to far-reaching impacts for the relevant regime under the ATS internally. It is observed that forthcoming actions by select stakeholders could determine the preeminence of either legal framework in addressing the establishment of Antarctic MPAs.

Keywords: Antarctic Treaty system; Antarctic governance; BBNJ Agreement; marine protected areas

1.Introduction

The Antarctic possesses distinctive climatic, environmental, and geographical attributes that wield a profound influence on global climate patterns and the sustenance and progression of humanity. Accordingly, there exists a worldwide consensus advocating for the special safeguarding of this region. To date, the establishment of Antarctic Marine Protected Areas (MPAs) has predominantly unfolded within the framework of the Antarctic Treaty System (ATS). Regarded by certain academics as the most efficacious multilateral system for overseeing global commons [1], the ATS plays

* Chen Xidi, China Institute for Marine Affaires, Assistant Researcher.

a pivotal role in this sphere. Central to the ATS, the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CAMLR Convention) serves as the principal international legal mechanism governing the waters surrounding Antarctica in the Southern Ocean. The Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) was instituted to advance the objectives of this convention and oversee its management endeavors.

Since 2004, the CCAMLR has been actively involved in extensive deliberations and consultations regarding the establishment of Antarctic Marine Protected Areas (MPAs). In a landmark move in 2009, CCAMLR sanctioned the South Orkney Southern Shelf Marine Protected Area (SOISS MAP), laying down a significant precedent for MPA creation in the Southern Ocean. Subsequently, in 2016, CCAMLR approved the establishment of the Ross Sea Marine Protected Area, acclaimed as the sole large-scale international MPA globally. Nevertheless, the progression of MPA construction in the Southern Ocean has been sluggish due to CCAMLR's decision-making process based on unanimous consensus, the absence of clear and transparent procedures, and the erosion of trust stemming from geopolitical circumstances. Despite three consecutive proposals for the East Antarctic Marine Protected Area (EAMPA), the Weddell Sea Marine Protected Area (WSMPA), and the Antarctic Peninsula Marine Protected Area (Domain 1 MPA), the decisions on these MPAs has been impeded [2].

Currently, a significant international legal advancement has the potential to alter this scenario. Amidst escalating challenges within the global marine domain and governance realms, a new legally binding document, known as the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (BBNJ Agreement), has been ratified after 19 years of negotiations. Serving as the third implementing agreement of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, the BBNJ Agreement is hailed as a seminal convention on oceans and environmental matters since the inception of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). Upon its enforcement, the BBNJ Agreement is poised to furnish a robust legal framework and effective decision-making apparatus for the establishment of marine protected areas in the high seas, which encompass over 60 percent of the world's oceans [3].

There have been extensive academic discussions on the area-based management tools of the BBNJ Agreement. The relevant discussions mainly focus on how the BBNJ Agreement should resolve the conflict between the jurisdiction of high seas MPAs and the traditional freedom of the high seas, the mode of cooperation between the BBNJ and existing relevant instruments, frameworks, and bodies (IFBs), the challenges in the implementation of the zoning management tool of the BBNJ Agreement, and how to take into account the rights and interests of the coastal states and stakeholders [4, 5, 6]In terms of the BBNJ Agreement's interactions on Antarctic protected area delineation,

some authors have noted that the final text of the BBNJ Agreement largely reflects the CCAMLR's experience with MPAs[3, 7]. The Antarctic Treaty Consultative Parties and CCAMLR members were encouraged to participate actively in the process under the BBNJ Agreement [8]. However, a comprehensive assessment of how this key legal instrument will impact on existing Antarctic regimes and institutions surrounding the construction of MPAs remains insufficient and unspecific.

In this light, this paper aims to examine the implications of the BBNJ Agreement on the construction of Antarctic MPAs in the context of their normative content as well as realities of the two legal regimes. Part II compares the BBNJ Agreement with the ABMT on relevant arrangements under the ATS and clarifies their differences. Part III analyzes the institutional linkages and potential interactions between the two important legal regimes. Part IV further considers possible developments in the real situation of the construction of Antarctic MPAs in the context of the prospect of rapid entry into force of the BBNJ Agreement.

2.The ABMT regimes under the BBNJ Agreement and the Antarctic Treaty system

2.1 The development of ABMTs under ATS

The Southern Ocean, which covers 9.6% of the world's total ocean area and is home to up to 10,000 known marine species, is a highly complex and challenging body of water [9]. The Southern Ocean is known as one of the world's relatively well-established and well-managed ABNJs, compared to other ABNJs in the world that are governed by UNCLOS. Under the ATS, claims to Antarctica and its surrounding waters are "frozen", and therefore the main marine areas covered by the ATS are considered to be areas beyond national jurisdiction (ABNJ). The Antarctic Treaty was negotiated in a way that technically avoided the issue of resource exploitation related to mineral and biological resources, mainly to avoid the issue of land-based sovereignty.

In the 1970s, when the Soviet Union and Japan engaged in large-scale fisheries for finfish and krill in the Southern Ocean, the Antarctic Treaty Consultative Parties (ATCP) felt compelled to act and take measures to manage Antarctic marine living resources [10]. After the entry into force of the CAMLR Convention, the CCAMLR banned the fishing of most finfish species or set stringent catch limits [11]. In order to limit the expansion of fisheries to those that can be supported by science, the CCAMLR has established a system of new fisheries and exploratory fisheries; in order to protect the benthic ecosystems, such as coral reefs, it has basically banned the use of bottom trawling in the Convention Area, adopted a strict case-by-case authorization system for other bottom fisheries and established a mechanism for the discovery and protection of vulnerable marine environments (VMEs); in order to strengthen scientific research and regulation, it has established a data reporting system; and, in order to strengthen scientific research and supervision, a set of management systems have been established,

including a data reporting system, an observer system, a vessel monitoring system and a certificate of origin system (CDS) for products [12]. To date, CCAMLR remains one of the most rigorous quasi-international fisheries management organization in the world, with excellent conservation performance, and its pioneering ecosystem and precautionary approaches are increasingly being replicated and adopted by other regional fisheries organizations [13].

Following the decisions of the 2002 World Summit on Sustainable Development (WSSD) Implementation Plan, in 2004 the CCAMLR urged the its Scientific Committee (SC-CAMLR) to prioritize MPAs as part of its work, reaffirming that scientific advice on MPAs should be provided in accordance with Articles 2 and 9 of the Convention. In 2008, the SC-CAMLR identified 11 priority areas for the establishment of MPAs [13]. In 2009, CCAMLR expressed its support for the objectives and phasing plan proposed by the SC-CAMLR in 2005 for the establishment of a representative system of MPAs by 2012 and adopted its first MPA, the SIOSS MPA.

In 2011, nine MPA planning domains replaced 11 priority areas for MPA establishment and Conservation Measure CM91-04 about the establishment of a general framework for CCAMLR MPAs was adopted [13]. 2016 saw the adoption of the Ross Sea region MPA proposal by CCAMLR. Due to the large number of disagreements among CCAMLR member states on the basis and goals or objectives for establishing protected areas, the definition of protected areas, the relationship between protected areas as a conservation measure and other CCAMLR measures, and on scientific and political aspects, under the consensus decision-making mechanism, proposals for the EAMPA (proposed in 2010), the WSMPA (proposed in 2013) and the Domain 1 MPA (proposed in 2018) were not adopted[12].

Under Annex V of the 1991 Protocol on Environmental Protection, protected areas can be designated in the form of Antarctic Specially Protected Areas (ASPAs) and Antarctic Specially Managed Areas (ASMAs). ATCM commissioned its technical advisory body, the Committee for Environmental Protection (CEP), to investigate key issues such as area protection and to make recommendations to ensure compliance with the Protocol. ATCM, based on the recommendations of CEP, has so far established 20 ASPAs and 3 ASMAs with marine conservation values [14]. Overall, the total area volume of the marine components of these ASPAs and ASMAs is still very low.

Annex V, Article 6.2 of the Protocol states that no maritime area shall be designated as an ASPA or ASMA without the prior approval of the CCAMLR, a provision that has led to a further transfer of authority for the creation of MPAs from the ATCM to CCAMLR members [15]. Following the adoption of the Ross Sea region MPA, ATCM has attempted to develop some complementary measures for CCAMLR on the issue of MPAs through the EPA Protocol, and the CEP Five-Year Work Plan identifies cooperation between CEP and CCAMLR on marine spatial protection and management as a priority for action, however little progress has been made in terms of

concrete practice [8].

2.2 The ABMT regime under BBNJ Agreement

In 2004, the United Nations General Assembly adopted resolution 59/24 calling for the establishment of an Ad Hoc Open-ended Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction. This was followed by three phases of the Ad Hoc Working Group (2004-2015), the Preparatory Committee (2016-2017) and the Intergovernmental Conference (2018-2023), with the whole process going through difficulties and resolving a large number of differences [16]. Adopted by the fifth session of the Intergovernmental Conference in June 2023, the Agreement was opened for signature on September 20, 2023 and will enter into force 120 days after the date of deposit of the 60th instrument of ratification, approval, acceptance or accession. At the time of writing, there are 107 signatories and 15 parties [17].

The BBNJ Agreement has been recognized as "a victory for international multilateralism" in a time of geopolitical tensions and open conflict, and as a new beginning for the protection of marine biodiversity beyond areas of national jurisdiction [18]. Part III of the Agreement is devoted to area-based management tools (ABMT), including marine protected areas (MPAs), and the BBNJ Agreement provides a global and cross-sectoral legal basis for the designation of protected areas in all marine areas beyond national jurisdiction. In addition, the BBNJ Agreement provides a definition of MPAs that has been missing from international law to date. It is worth noting that according to the definitions of MPAs and ABMTs provided by the BBNJ Agreement, there are important differences between the two in terms of the scope of management and management objectives. ABMTs are more focused on the management of human activities, akin to sector management, and are committed to the achievement of specific conservation and sustainable use objectives; in contrast, MPAs focus on long-term biodiversity conservation and can only subsidiarily 'allow' sustainable use of the oceans by human activities if this is consistent with achieving conservation objectives.

Part III of BBNJ Agreement consists of 10 articles covering objectives, areas of application, proposals, publication and preliminary review of proposals, consultation and assessment of proposals, establishment of ABMTs including MPAs, decision-making, emergency measures, implementation, monitoring and review. This section clearly defines the process of submitting a proposal for an ABMT, including MPA (Figure 1), while setting out the requirements for full communication, cooperation and consultation in the development of the proposal and the conduct of the consultation process, including with States and global, regional, sub-regional, sectoral bodies, as well as with civil society, the scientific community, the private sector, indigenous peoples, and local communities.

The BBNJ Agreement innovatively introduces a provision on "emergency measures", whereby the Conference of the Parties (COP) shall adopt such measures as

may be necessary to be applied on an urgent basis in the event of a natural phenomenon or human-induced disaster that has caused, or is likely to cause, serious or irreversible damage to marine biodiversity beyond areas of national jurisdiction. These measures shall terminate two years after their entry into force, during which time they may be replaced by ABMT, including MPAs, or by a decision of the COP to terminate them when the circumstances requiring them no longer exist.

The BBNJ Agreement is also more ambitious in that it does not follow the usual consensus-based decision-making mechanism in deciding on proposals to establish ABMT, including MPAs, but introduces a two-thirds majority voting mechanism in the absence of consensus [7]. The BBNJ Agreement also establishes a conditional opt-out mechanism for States objecting to a particular ABMT, which consists of adopting, to the extent practicable, alternative measures or methods having the same effect as the decision to which the State is objecting, and not taking measures or actions that would jeopardize the effectiveness of the decision to which the State is objecting, unless such measures or actions are essential to the exercise by the objecting State of its rights and obligations under the Convention. essential. These follow-ups to the ambiguous or yet-to-be-defined text on the relationship between the BBNJ Agreement and the relevant IFBs provide space for the interaction between the BBNJ and the relevant IFBs, which will be continued in the following sections.

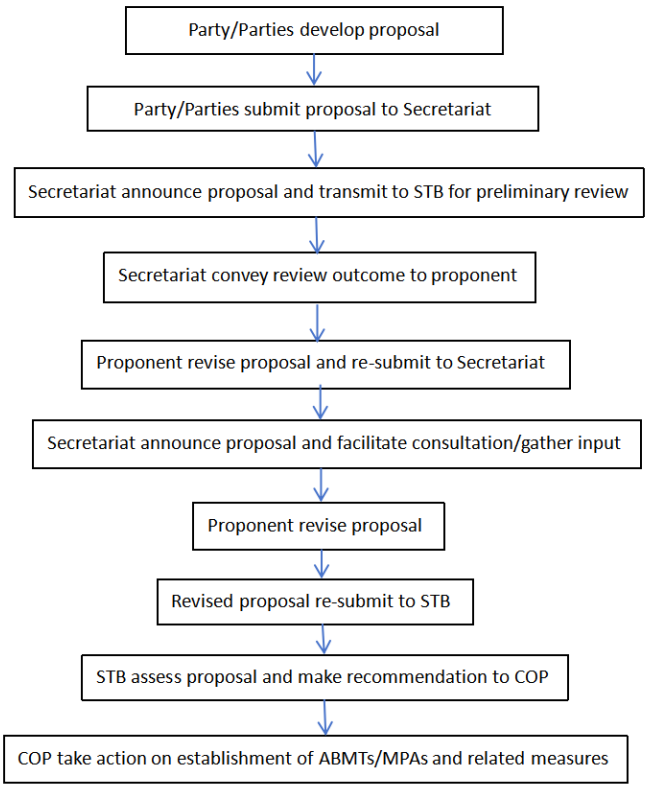


Figure 1 Approval Process of the Proposal of ABMTs including MPAs

3.Interactions between the ABMT regimes under the BBNJ Agreement and the Antarctic Treaty system

The interactions between the ABMT regime of the BBNJ Agreement and the ATS can be delineated from three key viewpoints: firstly, there exists an intersection in the geographical range of application; secondly, there is a convergence in the target objects of application; and thirdly, there are prospective interactions concerning their mechanisms, initiatives, and knowledge domains. These interactions render it unfeasible for the two legal frameworks to independently function, as they are inherently intertwined and likely to encounter "friction" in their forthcoming operations.

3.1 Geographical scope of application

There exists an overlap in the geographical reach of the ABMT regime of the BBNJ Agreement and that of the ATS, which pertains to "areas beyond national jurisdiction", i.e., the high seas and the Area, as jointly defined in articles 1 and 3 of the Agreement. Simultaneously, the ATS extends its jurisdiction over the region below 60°S [19] and the expanse between this latitude and the Antarctic Convergence. [20]. Within the geographic confines of the ATS, States lay claim to territories, exclusive economic zones and continental shelves [21]. Besides territorial claims, EEZs are currently claimed by certain States such as France, Chile and Argentina, and submissions regarding the demarcation of the continental shelf beyond 200 nautical miles have been made by Australia, Norway and Argentina [22]. Despite the status of these claims in international law, it is evident that high seas and international seabed territories fall within the geographic ambit of the ATS [3].

In the course of the consultations on the BBNJ Agreement, the issue of its applicability to Antarctica remained inconclusive. Arguments have been made employing the principles of "without prejudice" [23] and "not undermining" [24] to posit that the BBNJ Agreement should neither supersede nor disregard the ATS. Nevertheless, from an international legal standpoint, the delineation of the BBNJ Agreement's geographical jurisdiction does indeed overlap with the ATS, even if the specific application of this jurisdiction to the Antarctic region hinges on the resolution of existing claims in some aspects.

Furthermore, the scope of the BBNJ Agreement unequivocally encompasses regions beyond the ATS's purview, specifically the Southern Ocean extending beyond national jurisdictions. This expanse is recognized for its profound influence on the Antarctic ecology and environmental dynamics. Consequently, this area will be a focal point of the ABMT regime under the BBNJ Agreement, as underscored by numerous international bodies and non-governmental organizations. [25].

3.2 Objects of application

There is an overlap in the scope of application of the BBNJ Agreement and the

ATS. The majority of the current Antarctic Treaty and the CAMLR Convention parties have signed the BBNJ Agreement, with Chile, a Consultative Party, and Cuba, a non-Consultative Party to the Antarctic Treaty, having already ratified it [26]. Additionally, the European Union (EU) has successfully concluded the ratification process of the BBNJ Agreement at the Union level. All EU Member States are dedicated to promptly ratifying and executing the BBNJ Agreement, aiming to finalize the process before the UN Oceans Summit in June 2025. [27]. EU Member States are currently engaged in the internal ratification procedures and have exhibited a generally positive stance towards this endeavor. Countries such as Australia, New Zealand, and the United Kingdom are actively progressing through their respective domestic ratification processes within their governmental bodies, including parliaments or cabinets. Notably, Russia, Japan, South Africa, Ukraine, and Namibia are among the non-signatories to the CCAMLR at present [26].

A noteworthy trend anticipated in the future implementation of the ATS is the scenario where a substantial portion of its members will be legally bound by the BBNJ Agreement, while a smaller segment remains outside the agreement's purview. It is essential to highlight that the BBNJ Agreement incorporates dispute settlement provisions akin to those delineated in Part XV of UNCLOS [28]. This incorporation implies that disputes arising from the interpretation or application of the BBNJ Agreement are subject to mandatory dispute resolution mechanisms. As a result, all States party to the BBNJ Agreement face the prospect of being brought before an international judicial arbitration body to address diverging perspectives.

3.3 Potential interactions during implementation

The BBNJ Agreement presents potential interactions with the ATS concerning mechanisms, actions, and knowledge. According to its provisions, the BBNJ Agreement is intended to be interpreted and implemented in a manner that aligns with and enhances coordination with relevant legal frameworks and global, regional, subregional, and sectoral bodies. States Parties are encouraged to reinforce cooperation with these entities to advance the objectives of the BBNJ Agreement, even influencing decision-making processes in other pertinent legal instruments and frameworks. This normative foundation establishes a framework for the synergy between the BBNJ Agreement and the ATS.

The interaction between the two legal systems will be multifaceted and evolving, encompassing various elements. Mechanistically, the Meeting of States Parties under the BBNJ Agreement could involve representatives from ATS institutional mechanisms to share insights, discuss Antarctic-related issues, and potentially invoke the BBNJ Agreement within ATS mechanisms, fostering a sense of harmonization between the two systems. This integration could potentially challenge the traditional perception of the ATS as operating independently from the United Nations system.

In terms of action, a Contracting Party affiliated with both CCAMLR and the

BBNJ Agreement could strategically decide which forum is more suitable for proposing the establishment of a marine protected area. They might even present similar proposals under both frameworks to leverage synergies and amplify the impact of their initiatives, exploiting the absence of clear legal barriers. This strategic maneuvering grants States flexibility in selecting their course of action.

Regarding knowledge, as some have already mentioned, “there is no need to reinvent the wheel”[29]. Consensus on the use of the best available science and scientific information, the universality of scientific indications and the avoidance of duplicative studies could lead to an interaction of knowledge between the two regimes, which could lead to changes in factual determinations and technological routes [30]. In addition, the overlap of States parties may result in the exchange of national interests across systems and the selective use of mechanisms, leading to more complex inter-State games. The decision on which set of regulations to advocate for Antarctic MPAs could serve as a bargaining tool, prompting other States to adjust their stances or concessions.

4.Prospects of the establishment of Antarctic marine protected areas

The BBNJ Agreement carries both external and internal implications for the establishment of marine protected areas in the Antarctic area. Externally, the ABMTs specified in the BBNJ Agreement,, including MPAs, compete with the MPA regime under the ATS. The BBNJ Agreement delineates a detailed mechanism for MPA designation, relying on majority rule in cases where consensus is unattainable. As long as the Meeting of States Parties to the BBNJ Agreement did not deny that there are maritime areas beyond national jurisdiction, the high seas or the international seabed area, within the geographic area of the application of the ATS, any State Party could submit a proposal for the establishment of an Antarctic protected area for consideration and decision. This potential scenario could lead to a novel situation where the establishment of protected areas circumvents the ATS.

Of particular note, the provision in the BBNJ Agreement concerning “without prejudice” does not pose a firm obstacle to its application in Antarctica, as it lacks practical precedents or specific clarity on the matter [31]. Notably, the BBNJ Agreement does not establish a hierarchical order of effectiveness among itself and other IFBs. In terms of the relationship, Article 5 of BBNJ Agreement prescribes that its application and interpretation should not undermine relevant IFBs and should “promotes coherence and coordination” instead. Furthermore, Part III underscores that States must respect the competencies of relevant IFBs when deciding on MPAs[32]. Nevertheless, based on the ordinary meaning of these texts, tthere is no explicit evidence indicating that the BBNJ Agreement places itself subordinate to the ATS, a fact reflected in the negotiation process and related provisions, including Article 22, paragraphs 4 & 7 [33].

he issue of harmonizing the BBNJ Agreement with the ATS presents complexities. It appears challenging to envision a simultaneous management mechanism akin to the CCAMLR under the BBNJ Agreement, as this could potentially result in conflicting or duplicative management actions, whether intentional or not. International practice suggests that one system is likely to prevail over the other. The stipulation not to undermine the IFB under the BBNJ Agreement seems to imply that the establishment of protected areas in Antarctica may fall under the purview of the CCAMLR. However, despite the CCAMLR's comprehensive framework, reaching consensus on MPA establishment poses inherent challenges. Should this situation persist, some Contracting Parties to both agreements may opt to shift the decision-making process on MPAs and other matters to the BBNJ Agreement [26]. This transition raises questions about whether the previously self-contained governance model of the CCAMLR can retain its exclusive nature.

Internally, the BBNJ Agreement could heighten pressure to establish MPAs under the ATS and potentially modify their criteria. Presently, there are few high seas protected areas worldwide, but increased deliberations and decisions on high seas protected areas spurred by the BBNJ Agreement could prompt the formation of numerous MPAs, possibly even mega-high seas protected areas. This surge in activity is likely to influence the ATS, encouraging States Parties to expedite the designation of protected areas.

Additionally, the detailed protected area provisions and subsequent practices under the BBNJ Agreement are likely to be "borrowed" and introduced into the ATS, changing to a certain extent the latter's agendas and criteria, for instance, the measurement criteria and the balance of conservation and utilization under Annex I of the BBNJ Agreement. Currently, the BBNJ Agreement has been referred to by the UK, Sweden and international institutes such as the Antarctic and Southern Ocean Coalition (ASOC) under the last ATCM and CCMLAR to promote the development of MPAs in Antarctica [34].

One possible prospect is that the BBNJ Agreement will almost inevitably facilitate the establishment of Antarctic MPAs, at least in terms of area. This facilitation may not be achieved directly through CCAMLR, but rather driven by the decision-making mechanisms based on the BBNJ Agreement. However, while the 3030 target is important, the effectiveness and practical effects of protection seem to be more valuable than pursuing a metric such as the size of the protected area. How to assess the necessity and effectiveness of protection designation and balance the utilization, scientific research and protection is what stakeholders should consider. Countries should not rush into the establishment of protected areas without thorough assessment or neglecting post-construction evaluations could prove detrimental.

5.Concluding Remarks

Antarctic marine areas possess exceptional ecological uniqueness and hold significant conservation value, making the establishment of Antarctic MPAs a focal point of discussion among the ATS members. This has sparked broader concerns among stakeholders and researchers regarding the conservation of these areas. While the CCAMLR has seen some successes in MPA designation, the sluggish progress in recent years has prompted criticisms and calls for reassessment. Against this backdrop, the convergence of the globally adopted BBNJ Agreement and the regionally established CCAMLR on Antarctic MPAs is poised to be notably impactful. An essential aspect to consider is the decision-making process outlined in the BBNJ Agreement for establishing ABMTs, including MPAs, which, unlike CCMLAR, does not mandate consensus among Parties but allows for a vote if necessary. This presents a potential alternative for overcoming the current impasse on Antarctic MPAs.

Upon closer examination of the two treaty regimes at a normative level, a wealth of potential for future interaction emerges. The ABMT framework within the BBNJ Agreement overlaps with the geographic scope of the ATS, encompassing the CCAMLR. It appears challenging, and no country currently seems inclined to completely exclude the BBNJ Agreement from the Antarctic region. Most ATS parties intentionally fall within the jurisdiction of the BBNJ Agreement, with the exception of certain countries like the United States and Russia. Additionally, there exist potential institutional, operational, and intellectual interactions between the BBNJ Agreement and the ATS, enabling some countries to participate in and influence both normative frameworks simultaneously on similar issues.

Given the normative content and the stances of states during the consultation phase, the provisions of the BBNJ Agreement concerning its relationship with IFBs suggest that it is improbable for the BBNJ Agreement to disregard regional legal instruments and other arrangements, particularly one as significant as the CCAMLR. However, it does not provide compelling grounds for the ATS to exclude the BBNJ Agreement from establishing MPAs in the Antarctic. It is observed that the future dominance of either legal system on this matter is likely to hinge on states' preferences, especially those harboring reservations about existing Antarctic MPA proposals. Persistent opposition may prompt certain countries to seek a decision-making mechanism on ABMTs under the BBNJ Agreement to sidestep consensus, potentially diminishing the CCAMLR’s authority over issues about MPAs establishment in this special region. Additionally, the evolution and implementation of the ABMT framework under the BBNJ Agreement, including high seas protected areas, could internally reshape the protected area regime governed by the ATS, influencing its criteria, procedures, and methodologies.

References

[1] T.Lord. (2020). The Antarctic Treaty System and the peaceful governance of Antarctica: the role of the ATS in promoting peace at the margins of the world. The Polar Journal, 10(1): 3-21.

[2] S. Sykora-Bodie. (2020).*The Role of Social, Economic, and Political Factors in the Design and Establishment of Antarctic Marine Protected Areas*. Diss. Duke University.

[3] Liu, N. (2024). Establishing marine protected areas in the southern ocean, lessons for the BBNJ agreement. Marine Policy, 165, 106216.

[4] D.Beun.(2021). Protection of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction: Analyzing the potential effects of the new UN BBNJ regulation on the current legal framework of Marine Protected Areas in the ABNJ[D]. Itä-Suomen yliopisto.

[5] E.M. De Santo.(2018). Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ). Marine Policy, 97:34-43. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.08.034

[6] Y. Wang. (2019). Reasonable Restrictions on Freedom of High Seas by Marine Protected Areas on the High Seas: An Empirical Research." JE Asia & Int'l L. 12 : 245.

[7] W. Duan. (2024). Area-based management tools under the BBNJ Agreement: Ambition or illusion? Review of European, Comparative & International Environmental Law, 33:1.

[8] N.B.Gardiner. (2020). Marine protected areas in the Southern Ocean: Is the Antarctic Treaty System ready to co-exist with a new United Nations instrument for areas beyond national jurisdiction?. Marine Policy, 122, 104212.

[9] A. P. Van de Putte, H, J. Griffiths, C. Brooks, P. Bricher, M. Sweetlove, S. Halfter, & B. Raymond. (2021). From data to marine ecosystem assessments of the southern ocean: achievements, challenges, and lessons for the future. *Frontiers in Marine Science*, *8*, 637063.

[10] C. M. Brooks and G.A. David. (2017). Fishing the bottom of the earth: the political challenges of ecosystem-based management. *Handbook on the Politics of Antarctica*. Edward Elgar Publishing, 422-438.

[11] M. R. Wendebourg (2020). Southern Ocean fishery management-Is CCAMLR addressing the challenges posed by a changing climate?. *Marine Policy*, *118*, 103847.

[12] J. Y. Tang. (2023). On Legal Relationship between Marine Living Resources Conservation and Marine Environmental Protection. *Marine L. & Pol'y*, 73.

[13] J. Y. Tang. (2017). China's engagement in the establishment of marine protected areas in the Southern Ocean: From reactive to active. *Marine Policy*, *75*, 68-74.

[14] R. M. Roura, R., F. Steenhuisen, & K. Bastmeijer. (2018). The shore is the limit: marine spatial protection in Antarctica under Annex V of the Environmental Protocol to the Antarctic Treaty. The Polar Journal, 8(2), 289-314. DOI: 10.1080/2154896X.2018.1541549

[15] S. Lalonde. (2020). Marine protected area networks at the Poles. In *Research Handbook on Polar Law* (pp. 346-370). Edward Elgar Publishing.

[16] Y.Wang. (2019). On dilemmas and solutions for the issues of high seas marine protected areas during the BBNJ negotiation. Applied Ecology & Environmental Research. 17.4.

[17] United Nations Treaty Collection. (2020). Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, https://treaties.un.org.

[18] J. Y. Tang. (2024). Form follows function: An initial evaluation of the BBNJ Agreement's achievements regarding the" not undermining" proviso. *Marine Policy*, *159*, 105952.

[19] Antarctic Treaty, Art. 7

[20] CAMLR Convention, Art. 1

[21] Heron, David Winston. "Antarctic claims." Foreign Affairs 32.4 (1954): 661-667.

[22] CLCS, Submissions, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm.

[23] BBNJ Agreement, Art. 6 & 18.

[24] BBNJ Agreement, Art. 22.

[25] Greenpeace, 30×30: Protection at Sea, https://maps.greenpeace.org/projects/30x30-protection-at-sea/.

[26] UNTC, Status of the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en.

[27] EU, COUNCIL DECISION (EU) 2024/1830 of 17 June 2024 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.

[28] BBNJ Agreement, Art. 60

[29] The Statement of the UK, Summary report, 24–26 June 2024 - Organizational Meeting of the Preparatory Commission for the Entry Into Force of the BBNJ Agreement and the Convening of the 1st Meeting of the Conference of the Parties to the Agreement.

[30] Laisa Branco de Almeida and Barbara Mourao Sachett, Anticipating the First "COP" under the BBNJ Agreement: Insights on the PrepCom Organisational Meeting in New York (24-26 June 2024), Blog of Cambridge International Law Journal.

[31] BBNJ Agreement, Arts. 5-6.

[32] BBNJ Agreement, Art. 22.2.

[33] VCLT, Arts. 31-32.

[34] United Kingdom, Australia, Norway and New Zealand, WP 40 (ATCM 6c), https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fdocuments.ats.aq%2FATCM46%2FWP%2FATCM46_WP040_e.docx&wdOrigin=BROWSELINK.

2025年中国国际法学会

海洋命运共同体理念与人类共同继承财产原则之契合性研究——兼论海洋命运共同体理念的优越性

王婷婷[1,2]　章晶晶[3]

（1.宁波大学 法学院，浙江宁波 315211；2.上海交通大学 凯原法学院，上海 200240；3. 兰州大学 法学院，甘肃兰州 730000）

摘要：海洋命运共同体理念是对人类共同继承财产原则的拓展与升华。在主体层面，二者均以国际社会为本位，但后者的主体是国家的松散集合，前者的主体是更加紧密的聚合形式；在客体层面，二者皆集中于利益、责任的承继与分配关系。但后者聚焦于区域资源，前者则扩展至全球海洋治理的多元维度；在方法论层面，国际合作是二者共同路径，但前者以“共商共建共享”破解了“假性合作”之难题。在价值层面，公平是二者在秩序基础上的统一，但相较于后者侧重利益分配公平，前者公升级为治理参与公平；在目的层面，二者均追求互利共赢的结果。后者侧重区域资源的共同利用、共同获利，而前者强调共同利益和共同责任共存。

关键词：国际海底区域　海洋命运共同体　人类共同继承财产　海洋治理

在全球海洋治理的宏大叙事中，人类共同继承财产（Common Heritage of Mankind，以下简称“CHM”）原则和海洋命运共同体理念宛如两颗璀璨星辰，照亮了国际社会携手守护蔚蓝家园的前行道路。CHM 原则通过否定“先占先得”的殖民逻辑，首次以国际法形式宣告国际海底区域（以下简称“区域”）及其资源属于全人类共有，为全球海洋治理奠定了“去殖民化”与“普惠性”的法律伦理基础。而海洋命运共同体理念，作为习近平主席在 2019 年提出的创新性全球海洋治理观，为全球海洋治理体系注入了新的价值导向与实践动能，其重要性体现在对传统海洋治理困境的突破与未来海洋秩序重构的引领。[1]

然而，CHM 原则的实施效果受到诸多限制：《联合国海洋法公约》（United Nations Convention on the Law of the Sea，以下简称“《公约》”）生效后，由于部分西方国家对第 11 部分的强烈反对，1994 年联合国大会通过了《关于执行 1982 年〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》（以下简称“《执行协定》”），使得 CHM 原则被削弱；[2]另外，因时代限制与强权政治裹挟，CHM 原则法律内涵

[1] 人类共同继承财产原则是《联合国海洋法公约》下治理国际海底区域的基本原则。在《根据〈联合国海洋法公约〉规定养护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的具有法律约束力的国际文书》中，CHM 原则再次被确立为基本原则。

[2] CHM 被削弱体现为：ISA 企业部之成立被推迟、企业部地位被削弱、缔约国及其企业不再承担向企业部、发展中国家提供资金和转让技术的义务等方面。参见：周勇：《国际海底“人类共同继承财产”原则的困境与

并未得到良好阐释与实践，导致目前区域开发面临停滞不前的困境；再者，该原则仅适用于公域范围，无法完全应对目前跨界海洋污染、海洋生物过度捕捞、海洋酸化、海盗活动等全球性海洋治理挑战；最后，由于发展中国家和发达国家的利益斗争，《根据〈联合国海洋法公约〉规定养护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的具有法律约束力的国际文书》（International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction，以下简称“《BBNJ 协定》”）《BBNJ 协定》第 7 条中同时载入 CHM 和“公海自由”这两个相反的原则，却未明确规定此二原则分别适用于哪些制度，给缔约方大会留下了解释的空间。上述诸多问题的解决都需要对 CHM 原则内涵进一步阐释，以及适用范围更广，治理维度更高的综合性理念进行指引。

田琦大使曾明确指出“海洋命运共同体倡议与‘国际海底区域及期资源属于人类共同继承财产’原则在理念上完全契合”。[3]该理念不再局限于海洋公域的治理，其倡导的国家间共商共建共享、追求海洋安全、推动海洋发展、承担海洋责任等核心要素，[4]推动海洋治理逻辑从“权利本位”向“责任本位”转型，为应对全球性海洋治理挑战提供了东方智慧。

对海洋命运共同体理念与 CHM 原则的契合性进行研究，在理论层面，可以阐释海洋命运共同体理念对 CHM 原则的补充与发扬，丰富海洋命运共同体的国际法法理，更推动该理念从“价值宣言”向“治理工具”转化，进而为该理念的规则内化奠定法教义学基础；在实践层面，可以破解 CHM 原则实施困境，[5]为解决区域开发中“环保派”和“开发派”之争提供解决思路，并为未来《BBNJ 协定》生效后的解释、适用提供支撑。为揭示二者的深层耦合，笔者将从主体、客体、方法路径、秩序基础、目的五个方面对海洋命运共同体理念与 CHM 原则进行解构式分析。

一、主体的契合性：以国际社会为本位

CHM 原则与海洋命运共同体理念的主体观均突破了“国家”范畴，以国际社会为本位，将视野扩展至“全人类”这一联合国所期望的全球社会，在“全人类”这一整体中进行权责分配与利益考量。二者主体观基于相同的变化趋势，使得全球海洋治理迈向新阶段。其中，海洋命运共同体之主体的形成建立在 CHM 原则的

原因》，载《国际论坛》2012 年第 1 期，第 8-9 页。

[3]《常驻国际海底管理局代表田琦大使在中国大洋协会“合作、贡献与人类命运共同体”主题边会上致辞》，载中华人民共和国常驻国际海底管理局代表处官网 2019 年 7 月 30 日，http://isa.china-mission.gov.cn/chn/xwdt/201907/t20190730_8200864.htm.。

[4] 参见卢静：《全球海洋治理与构建海洋命运共同体》，载《外交评论（外交学院学报）》2022 年第 1 期，第 2-6 页；吴士存：《论海洋命运共同体理念的时代意蕴与中国使命》，载《亚太安全与海洋研究》2021 年第 4 期，第 20-31 页；吴蔚：《构建海洋命运共同体的法治路径》，载《国际问题研究》，2021 年第 2 期，第 103-105 页。

[5] 参见刘惠荣，齐雪薇：《BBNJ 国际协定中人类共同继承财产原则的去留探析——人类命运共同体理念下的中国因应之策》，载《法学论坛》2022 年版第 1 期，第 159 页。

组织基础上，前者是后者内部构造的凝聚与升华。

（一）CHM 原则：从排他占有到“全人类”共有的权责归属变迁

在 CHM 原则确定前，由于海洋自由论的兴盛发展，国家行为以最大限度控制国家管辖范围外的海域及资源为主要内容。[6]而 CHM 原则以“全人类”作为区域的所有人，避免了各国进一步争抢和控制公海下的陆地。CHM 原则立足于区域及其资源的“特殊共有”属性，跳出个人、国家、组织利益分割单元，以跨越地域和时空的“全人类”为权责主体，体现了从排他性物权归属关系到“全人类”共有归属的变迁，为海洋治理从国家间划区治理到各国协商共治提供了契机。

CHM 原则内核是国家管辖范围以外的海床和洋底及其资源属于一切国家，并且应为全人类的利益所利用。[7]此处所指“全人类”概念具有双重含义：包含时间维度上的过去、当代、未来的人类，及空间维度上的不同国家、不同地区、不同人种的人类。[8]《公约》将所有这些人统一起来作为一个单独的个体看待，是法律上拟制的一种独立主体。

对于此种主体身份的考究，基于“遗产”（heritage)一词显示了区域及其资源“物”的法律定位，笔者尝试从物权视域对其进行考量。CHM 原则指向的财产权利属性是一种以“共同共有”为基础的“特殊共有”，[9]故此，该关系主体首先应具有特殊的身份关系，才能成立共同共有关系，这种特殊身份是共同共有的前提。在民事关系中，该特殊身份最典型的代表为夫妻关系。夫妻可被视为具有共同价值取向与利益追求的微小共同体单元；其次，该“特殊共有”蕴含了具有“共同身份关系”的主体根据“共同意志”维护“共同利益”的要求，正是基于该“共同利益”，共有人方可实施占有、收益、处分行为。如德国物权法规定，对共同共有财产的使用与变价权能属于全体共同共有人，共有人的部分个体无变价使用权利。[10]

由于“全人类”为法律拟制的抽象主体，便需要具体的主体作为其代表来履行其权责，在传统国际法下承担权利与义务的“国家”则成为了“全人类”的具体单元，但需要特别注意“全人类”“国家联合”与 ISA 三者之间的关系辨析。有学者提出，CHM 原则中的“全人类”指代对象为“国家联合”。[11]笔者认为，国家联合不能完全等同于“全人类”，“国家联合”是当代人的联合组织形式，“全人类”则是世世代代的国家联合。从此角度分析，“全人类”是 CHM 原则的主体，“国家联合”属于 CHM 原则的当代执行主体，ISA 则为国家联合共同授权的代管主体。

---

[6] Lieutenant Martin A. Hary, *The Deep Seabed: The Common Heritage of Mankind or Arena for Unilateral Exploitation*, Naval Law Review, Vol.40:207, p.207(1992).

[7] 参见《联合国海洋法公约》第 137 条、139 条、140 条。

[8] Jin Yongming, *Nature of the Principle of Common Heritage of Mankind (Chinese)*, China Oceans Law Review , Vol.2005:600, p603(2005).

[9] Jin Yongming, *Nature of the Principle of Common Heritage of Mankind (Chinese)*, China Oceans Law Review , Vol.2005:600, p604(2005).

[10] 参见[德] 鲍尔/施蒂尔纳：《德国物权法》上册，张双根译，北京：法律出版社 2004 年版，第 35 页。“共同体”一词源于德语，通过德国物权中的“共有”法律概念对其进行解释在本源发展脉络中更具恰当性。

[11] 参见李志文：《国际海底资源之人类共同继承财产的证成》，载《社会科学》2017 年第 6 期，第 91-92 页。

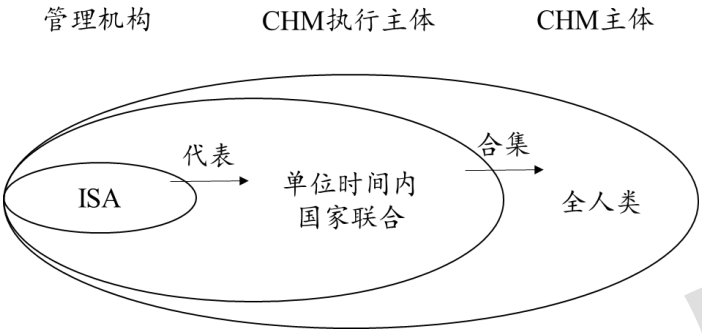


图 1 CHM 原则主体示意图

（二）海洋命运共同体理念：从“国家联合关系”到“共同体关系”的认知变迁

海洋命运共同体理念将“共同体”意识植入海洋活动中，旨在使各国对自身的身份认知从“以国家为本位”转化为“以国际社会为本位”。该理念的主体观注重国家之间的联系性，体现了国际社会从“国家联合”关系到“共同体”关系的身份认知变迁。

“国家联合”主体观是“共同体”主体观的前身，产生于全球化背景。随着国际多边合作增加，国际组织开始建立，各国在特定议题下形成“国家联合”，强调超越单个国家的一定范围内的“人类”整体。比如北大西洋公约组织和华沙公约组织便是为了各自成员国的军事安全而建立的“国家联合”。虽然此时的“国家联合”已经孕育了“共同体”主体观的萌芽，但其仍然以国家本位为出发点，其本质是在某一特殊利益下，不同立场的独立国家的聚合重组，局限性明显：第一，国家联合的内部联系是松散的。由于其形成的原因是不同国家在某一特定事项中具有相同利益诉求，当情势变动、利益诉求产生变更时，国家就会脱离该集合团体，甚至归入该国家联合的对立面。第二，国家联合在组成上具有碎片性。国家联合的利益诉求源于部分国家，尽管国家联合内部形成了稳定结构，但放眼世界国际事务治理，将因不同诉求聚落成不同国家联合，将全部国家拆分成碎片化“团体”，其外延小于世界所有国家。第三，国家联合在后果上不利于良好国际关系的建立。只根据本国政治立场及利益诉求建立的国家联合具有单向性，容易形成集合对立局面，加剧国际争端情势。

在海洋命运共同体理念中，“共同体”主体观体现的是以国际社会为本位的全人类共治主体观。对“共同体”的理解可从以下三个方面展开：其一，积极共同身份认同是构成“共同体”的核心要素。[12]“共同体”蕴含了“全人类之共同连接”的内涵与身份认同，注重微观构成之间的动态联系性与聚合性。在权属关系变迁下，

[12] Barry Buzan & Gonzalez-Pelaez,*“International community” after Iraq, International Affairs*, Vol.81:31, p.34-37(2005).

在海洋活动中利益的聚合引发了共同身份的认同，最终形成所谓“共同体”。其二，“共同体”也是行为的价值原点与目标追求，内含成员间的相互肯定、相互支持和相互提携，[13]个体与整体的辩证统一、和谐共生之意。[14]基于此，无论是国家管辖范围内的海洋活动，还是国家管辖范围外的海洋活动，行为主体都要适当顾及其他主体的权益，以各方利益的平衡为目标；其三，由于海洋的整体性与连通性，“共同体”主体观是海洋治理新阶段的应有之义。从宏观来看，国家管辖范围内海域由各主权国家治理，国家管辖范围外区域以国家共同管理或国际组织代表管理等方式实现共治。从微观来看，国家是个人的上层单位，代表其国民进行海洋治理，所有时空的国家之集合即为全人类总合。这种全人类共治的主体观要求不同空间、时间的所有人类作为一个履行义务、行使权利的有机整体，也就是其所强调的世界海洋治理中的“共同体”。

尽管CHM原则与海洋命运共同体理念的主体观都体现了国际社会本位的变化趋势，但从内部组织结构、主观认识来说，二者的程度有所区别。CHM 原则的主体“全人类”是国家联合的一种形式，体现的是各国基于物权共有产生的权责联系，本质上仍然是国家的松散集合，国家间各自独立，引力与张力共存；海洋命运共同体理念的主体“共同体”作为“国家联合”的演变结果，是一种更加紧密的聚合形式，体现的是各国基于内心认同而形成的“你中有我、我中有你”的交融结构，更符合海洋治理所要求的理想构造。

二、调整客体的契合性：继承与权责分配关系

CHM 原则与海洋命运共同体的调整客体是相同内容在不同范畴上的表现形式，具有同一性，但海洋命运共同体理念所调整的客体范围较 CHM 原则更广。

（一）CHM 原则：区域及其资源的代际继承与代内分配

CHM 原则的调整客体为区域及其资源的代际继承与代内分配关系。在设立之初，该原则意在确定某一区域内的利益归属问题，[15]正如约翰逊总统对其功能的解读：“在任何情况下，我们都不能允许矿产财富丰收的前景在海洋国家之间创造一种新的殖民竞争形式。我们必须小心谨慎，避免争抢和控制公海下的陆地”。[16]可见，国际社会对 CHM 原则应用的初衷在于调整两种关系：一方面是当代人与未来人类的代际继承关系；另一方面是不同地域范围的同代人之间如何进行权益分配的问题。该原则要求不同经济发展水平、不同地区、不同地理因素、不同

[13] 参见[德] 斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会：纯粹社会学的基本概念》，林荣远译，北京大学出版社 2010 年版，第 48-52 页。

[14] 卢静：《全球海洋治理与构建海洋命运共同体》，载《外交评论（外交学院学报）》2022 年第 1 期，第 6 页。

[15] 乌伊斯·范·齐尔认为：“虽然人类共同继承财产最初似乎是地球资源公平分配的绝妙想法，但它逐渐与贪婪联系在一起。”See Van, Z.U., *The “common heritage of mankind” and the 1982 Law of the Sea Convention: principle, pain or panacea?* Comparative and International Law Journal of Southern Africa. Vol. 26:49, p.63(1993).

[16] LYNDON B. JOHNSON, *Remarks at the Commissioning of the Research Ship –Oceanographer*, The American Presidency Project, (13 July 1966), https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-commissioning-the-research-ship-oceanographer (Last visited: 23 March 2025）

文化背景下的所有人都公平享有海洋公域所带来的利益，共同承担责任。

（二）海洋命运共同体理念：全球范围内的人海关系与国家间权责分配

海洋命运共同体理念则以人海关系与国家间的权责分配关系为调整客体。“人海关系”作为该理念的调整客体之一，体现为该理念在海洋安全、海洋发展等有关人类发展的重大问题上的适用，而不再仅仅限于区域内的资源的分配。“命运”包含未来之意，指明对人类如何开发、利用、保护全球海洋及其相关资源，使得未来人类利益不遭受减损的考量，而不再仅限于海洋公域范围。“国家间的权责分配关系”作为海洋命运共同体理念的第二个调整客体，体现在该理念聚焦于海洋问题中不同国际法主体之间的关系，尤其是各国权益和责任的分配的问题。在人海关系上，海洋命运共同体理念极富哲学意味地蕴含“天人合一”“人海共生”“和谐相处”的精神理念；[17]在国家之间的权责分配关系中，海洋命运共同体要求开放包容、共同繁荣。

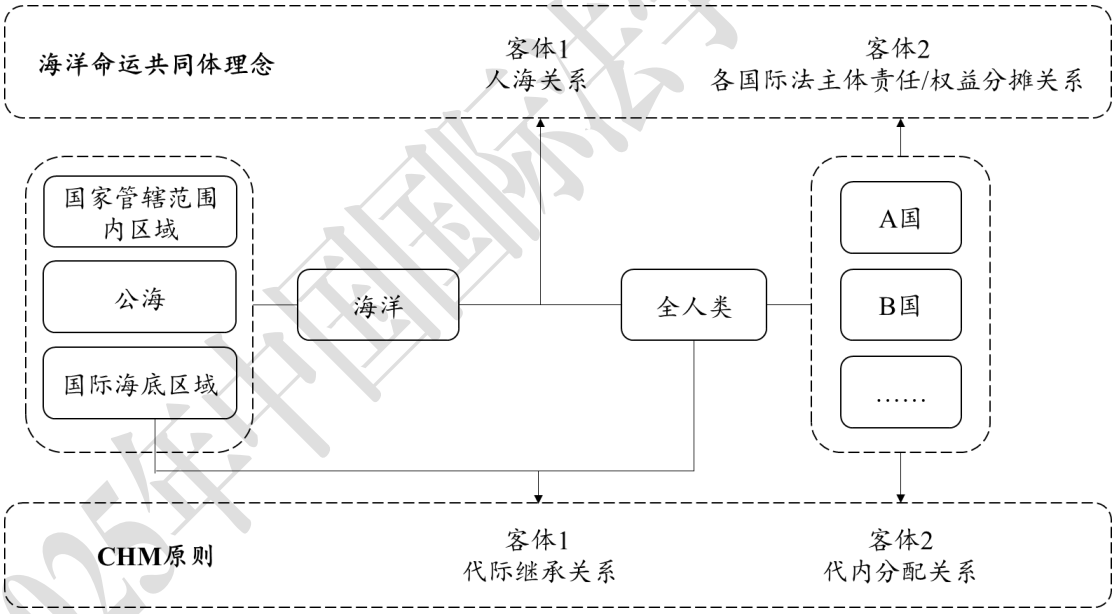


图 2 CHM 原则与海洋命运共同体理念调整客体示意图

尽管 CHM 原则和海洋命运共同体理念的调整客体在措辞上不一致，但如上图所示，二者的调整客体实际上是同一内容在不同范畴上的表现。从客体 1 来看，海洋命运共同体理念对人海关系的关注目的在于维持可持续发展，保障后代人类对其能持续享有不减损的权利，与 CHM 原则中的代际继承关系意思相同，人海关系问题是代际继承关系问题的现实思索与实践。从客体 2 来看，海洋命运共同体理念所调整的各国际法主体的权益及责任分摊关系，与 CHM 原则调整的

[17] 参见杨震、蔡亮：《“海洋命运共同体”视域下的海洋合作和海上公共产品》，载《亚太安全与海洋研究》2020 年第 4 期，第 72 页。

代内分配关系意思一致，都表示权责在不同国家的当代人之间的分配。

二者的区别在于，海洋命运共同体理念适用的空间范围为全世界所有海洋，而 CHM 原则仅适用于区域；海洋命运共同体理念适用于各种不同类型的海洋治理问题，而 CHM 原则主要适用于区域中有关资源的管理及分配问题。

三、实现路径的契合性：国际合作

国际合作已形成国际共识，并演变为国际习惯法，[18]该演变与国际社会内部结构的变化密切相关。前社会契约在风险压力下，国家间合作愈发频繁，进而形成国家间权利义务的稳定网状结构，由先存阶段走向初步国家合作阶段。[19]每一时代社会结构特征不同，对国家间合作程度的要求也不尽相同。作为社会契约架构与契约精神的表现，国际合作成为了 CHM 原则与海洋命运共同体理念的共同方法论，但二者对合作层次的要求呈递增态。

（一）CHM 原则：以“共同管理”“共同关切”为合作表现

国际合作是区域的性质和区域活动顺利展开的必然要求。首先，国际合作是区域性质的必然要求。区域属于国家管辖范围外海域，当某一对象置于多国家权利之下时，为了防止“公地悲剧”或者掠夺性“先占”，必然需要建立合作机制。在 CHM 原则的摸索阶段，马耳他大使帕多就对国际合作进行了强调，称区域利益只有在国家间密切合作下才能得到保护。[20]国际社会也认为，CHM 原则将取代国家竞争、权力斗争和殖民种族，成为促使人类共同发展的新的国际合作形式。[21]其次，国际合作也是区域开发的必要要求。由于区域资源之丰、开采之艰、环境潜在危害之大，区域活动属于国际社会共同利益问题，体现出利益重大、普遍关联、共同关切、需要统一规则等特点，合作因此成为了各国管理区域活动的共识。

国际合作在有关 CHM 的学理分析和《公约》规定中均有体现。一方面，虽然当前对 CHM 原则之要素分析存在多种学说，但均可从中抽象出“共同管理、共同关切”之因素。[22]共同管理是合作的具体表现与落实，共同关切是合作的心理反映与目标要求——二者是合作的内在诉求与基本构成要素。另一方面，合作的

---

[18] 参见邵莉莉：《碳达峰碳中和对全球气候治理国际法律责任体系的重塑》，载《现代法学》2024 年第 2 期，第 127 页、133 页；Philippe Sands & Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law*，4th ed., Cambridge University Press, 2018, p.188-200.

[19] 参见何志鹏：《国际法哲学》，北京：法律出版社 2024 年版，第 496-497 页。

[20] Arvid Pardo, *The Common Heritage: Selected Papers on Oceans and World Order 1967- 1974*, Valletta: Malta University Press, 1975, p.176, quote from Alexandre Kiss, *The Common Heritage of Mankind: Utopia or Reality?* International Journal, Vol.40:423, p 425(1985).

[21] Clark M. Eichelberge, *United Nations and the Bed of the Sea,*, San Diego Law Review, Vol.6:339, p.339(1969).

[22] 荷兰学者戈德休斯（Goedhuis）与亚历山大·普勒尔斯（Alexander Proelss）均认为 CHM 原则应当包含所有国家共同参加管理在内的四要素。持“五要素说”观点的帕多（Pardo）认为其包括不得占有/据为己有、共同管理、利益共享、和平利用，以及环境保护。持“六要素说”的学者凯末尔·巴斯拉尔（Kemal Baslar）认为 CHM 原则包括非排他性使用、国际共同管理、利益共享与成本共担、可持续管理、和平利用，以及人类共同关切。参见布莱德雷·纳斯占、勃利·C. 布内蒙：《国际法中的人类共同继承财产原则》，载《国外法学》1984 年第 4 期，第 49 页；Noyes & John E, *The Common Heritage of Mankind: Past, Present, and Future*, Denver Journal of International Law and Policy, Vol.40:447, p.451,453-454(2012)； Baslar, Kemal, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p.85-111.

要求也体现在区域制度中。据统计，“合作”一词在《“区域”内矿物资源开发规章草案》（以下简称《开发规章草案》）中共计出现 14 次，[23]在《公约》关于“区域”的规定中共计出现 11 次。《公约》中对各国在区域内行为的一般要求，对区域内海洋科学研究的规定，对技术和科学知识的转让，对区域内的活动政策、生产政策等规定，均有缔约国展开国际合作之要求。

（二）海洋命运共同体理念：以“共商共建共享”实现平等合作

合作是共同体持续存续与发展的必要元素，国际合作是海洋命运共同体理念的必然要求。回顾历史，国际法范式由“共存法”转为“合作法”后，[24]基于国际合作中对他国行为的可预期性增加及行为认同感，[25]各国家通过合作方式形成共同体，以实现各自的相同利益，[26]因此国际合作是共同体形成的必然要求。针对海洋治理的国际合作方法论蕴含在海洋命运共同体“共商、共建、共享”的原则之中。[27]“共商”是国际合作的前提。如格劳秀斯所言，出于自然本能对自身利益的驱使，只有在共同同意之下，通过相互同意的方式，才能制定出考虑社会利益的、适用于大多数国家的法律，[28]信息、意志的表达与相互沟通是产生共同同意的基础。“共商”首先要求各国在具体海洋事项上应做到信息共享，即所有国家，包括小岛屿国家、地理不利国、最不发达国家和内陆国，均享有对国际海洋事项的知情权。其次，“共商”还要求国际社会建立常态或非常态讨论和决策机制，使利害相关国参与讨论和决策中，以此保证各国家对相关机制的充分讨论、协商一致，切实表达自身利益诉求，顾及相关国家之利益及关切。[29]基于“共商”的落实，海洋事项进入“共建”范畴。在国际治理与国际挑战中，海洋命运共同体理念倡导合力思维

---

[23] 由于中英文语言习惯本身差异，《开发规章草案》中文版出现“合作”一词 14 次，英文版出现“cooperation”与“cooperate”共计 12 次（均不含目录）。

[24] 参见彭丹丹、杨烨：《论构建人类命运共同体中国国际法治战略》，载《广西社会科学》2022 年第 10 期，第 33 页。

[25] 卡尔·多伊奇的共同体理论同时包含了对“行为相互可预测性”与“价值认同”的要求。参见陈玉刚：《国家与超国：欧洲一体化理论比较研究》，上海：上海人民出版社 2001 年版，第 43 页；［美］ 詹姆斯·多尔蒂等：《争论中的国际关系理论（第五版）》，闫学通译，北京：世界知识出版社 2003 年版，第 558-560 页。

[26] 参见彭丹丹、杨烨：《论构建人类命运共同体中国国际法治战略》，载《广西社会科学》2022 年第 10 期，第 33 页。

[27] 施余兵教授认为海洋命运共同体在《公约》中的表现之一即为各国进行国际合作的义务；薛桂芳教授则认为鼓励多种形式的国际合作是“海洋命运共同体”理念利益共享、责任共担的体现。孙超、马明飞教授在对海洋命运共同体的定义中将国际合作纳入实现和维护全人类的共同愿景和利益的途径；黄高晓教授、洪靖雯则将合作共赢提高至海洋命运共同体逻辑起点之高度。参见施余兵：《国家管辖外区域海洋生物多样性谈判的挑战与中国方案——以海洋命运共同体为研究视角》，载《亚太安全与海洋研究》2022 年第 1 期，第 44、47、50 页；薛桂芳：《“海洋命运共同体”理念：从共识性话语到制度性安排——以 BBNJ 协定的磋商为契机》，载《法学杂志》2021 年第 9 期，第 62 页；孙超、马明飞：《海洋命运共同体思想的内涵和实践路径》，载《河北法学》2020 年第 1 期，第 186 页；黄高晓，洪靖雯：《从建设海洋强国到构建海洋命运共同体——习近平海洋建设战略思想体系发展的理论逻辑与行动指向》，载《浙江海洋大学学报（人文科学版）》2019 年第 5 期，第 3 页。

[28] 参见[荷] 格劳秀斯：《战争与和平法》第 1 卷，马呈元译，北京：中国政法大学出版社 2015 年版，第 3-9 页。

[29] 参见卢静：《全球海洋治理与构建海洋命运共同体》，载《外交评论（外交学院学报）》2022 年第 1 期，第 10 页。

的应用，[30]所有国家在共识之下民主制定国际海洋机制，并共同接受该机制之约束。经过各国利益的协调与妥协，“共商共建”准则下的国际合作可有效避免显著不公制度的产生，各国能够各取所需，达到一定的利益目标，从而实现“共享”。

海洋命运共同体理念所蕴含的国际合作方法论，刺破了不平等合作“面纱”，是对 CHM 原则方法论的超越。如恩格斯所言，“国际合作只有在平等者之间才有可能”，[31]各国平等是达成真正国际合作的前提。《公约》的通过是基于当时的国际政治形势，是各国利益妥协的结果。根据第 309 条，《公约》采用了“一揽子”通过机制，禁止缔约国对《公约》条款做出保留（《公约》明示许可除外）。这意味着，虽然 CHM 原则以及区域制度是《公约》谈判中发展中国家的一次胜利，但《公约》中大部分海洋规则的制定与解释依然是西方国家主导，容易产生大国进行价值体系的强硬灌输、以技术和环保为由设置“壁垒”等情形，国际海洋治理体系下所要求的平等国际合作就无法得到真正落实。例如，由于技术差距及地理限制，倡导国际合作的公海保护区制度很可能使公海沦为发达国家的“私有物”。[32]海洋命运共同体理念以“共商共建共享”的海洋治理原则，强调了民主、平等的国际合作方法，以其特有的民主性质破解了“假性合作”之难题。以海洋命运共同体理念为中心建立并运行的海洋机制，是对以往合作理念与合作方法的又一视野提升，将真正实现全人类的“共赢”。

四、秩序基础的契合性：公平价值

公平价值是 CHM 原则与海洋命运共同体理念兼具的秩序基础，这种契合性源于二者各自的内在逻辑。但二者对于公平价值的诉求又具有差异性，后者诉求的公平价值是对前者的演变与升级。

（一）以公平价值为秩序基础的内在逻辑

1、HM 原则：基于产权收益理念的公平价值

CHM 是支配区域的基本原则，由此展开的区域“平行开发”、技术转让、惠益分享等一切区域制度，均体现了各国基于区域的共有属性而享有的利益分配权，其内在逻辑正是基于产权收益理念的公平价值的体现。市场经济运作建立在利己性基础之上，因此有观点认为，区域技术转让、惠益分享制度在客观上是对市场经济学原理的违背。[33]如果基于传统的“经济人假设”理论和边际决策原则，这种观点有其合理性。但是，区域及其资源并非一般的“公共物品”，而是全人类共同共有之物，一国的单方开采会使其他“共有人”的利益受损，因而不具有公共物品

[30] 参见杨震、蔡亮：《“海洋命运共同体”视域下的海洋合作和海上公共产品》，载《亚太安全与海洋研究》2020 年第 4 期，第 72 页。

[31] 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》第 35 卷，北京：人民出版社 1971 年版，第 261 页。

[32] 参见游启明：《“海洋命运共同体”理念下全球海洋公域治理研究》，《太平洋学报》2021 年第 6 期，第 68 页；王勇，孟令浩：《论 BBNJ 协定中公海保护区宜采取全球管理模式》，《太平洋学报》2019 年第 5 期，第 1-15 页。

[33] 江河、胡梦达：《全球海洋治理与 BBNJ 协定:现实困境、法理建构与中国路径》，载《中国地质大学学报（社会科学版）》2020 年第 3 期，第 55 页。

的“非竞争性”和“非排它性”，无法用边际决策原则对相关主体进行激励。事实上，学界对 CHM 的论述目标也逐渐从“公共性”转向“公平性”。[34]区域及其资源属于全人类共同继承财产，对区域内资源的一切权利属于全人类，但是，区域资源所有权的占有、使用与处分受到限制，收益权成为了当前区域权利的最重要体现。区域开发具有收益期待可能性，作为共同所有权者，本应享有收益的分配权利，但受发展水平限制，并非所有国家都能同时、同等程度地参与区域开发。此时，未参与开发的国家是纯粹的所有权者，开发国则具有使用者与所有权者的双重身份。根据民法基本理论，使用者须向所有权者给付对价，方为公平，即通过“平行开发”、惠益分享等让渡收益的方式进行给付，此即为公平价值的要求使然。否则将走向“依附论”阐述的情形：国家间的平等的互利合作成为一种假象，掩盖的是边缘国家成为中心国家剥削对象的现实。[35]另外，“Heritage”一词意为世袭财产、遗产，强调对祖先权利的继承，后代的可获得性是 CHM 原则的当然要求，表明 CHM 原则的内涵逻辑包括代际公平，亦即公平价值是实现 CHM 的应有之义。

2、海洋命运共同体理念：基于“共同价值”的公平价值

对于海洋命运共同体而言，公平价值是共同体存续的粘合剂。松散的社会体制以利己性契约为产生基础，而“共同体”成员的紧密联系建立在更高层次的情感或身份认同的基础之上，[36]因此共同体范式的国际治理体系必须抽象出某一共同情感理念或诉求，即“共同价值”。公平和互利共赢则是世界人民的共同价值认知和利益诉求。在现阶段南北差异严重、霸权主义反复的世界格局下，相较于西方国家的“普世价值”，[37]公平对于占世界大多数的发展中国尤为重要，习总书记也早在 2015 年就已将“公平”列入全人类的共同价值中。[38]公平不仅是全人类公认的最低限度的共同价值之一，也是解决海洋争端、海洋污染、生物多样性保护、气候变化等世界难题的最优解。共同但有区别责任原则、污染者付费原则、大陆架延伸原则、适当顾及原则等海洋法中的冲突解决方案，都体现了公平的价值追求。面对当前国际形势与发展水平，坚持公平理念这一共同价值是共同体形成和

---

34 参见李汉玉：《人类共同继承财产原则在国际海底区域法律制度的适用和发展》，载《海洋开发与管理》2018 年第 4 期，第 75 页。

35 参见［美］詹姆斯·多尔蒂等：《争论中的国际关系理论（第五版）》，闫学通译，北京：世界知识出版社 2003 年版，第 490 页。

36 参见斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会——纯粹社会学的基本概念》，林荣远译，北京：商务印书馆，1999 年，第 53-60、76-78 页；[德] 马克斯·韦伯：《经济与社会》第二卷上册，阎克文译，上海：上海人民出版社 2010 年版，第 1037-1038 页；齐格蒙特鲍曼：《共同体》，欧阳景根译，南京：江苏人民出版社，2007 年，第 5 页；Barry Buzan & Gonzalez-pelaez, *International Community after Iraq*, International Affairs, Vol.81:31, p.34(2005).

37 参见鲁品越、王永章：《从“普世价值”到“共同价值”：国际话语权的历史转换——兼论两种经济全球化》，载《马克思主义研究》2017 年版第 10 期，第 86-92 页；张夏、雷骥：《全人类“共同价值”的基本内涵和时代价值——兼论与西方“普世价值”的区别》，载《思想教育研究》2016 年第 7 期，第 54 页。

38 2015 年 9 月 28 日，习近平总书记在联合国总部举行的第七十届联合国大会一般性辩论时做了题为《携手构建合作共赢新伙伴，同心打造人类命运共同体》的讲话。参见习近平：《习近平谈治国理政：第 2 卷》，北京：北京外文出版社 2017 年版，第 522 页。

团结的精神要素。

（二）从 CHM 原则到海洋命运共同体理念：以公平价值为秩序基础的动态演变

CHM 原则与海洋命运共同体理念虽然都以公平价值为其秩序基础，但二者对公平价值的诉求具有差异性。CHM 以各国公平地参与利益分配为价值诉求，而海洋命运共同体理念以各国公平地参与国际海洋治理为价值诉求，后者的公平价值是对前者的演变与升级。

CHM 的确立是基于第三世界国家的兴起与国际上对国际金属市场前景的预测，该原则成为广大发展中国家重新分配海洋资源的抓手。“人类共同继承财产”这一语义结构的焦点为“财产”，可以探知彼时以发展中国家为代表的国际社会对区域的权利主张侧重于物理层面对安全、生存的基本诉求及对发展的展望，其中体现的公平价值诉求为各国对区域资源及经济收益的“公平分配”目标。而“海洋命运共同体”的语义焦点为“共同体”，侧重于情感层面的共同价值以及社会组织层面参与国际治理、提升国家话语权的拓展需求，体现的是世界各国对海洋共同管理与建设的“公平治理”的价值目标。

从“公平分配”到“公平治理”的诉求差异，源于各国主体意识的变化。国家主体意识是国家对自身在国际社会中的政治及法律地位的基本认知。在全球化背景下，国家主体意识体现出从“理性认知”到“情感认同”的递进变化，内容具体表现为从追求自身在集体中的稳定，演变为追求与集体形成价值联系两个层次。在前一层次中，国家主体意识处于被动接受者阶段，表现出的汲取性大于创造性。[39] 在后一层次中，在生存安全得到保障的背景下，国家主体意识得到强化，国家则以管理者的视角参与国际活动，该层次的优越性体现在国家的责任感增强，为共同体的正向发展提供主观动能。

公平价值为多元主体参与治理提供了道德基础，同时多元主体的参与也带动了公平价值的巩固与升级。一方面，CHM 原则的确立让所有国家成为在区域中获得公平分配的主体，并且享有参与区域活动的权利，为形成情感认同提供了“全部主体参与”的前提。另一方面，在 CHM 原则的反复实践与理念宣传下，各国的主体意识不断增强，为形成情感认同提供了心理要件。在“主体前提+心理要件”的二元作用下，各国家对自身的地位评估从“不被支配地位”上升为“共同治理地位”，是从理性认知到情感认同的更高要求。由此海洋命运共同体理念在 CHM 原则成为国际习惯的情势下应运而生，具有时代先进性与合理性。

[39] 沃尔兹新现实主义认为国家的主体意识表现为对生存的优先考量，与该阶段表现相一致。参见[美] 肯尼斯·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，上海人民出版社 2017 年版，第 97 页。

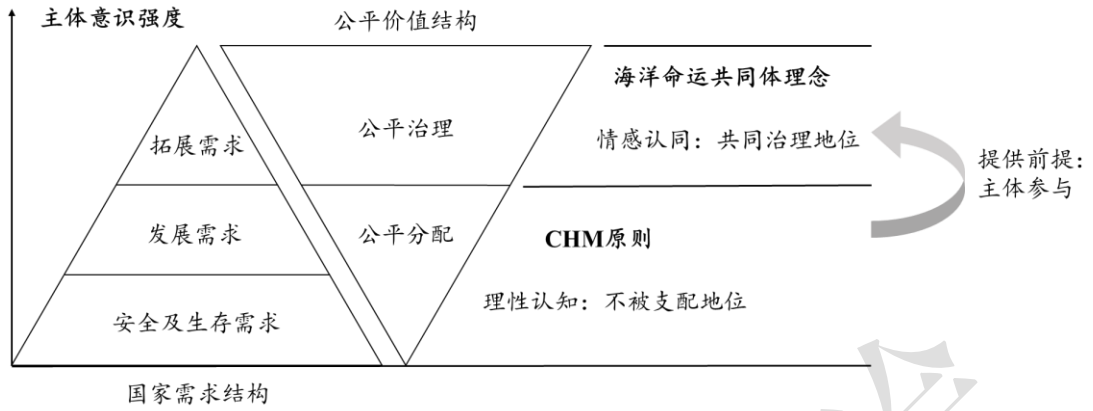


图 2 公平价值结构动态演变示意图

五、目的的契合性：全人类互利共赢

与西方零和博弈思想相反，CHM 原则与海洋命运共同体理念体现了相同的利益观，旨在实现全人类互利共赢。

（一）CHM 原则和海洋命运共同体理念中的利益观

1、CHM 原则：对区域资源共同利用、共同获利

自 20 世纪起，国际社会主要受零和博弈思想影响。零和博弈是西方海权论思想的核心。作为地缘政治思维的代表，零和博弈以国家利益为出发点、以国家对抗与控制扩张为内核。[40]在“理性人”假说下，国家主体秉持利己观与竞争思维，由于海洋资源的有限性，国家进行海洋活动时把目标局限于当前所拥有的资源利益，导致竞争对抗的零和博弈局面。20 世纪 60 年代，区域利益得到国际社会的重视，彼时西方海洋强国意在利用其技术与资金优势抢占有限的区域资源，这是典型的零和博弈思维的体现。面对该情势，CHM 原则的确立成为了区域制度由零和博弈转向互利共赢的关键。

为避免“公地悲剧”或者掠夺性先占，区域制度的建立必须基于各国对区域资源共同利用、共同获利，只有坚持互利共赢思想才能使区域制度得以维持。国家管辖范围以外的海床和洋底及其资源属于一切国家，并应为全人类的利益所利用，这既是 CHM 原则对海洋治理的创新，也是其内涵要求。在 CHM 原则的确立下，“为全人类利益”明确规定在《公约》第 140 条、第 143 条、第 149 条、第 150 条、第 155 条关于区域的诸多制度之中，涵盖了一系列体现互利共赢目的的安排，包括区域内海洋科学研究、考古和历史文物的处理、资源勘探和开发制度制度等，让全球海洋公共产品供给实现精准适配目标，体现了互利共赢的要求。

2、海洋命运共同体理念：利益与责任共存的“互利共赢”

对海洋命运共同体理念而言，“全人类互利共赢”是其终极旨归。首先，如上

[40] 参见黄凤志、孙雪松：《人类命运共同体思想对传统地缘政治思维的超越》，《社会主义研究》2019 年第 1 期，第 126-132 页。

所述，海洋命运共同体理论推崇“共商、共建、共享”的全球治理观，而“共商、共建、共享”是国际合作方法论的体现和进行“海洋善治”的手段，互利共赢才是其目的。所有的谈判、协商、国际协议、国际合作等安排，最终都是为了实现和平、发展、繁荣的共同利益。其次，海洋命运共同体本身蕴含着“安全共同体”“利益共同体”和“责任共同体”三重含义，[41]其中利益共同体是海洋命运共同体理念内涵尤为重要的组成。[42]三者中，“安全”和“利益”是从利己的角度构建共同体，而“责任”责任则是从利他的角度构建共同体，共同利益（包括安全）和共同责任共存的“互利共赢”才能实现“命运共同体”的紧密粘合。再次，“海洋是国际社会共同利益之载体”，[43]海洋提供了事关人类共同利益的物质基础，其连通性也将全球人类的共同安全和权益联系在一起。正如习近平总书记所指出的，“海洋对于人类社会生存和发展具有重要意义。海洋孕育了生命、联通了世界、促进了发展。我们人类居住的这个蓝色星球，不是被海洋分割成了各个孤岛，而是被海洋连结成了命运共同体，各国人民安危与共”。[44]因此，海洋命运共同体理念下的“海洋善治”能够促进全世界海洋繁荣发展，从而实现全人类互利共赢。

（二）推进区域开发活动符合“互利共赢”利益观

对“互利共赢”利益观的检视与应用，或能纾解当前区域开发中“环保派”与“开发派”对立、区域开发活动停滞不前的困境。

目前区域开发活动停滞不前的症结在于环保问题。以法国、德国等欧盟成员国为代表的“环保派”主张提高深海采矿的环保要求和门槛，以此为由阻止《开发规章》如期出台，进而达到冻结区域资源开发的目的；以非洲国家和中东国家为代表的“开发派”则积极促进《开发规章》尽早出台，希望尽早实施开发。这种矛盾表面上看是环境利益与经济利益的对抗，实际上是是零和博弈思维与“共同利益”追求的价值观碰撞。

深究“环保派”对区域开发持反对态度的原因，能够找到零和博弈思维的蛛丝马迹。在传统话语体系中，环境利益是被维护的客体，采用“底线思维”，具有被动属性；经济利益则是去争取创造的客体，采用“发展思维”，享有主动属性。在当今国际形势下，发达国家已经进入平稳发展阶段，而发展中国家的崛起速度呈陡峭上升中，引发了西方发达国家的猜忌与打压，继而将“修昔底德陷阱”之说视为崛起的新的大国与旧的霸主国之间的必然规律。[45]在此种情况下，主张牵制的

[41] 薛桂芳：《“海洋命运共同体”理念：从共识性话语到制度性安排——以 BBNJ 协定的磋商为契机》，载《法学杂志》2021 年第 9 期，第 55 页。

[42] 参见吴蔚：《构建海洋命运共同体的法治路径》，载《国际问题研究》，2021 年第 2 期，第 103、106 页。

[43] 王传良、张晏瑜：《人类命运共同体理念与现代海洋法的发展——以“BBNJ 国际协定”的制订为视角》，载《江苏大学学报（社会科学版）》2023 年第 1 期，第 75 页。

[44] 李学勇、李宣良、梅世雄：《习近平集体会见应邀前来参加中国人民解放军海军成立 70 周年多国海军活动的外方代表团团长》．载《中国青年报》2019 年 4 月 24 日，第 2 版。

[45] 参见张晏瑜：《发展权与“修昔底德陷阱”之辩——以中国海洋权益保障为视角》，载《亚太安全与海洋研究》2024 年第 5 期，第 40-44 页。

零和博弈思维就战胜了共同利益的追求。自身无法高速发展的情形下，牵制他国的发展便成了首选，进而形成了底线观念大于发展观念、环保大于开发的主张。由于环境利益与经济利益的被动与主动属性区别，二者的对抗具有天然的优劣之分，表现在当代与后代之间的影响结果上，环境保护的主张便占据了道德高地。但查戈斯群岛一案告诉我们，固守环境利益并不等于道德与正义。[46]

“共同利益”的底层逻辑是追求环境利益与经济利益在单位时间内的最大总合。当代人经济利益与后代的环境利益是人类共同利益在不同时间、不同方面的展现形式，属于平行概念，而非对立关系。深海采矿虽然可能威胁海洋生态，但对实现能源转型、帮助发展中国家减轻贫困具有积极作用。另外，环境保护的程度应该与当前发展水平相匹配。对于发展中国家而言，一味地坚持高环保标准在当今生产力发展水平下并非最佳选择，与环保相平衡的经济增长才是内国首要需求。一刀切地叫停开发是一种对高经济需求国家的利益损害。这也是国际法要求发展中国家和发达国家就环境保护承担“共同但有区别”责任的原因。更何况 ISA 已通过设立保护区、制定环境保护基金制度、落实环境影响评价等方式为区域开发提供保障，可以实现环境保护和资源开发的平衡。固守底线利益而忽视发展利益、守自身利益而损害高经济需求国家利益，这无疑不符合共同利益之要求。

综上，对于“共同体”而言，在底线已经能够维持于平稳状态下时，只有提高上限，才能达到共同利益的增加。因此，针对区域开发活动停滞的困境，在目前技术和法律制度能维持环境“不倒退”、生态利益不减损的情况下，应当积极推进开发活动，方能实现共同利益上升的结果。

六、余论

海洋命运共同体理念与 CHM 原则相辅相成，共同构建起维护全球海洋秩序、促进人类可持续发展的坚固防线。二者的契合性具体体现为：在主体层面，二者均突破传统国家本位，以“全人类”为核心构建权责分配体系；在客体层面，二者均以代际继承与权责分配为内核；在实现路径上，二者共同依赖国际合作方法；秩序基础上，二者均以公平价值为基石；最终，二者以“全人类互利共赢”为共同目的，超越零和博弈思维，通过共同利益与责任的平衡推动海洋善治。

然而，海洋命运共同体理念并非对 CHM 原则的简单替代，而是在全球化纵深发展背景下对其内涵的拓展与升华。在主体层面，CHM 原则通过物权共有的法理阐释实现资源与权责归属的全球化转向，而海洋命运共同体理念则从“国家联合”向“共同体共治”演进，确立了组织结构内部紧密交融的认知变迁；在客体层面，CHM 原则聚焦“区域”资源管理和分配，海洋命运共同体理念则扩展至全球海洋治理的多元维度；在方法论层面，CHM 以“共同管理“”共同关切”为要素，

[46] 查戈斯群岛纠纷中，英国以建立自然保护区为由驱逐原住民，以占据本国对查戈斯群岛的经济与军事利益。

“海洋命运共同体理念通过“共商共建共享”的平等合作方法，破解“假性合作”难题；在秩序基础层面，CHM 原则侧重利益分配公平，而海洋命运共同体理念进一步升级为治理参与公平；在目的层面，CHM 原则侧重区域资源的共同利用、共同获利，而海洋命运共同体理念强调共同利益和共同责任共存。既继承了“人类共同利益”的初心，又通过“共治共享”机制回应了新型治理需求。海洋命运共同体理念是 CHM 原则在海洋事务中的延申和补充，同时也是 CHM 原则的发展目标。

中国作为海洋命运共同体理念的倡导者，正通过南海行为准则磋商、“21 世纪海上丝绸之路”蓝色经济合作、“绿色航运走廊”建设、推进《BBNJ》协定谈判和通过等实践，将该理念转化为具体治理工具，彰显了该理念对《公约》制度空白的填补能力。未来，海洋命运共同体理念将进一步丰富 CHM 原则之内涵，与 CHM 原则形成制度协同，在深海采矿规章制定、国家管辖外海域生物多样性保护等关键领域推动规则创新，使全球海洋治理从“零和博弈”转向“命运共构”，真正服务于人类可持续福祉与海洋生态系统的整体性存续。

2025年中国国际法学会

An Analysis on the Compatibility between the MCSF and the CHM Principle : with a Discussion on the Superiority of the MCSF

WANG Tingting[1,2]，ZHANG Jingjing[3]

(1. Law School, Ningbo University, Ningbo 315211, China; 2 KoGuan Law School, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200240, China; 3 Law School, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

Abstract: The concept of a Maritime Community with a Shared Future (MCSF) represents an extension and sublimation of the Principle of the Common Heritage of Mankind (CHM). In terms of the subject, both of them are based on the international community, but the CHM consists of a loose collection of states, while the MCSF represents a more closely integrated form of states aggregation. In terms of the object, both of the MCSF and the CHM focus on the inheritance and distribution of interests and responsibilities. However, while the latter focuses on resources of the Area, the former extends to the multidimensional aspects of global ocean governance. In terms of methodology, international cooperation is a common path for both , but the MCSF resolves the problem of"pseudo-cooperation" through "extensive consultation, joint contribution, and shared benefits". In terms of values, fairness is the unifying principle for both, but while the CHM emphasizes fairness in the distribution of benefits, the former elevates fairness to the level of participation in governance. In terms of purpose, both of the MCSF and the CHM aim for mutual benefit and win-win outcomes, while the CHM focuses on the joint use and profit-sharing of regional resources, the MCSF emphasizes the coexistence of common interests and shared responsibilities.

Key words: the deep seabed area; Maritime Community with a Shared Future；the Common Heritage of Mankind; ocean governance

2025年中国国际法学会年会

BBNJ 协定下发展中国家海洋权益保障

檀畅[1]

（内蒙古民族大学法学院，内蒙古 通辽 028043）

摘要：随着 BBNJ 协定的签署，意味着国家管辖范围外海域遗传资源问题的法律空白逐渐被填补，国际海洋秩序必将迎来重构。但 BBNJ 协定未突破发展中国家海洋权益分配的结构性困局，对人类共同继承财产原则与公海自由原则的适用冲突未做出明确结论。在此种态势之下，应当以“人类命运共同体”理念为核心，结合“共同但有区别原则”等理论基础寻求海洋权益的保障路径，从而为发展中国家参与全球海洋治理提供制度性保障。中国近年间积极投身于海洋科技发展的实践和国际海洋法律体系建设，作为发展中国家的领头人，应当在积极争取本国权益的前提下担负起大国责任，为发展中国家的海洋权益保障贡献自身力量。

关键词：BBNJ 协定　海洋遗传资源　联合国海洋法公约　人类命运共同体

一、问题的提出

（一）BBNJ 协定的形成背景

《〈联合国海洋法公约〉下关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用协定》（Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction，以下简称“BBNJ 协定”）作为《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）框架下的国际法新进展，其谈判进程与制度设计深刻体现了全球治理范式的转型特征，此态势源于国际社会在应对公海及国际海底区域治理困境时的多重现实需求。

联合国不断促进新法律框架的发展，旨在有效地保护国家管辖范围以外海域生物多样性可持续发展与利用。设立 BBNJ 协定的目的，系能够系统地调整国家管辖范围以外海域内各项海洋问题，例如海洋遗传资源的相关问题、海洋保护区（公海保护区）、环境影响评估、海洋相关科学技术的知识产权转移等问题。目前的国际海洋局势对于一些发展中国家尤其是一些海洋科技发展较为落后的国家较为严峻，可能会产生资源分配不均或根本无法参与分配的情况。因此 BBNJ 协定的主要目标不仅仅是养护和开发深海资源，更应当对此类国家进行援助，让其参与进国家管辖以外海域资源的分配当中。

根据 BBNJ 协定的内容来看，BBNJ 协定对有效规制国家管辖范围外海域遗传资源保护相关事项将起到至关重要的作用。正如《公约》的成文过程那样，协

1 内蒙古民族大学法学院讲师。

定的形成也伴随着巨大的困境与观念的碰撞，同时也将为国际海洋局势带来翻天覆地的变化。协定磋商的过程与各国之间的海洋实力和政治立场息息相关，谈判过程中各国的立场争执频发，最终对部分事项达成了相对一致的意见。在此条件下如何统筹新协定与《公约》之间的关系，以及如何整合现有的海洋事务管理机构，等等问题亟待厘清。

（二）发展中国家海洋权益存在结构性失衡

海洋权益是国家发展的重要战略资源，关乎国家在全球竞争中的地位与长远利益。海洋作为连接世界的天然纽带，既是国家融入全球经济体系的重要通道，也是推动国内经济发展的强大引擎。然而，当不同国家的海洋权益主张出现重叠时，对现有的国际法体系提出了巨大挑战。目前，发展中国家在全球海洋权益分配中面临着因能力不足导致的无法参与海洋惠益分配等问题。

在以《公约》为核心的海洋治理体系的初步构建阶段，国际社会对海洋权益进行了初次分配，但这一分配过程及后续实践中，海洋权益分配的不平等现象始终存在。这种不平等不仅体现在资源占有量的差异，还体现在规则制定权的不对称，进一步加剧了全球海洋治理的复杂性。不同历史时期，各国对海洋权益的诉求呈现出显著差异。在科技水平有限、全球化程度较低的阶段，国家的海洋权益诉求主要集中在海洋渔业捕捞等基础性权益上。而在海洋科研水平显著提升阶段，发达国家探索的脚步已延伸至国家管辖范围以外区域，例如在国际海底区域（以下简称“区域”）进行商业活动。可通过“担保国”身份主导活跃在国际海底管理局理事会的实践当中，并参与开发规章的制定。而发展中国家在这类新兴议题上的参与十分有限。例如，国际海底管理局《“区域”内矿产资源开发规章》草案中，环境影响评估标准由美、日、欧盟主导设定，小岛屿国家的诉求被显著忽略。现阶段 BBNJ 协定虽然拟设立能力建设与海洋技术转让委员会，但技术转移依赖发达国家“自愿承诺”，缺乏具有强制力的履约机制，最终可能导致制度承诺落空。[2]

海洋资源的获取及开发依托于各国的海洋科研技术。当前，国家管辖范围外的海洋区域主要利用形式包括远洋航行、国际海底区域矿产资源开发以及海洋遗传资源开发，这些活动对国家的技术能力均提出了较高要求。在有关海洋资源的探索实践当中，发达国家依托其先进的深海勘探技术逐步形成“技术霸权”，积极掌握绝大多数的海洋遗传资源专利，而发展中国家受制于设备、资金与人才短缺，难以实质性开发其合法享有的国际海底区域及海洋遗传资源。而在 BBNJ 协定形成后，诸如海洋地形勘探、海洋生物分布等问题的海洋科考数据多由发达国家科研机构垄断，部分发展中国家在 BBNJ 协定谈判过程中因数据缺失而难以主张生

[2] 白佳玉.BBNJ 协定中海洋空间治理规则的适用与中国应对[J].理论探索,2024,(04):12-19.

态保护优先区，导致其权益主张缺乏科学支撑。[3]这表明，公海海洋权益的分配实际上集中在少数海洋科技强国手中。这些国家凭借其先进的技术装备和研发能力，在国际海洋资源开发中占据主导地位。

（三）BBNJ 协定谈判存在立场争涉

1958 年，联合国第一次海洋法会议主席泰国代表旺亲王在该次会议的致词中说："海洋是人类的共同继承财产。因此，海洋法应当是明确且符合人类共同利益的，它应当公正地调整各种有关利益，而且应当保证为了一切人的利益维护该继承财产。"人类共同继承财产这一概念在《公约》第 136 条中有所规定，是指属于全人类且不可让渡的权利。但人类共同财产的规定也限定在"区域"管辖范围内，是发达国家与发展中国家争夺"区域"内矿产资源而产生的。是否能将海洋遗传资源也认定为人类共同继承财产是现阶段最主要的争论点，以美国为代表的一些国家认为海洋遗传资源并不属于"区域"内的资源，不适用人类共同继承财产原则。提出反对海洋遗传资源属于人类继承财产的主要法律依据主要来源于《公约》，人类共同继承财产这一概念在《公约》的第十一部分有所体现，规定"区域"内的固体、液体或气体矿物资源属于人类共同继承财产，其中并未提及生物资源或遗传资源。

确定海洋遗传资源的法律地位是 BBNJ 协定谈判过程中的重大议题。中国等发展中国家支持将海洋遗传资源定义为人类共同继承财产，此观点无论从法律依据还是从政治立场上看都是有所依据的。《公约》虽仅将"区域"内矿产资源认定为人类共同继承财产，但《公约》的第 137 条第 1 款规定："任何国家不应对'区域'的任何部分或其资源主张或行使主权或主权权利，任何国家或自然人或法人，也不应将'区域'或其资源的任何部分据为己有。"因"区域"内资源的特殊性和对人类活动的重要影响，《公约》做出了此种限制。尽管海洋遗传资源独立于"区域"内资源之外，但二者之间有着共同的生存环境和同样的获取难度，且对人类社会的影响也是同等重要的。BBNJ 协定并未明确认证海洋遗传资源的法律属性，协定第二部分针对海洋遗传资源及其公正和公平分享惠益的问题做出了规定，仅对协定目的进行了重申，即"公正和公平分享国家管辖范围以外区域海洋遗传资源和海洋遗传资源数字序列信息方面的活动产生的惠益，以促进国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用。"在协定的第 7 条有关一般原则和方法的内容中，再次强调应当遵循"《公约》规定的人类共同继承财产原则"，以及"海洋科学研究自由以及其他公海自由"。

这种回避式案文的设置能够有效缓解发达国家及发展中国家在谈判过程中的争涉，为最终 BBNJ 协定的成型起到了决定性作用，避免在法律原则上陷入僵局，但此种做法仍会对今后实践中所遵循的法律依据留存较大的摇摆空间。

[3] 全永波.全球深海资源政策的发展走向与中国路径:《BBNJ 协定》视角[J].中国海商法研究,2024,35(02):53-63.

二、BBNJ 协定来临带来的法律困境

（一）围绕人类共同继承财产原则带来的规则争执

BBNJ 协定对人类共同继承财产原则的模糊处理既是政治智慧的体现，也是治理局限的折射。人类共同继承财产原则未被明确纳入 BBNJ 协定文本的核心原因，是谈判过程中根深蒂固的发达国家与发展中国家结构性矛盾导致的。在海洋遗传资源法律属性认定上，二者处于根本对立的态势造成谈判的核心障碍。以美国、日本为代表的海洋技术强国基于维护既有优势的立场，坚决反对将人类共同继承财产原则从国际海底矿产资源向生物资源领域扩展，认为公海自由原则应继续主导海洋遗传资源的开发逻辑，其本质是担忧强制性惠益分享义务会削弱私营资本对深海生物技术研发的投入动力。而 77 国集团等发展中国家则从矫正全球海洋治理不公的视角出发，主张海洋遗传资源与“区域”内矿物资源具有同质性的“人类共同性”，要求通过人类共同继承财产原则建立惠益分享机制，这种理念冲突在《公约》框架下进一步复杂化。《公约》的第十一部分将“区域”矿产资源的基本属性确认为人类共同继承财产原则，囿于科技发展水平和谈判进程的实践，这种历史性制度设计使得后续 BBNJ 谈判的过程陷入“规则继承”与“规则创新”的两难。若强行突破既有《公约》框架引入人类共同继承财产原则，可能引发发达国家抵制整个协定的成型；若完全遵循既有路径，则难以回应发展中国家对资源再分配的迫切诉求。最终，谈判各方选择以“功能性妥协”策略打破僵局，在 BBNJ 协定第 7 条“一般原则”中并列列举人类共同继承财产原则与公海自由原则，同时在第二部分通过如非货币惠益共享、技术转让基金等具体制度设计间接注入人类共同继承财产理念，既避免触碰公海自由问题的敏感神经，又为后续实践预留解释空间。

短期来看，模糊海洋遗传资源法律地位的做法在于突破谈判僵局，达成构建全球性海洋保护框架。第一，能够消解原则性争议对谈判进程的阻滞，使各方得以聚焦于保护区划设、环评标准等操作性条款的磋商，确保协定在联合国海洋法公约开放签署 40 周年这一关键时间窗口获得通过。第二，为多元治理主体提供了弹性互动空间，参与 BBNJ 协定的国际组织或科学机构可通过制定技术标准逐步强化人类共同继承财产原则的实践权重，发展中国家则可依托缔约方大会机制持续推动惠益分享细则向实质性公平倾斜。第三，这种“去意识形态化”的路径设计客观上促进了海洋保护与利用的再平衡，例如公海保护区的决策机制既要求尊重沿海国权益，又允许通过四分之三多数表决防止个别国家滥用否决权，在生态保护与资源开发间建立了动态制衡。

然而，原则性回避的代价同样深远，法律属性的模糊性导致海洋遗传资源问题的法律依据存在“规则真空”，后续极有可能固化资源分配不公的现状，削弱 BBNJ 协定的长期效力。发达国家凭借技术优势继续掌控深海基因资源的专利化

进程，而发展中国家在缺乏强制性制度约束的情形下难以突破“科研依赖—技术边缘化”的恶性循环。[4]同时，自愿性技术转让条款的弊端日益显现，BBNJ 协定第 14 条虽设立能力建设委员会，但未将知识产权纳入强制共享范围，使得发达国家可能通过专利壁垒变相规避义务

（二）区域性海洋机制对发展中国家存在制度性排斥

在后 BBNJ 时代，BBNJ 协定可能与现有区域渔业组织、国际海底管理局等既有机制间的权责重叠问题导致实践中存在适用困境。区域性海洋治理机制对发展中国家的制度性排斥，本质上是殖民时期海洋权力结构的当代延续。以区域渔业管理组织为例，其决策机制往往被少数渔业大国主导。西北大西洋渔业组织中，加拿大、欧盟等发达成员通过“科学配额分配”模式控制总可捕量的 90%以上，而西非沿海国虽拥有邻近海域生态系统的传统知识，却因缺乏数据建模能力被迫接受边缘化角色。这种“技术垄断”的现状在 BBNJ 时代并未消解，反而因新旧机制叠加进一步复杂化。当 BBNJ 协定要求在东太平洋公海划设生态保护区时，既存的南太平洋区域渔业管理组织的拖网捕捞配额制度与之直接冲突，发展中国家被迫在“遵守保护区禁渔令”与“维持既有捕捞权益”间抉择，而发达国家则凭借双重身份，例如欧盟同时参与 BBNJ 协定和区域渔业组织，游走于规则缝隙，通过“制度套利”维持优势。

更深层的矛盾在于治理权威的碎片化与合规成本的非对称转嫁。国际海底管理局主导的深海采矿规章与环境标准与 BBNJ 协定下公海保护区的生态红线可能存在目标冲突。国际海底管理局允许承包者在保护区外围进行试开采，而 BBNJ 科学机构认为采矿沉积物扩散将破坏保护区核心生态功能，这种规则竞合迫使发展中国家陷入“双重合规陷阱”。如国际海底管理局勘探合同签署国瑙鲁，若支持 BBNJ 保护区划设，可能面临数亿美元合同违约赔偿；若反对保护区，则需承担生物多样性退化引发的国际舆论压力。此类困境的根源在于，现有机制缺乏权力层级与协调框架，BBNJ 协定第 7 条“不损害既有机制”原则实质上放任了规则冲突，使发展中国家沦为制度摩擦的成本承担者。

这种治理困局折射出全球海洋伦理的深层矛盾，程序正义的“包容性”表象下，实质公平被系统性消解。发达国家通过将技术标准、数据主权与规则解释权捆绑，构建起“合规霸权”。例如，欧盟以“生态系统风险评估”为名，在 BBNJ 科学机构中推动采用由其主导的环境影响评估模型，该模型将发展中国家传统渔场划为“高脆弱区”，却未将发达国家海底光缆铺设的生态影响纳入评估框架。这种“选择性科学化”策略使规则制定权始终掌握在技术强国手中，而发展中国家因缺乏同等的科研技术能力，还能被迫接受对其不利的保护区方案。更严峻的是，BBNJ

[4] 曾万萍.国际海底区域法律体系中人类共同继承财产原则的新发展以及中国法律因应[C].上海法学研究集刊 2022 年第 19 卷,2022:195-208.

协定中能力建设条款的软约束性使得发达国家可以通过“定向技术援助”影响发展中国家政策选择（如以环评培训项目换取对采矿合同的默许），最终将制度博弈转化为新一轮“海洋再殖民”。

（三）海洋遗传资源惠益分配的对立冲突

BBNJ 协定中海洋遗传资源的惠益机制争议本质上是国际海洋治理体系结构性矛盾的集中爆发，其核心冲突源于法律地位确认和技术差距的现实困境。

在制度设计层面，惠益分享的具体规则成为双方阵营角力的焦点。发达国家通过技术垄断形成的“生物勘探霸权”，导致海洋遗传资源开发利用呈现显著的极端格局，发达国家则以知识产权私权属性为由，抵制对生物技术企业的商业化成果进行收益分割。技术权力分配的不对称性进一步放大了制度博弈的复杂性。发展中国家提出的强制性技术转让条款遭遇发达国家的系统性抵制，后者依托私营部门构建的技术壁垒，将海洋生物研发链条高度封闭化。例如，基因编辑与合成生物学技术存在现实壁垒，发展中国家即便获得资源样本也难以实现技术转化。这种闭环结构可能导致 BBNJ 协定试图构建的惠益分享机制面临“制度空转”风险。更具争议的是，发达国家主张将私营实体纳入决策体系，试图通过公私合作模式弱化国家主体的监管权，而发展中国家则坚持主权国家对海洋遗传资源开发活动的全程管控，这种治理模式的冲突实质上是全球海洋治理权再分配的价值选择。

三、后 BBNJ 时代应遵循理论基础与路径选择

（一）以人类命运共同体理念为核心应对局势变革

海洋事务发展的新动向将以中国为首的发展中国家进一步推向国际浪潮，在全世界的注视下展现发展中国家的行动力以及价值观。理论基础是建设国家管辖范围外海域遗传资源保护机制的柱石，由习近平总书记提出的人类命运共同体理念旨在西方传统意识一成不变的国际语言框架下寻求出路，在世界发展的新态势中与世界各国求同存异，打造出具有中国话语优势的国际动向。BBNJ协定所带来的新海洋法体系变动是倡导人类命运共同体理念的重要机遇，作为发展中国家的领头人，中国在达到被全世界所认可的过程中对自身思想的开拓和理论的建构是不可或缺的，人类命运共同体理念正是体现“负责任大国”形象的核心理念，也是中国争取在国家管辖范围外海域遗传资源事项中话语权的核心理念。

习近平总书记多次在国际平台的讲话中指出“当今世界，各国相互依存、休戚与共。我们要继承和弘扬联合国宪章的宗旨和原则，构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造人类命运共同体。”人类命运共同体概念是我国对国际社会的美好期待与畅想，在国家安全方面能够守相助，在全球经济领域能够合作共赢。本着全人类普世价值观，倡导平等互信以及在环境与生物等问题上的多元共筑，在世界发展过程中能够以整体及普遍的思维来进行活动。对于我国所倡导的人类

命运共同体理念，世界各国也在积极解读与接受，人类命运共同体是我国大国智慧与担当的体现。

人类命运共同体理念在国际社会间逐渐被多国政府所肯定，但因中西双方意识形态不同等差异问题，想要将人类命运共同体概念在全球范围内广泛运用还需要相应契机，而此次BBNJ协定的签署正是将人类命运共同体及海洋命运共同体理念与国际社会接轨的重要机遇。面对海洋法机制缺失和人类活动所造成的现实危机，更对全世界的团结一致合作共建提出了要求，因此国家管辖范围外海域遗传资源保护的理论支撑即人类命运共同体理念。当前局势下，人类命运共同体理念实际上突破了西方传统意识形态的束缚，在世界局势发展中引入整体性和多元对话思维，将个体的利益与国家利益相连接。康德早在 18 世纪末提出的极具启示性的“世界公民”概念。意指每一个人作为世界公民而拥有一种“世界公民的权利”，“所有人类都应处于理性指导下和谐共处的世界国家，人类社会不应当因为正义体系的不同而建立不同的城邦。”国家在维护全人类共同利益这一问题上，人类命运共同体理念能够被世界各国更加深入地理解，在保护国家管辖范围外海域遗传资源的实践中促进国家间应当积极进行交流，拒绝一家独大的极端单边主义思维。

（二）共同但有区别原则的合理运用

共同但有区别原则作为国际环境法的核心准则，在 BBNJ 协定框架下也有可被适用的现实空间。共同但有区别原则源于《里约热内卢宣言》第 7 项所确立的全球伙伴关系精神，要求各国在保护海洋生态系统健康与完整性时，既承担共同责任，又体现差异化义务。具体而言，BBNJ 协定可能通过多种形式实现共同但有区别原则的规范适用。

首先，在海洋遗传资源惠益分享机制方面，BBNJ 协定虽未直接采用强制性共享机制，但要求发达国家基于其历史利用优势和技术垄断地位，向发展中国家提供技术转让与资金支持。例如，协定倡导建立全球基因数据库的开放访问权限，以平衡欧美国家掌握 90%深海基因专利的现状。

其次，在环境影响评价机制方面，BBNJ 协定赋予发展中国家实质参与权，要求发达国家在深海勘探活动中承担更高标准的生态风险评估义务，并需向技术薄弱国家提供检测设备与数据共享支持，从而突破发达国家技术壁垒对发展中国家的排斥。

最后，在能力建设条款中，BBNJ 协定虽未完全消解发达国家通过知识产权架构规避技术转让的行为，但试图将《生物多样性公约》第 16 条的技术共享承诺从“软性合作”升级为可追溯的法律义务。这种制度设计既体现了对发达国家历史环境责任的追溯性承认——因其工业化和技术优势对海洋生态造成的累积性影响，也要求其通过非对称义务履行弥补发展中国家的能力鸿沟。

然而，BBNJ 协定的实践效能仍受制于国际法体系内的潜在矛盾。一方面，

BBNJ 协定试图通过缔约方大会协调与《公约》第 144 条的技术转让条款，但跨国公司借助 ISO 标准私有化持续削弱发展中国家对深海生物勘探的实质参与权；另一方面，尽管 BBNJ 协定倡导“人类共同继承财产”原则，但发达国家在技术标准制定权与专利分配权上的结构性优势，使得共同责任异化为“形式平等”，而有区别责任则沦为缺乏强制约束力的道德倡议。要突破这一困境，需推动 BBNJ 协定从文本规范向实施机制深化，例如发达国家中现有的深海设备技术标准纳入国际技术共享池，并通过争端解决机制制裁以“商业机密”为由拒绝技术转让的行为，从而实现《里约宣言》第 7 项倡导的实质性全球生态正义。

（三）深化保护意识展现负责任大国担当

中国是世界上第五个登记注册为国际海底先驱投资者的国家，在国家管辖范围外海域拥有丰富的作业经验。我国不仅仅是国际海底采矿的参与者，对于该区域环境及海洋生物的保护也应当履行国际义务、承担国际责任。现阶段 BBNJ 协定的签署和执行不仅仅是中国的重点关切事项，也是全世界及全人类的共同关切事项，在关于协定的政府间谈判当中，中国代表团深度参与了相关问题的讨论和磋商，积极发出中国声音，努力贡献中国智慧和方案，为解决各项问题建言献策并发挥引领作用，有效扩大了中国在谈判过程中的话语权和影响力。

中国作为负责任的大国，应该主动作为，积极引导和参与到“BBNJ 国际协定”的后续执行工作当中，尤其要处理好环境保护和生物研究、短期利益和可持续发展之间的关系。[5]面对国际海底激烈的竞争局面，我国除在公约制定过程中广泛参与并发挥作用外，更要加紧研发深海勘探技术设备，储备生物科技的相关技术，随时为国家管辖范围外海域遗传资源的开发研究做好准备，争当国际上国家管辖范围外海域遗传资源研究领域的第一梯队。同时做好在采样过程中对海底生态环境影响的评估，为合理开发和保护深海遗传作出自己的贡献。

四、小结

BBNJ 协定的签署标志着国际海洋治理进入了一个新的阶段，但其在法律框架和实践效能上的局限性依然显著，尤其是在发展中国家权益保障方面。以中国为首的发展中国家应以 BBNJ 协定为契机，通过制度创新和国际合作，打破发达国家在技术、规则制定和资源分配上的垄断，实现全球海洋治理的公平与可持续发展。未来继续需通过缔约方大会细化规则，如明确人类共同继承财产在惠益分享中的优先性，并强化国际海底管理局与 BBNJ 机构的协同，方能实现从“形式妥协”到“实质正义”的转型。

[5] 胡斌.国家管辖范围以外区域海洋遗传资源开发的国际争议与消解——兼谈“南北对峙”中的中国角色[J].太平洋学报,2020,28(06):59-71.

美国航行自由行动对南海历史性权利的影响与对策

黄钰雯[1]

（湖北汽车工业学院 讲师）

摘要：当前，南海成为中美战略竞争的大舞台。美国频繁地在南海执行“航行自由行动”以挑战被其称之为“过度的海洋主张”，增加了南海地区海上安全风险。南海仲裁案结束以后，美国坚持在南海执行仲裁裁决，并以裁决结果为准绳，调整了美国海军航行自由行动的执行方式和挑战事项。其中，不以无害通过方式穿越南海水域且挑战中国潜在无效的领海主张的这类航行自由行动对中国在南海的历史性权利危害最大，它的逻辑与仲裁庭如出一辙，将中国的历史性权利主张置于《联合国海洋法公约》的话语体系之下，否认历史性权利的有效性和合法性，对我国历史性权利的认定和维护构成挑战。对此，中国不仅需要在抗议美军航行自由行动时指明其对我国历史性权利的侵犯，还需要进一步细化在南海的历史性权利主张，强化断续线的作用。

关键词：历史性权利　航行自由　南海断续线　南（中国）海　美国

在当前世界国际安全的大环境中，南海是中美进行战略竞争的大舞台，是世界各国密切关注的热点地区之一。南海问题原本是南海周边沿岸国家之间就南海区域内的岛礁归属和海洋权益划分所产生的争端，但因为诸如美国等域外大国的介入，使得南海问题国际化，成为全球关注的焦点。美国介入南海问题的目的并不在于和平、公正地解决南海争端，其真正意图是利用南海争端与中国进行对抗性的战略竞争。这一点，无论是奥巴马政府的亚太“再平衡”战略，还是特朗普政府的“自由开放的印太地区”战略，都将此意图体现得淋漓尽致。美国通过在南海实施“航行自由计划”（Freedom of Navigation Program）介入南海争端的行为方式，更是直接印证了美国要在南海遏制中国的明显意图。

一、美国的“航行自由行动”概述

美国的“航行自由计划”制定于 20 世纪 70 年代末，是美国为了应对第三次联合国海洋法会议所产生的管辖权蔓延（creeping jurisdiction）对美国航行自由权利的挑战，后明确为对其他国家“过度海洋主张”的对抗，以保护美国航行、飞越和相关海洋安全利益。[2]但美国在“航行自由计划”的实施过程中，似乎逐渐偏离了制

[1] 黄钰雯，湖北汽车工业学院法学院讲师，主要研究方向为海洋法。联系电话：18707191289，电子邮箱：huangyuwen@whu.edu.cn。

[2] The White House. National Security Decision Directive 72-United States Program for the Exercise of Navigation and Overflight Rights at Sea[EB/OL]. https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/[2020-09-11].

订该计划时的初衷——维护美国航行自由的合法权利，而使得航行自由计划成为美国维护其全球海洋霸权和政治军事利益的工具。即无论事实上美国的航行自由权利是否被侵犯或受到威胁，只要战略竞争需要，美国便以“航行自由计划”为借口，对他国的权利主张进行挑战。这一点在南海体现得尤为明显。2015 年以来，美国在南海的“航行自由行动”愈演愈烈，美国军舰和飞机频频在中国南海专属经济区、毗邻区乃至逼近领海的抵近海域进行侦察行动。

从对美国南海航行自由行动的资料整理可以看出，从 2016 年至 2020 年，美国在南海进行航行自由行动的次数呈逐年上升的趋势：2016 年三次；2017 年四次；2018 年五次；2019 年八次；2020 年九次。除此之外，南海仲裁案以后，美国进行航行自由行动的方式不再单纯的以无害通过的方式穿越争议岛礁 12 海里内水域，而增加了诸如机动演习[3]等非无害通过的形式。这表明，美国航行自由行动所挑战的事项不再局限于“军舰无害通过领海之前须获得事先批准”这一所谓“过度的海洋主张”，而是增加了“过度的直线基线主张”和“模糊的、无效的潜在领海主张”等其他事项。对于“过度的直线基线主张”，主要挑战的是我国在西沙群岛的直线基线，这涉及大陆国家远洋群岛划设直线基线的合法性问题。而对于“模糊的、无效的潜在领海主张”，这直接挑战了我国对南海诸岛的主权和南海水域的历史性权利，实际上无视或否定了我国南海断续线的法律效力。与南海仲裁案的裁决结果如出一辙。

近年来，以“美国航行自由行动”为主题的研究较多，既有从国际政治的角度揭露美国航行自由行动的战略意图的文章，也有从国际法、海洋法的角度驳斥美国在南海进行航行自由行动的违法性的文章。但是少有文章将美国的航行自由行动与南海的历史性权利二者放在一起进行研究，因为从表面上看，美军在进行航行自由行动的时候，没有明确提及中国在南海的历史性权利主张或断续线；而从中方针对美国航行自由行动作出的抗议来看，也未曾提及其对中国历史性权利的侵犯。但当美国把其在南海的航行自由解释为行使公海航行自由时，这无疑与我国在南海的历史性权利主张相悖。因此，需要对航行自由行动与历史性权利二者在南海的互动关系进行研究和分析，探究航行自由行动在国际法层面对我国历史性权利主张产生的负面影响及其背后的逻辑。

二、航行自由行动对我国历史性权利主张的认定产生影响

我国的历史性权利主张是我国在南海以地图上标明的断续线为特定主张范围的一种海洋权利主张。断续线的雏形最早可以追溯到 1914 年私人绘制的中国地图中，那是一条连续的海疆线，包含了南海部分海域和群岛。[4]而官方的断续线由民国政府于 1947 年绘制，当时是十一段线，并于 1948 年以《南海诸岛位置

[3] Eleanor Freund. Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide[EB/OL]. https://www.belfercenter.org/publication/freedom-navigation-south-china-sea-practical-guide[2022-8-13].
[4] 韩振华.我国南海诸岛史料汇编[M].上海:东方出版社，1988:355.

图》的形式公开发行于《中华民国行政区域图》中，[5]后演变为“九段线”。[6]虽然，在划定断续线的时候，中华民国政府并没有对这条线做出官方解释。但当时以及此后相当长时期内，也没有国家对此提出质疑或异议。因而，可以认为中国基于南海断续线所表达的一种对线内岛礁的领土主权和对线内水域的历史性权利主张在那时已确立。后来，新中国成立后，颁布了《领海、毗连区和大陆架法》，明确指出我国在南海享有历史性权利。因此，美国、南海仲裁案仲裁庭等认为中国的历史性权利主张形成于 2009 年的看法是错误的。它们之所以会有这样的误解，是因为在 2009 年以前，我国的断续线以及以此为依托的历史性权利主张没有得到其他南海沿岸声索国的明确反对。而且，美国官方也对此未持异议，考虑到二战后美国在亚洲的重要影响和民国政府及后来的台湾当局与美国长期保持盟友关系，美国对这一切显然是知晓和认可的。[7]自 2009 年我国将附有断续线地图的照会交于联合国之时，针对断续线和历史性权利的指责便甚嚣尘上。这背后的原因，不是因为它们之前不知道断续线的存在，而是它们不知道断续线内蕴藏着巨大的资源和能源。从此，围绕着中国在南海是否享有历史性权利的问题，产生了很多法律上的争议。这些争议的产生，除了断续线本身含义不明外，还与国际法中关于历史性权利的概念和认定标准本身具有模糊性有关。

首先，历史性权利是一个动态发展的国际法概念。“历史性权利”作为一项法律术语，其概念和内涵并非是一成不变的，而是随着国家实践和国际法的发展而不断丰富发展完善。“历史性海湾”（historic bay）这个词最早可以追溯到德拉戈博士（Dr. Drago）在 1910 年北大西洋渔业仲裁案（*North Atlantic Fisheries Arbitration*）中的不同意见。[8]而历史性所有权（historic title）的概念早在 1949 年的英挪渔业案中已被提及和讨论。[9]根据马克思普朗克国际公法百科全书中对历史性所有权的解释和介绍，国际法律文献中一般使用“所有权”（title）一词来表示特定权利的来源，但也可以用来指可能确定这种权利存在的证据。而“历史性所有权”一词中的“所有权”即取用了后者的含义，因而历史性所有权可以解释为“用于表示通过历史巩固（historical consolidation）以获得对土地或海洋领土的权利来源和证据”。这个概念起源于 19 世纪末的国家实践（state practice），以证明某些历史上形成的对海湾（“历史性海湾”“historic bays”）的领土主权或其他海湾（“历史性水域”“historic waters”）的主权的正当性。因为当时国际社会正在尝试制定关于确定领海基线的限制性一般规则，历史性所有权显然是这种一般限制原

[5] 广东省地名委员会.南海诸岛地名资料汇编[M].广东:广东省地图出版社,1987:212.

[6] 关于断续线的历史演进，请参考高之国、贾兵兵著《论南海九段线的历史、地位和作用》，该书第二部分对此已做了详细论述，故在此不再赘述。

[7] 傅莹、吴士存. 南海局势及南沙群岛争议：历史回顾与现实思考[J/OL].中国新闻周刊，2016，http://www.xinhuanet.com//world/2016-05/12/c_128977813.htm?mType=Group[2022-8-1]

[8] Scotts, Hague Court Reports, at p. 187. In the Land, Island and Frontier (El Salvador/Honduras) case, Judge Oda stated that prior to 1910, the “term ‘historic bay’ was found in hardly any document”: [1990] ICJ Rep. 94, at p. 738, para. 11.

[9] Fisheries Case, Judgment of December 1951, page 21.

则的例外。然而，后来，法律文献中出现了发展一般历史性权利（a general category historic rights）种类的一种趋势，综合了以类似历史性所有权获得的所有其他权利，这些权利包括但不限于以下几种，如通过对历史性所有权的巩固而获得的土地领土主权，没有完全领土主权性质（即通过权或与渔业有关的权利）的历史性权利，甚至与划界方式有关的，特别是海洋划界方式有关的历史性权利。[10]中国基于南海断续线所主张的是“历史性权利”，既包含了对线内岛礁的历史性所有权，也包含了对线内海洋水域享有的排他性和非排他性的历史性权利。美国和南海仲裁案的仲裁庭在使用历史性权利的概念时，经常将其等同于“历史性所有权”——一种类似领海的、具有排他性的历史性权利，并以此为前提，认为中国的断续线主张是过度的海洋主张，威胁到南海的航行自由。

其次，国际上关于历史性权利的构建标准仍是模糊的。国际社会目前尚未就历史性权利的构建达成一致。联合国秘书处于 1957 年发布的关于“历史性水域”的备忘录和 1962 年《历史性水域（包括历史性海湾）法律制度研究报告》为历史性权利的构建标准奠定了基础和发展方向。1957 年备忘录详细探讨了有效行使主权、国际承认、时间要素和连续性等四个要素在取得历史性权利过程中的证据意义，[11]虽然最终没有明确将其定义为构成要件，但也没有对此进行否定。1962 年《报告》则明确指出：“在决定一国是否可以取得某一海域的历史性权利时至少必须考虑下列三要素：（1）主张‘历史性权利’的国家对该海域行使了权利；（2）行使这种权利应有连续性；（3）这种权利的行使获得了外国的承认或默认。”[12]这种“三步检验标准”虽然已在多个国际司法案件中被引用[13]，但在实际操作中，这种“三步检验标准”仍然存在很多的不确定性。因为这些“标准”从未在海洋法条约中得到澄清，《联合国海洋法公约》对此也只字未提。它们只能存在于习惯国际法中，从而缺乏必要的确定性和清晰度，这直接导致“三步检验标准”在适用上的困难。

这种模糊性的存在，使得历史性权利的认定难度加大，极易遭受利益攸关国或者国际社会的反对。因为反对者可以采取对其有利的标准进行法律解释。这在 2016 年中菲南海仲裁案中得到了明显印证。在南海仲裁案中，仲裁庭似乎毫无保留地完全接受了关于历史性水域的传统规则[14]——即上述“三步检验标准”。并且，在没有说明原因的情况下，直接将检验具有主权属性的历史性水域（historic waters）成立的标准适用到可能缺少主权属性的历史性权利（historic rights）主张

[10] Andrea Gioia. Historic Titles[EB/OL]. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e705?rskey=2Z3oKY&result=1&prd=EPIL, para. 1. [2019-1-8]

[11] *See* UN Doc. A/CONF. 13/1 (September 30, 1957), pp. 31-37, paras. 167-206.

[12] UN Doc. A/CN. 4/143,p. 13, para. 80.

[13] Gulf of Fonseca case: Land, Island and Frontier case (El Salvador/Honduras) [1990] ICJ Rep. 94, at pp. 593/4. See, e.g., Churchill & Lowe who interpret the El Salvador/Honduras decision as a “implicitly” accepting the 1962 UN study guidelines (The Law of the Sea, 2nd ed. 1999, at p. 44)

[14] The South China Sea Arbitration, Award of 12 July 2016, pp.94-95, para. 222; p. 113, para. 265.

上来。而从正常的逻辑推理来看，历史性水域（包括历史性海湾）所主张的是一种性质等同于内水的主权权利，其排他性远远高于不一定包含主权属性的历史性权利，因此，在逻辑上，历史性权利的构建标准理应低于历史性水域（包括历史性海湾）。否则，主张国为何不将符合历史性水域构成要件的水域主张为历史性水域，而仅主张历史性权利呢？

然而，更奇怪的是，仲裁庭在论述这些规则的时候，只真正审查了本案中的其中一条标准，即在所主张的水域中有效行使相关的管辖权，而且仅仅从表面上简短地进行了论述；仲裁庭得出的结论是，只有禁止或限制航行和飞越才相当于对历史性水域行使了相关管辖权。[15]并以此否定了中国的历史性权利主张。仲裁庭的这种验证方法，正如吉德尔（Gidel）曾经所说的那样，“很难说哪些行为构成（历史性水域的）充分证据，虽然排除外国船只或将其纳入沿海国制定的法律管辖是其中的一个证据，但如果将其作为唯一证据，那显然又过于严格。”[16]而且，在萨尔瓦多/洪都拉斯案（*Gulf of Fonseca, El Salvador/Honduras case*）中，国际法院淡化了证明单一国家对外国航行实行统一控制的必要性。[17]

而美国在南海进行航行自由行动的时候，经常声称其行使的是公海自由航行权，对此，我国应做出何种反应，才算有效地行使了管辖权，以符合历史性权利的构成要件？这存在理论上和实践上的双重困难。一方面，理论上讲，存在着两种体系并存的局面，即习惯国际法下的历史性权利体系和《联合国海洋法公约》下的领海、毗连区、专属经济区和公海体系。而这两种体系下的航行权利几乎没有什么区别，因此，很难判断行使的是领海的无害通过权，还是因历史性水域的领海性质而行使无害通过权；抑或行使专属经济区或公海的自由航行权，还是历史性权利水域内的自由航行权。另一方面，从实践的角度看，断续线内的水域涉及国际重要航道，我国不可能对其行使专属性的管辖，更无法排除他国在此航行。因此，在航行权方面，因无法区分公海航行自由与非排他性历史性权利理论下的航行自由，而无法证明构成有效行使历史性权利的要件。事实上，即使是对海湾提出历史性权利主张被接受的国家，也不可能坚持其理论上对海湾的完全控制权。例如，在阿拉斯加诉美国案（*Alaska v US (2005)*）中，面对缺乏表明美国在亚历山大群岛有效禁止航行的事实证据，阿拉斯加反驳称，美国“经常允许外国船只进入其历史性水域和其他内陆水域，例如切萨皮克湾（Chesapeake Bay），而这并不代表美国放弃了对水域的权利主张”。[18]但有学者却引用此案，用以说明“已经建立起来的历史性水域主张也可能悄悄地被废弃”。[19]

---

[15] The South China Sea Arbitration, Award of 12 July 2016, p. 114, para. 270.
[16] Gidel. Le Droit International Public de la mer[J]. les Établissements Mellottée, 1934(III):633.
[17] *See* S. Kopela. Historic Titles and Historic Rights in the Law of the Sea in the Light of the [SCS] Arbitration’[J]. Ocean Development and International Law, 2017, 48:181.
[18] See Alaska’s Exceptions to the Report of the Special Master (on Motions for Summary Judgment), at pp. 12/13.
[19] See Clive Ralph Symmons. Historic Waters and Historic Rights in the Law of the Sea: A Modern Reappraisal[M]. Leiden; Boston: Nijhoff, 2019:432.

美国的航行自由行动除了对历史性权利构成要件的第一个要素——主张国对权利的有效行使——产生不利影响外，还有可能对第三个要素——外国的承认或默认——构成破坏。自 20 世纪 70 年代以来，美国几乎对世界上的所有历史性权利主张都提出了质疑。尽管这些水域几乎遍布世界各地，且与美国基本都不毗邻。[20]美国的这种行为是否构成一种有效的反对，从而破坏外国默认的存在？由于“默认”这一要件也没有可以确切适用的条约法规则，所以只能参考模糊的习惯国际法和各异的国家实践来对其进行解释。那么，美国在南海的航行自由行动就可能被解释为对我国历史性权利主张正在进行的、持续的（continuing and on-going）反对，从而破坏外国默认这一要件的成立。因为“外国的默许”这一要件，实质上涉及海洋法领域内其他国家利益（如航行自由）与国家管辖权利益的平衡问题。但现行的国际法规则缺乏对于“默认”的过滤机制，这增加了历史性权利获得认定的困难。

历史性权利不是一项权利，而是一类权利，其项下包含了各种各样的历史性权利，包括历史性所有权、历史性捕鱼权、历史性航行权、历史性采矿权、历史性进入权等等。这些权利的性质也各不相同，如历史性所有权（历史性海湾、历史性水域）具有主权属性，因而具有排他性；而历史性航行权、历史性捕鱼权可能不具有明显的排他性。如前所述，当前国际社会普遍认可的“三步检验标准”实际上只能适用于历史性所有权（包括历史性海湾、历史性水域）的认定，而且在其仅适用于历史性所有权这一种权利的认定时已在理论和实践中产生了很多问题[21]，更不用提将其适用于所有的历史性权利类别。

三、航行自由行动对我国历史性权利主张的维护产生影响

南海断续线集中体现了中国在南海的主权和相关权利主张：对南海诸岛及其附近海域的主权，对这些岛礁周边海域及其海床和底土的主权权利和管辖权，以及包括捕鱼、航行等活动在内的历史性权利。[22]这其中既有排他性的历史性权利，如对南海诸岛附近海域的历史性所有权，也有非排他性的历史性权利，如历史性航行权、历史性捕鱼权等。而美国之所以指责我国的历史性权利主张是过度的海洋主张（excessive maritime claims），威胁和\或阻碍了航行自由，是因为美国对航行自由有着与中国等多数南海沿岸国不同的认识和解释。

根据《联合国海洋法公约》对海洋水域所进行的划分，航行权利在不同性质的水域中表现为不同的通行方式，同时反映了不同水域对航行自由的容忍程度是不同的（见下表 1）。[23]

---

[20] J. Ashley Roach, Robert W. Smith. United States responses to excessive maritime claims[M].Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1996: 238.

[21] See Clive Ralph Symmons. Historic Waters and Historic Rights in the Law of the Sea: A Modern Reappraisal[M]. Leiden; Boston: Nijhoff, 2019:184-191.

[22] 贾宇.历史性权利的意涵与南海断续线——对美国国务院关于南海断续线报告的批驳[J].法学评论.2016,(3):93.

[23] 罗国强.理解南海共同开发与航行自由问题的新思路——基于国际法视角看南海争端的解决路径[J].当代

表 1 不同水域对航行自由的容忍程度

水域性质	适用的航行通过制度	适用范围或限制	对航行自由的容忍度
内水	外国船舶未经许可禁止航行	完全的排他主权	最低
领海	无害通过权[24]	非军用船舶／各种限制	较低
毗连区	受管制下的自由航行	受到有关海关、财政、移民和卫生方面的法律	略低
群岛水域	群岛海道通过权	所有外国船舶和飞机	略高
用于国际航行的海峡	过境通行制	商船、军舰、飞机和潜水艇	更高
专属经济区	航行自由	沿海国有一定的专属权利（经济性或开发性）	较高
公海	航行自由	和平目的／适当顾及	最高

考察美国在南海进行的航行自由行动，它们所挑战的所谓过度的海洋权利主张主要有三类，即：A. 军舰无害通过领海之前须获得事先批准(Prior permission required for innocent passage of foreign military ships through the territorial sea.)；B. 过度的直线基线主张(Straight baseline claims.) ；C. 模糊的、无效的潜在领海主张(Territorial sea and airspace around features not so entitled)。对这三类主张进行挑战的时候，美国海军采取了不同的方式，下文将举例说明。

对于 A 类主张，美国海军在进行航行自由行动的时候，往往遵照了《联合国海洋法公约》中关于“无害通过”的规定，以“无害”的方式穿越岛礁周围 12 海里的水域。如 2015 年 10 月 27 日，美国海军驱逐舰“拉森”号（USS *Lassen*, DDG-82）在我国南沙群岛渚碧礁附近 12 海里内水域以无害通过的方式进行了航行自由行动。其所挑战的是我国法律规定的要求无害通过我国领海需获得事先批准的主张。这样的航行自由行动对其所穿行的水域产生的影响是，默认这些水域是领海。而实际上，我国从未明确主张抑或否认这些水域为我国的领海。美国的这种做法对我国历史性权利主张的性质产生了两个影响：其一，美方通过航行自由行动的试探，并明确说明采取无害通过的方式，将这些岛礁周围水域默认为与领海具有相同性质的水域，直接否认了中国在此主张历史性水域的可能性（因为历史

亚太.2012,(3):70.

[24] “通过”只涉及领海水域的海面，不涉及领海水域的上空或水域的深处。沿海国可以制定有关“无害通过”的法律和规章，对于违反这些法律和规章的，沿海国可以采取相应措施；并且多数国家仅允许外国非军用船舶享有此权利。参见王铁崖主编：《国际法》，法律出版社 1995 年版，第 267-269 页。

性水域在法律上具有内水性质），从而倒逼我国对岛礁附近水域所主张的历史性权利的性质进行明确；其二，这种做法实际上破坏了我国断续线内水域的整体性，试图使用《联合国海洋法公约》中对海域进行划分的话语体系瓦解我国断续线内水域的整体性，从而架空我国基于“断续线”所主张的历史性权利。尽管我国在断续线内水域所主张的历史性权利也具有层级性[25]，但那与《联合国海洋法公约》对海洋水域的划分不属于同一体系，不能套用《联合国海洋法公约》的架构来解读历史性权利。

对于 B 类主张，美国航行自由行动挑战的主要是我国在西沙群岛设立的直线基线。美国不承认中国在西沙群岛周围的直线基线主张，其理由是《联合国海洋法公约》只允许群岛国家（即完全由岛屿组成的国家）在岛群周围划定直线基线，中国作为一个大陆国家，不能主张这样的权利。在这类行动中，美国海军往往没有采取无害通过的方式，而是以公海航行自由的方式进行行动。例如，2016 年 10 月 21 日，美国海军驱逐舰“迪凯特”号（USS Decatur, DDG-73）穿越西沙群岛基线内部水域，在该区域徘徊并进行机动演习。“迪凯特”号并没有接近任何有权享有领海的西沙群岛海域地物的 12 海里范围内，而是在 12 海里领海外部界限和中国主张的直线基线之间的区域航行，如下图 1 所示，并认为其所穿行的水域是公海性质的水域。然而，即使我国确立了西沙群岛直线基线，也不代表我国放弃了对线内水域所享有的历史性权利。笔者认为，宜将西沙群岛直线基线内部水域解读为历史性水域，不仅没有减损水域所享有的内水性质，而且在法理上也更加容易论证（相较于“大陆国家远洋群岛”理论而言），也符合我国一贯的历史性权利主张。

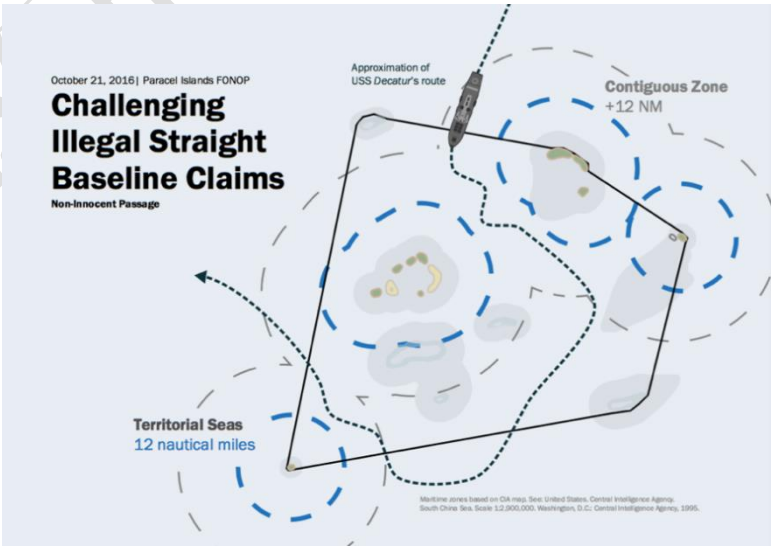


图 1

[25] 参见雷筱璐.历史性权利与《联合国海洋法公约》的协调——兼论中国的南海主张[D].武汉：武汉大学，2012:27-28.

（图片来源：Eleanor Freund, “Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide”, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, June 2017, p. 38. https://www.belfercenter.org/publication/freedom-navigation-south-china-sea-practical-guide）

对于 C 类主张，即模糊的、无效的潜在领海主张所进行的航行自由行动，在南海仲裁案结束后开始出现，并呈现频次增加的趋势。它主要针对的是南海仲裁案裁决判定南沙群岛中的美济礁（Mischief Reef）是一个低潮高地（low-tide elevation），不能产生领海、专属经济区或大陆架。例如，2017 年 5 月 24 日，美国海军驱逐舰“杜威”号（USS *Dewey*, DDG-105）在距离美济礁 12 海里的范围内以“之”字形路线进行航行，期间它还进行了一次“人员落水”的搜救演习。这两个行动都清楚地表明，“杜威”号并不打算以无害通过的方式穿越该水域。这类对潜在领海主张的挑战本身在美国国内存在着很大争议，有专家认为“杜威”号挑战了中国对美济礁“无可争辩的主权（indisputable sovereignty）”主张以及中国对美济礁周边海域（adjacent waters）的主张。[26]也有美国学者认为，它本身并不符合美国政府对“航行自由行动（FONOP）”的定义，因为它所挑战的“过度海洋主张”并不存在，中国没有在美济礁提出美国可以有效挑战的实际法律主张。[27]如同美国国内专家评论道，“既然美国没有承认中国对南海的这些海洋地物拥有主权，也就没有义务遵循理论上的领海范围（theoretical territorial sea）”。[28]并认为“持续地自由航行(consistent practice of free navigation)，而非反应式的‘航行自由行动’(reactive FONOP)，才是对中国南海扩张政策的最好反制，尤其是在南沙群岛，在这里中国没有任何实际的法律主张需要被挑战。”[29]虽然美国官方没有对此类航行自由行动披露相关的详尽信息，我们无法准确判断这类航行自由行动的真正意图，但仅从其行动方式和中方的回应[30]可以推断，这类航行自由行动对我国在南海的历史性权利主张的挑战力度相较于 A 和 B 类更大。

首先，这类航行自由行动是在南海仲裁案裁决作出之后开始进行的，而美国一贯坚持仲裁裁决的有效性，并要求中国遵守和执行该裁决。因此，其在执行航

[26] James Kraska. Dewey Freedom of Navigation Operation Challenges China’s Sovereignty to Mischief Reef[EB/OL]. Lawfare, May 25, 2017. See also Ankit Panda. The US Navy’s First Trump-Era South China Sea FONOP Just Happened: First Takeaways and Analysis[EB/OL]. The Diplomat, May 25, 2017.

[27] Peter A. Dutton, Isaac B. Kardon. Forget the FONOPs—Just Fly, Sail and Operate Wherever International Law Allows[EB/OL]. Lawfare, Jun 10, 2017.

[28] Ronald O'Rourke. U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress[R], Aug 28, 2020, p.96.

[29] Peter A. Dutton, Isaac B. Kardon. Forget the FONOPs—Just Fly, Sail and Operate Wherever International Law Allows[J/OL]. *Lawfare*, Jun 10, 2017.

[30] 中国外交部发言人在例行记者会上指出“杜威号”未经中国政府“允许”，“擅自进入”中国南沙群岛有关岛礁“邻近海域”。中国海军依法对美舰机进行了识别查证，予以“警告驱离”。外交部发言人还重申了中国对南沙群岛及其“附近海域”拥有无可争辩的“主权”。根据中国官方的声明，“杜威号”是“擅自进入”美济礁的“邻近海域”。就国际海洋法而言，外交部与国防部所称之“邻近海域”（the adjacent waters）可能指的是领海。但就安全与军事防卫而言，也可能是安全区或警戒区。参见宋燕辉. 美军舰“杜威号”在南海执行 FONOPs 的政策意图[EB/OL]. 中国南海研究院官网. http://www.nanhai.org.cn/paper_c/210.html[2022-8-10]

行自由行动时，默认把裁决结果直接适用到南海中来。因裁决认定中国基于断续线所主张的历史性权利无效，美国官方在进行航行自由行动之时，根本就不会考虑断续线的存在，更不会考虑中国在线内的历史性权利。这类航行自由行动完全是在为南海仲裁案裁决背书，并以强迫的方式在南海执行裁决结果。

其次，与此前执行的航行自由行动计划不同，从 2017 年 4 月“杜威”号执行的航行自由行动开始，美国官方不再公开披露这类航行自由行动的详细细节。美国国务院与国防部的官网都没有公布有关“杜威”号执行航行自由行动的新闻报道或评论，笔者推测导致这种转变的原因可能有以下几种：第一，这是特朗普政府所采取的低调挑战中国南海主张姿态，抛弃了奥巴马政府时期的高调姿态；第二，“拉森”号航行自由行动的信息公开遭到美国国内的很多批评，认为“拉森”号的做法默示承认了中国对渚碧礁的领土主权主张和渚碧礁可以产生领海，使得航行自由行动饱受诟病，为了避免这种批评而故意隐瞒有关信息；第三，美官方接受了美国国际海洋法专家的建议，即不为航行自由行动提供公开的理由，为中国（或许还有其他观察人士）获取美国航行自由行动的确切法律依据方面创造不确定性。[31]不论原因为何，其最终的结果均是导致了在南海出现了中美之间“模糊对模糊”的较量：一方面，美国不知道中国在这些水域具体主张了什么；另一方面，中国也不知道美国确切挑战的是什么、有什么法律依据。这使得南海航行自由行动的政治意义远大于法律意义，不利于双方分歧的解决。

最后，这类航行自由行动对我国历史性权利主张的挑战是隐蔽而具有危害性的。表面上看，它可能仅挑战了我国对岛礁的领土主权主张和对附近水域的主权及管辖权主张，但这种挑战背后的法律逻辑是基于《联合国海洋法公约》的话语体系而产生的，即“陆地决定海洋”，因为美济礁是低潮高地，所以不能产生领海、专属经济区等，所以我可以在此进行公海航行自由。而“历史性权利”话语体系下，陆地和海域是一体的，尤其在南海这种特殊的环境下，对岛礁、沙、洲等海洋地物的历史性所有权与对其附近水域享有的历史性权利是二位一体的。中国人在这些海洋地物上的居住行为、采集鸟粪的行为、贸易行为以及政府的管辖行为，与他们在周边水域的捕鱼行为、航行行为以及政府的管辖行为等是相互关联、不可分割的。它们一起通过历史巩固（historical consolidation）而获得在这一区域（包括海洋地物和水域）的历史性权利。所以，对历史性权利的解读不能放在《联合国海洋法公约》的那套话语体系之下，否则会得出与仲裁庭一样的错误结论[32]。这类航行自由行动对历史性权利的挑战是秘而不宣的，直接割裂了南海海洋地物与其附近水域的整体性，不利于我国对历史性权利主张的维护。

---

[31] James Kraska. The Legal Rationale for Going Inside 12[EB/OL]. Asia Maritime Transparency Initiative (Center for Strategic & International Studies), September 11, 2015. *See also* James Kraska. The Nine Ironies of the South China Sea Mess[EB/OL]. The Diplomat. September 17, 2016.

[32] The South China Sea Arbitration, Award of 12 July 2016, p. 113, para. 266.

四、我国的历史性权利主张不阻碍航行自由

我国在南海享有的历史性权利不是近年来才有的，而是通过长期的历史实践，发展演变而来的，至少可以确定我们在 2009 年以前就享有历史性权利。同样的，南海的航行自由也不是近年来才有的，而是一直存在于南海的广阔海域之上。翻阅历史、新闻，没有发现有关南海航行自由受到阻碍的报道。直至今天，我们在地图上仍然可以容易地找到几条穿越南海断续线的航行线路，每天有数以亿计的贸易在南海通过航运进行流通。这充分证明，我国所主张的历史性权利，没有阻碍南海的航行自由。

第一，我国在南海的历史性权利主张不会阻碍南海的航行自由，这是由我国主张的历史性权利的性质所决定的。在历史性权利概念一般化进程中，其性质从单纯主权性的权利演变为包含主权、不完整主权权利的复合性质。众所周知，当历史性权利的适用范围仅限于历史性海湾和历史性水域时，其性质是较为明确的。国际社会普遍认同，国家对历史性海湾与历史性水域享有主权。而当管辖权的性质层级化，历史性权利作为一般性概念，成为一个包含主权性权利和不完整主权性权利的一般性概念时，其性质并没有全面得到厘清和阐述，反而出现了一定的不确定性。历史性权利向一般性概念的演进，是国际海洋法中国家海洋权利多元化发展的必然结果。不能将一国所主张的历史性权利狭隘地解释为历史性海湾或历史性水域主张，而应当将其理解为包含主权、主权权利、管辖权和其他性质海洋权利的复合主张。当前，美国及一些南海声索国等国家的学者将我国在南海断续线内的历史性权利主张片面夸大为将整个南海主张为具备内水或领海性质的历史性水域的观点，实则是罔顾历史性权利一般性概念的属性而对中国历史性权利主张的故意曲解和误读。

第二，我国对航行自由的认识和解释符合国际法，至少是不违法的。对于《联合国海洋法公约》中对航行自由的规定，我国予以接纳和遵守。中国同意《公约》对不同水域中的航行自由进行的不同安排，中国和美国在航行自由问题上的分歧，不涉及对航行自由权利本身属性的分歧，而仅在适用范围（如是否同等地适用于商船和军舰）、适用程序（如是否需要批准和通知）等权利的行使方面存在分歧。这种分歧的产生，不仅源于《公约》相关规定的缺失或模糊不清，而且反映了当前国际海洋法发展进程中一对主要矛盾的博弈——国家安全与他国自由。这如同十七世纪格劳秀斯的“海洋自由论”和塞尔登的“闭海论”之间的博弈，没有对错之分，谁能迎合国际社会的实践发展和被更多的国家所接受，谁就会占据上风。这不是仅靠国际法就可以解决的问题，它需要相关国家通过协商谈判，彼此增信释疑，才能加以解决。

当前海洋法领域的发展趋势是，各主权国家开始争夺海洋资源，越来越多的海域受控于主权国家的管辖之下，公海面积大为缩减。相应地，海洋自由也会受

到国家的相关管控和制约。只是这种管控和制约在国际社会上尚未形成一种统一的模式或标准，仍然处于发展变化之中。各国可以根据自己的国家利益和国情需要采取相应的措施或进行相关的国家实践。海洋法是一门靠国际实践而不断发展的法律学科。[33]是国家实践决定海洋法的发展，而不是海洋法决定国家实践。

五、对历史性权利的反思及可能的对策

历史性权利概念的不确定性和我国主张的历史性权利的特殊性极大地增加了我国通过历史性权利来维护我国在南海的领土主权和海洋权益的难度。如何让全世界接受我们对南海的这种历史性权利的主张，需要我们付出更多的努力。虽然历史性权利并不是国际法上的一项新制度，但其作为习惯国际法而本身所具有的模糊性和不确定性为主张历史性权利的国家在解释和举证方面增加了困难。尤其在南海这一特殊的地理区域，不仅存在历史性权利争议，还存在着领土争端和海域划界争端，使得问题更加复杂。为了更好地坚持和维护我国的历史性权利主张，笔者尝试着提出了以下三个方面的建议。

首先，在理论研究方面，应重新审视历史性权利的构建标准，在遵循原有关于历史性所有权（包括历史性水域、历史性海湾）的三个构建标准的基础上，进一步细化历史性权利的分类和鉴定标准。因为基于权利属性的不同，当前被广泛接受的、由联合国发布的关于历史性所有权的认定标准不能直接适用到我国所主张的历史性权利上来。考虑到历史性权利是一类包含了不同权利的综合概念，我们可以在鉴定历史性权利时，对不同的认定要素[34]赋予分值，对某一具体的历史性权利主张进行评估并将所符合要素的分值相加，看其最终落入的分值区间，从而判断该具体历史性权利的成立与否以及类型为何。具体的分类标准和赋值标准有待进一步研究有关司法实践和国家实践后予以确定。

其次，在话语叙事方面，我们在谈南海的历史性权利时，应注意区分习惯国际法中的历史性权利话语体系和《联合国海洋法公约》下的话语体系，不能将二者混为一谈。一方面，我们应避免陷入美国和仲裁庭为我们预设的《联合国海洋法公约》话语体系，不能把《公约》对全球水域进行了内水、领海、专属经济区、公海这种“非此即彼”的划分模式作为思考问题的逻辑起点；另一方面，我们要在习惯国际法中的历史性权利话语体系下，主张和解释我国的历史性权利，同时探索两大话语体系下对同一水域的不同权利主张的优先性问题，在尊重和保护历史性权利的同时，适时对我国的历史性权利主张进行调整。

最后，在实践方面，我国应该：（1）细化我国的历史性权利主张，明确我国的历史性权利是自成一体的，既包括主权性（排他性）的历史性权利，也包括非

[33] 张海文.关于加强涉外海洋法律人才队伍建设的几点思考——兼谈涉外海洋法律“国家队”建设[J].国际法研究.2020,(3):23.

[34] 笔者认为，这些要素不仅包括联合国相关报告中所给出的三个要素，即国家管辖权的有效行使、连续性和他国的默认，还应增加时间长度要素、重大利益要素、排他性的强弱、关键日期等其他要素。只是每个要素的赋权分值有所不同。

主权性（非排他性）的历史性权利；（2）加速制定我国的《海洋基本法》，将断续线内的历史性权利明确规定于其中，重申断续线存在的历史意义和现实意义；（3）在对美国航行自由行动进行正式的外交抗议时，明确主张美国侵犯了我国的历史性权利，防止美国有意弱化断续线的作用[35]，坚持和强化我国的历史性权利主张以及断续线的地位和作用。

2025年中国国际法学会年会

[35] 美国一些观察人士表示，中国采用“四沙”主张取代了断续线主张。*See* Bill Gertz. Beijing Adopts New Tactic for S. China Sea Claims[EB/OL]. Washington Free Beacon, September 21, 2017. Julian Ku and Chris Mirasola. The South China Sea and China's 'Four Sha' Claim: New legal Theory, Same Bad Argument[EB/OL]. Lawfare, September 25, 2017.

我国专属经济区刑事管辖权制度的挑战与应对

樊恒岩*

摘要：在全球海洋治理体系变革背景下，专属经济区内刑事管辖权的分配扮演着构建海洋秩序的重要角色，是平衡沿海国利益与航行自由的关键。在国际法框架下明确界定沿海国与船旗国之间的刑事管辖权，是维护全球海洋空间和平秩序的重要途径。作为沿海国，尽管我国已基本构建起针对专属经济区内刑事犯罪活动管辖的法律框架，但仍面临着国内立法与国际规则衔接不足、针对普通刑事犯罪的管辖权存在缺位等一系列挑战，制约了海洋权益的有效维护。为应对这些挑战，亟需全面准确认识专属经济区内的刑事管辖权，完善国内刑事立法，强化海洋治理能力，维护海洋空间的和谐秩序，从而为协调国内法与国际海洋秩序贡献解决方案。

关键词：专属经济区　刑事管辖权　海洋秩序　沿海国

一、引言

刑事管辖权是一国司法主权的体现，《联合国海洋法公约》（以下简称《海洋法公约》）规定了沿海国对不同类型海域享有的刑事管辖权力也有所不同。[1]专属经济区作为《海洋法公约》规定的自成一类的海域，既非沿海国领土主权下的海域，亦不是自由的公海，导致了沿海国与船旗国之间在刑事管辖权分配上的冲突。作为《海洋法公约》的缔约国，[2]我国以长达 32000 公里的绵长海岸线为依托，坐拥辽阔的管辖海域。自加入《海洋法公约》以来，我国逐步构建起针对专属经济区的刑事司法管辖框架。然而当前我国法律体系仍存在不足之处，这不仅不利于在专属经济区内有效行使刑事管辖权，也妨碍了我国有效应对该区域内的争端，进而对海洋空间秩序构成不利影响。鉴于此，系统梳理我国在专属经济区内刑事管辖权的现状，推动相关法律制度的完善，有助于妥善解决专属经济区内的刑事管辖权分配问题，对于平衡各方利益、促进国际合作、维护全球海洋秩序具有重要意义。本文通过分析我国司法实践案例及域外判例，结合比较法视角，希望能够为我国专属经济区刑事权管辖权制度提供可行的完善路径。

二、我国现行法中专属经济区及其管辖权的法律地位

（一）专属经济区的法律地位

我国立法起初是较为笼统地将专属经济区界定为“领域”，之后在法律演进的

* 樊恒岩，江苏省南京市人民检察院检察官助理，手机 18795879886，邮箱 jino_fhy@163.com。

[1] 参见付本超：《“海洋命运共同体”理念下我国海事刑事司法的完善》，载《法学论坛》2023 年第 6 期。

[2] 参见《全国人民代表大会常务委员会关于批准<联合国海洋法公约>的决定》（1996 年 5 月 15 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过）。

过程中逐步明确将专属经济区纳入“国家管辖海域”的范畴。

领域（territory）在国际法语境下通常指代国家领土主权所及的空间范围。[3]在我国法律体系内，与“领域”相关的规定较为常见，特别是在界定管辖权的地域边界时。例如《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）中多次提及“中华人民共和国领域”，具体包括第 6 条（属地管辖权）、第 7 条（属人管辖权）、第 8 条（保护管辖权）及第 10 条（对外国刑事判决的消极承认）等条文。其中，《刑法》第 6 条确立了属地管辖权的空间界限为“领域”，明确了我国对“领域”内的犯罪行为具有管辖权。此外，我国的民事法律体系中亦不乏对于“领域”的运用。[4]由此可见，我国法律体系整体对于“领域”的应用较为广泛，不同立法主体制定的不同法律法规均有所涉及，[5]显示出“领域”作为法律术语的稳固地位。然而，这些条文规定并未对“领域”所指向的具体空间范围作出详尽阐释。

在刑事司法领域，尽管不少判决援引了涉及“中华人民共和国领域”的规定，[6]但是对于“领域”涵盖的范围缺少具体的说明。因此，我国司法实践中对于专属经济区是否应纳入“领域”范畴存在争议。例如，在艾伦·门多萨·塔布雷交通肇事案中，虽然该案被告人在我国东海专属经济区实施犯罪行为，但判决中并未说明专属经济区是否属于“领域”，而是直接适用《刑法》第 6 条，即根据属地管辖原则依照我国《刑法》追究被告人的刑事责任。[7]这表明，宁波海事法院在该案中实际上忽视了专属经济区具有域外性，从而将《刑法》第 6 条规定中的“中华人民共和国领域”认定为包括专属经济区在内，这间接反映了司法实践中对于专属经济区的法律地位存在模糊认识，缺少充分的针对专属经济区内刑事犯罪活动行使管辖权的理由与依据。

2016 年 8 月 2 日起施行的最高人民法院《关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定（一）》（以下简称《规定（一）》）明确界定了“国家管辖海域”的范围，将专属经济区纳入其中。[8]国家管辖海域不仅包括领海，还扩展至领海以外的我国管辖的毗连区、专属经济区、大陆架以及其他海域。此外，专属经济区作为国家管辖海域的法律地位也体现相关国际条约之中。[9]《规定（一）》通过将专属经济区纳入国家管辖海域，一定程度上避免了“领域”这一概念在司法

[3] See M.N.Shaw: Territory in International Law,13 Netherlands Yearbook of International Law (1982), pp.61-62.

[4] 部分民事法律也有提及“领域”的规定，例如《中华人民共和国民事诉讼法》第 4 条、第 23 条、第 270 条、第 275 条等。

[5] 通过检索国家法律法规数据库（https://flk.npc.gov.cn/），规定有“中华人民共和国领域”的现行有效的法律、法规共计 68 部。（检索日期：2025 年 4 月 12 日）

[6] 通过检索北大法宝司法案例数据库（https://www.pkulaw.com/case?way=topGuid），相关判决共计 2434 份。（检索日期：2025 年 4 月 12 日）

[7] 宁波海事法院（2017）浙 72 刑初 1 号判决书。

[8]《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定（一）》第 1 条：“本规定所称我国管辖海域，是指中华人民共和国内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架，以及中华人民共和国管辖的其他海域。”

[9]《执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》中也有涉及“国家管辖海域”（areas under national jurisdiction）的规定。

实践中的模糊性，为专属经济区内刑事犯罪案件的有效管辖提供了坚实的法律基础。

（二）专属经济区管辖权的法律地位

专属经济区作为国家管辖海域得到了理论上的认可，也体现在《海洋法公约》中，同时在相关的国际条约中也明确规定了国家管辖海域的概念。尽管国家管辖海域作为一个总体概念，将沿海国行使管辖权的各类海域一并纳入其中，但是此概念本身并不能揭示国家管辖权的性质。

在《规定（一）》颁布之前，我国法律体系中虽无条文或判例对“领域”概念的具体内涵进行说明，但艾伦·门多萨·塔布雷交通肇事案等相关案件的判决间接反映了我国司法实践实际上倾向于将专属经济区视为我国“领域”，从而适用属地管辖原则进行处理。[10]然而需要明确的是，专属经济区实际上并不在国家领土范围之内，将其直接归入“领域”范畴并不合理。在艾伦·门多萨·塔布雷交通肇事案的情境下，法院要行使管辖权又面临缺少相对合适的法律依据的困境，根据《刑法》第 6 条直接行使刑事管辖权的做法凸显了我国在专属经济区管辖权界定方面的规则缺失。随着《规定（一）》的出台，专属经济区被正式纳入国家管辖海域的范畴，但关于沿海国在专属经济区内管辖权的具体法律地位这一问题仍留待进一步明确。

2020 年 2 月，最高人民法院、最高人民检察院与中国海警局联合发布《关于海上刑事案件管辖等有关问题的通知》，针对外国人在我国领海以外的海域对我国国家或者公民实施犯罪行为的管辖问题进行了规定，即依据《刑法》应受处罚的，“由该外国人登陆地、入境地、入境后居住地的人民法院管辖，也可以由被害人离境前居住地或者现居住地的人民法院管辖”。然而，该规定仅仅是在《刑法》规定的管辖原则的基础上进行了细化，并未直接触及专属经济区管辖权的法律地位。

实际上，对于沿海国而言，专属经济区并不属于领土范围之内，因此沿海国在此区域内的管辖权应被理解为具有域外管辖性质的管辖权。尽管专属经济区管辖权往往会展现出一定的“准属地”特性，在专属经济区行使管辖权，会被认为是在管辖范围内行事，[11]但这并不足以改变其域外管辖权的性质。

三、我国对专属经济区刑事犯罪的管辖权

我国对于专属经济区刑事犯罪的管辖权主要体现在两个层面。首先是在《海洋法公约》规范框架下行使的刑事管辖权；其次，除了《海洋法公约》规范框架下的刑事管辖权之外，我国还有针对普通刑事犯罪的管辖权。

（一）《海洋法公约》框架下的刑事管辖权

[10] 该案于 2017 年审理，但发生于 2016 年 5 月 7 日，而《规定（一）》于 2016 年 8 月 2 日起施行。
[11] 参见廖诗评：《域外管辖论纲》，载《武大国际法评论》2024 年第 2 期。

根据《海洋法公约》有关专属经济区制度的规定，沿海国的立法应当与《海洋法公约》的相关规定相衔接。尽管《海洋法公约》中的专属经济区制度明确了沿海国对于特定事项的管辖权，为沿海国行使刑事管辖权提供了国际法支持，然而《海洋法公约》只是从宏观层面赋予沿海国有关管辖权，[12]具体在实践中管辖权如何实施仍需沿海国通过国内法进一步细化。因此，沿海国国内立法与《海洋法公约》的充分衔接对于沿海国在专属经济区制度下有效行使管辖权而言十分必要。鉴于此，《海洋法公约》第 58 条第 3 款明确规定，沿海国有权根据《海洋法公约》规定以及其他国际法规则制定与《海洋法公约》专属经济区制度不相抵触的法律和规定。[13]公约的各个缔约国要积极主动地通过完善国内法律体系，实现《海洋法公约》与国内立法的有效衔接。

其一，《海洋法公约》第 58 条第 3 款明确赋予了沿海国立法管辖权。通常情况下，国际公约作为国际法，并不会详尽规定各项事务的具体实施方式，而是会在一定程度上赋予缔约国立法管辖权。《海洋法公约》在国际法层面建立了专属经济区制度，但具体的管辖权行使方式仍然需要依赖各缔约国自行立法说明，因此，《海洋法公约》赋予了沿海国对于特定事项具体的立法管辖权。

其二，沿海国的立法必须符合《海洋法公约》以及其他国际法规则。管辖权是国家主权的具体表现，作为主权国家，沿海国在国际法上当然有权行使管辖权。在专属经济区制度下，沿海国行使管辖权时，并不享有与在其领土上相当程度的完全主权，而是要遵守一般的国际法规则以及《海洋法公约》的相关规定。《海洋法公约》详细规定了缔约国的权利与义务。沿海国立法与《海洋法公约》的衔接要求主要体现在以下几个方面：一是与毗连区和大陆架的相关规定相衔接，由于专属经济区对应的海域可能与毗连区和大陆架对应的海域重合，因此沿海国在专属经济区行使管辖权可能与毗连区和大陆架的有关规定产生冲突；二是与海洋环境保护的相关规定相衔接，沿海国和船旗国对于海洋环境保护都不具备专属的管辖权，因此沿海国在进行国内法立法时不能忽视船旗国在海洋环境保护方面的管辖权问题，需要尽量避免与船旗国在管辖上的冲突；三是与紧追权的相关规定相衔接，紧追权是指当沿海国有充分理由认为外国船舶违反其国内法律制度规定时，对外国船舶进行追逐的权利。依据《海洋法公约》第 111 条，紧追权的行使适用于专属经济区内的违法行为，沿海国有权行使紧追权。[14]

---

[12] See Ellen Hey:“Reviewing Implementation of the LOS Convention and Emerging International Public Law”, in Alex G. Oude Elferink (ed.): Stability and Change in the Law of the Sea: The Role of the LOS Convention，Martinus Nijhoff Publishers (2005)，p. 76.

[13]《联合国海洋法公约》第 58 条第 3 款：“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规章。”

[14]《联合国海洋法公约》第 111 条第 2 款：“对于在专属经济区内或大陆架上，包括大陆架上设施周围的安全地带内，违反沿海国按照本公约适用于专属经济区或大陆架包括这种安全地带的法律和规章的行为，应比照适用紧追权。”

最后，沿海国立法应与专属经济区制度保持一致。沿海国对于特定事项的管辖权是专属经济区制度的根本，因此沿海国的立法在与其他有关法律规则及条约的衔接过程中，需要根据专属经济区的具体情况作出相应规定。

自加入《海洋法公约》以来，我国持续完善国内相关法律体系，努力与《海洋法公约》的管辖权规则相适应。例如，我国 1998 年颁布的《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》（以下简称《专属经济区和大陆架法》）将《海洋法公约》中有关专属经济区管辖权的规则转化为国内法规定，从而为我国在实践中应用相关规则提供了法律依据。此外，我国法律体系中与《海洋法公约》第 56 条规定衔接的立法体现如下：[15]

一是在主权权利方面，《中华人民共和国渔业法》（以下简称《渔业法》）明确将专属经济区内的养殖和捕捞水生动物、水生植物等渔业生产活动纳入规制范围，[16]同时规定外国人、外国渔船擅自进入专属经济区开展渔业生产和渔业资源调查活动构成犯罪的，依法追究刑事责任。[17]《刑法》第 340 条与第 341 条分别规定了非法捕捞水产品罪与非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪。同时，《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定（二）》（以下简称《规定（二）》）针对专属经济区内部分违法《渔业法》与《刑法》的行为认定进行了解释说明。

二是在人工岛屿、设施和结构的建造和使用方面，《中华人民共和国海警法》（以下简称《海警法》）将保护专属经济区的人工岛屿、设施和结构安全纳入海警机构的职责范围内。[18]《刑法》中的侵犯财产犯罪等规定可以适用于人工岛屿、设施和结构安全受侵害的情形。

三是在海洋科学研究方面，《中华人民共和国涉外海洋科学研究管理规定》规定了在本国管辖海域内非法进行涉外海洋科学研究活动的刑事管辖权，[19]依据《刑法》规定定罪处罚。

四是在海洋环境的保护和保全方面，《中华人民共和国海洋环境保护法》针对与外国籍船舶相关的环境污染问题作出了规定。[20]《刑法》第 338 条规定了污

---

[15]《联合国海洋法公约》第 56 条：“1.沿海国在专属经济区内有：(a)以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源（不论为生物或非生物资源）为目的的主权权利，以及关于在该区内从事经济性开发和勘探，如利用海水、海流和风力生产能等其他活动的主权权利；(b)本公约有关条款规定的对下列事项的管辖权：(1)人工岛屿、设施和结构的建造和使用；(2)海洋科学研究；(3)海洋环境的保护和保全；(c)本公约规定的其他权利和义务……”

[16]《中华人民共和国渔业法》第 2 条：“在中华人民共和国的内水、滩涂、领海、专属经济区以及中华人民共和国管辖的一切其他海域从事养殖和捕捞水生动物、水生植物等渔业生产活动，都必须遵守本法。”

[17]《中华人民共和国渔业法》第 46 条：“外国人、外国渔船违反本法规定，擅自进入中华人民共和国管辖水域从事渔业生产和渔业资源调查活动的，责令其离开或者将其驱逐，可以没收渔获物、渔具，并处五十万元以下的罚款；情节严重的，可以没收渔船；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

[18]《中华人民共和国海警法》第 12 条第 2 项：“对海上重要目标和重大活动实施安全保卫，采取必要措施保护重点岛礁以及专属经济区和大陆架的人工岛屿、设施和结构安全。”

[19]《中华人民共和国涉外海洋科学研究管理规定》第 13 条第 2 款：“违反本规定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。”

[20]《中华人民共和国海洋环境保护法》第 5 条第 3 款：“……对在中华人民共和国管辖海域航行、停泊和作

染环境罪。此外，《中华人民共和国海洋倾废管理条例》规定了在管辖海域内倾倒废弃物污染损害海洋环境造成重大财产损失或致人伤亡的应负刑事责任，[21]《规定（一）》第 6 条规定了在我国管辖海域内发生污染事故的，由管辖该海域的海事法院管辖。

（二）针对普通刑事犯罪的管辖权

我国《刑法》总则中对于刑事管辖权进行了规定，主要包含属地管辖、属人管辖、保护管辖与普遍管辖四个方面。尽管《刑法》并未明确这些管辖权规则是否能够适用于专属经济区内的刑事犯罪，但《公安机关海上执法工作规定》第 4 条规定了我国公安边防海警对于专属经济区内的违法或涉嫌犯罪行为拥有管辖权，[22]这在实质上确认了我国在专属经济区内可以对刑事犯罪进行管辖。

在属地管辖方面，《刑法》第 6 条第 3 款规定，“犯罪的行为或者结果有一项发生在中华人民共和国领域内的，就认为是在中华人民共和国领域内犯罪”。该条规定不仅明确了属地原则，还体现了客观属地原则。所谓客观属地原则，是指犯罪行为在境外开始，但结果在本国境内，则该国可主张属地管辖权。[23]在域外，专属经济区内涉及外国人员及船舶的刑事犯罪案件中，这一管辖原则应用较多。例如，美国联邦最高法院 1927 年审理的福特诉美国案确认了英国籍被告人在距离美国海岸 25 海里公海的一艘英国船上向美国走私酒类犯罪的管辖权。[24]

在属人管辖与保护管辖方面，《刑法》第 7 条规定了主动属人管辖权，《刑法》第 8 条规定则涉及被动属人管辖权以及保护管辖权。主动属人管辖权指针对本国公民在本国领土范围以外的犯罪行为的管辖权，[25]被动属人管辖权则是指针对外国人在本国领土范围以外实施危害本国公民利益的犯罪行为的管辖权。[26]在《刑法》第 8 条规定中，尽管保护管辖与被动属人管辖有所重叠，但侧重点不同：前者偏向于保护本国公民利益，而后者则更加关注对于国家安全和利益的维护。因此，在专属经济区内，若涉及我国人员实施犯罪或外国人员实施危害我国国家利益或我国公民利益的犯罪（外国人员实施的犯罪行为按照《刑法》规定的最低刑为三年以上有期徒刑），则我国作为沿海国有权行使管辖权。

在普遍管辖方面，《刑法》第 9 条阐明，对于我国缔结或参加的国际条约中规定的罪行，我国将在条约义务框架内行使管辖权。尽管该条是普遍管辖的一种

业的外国籍船舶造成的污染事故登轮检查处理。船舶污染事故给渔业造成损害的，应当吸收渔业行政主管部门参与调查处理。”

[21]《中华人民共和国海洋倾废管理条例》第 21 条第 2 款：“对于违反本条例，污染损害海洋环境造成重大财产损失或致人伤亡的直接责任人，由司法机关依法追究刑事责任。”

[22]《公安机关海上执法工作规定》第 4 条：“对发生在我国内水、领海、毗连区、专属经济区和大陆架违反公安行政管理法律、法规、规章的违法行为或者涉嫌犯罪的行为，由公安边防海警根据我国相关法律、法规、规章，行使管辖权。”

[23] 参见刘大群：《<国际刑事法院罗马规约>的修正与适用实践述评》，载《武大国际法评论》2023 年第 6 期。

[24] Ford v. United States, 273 U. S.593(1927).

[25] 参见林蓁：《国际反海盗行动与我国相关刑事立法分析》，载《中国海洋法学评论》2016 年第 1 期。

[26] 参见荣璞珉、曲最：《对 Enrica Lexie 案所涉刑事管辖争端的分析》，载《中国海商法研究》2017 年第 2 期。

体现，但本质上是基于国际条约，而非习惯国际法意义上的普遍管辖权。[27]

管辖权规则的具体应用关系到《刑法》分则中的相关罪名和刑罚如何适用于专属经济区内涉及外国船舶及人员的犯罪活动。其一是专属经济区内与走私相关的犯罪行为，《刑法》第 151 条至 157 条详细规定了各类走私犯罪的构成及处罚，《刑法》第 347 条则规定了走私毒品的犯罪责任，这些规定为打击专属经济区内的走私犯罪活动提供了法律支撑。此外，针对成品油走私犯罪，最高人民法院、最高人民检察院、海关总署于 2019 年 10 月发布《打击非设关地成品油走私专题研讨会会议纪要》，明确了在专属经济区向走私人贩卖、过驳成品油的刑事责任。[28]其二是专属经济区内的交通肇事行为，《刑法》第 133 条明确规定了交通肇事罪，该规定同样可以适用于海上交通肇事案件。同时，《中华人民共和国海上交通安全法》也适用于国家管辖海域，而国家管辖海域包括专属经济区。在我国司法实践中，已有专属经济区内涉及外国船舶的交通肇事案例得到了妥善处理，包括前文提及的艾伦·门多萨·塔布雷交通肇事案以及上海市第三中级人民法院审理的凯西·吉姆·吉卢阿诺·兰博瑙、弗朗西斯·利姆·阿奈兹交通肇事案等。[29]

对于专属经济区内的发生其他普通刑事犯罪案件，《刑法》中也有相应的法律依据。对于其他国际条约中有关海上犯罪行为的规定，2021 年实施的《中华人民共和国海警法》以及 2023 年实施的《海警机构办理刑事案件程序规定》在很大程度上将国际条约的规定转化为国内法，[30][31]从而有利于更有效地对专属经济区内的犯罪行为行使管辖权。

四、我国专属经济区刑事管辖权制度的挑战

尽管我国刑事立法已初步确立了对专属经济区内刑事犯罪的管辖权，但是目前我国专属经济区刑事管辖权制度在实践中仍存在一些挑战。

其一，国内刑事立法与《海洋法公约》的衔接不全面。《海洋法公约》第 56 条明确规定了沿海国对专属经济区内特定事项的管辖权，然而国内立法没有采取恰当的立法措施将公约所赋予的管辖权转化为具有约束力的国内法。[32]尽管我国已努力将《海洋法公约》规定的内容融入国内立法中，[33]但整体而言，这些立法

---

[27] 参见高秀东：《论普遍管辖原则》，载《法学研究》2008 年第 3 期。

[28]《打击非设关地成品油走私专题研讨会会议纪要》：“……行为人与他人事先通谋或者明知他人从事走私成品油犯罪活动，而在我国专属经济区或者公海向其贩卖、过驳成品油的，应当按照走私犯罪的共犯追究刑事责任。”

[29] 上海市第三中级人民法院（2022）沪 03 刑初 53 号判决书。

[30]《中华人民共和国海警法》第 12 条第（十）项：“海警机构依法履行下列职责：……（十）依照法律、法规和我国缔结、参加的国际条约，在我国管辖海域以外的区域承担相关执法任务……”

[31]《海警机构办理刑事案件程序规定》第 15 条：“在中华人民共和国领域外发生的海上刑事案件，按照以下原则确定管辖：……（四）对中华人民共和国缔结或者参加的国际条约所规定的罪行，中华人民共和国在所承担的条约义务范围内行使刑事管辖权的，由犯罪嫌疑人被抓获地、登陆地或者入境地的海警机构管辖……”

[32] See Efthymios D. Papastavridis:“Crimes at Sea：A Law of the Sea Perspective”，in Efthymios D. Papastavridis & Kimberley N. Trapp (eds.): Crimes at Sea/Hague Academy of International Law (Vol. 2012), Martinus Nijhoff Publishers (2014),p.5.

[33] See Xue Hanqin & Jin Qian: International Treaties in the Chinese Domestic Legal System, 8(2) Chinese Journal

仍显得不够精细。具体而言有以下几点不足：首先，《专属经济区和大陆架法》主要是对《海洋法公约》中有关专属经济区管辖权分配的规则的重申，缺少对于特定事项管辖权的详细规定，在实际应用中可操作性不够强。其次，我国在刑事立法并未将所有属于沿海国特定事项管辖权下的犯罪行为都相应地进行具体规定并设立罪名，而《海洋法公约》本身也未设立具体罪名。但根据罪刑法定原则，具体的犯罪及其刑罚显然应由沿海国法律进行明确规定，[34]这也是国内法与国际公约衔接的基本要求。如果属于沿海国特定事项管辖权下的犯罪行为未在法律中明文规定，沿海国通过国内法保障其刑事管辖权的行使将缺少充足的法律依据。司法实践中，往往通过类推比照最相类似的罪名对专属经济区内的犯罪行为定罪量刑，但这显然违反了刑法的禁止类推原则以及罪刑法定原则。[35]最后，我国刑事立法规定的刑罚可能会超出公约限制的范围。例如，《海洋法公约》第 73 条对于沿海国行使管辖权过程中的处罚措施进行了限制，[36]但我国《刑法》中并未对此作出回应，需要通过限缩解释或立法调整避免国际诉讼风险。

其二，我国刑事立法中对于专属经济区内普通刑事犯罪的管辖权规定不够明确。长期以来，我国刑事立法似乎存在一种侧重陆地范围内的犯罪行为而忽视海上犯罪行为的倾向。尽管《刑法》规定了刑事管辖权的基本原则，我国法律体系中也有针对相关罪名在国家管辖海域内如何适用的规定，但目前对于涉及外国船舶或人员的普通刑事犯罪规定得还是不够清晰。例如外国船舶往往会在专属经济区海域与沿海国船舶以货物接驳的方式进行走私，[37]但我国法律中目前针对这类情形还缺少足够完整准确的规定，不利于在有效行使域外管辖权，不能够有效打击走私犯罪。

最后，《刑法》第 9 条的普遍管辖权稍显保守。我国目前只能针对有限的国际犯罪确立并行使普遍管辖权，而对于其他国际犯罪，例如习惯国际法意义上的国际犯罪等，无法行使普遍管辖权。[38]此外，我国并未将参加的国际条约中规定的犯罪充分转化为我国《刑法》中的明文规定，因此在专属经济区内行使行使管辖权打击和制裁海上犯罪的过程中，我国可能违反“条约必须信守”原则，同时也有可能会造成我国无法履行根据国际条约应当承担的义务和责任。[39]

综上，不论是在《海洋法公约》框架下的刑事管辖权，还是针对普通刑事犯罪的管辖权，目前我国刑事立法都存在不同程度的不足，我国刑事立法针对专属

---

of International Law (2009)，p.307.

[34] 参见陈兴良：《罪刑法定主义的逻辑展开》，载《法制与社会发展》2013 年第 3 期。

[35] 参见许维安：《海洋发展战略背景下我国海洋刑事立法若干理论问题探讨》，载《北方法学》2016 年第 6 期。

[36]《联合国海洋法公约》公约第 73 条：“……2.被逮捕的船只及其船员，在提出适当的保证书或其他担保后，应迅速获得释放。3.沿海国对于在专属经济区内违犯渔业法律和规章的处罚，如有关国家无相反的协议，不得包括监禁，或任何其他方式的体罚。……”

[37] 山东省青岛市中级人民法院(2018)鲁 02 刑初 117 号判决书。

[38] 参见宋杰：《刑法修正需要国际法视野》，载《现代法学》2017 年第 4 期。

[39] 参见马呈元：《论中国刑法中的普遍管辖权》，载《政法论坛》2013 年第 3 期。

经济区内犯罪的管辖权的规定还有待完善。

五、我国专属经济区刑事管辖权制度的完善路径

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调，“健全维护海洋权益机制”。专属经济区刑事管辖权制度的完善，是健全维护海洋权益机制的重要一环，健全的沿海国立法是有效行使管辖权最直接的法律基础。[40]因此，针对现有不足进一步完善我国专属经济区刑事管辖权制度十分必要。

其一，要全面准确认识专属经济区刑事管辖权。沿海国对于专属经济区刑事管辖权的认识不应局限于《海洋法公约》规定的范围，还要同时将一般国际法框架下规定的管辖权考虑在内。我国在未来的立法中应明确在前述认识的基础上，系统梳理刑事立法，加强与《海洋法公约》及其他国际法规则的衔接，将各类国际条约中确立的海上犯罪切实转化为我国《刑法》中的对应具体罪名及处罚，将国际公约的理念、原则和制度积极转化为国内法的一部分，从而最大化地激活我国在专属经济区的刑事司法主权，有力制裁各种侵犯国家主权和海洋权益的不法行为。

其二，要明确专属经济区内普通犯罪行为的管辖权归属，避免法律漏洞。鉴于《海洋法公约》并未涵盖针对普通刑事犯罪的规定，沿海国需要依据一般国际法规则建立针对专属经济区内普通犯罪行为的刑事管辖权。针对《刑法》在域外管辖方面的局限，我国应“确立尽可能广泛的管辖联系，尤其是域外管辖联系和适当的普遍管辖权”，[41]从而增强《刑法》域外适用的灵活性和有效性。例如，针对外国船舶在专属经济区内从事走私活动的情形，应在刑事立法中将此类行为纳入共同犯罪框架，明确走私行为如何认定，强化刑事管辖权的实施，严厉打击走私犯罪。这不仅能够落实本国法律的规定以维护本国国家安全和海洋权益，也有利于促进以国际法规则为基础的全球海洋秩序朝着更加有序的方向发展。

最后，要结合海上刑事犯罪的特殊性，完善刑事立法。海上环境不同于陆上环境，海上刑事犯罪活动的频发已经对中国海洋安全构成威胁，尽管海上交通肇事、海上恐怖活动等在《刑法》中有对应的针对陆地犯罪罪名的一般规定，但在具体司法实践中却不能直接应用于海事犯罪，难以准确地对有关案件进行规制。[42]我国要通过在立法中针对海上的犯罪活动专门增设罪名，增加关于海上犯罪行为的特殊条款，解决当前刑事法律规范中罪名陆海不分的问题，从而为积极行使海事刑事管辖权提供相关依据。此外，还可以考虑针对海事刑事司法管辖制定特别法，明确司法管辖的原则与程序，开展海事刑事管辖特别程序试点，为我国更有效地行使在专属经济区内的刑事管辖权提供支撑，维护我国海事司法主权和权

[40] 参见杨永红：《从北极日出号案析沿海国在专属经济区的执法权》，载《武大国际法评论》2017 年第 3 期。
[41] 宋杰：《进取型管辖权体系的功能及其构建》，载《上海对外经贸大学学报》2020 年第 5 期。
[42] 参见付本超：《“海洋命运共同体”理念下我国海事刑事司法的完善》，载《法学论坛》2023 年第 6 期。

威。

六、结论

对我国而言，有效行使专属经济区内的刑事管辖权是维护国家海洋权益的重要途径，尤其是在我国建设海洋强国的关键时期，其重要性愈发凸显。尽管我国一直积极致力于完善法律体系，强化专属经济区刑事管辖权制度，但当前我国刑事法律体系与国际公约、国际法规则之间的衔接仍然不够充分，同时还存在部分法律漏洞，有可能造成涉外海事司法管辖的国际间冲突。作为海洋大国，我国要积极完善刑事立法，健全专属经济区刑事管辖权制度，不断强化海洋治理能力，有效打击专属经济区内的海事犯罪行为，实现对于专属经济区海域的综合治理，为“海洋命运共同体”的建设夯定坚实基础，积极维护海洋秩序的和谐稳定。

2025年中国国际法学会年会

海洋数字法治的生成逻辑、现实挑战与未来进路

谭颖 大连海事大学 博士研究生

摘 要：数字时代的浪潮正席卷全球，海洋治理也迎来了前所未有的变革机遇与挑战。海洋数字法治作为这一变革的核心驱动力，正在重塑全球海洋治理的格局。本文深入探讨了海洋数字法治的生成逻辑、现实挑战与未来进路，揭示了数字技术如何赋能海洋资源管理、环境保护、权益维护及经济转型。尽管数字技术在海洋治理中的应用前景广阔，但仍面临海底电缆管理、无人机监管、数据共享与安全等复杂挑战。未来，海洋数字法治的建设亟需国际社会的协同合作，推动技术创新与法律框架的完善，构建更加公平、高效、可持续的全球海洋治理体系。

关键词：海洋数字法治 数字技术 数据驱动 数字法治 海洋数据

一、引言

海洋作为地球表面最广阔的生态系统，其战略地位和资源价值在全球发展中日益凸显。从空间维度来看，海洋覆盖了地球表面积的 71%，构成了全球贸易的主要运输通道；从资源维度而言，海洋不仅提供了人类饮食中 30%的动物蛋白，还蕴藏着全球超过三分之一的石油和天然气资源。海洋吸收了 90%以上的热量，它们也是地球上最大的碳汇。[1]这些数据充分表明，海洋生态系统作为地球上最大的资源宝库，在支撑全球经济运行、维护生态平衡和促进社会发展等方面发挥着不可替代的作用。[2]随着全球化进程的深入推进和人类对海洋资源需求的不断增长，传统的海洋法治体系在应对复杂的海洋问题是逐渐出现局限性，而数字技术的迅猛发展为海洋治理提供了新的工具和手段。海洋数字法治的兴起，正是这一背景下应运而生的新型海洋治理范式。

海洋数字法治不仅为海洋资源的可持续利用、海洋环境的保护以及海洋权益的维护提供了新的途径，还通过大数据、人工智能、海洋数字孪生等先进技术，实现了对海洋资源和环境的实时监控和管理。然而，海洋数字法治的实施也面临诸多挑战。首先，数字技术的应用使得海洋治理的范畴扩展到了虚拟空间和数字资源，这对现有的海洋法体系提出了新的要求。[3]其次，海洋数字法治的实施需要平衡各国在海洋资源开发和环境保护方面的利益，这对国际合作提出了更高的要求。[4]此外，数字化对现行海洋法治体系提出了新的挑战，特别是在海底电缆、无

[1] Global Marine Technology Trends 2030, 2015 Lloyd's Register, QinetiQ and University of Southampton, 2015, p.66.

[2] Wang W J. The Protection and Development of Marine Resources under the Perspective of the Sustainable Development Concept. Marine Economics and Management, vol.1, 2024, p. 187.

[3] 沈伟, 赵尔雅：《数字经济背景下的人工智能国际法规制》,《上海财经大学学报》2022 年第 5 期，第 130 页。

[4] Kimball L A. International Ocean Governance: Using International Law and Organizations to Manage Marine Resources Sustainably[M]. Iucn, 2003, p.25.

人机等新兴技术应用领域，对海洋科研制度和沿海国安全制度产生了深远的影响。综上，亟需构建适应数字化时代的新兴海洋法治框架，在促进技术创新的同时，通过完善海洋法律制度，切实保障沿海国的合法权益。

从海洋法的角度来看，海洋数字法治的实施需要遵循现有的国际海洋法框架，同时应对数字技术带来的新问题。[5]例如，如何确定数字技术在海洋空间中的应用范围。其次，从国家利益的角度来看，海洋数字法治的实施需要平衡沿海国的权利和国际社会的利益。[6]例如，如何在数字技术的应用中保障沿海国的海洋权益。最后，从技术发展的角度来看，海洋数字法治的实施需要不断适应数字技术的进步。[7]例如，如何利用人工智能和区块链技术提升海洋资源管理和环境监测的精准度和透明度，如何保障数字技术的安全性和可靠性等，都是需要进一步研究的问题。

本文将从“意义-内涵-现状-展望”四个方面，系统探讨海洋数字法治建设的基础性问题。研究聚焦海洋数字法治的核心议题，重点剖析数字时代的海洋管辖权界定、数据安全保护机制以及沿海国权益保障等关键问题，深入阐释海洋数字法治的理论内涵与时代价值。同时，将探讨数字技术对传统海洋法治体系的冲击与重构，通过比较分析国际社会及主要海洋国家的实践经验，结合中国在海洋数字法治建设中的创新举措，揭示当前面临的挑战与困境。在此基础上，研究将提出具有前瞻性的发展路径与对策建议，以期为完善海洋数字法治理论体系、指导实践发展提供智力支持。本研究的意义在于：理论上，有助于构建适应数字时代的海洋法治新范式；实践上，可为推进全球海洋治理体系变革提供中国方案。

二、海洋数字法治的意义与内涵

2.1海洋法与数字法治结合的意义

海洋法作为国际法体系和国内法律框架中不可或缺的组成部分，在规范海洋资源开发利用、生态环境保护、科学研究活动等领域发挥着基础性作用。传统海洋法体系以《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）为核心，构建了一套以物理空间划分和实体资源管理为基础的法律规范体系，并通过各国国内立法得以具体实施。[8]然而，在数字化转型浪潮下，海洋治理的边界已从传统的物理空间延伸至虚拟领域，治理对象也从实体资源拓展到数据资源。[9]这一转变不仅带来了海洋治理范式的革新，更对传统海洋法体系提出了重构法律框架、更新治理理念、

[5] Benvenisti E. Upholding Democracy Amid the Challenges of New Technology: What Role for the Law of Global Governance? European Journal of International Law, vol.1, 2018, p.52.

[6] 赵骏, 李婉贞：《人工智能对国际法的挑战及其应对》,《浙江大学学报 (人文社会科学版)》2020 年第 2 期，第 6 页。

[7] 周济南：《数字技术赋能城市社区合作治理: 逻辑, 困境及纾解路径》,《理论月刊》2021 年第 11 期，第 53 页。

[8] 杨泽伟《<联合国海洋法公约>的主要缺陷及其完善》,《法学评论》2012 年第 5 期，第 61 页。

[9] Rayfuse R. Melting Moments: The Future of Polar Oceans Governance in a Warming World. Review of European Community & International Environmental Law, vol.2, 2007, p.199.

创新监管方式的迫切要求。[10]

数字化转型为海洋法治建设注入了新的活力，其战略价值及意义主要体现在以下几个方面：在资源管理方面，数字技术革新了海洋资源治理模式。无人船、人工智能算法、水下机器人等智能装备的广泛应用，实现了对海洋资源的高精度动态监测和智能化管理，为海洋资源的可持续开发利用提供了技术保障。[11]在环境保护领域，数字技术为海洋生态环境保护提供了更加科学和高效的手段。海洋数字孪生系统的应用，可以实时模拟和预测海洋生态系统的变化，为生态修复工程提供精准指导。据预测，到新的世纪之交，热带珊瑚礁可能将不复存在。[12]所以，利用数字技术对珊瑚礁生态系统进行动态监测和建模，可以帮助科学家制定更加有效的保护措施。同时，该系统实现了对海水温度、盐度、酸碱度、流速等多为参数的实时感知与动态模拟；可以用于追踪海洋污染源，通过数据分析确定污染物的传播路径和影响范围，从而制定针对性的治理方案；以及卫星遥感技术则能够精准记录海洋热浪的频率、强度和持续时间等关键指标，为海洋生态环境保护决策提供科学依据。[13]在沿海国权益维护层面，数字技术强化了海洋执法能力。智能监控系统与卫星定位技术的深度融合，构建起全天候、全方位的海上监管网络，有效提升了打击非法捕捞、遏制海盗活动等海上违法行为的执法效能，为维护沿海国海洋权益提供了有力支撑。[14]此外，数字技术还可以用于海洋边界争议的解决，通过高精度测绘和数据建模，为海洋划界提供科学依据。[15]在经济赋能层面，数字技术与海洋法的结合为海洋经济的转型升级提供了新的动力。在传统海洋产业（如渔业、航运、油气开发）中，数字技术的应用可以显著提升生产效率、降低运营成本。[16]例如，智能渔业管理系统可以通过实时监测鱼类种群动态，优化捕捞策略，避免资源过度开发；智能航运系统则可以通过实时数据分析优化航线规划，减少能源消耗和碳排放。[17]同时，数字技术还催生了新兴海洋产业，如海洋大数据服务、海洋人工智能应用、海洋数字孪生技术等，为海洋经济注入了新的增长点。在全球协同层面，数字法治的引入还可以通过智能合约等技术手段，自动执行国际海洋协议中的条款，减少合作中的摩擦和不确定性，提

---

10 纪建悦，迟宇航，曹绍朋：《海洋新质生产力的提出逻辑，多维内涵与评价框架研究》，《中国海洋大学学报 (社会科学版)》，2024 年第 5 期，第 5 页。

11 Bilawal Khaskheli M, Wang S, Zhang X, et al. Technology Advancement and International Law in Marine Policy, Challenges, Solutions and Future Prospective. Frontiers in Marine Science, vol.10, 2023, p.4.

12 联合国海洋科学促进可持续发展十年（2021-2030 年）实施计划摘要，联合国教科文组织政府间海洋学委员会，2021 年版,第 6 页。

13 第二次世界海洋评估和海洋气候变化简报，2022 年版，第 10 页。

14 Technology advancement and international law in marine policy, challenges, solution and future prospective

15 刘焱雄，陈义兰，杨龙：《基于测绘学角度探讨海岸线及其测定方法》，《海洋科学进展》2024 年第 3 期，第 428 页。

16 李加林,沈满洪,马仁锋：《海洋生态文明建设背景下的海洋资源经济与海洋战略》，《自然资源学报》2022 年第 4 期，第 836 页。

17 正军王：《船舶驾驶自动化与航海智能化探究》，《智能城市应用》，2023 年第 12 期，第 67 页。

升全球海洋治理的效率和透明度。[18]

海洋法与数字法治的结合不仅是技术层面的融合，更是治理理念和模式的深刻变革。

2.2海洋数字法治的内涵

海洋数字法治的理论框架以海洋法与数字法治为两大核心构成要素。在这一框架中，数字法治作为理论构建的基本单元，其概念意涵的明晰化是深入理解海洋数字法治的前提和基础。[19]数字法治并非对传统法治模式的颠覆或替代，而是在传统法治框架基础上的创新与完善。其核心在于通过数字技术推动法治领域的系统性变革，包括体制机制的优化、业务流程的重构以及制度体系的重塑。[20]数字法治既继承了传统法治的核心理念与实践经验，又充分融合了数字技术的优势，以适应数字化时代的发展需求。

2.2.1 数字法治与传统法治

在数字法治的实践中，传统法治理念得到了进一步延伸和拓展。数字法治与传统法治在本质上具有一致性，例如二者均以法律为基石，追求社会秩序的稳定与公平正义的实现，致力于保护人权、维护社会稳定并促进公共利益。然而，数字法治与传统法治之间在环境条件、经济基础、行为规律、价值形态、生产要素、社会基础以及社会治理模式等方面存在显著差异。第一，环境条件不同。传统法治以物理时空为基础，法律规则和治理活动主要在现实世界中展开。[21]例如，法律管辖范围以地理边界为限，法律行为的发生和效力依赖于物理空间的存在。数字法治则以数字时空为基础，法律规则和治理活动在虚拟空间和现实世界中并行展开。例如，数字空间的跨国性和无边界性使得法律管辖范围超越了传统的地理边界。第二，经济基础不同。传统法治建立在工商经济和商品逻辑之上，经济活动以物质生产和商品交换为核心。[22]例如，合同法、物权法等法律规则主要围绕商品的生产、流通和消费展开。数字法治则建立在数字经济和信息逻辑之上，经济活动以数据生产和信息交换为核心。例如，数据所有权、数据使用权等新型法律规则成为数字法治的重要组成部分。第三，行为规律不同。传统法治主要针对生物人（自然人、法人组织）的行为规律，法律规则的设计以自然人和法人组织的理性行为为基础。[23]例如，合同法假设合同双方是理性的经济主体。数字法治同时反映生物人和数字人的双重属性及其行为规律。例如，人工智能算法和自动

[18] 王宏禹，严展宇：《规范导向与市场需求: 欧盟贸易政策的张力及其表现》，《欧洲研究》，2018 年第 2 期，第 58 页。

[19] 徐娟：《数字时代机遇数字能力提升的权利实现进路研究》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2024 年第 2 期，第 158 页。

[20] 刘连泰：《信息技术与主权概念》，《中外法学》2015 年第 2 期，第 510 页。

[21] 吴贵生：《技术创新管理》，清华大学出版社 2000 年版，第 59 页

[22] 胡铭，周翔：《数字法治：实践与变革》，浙江大学出版社 2022 年版，第 43 页。

[23] 马长山：《数字法治概论》，北京法律出版社 2022 年版，第 474 页。

化系统的行为也需要纳入法律规制的范围。第四，生产要素不同。传统法治以土地、及其等物质资源为核心生产要素，法律规则的设计以保护物质资源的产权和使用权为核心。[24]例如，物权法保护土地和机器的所有权。数字法治则以数据、信息为核心生产要素，法律规则的设计以保护数据资源的产权和使用权为核心。例如，《中华人民共和国数据安全法》保护数据的采集、存储和使用。第五，社会基础不同。传统法治以文字化的契约为交易基础，法律规则的设计以契约的签订和履行为核心。例如，合同法规定了契约的成立、生效和履行。数字法治以数字化的信用为社会纽带，法律规则的设计以信用的建立和维护为核心。例如，区块链技术通过智能合约自动执行交易，减少了认为干预和纠纷。第六，社会治理模式不同。传统法治基于人的理性判断的标准化管理，法律规则的设计以统一的标准化管理为核心。例如，行政法规定了政府机构的标准化管理流程。数字法治依靠数据的准确预测实现个性化治理，法律规则的设计以数据驱动的个性化管理为核心。例如，通过大数据分析预测社会需求，制定个性化的公共服务政策。

由此可见，传统法治模式通常以主权国家为基础，但在数字法治中，数字空间没有单一的主权国家来决定国际间的互动。此外，数字空间的时间和活动模糊了地理边界和管辖权之间的界限。[25]因此，数字法治需要的是技术逻辑与法治逻辑并重来适应物理和数字的双重空间。

2.2.2.海洋数字法治的定义

海洋数字法治是数字技术在海洋治理领域的具体应用与实践，其核心在于通过数字技术和数据驱动的手段，优化海洋资源的开发利用、生态环境的保护以及海洋权益的维护。这一治理范式依托技术创新与数据赋能，为海洋治理提供了更加高效、精准和透明的解决方案。

海洋数字法治的核心特征之一是技术赋能。[26]数字技术是海洋数字法治的核心驱动力，为其提供高效、精准和透明的治理工具。例如，无人船、水下机器人等智能装备的应用，显著提升了海洋资源监测和管理的效率，尤其是在海洋深海区域和复杂环境中的应用，使得传统治理手段无法触及的地方得以高效监控；另一核心特征是数据为核心。海洋数据是海洋数字法治的基础资源，贯穿于海洋治理的全过程。[27]海洋数据的采集、分析和应用是海洋数字法治实现的关键。通过大数据分析，海洋资源的管理得以优化，例如，渔业资源的监测与调度。同时，数据驱动的分析也帮助识别潜在的风险和不确定因素，提高治理的科学性与预测

[24] 朱璇，贾宇：《全球海洋治理背景下对蓝色伙伴关系的思考》，《太平洋学报》2019 年第 1 期，第 56 页。

[25] 胡铭，周翔：《数字法治：实践与变革》，浙江大学出版社 2022 年版，第 43 页。

[26] 王琪，景丽丽：《数字赋能:中国海洋综合执法创新面临的挑战与优化路径》，《中国海洋大学学报(社会科学版)》，2023 年第 1 期，第 27 页。

[27] Swilling M, Ruckelshaus M, Rudolph T B, et al. The Ocean Transition: What to Learn from System Transitions. The Blue Compendium: From Knowledge to Action for a Sustainable Ocean Economy. Cham: Springer International Publishing, 2023, p.465.

性。[28]通过实时的海洋数据和智能算法，可以动态调整捕捞策略、优化资源利用、避免资源过度开采。此外，海洋数字法治具有全球化与协同化的特征。海洋问题的跨国性和复杂性要求国际间的合作与协调。[29]海洋数字法治通过数字平台促进数据共享和协同治理，为应对全球性海洋挑战提供支撑。例如，全球海洋观测系统（GOOS）整合了各国的海洋观测数据，实时跟踪全球海洋变化，支持应对气候变化、海洋污染等全球性问题。只有通过跨国合作和共同治理，才能有效应对海洋环境保护、资源管理和海洋安全等问题。[30]另一关键特征是动态适应性。海洋数字法治能够实时监测和响应海洋环境的变化。[31]随着环境变化的加剧，海洋资源的分布、海洋生态系统的状况及其相关风险也在不断变化。海洋数字法治能够通过智能化手段，及时响应这些变化。例如，基于实时数据分析，能够迅速调整海洋保护政策或优化资源开发计划，确保其适应不断变化的实际情况。通过海洋大数据的采集与分析、智能化监测与预警、人工智能技术的应用等，海洋数字法治可以迅速识别潜在问题，做出实时反应。[32]

海洋数字法治的应用领域也非常广泛，涵盖了海洋资源管理、海洋环境保护、海洋权益维护等多个重要方面。海洋资源管理方面，智能渔业管理系统利用物联网（IoT）技术，将渔船、渔场和水产养殖区可以实时互联，通过监测水质、温度、盐度、氧气含量等环境参数，确保渔业资源的健康发展。基于大数据分析，智能渔业管理系统能够实时预测鱼类的分布与迁徙动态，进而为渔民提供精准的捕捞建议，避免过度捕捞，推动渔业资源的可持续利用。海洋环境保护方面，数字技术能够为海洋环境保护提供功能强有力的支持。海洋生态系统正面临严重的污染与破坏，陆上和海上活动的多重压力使得超过 40%的海洋表面受到威胁。[33]通过海洋数字孪生技术，科学家能够模拟海洋环境的现状及其未来变化趋势帮助预测海洋酸化对生态系统的影响，并为制定有效的生态修复策略提供科学依据。海洋权益维护方面，数字技术为维护海洋权益提供了新的手段。海洋边界划定是国际海洋法中的一个重要问题，然而目前只有 19%的海底完成了详细的地图绘制，深海和南北极地的物种分布和生态系统仍然知之甚少。[34]数字技术的应用，尤其是海底勘测和海洋边界数据绘制方面，提供了精确的数据支持，有助于解决

---

[28] Van Ooijen C, Ubaldi B, Welby B. A Data-driven Public Sector: Enabling the Strategic Use of Data for Productive, Inclusive and Trustworthy Governance, vol.3, 2019, p.36.

[29] 王旭：《日本参与全球海洋治理的理念,政策与实践》,《边界与海洋研究》2020 年第 5 期，第 62 页。

[30] 李加林，沈满洪，马仁锋：《海洋生态文明建设背景下的海洋资源经济与海洋战略》,《自然资源学报》2022 年第 4 期，第 833 页。

[31] Maxwell S M, Hazen E L, Lewison R L, et al. Dynamic Ocean Management: Defining and Conceptualizing Real-time Management of the Ocean. Marine Policy, vol.58, 2015, p.47.

[32] 殷晓斌，蒋兴伟，秦艳萍：《全球海洋可持续发展公共产品发展现状，挑战与建议》,《中国工程科学》2023 年第 3 期，第 146 页。

[33] 联合国海洋科学促进可持续发展十年（2021-2030 年）实施计划摘要，联合国教科文组织政府间海洋学委员会，2021 年版,第 10 页。

[34] 联合国海洋科学促进可持续发展十年（2021-2030 年）实施计划摘要，联合国教科文组织政府间海洋学委员会，2021 年版,第 4 页。

这些未知区域的划定问题。确保各国在海洋权益上的公正维护。

综合以上分析，海洋数字法治可以定义为：以数字技术为支撑，以数据驱动和智能化为核心手段，结合全球化、协同化和动态化的治理模式，构建一个新型的海洋治理框架。[35]它旨在实现海洋资源的可持续利用、海洋环境保护以及海洋权益的公平维护，为全球海洋治理提供创新的法律保障和治理方案。

三、海洋数字法治的现状

全球范围内，海洋数字法治的建设呈现出快速发展的态势。国际组织和各国通过制定政策、搭建平台、推动技术创新等方式，逐步构建起适应数字化时代的海洋治理体系。

3.1国际组织的推动与国际合作

3.1.1 可持续发展目标 14（SDG14）

联合国成员国于 2015 年通过的 2030 年可持续发展议程中确立了 17 个可持续发展目标（SDGs）。其中，可持续发展目标 14（SDG14）“保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展”具有重要的战略意义。[36]该目标不仅强调了基于生态系统的海洋综合管理的重要性，还突出了海洋科学研究在实现海洋可持续发展中的关键作用，例如，可持续发展目标 14.3 和 14.4 中明确强调了加强科学合作与实施基于科学的管理计划的重要性，以应对海洋酸化等环境挑战并促进渔业资源恢复。尤为重要的是，可持续发展目标 14 通过强调海洋科学的重要性，为构建全球海洋数字治理体系提供了科学基础与政策指引。这一框架不仅促进了数字技术在海洋监测、评估和管理中的创新应用，也为海洋数字法治建设提供了重要的政策指导和实施路径[37]

3.1.2 联合国海洋科学促进可持续发展十年（2021-2030 年）

联合国大会授权教科文组织政府间海洋学委员会（IOC-UNESCO）协调联合国海洋科学促进可持续发展十年（2021-2030 年）（以下简称“海洋十年”），自 2021 年 1 月正式启动以来，始终秉持“构建我们所需要的科学，打造我们所需要的海洋”这一核心愿景。[38]该倡议通过系统性地促进全球海洋数据、信息和知识的生成、

[3535] 吴士存：《全球海洋治理的未来及中国的选择》，《亚太安全与海洋研究》，2020 年第 5 期，第 15 页；杨洪红：《中国海洋法治意识与海洋强国建设》，《法制与社会》，2015 年第 14 期，第 152 页；贾宇：《改革开放 40 年中国海洋法治的发展》，《边界与海洋研究》，2019 年第 4 期，第 29 页；曹兴国，初北平：《论新文科背景下海洋法治学的构建》，《山东大学学报(哲学社会科学版)》，2023 年第 1 期，第 8 页；马金星：《全球海洋治理视域下构建“海洋命运共同体”的意涵及路径》，《太平洋学报》，2020 年第 9 期，第 13 页；叶泉：《论全球海洋治理体系变革的中国角色与实现路径》，《国际观察》，2020 年第 5 期，第 99 页。

[36] UNESCO-IOC, “The Contribution of the UN Decade of Ocean Science for Sustainable Development to the Achievement of the 2030 Agenda”, Paris: The Intergovernmental Oceanographic Commission of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2022.

[37] Goal 14: Conserve and Sustainably Use the Oceans, Seas and Marine Resources, 见 https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/. 访问时间 2025 年 2 月 18 日。

[38] 联合国海洋科学促进可持续发展十年（2021-2030 年）http://www.cmalibrary.cn/sourcedb/xxkd_1942/2020/202007/yzyw/202101/t20210105_158722.htm. 访问时间

整合与共享，致力于推动海洋科学研究的范式转变与创新发展，为实现海洋可持续发展目标提供科学支撑和创新解决方案。[39]海洋十年对海洋科学的高度重视体现在其全方位、多层次的战略部署中：不仅强调跨学科研究的整合与创新，还注重全球科研能力的均衡发展；不仅推动科学知识的开放共享，还促进科研成果向政策和行动的转化。[40]这种对海洋科学的战略性重视和系统性推进，彰显了海洋十年在应对全球海洋挑战、实现可持续发展目标中的关键作用。

在海洋十年的框架下，多个地区和项目正致力于加强全球海洋数据的采集与标准化，特别是在气候变化、海洋环境保护、资源管理等关键领域。目前，西热带大西洋区域规划小组、北极工作队、南大洋进程、太平洋地区规划小组、西太平洋地区规划小组以及非洲地区规划小组等均已展开行动。海洋十年为促进各国在海洋领域的交流与合作构建了创新性平台，该平台通过系统性地动员国家层面的海洋利益相关方，包括海洋科学研究机构、政策制定部门、产业界以及民间组织等海洋知识的生产者与使用者，有效协调、支持和强化了各国对海洋十年的参与度。[41]截至当前，非洲、美洲、亚洲、欧洲和大洋洲五大洲共计 40 个国家相继成立了国家十年委员会，形成了覆盖全球的海洋治理协作网络。[42]

此外，“数字化深海典型生境”（Digital Deep-Sea Typical Habitats, DDSTH）计划是海洋十年倡议框架下的国际大科学计划。[43]该计划代表了深海研究数字化转型的前沿探索。该计划系统性地推进三大核心任务：深海多源数据整合研究、高精度深海地形测绘与数值模拟系统开发，以及智能化深海数字平台构建。在数据治理方面，DDSTH 创新性地融合了 FAIR 原则（可查找（Findable）、可访问（Accessible）、可互操作（Interoperable）、可重用（Reusable））[44]与 CARE 原则（集体利益（Collective Benefit）、控制权（Authority to Control）、责任（Responsibility）和道德（Ethics）），构建了兼顾科学价值与伦理规范的深海生境数据治理框架。通过建立常态化的数据共享机制，该平台不仅实现了深海数据的标准化采集与智能化管理，还为全球深海科学研究提供了高质量的数据基础设施，显著提升了深海生态系统的认知水平与保护能力。[45]

2025 年 3 月 6 日。

[39] 联合国海洋科学促进可持续发展十年（2021-2030 年）实施计划摘要，联合国教科文组织政府间海洋学委员会，2021 年版,第 3 页。

[40] Minyou, Yu, and Ni Yao. Law Enforcement in the Implication of Blue Cooperation–A Reflection of China. Marine Policy, 2024, p.4.

[41] 国家行动-国家一级的海洋知识革命，见 https://oceandecade.org/zh/national-ocean-decade-ecosystem/。访问时间 2025 年 2 月 20 日。

[42] 国家十年委员会（NDCs）是全球海洋十年与国家利益相关方之间的重要纽带，见 https://oceandecade.org/zh/national-ocean-decade-ecosystem/. 访问时间 2025 年 2 月 20 日。

[43] 方银霞，李家彪：《联合国“海洋十年”深海领域大科学计划进展和中国的参与》，《太平洋学报》，2024 年第 12 期，第 63 页。

[44]《联合国海洋法公约》下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定（BBNJ）第十四条，2023 年。

[45] Long R. “The Marine Strategy Framework Directive: A New European Approach to the Regulation of the Marine Environment, Marine Natural Resources and Marine Ecological Services”, Journal of Energy and Natural

作为一项具有划时代意义的国际倡议，海洋十年的设立初衷在于推动海洋科学领域的系统性变革与创新突破。该倡议以《联合国海洋法公约》确立的国际海洋治理框架为基础，致力于构建基于实证的科学决策支持体系，为全球海洋综合治理提供创新性解决方案。值得注意的是，海洋十年倡议通过推动海洋大数据平台建设、促进海洋信息共享机制完善以及加强海洋科技能力建设，为全球海洋数字法治体系的构建奠定了坚实的科学基础与制度保障，推动了国际法律框架与数字技术的深度融合。

3.1.3 全球数字契约

2024 年 9 月 22 日，联合国大会通过了《全球数字契约》（Global Digital Compact, GDC），这一里程碑式的文件旨在制定全球数据安全共同标准，促进数字发展与合作，反映了各国特别是全球南方国家希望弥合数字鸿沟的迫切呼声。该契约提出了十项核心原则：包容性、注重发展、以人权为基础、性别平等、环境可持续性、可访问性和互操作性、负责人和可问责、创新友好、多方利益攸关方以及前瞻性。[46]

《全球数字契约》的十项原则与海洋数字法治的建设目标高度契合，为海洋数字法治的进一步发展提供了重要的政策支持和实践指导。具体影响体现在以下几个方面：第一，推动海洋数据的全球共享与标准化。[47]《全球数字契约》强调数据的可访问性和互操作性，这为海洋数据的全球共享与标准化提供了政策支持。[48]例如，通过制定统一的海洋数据标准，促进各国在海洋环境监测、资源管理和灾害预警等方面的数据共享，提升全球海洋治理的协同效率；第二，促进海洋数字技术的创新与应用。契约中的创新友好原则为海洋数字技术的研发与应用提供了政策支持；[49]第三，缩小海洋数字鸿沟。契约的包容性和注重发展原则特别关注发展中国家和最不发达国家的需求，这有助于缩小海洋数字鸿沟。例如，通过技术援助和能力建设，帮助发展中国家提升海洋数据采集和管理能力，推动海洋数字法治的全球均衡发展；第四，加强海洋环境保护与可持续发展。契约中的环境可持续性原则与海洋数字法治的环境保护目标高度一致。[50]例如，利用数字技术监测海洋污染源、评估生态系统健康状况，并制定针对性的保护措施，推动海洋环境的可持续发展；第五，构建多方参与的海洋数字治理机制。契约的多方利益攸关方原则为海洋数字法治的治理机制提供了重要启示。例如，鼓励政府、企

Resources Law, vol.1, 2011, p. 24.

[46] 全球数字契约，见 https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-79-1-Annex-I. 访问时间 2025 年 2 月 22 日。

[47] 李墨丝：《中美欧博弈背景下的中欧跨境数据流动合作》，《欧洲研究》，2021 年第 6 期，第 18 页。

[48] Stevens B, Jolly C, Jolliffe J. A New Era of Digitalisation for Ocean Sustainability? Prospects, Benefits, Challenges. Vol.2, 2021, p.6.

[49] 第二次世界海洋评估和相关的联合国十年简报，见 https://drive.google.com/file/d/1Vb_zrXSOT81l_uD1MRM1K22NjH5SJD51/view. 访问时间 2024 年 5 月 26 日

[50] 刘晓玮：《全球海洋治理架构的碎片化：概念、表征技影响》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2022 年第 2 期，第 30 页。

业、科研机构和民间社会共同参与海洋数字治理，形成多元化的治理模式，提升治理的透明度和公信力；第六，提升海洋数字法治的前瞻性与适应性。[51]契约的前瞻性原则强调关注数字技术的长期影响，这为海洋数字法治的前瞻性发展提供了指导。例如，通过制定具有前瞻性的海洋数字政策，应对气候变化、深海采矿等新兴挑战，确保海洋数字法治的长期适应性。

《全球数字契约》为全球数字治理注入了新的活力与动力，同时也为海洋数字法治的建设提供了重要的政策支持和实践指导。通过推动海洋数据的全球共享与标准化、促进海洋数字技术的创新与应用、缩小海洋数字鸿沟、加强海洋环境保护与可持续发展、构建多方参与的治理机制以及提升前瞻性与适应性，海洋数字法治将在全球范围内得到进一步深化与发展。

3.1.4 国际海事组织（IMO）

作为联合国系统内负责海事事务的专门机构，国际海事组织（International Maritime Organization, IMO）在推进海洋数字法治建设方面发挥着关键作用。IMO 通过系统性部署数字化转型战略，构建了全方位的海洋数字治理框架：首先，在航海安全领域，IMO 实施的电子航海战略（E-Navigation）创新性地整合了卫星导航、物联网和大数据分析等数字技术。该战略不仅实现了船舶动态信息的实时交互与智能分析，还建立了海上交通预警系统，显著提升了航行安全系数，将海上事故率降低了约 30%，同时有效减少了因航运事故导致的海洋环境污染。[52]其次，在数据治理方面，IMO 制定了船舶数据采集和传输的国际标准，确保全球船舶监控数据的格式与传输标准。这一标准化体系为跨境海事执法提供了可靠的技术支持，显著提升了非法捕捞监测的有效性，并为打击亚丁湾等海域的海盗活动提供了关键数据支持。最后，在海洋环境保护领域，IMO 通过《国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL）框架，建立了全球船舶排放数字监测网络。该网络采用智能传感器和区块链技术没实现了船舶污染物排放的实时追踪与不可篡改记录，使公约履约率提高了 40%，为全球海洋环境保护提供了创新的数字化解决方案。[53]

3.1.5 国际海底管理局（ISA）

作为《联合国海洋法公约》框架下负责管理“区域”矿产资源开发的国际组织，国际海底管理局（International Seabed Authority，ISA）近年来积极推进海洋数字法治建设，构建深海资源开发的数字化治理体系。ISA 通过部署先进的深海环境监测网络，综合利用水下机器人、声呐探测和卫星遥感等技术手段，实现对深海

[51] 罗豪才，宋功德：《认真对待软法》，《中国法学》，2006 年第 2 期，第 24 页

[52] What is E-Navigation? 见 https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/eNavigation.aspx. 访问时间 2025 年 2 月 21 日。

[53] MARPOL,见 https://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/ConferencesMeetings/pages/Marpol.aspx. 访问时间 2025 年 2 月 21 日。

采矿活动的实时监控与动态评估，确保矿产资源开发的环境可持续性。[54]同时，ISA 建立了完善的深海采矿环境影响评估（Environmental Impact Assessment，EIA）数字平台，为制定科学的环境保护措施提供决策支持。[55]此外，ISA 通过推动《深海数据采集与管理国际标准》的制定与实施，促进成员国间的数据共享与技术合作，有效提升了深海资源开发的透明度与公平性，为构建基于数字技术的国际海底治理新秩序奠定了坚实基础。

3.1.6 一系列认可行动

2022 年 6 月，教科文组织政府间海洋学委员会（IOC-UNESCO）推出一系列具有里程碑意义的认可行动。其中，由中国厦门大学主导的“全球海洋负碳排放”（Global Ocean Negative Carbon Emission, ONCE）大科学计划，致力于推动二氧化碳封存生态技术干预的前沿科学研究，[56]为应对全球气候变化提供创新性解决方案。与此同时，第一海洋研究所牵头的“海洋气候无缝预报系统”（Ocean to Climate Seamless Forecasting System,OSF）项目，通过利用新技术提高观测能力，开发多种灾害预警系统。并通过合作机制，与包括小岛屿发展中国家、最不发达国家和内陆发展中国家在内交流海洋科学方面的先进知识与理论。[57]

在联合国海洋科学促进可持续发展十年（2021-2030 年）的框架支持下，2021 年海洋数字孪生（DITTO）计划正式启动。海洋数字孪生（DTO）是海洋的数字镜像，即一个高度交互式的虚拟海洋模型。[58]它不仅能够实时模拟海洋的环境，还能通过数据驱动的方式回答“假设性”问题，为海洋治理提供科学依据。随着海洋环境和相关数据的动态更新，海洋数字孪生具备高度的灵活性和适应性，能够更精准地反映现实海洋的状态与趋势。[59]这一特性使其成为海洋治理中不可或缺的强大工具。通过整合多源数据与先进算法，海洋数字孪生为全球和区域海洋治理提供了基于科学的决策支持系统，助力实现海洋资源的可持续利用与生态环境的有效保护。[60]

全球海洋观测系统（GOOS）是由联合国教科文组织政府间海洋学委员会（IOC-UNESCO）主导的国际合作项目，旨在通过全球范围内的海洋数据采集与共享，支持海洋科学研究和可持续发展。[61]作为联合国倡导的全球海洋数据共享

[54] International Seabed Authority, 见 https://www.isa.org.jm/. 访问时间 2025 年 2 月 21 日。
[55] Environmental Impact Assessment, 见 https://www.epa.ie/our-services/monitoring--assessment/assessment/environmental-impact-assessment/. 访问时间 2025 年 2 月 21 日。
[56] Global Ocean Negative Carbon Emission, 见 https://oceandecade.org/actions/global-ocean-negative-carbon-emission/. 访问时间 2025 年 2 月 20 日。
[57] Ocean to Climate Seamless Forecasting System(OSF), 见 https://oceandecade.org/actions/ocean-to-climate-seamless-forecasting-system/. 访问时间 2025 年 2 月 20 日。
[58] Evanthia Faligka, Eleni Christopoilou, Dimitrios Ringas, etc. Trends in Digital Twin Framework Architectures for Smart Cities: A Case Study in Smart Mobility, Sensors, vol.24, 2024, 1665, p.13.
[59] Restore our Ocean and Waters by 2030 Implementation plan, European Union, 2023.
[60] International Digital Twins of the Ocean Summit 2023, https://oceandecade.org/events/international-ditto-summit-2023/. 访问时间 2025 年 2 月 18 日。
[61] The Global Ocean Observing System, 见 https://goosocean.org/. 访问时间 2025 年 2 月 21 日。

平台，全球海洋观测系统（GOOS）推动了全球范围内的海洋数据共享，它为海洋数字法治提供了丰富的数据源，涵盖海洋温度、盐度、流速、生物多样性等多个领域的海洋数据，并在全球范围内促进了海洋数据标准化和信息共享。

联合国教科文组织政府间海洋学委员会（IOC-UNESCO）于 1961 年设立了国际海洋数据和信息交换中心（IODE），旨在加强成员国间的海洋数据共享与合作。该中心主要承担五项核心职能：首先，落实 IOC 的海洋数据交换政策，推动全球海洋数据与信息的有效流通；其次，建立完善的海洋数据存储、管理与服务体系；再次，推进国际标准的应用，并基于先进的信息技术开发全球海洋数据交换标准；此外，协助成员国提升海洋数据管理能力；最后，为 IOC 和世界气象组织（WMO）等机构的海洋科研项目提供专业的数据管理支持。[62]国际海洋数据和信息交换中心（IODE）制定统一的海洋数据交换标准，可以为海洋数字法治提供规范化的数据基础。

国际组织在全球海洋数字法治建设中扮演着关键性角色，通过多维度的战略部署和机制创新，为构建新型海洋治理体系提供了重要支撑。具体而言，这些组织通过制定具有约束力的国际技术标准、建立跨区域的海洋数据共享平台、推动数字治理技术创新以及深化多边合作机制，系统性地推进了海洋数字法治的规范化进程。这些举措不仅实现了海洋科学数据的标准化整合与跨境流动，还促进了各国在海洋政策制定、技术标准对接和执法协作等领域的深度对话，为应对全球性海洋挑战提供了制度化的合作框架。

3.2国家实践

3.2.1 美国

美国作为数据开放共享的先导者，于 1990 年美国颁布《1900 年美国全球变化研究法案》，确立了科学数据开放共享的法定框架，要求全面管理和开放全球变化研究计划所获得的科学数据。[63]为落实这一立法要求，美国于 2004 年推出了具有里程碑意义的 Track-Gov.us 公共数据开放平台,并创新性地提出了公共数据开放的八大核心原则：完整性原则（确保数据集的全面性和系统性）、原始性原则（提供未加工的原始数据）、及时性原则（建立数据实时更新机制）、可读性原则（采用标准化格式）、可处理性原则（确保数据可直接用于分析和处理）、无歧视原则（对所有用户平等开放，不设置使用限制）、通用性原则（采用非专有格式，确保数据的通用性和兼容性）、免许可原则（取消数据使用许可要求，促进数据自由流通）。[64]这些原则为全球科学数据开放共享树立了标杆，推动数据驱动

[62] What is IODE? 见 https://iode.org/about/who-we-are/. 访问时间 2025 年 2 月 21 日。
[63] 罗宗俊，刘闯，王正兴:《美国全球变化研究的法律基础》,《地球科学进展》2003 年第 3 期，第 466 页。
[64] 何治乐，孔华锋:《机遇与挑战：中国政府数据开放的法制化路径》,《计算机应用与软件》2018 年第 4 期，第 5 页。

型科研范式的转型，也为海洋数字法治奠定了制度基础。[65]

经过数十年的系统发展，美国通过整合先进数字技术与创新政策工具，实现了对海洋数据的智能化管理。美国国家海洋和大气管理局（National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA）在这一进程中发挥了关键作用，其 2022 年发布的《海平面上升技术报告》创新性地提供了至 2150 的长期预测模型，涵盖美国所有州和领地的海平面变化趋势。根据该报告，预计到 2050 年，美国海岸线海平面将上升 10 至 126 英寸（25 至 320 厘米），[66]这一预测基于 NOAA 开发的先进监测系统。NOAA 通过部署海平面上升观察仪（Sea Level Rise Viewer）和网络制图工具（Web Mapping Tool），[67]构建了多维度的海平面检测平台。这一集成系统不仅能够直观地展示海平面上升的潜在影响，还可提供精确的未来水深预测、区域连通性分析、洪水频率估计、社会经济脆弱性指数、湿地生态系统变化等关键数据。此外， NOAA 下属的运营海洋产品和服务中心（CO-OPS）依托其长期水位计网络，为美国沿海地区提供实时洪水数据和海平面趋势分析。在决策支持方面，NOAA 开发的沿海洪水仪表板作为一款创新的交互式工具，整合了实时监测、预测分析和历史数据，为沿海社区提供全面的风险管理支持。该系统能够精确预测短期海平面变化，评估高水位影响，并通过国家海洋局（NOS）水位站网络提供全国范围的实时数据服务。[68]为促进数据开放共享，NOAA 实施了开放数据船舶计划（NODD），通过与商业云平台建立战略合作伙伴关系，显著提升了海洋数据的可访问性和使用效率。这种公私合作模式不仅扩大了数据服务的覆盖面，还提高了数据利用的灵活性。[69]美国在海洋数据治理领域构建了多元化的数字技术应用体系，形成了以 NOAA 为核心、多个专业数据中心协同运作的综合性海洋数据管理系统。除 NOAA 本部的数字技术应用外，其下属的三大专业数据中心均建立了先进的数字化管理机制。例如，国家气候数据中心（NCDC）采用机器学习算法优化数据质量控制，建立气候数据实时监测与预警系统；[70]国家海洋数据中心（NODC）构建了标准化的海洋数据存储架构，实时数据生命周期管理系统；[71]国家海岸数据开发中心（NCDDC）建立了海岸带综合数据库，开发了智能化的数据可视化平台并实施了海洋数据分级管理制度。[72]美国还与法国

---

[65] 罗宗俊，刘闯，王正兴:《美国全球变化研究的法律基础》,《地球科学进展》2003 年第 3 期，第 466 页。

[66] 2022 Sea Level Rise Technical Report, https://oceanservice.noaa.gov/podcast/feb22/nop52-sea-level-rise.html. 访问时间 2025 年 2 月 22 日。

[67] Sea Level Rise Viewer, 见 https://coast.noaa.gov/digitalcoast/tools/slr.html. 访问时间 2025 年 2 月 22 日。

[68] Coastal Inundation Dashboard, 见 https://tidesandcurrents.noaa.gov/inundationdb_info.html. 访问时间 2025 年 2 月 22 日。

[69] NOAA Open Data Dissemination (NODD), 见 https://www.noaa.gov/information-technology/open-data-dissemination. 访问时间 2025 年 2 月 22 日。

[70] NCDC，见 https://www.ncdc.noaa.gov/oa/ncdc.html. 访问时间 2025 年 2 月 22 日。

[71] NODC，见 https://www.pmel.noaa.gov/co2/story/NODC. 访问时间 2025 年 2 月 22 日。

[72] NCDDC, 见 https://www.ncei.noaa.gov/archive/archive-management-system/OAS/bin/prd/jquery/institution/details/1716. 访问时间 2025 年 2 月 22 日。

联合研制了 TOPEX/Poseidon 和 Jason 系列高度计卫星提供了高精度的海面高度、地转流等数据。[73]

这种系统性的数字治理模式不仅提高了海洋数据的管理效率，还为全球海洋数字法治建设提供了可借鉴的实践经验。通过技术创新与制度设计的有机结合，美国建立了完整的海洋数据治理生态系统，为海洋科学研究、环境保护和可持续发展提供了坚实的数据支撑。

3.2.2 欧盟

欧盟在数字技术法律规范方面始终处于全球领先地位，通过一系列创新性立法和基础设施建设，构建了完整的海洋数字治理体系。自 2016 年起，欧盟逐步推进数字法治建设，先后推出《欧洲开放科学云》（EOSC）、[74]《开放数据和公共部门信息再利用的指令》、[75]《数据法案》、[76]和《人工智能法案》，[77]，形成了涵盖数据管理、开放共享、人工智能应用等领域的完整法律框架。为支撑这一法律体系，欧盟建立了欧洲海洋观测和数据网络（EMODnet）、[78]海洋数据云（SeaDataCloud）和欧洲海洋生物多样性信息系统（EurOBIS）等基础设施，实现了从水深测量、地质勘探到生物多样性监测的全方位数据整合。其中，EMODnet 不仅开发了大规模海底栖息地地图（EUSeaMap）和泛欧洲海洋垃圾数据库，还通过《欧洲海洋地图集》等平台显著提升了数据可访问性。这种立法与基础设施并重的治理模式，强调技术应用的透明度和可解释性，注重数据安全与隐私保护，同时平衡数据开放与知识产权保护，不仅确保了海洋数字技术的规范应用，还为全球海洋数字法治建设提供了可借鉴的实践经验。通过法律框架与数字技术的深度融合，欧盟正推动海洋数据生态系统从存储库向知识创新平台转型，为海洋可持续发展提供了有力支撑。

3.2.3 中国

自 2015 年以来，我国逐步确立了数据作为国家基础性战略资源的地位，并通过系统性的政策布局和技术创新，全面推进海洋数字治理体系建设。在政策层面，我国先后出台了一系列重要文件：2015 年发布的《促进大数据发展行动纲要》首次将数据提升至国家战略高度；2018 年实施的《科学数据管理办法》确立了“开放为常态”的数据管理原则；“十三五”期间构建了国家海洋大数据的总体框

[73] Lombard A, Garcia D, Ramillien G, al et. Estimation of Steric Sea Level Variations from Combined GRACE and Jason-1 Data. Earth & Planetary Science Letters, vol.1, 2007, p.198.
[74] 欧洲开放科学云：促进开放科学的新引擎，2023 年 11 月 23 日，见 https://lib.tsinghua.edu.cn/info/1375/6590.htm. 访问时间 2024 年 4 月 18 日。
[75] 《美国数据隐私和保护法案》的内容及启示，见 https://www.secrss.com/articles/47727。访问时间 2024 年 4 月 18 日。
[76] 欧盟《数据法案》概览，见 https://www.chinacourt.org/article/detail/2024/03/id/7873539.shtml。访问时间 2024 年 4 月 18 日。
[77] 欧洲议会通过《人工智能法案》，见 https://www.jiemian.com/article/10912430.html。访问时间 2024 年 6 月 3 日。
[78] What is EMODnet？见 https://emodnet.ec.europa.eu/en/about_emodnet. 访问时间 2025 年 2 月 22 日。

架；“十四五”规划进一步强调要强化海洋战略科技力量，提升海洋体系整体效能，特别是要坚持国家海洋科技的自主研发。在国际合作方面，我国于 2020 年发布《全球数据安全倡议》，2021 年实施《中华人民共和国数据安全法》，2022 年提出《中国+中亚五国数据安全合作倡议》，逐步构建起兼顾安全与发展的数据治理国际话语体系。在标准规范建设方面，我国陆续发布了《海洋资料共享目录清单格式》、《海洋信息元数据》、《海洋环境综合数据库分类与编码规范》与《海洋大数据标准体系》等技术标准，为海洋数字法治建设奠定了坚实的制度基础。同时，我国积极推进数字海洋项目的技术研发与创新应用：在技术研发领域，重点开发海洋大数据分析平台、建设海洋环境智能监测系统、推进海洋卫星遥感技术应用；在平台建设方面，着力构建国家海洋数据共享平台、开发海洋数字孪生系统、打造海洋人工智能决策支持平台；在应用创新层面，持续推进海洋灾害预警系统建设、开发海洋资源智能管理系统、建立海洋生态监测网络。这种政策引导与技术创新相结合的发展模式，不仅构建了完整的海洋数字治理生态系统，还显著提升了我国海洋数字治理能力，为全球海洋数字法治建设提供了中国方案。

通过对美国、欧盟和中国在海洋数字法治建设方面的实践分析，可以看出全球主要海洋国家正在通过系统性、创新性的举措推进海洋数字治理体系建设。美国凭借其先进的技术优势和成熟的制度设计，构建了以 NOAA 为核心的综合性海洋数据管理系统；欧盟通过立法与基础设施并重的治理模式，推动了海洋数据生态系统向知识创新平台转型；中国则通过政策引导与技术创新相结合的发展模式，形成了具有中国特色的海洋数字治理方案。这些实践表明，成功的海洋数字法治建设需要技术创新、制度完善和国际合作的多维协同。

4.建设海洋数字法治面临的挑战

传统的海洋治理模式已难以适应数字化时代的需求。构建完善的海洋数字法治体系，不仅是应对海洋治理数字化转型的必然要求，也是实现海洋可持续发展的重要保障。然而，当前海洋数字法治建设仍面临诸多深层次挑战，例如数字管理、数字安全、数据隐私以及知识产权问题。特别是在海底电缆和无人机等问题。

（1）海洋数字法治下海底电缆的法律挑战

海底电缆是全球数据传输的关键基础设施，承载着全球 95%以上的国际数据流量。[79]然而海底电缆的铺设、维护和保护涉及复杂的法律问题，特别是在数据安全与沿海国主权的平衡上，这对海洋数字法治建设提出了新的要求。《联合国海洋法公约》（UNCLOS）第 79 条确立了沿海国对其专属经济区内海底电缆铺设的管辖权，同时要求保障国际通信自由。然而，在数字化时代，这一法律框架面临着数据安全与国家主权的双重挑战。随着跨境数据流动规模的扩大和安全威胁的升级，沿海国在行使海底电缆管理权时，往往与数据主权保护产生冲突：一

[79] 董世浩：《海底电缆和管道的“合理顾及”义务研究》，《法学》，2023 年 5 月第 3 期，第 1877 页。

方面，沿海国需要确保对管辖海域内数据传输的安全监控；[80]另一方面，又要维护国际通信的自由流通。[81]这种矛盾在 2021 年南海海底电缆断裂事件中得到充分体现——该事件不仅导致东南亚地区国际通信中断，暴露了海底电缆的脆弱性，还引发了国际社会对沿海国管理责任的广泛争议。这一事件凸显出现行国际法在平衡沿海国权益、数据安全保护与国际通信自由方面的不足，亟需国际社会共同完善相关法律框架，建立有效的海底电缆安全合作机制，以应对数字化时代的海底电缆治理挑战。

（2）海洋数字法治下无人机的法律挑战

在科研领域，无人机技术显著提升了海洋数据采集的效率和精度，广泛应用于珊瑚礁监测、生物多样性调查等领域。然而，其使用涉及复杂的法律问题：空域管理权属、数据隐私保护和知识产权界定等。2022 年澳大利亚科学家使用无人机监测南极企鹅种群的事件，就凸显了科研数据共享与保护的矛盾——《南极条约》虽确立了国际合作和数据共享原则，但无人机采集数据的跨境流动、存储和使用仍缺乏明确的法律规范。[82]这要求海洋数字法治建设必须构建完善的法律框架，在促进科研数据共享的同时，确保数据安全和知识产权得到有效保护。在沿海国安全方面，无人机的潜在风险同样不容忽视。2020 年日本海域频发的无人机非法捕捞事件表明，无人机可能被用于非法活动，严重威胁沿海国的主权和安全。[83]尽管《国际民用航空公约》第 8 条对无人机跨境飞行作出了原则性规定，但在实际执法中仍面临诸多难题：如何界定合法使用范围、如何实施有效监管、如何协调跨境执法等。

（3）规范体系不完善

当前国际海洋数字法治面临规范体系不完善的显著挑战，主要体现在成文法与习惯法的双重缺失。尽管 1982 年《联合国海洋法公约》构建了相对完整的传统海洋法律框架，但其规范内容已难以适应数字化时代的需求，特别是在海洋数据的采集、处理、共享和保护等关键领域缺乏系统性的制度安排，同时也未能有效回应数字技术发展带来的新型法律问题。此外，国际成文法的制定过程往往需要经历漫长的法条辩论、协商和表决程序，这种立法滞后性在快速发展的数字时代显得尤为突出。[84]

（4）海洋数据惠益不均衡

实现海洋科学领域的全面能力建设，确保各国平等获取海洋数据、信息、知

[80] 郑海琦：《美国对华海底电缆竞争的战略操作与影响评估》，《太平洋学报》，2024 第 6 期，第 98 页。
[81] 董汀：《国际海缆建设的规制与安全问题》，《国际政治研究》，2020 年第 4 期，第 29 页。
[82] 李学峰，马琛，岳奇，等：《南极菲尔德斯半岛环境保护与人类活动管理对策研究》，《世界区域研究》，2024 年第 3 期，第 8 页。
[83] 邹晓龙，石慧：《区域竞争与合作视域下的中国南海渔业纠纷》，《辽东学院学报 (社会科学版)》，2021 年第 1 期，第 18 页。
[84] 傅崐成，《全球海洋法治面对的挑战与对策》，《太平洋学报》，2021 年第 1 期，第 82 页。

识和技术，仍面临诸多结构性挑战。[85]当前，全球各国在参与海洋治理和利用海洋资源的能力方面存在显著差异，这种不平衡状态严重制约了海洋数字法治的公平性。特别是对于内陆国家而言，由于地理条件的限制，即使在国际社会提供惠益共享机制的情况下，这些国家仍难以实质性参与海洋事务并从中获益。[86]

（5）海洋科研能力不平衡

全球各国在海洋科技方面投入的财政投入方面存在显著差距。研究数据显示，各国研究预算中分配给海洋科学的比例差异悬殊，从最低的 0.03%到最高的 11.8%不等，平均水平仅为 1.7%。[87]这种财政投入的差异直接导致了技术能力的鸿沟：发达国家普遍拥有先进的海洋观测网络和数据采集设施，而大多数发展中国家则面临严重的技术和资金短缺。这种能力差距在偏远地区和岛屿国家表现得尤为突出，[88]由于地理位置偏远和基础设施不足，这些地区往往难以建立持续的海洋数据采集系统。[89]例如，在南大洋和东南太平洋等区域，海洋数据的长期监测能力严重不足，导致对这些区域的生态环境和资源状况认知有限，进而影响全球海洋治理决策的科学性。[90]更为严峻的是，数据获取能力的差异可能导致海洋数字法治建设出现地域性偏差，数据丰富的地区往往在规则制定中占据主导地位，而数据匮乏区域的需求和利益容易被忽视。[91]这种不平衡将影响全球海洋治理体系的完整性和有效性。对于许多发展中国家和不发达国家而言，有限的财力不仅制约了海洋科技发展，甚至影响到海上执法力量建设和海域主权维护。这些国家要在海洋数字法治领域实现突破，将面临巨大的资金压力和时间成本。

（6）国际社会合作意愿不足

国际社会在海洋数字法治建设领域的合作意愿不足，严重制约了全球海洋数据共享机制的建立与完善。[92]据调查显示，据调查显示，目前全球仅有 16%的数据中心实现完全开放访问，[93]绝大多数海洋数据仍处于不同程度的访问限制之下，导致海洋数据的潜在价值难以充分释放。[94]这种合作困境的深层次原因在于部分

---

[85] 这是联合国海洋科学促进可持续发展十年（2021-2030 年）实施计划中的基础性挑战之一。

[86] 第二次世界海洋评估和相关的联合国十年简报，见 https://drive.google.com/file/d/1Vb_zrXSOT81l_uD1MRM1K22NjH5SJD51/view。访问时间 2024 年 5 月 26 日。

[87] 覃雄派等：《数据管理技术的新格局》，《软件学报》2013 年第 2 期，第 188 页。

[88] 周永康：《国土资源与可持续发展》，《自然资源学报》2000 年第 1 期，第 6 页。

[89] T. M. Franck, “Legitimacy in the International System”, American Journal of International Law, vol.4, 2020, p.736.

[90] 李加林等：《海洋生态文明建设背景下的海洋资源经济与海洋战略》，《自然资源学报》2022 年第 4 期，第 833 页。

[91] Penney A, et al, “Development of Guidelines for Quality Assurance of Australian Fisheries Research and Science Information”, Fisheries Research and Development Corporation Project No 2014, vol.9, 2016, p. 8.

[92] 廖方宇等：《开放科学背景下科学数据开放共享安全挑战及我国对策思考》，《农业大数据学报》2024 年第 6 期，第 150 页。

[93] 2020 年全球海洋科学报告，见 https://www.baidu.com/link?url=12aMP6FF5tf0z7Z1NsbRtP0zr9fJUBe5ENZnuVEXEKoeLc7E9wAjQnjKpFQWUHDPLvKMjRxQt6FAUurqzJ4j7529mntooBRK41C8ZSbq2aM74s9pGyTimIyatZ_wTxTE&wd=&eqid=a16a7dd100186ba7000000066654642a。访问时间 2024 年 5 月 27 日。

[94] 刘帅等：《海洋大数据应用技术分析与趋势研究》，《中国海洋大学学报自然科学版》2020 年第 1 期，第

西方国家秉持海上霸权思维，采取单边主义做法：一方面，某些国家选择退出具有约束力的国际公约；另一方面，通过制定针对性管制措施，加剧了数据共享壁垒。[95]以美国为例，自 2024 年以来相继出台了一系列限制性法规，包括《关于防止相关国家访问美国大量敏感个人数据和美国政府相关数据的行政命令》（第 14117 号行政令）、《2024 年保护美国数据免受外国对手侵害法案》（H.R.7520）以及《保护美国人免受外国对手控制应用程序法案》（H.R.7521），对包括中国（含香港、澳门）、古巴、伊朗、朝鲜、俄罗斯和委内瑞拉等国的数据跨境传输实施严格管控。[96]这种将数据安全问题政治化的做法，不仅破坏了国际海洋数据共享的互信基础，也为全球海洋数字法治建设设置了额外障碍，增加了国际协调的难度。

5.未来展望

5.1 国际协作与机制完善

（1）多重路径并重。

在推进海洋数字法治建设的过程中，无论是海底电缆还是无人机监管等其他方面，都应当采取成文法与习惯法并重的双重路径：一方面，通过国际协商机制逐步完善成文法律规范；[97]另一方面，重视国际实践中的习惯法形成，关注各国在海洋数字治理中的普遍实践和法律确信，以此构建更加灵活、适应性更强的规范体系。[98]国际社会应首先推动完善《联合国海洋法公约》（UNCLOS）相关条款，明确沿海国在专属经济区内对海底电缆的管理权限与责任，同时细化国际通信自由与数据安全保护的平衡机制。在此基础上，制定专门的海底电缆保护国际公约，明确各国在电缆铺设、维护和保护中的权利与义务。[99]应成立国际海底电缆保护组织，负责协调各国合作，制定统一的技术标准和安全规范，并在海底电缆密集的区域（如南海、北大西洋等）建立区域性合作机制，促进沿海国、电缆运营商和国际组织之间的协作。同时，国际社会应推广海底电缆监测技术，利用卫星遥感、水下机器人和人工智能技术建立全球实时监测系统，并建立数据安全共享平台，在确保数据主权的前提下推动各国共享海底电缆运行数据和安全信息。制定全球统一的应急响应预案，设立国际争端解决机构，确保快速恢复通信并公正解决纠纷。此外，在沿海国安全方面，国际民用航空组织（ICAO）应制定专门针对无人机的国际规则，明确其跨境飞行的合法范围，并通过区域性协议（如东盟

161 页。

[95] 孙苗，姜晓轶，王子珂：《海洋科学数据共享政策法规与标准规范研究及启示》，《科技导报》2022 年第 10 期，第 26 页.

[96] 程海烨，王健：《美国升级跨境数据安全规制新方向》，《现代国际关系》2024 年第 12 期，第 74 页。

[97] 王利明：《数据共享与个人信息保护》，《现代法学》2019 年第 1 期，第 50 页。

[98] 梅宏主编：《数据治理之论》，中国人民大学出版社 2020 年版，第 85 页。

[99] 刘子珩，高之国：《论国家对海底电缆和海底管道的投资保障义务与中国因应》，《太平洋学报》，2024 年第 4 期，第 99 页。

《东南亚海域无人机管理协议》）推动联合执法行动，打击无人机非法活动。[100]

由于暂无海洋数字法治的成文法，如需解决海洋问题，可以考虑利用双边协议或多边协议等去解决海洋纠纷。这种综合性的法治建设路径不仅能够及时回应技术发展需求，还能为未来国际海洋数字法治的完善奠定坚实基础。

（2）解决海洋数据惠益分配问题

为应对海洋数据惠益分配不均的问题，国际社会已经采取了一系列制度性措施。IOC 制定的《海洋技术转让标准和准则》[101]、《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》共同构成了惠益共享的基础性框架，[102]旨在确保所有国家，特别是内陆国和资源匮乏国家，能够公平参与海洋资源开发利用。展望未来，建议从以下几个维度深化海洋惠益共享机制：第一，制度创新。建立内陆国家海洋事务多边参与平台、制定特殊地理条件下的技术转让方案，并且设立全球海洋能力建设专项基金；[103]第二，技术支撑。开发适应内陆国家的远程海洋观测技术、构建海洋知识转移数字平台和建立区域性技术共享中心；第三，机制保障。完善海洋技术转让评估机制、建立惠益共享监督体系以及制定能力建设效果评估标准；第四，合作深化。推动南北技术合作、加强南南知识共享和建立公私合作伙伴关系。通过构建系统性的能力建设框架，不仅能够促进海洋数字法治的普惠性发展，还将推动实现全球海洋资源的可持续利用和共享繁荣。这种包容性治理模式的确立，将为建立更加公平合理的国际海洋秩序奠定坚实基础。

（3）建立统一标准体系

建立全球统一的海洋数据共享标准体系是推进海洋数字法治建设的关键基础，这一体系应当涵盖数据采集、存储、传输、处理和应用的全流程标准规范，以及配套的技术规程和实施细则。[104]为推进全球标准统一进程，国际社会可以建立包容性的标准制定机制，确保发展中国家的参与；加强区域性标准间的协调与互认；开发标准转换和适配技术；建立标准实施评估和更新机制。[105]只有通过持续的国际合作与技术创新，才能最终实现海洋数据共享的全球标准化，为海洋数字法治建设奠定坚实基础。

（4）加强国际合作

---

[100] 陈奕彤，高晓：《无人机系统在南极的应用，法律规制与中国因应》，《极地研究》，2022 年第 3 期，第 331 页。

[101] 可持续发展目标在学术界：目标 14，见 https://www.un.org/zh/node/85920。访问时间 2024 年 5 月 27 日。

[102] 《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》，见 http://sthjt.hunan.gov.cn/uploadfiles/201609/20160920114827876.pdf。访问时间 2024 年 5 月 27 日。

[103] 雷筱璐,余敏友：《改革开放 40 年中国国际海洋法学回顾与展望》，《边界与海洋研究》，2018 年第 6 期，第 33 页。

[104] 梅夏英：《数据的法律属性及其民法定位》，《中国社会科学》2016 年第 9 期，第 185 页。

[105] 郑言,李猛：《推进国家治理体系与国家治理能力现代化》，《吉林大学社会科学学报》，2014 年第 2 期，第 6 页。

在构建海洋命运共同体的时代背景下，海洋数字法治建设亟需全球协同与区域协作的多层次治理模式。作为海洋科学价值链的核心要素，海洋数据的获取与共享不仅为海洋治理决策提供关键信息支撑，更是实现海洋可持续发展的基础保障。鉴于海洋问题的跨国界性和系统性特征，国际社会应当在确保数据安全的前提下，积极推进全球化协同治理机制建设。《联合国海洋法公约》明确要求各缔约国秉持相互理解与合作的精神解决海洋法律问题。[106]这一原则在国际海洋法法庭的 MOX 工厂案判例中得到进一步确认。[107]为此，国际层面应着力建立统一的数据共享平台、制定全球性标准规范体系、构建综合性海洋管理平台，并促进经验交流与技术合作；国家层面需要强化政府政治意愿与领导作用，完善国家承诺与目标实施机制，建立跨部门协同治理框架；社会层面则应推动政产学研用协同创新，建立多元主体参与机制，促进资源共享与能力建设。[108]面对单边主义和不合作主义的挑战，国际社会亟需凝聚共识，构建基于互信的合作框架，通过多层次、多主体的协同治理，共同维护海洋环境的可持续性和国际社会的共同利益。[109]只有通过系统性、整体性的治理创新，才能有效应对海洋数字治理的复杂挑战，实现海洋数字法治的建设目标。[110]

5.2 国内立法与实施机制构建

（1）完善相关法律制度

在国内层面，中国应进一步完善相关法律法规，明确沿海地区对海底电缆的管理权限与责任，同时制定专门的海底电缆保护条例，规范电缆铺设、维护和保护的具体要求。加强技术研发与投入，推动海底电缆监测技术的创新与应用，建立国家级海底电缆实时监控系统，提升风险预警和应急响应能力。此外，应强化海底电缆运营商的责任，要求其定期维护、风险评估和应急响应，并与沿海地区政府建立信息共享机制。同时，海洋数字法治建设需要通过国内立法明确无人机使用的边界和规范，同时加强国际合作，建立统一的监管标准和执法机制，在保障技术创新的同时维护国家安全利益。这种平衡技术创新与安全保护的治理模式，将为无人机在海洋领域的规范应用提供制度保障。

（2）完善宪法制度

我国现行法律体系对管辖海域已有明确规定——《中华人民共和国领海及毗连区法》第二条界定了领海与内水的法律地位，[111]《中华人民共和国海域使用管

106 《联合国海洋法公约》，序言第 2 段。

107 MOX 工厂案（爱尔兰诉英国）（临时措施），ITLOS 案第 10 号（2002 年），第 82 段。

108 邹克渊：《国际海洋法对构建人类命运共同体的意涵》，《中国海洋大学学报》2019 年第 3 期，第 13 页。

109 薛桂芳：《联合国海洋法公约与国家实践》，北京海洋出版社 2011 年版，第 150 页。

110 Haas B et al., The Future of Ocean Governance, Reviews in Fish Biology and Fisheries, 2021, p. 12.

111 《中华人民共和国领海及毗连区法》，见 http://www.npc.gov.cn/c2597/c1776/c2797/201905/t20190522_21915.html. 访问时间 2025 年 2 月 24 日。

理法》第二条和第三条划定了海域与内水的具体范围，[112]2024 年修订实施的《中华人民共和国海洋环境保护法》第二条将适用范围明确为“中华人民共和国管辖海域”，[113]同时《民法典》物权编第三百二十八条确立了海域物权制度——这些法律规定虽然构建了相对完整的海洋法律适用框架，但仍未从根本上解决海洋国土的宪法定位问题。[114]自 1982 年现行宪法颁布实施以来，海洋（或海域）始终未被纳入宪法文本，这种宪法层面的缺失不仅与我国作为海洋大国的地位不相称，也制约了海洋法律体系的完整性和权威性。将海洋国土写入宪法，不仅是完善国家领土主权制度的必然要求，更是推进海洋强国战略、实现海洋治理现代化的根本保障。

（3）加快《海洋基本法》进程

海洋数字法治建设面临的一个突出挑战是法律体系的碎片化问题。从国际经验来看，主要海洋国家已相继建立起综合性的海洋法律框架：加拿大率先于 1996 年颁布实施《海洋法》，随后韩国在 2005 年推出《海洋宪章》，日本于 2007 年通过《海洋基本法》，英国在 2009 年制定《海洋法》，越南也于 2012 年颁布《海洋法》。[115]相比之下，中国目前尚未出台类似的综合性海洋法律文件。[116]值得关注的是，中国已启动相关立法进程——《国务院 2015 年立法工作计划》和《国务院 2016 年立法工作计划》均将制定《海洋基本法》列入议程，这标志着中国在构建系统性海洋法律体系方面迈出了重要一步。在制定《海洋基本法》的过程中，中国需要审慎考虑是否将新兴技术相关规范纳入立法框架，以有效应对数字化时代带来的新型法律挑战。这种前瞻性的立法思路不仅能够提升中国海洋法律体系的现代化水平，还将增强中国在全球海洋治理中的制度性话语权和规则制定影响力，为构建海洋命运共同体提供中国方案。

（4）培养复合型人才

海洋数字法治的未来发展亟需构建跨学科、复合型的人才培养体系，并将海洋教育提升至战略高度。[117]作为数字技术与海洋法治理论的深度融合领域，海洋数字法治呈现出显著的学科交叉特征，其发展依赖于技术科学与海洋法学的协同创新。这就要求培养的人才不仅具备扎实的数字技术专业能力，还需系统掌握海洋法治理论体系，能够熟练运用人工智能、大数据、区块链等新兴技术解决海洋

112 《中华人民共和国海域使用管理法》，见 https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?MmM5MDlmZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmY2MTNlMzAyOTk. 访问时间 2025 年 2 月 24 日。

113 《中华人民共和国海洋环境保护法》，见 https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/202310/t20231025_1043942.shtml. 访问时间 2025 年 2 月 24 日。

114 贾宇：《改革开放 40 年中国海洋法治的发展》，《边界与海洋研究》2019 年第 4 期，第 32 页。

115 张玉强：《海洋强国背景下我国海洋管理部门的协同问题研究—以协同政府理论为视角》，《中国海洋大学学报：社会科学版》2017 年第 4 期，第 16 页。

116 任筱锋：《对“国家海洋基本法”起草工作的几点思考》，《边界与海洋研究》2019 年第 4 期，第 36 页。

117 吕建华,索艳云,李月鹏：《海洋强国建设下的我国海洋环境管理人才的定位与培养》，《中国海洋大学学报 (社会科学版)》，2016 年第 6 期，第 15 页。

法治实践中的复杂问题。[118]为此，应当建立"技术+法律"的双轨培养模式，创新跨学科课程体系，强化实践教学环节，培养既懂技术又通法律的复合型人才。[119]同时，需要加强海洋数字法治的普及教育，提升全社会对海洋数字治理的认知水平，为海洋数字法治建设奠定坚实的人才基础和社会共识。这种全方位的人才培养战略将有效支撑海洋数字法治的可持续发展，为构建新型海洋治理体系提供智力保障。

面对海洋数字法治建设的复杂挑战，需要国际社会凝聚共识、协同推进。通过完善法律体系、加强国际合作、推进技术创新、培养复合型人才等多维度举措，构建起公平、高效、可持续的全球海洋数字治理体系。这不仅关乎海洋事业的可持续发展，更是实现人类与海洋和谐共生的关键所在。展望未来，海洋数字法治建设将朝着更加智能化、协同化、包容性的方向发展，为构建海洋命运共同体提供坚实的制度保障和治理支撑。

6.结语

海洋数字法治作为数字时代海洋治理体系变革的核心要素，不仅是应对海洋治理数字化转型的必然选择，更是实现海洋可持续发展的重要制度保障。国际社会应当从理论研究和实践探索两个维度协同推进：在理论研究层面，需要构建系统性的海洋数字法治理论框架，深入探究数字技术与海洋法治的互动关系，为制度创新提供理论支撑；在实践探索层面，应当加强国际协作，通过试点示范、经验共享等方式，不断完善海洋数字治理的制度体系。只有深入理解技术创新与法治建设的辩证关系，才能为海洋数字法治建设提供科学指引。通过加强国际合作，建立互信共赢的治理机制，将有力推动海洋数字法治的全面发展和长期稳定，为全球海洋环境保护和可持续发展事业奠定坚实基础，最终实现人类与海洋的和谐共生。

2025年中国国际法学会论坛

[118] Polejack A. “The Importance of Ocean Science Diplomacy for Ocean Affairs, Global Sustainability, and the UN Decade of Ocean Science”, Frontiers in Marine Science, vol.8, 2021, p.7.

[119] Shen S, Yang H, Zhou Q. Development of Academic Programs in the Digital Age: Practice from China//Handbook of Educational Reform Through Blended Learning. Singapore: Springer Nature Singapore, 2023, p.133.

美国外大陆架扩展声明：意图、争议及影响

田淏予

摘要：美国外大陆架扩展声明具有重要的战略意图和法律影响。美国外大陆架扩展声明是继《杜鲁门宣言》后又一个涉及大陆架制度的最新主张，美国意图以扩展外大陆架的范围来扩张其海洋权益，执行北极战略。但是，美国明确的战略意图下，其单方声明扩展外大陆架行为不合法也不合理，美国并不是《联合国海洋法公约》的缔约国，主张《公约》第 76 条为习惯国际法存在重大争议，单方声明扩展权利违反《公约》第 76 条的规定。美国对于《公约》内容更是挑拣适用，严重损害了《公约》权威性。美国的外大陆架扩展声明对全球海洋治理和区域地缘政治造成严重负面影响，激化了大国间的资源竞争，影响国际合作。

关键词：美国外大陆架扩展声明；北极战略；基于规则的国际秩序；《联合国海洋法公约》第 76 条

作者简介：田淏予，西安交通大学法学院博士研究生，主要研究方向：国际海洋法（E-mail：xjtugjfthy@stu.xjtu.edu.cn；陕西西安 710049）。

2023 年 12 月 19 日，美国国务院发布了关于扩展大陆架外部界限的执行摘要，声明在太平洋、大西洋、白令海、北极区域、墨西哥湾的东部和西部，以及马里亚纳群岛附近海域扩展总共 7 块超过 200 海里以外的大陆架区域，总面积约为 100 万平方公里。[1]美国外大陆架扩展计划是经过二十年的广泛收集海洋地理数据，由美国外大陆架特别工作小组（US. Extended Continental Shelf ,ECS）进行协调，并由国务院、美国内政部、美国国家海洋和大气管理局（NOAA），以及美国地质调查局（USGS）参与共同完成的，是美国有史以来完成的最大规模的海上测绘活动。[2]此次外大陆架扩展声明具有重要的地缘政治影响和战略意义。[3]但是，美国扩展外大陆架的声明是非法无效的，美国尚未批准加入《联合国海洋法公约》（后称《公约》），且美国主张的习惯国际法依据存在重大争议。

一 美国外大陆架扩展声明的内容概要和动因分析

收稿日期：2024-12-27

①The US Department of State，The Outer Limits of the Extended Continental Shelf of the United States of America：Executive Summary”(2023-12-19)[2024-04-10],https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/12/ECS_Executive_Summary.pdf。

[2] “About the U.S.ECS Project”,The US Department of State,(2023-12-10)[2024-04-10]，https://www.state.gov/about-the-us-ecs-project.

[3]EvanT.Bloom,“ Five Takeaways from the US Continental Shelf Announcement”,(2024-01-03)[2024-04-10],https://www.wilsoncenter.org/article/five-takeaways-us-continental-shelf-announcement?collection=117654.

（一）美国外大陆架扩展声明的主要内容

第一，美国明确了其外大陆架扩展的具体区域。美国在声明中，明确扩展了 7 块超过 200 海里以外的大陆架扩展区域，覆盖了太平洋、大西洋、白令海，以及包括北极地区和墨西哥湾东部在内的重要海域。美国在声明中特别指出以上扩展区域与部分邻国存在权利重叠，存在潜在及未解决的划界争端。[4]其中，北极区域的扩展大陆架，北部从阿拉斯加州延伸至北冰洋海底，东部与加拿大接壤，西北部与俄罗斯相邻，与两国均存在划界争议；在大西洋的扩展区域与加拿大和巴哈马存在海洋划界争议；在白令海与俄罗斯存在海洋划界争议；在马里亚纳群岛海域的扩展区域，美国与日本存在海洋划界争议。

第二，美国解释了其扩展大陆架的法律与技术依据。[5]美国主张根据《公约》和大陆架界限委员会（Commission on the Limits of the Continental Shelf,后称 CLCS）的《科学和技术准则》的相关规定划定了大陆架的外部界限。法律层面，美国认为《公约》第 76 条为习惯国际法，所有沿海国包括美国等非《公约》缔约国，均可适用《公约》第 76 条规定的权利与义务。而且，美国以《公约》第 77 条及《大陆架公约》第 2 条的规定为依据，认为沿海国对大陆架的权利不取决于实际的或名义上的占领，也不用采取任何明示的宣告，如果沿海国不勘探开发大陆架资源，任何国家也不得从事相关活动。技术层面，美国依据《公约》第 76 条的两种主要方法来确定大陆架的外部界限，一种是基于沉积物厚度的计算法，另一种是基于距离的方法。

第三，美国阐述了其海洋政策的关键立场。[6]美国表示将会在批准《公约》后向 CLCS 提交大陆架划界提案，也愿意以非《公约》缔约国的身份提交划界议案。美国是否加入《公约》是重要的战略问题，关系到美国是否能够依据《公约》保护其航行自由权利、经济权利、关键矿产的获取以及其他与海洋相关的利益。[7]美国在公布此次声明前，参议院提交了第 466 号决议，该决议督促参议院批准加入《公约》。[8]但是，由于美国对《公约》第十一部分深海采矿的规定存在严重担忧，及对《公约》是否能有效保护其海洋资源和战略利益持审慎态度，能否批准尚不明确。此外，美国在声明扩展外大陆架界限后至今仍未向 CLCS 提交划界相关文件。

（二）美国扩展外大陆架的动因探析

1．美国扩展外大陆架的法律要素考量

---

[4]The US Department of State，The Outer Limits of the Extended Continental Shelf of the United States of America：Executive Summary”, (2023-12-19)[2024-04-10],https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/12/ECS_Executive_Summary.pdf.

[5]The US Department of State，The Outer Limits of the Extended Continental Shelf of the United States of America：Executive Summary”,(2023-12-19)[2024-04-10],https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/12/ECS_Executive_Summary.pdf.

[6]Ibid①.

[7]U.S.Indo-Pacific Command, The U.S Position on the U.N.Convention on the Law of the sea,International Law Studies2021,97,p82-88.

[8]Congress of the United States Washington DC 2015,(2023-12-07)[2024-05-10] extension://amkbmndfnliijdhojkpoglbnaaahippg/pdf/index.html?file=https%3A%2F%2Fwittman.house.gov%2Fuploadedfiles%2F20231207_-_wittmanstefanik_-_national_security_impacts_of_seabed_mining_-_signed.pdf.

《公约》大陆架制度的相关规定无法为美国扩展外大陆架提供明确的法律依据，不利于美国的大陆架权利主张，美国单方声明扩展外大陆架界限是为了应对《公约》规定。从历史上看，美国早期坚持维护海洋自由秩序。[9]以《杜鲁门宣言》为标志，美国逐渐转变了一直坚持的自由的海洋秩序，开始关注临近海域的海洋资源，并希望进一步扩大美国对于领海以外的海洋权利。在《杜鲁门宣言》中，美国声明陆地领土自然延伸的大陆架底土和海床上的资源受其管辖，这也逐渐形成了一项习惯国际法规则，并被编纂规定在 1958 年的《大陆架公约》。美国是《大陆架公约》的缔约国，并依据其中的条款规定确定了大陆架的控制权和获取相关海底资源的权利，对相关海域进行了资源开发。《杜鲁门宣言》和《外大陆架土地法》构成了美国大陆架权利主张的早期根据，即以大陆架的自然延伸主张权利，国家的实际开发能力是确立大陆架外部界限的主要因素。[10]但是，1982 年《公约》的编纂与生效，改变了仅有利于发达国家的立场，即以开发能力确定外大陆架界限的规定。《公约》被称为“海洋宪章”，是规范海洋秩序的普遍性法律文件，[11]《公约》大陆架制度的发展促使美国必须在法律立场上做出改变，主动声明扩展外大陆架的范围。所以，美国单方声明是一种应对《公约》的策略。一方面，美国单方声明起到一定的公示作用，试图进行压力测试。可以预见国际社会，包括 CLCS 的审议专家都会关注到美国声明大陆架权利的范围和相关数据，在科学和法律要素上都会对美国的单方面主张进行审查。美国在知悉国际社会和 CLCS 的相关意见后，未来可以更好进行应对处理。另一方面，CLCS 始终坚持“有争议不审议”的原则，倘若美国向 CLCS 提交议案，包括俄罗斯在内的相关权利存在重合的声索国肯定会提出反对，美国将划界信息提交给 CLCS 也定会陷入政治和法律上的争议，提案无法得到审议必然会陷入后续的法律争端，而长期处于争端中不利于美国相关海洋战略的实施。所以，美国在声明中表示未来会加入《公约》，并可能向 CLCS 提交划界案，也是为了变相减少争议。[12]

其次，美国声明外大陆架范围也是为了应对国际海底区域制度的相关规定。国际海底区域在《公约》中简称为“区域”，即国家管辖范围以外的海床洋底和底土。[13]沿海国不公布外大陆架范围等同于沿海国仅享有 200 海里的大陆架。那么，就存在“区域”与外大陆架之间的权利界限争议。[14]确定“区域”与大陆架的界限需要先确定国家管辖海域的范围，未确定部分的大陆架就将属于“区域”，而“区域”内资源的一切权利属于全人类。[15]因此，美国需要明确其外大陆架范围以应对与国际海底“区域”制度的潜在

[9]Samuel Flagg Bemis,A Diplomatic History of The United States,Henry Holt Press,1955,p875.
[10]Kevin A.Baumert,The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles:Announcement of the U.S. Outer Limits,AmericanJournal of International Law2024.,118（2）,p.11-20.
[11]金永明：《中国海洋法理论研究》（第二版），上海：上海社会科学院出版社，2023 年，第 97-100 页
[12]孔令杰、陈龙：《美国单方面确定本国扩展大陆架外部界限所涉国际法问题研究》，《国际法学刊》2024 年第 3 期，第 17-43 页。
[13]《公约》第 1 款第 1 条内容。
[14]MichaelW.Lodge,Enclosureof the Ocean versus the Common Heritage of Mankind :The Inherent Tension between the Continent Shelf Beyond 200 Nautical Miles and the Area,International Law Studies, 2021，97,p804-832.
[15]《公约》第 136 条。

争议。

2.美国扩展外大陆架的经济要素考量

美国扩展外大陆架最直接的动因就是满足经济需求和资源竞争。[16]美国扩展外大陆架的经济考量不仅体现在资源获取上，还关注国家的能源战略、全球竞争地位，以及供应链的安全与稳定。[17]这些因素共同构成了推动美国扩展外大陆架的经济动因。

一方面，扩展外大陆架可以提升美国在全球资源市场中的竞争力。海底资源，尤其是石油和天然气，是美国国家能源战略的关键组成部分，是其最早探索大陆架的起因。通过扩展外大陆架并控制更多石油和天然气资源，能够减少美国对中东等传统能源输出国的依赖。这种能源独立不仅有助于稳定国内能源市场，弱化对外部政治和经济变动的敏感性，而且能在国际能源价格波动时为国内提供更多的调控空间。此外，提升美国在全球资源市场中的竞争力。在全球经济中，资源丰富的国家往往能够在资源贸易中占据更有利的地位，控制更多的海底资源能够使美国在全球资源市场上的议价能力增强。美国通过扩展外大陆架所控制的资源多样且丰富，能够帮助其在国际贸易中更有效地利用自身资源优势推动贸易平衡发展。[18]另一方面，扩展外大陆架范围可以加强美国在全球供应链中的地位，应对潜在的能源战略储备上的竞争。[19]在全球化经济中，控制关键原材料的供应链是提升国家竞争力的关键。美国通过确保对关键矿物的供应，可以减少对外部不稳定因素的依赖，增强国内产业链的完整性和竞争力。而且，美国此次声明扩展的外大陆架除了蕴含丰富的石油和天然气资源，还有发展经济所需要的 50 种矿产资源。

3.美国扩展外大陆架的安全要素考量

美国扩展外大陆架的另一动因主要来自国家安全和军事战略，旨在增强其在全球关键海洋区域的控制力和战略应对能力。[20]通过在北极和太平洋等战略区域扩展外大陆架，美国不仅增强了监控能力，还提升了在全球范围内的军事部署和响应灵活性，反映了其深远的地缘政治意图和全球战略目标。美国扩展外大陆架对增强其全球军事安全战略有重要影响。北极地区的冰层减少使得该区域航行和资源开发机会增加，美国在此地区的军事存在有助于增强其对敏感地区的监控和快速响应能力。此外，控制扩展的大陆架区域不仅提供了战略优势，还增强了美国的全球军事力量投射能力，强化关键海域的控制权。

---

[16]James Kraska,Strategic Implication of the US Extended Continental Shelf,(2023-12-19)[2024-07-10]https://www.wilsoncenter.org/article/strategic-implication-us-extended-continental-shelf?collection=117654

[17]孙海泳:《美国重构印太关键矿产供应链的布局、制约因素及其对中国的影响》,《太平洋学报》2024 年第 6 期，第 49-52 页.

[18]同上，第 54 页。

[19]Congressional Research Service,“Outre Limits of the U.S.Extended Continental Shelf:Background and Issue for Congress,(2024-02-07)[2024-12-10].Outer Limits of the U.S. Extended Continental Shelf: Background and Issues for Congress.

[20]参考 The White House,“ National Strategy For The Arctic Region”,(2022-10-01)[2024-04-10],andScott Savitz,AbbieTingstad,“The U.S. Military Needs to Build Arctic Capabilities and Capacity”,(2023-12-20)[2024-04-10] https://www.realcleardefense.com/articles/2023/12/20/the_us_military_needs_to_build_arctic_capabilities_and_capacity_1000134.html.

二 美国外大陆架扩展的战略意图探析

（一）美国意图进一步扩大海洋权益

美国扩展外大陆架的重要战略意图之一是维护和扩大其海洋权益，主要表现为以下几个方面：扩大海洋领土主权，确保其大陆架的主权权利和管辖权；确保海洋资源的获取与开发；强化国家安全范围。

首先，扩展外大陆架范围确保大陆架的主权权利和管辖权。[21]美国作为非《公约》缔约国，试图明确外大陆架的范围以维护其主权权利。美国明确其外大陆架范围，才能合法有效地行使在大陆架上的主权权利，享受对大陆架上生物和非生物资源的保护管理和利用、进行科学研究、划定铺设管道和预防和管理相关活动可能造成的海洋污染。美国的单方声明从防御角度来说，主动公布可以与争议国家在权利重叠区域、争端海域提前获益，为未来协商或以其他方式解决划界谋取更多利益。其次，确保海洋资源的获取与开发。美国通过扩展外大陆架的范围有效地扩大了其海洋资源的获取范围，从而能够合法开发其中的资源，如油气和各种矿物。[22]美国能够制定并实施针对新界定海域的资源管理政策，包括制定开采规范、环境保护措施和可持续开发策略。通过这些管理措施，美国不仅能确保海洋资源的有效利用，还能防止资源过度开发和环境破坏，确保长远利益。此外，美国能够更明确地与其他国家进行海洋资源的合作与协商，减少海域使用和资源开发的国际争议。最后，强化国家安全范围。美国扩展外大陆架是其国家安全战略的关键，能够更好地确保其航行自由、建设海上设施、强化军事和战略布局。通过扩展外大陆架范围，美国能够更有效地部署其海军和空军力量，以监视和保护这些战略水域。而且，美国还可以进一步控制关键区域，这对于保护重要的海上交通线至关重要。

（二）美国执行北极战略

美国是全球重要的海洋国家，还兼具北极国家身份。近年来由于北极地区的地缘政治、经济利益和战略价值逐渐凸显，北极战略在美国全球战略中的重要性不断增加。[23]美国外大陆架扩展声明公布的 7 块区域，最大的扩展区域就在北极地区，这是美国在北极地区战略进攻的一步重要“变招”。美国政府高度重视北极地区的国家利益，从尼克松政府时期开始，美国就通过一系列政策文件，如《国家安全决策备忘录第 144 号》和《国家安全决策备忘录 202 号》，强调对北极地区的关注。每任总统都发布了相关的政策报告，展示对北极地区的战略重视。[24]2022 年 10 月，拜登政府发布了《北极

[21]Ekaterina Antsygina, Extended Continental Shelf of the United States: A Landmark Announcement and Its Implications,Blogofthe European Journal of International Law,(2024-01-18)[2024-04-10]https://www.ejiltalk.org/extended-continental-shelf-of-the-united-states-a-landmark-announcement-and-its-implications/

[22]Congressional Research Service,“Outre Limits of the U.S.Extended Continental Shelf:Background and Issue for Congress,(2024-02-07)[2024-08-10].Outer Limits of the U.S. Extended Continental Shelf: Background and Issues for Congress

[23]刘莹、胡瑞：《美国北极安全战略体系的演变、运行及启示》，《情报杂志》2023 年第 10 期,第 28-29 页

[24]1983 年里根总统发布《美国北极政策指令第 90 号》；1994 年克林顿总统发布了《总统政策指令国家安全委员会第 26 号：美国北极和南极地区政策报告》；2009 年乔治布什总统签署《国家安全总统指令：北极地区政策报

地区国家战略》，旨在未来十年建立一个和平、稳定、繁荣、合作的北极地区。这一新战略不仅体现了美国对北极地缘地位的重新认知，也将该地区定位为大国间对抗和竞争的重要区域。[25]2024 年 6 月 21 日，美国国防部再一次更新了最新的《北极战略》，强调了重要的地缘政治变化下新需要的北极战略，根本上也是为了维护美国的国土安全，并保护美国重要的国家利益。[26]

一方面，美国北极战略的核心在于强化其主权权利。美国在《北极地区国家战略》中将安全列为北极战略的首要支柱，尤其强调了保护美国在北极地区的领土主权的重要性。[27]美国在北极的主权权益，包括外大陆架权益、航道权益和资源利益的保护等，这也是其北极战略的基石。美国作为北极国家中唯一的非《公约》缔约国，一直都在积极参与北极外大陆架划界。加拿大、丹麦、挪威和俄罗斯都提交了涉及北极地区的扩展外大陆架的划界案，并且以上四国都是《公约》的缔约国。北冰洋大陆架划界争端涉及美国在该地区的主权权利，任何一个国家的获利都会减损美国在北极地区的主权权益。[28]美国积极反对四国对于北冰洋中央海域存在权利重叠的四个划界主张，并以实质的科学证据反对了俄罗斯、丹麦与加拿大。[29]另外，美国与俄罗斯、加拿大在楚科奇北部高地地区子午线的美国一侧存在外大陆架权利主张重叠，美国声明扩展外大陆架范围会进一步引起争议。[30]俄罗斯在 2021 年向 CLCS 提交的外大陆架划界案的附录中，将其权利扩展到子午线以外，特别临近美国声明的外部界限——罗蒙诺索夫海脊和阿尔法门捷列夫海脊复合体上，但是没有越过与美国有明显外大陆架重叠的楚科奇边界。[31]美国此次声明扩展北极区域的外大陆架的范围，是挑战俄罗斯在重叠区域主张的重要行动。此外，在美国公布外大陆架扩展声明后，俄罗斯在国际海底管理局

告》；2013 年奥巴马总统发布《北极地区国家战略》。

[25]匡增军：《美国北极战略新动向及对北极治理的影响》，《国际问题研究》2023 年第 2 期,第 74-79 页.

[26]U.S.DEPARTMENT OF STATE,"2024 ARCTIC STRATEGY".（2024-07-22）[2024-12-10]https://media.defense.gov/2024/Jul/22/2003507411/-1/-1/0/DOD-ARCTIC-STRATEGY-2024.PDF

[27]可以参见美国 2022 年、2024 年的《北极战略》。;

[28]刘惠荣、张志军：《北冰洋中央海域 200 海里外大陆架划界新形势与中国因应》，《安徽大学学报（哲学社会科学版）》2022 年第 5 期，第 80-83 页.

[29]参见 CLCS 大陆架界限委员会，2001 年 12 月 20 日在俄罗斯提交划界案后，美国声明反对 https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_rus.htm；2014 年 12 月 15 日，丹麦提交关于格陵兰东北大陆架提案后，美国声明反对 https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_dnk_76_2014.htm；2019 年 5 月 23 日，加拿大提交关于北冰洋的大陆架划界提案，美国提出反对 https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_can1_84_2019.html。

[30]Ekaterina Antsygina, Extended Continental Shelf of the United States: A Landmark Announcement and Its Implications,Blogofthe European Journal of International Law（2024-01-18）[2024-04-10]https://www.ejiltalk.org/extended-continental-shelf-of-the-united-states-a-landmark-announcement-and-its-implications/

[31]Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. To The Partial Revised Submission of The Russian Federation To The Commission on the Limits of The Continental Shelf In Respect of The Continental Shelf In The Area of The Lomonosov Ridge、Alpha Ridege、Mendeleev Rise、Amundsen and Makarov Basins and The Canadian Basin Executive Summary. [2024-10-10]https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev15/Addendum_2_2021_Executive_Summary_Lomonosov_Ridge_English.pdf

第 29 届理事会上反对美国单方面宣布扩展大陆架外部界限。[32]可以预见，未来北极地区将进一步突显俄罗斯与美国的主权博弈。

另一方面，在军事战略方面，美国通过升级北极地区的军事力量，支持其主权防御和地区威慑。面对俄乌冲突加剧的地区紧张局势，美国通过增强海上力量和加强军事合作，不断升级其在北极的战斗力，以应对复杂的安全挑战。此外，美国在最新的《2024 年北极战略》中明确表示非常关注中国将北极纳入其长期规划，并认为中国寻求通过扩大经济、外交、科技和军事活动来增加其在北极的影响力，[33]严重威胁到了拜登政府对北极安全的关切和美国利益的维护。为了强化地区活动能力，维护北极安全利益，美国不断升级北极地区军事力量。这主要表现为以下两点：其一，升级北极的海上力量，不断增强美国海军、海岸警卫队、陆军等在北极地区的战斗力；其二，通过防务协议和军事演习来加强北极地区的军事合作。

三 美国外大陆架扩展声明涉及的国际法问题分析

（一）美国单方声明扩展外大陆架界限行为不符合国际法

美国单方声明扩展外大陆架违反了《公约》和习惯国际法。美国并非《公约》缔约国，无权依据《公约》规定主张外大陆架权利。此外，参考国际判例、各国实践，以及各国国际法学者观点，《公约》第 76 条是否确定为习惯国际法存在重大争议，美国主张习惯国际法扩展外大陆架界限的法律效力存在重大争议。

1.美国无权依据《公约》确定外大陆架界限

美国非《公约》缔约方，无权依据《公约》划定外大陆架界限。自 1945 年杜鲁门总统发表宣言，沿海国对本国陆地领土延伸入海的大陆架拥有主权权利和管辖权的大陆架制度已经发展了 70 多年。大陆架制度经历了从一国国家实践、到习惯国际法，进而制定《大陆架公约》，直至 1982 年《公约》生效，逐步发展确定为现行大陆架制度，这一过程表现出习惯国际法和成文法相互作用的复杂关系。[34]大陆架制度的最初依据是习惯国际法，无论是早期的《大陆架公约》，还是 1969 年国际法院判决，都将其确认为习惯国际法。但值得注意的是，两者均未具体规定大陆架确切的地理界限。早期大陆架制度的发展有利于美国的相关主张，但以大陆架“自然延伸”和“实际开发能力”确定大陆架外部界限标准导致了大陆架外部界限的不确定性，容易造成相邻国家的大陆架权利争端。并且，发达国家的开采和利用大陆架的能力成为了第三世界国家的普遍担忧。《公约》第 76 条规定的大陆架制度，包括划定规则和程序性规则。美国的大陆架立场与国家实践，均与《公约》内容不符。根据《维也纳条约法公约》第 34 条“约定对第三方无害且无益（Pacta tertiisnec nocent necprosunt）原则”[35]，条约只在缔约方

[32]参加俄罗斯联邦驻国际海底管理局（ISA）代表在 ISA 第 29 届理事会上的讲话，（2024-03-18）[2024-04-10]，https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1940722/?lang=en。

[33]U.S.DEPARTMENT OF STATE,”2024 ARCTIC STRATEGY”.[2024-12-10] https://media.defense.gov/2024/Jul/22/2003507411/-1/-1/0/DOD-ARCTIC-STRATEGY-2024.PDF

[34]Kevin A. Baumert,The Outer Limits Of The Continental Shelf Under Customary International Law,American Journal of International Law2018, 111（04）p.828-832.

[35]《维也纳条约》第 34 条关于第三国之通则：条约未经第三国同意，不为该国创设义务或权利。

之间创立权利和义务，对于非缔约方不产生直接的法律效力。该原则是国际法中的一项核心原则，无论是条约的权利还是义务，都不能在未得到一国明确同意的情况下强加给该国。[36]尽管美国参加了《公约》编纂的三次会议，表态遵守《公约》。但是，美国以《公约》关于国际海底的相关义务规定不利于获取海底资源为由一直未批准加入《公约》。“无义务则无权利”，美国不遵守《公约》相关义务，则不享有《公约》权利。[37]

2.美国主张《公约》第 76 条为习惯国际法存在重大争议

美国在外大陆架扩展的执行摘要中表示，《公约》总体上属于对所有国家都具有约束力的习惯国际法，包括《公约》第 76 条中关于划定大陆架外部界限的规定。[38]但是，《公约》第 76 条规定了完整的大陆架规则，审查《公约》第 76 条是否为习惯国际法，需要考虑三部分内容：第 1 款基本规则、第 2 至 7 款的划定规则，以及第 8 款程序性规定是否都满足习惯国际法。更重要的是，《公约》第 76 条是整体性条款，不能挑选有利的条款适用，弃用不利条款。

习惯国际法是指被接受为法律的一般实践或通例。[39]判断是否构成习惯国际法需要确认习惯国际法的两个要素：作为普遍的国家实践的客观要素，和将该实践视为法律内心确信的主观要素。国际法委员会在识别习惯国际法的草案中给出结论，证明条约法中的相关条款被确认为习惯国际法必须表明缔约国的国家实践不是因为履行条约义务的要求，而是出于信念，即条约中体现的规则已成为习惯国际法的规则。[40]因此，《公约》缔约方的国家实践在确定第 76 条是否属于习惯国际法并不充分，需要以非缔约国的实践内容为主要证据。国家实践的表现形式有很多：一是国家间的外交实践，多表现为条约、宣言，以及各种外交文书；二是国际组织和机构的实践，多表现为决议和判决；三是一国国内实践，多表现为国内法律法规和政策文件。[41]

《公约》第 76 条第 1 款规定了大陆架的基本规则，依据国际法院的判决和多数国家实践判定该条款为习惯国际法的证据也存在争议。虽然国际法院在尼加拉瓜诉哥伦比亚案中确认《公约》第 76 条第 1 款的内容为习惯国际法，[42]但是国际法院并没有对其是否满足习惯国际法的两要素进行审查，并直接给出结论。同时，国际法院在案件审理中也没有对第 76 条第 1 款外其他条款是否构成习惯国际法进行审议。为了更全面地考察其是否符合习惯国际法的构成要素，除国际法院的判决外，还需要参考更

[36]Oliver Dorr l Kirsten Schmalenbach,Vienna Convention on the Law of Treaties A Commentary,Springer,2011,p605-643.
[37]Ekaterina Antsygina,JoannaMossop,The United State’s Extended Continental Shelf and its Obligations under Article 82 of UNCLOS,Blog of the Eureopean Journal of International Law,（2024-05-20）[2024-08-10],https://www.ejiltalk.org/the-united-states-extended-continental-shelf-and-its-obligations-under-article-82-of-unclos/
[38]The US Department of State, “The Outer Limits of the Extended Continental Shelf of the United States of America：Executive Summary”, （2023-12-19）[2024-04-10],https://www.state.gov/wp-
[39]何志鹏:《国际法要论》,北京：北京大学出版社，2023 年，第 57 页。
[40]A/71/10: Report of the Internatinal Law Commission sixty-eight session,P103
[41]Kevin A. Baumert,The Outer Limits Of The Continental Shelf Under Customary International Law,American Journal of International Law2018, 111（4）,p828.
[42]ICJ. Nicaragua V. Colombia Judgment of November 2012, Para 118,P.666.

多的国家实践，如条约、国内立法及国家单方声明。事实上，《公约》生效前以国内立法承认《公约》第 76 条第 1 款的国家有很多。例如，加拿大、阿根廷、巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔、墨西哥等；此外，国家以书面或口头形式，还包括国家间的双边条约都充分证明了接受《公约》第 76 条第 1 款为习惯国际法的国家也具有普遍性。可以认为，除了国际法院的判决，多数缔约国和非缔约国的国家实践多能证明接受第 76 条第 1 款为习惯国际法。[43]但是，对于《公约》第 1 款习惯国际法的讨论一直也存在反对证据，部分学者对《公约》第 76 条第 1 款是否是习惯国际法依然表示怀疑。Suarez 在其研究文章中认为，200 海里外大陆架的规定不属于习惯国际法的一部分。[44]Yoshifumi Tanaka 认为，很难认定 200 海里外大陆架相关规定是习惯国际法的一部分，因为缺少广泛的国际实践和明确的主观法律确信。[45]国际海洋法法庭主席 Vladimir Golisyn 也认为第 76 条很难被确定为习惯国际法。[46]Tommy Koh 在《公约》缔约方大会上认为非《公约》缔约国不能援引第 76 条，这也能从侧面反应出他并不认为该款构成习惯国际法。[47]

《公约》第 76 条第 2 至 7 款是否构成习惯国际法也存在争议。观察国际判例，2009 年在黑海划界案中，国际法院在审议第 76 条是否构成习惯国际法时，法院主要集中在如何确定大陆架的划界方法上，有意略过并没有审查第 76 条第 2 至 7 款是否为习惯国际法。[48]在 2012 年尼加拉瓜诉哥伦比亚的案件中，国际法院依然略过了对《公约》第 76 条第 1 款以外其他条款是否构成习惯国际法的审议。2022 年，该案的后续审理中尼加拉瓜再次请求法院解释《公约》第 76 条第 2 至 6 款的内容是否为习惯国际法，国际法院仍然回避了对相同内容的审议。这表现出国际法院对《公约》第 76 条的谨慎态度，法院认为对于该条款是否构成习惯国际法还没有确切的结论，对于如何适用条款还是以不同国家实践来确认，并需要根据具体争议考虑。[49]但是，2012 年国际海洋法法庭在孟加拉国诉缅甸案件中作出了不同于国际法院的意见。该案同样涉及到《公约》第 76 条的解释与适用，法庭认为《公约》第 76 条第 1 至 7 款之间存在密切的相互关系，构成了“不可分割的制度(indivisible regime)”。《公约》第 76 条的条款

[43]Ekaterina Antsygina,JoannaMossop,The United State’s Extended Continental Shelf and its Obligations under Article 82 of UNCLOS,Blog of the Eureopean Journal of International Law2024,（2024-05-20）[2024-08-10]https://www.ejiltalk.org/the-united-states-extended-continental-shelf-and-its-obligations-under-article-82-of-unclos/

[44] Suzette V.Suarez,*The Outer Limits of The Continental Shelf:Legalitarian Aspects of Their Establishment*,Springer,2008,p181.

[45]Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*，United Kingdom，Cambridge University Press,2019，p170.

[46]Vladimir Golitsyn，Continental Shelf Claims in the Arctic Ocean:A Commentary,The International Journal of Marine and Coastal Law2009.111(04),2009,p401-405.

[47]UN:A/CONF.62/SR.193[2024-12-10],https://legal.un.org/diplomaticconferences/1973_los/docs/english/vol_17/a_conf62_sr193.pdf.

[48]ICJ,Romania v. Ukraine,案件中国际法院需要解释和应用《公约》第 76 条来决定罗马尼亚和乌克兰在黑海的海洋边界。然而，在判断具体条款如何适用于习惯国际法方面，国际法院显得较为谨慎，没有明确表示第 76 条的后续款项（第 2 款至第 7 款）是否被视为习惯国际法的一部分。

[49]Khaled Elmahmoud,American pick and choose or Customary International Law, Blog of the European Journal of International Law,(2024-01-17)[2024-10-10], https://www.ejiltalk.org/american-pick-and-choose-or-customary-international-law/

之间不是孤立存在的，条款之间相互依赖，共同构成一个统一的法律框架，以《公约》第 1 款为习惯国际法，从而认为整个第 76 条第 1 至 7 款构成习惯国际法。[50]国际海洋法法庭的结论不同于国际法院，它强调了在案件中对于《公约》进行全面和一致的解释，更关注的是在解释条款时不能忽视整个条款的关联关系。需要注意，在同一年的尼加拉瓜诉哥伦比亚案件中，国际法院也援引了“不可分割制度”，认定《公约》第 121 条为习惯国际法。[51]但在国际法院在对于该案的审理和随后判决中，未援引也并未承认《公约》第 2 至 7 款为习惯国际法。[52]这表明了国际法院对《公约》第 76 条谨慎认定的态度。需要进一步说明的是，国际海洋法法庭强调《公约》第 76 条的整体联系，但每一款所处理的问题具有一定的独立性，第 1 款定义了大陆架的概念，而第 2 至 7 款则提供了关于如何技术性地确定大陆架实际界限的指导，不能直接从相互联系上给予推论。尤其是涉及具体技术规定的第 2 至 7 款在实际应用中，不同国家的做法不完全一致。其中，部分国家通过国内立法的形式接受了《公约》中所有规定，如巴西、哥斯达黎加、纳米比亚和南非。[53]部分国家采用了《公约》第 76 条中的一种或多种标准，如智利、厄瓜多尔和冰岛。[54]部分国家对《公约》76 条第 5 款和第 6 款限制适用，如马达加斯加、特立尼达和多巴哥。[55]因此，并不能体现出普遍适用性。然而，不同国家在提交本国的大陆架界限提案时，对这些条款的理解和应用也存在差异，这些差异在一定程度上挑战了“不可分割制度”的观点。

此外，研究学者对《公约》第 76 条第 2 至 7 款是否认定为习惯国际法的争议更大。Kwiathk 提出质疑，认为不能认定第 76 条相关技术性规则已经成为习惯国际法。[56]Mcdorman 认为很难认为第 76 条已经被接受为习惯国际法，特别是其中关于认定大

[50]Kevin A.Baumert,Article 76 of the UN Convention on the Law of the Sea: Parties and Non-Parties，International Law Studies，2022.99,p974-976.

[51]ICJ. Nicaragua V. Colombia Judgment of November 2012, Para 139,p674.

[52]Ekaterina Antsygina,JoannaMossop,The United State’s Extended Continental Shelf and its Obligations under Article 82 of UNCLOS,Blog of the Eureopean Journal of International Law,(2024-05-20)[2024-10-10],https://www.ejiltalk.org/the-united-states-extended-continental-shelf-and-its-obligations-under-article-82-of-unclos/

[53]巴西：Law No.8.617 of 4 1993 年 1 月,[2024-06-10]参见 https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/BRA_1993_8617.pdf；哥斯达黎加：Decree 1851-RE,1998 年 10 月 14 日，[2024-06-10]参见 https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CRI_1988_Decree18581.pdf；纳米比亚：Territorial Sea and Exclusive Zone of Namibia,[2024-06-10]，参见 https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/NAM_1990_Act.pdf；南非：Maritime Zone Act,[2024-06-10]，参见 https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/ZAF_1994_Act.pdf.

[54]智利适用《公约》第 4 款、第 5 款，[2024-06-10]参见 https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CHL_1985_Declaration.pdf；厄瓜多尔[2024-06-10]参见 https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/ECU_1985_Declaration.pdf；冰岛[2024-06-10]参见 https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/ISL_1985_Regulation.pdf.

[55]马达加斯加适用《公约》第 76 条第 4 款标准，并主张限制适用第 5 款的标准，[2024-06-10]参见 https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/MDG_1985_Ordinance.pdf；特立尼达和多巴格限制适用《公约》第 76 条第 5 款的标准，[2024-06-10]参见 https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TTO_1986_CSAct.pdf.

[56]Barbarekwiatkowska，Creeping jurisdiction beyond 200 miles in the light of the 1982 law of the sea convention and state practice，Ocean Development & International law1991.22,p153,157.

陆边的技术规则。[57]Treves 虽然同意第 76 条为习惯国际法的观点，但是他认为很难通过确实的证据和细节来对认定这一问题。[58]Huntchison 则全面地审查了《公约》第 76 条的相关证据，认为第 76 条全部内容不能完全反映习惯国际法的立场，但是很可能对未来的大陆架界限的确定提供明确和权威的指导。[59]Oude Elferink 也表示否定《公约》第 76 条的第 2 至 7 款的详细规定是习惯国际法的一部分。[60]

《公约》第 76 条第 8 款规定了程序义务，要求沿海国将外大陆架界限的信息提交给 CLCS 审议。CLCS 的作用更多地表现在法律层面，即未经过 CLCS 审议的沿海国划定的大陆架外部界限并不具有最终法律效力。截止到 2025 年 3 月，沿海国共向 CLCS 提交了 95 份划界提案，[61]俄罗斯、巴西、阿根廷、冰岛、巴巴多斯、库克群岛都在 CLCS 审议建议后修改了划界提案的内容。以上的国家实践对非缔约国证明力不足，因为 CLCS 是在《公约》成立后建立的机构，每份提案都是由《公约》缔约国提出。并且，国际法院四名法官在尼加拉瓜诉哥伦比亚判决的单独声明也证明了第 76 条第 8 款不是习惯国际法的一部分。[62]最重要的是，美国一直声称遵守《公约》，但美国至今也没有向 CLCS 提交外大陆架议案，这本身就违反《公约》，也反映了美国对国际规则挑拣适用。[63]

综上所述，《公约》第 2 至第 7 款的的技术性条款仍未完全达到习惯国际法的普遍性和明确性的标准。国际法院对是否澄清该条款为习惯国际法显得较为谨慎。缔约国的国家实践更多表现为遵守《公约》，对《公约》第 76 条整体内容并不满足充分的“内心确信”。学术界对于该条款是否已经成为习惯国际法也存在重大争议。所以，美国主张《公约》第 76 条为习惯国际法并扩展外大陆架界限的行为是非法无效的。

（二）美国挑拣适用国际规则，构建所谓的“基于规则的国际秩序”

美国的外大陆架划界声明是挑拣适用国际规则，构建所谓“基于规则的国际秩序(Rules-Based International Order,以下简称“RBIO”)的典型体现。美国主张的 RBIO 深刻表现出“美式双标”，以美国意愿在多边主义规则内挑挑拣拣，不符合其国家核心利益时忽视、规避甚至重构规则，来重新塑造美式区域和国际秩序。[64]

---

[57]Ted L.McDorman,The Entry into Force of the 1982 Los Convention and the Article 76 Outer Continental Shelf Regime，The International Journal of Marine and Coastal Law,111(4),p165,167.

[58]Tullio Treves, Remarks on Submissions to the Commission on the Limits of the Continental Shelf in Response to Judge Marotta’s Report, The International Journal of Marine and Coastal Law2006,21(3),2006,p363.

[59]D.H.Hutchinson,The Seaward Limit to Continental Shelf Jurisdiction in Customary International Law,British Yearbook of International Law1986,56,p188.

[60]Alex G.OudeElferink,The Establishment of Outer Limits of the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles by the Coastal State: The Possibilities of Other State:The possibilities of Other States to have an Impact on the process,TheInternational Journal of Marine and Coastal Law2009,24,p553-554.

[61]Submissions through the Secretary-General of the United Nations, [2024-06-10]https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm

[62]International Court of Justice. Nicaragua v. Colombia: Separate Opinion of Judge Donoghue，Declaration of Judge Ad hoc Cot, Declaration of Judge Ad hoc Mensah, Declaration of Judge Robinson [2024-06-10]https://www.icj-cij.org/case/124.

[63]Khaled Elmahmoud,“American pick and choose or Customary International Law”, Blog of the European Journal of International Law,(2024-01-17)[2024-06-10], https://www.ejiltalk.org/american-pick-and-choose-or-customary-international-law/.

[64]John Dugard,The choice before us:International law or a ‘rules-based international order’? ,Leiden Journal of International

RBIO 是政治学者和政治家发展的概念，旨在构建等同“国际法”的同义概念，美国更是将其视为替代国际法的概念内涵。[65]构建并援引 RBIO，而不援引国际法，似乎已经成为美国外交政策的重要战略。在内容上，美国的 RBIO 建立在自由国际秩序的基础上，与国际法一样也以《联合国宪章》、多边条约、习惯国际法和其他一般法律原则等国际社会所倡导的普遍价值观为前提。但它超越了国际法的狭隘实证主义，纳入了很多国际法的非正式渊源，扩展出更广泛的当代国际法渊源。[66]RBIO 被认为是美国解释的国际法，其成为了一个模糊并具有不确定性的概念，以符合美国和其盟友的国际利益为导向。主要表现为以美国自己的意愿对规则进行重新构建，或者直接在规则不符合利益的情况下对其忽视或规避。

美国单方面主张外大陆架划界是典型的 RBIO，表现了它“合则用、不合则弃或改”的双标立场。[67]美国完全从其国家利益出发，主张适用习惯国际法以获取外大陆架权利，但并不执行相关的程序性规定，试图重新阐释以改变普遍适用的《公约》外大陆架划定规则。构建 RBIO 以替代《公约》规则，企图在不批准《公约》的情况下使得《公约》更符合其国家立场。一方面，美国正在侵蚀国际法的权威性。对于《公约》的相关规定，美国不批准加入却仍意图根据《公约》谋取利益，并试图重构相关内容，这严重挑战了《公约》的权威性，并意图表现它可以高于《公约》，以单一国家主导国际规则体系。另一方面，《公约》代表了多边机制，在全球具有 168 个缔约国，是海洋法治的根本。但美国的行为释放出了错误信号，即美国可以推动规则的发展。这将大大增强以美国为代表的西方国家，以维护本国利益为目的违反国际法以及《公约》规定的可能性，并将《公约》等多边条约变为西方国家谋取利益的工具，符合利益的时候才加入适用，甚至使其成为制裁、诋毁其他国家的工具；不符合利益的时候也能挑选甚至改变适用。此外，美国的行为对于《公约》的片面解释和适用，将对《公约》的规范性产生挑战。美国构建 RBIO 对大陆架制度的解释适用造成争议，不可避免地将会给国际海底制度带来挑战，特别是涉及美国权益的相关规定。例如，矿产勘探和开采的活动如何与《公约》缔约国进行协调，是否适用《公约》第 142 条适当考虑沿海国的权利和利益，都存在争议。此外，《公约》第 82 条对于外大陆架开采非生物资源的获取利益的分享，其中涉及发展中国家和最不发达国的权利，都会因美国的单方

Law2022,36,p223-225.

[65] Samuel Bashfield, Elena KatselliProukaki,The Rules-Based Order,International Law and the British Indian Ocean Territory:Do as I say,not a I Do,German Law Journal2022.23p715-716.

[66]Antony J.Blinken.VirtualRemareks at the UN Security Council Open Debate on Multilateralism.[2024-06-10]https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-virtual-remarks-at-the-un-security-council-open-debate-on-multilateralism/.

[67]Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. To The Partial Revised Submission of The Russian Federation To The Commission on the Limits of The Continental Shelf In Respect of The Continental Shelf In The Area of The Lomonosov Ridege、Alpha Ridege、Mendeleev Rise、Amundsen and MakarovBasins and The Canadian Basin Executive Summary[2024-06-10]https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev15/Addendum_2_2021_Executive_Summary_Lomonosov_Ridge_English.pdf.

面声明而面临挑战。[68]可以预见，美国可能进一步规避国际海洋治理的规则，这将严重影响国际社会的稳定和安全。

四 美国扩展外大陆架影响的研判

（一）美国扩展外大陆架将对全球海洋治理和区域地缘政治带来负面影响

美国的外大陆架扩展声明是基于国家利益和安全的考量，但是对于全球海洋治理和区域地缘政治将造成严重的负面影响。

其一，美国的单边非法扩展外大陆架界限将严重影响全球海洋治理。美国的单方声明削弱了《公约》对全球海洋治理的效力，特别是大陆架制度关涉到海洋主权、海底资源的获取，以及海底环境保护等海洋治理的关键问题，这些都是国家间海洋争端的重要关切。此外，美国声明扩展外大陆架的过程，无疑会与其他国家的海洋领土主张产生重叠，从而导致新的法律和主权争议。由于美国扩展行为不具有合法性，其一面主张依据《公约》，一面损害《公约》效力，使得美国在争端双方中获得部分优势，造成缔约国无法合理依据《公约》维护合法权益，这可能在一定程度上加剧争端。另外，该行为潜在地也将对全球海洋合作，诸如相关的环境保护、渔业管理及海洋生物多样性的养护和保护造成影响。美国是重要的海洋国家，其不当行为将严重影响全球海洋治理。

其二，美国的外大陆架扩展行为直接加剧了北极地区的紧张局势。美国在北极的外大陆架扩展可能被其他北极国家视为地缘政治上的挑衅，进而加剧地区紧张。[69]美国通过单方扩展外大陆架加强了其在北极等关键地缘政治地区的战略立场，帮助美国控制了这些地区的资源，使其能更有效地部署其军事和安全资源，增强了其在全球的军事力量。这严重加剧了美国与北极国家及涉北极利益国家间的紧张关系，尤其是那些对北极资源有自身主张的国家，如俄罗斯将其当成政治和军事挑衅。这将进一步引发军事存在的增强，导致北极地区部分国家加强自身的军事部署和资源开发速度，从而加剧地区的军备竞赛和局势紧张。

（二）美国扩展外大陆架将激化大国资源竞争影响国际合作

美国扩展外大陆架，在北极与俄罗斯进一步加剧了战略竞争。同时，美国一直以来都将中国当做战略竞争的关键对手，大陆架扩展的经济动因就是应对与中国的战略资源的竞争，美国的过度竞争姿态无疑将对全球国际合作造成负面影响。[70]俄罗斯一直将北极当做其战略的关键区域，特别关切北极的油气资源和航道安全。美国的单边行径，试图控制北极油气资源的开发权，这无疑直接触及了俄罗斯的根本利益。美国的大陆架扩展计划大大刺激了俄罗斯的敏感神经，将对俄罗斯主权和经济利益带来的

[68]Ekaterina Antsygina,JoannaMossop,The United State’s Extended Continental Shelf and its Obligations under Article 82 of UNCLOS,Blog of the Eureopean Journal of International Law,(2024-05-20)[2024-06-10],https://www.ejiltalk.org/the-united-states-extended-continental-shelf-and-its-obligations-under-article-82-of-unclos/.

[69]Sergey Sukhankin, US Make its Move in the Arctic: How will Moscow Respond?(2024-01-02)[2024-06-10]https://www.wilsoncenter.org/article/us-makes-its-move-arctic-how-will-moscow-respond?collection=117654.

[70]James Kraska, Strategic Implication of the US Extended Continental Shelf, （2023-12-19)[2024-06-10],https://www.wilsoncenter.org/article/strategic-implication-us-extended-continental-shelf?collection=117654.

严重挑战，从而引发两国在该地区的紧张关系升级，进而影响两国在北极及全球事务上的合作前景。

此外，美国扩展外大陆架界限，还为了应对潜在的与中国在能源战略储备上的竞争。中国是世界上最大的稀土矿产生产国和加工国，在国际市场上具有重要的话语权，这引发了美国担忧。[71]2023 年 10 月，由于美国为保护其半导体行业公布了芯片法案，中国对美国进行了反制，限制向其出口镓和锗。美国在资源竞争中受制于中国的事实进一步促使美国主张更大面积的外大陆架范围来获取战略资源。中国作为全球海洋秩序的维护者，对于美国的不当行为，将会进行有力的反对和反制。美国的不当资源竞争扩大到国际事务和贸易政策中，将影响两国在其他领域，比如在贸易、技术交流和国际安全议题上的合作与对话。

在俄乌冲突、巴以冲突背景下，全球安全和治理是最核心的主题。中国、美国、俄罗斯是全球重要影响力的国家，三方在地缘竞争的背景下，应寻求潜在的共同合作机会，而非激化矛盾。三国在气候变化与环境保护、核不扩散与军控、反恐与安全合作等领域的合作关乎到全球的安全与稳定。全球海洋治理与海洋主权权利是各方关切的重点，美国需在遵守《公约》的基础上合理合法地主张权利。然而，美国单方的外大陆架扩展声明，给国家间的合作埋下了深深的隐患，不利于大国间的合作。

结论

美国国务院发布的外大陆架扩展声明，是继《杜鲁门宣言》后，美国外大陆架立场的又一个重大声明。美国的这一单方主张严重违反国际法，侵蚀了国际海底区域这一“人类共同继承财产”，严重损害了国际社会整体利益。美国扩展外大陆架的行为是非法无效的。其一，美国不是《公约》缔约国，美国为了其自身利益并未批准《公约》，根据《维也纳条约法公约》第34条Pacta tertiisnec nocent necprosunt原则，《公约》对非缔约方没有直接的法律效力，美国不能依据《公约》主张外大陆架划界。其二，美国指出《公约》第76条第1至7款为习惯国际法的主张存在重大争议。根据国际判例、各国国家实践、学术界的相关研究成果，《公约》第76条第2至7款的规定是否是习惯国际法存在争议。美国对于《公约》第76条的适用也并不符合程序性规定，未向CLCS提交相关划界信息。其三，美国挑选适用国际规则，是其构建所谓的“基于规则的国际秩序”的典型表现，将对《公约》的适用造成挑战。毫无疑问，美国的单方扩展行为将严重损害《公约》权威性、全面性和普遍性，对全球海洋治理造成严重影响。

[71]刘建伟:《大国战略竞争背景下美国稀土产业链的重建及其影响》,《太平洋学报》2022 年第 12 期，第 52-57 页。

U.S. Extended Continental Shelf Declaration: Intentions, Controversies, and Impacts

Abstract: The United States statement on the extended outer continental shelf has important strategic intentions and legal implications. The United States statement on the extension of the outer edge of its continental shelf is the latest claim concerning the continental shelf regime, following the Truman Declaration. The United States intends to expand its maritime rights and interests with the extension of the outer edge of continental shelf, in order to implement its Arctic strategy, and to create regional disputes by inducing relevant countries to follow. Given the clear strategic intentions of the United States, the legal basis for the expansion of the outer edge of continental shelf is neither legal nor reasonable, as the United States has not ratified the United Nations Convention on the Law of the Sea (hereafter the Convention), and there is a great deal of controversy over the assertion that article 76 of the Convention is customary international law. The United States is even selective in its application of the Convention, thus seriously undermining the authority of the Convention. The United States statement on the extension of the outer continental shelf has had a serious negative impact on global ocean governance and regional geopolitics, intensifying the competition for resources among the major powers and affecting international cooperation.

Key world:U.S Extended Continental Shelf Project; Arctic Strategy; Rules-Based International Order; Article 76 of the UNCLOS.

2025年中国国际法学会年会

“南海行为准则”磋商的缘起、掣肘与中国因应

陈计

（厦门大学 法学院，福建厦门 361005）

摘要：2022 年 5 月中国与东盟国家在柬埔寨暹粒对“南海行为准则”（以下简称“准则”）的案文磋商已经进入第二轮阶段，作为“准则”制定基础的《南海各方行为宣言》虽签署至今已经二十余年，但其在具体落实上并非一帆风顺，仍存在较大阻碍，并延续到“准则”后续磋商之中。“准则”的磋商主要面临法律性质、空间适用范围以及军舰在南海海域能否航行自由等争议，之后的磋商必须坚持以中国利益为导向，在法律性质上赋予部分条款法律约束力、将空间适用范围限定在南沙群岛水域、分海域约束军舰航行自由，积极构建南海地区秩序规则，促进南海的和平稳定与长治久安。

关键词：南海 南海行为准则 南海形势

中图分类号： D993 文献标识码：A 文章编号：

南海作为一个半封闭海，有着丰富的空间资源、能源资源和渔业资源，海洋生物多样性价值高，是地球上最具生态意义的地区之一。同时南海对我国及周边各国的经济发展起到不可替代的关键作用，拥有着优越的区位优势，是我国通向东印度洋和太平洋的必经通道，据统计，我国超 64%的对外贸易及进出口石油都需要通过南海进行海上运输，此外，全球每年有 5 万艘左右的商船和 50%的油轮途径南海[1]。由于南海具有重大的政治、经济战略利益，南海沿岸诸国对南海的过度性和破坏性开发导致南海海洋环境污染严峻，能源及渔业资源日渐衰竭，引发了公地悲剧——南海生态系统退化[2]。

晚近以来，南海的地区形势严峻，域外大国及南海沿岸国关于岛屿主权和海域划界争端冲突层出不穷，如美国妄图采用“亚太再平衡”战略，抛出“南海核心利益说”宣称“美国在南海有重要利益”，恢复其在南海的支配地位[3]；越南企图以法国对南海岛礁和海域的侵犯、掠夺和非法管理为由，攫取其在南海的战略利益；菲律宾也试图以西班牙和美国殖民时期的有利于该国的官方文件、地图、领导人

基金项目：国家社科基金重点项目“我国法院解释国际条约规则体系构造研究”(24AFX026）。

作者简介：陈计（1999—），男，安徽蚌埠人，厦门大学法学院博士研究生，主要研究方向：法理、国际法。 联系电话：13145525638；邮箱：2812312293@qq.com; 地址：福建省厦门市思明区厦门大学海韵学生公寓 12 栋。

[1] 中国石油新闻中心.中国原油对外依存度近 70% 天然气超过 40%[EB/OL].(2014-10-29) [2023-01-05]. http://news.cnpc.com.cn/system/2020/05/25/001776244.shtml.

[2] 陈扬乐,滕文庆,王木桃.南海国际海洋和平公园：理论阐释、现实考量和实现路径[J/OL].海南大学学报(人文社会科学版):1-10[2023-01-03].DOI:10.15886/j.cnki.hnus.202202.0293.

[3] 王玫黎,李煜婕.“南海行为准则”谈判主要争议问题研究[J].国际论坛,2019,21(05):99-119+159.

言论为依据，争夺南海部分岛礁的所有权[4]。从地区稳定发展的大局考量，中国与东盟各国着力谋划亚太地区经济与安全合作，力促“一带一路”倡议的深度交融，构建南海地区的规则体系。“南海行为准则（Code of Conduct in the Southen China Sea，简称“COC”) ”应运而生，中国将会同东盟各利益攸关国就维持南海地区安全与稳定的“战略自主性”为目标，排除以美国为首的域外大国干涉，处理好地区内各国的相互关系，真正发挥“准则”定纷止争、促进南海地区和平稳定与可持续性发展的效能。

一、缘起：“南海行为准则”磋商的历史溯源

随着冷战的结束和美苏两极关系的解体，东南亚地区的地缘政治格局随之发生相应的变化，开始逐渐进入以东盟为中心，以多边主义为主要原则的东南亚秩序新阶段。与此同时，南海的地区形势也在该新秩序框架下，呈现出多边主义的鲜明特征[5]。2022 年是中国与东盟国家在南海问题上签署首份政治文件——《南海各方行为宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China，以下简称《宣言》）二十周年的重大时刻，自《宣言》签订以来，南海地区形势总体稳定可控，并建立了多个双边、多边的官方协商机制和多领域的跨国合作，取得了一系列卓有成效的具体实践。《宣言》第十条重申要深入落实相关条款，积极探讨制定“准则”，促进睦邻互信伙伴关系，营造南海地区和平、友好、和谐的环境[6]。从《宣言》的落实到“准则”的达成，是一个循序渐进的过程，各方应求同存异，在落实《宣言》的框架下，稳步推动“准则”的磋商。自 2013 年正式启动以来，“准则”的磋商尽管因各方立场不同，过程繁冗复杂，但在持续的推动下已经取得不少积极进展，通过对南海地区相关规范性文件的具体梳理（见表 1），可以按照时间脉络，将“准则”的制定过程重新分为以下三个阶段：

（一）“南海行为准则”的初次提出阶段

早在 20 世纪 90 年代，南海地区的各国就开始关注与重视南海问题，1992 年新加坡、马来西亚、泰国、印尼、文莱、菲律宾六个东盟创始成员国在第 25 届东盟外长会议上发表了《关于南中国海问题的宣言》（由于在本届东盟外长会议在菲律宾马拉尼亚召开，所以也被称为《马拉尼亚宣言》，以下简称《马拉尼亚宣言》），就对南沙群岛争端进行了重点讨论，开始倡议制定“南海行为准则”。《马拉尼亚宣言》指出，南中国海的任何不利发展会直接影响该地区的和平与稳定，但是由于该地区直接关系到各方的主权与管辖权，需要提出妥善解决各方争议的议案，提议以《东南亚友好合作条约》为框架，制定“南中国海行为准则”(a code

[4] 周士新.《南海行为准则》与地区秩序的重构[J].南洋问题研究,2022(03):40-50.

[5] 王胜.《南海各方行为宣言》二十年：意义、挑战与机遇[J/OL].海南大学学报(人文社会科学　　版):1-11[2023-01-05].DOI:10.15886/j.cnki.hnus.202210.0250.

[6] 《南海各方行为宣言》第十条：“有关各方重申制定南海行为准则将进一步促进本地区和平与稳定，并同意在各方协商一致的基础上，朝最终达成该目标而努力。”（The Parties concerned reaffirm that the adoption of a code of conduct in the South China Sea would further promote peace and stability in the region and agree to work, on the basis of consensus, towards the eventual attainment of this objective.）

of international conduct over the South China Sea ）[7]。自《马拉尼亚宣言》以后，东盟的历届外长、首脑会议都将南海问题作为重点议题讨论，1996 年第 29 届东盟外长公报指出，东盟各国将会积极推进“南海行为准则”的制定，该准则将会为南海地区的长期稳定奠定基础。东盟各成员国内部达成一致共识的同时，还与中方保持积极的接触与磋商，1997 年中国与东盟国家领导人举行了首次会晤，达成了处理南海问题的基本原则[8]，会后还专门共同发表了《中国—东盟首脑会晤联合声明》。

（二）“南海行为准则”的文本起草阶段

随着域外大国的不断干涉，南海的地区问题和海上形势愈发复杂，中国与东盟十国就缔结“准则”达成一致，开始进入“准则”概念文本的草拟阶段。1999 年在东盟地区论坛上正式明确由菲律宾和越南起草“准则”的概念文本，5 月菲律宾将起草的文本移交越南商讨，在同年 11 月份的东盟地区论坛上由菲律宾、越南提交的“准则”草案获得通过，之后移交给了中国。中国素来秉持直接与争议方以友好协商的和平方式解决争端，但该草案是将东盟作为一个整体与中国订立“准则”，这显然与中国的主张相悖，因此在 1999 年中国与东盟十国召开的第五次“中国—东盟高官会议”就这一关键问题未能协商一致，存在一定程度的冲突。此外，由于先前与中国存在适用地理范围、已控制和未控制岛礁的建设限制，军事活动和争议区渔民是否拘留逮捕四个方面存在较大分歧[9]，“准则”的制定过程一度陷入停滞。在 2002 年第 35 届东盟外长会议上，马来西亚提出，突出文件的政治性质而非法律性质，先制定一个法律约束力弱于“准则”的临时性文件即《宣言》（见上文，全称《南海各方行为宣言》），东盟外长会议就此达成一致，中方也对东盟的该项决议表示同意，终于在 2002 年的中国—东盟领导人会议上，十一国政府正式签订了《宣言》，“准则”的制定进程也取得了阶段性的成果。

（表 1 南海地区相关规范性文件）

主体	名称	时间
东盟	《关于南中国海问题的宣言》	1992 年

[7] 1992 ASEAN Declaration on the South China Sea[R/OL].(1992-07-22)[2023-01-05]. https://humanrightsinasean.info/wp-content/uploads/files/documents/ASEAN_Declaration_on_the_South_China_Sea_1992.pdf.

[8] 1997/12/16《中华人民共和国与东盟国家首脑会晤联合声明》第八条：“他们认为，维护本地区的和平与稳定符合所有各方的利益。他们承诺通过和平的方式解决彼此之间的分歧或争端，不诉诸武力或武力相威胁。有关各方同意根据公认的国际法，包括一九八二年《联合国海洋法公约》，通过友好协商和谈判解决南海争议。在继续寻求解决办法的同时，他们同意探讨在有关地区合作的途径。为促进本地区的和平与稳定，增进相互信任，有关各方同意继续自我克制，并以冷静和建设性的方式处理有关分歧。他们还同意，不让现有的分歧阻碍友好合作关系的发展。”

[9] THAYER C A. ASEAN's code of conduct in the South China Sea: a litmus test for community-building?[J]. Asia-Pacific journal-Japan Focus, 2012, 10(34).

中国与东盟	《中国—东盟首脑会晤联合声明》	1997 年
中国与东盟	《南海各方行为宣言》	2002 年
东盟	《东盟关于南海区域性行为准则的建议要素》	2012 年
菲律宾	《菲律宾关于南海行为准则草案》	2012 年
印度尼西亚	《南海区域性行为准则零号草案》	2012 年
中国与东盟	名人专家小组《职责范围》	2015 年
中国与东盟	《中国与东盟国家应对海上紧急事态外交高官热线平台指导方针》	2016 年
中国与东盟	中国与东盟国家关于在南海适用《海上意外相遇规则》的联合声明	2016 年

（三）“南海行为准则”的正式磋商阶段

中国尊重东盟国家商谈“准则”的意愿，愿意同东盟携起手来积极推动“准则”的磋商进程，在 2013 年中国与东盟国家举行的落实《宣言》第六次高官会议上，各方认为《宣言》的顺利落实，标志着“准则”磋商的时机已经到来，宣布正式重启“准则”的磋商[10]。在 2014 年落实《宣言》的第八次高官会议上，取得最突出成果就是明确了处理南海问题的“双轨思路”，即一是南海的争议方采取直接谈判协商的方式解决争端；二是中国将持续和东盟国家共同维护南海的和平与稳定，“双轨思路”的提出对化解南海地区的争端提供了一种高效的、全新的方案[11]。2017 年中国与东盟举行了落实《宣言》第 14 次高官会议和第 21 次联合工作组会，本次会议明确了“准则”的基本框架，确定了“准则”的文本结构和其中包含的关键性要素，为“准则”的最终订立向前迈出了历史性的一步[12]。之后 2019 年底完成了对“准则”磋商文本的第一轮审读，对文本进行了优化，使得结构更加合理，关键性要素更加清晰；2022 年 5 月，中国与东盟国家在柬埔寨暹粒举行落实《宣言》第 36 次联合工作组会，继续推进对“准则”文本的二轮审读，期待取得更加积极的

[10] 中华人民共和国外交部.落实《南海各方行为宣言》第六次高官会和第九次联合工作组会议在苏州举行[EB/OL]. (2013-09-15) [2023-01-05].https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_673019/201309/t20130915_376082.shtml.

[11] 中国日报.落实《南海各方行为宣言》第八次高官会在泰国举行[EB/OL]. (2014-10-29) [2023-01-05]. https://world.chinadaily.com.cn/2014-10/29/content_18823024.htm.

[12] 中华人民共和国外交部.落实《南海各方行为宣言》第 14 次高官会举行[EB/OL]. (2017-05-18) [2023-01-05].https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_673019/201705/t20170518_384623.shtml.

成果[13]。

二、掣肘："南海行为准则"磋商的争议焦点

自 2013 年"准则"正式启动磋商程序以来，在中方与东盟国家的共同努力下已经取得不少积极进展，如在 2013 年的第六次高官会议上形成"循序渐进、协商一致"的磋商理念，在 2014 年第八次高官会议上确认了"梳理共识、从易到难、协商一致"的磋商方式。随着制定进程的不断推进，"准则"的案文磋商也迈入高频磋商期，进入实质性磋商阶段。磋商步入"深水区"后，中国与东盟国家的分歧日益增多，许多绕不开的难点亟待解决，主要面临"准则"的法律性质、空间适用范围、军舰航行自由等诸多谈判争议点。"准则"涉及各声索国政治、经济利益诉求，肩负着构建南海地区稳定与秩序的海上规则使命，加上域外大国频繁的对"准则"的介入与干涉，"准则"的磋商进程充满着挑战与不确定性。

（一）关于"准则"法律性质之争

国际法意义上通常将行为准则视为不具备法律约束力的文件，但在特殊的情况下，行为准则可以将具有法律约束力的规则或者各国自愿遵守的、具有约束力的规则吸纳入其中，该种情况下行为准则就兼具有法律约束力与无法律约束力的混合性质[14]。中国与东盟国家就"准则"应当是一份政治性的文件还是具备法律约束力的文件存在较大争议，《宣言》实施以来，各当事国违反《宣言》的情形时有发生[15]，东盟国家意识到没有法律约束力的准则难以起到维护南海地区和平稳定的作用，希望制定具有法律约束力的"准则"。在 2011 年印度尼西亚召开的东亚合作领导人会议上，时任印度尼西亚外长的马蒂·纳塔赖加尼（Marty Natalegawa)发言说，希望进行制定具备法律约束力的"南海行为准则"，将南海问题在法律框架内进行解决[16]；越南也曾提议"准则"应具有法律约束力且若当事国退出"准则"需经委员会或所有国家协商一致决定并于 12 个月后生效，从该项主张中可以看出越南希望将"准则"定位为"硬法"，具有法律约束力保证其顺利执行；菲律宾与上述观点一致，认为《宣言》因不具备法律约束力而引发当事国执行纠纷，在南海争端管理方面存在较大不足，期待制定具有法律约束力、更具综合性、执行性的"准则"。此外，2017 年东盟秘书长黎良明（Le Luong Minh）在"准则"框架通过后曾表态"准则"应当具备法律约束力以确保有效[17]，可以看出东盟各国

---

[13] 中华人民共和国外交部.落实《南海各方行为宣言》第 36 次联合工作组会在柬埔寨举行[EB/OL]. (2022-05-27)[2023-01-05].http://new.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/Qtzt/kjgzbdfyyq_699171/202205/t20220527_10693564.shtml.

[14] 余敏友,张琪悦."南海行为准则"的法律约束力辨析[J].太平洋学报,2020,28(04):42-53.

[15] 菲律宾 2012 年在黄岩岛附近海域非法抓扣中国渔民，引发中菲海上对峙，2013 年又单方面提起所谓"南海仲裁案"；越南 1975 年先后占领南子岛、敦谦沙洲、鸿庥岛、景洪岛、南威岛、安波沙洲 6 座南沙岛礁；马来西亚 1983 年至 1999 年武装占据了南沙 5 个岛礁。

[16] 张明亮.原则下的妥协:东盟与"南海行为准则"谈判[J].东南亚研究,2018(03):58-80+155.

[17] "ASEAN and China Adopted COC Framework",The Star Online,August 7,2017, http://www.thestar.com.my/news/regional/2017/08/07/asean-and-china-adopt-coc-framework-code-on-maritime-disputes-brings-stability-to-the-issue-says-chi/.

内就“准则”的性质基本形成一致意见，希望“准则”具备法律约束力。中国在磋商的过程中，一直强调“准则”是促进睦邻友好、保持南海地区和平稳定的政治文件，而不是解决领土、划界等争端的法律文件。我国学者骆永昆认为，“准则”若具备法律约束力将会与 2000 年中国与东盟达成的“行为准则是旨在促进睦邻友好和地区稳定的政治文件, 而不是解决具体争议的法律文件”的观点相冲突，在南海岛礁主权和管辖权争端没有彻底解决之前，赋予“准则”法律约束力不利于南海地区的和谐稳定[18]。南海地区的和平稳定核心在于各方有无真诚意愿，能否对相应条约、协定善意自觉遵守，不是简单靠一个有约束力的文件就可以绝其本根。

（二）关于“准则”空间适用范围之争

南海共有 28 座岛礁，我国实际控制了其中 9 座岛礁，对这 9 座岛礁进行连线便是我们通常意义上的“南海 9 段线”[19]。21 世纪中国综合实力显著提升，为进一步加强海上工程建设、优化驻礁人员的工作生存环境、更好的维护中国的领土主权，开始投入了大量的精力在南海进行岛礁建设。2014 年以来中国开始对南海进行的岛礁建设主要涉及永暑礁、华阳礁、赤瓜礁、南熏礁、苏比礁，总面积约 12 平方公里[20]，然而正是该合理的建设行为，却引发菲律宾、马来西亚等利益相关国的警示与敌意，在之后“准则”的磋商过程中，关于“准则”空间适用范围的分歧也在不断加大（见表 2），成为影响后续谈判的重要难点。马来西亚认为，“准则”的适用地区应限制在在西沙群岛和南沙群岛，它们是问题的中心，我国先前在华阳礁的建设行为已经对马方的主权产生影响[21]；菲律宾则坚持“准则”的空间适用范围涉及南海地区，中方在岛礁的扩建在一定程度上影响菲律宾专属经济区的利益；越南的立场与马来西亚的趋于一致，要求“准则”的适用范围包括西沙群岛和南沙群岛，对中方在南海岛礁的建设与扩展行为表达不满[22]。中国则认为，“准则”作为南海地区危机管控和合作机制的海上规则，应当集中针对于多方对管辖权有争议的水域，空间适用范围应该锁定在南沙群岛水域[23]，其他水域只存在双边争议或压根就不存在争议，无需纳入准则的空间适用范围，而先前的岛礁建设行为完全出于主权范围内，并未针对任何一方，也并没有影响到任何一方，符

---

18 骆永昆.“南海行为准则”:由来、进程、前景[J].国际研究参考,2017(08):6-11.

19 九段线即南海诸岛归属范围线，是中国对南海海域权益边界的一种画法。在中华人民共和国版图中，在南中国海里有 9 条断续线组成的 U 形线，通常称为九段线，线内区域为中国南海。因此，九段线区分了南中国海（面积 350 万平方公里）与中国南海（面积 210 万平方公里）。

20 网易新闻.中国基建征服大海！南沙群岛 9 座岛礁，8 座建有永久性工程[EB/OL].(2021-06-19) [2023-01-05].https://www.163.com/dy/article/GCQIV2D9054416HM.html.

21 " Positive ASEAN response to proposed code of conduct in the South China Sea noted", Business World, (Philippines), 14/9/1999.

22 洪农.海洋法的国家实践:对南海地区法律文化共同体的思考[J].外交评论(外交学院学报), 2017,34(05):79-112.

23《中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》指出:中国在南海的领土主权和海洋权益包括:(一)中国对南海诸岛,包括东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛和南沙群岛拥有主权;(二)中国南海诸岛拥有内水、领海和毗连区;(三)中国南海诸岛拥有专属经济区和大陆架;(四)中国在南海拥有历史性权利

合中国的领土主权和海洋权益[24]。

（表 2 “准则”空间范围各方争议焦点）

争议方	主要争议地区	是否适用到非争议地区
中国	南沙群岛水域	否
菲律宾	黄岩岛及部分南沙岛礁	是
越南	西沙群岛和南沙群岛	否
马来西亚	西沙群岛和南沙群岛	否
印度尼西亚	纳土纳群岛	否
文莱	大陆架和专属经济区内的岛礁（南通礁）	否

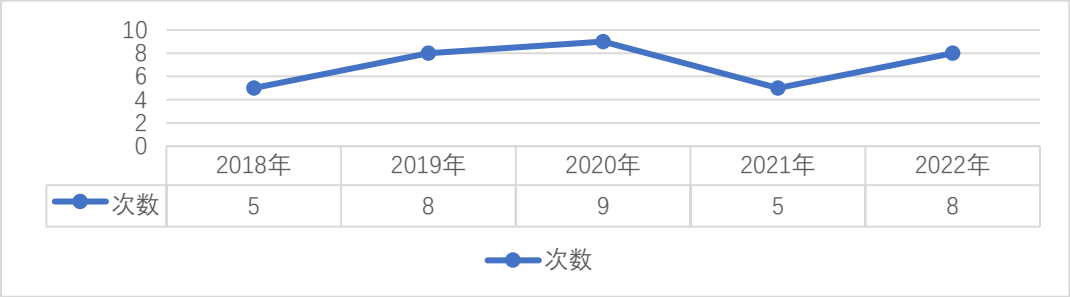
（三）关于“准则”军舰航行自由之争

南海作为世界上最重要的海上贸易通道之一，近年来南海的航行自由问题已成为各国争议的焦点。从历史发展来看，中国与南海沿岸国都不是传统的海洋大国，对于“航行自由”一直保持谨慎的态度，随着科技的发展，如今的军事技术水平已经可以使得外国船舶在专属经济区甚至公海进行抵近侦查、情报收集、军事测量等一系列危害沿岸国国家安全的行为。20 世纪末中国与南海沿岸国就南海海域的航行自由问题达成共识，在这个问题上形成利益契合点，如马来西亚政府在批准《联合国海洋法公约》前强调，“马来西亚政府认为公约的规定没有许可其他国家进行军事演习，尤其是那些在没有取得沿岸国同意时在其专属经济区举行的使用武器或者爆炸物的演习[25]。”印度尼西亚认为，“军舰和其他船舶需必须提前宣告过境且在 100 海里以内不可以非法停留、抛锚[26]”。越南宣布，“外国军用船舶进入其毗连区要事先经过越南政府的同意[27]。”中国亦坚持，“外国的军用船舶进入中国领海，应该由中国政府批准。[28]”然而由于近年来美国的不断挑唆，指责中国侵占南海，一些沿岸国为了借助美国的力量在“准则”磋商的过程中“制衡”中国，放弃了其部分管辖权，在领海、毗连区和专属经济区军事航行问题上的立场较为暧昧和模糊。自 2012 年奥巴马政府批准首次“航行自由”行动以来，

[24] 李金明.从东盟南海宣言到南海各方行为宣言[J].东南亚,2004(03):31-36.
[25] Malavsian Declaration Upon Ratification of theConvention, http:/www.um.org/depts/los/convention agreements/convention declarations. htm,(访问日期 2022 年 12 月 12 日).
[26] Restrictions on Foreign Military Activities in the Exelusive Economic Zone: Major Power's Lawfare,https://www.mindef.gov.sg/oms/safti/pointer/documents/pdf/V42N1 Restrictions on FMA.pdf,(访问日期:2023 年 1 月 5 日).
[27] 宝淇. 中国与东盟国家磋商制定“南海行为准则”所涉重大争议条款研究[D].华东政法大学,2018.
[28]《中华人民共和国领海及毗连区法》第六条:“外国非军用船舶，享有依法无害通过中华人民共和国领海的权利。外国军用船舶进入中华人民共和国领海，须经中华人民共和国政府批准。”

打着“航行自由”的旗号多次侵入我国南沙群岛水域(见表 3)，中国与美国发生多次激烈的冲突。仅 2021 年一年时间内，美海军闯入中方驻守的南海岛礁领海或邻近海域就多达 5 次，2 月 15 日美海军“麦凯恩”号驱逐舰闯入西沙群岛；2 月 17 日美海军“拉塞尔”号驱逐舰闯入南沙群岛；5 月 20 日美海军“威尔伯”号驱逐舰闯入西沙群岛；7 月 12 日美海军“本福德”号驱逐舰闯入西沙群岛；9 月 18 日美海军“本福德”号驱逐舰闯入南沙群岛美济礁[29]。美国作为传统的海洋强国、全球性海洋国家推崇绝对的“航行自由”主义，加之遏制中国的政治立场，在各种国际场合有意抛出“南海核心利益说”，制造“南海航行自由”问题，借口插手南海争端，满足其维护在南海的地缘经济、政治利益及亚太霸权的意图。

(表 3 2018-2022 美国海军闯入南海岛礁领海或 12 海里海域统计表)



三、破局：“南海行为准则”磋商之中国因应

南海问题关乎中国与东盟双边关系大局，自 2017 年“准则”文本磋商进入高频磋商期以来，“准则”的基本框架已经达成共识。在新冠肺炎疫情的背景下，“准则”的磋商克服一切艰难险阻，进程仍在持续推进，当前已进入案文的第二轮审读阶段。但“准则”磋商在关键性问题的困扰下，其进展可能并不会径情直遂，“准则”作为危机管控与合作机制的南海地区规则较易达成共识，但是对于“法律性质”、“空间适用范围”、“军舰航行自由”等争议焦点尚需各方的沟通与协调。但毫无疑问，中国在后续的磋商中要始终坚持“准则”必须符合中国国家利益，将“准则”的制定与建设“中国—东盟国家命运共同体”密切结合起来，继续发挥负责任大国作用，积极参与南海地区治理体系改革和建设，维护南海的和平、稳定与团结，不断贡献中国智慧和中国方案[30]。

(一）赋予部分条款法律约束力

《马普国际公法百科全书》将行为准则界定为：“包含一系列书面规则和原则的规范性工具，用来指导和监管普遍或具体领域的问题。但常聚焦于特定的行

[29] 新浪军事综合.南海战略态势感知:2021 年美军南海军事活动不完全报告[EB/OL].(2022-03-27) [2023-01-05]》.https://www.163.com/dy/article/GCQIV2D9054416HM.html.

[30] 王勇,周勍卿.《南海行为准则》磋商前景展望与中国的应对[J].福建江夏学院学报,2021,11(04):54-64.

为，形成一致的行为标准。”如前文所述，由于行为准则可能同时兼具有法律约束力和无法律约束力的混合属性，既可适用于有约束力的条约、协定等也可适用于无法律约束力的宣言，指导方针等。所以行为准则的文本形式是否具有法律约束力在国际法上尚无定论，其实施效果与发挥的作用很大程度上要依据相应的程序要件——起草主体的适格性、起草场所的合法性与权威性、签署和批准的具体程序等诸多要素综合判定[31]。2018 年以来中国对于“准则”性质的立场由政治属性转变为可以探讨，11 月份中国与东盟国家联合声明及“东盟战略伙伴关系 2030 年愿景”中指出，“全面有效落实《宣言》，在协商一致的基础上早日达成和通过一个实质和有效的准则”[32]，同样 2019 年 7 月时任中国外长的王毅在泰国曼谷出席中国—东盟外长会议时表示，“准则”毫无疑问具有实际效力，相信未来达成的“准则”一定是一份更具效力、更符合地区实际需要、更多实质内涵的高质量地区规则。”[33]上述声明表明，中国与东盟就“准则”法律性质的分歧在缩小，在未来的磋商中赢得回旋的余地，扩大了“准则”达成的共识。

然而“准则”虽对当事国采取同样的限制措施、赋予同等的权利与义务，但是在具体的实施过程中却对中国与东盟国家产生不同的影响。“准则”实施前，中国可以依靠强大的综合国力、科技实力对我国的岛礁进行充分的建设，对主权范围内的海域进行更高强度的实际控制，但是“准则”实施后我国将会受到更多的限制，而对东盟国家在南海的行为几乎没有什么实际性的影响。东盟国家希望赋予“准则”法律约束力更深层次的意图在于，借此限制中国在南海的维权行动，巩固东盟在南海的既有利益和预期利益。综合“准则”磋商的争议焦点兼顾中国的根本利益，赋予部分条款法律约束力是较为稳妥的一种方式[34]。首先，“准则”中直接反应现行国际强行法规范的条款可以赋予法律约束力。现行国际强行法规范先前已经在国际社会上形成了共识，得到了普遍的承认与自愿遵守，该条款在“准则”中的具体适用也当然具有法律约束力。如“准则”草案中的“保护海洋环境与生物多样性”、“开展海上搜寻与救助”、“尊重航行和飞越自由”等条款早已在《联合国宪章》、《联合国海洋法公约》中予以确认，是国际上公认的应该善意遵守并履行的义务，理应赋予法律约束力。其次，与东盟或东盟成员国之间签订的多边或双边文件中相互印证与加强的条款可以赋予法律约束力。“准则”是南海地区危机管控与合作机制的海上规则，目的在于在该地区形成更多的共识，促进该地区的和平稳定与资源的合理开发，而“准则”中引自中国与东盟（包括东盟成员国）既有文件中的规则，早已达成共识确定为文本，可以赋予法律约束力，用以强化南海地

[31] Jürgen Friedrich,“Codes of Conduct”,para.15,in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford:Oxford University Press,2015.
[32] 国务院新闻办公室网站.“中国—东盟战略伙伴关系 2030 年愿景(全文)[EB/OL].(2018-11-15) [2023-01-05].http://www.scio.gov.cn/31773/35507/htws35512/Document/1641611/1641611.html.
[33] 中华人民共和国外交部.王毅回应对 COC 磋商的四个疑问[EB/OL].(2019-08-01) [2023-01-05]. https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1685094.shtml.
[34] 同前注14

区的秩序规则[35]。

（二）空间适用范围限定在南沙群岛水域

“准则”作为危机管控和合作机制的南海地区规则，毫无疑问的应当适用于存在管辖争议的海域，这点在中国与东盟大多数国家已经形成共识。但 2002 年达成的《宣言》（见上文，全称《南海各方行为宣言》）中却没有一个关于空间适用范围的条款，对待该问题采取了模糊化的处理方式，使用了“南海地区”这一笼统概念[36]。各方对于“准则”空间适用范围是该适用于整个南海区域还是只适用于部分特定争议区域，存在较大的争议：越南企图延续《宣言》时期的主张，将西沙群岛纳入“准则”空间适用范围；菲律宾主张将沙巴地区纳入空间适用范围；印度尼西亚则坚决反对把纳土纳群岛纳入空间适用范围。只有明确“准则”适用的具体地理范围，消除各方争议，才可以持续的将“准则”的案文磋商纵向推进。

中国绝不能为了南海的和平与稳定，而牺牲中国的国家利益，这涉及中国的主权和领土完整，必须牢牢坚持这一原则，毫不动摇。首先，中国在后续的磋商中应该坚定的将“准则”的空间适用范围限定在南海群岛水域[37]。南海群岛较西沙群岛、东沙群岛、中沙群岛形势更为复杂，中国只占据南沙群岛中其中 9 个岛礁，其他岛礁为越南、菲律宾、马来西亚、印度尼亚以及文莱等国占领，甚至连东盟内部对南沙群岛水域也存在诸多争端，各国在南沙群岛由于岛礁对峙的事件屡见不鲜，局势异常紧张，因此南沙群岛水域应当纳入“准则”的空间适用范围，利用“准则”危机管控和合作机制的特点，引导和规范各方在南海的行为。其次，西沙群岛、东沙群岛以及中沙群岛都不存在争议，理应排除在“准则”的适用范围之内[38]。西沙群岛、东沙群岛与中沙群岛一直以来都为中国实际占有且处于有效管辖之下，不存在与别国水域重叠或者共管的海事问题，有着充分的国内法和国际法依据。黄岩岛与西沙群岛是我国的固有领土，虽与越南、菲律宾之间存在主权争议，但是并不构成国际法意义上的争端[39]。依据国际法院在“希腊诉英国案”中给出争端的定义：争端是两个国家间在事实或者法律方面存在分歧以及法律观点和利益上的冲突[40]。在实践中，越南、菲律宾与我国之间对于“争议区域”难以达成共识，一方的主张很难在他方得到承认，都认为“主权在我”，否认存在岛礁主权争议。针对上述问题，中方有能力、有意愿也有经验采取双边谈判、磋商的政治途径化解争端，如早在上个世纪 80 年代，中越北部湾划界通过谈判，运用《联

---

35 同前注14

36《南海各方行为宣言》序言部分:“……认识到为增进本地区的和平、稳定、经济发展与繁荣，中国和东盟有必要促进南海地区和平、友好与和谐的环境……”（……COGNIZANT of the need to promote a peaceful, friendly and harmonious environment in the South China Sea between ASEAN and China for the enhancement of peace, stability, economic growth and prosperity in the region……）

37 王勇.《南海行为准则》磋商难点与中国的应对[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2020(01):33-46.

38 同前注37

39 戴宗翰.“南海行为准则”磋商及关键性法律问题的思考[J].南海学刊,2019,5(03):81-89.

40 Mavrommatis Palestine Concessions,Jurisdiction,Judgment of 30 August 1924,PCIJ Series A,No.2,p.11.

合国海洋法公约》在内的国际海洋法习惯和规则并结合北部湾的实际情况，于2002 年签署了有关领海、专属经济区和大陆架划界等协定，采用和平的方式成功的对北部湾完成了海域划界和渔业资源分配[41]。

（三）分海域约束军舰航行自由

20 世纪末中国与东盟成员国之间在保卫国家海防上形成共识，一致排斥域外国家对南海区域的介入与干扰，中国与越南、菲律宾、印度尼西亚、马来西亚等东盟国对军舰在各自管辖的南海海域的过境和演习提出了不同程度的约束与限制。但随着中国的综合国力和军事实习显著提升，双方的实力不对称性愈发明显，东盟国家开始不排斥甚至邀请美国等域外大国介入“南海行为准则”的磋商事项，以达到“制衡”中国的目的，所以现阶段对军舰在南海自由航行的立场与美国趋于一致或者至少是不反对的。由于“准则”磋商过程中，部分东盟国家作为美国在南海利益的代言人，所以“准则”磋商中围绕军舰在南海航行自由的问题是一个亟待解决的争议点。为维护南海地区的和平与稳定，保障中国在南海的合法权益，在“准则”今后的磋商中应当坚持以下几点：

首先，军舰在南海领海的无害通过需要事先获得沿岸国的批准或通知。虽然《联合国海洋法公约》（以下简称“公约”）第 17 条规定：无论是沿海国还是陆锁国，所有国家的船舶都享有无害通过领海的权利[42]。但是这里的“船舶”不能作包含“军舰”的解释，根据《维也纳条约法公约》的解释规则，条约的解释应当依条约之目的和宗旨对比上下文，按照用语的通常含义善意解释之[43]。《公约》第三节 C 小节中规定若军舰不遵守沿岸国的法律法规，可以要求其立即离开。说明《公约》已经注意到军舰特殊的法律地位，军舰作为国家的武力工具，在他国领海内航行自由而未经事先的通知或批准，明显对他国的主权与安全造成潜在的威胁，与公约所提倡的原意并不相符，所以在条款模糊的情况下，应当作有利于领海主权的解释[44]，况且世界上有 40 多个国家明确要求外国军舰无害通过领海需要获得事先通知或批准，反应了当今国际社会的公意。

其次，军舰在南海毗连区的航行应受到沿岸国的安全管辖。毗连区作为领海的延伸，现如今已经成为一项公认的国际法制度，《联合国海洋法公约》第 33 条和《领海及毗连区公约》第 24 条明文规定，沿海国可以行使为防止和惩治在其领土或领海内侵犯其海关、财政、移民或者卫生的法律和规章行为的必要的管制

---

41 中华人民共和国外交部.中越北部湾划界协定情况介绍[EB/OL].(2000-12-25) 2023-01-15[]. https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/t145558.shtml.

42《联合国海洋法公约》第 17 条:“在本公约的限制下，所有国家，不论为沿海国或内陆国，其船舶均享有无害通过领海的权利。”

43《维也纳条约法公约》第 31 条:“条约应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义，善意解释之。”

44 郭中元,邹立刚.美国南海航行自由行动的国际法和国际政治视角剖析[J].海南大学学报(人文社会科学版),2019,37(06):1-7.

[45]。明确了沿岸国可以对毗连区行使控制权，鉴于历史的局限性和立法技术的滞后性，对上述事项应当认定为非穷尽列举，对于更加重要的国家安全管辖当然可以囊括在沿岸国的控制权之内。更何况美国在司法实践上也对毗连区的管辖事项持开放性解释的观点，在 1975 年“太阳丸诉美国案”中，法官认为沿岸国当然有权依据列举的四件事项创建毗连区，但是并没有限制阻止为渔业执法建立毗连区[46]，可见为行使一项相同属性的权利而创建毗连区的行为可以获得国际社会认可。

最后，军舰在南海专属经济区的军事活动应受到约束。《公约》第 87 条赋予了非沿岸国航行和飞越自由、铺设海底电缆管道的自由以及其他与这些自由相关的合法的海洋利用，例如对船舶、飞机、电缆和管道运用相关的海洋使用[47]，以此为依据，美国认为军舰可以在别国专属经济区内自由进行军事活动，如军事演习、军事勘测等。但是《公约》在第 58 条和 301 条又对“合法的海洋利用”作出了限制，应当适当照顾沿岸国的权利并遵守沿岸国制定的法律法规以及相关的国际法规则，避免对其他国家的领土完整或政治独立产生威胁或影响。在大多数情况下军事活动既不合理也不必要，对于沿海国乃至全人类而言并不有利，仅仅是海洋大国取得制海权的一种手段[48]，澳大利亚学者塞姆·贝特曼（Sam Bateman）认为军事活动不符合公约“适当顾及”的理念，如若在沿岸国鱼群活动的专属经济区进行军事演习当然会对沿岸国自然资源和环境造成影响[49]。故此军舰在南海专属经济区航行时，应尽量避免军事活动，必须进行军事活动时，也要控制在合理的范围内，尊重南海沿岸国的主权和南海地区秩序。

四、结语

南海局势的稳定，对亚太乃至全世界的和平与发展有着巨大的影响，是中国和平崛起不可或缺的条件，“准则”作为危机管控和地区合作的南海地区规则，不是化解南海紧张局势的“定海神针”，南海地区各方冲突真正的解决之道是建立南海命运共同体，形成南海地缘国家的价值共识。在整个磋商的过程中，要充分考虑到南海特殊的情势以及各方主张，平衡好中国与东盟各国的利益关系，努力化解分歧、消除障碍、达成“准则”。其次，法治是人类社会政治文明最重要的成果

---

[45]《联合国海洋法公约》第 33 条:“1. 沿海国可在毗连其领海称为毗连区的区域内，行使为下列事项所必要的管制: (a)防止在其领土或领海内违犯其海关、财政、移民或卫生的法律和规章;(b) 惩治在其领土或领海内违犯上述法律和规章的行为。2. 毗连区从测算领海宽度的基线量起，不得超过二十四海里。”

[46] U.s.Department of Defense,"Freedom of Navigation Program:Fact Sheet", March 2015, https:/policydefense.gov/Portals/11/Documents/asalcwmd/DoD%20FON%20Program%20--%20Fact%20Sheet%20(March%202015) pdf.

[47]《联合国海洋法公约》第 87 条:“1. 公海对所有国家开放，不论其为沿海国或内陆国。公海自由是在本公约和其他国际法规则所规定的条件下行使的。公海自由对沿海国和内陆国而言，除其他外，包括:(a)航行自由;(b) 飞越自由;(c) 铺设海底电缆和管道的自由，但受第六部分的限制;(d) 建造国际法所容许的人工岛屿和其他设施的自由，但受第六部分的限制;(e) 捕鱼自由，但受第二节规定条件的限制;(f) 科学研究的自由，但受第六和第十三部分的限制。2. 这些自由应由所有国家行使，但须适当顾及其他国家行使公海自由的利益，并适当顾及本公约所规定的同“区域”内活动有关的权利。”

[48] 王传剑,李军.中美南海航行自由争议的焦点法律问题及其应对[J].东南亚研究,2018(05): 132-152+158.

[49] 同前注46

之一，世界各国在处理争端时不该片面强调“优先”，奉行单边主义，将国内法凌驾在国际法之上，而应以国际法作为解决争议的重要依据，运用法律和规则来维护国家利益。我国应重视国际法对解决南海问题的重大意义[50]，为处理当前以及今后可能发生的海域冲突累积丰富的经验，向全世界展示中国有能力、也有信心，在国际法的框架的下，通过谈判、磋商等和平方式来解决争端，也为今后解决世界类似争端，提供中国方案和中国智慧。

The origin and constraint of the consultation on the "South China Sea Code of Conduct" and China's response

[Abstract] Consultations between China and ASEAN countries on the text of the "Code of Conduct in the South China Sea" (hereinafter referred to as the "Guidelines") in Siem Reap, Cambodia, have entered the second round. Although it has been more than 20 years since the signing of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, which is the basis for the formulation of the "Guidelines", it is not easy to implement. By the way, there are still major obstacles, which continue to follow-up "South China Sea Code of Conduct" specific consultations. It mainly faces disputes such as the legal nature of the "guideline", the space scope and the free navigation of warships in the South China Sea. In the subsequent consultation process, we must adhere to the orientation of China's interests, legally binding some provisions in the legal nature, and apply the space scope to the waters of the South China Sea Islands and restrict the navigation of warships in the waters. Freedom, actively build rules of order in the South China Sea, and promote peace, stability and long-term stability in the South China Sea.

[Key Words] South China Sea; South China Sea Code of Conduct; South China Sea Situation

2025年中国国际法学会年会

[50] 罗国强,余露.《南海行为准则》的法律定位及其与《联合国海洋法公约》的关系[J].南洋问题研究,2022(04):16-30.

多层治理视域下的北极科学合作：机制构造、实践展开与中国参与

姜爱华

（浙江大学 光华法学院，浙江 杭州 310008）

摘要：随着气候变暖和北极战略地位的提升，碎片化的科学合作模式已难以应对日益复杂的北极态势，北极科学合作需在国际层面、国家层面、次国家层面共同组成的多层治理范式下展开。北极科学合作多层治理机制在帮助各层面行为体更充分参与北极科学合作，实现自身利益的同时，也面临国际规范相互冲突、国际组织排外性增强、国家合作受政治影响加剧、次政府和非政府参与广度深度不足等困境。中国应在发展极地科考硬实力的基础上，推动各主体积极参与对应层级下北极科学合作多层治理机制的构建和运行，助推北极科学合作不断完善、深入开拓、持续繁荣。

关键词：多层治理机制 北极科考 科学合作 北极战略 北极理事会

北极是生物基因的天然冷冻库，是自然资源的战略储备地，是全球气候变化与环境演变的前沿。研究数据显示，北极地区变暖速度是世界其他地区的四倍，其中北冰洋最快将在 2030 年迎来无冰夏季。[1]作为近北极国家，北极气候变化与我国息息相关。北极冬季风作为三大因素之一控制着中国气候；[2]北极海冰融化通过影响温室气体浓度变化速率进而影响北半球上空的气流波动，导致我国沙尘、雾霾水平变化；我国青藏高原冰川与北极海冰融化和气候变化存在同步响应特性，影响着中下游河流水量与农业灌溉。[3]开展北极科学考察，对我国气候环境、自然灾害、农业发展等方面具有重大现实意义。科考作为低敏感领域活动，不仅较易开展国际合作，也能为资源和话语权争夺提供有力支撑。

北极正在经历“百年未有之大变局”，不同于自然条件的逐渐和缓，北极地缘政治紧张局势正在不断加剧。为加深对北极的了解，各国际和区域性组织、相关国家和地方政府以及企业和社会组织等主体都在积极参与北极科考，初步形成了多层次的北极科学合作治理机制。随着多方势力在不同层面的互动与消长，北极

作者简介:姜爱华（1999 一），浙江大学 光华法学院博士研究生，研究方向：海洋法。

[1] “National Security Strategy”, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf, visited on 26 Feb. 2023.

[2]《中国科学家对北极研究的思考》，http://www.kepu.net.cn/gb/earth/arctic/study/std404.html，登录时间：2023 年 5 月 2 日。

[3] M. Taylor Fravel, Kathryn Lavelle & Liselotte Odgaard, “China engages the Arctic: a great power in a regime complex”, *Asian Security*, Vol. 18, Issue 2, 2022, pp.138-150.

多层治理机制也在实践中不断演进。[4]研究多层治理机制下不同主体参与北极科学合作的价值追求和彼此间的互动影响，有助于增进国际组织、北极国家及其他利益相关者间的互信与合作，提高北极科学合作的稳定性，并为中国的深层次参与指明方向。

一、北极科学合作传统治理架构的困境和多层治理机制的提出

（一）非系统化北极科学合作机制开展面临困境

全球气候变暖和北冰洋海冰融化使得北极作为战略新疆域越来越受关注。随着多方势力的交锋、多元文化的冲突、多种利益的重叠，非系统化的单层机制逐渐难以应对北极科学合作中出现的新问题。

第一，单纯依靠国际法规制北极科学合作的“条约模式”难度较大且具有严重滞后性。学界早期提出参照《南极条约》，构建北极治理的“北极条约”模式。[5]但面对北极“冻结领土”的不现实性、军事活动的日渐增多、国际组织和条约的日益“覆盖”，[6]“北极条约”模式被认定为“可借鉴但难度较大”。[7]2008 年北冰洋沿岸五国签署《伊卢利萨特宣言》，提出“……一致认为没有必要建立管理北冰洋的全新国际法律制度”，[8]基本终结了关于“北极条约”模式的讨论。另有学者主张依据《联合国海洋法公约》（United Nations Convention on the Law of the Sea，以下简称《公约》），建立“海洋法公约”模式实现对北极的全面治理。[9]但实践中，受制于《公约》本身沿海国大陆拓展规定不明确、未规定海洋“剩余权利”处理、与其它条约相矛盾、不能约束非缔约国（如美国）等局限，[10]该模式实施基础的稳固性不足。基于法律本身的滞后性，“条约模式”下，北极科学合作的开展还面临船舶溢油、海洋生态环境破坏、极地救援应急能力不足、难以实现北极国家管辖范围外区域生物多样性（BBNJ）养护[11]等一系列需要跨部门协调的新挑战。

第二，单纯依靠北极理事会协调北极科学合作的“域内自治模式”存在诸多局限。现阶段的北极理事会奉行“门罗主义”，推崇“北极是北极国家的北极”，对各个行为体进行等级划分和权力划分，[12]大大增加了非北极国家参与北极科考、获

---

[4] 孙凯：《机制变迁、多层治理与北极治理的未来》，《外交评论（外交学院学报）》2017 年第 3 期，第 109 页。

[5] Donald R. Rothwell, *The Polar Regions and the Development of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 221-255.

[6] 郭培清：《北极很难走通“南极道路”》，《瞭望》2008 年第 15 期，第 64 页。

[7] 李振福、韩春美、张琦琦：《北极治理研究：主体对象、模式路径、评价与展望》，《学术探索》2021 年第 4 期，第 38 页。

[8] “Ilulissat Declaration”, https://arcticportal.org/images/stories/pdf/Ilulissat-declaration.pdf, visited on 26 Feb. 2023.

[9] Mark Jarashow et al., “UNCLOS and the Arctic: the Path of least Resistance”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 30, Issue 5, 2006, pp. 1587-1652.

[10] 郭培清、卢瑶：《北极治理模式的国际探讨及北极治理实践的新发展》，《国际观察》2015 年第 5 期，第 62-63 页。

[11] 袁雪、廖宇程：《基于海洋保护区的北极地区 BBNJ 治理机制探析》，《学习与探索》2020 年第 2 期，第 83-91 页。

[12] 2011 年北极理事会高官会议决议报告以文本的形式重申北极圈国家在北极事务中至高无上的主导权和

取相关知识的难度。此外，北极理事会轮值主席国在 2 年任期内围绕本国利益制定优先任务，导致北极理事会议题不连贯，无法作出持久性的战略规划。[13]作为北极国际机制框架的核心，现阶段北极理事会缺少外在强制性，一旦北极国家因国家军事和安全利益冲突丧失共治北极的向心力，北极理事会则可能面临崩塌的现实风险。[14]而深究其不稳定性的根源，则在于北极“域内自治模式”缺少内在监管和外在监督机制。因此，“域内自治模式”难以汇集世界各国科技优势，阻碍了人类深入认识北极的步伐，具有严重排外倾向的北极理事会也亟待改革。

第三，基于领土和管辖权，以北极圈国家为核心主体，北极域外国家参与边缘化的“国家中心主义模式”使科学问题从属于政治问题，丧失了科学合作本身的独立性。[15]国际科学互动由竞争和合作的双重逻辑构成。各个国家北极战略的制定受本国国情、他国战略和当前北极秩序的影响，并反向影响着他国战略甚至北极秩序的重塑。[16]但随着地缘竞争的加剧，某些西方国家在零和博弈理念下已将北极科考从“低敏感领域”政治化为加强军事存在的手段，严重破坏北极正常科考秩序。如俄罗斯、加拿大国内北极通航法律政策通过对《公约》第 234 条“冰封条款”赋予沿岸国的特别管辖权的扩张解释，在无害通过原则、过境通行制度等方面，面临与《极地水域船舶作业国际规则》（The International Code for Ships Operating in Polar Waters，简称《极地规则》）、《公约》等国际规范的分歧。[17]

第四，次政府和非政府层面的北极科学合作未受重视。地方政府作为潜在合作方，参与北极科学合作具有中央政府难以比拟的地方优势；非政府组织基于其广泛的关注领域和与原住民的密切联系，已从之前的宣传或咨询角色发展成为决策程序的一部分；[18]民间企业能有效促进经济发展和提供就业机会；科学家团体的科学数据支撑和建议是政府科学决策的前提和基础。但实践中，民间主体参与北极科学合作往往以政治意义为噱头，忽视科学合作对促进文化交流、经贸往来、基础设施建设的影响。

决策权，永久参与方（六个北极原住民组织）在理事会的讨论和决议中享有咨商权，观察员（又分为正式观察员和临时观察员）自动获邀或申请出席北极理事会的所有会议，没有决策权。该报告标志着北极版“门罗主义”的出笼。潘敏、徐理灵：《超越“门罗主义”：北极科学部长级会议与北极治理机制革新》，《太平洋学报》2021 年第 1 期，第 93 页。

[13] 孙凯：《机制变迁、多层治理与北极治理的未来》，《外交评论（外交学院学报）》2017 年第 3 期，第 115 页。

[14] 徐庆超：《建构主义视角下的俄乌冲突与北极国际合作：新的断裂期？》，《俄罗斯研究》2023 年第 1 期，第 101-108 页。

[15] 张胜军、郑晓雯：《从国家主义到全球主义：北极治理的理论焦点与实践路径探析》，《国际论坛》2019 年第 4 期，第 9-10 页。

[16] 徐广淼：《变动世界中的北极秩序：生成机制与变迁逻辑》，《俄罗斯东欧中亚研究》2021 年第 1 期，第 112 页。

[17] 白佳玉：《我国科考船北极航行的国际法问题研究》，《政法论坛》2014 年第 5 期，第 94-101 页。谈谭：《俄罗斯北极航道国内法规与<联合国海洋法公约>的分歧及化解途径》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 1 期，第 22-26 页。

[18] “The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance”, https://cpdcngo.org/download/the-role-of-ngos-and-civil-society-in-global-environmental-governance/, visited on 13 Oct. 2023.

不同层面主体在北极科学合作进程中都不可或缺，但单一层面的治理机制难以实现对北极科考资源的系统化整合和调动，各层次相互独立的碎片化治理模式也难以反映复杂政治背景下，北极治理机制及其演进背后各方势力的互动和影响。因此，北极科学合作范式也有必要在多层治理的视角下展开。

（二）多层治理机制的理论缘起及其应用于北极科学合作的可行性

1、多层治理机制的理论缘起

“多层治理”以“治理”理论所蕴含的多元主体参与、互动为基础，[19]是“全球治理”背景下，对国际治理机制的拓展。多层治理机制最初用于形容欧洲一体化进程中，超国家主义、政府间主义、次国家主义在欧盟相交叠的复杂的政治体系。盖里·马克斯最早提出：“欧盟事务的决策已形成了一个主权国家，以及主权国家之上和之下多个层面的不同行为体共同参与的多层治理。”[20]德国学者托马斯·里斯也指出：“欧盟可以被定义为一种多层治理结构，它的密度、深度、和广度都在不断变化。私人、政府、跨国家和超国家角色就在这样一个复杂网络中相互交往。”[21]多层治理机制提出后，国内外学者又从行为体角度对多层治理的内涵和层次框架进行丰富完善，提出“多层治理可以被定义为：一种政治上相互独立但又相互依存的联合决策型多元利益体结构——私人和公共行动者——在或多或少持续的谈判/审议/执行中，各自处于不同级别的角色位置，而不会将政策权限或稳定的政治权力等级分配给这些级别中的任何一个”。[22]现阶段，多层治理主要涉及超国家层面、国家层面和次国家层面已基本达成共识。静态下，多层治理就是非等级性的多种行为体在两个及以上层面共同参与国际事务；动态下，多层治理还体现为各层次的行为体在追求各自目标和共同利益的过程中，通过跨层级的互动实现相互连接，以协调行动推动多层治理架构不断演变和完善的过程。[23]

多层治理重点关注国家权力日益增强的复杂性、管辖权的扩散、非国家行为体影响的上升等挑战，[24]这也正是包括科学合作在内的北极治理所面临的现实与趋势。它通过改进沟通和机构间规范来整合以前分散的碎片化治理模式，[25]在吸收融合各层治理的优势的同时，保证了其他治理机制的灵活性，实现了国际法约

---

[19] 上世纪 90 年代，早期治理理论的代表库伊曼（J.Kooiman）和范·弗利埃特（M.Van Vliet）在《治理与公共管理》一书中提出：“治理所要创造的结构或秩序不能由外部强加；它之发挥作用，是要依靠多种进行统治的以及相互发生影响的行为者的互动。”我国学者俞可平在其主编的《治理与善治》中提出：“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。”

[20] Gary Marks, “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”, in Alan Cafruny and Glenda Rosenthal(eds.) ,*The State of the European Community*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410.

[21] Thomas Risse- Keppen. “Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, Issue 1, 1996, p53.

[22] Kim, Sunhyuk, and Philippe C. Schmitter. “The experience of European integration and potential for Northeast Asian integration”, *Asian Perspective* Vol. 29, Issue 2, 2005, pp. 5-39.

[23] 朱贵昌：《多层治理理论与欧洲一体化》，《外交评论（外交学院学报）》2006 年第 6 期，第 51-52 页。

[24] 朱贵昌：《多层治理理论与欧洲一体化》，济南：山东大学出版社 2009 年版，第 34 页。

[25] “From Meltdown to Showdown. Challenges and Options for Governance in the Arctic”, https://www.researchgate.net/publication/303549313, visited on 5 Nov. 2023.

束性、政治可行性、民间参与积极性的有效统一。[26]

2、多层治理机制应用于北极科学合作的可行性

根据多层治理理论，北极科学合作现有机制可以分为国际层面（全球性与区域性层面）、国家层面和次国家层面（次政府和非政府层面）。其中，国际层面主要包括北极科学合作的国际法规范、全球性与区域性合作组织与相应制度安排；国家层面需要区分北极科学合作中各国的地理位置和参与深度，分类研究各国内部政策战略倾向与外部科学合作意愿；次国家层面包括北极地区和积极参与北极事务国家的地方政府合作、民间企业交流、科学家团体作用、对话机制建设、非政府组织参与等方面（见图 1）。

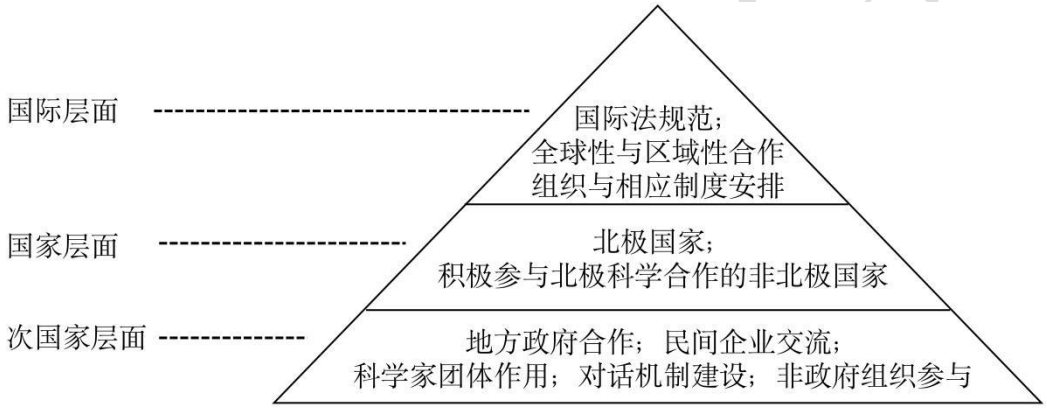


图 1 北极科学合作多层治理层级与主要行为体

上述三类主体在参与北极科学合作的具体实践中相互影响、相互建构，在各自领域开展活动的同时，优化整合相关资源，实现北极科考效率最大化。在国际层面，国际法律规范构建了相对稳定的北极秩序，为北极科学合作的开展提供了制度性保障；北极理事会等全球性和区域性合作组织为国家参与北极治理提供了主要平台。国家治理处于多层次治理的核心地带，[27]国家层面的科学伙伴关系上为国际科学合作与机制创设提供基础，下为次国家层面科学合作提供良好社会环境和政策支持。次国家层面的非政府组织和民间力量为北极科学合作提供了源源不断的资源支持、专业人才支撑和广泛的社会基础，它们与政府部门和科研机构相辅相成，共同推动北极科学事业的繁荣和发展。

二、多层治理机制下北极科学合作的展开

（一）全球性与区域性层面——公共利益与北极秩序

1、北极科学合作的国际法依据

[26] Humrich Christoph and Wolf Klaus Dieter, *From Meltdown to Showdown. Challenges and Options for Governance in the Arctic*, Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt, 2011, p6.

[27] 翁士洪、周一帆：《多层次治理中的中国国家治理理论》，《甘肃行政学院学报》2017 年第 6 期，第 4 页。

“条约模式”的失败并不能否认国际法在北极治理中的作用。国际法律规范划定了各主体的权利义务边界，其在赋予缔约方科学考察权的同时，也确立了相关方保护海洋环境、实现北极可持续发展等保护全人类共同利益的义务。

《联合国海洋法公约》是所有缔约国在北极水域作业必须遵守的强制性法律制度。其协调了北极最敏感的航行规则、大陆架划分和资源开发等问题，并在第十三部分“海洋科学研究”中对科考船航行权、科考许可程序、行为规范、环境保护等方面作出规定。[28]1920 年《斯匹次卑尔根群岛条约》（the Spitsbergen Treaty，以下简称《斯约》）确立了挪威对斯匹次卑尔根群岛（Svalbard Archipelago，以下简称斯岛）享有的排他性主权，赋予缔约国在斯岛自由、平等进行商业和科研活动的各项权利，并规定该地区“永远不能为战争目的所利用”。[29]《斯约》的半数条款明确规定了缔约国国民的平等待遇，[30]是非北极国家开展北极科考活动的主要法律依据，也是我国参与北极事务的重要法律连接点。2017 年 5 月 11 日，北极理事会第十届部长级会议公布《加强北极国际科学合作协定》（Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation，以下简称《协定》），旨在加强科学活动中的合作，提高北极科学知识开发的能力和效率（第 1 条）。[31]《协定》为八个北极国家的科学家进入北极地区提供了便利，并在第 3、4、5、7、8、12 条分别对基础设施使用、科学成果共享制度、科学活动区域出入制度、科研培训和利用当地知识制度、永久参与方和观察员的信息建议制度等作出具体规定。**错误!未找到引用源。**[32]在此意义上，《协定》具有超越以往对海洋科学研究进行规定的海洋法、区域和双边协定的意义，一定程度上改善了北极科学活动的法律环境。

2、北极科学合作的政府间制度安排

涉及北极科学合作的政府间组织机构和制度安排包括联合国环境规划署（United Nations Environment Programme，简称 UNEP）和教科文组织（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，简称 UNESCO）、国际海事组织（International Maritime Organization，简称 IMO）、北极理事会（The Arctic Council）、北极科学部长级会议（Arctic Science Ministerial，简称 ASM）、北欧理

[28] 马得懿：《海洋航行自由的制度张力与北极航道秩序》，《太平洋学报》2016 年第 12 期，第 1-11 页。

[29]《斯约》第 3 条规定各缔约国国民享有自由进出斯岛及其领海的权利，可以在完全平等的基础上不受阻碍地开展各种海洋、工业、采矿和商业活动；第 5 条赋予各缔约国在斯岛进行科学考察的权利，但对于具体的科考活动范围、种类、形式却通过“缔约国可以通过缔结公约的方式”模糊化处理；第 9 条中挪威承诺不在第一条所述地区建立或允许建立任何海军基地，或在上述地区修建任何防御工事，绝不能用于军舰。

[30] 包括平等的捕鱼、狩猎（第 2 条）；平等自由进出群岛水域、峡湾和港口，并从事一切海洋、工业、矿业和商业活动（第 3 条）；平等使用公共无线电报台（第 4 条）；取得、利用和行使包括采矿权在内的财产权时享有平等待遇（第 7 条）；建立平等的采矿制度，不得给予任何缔约国及其国民特权、垄断或优惠（第 8 条）。

[31] “Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation（2017）”, https://www.arcus.org/files/wta/highlights/Agreement_EnhancingInternationalArcticScientificCooperation.pdf, visited on 26 Feb. 2023.

[32] 白佳玉、王琳祥：《北极理事会科学合作新规则的法律解析》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2018 年第 4 期，第 44 页。

事会（Nordic Council）、北欧部长理事会（Nordic Council of Ministers）、巴伦支海欧洲——北极圈理事会（Barents Euro-Arctic Council）等。他们在北极科学合作资源整合、北极科考活动组织协调、北极监测网络构建、北极科研基础设施建设等实现北极科学合作参与者共同利益方面具有难以替代的作用。

北极理事会是全球最具规模的科研主导者，它包含了北极国家、原住民、域外国家等北极各利益相关方，还吸纳了四个政府间科学组织、[33]两个非政府间科学组织[34]作为观察员组织，高效率整合了全球北极科学组织的现有成果和资源。始于 2016 年的北极科学部长级会议鼓励北极事务决策者和科学界“直接沟通”，[35]并以信息交流、软性督促和共同呼吁为主要输出方式，总体呈现松散的非法律约束机制。[36]它在历届会议中承认国际合作和北极土著人民参与对推进北极研究至关重要，[37]宣布需要加强北极研究领域的国际合作，[38]强调非北极国家进行北极科学研究的价值，[39]并提出将继续建立开放国际合作的大学和研究中心联盟，[40]显示出超越北极治理“门罗主义”的潜力。

（二）国家层面——科学外交与共同利益

随着时代的发展，科学合作、科技交流已成为国家外交的重要组成部分。美国科学促进会和英国皇家学会将科学外交分为“外交中的科学”（science in diplomacy）、“为了科学的外交”（diplomacy for science）、以及“为了外交的科学”（science for diplomacy），分别表示为外交政策目标提供科学建议、通过外交促进国际科学合作，利用科学合作改善国家间的国际关系。[41]科学与外交的关系还可分为“科学外交”与“外交科学”，前者是以科学为载体，具体表现为政府推动的国家间科学主体的交流、合作；[42]后者是在进行政治、经济、文化、环境等领域的外交活动时，以科学为支撑，发挥科学对于外交某个环节的关键性影响。[43]本

[33] 分别是世界气象组织（World Meteorological Organization）、国际海洋考察理事会（International Council for the Exploration of the Sea）、《保护东北大西洋海洋环境公约》委员会（OSPAR Commission）、西欧委员会（West Nordic Council）。

[34] 分别是国家地理学会（National Geographic Society）、海洋环境保护组织（Oceana）。

[35] 潘敏、徐理灵：《超越“门罗主义”：北极科学部长级会议与北极治理机制革新》，《太平洋学报》2021 年第 1 期，第 92 页。

[36] 陈留林、刘嘉玥、王文涛、俞勇：《域外国家参与北极科学合作的路径——以北极科学部长级会议机制为例》，《极地研究》2021 年第 3 期，第 417 页。

[37] 2016 年，美国举办首届北极科学部长级会议（ASM1）达成并签署《部长联合声明》。

[38] 2018 年，德国、芬兰和欧盟举办第二届部长级会议（ASM2）。 “International scientific cooperation in the Arctic in the ASM”, https://asm4.ru/asm4,visited on 31 Mar. 2023.

[39] 2021 年，日本和冰岛举办第三届部长级会议（ASM3）。 M. Taylor Fravel, Kathryn Lavelle & Liselotte Odgaard, “China engages the Arctic: a great power in a regime complex”, *Asian Security* Vol. 18, Issue 2, 2022, pp.138-150.

[40] 2023 年，俄罗斯举办第四届北极科学部长级会议（ASM4）。 “Russia transfers ASM4 chairmanship to Norway”, https://arctic.ru/international/20230417/1020002.html,visited on 20 Apr. 2023.

[41] “New frontiers in science diplomacy: navigating the changing balance of power”, https://www.aaas.org/sites/default/files/New_Frontiers.pdf,visited on 1 Mar. 2023.

[42] Fähnrich B. “Science diplomacy: Investigating the perspective of scholars on politics–science collaboration in international affairs”, *Public Understanding of Science*, Vol. 26, Issue 6, 2017, pp. 688-703.

[43] Skolnikoff E B. “The political role of scientific cooperation”, *Technology in Society*, Vol. 23, Issue 3, 2001, pp. 461-471.

文提出的国家层面的科学外交一方面指通过国际科学合作缓解北极国家间紧张关系，进而在相对缓和地缘政治下进一步加强国际合作，促进北极科学发展；另一方面也指以科学信息为支撑，增强国家北极相关问题决策的科学性，维护国家北极权益。

在北极局势日益紧张的背景下，科学外交可以推动各国在解决全人类共同关切的问题上形成最大公约数，缓解国家间紧张关系，增信释疑。北极圈国家和积极参与北极事务的非北极国家均公布了北极战略（见表 1），明确了本国在北极的核心利益与战略目标，直观展现了各国在北极资源投入的优先领域和重点任务，也为国家间科学合作的开展提供了方向指引。

表 1 各国北极战略名称、颁布时间，及提出的关注重点[44]

国家		颁布时间 文件名	优先领域/重点任务/愿景
北极三大国	美国	2022 年 《北极地区国家战略》	扩大北极活动能力；关注气候变化与环境保护；发展可持续经济；通过国际合作与治理来维护北极机构和国际法
	俄罗斯	2020 年 《到 2035 年发展俄罗斯北极区和确保国家安全的战略》	北极社会、经济、基础设施、科学技术发展；环境和生态安全保护；国际合作；紧急状况防范应对；公共安全保障；军事安全保障；国家边防
	加拿大	2019 年 《加拿大北极与北方政策框架》	居民健康；能源、交通、通信基础基础设施建设；就业；科学研究；气候变化与生态系统；加拿大在北极事务中领导地位；原住民关系
北欧五国	芬兰	2021 年 《芬兰的北极战略》	气候变化、居民和土著人民权利、专业知识和前沿研究、基础设施和物流
	瑞典	2020 年 《瑞典北极地区战略》	国际合作、安全与稳定、气候与环境、极地研究与环境监测、可持续经济发展与商业利益、确保良好的生活条件
	挪威	2020 年 《挪威政府的北极政策：北极的人、机会和挪威利益》	和平、稳定和可预测性；国际合作与国际法律秩序；基于生态系统的综合管理；增加就业机会和价值创造；加强商业部门与知识机构之间的合作；有效的福利计划
	丹	2011 年	加强海上安全和行使主权；开采矿产资源和寻

[44] 该表格由作者参考各国官方网站公布的北极政策文件自行整理制作。

	麦	《2011-2020 年丹麦王国北极战略》	找新的经济机会；基于科学信息的北极环境管理；全球性合作尤其是与北极理事会和“环北冰洋五国集团”中的合作
	冰岛	2011 年《冰岛北极政策决议》	扩大北极科研、北极理事会影响力；加强北极国际合作；生态环境保护；资源科学可持续利用；促进经济社会发展
近北极国家	德国	2019 年《德国北极政策指导方针：承担责任，建立信任，塑造未来》	德国北极政策的影响因素及对策；气候和环境保护；北极国际合作；德国北极政策的安全政策层面；保障可持续发展；原住民
	英国	2023 年《向北看：英国和北极——联合王国的北极政策框架》	合作与协作（北极理事会、双边、多边合作）；保护北极（气候、环境、生物、土著居民），鼓励科学研究和创新；维护北极安全稳定；促进共同繁荣（北极航道、能源、渔业、金融）
	日本	2015 年《日本的北极政策》	北极区域观测和研究；加强与北极相关的全球国际合作；探讨北冰洋航道的可能性
	韩国	2021 年《2050 北极活动战略》	为解决北极问题作出贡献（气候危机、海洋环境和生态系统、原住民）；拓展北极外交视野；参与北极策略可持续发展（北极航线、能源、北极渔业）；为北极活动奠定基础（专家培训和机构改革）
	中国	2018 年《中国的北极政策》	深化对北极的探索和认知；保护北极生态环境和应对气候变化；依法合理利用北极资源（北极航道、油气和矿产资源、渔业等生物资源、旅游资源）；积极参与北极治理和国际合作；促进北极和平与稳定

（三）次政府和非政府层面——直接参与与经济创收

在北极多层治理体系中，地方政府协作关系建设、非政府组织和民间企业以经济创收和文化交流为目的的直接参与，具有不同于官方间北极科学合作的发展潜力与优势。

北极科学合作非政府组织与其他对话机制是多元化社会行为体参与北极科

2025年中国国际法学会

学合作的主要平台。北极地区现有的非政府组织主要与北极原住民、社区基础设施建设、环境保护等相关。[45]在科学合作方面，由国际北极科学委员会（IASC）、极地早期职业科学家协会（APECS）、欧洲极地理事会（EPB）、北极研究运营商论坛（FARO）、原住民秘书处（IPS）、国际北极社会科学协会（IASSA）、新奥尔松科学管理委员会（NySMAC）、太平洋北极集团（PAG）和北极大学[46]（UArctic）共同召开的北极科学峰会周（ASSW），是非政府组织协商参与对话的重要平台，它将科学与管理会议相结合，并为北极科学各个领域的协调与合作提供机会。[47]在其他对话机制和平台建设方面，挪威、俄罗斯和冰岛各自主动着手建立了北极前沿论坛、国际北极论坛和北极圈论坛。中国也于 2013 年成立“中国——北欧北极研究中心”；2018 年成立“中国高校极地联合研究中心”；2020 年成立“东北亚北极航运研究联盟”；2021 年成立“中国——俄罗斯极地技术与装备联合实验室”等机构，逐步实现北极科学研究参与者向建设者的身份升级。

地方政府在北极科学合作中也发挥着举足轻重的作用，它是连接中央和北极地区的纽带，又可作为独立主体与北极城市开展城市特色合作。日本北海道和韩国釜山市都是打造北极城市的典范，前者依托苫小牧港，打造日本开发北极航道、对外人文交流的港口城市功能定位；[48]后者依托釜山港，建设韩国开展极地研究、教育、旅游的据点城市。[49]随着中国“冰上丝绸之路”建设的深入，沿线城市也有更多机会参与北极合作。

民间企业和社会团体在北极科学合作中的作用也不可或缺。不同于政府行为，企业参与北极事务的敏感性更低。企业可通过提供资金和设备、开放实验室平台、培育人才等多途径参与北极科研；[50]科学家团体在极地问题的知识化、北极事务的规制化、北极政策的科学化方面发挥着不可替代的作用；[51]非营利性公益组织可通过开展北极科普活动，提高社会各界对北极问题的关注；高校和企业也可联合举办人才培养项目，针对事务需求培养专业性科研人员。

---

[45] 郭培清、闫鑫淇：《环境非政府组织参与北极环境治理探究》，《国际观察》2016 年第 3 期，第 81 页。

[46] 北极大学致力于促进北极圈内的高等教育和研究，现有全球 185 个组织、机构、高校参与。中国聊城大学、哈尔滨工业大学、哈尔滨工程大学、中国气象科学研究院、中国环境科学研究院、大连海事大学、中国海洋大学、中国极地研究中心、环境发展中心——环境保护部、国家海洋环境预报中心、国际海洋局第一、第二、第三海洋研究所、复旦大学、吉林大学、武汉大学等高校和研究机构都是其会员。

[47] “Arctic Science Summit Weeks”, https://iasc.info/our-work/assw , visited on 23 Jul. 2023.

[48] 孙凯、李文君：《中日韩三国北极事务公共外交比较研究》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2022 年第 5 期，第 52-53 页。

[49] 郭锐，孙天宇：《韩国“新北方政策”下的北极战略：进程与限度》，《国际关系研究》2020 年第 3 期，第 148 页。

[50] 如在北极航道开发的机遇下，船舶企业在极地船舶设计技术、试验验证技术、极地基础技术、极地港口建设、极地装备研制等方面大有可为。李琴:《中俄北极合作升温，船企破冰跟上？》，https://mp.weixin.qq.com/s/1kpPDi04_kTVmH7TdZk8Ng，登录时间：2023 年 9 月 2 日。

[51] 杨剑、于宏源：《中国科学家群体与北极治理议程的设定——基于问卷的分析》，《国际关系研究》2014 年第 6 期，第 39 页。

三、多层治理机制下北极科学合作的实践困境及其调试

（一）北极科学合作国际法适用的冲突与协调

条约的订立是一定时代背景下各方势力相互妥协的产物，随着时代的发展和缔约方参与北极科学合作意愿、能力的改变，条约中模糊、抵触之处对北极科学合作的障碍已愈加明显。

《公约》234 条“北极例外”条款为平衡沿海国海洋环境保护利益和国际航行的一般利益，在适用范围、冰封区域界定等方面规定模糊，沿海国趁机扩大国家管辖权，[52]进而给北极航道建设造成极大不确定性，影响着以北极航道为依托的北极科考的开展。此外，《公约》第 234 条在实践中还与《极地规则》存在分歧：假定《极地规则》是 IMO 基于“关于风险和损害的可靠数据和分析”，以“现有最可靠的科学证据”作为支撑制定的，则沿岸国很难基于自己另行监测的“科学数据”以证明其制定更严格的国内法规范的正当性和必要性。[53]未来，随着海冰融化所导致的沿岸国立法根基的缺失，科考船北极航行的规制有望突破《公约》234 条赋予沿岸国的立法特权，在作为“一般接受的国际规章”的《极地规则》项下实现。

《斯约》在具体适用于极地科考时主要面临三个困境：一是缔约国在斯岛行使科学考察权的具体范围尚未明确。包括《斯约》第 3 条所规定的开展“海洋活动”能否广义解释为包括海洋科学研究活动；[54]未另行缔结公约条件下，《斯约》第 5 条赋予各缔约国的科考权如何行使；挪威为保护斯岛生态环境、历史文物，制定国内法和科考政策，[55]加强对斯岛科学考察活动管控的行为效力问题[56]等。二是斯岛专属经济区及大陆架地位未定。由于 1920 年制定的《斯约》对挪威行使管辖权的限度并未提及领海以外其他海域，[57]挪威的管辖权是否能够延伸到 1994 年《公约》所规定的专属经济区及大陆架一直有所争议。[58]三是公平原则的

---

[52] 例：加拿大《北极水域污染防治法》规定对北极水域的管理从领海延伸到专属经济区，而无论该海域是否具有冰封区域的要素，并在《北极航运安全和污染防治条例》中对于冰区领航的规定超出了《极地规则》中对于领航的要求。俄罗斯的《北方海航道水域航行规则》对于进入北方海航道的船舶适用申请许可制也与《公约》第 234 条的“适当顾及航行”要求相悖。郭培清、宋晗：《北极海冰消融背景下<联合国海洋法公约>第 234 条的解释和适用争议及对中国的启示》，《太平洋学报》2021 年第 12 期，第 20-22 页；章成：《人类命运共同体视阈下的北极航道治理规则革新》，《中国海商法研究》2022 第 2 期，第 58 页。

[53] Anna Maria Thorén, “Article 234 UNCLOS and the Polar Code: The Interaction Between Regulations on Different Levels in the Arctic Region”, University of Oslo, Faculty of Law, 2014, pp. 49-50.

[54] 严格依据《斯约》的文本表述而言，缔约国无法找到可以享有无歧视进行科学研究的规定。但部分缔约国历史上曾在斯岛进行海洋、工业、矿业等商业活动本身就离不开勘探评估等科学研究活动，即缔约国从事上述活动本身就附带有科学研究的权利。王泽林：《北极科学研究合作的国际法律框架与中国路径问题》，《中国国际法年刊》2019 年，第 121 页。

[55] 包括《挪威斯瓦尔巴环境保护法令》、《斯瓦尔巴旅游和旅行条例》、《斯匹次卑尔根群岛采矿条例》等国内法和《斯瓦尔巴高等教育研究开发战略》、《新奥尔松科学考察站考察政策》等科考政策。

[56] 依据《斯约》第 5 条的规定，有关缔约国在斯岛的科学考察条件是由全体缔约国共同协商确定的。挪威的科考政策在实质上产生了单方面对缔约国在斯岛科考活动条件予以限制的消极效果。白佳玉：《<斯匹次卑尔根群岛条约>公平制度体系下的适用争论及其应对》，《当代法学》2021 年第 6 期，第 152 页。

[57] 随着国际海洋法的发展，挪威所主张的领海也从 1920 年的 4 海里延伸至 2003 年《挪威领海与毗连区第 57 号法令》规定的 12 海里。

[58] 挪威认为，《斯约》相关规定并不适用于条约并未提及的海洋区域，故挪威享有这些海洋区域的专属权利，包括管辖权。Torbjrn Pedersen, “Denmark’s Policies Toward the Svalbard Area”, *Ocean Development & *

解释存在争议。挪威主张文本解释，将《斯约》适用范围限定在斯岛陆地及其领海，并大建保护区来减少缔约国平等权的适用范围，还制定国内科考政策限制缔约国在斯岛活动的行为背离了公平原则的初衷。[59]按照目的解释与善意解释，[60]并顺应国际法规范的发展，未来《斯约》应朝着更加平等、开放的方向发展。我国亦应加强与挪威和其他缔约国的沟通和磋商，在时机成熟之际，推动缔结新的公约对缔约国在斯岛的科考权予以规制。

《加强北极科学合作国际协定》仅由环北极的八个国家参与拟定和缔结，其实质仍是北极圈国家对于北极事务的"知识性垄断"。第一，在关于与非缔约方或非北极国家的合作方面，虽然《协议》形式上赋予非缔约方参与北极科学合作的权利，但该合作现实中能否达成仍取决于缔约方的"自行决定"。[61]第二，在具体实施方面，《协定》是由八个北极国家政府通过的，仅在北极理事会主持下进行谈判的协议，在后续具体实施方面，没有工作组对其执行进行监督协调，也就意味着该协定执行中的问题与内容将难以做到使所有相关方知晓。[62]第三，在参与和促进海洋科学研究以获取和分享特定海洋环境的科学知识方面，中国等非北极国家根据《协定》可主张的利益程度，并未与国际法和北极科学界给予他们的实质性利益程度相称，[63]《协议》区分北极国家和非北极国家，并对其参与北极科考进行"权利等级分化"的行为也并不符合《公约》精神。在从事海洋科学研究、实现人类共同利益方面，亟需实现北极国家和非北极国家的全面合作。[64]

International Law, Vol. 40, Issue 4, 2009, pp.319-333。但另有学者提出如果缔约国承认挪威以《斯约》赋予其在斯岛的主权为基础所主张的斯岛 200 海里的专属经济区和大陆架，便意味着将原本属于北极公海和国际海底部分区域包括科考活动的管理权在内的管辖权赋予挪威，显然这对于缔约国来说十分不利。卢芳华：《北极科学考察法律制度探析》，《极地研究》2016 年第 4 期，第 528 页。依据《斯约》公平原则，缔约国的权利也应扩大至上述区域。卢芳华：《<斯匹次卑尔根群岛条约>中的平等权利：制度与争议》，《太平洋学报》2020 年第 10 期，第 17 页。

[59] 白佳玉：《<斯匹次卑尔根群岛条约>公平制度体系下的适用争论及其应对》，《当代法学》2021 年第 6 期，第 152 页。

[60] 卢芳华：《<斯匹次卑尔根群岛条约>中的平等权利：制度与争议》，《太平洋学报》2020 年第 10 期，第 22-23 页。

[61]《协定》第 17 条规定：1.各缔约方可继续加强和促进与非缔约方在北极科学方面的合作。2.各方可自行决定与本协议所述的非缔约方合作，并与非缔约方合作采取与本协议所述措施一致的措施。3.本协议中的任何内容均不影响双方在非协议下的权利和义务，也不排除双方与非双方之间的合作。

[62]《协定》不同于北极理事会制定的《北极海洋石油污染预防与响应合作协定》（2013 年，The Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic，以下简称 MOSPA）和《北极海空搜救合作协定》（2011 年，The Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic，以下简称 SAR）。MOSPA 和 SAR 后续工作可以在北极理事会北极污染物行动计划工作组，紧急情况预防、准备和响应工作组框架下开展。但实践中并不存在类似工作组负责科学合作协议的监督或协调。Smieszek Malgorzata. "The agreement on enhancing international arctic scientific cooperation: From paper to practice", in Heininen,L.,H.Exner-Pirot,&J.Plouffe. (eds.), *Arctic Yearbook*, Akureyri, Iceland: Northern Research Forum, 2017, pp. 439-445.

[63] 包括参与北极科学合作活动的平等机会；平等参与北极国际科学政策的决策；政府当局在允许进入北极研究领域、基础设施和数据方面的平等待遇等方面。Shibata, Akiho, and Maiko Raita. "An Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation: Only for the Eight Arctic States and Their Scientists", in Gudmundur Alfredsson, Julia Jabour, Timo Koivurova, and Akiho Shibata (eds.), *Yearbook of Polar Law*, Leiden The Netherlands: Brill Publishers, 2016, pp. 129-162.

[64] Kristin Bartenstein, "The Arctic Region Council Revisited: Inspiring Future Development of the Arctic Council", in Suzanne Lalonde & Ted McDorman (eds.),, *International Law and Politics of the Arctic Ocean*, Boston Leiden: Koninklijke Bril, 2015, pp.61-62.

（二）北极科学合作机构的垄断与修正

北极理事会、北极科学部长级会议等政府间全球性或区域性的国际组织已“政治化”为各国维护自身北极权益、展开科研竞争与博弈的竞技场。

现阶段的北极理事会排外倾向严重，北极圈国家对参与北极事务的国家进行等级划分，并企图垄断北极事务。[65]在科学活动方面，北极理事会通过《协定》在八个成员国内部开放北极领土，开放科考设备与基础设施，共享科研成果，从科考开展范围、条件、设施等方面限制非北极国家参与。北极圈国家还在议题确定、议程设置、制度构建方面“合法”垄断北极理事会的科研团队，通过吸纳其他北极科研国际组织，形成北极知识体系的全球产出机制，进而收窄观察员国从第三方获取北极知识的途径。[66]随着俄乌危机外溢，北极理事会已成为西方国家孤立俄罗斯的工具，这种将北极问题政治化的行为，既是“北极例外主义”的覆灭，也削弱了北极理事会赖以成立的根基。[67]2022 年 3 月，由俄罗斯担任轮值主席国的北极理事会暂停开展工作。6 月，其余七国表示，将在没有俄罗斯参与的情况下有限恢复北极理事会项目。[68]有学者提出，北极理事会是通过 1996 年《渥太华宣言》——而非具有法律约束力的条约——建立的，且俄罗斯并没有在北极理事会大多数工作中发挥领导作用，故很多工作可以在没有俄罗斯参与下进行。[69]但实践中，北极搜救、联合科考、应对气候变化等现有北极合作机制的部分停摆已经对北极理事会造成实质性破坏。[70]2023 年 5 月 11 日起，北极理事会的主席国由挪威担任（2023-2025 年），其工作已开始逐步恢复，但受地缘政治影响，政治层面会议的全面运作还需要时间。**错误!未找到引用源。**

北极科学部长级会议作为政府决策者和科学界的直接互动平台，其参会人员由政府官员、国际组织负责人和科学家构成；除第一届会议外，其会议日程安排都由“科学会议+政府会议+一般性讨论”构成，有助于实现决策者和科学家之间的充分互动。北极科学部长级会议将全球视为一个整体，辩证、系统、全面地看待北极气候变暖等问题，重视多元主体在北极科学合作领域的贡献，[71]强调北极困

---

[65] 北极理事会由北极圈国家牢牢把持，不仅完全阻断非北极国家成为会员国的通道，还为观察员设置了“三个必须承认”规范，即：观察员必须承认“北极国家在北极地区的主权、管辖权、以及包括《联合国海洋法公约》在内的广泛法律框架在北冰洋的适用性”。肖洋：《北极理事会“域内自理化”与中国参与北极事务路径探析》，《现代国际关系》2014 年第 1 期，第 52-54 页。

[66] 肖洋：《北极科学合作：制度歧视与垄断生成》，《国际论坛》2019 年第 1 期，第 107-111 页。

[67] 郭培清、李小宁：《乌克兰危机背景下北极理事会的发展现状及未来走向》，《俄罗斯东欧中亚研究》2023 年第 5 期，第 146-148 页。

[68] 严瑜：《不应将冲突对抗带入北极》，http://world.people.com.cn/n1/2022/0906/c1002-32520450.html，登录时间：2023 年 4 月 13 日。

[69] “The Arctic Council can continue without Russia”, https://www.arctictoday.com/the-arctic-council-can-continue-without-russia/?wallit_nosession=1 , visited on 4 Nov. 2023.

[70] 北极理事会停摆时间越长，从事工作组工作的专家失去工作动力的风险就越大。这反过来又可能导致知识的丧失和已建立的专家组和网络的瓦解，最后削弱北极理事会的作用和国际地位。徐庆超：《俄乌冲突长期化及其对北极治理的溢出效应》，《当代世界》2022 年第 7 期，第 49-53 页。 “What Effects Has the Ukraine war Had on the Arctic Council?” https://www.highnorthnews.com/en/what-effects-has-ukraine-war-had-arctic-council , visited on 4 Nov. 2023.

[71] 在 ASM3 提交的 434 个项目中，8 份由土著组织提交，37 份来自对北极研究和教育感兴趣的其他组织，

境应对和解决措施的全球性，具有成为北极科学事务决策者的潜在特质。[72]（P95-96）但由于成立时间较短，且每届会议都由北极理事会轮值主席国作为主办方之一开展，未来北极科学部长级会议的独立性和发展前景尚不明确。

（三）国家间北极科学合作开展中的分歧与弥合

开展北极科学合作，既是在加深对北极的认识，维护全人类的利益，也是彰显各国北极实际存在、增强北极事务中话语权的举措。实践中，国家之间在北极科学合作中的分歧，可能会对合作开展带来负面影响。

首先，在北极地缘政治和秩序构建方面，部分国家将北极地区的战略安全和北极竞争视为优先任务的首位。如美国在 2019 年《国防部北极战略》中将北极定义为“潜在的战略竞争走廊”，[73]并将“维护北极和平”列为新版《北极地区国家战略》重点关注的七大战略方向之一。[74]俄罗斯在 2020 年《到 2035 年发展俄罗斯北极区和确保国家安全的战略》中首次将“保障主权与领土完整”置于北极国家利益中的首要位置。错误!未找到引用源。加拿大政府也提出要加强加拿大的军事存在以及预防和应对日益激烈的竞争和日益开放的准入制度带来的安全和安保方面的挑战。[75]这种战略博弈将加剧北极国家之间的不信任，滋生国家的过度保护主义，并影响国际科学合作环境。

其次，在开展北极科学合作意愿与对象选择方面，部分国家受到国际政治、国家关系的裹挟，开展科学合作具有严重立场偏见。如美国《北极地区国家战略》中提及的国际合作对象主要限于美国的“盟友与伙伴”，即除俄罗斯以外的其他北极国家。在与非北极国家进行合作时，美国提出与其合作的国家需要“维护国际法、规则、规范和标准”，而实践中，除了“国际法”以外的“规则、规范和标准”的标准只有美国单方进行制定和解释。[76]2022 年俄乌冲突后瑞典和芬兰宣布申请加入北约，北极理事会、巴伦支欧洲北极地区理事会将形成 7 个北约国家对 1 个俄罗斯的态势，北极地缘战略格局的脆弱均势被动摇，[77]俄罗斯也在其新的北极战略中删去提及上述两个机构的内容。[78]芬兰随着对国家安全重视程度的提升和来

其余 389 份中 209 份来自北极国家，180 份来自非北极国家（包括欧盟），有 82%是国际项目。"Knowledge For a Sustainable Arctic 3rd Arctic Science Ministerial Report", https://asm3.org/library/Files/ASM3_Final_Report.pdf , visited on 21 Jul. 2023.

[72] 潘敏、徐理灵：《超越“门罗主义”：北极科学部长级会议与北极治理机制革新》，《太平洋学报》2021 年第 1 期，第 95-96 页。

[73] “Department of Defense Arctic Strategy”, https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF, visited on 3 Apr. 2023.

[74] “National Strategy for the Arctic Region”, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf, visited on 5 Apr. 2023.

[75] “Canada’s Arctic and Northern Policy Framework”, https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-CIRNAC-RCAANC/DAM-NTHAFF/STAGING/texte-text/nth-arctic_northern_policy_framework_1662642171557_eng.pdf, visited on 3 Apr. 2023.

[76] 匡增军：《美国北极战略新动向及对北极治理的影响》，《国际问题研究》2023 年第 2 期，第 78 页。

[77] 肖洋：《芬兰、瑞典加入北约对北极地缘战略格局的影响》，《和平与发展》2022 年第 4 期，第 63 页。

[78] 张耀：《俄罗斯调整北极政策意味着什么》，http://www.news.cn/mil/2023-03/28/c_1211903484.htm，登录时间：2023 年 4 月 13 日。

自欧盟和美国压力的增强，在 2021 年《芬兰的北极战略》中将北极科学合作方限定为北极理事会、IASC、北极大学、瑞典、挪威、欧盟，[79]与非北极国家开展国际科学合作的意愿正在消减。丹麦关于北极科学全球性合作的重点也限于北极理事会和“环北冰洋五国集团”内部。[80]北极问题事关全人类福祉，立场偏颇将会阻碍各国智慧和力量的有效汇聚，不利于人类对北极科学认识的深化。

第三，在北极科学合作的具体关注领域方面，各国主观上基于本国国情和利益的考量，导致极地科学合作项目的议题设置受政策而非科学主导，难以聚焦实质问题。美国、俄罗斯、加拿大三个环北极大国主导了包括科学合作在内的北极秩序的构建，其关注重点在气候变化、环境保护、北极可持续发展、能力建设等领域具有高度一致性。北欧五国注重通过科学合作实现经济发展、环境保护和北极地区的可持续发展，其合作重心更多放在增进共同利益而非博弈竞争上。北极域外的近北极国家，[81]对北极科学合作则持相对激进的态度，关注领域涉及北极航道开发、生态环境保护、资源开发利用、基础设施投资建设、原住民保护、北极可持续发展等多个方面。

最后，俄乌冲突加大了北极科学合作的裂隙，暴露了北极“大国私物化”问题。随着人们对北极认识的加深，北极环境保护、可持续发展要求越来越迫切。北极地区气候变化、黑碳排放、重油使用、渔业以及生物多样性保护等全球性议题层出不穷，呼吁更多的公共资源来满足全人类认识、开发、利用北极的需要。但俄乌冲突后，部分国家将本国在北极的地缘政治利益置于集体发展利益之上，[82]俄罗斯的政府科学家和大学研究人员几乎被排除在与西方的所有北极科学合作之外。[83]然而，俄罗斯在地理上跨越了近一半的北极空间，西方的“排俄”行动，将极大影响数据的流通、处理和共享以及科学成果的发布，降低北极研究质量和效率。[84]俄乌冲突还可能改变科学的国际性，各国通过科技优势谋求战略优势的行为将使其科研资源更多服务于国家战略，并使得科学领域的国际合作最终倾向于

---

[79] “Finland’s Strategy for Arctic Policy”, https://www.europeanpolarboard.org/fileadmin/user_upload/Finland_Arctic_Strategy_2021.pdf, visited on 5 Apr. 2023.

[80] 叶江：《丹麦北极战略分析》，孙凯、程保志、徐世杰、刘惠荣、董跃主编：《北极地区发展报告（2014）》，北京：社会科学文献出版社 2015 年版，第 141 页。

[81] 所谓近北极国家，即地理上邻近北极，地缘政治上与北极密切相关，经贸上与北极航道利益攸关，治理上积极参与并作出贡献的国家。徐俊，王箫轲：《近北极国家的北极政策比较研究》，《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》2022 年第 2 期，第 141 页。

[82] 郭培清、李小宁：《乌克兰危机背景下北极理事会的发展现状及未来走向》，《俄罗斯东欧中亚研究》2023 年第 5 期，第 148 页。

[83] 如：俄乌冲突外溢，导致 2022 年北极观测峰会不对来自俄罗斯机构的科学家开放。俄罗斯参与并发挥重要作用的国际鲑鱼年项目、北极熊、鲸、海象等动物的研究项目、北极微塑料污染的合作项目、北极航运重油影响、永久冻土融化监测、驯鹿牧民景观变化、西伯利亚野火监测等国际项目受到冻结或严重影响。蒂姆·莱登：《俄科学家遭排斥，合作项目被冻结，乌克兰危机殃及北极科考》，https://world.huanqiu.com/article/47VDW056aVA，登录时间：2023 年 10 月 13 日。 “Seven ways the war in Ukraine is changing global science”, https://www.nature.com/articles/d41586-022-01960-0, visited on 3 Nov. 2023.

[84] “Ukraine conflict keeps grip on Arctic research”, https://polarjournal.ch/en/2023/06/23/ukraine-conflict-keeps-grip-on-arctic-research/, visited on 3 Nov. 2023.

遵循地缘政治路线，走向更大的保护主义或技术民族主义。[85]

北极地区的主导地缘政治叙事认为，本地区要么走向冲突，要么尊重国际法，通过合作解决共同关切，大多数国家仍是倾向于支持合作。面对北极环境变化带来的严峻挑战，国际社会理应本着团结合作的精神，超越政治分歧，聚焦北极科学问题本身，积极扩大北极科研平台的包容性和可及性。

（四）极地城市建设的障碍与克服

在极地城市建设方面，不同国家间的城市交流存在文化与制度差异较大、易受国际形势变化影响、交流成本较高等先天困境的同时，也存在资金短缺、配套体系不完善、项目设计不当等后天障碍。城市间合作不深化、项目形式化、持续性不足现象普遍存在。

在极地城市建设中，各方要充分发挥地域产业集群、自然条件优势，努力将友好城市做大、做实、做出特色。如我国上海可以在设计与建造“雪龙 2”号的良好基础之上，与破冰船设计建造的引领城市芬兰赫尔辛基市加强破冰船技术合作。[86]黑龙江、吉林等省的东北城市也可充分把握“冰上丝绸之路”建设的机遇，提高极地科技水平、完善冰雪旅游产业的配套设施，推动在北极航道沿线城市建设“海上丝绸之路”城市协作平台，实现科学合作与经济发展。

（五）民间主体参与的挑战与方向

如今，北极地缘政治紧张局势的加剧促使政府主体在北极事务中从台前逐步隐入幕后，民间主体交流频率和影响力不断提高已成为大势所趋。然而，非西方国家管理和参与北极科学合作仍体现为政府为主的单一线性管理结构。[87]政府“一元统摄”的传统模式下，企业投资需求难以得到重视和支持、非政府组织关注方向不能有效反映社会问题、科学家团体智力协助难以实现与市场高效对接。民间主体在参与北极科学活动时得不到政府足够的支持和帮助，其先天信息获取能力不足等劣势就很难得到有效弥补，进而导致民间主体参与难以达到预期效果和利益，而这又会加剧西方国家对中国等国“政府主导”管理方式的定式思维，[88]继而恶化我国民间力量赴北极开展科研活动的外部舆论环境，加剧活动开展的障碍

---

[85] “Seven ways the war in Ukraine is changing global science”, https://www.nature.com/articles/d41586-022-01960-0, visited on 3 Nov. 2023.

[86] 唐尧：《上海参与中国极地科学外交研究》，《极地研究》2022 年第 1 期，第 91 页。

[87] 闫鑫淇：《多中心治理视角下的中国北极事务参与问题探析》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》，2020 年第 6 期，第 67-69 页。

[88] 如，许多西方国家在现代主权国家观念的指导下，将中国企业的投资行为也理解成中国政府在背后支持的有政治和军事意图的行为：2020 年，山东黄金收购北极黄金矿场案被渥太华以“国家安全”为由否决，此案因涉及北极和矿产资源等多重敏感因素，已被国外排华势力视为中国野心的体现。潘卫：《中国进逼令加拿大重回北极》，https://www.rfi.fr/cn/%E4%B8%93%E6%A0%8F%E6%A3%80%E7%B4%A2/%E5%8C%97%E7%BE%8E%E6%9D%A5%E9%B8%BF/20210119-%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E8%BF%9B%E9%80%BC%E4%BB%A4%E5%8A%A0%E6%8B%BF%E5%A4%A7%E9%87%8D%E5%9B%9E%E5%8C%97%E6%9E%81，登录时间：2023 年 3 月 13 日。

和偏见。[89]这样的恶性循环将削弱民间力量在北极科学活动中应有的作用，最终损害国家在北极事务中的整体影响力。

囿于部分国家对中国等非北极国家在国家层面参与北极事务的排斥，非北极国家应加强“第二轨道”科学外交的开展，[90]充分认识到支持和依托民间力量的重要性，通过各种方式帮助它们突破先天劣势，提升北极科研能力。

四、多层治理机制下中国参与北极科学合作路径选择

（一）明确各层主体角色定位与共同目标，加强各层级动态对接

北极科学合作多层治理机制在一定程度对北极现有的国际、国家、次国家层面的碎片化治理体系进行了系统整合。多层治理机制下，中国首先要认识到北极科学合作的有效开展既需要国际层面上的高层设计引领和沟通平台支持，也需要国家层面的政策支撑与资源投入，还需要民间科研机关、高校、企业、非政府组织等不同主体在各自领域上广泛参与。只有汇聚各领域主体的力量，构建系统化的多层次治理体系，才能对北极科学合作资源进行整体性优化配置，实现北极科考效率最大化。

其次，北极科学合作中，各层级之间并非孤立存在，他们互相渗透、互相影响又互相塑造。中国要明确各个层级主体参与北极科学合作的角色定位和价值追求，在实现北极环境保护、生物多样性养护、北极航道开发、国际海底区域开发管理、北极原住民保护、北极和平与稳定、经济社会可持续发展等共同目标的基础上，发挥各层级主体的独特优势，理清不同层级之间的互动关系，加强动态对接，形成协同效应，使各主体价值和作用得到充分发挥。

（二）把握北极治理机制革新机遇，推动完善法律治理规则体系

国际公约和公认规则是构建稳定的北极科学合作秩序的基石。面对多层治理下，北极科学合作国际法律治理碎片化和相互冲突现状，中国一方面要强调《公约》《斯约》赋予缔约国的海洋科考权，指出《协定》对非北极国家参与北极科考的歧视，强调非北极国家参与北极科考的正当性和必要性，引导舆论倾向。另一方面，中国也要注重科考能力提升，以自然科学的客观事实支撑法律主张，推动缔结专门针对北极科学合作治理问题、平等地考虑北极域内外各方利益诉求的新的国际公约，严格界定相关国家权利义务，推动北极科学合作深层次治理。

在全球性及区域性组织参与方面，基于机制障碍和治理困境，北极理事会“散

[89] 徐庆超、王海媚：《21 世纪以来中国的北极研究：进展与问题——徐庆超助理研究员访谈》，《国际政治研究》2021 年第 4 期，第 154 页。

[90] 孙凯、郭宏芹：《美国北极科学外交及其对中国的启示》，《太平洋学报》2023 年第 8 期，第 85 页。所谓“第二轨道”，是指介于官方外交与纯民间交流之间的一种特殊渠道，指有明确政治取向的各种非官方行为体所从事的能够影响官方决策的跨国性活动。滕培圣、李爱华：《国际政治关系中的“第二轨道”析论》，《山东师范大学学报（人文社会科学版）》2005 年第 2 期，第 105 页。

伙”、“开除”俄罗斯会籍或其他七国“另起炉灶”并不现实，[91]国际北极合作，尤其是气候科考等低政治领域上的合作正在转圜。中国需提升自身话题创设能力，在北极理事会的四级知识型权利结构中，[92]任务组、专家组、工作组工作的开展均需要大量可靠数据作为支撑。中国需加强“战略科学家”培养，提高中国科学家在北极理事会工作组中的人数、提案数和影响力，在利用北极理事会平台，参与北极科学合作的同时，推动北极理事会朝更加开放、包容的方向改革。北极科学部长级会议是中国在北极治理中构建“北极利益攸关方”身份重要平台之一。[93]中国要把握这一历史机遇，拓展中国参与北极科研活动的渠道，丰富提案内容，宣传中国北极政策和北极活动，影响北极科学合作规则构架。随着科研实力的增强和举办北极相关会议经验的增多，中国也可加强与 2023-2025 年北极理事会主席国挪威合作交流，争取联合举办第五届北极科学部长级会议。

（三）探寻北极科学合作双边共同利益，加强科学合作战略对接

不同国家对北极科学关注领域和重视程度有所区别在所难免，“人类命运共同体”理念下，中国需加大对“科学外交”重视，重点关注他国北极战略中的科学基础设施布局；科学、教育相关的政府间或非政府间组织成员资格；科学合作的特定领域等，同时还要注意科学合作对北极外交、国际关系和国家利益的结果性影响。[94]

具体而言，首先，中国应区分不同国家对北极科研议题的关注重点，提出针对性合作方向。[95]美国、加拿大对中国参与北极事务较为敏感，但又不能否认同中国在全球性议题上开展合作的必要性。[96]因此，中国可针对气候治理、中北冰洋渔业治理等双方共同关注的低敏感议题开展合作，为缓解双边紧张关系提供窗口。俄乌冲突后，俄罗斯北极战略呈现“向东看”趋势，呼吁“以双边合作的形式发展北极外交关系”。在其主导的北极国际合作平台上吸收更多的域外国家参与的同时，将对华关系提到“不设限”、“无禁区”、“超越传统”的新的历史高位。[97]中俄

[91] 陈子楠：《俄乌冲突将北极理事会推到十字路口》，http://cn.chinausfocus.com/peace-security/20220329/42561.html，登录时间：2023 年 11 月 4 日。王晨光：《俄乌冲突对北极产生了哪些影响》，https://brgg.fudan.edu.cn/articleinfo_4795.html ，登录时间：2023 年 11 月 4 日。

[92] 依次为：任务组、工作组、专家组、参与方。任务组（Task Force）负责研究北极国家高度关注的科学议题，其科研成果具有极高的决策转化率。工作组（Working Group）负责北极理事会的常务科研项目。专家组（Expert Group）负责撰写专题性背景文件与最终报告，以及评估专题性行动框架的执行进展情况。参与方（participant）包括参与科学活动的北极八国科技部门、科研院所、永久参与方的知识传承者，他们具备向北极理事会工作组派送专家与政府代表的资格。肖洋：《北极科学合作：制度歧视与垄断生成》，《国际论坛》2019 年第 1 期，第 107 页。

[93] 董利民：《中国‘北极利益攸关者’身份建构——理论与实践》，《太平洋学报》2017 年第 6 期，第 65-77 页。

[94] 郑泽民、邓颖颖：《21 世纪西方科学外交的内涵、概念、功能与困境》，《太平洋学报》2021 年第 3 期，第 16 页。

[95] 孙凯、郭宏芹：《美国北极科学外交及其对中国的启示》，《太平洋学报》2023 年第 8 期，第 85 页。

[96] “National Security Strategy”, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf, visited on 26 Feb. 2023.

[97] 徐庆超：《建构主义视角下的俄乌冲突与北极国际合作：新的断裂期？》，《俄罗斯研究》2023 年第 1 期，第 105 页。

两国北极外交官对北极联合项目进行讨论，[98]提出在斯岛建立一个由金砖国家支持的科学研究中心的设想。[99]2024 年 5 月，中俄发表了“关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明”，其中提出在中俄总理定期会晤委员会机制框架下成立中俄北极航道合作分委会，开展北极开发和利用互利合作，深化极地船舶技术和建造合作。[100]我国需把握这一历史机遇，加大与俄罗斯破冰船建造、航道信息采集等方面的科学合作，深入参与北极治理进程。与北欧五国合作时，中国要挖掘自身在促进五国经济发展、民生改善、基础设施建设、环境保护、可持续发展等方面的独特优势。中芬在北极走廊铁路建设、岸基观测站建设等方面开展技术合作；[101]中冰建立中国——冰岛联合北极科学观测站、加强地热发电方面共同研究，建设了可再生能源甲醇工厂、铝冶炼厂；[102]中国和挪威于 2018 年宣布加强气候变化合作的计划[103]等都是这方面的有益尝试。

而面对部分国家对中国行动的恶意判读，加强与近北极国家的合作，以集体行动规避舆论攻势将是中国的一个有效选项。[104]近北极国家均对北极航道的开通持积极态度，主张北极海域“航行自由”，关注北极油气和矿产资源，支持北极环境和生态保护，并积极推动国际合作参与北极治理。中国与近北极国家开展科学合作时，可充分发挥我国资金、市场、劳动力、基础设施建设、工程技术等优势，寻找北极科学合作共同利益，并通过“中日韩北极事务高级别对话”“中欧领导人峰会”等平台、联合声明等形式集体发声。

（四）构建政府、企业、社会组织“三位一体”合作机制，加强合作平台建设

针对政府主导的线性管理结构对中国民间参与北极科学合作的桎梏，要在多层次的北极治理体系下加强企业、非政府组织、科学家团体等民间主体的参与，营造中国参与北极事务的正面舆论环境，树立积极负责国家形象。

首先，政府要实现从管理向服务角色的转变，为民间主体参与北极科学合作

---

98 提出重点关注“高纬度地区联合项目的实施，特别是在能源、投资、科学和交通方面，包括北方航道沿线基础设施的开发和使用，以及在北极关键政府间论坛，即北极理事会框架内进一步互动的前景。”《中国和俄罗斯进一步讨论在北极理事会框架内的合作》，https://mp.weixin.qq.com/s/Wlwv4CS_5g72gmWUMrpefg，登录时间：2023 年 9 月 22 日。

99 “Страны БРИКС могут создать научный центр на Шпицбергене — ученый”,https://arctic-russia.ru/news/strany-briks-mogut-sozdat-nauchnyy-tsentr-na-shpitsbergene-uchenyy/, visited on 22 Feb. 2024.

100 《中华人民共和国和俄罗斯联邦在两国建交 75 周年之际关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》， https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202405/t20240516_11305860.shtml，，登录时间：2024 年 8 月 13 日。

101 《中华人民共和国和芬兰共和国关于建立和推进面向未来的新型合作伙伴关系的联合声明》，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679210/1207_679222/201704/t20170405_9339825.shtml，登录时间：2023 年 3 月 13 日。

102 “China’s Arctic ambitions take shape in remote Iceland valley”, https:/www.news24.com/Green/News/chinas-arctic-ambitions-take-shape-in-remote-iceland-valley-20161116 , visited on 26 Feb. 2023.

103 “China, Norway to boost cooperation in Arctic climate research”, http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/19/c_137123061.htm, visited on 26 Feb. 2023.

104 徐俊，王箫轲：《近北极国家的北极政策比较研究》，《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》2020 年第 2 期，第 140 页。

提供良好政策环境和信息资源支持。包括建立涵盖北极科学研究、技术研发和知识交流的科学合作政策框架、出台税收优惠政策和北极投资指南、增加北极科考项目的财政支持等。其次，在科研机构和北极科学合作平台建设方面，要通过设立科学委员会、制定合作计划、组织会议等方式，促进政府、企业、社会组织之间的信息共享，提高智库报告产出数量和质量。第三，在科学家团体参与方面，通过任命科学家担任政府职务、邀请科学家参与北极会议、听取科学家立法建议等途径，充分发挥科学家在技术应用、基础设施、经济发展、法律制度、能源开发、矿产开发、航道利用、渔业资源、环境监测、海上救援、原住民和气候变化[105]等领域的优势，提高中国科学家在北极理事会、国际北极科学委员会、北极科学高峰周会议等国际平台，“海洋科学十年”“国际极地年”等极地国际研究项目的参与度，形成具有国际影响力的科研成果，更加主动的向国际社会提供极地公共产品和服务。第四，企业要强化社会责任、国家安全、国家名誉意识，在参与北极科学合作时遵守相关法律法规，维护国家形象。最后，中国要正视非政府组织作为交流平台，在科学家和政府之间传递科学信息的重要作用，[106]鼓励非政府组织加强对北极科学合作的关注、支持和宣传，营造全社会积极关注北极科考氛围，共同推动北极科学研究和保护。

（五）推动极地科考装备研发，加强极地科考能力建设

信息化时代北极地缘政治的博弈，以北极信息和数据为基础，而破解中国参与北极科技博弈的制度性困境，更离不开极地科考硬实力的支撑。**错误!未找到引用源。**目前，中国已有“向阳红”号、“极地”号、“雪龙”号、“雪龙 2”号考察船；“雪鹰 601”极地固定翼飞机；“海翼”号水下滑翔机；“探索 4500”自主水下机器人；并能够搭乘极地破冰船（“雪龙 2”号）抵达北极点区域开展调查研究。我国北极科考积极与人工智能技术相结合，已进入考察站、破冰船队、雪地车队、固定翼飞机、水下滑翔机全面考察的立体时代。

但整体上看，中国海洋科技仍处于发展中国家水平，不仅需要发展海洋技术，还需要进行海洋能力建设。[107]一方面，面对北极冰融加速导致的海区永冻冰层的断裂、海上浮冰数量的增加，我国需组建具有一定规模和国际领先地位的破冰船队，并发挥北斗卫星系统的定位导航优势以构建“陆海天”北极测绘保障综合体、建立完全自主的北极科学知识“供给——转化”体系，[108]以打破西方部分发达国家对北极技术的垄断。另一方面，北极资源属于全人类，基于人类共同继承遗产原

[105] 杨剑、于宏源：《中国科学家群体与北极治理议程的设定——基于问卷的分析》，《国际关系研究》2014 年第 6 期，第 43 页。
[106] 孙凯、郭宏芹：《科学、政治与美国北极政策的形成》，《美国研究》2023 年第 2 期，第 22 页。
[107] 张丽娜：《BBNJ 协定下能力建设和海洋技术转让问题研究》，《武大国际法评论》2022 年第 6 期，第 63 页。
[108] 肖洋：《北极科学合作：制度歧视与垄断生成》，《国际论坛》2019 年第 1 期，第 112-113 页。

则，北极相关科学知识和技术应该得到公开和转让。[109]知识产权的权利穷竭制度也有助于缩短社会公众合理利用海洋技术的时间，[110]并减少重复数据采集对北极海洋生态环境的影响。中国作为发展中国家，在加大北极核心技术的研发投入，加强自身能力建设、获取科研数据的同时，也要根据《公约》《生物多样性公约》等规定主动公开并敦促发达国家公开相关数据，更好实现惠益共享实和北极海洋资源的养护与可持续利用。

五、结语

随着社会多元化和经济全球化的发展，人类社会权力也出现了多元化和社会化趋向，[111]国际组织、主权国家之外的地方政府、非政府组织、企业、民间团体在北极事务中所发挥的作用日益凸显。多元主体在参与身份、利益诉求、资源投入能力、社会治理能力、组织规模等方面的差异，导致单一的治理行为体或单层次的治理模式已经难以满足北极科学合作持续健康发展的需要。构建系统化、分工明确、协同高效的多层次的北极科学治理体系，已成为推动北极科学合作实现有效治理的必然选择。

通过多层治理，搭建横向联结、纵向贯通的北极科学治理网络，可以整合各类参与主体，形成政策互补和资源共享，同时兼顾各方合法权益，通过制度化协调达成共识，实现北极科学合作治理的优化和效能最大化。中国参与北极科学合作应以尊重《公约》《斯约》等国际规则为基础，避免陷入可能破坏中国“不结盟政策”的单边议程、避免卷入地区冲突，充分利用北极制度的复杂性和治理的多层性，对国际与区域、国家间、次政府与非政府层面参与北极科学合作的侧重点与逻辑关系进行总结和系统化归纳，实现多层联动、良性互相、共同发展。同时，针对多层治理机制下北极科学合作开展的诸多困境，中国也要在加入多边机构、参与现有国家或集团议程等机制的基础上，通过发展新的项目和伙伴关系影响这些机制。要在与志同道合的国家合作基础上，在“人类命运共同体”理念指导下，推动北极科考治理体系的渐进式变革，争取重塑北极秩序，在追求本国利益的同时，实现他国和全人类共同利益。

[109]《公约》第十一部分（“区域”）、第十二部分（海洋环境的保护和保全）、第十三部分（海洋科学研究）和第十四部分（海洋技术的发展和转让）都从不同侧面规定了缔约国有关能力建设和海洋技术转让的义务。

[110] 刘惠荣、毛政凯：《BBNJ 下以知识产权为基础的能力建设与海洋技术转让路径分析》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2022 年第 6 期，第 91 页。

[111] 郭道晖：《权力的多元化与社会化》，《法学研究》2001 年第 1 期，第 3 页。

Arctic Scientific Cooperation Under the Multi-Level Governance Perspective: Mechanism Construction, Practice Development and China's Participation

Yuan Xue, Jiang Aihua

Abstract: With climate warming and the elevation of the strategic position of the Arctic， fragmented scientific cooperation model models have become difficult to cope with the increasingly complex Arctic situation. Arctic scientific cooperation needs to be carried out under a multi-level governance paradigm composed of the international, national, and sub-national levels. The multi-level governance mechanism for Arctic scientific cooperation is helping actors at all levels to participate more fully in Arctic scientific cooperation and realize their own interests. While, it also faces the dilemma of conflicting international norms, increased exclusion of international organizations, increased political influence on national cooperation, and insufficient breadth and depth of sub government and non-governmental participation. On the basis of developing the hard power of polar scientific research, China should promote the active participation of all entities in the construction and operation of the multi-level governance mechanism for Arctic scientific cooperation at corresponding level, so as to promote the continuous improvement, in-depth development and continuous prosperity of Arctic scientific cooperation.

Keywords: multi-level governance mechanism; Arctic scientific research; Scientific cooperation; Arctic strategy; The Arctic Council

2025年中国国际法学会年会

东北亚区域跨界核损害赔偿法律合作的理论建构与路径探索

丛 文*

摘 要：风险与发展常相伴而生。能源转型现实需求推动民用核能技术发展，核损害风险概率亦随之增加。核损害跨界影响的客观属性将各国联结成安全共同体，为损害赔偿法律合作共识形成提供了现实基础。较全球其他地区而言，东北亚区域内国家民用核能技术及多元利用均走在全球前列，核损害风险预防及应对法律机制框架明显滞后，区域跨界核损害赔偿法律合作呈现安全与发展双重必要性。对跨界核损害多元复合概念解读，分析跨界核损害赔偿所涉主体地位及法律关系逻辑。通过确立合作目标及加价值导向形成法律合作原则创新，配合以程序设置建构区域跨界核损害赔偿法律合作基本模式。依托现有双多边合作平台并推动建立区域核能合作专门组织，发挥核安全文化价值作用。以机制与理念互动，探索通过法律合作的方式优化区域公共产品供给结构，平衡各相对主体权利与义务的同时，丰富区域安全与发展可持续理论与制度创新。

关键词：跨界核损害赔偿法律合作　理论内涵　模式建构　路径探索

一、东北亚区域跨界核损害赔偿法律合作构建的必要性

东北亚区域核能利用多元发展蓬勃态势与现有核安全法律合作未成体系的矛盾现状，使得区域跨界核损害赔偿在安全和发展两个方面都具有显著必要性。区域内地缘政治、经济及文化背景加深了合作的复杂性，区域内核损害高度危险性热点事件的发生也更凸显了区域核安全态势的潜在不稳定性。安全与发展双重必要性与历史地缘背景、现存合作方式以及未来核安全态势的多维特殊性下，东北亚区域跨界核损害赔偿较其他区域而言更具必要性、特殊性和代表性。

（一）核损害跨界影响加剧区域核安全紧张态势

核损害的物理扩散性决定了任何国际法主体的高度危险性核活动都将加剧区域性核安全危机。区域内核污染水排海事件使得国际性核安全治理机构权威受到挑战，加之区域内缺乏系统有效的跨界核损害法律风险应对与合作机制，区域传统安全与非传统安全态势严峻。规则秩序下各国安全利益皮比平等且相互依赖，全球能源结构加快调整背景下核安全领域新“冷战思维”抬头，表现为部分国家以牺牲他国核安全稳定环境为代价谋求自身经济利益最大化。区域核安全问题演化为国际政治舞台表现的工具，而人类生存安全的实在利益却被忽视。由基于地缘形成的自然共同体到以实现特定利益为目标的虚幻共同体，再到人类命运共同体目标下的真正共同体理论，揭示了各国家主体共生共存，安全利益休戚相关的深

* 西南政法大学国际法学院 2022 级博士研究生。

层逻辑。东北亚区域内各国在民用核能应用发展过程中已潜移默化形成相互影响并缓和持存状态，各国不可分割性增强，“他国的威胁也可能成为本国的挑战”。[1]因此，区域内任何国家核安全危机将引发本国及他国经济社会发展、人民生产生活以及自然生态环境等领域连锁反应。

由东北亚区域内民用核能发展数据及核损害事件后处理实践来看，据国际原子能机构截至 2025 年 4 月的数据统计，东北亚区域内各国正在运行的核反应堆总量约占全球 31%，建设中的核反应堆约占全球 58%，反应堆输出总功率约占全球 1/3，[2]区域内各国民用核能利用多元，占全球较大比重。核事故后处理实践角度，区域内俄罗斯和日本两国分别作为切尔诺贝利核事故及福岛核事故后处理装置国，俄罗斯采取石棺封存、修建地下屏障等方式捕获和隔离事故沉积物中的放射性粒子，以发布指导性赔偿范围及额度标准文件的方式，由受害者向国家行政机关申请获取补偿或税收减免。日本通过设置核损害赔偿调解委员会促成受害者与东京电力公司达成认容协议，由各地方法院逐级受理核损害受害者群体性诉讼。对于事故后处理，2023 年 8 月日本正式启用多核素去除设备净化污染水分阶段排海方案，直接影响了东北亚区域内国家渔业经贸往来，引发区域内公民对核安全环境恐慌情绪。随后国际原子能机构组织下的核污染监测更加剧了当前由国际原子能机构及欧洲经合组织牵头组建形成的国际核责任公约体系在东北亚区域内适用面临信任危机和转化失效困境，东北亚区域核安全紧张态势演化，直接影响区域内各国民用核能发展安全环境与人类生活安定。

	俄罗斯	中国	日本	韩国	蒙古国	朝鲜	全球	东北亚区域内国家全球占比
运行中的核反应堆（座）	36	57	14	26	/	/	417	31.89%
建设中的核反应堆（座）	4	28	2	2	/	/	62	58%
反应堆输出总功率（MWe）	26802	55278	12631	25825	/	/	377046	31.96%

图 1. 东北亚区域内国家核反应堆数据统计

（数据来源：国际原子能机构官网）

（二）核安全合作滞后阻碍区域能源转型发展进程

发展是人类社会存续的永恒主题。区域内民用核能发展因应全球发展倡议，是各国调整能源利用结构、加快能源转型的发展尝试。而区域内专属性核损害赔

[1] 参见习近平：《习近平谈治国理政（第二卷）》，外文出版社 2017 年版，第 541-542 页。

[2] 国际原子能机构国家核能概况实时更新数据库：https://cnpp.iaea.org/public/，最后访问时间：2025 年 4 月 9 日。

偿法律合作的缺失，加剧区域内国家、核工业参与者及社会公众权利义务失衡，实体与程序法律依托不足，区域内核损害民事责任共识难以形成，各国公民在核事件影响下获得不歧视及时有效补偿权利减损。区域能源转型发展以公平、有效和包容为价值旨归，强调不以牺牲人类发展权益为代价发展利用新型能源，公平保护来自不同国家、种族和地区人民的生存权与发展权。当前区域内国家民用核能开发及利用转型发展迅猛，我国、俄罗斯、日本、韩国在开发更新核能发电自主技术的同时锚定全球能源市场，蒙古国亦与俄罗斯达成民用核设施合作框架协议。区域内跨界核损害高危事件频发，不仅加剧各国民众对生存与发展担忧，更不同程度挫伤区域内国家在全球民用核能市场信誉与发展前景。

以系统方法论分析，国家之间、国家与国际组织之间以及各国际组织之间共处于同一社会与生态系统，共同享受生态公共产品带来的发展利益。核损害赔偿法律合作的本质在于处理核工业发展与生态环境保护、国家能源利益与人类发展权利两对概念间的平衡与互动关系，侧重于以系统发展的视角处理工业发展可能带来的生态环境及人类生存发展影响，是对西方纯粹以经济增长定义发展主义的反思与超越。核安全合作包含核损害预防、通知、监测及损害赔偿关键部分。尽管东北亚区域内国家间就跨界环境损害形成了高级别政府官员对话、次区域合作机制等代表性模式，但规模和层次均仅限于联合公告或倡议层面，难以为区域内跨界核损害高危实践提供及时有效的合作依托。从区域内国家参与国际核损害民事责任公约的情况来看，俄罗斯于 1996 年申请加入《关于核损害民事责任维也纳公约》，2005 年对其生效。日本于 2015 年申请加入《核损害补充赔偿公约》，同年对其生效。区域内其他国家暂未做出加入现有核责任公约框架的明确表态。国际条约对缔约国的约束力以国际法具有客观约束力为基础，基于“约定对第三者无损益”的普遍原则，国际条约对于非缔约国不产生具有国际法意义上的权利与义务效果。[3]因此，目前国际核损害民事责任公约在东北亚区域内的适用范围仅限于其已加入并对其生效的公约，而无法直接调整非公约缔约国间跨界核损害赔偿法律关系。东北亚区域内核安全合作存在国际性公约适用难以整体覆盖，区域内专属性合作机制缺口明显的显著制度性问题，严重阻碍区域内国家能源转型发展战略推进。

二、东北亚区域跨界核损害赔偿法律合作的理论内涵

跨界核损害物理属性决定其需通过国家间法律合作实现对受害者有效赔偿。有别于纯粹跨界损害责任理论，跨界核损害关注不歧视地对受害者人身及财产、对所涉国家环境损害以补偿，同时兼顾核工业发展效能。在明确跨界损害合作中的核损害赔偿概念基础上，界定对跨界核损害赔偿权利及义务主体身份，进而理

[3] 参见[英]劳斯派特修订，王铁崖、陈体强译：《奥本海国际法（上卷第二分册）》，商务印书馆 1989 年版，第 312 页。

清跨界核损害赔偿法律关系逻辑，构成区域跨界核损害赔偿法律合作理论内涵。

（一）跨界损害合作中的核损害赔偿

跨界核损害属跨界损害与核损害概念交叉范畴。从核损害概念出发，跨界核损害关注核损害影响的地域范围。从跨界损害概念出发，跨界核损害关注跨界损害的特定类别。现有国际规范性文本暂未就跨界核损害以明确定义，需依托现有规范及实践明晰跨界核损害基本概念，确定跨界核损害赔偿法律合作客体范围。

国际法委员会在《防止危险活动跨界损害条款草案》《危险活动所致跨界损害的损失分配原则草案》案文讨论中形成了跨界损害基本概念，即无论所涉国家是否相邻或具有共同的边界，对起源国之外的其他国家领土内或其管辖或控制领域造成的人身、财产或环境损害系跨界损害属跨界损害。国际核责任公约文本对核损害定义关注损害来源、损害形式及损害情境，形成关于核损害定义基本框架，即核设施、核材料、核燃料、放射性产物或废物在核装置运行、退役或运输过程中单独或共同产生的，因具有放射性、毒性、爆炸性或其他危险特性而造成的生命丧失、人身损害或财产损失。伴随核工业与科学技术发展，核损害发生的源头或将超越核装置运行、退役及运输范畴，核损害定义外延也将随之扩展。

作为跨界损害整体范畴中的核损害特定部分，跨界核损害赔偿应遵循“可赔偿性”基本属性要求，在传统内国核损害范围基础上，融入跨越国界地理范畴下的国际合作思路。将跨界核损害赔偿法律合作客体范畴确定为，核设施运行过程中因放射性或其他危险属性，对不论是否享有共同边界的起源国以外的其他国家领土内或其管辖或控制的其他地方造成的生命丧失或人身伤害、财产损失或损害以及可通过经济价值衡量的环境直接损害或功能减损之次生损失以赔偿。

（二）跨界核损害赔偿的主体身份界定

核损害赔偿严格责任原则下，传统核损害责任主体仅为核设施营运者。跨界损害赔偿责任强调国家的国际义务履行与国内事务管理职责发挥。故跨界核损害赔偿法律主体在核设施营运者与受害者平等民事主体间加入国家和国际组织特殊主体，一定程度上打破了纯粹损害赔偿之债的关系，因而需对多元主体在跨界核损害赔偿法律关系中的身份进行有效界定以还原跨实体权利义务平衡状态。

跨界核损害责任主体界定涉及到国家的国际公约和条约义务能否直接转化为责任，在缺少公约可供依据的情况下国家在道义层面的注意义务能否间接转化为责任，以及国家对国内核活动的监管职责能否转化为对外责任。若国家在前述三种情形下实现转化后归责，则跨界核损害赔偿责任主体类型便突破了传统一元模式，形成国家和核设施营运者二元构造。由此便须对两类主体在跨界核损害赔偿中的责任性质及分担配置作出澄清与特别安排。

跨界核损害赔偿制度目标在于保护受害者人身及财产权益，同时弥补跨界核损害对环境造成的影响。从私主体法益保护角度看，跨界核损害赔偿制度为核事

件造成的跨界人身及财产损害及损害保护提供了法律关系连接点，通过承认域外自然人及法人的求偿权利，将债的法律关系固定。但由于区域内尚未有此类双多边合作框架，域外受害人向有管辖权法院或核设施所在地法院主张权利仅能依该国国内法中的不歧视原则，期待获得公平及时的赔偿。[4]从公共主体法益保护角度看，区域内跨界核损害法律合作不足，环境领域合作文本也多以软法形式出现。区域内国家共同加入的《及早通报核事故公约》《核事故或辐射紧急情况公约》亦难以直接处理跨界核损害赔偿问题。加之区域内各国对于公私法益保护双重目标下的权利主体与权利行使主体采合并与分立两种模式，需通过确立区域一致性认定规则配合以合作机制保障跨界核损害赔偿法律关系秩序。

（三）跨界核损害赔偿的法律关系逻辑

法律关系是民事法律主体之间的事实和行为转化为法律上的联系，进而形成主体间权利与义务的前置要件。跨界核损害赔偿法律关系以侵害行为、损害结果与因果关系三要件为基础，配合以免责事由规定，形成义务履行与权利实现法律保障框架。梳理东北亚区域内国家跨界核损害相关国内法及已加入的国际公约规范，各国在跨界核损害侵害行为“违法性”上存在违反法定义务和侵害绝对权界定冲突，跨界核损害事实认定、因果关系证明规则上存在直接认定和推定适用冲突，举证责任分配存在传统“谁主张，谁举证”原则和举证责任倒置规则冲突。需通过固定法律关系认定一般规则，同时接受各国免责事由特殊规定的处理逻辑解决跨界核损害赔偿法律关系前置性问题。

赔偿义务履行是在损害赔偿法律关系成立的基础上，由义务人就损害后果承担责任的行为过程。[5]跨界核损害赔偿义务履行融合预防原则与损害分担原则，形成损害赔偿预防性履行与分担履行两种方式。履行范围突破传统实物损害范围，呈现国内纵向与国家间横向交纵的损害赔偿双维特征。东北亚区域内各国对于核损害赔偿义务的履行方式规定基本遵照预防原则与分担原则，配置预防性履行与分摊履行国内安排，但在预防性履行方式上存在保证性资金与内外数额分配不一致、国内分担履行方式的域外效力不明突出问题。需借助履行方式互认机制实现国家间跨界损害赔偿义务履行协调。

跨界核损害赔偿权利实现以民事法律关系中损害赔偿权利实现的一般要件为基础，在权利内容上呈现出多主体融入、权利行使对象多元、权利保护以向弱势受害方倾斜为价值取向的特殊性，共同构成跨界核损害赔偿权利实现基本要件。东北亚区域内各国对于核损害赔偿权利内容、行使以及保护国内法规定的差异，使得区域跨界核损害权利域外实现效果严重受限，从权利实现要素角度分析，表现为权利内容难以覆盖各类法律主体权利，权利行使实体证明与程序适用困难导

[4] 参见张乃根：《论国际法与意识形态的关系》，载《甘肃社会科学》2023 年第 4 期，第 143-144 页。
[5] 参见张新宝：《侵权责任法（第五版）》，中国人民大学出版社 2020 年版，第 79 页。

致权利行使对象局限，同时权利保护专门性实体缺失亦使得权利实现效果缺乏组织机制保障。

三、东北亚区域跨界核损害赔偿法律合作的模式建构

区域合作以共同认同为基础形成合作共识。[6]共同认同由价值追求联结，促成合作共识达成，依托原则落实到行动层面，确保合作行动不偏离认同与共识轨道。立足于东北亚区域跨界核损害赔偿合作的安全与发展需求，提出以实质公平价值指引发展权益和经济效益兼顾，以规则秩序价值实现风险分担与共同福祉维系。在确定价值导向的基础上，创新合作原则以划定区域合作整体方向，提出坚持能源主权原则推进能源安全与平等发展合作，创新能源新秩序原则，为区域核损害赔偿合作注入稳定与可持续理念支撑。

（一）东北亚区域跨界核损害赔偿法律合作的目标与价值导向

发展权益和经济效益将个体与集体串联，以实质公平为价值标将个体发展权益汇聚为集体经济效益，将集体发展权益回馈到个体经济收益的双向有益互动。规则与秩序之间蕴含着人类社会持续运转的特定规律和价值准则。7故东北亚区域跨界核损害赔偿法律合作需从可持续发展的角度处理经济获益与长远发展之间的关系，形成发展与收益实质平衡、经济效益的实现为发展权益的保障不断提供动能的实质公平价值，兼顾个体利益与集体利益、个体风险与集体风险在实践中的价值选择与平衡，通过跨界核损害风险分担规则和共同福祉秩序的确立实现合作目标价值。

一是，保证实质公平价值下的发展权益与经济效益兼顾。区域核损害赔偿合作需以保障全人类发展权益为实质公平之本，以整体经济效益兼顾为实质公平之源。人类发展权益，是对国际法基本原则及其国内法转化的法律权利以及人类社会动态发展中的利益的系统概括。区域跨界核损害赔偿治理中的人类发展权益，表现为能源结构绿色转型中发展利益的全民平等共享，以及气候正义视域下工业活动所致损害的公平补救。首先，能源转型成果应由全人类共享，核损害后果应从归责与损害分担两方面实现公平负担。在确保国家间核损害归责原则一致基础上，达成损害赔偿分担区域性方案。从主体出发，尝试形成区域“核设施营运者+国家+社会”损害后果分担梯级模型，通过建立区域补充赔偿基金，在尽可能弥补无辜受害者损害的同时，不致单个核设施营运者承受过重负担。其次，跨界核损害赔偿制度安排应注重关照发展效益。以核设施营运者严格责任制为前提，通过设置三阶段补偿实现发展效益与生存权利兼顾。第一阶段是由核设施营运者进行核损害赔偿；第二阶段是在营运者无力赔偿或超出其所在国单次核事件最高赔偿限额的情况下由核设施所在国进行财政补偿；第三阶段是由区域性公共基金提供

[6] 参见张蕴岭：《国际区域认同研究》，山东大学出版社 2024 年版，第 3 页。
[7] 参见蔡从燕：《论‘以国际法为基础的国际秩序’》，载《中国社会科学》2023 年第 1 期，第 33 页。

一定补偿。后两个阶段设置系出于关照核设施营运者及其所在国发展效益出发，作为应对突发核事故巨额损害赔偿的双层缓冲带，一方面为国家发展核能以及核工业企业投入国家核能战略建设提供损害赔偿资金保证，另一方面最大限度实现对各国受害者损害非歧视地补偿，实现对各社会主体发展效益兼顾。

二是，实现规则秩序价值下的风险分担与共同福祉维系。规则秩序即对规则与秩序两个概念间辩证关系的融合进行归纳与提炼，形成适用于解释和指引跨界核损害赔偿风险分担与共同福祉维系的价值选择规律性认识。[8]首先，确立区域跨界核损害赔偿风险分担规则框架。以环境侵权损害救济原理为基础，融合核损害赔偿的特殊要素，形成核设施营运者严格责任制、最低财务保证以及最高责任限额等相互配合的损害赔偿机制安排。其中，财务保证要求作为风险分担规则中的前置性环节，最低财务保证和最高责任限额设置是风险分担规则分段依据。其次，推动形成区域核损害赔偿共同福祉秩序框架。跨界核损害赔偿区域合作秩序框架的形成需兼备行动与设计过程。区域内各国自发生成的合作行动发端于对共同福祉的基本认同，区域内各国组织外生的合作设计生成于对共同福祉的基本共识。目前东北亚区域内因地缘背景复杂、既有合作形态松散以及核安全态势微妙等诸多现实因素，尚未就跨界核损害赔偿合作达成共识。因此，尽管各国已具备对于共同福祉的基本认同，但就区域内各国在应对日本核污染水排海事件中采取的措施来看，目前各国对于核损害治理合作仍停留于对话交流、预防监测前端，对于中端归责与赔偿实质性内容，以及后端争议解决和监督实施均未能有效推进。

（二）东北亚区域跨界核损害赔偿法律合作的基本原则

法律合作推进以价值选择为导向，通过原则确立指导具体行动。平等与主权作为国际交往中的重要概念，在跨界核损害赔偿法律合作中既发挥独立价值，又通过概念融合起到原则性作用。[9]国际秩序生成于国际社会中主权国家和世界市场间的辩证关系。[10]在公正合理、和平稳定的国际新秩序下，需从发展与安全维度不断丰富能源新秩序实现稳定与可持续发展目标。

一是，坚持能源主权原则下的能源安全与平等发展合作。国家主权原则决定了能源主权安全是合作的前提，国家平等原则使得平等发展成为合作能够持续有效运行的保障。首先，以尊重能源主权为跨界核损害赔偿合作之安全前提。能源主权原则是国际能源合作中应当遵循的首要原则，[11]国家主权原则下跨界核损害赔偿合作应扎实坚守民用核能安全底线。负责任主权内涵下跨界核损害赔偿合作

[8] 参见[英]弗里德利希·冯·哈耶克著，邓正来等译：《法律、立法与自由（第一卷）：规则与秩序》，中国大百科全书出版社 2022 年版，第 55 页。

[9] 参见武善学：《主权与平等的融合进程》，载《当代世界与社会主义》2010 年第 1 期，第 148 页。

[10] 参见[伊]迈赫迪·塞纳伊、金良祥：《国际秩序转型：当前争论与未来走向》，载《国际展望》2024 年第 5 期，第 83-84 页。

[11] 参见岳树梅：《民用核能安全保障国际合作法律机制构建研究》，载《武大国际法评论》2017 年第 4 期，第 9 页。

应对非传统安全以合理关切。[12]其次，以落实平等原则为跨界核损害赔偿合作之发展保障。跨界核损害赔偿合作中的平等内含主权平等原则与平等互利原则双重意蕴。一方面，跨界核损害赔偿合作应以主权平等原则为基础。东北亚区域内跨界核损害赔偿合作不应仅针对区域内部分核安全记录不良或核设施服役年限较长的国家，而应站在区域发展和区域安全的整体维度上，在尊重各国主权平等基础上，呼吁各国正视区域发展问题，平等参与公共安全问题解决。另一方面，跨界核损害赔偿合作应以实质平等实现为目标。兼顾区域内各国民用核能发展水平的不同，通过分担数额计算和不歧视赔偿制度设计实现治理合作中的实质平等。推行风险与缴存额相对应的计算规则，各国公共基金分摊数额的计算与缔约国境内核装机容量以及核事件发生前一年其在联合国的会费分摊比率相挂钩，以矫正各缔约方发展阶段不同带来的平等分担风险问题。在损害赔偿阶段由各国作出不歧视赔偿的国内支持保证，确保受害者公平获得及时、有效、充分赔偿。

二是，创新能源新秩序原则下的稳定与可持续理念指引。融入人类命运共同体理念下的发展与安全兼顾目标，以能源新安全秩序原则和能源新发展秩序原则规范东北亚区域跨界核损害赔偿法律合作行动。首先，以能源新安全秩序原则为和平稳定合作理念先导。以全球安全倡议为阐发，融入中国式合作治理新理念与原则，在东北亚区域跨界核损害赔偿合作和平稳定推进过程中具体从秉持区域共同核安全理念、尊重各国在核损害赔偿中的主权和领土完整、以联合国宪章宗旨为区域核损害赔偿合作总的遵循、重视区域内各国合理的核能安全关切、坚持以和平方式解决核损害赔偿争议、坚持统筹传统安全和非传统安全维护六个方面展开。其次，以能源新发展秩序原则为可持续发展合作理念扩容。能源新发展秩序原则围绕稳定持续绿色可持续发展目标，由全人类共同的发展利益凝结，以平衡各国发展水平与能力、共同应对气候变化等具体规则作为合作依托与纽带，转变能源发展方式和管理模式，创新绿色发展技术应用，实现人类发展与技术进步、自然生态保持有机平衡。以全球发展倡议为阐发，具体包括坚持能源可持续发展优先、坚持能源发展以全人类发展为中心、坚持普惠包容发展能源、坚持以能源技术创新为驱动、坚持环境友好型能源发展和坚持以行动为发展导向六个方面。将区域可持续发展置于能源合作的优先位置，提出能源新发展秩序下区域跨界核损害赔偿合作倡议。通过双边或诸边合作的逐步推进区域内核损害赔偿合作整体机制形成，通过平台依托、由点及面的行动路线扎实推进区域合作。

（三）东北亚区域跨界核损害赔偿法律合作程序设置

程序为实体内容提供运行配合与保证，帮助实体内容框架有效实现。以核损害事件进程为推演逻辑，东北亚区域内跨界核损害赔偿合作程序安排框架应基本

[12] 参见邵莉莉：《碳达峰碳中和对全球气候治理国际法律责任体系的重塑》，《现代法学》2024 年第 2 期，第 128-129 页。

发挥预防、争议解决和监督实施作用，构建起由协同监测与信息交换程序、多元化磋商前置程序、专门机构管辖的司法程序以及监督与执行程序构成的法律合作程序框架。

一是，优化东北亚区域跨界核损害协同监测与信息交换程序。核安全数据是核辐射风险的直接反映和判断依据。对数据进行监测能够有效抓取核能利用过程中的风险点以备采取应对措施，数据信息的交换则有利于相关利益攸关方了解并掌握项目运行情况以便开展并调整发展计划。为保证协同监测与信息交换在起到交流互鉴积极作用的同时不对各国主权及安全造成威胁，宜建立由经过授权的主体参与的在约定内容范畴内遵照一定运行流程开展的协同监测及信息交换程序，规范区域内各国间合作行动。首先，完善东北亚区域跨界核损害协同监测程序。在明确各国参与协同监测主体地位基础上，形成由计划辐射监测、应激辐射监测以及现存辐射监测构成的协同监测内容程序。对于装置国计划辐射情况采取装置国自行取样并分析形成报告，向区域内各国公开的方式进行协同监测。对于应急辐射情况，原则上由装置国自行取样并分析形成报告，对于突发高危事件，区域内国家可向装置国提出单独或共同实体取样请求，运用其本国分析比对方法形成核辐射风险报告，并向区域内各国公开。对于现存辐射情况，应建立装置国自行取样并提取样本数据，开放供各国参考的长期性共同监测机制。非高度危险核辐射状态下，区域内其他国家不得未经磋商擅自赴装置国取样，以确保装置国主权安全并维持区域协同监测秩序。其次，规范东北亚区域跨界核损害信息交换程序。设立区域跨界核损害信息存储中间平台，细化区域内跨界核损害信息分级分类保存程序。设立区域内数据保存“原则+例外”规则。原则上，涉及国家安全及商业机密的数据按绝对密级予以保存。采用目标指向、手段价值以及与国内事务关系三重维度综合界定方法确定涉国家安全数据范畴。[13]例外情况下，接受各国在向区域间平台交存数据的同时附保密声明并说明理由，在无特殊情况下平台应接受各国保密声明对相关数据采取绝密保存措施。

二是，完善东北亚区域跨界核损害赔偿多元化磋商前置程序。东北亚跨界核损害赔偿多元化磋商前置程序宜取国际经贸合作争议解决的磋商前置程序价值，[14]融入核损害赔偿合作预防及监督实施特定目标，形成贯穿区域核损害预防与争议解决的多元化磋商前置程序框架。首先，规范区域跨界核损害预防性磋商前置程序设计。明确预防性磋商程序启动主体为主权国家，确立包含预防及争议解决两部分的程序内容安排。设置预防性磋商程序效果及衔接机制，设置区域内各国至多开展两轮为期三十个工作日的核损害高危事件磋商程序，若未能有效启动磋

[13] 宋参见德星：《重新理解国家安全：三重认知逻辑与中国的大战略实践》，载《亚太安全与海洋研究》2024 年第 5 期，第 9-11 页。

[14] 参见彭德雷、周围欢、胡加祥：《国际经贸争端解决路径的新实践及其时代价值——基于 WTO 上诉仲裁第一案的考察》，《国际贸易》2023 年第 5 期，第 38-47 页。

商程序，或尽管有效磋商已进行但仍无法形成跨界核损害赔偿争议解决方案，则衔接非诉讼争议解决程序。其次，创设区域跨界核损害非诉讼争议解决程序。区域非诉讼争议解决程序的启动分为依申请和依职权启动两种方式，程序内容包括非诉讼争议解决临时专家组的选任和组成、争议解决书面及实体辩论两步走程序，配合以非诉讼争议解决与诉讼和执行程序的衔接设计，发挥多元化促成争议解决的程序功能。区域跨界核损害非诉讼争议解决需以受害者及装置国真诚努力磋商为前提条件，在达成区域内国家间磋商成果的情况下，受害者可在磋商成果文件框架下就具体案件中的跨界核损害主张赔偿。在经过磋商程序而未达成国家间磋商成果的情况下，受害者亦有权向赔偿委员会提交非诉讼争议解决请求。在经过赔偿委员会非诉讼争议解决程序，在争议各方未能形成和解协议的情况下，争议任何一方可向东北亚区域核能法庭或区域记录在册的各国跨界核损害赔偿争议解决专门诉讼机构提出损害赔偿请求。对于已生效的和解协议，申请人可自行向被申请人主张履行和解协议，或通过被申请人所在国或其财产所在国法院申请执行。[15]已加入区域跨界核损害赔偿合作框架的国家应作出区域内跨界核损害赔偿和解协议在其国内非经承认程序直接可供申请执行的国内法律制度完全保证或部分保证，确保区域间非诉讼争议解决程序与区域内国家国内执行程序衔接。

三是，创新东北亚区域跨界核损害赔偿专门机构管辖的司法程序。区域跨界核损害赔偿专门机构是为解决平等主体间的民事损害赔偿争议设立。在程序设置上，提出采用区域间机构与国内司法机构并存的创新思路，配合以区域与国内诉讼争议解决程序协调规则程序，为跨界核损害赔偿争议各方提供多种诉讼救济程序选择。首先，区域跨界核损害赔偿争议解决宜以专门场所为依托，我国可尝试率先提出在东北亚区域跨界核损害赔偿合作框架倡议下，建立东北亚区域核能法庭，作为区域内跨界核损害赔偿争议解决的常设专门管辖机构。[16]东北亚区域核能法庭以解决区域内平等主体间跨界核损害民事赔偿争议为首要职能，未来可逐渐扩展职能至处理区域内核能领域广泛争议。东北亚区域核能法庭争议解决机构程序由案件启动程序、运行程序以及与各国国内程序协调构成。其次，调和东北亚区域内各国跨界核损害赔偿诉讼程序。区域内各国应以确定性规则或直接指明的方式确立国内跨界核损害赔偿管辖法院。[17]应主动公开其国内民事诉讼法等能够表明其国内对于跨界核损害赔偿争议案件管辖权规则的任何法律法规，提供管辖指引，为受害者在查询及适用他国程序法提供便利，避免受害者因选择法院错误而陷入权利主张不利状态。解决区域核能法庭与区域内各国，以及区域内各国

[15] 参见高奇：《论国际和解协议在我国的跨境执行：理论分析与制度建构》，载《理论月刊》2020 年第 8 期，第 98-99 页。

[16] 参见张晏瑜：《论习近平生态文明思想与海洋生态环境法治的实践路径》，载《政法论丛》2024 年第 6 期，第 15 页。

[17] 参见孙尚洪：《内国法域外适用视域下的管辖权规则体系》，载《社会科学辑刊》2021 年第 4 期，第 95 页。

之间管辖权交叉问题，整体思路是就同一案件区域核能法庭与各国国内法庭平行管辖排除，就区域内各国间对同一案件的管辖则依各国订立的双多边协定及其国内法确定，不当然排除平行管辖。[18]此在实现区域核能法庭对案件单一程序管辖的同时，尊重各国国内法及现有双多边协定程序安排。

四、推进东北亚区域跨界核损害赔偿法律合作的路径探索

东北亚区域跨界核损害赔偿法律合作有效推进需以切实可行的路径为依托。基于区域内现有双多边合作现状及核损害治理合作实际需求，提出“求同”与“创新”两条并行道路。“求同”路径即借助区域内已有的双多边对话平台，通过双边对话寻求国家间对于跨界核损害赔偿合作的认同，通过多边机制辐射区域形成合作共识。“创新”路径即尝试建立东北亚区域跨界核损害赔偿专门组织，在具体推进过程中结合东北亚区域对话式外交特色，提出先行设立区域跨界核损害赔偿对话平台，以此为基础创建区域跨界核损害赔偿议事协调组织，发挥各国间对话协调中介职能。在前述两条道路外向推进过程中，以文化价值作为内化道路，提出发挥核安全文化在形成共同治理文化自觉和社会秩序，夯实区域合作社会基础的内在价值作用，形成“内外相辅”的路径设计架构。

（一）依托区域双多边对话推动形成跨界核损害赔偿合作共识

优化双边合作对区域合作认同的形成起着带动作用。通过创新“双边+区域”合作机制，以双边合作带动区域形成普遍认同，推动区域多边机制发挥辐射作用形成合作共识，能够有效促进区域跨界核损害赔偿合作框架形成。

一是，以双边对话带动东北亚区域跨界核损害赔偿合作认同。东北亚区域跨界核损害赔偿合作应以包容性双边对话实践深化认同。以双边对话为基础，包容各国发展水平和国内制度法规差异，在实践过程中淡化分歧，围绕实质公平和规则秩序价值深化区域认同。兼顾理性利益均衡推动形成共识。东北亚区域内跨界核损害问题涉及核安全、环境、经济发展、人类生存与健康诸多领域，在极端核事故情境下，区域内各国的生存和利益将面临同样的威胁，此时便须发挥区域内国家间安全领域双边对话作用，共同应对区域安全与发展威胁。在轻微放射性核素影响的情境下，区域内部分国家经济、环境利益或将受到影响，此时便须发挥双边经贸及环保领域现有对话平台作用，因应发展之需。

二是，以多边机制辐射东北亚区域跨界核损害赔偿合作共识形成。依托东北亚次区域环境合作机制（NEASPEC）基于地缘相邻而形成的跨界环保自主型合作及区域内中日韩三国在经贸等诸领域形成的合作型治理带动跨界核损害合作共识形成。目前区域内各国均不同程度参与了 IAEA 框架下核安全技术、监管、标准化建设、损害风险监测、通知与信息交换等合作项目，尽管区域内各国除日本外均未加入 IAEA 组织下的《核损害补充赔偿公约》，但可以 IAEA 为机构纽

[18] 参见宋晓：《国际民事诉讼管辖权的基础构造》，载《中国法学》2024 年第 1 期，第 276-297 页。

带，在东北亚区域内讨论现有国际核责任公约在区域内突发核事件中的适用问题，以最经济便捷的方式形成东北亚区域跨界核损害赔偿框架共识。

（二）推动建立区域性跨界核损害赔偿专门组织敦促合作落实

东北亚区域跨界核损害赔偿对话平台的构建实则为区域性专门组织的形成打造各国间认同和共识基础，作为一种过渡性合作平台设置，推动区域跨界核损害赔偿议事协调组织构建。议事协调组织作为较对话平台而言，具备以国家间正式协议为基础建立，以国家为主要参加者，具有独立的法律地位，围绕设立宗旨和目标在特定领域发挥协调与促进国际合作职能的特征。[19]区域跨界核损害赔偿专门组织的构建难度要远高于对话平台的搭建，但作为专门组织，其对于区域内合作框架成型并有效运行至关重要，因此有必要在对话平台构建的同时就区域跨界核损害赔偿沟通协调组织构建提前布局，为整体合作机制完善提供组织保障。

一是，确立区域核损害赔偿专门组织独立地位与组织职能。东北亚区域跨界核损害赔偿组织应定位于政府间国际组织，由区域内国家以订立正式条约的形式设立。基于区域内国家发展水平不同，可先行由我国等民用核能发展整体水平尚可的国家牵头，面向区域内各国开放供加入。东北亚区域跨界核损害赔偿议事协调组织职能应围绕区域核安全与可持续发展展开，包含核心职能与非核心职能。心职能应围绕核损害风险预防、核事件应对、核损害赔偿与实施监督展开，包括促进区域原子能和平利用的科学及技术信息交换，收集并发放各国核损害风险信息，发布核事故信息，协调各国开展核事故应急协同行动，管理核损害赔偿区域公共基金，联络各国核工业主管部门及核损害赔偿争议解决机构，敦促各国有效承认和执行核损害赔偿争议解决判决和裁定，保存各国核损害赔偿相关实体与程序规定，组织开展各国国内立法实体内容与程序安排交流会议，等。非核心职能即区域核损害赔偿治理辅助性职能和基于核损害赔偿合作拓展的相关职能。[20]例如定期发布区域核安全风险评估报告，组织核安全意识公众对话，公开年度组织收支报告，发布核损害赔偿推荐性标准等系列文件。

二是，明确区域跨界核损害赔偿专门组织构成。区域核损害赔偿议事协调组织可设置决策、应用与争议解决三层次结构。第一层次为决策机构，包括区域核损害赔偿议事协调大会和秘书处。议事协调大会由区域内各国政府作为成员方，参与区域跨界核损害赔偿合作方案讨论与决策。秘书处负责处理大会相关行政事务。第二层次为应用机构，包括预防理事会、基金理事会、赔偿委员会以及监督委员会。预防理事会负责协调区域内核损害共同监测、数据与技术共享、信息通报等预防性工作。基金理事会负责调整区域内公共赔偿基金缴存比例，管理公共基金支出与财务工作。赔偿委员会作为核设施营运者及受害者之间的争议解决非

[19] 参见梁西：《国际组织法》，武汉大学出版社 2000 年版，第 7-8 页。
[20] 参见杨娜、程弘毅：《国际组织的非核心职能拓展》，载《世界经济与政治》2021 年第 10 期，第 9 页。

诉讼中间机构，负责促成各方对核损害赔偿案件的赔偿范围、方式、数额等实体内容达成和解方案。监督委员会负责对预防、基金管理以及非诉讼争议解决过程的公平有效进行监督，确保各方权益得以有效保护和实现。以上应用机构均对大会负责，并有义务按年度向大会提交报告。第三层次为争议解决机构。该机构与应用机构位阶相同，因职能发挥阶段相对靠后，发挥兜底性争议解决功能，因此放置于独立第三层次。不同于赔偿委员会，跨界核损害争议解决机构为区域间独立的受理核损害赔偿诉讼的机构，由争议双方共同选择取得区域内赔偿争议案件管辖权。在法律适用上接受当事人选择损害事件发生地法、当事人本国法或现有国际核责任公约。区域核损害争议解决机构作出的赔偿决定为最终决定，生效后在区域内各国可据以申请执行。

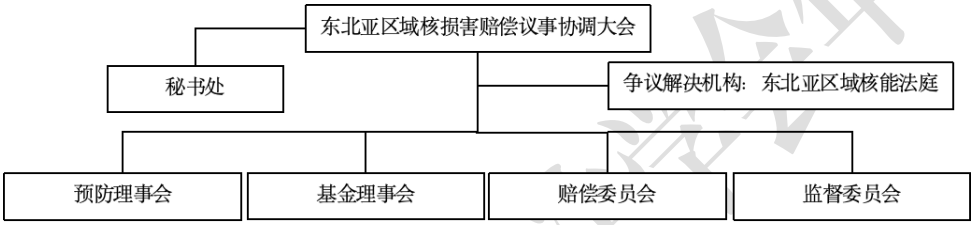


图 2. 东北亚区域跨界核损害赔偿议事协调组织结构图

总体而言，东北亚区域跨界核损害赔偿议事协调专门组织设立需在区域内多数国家间形成共同预防和应对核损害风险及其赔偿问题认同与共识基础上展开，通过对话平台搭建循序渐进推进专门组织构建。在组织架构上，覆盖核损害赔偿关涉的预防、争议解决及实施各环节，并设置成员国议事表决机制和组织监督机制，确保议事协调组织能够持续有效运行并发挥维护区域核安全态势与可持续发展环境，逐渐形成并释放区域核安全与发展共同体凝聚力。

（三）发挥核安全文化价值夯实区域核损害赔偿合作社会基础

东北亚区域跨界核损害赔偿合作以共同的核安全文化认同为内在价值基础。文化价值发挥遵循“内化－反映”脉络，即各国对于区域内核安全现状与潜在威胁内化为区域安全和发展共同体认同，反映为各国合作共识的达成以及社会核安全文化基础的形成。我国推动形成区域核安全文化共识并夯实社会基础应深入贯彻全球文明倡议思想精髓，[21]创新形成区域核安全文化自觉，帮助构建区域核损害赔偿社会秩序。

一是，以核安全文化推动形成东北亚区域核安全社会问题应对的文化自觉。在东北亚区域内各国核安全文化与核安全治理理念包容对话的基础上，应注入全球文明倡议思想精髓，重视核安全文化的传承与创新以及加强核安全文化交流合作。安全文化脱胎于中华民族传统文化，通过“中外一体”的价值观念将我国与周边国家结成安全共同体，从而建立起认同与共识基础。以保证核能利用实质公平、

[21] 参见《全球文明倡议顺应时代潮流、契合时代需求》，载《人民日报》2024 年 6 月 10 日，第 3 版。

增进区域内各国间核损害风险预防、争议解决以及监督与实施合作，达致区域内各国核安全与发展兼顾、共同分享核能发展成果的共赢平衡状态。[22]在具体创新路径上，可通过国家层面通过召开东北亚核安全峰会的方式，提出构建东北亚区域核安全文化共同体倡议。通过各国核能主管部委间召开部长级会议的方式就各国国内核安全监管、核安全文化培植、核安全透明度建设等交流经验与做法。呼吁区域内各国加强国内核安全文化普及工作，定期通过官方网络媒体更新核安全科普信息，定期通过官方网络媒体更新核安全科普信息，促进社会公众对核能利用风险形成理性认识。

二是，以核安全文化帮助构建东北亚区域跨界核损害赔偿社会秩序。核安全文化对于核安全秩序的精神内核塑造亦应从“和”与“合”两个角度出发。东北亚区域核安全秩序之“和”即保持区域和平利用核能态势，打造各国核能利用和谐秩序；之“合”即包容各国核安全理念，以合作的方式实现区域核能安全与发展兼顾，形成区域核安全命运共同体意识的美好愿景。从“生、处、立、达、爱”五个方面发挥核安全文化在区域秩序塑造过程中的精神内核作用。[23]其中，生为和生，即区域内各国在核损害风险面前是和生共同体，区域内任何国家的武断决策都将对区域内各国安全造成威胁，各国秉持和生精神内核负责任决策将有益于区域核能利用和平与安全。处为和处，即区域内各国能够尊重理解核安全理念的差异，以和谐的方式解决区域核损害威胁问题。立为和立，即舍弃核安全理念对立立场，包容区域内各国核能发展选择，共同寻找兼顾与平衡点。达为和达，即不论区域内各国核能利用技术与能力的差异，保障各国公平行使核损害赔偿权利并有效履行义务。爱为和爱，即坚持可持续发展原则，兼顾核工业发展与生态环境保持，以能源转型与技术迭代实现人与自然和谐共生。

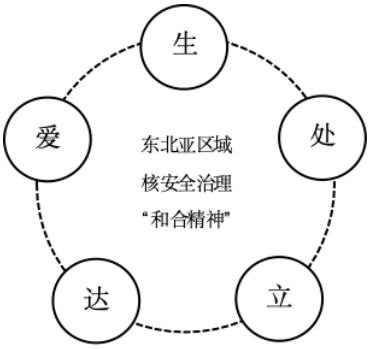


图 3. 东北亚区域核安全治理“和合精神”构想

总体而言，发挥核安全文化在塑造区域核损害赔偿合作秩序中的作用，需以由外至内、由内至行的整体脉络。在区域核污染水排海热点事件催化下，由区域内核损害风险升高、各国间核安全信任程度下降的外部环境，内化为区域跨界核

[22] 参见高望来：《核安全命运共同体：内涵、时代价值与中国的实践》，载《国际问题研究》2023 年第 3 期，第 27 页。
[23] 参见张立文：《中国传统和合文化与人类命运共同体》，载《中国人民大学学报》2019 年第 3 期，第 7 页。

损害赔偿法律合作认同与共识。在内化的过程中应嵌入全球发展倡议与全球安全倡议中的理念精髓，形成区域核安全命运共同体和发展共同体意识，丰富并创新区域核安全文化内涵。在形成基本认同与共识的基础上，就区域跨界核损害赔偿实体与程序安排展开初步讨论与磋商，形成区域核损害赔偿法律合作基本秩序，为区域潜在问题的解决提供文化动力与精神养料。

五、结语

全球能源可持续转型趋势拓展了核能发展未来空间。东北亚区域内国家核能发展基础与区域法律合作机制供给极不相称，区域内跨界核损害高危事件频发，暴露现有国际核责任机制在东北亚区域适用效果不佳问题，考虑构建东北亚区域专属跨界核损害赔偿法律合作框架机制因应区域核能利用安全与发展需求。从概念界定出发，理清跨界核损害赔偿的主体及法律关系脉络，形成区域跨界核损害赔偿法律合作理论基础。以目标价值和基本原则确立区域跨界核损害赔偿程序构造，进而提出依托双多边对话尝试建立区域性合作组织，配合以核安全文化引领区域跨界核损害赔偿法律合作路径推进，为解决区域民用核能安全稳定发展与保障区域内各国人民生活安定并重提供理论建构与路径探索方案。

2025年中国国际法学会

Abstract: Risk and development are frequently intertwined.The practical needs of energy transition drive the development of civilian nuclear energy technology, and the probability of nuclear damage risk also increases accordingly. The transboundary impact of nuclear damage objectively links countries into a security community, providing a basis for a legal consensus on compensation.Compared with other regions, Northeast Asian countries lead in civilian nuclear energy technology and its diversified use, while the legal framework for preventing and responding to nuclear damage risks significantly lags behind.The legal cooperation on transboundary nuclear damage compensation in the region shows a dual necessity for security and development. This paper interprets the multifaceted concept of transboundary nuclear damage, analyzes the status of involved entities and the logic of their legal relationships.By establishing cooperative goals and adding value orientation to form innovative legal cooperation principles, and combining them with procedural settings to build a basic model of regional transboundary nuclear damage compensation legal cooperation. Relying on existing bilateral and multilateral cooperation platforms and promoting the establishment of a regional nuclear energy cooperation organization, the value of nuclear safety culture is brought into play. Through the interaction of mechanisms and concepts, this paper explores how to optimize the structure of regional public goods supply through legal cooperation, balance the rights and obligations of the relevant entities, and enrich the regional security and sustainable development theory and institutional innovation.

2025年中国国际法学会年会

国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护平衡的法律问题研究

李营营

（浙江工商大学法学院 310018）

摘要：随着深海底矿产资源开发活动受到全球的广泛关注，各国在国际海底区域进行矿产资源勘探开发活动的同时，会给海洋环境带来不可磨灭的破坏，因而，海洋环境保护问题也逐渐随之显现出来，如何保持国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护之间的平衡也逐渐成为全球关注的焦点。本文分析了国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护的法律框架，研究国际海底区域矿产资源开发和海洋环境保护现状，指出实现国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护平衡所面临的挑战，旨在分析研究现有法律框架如何应对这一挑战，为国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护的平衡及可持续发展建言献策。

关键词：国际海底区域　矿产资源开发　环境保护

一、问题的提出

随着世界各国经济的快速发展，人类对于矿产资源的需求不断增加，然而，由于陆地的矿产资源逐渐枯竭，世界各国纷纷把目光投向深海底矿产资源。国际海底区域矿产资源质优且量大，各国对其矿产资源的勘探开发密切关注，逐渐成为了国际竞争的新焦点[1]。而随着国际海底区域矿产资源开发技术和装备的日渐成熟，深海采矿逐渐商业化，伴随而来的海洋环境保护问题成为国际海底区域矿产资源开发过程中的一个重要影响因素。海洋环境保护是全球海洋环境治理中的重要一环，关系着国际海底区域生态多样性、全球气候的调节、科学前沿领域的研究及许多国家依赖海洋资源的生计，具有深远的生态、经济和社会影响，因此，国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护的平衡显得尤为重要。国际海底区域拥有独特且复杂的生态系统，而这些生态系统经过长期的演化形成了微妙的平衡，比如国际海底区域的一些生物群落，对环境变化极为敏感，在国际海底区域矿产资源开发过程中，开采设备的投放、开采过程中产生的噪音、废弃物等都会干扰这些生物的生存，并会对它们的栖息地造成不可磨灭的破坏，进而影响整个生态链的稳定性。不仅如此，海洋生态系统对全球气候的调节也发挥着至关重要的作用，国际海底区域矿产资源开发活动导致的海洋污染可能会减少浮游生物的数量，

作者：李营营，河南商丘人，浙江工商大学法学院国际法学博士研究生，15090632464，2296663497@qq.com.

[1] YU JK,CUI WX.Explore China’s stekenholders in the exploration and exploitation of mineral resources in deep seabed areas:Identification,challenges and propects[J].Ocean&Coastal Management,2023,244:106712.

削弱海洋对碳的吸收能力。除此之外，国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护的平衡也是可持续发展的必然要求，实现二者的平衡，才有利于长期的资源利用，如果过度开采则会一定程度上影响后续的开采活动，更会对海洋环境以及其他依赖健康海底环境进行的经济活动造成损害。而且，平衡资源的开发与环境保护有益于维护依赖海洋资源的人群的利益，增加沿海国家居民依赖海洋获取食物和就业的机会，而海洋环境如果遭到破坏，则可能会影响渔业资源，导致相关收入减少，给海洋文化和传统生活方式带来负面影响。因此，平衡国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护具有重要意义。

二、国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护的法律框架

（一）《联合国海洋法公约》关于国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护的规定

随着国际海底区域资源勘探开发活动的火热进行，国际海底区域海洋环境问题也随之加剧，《公约》规定由国际海底管理局监督并管理国际海底区域有关活

动，由其代表“全人类共同利益”行使国际海底区域活动的管理权[2]。同时，《公约》规定进行国际海底区域活动应当顾及海洋环境中的其他活动，应当采取合理必要措施以对海洋环境进行保护，避免其受到国际海底区域资源开发活动的不利影响，海管局应当制定相应规则与规章，以法律为依据对国际海底区域海洋环境和海洋环境中的动植物进行保护与保全。

《公约》第十一部分关于“区域”的规定中，其中第一节第一三三条规定了“区域”资源的解释，即指“区域”内在海床以及其下原来位置的一切的固体、液体或者气体矿物资源；第一三七条规定了“区域”及其资源的法律地位；第三节规定了国际海底区域内资源开发的相关政策，其中第一五 O 条规定了关于”区域“内活动的政策，第一五三条规定了”区域“勘探和开发制度。第十一部分的第一四五条规定了海洋环境的保护，应按照本公约对”区域“内活动采取必要的措施，以确保切实保护海洋环境，不受这种活动可能产生的有害影响；第一四七条规定了国际海底区域相关活动要与海洋环境保护相适应。第十二部分则规定了海洋环境的保护和保全，其中第一九二条规定了一般义务，即各国有保护和保全海洋环境的义务，世界各国享有开发权利的同时，具有对海洋环境保护的义务。[3]第一九三条规定了各国有依据其环境政策和按照其保护和保全海洋环境的职责开发自然资源的主权权利；第一九四条规定了各国应适当情形下采取一定的必要措施防止、减少和控制海洋环境污染。《公约》还规定了各国在采取合理有效措施防止、减少

[2] 张海文.《联合国海洋法公约》开放签署四十周年：回顾与展望[J/OL].武大国际法评论,2022(06),1-14[2023-02-26].

[3] 马得懿,陈璐.《联合国海洋法公约》下海洋环境损害的预防性制度:规则、司法实践与进路[J].浙江海洋大学学报(人文科学版),2023,40(05),27-34.

和控制海洋环境污染时，不得对其他国家的国际海底区域海洋环境保护工作进程进行影响，要采取必要措施保护海洋环境系统，保全海底生物栖息环境的健康与安全。《公约》还规定对海洋环境进行检测与评价，倡导制定海洋环境保护的国际规则以及各国应当进行相关国内立法[4]。

关于执行 1982 年 12 月 10 日《联合国海洋法公约》第十一部分的协定对《公约》第十一部分进行了补充，维系了《公约》为国际海底区域制定的基本框架，即坚持“‘区域’及其资源是人类的共同继承财产”这一总原则，由国际海底管理局代表全人类对“区域”进行勘探和开发，同时允许各缔约国及其公私企业通过与国际海底管理局签订合同的方式进行勘探和开发。该协定就《公约》第十一部分有关国际海底区域未解决的问题进行了规定，对《公约》中有关缔约国费用及体制安排、决策、技术转让、生产限额、补偿基金等实质性问题作出重大调整。

（二）国际海底管理局的相关规章

国际海底管理局制定的关于勘探开发国际海底区域资源主要有《国际海底区域内多金属结核探矿和勘探规章》、《国际海底区域内多金属硫化物探矿和勘探规章》和《国际海底区域内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》，这三部规章不仅完善规范了国际海底区域内资源勘探开发活动申请及实施等程序，也对国际海底区域海洋环境保护进行了补充和完善，进一步发展了国际海底区域海洋环境保护制度。其中，这三部规章对“海洋环境”进行了界定，并对“对海洋环境造成严重损害”进行了解释与说明，规定探矿者在探矿过程中对海洋环境进行保护和保全。根据预防办法和最佳环境做法，采取必要合理措施防止、减少和控制探矿活动对海洋环境的污染及其他危害，探矿者要与海管局相互配合，在探矿过程中对国际海底区域海洋环境的保护制定并实施合理有效的方案，对于多金属硫化物的勘探和开发可能对国际海底区域海洋环境造成的影响进行监测与评估。规章规定确定国际海底区域环境基线，并对其进行监测，评估出勘探工作对海洋环境产生的影响，由承包者对这些影响进行监测和报告，并规定海管局应依据《公约》规定，制定规则规章对海洋环境进行保护，海管局和担保国应当采取《里约宣言》中预防办法和最佳环境做法来进行国际海底区域活动。

三、国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护现状

（一）国际海底区域矿产资源开发现状

国际海底区域蕴藏着极为丰富的资源，在诸多资源中，矿产资源占据重要地位，其中包括多金属结核、多金属硫化物、富钴铁锰壳等具有极高的经济价值和良好的开发前景的矿产资源。据估算，全球海底多金属结核的总量大概在五千亿至一万五千亿之间，海底中的富钴结壳中钴的含量则是陆地的原生矿钴含量的百

[4] 周江，徐若思.《联合国海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系演变及中国应对[J].中国海商法研究 ,2022,33(2),25-34.

分之二十以上，多金属硫化物的单个矿床矿体的资源量高达 10^8 吨，具有非常大的资源潜力。[5]上世纪 60 年代起，国际海底区域逐渐成为世界各国关注的焦点，一些发达国家陆续开展了深海底多金属结合的资源勘探活动。截至 2018 年 5 月，国际海底管理局通过了 29 份国际海底区域内矿物资源勘探工作计划，签订了 29 份生效勘探合同。[6]

目前对于海底矿产资源的开发还处于在深海底表面矿产的开发阶段，但开采方式还相对比较落后，如果要实现海底采矿的商业化和产业化，就需要智能化采集设备、多相流提升设备和技术深海开采水下设备留放回收技术等系统性深海高科技的支持。[7]此外，国际海底区域还蕴藏着丰富的油气资源，石油和天然气的储备大概分别是陆地可采储量的百分之五十一和百分之四十二。研究表明，“21 世纪绿色燃料”即“可燃冰”在海洋中的储量占全球储量的百分之九十八。国防大学前校长张仕波上将认为国际海底区域具有丰富的海底矿产资源和生物资源，这些资源都将成为潜在的、具有极大价值的战略接替资源。

（二）国际海底区域海洋环境保护现状

国际海底区域海洋环境情况十分复杂，国际海底区域海洋环境保护也是一个十分严峻的课题，涉及到全球生态系统的可持续发展以及深海底资源开发的平衡。随着国际海底区域资源勘探开发的进行，对国际海底区域海洋环境进行有效的保护，避免不可逆转的损害，已成为日益国际关注的焦点。国际海底区域海洋环境的保护的法律规制以《联合国海洋法公约》为基础，辅由国际海底管理局或其他国际组织推动具体的措施。《公约》规定了国际海底区域海洋资源的开发与保护原则，各国有必要采取措施防止深海矿产开采活动对海洋环境造成重大损害，为国际海底区域海洋环境保护提供法律框架。国际海底管理局的职责不仅包括资源开采许可、技术标准和环境影响评估的制定，还承担着海洋环境保护的关键角色。国际海底管理局规定，在开采活动进行前，必须进行详细的环境影响评估，开采活动必须遵循环境影响最小化原则，以尽可能的减少对国际海底区域海洋环境的干扰管理局、担保国和承包者的海洋环境保护责任和义务，为海洋环境保护工作提供一定的指导。

四、国际海底区域矿产资源开发中的环境法律问题

（一）“区域”活动环境标准有待统一

国际海底区域矿产资源的勘探开发活动是以国际海底管理局主持制订的三部规章为主要法律依据的，然而在三部勘探规章中确立的关于国际海底区域矿产资源勘探开发活动的环境标准与《联合国海洋法公约》并不相适应。其中，《公约》中的第一百四十五条、第一百九十四条、第一百九十八条和二百零九

[5] 刘永刚、姚会强、于淼等: 《国际海底矿产资源勘查与研究进展》，《海洋信息》，2016 年第 3 期。

[6] International Seabed Authority，https: / / www. isa. org. jm / news.

[7] 杨震,刘丹.中国国际海底区域开发的现状、特征与未来战略构想[J].东北亚论坛,2019,28(03):114-126+128.

条中规定，国际海底区域环境标准应当防止、减少和控制国际海底区域内活动的对海洋环境的污染，也即应避免对海洋环境造成有害影响为限度，并且应当在即将或者实际发生损害时将相关损害风险或者情况通知因此可能受到此种损害影响的其他国家或这各国际组织。然而在三部勘探规章中的相关规定则是探矿活动的进行应当以避免对海洋环境造成损害，也即以避免任何使海洋环境受到明显不良变化的影响为标准，除此之外，规章还规定探矿主体应将探矿活动可能引发的任何事故或实际造成严重海洋环境损害的危机情况及时通知国际海底管理局秘书长。[8]目前，如何”就保护海洋环境有关的规章条款进一步开展工作，以确保采用尽可能高的环境标准“也仍处于协商的进程中。总之，国际海底区域资源勘探活动相关的环境保护国际规则采用的环境标准与《公约》的相关规定具有一定的不相适应性，进而导致当前对于国际海底区域资源勘探开发活动的监管较于国际海底区域资源勘探开发活动相对落后。

（二）环境影响评估的具体内容及流程有待明确

目前国际海底区域资源勘探开发活动中，进行环境影响评估是一个必备流程，但是，由于世界各国在参与国际海底区域活动中对于环境影响评估的具体方式及内容进行统一规范较为困难，导致世界各国在进行国际海底区域活动中极容易出现国际海底区域资源勘探开发环境影响评价不充分的问题，比如提交的环境影响评估报告中显示该活动不会对当地海洋环境造成影响，但实际资源勘探开发活动中却对该区域海洋环境造成不可磨灭的损害。这种情况就是在进行国际海底区域资源勘探开发活动时，在开始进行活动之前对于当地的海洋环境探索不够充分，或者是各国在进行国际海底区域资源勘探开发活动时所采用的开发方式和环境影响评估报告中所载明的开发方式存在较大差异。目前世界各国对于国际海底区域资源勘探开发采取的开发方式之间存在着较大的差异性，部分开发方式存在着极大的危害性，尤其是一些国家采用牺牲环境的方式来进行国际海底区域资源勘探开发，这会对深海环境造成极大的影响，这并不是人类可以修复的，事后人类的修复效果几乎是微乎其微的，因为海洋环境牵扯到很多气候条件等因素。从事前角度对于国际海底区域资源勘探开发活动进行限制是最为合适的，因而在国际海底区域资源勘探开发过程中，国际法应当转变现有追求事后重点监管及处罚责任设置格局，将重点放在国际海底区域资源勘探开发活动的事前方面上。而且，目前现有的国际法规制对于是否将深海海底环境影响评估的具体内容进行披露还存在较大争议，正是因为在国际海底区域资源勘探开发活动环境影响评估中，世界各国在活动过程中所面临的情况也是存在差异的，因此，国际法律法规很难设置较为具体的深海海底资源勘探开发环境影响评估的规则，这也是目前国际法对于深海资源勘探开发的相关规定较为模糊的一个根本原因。

[8] 林灿铃,张玉沛.国际海底区域活动之国际环境法规制[J].太平洋学报,2022,30(12):1-14.

（三）环境损害补偿制度有待完善

环境损害补偿是指在进行具有经济利益的活动时，对于生态造成影响或者对环境造成负面影响，应当对环境损害进行一定的补偿。对于国际海底区域进行资源勘探开发活动本身就是一种经济活动，并会引发许多相关海洋环境问题，因此，环境损害补偿制度对于国际海底区域资源勘探开发活动具有重要意义。

《公约》中对于环境损害补偿制度并未进行详细规定，但《公约》规定了各国开发者应当承担赔偿责任的情形，并且在《公约》第 235 条第 2 款规定，为了能够保证海洋环境得到快速且合适的补偿，各国应当相互合作，共同应对，为进一步完善现行国际法律文件的相关规定，要在适当情形下拟定环境补偿相关的标准和程序。《公约》中对于环境赔偿机制的规定仅止于此，对于相关强制保险或补偿基金等相关环境补偿机制的具体内容、标准及流程等均未作具体规定。在 2011 年的咨询意见中指出设立相应基金以弥补在环境赔偿责任方面可能会出现的缺口，2019 年“草案”中对环境补偿基金作出专门规定，然而对于“环境补偿基金”等相关规定具有一定的原则性、片面性，需要进一步的细化才能更好的应对国际海底区域资源勘探开发活动与海洋环境保护平衡等相关问题。

五、实现国际海底区域矿产资源开发与海洋环境保护平衡的法律对策与建议

（一）统一“区域”活动环境标准

当前国际海底管理局制订的三部勘探规章中关于环境标准的规定相较于《公约》关于环境标准的规定较低，且其中由国际海底管理局法技委制订并执行的相关程序以确定有关勘探活动是否会对脆弱的海洋生态环境造成严重的影响，以及对于承包者在对海洋环境造成严重损害时应当承担或者可能承担的责任的通知中对于环境标准的规定是与《公约》中相关规定不相适应的，因此，许多利益攸关方认为规章草案的实施标准应当与规章文本并行制订。国际海底管理局法技委已经将包括环境影响报告编制、环境管理和监测计划编制等在内的六项环境标准和准则草案修正案提交理事会审议和核准。关于国际海底区域活动的环境标准，不仅要符合《公约》及其《执行协定》的要求，以及大众所普遍接受的国际准则和原则，还要参考一些标准制定组织、国家监管机构等公布的大量标准和准则，以适应国际海底区域复杂多变的各种情况，确保为国际海底区域活动的的参与者提供公平竞争的环境，并使得一些特殊风险情况能够得到较好的处理，有助于国际海底区域活动的顺利开展，亦有助于国际海底区域海洋生态环境得到有效保障，从而促进全球生态可持续发展。

（二）明确环境影响评估的具体内容及流程

国际法有必要进一步明确国际海底区域资源勘探开发活动环境影响评估的具体内容和相关流程。国际海洋法应当完善海洋环境保护、海洋生物多样性保护、

深海海底矿产资源开发监管等方面的相关法律规定。[9]海洋生态环境极为复杂，在对国际海底区域资源勘探开发地进行环境影响评估的过程中，应当对各种细节也进行明确的评估，并进行仔细地评估。在对国际海底区域资源勘探开发环境影响评估制度制定进行细化的过程中，可以充分考虑资源勘探开发地的海洋生物情况、开采方式对于海洋生物的影响程度，以及开发过程中可能会对当地的海洋生态环境造成的重大影响。除此之外，在国际海底区域资源勘探开发活动结束后也要及时对当地的海洋生态环境进行事后的检测，以确保当地海洋生态环境不会因深海底资源勘探开发活动而遭受重大、无法修复的损害，如果国际海底区域资源勘探开发活动确实对海洋环境造成了一定的损害，那就应当充分考虑补救措施，及时有效地对当地海洋生态环境损害后果进行弥补与修复，并支付相应的赔偿金。

（三）完善环境损害补偿机制

由于国际海底区域具有较为复杂的地理环境，开发难度相当之大，即使采取足够多的措施，也难以保证开发过程中万无一失，也会存在一些潜在的风险，因此，采用环境损害补偿的方式无失为一种较为合适的转移风险的方式。环境损害补偿责任以经济补偿为主，以生态环境补偿为辅的方式，这将有助于使对国际海底区域资源勘探开发带来的环境成本外部性内部化。海底环境强制责任保险是在国家海底区域矿产资源勘探开发中，为追求较高的资源利益，而进行的一些相对较高风险的作业，从事这样的行为，是对国际海底区域海洋环境不负责任的表现，因此，应当承担一定的环境赔偿责任。随着国际海底区域矿产资源勘探开发的规模不断扩大，参与主体逐渐增多，设立海底环境强制责任保险有助于在国际海底区域海洋环境发生损害时，对受损方或者受损的海洋环境进行赔偿或补偿，从而减轻损害者和国家的负担。“环境补偿基金”是国际海底区域矿产资源勘探开发活动相关主体所提供的，对于环境赔付不足的时候，用以填补环境损害缺口时确保国际海底区域海洋环境得以恢复和修复的重要手段以及促进国际海底区域矿产资源勘探开发方式、技术发展的重要保障手段。在当前国际海底区域相关国际法不断完善过程中，国际海底管理局和相关利益攸关方应当在 2019“草案”对“环境补偿基金”的基础上作出细化规定，进一步研究和明确环境补偿基金的宗旨、法律地位以及运作模式等，进一步细化环境补偿基金等有关事项，以促进国际海底区域国际环境的治理与发展。

结语

人类的生存与发展离不开海洋，世界经济的发展更是离不开海底资源和海洋环境的支撑。国际海底区域资源的开发已成为世界各国关注的焦点，也是深海底资源开发活动的大势所趋，伴随而来的国际海底区域海洋环境问题，我们更要愈加关注。资源与环境相辅相成，在进行国际海底区域资源开发的同时也要注意国

[9] 何田田：《〈联合国海洋法公约>40 年：历程、挑战和中国角色》，《太平洋学报》2022 年第 9 期。

际海底区域海洋环境的预防与保护，因此，国际海底区域资源勘探开发与海洋环境保护的平衡问题显得尤为重要，只有资源开发与环境保护保持平衡，这样才有利于深海底资源的合理开发和有效利用，从而实现海洋资源和环境的可持续发展。

参考文献

[1] YU JK,CUI WX.Explore China’s stekenholders in the exploration and exploitation of mineral resources in deep seabed areas:Identification,challenges and propects[J].Ocean&Coastal Management,2023,244:106712.

[2] 张海文.《联合国海洋法公约》开放签署四十周年：回顾与展望[J/OL].武大国际法评论,2022(06),1-14[2023-02-26].

[3] 马得懿,陈璐.《联合国海洋法公约》下海洋环境损害的预防性制度:规则、司法实践与进路[J].浙江海洋大学学报(人文科学版),2023,40(05),27-34.

[4] 周江，徐若思.《联合国海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系演变及中国应对[J].中国海商法研究 ,2022,33(2),25-34.

[5] 刘永刚、姚会强、于淼等: 《国际海底矿产资源勘查与研究进展》,《海洋信息》，2016 年第 3 期。

[6] International Seabed Authority，https: / / www. isa. org. jm / news.

[7] 杨震,刘丹.中国国际海底区域开发的现状、特征与未来战略构想[J].东北亚论坛,2019,28(03):114-126+128.

[8] 林灿铃,张玉沛.国际海底区域活动之国际环境法规制[J].太平洋学报,2022,30(12):1-14.

[9] 何田田：《〈联合国海洋法公约>40 年：历程、挑战和中国角色》,《太平洋学报》2022 年第 9 期。

2025年中国国际法学会

中国当代国际秩序观下南海区域秩序的修正与完善

佟昕桐*

摘要：当前南海区域秩序面临海上霸权主义盛行、海洋主权争端激化的双重挑战，并且存在规则体系、国家行为模式、争端解决机制上的多层级矛盾。在完善区域秩序路径的选择中，现实主义思维主导下的权力竞争对南海的和平稳定构成挑战，同时南海域内国家的行为模式受到域外大国掣肘，区域制度的形成与完善存在多重阻力。在此背景下，应当注重发挥观念的作用，引入国际秩序观以纾解权力和制度路径的障碍。在国际秩序观中，中美关于国际秩序的规则基础应基于规则还是国际法展开争论，然而美国主张的国际秩序观存在诸多悖论与陷阱，中国倡导的国际秩序观更为符合南海域内国家的共同利益和目标。因此，应倡导在中国国际秩序观的指引下修正与完善南海区域秩序，具体包括多元化明确化的规则体系、互谅互信的国家行为模式，以及和平有效的争端解决机制。

关键词：南海区域秩序　国际秩序观　以国际法为基础的国际秩序

引言

秩序是法律制度的形式结构。[1]南海区域秩序，是国际海洋秩序的一个单元。在静态层面是指适用于南海区域的、明确且连贯的规则所构成的规则体系，在动态层面是指南海域内各国之间的相对稳定的国家行为模式，以及有效的解决海洋争端的机制和交互实践。[2]现有国际海洋秩序建构在以《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）为基础的规则体系之上，是达成全球最大公约数共识的规则体系，另有大量的习惯国际法与一般法律原则处于不确定的“漂浮”状态。

然而，在国际海洋秩序深刻变革的背景下，[3]完全依靠《公约》无法解决和应对层出不穷的海洋法问题与挑战，试图启动《公约》修订程序尚不具备现实可能性，[4]优化区域海洋秩序以实现区域海洋关系和海洋行为的和谐与规制或为可行之策。南海区域作为我国实施陆海统筹战略的前沿地带，以及当今世界战略意义最重要、地缘政治最复杂的地区之一，探讨修正与完善南海区域秩序，对于维护

* 佟昕桐，吉林大学国家发展与安全研究院博士研究生，研究方向为国际海洋法、国家安全战略。本文系2025年吉林大学研究生创新基金资助项目“中国国际秩序观下南海区域法律秩序的修正与完善研究”（2025CX074）的阶段性成果。

[1] [美]博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社2004年版，第227页。

[2] See Rebecca Strating, “Norm Contestation, Statecraft and the South China Sea: Defending Maritime Order”, *The Pacific Review*, Vol. 35, No. 1, 2022, p. 2.

[3] 参见吴士存、陈相秒：《论海洋秩序演变视角下的南海海洋治理》，载《太平洋学报》2018年第4期，第25页。

[4] 参见姚莹：《“海洋命运共同体”的国际法意涵：理念创新与制度构建》，载《当代法学》2019年第5期，第144页。

我国主权安全与海洋权益、保障南海区域的和平稳定及其域内各国的发展利益，以及治理国家管辖范围以外的全球性海洋问题具有重要现实意义。

选择在国际秩序观的视角下探讨南海区域秩序构建的问题，原因在于："基于规则的秩序"是美国近年介入我国周边区域秩序问题的理论和政策依据，美国希望以此主导并构建区域秩序。[5]为纠正美国等西方国家主张的"基于规则的秩序"，中国提出"以国际法为基础的国际秩序"。[6]由此展开了构建国际秩序的规则基础应基于规则还是国际法的国际秩序观之争。国际秩序观之争蕴含于中美战略全局，并集中体现于南海区域。当前，南海区域局势动荡加剧，遵循何种国际秩序观来指导区域秩序的修正与完善，成为南海局势未来走向的重要课题。本文试图阐明南海区域秩序面临的挑战及其特殊性，并论述国际秩序观在修正与完善南海区域秩序进程中的作用机理、观念选择与实现路径。

一、修正与完善南海区域秩序的现实需求

西方列强在南海区域的殖民统治历史使得该地区长期受到霸权主义的控制，并遗留了诸多主权争议。如今南海区域秩序展现出失序态势与多层级矛盾，具体表现为规则供给不足、国家行为模式的不稳定性增加，以及争端解决机制被滥用，使得修正与完善南海区域秩序具有紧迫的现实需求。

（一）南海区域秩序的失序态势

美国霸权秩序是否终结争论尚存，[7]然而美国意图在南海区域推行海上霸权主义的事实成为定论。从特朗普政府的"印太战略"，再到拜登政府的"一体化威慑"战略，美国不断加强与中国在南海区域的战略竞争，清楚地展现了美国意图掌握南海区域的规则制定权和秩序主导权的战略决心与野心。伴随中国海上力量的发展，美国遏制中国海上崛起的战略升级，南海成为美国实施"三海联动"战略以遏制我国海上崛起的重点部署地区。美国利用叙事技巧和认知干扰营造出中国给南海造成的危机局势，突出表现为，美国借助"基于规则的国际秩序"叙事以抹黑中国，利用舆论优势攻击中国在南海的正当维权行为是"非法""过度"的权利主张，并持续渲染"中国威胁论"。与此同时，美国不断加强与菲律宾的同盟关系，深化与越南的战略伙伴关系，这使得南海域内其他国家产生需要在中美之间"选边站队"的担忧，加剧各国的不安全感，从而增加各国行为模式的不稳定性。

（二）南海区域秩序的多层级矛盾

南海区域秩序在规则体系、国家行为模式、争端解决机制上的多层级矛盾，

[5] 范佳睿、翟崑：《南海争端视域下美国"基于规则的秩序"之悖论辨析》，载《美国研究》2023 年第 5 期，第 128 页。

[6] 蔡从燕：《论"以国际法为基础的国际秩序"》，载《中国社会科学》2023 年第 1 期，第 24 页。

[7] 参见秦亚青：《世界秩序的变革：从霸权到包容性多边主义》，载《亚太安全与海洋研究》2021 年第 2 期，第 1-2 页。

决定了在国际海洋秩序的塑造进程中聚焦于南海区域的现实需要。

规则体系方面，具有相对明确的规制秩序内个体权利义务关系的规则是维持秩序运行的核心要素，然而规制南海域内国家间关键问题的规则缺失。《公约》作为国际海洋法律秩序的基石性规则，为南海域内国家提供了相对完善的规则体系和制度框架，然而对于南海域内国家间所涉的关键问题缺失规制。南海域内国家提出领土主权和海洋划界主张的重要依据源于大陆国家洋中群岛制度、历史性权利等，然而这些权利基础却未被《公约》明确涵盖，加剧了缔约国依据其他国际法规则主张权利的难度。

国家行为模式方面，在域内域外双重干扰因素的作用下，南海区域的国家行为模式的不稳定性增加。域内因素方面，越南、菲律宾、马来西亚在其侵占的南沙群岛部分岛礁上持续进行陆域扩建、设施建设和军事部署活动，并且通过增加移居平民、扩大捕捞和养殖规模、提供渔业和航海保障服务等民事活动，加强其所谓的行政管辖。域外因素方面，美国在南海对中国采取成本强加政策，连续开展“航行自由行动”、抵近侦察、多边联合军事演习，联合盟友加强对华施压的力度，使得南海成为美国实施对华“一体化威慑”的战略前沿。[8]

争端解决机制方面，政治斗争外化为法律争端，争端的政治意义大于法律意义。2016 年“南海仲裁案”仲裁庭越权管辖、错误认定事实、错误解释和适用法律使其裁决自始无效。[9]然而，菲律宾多次借“南海仲裁案”之题进行南海国际话语炒作，凭借“弱者叙事”谋求其南海利益主张以及加深与美国“印太战略”的捆绑。[10]同时，美国连年利用此次无效仲裁指责中国的“过度权利主张”以实现剥夺中国在南海发展利益的目的。近期，菲律宾滥用国际司法仲裁程序的动作频频。例如，其毫无根据地指控中国在南海对菲方珊瑚礁造成损害，拟向国际法庭提起诉讼，利用虚构的信息编排政治闹剧。[11]

二、国际秩序观在修正与完善南海区域秩序中的作用

维持南海区域秩序的安全、和平与稳定是中国与东盟各国长期以来探讨的核心议题。有学者指出，南海区域秩序失序的根本原因在于制度安排和治理理念的严重滞后。[12]现实表明，无论是依靠权力或是制度均难以维持安全、和平与稳定的南海区域秩序，将国际秩序观运用到完善南海区域秩序的进程中，或为可行之策。

---

[8] 郑先武、王腾飞、薛亮：《美国“一体化威慑”战略下的南海政策及影响》，载《南洋问题研究》2023 年第 4 期，第 1 页。

[9] 中国国际法学会：《南海仲裁案裁决之批驳》，外文出版社 2018 年版，第 391-394 页。

[10] 鞠海龙：《菲律宾小马科斯政府南海政策国际话语策略的大数据分析》，载《太平洋学报》2024 年第 9 期，第 68 页。

[11]《2023 年 9 月 21 日外交部发言人毛宁主持例行记者会》，载中华人民共和国外交部官网 2023 年 9 月 21 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202309/t20230921_11146761.shtml，访问日期：2025 年 3 月 20 日。

[12] 葛红亮：《南海安全区域间治理模式探析》，载《国际安全研究》2016 年第 2 期，第 78 页。

（一）权力路径的乏力

权力路径揭示了权力配置形式与南海和平稳定的密切关系。持“均势论”的学者指出，历史上每一次国际秩序的更迭都是以权力平衡为主要路径，[13]形成权力均势是保障南海地区和平稳定的关键。另有持“霸权稳定论”的学者认为，霸权国具有超强的实力，能够为南海提供经济、政治、安全等国际公共产品，从而在一定程度上维持了南海区域各国相对稳定的关系形态。此外，持“权力转移理论”的学者认为，由于中美在南海存在战略利益竞争，中美南海博弈实质上是霸主对挑战者行动的自然反应，因此中美在南海区域的博弈影响甚至是主导了南海区域秩序的形成与重塑。

然而，上述三类依靠权力主导秩序变革的路径均存在障碍。其一，在南海区域难以形成均势格局，传统现实主义者的构想在当今南海区域各国的国家实力差距下难以实现。其二，当国际制度在全球化进程中严重治理赤字，霸权稳定论逐渐丧失合法性基础，难以为国际社会所信服。[14]过分依赖并追逐霸权，极易陷入米尔斯海默警示的“大国政治的悲剧”，[15]同时给世界和平带来隐患。其三，诚然权力是影响南海区域秩序的不可忽视的变量，中国国家实力的提升、美国在南海区域控制力的减弱，均是不可回避的因素。然而，即使权力结构的改变主导了南海区域秩序的走向，依靠权力的配置仍然无法长久维持南海秩序的和平稳定。

（二）制度路径的障碍

制度路径强调了制度与南海区域秩序的相互作用。有学者指出，我们需要利用国际制度来建设和平稳定的国际秩序，从而合法有效地缓解国际体系和国际合作进程中的复杂矛盾。[16]笔者赞同这一观点，运用到南海区域，当南海各国的发展利益与现有制度安排之间产生不可调和的矛盾时，更新区域制度以弥合各国之间利益诉求的争议成为未来南海局势向好发展的必由之路。

在南海区域各国的长期探索和实践中，已形成较为稳定的区域性治理制度及模式，分别是以东盟国家为中心开展双边或多边关系的“东盟模式”，以及以中国和东盟为共同参与者、并注重发挥域外大国的建设性作用的“中国模式”。[17]然而现实表明，当前南海区域性制度的设置与完善存在多重阻力。首先表现为美国对于南海区域秩序的过度干涉，南海区域处于美国亚太战略的部署范畴并被美国亚太安全秩序所覆盖，区域性制度的设置受到域外势力的掣肘。其次东盟国家态度

[13] 柯研、毕洪业：《国际秩序建构路径中的共有观念：中国与美俄国际秩序观的差异分析》，载《太平洋学报》2024 年第 2 期，第 1 页。
[14] 秦亚青：《世界秩序的变革：从霸权到包容性多边主义》，载《亚太安全与海洋研究》2021 年第 2 期，第 6 页。
[15] 参见刘德斌：《大国博弈、国际秩序与米尔斯海默的历史逻辑》，载《思想理论战线》2022 年第 4 期，第 81 页。
[16] 秦亚青：《世界秩序的变革：从霸权到包容性多边主义》，载《亚太安全与海洋研究》2021 年第 2 期，第 13 页。
[17] 葛红亮：《南海安全区域间治理模式探析》，载《国际安全研究》2016 年第 2 期，第 80、87 页。

的摇摆不定极大地削弱了南海区域制度的稳定性，使得形成与完善区域性制度的进程受阻。

（三）观念路径的优势

建构主义国际关系学者重视观念在构建国际秩序中的作用。首先，观念可以影响国家的身份认知。建构主义学者认为国家的身份和利益并非预先给定的因素，而是在国家之间的互动中得以建构的，[18]而观念可以通过塑造个体的认知、态度和价值观，进而影响其行为和身份认同的形成。[19]其次，由于身份决定利益、利益决定行为，国家对于身份认同的转变可以改变其利益衡量标准，进而改变国家行为模式。

观念何以能够纾解权力和制度路径的障碍？权力路径的主要障碍在于，均势难以达成，霸权应被摒弃，现实主义思维将对南海区域和平稳定构成挑战。制度路径的主要障碍在于，域内国家的行为选择过多受制于域外势力，制度的形成存在较大不稳定性。需要注意的是，笔者所言的在观念层面修正与完善南海区域秩序绝非放弃权力路径和制度路径，而是警惕两种路径中的不合理因素与风险，融入观念以弥补缺陷。即权力路径仍然要走，但是不可通过域外势力的不当介入以期维持域内势力的“平衡”，而应考量域内国家之间权力和利益分配的平衡；制度路径同样也要走，但是必须设置符合域内各国利益的制度，而非受制于域外大国以满足他国利益的制度。在此基础上，发挥观念对于指引南海区域国家行为的作用。首先通过增强域内国家的互利性共识，形成“南海区域共同体”的身份和利益认同，使南海域内国家都相信可以通过和平途径解决利益冲突问题，以避免各国由于追逐权力从而陷入安全困境。其次把握区域体系结构的可变化性，积极开展互利共赢的“南海区域共同体”实践活动，以此推动南海区域国家观念的转变，自觉排除域外势力对于国家行为模式选择的干扰，最终达至区域体系结构朝着和平、合作、和谐的方向发展。

国际秩序观作为国家对国际秩序规范基础的正当状态的认知和立场，[20]其在修正与完善南海区域秩序进程中的作用机理为：打造共有观念——形成区域性共识性行为准则——构建实践共同体。当南海区域各国对于国际秩序的应然状态存在普遍、共同的认知，其可以自觉地在公正合理的国际秩序观的指引下选择本国的行为模式，进而在各国的反复实践与互动中形成共识性的区域行为准则，最终构建具有共同背景知识、价值判断、相互理解的行为模式的实践共同体。[21]

---

[18] 秦亚青：《权力·制度·文化：国际关系理论与方法研究文集》（第二版），北京大学出版社，第 116 页。

[19] 柯研、毕洪业：《国际秩序建构路径中的共有观念：中国与美俄国际秩序观的差异分析》，载《太平洋学报》2024 年第 2 期，第 5 页。

[20] 李将：《论“以国际法为基础的国际秩序”的规则观》，载《国际法研究》2023 年第 5 期，第 56 页。

[21] 实践共同体是指具有共同背景知识的共同体。秦亚青：《全球国际关系学与中国国际关系理论》，载《国际观察》2020 年第 2 期，第 34 页。

三、围绕南海区域秩序的国际秩序观之争

在中美国际秩序观之争中，探讨完善南海区域秩序应以何种国际秩序观为指导，关键在于何者更为符合南海域内各国的根本利益和核心目标，即维护南海的和平稳定。维护南海和平稳定的关键条件包括：域内各方形成相对稳定的格局和关系、达成共同认可的领海规则和航行准则、对彼此的行为模式具有较为明确的认知。实践表明，美国主张的国际秩序观对于南海和平稳定具有多重负面影响，中国倡导的国际秩序观对于维持南海和平稳定助益颇多。

（一）基于规则的秩序观对南海和平稳定的威胁

1、“基于规则的秩序”的罗生门陷阱

“基于规则的秩序”备受争议的关键在于“规则”的内涵不清、外延模糊。“规则”的范围与含义尚不清晰，“规则”既包括经由国家同意的有法律拘束力的规则，也包括未获相关国家同意的法律规则，或可包括没有法律拘束力的“软法”。因而“基于规则的秩序”并不同于法律规范，不具有清晰的适用范畴，亦无法为各国的行为提供指示和预测作用。此外，在已存在“国际法律秩序”或“国际法”等成熟且规范的表达术语的情况下，美国等西方国家也尚未说明“基于规则的秩序”与前者存在何种差异，何以构造一个新的概念与之并行甚至是替代之。

从国际法规范的角度来看，过于模糊的“基于规则的秩序”并不具备合理性与正当性，从建构主义国际关系的理论分析，或可探知美国此主张的内在动因。新加坡前外交官比拉哈里·考斯甘（Bilahari Kausikan）形象地指出，“基于规则的秩序”是一个“罗生门术语”，它作为外交工具的价值在于模糊性，具体含义取决于使用者的观点。[22]纵观美国实践，其使用“基于规则的秩序”的场合多是意在制造一种中国“违背”或“挑战”国际秩序的假象，又或是服务于其巩固联盟体系及包括“小院高墙”在内的集团机制的目的。由此可见，美国主张这种内涵模糊的“基于规则的秩序”的原因在于，所谓的“规则”越不具体，美国对其任意解释的空间就越大。一旦其他国家的行为挑战美国的利益，美国即可援引“违反规则”对其进行批判以捍卫美国的话语权。

2、“基于规则的秩序”对国际法的挑战

“基于规则的秩序”并非国际法，而是国际法体系之外的替代性机制，不可避免地会挑战和威胁国际法。美国政界屡次交替使用“规则”与“国际法”，试图模糊二者的边界，从而通过“灵活”表达以编织美国的主张既无法被证实亦无法被证伪的逻辑陷阱。

同时，“基于规则的秩序”极易造成对国际法的基石性原则，即国家同意原则的冲击。由于“规则”的模糊性和不确定性，美国援引的“规则”可能是未经其他国

[22] 刘雪莲、朱瑞：《美国“基于规则的秩序”的本质内涵及现实分析——东亚海洋秩序视域》，载《国际展望》2023 年第 4 期，第 83 页。

家同意的“规则”。对此，国际社会的质疑声不断，美国究竟在维护哪些规则？谁有权决定这些规则将适用于何处？有学者提出，由于“基于规则的秩序”中国家同意的缺失，将导致其合法性与正当性赤字，且在实践中存在被滥用的法律风险。[23]诚然，国际法治的核心和基础在于国家同意，美国所谓“基于规则的秩序”对国家同意的突破乃是对国际法基石的动摇。

3、“基于规则的秩序”体现的单边主义

美国所倡导的“基于规则的秩序”并不符合南海区域大多数国家利益，仍然体现美国推行单边主义的价值导向。虽然美国对“基于规则的秩序”含糊其辞，但从话语意涵看，其所谓的“基于规则的秩序”是指在美国单边意志的主导下，以西方价值观为认知标准，选取符合西方利益的规则作为通行规则的“国际秩序”。有学者指出“基于规则的秩序”的三重意义，即维持美国对所谓自由世界的领导地位，围绕限制中国和平崛起进行战略转向，依照美国意愿构筑全球治理体系。[24]基于此，美国拉拢“小圈子”、打造集团政治、阵营对抗，打压竞争对手的战略意图，决定了其塑造话语体系的现实需求，“基于规则的秩序”为美国继续推行单边主义提供话语支撑。此种行径造成多重不良影响，不仅在客观意义上破坏南海区域和平稳定的整体环境，并且违背南海区域各国和平利用南海、共同发展经济的初衷。

（二）以国际法为基础的国际秩序观对南海和平稳定的维护

1、“以国际法为基础的国际秩序”的内涵清晰

“以国际法为基础的国际秩序”是中国针对近年美国等西方国家主张“基于规则的秩序”，并通过一系列法律实践损害了国际法在建立与维护国际秩序中的重要作用而提出的。[25]“以国际法为基础的国际秩序”是指，确认以《联合国宪章》为基础和核心的国际法是调整国际关系的权威规则体系，同时不排除不违反国际法的其他规则在国际秩序中的作用。

相较于“基于规则的秩序”，“以国际法为基础的国际秩序”具有更清晰的内涵。首先，以《联合国宪章》为核心的国际法的范畴更为具体，可以为各国的行为提供明确的指引。其次，国际法与国际秩序具有更为紧密的联系，国际法本就与威斯特伐利亚式的国际秩序相生相伴，以国际法作为指引国际秩序构建的规范，是构建当代国际秩序的本质内涵与核心要义。同时，“以国际法为基础的国际秩序”并不排除其他不违反国际法的规则在国际秩序中的作用，在保证适用规范清晰准确的前提下，促进国际法在适用中不断发展完善。

---

[23] 张华：《中国当代国际秩序观的法理基础》，载《法商研究》2023 年第 6 期，第 45 页。

[24] Hayat Bangash, *“In the Name of a Rules-Based Order?”*, CGTN, September 19, 2021, https://news.cgtn.com/news/2021-09-19/In-the-name-of-a-rules-based-order--13GpIJzBgfS/index.html；又见刘雪莲、朱瑞：《美国“基于规则的秩序”的本质内涵及现实分析——东亚海洋秩序视域》，载《国际展望》2023 年第 4 期，第 87 页。

[25] 蔡从燕：《论“以国际法为基础的国际秩序”》，载《中国社会科学》2023 年第 1 期，第 25 页。

2、“以国际法为基础的国际秩序”的观念优势

新时代中国的国际秩序观是习近平外交思想以及党中央关于加强涉外法治建设部署的重要组成部分，中国倡导的国际秩序观以多边主义为思想基础，以《联合国宪章》为基础的国际法为法律依据，以联合国为核心的国际体系为治理机制，以坚持文明多样性为价值观。[26]从以下四个方面来看，此种秩序观与维护南海和平稳定的要义相契合。

其一，以多边主义为思想基础，有助于构建互利共赢的国家间关系。习近平总书记专门就多边主义的内核指出，“多边主义的要义是国际上的事由大家共同商量着办，世界前途命运由各国共同掌握。”[27]“以国际法为基础的国际秩序”所强调的平等相待、合作共赢的多边主义正是中国尊重其他国家利益诉求、践行多边主义的生动体现，有助于包容各国的利益差异，实现各国的互利共赢。

其二，以《联合国宪章》为基础的国际法为法律依据，有助于保证南海区域国家的安全、和平及最大限度的发展利益。《联合国宪章》搭建并确定了二战后国际秩序的基本架构、共同理念和普遍规则，其所倡导的“维持国际和平与安全、发展国际友好关系、促进国际合作、协调各国行动”均是保证国际或区域秩序和平稳定的基本要求。

其三，以联合国为核心的国际体系为治理机制，保障各国主权平等原则。美国等西方国家宣扬的“基于规则的国际秩序”实质上是以美国等西方国家意志为核心的国际秩序，企图确立这些国家尤其是美国在处理国际事务中的核心地位。南海域内各国应意识到，只有维护以联合国为核心的国际体系，方能保障各国平等地参与和决策国际事务。

其四，以坚持文明多样性为价值观，有助于形成区域共有观念。共有观念是指国际社会在身份、意识形态、话语和文化方面达成的一致性立场。中国与南海周边国家具有相近的价值观念和历史文化背景，能够达成体现多边主义精神的区域秩序共识。坚持文明多样性，有助于更好地理解他国的行为动因和价值取向，以期构建互谅互信的区域国家间关系。

四、中国当代国际秩序观指引下的南海区域秩序

随着全球国际关系学的理论兴起和发展，破除以往禁锢于西方历史与经验的国际关系理论，过去被忽视或排斥的非西方国际关系理论逐渐进入研究视野，形成更多元、兼容的国际关系话语体系。[28]与此同时，国际法学界的研究范式发生从规则主义向论辩主义的转向，愈发重视国际法叙事能力的提升。[29]因此，在中

[26] 马新民：《新时代中国的国际秩序观》，载《国际问题研究》2024 年第 1 期，第 12 页。
[27] 习近平：《习近平谈治国理政》（第四卷），外文出版社，第 461 页。
[28] 参见秦亚青：《全球国际关系学与中国国际关系理论》，载《国际观察》2020 年第 2 期，第 28-29 页。
[29] 参见陈一峰：《叙事、叙述与话语权：一个国际法的叙事学研究》，载《云南社会科学》2024 年第 2 期，第 43 页。

美国际秩序观的争锋之中，中国应当积极提升战略主动权，在国际关系理论体系与国际法话语体系中纳入中国声音。在中国当代国际秩序观的指引下，南海区域秩序的体系框架主要应包含以下三个层面，分别是：多元化明确化的规则体系、互谅互信的国家行为模式，以及和平有效的争端解决机制。

（一）多元化明确化的规则体系

在中国当代国际秩序观的指引下，构建南海区域的规则体系首先应当坚持《联合国宪章》的宗旨和原则，在遵循《公约》基本法律框架的前提下破除“公约至上论”，重视包括习惯国际法、区域协定在内的其他国际法规则的适用，同时南海域内国家应积极推动凝聚域内各国共识的区域性准则的达成。

第一，坚持《联合国宪章》的宗旨和原则。中国所倡导的国际秩序观要求构建国际秩序的法律基础应是以《联合国宪章》为基础的国际法，因此《联合国宪章》成为一切规则的基础和依据，任何规则的制定与适用不得违反《联合国宪章》的宗旨和原则。

第二，遵循《公约》的基本法律框架，并破除“公约至上论”。整体来看，《公约》的基本法律框架具有极大的适用价值，《公约》涵盖的国际海洋法律问题仍然是主流问题，《公约》项下的国际法院、国际海洋法法庭均是较为成熟的国际争端解决机构，因此处理国际海洋问题、解决国际海洋法律争端仍要以《公约》作为基本法律框架。然而，需破除“公约至上论”的片面认识，即不得将《公约》规则等同于全部国际海洋法律规则，也不得认为《公约》规则的地位高于其他国际海洋法律规则。

第三，重视其他国际法规则的适用。其他国际法规则包括《公约》之外的规制海洋事务的国际协定、区域协定、习惯国际法、国际法原则等。[30]这些规则或原则均是适用于南海区域的重要权源依据和行为准则。但需注意，其他国际法规则应当是清晰明确、符合法律规范的内涵与要求的，这一概念与美国主张的“基于规则的秩序”之中的“规则”具有本质区别。“基于规则的秩序”之中的“规则”的内涵与外延具有不确定性，并不符合法律规则在适用确定性、形式标准性方面的内涵与要求。[31]

第四，加快达成南海区域共识性准则。国际海洋秩序始终是全球与区域并行的双轨秩序，在全球性海洋公约规制乏力的背景下，制定凝结南海域内各国共识的区域性协定成为重要的路径选择，具体安排可通过磋商中的“南海行为准则”实现。“南海行为准则”被视为南海周边国家重塑南海地区秩序的重要规范性文件。[32]南海域内各国应进一步明确“南海行为准则”的法律定位及其与《公约》

[30] 宋可：《〈联合国海洋法公约〉和“其他国际法规则”的引入：基于文本和司法判例的分析》，载《国际法研究》2023 年第 2 期，第 19 页。
[31] 张华：《中国当代国际秩序观的法理基础》，载《法商研究》2023 第 6 期，第 46 页。
[32] 周士新：《〈南海行为准则〉与地区秩序的重构》，载《南洋问题研究》2022 年第 3 期，第 40 页。

的关系，克服“南海行为准则”磋商进程中的障碍。

（二）互谅互信的国家行为模式

中国倡导的国际秩序观中所蕴含的多边主义、利他主义思想，以及文明多样性的价值观有助于形成互谅互信的国家行为模式。第一，基于中国国际秩序观中蕴含的多边主义推动建立平等协商、彼此尊重的区域国家间关系。第二，基于中国国际秩序观中蕴含的利他主义推动南海区域国家间建立互利的共识。互利性共识的达成是构建南海区域秩序的基础，其有助于避免菲方升级对抗规模的行为再度发生。第三，基于中国国际秩序观中包含的坚持文明多样性的价值观，尊重南海区域各国的思想文化差异，打造和而不同、求同存异的南海文明圈。

而如何使中国倡导的国际秩序观更为南海域内其他国家所接受并信服，仍需进一步探讨。在新的历史条件下，要增强中国的国际法话语权，不能仅仅聚焦于参与国际造法进程本身，也要关注国际法话语的传播路径、受众、元叙事等社会意义构建要素。[33]对于国际法叙事，读者都是带有目的性地阅读和思考，积极地探索故事的意义、目的和秩序，并且投射自身的正义观念和政治立场，因此绝大多数国际法叙事的读者都是建构性读者。[34]建构主义强调身份差异所导致的立场差异，中国在提升国际法话语权的过程中需首先认清对话的听众或读者是谁。因此，中国在南海区域秩序方面的叙事，所面向的听众与读者是南海域内各国，而非美国等域外国家，故对于中国而言，国际秩序观之争的意义与目的并不在于说服美国，而在于使南海域内国家认同并接受中国倡导的国际秩序观。

（三）和平有效的争端解决机制

禁止使用武力或以武力相威胁成为战后国际法律秩序的根本准则，和平有效的争端解决机制是促进秩序和平稳定的必要工具。和平的争端解决机制包括谈判、调解、司法或仲裁等，不同争端解决机制的特点和优势不尽相同，何者更为有效则取决于争端的性质以及当事国的态度。

和平解决争端是选择任何争端解决机制的基础和前提。南海域内各国行使权利、表达诉求都应以和平作为基本原则，避免采取任何挑衅性、危及沿海国主权、领土完整与安全的行动。和平解决争端是中国倡导的国际秩序观的重要内涵，有关岛屿主权和海洋划界的争端，应坚持通过和平方式解决，而不应诉诸武力或以武力相威胁。[35]

有效解决争端是争端解决机制应达至的目标。和平解决争端的主要方式有二，分别是国际司法仲裁程序和谈判协商。其一，对于国际司法解决争端应秉持“不

[33] 陈一峰：《叙事、叙述与话语权：一个国际法的叙事学研究》，载《云南社会科学》2024 年第 2 期，第 43 页。
[34] 同上注，第 46 页。
[35] 参见金永明：《中国倡导“新时代航行自由观”的价值、内涵与路径》，载《国际展望》2023 年第 4 期，第 113 页。

回避、需警惕”的态度。当前，国际司法仲裁机构的判决推动国际海洋法律秩序的发展，但需警惕国际司法仲裁机构的不当扩权给国家主权和国家意志带来的潜在侵蚀。其二，重视谈判协商的优势，强调对话协商、管控分歧。谈判协商有助于各国之间厘清争端的主题事项和边界，促进争端的实质性解决，并能更妥善地尊重国家意志、保护国家关键利益。

结 语

美国不断渲染“基于规则的秩序”、挑衅动作频频，一方面体现美国维持霸权地位、推行单边主义的内在逻辑，另一方面也展现出美国作为守成大国，面对综合国力以及独立性日益增强的发展中国家，越来越难以维持其原先霸权国地位的现实困境。对于中国而言，中美之间的国际秩序观之争是中国提升战略主动权、在国际法话语体系中纳入中国声音的重要契机。中国倡导的“以国际法为基础的国际秩序”更能体现中国及周边国家的共有观念，亦更符合中国与东盟各国的共同利益和目标。因此，应揭示美国主张的国际秩序观存在的法律风险及其对南海和平稳定的威胁，同时阐明中国倡导的国际秩序观对于实现域内国家共同目标的价值，引导南海域内各国共同维护公正合理的区域秩序，推动构建和平、合作、和谐的新时代海洋关系。

2025年中国国际法学会

《联合国海洋法公约》第295条“用尽当地补救办法”的解释和适用问题探讨——基于国际海洋法法庭的司法实践

祖若男*

摘要：尽管《联合国海洋法公约》对“用尽当地补救办法”的规定模糊，但其仍遵循一般含义。作为国家责任的成立要件抑或是国际司法机构受理案件的前置条件，该规则在海洋争端中的合理适用均应得到确认。在适用情形上，用尽当地补救办法排除适用于直接损害。并且，以主要关系或因果关系方法处理混合诉求没有实质区别。然而，国际海洋法法庭认定直接损害的方法存在偏颇，几乎导致该规则无适用可能。更为合理的方法是分析原告诉求中主张的基础权利性质以及审查沿海国的管辖联系。“用尽当地补救办法”的适用关系沿海国管辖权的确定、国内司法机构管辖权的行使，对于国家海洋权益维护、避免国际司法机构“篡权”管辖至关重要。我国应重视用尽当地补救办法在海洋争端下的援引与适用，以维护自身合法海洋权益。

关键词：联合国海洋法公约　国际海洋法法庭　用尽当地补救办法

用尽当地补救办法（exhaustion of local remedies）是国家对个人进行外交保护必须遵守的习惯国际法原则之一。[1]1982年《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）将这一原则纳入，作为第295条，[2]安排在第十五部分争端解决、第二节导致有拘束力裁判的强制程序规定中。在原告国提出的诉求均涉及国家权利受到侵犯与私人主体权益受到损害时，被告国常援引“用尽当地补救办法”条款以希望否定该案件在国际司法机关的可受理性，致使国际司法机关不得不审查“用尽当地补救办法”条款在个案中是否适用的问题。

目前，由国际海洋法法庭（以下简称法庭）受理的33个案件[3]中，其中有6个案件[4]涉及被告国主张原告国用尽当地补救办法的义务没有得到履行而反对案

* 祖若男，女，中国政法大学国际法学院国际法学2024级博士研究生。

[1] 在国际法院关于Interhandel Case (Switzerland v. United States) 和Case Concerning Eletronica Sicula S.p.A (United States of America v. Italy)的报告中，该原则被确定为一项公认的、重要的习惯国际法原则。*See* Interhandel case (Switzerland v. United States of America), judgment of March 21st, 1959: I.C.J Reports 1959; Case Concerning Eletronica Sicula S.P.A. (ELSI) (United States of America v. Italy), Judgment, I.C.J. Reports 1989.

[2] 第295条规定，缔约国间有关本公约的解释或适用的任何争端，仅在依照国际法的要求用尽当地补救办法后，才可提交本节规定的程序。

[3] 详见国际海洋法法庭网站，载https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/，最后访问时间：2024年4月11日。

[4] The M/V “Saiga” (No. 2) Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), The M/V “Louisa” Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Kingdom of Spain), The M/V “Virginia G” Case (Panama v. Guinea-Bissau), The “Enrica Lexie” Incident (Italy v. India), The M/V “Camouco” Case (Panama v. France), The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy).

件的可受理性，但无一例外均未获得法庭的支持。其中，“路易莎号案”（“Louisa”）与“科莫措号案”（“Camouco”）分别确定《公约》第 295 条“用尽当地补救办法”不适用于临时措施、迅速释放程序，而“塞加号案”（“Saiga”）“弗吉尼亚 G 号案”(“Virginia G”)以及“诺斯塔号案” (“Norstar”)的诉求同时涉及国家权利侵犯和个人权益损害。

在三案中，法庭虽然均形成排除适用“用尽当地补救办法”条款的结论，但在混合诉求(mixed claims)[5]的处理、沿海国管辖联系的审查等问题上论证说理不周延、不一致。具体而言，关于混合诉求的问题，法庭在“塞加号案”与“诺斯塔号案”中认为原告国的国家权利受到直接损害，为船舶或其货物有利益关系的个人和实体遭受的损害索赔来源于国家权利受到损害，因此对这类损害的诉求不适用用尽当地补救办法。[6]然而，在“弗吉尼亚 G 号案”中，法庭则采取“优势检验”（preponderance test)[7]的方法处理混合诉求，审查在整体诉求中何种要素更具优势，以主要要素的性质决定整体诉求的性质。[8]关于审查沿海国管辖联系的问题，在“塞加号案”中，法庭讨论沿海国管辖联系是否建立的问题，[9]以明确是否存在适用用尽当地补救办法规则的可能，而在“诺斯塔号案”“弗吉尼亚 G 号案”中，法庭则认为没有必要处理当事方关于管辖联系的争论。[10]

上述矛盾的做法引来了不少学者的批评。有学者指出，在与《公约》解释和适用有关的争端下，用尽当地补救办法真正的意义与作用目前尚未得到回答。[11]因此，有必要分析“用尽当地补救办法”条款的内涵与性质，探究适用情形与方式；并结合中国实际，思考我国如何在海洋争端中援引与适用该规则。

一、对“用尽当地补救办法”条款内涵与性质的分析

用尽当地补救办法作为一项普遍承认的习惯国际法规则，其内涵在其他国际法领域，例如国际投资法、国际人权法等，并未引起较大的争议。然而，在第三次联合国海洋法会议上，在诉诸第十五部分规定的强制争端解决程序之前是否需要用尽当地补救办法的问题尚且一直难以得到解决。[12]第 295 条对于用尽当地

[5] 国际法委员会将混合诉求定义为既包含对国家损害（直接损害）又包含对该国国民损害（间接损害）的诉求。ILC, Report of the international law commission on the work of its fifty-eighth session (1May-9 June and 3 July-11 August 2006), UN doc A/61/10.

[6] The M/V “Saiga” (No.2) case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), ITLOS, Judgment of 1 July 1999, para. 98; The M/V “Norstar” case (Panama v. Italy), ITLOS, Preliminary Objection Judgment of 2016, para. 270.

[7] 国际法委员会认为在混合诉求的情况下，国际法庭必须审查要求的不同要素，决定主要要素是直接的还是间接的。ILC, Report of the international law commission on the work of its fifty-eighth session (1May-9 June and 3 July-11 August 2006), UN Doc A/61/10.

[8] The M/V “Virginia G” (Panama v. Guinea-Bissau), ITLOS, Judgment of 14 April 2014, para. 157.

[9] The M/V “Saiga” (No.2) case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), ITLOS, Judgment of 1 July 1999, paras. 99-100.

[10] The M/V “Virginia G” (Panama v. Guinea-Bissau), ITLOS, Judgment of 14 April 2014, para. 159; The M/V “Norstar” case (Panama v. Italy), ITLOS, Preliminary Objection Judgment of 2016, para. 272.

[11] Loris Marotti, “Determining the Scope of the Local Remedies Rule in UNCLOS Disputes”, 21 Max Planck Yearbook of United Nations Law, 2017, p. 39.

[12] [美]麦隆·H. 诺德奎斯特主编：《1982 年〈联合国海洋法公约〉评注第五卷》，吕文正 毛彬 唐勇等译，海洋出版社 2022 年版，第 75 页。

补救办法应如何在海洋争端解决程序中解释与适用并未作详细的规定，条文中的“依据国际法的要求”太过宽泛。学界关于《公约》第 295 条“用尽当地补救办法”是否在海洋法下有新的理解产生了分歧。

（一）“用尽当地补救办法”条款的内涵

一种观点主要为，以国家主权原则为基础，坚持用尽当地补救办法的一般含义，认为该规则只适用于私人主体对另一国提出主张的争端。[13]根据国际法委员会编纂的《国家责任条款草案》第 22 条，[14]未将发生在一个国家领土外的损害排除在用尽当地补救办法的适用范围之外，说明该规则在《公约》有适用的空间，没有必要作例外的安排。《公约》既规定“按照国际法的要求”，则说明该规则的适用情形与条件应遵循一般含义。一般认为，用尽当地补救办法是外交保护的前提条件。[15] 因此，提起外交保护的情形，即所在国对外国人的损害，则是“用尽当地补救办法”条款的适用情形。

这一观点与将用尽当地补救办法纳入《公约》的立法原意相契合。一国在海上行使管辖权的对象是商船和个人这些私主体，他们的权益在一些情况下需要通过外交保护制度来实现，但为了减少沿海国受无理主张的国际诉累，故而将用尽当地补救办法纳入《公约》中。正如第三次联合国海洋法会议所强调，虽然用尽当地补救办法规则广泛适用于缔约国之间有关公约的解释或适用的所有争端，但这一规定的影响将因“按照国际法的要求”用尽补救办法的但书而减弱，无论与用尽当地补救办法有关的国际法规则如何，它们也将适用于海洋法争端，从而最终文本既没有拓宽也没有缩小该问题的现行国际法规则。[16]这足以说明《公约》在制定之初并未赋予用尽当地补救办法在海洋法下新的内涵。

然而，也有学者指出，按照这种观点，第 295 条规定的是“缔约国间的争端”在用尽补救办法后方可被提交至“强制程序”，但私人主体怎会有资格及能力将国家间争端去用尽当地救济，如此理解显然存在矛盾。[17] 对于此处“缔约国间的争端”的理解，仍应遵循用尽当地补救办法的一般含义。“缔约国的争端”既是关于《公约》解释和适用的争端，也是船旗国（国籍国）行使外交保护权，因私人主体权益受到损害未能获得有效救济而向沿海国提起的争端。

另有观点认为，《公约》项下的用尽当地补救办法应具有特殊含义。用尽当

---

[13] 张晏瑜：《国际海洋法》，清华大学出版社 2015 年版，第 419 页。

[14] 第 22 条用尽当地补救办法规定，如一国的行为造成不符合某项国际义务要求它给予外国人，不论自然人或法人的那种待遇的情况，但该项国际义务容许该国以其后的行为达成这项结果或相当的结果，则该国只在有关外国人用尽他们所能利用的一切有效的当地补救办法，而仍未能得到该国际义务所规定的待遇或相当的待遇时，才算违背该国际义务。UNSG, Report of the international law commission on the work of its forty-eighth session (30 July 1996), UN Doc A/51/332.

[15] Chittharanjan F. Amerasinghe, *Diplomatic Protection*, Oxford University Press, 2008, p. 27.

[16] [美]麦隆·H. 诺德奎斯特主编：《1982 年〈联合国海洋法公约〉评注第五卷》，吕文正 毛彬 唐勇等译，海洋出版社 2022 年版，第 76 页。

[17] 参见李文杰：《“用尽当地救济”规则在〈联合国海洋法公约〉下的适用问题研究》，载《国际法研究》，2019 年第 2 期，第 36 页；李文杰：《〈联合国海洋法公约〉争端解决强制管辖权研究》，法律出版社 2019 年版，第 95 页。

地补救办法不仅适用于沿海国为私人权益受到侵犯寻求救济的争端，而且适用于缔约国之间的争端。[18]补救办法包括穷尽一国国内的行政和司法手段以及穷尽当事国之间的政治手段，也包括谈判或协商、区域机关或区域办法。提出此种观点主要基于以下理由：其一，从海洋法制度构建角度来说，《公约》的缔约主体是国家，其权利义务的主体是国家，《公约》争端解决制度所处理的争端应是国家之间的争端；其二，《公约》第 295 条使用“缔约国间有关本公约的解释或适用的任何争端”的措辞，按照文义解释，应将本条的适用主体理解为国家。

这一观点存在。首先，该条规定在《公约》下存在适用。《公约》中可能存在个人损害救济的条款，《公约》第 111 条第 8 款的规定说明无正当理由行使紧追权，被非法逮捕的船只可以获得补偿；第 110 条第 3 款说明登临无根据时，船只也有权诉诸赔偿。其次，倘若将“有关本公约解释或适用的任何争端”理解为缔约国之间因指称侵犯国家权利而产生的争端，仍然“按照国际法要求”解释《公约》第 295 条，将使该条款毫无适用可能。这与条约解释规则“不应解释使一项规定无效”相违背。倘若，忽略此处的“按照国际法要求”，将私人和国家均视为“用尽当地补救办法”条款的主体，并将谈判或协商等扩大解释为补救办法，不仅与《公约》的第 286 条[19]重复，更是超出了用尽当地补救办法的固有文义，违背该规则平衡属地管辖权和属人管辖权的本质特征。

（二）“用尽当地补救办法”条款的性质

“用尽当地补救办法”条款的性质问题是指用尽当地补救办法规则是实体层面上国家责任的构成要件，抑或是程序层面上国际司法机关受理案件的前置条件。学者、条约对于这一问题有不同的认识。在编撰国际法相关著作时，有的学者在“国家责任”章节下阐释用尽当地补救办法的含义与适用条件，有的学者则在国际法庭的可受理性程序中讨论用尽当地补救办法的援引与适用。[20]根据《国家对国际不法行为的责任草案》第 44 条，[21]用尽当地补救办法是国家责任的实质要件之一；而规定有国际司法程序管辖权的公约则将用尽当地补救办法理解为，为避免被随意上升为国家间争端，保证国籍国介入的必要性，要求国际司法机关在受理案件前确定个人已经穷尽所有相关法律救济程序仍没有获得赔偿或赔偿不充分。[22]

《公约》将“用尽当地补救办法”条款安排在争端解决程序部分，说明其将该

[18] 张海文主编：《〈联合国海洋法公约〉释义集》，海洋出版社 2006 年版，第 537 页。

[19] 第 286 条规定，在第三节限制下，有关本公约的解释或适用的任何争端，如已诉诸第一节仍未得到解决，经争端任何一方请求，应提交根据本节具有管辖权的法院或法庭。

[20] J. E. S. Fawcett, “The Exhaustion of Local Remedies: Substance or Procedure”, 31 *British Year Book of International Law*, 1954, pp. 452-453.

[21] 在下列情况下不得援引另一国的责任：（a）不是按照涉及国籍的任何可适用的规则提出要求；（b）该项要求适用用尽当地救济办法规则，却未用尽可利用的有效当地救济办法。UNGA RES/56/83(28 January 2002), UN Doc A/RES/56/83.

[22] Jan Klabbers, International Law, Cambridge University Press, 2013, pp. 155-156; Gideon Boas, Public International law Contemporary Principles and Perspectives, Edward Elgar Publishing Limited, 2012, p. 350.

规则作为案件受理性条件之一。从法庭的裁判实践来看，亦是如此。可见，国际法委员会与法庭对该规则性质理解显然不同。事实上，关于用尽当地补救办法规则是实体层面上国际责任的构成要件，还是程序层面上国际司法机关受理的前置程序的问题，只在理论层面具有意义，在实际层面没有厘清的必要意义。[23]从效果上看，其对于国际司法机关的意义均为否定案件的受理性。倘若，用尽当地补救办法是国家责任的构成要件，那未用尽当地补救办法时争端尚未成为国家间争端，国际司法机关将裁定该案件不具有可受理性。

然而，有学者对法庭在“塞加号案”“弗吉尼亚 G 号案”以及“诺斯塔号案”中一致援引《国家责任条款草案》第 22 条以解释《公约》第 295 条提出质疑。用尽当地补救办法作为实体层面的责任要件时更加强调在外国人待遇方面国际不法行为的构成，而作为程序层面的受理性条件时更加关注是否有必要启动国际司法程序。侧重点的不同可能会影响用尽当地补救办法在解决海洋争端下的合理适用。倘若，法庭表现得更加强调其自身对案件的管辖，就会出现学者所担心的结果，即法庭不对原告所援引的条款是否涉及外国人权益作深入分析，由于《公约》所载的各项权利几乎没有一项可以真正称为关于外国人待遇的规则，将可能使得用尽当地补救办法在海洋争端下没有适用空间。[24]

二、“用尽当地补救办法”条款的适用情形

在第三次联合国海洋法会议阶段，沿海国，尤其是一些发展中国家，就表现出害怕遭受无理取闹的诉讼，指控他们违反与海洋权利有关的义务，即使公约规定按照国际法要求用尽当地补救办法也没有消除这样的担心。[25]而从法庭目前的司法实践来看，这样的担心并不谨小慎微。法庭对于用尽当地补救办法在海洋争端强制程序中的适用尚未形成明确、权威的共识，该规则限制“强制程序”轻易启动的功能难以发挥。

国际法委员会曾对用尽当地补救办法的适用情形作出解释，认为该规则只适用于原告国家因为其国民权益受损而受到间接损害的情况，不适用于原告国因为另一国的不法行为而受到直接损害的情况。[26]在理论与实践中，对于用尽当地补救办法只适用于间接损害，不适用于对国家的直接损害几乎没有争议。“用尽当地补救办法”条款的内涵遵循一般，故用尽当地补救办法在海洋法下的适用情形没有不同，只适用于间接损害。从“塞加号案”“弗吉尼亚 G 号案”以及“诺斯塔号案”的判决来看，法庭也坚持了这一观点。然而，就如何区分直接损害与间接损

[23] [英]詹宁斯 瓦茨修订，王铁崖 陈公绰 汤宗舜等译：《奥本海国际法》（第一卷第一分册），中国大百科全书出版社 1995 年版，第 414 页。

[24] Stephan Wittich, “Direct Injury and the Incidence of the Local Remedies Rule”, 5 Austrian Review of International and European Law, 2000, pp. 166-167, 184.

[25] John E. Noyes, “Compulsory Third-Party Adjudication and the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea”, 4(3) Connecticut Journal of International Law, 1989, p. 687.

[26] ILC, Report of the international law commission on the work of its fifty-eighth session (1May-9 June and 3 July-11 August 2006), UN doc A/61/10.

害，尚未形成较为广泛接受的方法。关于这一问题，只能进行个案分析。在海洋争端下，用尽当地补救办法的适用情形问题主要集中于如何认定直接损害，以及在原告国提出混合诉求时，如何分析整体诉求的性质。

（一）排除适用于直接损害

直接损害（direct injury）是指一国违反国际法对另一国造成损害，不涉及受害国的具体国民；间接损害（indrect injury)则是指所在国对另一国的国民实施国际不法行为，造成对个人的损害，从而对该国造成了损害。[27]这种间接损害包括对外国人的任何伤害，并涉及外交保护的过程。然而，很难形成一个能够在每个案件中准确区分直接损害或间接损害的相对普遍的标准。甚至，在一些案件中国际法庭对于这两者的区分没有进行充足的说理与论证，形成结论的方式也偏任意武断。很多情况下，单一的一组事实是直接损害和间接损害的共同原因，很难区别直接损害与间接损害的构成要素将导致管辖权篡夺(usurpation of jurisdiction)[28]。如何认定直接损害，是一个长期存在的国际法理论与实践问题。

梅伦(Meron)在用尽当地补救办法语境下探究直接损害的问题，指出必须考虑争端主体和诉求实质。关于争端主体，他认为对外交代表的侵犯与对私人主体的侵犯不同；关于诉求实质，他认为直接损害是指原告国根据国际法享有的权利受到被告国行为的直接侵犯，原告国的诉求是为维护自身利益而提起的诉求，故应对原告国追求的真实利益和对象（the real interests and objects pursued by the claimant state）进行审查以确定诉求的实质。[29]这种方法被国际法院所采纳，在国际工商业投资公司案(Interhandel Case)中，在对诉求的目的和利益分析后，认为原告国提出的诉求目的不是维护其独立于其国民可能拥有的任何利益的国家本身的权利[30]。

阿墨拉辛格(Amerasinghe)将梅伦观点更加明确化，认为梅伦提出的真实利益和对象是指被控告的损害性质，即被侵犯的权利性质。侵犯的实体权利性质关系到是否适用用尽当地补救办法。用尽当地补救办法涉及被侵犯的权利或造成损害，而不涉及以此为基础的索赔性质，后者反映的是次要权利或补救权利。[31]简言之，依据的实体权利性质决定损害的性质。国家的直接权利被侵犯或通过国民被间接侵犯，直接损害是直接权利受到侵犯的结果，而直接权利则为属于国家的权利，与个人权利相对。

虽然法庭在“塞加号案”“弗吉尼亚 G 号案”以及“诺斯塔号案”中并未对如何

---

[27] C.F. Amerasinghe, Local Remedies in International Law, 2nd ed., Cambridge University Press, 2004, p. 146.
[28] B. O. Iluyomade, “Dual Claim and the Exhaustion of Local Remedies Rule in International Law”, 10(1) Vanderbilt Journal of Transnational Law, 1977, p. 85.
[29] Theodor Meron, “The Incidence of the Rule of Exhaustion of Local Remedies”, 35 *British Year Book of International Law,* 1959, pp. 86-87.
[30] Interhandel case (Switzerland v. United States of America), Judgment, I.C.J Reports 1959, pp. 28-29.
[31] C.F. Amerasinghe, *Local Remedies in International Law,* 2nd ed., Cambridge University Press, 2004, pp. 163-164.

认定直接损害进行细致解释，但从其裁判中可以得出法庭以直接权利受到侵犯认定直接损害。在“塞加号案”中，法庭认为几内亚直接侵犯的是圣文森特和格林纳斯的国家权利，国家权利受到侵犯当然不服从用尽当地补救办法。[32]在“弗吉尼亚 G 号案”中，法庭必须考虑巴拿马的索赔是否涉及几内亚比绍直接侵犯巴拿马的权利。[33]在“诺斯塔号案”中，法庭表示用尽当地补救办法不适用于索赔国被其他国家的不法行为直接侵犯的情况，而审查巴拿马的国家权利是否受到直接的侵犯。[34]

（二）混合诉求的处理方法

由于《公约》中的所有权利义务最终均需落实到个体，沿海国对私人主体行为进行管辖，不仅与私人主体权益相关，也涉及船旗国权利。原告的诉求不仅是为国家权利受到侵犯索赔，还包括了对个人权利受到侵犯要求赔偿。当原告的诉求称遭受直接侵害的权利同时涉及国家和私人主体，争端背景中涉及私人行为，而原告的诉求又不单一、明确时，将出现混合诉求。

首先，对直接损害与间接损害予以区分，并从整体上判断损害性质。虽然诉求均涉及直接损害与间接损害，但最后从整体上只能对诉求的损害性质形成一种结论。正如上文所述，在讨论用尽当地补救办法是否予以适用时，区分直接损害与间接损害已经成为一种普遍的做法。这要求不应模糊两者的界限。区分直接损害与间接损害才能保证用尽当地补救办法在混合诉求下有可适用的空间。倘若认为任何侵犯关于外国私人主体权益的行为，也侵犯了外国人国籍国的权利，将使用尽当地补救办法变得毫无意义。

直接损害指损害直接影响原告国家，即使外国人被涉及，也是在诉讼程序中被间接涉及到，并且国家是为保护自己的利益而不是外国人的，这些利益也不与行使外交保护权相关。[35]个人所遭受的损害与国家遭受的损害在种类上不相同。在国家权利受到直接损害时，个人权益的损害只是提供一个方便的尺度来计算对国家的赔偿。[36]虽然法庭在处理“塞加号案”“弗吉尼亚 G 号案”以及“诺斯塔号案”中混合诉求的论证方式不同，但从其对个人权益损害与国家权益损害的关系讨论中，可以得出法庭最终从整体上对损害作直接损害与间接损害的判断。

其次，采取合适的分析方法，得出诉求损害的整体性质。阿德勒（Adler）提出“要不是为了”（but for test）的方法，关注损害与诉求之间的因果关系。根据该

[32] The M/V “Saiga” (No.2) case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), ITLOS, Judgment of 1 July 1999, para. 98.
[33] The M/V “Virginia G” (Panama v. Guinea-Bissau), ITLOS, Judgment of 14 April 2014, paras. 153-154.
[34] The M/V “Norstar” case (Panama v. Italy), ITLOS, Preliminary Objection Judgment of 2016, paras. 267-269.
[35] C.F. Amerasinghe, *Local Remedies in International Law*, 2nd ed., Cambridge University Press, 2004, p. 146.
[36] Case Concerning the Factory at Chorzów (Claim for Indemnity) (Merits), Collection of Judgments, PCIJ Series A-No. 17 1928, p. 28.

方法，核心问题是如果个人不遭受损害，诉求是否仍会提起。[37]该方法应用于混合诉求中，表现为个人权益损害是对国家权利直接损害的结果，对国家的损害先于对个人的损害，对个人损害的赔偿是国家权利受损应得补偿的一部分。在“塞加号案”“诺斯塔号案”中，法庭虽然未明确指出采用该方法，但是其强调为船舶或其货物有利益关系的个人和实体遭受的损害索赔来源于巴拿马所声称的损害，当然不适用用尽当地补救办法的结论反应了该方法的应用。然而，引起学者批评的是，法庭在“塞加号案”中前后不一的矛盾立场，在判决第 98 段中将所有诉求全部定性为国家间争端的情况下，却在第 99 段中假设 “即使圣文森特所提出的部分诉求并非来源于对国家权利的直接侵害”的情况。[38]

国际法委员会主张在混合诉求下采取“优势检验”方法。国际法庭面对混合诉求时，应检验诉求的不同要素，并确定何者要素占主要地位，判断主要要素指向直接损害还是间接损害。关于确定何者占主要地位时，国际法委员会认为需要评估主要的要素，包括争端主体、诉求性质、索求补偿等。[39]在西西里电子公司案(ELSI Case)中，国际法院不认为违反双边条约构成对受害国的直接侵害，将直接损害定性为不同于且独立于对申请国国民权益侵犯的争端，并采取分析原告诉求和赔偿方式的方法确定。[40]在“弗吉尼亚 G 号案”中，法庭声称采用“优势检验”的方法，但仅分析认为巴拿马指控几内亚比绍侵犯的法律依据在于巴拿马在沿海国专属经济区内的航行自由和海洋其他国际合法用途，以及沿海国的法律和规章要符合公约的第 73 条，[41]这些权利是根据《公约》赋予巴拿马的权利，因此侵犯这些权利的行为对巴拿马造成了直接伤害。然而，承认直接损害要素的存在并不足以说明直接损害要素居于主要地位，未充分论证似乎武断形成了巴拿马的索赔诉求主要基于自身损害而提出，而不是基于与船舶或其货物有厉害关系的人员和实体受到损害的结论。有学者指出，法庭在“弗吉尼亚 G 号案”中不当使用优势检验方法。法庭在确定用尽当地补救办法是否适用时依据原告援引的法律条款的类型，并没有考虑国际法委员会所指出的评估要素，而是认可了与“塞加号案”中相同的方法，只依据诉求的用词进行判断。[42]

由于其他国家的权利受损通过沿海国对船舶、船员的管辖行为呈现，上述两

---

[37] Matthew H. Adler, “The Exhaustion of Local Remedies Rule after the International Court of Justice's Decision in ELSI”, 39(3) International and Comparative Law Quarterly, 1990, pp. 641，651.

[38] 李文杰：《“用尽当地救济”规则在〈联合国海洋法公约〉下的适用问题研究》，载《国际法研究》，2019 年第 2 期，第 39 页；李文杰：《〈联合国海洋法公约〉争端解决强制管辖权研究》（第 1 版），法律出版社 2019 年版，第 99~100 页。

[39] ILC, Report of the international law commission on the work of its fifty-eighth session (1May-9 June and 3 July-11 August 2006), UN Doc A/61/10.

[40] Case Concerning Eletronica Sicula S.P.A. (ELSI) (United States of America v. Italy), Judgment, I.C.J. Reports 1989, para. 51.

[41] The M/V “Virginia G”(Panama v. Guinea-Bissau), ITLOS, Judgment of 14 April 2014, para. 157.

[42] Loris Marotti, “Determining the Scope of the Local Remedies Rule in UNCLOS Disputes”, 21 *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2017, p. 45.

种方法在海洋争端下几乎没有区别。从理论上，主要关系与因果关系的逻辑表现不同，但实际上判断何者要素占主要地位的方法仍蕴含着对因果关系的分析。正如国际法委员会指出，两种方法没有多大区别，如果要求主要是以私人主体遭受的损害为基础，这证明因为私人主体遭受损害才提出诉求的事实。[43]因此，法庭在混合诉求问题上的处理方法虽然不一致，但是不构成不合理。

三、“用尽当地补救办法”条款的适用方式

用尽当地补救办法排除适用于直接损害，而直接损害来源于直接权利受到侵犯，间接损害是直接损害的结果。最核心的问题在于如何确定其他国家的权利受到直接侵犯。笔者认为，用尽当地补救办法在海洋争端下无法发挥功能的主要症结就在于法庭确定其他国家权利受到直接侵犯的方式不合理，态度上倾向于积极排除适用该规则。法庭在可受理性阶段对其诉求审查是初步的，其确定国家权利是否受到直接侵犯取决于原告国在诉求中主张的国家权利是否为《公约》赋予。作为公法性质的国际规则，《公约》本质上是确认国家海洋权益并维护国际海洋秩序，所以缔约国无论出于维护国家权益还是私人权益，所需援引的任何《公约》条款均与其自身密不可分。[44]原告在诉求中主张的权利几乎没有例外援引《公约》作为法律依据，致使按照法庭的适用方式“用尽当地补救办法”条款在可受理性阶段几乎不会被适用。有学者认为，该规则在海洋争端下的适用过程表明防止该规则的过度扩展是重点关切，而不是应该适用时未适用的可能性。[45]

为防止法庭篡夺本属于沿海国国内司法程序的管辖权，必须探索关于用尽当地补救办法更具合理性的适用方式，以代替法庭目前浅显的做法。实体权利的确定，即受相关基本法律规范保护的利益，是确定直接损害请求还是外交保护请求的决定性因素。[46]故笔者提出以下确定其他国家权利是否受到直接侵犯的方式：分析原告诉求中主张的基础权利性质，明确某一权利属于其他国家的权利还是属于其他国家个人的权利；尊重沿海国管辖权，审查某项行为是否属于沿海国的管辖范围，以确定沿海国是否建立管辖联系。

（一）分析原告国诉求中主张的基础权利性质

在三案中，法庭认为原告国国家权利受到直接侵犯，是因为其权利依据是《公约》赋予其他国家权利的条款。“诺斯塔号案”采取与“弗吉尼亚 G 号案”同样的方法审查巴拿马指控受侵犯的权利是否属于《公约》赋予国家的权利，得出巴拿马指控意大利侵犯的权利属于《公约》项下的权利，与本案有关的是《公约》的第 87 条和第 300 条。法庭认为，巴拿马享有《公约》第 87 条赋予的公海自由航行

---

[43] See ILC, Report of the international law commission on the work of its fifty-eighth session (1May-9 June and 3 July-11 August 2006), UN Doc A/61/10.

[44] 李英、罗维昱《论国际海洋法仲裁庭的强制管辖》，载北京国际法学会编：《国际法学论丛》（第 10 卷），中国方正出版社 2015 年版，第 114 页。

[45] C.F. Amerasinghe, Local Remedies in International Law, 2nd ed., Cambridge University Press, 2004, p. 145.

[46] C.F. Amerasinghe, Local Remedies in International Law, 2nd ed., Cambridge University Press, 2004, p. 168.

的权利，侵犯这项权利对巴拿马造成了直接损害。[47]

然而，是否《公约》赋予权利的条款都为国家权利条款？显然不是。法庭在“弗吉尼亚 G 号案”中也表示，巴拿马诉求的依据主要是公约赋予国家权利的条款，同时也有一些赋予船舶、与船舶有关的人员权益的条款。[48]但法庭并未明确说明《公约》中哪些条款属于赋予个人权益的条款，哪些又属于赋予国家权利的条款。对此，有学者指出，法庭判决对支持格林纳丁斯和圣文森特所列举的权利是其直接权利并不是违反了对外国人正当待遇的义务的原因没有说明[49]。

对此，沃尔夫鲁姆（Wolfrum）法官提出，审查国家援引条款的性质和内容，并且确定有关条款将权利利益分配给个人还是国家。在“塞加号”案中，表现为确定圣文森特和格林纳丁斯所援引的航行自由和不受非法追击的自由是国家权利还是船舶权利。[50]他进一步分析认为，根据《公约》第 111 条第 8 款、第 110 条第 3 款、第 292 条第 2 款，航行自由权利既涉及国家也涉及私人实体，在关于行使航行自由权利的争端中涉及自然人或法人的权利应优先于国家权利。[51]笔者认为，虽然航行自由权利属于国家权利还是个人权利的问题需要进一步研究，但沃尔夫鲁姆法官提出对国家援引条款的性质和内容进行分析的方法具有说理性、可行性。面对已经不确定用尽当地补救办法是否一定会适用在一个主权国家的行为影响或侵犯了外国人的权利或利益的趋势[52]，法庭应细致审查原告诉求中可能涉及个人权益的基础权利性质。

（二）审查沿海国是否建立管辖联系

与一般情况相比，在海洋争端下讨论用尽当地补救办法的适用问题因涉及沿海国管辖范围而天然具有复杂性与策略性。一般情况下，本国国民受所在国管辖，合法权益受到侵害，国籍国在行使外交保护前尊重所在国的属地管辖权，这并不涉及对本国权利的损害。而在海洋争端下，虽然第 295 条规定广泛适用于有关公约的解释或适用的争端，但依“国际法的要求”解释，主要适用于有关沿海国根据《公约》行使执法管辖权，或针对其专属经济区内的资源行使管辖权的争端。这类争端分歧的实质是沿海国是否正确行使管辖权或者是否在某一海域享有某方面的管辖权，这不可避免地将涉及到《公约》下沿海国与其他国家权利范围的问题。在“弗吉尼亚 G 号案”中，巴拿马认为用尽当地补救办法是否适用取决于“弗吉尼亚 G 号”货轮活动发生的地点，并将加油活动解释为航行自由后，其他国家在专属经济区内享有航行自由，以希望去说明几内亚比绍在领海以外没有对船上

[47] The M/V “Norstar” case (Panama v. Italy), ITLOS, Preliminary Objection Judgment of 2016，para. 270.
[48] The M/V “Virginia G”(Panama v. Guinea-Bissau), ITLOS, Judgment of 14 April 2014, para. 156.
[49] Louise de La Fayette, “ITLOS and the Saga of the Saiga: Peaceful Settlement of a Law of the Sea Dispute”, 15(3) International Journal of Marine and Coastal Law, 2000, p. 374.
[50] The M/V “Saiga” (No.2) case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), Separate Opinion of Vice-president Wolfrum, para. 50.
[51] The M/V “Saiga” (No.2) case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), Separate Opinion of Vice-president Wolfrum, para. 51.
[52] C.F. Amerasinghe, Local Remedies in International Law, 2nd ed., Cambridge University Press, 2004, p. 145.

人员建立管辖联系，其对巴拿马造成了自由权利、管辖权的的直接侵犯。[53]这一问题转变为航行自由的具体含义，某一行为是否属于航行自由的范围，而《公约》对航行、飞越自由等没有明确的界定，在某些情形下，很难认定沿海国是否妨碍其他国家在《公约》确定的自由权利。

随着各国重视海洋权益和发展海洋技术，管辖权的行使和海洋自由之间产生了明显的争论。倘若，沿海国的管辖权可能关系到该国主权权利，法庭对于沿海国是否建立管辖关系的问题倾向采取回避的态度。塞维洛·科雷亚（Sérvulo Correia）在“弗吉尼亚 G 号案”的异议意见中指出，当沿海国被指控以不符合《公约》规定，针对其专属经济区内的生物资源行使主权权利而采取相关措施，影响到船舶等私人主体利益时，法庭倾向于不讨论管辖权问题。[54]也有学者指出，当涉及与沿海国在其专属经济区内行使管辖权所引发的争端，特别当争端性质模糊并与“剩余权利”相关之时，国际法庭在处理“用尽当地补救办法”的适用问题上就会变得异常复杂。[55]

另外，从诉讼策略的角度，质疑沿海国对某一行为的管辖权对船旗国会更加有利。接受“用尽当地补救办法”条款的适用相当于承认沿海国的管辖权，因此其他国家从维护本国海洋权益的角度并不会主动提及用尽当地补救办法。倘若，原告国与被告国对彼此的专属经济区范围划分存在争议，“用尽当地补救办法”条款的提出与适用更是作为一国对于本国专属经济区范围的立场表示，与一国的核心海洋权益紧密相关。沿海国是否在某一海域享有某方面的管辖权，这一问题的实质可能还将涉及国家海洋划界争端。例如，在“南海仲裁案”中，菲律宾看似独立的仅仅是有关海洋权利或海上活动的诉求，然而这些诉求实质是中菲领土主权和海洋划界问题，其解决需要以处理领土和海洋划界问题为前提。[56]仲裁庭不对沿海国管辖权是否确定的问题进行审查，主动忽视管辖权问题的实质是海洋边界争端。

基于上述，或由于专属经济区权利范围的复杂性，或出于扩大案件管辖权的意图，法庭仅仅依据原告国诉求中主张的权利是否为《公约》所赋予，确定其他国家权利受到直接侵犯。然而，必须指出沿海国建立管辖联系是用尽当地补救办法适用的前提，法庭在三案中也予以承认。审查沿海国是否建立管辖联系是必由之路，且相比于法庭目前的适用方式更加合理。该方式既有助于法庭明确是否国家权利受到直接侵犯，以合理适用用尽当地补救办法；也有助于抑制法庭管辖权扩大趋势，在争端可能涉及争议海域或主权时，将该争端排除于管辖范围。

---

[53] The M/V “Virginia G”(Panama v. Guinea-Bissau), ITLOS, Judgment of 14 April 2014, para. 144.
[54] The M/V “Virginia G”Case (Panama v. Guinea-Bissau), Dissenting Opinion of Judge ad hoc SÉRVULO CORREIA, para. 9.
[55] 李文杰：《“用尽当地救济”规则在〈联合国海洋法公约〉下的适用问题研究》，载《国际法研究》，2019 年第 2 期，第 42 页；李文杰：《〈联合国海洋法公约〉争端解决强制管辖权研究》，法律出版社 2019 年版，第 103 页。
[56] 中国国际法学会：《南海仲裁案裁决之批判》，外文出版社 2018 年版，第 39 页。

四、对我国的启示

（一）重视用尽当地补救办法在海洋争端中的适用探索

基于上文，不难发现在海洋争端中是否适用用尽当地补救办法的问题指向沿海国是否对私人主体建立管辖联系，即沿海国的权利范围。确保沿海国对应适用用尽当地补救办法的争端事项行使优先管辖权不仅能维护沿海国的合法利益，同时也让其他国家更加谨慎、履行应尽义务。然而，从目前法庭的裁判趋势来看，被告国想要通过主张未用尽当地补救办法去抗辩争端不具有受理性，大概率不会被法庭轻易接受。

为应对海洋争端解决机构管辖权的扩大，减少国际诉讼之累，甚至避免错误不当判决对我国合法海洋权益的威胁，作为《公约》的缔约国，我国应重视用尽当地补救办法在海洋争端解决中的重要性，加强用尽当地补救办法在海洋争端下的适用研究。在《公约》整体框架内明晰该规则可适用的争端情形，对于应当适用当地补救办法的争端事项积极提出，以确保我国对该类争端的管辖权。具体而言，在国内立法方面，明确国家在周边海域中管辖权的内容、范围以及对于某项行为性质的认定等，比如对海上加油等行为进行具体的界定。在国际条约层面，对于应当适用用尽当地补救办法的海洋争端事项，我国在缔结条约或者协定时应当加以明确，以尽量避免其他国家规避用尽当地补救办法规则而提起仲裁或诉讼。

（二）灵活援引用尽当地补救办法以维护合法海洋权益

从法庭对沿海国管辖联系建立是用尽当地补救办法适用前提的肯定态度，可以直白认识到法庭坚持用尽当地补救办法为平衡属地管辖和属人管辖之间的冲突而产生。故倘若我国认为他国没有或无法确定对我国私人主体建立管辖联系，则必须排除适用用尽当地补救办法；而对于本国管辖范围内的执法争端，要求他国私人主体必须用尽当地补救办法。具体而言，他国在我国管辖范围内海域对我国公民采取强制行为，他国由于不具有管辖权，因此该行为侵犯我国主权。外国船只在我国管辖范围内海域进行违法行为，我国有权启动国内法律程序进行处罚或制裁。他国提出外交保护时，诉至国际争端解决机构时必须证明已用尽当地补救办法，否则我国可以抗辩争端的可受理性。

涉及“剩余权利”等问题的争端，我国应对专属经济区内本国的权利范围表明立场，根据自身权益灵活主张用尽当地补救办法。涉及争议海域内的权利归属问题的争端，例如“南海仲裁案”，实质牵涉国家领土和海洋划界争端，严厉抗议其他国家试图适用国内法律程序以及国际司法程序，直接否定国际司法机关对相关争端的管辖。

五、结语

《公约》第 295 条“用尽当地补救办法”的内涵与一般意义保持一致，法庭在“塞加号案”“弗吉尼亚 G 号案”“诺斯塔号案”中关于本条款的解释反映其遵循用

尽当地补救办法的一般含义。“用尽当地补救办法”条款的性质为程序规则，作为《公约》确定的排除案件可受理性的前置条件之一。该条款适用于私人主体权益受到沿海国行为损害的争端，不适用于国家权利受到直接损害的争端。损害性质由受侵犯的实体权利性质决定，直接损害为其他国家权利受到直接侵犯的损害结果。关于混合诉求的处理，厘清要素的因果或主要关系，原因要素、主要要素决定整体诉求的性质。对国家的损害先于对个人的损害时，个人权益损害是对国家权利直接损害的结果，整体诉求是基于直接损害而提出。

最核心、最复杂的问题是如何确定其他国家权利受到直接侵犯。法庭仅审查原告诉求是否依据《公约》赋予的条款，导致用尽当地补救办法在海洋争端解决强制程序中的功能难以发挥，有篡夺本属于沿海国国内救济程序的管辖权之嫌。相比之下，分析原告诉求中主张的基础权利性质，并审查沿海国是否对私人主体建立管辖联系更为合理。当然，这两个问题在海洋争端下天然比较复杂，且也将面临如何在前置程序中衔接实体问题的困难。问题并非一朝一夕即能得到妥善解决，其解决依赖着新的国际海洋实践、理论学说的发展以及各国海洋权益的博弈。我国作为《公约》缔约国，应充分认识用尽当地补救办法的适用情形，在国内立法与国际协定中明确该规则的适用标准，从而在海洋争端中更好地维护本国合法权益。

2025年中国国际法学会

“区域”内深海采矿排放规则的演进与协同

林赟[1]

摘要：国际海底区域作为人类共同继承财产，随着深海开发的加速推进，深海采矿引发的排放风险与法律规制冲突亟待解决。通过系统梳理“区域”内采矿排放规则的立法演进，揭示现行国际法框架的分散性与模糊性。国内法与国际法的衔接断层、环境风险预防机制滞后及利益攸关方参与缺位，进一步加剧治理困境。本文提出多层次协调路径，通过动态解释将 BBNJ 协定“生态系统整体观”融入既有框架；构建跨公约协同机制设立 ISA、IMO 与 BBNJ 三方工作组；分阶段适用风险预防原则；拓展公众参与程序；推动科学共识向法律标准转化，并根据我国战略需求提出了中国方案中国可通过修订国内法、深化区域合作及主导“负面清单”提案，从规则适配转向引领，为全球治理提供实践范本。

关键词：国际海底区域　深海采矿　采矿排放规则　环境保护

国际海底区域（“区域”）是人类共同继承财产的重要组成部分，其资源开发关乎全人类的共同利益。近年来，随着技术进步和资源需求的增加，国际海底开发活动不断升温，尤其是在多金属结核（PMN）、多金属硫化物（PMS）和富钴锰铁外壳（CFC）的商业化开发前景下，海底采矿等活动方兴未艾。虽然商业采矿仍未能实现，但深海试采已经开始[2]。2021 年瑙鲁要求 ISA 理事会根据 1994 年执行协定规定完成通过必要的规则、条例和程序以促进批准该区域的开采工作计划[3]，2025 年加拿大 TME 公司宣称其子公司打算根据美国法规申请深海采矿许可证[4]等事件，加速深海采矿开发进程。然而越来越多的研究表明，深海海底采矿将损害深海在气候调节中的自然功能，同时也会严重影响海床的完整性和丰富的生物多样性，从而对沿海社区和人类造成潜在的可怕后果[5]。深海采矿将在海洋空间进行众多活动包含了采矿从勘探到运营开采再到矿山关闭的整个流程，因此无论其在哪开采，都应该有相关的法律制度最大限度地减少这些影响[6]。

[1] 林赟，女，博士研究生，暨南大学，电子邮箱：45388633@qq。com，通讯地址：广东省广州市番禺区兴业大道 855 号暨南大学（番禺校区）。

[2] See Leng, Dingxin, et al. "A brief review of recent progress on deep sea mining vehicle." Ocean Engineering 228 (2021): 108565.

[3] See Nauru requests the President of ISA Council to complete the adoption of rules, regulations and procedures necessary to facilitate the approval of plans of work for exploitation in the Area，https://www.isa.org.jm/news/nauru-requests-president-isa-council-complete-adoption-rules-regulations-and-procedures/

[4] See The Council of the International Seabed Authority concludes Part I of its thirtieth session，https://www.isa.org.jm/news/the-council-of-the-international-seabed-authority-concludes-part-i-of-its-thirtieth-session/

[5] Wedding, L. M., et al. "Managing mining of the deep seabed." Science 349.6244 (2015): 144-145.

[6] Markus, Till, and Markus Salomon. Handbook on marine environment protection: science, impacts and sustainable management. Springer, 2018.

《联合国海洋法公约》（以下简称《海洋法公约》）及《关于执行 1982 年 12 月 10 日<联合国海洋法公约>第是一部分的协定》（以下简称《执行协定》为保护海洋环境免受区域活动有害影响提供了总体框架，并授予国际海底管理局（International Seabed Authority，以下简称 ISA）权利设计一个合理的监督框架来平衡海洋矿产资源开发与海洋环境的保护，《海洋法公约》第 209 条[7]规定了来自“区域”内活动的污染，却未涉及深海采矿排放所带来的污染。ISA 在探矿和勘探行为上出台了《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》（以下简称《结核规章》）《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》（以下简称《硫化物规章》）《“区域”内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》（以下简称《结壳规章》）三部法规，而规范深海采矿行为上《“区域”内矿产资源开发规章草案》（以下简称《开发规章草案》）仍在制定中，涉及采矿排放的规定适用范围模糊。《防止倾倒废弃物及其他物质污染海洋的公约》及其协定（以下简称《伦敦倾废公约》）和《1973 年国际防止船舶污染公约》及其协定（以下简称《防止船舶污染公约》）豁免了“区域”内勘探开发直接产生倾倒的行为。且现有的法律框架及学术研究绝大多数聚焦产权分配，即便也有相关法律规范及研究对破坏海洋环境行为进行了初步规范，但其分散性、冲突性和实践中的不足，使得其效果大打折扣。深海采矿活动对于海洋环境的破坏除了对海床及附近地区有明显的危害以外，还存在着很大的潜在危险，如船上回收矿物的加工和偶然的废物排放等[8]。采矿排放是否属于海洋倾废？采矿排放与海洋倾废之间的关系如何界定？如何衔接《海洋法公约》及其协定、ISA 立法、国际条约以及国内立法之间的关系？如何规范缔约国、担保国、承包者之间的权利义务？如何保护利益攸关方、社会公众之间的利益？等等这一系列问题并没有明确的规定，然而这些问题在深海采矿活动中不仅影响了海洋环境的保护目标，也对海底开发活动的可行性和可持续性构成了制约。本文尝试分析上述问题，旨在为国际海底开发中的环境保护提供新的思路，填补海洋治理的“制度缝隙”，并为实现国际海底开发活动的可持续性提供坚实的法律基础。

一、采矿排放的基本阐释

1.1 采矿排放的界定

何为采矿排放？目前学界并没有一个准确的界定，尤其在国际海底区域中的深海采矿排放更无明确的界定标准。《2017 年草案》附表 1 术语和范围使用中将

[7]《联合国海洋法公约》第 209 条来自“区域”内活动的污染规定：

1. 为了防止、减少和控制“区域”内活动对海洋环境的污染，应按照第十一部分制订国际规则、规章和程序。这种规则、规章和程序应根据需要随时重新审查。

2. 在本节有关规定的限制下，各国应制定法律和规章，以防止、减少和控制由悬挂其旗帜或在其国内登记或在其权力下经营的船只、设施、结构和其他装置所进行的“区域”内活动造成对海洋环境的污染。这种法律和规章的要求的效力应不低于第 1 款所指的国际规则、规章和程序。

[8] Markus, Till, and Pradeep Singh. "Promoting consistency in the deep seabed: Addressing regulatory dimensions in designing the international seabed authority's exploitation code." Review of European, Comparative & International Environmental Law 25.3 (2016): 347-362.

采矿排放（Mining discharge）定义[9]，将采矿排放行为包括《海洋法公约》第 1 条第 1 款第（5）项[10]规定的行为，同时在船上加工过程中从矿物排放到海洋环境中的行为也涵盖在里面。《2018 年草案》将采矿排放定义为指向海洋环境中丢弃、倾倒或排放作为开发活动的组成部分或开发活动（包括在矿址之上的船上直接加工该矿址回收的矿物）直接造成的沉淀物、废物和其他流出物[11]。《开发规则草案》将 Mining Discharge 定义为采矿排放物[12]。深海采矿排放是否属于海洋倾废行为？目前对于海洋倾废概念的理解基本上都是来源于《海洋法公约》和《伦敦倾废公约》，这两个公约从正面和排他性两个角度对倾废进行了界定，在综合分析和比较两大公约的基础上，海洋倾废的概念应为：以任何方式、途径有意向海洋处置、弃置废弃物和其他物质为目的的行为，非有意向海洋处置、弃置废弃物和其他物质的行为除外[13]。这种界定几乎都秉承了“目的标准说”，即强调倾倒废物需有故意的目的，但在海洋污染日趋严重的今天，这种倾废认定方式割裂了对海洋环境的有效治理。深海采矿排放的界定则需要重新审视采取“有意”的目的说，还是采取“污染环境”的结果说。

1.2 采矿排放的范围

关于海洋倾废的范围随着人类生态环境保护意识增强而得以扩大，然而现有海洋倾废法律规制并未明确界定规制的范围[14]。国际社会对海洋倾废范围主要关注以下几个领域：废弃物的海上倾倒、大气和陆地向海洋排放废弃物等、原油燃油重柴油润滑油等油气资源的废弃行为以及近海石油平台的原址废弃和推倒行为、海上焚烧行为、围田海项目等海洋工程中的吹填行为、国际海底勘探开发中的海洋倾倒行为、海底封存二氧化碳和微塑料颗粒倾倒等。深海采矿作业通常需

[9] 原文表述为：“Mining Discharge” means the disposal, dumping as defined in Article 1 1(5), of the Convention, or release, disposal, spilling, leaking, pumping, emitting, or emptying of sediments, wastes and other effluents, including water evacuated from Minerals during shipboard processing, into the Marine Environment made as an integral part of, or as a direct result of activities in the Area or from shipboard processing immediately above a Contract Area.

[10]《联合国海洋法公约》第 1 条第 1 款第（5）项规定：（ａ）“倾倒”是指：（一）从船只、飞机、平台或其他人造海上结构故意处置废物或其他物质的行为；（二）故意处置船只、飞机、平台或其他人造海上结构的行为。（ｂ）“倾倒”不包括：（一）船只、飞机、平台或其他人造海上结构及其装备的正常操作所附带发生或产生的废物或其他物质的处置，但为了处置这种物质而操作的船只、飞机、平台或其他人造海上结构所运载或向其输送的废物或其他物质，或在这种船只、飞机、平台或结构上处理这种废物或其他物质所产生的废物或其他物质均除外；（二）并非为了单纯处置物质而放置物质，但以这种放置不违反本公约的目的为限。

[11] 原文表述为:“Mining Discharge” means the disposal, dumping and discharge into the Marine Environment of sediment, waste and other effluent, made as an integral part of, or as a direct result of, Exploitation activities, including shipboard processing immediately above a mine site of Minerals recovered from that mine site.”

[12] 原文表述为：“Mining Discharge”means any sediment, waste or other effluent directly resulting from Exploitation, including shipboard or Installation processing immediately above a mine site of Minerals recovered from that mine site.”

[13] 参见曹英志,范晓婷.再论海洋倾废概念[J].中国海洋法学评论,2008(7):65-83.

[14] 参见何爽.海洋倾废法律规制研究[D],2020.

要用机械设备在海底底层进行挖掘或切割，然后将富含矿物的沉积物铲起或吸起送到采矿船上，在那里进行储存、加工，并运输到岸上[15]。现有的采矿工具主要有采矿车、管道提升系统、表面支持系统[16]，然而使用它们对海底的主要影响可能包括采矿设备对栖息地和动物群的消耗或物理破坏、海底地形和地球化学特征的变化、沉积物羽流的产生以及金属或工艺化学品释放的潜在毒性[17]。矿物开采过程中产生的沉积物羽流被认为是深海生态系统的主要风险，导致动物的摄食器具被掩埋和堵塞[18]。海底扰动实验中如德国项目 DISCOL（干扰和再定殖实验）和后续研究 MIDAS（管理深海资源开采的影响），都表明了采矿过程中有毒元素释放的可能性[19]。此外船舶加工回收的矿物和附带废物的排放对海底及附近区域也存在明显危害[20]。由此可见国际海底区域深海采矿排放应当属于海洋倾废的行为之一。

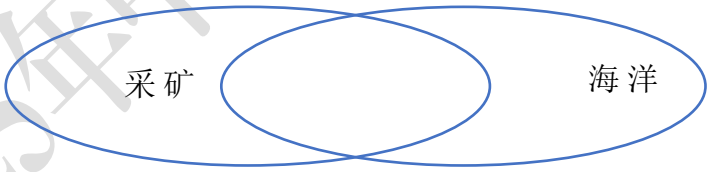


图 1:采矿排放与海洋倾废之间的关系

综上，深海采矿排放属于海洋倾废的行为方式，但又不只于海洋倾废因此，深海采矿排放中属于海洋倾废的方式适用于海洋倾废的规定，且鉴于深海的特殊环境，规制采矿排放行为应当采取更为高标准的“污染环境”结果说，即无论是否出于有意的目的，只要污染深海环境即使用采矿排放规则。

[15] 参见对话地球：《解读：深海采矿的核心问题》，https://dialogue.earth/zh/9/40090384/

[16] See Zhang, Qi, et al. "Technology and equipment of deep-sea mining: State of the art and perspectives." Earth Energy Science (2024).

[17] See Ramirez-Llodra, Eva. "Deep-sea ecosystems: biodiversity and anthropogenic impacts." The law of the seabed. Brill Nijhoff, 2020. 36-60.

[18] See Niner, Holly J., et al. "Deep-sea mining with no net loss of biodiversity—an impossible aim." Frontiers in Marine Science 5 (2018): 53.

[19] See Miller, Kathryn A., et al. "An overview of seabed mining including the current state of development, environmental impacts, and knowledge gaps." Frontiers in Marine Science 4 (2018): 312755.

[20] See Singh, Pradeep, and Julie Hunter. "Protection of the marine environment: the international and National Regulation of deep seabed mining activities." Environmental issues of deep-sea mining: impacts, consequences and policy perspectives (2019): 471-503.

二、国际海底区域采矿排放规则的立法演变

有关国际海底区域采矿排放的立法最早追溯到1972年《伦敦倾废公约》，公约中提及海底矿物资源的勘探、开发等活动废物处置。1982年《海洋法公约》的签订标志着国际海底区域开发活动法律规范初步建立，随后各国深海立法、ISA立法、BBNJ协定的通过，国际海底区域采矿排放立法到了新的阶段。

表1:深海采矿排放规则国际立法历程

阶段	时间	标志
萌芽	1972年-1982年	1972年《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》 1973年《1973年国际防止船舶造成污染公约》 1978年《关于1973年国际防止船舶造成污染公约的1978年的议定书》
发展	1982年-20世纪末	1982年《联合国海洋法公约》 1990年《关于石油污染的准备、反应和合作的国际公约》 1994年《关于执行1982年12月10日<联合国海洋法公约>第十一部分的协定》 1996年《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》1996年议定书
进阶	20世纪末-至今	1.深海国别立法 2.ISA勘探立法 3.《<联合国海洋法公约>下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（BBNJ协定） ...

资料来源：作者根据公开资料整理和制作。

2.1 采矿排放规则立法的萌芽时期

1972年《伦敦倾废公约》早保护海洋环境免受人类活动影响的全球公约之一，标志着国际上第一部专门规定海洋倾废条约成立。其目标是促进对所有海洋污染源的有效控制，并采取一切可行的步骤防止倾倒废物和其他物质对海洋造成污染，第3.1(3)条规定了海底矿物资源的勘探、开发等活动直接产生或与此有关

2025年中国国际法学会

的物质处置不受本公约规定[21]，但何为“直接产生”，何为“与此有关”并没有明确的界定。且第 3.1(1)规定了“倾倒”的适用范围，仅有意从或将船舶、航空器、平台或其他海上人工构筑物倾废的行为。因此管道排放和其他陆地海洋污染源则不属于《伦敦倾废公约》的监管范围。《防止船舶污染公约》是全球产生的第一部全面防止船舶污染的国际公约，排放类型不仅涵盖了油污还包括散装液体化学品、生活污水等[22]。公约第 2.3.(2)条规定“排放”不包括由于对海底矿物资源的勘探、开发及与之相关联的近海加工处理所直接引起的有害物质的排放[23]。虽然这一时期海洋环境相关立法豁免了直接产生于海底矿物资源的勘探、开发中废物的排放，但是如果深海海底采矿法规与倾倒条约缔约方多年来制定的废物评估程序相协调，将大有裨益[24]。

2.2 采矿排放规则立法的发展时期

作为“海洋宪章”的《海洋法公约》其第十一部分及附件三对“区域”及其资源开发活动进行了总体框架性规定，在海洋环境保护条款中特别强调“区域”内应防止废物处置的有害影响。公约第十二部分明确要求，海底开发活动应以“保护海洋环境”为核心原则，如在勘探或开发海床过程中采取措施防止、减少和控制海洋环境污染。第 145 条[25]、附件三第 17.2(f)条[26]，根据这两项规定制定规章以保护海洋环境免受矿物开采所造成的有害影响，不仅包括物理海床还包括海洋表面特别是船上的过程和废物排放和矿区上方的水柱特别是羽流、沉积物扩散。《海洋法公约》为保护海洋环境的提供了法律框架，但对采矿排放行为的具体规制较为原则化，缺乏实施细则。1996 年的《倾废议定书》通过“零倾倒”原则进一步限制海洋倾倒活动，没有规定哪些材料不能倾倒，而是禁止所有倾倒，但“反向清单”上的废物除外，包括“惰性、无机地质材料”，尾矿可能属于这些类别。并要求进行严格的环境影响评估。这一时期的立法开始可以适用于深海采矿排放，但却

[21]《防止倾倒废弃物及其他物质污染海洋的公约》第 3.1(3)规定：由于海底矿物资源的勘探、开发及相关的海上加工所直接产生的或与此有关的废物或其他物质的处置，不受本公约规定的约束。

[22] 吴国凡,刘喜元,周红权.国际防止船舶污染海洋公约现状及发展趋势[J].船海工程,2010,39(06):64-67.

[23]《1973 年国际防止船舶造成污染公约》第 2 条第 3 款第 2 项规定：“排放”一词不包括下列情况：②由于对海底矿物资源的勘探、开发及与之相关联的近海加工处理所直接引起的有害物质的排放。

[24] See Sotir, Grayon William. "Surfacing the Problems with Deep Sea Mining: The Need for a Cautious International Regime." UCLA J. Env't L. & Pol'y 42 (2024): 149.

[25]《联合国海洋法公约》第 145 条规定，海洋环境保护：应按照本公约对“区域”内活动采取必要措施，以确保切实保护海洋环境，不受这种活动可能产生的有害影响。为此目的，管理局应制定适当的规则、规章和程序，以便除其他外：

（ａ）防止、减少和控制对包括海岸在内的海洋环境的污染和其他危害，并防止干扰海洋环境的生态平衡，特别注意使其不受诸如钻探、挖泥、挖凿、废物处置等活动，以及建造和操作或维修与这种活动有关的设施、管道和其他装置所产生的有害影响；

（ｂ）保护和养护“区域”的自然资源，并防止对海洋环境中动植物的损害。

[26]《联合国海洋法公约》附件三 17.2(f)条规定海洋环境的保护：为保证切实保护海洋环境免受“区域”内活动或于矿址上方在船上对从该矿址取得的矿物加工所造成的直接损害，应制定规则、规章和程序，考虑到钻探、挖泥、取岩心和开凿，以及在海洋环境内处置、倾倒和排放沉积物、废物或其他流出物，可能直接造成这种损害的程度。

因为规定得较为原则，难以具体实施。

2.3 采矿排放立法的进阶时期

1、深海国别立法

深海国别立法的发展经历了有少数发达国家主导，向发达国家与发展中国家共同推动的变化过程[27]。《海洋法公约》通过以前，美国、英国、俄罗斯、法国、日本等发达国家率先通过其本国有关海底资源勘探和开发的法律，以抢先开发区域部分资源。《海洋法公约》第 153.4 条[28]及公约附件三第 4.4 条[29]明确规定缔约国、担保国应按照第 139 条[30]规定，负责在其法律制度规范内，协助 ISA 确保这些规定得到遵守。在《海洋法公约》及其协定生效以后，中国、南太平洋国家等发展中国家也在积极制定法律法规。自 2011 年国际海洋法庭海底争端分庭（下称“海底争端分庭”）发布“个人和实体的担保国对区域内活动的责任和义务”咨询报告以来[31]，各国立法和修法的进程开始加快。目前已有 40 个国家向 ISA 国家立法数据库提供相关法律、法规和行政措施，绝大多数国家规定了保护海洋环境的条文，然而仅有少数国家规定了采矿排放规则。美国 1980 年《深海海底硬物矿物资源法》提及环境计划着需基于海洋的加工和处理废物海上的处理。尼日利亚 2007 年《近海地区矿产（开发和监管）法》第 123 条规定任何人在采矿或勘探矿物的过程中，不得污染或导致污染采矿租约内或超出该区域的任何水或水道。斐济 2013 年《国际海底矿物管理法》第 32.k 条、图瓦卢 2014 年《海底矿物法》、汤加 2014 年《海底矿产资源法》第 39.(1).(x)条、瑙鲁 2015 年《国际海底矿物法》第 28.j 条规定，除非根据相关国际法或 ISA 规则，否则不得从任何船只倾倒矿物材料或废物。库克群岛有关深海采矿排放的规定虽然并没有直接在《海底矿物法》上直接规定，但是库克群岛 2017 年颁布的《玛雷海洋公园法》以国际法的标准开展海洋生态管理活动，且 2019 年的《海底矿物法》专章规定了“区域”内深海采矿的内容，虽然是太平洋岛国，但库克群岛的立法可谓是“区域”深海国别立法的模范者。孟加拉国 2021 年《领海和海洋区域（修正案）法》不仅规定了海洋倾废的概念，第 23 条规定了未采取措施防止污染的处罚特别强调了倾废

[27] 王虎华,翟仲.深海国别立法的制度经验及其启示[J].上海对外经贸大学学报,2022,29(02):107-124.DOI:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2022.02.008.

[28]《联合国海洋法公约》第 153 条勘探和开发制度第 4 款规定，缔约国应按照第 139 条采取一切必要措施，协助管理局确保这些规定得到遵守。

[29]《联合国海洋法公约》附件三第 4.4 条规定，担保国应按照第 139 条，负责在其法律制度范围内，确保所担保的承包者应依据合同条款及其在本公约下的义务进行“区域”内活动。

[30]《联合国海洋法公约》第 139 条规定确保遵守本公约的义务和损害赔偿责任：

1. 缔约国应有责任确保“区域”内活动，不论是由缔约国、国营企业、或具有缔约国国际的自然人或法人所从事者，一律按照本部分进行。国际组织对于该组织所进行的“区域”内活动也应有同样责任。

2. 在不妨碍国际法规则和附件三第 22 条的情形下，缔约国或国际组织应对由于其没有履行本部分规定的义务而造成的损害负有赔偿责任；共同进行活动的缔约国或国际组织应承担连带赔偿责任。但如缔约国已依据第 153 条第 4 款和附件三第 4 条第 4 款采取一切必要和适当措施，以确保其根据第 153 条第 2 款 b 项担保的人切实遵守规定，则该缔约国对于因这种人没遵守本部分规定而造成的损害，应无赔偿责任。

3. 为国际组织成员的缔约国应采取适当措施确保本条对这种组织的实施。

[31] 参见《2011 年国际海洋法法庭年度报告》SPLOS/241

污染。

表 2:深海采矿活动的国内立法

国家	深海采矿立法	是否规定采矿排放规则
美国	1980 年《深海海底硬物矿物资源法》（2000 年修订《关于勘探许可证的深海海底采矿条例》《关于商业采收执照的深海海底采矿条例》	有
英国	1981 年《深海采矿法》（2014 年修订）《深海采矿（勘探许可证）（申请）规章》《深海采矿（勘探许可证）规章》	无
法国	1981 年《深海矿产资源勘探和开发法》	无
俄罗斯	1982 年《关于滨海海底矿产资源的勘探和开发大陆架的边界》	无
日本	1982 年《深海海底采矿临时措施法》	无
德国	1995 年《海底采矿法》（2010 年修订）	无
新西兰	1996 年《大陆架法》	无
捷克	2000 年《勘探、勘探和开采国家管辖范围外海床的矿产资源》	无
黑山	2007 年《海洋法》	无
尼日利亚	2007 年《近海地区矿产（开发和监管）法》	有
比利时	2013 年《关于探矿、勘探和开发国家管辖范围之外的海底、洋底及其底土的资源的法案》	无
纽埃	2013 年《海洋区域法》	无
斐济	2013 年《国际海底矿物管理法》	有
汤加	2014 年《海底矿产资源法》	有
图瓦卢	2014 年《海底矿物法》	有
新加坡	2015 年《深海采矿法》	无
瑙鲁	2015 年《国际海底矿物法》	有
中国	2016 年《中华人民共和国深海海域资源勘探与开发法》	无
肯尼亚	2016 年《海洋区域法》	无
库克群岛	2019 年《海底矿物法》（2009 年颁布旧法，2015 年修订）	有
孟加拉国	2021 年《领海和海洋区域（修正案）法》	有

2025年中国海洋法学年会

*以下国家未再 ISA 立法数据库找到相关法规或仅有行政规范：多米尼亚加共和国、厄瓜多尔、埃及、密克罗尼西亚联邦、墨西哥、阿曼、沙特阿拉伯、赞比亚、巴西、圭亚那、密克罗尼西亚联邦、法国、基里巴斯、格鲁吉亚、荷兰、韩国、俄罗斯、贝宁、巴拿马

2、ISA 勘探立法

作为《海洋法公约》授权的管理机构，ISA 负责制定“区域”内资源开发活动的具体规则。ISA 尚未出台针采矿排放的专章规则，《开发规章》草案仍在修订中，而在其《结核规章》《硫化物规章》《结壳规章》中，对废弃物的处理和排放进行了原则性规定，要求承包者者采取“防止、减少和控制污染”的措施，目前尚不清楚需要承包者在这方面采取何种行动[32]。另一个需要注意的关键点是，ISA 的管辖范围（包括其环境任务）仅限于该地区的活动。因此，严格来说 ISA 并不具备保护国际海底免受非采矿活动影响的一般授权。《海洋法公约》第 147.1 条[33]规定，该地区的活动必须适应该地区的其他用途，例如航行、进行海洋科学研究和铺设海底电缆。在这方面，ISA 对在该地区开展活动的管辖权与其他国际组织行使的任务之间存在明显的重叠。

3、BBNJ 协定通过

2023 年 6 月 19 日，在联合国主持下召开的关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的政府间会议通过了《联合国海洋法公约关于保护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的协定》（以下简称 BBNJ 协定）[34]。由于《海洋法公约》关于保护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的协议（以下简称 BBNJ 协定）的范围与国际深海采矿制度的范围重叠，因此这两个框架之间的相互作用是不可避免的，但这种相互作用的性质和影响在很大程度上仍不清楚[35]。BBNJ 协定的批准过程恰逢深海采矿领域商业开发活动规则和程序制定的最后阶段。海洋环境保护是深海采矿监管的关键组成部分，但 BBNJ 协定提供的规则和措施可能会带来重大变化，改变深海采矿制度目前运作的法律背景，尽管 BBNJ 协定的总体目标是促进一致性，并且一般原则是不“破坏”其他法律文书和相关机构。BBNJ 协定的批准过程与在深海开采领域的商业开发活动制定规则和程序的最后阶段相吻合，如何使二者之间相适应是我们接下来需要解决的重要问题。

三、《开发规章草案》中采矿排放规制的演进

[32] See Freestone, David. "Responsibilities and obligations of states sponsoring persons and entities with respect to activities in the area." American Journal of International Law 105.4 (2011): 755-760.

[33]《联合国海洋法公约》第 147 条“区域”内活动与海洋环境中的活动的相互适应规定：“区域”内活动的进行，应合理地顾及海洋环境中的其他活动。

[34] Agreement on Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction，https://www.un.org/bbnjagreement/en

[35] Willaert, Klaas, and Anemoon Soete. "The Interaction Between the BBNJ Agreement and the International Deep Sea Mining Regime: More Questions than Answers?." Ocean Development & International Law (2025): 1-38.

ISA 于 2014 年启动了制定《开发规章草案》的工作后，法律和技术委员会在 2016 年制定了第一个《开发规章草案》，并且在 2017 年和 2018 年均制定了一个《开发规章草案》，2019 年理事会公布了最新一版的《开发规章草案》。[36]历经五年在审议各方评论意见和起草意见中，成立非正式工作小组、利益相关者等各方意见的咨询与讨论后，于 2024 年将理事会评估的最新进展合并发布《开发规章草案》（合并文本），[37]正式文本至今仍尚未颁布。然而，采矿排放规则散落在《开发规章草案》的各个章节。

3.1 采矿排放规制的发展进程

总的来说，《开发规章草案》关于采矿排放的规制在不断的细化。从正文条文中来看，《2016 年草案》正文条文中没有采矿排放的相关规定，《2017 年草案》第 23 条第 6 款承包商对海洋环境的持续义务中首次提及了采矿排放，并在附表 1 中首次明确“采矿排放”的法律定义[38]。《2018 年草案》第四部分保护和保全海洋环境第 2 节污染控制和废物管理中第 48 条规定限制采矿排放，这条规定不仅是对《2017 年草案》第 23 条第 6 款的细化，并且增加了规定采矿排放两条例外措施，分别是：（a）海管局与此类采矿排放有关的要求、方法和技术标准；以及

(b) 环境管理和监测计划。附表 1 用语和范围中关于“采矿排放”定义的内容较为概括，虽然更强调实践性限定的范围更聚焦，直接突出“开发活动”的核心定位，但却忽视了与《海洋法公约》的衔接，且未详细列举排放形式。[39]2019 年理事会公布的《开发规章草案》关于限制采矿的条文第一款沿用了《2018 年草案》的规定，第二款中增加了承包者排放后及时报告的义务。“采矿排放”的定义变更为“采矿排放物”的定义，与《2018 年草案》相比较该定义更加注重排放物质的本身，更加突出矿物开发的全过程，更加关注“采矿排放物”作为开发活动的结果。

---

[36] 以下分别简称《2016 年草案》《2017 年草案》《2018 年草案》。《2016 年草案》参见 https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/04/Draft_ExplReg_SCT.pdf，《2017 年草案》参见 https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/04/ISBA23-LTC-CRP3-Rev.pdf，《2018 年草案》参见 https://www.isa.org.jm/documents/isba24ltcwp1/。《2019 年草案》参见 https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/06/isba_25_c_wp1-c_0.pdf

[37] 参见 2024 年《开发规章草案》（合并文本）https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/06/isba_25_c_wp1-c_0.pdf

[38]《2017 年草案》第 23 条第 6 款规定: 除非为了生命或船舶的安全无法避免，或者为了防止船舶、设备或采矿设备的损失或严重损坏，除非开采合同或本规章明确允许，否则不得进行采矿排放。附表 1 术语和范围的使用规定“采矿排放”是指根据《海洋法公约》第 1 条第（5）款所定义的倾倒行为，向海洋环境中排放、倾倒、溢出、泄漏、泵出、排放或排空沉积物、废物和其他流出物，包括在船载加工过程中从矿物中排出的水，这些行为是作为区域内活动的组成部分，或由区域内活动直接导致的，或从直接位于合同区上方的船载加工活动中产生。

[39]《2018 年草案》第 48 条规定：1. 承包者不得向海洋环境中丢弃、倾倒或排放任何属于采矿排放的沉淀物、废物或其他流出物，按照以下规定允许进行的采矿排放除外：(a) 海管局与此类采矿排放有关的要求、方法和技术标准；以及(b) 环境管理和监测计划。2. 但如果为保障生命安全或保护财产免受严重损害而必须采取行动，承包者无需遵守上文第 1 款中的义务，前提是在采取任何行动时都应尽量降低伤害生命或严重危害海洋环境的可能性。附表 1 用语和范围中“采矿排放”是指向海洋环境中丢弃、倾倒或排放作为开发活动的组成部分或开发活动(包括在矿址之上的船上直接加工该矿址回收的矿物)直接造成的沉淀物、废物和其他流出物。

[40]综上，我们可以看出《开发规章草案》关于“采矿排放”的规定呈现出从无到有，从原则性限制到具体规范的逐步深化趋势。

3.2 环境影响评价排放规制的细化

环境影响评价（Environment Impact Assessment，EIA）是指在做出重大意思决定或承诺前，识别、预测、评价和减轻选择方案的生物物理影响、社会影响及其他相关影响的过程。[41]从《2016 年草案》到 2019 年《开发规章草案》，EIA 的范围经历了从单一到综合的扩展。《2016 年草案》采矿并没有列入 EIA，仅在附件二可行性研究及采矿计划中提及采矿活动所产生的废物材料处置管理计划，内容较为笼统且未明确具体的技术方法或数据要求也没有明确公众参与和透明度的具体要求。[42]《2017 年草案》附件五环境影响报告书范本及附件七环境管理和监测计划中都规定了采矿排放的相关内容，在范围上开始关注海底采矿活动对海洋生态系统的间接影响；在技术上增加了对沉积物羽流和化学影响的定量分析要求，要求使用区域海洋学模型评估水柱影响。[43]《2018 年草案》将环境影响评估的范围扩展至整个采矿生命周期，包括施工、运营和终止阶段，要求开发者对环境影响进行定量评估，新增了对危险废物处理和储存的专门评估要求，新增了对环境监测和数据收集的技术要求。[44]2019 年《开发规章草案》环境影响评估的范围进一步扩展至区域外的累积影响，要求开发者评估开采活动对相邻区域的潜在影响，新增了对温室气体排放和气候变化的综合评估要求，明确规定了环境影响评估的技术标准，包括数据收集频率、监测设备的性能要求以及风险管理的具体指标。[45]通过从《2016 年草案》到 2019 年《开发规章草案》的演变可以看出，在环境影响评估方案中关于采矿排放的苹果范围不断扩展，技术标准不断的增强，这些细化特征反映了国际社会对海底资源开发环境保护的重视，也体现了从“冲突”到“协同”的范式重构。

---

[40]《开发规章草案》第 50 条规定：1. 承包者不得向海洋环境中丢弃、倾倒或排放任何采矿排放物，按照以下规定允许进行的丢弃、倾倒或排放除外：(a) 准则中规定的采矿排放物评估框架；以及(b) 环境管理和监测计划。2. 若系为了船舶或设施的安全或人的生命安全而向海洋环境中进行此种丢弃、倾倒或排放，则上文第 1 款不适用，但前提是须采取一切合理措施尽量减少严重损害的可能性，并应立即向海管局报告此种丢弃、倾倒或排放。附表 1 用语和范围中“采矿排放物”是开发(包括在矿址之上的船上或设施中直接加工该矿址回收的矿物)直接造成的沉淀物、废物或其他流出物。

[41] 参见汪劲：《中外环境影响评价制度比较研究：环境与开发决策的正当法律程序》，载《北京大学出版社》2006 年.

[42]《2016 年草案》附件二第 L 条尾矿和废物处理规定：a.资源管理和保护：废物管理计划 b.该地区矿石加工产生的尾矿以及开采活动产生的废石和材料的处置计划 c.脱水计划

[43]《2017 年草案》附件五第三章 3.3.3 现场处理中还应包括对废物及危险材料处理；第七章规定对物理化学环境影响的评估和建议的缓解措施（需考虑在施工/开发（预调试）、运营和退役阶段可能发生的影响，以及意外时间的可能性。）附件七环境管理和监测计划中第 m 条要求列举采矿排放的详细信息。

[44]《2018 年草案》附件七第二条第 h 款对有计划的监测方案以及环境管理和监测计划的总体办法、标准、协议、方法、程序和执行情况评估的说明，包括必要的风险评估和管理技术，酌情包括实现预期成果所需的适应性管理技术(过程、程序、对策)；第 o 款矿区排放的详情，包括废物评估和预防审计。

[45] 2019 年《开发规章草案》附件四 7.10 温室气体排放和气候变化规定评估自然和人为活动产生的气体和化学物质排放，以及影响海底和水体化学性质的排放。各分节应酌情纳入估计的温室气体排放量和温室气体排放评估。

ISA 虽已提出一份环境评估报告的框架性模版，但针对深海采矿的具体评估方法与评价标准尚未形成共识，这凸显了当前评估体系的局限性和紧迫性[46]。

3.3 采矿排放应急响应体系的优化

采矿排放应急响应体系的建设是国际海底区域开发环境保护的重要组成部分。从 2016 年至 2019 年，《开发规章草案》的每一次修订都对应急响应体系的完善提出了更高的要求。这一过程体现了国际社会对海底资源开发环境风险的高度重视。《2016 年草案》应急响应体系的框架初步建立，要求开发者制定应急预案，但未明确提出具体的操作标准和实施细节。[47]《2017 年草案》新增了应急措施的实施程序要求必须包括采矿排放的评估，环在境影响评估中的应急响应要求，强调对突发环境事件尤其是采矿排放事故的前瞻性应对。[48]《2018 年草案》明确规定了应急响应的具体内容，包括事故评估、应急资源准备和事故后的修复措施；要求开发者建立实时监测系统，并定期向 ISA 报告监测数据。[49]2019 年《开发规章草案》应急响应体系的优化达到新高度，要求开发者制定详细的应急响应计划，并向 ISA 备案，新增了对国际合作和信息共享的要求，以应对跨境环境风险。[50]上述优化反映了国际社会对海底资源开发环境风险的深刻认识和积极应对。

四、“区域”内采矿排放规制的局限性

当前国际海底区域深海采矿排放规则虽历经多年演进，但其在规范效力、制度衔接及实践效果等方面仍存在显著局限性，制约着海洋环境保护目标的实现。具体体现为以下四方面：

4.1 法律框架的分散性与规范模糊性

既有国际法体系对深海采矿排放的规制呈现碎片化特征，缺乏统一协调的规范框架。《海洋法公约》虽确立了海洋环境保护的基本原则，但未对“采矿排放”作出明确定义，亦未细化排放标准与责任机制。而《伦敦倾废公约》虽涉及海洋倾倒行为，却通过“直接产生”豁免条款将深海采矿排放排除于核心监管范围，导致其适用边界模糊。此外，ISA《开发规章草案》虽逐步纳入排放规则，但其条款多停留于原则性声明，如“限制采矿排放”“采取必要措施”等表述，缺乏具体技

[46] 冯妮,杨建民.全球深海矿产资源开发进展与启示——以装备技术为核心[J].太平洋学报,2024,32(08):62-75.DOI:10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.08.005.

[47]《2016 年草案》附件 V 应急响应和应急计划规定：（a）遵守本委员会根据本条例和环境条例发布的任何指导方针，以及（b）为申请人有效应对事件提供有效的行动计划，包括申请人将与管理局、受影响或可能受到影响的沿海国、其他主管国际组织和应急响应组织（如适用）密切合作的流程。

[48]《2017 年草案》附件 VI 应急响应和应急计划（d）规定必须包括：xvii. 污染危害评估和预防措施或减少此类危害；xviii. 采矿排放的评估和控制措施。

[49]《2018 年草案》附件五应急和应变计划（十七）污染危害评估和防止或减少此类危害的措施；（十八）矿区排放评估和控制此类排放的措施。

[50] 2019 年《开发规章草案》第 53 条应急和应变计划规定：1. 承包者应：(a) 根据确定潜在事故的情况，并按照良好行业做法、最佳可得技术、最佳环保做法和适用的标准及准则，保持其应急和应变计划的实时性和适足性；以及(b) 为及时执行和实施应急和应变计划以及海管局发布的任何紧急命令，保持必要的资源和程序。2. 承包者、海管局和担保国应就交流与事故有关的知识、信息和经验共同协商，并与显示感兴趣的其他国家和组织就这方面进行协商，利用此类知识和信息编写和修改标准和作业准则，以便在整个采矿周期内控制危害，还应与其他相关国际组织合作，借鉴其咨询意见。

术标准与量化指标。这种规范模糊性使得缔约国、担保国及承包者在实践中难以明确义务边界，易引发法律规避行为。

4.2 国际法与国内法的衔接断层

尽管《海洋法公约》第 153 条要求缔约国通过国内法协助 ISA 履行监管职责，但各国立法进度与标准参差不齐。如表 2 所示，仅少数国家在国内法中明确采矿排放规则，且条款内容差异显著。例如，美国《深海海底硬物矿物资源法》仅泛泛提及“环境计划需涵盖废物处理”，而瑙鲁《国际海底矿物法》则要求“排放行为须符合 ISA 规则”，但均未细化排放阈值或监测程序。这种国内法与国际法的断层不仅削弱了 ISA 规则的执行力，亦导致“区域”内活动的监管漏洞，难以形成全球统一的治理合力。

4.3 环境风险预防机制的滞后性

现有制度对深海采矿环境风险的预防能力不足，主要体现在三方面：其一，环境影响评价（EIA）标准尚未统一。尽管《开发规章草案》逐步扩大 EIA 范围，但其评估方法仍依赖“区域海洋学模型”等模糊技术指引，缺乏针对深海生态敏感性的专项指标（如生物多样性阈值、沉积物扩散临界值）。其二，风险预防原则适用层级缺失。现行规则未根据采矿阶段（勘探、开发、闭矿）差异化设置风险预防措施，导致“一刀切”式监管难以平衡开发与保护需求。其三，应急响应机制可操作性不足。尽管《开发规章草案》要求承包者制定应急预案，但未明确跨境污染事故的责任分配与国际协作程序，致使突发环境事件的应对效率低下。

4.4 利益攸关方参与机制的缺位

深海采矿排放规则的制定与实施长期以主权国家、ISA 及企业为主体，其他利益攸关方（如沿海社区、环保组织、科学机构）的参与渠道有限。例如，ISA《开发规章草案》虽要求“公众参与环境影响评估”，但未规定具体程序（如听证会形式、异议反馈期限），导致公众意见难以实质影响决策。此外，BBNJ 协定虽引入“生态系统整体观”，但其与 ISA 规则的协同机制尚未建立，科学界关于深海生态脆弱性的最新研究成果亦未充分转化为法律标准。这种参与机制的缺位不仅削弱了规则制定的科学性与合法性，亦加剧了规则执行中的社会争议。

五、“区域”内采矿排放规制的协调路径

5.1 国际法规范的动态体系论

现行法律框架的冲突与模糊性需通过动态体系论路径弥合。首先，依据《维也纳条约法公约》第 31 条“条约解释之通则”，将 BBNJ 协定中的“生态系统整体观”纳入《海洋法公约》与《伦敦倾废公约》的解释体系，突破传统“目的标准说”的局限。例如，对《伦敦倾废公约》第 3.1(3)条“直接产生”豁免条款的解释，可结合深海采矿排放的实际环境影响，采用“污染结果导向”标准，将非故意但造成显著生态损害的排放行为纳入规制范围。其次，推动 ISA《开发规章草案》与 BBNJ

协定的协同解释，明确“区域”内采矿活动需优先满足 BBNJ 协定第 7 条“生态系统韧性”要求，确保采矿排放规则与生物多样性保护目标兼容。

5.2 跨公约协同机制的实体化构建

一是联合决策机构的设立。由 ISA、国际海事组织（IMO）及 BBNJ 协定缔约方组成三方工作组，制定《深海倾废技术准则》，统一排放阈值、监测标准及环境影响评估（EIA）方法。该准则可借鉴《倾废议定书》“反向清单”模式，明确禁止在生态敏感区（如热液喷口、海洋世界遗产缓冲区）进行采矿排放。

二是双重合规与一站式许可平台。要求开发者同步取得 ISA 排放许可与船旗国倾废证明，并通过电子化平台整合审批流程。例如，库克群岛《海底矿物法》中“国际法优先”原则可扩展为“双重合规”义务，强化规则执行效率。

三是责任保证基金创新。设立“采矿排放责任保证金”，按“开采量×环境风险系数”动态计算预缴金额，风险系数由三方工作组根据矿区生态敏感性评估确定。该基金由独立第三方托管，专项用于跨境污染修复与生态补偿。

5.3 风险预防与应急响应机制的层级化设计

一是分阶段适用风险预防原则。勘探阶段全面禁止废弃物倾倒，仅允许必要应急排放，并强制实施基线环境调查；开发阶段实行“有条件许可”，要求承包者提交基于定量模型的沉积物扩散评估报告，并设立生物多样性损失补偿机制；

闭矿阶段强制生态修复，如参照德国 DISCOL 项目经验，要求承包者实施人工礁体重建与物种再引入计划。

二是标准化 EIA 框架的制定。由 ISA 牵头，联合国际海底管理局环境委员会（EEC）与科学机构，制定《深海采矿 EIA 技术指南》，明确沉积物羽流扩散临界值、毒性物质释放阈值及累积影响评估方法， 并纳入《开发规章草案》附件作为强制性标准。

三是跨境应急协作机制的强化。在《开发规章草案》中增设“区域应急响应网络”条款，要求承包者与沿海国、IMO 及区域环保组织共享实时监测数据，并定期开展联合演习。例如，可借鉴《关于石油污染的准备、反应和合作的国际公约》（OPRC）的协作模式， 明确事故责任分配与赔偿程序。

5.4 利益攸关方参与渠道的制度化拓展

一是公众参与程序的法定化。在 ISA《开发规章草案》中细化公众参与规则，包括：要求承包者在 EIA 阶段举行线上听证会，并公布中、英、法等多语种摘要；设立异议反馈期（不少于 60 日），环保组织与沿海社区可提交书面意见，ISA 需在最终许可决定中逐条回应。

二是科学共识向法律标准的转化。建立 ISA 与联合国教科文组织政府间海洋学委员会（IOC）的定期磋商机制，将深海生态脆弱性研究成果（如 MIDAS 项目结论）转化为采矿排放管控指标。

三是区域合作试点的示范作用。以中国南海深海技术试验区为平台，推动BBNJ与ISA规则兼容性测试。例如，联合东南亚国家构建悬浮物扩散监测网络，利用北斗卫星与深海传感器实现数据共享，并为《南海环境评估指南》注入“生态系统整体性”原则，为全球规则协同提供实践范本。

5.5 中国策略：从规则接受者到引领者

作为国际海底开发的重要参与者，中国应当从规则接受者转变为规则引领者，推动国际海底倾倒规制的重构进程。

一是推进《深海海底区域资源勘探开发法》的修订。中国可以率先在国内法层面引入国际最新标准，修订《深海海底区域资源勘探开发法》。可以在法律中增设“排放双重合规”条款要求国内开发企业在申请海底开发许可时，必须同时满足ISA与IMO的双重要求；对超额完成环保指标的企业，给予税收减免或优先获得矿区使用权等激励[51]。同时，生态环境部可联合海事局开展年度合规审查，违规企业纳入“深海开发黑名单”，限制其参与国际投标。此举不仅有助于提升国内企业的国际竞争力，也为国际规制的统一提供实践经验。

二是区域治理创新。在“一带一路”海洋合作框架下，推动南海沿岸国签署《深海采矿环境合作备忘录》，探索区域性排放标准与争端解决机制。同时中国可以在南海深海技术试验区开展BBNJ与ISA标准的兼容性测试，通过技术层面联合东南亚国家开展悬浮物扩散实时监测网建设，利用北斗卫星与深海传感器实现数据共享；通过管理层面，邀请ISA观察员参与制定《南海环境评估指南》，探索将BBNJ的“生态系统整体性保护”原则融入ISA的开发许可流程，为全球提供“标准互认”范本[52]，为全球海洋环境保护提供可复制的经验。

三是推动“负面清单”管理模式的国际提案。在中国参与ISA理事会的进程中，可以推动“负面清单”管理模式的提案，限制《伦敦倾废公约》中“例外条款”的滥用。“负面清单”需明确三类高风险区域：一是已探明的深海热液喷口区，二是联合国教科文组织划定的海洋世界遗产缓冲区，三是跨洋流交汇的生态脆弱带。[53]清单通过后，ISA可要求成员国在相关区域暂停签发倾废许可，并建立卫星遥感与成员国举报相结合的监督机制[54]。对于援引“例外条款”的申请，需提交独立第三方出具的环境可行性报告，并由三方工作组进行二次审查[55]。这种提案的核心是明确禁止在“高风险区域”进行倾倒行为，从而构建一个更加严格与透明的国际海底区域采矿排放规制体系。

---

[51] 参见刘画洁：国际海底区域国家担保义务的履行研究——兼评我国《深海海底资源勘探开发法》[J].社会科学家,2019,(06):113-121.

[52] 参见田辰玲,杨建民,林忠钦：《我国南海资源开发装备发展研究》，载《中国工程科学》2023年25期.

[53] See Howard, Pippa, et al. "An assessment of the risks and impacts of seabed mining on marine ecosystems." Fauna and Flora International: Cambridge, United Kingdom 336 (2020).

[54] Matcha, Ganeswar. "The New Age of Mining: ISA's Vision of the Deep Seabed Mining." Penn State Journal of Law & International Affairs 12.2 (2024): 6.

[55] See Mendoza Alarcón, Jonatan J. Víctor. "Environmentally balanced approaches to future deep seabed mining." (2022).

六、结论

国际海底区域采矿排放规制正处于从法律冲突到协同治理的关键转型期。近年来，随着海底资源开发活动的不断增加，海洋环境保护的重要性日益凸显，国际社会对现有法律框架的局限性也有了更深刻的认识。通过范式的重构，构建统一、协调的国际法框架，不仅是实现国际海底开发可持续发展的必要之举，也是国际社会共同责任的体现。

当前，国际海底区域采矿排放面临着境优先原则未充分落实，采矿排放规范分散缺乏统一性、特殊性关注不足等多重挑战。这些问题的存在，使得现行法律在实践中难以有效应对复杂的海洋环境保护需求。本文通过分析现有法律规制《海洋法公约》及其协定、《伦敦倾废公约》及议定书、ISA 的探矿和勘探规章，结合《开发规章草案》演进探讨之间的相互关系，揭示了法律协同的必要性与可能性。首先，通过国际法规范的动态协调，将风险预防原则纳入层级化适用，为现行法律框架提供了重要的补充。运用《维也纳条约法公约》条约解释的适用，将 BBNJ 的“生态系统整体观”纳入《伦敦倾废公约》与 ISA 开发规章的解释框架中，推动现有法律标准的升级。其次，跨公约协同机制的建立为实现国际海底区域采矿排放规制的协调提供了制度保障。通过设立联合决策机构、制定统一的技术准则以及建立责任基金制度，国际社会可以更为有效地整合不同法律体系的优势，实现全球海洋环境保护目标。更重要的是，中国在此轮法律重构中扮演着重要角色。通过国内法的升级、区域合作试点以及在国际组织中的积极提案，中国不仅可以推动自身国内海洋环境保护工作的深入开展，也为全球海洋治理贡献了东方智慧和中国方案。

总的来说，国际海底开发中采矿排放规制的重构是一个复杂的系统工程，需要国际社会的共同努力与合作。国际社会应当以环境保护为核心，通过法律协调、技术创新和国际合作，共同推动国际海底开发向绿色、可持续的方向发展。在这一过程中，各国应当强化环境保护意识，积极参与国际规则的制定与完善，为实现海洋资源的永续利用与蓝色经济发展目标作出不懈努力。

2025中国国际法学会

北极航道航行法律挑战及纾解路径：以《极地规则》实施检视为视角

于博[1]

（1.大连海事大学，辽宁 大连 116026）

摘要：《极地水域船舶作业国际规则》（以下简称《极地规则》）是一部以技术性规则为主的目标性标准，于2017年1月1日生效。《极地规则》实施呈现出开放型框架使得实施主体多元交互、被成员国默认接受和直接适用、依托南北极治理机制推动规则适用与发展的态势。但该规则中船舶航行安全相关规则缺失、极地船舶相关人员适任条款未臻成熟使得极地航行存在安全隐患，以及解决极地环境治理新问题法律依据不足，使得《极地规则》实施未达到预期目标。俄罗斯、加拿大作为北极航道主要沿岸国其对《极地规则》的适用也致使其管辖权的接续扩张，使得船旗国的北极航行面临着的新挑战。我国作为北极事务重要利益攸关方，我国应在参与《极地规则》及其相关配套规则完善、加强与北极航道沿海国的双边合作和健全国内履约三个角度应对《极地规则》实施中存在的挑战，提升我国应对极地治理风险的能力，实现我国深度参与极地治理愿景。

关键词：《极地规则》 《联合国海洋法公约》 目标型标准 管辖权 履约

《极地水域船舶作业国际规则》（以下简称《极地规则》）是国际海事组织（International Maritime Organization，以下简称IMO）为保障极地航行安全、保护极地航道海洋环境制定的第一部强制性国际法律规范，是北极航道航行治理的理论依据。2022年国际海事组织（IMO）海上安全委员会（以下简称海安会）第106次会议，世界自然基金会（WWF）提交了一份有关分析《极地规则》自2017年1月1日生效后的实施过程中存在的差距（gaps）和挑战（challenges）的文件，指出《极地规则》正处于是否需要在根据实施反馈进行规则正式审查、进一步开展法规修订的阶段。[1]此后，海安会对《极地规则》审查和修改持积极开放的态度，鼓励各方参与讨论关于《极地规则》统一实施，推动规则在全球范围内得到一致的适用。[2]

事实上，自《极地规则》生效以来，IMO关于极地的工作一直在继续。2019

[1] See IMO, *Implementation of the Polar Code*, MSC 106/18/4 (2022), para. 6.

[2] See IMO, *REPORT OF THE MARITIME SAFETY COMMITTEE ON ITS 107TH SESSION*, MSC 107/20, paras. 17.64, 17.65; IMO, *REPORT OF THE MARITIME SAFETY COMMITTEE ON ITS 108TH SESSION*, MSC 108/20 (2024), para. 19.16.

年 IMO 于海安会第 101 次会议批准了《极地水域作业船舶救生设备和布置临时指南》并于 2022 年通过了关于最长待救时间计算方法的新规定的修正案、于 2021 年海安会第 103 次会议批准了《300 总吨及以上不从事极地水域贸易的游艇安全措施指南》等搜索和救援的配套措施。此外，2023 年海安会第 107 次会议通过了《极地规则》第一套修正案，将关于安全和航程规划的章节的适用范围扩大到非 SOLAS 船舶，对在极地水域作业的非 SOLAS 公约船舶的航行安全和航行规划的做出新规。[3]然而这些新进展对弥合《极地规则》实施中的差距和应对实践中的挑战明显不足。这是因为 IMO 虽然继续着《极地规则》的补充工作，但其并非是以规则动态实施的视角开展，对《极地规则》实施中出现的问题的关注远低于对规则体系完备度的重视。

国际实践是国际造法的基础和源泉，是检验国际造法及其结果是否符合国际社会的规律和需要的唯一标准。[4]《极地规则》回应了国际社会对极地航行特别是对北极航道航行开发的实际需求。但作为一部技术性规则为主体的、基于风险的目标型标准（Goal-Based Standards，以下简称 GBS）[5]，《极地规则》未能涵盖现阶段极地航行面临的所有安全和环境风险，从诞生以来就被质疑条款中的标准是 IMO 成员国在协商后所达成一致的具有政治妥协性的“淡化”标准的争议。[6]这为极地通航埋下隐患。据北极理事会统计，2013 年至 2024 年间船舶在北极《极地规则》区域内的航行距离由 610 万海里增至 1270 万海里。[7]因而相关规则的完善势在必行，应通过已有国际实践剖析《极地规则》在适用中存在的问题，以此为规则的审查、修订提供方向，使之更好地适应极地航运发展。

海运作为我国外贸“大动脉”的地位得到持续巩固。然而自 2023 年 11 月底以来，红海、苏伊士运河和巴拿马运河等传统航道关键节点的持续动荡严重扰乱了

---

[3] See IMO, *Amendments to the 1974 SOLAS Convention and associated instruments*, MSC 107/3 (2023), ANNEX 5. 新的规则将适用于在极地水域作业的总长 24 米及以上的渔船、300 总吨及以上不从事贸易的游艇，以及 300 总吨及以上但低于 500 总吨的货船，将于 2026 年 1 月 1 日生效。

[4] 参见古祖雪：“国际造法：基本原则及其对国际法的意义”，《中国社会科学》，2012 年第 2 期，第 130 页。

[5] 海安会第 89 次会议审议批准了《制定 IMO 基于目标的标准的通用指南》，其中规定目标型标准（Goal-Based Standards，以下简称 GBS）应提供船舶在设计、建造阶段以及运营期间验证船舶安全性标准，其包含了 5 个层次内容：第一层（Tier I）为基于目标的安全目标，旨在设定一系列安全目标，船舶在设计和建造阶段应满足这些目标并得到认证；第二层（Tier II）为基于目标的功能要求，旨在设定一系列与船舶结构功能有关的要求，在设计和建造期间使船舶结构功能与所设定的要求一致并被认证达到第一层设定的安全目标；第三层（Tier III）为符合性验证提供标准，GBS 要求船舶的设计者、制造者提供必要的文件来证明他们在设计、建造和操作期间符合 GBS 标准；第四层（Tier IV）为船舶规范，是 IMO、主管机关和/或船级社制定并实施，用以符合 GBS 的目标和功能要求；第五层（Tier V）为船舶建造、船舶操作、维护、培训、配员等行业标准和做法，可能会被主管机关和船级社在制定规则时引入或者引用，这些准则或规范应该能够被证明符合 GBS。GBS 也需要满足贯穿于船舶生命周期，达到共通水平，明确清晰、可论证、可验证、长期有效、可实施、可实现，并足够具体、无所歧义等原则。

[6] See Dorottya Bognar, “Russian Proposals on the Polar Code: Contributing to Common Rules or Furthering State Interests?”, *Arctic Review on Law and Politics*, Vol.7, No.2, 2016, p. 115.

[7] See Arctic Council, The increase in Arctic Shipping: 2013-2024, Updated 28 January 2025, https://oaarchive.arctic-council.org/items/01ddf449-9048-4d6a-a056-65303831bb63.

全球运输网络[8]，强化海运通道和全球供应链的安全成为维护国家安全的核心命题，落实北极航道开发成为我国扩宽战略通道中重要一环。在这一过程中，《极地规则》的解释和适用是理论基础，然而当前的研究对《极地规则》生效后的影响却鲜有论断。因此本文拟分析并回答如下问题：第一，《极地规则》的实施检视，其实施现状为何，在实施过程中暴露的主要问题有哪些；第二，《极地规则》生效后，北极航道沿岸的主要国家（俄罗斯、加拿大）的国内适用情况如何，其北极航道监管政策法规有何变化；第三，在《极地规则》生效后对北极航道治理法律体系的影响下，我国应如何适应此变化以推进北极的开发进程。

一、《极地规则》实施检视：开放型框架缺陷致使北极航道航行法律治理面临的问题

基于风险、以目标为导向的《极地规则》能使相关利益方拥有选择适当措施的权利，也满足了避免对极地航行“一刀切”的治理期愿。[9]据此，《极地规则》具有以下特点：首先《极地规则》灵活性较强，其强调极地船舶需满足明确定义的性能目标，但不规定如何实现，旨在鼓励实施主体能够发挥主观能动性寻找到可以满足功能要求的效替代方法，以适应不同的情境和技术变化。其次《极地规则》渐进性突出。作为一部新的技术规则，其实施需要在国际层面进行信息共享及技术合作。根据经验定期审查和更新规则内容，以反映新技术的发展及其在极地地区适用的变化。然而正因如此的开放性框架，致使北极航道航行法律治理受到了新的挑战。

（一）《极地规则》的实施态势

1、开放型框架使得实施主体多元交互

《极地规则》的实施指的是各国政府或行业内主要参与者按照该规则中规定的目标和功能要求，履行并执行其规定，以确保所开展的极地船舶航行符合安全和环保的标准。这推动了国际社会在极地航行安全和环境保护治理方面达成一致，促进国际合作的形成。《极地规则》实施过程中涉及到多方主体的交互，其中包括 IMO，参与极地航运的相关国家，航运业的利益相关方，国际和地区层面的政府间组织、非政府组织以及船舶操作人员等，对《极地规则》中不同层次内容的实施负责。

其一，IMO 对各主体的《极地规则》履约进行监督；其二，各参与极地航运的国家是《极地规则》实施的主要主体，根据条约必须遵守原则，国家负有通过制定国内法律法规、开展行政执法和港口国监督来确保其实施，履行国际义务；

[8] 参见联合国贸易和发展会议，2024 年海上运输回顾，https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2024overview_ch.pdf。

[9] See Rob Hindley, The Role of the Polar Code in Arctic Maritime Governance, in Robert W. Corell, Jong Deog Kim et al., eds., *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on Global Arctic Interactions: the Arctic Moves from Periphery to Center*. Korea Maritime Institute, East-West Center, 2019, pp. 182–192.

其三，船东、船舶和港口运营商及造船企业是实施《极地规则》的关键参与者，其需要确保船舶和港口设施符合规则要求；其四，国际和地区层面的政府间组织、非政府组织，如北极理事会、南极条约体系在极地地区的管理和环境保护中发挥重要作用；世界气象组织等专门机构提供有关极地环境、气象和海洋条件的信息，以支持《极地规则》实施和相关实施工作的开展；世界自然基金会等非政府组织提出关于《极地规则》实施和环境保护的问题，监督其执行；最后，船舶操作人员也需了解《极地规则》，并根据需求提升个人的冰区操作能力。这些主体在国际和国家层面共同以《极地规则》有效地实施而努力，以确保其在全球范围内得到遵守，促进极地航行安全和可持续发展。主体实践的多元交互为《极地规则》实施的一大特点，这与其开放性和渐进性的框架密切相关。而恰恰是这一特点使《极地规则》的实施层次较为复杂，且需要各领域主体之间的相互协调。

2、成员国采取默认接受和直接适用

公约的适用方式以公约的接受方式为基础，缔约国只有首先接受国际海事公约使其在国内生效后才能得以适用。[10]在 IMO 框架内，其公约修正案有两种被缔约国接受的形式：经典修改程序和默认接受程序。早期公约修正案的生效通常以一定比例的缔约国接受为前提。随着航运业技术的迭代发，使这种修正案生效程序落后于公约修正案需在短时间内与技术发展并行的现实需求。在此背景下，IMO 引入“默认接受程序”，即除在生效日期前对该修正案提出反对意见外，该修正案应在特定时间生效。[11]在公约适用方面，2013 年 IMO 第 28 次大会通过了《国际海事组织强制性文书实施规则》（以下简称 III 规则）。III 规则以加强全球海上安全和海洋环境保护、协助各国实施 IMO 法律文书为目标，从船旗国、港口国和沿海国的角度开展协助成员国 IMO 法律文书履约的实践工作。III 规则规定，各国为确保其履行作为船旗国、港口国和沿海国的国际义务和责任，应制定实施 IMO 法律文书的总体战略，并通过制定监测、评估方法确保其相关法律文书的有效实施。当 IMO 新法律文书或经决议通过的修正案产出并被一国接受、生效时，该国履约实践中的第一步即是该国政府通过适当的国内立法转化适用其规定的过程，例如国家应对悬挂其国旗的船舶在船舶登记的一般要求、船舶检验、适用于此类船舶的安全和防止污染的相关法律法规的制定提供法律依据。公约的适用也分为直接适用和间接适用两种方式。一般来说，对于技术性较强的 IMO 海事公约，成员国也多采取直接适用的方式直接援引公约的规定。

在推动 GBS 这一新船建造标准的过程中，IMO 更倾向于担任顶层设计和监督者的角色，改变了由船级社和造船企业负责制定船舶建造标准的传统，使船舶

[10] 参见曲亚囡著：《IMO 审核机制下国际海事公约在中国立法转化研究》，东南大学出版社，2018 年版，第 48 页。

[11] See “Conventions”, IMO, https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/default.aspx.

建造和设计规范趋向于统一。[12]极地技术的发展与谋求极地开发的需求促使 IMO 构建强制性的极地航行治理规则，从《极地规则》制定的必要性和其规定的内容来看，技术性都是最显著的特点，与《国际海上人命安全公约》（以下简称 SOLAS 公约）、《国际防止船舶造成污染公约》（以下简称 MARPOL 公约）之间的关系也使其适用默认接受程序而默认生效。[13]因此各国采用在直接适用的方式来适用《极地规则》，并在此基础上制定该国的补充规定。如阿根廷海岸警卫队发布的海事法令《在极地水域航行的船舶安全措施》中，在《极地规则》规定的基础上另添加获得极地船舶证书的条件、向海岸警卫队提交 PWOM 的要求。[14]俄罗斯船级社在《极地水域作业船舶国际规则（极地规则）应用指南》（以下简称《应用指南》）中规定应根据《应用指南》检验船舶及其设备、审查建造中或营运中船舶的设计等文件，以符合《极地规则》的要求。[15]挪威船级社也在其船舶入级规则的第 6 部分第 6 章第 5 节中对《极地规则》中船舶具体规定的解释以减轻相关作业风险，即“附加标志 Polar 设立了涵盖所有 IMO《极地规则》中所有针对极地船舶的特定规定”[16]。

3、依托南北极治理机制推动规则适用与演化

国际法专门领域内新的实施机制得到了较大发展，国际组织在多边条约的实施中的作用也日益增强。[17]当前极地治理主要以南北极治理机制为核心。其中南极事务共同管理的国际机制为《南极条约》协商会议，只有在南极开展实质性科研活动的国家才能成为其协商国，在协商会议享有决策权。[18]北极治理的核心力量仍然是北极国家及其主导的北极理事会。[19]《极地规则》生效后，南北极治理机制在《极地规则》实施中起到了提供框架、促进合作、决策协商、分析效果和推动规则发展的关键作用。

在南极地区，南极条约协商会议（以下简称 ATCM）对《极地规则》的适用持续保持关注，历次会议内关于《极地规则》的会议文件共有 19 份，其中日期在《极地规则》生效后的文件 10 份，占一半以上。《极地规则》适用下船舶极地航行经验渐丰，但由于《极地规则》缺少具有法律约束力的规则基础其环境保护条款尚有缺陷。[20]ATCM 与会方也就《南极条约》体系内相关规则应根据《极地

[12] 参加张爽、韩佳霖：“IMO 对 GBS 的审议进展”，《中国海事》，2012 年第 5 期，第 30 页。
[13] 参见袁雪、童凯：“《极地水域船舶作业国际规则》的法律属性析论”，第 340 页。
[14] See IMO. *COMPREHENSIVE REVIEW OF THE 1978 STCW CONVENTION AND CODE: Lessons Learned Workshop for Polar Code training programs held in Buenos Aires, Argentina*, HTW 10/INF.10 (2024), Annex, p. 10, para. 5.4.5
[15] See Russian Maritime Register of Shipping, *Guidelines on Application of the International Code for Ships Operating in Polar Waters (POLAR Code)*, ND No. 2-030101-031-E, 2020, para. 1.1.
[16] Det Norske Veritas, RULES FOR CLASSIFICATION Ships p. 101. 2023
[17] 参见谭家悦：“国际法实施机制的发展：个体化到组织化的进程”，《求索》，2010 年第 10 期，第 177 页。
[18] 参见黄惠康：“国际海洋法前沿值得关注的十大问题”，《边界与海洋研究》，2019 年第 1 期，第 21 页。
[19] 参见张胜军、郑晓雯：“从国家主义到全球主义：北极治理的理论焦点与实践路径探析”，《国际论坛》，2019 年第 4 期，第 9 页。
[20] See ATCM, *The Polar Code – Finnish Views*, ATCM XL-CEP XX IP 123 (2017), p. 3.

规则》相关规定进行更新以保证航行安全，[21]并关注《极地规则》实施工作的不足之处，指出当前港口国、沿海国和船旗国应继续开展履约实践并总结经验，推动《极地规则》的统一实施。[22]对于《极地规则》的实施比较乐观。

在北极地区，2009 年北极理事会第六次部长级会议批准的《2009 年北极海运评估报告》（以下简称 AMSA 报告）鼓励北极国家在 IMO 框架内对加强北极海运监管、北极航运标准等具有相关共同利益的领域开展协调统一的合作，敦促更新、强化极地航运法规。[23]据此，北极理事会海洋环境保护委员会（以下简称 PAME）于 2017 年建立了北极航运最佳实践信息论坛（以下简称 ASBPIF），为提高区域内规则实施能力提供经验交流平台。参会主体包括北极国家海事管理部门在内的与极地技术发展和环保治理相关的国际组织、北极原住民及海事行业代表等。IMO 于 2019 年起获得北极理事会观察员地位，自 2020 年以来 ASBPIF 与会方与 IMO 保持着密切联动，根据《极地规则》实施情况呼吁 IMO 考虑审查《极地规则》适用情况并进一步开展《极地规则》的修订工作。[24]IMO 在非 SOLAS 船舶安全问题、航行和通信安全、船上救生设备、北极地区渔船安全问题和极地船舶海员培训的区域能力建设等领域评估《极地规则》条款的适当性和适用性，以确定是否需要修订。[25]北极理事会支持 IMO 成为北极航运领域内航行安全和环境保护的主要监管方，双方保持的良性互动也使得 ASBPIF 的成功经验促进了《极地规则》的有效实施。[26]

极地治理机制内各主体对《极地规则》实施评估分析的结论相似，都认为《极地规则》在内容上需要填补，国际社会也应加强履约能力。随着北极地区大国博弈形式逐步转向国际制度主导权的竞争，北极治理实践理念也向寻求合作的“制度法则”演进的变化，[27]且与南极相比北极航道利用、北极资源开发等经济利益更为突出，北极区域内《极地规则》适用率较高，北极区域治理机制的运行对《极地规则》未来发展的影响力更强。因此下文将以《极地规则》在北极地区的适用为主要角度展开。

---

[21] See ATCM, *Updating Resolution 4 (2004) on contingency planning, insurance and other matters for tourist and other nongovernmental activities, to reflect the IMO Polar Code*, ATCM XL-CEP XX WP 33 (2017), p. 4.

[22] See ATCM, *Harmonized implementation of the IMO Polar Code,* ATCM XLV-CEP XXV WP046 (2023), para.11.

[23] See Arctic Council, “Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report”, http://hdl.handle.net/11374/54, p. 6。

[24] See IMO, *Implementation of the Polar Code – Results of a survey by the World Wide Fund for Nature (WWF)-UK*, III 7/14/2 (2020), *Implementation of the Polar Code*, III 7/14/2/Add.1 (2021), *Implementation of IMO's Polar Code*, MSC 104/17/7 (2021), *Implementation of the Polar Code*, MSC 106/18/4 (2022).

[25] See Arctic Council, “Observer Activity Report-International Maritime Organization (2023)”, https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/240d842b-807f-46dd-8383-a0ee096e9b1b/content, pp. 6-8。

[26] See Arctic Council, “Arctic Marine Shipping Assessment (AMSA) Report”, http://hdl.handle.net/11374/2648, p. 5。

[27] 参见肖洋：“北极治理的国际制度竞争与权威构建”，《东北亚论坛》，2022 年第 3 期，第 94 页。

（二）《极地规则》开放型框架缺陷致使带来的问题

1、船舶航行安全相关规则缺失使极地船舶适航存在隐患合

船舶可满足航行要求的事实状态即为船舶适航。根据《统一提单的若干法律规定的国际公约》第 3 条第一款，承运人承担适航责任，即承运人在开航前和开航时谨慎处理以使船舶处于适航状态。[28]《极地规则》在理论上应有效地促进世界范围内极地船舶适航性的提升。但《极地规则》缺少航行安全、环境保护方面的预防性标准，条款内容设置存在先天性的缺陷。[29]具体来说，其缺少合规性检验规定使确定极地船舶适航性存在隐患。

其一，操作评估机制不健全。根据《极地规则》，获取极地船舶证书是船舶驶入冰区航行的准入程序，船旗国通常将签发极地船舶证书委托给行政部门的认可组织（recognized organization，以下简称 RO）。船旗国依据 III 规则可授权一个 RO 代表其进行检验、检查和审核、颁发证书和文件、对船舶进行标记以及根据 IMO 框架内其他公约所要求的其他法定工作。但是极地船舶证书的获取与否取决于船舶所有人、船舶经营人或船长的需求，如要确保船舶在北极的航行安全，船舶所有人、经营人或船长需在获取极地船舶认证时对该船进行全面的运营风险评估，并应将评估结果以及操作能力和限制记录在船上的《极地水域操作手册》（PWOM）中。在获取极地船舶证书的过程中，《极地规则》I–A 部分第 1.5 节中定义的操作评估是核心要素。2018 年，西班牙海事局根据《极地规则》完成了对“Sarmiento de Gamboa”号科考船的认证，授权其于夏季期间在南、北极无冰水域作业。由于该船最初并非专门为极地航行所设计，因此在认证时主要运用了制定操作限制的方式消除航行风险。《极地规则》引言第 3 条列出了船舶极地航行将面临的危险源。在该科考船的认证中，由于除冰情况相关的风险评估模型（即极地操作限制评估风险指标系统，以下简称 POLARIS）外，尚无其他危险源的标准评估模型，运营商的风险评估程序难以进行，相关管理部门也难以对风险进行分析，因而减少了风险评估的步骤。而当该船运营商表示希望根据该船的营运需求扩大其极地船舶证书的活动范围时，也受到风险评估机制不完整的制约。[30]相似地，英国劳氏船级社也认为在其签发的极地船舶证书中，存在操作评估结果未在 PWOM 中体现、对功能要求的解释不清晰等问题。[31]

其二，缺少合规性检验规定。基于 GBS 只设定目标不规定实现路径的特点，《极地规则》正文中多次出现“同等安全水平标准”的表述。极地船舶的船东或运

---

[28] 杨树明、郭东：“事实与法律之间——论船舶适航义务的涵义及判断标准”，《法学杂志》，2006 年第 5 期，第 63 页。

[29] See Anish Arvind Hebbar, Jens-Uwe Schröder-Hinrichs et al., “The IMO Regulatory Framework for Arctic Shipping: Risk Perspectives and Goal-Based Pathways”, p. 240.

[30] See ATCM, *Implementing the Polar Code: Gaps and Challenges*, ATCM XLV-CEP XXV IP067 (2023), pp. 3-4.

[31] See Lloyd’s Register, “Lloyd’s Register Supporting Polar Code Implementation & Compliance”, 2018, https://pame.is/images/03_Projects/Forum/PDF/Lloyds_Register.pdf.

营商被鼓励以认可的等效替代方式在其预期的运营环境中评估风险缓解措施的适用性，实践中只要存在可证明极地船舶能够实现相应的目标和功能要求的替代方法，即可获得认证。船旗国、沿海国和港口国及其海事管理部门、船级社、保险公司和船舶运营商等利益相关者存在着更强的自由。在规范标准与行业经验的结合之下，极地船舶的安全、环保性能将得到提升，利于调动各国参与极地航行活动的积极性。然而，该如何界定“等效”的标准尚无定论，航运界如船厂等利益相关方还无法完全适应 GBS 模式。[32]这种意义上的灵活和自由意味着《极地规则》的“解释空间”被扩大，使实施面临着复杂的责任。[33]同时这也要求相关方对需要降低的风险和需要采取的必要措施拥有着更高水平的专业认知。然而受开放型框架的影响，《极地规则》缺乏明确的合规性检验规定，操作评估缺少验证标准。船舶在检验、认证时可能存在规避风险不彻底的情况，不能保证船舶风险操作评估情况能够完全地达到船舶适航的要求。船舶冰区航行能力受极地航行水域环境、航道条件的直接影响，极地船舶适航性的评判相对应地也有别于全球内其他航道水域内的船舶。因此船舶在检验时缺少合规性检验的规定，对于承运人而言，其适航义务履行可能会存在瑕疵；对于船旗国而言，船旗国主管机关或 RO 颁发的极地船舶证书是否符合极地船舶的客观航行能力难以明确，影响了船旗国对船舶技术条件控制的义务；对于港口国而言，因其仅限于核查驶入冰区船舶所携带的文件是否符合程序要求，不需要审查船舶是否达到可以规避极地航行风险的能力。[34]因此这也影响了港口国对极地船舶适航的监督检查，港口国监督机制的意义将会被削弱。

2、极地船舶相关人员技术及培训要求条款未臻成熟

人的因素是影响海上安全和海洋环境保护的多层面因素。在国际航运行业内，人的因素涉及广泛，包括参与及开展海事活动的船员、行政监管机构、RO、造船厂，也包括相关规范的制定者及航运行业内其他利益相关方。IMO 重视人的因素，以期改善法规的性能表现，从而提高海上安全、安保和海洋环境保护水平。不仅提出要关注其在现有规则实施中的系统性影响，还将人的因素看作是规则制定时需考虑的主要原则。[35]

极地水域船舶船员对船舶的操控及其培训要求直接体现了人的因素对极地航行安全的影响。《极地规则》通过区分人类在低温、长时间的黑暗或日照以及高纬度等不同的航行环境情况，设置了操作安全目标的功能要求。[36]基于目标的

[32] See Rob Hindley, “The Role of the Polar Code in Arctic Maritime Governance”, p. 185.
[33] See Piotr Graczyk, “Challenges of Polar Code Implementation: Compliance and Enforcement”, p. 193.
[34] See Andrey Todorov, “Coping with deficiencies in the Polar Code: a Russian perspective”, *The Polar Journal,* Vol. 10, No. 2, 2020, p. 327.
[35] See “Vision, Principles and Goals”, IMO, https://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/Pages/VisionPrinciplesGoals-Default.aspx.
[36] See Stefan Kirchner, “The human dimension of the polar code”, *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, Vol. 1, 2018, pp.3-4.

功能要求通常因为低估极地水域环境的复杂性和航行风险而被解释为在预期内的最低的合规标准。[37]然而由于人的因素不稳定，难以在航行中保证实现《极地规则》所规定的安全目标。[38]其次，《极地规则》I–A 部分第 12 章第 12.2 条将配员和培训功能要求的实现寄于船公司方，规定公司必须考虑到经修正的培训公约和培训规则的规定，确保其培训的极地水域船舶配员的操作符合航行安全标准。挪威船级社表示，在实践中极地船舶操作人员应如何满足培训要求仍存在疑问，相关规则在《极地规则》中没有得到明确且严格规定。[39]2016 年 11 月，海安会第 97 次会议通过《极地规则》及 STCW 公约相关修正案，补充了培训的强制性最低适任标准，提供了相应的证明船长和高级船员的持续专业适任能力的方式。包括经实践累计认可的海上服务资历、经认可的等效于海上服务资历的职能的履行、通过了经认可的测试以及完成了经认可的课程。2019 年至 2022 年期间，IMO 举办了五次区域培训研讨会，基于《极地规则》的实施，通过提高海事讲师的培训能力，确保船员在极地水域作业时能够得到适当的培训，从而提高船舶的安全性和环保标准。[40]不过尚无认证其中的等效海上服务资历的规定，而且在培训实践中，IMO 各成员国之间使用的教学方法仍缺乏协调。[41]

此外，基于 GBS 框架，以信任为基础的自律可看作是《极地规则》实施的主要原则。[42]但自律原则也以海事监管机构、船级社及相关从业人员的水平能力是否合格为前提，应以人的因素相关条款规定为依据，需要将人的因素纳入风险分析中。在适用《极地规则》指导船舶极地水域航行时，遵守技术标准是确保《极地规则》实施的重要组成部分。如船舶运营商需准备全面的操作评估以确定危险并寻找缓解措施、制作 PWOM 以及收集航次规划所需的所有信息，验船师进行船舶检验以使船舶获取极地船舶证书，世界气象组织等专门机构负责提供准确、可靠的数据信息。其中获取有效的极地船舶证书对极地航行至关重要，SOLAS 规定船旗国主管机关可将船舶检查和检验委托给验船师或其 RO。[43]在国家船舶安全法律取得发展的背景下，船旗国开始进行船舶法定检验，并将其法定权力下放给船级社。[44]船舶检验具有预防性，以防止船舶在不适航的情况下出海。然而由

[37] See David Snider, “Ice Navigation and Pilotage In the Arctic”, https://www.pame.is/images/03_Projects/Forum/5th_meeting/Presentations/Session_4_-_Duke_Snider_.pdf.
[38] See Piotr Graczyk, “Challenges of Polar Code Implementation: Compliance and Enforcement, in Maritime Governance in the Arctic”, in Robert W. Corell, Jong Deog Kim et al., eds., *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on Global Arctic Interactions: the Arctic Moves from Periphery to Center*. Korea Maritime Institute, East-West Center, 2019, p. 195.
[39] See Morten Mejlænder-Larsen, “Experience so far…,” https://pame.is/images/03_Projects/Forum/PDF/DNV_GL.pdf.
[40] See IMO, COMPREHENSIVE REVIEW OF THE 1978 STCW CONVENTION AND CODE Proposal to incorporate recommendations on Polar Code training programmes, HTW 10/6/8 (2023), para. 3.
[41] See Espen Engtrø, “A discussion on the implementation of the Polar Code and the STCW Convention’s training requirements for ice navigation in polar waters,” *Journal of Transportation Security* Vol. 15, 2022, p. 52.
[42] See Espen Engtrø, “Ove Tobias Gudmestad, Ove Njå, “Implementation of the Polar Code: Functional Requirements Regulating Ship Operations in Polar Waters”, *Arctic Review on Law and Politics* Vol. 11, 2020, p. 63.
[43] SOLAS, Chapter I/6(b)
[44] John N. K. Mansell, (2009), “The Regulatory Regime for Discharge of Flag State Duties: The Role of

于极地船舶的造船标准较新，依赖验船师能力的极地船舶检验经验可能并不充分，此时的极地船舶检验过程充满着技术不确定性。

当前 STCW 正处于全面审查阶段，IMO 部分成员国也依据人的因素的重要性，主张对《极地规则》中技术和培训要求条款进行审查。其一是建议扩大培训人员范围，将检验人员、工程人员及岸基海事管理机构人员纳入其中；其二是增添不同类型船舶人员配备和培训的准则，特别是在 2023 年《极地规则》非 SOLAS 船舶航行安全和航行计划相关修正案通过后，对于非 SOLAS 船舶，特别是渔船和非商业游艇，其人员配备和培训准则应得到明确。其三是要将相关能力评估标准赋予细节，予以具体化处理，以便于一致地解释 STCW 中极地作业有关的能力要求。[45]

3、解决极地环境新问题的法律依据不足

在《极地规则》谈判阶段曾对极地环境出现的新问题进行讨论，如 MEPC 考虑出台规定禁止将重油作为燃料或者货物进行运输和使用。但由于多数代表团认为对重油进行监管为时较早，最终并未被纳入《极地规则》调整范畴；设计设备分委会第 57 次会议已同意由 MEPC 首先对灰水排放的规定进行审议，但截止到 MEPC 第 68 次会议时 MARPOL 中尚无关于灰水的规定，最终未被纳入《极地规则》调整范围。这是由于 IMO 以 SOLAS、MARPOL 为基础构建了《极地规则》的航行安全制度和环境保护制度。然而针对黑碳、水下噪声等问题，规则制定时尚无相关强制性法律文件，GBS 的模式与规则制定的法律基础不是同一概念，所以《极地规则》环保条款的局限性是由缺少规则基础而造成，而非由 GBS 特点所引发。《极地规则》的环境保护条款存在解决环境问题不彻底的局限性。

当前 IMO 对北极航运重油问题已推出解决措施。2020 年 2 月，IMO 就从 2024 年 7 月 1 日起禁止在北极水域运输和使用重燃油作为燃料的 MARPOL 修正草案达成一致。2021 年通过了 MARPOL73/78 附则一中新增关于北极重油禁令的 43A 条的修正案，于 2022 年 11 月 1 日生效。[46]但该“重油禁令”中所包含的系列豁免条件意味着直到 2029 年 7 月起才能在北极水域实现全面禁止重油，这在业界存在着争议。[47]2022 年 10 月，在“重油禁令”生效前夕，鉴于俄罗斯、加拿大两国无法在上述修正案生效之前完成其条约通过程序，并基于其尊重国际法义务的承诺，两国政府分别向 IMO 提交了不实施“重油禁令”的声明。[48]北极航道

Classification Societies”, in John N. K. Mansell ed., *Flag State Responsibility: Historical Development and Contemporary Issues*, Springer, 2009, pp. 128-129.

[45] See IMO, *COMPREHENSIVE REVIEW OF THE 1978 STCW CONVENTION AND CODE Proposal to incorporate recommendations on Polar Code training programmes*, HTW 10/6/8 (2023), Annex, pp. 2-3.

[46] “Marine Environment Protection Committee (MEPC 76)”, IMO, 10-17 June 2021 https://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/Pages/MEPC76meetingsummary.aspx, 访问时间：2024 年 2 月 3 日。

[47]“北极水域重油禁令获得通过，业界仍存争议”，大连海事大学国际公约研究中心，2021 年 7 月 5 日，https://imcrc.dlmu.edu.cn/info/1059/4615.htm, 访问时间：2024 年 2 月 3 日。

[48] See IMO: *Declaration by Canada pursuant to Article 16(2)(f)(ii) of MARPOL*, PMP.1/Circ.227, 2022;

整体环境标准高于《极地规则》的规定，对于实施来说，沿岸国在高标准的环境要求下行使基于 UNCLOS 的管辖权，并且基于本国利益对相关规则的适用选择性较强。虽然存在理论层面的争议，但从现实的角度来看，船旗国应遵守相应规定，这在一定程度上构成船旗国根据《极地规则》的适用开展极地航行的客观挑战。

二、《极地规则》与北极航道两大沿海国航道监管制度的衔接

一直以来北极航道的治理都存在着沿海国管辖权与国际法之间的冲突，且这种法律挑战并不以《极地规则》的生效和实施为转移。而在《极地规则》生效后，北极五国范围内开展的实施工作中，《极地规则》被在不同程度上扩大了适用范围。[49]特别是在俄罗斯管辖水域内，俄罗斯特别强调了对北方海航道（以下简称 NSR）的集中管理，其中的规定可能对航行权产生不利影响。[50]加拿大的国内立法标准也存在高于《极地规则》标准的情况。[51]这些情况的出现使《极地规则》无法得到统一、彻底的执行。

（一）《极地规则》实施后北方海航道监管的制度变化

重视北极及其航道开发源于俄罗斯的历史传统，符合其现实需求。俄罗斯根据 UNCLOS 第 234 条冰封区域条款[52]，对 NSR 实行监管。该条款以平衡沿海国在其专属经济区范围内的冰封区域的利益与国际航行的普遍利益为整体目标，并扩大了沿海国对悬挂他国船旗的船舶海洋污染的职权的外部限制。[53]俄罗斯在国内法中明确了 NSR 作为其历史上发达的国家运输通道的领土范围和法律性质。根据 UNCLOS 第 234 条，沿海国在其国内法中所施加的限制有助于提高船舶航行的安全性。俄罗斯 NSR 与西伯利亚地区河道链接形成运输网络，巩固了其“俄罗斯国家交通干线”的法律地位，此时在包括内水、领海和专属经济区在内的 NSR 全线都适用单一的航行制度，也是为保护其国家安全。后通过组建专门航道管理机构对 NSR 施行集中管理，制定 NSR 管理法律法规，规定强制引航制度和引航收费制度。[54]2007 年俄罗斯“北极插旗”事件后，在气候变化和极地装备技术进步

Declaration by the Russian Federation pursuant to Article 16 (2)(f)(ii) of MARPOL, PMP.1/Circ.228, 2022.

[49] See Aldo Chircop, Miriam Czarski, “Polar Code implementation in the Arctic Five: has harmonization of national legislation recommended by AMSA been achieved?”, *The Polar Journal*, Vol. 10, No.2, 2020, p. 321.

[50] See Sean Fahey, “Access Control: Freedom of the Seas in the Arctic and the Russian Northern Sea Route Regime”, *Harvard National Security Journal*, Vol. 9, No. 2, 2018, p. 155.

[51] 参加王泽林：“《极地规则》生效后的‘西北航道’航行法律制度：变革与问题”，《极地研究》，2023 年第 4 期，第 492 页。

[52]《联合国海洋法公约》第 234 条规定，沿海国有权制定和执行非歧视性的法律和规章，以防止、减少和控制船只在专属经济区范围内冰封区域对海洋的污染，这种区域内的特别严寒气候和一年中大部分时候冰封的情形对航行造成障碍或特别危险，而且海洋环境污染可能对生态平衡造成重大的损害或无可挽救的扰乱。这种法律和规章应适当顾及航行和以现有最可靠的科学证据为基础对海洋环境的保护和保全。

[53] [美]迈伦.H.诺德奎斯特，吕文正等编译：《1982 年<联合国海洋法公约>评注：第 4 卷》，海洋出版社，2018 年版，第 374-379 页。

[54] See Sean Fahey, “Access Control: Freedom of the Seas in the Arctic and the Russian Northern Sea Route Regime”, p. 155.

的条件加持之下，各国对开发北极航道的兴趣日渐浓厚。[55]北极航道与日俱增的吸引力给俄罗斯在 NSR 法律地位问题上的立场带来了新的挑战。[56]

《极地规则》生效后，俄罗斯对 NSR 监管制度进行了相应的调整。2017 年 1 月 9 日俄罗斯联邦交通运输部颁布了《2013 年北方海航道水域航行规则》修正案，增加了适用《极地规则》的船舶必须携带极地船舶证书的要求。规定了在 NSR 航行的船舶应获得 NSR 管理局许可，自即日起船东或船长等人员应向 NSR 管理局提交一套包括航行路线、船舶保险以及有效的极地船舶证书等在内的文件。[57]2018 年 12 月 27 日，根据被批准的相关法律修正案，俄罗斯划分了 NSR 的管理权。国家原子能公司（以下简称 Rosatom）作为 NSR 基础设施运营商，负责提供组织船舶航行、保障船舶航行安全的要求、保障船舶破冰实施等方面的信息服务，俄罗斯交通部负责 NSR 船舶通航许可证的发放。[58]然而这种管理权的划分并不利于 NSR 的统一管理。[59]俄罗斯政府于 2020 年 9 月 18 日通过了新版的《2020 年北方海航道水域航行规则》。2022 年 6 月 28 日，《俄罗斯联邦商船法》等系列修正案被批准，Rosatom 获得签发、暂停、恢复和终止 NSR 船舶航行许可证的权力。[60]2022 年 9 月 19 日，《2020 年北方海航道水域航行规则》修正案（以下简称《2022 年修正案》）获批，主要增加了颁发冰区引航权证的详细程序，并明确了驶入 NSR 船舶获取通航许可证的程序，穷尽列举包括船舶不符合准入标准、未根据准入标准提供冰上引航服务合同副本等被拒绝发证的情况。[61]此外，俄罗斯也通过委托俄罗斯船级社和其他认可组织进行极地船舶的合规性技术检验，也是国内《极地规则》履约的一个重要步骤。

俄罗斯 NSR 管理制度的变化主要体现为，首先，其整合了 NSR 管理机构，完善了船舶 NSR 航行的准入程序，一定程度上提高了航道监管的行政效率。其次，俄罗斯并未通过专门立法实施《极地规则》，而是直接将其纳入国家法律体系。可见俄罗斯在《极地规则》实施后其法律法规变化侧重于 NSR 的管理。不过 NSR 管理制度的变化是否完全出于对《极地规则》法律适用的考虑？答案是否定的。在早期《极地规则》谈判中，俄罗斯便从自身利益出发，务实地选择了

---

[55] 数据显示，2013 年至 2024 年间，进入到《极地规则》所规定的北极区域的船舶数量增加了 37%，约为 500 艘。See Arctic Council, The increase in Arctic Shipping: 2013-2024, Updated 28 January 2025, https://oaarchive.arctic-council.org/items/01ddf449-9048-4d6a-a056-65303831bb63.

[56] Alexander Vylegzhanin, Ivan Bunik et al., “Navigation in the Northern Sea Route: interaction of Russian and international applicable law”, *The Polar Journal*, Vol. 10, No. 2, 2020, p. 288.

[57] Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути (с изменениями на 9 января 2017 года)

[58] О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (№525-ФЗ), 2018, Статья 1, Статья 2.

[59] 参见“俄国家原子能公司要求获得发放北方海路船只通行许可的权利”，俄罗斯卫星通讯社，2022 年 2 月 7 日，https://sputniknews.cn/20220118/1037149541.html，访问时间：2024 年 2 月 3 日。

[60] “О внесении изменений в статью 5-1 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Федеральный закон” О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" (Федеральный закон от 28.06.2022 № 184-ФЗ)

[61] Постановление Правительства Российской Федерации от 19.09.2022 № 1650 "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1487"

在容易被《极地规则》统一标准影响的问题领域提交规则制定的建议，如维护其对 NSR 监管的权益和管辖权的主张。[62]从这一角度来说，俄罗斯更倾向于国内法而非统一的国际标准，NSR 监管制度的调整并非只是出于对《极地规则》的适用，而是其遵守国际法的表现。这也是俄罗斯当前由利益驱动，在北极采取对外开放、严格遵守国际法和其他政治行为准则的北极行动指南中的一部分。[63]然而在《极地规则》的适用中，沿海国依据冰封区域条款所制定的高标准航道准入制度面临着更严苛的举证责任，否则将难以得到国际社会尤其是船旗国的承认。[64]对船旗国来说，管辖权范围并未有所收缩，是依然存在的实施法律挑战。

（二）高于《极地规则》环保标准的西北航道污染防治体系

加拿大基于对北极群岛水域历史性权利的主张，通过立法活动对北极群岛水域行使主权或者主权权利。[65]与俄罗斯对 NSR 的管理不同，加拿大尚未对 NWP 予以定义，并且尚未制定类似的 NWP 管理体制框架，未建立类似的专门行政部门管理航道的运营，加拿大北极航运管理中最突出的特点可能是缺乏政策一致性、监管分散和机构框架不足。[66]与俄罗斯对 NSR 的管理相比，加拿大在西北航道（Northwest Passage，以下简称 NWP）实施的法律监管更侧重于航道环境保护，或者可以认为是其以环境保护为由开展的一系列航道管理工作。

在《极地规则》出台之前加拿大已于 1970 年代开始建立充分的 NWP 污染防治法律体系。[67]此后 2010 年开始实施的《加拿大北方船舶交通服务区规章》（NORDREG）也引入了事先许可和强制性船舶报告制度。[68]在 AWPPA 颁布后，加拿大的管制措施被其他国家看作是管辖权向公海扩展的表现，美国、欧盟也对加拿大北极群岛水域直线基线的划定提出抗议。[69]但是出于对共同利益的维护，在 1973 年至 1982 年举行的第三次联合国海洋法会议谈判期间，加拿大与美国、苏联通过谈判成功将 UNCLOS 第 234 条纳入其中，赋予冰封水域沿岸国管辖权，以配合其国内 AWPPA 的推行。[70]加拿大根据冰封区域条款赋予的管辖权对 NWP 航运进行监管。根据 AWPPA 的授权，加拿大陆续发布了《北极航运安全和防止污染条例》、《北极水域污染防治条例》等在内的一系列具体条例和规则等配套措

---

[62] See Dorottya Bognar, “Russian Proposals on the Polar Code: Contributing to Common Rules or Furthering State Interests?”, pp. 128-129.

[63] [挪]盖尔·荷内兰德，邹磊磊等译：《俄罗斯和北极》，中国社会科学出版社，2019 年版，第 148 页。

[64] 参见袁雪、童凯：“《极地水域船舶作业国际规则》的法律属性析论”，第 342 页。

[65] 参见王阳：“加拿大北极群岛水域历史性权利主张评析”，《太平洋学报》，2017 年第 12 期，第 76 页。

[66] See Aldo Chircop, “The Canadian Policy, Legal and Institutional Framework for the Governance of Arctic Shipping”, p. 292.

[67] 1970 年，加拿大议会批准了《北极水域污染预防法》（AWPPA），将其北极水域界定为北纬 60°、西经 141°和加拿大专属经济区外部界限所围成的区域，包含加拿大内水、领海和专属经济区水域，规定了水域内的任何区域都可被指定为航运安全管制区，以保护水域内的环境。

[68] See “Shipping in the Arctic”, Government of Canada, https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1648145733596/1648145784817?wbdisable=true。

[69] 参见王阳：“加拿大北极群岛水域历史性权利主张评析”，第 82 页

[70] 参见[美]迈伦.H.诺德奎斯特，吕文正等编译：《1982 年<联合国海洋法公约>评注：第 4 卷》，第 374-379 页。

施，以促进 AWPPA 系统性实施。[71]其中 AWPPA 包含的“零废物排放规则”被认为是加拿大在其管辖范围内的北极水域制定了过度的航运管理措施。但一些学者认为是“加拿大作为沿海国家的利益及对其北极沿岸区域的责任，使其有理由采用比一般标准更高的管理标准”。[72]

在实施《极地规则》前，加拿大国内评估了其对 AWPPA、《2001 年加拿大航运法》（以下简称 CSA）等法律的影响。加拿大交通运输部基于内部研究和磋商在 AWPPA 和 CSA 授权下颁布了新版《北极航运安全和污染预防条例》（ASSPPR），同时废除了旧的条例，以解决未经修订的 AWPPA 规则与《极地规则》不一致的问题。ASSPPR 参考性地包含了第一部分的大部分内容，并提供了一些调整和过渡安排。例如，现有船舶保留了之前北极冰区航行系统（AIRSS），而《极地规则》中的极地操作限制评估风险指标系统（POLARIS）则应用于新船舶。随着现有船舶的老化和淘汰，POLARIS 将适用于所有船舶。在《极地规则》谈判过程中，加拿大未能成功地推进对冰区船舶导航器强制性的要求，但将冰区船舶导航器配备的要求扩展到使用 AIRSS 和非 SOLAS 项下船舶的船舶之上。此外，所有新的加拿大籍船舶都必须满足《极地规则》所要求相适应的低温服务或越冬记录。虽然略有差异，但是 ASSPPR 安全规定与《极地规则》标准基本一致。不过与 AWPPA 的“零废物排放规则”相比，《极地规则》污染防治措施部分的规定并未达到这一高标准。对于加拿大而言，只有《极地规则》第二部分中比加拿大现有北极航运污染预防制度更强硬的规定才会被直接纳入 ASSPPR 的适用。[73]加拿大通过对《极地规则》的适用表现出其对 NWP 管理中更为严格的污染防治措施要求。

三、《极地规则》生效影响下中国参与北极治理的路径探析

（一）积极参与《极地规则》新阶段的内容完善

近年来，中国参与 IMO 决策的积极意愿明显增强。在《极地规则》制定阶段，我国就是 2009 年 IMO 设立的《极地规则》制定初始通信小组成员。我国自 2012 年船舶设计和设备分委会第 56 次会议开始参与《极地规则》制定的讨论，建议将政府公务船舶排除在《极地规则》适用范围之外；[74]厘清《极地规则》中 C 类船舶定义；[75]在《极地规则》环境保护草案的讨论中，为保证《极地规则》的有效性与实用性，建议在制定环境保护草案时应综合考虑南北两极地区的不同

[71] See Arctic Waters Pollution Prevention Act (R.S.C., 1985, c. A-12)
[72] See Aldo Chircop, “The Canadian Policy, Legal and Institutional Framework for the Governance of Arctic Shipping”, in Kristin Bartenstein, Aldo Chircop eds., *Shipping in Inuit Nunangat*, Brill, 2023, p. 292.
[73]《极地水域作业船舶国际规则》II–A 部分 1.1.3 条，经主管机关批准，2017 年 1 月 1 日以前建造的、机舱的油和油性混合物无法符合 1.1.1 段并在北极水域持续运作 30 天以上的 A 类船舶，须不迟于 2017 年 1 月 1 日之后一年的第一次中间或换证检验，（取较早者）符合 1.1.1 段的要求。在此日期之前，此类船舶须符合防污公约附则 I 第 15.3 条的排放要求。而 ASSPPR 中并未对此情况的处理予以规定。
[74] IMO: *Report to the Maritime Safety Committee,* DE 56/25 (2012), para. 10.10.
[75] IMO: *Report to the Maritime Safety Committee*, DE 57/25 (2013), para. 11.39.

情况，将两极地区进行区分，应先决定“环境问题总体控制水平”而不是“仓促制定具体要求”。[76]此外，我国也支持了希腊等国家以及航运非政府组织担忧环境保护条款制定建议的科学合理性的观点。[77]除以上评论外，在海安会第 94 次会议通过《极地规则》后我国提交了 4 项提案，其中 2 项提案与韩国联合提交，反映了作为主要造船国两国之间利益的一致性。[78]但从整体上看，我国对《极地规则》制定的观点输出较为保守，主要受制于《极地规则》制定时期我国参与北极治理的有限的资源和能力建设水平。[79]《极地规则》实施以来，各国通过北极理事会和南极条约体系会议两平台交流实施经验，寻求履约能力的提升，并通过与 IMO 互动参与到《极地规则》第二阶段建设中，这一路径值得中国借鉴。因此，中国应在参与极地治理过程中积极分享履约经验、参与规则内容的完善。

在参与 IMO 治理机制层面。首先，应充分掌握我国在适用《极地规则》后在船舶设计、建造、营运、培训、搜救和环保方面的实施情况，以实践为依据，在后续 IMO 各分委会同意开启《极地规则》审查时，提交能够反映我国实际利益诉求的提案，在磋商中逐渐掌握话语权。其次，作为全球航运和造船大国，我国也应延续在《极地规则》制定阶段整合国内持有相似观点的利益相关方联合提交提案的参与方式，在未来规则完善进程中进一步寻求更高效的发声方式。再次，IMO 一直关注黑碳和水下噪声治理等环境问题，将黑碳问题与北极重油禁令有效联动，并且于 2021 年污染预防与应急分委会第 8 次会议就收集黑碳数据的自愿测量研究报告协议和用于数据收集的黑碳测量方法达成一致。[80]此外，2021 年在海洋环境保护委员会（以下简称海保会）第 76 次会议上，海保会针对水下噪声问题，将在 2014 年指南的背景下审查主要涉及的技术问题，[81]2023 年 8 月海保会第 80 次会议通过了对该指南的修订。中国应密切关注 IMO 环境治理新进展，同时也应考虑其对《极地规则》完善的意义。最后，根据《极地规则》实施中的现存问题，如果 IMO 同意开启审查，我国也应在后续的审查中考虑对《极地规则》合规性检验规则和人的因素条款的填补。

在北极理事会、《南极条约》协商会议等区域治理机制层面。首先，俄罗斯担任北极理事会轮值主席国时，由于俄乌冲突导致北极理事会事务停摆，这种状态在 2023 年 5 月挪威完成与俄罗斯的交接之后被打破。2021 年 ASBPIF 第 5 次会议结束以后至今尚未举办第 6 次会议。根据北极理事会 2017 年发布的《北极

[76] ibid, para. 11.42.
[77] ibid, para. 11.43.
[78] See “Arctic Technopolitics and China’s Reception of the Polar Code”, Trym Eiterjord, 26 May 2020, https://www.thearcticinstitute.org/arctic-technopolitics-china-reception-polar-code/.
[79] See Nengye Liu, Kamrul Hossain, “China and the Development of International Law on Arctic Shipping: Challenges and Opportunities”, in Timo Koivurova, Tianbao Qin, Tapio Nykänen, Sebastien Duyck eds., *Arctic law and governance: the role of China, Finland, and the EU*, Hart Publishing, 2017, pp. 233-251.
[80] See Sub-Committee on Pollution Prevention and Response (PPR 8), IMO, 22-26 March 2021, https://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/Pages/PPR-8.aspx.
[81] Marine Environment Protection Committee (MEPC 76), IMO, 10-17 June 2021, https://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/Pages/MEPC76meetingsummary.aspx,.

航运最佳实践信息论坛职权范围》，该论坛向包括北极国家在内的永久参与方、观察员国以及在北极航运和相关问题方面拥有专业知识和经验的专业组织开放。[82]因此如后续 ASBPIF 会议得以重启，中国作为北极理事会观察员国可以根据自身《极地规则》的履约经验，与北极理事会框架内利益相关方进行互动。在《南极条约》协商会议中，中国自从成为《南极条约》协商国后，共提交了 120 余份文件，文件内容主要围绕中国的南极科考、中国南极考察站建设和发展以及对南极条约体系内规则构建的建议。然而与西班牙等国家相比，中国暂时还未提交过适用《极地规则》的情况报告。与北极科学考察相比，我国南极科考的经验更为丰富，因此可以考虑在后续的协商会议中，根据我国相关科考经验提交有关《极地规则》实施的情况报告，以助力《极地规则》新阶段的内容完善。

（二）积极探求与北极航道沿岸国的双边合作

国际造法即为国际合作过程，根据合作方的数目，国际合作可分为双边合作与多边合作。[83]在遵守国际法方面，参与国际层面的合作固然重要，探寻区域及次区域间的国际合作也必不可少。自 2013 年“一带一路”的倡议提出后，我国国际法治逐渐从应对性思维向推进性思维转变。[84]2017 年 6 月 20 日，中国国家发展和改革委员会与国家海洋局发布《“一带一路”建设海上合作设想》，指出要以积极推动共建经北冰洋—欧洲蓝色经济通道为建设海上丝绸之路的重点方向，密切与沿岸国的合作。为缓解《极地规则》实施的客观挑战对我国参与北极治理的影响，应根据我国与俄罗斯之间、我国与加拿大之间不尽相同的共同利益展开各有侧重的双边合作。

近年来受俄乌冲突局势升级等地缘政治变化的影响，俄罗斯与西方关系僵持，俄罗斯物流链因欧洲制裁受到破坏，这促使俄罗斯寻找新的经济合作重心，寻求“向东看”的战略政策转变。2022 年 9 月，俄政府批准了《2035 年前北方海航道开发计划》，将实施建设 NSR 沿岸港口基础设施、创建和发展破冰船队及造船、修船等设施，提高 NSR 的运输能力。[85]2023 年 3 月 21 日，中俄双方共同签署发表《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》（以下简称《联合声明》），两国关系进一步深化。2024 年 11 月，中俄北极航道分委会第一次会议在圣彼得堡举行，会议围绕航运开发、航行安全、极地船舶建造和技术展开。[86]在与俄罗斯共探双边合作路径时，首先应以尊重俄罗斯沿

[82] Arctic Council, “Arctic Shipping Best Practices Information Forum’s Terms of Reference (ASBPIF-ToR)”, 2017, https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/7452e007-fd99-417a-858c-3c7be2fa19eb/content, para. 18.

[83] 参见古祖雪：“国际造法：基本原则及其对国际法的意义”，第 134 页。

[84] 参见何志鹏：“国际法治的中国方案——‘一带一路’的全球治理视角”，《太平洋学报》，2017 年第 5 期，第 2 页。

[85]“俄政府批准《2035 年前北方海航道开发计划》”，中华人民共和国国家发展和改革委员会，2022 年 8 月 29 日，https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztzl/jwtzcx/202208/t20220829_1334093.html。

[86] “刘伟出席中俄总理定期会晤委员会 北极航道合作分委会第一次会议”，中华人民共和国交通运输部，

海国管辖权为基本原则。其次，要根据两国之间合作政策落实合作领域，区分主要合作领域与次要合作领域。如当前中俄北极航道利用的合作主要集中在提升北极航道运输能力、航道基础设施建设水平以及北极旅游业稳步发展等经济领域，因此在未来的合作中，我国可加强与俄罗斯在破冰船建造、航道沿岸港口设施建设、航道航行安全监测以及航道应急响应等方面的合作，以适用《极地规则》提升航行安全。最后，我国在《极地规则》制定中曾表示希望对在极地水域单次航行的船舶的极地船舶证书的签发予以简化，以减弱其对行业及行政部门的压力。[87]虽然最后并未获得采纳，但在中俄合作背景下，可以在确保船舶航行安全和环境安全的情况下，适当考虑精简船舶极地航行的行政程序、减轻港口国行政压力。而且，为提升在北极事务中的影响力，我国也可以与俄罗斯一道，在北极航行中获取《极地规则》适用的相关合作经验，为《极地规则》的第二阶段建设联合提交相关提案。

我国首次穿越西北航道航行经历发生于 2017 年 9 月 6 日，第八次北极科学考察队搭乘的“雪龙”号科考船首次成功穿越北极西北航道，并在试航期间获取了第一手的海洋环境数据资料，填补了我国在该海域的调查空白。[88]因此对于西北航道航行和在西北航道适用《极地规则》基本围绕“技术”话题展开。同为非北极国家和北极理事会观察员国的日本将科学技术的发展作为北极政策的核心。2017 年日本“北极未来研究组”讨论了日本制定《第三次海洋政策基本计划》应考虑的政策因素，并将《极地规则》在日本的实施予以明示，表示应为支持相关行业妥善实施《极地规则》制定相关国内法规。[89]日本内阁于 2018 年 5 月通过的《第三次海洋政策基本计划》也指出日本在科学技术方面的优势指导了日本北极政策的制定，在参与北极事务方面，日本应重点关注研发、国际合作和可持续发展。在提高科学知识方面，海洋调查和研发等举措有助于应对海洋资源开发、气候变化和其他全球性问题。[90]对此，对于迎接西北航道《极地规则》客观层面的履约挑战，在尊重加拿大主权和主权权利的原则下，我国与加拿大的合作也可以从科学技术合作、极地船员培训交流、极地船舶防污技术等低敏感领域切入。

2024 年 11 月 27 日，https://www.mot.gov.cn/jiaotongyaowen/202411/t20241127_4160163.html。

[87] See IMO, *CONSIDERATION AND ADOPTION OF AMENDMENTS TO MANDATORY INSTRUMENTS: Comments on the draft International Code for Ships Operating in Polar Waters*, MSC 94/3/15(2014), para. 5.

[88] 参见“中国首次成功试航北极西北航道”，中国政府网，2017 年 9 月 7 日，https://www.gov.cn/xinwen/2017-09/07/content_5223349.htm。

[89] See Study Group for the Future of the Arctic, “Japan’s Future Priority Areas of Arctic Policy: Policy Elements to be Considered on the Development of the Third Revised Basic Plan on Ocean Policy”, 2017, https://www.spf.org/en/_opri_media/docs/%E2%98%85WEB%E5%85%AC%E9%96%8B%E7%89%88%EF%BC%88%E3%83%A1%E3%83%A2%E7%84%A1%E3%81%97%EF%BC%89_Japan%E2%80%99s%20Future%20Priority%20Areas%20of%20Arctic%20Policy.pdf, p. 7。

[90] See 内閣府, “The Basic Plan on Ocean Policy”, 2018, https://www8.cao.go.jp/ocean/english/plan/pdf/plan03_e.pdf, p. 9。

（三）加强我国《极地规则》履约能力建设

对于 IMO 公约的履约，我国《宪法》没有明确规定履约立法转化的形式。考虑到我国的立法机构和立法层级，我国在缔结或者加入国际海事公约后，可从全国人民代表大会、国务院、交通运输部海事局等层级考虑国际海事公约立法转化。[91]在《极地规则》的国内适用方面，中国船级社于 2016 年 4 月发布《极地船舶指南 2016》，明确了《极地规则》中的定义在我国的直接适用，及船东、船长在确认其极地船舶操作能力和船舶操作期间随时评估适航环境方面的责任，[92]为在我国实施《极地规则》提供技术指导。同年 12 月，基于北极东北航道商业运输项目成功经验，聚焦危险冰况识别技术、船舶冰区操纵技术、低温操作控制措施、船舶应急处置措施，中国船级社发布《极地水域操作手册编制指南 2017》。2023 年 2 月，在《极地船舶指南（2016）》的基础上，总结极地船舶材料的研究成果，中国船级社发布《极地船舶指南（2023）》。2023 年 9 月 19 日，基于 IMO《极地水域操作的船长 24m 及以上渔船安全措施指南》及开普敦协定，中国船级社发布《极地渔船指南》，以帮助业界积极应对《极地规则》的履约要求，满足我国自主建造南极磷虾船的需求，为南极磷虾船设计、审图、建造、检验和营运过程提供系统性的技术支持和指导。中国船级社对极地船舶及其航行的技术指导，体现了其对《极地规则》实施及其渐进性特点的把握，使我国的《极地规则》履约能力得到进一步提升。

中国作为北极事务的重要利益攸关方，应积极履行《极地规则》保障海上航行安全、防止船舶对海洋环境造成污染等国际责任。近年来，我国积极参与北极治理实践，已拥有一定的经验。在船舶北极航行方面，2013 年“永盛”轮完成了穿越北极东北航道的首航。在科考方面，根据 UNCLOS 规定的各国均有权在公海自由进行以和平为目的的科学研究，我国积极参与北极科学研究，截至 2023 年已开展了 13 次北极科学考察活动。2023 年中国成为世界最大船东国，我国正由造船大国迈向造船强国。[93]只有船舶设计、建造、操作达到了《极地规则》要求，才能有权享受北极航道的利益，因此在国内层面，我国应继续加强《极地规则》履约能力建设。

第一，2005 年 IMO 第 24 次大会通过了“IMO 自愿审核机制”，对成员国履约能力进行审核，但该机制的“自愿性”使其实施成效受限，因此 2013 年 IMO 在

---

[91] 曲亚囡著：《IMO 审核机制下国际海事公约在中国立法转化研究》，第 107 页。

[92] 参见中国船级社《极地船舶指南（2023》，第 2 节 环境风险，1.2.1.1 极地船舶应设计、装备和建造成具备极地水域操作的能力，以抵御预期冰况、低气温、结冰、高纬度、极昼/极夜、恶劣天气、偏远等环境风险，考虑与之相适应的极地水域的操作限制。1.2.1.2 船东须确认最适合其需求的极地船舶操作能力。船长在极地船舶操作期间负有随时评估实际冰和气温状况，并确保船舶在其设计的操作能力范围内操作的责任。

[93] 参见《中国成为世界第一大船东国（海外声音）》，《人民日报海外版》，2023 年 9 月 11 日，第 10 版，http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2023-09/11/content_26016217.htm。

第 28 次大会上将该机制从自愿转为强制。[94]《极地规则》强制性生效后，其国内履约工作也存在被审核的可能，因此我国应在后续的履约实践中，继续加强北极科学考察，提升极地科技水平和极地环境治理水平，不断积累极区航行经验，继续完善《极地规则》在国内的规范转换。第二，海事部门应在了解《极地规则》实施进展基础上，考虑到国内各相关方利益，密切注意 IMO、北极理事会、《南极条约》协商会议等层面相关国家或组织在《极地规则》完善方面的立场和关切，及时跟进行业新动态和规则新进展，把握发展前沿方向，使我国国内实践与国际热点有机链接。第三，在极地船舶建造方面，我国首艘自主建造的极地科考破冰船“雪龙 2”号于 2019 年建成并投入使用，提高了我国在极地海冰区开展考察活动的能力。“雪龙 2”号项目的实施，不仅是对我国业界极地船舶设计、建造、规范应用和完善，对《极地规则》在国内的有效实施发挥了重大推动作用。[95]2023 年 12 月 29，我国公开了首艘完全自主设计、建造的“极地”号破冰科考船，并计划于 2024 年下半年开始承担科考任务，我国极地装备技术的发展进一步取得成绩，未来，我国需加强对极地破冰船技术的突破，稳步建设极地船队，为未来的极地航运保驾护航。第四，要重视《极地规则》中人的因素。在《极地规则》的施行中，我国应加强对极地船员的培训。目前我国国内已有大连海事大学等高校开设了“极地航海基础”任选课程，未来我国应进一步落实相关培训方式，提高培训能力水平，积极与国际上已取得相关极地船员培训经验的国家进行交流，以使极地航海人才与“北极政策目标”建设需要相适应。除此以外，对于船东等负责极地船舶作业水平评估的主体来说，也应增强其专业技术水平，保证极地船舶适航性。最后，对于航运公司和船舶管理公司，其应考虑到自身利益，积极参与《极地规则》第二阶段的规则修订，同时应加强与其他国家业内主体的合作，掌握主动，打破技术壁垒，争取更多共同利益。

四、结语

在极地事务中，我国以《联合国宪章》、UNCLOS、《斯匹茨卑尔根群岛条约》、《南极条约》体系为核心的国际法为基础，积极参与极地开发与治理。自 2013 年“永盛”轮首航北极以来，我国执行北极航行的行次数逐年递增。北极理事会最新发布的《北极地区船舶的船旗国》报告显示，2022 年悬挂亚洲国家国旗进入过《极地规则》规定中水域的船舶共 33 艘，其中中国籍船舶 18 艘。[96]我国积累了连续性的北极航行经验，我国国籍船舶的北极航行也逐渐规模化，以航运为核心的极地利益日益凸显。当前国际局势总体更趋紧张，地缘冲突扰动国际海运航线

[94] 参见戴宗翰：“IMO 强制审核机制适法性研究——暗含权力扩张之法律解释”，《中国海洋大学学报（社会科学版）》，2021 年第 5 期，第 12 页。

[95] 参见“十年磨一剑——‘雪龙 2’号总设计师谈中国造破冰船”，新华网，2019 年 11 月 19 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/19/c_1125250983.htm。

[96] See Arctic Council, “Flag States of Ships in the Arctic: 2022”, 19 December 2023, https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/57288632-3f2c-4738-abf3-22b2b446728f/content。

正常通行，北极航道战略地位有所提升。对此，我国更应关注《极地规则》实施及其引发的“蝴蝶效应”。《极地规则》虽囿于规则的缺陷以及与北极航道沿岸国管辖权扩张存在一定的冲突，但其仍是北极航道法律治理中的重要依据。我国应以化解《极地规则》实施的法律挑战风险为目标，推进国际交流、区域合作、国内极地装备技术的突破以及专业技术人员的培养。顺应极地航行安全和环保的新发展需求，加强对新型破冰船、绿色船舶、智能化装备的研发，提升极地科技水平，投身北极科学考察活动，参与极地治理规则的制定，配合以国内参与北极事务政策的原则性指引，开展北极经济活动。[97]加强我国《极地规则》履约能力建设，提升我国北极通航能力，以更好地服务于我国极地愿景的实现。

2025年中国国际法学会年会

[97] 参见杨剑：“北极航运与中国北极政策定位”，《国际观察》，2014 年第 1 期，第 129 页。

Implementation of the International Code for Ships Operating in Polar Waters in the Perspective of Goal-based Standards: Legal Challenges and China's Response

YUAN Xue[1] YU Bo[1]

(1. *Harbin Engineering University, Harbin 150001, China*)

Abstract: The International Code for Ships Operating in Polar Waters (referred to as the Polar Code), which entered into force on 1 January 2017, is constructed on the model of goal-based standards, the application of which directly impacts the effectiveness of its implementation. According to the existing implementation experience, there are legal challenges to implementing the Polar Code at both the subjective and objective levels. The Polar Code lacks provisions for compliance inspection and emphasis on human elements at the subjective level. On an objective level, conflicts between the jurisdiction of coastal states on Arctic waterways and international law will not change upon the entry into force of the Polar Code. China should build a multi-layered and sophisticated compliance mechanism for the Polar Code from the perspectives of international rules participation, bilateral cooperation and domestic compliance, so as to enhance China's ability to counteract the risks of polar governance and realize the vision of China's deep participation in polar governance.

Key words: Polar Code; United Nations Convention on the Law of the Sea; goal-based standards; jurisdiction; implementation

2025年中国国际法学会年会

《BBNJ 协定》中环评制度的双重义务体系：类型识别、结构偏向与制度调适

曹怡昕

（复旦大学国际法学院 23 级博士研究生）

摘要：《BBNJ 协定》第 28 条以活动标准区分了两种环评情形，但其条文结构实则混同了跨界与全球环评这两种义务类型。在制度渊源与演进逻辑上，跨界与全球环评分属“区域性协调”机制与“公域治理”机制：前者以“非歧视原则”为法理支点，衍生出主权国家间的通知、磋商与参与等附属义务；后者则基于“共同利益”逻辑构建对世义务，利益攸关方在规范设计中相对缺位。协定当前的环评制度高度依赖“可能受影响国家”的主张，延续了传统跨界范式下的协调逻辑，掩盖了二者在正当性结构与实施机制上的深层差异，未能回应全球环评所提出的独立制度需求。为重塑 BBNJ 环评的类型逻辑，应明确识别双重义务结构，推动全球环评在制度上实现“去附庸化”与功能独立。建议借助海洋保护区等制度平台推进全球环评的实践转化，并通过多层级规制体系形成治理合力，促使 BBNJ 环评制度由形式整合迈向实质平衡，以实现全球海洋治理的良法善治。

关键词：BBNJ 协定　环境影响评价　跨界环评　全球环评　制度调适

一、问题的提出

《BBNJ 协定》历经 19 年的筹备与谈判，于 2023 年正式开放签署，标志着海洋生物多样性养护与可持续利用进入了“有约可依”的新阶段。作为一揽子交易的重要议题，环境影响评价（EnvironmentalI 海洋保护区 ctAssessment,环评）[1]制度被专章纳入最终案文。这既是对 1982 年《海洋法公约》（UNCLOS）第二〇四至二〇六条关于海洋环评框架的细化，也填补了国家管辖范围外海域（AreasBeyondNationalJurisdiction,ABNJ）环评的空白。根据协定下的环评义务在学理上可归纳为跨界与全球两大适用维度，涵盖《BBNJ 协定》第二十八条[2]规定的三类活动情形：跨界维度涉及发生在 ABNJ 但可能对国家管辖海域产生影响之活动（活动 1）；全球维度则包括发生在 ABNJ 且仅影响 ABNJ 之活动（活动 2），以及发生在国家管辖范围内但可能对 ABNJ 产生影响之活动（活动 3）。根据该条款（一）款，分属两大维度中的活动 1、2 均应“按照本部分的规定”进行，适用统一的规范框架；而活动 3 依据第（二）款另行规定。

[1] 在文中，“环境影响评价”概念一般被简化表书为“环评”，但在引用国际文书中的具体措辞时，则使用“环境影响评估”等具体术语。

[2] BBNJ 协定第 28 条“开展环境影响评价的义务”第 1-2 款（A/CONF.232/2023/4）。

尤应强调，无论协定如何表述合并或区分，这两大维度下的环评在演进路径、法理基础和实施机制上均存在实质差异。具体而言，跨界环评（Transboundary 环评）与非跨界情形下的全球环评（G-环评）的国际演进路径判然有别；前者主要建立在“非歧视原则”而非传统叙事下的“不损害原则”之上，旨在协调不同国家间的主权利益；后者的法理基础则更多体现在为追求区域乃至全球环境治理目标而履行对世义务，系主权利益对人类共同利益的让步。再者，从实施机制上看，跨界环评通常伴随对可能受影响国家的通知、协商等附随义务；而在全球维度下，由于不存在特定受影响国，此类程序设计难觅对应物，这两种义务类型难以通约。目前，BBNJ 的环评框架对跨界环评所代表的国家主权本位有明显偏向。协定文本频繁提及“可能受影响国家”或“毗邻沿海国”，[3]突显了跨界影响在制度设计中的核心地位。相较之下，全球环评的相关条款操作性与清晰性不足，可能导致其在制度实施中的相对弱化，这种“表面统一—实质偏向”的制度逻辑不仅会削弱全球环评在协定实施中的制度地位，亦有悖于 BBNJ 协定所宣示的平衡“国家利益与全人类共同利益”的宗旨。

类型识别不止是技术问题，而是关涉协定合法性基础与执行可持续性的结构前提。目前学界对 BBNJ 环评制度的研究多聚焦阈值标准、公众参与等技术议题，或讨论国家程序与国际监管的衔接问题。尽管已有论述涉及制度碎片化与执行困境，但系统揭示跨界环评与全球环评之间的法律义务类型差异、剖析文本中类型混同如何演化为结构性偏向者尚付阙如；更缺乏以类型识别为前提的差异化实施机制建构路径。鉴于此，本文旨在将 BBNJ 框架下的跨界环评与全球环评视为两类不同的法律义务类型加以辨析对待，厘清 BBNJ 环评框架中跨界与全球维度的演进逻辑、法理基础，进而识别当前协定条文在类型混同下生成的结构性偏向，并据此提出相应的制度调适路径。本文希冀通过类型重构推动 BBNJ 协定环评框架从形式上的“适用统一”迈向实质上的“规范平衡”，以助力全球海洋治理的良法与善治。

二、《BBNJ 协定》环评制度的源流与类型演进路径

（一）制度基础与法律地位：ABNJ 环评义务概述

环评已被广泛接受为管理和控制人类活动对环境负面影响的重要工具。在海洋环境领域，1982 年《联合国海洋法公约》（UNCLOS）第 206 条中对环评要求作出了明确规定。许多国家已经在其国家管辖范围内实施了第 206 条所包含的义务。

然而，海洋环境影响评价在国家管辖范围以外区域（AreasBeyondNationalJurisdiction,ABNJ）的实施率与水平相对较低，规制框架亦较为碎片化。[4]因此，《BBNJ 协定》中的环评框架肩负双重使命：既需要弥补现

[3] 在 BBNJ 环评的十三个条文中，共出现 11 次。（A/CONF.232/2023/4）。

[4] R. Warner, Protecting the Oceans Beyond National Jurisdiction: Strengthening the International Law Framework

有规范的空白，又要协调全球、部门和区域倡议之间的潜在分歧。

从制度渊源角度来看，ABNJ 环评的多元规制框架具有高度异质性。这种异质性主要体现在两个方面：其一，ABNJ 环评的渊源具有明显的多样性，可以概括划分为“全球环评”和“跨界环评”两类规范基础；其二，环评规范属于一个囊括诸多具体义务的框架性原则（umbrellaprinciple），除独立的环评规则外，还包含许多附属性规范（subsidiarynorms）。因此，环评制度的差异既表现在环评义务本身，也体现为所附带的义务各不相同。如果《BBNJ 协定》不能妥善调和这两类环评规范，可能导致环评框架的断裂与失衡：前者将削弱法律框架的系统性，而后者可能导致全球环评目标的弱化并增加制度执行的难度。基于此，有必要首先厘清《BBNJ 协定》框架下跨界环评与全球环评的差异。

需要说明的是，本文所讨论的环境影响评价（EnvironmentalI 海洋保护区ctAssessment,环评）限于项目层面的环境影响评价，不包括战略环境评价（StrategicEnvironmentalAssessment,SEA）或区域环境评价（RegionalEnvironmentalAssessment,REA）。[5]作为一个概念，环评兼具技术程序和环境管理制度两重含义：作为技术方法，环评是“评价拟议活动对环境可能影响的程序”[6]，能够在决策者决定是否许可特定活动前，为其提供该活动可能造成不利环境影响的信息，是有效的决策辅助工具；作为环境管理制度，环评是任何预防环境损害或促进可持续发展的法律体系中的必要预防手段，并与协商、通知、公众参与等其他环境义务密切相关。环评作为环境法领域特有的法律手段，自其创生以来即在不同法律体系间传播，并在诸多包含环境关切的国际文书中被反复重申。[7]环评在各现行规制体系中得到了近乎普遍的承认，体现出国际社会对其重要性的共识。然而，这种普遍认同并不意味着环评的法律地位在不同语境下具有相同表述，也不表示我们已经能够给出包含具体内容要素的统一全球定义。实际上，“环境影响评价”一词在不同语境下具有丰富内涵：就适用空间范围而言，有国内环评、跨界环评和非跨界情形下的全球环评之分；从规制渊源看，既包含一般国际法下的普遍义务，[8]也包括具体条约承诺和非拘束性国际文件所宣示的政治性、软法性承诺；[9]就内容而言，环评义务的表述或繁或简，可能是一般性的，也可能是详细具体的。因此，环评的法律地位具有相对性，不宜抽象地下结论。在分析特定语境下的环评法律地位时，应考虑其所属的规范体系，并结合环

(Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009), 51.

5 作为对比，有的学者将环评，SEA，REA 合称为环境评价（EA）。SeeDoelle,M.,&Sander,G.,Nextgenerationenvironmentalassessmentintheemerginghighseasregime?,Anevaluationofthestateofthenegotiations,35TheInternationalJournalofMarineandCoastalLaw498(2020).

6 此处援引的是 1991 年《跨界环境影响评价公约》（埃斯波公约），第 1（vi）条给出的环评的术语定义。

7 参见[法]亚历山大·基斯：《国际环境法》，张若思译，法律出版社 2000 年版，第 117-126 页。

8 主要是习惯国际法，不过也有学者认为环评已经构成了一项一般法律原则，为此参见，杨泽铭、杨未名：《作为一项全球性法律规范和一般法律原则的环评义务》，载《环境法评论》2020 年第 2 期。

9 不具拘束力的国际文书既包括“软法”，也包括难以被直接转化为有约束力的法律框架的“原则宣言”，以及纯粹的政治性承诺。

评相关国际法的发展阶段，在通盘考虑各种因素（totalityofcircumstances）后作出具体阐释。

鉴于上述认识，本文首先将对 ABNJ 环境影响评价义务的制度来源进行梳理（虽不可能穷尽既有渊源，但将侧重介绍与 BBNJ 议题密切相关的主要国际文件及其实践），继而考察国际环评制度的历史演进轨迹，以期勾勒出环评制度发展的整体脉络以及不同规制体系间的互动。这将为理解《BBNJ 协定》中环评义务的类型分化提供基础。

（二）ABNJ 环评义务的多元渊源

ABNJ 环境影响评价义务的制度渊源大体包括国内法渊源和国际法渊源。环评理念的法律化首先出现在各国国内法中：1969 年美国颁布《国家环境政策法》（NEPA），首次提出了环境影响评价要求，并将其确立为联邦政府决策必须遵循的程序性制度。该法设立了国家环境质量委员会具体执行环评制度，并通过此后的系列立法和修订，形成了涵盖环评管理制度、实施程序和技术方法在内的完备法律体系。此后，加拿大、法国等国也相继在国内立法中引入环评要求。时至今日，发展中国家在内的许多国家都普遍在国内法中纳入了环评程序。尽管不少国家的环评制度未必如美加等国般成熟复杂，但环评作为环境管理的重要工具已经在各国国内法中相当普及，几乎可被视为一项一般法律原则。[10]此外，国内法还可以通过一定方式域外适用于国家管辖范围之外由该国控制的活动，此时的环评是履行国内义务的要求。[11]同时，由于被界定为“国际义务”的环评往往兼具“国家程序”的特征，[12]国际环评的执行程序也常有必要依托国内环评制度。[13]

在国际法方面，随着环境问题日益成为全球关注的重大议题，环评程序和制度也及时地引入了国际法层面。1982 年通过的《联合国海洋法公约》在第 206 条要求缔约国对可能损害海洋环境的拟议活动进行环境影响评价，该条款作为一般规定为海洋环境影响评价提供了基本框架。具体而言，UNCLOS 第 206 条规定：“本国如有合理根据认为在其管辖或控制下的计划中的活动可能对海洋环境造成重大污染或重大和有害的变化，应在实际可行范围内就这种活动对海洋环境的可能影响作出评价，并应依照第 205 条规定的方式提交这些评价结果的报告。”[14]

由于《公约》并未明确区分国内和跨界环境影响以及全球环境影响，因而这一被誉为“海洋宪章”的公约所规定的普遍性环评义务自然延及于 ABNJ 环评。同时，考虑到 2015 年联合国大会第 69/292 号决议明确授权在《公约》框架下制定

10 参见杨泽铭、杨未名：《作为一项全球性法律规范和一般法律原则的环评义务》，载《环境法评论》2020 年第 2 期。

11 例如中国于 2016 通过的《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》。

12 例如 1991 年《埃斯波公约》第 1（vi）条，就将环评定义为一项“国家程序”。

13 刘惠荣、胡小明：《主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用》，载《太平洋学报》2017 年第 10 期。

14 United Nations Convention on the Law of the Sea (Montego Bay, 10 December 1982, in force November 1994) 1833 UNTS 396.

BBNJ 协定，可以说 UNCLOS 确实为 ABNJ 环评提供了基本的法律框架和程序要素。[15]不过，UNCLOS 毕竟是一部关于海洋事项的综合性公约，而非专门的环境保护公约，其对缔约国施加的环评义务较为原则和一般，并未因海域法律地位的不同而对不同情形下的环境影响评价程序作出区分。[16]同时，在 UNCLOS 缔结时环境保护在公约体系中的地位不及今日之重要，《BBNJ 协定》在规制优先事项上与《公约》也存在差异。[17]相比之下，一些专门的环境条约对环评的规定更为具体成熟，也为《BBNJ 协定》环评条款的设计提供了重要参考。

例如，1991 年通过的《南极条约环境保护议定书》（《马德里议定书》）和《环境影响评价的跨界公约》（《埃斯波公约》）这两部区域性条约就对环评制度作出了较先进的规定。前者属于南极条约体系，其将对南极的多边环境管控机制建立在环境影响评价基础上，设定了“微小或暂时影响”为较低阈值的初步和全面环评制度，并适用风险预防原则判断“显著影响”的存在；[18]后者则是专门旨在协调西欧各国跨界环评规则的条约，[19]其正文及附件对跨界环评的基本原则和具体内容作出了详细规定，其中关于设立调查委员会（第 3 条第 7 款及附件四）以及监督与事后分析程序（第 7 条、第 9 条及附件五）的规定极具创新性。[20]

在全球性条约中，1992 年《生物多样性公约》（CBD）将国际关注点从保护特定物种拓展到保护生物多样性的总体目标，并对获取和利用生物多样性的活动规定了环境影响评价的一般义务。该公约纳入了可持续发展原则，并适用了（风险）预防方法。此外，在 UNCLOS 体系和 CBD 框架下通过的新协议也对环评制度作出了更为成熟的规定。上述条约的缔约国基于“条约必须遵守”（pactasuntservanda）的原则，在 BBNJ 议题上也应适用相关条约规定的环境影响评价程序。除条约等有法律拘束力的国际法律文件外，若干非正式的规制渊源同样值得重视。尽管此类软法文件不具有法律约束力，不能直接作为法律依据强制适用，但其权威性和规范性对国际环评制度的发展起到了重大影响。[21]具体而言，这些文件包括 1972 年的《人类环境宣言》（《斯德哥尔摩宣言》）和 1992 年的《里约环境与发展宣言》（及其附件《21 世纪议程》）、[22]1987 年联合国环

15 参见郑苗壮等编：《BBNJ 国际协定谈判中国代表团发言汇编（一）》，中国社会科学出版社 2019 年版，第 6 页。

16《海洋公约体系》下，对环评规定更为具体的两个“执行协定”，即 1994 年《关于执行 1982 年 12 月 10 日<联合国海洋法公约>第十一部分的协定》和 2001 年《鱼类种群协定》，其规制事项限于深海矿产开发和渔业管理，因而深海生物资源的开发和保护仍处于缺少专门规制的状态。

17 例如，相比《海洋法公约》，BBNJ 协定中环境议题的重要性更高。

18 相比之下，《海洋法公约》中规定的环评程序则适用“损害预防”原则来判断风险的现实可能性。

19《埃斯波公约》最开始的缔约国主要都是西欧国家，但也对其他地区的国家开放。

20《埃斯波公约》规定，当对于计划实施的活动是否可能产生重大不利跨界影响的问题存疑时，可以提交调查委员会（第 3 条第 7 款），由委员会根据公认的科学原则提出意见（附件四），《埃斯波公约》也规定了事后分析程序，要求对有关活动进行检验（第 7 条和附件五），并制定研究方案，改善进行环评所利用的方法、监督决策的有效实施（第 9 条）。

21 法律具有权威性和规范性，并因此具有法律拘束力；而不具法律拘束力的国际文书则不同时具备这两项特征，例如“世界宣言”往往有权威性而无规范性，指南等软法往往有规范性而无权威性。

22《里约宣言》对环评相关习惯国际法的形成和国际法的变迁过程起到了非常重要的指引作用。

境规划署通过的《环境影响评价目标和原则》，[23]以及联合国粮农组织、国际海底管理局、国际海事组织、欧盟、《生物多样性公约》等国际组织或制度框架制定的一系列环境影响评价指南等自愿性准则文件。

（三）跨界与全球环评义务体系的双轨演进路径

国际环境影响评价义务的演进大体遵循了两条轨道——一条侧重于跨界环境影响，另一条关注全球环境关切。这分别对应我们所说的跨界环评和全球环评，两者拥有各自的制度逻辑和发展轨迹。

需要指出的是，不同于国内法，国际法中并不存在统一立法权的最高权威机构，特定领域的国际法往往呈现出“不成体系”的碎片化特征，环境影响评价制度的法律渊源亦是如此。一方面，在特定规制体系内部，由于存在相对集中的“立法权”，环境影响评价规则会得到发展和迭代，新规则可能替代或废止旧规则。就此而言，我们确实可以在某一特定制度框架下找到有关环境影响评价的最新规定和实践——从这个角度看，环评的规范渊源是在不断“发展”的。然而，这种体系内部的“立法权”并不能真正对国际社会整体立法。一般来说，条约只约束其缔约国，并不能约束未参与条约的第三国，而且迄今没有任何一部条约能够实现真正的“普遍适用”。因此，特定体系内部环评规范的发展并不意味着一般国际法层面的环评规则在绝对意义上也得到同步发展。例如，当甲国适用了一项 UNCLOS 框架下最新执行协定所规定的环评规则时，乙国若非该协定当事方，则仍旧适用《联合国海洋法公约》的一般规定。从这个意义上说，国际法即国际法史：我们在讨论一部久远条约时，其实不光在讨论国际法的过去，同时也是在讨论国际法的现在甚至未来。

其次，环评相关的国际法往往难以明确界定其范围或描述其全貌。[24]包含环评条款的国际环境条约数目众多，但这些条约往往有着环评以外甚至环境保护以外的终极目标；[25]环评通常被视为实现其他目标的手段，而大多数相关渊源并非专门旨在协调和发展环境影响评价这一制度本身。因此，我们还需要辨别各国际文书中环评条款的重要程度，即环评义务在其中所处的地位。

另一方面，不同制度框架在宏观上又确实呈现出某种发展“趋势”。例如，1972 年斯德哥尔摩会议之后，大量包含环境条款的国际条约或专门环境条约相继出现；1982 年《联合国海洋法公约》之后，大量旨在保护海洋环境的条约纷纷缔结；1992 年里约环节与发展大会之后，“可持续发展”理念被广泛接受并运用于国际

23 提供了执行环评的一般准则。

24 就法律关心的中心事物而言，国际环境法当然不同于国际海洋法、人权法或国际经济法，但是这种区分并不是绝对的，这些国际法的部门体系间不存在坚强的“对立性边界”，例如将海洋环境保护方面的国际法归入海洋法也是合适的，而我们对环境权的讨论也离不开国际人权法。在这个意义上，国际环境法并不存在确定的范围。

25 除《埃斯波公约》等少数国际文书外，环评往往都被视作实现特定环境保护目标的手段；而对于《海洋法公约》而言，环境保护并不是其终极目标，但这也不妨碍其中规定环评规则。

文书；1992 年《生物多样性公约》之后，“保护生物多样性”迅速成为全球议题。就环评制度而言，不同法律体系对环评程序的跨体系普遍认同使我们可以从整体上审视环评制度的发展演进，因而认定环境影响评价制度存在一个“整体的”发展趋势并非无据。基于此，以下将回顾环境影响评价制度的发展历程，以叙事方式展示其整体演进脉络，以及不同规制体系之间的相互作用。

1、跨界环境影响评价制度的演进历程。

跨界环境影响评价义务主要肇始于防止跨界环境损害的需求，其法律渊源可以追溯到国际法上防止他国环境损害原则以及相关的平等互惠理念。早期的国际环境法侧重于管控可能殃及他国的污染行为，环评在这种语境中成为履行防止跨界环境损害义务的一项程序性手段。1972 年《斯德哥尔摩宣言》原则 21（以及 1992 年《里约宣言》原则 2）确立了国家对本国管辖范围内活动负有不对他国环境和公域造成损害的责任，这暗示了采取预防措施的重要性。尽管《斯德哥尔摩宣言》未明文提及环境影响评价，但至 1992 年《里约宣言》时，环境影响评价已经被正式确立为国际环境法的一项基本原则（原则 17），反映出国际社会对将环评作为预防工具的广泛支持。

随着实践发展，跨界环评逐渐确立为一项习惯国际法义务。学界早在 20 世纪 80 年代即提出环评可能已演进为习惯法规则的观点；[26]在 2010 年的“乌拉圭河纸浆厂”案中，国际法院明确认定，对可能产生跨界不利环境影响的拟议活动进行环境影响评价已构成一般国际法的一项要求。[27]换言之，凡拟议活动可能对他国环境造成重大影响，履行环评义务已是国际法上的普遍要求。国际法院同时指出，确定环评的具体范围和内容属于国内法的自由裁量，这表明跨界环评在国际法层面是一项一般性义务，需要通过国家国内程序加以落实。随后，国际海洋法法庭也在 2011 年的咨询意见中肯定了跨界环评的习惯法地位，并通过“类比跨界情形”的说明将其适用范围扩展至国家管辖范围外区域。[28]不过，对于是否应将例如 BBNJ 环评这样一种全球而非跨界情形下的环评义务同样识别为习惯国际法的问题，无论在学界还是司法实践中仍需更多足够有力的积极意见来支持。

除了习惯国际法的发展，多边条约也对跨界环评义务进行了进一步的细化和实施。上述的 1991 年《埃斯波公约》正是专门协调国家间跨界环评程序的代表性条约。该公约要求一国在拟议活动可能对他国环境造成重大影响时通知并协商受影响国家，并在缔约方之间建立了项目清单、环境报告、公众参与等一整套合

26 例如国际环境法的先驱法国学者亚历山大·基斯就认为环评至少是一项正在形成中的习惯法，参见[法]亚历山大·基斯：《国际环境法》，张若思译，法律出版社 2000 年版，第 63-65 页。《环境与国际法》的两位作者则更为谨慎地讨论“跨界情形下”环评可能被视为一般国际法下的义务，[英]帕特莎·波尼、[英]埃伦·波义尔等：《国际法与环境》，高等教育出版社 2007 年版，第 123 页。但她们并不认为该判断对“全球环评”也是适用的。

27 与之相比，国内法则是现行有效的法律规范，可以与其历史相分离。

28 国际海洋法法庭海底争端分庭在关于深海海底采矿的咨询意见中指出“法院在跨界情况下的推理可适用于对国家管辖范围以外区域有影响的活动，‘共有资源’同样适用于属于人类共同继承财产的资源”。

作机制。在实践中，跨界环境影响评价通常伴随通知、协商等附属义务的履行，以确保活动发起国与可能受影响国就环境风险进行充分沟通。这些程序性义务是跨界环评制度的重要特征，而在全球环评情形下则缺少对应的双边互动环节。

2、全球环境影响评价制度的演进历程。

全球环境影响评价义务是在关注不特定国家利益或全球公共区域环境的背景下发展起来的。气候变化和生物多样性丧失等全球性环境问题促使国际社会开始探索超越跨界范式的环境影响评价机制。1972 年的斯德哥尔摩会议开启了全球环境保护的序幕，但仍以国家主权责任为核心框架。到 1992 年里约环境与发展大会时，国际社会正式通过原则 17 承认了环境影响评价作为各国在本国范围内应采取的重要环境保护手段。与斯德哥尔摩文件相比，《里约宣言》凝聚了发达国家与发展中国家的共识，以“一揽子交易”方式达成，使用了“各国应”（shall）之类较为强制的措辞，因而具有更强的规范指引作用。大会通过的原则随后被纳入《21 世纪议程》并在各类联合国项目中推广，在当年开放签署的《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》这两大框架性公约中，环境影响评价的适用范围也从传统的跨界污染拓展到全球环境问题——生物多样性的保护和气候变化等全球性议题由此进入条约框架。

全球环境条约往往采取“框架条约+议定书/附件”的立法模式：在初始条约中确立总体义务（通常包含一般性的环评要求），再通过缔约方大会（缔约方大会）及其附属机构的不间断工作对条约体系进行充实和发展。这使得条约义务具有相当的灵活性和动态演进特征。环境影响评价义务在这些框架条约中的初始表述往往比较原则或程序化；但随着科学技术的进步和规制重点的演变，环评要求常通过后续达成的议定书、附件或指导性文件变得更为具体，乃至纳入实质性的标准。例如，《生物多样性公约》对环评的规定非常概括，缔约方在履行相关实质义务上拥有较大裁量空间；而在该公约框架下 2012 年通过的《海洋和海岸带区域的生物多样性影响评价和战略环境评价指引》显然比公约的原有条款详细得多，提出了更具体的要求。这说明环评义务是一般还是具体、是程序性还是实质性的，取决于其在特定国际文件中的定位和重要性——当环评是相关制度关注的核心时，规定就会细化严谨；反之则可能仅作原则性要求。但无论如何，全球性环境协定大多为环评制度的后续发展预留了空间。

政治宣言和多边外交也在全球环评制度的形成中发挥了关键作用。某种程度上，软法先行、硬法继起是国际环境法（包括环评制度）发展的普遍模式：非拘束性的环境宣言所倡导的新环境观往往得到国际社会广泛支持，从而上升为之后法律文件所承认的基本价值，并引导各国采取协同行动。环境影响评价经由斯德哥尔摩、里约等权威宣言确立为环境法基本原则，促进了环评制度在全球范围的传播，也为其演变为习惯国际法创造了条件。此外，不同规制体系之间的经验借鉴和规则渗透，亦推动了全球环评规范的逐步趋同。

需要注意的是，在全球环评的发展过程中，如何平衡环境保护与经济发展的关系始终是一个挑战。多数全球性环境协议的达成都伴随着主权让渡与利益平衡，即通过资金、技术援助等安排，将环境义务的履行与发展权益的保障相结合。因此，全球环境问题的解决往往需要与非环境议题捆绑为“一揽子交易”，[29]也涉及平衡主权利益并体现“互惠原则”的“契约性条款”。[30]不过，环境影响评价作为一项高度技术性的程序工具，本身并不直接决定项目能否实施，只是在决策过程中引入环境考量。相较于实质性的减排指标或配额分配等义务，环评更多地体现了环境方面的共同利益诉求，而较少触及国家间的直接利益分配。因此，将环评义务纳入全球性条约通常不会对国家发展权利构成实质限制，却有助于提升决策的科学性和环境理据。这也使得环评制度在全球环境治理中易于被广泛接受，并成为连接“环境”与“发展”的桥梁。

总体而言，全球环评制度经历了由普遍原则到具体机制的逐步演进，其发展动力来自对全人类共同环境利益的日益重视，并得益于制度化的合作平台（如缔约方大会）持续推进规则细化和履约监督。这种演进路径决定了，全球环评制度的有效实施往往需要相应的国际机制配套支持，例如定期的报告与审查、科学咨询和能力建设，以弥补其缺乏直接他国监督的结构性不足。

3、双轨演进中的制度张力与类型分化。

由于上述不同的发展轨迹，跨界环评和全球环评在法律基础、规范内容和实施方式上呈现出类型分化。前者植根于国家主权责任和互惠理念，通过习惯国际法法和区域性条约发展而成，强调各国应平等对待他国可能受到的环境影响；后者立基于全人类共同利益，通过全球性多边协定渐进演化，体现为面向国际社会整体履行环境保护责任。在具体制度上，跨界环评通常要求国家间直接互动，如信息通报和协商，以防止一国的发展活动损害他国环境；而全球环评由于不存在特定受影响国，更多依赖国际组织或多边程序来监督和评估对公域环境的潜在影响。

必须指出的是，环评的内容与其在国际文书中的重要性相关，例如专门规制环评的 1991 年《埃斯波公约》对环评的规定就极为具体和详细，并将环评要求贯穿项目决策的全过程，《马德里议定书》更是涉及了环评的管理体制等实体性问题，对环评的内容提出实体义务的要求；而并不以环评作为规制优先项的 1991 年《生物多样性公约》中的环评规定就非常的一般性，国家在相关实体义务上有较大自由裁量权，由此可见，许多学者认为环评的基本特征是“一般而非具体的

29 立法性条款，即造法性条约（traité-loi）中的条款,但这里并不是使用特里派里 1989 年发表的《论国际法与国家法》中的那种造法性契约的概念，并不否认契约性条约的国际法渊源的地位。此处二者的区分仅仅是，前者为人类共同利益而缔结，后者则基于互惠原则。参见参见[法]亚历山大·基斯著：《国际环境法》，法律出版社 2000 年版，第 11-14 页。

30 契约性条款，即契约性条约（traitécontrat），是私法上双务契约在国际法上的映射，考虑到很多被认为是造法性条约的国际法律文书中，也存在包含互惠义务的的条款，因此这里使用“条款”而非条约。

义务”以及“程序性而非实体性义务”只是不完全归纳得出的结论，[31]这种结论并不是错误的，但是却忽视了导致环评形成这种或那种特征的深层次原因，因而会具有误导性。笔者认为，环评是一般的还是具体的，是程序性还是实体的，并不是环评自身的发展规律使然，而只是环评在特定国际文书中的重要性不同所导致的，即使是在《生物多样性公约》框架体系下，专门规制环评的 2012 年《海洋和海岸带区域的包含生物多样性的影响评价和战略环境评价的资源准则》也显然要比初始公约中的环评条款具体的多。

因此，跨界环评义务在专门性条约中往往被细化为贯穿项目决策全流程的要求，并辅以实体性的环境标准（如《埃斯波公约》），注重自下而上的形成各国间的区域协调机制，利益攸关方的权益保护殊为重要；全球环评义务则经常在初始条约中仅具原则性，在后续制度发展中逐步具体化并完善执行机制（如从《海洋法公约》到《鱼类种群协定》以及《BBNJ 协定》），强调自上而下的落实公域治理计划。对于解决全球性环境问题而被规定的环评制度而言，由于环境问题的高技术性和动态发展特征，其环评制度也更倾向于一种“动态的立法过程”，因而往往需要相应的规制机制与国际管理制度以发展环评规则或确保遵约和实施。[32]

由此可见，环境影响评价制度已演化为“跨界环评”与“全球环评”两种类型。若不加区分地将二者纳入统一框架，势必引发制度张力：一方面，过度侧重跨界维度可能忽视公域环境风险的无人问责问题；另一方面，片面强调全球利益则可能削弱相邻国家就具体项目开展公平协商的权利基础。这一张力提醒我们，在构建《BBNJ 协定》环评框架时，必须充分识别并协调跨界与全球环评在制度类型上的根本差异，以避免法律结构的错位与失衡，从而实现双重义务体系的有机融合与协调发展。唯有如此，方能为国家管辖范围以外区域的海洋环境提供兼顾公平与效率的坚实制度保障。基于此，以下将进一步梳理两类环评义务在法理基础上的深层分歧，并对《协定》条文设计中的制度偏向及其潜在后果加以系统评析。

三、《BBNJ 协定》环评制度的双重法理基础与结构偏向

如前所述，依据环境影响是否跨界，环评的国际法义务可被分为全球性环评与跨界环评义务，尽管作为义务来源的条约或协定未必会在用语上严格区分这两类环评义务，但二者确实应被认为具有不同的法理基础。事实上，正是这种法理基础的差异构成了《BBNJ 协定》第 28 条背后的结构性张力来源，并深刻影响其结构偏向的规范正当性与制度效能。本章将围绕双重法理结构展开分

31 参见刘惠荣、胡小明：《主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用》，载《太平洋学报》2017 年第 10 期；龚向前：《国家管辖范围外海域环境影响评价制度的构建逻辑》，载《北京理工大学学报（社会科学版）》2021 年第 3 期。

32 因为条约传统的修正方式非常困难，同时像《海洋法公约》这样的条约体系也缺乏科学技术机构来发展“环评规则”，因此相比《生物多样性公约》而言，《海洋法公约》在相当长的时间里都没有对其初始条约中一般性的环评规则进行发展。

析，分三部分展开：第一节梳理跨界维度下“非歧视原则”所引发的国内环评程序外溢效应，及其对国际义务设计的影响；第二节聚焦全球维度中“对世义务”如何构建国家对公域环境的保护责任，并面临利益主体模糊的制度难题；第三节则从整体视角揭示《BBNJ 协定》当前环评制度在适用中存在的结构性偏向与制度困境，并为后文提出制度调适方案奠定基础。

（一）跨界环评：“非歧视原则”下的国内程序外溢

笔者认为，跨界环评的法理基础是“主权利益”和“非歧视原则”，而全球环评则基于“全人类共同利益”和“区域治理需要而产生的对世义务”。首先，跨界环评的法理基础是“非歧视原则”而非“防止跨界环境损害原则”。

跨界环评义务通常被理解为和“防止跨界环境损害”原则相关，是该原则的一个程序性推论[33]——既然实体义务要求避免损害，那么程序义务也应相应地要求在决策过程中预防性地注意避免损害风险，换言之，禁止跨界损害的结果义务可以倒推出“预防损害”的行为义务，这种预防的程序要求包括“评估跨界环境损害”。因此，一个比较流行的表述是，跨界环评尽管未在《斯德哥摩宣言》中以原则形式明文写出，但其实质上构成了原则第 21 号的前提条件，在法理层面可以合乎逻辑地被推导出，考虑到环境法对“预防”的特殊要求，这种推论似乎是可靠的。

但正如 Knox 较早指出的，这种表述尽管非常流行，但很不确切。它属于“理想主义体系”[34]（mythsystem）的国际环境法。这套理论确实体现了国际社会广泛赞同的某种集体观念，但目前只具备半真实的性质，而非对于环评法理基础的真实诠释，难以形成对于“环评”和“防止跨界环境损害”关系的全面且连贯的解释。其原因主要是，“防止跨界损害”和“环评”间的关系并没有前述理论所解释的那么紧密。

就法理而言，尽管国际法已经确认了“防止跨界环境损害”的结果义务，基于预防结果的需要而对行为施加了某种拘束，但这种拘束仅仅是“形式拘束力”，仅限于“适当注意”，由于环评并非唯一一种可以体现预防原则的可择程序，因此“评估环境影响”这种对行为方式的具体要求在缺乏独立义务渊源的情况下仅仅只能是基于“礼让”而被选择，而不能从既有原则中被当然地推出。[35]

事实上，无论是在相关国际法的编纂发展过程中，还是在具体的条文、习惯中，“环评”均与“防止跨界损害”间存在明显的距离：例如，起草《防止跨界损害公约》（草案）是国际法委员会的相关工作，这一工作被认为和《斯德哥摩选择宣言》第 22 号有关，并确立了履行《里约宣言》原则第 2 号所应遵守的全球最

33 参见姜玉环,张继伟.BBNJ 国际协定环评规则制定中的焦点问题分析及中国应对[J].太平洋学报,2021,29(05):82-94。

34 See Daniel Bodansky, Customary (and Not So Customary) International Environmental Law, 3 Ind. J. Global Legal Study. 105, 116 (1995).

35 即既然有多种程序都可以被视作是履行了适当注意义务，而环评仅仅只是其中一种，那么是否选择环评这一特定程序也就是国家自由决定的事项，并不能从“防止损害义务”中推出必须开展环评。

低标准，而《联合国环境规划署环境影响评价目标和原则》则是由联合国环境规划署主导的成果，诚然“防止跨界损害”包括结果上的防止义务和行为上的审慎注意义务两层可能的含义，并且委员会的在编纂过程中的逐步澄清也使其含义更接近后者，[36]但将环评明确列为一项在项目建设过程中预防损害的具体措施是环评在国际环境法中被普遍确立之后而非之前，因而以此认定环评是损害预防原则的具体要求在叙事上存在先后顺序问题。而在习惯国际法或国际条约中，环评义务也从未和制止跨界损害的实质性禁止措施联系起来。[37]存在可能招致损害结果的风险并不必然产生环评要求，环评结果也不必然影响决策。[38]由此可见，“跨界环评”的行为义务要求和“防止跨界损害”的结果义务之间缺乏“行为模式-法律后果”的联系，因此后者绝非前者的法理基础。

笔者认为，环评义务真实的法理基础应为“非歧视原则”，该原则既要求国家不应在环评立法上因为环境损害的来源而有所歧视，又要求和作为个人权利的“在环境领域平等诉诸救济原则”联系起来。根据《里约环境与发展宣言》第 17 条第 3 款，前者意味着考虑对其他国家可能的环境影响以及通知协商义务，各国应本着善意对其他国家的权利和合法利益予以合理关注。“非歧视原则”对“国家的适当注意义务”提出了环评要求，在各国国内法普遍确立环评制度的情况下，若未开展环评程序则难以证明自己履行了适当注意义务，这也是《埃斯波公约》诞生于已经普遍在国内确立环评制度的西欧的原因；后者则意味着允许非本国居民参与，为此，国家还有必要提前通知可能受影响的非本国居民。由此可见，跨界环评的附属义务，尤其是“通知协商以及公众参与”，均需要贯彻“非歧视原则”，而是否构成了某种歧视，则需要具体考察国内法的环评规则，国家有必要通过国内环评制度来执行跨界环评程序。因此跨界环评相关的国际文书往往明确将环评界定为一项“国家程序”。

综上所述，跨界环评义务并非直接源自“防止环境损害原则”，而是基于“非歧视原则”对国家提出的“适当注意义务”，由于环评程序的行为义务和决策的结果义务之间缺乏有效（法律）规范的联结，因此跨界环评通常表现为一项程序性义务，或者说是一项“国家程序”，而由于相关国际文书旨在协调各国已有的存在于国内法体系中的环评规则，介入了本属于一国管辖范围内的事项，因此国际义

36 参见[英]帕特莎·波尼、[英]埃伦·波义尔等：《国际法与环境》，高等教育出版社 2007 年版，第 107-109 页。

37 正如国际法院在 2015 年特定活动案中所指出的那样：第一，如果初步评价显示项目可能造成重大不利跨界环境影响，即便项目最终没有造成重大跨界损害，国家仍可能违反环评义务；第二，即使结果确定存在严重跨界环境损害的危险，根据适当注意义务，活动发起方的主要义务也只限于公开或通知可能受到影响的国家以便就相关措施进行善意协商，而没有义务终止相关活动以避免不利影响。
SeeCertainActivitiesCarriedoutbyNicaraguaintheBorderArea(CostaRicav.Nicaragua)andConstructionofaRoadinCostaRicaalongtheSanJuanRiver(Nicaraguav.CostaRica),Judgment,I.C.J.Reports2015,pp.706-707,710,paras.104-105,112.

38 如 1991 年《埃斯波公约》，既没有要求对所有可能引起跨界损害的活动进行跨界环境影响评估（只要求重大），也没有将评价结果与任何实质性的禁止措施联系起来。

务来源的文书措辞通常是一般性的、甚至采用软法性的措辞，国际文书充当“总则”（lois-cadre），[39]在具体执行过程需要依托国内法。[40]总之，跨界环评产生于环评国际化的过程，是从国内法导入了国际法体系的，并因此体现了国内法向国际法转化所带来的“主权要素”或“国家主导”的痕迹，这种痕迹是“非歧视原则”规则化的当然结果。[41]

总之，跨界环评直接源于“非歧视原则”和“适当注意义务”，而“防止环境损害原则”在解释跨界环评的法理基础方面，只起着比较次要的作用，主要构成了“风险预防原则或方法”的法理基础。[42]“非歧视原则”使环评从国内法导入国际法，并因此使跨界环评具有了浓厚的“国家主导”与区域性协调机制的特征。

（二）全球环评：“对世义务”下的公域治理安排

全球环评义务的法律基础则有所不同，这主要因为两种环评义务的适用区域具有不同的法律地位和利益基础。跨界环评和全球环评所评估的受影响的“环境区域”具有不同的法律地位，由于法律地位是权利义务等法律关系的总和，[43]而权利和义务则是法律规范的基本内容，因而基于环境区域不同的法律地位而适用的环评法律规范也会存在差异，这种差异性主要是由于区域法律地位背后的利益基础存在差异，跨界环评主要是基于国家主权利益，而全球环评则主要是基于“人类共同利益”。

跨界环评所指的“跨界环境影响”所影响到的自然资源的法律地位，是“自然资源的永久主权”和“共享自然资源”，前者完全位于一国主权界域内，后者则呈现为一种中间范畴，既不完全出于一国排他的管控范围，也不是国家管辖范围以外的所有国家的“共同财产”或“共同继承财产”，而是和有限国家相关的，为这个较小共同体所共享的利益；[44]而全球环评义务所指的“全球环境影响”主要影响的是“共享资源”或“共同继承财产”，因此事关“人类共同利益”，换言之，跨界环评义务是为了保护可能受影响国家的主权利益而对活动发起国的主权权利进行限制，体现了利益平衡原则；而全球环评义务则旨在保护国际社会的整体利益，体现了人类共同利益原则，尽管全人类或国际社会至今仍非具有严肃法律内涵的概念，国家管辖范围以外的环境也不具有独立的法律地位，国际社会尚无意愿也无能力对国家管辖范围以外的区域的法律地位作“脱离具体事项讨论范围”的整体

39 例如《生物多样性公约》的环评条款几乎不涉及执行程序，只规定了原则和目标。

40 参见刘惠荣、胡小明：《主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用》，载《太平洋学报》2017 年第 10 期。

41 因为用来比较以判断是否违反“非歧视原则”的，是本国的环评立法，即国内法。

42 因为一些国家声称仅愿意在“危险是可预见的”以及“存在充足的科学证据”的情况下才采取包括环评在内的行动以控制可能发生的跨界风险，并考虑到环境问题在因果关系预测方面固有的科学上的不确定性，国际社会需要确定当一种潜在危险已经被识别出，但在科学上仍无法作出确定性判断的时，风险的举证责任问题，因此从“防止损害”原则的证据标准问题上产生了积极的“风险预防原则”和限制性的“现有最佳科学证据原则”。

43 SeeBlack’sLawDictionary,8thed.,ThomsonWest,2004,p.4417.

44 这种封闭性或有限的开放性区别于共同财产概念上的普遍开放性。

立法，[45]但环境法的发展确实给了我们一种“设想主权边界外的另一种主权”的可能性，[46]这种可能性构成了对“主权”的一种“哥白尼革命”式的修正，比起一种严格排除他者的权利，今天的主权至少在国际环境或人权领域更应“为了国际社会的整体利益”而负责任的行使。[47]

与此同时，从主权角度和实证法学派对国际法效力基础的“意志理论”诠释出发，也难以对在国家管辖范围以外的“全球公域”内开展超出自由可能语义的“管理或治理活动”的现象加以解释，这是因为意志论中的意志是“政治权力实体间的协调意志”而非“全人类共同的人民意志”。[48]国际法的现实状况更接近国家间（政治实体间）的法而非各民族（人民组成的非政治性的社群）共同的法，权力意志所及的边界也即国家间的地理边界，权力的排他性形成了边界，主权在这里是排除他者的基础，但这种排他性从具有绝对主权的核心区域——领土，到仅具部分主权权能的边缘管控区域——如专属经济区是逐渐下降的，国家利益也存在相应的下降，并在完全无法主张主权的“全球公域”让位于“公海自由原则”。

因此，若将“意志理论”置于全球公域，则只能依据“平等者之间无管辖权”的古老法谚推出“公域自由原则”，主权仅仅可能通过管辖权的外溢而及于公域中的船舶、航空器和航天器，以及实际管控的活动，而国家相互间仅适用从“权利不得滥用原则”推出的对他国利益的“适当顾及”以限制前述自由。但即使将“意志论”的语义推至极限，它也无力解释基于国际法授权而产生的普遍管辖权，或各种旨在使公域摆脱无序状态并进行治理的法律制度和手段。同样的，从基于互惠的契约性条约视角出发，[49]意志论也无力解释追求“共同利益”而非“同等利益”的造法性条约（或条款），上述解释论上的局限性同样及于在国家管辖范围以外海域实施的环境影响评价制度。

譬如，若从国家利益角度考虑“防止跨界环境损害原则”，《海洋法公约》194条对防止、减少和控制海洋污染的措施进行了规定，其中第 2 款是跨界污染的情形，要求各国采取“一切必要的措施”；第 1 款则是一般性的对“海洋污染”进行了规定，公约增加了“切实可行”来修饰“一切必要的措施”，于是实际上提供了一个更为缓和的要求，因为需要协调的主权利益发生潜在冲突的可能性和强度都比跨界情形要弱，由此可见，若单纯考虑国家利益的维度，则全球环评义务应当比跨

45 例如对于国家管辖范围以外的海域，国际社会并没有基于区域地理而确定一个法律地位，而是具体的讨论，区域内的矿产资源勘探开发，区域内的渔业，区域内的生物多样性等等。

46 参见《野兽与主权者（第一卷）》，[法]雅克·德里达著，王钦译，西北大学出版社，2021 年版。

47 参见[英]帕特莎·波尼、[英]埃伦·波义尔等：《国际法与环境》，高等教育出版社 2007 年版，第 130 页。这一点其实对于跨界或全球环评的国际法义务而言都是适用的，譬如 1992 年《生物多样性公约》所界定的生物多样性，在用语上主要指的是完全位于一国主权范围内的自然资源的永久主权，其环评义务主要是跨界的而非全球的，但对自然资源永久主权的重申并没有妨碍生物多样性被表达为一种“人类共同关切事项”，但这一点确实在全球环评上更为明显。

48 参见(德)巴多·法斯本德,(德)安妮·彼得斯主编.牛津国际法史手册[M].上海三联书店,2020,30 页。

49 跨界环评的法理基础是“非歧视原则”，而非歧视原则当然也体现着“互惠原则”，例如在 WTO 中，若一方违反“非歧视原则”，另一方可以相应减损涵盖协定项下的承诺或减让。

界环评的义务强度更弱。然而对“南极区域”中的活动或“国际海底区域中的矿产勘探和开发活动”所开展的环评程序，其义务要求往往比跨界环评更高，这显然是基于区域“人类共同基础财产”这一特殊的法律地位，并由造法性条约所增强的对世义务，前述过程从一个侧面反映出，对于由一般性国际条约所规定的全球环评义务而言，人类共同利益的维度比国家利益的维度更具有基础性。

（三）制度适用中的结构偏向与实施困境

如前所述，跨界环评与全球环评在演进路径、法理基础和制度逻辑上存在根本差异：前者立基于“非歧视原则”与国家主权程序框架，强调国家间的通知、协商与参与机制；后者则根植于“对世义务”与人类共同利益，依赖多边制度安排以回应全球环境关切。然而，《BBNJ 协定》第 28 条在制度设计中并未明确区分这两类义务类型，而是以“拟议活动可能对海洋环境产生显著影响”作为统一适用的判断标准，进而在适用过程中引发了明显的结构偏向与实施困境。

首先，在制度结构层面，第 28 条（一）款对所有 ABNJ 的“拟议活动”一体适用统一程序范式，而未针对全球环评构建具有法理独立性与制度适配性的程序模块。这一设计延续了跨界环评的协调逻辑，即以“可能受影响国家”作为权利主体与程序启动锚点，强调事前通报、协商与反馈机制，从而体现国家间的对等性与程序参与性。但在全球环评情形下，由于环境影响并不特指或直接归属于某一特定国家，其“受影响方”难以界定，导致“通知—磋商—参与”的制度链条难以运作，相关机制缺乏实际执行基础。换言之，《协定》第 28 条在面对“无确定权利主体”的全球性环境影响时，并未构建替代性程序路径或多边治理机制，导致现有制度在全球维度的适用面临结构性空缺。

其次，在规范正当性结构上，协定并未充分承认全球环评作为独立义务类型的存在，也未在文本中明确其基于“对世义务”的法理地位。这种未加区分的制度吸收模式，事实上将全球环评附属于以主权国家为单位的跨界协调范式之下，使其失去在制度上实现功能独立与正当性确立的基础。跨界环评所依赖的是国家间的权利义务互动，而全球环评则需在国家无法主张直接利益时，通过代表“全球利益”的治理机制加以制度性支撑。若全球环评长期无法脱离对“受影响国家”的程序依赖，其规范效力将始终处于从属地位，难以作为“公域保护责任”的核心义务加以落实。

第三，在实际适用中，全球环评由于缺乏明晰的权利主体与责任机制，其监督与问责高度依赖国家自愿履行与协定机制能动性。尤其在缺少“可能受影响国家”提出异议的情形下，拟议活动是否触发环评、如何识别重大影响风险、是否构成活动限制因素，均缺乏强制性约束与统一裁量标准。这种制度依赖“自我启动”而非“外部监督”的结构，不仅削弱了协定环评制度的执行可预见性与合法性基础，也可能在面对高风险全球性活动时导致制度空转与责任失落。

最后，在利益表达机制上，《协定》尚未建立专门承载“全球性环境关切”的

制度平台，例如可代表国际社会整体利益的专家机构、条约机构或非国家行为体的程序性参与安排。作为结果，全球环评在适用中缺乏代表“无主权代理者”利益的制度代理，导致国际公域的环境风险主要由“可能受影响国家”或“发起活动国家”主导回应，在缺乏制度性代表机制的情况下，全球性风险议题长期处于表达弱势与制度边缘的状态，可能影响协定整体的治理实效与制度公平。[50]

综上所述，《BBNJ 协定》第 28 条在结构设计与规范逻辑中呈现出明显的制度偏向，其一体化程序虽具形式整合之便，却未为全球环评提供相应的法理支撑、程序路径与权利代理机制。这种结构性失衡不仅限制了协定在治理全球性海洋环境风险方面的制度容量，也反映出现有国家中心主义框架在应对公域治理问题时的内在局限。为回应上述困境，下一章将从制度调适的角度提出类型分化与机制回应的多元路径，以实现双重义务体系的协调共存与实质均衡。

四、《BBNJ 协定》环评制度的调适的可能性与路径

本章将在前文分析《BBNJ 协定》第 28 条环境影响评价制度的基础上，探讨全球环评机制的制度调适与路径构建。首先梳理开展制度调适的正当性基础，包括协定目标导向下机制创新的机遇、条约演进解释下全球环评义务的扩展空间以及“不损害”条款的积极阐释与跨制度整合的必要性。随后提出制度调适的具体路径建议，从双重义务类型出发构建分轨实施机制、依托海洋保护区推进全球环评实践转化，并整合多层次规则体系以提升协定治理的实效。通过这些分析与建议，回应前文所揭示的 BBNJ 环评框架中存在的制度偏向、主体空缺和程序链断裂等困境，力求实现国家利益与人类共同利益相平衡的环评制度优化。

（一）制度调适的正当性基础

1、BBNJ 协定目标导向下的机制创新机遇

《BBNJ 协定》的宗旨在于填补公海生物多样性养护方面的制度空白，促进全球海洋生物多样性保护。环境影响评价作为广受认可的环境治理工具，被纳入协定四大支柱之一，旨在确保人类在公域海洋活动中同样遵循环境预防原则。然而，当前协定草案中的环评制度设计带有明显的“路径依赖”，仍主要沿用传统跨界环评的框架，未能充分体现公域全球环评的特殊需求。这导致协定环评机制在结构上对沿袭既有模式产生偏向，可能削弱其服务协定宏观目标的效能。鉴于 BBNJ 协定力图实现国家利益与人类共同利益的平衡，全球环评机制的创新已具备正当必要性。协定赋予国际社会一个契机，在既有国际法原则（如《联合国海洋法公约》确立的保护和保全海洋环境义务）基础上，通过机制创新更好地维护公海生物多样性。也就是说，以协定确立的养护目标为导向，有必要对环评制度进行重构，以抓住这一全球海洋治理变革的机遇，使环评义务真正落实协定宗旨，

50 参见曹怡昕.BBNJ 环评实施过程中的关键分歧——法理探究和协调对策[J].争议解决,2022,8(3):636-645.

实现对全人类共同海洋利益的有效保障。

2、条约演进解释下全球环评的正当扩展空间

国际海洋环境法的演进为加强全球环评义务提供了空间和依据。UNCLOS 第 206 条虽规定了对可能造成重大海洋环境影响的活动进行评估的义务，但其措辞笼统，未区分影响对象位于国家管辖内或外。

随着环境法理念的发展和国际法院实践的推动（例如 2010 年国际法院在“纸浆厂案”中确认了一般情况下进行环境影响评估的义务），环评义务的内涵不断丰富。BBNJ 协定作为 UNCLOS 之下的执行协定，实际承担着将 UNCLOS 第 206 条的原则性义务具体化的造法任务，应被视为在国际法框架内对“全球环评”规则的编纂和发展。联合国大会授权谈判 BBNJ 协定的决议中虽然要求新协定“不损害”现有制度，但这并不意味着对 UNCLOS 框架的僵化奉行；相反，它允许通过动态解释，在 UNCLOS 既有原则的基础上拓展具体义务内容。换言之，可以将 UNCLOS 第 206 条关于环评的义务根据 ABNJ 情境进行演进性解释，使其涵盖全球公域活动，从而为 BBNJ 协定下全球环评机制的扩展提供合法性空间。

认定公约对于协定具有规则目的和原则方面的限制是不合理的，这是因为《海洋法公约》体系并非自足制度，BBNJ 协定并非在独立、自主（self-contained）的法律领域下被制定的，因此 BBNJ 协定对全球环评规范的编纂和发展显然要参考其他现有规制以解决协定面临的复杂环境问题。自足制度是在国际法不成体系的背景下被提出来的概念，即由于缺乏单一的初级法律秩序，国际法基于自足制度形成了多元的功能性共同体。自足制度一般用来解释这样的问题——当国际法特殊法律部门与一般国际法（初级规则）或其他法律部门（其他次级规则）发生冲突时，前者是否能完全排除或严格限制后者的法律适用，从而被认定具有基于体系关系固有的优先地位。例如，WTO 争端解决机构曾经在案件审理中排斥国际环境法的适用。它认为 WTO 的争端解决只适用 WTO 的相关规则。

若《海洋法公约》体系可以被确认为一项自足制度，则 BBNJ 协定的解释和适用当然应严格符合该公约，或至少应当严格限制其他国际文件对公约解释和发展的直接影响。然而，上述结论并不能成立，《海洋法公约》在国际环境法特别是环评方面并不能被理解为提供了一套完整因而独立的法律制度，[51]尽管现实主义的实践中国际法是不成体系的，但这并不意味着我们应当使用“碎片化（fragmented）”的国际法概念来替代理想主义的“统一的（integrated）”国际法概念，如前所言，环评相关国际法的规制渊源是动态的，并且渊源间的相互影响也是动态的，因此也就不存在自足的规制体系，将《海洋法公约》体系这一国际法的部分从整体中分割出来孤立看待在理论上是危险的，同时也是不符合现实的。譬如，《海洋法公约》的制定过程，其环评条款案文的拟定过程实质上就是将当

51 激进者认为整个环境法都不能被如此视之。

时的现有国际法，包括与之相关的国际条约和国际习惯编纂成统一法典的过程。那么我们是否可以认为，初始公约具有“总则（lois-cadre）”的特征，其目的和原则将贯穿于分则呢？很遗憾的是，这种认定同样是不现实的，国际法的体系关系并不能简单的类比国内法，这种总则的优越地位并不是坚实的。例如在《海洋法公约》生效之后，相关国际条约和国际习惯仍然继续存在。更重要的是，其他国际条约和国际习惯在《海洋法公约》的体系之外继续发展，并反过来继续对公约的解释和发展产生持久的影响。例如，1992 年《21 世纪议程》第 17 章“国际海洋环境保护”引入了一些《海洋法公约》中没有的因素，包括对保护海洋环境和海岸环境进行整体考虑、采取风险预防措施等。同时，《21 世纪议程》首次将可持续发展与海洋生物资源的可持续利用联系起来。值得我们重视的是，这些其他规制体系中的内容确确实实的影响到了《海洋法公约》体系下的后续议定书的国际造法过程。例如在 1995 年《鱼类种群协定》中就纳入了诸多《海洋法公约》未涉及而首先存在于《21 世纪议程》中的内容，同时这些内容实质上修改了初始公约的目的或原则。由此可见，《鱼类种群协定》第 4 条所述“本协定应参照公约内容并以符合公约的方式予以解释和适用”不能被理解为《海洋法公约》对《鱼类种群协定》的规范目的或原则施加了严格限制。笔者认为，这一结论在 BBNJ 协定的语境下也是适用的。

实际上，当前协定草案文本本身也体现了一定的创新精神，如增加了战略环境评价（SEA）等前沿工具，显示出在条约解释和适用上突破传统的可能性。因此，通过进化解释和体系解释，完全可以论证在协定下发展独立的全球环评框架的法理正当性。这种扩展既符合法律发展趋势，又回应了公域环境保护的现实需要。

3、“不损害”条款的积极阐释与跨制度整合

BBNJ 协定谈判始于联合国大会第 69/292 号决议，其中明确新协定应“不损害”现有相关法律文件和机构。这一“不损害”条款从表面看对协定创新构成限制，但通过积极阐释可化为制度整合的契机。严格的消极解释要求新协定与既有公约“严格符合且不损害”其原有框架和权利义务平衡。若拘泥于此，BBNJ 环评制度的发展将受到掣肘，难有实质突破。然而，更合理的是将“不损害”理解为积极协调各相关制度的要求，即新协定应成为各种现行规制源之间的协调纽带。在环评议题上，目前存在全球、区域、部门等多层次规则并存的局面，标准和程序不一，潜在冲突和空白并存。若各体系各自为政，不仅造成规则碎片化，还可能使特定高海公域活动游离于任何环评机制之外，导致“程序链”断裂。为避免这一局面，BBNJ 协定应扮演跨制度整合者的角色：通过与其他全球、区域、公约框架的衔接协调，形成环评规则的有机整体。

例如，协定可借助“不损害”条款主动对接国际海事组织（IMO）、国际海底管理局（ISA）等现有机制，在不削弱后者权限的前提下，将其相关活动纳入协

定环评范畴或与之互认。在这一积极阐释思路下，“不损害”不再是消极限制，而转化为促进制度融合同步履行各自义务的法律原则。概言之，“不损害”条款为全球环评制度的统筹协调提供了依据，我们应以协同治理理念加以解读，追求不同制度间的良性互动和资源整合，以共同提升对公域环境风险的预防能力。这奠定了对 BBNJ 环评机制进行制度调适的法理正当性：唯有整合多元规则体系，方能确保协定目标的实现和全球环境义务的履行不留死角。

（二）制度调适的路径建议

基于上述正当性基础，有必要对 BBNJ 协定的环评机制进行针对性的调整和完善。前文指出，协定现有环评框架存在结构偏向（过度依赖传统模式）、主体空缺（缺乏代表全球利益的参与者）和程序链断裂（环评结果与决策衔接不畅）等问题。为弥补这些不足，本文提出三项制度调适路径：(1)在双重义务类型下构建跨界环评与全球环评分轨并行的实施机制；(2)依托 BBNJ 海洋保护区，推动全球环评义务从规范到实践的转化；(3)融合多层次制度框架，实现环评规则的统筹衔接与协定治理效能的提升。下面分别阐述。

1、构建双重义务类型下的分轨实施机制

BBNJ 协定中的环评义务具有跨界与全球“双重类型”，必须针对这两种不同性质的义务设计差异化的实施机制。传统跨界环评侧重于涉他国环境利益的情形，要求一国对他国环境不因国界而降低保护标准。

在这种情况下，环评程序包括通知和协商受影响国家、公众参与等步骤，以平衡主权国与受影响国之间的利益。但在全球环评情形下，如果仍沿用跨界环评的一套办法，会出现义务主体缺位、程序链条中断的问题。为解决此症结，应当在协定下建立一套“双轨并行”的环评实施机制：一轨延续并细化跨界环评义务，确保凡公海活动可能对一国管辖海域或他国权益造成影响时，相关国家尽到通知、协商、共同评估等义务；另一轨则专门针对全球环评义务，设计国际参与和监督的程序来弥补无直接他国参与下的空缺。

在全球环评轨道中，关键在于引入“国际化因素”作为义务主体的替代和补充。具体而言，可借助政府间国际组织和非政府组织来代表国际社会的共同利益和全球公众关切，参与公域环境影响评价过程。当一国对公海拟进行可能带来重大环境风险的活动时，除本国履行环评义务外，应将环评报告提交至协定下设的科学技术机构或履约机构，并通过协定的信息共享平台（Clearing-House）向所有缔约方和利益攸关方公开。这样，其他国家、国际组织以及 NGO 专家都可对环评报告提出评议和意见。尤其是应赋予协定下科学技术附属机构审阅环评报告的职能，并可以专家建议形式对报告充分性和潜在环境影响提出独立意见。这一国际评议过程实际模拟了“受影响方”的作用，对活动发起国起到外部制衡。为防止活动国对环评结论置之不理，协定还应当要求活动决策与环评结论相衔接：例如，规定缔约国在做出允许或不允许活动的决定时，必须公布其依据和理由，并说明如何

考虑了环评报告和他方意见。

这一要求将在法律上增加决策的透明度和理性依据，使决策过程受到国际社会的监督和舆论压力。正如有学者所言，尽管环评结论在法律上不具有直接的“一票否决”效力，但通过完善环评“义务群”可以产生巨大的形式拘束力，部分弥补缺乏强制实质约束的不足。需要强调的是，引入国际参与的全球环评轨道并不意味着剥夺主权国家最终决策权，而是对其决策自主施加合理的程序约束和监督。由于在公域场景中缺少对等的他国利益制衡，如果仅由活动国单方评价和决定，确有可能出现偏颇甚至滥用决策自主权的风险。通过双轨机制，国际社会在程序上介入评估与决策环节，相当于为活动国的行为增加了“理性的他者视角”。这一安排有助于纠正现行框架中过度依赖单一主体的结构偏向，填补受影响主体缺失的空白，并把环评报告与决策执行有效衔接起来，避免环评流于形式而对后续行动缺乏影响力。

最终，双轨并行的环评实施机制将实现跨界义务与全球义务的协同履行：一方面维护既有跨界环评要求，回应沿海国和其他国家的关切；另一方面突出全球义务特色，确保无人直接主张的公域环境利益也能得到制度化的代表和维护。这将使 BBNJ 协定的环评机制更加全面、公正，符合其平衡国家利益与共同利益的初衷。

2、依托 BBNJ 海洋保护区推进全球环评实践转化

海洋保护区（海洋保护区）是 BBNJ 协定下另一重要制度创新，与环评机制有着天然的互补关系。在公海建立和管理海洋保护区的过程中，环境影响评价既是规划依据，也是管理工具。学者研究指出，BBNJ 协定实质上落实了 UNCLOS 框架下环评在公海保护区设立和管理中的作用：一方面，将环评作为评估某区域对人类活动敏感脆弱程度的重要手段，辅助判断其是否应被列为潜在保护区；另一方面，把潜在海洋保护区识别的指标纳入环评筛选标准，使环评过程考虑相关区域的特殊生态价值。

由此可见，环评与海洋保护区在协定文本中已形成初步的互动与结合。利用这一互动，可以将全球环评义务更好地落地实施，加速从制度规范向具体实践的转变。

具体而言，首先，在保护区的设立阶段引入环评程序。提议将某海域划为保护区时，应当对该区域的生态、生物多样性现状以及正受到的威胁进行科学评估，这实际上是一种战略环境评价（SEA）。通过这一过程，明确建立保护区的必要性和预期管理措施，也为后续的人类活动限定奠定依据。协定可要求，对拟议海洋保护区及其管理计划进行环境影响评估，并将评估结果提交协定的科学技术机构审查，通过后方可正式设立保护区。这相当于在协定架构内开展了一次“全球环评”实践：评估对象是公域海洋生态本身，评估目的是为集体环境决策（设立海洋保护区）提供科学支撑。这一过程将全球环评义务与保护区制度直接结合，

使各国在履行养护义务时切实运用环评工具，积累针对公域生态系统的评估经验。

其次，在保护区的管理阶段严格落实环评要求。一旦某片公海被指定为海洋保护区，依据协定，其管理计划应明确禁止或限制的活动类型。在此基础上规定：凡进入保护区或可能影响该保护区的活动，无论该活动是否单独达到一般意义上的“显著影响”阈值，都应执行强制的环境影响评价程序。也就是说，在海洋保护区内实施“更严谨”的环评标准，用更低的门槛触发评估。在公海保护区内开展环评，可以确保任何可能危及保护目标的行为在事前得到充分审查和论证，由协定管控机构或缔约方大会据此对活动采取许可、限制或禁止的决策。此外，保护区管理还需要定期监测和评估保护效果，这种事后环境影响评估同样可以视为环评制度的延伸应用。这些举措将使全球环评义务在海洋保护区这一特定场景中得到深入实践：相关评估活动频次更高、要求更严格、国际合作更密切，进而为在公域推进环评积累制度实践经验。

再次，海洋保护区为全球环评提供了制度试验场。由于海洋保护区通常有明确的地理范围、管理目标和参与方（包括提出国、协定机构以及可能的区域组织），因此围绕海洋保护区开展环评具有相对集中的治理结构和清晰的责任分工。这使我们能够在海洋保护区情境下测试全球环评机制的运行：包括协定科学机构如何审查评估报告、多方参与如何影响决策、如何与相关部门组织协调等。特别是在一些高海公域已有的跨政府组织海洋保护区（例如大西洋中部的 OSPAR 公海保护区）中，引入 BBNJ 环评规定可检验新旧机制的衔接效果。实践中发现的困难（如非协定缔约方在海洋保护区中的活动监管、环评标准差异等），可以通过协定框架下缔约方大会与相关组织协商、制定指导文件等方式加以解决。例如，有学者建议针对高海公域海洋保护区制定专门的环评技术指南，由协定科学技术机构牵头制定，以弥合不同机制之间标准不一的问题。这些探索反过来又可为整个 BBNJ 环评机制的完善提供反馈和依据。

总之，海洋保护区制度为全球环评义务的有效落实提供了重要抓手。在海洋保护区的设立和管理过程中融入环评，不仅有助于海洋保护区目标的实现（研究表明环评-海洋保护区互动对保护区成功至关重要），更能将抽象的全球环境义务转化为具体行动方案。这种实践转化一方面提升了协定环评机制的执行力和说服力，另一方面也向国际社会展示了全球环评的价值，逐步克服此前“主体空缺”“执行不力”的质疑。随着更多公海海洋保护区的设立和运营，全球环评制度将在实践中不断充实和成熟，最终促进协定整体治理目标的达成。

3、整合多层次规则体系提升协定治理实效

BBNJ 协定的环评机制要取得实效，离不开与现有多层次海洋环境治理体系的统合协调。当前，ABNJ 环境影响评价相关的规则和实践呈现出全球-区域-国家多个层面并存的格局：全球层面有 UNCLOS 及其一般原则义务，以及伦敦议定书等特定公约；区域层面有各区域海洋公约、区域渔业管理组织的相关规定；

部门层面有国际海事组织的船舶污染评估制度、国际海底管理局的矿区环境管理规定等；国家层面，各国国内法也普遍建立了环境影响评价制度。如此多层次的制度如同环环相扣的链条，共同决定了环评义务在公域能否落地。因此，BBNJ协定应当扮演好“枢纽”和“粘合剂”的角色，将上述层级的规则加以衔接整合，形成协调一致的全球环评治理体系。

首先，在全球法律层面，协定应明确与 UNCLOS 及一般国际法原则的关系。一方面重申 UNCLOS 第 206 条等既有义务在公域情形下继续适用，另一方面将协定中发展出的更具体、更严格的环评义务提升为缔约方共同的新准则。协定既是对现行国际法的具体化，也是对国际环境法发展的贡献，两者并行不悖。通过协定缔约方大会（缔约方大会）决议，可将一些业已普遍接受的软法准则（如《2018年济州指南》关于环评的良好做法等）转化为协定下具有法律效果的决定，从而统一缔约方的理解与执行标准。

其次，在区域和部门层面，注重规则对接与机制协同。一方面，BBNJ 协定应尊重现有主管机构对特定活动的管辖权，“不取代不重复”它们已有的环境评估程序。但同时，可以通过合作协议或谅解备忘录，实现协定机构与这些组织之间的信息交流和标准互认。例如，协定的信息交换机制应追求实现与各区域、公约的数据库联网，分享环评报告和决策信息。又如，协定可以认可某一组织的环评审批程序等同于协定要求，前提是后者的标准不低于协定阈值和程序要求。当其他框架的成员中存在非 BBNJ 缔约方时，协定也应鼓励相关组织邀请这些国家自愿遵守 BBNJ 环评规范，以避免“两个体系、两种标准”的碎片化局面。在公海保护区领域，BBNJ 协定与例如 OSPAR、公海渔业组织等的合作至关重要。通过缔约方大会决议或附件，协定可规定凡在某一 BBNJ 保护区范围内进行活动的，无论活动发起方是否 BBNJ 缔约国，都应遵守协定环评规定；协定机构可与相应区域组织协商，由后者协助实施和监督该区域内的环评义务。这种跨制度的协同治理符合“不损害”条款的精神实质，即各机制各司其职又相互配合，以共同维护公域环境。

再次，在国家层面，加强能力建设与国内法衔接。尽管 BBNJ 环评义务主要指向公域活动，但其执行往往依赖各国履行对本国籍实体、本国悬挂旗帜船舶的监管职责。这就要求各国将协定义务及时转化进国内法律和执法体系中。为此，协定应通过能力建设和技术转让条款，帮助发展中国家提高在公域开展环评的技术和管理能力。例如，建立协定下的培训项目、示范项目，推广环评方法学和公域环境数据共享平台，使所有缔约国都具备履约所需的知识条件。协调多层次规则体系也意味着协定应提供范本或指导，方便各国调整国内法规以匹配协定要求。这种上下衔接将确保“最后一环”的执行不掉链，使全球环评义务真正落实到具体的活动管控中。

通过以上努力，可逐步形成一个纵向衔接、横向联通的环评治理网络：全球

层面有协定和 UNCLOS 的一般义务，区域部门层面有各组织具体执行并同协定协调，国家层面有国内法配套落实和反馈支持。这样的多层次融合能够大幅提升协定治理的实际效果。一方面，避免了单一层面规则的局限和盲区，任何公域活动都将在某个层面被纳入评估监管的链条之中，杜绝制度真空导致的环境风险无人问津（弥合程序链断裂）。另一方面，不同层级的参与者各展所长：全球层面提供统一愿景和最低标准，区域层面提供专业知识和地缘协作，国家层面提供执行力和主体管辖权，使得环评义务的履行既有广度又有深度。这种多层次的协同治理正是 BBNJ 协定预期达到的效果——“加强全球、区域、次区域和部门机构间的协调一致”。

从长远看，这将推动国际社会在公海环境保护上形成合力，确保协定所确立的全球环评机制不流于纸面，而是融入现行治理体系、发挥实实在在的作用。综上，针对 BBNJ 协定全球环评机制的制度偏颇与缺陷，以上三方面的调适路径相辅相成：差异化双轨实施为全球环评奠定了独立有效的程序基础，海洋保护区提供了实践载体和示范效应，多层次制度整合则保障了协定机制的协同性与权威性。通过机制创新、实践深化与体系融合并举，BBNJ 协定的环评制度有望实现从形式上的平衡走向实质上的平衡，既维护沿海国等各方的合理关切，又切实履行对整个人类共同利益的环境义务，最终体现国际法在全球海洋治理中的良法善治目标。

五、结语：迈向“实质平衡”的 BBNJ 环评制度

《BBNJ 协定》环评制度的确立，不仅承载着对公海生物多样性保护的制度回应，更映射出国际法对“国家利益”与“共同利益”双重维度的结构性重塑。在此框架下，环评不再只是国家间协调权利义务的技术工具，而应成为全球环境治理中落实“对世责任”的关键路径。

如前所述，跨界与全球环评在法理基础、规范结构与实施逻辑上本质有别。将二者混同适用不仅造成制度适配的结构性失衡，更可能削弱对公域环境风险的有效回应。因此，唯有正视这一“双重义务体系”的类型差异，才能在制度层面实现真正意义上的规范正义与程序合理。

在现有协定框架基础上推进差异化机制设计，通过构建“双轨并行”的实施路径、在海洋保护区等平台推动全球环评义务的实践转化，并以多层次治理整合为依托，逐步打通制度条块与程序断裂，方可实现协定目标中“国家利益与全人类共同利益相协调”的深层旨归。

从根本上说，《BBNJ 协定》环评制度的未来发展，并不只是一个技术或程序议题，而是一次关于全球公域治理秩序的法理自觉与制度更新。在这一进程中，国家主权的程序逻辑须与对世义务的公共性逻辑相互兼容，才能为国际法中“良法善治”的实现提供坚实支点。正如协定本身所寓意的那样，保护公域生态，关涉的不只是单个国家的主张与义务，更是国际社会共同价值与责任的

制度化表达。推动《BBNJ 协定》环评机制从“形式统一”走向“实质平衡”，是我们这一代国际法学者和制度建构者应共同承担的使命与担当。

2025年中国国际法学会年会

《海商法》中的海洋环境保护制度研究

王楚涵　唐刚

（云南财经大学法政学院　云南昆明　650221）

摘要：在全球海洋治理面临新挑战、国内海洋生态环境保护具有迫切需求、海商法自身制度需要完善的背景下，《海商法》中的海洋环境保护制度应运而生，主要包括海洋生态保护在立法宗旨中的核心地位、船舶油污损害责任制度的构建、船长及相关主体环保职责的强化以及共同海损对环境污染损失的排除适用。它具有促进航运业可持续发展，更好地保护公众利益和生态安全，完善海洋生态环境治理的实践意义。要进一步严格落实海洋环境保护制度，加大海洋污染防治力度；推动航运数字化与法律制度的融合，建立高效的监督和执法机制；引领全球海洋治理，积极推动全球海洋生态环境治理合作；加强对生态环保理念的宣传教育，合力共建海洋生态保护新格局。

关键词：《海商法》；海洋环境保护制度；全球海洋治理

引言

海洋是地球上最大的生态系统，保护好海洋生态环境关乎海洋可持续发展，关乎国家生态安全，关乎海洋命运共同体的现实与未来。[1]然而，随着各国海上活动愈加频繁以及对海洋资源的过度开发，海洋环境保护现已成为全球治理的焦点议题。尽管已有多个国际公约和区域性合作机制试图规范海洋资源的可持续利用与环境保护，但是现有治理体系呈现出碎片化特征，受国家利益、行业利益等因素的影响，整体治理效果并不明显。[2]中国是海洋生态环境保护的坚定推动者和积极行动者，[3]在加强和完善海洋环境保护制度方面作出了突出贡献。《海商法》作为规范海上运输关系和船舶关系的重要法律，其中有关海洋环境保护制度的构建对海洋的可持续发展以及完善海洋生态环境治理都具有重要作用。2024 年 11 月，《中华人民共和国海商法（修订草案）》[以下简称《海商法（修订草案）》]颁布，其中新增加了海洋环境保护的内容。本文通过系统阐述《海商法》中海洋环境保护制度的出台背景、核心内容、实践意义以及价值功能深化，以期为我国海洋环境保护法律制度的完善提供有益参考，也为全球海洋治理体系变革贡献中国智慧和中国方案。

一、《海商法》中海洋环境保护制度的出台背景

[1] 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的海洋生态环境保护[N].人民日报,2024-07-12(011).
[2] 欧阳慧英.国家社会化、政府治理压力与全球海洋治理中 NGOs 的政策参与[D].上海外国语大学,2023.
[3] 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的海洋生态环境保护[N].人民日报,2024-07-12(011).

（一）全球海洋治理面临新挑战

尽管全球海洋治理已从全球、区域、国家和地方多层次展开，并取得了一定的治理成效，[4]但其在环保领域依旧存在不足。

“21 世纪，人类进入了大规模开发利用海洋的时期”。[5]随着科技的不断进步，国际社会对海洋开发的广度和深度不断增强，已经接近甚至超过了海洋的承载能力，[6]引发了一系列环境问题。大量工业排放、船舶运输、过度捕捞以及能源开发活动导致塑料垃圾、油污和化学污染物在海洋中广泛扩散，加剧了海洋生态系统的脆弱性，威胁生物多样性和人类健康。此外，现有的全球海洋生态治理架构还呈现出一种“拼接物”的特征，并不受单一的国际制度所主导，[7]难免会衍生出各机构间协调不足、重复治理或治理空白的问题，导致在一些海洋环境保护的关键问题上进展缓慢。治理话语权不均衡的问题也加剧了治理困境。传统的海洋大国依旧在议题设置、规则制定和资源分配中占据主导地位，并常常将自身利益转化为“全球关切”，而新兴发展中国家的环境保护诉求往往被忽视，有时甚至还被沦为“治理客体”。[8]基于此，新修订的《海商法》中增加了海洋环境保护的内容，以妥善应对全球海洋治理面临的新挑战，提升海洋环境治理的有效性，为全球海洋治理提供更坚实的法律支撑。

（二）国内海洋生态环境保护的迫切需求

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出要“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”。[9]随着“一带一路”倡议和海洋强国战略在我国的深入推进，海洋已经成为国家经济发展、资源安全和生态文明建设中的重要力量。近年来，我国高度重视海洋生态环境保护，逐步建立起包括《中华人民共和国海洋环境保护法》[以下简称《海洋环境保护法》]《中华人民共和国海警法》[以下简称《海警法》]在内的较为完善的涉海法律体系，为保护海洋生态环境提供了良好的法律保障。例如，《海洋环境保护法》在第 3 章专门规定了海洋生态保护的内容；《海警法》第 1 章第 5 条规定：“海上维权执法工作的基本任务是……在职责范围内对海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业生产作业等活动进行监督检查……。”虽然《海警法》的实施强化了海上执法力度，但还需与《海洋环境保护法》、《海商法》及其他相关法律形成更紧密的协同机制，才能实现对海洋资源开发、环境保护和国家海洋权益的有效统筹。新修订的《海商法》正是顺应这种趋势，进一

[4] 欧阳慧英.国家社会化、政府治理压力与全球海洋治理中 NGOs 的政策参与[D].上海外国语大学,2023.
[5] 习近平．进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就[N].人民日报，2013-08-01（1）
[6] 魏建勋.全球海洋治理中的伙伴关系研究[D].外交学院,2021.
[7] 刘晓玮.全球海洋治理架构的碎片化：概念、表征及影响[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2022,(02):26-36.
[8] 叶泉.论全球海洋治理体系变革的中国角色与实现路径[J].国际观察,2020,(05):74-106.
[9] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28(1).

步弥补了我国海洋生态保护法律体系的不足，与其他涉海法律一起，更好地应对海洋环境污染，提高海洋生态环境保护效能。

（三）《海商法》自身制度完善的内在要求

《海商法》是调整、规范海上运输关系和船舶关系的重要涉外法律，对于调整海上运输关系和船舶关系，维护当事人各方合法权益，促进航运和贸易发展都发挥了至关重要的作用。[10]然而，随着海洋生态文明建设的深入推进，海商实践中出现了许多新问题新情况，现行《海商法》已难以满足新时代海洋环境保护的实际需求。例如，《海商法》在船舶污染防治、环境责任追究等方面制度空白或规范滞后的问题。为了更好地服务于我国海洋生态文明建设和全球海洋环境治理的战略需要，《海商法》需在立法宗旨中强化生态优先理念，完善船舶污染防治责任体系，健全环境损害赔偿机制，推动与国际海洋法公约的深度衔接，构建系统、全面且具有前瞻性的海洋环境保护法律框架，以实现法律制度与海洋治理现代化的有机统一。

二、《海商法》中海洋环境保护制度的主要内容

在我国加快建设海洋强国和推动生态文明建设的大背景下，海洋生态环境保护已成为海事立法与实践的核心议题之一。修订中的《海商法》在总体制度设计以及具体条款的安排上，主要包括以下四个方面的内容。

（一）海洋生态保护在立法宗旨中的核心地位

《海商法（修订草案）》中第 1 章第 1 条规定：“为了调整海上运输关系、船舶关系，维护当事人各方的合法权益，促进海上运输和经济贸易高质量发展，保护海洋生态环境，制定本法。”《海商法（修订草案）》在立法宗旨中新增“保护海洋生态环境”，突破了现行法仅关注“调整海上运输关系、维护当事人合法权益、促进海上运输和经济贸易发展”的传统框架，体现了我国立法理念从传统的经济导向型向生态文明导向型的重大转变。这一变化不仅是对我国生态文明建设战略的积极回应，更是在全球海洋治理体系中承担国际义务的重要法治体现。

1.将生态文明思想和国家环保政策融入《海商法》

习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告中指出要“发展海洋经济，保护海洋生态环境，加快建设海洋强国。”[11]将生态文明思想和国家环保政策融入《海商法》，秉持绿色发展理念，坚持走可持续发展之路，既符合我国“节约资源、保护环境”的基本国策，同时也体现了我国在全球治理中的责任与担当。[12]

将生态文明思想和国家环保政策融入《海商法》，也是绿色原则在《海商法》

[10] 参见关于《中华人民共和国海商法（修订草案）》的说明，https://www.sh.msa.gov.cn/hydt/102746.jhtml

[11] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).

[12] 张晏瑜.论习近平生态文明思想与海洋生态环境法治的实践路径[J].政法论丛,2024,(06):3-17.

中的具体体现。《中华人民共和国民法典》第 9 条规定："民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护环境。"《海商法》作为民商事领域的特别法，当然应该适用该原则。新修订的《海商法》进一步明确了海洋污染防控、生态修复责任等内容，并与《海洋环境保护法》《水污染防治法》等相关法律紧密衔接，构建起统一、协调的海洋环境保护法律体系，促进了我国的生态文明建设。

2.展现负责任大国的担当

我国是负责任的大国，始终以全球视野和战略高度积极参与并引领全球海洋治理，展现了在国际事务中的担当与作为。党的十八大以来，习近平总书记多次在党和国家的重要会议以及国际场合中强调，要"作全球治理变革进程的参与者、推动者、引领者"。[13]近年来，中国在参与国际海洋法规则的构建方面更加积极主动，我们通过提交建议草案、立场文件和评论意见等方式，就国际海底区域矿产资源的开发、公海和国际海底区域内的生物多样性及其利用和分配等热点议题阐明表达自己的立场，促成了有关规则的形成与具体内涵的澄清。[14]在海洋环境保护领域，我国还注重与国际公约中的海洋环境保护制度接轨，并以实际行动践行诺言，将环境保护制度融入新修订的《海商法》当中。例如，《海商法（修订草案）》进一步细化了船舶污染防治责任、生态损害赔偿等方面的规定，体现了我国对海洋环境保护的高度重视，对国际责任的积极承担。作为一个负责任的大国，中国不仅积极履行国际义务，还通过参与和推动海洋研究项目，主办或承办国际海洋会议等，努力提升中国供给海洋公共产品的能力，提高国际话语权和影响力。[15]

（二）船舶油污损害责任制度的构建

船舶燃油污染具有广泛性和持久性特征，可能会对海洋生态系统造成严重的损害后果。传统侵权法难以充分填补受害人的损失，现行《海商法》中又缺乏针对船舶污染损害的系统性规定，往往会导致司法适用的不统一，不利于海洋生态保护和航运业的可持续发展。[16]

《海商法（修订草案）》增设"船舶油污损害责任"一章，主要包括了三节，第一节是一般规定，第二节是船舶油类污染损害责任，第三节是船舶燃油污染损害责任。

第一节借鉴了我国参加的《国际油污损害民事责任公约》（以下简称 CLC）和《国际燃油污染损害民事责任公约》（以下简称《燃油公约》），[17]规定了适用的水域，并且对于油污损害、船舶油污损害等概念进行了定义，明确了发生事故时

[13] 白佳玉.全球治理视角下中国推动国际海洋法治可持续发展研究[J].学习与探索,2024,(09):15-25+175.
[14] 叶泉.论全球海洋治理体系变革的中国角色与实现路径[J].国际观察,2020,(05):74-106.
[15] 张晏瑜.论习近平生态文明思想与海洋生态环境法治的实践路径[J].政法论丛,2024,(06):3-17.
[16] 参见王国华：《海商法》修订草案与国际规则深度衔接，www.shfzb.com.cn/shfzb/html/2015-01/13/content_150503_1749409.htm.
[17] 杨成.《海商法》修订下关于船舶油污损害赔偿制度的研究[J].中国海事,2022,(09):64-68.

漏油船的船舶所有人是责任主体，并且承担严格责任，规定了四项免责以及排除索赔人的范围。同时，第一节还规定了涉及多船事故造成污染的情形，对可以合理区分的损害分别负责，无法合理区分的承担连带责任。此外，《海商法（修订草案）》在第 230 条和**第 231 条还分别**引入了船舶油污损害保险制度、船舶油污损害赔偿基金制度。第二节、第三节则分别针对船舶载运散装油类和船舶燃油污染损害作出规定，与 1992 年 CLC 和《燃油公约》基本保持一致。可以说，船舶油污损害责任制度的构建有效填补了国内立法的空白，完善了我国的海洋环境保护体系，这不仅有助于我国的海洋生态文明建设，也为我国更好履行国际海洋治理义务提供了法律保障。

（三）船长及相关主体环保职责的强化

本次《海商法（修订草案）》显著强化了船长及相关主体在船舶污染防治和海洋环境保护方面的职责，构建了更为全面的环保责任体系，加大了海洋环境保护力度。

1.船长环保职责的明确化

现行《海商法》第 35 条仅规定船长“负责船舶的管理和驾驶”，但并未涉及其在环境保护方面的具体义务。《海商法（修订草案）》第 37 条对此进行了进一步补充，突出了船长的管理和指挥职能，并强调“应当采取必要的措施……防治船舶污染海洋环境”。这一修改表明船长在保证船舶安全航行同时，还必须主动承担海洋环境污染防治责任。此外，在污染事故应急处理方面，《海商法（修订草案）》**第 40 条**对船长弃船程序作出调整，要求船长在弃船前必须采取必要措施，如“指挥船员关闭油舱阀门等设备以防止或者减少污染发生”，这不仅增强了对污染事故的事前防范，也确保了船舶在发生事故后能够最大程度减少油污扩散，降低对海洋生态的负外部性。

2.其他主体的环保义务补充

除了明确船长的环保职责，《海商法（修订草案）》还对光船承租人、经营人以及相关服务提供者的环保义务进行了补充。《海商法（修订草案）》第 239 条规定，光船承租人、船舶经营人和船舶管理人同样需要承担防止燃油污染的法律责任，这意味着他们也需要承担相应的环保责任，而不能将全部的环保责任归于船长。同时，《海商法（修订草案）》第 240 条规定，上述主体仅在“能够证明污染事故并非因故意或重大过失时”才可以免责，这一规定显著地提高了责任认定标准，督促相关主体必须更加严格地履行环保义务。对于其他航运活动的人员，如引航员、船舶服务人员等，《海商法（修订草案）》第 234 条对其免责范围进行了限制，要求其“不得因轻微过失而主张免责”，进一步强化了各类操作环节的环保合规要求。

（四）共同海损对环境污染损失的排除适用

相较于其他章节，共同海损一章的修改相对较小，一是因为本章在实践中没有发生过多的争议，二是因为共同海损多是理论上的存在，在现实中为了船货共同安全采取措施造成船、货牺牲的情况较少发生。[18]在海洋环境保护方面，本章新增第 203 条第 3 款规定，进一步明确了共同海损中不包括环境污染损失的立场。

现行《海商法》第 193 条对共同海损的概念进行了定义，“共同海损，是指在同一海上航程中，船舶、货物和其他财产遭受共同危险，为了共同安全，有意地合理地采取措施所直接造成的特殊牺牲、支付的特殊费用。”但是该定义较为笼统，仅强调了“为共同安全采取合理措施造成的特殊牺牲和费用”，并未明确指出环境污染损失是否可以纳入共同海损。对此，《海商法（修订草案）》借鉴了《约克-安特卫普规则（2016）》规则 C 第 2 款的内容，新增第 203 条第 3 款，“同一海上航程中的船舶、货物或者其他财产泄露污染物造成的损失或支付的费用，不得列入共同海损”，进一步明确了共同海损对环境污染损失的排除使用，从法律层面上强化了“污染者担责”原则，防止责任主体利用共同海损规则规避环境污染赔偿。

三、《海商法》中海洋环境保护制度的实践意义

随着全球环保意识的增强以及我国海洋生态文明建设的持续推进，《海商法》中海洋环境保护制度的建立和完善彰显出重要的实践意义。

（一）助力低碳航运，促进航运业可持续发展

航运承担了约 80%的全球货运量和价值约 70%的货物运输，是一种最经济、最高效的运输方式，为世界经济繁荣和人类文明进步作出了显著贡献。[19]中国作为著名的航运大国和贸易大国，不仅拥有世界上最繁忙的内河通航体系，还拥有连接 50 多个港口的漫长海岸线，对我国的经济增长发挥着关键的作用。[20]然而，航运业的不断发展也带来全球变暖、温室效应等一系列气候问题。为了推动航运业绿色发展，IMO 于 2023 年 7 月重新修订船舶温室气体减排战略，明确到 2050 年前后实现温室气体净零排放；[21]中国也相继出台指导意见[22]及行动纲要[23]，进一步贯彻落实绿色航运政策。《海商法》作为规范航运关系的重要法律，其修改草案中有关海洋环境保护的法律制度与我国现行的《大气污染防治法》《船舶大气污染物排放控制标准》以及《MARPOL 公约》的相关规则保持一致，有助于构

[18] 参见许光玉：关于《中华人民共和国海商法（修改送审稿）》的修改意见，https://www.gzhsfy.gov.cn/uploadfile/files/2020/20201110/201110112825016839.pdf

[19] 参见张艳：“双碳”目标下中国航运业绿色转型展望，ayacd.yrdcpcn.org.cn/_d3/c18/20241212/i272180.phtml

[20] Fu M, Liu H, Jin X, et al. National-to port-level inventories of shipping emissions in China[J]. Environmental Research Letters, 2017, 12(11): 114024.

[21] MEPC R. THE MARINE ENVIRONMENT PROTECTION COMMITTEE[J]. 2022.

[22] 指关于加快推进现代航运服务业高质量发展的指导意见，交通运输部、中国人民银行等，2023 年 12 月。

[23] 指船舶制造业绿色发展行动纲要（2024-2030），工业和信息化部、国家发展改革委等，2023 年 12 月。

建协同的法律机制，增强法律与法律之间的衔接，助力低碳航运的发展。草案还通过强化污染者责任制度、优化船舶碳排放监管规则，促使航运企业更加注重环境合规，推动绿色航运发展。

（二）更好地保护公众利益与生态安全

生态安全是指人与自然这一整体免受不利因素危害的存在状态及其保障条件，并使得系统的脆弱性不断得到改善。通过这一定义，可以总结出生态安全的两大特征：一是即便有外界不利因素的作用，人类社会仍然能够可持续发展，生态系统仍然能够保持稳定；二是体现了一个动态的过程，要通过不断地改善生态环境，来提供人与自然和谐共生的客观条件。[24]以《海商法》中的海洋环境保护制度为例，海洋环境污染、重大船舶污染事故就是其中的外界不利因素，可能会对附近居民的生活质量、海洋生态系统的稳定性造成一定的影响。此次修订草案中确立的船舶油污责任保险和赔偿基金制度就可以为人与自然这一整体提供有效的保障，起到更好保护公众利益与生态安全的作用。《海商法（修改草案）》中海洋环境保护制度的建立和完善还为实现人与自然和谐共生营造了良好的条件，有助于推动实现可持续发展。如上文所提到的，草案进一步强化了“污染者责任”原则等规定，不断改善生态系统的脆弱性，为构建绿色海洋的生态发展格局建立了坚实的制度基础。

（三）完善海洋生态环境治理，提升海洋环境保护与修复水平

完善海洋生态环境治理对于维护中国海洋健康、提高对海洋环境变化的适应能力和可持续发展能力、建设海洋强国都具有至关重要的作用。中国的海洋生态状况虽然有所好转，但治理现代化程度不高，其中一个主要原因就是海洋生态环境治理法律法规、制度体系的不健全。[25]此次《海商法（修改草案）》海洋保护环境制度的建立非常好地弥补了这一不足，既与一些先进的国际理念接轨，也与国内有关海洋环境保护的规划、政策、法律法规相互衔接，构建了更加完善的海洋生态环境保护体系，体现出我国海洋环境保护意识的增强，也有助于提升海洋环境保护与修复水平。但是，“法律的生命力在于实施”，仅仅制定科学、可行的法律制度是远远不够的，还要保障其得以有效的实施，这样才能将治理落到实处。

四、《海商法》中海洋环境保护制度的实施及价值功能深化

（一）严格落实海洋环境保护制度，加大海洋污染防治力度

为了积极有效地应对日益复杂的海洋生态环境，维护我国自身的海洋利益，必须严格落实海洋环境保护制度，加大海洋污染防治力度。要进一步明确责任主体、行为以及违反法律法规应当承担的法律后果，并且形成从“事后处理”向“事前预防”转变的污染防御机制，增强对污染事故的防范意识，从根源上减少污染

[24] 崔胜辉, 洪华生, 黄云凤, 等. 生态安全研究进展[J]. 生态学报, 2005, 25(004): 861-868.
[25] 杨振姣,闫海楠,王斌.中国海洋生态环境治理现代化的国际经验与启示[J].太平洋学报,2017,25(04):81-93.

事故的发生。

严格落实海洋环境保护制度，就是要进一步明确船舶所有人、经营者等相关责任主体应当承担的环保责任，落实“污染者付费”原则，并且制定相应的奖惩机制，对积极履行环境保护责任的行为主体予以鼓励，对污染、破坏海洋生态环境的行为主体加以惩戒，从而更好地保障《海商法》中海洋环境保护制度的实施。在责任主体方面，船长和船舶管理公司需要保证船舶运行符合环保标准，货物所有人需要遵守货物申报和运输的规定，港口经营人则需要承担污染事故应急管理的责任。在违法惩治力度方面，对海洋污染、生态破坏行为及其关联主体要形成经济赔偿、行政处罚、刑事处罚的多层次追究体系。[26]例如，针对故意排放污染物、未履行污染防治义务的船舶，相关主管部门可以采取限制运营、罚款、扣押船舶等行政处罚，对于情节严重的，甚至可以追究刑事责任。从理性经济人的角度来看，一旦环境违法成本远远高于环境合规成本，环境违法行为便会大大减少，也就更有助于海洋环境保护制度的落实。

此外，还要加大对海洋污染的防治力度，从源头治理和风险防控入手，将治理的手段和方法前置化，更有助于减少海洋生态污染和环境破坏带来的负面影响，保护海洋生态环境。比如，应加强对船舶设备、港口设施的技术监管，确保其符合环保标准；要完善污染事故风险评估机制，对高风险区域和高风险活动进行重点监控，提前制定紧急预案；要定期开展对船员和其他相关人员的环保培训，增强环保意识，提升对应急事故的处理能力等。通过以上的方法，可以建立起预防机制为主的污染防治体系，切实提高对污染事故的处理能力，从而降低污染事故的发生概率及其带给海洋生态环境的不利影响。

（二）推动航运数字化与法律制度的融合，建立高效的监督和执法机制

随着智慧航运建设的推进，大数据、区域链等技术在航运业的应用愈加广泛，在提高航运效率的同时，也为更好地保护海洋生态环境提供了更加智能化的治理方案。

当前，全球领先的海洋治理体系已经引入了数字化的监管手段。例如，美国利用卫星遥感、大数据分析等技术提升对船舶污染排放的实时监测能力。欧盟依托海洋环境监测网络（EMODnet）实现污染排放溯源，并与碳交易机制相结合，对超标排放企业施加经济制裁。中国也应该跟踪国际社会对于海洋生态环境保护的最新进展，积极达成战略伙伴关系，引入先进治理经验与技术，运用科技手段加强对海洋环境的监管。此外，我国航运法治还应充分利用科技手段建立起全链条的数字监管平台。一方面，可以通过船舶自动识别系统、智能摄像头等设备，实现船舶污染排放的实时监控，以便执法部门能够尽快定位污染源开展工作；另一方面，要推动建立船舶碳排放数据库，将航运企业的碳排放评级（CII）纳入法

[26] 杨振姣,闫海楠,王斌.中国海洋生态环境治理现代化的国际经验与启示[J].太平洋学报,2017,25(04):81-93.

律监管体系，并与绿色金融、税收优惠政策挂钩，引导企业更加注重环境合规，减少碳排放。

在法律执行层面，应当建立智能执法与跨部门协同机制，打破传统的分散式管理模式，使海事、环境、交通等部门能够通过**统一的数字监管平台**实现信息共享和执法协同，提高监管的精准度和及时性。同时，法律还需进一步明确**电子证据的法律效力**，确保通过智能监控、远程取证的方式获取的污染数据可以作为法律诉讼依据，提高违法行为的追责力度。

（三）引领全球海洋治理，积极推动全球海洋生态环境治理合作

1.提升全球海洋治理中的话语权，努力成为全球海洋治理的引领者

党的十八大提出“海洋强国战略”，十九大进一步提出要“加快建设海洋强国”，这都体现了我国对于全球海洋治理的积极参与。[27]但是，受到霸权主义、强权政治等传统因素的影响，以美国为代表的发达国家始终不愿放弃自己的“领导”角色，中国在全球治理中的“失语”现象还时有发生。对此，习近平在二十大报告中正式提出：“要增强中华文明传播力影响力，形成同我国综合国力和国际地位相匹配的国际话语权。”[28]中国以人类命运共同体理念为基石，坚决反对以强凌弱，倡导要增进发达国家与发展中国家的沟通，共商共建，共同增进人类福祉。值得注意的是，提升以中国为代表的新兴发展中国家的话语权并不意味着我们要剥夺发达国家的话语权，[29]而是促成一种更加公平的国际秩序，使中小国家的发展利益也能得到合理关切。习近平在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛上指出：“世界好，中国才会好；中国好，世界会更好。”[30]中国应有自信引领全球海洋生态环境治理体系的构建，努力成为变革的推动者而不是被动的接受者和跟跑者，[31]充分利用现有的海洋环境保护法律制度，保护自身的海洋权益，同时还要将海洋看成一个整体，塑造全球海洋观，从整体人类利益的角度出发，引领国际规则的制定，使全球海洋治理朝着更公平、更普惠的方向发展。

2.扩大海上“朋友圈”，推动全球海洋生态治理合作

应对全球海洋生态环境问题任重道远，各国应该广泛参与、共同行动。[32]中国作为负责任的大国，积极倡导发展蓝色伙伴关系，加强与不同国家、组织间的合作，共同建设和平之海、友好之海。

2017 年 6 月 5 日，在联合国海洋大会的第一天，中国政府首次提出构建“蓝

[27] 张卫彬,朱永倩.海洋命运共同体视域下全球海洋生态环境治理体系建构[J].太平洋学报,2020,28(05):92-104.

[28] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).

[29] 刘勇,王怀信.人类命运共同体:全球治理国际话语权变革的中国方案[J].探索,2019,(02):32-40.

[30] 本报评论部.世界好，中国才会好；中国好，世界会更好[N].人民日报,2023-10-30(005).

[31] 杨泽伟,刘丹,王冠雄,等.《联合国海洋法公约》与中国(圆桌会议)[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2019,(05):1-12.

[32] 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的海洋生态环境保护[N].人民日报,2024-07-12(011).

色伙伴关系”的倡议，[33]旨在通过建立更加开放、务实、共赢的合作机制，携手应对全球海洋治理面临的共同挑战。蓝色伙伴关系不仅涵盖了海洋环境保护，还涉及可持续渔业、海洋科技创新、航运绿色发展等多个领域。与传统的海洋治理合作模式不同，蓝色伙伴关系强调多主体协作、互信互助和共治共享，既包括政府间合作，也涵盖企业、科研机构和社会组织的深度参与，从而形成了多层次、多渠道的全球海洋生态治理网络。为了更好地贯彻落实海洋环境保护制度，保护海洋生态环境，中国应该建立在自愿和公平的基础上，积极加强不同国家和组织间的海洋科学研究，实现环境污染信息的交流与共享，还要加强与世界的互联互通，尊重人类文明的多样性，以开放包容的心态推动全球海洋生态治理合作。

（四）加强对生态环保理念的宣传教育，合力共建海洋生态保护新格局

如果将海洋科技归入海洋“硬实力”，那么可以将加强对海洋生态环保理念的传播看成一种海洋文化“软实力”的提升。[34]面对当前严峻的海洋生态环境，仅仅依靠法律的规制是远远不够的，还必须加强对海洋生态保护理念的宣传，引导社会各界广泛参与，营造良好的社会氛围，才能迎来海洋生态保护新局面。

中国在全球海洋治理中积极践行海洋命运共同体理念，向国际社会详细阐述“21 世纪海上丝绸之路”“海洋生态文明”等新思想、新倡议，[35]推动各国在环保认知、行为和政策上形成更广泛的共识。近年来，中国政府在多个国际场合强调海洋生态保护的重要性，并通过举办国际海洋环境论坛、参与《联合国海洋法公约》相关机制等方式，与国际社会共同探索全球海洋环境治理的合作模式。此外，通过“一带一路”海洋合作计划，中国与东南亚、非洲、南美等地区的沿海国家共同开展海洋生态保护项目，加强污染防治技术交流，提升了发展中国家的海洋环保能力。

在国内层面，要注重政府、社会、企业等多元主体的参与，只有在生态文明建设中所有利益相关方有着共同的愿景，制度才能得到更好落实，海洋环境保护才能更好地实现。[36]中国有必要将环保理念纳入教育体系，培养更多的科技人才，加强国家间的科技交流，实现环境污染防治信息共享，积极推动国际规制的构建。政府也应该通过积极组织海洋环境公益活动等方式，加强公众对海洋生态保护的参与度与社会责任感。同时，企业作为重要的环保力量，也应更加注重环境合规，树立起“不仅仅是经济人，更是社会人”的形象，积极承担起相应的企业社会责任。还要充分发挥媒体和社交平台的媒介作用，促进海洋生态保护理念的传播，增强公众的环保意识。加强对生态保护理念的宣传教育，需要社会各界的共同努力，形成治理合力，真正推动海洋环境保护理念深入人心，推动海洋环境保护制度的

[33] 唐刚.习近平法治思想中的全球海洋治理理论及实现路径[J].中国海商法研究,2021,32(03):12-20.
[34] 杨泽伟,刘丹,王冠雄,等.《联合国海洋法公约》与中国(圆桌会议)[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2019,(05):1-12.
[35] 唐刚.人类命运共同体理念融入全球海洋治理体系变革的思考[J].南海学刊,2021,7(01):59-67.
[36] 杨振姣,吕远,范洪颖,等.中国海洋生态安全多元主体共治模式研究[J].太平洋学报,2014,22(03):91-97.

落实，从而推动海洋生态文明建设得到更高水平的落实。

参考文献

[1]中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的海洋生态环境保护[N].人民日报,2024-07-12(011).

[2]习近平．进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就[N]．人民日报，2013-08-01（1）

[3]刘晓玮.全球海洋治理架构的碎片化：概念、表征及影响[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2022,(02):26-36.

[4]叶泉.论全球海洋治理体系变革的中国角色与实现路径[J].国际观察,2020,(05):74-106.

[5]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28(1).

[6]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).

[7]张晏瑜.论习近平生态文明思想与海洋生态环境法治的实践路径[J].政法论丛,2024,(06):3-17.

[8]白佳玉.全球治理视角下中国推动国际海洋法治可持续发展研究[J].学习与探索,2024,(09):15-25+175.

[9]杨成.《海商法》修订下关于船舶油污损害赔偿制度的研究[J].中国海事,2022,(09):64-68.

[10]崔胜辉,洪华生,黄云凤,等.生态安全研究进展[J].生态学报,2005,25(004):861-868.

[11]杨振姣,闫海楠,王斌.中国海洋生态环境治理现代化的国际经验与启示[J].太平洋学报,2017,25(04):81-93.

[12]张卫彬,朱永倩.海洋命运共同体视域下全球海洋生态环境治理体系建构[J].太平洋学报,2020,28(05):92-104.

[13]刘勇,王怀信.人类命运共同体:全球治理国际话语权变革的中国方案[J].探索,2019,(02):32-40.

[14]本报评论部.世界好，中国才会好；中国好，世界会更好[N].人民日报,2023-10-30(005).

[15]杨泽伟,刘丹,王冠雄,等.《联合国海洋法公约》与中国(圆桌会议)[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2019,(05):1-12.

[16]唐刚.习近平法治思想中的全球海洋治理理论及实现路径[J].中国海商法研究,2021,32(03):12-20.

2025年中国国际法学年会

[17]唐刚.人类命运共同体理念融入全球海洋治理体系变革的思考[J].南海学刊,2021,7(01):59-67.

[18]杨振姣,吕远,范洪颖,等.中国海洋生态安全多元主体共治模式研究[J].太平洋学报,2014,22(03):91-97.

[19]欧阳慧英.国家社会化、政府治理压力与全球海洋治理中 NGOs 的政策参与[D].上海外国语大学,2023.

[20]魏建勋.全球海洋治理中的伙伴关系研究[D].外交学院,2021.

[21]Fu M, Liu H, Jin X, et al. National-to port-level inventories of shipping emissions in China[J]. Environmental Research Letters, 2017, 12(11): 114024.

[22]MEPC R. THE MARINE ENVIRONMENT PROTECTION COMMITTEE[J]. 2022.

基金项目：

中国海洋发展基金会、中国海洋发展研究中心 2023 年度海洋发展研究领域科研项目：《海洋命运共体视域下区域“开发规章草案”中承包者权利保护研究》，项目编号：CODF-AOC202303。

王楚涵（2004—），女，满族，辽宁省抚顺市人，云南财经大学法政学院法学专业学生，主要研究方向：国际法学。

唐刚（1987—），男，汉族，湖南省邵阳市人，云南财经大学法政学院讲师，法学博士，主要研究方向：国际公法、海洋法。

收件人：唐刚

地址：云南省昆明市呈贡区吴家营街道光明璟宸 8 栋 2 单元

电话：15288365911

邮箱：tanggang998@126.com

邮编：430072

2025年中国国际法学会年会

南海双边谈判共建海洋保护区的法机制研究

——以中国和印尼的争议海域为例

李泽园*

摘要：新功能主义视域下的区域国家间合作将基于外溢效应从功能性合作迈向高层级合作与区域性合作。海洋环境保护是功能性合作的重要内容也是南海问题的重点关切，中国和印尼在争议海域合作划设海洋保护区拥有国际法规则、区域性机制、双边政治共识和争议海域“非领土主权性”等奠定的谈判基础，参考域外实践和争议海域情况，两国可在保护区内就渔业资源、生态环境和海洋公园建设等方面开展功能性合作，同时基于外溢效应开展相应延伸性合作，并谋求海洋权益争议化解的高层级合作，以及推进沿岸国回归《南海各方行为宣言》、谋划南海大规模海洋保护区和命运共同体建设的区域性合作。谈判中，我国应坚持海洋命运共同体理念，兼顾南海问题的法律与情理，通过多元途径创设谈判空间以推进两国合作并服务我国经济社会发展，同时考量南海整体局势和相应国际法情势以维护我国海洋权益等国家利益。

关键词：新功能主义；双边谈判；海洋环境；南海问题；海洋保护区

一、研究引述

（一）新功能主义视域下的南海合作

新功能主义(Neo-Functionalism)认为基于务实发展的需要，区域内国家间在经济、技术和环境等低敏感领域的功能性合作将因其去政治化和中立化的特性促进利益趋同并逐步聚合为共同利益，[1] 同时在政治领袖或利益集团等政治力量推动下产生外溢效应(Spillover effect)。[2][3] 其中，功能性合作的深化与拓展将产生与之相关的延伸性合作并引起“功能性外溢(Functional Spillover)”，其将促进高层级政治合作以满足功能性合作深化和拓展需要的“政治性外溢(Politico Spillover)”以及非成员国在一体化程度加深以及新利益形成的情况下逐渐认同甚至加入共同体或区域治理的“地理性外溢(Geographic Spillover)”产生。[4] 该理论为推动南海沿

* 李泽园，山东大学法学院国际法学硕士研究生，研究方向：国际公法、海洋法、国际环境法，邮箱：lizeyuan1226@foxmail.com，电话：18831443201，邮编：266237。本文在选题与写作过程中得到导师戴宗翰教授的悉心指导。

[1] 参见[意]马里奥·泰洛著，潘忠岐等译：《国际关系理论：欧洲视角》(上海：上海人民出版社，2011 年初版)，第 102 页。

[2] See Philippe Schmitter, “Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration,” *International Organizations*, Vol. 23, No. 1, (1969), pp. 161-166.

[3] See Charles A. Duffy and Wemer J. Feld, “Whither Regional Integration Theory,” in Gavin Boyd and Werner J. Feld edited, *Comparative Regional System* (Oxford: Pergamon Press, 1980), p. 502.

[4] 参见白云真，贾启辰：“新功能主义视域下的东亚区域治理”，载《太平洋学报》，2013 年第 2 期，第 35-42 页。

岸国加强合作、互利共赢与争端缓和提供可采方法，并为在海洋命运共同体理念指导下构建南海命运共同体提供路径依循。在新功能主义视域下，南海沿岸国可开展双边或多边功能性合作，推动其产生外溢效应并据此促进国家间高层级政治合作以及区域命运共同体的制度构建与整合。[5]

（二）海洋环保与中印尼双边合作

环境问题归属低敏感领域也是功能性合作的重要内容。[6] 当前，南海正面临严峻的生态环境危机。作为典型的半闭海，南海流动速率慢，与邻接水体的交换条件差，污染易积聚不易消散，生态环境十分敏感脆弱，[7] 加之气候变化带来的水体暖化、海洋酸化和海平面上升，以及不合理开发活动和保护治理机制低效的叠加影响，过度捕捞、废物倾倒、塑料污染和开采破坏等问题日益严峻，生物资源与多样性受到威胁，海洋生态系统和种群结构失衡风险加剧，面临生物资源衰退、海洋环境污染和生态系统破坏等一系列生存危机。

虽然以《联合国海洋法公约》(United Nations Convention on the Law of The Sea, UNCLOS)（以下简称 UNCLOS）为代表的国际法律文件鼓励海洋环境保护合作并设定相应法律义务，且以《南海各方行为宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)（以下简称 DOC）为代表的区域合作机制支持生态环境保护，但因领土海洋争端存在和域外大国介入使南海沿岸国利益相冲、共识难成且互信不足，既有合作往往回避争议或流于形式，且对宏观规则的解释与适用不足，[8] 造成保护与治理的效果不彰，未能根本扭转南海生态环境的恶化趋势，严重阻碍沿岸国乃至国际社会的可持续发展。[9] 由此，围绕海洋环境保护寻找功能性合作机遇已成为应对危机、实现可持续发展以及缓和南海局势、加强沿岸国友好合作的重要抓手。[10]

在此基础上，中国与印度尼西亚(Indonesia)（以下简称印尼）的双边合作应受关注，特别是两国政府及领导人间的政治共识将成为外溢效应产生的重要力量

---

[5] 参见张宇权："东亚共同体构建路径中的文化因素——从新功能主义到建构主义"，载《中山大学学报（哲学社会科学版）》，2013 年第 6 期，第 151-159 页。

[6] 参见张丽娜，侯丽维："南海区域合作的法律困境及对策研究"，载《海南大学学报（人文社会科学版）》，2018 年第 6 期，第 49-56 页。

[7] See Budislav Vukas, "The Mediterranean, An Enclosed or Semi-enclosed Sea?", in Budislav Vukas edited, *The Law of the Sea: Selected Writings* (Leidon: Martinus Nijhoff Publishers, 2004), p. 282.

[8] 参见姚莹："'人类命运共同体'视域下南海海洋保护区建设：现实需要、理论驱动与中国因应"，载《广西大学学报（哲学社会科学版）》，2019 年第 4 期，第 96-106 页。

[9] 南海正面临严重的生态环境危机，首先，作为重要生态系统的珊瑚礁正面临破坏与衰退的威胁，其覆盖率呈降低趋势。其次，工业化的渔捕活动对贝类，鲨鱼、海豚和鲸鱼等海洋哺乳动物的生存造成威胁，拖网式捕捞等不合理的捕捞方式和过度捕捞严重损害南海渔业资源的可持续利用。再者，疏浚和填海工程、废物倾倒活动、海上交通事故以及不合理不科学的勘探开发也对南海生态环境造成显著的负面影响。同时，气候变化在南海带来的挑战因船舶排放、资源开采等人为活动因素进一步加剧。See "Environmental Threats to the South China Sea"(December 18, 2023), available at The Center for Strategic and International Studies(CSIS)website, <https://features.csis.org/environmental-threats-to-the-south-china-sea/#group-section-I-Life-in-the-South-China-Sea-bLRSGbbm0d>, last visited on January 24, 2025.

[10] See Shih-ming Kao, "Regional Cooperation in the South China Sea: Analysis of Existing Practices and Prospects", *Ocean Development & International Law*, Vol.43, No. 3, (2012), pp. 283-295.

来源。2024 年 11 月 9 日，在印尼总统普拉博沃·苏比延多(Prabowo Subianto)访华期间，两国发布《关于推进全面战略伙伴关系和中印尼命运共同体建设的联合声明》（以下简称 2024 年《中印尼联合声明》）强调双方将继续深化海上合作与机制建设，首次提出通过政府间联合指导委员会推进两国在主张重叠海域内的合作开发，并将海洋环境保护设定为重要合作内容之一。[11] 由此，两国可基于新功能主义路径，通过双边谈判开展、深化与拓展争议海域内的环保合作，[12] 充分发挥外溢效应对两国以及南海地区的积极影响。

（三）问题意识与研究路径

在问题意识上，基于新功能主义的检视与引领，如何把握并利用中印尼在争议海域达成合作共识之机遇以设计双边海洋环保合作法律机制，由此以促进两国海上合作拓展深化，开展化解海洋权益争议的高层级合作与对话，并引领南海沿岸国友好合作成为本研究所关注的问题。[13] 在研究路径上，基于国际法的视角，通过引入海洋保护区(Marine Protected Area, MPA)的概念，在厘清两国海洋权益争议与海洋环保合作的国际、区域和双边法律基础的前提下，结合已有实践之经验，探讨中印尼通过双边谈判在争议海域划设 MPA 以实现功能性合作并向高层级合作迈进的可采方式，明晰我国应有之谈判策略，并兼论两国划设 MPA 的双边谈判对回归 DOC 的区域论坛机制，加强南海沿岸国友好合作并缓和化解领土海洋争端的积极影响和经验借鉴。

二、MPA 的概念辨析

（一）国际法视域下的 MPA

以保护海洋生态环境的名义划设 MPA，同时占取保护区内的生物与非生物资源、垄断航行通道甚至作为主权和管辖声索依据的行动，正成为新一轮“蓝色圈地运动”[14][15]以及维护和拓展本国海洋权益的重要手段。[16] 面对海洋保护的急迫

---

[11] 中印尼两国在 2024 年 11 月 9 日发布的《联合声明》指出：“海上合作是中印尼全方位战略合作的重要组成部分”，两国要“完善海洋治理体系，永葆海洋清洁美丽”，并在争议海域“设立政府间联合指导委员会……探讨和推进有关合作”，以及“用好中印尼海上合作技术委员会机制和中印尼海上合作基金，深化在海洋科研环保等领域合作”。参见中国外交部：“中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于推进全面战略伙伴关系和中印尼命运共同体建设的联合声明（全文）”（2024 年 11 月 9 日发布），<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202411/t20241109_11524047.shtml>，最后访问日期：2025 年 3 月 15 日。

[12] See Song Guan, “Particularly Sensitive Sea Area: A Possible Approach of Cooperation in the South China Sea.” *China Oceans Law Review*, Vol. 2012, No. 16, (2012), pp. 63-79.

[13] See Juda Lawrence, “Considerations in Developing a Functional Approach to the Governance of Large Marine Ecosystems”，*Ocean Development and International Law*,Vol. 30, No. 2, (1999), pp. 89-125.

[14] 20 世纪中叶以后，人类社会意识到人类利用海洋的秩序变革受制于海洋开发能力的推动。除了航海活动和捕鱼活动以外，海洋还为人类提供海洋能源、军事活动、海上战略通道以及地缘政治空间，加之陆地资源供给不足的状况日趋严峻以及 UNCLOS 在创设及分配海洋权益方面的制度设计存在不足，在世界范围内引发了“蓝色圈地”运动，促使国际社会在海洋资源的开发与保护等问题上达成高度共识，各国纷纷加强对海洋资源的占取、开发与利用。参见马德懿：“海洋法律秩序生成：历史脉络、法治困境与海洋法权”，载《上海大学学报（社会科学版）》，2021 年第 5 期，第 1-16 页。

[15] See Teleseksky Anastasia, “Restoration and Large Marine Ecosystems: Strengthening Governance for An Emerging International Regime Based on ‘Ecoscape’ Management,” *University of Hawaii Law Review*, Vol. 35, (2013), pp.735-767.

[16] 大型 MPA 可以在国际法体系中获得排他性的海洋权益，近年来，美国、英国、法国、俄罗斯，以及澳大

需求、履行国际法义务的必然要求和维护国家利益的关键诉求，MPA 的划设和落实已成为全球海洋合作与竞争的重要抓手。

自 20 世纪 50 年代起，通过专门方法保护海洋环境与资源便受关注。1962 年第一次世界国家公园大会(the First World Conference on National Parks)提出了海洋保护区(Marine Protected Area, MPA)的概念，[17] 此后国际社会对 MPA 予以多次定义。[18] 如 1988 年国际自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature, IUCN)（以下简称 IUCN）第 17 届大会 GA17.38 号决议将 MPA 定义为“通过法律或其他有效手段设立的，具有明确划定的地理空间，对其中部分或全部环境进行封闭式保护的潮间带或潮下带陆架区域及其上覆水域，包括相关的动植物种群和历史文化属性”，并将 MPA 划分为严格保护地(Strict Protection)、国家公园(National Park)、生境或物种保护地(Habitat or Species Management Areas)和资源管理保护地(Managed Resource Protected Area)等不同类型。[19][20] 1992 年《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity, CBD)（以下简称 CBD）将 MPA 统摄于“保护区”的总概念中，[21] 其特设技术专家组(Ad Hoc Technical Expert Group, AHTEC)将其定义为“在定义区域及邻近海洋环境内，包括其上覆水域、动植物种群及历史文化属性，通过法律或其他有效手段予以保留，使该区域比周围环境享有更高水平的保护的海洋或海岸”。[22] 2023 年《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用协定》(Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, BBNJ)（以下简称 BBNJ）则将 MPA 定义为“在地理上界定的，为达到特定长期生物多样性养护目标而指定和管理，并可酌情允许符合养护目标的可持续利用的海域”[23]

（二）中国和印尼对 MPA 的界定

2022 年 CBD 缔约方大会第十五次会议(COP-15)通过“昆明——蒙特利尔全

利亚、新西兰、智利等已建成 20 余处大型 MPA，将其作为拓展海洋权益空间、维护海上霸权和实现全球海洋治理的重要工具。参见段克、王修林：“适应‘昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架’目标的中国海洋保护区政策研究”，载《中国科学院院刊》，2023 年第 8 期，第 1154-1167 页。

[17] “Guidelines for Establishing Marine Protected Areas”(Februray 7, 2011), available at IUCN Portals, <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/pag-003.pdf>, last visited on March 18, 2025.

[18] 参见赵千硕等：“海洋保护区概念、选划和管理准则及其应用研究”，载《中国软科学》，2020 年增刊（上），第 10-15 页。

[19] “Guidelines for Establishing Marine Protected Areas”(Februray 7, 2011), available at IUCN Portals, <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/pag-003.pdf>, last visited on March 18, 2025.

[20] “Transboundary Conservation: A Systematic and Integrated Approach”(2015), available at IUCN website, <https://iucn.org/resources/publication/transboundary-conservation-systematic-and-integrated-approach>, last visited on March 18, 2025.

[21] See CBD Article 2, “ ‘Protected area’ means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives”, and Article 8, “Establish a system of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity”.

[22] “Meeting Document: Technical advice on the establishment and management of a national system of marine and coastal protected areas Paper prepared by the Ad Hoc Technical Expert Group on Marine and Coastal Protected Areas”(April 01, 2015), available at CBD website, <https://cbd.int/kb/record/meetingDocument/4763?Subject=PA>, last visited on March 18, 2025.

[23] See BBNJ Article 1, “ ‘Area-based management tool’ means a tool, including a marine protected area, for a geographically defined area through which one or several sectors or activities are managed with the aim of achieving particular conservation and sustainable use objectives in accordance with this Agreement.”

球生物多样性框架”，确立了 2030 年前实现保护全球 30%海洋的“3030 目标”，[24] 2024 年 CBD COP-16 进一步呼吁和推动各国以保护区建设落实“3030 目标”，[25] 划设 MPA 已成为实现海洋保护、履行相应国际法义务的关键路径和重要工具，[26] 一些国家通过参考国际法上的 MPA 概念并结合本国实际对其进行再界定，以指导本国 MPA 的划设和保护实践。

根据我国立法，[27] MPA 被划分为“海洋自然保护区”和“海洋特别保护区”。前者以海洋自然环境和资源保护为目的，涵盖生态系统、海洋生物、自然遗迹和非生物资源等需要保护的海域或区域，在保护区内按活动权限划分为绝对保护的核心区、适度生产的缓冲区和合理开发的实验区，并按照其影响程度和保护价值分为国家级和地方级海洋自然保护区。后者根据不同区域类型的特殊保护、开发和管理需要，分为海洋特殊地理条件保护区、海洋生态保护区、海洋公园、海洋资源保护区等，[28] 经批准可适度开展合理的养殖、旅游和实验等开发利用活动，其还强调在具有重要海洋权益价值海域建区保护的必要性，并将其归为国家级海洋特别保护区的范畴。

印度尼西亚在 20 世纪 70 年代便开始 MPA 的划设实践，形成海洋自然保留区、区域水生养护区、国家海洋公园和海洋自然旅游公园等多种类型，但尚未形成关涉 MPA 的专门与系统性法律体系，概念界定较为模糊，类型也比较分散。[29] 当前，印尼在划设 MPA 所依据的相关法律规范主要围绕本国制定的《渔业法》和《沿海地区和小岛屿管理法》展开。[30] 前者主要授权海洋与渔业部就海洋生物保护和渔业资源养护的需要设立 MPA，而后者主要规范沿海地区的海洋空间管理和规划。其中，距领海基线 12 海里以外海域的海洋保护、开发与利用事项由印尼中央政府负责。[31]

（三）小结：双边环保合作的可行路径

总结上述定义，国际法视域下对 MPA 的界定较为宽泛，其强调“保护海洋生

---

[24] “COP15: Nations Adopt Four Goals, 23 Targets for 2030 In Landmark UN Biodiversity Agreement”(December 19, 2022), available at CBD website, <https://www.cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022>, last visited on March 18, 2025.

[25] “COP 16 has fulfilled its promise to the world”(February 27, 2025), available at CBD website, <https://www.cbd.int/article/cop16-resumed-session-closing-2025>, last visited on March 18, 2025.

[26] Becker-Weinberg Vasco, “Preliminary Thoughts on Marine Spatial Planning in Areas beyond National Jurisdiction,” *International Journal of Marine and Coastal Law,* Vol. 32, No. 3, (2017), pp. 570-588.

[27] 这些立法主要包括《中华人民共和国海洋环境保护法》《海洋自然保护区管理办法》《海洋特别保护区管理办法》等。

[28] 《海洋特别保护区管理办法》第 10 条规定在具有重要海洋权益的海域建立“特殊地理条件保护区”，为保护海洋生物多样性和生态系统服务功能可建立海洋生态保护区，为保护海洋生态与历史文化价值，发挥其生态旅游功能可建立海洋公园，为促进海洋资源可持续利用可建立海洋资源保护区。

[29] See Lusita Meilana, Qinhua Fang and Handoko Adi Susanto etal., “How Indonesian marine protected areas (MPAs) are doing: A management performance-based evaluation,” *Biological Conservation,* Vol. 2023, No. 282, pp.1-13.

[30]参见蒋小翼：《海洋保护区法律与实践之国别研究》(北京：社会科学文献出版社，2022 年初版)，第 387-389 页。

[31] “Duties and functions” , available at Ministry of Maritime Affairs and Fisheries of the Republic of Indonesia website, <https://www.kkp.go.id/tentang-kkp/tugas-dan-fungsi/kkp.html>, last visited on March 18, 2025.

态环境的首要目的”和“区划的专门性”，这赋予各国划设 MPA 更大的灵活性与解释空间，将在保护区内开展生物资源养护、科学研究、历史文化保护、公众宣传和参与等一系列与海洋生态环境有关且以保护为目的之事项纳入其中。[3233] 同时，综合中国和印尼两国立法，还可进一步将 MPA 视为以海洋环境保护为主要目的，在本国管辖或有权管辖海域设置的专门区域或地理空间。因而，中印尼在争议海域划设 MPA 的双边谈判中，除谋划对可能破坏海洋生态环境的活动进行规制外，还可在保护区内开展适当的开发利用活动，注重实现保护与利用两者效益间的协调共进，[34] 以灵活变通的合作举措增进双边共同利益。

三、中印尼共建争议海域 MPA 的合作基础

（一）一般国际法视域下的合作基础

以 UNCLOS 为代表的一般国际法首先为两国通过双边谈判开展协商、对话与合作奠定了前置法律基础。[35] 如 UNCLOS 第 74 条要求有关各国基于合作与谅解精神，应尽一切努力作出实际性的临时安排，[36] 以及第 123 条指出半闭海沿岸国应在生物资源管理养护、勘探开发、海洋环境保全保护和科学研究合作等诸多领域开展合作等。[37] 再者，相关国际立法鼓励并引导以 MPA 形式开展海洋环保合作。如 CBD 强调基于缔约国友好合作达成双边保护安排，并通过设立保护区实现就地保护的必要。最后，有关国际法规则还为 MPA 内可采的具体举措提供参考。如 UNCLOS 强调对沿海国对鱼类种群和渔业资源的保护和保全责任，《防止船舶污染国际公约》(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, MARPOL)（以下简称 MARPOL）对管控船舶有害物质排放的要求以及《世界遗产公约》(World Heritage Convention)围绕文化和自然遗产保护对加强通力合作的鼓励等。

表 1：主要一般性国际法律文件[*]

[32] “Guidelines for applying the IUCN protected area management categories to marine protected areas”(Novenber 5, 2013), available at IUCN Portals, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-021.pdf>, last visited on March 18, 2025.

[33] 参见张晏瑜，郭金华：“我国海洋保护区建设过程中的机制挑战与完善建议”，载《南海学刊》，2025 年第 1 期，第 54-63 页。

[34] 参见梅宏：“论海洋自然保护地分类分区管控的中国方案”，载《中国海洋大学学报（社会科学版）》，2024 年第 5 期，第 40-53 页。

[35] 参见陈嘉，杨翠柏：“南海生态保护区域合作：反思与前瞻”载《南洋问题研究》，2016 年第 2 期，第 33-43 页。

[36] UNCLOS Article 74, “the States concerned, in a spirit of understanding and cooperation, shall make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature and, during this transitional period, not to jeopardize or hamper the reaching of the final agreement.”

[37] UNCLOS Article 123, “States bordering an enclosed or semi-enclosed sea should cooperate with each other in the exercise of their rights and in the performance of their duties…… (a) to coordinate the management, conservation, exploration and exploitation of the living resources of the sea; (b) to coordinate the implementation of their rights and duties with respect to the protection and preservation of the marine environment; (c) to coordinate their scientific research policies and undertake where appropriate joint programmes of scientific research in the area……”

[*] 表格来源：作者根据《联合国海洋法公约》《生物多样性公约》《防止船舶污染国际公约》《湿地公约》《巴

条约名称	有关条款	主要内容	中国加入	印尼加入
UNCLOS	第 74 条、第 123 条、第 197 条、第 243 条等。	规定争端国以及半闭海沿岸国在环保等领域的双多边合作义务，并在海洋环境的保护、保全与研究等方面加以调整。	1996 年	1986 年
CBD	第 5 条、第 8 条、第 14 条等。	明确缔约国在保护生物多样性、设立保护区开展就地保护和遗传资源惠益共享等方面的友好合作义务。	1993 年	1994 年
MARPOL	第 2 条、第 6 条、第 17 条等。	针对油类和其他有害物质排放，缔约国应在侦查、监测和技术领域开展合作加以防治。	1983 年	2012 年
《湿地公约》	第 4 条、第 5 条等。	强调缔约国开展协调一致行动的必要性和重要性，将保护区建设视为关键保护举措。	1992 年	1992 年
《巴塞尔公约》	第 4 条、第 10 条、第 11 条等。	针对废物及其跨境转运和处置加以规制，强调这一过程中开展监测、技术和管理等合作的必要。	1991 年	1993 年
《世界遗产公约》	第 4 条、第 5 条、第 6 条等。	为保护具有突出普遍价值的生态环境组成部分，缔约国应通力开展国际合作。	1985 年	1989 年

以上内容为中印尼开展双边谈判划设 MPA 提供了来自一般国际法领域的保障、支持与引领，使其拥有从理论谋划到规则建构、再到实践运作的可能。这使中印尼在双边谈判过程中，可基于既有国际法义务要求与鼓励推动，参考相关条款的适用情况，在争议海域内 MPA 谋划开展有关生物多样性保护、渔业资源养护、船舶污染防治和自然遗产保护等具体的合作举措。[38]

（二）区域国际法视域下的合作基础

当前，在南海地区涉及中国和印尼争议海域、具有较大影响力并发挥实际作用的区域海洋环境保护合作机制主要有四种。首先是 DOC 项下对海洋环境保护

塞尔公约》和《世界遗产公约》相应的国际条约文本整理而成。

[38] See Youna Lyons, Robert Beckman, Loke Ming Chou and Danwei Huang, "Moving from MPAs to Area-Based Management Measures in the South China Sea," *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 35, no. 2, (2020), pp. 201-231.

合作的推动与支持，作为南海沿岸国开展沟通合作的重要区域论坛机制。[39] 2025年2月21日在印尼举办的落实DOC第23次高官会上，各国继续肯定并强调深化围绕DOC开展环境保护等领域务实合作。[40] 其次是联合国环境规划署(United Nations Environment Programme, UNEP)（以下简称UNEP）主导、作为区域政府间机制的东亚海协调机构(COBSEA)，其于2023年通过《COBSEA海洋和沿海生态系统 (MCE) 框架》将UNEP项下涵盖东亚海域海洋和沿海环境养护和管理的所有计划、项目和活动整合归属其统筹开展，并在《COBSEA战略方向2023-2027》 中将海洋污染治理、海洋生物多样性与生态系统保护和管理作为重点推进目标。[41] 再者是由东亚海环境管理伙伴关系组织(PEMSEA)统筹与实施的《东亚海可持续发展战略》(The Sustainable Development Strategy for Seas of East Asia, SDS-SEA)（以下简称SDS-SEA），SDS-SEA在PEMSEA运作下，在南海围绕生物多样性保护、养护与修复，污染和废物的处置与控制和海洋治理与战略伙伴关系发展等方面开展系列工作。[42] 最后，是由东南亚国家联盟(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)（以下简称ASEAN）主导的成员国间环境合作，其确定了保护生物多样性、促进自然资源可持续管理和应对气候变化等重要目标，并专门设立沿海和海洋环境工作组(Working Group on Coastal and Marine Environment, WGCME)促进各方协同行动。此外，ASEAN还特别重视与非成员国伙伴的沟通和对话，通过东盟与中日韩环境部长会议、东亚峰会环境部长会议、《中国—东盟环境合作行动计划》和《南海及周边海洋国际合作框架计划》等渠道加强东盟国家与中国等重要国家的合作。[43]

表2：重要区域合作机制*

[39] 参见戴宗翰："'南海行为准则'磋商及关键性法律问题思考"，载《南海学刊》，2019年第3期，第81-89页。

[40] 参见中国外交部："落实《南海各方行为宣言》第23次高官会在印尼雅加达举行"（2025年2月21日发布），<https://www.fmprc.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/bjhysws_674671/xgxw_674673/202502/t20250221_11560286.shtml>，最后访问日期：2025年3月15日。

[41] "COBSEA", available at UNEP website, <https://www.unep.org/coordinating-body-seas-east-asia-cobsea>, last visited on March 18, 2025.

[42] "SDS-SEA(2023-2027)", available at PEMSEA website, <https://www.pemsea.org/publications/books/sustainable-development-strategy-seas-east-asia-implementation-plan-2023-2027>, last visited on March 18, 2025.

[43] "A Community Of Opportunities For All-Environment", available at PEMSEA website, <https://asean.org/our-communities/asean-socio-cultural-community/environment/>, last visited on March 18, 2025.

* 表格来源：作者根据《南海各方行为宣言》文本以及联合国环境规划署、东亚海环境管理伙伴关系组织以及东南亚国家联盟官方网站的公开资料整理。

合作渠道	推动主体	主要内容	中国角色	印尼角色	法律效力
DOC	落实 DOC 高官会及工作组	倡导南海有关各方在争端解决前，通过环境保护等低敏感领域合作努力形成共识。	成员方	成员方	无拘束力
COBSEA	UNEP	作为 UNEP 主导的区域间政府机制,统筹推进包括 MPA 管理在内的东亚海域生态环境保护。	成员方	成员方	无拘束力
SDS-SEA	PEMSEA	围绕生物、环境和污染等事项实现跨部门、跨边界合作，推动东亚海域可持续发展。	成员方	成员方	无拘束力
ASEAN	首脑会议、秘书处等	通过促进成员国间协同行动与约外国家合作，在海洋生态环境等领域实现可持续发展。	合作方	成员方	无拘束力

由此，南海沿岸国已较早关注并推进区域海洋环境保护合作，中印尼两国在争议海域开展海洋环境保护已有区域合作基础，并非凭空设想，但基于既有领土主权与海洋权益争议带来的政治互信缺失和域外大国介入干预，使南海现有的区域海洋环境保护机制呈现碎片化、低效率和拘束力缺位的状态。中印尼在谈判过程中应对有关困境加以反思，在划设 MPA、谋划具体举措时应基于功能性合作的需要，兼顾法律拘束力与政治灵活性并重视合作的有效执行，避免成为“纸上公园”，同时还要为未来合作范围和深度的拓展，以及南海大规模 MPA 的划设和 DOC 作用的回归与加强探索推进的可行路径。

（三）争议海域双边谈判的前置条件

1. 争议海域的“非领土主权性”

通过检视南海争端中沿岸六国的各自声索，[44] 中国基于“U 型线”(U-shaped line)主张的历史性海域与印尼基于纳土纳群岛(Natuna Islands)主张的专属经济区(Exclusive Economic Zone，EEZ)（以下简称 EEZ）虽然存在重叠并产生历史性权利（historic rights）和 EEZ 主权权利冲突的海洋权益争端，[45] 但相比中国与越南、菲律宾等国家而言，两国在南海不存在与领土岛礁有关的主权争端，这使中印尼两国在此海域的争端复杂性较低，从而使两国的对话与合作的开展更具调整和磋商余地，在双边谈判过程中也更容易就海洋环境保护本身的低敏感、功能性合作

[44] 关于南海问题的历史、现状与法律分析，以及六个南海沿岸国在领土主权与海洋权益的声索可参见中国外交部南海问题专网，<hhttps://www.mfa.gov.cn/nanhai/chn/>，最后访问日期：2025 年 3 月 15 日。相关的学术论文还可参见贾宇：“南海问题的国际法理”，载《中国法学》，2012 年第 6 期，第 26-35 页；赵理海：“关于南海诸岛的若干法律问题”，载《法制与社会发展》，1995 年第 4 期，第 50-63 页等系究。

[45] Tsung-Han Tai & Chi-ting Tsai, “The Legal Status of the U-Shaped Line- Revisited From the Perspective of Inter-temporal Law,”in Szu-shen Ho & Kuan-hsiung Wang edited, *A Bridge over Troubled Waters: Prospects for Peace in the South and East China Seas* (Taipei: Prospect Foundation, October, 2014), pp. 177-208.

达成共识。由此，中印尼争议重叠海域的“非领土主权性”为两国通过谈判划设MPA、保护争议海域内的生态环境以及化解海洋争端的双边合作奠定基础性条件，并实际上指明了两国划设 MPA 的海域范围。

2. 国际法与多边合作效果不彰

以 UNCLOS 为代表的国际法规则存在“软约束”或“选择性加入”问题，其规则多从宏观和整体性维度调整海洋法问题，且诸多规则仍有待厘清，在解释与适用上存在争议，在南海沿岸国间多发挥原则性的指导作用。同时，以 DOC 为代表的南海区域合作在目标、内容和义务的设定比较宽松且不具备法律拘束力之保障，呈现出主体的多中心化、治理方式的多样化和利益诉求多元化的“碎片化”与“自愿性”特征。同时，受所谓“南海仲裁案”和美国等域外大国的介入影响，领土海洋争端的激化使南海沿岸国间缺少务实合作的互信基础，并成为南海沿岸国开展多边环境保护合作的最大障碍。[46] 以上问题使当前南海的生态环境危机难以得到统筹有力应对，至今未能建立起稳定且具有法律拘束力的多边合作机制，MPA 也难以直接覆盖南海全部海域。[47]

由此，鉴于保护南海海洋生态环境的紧迫性和迅速开展多边合作的困难性，双边合作的路径受到关注，其“点对点”的方式针对性强，是海洋环保合作最直接、有效的一种方式。[48] 同时考量中印尼不存在领土岛礁争端，海洋权益争议较为简明且已有相当共识，两国可率先在争议海域开展 MPA 建设的双边谈判，寻找适当的合作切口和衔接路径，由易到难、逐步进行，推动沿岸国海洋环保合作回归 DOC 区域论坛机制主导以实现良性互动，[49] 为设想中的南海大规模 MPA 落地奠定前置基础，实现有效区域合作的开展与南海局势的稳定向好。[50]

3. 合作共识下的政治力量推动

政治力量的推动是功能性合作具备外溢效应，并由“功能性外溢”拓展至“政治性外溢”和“地理性外溢”的关键动力。自 1990 年 8 月两国复交以来，中印尼就两国合作形成了以双边合作联合委员会机制、副总理级对话机制与外长防长“2+2”对话机制等为代表的高级别对话合作机制，并长期将加强海上合作作为双边关系发展的重要着眼点，其已成为两国合作的“五大支柱”之一，是双方共建“一带一路”倡议与“全球海洋支点”构想，构建中印尼命运共同体的重点领域。

---

[46] See Sam Bateman, “Building Cooperation for Managing the South China Sea Without Strategic Trust”，*Asia & The Pacific Policy Studies*, Vol. 4, No. 2 (2017), pp. 251-259.

[47] See Valencia, Mark J, “Regional Maritime Regime Building: Prospects in Northeast and Southeast Asia,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 31, No. 3, (2000), pp. 223-248.

[48] 参见姚莹：“‘人类命运共同体’视域下南海海洋保护区建设：现实需要、理论驱动与中国因应”，载《广西大学学报（人文社会科学版）》，2019 年第 4 期，第 96-106 页。

[49] See Wallis Allan D. , “The Thrid Wave: Current Trends in Rengional Governance,” *National Civic Review*, Vol. 83, No. 3, (1994), pp.290-310.

[50] 参见张丽娜，侯丽维：“南海区域合作的法律困境及对策研究”，载《海南大学学报（人文社会科学版）》，2018 年第 6 期，第 49-56 页。

表 3：中印尼海上合作的主要文件[*]

名称	时间	主要内容
《关于未来双边合作方向的联合声明》	2000年	发挥政府间双边合作联合委员会作用、拓展新合作领域、促进渔业合作互利协议或安排的达成。
《关于建立战略伙伴关系的联合宣言》	2005年	建立国务委员和统筹部长级对话机制、密切开展海上合作、提升海上能力建设、建立海上问题磋商与合作机制、落实DOC。
《关于进一步加强战略伙伴关系的联合公报》	2011年	继续加强在航行安全、海上安全、海军合作、渔业开发活动、打击非法、不报告及不受管制的渔业捕捞活动、海洋科研环保等领域的交流与合作。
《中华人民共和国和印度尼西亚共和国联合声明》	2012年	签署《海上合作谅解备忘录》，成立海上合作委员会与海上合作基金、加强海洋科研环保、海上能力建设和渔业等领域合作
《中印尼全面战略伙伴关系未来规划》	2013年	落实副总理级对话、双边合作联委会以及其他双边机制作用，加强在海洋科研与环保和渔业等领域的合作，落实DOC，签署《渔业合作谅解备忘录》。
《关于加强两国全面战略伙伴关系的联合声明》	2015年	加强两国海上合作委员会机制和中印尼海上合作基金运用，加强海洋科研环保等领域务实合作，落实DOC，签署《中印尼海上搜救合作谅解备忘录》。
《中华人民共和国与印度尼西亚共和国联合新闻公报》	2015年	对接“21世纪海上丝绸之路”战略构想和印尼方“全球海洋支点”发展规划，打造共同发展、共享繁荣的“海洋发展伙伴”。
《中华人民共和国政府和印度尼西亚共和国政府联合声明》	2018年	肯定双边联委会机制的重要性，发挥海上联委会等机制作用，继续推动双边海上合作，10月签署《共建“一带一路”和“全球海洋支点”谅解备忘录》
《关于建立高级别对话合作机制的谅解备忘录》	2021年	成立中印尼高级别对话机制宣告，签署《关于加强海上合作的谅解备忘录》，将海上合作纳入高级别对话合作机制的磋商内容。
《两国元首会晤联合新闻声明》	2022年	深化高质量共建“一带一路”和“全球海洋支点”合作，加快实现可持续发展目标，加强海洋领域各对口部门沟通，强化制度安排。
《中华人民共和国和印度尼西亚共和国联合声明》	2022年	就共建中印尼命运共同体达成共识，通过《中印尼加强全面战略伙伴关系行动计划（2022－2026）》和《共建“一带一路”倡议与“全球海洋支点”构想对接框架下的合作规划》。
《关于深化全方位战略合作的联合声明》	2023年	用好中印尼海上合作技术委员会机制和中印尼海上合作基金，深化在海洋科研环保、海上能力建设和渔业等领域合作，积极推进两国海警机制化合作。

[*] 表格来源：作者根据中国外交部官网以及中国驻印尼大使馆官网公布的自1990年8月两国复交以来发表的《联合声明》《联合新闻声明》以及《谅解备忘录》等公开资料整理。

《关于外长防长对话机制的谅解备忘录》	2024年	建立外长防长“2+2”对话机制。
《关于推进全面战略伙伴关系和中印尼命运共同体建设的联合声明》	2024年	打造更多海上合作亮点，在两国主张重叠海域开展共同开发合作达成重要共识，用好高官级中印尼海上合作技术委员会机制和中印尼海上合作基金，深化在海洋科研环保等领域合作，推进两国海警机制化合作。

当前，中印尼围绕渔业、海警、技术和气候等涉海领域开展了一系列专门合作，成立了海上合作技术委员会、渔业合作联合技术委员会与海上合作基金，设立海洋与气候研究中心并举行海上联合调查与海警高级别会晤，旨在实现中印尼海上合作的长期化、稳定化与机制化发展。两国在 2024 年《中印尼联合声明》中首次在争议海域达成重要共识，同意设立政府间联合指导委员会推进具体合作，并继续强调共同加强海洋环境保护。在两国政治力量的推动下，中印尼围绕共同处理争议海域争端与协同推进海洋生态环境保护已具备所需政治基础与意愿共识，加之既有多领域海上合作机制奠定的合作基础，将为两国通过双边谈判划设 MPA 以落实海洋环境保护目标、开展功能性合作提供直接动力，并为后续合作的深化与拓展及其外溢效应的产生提供持续支持。

（四）海洋环保合作的域外经验启示

伴随海洋环境保护意识的兴起，以欧洲地区为代表的波罗的海、北海和地中海等半闭海沿岸国开展了一系列长期且机制化的海洋环境保护合作，并在此进程中不断拓展与深化海洋环境保护的功能性合作领域，并向与之相关的高层级合作迈进，并最终成为沿岸国开展友好对话与合作的区域性机制，较好体现了新功能主义视域下外溢效应的作用路径，反映了由“功能性外溢”向“政治性外溢”与“地理性外溢”拓展的演进规律。其中，与中印尼合作划设 MPA，谋求从南海双边合作化解海洋权益争议、推进至多边合作的思路较为一致的实践为波罗的海沿岸国间的合作。

1. 波罗的海的典型实践

20 世纪 60 年代末，苏联、芬兰和瑞典等波罗的海沿岸国在海洋划界争端尚存的情况下便已开展系列双边海洋合作，为后续沿岸国间的区域合作奠定基础。[51] 1974 年，世界上首个综合全面的海洋环保协议《保护波罗的海区域海洋环境公约》（《赫尔辛基公约》）在芬兰首都赫尔辛基签订，该公约成立海洋环境保护委员会（赫尔辛基委员会），在环境状况评估、污染物防治和生物过度利用规制等方面促进成员国合作。[52] 进入 20 世纪 80 年代，波罗的海沿岸国合作进一步深化，赫尔辛基委员会通过召开部长级会议协调与支持包括环境保护在内的海洋

[51] 参见李聆群：“南海环保合作路径探析：波罗的海的实践与启示”，载《南洋问题研究》，2018 年第 4 期，第 45-58 页。

[52] See “HELCOM at work”, available at HELCOM website, <https://helcom.fi/helcom-at-work/>, last visited on March 18, 2025.

合作，由此迈出高层级政治性合作的重要一步。[53]

在上述共识的推动、合作的深化、区域新情势的促进和海洋环保合作要求下，新《赫尔辛基公约》于 1992 年修订，不仅拓展了海洋合作的领域和成员国范围，还加强了对合作行动的法律保障，[54] 强化了波罗的海沿岸国的区域身份认同，并根据国际环境法和海洋法的发展情况随时进行修订，为各国就涉海问题开展对话、磋商与合作提供重要平台。[55][56] 总而言之，波罗的海的实践呈现出由“双边”到“小多边”，再到“大多边”的演进规律，并展现一条从海洋环保的单一领域向区域多元合作、高层机制建设与身份认同构建的发展路径。

2. 对中印尼 MPA 合作之启示

对于中印尼在争议海域划设 MPA 的合作而言，功能主义视域下的波罗的海合作实践再次印证基于外溢效应，通过功能性合作及其延伸，逐步达成政治性合作与区域性合作的可行与必要。中印尼已经迈出承认海洋权益争议存在的重要一步，考量波罗的海沿岸国的合作经验，两国可基于 2024《中印尼联合声明》在争议海域成立的“政府间联合指导委员会”指导 MPA 划设与建设的具体事项，围绕海洋环保需要推进双方的功能性合作，并基于功能性外溢拓展合作领域以巩固和提升其水平与质效，并由此产生政治性外溢使两国在相关高层级领域开展对话磋商，推动既有合作向涵盖政治、经济和社会等领域的综合性机制过渡，不断扩大两国在争议海域及海上的共同利益，促进中印尼海洋权益争端的实质化解决并为相应谈判留有协商余地，向解决海洋权益争议的方向迈进。[57]

同时，伴随中印尼两国 MPA 合作取得实际效益，双方共同利益不断拓展以及海洋权益争议向实质化解决迈进的过程中，其他南海沿岸国在地理性外溢效应影响下，或基于海洋环境保护、履行国际法义务或谋求化解争端与合作共赢等不同利益考量，将在比照开展或优化本国 MPA 建设、与其他沿岸国进行 MPA 合作甚至直接加入中印尼的 MPA 合作，实现南海 MPA 规模与合作范围的拓展。由此，可基于互信共识深化和共同利益扩大等外溢效应，回归、加强与巩固 DOC 的区域论坛机制作用，在此机制下推动构建南海大规模 MPA 等海洋环保合作，并主导南海沿岸国综合性的合作、对话与磋商，为南海局势降温促和提供实现平台，发挥引领作用。[58]

---

[53] “Every few years, HELCOM arranges a Ministerial Meeting……These meetings result in agreements at the highest political level and chart”. See “HELCOM at work”, available at HELCOM website, <https://helcom.fi/helcom-at-work/>, last visited on March 18, 2025.

[54] “The Helsinki Convention”, available at HELCOM website, <https://helcom.fi/about-us/convention/>, last visited on March 18, 2025.

[55] See Kirchner, Stefan, and Medy Dervovic, “Almost Arctic? Protecting the Baltic Marine Environment through International Law,” *Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life)*, Vol. 2021, No. 4, (2021), pp. 551-568.

[56] See Kirk, Elizabeth A., and Harriet M. Silfverberg, "Harmonisation in the Baltic Sea Region," *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 21, No. 2, (2006), pp. 235-258.

[57] See Bu Lingjia, "Regional Cooperation on Marine Transboundary Environmental Impact Assessment in the South China Sea." *China Oceans Law Review*, Vol. 2023, No. 1, (2023), pp. 55-80.

[58] 参见戴宗翰：“南海争端和平解决的途径: 法律治理机制的现况、困境与未来分析视角”，载《海南大学学报（人文社会科学版）》，2018 年第 2 期，第 30-39 页。

四、中印尼共建争议海域 MPA 的举措构想

（一）基于海洋环保的功能性合作

1. 渔业资源的调查与保护

渔业资源的开发、管理与养护是中国与印尼在争议海域内的主要海洋权益争端之一。一方面，基于历史性海域主张的历史性权利包括传统捕鱼权，[59] 另一方面，UNCLOS 专门规定沿海国在本国 EEZ 对包括渔业资源在内的自然资源享有主权性权利，[60] 且两国目前在争议海域内缺少长期一致且有效的渔业养管措施，加之权利冲突下的竞逐式捕捞，正面临渔业资源的枯竭风险和生物多样性的减损，产生“奥林匹克式”的渔业效果。[61] 而划设 MPA 的重要目的便是管理与养护包括鱼类种群在内的生物资源，通过暂停或限制渔捕活动以维系海洋生态系统的平衡与可持续发展。[62]

由此，两国可在 MPA 优先开展渔业合作，确立“先暂停、再调查、后评估、缓开发”的原则，通过临时措施促进渔业资源与鱼类种群的可持续发展。具体而言，双方可在政府间联合指导委员会下设立渔业委员会或渔业合作小组，同时利用渔业合作联合技术委员会等机制，暂停两国争议海域内的渔捕活动并开展渔业资源联合调查，分析评估不同鱼类种群资源情况并制定专门养护措施，通过制定捕捞配额、落实许可证制度、设置禁捕清单、开展休渔禁渔和打击 IUU 捕捞实行严格保护。在未来取得一定成效后，两国可探索将临时措施转化为长期机制，逐步推进科学捕捞活动的开展并合理分配获利，以上措施将对减少两国渔业资源的分歧和竞争，巩固互信共识与扩大共同利益，妥善处理重叠权利冲突具有重要意义。[63]

2. 生态环境的调研与修复

两国争议海域分布的珊瑚礁、珍稀物种、底栖贝类等生物种群构成了独特的自然生境，具有较高的生态、经济和研究价值，[64] 但因海洋权益争议存在，两国既有的调研与保护合作多回避争议，海域内缺少有效且持续的保护与管理措施，对自然生境的认识与评估不足，难以预防与应对可能的生态环境风险。[65] 近来，

---

[59] See Zou Keyuan, “Historic Rights in International Law and in China's Practice,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, (2011), pp. 149-168.

[60] UNCLOS Article 56, “In the exclusive economic zone, the coastal State has：(a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living……”

[61] 参见王冠雄：“打击非法捕鱼措施之探讨：欧盟的实践”，载《边界与海洋研究》，2018 年第 5 期，第 21-35 页。

[62] “Guidelines for Establishing Marine Protected Areas”(Februray 7, 2011), available at IUCN Portals, <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/pag-003.pdf>, last visited on March 18, 2025.

[63] See Hai Dang Vu, “A Bilateral Network of Marine Protected Areas between Vietnam and China: An Alternative to the Chinese Unilateral Fishing Ban in the South China Sea,” Ocean Development and International Law Vol. 44, No. 2, (2013), pp. 145-169.

[64] 参见国家海洋信息中心中国南海网：“认识南海-自然资源”，<https://www.thesouthchinasea.org.cn/cn/2016-07/25/c_53724.html>，最后访问日期：2025 年 3 月 16 日。

[65] See Gomez Edgardo D, “Marine Scientific Research in the South China Sea and Environmental Security,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, (2000), pp. 205-212.

两国重启在非争议海域和深远海开展生态环境的调研合作，并进一步发挥中印尼海洋与气候变化联合研究中心的交流合作机制，[66] 为在争议海域 MPA 开展生态环境的调研与修复活动奠定基础。

划设 MPA 后，两国可在政府间联合指导委员会下设海洋生态环境保护小组，并联动海上合作技术委员会相关机制，在争议海域联合开展生物资源情况调查、数据收集，进行海洋跨界环境影响评估(Transboundary Environmental Impact Assessment, TEIA)，[67] 研究预防和应对生态环境风险与问题的可采举措，强化对争议海域内自然生境的保护与修复力度，并利用既有机制结合以 UNCLOS 为代表的国际海洋法规则，探索应对气候变化与海洋环保的协同治理，将海洋酸化、海水升温和海平面上升与生物多样性保护、生物资源养护和生态系统维护研究相结合，[68] 为优化 MPA 保护和治理举措，深化两国海洋环保合作提供科学与技术支撑，促进海域内生物种群和生态系统的修复，提升海洋生态环境在应对气候变化上的韧性与适应程度，并为后续推进自然资源共同开发等高层级合作奠定基础。

3. 共建国际海洋和平公园

中印尼共建海洋公园的设想源自国际和平公园(International Peace Park, IPP)概念，其指基于共同保护和管理生物多样性及自然、文化资源并致力于促进、庆祝或纪念和平与合作，本质是由两个或更多国家联合设立的跨界保护区(Transboundary Conservation Area, TBCA)（以下简称 TBCA），[69] 国际海洋和平公园(International Marine Peace Park, IMPP)（以下简称 IMPP）则为其重要形式之一。[70] 我国曾有学者参考国际社会既有实践，[71] 建议在南海建设大规模、区域性的南海 IMPP 以推动南海生态环境保护和各国的共同发展，但因领土主权和海洋权益等争端使其面临着敏感复杂的国际法争议，其建设落地比较困难，仍属理想之模型，[72] 但对中印尼通过双边谈判构建 IMPP 仍有启发性作用。

---

[66] 过去中印尼的海上合作曾一度因所谓“南海仲裁案”等南海争端而停滞，后伴随南海局势的缓和与双边关系的发展，两国海上合作得以继续推进。以 2024 年为例，依托中印尼海洋与气候中心平台，两国于 3 月在爪哇海沟开展联合科考创下印尼深海下潜新纪录，10 月在印尼贯穿流海域共同实施的联合科考，12 月在印尼安汶海域开展生态联合调查、在印尼北苏拉威西省布纳肯珊瑚保护区开展联合调查。更多既有海上合作内容可访问中华人民共和国驻印尼度尼西亚共和国大使馆网站：<http://id.china-embassy.gov.cn/>，最后访问于 2025 年 3 月 16 日。

[67] See Bu Lingjia, "Regional Cooperation on Marine Transboundary Environmental Impact Assessment in the South China Sea." China Oceans Law Review, Vol. 2023, No. 1, (2023), pp. 55-80.

[68] 参见雷筱璐：“适用《联合国海洋法公约》第 192 条解决气候变化对海洋环境有害影响的国际法问题”，载《边界与海洋研究》，2024 年第 3 期，第 39-56 页。

[69] 参见吴信值：“国际和平公园：概念辨析、基本特征与研究议题”，载《地理研究》，2018 年第 10 期，第 1947-1956 页。

[70] See “Transboundary Conservation: A Systematic and Integrated Approach”(October 12, 2015), available at IUCN Portals, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-023.pdf>, last visited on March 18, 2025.

[71] 关于此类观点，可参见陈扬乐等：“南海国际海洋和平公园：理论阐释、现实考量和实现路径”，载《海南大学学报（人文社会科学版）》，2023 年第 4 期，第 42-51 页。张丽娜，刘雨宵：“气候变化背景下南海海洋保护区建设问题研究”，载《海南大学学报（人文社会科学版）》，2023 年第 2 期，第 30-39 页。韩立新，冯思嘉：“南海区域性海洋生态环境治理机制研究——以全球海洋生态环境治理为视角”，载《海南大学学报（人文社会科学版）》，2020 年第 6 期，第 18-26 页等。

[72] 2017 年 9 月马来西亚公布将卢康暗沙(Luconia Shoals)设立为海洋国家公园的宪报，这一举措罔顾中国和

基于中印尼争议海域“非领土主权性”的独特优势以及新功能主义视域下的功能性合作，两国合作构建的 IMPP 应首先聚焦海洋环保领域，在既有双边合作基础上加强对生物多样性和自然资源的保护与管理，将 IMPP 与 MPA 建设相结合，使其成为两国海洋环保合作的一体两面。进而在环保合作的基础上，通过促进公众参与、加强对外宣传和发展观光游览，提升其政治、经济与社会效益，由此通过海洋环保合作助益功能性外溢，将两国合作设立的 IMPP 打造为集生态环境保护、对外宣传观光和区域合作示范为一体的综合性 MPA（或此语境下的 TBCA）的重要形式，进而促进政治性外溢使两国开展更多高层级合作，同时为其他南海沿岸国提供路径参考以发挥地理性外溢效应。

（二）基于外溢效应的合作展望

通过划设 MPA 开展海洋环保领域的功能性合作不仅将使中印尼两国共享生态环境效益，还将伴随海洋环保合作的深化与拓展产生功能性外溢，将功能性合作进一步延伸至航行活动规制、开展联合执法与资源共同开发等海洋环保的外延领域，进而增进双边互信并基于维护共同利益的需要产生政治性外溢从而迈向高层级合作，推动海洋权益争议的解决。同时，功能性外溢还将产生地理性外溢，由此两国合作还将吸引其他南海沿岸国参与或开展关联合作。

1. 功能性外溢引导的延伸性合作

首先，两国可基于 MPA 建设需要，向国际海事组织(International Maritime Organization, IMO)共同申请特别敏感海域制度(Particularly Sensitive Sea Area system, PSSA)（以下简称 PSSA）以规制争议海域内的航行活动。[73]中印尼争议海域属于南海半闭海的组成部分，同时是重要的国际交通要道，生态环境脆弱并有较大的污染、倾倒和排放等环境风险，其 MPA 保护目标的实现需对航行活动加以规制，[74] 由此两国可基于 PSSA 的认定标准，[75] 通过业已成立的政府间联合指导委员会向 IMO 提案以在两国享有共同利益的争议海域划定 PSSA，以获得在限制排放、指定航道和避航区设置等具体保护措施制定的国际法许可。[76]

其次，两国可在争议海域推进联合执法。国际法院在“渔业管辖权”案指出“为

马来西亚对卢康暗沙及周边海域的主权归属争议，违反了以 UNCLOS 为代表的国际海洋法规则，招致中国等南海沿岸国的反对。See Yunus Yussop, “Special Briefing on Setting up of Luconia Shoals National Park”(June 28,2018), available at Borneopost online, <http://www.theborneopost.com/2018/06/28/special-briefing-on-settingup-of-luconia-shoals-national-park/>, ast visited on March 18, 2025. 同时参见蒋小翼：“‘海洋命运共同体’理念下对海洋保护区工具价值的审视——以马来西亚在南海建立海洋公园的法律分析为例”，载《广西大学学报（哲学社会科学版）》，2019 年第 5 期，第 68-75 页。

[73] See Song Guan, “Particularly Sensitive Sea Area: A Possible Approach of Cooperation in the South China Sea.” *China Oceans Law Review,* Vol. 2012, No. 16, (2012), pp. 63-79.

[74] See Spadi Fabio, “Navigation in Marine Protected Area: National and International Law,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 31, No. 3, (2000), pp. 285-302.

[75] See Revised Guidelines For The Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas, Article 3, “Where two or more Governments have a common interest in a particular area, they should formulate a co-ordinated proposal”.

[76] 参见彭宇：“南海特别敏感海域申请：困境、借鉴及对策”，载《海南大学学报(人文社会科学版)》，https://doi.org/10.15886/j.cnki.hnus.202211.0107.

执行养护和管理措施，包括武力在内的强制手段之采取”是“合理”且“属于一国授权范围内之事项”。[77] 2024 年《中印尼联合声明》也强调加强两国海警执法合作机制化，并于 2025 年 1 月举行海警高级别会晤，强调深化海上务实合作，共同维护海上安全秩序，稳妥处置海上突发事件，[78] 且两国在争议海域内的执法权已有国内法支持。[79] 由此，中印尼可组建海警联合编队开展常态化巡航以落实 MPA 各项治理举措，应对 IUU 捕捞、非法倾废和船舶溢油等常态或紧急环境事件，打造“绿色执法合作”，从维护海上安全的角度提升两国合作深度。

最后，两国可开展争议海域自然资源的保护性共同开发与勘探。对于生物资源，两国可迈向“保护性开发”的新阶段。以渔业资源为例，双方可通过政府间联合指导委员会项下的渔业委员会统筹捕捞活动与利益分配，组成联合渔船队开展联合捕捞活动，按 MPA 要求规范捕捞时间与范围、渔具渔法和捕捞对象，在保护中进行适度开发利用。对于非生物资源（主要是油气资源[80]），基于“大西洋划界案”对“油气因素”与“默示划界协议”关系的考量，[81] 以及 MPA 的环境保护主旨，两国可先对资源储量、位置和品类等进行勘探，评估其开发对海洋生态环境的影响，视情况设置共同开发区和留待技术成熟后再开发的禁采区，使推进两国务实合作扩大共同利益的同时，避免采掘活动造成环境破坏或成为干预海洋划界的依据。

2. 政治性外溢引导的高层级合作

中印尼已经建立一系列高层级双边磋商机制，并在两国元首牵头下设立并促进海上合作资金的妥善利用，加强海上合作。伴随两国海上功能性合作的拓展与深化，功能性外溢效应将引发政治性外溢，进而推动两国优化既有合作机制以巩固既有功能性合作效果，并朝关涉海洋划界与权利分配等深层海洋权益问题的沟

[77] See Anglo Norwegian Fisheries Case, Judgment of 18 December 1951, I. C. J. Reports, 1951.

[78] 参见中国海警局：“中国海警局与印度尼西亚海岸警卫队首次高级别会晤在京举行”（2025 年 1 月 11 日发布），<https://www.ccg.gov.cn/lbt/202501/t20250111_2591.html>，最后访问日期：2025 年 3 月 16 日。

[79] 我国《海警法》第 12 条第 1 款规定海警机构职责包括“在我国管辖海域开展巡航、警戒，值守重点岛礁，管护海上界线，预防、制止、排除危害国家主权、安全和海洋权益的行为”，此“管辖海域”包括“我国有权管辖之海域”的意涵，参见孔令杰，莫有恒：“《海警法》中的‘我国管辖海域’释义”，载《边界与海洋研究》，2024 年第 1 期，第 3-19 页。而印尼的海上执法事务由其海洋与海岸护卫队(Sea and Coast Guard)负责，以确保海运和海洋区域的安全，参见周江等著：《菲律宾、印度尼西亚、新加坡海洋法律体系研究》（北京：知识产权出版社，2020 年初版），第 168 页。See “New Indonesian Maritime Law at a glance”(November 26, 2024), available at HPRP website, <https://dentons.hprplawyers.com/en/insights/articles/2024/november/26/new-indonesian-maritime-law-at-a-glance>, last visited on March 18, 2025.

[80] 中印尼争议海域内的东纳土纳盆地分布着亚洲近海最大的未开发天然气田，其天然气储量估计为 222 万亿立方英尺，但因地理位置、采掘加工和管道运输等因素使开发活动面临较高的经济和技术成本，印尼已在此进行长期的开发活动但并未取得实质进展。参见中国南海研究院：“中印尼应以共同开发谈判为契机 推动南海务实合作迈上新台阶”（2025 年 2 月 26 日发布），<https://www.nanhai.org.cn/review_c/826.htmll>，最后访问日期：2025 年 3 月 16 日。

[81] ITLOS“大西洋划界案”再次强调油气资源与油气活动构成的“油气因素”在海洋划界中存在“不能通过争端当事国的油气活动来证明存在海洋划界默示协议”“油气资源的位置和分布并非调整划界方法的相关情形”的原则以及“达到迫不得已”(compelling) 标准”“划界可能对有关国家的居民生活和经济福祉造成灾难性影响”的例外，这使争端国在争议海域处理油气因素问题时应审慎考量。See Ghana/Côte d'Ivoire, Judgment of 23 September 2017, ITLOS Reports, 2017, p. 113-150.

通迈进。

当前，两国在海上合作委员会和政府间联合指导委员会等机制指导下开展环境、渔业、科研和气候等多领域合作并建立具体机制，但却呈现碎片化特征，主要包括合作层级的落差性、合作领域的分散性以及合作举措的不连续性。由此，中印尼两国可基于政治性外溢下两国合作深化与良好互信的需要，适时建立由外交部长或部长级以上高官负责推进的“海洋友好合作委员会”，将包括争议海域的各项海上合作统筹整合，可下设渔业养护与管理中心、生态环境与气候中心、船舶航行与减排中心、自然资源合作中心和 MPA 建设中心，纳入两国在争议海域内的关切事项和拥有共同利益的海上合作事项，从管控争端、加强合作的临时措施向统筹发展与共同利益的长期措施转变，促进两国海洋权益争议的实质性解决，而不急于开展形式上的海洋划界，真正实现“搁置争议、共同开发”以及可持续发展目标，同时打造海洋权益争端解决的模范样板，推进南海沿岸国合作与争端的和平解决。

3. 地理性外溢引导的沿岸国合作

我国已实现同南海沿岸国涉海机制性对话的全覆盖，[82] 与印尼在争议海域的合作过程中，我国应同时注重外交实力的发挥，在以 UNCLOS 为代表的一般性国际法规则框架引导下，总结、反思与推广中印尼 MPA 合作的可采经验，利用两国海洋环保合作带来的地理性外溢效应和涉海机制性对话，与其他南海沿岸国开展双边或多边合作磋商以谋划构建南海大规模 MPA，实现半闭海的统筹保护，并引导此类合作回归 DOC 提供的区域论坛机制，充分发挥相应软法优势，协调一般国际法规则适用与我国在南海区域合作中外交主导权的发挥，按照“以点带面，从线到片，逐步形成区域合作”的构想，[83] 实现南海 MPA 与相应的海洋保护合作从双边向多边迈进，由此加强南海沿岸国间的区域身份认同，打造海洋环境保护的责任共同体，进而助益南海命运共同体意识和机制的形成，凝聚各国的集体利益并扩大共同利益，最终构建南海国际规则新秩序。

中印尼共建 MPA 的双边合作与南海区域性多边合作是逐层递进且相互联动的，功能性外溢不仅将深化与拓展海洋环保合作本身，还将促使双方在政治性外溢下开展高层级合作，并通过地理性外溢上升至南海沿岸国间的多边合作，引导沿岸国合作回归 DOC 主导的区域论坛机制，凝聚共同体意识以加强区域身份认同，排除域外势力的介入干扰，并以中印尼 MPA 建设为范本聚焦多边海上合作项目的磋商落实，发挥其在南海争端事务上重要且相互承认的外交协商渠道作用，

[82] 参见中国外交部：“王毅谈南海问题：对达成‘南海行为准则’充满信心”（2025 年 3 月 7 日发布），<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbz_673089/xghd_673097/202503/t20250307_11570219.shtmll>，最后访问日期：2025 年 3 月 16 日。

[83] 参见张蕾：“‘21 世纪海上丝绸之路’背景下的南海周边国家应对气候变化合作探讨”，载《东南亚研究》，2016 年第 6 期，第 11-30 页。

[84] 再沿新功能主义视域下的理论路径，从区域性的海洋环保多边合作发挥功能性外溢效果，以实现沿岸国间的高层级多边合作并推进南海命运共同体建设，由对话合作助益南海局势稳定与领土海洋争端的化解。

五、双边谈判共建南海 MPA 的中方策略

（一）以海洋命运共同体理念指导谈判

首先，海洋命运共同体理念提倡通过对话协商和平解决领土主权和海洋权益争端，这为我国主动与印尼开展相互尊重的平等对话提供了切入路径，既有助于本着两国诚意进行深入磋商谈判，也能在此过程中增进双方政治互信，使谈判成果能够落地执行。其次，海洋命运共同体理念坚持合作共赢，主张通过加强海上合作扩大共同利益，两国在渔业资源养管、油气资源利用和国家安全维护等领域有巨大合作空间，若双边谈判能本着减少分歧、加强合作与扩大利益的宗旨谋划 MPA 建设，则有助于推动中印尼争议海域各类合作机制的长期化与稳定化，将对立状态的海洋权益争端转化为共进模式的海洋维权合作。最后，海洋命运共同体理念明确生态环境优先，强调共同保护海洋生态环境，加强海洋保护是中印尼两国在争议海域划设 MPA 的出发点与落脚点，两国双边谈判应立足南海环境保护的迫切需要，从有利于人类长远发展进步的角度出发承担共同责任，为海洋的可持续发展担当尽责，永葆海洋繁荣、清洁与美丽。[85]

总而言之，以海洋命运共同体理念指引两国双边谈判，将有助于化解双方海洋权益争议并加强海上合作，进而将印尼“全球海洋支点战略”与我国“建设 21 世纪海上丝绸之路倡议”相联结，不仅有助于海洋可持续发展目标的实现，还将深化中印尼命运共同体建设，使双边谈判进程更加顺利，减少不必要的障碍分歧以及域外大国的介入。[86]

（二）兼顾南海问题的基本法理与情理

我国与印尼的海洋权益争议，是争议海域内历史性权利和EEZ权利的重叠。虽然印尼基于纳土纳群岛的所设基线主张 EEZ 在形式上符合 UNCLOS 规则，但南海并非仅受 UNCLOS 的唯一调整，其同样需考量背后的习惯法规则和历史与现实情况。[87] 具体而言，虽然 UNCLOS 确立的海洋法规则体现“陆地统治海洋”原则，但在历史性水域与权利问题上仍强调对“有关情况”“一般国际法的规则和原则为准据”等约外情势的参考，并未否认各国已经确立的海洋主权和海洋权益，

---

[84] 参见戴宗翰：“‘南海行为准则’磋商及关键性法律问题思考”，载《南海学刊》，2019 年第 3 期，第 81-89 页。

[85] 参见中国中央人民政府：“新华社：习近平集体会见出席海军成立 70 周年多国海军活动外方代表团团长”（2019 年 4 月 23 日发布），<https://www.gov.cn/xinwen/2019-04/23/content_5385354.htm>，最后访问日期：2025 年 3 月 16 日。

[86] 参见中国共产党新闻网：“徐步：积极推动构建海洋命运共同体”（2024 年 4 月 23 日发布），<http://theory.people.com.cn/n1/2024/0423/c40531-40221528.html>，最后访问日期：2025 年 3 月 16 日。

[87] 参见中国南海研究院：“丁铎：‘公约唯一论’在南海行不通”（2025 年 3 月 14 日发布），<https://www.nanhai.org.cn/review_c/828.html>，最后访问日期：2025 年 3 月 16 日。

实际上确认了国家海洋权利权源的多样性。[88] 这代表我国在南海拥有的历史性权利虽未被 UNCLOS 完全吸纳，但也未被其否定甚至一定程度得以确认，并有来自习惯法和历史实践等约外因素的证明。[89][90] 由此，在争议海域进行有关自然资源权利归属、航行权和捕鱼权等内容的谈判，需在尊重历史、法律与事实的前提下讨论磋商，确立我国在相关问题上的主导权。

同时，我国主张历史性权利也需考量印尼 EEZ 权利主张的动因和意义，在谈判过程中应充分尊重、理解和关切印尼对本国海上安全、粮食安全和能源安全的忧虑以及发展本国经济和改善人民生活的需要，并基于发展的眼光和谅解的态度，探索以经济社会利益的拓展与共享代替政治与军事上的冲突，改善争议海域生态环境并探索促进资源合理利用，通过双边谈判划设 MPA 的海上合作举措实现惠益共享，真正造福两国人民。需要注意的是，我国在谈判过程中应绕开“南海仲裁案”这一非法裁决，继续否认其权利主张依据的效力，并推进与当事国开展“一对一”对话，由此我国可利用此次谈判机会，与印尼建立新的争端解决政治共识和法理认同。

（三）通过多元途径主动创设谈判机遇

在两国双边关系维度，我国应继续秉持 2024 年《中印尼联合声明》在争议海域共同合作开发达成的共识，通过已有高层级对话磋商机制开展先行、预备性接触，为从“共识”到“共谋”奠定基础，并充分关注印尼国内政局，理解普拉沃博新政府在施政中因多方施压而面临的“不得已”，[91] 从而在利益共享上更下功夫，秉持“亲诚惠容”的周边外交理念，利用两国海上合作基金，在渔业养管、技术援助和 MPA 建设出资等领域让渡或提供更多利益，通过支持印尼的经济社会发展降低其国内顾虑，提高域外国家介入的成本。

在南海多边合作维度，我国可在各类区域合作机制以及国际场合释放更多合

---

[88] 参见任筱锋：“我国南海‘历史性权利’研究———是‘削足适履’还是‘量体裁衣’”，载《边界与海洋研究》，2022 年第 4 期，第 3-25 页。

[89] 关于历史性权利的构成要件，虽然国际法还未形成统一观点，但其存在已被认可。例如，在 1951 年英挪渔业案中，国际法院指出就历史性水域而言，沿海国在没有第三国反对下的实施长期且必要管辖，这种管辖将被承认。联合国国际法委员会也曾讨论历史性水域的构成内容，在声索原因、权利行使和其他国家态度等方面进行讨论。总而言之，历史性水域和历史性权利的存在是毋庸置疑的，加之我国长期在南海行使管辖等权利并未遭其他沿岸国反对，对历史性权利的主张拥有源自历史与国际法的合理依据。参见曲波：“海洋法中历史性权利构成要件探究”，载《当代法学》，2012 年第 4 期，第 3-9 页.

[90] See Anglo Norwegian Fisheries Case, Judgment of 18 December 1951, I. C. J. Reports , 1951, p. 130. UN Documents A/CN. 4 /143，”Juridical regime of Historical law commission,” Yearbook of the International Law Commission: 1962, vol. II.

[91] 印尼外交部 2024 年 11 月 11 日就中印尼 11 月 9 日的《联合声明》发表声明，强调该声明并非对中国“U 形线”主张的认可，对印尼在北纳土纳海的主权、主权权利或管辖权没有影响”。See “Press Release on The Indonesia-China Maritime Cooperation in the Joint Statement Between Indonesia and China Beijing, 9 November 2024”(November 11, 2024), available at Ministry of Foreign Affairs of Indonesia website, <https://kemlu.go.id/berita/keterangan-pers-tentang--kerja-sama-maritim-ri-tiongkok-dalam--pernyataan-bersama-ri-tiongkok?type=publication>, last visited on March 18, 2025. 12 月 2 日，印尼外交部长苏吉诺(Sugiono)重申不承认中国的相应主张并将根据其国家利益做出决定。See “Indonesia still does not recognise Beijing’s South China Sea claims: minister” (December 02, 2024), available at South China Morning Post website, <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3289017/indonesia-yet-agree-beijing-joint-development-areas-south-china-sea-minister>, last visited on March 18, 2025.

作意向与善意，特别是利用 DOC 提供的区域论坛机制，通过“落实《南海各方行为宣言》高官会”等争端方合作磋商渠道，充分表达对各国政治、经济和安全等领域关切的理解，进而凝聚集体共识与互信，且在推动 COC 缔结的过程中我国还可将双边合作的方式方法加以明确，实现 DOC 与 COC 在海洋生态环境保护合作中的协调共进，处理好我国外交政治影响发挥与争端国对法律秩序保障诉求间的关系。[92]

在国家利益的现实衡量维度，谈判需统筹于我国长远发展规划与国内法治建设中，利用南海 MPA 的建设机遇，推动我国 MPA 超越领海向深远海拓展，并由此加强相应的法制建设，提升我国海洋法治水平，助益海洋强国建设与海洋权益维护。同时，我国可参考《海洋特别保护区管理办法》，以海洋特别保护区的框架指导具体合作举措，将生态环境保护与科研、旅游、航行和资源利用等内容相互统筹，发挥 MPA 的综合价值并采取更多样灵活的保护措施，为两国合作空间的拓展打好“提前量”，无需拘泥于狭义的海洋生态环境保护，同时为未来大规模南海海洋保护区的划设以及我国与其他南海沿岸国开展双多边合作提供路径参考和前置性基础。

六、结论与讨论

（一）结论

新功能主义通过“外溢效应”揭示了区域内国家间从低敏感的“功能性合作”走向高层级的“政治性合作”和区域性的“地理性合作”的演进路径。其中，功能性合作领域的选择将影响区域内国家双多边合作的形式与最终效果。在南海地区，环境问题始终是沿岸国所关切和亟待解决的紧迫问题，同时又属功能属性较强的低敏感领域。由此，围绕海洋环保寻求沿岸国间的双多边合作机会成为推进南海各国合作开展、深化与拓展的有效进路。

以 UNCLOS 为代表的一般国际法规则和以 DOC 为代表的南海区域合作机制为两国谈判奠定了法律基础，但在南海环保合作中的适用效果不彰，同时考量中印尼海洋权益争端的“非领土主权性”和两国元首与政府间的重要共识，使双边谈判开展海洋环保合作的方式受到关注，又基于划设 MPA 的呼吁和趋势，通过双边谈判建设 MPA 成为环保领域功能性合作的切入点，进而为两国谋划具体的功能性合作举措保护海洋生态环境，并外溢效应下开展相应延伸合作、推动高层级以及促进区域性合作，最终为化解两国海洋权益争议与回归 DOC 提供的区域论坛机制发挥先引作用。而在具体谈判过程中，中国在海洋命运共同体理念指导下，以包容和谅解的态度推进合作磋商，坚持南海问题基本法理的同时也需回应印尼的利益关切，并充分释放合作意向、主动创设谈判空间，同时呼应我国国内经济社会发展的现实需要。

[92] See Djalal Hasjim, “Indonesia and the South China Sea Initiative,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, (2001), pp. 97-104.

（二）讨论

我国学者指出 2025 年的南海局势将继续维持“热而不爆”，[93] 这将继续为中国提供在南海沿岸国间斡旋协商的机遇和空间。同时，普拉沃博当选后印尼政府在延续了佐科政府外交政策的基础上，强调通过外交途径开展符合印尼利益的务实合作，在南海问题上其改变过去对中国南海声索拒绝承认的立场，并与中国就主张重叠海域开展共同开发达成重要共识，不仅延续了两国友好关系还进一步增进了政治互信，我国应由此契机推进两国争议海域合作迈出实质化的一步，并将 MPA 建设谈判作为重要抓手，为两国海洋权益争议的化解带来机遇。

与此同时，近来菲律宾又计划就南海环境问题对中国提起所谓“二次仲裁”，[94] 不论菲律宾以海洋环境为名义滥用国际司法程序、谋求非法不合理利益的阴谋能否实现，吾人可由此窥视环境问题对海洋事务的影响凸显。伴随日益严重的海洋环境危机，其背后所涉法律问题或将从过去“低敏感”“功能性”领域朝更加复杂的方向发展。ITLOS 在 2024 年气候变化咨询案中将气候变化与海洋环境保护相关联[95]以及 ICJ 正在处理的气候变化咨询案也或使环境问题因气候变化因素的介入更加敏感。[96] 为此，不论从中印尼双边合作、南海区域合作还是国际法发展趋势的角度看，与印尼谋划 MPA 建设将成为我国推进南海海洋环保合作、保护南海生态环境的重要举措，并戳破某些国家妄图以环境问题策动南海紧张局势的“环保假面”，为我国准备可能的新一轮南海法律战以及应对全球治理挑战夺得先机，掌握主动权。[97]

2025年中国国际法学会年会

[93] 参见南海战略态势感知计划：“胡波：2025 南海形势：继续热而不爆”（2025 年 1 月 7 日发布），<http://www.scspi.org/zh/dtfx/1736751586>，最后访问于：2025 年 3 月 20 日。

[94] 参见华阳海洋研究中心：“包毅楠：菲律宾操弄“二次仲裁”不会得逞”（2024 年 6 月 14 日发布），<https://www.huayangocean.com/researchlist/675.html>，最后访问于：2025 年 3 月 20 日。

[95] See Request For an Advisory Opinion Submitted By The Commission Of Small Island States On Climate Change And International Law, Advisory Opinion of 21 May 2024, ITLOS Reports, 2024, pp. 159-179.

[96] See “Obligations of States in respect of Climate Change”(20 December 2024), available at I. C. J. website, <https://www.icj-cij.org/case/187>, last visited on March 18, 2025.

[97] 参见雷筱璐：“适用《联合国海洋法公约》第 192 条解决气候变化对海洋环境有害影响的国际法问题”，载《边界与海洋研究》，2024 年第 3 期，第 39-56 页。

Research on the Legal Mechanism through Bilateral Negotiations for the Joint Marine Protected Areas in South China Sea

——Taking the Disputed Sea Areas between China and Indonesia as an Example

Abstract: Regional interstate cooperation under the new functionalist perspective will move from functional cooperation to high-level and regional cooperation based on spillover effects. Marine environmental protection is important in functional cooperation and South China Sea, the cooperation between China and Indonesia in setting up MPA in the disputed area has a bilateral negotiation basis based on the international law, the political consensus and the "non-territorial sovereignty" of the disputed sea. With reference to the extra-territorial practice and the situation of the disputed sea, the two countries can carry out functional cooperation on fishery resources, ecological environment and marine park construction within the MPA, and based on the spillover effect, carry out the relevant outreach cooperation, high-level cooperation in seeking the resolution of disputes sea areas and promoting regional cooperation to return to the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, planning for the construction of large-scale MPAs in the South China Sea and the community of destiny. In the negotiations, China should adhere to the concept of the community of destiny in the South China Sea, take into account the law and cleanup of the South China Sea issue, and create negotiation space through diversified ways to promote the cooperation between the two countries and serve the development for the country, at the same time need to safeguard China's interests in the light of the situation in the South China Sea and the development of the corresponding issues of international law.

Keywords: South China Sea; Marine Protected Areas; Neo-functionalism; Bilateral Negotiations; Disputes over maritime rights and interests

2025年中国国际法学会

BBNJ 划区管理工具制度对南极海洋保护区的影响

陆雨彤

武汉大学国际法专业硕士研究生

摘要：人类在南极的活动越来越频繁，海洋保护区制度是海洋生物多样性的养护和可持续利用的有效举措。南极已存在公海保护区建设的实践，BBNJ 划区管理工具制度可以为公海保护区的建设提供法律依据，改善南极海洋保护区治理的碎片化和封闭性，促进养护和合理利用之间的平衡。但同时由于适用范围的重叠，BBNJ 缺少实质性的兼容措施，可能无法发挥实质性协调作用，对缔约方约束力也不足。中国应以“海洋命运共同体”理念为指导，维护南极条约体系，并促进两个制度之间的沟通。

关键词：南极；海洋保护区 BBNJ 协定 划区管理工具 国家管辖范围外

国家管辖范围外的海洋约占全球海洋总面积的 2/3。随着人类对海洋的不断开发，国家管辖范围外海洋生物多样性遭受到的影响日益严重，面临着气候变化、海水暖化、海洋酸化、过度捕捞、栖息地破坏、石油泄漏、塑料污染、物种灭绝等多种环境问题。联合国大会《2030 年可持续发展议程》计划，到 2020 年，根据国内法和国际法，并基于现有的最佳科学资料，保护至少 10%的沿海和海洋区域。[1]然而，联合国环境规划署 2021 年发布的《2020 保护地球报告》指出，全球只有 7.74%的海洋面积受到保护，其中国家管辖范围外的海域仅占 1.18%。[2]2022 年，《生物多样性公约》第 15 次缔约方大会通过的“2030 使命”要求“确保到 2030 年，至少 30%的陆地、内陆水域、沿海和海洋地区，特别是对生物多样性和生态系统功能和服务特别重要的地区，通过具有生态代表性、联系良好、管理公平的保护区制度和其他有效的基于地区的保护措施得到有效保护和管理。”[3]虽然国际社会重视海洋保护区的建设，但距离 2030 年目标的实现还有很大的差距。

2023 年 6 月 19 日，经联合国大会支持的国家管辖范围外海洋生物多样性政府间会议协商一致，《<联合国海洋法公约>下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（以下简称“BBNJ 协定”或“协定”）得以通过并开

[1] 联合国大会第 70/1 号决议《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，https://undocs.org/zh/A/RES/70/1，最后访问于 2024 年 8 月 2 日，第 22 页。

[2] UNEP-WCMC, UNEP, IUCN. Protected Planet Report 2020, https://livereport.protectedplanet.net/.最后访问于 2024 年 8 月 2 日。

[3] CBD. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework Draft Decision Submitted by the President, https://www.cbd.int/doc/c/e6d3/cd1d/daf663719a03902a9b116c34/cop-15-l-25-en.pdf. p. 9/

放签署。[4]截至 2024 年 6 月 26 日，已有 91 个签署方、7 个批准方。[5]BBNJ 协定首次为养护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性提供了法律依据，对适用于国家管辖范围以外的海洋划区管理工具进行了专章规定。在全球诸多国家管辖范围以外的海域，南极具有重要的养护价值，其大部分海域属于公海区域，气候条件又尤为极端，区域内的生态环境极度敏感、脆弱，其环境状况也影响着全球气候变化。南极已存在一系列治理规则和通过建立海洋保护区以养护海域内生物多样性的实践，而 BBNJ 协定试图建立一个新的公海治理框架从而保护国家管辖范围外海域的生态环境，可能对既有的南极海洋保护区制度产生一定的影响。因此，本文基于南极海洋保护区建设现状，结合 BBNJ 划区管理工具制度的主要内容，总结 BBNJ 划区管理工具制度对南极海洋保护区的影响，探求中国的立场和应对。

一、南极海洋保护区发展现状

（一）南极海洋保护区的建设

《生物多样性公约》（CBD）将海洋保护区定义为“任何已经通过法律程序或其他有效方式，包括习惯，建立和明确划定的海洋环境内和临近海洋环境的区域，以及其上覆水体及相关的动植物群落、历史及文化属性，以实现其海洋和海岸生物多样性比其周边享有更高的保护水平的效果。”[6]BBNJ 协定将其定义为“一个地理上界定的，为达到特定长期生物多样性养护目标而指定和管理，并可以酌情允许符合养护目标的可持续利用的海域。”总体而言，海洋保护区是通过法律和其他管理手段，以海洋生态环境保护或海洋资源养护为目的划定的海洋区域。

在南极，《南极条约》冻结了对南极领土主权的主张，南极周边海域因此能够被视为国家管辖范围外的海域。1964 年第 3 届南极条约协商会议通过的《南极动植物保护议定措施》首次提出在南极设立“特别保护区”。1980 年，《南极海洋生物资源养护公约》通过并成立南极海洋生物资源养护委员会（Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources，下简称 CCAMLR）。2009 年，CCAMLR 同意支持科学委员会在南奥克尼群岛南大陆架设立海洋保护区。南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区（South Orkney Islands southern shelf MPA，简称 SOISSMPA）是世界上首个完全位于国家管辖范围以外海域的公海保护区。根据《养护措施 91-03》，在 SOISSMPA 内，禁止所有类型的捕鱼活动，根据科学

[4] United Nations Press Release, “Historic agreement adopted at the UN for conservation and sustainable use of biodiversity in over two-thirds of the ocean”, 19 June 2023, https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2023/06/press-release-historic-agreement-adopted-at-the-un-for-conservation-and-sustainable-use-of-biodiversity-in-over-two-thirds-of-the-ocean/ ，最后访问于 2024 年 7 月 31 日。

[5] https://mp.weixin.qq.com/s/W-R-DeubyJEYe-UPTLt7_A，最后访问于 2024 年 8 月 2 日。

[6] Report of Ad hoc Technical Expert Group on Marine and Coastal Protected Areas, 8th Meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, “Marine and Coastal Biodiversity: Review, Further Elaboration and Refinement of the Programme for Work”, Montreal, Canada, 2003.

委员会的建议并经 CCAMLR 同意，符合《养护措施 24-01》的规定的用于监测或其他目的的渔业科研活动除外；任何渔船不得在规定的区域内进行任何形式的排污倾倒；在规定的区域内不得进行渔船的转运活动；鼓励过境渔船通过该区域时将过境计划通知 CCAMLR 秘书处，以便监测保护区内的交通情况；遇有与海上人命安全有关的紧急情况时不适用养护措施的禁止规定等。[7]2011 年，CCAMLR 通过“关于建立《南极海洋生物资源养护公约》下海洋保护区的总体框架”，即《养护措施 91-04》，对《养护措施 91-03》的规定进行了细化，比如明确了 MPA 的具体目标、边界、管理计划等，[8]但仍然较为笼统。

2016 年，CCAMLR 通过设立罗斯海保护区（Ross Sea Region MPA，简称 RSRMPA）的提案。罗斯海保护区面积超过 155 万平方公里，是世界上面积最大的公海保护区，但实际上已大幅少于美国、新西兰提案时的 227 万平方公里。该保护区分为一般保护区、特别研究区和磷虾研究区，《养护措施 91-05》对捕鱼活动的时间、限额、程序、养护措施等进行了详细的规定，将禁渔期由 50 年缩短至 35 年，[9]制订了一套配套较为全面的管理制度。

2012 年，除了新西兰、美国向 CCAMLR 提交了建立罗斯海保护区的提案，欧盟提交了建立南极半岛冰架海域保护区的提案，澳大利亚、法国提交了建立东南极海洋保护区（East Antarctic Representative System MPA，简称 EARSMPA）的提案，德国向科学委员会提交了威德尔海海洋保护区（Weddell Sea MPA，简称 WSMPA）。由于南极半岛冰架海域保护区所涉区域被冰架覆盖，没有人类生产、生活的活动，没有得到继续讨论。东南极海洋保护区提案要求建立海洋保护区的代表体系，欧盟委员会也将建设威德尔海海洋保护区作为重要议题持续推进，二者仍处在讨论之中，尚未得以通过。

（二）南极海洋保护区的治理体系

根据《南极条约》第 9 条，南极事务的治理权基本掌握在南极条约协商国（ACTM）手中，其次为国际组织，再次为南极条约体系之外的国家。1980 年，协商国签订了《南极海洋生物资源养护公约》，以保护南极周围海域环境和生态系统。《南极海洋生物资源养护公约》是南极条约体系中的一项重要公约，根据该条约的第 7 条、14 条、17 条，为确保该条约的实施，还设立了 CCAMLR、科学委员会(Scientific Committee for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources，简称 SC-CAMLR)和秘书处。

目前，CCAMLR 是南极海洋保护区事务的领导者。[10]不管是保护区的位置选

[7] Conservation Measure 91-03 (2009) Protection of the South Orkney Islands southern shelf，http://archive.ccamlr.org/pu/E/e_pubs/cm/11-12/91-03.pdf. p. 1.
[8] Conservation Measure 91-04 (2011) General framework for the establishment of CCAMLR Marine Protected Areas Species, http://archive.ccamlr.org/pu/E/e_pubs/cm/11-12/91-04.pdf. p.2.
[9] Conservation Measure 91-05 (2016): Ross Sea Region Marine Protected Area，https://cm.ccamlr.org/sites/default/files/2022-11/91-05-2016.pdf. pp. 1-17.
[10] 赵海伦、朱国平:《南极海洋保护区：科学与政策博弈中的养护之路》,《上海海洋大学学报》,2023 年第

定还是磋商的主导，到具体养护措施规则的制定，都由 CCAMLR 推进。通过南极海洋保护区的提案需要 CCAMLR 的所有成员国一致通过，因此需要经历长时间的磋商和博弈，一定程度上能够反映成员国的集体意志。就法律规则而言，南极公海保护区以《南极海洋生物资源养护公约》为核心，《关于环境保护的南极条约议定书》《养护措施 91-04》作为适用于南极海洋保护区的一般性法律框架，《养护措施 91-03》《养护措施 91-05》为分别适用于南奥克尼群岛海洋保护区和罗斯海保护区的制度性规则。

二、 BBNJ划区管理工具制度的主要内容

BBNJ 协定的谈判经历了特设工作组阶段、筹备委员会阶段和政府间会议阶段。各方关于划区管理工具（area-based management tool, 简称 ABMT）制度的争议点主要围绕定义、选划标准、管理模式、决策方式以及监测审查等问题上。BBNJ 协定将划区管理工具界定为“为根据本协定实现特定养护和可持续利用目标，在某一地理上界定的区域，用以管理一个或多个领域或活动的工具，包括海洋保护区。”其第三部分规定了缔约方在 ABMT 方面的目标、审议建议的程序、决策因素、执行、监测和审查指南以及关于紧急措施的措辞。对于国家管辖范围外海洋保护区的治理，筹备会议中曾提出区域模式、全球模式、混合模式，[11]但最终的文本中并没有作出明确规定。BBNJ 协定第 5 条第 2 款规定“本协定的解释和适用不应损害相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构，并应促进与这些文书、框架和机构的一致性和协调性。”即“不损害原则”。但如何通过该原则对 BBNJ 与现存的 ABMT 的职能和权力进行协调合作，磋商中存在不同看法，但都认为 BBNJ 协定不应有超越其他文书的等级关系。[12]

第三部分首先规定了划区管理工具的目标、适用区域，其次明确了建立划区管理工具的提案、公布和初步审查、协商和评估、最终建立程序。接着第 23 条规定了决策程序。23 条第 2 款规定决策的通过为协商一致，但在未协商一致的情况下，若缔约方大会中三分之二出席并参加表决的缔约方确定为达成协商一致的所有努力均已穷尽，决定和建议得到出席并参加表决缔约方的四分之三多数的同意即可通过。该决策通过的例外程序与 BBNJ 协定体制安排第 47 条决策通过的模式相似，第 47 条规定，“缔约方大会应尽所有努力协商一致通过决定和建议。除非本协定另有规定，在为达成协商一致的所有努力均已穷尽的情况下，缔约方大会关于实质性问题的决定和建议应由出席并参加表决的缔约方三分之二多数通过，关于程序问题的决定和建议应由出席并参加表决的缔约方多数通过。”可

4 期，第 883-892 页。

[11] IISD. Summary of the Third Session of the Preparatory Committee on Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction. Earth Negotiations Bulletin，Vol. 25, 2017.

[12] 蒋小翼，卢萃文：《BBNJ 国际协定谈判中的主要争议点及各方立场评析》，《中国海洋大学学报(社会科学版)》2023 年第 3 期，第 31 页。

以看出，划区管理工具决策事项在“努力均已穷尽”的证明以及决议最终通过的同意比例上都更为严格，体现了谈判国对于划区管理工具牵涉到的自身海洋利益的关切。结合第 3 至 10 款的内容，反对国可以在决定通过后的 120 天内根据协定给出的 3 项理由提出反对，决定将不对该缔约方发生效力，理由包括决定不符合本协定或《公约》规定的反对方的权利和义务、无理歧视、在作出努力后无法切实可行地遵守决定。虽然协定中没有说明会对理由进行实质审查，但反对国需要采取与决定具有同等效果的替代性措施，定期汇报替代性措施的执行情况，并遵循第 26 条的监测和审查程序，每三年决定是否能够续展。因此，三分之二加四分之三的多数决、不约束反对国以及要求反对国采取替代性措施、定期汇报等义务在一定程度地避免了由于反对国的不遵守行为导致的 BBNJ 协定实施效果的减损。

第 24 条紧急措施实际上指的是紧急划区管理工具，在海洋生物多样性受到或可能受到重大不利影响时，传统的划区管理工具从提案到磋商，包括数据收集、影响评估、治理安排等程序繁琐，耗时过长，无法及时应对紧急情况，紧急划区管理工具可以填补指定海洋保护区到最终落实之间的真空期。[13]这种紧急措施最多可持续两年，并可随时终止。

第 25 条为划区管理工具的执行机制，该条款没有设置相关机构敦促、确保缔约方义务的落实，第 4 款则要求同时为相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构（relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies，下简称 IFBs)成员的缔约方采取措施促进 IFBs 支持 BBNJ 划区管理工具决定或建议的实施。BBNJ 和 IFBs 的共同缔约方一方面可以采取措施推动二者之间的兼容，另一方面可以传达、推进 BBNJ 缔约方大会向缔约方和 IFBs 提出的建议，[14]从而提高协调效率，确保自身的实施。第 6 款规定了 IFBs 的非缔约方、非参与方根据《联合国海洋法公约》（下简称“公约”）和 BBNJ 协定在国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用方面的合作义务。《公约》第 197 条规定了关于海洋环境保护的国际合作义务，BBNJ 协定第 8 条规定了国际合作义务，虽然没有强制要求缔约方接受 IFBs 其他划区管理工具及相关措施的约束，但 25 条第 6 款的规定再次强化了 BBNJ 缔约方在确立有关保护和保全海洋环境的安排时应与其他相关机制进行协调。

第 26 条为监测和审查条款。首先缔约方需要向缔约方大会报告执行情况，科学和技术机构一方面对执行情况进行监测和定期审查，另一方面有关措施的有效性及实现其目标的进展，并向缔约方大会提供建议。其次邀请 IFBs 提供信息，

[13] Jiang, Xiaoyi, and Zhiwei Wang. "Emergency Marine Protected Areas Under the BBNJ Agreement: A Feasible Solution for Emergencies in ABNJ?." Ocean Development & International Law (2024), pp.7-8.
[14] 唐议,王仪：《评 BBNJ 协定下建立划区管理工具的国际合作与协调》,《武大国际法评论》2023 年第 5 期，第 10 页。

“说明其为实现根据本部分建立的包括海洋保护区在内的划区管理工具的目标所通过措施的实施情况”，应包括缔约国根据第 25 条推动 IFBs 采取措施的情况。最后，缔约方大会在审查后结合多方信息决定是否修订、延长或撤销相关划区管理工具制度的措施。

从 BBNJ 划区管理工具制度规则来看，决策的通过到执行和审查机制，BBNJ 对缔约方的约束并不严格，实施机制并不强力，并且努力协调了与 IFBs 的关系，促进了多中心秩序。BBNJ 协定强调更广泛的参与，只有通过所有相关 IFBs 的共同努力才能实现其目标。在这种秩序安排中，IFBs 维持了其权威和自主权，同时通过相互协商和调整实现共同目标。海洋生物多样性丧失、气候变化、海洋酸化和塑料污染等环境问题之间存在复杂的相互依赖关系，要解决这些问题，正如 BBNJ 协定序言所言，需要采用协调一致及合作的方式、制定全面的全球制度、实现普遍参与。

三、 BBNJ对南极海洋保护区的影响

（一）BBNJ对南极海洋保护区的积极作用

1.为南极公海保护区提供合法性

学界已有诸多关于海洋保护区法律依据的研究。在国家管辖范围以外的海洋区域建立公海保护区将会对人类在公海的活动进行限制，因此公海保护区与公海自由产生了冲突，遭到了“新海洋圈地运动”的质疑。在 BBNJ 协定通过之前，国际法上没有明确支持或禁止设立公海保护区。就南极海洋保护区而言，俄罗斯和乌克兰曾多次对南极海洋保护区的合法性提出质疑，认为“法律上没有看到任何建立公海保护区的可能性”。[15]除了公海保护区共通的法律依据空缺之外，1991 年《关于环境保护的南极条约议定书》为 ACTM 设立南极特别保护区提供了法律基础，但没有提到海洋保护区。在南极保护区现有的法律规则中，《南极海洋生物资源养护公约》（下简称《养护公约》）第 9 条第 2 款规定可以进行划区管理，养护措施包括“为科学研究或养护目的，确定捕捞区域和禁捕区域、区域和分区域，包括用于保护和研究的特殊区域。”《南极海洋生物资源养护公约》《养护措施 91-04》等同样没有对海洋保护区进行明确的定义。

公海自由不是绝对的自由，《南极条约》《关于环境保护的南极条约议定书》均包含对公海自由的限制条款，因此南极公海保护区的设置并不违反现有国际法的规定，但缺少直接支持南极海洋保护区设立的法律依据。而 BBNJ“包括海洋保护区在内的划区管理工具等措施”明确将海洋保护区纳入国家管辖范围以外海域的划区管理工具中，能够在国际法层面减少法律依据方面的争议。

2. 改善南极海洋保护区治理的碎片化和封闭性

[15] CCAMLR. “Report of the Second Special Meeting of the Commission”, https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-sm-ii_1.pdf, paras.3.18, 3.26.

在缺少统一规则的情况下，不仅各个公海保护区的治理呈现碎片化状态，没有统一的管理机制和监督机制。南极内部同样存在管理碎片化的问题。在南极，主权问题、科研活动、环境问题均由协商国进行协商与处理，针对特定的环境问题签订专属性公约，在公约下设置委员会进行针对性的具体治理，定期向 ACTM 汇报。其中，矿物资源事务由南极矿物资源活动委员会管理，商业捕鱼活动由南极海洋生物资源养护委员会负责管理，科学研究、旅游等活动则由《南极条约》及其议定书管理。[16]并且对于同一事务也要与其他公约、国际组织进行协调与合作。BBNJ 协定不仅设置了统一的管理模式、审查机制，为公海保护区治理提供统一的规则秩序，也通过多条国际合作专项条款加强了 BBNJ 协定与其他机构及其成员之间的合作，有助于改善治理碎片化的局面。

南极地区的治理体系为极地外国家的参与设置了较高的门槛。依据《南极条约》第 9 条第 2 款的规定，缔约国在南极洲进行实际的科学研究，有权指派代表参加南极条约协商会议，即成为南极条约的协商国，该条件对于发展中国家来说成本高昂。然而在南极条约协商会议中，只有协商国才享有对南极事务的表决权，不具有协商地位的缔约国只能参与讨论，可见南极地区的治理体系具有封闭性和排他性。

BBNJ 协定作为《公约》的执行协定，制定和适用主体为《公约》缔约国，适用范围为所有国家管辖范围域外的海域，具有开放性、全球性。因此，当 BBNJ 协定适用于南极海域时，可以加入提案、协商和决策的主体不仅仅是南极地区的利益相关方。不仅传统的南极事务管理者，如《南极条约》体系中的成员国，有权参与南极海洋保护区的治理，《公约》的所有缔约国都不再受到南极治理体系中的限制，可以参与讨论和决策。这种开放性和包容性将有助于打破南极事务治理的封闭性，促进更多国家的参与，通过更广泛的国际合作和集体决策，推动南极海域管理更加公开透明，并促进国际社会对该地区环境保护的整体协调与合作。

3. 促进养护和合理利用之间的平衡

随着公海保护区的发展，公海自由的空间必然受到限缩，公海保护区和公海自由的概念及应用存在冲突。在南极，《养护公约》第 2 条提出目标是养护南极海洋生物资源，第 2 款又指出“就本公约目的而言，‘养护’一词包括合理利用。”即养护既要求保护南极海洋生物资源，也允许合理的开发利用，但没有就如何实现二者的平衡做出解释，导致各国对养护措施的必要性和宽严程度存在争议。中国曾提出，南极海洋保护区的提案将限制渔业活动，可能会引入新的义务，破坏《养护公约》第 2 条的平衡。[17]目前，南极海洋保护区内很多地区实行长期的禁渔，《总体框架》中规定每 10 年对保护区进行审查，但缺少科学的评估标准和合

[16] 王金鹏：《论国家管辖范围以外区域海洋保护区的实践困境与国际立法要点》，《太平洋学报》2020 年第 9 期，第 56 页。

[17] 唐建业：《南极海洋保护区建设及法律政治争论》，《极地研究》2016 年第 3 期，第 375 页。

理的退出机制。如何平衡生物多样性保护与生物资源利用之间的关系、养护和合理利用的关系是设立南极海洋保护区政治博弈的重点。

BBNJ 协定涉及海洋遗传资源、划区管理工具、环境影响评价、能力建设和海洋技术转让多个议题，首先在主题上就存在着养护和可持续利用之间的平衡，对于海洋遗传资源的利用可以事前进行环境影响评价、能力建设和海洋技术转让避免产生环境损害，对于生态环境特殊的特定海域可以通过划区管理工具进行管理。在关于划区管理工具提案的协商和评估中，协定规定了透明、包容的协商措施，对各国和全球、区域、次区域、领域机构、民间社会、科学界、土著人民和当地社区在内的所有相关利益攸关方开放，允许对提案实质内容看法、现有措施、相关的科学投入、传统知识、潜在影响的充分协商和评估，合理论证保护区养护措施的必要性和可行性，能够促进养护和合理利用之间的平衡。

（二）BBNJ与南极海洋保护区制度关系的潜在问题

尽管 BBNJ 协定为全球海洋生物多样性的养护和可持续利用提供了一个全新的法律框架，并对南极海洋保护区的管理带来了积极影响，但 BBNJ 划区管理工具制度与现有的南极海洋保护区管理体系之间可能存在的冲突也不容忽视。南极海洋保护区的管理主要依托《南极条约》体系和《养护公约》，在区域治理、资源开发和生态保护方面已经形成了一套较为独立的规则和机制。BBNJ 的全球性管理制度如何与南极海域的区域性治理体系协调一致，避免法律重叠与冲突，是未来治理中的关键挑战。

1.缺少实质性的兼容措施

在海洋保护区的设立及规制方面，BBNJ 协定与《南极条约》体系并无大的协调障碍。虽然二者的机制可能存在一定的区别，例如在决策上，CCAMLR 要求协商一致，BBNJ 划区管理工具以协商一直为原则，允许穷尽一切努力后的例外，CCAMLR 对于协商一致的要求更为严苛，但 BBNJ 协定第 25 条也规定“本协定中的任何规定不应妨碍缔约方根据国际法，为支持本协定目标，针对其国民和船只或其管辖或控制下的活动采取比根据本部分所通过的措施更严格的措施。”

BBNJ 协定同样适用于南极海域，而南极已存在以《南极条约》为基础，在南极条约协商会议框架下通过的一系列条约，包括《养护公约》《关于环境保护的议定书》《南极海豹保护公约》等，具有一定的自足性。《公约》与南极条约体系之间的关系一直没有得到正面解决，《公约》没有明确的条款将南极洲排除适用，可能成为沿海国扩大在南极海域的管辖权的依据，而 CCAMLR 又具有一定的独立性，BBNJ 第 5 条第 1 款强调协定不得损害沿海国根据公约享有的专属经济区、大陆架权利，第 2 款和第 3 款强调不应该损害现有区域机制以及非缔约方与文书的关系。看似是协调与平衡的条款，却没有实质性地解决问题。

2. BBNJ 无法发挥实质性协调作用

虽然 BBNJ 划区管理工具不具有超过现有南极海洋保护区机制的地位，但BBNJ划区管理工具是作为现有南极海洋保护区的补充还是南极海洋保护区具有更优先地位尚不明确。《南极条约》第 6 条“本条约中的任何规定不得妨碍或以任何方式影响任何国家根据国际法对该地区内公海的权利或权利的行使。”为 BBNJ 的适用提供了依据。BBNJ 协定第 5 条第 2 款规定“本协定的解释和适用不应损害相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构，并应促进与这些文书、框架和机构的一致性和协调性。”该条款具有明显的模糊性。对应的英文文本中，“损害”使用了“undermine”一词，存在两种解释，一是 BBNJ 协定不得与其他相关国际法机制在权限和职能上产生重复；二是 BBNJ 协定不能减损其他相关国际机制所采取措施的效力。两种解释各有支持者。[18]从文义来看，根据牛津词典，“undermine”的首要含义与岩石侵蚀以及采矿作业的相关风险有关。当使用在其他情境中时，意为“削弱某物（如个人、行为、机构等）的效力、权力或能力”，尤其指一种“渐进或隐秘”的破坏方式。[19]因此，“损害”指的是对某一机构或组织的有效性产生不利影响，并且以特定的方式进行。也就是说这种破坏不是直接的权限冲突的结果，是一种隐秘且逐渐侵蚀的影响，而不是侵犯法律权限。

划区管理工具章节第 22 条同样使用了“不损害”的表述：“缔约方大会在根据本条作出决定时，应尊重相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构的职权，不应损害这些文书和框架及机构。”相比第 5 条第 2 款，第 22 条的要求更高，既要求缔约方大会建立划区管理工具的职权不得与 IFBs 的职权产生冲突，也要求不能减损文书和框架及机构的效力。由此，BBNJ 的划区管理工具制度只能作为现有制度的补充措施，既不能与南极保护区现有的管理机构的职权重叠，其措施也不能减损南极保护区现有措施的效力。BBNJ 的职权被限定在有限的范围内，可能无法通过注入新的规则创造与已有机制的协同效应。在对该规则的谈判中，关于新的 BBNJ 协定与 IFBs 之间关系的问题从一开始就是讨论的重点。由于若干代表始终反对或不支持涉及设立新机构的建议，导致最终该讨论变成了不断强调“现有的法律的框架如何处理国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用问题”，到最后强调要求 BBNJ 不损害“现有协定的监管范围或重复正在进行的努力”。[20]从该历程来看，BBNJ 协定的作用在谈判中不断被稀释，缺乏具有可操作性的跨部门合作与管制措施协调机制，在未来的实践中也可能存在着被淡化的风险。

3. 对非缔约方的约束力不足

[18] 段文：《BBNJ 协定下划区管理工具机制对中国的法律影响及应对》，《边界与海洋研究》2024 年第 2 期，第 90 页。

[19] De Lucia, Vito. "Reflecting on the meaning of ‘not undermining’ahead of IGC-2." KG Jebsen Centre for the Law of the Sea (2019). p. 1.

[20] De Lucia, Vito. "Rethinking the Conservation of Marine Biodiversity beyond National Jurisdiction: From “Not Undermine" to Ecosystem-Based Governance." (2019). p. 4.

对非缔约方的约束方面，南极海洋保护区制度对非缔约国能否产生法律约束力是长期以来的问题。南极条约体系主要涉及条约缔约国，而 BBNJ 制度适用于所有《联合国海洋法公约》的缔约国。在南极海洋保护区中，非缔约方的义务主要有遵守南极海洋保护规定、就保护海洋环境进行合作的一般义务，较为原则和笼统，保护区无法通过《鱼类种群协定》对捕捞高度洄游和跨界鱼类种群之外的其他种群的第三方产生法律约束力。[21]非缔约国仍可以不受控制在南极海域捕捞、非法倾倒、非法转运等。虽然《养护公约》规定观察员和检查员有检查权，但在实践中，即使发现了非缔约方船舶的违法活动，也只能通报船旗国处理，不能直接采取执法措施。[22]BBNJ 虽然加强了非缔约方的法律责任，明确规定了非缔约方在公海和国际海域中的行为规范，但仅有合作的倡议，没有合作的权限、内容，缺乏可操作性，相关的监测和审查机制力度也较弱，可能无法有效促使国际社会对非缔约方的活动进行更有效的监督。

四、 中国的立场与应对

中国作为全球海洋治理的重要参与者，对于 BBNJ 划区管理工具制度保持着高度关注，并积极参与相关的国际谈判与讨论。在南极海洋保护区的治理方面，中国始终坚持《南极条约》体系下的国际合作与和平利用原则，同时也支持在 BBNJ 框架下保护海洋生物多样性和促进海洋资源的可持续利用。对于 BBNJ 划区管理制度及其对既有南极海洋保护区可能造成的影响，中国的立场和应对应以“海洋命运共同体”理念为指导，既要将国家的战略利益纳入考量，也要彰显中国作为负责任大国在推动“海洋命运共同体”建设中的积极作用。

中国已于 2023 年 9 月 20 日签署了 BBNJ 协定，无论未来是否批准协定，都应继续关注国家管辖范围外划区管理工具制度的相关工作，从而充分表达和保护中国的海洋利益。第一，中国应坚持 BBNJ 协定不损害南极海洋保护区制度的立场。在 BBNJ 国际研讨会议中，中国政府曾表明立场，一是不能破坏《联合国海洋法公约》建立的制度框架，《联合国海洋法公约》规定享有的在航行、科研、捕鱼等方面的权利不应受到减损；二是不应损害现有相关法律文书和框架以及相关全球、区域和部门机构；三是加强各相关机制的协调与合作。[23]中国是南极协商国，对于南极相应事务具有决策权，可以直接地参与到南极事务治理中，属于南极条约治理体系的受益方。中国应维护南极条约体系，主张 BBNJ 体系既不损害 CCAMLR 的职权，也不应损害南极条约体系的效力，从而维护自身在南极海

[21] 段文，谢红月：《国家管辖范围外海洋保护区的第三方效力——以南极海洋生物资源养护委员会建立的海洋保护区为例》，《中国海洋法学评论》，2018 年第 1 期，第 83 页。

[22] 郭婧，徐鹏：《南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”》，《中国海商法研究》，2021 年第 2 期，第 26 页。

[23] Jianji, Liao, et al. "A new perspective on marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ): Making use of area-based management tools (ABMTs), including marine protected areas (MPAs)." Biodiversity Science 27.10 (2019), p. 1156.

洋保护区中的话语权。第二，作为共同的缔约方，中国应积极促进 BBNJ 划区管理工具与南极海洋保护区制度之间的沟通。从目前 BBNJ 划区管理工具的规定来看，BBNJ 缺少合作与管制措施协调机制，对于南极海洋保护区的实质助益有限。中国可以推动 BBNJ 缔约方会议与 CCAMLR 形成稳定的交流合作机制，推动兼顾养护与可持续利用的目标落实到 BBNJ 协定中。除此之外，对于对于 BBNJ 划区管理工具制度中不利于中国的条款，中国应做好理论和实践方面的准备。例如决策的退出机制，即使缔约方反对也要承担采取替代措施等义务，条件较为苛刻，中国既要在理论层面找到充分的反对依据，也要在科技等层面做好能够达到相同效果的替代性措施的准备。

南极海域作为全球海洋生态系统的重要组成部分，是全人类共同遗产，其保护与可持续利用关乎全球环境的健康与人类的共同福祉。南极海洋保护区象征着国际社会对全球公域的共同管理和责任分担，有助于推动各国合作维护南极生态环境，避免过度开发和环境破坏。BBNJ 划区管理工具制度为南极海洋保护区的管理提供了更加完善的法律框架，不仅为南极海洋保护区的建立提供了法律依据，还有助于打破传统南极事务管理的封闭性，促使更多国家参与到南极的海洋保护与治理中。对于 BBNJ 划区管理工具可能与现有南极管理制度之间的潜在冲突，应通过国际协商与协调，确保两者在全球海洋治理中相辅相成，推动全球海洋生态环境的保护与资源的合理开发。习近平总书记提出构建“海洋命运共同体”理念，倡导全球共同治理海洋，保护海洋生态环境，并强调各国应携手合作，促进海洋资源的合理利用。中国是公海活动大国，在航运、科考、远洋渔业和深海勘采等领域均处于领先地位，应通过加强全球合作，推动南极海域的保护和可持续利用。未来，需要继续完善 BBNJ 制度，进一步深化海洋命运共同体的构建，使南极海洋保护区的治理更加有序。

2025年中国国际法学会

行业国际谈判中的中国工会
——中挪海员集体谈判与中国海员集体谈判的比较案例研究

隋　意（中国人民大学劳动人事学院劳动关系专业2024级硕士生）

邮　箱：sui-yi@ruc.edu.cn

手　机：15164054626

作者简介：隋意，劳动人事学院2024级劳动关系专业硕士生，中共党员。论文发表于劳动关系国际顶级期刊ILR Review（人大A类）、The China Journal（人大A类），以及ILO Winter Global Youth Forum、中国社会学年会、香樟国际经济学会议、香樟数字经济会议等国内外学术会议。作为学生代表参加习近平总书记考察调研中国人民大学师生代表座谈会。曾获北京市优秀毕业生、吴玉章奖学金提名（中国人民大学最高学生荣誉）、京东特等奖学金等等9项北京市级及以上荣誉奖励、21项中国人民大学校级荣誉奖励。

摘要：中华全国总工会兼具工人组织和国家机构的特殊性在既有研究中得到了充分的讨论，其主要依据对中国国内谈判场景的观察。然而，本文通过对中挪海员集体谈判和中国海员集体谈判的比较案例研究——谈判的劳方均为全总海员建设工会，而资方分别为挪威船东协会和中国船东协会——揭示了中国工会角色的复杂性。尤其是，当谈判桌上的另一方为国外雇主时，或是代表劳方参与国家三方机制、推动国际劳工公约履约时，中国工会的官方身份反而可能成为一种优势。具体而言，全总策略性地运用其独特地位，动员包括争取其他海事行政部门的支持、广泛联络外国海员工会、通过基层企业工会征求海员的意见等在内的资源，在国际谈判中为中国境外务工人员争取权益，在国内参与国家三方机制协调统合大雇主船东的利益。本文不仅丰富了对全总参与行业国际谈判实践的理解，也为全球化时代劳动关系国际规则与本土实践的互动提供了经验证据。本文认为，随着中国愈发深入地融入全球化进程，越来越多传统劳动关系治理主体跨越国界参与全球劳动治理，将会带来更加复杂多样的用工实践。

关键词：劳动标准　国际谈判　集体谈判　中国工会　海员

一、引言

20世纪70年代以来，新自由主义全球化推动生产网络和产品市场的新一轮扩张，然而，传统工会与集体谈判制度往往局限于主权国家内部。事实上，由于海员职业用工的国际化和工作地点的全球流动性等特征，行业国际谈判制度在远洋运输业由来已久。这一谈判制度可以分为两类：一类是国际运输工人联合会

（International Transport workers' Federation，ITF）与代表海事雇主的联合谈判小组（Joint Negotiating Group，JNG[1]）开展集体谈判，签订的集体协议覆盖全体悬挂方便旗（Flag of Convenience，FOC[2]）船舶的海员；另一类谈判在主权国家之间开展，由船东所在国家的雇主协会与海员所在国家的海员工会进行集体谈判。总而言之，远洋运输业为研究行业国际谈判提供了难得的现实证据，随之而来的各利益相关者之间的斗争、谈判、合作过程（张皓，2019）[3]均被置于跨国情境中。

当前，中国是世界公认的海员大国，也是主要海员输出国之一。[4]截至 2023 年底，中国共有注册船员 198 万余人，其中，注册国际航行海员 68 万余人，全年外派海员 14 万余人次。[5]中华全国总工会作为中国唯一的官方工会，积极投身于中国海员劳动标准的制定过程，相关工作由其下属的海员建设工会承担，其谈判对象主要包括挪威船东协会（Norwegian Shipowners' Association，NSA）[6]和中国船东协会两家雇主组织。国际层面，1999 年，在全总国际部的支持下，中国海员工会与挪威船东协会建立了集体谈判机制，协议覆盖所有挪威船东协会会员企业的船舶。国内层面，2009 年，中国海员集体谈判机制启动，协议覆盖中国船东协会会员单位的签约船舶。

传统西方语境中，行业工会和雇主组织通过集体谈判协调行业劳动标准，在给予劳动者底线型劳动保护的同时，避免企业之间的无序竞争（Fox & Flanders，1969）[7]。然而，中国工会被赋予"党联系职工群众的桥梁和纽带"的身份，意味着其不仅具备西方工会作为工人组织的角色，还更多地承担着国家机器和行政机构的职能（Chen，2003）[8]，而集中化的行业谈判在一定程度上被视为对社会稳定构成威胁（Friedman & Kuruvilla，2015）[9]。既有有限的研究揭示了中国实现行业劳动标准中心化的个案，例如，温岭羊毛衫行业的案例中，多雇主通过非正式协调统一计件工资率，在地方政府和官方工会介入后被正式化为区域行业集体谈判

[1] 其成员包括国际海事雇主理事会（International Maritime Employers' Council，IMEC）、日本国际海员管理协会（International Mariners Management Association of Japan，IMMAJ）、韩国船东协会（Korea Shipowners' Association，KSA）、长荣海运（Evergreen）。

[2] 方便旗制度指船舶所有者为逃避其本国的高额税收和劳动/海事法律法规等，在税收和劳动标准较低的"开放登记国家"登记注册，取得该国国籍并悬挂该国国旗。截至 2024 年 12 月，全球共有 43 个国家为方便旗国。资料来源：International Transport Workers' Federation. Current Registries Listed as FOCs. https://www.itfseafarers.org/en/focs/current-registries-listed-as-focs. 2025 年 1 月 5 日最后访问.

[3] 张皓.(2019).利益相关者和劳动关系治理——一个新的比较产业关系分析框架.教学与研究(07),59-73.

[4] Drewry. Strongest Seafarer Wage Increase: China. https://www.drewry.co.uk/news/news/strongest-seafarer-wage-increase-china. 2025 年 1 月 5 日最后访问.

[5] 中华人民共和国海事局. 2023 年中国船员发展报告. https://www.msa.gov.cn/page/article.do?articleId=A30307B0-E19D-4545-AC2C-B7BCDAED11C0&channelId=2015C510-9884-4308-8275-44F1B53744C4. 2025 年 1 月 4 日最后访问.

[6] 为挪威最大的船东联合会，也是挪威最大的雇主联合会之一，拥有成员企业 160 余家，主要为经营油轮和散货运输的企业，包括了挪威绝大部分船东。

[7] Fox, A., & Flanders, A. (1969). The Reform of Collective Bargaining: From Donovan to Durkheim. British Journal of Industrial Relations, 7(2).

[8] Chen, F. (2003). Between the State and Labour: The Conflict of Chinese Trade Unions' Double Identity in Market Reform. The China Quarterly, 176, 1006-1028.

[9] Friedman, E., & Kuruvilla, S. (2015). Experimentation and Decentralization in China's Labor Relations. Human Relations, 68(2), 181-195.

（Wen & Lin，2015）[10]；天津汽车行业供应链的案例中，领导企业的集体谈判事实上发挥了“模式谈判”（pattern bargaining）的效果，其确定的年度工资标准在供应商企业的谈判中得到了有效的复制和严格的遵守（Zhang，2020）[11]，客观上促进了劳动标准的区域中心化。除此之外，大多数情况下中国地方和企业的集体谈判具有形式主义特征（Chan & Hui，2019）[12]，大量劳动标准往往通过立法和公共政策制定（Friedman & Lee，2010）[13]，并将更多的自由裁量权赋予个体企业。

然而，既有对中国工会参与行业集体谈判的研究均局限于国内情境，其中一个重要的原因是行业国际谈判本身的稀缺性。从这个意义上看，中挪海员集体谈判提供了一个绝佳的谈判场景，而中国海员集体谈判则构成一个天然的比较案例。因此，本文致力于回答的问题是：在行业国际谈判中，中国工会是否会更多承担起“工人组织”的角色？国内外谈判的制度结果在多大程度上可以被工会的代表性问题所解释？

通过在中国远洋运输业开展的田野调查，尤其是与中挪海员集体谈判和中国海员集体谈判中一系列利益相关者进行访谈，本文发现：在两类谈判中，海员工会均展露对国际和国内劳动/海事法律法规熟练掌握的专业性，通过制定适配不同谈判预期的备选方案、寻找上位法依据、分配式与整合式谈判相结合等方式达成谈判目标。然而，谈判对象和动机的不同塑造了海员工会差异化的角色——中挪海员集体谈判以稳定用工关系的经济动机为主，海员工会更多呈现出一种多元主义之下利益分配型工会的面孔，且其“官方身份”有利于获得国外雇主的信任，以及调动国内其他海事行政部门的力量；而中国海员集体谈判以行政途径提升中国船舶用工合规性的政治动机为主，海员工会则具有统合主义之下协调各大雇主利益，进而满足中国履行《海事劳工公约》缔约国义务的合法性需要。

本文的研究贡献主要包括两方面：首先，本文通过一组精妙的比较案例——谈判的劳方均为全总之下的海员工会，而资方分别为国外和国内雇主组织——揭示了中国工会角色的复杂性，尽管其国家机构的角色往往被视为国内集体谈判中的不利因素，但当谈判桌上的另一方为海外雇主时却成为优势；而国内谈判服务于履行国际公约的需要，也超越了既有研究中的劳资经济利益协调。因此，本文反对一种在理论上对中国工会“扣帽子”的简单化论断。其次，本文对中国工会“走出去”参与行业国际谈判提供了实证经验。中挪海员集体谈判案例的宝贵之处在于谈判双方超越了中外集体谈判固有的制度差异，共同致力于在船东国和海员供

[10] Wen, X., & Lin, K. (2015). Restructuring China’s State Corporatist Industrial Relations System: The Wenling Experience. Journal of Contemporary China, 24(94), 665-683.
[11] Zhang, H. (2020). Regional Value Chains and Spontaneous Multi-Employer Wage Coordination in China. Journal of Industrial Relations, 62(1), 104-131.
[12] Chan, C. K. C., & Hui, E. S. I. (2014). The Development of Collective Bargaining in China: From “Collective Bargaining by Riot” to “Party State-Led Wage Bargaining”. The China Quarterly, 217, 221-242.
[13] Friedman, E., & Lee, C. K. (2010). Remaking the World of Chinese Labour: A 30-Year Retrospective. British Journal of Industrial Relations, 48(3), 507-533.

应国分离的情况下，建立国际层面的劳资协调机制和相对稳定的用工关系。未来，更多传统劳动关系治理主体如何跨越国界参与全球劳动治理，成为一个愈发具有现实意义的研究问题。

二、工会的两种角色

（一）多元主义工会

多元主义在承认冲突的必然性和多样化的前提下，认为多元权力主体可以通过利益代表机制进行对话和谈判，并积极寻求谅解和共识，最终在不同力量的博弈中实现社会总体的均衡状态。在劳动关系早期先贤的历史论述中，劳资之间自发的集体谈判很早就随着工业化的历史进程而出现（Webb & Webb，1897；Commons，1909）[14][15]，但是直到十九世纪末至二十世纪初才在主要国家被制度化为一种核心的劳动关系治理模式。以英国、美国等盎格鲁-撒克逊（Anglo-Saxon）国家为典型，多元主义劳动关系强调通过工会和集体谈判制度来调整劳动者与组织之间的关系，国家政策和制度赋予工人结社、谈判和罢工的权利（Kerr et al，1960）[16]。拥有共享意识形态的劳、资、政三方及其代理人在特定的环境中进行谈判、调解、仲裁、立法，最终产出一系列规则网络，而规则反过来又强化了共享的意识形态，从而维系了整个系统的稳定性（Dunlop，1993）[17]。尽管二十世纪六七十年代以来，西方工会与集体谈判总体呈现式微趋势（Kochan et al，1986）[18]，但其仍作为一种重要的实现劳资自治和力量抗衡的制度被持续实践（Kelly，2012）[19]。

与西方市场经济国家的发展路径不同，中国市场化的劳动关系起源于改革开放的浪潮之中。这一时期的中国被视为典型的发展型国家（developmental state），即政府采取积极的干预策略，统筹各生产要素的供给和需求，服务于特定时期经济发展的需要（Johnson，1982）[20]。后发国家为在短期内实现经济赶超，工业化过程往往伴随着权威的官僚体系和弱势的公民社会（Howell，2006）[21]。从这个意义上看，中国在长期发展中缺乏多元主义治理的传统和社会根基。在具体实践中，尽管集体合同作为特别规定的一节被写入《劳动合同法》，一些地方政府也曾开展过行业集体谈判的实践，但这种“分散化实验”的一个重要动机在于防止更

[14] Webb, S., & Webb, B. (1897). Industrial Democracy (Vol. 2). Longmans, Green, and Company.
[15] Commons, J. R. (1909). American Shoemakers, 1648-1895 a Sketch of Industrial Evolution. The Quarterly Journal of Economics, 24(1), 39-84.
[16] Kerr, C., Dunlop, J. T., Harbison, F. H., & Myers, C. A. (1960). Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labor and Management in Economic Growth. Cambridge, MA: Harvard University Press.
[17] Dunlop, J. T. (1993). Industrial Relations Systems, Revised Edition, Harvard Business School Press Classic.
[18] Kochan, T. A., Katz, H. C., & McKersie, R. B. (1986). The Transformation of American Industrial Relations. Cornell University Press.
[19] Kelly, J. (2012). Rethinking Industrial Relations: Mobilisation, Collectivism and Long Waves. Routledge.
[20] Johnson, C. (1982). MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford University Press.
[21] Howell, J. (2006). Reflections on the Chinese State. Development and Change, 37(2), 273-297.

大规模的劳工运动（Friedman & Kuruvilla，2015）[22]，且社会稳定长期以来都是地方政府重要的考核指标之一（Wu & Sun，2014）[23]。而在企业层面，由于劳动者结社自由和罢工权的缺失，工会往往对企业具有高度的依附性，难以通过集体谈判在最低法定标准之上追求更高的权益（Chen，2007；Chang & Cooke，2015）[24][25]。综合以上原因，二十一世纪初期见证了中国工会密度、劳动争议案件、劳动政策数量同步上升，这一看似矛盾又实则有内在关联的局面。

（二）统合主义工会

作为一种理解“国家-社会”关系的思想体系，统合主义理论的建构基于对批判主义和多元主义的反思而展开（Panitch，1980）[26]。在承认可能的利益冲突和利益代表制的重要性的前提下，统合主义主张在社会群体之上建立由一个权威领导的代表制框架，将多样化的社会利益进行有序的集中、传输、协调和组织，以各方同意的方式纳入国家体制，使国家决策过程常规性地吸收社会声音，从而将社会冲突降低到保持整合的限度（Schmitter，1974）[27]，最终实现阶级合作（反对批判主义的阶级冲突）和社会和谐（反对多元主义的竞争原则）。统合主义劳动关系治理模式多见于二战后的欧洲和拉美国家（Pinto & Finchelstein，2018）[28]，美国、日本等国的崛起使欧洲涌现反思自由主义的思潮，并走上了整合社会力量、缓解内部冲突的统合主义道路（Hooghe & Marks，2001）[29]，在具体的制度层面表现为广泛的社会伙伴关系（social partnership），比如国家三方协商机制、公决制和工厂委员会等（Crouch，1993）[30]。

既有研究中，统合主义在解释中国劳动关系问题时发挥了有限的影响力。“古典二元论”（classic dualism）的分析框架常被用于描述社会主义国家的工会，根据列宁提出的“传送带”构想，工会作为党和国家与劳动者的双向通道，自上而下地传达指示和组织劳动者生产，同时自下而上反映劳动者的关切和诉求（Lenin，1921）[31]。Unger 和 Chan 最先使用国家统合主义（state corporatism）的概念对“古典二元论”进行了推进，认为全总作为弥合国家和基层距离的统合组织，在社会主义时期有效发挥了上传下达的作用，很可能在市场经济下继续延续这一职能

[22] Friedman, E., & Kuruvilla, S. (2015). Experimentation and Decentralization in China’s Labor Relations. Human Relations, 68(2), 181-195.
[23] Wu, Q., & Sun, Z. (2014). Collective Consultation Under Quota Management: China’s Government-Led Model of Labour Relations Regulation. International Labour Review, 153(4), 609-633.
[24] Chen, F. (2007). Individual Rights and Collective Rights: Labor’s Predicament in China. Communist and Post-Communist Studies, 40(1), 59-79.
[25] Chang, K., & Cooke, F. L. (2015). Legislating the Right to Strike in China: Historical Development and Prospects. Journal of Industrial Relations, 57(3), 440-455.
[26] Panitch, L. (1980). Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry. The British Journal of Sociology, 31(2), 159-187.
[27] Schmitter, P. C. (1974). Still the Century of Corporatism?. The Review of Politics, 36(1), 85-131.
[28] Pinto, A. C., & Finchelstein, F. (2018). Authoritarianism and Corporatism in Europe and Latin America. Routledge.
[29] Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Multi-Level Governance and European Integration. Rowman & Littlefield.
[30] Crouch, C. (1993). Industrial Relations and European State Traditions. Clarendon Press.
[31] Lenin, V. I. (1921). Once Again on the Trade Unions, the Current Situation and the Mistakes of Trotsky and Bukharin. Vladimir Lenin Collected Works 32, 70-197.

（Unger & Chan，1995）[32]。然而，更多的研究对全总能否真正统合工人利益提出了质疑，其中一个重要思路是对全总和基层工会的维权逻辑加以区别（Liu, 2010）[33]。全总的力量主要来自党政系统中的合法地位，在人员编制、主要经费以及干部任命等方面都受行政权力的限制（Chen，2009）[34]，因此其常常借力于立法和行政手段，而非直接诉诸实质性谈判和工人运动（Gallagher，2011）[35]。因此，不难理解为什么有限的区域行业劳动标准中心化的实践往往被作为特例加以研究（Wen & Lin，2015）[36]，并且这种标准化可以通过多样化的途径实现（Zhang，2020；Zhang & Friedman，2021）[37][38]，工会参与并非一个必要条件。

三、研究方法

（一）案例选取

本文选取中挪海员集体谈判和中国海员集体谈判做比较研究，分析中国工会面对国外和国内雇主组织时，在角色定位、动机与谈判策略等方面的异同。两类谈判满足最相似案例（most-similar case）的要求，即几乎在所有维度都类似，仅在本文关注的自变量上存在差异（Patton，2002）[39]。

两类谈判最大的差异在于谈判的资方分别为中国和挪威的船东协会。除此之外，二者具有诸多相似性。首先，谈判的劳方代表均为全总之下的海员工会，且海员工会参加两类谈判的为同一批谈判代表。其次，两类谈判均开展多年且谈判频率相近。中挪海员集体谈判始于 1999 年，中国海员集体谈判始于 2009 年，至今均有 10 余年的历史，且平均 1-2 年谈判一次，这意味着劳资双方在长期、多次谈判中形成了相对稳定的互动状态，避免了制度初期双方的磨合带来的外部干扰。最后，两类谈判均覆盖从事国际航行的中国海员，在制度规则的适用群体上相似。中挪海员协议适用于挪威船东协会会员企业船舶中的中国海员，中国船员集体协议适用于中国船东协会会员单位拥有和（或）管理的中国籍船舶和方便旗船舶中的中国籍海员。

（二）数据收集

本文的经验数据来自作者 2022 年 2 月至 2024 年 3 月期间开展的田野调查。作者在某海事大学校友会的帮助下进入田野，共与四类受访者开展访谈：一是参与谈判的海员工会和雇主协会谈判代表，在访谈中我们复现了谈判现场的场景，

[32] Unger, J., & Chan, A. (1995). China, Corporatism, and the East Asian Model. The Australian Journal of Chinese Affairs, (33), 29-53.
[33] Liu, M. (2010). Union Organizing in China: Still a Monolithic Labor Movement?. ILR Review, 64(1), 30-52.
[34] Chen, F. (2009). Union Power in China Source, Operation, and Constraints. Modern China, 35(6), 662-689.
[35] Gallagher, M. E. (2011). Contagious Capitalism: Globalization and the Politics of Labor in China. Princeton University Press.
[36] Wen, X., & Lin, K. (2015). Restructuring China's State Corporatist Industrial Relations System: The Wenling Experience. Journal of Contemporary China, 24(94), 665-683.
[37] Zhang, H. (2020). Regional Value Chains and Spontaneous Multi-Employer Wage Coordination in China. Journal of Industrial Relations, 62(1), 104-131.
[38] Zhang, H., & Friedman, E. (2021). Faltering Standardization: Conflict and Labour Relations in China's Taxi and Sanitation Industries. International Labour Review, 160(3), 363-385.
[39] Patton, M. Q. (2002). Qualitative Evaluation and Research Methods. Thousand Oaks, CA: Sage.

以及各主体之间的互动过程；二是参与谈判的几家船东的人力资源部门工作人员和工会代表，询问其在谈判中提出某些诉求的原因，以及对于船舶是否签约的考虑因素；三是受到中挪海员集体协议和中国海员集体协议保障的海员，了解其对于谈判与集体协议内容的理解和评价；四是海事局官员、海事院校师生、海员劳务公司等其他远洋运输业中的利益相关者。以上访谈总计 46 次，平均持续超 1 小时，访谈对象共 73 人。在正式访谈之外，作者还通过多种方式进行数据的三角检验，比如非正式访谈、集体协议文本、官方统计数据，以及上述船东企业的内部资料等。

四、中挪海员集体谈判

中挪海员集体谈判起源于挪威船东建立合规稳定用工关系的需要，以经济动机为主要驱动力。二十世纪六七十年代，随着北海油田的发现，油气资源成为挪威经济的重要支柱，配套的海上油气资源开采和运输业相应崛起。然而，在实现经济快速增长的同时，挪威在九十年代面临严重的本土海员短缺问题，这迫使船东们谋划从其他国家雇佣海员以补足缺口。在挪威海事局的推动下，由挪威船东协会会员企业集体出资作为项目经费，挪威船东协会与挪威海员工会共同着手搭建跨国劳资集体谈判机制，先后成立了挪威亚洲海员委员会（Norwegian Asian Seafarers Committee）和挪威中东欧海员委员会（Seafarers Committee of Central, East-Europe and Norway）作为联络区域内海员输出国工会的工作平台，覆盖国家涉及中国、菲律宾、印度尼西亚、印度等海员输出大国，以及克罗地亚、波兰等航海历史悠久的国家。借助这两个工作平台，挪威船东协会每一至两年派专员前往世界各地，与委员会内各国海员工会开展集体谈判，集体协议的覆盖范围为该国外派至挪威船东协会会员企业船舶的海员。

从中方的角度，自二十世纪九十年代以来，越来越多中国海员走出国门，走向国际劳务市场，一方面学习国外相对成熟的经验和技术，另一方面赚取外汇收入，成为中国对外经贸合作的重要组成部分。中国政府对海员外派给予了大力支持，1984 年交通部组建了中国第一家海员外派公司，2005 年商务部颁布《外派海员类对外劳务合作经营资格管理规定》，为规范外派海员市场经营秩序提供了依据。1999 年，经挪威船东协会的主动倡议，我国在外交部和全总共同支持下建立了中挪海员集体谈判机制，一直延续至今。如表 1 所示，双方每一至两年开展一次谈判，平均谈判时间为半天至一天。

挪威的谈判代表包括：两位挪威船东协会的首席谈判代表，其职业为专业律师；三家挪威工会（挪威海员工会、挪威高级海员工会、挪威轮机员工会）的代表，长期负责参与与中国的谈判，而之所以分为三家工会，是因为高级海员和普通海员在等级地位、劳动条件方面差异较大，因而区分出不同的谈判单元。中方的谈判代表包括：中国海员建设工会主席（或主席指定的副主席）担任首席谈判代表；一名全总国际部的翻译；一至两名海员建设工会海员工作部的工作人员；

部分年份还会有相关企业工会的代表。而作为“闭门谈判”，基层劳动者并未受邀参加，访谈中一位工会代表介绍道：

作为咱们全国一级的工会组织，我们是需要对工作的原则和方式承担责任的，不论谈判的结果是否理想。尤其是外事无小事，我们没有办法在一个外事性的工作中请一个具有随机性的谈判代表来参与，而且也很难对谈判结果有什么实质的助力。

谈判开始前，海员工会通常从三个方面做准备。首先，依托挪威亚洲海员委员会的工作机制推断挪威方的谈判预期。委员会在每年谈判前会举行一次会议，介绍挪威航运业、船东的整体发展，以及新增船舶的情况。海员工会将其作为谈判的背景资料，推断该年谈判的难易程度，比如新船下水往往意味着船东的营收预期比较乐观，且会有新增加的工作岗位。其次，工会会通过基层企业工会征求海员的意见，也会向一些从事外派业务的海员劳务公司征求意见，对收集的意见进行汇总和梳理，区分优先级。最后，工会也会对现有国际和国内海事劳工领域的政策规定进行文本梳理，广泛包括国际层面的《海事劳工公约》、国内的《劳动合同法》《船员条例》等法律和行政法规，并形成多套适配不同预期的谈判方案。

谈判桌上，上述策略收获了一定的成效，并且多元利益相关者共同调整着谈判天平的走向。以 2023 年 12 月最新一期谈判为例，表 1 展现了双方谈判的主要结果。其中，挪威船东协会主要提出了海员遣返、最短休息时间、工资发放形式共三个诉求，双方在第一项上协商一致，而未能在后两项上达成共识。除此之外，工资基薪涨幅、死亡和伤亡赔偿金、社保、丧葬等诉求均由工会提出，得到了不同程度的通过。

在工资基薪涨幅的问题上，由于 2023 年挪威船东的盈利情况较往年有所下降，海员工会前期也做好了困难准备，将 5%设为理想状态下的预期。正式谈判开始前，海员工会按惯例会与挪威的三个工会开碰头会，由于挪威船东协会与不同国家的谈判时间有先有后，碰头会上挪威工会会提供一些其他国家的谈判结果的信息，海员工会也会据此回顾和调整此前制定的谈判方案。在前往奥斯陆谈判的飞机起飞前，海员工会获知菲律宾谈判的基薪涨幅为 4.5%，几位谈判代表在飞机上商议决定调整既有方案，从 6%开始谈，在没有遇到特别大阻力的情况下，最终达成了 6%的基薪涨幅，而这一结果也出乎工会方谈判代表的预料。当忆及支撑 6%涨幅的依据时，工会给出的证据包括国内海员工资增长水平、陆地同层次其他职业工资标准、通货膨胀率等。而多年合作下来，挪威船东协会也会对中国工会报以信任，认为“虽然中国和挪威的谈判起步比较晚，但是这个团队是最正规的”，比如工会提出的一些国内的数据、国内的法律法规，船东协会一般不会再去核实，因为他们相信中国工会一定不会为了谋取利益而蒙骗。

然而，个别年份海员工会也选择在工资定价问题上予以让步，但同时会努力

在其他议题上有所弥补，采用了一种分配式谈判与整合式谈判相结合的策略。访谈中一位工会谈判代表曾这样描述：

有的年份可能我们也会选择躺平，就是说不会去过多争取更高的什么。比如船东今年它有计划，说今年会给每个国家都涨 1.5%，就像经济危机那几年，你知道你说再多、说破了喉咙，他可能也不会再让步什么了，只要给你涨一点就是胜利。我们那几年就是简单跟他们提一下按所有国家一样都涨 1%+0.5%，两年涨 1.5%，也不会去更多在这个方面纠缠。但会在别的方面找补，比如伤残赔偿什么的，去谈多涨一点。

在最低死亡赔偿金、最高伤亡赔偿金及遣返的谈判中，中挪两方工会的配合发挥了重要的作用。中国的伤亡赔偿标准多年来在各谈判国家中保持了较高的水平，挪威船东协会的态度是希望等一等，等其他国家涨至同一水平后再统一上涨。而中国工会在这几项上比较坚持，这时挪威工会代表会建议“根据我们的了解，你们可以用这样的理由来讲一讲，他们可能会更愿意接受”。而在具体规则执行层面，当中国海员在挪威船舶上遇到问题，中国海员工会会先联系挪威工会，由挪威工会联系挪威船东，从而以一种在语言、风俗习惯上更顺畅的方式帮助海员尽快解决问题。

而挪威船东协会提出的三个诉求，由于与上位法冲突或于法无据，经过了一定的修正或未能通过。挪威船东协会提出的第一个诉求是女职工因怀孕原因下船，船东可以在支付三个月基薪后解除劳动合同。海员工会解释了中国国内《劳动合同法》的规定，对处于三期（孕期、产期、哺乳期）的女职工用人单位不得依照第四十条、第四十一条的规定解除劳动合同。双方最后达成的协议是“女海员因怀孕原因下船的，船东不能提前解除合同，在合同期之内仍应支付合同工资，合同到期后还应按最低基薪标准再支付 100 天工资。”第二个诉求是最短休息时间，挪威船东协会提出在间隔特定的时间后，重新起算最短休息时间。而《海事劳工公约》对此的规定是“在任意 24 小时内不少于 10 小时，且在任意 7 天内不少于 77 小时”，“休息时间最多可分为两段，其中一段至少要有 6 小时，且相连的两段休息时间的间隔不得超过 14 小时。”在海员工会提出公约依据后，船东协会代表放弃了这项议题。第三个诉求是限制领取现金工资。在这一问题上，海员工会给予了充分的理解，比如在严峻的海上安全形势下，当一艘船上有大量现金的时候，往往或称为偷窃的目标；船上没有专门的会计从事出纳工作，现金通过船长发放可能存在一定的道德风险。但是如果通过协议限制海员领取现金收入的权利，可能存在于法无据的问题。因此，双方达成的约定是同意限制海员领取现金，但前提是约定在海员有需要的时候可以申请以现金形式获取收入。

表 1. 中挪海员集体谈判历次谈判结果（2009 年以来）

谈判时间	集体协议有效期	工资基薪	最低死亡赔偿金	最高伤残赔偿金	社保	丧葬	遣返	其他
2023 年 12 月 12 日	2024 年 1 月 1 日-2025 年 12 月 31 日	2024 年增长 4% 2025 年再增长 2%	2024 年起，高级海员提高至 12.4 万美元，普通海员提高至 11.3 万美元，海员每名未成年子女将额外获得 2.15 万美元赔偿（最多 4 人）。2025 年再增长 2%。	高级海员提高至 15.6 万美元，普通海员提高至 13 万美元。2025 年再增长 2%。	整船海员社会保险费平均值提高至 270 美元/月/人。	海员在船死亡后，船东除需妥善保护和运送遗体、足额支付赔偿金外，还应额外向家属支付最高标准为 5000 美元的丧葬费补贴。	海员“因配偶父母病危或死亡”原因提出下船的，船东应承担遣返费用；女海员因“怀孕”原因下船的，船东不能提前解除合同，在合同期之内仍应支付合同工资，合同到期后还应按最低基薪标准再支付 100 天工资。	
2022 年 4 月 7 日	2022 年 4 月 1 日-2023 年 12 月 31 日	2022 年增长 2% 2023 年再增长 2%	2022 年起，高级海员提高至 11.91 万美元，普通海员提高至 10.87 万美元；海员未成年子女赔偿金增至 2.15 万美元，最高赔偿 8.6 万美元。	高级海员提高至 15 万美元，普通海员提高至 12.5 万美元。				
2019 年 11 月 27 日	2020 年 1 月 1 日-2021 年 12 月 31 日	2020 年增长 1% 2021 年再增长 2%	2020 年高级海员和普通海员均提高 2000 美元；2021 年再增长 2%。					
2018 年 1	2018 年 1	2018 年增		高级海员和普通海				普通海员休假金计算

月 10 日	月 1 日-2019 年 12 月 31 日	长 0.5% 2019 年再增长 1.5%		员均提高 5000 美元，其他等级伤残按比例计算。				标准增加 1 天，月薪约提高 25 美元。
2016 年 11 月 29 日	2017 年 1 月 1 日-2017 年 12 月 31 日	增长 1.5%	高级海员和普通海员均提高 2500 美元。海员家属的死亡赔偿上涨 500 美元。					增加船舶上的两个初级岗位，初级三副和初级三管轮。
2015 年 12 月 7 日	2016 年 1 月 1 日-2016 年 12 月 31 日	增长 2%			社保费总额上涨 20%。			
2014 年 12 月 10 日	2015 年 1 月 1 日-2015 年 12 月 31 日	增长 3%		高级海员提高至 130000 美元，普通海员提高至 105000 美元。				双方同意在今后的集体谈判中对集体协议进行评估，以保证中国海员在工资收入水平与其他国家保持均衡性。
2013 年 12 月 2 日	2014 年 1 月 1 日-2014 年 12 月 31 日	增长 3.5%	高级海员提高至 100000 美元，普通海员提高至 90000 美元,海员未成年子女每人可额外获得的赔偿金增长至 18000 美元，最高赔偿额增长至 72000 美元。				船东承担海员不少于 20 公斤的个人行李运至遣返目的地的运输费。	（1）在工资表中增加高级海员和普通海员的实习生职位，高级海员实习生服务期限最多不高于 12 个月。 （2）试用期由 6 个月减为 3 个月。 （3）将协议中一些不符合 2006 海事劳工

2025年中国国际法学会年会

								公约要求的条款修订至与公约保持一致。
2012 年 11 月 16 日	2013 年 1 月 1 日-2013 年 12 月 31 日	增长 2.5%	高级海员提高至 95000 美元，普通海员提高至 87500 美元;其未成年子女每人可额外获得的赔偿金增长至17500美元，最高赔偿额增长至 70000 美元。					
2011 年 11 月 28 日	2012 年 1 月 1 日-2012 年 12 月 31 日	增长 2.5%		高级海员提高至 12 万美金，普通海员提高至 10 万美金。				在挪威船东所有的非挪威旗船上工作的所有中国海员的最长服务期限缩短为 9 个月。
2010 年 12 月 7 日	2011 年 1 月 1 日-2011 年 12 月 31 日	增长 6%	普通海员和见习生均提高 2500 美元，每名子女赔偿金提高 500 美元，赔偿子女的人数由最多二人提高至四人。					
2009 年 10 月 23-24 日	2010 年 1 月 1 日-2010 年 12 月 31 日	月薪提高 30 美元	高级海员提高至 9 万美元，普通海员提高至8万美元；未成年子女抚恤金增长提高至 1.6 万美元。	高级海员提高至 11 万美元，普通海员提高至 9 万美元。				（1）法定休假日增加至 12 天。 （2）船舶驶经海盗活动区域（亚丁湾地区）时，船东应向海员支付双倍基薪的补偿。

2024年中国国际法学会年会

五、中国海员集体谈判

中国海员集体协商起源于以行政途径提升船舶用工合规性的需要，以政治动机为主要驱动力。2006 年，国际劳工组织出台《海事劳工公约》（Maritime Labor Convention，MLC），该公约被称为海员的“权利法案”，首次在国际层面明确了公约缔约国和海员的权利义务关系。作为监督机制，港口国检查制度（port state control）配套而生，即港口所在国家根据公约标准，对进入其港口的外国籍船舶实施检查，港口国可以对严重违反公约的船舶进行滞留并禁止其在采取必要措施前离港。在公约的履行方面，缔约国可以通过“国家法律或条例、适用的集体谈判协议或其他措施或实践”履约。结合《三方协商促进履行国际劳工标准公约》的相关要求，中国于 2009 年 12 月正式建立海员集体谈判机制，于 2015 年 8 月十二届全国人大常委会第十六次会议表决批准加入国际劳工组织《2006 年海事劳工公约》。

谈判的资方代表包括：船东协会的谈判代表；三家大型国有航运企业代表；某大型民营航运企业代表；偶尔会有地方性航运企业代表。谈判的劳方代表包括：全总海员建设工会的谈判代表；山东省海员工会代表；两位分别来自不同大型国有航运企业的工会代表；两位海员代表，一位来自某大型国有航运企业的船长担任高级海员代表，一位来自某部省合营地方航运企业的水手担任普通海员代表。此外，还有一位来自从事海事海商业务的律师事务所的律师长期无偿参与谈判，作为劳资双方的法律顾问给予专业性的意见。

中挪海员集体协议在 2013 年左右已经形成了相对稳定的文本，此后的谈判基本围绕涉及数字的涨幅问题展开，而不再对协议条款内容进行大幅修改。与之不同，如表 2 所示，中国海员集体协议目前仍处于一个协议文本修订完善阶段，比如 2015 年《船员在船伤病亡处理行业标准》、2022 年的《新型冠状病毒肺炎疫情防控期间船员劳动待遇标准》、2024 年的《提前解除劳动合同或就业协议规范程序》陆续以附件形式写入集体协议。多重因素共同导致了这一情况：首先，中国国内的法律法规与公约的对接具有复杂性，人社部和交通部长期在如何落实公约规定的问题上进行一系列的研讨；其次，近年来中国《船员条例》、《海员外派管理规定》等海事领域重要的法律法规相继修订，集体协议的文本也需要随之进行修改；此外，国内谈判中海员工会也承担了更多协调国内各方利益的职能。

这一协调首先体现在对劳动者的需要和诉求进行吸纳，将其纳入与资方谈判议题中。以 2024 年《提前解除劳动合同或就业协议规范程序》附件的出台为例，前期海员工会会通过基层企业工会征求意见时发现，多份意见反映一些民营航运企业为节约成本，在船舶开到国外港口后将中国海员赶下船，替换

为其他国家的海员。这在海员服务簿上会表现为这名海员仅工作两个月就被赶下船，对其再次求职不利。而部分船东也反映有的海员了解到其他船舶的工资更高，就表示希望下船，或者在现在的工作中消极怠工。面对双方基于各自立场又殊途同归的诉求，2023 年 11 月的谈判中，海员工会提出在集体协议中制定处理程序，对任何一方在约定的服务期限完成前提出解除劳动合同或就业协议，且对解除劳动合同或就业协议不能达成一致意见的情况进行了规定。

尽管如此，中国海员集体谈判中多方一个共识性的初衷是提升中国海员用工的合规性，且国央企在中国远洋运输业长期占据主导地位，各方在根本利益上不存在激烈的冲突。访谈中，多名来自政府、船东、工会的访谈对象都提及了一种合作共赢的模式，即工会是党领导的群团组织，船东协会是中央社会工作部分管的社会团体，国央企也是党领导的国家治理体系的重要组成部分，因此集体谈判从大局上看是在做稳定局面的工作。因此，《中国海员集体协议》事实上成为一种合法性的依据。一方面，在国际社会中满足执行公约的需要，提高港口国检查的效率和通过率。另一方面，也为国央企在成本控制的情况下申请国资委批准、向上争取资源提供了依据，如同一位国有航运企业高管的描述：

我们现在已经成为世界上第一船东大国，经济体量和发展程度已经决定了我们不能靠这种不体面的低劳动标准，甚至需要弄阴阳合同来应付国际上的检查。至少在国际传播上是需要做引领的国家，做引领世界海上劳动标准规范的先行者。这个我们其实是有共识的。

因而谈判桌上一个重要的议题是不同船东利益的协调统一。第一项协调是国企和民企工资标准的协调，国有航运企业的工资结构五花八门，因此集体协议只能通过制定最低基薪的方式进行统一。第二项协调是新旧船舶差异化的设施之间的协调。比如海员工会此前提出的提供免费网络的议题遭遇了巨大的阻力，许多老旧船舶不仅难以在航行状态下保持稳定的网络供应，其船舶硬件设施本身就不满足安装网络的需要，因而面临着非常高的改造成本。第三项协调是不同国有航运企业之间的协调，这是谈判有时会长达一星期左右的一个重要原因。中国的船东协会（乃至更广泛意义上的其他行业的雇主组织）对于成员企业的领导力有限，常常是“参会的船东代表只要有一家不同意签字，协会都不敢签”。2023 年 11 月的谈判中，周五召开了第一次会议，双方确定了谈判事项的清单，但这场会议中几家大企业的分歧较大。下一个周一开始，海员工会每个下午两点开始与不同的船东谈，到晚上七八点结束。一直到周三，还有一家船东不太接受谈判的结果，而周四是双方全部谈判代表参加的最终的谈判，但即便在最终的谈判桌上，船东协会和企业又会提出许多新的修改意见。

此外，中国海员集体谈判与国外同类型谈判的一个重要差别在于办理费

用收取方式的差异。《中国海员集体协议》规定的办理费用为3000元/艘次/年，费用由船东协会收取，而国外其他同类型谈判的费用由工会收取。这一收费主体的差别也存在较大的争议，国外海员工会通过签订集体协议收取船东费用，以及收取会员会费，从而维持工会的运转。一位在日本船东船舶工作的海员曾向我们描述道，他曾以外籍海员的身份签约日本海员集体协议，每个月需要缴纳40多美元的会费，而在海员有需要的时候日本工会并没有直接出面帮助解决，而是把问题反映到了中国海员工会，由中国工会出面。因此，从这个意义上看，中国工会的官方身份，以及经济上独立于雇主，使其立场相对简单而坚定，从而更好地维护中国在境外务工人员的基本权益。

2025年中国国际法学会年会

表 2. 中国海员集体谈判历次谈判结果（2014 年以来）

谈判时间	集体协议有效期	工资基薪	最低死亡赔偿金	船员投诉与劳动争议	遣返	居室与娱乐	伙食	附件
2023 年 11 月 10-16 日	2024 年 1 月 1 日-2026 年 4 月 30 日	（1）增加日基薪、小时基薪标准，按新计薪标准，船员固定加班费将相应提高。（2）增加人民币工资标准。		履约发生争议时，基层工会和公司管理部门协商后未能妥善解决的，船员可通过全国工会“12351”职工维权服务热线向上级工会投诉。		船东向船员提供免费网络流量；船东或船长应制订并向船员说明流量管理制度。		新增附件《提前解除劳动合同或就业协议规范程序》。
2021 年 11 月 22 日	2022 年 1 月 1 日-2023 年 12 月 31 日	增长 7%						新增附件《新型冠状病毒肺炎疫情防控期间船员劳动待遇标准》。
2019 年 11 月 27 日	2020 年 1 月 1 日-2021 年 12 月 31 日	增长 4%	40 岁（含）及以上工亡船员最低死亡赔偿标准根据年龄不同，分别增加了 2 个月—22 个月在船工资收入。		增加“船员配偶的父母死亡或病危”情形。		最低伙食费标准在增加 1 美元/人/天。	
2017 年	2018 年 1	（1）一级水手、一					伙食费每人每	

2025年中国国际海员会集体

10 月 11 日	月 1 日-2019 年 12 月 31 日	级机工最低基薪上涨 3%，除三副、三管、实习生外，其他职务上涨 2%。 （2）超期服务补贴从过去的 10%提高到 100%。					天提高 1 美元。	
2015 年 12 月 14 日	2016 年 1 月 1 日-2017 年 12 月 31 日	（1）一级水手月薪提高 29 美元，其他普通船员工资按比例相应提高。 （2）高级海员最低基薪于 2016 年和 2017 年分别提高 1%和 4%。 （3）在最低基薪表中明确船员工资构成和计算方法。						将附件《船员在船伤病亡处理行业建议标准》变为《船员在船伤病亡处理行业标准》。
2014 年 11 月 5 日	2015 年 1 月 1 日-2015 年 12 月 31 日	一级水手月薪提高 30 美元，其他岗位相应提高。				船舶应当为在船船员提供必要的降噪和防振动措施。		新增附件《船员在船伤病亡处理行业建议标准》。

2025年中国国际法学会年会

六、讨论

新中国成立以来，中国的远洋运输业经历了从无到有、从弱到强的发展历程，规模庞大的中国海员群体为全球贸易和国家航运事业繁荣做出了重要的贡献。尽管西方意义上的区域行业集体谈判并未在中国全面制度化（Kuruvilla & Zhang，2016）[1]，而中国工会国家机构的身份往往阻碍其代表工人争取权益（Taylor & Li，2017；Pringle，2011）[2][3]。但本文的研究发现，当谈判桌上的另一方为国外雇主时，或者作为劳方代表参与国家层面的行业标准制定时，这一身份反而可能成为一种优势。

在中挪海员集体谈判中，我们观察到一种类似于准外交性质的谈判场景，工会在谈判中的相对权力（relative power）不来自劳动者的罢工威胁，也并不会将此作为提升己方力量的谈判筹码——这与中国工会参与各类国内谈判时的状态一致，即罢工和结社自由未被赋予合法性。然而，中国工会的官方性质成为获取挪威船东协会信任和认可的一个重要因素，挪威方相信海员工会对诚信谈判义务的遵守，不会为获取更高利益而刻意误读劳动/海事法律法规，同时也认可海员工会与各级海事部门的密切联系将为解决在挪中国船员权益问题提供便利。而中国工会从维护中国在境外务工人员权益的角度出发，相较于国内谈判中影响社会稳定的复杂因素，反而更有利于全心全意代表工人利益。从这个意义上看，中挪海员集体谈判不失为一个“二轨外交”（track two diplomacy）的良好实践，即多元社会主体以非官方的形式参与外交，往往具有超越政府官方互动的灵活性（Jones，2015）[4]。

在中国海员集体谈判中，即使船东协会对会员企业发挥了有限的约束力，但出于提升港口国检查通过率和效率的考虑，船东同样有动机签订并遵守集体协议，也就是国际层面的用工合规性的压力传导至船东，使其对集体协议具有依赖性。而工会恰恰借力于此，一方面将国际和国内劳动/海事法律法规进行吸纳，另一方面通过基层组织自下而上反映劳动者诉求，最终在谈判桌上运用谈判策略在不同类型的雇主（尤其是几家大型国有航运企业）的利益诉求之间斡旋，实现国家层面的行业劳动标准中心化。

本文的发现对于发展劳动关系多元主义和统合主义理论提供了一定的启发。多元主义理论框架下，劳动关系是多元利益主体——以劳、资、政三方及其代理人为主——相互竞争与合作的结果，国家产业关系系统仍为主导性的治理框架，

[1] Kuruvilla, S., & Zhang, H. (2016). Labor Unrest and Incipient Collective Bargaining in China. Management and Organization Review, 12(1), 159-187.
[2] Taylor, B., & Li, Q. (2007). Is the ACFTU a Union and Does It Matter?. Journal of Industrial Relations, 49(5), 701-715.
[3] Pringle, T. (2011). Trade Unions in China: The Challenge of Labour Unrest. Routledge.
[4] Jones, P. (2015). Track Two Diplomacy in Theory and Practice. Stanford University Press.

而在国际劳工标准之外，有限的全球劳动治理实践往往由“全球北方”国家主导，例如区域贸易协定中的劳工条款（Kamata，2016；Carrère et al，2022）[56]、供应链中的企业社会责任运动（Locke，2013；Kuruvilla，2021）[78]等。在中挪海员集体谈判中，国际层面劳动关系治理主体间的互动更具复杂性，不论是谈判前挪威亚洲海员委员会的工作会议机制，还是海员工会对挪威船东协会与其他国家谈判结果的参考，或者是谈判中挪威海员工会发挥的作用等。因而在行业国际谈判中，多元利益主体可能展现出一种复杂的合作性博弈，而非传统意义上的对抗性对立。而统合主义的框架下，各主体的利益由其垄断性的代表组织代理，政府协调劳动关系中发挥着主导角色。中国海员集体谈判的经验表明，国际劳工公约履约的三方协商机制推动了行业工会深度参与劳动标准制定，而工会可以善用其政策执行者的角色为劳动者争取权益。这意味着，在全球化时代的雇佣实践中，国际规范的外部约束已然成为影响国内传统统合主体行为和策略的重要干预。

此外，本文为在全球化时代下理解劳动关系国际规则与本土实践的互动提供了借鉴。传统制造业和服务业的生产组织方式中，广泛存在着跨国的资本输出和劳务输出，前者多为在外投资设厂，对于当地而言意味着外国资本和本土劳动者的结合，资本在世界范围内寻找成本和制度洼地，其结果往往导致一场劳动标准、劳动条件的“逐底竞争”（Harvey，2006；Silver，2003；Olney，2013）[91011]；后者多为个体劳动者在境外务工，对于当地而言意味着本土资本和外国劳动者的结合，而这部分劳动者常常面临不受当地工会保护、挤向低端岗位的困境（Alberti & Però，2018；Siar，2013）[1213]。国际劳工组织组织国际运输工人联合会与海事雇主联合谈判小组开展谈判，正是一种对方便旗船恶劣劳动条件的规制措施，在国际层面统一底线的劳动标准（Lillie，2004）[14]。而中挪海员谈判的结果在很多方面远远高于这一国际标准，从工资上看，中挪海员集体协议达成的 2015 年一级

[5] Kamata, I. (2016). Labor Clauses in Regional Trade Agreements and Effects on Labor Conditions: An Empirical Analysis. Ide Discussion Paper, 609.
[6] Carrère, C., Olarreaga, M., & Raess, D. (2022). Labor Clauses in Trade Agreements: Hidden Protectionism?. The Review of International Organizations, 1-31.
[7] Locke, R. M. (2013). The Promise and Limits of Private Power: Promoting Labor Standards in a Global Economy. Cambridge University Press.
[8] Kuruvilla, S. (2021). Private Regulation of Labor Standards in Global Supply Chains: Problems, Progress, and Prospects. Cornell University Press.
[9] Harvey, D. (2006). Spaces of Global Capitalism. Verso.
[10] Silver, B. (2003). Forces of Labor: Workers' Movements and Globalization Since 1870. Cambridge University Press.
[11] Olney, W. W. (2013). A Race to the Bottom? Employment Protection and Foreign Direct Investment. Journal of International Economics, 91(2), 191-203.
[12] Alberti, G., & Però, D. (2018). Migrating Industrial Relations: Migrant Workers' Initiative Within and Outside Trade Unions. British Journal of Industrial Relations, 56(4), 693-715.
[13] Siar, S. W. V. (2013). From Highly Skilled to Low Skilled: Revisiting the Deskilling of Migrant Labor. Philippine Institute for Development Studies Discussion Papers, (Dp 2013-30).
[14] Lillie, N. (2004). Global Collective Bargaining on Flag of Convenience Shipping. British Journal of Industrial Relations, 42(1), 47-67.

水手月最低基薪为 808 美元，较国际劳工组织的统一标准高出 160 美元[15]。虽然挪威以油气资源开发为主的经济结构、船东协会对于会员企业的领导力、本国海员的短缺，以及中国海员的丰富供给、全总和外交部的支持都是促成和维系这一机制的重要因素，从这个意义上看，这一案例的经验珍贵而难以被直接复制。但我们的研究至少呈现出跨国雇佣中不同于逐底竞争和工作降级的另一面——在谈判各方的共同呵护下，一个成熟的跨国劳资协调机制维系着两个国家二十余年间稳定的用工关系。

七、结论

通过对中挪海员集体谈判和中国海员集体谈判进行比较，本文揭示了中华全国总工会鲜为人知的代表者面孔。既有研究通常将全总视为一个独特的国家机构，尽管其在原则上垄断了中国工人的代表权，但实际上很少挑战雇主在工作场所的自由裁量权。然而，本文发现，当面对国外雇主及国际层面履行公约的要求时，全总策略性地运用自身的独特地位，动员包括获取其他海事行政部门的支持、广泛联络外国海员工会、通过基层企业工会征求海员的意见等在内的资源，展现出维护中国海员利益的专业能力与坚定承诺。此外，本文进一步揭示了全总在上述谈判中的复杂动机，不仅包括对行业内工人利益的代表，还包括在应对国际关系问题时的国家机构角色，最终目标是提升中国远洋运输业和海员职业的国际竞争力。

尽管本文的案例展现出全总在参与远洋运输业国际和国内谈判时角色的复杂性，但需要承认这并非具有普遍的代表性。一方面，海员的工作地点具有高度的流动性，因此往往超越了传统陆地职业对特定地域的依赖，这为在国家整体层面协调行业企业和劳动者的利益提供了契机。另一方面，在船东国和海员供应国分离的情况下，远洋运输业存在大量跨国雇佣的现象，因而长期发展中形成了国际组织间和主权国家间的行业国际谈判传统。我们并不试图乐观地预测全总将广泛参与国际谈判，并在其中发挥多元主义工会的代表者角色，因为这取决于不同的行业情境。但至少在本文的经验中，我们观察到中外劳资双方超越固有集体谈判制度差异的可能性，也观察到中国工会在面对国外和国内雇主时角色的复杂性。因此，鼓励未来的研究探索更多中国工会在不同情境下“走出去”的实践，不论是在全总层面或基层企业工会层面。

[15] International Transport Workers Federation. Wages. https://www.itfseafarers.org/en/your-rights/wages. 2025 年 1 月 10 日最后访问.

参考文献

Alberti, G., & Però, D. (2018). Migrating Industrial Relations: Migrant Workers' Initiative Within and Outside Trade Unions. *British Journal of Industrial Relations*, 56(4), 693-715.

Carrère, C., Olarreaga, M., & Raess, D. (2022). Labor Clauses in Trade Agreements: Hidden Protectionism?. *The Review of International Organizations*, 1-31.

Chan, C. K. C., & Hui, E. S. I. (2014). The Development of Collective Bargaining in China: From "Collective Bargaining by Riot" to "Party State-Led Wage Bargaining". *The China Quarterly*, 217, 221-242.

Chang, K., & Cooke, F. L. (2015). Legislating the Right to Strike in China: Historical Development and Prospects. *Journal of Industrial Relations*, 57(3), 440-455.

Chen, F. (2003). Between the State and Labour: The Conflict of Chinese Trade Unions' Double Identity in Market Reform. *The China Quarterly*, 176, 1006-1028.

Chen, F. (2007). Individual Rights and Collective Rights: Labor's Predicament in China. *Communist and Post-Communist Studies*, 40(1), 59-79.

Chen, F. (2009). Union Power in China Source, Operation, and Constraints. *Modern China*, 35(6), 662-689.

Commons, J. R. (1909). American Shoemakers, 1648-1895 a Sketch of Industrial Evolution. *The Quarterly Journal of Economics*, 24(1), 39-84.

Crouch, C. (1993). *Industrial Relations and European State Traditions.* Clarendon Press.

Drewry. Strongest Seafarer Wage Increase: China. https://www.drewry.co.uk/news/news/strongest-seafarer-wage-increase-china. 2025 年 1 月 5 日最后访问.

Dunlop, J. T. (1993). *Industrial Relations Systems*, Revised Edition, Harvard Business School Press Classic.

Fox, A., & Flanders, A. (1969). The Reform of Collective Bargaining: From Donovan to Durkheim. *British Journal of Industrial Relations*, 7(2).

Friedman, E., & Kuruvilla, S. (2015). Experimentation and Decentralization in China's Labor Relations. *Human Relations*, 68(2), 181-195.

Friedman, E., & Lee, C. K. (2010). Remaking the World of Chinese Labour: A 30-Year Retrospective. *British Journal of Industrial Relations*, 48(3), 507-533.

Gallagher, M. E. (2011). *Contagious Capitalism: Globalization and the Politics of Labor in China.* Princeton University Press.

Harvey, D. (2006). *Spaces of Global Capitalism.* Verso.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration.* Rowman & Littlefield.

Howell, J. (2006). Reflections on the Chinese State. *Development and Change*, 37(2), 273-297.

International Transport Workers Federation. Wages. https://www.itfseafarers.org/en/your-rights/wages. 2025 年 1 月 10 日最后访问.

International Transport Workers' Federation. Current Registries Listed as FOCs. https://www.itfseafarers.org/en/focs/current-registries-listed-as-focs. 2025 年 1 月 5 日最后访问.

Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975.* Stanford University Press.

Jones, P. (2015). *Track Two Diplomacy in Theory and Practice.* Stanford University Press.

Kamata, I. (2016). Labor Clauses in Regional Trade Agreements and Effects on Labor Conditions: An Empirical Analysis. *Ide Discussion Paper*, 609.

Kelly, J. (2012). *Rethinking Industrial Relations: Mobilisation, Collectivism and Long Waves.* Routledge.

Kerr, C., Dunlop, J. T., Harbison, F. H., & Myers, C. A. (1960). *Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labor and Management in Economic Growth.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Kochan, T. A., Katz, H. C., & McKersie, R. B. (1986). *The Transformation of American Industrial Relations.* Cornell University Press.

Kuruvilla, S. (2021). *Private Regulation of Labor Standards in Global Supply Chains: Problems, Progress, and Prospects.* Cornell University Press.

Kuruvilla, S., & Zhang, H. (2016). Labor Unrest and Incipient Collective Bargaining in China. *Management and Organization Review*, 12(1), 159-187.

Lenin, V. I. (1921). Once Again on the Trade Unions, the Current Situation and the Mistakes of Trotsky and Bukharin. *Vladimir Lenin Collected Works 32*, 70-197.

Lillie, N. (2004). Global Collective Bargaining on Flag of Convenience Shipping. *British Journal of Industrial Relations*, 42(1), 47-67.

Liu, M. (2010). Union Organizing in China: Still a Monolithic Labor Movement?. *ILR Review*, 64(1), 30-52.

Locke, R. M. (2013). *The Promise and Limits of Private Power: Promoting Labor Standards in a Global Economy.* Cambridge University Press.

Olney, W. W. (2013). A Race to the Bottom? Employment Protection and Foreign Direct Investment. *Journal of International Economics*, 91(2), 191-203.

Panitch, L. (1980). Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry. *The British Journal of Sociology*, 31(2), 159-187.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Evaluation and Research Methods.* Thousand Oaks, CA: Sage.

Pinto, A. C., & Finchelstein, F. (2018). *Authoritarianism and Corporatism in Europe and Latin America.* Routledge.

Pringle, T. (2011). *Trade Unions in China: The Challenge of Labour Unrest.* Routledge.

Schmitter, P. C. (1974). Still the Century of Corporatism?. *The Review of Politics*, 36(1), 85-131.

Siar, S. W. V. (2013). From Highly Skilled to Low Skilled: Revisiting the Deskilling of Migrant Labor. *Philippine Institute for Development Studies Discussion Papers*, (Dp 2013-30).

Silver, B. (2003). *Forces of Labor: Workers' Movements and Globalization Since 1870.* Cambridge University Press.

Taylor, B., & Li, Q. (2007). Is the ACFTU a Union and Does It Matter?. *Journal of Industrial Relations*, 49(5), 701-715.

Unger, J., & Chan, A. (1995). China, Corporatism, and the East Asian Model. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, (33), 29-53.

Webb, S., & Webb, B. (1897). *Industrial Democracy* (Vol. 2). Longmans, Green, and Company.

Wen, X., & Lin, K. (2015). Restructuring China's State Corporatist Industrial Relations System: The Wenling Experience. *Journal of Contemporary China*, 24(94), 665-683.

Wu, Q., & Sun, Z. (2014). Collective Consultation Under Quota Management: China's Government- Led Model of Labour Relations Regulation. *International Labour Review*, 153(4), 609-633.

Zhang, H. (2020). Regional Value Chains and Spontaneous Multi-Employer Wage Coordination in China. *Journal of Industrial Relations*, 62(1), 104-131.

Zhang, H., & Friedman, E. (2021). Faltering Standardization: Conflict and Labour Relations in China's Taxi and Sanitation Industries. *International Labour Review*, 160(3), 363-385.

张皓.(2019).利益相关者和劳动关系治理——一个新的比较产业关系分析框架.教学与研究(07),59-73.

中华人民共和国海事局. 2023 年中国船员发展报告. https://www.msa.gov.cn/page/article.do?articleId=A30307B0-E19D-4545-AC2C-B7BCDAED11C0&channelId=2015C510-9884-4308-8275-44F1B53744C4. 2025 年 1 月 4 日最后访问.

2025年中国国际法学会年会

南极条约第四条释义辨析——以国家管辖权为视角*

刘晶晶

（上海对外经贸大学 法学院，上海，200336）

摘要：《南极条约》暂时搁置了各国围绕南极洲领土主权归属产生的争议，确保了南极地区的长期和平与稳定。然而，《南极条约》第四条所规定的“主权冻结”原则在实施过程中却暴露出一定的解释模糊性与不确定性。这一原则的模糊性使得相关缔约国，依据“双焦点主义”在国家管辖权问题上采取了有利于自身利益的解读方式和国内立法实践。针对这一问题，中国应明确坚守“主权冻结”原则的立场，并在此基础上推动南极事务的共同治理与可持续发展。同时，中国可以结合“人类命运共同体”的理念，推动全球对南极环境保护和资源合理利用的共同责任。此外，面对日益复杂的国际局势，中国还应积极推动高位阶南极立法进程，以确保在南极事务中的深度参与和合法性，为南极地区的可持续发展提供法律保障，增强其在全球治理中的话语权。

关键词：南极条约 冻结主权 管辖权 人类命运共同体

引言

国家管辖权，作为源自国家主权的核心权益，不仅是国家行使其权威与影响力的基石，更是国家在国际关系中维护自身利益和权益的重要手段。国际法上的国家管辖权通常可以分解为立法管辖权、司法管辖权以及执行管辖权这三个层面，这三者是国家在其领土内行使主权的具体体现。

然而国家管辖权在南极地区的界定标准与行使与否则显得尤为棘手与复杂。自 1908 年英国率先对南极提出领土要求之后的近半个世纪里总计有七个国家参与在南极的“跑马圈地”，美国和前苏联也虎视眈眈。直到 1959 年诞生的《南极条约》第四条对各国提出的南极领土要求采取了独特的“冻结”处理方式，即未明确承认任何国家的领土主张，也未直接否认，而是暂时予以搁置。它巧妙地回避了直接回答南极领土存在的主权或其他权利及要求问题，也未明确阐述南极的领土主权状态，从而在一定程度上维护了南极地区的和平与稳定。[1]这种“冻结”方式不仅体现了国际社会在南极问题上的共识与妥协，也反映了各国在维护自身利益与推动国际合作之间的微妙平衡。[2]在这一背景下，缔约国在各自国家利益与策

作者简介：刘晶晶（1999— ），安徽合肥人，上海对外经贸大学法学院法律硕士（非法学）研究生，联系电话：19155361516，电子邮箱：2447200545@qq.com。

[1] Vigni P, *The Interaction between the Antarctic Treaty System and the Other Relevant Conventions Applicable to the Antarctic Area*, Leiden: Max Planck Yearbook of United Nations Law Online, 2000, pp.481-542.

[2] Berkman P A, Lang M A, Walton D W H, et al, *Science diplomacy: science, Antarctica, and the governance of international spaces,* Washington DC: Smithsonian Institution Scholarly Press, 2011, p.51.

略的影响之下，其在南极地区的国家管辖权问题上往往采取差异化的国家实践以维护本国南极利益。

一、《南极条约》第四条的国际法解读

《南极条约》第四条确定了“冻结主权”的核心理念，该条款旨在为南极的主权争议提供一个临时性的解决途径，[3]从而暂缓与南极有关的领土主权纷争，从而谋求各国在南极事务上达成合作。《南极条约》第四条一方面肯定了主权要求国已存在的领土权利，另一方面又界定了未来南极活动的法律性质。

（一）《南极条约》第四条的内容

1961 年 6 月 23 日正式生效的《南极条约》奠定了南极治理机制的政治基础，总体上建立起贯彻南极治理核心目标的法律框架，事实上充当起了“南极宪法”。《南极条约》最大的创举是在国际法历史上第一次采取“冻结”领土要求的法律方式来搁置主权争议。“冻结”原则见诸于《南极条约》第四条，它由两项条款构成：

1. 本条约中的任何规定不得解释为：

(a) 任何缔约国放弃它前已提出过的对在南极洲的领土主权的权利或要求；

(b) 任何缔约国放弃或缩小它可能得到的对在南极洲的领土主权的要求的任何依据，不论该缔约国提出这种要求是由于它本身或它的国民在南极洲活动的结果，或是由于其他原因；

(c) 损害任何缔约国关于承认或不承认任何其他国家对在南极洲的领土主权的权利、要求或要求根据的立场。

2. 在本条约有效期间发生的任何行动或活动不得成为提出、支持或否认对在南极洲的领土主权的要求的根据，或创立在南极洲的任何主权权利。在本条约有效期间，不得提出对在南极洲的领土主权的任何新要求或扩大现有要求。

（二）《南极条约》第四条的国际法意义

《南极条约》作为一部具有深远影响力的国际法文件，在第四条中明确规定了当前和潜在主权要求的法律地位，为南极地区的和平与稳定奠定了坚实的基础。根据该条约第四条第一款的规定，英国、澳大利亚、新西兰、法国、挪威、阿根廷、智利这七个国家在签署《南极条约》之前所提出的领土主张，获得了充分的尊重与认可，这些主张不会因条约的签署而遭到任何形式的减损或削弱。此外，为了确保南极地区的和平与稳定，条约还明确规定，无论是南极领土要求国之间，还是与这些国家存在立场分歧的其他《南极条约》缔约国，甚至是对南极保留提出主权要求权利的美国、俄罗斯等国，都不得在南极区域内采取任何旨在谋求本国主权的行动。这一规定有效地遏制了因领土争端而可能引发的冲突和纷争，为

[3] Shirley Oakes Butler, OWNING ANTARCTICA: Cooperation and Jurisdiction at the South Pole, *Journal of International Affairs Editorial Board*, Vol.31, No.1, 1977, p.39.

南极地区的和平利用与开发创造了良好的国际环境。[4]

在《南极条约》第四条第二款中，则进一步界定了未来南极活动的法律性质。自 1961 年 6 月 23 日《南极条约》生效之日起，所有缔约国都必须搁置一切就南极提出的现实或潜在的领土要求，承认并接受南极地区的现状。这一规定意味着，在条约有效期内，任何国家都不得通过单方面行动来改变南极地区的法律地位或领土归属。

因此，自《南极条约》生效以来，原本在传统国际法上被视为宣示和巩固领土主权的国家行为，如澳大利亚在“威尔克斯地”构筑机场跑道、[5]英国发行象征“南极属地”的邮票、[6]1967 年厄瓜多尔对南极提出主权要求、[7]智利将南极出生的婴儿赋予国籍[8]以及其他国家在南极进行的各种考察与探险活动，在《南极条约》第四条的限制之下，其实质意义已变得无关紧要。

二、 《南极条约》第四条下的国家管辖权实践

国际法上的管辖权包括了国家制定和实施法律的权力。管辖权由国家主权派生而来，是国家主权的具体表现。南极立法中的管辖对象虽然建立在一般国际法管辖权理论基础之上，但却因为南极特殊政治法律地位而有所不同。[9]具体体现在《南极条约》第四条“冻结主权”原则给国家管辖权的实践带来了挑战，各立场不同的国家通过对《南极条约》第四条的不同解释而采取不同的国家管辖权实践。

（一）非南极主权声索国无法行使属地管辖

1. 属地管辖权概述

属地管辖权是国家在其领土上对一切事物具有的绝对的、不受其他国家干预的管辖权。[10]属地管辖权是国家主权的派生，意味着国家在其领土内拥有绝对的控制权，其他国家不得在该领土内干涉或行使自己的法律权利。虽然属地管辖权属于国家主权的一部分，但仍然受到国际法的限制，从而实现国际秩序的稳定以及国家之间的和平共处。

属地管辖权，作为国家主权的重要体现，是指国家在其领土范围内对所有事物享有的绝对、排他且不受他国干预的管辖权。这一权力的行使，源于国家主权的派生，它确保了国家在其领土内拥有至高无上的控制权和决策权，任何其他国家均无权在该领土范围内干涉或行使自己的法律权利。尽管属地管辖权是国家主

[4] Heather A. Conley, Alan D, Hemmings, et al. , *Lessons for the Arctic: What International Maritime Disputes Tell Us about a New Ocean,* Washington DC: Centter for Strategic and International Studies, 2016, p.102.
[5] Law P, Australian Coastal Exploration in Antarctica, *The Geographical Journal*, Vol.124, No.2, 1958, p.157.
[6] Dudeney J R and Walton D W H, From Scotia to ‘Operation Tabarin’: developing British policy for Antarctica, *Polar Record*, 2012, Vol.48, No.4, p.351.
[7] Pannatier S. Acquisition of consultative status under the Antarctic Treaty, *Polar Record,* 1994, Vol.30, No.3, p.125.
[8] Headland R K, Territory and Claims in the Antarctic Treaty Region: A Disquisition on Historical and Recent Developments, *The Cartographic Journal*, Vol.57, No,2, 2020, pp.163-164.
[9] Kees Bastmeijer, *The Antarctic Environmental Protocol and Its Domestic Legal Implementation:* Kluwer Law International, 2016, p.67.
[10] Crawford, James, *The Creation of States in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p.253.

权不可或缺的组成部分，但其在行使过程中仍受到国际法的制约和规范。这种制约并非是对国家主权的剥夺或削弱，而是旨在确保国际秩序的稳定以及国家之间的和平共处。通过遵守国际法，各国在行使属地管辖权时能够相互尊重、平等协商，避免冲突和摩擦的升级。因此，属地管辖权的行使不仅体现了国家主权的尊严和权威，也反映了国际社会在维护和平与稳定方面的共同努力。

2. 无法行使属地管辖的原因

《南极条约》第四条奠定了南极地区的主权冻结原则，这不仅是南极和平稳定与科学研究的基石，也是环境保护和国际合作得以顺利开展的重要前提。该原则以“冻结主权”的立场，明确限制了非南极领土主权声索国在南极行使属地管辖权的可能性，进而确保南极的和平与科研活动不受干扰。

具体来说，根据《南极条约》第四条第二款：“在本条约有效期间的任何行动或活动都不得作为支持、否定或确立南极洲领土主权的依据”。这意味着非南极领土主权声索国在条约生效后在南极地区无权行使主权，若行使主权派生的属地管辖权可能构成“支持南极洲领土主权”，也就是如果这些非声索国在南极对外国个人或组织适用和执行其国内法律，这可能会被视为违反条约的“主权冻结原则”，并可能导致国际纷争和相应的法律责任。

厄瓜多尔的实践是一个典型的例子。1967 年，厄瓜多尔曾声明在南极区域享主权权利，但其直到 1987 年其议会才正式批准该声明。不过，随着后来厄瓜多尔加入《南极条约》，实际上意味着它默认放弃了 1967 年的南极声索。这一实践进一步验证了《南极条约》第四条对非南极领土声索国属地管辖权的约束力。[11]

（二）南极主权声索国的立法管辖权保留了属地原则

1. 立法管辖权概述

国际公法层面，管辖权可以归纳为两个核心部分：一是立法管辖权，即国家制定法律的能力；二是司法管辖权，即确保法律得到执行的权利。立法管辖权是宪法所确认的国家权力，即指国家机构在其领土范围内制定具有法律约束力的权力之最高表现。通过这种方式，国家可通过国内法律对其领土内的个体、物品及事件施加管辖权。这意味着国家有权制定、实施和执行适用于其领土范围内的法律，以确保秩序和法律的实施。[12]虽然这种权利以属地适用为基础，在某些情形下可以延伸到领土外。[13]

2. 南极领土要求国的属地原则保留

在 1927 年的“荷花号案”中，一项重要的国际习惯得以确立：一国有权在其

[11] Simmons B A, *Territorial disputes and their resolution: The case of Ecuador and Peru,* Washington DC: US Institute of Peace, 1999, p.10.
[12] Reese W L M, Legislative Jurisdiction, *Columbia Law Review*, Vol.78, No.8, 1978, p.13.
[13] Shaw M. N, *International Law,* Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p.102.

领土内对发生在外国的行为进行立法管辖，只要不存在明确的国际法规则限制或禁止该国行使此项权力。这一习惯法原则表明，国家在其领土范围内享有广泛的管辖权，可以针对涉及外国行为的事项制定并执行相关法律，只要这些行为不违反国际法的禁止性规定。[14]

南极领土要求国，如澳大利亚扩张解释认为《南极条约》第四条允许他们在南极地区行使立法管辖权。他们认为这一原则确保了他们之前已经声称的领土主权得到维持，而这并不违反条约的“冻结原则”。按照国际习惯法和一般国际法原则，除非另有国际法禁止，否则国家可以对外国的行为行使立法管辖权。[15]基于这一观点，澳大利亚主张，南极领土要求国的立法管辖权在南极地区是有效的，因为这些国家主张的领土要求在南极条约生效前已经存在，不违反“提出新的要求或扩大现有要求”的限制。例如，澳大利亚学者安东尼·贝尔根认为，南极地区的环境立法适用于其南极领土上的外国国民是符合南极条约义务和国内利益的，是为了确保南极的生态完整性和应对潜在的环境风险。这种观点强调了南极领土要求国的立法管辖权，同时保留了属地原则。[16]

（三）《南极条约》第四条对南极主权声索国国管辖权的限制

1. 对立法管辖权

根据“时际法”的要求，“时际法”是胡伯法官在 1928 年“帕尔马斯岛案”中所提出的法律规则，他在裁判意见中明确指出：对于某一司法事实的认识，必须基于当时的法律背景，而非争端发生或解决时的法律状态。[17]结合《南极条约》第四条的规定，南极领土要求国在立法管辖权方面是受到提出主权要求的时间限制的。要求国所主张的领海宽度必须在 1961 年《南极条约》生效时被国际法普遍接受的最大范围之内。考虑到从 19 世纪以来至 20 世纪中叶，领海宽度的国际习惯法规定为 3 海里，此限制显然有其基础。而直至 1982 年《联合国海洋法公约》才明文规定领海的最大宽度为 12 海里。《南极条约》第四条第二款明确了在条约有效期内南极领土要求国不得提出新的或扩大其领土要求，即便是通过立法宣告也构成违背条约。在这一背景下，尽管澳大利亚声称对南极的部分地区享有主权，但它仍坚守上述条款，没有在其国内法中尝试扩大或修改其在南极的领土要求。[18]

2. 对司法管辖权

理论上，《南极条约》第四条所规定的“冻结原则”应当对所有签署国都产生

[14] Vohringer M, State Jurisdiction and the Permissiveness of International Law: Is the Lotus Still Blooming?, *LSE Law Review*, Vol.7, No.1, 2021, p.29.
[15] Baetens F, In The Shifting Allocation of Authority in International Law, *The Cambridge Law journal*, Vol.68, No.1, 2009, p.225.
[16] Anthony Bergin, Australian Oceans and Antarctic Policy, *Australian Strategic Policy Institute*, 2016, p.69.
[17] Fitzmaurice M, Merkouris P, *Treaty Interpretation and Its Rules: Of Motion through Time*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, p.151.
[18] Beck P. J, *The International Politics of Antarctica,* London: Croom Helm,1986, p.13.

约束，禁止其在南极地区行使司法管辖权。在这样的规定之下，任何国家行为都不得构成支持、行使其主权要求的依据。然而，一国行使执行管辖权构成国家主权行为，若一国强制执行并适用其本国法律，是对《南极条约》第四条“冻结主权”原则的违背。这种制约是为了维持南极的和平和稳定，确保其不会成为国际冲突的中心。

在 2004 年“澳大利亚国际人道协会诉日本共同船舶会社捕鲸案”的法实践中，在不涉及实际执行环节的情况下，仅在国内审判阶段，这样的案件尚不至于引发广泛的国际关注。该案涉及澳大利亚法院能否根据原告诉求在其声称的“澳大利亚南极领地”（ASW）内对日本捕鲸公司 KSK 的捕鲸行为采取何种程度的管辖问题。澳大利亚基于《南极条约》第八条的相关规定，主张对在 ASW 内从事科研活动的本国科学家及其随行人员行使管辖权，并扩展至其他外国人。[19]澳大利亚在本土法院依据其环境保护与生物多样性保护法案（EPBC）对 KSK 的捕鲸行为进行了审判，并确认其行为违法。然而在判决的实际执行阶段，澳大利亚面临了挑战，因为根据《南极条约》第四条第二款的要求，强制执行禁令和罚款可能会违反“任何行为或活动不得作为主张或支持南极领土主权的基础，亦不得扩大现有主权要求”的条约规定。[20]因此，在案件后续处理中，澳大利亚政府采取了类似“定罪不罚”的策略。澳大利亚在本土法院行使刑事司法管辖权进行审判，只要不触及执行阶段，其对“南极主权”的宣示便仍停留在形式层面，并未违反《南极条约》第四条第二款的规定。也就是说，澳大利亚通过国内立法——即 EPBC 法案禁止在 ASW 捕鲸，并由法院依据 EPBC 法案确认日本 KSK 捕鲸行为违法的这两个环节，在国内层面并未遇到太大障碍。然而，一旦进入判决实施禁令和罚款的阶段，除了可能引发外交纠纷，还需顾及《南极条约》中的“主权冻结”原则。因为采取强制执行措施将等同于“支持南极主权要求”，这与条约精神相悖。

然而，澳大利亚政府已通过行使立法与司法管辖权，在形式上实现了对“南极主权”的宣示与维护。因此，对于禁令与罚款的执行，政府采取了保留但不实施的态度。这一策略是澳大利亚政府在维护南极条约体系稳定、保障澳日两国关系正常发展以及彰显本国“南极主权”之间作出的审慎权衡。[21]寻求外交途径解决日本在澳大利亚毗邻海域捕鲸问题，似乎是一个更为恰当且有效的应对方式。[22]

三、 《南极条约》对“属人管辖”的明确

南极条约体系在不承认南极的属地管辖权时，向缔约国赋予了宽泛的“属人

[19] Michael Johnson, The Consequences of the ICJ Decision in the Whaling Case for Antarctica and the Antarctic Treaty System, *The Yearbook of Polar Law Online,* 2015, Vol.16, p.11.
[20] Brendan Gogarty and Peter Lawrence, The ICJ Whaling Case: Missed Opportunity to Advance the Rule of Law in Resolving Science-Related Disputes in Global Commons?, *Heidelberg Journal of International Law*, Vol.77, No.2, 2017, pp.161-197.
[21] Scott S V and Oriana L M, TheHistory of Australian Legal Opposition to Japanese Antarctic Whaling, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.73, No.5, 2019, p.477.
[22] 吴宁铂：《澳大利亚南极立法体系及其困境》，《边界与海洋研究》2017 年第 2 期。

管辖权”。在当前的国际法框架下，采用属人管辖原则是现今国际社会主流的国家实践，关于《南极条约》所涉及的“属人管辖权”规定，笔者在此仅做简要补充说明。

（一）南极条约体系所涉及的属人管辖权

《南极条约》涉及管辖权的相关条款包括第八、九、七（第五款）和第十条。具体来说，第八条和第九条直接与管辖权相关，而第七条第五款和第十条虽然没有直接使用“管辖权”这一术语，但它们的重要性与前两者相当，为属人管辖提供了进一步的阐述空间，能够对宽泛的管辖权规定作出更为具体的解释。另外，《马德里议定书》第十三条第一款以及《南极海洋生物资源保护公约》（以下简称“CCAMLR”）第二十一条都强调缔约国在其权限范围内采取适当的措施，包括制定适当的法律，以确保遵守这两项公约的规定。[23]

（二）属人管辖权具体规定简述

首先，《南极条约》第八条赋予签署国明确的属人管辖权，表明为便于执行本条约规定的职责，指定的观察员和科学家及其助手在南极的所有行为或不行为，仅受其所在国的缔约国管辖。[24]简而言之，第八条的属人管辖仅限于这三类人员，包括具有签署国国籍的南极官员，如政府观察员、科学家及其随行人员。此外，第七条的第五款列举了四类与缔约国相关的考察活动，进一步明确了属人管辖的适用范围。[25]最后，《南极条约》的其他相关条款，例如《南极条约》第十条[26]、CCAMLR 第二十二条[27]以及《马德里议定书》第十三条第二款[28]均要求缔约国确保其行为符合《联合国宪章》的宗旨与原则，确保在南极的所有活动都与《南极条约》和《马德里议定书》的精神和规定相一致，从而对于可能存在的管辖权问题提供一种指导性的参照。

然而，部分南极“门户国家”在立法实践中似乎并未完全遵循《南极条约》第 8 条所规定的属人管辖原则。相反，这些国家利用《南极条约》第 7 条第 5 款(a)

---

23 陈力：《论我国南极立法的适用范围》，《复旦学报》（社会科学版）2020 年第 3 期。

24 《南极条约》第八条规定：“为了便利下述人员行使其根据本条约所规定的职能，而不损害各缔约国有关对在南极洲的一切其他人的管辖权的各自立场，根据本条约第七条第一款指派的观察员和根据第三条第一款 b 项进行交流的科学人员，以及随同任何此种人员的工作人员，对其在南极洲时行使其职能的一切作为或不作为，只服从其作为国民所属国的缔约国管辖。”

25 《南极条约》第七条第五款规定: “各缔约国应在本条约对其生效时将下列事项通知其他缔约国，其后则应预先通知：(a)其船只或其国民组成的前往南极洲和在南极洲内的一切考察(队)(Expeditions) ，以及在其领土上组织的或从其领土出发前往南极洲的一切考察(队)；(b)其国民所占用的在南极洲的一切工作站；(c)在本条约第一条第二款所规定的条件的限制下，打算由其引进南极洲的任何军事人员或设备。”

26 《南极条约》第十条规定: “每个缔约国承诺作出符合联合国宪章的适当努力，以达到任何人都不在南极洲从事违反本条约的原则或宗旨的任何活动的目的。”

27 CCAMLR 公约第二十二条第一款规定: “本公约每一缔约国承诺付诸适当之努力，在符合联合国宪章情况下，以致无人从事与本公约目标抵触之任何行为。”

28 《马德里议定书》第十三条第二款规定: “各缔约国应作出符合联合国宪章的适当努力以使任何人不得从事违反本议定书的活动。”

项的规定，为自身突破属人管辖限制、确立“港口国管辖权”或“出发国（启程国）管辖权”提供了法律依据。例如，新西兰的《南极（环境保护）法》1994 年就适用于任何新西兰人或负责组织南极探险并将新西兰作为赴南极最后出发地的人，但排除了所有从事官方探险的外国人。此外，尽管持有另一缔约国授权的南极活动通常不能自动豁免新西兰法律的适用，但对于拟赴新西兰罗斯属地的活动，这一豁免并不适用。这意味着，从新西兰启程赴南极的其他缔约国或非缔约国国民的非官方活动，无论是否已获得另一缔约国的授权或符合其国内法，都将受到新西兰法律的管辖。[29]

英国的《1994 年南极法》同样适用于所有将英国作为赴南极最后启程地的活动，无论活动主体是否为英国国民。而且，根据《1994 年南极（海外领地）法》，英国南极法还扩展适用于其拥有主权的福克兰群岛和南乔治亚岛。尽管获得其他缔约国授权的南极活动可以自动豁免英国南极法的适用，但英国法仍要求从英国领土（包括福克兰群岛和南乔治亚岛）出发的南极活动需接受核查。英国外交部在解释该法时明确指出，这是为了确保从英国领土启程赴南极的船舶和航空器完全遵守其在《议定书》下的义务，并有效执行相关措施。[30]

南非的《1996 年南极条约法》虽然没有直接规定将南非作为赴南极最后出发地的活动将受该法调整，但却要求从南非领土启程的南极探险活动必须证明其已获得所属国政府的授权或许可，并符合《议定书》下的环境影响评估义务。因此，南非也对其领土出发的南极活动享有核查权。[31]

这些实践表明，南极门户国家在维护南极条约体系的同时，也在通过国内立法来扩展其管辖范围，确保对从本国领土出发的南极活动进行有效管理和核查。[32]

四、中国处理南极管辖权问题的立场与路径

今年正值中国加入《南极条约》四十周年之际。中国一直与国际社会共同致力于保护南极地区的和平以及可持续发展，始终坚持南极条约体系的基本立场，并积极将人类命运共同体概念融入到南极事务治理中，探索南极治理新机制，致力于实现世界的和平发展与合作共赢。

（一）将“人类命运共同体”理念融入南极治理中

南极是亟待开拓的国家战略新疆域之一，在概念来源以及行动方案上不同于“全球公域”。[33]“全球公域”更强调南极的公共属性，理论上公域未被进行主权分

[29] Stephen Hicks, Bryan Storey, Philippa Mein-Smith, *Against All Odds: the birth of the Commonwealth Trans-Antarctic Expedition, 1955-1958*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pp. 50-61.
[30] De Vaucleroy A. The exercise of jurisdiction in Antarctica: a comparative analysis from the perspective of Belgium, France and the United Kingdom, *Revue Belge De Droit International*, 2018, Vol.51, No.1, p.548.
[31] Shirley Oakes Butler, OWNING ANTARCTICA: Cooperation and Jurisdiction at the South Pole, *Journal of International Affairs Editorial Board*, Vol.31, No.1, 1977, p.43.
[32] 陈力：《中国南极权益维护的法律保障》，上海：人民出版社，2018 年，第 191-192 页。
[33] 郑英琴：《美国主导全球公域的路径及合法性来源——以南极为例》，《美国问题研究》2014 年第 2 期。

割并对所有国家开放，但实践中仅由以美国为首的少数大国具备主导优势。与此不同，“新疆域”更侧重于国际合作，在新疆域话语体系中，中国提出的“人类命运共同体”是全球化时代治理南极问题的理想方案。中国致力于将南极“人类命运共同体”从理念转化为实践，秉持和平原则，将极地打造成国际合作的新疆域。[34]

1. 构建南极命运共同体价值共识

南极的国际治理应基于全球公共利益和普遍价值观，以实现维护全人类利益的治理职责为目标。中国不仅是南极国际治理中的关键参与方，更是南极科研探索的动力源泉及南极环境守护的坚定支持者。自从正式成为《南极条约》的签约国后，中国始终围绕维护该条约核心理念与宗旨，同时兼顾全球共同利益，全面履行与此相关的权益与责任。在稳健推进南极相关事务的同时，中国以其独特的智慧和实际行动，为全人类对南极的认知、守护和合理利用注入了新的活力。张高丽进一步指出，一个和谐、稳定、生态友好且持续发展的南极，不仅关乎全球利益，更是我们为后代留下的珍贵遗产。因此中国在南极治理中首先应当推动构建南极命运共同体的价值共识。

2. 将共存、共治、共享理念落实到南极治理中

共存、共治、共享理念对于国际治理和全球共同发展具有极为重要的意义，这一理念更是在南极治理中得到了突出体现。南极地区作为地球上最后的未被开发利用的纯净领土，它的保护和治理是各国共同的责任。

共存，要求南极治理首先要建立在各国之间互相尊重、互相合作的基础上。这不仅仅是为了南极的和平稳定，更是为了全球生态平衡和人类的共同福祉。人类命运共同体作为治理理念，强调了在全球化的大背景下，各国的命运紧密相连，只有通过合作才能够应对全球性的挑战。相互尊重是南极治理的基石。各国在南极的活动应遵守国际法和相关条约的规定，尊重彼此的主权和权益。同时，各国也应尊重南极地区的自然环境和生态系统，避免过度开发和破坏。紧密合作是南极治理的关键。面对气候变化、生物多样性保护等全球性挑战，任何一国都无法独善其身。因此，各国应加强在南极科研、环保、救援等领域的合作，共同制定并执行相关政策和措施。通过分享经验、交流技术、协同行动，共同推动南极治理向更高水平迈进。

共治，在于南极的独特地理位置和生态环境，使其面临着诸多挑战，如气候变化、生物多样性的保护、科研活动的管理等。这些问题需要各国共同努力，共同制定并执行相关政策和措施。中国已经在南极地区开展了多次科学考察，积累了丰富的经验，可以与其他国家分享，并共同寻找最佳的治理方法。此外，中国也积极提升南极条约体系与其他国际法规的协作能力，例如与《联合国海洋法公

[34] 张高丽：《坚持南极条约原则精神更好认识保护利用南极》，2017 年 5 月 23 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/23/c_1121022534.html，2024 年 3 月 28 日。

约》《联合国海洋法公约下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》等海洋议题上进行协调合作，实现共同治理。[35]

共享，南极的资源和知识不仅仅属于某一个国家，它是全人类的共同财富。南极的研究成果、科学数据、生态服务等应该在国际间平等共享。这样，不仅可以加强国际合作，还能确保南极的可持续发展。

中国在南极治理上的积极参与，是其国际责任的体现，也是其“人类命运共同体”理念的实践。随着中国综合国力的提升，中国将在南极治理上发挥更为重要的作用，与世界各国共同努力，为南极的和平、稳定和可持续发展做出更大的贡献。

（二）积极推动高位阶南极立法进程

我国目前仅有若干管理本国南极活动的部门规章，和一份带有白皮书性质的《中国的南极事业》报告，并且其中多数是用来规范南极科考活动的。[36]随着中国在南极事务的不断开拓发展，积极推动中国成立一部专门的南极立法具备重要性与必要性。在南极立法设计过程中，首先仍应当坚持“主权冻结”的立场，其次从管辖权视角来看，在管辖的地理范围这一问题上的立法设计可以不采取直接定义的方式，不对南极海域等争议性问题做出明确规定，同时也为日后南极事务的发展留有一定的空间；而在管辖的对象上，立法设计可以参考国际社会的立法实践，将对象扩展至“南极考察队”。

1. 坚持“主权冻结”原则

南极条约体系仍然是目前维护南极地区和平与稳定的重要机制。澳大利亚等国家诸如对南极近海海域主张主权的行为违反了《南极条约》第四条所确立的冻结主权原则，带给了南极条约体系以及南极治理新的挑战。在此情况下，中国应当坚持以南极条约体系为治理基础，明确反对任何支持、扩大南极领土主权的要求，积极维护南极条约体系的稳定。

2. 中国南极立法的管辖范围

从中国现有的南极立法中所规定的适用地理范围出发，我国国家海洋局分别于 2014 年和 2018 年颁布了《南极考察活动行政许可管理规定》（《行政许可管理规定》）以及《南极活动环境保护管理规定》（《环境保护管理规定》），两部规定均将南极立法所适用的地理范围限制在南纬六十度以南的区域并包括所有冰架。[37]这样的管辖范围顺应了南极条约体系的现有规定以及国际社会的立法倾向。

---

[35] 郑英琴：《探索共建南极命运共同体：南极国际治理的发展趋势与推进路径》，《边界与海洋研究》2023 年第 8 期。

[36] 吴慧：《国家安全视角下南极法律规制的发展与应对》，《国际安全研究》2020 年第 3 期。

[37] 《南极考察活动行政许可管理规定》第二条：“本规定所称南极考察活动是指以科学研究为目的，在南纬 60 度以南的地区，包括该地区的所有冰架开展的相关活动。”
《南极活动环境保护管理规定》第三条第一款：“南极，是指南纬六十度以南的地区，包括该地区的所有冰架及其上空。”

目前在南极条约体系中，《南极条约》第六条将适用的地理范围限制在南纬六十度以内并包括冰架，并且缔约国普遍认同其涵盖南纬六十度以南的南极大陆、其附属岛屿、冰架及附属海域。[38]此外，随着人类在南极的活动日趋多元以及条约体系的不断完善，学术界也逐渐形成共识，认为“南极条约区域”应当包含南极空域。[39]

结合现有南极条约体系的规定以及国际社会的立法设计倾向，中国在设计南极立法所适用的管辖范围时，首先还是要明确自身坚持“主权冻结”的立场，不对具有政治敏感性的争议地区做出明确具体的规定。其次，在立法设计上无需定义的形式说明“南极”包括何种范围，只需将其定义为南纬六十度以南的区域，顺应《南极条约》第六条适用地理范围规定的同时，这样宽泛性的规定也为日后的发展留有一定的空间。

3. 中国南极立法的管辖对象

中国现有的南极立法中，有关于管辖对象的规定并不相同。在两部有关管辖对象的法律中，《行政许可管理规定》将管辖对象限于以科学研究为目的的考察活动者。[40]而在《环境保护管理规定》中，其第二条将管辖对象限于前往南极开展活动的中国公民、法人及其他组织，[41]其第三条的管辖对象并没有限定“活动组织者”和“活动者”的国籍，[42]该法律内部也存在着管辖对象规定不明的情况。

在现有的南极体系中，各国管辖权展现出两个特征，一是由于“主权冻结”的性质而无法行使执行管辖权；二是缔约国所确立的管辖对象通常呈现出“人的集合”的特点。结合前文中对于《南极条约》相应条款及相关条约中所反映的属人管辖权的分析，缔约国享有宽泛的属人管辖权。

因此，中国在设计南极立法中关于管辖对象部分时，也可以顺应国际社会的立法选择，宽泛化解释“人的集合”，将管辖“个人”扩展至“考察队”，从而符合南极考察的多国性以及团队性特点。同时可以参照新西兰、英国、荷兰等国南极立法对《南极条约》第八条属人管辖原则的扩张适用，在《南极条约》第七条第五款、第十条以及《马德里议定书》相关规定基础上，将该法适用于在我国境内组织的，或由我国公民组织的，或由我国船舶承担运输的“南极考察（队）”，从而有助于缔约国对南极活动开展环境影响评估与许可的高效实施，并节约行政执法

[38] Christopher C.Joyner, Ice-Covered Regions in International Law, *Nature Resources Journal*, Vol.31, No.5，1991, p.223.

[39] Final Report of the Forty-third Antarctic Treaty Consultative Meeting，Paris:ATCM, 14-24 June 2021.

[40] 《南极考察活动行政许可管理规定》第三条：“公民、法人或者其他组织开展涉及以下所列事项的南极考察活动时，应当向国家海洋行政主管部门提出申请。”

[41] 《南极活动环境保护管理规定》第二条：“中华人民共和国公民、法人或其他组织在中华人民共和国境内组织前往南极开展活动的，适用本规定。”

[42] 《南极活动环境保护管理规定》第三条第三款第四款：“（三）南极活动组织者，是指在中华人民共和国境内组织前往南极开展活动的公民、法人或其他组织；（四）南极活动者，是指适用本规定的参加南极活动的公民。”

成本。[43]

五、 结语

《南极条约》第四条以其独特的安排，为南极地区的主权问题设定了“冻结”机制，这一机制不仅是对当时地缘政治现实的深刻反映，更是国际社会对南极这一独特地域的共同关注与承诺的体现。通过对第四条的深入解读，我们可以得知，其重要性不仅局限于解决领土争端，更在于它为南极地区的和平利用和科学研究提供了坚实的法律基础。从国家管辖权的视角出发，这一条款在实践中的实施展现出了复杂的面向。各国基于自身的立场和利益，对《南极条约》第四条作出了不同的解读，并据此开展了多样化的国家实践。这些实践不仅体现了各国对南极地区的不同期待和关切，也反映了国际法在南极地区的适用和解释所面临的挑战。

随着国际社会对南极地区的关注和期待也在不断提高，对南极条约及其附属协议的要求也日益严格。面对这些新的挑战和需求，各缔约国需要继续加强合作，共同维护南极条约体系的稳定性和有效性。这包括加强南极地区的科学研究、环境保护和可持续发展等方面的合作，推动南极条约体系的更新和完善，以适应新的形势和需求。中国作为一个负责任的大国，在南极事务中积极倡导“人类命运共同体”的理念。中国坚持在南极的活动以和平、科学研究为主，致力于与各国分享南极的科研成果，推动南极的可持续发展。这不仅体现了中国对南极地区的重视和关心，也展示了中国在维护国际秩序和推动全球治理方面的积极作用。随着中国在南极事务中的影响力不断提升，以及南极条约体系的不断完善，中国亟待成立高位阶的南极专门立法。在立法设计上，中国南极立法应充分考虑南极地区的特殊性和复杂性，无需对南极海域等争议性问题做出明确规定，为日后南极事务的发展留有一定的空间。同时，在管辖对象上，可以借鉴国际社会的立法实践，将对象扩展至“南极考察队”，从而更全面地覆盖在我国境内组织的、或由我国公民组织的、或由我国船舶承担运输的“南极考察(队)”。通过这样的立法设计，中国将能够更好地履行在南极地区的国际义务，推动南极地区的和平利用和科学研究，为构建人类命运共同体作出积极贡献。

[43] 吴宁铂：《中国参与南极海洋治理的国际法构建：机遇、障碍与路径》，《国际法学刊》2022 年第 2 期。

中俄海洋安全合作的挑战与举措

师丹阳[1]

（武汉大学中国边界与海洋研究院，湖北 武汉 430072）

摘要：随着中俄全面战略协作伙伴关系不断深入，中俄两国在海洋安全领域的合作也越来越受到关注。尽管中俄海洋安全合作由来已久并已在某些方面取得了一定进展，但仍然面临诸多挑战，如海洋环境恶化、海洋犯罪猖獗、其他国家干涉等外部威胁，还有双方政策支持力度不同、互信水平不足和战略竞争性等主体内部挑战。为了应对这些挑战，本文提出了一系列相关的举措，包括加强政治沟通与协调、建立健全合作机制和拓展国际合作等。这些举措有望为中俄海洋安全合作的进一步发展提供有力支持。

关键词：海洋安全合作 中国 俄罗斯

一、引言

海洋是人类的第二生存空间，为人类文明的诞生和现代文明的发展提供了丰富的资源。对于国家发展来说，海洋兼具资源价值、交通价值、军事价值，因此海洋安全不仅关乎海洋自身，对陆地事务和地缘政治也会产生重要影响。海洋安全合作主要指主权国家为实现共同的海洋安全目标，通过双边或多边的协调、对话、联合和结盟等活动，以谋求地区海域的和平稳定，维护和促进本国海洋安全利益。海洋安全包括海洋政治安全、海洋经济安全、海洋文化安全、海洋科技安全、海洋能源安全等具体的领域。

作为邻近的海洋大国，中俄在地理位置、关系和国家实力等方面都有着深厚的合作基础。两国在太平洋、北冰洋等海域都有着共享的海洋安全目标和利益，并且没有海洋争端。双方已经实施了一系列的措施来推动合作，这使得合作更加稳定，同时暴露出的问题也更具典型性，因此具有更高的研究价值。中俄两国的合作关系在过去几十年中不断加强，特别是在经济和政治领域。两国在许多重大问题上有着共同立场，包括反对霸权主义和干涉别国内政，支持多边主义和国际合作。同时，中俄两国在安全领域的合作也在不断深化。

选择海洋安全作为中俄两国合作的交叉点，主要有以下几个原因：首先，随着全球海洋资源的开发和利用不断增加，海洋安全问题日益突出。中俄两国在海上贸易、渔业、资源开发等方面有着广泛的合作，因此加强海洋安全合作对于两

[1]作者简介：师丹阳（2002—），女，河北邢台人，武汉大学中国边界与海洋研究院 2024 级研究生，从事俄罗斯与北极研究。
联系方式：师丹阳，13903298600.邮箱：2275138342@qq.com 通讯地址：湖北省武汉市武昌区武汉大学工学部，师丹阳 收，邮编：430072.

国都具有重要意义。其次，中俄两国在维护国际海洋秩序方面有着共同利益。中俄两国都主张遵守国际法和相关国际条约，反对单边主义和军事干涉。因此，加强海洋安全合作有助于维护两国的利益和促进全球和平与稳定。最后，中俄两国在反海盗、打击恐怖主义和非法武装组织等方面的合作也日益加强。这些领域的合作有助于维护海上安全和促进地区稳定。综上所述，中俄两国选择海洋安全作为合作的交叉点，是基于对全球海洋安全形势的共同认识和对维护国际秩序的共同追求。通过加强合作，两国可以共同应对海洋安全挑战，促进全球和平与稳定。长久以来，中俄两国都一直在美国及其盟友的海上战略压制下生存，并在海洋安全领域都遭遇了实际的挑战。尽管中俄在海洋安全方面有着相似的安全需求，但也存在各自的问题。因此，研究两国在海洋安全合作中的缺点更有助于两国避免相关风险，实现一加一大于二的效果。

近年来，中俄海洋安全合作逐渐成为学术研究的热点领域。已有的研究主要集中在中俄海洋安全合作的背景、现状、问题及对策建议等方面。这些研究强调了中俄海洋安全合作的重要性，不仅有助于两国在海洋领域的共同发展，也有利于维护地区乃至全球的和平稳定。关于中俄海洋安全合作所面临的问题，现有国内外文献中均有相关研究。从地理位置的角度分析，中俄均属于海陆兼备型国家，具有双重易受侵害性，因此重视海洋安全对于国家安全至关重要。《世界海洋政治与中国海洋发展战略》一书中，刘中民教授对中国陆海复合型国家的双重易受害性进行了深入分析。从主体角度分析，贺鉴等人认为当前挑战主要来自于俄罗斯的财政限制、中俄之间的互信水平以及防卫方向的不完全重合，其中在互信水平危机研究中着重分析了中俄之间战略上存在竞争对合作的不利影响。而杨震在 2023 年的研究中对于海洋安全面临的挑战的分类方式有所不同，他将海洋安全问题划分为传统安全问题和非传统安全问题两类分类探讨，在非传统安全问题中分析了包括核废水排放等新型海洋问题，这种分类方式更加明晰，且基于现实的问题分析合作的挑战也更加具有针对性。在吕梦荻的研究中，从两国地缘环境开始分析两国之间存在的合作问题，更强调了安全合作不只是本地区国家间的事务，必须注意到“外部性问题”，即域外大国的干涉和周边势力的制约。

现有英文文献直接讨论中俄海洋安全领域合作的较少，大多是探讨中俄美关系或海洋经济合作时有所涉及，目前有两篇文章较有代表性。在 2019 年关于中俄安全合作的文章中，提及了两国具有较好的外交合作环境，合作的主要目标在于对抗来自美国的威胁，同时提出了借助军事演习加强海上防卫能力。2014 年关于促进两国海洋安全合作的文章提及了两国合作是时代的要求，具有必要性，且提出了战略性建议，但距今近十年之久，当时的国际环境与现在不尽相同因此参考价值需进一步考虑。俄文文献大多关注于北极地区开发，地区性较为明显。俄文文献中对于合作举措的建议的共通之处在于强调了现有合作平台对于深化

合作和建立机制的重要作用，他们建议尽力发挥“一带一路”、上海合作组织、北极航道等平台的最大作用，以经济合作带动安全合作。俄文文献中相比国内研究对于合作的负面评价更多，例如米季科等人的研究中认为中俄海洋安全合作缺乏立法保障因而难以实行，且中国对于北极地区的兴趣超出了纯粹的经济框架，这对俄罗斯并不有利。例如布热津斯基认为消除美国对于俄罗斯的海洋安全威胁最好的方式是建立同盟，但他认为一旦与中国建立同盟俄罗斯只能处于次要地位，将会损失部分国家利益给中国。

综合国内外研究现状我们发现，虽然两国在海洋安全合作上面临着诸多挑战，但是加强海洋安全合作是必要的，对中俄双方具有重要意义。因此，如何加强合作，促进合作良性推进，应对现有挑战，针对性提出举措十分重要。

二、中俄海洋安全合作的方式与进展

（一）中俄海洋安全合作主要方式

海洋安全合作不是一个近期才出现的诉求，中俄双方一直致力于加强海上安全，维护国家利益，共谋发展，共同应对挑战，因此已经在多个方面采取多种方式进行了海洋安全合作。

在军事合作领域，中俄两国海军开展了多次深度的联合军事演习，这是两国关系中不可或缺的重要组成部分。这些演习涵盖了多个方面，包括海上联合作战、协同作战、情报共享以及后勤保障等，极大地增强了双方海军之间的互信和默契，使两国海上联合作战的能力得到显著提升。比如，中俄在彼得大帝湾附近的海空区域进行了名为“海上联合-2021”的联合军事演习，该演习的主题是“保护海上战略通道的安全”。中俄双方主要围绕着水雷威胁区、消除浮雷、编队防空、对海射击、联合机动以及联合反潜等课题进行了演练。经过实际操作的训练与配合，中俄海军不只是提升了处理海洋安全问题的技巧，还加快了在大洋中的联合行动的速度。中俄还在反海盗等领域加强合作，为维护地区和平稳定做出了积极贡献。

除了军事演习之外的另一重要合作方向，是双方在海洋科研领域的广泛交流和深度合作。中俄两国在海洋资源勘探与开发方面共同开展了多个合作项目，双方科学家和技术人员携手合作，对潜在的海洋资源进行探索、评估和开发，实现了资源共享和技术互补，推动了两国海洋经济和科技的发展。

同时，面对全球海洋环境保护的严峻挑战，中俄双方在环保科研和技术推广上也展开了紧密的合作，在海洋环境保护、海洋文化遗产保护、海洋生态保护等方面采取行动，共同推动海洋生态文明建设。双方还加强了海洋执法和安全合作，共同维护海上安全和秩序。共同研究制定海洋生态保护方案和技术标准，以实际行动响应国际社会对绿色、可持续海洋发展的呼吁。

（二）历史渊源和新变化

中俄两国是重要的邻国，也是战略合作伙伴。经过数十载的合作，中俄两

国的关系已经实现了平稳、迅猛的进步，并且持续地获得了新的突破。2001年，《中俄睦邻友好合作条约》被中俄两国正式签署，这一条约通过法律手段确立了世代友好的原则。在2011年，中俄两国的关系已经升级为一种平等互信、互相扶持、共享繁荣和世代友好的全面战略伙伴关系。到了2014年，中俄的全面战略协作伙伴关系已经进入了新的阶段。中俄两国友好关系的推进对促进海洋安全领域深化合作提供了非常好的环境。

在海洋领域，中国和俄罗斯拥有辽阔的领海和专属经济区，同时两国都与一些地区海洋国家接壤，其海上安全问题牵动着两国的国家利益。为了合理有效地保护各自的海洋权益，中俄两国很早久开始加强地区海上安全合作。中俄两国的海洋安全合作历程可以追溯到上世纪70年代末。当时，随着国际形势的变化和两国领导人的战略眼光，中俄两国在1978年签署了具有历史意义的《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于互不侵犯边界和相互友好合作的条约》。这一条约不仅奠定了两国在陆地上的和平与合作关系，也为两国在海洋安全领域的合作奠定了坚实的基础。自条约签署以来，中俄两国在海洋安全合作方面始终保持着积极的态度和务实的行动。双方陆续签署了多项涉及海洋安全合作的协议和合作文件，涉及内容广泛，包括但不限于海上救援、打击海盗、维护国际海上通道安全、应对海洋环境污染等。签署这些协议和合作文件，不仅为两国关系的稳定进步奠定了坚实的基础，也为两国在海洋安全领域的合作提供了强大的法律支持。

2004年，两国达成了一项关于联合军演的协议，这象征着他们的海洋安全协同步入新的时期。从那时起，他们就开启了在海上军事和科学技术安全方面的协同工作。2005年和2009年，他们分别举办了被命名为“和平使命-2005”和“和平蓝盾-2009”的联合军演。并在2009-2010年进行了海洋科学研究调查合作。这一时期双方海上防务和协调能力大大提升。

自2015年开始，俄方批准了有关中俄海洋安全合作的首个纲领性文件《俄罗斯新版海洋学说》。中俄联合军演也开始分阶段进行，并且增加了许多演习项目，中国也在2015年在地中海完成了距离中国本土最远的一次联合军演。2016年，两国首次在北极进行了联合科学考察，这大大阔大了他们在北冰洋海域的研究范围。中俄海洋科技研究所持续签约，2017年中国的海洋研究所和气象研究所在俄罗斯成立，并召开了多次以“海洋过程与气候变化”为主题的研讨会，促进了海洋科技安全合作。

目前，中俄的全方位战略协作伙伴关系在更高层次上展示出了更为积极的发展态势。习近平主席与俄罗斯总统普京的多次会晤使得中俄两国的合作关系日益深入。中俄两国在亚太地区的各项事务上都展现出了优秀的协同效应。两国持续深化在各自的地域多元化框架中的协同工作，坚守《联合国宪章》的目

标、理念以及全球共识的国际行为规范，保障二战的胜利结果以及全球的公正与公平，推动各个地域的重大议题的政策解答，对于推动该地区的和谐安宁以及经济的增长与繁荣做出了积极的贡献。随着中俄合作的不断深化，双方在海洋领域的合作前景也更加广阔。双方将继续加强在海洋科学研究、海洋资源可持续利用、海洋灾害预警等方面的合作，共同推动海洋科技创新和产业升级，为两国经济发展注入新的动力[2]。同时，中俄还将继续加强海上安全、反海盗、海洋环境保护、海洋生态保护等领域的合作，为维护地区和平稳定、促进全球海洋可持续发展做出更大贡献。未来，中俄在海洋领域的合作前景广阔。双方将继续加强在海洋资源开发、海上贸易、渔业合作等领域的合作，推动海洋产业的发展和升级。同时，中俄还将加强在海洋环境保护、打击非法捕鱼、维护航行安全等领域的合作，共同应对全球海洋领域面临的挑战。相信在中俄的共同努力下，中俄在海洋领域的合作将不断取得新的成果，为两国和整个世界的繁荣与发展做出更大的贡献。

（三）中俄加强海洋安全合作的动因

中俄作为两个大国，在海洋领域拥有广泛的共同利益，随着全球海洋事务的日益复杂和多元化，维护海洋安全、保障海上利益成为两国共同的任务。在当前国际形势下，中俄两国面临着一些共同的地缘政治挑战。加强海洋安全合作，有助于两国在国际舞台上形成更加紧密的合作关系，共同维护地区和平稳定，提升两国在国际事务中的影响力和话语权。加强海洋安全合作，有助于双方共同应对海上安全威胁，保障海上通道的安全畅通，促进两国在海洋领域的共同利益。近年来，中俄在海洋领域的合作不断深化，取得了一系列重要成果，中俄两国在不同领域具有各自的优势。

海洋是全球最重要的资源宝库之一，也是各国经济发展的重要支撑。中俄在海洋资源开发、海上贸易、渔业合作等方面有着广泛的合作前景。随着全球海洋运输和贸易的不断发展，海洋安全问题日益突出。中俄在海上安全、海上搜救等方面开展合作，在海洋环境保护、打击非法捕鱼、维护航行安全等领域也有着密切的合作关系，有助于共同应对海上安全挑战，维护两国及其周边地区的和平稳定。其次，中俄海洋安全合作还有助于推动两国经济繁荣。海洋是全球经济的命脉，而海洋安全问题直接影响到海洋资源的开发利用。中俄两国在海洋资源开发、海上运输、渔业等方面有着广泛的合作，通过共同应对海洋安全挑战，可以降低海上运输风险，保障海上航行安全，从而为两国经济发展创造良好的环境。此外，中俄海洋安全合作还有助于加强两国在国际事务中的影响力。中俄两国有着深厚的传统友谊和战略互信，加强海洋安全合作，可以进一步巩固两国之间的战略伙伴关系，推动两国在全球事务中的合作与协调。

[2]杨震,任燕燕.国际秩序大变革背景下的中俄海洋合作[J].东北亚论坛,2024,33(03):113-126+128.

双方在海洋科学研究、海洋资源可持续利用、海洋灾害预警等方面开展深入合作，共同推动海洋领域的科技创新和产业升级，加强海洋安全合作，可以实现资源共享、优势互补，推动两国在海洋领域的经济发展和技术创新。这不仅有助于提升两国经济的可持续发展能力，也能为两国人民带来更多福祉。

同时，这也符合两国在全球化背景下推动构建人类命运共同体的愿景。海洋安全问题也不仅仅是两国之间的内部事务，也是国际社会共同面临的挑战。通过在海洋安全领域的合作，中俄两国可以共同应对全球性挑战，促进国际社会的共同安全，提高两国在国际事务中的地位和影响力。中俄在海洋安全合作中，首要任务是保护各自的海洋权益，推动全球海洋安全秩序向更公平和合理的方向发展。其战略目标是成为海洋经济强国，并确立地区性的海上优势力量和强大的海军。此项目标为中国的海洋保护工程以及中俄的海洋保护协同工作指明了大致的路径。

综上所述，中国愿意与俄罗斯加强海洋安全合作是基于双方共同利益、战略需求、地缘政治、经济互补以及战略互信等多方面因素的综合考虑。这种合作不仅有助于维护两国自身的海洋安全和利益，也能为地区和平稳定以及全球海洋治理贡献积极力量。

三、中俄海洋安全合作面临的挑战

（一）中俄共同面对的全球性海洋威胁

当前，中俄海洋安全合作面临着一系列亟待解决的问题，这些问题的存在要求中俄两国不断提升合作水平。中俄所面临的海洋安全挑战包括环境污染、全球气候变暖、南北极冰层迅速融化、海平面升高、海洋酸性化、海洋自然灾害、海上意外事故、海上犯罪行为、疫情期间港口管理以及日本核废水排放等多重问题。

随着全球海洋资源的开发利用不断深入，海洋环境问题日益突出，这给中俄海洋安全合作带来了不小的挑战。如何加强海洋环境保护、推动生态修复等方面的合作，是当前中俄需要共同面对的问题。此外，随着海洋开发利用的不断深入，海洋灾害风险也日益加大，如海啸、飓风、海平面上升等，这给中俄海洋安全合作提出了新的课题。如何加强海洋灾害预警和应急救援合作，提高双方应对海洋灾害的能力[3]，是中俄需要共同研究的问题。其次，随着全球海洋交通和贸易的不断发展，海洋安全形势也日趋复杂，由于海上运输通行量巨大，海域广阔，海运业是我国的重要经济支柱，这使得海上恐怖袭击与海盗活动经常发生，给我国带来了沉重的经济损失。各种海洋犯罪活动不断涌现，如走私、贩毒、偷渡等，这给中俄海洋安全合作提出了新的要求。[4]如何加强海上执法合作、打击跨国犯罪活动，不仅是中俄双方面临的问题，也是全世界需要共同应对的挑战。

---

[3] 宋纯嘉,李文杰.日本福岛核污水排海的监督困境及其对策——以环境法中的“风险预防”原则为视角[J].郑州航空工业管理学院学报(社会科学版),2024,43(02):27-34..

[4] 刘中民.国际海洋形势变革背景下的中国海洋安全战略——一种框架性的研究[J].国际观察, 2011(3):9.

（二）中俄海洋安全合作主体层面的挑战

中俄两国在海洋安全领域的合作的挑战需要应对一些来自主体层面的内部挑战。如何加强两国在政策、法律、技术等方面的交流与合作，提高两国在海洋安全领域的应对能力和水平，是当前中俄需要共同面对的问题。中俄之间政策支持力度和重点关注海域上的一些不协调给双方海洋安全合作带来了困难。中国作为一个拥有漫长海岸线的资源大国，面临着来自多方的海洋威胁。我国在东海、南海等海域面临着安全威胁和领土争端，其他国家的一些军事行动和海上运动都会影响我国海洋安全的稳定性[5]。而俄罗斯在俄乌战争后受到美国及其盟友的海上制裁与管控更甚，且战争也对国力产生了巨大的消耗，这给俄罗斯的合作能力和水平造成了一定影响。

中国既是俄罗斯战略借助对象，又是防范对象，这在一定程度上影响了两国海洋安全合作中的互信。俄罗斯将美国和日本视为亚太地区的主要军事威胁，中国的合作对于俄罗斯摆脱新的冷战模式起到了关键的作用。美国及其盟友的策略压制和限制，促使中俄在海洋战略上加强合作，因此，中俄在海洋安全合作中展示出了明显的被动态势。当我们研究俄文文献时，我们注意到俄罗斯的部分专家对中俄的海上安全合作持有消极的看法，他们相信如果双方展开协同工作，俄罗斯将处于被动的位置，成为中国的附庸。学者的观点其实体现了俄罗斯对中国的态度体现出了俄罗斯对中国的防范心理。“中国威胁论”在双方的协作过程中仍然产生了一些不利影响。俄罗斯的政治观念依然偏向保守，其地缘政策的思考方式也相当传统，更容易被西方所提出的“中国威胁论”所左右，在与中国的合作过程中，俄罗斯也展示了对中国崛起的疑虑和警惕[6]。一些俄罗斯的政府人士始终坚信，中国的发展最后会变成俄罗斯的“威胁”。在中俄合作的各个环节，俄罗斯对华的警惕态度无疑会对中俄海洋安全的合作带来负面效果。

并且在中国与印度的领土纠葛已经持续已久的情况下，俄罗斯与印度的紧凑配合有可能激起南亚的再次核武器角逐，这将对中国的主权与国家安全带来消极影响，并有可能破坏中俄在印度洋的海洋交流。俄罗斯正在主动地与中国的一些周边国家展开协同，目的是拓宽其策略眼界，增强其在亚洲的主导地位及影响力。这不只是显示对中国的崛起，俄罗斯持有警觉的态度，这也对中俄之间的信任关系的建立产生了微妙的影响。[7]

另外，中俄两国海洋战略存在一定的战略竞争关系。出于国家目标和国家发展的需要，中俄制定了不同的发展战略，战略竞争的存在加剧了双方互信的不足。首要的是，中国的“一带一路”计划与俄罗斯的“大欧亚伙伴关系”和“欧亚经济联

[5] 王荣亮.总体国家安全观下维护中国海洋安全的路径研究[C]//《法治实务》集刊 2023 年第 3 卷——国家安全工作研究文集.内蒙古大学;,2023:5.

[6] 张建,郭晓婷.俄罗斯海洋安全观的嬗变及其启示[J].太平洋学报,2023,31(07):84-98.

[7] 宫笠俐,叶笑晗.“海洋命运共同体”视域下的东亚海洋安全信任机制构建[J].东北亚论坛,2021.

盟”计划之间有许多的利益交集，而且在两者的协同工作中，战略上的竞争也是不可避免的。起初，俄罗斯对中国的“一带一路”计划持有冷淡和观望的立场，并未得到战略合作伙伴应有的认可和援助。因为俄罗斯认为中国“一带一路”的范围在很大程度上与俄的“欧亚经济联盟”相重合，这也意味着双方利益交叉与战略竞争，从而给双方包括海洋安全在内的合作过程中双方互信带来不利影响。[8]

鉴于俄罗斯的经济状况，其海军的建设面临更多挑战，这可能会对其积极投身于双边海洋安全协作的热忱产生不利影响。另外，俄罗斯内部存在一些人主张降低海军预算的立场，未来中俄的海洋安全协作将遭遇重大的不确定性。俄罗斯海军的建设受到了巨大的资金短缺的制约，这导致海军预算的大幅度削减。太平洋舰队，虽然在俄罗斯四大舰队中排名第二，但是由于资金匮乏和燃料供应的问题，主力的水上战斗潜艇、舰船以及舰队成员都遭到了削弱，这使得它的发展陷入了困境。

中俄都为海陆兼备的国家海洋的发展和建设离不开对应海域陆上条件的支持，但是两国陆上特征并不相同。我国东南沿海省份为经济发达、科技先进地区，对于海洋资源开发能力和利用程度都比较高[9]。而俄罗斯北极虽有漫长的海岸线但是受气候寒冷影响，北极地区少有人居，且经济发展严重受限，远东地区远离俄罗斯经济中心，产业结构较为传统，能够为海洋发展提供的经济支持有限，而大西洋海域又受到重重限制和封锁。作为海陆兼备的国家，一旦海洋和陆地有一方受牵制便会腹背受敌，因此陆上条件支持力度的不同可能会对海洋安全合作中两国的角色和收益有所影响，会进一步对合作效果产生挑战[10]。并且两国的主要海域防卫范围也有所不同。中国作为一个拥有漫长海岸线的资源大国，面临着来自多方的海洋威胁。我国在东海、南海等海域面临着安全威胁和领土争端，其他国家的一些军事行动和海上运动都会影响我国海洋安全的稳定性。这不仅关系到我国经济利益，更影响到国家政治稳定和国际地位。

综上所述，两国是海洋安全合作的主体，最终的合作效果很大程度上依赖两国，但是在合作过程中双方之间也会出现种种不协调的情况。无论是经济、财政支持力度的不同，还是互信不足导致的防范性心理，抑或是双方重点海域不同导致的不同海域之间双方投入不同，都会从主体层面给合作带来挑战。

（三）中俄面临的由他国制造的外部挑战

随着全球政治格局的变化，中俄海洋安全合作面临着新的外部压力。一些域外大国对中俄海洋安全合作的干涉和阻挠，给中俄两国在海洋安全领域的合作带来了新的挑战。

---

[8] 吕梦荻. 中俄海洋安全战略合作探究[D].中国海洋大学,2016.

[9]沈倬丞,陈明辉.中俄毗邻地区海洋经济合作的现实观照与行动逻辑研究[J].东疆学刊,2023,40(02):76-83..

[10]高立伟,王哲.中国东北地区与俄罗斯远东地区海洋合作:现实基础、问题及思考[J].对外经贸实务,2023,(05):23-29+34.

1.中国面临的外部挑战

尽管中国的海外影响力已经覆盖了整个世界，但是美国以及它的同伴们在海域内对中国施加的压力，以及中国与其它国家关于海洋权益和主权的争议，使得当前中国面临的海上安全风险主要集中在南海和东海。由于后勤支持和航线的局限性，中国目前尚未完全拥有向大西洋和北极地区进行远距离军事援助的条件与能力。中俄在海洋安全防护领域的不一致性也在一定程度上阻碍了中俄之间的海洋安全合作，这已经变成了中俄海洋安全合作的一个负面影响[11]。

美国实施了全新的军事战略，摒弃了过去在南海独立执行军事任务的模式，与日本、澳大利亚、欧洲国家以及印度等国共同创立了被誉为“五眼联盟”的机构，激励这些国家派遣航空母舰、预备航空母舰以及其他军舰和军用飞机进驻东海和南海，实施联合的军事行动。美国推出了全新的策略，以便重塑“海军三军”的实力，并公开《海军优势：全域海军实力的存在》。美国把中国视作其唯一的长期策略竞争者，并且清晰地把中美之间的海洋关系描述为“冲突”在实际操作中，美国已经把海岸警卫队的船只派遣到南海，与其海军的舰艇一同在南海执行任务。美国还运用政治、外交和法律等“软实力”来干扰和破坏南海地区的安全[12]。《2021年战略竞争法案》再次强调了美国对印度太平洋地区以及全球各地的盟友和伙伴的承诺，并提出了要重塑美国在国际机构和其他多边论坛中的主导地位的建议。此外，美国也通过思想观念、多元化的国际关系、公开声明等方式，扭曲并驳斥中国的南海主权观点，并在政策、法律上对中国在南海的军事行为提供支援与协助。

2.俄罗斯面临的外部挑战

俄罗斯位于欧洲大陆东北部和亚洲大陆西北部，地理位置优越，拥有庞大的边海疆域。同时，俄罗斯周边地区存在着许多安全隐患，如北约东扩、乌克兰危机等，这对俄罗斯的海上安全构成了威胁。

北极与大西洋是俄罗斯面临的最大的海洋风险。北约的巨大压力以及 2014年“乌克兰事件”的冲击，使得大西洋成为了俄罗斯保护其海洋安全的关键区域。在俄罗斯的海洋策略中，北极始终占据着核心地位，俄罗斯最新的海洋理论进一步突显了北极地区在策略层面的价值[13]。该理论阐述了确保俄罗斯联邦专属经济区域以及大陆架能够自由穿越大西洋与太平洋的重要性，同时也着重指出“北极航道”对俄罗斯联邦的长期稳定与安全起着决定性的影响。北极地区的丰厚资源不只与俄罗斯的国家成长息息相关，而且由于它控制了俄罗斯进入和离开大西洋的主干路线，同时也是它的北部海军能力的核心区域，为俄罗斯的大西洋策略提

[11]郭晓婷,张建.观念约束与行为偏好：当代俄罗斯海洋战略观与中俄海洋合作[J].和平与发展,2023,(03):27-52+169-170.

[12] 王晓文.美国印太战略与中国海洋安全态势[J].前线,2019,(12):33-36.

[13] 李文杰,吴竞超.俄罗斯在北极军事安全方面的战略调整及中国的应对[J].辽东学院学报(社会科学版),2023,25(05):31-40.

供了强大的支持[14]。全球气候的升温导致北方航道的使用效率大幅度提升，同时也使得俄罗斯三大舰队因海洋的隔离无法实现有效的协作，不得不独立作战的状况彻底改变，从而极大地增强了俄罗斯海军的战斗力。因此，目前俄罗斯的海洋保护主要聚焦于大西洋和北极地区，尽管近些年有过向太平洋东部的转变，但仍然主要关注在东亚和东北亚地区。[15]北约不断向东扩张，使北约与俄罗斯的边界相互靠近，给俄罗斯带来了巨大的安全压力。俄罗斯担心北约在其附近部署导弹防御系统和军事基地，形成对俄罗斯的遏制，从而对俄罗斯的海上安全构成了直接威胁。乌克兰危机使得俄罗斯与乌克兰关系紧张，俄罗斯出于战略安全考虑，加大了在黑海地区的军事部署。这使得与俄罗斯海上领土相邻的国家的海上安全感受到了明显的威胁。

俄罗斯的周边地区也有不少的领土纷争，例如日本的北方四岛问题。这些纷争已经给俄罗斯的海洋稳定性及其防卫带来了不小的挑战，因此必须借助政策和外交途径进行处理。俄罗斯同样也面临着海洋环境污染的问题。由于工业化和城市化的发展，俄罗斯的海洋也受到了严重的污染。俄罗斯的海洋领土富含丰富的自然资源，包括石油、天然气、鱼类等，丰富的资源会吸引不法分子觊觎，从而产生海上安全威胁，包括海盗活动和非法渔业等。

结合本章内容，当前国际海洋安全合作的现状和挑战，可以说是复杂而多元的。首先，海洋安全合作的现状呈现出一种稳步发展的趋势。各国已经形成了一定的合作机制，这种合作不仅体现在双边关系中，也体现在多边框架内，然而，这种合作仍面临许多挑战。一方面，一些国家对海洋权益的争夺日益激烈，这使得海洋安全合作变得更加复杂。一些大国试图通过扩大其海洋控制范围来维护其经济和战略利益，这可能导致地区紧张局势的加剧。另一方面，网络犯罪、气候变化、极端天气等新兴挑战也对海洋安全合作提出了新的要求。此外，中俄海洋安全合作的挑战还受合作内部一些因素影响，例如缺乏有效的协调机制，在应对海洋安全问题时，往往各自为政，缺乏沟通，这可能导致资源浪费、行动重复，甚至产生冲突。其次两国之间在海洋战略上的竞争关系，防卫重点的差异以及陆地经济条件等因素的影响也会导致两国在合作过程中相关的政策支持或经济支持较为匮乏，从而影响合作效果。

四、应对中俄海洋安全合作挑战的举措

（一）中俄加强海洋安全合作的政策措施

面对上一章中我们分析到的这些威胁，中俄双方应采取积极的应对措施以加强海洋安全合作，为实现这一目标，建立有效且稳定的沟通平台十分重要。双方可以定期举行高层战略对话，除了现有的高层会谈，可以增加战略层面的对话，

[14] 刘雪迪.北极理事会视域下的俄罗斯北极政策[D].北京外国语大学,2022.
[15]王郦久,徐晓天.俄罗斯参与全球海洋治理和维护海洋权益的政策及实践[J].俄罗斯学刊,2019,9(05):39-54.

将相关对话常态化，就国际和地区海洋安全形势进行深入交流，共同研判面临的挑战与机遇，制定双方合作的长远规划，优化战略对接[16]。共商加强海上基础设施建设合作，双方可以在港口、航道、海上救援中心等基础设施建设方面展开合作，共同提升海上安全保障水平。

其次，建立联合情报分析中心，加强情报分享与交流，可以设立专门的联合情报分析中心，对地区海上安全动态进行实时监控和分析，提高预警和应对能力，以便及时发现和应对潜在风险。第三，开展多元化联合军演：中俄两国可以定期举行不同类型的联合军事演习，如反潜、防空、救援等，提高双方的海上协同作战能力和应对复杂情况的能力。需要加强海上巡航，提高海军的实力和效率，以确保海上航线的安全。建设一支现代化的海军作为维护中国海洋安全的基本力量对于维护和巩固海洋安全十分重要。

同时，中俄双方应加强海洋环境保护和污染治理工作。这包括加强对海洋污染源的监管和控制，加强海洋生态保护和修复工作，以确保海洋生态系统的健康和稳定。为了加强海洋环境保护和污染治理工作，中国需要采取一系列积极有效的措施。首先，强化对海洋污染源的监管和控制是至关重要的[17]。我们需要严格实施环境法规，对污染源头进行严格的执法监管，防止和打击非法排放和倾倒。此外，应推动产业结构调整，减少高污染、高排放行业的发展，积极推动清洁能源和环保产业的发展。其次，应加大投入，加强海洋生态保护和修复工作。这包括实施生态补偿计划，对受损的海洋生态系统进行修复和恢复。同时，应积极推广生态养殖、生态旅游等绿色发展模式，以减少对海洋生态环境的负面影响。此外，应加强海洋环境监测和预警体系建设，提高对海洋污染的预防和应对能力。这包括建立完善的监测网络，及时发现和处理污染事件，并增进信息分享的透明度。

（二）建立和深化合作的持久机制

在海洋安全合作中，资源的分配和合作机制的建立是关键。中俄需要就合作项目的资金支持、人员培训等方面达成共识，利用现有的合作机制并建立有效的新合作机制。

目前中俄之间已经建立了许多合作平台和合作机制，可以以经济合作促进两国加强海洋安全合作，中俄已共同参与了上海合作组织、亚太经合组织、世界贸易组织等合作机制[18]。中国的“一带一路”战略和“东向”发展政策也为两国深化海洋安全合作创造了平台。对中国来说，在“21 世纪海上丝绸之路”的大背景下，搭建起与相关国家的海洋安全协同体系，已经成为“一带一路”地区协同的关键部分。“一带一路”策略扩展了中俄两国的海洋共享安全利益领域，同时也为中俄海洋安

[16] 马苹,李靖宇.关于中俄两国加强海洋合作的战略推进构想[J].东北亚论坛,2014,23(05):60-70+128.
[17] 景芳雨.论海洋命运共同体理念下跨区域海洋污染治理的中国路径[D].厦门大学,2021.
[18] 贺鉴,王璐.海上安全:上海合作组织合作的新领域?[J].国际问题研究,2018(03):69-79+124-125.

全合作创造了新的机遇。随着中俄共享利益的持续增长，俄罗斯也会更加积极地推动“一带一路”策略的实施，并且更加热衷于保护太平洋、印度洋等海域的安全[19]。“东向”的战略方针正在持续地推动中俄之间的海洋安全协作，它将远东地区的进步与北极地区向太平洋地区的扩张相连接。“东向”战略方针在某种程度上扩大了中俄在亚太及太平洋地区的共享权益。此外，中俄在北极地区的互惠互利及协作的增进，进一步推进了双边的海上安全协作[20]。然而，中俄在北极地区的安全权益正面临着日渐增多的传统及非传统的安全挑战。许多国家正积极探索北极所拥有的丰富资源，如全球气候的转变、北部航线的建设、“冰上丝绸之路”的提出，都为中国投身于北极的各项活动提供了机会。未来，中俄将借助这些机会进一步加强其安全协作，并共享北极地区的发展。

在新机制的建立上，两国不仅可以在军事领域加强合作，还可以进一步拓展地区海洋经济合作，在海洋资源开发、环境保护等方面共同推进合作。同时，还应加强与其他国家的海洋科研合作，推动海洋科技合作，在海洋监测、海洋环境保护、海洋资源开发等领域加强科技合作，共同研发先进技术，提升海洋安全合作的科技含量[21]。还应积极倡导和参与国际海洋环境保护机制的建设和完善，通过与相关国家共同制定和实施环保措施，促进海洋生态环境的保护和可持续发展。共同开展海洋科学研究和资源开发，推动海洋经济的可持续发展。除此之外还应当建立海上安全教育和宣传机制，通过举办讲座、展览、文化交流等活动，提高公众对海洋安全的认知，增强海洋意识。

最后，随着全球海洋治理体系的变革，中俄需要加强在蓝色经济、海洋科研、海洋教育等领域的合作，共同推动海洋领域的创新发展，为中俄海洋安全合作提供新的动力。

（三） 加强国际合作与协调

海洋问题不只是中俄两国面临的问题，而是一个密切影响世界各国的问题，一些全球性海洋问题的解决仅仅靠中俄两国也是无法解决的，因此中俄的海洋安全合作在后续常态化或深化推进时，可以不仅限于两国之间，还应加强与其他国家的海上安全合作，共谋问题解决，提升参与度[22]。

维护海上和平安全是各方共同利益和共识。然而，非常规的海洋安全风险正在逐渐增加，许多海域的生态环境已经受到了损害，海洋的自然灾难也在增多，例如溢油和危险化学物质的泄露，以及海盗、越界、贩卖毒品等行为也在增多。一些国家对于传统的安全问题有所误会，缺乏相互的信任，这同样为海洋的安全构成了威胁。中国和俄罗斯需要与国际社会加强合作，共同应对海洋安全问题。

---

[19] 岳惠来.促进东北亚海洋经济合作共建“一带一路”[J].东北亚经济研究,2017,1(02):5-11..

[20] 尚月,张也.俄罗斯海洋战略新动向[J].国际研究参考,2021,(12):1-6.

[21] 高悦.搭建平台助推海洋科技合作[N].中国自然资源报,2023-03-24(005)..

[22]刘瑞.中国周边海洋外交的定位与选择[D].吉林大学,2017.

可以与其他国家、相关国际组织和非政府组织建立合作关系，共同打击海上恐怖主义、海盗活动等威胁。此外，两国还可以积极参与国际海洋法规的制定和修改，以确保自身的权益得到保护[23]。中俄两国可以积极参与地区多边合作，如东盟地区论坛等，通过多边对话与合作，共同推动地区海上安全事务的解决。在参与国际海洋资源争端解决机制的过程中，加强与其他国家的沟通与协调，以实现公平、公正和可持续的海洋资源利用和管理。同时，还应积极参与国际规则的制定和修改[24]，推动国际社会在海洋资源争端解决方面的合作和共识，共同维护海洋的和平与稳定。

此外，中国还可以通过加强与其他国家的贸易和投资合作，促进海上安全问题的解决。通过加强与周边国家的经济联系，可以减少海上冲突和争端，促进地区的和平稳定。同时，中国还可以通过提供技术和资金支持，帮助其他国家提高海上安全能力，共同应对海上安全问题。

总之，中俄两国的合作不能局限在两国之间，而是应当将中俄合作置于整个世界、所有海域这一更广阔的范围之中[25]。需要与国际社会加强合作，共同应对海洋安全问题。建立合作关系、积极参与国际海洋法规的制定和修改、重视海洋环保问题、加强与其他国家的贸易和投资合作等措施，都是可以采取的有效途径。通过这些措施，两国可以更好地维护自身的权益和共同利益，促进地区的和平稳定，实现共同发展。在参与国际海洋资源争端解决机制的过程中，两国应发挥有时积极推动国际海洋法制度的改革和完善，加强与其他国家的沟通与协调，以实现公平、公正和可持续的海洋资源利用和管理。同时，中俄还应积极参与国际规则的制定和修改，推动国际社会在海洋资源争端解决方面的合作和共识，共同维护海洋的和平与稳定。

（四）提升公众认知度和参与度

两国还需要提高公众的海洋安全意识，加强公众对海洋安全问题的关注和理解。政府可以定期举办海洋安全知识讲座和宣传活动，提高公众的海洋安全意识和应对能力。同时，政府还可以通过媒体和教育机构，加强海洋安全教育，让公众了解海洋安全问题的严重性，以及每个人在保护海洋安全方面所扮演的角[26]。在实践中，政府可以定期举办海洋安全知识讲座和宣传活动，邀请专家讲解海洋安全的重要性，以及如何防范和应对各种海洋安全问题。这些讲座和宣传活动可以针对不同年龄段和不同职业的人群，以提高公众的海洋安全意识和应对能力。此外，政府还可以通过社区活动、学校教育和媒体宣传等方式，提高公众对海洋

[23] 杨振廷.跨界环境污染损害国家责任认定的困境与出路[D].上海财经大学,2023..

[24] 赵颖慧.核废水排海的国际责任问题研究[D].河南大学,2023.

[25] 洪刚.总体性海洋发展观：中国海洋新发展理念的特征与意义[J/OL].山东大学学报(哲学社会科学版),2024,(03):1-9[2024-05-10].

[26] 王自堃.推进构建海洋命运共同体[N].中国自然资源报,2024-04-17(005).

生态保护和可持续发展的认识，引导公众积极参与海洋保护工作。只有当公众对海洋安全问题有了深入的理解和关注，他们才能积极参与到保护海洋安全的行动中来。只有当每个人都认识到自己的责任和义务，才能真正实现海洋的安全和可持续发展。因此，提高公众的海洋安全意识，加强公众对海洋安全问题的关注和理解，是当前两国面临的重要任务之一。

公众对海洋安全的认识和理解程度直接影响到他们对相关政策的支持度和参与度。然而，中俄在这方面做得还不够。为了应对这些挑战，合作双方需要加强对话和合作，提高透明度，寻求共识。同时，各国应积极探索新的合作模式，包括跨领域、跨部门、跨文化的合作，以应对复杂的海洋安全挑战。此外，国际社会也需要加强对新挑战的认识和研究，以便更好地应对未来的挑战。

五、结语

中俄海洋安全合作也有助于维护两国的共同安全，推动两国经济繁荣，加强两国在国际事务中的影响力。加强海洋安全合作对于两国来说都十分重要，并且在未来重要性会逐步提升。

虽然两国海洋安全合作取得了许多进展，近年来合作的深度也在逐步加深。方式也在逐渐多元，但是两国海洋安全合作还是面临来自大环境、主体内部和外部干扰等三方面的挑战。在未来，中俄两国应该进一步深化在海洋安全领域的协作，共同应对海洋安全的挑战，共同解决合作中的不协调问题，共同应对外部威胁，为两国的发展和繁荣创造更优质的环境。

中俄海洋安全合作也有助于推动全球海洋治理体系的完善。中俄在海洋环境保护、生态修复等诸多方面开展的合作，有助于推动全球海洋治理体系的完善，促进全球海洋的可持续发展。

参考文献

[1]Подъём Китая является угрозой для России? //Международные исследования // Чжао Хуашэн, 2013 № 2. С. 20−36.

[2]Jian H E , Xue W .On Sino-Russian Maritime Security Cooperation[J].Journal of International Security Studies, 2019.

[3]Jingyu L .Strategic vision for promoting Sino-Russian maritime cooperation[J].[2023-11-17].

[4]Митько В.Б., Минина М.В. Российско-китайское сотрудничество в Арктике и безопасность морской деятельности // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2019.

[5]Нань Ян,Китайско-российское сотрудничество в Арктике:текущая ситуация, вызовы и приоритеты развития // Экономические и социальные

перемены: факты, тенденции, прогноз. 2022.

[6]Кобзева Мария Артуровна Сотрудничество России и КНР в сфере арктического судоходства:состояние и перспективы // АиС. 2021.

[7]Автор Белой книги по"Арктической политике Китая": Китай не хочет стать "Арктической страной" // The Paper, 27.1.2018.

[8]Александр Владимирович Лукин, Василий Борисович Кашин Российско-китайское сотрудничество и безопасность в АТР // Сравнительная политика. 2019.

[9]白天依.海洋安全战略的中国路径[D].浙江大学,2019.

[10]陈良武.俄罗斯海洋安全战略探析[J].世界经济与政治论坛,2011,(02):85-101.

[11]邓敏.浅议南海海洋安全问题及中国的对策[J].理论界,2014,(04):27-29.

[12]付媛丽,史春林.美国智库对东北亚海洋安全治理的认知及中国对策[J].情报杂志,2023,42(01):33-41.

[13]高立伟,王哲.中国东北地区与俄罗斯远东地区海洋合作:现实基础、问题及思考[J].对外经贸实务,2023,(05):23-29+34.

[14]宫笠俐,叶笑晗.“海洋命运共同体”视域下的东亚海洋安全信任机制构建[J].东北亚论坛,2021.

[15]郭晓婷,张建.观念约束与行为偏好：当代俄罗斯海洋战略观与中俄海洋合作[J].和平与发展,2023,(03):27-52+169-170.

[16]贺鉴,王璐.海上安全:上海合作组织合作的新领域?[J].国际问题研究,2018(03):69-79+124-125.

[17]贺鉴,王雪.中俄海洋安全合作论析[J].国际安全研究,2019,37(02):24-44+156-157.

[18]洪刚.总体性海洋发展观：中国海洋新发展理念的特征与意义[J/OL].山东大学学报(哲学社会科学版),2024,(03):1-9[2024-05-10].

[19]贾谨毓,邓婷婷.国际海洋形势变革背景下中国海洋安全战略[J].经济研究导刊,2020,(07):163-164.

[20]景芳雨.论海洋命运共同体理念下跨区域海洋污染治理的中国路径[D].厦门大学,2021.

[21]李文杰,吴竞超.俄罗斯在北极军事安全方面的战略调整及中国的应对[J].辽东学院学报(社会科学版),2023,25(05):31-40.

[22]廖生智.美日亚太海洋地缘扩张与中国海洋安全[J].湖北行政学院学报,2007,(03):91-96.

[23]刘兰,徐质斌.关于中国海洋安全的理论探讨[J].太平洋学报,2011,19(02):93-100.

[24]刘瑞.中国周边海洋外交的定位与选择[D].吉林大学,2017.

[25]刘雪迪.北极理事会视域下的俄罗斯北极政策[D].北京外国语大学,2022.

[26]刘中民.国际海洋形势变革背景下的中国海洋安全战略——一种框架性的研究[J].国际观察, 2011(3):9.

[27]吕梦荻. 中俄海洋安全战略合作探究[D].中国海洋大学,2016.

[28]马苹,李靖宇.关于中俄两国加强海洋合作的战略推进构想[J].东北亚论坛,2014,23(05):60-70+128.

[29]戚湄涓.国际公约对有毒有害物质海洋污染的规制及对我国立法的启示[J].湖州师范学院学报,2023,45(03):107-114.

[30]尚月,张也.俄罗斯海洋战略新动向[J].国际研究参考,2021,(12):1-6.

[31]沈德理,张秀伟.简论中国海洋安全政策体系的构建与完善[J].行政科学论坛,2015,2(05):26-29.

[32]沈倬丞,陈明辉.中俄毗邻地区海洋经济合作的现实观照与行动逻辑研究[J].东疆学刊,2023,40(02):76-83.

[33]宋纯嘉,李文杰.日本福岛核污水排海的监督困境及其对策——以环境法中的“风险预防”原则为视角[J].郑州航空工业管理学院学报(社会科学版),2024,43(02):27-34.

[34]孙玲.南海地区海洋污染对海洋生态系统的影响及防治[J].环境生态学,2021,3(05):38-42.

[35]王建民.台湾问题与中国海洋安全[J].世界知识,2017,(18):60-62.

[36]王竞超.“印太战略”与“东向行动政策”的相遇：美日印海洋安全合作刍议[J].太平洋学报,2021,29(07):27-41.

[37]王郦久,徐晓天.俄罗斯参与全球海洋治理和维护海洋权益的政策及实践[J].俄罗斯学刊,2019,9(05):39-54.

[38]王荣亮.总体国家安全观下维护中国海洋安全的路径研究[C]//《法治实务》集刊 2023 年第 3 卷——国家安全工作研究文集.内蒙古大学;,2023:5.

[39]王晓文.美国印太战略与中国海洋安全态势[J].前线,2019,(12):33-36.

[40]王自堃.推进构建海洋命运共同体[N].中国自然资源报,2024-04-17(005).

[41]邢劭思.拜登政府东北亚海洋安全战略研究[D].吉林大学,2023.

[42]杨曾雄. 南海争端视阈下的俄罗斯越南海洋安全合作研究[D].武汉大学,2022.

[43]杨振廷.跨界环境污染损害国家责任认定的困境与出路[D].上海财经大学,2023.

[44]杨震,任燕燕.国际秩序大变革背景下的中俄海洋合作[J].东北亚论坛,2024,33(03):113-126+128.

[45]杨震. 加快构建中国现代海洋安全治理体系[N]. 中国社会科学报,2023-09-14(007).

[46]岳惠来.促进东北亚海洋经济合作共建“一带一路”[J].东北亚经济研究,2017,1(02):5-11.

[47]张建,郭晓婷.俄罗斯海洋安全观的嬗变及其启示[J].太平洋学报,2023,31(07):84-98.

[48]张建业.新时代中国加快推进海洋安全战略思考[J].南方论刊,2020,(09):19-21.

[49]张耀.新中国海洋安全观念的变迁和未来发展[J].山东工商学院学报,2014,28(05):99-105.

[50]张智文.中国海洋安全形势及其对策[J].世纪桥,2016,(10):84-85.

[51]赵颖慧.核废水排海的国际责任问题研究[D].河南大学,2023.

[52]朱锋,成汉平.南海周边安全形势分析[M].南京大学出版社:202106.447.

[53]邹晓男,石玉龙.关于海洋污染的环境监测及治理分析[J].长江技术经济,2022,6(S1):35-37.

2025年中国国际法学年会

浅析《海商法》修订下的船舶污染损害责任制度

沈佳芸 *

（南京师范大学 法学院，南京 210023）

摘要：2024 年 11 月 4 日《海商法（修订草案）》（以下简称草案）提请十四届全国人大常委会初次审议，草案新增“船舶油污损害责任”章节，借鉴吸收相关国际公约的内容，明确了船舶油污损害赔偿的范围、责任主体、归责原则、责任限制、保险制度、油污基金制度等内容，填补了我国在船舶污染损害责任机制方面的专项立法空白。草案关于船舶污染损害赔偿制度的修正与完善具有进步意义，细微之处仍有进一步提升的空间，可从调整“船舶油污损害赔偿”一章的位置顺序、优化对免责事由和责任主体的规定、细化赔偿限额规定、完善我国油污损害基金制度、纳入“海上运输有毒有害物质污染损害”一节等方面进行完善。

关键词：海商法 修订草案 船舶污染损害 油污损害

一、引言

随着全球航运业的持续发展，船舶污染已成为海洋生态环境保护的重大问题。我国作为全球贸易大国和航运大国，其海洋环境保护和航运业的健康发展，迫切需要建立和完善相关的法律机制。《中华人民共和国海商法》（以下简称《海商法》）自 1993 年 7 月 1 日起施行至今已逾三十年，对我国航运贸易的发展、对调整海上运输关系和船舶关系、对维护当事人各方的合法权益都起到了重要作用[1]。但随着国际国内航运发展、国际公约和国内法的制定和修改，《海商法》在实施上逐渐暴露出不足，其一就在于缺乏船舶污染损害赔偿这一方面的针对性立法。2018 年 9 月 7 日，十三届全国人大常委会发布立法规划，《海商法》修改被列入“需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案”的第二类项目[2]。2018 年 11 月 5 日，交通运输部公布《中华人民共和国海商法（修订征求意见稿）》（以下简称《修订征求意见稿》），2019 年 12 月 18 日，《海商法》修订送审意见稿议并通过。2020 年 1 月。交通运输部形成《中华人民共和国海商法（修改送审稿）》（以下简称《修改送审稿》），经报送原国务院法制办公室批转至司法部。2024 年 11 月 4 日，《海商法（修订草案）》（以下简称草案）提请十四届全国人大常委会初次审议[3]。草案健全海洋生态环境保护相关制度，增加“船舶油污损害责任”一章，明确

* 沈佳芸：女，2001 年生，南京师范大学法学院 2023 级硕士研究生，国际法专业。

[1] 胡正良，孙思琪：《我国〈海商法〉修改的基本问题与要点建议》，载《国际法研究》2017 年第 4 期。

[2] 中国政府网. 十三届全国人大常委会立法规划[EB/OL]. （2018-09-07）[2025-01-07].https://www.gov.cn/xinwen/2018-09/08/content_5320252.htm.

[3] 中国人大网. 海商法修订草案提请审议适当调整海商活动当事人的权利和义务[EB/OL]. （2024-11-04）[2025-01-07].http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202411/t20241105_440487.html.

船舶油污损害赔偿的范围，规定船舶油污损害赔偿责任主体，明确建立船舶油污损害强制责任保险制度和船舶油污损害赔偿基金制度等内容。在此背景下，本文基于草案相关条款修订，梳理国际和国内船舶污染损害赔偿法律体系的立法现状，阐明健全我国船舶污染损害责任机制的必要性，分析草案设立的船舶油污损害赔偿制度的主要内容，检视草案在该制度构建方面进一步提升的空间，并提出完善建议。

二、船舶污染损害责任法律体系

（一） 国际公约

目前国际上涉及船舶污染损害赔偿的公约主要是关于运载的油类泄漏、船舶燃油泄漏以及运载的有毒有害物质的公约，对不同的污染类型规定归责原则、免责事由、赔偿范围和赔偿限额等方面的内容。

1.《1992 年民事责任公约》（CLC1992）

关于船舶油污损害赔偿的国际油污损害民事责任公约（CLC）是确定船舶油污损害民事责任的最重要条约。自 1967 年 3 月 18 日利比里亚 Torrey Canyon 油轮在英吉利海峡发生溢油事故之后，船舶污染问题就逐渐引起了各界的关注，并由此促使原政府间海事协商组织（现国际海事组织 IMO）于 1969 年通过了《国际油污损害民事责任公约》（以下简称 CLC1969），1992 年 IMO 通过了《修正＜1969 国际油污损害民事责任公约＞的 1992 年议定书》（以下简称 CLC1992）。CLC1992 是 1969 年公约的修订版本，提高了赔偿限额，明确了船东的责任和义务。根据该公约，船东或经营人应对因船上装载的原油或其他石油产品泄漏造成的污染损害承担赔偿责任。我国于 1999 年申请加入 CLC1992，2000 年 1 月 5 日该公约对我国生效。2000 年 10 月，IMO 通过了经 1992 年议定书修正的 CLC1969 的修正案（以下简称 CLC2000），该修正案再次提高了船舶所有人的油污损害责任限额，于 2003 年 11 月 1 日对我国生效[4]。

2.《1992 年基金公约》（FUND1992）

由于在发生重大油污事故时，CLC 不能使油污事故的受害人得到充分的赔偿，并且加重了船舶所有人的额外经济负担。因此，IMO 通过了《1971 年设立国际油污损害赔偿基金国际公约》（以下简称 FUND1971）作为 CLC 的补充，将油污损坏赔偿民事责任分摊到石油货主。对该公约修正的有 1976 年议定书、1984 年议定书、1992 年议定书、2000 年修正案和 2003 年议定书。目前适用最为广泛的基金公约是 1992 年修订的《1992 年基金公约》，即 FUND1992，我国仅香港地区加入该公约。

3.《2001 年燃油公约》（FUND2001）

由于 CLC1992 与 FUND1992 适用于船载散装油类货物，并不针对船舶燃

[4] 赵微、王慧：《船舶溢油污染海洋的法律问责制研究》，载《比较法研究》2012 年第 6 期。

油的污染问题。IMO 通过《2001 年国际燃油污染损害民事责任公约》（FUND2001）进一步补充和完善了 CLC 1992 的内容，增加了对使用燃料油而非载货油引起的污染损害赔偿的规定，FUND2001 于 2009 年 3 月 9 日正式对我国生效。

4.《2010 年国际海上运输有毒有害物质损害责任和赔偿公约》

2010 年，IMO 通过了《2010 年国际海上运输有毒有害物质损害责任及赔偿公约》（HNS2010），对海上发生涉及化学品等危险和有毒物质的事故予以赔偿。目前该公约仍未生效，我国也未加入。

（二）我国国内立法

我国船舶污染损害立法还处于逐步完善的进程中，未单独设立专门的船舶污染损害赔偿法。《海商法》制定之时船舶污染损害赔偿制度的立法条件也不成熟，故对于船舶污染损害赔偿也没有作出专章规定[5]。有关船舶污染损害责任的相关规则分散在《海商法》和其他法律法规和司法解释中，且多为原则性的规定，实践上缺乏明确的指引，我国国内有关立法现状如下：

1.法律

《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）首次确立了民事主体在从事民事活动时应当保护环境的绿色理念，在第七编侵权责任编中也对环境污染责任进行了专章规定，侵权责任编第七章“环境污染和生态破坏责任”作为一般法适用于船舶污染水域损害赔偿，但其规定非常笼统，仅在框架上作出了责任分担的原则，对污染者承担责任大小的规定不甚明确。

《海商法》没有对船舶污染损害相关问题设立专章，仅有第十一章“海事赔偿责任限制”及第 208 条[6]规定“本章不适用于根据属于中国加入的国际公约关于国际上油污损害赔偿的索赔”，可见，若属于中国加入的公约范畴，则责任主体不适用海商法的规定，而是适用该公约的损害赔偿责任。对没有涉外因素的油污损害事故，应当按照《海商法》的规定确定赔偿责任限额。此外，《海商法》第 268 条[7]确定了当《海商法》与中国加入的国际公约有不同规定时国际公约优先适用的准则。

《中华人民共和国海洋环境保护法》（2023 年修订）（以下简称《海环法》）是我国海洋环保领域的基本法，涵盖了船舶污染防治等多个方面，仅有第 114 条[8]涉及海洋环境污染损害赔偿的民事责任，《海环法》第 114 条规定“污染海洋环境、破坏海洋生态的责任者承担损害赔偿”，但这一规定过于笼统，并没有明确

[5] 何丽新等：《〈海商法〉修订中重大问题研究》，法律出版社 2023 年版，第 337 页。

[6] 《中华人民共和国海商法》第 208 条：“本章规定不适用于下列各项：（一）对救助款项或者共同海损分摊的请求；（二）中华人民共和国参加的国际油污损害民事责任公约规定的油污损害的赔偿请求.....”

[7] 《中华人民共和国海商法》第 268 条：“中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同本法有不同规定的，适用国际条约的规定；但是，中华人民共和国声明保留的条款除外。”

[8] 《中华人民共和国海洋环境保护法》第 114 条：“对污染海洋环境、破坏海洋生态，造成他人损害的，依照《中华人民共和国民法典》等法律的规定承担民事责任。对污染海洋环境、破坏海洋生态，给国家造成重大损失的，由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。“

指出损害赔偿责任者的具体范围。

《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》（以下简称《海诉法》）第 97 条[9]规定受害人可以向船舶所有人、保险人、财务保证人等进行索赔，将财务保证人和保险人都纳入了海事赔偿责任主体之内。

2.司法解释

2011 年 7 月 1 日起施行的《最高人民法院关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》（以下简称《油污损害司法解释》）对我国领域和管辖的其他海域发生的油污事故的审判原则、证据认定标准等提供了指导性意见，其中关于责任主体的规定与《海诉法》规定的基本相同。

3.行政法规

《防治船舶污染海洋环境管理条例》（2018 年修订）（以下简称《防污条例》）建立了船舶油污强制保险制度、明确了船舶油污损害赔偿限额的计算标准、建立了与国际接轨的油污损害双轨赔偿机制。该条例第 48 条规定“造成海洋环境污染损害的责任者”应当对损害负责[10]，但这一规定既没有明确谁是责任者，也没有规定认定责任者的标准。该条例还规定污染损害完全是由第三者的故意或者过失造成时，由此产生的责任由第三者承担，这与 CLC1992[11]规定的只有第三方“完全故意”方能免除漏油船的赔偿责任的做法不同。

三、健全船舶污染损害责任机制的必要性

（一）我国海域船舶污染事故多发

作为世界航运大国、世界第一大原油进口国，我国水域航行船舶吞吐量大，发生船舶污染水域的风险高，一系列海洋污染事件相继发生，对海洋生态环境造成严峻挑战。

第一，海上油类运输量的增大增加了船舶油污事故风险。我国是世界上最大的原油进口国，并且我国进口原油 90％以上通过海上运输完成[12]，高风险的海上采油与海上石油运输给海洋环境带来极大的安全隐患。我国管辖海域已发生多起严重的船舶油污事故，例如 2005 年 4 月葡萄牙籍油轮“阿提哥”轮在大连新港大窑湾水域发生原油外泄，2007 年“金玫瑰”轮在山东烟台发生溢油污染事故，2010 年 7 月，停靠在大连新港的利比里亚“宇宙宝石”轮发生爆炸，造成大连新港海域的原油污染，2018 年，巴拿马籍“桑吉”轮与我国香港“长峰水晶”轮在我国专属经

[9] 《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》第 97 条：“对船舶造成油污损害的赔偿请求，受损害人可以向造成油污损害的船舶所有人提出，也可以直接向承担船舶所有人油污损害责任的保险人或者提供财务保证的其他人提出”。

[10] 《防治船舶污染海洋环境管理条例》第 48 条：“造成海洋环境污染损害的责任者，应当排除危害，并赔偿损失；完全由于第三者的故意或者过失，造成海洋环境污染损害的，由第三者排除危害，并承担赔偿责任。”

[11] 参见 CLC1992 第 3 条第 2 款规定。

[12] 温小青：《中国石油进口海上运输通道风险与对策》，载《世界海运》2022 年第 2 期。

济区发生碰撞后燃烧爆炸与沉没，导致大量凝析油和柴油泄漏[13]。2021 年 4 月 27 日，利比里亚籍油轮“交响乐”轮与巴拿马籍杂货船“义海”轮，在黄海海域相撞造成原油泄漏事故，这是我国近年来最高级别的船舶污染和海上最大的溢油污染事故[14]。

第二，海上运输的有毒有害物质使海洋环境面临更大的威胁。海上运输的有毒有害物质种类繁多，且多数毒性强、挥发性强，有的会通过与海水接触发生进一步化学反应，有的会在空气中挥发，而这些都会增加污染的不可控性、扩大危害范围。例如 1995 年韩国“春木一号”轮在进入我国港口时与他船发生碰撞，其运载苯的乙烯发生泄漏，给我国湛江港的海水养殖、捕捞生产造成毁灭性的灾害。可见，有毒有害物质造成的污染甚至比持久性油类更为严重[15]。

随着船舶溢油污染和有毒有害物质污染海域的风险增加，为了使污染事故得到及时有效地处理，受害方得到合理的赔偿，急需健全我国船舶污染损害赔偿机制。

（二）我国船舶污染损害赔偿情况不佳

我国管辖海域发生的船舶污染事故损害赔偿率总体较低。我国船舶油污损害赔偿责任限额为《海商法》第 210 条规定的财产损害的赔偿责任限额，较低的责任限额和并不完善的赔偿机制使得船舶污染损害案件受理时受到诸多掣肘。即使按照《防污条例》第 50 条第 1 款[16]和《油污损害司法解释》第 5 条[17]的规定，CLC1992 规定的赔偿责任限制也仅适用于国内航行油轮载运的散装持久性油类造成的油污损害赔偿，不能从根本上解决我国船舶造成的污染损害赔偿责任限额过低的普遍性问题，一旦发生前述的“桑吉”号轮油类泄漏案件等大型污染事故，便无法满足对污染受害人的充分赔偿。

（三）我国船舶污染损害赔偿法律制度缺乏系统性

《海商法》实施以来，我国相继参加了 CLC1992、FUND1992（仅适用于香港）以及 FUND2001。但是，根据《海商法》第十四章“涉外关系的法律适用”第 268 条第 1 款[18]的规定，CLC1992 和 FUND2001 仅适用于具有涉外因素情形下，

---

[13] 澎湃新闻网. 桑吉号事故再反思——巨量原油进口，中国面临多大溢油风险[EB/OL]. （2018-02-21）［2025-01-07］.https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2002272.

[14] 澎湃新闻网. 桑吉号事故再反思——巨量原油进口，中国面临多大溢油风险[EB/OL]. （2018-02-21）［2025-01-07］.https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2002272.

[15] 赵若星、李光春：《建立健全我国有毒有害物质海洋污染损害赔偿制度的国际公约启示》，载《中华海洋法学评论》2020 年第 2 期。

[16]《防治船舶污染海洋环境管理条例》第 50 条第 1 款：“船舶污染事故的赔偿限额依照《中华人民共和国海商法》关于海事赔偿责任限制的规定执行。但是，船舶载运的散装持久性油类物质造成中华人民共和国管辖海域污染的，赔偿限额依照中华人民共和国缔结或者参加的有关国际条约的规定执行。”

[17] 《最高人民法院关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》第 5 条：“油轮装载的持久性油类造成油污损害的，应依照《防治船舶污染海洋环境管理条例》、《1992 年国际油污损害民事责任公约》的规定确定赔偿限额。油轮装载的非持久性燃油或者非油轮装载的燃油造成油污损害的，应依照海商法关于海事赔偿责任限制的规定确定赔偿限额。”

[18] 《中华人民共和国海商法》第 268 条第 1 款：“中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同本法有不同规定的，适用国际条约的规定；但是，中华人民共和国声明保留的条款除外。

船载散装持久性油类货物或船舶燃油造成水域环境损害的赔偿。不存在涉外因素的情形下，则应由国内法来调整。而我国的船舶污染法规分布在不同层次的法律法规中，总体而言，有关规定都比较原则、笼统，没有哪一部法规能够专门针对船舶污染问题进行全面系统的规制。并且当适用国内法时，《民法典》《海环法》《海商法》等法律规定对船舶污染损害赔偿责任都有所涉及，法律规定过于分散零乱，缺乏系统性。

四、草案增设的“船舶油污损害责任”一章的主要内容

草案增设了第十二章“船舶油污损害责任”，结构安排上采取总分结构，即对船舶载运的散装持久性货物油以及船舶燃油的污染损害赔偿的共性内容和个性内容分别作出规定，分为一般规定、船舶油污损害赔偿、船舶燃油污染损害赔偿。

（一）基本制度

1.适用范围

草案的一般规定首先规定了适用的水域，相较于 CLC1992 的一般规定，草案将船舶污染损害发生区域限定在我国管辖海域和与海相通的可航水域，很大程度上参考了公约的制度。其次，草案明确了船舶油污损害赔偿范围，将损害进一步具体到预防措施的费用、预防措施造成的进一步灭失或者损害，增强了该制度的可操作性。

2.船舶油污损害民事责任赔偿问题

2.1.船舶油污损害赔偿责任主体的认定

对于船舶油污损害的责任主体问题，草案借鉴了 CLC1992 船舶污染损害赔偿的严格责任原则下的“谁漏油谁负责”原则。草案第 227 条第 1 款规定了漏油船舶的船舶所有人负赔偿责任的原则，第 2 款规定了三种船舶所有人免责事项；第 3 款是与有过失规则的规定。值得注意的是第 2 款免责事项的第 2 项，第三人负责的条件需要满足“完全故意”才可以，否则船舶所有人仍是直接责任人，这一规定与 CLC1992 保持了一致。此前，在具有涉外因素情形下适用国际公约 CLC1992 时，只有完全是第三方的“故意”，方免除漏油船的赔偿责任，而适用国内法时，根据《防污条例》48 条和《民法典》1233 条[19]，只要是第三方的“过失”，就可免除漏油船的赔偿责任。且不说这种规定造成了归责原则的混乱，更重要的是油污受害人不能及时得到补偿[20]。而草案的规定意味着，在船舶油污损害案件中不论漏油船舶所有人是否有过错，除了法定的免责事项外，只要对海洋环境造成了污染损害，就要承担损害赔偿责任，即便损害完全由于第三人过失造成，也不解除污染者的损害赔偿责任，以此保证受害者的利益[21]。因此，除非能够证明存在免

[19] 《中华人民共和国民法典》第 1233 条：“因第三人的过错污染环境、破坏生态的，被侵权人可以向侵权人请求赔偿，也可以向第三人请求赔偿。侵权人赔偿后，有权向第三人追偿。”

[20] 何丽新等：《〈海商法〉修订中重大问题研究》，法律出版社 2023 年版，第 337 页。

[21] 司玉琢、吴煦：《“谁漏油谁赔偿原则”的历史考证及其在碰撞事故中的运用》，载《中国海商法研究》2023 年第 1 期。

责事项或者船舶与油污损害间无因果关系或者受害人自有过失，否则漏油船舶所有人是唯一的直接责任人。此外，草案第 234 条和第 240 条[22]是关于无需对污染负责的人员的规定，对船舶污染损害赔偿责任主体规定进行补充，进一步表明船舶油污损害的赔偿，只能向船舶所有人提出。

2.2.两船或者多船泄漏油事故

CLC1992 第 4 条和 FUND2001 第 5 条均规定："当发生涉及两艘或两艘以上船舶的事故并造成污染损害时，所有有关船舶的所有人，除可免责外，应当对所有无法合理分开的这类损害负连带责任。"可见 CLC199 和 FUND2001 包含了两船或多船是否都漏油不能确定的情况。而《油污损害司法解释》第 3 条[23]作了不同规定，强调两船或者多船漏油造成污染损害即使涉及两船的事故，但只有一船漏油造成油污损害，此种损害明显属于可以合理分开的损害，两船所有人并不应负连带责任。草案第 229 条[24]作了与《油污损害司法解释》类似的规定，区分污染损害可以合理分开和不能合理分开两种情形。具体而言，在能够合理确定各船泄漏的油类造成的污染损害时，各泄漏油船舶的所有人不承担连带责任；在不能合理确定各船泄漏的油类造成的污染损害时，各泄漏油船舶的所有人承担连带责任。

3.归责原则和免责事项

无过错责任原则在船舶污染侵权立法中的地位已然确立，CLC1992、FUND2001、HNS2010 这三个有关船舶污染损害赔偿的国际公约均采用了无过错责任。在我国，船舶污染损害赔偿责任属于环境侵权责任，《民法典》将无过错责任原则作为环境侵权民事责任的归责原则予以适用。草案第 227 条第 1 款[25]也明确了责任主体以无过错责任为基础，只要造成了油污损害，除存在法定的免责事由外，船舶所有人都要承担赔偿责任，而不管其是否存在过错。

草案第 227 条第 2 款、第 3 款[26]规定了免责事由，大体与 CLC1992 一致，存

---

22 参见《海商法（修订草案）》第 234 条和第 240 条。

23 《最高人民法院关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》第 3 条："两艘或者两艘以上船舶泄漏油类造成油污损害，受损害人请求各泄漏油船舶所有人承担赔偿责任，按照泄漏油数量及泄漏油类对环境的危害性等因素能够合理分开各自造成的损害，由各泄漏油船舶所有人分别承担责任；不能合理分开各自造成的损害，各泄漏油船舶所有人承担连带责任。但泄漏油船舶所有人依法免予承担责任的除外。各泄漏油船舶所有人对受损害人承担连带责任的，相互之间根据各自责任大小确定相应的赔偿数额；难以确定责任大小的，平均承担赔偿责任。泄漏油船舶所有人支付超出自己应赔偿的数额，有权向其他泄漏油船舶所有人追偿。"

24 《海商法（修订草案）》第 229 条："两艘及以上船舶漏油造成油污损害的,各船舶所有人应当对无法合理分开的损害承担连带责任.前款规定不影响被索赔的船舶所有人依照本章规定限制赔偿责任。"

25 《海商法（修订草案）》第 227 条第 1 款："漏油船舶的船舶所有人承担船舶油污损害赔偿责任。"

26 《海商法（修订草案）》第 227 条第 2 款、第 3 款："船舶所有人证明油污损害完全由于下列情形之一造成的，经过及时采取合理措施，仍然不能避免对环境造成损害的，不承担赔偿责任：（一）战争、武装冲突、恐怖活动或者不可抗拒的自然灾害；（二）第三人故意；（三）负责灯塔或者其他助航设施设备管理部门，在执行职责时的疏忽，或者其他过错行为。

船舶所有人证明油污损害全部或者部分是因受害人的过错造成的，可以全部或者部分免除船舶所有人对该受害人所承担的赔偿责任。

在一些细微差别，具体表现在第三人原因造成的损害、政府主管部门过失造成的损害和受害人存在过错这三个方面。

3.1.关于第三者原因造成的损害

草案第 227 条第 2 款第 2 项规定的“第三人故意”与 1992 CLC 第 3 条第 2 款第（2）项规定的“完全由于第三者有意造成损害的作为或者不作为所引起的损害”表述含义一致。因而，船舶所有人对完全由于第三人故意造成的损害才能免责，但对完全由于第三者过失造成的损害不能免责。而根据《民法典》第 1233 条[27]，如果受害人选择向污染者请求赔偿，污染者需承担责任，即使损害完全是由于第三者的故意所致。笔者认为，草案的规定有助于避免第三者为使污染者向受害人赔偿而故意造成污染损害这样一种可能产生的道德风险，其规定显得更加公平。

3.2.关于政府主管部门过失造成的损害

草案第 227 条第 2 款第 2 项继承了《海环法》第 116 条第 3 项[28]规定，与 1992CLC 第 3 条第 2 款第 3 项[29]规定的差别在于后者的规定中有“维护”一词的限定，“维护”一词意味着政府主管部门的过失限于对已有灯塔或其他助航设备的维护中的过失，不包括应设置灯塔或其他助航设备而没有设置的情形[30]。如果政府主管部门在沉船、其他海上或陆上航行障碍物之上或附近本应设置灯塔或者其他助航设备而没有设置，并因此造成船舶发生污染损害事故，船舶所有人依照草案的规定得以免责，因此草案的免责范围比 1992CLC 更广。

3.3.关于受害人过错

侵害人对受害人自身过错造成的损害不承担责任，是无过错责任这一归责原则的应有之义。1992CLC 第 3 条第 3 款[31]规定了对于受害人有意或疏忽造成的损失，船舶所有人可全部或部分免责，我国《民法典》第 1173[32]和 1174 条[33]作了类似规定，草案第 227 条第 2 款也予以借鉴吸收，损害全部或部分是由于受害人的故意或过失行为所引起，在船舶所有人能够举证证明的情况下，可以全部或部分免除其对该受害人的赔偿责任。

4.提高赔偿责任限额

---

[27]《民法典》第 1233 条：“因第三人的过错污染环境造成损害的，被侵权人可以向污染者请求赔偿，也可以向第三人请求赔偿。污染者赔偿后，有权向第三人追偿。”

[28] 《海洋环境保护法》第 116 条：“完全属于下列情形之一，经过及时采取合理措施，仍然不能避免对海洋环境造成污染损害的，造成污染损害的有关责任者免予承担责任：（一）战争；（二）不可抗拒的自然灾害；（三）负责灯塔或者其他助航设备的主管部门，在执行职责时的疏忽，或者其他过失行为。”

[29] CLC1992 第 3 条第 2 款：“船舶所有人如证明损害系属于以下情况，则不得由其承担油污损害责任（a）由于战争行为、敌对行为、内战、暴动或特殊的、不可避免的和不可抗拒性质的自然现象所引起的损害或（b）完全是由于第三方故意造成损害的行为或不作为所引起的损害或（c）完全是由于负责维护灯标或其他助航设施管理的政府或其他主管当局在履行该职责时的疏忽或其他错误行为所造成的损害。

[30] 胡正良等：《〈海商法〉修改基本理论与主要制度研究》，法律出版社 2021 年版，第 1701 页。

[31] CLC1992 第 3 条第 3 款：“如船舶所有人证明，损害完全或部分地由于受害人有意造成损害的行为或怠慢而引起，或是由于该人的疏忽所造成，船舶所有人可全部或部分地免除对该人所负的责任。”

[32] 《中华人民共和国民法典》第 1173 条：“被侵权人对同一损害的发生或者扩大有过错的，可以减轻侵权人的责任。”

[33] 《中华人民共和国民法典》第 1174 条：“损害是因受害人故意造成的，行为人不承担责任。”

草案规定的较高的油污损害责任限额也是值得肯定的变化。船舶污染发生在海洋或通海水域，相比于一般环境污染，其扩散范围大、污染持续性强、污染后果严重，因此目前扩大赔偿范围和提高赔偿限额是船舶污染损害赔偿制度的发展趋势。与 CLC1992 规定类似，草案对油类污染损害赔偿责任采用的也是分吨位分级计算的金额制及事故制度，并且在 CLC1992 责任限额的基础上进行了较大大幅度的提升[34]。草案第 235 条[35]规定的最低赔偿限额为 451 万计算单位，相比于 CLC1992 的 300 万计算单位[36]还要高出不少，保障受害者能得到更充分的赔偿。草案把根据事故的不同程度进行赔偿限额调整的权利交给国务院财政主管部门，随着船舶吨位和污染规模的变化，赔偿限额可根据实际情况进行适当调整，这一规定也有助于缓解赔偿限额不足的问题。

5.建立船舶油污损害责任保险制度

CLC1992 第 7 条第 1 款、FUND2001 第 7 条第 1 款，以及 HNS2010[37]都规定，污染的受害方可以直接对承担船舶所有人污染损害赔偿责任的保险人或财务担保人提起诉讼，这样才能最大限度地保护受害方。我国《海诉法》第 97 条[38]虽然赋予受害人直接向船舶所有人的责任保险人或者财务保证人提出赔偿请求的权利。但《海诉法》毕竟是程序法，按照传统观点，程序法只是实体法的工具法，并不能创设实体上的权利义务，《海诉法》的规定难免沦落为“空中楼阁”[39]。值得注意的是，从民法解释学的原则来看，《中华人民共和国保险法》第 65 条第 1 款[40]规定里的“法律”指的应当是实体法而非程序法，因此，需要进一步的立法予以明确。欣喜的是，草案第 230 条[41]建立了船舶油污损害责任保险制度，在确定了单独的责任限额后，增加了强制责任保险制度作保障，并且对受损方可以直接起诉责任保险人做了明确规定，受损害人可以向造成油污损害的船舶所有人，也可以向承担船舶所有人油污损害责任的保险人或财务担保人提出直接索赔，这使得我国责任保险人直接向受损害的第三方承担赔偿责任具有了实体法上的依据。

6.建立船舶油污损害赔偿基金

---

34 吕具威：《浅析〈中华人民共和国海商法（修订征求意见稿）〉中的船舶油污损害赔偿制度》，载《商业观察》2020 年第 6 期。

35 《海商法（修订草案）》第 235 条：“船舶载运油类造成油污损害的，船舶所有，人对每一次事故按照下列规定计算赔偿责任限额：（一）5000 总吨以下的船舶,赔偿责任限额为 4510000 计算单位；（二）5001 吨以上的船舶 5000 总吨以下部分适用前项的规定，5001 总吨以上的部分，每增加 1 总吨，增加 631 计算单位，但是赔偿责任限额在任何情况下不超过 89770000 计算单位。

36CLC1992 规定的责任限额：（1）5000 总吨以下船舶限额为 300 万计算单位；（2）5000 万总吨以上船舶，每增加 1 吨 420 计算单位；（3）任何情况下，总额不超过 5970 万计算单位.

37 参见 CLC1992 第 7 条第 1 款、FUND2001 第 7 条第 1 款，以及 HNS2010 第 12 条 1 款。

38 《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》第 97 条第 1 款：“对船舶造成油污损害的赔偿请求，受损害人可以向造成油污损害的船舶所有人提出，也可以直接向承担船舶所有人油污损害责任的保险人或者提供财务保证的其他人提出。”

39 杨成：《〈海商法〉修订下关于船舶油污损害赔偿制度的研究》，载《中国海事》2022 年第 9 期。

40 《中华人民共和国保险法》第 65 条第 1 款：“保险人对责任保险的被保险人给第三者造成的损害，可以依照法律的规定或者合同的约定，直接向该第三者赔偿保险金。”

41 参见《海商法（修订草案）》第 230 条。

草案明确建立船舶油污损害赔偿基金制度，这是我国船舶油污损害责任制度中的重要组成部分，对保护我国海洋环境、促进海洋运输业持续健康发展具有重要意义。但草案中船舶油污损害赔偿基金制度仅有纲领性的一个条文，将基金征收、使用和管理的具体办法交由国务院财政部门会同国务院交通运输主管部门制定。虽然我国并未加入任何基金公约（香港地区除外），但 2012 年 7 月 1 日，财政部和交通运输部共同印发《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》（以下简称《油污基金管理办法》），标志着我国船舶油污损害赔偿基金制度正式建立。对比《油污基金管理办法》第 18 条[42]与 FUND1992 对油污损害范围的规定，我国基金的赔偿范围较窄，赔偿限额较低，基金当前的赔偿限额及赔偿范围难以满足大多数船舶油污事故赔偿需求。对比《油污基金管理办法》第 16 条[43]与 FUND1992 第 4 条第 3 款[44]，可知 FUND1992 规定若油污损害的结果可全部或部分归因于受害人，基金可以全部或部分地豁免赔偿义务，但该情形不适用于对预防措施的赔偿，且免除的范围不应超过 CLC1992 第 3 条的规定[45]。换言之，如因预防措施的过错而导致的损害，国际油污基金予以赔偿，但我国油污基金规定的赔偿仅限于已经采取合理恢复措施所产生的费用，并不包括采取预防措施所产生的费用。船舶漏油事故不可预知，在这样的情况下做出的应急处置也不能万无一失，我国《油污基金管理办法》并不赔偿预防措施所产生的费用，或有疏漏。

7.未纳入“海上运输有毒有害物质污染损害”一节

国际海事立法已经建立了较为完善的船舶污染损害赔偿法律制度，通过不同的国际公约调整船舶燃油、运输油类以及有毒有害物质造成的污染损害。我国交通运输部 2018 年 11 月 5 日发布的《征求意见稿》增设第十三章“船舶污染损害赔偿责任”，涵盖船舶油类、燃油污染以及运输有毒有害物质造成污染的损害赔偿责任。但 2020 年 1 月交通运输部发布的《修改送审稿》删去了其中的“海上运输有毒有害物质污染损害”一节，草案最后也没有恢复这一节。

五、完善船舶污染损害赔偿立法的建议

此次《海商法》的修订，重视了海洋环境污染损害的赔偿责任，增设的的船舶油污损害赔偿机制积极回应我国航运实践发展，与相关国际公约接轨，填补了

---

42 《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》第 18 条：“船舶油污损害赔偿基金对任一船舶油污事故的赔偿或补偿金额不超过 3000 万元人民币。财政部可以依据船舶油污事故赔偿需求、累积的船舶油污损害赔偿基金规模等因素，会同交通运输部调整基金赔偿限额。”

43 《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》第 16 条：“下列情况，不得从船舶油污损害赔偿基金中提供赔偿或者补偿：（一）油污损害由战争、敌对行为造成或者由政府用于非商业目的的船舶、军事船舶、渔船排放油类物质造成的；（二）索赔人不能证明油污损害由船舶造成的；（三）因油污受害人过错造成的全部或部分油污损害的。”

44 《1992 年设立国际油污损害赔偿基金国际公约》第 4 条第 3 款：“如经本基金证实油污损害是全部或部分地由于受害人故意造成损害的行为或疏忽所致则本基金可全部或部分地免除对此种人的赔偿义务，在任何情况下本基金的赔偿责任均须在根据《1992 责任公约》第三条 3 款规定船舶所有人可免除其赔偿责任的范围内被免除，但就预防措施而言不得免除本基金的此种责任。”

45 徐国平：《船舶油污损害赔偿法律制度研究》，北京大学出版社 2006 年版，第 158 页。

我国《海商法》在船舶油污事故赔偿领域的空白，具有显著的进步意义，但存在一些细节之处仍有改进和完善的空间。

（一）调整“船舶油污损害赔偿”一章的位置顺序

草案“船舶油污损害赔偿”一章设置在第十一章“海事赔偿责任限制”一章之后，此种位置安排存在一定的逻辑瑕疵。船舶碰撞、海难救助、共同海损、船舶油污均为海事活动或其损害赔偿的具体类型，而海事赔偿责任限制则是一项针对损害赔偿责任的特殊限制制度。合理的逻辑次序应是损害在先、限制在后，也即损害赔偿责任产生之后方才存在责任限制的必要[46]。因此，“船舶油污损害赔偿”一章较为合理的位置安排应是在“共同海损”一章之后、“海事赔偿责任限制”一章之前。

（二）优化对免责事由的规定

如前所述，草案规定了我国负责灯塔或者其他助航设施设备管理部门在履职中存在疏忽或其他过错则船舶所有人可免责，没有 CLC1992 红“维护”一词的限定，意味着包括政府主管部门应设置灯塔或者其他助航设备而没有设置的情形，一旦发生这种情形，船舶所有人依照草案的规定而免责，受害人只能请求国家赔偿。我国《中华人民共和国国家赔偿法》（以下简称《国家赔偿法》）第 4 条[47]仅规定在行政机关及其工作人员在行使行政职权时侵犯财产权的四种情形之一时，受害人才具有取得赔偿的权利，船舶污染损害明显不属于前三种情形，唯一的可能是属于“（四）造成财产损害的其他违法行为”，这种兜底条款的适用具有很大的不确定性。且《国家赔偿法》第 15 条[48]要求赔偿请求人举证，而受害人要证明政府主管部门本应设置灯塔或其他助航设备而没有设置并因此造成了船舶污染损害，具有很大难度，显然不利于受害人获得足额赔偿[49]。笔者认为我国应与 CLC1992、Bunker2001 等公约相一致，以最大限度地对事故受害人进行赔偿。

（三）细化对两艘及以上船舶造成油污损害的责任承担规定

草案第 292 条对两艘及以上船舶漏油的情况作出了责任承担规定，但对于如何合理分开各泄漏油船舶造成的污染损害没有规定，而《油污损害司法解释》第 3 条第 1 款规定：“按照泄漏油数量及泄漏油类对环境的危害性等因素”确定。这一规定虽然具有合理性，但实践中不易操作。例如，当两船泄漏的油类共同造成同一水域或者其他地点污染损害时，尤其是泄漏的油类品质不同、时间不同时，会给受害人的举证带来很大困难。笔者认为，两艘或者两艘以上船舶泄漏油类造

---

46 孙思琪：《当代海商法价值论》，法律出版社 2023 年版，第 382 页。

47《中华人民共和国国家赔偿法》第 4 条：“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯财产权情形之一的，受害人有取得赔偿的权利：（一）违法实施罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚的；（二）违法对财产采取查封、扣押、”冻结等行政强制措施的；（三）违法征收、征用财产的；（四）造成财产损害的其他违法行为。”

48 《中华人民共和国国家赔偿法》第 15 条第 1 款：“人民法院审理行政赔偿案件，赔偿请求人和赔偿义务机关对自己提出的主张，应当提供证据。”

49 胡正良等：《〈海商法〉修改基本理论与主要制度研究》，法律出版社 2021 年版，第 1702 页。

成油污损害时，受害人可以请求各泄漏油船舶的所有人承担连带责任，但泄漏油船舶的所有人证明污染损害可以合理分开时除外。从而，污染损害可以合理分开的举证责任由泄漏油船舶的所有人承担，可以兼顾责任主体规定的合理性和可操作性。如果两船碰撞后，一船漏油，而漏油船又沉没或漏油船没有清偿能力，此时虽不符合非漏油方承担连带责任的条件，但笔者认为，油污受害人可以以船舶碰撞的法律关系，向非漏油船所有人索赔其责任比例部分，并受非漏油船所有人海事赔偿责任限制的限制。

（四）优化赔偿限额计算标准

在对海洋污染损害的国际和国内立法中都规定了责任限额，赔偿责任限额是完全赔偿的一种例外，将海事主体的赔偿责任限制在一定范围内，免除其部分赔偿责任[50]。草案提高了船舶油污损害赔偿限额并规定了赔偿限额的计算标准，现有的赔偿限额标准主要依据船舶吨位、污染规模等因素进行设定。然而不同类型的污染事故和受害人的具体损失存在较大差异。因此，如何在动态调整赔偿限额的基础上，确保责任限额能够涵盖相关索赔，或根据不同类型的事故设置差异化的赔偿标准，依然是需要考虑的问题。在《海商法》已经作出基本规定的情况下，我国应尽快出台相应的配套实施细则明确如何计算责任限额，以便更好应对船舶油污事故损害赔偿问题。

（五）完善我国油污损害基金制度

我国 2012 年起就建立了具有本国特色的船舶油污损害赔偿基金制度，但还是存在一些运作上的不足。例如，如前所述的如因预防措施的过错而导致的损害，FUND1992 仍予以赔偿，可见国际油污赔偿基金制度鼓励采取预防措施来减少油污损害。我国油污基金规定应当予以借鉴，明确排除预防措施所造成的过错的免责，将船舶所有人自愿为防止或减轻油污损害而合理产生的费用或合理做出的牺牲也被视作油污损害赔偿的一部分，这在一定程度上减轻了油污责任人的经济负担。更重要的是，船舶漏油事故所造成的海洋生态环境损害，必须在油污污染发生的第一时间内就采取必要的应急措施，赔偿预防措施所造成的过错有利于激励责任人采取预防措施，减轻海洋生态环境遭到破坏的程度。我国应借鉴国际油污基金经验，完善我国现有油污损害赔偿基金制度。

（六）增设“船舶运输有毒有害物质污染损害赔偿”一节

草案未将海上运输有毒有害物质的损害赔偿纳入调整范围，但随着有毒有害物质海上运输活动的增加，我国作为航运大国有必要设立基本的损害赔偿制度。笔者建议在第十二章增设“船舶运输有毒有害物质污染损害赔偿”一节，将第十二章章名修改为“船舶污染损害责任”，以填补我国对海上有毒有害物质污染事故责

[50] 张耀元：《船舶污染环境损害限制性赔偿困境及其国内法解决——探寻完全赔偿之适用》，载《中国国际私法与比较法年刊》2023 年第 2 期。

任机制的立法缺口。HNS2010 对有毒有害物质污染损害赔偿的规定已经较为完善，我国可借鉴该公约的体系，且根据我国具体情况规定确定有毒有害物质污染损害赔偿的范围、船舶所有人的责任制度、责任免除制度、强制保险制度、有毒有害物质损害赔偿基金制度等[51]。如果将来 HNS2010 对我国生效，具有涉外因素的船舶载运的有毒有害物质造成海洋污染损害赔偿案件应当适用该公约的规定。

六、结语

《海商法（修订草案）》增设的“船舶油污损害”一章填补了我国在船舶污染损害赔偿制度方面的专项立法空白，为我国处理海上油污事故、保护我国海域环境和受害者的利益，起到了良好的法律保障作用。修改后的《海商法》创设的船舶油污损害赔偿法律制度意义重大，但细微之处仍可进一步补充、细化，需要从我国船舶污染损害与赔偿的实际情况出发进一步优化，与我国参加的相关的国际公约的主要内容相符，与我国国内现行相关法律法规相协调，以增强我国船舶污染赔偿责任制度的可操作性。

2025年中国国际法学会年会

[51] 戚湄涓：《国际公约对有毒有害物质海洋污染的规制及对我国立法的启示》，载《湖南师范学院学报》，2023 年第 3 期。

联合国海洋法公约视角下公海保护区建设困境与对策研究

孙可欣

（上海海洋大学海洋生物资源与管理学院，国际法专业在读研究生，上海 201306）

摘要：1982 年《联合国海洋法公约》（UNCLOS）确立了现代海洋治理的法律框架，其关于公海保护区（ABNJ）建设的条款为全球海洋生物多样性养护提供了制度基础。本文系统梳理了《公约》的历史演进与核心原则，重点解析了与公海保护区建设有关的关键法律条款，揭示公海保护区在应对气候变化、资源枯竭等挑战中的战略价值。文章指出当前公海保护区建设面临法律与政策、资源与利益分配、执法与监管等困境，基于对西太平洋保护区的实证分析，从法律与政策、资源与利益、执法与监管三个角度分别提出了针对性对策。未来，公海保护区将加速覆盖全球关键生态区域，推动构建更具韧性的海洋治理新范式。

关键词：海洋法公约 公海保护区 政策分析

Study on the dilemma and countermeasures of the construction of protected areas on the high seas from the perspective of the United Nations Convention on the Law of the Sea

Sun Kexin

Abstract: The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) established the legal framework of modern ocean governance, and its provisions on the construction of high seas Protected areas (ABNJ) provided the institutional basis for the conservation of global Marine biodiversity. This paper systematically reviews the historical evolution and core principles of the Convention, focuses on the key legal provisions related to the construction of high seas protected areas, and reveals the strategic value of high seas protected areas in addressing challenges such as climate change and resource depletion. This paper points out that the construction of high seas protected areas currently faces difficulties such as laws and policies, resources and benefits distribution, law enforcement and supervision. Based on the empirical analysis of the Western Pacific protected areas, countermeasures are proposed from three perspectives: law and policy, resources and benefits, law enforcement and supervision. In the future, the high seas protected areas will accelerate the coverage of key ecological areas in the world and promote the construction of a new paradigm of more resilient ocean governance.

2025年中国国际法学会年会

Key words: Convention on the Law of the Sea, high seas Protected areas, policy analysis

公海保护区建设作为海洋环境保护与海洋资源可持续利用的重要举措，受到国际社会的广泛关注。然而，随着全球海洋资源开发的加速和海洋环境问题的日益突出，公海保护区面临诸多挑战与困境。本文旨在通过对联合国海洋法公约视角下的公海保护区建设困境进行深入分析，探讨其原因和解决对策，为公海保护区的建设与管理提供理论和实践指导。

一、《联合国海洋法公约》的历史和基础原则

《联合国海洋法公约》是世界上第一个全面规范海洋事务的国际条约，于1982 年 12 月 10 日在蒙特雷（Montego Bay）签署，并于 1994 年 11 月 16 日生效。该公约的诞生标志着国际社会对海洋事务的正式立法，并代表了长期以来各国为解决海洋争端和推动海洋资源合理利用所进行的努力的结晶，其基础原则主要包括以下几个方面：

1.主权与管辖权：《公约》明确规定各国在其领海、领土海域、专属经济区和大陆架上享有主权和管辖权。这一原则旨在确保各国对其海域拥有独立决策权，并规范了各种海域范围内的权利和义务。其中，领海和领土海域是各国享有绝对主权的范围，而专属经济区和大陆架则赋予各国特定的权利和责任，涉及海洋资源的开发和管理。

2.合理利用：《公约》强调各国有责任对海洋资源进行合理利用，同时保护和维护海洋环境的完整性。合理利用原则要求各国在开发海洋资源时考虑到生态、经济和社会因素的综合平衡，以确保资源的可持续性利用，并最大程度地减少对海洋生态系统的负面影响。

3.国际合作：《公约》倡导国际合作和协商解决海洋争端，强调各国之间的合作精神和共同利益。国际合作在海洋事务中至关重要，因为海洋资源和环境具有跨国界的特点，需要各国共同努力才能有效管理和保护[1]。公约通过促进国际合作，推动了海洋事务领域的发展和进步，为各国实现共同利益提供了法律框架和机制。

4.持续发展：《公约》鼓励在海洋资源开发中实现持续发展，确保未来世代的利益。持续发展原则强调了在海洋资源利用过程中考虑到长期和短期的利益平衡，不仅要满足当前需求，还要保护和维护未来世代的利益。这一原则要求各国在海洋资源开发中采取可持续性的管理和保护措施，以确保海洋资源的长期利用和生态系统的健康稳定。

二、公海保护区建设面临的困境

[1] 王浩雨. 公海保护区生物资源保护与开发利用的平衡问题研究[D].大连海洋大学, 2023.

(一)法律与政策困境

1.法律与政策困境

公海保护区建设面临困境的很大一部分原因在于对公海管辖权的争议，其代表了各国在公海主权主张的背后的复杂性和多样性。如公海管辖权的争议往往源于历史遗留问题，在领海划界、大陆架延伸和专属经济区划分方面存在的争议[2]。这些历史遗留问题可能涉及国家之间的领土、资源和权益分配问题，因此在公海管辖权的争议中具有特殊的复杂性。同时，公海管辖权的争议往往受到地缘政治因素的影响，一些国家可能会利用公海管辖权争议来强化自身在地区或全球范围内的地缘政治地位，或者用作国内政治的工具，而这种地缘政治因素的介入使得公海管辖权争议更加复杂化和困难化。此外，在公海管辖权争议中，各国往往会考虑到国内政治和利益考量。例如，一些沿海国家可能会因为保护本国渔业资源或者拓展海洋经济活动而强调对公海的管辖权，而其他国家可能则更注重维护公海的国际共同利益和原则。

2.缺乏全球一致的公海保护区管理政策

公海保护区的跨国性质使得国际合作成为保护区管理的关键，然而各国之间存在着政治、经济和文化上的差异，这给国际合作带来了一定的限制。例如，一些国家可能因为国内利益的考量而不愿意积极参与国际合作，或者存在着政治对立和争端影响合作的实施。其次，公海保护区的管理责任通常被分散在多个国际组织、机构和国家之间，这导致了管理责任的模糊和分散[3]。不同组织和国家可能会因为管理责任的界定不清而出现协调困难和执行效率低下的问题。此外，公海保护区的广阔范围和开放性使得监管手段的不足对管理影响极大，虽然监控技术的不断发展和应用可以一定程度上弥补监管手段的不足，但实际干涉能力依旧有限。最后，缺乏全球一致的公海保护区管理政策意味着缺乏统一的管理标准和规范，这给公海保护区的管理和监管带来了一定的困难。不同国家和组织可能会因为管理标准和规范的不一致而导致管理政策的实施效果不尽如人意。

（二）资源与利益分配困境

1.公海资源开发与保护的平衡

公海资源的开发与保护之间存在着平衡问题，如公海资源的丰富性吸引着各国和利益相关方进行开发利用，但过度的开发会对海洋生态环境造成破坏。因此，如何在资源开发和生态保护之间取得平衡成为了公海保护区管理的重要挑战。公海资源的种类繁多，涉及海洋生物、矿产、能源等多个领域，而不同类型的资源开发具有不同的特点和影响。如若不能根据不同资源的开发特点制定相应的管理政策，那公海保护区建设将成为空谈。资源的开发往往涉及多个国家和地区，跨

[2] 翟珮玉. 公海保护区制度的法律困境和解决路径研究[D].华东政法大学, 2022.
[3] 陈梦婷. 论公海保护区的管理模式[D]. 华东政法大学, 2022.

境合作和协调面临着诸多挑战，如资源分配、权益保护、环境影响评估等问题[4]。因此，如何协调各方利益、建立跨境资源开发的合作机制成为了公海保护区管理的关键之一。

2.利益相关方的多样性与冲突

公海保护区涉及到各种利益相关方，包括国家、地区、企业、非政府组织或非营利组织 （non-governmental organization，NGO）等，这些利益相关方的利益和关注点往往存在差异，如不同国家对公海资源的利用和保护有着不同的战略和政策，有些国家可能更注重经济利益的获取，而有些国家则更关注环境保护和可持续发展，这种差异导致了在公海保护区管理中的国家利益冲突。本质上，公海保护区建设中企业往往是公海资源开发的主体，它们追求经济利益的最大化，但开发活动可能对海洋生态环境造成损害，这与环境保护的要求相冲突。而 NGO 和公众往往关注公海保护区的生态环境和生物多样性，倡导环境保护和可持续发展，与企业和部分国家的利益可能存在冲突[5]。最后，公海保护区可能涉及到当地社区的文化和传统利益，例如渔业、海洋传统文化等。这些利益可能受到资源开发和保护活动的影响，需要得到合理的考虑和保护。

（三）执法与监管困境

1.公海上的执法与监管难度

公海的特点导致了执法与监管的困难，一是公海面积广阔，涉及到多种地形和水深，如海山、海沟、海洋深层等，这使得执法与监管难以覆盖所有区域。公海的地理位置使得执法船只和监控设备的部署受到限制，增加了执法的难度。二是大多数国家的海洋执法机构在公海上的执法活动面临资源有限的困境。缺乏足够的执法人员、船只和监控设备，使得有效监管公海变得十分困难。执法机构的执法权限受到国界限制，无法跨越领海进行执法。三是公海执法与监管的技术手段相对落后，监控设备的覆盖范围和监测精度有限，难以实现对公海全面的监控和管控。公海环境复杂，海洋气象、海流等因素也增加了技术监管的难度。

2.国际合作不足导致的执法缺失

国际合作不足是公海执法缺失的主要原因，公海上的执法需要涉及多个国家和地区的合作，但各国之间缺乏明确的执法协作机制和责任分工，导致执法权责不清、责任推诿的情况时有发生，这使得在公海上开展有效执法行动变得困难。而公海上的执法需要依赖于信息的及时共享和交流，但各国执法机构之间信息共享的机制不够完善，存在着信息不对称和信息孤岛的问题。这使得执法机构难以及时获取到有关违法行为的信息，影响了执法行动的效果。需要注意，不同国家对于公海上的执法标准和执法手段存在差异，有些国家可能对某些违法行为采取

[4] 王晓菲. 公海保护区与公海自由原则的冲突与协调及中国的路径选择[D].华东政法大学, 2022.
[5] 宋雨昕. 公海保护区与公海自由的冲突与兼容[D].上海交通大学, 2021.

宽松的态度，而有些国家则可能采取更加严格的执法措施。这种差异性导致了在公海上开展执法合作的困难，也增加了执法行动的复杂性。不可忽视的是一些国家可能出于政治考虑而拒绝与其他国家开展执法合作，或者利用执法合作作为政治工具，导致执法合作的困境。

三、公海保护区建设的对策

西太平洋地区是一个拥有丰富海洋资源的地区，同时也面临着诸多海洋环境问题，如过度捕捞、海洋污染等。为了保护西太平洋地区的海洋生态系统和资源，一些国家和地区在此展开了公海保护区建设的尝试。在近几年的努力中，一些西太平洋国家和地区通过多边合作机制，共同制定了《西太平洋地区海洋生态保护公约》等相关法律法规，确立了保护区的边界和管理规则。这一合作机制有效地促进了各方在公海保护区建设方面的合作与协调。通过划定特定区域为保护区，限制开发活动，加强资源保护和生态恢复工作。这些保护区网络的建立为海洋生态系统的保护提供了有效的保障。在利益平衡方面，各利益相关方都得到了广泛的参与和支持。政府部门、科研机构、非政府组织、企业以及当地居民等各方共同参与了公海保护区的规划、建设和管理工作，形成了多方共治的格局。资源管理上，该地区也通过卫星监测、海洋生物追踪技术等手段，对保护区内的资源和生态环境进行监测和评估，及时发现多起海洋问题。看到公海保护区建设收效后，各国政府、国际组织、非政府组织等也开始共同合作，共同为保护区的建设提供资金、技术和人力资源等支持，形成了全球性的保护区建设合作网络。西太平洋保护区的案例可以为我们建设公海保护区提供一定的现实参考。

（一）法律与政策对策

1.加强国际法律和政策的协调与完善

可主导设立由各国代表组成的多边协商机制，以就公海保护区管理政策和法律规定进行持续性的协商和磋商。通过多边谈判，促进各国对公海资源管理的共识，并最终形成可执行的国际公约或法律条款。同时成立专门的国际组织，负责协调和推动公海保护区的管理工作。该组织可以由联合国或由相关国家共同发起成立，其职责包括制定公海保护区管理政策、推动成员国承诺和落实管理措施等。基础完善后，可补充建立国际监督和评估机制，对各国在公海保护区管理方面的执行情况进行监督和评估[6]。通过定期发布评估报告和对违规行为的制裁，促使各国履行其公约义务，确保公海资源的有效保护和管理。

2.推动建立全球统一的公海保护区管理框架

首先，可以建立由各国政府、国际组织和非政府组织共同参与的全球公海保

[6] Boteler Ben, Wagner Daniel, Durussel Carole, Stokes Emily, Gaymer Carlos F., Friedlander Alan M., Dunn Daniel C., Vargas Felipe Paredes, Veliz David, Hazin Carolina. Borderless conservation: Integrating connectivity into high seas conservation efforts for the Salas y Gómez and Nazca ridges
[J]. Frontiers in Marine Science, 2022, 9.

护区管理委员会，负责制定全球统一的公海保护区管理框架和标准。该委员会可以定期召开会议，就公海保护区管理中的重大问题进行协商和决策。在全球公海保护区管理框架的指导下，制定统一的公海保护区管理法律文本，明确公海保护区的管理原则、责任分配、行为规范等。这样的法律文本可以作为各国立法的参考依据，提高公海保护区管理的效率和一致性。其次，通过设立公海保护区管理信息共享平台来收集、整理和共享各国和地区在公海保护区管理方面的相关信息和经验。通过信息共享，促进各国之间的交流与合作，提升公海保护区管理的水平和效果。

（二）资源与利益分配对策

1.建立公海资源开发与保护的利益共享机制

建立国际公海资源利益分配机构，由各国政府、国际组织和利益相关方共同参与，负责制定公海资源开发与保护的利益分配政策和机制。该机构应确保资源开发利益能够公平、合理地分配给各利益相关方，包括沿海国家、非沿海国家、企业和当地社区等。机构确立后还要制定文本性的公海资源利益共享规定，明确各方在公海资源开发与保护中的权利和责任。例如，确定资源开发所得的收益分配比例，规定生态环境保护和修复的资金来源和分配方式等。最后设立公海资源开发与保护的税收和奖励制度，对资源开发者实行税收激励政策，鼓励采取环保措施和可持续开发方式；同时对环境保护和生态修复提供奖励和补贴，以激励各方积极参与生态保护[7]。

2.促进利益相关方的合作与协商

设立跨国利益协商机制，包括国际会议、跨国合作平台等，为各利益相关方提供交流和协商的场所。通过多边协商，解决资源利用和保护中的利益分歧，达成共识和合作。积极组织跨国利益对话会议或论坛，邀请各利益相关方代表参与，共同探讨公海资源开发与保护的合作模式和机制。通过对话，增进各方了解和信任，促进资源利益的共享和保护。此外，可成立公海资源开发与保护的利益相关方合作联盟，包括政府部门、企业、NGO、科研机构等各方代表，共同推动资源开发与保护的协调发展。联盟可以制定合作计划和项目，共同开展资源调查、环境监测、科研合作等活动，实现利益共享和风险分担[8]。

(三)执法与监管对策

1.尝试跨国执法合作机制的可行性

主导建立专门的跨国执法合作机构，由各国政府、国际组织和相关利益相关方共同参与。该机构可以协调各国执法部门之间的合作，加强对公海保护区的执法监管，提升执法效率和水平。同时，可积极促进各国政府之间签署执法合作协

[7] 专美佳,陈冀佷.区域机制下的公海保护实践[J].世界环境,2024,(04):81-85.
[8] 支香雪.海洋命运共同体下公海保护区制度建设问题研究[D].中国人民公安大学,2024

议，明确跨国执法合作的原则、机制和程序。协议内容可以包括情报共享、联合执法行动、执法培训等方面，旨在加强执法合作，共同应对公海保护区的执法挑战。在信息传递上，可设立公海执法信息共享平台，用于各国执法部门之间的情报共享和信息交流。通过及时、准确地共享有关公海违规行为的信息，加强对违法行为的监督和打击，提高执法效率和精准度。

2.加强公海监管技术和手段的发展与应用

加强对公海监管技术的研发和创新，探索应用先进技术手段，如卫星遥感、无人机巡航、智能传感器等，实现对公海区域的实时监控和数据采集。这些技术手段可以提高监管的时效性和精准度，有助于及时发现和应对违规行为。可以在公海周边地区建设监管基础设施，包括监控站点、监测设备、通信网络等，形成全方位、多层次的监管体系。加强对监管人员的培训和装备，提高其应对突发事件和复杂情况的能力[9]。而国际社会应加强合作，共同投入资金和技术支持，推动公海监管技术和手段的发展和应用。通过建立国际合作机制、开展技术交流和共同研发等方式，促进监管技术的共享和应用，提升公海保护区的监管水平和能力。

四、公海保护区建设的未来发展

在未来的公海保护区建设中，国际公私合作模式和自律性管理机制等新型法律模式和创新机制提供了更加灵活和多样化的管理方式，具体如下：

（一）国际公私合作模式

国际社会可以通过公私合作模式，吸引私营企业参与公海保护区建设和管理，共同投资开发海洋资源、保护生态环境。例如，政府与私企合作建设海洋生态公园，既可提供生态旅游服务，又可保护当地海洋生态系统。同时，政府、国际组织和私营企业之间可以建立政府和社会资本合作（PPP, Public-Private-Partnership）机制[10]，共同管理和经营公海保护区。这种模式下，私营企业可以提供资金、技术和管理经验，政府则提供监管和执法职能，共同实现公海资源的可持续利用和生态环境的保护。

(二)自律性管理机制

未来的公海保护区建设中会涌现大量行业自律组织，由相关行业主体自行管理和监督自身行为。例如，渔业协会可以建立自律性管理机制，规范公海捕捞行为，保护海洋生态系统。而公民社会组织也可以发挥自律性管理的作用，通过自发组织和行动，监督和管理公海保护区的活动。例如，环保组织可以自发展开海洋清洁行动，促进公海环境的改善。

五、结语

作为海洋治理体系的重要制度创新，公海保护区建设既是践行《联合国海洋

[9] 张文峰. 公海保护区建立的实践困境和完善路径[D].吉林大学, 2020.

[10] 马龙.ABNJ 海洋遗传资源复合型惠益分享机制研究[D].哈尔滨工程大学,2023.

法公约》“人类共同继承财产”原则的实践载体，也是平衡海洋环境保护与资源开发利用的关键路径。当前公海保护区建设正面临三重制度性张力：主权国家管辖权的有限性与海洋环境整体性的矛盾、传统公海自由原则与新型治理需求的冲突、发达国家与发展中国家权益诉求的博弈。西太平洋保护区的实践表明，通过构建包容性多边合作框架、创新利益补偿机制及强化科技赋能监管体系，能有效化解制度运行中的结构性矛盾。展望未来，随着《BBNJ 协定》等新规的落地实施，公海保护区建设亟需在公约框架下建立动态调适机制——既要通过软法与硬法的协同增强制度约束力，也应借助数字孪生、区块链等技术创新监管模式，更需构建南北国家间知识共享与技术转移机制。唯有在法治化轨道上实现多元主体的责任共担与价值共创，才能真正将公海保护区打造为人类命运共同体在海洋领域的制度典范。

参考文献

[1]王浩雨. 公海保护区生物资源保护与开发利用的平衡问题研究[D].大连海洋大学, 2023.

[2]翟珮玉. 公海保护区制度的法律困境和解决路径研究[D].华东政法大学, 2022.

[3]陈梦婷. 论公海保护区的管理模式[D]. 华东政法大学, 2022.

[4]王晓菲. 公海保护区与公海自由原则的冲突与协调及中国的路径选择[D]. 华东政法大学, 2022.

[5]宋雨昕. 公海保护区与公海自由的冲突与兼容[D].上海交通大学, 2021.

[6]Boteler Ben, Wagner Daniel, Durussel Carole, Stokes Emily, Gaymer Carlos F., Friedlander Alan M., Dunn Daniel C., Vargas Felipe Paredes, Veliz David, Hazin Carolina. Borderless conservation: Integrating connectivity into high seas conservation efforts for the Salas y Gómez and Nazca ridges
[J]. Frontiers in Marine Science, 2022, 9.

[7]专美佳,陈冀佷.区域机制下的公海保护实践[J].世界环境,2024,(04):81-85.

[8]支香雪.海洋命运共同体下公海保护区制度建设问题研究[D].中国人民公安大学,2024

[9]张文峰. 公海保护区建立的实践困境和完善路径[D].吉林大学, 2020.

[10]马龙.ABNJ 海洋遗传资源复合型惠益分享机制研究[D].哈尔滨工程大学,2023.

2025年中国国际法学会年会

气候变化对小岛屿国家的影响与因应策略

王海欣

中国社会科学院大学23级国际法学硕士

【摘要】全球气候变化导致的海平面上升对沿岸国家，特别是小岛屿发展中国家构成了严重威胁。从国际法视角来看，海拔较低的小岛屿国家即将面临沉没的风险，，引发包括海洋边界、国家主体地位、新的无国籍状态、跨境气候难民人权保护等诸多复杂法律问题。海平面上升可能从根本上改变海岸线，给岛屿、基线和全球海洋边界带来不确定性，增加国家间海洋权益争端。本文聚焦于当前气候变化、海平面升高情景下小岛屿国家面临的现实困境，通过对其国家主体资格以及国家公民人权保护面对的危机与挑战展开分析，从传统国际公法、国际海洋法和人道法等多重视角展开分析，在法律层面提出应对策略。

【关键词】海平面上升 小岛屿国家 国家资格存续 人权保护 气候难民

一、问题的提出

当太平洋温暖的海水冲过图瓦卢的隔离墙，冲上道路与社区时，当地的孩子们为此欢快地尖叫着。但他们中的许多人可能没有注意到，每次太平洋水域冲破围墙时，海浪的影响都会变得更大——越来越多的基础设施和房屋受到了不可逆的破坏。图瓦卢是世界上最小的、也是最不发达的国家之一，作为一个国家的碳排放量可能比很多发达国家的一个社区还要少。尽管如此，它却可能成为第一个因全球海平面上升而被淹没的国家。[1]

“人人都拥有的东西，通常不受到任何人的保护”[2]。气候变化与海平面上升是全球性事项，是当前全世界面临的共同挑战，绝不应该被看作小岛屿国家自己面临的不幸。随着全球气候变暖，海平面加速上升，给岛屿国家和沿海国家，尤其是给低地势的岛屿国家和沿海国家带来了不可忽视的影响，也给国际法带来了巨大的挑战，引发包括国家领土存续国际法主体地位、海洋划界与海洋权利及跨境气候难民人权保护等诸多复杂法律问题。

目前得到联合国承认的小岛屿国家有 38 个，全部为发展中国家，其共同特点是在国际社会上地理与政治的双重边缘化。[3]这些国家陆地面积狭小，自然资

[1] Rebecca Elizabeth Jacobs, Treading Deep Waters: Substantive Law Issues in Tuvalu's Threat to Sue the United States in the International Court ofjustice, 14 PAC. RIM L. & POLY J. 103, 104 (2005).

[2] JAMES Q. WILSON, THE MORAL SENSE 37 (1997) (noting a dispersed sense of personal responsibility toward a victim when responsibility belongs to an entire group); see also Garrett Hardin, The Tragedy of the Commons, 162 SCIENCE MAG. 1243, 1243- 48 (1968) (positing a proportional correlation between an individual's share of finite resources and his tendency to strive for personal gain without limit).

[3]马博：《海平面上升对小岛屿国家的国际法挑战与应对——中国—小岛屿国家合作展望》，《国际法研究》2018 年第 6 期，第 46 页。

源匮乏，普遍存在经济落后，政治不稳定和人力资源不足等问题，因全球气候变化而引发的海平面上升对其领土主权及海洋权益的完整构成了直接威胁。为了共同面对发展问题和环境危机，小岛屿以及低海岸国家于 1990 年成立了小岛屿国家联盟（AOSIS），该国家联盟的主要职责是，在联合国的协商框架内，作为一个整体为小岛屿发展中国家发出声音，争取权利。目前该组织在全球拥有 39 个成员和 4 个观察员，占发展中国家总数的 28%，占总共 51 个小岛屿发展中国家和地区的 84%，汇聚了该群体的主要力量，同时凭借 37 个席位占到联合国 192 个成员国的五分之一。[4]这些国家是国际社会应对气候变化的谈判与合作中与西方发达国家博弈的重要政治力量，其国际影响力超越了其本身的综合国力。

本文将主要针对小岛屿国家的国际法主体资格问题及气候难民的人权保护问题展开分析并提出可能的应对措施。

二、小岛屿国家的法律地位问题及应对

（一）领土丧失的危险与国家存续的困境

根据传统国际法理论，主权、确定的领土、政府和定居的居民是国家的基本构成要素，从这个维度上来讲，领土对于一个国家国际法主体资格的认定是不可或缺的。回顾人类历史，尚未出现过因领土丧失而失去国家资格的情况与案例。但是由于近现代工业迅猛发展，自 20 世纪 50 年代以来，海平面的上升速度已经高于过去两千年，在可以预见的未来，许多现存小岛屿国家已经面临着被海水淹没的紧迫危险。诚然，这个过程是缓慢的，但是这个过程中，海水不断渗入陆地的地表水和地下水系统，影响到居民的淡水供应，破坏土地的肥沃度，进而影响农业和居民日常生活。久而久之，这些低洼的小岛屿国家在被淹没的过程中将不再适合人类居住，这也会迫使原先在这片土地上定居的居民逐渐离开自己的家园以寻求生存。而一旦小岛屿国家领土被完全淹没，其国家在物理和法律层面将面临不复存在的风险。

早在 2001 年，图瓦卢就宣布，由于国土正在被不断上涨的海水所吞噬，政府计划将人民移往新西兰。2003 年一场风暴侵袭南太平洋，致使许多岛国完全没入水下，其中包括了基里巴斯 95%的领土和图瓦卢的 9 个岛屿。基里巴斯总统随即开始为“丧国之日”作准备，希望有临近的国家能够接纳他们。2004 年印度洋海啸中，马尔代夫首都几乎一半被淹，其总统透露,他们正在海岛上修建堤坝,以避免马尔代夫的岛屿被海水淹没和侵蚀，当地甚至打出了“赶在我们消失前来享美景”的旅游广告。

20 世纪 70 年代《联合国海洋法公约》谈判时，国际社会尚未意识到全球变暖及海平面上升对国家领土、国家本身及国际法的可能挑战。因此，现行的国际

[4]成亚曼：《小岛国联盟：我们的未来在哪里？》，《国际纵横》2011 年第 6 期，第 14 页。

法并未对一个国家丧失其领土之后是否继续存在这个问题做出规范性的指引和说明。海平面上升直接影响到小岛屿国家的利益和存亡，但是这些国家大多为经济极度不发达、在国际上缺少话语权的发展中国家，国际公法的局限性和大国博弈使得国际社会在面对小岛屿国家以上生存问题时，显得事不关己。但是随着海平面的不断上升，当前已有小岛屿国家被海水淹没，这不再是危言耸听，小岛屿国家的国家主体存续已经是当前亟待解决的问题。讨论被淹没的小岛屿国家的国家法主体地位存续问题关系到那些因海平面上升而被迫离开本国居民的法律地位和生存。这对当前现行有效的国籍法、国际人权法、国际难民法、国际环境法、国际人道法等也存在巨大的修改和解释挑战。[5]

（二）领土与国际法主体资格的关系

对于一个实体是否具备国家主体资格，在国际社会上一直未能形成统一定论，但是目前最为普遍接受的一个标准即如前文所述，是由 1933 年签订的《关于国家权利与义务的蒙得维的亚公约》（以下称《蒙得维的亚公约》）的第 1 条所提出的标准，[6]它规定："作为国际法上的主体的国家需要具备以下条件：（1）永久的居民；（2）确定的领土；（3）政府；（4）与其他国家进行交往的能力"。[7]

领土是国家有效治理的必要条件，既是国家主权行使的物理空间，又是国民和政府维持存在的物质基础。1987 年《美国对外关系法重述》（第三次）第 201 条对国家构成要素的规定与《蒙得维的亚公约》相同，该《重述》阐释了"确定的领土"即为"即使某一实体的边界还未最终确定，或者其边界的一个或多个部分存在争议，或者其他国家对其部分领土主张主权，该实体仍然可能满足国家资格中的领土要求。即使某一实体的全部领土被外国占领，或者暂时失去对其领土的控制，该实体并非必然就不再成其为国家。"[8]

根据传统国家要素理论，一个国家的领土面积并无下限要求，主要作用在于确定国家的地位和主权，"领土作为财产，领土作为管辖的空间限制……对领土功能的分析揭示了以下四点启示：首先，领土是安全的来源；第二，领土是经济资源的来源；第三，领土有利于有效行使管辖权；第四，领土是历史文化资源的源泉"[9]。但是现实情况是，目前上述四项标准在国际社会上只是作为建立新国家

[5] 王梦瑶：《海平面上升对小岛屿国家影响的国际法分析》，《上海师范大学硕士学位论文》2021 年第 3 期，第 21 页。

[6] Ian Brownlie, Principles of Public International Law （7th ed.）, New York: Oxford University Press, 2008; Malcolm N. Shaw, International Law （6th ed.）, Cambridge: Cambridge University press,2008, pp. 197—198; Peter Malanczuk, Akehurst's Modern Introduction to International Law （7th ed.）, 1997, p. 75; David Harris, Cases and Materials on International Law（6th ed.）, London: Sweet and Maxwell, 2004, p. 99.

[7]《蒙得维的亚公约》第 1 条。另参见"Arbitration Commission of the Peace Conference on Yugoslavia Opinion 1,"ElihuLauterpacht, C. J. Greenwood, International Law Reports, 1993 （92）, pp. 162—165: "the state is commonly defined as a community which consists of a territory and a population subject to an organized political authority…［and that］such a state is characterized by sovereignty."

[8]［美］巴里·E·卡特等：《国际法》（上），冯洁菡译，商务印书馆 2015 年版，第 586 页。

[9] Abhimanyu Gorge Jain，The 21st Century Atlantis: The International Law Of Statehood And Climate Change－induced Loss Of Territory，50STAN. J．INT'LL．1, 2014, p.22-23.

所应具备的要件，而很难解决国家的存续乃至消灭的问题。事实上，自从传说中的亚特兰蒂斯灭亡以来，世界上还没有真正出现过一个国家的物理消失。

随着国际法的不断发展，除了《蒙得维的亚公约》提出的四项标准外，国际法学者们学者也针对国家主体资格提出了许多新的标准比如 James Crawford 的“有效控制说”， Rosalyn Higgins 的“独立性说”以及 Charles Cheney Hyde 所提出的“相当程度的文明说”等等。国际法上还没有建立起一套客观的标准来直观判断国家资格的存续与否，我们也不能武断的仅凭领土的丧失就直接断言这个国家立刻失去其国家资格，这无法解决任何问题。[10]

关于国家的消失，国际法目前尚未有明确的规定，[11]只是对以下几种国家消失的情况予以了承认：第一种是新建式合并，即同其他国家合并在一起形成一个新的国家；第二种是吸收合并，即将现存的国家吸收到该国主权之下，被吸收的国家不复存在；第三种是国家解体，即一个国家分裂解体为数个国家，原始的国家亦不复存在。然而这三种情况并不能涵盖被淹没的小岛屿国家的国家资格丧失问题，哪怕在联合国的历史上，也从未发生过一个国家整体在物理上的消失，因此现行的国际法上关于国家消失的规定很难适用到设问的情形之中。

换一个角度来讲，一个国家资格消失以后，最亟需讨论的便是其原本的国家权利和义务由谁来承担的问题。虽然国际上存在诸如《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》[12]和《关于国家对国家财产、档案和债务的继承的维也纳公约》[13]等用以确保国家重组的平稳进行和保障国际关系[14]的国际公约，但是对于领土可能被完全淹没的小岛屿国家而言，现实困境是这些国家可能不再适宜人类居住，继承国也将很难继承领土上的权利，仅能够继承被继承国的人口和债务，而这反过来又可能构成继承国的负担，因而很可能出现属于被淹没的小岛屿国家的义务或债务在国际社会上无人继承的尴尬局面，这十分不利于保障国际关系。从这个层面上来讲，将领土丧失作为国家消灭的条件明显欠妥，《蒙得维的亚公约》中的“领土标准”不宜适用于国家资格的存续与消灭方面。

（三）保留被淹没的小岛屿国家的国际法资格方案

如前文所述，为了维护和保障国际社会安定，有必要在法律层面为被淹没的小岛屿国家寻求应对措施与救济，完善相关的国际法律制度，以期维持其国际法律地位。

---

[10] 何志鹏、谢深情：《领土被海水完全淹没国家的国际法资格探究》，《东方法学》2014 年第 4 期，第 85 页。

[11] Jane McAdam.“‘ Disappearing States’, Statelessness and the Boundaries of International Law”, Jane McAdam（ed.）, Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives. Oxford: Hart Publishing, 2010, p. 105.

[12]1978 年 8 月 23 日签订于维也纳。

[13]1983 年 4 月 8 日签订于维也纳。

[14] 参见两个公约的序言。

1、保障海洋权益

对于小岛屿国家而言，由于陆地面积往往有限，故其最重要的权利主张就是依附于海岸线延伸出的海洋权利。根据 1982 年《联合国海洋法公约》建立的国际海洋区域主权规定，领海是国家领土的重要组成部分，所有的沿海国家都对其内水、领海、专属经济区和大陆架享受相应权利。对于此部分权利，应当分开来看：首先，由于大陆架一直处于海平面以下，因此即便小岛屿国家未来被淹没，其对于大陆架所享有的专属的勘探与开发自然资源的权利不应受到影响。至于领海与专属经济区的权利，由于未来海平面上升，沿海国家的领海基点、基线极有可能发生变动；邻国也可能试图利用其他国家的领土损失，声称将其海上边界扩大到这些地区。对此，无论是采取传统的领海基点、基线划定方式，抑或采用动态基线，都具有很大的不确定性。为了应对海平面上升对国际海洋法律秩序的扰乱，应以适当方式永久冻结既存基点、基线，不再考虑基线未来可能向陆地方向的变化，以允许沿海国维护其管辖海域的最初外部界限，这很大程度上将有效消除导致国际关系不稳定的因素。[15]

2、对“流亡国家”的承认

如上文所述，《蒙得维的亚公约》仅向国际社会提供一个参考性的标准，现实中国家的存续与否不能简单根据“四要素”是否齐全来一概而论，而应当结合具体实际情况。在国际法上，如果一个国家的政权被迫离开本国领土，且该国领土上存在另一个合法政权，则该离开本国领土的政府可以作为“流亡政府”为国际社会所接受。相类似的是，倘若某一国家政权基于客观情势被迫撤离其固有领土，而国际社会仅承认单一政权作为该国的合法代表，那么是否应当赋予此类政权以“流亡政府”的国际法律人格，这一问题值得深入探讨。这种情形下，尽管该政权暂时丧失了对本国领土的实际控制权，但其作为国家象征性代表的地位是否应当得到国际法的认可，构成了一个具有重要理论价值和现实意义的法律命题。此处的“流亡国家”与“流亡政府”区别在于，虽然二战都失去了自己的领土，但后者的领土在物理意义上仍然存在，只是迫于被其他政权占领而失去领土陷入流亡状态；而前者的领土已经由于海平面的升高等因素从物理意义上消失了。

《蒙得维的亚公约》的第 2 条的核心要义是要表明一个主体是否能够成为一个国家，而不是为了表明一个主体如何终止自己的国家资格。质言之，即使一个国家失去了领土，其作为国家的资格也绝不应该据此被轻易取缔。既然“流亡政府”这一缺失了“领土”要素的主体都能够被接受为国际法上的国家，那么不妨再创设一个“流亡国家”或类似概念，如此将能够妥善处理被淹没的小岛屿国家在找到新的能够宣称主权的土地之前的国家资格问题，也能够保证其继续妥善扮演自

[15] 冯寿波：《消失的国家：海平面上升对国际法的挑战及应对》，《现代法学》2019 年第 21 期，第 186-187 页。

己在国际社会中的作用。

3、获得新领土

前述的两种应对措施本质上都是以被淹没的小岛屿国家作为无领土国家继续存续而展开的，但如果能够取得新的领土，无疑是保留小岛屿国国家资格最便捷的途径。事实上，随着气候变化与海平面上升的加剧，许多诸如图瓦卢和基里巴斯等海平面只有数米的小岛屿国已经面临了领土丧失的现实危机，而图瓦卢和马尔代夫现阶段也已经开始未雨绸缪地与其他国家展开领土购买的磋商以及对人工岛屿的开发，以期待能够获得新的领土。

从法律层面上来讲，最直接和有效的获取新领土的方式就是土地购买，如此可以获得承载自身国家主权的领土主权与所有权，且在国际社会不乏此种处理先例，比如 1867 年，沙俄以 7200 万美元的价格将阿拉斯加地区出售给美国；十九世纪七十年代，冰岛政府通过协议从加拿大政府购买部分领土作为冰岛人新的聚居地。但是在当今国际社会，领土问题的高敏感性就注定了领土的买卖与割让极难实现，除非该被割让领土对于让与国实在毫无价值。“从实用角度看，不管什么价格，很难想象现在有任何国家同意把一部分领土让给另一个国家，除非是无人居住、不适宜居住……缺乏资源和无任何价值。放弃有价值的和(或)有人居住的领土的政治、社会和经济后果可能直接就超过现政府的能力和勇气。”[16]还有一个问题就是，对于像马尔代夫这种国民经济很大程度依赖岛国优势的国家，如果迁移到内陆国家的话，其国家利益很大程度会受到影响和剥夺。

除了向其他国家寻求割让土地之外，小岛屿国家还可以通过新建人工岛屿来获取新领土，诸如马尔代夫就已经开始尝试建造人工岛。此种方法相较于领土割让来说其实是更为现实的选择，只不过代价较为昂贵，可能被淹没的国家可以提前做好应对准备，对气候变化和海平面上升等可能将领土淹没的客观情况进行科学的检测和预见，根据自己的财力、物力、人力合理安排修建人工岛屿的时机和地点，在领土被完全淹没之前或之后都可以进行，既可以在原本领土之上修建，亦可以另寻其他地点修建。但是值得注意的是，在此种情况下，应当提议联合国大会对《海洋法公约》进行修改，以明确上述人工岛屿的法律地位。

三、小岛屿国家公民人权保护困境及应对

（一）气候异常变化对人权的影响及“气候难民”概念的提出

气候异常变化的影响正在逐年累月的不断恶化，目前海平面上升所带来的威胁已经对小岛屿国家及其公民带来了不可忽视的影响，在可预见的未来，诸如斐济、基里巴斯这样低洼的小岛屿国家极有可能逐渐被淹没，被淘汰出世界地图，而对于世代生活在岛屿上的公民，他们维持生存的基本权利也岌岌可危，即将面

[16] Rosemary Ray fuse．W（h）ither Tuvalu? International Law and Disappearing States［R］. University of New South Wales Faculty of Law Research Series，2009. p. 8.

临着被迫跨境迁移和流离失所的困境。[17]站在人类命运共同体的角度，我们有必要对他们的人权保护问题开展谨慎且有效的思考。

“难民”的概念在国际法层面已经被广泛的接受与承认，根据联合国 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的协定书》的规定,难民一般是因为政治迫害、宗教、战争、种族等政治原因,不能或者不愿意回到国家的人。显而易见,目前该公约和协定书并没有将因气候原因背井离乡的人纳入国际难民的范畴。

相较而言，“气候难民”的概念在 20 世纪 70 年代才被 Lester Brown 首次提出。随后 El-Hinnawi 在 1985 年联合国环境规划署撰写的报告中指出气候难民问题后，这一术语在学界和政府报告中开始得到广泛应用。El-Hinnawi 认为，“气候难民”是指由于自然的或人为环境破坏引起的，威胁到人们的生存或严重影响到其生活质量，而被迫临时或永久离开其栖息地的人们。这一定义也概括了气候难民所须包含的三大因素，即由气候变化造成的、迁徙出本国领土范围、非自愿迁徙，他还将气候难民分为三类，即因为自然灾害或人为灾害暂时流离失所的人；由于激烈的环境变化而长期流离失所者；因为环境条件的逐渐恶化，人们基本需求得不到满足而移民。[18]遗憾的是，国际法学界在关于迁移动因识别、环境难民是否存在、环境难民能否纳入难民的范畴这三个方面也存在着较大争议。[19]

对于气候难民的保护，无论是在国际层面、国家层面还是个人层面，都十分必要和紧迫。首先，在国际层面，对气候难民的人权加以保护是维护国际和平与安全的需要。气候难民的四处流离,直接对国际社会的稳定产生影响,人口的大量流动引发国际安全隐患。除此之外,大量的气候难民涌入会提高接受国恐怖袭击事件发生的可能，加大国家财政负担风险。其次，在国家层面上，国家国际责任承担的需要全球变暖等气候变化并不是单独一个国家导致的,而是全人类活动共同导致的,无论是发展中国家还是发达国家都应当为此承担相应责任。最后，聚焦到个人层面，对气候难民的保护无疑是人权保护的需要。人权作为人生存于世而普遍享有的基本权利,应当受到广泛的保护。而人权保护对于气候难民来说十分重要,因为他们正处在一个基本权利被忽视的处境。尊重人权作为《联合国宪章》的宗旨之一,它的第一条主张各个国家应该开展广泛且密切的合作从而促进人权的保护,并确认了人类享有基本的权利和自由。因此,即便目前气候难民未能获得《关于难民地位的公约》和《关于难民地位协定书》的保护,也应当受到《联合国宪章》《世界人权宣言》等对于人权的保护。因此,即便目前气候难民未能获得《关于难民地位的公约》和《关于难民地位协定书》的保护,也应当受到《联合国宪章》

[17] 俞程：《气候难民的国际法保护》,《西部学刊》2022 年第 20 期，第 84 页。
[18]Hinnawi，E. E. Environment Refugees[u]. Nairobi. Kenya：UNEP，1985：p. 103-112.
[19]严登才、施国庆：《西方国家环境难民的争议与弥合路径解读》,《西北人口》2016 第 5 期，87-88 页。

《世界人权宣言》等对于人权的保护。[20]

（二）小岛屿国家公民人权保护面临的挑战与困境

气候持续异常变化导致海平面升高，倘若未来人类应对气候变化失败，未来小岛屿国家被淹没，那么对于国土面积狭小、资源匮乏的小岛屿国家，相比起“与岛屿共存亡”，选择“气候变化移民”方案不失为权宜之策。[21]但是问题在于，现行国际法律制度对那些因气候变化而流离失所的人提供的保护实属有限[22]，大多数情况下，那些因气候变化导致流离失所的人既无法援引 1951 年《难民地位公约》获得保护，因为其并不符合公约对难民的界定，也无法依据国际法获得其他保护。《联合国气候变化框架公约》也没有提供相应的保护，对无国籍人的保护以及人权法律保护亦都无法妥善处理和解决气候移民问题。[23]

1、责任主体不明

目前,对于小岛屿国家公民人权保护的责任主体国际法并未确定，这无疑会导致气候难民的保护陷入混乱。笔者从气候难民的产生国、产生国以外的其他国家和国际组织这三类主体来对气候难民的保护主体进行厘清。

首先,与传统难民不能或者不愿意受到产生国的保护不同,气候难民往往愿意接受产生国的保护,而产生国往往亦无条件对其进行保护。由于条件有限,气候难民和其产生国难免依赖于国际社会的帮助,逐渐减少产生国自身责任。但是需要明确的是完全依靠他国进行救助是不切实际的,气候难民的产生国也应当在自己的能力范围内承担相应责任。

其次,在气候难民的问题上,除产生国外的其他国的责任也十分不明确。联合国《京都协议书》中规定了缔约国的减排义务,因此,如果一个缔约国超标排放温室气体,那么可以推断出该国出现监管的错误或者不积极作为,那么作为气候难民接受国的缔约国应当承担更多的责任。但问题主要是未超标排放的缔约国和未缔约国家的责任应当如何划分还不明晰。

最后,由于缺乏国际法上的依据,国际组织对于气候难民的救济应承担何种程度的责任也不明确。国际组织可以分为专门救济气候难民的国际组织和其他国际组织。专门救济气候难民的国际组织主要是以救济气候难民为主要目的,因此其应当承担救济责任。而其他国际组织需要承担何种责任目前为止尚未得到明确。

2、实体法领域的保护欠缺

首先，如前文所述，当前国际难民多边条约在气候难民领域适用存在显著障碍。第一，难民的定义仅仅适用于跨越边境的人。则遭受气候变化负面影响而在

[20]刘文君、洪萍：《“气候难民”应受国际法的保护》,《林业经济》2015 年第 5 期，29-31 页。

[21]Carola Betzold，“Adapting to Climate Change in Small Island Developing States”，p. 483.

[22]Harriet Farquha,“‘ Migration With Dignity’: Towards a New Zealand Response to Climate Change Displacement in the Pacific,” Victoria U. Wellington L. Rev., No. 46, 2015, p.31.

[23]史学瀛、刘晗：《气候移民的国际法保护与对策》,《南开学报（哲学社会科学版）》，2016 年第 6 期，第 70 页。

一国内部迁移的人就不能受到保护。此外，许多因气候变化导致流离失所的人在寻求保护时仍在本国内，还没有跨越边境。除非有其他原因来证明存在“迫害”，否则这些人不能得到保护。第二，“气候变化”很难被定性为“迫害”。“迫害”包括特别恶劣的，因其固有性质或累积的影响而侵犯人权的行为。它涉及一个程度和比例的问题。正如基里巴斯和图瓦卢公民寻求移民到新西兰案件所显示的那样，《难民公约》在以“气候变化”为基础的诉求中并不适用。尽管气候变化的负面影响有危害，即使这些影响违反了经济、社会权利，并在某些特定情况下可以等同于“迫害”，但它们并不符合现行国际法和国内法中关于“迫害”的认定条件。第三，依据公约，迫害的发生基于如下五个原因：种族、宗教、国籍、特殊社会群体成员或政治意见。即使气候变化可以被接受为“迫害”的一种形式，但其影响在很大程度上是非歧视性的，更不用说与特定特性相联系。同时，“特殊社会群体”必须由于基础的、不可改变的特性而非迫害本身的危险连接在一起，因此也很难证明这些移民构成“特殊社会群体”。

其次，被淹没小岛屿国家公民的人权保护问题由国际法人权法进行规制也是应有之义。2008 年，联合国人权理事会采用联合国 7/23 号决议中关于“气候变化对世界各地的人们和社区带来了一个直接而深远的威胁，并对人权的充分享受有显著的影响”[24]的论断。2009 年，联合国人权高专办（OHCHR）也采用联合国 10/4 号决议，承认“与气候变化直接或间接相关的影响对人权的享有具有影响”，这确认了气候变化和人权之间存在关系。

适用人权法时并不考虑人是否处于流离失所的状态，因此，有人认为人权法对于解决涉及气候变化引起的迁移问题时具有一定优势。国际上有许多直接或间接为移民提供各种形式的人权保护的公约。比如，1966 年《联合国经济、社会、文化权利公约》、1996 年《公民权利和政治权利国际公约》等一些保护妇女、儿童等特殊群体的内容对于基本人权有所保护。但如果仔细研究，这些公约的主要目的并非为移民提供进入其他国家并居留在那里的权利，而主要是维护特定情况下移民工人或外来人口国际公认的人权。[25]由此可见，国际人权法领域并不能够给气候难民提供充足有效的保护。

最后，小岛屿国家被迫迁移出的气候难民也很难以无国籍人的身份作为抗辩从而申请保护。1954 年《关于无国籍人地位的公约》第一条将无国籍人定义为：不被任何国家依照该国法律认定为公民的人。这一定义目前也被国际习惯法所认可。这意味着，某人要成为“无国籍人”，必须是其不具有任何国家的国籍，而并不能指那些具有国籍但实际上是无国可归状态的人。如果气候移民要援引无国籍人身份作为抗辩，就要证明其不被任何国家承认为本国人。显然，这并不符合现实情况。除非小岛屿国家不再被认为是一个国家，否则无国籍定义不能适用。换

[24] Human Rights Council Res. 7/23, U.N. Doc. A/HRC/7/78.
[25]卢雅澜：《气候难民的国际法保护研究》，《重庆大学硕士学位论文》2015 年第 6 期，第 13 页。

言之，小岛屿国家的公民除非在国家消亡以致无法将其认定为公民时才可通过“无国籍”状态被保护。根据国际法规则，国家的消亡包括吸收、合并、解体，物理上的消失并不被承认为国际法认定的国家消亡。

现行国际法律体系对无国籍群体的权益保障存在明显局限，特别是未授予其跨境迁徙和入境他国的法定权利。尽管相关国际公约设定了限制性条款，规定除基于国家安全或社会公共秩序等特殊考量外，不得对无国籍人士实施驱逐，但这一保护性条款的适用必须以该无国籍者在一国境内具有合法居留身份作为前置条件。换言之，国际法框架下对无国籍者的保护机制仍存在诸多实质性限制，未能充分保障这一特殊群体的基本权益。

3、司法程序不完善

首先，对于小岛屿国家公民本身，他们很难承担举证责任。在气候难民的司法救济途径中,根据“谁主张,谁举证”的证明规则,原告需要证明“一国的气体排放与另一国的气候变化有因果关系”,这一举证对于原告来说,是极为困难的。因为气候变化导致的损害不能够立即显现,往往需要一定的时间,原告要想搜集损害的证据是极为困难的。

其次，国际人权法缺乏有效的法律约束力虽然前文讲到国际人权法对于尚未被纳入难民保护体系的气候难民来说,是个有效的补充,但是它作为弱法中的弱法,法律约束力较弱,并不能很好地约束各个国家，事实上许多国家不愿接受保护国际人权法规定的基本权利的义务。因此,气候难民想要仅凭国际人权法获得他国的损害赔偿是不切实际的。只有国际人权法中规定具有约束力的法定义务和具体且可实施的司法救济制度,人权保障制度得到相应的完善时,才能够适用于因气候变化导致人权受到侵害的损害赔偿诉讼中。

（三）小岛屿国家居民人权保护的国际法应对

1、明确责任主体划分

在气候难民的援助过程中,各责任主体的责任划分不清晰也是成为气候难民无法得到充分救济的障碍之一。对此，理应建立保护气候难民的国际公约，进行气候难民保护相关的国际法律体系的构建，确立气候难民保护责任归属问题。从气候难民保护责任分配角度来看：

首先，气候难民的产生国应当负主要救助义务。气候难民的产生主要是由于本国内的气候变化而导致的,因此无论气候变化是否由于本国的行为所致,基于国际人权法中保护国民的义务,当本国气候难民产生时,都应采取积极的补救援助措施,其他国际援助并不能削弱或者代替本国的保护责任。除了尽可能支持国民的迁徙行为外，还需要依据其余国家的相关规定和权益划分，在其国内事务中考量，从而减少群体迁移的原由，通过预防措施的实行，规避“气候难民”迁徙现象。举例来说，荷兰当前正在通过高科技方式建立各种应对洪水和海平面上涨的防御措

施，希望正面抗争海水上升带来的国土沉没问题，马尔代夫亦是如此，其通过海岸防护工作的实施保障国土面积。

其次，其他国家对于气候难民所承担的责任应当坚持人道主义原则和共同但有差别责任原则。随着工业化时代的到来,温室气体的排放早已与各个国家的生存发展密切相关,各国都会多多少少排放一定的温室气体,因此,对于气候难民的救济,应当坚持人道主义原则,即无论其他国家是否对于气候变化存在不作为或者过失,都应当承担必要的救济责任。在此基础之上,应当坚持共同但有差别的责任,所谓“有差别的责任”可以是指:相比于发展中国家,发达国家应当承担更多的责任。

最后,当上述两类主体都无法充分承担各自的救济义务时,国际组织理应为其提供补充性的保护。国际组织通常是由于各个成员国组成,当其成员国作为独立的国际法主体无法承担救济气候难民的义务时,各个成员国可以一同以国际组织的名义,对气候难民承担补充性的救济。同时也可以设立专门救济气候难民的国际组织,避免国际组织之间相互推诿、消极怠工的情况出现。

2、建立健全相关司法救济机制

由于国际人权领域的法律性质普遍为软法，不具有强制约束力，故建立一套有效的诉讼机制，以便于小岛屿国家公民能够可预期地获得相关救济，是很有必要的。

首先需要明确的是国际法领域的“不当得利”理论，具体是指不当得利人没有法律上的依据,有损于他人而获得利益，该理论在“环境侵权之诉”中对被告国家存在承担国际不发行为责任的逻辑能够进行有力论证。不当得利的构成要件有:行为人取得不当利益、行为没有合法依据、他方受到损失、取得利益与受损失之间具有因果关系。该理论可以适用于气候难民维护自身合法权益的诉讼,它合理论证了国际法主体应当为其国际不法行为承担责任。

与此相关的最典型的案例就是以图正卢对澳大利亚和美国就气候变化提起的诉讼：作为被告国的澳大利亚和美国,为发展自身的经济而无视气候变暖,大量排放温室气体,从而较早地完成了工业化,获得了经济增长。且被告这种快速的经济发展是建立在损害原告的基础之上的,这种损害体现为原告国因气候变暖导致海平面上升淹没领土或者气候极其干旱不适宜人类居住等状况,因此这种损害与被告国获得利益之间具有因果关系。此外，被告获得利益是没有法律依据的,因为通过温室气体排放而获得的利益行为,损害了原告国气候难民的生命权、健康权等基本人权,这显然不符合国际人权法的要求，因此可以论证的出存在国际赔偿责任呢基础。

其次，应当将举证责任倒置原则引入气候难民的保护领域。一般的侵权责任采用的是“谁主张、谁举证”的原则,但是由于气候难民在举证责任这方面难度过大,所有人都存在温室气体的排放，因此很难举证被告方是否存在大量气体的排放,受害者胜诉的几率较低。故不妨在司法诉讼中考虑适用举证责任倒置的原则。

该举证原则在国内的环境侵权诉讼中比较常见,其在不同程度上减轻了原告的举证负担,使裁判更能够公正合理。如果在气候难民侵权诉讼中运用举证责任倒置,那么可以大幅度减轻原告的举证责任,而是由被告承担该因果关系不存在的证明。

四、结论

海平面上升预计将持续数百年，导致小岛屿国家主体资格存续问题、居民流离失所和跨境移民问题，对沿海国家和国际治理构成的威胁已吸引了国际社会各界关注。从地区角度来看，沿海地区和地势较低的小岛屿国家更容易受到影响，国际社会的挑战由此产生，诸如国家主权的国际法问题、跨过界气候难民的人权保护以及许多其他法律问题。近些年来，国家领土消失逐渐成为现实，就低洼地区的小岛屿国家而言，问题已经十分严峻。他们需要面对的是国土被不断上升的海平面淹没，是失去家园，全国居民将被安置在国外。而且国家治理能力有限。因此，有必要在国际法层面为其提供制度保障与人道援助，这需要秉持人类命运共同体理念，依赖国际社会的共同减排努力。

2025年中国国际法学会年会

北极地区的全球治理与人类命运共同体属性

苏安琪*

（武汉大学 中国边界与海洋研究院，武汉，430000）

摘要：全球化背景下，北极治理面临着复杂现状，气候变化对北极的经济发展带来机遇与挑战，而乌克兰危机对北极地缘政治带来剧变。面对环境、经济与地缘政治的双重困境，传统的治理模式需要进行变革。北极治理是一个全球性问题，我国提出的人类命运共同体理念强调各国间的合作和共同发展，这也适用于北极地区的治理。我国积极参与到北极全球治理的实践中，但作为地缘意义上的“非北极国家”仍然面临着种种考验。人类命运共同体理念的治理思路能够为北极全球治理提供新思路，以解决问题为导向，分别对双重困境提供对应的解决措施。

关键词：北极治理 全球治理 人类命运共同体 地缘政治

一、北极治理的双重困境

北极事务管理没有统一适用的单一国际条约，而是依据《联合国宪章》《联合国海洋法公约》（UNCLOS）等国际条约和一般国际法，以及国内法、原住民的习惯法等各级法律协同构成。当前，北极治理面临着多重困难，气候变化对北极造成了尤其显著的影响，乌克兰危机带来的政治格局变化也深刻影响北极治理的动向。

（一）北极治理面临的复杂现状

UNCLOS 是关于海洋领域和活动的最重要的国际条约，但并未明确北极地区的法律地位。并且，美国作为北极沿岸国家，至今不是 UNCLOS 缔约国，虽然其曾经在《伊卢利萨特宣言》中重申对海洋法的承诺并普遍遵守 UNCLOS 框架，但是，UNCLOS 始终无法以公约的效力约束非缔约国，给美国适用“双重标准”的漏洞。美国仅基于“主要海洋利用国”的自我认知，将 UNCLOS 部分条款视为具有习惯法性质的规则，以此提出美国的解释立场，[1]而对于不利其本国利益的条款，则视为“过度海洋主张”。2023 年 12 月，美国单方面宣布推进北极外大陆架（ESC）主张的计划而并未提交大陆架界限委员会，从 UNCLOS 的意义上讲，非缔约国在技术上也实际无法向委员会申请划定其大陆架的界限。俄罗斯、加拿大、丹麦等北极国家也早在数年前即提交划界申请，北极地区划界争端频繁，

*苏安琪，女，武汉大学中国边界与海洋研究院硕士研究生，主要从事极地法研究。电话：13057383635，邮箱：anqisu331@163.com。

[1] 张新军、陈曦笛：《“美国习惯法”与<联合国海洋法公约>下的海洋秩序——基于沿海国和海洋利用国利益平衡的视角》，《地方立法研究》2022 年第 6 期，第 121 页。

缔约国可以任意选用对其有利的划界标准来最大范围地扩展其大陆架边界，北极空间规划不确定性增加。

《极地规则》是专门适用于极地地区的针对性规范文件，规定了船舶设计和冰航的要求，但也并未规定北极地区本身或北极航道的法律地位。UNCLOS 第 211 条第 6 款允许沿海国在其专属经济区的明确界定区域采取“防止船舶污染的特别强制性措施”，以防止、减少和控制来自船只的污染。同时，第 234 条对“冰封区域”作出规定，允许沿海国在其专属经济区内通过自己的法律和条例，只要这些法律和条例是非歧视性的。这条规定可以视为第 211 条第 6 款在“冰封区域”的特别法，其用意在于保护和保全北极特殊的生态环境，但是北极航道沿岸国却利用该条规定把北极航道视为“内水”，滥用 UNCLOS 赋予的“北极例外”规定。加拿大通过其国内法案将西北航道界定为本国的内水，俄罗斯也通过诸多国内法案法规对东北航道实施强力管控，并对东北航道附近的北方海域主张“历史性权利”，而美国等国家则认为北极航道是适用用过境通行制的国际海峡，有关各方对于北极航道的法律地位和管理机制早就存在着激烈争议。

（二）气候变化背景下的机遇与挑战

北极的气候变化可能造成多种影响。不同于气候变化对某个特定国家造成的损害，北极气候变化的影响可以通过多种叙述来传达，既有负面影响，也有积极作用——例如，蓝色增长（海洋和海事部门发展）；北极航道通航时间增加；生物多样性变化；不稳定和极端天气事件；以及北极原住民的流离失所等等。

2023 年北极圈论坛会议简报显示，北极气候变化扰乱了与干旱、洪水、风暴和其他极端天气事件相关的全球天气系统。同时，北极对地球的温度具有重要影响，因为随着其反照率的下降，它可以吸收更多热量，然后将这些热量分散到全球各地。换句话说，它“不再是地球的冰箱，而是即将成为一个散热器”。[2]北极的变暖速度是全球平均水平的三倍，海平面上升使得小岛屿国家受到严重生存危机，个人和国家经济受损、沿岸居民被迫迁居，气候变化难民增加。飓风、强降水和其他极端天气破坏了航运路线、港口活动、道路、铁路和其他沿海基础设施，使得航运贸易受到阻碍。

另一方面，气候变化也给北极带来了航行机会。由于气候变暖，海冰消融，北极航道可通航时间逐渐变长，夏季航行对破冰船的需求也将减少，从而进一步降低航行成本。预测显示，最早在 21 世纪 30 年代，北极夏季的无护航航行将有机会实现，到 21 世纪 50 年代，这基本上就会成为现实[3]；到本世纪末，北方航道每年将无冰 3 至 6 个月，而西北航道每年将无冰 2 至 4 个月。“世界正在获得

[2] Arctic Circle Assembly 2023 Ambassadorial Briefing, Annex I.

[3] Yevgeny Aksenov, Ekaterina E. Popova, Andrew Yool, A.J. George Nurser, Timothy D. Williams, Laurent Bertino, Jon Bergh. On the future navigability of Arctic sea routes: high-resolution projections of the Arctic Ocean and sea ice, Mar. Policy, 75 (2017), pp. 300-317.

一个新的可航行海洋”，届时将会吸引更多全球利益相关国家和经济体参与北极航运，常态化商业运营指日可待，航行成本、合作模式等经济驱动因素成为北极航道治理的重要考虑。

就渔业而言，目前，北极海域渔业资源治理机制大致遵循 UNCLOS、《联合国鱼类种群协定》《FAO 负责任渔业行为守则》等国际规则和北极理事会等区域治理机制和区域性双边渔业协议。东北大西洋渔业委员会（NEAFC）和《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》（CAOFA）对北冰洋公海区域的渔业管理发挥重要作用。CAOFA 由北冰洋沿岸五国、欧盟，以及中国、日本、韩国作为“近北极国家”共同签订，缔约各方承诺有效期 16 年的中北冰洋公海地区商业捕捞禁令，除非一方提出反对，否则这一期限将自动再延长五年。

然而，气候变化对鱼群数量的影响既可能是正面的，也可能是负面的。研究指出，（亚）北极鱼类种群预计将向北移动，其中一些（如果不是大多数）鱼类种群的生物量将增加，这反过来又将成为今后几十年该区域增加捕鱼量的基础。[4]动态气候变化使得鱼群种类、数量、迁移模式都随之随之动态变化，这些变化可能导致北冰洋渔场的迁移乃至全球捕捞潜力的大规模再分配。在此种情形下，NEAFC 和 CAOFA 均存在应对不足。NEAFC 属于区域性渔业组织，而区域性渔业组织气候变化的制度性响应较弱；[5]在向好的渔业预测之下，对 CAOFA 的亚洲和欧盟缔约方而言，会趋于缩短禁渔期以把握捕捞机会；二者共同存在缔约方数量较少、决策进程迟钝的弊端。此外，目前这些渔业管理制度是在条件稳定的假设下确定和运作的，面对气候动态变化，迫切需要应对新形势的新一轮谈判。

在气候变化的背景下，北极地区环境状况变化、经济博弈与海洋资源的开发进展等将改变甚至重塑北极各利益相关方之间的关系，并且，目前人类对北极海洋生态系统的了解相对较少，气候变化对生态影响的规模和程度尚未可知，这些问题将会引发北极治理的规范问题，加剧北极治理的复杂化。

（三）乌克兰危机背景下的北极合作机制困境

2022 年 2 月乌克兰危机爆发以来，北极理事会其他七个正式成员国以俄罗斯对乌克兰采取特别军事行动为由，发起“排俄运动”，并拒绝参加由俄罗斯主办或在俄罗斯境内举办的北极理事会会议，搁置了与俄罗斯的北极合作，架空俄罗斯当时作为轮值主席国的地位。2022 年 3 月 4 日，北极理事会宣布将暂停其所有会议，北极理事会陷入实质停摆状态。虽然其他“北极七国”的声明仅为不参加会议，但由于北极问题的外溢性，北极地区的科学研究、环境保护、气候变化应对等软安全、低政治敏感度领域的合作也遭到一定程度的破坏。对应地，俄罗斯

[4] Niels Vestergaard, Scenario Analysis for Arctic Marine Resource Policy, Niels Vestergaard, Brooks A. Kaiser, Linda Fernandez,Joan Nymand Larsen: Arctic Marine Resource Governance and Development, Springer, 2018, p. 78.

[5] 杨欣荣：《论北冰洋公海渔业资源养护与管理法律治理机制》，学位论文，山东大学，2021 年，第 38 页。

也表现出拒绝合作的态度。2023 年在由丹麦、芬兰、冰岛、挪威、俄罗斯、瑞典和欧盟委员会组成的巴伦支海欧洲-北极圈理事会中，芬兰拒绝将轮值主席国让位于俄罗斯，因而俄罗斯外交部宣布退出该理事会。尽管俄罗斯外交部表示有意愿开展平等对话与互利合作的各方进行互动，但是，西方的“排俄运动”与俄罗斯的退出行为显然已经加剧北极地区形势的紧张程度。尽管 2022 年 6 月，北极理事会开始部分恢复活动，但仅涉及那些不涉及俄罗斯的倡议；同样地，在 2023 年的北极圈论坛（Arctic Circle Assembly）中，俄罗斯缺席了论坛，而与会者谨慎地避开谈论与俄罗斯合作的话题，无论是全体会议，还是专家的讨论和会议，都没有就未来如何处理俄罗斯问题提供任何答案。[6]同样做法的还有第三届北极 360：北极基础设施投资大会和北极前沿大会。

在北极区域合作机制停摆期间，“北极七国”试图寻求建立一个不包含俄罗斯的合作机制。北欧学者提倡建立以北欧合作为基础的“北欧+”（Nordic Plus）模式，以共同价值而非地理位置为基础，特别是以对国际法、法治和尊重人权的承诺为基础，并且允许认同此种价值观的与北极有密切联系的非北极国家加入。[7]相似地，也有学者建议构建“北极理事会 2.0”（Arctic Council 2.0），让俄罗斯在北极理事会中退居二线，但其余七个北极国家允许在较低级别继续进行最低限度的必要合作工作。[8]然而，这些设想均为“北极七国”的独立治理机制，用意是遏制俄罗斯的参与权和话语权。俄罗斯作为地理上和利益上的北极国家，在北极治理中具有重要地位和作用。如果将俄罗斯排除在北极治理之外，将会严重影响北极治理参与方对北极问题的共同理解，排除在安全与非安全领域进行合作的需求，北极将成为俄罗斯与与以美国为首的西方进行博弈的又一战场。将北极治理机制作为表达政治倾向和制裁手段的工具，使其趋于政治化、工具化，不仅违背了北极理事会的初衷和北极治理的本质，使各方失去了交流的渠道，也使得相关科学研究与数据共享在地缘政治竞争之下陷入僵局。目前气候变化是北极乃至全球的重要议题，在缺乏俄罗斯北极地区监测站的科学数据的情形下，研究人员发现这导致“跟踪和进一步预测北极生物群落发展的能力已经恶化，这种认知缺乏反过来又会降低设计减轻气候变化负面影响的举措的能力，并将降低现有计划的有效性”。[9]北极理事会的宗旨即为“保护北极地区的环境”，如果缺乏俄罗斯数据，将难以完成“有意义的北极科学”和“有意义的全球气候科学”，对全人类都将造成灾难性影

[6] Michael Wenger. Arctic Circle Assembly 2023-colorful,diverse and shaded, Polar Journal, 23.10.2023, https://polarjournal.ch/en/2023/10/23/arctic-circle-assembly-2023-colorful-diverse-and-shaded/, (lasted visited 5.3.2024).

[7] Stefan Kirchner. Nordic Plus: International Cooperation in the Arctic Enters a New Era, The Polar Connection, 6.3.2022.

[8] Gabriella Gricius. From Russia to Norway: Three scenarios for the Arctic Council’s future after the chairmanship handover, 25.4.2023, https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/from-russia-to-norway-three-scenarios-for-the-arctic-councils-future-after-the-chairmanship-handover/, (lasted visited 4.3.2024).

[9] López-Blanco, Efrén & Topp-Jørgensen, Elmer & Christensen, Torben Røjle & Rasch, Morten & Skov, Henrik & Arndal, Marie & Bret-Harte, M. & Callaghan, Terry & Schmidt, Niels. Towards an increasingly biased view on Arctic change, Nature Climate Change. 14 (2), 2024, p.154.

响。

北极理事会是该地区唯一的常设合作论坛，在保护北极地区环境和促进可持续发展方面发挥了重要作用。目前，挪威已经接任俄罗斯成为北极理事会轮值主席国，面临着恢复北极理事会秩序的巨大压力，其官方及学界均强调与俄罗斯开展北极合作的重要性，并指出优先从气候和环境领域恢复合作。目前，北极理事会正在有限恢复，挪威力图搭建国家之间对话机会，并于 2024 年 2 月促使八个成员国与土著永久参与组织达成共识，逐步恢复以虚拟形式举行的工作组正式会议。但乌克兰危机延宕至今，北极理事会各成员国、观察员国之间的信任关系已经发生剧变，北极理事会或其他北极合作机制的未来走向面临不确定性，在此种局势下，能否协调北极国家的利益，顺利恢复理事会各项职能，仍是北极理事会面临的严峻考验。

二、中国参与北极治理的现状

中国对北极治理的关注起始于 1925 年加入《斯匹次卑尔根群岛条约》，到 20 世纪 90 年代逐步参与北极治理。进入 21 世纪后，我国加快了参与北极治理的进程，在国内层面与国际层面均作出了自己的贡献。同时，随着中国在北极事务中参与度的提高，中国作为地理上的“非北极国家”也面临一系列的挑战。

（一）国内层面的建设和全球层面的贡献

自 2013 年我国成为北极理事会正式观察员国以来，我国极地事务管理进入快速发展阶段。在国内层面，我国 2015 年制定的《国家安全法》第三十二条强调要维护我国在基地的活动、资产和其他利益的安全；2016 年，外交部成立北极事务特别代表办公室，北极成为中国外交新疆域；2017 年，国家发展和改革委员会等部委发布《“一带一路”建设海上合作设想》，将“冰上丝绸之路”纳入“一带一路”倡议总体布局；2018 年发表《中国的北极政策》白皮书（下称“白皮书”），全面介绍了中国参与北极事务的政策目标、基本原则和主要政策主张，将北极政策系统化。总体而言，中国正在增强其对北极的政治和经济影响。

在全球层面，我国亦通过完成北极理事会的各项工作和开展各项跨区域合作展现出“负责任大国”的担当，从大国政治的视角塑造了中国具有参与国际公共治理能力的国家形象。2016 年，中国在北极理事会的观察员国报告中陈述，中国参加了北极理事会旗下向观察员国开放的所有政府会议，以及北极理事会的工作组、工作队和专家组的会议，并且主办了多次与北极问题有关的会议；此外，还表达了进一步为北极理事会的工作做出贡献的愿望。除了承担作为观察员国的责任，中国还积极参加北极理事会以外的相关会议。我国多次受邀参与俄联邦安全会议举办的北极理事会成员国、观察员国及国际学术代表会议；2019 年，“北极圈论坛”首次在中国举行，对北极合作与北极治理面临的各种问题进行了全方位的讨论。在国际合作方面，我国通过不断推进“冰上丝绸之路”建设，增进了在北极治

理中的实质性贡献，在北极资源开发、航道利用、基础设施建设方面与北极各国建设了良好的合作伙伴关系。例如，中俄两国在北极地区成功落实亚马尔项目。这是一个集天然气开采、处理、液化和销售、海运于一体的大型上游投资开发项目，堪称两国在北极地区开发资源的典范。同时，我国也注重带动其他非北极国家参与北极全球治理，将“共商共建共享”的理念贯彻到更广泛的层面。

（二）作为域外国家所面临的挑战

中国并非地理意义上的北极国家，在北极地区没有主权诉求，但作为“北极利益攸关方”，我国积极参与北极治理，成为北极理事会的观察员国，并颁布了我国的北极政策。但是，作为北极全球治理的“后来者”，我国面临着参与治理的各种阻力和竞争压力，以及协调不同治理方利益的难题。

面对非北极国家对北极治理的参与，美俄加此类北极大国、北欧国家和非北极国家呈现出三种观点。俄罗斯、加拿大和美国曾反对中国加入北极理事会，认为非北极国家，特别是“像中国这样的军事经济强国”，通过其各自的文件来确定它们对北极地位的立场，很可能会对北极国家建立的北极法律制度带来不稳定。[10]美国国务卿蓬佩奥曾经在北极理事会的演讲中直白地表示只有北极国家和非北极国家，不存在第三类国家，中国“近北极国家”的声明将使其“什么都得不到”。[11]同为北极国家，北欧国家则持有开放的观点，支持亚洲更多地参与北极事务。例如，北极理事会芬兰代表蒂莫·科伊沃罗娃博士（Timo Koivurova）同样支持非北极国家参与北极治理，但其理由是认为这“仅仅是因为许多全球进程对北极治理有影响”；[12]挪威学者也有类似的观点，认为非北极国家的经验有助于满足北极治理的需求。[13]非北极国家，尤其是中日韩学者则着力论证本国参与北极治理的必要性和合法性，日本学者柴田明穗（Akiho Shibata）抨击了北极理事会“北极/非北极国家”的二分法，认为除非包括国家、人民、政府和非政府组织在内的所有相关行为者都参与这种秩序的制定和实施过程，否则北极新兴的法律秩序就无法合法地建立或有效地实施。[14]

目前，非北极国家参与北极全球治理已经是不可遏止的现实，北极政治和治理呈现多利益攸关者格局，许多研究开始关注并分析非北极国家参与治理的实践和利益，尤其是中日韩等亚洲国家，且大多从威胁或挑战的角度进行分析和警示。

---

[10] Как отмечено канадскими аналитиками, возросший интерес так называемых «новых игроков» («new actors») к полярным вопросам, особенно Китая («particular China»), означает новую неопределенность и возможность новой угрозы (Lackenbauer, Manicom 2013).

[11] Michael Pompeo. Looking North: Sharpening America’s Arctic Focus, 5.6.2019, https://2017-2021.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/, (lasted visited 10.3.2024).

[12] Timo Koivurova. The current and futurerole of non-Arctic states in Arctic governance, Akiho Shibata, Leilei Zou, Nikolas Sellheim, Marzia Scopelliti, Emerging Legal Orders in the Arctic: The Role of Non-Arctic Actors, Routledge, 2019, p.25.

[13] Malgorzata Smieszek, Oran R. Young, Alf Håkon Hoel, Krittika Singh. The state and challenges of Arctic governance in an era of transformation, One Earth 4, Volume 4, Issue 12, 2021, p.1669.

[14] Akiho Shibata, Leilei Zou, Nikolas Sellheim, Marzia Scopelliti. An ocean in the making Non-Arctic actors and emerging Arctic legal orders, Akiho Shibata, Leilei Zou, Nikolas Sellheim, Marzia Scopelliti, Emerging Legal Orders in the Arctic: The Role of Non-Arctic Actors, Routledge, 2019, p.1.

[15]鉴于国家整体实力和国际话语权的提高，西方国家对亚洲，尤其是中国的北极政策顾虑重重。例如，《美国海岸警卫队 2019 北极战略展望》把中国视为重要的竞争对手之一等等。

种种“亚洲威胁论”或“北极中国威胁论”主要来自于传统北极大国而非北欧国家，其一方面顾虑于中国在北极的政策和投资，另一方面也对中国与日韩开展的高级别对话，以及积极开展北欧外交的行为进行过度解读。这与其强调维护主权利益与军事力量的治理取向密切相关。事实上，很少有实证研究中国在北极的积极参与是否以及如何影响了环境政策实践。[16]我国在白皮书中强调了“尊重、合作、共赢、可持续”的基本原则，全篇都采用了温和、合作的风格导向，试图减轻北极国家的恐惧。正因为亚洲国家并不参与北极地区的主权纷争，因此不会对北极国家构成主权威胁，也更有意愿推动北极地区的和平、合作与可持续发展，治理目标也更倾向于实现经济利益与政治稳定的平衡。早在我国成为北极理事会观察员国之时，就即表明对北极国家主权的尊重，中国参与的双边投资项目也多次证实，我国并没有“挑战主权”的意图，而是要与北极国家进行对话和谈判。如果中国的权利得到北极国家的承认，就没有必要挑战“北冰洋沿海国家的特殊作用和责任”。这也是白皮书中所隐含的利益平衡。[17]

三、以人类命运共同体理念推进北极全球治理

2023 年 9 月，我国发布了《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》白皮书，回顾了我国自提出人类命运共同体理念十年来理论的不断发展和实践的稳步推进。面对北极治理这样的全球性危机，各国命运与共，我国表达了以人类命运共同体理念推动极地治理规则的决心。

（一） 全球化背景下的治理模式变更

全球治理是多方权力主体对冲突性的或多样性的利益能够得以协调以及合作性行动能够得以采取的一种持续性过程。由于北极特殊的制度基础、地理位置、合作框架，北极地区的治理国际、区域和地方机构的协议、法规的一系列复杂安排，应受全球治理的约束。目前，北极理事会不再是北极的唯一合作机制，北极治理所涉及的议程远超环境保护，历经深刻变革和不断变化的需求。

在上个世纪，随着新自由主义的崛起，发达国家逐渐主导并改造了全球治理体系，反映到北极全球治理亦是如此。北极曾在冷战时期称为美苏争霸的战略地区，直至今天，北极大国主导的治理模式依然建立在竞争和对抗的基础上，例如，美国将自己视为北极治理的“领导者”，致力于“保持美国在北极理事会的领导地

[15] Stephen, K. Societal Impacts of a Rapidly Changing Arctic, Curr Clim Change Rep 4, 2018, p.227.
[16] Yaohui Wang. A blessing or a curse? China’s Arctic involvement and its environmental policy to prevent further climatic change and pollution, Climatic Change Volume 176, 2023, p.19.
[17] агорск,китАй принимАет УСловиЯ в Арктике, МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ, том 63, № 7, 2019, p.78.

位”；[18]俄罗斯也在北极部署了一系列军事设施，并表示未来将会进一步加强在北极地区的军事力量。这种治理思路仍然停留在战后西方视角，很少关注当前环境、政治动态下其他国家在低度政治领域的参与现状，将导致军事和政治紧张局势加剧，无法满足当前北极治理的双重困境，因此，西方主导的北极治理亟待更新和完善。

在全球化和全球局势不确定的时代，北极地区与全球系统之间的生物、社会经济和地缘政治联系加剧，[19]北极全球治理既是全球治理在北极地区的区域性体现，北极区域合作机制形成的相对独特的结构和业务经验，以及区域合作产生的实践也对其他区域和整个全球具有相关性，这意味着北极治理需要嵌入全球治理的进程中，才能达到预期的治理效果。笔者认同奥兰·杨所提出的社会-生态系统范式（The Socio-ecological System Paradigm），在这个系统中，全球社会变化与全球环境变化相互影响，全球化正在改变以前或多或少非人为运作的因果机制。[20]因此，有必要从经济、环境因素与地缘政治因素两个方面论证全球化背景下北极全球治理所需的模式。

在自然和环境因素方面，由于北极航道的便利以及丰富的自然资源，北极在世界经济体系中的作用日益突出。正如气候变化和全球变暖问题是人为因素和自然因素相互作用的结果一样，北极的自然环境和经济因素同样紧密相连，互为因果。在地缘政治方面，北极的和平与战争不是由地区冲突驱动的，而是由大国竞争驱动的，[21]意即，北极地区的地缘政治是大国博弈的投射与反映。北极全球治理的驱动力来源于北极利益攸关者之间的合作程度、专属于北极自身的治理机制和普遍适用的国际规则。[22]较少的合作意味着闭塞的信息来源和较低的透明度，行为国需要付出完全的成本建立所需的设置；而在国际合作的情形下，各国可以通过共享北极治理所需的信息、知识、设施，从而降低成本，共同努力寻找当下北极问题的解决办法，从而稳定地发展管理工具和治理机制。

（二） 北极全球治理的“人类命运共同体”属性

人类命运共同体理念是是中国政府反复强调的关于人类社会的新理念，是在国际关系变革的背景下对国际法的新发展。其倡导在追求本国利益时兼顾他国合理关切，构建以合作共赢为核心的新型国际关系，建立更加平等均衡的新型全球

[18] Arctic Strategic Outlook Implementation Plan, Initiative 7, p.14.
[19] Oran R. Young, Jong-Deog Kim. Next steps in Arctic Ocean Governance Meeting the challenge of coordinating a dynamic regime complex, Marine Policy, Volume 133, 2021, pp.1-2.
[20] Young, O. R., Berkhout, F., Gallopin, G. C., Janssen, M., Ostrom, E., & Van Der Leeuw, S.. The globalization of socio-ecological systems: An agenda for scientific research, Global Environmental Change, 16(3)2006, pp.307&309.
[21] Rasmus Gjedssø Bertelsen. The International Political Systemic Context of Arctic Marine Resource Governance, Niels Vestergaard, Brooks A. Kaiser, Linda Fernandez, Joan Nymand Larsen: Arctic Marine Resource Governance and Development, Springer, 2018, pp. 87-89.
[22] Niels Vestergaard. Scenario Analysis for Arctic Marine Resource Policy, Niels Vestergaard, Brooks A. Kaiser, Linda Fernandez,Joan Nymand Larsen: Arctic Marine Resource Governance and Development, Springer, 2018, p. 82.

发展伙伴关系，以实现人类繁荣为终极目标。而北极治理涉及人类共同关注的问题，具备“人类命运共同体”理念所包含的根本属性与综合特征。

北极治理中经济与生态环境的平衡，是构建人类生态共同体的前提与价值追求。首先，气候变化背景下北极的环境治理符合人类命运共同体理念的生态文明意蕴和鲜明的问题导向。北极环境问题属于全人类共同的生态问题，这也是人类命运共同体得以构建的共识基础。一方面，气候变化、生物多样性减少对包含北极地区在内的全球环境造成影响，“溢出效应”显著；另一方面，北极地区的资源开发、航运和渔业等经济活动中由人为造成的环境损害，也对北极以外地区造成破坏。以北极航运为例，虽然通过北极航道进行航运可以缩短航行时间，但“只有极少数船只——25,000 艘中的一艘——可以通过改变北极航线减少排放（24%）”，而对于航运公司而言，这些气候或环境损失仅为北极航运所获经济增长的三分之一，且遭受损失最大的将是气候脆弱地区，特别是整个非洲和东南亚[23]。在现实收益导向之下，开发北极航运路线的长期经济收益远低于失去北极海冰、永久冻土融化、碳排放增加所致的经济成本。然而，这种策略会导致严重的生态非正义问题——气候脆弱地区，尤其是其中的贫困地区不太可能从北极变暖带来的经济机会中受益，也没有能力抵御气候变化造成的环境风险，将陷入更加贫困和环境恶化的恶性循环之中。生态正义是人类命运共同体理念所关注的问题之一，既无法仅通过个别北极国家的治理策略予以解决，又不应该仅采用经济治理或社会治理的单一治理模式进行调和。

其次，北极航道的发展前景和北极资源的研究与开发利用不仅对北极国家而言很重要，对中国等北极利益攸关国、乃至其他国家都可谓风险与挑战并存。例如，《加强国际北极科学合作协定》的缔约方虽然仅有北极八国，但其认识到了北极理事会观察员国及其他国家对北极的科学活动、基础设施、财政投入等方面的重要作用，与人类命运共同体理念所提倡的“共商共建共享”全球治理理念一致。

在地缘政治与安全方面，北极全球治理首要且最基本的共同利益是，维持北极地区的和平，增加政治稳定，减少军事紧张程度。气候变化与地缘政治观念的交叉点促进了传统安全定义的转变，信任关系是北极地区安全的建立基础，而国家间合作的重要性被不断提高。这种特质符合人类命运共同体理念中，坚持通过对话协商以和平方式解决国家间的分歧和争端，构建“持久和平、普遍安全的世界”的目标。

（三） 运用人类命运共同体理念的治理思路

美国学者约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）在研究全球治理中把权力分为“硬权力”和“软权力”（soft power），前者在于威胁、强迫或奖励等手段迫使别人改变自己的意愿，而后者则是通过文化、意识形态或政治感召力以及塑造国际议题能力，

[23] Arctic Circle Assembly 2023 Ambassadorial Briefing, Annex II.

从而间接达成其偏好的结果。[24]人类命运共同体理念倡导下的全球治理并非以国家主权为核心的区域安排，而是允许并欢迎北极域外国家自愿参与其中的多边主义，这对应了权力理论中的“软权力”，能够以更低的成本和更安全的方式进行北极治理。

当前，气候变化对北极的脆弱生态影响巨大，且大国地缘政治博弈空前激烈，增加了北极全球治理的不确定性。人类命运共同体理念是因应北极全球治理新阶段、新目标的重要理念，既致力于减少不合理因素指向的活动所导致的干扰、保持自我克制，并且能够产生整体利益大于个别因素指向的利益之和的结果，是应对北极全球治理的中国智慧。对应上文提到的北极治理的特征和当前存在的困境，在人类命运共同体治理理念之下，北极全球治理应当以解决问题为导向，以国家、非政府组织、企业等多种参与行为体的诸边合作为方式，在两个方面着力：一是应对气候变化对北极地区造成的一系列经济、环境、生态保护问题；二是协调各种社会政治驱动因素造成的地缘政治关系和国家利益。就前者而言，出于对恶劣生存环境的恐惧，人类在环境保护、气候变化等生态问题上容易达成共同体共识，与之相关的经济、科研上的利益分歧也更容易进行调和。而面对后者，人类命运共同体理念强调用“合作共赢”代替零和博弈，通过扩大北极治理参与主体克服国家的“集体非理性”，用“文明互鉴”代替话语权霸凌，通过广泛的经验交流、合作互补来弥补治理差距。

重复机制是不合理的，北极地区已有各级“硬法”与“软法”机制，目前的挑战是构建一个动态综合体理念，确保各方在各自任务范围内进行合作与协调。“合作与协调”既是全球化背景下所必需的治理方式，也是实现北极全球治理目标的体现方式。在此之中，人类命运共同体理念的作用是为北极治理提供一个目标愿景板，从中可以获取北极全球治理的具体方案、价值追求与道义支持；而国际法可以被理解为一种赋权话语，为由于北极发展而受到不公正对待的人或自然因素赋予发声和主张权利的依据。

当然，目前已有的共识不足以使此种治理思路成为治理主体主动选择的方案。由于文化差异、意识形态，以及对中国本身的舆论操控论调，在北极治理中构建人类命运共同体，还需要更广泛的理念宣传与实践验证，形成政治、生态、经济等多方面的共识链条。我国领导人曾多次在国际场合中阐述人类命运共同体理念，例如，2021 年联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上，习近平指出，“国际社会要加强合作，心往一处想、劲往一处使，共建地球生命共同体”。将人类命运共同体理念内嵌于中国参与北极全球治理的实践，有助于实现人类命运共同体理念在实际运用中为他国所理解，实现中国方案与北极治理变革的双向互动。除了我国主动建设的“冰上丝绸之路”，过去的实践中，“搁置争

[24] 刘伟、张辉主编：《全球治理：国际竞争与合作》，北京大学出版社，2017 年，第 12 页。

议，共同开发”的理念也曾被运用到北极航道纷争中。1998 年，美加两国缔结《北极合作协定》，同意双方保留各自关于西北航道水域法律地位的立场。虽然法律的分歧仍然存在，并可能会在北极全球治理的过程中继续出现，但是仍可以为着共同发展的目标而搁置。由此可见，我国提出的一些治理理念实质上已经被运用到国际社会的治理实践中，在北极全球治理中，我国需要做的是帮助国际社会识别、接受、运用人类命运共同体理念。

2025年中国国际法学会年会

论美国单方面划定外大陆架界限的非法性

吴君弋[1]

摘要：2023 年 12 月，美国国务院发布《美国外大陆架声明》，以《联合国海洋法公约》中相关条款所反映的国际习惯作为法律依据，对总面积超过 100 万平方公里外大陆架提出权利主张，目前俄罗斯、中国等国家已明确对上述主张表示反对。美方的外大陆架主张涉及对《联合国海洋法公约》中条款是否构成国际习惯的判断，其单方面划界行为的法律效力在理论上也尚有争议。笔者认为，美国的主张缺乏国际条约支持，虽有国际习惯作为依据，其划界行为仅是单方面行为，缺少国际法规范支持，无法对国际社会产生确定的法律约束力，因而不具合法性。美国的行为暴露其对国际法规范的实用主义立场，难掩其霸权本质。我国应充分认识这一点，并随时准备对美方霸权主义行为采取措施。

关键词：美国 外大陆架 大陆架划界 非法性

一、绪论

2023 年 12 月，美国国务院发布《美国外大陆架声明》（下简称《声明》），公布了界定美国 200 海里以外大陆架外部界限的地理坐标。《声明》中美国主张的七处外大陆架位于北极、白令海峡、太平洋、大西洋、马里亚纳群岛及墨西哥湾的两个地区，总面积超过 100 万平方公里。

根据《美国外大陆架执行摘要》（下称《执行摘要》），美国上述主张的依据为《联合国海洋法公约》（United Nations Convention on the Law of the Sea， 下称 UNCLOS）等国际条约中所反映的习惯国际法[2]。美方认为，依据《大陆架公约》（Convention of Continental Shelf, 下称 CCS）的规定，大陆架权利源于陆地领土主权，是沿海国固有的权利，因此美国有权享有 UNCLOS 第 77 条所规定的勘探大陆架、自然资源开发等权利[3]。此外，UNCLOS 第 76 条第 1 至 7 款所中有关划定大陆架外部界限的规定构成习惯国际法，美国可以据此在领海基线起 200 海里外的区域确定外大陆架的界限。目前，美国已准备了一系列关于其大陆架界限的数据和文件，愿意作为 UNCLOS 非缔约方向大陆架委员会提交文件，以期获得大陆架委员会关于其大陆架界限的建议。但截止日前，美国关于外大陆架界限的主张尚未得到大陆架委员会的认可。

---

[1] 福州大学国际法学硕士研究生

[2] United States Department of State. The Outer Limits of the Extended Continental Shelf of the United States of America: Executive Summary [EB/OL]. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/12/ECS_Executive_Summary.pdf, 2023-12-19.

[3] 1982 年《联合国海洋法公约》第 77 条第 1 款：沿海国为勘探大陆架和开发其自然资源的目的，对大陆架行使主权权利。

美国将大面积矿产资源丰富的海床划入其管辖范围，该行为将强化其在北极与白令海峡区域的控制，符合美国长期的战略利益。但众所周知，美国并非UNCLOS 的缔约国，其作为非缔约方在尚未与国际社会协调的情况下单方面划定外大陆架界限引发了国际社会的关注。一方面，美国的外大陆架与加拿大、巴哈马和日本的外大陆架区域存在部分重叠，其有义务与上述国家进行友好协商。另一方面，美国主张的外大陆架涉及北极地区，具有极高的经济价值和战略价值。该地区存在大量的能源与矿产资源，其中涉及的北极航道也是国际航道的关键节点。北极地区陆地的领土主权归属于美国、俄罗斯、冰岛、芬兰等八个北极沿岸国家，美国在北极地区提出主权要求将影响其他北极沿岸国家的利益。目前，俄罗斯已于 2023 年 12 月明确表示不接受美国单方面扩大在北极地区边界的行为。[4]2024 年 4 月，我国也对美国的做法进行批判，认为其“暴露了美国对国际法合则用、不合则弃的实用主义做法和霸权本质。”[5]

美国单方面划定外大陆架界限的行为同样引发了国际法学界的讨论。在权利依据问题上，美国作为 UNCLOS 的非缔约方是否能够依据 UNCLOS 或其反应的国际习惯划定外大陆架界限，在学界上尚有争议。对于美国行为的合法性，还涉及到海洋划界行为效力的国际法规范来源的讨论。鉴于此，本文将从美国划定外大陆架的权利依据切入，结合国际法规范讨论美国单方面划定外大陆架界限的法律效力，最后提出我国对美方行为的应对建议。

二、美国主张外大陆架权利所谓的国际法依据

从国际法体系上来看，国际条约与国际习惯均为国际法的渊源，二者互相补充、相互影响。《国际法院规约》并未明确规定国际条约与国际习惯适用的先后顺序，二者地位平等，均具有独立的司法适用性。美国此次主张大陆架权利的主要依据为《大陆架公约》、《联合国海洋法公约》及上述条约中部分条款所反映的国际习惯。本模块将从国际条约和国际习惯两个方面，对美国主张外大陆架的权利来源及界定标准进行探讨。

（一）国际条约

在《执行声明》中，美国提及了两份能够作为其主张依据的国际条约，分别为 1958 年的《大陆架公约》和 1982 年的《联合国海洋法公约》。虽然美国并未将条约直接作为主张的依据，但并不排除美国将该条约作为依据的可能性，因此比这将在下文讨论国际条约对美方主张的可适用性。

1.1958 年《大陆架公约》

CCS 是首个规定大陆架制度的国际条约，亦成为近代国际海洋法中大陆架

[4] 邓仙来,赵冰. 美国扩大北极领土主张加剧与俄矛盾［EB/OL］. https://news.cctv.com/2023/12/27/ARTIFrJYc1SnQ0sFH9YZ1UWi231227.shtml, 2023-12-27.

[5] 中国新闻网. 美单方面划定 200 海里以外大陆架界限 中方：典型的霸权行径［EB/OL］.http://usa.people.com.cn/n1/2024/0403/c241376-40209059.html, 2024-4-3.

制度体系的基础。CCS 第 1 条对大陆架进行定义，同时规定了大陆架界限的划定标准，即范围和深度标准[6]，美国于 1958 年 9 月签署并于 1961 年批准该条约。就美国的现有实践而言，美国与加拿大的外大陆架存在重合，且双方都是 CCS 的缔约国，曾在缅因州地区海洋区域划界案中也曾有适用 CCS 解决划界争议的先例[7]。因此，美国有可能以 CCS 作为其主张的依据。

从大陆架界限划定的标准上来看，CCS 中所提及的范围与深度标准具有极大的模糊性和不确定性。例如，“上层水域的深度允许开采所述区域的自然资源”并非一个确定的标准，有学者提出批评，认为勘探和开发海底的技术的进步，适用该标准可能会因导致整个海底纳入沿海国的管辖范围，从而造成沿海国主权的无限制扩张。[8]此外，“与岛屿海岸相邻”这一标准同样未能对大陆架的边界进行明确的界定，因为条款中并未言明“相邻”指的是何种宽度距离。此外，美国本次的主张涉及到 200 海里外大陆架，但 CCS 中未涉及到外大陆架权利及划定界限的程序等，美国若以如此模糊的标准主张外大陆架权利，显然缺少说服力。

事实上，CCS 中许多内容已被 UNCLOS 的规定和国际习惯代替。例如，对于大陆架的界定标准，UNCLOS 的缔约国之间在实践中一般会直接适用 UNCLOS 第 76 条中所规定的更加明确的标准。即便对非 UNCLOS 缔约国而言，也有“自然延伸”等国际习惯，CCS 在现今已不具备实践上的可操作性。因此，美国不能以 CCS 的规定直接作为其外大陆架权利主张的依据。

2,1982 年《联合国海洋法公约》

UNCLOS 被誉为“海洋宪章”，在国际海洋法处于核心地位，在海洋治理中具有举足轻重的地位。在实践中，UNCLOS 是国际法院等司法机关用于裁决海洋划界争端时的依据。UNCLOS 现有 155 个缔约国，进入 21 世纪以来，美国多任总统曾尝试推动参议院批准 UNCLOS，但目前美国仍未能成为 UNCLOS 的缔约国。

基于国际条约的相对效力，国际条约仅能对缔约国或缔约组织生效，如无特殊情形，美国无法以 UNCLOS 作为其主张的依据。不过根据《维也纳条约法公约》（以下简称《条约法公约》）第 36 条，在特定情形下国际法也允许条约为第三方创设权利或义务[9]。条约赋予第三方权利应具备两个要件，一是条约当事方有给第三方创设权利的意图；二是第三方表示同意，若第三方无相反意思表示则

[6] 1958 年《大陆架公约》第 1 条：“大陆架”一词是指 （a）与海岸相邻但在领海区域之外，深度达 200 米的海底和底土，或超出该限度后，指上层水域的深度允许开采所述区域的自然资源;（b）与岛屿海岸相邻的类似海底区域的海床和底土。

[7] Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area (Canada v. United States of America), Judgment, I.C.J. Reports 1984, p. 291, para. 84.

[8] Signe Veierud Busch. Establishing Continental Shelf Limits Beyond 200 Nautical Miles by the Coastal State: A Right of Involvement for Other States? [M]. Brill Press, 2016:264.

[9] 1969 年《维也纳条约法公约》第 36 条第 1 款：如条约当事国有意以条约之一项规定对一第三国或其所属一组国家或所有国家给予一项权利，而该第三国对此表示同意，则该第三国即因此项规定而享有该项权利。该第三国倘无相反之表示，应推定其表示同意，但条约另有规定者不在此限。

推定其同意。[10]有学者提出，UNCLOS 第 76 条与 77 条使用了“沿海国”的表述（而非“缔约国”），有可能存在为非缔约国创造某些权利的意图。[11]

判断条约条款是否有为非缔约国创造某些权利的意图，应结合条约解释的规则。《条约法公约》第 31 条规定，解释条约内容应以文义解释为主要方式，同时参照目的解释、体系解释及善意解释等方式进行解释[12]。若对“沿海国”一词进行平义解释，可以将其解释为“沿海国是指其陆地领土的一部分或全部邻接海洋的国家”，“沿海国”的表述看似将非缔约国囊括在内，但若结合体系解释与目的解释，不难发现这种解释方式并不恰当。

首先，从体系解释的角度来看，在一份法律文件中，权利的享有者与义务的承担者往往是相一致的，UNCLOS 第 76 条和 77 条中所规定的大陆架权利与 82 条规定的沿海国缴付费用和实物等义务[13]相对应。UNCLOS 第 82 条第 4 款将义务的承担者确定为“缔约国”[14]。此外，根据《条约法公约》第 35 条，条约为第三方创设法律义务必须经由第三方明示接受，[15]显然 UNCLOS 并未征求非缔约沿海国的意见。据此，可以认定第 76 条中的权利享有者也应当与 UNCLOS 第 82 条中的义务承担者一致，均仅包含缔约国。

其次，从目的解释的角度来看，将“沿海国”的范围限制为缔约国符合 UNCLOS 序言中提及的“建立公平的海洋法律秩序” [16]这一目的。若允许非缔约国依据 UNCLOS 享有权利却不承担义务，这对缔约国有失公平，与公约的目的相悖。

经由上述分析，对 UNCLOS 第 76 条的理解采用限缩解释显然更为恰当，即将“沿海国”一词解释为“陆地领土的一部分或全部邻接海洋的缔约国”。至于 UNCLOS 中为何使用“沿海国”这一宽泛的表述，或许是为了表达公约希望尽可能多的国家成为缔约国的愿望，这仅仅反映了所有沿海国都有机会成为缔约国的可能。[17]此种表述在成文法编撰中十分常见（如上文提及的 CCS 中也使用了“沿

[10] 同上注

[11] Ted L McDorman. The Entry into Force of the 1982 LOS Convention and the Article 76 Outer Continental Shelf Regime [J]. The International Journal Of Marine And Coastal Law, 1995,10(2)：180.

[12] 1969 年《维也纳条约法公约》第 36 条第 1 款：条约应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义，善意解释之。

[13] 1978 年《联合国海洋法公约》第 82 条第 1 款：沿海国对从测算领海宽度的基线量起二百海里以外的大陆架上的非生物资源的开发，应缴付费用或实物。

[14] 1978 年《联合国海洋法公约》第 82 条第 4 款：费用或实物应通过管理局缴纳。管理局应根据公平分享的标准将其分配给本公约各缔约国，同时考虑到发展中国家的利益和需要，特别是其中最不发达的国家和内陆国的利益和需要。

[15] 1969 年《维也纳条约法公约》第 35 条：如条约当事国有意以条约之一项规定作为确立一项义务之方法，且该项义务经一第三国以书面明示接受，则该第三国即因此项规定而负有义务。

[16] 1978 年《联合国海洋法公约》序言：本公约缔约各国认识到有需要通过本公约，在妥为顾及所有国家主权的情形下，为海洋建立一种法律秩序，以便利国际交通和促进海洋的和平用途，海洋资源的公平而有效的利用，海洋生物资源的养护以及研究、保护和保全海洋环境。

[17] Luke T. Lee. The Law of the Sea Convention and Third States, American Journal of International Law [M], Cambridge University Press,2017: 550.

海国”这一描述[18]），在实践中往往不会被解读为公约存在为非缔约国创设权利的意图。

因此，美国作为 UNCLOS 的非缔约国，不可引用 UNCLOS 的规定作为其主张的依据。第三届缔约国会议的主席 Tommy Koh 也支持上述观点，认为“非本公约缔约国的国家不能援引第 76 条”。[19]

综上所述，在现有的国际条约体系下，美国不能直接以《大陆架公约》及《联合国海洋法公约》中的规定作为其外大陆架主张的法律依据。美国或许也正是认识到了这一点，因此在《执行声明》也并未直接国际条约作为依据，转而在国际习惯上寻求支撑。

（二）国际习惯

美国在意识到无法直接以国际条约的内容作为外大陆架主张的依据的情况下，在《执行声明》中主张 CCS 和 UNCLOS 中部分条款的内容已构成国际习惯，试图借助国际习惯的普遍约束力弥补其缺乏国际条约规范支持的缺口。

具体而言，美方主张 CCS 第 2 条已成为长期存在的国际习惯，大陆架权利是沿海国的固有权利，因此美国作为沿海国享有大陆架权利。此外，美国还认为 UNCLOS 第 76 条第 1 至 7 款也是国际习惯法的一部分，因此美国可以根据上述条款所反映的国际习惯法规则划定 200 海里外大陆架的精确界限。

根据联合国国际法委员会 2018 年发布《关于习惯国际法的识别的结论草案》（下简称《结论草案》），在确定一项习惯国际法规则的存在和内容时，必须查明是否存在一项被接受为法律（法律确信）的一般实践。[20]换言之，法律确信与一般性实践是国际习惯的必备要素。本节中，笔者将依据《结论草案》中所涉及的判断标准，对美国所提及的条约内容是否属于国际习惯法进行讨论。

1.美国享有外大陆架权利的习惯法依据

在权属来源上，美国的依据为 CCS 第 2 条所反映的国际习惯，即大陆架权利是沿海国基于陆地领土主权享有的固有权利。[21]

首先，根据《结论草案》，条约若是对既有规则的编撰，其内容可以反映国际习惯，[22]CCS 第 2 条即属于“对既有规则的编纂”。1945 年《杜鲁门公告》主张位于公海之下但邻接美国海岸的大陆架底土和海床上的自然资源受其管辖和控

---

[18] 1958 年《大陆架公约》第 2 条第 1 款：沿海国为探测大陆架及开发其天然资源之目的，对大陆架行使主权上权利。

[19] Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records vol.17, 193rd Meeting (United Nations, 1984), p.135, para. 48, also see Digital Library of United Nations [EB/OL]. https://digitallibrary.un.org/record/81862?ln=zh_CN&v=pdf,1985-2-11.

[20] International Law Commission. Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries(2018) (Hereinafter referred to as “ILC Draft Conclusions”), Conclusion 2.

[21] 1958 年《大陆架公约》第 2 条第 3 款：沿海国对大陆架之权利不以实际或观念上之占领或明文公告为条件。

[22] ILC Draft Conclusions, Conclusion 11.

制[23]。学界已将此公告所载的规则被视为大陆架制度的基础。[24]此后，大陆架权利才在 1950 年被 CCS 首次纳入条约法。也就是说，上述规则并非 CCS 创立，早在 CCS 编撰之前便已经形成。

其次，CCS 第 2 条所涉内容的国际习惯地位已被国际司法机构认可。国际法院和法庭关于习惯国际法规则的存在和内容的决定是确定国际习惯规则的辅助手段[25]。在北海大陆架案中，国际法院认为 CCS 第 1 至 3 条“被视为国际习惯法的反映或具体化，或至少是一个新兴的国际习惯法规则[26]”，对 CCS 第 2 条构成国际习惯表示明确认可。

最后，CCS 第 2 条的内容具备国际习惯的要素。在一般实践方面。该国际习惯被国际社会反复实践，具有持续、一贯的实践。在利比亚和马耳他大陆架案中，国际法院认为大陆架权利的基础并非陆地，而是对陆地的主权。拥有大陆架权的沿海国与没有大陆架权的内陆国相比，二者的区别在于是否存在海岸前缘。[27]丹麦诉挪威格林兰扬马延海洋划界案中，国际法院认为经济、文化、人口等因素与海洋划界无关，海洋划界是完全基于有关陆地相关领土主权的法律程序。[28]在法律确信方面，随着实践的不断丰富，该习惯也已被国际社会广泛遵守与认可。

因此，存在“大陆架权利是沿海国基于陆地领土主权的固有权利”这一国际习惯，即便认为 CCS 已不具实践价值，美国也能依据国际习惯主张其作为沿海国享有大陆架权利。

2.美国划定大陆架界限依据的习惯法规则

在享有大陆架权利的情况下，沿海国对大陆架权利的行使需要相关规则的规制。在权利行使的规范上，美国认为其确定大陆架界限所依据的法律规范为 UNCLOS 第 76 条的 1 到 7 款反映的国际习惯。本节将对美方提及的条约内容是否能够构成国际习惯进行讨论。

（1）UNCLOS 第 76 条第 1 款的国际习惯地位

UNCLOS 第 76 条第 1 款规定了确定大陆架边界的两种标准，即“200 海里距离”与“自然延伸”。[29]其中，自然延伸标准强调地理和地质上的连续性，大陆架的

[23] U.S. Presidential Proclamation No. 2667: Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf [EB/OL]. https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/150/proclamation-2667-policy-united-states-respect-natural-resources-subsoil,1945-9-28.

[24] Bjarni Mar Magnusson. Can the United States Establish the Outer Limits of Its Extended Continental Shelf Under International Law? [J]. Ocean Development And International Law,2017,48(1): 2.

[25] ILC Draft Conclusions, Conclusion 13.

[26] North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Netherlands & Denmark) Judgment, I.C.J. Reports 1969, 39, para. 63.

[27] Case Concerning The Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya v, Malta), Judgment, I. C.J. Reports 1985, p. 41, para. 49.

[28] Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v. Norway), Judgment, I.C.J. Reports 1993, p. 74, para. 80.

[29] 1978 年《国际海洋法公约》第 76 条第 1 款：沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸，扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土，如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边的外缘的距离不到 200 海里则扩展到 200 海里的距离。

边界为大陆边的外部界限，但中间不能有断裂。若沿海国的大陆架可以满足上述条件，则其大陆架的范围有可能超出 200 海里距离的限制。美国主张领海基线 200 海里外的大陆架权利，主要是基于“自然延伸标准”。

“自然延伸标准”是在 UNCLOS 编撰就已确立的国际习惯，UNCLOS 中对“自然延伸标准”进行规定属于“对既有规则的编撰”。“自然延伸标准”确立于 1969 年的北海大陆架案中。该案的判决中，国际法院指出“自然延伸原则是大陆架权利制度的唯一基础或权原”，从而确定了这一规则的国际习惯地位。[30] 1982 年突尼斯诉利比亚案中，争议双方共同选择了“自然延伸规则”作为其划界的依据[31]。UNCLOS 于 1982 年 12 月颁布，北海大陆架案及突尼斯诉利比亚案的判决均发布于 UNCLOS 颁布之前。

随着 UNCLOS 的生效，“自然延伸标准”的国际习惯地位得到了进一步巩固。在确定某项条约所载具体规则是否体现习惯国际法方面，缔约国数量也具有重要意义，[32]目前大部分国家都成为了 UNCLOS 的缔约国，“自然延伸标准”在 UNCLOS 的履行过程中得到反复实践。

此外，众多 UNCLOS 非缔约国也将“自然延伸原则”作为处理大陆架划界争议的原则。在尼加拉瓜诉哥伦比亚案中，哥伦比亚并非 UNCLOS 的缔约国，但双方均同意适用“自然延伸原则”解决划界争议，国际法院也对此表示认可[33]。“自然延伸原则”在大陆架划界争议领域的广泛运用，使其具备一般实践与国际社会的认可。

因此，基于“自然延伸”标准构成国际习惯，若美国可以证明该区域属于陆地领土的自然延伸，即便美国主张权利的大陆架超出领海基线 200 海里，仍可以根据“自然延伸”这一国际习惯所确定的标准进行划界并主张权利。

（2）UNCLOS 第 76 条 2 至 7 款的国际习惯地位

国际社会对第 76 条 2 至 7 款是否国际习惯尚无定论。在尼加拉瓜诉哥伦比

---

[30] North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. the Netherlands), Judgment, I.C.J. Reports 1969, p. 22, para. 19. 该案中，丹麦和荷兰是 CCS 的缔约国，西德并非 CCS 缔约国。丹麦和荷兰主张 CCS 中的等距离原则构成国际习惯并要求以其为标准划分三国大陆架的边界。西德对此表示反对，要求适用公平原则进行划界。国际法院最终以公平原则确定了大陆架边界，国际法院指出：“沿海国对构成其陆地领土向海洋和海底自然延伸的大陆架区域享有权利。”换言之，在确定大陆架边界是首先考虑的应当是是否构成自然延伸而非距离。如果海床不构成沿海过领土的自然延伸，无论海床距离海岸距离多近都不构成沿海国的大陆架。

[31] Case Concerning The Continental Shelf (Tunisia v. Libya Arab Jamahiriya), Judgment, I.C.J. Reports 1982, p. 16, para. 15. 突尼斯与利比亚均认为：“一个国家的陆地领土向海中和海底的自然延伸，确立了其对附属大陆架的合法所有权，这是由陆地的整个物理结构决定的，这主要由地质学表明”，并以此为依据主张大陆架权利。

[32] ILC Draft Conclusions, Conclusion 11, Commentary(3): The number of parties to a treaty may be an important factor in determining whether particular rules set forth therein reflect customary international law; treaties that have obtained near-universal acceptance may be seen as particularly indicative in this respect.

[33] The Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Colombia (Nicaragua v. Colombia), Judgement, I.C.J. Reports 2012, p. 666, paras.114/118. 该案中的当事方之一哥伦比亚不是 UNCLOS 的缔约国，争议双方一致同意本案适用国际法院、国际海洋法法庭和国际仲裁法院和法庭的判例法中反映的习惯国际法。国际法院在判决中明确指出：UNCLOS 第 76 条第 1 款规定的大陆架定义构成了习惯国际法的一部分，说明国际法院已经认同自然延伸原则构成国际习惯法。

亚大陆架划界案中，UNCLOS 第 2 至 6 款是否反映国际习惯便是案件的争议焦点之一，[34]尼加拉瓜认为上述条款构成国际习惯，但哥伦比亚则持相反立场[35]。在最终的判决中，国际法院也未对该问题做出审议。

理论上，学者们对上述问题的观点存在明显的分歧。例如，学者麦克多曼认为，UNCLOS 第 76 条除第 1 款外的其他条款规定的是划界的技术标准，缔约方不应受到这些标准与程序的限制，因为它们给非缔约方施加了义务。因此 UNCLOS 第 76 条的其他条款不构成国际习惯。[36]国际法院的汤姆卡法官则认为，UNCLOS 第 76 条的 2 至 7 条是对第 1 款的补充，也反映了国际习惯。[37]

对此，笔者认为 UNCLOS 第 76 条第 1 至 7 款是不可分割的整体。此外，根据目前的国际实践，UNCLOS 第 76 条第 2 至 7 条具备国际习惯的两个要素（即一般实践和法律确信），因此构成国际习惯。

①UNCLOS 第 76 条 2 至 7 款具备国际习惯的要素

与 UNCLOS 第 76 条 1 款的情形不同，2 至 7 款并非在 UNCLOS 生效前就已确立的国际习惯，而是一种新的规则。对于这种新规则是否形成了国际习惯，需要考察其是否具备一般实践和法律确信。

一般实践主要从三个方面进行考量，一是国家间的外交实践，如条约、宣言及外交文书；二是国际组织和机构的实践，表现为其决定或判决；三是一国内部的法律实践，如国内法律法规、判决、国家政策等。[38]其中，除国际组织和司法机构尚未明确表态外，在外交实践及国内实践的方面均有依据能够佐证 UNCLOS 第 76 条第 2 至 7 款所涉内容已形成国际习惯。

在外交实践层面，诸多多边条约中的条款借鉴了 UNCLOS 第 76 条 2 至 7 款的划界方式，并受到了 UNCLOS 非缔约国的认可。1988 年通过的《南极矿物资源活动管理公约》中，各缔约方认为“大陆架的地理范围应根据 UNCLOS 第 76 条第 1 至 7 款所载的全部规则和标准进行确定。”当时美国、秘鲁、土耳其、苏联均非 UNCLOS 缔约方，却一致对上述条款表示认可。[39] 2017 年，美国与古巴及墨西哥签订《关于划定墨西哥湾东部 200 海里外大陆架边界的条约》。美国是 UNCLOS 非缔约国，主张 UNCLOS 第 76 条 1 至 7 条均构成国际习惯法，希望

---

[34] Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J., Reports 2023, pp. 8-9, para. 14.
[35] Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J., Reports 2023, p.432, para.28-29.
[36] Ted L. McDorman. The Entry into Force of the 1982 LOS Convention and the Article 76 Outer Continental Shelf Regime [J], The International Journal Of Marine And Coastal Law, 1995,10(2):168.
[37] Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia), I.C.J., Reports 2023, Dissenting Opinion of Judge Tomka, p. 6, para. 21.
[38] 孔令杰，陈龙. 美国单方面确定本国扩展大陆架外部界限所涉国际法问题研究[J]，国际法学刊, 2024,(3):30.
[39] 1988 年《南极矿物资源活动管理公约》第 5 条：“在本公约中，‘深海海底’系指大陆架地理范围以外的海床和底土，而大陆架一词则根据国际法来定义。”

以此为依据划定墨西哥湾东部区域的大陆架边界。在谈判的过程中，古巴和墨西哥作为 UNCLOS 缔约国，均对美国的主张表示认可。[40]

在国内实践层面，部分 UNCLOS 非缔约国在国内法中将 UNCLOS 第 76 条第 2 至 7 款的内容规定为基本划界方式。美国和巴西均非 UNCLOS 缔约国，但国内实践中均将 UNCLOS 第 76 条的规定作为大陆架边界划定的依据。美国于 1987 年《美国大陆架政策备忘录》中明确指出公约第 76 条第 1 至 7 款反映了习惯国际法，美国将以此确定本国大陆架范围及评估他国大陆架主张。[41]美国在 2022 年《北极地区战略》中也持有同样的观点[42]。另外，巴西在 1993 年 1 月颁布的一项规定中提及，大陆架的外部界限将根据 UNCLOS 第 76 条确定。[43]相较于缔约国的国内实践，这些非缔约国的实践能够对 UNCLOS 第 76 条 2 至 7 款国际习惯地位的论证能够提供更加有力的支持，因为缔约方的实践并不能作为国际习惯形成的有力证明，因为约缔约方的实践可能源于缔约方的条约义务，而非国际习惯的约束[44]。

由此可见，UNCLOS 第 76 条第 2 至 7 款得到了广泛的国际实践，且国际社会对上述内容表示认可，尚未有国家对上述实践表示明确反对，说明存在法律确信。因此，UNCLOS 第 76 条第 2 至 7 款具备国际习惯的要素，构成国际习惯。

②UNCLOS 第 76 条第 1 至 7 款构成“不可分割的制度”

内容上，UNCLOS 第 76 条第 1 款包含对大陆架的定义及其宽度，第 2 至 7 款涉及的则是确定大陆架界限的方法。由此看来，第 2 至 7 款是对第 1 款的补充，二者之间存在紧密的联系，构成“不可分割的制度[45]”。

“不可分割的制度”产生于国际法院的判例中。在 2001 年尼加拉瓜诉哥伦比亚案中，国际法院于 2012 年的判决书中提出：在审查 UNCLOS 第 121 条第 2 款的规定赋予岛屿的海洋权利时，应当参考第 3 款的规定，并受到其明确限制。

---

40 U.S. Government Publishing Office. The Treaties With The Republic Of Cuba And The Government of The United Mexican States on The Delimitation of Maritime Boundaries[EB/OL].p.6. https://www.congress.gov/118/cdoc/tdoc1/CDOC-118tdoc1.pdf, 2023-12-18.

41 Memorandum from Assistant Secretary John D. Negroponte to Deputy Legal Adviser Elizabeth Verville. United States Policy Governing the Continental Shelf of the United States of America (EB/OL). https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CRI_1988_Decree18581.pdf, 1990-6-30.

42 The White House. National Strategy for the Arctic Region [EB/OL], https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf, 2013-5-10.

43 Brazil. Law No. 8.617 of 4 January 1993, on the territorial sea, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf(1)(1993), Article 11: The continental shelf of Brazil comprises the seabed and subsoil of the submarine areas that extend beyond its territorial sea throughout the natural prolongation of its land territory to the outer edge of the continental margin, or to a distance of 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured where the outer edge of the continental margin does not extend up to that distance. https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/BRA_1993_8617.pdf

44 ILC Draft Conclusions, 2018. Conclusion 11 Commentary(4): It is important that States can be shown to engage in the practice not (solely) because of the treaty obligation, but out of a conviction that the rule embodied in the treaty is or has become a rule of customary international law.

45 Kevin A. Baumert, Article 76 of the UN Convention on the Law of the Sea: Parties and Non-Parties[J]. International Law Studies, 2022,99:975.

法院认为《公约》第 121 条规定的岛屿法律制度构成了不可分割的制度，这些条款都具有习惯国际法的地位。[46]根据上述判例，在适用 UNCLOS 第 76 条 1 款时，同样需要参考第 2 至 7 款的内容，二者之间关联紧密，因此第 1 至 7 款也构成“不可分割的制度”。

从条约解释的角度上来看，条约的编撰者有意将 UNCLOS 第 76 条第 1 至 7 款视为“不可分割的制度”。解释条约时应当使用体系解释和目的解释等方式，UNCLOS 第 309 条规定，UNCLOS 中的条款仅在有明示许可的情况下才允许保留。[47] UNCLOS 未许可对第 76 条作出保留，这就意味着 UNCLOS 的所有缔约国都必须接受第 76 条的全部条款，而不能选择性接受第 76 条的部分条款。

在实践方面，正是基于第 76 条 1 至 7 款内容的整体性，若只承认第 1 款构成国际习惯而否认 2 至 7 款的国际习惯地位，非缔约国将难以找到其他规则代替第 2 至 7 款中所涉及的划界标准与具体方式。

此外，从规范国际海洋秩序的角度来看，不宜将 UNCLOS 第 76 条第 1 款和其他条款进行分割。UNCLOS 第 76 条 2 至 7 款有规范和限制大陆架划界方式的作用，若不承认其反映国际习惯将会赋予非缔约国逃避某些义务的特权。这些非缔约国能够主张 76 条第 1 款反映国际习惯，以此为依据主张大陆架权利，但却可以不受到其他条款的限制。

因此，基于 UNCLOS 第 76 条第 1 至 7 款的不可分割性，在国际法院已明确认可第 76 条第 1 款构成国际习惯的基础上，第 2 至 7 款也应当属于国际习惯。

经由本节讨论，美国作为沿海国享有大陆架权利，但权利行使需受到 UNCLOS 第 76 条第 1 至 7 款所反映的国际习惯法规则的规制。

三、美国外大陆架划界行为法律效力的驳斥

即便美国享有外大陆架权利，并可以依据相关国际习惯规则划定外大陆架界限，讨论美国 2023 年《声明》中单方面划定外大陆架界限行为的法律效力，还需从国际法规范角度探究考察大陆架划界行为的法律约束力来源。基于上文得出的结论，美国的划界行为可能通过以下几种途径获得法律约束力：一是双边国际条约；二是国际习惯；三是 CLCS 对大陆架界限的建议；四是国际司法机构的判决与裁决。

（一）美国未就划定的外大陆架界限与他国达成协议

在大陆架边界的划定上，协议是解决划界争议的主要方式。从规范层面来看，根据 UNLCOS 第 83 条，相邻或相向国家的大陆架划界应通过协议解决。[48]UNCLOS 虽然其并未说明是否可以通过协议方式确定外大陆架的界限，但从字

[46] The Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgement, I.C.J. Reports 2012, p.674, para.139.

[47] 1978 年《联合国海洋法公约》第 309 条：除非本公约其他条款明示许可，对本公约不得作出保留或例外。

[48] 1978 年《联合国海洋法公约》第 83 条第 1 款：海岸相向国或相邻国家间大陆架的界限，应在国际法院

面意义上来看，外大陆架界限的划定也属于“大陆架划界”。此外，《大陆架界限委员会议事规则》中也规定两个沿海国可以共同向 CLCS 提交划界案。[49] 从实践层面来看，2000 年，中国与越南签署了《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》，明确了两国在北部湾的领海、专属经济区和大陆架分界线。[50] 2007 年，法国、爱尔兰、西班牙等国曾向 CLCS 提交关于凯尔特海和比斯开湾 200 海里以外大陆架界限的联合申请。[51]由此可见，在划定外大陆架界限时，获得存在大陆架权利重叠第三国的认可有着至关重要的作用。

从美国过往的实践上来看，为推动外大陆架项目进一步获得国际社会认可，美国往往试图与部分存在权利重叠的国家订立双边条约活多便条约，使其划界行为获得认可而产生小范围内的相对法律效力。其后再循序渐进，逐渐丰富双边及多边条约的数量，从而进一步使国际社会产生普遍认可。美国在上一阶段外大陆架项目推进的过程中便已经进行了此类实践。美国与墨西哥于 2000 年签订《美利坚合众国政府与墨西哥合众国政府关于墨西哥西部海湾 200 海里以外大陆架划界条约》，共同确定了西墨西哥湾距领海基线外 200 海里外的大陆架边界。此外，美国还于 2017 年就墨西哥湾东部外大陆架与墨西哥、古巴等的国家订立了多边协议。[52]

关于美国本次提出的外大陆架权利主张，美国国务院声称就外大陆架界限问题与古巴、墨西哥及俄罗斯达成协议[53]，笔者认为这种说法有失偏颇。美国国务院所称的，与墨西哥、古巴及俄罗斯达成的协议均签订于《执行声明》发布以前。但美国此次主张的外大陆架界限相比先前有所扩张，就《执行声明》中新确定的外大陆架界限，美国尚未与任何国家签订协议。具体而言，北极地区是美国本次主张外大陆架权利的重点区域，该区域的外大陆架权利与俄罗斯存在重叠，俄罗斯已经对美国的外大陆架划界行为表示明确反对。[54]美国本次划定的外大陆架界

规约第三十八条所指国际法的基础上以协议划定，以便得到公平解决。

[49] 2008 年《大陆架界限委员会议事规则》附件一第 4 条：二个或更多的沿海国可以通过协议，共同或分别向委员会提出划界案，请委员会就划界问题提出建议，条件是: (a) 不考虑这些国家间划定的边界；或 (b) 在以大地测量坐标标明的范围内，划界案不妨害与本协定另一缔约国或其他缔约国划定边界的事项。

[50] 2000 年《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》第 1 条：缔约双方根据一九八二年《联合国海洋法公约》，公认的国际法各项原则和国际实践，在充分考虑北部湾所有有关情况的基础上，按照公平原则，通过友好协商，确定了两国在北部湾的领海、专属经济区和大陆架的分界线。

[51] 《按照 1982 年<联合国海洋法公约>第七十六条第 8 款联合提交大陆架界限委员会的凯尔特海和比斯开湾划界案》[EB/OL]. https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/frgbires06/fisu_2006_c.pdf, 2007-8-8.

[52] U.S. Government Publishing Office. The Treaties With The Republic Of Cuba And The Government of The United Mexican States on The Delimitation of Maritime Boundaries[EB/OL]. https://www.congress.gov/118/cdoc/tdoc1/CDOC-118tdoc1.pdf, 2023-12-18.

[53] United States Department of State. Frequently Asked Questions of U.S. Extended continental Shelf Project[EB/OL]. https://www.state.gov/faq-us-ecs-project/, 2025-3-25.

[54] 张誉耀. 不承认美国宣称的延伸大陆架划定主张［EB/OL］. https://static.cdsb.com/micropub/Articles/202403/cd2d76cfc0615b8f8c49711fcfa75da6.html, 2024-03-25.

限涉及墨西哥湾。2025 年 1 月 20 日，特朗普签署第 14172 号行政令，宣告由内政部长负责采取适当措施将美国本土南部有关大陆架区域“改名为美国湾”，意图通过行政令和国内立法推进美国 2023 年提出的外大陆架主张[55]，而墨西哥方多次对美方行为表示强烈反对[56]，可见即便美国与墨西哥在大陆架划界问题上订立协定，但随着美方外大陆架权利的扩张，双方产生了新的争议。此外，白令海峡区域的外大陆架权利与加拿大、日本存在重叠，但美国与上述二国尚未达成相关协议。

由此可见，美国的划界行为仅是“单方面行为”，存在权利重叠的国家没有义务对美国的划界行为表示认可，也完全可以选择一贯反对美国的划界行为并拒绝与美国达成协议。美国的划界行为尚未得到权利重叠国家的认可，更遑论国际社会的普遍认可，起码在美国和上述国家达成协议之前，美国的划界行为无法具备法律拘束力。

（二）美方划界行为无法进入 CLCS 程序

在无法达成协议的情形下，美国也可以通过国际条约等规范规定的程序获得权威机关的肯定从而使其划界行为产生法律拘束力。大陆架界限委员会（UN Commission on the Limits of the Continental Shelf，下称“CLCS”）是对外大陆架界限是否科学合理进行评估的权威机关之一，根据 UNCLOS，外大陆架界限的信息应提交 CLCS 审议。[57] CLCS 将根据《大陆架界限委员会科学和技术准则》（下文简称“《科学和技术准则》”）中载明的科学标准对科学技术参数做出评价[58]，最终形成划界建议。

美国在《执行摘要》中声称相关已准备好相应文件，并表示愿意以非缔约国的身份向提交划界案。认为“这符合 CLCS 的职责，即就大陆架的外部界限向沿海国提供建议[59]”。

美国无法通过 CLCS 程序赋予其划界行为确定的法律效力。美国作为 UNCLOS 非缔约国没有向 CLCS 提交划界案的权利，即便其能顺利提交划界案，CLCS 也没有审议非缔约国划界案的职责，无法受理美国提交的划界案。此外，CLCS 建议仅具有“咨询性地位”，不具确定约束力。

---

[55] 曹群. 特朗普“改名美国湾”行政令缘何遭错误执行？[EB/OL]. https://news.qq.com/rain/a/20250224A01VBH00, 2025-2-24.

[56] 墨西哥总统：或就“墨西哥湾”更名一事起诉谷歌 [EB/OL].https://news.cctv.cn/2025/02/14/ARTIX6FZ6ftVgeedTfSJtSG6250214.shtml, 2025-2-14.

[57] 1978 年《联合国海洋法公约》第 76 条第 8 款：从测算领海宽度的基线量起二百海里以外大陆架界限的情报应由沿海国提交根据附件二在公平地区代表制基础上成立的大陆架界限委员会。委员会应就有关划定大陆架外部界限的事项向沿海国提出建议，沿海国在这些建议的基础上划定的大陆架界限应有确定性和拘束力。

[58] 大陆架界限委员会《大陆架界限委员会科学和技术准则》1.1：大陆架界限委员会确认《联合国海洋法公约》的完整性。这套《科学和技术准则》是委员会以符合《公约》和国际法的方式，就各国按照《公约》第 76 条和附件二提出划界案做出建议的基础。

[59] United States Department of State. The Outer Limits of the Extended Continental Shelf of the United States of America: Executive Summary[EB/OL]. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/12/ECS_Executive_Summary.pdf, 2023-12-19.

1.美国无权向 CLCS 提交划界案

（1）UNCLOS 没有直接赋予非缔约国提交划界案的权利

有学者认为 UNCLOS 中没有阻止非缔约国向 CLCS 提交划界案的规定，因此非缔约国也有权提交划界案。[60]笔者不同意上述观点，公法领域应遵循“法无明文规定即禁止”的原则，若无法律规范对特定行为进行授权，应当推定为当事方无权进行该行为。“没有阻止非缔约国提交划界案”并不当然意味着 UNCLOS 为非缔约国创设了提交划界案的权利。

条约在当事方有给第三方创设权利的意图，且第三方表示同意或无相反意思表示的情况下可以赋予非缔约方权利。[61]UNCLOS 第 76 条第 8 款同样使用了“沿海国”的表述，对于 UNCLOS 是否明确授予非缔约国提交划界案权利的问题，需根据“沿海国”的含义进行讨论。

CLCS 曾要求国际海洋法法庭对如何解释“沿海国”做出建议[62]，但国际海洋法法庭认为其没有提供法律意见的职权，未回应上述问题。[63]结合 UNCLOS 附件二中所规定的 CLCS 相关制度，对 UNCLOS 第 76 条第 8 款中的“沿海国”应仅限于 UNCLOS 的缔约方。

UNCLOS 将提交外大陆架划界案的期限设置为“本公约对该国生效后十年内[64]”。若一国并非 UNCLOS 缔约国，那么上述期限便无法确定。由此可推知，仅有 UNCLOS 缔约国有权向 CLCS 提交划界案。此外，UNCLOS 附件二第 2 条中说明，组成 CLCS 的委员从缔约国的国民中选出[65]，而委员职务期间的费用也由缔约国承担[66]。非缔约国不仅无法参与审议，也无法参与 CLCS 规则的制定，说明 UNCLOS 有意将非缔约国排除在 CLCS 的相关程序外，不存在赋予其相关权利的意图。

由于 UNCLOS 缔约国缺乏赋予非缔约国提交划界案权利的意图，即便美国

---

60 Raul Pedrozo. Is It Time for the United States to Join the Law of the Sea Convention[J]. Journal of Maritime Law and Commerce, 2010,41(2):152-153.

61 1969 年《维也纳条约法公约》第 36 条第 1 款：如条约当事国有意以条约之一项规定对一第三国或其所属一组国家或所有国家给予一项权利，而该第三国对此表示同意，则该第三国即因此项规定而享有该项权利。该第三国倘无相反之表示，应推定其表示同意，但条约另有规定者不在此限。

62 UN. Secretariat. Letter dated 12 March 1988 from the Chairman of the Commission on the Limits of the Continental Shelf addressed to the President of the Eighth Meeting of States Parties[EB/OL], para.2, https://digitallibrary.un.org/record/252090?v=pdf, 1998-3-12.

63 UN. Secretariat, Report of the Eighth Meeting of States Parties[EB/OL]. para.51, https://digitallibrary.un.org/record/256385?v=pdf, 1998-6-4.

64 1978 年《联合国海洋法公约》附件二第 4 条：拟按照第七十六条划定其二百海里以外大陆架外部界限的沿海国，应将这种界限的详情连同支持这种界限的科学和技术资料，尽早提交委员会，而且无论如何应于本公约对该国生效后十年内提出。沿海国应同时提出曾向其提供科学和技术咨询意见的委员会内任何委员的姓名。

65 1978 年《联合国海洋法公约》附件二第 2 条第 1 款：本委员会应由二十一名委员组成，委员应是地质学、地球物理学或水文学方面的专家，由本公约缔约国从其国民中选出，选举时应妥为顾及确保公平地区代表制的必要，委员应以个人身分任职。

66 1978 年《联合国海洋法公约》附件二第 2 条第 5 款：提出委员会委员候选人的缔约国应承担该委员在执行委员会职务期间的费用。有关沿海国应承担为提供本附件第三条第 1 款(b)项所指的咨询意见而引起的费用。委员会秘书处应由联合国秘书长提供。

明确表示愿意作为非缔约方提交划界案，其也无法依据 UNCLOS 规定向 CLCS 提交划界案。

（2）UNCLOS 第 76 条第 8 款不构成国际习惯

CLCS 制度产生于第三次海洋法大会后，是一项新形成的法律制度，对其是否已形成国际习惯，应考察其是否具备一般性实践和法律确信。

从国际实践角度来说，迄今为止的国际实践中，尚未有 UNCLOS 非缔约方提交划界案的先例。自 2001 年俄罗斯首次提交划界案以来，已有九十余个国家向 CLCS 提交划界案或初步信息，但上述国家均为 UNCLOS 的缔约方，他们的实践有可能源于条约义务，不能作为国际习惯的有力证明。

从国际司法机构的判决上来看，国际法院并不认同 UNCLOS 第 76 条第 8 款构成国际习惯。在 2012 年尼加拉瓜诉哥伦比亚案中，Mensah 法官在其意见中提出：UNCLOS 第 76 条第 8 款规定的义务是“条约义务”，仅适用于表示同意受 UNCLOS 约束的国家之间，而不能被视为习惯国际法而对所有国家产生约束力。[67]

CLCS 相关制度尚未形成一般实践，国际法院也对其国际习惯地位予以否认。CLCS 制度仅适用于 UNCLOS 缔约国，无法对 UNCLOS 非缔约国产生普遍效力，美国也无权依据国际习惯向 CLCS 提交划界案。

2.CLCS 无权审议划界案

未来或许随着国际实践的发展，CLCS 程序可以成为国际习惯。但即便非缔约国也能向 CLCS 提交划界案，CLCS 也没有受理非缔约国的划界案的职权。

对于 CLCS 是否应受理非缔约国划界案的问题，尚无官方机构做出明确解答。在 UNCLOS 第八次缔约方会议上，主席曾就 CLCS 是否应该接受非缔约方划界案提出问题。但代表团认为，缔约国只有当已经发生了这类问题时委员会才应邀求法律顾问提出建议。[68]由于尚未出现非缔约国向 CLCS 提交材料的情形，会议未对上述问题作出明确的解答。

CLCS 的职权来源于 UNCLOS 的规定，该条约附件二中对 CLCS 的职权进行了明确的说明，即审议沿海国的外大陆架划界提案并提出建议[69]。根据条约解释的原则，附件二中的“沿海国”一词应与 UNCLOS 第 76 条第 8 款有相同的含义。上文已阐明 UNCLOS 第 76 条第 8 款中“沿海国”仅限于缔约国，附件二中也应如此。在实践层面，CLCS 也没有审议非 UNCLOS 缔约方划界案的先例。

由此可见，CLCS 并没有审议非缔约国提交的划界案的职权，即便美国提交

[67] Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), I.C.J. Reports 2012, Declaration of Judge ad hoc Mensah, p. 145, para. 8.

[68] UN. Secretariat. Report of the Eighth Meeting of States Parties[EB/OL]. p. 12, paras. 51-52. https://digitallibrary.un.org/record/256385?v=pdf, 1998-6-4.

[69] 1978 年《联合国海洋法公约》附件二第 3 条第 1 款（a）项：委员会的职务应为审议沿海国提出的关于扩展到二百海里以外的大陆架外部界限的资料和其他材料，并按照第 76 条和一九八〇年八月二十九日第三次联合国海洋法会议通过的谅解声明提出建议。

划界案也无法被受理并获得 CLCS 的建议。

3.CLCS 建议无法产生确定的法律约束力

从 CLCS 建议的法律效力上来说，即便未来美国获得 CLCS 的审查建议，基于 CLCS 建议的咨询性地位，这种建议也不能产生确定法律约束力。

CLCS 建议只是大陆架界限产生确定的法律拘束力的充分条件，而非必要条件。虽然 UNCLOS 对 CLCS 建议的法律效力有明确的说明，即沿海国在 CLCS 建议的基础上划定的界限具备确定性的拘束力，[70]但是沿海国也有权不接受 CLCS 的建议。实践中也存在沿海国拒绝接受 CLCS 建议的情形，例如日本以冲之鸟礁为基点主张外大陆架，CLCS 未认可其主张，但日本却宣称其主张“获得委员会认可”并继续主张权利。[71]

通常情况下，CLCS 的建议会被沿海国接受并得到国际社会的认可，但是这种认可并非基于 CLCS 建议的法律拘束力，主要是基于 CLCS 的科学性与权威性。CLCS 的建议仅是一种“合理性检验”，本身不存在强制性，无法直接作为大陆架界限的法律效力的判断依据。即便美国获得 CLCS 建议，也不排除其他国家拒绝接受建议的可能。

（三）国际习惯无法赋予美国划界行为法律约束力

1.国际习惯不具国际强行法性质

国际强行法具有不可损益性、普遍适用性与优先性。[72]国际强行法规范能够使符合其规定的法律行为对国际社会产生确定的普遍约束力并对其进行法律保障。在《声明》中，美方将 UNCLOS 第 76 条第 1 至 7 款所反映的国际习惯作为其划定外大陆架边界的依据，但基于国际习惯“软法”性质，国际习惯不属于国际强行法，不能对第三国产生确定的法律约束力。

国际习惯可以通过“持续反对者原则”被排除适用，不具备不可损益性。根据《条约法公约》，国际强行法由国际社会全体接受，具有不可损益性[73]，国家之间无法通过协议方式排除其适用。虽然国际习惯往往能够被国际社会所接受，具有普遍的约束力，但却存在“持续反对者原则”这一特殊例外，这意味着国家可以通过单方面行为排除国际习惯的适用。

---

[70] 1978 年《联合国海洋法公约》第 76 条第 8 款：从测算领海宽度的基线量起二百海里以外大陆架界限的情报应由沿海国提交根据附件二在公平地区代表制基础上成立的大陆架界限委员会。委员会应就有关划定大陆架外部界限的事项向沿海国提出建议，沿海国在这些建议的基础上划定的大陆架界限应有确定性和拘束力。

[71] 张海文、丘君. 日本外务省和共同社就日本大陆架延伸申请获得委员会建议的发言和报道严重失实[BL/OL]. https://www.gov.cn/gzdt/2012-05/04/content_2129393.htm, 2012-5-4.

[72] 1969 年《维也纳条约法公约》第 53 条：条约在缔结时与一般国际法强制规律抵触者无效。就适用本公约而言，一般国际法强制规律指国家之国际社会全体接受并公认为不许损抑且仅有以后具有同等性质之一般国际法规律始得更改之规律。第 64 条：遇有新一般国际法强制规律产生时，任何现有条约之与该项规律抵触者即成为无效而终止。

[73] 同上注

“持续反对者原则”通过国际实践和司法判例确立。在“英挪渔业案”中，挪威并不否认英国的划界方式存在国际法规则上的支撑，但挪威仍对英国的划界方式表示反对并坚持自己的划界系统[74]。国际法院最终以挪威主张的划界方式解决了两国划界争端[75]，即表明国际法院支持一国以一贯反对的方式排除国际习惯的适用。国际习惯需同时具备一般实践和法律确信两个因素，“持续反对者原则”的底层逻辑是，如果一国在习惯规则形成过程中持续反对，则表明对于反对国而言，其未对此规则形成“法律确信”。因此，主要反对过对特定规则的一贯反对，该国即可主张该国际习惯规则对本国不产生法律约束力。

“持续反对者原则”体现了国际习惯的软法特征，其不具有强制性与不可损益性。与国际强行法不同，国家没有义务对国际习惯表示认可。因此，如果出现第三国对美国所主张的国际习惯（即 UNCLOS 第 76 条 1 至 7 款所反映的国际习惯）表示持续反对，国际习惯便不会对该国产生约束力。

从性质上来说，海洋划界问题并不适合通过强行法规范进行调整。因为从国际强行法的内容上看，国际强行法规范往往涉及禁止侵略战争、种族灭绝、奴隶制、酷刑等领域。但大陆架划界问题涉及国家的主权，若通过强行法规范要求第三国对某国的划界行为表示认可将可能有损“国家主权平等[76]”这一国际法基本原则。因此在海洋划界领域，不仅目前不存在国际强行法规范，未来也几乎也不可能出现新兴的国际强行法规范。

由于国际习惯并非强行法规范，美方行为的法律效力将依赖于第三国对此的态度。海洋划界问题在性质上不宜以强行法规范进行调整，未来美国也难以通过新兴的国际强行法规范获得普遍的法律约束力。

2.美方划定的界限是否符合国际习惯有待商榷

即便认为 UNCLOS 第 76 条第 1 至 7 款反映的国际习惯可以对国际社会产生普遍的约束力，美方在《执行摘要》中公布的外大陆架边界的具体数据是否符合其主张的国际习惯，仍是悬而未决的问题。

外大陆架界限合法性的判断具有极高的技术性，需要由权威机构完成。根据美国所主张的 UNCLOS 第 76 条 1 至 7 款所反映的国际习惯，200 海里外大陆架界限的确定方式涉及“大陆坡脚[77]”、“大陆坡底[78]”、“二千五百公尺等深线[79]”等一

---

74 Fisheries (United Kingdom v. Norway)，Judgement, I.C.J. Reports 1951，p.14.

75 Fisheries (United Kingdom v. Norway)，Judgement, I.C.J. Reports 1951，p.25.

76 1945 年《联合国宪章》第 2 条第 1 款：本组织系基于各会员国主权平等之原则。

77 1978 年《联合国海洋法公约》第 76 第 4 款：(a) 为本公约的目的，在大陆边从测算领海宽度的基线量起超过二百海里的任何情形下，沿海国应以下列两种方式之一，划定大陆边的外缘:（1）按照第 7 款，以最外各定点为准划定界线，每一定点上沉积岩厚度至少为从该点至大陆坡脚最短距离的百分之一;或（2）按照第 7 款，以离大陆坡脚的距离不超过六十海里的各定点为准划定界线。(b) 在没有相反证明的情形下，大陆坡脚应定为大陆坡底坡度变动最大之点。

78 同上注

79 1978 年《联合国海洋法公约》第 76 第 5 款：组成按照第 4 款(a)项(1)和(2)目划定的大陆架在海床上的外部界线的各定点，不应超过从测算领海宽度的基线量起三百五十海里，或不应超过连接二千五百公尺深

系列海洋地物概念的界定和科学标准的判断，这些概念的确定和判断具有极高的技术性。在目前的海洋法体系中，主要由 CLCS 及国际法院、国际海洋法法庭等国际司法机构对外大陆架界限进行科学性、合理性及合法性进行判断。

截至目前，美国划定的外大陆架界限不仅尚未进入 CLCS 程序，也没有获得其他权威机构的认可，美国划定的外大陆架边界是否符合其主张的国际习惯尚无定论。在美方划定的界限是否符合国际习惯这一关键问题尚无定论的情况下，其单方面行为无法获得确定的法律约束力。

（四）尚无国际司法机构做出判决与裁决

国际司法机构是解决国际争端的权威性机构，海洋法领域的主要国际司法机构有国际法院和国际海洋法法庭，他们做出的判决与裁决均不可上诉，具有终局性[80]。其中，国际法院的生效判决还可以提请联合国安理会采取强制执行措施。[81]国际司法机构的判决与裁决可以赋予美国划定的外大陆架界限确定的法律约束力。在美国确定的外大陆架界限无法通过上述三种方式产生确定法律拘束力的情况下，第三国极有可能因不认可美国单方面划定的界限与美国产生划界争议，将美方的单方面划界行为交由国际司法机构审议。

如上文所述，美国划定的外大陆架界限无法进入 CLCS 程序，但基于国际司法机构争端解决机制的独立性，这并不影响涉及美国外大陆架划界的争议提交国际司法机构。

CLCS 与国际司法机构在职能上存在明确的分工，CLCS 的职责限于科学技术层面上的审查，旨在确认沿海国主张是否符合地质、地貌等科学标准，但无法律约束力。国际司法机构则负责处理法律问题，解决国家间产生的大陆架划界争端。UNCLOS 第 83 条未将 CLCS 建议作为通过司法途径解决争端的前置条件[82]，在尼加拉瓜诉哥伦比亚案中，国际法院在 CLCS 未完成技术审查的情况下对大陆架边界进行裁决，并指出 CLCS 的技术职能与司法裁决互不冲突，属于“平行程序[83]”。在孟加拉与缅甸海洋划界案中，国际海洋法法庭亦明确司法机构的海洋划界无需依赖 CLCS 提出的科学建议，强调法律判断优先于技术审查。[84]这说明国际司法机构争端解决机制与 CLCS 划界案审议程序是具有独立性的平行程序。

度各点的二千五百公尺等深线一百海里。

[80]1945 年《国际法院规约》第 60 条：法院之判决系属确定，不得上诉。判词之意义或范围发生争端时，经任何当事国之请求后，法院应予解释。1982 年《联合国海洋法公约》第 296 条 1 款：根据本节具有管辖权的法院或法庭对争端所作的任何裁判应有确定性，争端所有各方均应遵从。

[81] 1945 年《联合国宪章》第 94 条第 2 款：遇有一方不履行依法院判决应负之义务时，他方得向于安全理事会申诉。安全理事会如认为必要时，得作成建议或决定应采办法，以执行判决。

[82] 1978 年《联合国海洋法公约》第 83 条第 2 款：有关国家如在合理期间内未能达成任何协议，应诉诸第十五部分所规定的程序。

[83] Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)，Judgement, I.C.J. Reports 2012，p.48,para.125

[84] Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh v. Myanmar), Judgement，ITLOS，Reports 2012. p.92, para.345

由此观之，在无法进入 CLCS 程序的情况下，美国极有可能选择另外一条路径赋予其单方面划界行为确定的法律约束力，即在产生外大陆架划界争端的情况下将争端提交国际法院、国际海洋法法庭等司法机构进行裁定，以求通过获得国际司法机构对划界行为的认可赋予划界行为确定的法律拘束力。

但基于国际司法机构受理大陆架划界相关案件的严格条件限制，这一路径若想付诸实践困难重重。根据《国际法院规约》，国际司法机构在争议双方接受管辖的情形下才能对划界争议产生管辖[85]， UNCLOS 还要求当事各方优先选择协议、谈判等和平方式优先解决争端，在诉诸此类方法无法解决时，才能将争议提交国际司法机构[86]，这增加了美国请求国际司法机构对其划定的界限进行认定的难度。

此外，结合如今国际社会对美方行为采取的措施来看，美方行为引发的争议尚未到需要提交国际司法机构裁定的程度。大多数反对美方行为的国家仅仅通过权威媒体发布声明表示反对，但美方单方面划定外大陆架行为产生的争议还未上升为划界争端。目前虽然中国对美方的单方面划界行为提出反对，但中国与美国的外大陆架权利不存在重叠，因此不会就外大陆架权利问题产生划界争端。俄罗斯、墨西哥虽与美国存在外大陆架争议，并已经对美方划定的外大陆架界限表示明确反对，但争端尚存通过协议等方式解决的可能性。另外，加拿大、巴哈马等国家与美国在大陆架权利上也存在重叠的，但是迄今为止，这些国家仍并未对美国划定的外大陆架界限提出反对。

目前尚无国际司法机构受理美国外大陆架的划界争议并对美国的划界行为进行认定。即便未来美国和第三国将争议提交国际司法机构进行裁决，正如上文所言，“美国的划界行为是否符合国际习惯的实体性规定”还有待商榷。国际司法机构的裁定中对这一实体问题的认定将会对美方的划界行为效力产生极大的影响。在裁定结果正式公布之前，国际司法机构是否会做出对美国有利的裁定结果尚无定论。

由此可见，不仅如今没有国际司法机构的生效裁定赋予美方划界行为确定的法律拘束力，美国在短期内也难以通过国际司法机构的判决与裁决使其划定的外大陆架界限合法化。

综上所述，美国划定外大陆架的行为仅是单方面行为，其不仅未获得权利重叠国家的认同，也无法通过 CLCS 程序与国际习惯获得确定的法律拘束力。国际司法机构的判决和裁决虽然可以赋予划界行为确定的法律拘束力，但是目前美国并没有获得国际司法机构的肯定，短期内涉及美方划定外大陆架界限的争议也难

[85] 1945 年《国际法院规约》第 36 条第 1 款：法院之管辖包括各当事国提交之一切案件，及联合国宪章或现行条约及协约中所特定之一切事件。

[86] 1978 年《联合国海洋法公约》第 281 条第 1 款：作为有关本公约的解释或适用的争端各方的缔约各国，如已协议用自行选择的和平方法来谋求解决争端，则只有在诉诸这种方法而仍未得到解决以及争端各方间的协议并不排除任何其他程序的情形下，才适用本部分所规定的程序。

以被被提交至国际司法机构裁定。从国际法规范的层面来看，美国的单方面划界行为对国际社会没有确定的法律约束力，其外大陆架主张的实现情况将完全依赖于国际社会的态度，极易受到第三国的挑战。

四、我国对美国单方面划界行为的应对建议

美国单方面划定外大陆架的行为对国际社会将产生巨大的影响。在资源分配上，根据美国确定的外大陆架界限，大片国际海底区域将纳入美国管辖，在科学研究及资源开发上获得了极大的利益。但这些海底区域应为全人类的共同财产，美国的行为实质上将公共资源私有化，将加剧全球资源分配不公。[87]在国际局势上，美国此次划定的外大陆架界限涉及北极区域，牵涉到北极航道的控制权，可能加剧北极地区地缘政治的冲突，造成国际局势的动荡。

归根究底，美国的主张虽有国际习惯作为支撑，但其在技术层面上是否符合国际习惯的规定却无法通过 CLCS 进行权威的审议，法律效力悬而未决。美国一方面选择性援引 UNCLOS 条款所反映的国际习惯作为主张的依据，另一方面又以缔约国规避 UNCLOS 条款的限制与审查义务，这对 UNCLOS 的其他缔约国是不公平的，显然是一种合则用、不合则弃的霸权主义行为。此种行为将会有损以 UNCLOS 为基础建立的国际海洋法体系的权威性，并对目前的国际海洋秩序造成影响。因此，包括我国在内的世界各国应当考虑准备好相关的应对措施。

首先，我国应明确国际法立场，即在美国成为 UNCLOS 缔约国之前对美国的行为表示明确反对。我国可通过国际媒体对美方行为进行批判，并考虑联合俄罗斯等发展中国家发布联合声明，揭露其霸权主义本质。同时，要加强科学调查与法律技术储备。认真研究美国的《执行摘要》，根据《大陆架界限委员会科学和技术准则》等技术标准，参考 CLCS 已经做出的划界建议对美方主张进行科学分析，在科学技术角度分析美方主张的合理性，及时向国际社会公布白皮书或专题报告。

其次，我国应联合其他国家敦促美国尽快加入 UNCLOS。UNCLOS 能够在划定外大陆架界限的事项上为美国提供一套科学而完整的行为标准，届时将有 CLCS 作为权威机构对外大陆架划界案进行审查以确保外大陆架权利的规范化行使。如此美国行为不仅将接受 UNCLOS 条款的审查，还会受到以 UNCLOS 缔约国为主的国际社会的共同监督。美国在加入 UNCLOS 后，除对特定条款声明保留外应全面履行 UNCLOS 中所规定的条约义务，也无法继续采取选择性适用 UNCLOS 的实用主义霸权策略。此举更有利于切实维护以 UNCLOS 为核心的国际海洋法体系的秩序与权威。

最后，我国需密切关注国际社会的动向，做好准备应对可能发生的国际局势

[87] 外交部发言人办公室. 汪文斌：美国单方面划定 200 海里以外大陆架界限的主张非法无效[EB/OL]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_26908189, 2024-4-2.

动荡。一方面，我国应提升能源储备，以保障能源的公约，推动新能源技术的自主研发，尽可能减少对美国的资源依赖，以强大的硬实力应对国际局势的变化。另一方面，应充分认识我国在国际社会具有的重大影响力，积极维护海洋秩序的稳定。坚持以“和平共处五项原则”处理美方行为可能引起海洋划争端；积极参与 UNCLOS 等相关法律规则的完善，推动建成更高水平的全球海洋治理体系，彰显负责任的大国担当。

五、总结

美国的单方面划界行为具有非法性，不具有确定的法律拘束力。美国作为 UNCLOS 的非缔约国，仅能依据 UNCLOS 所反映的国际习惯规则提出外大陆架划界主张。从法律效力上来说，目前不存在国际法规范赋予美方划界行为确定的法律拘束力。美国的单方面划界行为既没有获得国际社会的认可，又无法通过 CLCS 程序和国际习惯产生确定的法律拘束力。我国已充分认识到美国行为的霸权主义本质，未来应明确国际法立场，密切关注国际社会的动向，并积极采取措施应对美方的霸权主义行为。

2025年中国国际法学会

BBNJ 环评规则制定中的国际诉求及平衡途径探析——以三大核心争议为中心

李雅仪（中南财经政法大学法学院）

摘要：经过长达 19 年的艰苦谈判，在 BBNJ 协定谈判第五届政府间会议续会上，备受瞩目的 BBNJ 协定草案终于获得通过，近年来国际海洋法领域这一最受关注的国际立法进程尘埃落定。作为国际法上环评规则的最新发展，BBNJ 环评议题的谈判也引起国际社会的广泛重视。从历次谈判中可以总结出，阻碍 BBNJ 环评规则立法推进的主要分歧有适用范围、启动门槛和环评决策权等问题。现已通过的 BBNJ 协定草案对这三个分歧均作出了回应，但由于草案文本仍较为模糊，短期内关于分歧点的讨论并不会结束。总体而言，BBNJ 环评规则的制定，应当综合考虑各方案的必要性、合理性以及实施上的可行性，弥合各谈判主体的合理诉求，注重国家间利益的平衡以及生态环境与资源利用的平衡。

关键词：BBNJ 国际协定 环境影响评价 适用条件 启动门槛 决策主体

一、问题的提出

2023 年 3 月 4 日，《联合国海洋法公约》项下的国家管辖范围外区域海洋生物多样性养护和可持续利用（以下简称 BBNJ）协定谈判第五届政府间会议续会（以下简称 IGC-5.2）上， BBNJ 协定草案通过，这是全球海洋治理推进的一个重大成果，也是对国际海洋法体系的重要完善和发展。BBNJ 协定中包含四个主要议题，其中之一为环境影响评价（以下简称环评）。环评可以通过识别潜在的负面影响，确定替代行动的可行性，并确保采取措施减轻或避免负面影响，在支持可持续海洋管理方面发挥关键作用。作为一项行之有效的治理工具，环评制度已在各种区域国际协议、条约中得到了广泛应用。从国际立法与国际实践上看，环评已成为全球海洋治理的重要组成部分，也是确保以可持续和负责任的方式管理海洋的重要工具。

BBNJ 环评规则的制定具有重大的意义。《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）第 204-206 条的规定涉及到国家管辖范围以外的海洋环评制度，但用语模糊，规定也大多比较原则性，对于环评义务缺乏具体的要求和标准，给环评规则的实际适用造成障碍[1]。当前国际立法上对于环评制度的规定呈分散化特点，对于国家管辖范围以外区域的环评更是甚少提及。虽有不少国际公约和区域性海洋环境保护公约已有相关规定，但现有的法律文件在适用范围和法律约束力上都或

[1] Fran Humphries, Harriet Harden-Davies, Practical policy solutions for the final stage of BBNJ treaty negotiations, Marine Policy, Vol.122(2020).

多或少具有局限性[2]，国际社会上仍然缺乏权威、完整的环评制度体系。同时，各国国内法在环评的启动门槛、执行程序、监督审查等事项上规定各异，实践中的做法更是五花八门，难以形成国际化的统一标准。环评制度的不完善已成为全球海洋生态环境保护治理的一大阻碍。在此背景下，BBNJ 谈判通过友好协商的方式，在国家管辖范围以外的领域建立具体的环评制度，既可以弥补当前环评制度国际立法的空白，又能够将现有国际立法进行整合和融通，是对国际海洋法律制度的新构建，可以使国家管辖范围以外海域的开发活动更为规范有序，促进全球海洋生态环境的协同治理。

BBNJ 环评规则既包括程序性规则也包括实体性规则[3]，内容包括治理主体、客体、目标、规制四大要素[4]，具体可以分为需要被评价的活动范围、进行环评的主体、评价的内容和过程、决策和监查的主体等等内容。虽然环评规则为 BBNJ 协定制定中共识度最高的议题，但由于制定协定的磋商谈判模式，尚未达到“协商一致”的少数关键分歧仍成为推进谈判整体进程的障碍，这些分歧主要包括适用范围的界定、启动门槛的设置、环评决策的国际化问题等。最新召开的 IGC-5.2 上一致通过的 BBNJ 协定草案对以上三个争议点均进行了回应，但正如俄罗斯代表团所表示的，即便当前草案尘埃落定也不意味着各代表团的分歧就此结束，且当前协定案文的规定仍然较为笼统，有待进一步完善补充。因此本文旨在分析 BBNJ 环评规则中的关键分歧和最终方案的合理性，并进一步提出完善路径，以期缓解阻碍 BBNJ 环评立法的底层矛盾与冲突，更好地实现 BBNJ 协定养护和可持续利用生物多样性的宗旨。

二、BBNJ 环评规则适用范围的界定

BBNJ 协定案文草案修改稿第 21 条和第 22 条中规定了 BBNJ 环评规则的适用范围，包括一般适用范围和适用对象的范围，前者的争议点主要在于 BBNJ 环评规则适用的活动范围是否应当基于活动造成的影响进行界定，后者的争议点在于战略环境评估是否应当纳入 BBNJ 环评规则中，又应以何种方式纳入。

（一）一般范围

1.“基于活动”和“基于影响”之争

关于 BBNJ 环评规则的一般适用范围，最大的分歧点在于范围的界定应当“基于活动”还是“基于影响”。会议主席在 BBNJ 第五届政府间会议（以下简称 IGC-5）的总结报告中将该分歧点列为阻碍 BBNJ 环评议题在 IGC-5 达成最终一

[2] 参见李洁、张湘兰：《国家管辖外海域生物多样性保护国际法规范的完善》，《中国海商法研究》2016 年第 2 期，第 27 页。

[3] 参见姜玉环，张继伟：《BBNJ 国际协定环评规则制定中的焦点问题分析及中国应对》，《太平洋学报》2021 年第 5 期，第 84 页。

[4] 参见刘惠荣，胡小明：《主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用》，《太平洋学报》2017 年第 10 期，第 2 页。

致的三大问题之一[5]。BBNJ 协定案文草案修改稿第 22 条第 3 款中对 BBNJ 环境影响评估规则的适用范围问题提供了两个方案[6]，一是“仅适用于在国家管辖范围以外区域开展的活动”，即“基于活动”，二是“适用于在国家管辖范围以外区域有影响的所有活动”，即“基于影响”。后者相较于前者，范围拓展至在国家管辖范围内开展的对管辖范围外领域有影响的这一部分活动，使得主权国家承担更为广泛的维护海洋环境的义务。加勒比共同体和太平洋小岛屿发展中国家，以及公海联盟、环境法研究所等国际组织均支持“基于影响”的方案，倡导加大对海洋生态环境的保护，而欧盟及其成员国以及我国则支持“基于活动”的方案。

支持“基于影响”方案的国家多认为进行环评也属于主权国家为防止跨界损害所应当采取的一种措施，采用“基于影响”的方案更有利于与《公约》第 194 条第 2 款[7]和《跨界环境影响评价公约》第 2 条第 1 款[8]所规定的防止跨界损害义务保持一致。同时“基于影响”的方案可以保证所有对国家管辖范围外领域产生影响的活动都遵循 BBNJ 环评规则的要求，更有利于实现养护和可持续利用的目标。环境法研究所（Environmental Law Institute）认为从环境影响评估规则的本质意义出发，也应当规制会对国家管辖范围外领域产生影响的活动。

最终在 IGC-5.2 上各代表团确定的一般范围将“基于活动”与“基于影响”两个方案进行调和[9]，规定国家管辖范围以外的活动应按 BBNJ 环评规则进行环评，而“基于影响”的国家管辖范围内的活动，缔约国可根据国内环评程序进行环评，可以窥见双方都作出了一定的让步。

2.BBNJ 环评规则适用范围不宜过度拓展

关于 BBNJ 环评规则适用范围的争议体现了各谈判主体在生态保护与资源开发之间的冲突，均从 BBNJ 环评规则实施的影响角度出发，而笔者认为该适用范围的确定不仅要考虑 BBNJ 协定本身实施的效果，更要考虑 BBNJ 协定与现有国际海洋法体系中其他法律框架的关系。笔者认为，现行国际环评法律体系下无须将 BBNJ 的适用范围扩大到国家管辖范围内。

首先，BBNJ 的适用范围应当遵循联合国大会的授权，为国家管辖范围以外区域。联合国大会第 72/249 号决议明确指出 BBNJ 适用的地理范围是国家管辖

[5] “Statement by the President of the conference issued after the suspension of the fifth session”, (Sep.14, 2022), UN Doc. A/CONF.232/2022/9.

[6] “Further revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction”, (Jun.1, 2022), UN Doc. A/CONF.232/2022/5, Article 22.

[7]《联合国海洋法公约》第 194 条第 2 款规定：“各国应采取一切必要措施，确保在其管辖或控制下的活动的进行不致使其他国家及其环境遭受污染的损害，并确保在其管辖或控制范围内的事件或活动所造成的污染不致扩大到其按照本公约行使主权权利的区域之外。”

[8]《跨界环境影响评价公约》第 2 条第 1 款规定：“缔约方应当各自或联合采取所有适当、有效的措施，以预防、减少和控制拟议活动造成的显著不利跨界环境影响。”

[9] “Draft agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction”, (Mar.4, 2023), Article 22.

范围以外区域〔10〕，BBNJ 协议的制定是为了补充和完善《公约》，实现国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用，若在协议适用范围上采用“基于影响”的方案，既超越了联合国大会的授权范围，又有违 BBNJ 制定的最初目的。

其次，对在国家管辖范围内实施并在管辖范围外产生影响的活动进行环评，已成为一般国际法上的要求。主张“基于影响”的国家认为根据《公约》第 194 条第 2 款应当将国家管辖范围内的部分活动纳入 BBNJ 的适用范围，然而该条款本身已规定各国须“确保在其管辖或控制范围内的事件或活动所造成的污染不致扩大到其按照本公约行使主权权利的区域之外”，即主权国家对于其管辖范围内的活动中会对国家管辖范围外领域造成影响的部分本就负有环评义务。同时国际法院在乌拉圭纸浆厂案和哥斯达黎加诉尼加拉瓜案中，以及国际常设仲裁法院在印度-巴基斯坦仲裁案中都强调了国际法上的跨界环评义务。因此，对于在国家管辖范围内实施并在管辖范围外产生影响的活动进行环评，已成为一般国际法上的要求。

此外，国际法与国内法相结合已能对国家履行跨界环评义务提供较完善的规制。“适当注意义务”作为一般国际法上的行为标准，在国际环境法领域也得到了确立和适用。国际法院、国际常设仲裁法院以及国际海洋法法庭在一系列案件和咨询意见中逐渐明确了国家在履行跨界环评义务时需要适当注意的内容，包括环评的启动阈值、环评义务的程序性和持续性等〔11〕。同时，各主权国家均已建立起符合本国国情的较完善的国内环评制度，国际法上对环评义务的一般要求与各国国内法的规定相结合，已经可以为国家对其管辖范围内的活动履行跨界环评义务提供较为详细完善的指导框架，各国据此进行环评并无不妥之处。最终通过的 BBNJ 协定草案明确规定了缔约方对于“基于影响”的活动负有环评义务，但缔约方仍可以根据国内法要求进行环评。

最后，笔者认为可以在采用“基于活动”方案的基础上进一步完善规则，使 BBNJ 环评制度的适用范围更具灵活性，平衡争议双方的不同诉求。例如欧盟在 IGC-5 上提议对于 BBNJ 协议的范围增加一条选择加入条款，即一般而言 BBNJ 仅约束“基于活动”的范围，但若有缔约国愿意受更严格的标准约束，也可选择加入“基于影响”作为适用范围的条款。同时欧盟还建议增加一条信息公布条款，规定当在国家管辖范围以内进行的一项活动可能对国家管辖范围以外领域产生影响时，缔约方应通过信息交换机制公布在国家一级进行的任何评估结果的报告〔12〕，这一方案可以缓解对于海洋环境保护的担忧，目前也已在 BBNJ 草案中有

〔10〕 “Resolution adopted by the General Assembly on 24 December 2017”, (Jan.19, 2018), UN Doc. A/RES/72/249, para. 3.

〔11〕 参见阙占文：《跨界环境影响评价义务及其履行》，《政法论丛》2020 年第 6 期，第 94 页。

〔12〕 “Textual proposals submitted by delegations by 25 July 2022”, (Aug.1, 2022), UN Doc. A/CONF.232/2022/INF.5, Article 22.

所体现。除此，BBNJ 现阶段的立法也可以为未来的灵活修改预留空间，随着各国环评技术水平和实施能力的进步，BBNJ 环评规则可以与时俱进，适当扩大其规制范围，以更好地保护海洋生态环境。

（二）适用对象

1.战略环境评估义务强制性与自愿性之争

战略环境评估（以下简称“战略环评”）是指将环境保护和可持续发展同时纳入决策过程，对拟议的计划、规划、政策、法律等战略及其替代方案进行系统、正式和综合的评价过程〔13〕。

BBNJ 环评规则是否应纳入战略环评这个问题曾是各国激烈讨论的焦点，俄罗斯、美国、中国、韩国、日本等国家坚定反对纳入战略环评，而欧盟、英国、澳大利亚、新西兰、加拿大、加勒比共同体和太平洋小岛屿发展中国家则支持纳入战略环评。不过该争议在 IGC-5 期间取得了显著的进展，中国、美国、韩国、日本等国家不再坚持反对立场〔14〕，但战略环评应当是强制性的还是自愿性的问题仍需解决。

BBNJ 协定案文草案修改稿将战略环评规定在第 41 条之三中，并且提供了两种备选案文，第一种将战略环评设置成强制性义务，第二种则规定缔约方可自愿进行战略环评。在 IGC-5 上，中国、美国虽同意纳入战略环评，但认为不应强制进行，加勒比共同体及太平洋小岛屿发展中国家、委内瑞拉、土耳其等国家以及世界自然基金会等国际组织则支持战略环评应当是强制性的〔15〕。IGC-5.2 上正式通过的 BBNJ 协定草案对该问题最终采纳了自愿性方案。

2.BBNJ 环评规则对战略环评采自愿性方案更具合理性

笔者认为，各国对于战略环评的不同主张与各国的海洋权益密切相联，部分国家基于维护自身海洋权益，要求强制进行战略环评的方案太过激进。BBNJ 环评规则应充分考虑目前战略环评在国际社会的适用情况和实践基础，在这一问题上应当采取自愿性的方案。

首先，战略环评理论尚未成熟，实践经验也并不丰富，不具备强制实施的基础。战略环评这一概念还未在国际上得到广泛应用，目前只有两个国际条约〔16〕内有相关规定，且国际社会对于战略环评也不存在普遍接受的定义，例如各国对于“战略”所包含的“计划”、“规则”、“政策”等概念的界定不一〔17〕，实施战略环评的方式和侧重点也各异。根据我国《环境影响评价法》，我国战略环评的范围仅

〔13〕 Bram Noble& Kelechi Nwanekezie, Conceptualizing strategic environmental assessment: Principles, approaches and research directions, Environmental Impact Assessment Review, Vol.62, p.165-173 (2017).

〔14〕参见施余兵：《一步之遥：国家管辖外区域海洋生物多样性谈判分歧与前景展望》，《亚太安全与海洋研究》2023 年第 1 期，第 40 页。

〔15〕“Textual proposals submitted by delegations by 25 July 2022”, (Aug.1, 2022), UN Doc. A/CONF. 232/2022/ INF.5, Article 41 Ter, p.203-204.

〔16〕《生物多样性公约》和《跨界环境影响评价公约》。

〔17〕 Francois Retief, Carys Jones& Stephen Jay, The emperor's new clothes — Reflections on strategic environmental assessment (SEA) practice in South Africa, Environmental Impact Assessment Review, Vol.28(7), p.504-514 (2008).

包括涉及“一地三域”的规划以及明确列出的十个专项规划[18]，不包括立法活动、政策行为，而美国战略环评的规范对象则为联邦政府行为，包括立法行为和行政行为，从立法层面可以看出两国对战略环评适用范围的认知差异之大，若 BBNJ 将实施战略环评设置成强制性义务，就需要先协调各国的理念与做法，否则各国负担的义务就会相差过大。在国际实践上，战略环评实践的发展也远远落后于其理论的发展，绝大多数环评还是基于项目环评的理念进行的，甚至可以说战略环评在一定程度上仍是植根于项目环评的工具[19]，对于战略环评的应用各个国家也仍在摸索中，国际实践基础并不丰富。

其次，受制于科学技术和实践能力，发展中国家与发达国家在国内战略环评的制度和应用上仍存在显著差距，对战略环评采取强制性的方案可能会对发展中国家造成财政上的负担和技术上的困难。到目前为止，发达国家基本建立了实施战略环评的完整体系，发展中国家虽有不少在国际组织的帮助下建立了战略环评制度，但实践上的经验仍十分缺乏[20]。在 BBNJ 谈判会议上中国代表团曾指出，对于包括中国在内的大多数发展中国家来说，开展战略环境评估并非易事[21]。如老挝和孟加拉开展战略环评主要依赖于资金援助，南非作为战略环评实施较好的发展中国家仍尚未对战略环评立法，巴基斯坦甚至尚未对项目环评立法[22]。发达国家与发展中国家在立法与实践上的巨大鸿沟使得强制实施战略环境评估不具备可行性。

在目前国际社会针对战略环评定义、内涵及实施上的问题探讨尚不充分，大部分发展中国家实施战略环评尚有困难的情形下，战略环评采取自愿性方案更为合理。

三、BBNJ 环评规则启动门槛的设置

BBNJ 协定案文草案修改稿第 24 条规定了环评的阈值和标准，这也是 BBNJ 环评议题目前讨论度较高的一个条款。由于环评的技术性较强且与经济发展关系密切，各国在环评阈值及确定标准上产生了较大分歧。

（一）环评阈值“轻微或暂时影响”与 “重大有害变化”之争

[18]《中华人民共和国环境影响评价法》第 7 条规定：“国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的土地利用的有关规划，区域、流域、海域的建设、开发利用规划，应当在规划编制过程中组织进行环境影响评价，编写该规划有关环境影响的篇章或者说明。”
《中华人民共和国环境影响评价法》第 8 条规定：“国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划（以下简称专项规划），应当在该专项规划草案上报审批前，组织进行环境影响评价，并向审批该专项规划的机关提出环境影响报告书。”

[19] Victor Lobos& Maria Partidario, Theory versus practice in Strategic Environmental Assessment (SEA), Environmental Impact Assessment Review, Vol.48, p.34-46 (2014).

[20] Barry Dalal-Clayton & Barry Sadler, Strategic Environmental Assessment: A Rapidly Evolving Approach, Environmental Planning Issues, No. 18, p.1-11 (1999).

[21] 参见孟令浩：《BBNJ 国际造法中的“一揽子交易”:作用与局限》,《中国海商法研究》2022 年第 1 期，第 55 页。

[22] Dennis Victor & P. Agamuthu, Policy trends of strategic environmental assessment in Asia, Environmental Science & Policy, Vol.41, p.73 (2014).

环评的阈值是决定启动环评程序的门槛，回应的是“哪些活动应当实施环评”的问题。较高的阈值将使得部分活动难以进入 BBNJ 的环评程序，不利于监测国家管辖外海域进行的活动，而较低的阈值虽更有助于实现生物多样性养护和可持续利用的目标，但也会限制对海洋资源的开发活动，增加规制成本。作为具有广泛约束力的 BBNJ 环评制度，阈值的确定应当注重环境保护和资源开发之间的平衡。

《公约》第 206 条规定环评的阈值为“重大污染或重大和有害的变化”，但这一表述仍被认为过于模糊。BBNJ 协定案文草案修改稿提供了三种方案：一是与《公约》保持一致，以“重大污染或重大和有害的变化”为单一阈值，二是以“轻微或短暂”作为单一阈值，三是设置分层阈值，对于“超出轻微或短暂”阈值的活动进行初步筛选，对于达到“重大污染或重大和有害变化”阈值的活动则开展环评。

大多数国家（欧盟、中国）支持第一种方案，即单一的高阈值。土耳其和环境法研究所支持第二种方案，印度尼西亚、以色列、塞内加尔和加勒比共同体等国家则支持第三种分层阈值的方案。支持单一低阈值的国家和国际组织认为该方案更有利于实现“养护和可持续利用”的目标且更符合预防原则的要求，如国际自然保护联盟指出深海生态环境较其他生态环境更为脆弱，在其他环境中不被认为是“重大”的活动可能会对深海产生不可逆转的影响，而且目前人类对大部分深海环境的了解有限，很难评估活动造成的变化是否“重大和有害”，因此环评的阈值应当尽量强化国际监管〔23〕。

联合国大会第 72/249 号决议明确指出《公约》为 BBNJ 协定的法律基础，第二、三种方案却设定了比公约更为严苛的阈值，在字面上突破了《公约》的框架〔24〕，但这并不意味着这些方案绝对不可采纳，需要从阈值设置合理性、实施可行性等方面综合考量。

（二）BBNJ 环评启动门槛设置的建议

1.BBNJ 环评启动门槛采取高阈值方案更具有合理性

单一低阈值支持方的看法有一定的合理性，然而这些理由仍然难以支撑 BBNJ 环评采用较低阈值起始点。首先，低阈值方案较之高阈值方案，更不具备广泛实施的基础。目前而言，单一高阈值的方案在国际法上运用更广泛，实践基础也更丰富，BBNJ 环评规则与国际主流做法保持一致更为合理。对于国家管辖范围以外区域活动的环评阈值，大多数国际文书同《公约》一致，采取单一高阈值，如《生物多样性公约》环评的阈值为“严重不利影响”〔25〕，《跨界环境影响评

〔23〕“Textual proposals submitted by delegations by 20 February 2020”, (Apr.15, 2022), UN Doc. A/CONF. 232/2022/ INF.1, Article 24, p.231; “Textual proposals submitted by delegations by 25 July 2022”, (Aug.1, 2022), UN Doc. A/CONF. 232/2022/ INF.5, Article 24, p.152-162;

〔24〕参见曹怡昕：《BBNJ 环评实施过程中的关键分歧——法理探究和协调对策》，《争议解决》2022 年第 3 期，第 638 页。

〔25〕《生物多样性公约》第 14 条。

价公约》中环评的阈值为“重大不利影响”[26]。在国际司法实践上，国际法院或其他仲裁庭也在判例中确认较高的环评阈值，例如在“哥斯达黎加诉尼加拉瓜案”中，国际法院的裁定以“重大损害风险”作为环评的阈值。

其次，对 BBNJ 的环评门槛采取低阈值起始点不具有必要性。目前仅有少数国际文书采取较低阈值，如《马德里议定书》设置了分层阈值[27]，以“轻微或短暂的影响”作为开展环评的起始阈值，对于达到“轻微或短暂的影响”的活动进行初步环评，对于“大于轻微或短暂的影响”的活动进行全面环评。但笔者认为 BBNJ 环评阈值的确定无法照搬南极条约的模式，南极地区受地理条件和生物种类的限制，生态环境的稳定性和抵抗性极为脆弱，此时政治或经济上的考量较之生境保护都较为次要，故适用“轻微或短暂”的低阈值启动门槛是较为合理的。而国家管辖范围外海域的范围极广，并非所有区域的生态环境都十分脆弱，全部适用低阈值并不合理，而且部分低阈值支持方对于深海环境脆弱的担忧也可以通过折中的方式解决，并不一定要调整环评阈值，例如我国在支持“重大污染或重大和有害的变化”这一单一高阈值的同时，也十分注重深海环境的脆弱性，在 IGC-5 上主张应当对两百米以下的深海活动提高关注。

再次，在 BBNJ 的环评规则中采取低阈值也不具有可行性。通过降低环评阈值来促成养护和可持续利用目标，是一种过于理想化的做法，在实践中难以落实。采用低阈值方案意味要将大部分在国家管辖范围外海域进行的活动归入需要进行环评程序的范围内，如此大范围地实施环评会导致规制成本过高。此外，从 BBNJ 的谈判历程与现状来看，谈判的强度也难以支撑 BBNJ 建立起一套对大部分活动实施环评并控制的强有力的环评规则，没有强有力的法律规制体系保障，低阈值的方案也难以落实。

相较而言，高阈值方案不仅受到国际社会广泛认可，还具有丰富的国际实践基础，更具可行性与合理性。而最终通过的 BBNJ 草案在高阈值启动门槛的基础上，设置了一层分层阈值，对于可能超出“轻微或短暂影响”的活动进行初步环评，进一步加大了对国家管辖范围以外区域生态环境的保护力度，是一种调和低阈值起始点和高阈值起始点的中间方案，但基于全球海洋生态保护的需求，该方案仍有进一步完善的空间。

2.完善 BBNJ 环评启动门槛的具体路径

虽然 BBNJ 协定最终采纳高阈值的环评程序启动门槛，但低阈值支持方对生态保护的顾虑也有其合理性，在制定具体启动门槛时应当加以考虑，以促成环境保护和资源利用的平衡。较低阈值方案的支持方大多担心较高的阈值无法有效规制和监管国家管辖范围以外海域的活动，较宽松的要求会导致国家滥用权力规避

[26]《跨界环境影响评价公约》第 2 条。

[27]《马德里议定书》第 8 条及附件一。

其环评义务，这一问题可以通过进一步细化阈值来改善。BBNJ 环评规则可以通过多种机制相结合来确定启动门槛，例如列出标准清单以判断是否达到阈值、列出重要的特殊区域、列出可能造成重大影响的活动清单等〔28〕，以进一步完善 BBNJ 环评规则的启动门槛。

首先，一份客观的筛选标准清单可以优化 BBNJ 启动门槛的设置。欧盟在 IGC-4 上提交的提案中建议在第 24 条项下增加一些供确定是否达到阈值的标准，包括活动类型、活动时长、活动地点、活动潜在效应等等，相关国家可以结合其中的几条标准综合考虑相关活动是否应开展环评。增加标准清单这一建议在 IGC-5 上已得到了初步的采纳。最新的 BBNJ 协定案文草案修改稿已纳入该标准条款〔29〕，BBNJ 谈判接下来应进一步细化该标准清单，笔者认为可以通过综合各国规定以及国际实践所采取的筛选标准使标准清单更具普适性〔30〕。

其次，在环评程序的启动门槛上增加“活动清单”这一启动模式，有助于弥补环评阈值的片面性。“活动清单”的启动模式已被不少国际法律文件采纳，能够为 BBNJ 环评规则提供丰富的有益经验。其中最具代表性的为《跨界环境影响评价公约》，该公约既是欧盟法律体系的一部分，也是对世界环评制度影响最为深远的文件之一。该公约在坚持“重大影响”高阈值的基础上，采用了典型活动清单与一般指导原则相结合的模式来规定环评的启动门槛，这样的做法在过往的实践中收效良好。欧盟的大多数国家本就是《跨界环境影响评价公约》的成员国，因此欧盟代表团提议在 BBNJ 中效仿该公约，采用“一般指导＋典型活动清单”的模式。77 国集团及中国也建议将典型活动清单进一步细化，列出一份可及时更新的正负面活动清单，并与定性阈值相结合确定环评的启动门槛〔31〕。

笔者认为，在 BBNJ 文件中以附件形式或其他形式列出一份指导性的活动清单，可以大大提高环评启动门槛的可操作性，对于相关活动可以直接根据清单评估是否应开展环评，有特殊情况也可以结合一般指导的规定进行衡量，可以在判断某活动是否应进行环评的过程实现效率与质量的统一。同时，活动清单仅为指导性清单，不具有强制力，各个国家可以根据本国的情况自愿选择加入与否，不会给一些发展中国家造成过大的负担。此外，活动清单还可以随着科学技术的进步及时更新，适应时代发展的需要，相比单一阈值的模式更具有灵活性。

最后，对于特殊区域列出提示性清单也可以作为环评阈值方案的补充。国家管辖范围以外的海域是一片十分辽阔的区域，不同片区海域的生态环境不同，对人类活动的承受能力也不同，因此在 BBNJ 中确定单一高阈值为普遍适用的启动

〔28〕 Yan Song, The Obligation of EIA in the International Jurisprudence and Its Impact on the BBNJ Negotiations, Sustainability, Vol.15(1), p.487, (2023).

〔29〕 “Draft agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction”, (Mar.4, 2023), Article 24 (2).

〔30〕 参见肖成、张继伟、姜玉环、罗阳：《国家管辖范围以外区域环境影响评价的筛选机制研究》，《应用海洋学学报》2020 年第 1 期，第 112 页。

〔31〕 “Group of 77 and China’s Written submission”(Dec.5 2016) https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/Group_of_77_and_China.pdf.

门槛时，也要兼顾不同区域的生态特性。除了以标准清单的方式对活动地点加以考虑外，还可以通过对特殊区域的特别提示来加强对生态脆弱地区生物多样性的保护。《公约》第 194 条第 5 款[32]被认为是对特殊生态条件的区域实行特殊规则的法律基础。在 IGC-4 中，各国对于被确定为具有重要生态或生物意义的区域是否应实行强制环评进行了讨论，大多数国家持反对态度，少部分国家，如加勒比共同体和太平洋小岛屿发展中国家，则表示支持。虽然实施强制环评的方案在目前难以实现，但鉴于 BBNJ“养护和可持续利用”的宗旨和目标，对于极度脆弱和不稳定的特殊生态环境仍有必要采取措施，笔者认为可以由科学和技术机构主导，综合其他法律框架的内容，针对这些脆弱的特殊区域列出一份清单，以提示缔约国在这些区域更加审慎地开展活动和环评程序。

四、环评决策的“国际化”争议

（一）环评决策的“国际化”与“国家主导”之争

在BBNJ环评议题的谈判中最为旷日持久的争议应当是环评过程的“国际化”和“国家主导”之争。BBNJ 筹备委员会在 2017 年 7 月提交的报告中指出在环评方面，还需要进一步讨论该进程由各国开展或者“国际化”的程度问题[33]，时至今日该问题仍是各国博弈的焦点之一。在历次谈判中，包括欧盟、澳大利亚、新西兰在内的一些发达国家强调环评过程应更加“国际化”，主张建立独立的国际机构作为主体参与进环评过程，而美国、中国、日本、韩国等国家则更强调国家主权的重要性，主张“国家主导、国家决策”的环评模式[34]。BBNJ 环评制度的“国际化”并没有一个准确的含义，各代表团对于“国际化”的内涵和程度也存在较大的分歧，但在数次谈判和交流中，一般来说各代表团均同意“国际化”包含以下三方面的内容：咨询的国际化、信息传播的国际化、审查和决策的国际化，其中分歧最大的是决策的国际化问题，具体指环评过后，活动是否继续进行的决策权归属于谁的问题。[35]

BBNJ 协议草案案文修改稿第 38 条提供了三种确定决策权归属的方案，一是由活动在自身管辖或控制下的主权国家负责决定活动是否继续进行，二是由缔

[32]《联合国海洋法公约》第 194 条第 5 款规定：“按照本部分采取的措施,应包括为保护和保全稀有或脆弱的生态系统，以及衰竭、受威胁或有灭绝危险的物种和其他形式的海洋生物的生存环境，而有很必要的措施。”

[33] “Report of the Preparatory Committee established by General Assembly resolution 69/292: Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction”, (Jul.31,2017), UN doc. A/AC.287/2017/PC.4/2, https://digitallibrary.un.org/record/1306977?ln=zh_CN.

[34] 参见施余兵：《国家管辖外区域海洋生物多样性谈判的挑战与中国方案——以海洋命运共同体为研究视角》，《亚太安全与海洋研究》2022 年第 1 期，第 40 页。

[35] Kahlil Hassanali, Internationalization of EIA in a new marine biodiversity agreement under the Law of the Sea Convention: A proposal for a tiered approach to review and decision-making, Environmental Impact Assessment Review, Vol.87 (2021).

约方会议负责决策，三是设置一个分层机制，部分活动由主权国家自主决定，部分活动由缔约方会议负责决策。在一些发达国家对“国际化”的呼声下[36]，BBNJ 草案的第三种方案做出了一定的妥协，其具体路径为由科学和技术机构对环评报告进行审查，并向缔约方会议提供建议，便于其决定该活动是否继续进行。除此，部分小岛屿国家和一些国际组织还提出建立一个独立的国际机构负责环评的决策，实现完全的“国际化”〔37〕。反对方的意见也十分强烈，例如，美国在一份公开提交的文本中提议删除第 37 条（对环评报告的审议和审查），并解释说，“我们不支持任何国际机构对最终报告进行监督或审查。”〔38〕在 IGC-5.2 上，BBNJ 协定草案最终确定了“国家主导”的环评决策模式，并规定缔约方会议可以向有需求的缔约方在环评决策过程中提供帮助，该决策模式的设置充分尊重了国家主权并相应考虑到部分发展中国家的需求，但为更好实现 BBNJ 协定养护和可持续利用的宗旨，也为弥合分歧双方诉求，仍有必要进一步提高环评决策的国际化程度。

（二）BBNJ 环评决策模式设置的建议

1.环评决策应当坚持国家主导

首先，从现有制度和国际实践来看，项目的决策权应属于主权国家。当前国家管辖范围以外海域的环评制度中，主权国家仍然是核心的治理主体。《公约》第 204-206 条的表述确认了环评的实施主体为主权国家。南极条约环评规则中大部分项目也由主权国家行使决策权,只有全面环评的后期决策权属于南极条约协商会议(ATCM)环境委员会(CEP)。在 BBNJ 谈判中，“尊重国家主权”也早已是各国共识，大多数代表团都认为，BBNJ 的规则不得减损主权国家依《公约》享有的权利，特别是在航行、科研、捕鱼等方面享有的自由和权利。拟议活动是否继续进行的决策权是国家主权的重要组成部分〔39〕，BBNJ 没有理由将决策权从中剥离。而且如果拟议活动决策权不归属于主权国家，国家的上述几项权利必然受到干扰。

其次，由一个独立的国际机构或缔约方会议负责所有环评后的决策是一种理想化的设想，可操作性不强。国际组织往往具有权威性、财力和能力不足的弊病〔40〕。维持一个独立国际机构的运作往往需要高昂的费用，即使由 BBNJ 下设的科学技术机构承担这一角色，资金成本也是一个重要的问题。不支持环评国际化的国家反对的理由还包括审查和决策过程中可能出现长时间拖延，从而影响拟议

[36] Kristina M. Gjerde et al., Strengthening high seas governance through enhanced environmental assessment processes, Strong High Seas,

〔37〕 Elizabeth M. De Santo et al., Stuck in the middle with you (and not much time left): The third intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction, Marine Policy, Vol.117 (2020).

〔38〕 Elizabeth Mendenhall et al., Direction, not detail: Progress towards consensus at the fourth intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction, Marine Policy, Vol.146 (2022).

〔39〕 参见前引〔3〕刘惠荣、胡小明文，第 4 页。

〔40〕 参见葛勇平、田雪：《国家管辖范围外区域环境影响评价制度的缺陷与完善》，《福建江夏学院学报》2020 年第 5 期，第 57 页。

活动的正常进行。从已有的例子来看，这种担忧并非空穴来风。大陆架界限委员会(CLCS)是根据《公约》设立的机构，负责审议沿海国扩展大陆架界限的资料并提出建议，目前 CLCS 的工作量远远超过了它的处理能力，各国提交的文件得到审议的等待时间远远超过十年已是常态〔41〕。基于 BBNJ 的环评义务所覆盖的范围并不小，各国对于公海资源也存在过度开发和利用的现状〔42〕，独立的国际机构有极大可能性无法负担起审查环评报告和进行决策的职能。有许多代表团提议由缔约方会议（COP）承担这一责任，虽然缔约方会议可以提供较好的谈判基础，但在效率上也存在与独立国际机构同样的缺陷。此外，环境以外的因素如政治因素，可能会在缔约方会议的决策中发挥作用，决策的合理性和公信力难以得到保障〔43〕。

相较而言，由国家主导对拟议活动的决策更具合理性，也更能兼顾效率。

2.环评决策过程应适当提高国际化程度

BBNJ 环评决策的“国际化”与“国家主导”之争体现了环评本身的既是国际法义务又是国家程序这一对矛盾特征，又反映了当前国际社会“环保主义”思潮与“国家主权”至上观念之间的冲突，鉴于双方的争议之激烈，在 BBNJ 中采用绝对的国际化或绝对的国家主导都是不现实的，本着协商一致的精神和原则，必须要在国际化和国家主导这两种取向之间寻求平衡点，调和分歧双方的利益。为保证环评的质量和彻底性、防止国家滥用决策自主权，有必要在国家主导的环评程序中介入一定国际社会的监督。但笔者认为，要实现环评决策环节的国际化，未必要让渡决策权，可以通过进一步加强国际机构的参与、明确决策的标准来增加决策过程的透明度，同时建立责任和赔偿制度为生态环境的保护提供保障。

首先，“国家主导、机构参与”的模式可以提高环评决策的透明度。环评作为一项辅助性制度，其功能一方面有帮助决策者对于项目开展做出决定，另一方面也可以为受影响者提供参与决策的途径〔〔44〕〕。笔者认为，由项目发起国主导、相关方参与的决策模式，可以较好地兼顾各方需求，增加环评决策的透明度。国家管辖以外范围区域的环评不同于跨界环评，其涉及的受影响方通常不是具体的国家，而是管辖范围外区域的生态环境。因此可以引入一个独立的国际机构来参与决策过程，采取“国家主导、机构参与”的决策模式，笔者认为 BBNJ 项下的科学技术机构可以在此处发挥作用。具体而言，科学技术机构应当有权对环评报告进

〔41〕 Kahlil Hassanali, Internationalization of EIA in a new marine biodiversity agreement under the Law of the Sea Convention: A proposal for a tiered approach to review and decision-making, Environmental Impact Assessment Review, Vol.87 (2021).

〔42〕 参见金永明：《国家管辖范围外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题》，《社会科学》2018 年第 9 期，第 13 页。

〔43〕 参见罗欢欣：《国家在国际造法进程中的角色与功能——以国际海洋法的形成与运作为例》，载《法学研究》2018 年第 4 期。

〔44〕 PHILIPPE SANDS QC, Principles of International Environmental Law, Cambridge University Press, 1995, p.601.

行审议，并对其中的技术性、累积影响等问题提出建议，虽然最终决策权仍属于主权国家，但国家在决策时也必须与机构协商，适当考虑科学技术机构所提出的意见和建议并体现在决策文件中，协商及决策进程将通过信息交换机制或其他方式向缔约方公布。

其次，制定透明的决策标准是增加决策过程透明度的有效手段。决策标准是判断一项活动是否应该进行的客观标准。目前 BBNJ 协定案文草案修改稿第 38 条第 2 款中有一个已列明的标准，规定如环评结果表明拟议活动将对环境产生重大的不利影响，则不得决定继续进行该活动〔45〕。这是一条不允许活动继续进行的标准，具有强制性，可以有效防止各国的开发活动对国家管辖范围以外海域的生态造成严重破坏。但仅有这样一条最低标准还远远不够，笔者认为需要制定更加详细具体的判断标准，这样的标准可以是指导性而非强制性的，以供各个国家在决策中进行参考，并向国际社会说明做出积极决策的理由，国际社会也可以依靠这些标准衡量主权国家是否有滥用决策权的嫌疑，加强国际监督。

最后，在 BBNJ 环评规则采取“国家主导、国家决策”模式的背景下，完善国家责任制度对于确保环评义务的落实至关重要。根据《公约》第 235 条，各国有责任履行其关于保护和保全海洋环境的国际义务。如果各国违反这一国际义务，应按照国际法承担责任。因此，国家对环评的过程以及决策应负有责任。但到目前为止，在谈判中责任和赔偿问题并未受到太多关注〔46〕，BBNJ 协定草案案文中也未有涉及国家责任及赔偿的条款〔47〕。笔者认为，应当在 BBNJ 中确立国家责任制度，规定当批准的活动造成环境损害时国家应承担责任，明确责任承担形式，考虑到国家管辖范围外环境损害的特殊性，金钱赔偿的形式可能因缺乏明确的赔偿对象而较难适用，可以规定由国家采取预防措施、进行环境修复以及建立补偿信托资金等其他责任承担形式，也可以参照《公约》第 145 条的做法，委托国际海底管理局或类似机构，负责对违反义务的国家提出赔偿要求。

五、结语

首先，BBNJ 环评议题的谈判之所以僵持不下，长期处于胶着状态，一重要原因就在于 BBNJ 的制定本身即意味着全球海洋治理将加大对国家管辖范围以外海域活动的限制力度，这对于多数海洋资源利用国家而言是一大挑战，故各国都十分谨慎地对待这一国际海洋法新规则。从 BBNJ 环评规则立法的过程中不难看出，近年国际海洋法治的演进趋势是加强对人类海洋开发活动的限制和监管，将生态保护置于首位，如谈判中出现的扩大环评适用范围、降低环评门槛以及提

〔45〕 “Draft agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction”, (Mar.4, 2023), Article 38 (2).
〔46〕 参见吕琪：《国际造法新进程下海洋环境责任制度的审视》，《太平洋学报》2021 年第 11 期。
〔47〕 Kahlil Hassanali, Internationalization of EIA in a new marine biodiversity agreement under the Law of the Sea Convention: A proposal for a tiered approach to review and decision-making, Environmental Impact Assessment Review, Vol.87 (2021).

高环评“国际化”程度等呼声，以及最后通过的 BBNJ 协定草案文本内容，都可体现国际海洋法对于海洋环境生态保护的重视。

其次，由于国际社会本质上是一种国家间体制〔48〕，国际造法进程往往是各方国际力量博弈的过程，而各国的海洋权益与价值观念难免存在冲突〔49〕，在 BBNJ 环评规则的谈判中各国都极力想将自己的利益诉求注入这一国际海洋法律新秩序中〔50〕，这一点从各国对以上三个争议点的激烈讨论就可窥见一斑。因此，BBNJ 环评立法必须在发达国家与发展中国家诉求、沿海国与非沿海国诉求、环境保护与资源利用之间寻求平衡，才能最大化发挥其应有的规制作用与保护作用。

各方在环评议题上的主要分歧有适用范围、启动门槛和环评决策权国际化的问题，笔者从平衡各方合理诉求角度出发，综合考虑各方案的必要性、合理性以及实施上的可行性，认为 BBNJ 环评规则的适用范围上应当坚持“基于活动”的方案，启动门槛应当坚持高阈值方案，环评决策应由国家主导。同时笔者也对各方案提出了完善建议，旨在弥合各谈判主体的不同诉求，如规定适用范围时采用更灵活的立法方式，将阈值方案结合标准清单、活动清单和区域清单来完善环评启动门槛，通过科学技术机构参与、制定决策标准和建立国际责任制度来提高环评决策的国际化程度。

BBNJ 环评规则的制定不仅关乎国际社会共同利益，也与国家海洋权益有着密切联系，在 IGC-5.2 上 BBNJ 协定草案最终得到通过，也是各国相互博弈的结果。随着草案的通过，旷日持久的 BBNJ 谈判进程就此告一段落，但各代表团此前激烈的分歧与争议并不会就此止息，BBNJ 协定仍有待修改和完善的空间，因此我国应当持续关注 BBNJ 协定立法的最新动态，深入参与全球海洋治理，推动 BBNJ 协定的细化与完善。

2025年中国国际法学会

〔48〕参见李春林：《国际环境法中的差别待遇研究》，中国法制出版社 2013 年版，第 101 页。

〔49〕江河、胡梦达：《全球海洋治理与 BBNJ 协定：现实困境、法理建构与中国路径》，《中国地质大学学报(社会科学版)》2020 年第 3 期。

〔50〕参见张善宝：《BBNJ 国际协定一揽子事项的谈判分歧与消解路径》，《大连大学学报》2023 年第 1 期。

论 BBNJ 协定与我国海洋环境法治建设的发展路径

刘佳

（大连海事大学法学院，辽宁 大连，116033）

摘要：随着全球化进程的加速和海洋活动的不断拓展，国家管辖范围以外区域（ABNJ）的海洋生物多样性和海洋环境面临着前所未有的挑战。在此背景下，BBNJ 协定应运而生。BBNJ 协定的制定，是对现有国际海洋法律体系的补充和完善，也为我国海洋环境法治建设提供了新的发展机遇。习近平总书记提出的“人类命运共同体”理念，为 BBNJ 协定的制定和实施提供了重要的思想基础。在面临如何将 BBNJ 协定与我国海洋环境法治接轨的问题下，深入探讨 BBNJ 协定对我国海洋环境法治建设的影响及其发展路径，以期为我国在全球海洋环境治理中发挥更积极的作用提供参考。

关键词：BBNJ 协定　人类命运共同体　环境影响评估

一、人类命运共同体理念在BBNJ协定中的意义

习近平总书记在日内瓦联合国“共商共筑人类命运共同体”会议上提出“要秉持和平、主权、普惠、共治原则，把深海、极地、外空、互联网等领域打造成各方合作的新疆域，而不是相互博弈的竞技场”[1]。其中，深海与极地大部分属于国家管辖范围以外区域(AreasbeyondNationalJurisdiction，以下简称 ABNJ)，随着海洋活动的向外扩张，这些海域成为国际关系博弈的新舞台[2]。海洋环境保护及海洋生物多样性的养护和可持续利用，不仅涉及到人类社会生存和发展的共同利益，也涉及到后代权利的代际公平问题，需要国际社会的共同努力。BBNJ 协定以养护和可持续利用 ABNJ 海洋生物资源为目标，体现了国际社会的长远利益和共同责任，与习近平总书记提出的“人类命运共同体”理念高度契合。

当今全球性海洋问题群发，诸如因气候变化引起的海洋变暖、海洋生态破坏、海洋环境污染等问题，是全球面临的共同问题并关系到共同命运，仅凭一己之力无法应对和解决，需树立共同责任体意识，树立“共商、共建、共享”的全球海洋治理观[3]。人类命运共同体理念的提出体现了对人类共同命运的关切，构建人类命运共同体亦是国际社会的共同责任，在应对全球生态环境问题上尤为明显，需要国际法予以回应[4]。

---

[1] 习近平谈治国理政:第 2 卷[M].北京:外文出版社，2017:541.

[2] 刘惠荣.海洋战略新疆域的法治思考[J].亚太安全与海洋研究，2018(4):16-18.

[3] 王传良，张晏瑜.人类命运共同体理念与现代海洋法的发展——以"BBNJ 国际协定"的制订为视角[J].江苏大学学报（社会科学版），2023，25(1):73-85.DOI:10.13317/j.cnki.jdskxb.2023.007.

[4] 廖凡.全球治理背景下人类命运共同体的阐释与构建[J].中国法学，2018(5):41-60.

《海洋法公约》虽然规定了各国的海洋环境保护义务和保全义务，但由于缺乏具体的条款导致可操作性不强。在国际环境法碎片化、管理机构各自为政的困境下，亟须恰当的理念来凝聚海洋环境保护和保全问题上的国际共识。人类命运共同体理念要求国家在追求自身利益的同时还要兼顾他国的合理关切，突破了以民族和国家为中心的个体主义思维模式，主张树立共同主体的身份意识[5]，强化全人类休戚与共的认识，可以很好地弥补目前在海洋环境保护和保全问题上的价值理念缺失，使现有国际环境法律制度得到有效实施和完善。

二、BBNJ协定对海洋环境法治建设的影响

目前，在国家管辖范围外区域，为了规制非法废物倾倒、海底采矿等人类活动，各国以《联合国海洋法公约》为核心缔结了 190 余项双边与多边条约。然而，这些养护规则相对独立，涉及特定的物种与部门，由不同的组织制定并管理，监管法律框架的分散性导致现有全球、区域和部门组织之间总体上缺乏协调与合作，公海水体与国际海底区域深海底法律地位的差异进一步加剧养护体系的复杂化。基于此，不同于既往以特定人类活动为规制对象的国际海洋立法，《BBNJ 国际协定》将规则的拟定核心置于创建划区管理工具和环境影响评估的全球机制[6]。《BBNJ 国际协定》通过建立划区管理工具和环境影响评估的全球标准与流程框架，分享最佳做法并弥补相关领域的法律空白，创建缔约方大会作为协调中心便于 BBNJ 领域问题与其他部门问题一起审议和解决，促进 BBNJ 养护规则更加全面、具体、可操作。

（一）BBNJ 紧急措施条款对海洋环境法治建设的影响

BBNJ 协定第 2 4 条规定了“紧急措施”，虽然协定文本使用的术语是“紧急措施”而非“紧急划区管理工具”，但该条款规定在协定的第三部分“包括海洋保护区在内的划区管理工具等措施”。划区管理工具是指对某一划定地理界限的海域内一种或多种人类活动进行更严格的监管，使其获得比周围环境更高的保护，以达到特定养护和可持续利用的目标。划区管理工具是保护海洋环境和生物多样性的重要手段，常见的包括国际海事组织为航运活动划定的特别区域和特别敏感海域、联合国粮农组织为渔业活动划定的脆弱海洋生态系统以及国际海底管理局为深海采矿活动划定的环境特受关注区、环境影响参照区、环境保全参照区等。作为众多划区管理工具的一种，海洋保护区具有独特的地位和作用。

划区管理工具部分的紧急措施是指在某一自然现象或人为灾害已经或可能对国家管辖范围以外区域海洋生物多样性造成严重或不可挽回的损害时，缔约方

[5] 李志文.国家管辖外海域遗传资源分配的国际法秩序——以“人类命运共同体”理念为视阈[J].吉林大学社会科学学报，2018，58(6):36-45.DOI:10.15939/j.jujsse.2018.06.fx3.

[6] 张善宝.国家管辖范围外区域海洋生物多样性法律规制的变革与完善——《BBNJ 国际协定(草案)》评析[J].海洋开发与管理，2023，40(4):3-12.

大会可视需要决定通过紧急措施的权力，以确保严重或不可挽回的损害不会加剧。[7]根据协定第 2 4 条第 1 款，紧急划区管理工具的适用主要是为了应对“某一自然现象或人为灾害已经或可能对国家管辖范围以外区域的海洋生物多样性造成严重或不可挽回的损害”。紧急划区管理工具被认为是应对海洋环境紧急情况的一项有效工具，其实施可以用来解决正式的划区管理工具难以及时响应海洋环境的突发或紧急情况这一问题[8]。

（二）BBNJ 环境影响评估机制对海洋环境法治建设的影响

海洋生态环境破坏具有不可逆性和显现滞后性，由于 ABNJ 生态环境相对闭塞，更加脆弱、敏感，在 ABNJ 海洋生物多样性养护和可持续利用问题上，引入预防性措施便显得尤为必要。环境影响评估作为一种预防性保护措施，已成为预防海洋环境污染和生态破坏的主要制度之一。[9]环境影响评估以养护和可持续利用 ABNJ 的海洋多样性资源为目标，旨在维护代际公平[10]，符合各国长远的利益，强化国际合作意识，其运行要立足于国际社会整体和绝大多数国家的利益和需求，要平衡海洋活动和海洋生态环境保护间的关系[11]。

《海洋法公约》在第十二部分对环境影响评估制度进行了概括性规定，为会员国在 ABNJ 设置了环境影响评估义务，并进一步设置了通知义务。一旦环境影响评估程序启动，须将评价结果公开或提交主管国际组织，由后者将该报告提供给所有国家。但《公约》关于环境影响评价的条款数量很少，并且规定过于原则，正如欧盟所评论的那样，《公约》涉及环评的条款未能为环评进程确定具体的范围和内容，不具备可操作性。在 BBNJ 协定谈判中，各方高度重视环境影响评价制度，将其纳入协定核心内容之一。最终通过的 BBNJ 协定用整个第四部分对“环境影响评价”作出规范，涵盖 13 个条文，在《公约》基础上大大细化了有关制度设计，丰富和拓展了相关法律规范，使得环境影响评价制度更具规范性和操作性[12]。相较《公约》，协定的环评制度具备完整框架和流程，具有可操作性;增强透明度和开放性，有利于确保环评工作的开展以及在环评基础上对是否开展海洋活动的决策更加科学合理，有利于保护和保全海洋环境，促进实现可持续发展。

三、BBNJ协定的规范考察

包括海洋保护区在内的划区管理工具（ABMTs）是 BBNJ 协定谈判过程中的重要议题之一，其规则最终在 BBNJ 协定的第三部分得以确定。该部分规则的

[7] 唐议，王仪.评 BBNJ 协定下建立划区管理工具的国际合作与协调[J].武大国际法评论，2023，7(5):1-20.
[8] 段文.BBNJ 协定下划区管理工具机制对中国的法律影响及应对[J].边界与海洋研究，2024，9(02):86-107.
[9] 蒋小翼.《联合国海洋法公约》中环境影响评价义务的解释与适用[J].北方法学，2018，12(4):116-126.
[10] 刘惠荣，胡小明.主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用[J].太平洋学报，2017，25(10):1-11.
[11] 任秋娟.国家管辖范围外区域生物采探环境影响评估[J].山东理工大学学报（社会科学版），2017(4):44-48.
[12] 刘洋，施余兵.BBNJ 协定在国际海洋法上的制度创新[J].太平洋学报，2024，32(5):90-105.DOI:10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.05.007.

适用是确保 ABNJ 海洋生物多样性当前及长期的养护和可持续利用，进而实现 BBNJ 协定的一般目标。BBNJ 协定本身对各缔约方进行了利益妥协和平衡的安排，其 ABMTs 规则也因此具有一定缺陷，这些缺陷给缔约方未来有关 BBNJ 协定的解释和适用带来了挑战。为此，本文对 BBNJ 协定中 ABMTs 规则进行规范考察。

（一）提案机制的规范考察

协定构建的提案制度包含四大要件体系：一是生态标准体系，通过生物地理分类系统（如 CMECS）证明目标区域的独特性，提供物种敏感性指数（SSI）监测数据，基于生态独特性、物种敏感性等科学指标划定管理区域；二是人类活动评估体系，需提交区域开发现状及环境影响报告；三是管理目标体系，明确养护措施、可持续利用指标及配套监测机制，例如制定分级响应机制，包括观测期（基线监测）、调控期（活动限制）、修复期（生态补偿）三阶段措施工具箱；四是协调机制，规定与既有管理框架的衔接义务，需对照区域海洋计划（如 OSPAR）、部门组织（如 IMO）既有措施进行兼容性评估。在程序要件维度，要求附有所有利益攸关方的协商记录和异议处理日志。

值得关注的是，协定对争议海域 ABMTs 设立采取"战略模糊"立场，既未禁止也未明确允许设立 ABMTs。这种立法留白可能引发双重风险：一方面，或导致争议海域出现管理权竞合，引发《联合国海洋法公约》海域划界规则与 BBNJ 管理措施的适用冲突；另一方面，存在沿海国基于 ABMTs 实施变相主张海域权利的法律风险。建议通过缔约方大会后续立法，建立争议海域 ABMTs 设立的特别协商程序，明确沿海国事先同意原则。

（二）协商与评估机制的规范考察

协定确立的协商机制具有三个显著特征：其一，参与主体的广泛性，涵盖所有利益攸关方。在程序启动阶段，要求提案方提交涵盖生态基线数据、人类活动影响矩阵、管理措施仿真模型的科学论证，并需附有独立专家组的同行评审意见。其二，程序设计的透明性，要求书面意见公开及反馈。协商过程中实施"双公开"制度：所有书面意见经秘书处征得所有利益攸关方同意后公开，提案方的答复文件需同步上网公示。其三，区域协商的特殊性，规定涉及被专属经济区包围区域时须启动定向协商程序。协商过程中，提案方承担信息公示、意见征询和书面答复三重程序义务。在协商范围上，既包括面向所有利益攸关方的开放式磋商，又规定涉及被专属经济区包围区域的"定向强制协商"——提案方须提前通知相关沿海国，并建立双边技术工作组。

然而机制存在结构性缺陷：首先，协商效力的非强制性，提案方对意见采纳具有最终裁量权，可能导致关键利益方诉求无法实质性影响决策；其次，协商质

量的保障机制缺失，未设立独立的第三方评估程序来平衡科学建议与政治考量；最后，对小国参与的制度支持不足，发展中国家在技术论证、数据采集等方面的能力短板可能制约其有效参与协商进程。

（三）决策机制的规范考察

协定的决策体系呈现"协商前置+多数兜底+异议缓冲"的三阶特征。第一阶段缔约方大会就 ABMTs 提案展开充分磋商，严格遵循协商一致原则，在未达成共识的情况下，决策由出席并参加表决代表的 3/4 多数作出。第二阶段设置“协商穷尽”认定程序，需由出席缔约方的三分之二多数确认已尽最大努力仍未达成共识，方可启动四分之三多数表决机制。这种“双重多数门槛”的设计在国际环境协定中具有创新性，既防止少数国家滥用否决权，又避免多数国家压制少数意见。第三阶段设立 120 天的“异议缓冲期”，允许缔约方基于主权权利受损、科学依据不足等事由提出反对，但反对国须承担“等效替代措施”义务，即在不违背《公约》核心原则的前提下，采取与决议同等效力的本国措施。值得关注的是，这种“柔性约束”机制可能产生“选择性合规”现象：发达国家凭借技术优势可快速建立替代措施，而发展中国家可能因能力不足陷入合规困境。此外，决策效率与权益保护的平衡问题凸显，在涉及跨区域海洋空间规划时，四分之三多数表决可能使主要海洋国家（如专属经济区面积大国）的管辖利益面临被稀释的风险。

（四）执行机制的规范考察

协定在促进缔约方实施海洋生物多样性养护措施的同时，也注重平衡各方权益。一方面，赋予缔约方在 ABMTs 区域实施强化措施的自主权。根据协定规定，缔约方有权在 ABMTs 区域内采取符合协定目标的海洋活动，并允许对本国管辖范围内的国民、船只及相关活动实施比 BBNJ 协定标准更为严格的管理措施。另一方面，在公海等国家管辖外海域（ABNJ）执行措施时，特别设置“发展中国家属地条款”，要求不得对小岛屿发展中国家（SIDS）和最不发达国家（LDCs）造成直接或间接的不成比例负担，这一原则与国际环境法中的“共同但有区别的责任”原则形成呼应，但在具体执行中存在三重困境：其一，“不合比例”的判定缺乏量化指标，既未明确经济成本占比阈值，也未规定环境影响评估的基准线，缺乏建立客观量化的判定标准，这可能导致执行过程中因主观解释引发争议；其二，对非缔约方的约束机制薄弱，虽规定其仍需履行《联合国海洋法公约》及 BBNJ 协定义务，但未建立强制性的合规审查机制，存在“搭便车”风险；其三，发展中国家履约能力存在缺陷，据 UNEP 统计，43%的 SIDS 缺乏海洋空间规划的专业技术团队，67%的 LDCs 未建立公海活动监测系统。对此，协定虽提出“鼓励性合作”条款，但需通过缔约方大会建立包括技术转移基金、区域能力建设中心、联

合执法培训计划在内的制度性安排，特别是需要明确发达国家在设备共享、数据开放、专家派驻等方面的具体义务。

四、BBNJ协定与我国海洋环境法治建设的接轨

立法、执法和司法是践行法治的关键，综合利用立法、执法、司法也是维护国家主权、尊严和核心利益的手段。因此，立法、执法和司法实现是我国海洋法治建设与 BBNJ 协定接轨的主要路径。

（一）加快海洋基本法的立法工作同时修改现有海洋法律

推动中国海洋法治与 BBNJ 协定的接轨不仅需要优化外部条件，更需强化内部能力[13]。为了实现与 BBNJ 协定的顺利对接，中国应当优先在国内实施和测试相关法律机制，随后将这些经过验证的机制上升为国际共识，并转化为国际规则在全球范围内进行应用[14]。

1、加快我国海洋基本法的立法进程

中国现行的海洋法律体系由于其专项立法的特点，法律、法规和规章交织，导致立法层次复杂，海上维权法律依据不足，这对中国维护海洋主权和权益、处理海洋争端带来不利影响。[15]因此，具有统一性和规范性的《海洋基本法》的立法工作成为中国海洋法治建设与 BBNJ 协定接轨的重要一步。

在推进我国海洋环境法治建设与 BBNJ 接轨的背景下，《海洋基本法》的制定过程中需考虑与 BBNJ 协定四大议题的接轨，海洋遗传资源的惠益分享、划区管理工具、环境响评估、以及能力建设与技术转让的兼容性。这就要求中国在遵守《联合国海洋法公约》框架下的义务的同时，也需要参照国际习惯，根据中国的实际情况和需求，灵活运用公约内容。这一过程将涉及对现有海洋法律体系的统一和协调，加强合作性与共益性立法，以及灵活地结合国际习惯与《联合国海洋法公约》的内容，为中国在全球海洋治理中发挥更积极的作用奠定法律基础。

2、增强我国海洋法律域外适用的效力

中国海洋环境保护法律的域外适用难以有效满足海洋治理的实际需求，其在海洋环境保护方面的法律主要局限于防治船舶来源的污染，而对陆源污染、海洋倾倒源污染等缺乏域外适用的具体条款[16]。这一现状与《联合国海洋法公约》和 BBNJ 协定的要求相距甚远。如，BBNJ 要求缔约在确保对其管辖或控制下、在国家管辖范围以外区域计划开展的活动授权之前，按照规定评价活动对海洋环境的可能影响。因此，中国应建立起与 BBNJ 协定相一致的环境影响评估机制，进

[13] 薛桂芳.海洋命运共同体构建：条件准备与现实路径[J].上海交通大学学报（哲学社会科学版），2023(3):1-14.

[14] 钭晓东，赵文萍.深海塑料污染国际治理机制研究——人类命运共同体的深海落实[J].中国地质大学学报(社会科学版)，2019，19(01):59-70.DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2019.01.006.

[15] 李志文，马金星.论我国海洋法立法[J].社会科学，2014(7):86-95.DOI:10.3969/j.issn.0257-5833.2014.07.009.

[16] 高之国，刘子珩.中国海洋环境保护法律的域外适用:国际实践、主要问题与完善建议[J].中国海商法研究，2024，35(2):39-52.DOI:10.3969/j.issn.1003-7659.2024.02.004.

一步推动中国海洋环境保护法律的域外适用，并使其域外适用与 BBNJ 相接轨。中国不仅需要在本国海洋法律中加强对 ABNJ 活动的规制，而且要确保这些规定能够在域外有效适用。

3、完善我国海洋现有立法

为了更好地与 BBNJ 协定接轨，中国还需要进一步完善环境影响评价的立法，确保海洋开发活动不仅限于国家管辖范围内，同时考虑扩大《海洋环境保护法》的适用范围，不应只局限于国家管辖权范围内区域，还应对中国公民、法人等主体在 ABNJ 区域内的行为进行管制。遵循预防原则，保护海洋生物多样性，在未来《海洋环境保护法》的修订过程中，应考虑引入更为有效的环保措施，如明确战略环境评估的地位，扩大公众参与的范围，并加强对 ABNJ 区域内中国公民、法人活动的管制。细化环境影响评价程序，确保进行环境影响评价所用的程序符合 BBNJ 协定第三十一条规定的环境影响评价步骤，并依据协定第三十三条定期编写环境影响评价报告。

（二）完善行政执法机关职能与 BBNJ 衔接，确保国际规则有效实施

除加强海洋环境保护的立法工作外，中国还应当采取相应的执法措施，对本国管辖或控制下的海洋活动进行监管，对于与 BBNJ 协定接轨中存在损害风险的行为，中国执法部门亦应及早采取防范措施。[17]

1、协调完善涉海部门间的管理职能

近年来，我国实施了两次重大的海洋管理机构改革，一是 2013 年的重组国家海洋局，设立中国海警局和国家海洋委员会，二是在 2018 年的机构调整中，国家海洋局被撤销，其职能被分配至生态环境部、自然资源部和农业农村部等部门，并将中国海警局归属中国人民武装警察部队。这些变动虽然旨在提升管理效率，但也带来了海洋治理职责不明确、部门间协调不足等问题。为解决上述问题，需要进一步协调涉海部门间的管理职能。

首先，优化中国涉海机构间的协作机制，确保海洋事务处理的有序对接。通过明确各机构的职责与功能，解决职权交叉与空白问题，强化海事执法力量，提高对海洋问题的应对与处理效率。其次，合理划分中央与地方的海上生态环境执法权，解决执法区域和执法事项的重叠问题。通过立法对部门职权的协调，构建中央和地方权责清晰的政府职责体系，把重点放在完善海洋管理机构的职责和运作机制、加强涉海部门间的协调与合作、以及合理划分中央与地方海上生态环境执法权上。这样不仅能够避免海上生态环境执法的冲突或推诿，也有利于提升海洋生态环境整体治理水平和治理能力。

2、厘清各地海洋管理与执法机构的职能配置

[17] 张华.国际海洋环境法的司法强化及其对中国的启示[J].当代法学，2022，36(5):145-160.DOI:10.3969/j.issn.1003-4781.2022.05.013.

在《海洋环境保护法》的后续修法过程中，对不同中央机关及不同地方层级的执法机关各自的职权范围进行更加细致的划分。对于存在职权重叠的情况，应在法律文本中明确不同机关间的职权分配，并要求在实施法律过程中进行密切合作。此外，建立《海洋环境保护法》与《中华人民共和国海警法》等法律、行政法规、部门规章以及地方性法规之间的动态联系，以规范中央机关之间以及地方行政机关之间的管辖范围与执法边界，明确相应的执法程序，有效避免因管辖权冲突而阻碍法律的域外适用。[18]

(三）通过司法判决援引 BBNJ 协定，以法律判决促进国际条约适用

为了有效将 BBNJ 协定融入中国的司法实践，我国司法相关措施与 BBNJ 协定接轨显得尤为重要。一方面，此举有助于提升中国在全球海洋治理中的法律实践能力。另一方面，我国法院在司法审判中基于海洋国家大局需求，根据国际法的最新发展形势，在相关案件中通过司法判决援引 BBNJ 协定，利用相关案件的审理和判决宣示中国的立场，从而影响相关国际习惯通过。

第一，通过最高法颁布 BBNJ 协定适用的司法解释，明确 BBNJ 协定适用规则。我国是世界上建立专门海事司法机构最多和受理海洋事务诉讼案件最多的国家。[19]鉴于司法解释在指引我国下级法院直接适用方面发挥着直接和优先的作用[20]，通过制定用于指导法院适用 BBNJ 协定的司法解释，明确条约的直接适用性及适用方式，可以进一步强化中国法院在国际海洋法律框架下的审判权威和效率。

第二，完善 BBNJ 协定适用的司法配套措施。最高人民法院应发布《公约》与 BBNJ 协定适用的指导性案例，为下级法院提供司法指引。这些指导案例在统一法律适用标准、指导下级法院审理案件以及克服成文法滞后性方面发挥着至关重要的作用。[21]此外，法院系统应定期组织《公约》与 BBNJ 协定的研读与培训活动，了解国际海洋立法的最新动态。这样的培训和研读有助于我国法院理解《公约》与 BBNJ 协定的条款，以及这些国际条约与我国海洋法律之间的关系，从而有利于我国法院在法律适用问题上做到更加精准和高效。

结论

BBNJ 协定的制定，不仅是对现有国际海洋法律体系的补充和完善，更是国际社会在共同应对全球性海洋问题上的重要里程碑。该协定以养护和可持续利用 ABNJ 海洋生物资源为目标，体现了国际社会的长远利益和共同责任，与习近平总书记提出的“人类命运共同体”理念高度契合。BBNJ 协定通过构建划区管理工

[18] 金永明.中国海洋法制度与若干问题概论[J].中国海洋大学学报（社会科学版），2020(5):20-29.DOI:10.16497/j.cnki.1672-335X.202005003.

[19] 周强.发挥海事司法职能服务保障国家海洋战略在中国海事审判三十年座谈会上的讲话[J].中国审判，2014(9):17-19.

[20] 王勇.论民法典时代我国法院直接适用条约的法律指引模式之革新[J].法学评论，2022，40(6):152-164.DOI:10.13415/j.cnki.fxpl.2022.06.014.

[21] 赵骏，张丹丹.最高人民法院与条约司法适用机制的完善[J].浙江大学学报（人文社会科学版），2017，47(2):93-106.DOI:10.3785/j.issn.1008-942X.CN33-6000/C.2016.02.153.

具和环境影响评估机制，为全球海洋环境治理提供了更为全面、具体、可操作的规则框架。

对于中国而言，BBNJ 协定的制定和实施为我国海洋环境法治建设提供了新的发展机遇。中国作为海洋大国，应积极参与全球海洋环境治理，推动 BBNJ 协定的有效实施，在立法、执法、司法层面与 BBNJ 协定全面接轨，为治理全球海洋环境贡献中国智慧和力量。

2025年中国国际法学会年会

参考文献

（一）图书文献

[1]习近平谈治国理政:第 2 卷[M].北京:外文出版社，2017:541.

（二）期刊文献

[1]王勇.论民法典时代我国法院直接适用条约的法律指引模式之革新[J].法学评论，2022，40(6):152-164.

[2]刘惠荣.海洋战略新疆域的法治思考[J].亚太安全与海洋研究，2018(4):16-18.

[3]王传良，张晏瑜.人类命运共同体理念与现代海洋法的发展——以"BBNJ国际协定"的制订为视角[J].江苏大学学报（社会科学版），2023，25(1):73-85.

[4]廖凡.全球治理背景下人类命运共同体的阐释与构建[J].中国法学，2018(5):41-60.

[5]李志文.国家管辖外海域遗传资源分配的国际法秩序——以“人类命运共同体”理念为视阈[J].吉林大学社会科学学报，2018，58(6):36-45.

[6]张善宝.国家管辖范围外区域海洋生物多样性法律规制的变革与完善——《BBNJ 国际协定(草案)》评析[J].海洋开发与管理，2023，40(4):3-12.

[7]唐议，王仪.评 BBNJ 协定下建立划区管理工具的国际合作与协调[J].武大国际法评论，2023，7(5):1-20.

[8]段文.BBNJ 协定下划区管理工具机制对中国的法律影响及应对[J].边界与海洋研究，2024，9(02):86-107.

[9]蒋小翼.《联合国海洋法公约》中环境影响评价义务的解释与适用[J].北方法学，2018，12(4):116-126.

[10]刘惠荣，胡小明.主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用[J].太平洋学报，2017，25(10):1-11.

[11]任秋娟.国家管辖范围外区域生物采探环境影响评估[J].山东理工大学学报（社会科学版），2017(4):44-48.

[12]刘洋，施余兵.BBNJ 协定在国际海洋法上的制度创新[J].太平洋学报，2024，32(5):90-105.

[13]薛桂芳.海洋命运共同体构建：条件准备与现实路径[J].上海交通大学学报（哲学社会科学版），2023(3):1-14.

[14]斜晓东，赵文萍.深海塑料污染国际治理机制研究——人类命运共同体的深海落实[J].中国地质大学学报(社会科学版)，2019，19(01):59-70.

[15]李志文，马金星.论我国海洋法立法[J].社会科学，2014(7):86-95.

[16]高之国，刘子珩.中国海洋环境保护法律的域外适用:国际实践、主要问题与完善建议[J].中国海商法研究，2024，35(2):39-52.

[17]张华.国际海洋环境法的司法强化及其对中国的启示[J].当代法学，2022，36(5):145-160.

[18]金永明.中国海洋法制度与若干问题概论[J].中国海洋大学学报（社会科学版），2020(5):20-29.

[19]周强.发挥海事司法职能服务保障国家海洋战略在中国海事审判三十年座谈会上的讲话[J].中国审判，2014(9):17-19.

[20]赵骏，张丹丹.最高人民法院与条约司法适用机制的完善[J].浙江大学学报（人文社会科学版），2017，47(2):93-106.

2025年中国国际法学会年会

《菲律宾海域法》的立法失范批驳与应对路径探究

刘凡毓[1]

摘要：2024 年 11 月 8 日，菲律宾正式通过《菲律宾海洋区域法》（以下简称:《菲律宾海域法》）。该法建立在《联合国海洋法公约》（以下简称：UNCLOS）、南海仲裁案裁决书及 1987 年《菲律宾宪法》基础之上，旨在规范菲律宾的海域制度。然而，该法在法律基础、立法目的、论述逻辑、法律内容等诸多方面存在瑕疵，是迎合“基于规则的国际秩序”规则观的典型产物，严重破坏了 UNCLOS 所建立的国际海洋法体系。该法严重挑战和侵犯了中国在南海的合法权益，因此，我国应当在“基于国际法的国际秩序”规则观的指导原则下，引用现行有效的国际法规则积极回应，强调并坚定维护我国的南海主张。同时，同时，我国还应组织研究应对《菲律宾海域法》可能产生不利影响的对策，并在国际合作与对话的框架下，采取全方位措施，探索中菲矛盾的和平解决之道。

关键词：《菲律宾海域法》　中菲南海争端　国际法　基于国际法的国际秩序　基于规则的国际秩序

一、问题提出

2024 年 2 月 26 日，菲律宾参议院三读通过了《菲律宾海洋区域法》（以下简称：《菲律宾海域法》）[2]，2024 年 11 月 8 日，该法案经菲律宾总统小费迪南德·马科斯总统签署，正式成为菲国法律。[3]然而，该法在其国内立法修法过程中刻意将菲律宾的非法主张精心包装为“海域管辖权主张”，回避非法侵占我国南沙岛礁的事实。我国外交部对此发表声明：菲律宾所谓“海洋区域法”是非法的、无效的，中方对此强烈谴责和坚决反对。[4]

我国外交部指出，这一立法行为将对我国的南海权益主张带来深远的不利影响，涉及领土争议、资源开发限制和争端解决机制等多个方面：

首先，《菲律宾海域法》关于海域划定的规定与我国长期以来的南海领土主张存在直接冲突。该法利用南海仲裁案的错误结论，将我国主张的南沙岛礁划入其领海范围，将我国在南海的诸多岛礁如黄岩岛、整个中沙群岛、仁爱礁与司令礁等南海岛礁等，划定在其专属经济区内，与我国基于历史权利提出的南海九段

[1] 刘凡毓，大连海事大学学术型硕士研究生，导师张晏瑜。

[2] République des Philippines Loi No. 2492.

[3] “Revilla's Philippine Maritime Zones Act Now A Law”, 8th November 2024, Philippine Senate Official Website,https://legacy.senate.gov.ph/press_release/2024/1108_revilla1.asp, last accessed:9th November 2024.

[4]“中华人民共和国外交部关于菲律宾共和国出台‘海洋区域法和群岛海道法’的声明”，2024 年 11 月 8 日，中华人民共和国外交部官方网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_new/202411/t20241108_11523583.shtml，最后访问：2024 年 11 月 9 日。

线相违背，严重侵犯了我国对相关岛屿的权益，[5]剥夺了我国在南海的领土主权。除此之外，菲律宾声称“菲律宾专属经济区内建造的所有人工岛属于菲律宾政府所有”，此举很有可能使得我国已经建设并使用中的人工岛屿被菲律宾收归所有，或者菲律宾可能通过主张所谓的管辖权限制、阻扰我国活动，进一步逐步包围我国所占岛礁，借此牵制我国。

其次，菲律宾通过《菲律宾海域法》强化了对南海资源的控制，直接影响到我国在南海的资源开发。该法划定的菲律宾专属经济区的范围很有可能跟中国所能主张的专属经济区重叠。根据 UNCLOS 第 56 条的规定，“沿海国享有以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源（不论为生物或非生物资源）为目的的主权权利。”这意味着其他国家需要得到沿海国家的许可才能在其专属经济区内进行资源开发活动。据此，我国在该海域合法的海洋权利将受制于菲律宾。同时，该法规定了菲律宾对“菲律宾隆起”的专属权利。而我国曾在该海域内进行海洋研究活动，包括科学考察、资源勘探以及环境监测等。[6]我国在“菲律宾隆起”地区的海洋研究活动符合国际法和 UNCLOS 的规定，作为 UNCLOS 的缔约国，我国在南海进行的海洋科学研究活动受到公约的保护和支持。[7]然而，《菲律宾海域法》的通过可能对我国在“菲律宾隆起”地区的海洋研究活动产生一定影响。尽管我国的海洋研究活动符合国际法的规定，但菲律宾可能会通过该法对我国的研究活动提出限制或异议。

最后，《菲律宾海域法》赋予菲律宾海域执法机关强硬的执法权力，可能对我国的航行自由和渔业活动产生严重影响。根据该法，菲律宾有权对进入其宣称的海域的外国船只进行检查和处罚，这可能导致我国船只在南海的航行和渔业活动遭遇更大的执法压力。在没有充分沟通和合作机制的情况下，菲律宾可能通过单方面的执法行为，限制我国船只的航行自由，这不仅可能影响到我国的正常国际航运，更可能进一步导致争端的长期化和激化。菲律宾一直频繁宣称要对我国提起关于南海环境保护、航行自由等的国际诉讼。[8]此时《菲律宾海域法》提出严

[5] 同注：4。

[6] 中国船只长期以来就在东海、南海区域进行海洋各类海洋研究活动，但自 2017 年 3 月起，菲律宾多次进行舆论炒作，指称中国勘测船在“菲律宾隆起”海域的活动是在寻找潜水艇基地，暗示我国在进行军事活动，试图遏制我国正常的研究活动。中国已对此发表多次回应，“一是宾汉隆起并不是菲律宾的领土，二是外国船只在这里享有航行自由，三是中方并没有进行任何所谓的活动或作业，四是中方已经通知了菲律宾。”参见“菲将‘宾汉隆起’改名‘菲律宾隆起’或因中国船出现在该海域”，观察者网，2024 年 3 月 30 日，https://www.guancha.cn/global-news/2017_05_23_409713.shtml，最后访问：2024 年 10 月 29 日。最新一次争端发生在 2024 年 3 月 12 日，参见“菲律宾大后方的禁区，2 艘中国船的突然出现，让菲军如临大敌”，腾讯新闻，2024 年 3 月 30 日，https://new.qq.com/rain/a/20240309A04GQC00，最后访问：2024 年 10 月 29 日。

[7] 参见龚鸣：“携手构建海洋命运共同体（命运与共）”，人民网，2024 年 3 月 30 日，http://world.people.com.cn/n1/2021/0610/c1002-32127020.html，最后访问：2024 年 10 月 29 日。

[8] 2024 年 1 月 17 日，菲律宾渔业和水产资源局发言人称，中国渔民在黄岩岛使用氰化物捕捞，破坏菲律宾渔民的传统渔场，阻止菲律宾渔船捕鱼，导致至少 10 亿比索损失。然而 18 日他又承认，没有科学证据表明中国渔民使用氰化物破坏黄岩岛海洋资源。参见《中国驻菲律宾使馆发言人就所谓中国渔民在黄岩岛使

苛的争端解决诉讼，可能预示着菲律宾未来会进一步对我国进行法理侵权挑衅，例如单独提出或联合其他当事国提出南海 200 海里以外大陆架外部界限划定申请，[9]抛开中国而与有关国家推进南海海域划界谈判，甚至包装海洋环保、航行自由等议题提起新的南海国际诉讼。[10]

与此同时，该法的颁布和实施系菲律宾妄图迎合美国战略，建立“基于规则的国际秩序”（Rules-Based International Order，简称 RBIO）框架下的南海秩序的错误做法，将对我国的国际形象和国际法规则秩序产生极大的负面作用。南海争端作为世界上最复杂且敏感的地缘政治问题之一，[11]涉及多个国家的领土主张、资源分配及海洋权益，[12]近年来受到国际社会广泛关注。美国在此过程中持续介入，提出了一系列战略，包括“重返亚太”、“亚太再平衡”和“印太战略”等，将南海视为其地缘政治的重点之一。美国提出并倡导的 RBIO 成为其介入南海问题的理论和政策基础。[13]美国积极鼓动各南海声索国加入，试图通过推动规则体系的建设来实现其地缘战略目标。[14]菲律宾正是这一战略的积极执行者和典型代表。[15]美国已公开表示支持《菲律宾海域法》，称其是“例行公事”，并呼吁其他南海声索国响应。[16]

菲律宾试图通过《菲律宾海域法》构建一套符合自身利益的“南海规则”，不仅加强对南海控制的同时，更重要的是通过这一法律框架在国际舞台上宣扬其规则的合法性。通过这一手段，菲律宾企图将自己塑造成规则的捍卫者，而将中国描绘为国际规则的破坏者，从而损害我国的国际形象，并削弱我国在南海问题上的话语权。这种策略背后隐藏着深刻的国际政治意图，即借助法律手段操控舆论，误导其他国家认为我国在南海的合法权益主张是非法的，并在国际法和舆论场中压制我国的声音。

用氰化物答记者问》，“中国驻菲律宾使馆发言人就所谓中国渔民在黄岩岛使用氰化物答记者问”，中华人民共和国驻菲律宾共和国大使馆网站，2024 年 3 月 30 日，http://ph.china-embassy.gov.cn/sgdt/202402/t20240219_11247008.htm，最后访问：2024 年 10 月 29 日。

[9] 事实上今年 6 月，菲律宾已经向联合国大陆架界限委员会（CLCS）提交了一项扩展大陆架声明，单方面申明其在南海的专属资源权利，对此我国外交部表示该声明侵犯了中国的主权，并且涉及尚未解决的南海海域划界争议。参见“Philippines files claim over extended continental shelf in West PH Sea”, 15th June 2024, Philippine News, https://www.pna.gov.ph/articles/1227002, last Accessed: October 29, 2024.

[10] 丁铎：“菲律宾操弄国内立法加剧南海侵权”，2024 年 3 月 30 日，环球时报，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_26529598，最后访问：2024 年 10 月 29 日。

[11] Christopher C. Joyner, “The Spratly Islands Dispute: Rethinking the Interplay of Law Diplomacy, and Geo-Politics in the South China Sea”, The International Journal of Marine and Coastal Law, Vol. 13, No.2, 1998, p.193.

[12] Dong Manh Nguyen, “Settlement of Disputes under the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea: The Case of the South China Sea Dispute”, *U.QUEENSLAND L.J.*, Vol. 25, 2006, p.146.

[13] 范佳睿、翟崑：“南海争端视域下美国‘基于规则的秩序’之悖论辨析”，《美国研究》，2023 年第 5 期，第 128-139 页。

[14] “U.S. Will Defend International Rules-based Order in the South China Sea”, 28th February 2023, The Voice Of America, https://editorials.voa.gov/a/u-s-will-defend-international-rules-based-order-in-the-south-china-sea/6982488.html, last accessed:9th November 2024.

[15] Priam Nepomuceno: “PH reiterates need for rules-based order in SCS”, 9th September 2023, The Philippine News Agency, https://www.pna.gov.ph/articles/1210455, last accessed:9th November 2024.

[16] “On the Philippines Maritime Zones Act”, 8th November 2024, U.S. Department of State, https://www.state.gov/on-the-philippines-maritime-zones-act/, last accessed:9th November 2024.

因此，针对《菲律宾海域法》中的内在错误进行深入剖析，揭示该法案在立法理论及具体实践中的失范，是避免国际社会和我国在未来的外交及法律实践中重蹈“南海仲裁”覆辙的关键。这不仅有助于澄清该法案的立法不当，更为我国争取更加有利的国际环境和话语权提供法律依据。

本文的目标在于全面分析《菲律宾海域法》的核心内容，通过梳理法律特征、历史渊源等来探寻该法的不法性，批驳该法的不当性，揭示揭示菲律宾隐匿于该法背后的“不良居心”。同时，文章致力于研究我国在面对这一法律时可以采取的国际法回应，我国应以 ILBIO 为旗帜，聚焦于坚定权利主张，捍卫自身权益，实现在国际合作框架下解决南海争端的可能途径。

二、《菲律宾海域法》的核心内容

基于《菲律宾海域法》三读文本，本章将围绕该法的立法基础、立法内容及立法目的进行客观性分析。《菲律宾海域法》遵循 UNCLOS 的基本框架，引用了 2016 年南海仲裁案裁决书的内容，参照了其国内《宪法》、部分法规及历史性文件，基本制定了菲律宾的海域区划及海域综合规划制度。该法将国际、国内法律中对菲律宾主张有利的部分组织起来，对菲律宾的海洋主张具有重要意义。然而，笔者认为《菲律宾海域法》是菲律宾在持续炒作南海话题后的又一次象征性作秀，其核心目的更多在于巩固其对南海的舆论支持，而非实质性解决争议。

（一）《菲律宾海域法》的立法基础

《菲律宾海域法》第 2 条[17]和第 15 条[18]提出了该法的立法前提和立法基础。《菲律宾海域法》主要依托于 UNCLOS 框架、菲律宾 1987 年《宪法》及相关国内法，并引用了 2016 年南海仲裁案的裁决内容，以巩固其在海洋权益上的主张和合法性。主要包括以下几个方面：

1、《菲律宾海域法》是菲国 1987 年《宪法》的延伸和实践

申言之，在国际法框架下，任何涉及领土主权等国家主张的国际法论述必须建立在“国内法”基础上，特别是“宪法”层面的规定。这是因为一国之宪法往往规定了该国的领土范围，[19]也是一国主张南海主权的主要依据之一。在国内法框架下，菲律宾是一个宪制国家，遵循宪政原则，宪法被认为是国家法律体系的最高法规，具有最高的法律权威，一切法律、法规和行政行为都必须符合宪法的规定。[20]

[17]《菲律宾海域法》第 2 条：“海洋区域：根据 1987 年《宪法》和国际法，特别是 1982 年《联合国海洋法公约》(UNCLOS)规定。”

[18]《菲律宾海域法》第 15 条：“其他海洋权利和管辖权：菲律宾应根据 UNCLOS、2016 年南海仲裁裁决、国际法以及菲律宾的其他相关法律和法规行使所有其他海洋权利和管辖权。”

[19] 王理万：“主权原则在中国宪法中的展开”，《中国法学》,2023 年第 6 期，第 145 页。

[20] 杨华：“我国海洋法权的宪法规范构建”，《中国法学》,2024 年第 1 期，第 291 页。.

《菲律宾海域法》贯彻了 1987 年菲律宾《宪法》[21]的原则，特别是根据《宪法》规定的国家领土和相关法律制定的原则，其制定符合符合《宪法》框架。首先，根据菲律宾《宪法》第 2 章第 1 条，[22]菲律宾是一个主权、独立、民主的共和国，保护领土完整和国家安全。《菲律宾海域法》确认并强化了菲律宾对其领土和海域的权益，符合《宪法》的规定；此外，《菲律宾海域法》主要是关于菲律宾在南海的主张和立场的规定，包括菲律宾对南海的划界要求和海洋权益主张。这些规定与菲律宾《宪法》第 1 章[23]关于国家主权和领土完整性的规定相一致。

2、《菲律宾海域法》以既有国际法为基础，且特别强调了 UNCLOS 以及 2016 年南海仲裁案裁决的作用

UNCLOS 为成员国提供了海洋法的基本原则和框架，为各国间的海洋权益提供了明确的法律依据。[24]事实上，菲方认为其《菲律宾海域法》正是其贯彻落实 UNCLOS 的产物。[25]例如，该法第 2、5、8、9、10 条明确参照了 UNCLOS 中关于领海、内海、专属经济区、大陆架等海洋区域的相关规定。

值得注意的是，《菲律宾海域法》之前的版本中，[26]第 2 条包含“南海仲裁案裁决（PCA 案号 2013-19）”。[27]即使三读之后删去了这一表述，但鉴于其仍在第 15 条提及南海仲裁案裁决，可见菲律宾将此裁决作为该国在南海权益的合法依据，并引为该法的立法基础。这一做法也侧面反映出菲律宾妄图将南海仲裁案裁决视为支持其主张的国际法依据，借此误导国际社会，营造“南海仲裁案裁决”具有合法性和正当性”的假象。

3、《菲律宾海域法》参照大量国内法规及历史性文件

该法中引用了菲律宾国内的一系列法规，如规定菲律宾群岛基线的《菲律宾共和国 9522 号法》[28]及涉及菲律宾群岛基线划定的《菲律宾共和国 5446 号法》[29]等。这些法规在之前已经为菲律宾领土和海洋区域的划定提供了详细规定，新

---

[21] 1987 Constitution of the Republic of the Philippines，October 12, 1986, the Constitutional Commission approved, and it took effect after being approved by a referendum in February 1987.

[22] Constitution of the Republic of the Philippines of 1987: Section 1.The Philippines is a democratic and republican State. Sovereignty resides in the people and all government authority emanates from them.

[23] Constitution of the Republic of the Philippines of 1987: The national territory comprises the Philippine archipelago, with all the islands and waters embraced therein, and all other territories over which the Philippines has sovereignty or jurisdiction, consisting of its terrestrial, fluvial and aerial domains, including its territorial sea, the seabed, the subsoil, the insular shelves, and other submarine areas. The waters around, between, and connecting the islands of the archipelago, regardless of their breadth and dimensions, form part of the internal waters of the Philippines.

[24] “Law of the Sea”, Asian African Legal Consultative Organization: Report and Selected Documents, Vol. 41, 2001, p.186.

[25] “President of the Philippines Ferdinand R Marcos, Jr delivers Keynote Address”, The International Institute for Strategic Studies (IISS), 31st May 2024, https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2024/plenary-sessions/keynote-address/, last accessed: October 29, 2024.

[26] République des Philippines Loi t No. 2437.

[27] Second Reading Version of the Philippine Maritime Zones Act Section 2：In accordance with the 1987 Constitution and international law, particularly, the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and the 2016 South China Sea arbitration (PCA case number 2013-19).

[28] Republic Act No. 9522.

[29] Republic Act No. 5446.

法是继承并延续了相关规定。同时，该法中还提到了一些历史性文件，如第 1596 号和第 1599 号总统令，[30]以及 1995 年的《菲律宾矿业法》（第 7942 号），[31]以上这些文件为该法的制定提供了历史性背景和参考。

总的来说，《菲律宾海域法》的立法基础是多方面的。它既包括了国内《宪法》和法规的规定，也参考了国际法，特别是 UNCLOS 以及南海仲裁案裁决书的相关内容。但此处仅是对该法所宣称的立法基础进行梳理，并不意味着笔者认同这些文件，特别是南海仲裁案裁决裁决的合法性，不意味着承认《菲律宾海域法》是符合、遵守并正确执行相关国际法而制定的法律。

（二）《菲律宾海域法》的基本内容

《菲律宾海域法》规定了菲律宾的海洋权益范围和相关权利，其主要内容涵盖了菲律宾群岛的海洋区域划分，包括内水、群岛水域、领海、毗连区、专属经济区和大陆架。此外，该法强调了菲律宾对这些区域内海床、地下土壤、自然资源以及海洋科学研究和环境保护的主权和管辖权。以下表格总结了该法各条款的主要内容，展示了菲律宾在海洋权益方面的立法框架和策略：

条款	内容概括
第 3 条[32]	规定基线的划定方式，菲律宾海域起点由根据 UNCLOS 规定绘制的群岛基线构成，但不排除在“拥有主权或管辖权”的领土上划定正常或直线基线。
第 4 条[33]	规定菲律宾的内水，主张南海诸岛（菲方称为卡拉延群岛）群岛基线以内，各岛基线外侧水域即属于其内水。据此可进一步主张其上空的主权及海床和底土的权利。[34]
第 5 条[35]	规定菲律宾群岛水域的划定方式。
第 6 条[36]	确定领海的范围，即依据 UNCLOS 规定确定领海的宽度，同时，特别强调了“在卡拉延群岛涵盖的高潮地带应从其上述确定的基线向外延伸至 12 海里，作为其领海”。

[30] Presidential Decree No. 1596; Presidential Decree No. 1599

[31] Republic Act No. 7942

[32]《菲律宾海域法》第 3 条：“基线。根据《菲律宾共和国法 9522》，即“修正某些《菲律宾共和国法 3046》条款，如同《菲律宾共和国法 5446》，以定义菲律宾群岛基线及其他目的”，菲律宾的基线如下(a) 菲律宾群岛的群岛基线，根据 UNCLOS 第 47 条绘制；(b) 对于菲律宾拥有主权或管辖权的所有其他领土，根据 UNCLOS 第 5、6、7、13 和 121 条的规定绘制正常或直线基线，视情况而定。”

[33]《菲律宾海域法》第 4 条：“内海水域。菲律宾的内海水域指以下区域：(a) 不属于本法第 5 条规定的群岛水域的群岛基线内陆侧的水域，根据 UNCLOS 第 50 条规定划定；以及(b) 不属于群岛基线以外领土基线外侧的水域，根据 UNCLOS 第 8 条规定绘制。”

[34] Jorge R. Coquia, “*The Territorial Waters of Archipelagos*”, *PHIL. INT'l L.J*, Vol. 1, 1962, p.148.
张祖兴：“菲律宾领土和海洋主张的演变”，《东南亚研究》，2017 年第 6 期，第 45 页。

[35]《菲律宾海域法》第 5 条：“第 5 条. 群岛水域 - 菲律宾的群岛水域指本法第 4 条规定的不构成内海水域的群岛基线内陆侧的水域，并使用 UNCLOS 第 50 条规定的封闭线与内海水域划分。”

[36]《菲律宾海域法》第 6 条：“领海。菲律宾的领海指的是根据本法第 3 条规定的基线测量的相邻海域带，距基线 12 海里，根据 UNCLOS 的第 II 部分“领海和毗连区”、第 IV 部分“群岛国家”和第 VIII 部分“岛屿制

第 7 条[37]	确定毗邻区的范围。
第 8 条[38]	规定专属经济区的范围和划定方式，包括对水域、海底和地下土壤资源的勘探和开发权，并声明“专属经济区内建造的人工岛属于菲律宾政府所有”。
第 9 条[39]	规定大陆架的范围，明确海床和地下资源的勘探和开发权，强调对“菲律宾隆起”（原称之为“宾汉隆起”，Benham Rise）的主权权利和管辖权。

该法还规定了与邻国划界、外国国家的权利和义务、其他海洋权利和管辖权等方面的内容，并囊括了刑事制裁、生效日期等相关条款。总体而言，该法旨在规范菲律宾海洋领域的划分和管理，强调对本国相应海域的主权、主权权利和管辖权。

（三）《菲律宾海域法》的立法特色及立法目的

《菲律宾海域法》的制定具有鲜明的立法特色。首先，该法考虑到了其国内法律的延续性，即在法律体系中保持连续性和稳定性。[40]例如，该法特别参考了一系列现有的国内法和总统令，如菲律宾法 9522、总统令第 1596 号和第 1599 号等。其次，该法充分归纳了既往国家实践，包括对海洋资源开发、海上安全、边界划定等方面的处理经验。例如，2022 年 10 月，菲国家测绘和资源信息管理局与日本财团-GEBCO Seabed 2030 项目签订谅解备忘录，共同绘制全球海底地图，[41]《菲律宾海域法》的通过为该地图提供了法律依据。此外，该法还紧跟最新的国际司法案例，吸取了国际法庭和国际仲裁机构关于海洋争端的裁决和建议，以提升菲律宾在国际舞台上的海洋事务立场和声誉。例如，在 2022 年尼加拉瓜诉哥伦比亚案[42]中，国际法院认定水下文物保护的规定同样构成习惯国际法，沿海

度”的相关规定确定。菲律宾根据《联合国海洋法公约》和其他现行法律和条约，行使对其领海及其上空、海床和地下土壤的主权，充分尊重其他国家的权利，包括《联合国海洋法公约》第 II 部分第 3 条规定的无害通过权。在西菲律宾海的卡拉扬群岛涵盖的高潮地带应从其上述确定的基线向外延伸至十二（12）海里，作为其领海。”

[37]《菲律宾海域法》第 7 条：“毗连区。菲律宾的邻接区指的是从基线向外延伸至 24 海里的领海以及与之相邻的海域。”

[38]《菲律宾海域法》第 8 条：“专属经济区。菲律宾的专属经济区（EEZ）指的是其领海以外和相邻的水域，从基线开始延伸至两百（200）海里的范围，根据总统令编号 1599 号《设立专属经济区及其他事宜》确定，且与本法的其他规定以及《联合国海洋法公约》的规定相一致。在两百（200）海里以内的所有其他低潮升降地，同样构成菲律宾的专属经济区。菲律宾专属经济区内建造的所有人工岛属于菲律宾政府所有。”

[39]《菲律宾海域法》第 9 条：“大陆架和延伸大陆架。菲律宾的大陆架包括其领海以外的水下区域的海床和地壳，在自然延伸中延伸到其陆地领土的外缘，或者延伸至距离基线两百（200）海里的地方，如果大陆架的外缘没有延伸到该距离的话。当大陆架延伸超出基线两百（200）海里时，其外限应根据 UNCLOS 第 76 条的规定进行划定，超出基线两百（200）海里的大陆架范围，包括菲律宾海脊地区，现统称为‘菲律宾高原’，于 2012 年 7 月 2 日提交给大陆架界限委员会（CLCS）并存入联合国秘书长，现已纳入本法中。”

[40] Amanda L. Tyler, “Continuity, Coherence, and the Canons”, *NW. U. L. REV*, Vol. 99, 2005, p.1389.

[41]“日本财团--GEBCO 海底 2030 项目”，海洋十年网，2024 年 3 月 30 日，https://oceandecade.org/zh/actions/the-nippon-foundation-gebco-seabed-2030-project，最后访问：2024 年 10 月 29 日。

[42] Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2022, p. 266.

国有权在毗连区内对文物一并加以保护，《菲律宾海域法》第 7 条就将这一判例包括在内。

《菲律宾海域法》不仅涉及划定海域界线，还包括对海洋资源的综合规划，明确了菲律宾对其海域的经济、环境和科学研究等方面的管理和开发政策。由此可知，该法的立法目的之一在于有效管理和保护菲律宾海域，并促进菲国在海洋事务方面的整体发展。然而，虽然该法的制定考虑到了国内和国际种种因素，但这种行为可能会被视为是在通过法律手段单方面主张自身的海洋权益，而不顾其他国家利益的做法，[43]这种行为可能构成对 UNCLOS 的违反，是违背其国际法义务的表现。UNCLOS 第 300 条[44]规定缔约国应诚意履行根据公约承担的义务，并以不构成滥用权利的方式行使所承认的权利。这表明，菲国在制定《菲律宾海域法》时，未能充分考虑其行为对其他国家的影响，即可能构成对 UNCLOS 义务的违反。因此，《菲律宾海域法》的制定不仅是单纯的法律行为，还可能被视为一种不负责任的国家行为，既忽视了国内外各方面的利益权衡，也违背了国际社会合作共赢的原则，有可能损害地区的和平与安全。

除此之外，该法的深层次目的在于打造有利于菲律宾的南海规则秩序，与南海行为准则的宗旨相悖，进一步配合美国提倡的 RBIO。《菲律宾海域法》的出台不仅是菲律宾国内立法的一项重要举措，更是菲律宾在地区地缘政治竞争中的一步棋。首先，菲律宾旨在通过该法案彰显自身在南海问题上的主权主张和地位，试图将南海地区的地缘政治舞台置于自身掌控之中。作为南海声索国之一，菲律宾的南海政策一直备受关注。[45]通过制定《菲律宾海域法》，菲律宾试图为自身在南海的主张提供更为明确的法律依据。其次，菲律宾与美国的紧密合作也在《菲律宾海域法》的背后起到了重要作用。美国在南海问题上一直通过 RBIO 对中国进行施压，指责中国违背“南海仲裁案裁决”的行为是对“规则”的破坏，[46]而《菲律宾海域法》的出台，与美国形成了利益上的共识，美国必将以此为矛继续攻击我国，进而瓜分我国在南海的合法权益。

综上所述，《菲律宾海域法》的出台看似是对菲律宾海域的综合规划，但更多是辅助菲律宾在南海问题上的不法主张。这一举措可能引发地区内外各方的反对和抵制，加剧南海地区的紧张局势，给地区安全和稳定带来新的挑战和不确定性。

三、《菲律宾海域法》的非法性和错误性

[43] 同注：10。

[44] UNCLOS 第 300 条:“诚意和滥用权利。缔约国应诚意履行根据本公约承担的义务并应以不致构成滥用权利的方式，行使本公约所承认的权利、管辖权和自由。”

[45] 李涛：“论菲律宾南海政策的国会介入及对南海问题的影响”，《太平洋学报》，2023 年第 5 期，第 93 页。

[46] 韦宗友、张歆伟：“印太战略视角下的拜登政府南海政策：权力、规则与秩序”，《南洋问题研究》，2023 年第 1 期，第 48-63 页。

《菲律宾海域法》作为菲律宾国家法律框架的一部分，旨在规范菲律宾海洋领域的管理和开发，以维护国家主权和利益。尽管这部法律在一定程度上体现了国家立法机关对海洋事务的关注和对国际法的尊重，但表面的合理性背后却存在严重错误。首先，从理论维度来看，该法在立法基础和逻辑上存在明显缺陷，削弱了法律的科学性与实施的合理性。其次，在实践层面，该法的具体条款与UNCLOS 的规定相悖，可能导致法律适用中的冲突和混乱。此外，该法还存在对其他国际法规则的误用，进一步加剧了其合法性的争议。因此，本文将深入分析这三个方面，揭示《菲律宾海域法》在国际法框架内的局限性及其潜在的法律风险。

（一）该法存在的理论错误

1、错误援引南海仲裁案裁决

南海仲裁案裁决本质上是一项单方面仲裁结果，其合法性受到质疑，在法律上并不具有约束力。[47]《菲律宾海域法》将此错误裁决作为立法基础，势必会引发合法性问题的讨论。

南海仲裁案裁决是由菲律宾政府单方面提出的仲裁请求，是在我国政府不参与的情况下进行的，仲裁过程更违反了国际法和国际仲裁的基本原则。首先，裁决的仲裁庭不具有管辖权，根据 UNCLOS 涉及主权和海洋权益的争议应通过谈判和协商解决，而非单方面诉诸仲裁。其次，仲裁庭的组成和程序存在偏见，无法公正代表所有相关方的利益。此外，裁决忽视了中国在南海的历史主权和实践。最后，仲裁庭的法律解释不符合 UNCLOS 的本意，尤其是在岛屿和海洋权益的认定上。[48]一是恶意将 UNCLOS 第 121 条适用于中国南沙群岛和中沙群岛的组成部分，恶意制造“南海无岛”的错误结论，[49]破坏了我国的九段线主张；二是错误地选择适用 UNCLOS 第 13 条、第 121 条将南沙群岛组成部分的有关岛礁区分为“低潮高地”和“高潮地物”，错误地将一些具有自然岩石状特征的海洋地物，如美济礁、仁爱礁和渚碧礁等误认为是“低潮高地”，从而裁定这些地方不具备专属经济区或大陆架；错误地裁定低潮高地构成“水下陆块”且不能被据为领土；[50]三是仲裁庭无视 UNCLOS 第 121 条第 2 款和第 3 款之间的“原则—例外”关系，将第 3 款要求证明岩礁“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁”改变为要求证明岛屿“能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁”，改变了需要证明的事项及门槛，导致在情况存疑时重心向认定有关岛屿为“岩礁”的方向倾斜。[51]这些

[47] Chinese Society of International Law, “The South China Sea Arbitration Awards: A Critical Study”, Chinese Journal of International Law, Vol. 17, No.2, 2018, p.207.

[48]“《南海仲裁案裁决再批驳》报告发布”，新华网，2024 年 7 月 11 日，http://www.news.cn/world/20240711/5370222d95b2478d8315717798e4196f/c.html，最后访问：2024 年 10 月 29 日。

[49] Natalie Klein, “Islands and Rocks after the South China Sea Arbitration”, *AUST. YBIL*, Vol. 34, No.1, 2017, p.21.

[50] “A Legal Critique of the Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the South China Sea Arbitration”, *Asian Y.B. Int'l L*, Vol. 24, 2018, p.193.

[51] 中国国际法学会著:《南海仲裁案裁决之批判》，外文出版社，2018 年版，第 275 页。

错误的解释违背了条约文本和缔约原意，背离了相关国家的实践，严重违背了条约解释规则，剥夺了我国在南海的领土主权。

故而南海仲裁案裁决应定性为一项违反国际法和 UNCLOS 规定的政治仲裁，我国一直坚持不接受、不参与、不承认这一裁决结果。[52]因此，裁决不应具有法律效力。菲律宾政府将这一裁决作为立法基础，实际上是忽视了国际法仲裁机构的合法性和裁决的有效性。[53]

《菲律宾海域法》在第 15 条兜底条款[54]里援引南海仲裁裁决并非偶然，而是菲律宾政府在法律与外交之间进行平衡的一种策略。若菲律宾在某一具体条文中直接写明仲裁裁决的内容，那么菲律宾政府在未来执行或调整相关政策时，便可能受到国内法的约束，不易调整立场。而通过这种概括性援引，菲律宾既可以在国际场合主张仲裁裁决的效力，又可以在国内政策执行中根据形势需要进行选择性适用。此外，菲律宾在立法中采取这种表述方式，就是希望通过将其纳入国内法，使其在国内获得更高的法律地位，从而在南海争端中将仲裁裁决作为执法依据，倒逼国际社会默认南海仲裁裁决。例如，菲律宾可以以国内法为依据，在与他国进行海洋执法、谈判或法律诉讼时，主张其行为是依据本国法律执行的，而非仅依赖于仲裁裁决本身。这种法律“本土化”策略，将使我国在南海维护自身权益变得更加困难。

然而，菲律宾试图以国内立法强化南海仲裁裁决的合法性，并不意味着该裁决本身在国际法上具有普遍认可的效力。错误援引南海仲裁裁决，会导致法律适用的不公正和不合理。首先，裁决结果仅代表了仲裁庭的意见，而非国际法的普遍共识，尽管菲律宾在炒作南海仲裁案裁决上取得了一定的“成果”，但这并不意味着国际社会对于裁决结果的普遍认可，特别是我国未参与并拒绝接受该裁决，其他国家也对裁决结果持保留态度。[55]将此裁决作为立法基础将会造成对于国际法的错误解读和适用。

其次，国际法并不仅限于单一案例的裁决，而是由多种法律文书、国际条约和一般法律原则组成。[56]因此，菲律宾应该基于更为广泛和公认的国际法律原则来制定海洋相关法，而不是局限于一次仲裁案的结果。[57]事实上，菲律宾的领土

---

[52] Chinese Society of International Law, “The South China Sea Arbitration Awards: A Critical Study”, Chinese Journal of International Law, Vol. 17, No.2, 2018, p.681.

[53] Yen-Chiang Chang, “Book Review of Stefan Talmon, The South China Sea Arbitration—Jurisdiction, Admissibility, Procedure”, Chinese Journal of International Law, Vol. 22, No.2, 2023, p.345.

[54]《菲律宾海域法》第 15 条:“菲律宾应根据 UNCLOS、2016 年南海仲裁裁决、国际法以及菲律宾的其他相关法律和法规行使所有其他海洋权利和管辖权。”

[55] Yen-Chiang Chang, “How Does the Amicus Curiae Submission Affect a Tribunal Decision?”, Leiden Journal of International Law, Vol. 30, No. 3, 2017, p. 650.

[56] KwiecieńwR, “The Formal Sources of International Law, the Relationship between Treaties and Custom, and the International Law-Making Process”, The Australian Year Book of International Law Online, Vol. 40, No. 1, 2022, p. 46.

[57] 中华人民共和国国务院新闻办公室，“中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议”，人民日报，2016 年 7 月 14 日。

范围已经由一系列确定的且获得国际社会公认的国际条约予以限定，包括 1898 年《美西巴黎和平条约》、[58]1900 年《美西关于菲律宾外围岛屿割让的条约》、[59]1930 年《关于划定英属北婆罗洲与美属菲律宾之间的边界条约》。[60]因此，菲律宾应更谨慎地对待仲裁裁决，避免在立法过程中造成不公正和不合理的法律适用。

同时，将仲裁结果作为立法基础可能引发地区紧张局势。南海地区的主权争端涉及多个国家，通过单方面仲裁解决争端可能被视为单方面挑战地区稳定与和平的尝试。菲律宾通过将裁决作为立法基础，会引发其他主权声索国的反弹和不满，进而导致地区局势的不稳定和进一步升级。综上所述，《菲律宾海域法》错误将“南海仲裁案裁决”作为立法基础，是违背国际法的基本原则的不负责任的错误做法，不仅得不到国际社会对法律的公正性和合理性的承认，还会大大减损该法的可信度和适用性。

2、混淆国内法与国际法的相互关系

2009 年菲律宾《第 9522 号领海基线法》标志着菲律宾海域立法的转变，自此，菲律宾开始制定《菲律宾海域法》，[61]谋求在南海的权益是制定该法最重要的目的之一。其行为逻辑体现为：菲律宾积极推动相关国内法的制定与修订，以明确规定国家的领土主权和海洋权益。当国际上出现与此相关的争议时，菲律宾便可以将这些法律作为法律依据。

菲律宾试图通过新法的公布来证明其海域主张的合法性，此举实际上并不明智。因为这种行径本质上是试图通过国内法的合法性来论证国际法的合法性，即认为国际法的合法性是建立在国家内部法律体系的承认和接受之上的，换言之，该观点暗示国家能够通过援引国内法的方式违背国际法。[62]而这种观点显然是错误的。

首先，菲律宾是“国际法与国内法关系”的二元论支持者，[63]这是基于菲律宾长期以来的国家实践与国家立场。一个典型例子是菲律宾在国际人权法内国化方面的体现。菲律宾作为国际人权公约的缔约国，尽管承认国际人权公约的法律约束力，但在国内法实施和执行过程中，根据其国内法律体系的规定进行了调整和

---

[58] Treaty of Peace between the United States of America and the Kingdom of Spain, December 10, 1898, 30 Stat. 1754, T.S. No. 343, 11 Bevans 615.

[59] Treaty of Peace Between the United States and Spain. (1899). The Avalon Project at Yale Law School: Documents in Law, History and Diplomacy. Retrieved from http://avalon.law.yale.edu/19th_century/sp1898.asp.

[60] Treaty between the United States and Great Britain, concerning the boundary between the British North Borneo and the Philippine Islands, signed at Washington, January 2, 1930, in force November 10, 1930, 49 Stat. 3288, TS 884.

[61] 房功研：《菲律宾海域立法研究—1961 年至 2021 年》，山东大学博士论文，2023 年，第 48 页。

[62] Tamošiūnaitė J, “Enforcement of international treaty implementation”, 2011, Mykolas Romeris University, Master’s thesis, p.11.

[63] Rommel J. Casis, “Dualism and the Incongruence between Objective International Law and the Philippine Practice of International Law”, Phil. *Y.B. Int'l L,* Vol. 17, 2018, p.43.

解释。[64]这表明菲律宾在国际人权法和国内法之间保持了一定程度的分立性，支持二元论的观点。另一个典型的例子是菲律宾长期强调的南海仲裁案。在该仲裁案中，菲律宾主张适用国际法，特别是 UNCLOS 主张国家的海洋权利[65]该做法再一次表明菲律宾在海域划界与领土纠纷中支持二元论。而根据二元论，国际法是独立于国家法律体系之外的一个独立的法律体系，其形成和发展取决于国家间的协商、条约、惯例等因素。[66]国际法不受单一国家法律体系的约束，而是在国际社会范围内产生效力。[67]因此，将国际法的合法性仅仅建立在国内法的承认之上，不仅与菲自身既往实践相矛盾，更是站不住脚的。

其次，国际法的合法性基础应该建立在国际社会的共识和普遍接受之上。[68]仅仅依靠单一国家的内部立法确立和证明某一主张是远远不够的，而是试图规避国际社会共识和法律原则的表现。国际法的规则和原则通常是由国家之间的协商和共识形成的，这些规则和原则反映了国际社会的共同利益和价值观。[69]例如，国际公约和条约通常是在国家之间达成共识的基础上签署和批准的，这些公约和条约的规定被认为具有法律约束力，因为它们代表了国际社会的共同意愿。

再次，国际法的权威性来源于其自身的法源和原则，包括国际公约、国际习惯、一般法律原则、司法判例等。[70]这些法源和原则在国际社会中被广泛认可和遵守，其权威性不仅仅是因为某些国家内部法律体系的承认，而是因为其本身的合理性和公正性。而一国的立法与实践充其量只能是该国立场之表现，而绝不可能视为国际法的权威性来源。

最后，且具有重要意义的是，国际条约、国家实践和以往的案例已经确立了防止国家援引国内法规避国际法的相关制度。1969 年《维也纳条约法公约》[71]第 27 条规定，“关于条约，一当事国不得援引其国内法规定为理由而不履行条约”；在“洛克比”案（The Lockerbie Case）中，沙哈布德因法官强调依据国内法不能从事的行为不能作为不履行国际义务的理由；[72]在“拉格兰德”案（The Lagrand Case）中，[73]这项原则得到加强。国际社会已经明确：不能将国内法规则作为违反国际

---

[64] Sedfrey M. Candelaria, “The Rights of Indigenous Communities in International Law: Some Implications under Philippine Municipal Law”, *WORLD BULL*, Vol. 16, 2000, p.24.

[65] 杨定都：“真相与谎言——南海仲裁案闹剧出笼始末”，新华网，2024 年 3 月 30 日，http://www.xinhuanet.com//world/2016-07/12/c_1119207974.htm，最后访问：2024 年 10 月 29 日。

[66] Lateef Ogboye, “The Relationship between International Law and Municipal Law”, *AJLHR*, Vol.7, 2023, p.148.

[67] Leonardo Nemer Caldeira Brant, “Foundations on the Existence and Validity of International Law, *REV. FACULDADE DIREITO UNIVERSIDADE FEDERAL MINAS GERAIS*,Vol. 62, 2013, p.365.

[68] 刘兴华：“国际规范的权威性及其衡量”，《国际论坛》，2010 年第 6 期，第 53 页。

[69] 何志鹏：“国家本位:现代性国际法的动力特征”，《当代法学》，2021 年第 5 期，第 113 页。

[70] Wolfrum R, “Sources of international law”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 9, 2011, p.302.

[71] United Nations, Vienna Convention on the Law of Treaties, 1155 UNTS 331 (entered into force 27 January 1980).

[72] Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident ut Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment, I. C.J. Reports 1998, p. 9.

[73] LuCrand (Gern7uny v. United Sfutes of Americu), Judgrnent, I. C. J. Rc.ports 2001, p. 466

义务的借口，不能借国内立法逃避国际责任，否则将会使国际法置于极其不稳定的脆弱状态。菲律宾此次《菲律宾海域法》的出台就是为今后此类不法行径埋下伏笔，是严重违反条约法及国际习惯的行为。

综上所述，国际法的合法性应该建立在国际社会的共识、普遍接受和其自身的法源和原则之上，而不应仅仅局限于国家内部法律体系。菲律宾试图通过《菲律宾海域法》来证明其海域主张的合法性，是对国际法和国内法关系的错误理解，不具有合理性。

（二）该法违反 UNCLOS 的规定

UNCLOS 是国际上关于海洋事务最为权威和普遍接受的法律框架，作为全球海洋治理的基石，该公约为各国提供了共同的准则和标准。UNCLOS 明确了海洋边界、专属经济区、大陆架等概念，[74]为解决南海争端等国际海洋事务提供了法律基础。菲律宾作为 UNCLOS 的缔约国，理应遵守并履行其中规定的义务。然而，事实上，《菲律宾海域法》存在多处与 UNCLOS 的不一致。

1、《菲律宾海域法》自相矛盾，违背了 UNCLOS 第 121 条[75]

《菲律宾海域法》在其立法设计中暴露了菲律宾政府在南海问题上的根本矛盾：一方面，它极力维护 2016 年南海仲裁裁决的“合法性”，将其作为海洋权利主张的基础；另一方面，在具体条款中，它却无意间推翻了仲裁裁决的核心结论，并进一步违背了 UNCLOS 的基本原则。这种做法不仅反映出菲律宾自身立场的荒谬，也再次证明了南海仲裁裁决的错误。

UNCLOS 第 121 条明确规定，“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁，不应有专属经济区或大陆架。”而南海仲裁案的裁决，将黄岩岛、卡拉延群岛等岛礁均认定为此类岩礁，因此根据 121 条的规定，如果菲律宾坚持认为仲裁裁决具有法律效力，就意味着这些岛礁不能构成菲律宾专属经济区的一部分。然而，《菲律宾海域法》第 8 条却公然违背这一认定，主张“在 200 海里以内的所有其他低潮高地，同样构成菲律宾的专属经济区”，根据该法第 6 条，这里的其他低潮高地中就包含上述的黄岩岛和卡拉延群岛，这实际上赋予了这些岛礁超出 UNCLOS 规定范围的海洋权利。

这种法律操作使菲律宾陷入了一个无法自圆其说的困境。如果菲律宾认为南海仲裁裁决是正确的，那么它就必须承认自己不享有这些岛礁的专属经济区权利，《菲律宾海域法》第 8 条便是非法的。但如果菲律宾坚持其专属经济区权利不受影响，那么就等于否认了南海仲裁裁决的效力，证明其长期以来所坚持的“仲裁案具有国际法约束力”这一立场是虚伪且站不住脚的。

---

[74] Jose Victor Vilalrino Chan-Gonzaga, “*UNCLOS and the Philippine Territorial Seas: Problems, Perspectives and Options*”, *ATENEO L.J*, Vol. 42, No.9, 1997, p.12.

[75] UNCLOS 第 121 条:“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁,不应有专属经济区或大陆架。”

菲律宾的做法无异于既想承认南海仲裁裁决以支持自身立场，又想违反该裁决以攫取额外海洋权利，试图在法律上“左右逢源”，但这种荒唐的法律策略只会暴露其逻辑漏洞，贻笑大方。南海问题的法律基础本就复杂，而菲律宾的自相矛盾只会让其主张变得更加不可信，甚至影响其在国际社会的法律信誉。

2、《菲律宾海域法》违背了 UNCLOS 的第 56 条和第 60 条

《菲律宾海域法》第 8 条规定：“菲律宾专属经济区内建造的所有人工岛属于菲律宾政府所有。”这一条款与 UNCLOS 第 56 条和第 60 条规定相矛盾。[76]

UNCLOS 第 56 条和第 60 条表明,在专属经济区范围内修建人工岛屿等活动属于沿海国合法权力，主要体现在以下三个方面:1.沿海国有权在专属经济区范围内建设人工岛屿、设施和结构,并对其享有相应的管辖权;2.沿海国可以授权他人建设人工岛礁设施,并且依然对此拥有管辖权;3.在必要的情况下，沿海国有权在人工岛礁、设施等周围建立一定的安全区。

以上三方面权利均为沿海国的专属管辖权，而非所有权。即 UNCLOS 并没有确定这些人工岛屿、设施和结构必然属于沿海国所有。相反，UNCLOS 强调了对专属经济区内资源的合理和公平利用，以及各国之间的平等和合作原则。[77]

《菲律宾海域法》将专属经济区内建造的所有人工岛屿强硬地规定归属于菲律宾政府所有，这种做法是对 UNCLOS 的违背与扩大，暗含其对专属经济区内资源进行独占性控制的企图，违背了 UNCLOS 所倡导的资源利用的合理性和公平性原则。此外，将人工岛屿归属于政府还会引发领土争端和国际纠纷，不利于地区的和平与秩序。

3、《菲律宾海域法》误用“陆地统治海洋”原则

“陆地统治海洋”原则 UNCLOS 中的一个重要原则，即沿海国家对其领土所包括的领海拥有主权，对专属经济区和大陆架享有相应的主权权利。申言之，国家的陆地领土主权是其享有的海洋权利的基础，沿海国在对领土享有主权的前提下，才能对相应的海域管辖区行使管理和控制的权力。[78]这也意味着领土所涉及的海域属于该国的主权管辖范围，沿海国家有权在这些海域内制定和执行法律、管理资源、保护环境等。[79]

但是，这一原则也有着明确的限制，即一个国家只能依陆地主权来主张相应的海洋权利，而不能反过来依海洋权利主张陆地主权。换言之，海洋内的地理要素并不能被视为领土主权的证据，其应该被视为海洋领土的一部分，而不是领土

---

[76] UNCLOS 第 56 条：“沿海国在专属经济区内有对下列事项的管辖权：⑴人工岛屿、设施和结构的建造和使用。”

UNCLOS 第 60 条：“沿海国在专属经济区内应有专属权利建造并授权和管理建造、操作和使用人工岛屿。”

[77] Jin Yongming, “On Modern System of the Law of the Sea and China's Practice”, *CHINA LEGAL SCI*, Vol. 11, No.6, 2018, p.3.

[78] 梁愿圆:“海平面上升对国际海洋法制度的挑战及应对”,《Dispute Settlement》,2023 年第 9 期,第 2280 页。

[79] Bing Bing Jia, “The Principle of the Domination of the Land over the Sea: A Historical Perspective on the Adaptability of the Law of the Sea to New Challenges”, *GERMAN Y.B. INT'l L*, Vol. 57, 2014, p.87.

主权的延伸。因此，《菲律宾海域法》第 8 条试图依据这一原则将位于其专属经济区内的岛屿等确认为菲律宾所有行为，完全是对“陆地统治海洋”原则的误用。

4、《菲律宾海域法》误用大陆架界限委员会审议和建议

1977 年，大陆架界限委员会（United Nations Commission on the Limits of the Continental Shelf，简称 CLCS）根据 UNCLOS 第 76 条和附件二宣告成立，其主要职责是审查各国提交的大陆架延伸的请求，并根据科学证据判断大陆架延伸的程度。需要明确的是，CLCS 出具的建议仅具有技术性质，旨在帮助国家确定大陆架的边界，促进对海洋资源的合理开发与保护，并不具有法律约束力，更不涉及国家间的海洋划界或主权认定，不能将其作为确立海洋权利的法律依据。[80]

关于“菲律宾隆起”，菲律宾在 2009 年 4 月 8 日向 CLCS 提交了申请，要求将其大陆架延伸的范围扩展至东海、南海的一些地区，包括我国南沙群岛、中沙群岛等。CLCS 在审查、分析各种科学数据和证据后，在 2012 年 4 月 12 日审议基本支持菲律宾的大陆架延伸请求。[81]然而，《菲律宾海域法》第 9 条却以此主张“菲律宾隆起”的大陆架权利，[82]实际上是将 CLCS 的建议“法律化”，使其成为菲律宾国内法的一部分，从而为自身主张提供正式法律依据。这种做法不仅混淆了 CLCS 建议的法律地位，也可能误导国际社会，使其误以为菲律宾在这些区域的权利已获得国际法的认可。

这种立法方式，不仅破坏了 UNCLOS 的法律体系，也可能对国际社会如何处理大陆架延伸问题产生不良影响。菲律宾的这一策略，实质上是一种法律操作手法，企图在技术性审议与法律认定之间寻找缝隙，以国内立法的方式强化自身的国际法立场。然而，这种做法最终可能会适得其反，不仅难以获得国际社会的广泛认可，还可能促使其他国家采取类似措施，从而破坏全球海洋法秩序的稳定性。

5、《菲律宾海域法》错误扩张了 UNCLOS 第 77 条

UNCLOS 第 77 条对沿海国在大陆架的权利进行了明确规定：沿海国对大陆架拥有“主权权利”（sovereign rights），但这些权利仅限于勘探和开发自然资源，而不影响上覆水域及其上空的法律地位。然而，《菲律宾海域法》第 9 条却对第 77 条进行了错误扩张。

《菲律宾海域法》第 3 款除了规定了菲律宾对其“海床和地下的矿产、石油和非生物资源以及属于定居物种的生物的勘探和开发的主权权利”，同时额外加入了“司法管辖权”等内容，声称其具有“关于在海床上建立和使用人工岛屿、设

[80] Oystein Jensen, “The Commission on the Limits of the Continental Shelf: An Administrative, Scientific, or Judicial Institution”, *OCEAN DEV. & INT'l L*, Vol. 45, No.2, 2014, p.171.

[81] Continental Shelf Commission(2012), Progress of work in the Commission on the Limits of the Continental Shelf, April 30 2012, https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n12/326/32/pdf/n1232632.pdf, last accessed: October 29, 2024.

[82] 同注:**错误!未定义书签。。**

施和结构、进行海洋科学研究、钻探和隧道挖掘以及其他权利的司法管辖权”，人为地扩大了沿海国在大陆架上的权限范围。UNCLOS 第 77 条仅赋予沿海国资源开发权，并未赋予其在大陆架上实施全面行政、立法和司法管辖的权利，而菲律宾通过国内立法赋予自身更广泛的海洋管辖权，已经超越了 UNCLOS 的授权。

UNCLOS 第 77 条的核心精神在于，大陆架权利是功能性的，而非主权性的。然而，《菲律宾海域法》第 9 条第 3 款通过赋予菲律宾在大陆架上的“司法管辖权”，实质上是试图将大陆架的功能性权利转化为更接近于领土主权的管辖权，这与 UNCLOS 的基本原则相悖。这种错误立法不仅会增加同沿岸其他国家的法律摩擦，更可能对国际海洋权益产生不利影响，其他国家可能会效仿菲律宾纷纷在大陆架主张管辖权，引发国际海洋法秩序的混乱。

四、中国对《菲律宾海域法》的回应与应对

我国是南海问题的重要当事国，拥有南海诸岛的主权及其附近海域的权益，而此次《菲律宾海域法》的目标之一就是遏制我国在南海上的合法权益。面对挑衅及《菲律宾海域法》的立法缺陷，我国应从法律、法律、行动三个维度展开应对：在法理维度，驳斥其背后 RBIO 的非法性，坚持贯彻“基于国际法的国际秩序”（International Law-Based International Order，简称 ILBIO）；在法律维度，强调该法的无效性，主张菲律宾的国家责任，并完善我国海洋法维护我国海洋权益；在行动维度，采取综合的军事、外交等举措进行应对。

（一）厘清法理：驳斥 RBIO，贯彻 ILBIO

要有效应对《菲律宾海域法》对我国的负面影响，必须从法理上展开斗争，坚决驳斥 RBIO 的错误性，并坚持以 ILBIO 为核心的国际秩序观。习近平总书记在第 76 届联合国大会一般性辩论上发表演讲时指出：“世界只有一个体系，就是以联合国为核心的国际体系。只有一个秩序，就是以国际法为基础的国际秩序。只有一套规则，就是以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。”[83]

当前，RBIO 正试图以国家实力和政策需求为导向，绕开国际法的既有体系，依此维护特定国家的利益。南海议题本质上就是，美菲及其盟友试图通过 RBIO（即南海仲裁案裁决及《菲律宾海域法》），深度介入南海事务，实现国内法凌驾于国际法，区域国际法凌驾于普遍国际法，[84]从而在此议题上混淆视听、打压和排挤我国。因此，深入剖析 RBIO 的理论缺陷及实践弊端，彰显 ILBIO 在国际法体系中的正当性与优越性，成为捍卫我国海洋权益及维护国际法治秩序的必要策略。

从规范基础来看，ILBIO 主张国际秩序的合法性来源于国际法的普遍适用性与稳定性。《联合国宪章》及一般国际法构成了全球秩序的核心框架，各国应在

[83] 习近平著:《习近平谈治国理政》第 4 卷,外文出版社,2022 年,第 470 页。

[84] 蔡从燕:“论以国际法为基础的国际秩序”,《中国社会科学》,2023 年第 1 期,第 24 页。

该框架内行使权利并履行义务。这一原则不仅确立了国际法的约束力，也确保了全球治理的规范化和可预测性。[85]相较之下，RBIO 并未以国际法的普遍性作为核心准则，而是倾向于依据国家实力和政策需求调整规则，甚至绕开既有的国际法律体系，尝试构建替代性规则。例如，在国际贸易和网络安全领域，美国及其盟友往往依赖“规则联盟”而非普遍性国际法进行规则制定。这种做法不仅削弱了国际法的权威性，也破坏了国际法律体系的统一性，使全球法律秩序趋于分裂。

在方法论层面，ILBIO 强调国际法所构建的普遍性规范体系具有内生完善机制，规则的调整与补充应当依托既有的法律框架，以确保国际法体系的统一性和稳定性。基于此，国际社会应当通过现行国际法机制进行规范调整，以维护全球法律体系的稳定。[86]然而，RBIO 假定国际法是不完整的，主张国家可以依据自身判断调整规则，甚至通过单边行动塑造新的法律秩序。这一思路本质上是对国际法的工具化使用，[87]其目的并非推动国际法体系的发展，而是以国家利益为导向，选择性适用甚至规避国际法。例如，美国在国家安全议题上主张 WTO 无权对其贸易政策作出审查，试图以单边解释凌驾于国际多边机制之上。[88]这种做法不仅挑战了国际法的普遍适用性，也可能导致国际法律体系的失序，使国际法成为特定国家意志的附属工具，而非全球共同遵守的规则体系。

在价值取向方面，ILBIO 坚持主权平等、不干涉内政和和平共处等国际法基本原则，强调国际规则的制定与实施应当秉持合作导向，以推动全球治理的包容性发展。[89]相比之下，RBIO 则更倾向于将意识形态作为规则制定的核心考量，在规则适用过程中优先考虑自由市场、民主政治等特定价值观，并试图以此为基础构建“价值联盟”。[90]这一倾向导致国际法的适用出现双重标准，使国际规则体系的公正性受到侵蚀。例如，在全球人权治理议题上，RBIO 往往以人权问题为由干涉他国内政，而非依据《联合国宪章》及相关国际公约所确立的普遍适用性原则。这种做法不仅背离了国际法的基本精神，也使国际规则成为大国政治博弈的手段，破坏了全球法律体系的公正性。

此外，在规则的效力与执行层面，ILBIO 认为国际规则的制定应建立在国家同意的基础上，并通过国际法律机制加以执行，以确保规则的普遍性和一致性。

---

[85] Mehrdad Payandeh, “The Concept of International Law in the Jurisprudence of *H. L. A. Hart*”, (2010) 21 (4) European Journal of International Law 967, spp. 977 - 994.

[86] 赵骏:“国际法的守正与创新———以全球治理体系变革的规范需求为视角”,《中国社会科学》,2021 年第 5 期,第 31—35 页。

[87] 钟声:“国际规则不是提线木偶”,《人民日报》,2019 年 6 月 12 日,第 2 版。

[88] 中华人民共和国商务部:《中国关于世贸组织改革的立场文件》,2018 年 12 月 17 日,http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201812/20181202817611.shtml。

[89] 黄进:“百年大变局下的国际法与国际法治”,《交大法学》,2023 年第 1 期,第 12 页。

[90] Tom Ginsburg, “Authoritarian International Law”, (2020) 114 (2) American Journal of International Law 221, pp. 225 - 232.

RBIO 则采取更加灵活的策略，主张部分国际规则可以不经普遍共识，即由个别国家或国家集团决定并强制执行。[91]

基于上述分析，RBIO 不仅在理论上缺乏严谨的国际法基础，在实践中更表现出高度的选择性和工具化倾向。这种法律观念不仅损害了国际法的权威性，也对全球法律体系的可持续性构成了严重威胁。2021 年 6 月中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会通过的《反外国制裁法》[92]第 2 条明确规定，我国“维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序”，标志着 ILBIO 以法律规范的形式确立为我国的法律政策。因此，在应对《菲律宾海域法》的过程中，我国必须坚定贯彻 ILBIO 原则，揭示 RBIO 在法理上的缺陷及其对国际法体系的冲击，进而强化国际社会对国际法普遍性和权威性的认同，确保国际法律体系的稳定性和正当性，[93]坚定维护我国在南海的主张，并强调南海问题的和平解决、合法解决、有效解决，同时推动国际法治的建设和推动。

与此同时，我国应继续坚决反对南海仲裁案裁决，深化对南海仲裁案裁决的批驳，强调其违背国际法和 UNCLOS 原则的性质，维护我国的合法权益和主张。[94]尽管国际社会普遍知晓该裁决存在诸多程序和实体法上的缺陷，但我国应进一步加强对该裁决合法性、有效性和适用性的批判，特别是在当前 RBIO 语境下，强调该裁决背离国际法、忽视国家主权的立场。我国可以在国际法和国际关系领域继续推动对该裁决的法律剖析和阐释，明确指出其不仅无视 UNCLOS 的原意，还无益于南海地区的和平与稳定。

（二）法律研判：揭示失范，强化反制

我国需对《菲律宾海域法》展开法律研究，这将有助于促进国内国际社会对该法律的全面了解和客观审视。在评估过程中，我国应重点关注法律条款中涉及的领土主张、海域划定和法律适用等方面，并提出明确的意见和建议。同时，我国需从国际法和国内法两个层面展开系统性的法律对策，以维护国家主权和海洋权益，并确保国际法律秩序的正当性与稳定性。

1、国际法层面

如前所述，《菲律宾海域法》在多个方面违反了 UNCLOS 及相关国际法原则，并且背离了中菲两国在联合声明中达成的多项共识。因此，从国际法的角度来看，该法案的合法性受到质疑，其法律效力应属无效。根据《1969 年维也纳条约法公约》[95]第 27 条的规定，任何国家不得以其国内法为理由规避履行国际条约所规定的义务。该条文明确指出，国内法的制定和执行不得影响国家在国际法框

[91] 李将:“论‘以国际法为基础的国际秩序’的规则观”,《国际法研究》,2023 年第 5 期,第 76 页。

[92] 中华人民共和国主席令第九十号。

[93] 廖凡:“多边主义与国际法治”,《中国社会科学》,2023 年第 8 期,第 69 页。

[94] 罗亮、吴士存:“中国构建南海国际话语权:实践探索与未来进路”,《东北亚论坛》,2024 年第 1 期,第 54 页。

[95] Vienna Convention on the Law of Treaties, May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331.

架下的义务履行。此外，国际法院在“英挪渔业案”[96]中确立了一个关键原则，即任何单方面的国内立法行为，如果与国际法不符，则无法对外产生效力。这一司法原则表明，菲律宾通过《菲律宾海域法》强化其对争议海域的非法主张，不仅无法改变中国在南海的合法权利，更违反了国际法的基本原则，不具备国际法上的效力。

与此同时，菲律宾的立法行为已构成国际不法行为，且该国应为其行为承担相应的国家责任。根据《国家对国际不法行为的责任条款草案》[97]中的相关规定，国家责任的成立必须满足两个基本要件：首先，国家必须违反了其在国际法中的义务，构成国际不法行为；其次，该不法行为必须能够归因于该国。就《菲律宾海域法》而言，菲律宾显然违反了其在 UNCLOS 下的多项义务，尤其是关于不应单方面扩展海洋管辖权的条款，以及不得采取可能加剧争端的单边行动的规定。同时，菲律宾通过该法案的立法程序，不仅得到了立法机关的批准，而且得到了总统签署生效，因此该法案是由菲律宾主权机关正式采纳并实施的，其行为具有明确的国家属性。因此，该行为应当被视为菲律宾的国家行为，符合国际不法行为的构成要件，菲律宾应当为其不法行为承担国际责任。

根据国际法关于国家责任的基本原则，菲律宾应当承担的责任包括停止不法行为并承诺不再重犯；采取适当的补救措施，如恢复原状、赔偿损失或作出正式道歉。中国作为受影响国，有权要求菲律宾立即停止实施该法案，并要求其履行国际法下的义务。特别是在 UNCLOS 规定的框架内，中国有权通过国际法律程序要求菲律宾改正其行为，恢复南海地区的法治秩序。

在此框架下，我国不仅可以通过外交途径对菲律宾提出抗议，要求其停止违反国际法的行为，还可以根据国际法采取适当的反措施。这些反措施可能包括外交抗议、经济制裁、国际仲裁或诉讼等方式，甚至可以联合其他受影响国家共同施压，以增加菲律宾改正其非法行为的国际压力。通过这些措施，我国能够有效维护其在南海的合法权益，确保国际海洋法体系的稳定性和权威性。

2、国内法层面

针对菲律宾试图通过国内立法将中国黄岩岛和南沙群岛的部分岛礁及相关海域纳入其“海洋区域”的企图，我国应进一步完善本国海洋立法，强化法理依据，以形成有力的法律反制。首先，我国可进一步宣布并完善南海相关岛礁的领海基点和基线，以明确自身在南海的主权范围和海洋权利。目前，中国已公布黄岩岛的领海基点基线，但仍可针对南沙群岛整体范围进行进一步的法律确认，从而在法理上确立对南海海域的有效管辖，并形成对菲律宾非法主张的直接回应。

[96] Waldock C H M. The Anglo-Norwegian Fisheries Case[J]. Brit. YB Int'l L., 1951, 28: 114.
[97] Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries, Int’l L. Comm’n, 2001.

此外，我国还需加快完善国内海洋法治体系，[98]特别是在人工岛屿的建设和管理方面，进一步明确相关法律依据，以确保人工岛屿及其附属设施的合法性。目前我国尚未出台《海洋基本法》，仅有《中华人民共和国海岛保护法》作为国家加强海岛管理的法律依据。然而，该法律在应对人工岛屿的相关问题时存在一定的缺陷，尤其是在涉及南海部分人工岛屿的管理上，其规定与实际情况存在冲突。例如，《海岛保护法》第 38 条规定，“禁止破坏国防用途无居民海岛的自然地形、地貌和有居民海岛国防用途区域及其周边的地形、地貌”，这一条款的实施与我国在南海部分人工岛屿的建设和管理存在直接抵触。[99]我国应尽速讨论完善修改该法，为我国的海岛权益保护提供法律依据。

除此之外，我国可根据 UNCLOS 的规定，在相关法律中增设“人工岛屿安全地带”的规定。UNCLOS 第 60 条第 4 款明确规定，沿海国可以在人工岛屿、设施及结构周围设立合理的安全地带，并可以在该地带采取适当措施以确保航行的安全以及人工岛屿、设施和结构的安全。第 6 款规定，所有船舶必须尊重这些安全地带，并遵守国际公认的航行标准。然而 UNCLOS 并未明确规定安全地带的范围，也未明确列举沿海国在设立安全地带时可以采取的具体措施。我国可以借鉴日本《海洋构筑物安全水域设置法》[100]的相关规定，设置 500 米的安全地带，并赋予我国限制他国航行活动、实施紧追权等相关措施，[101]以保护我国南海人工岛屿及设施的安全运行。

综合来看，我国在应对《菲律宾海域法》时，应当坚持国际法与国内法双管齐下的策略。在国际层面，坚决否定菲律宾立法的法律效力，揭示其国际不法行为，并要求其承担国家责任，同时采取必要的反措施，维护自身权益。在国内层面，通过立法手段进一步明确南海岛礁的法律地位，并完善海洋法治建设，以增强法律对策的系统性和有效性。

（三）务实行动：以稳应变，综合施策

近期以来，菲方频繁发起军事活动，试图挑衅我国在南海的合法权益。例如，2023 年 4 月，菲律宾与美国、澳大利亚举行有史以来最大规模的年度“肩并肩”联合演习；[102]2023 年 9 月、10 月、12 月，以及 2024 年 1 月、2 月，菲律宾渔业和水产资源局及海警船只多次闯入黄岩岛邻近海域。[103]因此，除了法理与法理框架下的回应，我国需采取其他相应的应对举措。一方面，我国可以努力防止菲律宾

98 郭萍、严凌成:“论中国海洋安全法治的现实困境与完善路径”,《学术交流》,2024 年第 1 期,第 72-73 页。

99 杨显滨:“海上人工岛屿的国际法规制”,《社会科学》,2017 年第 6 期,第 106 页,

100 The Act on Establishment of Safety Water Areas for Offshore Structures, Act No. 72 of 2007 (Japan).

101 马博:“审视南海岛礁建设法理性问题中的三个国际法维度”,《法学评论》,2015 年第 6 期,第 153-161 页。

102 参见王金志:“美菲最大规模‘肩并肩’在练什么”,新华网,2024 年 3 月 30 日,http://www.xinhuanet.com/mil/2023-04/12/c_1212015328.htm,最后访问:2024 年 10 月 29 日。

103 “菲在南海侵权挑衅,中国如何应对”,新浪新闻,2024 年 3 月 30 日,https://finance.sina.com.cn/jjxw/2024-02-29/doc-inaksvcq5349051.shtml,最后访问:2024 年 10 月 29 日。

借《菲律宾海域法》内容对我国进行恶意碰瓷执法，保护自身权益不受侵害。另一方面，为维护国家利益与地区稳定，我国可以采取全方位的行动。

1、多边对话：促进国际合作与构建海洋命运共同体

2021 年,习近平总书记在中华人民共和国恢复联合国合法席位 50 周年纪念会议上的重要讲话,鲜明地表达了中国要坚持真正的多边主义,坚持走和平发展道路,坚持践行共商共建共享的全球治理观，推动构建人类命运共同体。[104]我国应坚持通过外交手段解决南海争端，通过与菲律宾及其他有关国家通过友好协商解决争议，维护地区的和平与发展。通过对话与协商达成共识是解决争端的唯一正确途径，[105]作为负责任的大国，我国应继续坚持平等和相互尊重的原则，与菲律宾就南海问题进行务实、建设性的对话，寻求争端的和平解决方案。[106]并通过这种方式，与相关国家加强交流与合作，增进相互理解与信任，为解决南海问题找到可行的、符合各方利益的解决方案。

2、强化军事部署

我国需在南海地区加强军事部署，以确保国家在该地区的战略安全和领土主权，包括增加舰艇、飞机等军事力量的巡航和巡逻，加强南海诸岛及其附近海域的防卫能力，提升应对潜在威胁的能力等。

但需要注意的是，2024 年 8 月 7 日菲律宾通过《菲律宾群岛海上航道法》[107]，旨在通过立法建立菲律宾群岛水域中的海上航道，并规范外国船只和飞机行使通过这些航道的权利与义务。依据该法，外国船只和飞机可以通过菲方所指定的三条航道（同时总统保留变更航道的权利），但需遵守若干限制，如禁止军事演习、[108]海洋调查[109]和资源勘探[110]等活动。此外，该法还强调了外国船只在通过菲律宾海域时，需遵守菲律宾法律规定的安全规定，并禁止船只在未经许可的情况下停泊、抛锚或卸载人员和货物。[111]该法是菲律宾试图通过国内立法的形式，通过设置明确的航行规则与管控机制，使其能够在规则框架下通过法律手段限制我国在南海正常的航行与经济活动。

---

104 新华社："习近平在中华人民共和国恢复联合国合法席位 50 周年纪念会议上的讲话"，中国政府网站，2021 年 10 月 25 日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-10/25/content_5644755.htm，最后访问：2024 年 10 月 29 日。

105 刘卿："新时代中国周边外交的理论创新与实践"，《国际问题研究》，2022 年第 2 期，第 153 页。

106 颜欣："习近平外交思想的整体性研究"，《中共杭州市委党校学报》，2023 年第 1 期，第 32 页。

107 République des Philippines Loi No. 2495.

108《菲律宾群岛海上航道法》第 7 条第 4 款："外国船舶和飞机，包括军用飞机和军舰，不得进行任何军事演习或使用任何类型武器的演习，特别是涉及法令的演习。"

109《菲律宾群岛海上航道法》第 8 条："外国船舶或飞机，包括海洋科学研究或调查船舶或飞机在行使群岛海道通行权时，不得进行海洋调查或任何其他研究或调查活动，无论是否使用探测设备或样本采集设备，除非他们事先获得菲律宾共和国政府适当机构的许可。"

110《菲律宾群岛海上航道法》第 9 条第 1 款："包括渔船在内的外国船舶在行使群岛海道通行权时，不得进行任何捕捞作业、海洋生物勘探或开发菲律宾海洋资源。"

111《菲律宾群岛海上航道法》第 7 条第 5 款："外国船舶不得停泊、抛锚或徘徊，除非因不可抗力或遇险而有必要，或为向处于危险中的人员或一艘或多艘船舶提供援助或遇险。"

尽管《菲律宾群岛海上航道法》同样存在一定的立法错误，[112]但确实会使得我国在该区域的军事活动将面临更多限制，我国今后必须更加谨慎。例如，我国海军在通过菲律宾指定的“群岛航道”时，需要严格遵守国际法和航道规则，避免挑起不必要的冲突。同时，针对这些限制，我国可以采取更灵活的海上行动策略，合理规避这些航道，减少暴露在菲律宾和美国监控下的风险。此外，我国需加强情报收集和监控，尤其是对菲律宾航道附近的美军基地的活动，确保在采取军事行动时具备足够的预警能力和应对方案。在进行军事演习时，我国可以选择更隐蔽的路线，避开菲律宾设置的敏感海域，以保障军事机动的自由和隐蔽性。

3、加强我方在该区域活动人员的自我保护意识

我国需加强对南海地区活动人员的安全教育和培训，提高其自我保护意识和应对突发情况的能力。同时，建议我国建立健全实时录像监控系统，加强对活动人员的监控和管理，以防止菲律宾方面对我方活动人员的不当指控和栽赃行为，保护我国国民的合法权益和安全。[113]

综上所述，我国将以 ILBIO 为指导，以维护国家利益和地区稳定为宗旨，采取多种综合性措施，坚定捍卫南海地区的和平与安全。在坚定和平解决南海问题立场的前提下，我国应积极推动地区合作与发展，促进国际秩序朝着多边的方向迈进，构建海洋命运共同体。

六、总结

《菲律宾海域法》界定了菲律宾的海洋权益范围，包括菲律宾管辖海域的划定、资源开发权的主张以及对外国在菲律宾海域活动的限制等，将对我国领土主权、资源开发等产生显著的不利影响。此外，该法迎合 RBIO，妄图建立符合菲律宾利益的南海规则秩序，给我国扣上“国际规则违法者”的形象，抹黑我国形象，限制我国在南海的合法权益、压制我国建设 ILBIO 的正确声音。

基于此，我国应深入分析《《菲律宾海域法》，揭示该法内部存在的非法性与错误之处，防止国际社会再次踏入“南海仲裁案”式的陷阱。

首先，在理论层面上，该法的立法基础存在严重错误。该法以错误的南海仲裁案裁决为基础，通过恶意制造“南海无岛”错误事实、恶意认定美济礁、仁爱礁和渚碧礁等是“低潮高地”等错误结论，划定了错误且与我国九段线主张严重冲突的海岸线主张。一方面可能导致国际法规则法律适用的失公正与不合理，另一方面可能误导国际社会“认为南海仲裁案裁决是合法的”，深化南海争端。同时，该法错误混淆国内法与国际法的相互关系，违背自身“国际法与国内法关系”的二元论的国家实践，妄图仅通过本国立法撼动国际秩序，不符合国际法的基本原则和

[112] 有学者指出，《菲律宾群岛海上航道法》指定的群岛航道没有国际公认的菲律宾群岛水域内常用的国际航道，与 UNCLOS 第 53 条规定不符。且该法限制了其他国家的航行自由以及正当的航行权利，其实质是用国内法超越国际法和 UNCLOS 的授权范围。

[113] 吴凡、赵国栋：“全球安全倡议视角下中国开展国际执法安全合作的机遇、挑战与路径”，《中国人民警察大学学报》，2024 年第 1 期，第 38-39 页。

国际规则。

在实践层面上，该法中部分规定与 UNCLOS 相悖，且误用其他国际法规则，法律权威性不足，可能导致法律适用的混乱。《菲律宾海域法》第 3 条和第 6 条违背 UNCLOS 第 121 条，错误规定“在 200 海里以内的所有其他低潮高地，同样构成菲律宾的专属经济区”；第 8 条违背 UNCLOS 第 56 条和第 60 条，误用“陆地统治海洋”原则，错误规定“专属经济区内建造的所有人工岛屿归菲律宾政府所有”；第 9 条违背 UNCLOS 第 77 条，并误用大陆架界限委员会技术性建议，错误将 CLCS“认为菲律宾可以在‘菲律宾隆起’进行自然资源勘探和开发”的建议，视为菲国对该地区的“排他性”主权权利和管辖权的认可，错误规定其在大陆架中的国家权利。

对此，我国应从法理、法律及行动三个维度进行反击与应对。首先，我国应坚定贯彻 ILBIO 的理念，驳斥 RBIO 的非法企图，继续反对“南海仲裁裁决”，揭示美菲联盟在南海争端中“自设规则”绕开国际法的非法企图。其次，我国应从国内国际法展开应对。在国际法层面，援引国际法规则否定《菲律宾海域法》的有效性，保留追究菲律宾国家责任的可能性，并采取经济制裁等相适应的反制措施，在国内法层面，我国可以宣布并完善在南海海域相关远洋群岛的领海基点和基线，并尽速完善相关法律法规，维护自身合法权益。最后，我国应加多边对话，推动南海行为准则的落实，并且以审慎态度加强军事部署，加强自身的保护意识，以更为有效的外交、政治和军事等手段，回应菲律宾的行动，坚决维护我国的合法权益和主张，尽可能降低《菲律宾海域法》对我国可能造成的不利影响，实现南海地区的稳定与和谐发展。

2025年中国国际法学会年会

对国家管辖外区域海洋生物多样性治理困境的回应与展望

段嘉政[1] 华东政法大学国际法学院

摘要：2023 年通过的《BBNJ 协定》是首个处理国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的全球性综合法律文书。ABNJ 生物多样性治理长期面临治理碎片化、与公海捕鱼自由的法律张力、区域性安排合法性困境及权力失衡等结构性难题。《BBNJ 协定》通过在划区管理工具、海洋遗传资源及惠益分享、环境影响评价、能力建设和技术转让四大核心领域建立规则和机制，试图应对这些挑战。在制度设计上，协定既未采纳扩张国际海底管理局职能的模式，也未建立权力集中的全球性机构，而是选择在现有法律框架基础上进行补充完善的整合路径。协定有效实施的关键在于获得足够国家批准早日生效及缔约国的忠实履行。未来可通过推动“海洋命运共同体”理念增强政治意愿，利用软法工具细化实施细则，针对特殊海域或资源制定专门安排，进一步完善全球海洋治理体系。

关键词：BBNJ 协定　国家管辖外区域　海洋生物多样性　治理碎片化　全球海洋治理

一、引言

随着近海生物资源承受的压力日益增大以及人类深海探索能力的显著提升，建立一个规制国家管辖范围以外区域（Areas Beyond National Jurisdiction, ABNJ）海洋生物资源利用与保护的国际法律框架已成为国际社会的迫切需求。自 2015 年联合国大会通过第 69/292 号决议决定启动相关政府间谈判进程以来，[2]历经预备委员会和多轮政府间会议（Intergovernmental Conference, IGC）的艰苦磋商，国际社会最终克服重重分歧，于 2023 年 6 月 19 日在联合国总部历史性地通过了《<联合国海洋法公约>下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（以下简称《BBNJ 协定》）的文本。[3]《BBNJ 协定》的诞生，标志着国际社会首次拥有了一份专门处理 ABNJ 生物多样性议题、具有法律约束力的全球性综合文书。该协定旨在弥合现有国际海洋法体系在此领域的制度空白，为实现对覆盖全球近三分之二海洋面积的生物多样性进行整体性保护和可持续利用奠定了重要的法律基础。

《BBNJ 协定》的通过无疑构建了一个前所未有的全球性法律框架，其内容

[1] 段嘉政，华东政法大学国际法学院 学生，18779437861

[2] UN General Assembly Resolution 69/292, Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, 19 June 2015.

[3] Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, adopted 19 June 2023 (Final text A/CONF.232/2023/4)

广泛涵盖了 ABNJ 生物多样性治理的多个关键面向，包括划区管理工具（Area-Based Management Tools, ABMTs）、海洋遗传资源（Marine Genetic Resources, MGRs）及其惠益分享、环境影响评价（Environmental Impact Assessments, EIAs）以及能力建设和海洋技术转让（Capacity Building and the Transfer of Marine Technology, CB&TMT）。然而，这一宏大叙事的文本能否有效应对 ABNJ 治理中长期存在的结构性难题与实践障碍，例如治理碎片化、权力分配不均、与现有公海法律制度的潜在冲突、以及执行机制的有效性等问题，仍是国际法学界与实践界关注的核心议题。据此，本文的核心研究问题在于：新近达成的《BBNJ 协定》，作为一个试图整合各方利益诉求的综合性法律方案，其具体的制度设计在何种程度上能够有效克服上述已被预见的治理困境？协定自身的框架与机制是否足够稳健和完备，以确保其宏伟的养护与可持续利用目标得以实现？抑或在其未来的运行中，是否仍将显现出对更具针对性的补充性机制或更深层次国际合作模式的内在需求？本文旨在通过对《BBNJ 协定》关键条款的法理分析，结合对其谈判背景和既有治理模式局限性的回顾，围绕此核心问题展开探讨，以期评估该协定的法律潜力、面临的挑战及其在全球海洋治理体系中的未来定位。

二、《BBNJ 协定》框架下划区管理工具面临的既有挑战

《生物多样性公约》（CBD）缔约方大会第十五次会议（COP15）通过的“昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架”（GBF）设定了雄心勃勃的目标，特别是其目标 3 要求到 2030 年确保全球至少 30%的陆地和内水、海洋和沿海区域得到有效保护和管理（即“30x30”目标）。[4]尽管全球海洋保护区（Marine Protected Areas, MPAs）的总面积有所增长，但在占全球海洋面积约三分之二的 ABNJ 中，得到有效保护的区域比例依然偏低。这一现状凸显了在 ABNJ 加强保护行动的紧迫性。《BBNJ 协定》的通过，特别是其关于划区管理工具的规定，[5]为在 ABNJ 设立和管理保护区域提供了关键的国际法律框架。然而，回顾协定谈判过程中的分歧与担忧，ABMTs/MPAs 在 ABNJ 的设立和运行仍面临一系列潜在挑战。《BBNJ 协定》试图对此作出回应，但其制度设计的有效性尚待实践检验。

（一） 治理碎片化：ABNJ 划区管理的结构性困境

ABNJ 划区管理面临的首要挑战是治理的碎片化，这主要体现在地域分割和职能重叠两个方面。

1、地域破碎与空间重叠

ABNJ 范围内的 MPAs 主要包括公海保护区和可能涉及国际海底区域的保护区。目前，通过区域性安排或其他机制已在 ABNJ 建立了一些 MPAs，例如南奥克尼群岛南部大陆架海洋保护区、东北大西洋海洋保护区以及罗斯海海洋保护区。

[4] Convention on Biological Diversity, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, Decision 15/4 (2022), Target 3.

[5] BBNJ Agreement, Part III: Area-Based Management Tools, Including Marine Protected Areas.

这些保护区虽然地理界限明确，但往往是基于特定区域组织或安排设立的，彼此之间缺乏有效的协调与衔接，可能导致保护网络的系统性不足，产生保护空白区，特别是在那些远离主要国家利益的偏远海域。此外，海洋生物资源的洄游性和生态系统的连通性特点，使得依据政治或地理界限进行严格的区域划分本身就面临科学上的挑战。

更复杂的是空间管辖权的重叠问题。某些已建立或拟议的保护区可能同时覆盖公海、国际海底区域甚至沿海国的管辖水域。例如，东北大西洋的一些保护区就可能涉及多种法律地位的海域。这种空间上的重叠直接引致了法律适用上的复杂性。沿海国管辖范围内的部分自然适用该国法律制度。而在 ABNJ 内部，公海生物资源的管理传统上受《联合国海洋法公约》（UNCLOS）第七部分关于公海的规定（特别是捕鱼自由及其限制）的调整，而国际海底区域的“资源”则适用“人类共同继承财产”原则，并由国际海底管理局（International Seabed Authority, ISA）管理。

关于国际海底区域的生物资源的法律地位及其管理机制，长期存在争议。一种观点认为，UNCLOS 第 133 条对“资源”的定义是基于当时的科学认知局限，应通过目的解释将其解释为包含生物资源，从而适用 CHM 原则和 ISA 的管理框架。另一种观点则认为，UNCLOS 明确区分了公海生物资源和“区域”矿物资源，海底生物资源应主要适用公海制度或需要专门的法律安排。这种法律地位和管理制度上的不确定性与潜在冲突，无疑给跨越不同法律区域的 ABNJ 保护区的统一有效管理带来了巨大障碍。

2、职能破碎与协调困难

ABNJ 治理的另一碎片化表现是管理职能分散于多个国际或区域组织之间。针对同一片海域或同一种活动，可能存在多个机构依据不同的授权和目标进行管理。例如，在东北大西洋，渔业活动主要由东北大西洋渔业委员会（NEAFC）管理，而海洋环境保护（包括某些非渔业活动）则由奥斯巴委员会（OSPAR）负责，航运活动受国际海事组织（IMO）规则的约束。在南极区域，《南极条约》体系下的南极海洋生物资源养护委员会（CCAMLR）负责制定渔业养护措施，而科学研究、旅游等其他活动则受《南极条约》及其《环境议定书》的规制。[6]

这种职能上的分散管理模式，要求机构之间进行高度有效的沟通、协调与合作，才能实现对保护区的整体性、生态系统性管理。然而，实践中，不同机构的目标、成员构成、决策机制和优先事项可能存在差异甚至冲突，导致管理措施不同步、不协调，甚至相互掣肘，从而削弱保护区的整体成效。实现跨部门、跨机构的协同治理，一直是 ABNJ 面临的重大挑战。

[6] 王金鹏：《论国家管辖范围以外区域海洋保护区的实践困境与国际立法要点》，载《太平洋学报》2020 年第 9 期，第 56 页。

（二） 划区管理措施与公海捕鱼自由的法律张力

UNCLOS 第 87 条规定了公海自由原则，其中包括捕鱼自由。同时，该条及后续条款也明确指出，公海自由的行使应适当顾及其他国家行使公海自由的利益，并受到公约其他规定的限制，特别是第六部分（大陆架）和第七部分第二节（公海生物资源的养护和管理）的规定。这意味着捕鱼自由并非绝对，而是受到养护和管理义务的约束，这体现了现代海洋法对传统自由放任观念的修正。捕鱼自由作为一项长期实践，被广泛认为是国际习惯法的一部分。

然而，在 ABNJ 设立 MPAs，特别是那些采取严格管理措施（如禁止捕鱼或限制特定捕捞方式）的保护区，[7]引发了其与公海捕鱼自由之间关系的讨论。有观点认为，鉴于渔业活动被认为是影响海洋生物多样性的主要压力之一，在 MPA 内禁止或严格限制捕捞是实现其保护目标的必要手段。但反对者则主张，完全禁止捕捞可能超越了 UNCLOS 所允许的对捕鱼自由施加的“限制”或“养护管理措施”的范畴，从而可能与国际习惯法相冲突。[8]

确实，国际社会通过一系列后续协定，如《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》和《联合国鱼类种群协定》，进一步细化和加强了对公海渔业的管理，对捕鱼自由施加了更多实质性限制。历史上的“白令海海豹仲裁案”也反映了早期在公海生物资源保护与捕鱼自由之间的紧张关系。但这些发展通常被理解为是对捕鱼自由进行合理规制，以确保资源的可持续性，而非完全废除该自由。因此，问题的关键在于，在 ABNJ 设立 MPA 并实施禁渔等措施，是否具备充分的法律依据，以及如何确保这些措施符合必要性、合理性原则，并与其他公海使用者的权利进行适当平衡。《BBNJ 协定》试图通过其关于 ABMTs 设立程序、原则和与其他法律框架关系的规定来处理这一复杂问题，但其在实践中如何协调这种法律张力仍有待观察。

（三） 区域性安排管理 ABNJ 的合法性与普遍性问题

通过区域性条约设立组织或机制来管理部分 ABNJ 的做法，虽然在实践中普遍存在，但也引发了关于其合法性和效力普遍性的质疑。核心问题在于《维也纳条约法公约》第 34 条规定的条约相对效力原则，即条约非经第三国同意，不得为该国创设义务或权利。据此，仅由部分国家（通常是区域内国家或有特殊利益的国家）组成的区域组织所制定的管理措施，原则上只对缔约国具有法律约束力，无法自动约束非缔约国。

然而，ABNJ 的生物多样性及其养护是具有全球性影响的议题，关乎全人类的共同利益。允许少数国家通过区域安排对 ABNJ 进行管理，可能排斥其他国家

[7] 郑苗壮、赵畅：《全球海洋保护目标的演进、实施进展及对策建议》，载《环境保护》2020 年第 17 期,第 61 页。

[8] Claudio MDAL, Principle of state sovereignty and its compatibility with environmental obligation and principles, Luis Claudio Martins De Araujo, 2011, p.72.

的合法权益和参与权，甚至可能剥夺其根据国际法享有的公海自由。因此，有观点认为，这种做法实际上是将区域性组织的职能扩张到了具有全球性意涵的事务上，其合法性基础值得商榷。

试图论证这些区域性措施具有普遍约束力的观点，有时会援引 UNCLOS 第 192 条规定的各国保护和保全海洋环境的一般义务，并主张其已发展成为习惯国际法。[9]如果此义务具有习惯法地位，那么所有国家均有遵守的义务。然而，从一项普遍的环保义务直接推导出支持特定区域性管理机制（特别是那些限制公海自由的措施）对所有国家都具有约束力，在法律论证上存在牵强。虽然保护海洋环境的理念已获广泛认同，但对于是否已形成一项允许区域组织单方面设立约束所有国家的 ABNJ 保护区的习惯国际法规则，仍存在很大争议。即便是 UNCLOS 本身，虽然被广泛认为是海洋事务的法律框架，但其某些具体制度安排是否已全部转化为习惯法，仍需具体分析。[10]《BBNJ 协定》作为一个全球性协定，其目的之一正是为 ABNJ 的划区管理提供一个更具普遍性和合法性的法律基础。

（四） 划区管理与潜在的权力失衡及利益固化

将海洋划分为不同管理区域的做法，历史上曾与国家扩张管辖权、争夺海洋资源的进程相关联。例如，专属经济区（EEZ）制度的确立，在赋予沿海国对资源的主权权利和管辖权的同时，也极大地压缩了传统公海的范围。因此，有评论者担忧，在 ABNJ 推动设立大规模 MPAs 或其他形式的划区管理，可能被某些国家（尤其是技术和资金实力雄厚的发达国家或区域大国）用作变相扩大其影响范围、控制潜在资源（包括生物资源和遗传资源）或排斥其他竞争者的手段，从而可能引发新一轮基于实力的海域利益划分。海洋保护区本质成为国家在权力和观念双重作用下以一种更为温和的方式进行的海洋利益争夺。[11]

此外，即使在现有的区域性管理框架下，也常常观察到参与国数量有限、实力不均的问题。在决策和执行过程中，拥有资金、技术和科研优势的国家往往能发挥主导作用，其利益和关切可能得到更充分的体现，而发展中国家或小国的声音可能被边缘化。这种基于实力差异的治理模式，可能难以实现真正的公平与平衡，甚至可能偏离国际合作与惠益共享的宗旨。《BBNJ 协定》在其目标（第 5 条）、原则（第 7 条）以及关于能力建设和技术转让（第十部分）、资金机制（第十一部分）的规定中，都试图回应这些公平性和平衡性的关切，但这些机制的实际运行效果将是决定协定成败的关键因素之一。

三、《BBNJ 协定》制度框架的选择：对几种潜在模式的回应

---

[9] Scovazzt T., Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations , The International Journal of Mairne and Costal Law, 19 (1), 2004.

[10] 参见桂静：《不同维度下公海保护区现状及其趋势研究———以南极海洋保护区为视角》，载《太平洋学报》2015 年第 5 期，第 1-8 页。

[11] 刘明周、蓝翊嘉：《现实建构主义视角下的海洋保护区建设》，载《太平洋学报》2018 年第 7 期，第 85 页。

在《BBNJ 协定》漫长的谈判过程中，国际社会围绕如何构建 ABNJ 生物多样性治理的最佳框架进行了深入探讨，并对几种代表性的制度设想进行了评估。回顾这些讨论有助于理解最终达成的《BBNJ 协定》制度安排背后的考量与逻辑。谈判中曾被重点考虑的选项主要包括：扩大现有国际海底管理局（ISA）的职能范围以涵盖生物多样性管理，以及建立一个权力相对集中的全新全球性管理机构。然而，最终通过的《BBNJ 协定》并未完全采纳上述任何一种模式，而是选择了一条更具整合性与创新性的路径，试图在现有法律框架和机构基础上进行补充和完善。

（一） 扩张国际海底管理局职能模式及其局限性

根据 UNCLOS 第十一部分的规定，ISA 是负责组织和控制“区域”（国际海底区域）内“资源”（矿物资源）活动的专门机构，并代表全人类行使对这些资源的权利。鉴于 ISA 是 UNCLOS 框架下唯一专门管理 ABNJ 一部分（即国际海底区域）资源的现有国际组织，将其职能扩展至管理该区域乃至整个 ABNJ 的生物（遗传）资源，曾被部分国家和学者视为一种可能的选项。然而，此模式面临诸多法律、制度和实践层面的障碍。

1、与全球利益安排的潜在冲突及合法性基础问题

尽管 ISA 是依据 UNCLOS 设立的，但 UNCLOS 本身并非所有国家都已批准。将一个由有限缔约国组成的机构的职能，扩展到管理可能影响所有国家利益的事务上，同样面临前述的条约相对效力问题。即使是其核心法律基础——人类共同继承财产（CHM）原则，虽然已被广泛接受为适用于国际海底矿物资源的习惯国际法原则，但将其直接适用于性质迥异的生物（遗传）资源，以及将基于此原则设立的 ISA 制度自动赋予管理这些资源的普遍合法性，在法律上并非没有争议。如前所述，CHM 原则能否以及如何适用于 ABNJ 生物资源本身就是一个悬而未决的问题。扩张 ISA 职能可能被视为将一种特定资源（矿产）的管理模式强加于另一种资源（生物），并可能无法充分代表和平衡全球在生物多样性保护与可持续利用方面的多元利益。

2、ISA 自身实践的挑战与资源管理经验的差异

ISA 自 1994 年正式运作以来，其在有效管理国际海底矿产资源勘探开发活动方面本身就面临诸多挑战，包括环境管理计划的制定与实施、惠益分享机制的建立、确保发展中国家有效参与等方面。发达国家与发展中国家在技术能力和利益诉求上的差异，使得 CHM 原则所倡导的共同开发、惠益共享理念在实践中难以完全实现。ISA 内部关于开发规章（Exploitation Regulations）的谈判旷日持久且充满争议，也反映了其管理实践的复杂性。在这种背景下，期望一个在核心矿产资源管理领域尚面临诸多挑战的机构，去承担更为复杂、科学不确定性更高、利益冲突更广泛的 ABNJ 生物多样性管理职能，其可行性备受质疑。

此外，矿产资源与生物（遗传）资源在性质、分布、利用方式和管理需求上存在显著差异。生物资源具有可再生性、洄游性（部分物种）、生态系统关联性等特点，其管理需要基于生态系统方法、预防性方法，并需处理获取与惠益分享（ABS）等特殊问题，这与 ISA 管理非生物矿产资源的经验和专长不尽相同。UNCLOS 自身也将公海渔业资源与国际海底矿产资源分别规定在不同部分，采用不同的管理原则和机制，这本身就暗示了区分管理的必要性。因此，从管理科学和制度匹配的角度看，简单扩张 ISA 职能可能并非管理 ABNJ 生物多样性的最优选择。

3、法律基础的明确性问题

如前所述，UNCLOS 第 133 条将“区域”的“资源”明确界定为矿物资源，并未包含生物资源。主张通过目的解释将生物资源纳入 ISA 管辖范围的观点，缺乏明确的文本依据，且可能与公约其他部分的规定（如公海生物资源管理）产生冲突。虽然认识到当时可能存在技术局限性，但强行进行扩张性解释面临法律上的困难。此外，环境保护虽然是 ISA 在批准工作计划时需要考虑的因素之一，但其核心职能仍是资源开发活动的组织与控制，而非生物多样性的整体性保护。将其转变为一个以保护为首要目标或同等重要目标的机构，需要对其基本授权进行重大修改，这在政治上和法律上都极具挑战性。

《BBNJ 协定》最终并未采纳扩张 ISA 职能的模式，而是选择设立自身的机构框架，并强调与包括 ISA 在内的现有相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和部门机构进行合作与协调。这体现了对现有机构职能的尊重，也反映了对 ABNJ 生物多样性治理特殊性的认识。

（二） 全球模式：理想与现实的差距

在 BBNJ 谈判中，以太平洋小岛屿发展中国家（PSIDS）、非洲集团、77 国集团加中国以及欧盟等为代表的许多国家和集团，倾向于建立一个统一的、全球性的治理框架，通常表现为设立一个新的全球性机构或以缔约方大会（COP）为核心决策机构的模式。[12]这种“全球模式”的核心理念在于，通过一个获得广泛授权的权威机构来统一规划、协调和管理 ABNJ 生物多样性事务，以克服区域模式的碎片化弊端，确保决策的普遍性和执行的一致性，从而更好地体现对全人类共同关切事项的集体管理。[13]

理论上，全球模式具有明显优势：能够促进采取整体性、生态系统性的管理方法；能够制定统一的标准和规则，避免“逐底竞争”；能够为全球范围内的信息

[12] Chair’s Non-paper on Elements of a Draft Text of an International Legally-Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, p.95-97, https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/Chair_non_paper.pdf，（访问日期：2024 年 12 月 12 日）。

[13] 王勇、孟令浩：《论 BBNJ 协定中公海保护区宜采取全球管理模式》，载《太平洋学报》2019 年第 5 期，第 10 页。

共享、能力建设和惠益分享提供平台；能够提高决策的合法性和执行力。这与现代国际法处理全球公域和共同利益问题的趋势相符。然而，设立一个拥有强大实权、能够有效管理全球近三分之二海洋生物多样性的全新全球性机构，在现实中面临巨大的政治、法律和操作层面的障碍。

1、主权原则与国际机构权限的限制

国际法的基本结构建立在主权平等原则之上。国家是国际法的主要主体，国际组织的权力来源于成员国的明确授权。设立一个能够对各国施加具有约束力管理措施的全球性机构，必然要求各国让渡一部分主权权利或接受对其在 ABNJ 活动的限制。在涉及国家重大利益的领域，各国对于让渡主权或接受超国家机构管辖通常持非常谨慎的态度。历史上，除了在特定领域外，很少有全球性机构被赋予超越国家同意的强制性管理权力，尤其是在资源开发利用方面。即使是联合国，其在和平与安全领域拥有的强制性权力也是基于《宪章》的特殊规定，难以简单复制到资源管理领域。ABNJ 生物资源的开发利用涉及到直接的经济利益分配，比环境保护更难达成全球共识并授权强力机构进行管理。

2、建立新全球机构的政治意愿与制度成本

建立一个全新的、功能完善的全球性国际组织需要巨大的政治投入和持续的财政支持。在当前国际关系复杂、多边主义面临挑战的背景下，各国就新机构的授权、结构、决策机制、资金来源等达成一致，本身就是一个极其困难的政治谈判过程。发达国家与发展中国家之间在优先事项、责任分担、惠益分享等问题上的分歧，可能使建立这样一个强力机构的谈判旷日持久甚至无果而终。ISA 建立过程的曲折（，已然预示了在资源利益分配问题上达成全球共识的难度。此外，新机构的运行也需要大量的人力、物力和财力资源，其成本效益和相对于利用、改革现有机构的优势需要仔细权衡。

3、普遍参与和有效执行的挑战

即使成功设立了全球性机构，其有效性仍取决于能否获得真正普遍的参与和成员国的有效遵约。条约的相对效力原则依然适用。如果主要海洋国家或利益攸关方拒绝加入或不积极履行义务，全球模式的权威性和有效性将大打折扣。强制执行机制在国际法中通常较为薄弱，依赖于国家的自愿遵守、同行压力、声誉机制或有限的争端解决程序。对于广阔、偏远且难以监测的 ABNJ，确保各国遵守统一管理规则面临巨大的执法挑战。

可以说，《BBNJ 协定》在寻求全球统一治理与尊重国家主权、利用现有机制之间，走出了一条中间道路或务实路径。它通过 COP 提供了一个全球性的政策制定和协调平台，试图克服区域模式的碎片化问题；通过规定 ABMTs 的设立程序、EIAs 的要求、MGR 惠益分享的框架等，设定了全球性的基本规则和标准。但这种模式的成功，极大程度上取决于缔约国的政治意愿、合作程度以及未来实

践中各种机制的有效运作。它避免了设立全新强大机构可能面临的巨大政治阻力和高昂制度成本，但同时也可能内在地带有执行力相对较弱、协调难度较大等潜在挑战。

四、《BBNJ 协定》框架下的利用与保护：合作、实施与展望

《BBNJ 协定》的通过标志着国际社会在 ABNJ 生物多样性治理上迈出了关键一步，但协定文本的达成仅仅是开始。其最终能否有效促进 ABNJ 海洋生物多样性的养护和可持续利用，将取决于未来的批准生效、有效实施以及国际社会的持续合作。在协定框架下，结合其他治理工具和理念，或许能为应对挑战提供更全面的方案。

（一） 针对特殊资源或区域订立专门保护安排的可能性

虽然《BBNJ 协定》提供了一个全球性的综合框架，但考虑到 ABNJ 生态系统的多样性、特定物种或栖息地面临的独特威胁，以及某些区域合作的既有基础，未来在《BBNJ 协定》框架内或之外，针对特定的、具有高度生态价值或特别脆弱的海洋生物资源（如深海珊瑚、海山生态系统等）或特定区域，订立更具针对性的专门保护条约或管理安排，可能是一种有益的补充。这种做法的优势在于：第一，可以根据特定保护对象的具体需求，设计更精细、更有效的管理措施，避免“一刀切”模式的局限性。第二，此类安排可以更清晰地界定保护目标和范围，其对公海自由（如捕鱼、航行）施加的限制可以更好地进行必要性和比例性论证，从而减少与现有国际法的潜在冲突。它强调的是在可持续利用前提下的“保护”，而非必然的全面禁止，可以为合理的开发利用活动留出空间，从而更易获得相关利益攸关方的接受。第三，在某些已有区域合作机制（如区域海公约、RFMOs）的区域，可以在现有基础上深化合作，订立更具约束力的保护议定书或附件。当然，此类专门安排也必须注意与《BBNJ 协定》的协调一致，避免产生新的碎片化。同时，其制定过程也应遵循包容性原则，确保所有相关利益攸关方的参与，特别是要考虑发展中国家的关切和能力。

（二） 国际合作理念与软法工具在协定实施中的作用

1、以“海洋命运共同体”等合作理念促进协定普遍参与和有效实施

《BBNJ 协定》的成功实施，根本上依赖于广泛的国际合作和所有国家的积极参与。我国提出的“海洋命运共同体”理念，倡导全人类共同关心、连通、共享和可持续利用海洋，其核心精神——强调共同责任、合作治理、包容共享——与《BBNJ 协定》的目标和原则高度契合。在协定开放供签署、批准，并迈向生效和实施的新阶段，弘扬这种合作共赢、互利共享的理念，有助于推动各国超越短期利益分歧，凝聚政治共识，积极批准并忠实履行协定义务。特别是要确保发达国家在资金、技术转让和能力建设方面切实履行承诺，同时充分考虑和满足发展中国家（特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家）的特殊需求和关切，实现协

定框架下的公平公正。类似“海洋命运共同体”这样的合作理念，可以为构建更加包容、有效的全球海洋治理伙伴关系提供重要的价值指引和政治动力。

2、在协定实施中发挥软法性工具的辅助与细化作用

《BBNJ 协定》作为一项具有法律约束力的国际条约，奠定了 ABNJ 生物多样性治理的基本法律框架。然而，考虑到 ABNJ 环境的极端复杂性、相关科学认识的动态发展和不确定性、各国国情与能力的巨大差异，仅依靠硬法条款可能难以应对所有具体的实施挑战。在这种情况下，软法性工具将扮演重要的补充、细化和促进作用。环境保护属特殊客体需施加特殊行动，环境因素多变导致国际社会对环境保护的经验难以借鉴，因此各国需要保留较大的灵活性以便“存异”与“试错”。[14]

例如，《BBNJ 协定》下的缔约方大会（COP）或其附属机构未来可以通过一系列不具有强制法律约束力但具有权威指导性的文件，包括以下内容：第一，为各国如何进行环境影响评价、战略环境评估、设立和管理划区管理工具、开展海洋遗传资源获取与惠益分享活动等提供具体的操作规程和方法建议。第二，收集和推广各国在实施协定相关规定方面的成功经验和良好做法。第三，为能力建设协议、技术转让合同、惠益分享安排等提供参考模板。第四，针对特定活动（如海洋科考、深海旅游等）制定自愿遵守的行为规范。这些软法工具虽然不直接创设法律义务，但能够将协定的原则性规定转化为具体的行动指南。同时它们可以根据科学进展和实践反馈进行更灵活的调整和更新，通过提供指导和范例，帮助能力较弱的国家更好地履行协定义务，鼓励各国在自愿基础上采取更高标准的保护措施。因此，在《BBNJ 协定》这一硬法框架内，应有意识地规划和发展一系列软法工具，使其与硬法规定相互配合、相辅相成，共同推动协定目标的实现。

五、结语

《BBNJ 协定》的通过，无疑是全球海洋治理和国际环境法发展史上的一个重要里程碑。它首次为占地球表面近一半的国家管辖外海域这一广阔的“全球公域”的生物多样性保护与可持续利用，提供了一个具有法律约束力的全球性综合框架。协定直面长期以来国际社会对 ABNJ 环境退化、资源利用失序以及治理机制缺失的普遍担忧，并试图在环境保护与可持续利用、发达国家与发展中国家利益、全球统一性与区域/部门特殊性、现有法律框架与新制度需求之间寻求艰难的平衡。协定在划区管理工具、海洋遗传资源及其惠益分享、环境影响评价、能力建设和海洋技术转让等四大核心领域确立了新的国际规则和机制框架。这些制度设计旨在克服过往治理模式中存在的碎片化、法律冲突和公平性不足等弊端。

然而，其真正的生命力与成效，将取决于未来能否获得足够数量的国家批准

[14] 张磊：《论国家管辖范围以外区域海洋生物多样性治理的柔化——以融入软法因素的必然性为视角》，载《复旦学报》2018 年第 2 期，第 172 页。

而早日生效，以及生效后能否得到缔约国的忠实履行和切实有效的实施。在此背景下，“海洋命运共同体”等倡导全球合作、责任共担、利益共享的理念，对于凝聚政治意愿、推动《BBNJ 协定》的批准、生效和有效实施具有重要的现实意义。国际社会所有成员，特别是主要海洋国家和技术先进国家，需要展现出超越狭隘国家利益的远见和决心，加强对话、建立互信、深化合作，共同将协定的原则与规则转化为保护和可持续利用 ABNJ 生物多样性的实际行动。同时，在协定的“硬法”框架下，灵活运用包括由协定机构制定的软法性指南和标准在内的多种治理工具，将有助于提高治理的适应性、有效性和包容性，最终为维护健康的海洋生态系统、实现人海和谐共生的目标做出贡献。

2025年中国国际法学会年会

BBNJ 协定适用下国际海底管理局划区管理工具研究

于姝棋[1]

（西南政法大学国际法学院）

摘要：2023 年 6 月 19 日，联合国通过了 BBNJ 协定，推进了国家管辖范围以外区域海洋生物多样性治理。BBNJ 协定对国家管辖范围以外包括划区管理工具在内的“一揽子”问题做出了系统性规定，国际海底管理局的监管体系也依赖一系列划区管理工具，以平衡“区域”资源开发与海洋环境保护之间的关系，由此，BBNJ 协定与国际海底管理局划区管理工具之间的制度互动成为值得探讨的重要问题。BBNJ 协定的实施可能会与国际海底管理局现行的划区管理工具在制度目标、建立程序和实施机制等方面产生重叠或冲突，必须在正确理解并适用 BBNJ 协定“不损害”条款的基础上，统一管理标准以减少法律适用冲突，加强信息交流以建立友好协商的合作机制，从而促进 BBNJ 协定与国际海底管理局划区管理工具的协调。在此基础上，建议我国积极应对 BBNJ 协定可能为国际海底管理局采矿管理体系带来的影响，并采取多种措施维护和拓展海洋权益。

关键词：BBNJ 协定　国际海底管理局　划区管理工具　区域环境管理计划不损害

全球海洋治理是国际法的重要议题之一，尤其是国际海底区域（以下简称“区域”，the Area）的管理和生物多样性保护问题，近年来受到了国际社会的广泛关注。“区域”作为全人类共同继承的财产，其资源开发与环境保护之间的平衡问题，不仅涉及全球海洋治理，还关系到全球生态安全和可持续发展问题。

《联合国海洋法公约》（United Nations Convention on the Law of the Sea，以下简称“UNCLOS”）规定了“区域”的法律框架，并设立国际海底管理局（International Seabed Authority, 以下简称“ISA”）负责管理海底矿产资源。ISA 的主要职能是监督和管理海底矿产资源的勘探和开发，并采取必要措施保护海洋环境。然而，随着深海科学技术的发展和人类活动向更深远海域的扩展，“区域”内的生物多样性保护问题变得日益突出，现有的法律框架难以满足新时代的治理需求。在此背景下，为了加强对国家管辖范围以外海域生物多样性的保护，联合国主导推动了《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》（Agreement on Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction，以下简称“BBNJ 协定”）的谈判，联合国大会于 2015 年通过决议，正式启动 BBNJ 协定的谈判进程。经过多轮筹备委员会（Preparatory Committee）与政府间会议（Intergovernmental Conference）

[1] 于姝棋，女，西南政法大学国际法学院研究生，主要研究方向为海洋法，邮箱 yushuqi926@163.com。

的讨论，2023 年 6 月，BBNJ 协定最终获得通过，标志着全球海洋治理体系的重大进展。[2]该协定旨在填补 UNCLOS 在公海和国际海底生物多样性保护方面的不足，设立了海洋遗传资源（Marine Genetic Resources）、包含海洋保护区在内的划区管理工具（Area-based Management Tools,including Marine Protected Areas）、环境影响评价（Environmental Impact Assessments）、能力建设和技术转让（Capacity Building and the Transfer of Marine Technology）等核心制度，以加强对国家管辖范围以外海域的保护和管理。[3]

然而，BBNJ 协定不能孤立地发挥作用，必须融入现有的海洋活动管理法律框架。由于 BBNJ 协定与 UNCLOS 之间的关系密切，并涉及多个现有国际组织的职能，其实施可能影响 ISA 在“区域”的既有管理框架。为此，BBNJ 协定特别设立了“不损害”条款（又称“not undermine”条款）[4]，以协调新协定与现有法律体系之间的关系，确保 BBNJ 协定的实施不会削弱或改变包括 ISA 在内的相关国际机构的管理权和职能。深入研究 BBNJ 协定“不损害”条款对 ISA 的影响，并探讨未来两者之间的法律协调与冲突解决路径，不仅具有重要的理论意义，也对全球海洋治理的实践具有现实指导价值。与此同时，在现有的深海海底采矿(Deep Seabed Mining)制度下，ISA 致力于在实践中建立划区管理工具以在保护环境的同时促进资源开发。ISA 的划区管理工具，包括资源开发区的划分、环境保护区的设立及深海采矿的监管，是国际海底治理的重要组成部分。在 BBNJ 协定框架下，这些工具可能会受到一定程度的影响，甚至在法律适用和管辖权方面出现冲突。因此，有必要研究 BBNJ 协定与 ISA 下现有划区管理工具之间的潜在互动，这两个框架的整合对于实现保护海洋环境同时允许负责任的经济活动的共同目标至关重要。

一、ISA 监管制度下的划区管理工具

ISA 是 UNCLS 授权的国际机构，负责落实第十一部分规定的人类共同遗产原则，其管理的任务主要包括三个方面：第一，负责管理“区域”内的矿产资源，以造福人类；第二，制定有关“区域”内矿产资源的规则；第三，保护海洋环境。

自开始讨论是否需要制定保护和可持续利用国家管辖范围以外海洋生物多样性的进一步法律规则以来，ISA 的代表参与了讨论并做出贡献，以确保谈判人员充分了解 ISA 的现有作用和职能。BBNJ 协定涉及海洋遗传资源、划区管理工具、环境影响评价、能力建设和技术转让“一揽子”问题，划区管理工具和环境影响评价亦是“区域”制度环境保护规则的重要组成部分，ISA 的监管体系依赖一系

2 United Nations Press Release ,Historic agreement adopted at the UN for conservation and sustainable use of biodiversity in over two-thirds of the ocean ,19 June 2023, https://www.un.org/sustainable/development/blog/2023/06/press-release-historic-agreement-adopted-at-the-un-for-conservation-and-sustainable-use-of-biodiversity-in-over-two-thirds-of-the-ocean/

3 UNGA,Resolution adopted by the General Assembly on 19 June 2015,UN Doc.A/RES/69/292,July 6,2015,p.2.

4《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》第 5 条第 2 款·〔2023 年 6 月 19 日通过〕，联合国文件编号 A/CONF·232/2023/4·

列划区管理工具，以平衡资源开发与海洋环境保护之间的关系。

（一）划区管理工具的定义和类型

国际社会对于“划区管理工具”的定义尚未达成共识，但普遍认为划区管理是根据某些区域的特性，对单项或多项人类活动进行更为严格的管理，其保护程度高于周围区域。[5]2016 年，国际自然保护联盟（International Union for Conservation of Nature）将“划区管理工具”定义为：“在特定的区域内，为实现资源保护和可持续利用的目标而管理人类活动。”[6]2018 年，《生物多样性公约》科学、技术和工艺咨询附属机构（Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice）将“划区管理工具”定义为：“除保护区以外的地理界定区域，其治理和管理方式应能为就地保护生物多样性以及相关生态系统功能和服务，并在适用情况下包括文化、精神、社会经济和其他当地相关价值，实现积极和可持续的长期成果。”[7]2023 年，BBNJ 协定第 1 条将“划区管理工具”定义为：“为根据本协定实现特定养护和可持续利用目标，在某一地理上界定的区域，用以管理一个或多个领域或活动的工具，包括海洋保护区。”同时，BBNJ 协定第 18 条采用排除性条款对划区管理工具做出进一步限制：“包括海洋保护区在内的划区管理工具的建立不应包括国家管辖范围以内的任何区域。”本文所研究的包括海洋保护区在内的划区管理工具即是指在国家管辖范围以外海域划定特定区域以对其范围内的人类活动进行管理和规制以实现特定养护和可持续利用目标的工具。现有划区管理工具的概念和定义要想更好地适用于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性保护和可持续利用，要特别注意关键术语是否正确翻译,使得法律和技术层面上的含义保持一致。[8]

划区管理工具种类繁多，可以分为单一部门划区管理工具和跨部门划区管理工具。根据国际自然保护联盟的定义，单一部门划区管理工具主要指国际主管组织为达到特定海域的生物多样性保护目标而采取的措施[9]，包括国际海事组织为了解决船舶污染问题而提出的“特别敏感海域”（Particularly Sensitive sea Areas）、国际海底管理局为了解决开发“区域”过程中可能造成的环境问题而提出的“特别环境利益区”（Areas of Particular Environmental Interest）、联合国粮农组织为了解决拖网捕捞造成的生态和环境问题而提出的“脆弱的海洋生态系统”（Vulnerable Marine Ecosystems）。[10]跨部门划区管理工具主要是指基于特定的目标，对多个涉

---

5 廖建基，黄浩，李伟文等：国家管辖范围以外区域海洋生物多样性保护的新视域：包括海洋保护区在内的划区管理工具，载《生物多样性》2019 年第 27 卷第 10 期，第 1154 页。

6 IUCN, “Measures such as Area-Based Management Tools,including Marine Protected Areas”, 2016, https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/area_based_ management_tools.pdf

7 Lisa Eurén Höglund, Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction, Center for Oceans Law and Policy, 2021, p.91.

8 同 7。

9 IUCN,“Measures such as Area-Based Management Tools, including Marine Protected Areas”, 2016, https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/area_based_ management_tools.pdf.

10 何海榕：国家管辖范围以外海域划区管理工具的类型、划区标准及管理机制，载《边界与海洋研究》2020 年第 5 卷第 5 期，第 33 页。

海部门或者组织机构相互合作和协调对特定海域内人类活动进行综合管理的工具。[11]例如，《生物多样性公约》为维护海洋生物多样性和生态系统健康而提出的“具有重要生态或生物意义的海洋区域”（Ecologically or Biologically Significant Areas）。

（二）ISA 采用的划区管理工具概述

尽管 ISA 的监管制度中没有明确提及海洋保护区和划区管理工具，但它确实采用了设立划区管理工具的方式保护“区域”免受海底采矿活动的影响。ISA 建立了两个不同级别的划区管理工具：在区域层面，ISA 通过区域环境管理计划（Regional Environmental Management Plans）指定需要进行特别保护的区域，在项目层面，各个承包商根据 ISA 法规建立“保存参照区”（ Preservation Reference Zones）和“影响参照区”（Impact Reference Zones）。其中，区域环境管理计划是 ISA 为执行其任务而制定的重要工具，且 ISA 将划区管理工具列为区域环境管理计划的重要管理措施。[12]区域环境管理计划是 ISA 确保保护海洋环境的战略的重要组成部分，其为积极管理特定区域内的活动提供了一个总体框架，包括制定目标、原则和管理工具。ISA 设立区域环境管理计划的目的是：第一，为 ISA 的相关机构、承包者及其赞助国提供积极主动的划区管理和其他管理工具，以支持兼顾资源开发与保护的知情决策过程；第二，为 ISA 提供一个明确一致的机制，以确定被认为能代表相关管理区域内所有栖息地、生物多样性和生态系统结构与功能的特定区域，并为这些地区提供适当程度的保护；第三，帮助 ISA 实现国际商定的目标，例如《2030 年议程》规定的目标，特别是第 14 项可持续发展目标。[13]

目前，ISA 已经制定并实施了“克拉里昂-克利珀顿区域环境管理计划”（Environmental Management Plan for the Clarion-Clipperton Zone ），根据《克拉里昂-克利珀顿区环境管理计划》的规定，在克拉里昂-克利珀顿区实施区域环境管理，主要分为三个区域，即“整个克拉里昂-克利珀顿区”（Entire Clarion-Clipperton Zone）、“合同区”（Contract areas）和“特别环境利益区”，“特别环境利益区”的环境管理是整个区域环境管理计划的核心。[14]在合同区，ISA 设置了“保全参照区”和“影响参照区”作为划区管理工具的具体类型。此外，ISA 于 2021 年 5 月通过了《北大西洋中脊区域环境管理计划草案》（the draft Regional Environmental Management Plan for the Northern Mid-Atlantic Ridge），草案中规定了三类划区管理工具：“需要保护的区域”（Areas in need of protection）、“需要保

11 同 22。

12 ISA,A review of the contribution of ISA to the objectives of the 2023 Agreement under UNCLOS on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdictions,7 June 2024,p.54.

13 见国际海底管理局大会关于管理局 2019-2023 年战略计划的决定，https://www.isa.org.jm/protection-of-the-marine-environment/regional-environmental-management-plans/

14 ISA,Environmental Management Plan for the ClarionClipperton Zone,ISBA/17/LTC/7,13 July 2011,p.10.

护的场址”（Sites in need of protection）以及“需要预防的场址和区域”（Sites and areas in need of precaution）。[15]同时，西北太平洋（the Northwest Pacific）和印度洋（the Indian Oceans）的区域环境管理计划研讨会已经召开，且正在筹备更多研讨会以促进这些正在进行勘探活动的地区制定区域环境管理计划。

二、ISA 与 BBNJ 协定下划区管理工具的规范考察与可能冲突

ISA 通过其区域环境管理计划不断为以海洋环境保护为目的的划区管理工具建设做出贡献。ISA 理事会秘书长认为，ISA 指定的“特殊环境利益区”以及其他划区管理工具网络具有巨大潜力，有助于有效保护和管理国家管辖范围以外海洋生物多样性，并帮助建立深海海底生态系统抵御气候变化对海洋影响的能力。划区管理工具的设立构成了 ISA 监管制度的核心，既促进了国际海底区域矿产资源的可持续开发，也为海洋环境保护提供了制度保障。[16]BBNJ 协定在其第三部分系统性地规定了从建立包括海洋保护区在内的划区管理工具的提案到划区管理工具的协商与评估、决策、执行和监督等方面的具体内容。因 BBNJ 协定创设缔约方大会并赋予其在划区管理工具制定与实施上的决策权，这必然会与 ISA 的职能相重叠，进而有引发冲突的可能。

（一）目标上的规范考察与可能冲突

1、规范考察

根据 BBNJ 协定第 17 条的规定，建立包括海洋保护区在内的划区管理工具的目的在于：通过建立划区管理工具综合系统等，包括具有生态代表性和良好连通性的海洋保护区网络，养护和可持续利用需要保护的区域；加强国家、相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构间的合作与协调；保护、保全、恢复和维持生物多样性和生态系统；支持粮食安全和其他社会经济目标，包括保护文化价值；以及通过能力建设以及开发和转让海洋技术，支持发展中国家缔约方开发、实施、监测、管理和执行包括海洋保护区在内的划区管理工具。[17]

ISA 制定的以区域环境管理计划为代表的划区管理工具旨在平衡资源开发与环境保护，其目标是合理规划深海采矿区域，并设定环境保护基准。以 2021 年新通过的《北大西洋中脊区域环境管理计划草案》为例，制定环境管理计划的总体目标是：可持续地管理“区域”内的资源；保护和保全海洋环境；确保以对环境负责的方式在“区域”内开展活动；鼓励承包者、担保国、主管国际和区域组织、科学界和其他利益攸关方在“区域”内开展合作。[18]

15 ISA, Regional environmental management plan for the Area of the northern Mid-Atlantic Ridge with a focus on polymetallic sulphide deposits, ISBA/27/C/38, 17 August 2022, p.10.

16 ISA, Preliminary Strategy for the development of regional environmental management plans for the Area: Report of the Secretary-General , ISBA/24/C/3), 2018, pp.6.

17 《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》第 17 条，〔2023 年 6 月 19 日通过〕，联合国文件编号 A/CONF.232/2023/4.

18 ISA, Regional environmental management plan for the Area of the northern Mid-Atlantic Ridge with a focus on polymetallic sulphide deposits, ISBA/27/C/38, 17 August 2022, PP.4.

2、可能冲突

尽管 BBNJ 协定与 ISA 下划区管理工具均是以保护国家管辖范围以外海域海洋环境和生物多样性为总体目标，但其在侧重上仍有区别。BBNJ 协定下的划区管理工具强调“生态保护优先”，其设立保护区往往具有强制限制开发、人类活动甚至科学研究的效力，而 ISA 下的区域环境管理计划则服务于深海资源开发管理，即便考虑环境因素，最终目标仍是实现资源开发的有序、合理、安全。可以说，BBNJ 协定的划区管理工具是“生态系统管理的前瞻性探索”，而区域环境管理计划是“资源开发背景下的环境补偿机制”。

目标上的冲突可能导致其在管理职权上产生争议。尽管 BBNJ 协定设定了“不损害”条款来处理其与其他相关法律文书、框架和相关机构的关系，第 5 条第二款规定：“本协定的解释和适用不应损害相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构，并应促进与这些文书、框架和机构的一致性和协调性”。但“不损害”一词在协定中未得到充分的阐释，从该条款不能明确 BBNJ 协定应以何种方式处理与 ISA 的关系。由于 UNCLOS 规定了承包者的使用权保障，而且承包者的商业合同对 ISA 具有法律约束力，所以 ISA 的权力有限，无法干涉根据合同开展的工作，也无法在未经承包者同意的情况下修改、中止或终止合同。如果 BBNJ 协定缔约方大会保护海洋环境为目的建议对 ISA 已签订勘探或开发合同安排的区域采用 BBNJ 协定规定的包括海洋保护区在内的划区管理工具，则在实践中可能会出现特别的挑战。以克拉里昂-克利珀顿区为例，ISA 目前在该区域已经批准多个采矿勘探许可证，并制定了区域环境管理计划以平衡采矿和环境保护。然而，如果 BBNJ 协定缔约方在此区域推行更为严格的划区管理工具，则可能导致区域环境管理计划的适用性被削弱，甚至可能导致矿区被重新划定为生态保护区，从而影响到国际采矿合同的效力。

（二）建立机制上的规范考察与可能冲突

1、规范考察

BBNJ 协定下划区管理工具的建立包含了提案的拟定和提出，提案的公布和初步审查、对提案进行咨询协商的程序以及对提案的决策程序一系列完整的机制。根据 BBNJ 协定第 19 条的规定，为设立一个划区管理工具，缔约方可以单独或集体制定并向秘书处提交一份提案。在提案拟定的过程中，缔约方应与包括“各国和全球、区域、次区域和部门机构，以及民间社会、科学界、私营部门、土著人民和当地社区”在内的利益攸关方合作和协商。并且，拟定的提案应当基于最佳可得科学和科学信息以及土著人民和当地社区的相关传统知识，兼顾实施预防和生态系统办法。根据第 20 条，拟定好的提案交由秘书处公布并交由科学和技术机构在考虑指示性衡量标准的基础上对提案开展初步审查并提出审查意见；提案方考虑相关意见后继续完善或修改提案，再将新的提案交至秘书处。秘书处在

公布重新提交的提案后，按照第 21 条协助进行协商和评估程序。参与协商和评估的主体包括协定规定的利益攸关方，各利益攸关方可以从提案实质内容的看法、相关科学投入与传统知识、提案实施的可能影响等方面提出意见。提案方应考虑协商期间收到的贡献以及科学和技术机构提供的看法和信息，并应酌情对提案作相应修改或就提案中未反映的实质性贡献作出回应。经过修订的提案应提交科学和技术机构，由其进行评估并向缔约方大会提出建议，而后进入第 23 条规定的决策机制。由缔约方大会组织对提案的决策，决策采取协商一致原则，只有在未达成共识的情况下，才由出席并参加表决代表的 3/4 多数作出。作出的决定应在作出这些决定的缔约方大会会议 120 天后生效，120 天期间内，任何缔约方均对决定提出反对，则该决定对该缔约方不具约束力，该项反对可随时撤回，此后该决定在撤回反对的通知之日九十天后对该缔约方具有约束力。最后，缔约方大会通过的决定以及对这些决定提出的反对意见应由秘书处公布，并应转交所有国家和相关法律文书和框架及相关全球、区域、次区域和领域机构，至此，一个建立起一个完整的划区管理工具。

在 ISA 监管制度之下，对于划区管理工具的建立程序未确立起标准化的方法。根据 ISA 理事会的要求，法律和技术委员会（the Legal and Technical Commission of the Authority,以下简称“法技委”）正在为区域环境管理计划制定标准化程序。在 2024 年 7 月举行的理事会第 29 届会议期间，法技委向理事会提出了《用于拟定、制定和审查区域环境管理计划的标准化程序订正草案》（以下简称《区域环境管理计划标准化程序草案》）。[19]当前，该草案仍处于 ISA 成员国和观察员的审议阶段。草案第二部分规定了启动区域环境管理计划拟定程序，由理事会负责通过和审查为“区域”内正在进行勘探的所有矿区制定的区域环境管理计划，理事会可请法技委拟定此类计划。法技委在正式拟定区域环境管理计划时需要汇编现有数据和资料、进行科学评估和管理评估、形成初稿、与正式利益攸关方协商并形成定稿。法技委应在秘书处的协助下所获得数据和资料包括了承包者数据和资料，来自科学项目、区域举措、同行评审文章和可公开查阅的数据库的数据和资料以及土著人民和当地社区的传统知识。科学评估是召集专家，通过专家会议在法技委指导下进行数据综合并开发科学工具和方法。管理评估则是由专家审议着重确定区域范围的管理目标和目的、划区和其他类型的管理措施以及在区域范围开展环境监测的优先事项，以弥补已查明的信息和知识差距。而后，法技委将在秘书处的协助下，按照现有数据和审议结果编制区域环境管理计划草案，秘书处将在海管局网站上公布区域环境管理计划草案，公示期至少 90 天，供有关各方在此时限内提出评论意见，还将公布区域环境特征分析和数据报告，以支持利益攸关方的协商。协商结束后，法技委在其接下来的例会上审议区域环

19 ISA, Draft revised standardized procedure for the development,establishment and review of regional environmental management plans ,ISBA/29/C/10, 26 June 2024.

境管理计划草案，同时考虑在利益攸关方协商期间收到的评论意见和任何进一步信息，最后再由理事会核准区域环境管理计划。

2、可能冲突

相比于 ISA，BBNJ 协定设定了更为详细和包容的划区管理工具建立程序。首先，ISA 没有明确包括区域环境管理计划下建立新的划区管理工具的提案程序，无论是上文提及的《区域环境管理计划标准化程序草案》亦或是具体区域环境管理计划均不包含划区管理工具的提案程序。以《北大西洋中脊区域环境管理计划草案》为例，其仅提及承包者和海洋科学界需报告新的敏感生态系统或群落的发现，并未提及报告的提交需要经过何种程序。对于“需要保护的场址”，仅笼统规定承包者应在年度报告过程中向 ISA 报告其在勘探活动中发现的新敏感生态系统和群落，并提供佐证资料，包括这些生态系统和群落的空间分布情况。而对于“需要保护的区域”和“需要预防的场址和区域”则并无此类规定。此外，尚不清楚是否所有的利益相关者都被允许提出新的划区管理工具。与此形成对比的是，BBNJ 协定为划区管理工具的提案制定了详细的、分步骤的程序，并向 BBNJ 协定的所有缔约方开放。其次，与 ISA 相比，BBNJ 协定下划区管理工具的建立具有更加包容的公众参与程序。这一方面体现在 BBNJ 协定所明确规定的两次与利益攸关方的协商评估，并应对没有将其提交意见纳入建议的利益相关者作出回应，另一方面体现在利益攸关方涵盖范围的广阔性，其包含了国家和全球、区域、次区域和部门机构，以及民间社会、科学界、私营部门、土著人民和当地社区。ISA 下《区域环境管理计划标准化程序草案》虽规定了支持利益攸关方的协商，但对于如何协商、与谁协商都无详细的程序规定。程序的不一致将导致当以 BBNJ 协定所规定的程序建立划区管理工具涉及 ISA 管辖的“区域”范围时，如何具体协调 BBNJ 协定与 ISA 监管制度下设立划区管理工具程序的规定成为难题。

（三）实施机制上的规范考察与可能冲突

1、规范考察

关于划区管理工具的实施机制，BBNJ 协定并未建立起一个强有力的实施机制，而仅在第 25 条和第 26 条简略地规定了有关划区管理工具及相关措施的执行以及监测和审查。[20]第 25 条规定了协定的执行机制：缔约方应确保在其管辖或控制下开展的活动符合根据协定规定所通过的决定，协定支持缔约方在其管辖或控制的区域内采取比协定通过的措施更为严格的措施，同时，缔约方也应酌情促进其为成员的相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构采取措施，以支持实施缔约方大会根据本部分所作决定和建议。此外，对于相关法律文书或框架的非缔约方或非参与方，或未加入相关全球、区域、次区域或领域机构、且未以其他方式同意适用在此类文书和框架下和由此类机构制定措施的缔约方，

20 Penelope Nevill,“Area-Based Management Tools,Including Marine Protected Areas”, *ASIL Proceedings*, 2017, p.251.

也不免除其根据 UNCLOS 和 BBNJ 协定在相关区域海洋生物多样性的养护和可持续利用方面的合作义务。协定的执行机制虽较为全面的规定了缔约方与非缔约方的合作义务，但并未明确提及如何确保它们履行合作义务，也未提及未履行义务的后果。第 26 条规定了协定的监测与审查机制：缔约方可以单独或集体的形式向缔约方大会报告其经大会审查通过决定施行的相关措施的执行情况，相关的法律框架和机构可受邀向缔约方会议提供相关措施执行情况的信息。科学和技术机构应定期对划区管理工具相关措施进行监测和审查，并评估措施的有效性及实现其目标的进展，向缔约方大会提供意见和建议。审查后，缔约方大会对划区管理工具及其措施作出修订、延长或撤销的决定和建议。

ISA 下《区域环境管理计划标准化程序草案》规定了区域环境管理计划的审查机制，但没有规定其实施机制。当前，“克拉里昂-克利珀顿区域环境管理计划”已经进入执行阶段，根据《克拉里昂-克利珀顿区域环境管理计划》，由秘书处按照法技委的指示负责实施区域环境管理计划，秘书处可以根据管理计划目标的需要拟定更为详细的资料，法技委应向理事会报告环境管理计划的执行情况。[21]根据《区域环境管理计划标准化程序草案》规定的审查机制，每项区域环境管理计划应在理事会通过后最迟每五年进行一次审查，或根据法技委的建议或理事会的要求提前审查。作为区域环境管理计划审查的一部分，法技委应向理事会提交一份报告，概述法技委审议新数据和资料的情况，秘书处应向公众提供这一报告。审查进程可以酌情遵循拟定区域环境管理计划的程序。

2、可能冲突

BBNJ 协定与 ISA 在划区管理工具方面的实施机制确实存在一些规则上的差异。在执行机制方面，BBNJ 协定下划区管理工具的执行主体为缔约方，同时其影响力辐射至非缔约方，非缔约方也不能免除根据 UNCLOS 和 BBNJ 协定在相关区域海洋生物多样性的养护和可持续利用方面的合作义务；而 ISA 的执行主体为秘书处，具体措施由承包者在开发过程中加以落实，根据合同的相对性，其影响力无法辐射至非合同方。在审查、监测机制方面，BBNJ 协定规定了科学和技术机构定期对划区管理工具相关措施展开审查，但并未明确需多久展开一次审查程序，在这方面 ISA 则规定的更为清晰，每项区域环境管理计划应在理事会通过后最迟每五年进行一次审查，在特殊情形下还可以提前审查。实施机制的冲突可能导致矿业企业在同一海域面临双重监管，增加合规成本。同时，BBNJ 协定下科学与技术委员会与 ISA 下法技委的权威重叠也可能出现科学结论不一致甚至相互矛盾，如果 BBNJ 协定和 ISA 对同一区域进行独立审查，由于其对于同一海域的生态状况评估标准不同，ISA 经审查可能认为开发活动合法合规，而 BBNJ 却认为该区域生态敏感、应禁止开发。在此种情况下，何者处于优先地位产生争

21 ISA, Environmental Management Plan for the Clarion Clipperton Zone, ISBA/17/LTC/7, 13 July 2011, pp.44.

议。

三、ISA 与 BBNJ 协定下划区管理工具的应有协调

上文分析了 ISA 与 BBNJ 协定下有关划区管理工具未来可能的冲突，化解冲突的关键在于对 BBNJ 协定“不损害”条款的正确理解和适用，此外，促进 ISA 监管制度和 BBNJ 协议之间的一致性和合作，以确保 ISA 监管制度和 BBNJ 协定正朝着相同的方向和目标努力也是至关重要的一环。

（一）正确理解和适用 BBNJ 协定“不损害”条款

BBNJ 协定中的“不损害”条款为 ISA 与 BBNJ 协定之间的关系提供了明确的法律指引，同时也为两者在国际海底区域的管理中实现职权划分和合作提供了基础。化解 ISA 与 BBNJ 协定下划区管理工具的冲突，一方面需要正确理解“不损害”的具体含义，另一方面必须在处理 BBNJ 协定与相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构（relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies，以下称“IFBs”）的关系上正确适用并落实“不损害”条款。

1、明确“不损害”的具体内涵

理解“不损害”条款应当遵循《维也纳条约法公约》第 31 条和第 32 条，依照文本用语的通常含义，结合条约上下文并参照条约的目的和宗旨善意地进行解释。回归 BBNJ 协定的英文文本，对“不损害”的描述使用的是“not undermine”一词。根据《牛津词典》，动词“undermine”的含义是指“逐渐削弱（力量、能力等）；使逐步减少效力”。[22]然而，“力量、能力和效力”这三个词的含义不尽相同，导致“不损害”条款在不同的语境中所选取的含义也可能不同。BBNJ 协定所规定的“不损害”条款中，“not undermine”所承接的对象包含了法律文书、框架以及机构，适用不同的对象，“not undermine”的含义也会不同。例如，当“not undermine”的对象是一项法律文书时，通常意味着不损害该法律文书的有效性，而“not undermine”的对象是一个正常运行的法律机构时，则应将其理解为尊重该机构的决策，不损害其正常运作的职责和权限。

由此，学界对“not undermine”形成了两种不同的理解方式。第一种观点认为 BBNJ 协定不应触及现有 IFBs 权威和职权，允许现有机构在现有法律框架下继续运作，例如继续做出决定和采取措施；第二种观点认为不能减损现有 IFBs 所采取措施的效力,这意味着 BBNJ 协定的决策机构可以与相关 IFBs 在职能上产生重叠，只要协定下的决策机构所采取的措施能够有助于维持或提高其他相关机制所采取措施的效果。[23]这两种观点各有其支持者。赖特·格伦（Wright Glen）支持第二种观点，他指出，“not undermine”一词在《联合国鱼类种群协定》中多次出

22 Oxford Living Dictionaries: English,Oxford University Press, 2017. https://languages.oup.com/research/oxford-english-dictionary/

23 Wen Duan, “Area-Based Management Tools under the BBNJ Agreement:Ambition or Illusion?”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol.33, April 2024, p.75.

现，其对于解释“not undermine”一词具有指导意义，根据《联合国鱼类种群协定》，“not undermine”应该理解为“不降低有效性”。[24]佐伊·斯坎伦（Zoe Scanlon）则主张第一种观点，其认为第二种观点以牺牲现有机构的职责为代价来提高现有法律框架的有效性，会造成国际社会现有的机构的严重复杂化。[25]

但我国学者段文认为不必在两种解释之间做出选择，在分析 BBNJ 协定下划区管理工具与相关 IFBs 的关系时还应当考虑到 BBNJ 协定第 22 条第二款的规定。[26]根据该条款：“缔约方大会在根据本条作出决定时，应尊重相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构的职权，不应损害这些文书和框架及机构。”段文认为该条款采取上述两种观点的折中解释，“应尊重[……]的职权”可被视为对应的是第一种解释，即协定下缔约方大会在行使有关建立划区管理工具的职权时不应触及其他相关机制的权限；“不应损害这些文书和框架及机构”对应的第二种解释，即缔约方大会所做的有关划区管理工具的决定不能够削弱其他相关 IFBs 所采取措施的效力。[27]也有学者指出，BBNJ 协定以“协调性原则”的为指导要求，其一方面承认既有机构在其职责范围内的首要法律地位，它不具监督职责，现有机构在其原有职责范围内继续采取措施并不侵犯其采取措施的能力和有效性，另一方面在现有法律基础上填补空白并且促进和现有机制的合作和协调以改善现有框架的有效实施和目标，但是同时不得创设与现有机构冲突或重叠的职能。[28]事实上，“尊重职权”和“不损害”结合在一起，体现了一种综合的方法，“尊重职权”一词表明 IFBs 的权限和职能必须保持完整且不受影响，如果将“不损害”解释为尊重机构的权限，则与“尊重职权”形成重复，如果从有效性的角度来理解“不损害”，则与“尊重职权”形成互补。总之，“尊重职权”和“不损害”的结合表明，无论是从职权还是有效性的角度来解释“不损害”，相关 IFBs 的职权都不应被剥夺或损害。

2、正确适用“不损害”条款

在确定“不损害”条款的具体内涵之后，可以更好地处理 ISA 与 BBNJ 协定的关系问题。由于 BBNJ 协定适用整个国家管辖范围以外海域，这意味着，就“区域”本身而言，ISA 和 BBNJ 协定的管辖权存在明显的重叠。当实践中出现 BBNJ 协定对 ISA 所管辖“区域”采用划区管理工具造成管辖权冲突的情形时，需要启动“不损害”条款加以解决。根据前文对“不损害”条款的解释，BBNJ 协定的任何决

24 Wright Glen, Rochette Julien, Blom Lucie 等人, “High seas fisheries: what role for a new international instrument?”, *IDDRI Study*, August 2016.

25 Zoe Scanlon,“The art of ‘not undermining’:possibilities within existing architecture to improve environmental protections in areas beyond national jurisdiction”,*ICES Journal of Marine Science*,Vol.75,No.1,2018,p.40.

26 段文：BBNJ 协定下划区管理工具机制对中国的法律影响及应对，载《边界与海洋研究》2024 年第 2 期，第 90 页。

27 同 24。

28 汪小静：BBNJ 协定中的“不损害”释义及其法律模式，载《边界与海洋研究》，2024 年第 4 期，第 95 页。

定都必须充分尊重 ISA 的职权和权威，不得损害其权威，BBNJ 协定缔约方大会在涉及 ISA 职权范围的事项上，应通过协商机制与 ISA 进行沟通，当 BBNJ 协定的划区管理工具涉及 ISA 的职权时，BBNJ 协定的缔约方大会可以向 ISA 提出建议，而不是直接决策。在区域海洋管理中，一些成功的案例为 ISA 与 BBNJ 协定的协调提供了有益的借鉴。例如，《保护东北大西洋海洋环境保护公约》（又称“OSPAR 公约”）与东北大西洋渔业委员会（NEAFC）之间的合作机制，通过签署谅解备忘录，明确了双方在海洋环境保护和渔业管理中的职责，避免了职权冲突。类似地，ISA 与 BBNJ 协定可以通过签订谅解备忘录，建立固定的协商机制，确保划区管理工具的实施既符合 ISA 的法律框架，又支持 BBNJ 协定的目标。[29]

（二）统一管理标准，减少法律适用冲突

与 BBNJ 协定所规定的更加详细、透明和包容的划区管理工具建立程序相比，ISA 的程序有很大的改进余地。且鉴于 BBNJ 协定旨在成为国家管辖范围以外海域保护和可持续利用的总体框架，并且是各国于 2023 年谈判并同意的条约文本，应该在适当情况下，针对具体区域和具体部门的文书可酌情与 BBNJ 协定设定的标准保持一致。目前，ISA 关于制定、批准和审查区域环境管理计划标准化方法的讨论仍在如火如荼的进行中，《北大西洋中脊区域环境管理计划草案》也在审查当中，ISA 可以适当参考 BBNJ 协定有关划区管理工具的程序设置，推动建立连贯的划区管理工具网络。

1、建立 ISA 划区管理工具提案机制

ISA 没有包括区域环境管理计划下新的划区管理工具的提案程序，仅仅提及了承包者在发现敏感生态系统时需要及时向 ISA 报告。这种缺乏明确性的报告制度可能会阻碍 ISA 在开发合同的区域指定划区管理工具。BBNJ 协定规定了向所有 BBNJ 协议缔约方开放的划区管理工具提案的详细、分步程序，ISA 可以通过学习、借鉴 BBNJ 协定建立起一套自己内部的划区管理工具建立程序。为建立起完善的划区管理工具提案机制，ISA 在其区域环境管理计划中应当包含以下内容：首先，明确建立划区管理工具的提案所应包含的信息，诸如对提案目标区域的地理或空间说明、区域内海洋环境和生物多样性状况的说明、相关科学投入等；其次，明确哪些利益主体可以提出提案，是否包含 ISA 观察员以及非缔约方；最后，规定应在何时提出提案，例如，在修订区域环境管理计划的研讨会上或是作为年度报告的一部分亦或是在发现敏感生态系统后立即提出临时提案。通过建立起完善的划区管理工具提案程序，减少与 BBNJ 协定的摩擦，推动建立统一的划区管理工具网络。

2、强化 ISA 划区管理工具公众参与程序

[29] 张善宝：论国际海底区域制度与 BBNJ 国际协定的构建：借鉴价值与冲突协调，载《海峡法学》2023 年第 2 期，第 73 页。

如前文所述，BBNJ 协议划区管理工具建立程序比 ISA 具有更广泛的公众参与，它要求提交提案的缔约方在向缔约方大会提交提案之前至少与利益攸关方进行两次协商，并在利益攸关方的意见未被纳入提案时对其作出回应。ISA《区域环境管理计划标准化程序草案》虽建立起了利益攸关方的协商程序，但是如何协商以及 ISA 将如何处理利益攸关方提出的意见和建议仍不清楚。ISA 的观察员组织深海管理倡议（Deep-Ocean Stewardship Initiative）在对《区域环境管理计划标准化程序草案》的意见中指出，目前关于利益攸关方参与的指导含糊不清，特别是在利益攸关方正式协商阶段，应更详细地解释利益攸关方的参与，特别是如何将他们的反馈纳入决策过程。[30]

参考 BBNJ 协定的利益攸关方协商评估程序，一方面，ISA 可以扩大利益攸关方的范围，当前的利益攸关方着重于关注了解区域环境管理计划的有关“专家”，仅在 ISA 网站上发布区域环境管理计划的相关材料，导致许多潜在的利益相关方（例如该地区的其他海洋利益相关者）可能完全不知道 ISA 及其区域环境管理计划流程，故 ISA 可以通过主动联系以确定潜在利益相关方或受影响者，并特别关注历史上被边缘化的群体来扩大公众参与的范围。另一方面，对于所有需要利益攸关方协商的文件，ISA 应向提交意见的人员作出回应，并在修订中解释哪些意见被考虑或未被考虑以及原因。此外，利益攸关方的意见在公开发布后，理事会应在不低于 90 天的审查期内查看，以便理事会能够及时看到这些评论。

（三）加强信息交流，建立友好协商的合作机制

1、定期协商并建立信息交换机制

国际组织间的合作与协调，可以先通过自愿协议的方式实现，逐渐演变为稳定或定期的合作与交流机制,稳定或定期的合作与交流机制至关重要，因为合作的基础不仅仅是信任，更是持续稳定的交流机制。此外，当参与方缺乏有效信息渠道时，集体行动的不确定性会增加，使国际合作变得极具挑战性。因此，国际组织之间定期的信息交流与共享对促进有效的沟通与合作至关重要。

对于 BBNJ 协定与 IFBs 的协调与合作，必须强调缔约方大会的协调作用。[31]BBNJ 协定第三部分建立了普遍的国际合作和协商机制，BBNJ 协定第 22 条第三款规定：“缔约方大会应为定期协商作出安排，以在包括海洋保护区在内的划区管理工具方面，加强与相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构的合作与协调，以及这些文书、框架和机构间的合作与协调，并加强在此类文书和框架下以及由此类机构所通过的相关措施方面的协调。”这种定期协商有望最大限度地降低在国家管辖范围以外海域出现相互冲突的划区管理工具或

30 深海管理倡议，《关于促进区域环境管理计划制定的指导意见的意见提交模板》，见 https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2024/11/DOSI_comments_on_ISBA_29_C_10.pdf

31 Jinpeng Wang, Yiwei Zhang, “The area-based management tools coordination between IMO and BBNJ agreement regimes and its implications on vessel pollution control”, *Frontiers in Marine Science*, 25 March 2024,p.11.

相关措施的可能性，并增进对可能需要采取兼容措施的领域的普遍了解。

当前，ISA 面临能力和资源的限制，其成员对国际活动的参与有限。可以根据 BBNJ 协定建立一个以缔约方大会为主导的开放式的信息交换机制，使 ISA 及时获取、提供和传播与 BBNJ 协定下的活动有关的信息，更好地实现定期分享信息和交换意见。根据 BBNJ 协定第 51 条第二款：信息交换机制应充当中央平台，使缔约方能够获取、提供和传播与根据本协定规定开展的各项活动有关的信息。BBNJ 协定秘书处通过该平台与其他 IFBs 合作，共享环境基线数据和其他与海洋生物多样性保护有关的信息，以提高透明度。ISA 也可以通过该平台了解创建划区管理工具所需的保护参数和其他信息。 通过一个面向所有 IFBs 的信息交换平台可以使所有的 IFBs 访问相同的数据，从而潜在的减少冲突。

2、建立 ISA 与 BBNJ 协定的友好合作模式

实现 ISA 与 BBNJ 协定友好协商合作的另一路径是，建立起 ISA 与 BBNJ 协定之间更为系统的友好合作模式。具体的安排可以采取以下几种模式。

第一种模式是观察员状态。在这种模式下，ISA 以观察员身份参加缔约方会议和其他条约机构的会议，BBNJ 协定秘书处也可作为观察员参与 ISA 的工作，以促进两者的合作协调。此种模式的争议在于 BBNJ 协定没有明确授予秘书处法律人格，但由于 BBNJ 协定规定秘书处将“酌情促进与其他有关机构的秘书处的合作和协调”，并且观察国际社会的先例可知，联合国大会第五届会议曾授予《生物多样性公约》秘书处作为一个政府间组织的观察员地位，所以可以承认 BBNJ 协定秘书处隐含的法律人格。第二种模式是签署行政和合同安排。根据 BBNJ 协定第 50 条第四款第四项，秘书处应酌情便利与其他有关国际机构秘书处的合作和协调，特别是为此目的及有效履行其职能作出可能要求的行政和合同安排，但须经缔约方大会核准。此种模式通常就共同关心的事项交换资料和协商，以促进相互之间的了解或确保最大限度地协调有关组织的工作和活动。事实上，ISA 对于此种模式较为熟悉，它已经与一些政府间组织通过签订谅解备忘录来实现合作协调，例如 ISA 与联合国粮食及农业组织签署了谅解备忘录，该备忘录特别提到，为国家管辖范围以外地区各自任务范围内活动的可持续管理开发科学手段是合作的一个关键重点。第三种模式是促进科学机构之间的讨论。以南极条约体系为例，南极海洋生物资源保护委员会科学委员会与根据《南极条约》设立的环境保护委员会在两个独立的条约下运作，成员各不相同，但在地理应用和目标方面有明显的重叠，其通过举行联席会议以促进交流。对这些科学机构之间的联合安排进行的审查强调，这些安排“在加强两个机构之间的工作关系和确定合作机会方面很有价值”。同样，在适当的时候，也可以根据 BBNJ 协定组织科学和技术机构或其他相关条约机构的联席会议，作为加强 ISA 与 BBNJ 协定目标之间协同作用的一种手段。

四、“区域”相关管理中国立场及应对建议

中国作为国际海底事务的重要参与者，积极参与“区域”的资源勘探与开发，并在环境保护、政策制定、国际合作等方面发挥了重要作用。在 BBNJ 协定谈判过程中，中国积极参与历次谈判，并在筹备委员会和政府间会议上多次公开指出：“未来的 BBNJ 国际文书不能损害现有相关法律文书或框架以及相关全球性、区域性和专门性机构，特别是不能干预联合国粮农组织、区域渔业组织、国际海事组织、国际海底管理局等机构的职权，不能改变上述组织在各自框架相关条约规定的权利和义务。”[32]这表明在 BBNJ 协定的划区管理工具机制与现有国际海洋法制度之间的关系问题上，中国支持 BBNJ 协定应坚持以海洋生物多样性为保护对象，对已有国际法律规则和机制保持充分尊重[33]，这也为处理 BBNJ 协定与 ISA 等机构的关系问题提供思路。但是，当前国家管辖范围外海洋治理体系正处在重要的变革期，面对 BBNJ 协定的即将实施以及可能对 ISA 采矿管理体系带来的影响，中国应积极提供应对策略，并采取多种措施维护和拓展海洋权益。

（一）加强国际规则参与，推动中国方案

在当前国际海洋治理体系中，BBNJ 协定和 ISA 构成了管理“区域”内资源和保护海洋生物多样性的两大核心法律机制。作为全球海洋治理的重要参与者，中国必须在这一进程中发挥积极作用，通过加强国际规则参与，推动符合自身国情和利益的中国方案，从而在全球治理体系中树立负责任大国形象。首先，中国应参与 BBNJ 协定执行细则的制定，推动制定科学合理的环境标准，确保新规则不会对 ISA 现有管理体系造成过度冲击。当前，划区管理工具的国际合作与协调尚有诸多未决事项，有待在 BBNJ 协定生效后明确和发展，对此，我国应高度重视并加大 BBNJ 协定生效后在议定未决事项方面的参与度，确保其后续发展和最终结果能保持在 BBNJ 协定的基本目标、基本原则下，特别是 BBNJ 协定的解释和适用不得损害相关法律文书、框架和机构，切实尊重其的效力和职权，并促进 BBNJ 协定与相关法律文书、框架和机构的一致性和协调性。[34]其次，中国应继续深度参与 ISA 的规则制定，统筹“区域”矿产资源开采规章与 BBNJ 协定资源开发制度的构建。当前，深海采矿技术不断发展，环境风险日益显现，如何在开发与保护之间找到平衡成为国际社会亟待解决的问题。中国作为全球海洋资源开发和环境保护的重要力量，其在国际规则制定中的积极参与，能够促使全球治理规则更加科学合理，也有助于推动国际规则体系向更加包容、公正、可持续的方向发展。

---

[32] 郑苗壮等：BBNJ 国际协定谈判中国代表团发言汇编（一），载中国社会科学出版社 2019 年出版，第 39 页。

[33] 白佳玉：BBNJ 协定中海洋空间治理规则的适用与中国应对，载《理论探索》2024 年第 4 期，第 17 页。

[34] 唐议，王仪：评 BBNJ 协定下建立划区管理工具的国际合作与协调，载《武大国际法评论》2023 年第 5 期，第 17 页。

（二）参与区域海洋保护合作，衔接国际规则

近年来，中国在深海技术、海洋生态监测和海洋法治建设方面取得显著进展，同时在“一带一路”倡议的推动下，中国与沿线国家在海洋领域的合作不断深化。利用这一战略机遇，中国可以通过参与区域海洋保护合作，将 BBNJ 协定的规则转化为区域统一标准，从而推动国内法律体系与国际规则的有效衔接，确保深海资源开发与生态保护之间实现双赢。同时，通过区域合作，制定统一的生态保护标准，确保深海采矿活动在开展前达到严格的环境影响评估要求。区域内各国可以共同制定生态敏感区域和海洋保护区的标准，确保采矿区与保护区之间的界限科学合理，中国可以利用自身在深海监测与技术研发方面的优势，推动形成具有国际竞争力的标准体系。此外，加强与区域内其他国家在区域环境管理计划和划区管理工具领域的政策协调，通过建立跨国联合评估机制，共同制定区域环境管理计划，使各国在资源开发与生态保护方面实现协调发展，中国可以积极参与区域性海洋空间规划讨论，推动制定符合区域特点的联合管理措施。

（三）完善国内法律体系，落实国际义务

截至目前为止，已有 112 个国家签署了 BBNJ 协定，其中 20 个国家已经通过了批准程序。[35]我国 2023 年 9 月 20 日签署了 BBNJ 协定，目前处于批准程序中。如果中国选择批准 BBNJ 协定，在协定生效后，中国应积极参与协定下划区管理工具机制从提案到决策再到实施的各项程序，从而确保国家管辖范围外划区管理工具的设立及其实施能够在促进海洋生物多样性养护和可持续利用目标实现的同时，最大程度避免中国的海洋权利和利益受到不利影响。[36]中国海洋保护区建设实践起步较晚，海洋保护区立法不成熟，现行海洋保护区法规数量较少、效力层级低，尚未形成完整的法律法规体系。[37]一方面，中国应根据 BBNJ 协定的核心要求，修订现有《海洋环境保护法》、《矿产资源开发法》等相关法规，或者制定专门的《国际海底区域生物多样性保护法》。这些法律应明确规定国家管辖范围以外海域的管理原则、生态保护标准、资源开发许可程序以及跨部门协作机制，从而与 BBNJ 协定、UNCLOS 和 ISA 的管理框架相衔接。另一方面，由于 BBNJ 协定适用于国家管辖范围以外海域，但尚未明确争议海域是否适用该协定，协定也未明确说明在争议海域可否设置划区管理工具，因此该规则存在解释的空间。由于我国在东海、南海等水域与周边国家存在争议，在批准 BBNJ 协定前，可通过解释性声明的方式阐明对相关条款的解读，以维护我国的主权权利。

五、结语

随着 BBNJ 协定的正式通过，全球海洋治理体系正迎来新的制度转型期。国

35 United Nation Treaty Collection(UNTC), Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en

36 段文：BBNJ 协定下划区管理工具机制对中国的法律影响及应对，载《边界与海洋研究》2024 年第 2 期，第 102 页。

37 Xiao Yu, Yichong Dong, Local Practice of Marine Protected Areas Legislation in China:The Case of Zhoushan, *Marine Policy*, 2022, p.2.

家管辖范围以外生物多样性的保护不再是分散的地区实践，而逐步走向具有全球约束力的制度框架。在这一背景下，ISA 作为 UNCLOS 下的专门机构，其在“区域”的划区管理工具和环境治理实践也面临新的调整与挑战。本文深入探讨了 BBNJ 协定与 ISA 划区管理工具之间的制度互动，分析了两者在目标、建立程序和实施机制上的潜在冲突，并提出了协调建议，通过正确理解和适用“不损害”条款，建立统一管理标准和信息交流机制，有效协调两者关系，促进全球海洋治理体系的完善，为国际海洋治理的理论与实践提供有益的参考。未来，各缔约方及国际组织应进一步加强合作，通过不断完善和调整管理工具，实现全球海洋资源开发与生态保护的双赢局面。中国也将在这一进程中发挥更加积极和主导的作用，为构建公平、合理和可持续的国际海洋治理体系贡献中国智慧和中国方案。

2025年中国国际法学会年会

北极命运共同体视域下中国军舰北极航道航行权争议分析及法律应对

张雨昕

摘要：北极航道战略价值的提升与沿岸国单边管辖主张的强化，使中国军舰北极航行权面临国际法适用冲突与治理机制缺失的双重挑战。本文以北极命运共同体理念为分析框架，揭示北极航道法律地位争议的本质在于沿岸国“历史性内水”主张与《联合国海洋法公约》国际海峡制度的规范冲突。研究指出，俄罗斯、加拿大等国通过扩张解释冰封区域条款和国内立法，对中国军舰航行自由形成过度限制，其环保壁垒措施与军舰豁免权规则存在法理矛盾。中国需通过完善国际法工具应用机制、构建差异化外交平衡路径、推进技术创新与规则协同塑造等策略，在坚守国际海峡过境通行权的同时，推动北极理事会等多边平台建立非歧视性航行评估机制。本文为中国维护北极合法权益提供了兼顾法理正当性与实践可行性的应对方案，为构建包容性北极治理秩序贡献理论支撑。

关键词：北极命运共同体　北极航道　军舰航行权　多边治理

随着全球气候变暖加速北极海冰消融，北极航道作为连接大西洋与太平洋的“新海上走廊”，其战略价值显著提升。据国际海事组织（IMO）统计，2023 年夏季北方海航道全年无冰期已延长至 152 天[1]，航道货物运输量较 2017 年增长近 300%，这为全球航运格局重构注入新变量。然而，北极沿岸国与国际社会在航道法律地位上的根本分歧，使得北极航行制度的塑造成为国际海洋秩序博弈的前沿领域。其中，俄罗斯以“历史性内水”理论主张对北方海航道的全面管辖权，强制要求外国军舰执行航行许可与破冰护航制度[2]；加拿大则依托《北极水域污染防治法》，以生态环境安全为由对西北航道实施“零排放”管制[3]。此类单边立法与《联合国海洋法公约》（UNCLOS）第 38 条国际海峡过境通行权、第 87 条公海航行自由原则形成直接冲突，更凸显“北极门罗主义”与多边治理框架的结构性矛盾[4]。

中国作为 UNCLOS 缔约国和“近北极国家”，在北极科考、航道利用等领域

[1] 白佳玉：《共建“冰上丝绸之路”下北方航道利用环境与安全法律规制协调研究》，《太平洋学报》2023 年第 7 期，第 87-102 页。

[2] 谈谭：《俄罗斯北极航道国内法规与〈联合国海洋法公约〉的分歧及化解途径》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 1 期，第 22-31 页。

[3] 曲亚囡：《论北极西北航道航行自由与环境保护的平衡路径》，《中国海商法研究》2021 年第 1 期，第 3-11 页。

[4] 章成：《人类命运共同体视阈下的北极航道治理规则革新》，《中国海商法研究》2022 年第 2 期，第 54-63 页。

存在合法利益。然而，中国军舰在北极的正当航行面临三重法律困境：其一，北极沿岸国“内水化”主张削弱中国军舰在争议海峡的无害通过权[5]；其二，美加等国实施的“选择性法律遵从”，即在本国北极水域强化主权声索却否定他国在南海的相似主张，形成法理双重标准[6]；其三，北极理事会等既有治理机制对军事航行议题的制度性回避，导致争端解决缺乏有效平台。这些矛盾在俄乌冲突后进一步激化，北极地缘格局呈现阵营化趋势，中国亟需在维护航行权益与规避战略对抗间寻找平衡点。

“北极命运共同体”理念为破解上述困境提供了理论框架。该理念主张通过权利共享、责任共担实现北极治理的包容性发展[7]，其法理内核包含三个维度：其一，反对单边主义法律扩张，坚持 UNCLOS 在国际海洋秩序中的基石地位；其二，倡导航行自由与环境保护的辩证统一，推动《极地规则》军事适用条款的补充完善；其三，拓展“冰上丝绸之路”合作机制，以多边协商替代零和博弈[8]。本研究以此为视角，系统分析中国军舰北极航道航行权的法律争议，不仅关乎中国北极利益的合法维护，亦为构建公平合理的北极治理秩序提供实践路径。

鉴于此，本文拟从国际法实证视角切入，重点回应三个核心问题：第一，北极命运共同体理念如何协调沿岸国管辖权与航行自由权的制度性冲突？第二，中国军舰在北极航道的法律地位与通行边界应如何界定？第三，在现存治理机制失效情境下，如何通过制度创新实现权利主张与大国责任的动态平衡？通过厘清争议本质、探索法律应对路径，本研究旨在为中国参与北极治理提供理论支撑与实践参照。

第一章 中国军舰北极航道航行权理论基础

（一）北极命运共同体的法理内涵

“北极命运共同体”理念植根于人类命运共同体思想的全球治理观，体现《联合国宪章》“善意履行国际义务”的基本原则[9]，主张通过权利义务平衡实现北极治理的代际公平与空间正义。其法理内涵包含三层维度：国际合作原则的强化、可持续发展权责的统合、以及国际海洋秩序的规则重塑。

其一体现为主权国家间合作义务的法典化延伸。依据《联合国海洋法公约》（UNCLOS）第 123 条闭海半闭海合作义务的扩张解释，北极命运共同体强调沿

[5] 章成、杨嘉琪：《北极航道环境治理的法律挑战与制度因应》，《华东理工大学学报（社会科学版）》2024 年第 6 期，第 135-145 页。

[6] 肖洋：《美国为何愿当北极地区麻烦制造者》，《当代世界》2024 年第 1 期，第 74-75 页。

[7] 秦树东、李若瀚：《新时期中国参与北极治理：身份、路径和方式》，《华东理工大学学报（社会科学版）》2019 年第 5 期，第 55-63 页。

[8] 薛桂芳：《“冰上丝绸之路”新战略及其实施路径》，《人民论坛·学术前沿》2018 年第 21 期，第 62-67 页。

[9] 杨显滨、郭红伟：《北极航道公海航行自由权的保障机制与实现路径》，《东南大学学报（哲学社会科学版）》2022 年第 6 期，第 71-80+147+153 页。

岸国与非沿岸国在航道治理中的“共同但有区别责任”[10]。这种责任框架既要求俄罗斯等国承认 UNCLOS 第 38 条国际海峡过境通行权的强制性效力，也要求航道利用国尊重沿岸国依 UNCLOS 第 234 条冰封区域条款实施的必要环境管制[11]。国际法院在 1984 年缅因湾划界案中确立的“公平原则”[12]，为此类权利义务平衡提供了法理范式。

其二聚焦环境权与发展权的动态平衡。北极命运共同体通要求各国在行使航行自由时履行《公约》第 192 条“适当顾及”义务，其内涵与《维也纳条约法公约》第 31 条“善意解释”原则形成呼应。加拿大《北极水域污染防治法》设立的 100 海里防污区虽具争议，但其“生态信托”理念为构建区域性环境共治机制提供了借鉴。

其三指向国际海洋规则的重构逻辑。驳斥北极“门罗主义”主张，北极命运共同体坚持 UNCLOS 第 87 条公海自由原则的普适性，强调北极航道法律地位争议应回归 UNCLOS 第 37 条国际海峡认定标准。俄罗斯援引《斯匹次卑尔根群岛条约》主张航道主权的做法，因违背条约第 9 条非歧视性条款而面临合法性质疑。中国 2018 年《中国的北极政策》白皮书提出的“尊重、合作、共赢”主张，则通过融合《公约》第 300 条“禁止权利滥用”原则与《生物多样性公约》生态系统方法，为争端解决提供了规范框架[13]。

在实践路径上，该理念倡导构建多层次治理机制：在国际法层面推动《极地规则》增设军事活动条款，明确军舰航行环保标准；在区域合作层面依托北极理事会建立“航行安全与环境保护联合数据库”；在国内法域完善方面，借鉴《加拿大北方船舶交通服务区规定》的透明度要求，平衡主权主张与航行自由。这种制度设计既维护《公约》第 236 条军舰豁免权的有限性，又通过《国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL）附则 I 的严格执行防范生态风险。

中国作为“近北极国家”，始终以责任共同体立场参与北极治理。通过《中国的北极政策》白皮书确立的“科研先导、环保优先”方针，既践行 UNCLOS 第 143 条海洋科研义务，亦与《极地规则》第 4 章安全标准形成衔接。

这种兼具权利主张与责任担当的实践模式，正推动北极命运共同体从理念倡议向规范建制演进，为破解北极航道法律困局提供价值共识基础。

（二）北极航道法律地位的争议焦点

北极航道法律地位的争议源于国际法与沿岸国主权主张的规范碰撞，其核心在于航道关键水域性质的界定分歧。这种争议集中体现在东北航道（北方海航道）

[10] 唐尧、夏立平：《中国参与北极航运治理的国际法依据研究》，《太平洋学报》2017 年第 8 期，第 51-61 页。

[11] 郭培清、宋晗：《北极海冰消融背景下〈联合国海洋法公约〉第 234 条的解释和适用争议及对中国的启示》，《太平洋学报》2021 年第 12 期，第 16-28 页。

[12] 阎铁毅：《北极航道所涉及的现行法律体系及完善趋势》，《学术论坛》2011 年第 2 期，第 139-144 页。

[13] 白佳玉：《中国北极权益及其实现的合作机制研究》，《学习与探索》2013 年第 12 期，第 87-94 页。

与西北航道的法律属性之争，涉及《联合国海洋法公约》（UNCLOS）条款解释、历史性权利主张以及环境保护权的边界三大维度[14]。

第一层面争议聚焦于“历史性内水”主张与国际海峡认定的对立。俄罗斯和加拿大分别基于历史管辖实践，将北方海航道与西北航道划入“历史性内水”范畴。俄罗斯 2013 年修订《北方海航道水域航行规则》，将航道定义为“国家运输通道”，主张对维利基茨基海峡等五大海峡行使排他性管辖权，要求外国船舶提前 45 天提交航行许可申请并接受强制破冰护航[15]。加拿大则依据 1985 年《北极水域污染防治法》，将北极群岛水域视为内水，设立 100 海里防污染区，实施船舶吨位限制与航行通报制度[16]。两国主张的法律基础在于 UNCLOS 第 8 条第 2 款对“历史性海湾”的隐含认可，以及国际法院在“渔业案”中承认的长期、有效管辖原则。然而，美国与欧盟等航道利用国坚持 UNCLOS 第 37 条国际海峡标准，认为北极航道关键段（如白令海峡至巴伦支海航线）满足“地理连通性”与“功能国际性”要件，应适用过境通行制度。国际海事组织（IMO）2017 年《极地规则》虽未直接否定沿岸国主张，但通过要求统一航行标准间接削弱了单边立法效力。

第二层面争议表现为 UNCLOS 第 234 条冰封区域条款的双刃剑效应。该条款赋予沿岸国在专属经济区内制定严于国际标准的环保法规的权利，但被俄加过度扩展适用。例如，俄罗斯援引第 234 条将北方海航道全域定义为“冰封区域”，要求船舶配备俄方认证的冰级证书，并征收高额破冰服务费[17]。加拿大则通过《北极航运安全管制区条例》，将防污染区扩展至 200 海里，限制船舶排放标准超出 MARPOL 公约要求。这种扩张性解释引发国际社会质疑，认为其以环境保护之名行航行限制之实，违背 UNCLOS 第 300 条“禁止权利滥用”原则。

第三层面争议涉及《斯瓦尔巴条约》与 UNCLOS 的规范竞合。挪威对斯瓦尔巴群岛主权与条约第 2 条“非军事化”义务的冲突，加剧了北极航道治理复杂性。2015 年挪威将该群岛周边大陆架纳入专属经济区，限制外国科考船通行，但中国依据条约第 3 条主张平等开发权。国际法院在“缅因湾划界案”中确立的“公平原则”在此场景下的适用性尚未明确，导致主权声索与航行自由权主张持续僵持。此外，北极理事会“排除军事议题”的自我限制加剧机制失灵，2021 年摩尔曼斯克会议未能就航道法律地位达成共识，凸显多边协调困境。

当前争议的深层矛盾在于北极治理的“规则赤字”。UNCLOS 制定时北极冰

[14] 白佳玉、李俊瑶：《北极航行治理新规则：形成、发展与未来实践》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2015 年第 6 期，第 14-23 页。

[15] 谈谭：《俄罗斯北极航道国内法规与〈联合国海洋法公约〉的分歧及化解途径》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 1 期，第 22-31 页。

[16] 曲亚囡：《论北极西北航道航行自由与环境保护的平衡路径》，《中国海商法研究》2021 年第 1 期，第 3-11 页。

[17] 白佳玉、李翔：《俄罗斯和加拿大北极航道法律规制述评——兼论我国北极航线的选择》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2014 年第 6 期，第 13-19 页。

封状态未被充分考虑，第 234 条模糊表述为沿岸国扩大管辖权提供法律漏洞[18]。而《极地规则》作为软法缺乏强制约束力，无法调和军舰豁免权与环保义务的冲突。例如，俄罗斯 2020 年新规要求军舰执行与商船相同的生态标准，但 UNCLOS 第 236 条明确军舰享有豁免权，二者形成直接对立[19]。这种制度性矛盾使得北极航道法律地位争议短期内难以通过现存机制解决，亟需构建兼顾主权关切与航行自由的新型规则框架。

（三）军事航行权的国际法依据

国际法框架下北极航道的航行权确立于《联合国海洋法公约》（UNCLOS）的规范体系，并与北极特殊地理环境下的区域性制度交互作用。航行权的核心法理依据可分为三类：一般性海洋航行自由原则、特殊海域通行制度以及环境保护与航行安全协调机制。

首先，UNCLOS 第 87 条确立的公海自由原则构成航行权的根本性基础。该条款明确公海对所有国家开放，任何国家不得主张主权，涵盖航行自由、飞越自由等权利。在北极公海海域及专属经济区（EEZ），各国船舶（包括军舰）依法享有无需沿岸国批准的自由航行权。然而，俄罗斯对北方海航道主张“历史性内水”管辖，单方面要求外国军舰提交航行申请并接受破冰船强制护航，已实质限制公海自由权[20]。加拿大《北极水域污染防治法》（AWPPA）则以环保名义划定“零排放区”，通过高于国际标准的技术壁垒限制船舶通行，这类单边措施与 UNCLOS 第 56 条“适当顾及”义务的边界存在争议。

其次，国际海峡过境通行制度是化解航道争议的核心法律工具。UNCLOS 第 38 条规定，连接公海或专属经济区的海峡，即使位于沿岸国领海内，亦应保障所有船舶的过境通行权。例如，北方海航道包含的维利基茨基海峡与西北航道的巴芬湾水域，符合“用于国际航行海峡”的实质标准[21]，其法律地位应为国际海峡而非内水。国际法院在“缅因湾划界案”中强调，海峡的“功能性用途”优先于历史性主张，为驳斥俄加两国的内水化主张提供判例支持。

再者，冰封区域特别条款（UNCLOS 第 234 条）构成沿岸国航行管制的关键依据，但仍需符合比例原则。该条款赋予北极国家在 EEZ 内制定防污法规的权利，但该权限被严格限定为“非歧视”且“必要”的环保措施[22]。俄罗斯《北方海航道水域航行规则》将破冰护航费用强加于所有过境船舶，远超国际平均费率

[18] 郭培清、宋晗：《北极海冰消融背景下〈联合国海洋法公约〉第 234 条的解释和适用争议及对中国的启示》，《太平洋学报》2021 年第 12 期，第 16-28 页。

[19] 白佳玉：《共建“冰上丝绸之路”下北方航道利用环境与安全法律规制协调研究》，《太平洋学报》2023 年第 7 期，第 87-102 页。

[20] 李天生、伍方凌：《论北极航道航行权的争议与未来》，《政法论丛》2023 年第 1 期，第 135-148 页。

[21] 陈敬根：《北极航道“特殊条约规制型海峡模式”的治理与构建》，《政法论丛》2017 年第 4 期，第 86-94 页。

[22] 胡冰：《我国北极航运发展需求浅析》，《极地研究》2022 年第 5 期，第 76-79 页。

30%，其“生态保护”主张的合理性已被多国质疑构成变相收费壁垒。

此外，《极地规则》作为技术性规范亦影响航行权的实践维度。其第 II-A 章要求船舶配备符合冰级认证的船体结构及应急设备，但对军舰存在豁免空间。美国海军研究显示，中国“雪龙 2 号”科考船通过加装 PC3 级破冰能力与污染防控系统，已满足《极地规则》对非商业船舶的推荐性标准，这为中国军舰主张“非军事目的”航行权提供技术支撑[23]。

综上，北极航道航行权的国际法整合需遵循三重逻辑：UNCLOS 的普适性规则为权利基础，区域性环保条款的限缩解释为平衡路径，多边技术标准的协调适用为实施保障。未来规则的完善应避免沿岸国借环保之名扩张管辖，并通过国际海事组织（IMO）建立北极航行权争议的强制磋商机制，以契合“北极命运共同体”的治理目标。

第二章 中国军舰北极航道航行权相关现状与现存问题

（一）北极沿岸国的法律限制措施

北极航道的法律地位与航行自由问题长期处于国际争议的核心，其中北极沿岸国基于主权主张和环境保护需求，逐渐形成了一套限制他国船舶航行的国内法律框架[24]。这些法律措施的核心目标是通过强化管辖权，维护自身在北极地区的战略利益，但其适用范围的模糊性及与国际海洋法的冲突，成为引发航行权争议的关键因素。

一方面，北极沿岸国通过国内立法直接划定北极航道的主权范围，主张对部分关键水域的排他性控制权。例如，加拿大将西北航道视为“内水”，依据《北极水域污染防治法》（AWPPA）对过往船舶实施强制性航行许可和环保审查[25]。类似地，俄罗斯通过《北方海航道航行规则》，要求外国军舰在东北航道通行前需提前申报并获得批准，同时对其航行路线、破冰服务、船舶建造标准等设定严格限定[26]。这些法律实践试图以环境保护和航行安全为正当化理由，实质上扩大了对国际航道的管辖权。值得注意的是，此类国内法多以国际法中的“冰封区域条款”（《联合国海洋法公约》第 234 条）作为援引依据，但该条款仅允许沿岸国对专属经济区内的冰封区域采取环保措施，并未赋予其对国际航道实施全面管控的合法性[27]。

另一方面，北极沿岸国通过区域性国际组织构建多边合作机制，进一步强化

---

[23] 章成、杨嘉琪：《北极航道环境治理的法律挑战与制度因应》，《华东理工大学学报（社会科学版）》2024 年第 6 期，第 135-145 页。

[24] 李天生、伍方凌：《论北极航道航行权的争议与未来》，《政法论丛》2023 年第 1 期，第 135-148 页。

[25] 郭培清、宋晗：《北极海冰消融背景下〈联合国海洋法公约〉第 234 条的解释和适用争议及对中国的启示》，《太平洋学报》2021 年第 12 期，第 16-28 页。

[26] 白佳玉：《可持续发展视域中的北极航运重油管控趋向及中国应对》，《东岳论丛》2021 年第 10 期，第 171-182 页。

[27] 徐文韬、曾文革：《构建中国“冰上丝绸之路”的北极政策——基于德国实践经验的思考》，《广西大学学报（哲学社会科学版）》2021 年第 2 期，第 106-115 页。

法律限制措施的协同性。北极理事会（Arctic Council）成员国通过《极地水域船舶航行安全规则》（Polar Code），对船舶设计、船员资质、排放标准等设定统一要求，但相关标准的设计与执行权仍被沿岸国主导。此类规则虽表面上以环境保护为目标，却在实践中被用作技术性壁垒，限制非北极国家的航行活动。例如，部分标准对破冰船技术规格的要求缺乏国际公认的科学依据，导致中国等非北极国家的现有科考船队面临合规性障碍[28]。

北极沿岸国的法律限制措施引发了国际法层面的争议。首先，《联合国海洋法公约》虽承认沿岸国在专属经济区的环保管辖权，但军舰航行权作为国家主权的延伸，其限制需基于“必要且合理”原则。目前部分沿岸国立法存在过度扩张解释的倾向，例如将普通商船与军舰的环保标准混同适用，甚至以“潜在污染风险”为由拒绝非缔约国的军舰通行[29]。其次，沿岸国的单边立法与国际社会对北极航道“用于国际航行海峡”的法律定性存在冲突。包括中国在内的多数国家认为，北极航道中的关键水道（如白令海峡）应适用过境通行制度，而沿岸国主张的“内水化”管理措施削弱了这一制度的实际效力[30]。

中国的北极活动亦受到此类法律限制的影响。依据《中华人民共和国国家安全法》，中国已将北极定义为“战略新疆域”，其科研船舰在北极航道的合法权益需得到国际法保障[31]。然而，北极沿岸国在环保审查、航行许可等程序中对非北极国家实施差别化对待，例如延长中国科考船的审批周期或附加额外技术条件，这对中国北极科研与商业航行的可预期性构成挑战[32]。与此同时，中国始终秉持“北极命运共同体”理念，主张在尊重沿岸国合理管辖权的基础上，通过多边协商平衡航行自由与环保责任，推动国际规则的公平适用[33]。

综上，北极沿岸国的法律限制措施虽以环境保护和区域治理为名，却在实践中形成对航行权的过度约束，其单边性与排他性特征与“人类命运共同体”倡导的合作治理原则存在张力。如何协调主权主张与国际航行自由，仍是北极航道法律秩序构建的核心难题。

2.2 中国面临的现实困境

在当前北极航道航行权争议的背景下，中国军舰在北极海域的航行面临三方面主要困境，这些困境既涉及国际法解释冲突，也体现在技术规范与多边规则制定的结构性矛盾中。

---

[28] 薛桂芳：《“冰上丝绸之路”新战略及其实施路径》，《人民论坛·学术前沿》2018 年第 21 期，第 62-67 页。

[29] 成昆凤、庞小平、刘海燕：《基于地图视角的北极海洋权益现状研究》，《极地研究》2018 年第 1 期，第 88-96 页

[30] 秦树东、李若瀚：《新时期中国参与北极治理：身份、路径和方式》，《华东理工大学学报（社会科学版）》2019 年第 5 期，第 55-63 页。

[31] 章成：《中国海外安全利益视角下的北极区域治理法律问题》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 5 期，第 138-145 页。

[32] 杨显滨：《论我国参与北极航道治理的国际法路径》，《法学杂志》2018 年第 11 期，第 71-81 页。

[33] 马得懿：《北极航道法律秩序的海洋叙事》，《社会科学战线》2018 年第 8 期，第 198-206 页。

首先是沿岸国“内水化”主张与航行自由权的法律冲突。北极沿岸国通过国内立法扩大管辖权主张，对北极航道关键水域实施“内水化”管理，直接限制中国军舰行使国际法赋予的航行自由权。俄罗斯与加拿大分别基于《北方海航道航行规则》与《北极水域污染防治法》，将东北航道与西北航道定义为“内水”，要求外国军舰提前申请航行许可并接受强制性环保审查[34]。此类主张与国际社会对北极航道“国际海峡”法律定位的普遍认知形成冲突，其援引 UNCLOS 第 234 条“冰封区域条款”的过度扩张解释，实质上将环保管辖权转化为对航行权的政治控制[35]。中国军舰在执行科考护航等非军事任务时，常因沿岸国对“无害通过权”的模糊界定遭遇合法性质疑，导致航行权利陷入“规则模糊性困境”[36]。

其次是环保技术壁垒与船舶合规性压力。北极沿岸国以环境保护为名设置的技术壁垒，对中国军舰航行能力提出严苛要求。例如，加拿大通过修订《极地水域船舶规则》，将黑碳排放标准与冰级证书认证绑定，迫使非北极国家承担高昂的船舶改造费用[37]。中国需通过研发低排放破冰船（如液化天然气动力技术）突破环保壁垒，但关键技术适配性的不足以及国际标准制定权的缺失，加剧了合规成本与自主性压力[38]。这种技术性限制与俄罗斯等国实施的强制破冰服务制度结合，形成多重准入壁垒，间接削弱了中国军舰在北极行动的可预期性。

最后，面临规则制定权缺失与多边机制参与度不足。北极治理机制对中国参与规则建构形成结构性排斥。当前，北极航道航行规则主要由“北极八国”主导制定，其通过北极理事会、国际海事组织（IMO）等平台推动单边主张国际化，却排斥非北极国家对“军舰北极航行技术标准”的实质参与[39]。例如，IMO 框架下《极地规则》对军舰航行的适用范围界定模糊，且缺乏对沿岸国国内法过度扩张的约束条款，导致中国在规则制定中的话语权受限[40]。这种“制度性边缘化”不仅削弱中国军舰航行的法理依据，也使得 UNCLOS 框架下“过境通行制度”的实际效力被架空[41]。

综上，中国需通过技术自主创新与规则博弈并行的策略，破解航行权争议中的权力不对称格局。短期内推动 IMO 制定“军舰北极航行技术标准”，可为化解环保壁垒提供制度工具；长期而言，构建基于“北极命运共同体”理念的多边协调

34 唐尧、夏立平：《中国参与北极航运治理的国际法依据研究》，《太平洋学报》2017 年第 8 期，第 51-61 页。

35 陈敬根：《北极航道“特殊条约规制型海峡模式”的治理与构建》，《政法论丛》2017 年第 4 期，第 86-94 页。

36 李龙飞：《绿色航运背景下北极通航法律问题研究》，《浙江海洋大学学报》2022 年第 5 期，第 48-56 页。

37 胡冰：《我国北极航运发展需求浅析》，《极地研究》2022 年第 5 期，第 76-79 页。

38 马得懿：《海洋航行自由的制度张力与北极航道秩序》，《太平洋学报》2016 年第 12 期，第 1-11 页。

39 李伟芳、黄炎：《极地水域航行规制的国际法问题》，《太平洋学报》2017 年第 1 期，第 75-84 页。

40 郑雷：《北极航道沿海国对航行自由问题的处理与启示》，《国际问题研究》2016 年第 6 期，第 106-121 页。

41 刘惠荣、孙善浩：《中国与北极：合作与共赢之路》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2016 年第 2 期，第 1-7 页。

机制，方能实现航行自由与沿岸管辖权的法益平衡[42]。

第三章 中国军舰北极航道航行权的优化建议

3.1 完善国际法工具应用机制

在北冰洋加速融化的现实背景下，完善国际法工具的应用机制是维护中国军舰北极航道航行权的关键举措。需综合运用《联合国海洋法公约》（UNCLOS）例外条款、国际司法判例援引机制及特殊海域规则框架，构建兼具防御性与主动性的法律策略体系。

首先，应审慎运用 UNCLOS 第 298 条“任择性例外”条款。该条款允许缔约国通过书面声明排除特定类型争端的强制争端解决程序。截至 2023 年，已有包括俄罗斯、加拿大在内的 37 国作出此类声明。中国宜参照《中国关于<联合国海洋法公约>第 298 条声明的立场文件》，正式声明将涉及海洋划界、军事活动等五类争端排除出强制仲裁程序。此举可有效避免 2022 年荷兰诉俄罗斯“北极日出号案”式的司法被动，强化战略模糊下的法律防御能力。需注意的是，声明并非否认公约整体约束力，而是强调自主选择争端解决方式的正当性。

国际法院 1984 年"缅因湾案"确立了沿海国权利与航行自由权的平衡原则，判词强调“航行自由作为国际社会共同利益”的正当性。[43]中国可联动援引 1951 年“英挪渔业案”中“直线基线应具合理性”原则，对加拿大声称的西北航道“历史性内水”主张提出规范性挑战。同时借鉴 2020 年“刻赤海峡案”仲裁庭裁决，主张北方海航道咽喉海峡构成国际通行海峡。此过程须注重判例解释的严谨性，如援引“科孚海峡案”时需区分商船与军舰通行规则差异。[44]

国际海事组织（IMO）2017 年生效的《极地规则》虽属软法范畴，但第 12 章赋予沿海国冰情评估权。建议通过技术性合作协定，建立中俄北极冰情联合监测机制，在保障航行安全的同时突破单边管辖壁垒。同时可援引 UNCLOS 第 234 条“冰封区域例外条款”的文本模糊性，主张该条款适用应以“非歧视性”和“必要性”为限，防止其成为沿海国扩大管辖权的滥觞工具。

在法律工具箱升级路径上，建议构建“双轨并行”应用体系：对西北航道侧重发展判例法抗辩策略，针对北方海航道则强化与俄罗斯的双边协商机制。同时借力北极理事会观察员身份，倡导建立北极航道特殊法律地位工作组，推动形成具有约束力的多边制度安排。此过程中须恪守《中国的北极政策》白皮书主张的“尊重、合作、共赢、可持续”原则，避免落入零和博弈的法律对抗陷阱。[45]

3.2 构建差异化的外交平衡路径

---

[42] 刘惠荣、李浩梅：《北极航行管制的法理探讨》，《国际问题研究》2016 年第 6 期，第 90-105 页。

[43] 白佳玉、李俊瑶：《北极航行治理新规则：形成、发展与未来实践》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2015 年第 6 期，第 14-23 页。

[44] 蒋小翼、周小光：《气候变化背景下北极权益争端与我国海洋权益的国际法思考》，《理论月刊》2016 年第 2 期，第 183-188 页。

[45] 章成:《论北极地区法律治理的框架建构与中国参与》,《国际展望》2015 年第 6 期，第 80-97+155-156 页。

中国军舰北极航道航行权的实现，需针对不同沿岸国的法律立场与利益诉求，构建差异化的外交平衡路径。这一路径的核心在于结合地缘政治现实与国际法理依据，通过“主权尊重+合作开发”与“法理对等反制”两套策略组合，化解矛盾并争取战略主动。[46]

俄罗斯基于《联合国海洋法公约》（UNCLOS）第 234 条“冰封区域条款”，将北极东北航道（北方海航道）定位为“历史性海峡”，主张对其享有完全主权管辖。中国需在尊重俄方主权主张的基础上，通过双边合作实现利益共享。[47]首先，可援引中俄“冰上丝绸之路”共建框架，强化北极航道开发合作的法律协议基础，例如通过《中俄北极合作谅解备忘录》等文件明确双方权利义务。其次，可推动联合科考、港口基建投资等务实合作，如“亚马尔液化天然气项目”模式，促使俄方接受中国军舰基于科研、搜救等非军事化任务的常态化通行。同时，需通过上合组织、金砖机制等平台深化中俄北极战略协作，避免片面依赖《公约》解释争议化解分歧。[48]此类路径既能巩固中俄北极“利益共生体”，又能通过功能性合作间接塑造俄方对中国航行权的默示认可。

针对美加将西北航道界定为“国际海峡”并否认沿岸国管辖权的立场，中国可借鉴其在南海问题上的主张逻辑，构建法律对等反制框架。[49]其一，援引 UNCLOS 第 37-44 条关于国际海峡过境通行权的规定，主张西北航道核心区域符合“用于国际航行的海峡”标准。例如，可比照美国军舰在南海所谓“航行自由行动”中援引的《公约》第 87 条“公海自由”原则，从法理正当性层面消解美加主张的排他性。[50]其二，针对加拿大《北极水域污染防治法》的域外管辖权扩张，可依据国际法院“加拿大/美国缅因湾划界案”中“特别敏感海域”判例，主张对等制定符合《公约》第 234 条的国内立法，同时在北极理事会等多边平台揭露其立法单边性。其三，通过参与国际海事组织（IMO）极地规则修订，推动构建兼顾航行自由与生态保护的北极治理机制，削弱美加法律主张的“道德制高点”。

差异化策略需注重系统性协同。一方面，应在多边层面维护 UNCLOS 的“整体权威”，避免因单独挑战个别条款引发国际法碎片化危机；另一方面，需通过“北极命运共同体”理念整合双边行动，例如将中俄北极合作纳入“一带一路”倡议下跨境运输走廊建设，同时以《中国的北极政策》白皮书为纲，向国际社会阐释中国立场的内在逻辑与和平属性。[51]只有通过法律务实主义与外交灵活性相结合，

---

[46] 密晨曦：《新形势下中国在东北航道治理中的角色思考》，《太平洋学报》2015 年第 8 期，第 71-79 页。
[47] 黄德明：《北极地区法律制度的框架及构建模式》，《求索》2015 年第 11 期，第 4-8 页。
[48] 章成：《北极的区位价值与中国北极权益的维护》，《求索》2015 年第 11 期，第 9-13 页。
[49] 刘惠荣、李浩梅：《北极航线的价值和意义：“一带一路”战略下的解读》，《中国海商法研究》2015 年第 2 期，第 3-10 页。
[50] 孙凯、刘腾：《北极航运治理与中国的参与路径研究》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2015 年第 1 期，第 1-6 页。
[51] 张芷凡：《北极航道通行中环保限制问题的法律思考》，《中国海商法研究》2014 年第 2 期，第 84-89+120 页。

方能在北极航道法律博弈中实现权利主张与战略信誉的动态平衡。[52]

3.3 推进技术创新与规则塑造

在北极命运共同体理念指引下，中国维护北极航道航行权应当秉持技术创新与规则塑造并行的路径。一方面，通过研发低排放破冰船强化技术优势，在应对《联合国海洋法公约》“冰封区域条款”环保诉求的同时，突破俄罗斯等沿岸国的“历史性内水”管辖权限制。具体而言，可针对北极脆弱的生态系统特点，研发液化天然气（LNG）或氢燃料电池动力破冰船，在满足《国际防止船舶造成污染公约》严格排放标准的基础上，证明中国军舰通过东北航道等技术措施对环境产生的负面影响可控，以此消解俄罗斯援引《公约》第 298 条排除司法管辖时提出的环保抗辩基础。这种技术突破不仅能减少北极国家的法律抵制，更有助于提升中国参与北极科技合作的国际形象。[53]

另一方面，应主动主导“军舰北极航行技术标准”的国际规则建构。鉴于现行国际法对军舰过境通行权缺乏明确技术规范，加拿大、俄罗斯得以通过国内立法设置单边航行限制，如强制破冰领航、高额环境保证金等壁垒措施。为此，中国应当联合北极理事会观察员国，在国际海事组织（IMO）框架下推动形成军舰冰区航行设备配置、压载水处理、黑碳排放限制等技术标准，通过制定《极地规则》补充文件将“过境通行制度”这一法理主张转化为具体的操作规范。这既能为北极航道航行自由提供量化评判指标，亦可倒逼沿岸国完善航道服务，最终形成兼顾航行权与环保需求的技术性国际规则。

技术创新与规则塑造之间存在双向赋能关系。低排放船舶的研发成果可为技术标准制定提供实证基础，国际航运标准的推行反过来又能为中国新型破冰船创造市场准入优势。中国宜通过“科研机构+造船企业+法律智库”协作模式，建立北极航行技术专利池，同时将专利技术转化为国际标准提案，实现技术优势向规则话语权的转化。这种复合型策略既可缓解当前北极航道“内水化”主张带来的法律冲突，也符合海洋命运共同体强调的可持续发展原则，为构建公平合理的北极治理秩序提供中国方案。[54]

3.4 健全多边治理机制

在北极地缘格局复杂化背景下，中国需要通过系统性制度设计推动北极航道军事航行权的多边治理体系建设。首先，建议倡议北极理事会设立“军事航行特别工作组”，聚焦北冰洋航行安全与军事活动规范议题。[55]根据《渥太华宣言》确

[52] 白佳玉、李翔：《俄罗斯和加拿大北极航道法律规制述评——兼论我国北极航线的选择》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2014 年第 6 期，第 13-19 页。

[53] 吴军、吴雷钊：《中国北极海域权益分析——以国际海洋法为基点的考量》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2014 年第 3 期，第 51-55 页。

[54] 邹磊磊、付玉：《从有效管理向强化主权诉求的又一范例——论析加拿大西北航道主权诉求的有利因素及制约因素》，《太平洋学报》2014 年第 2 期，第 1-7 页。

[55] 刘能治：《变动中的北极治理国际法律体系及中国的挑战和机遇》，《中国海商法研究》2013 年第 4 期，第 87-93 页。

定的制度框架，工作组可由 8 个北极国家与非北极国家协商组成议事机构，吸收国际海事组织（IMO）和国际海道测量组织（IHO）作为技术顾问。[56]工作组的首要任务在于建立军事航行行为准则，重点规范军舰穿越他国 200 海里专属经济区的“适当顾及义务”（《联合国海洋法公约》第 58 条第三款），同时建立北极特定海域的航行风险评估系统。[57]这种制度创新既尊重沿岸国主权诉求，又可为中国军舰主张正当航行权提供规则支撑。

其次，应当依托“冰上丝绸之路”框架建立多层级的对话机制。该机制可包含三个梯度：在战略层面推动中俄北极事务部级磋商机制常态化，就北方海航道军事护航、搜救协作等核心议题进行政策协调；在实务层面构建北极港口国家联络会议，邀请挪威、冰岛等关键节点国家参与军舰补给、冰情预警等合作；在法律层面设立由国际法专家组成的咨询委员会，系统研究北极航道特殊法律地位问题。[58]这一机制的特色在于通过基础设施联通与法律对接的“双轮驱动”模式，如参鉴《中俄关于推进北方海航道利用合作的谅解备忘录》经验，制定具有区域适用性的航行规则指南。

最后，还需在国际法框架内拓展战略共识空间。重点推动北极理事会制定《北极水域军舰航行示范规则》，可参照《极地水域船舶规则》（Polar Code）的立法路径，设置专门针对军舰的分类管理标准。[59]这需着力解决三个法律难题：明确东北航道在法律属性上属于“用于国际航行的海峡”（《公约》第 37 条），确立过境通行制度的适用性；构建第三方监测评估机制化解加拿大“直线基线”主张与航行自由的冲突；通过技术标准协调降低俄罗斯强制领航制度造成的制度摩擦。建议中国在 2024 年北极圈大会中发起专业法律倡议，组织 30 国以上参与的联合研究项目，以学术成果推进规则共识的形成。[60]

上述治理路径在方法论上实现了两个突破：其一采取“规则先行”策略，通过技术性法律规范化解战略对抗，其二建构“议题联结”网络，将航行权主张与海洋科考、气候变化等公益议题相衔接。这种包容性治理模式既回应了《中国的北极政策》白皮书提出的“尊重、合作、共赢”原则，也为中国参与北极治理提供了制度性话语权支撑。[61]

结语

北极航道航行权争议本质是北极治理规则滞后性与地缘政治复杂性交织的

---

[56] 戴宗翰：《由联合国海洋法公约检视北极航道法律争端——兼论中国应有之外交策略》，《比较法研究》2013 年第 6 期，第 86-108 页。

[57] 李德俊：《西北航道利用的法律地位问题探究》，《太平洋学报》2014 年第 2 期，第 8-14 页。

[58] 张瑞、杨柳：《中国北极安全法律保障研究》，《太平洋学报》2013 年第 6 期，第 11-18 页。

[59] 唐国强：《北极问题与中国的政策》，《国际问题研究》2013 年第 1 期，第 15-25 页。

[60] 白佳玉：《北极航道利用的国际法问题探究》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2012 年第 6 期，第 6-11 页。

[61] 阎铁毅、李冬：《美、俄关于北极航道的行政管理法律体系研究》，《社会科学辑刊》2011 年第 2 期，第 74-78 页。

产物。在北极命运共同体理念指引下，中国需通过法律、技术与机制三维协同策略，破解沿岸国单边管辖与航行自由的结构性矛盾。[62]法律层面应坚守《联合国海洋法公约》国际海峡过境通行制度，针对俄加“历史性内水”主张构建判例法抗辩体系，同时援引《极地规则》环境条款平衡主权声索与航行权益。技术维度上，加快研发低排放破冰船与智能冰情监测系统，以技术合规性突破环保壁垒，消解沿岸国以生态保护为名的航行限制。机制创新则需依托国际海事组织（IMO）推动制定“军舰北极航行技术标准”，明确冰级认证、黑碳排放等关键指标，将军事航行活动纳入《极地规则》补充议定书框架，化解 UNCLOS 第 236 条军舰豁免权与沿岸国环保管辖权的规范冲突。

实践中应注重规则博弈与务实合作的双轨并行：一方面通过“冰上丝绸之路”深化中俄北极航道基础设施建设与航行规则对接，另一方面在北极理事会框架下倡导建立非歧视性通行评估机制。[63]中国始终以负责任大国姿态参与北极治理，既坚决维护《公约》赋予的合法航行权益，亦主动承担极地环境保护的国际义务。未来需持续推动北极命运共同体从理念共识向制度实践转化，通过多边协商平衡沿岸国管辖权与非沿岸国航行自由，为构建开放、包容、可持续的北极治理秩序贡献中国智慧。[64]

2025年中国国际法学会

[62] 孙英、凌胜银：《北极：资源争夺与军事角逐的新战场》，《红旗文稿》2012 年第 16 期，第 33-36 页。
[63] 李志文、高俊涛：《北极通航的航行法律问题探析》，《法学杂志》2010 年第 11 期，第 62-65 页。
[64] 刘惠荣、韩洋：《北极法律问题：适用海洋法基本原则的基础性思考》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2010 年第 1 期，第 1-5 页。

风险预防原则在国际海底区域资源勘探开发的适用探究

胡悦[1]

摘要：随着深海采矿技术发展，国际海底区域资源勘探试采推进，但勘探阶段的制度漏洞和风险威胁深海生态和后续开发，应对科学不确定性带来的环境风险在“区域”适用中具有重要意义。在此背景下，本文聚焦风险预防原则在该区域勘探开发中的适用，并且实践中多采用弱风险预防原则。然而，其在法律适用、主体义务履行和预防性措施实施方面面临困境，如法律术语模糊、体系碎片化、主体责任界定不明、技术标准缺失等。为此，文章提出应对措施，包括完善法律细则并协调法律体系、强化 ISA 监管责任、明确技术标准并加强国际技术协同合作等，旨在为全球深海治理提供参考，推动资源开发与环境保护的动态平衡。

关键词：风险预防原则　国际海底区域　勘探开发制度

一、问题的引出

随着深海采矿技术的突破，国际海底区域（简称“区域”）内多金属矿产资源的勘探与试采活动已进入实质性推进阶段，截至 2025 年 1 月，30 份勘探合同均已生效。[2]尽管目前尚未启动资源的大规模开发，但在勘探阶段暴露出的制度漏洞和风险不确定性已对深海生态安全构成潜在威胁，进一步也将为开发阶段埋下风险隐患。2025 年 3 月，国际海底管理局于牙买加召开第三十届会议理事会将审议《“区域”内矿产资源开发规章草案》[3]以期通过，其内容能否纳入明确的实施标准及其他条款决定了深海治理的生态底线。[4]但是，2024 年 11 月瑙鲁向管理局提交照会，要求在管理局在尚未未通过《开发规章草案》的情况下要求审议并核准开发工作的申请，为“区域”治理敲醒警钟。2020 年管理局 168 个成员国一致通过的《海洋科学研究计划》也加强了在国家管辖范围以外海域英语预防方法的科学基础，彰显目前深海进程中预防性办法实施的重要意义。更重要的是，中国作为“区域”资源勘探的核心参与者和人类共同继承财产原则的坚定维护者，也亟需通过国内法与国际法的制度衔接，从而更好实现资源勘探开发与环境保护的动态平衡。

在此背景下，本文以风险预防原则为切入点，通过探讨该原则在“区域”勘探开发中的适用逻辑、适用制度的困境以及治理应对措施，深入研究原则适用的法

[1] 外交学院硕士研究生，19854122208

[2] 国际海底管理局理事会第三十届会议第一期会议：《勘探合同现状及相关事项，包括有关已核准的勘探工作计划执行情况定期审查的信息》，ISBA/30/C/2（2025），第 1 页.

[3] ISBA/30/C/CRP.1

[4] ISBA/30/C/L.1

律体系、主体责任的承担以及预防性措施实施的三重困境，以期为全球深海治理提供借鉴参考。

二、风险预防原则研究在“区域”适用的必要性分析

（一）相关概念辨析

风险预防原则雏形可追溯于 20 世纪 70 年代的德国空气清洁法案第一次草案，阐明了风险预防原则是一项普遍适用的原则。[5]国际社会对于风险预防原则还没有一致或者权威的定义，但其核心内涵在不同法律文件中呈现共性特征。其中，最具代表性的是 1992 年《里约环境与发展宣言》（简称《里约宣言》）原则 15 规定：“为了保护环境，各国政府应该根据其能力广泛采用风险预防措施。在有严重或不可逆转的损害的威胁时，缺乏科学确定性不应被用来作为延缓采取有效措施防止环境退化的理由。”这也被国内很多学者采用作为风险预防原则的定义。[6]这一定义表明建立风险预防措施是为了绕过传统的证据规则，尤其是不能有效应对或处理科学证据不足时的环境危害或风险的情形。该原则强调了在发生环境风险时，不应因缺乏科学确定性而推迟必要措施的实施。因此，风险预防原则对应对科学不确定性造成的环境风险具有重要作用。

但风险预防原则在学界中仍存在一定的争议。由于预防原则、风险预防原则、损害预防原则以及防止原则的中文名称在国际条约文本和学术研究中交错出现，以致众多学者对其概念界定常常产生争议与误解，并将对概念的混淆认知带入到制度执行上的错误适配。王曦教授认为损害预防原则的英文表述为“principle of prevention”或“principle of preventive action”，因此大多数学者也将防止原则译为损害预防原则，并对损害预防原则和风险预防原则归纳了四点区别[7]；朱建庚认为两者均主张事先采取措施预防损害或风险的发生，所以将其统一在预防原则之下，并且其认为在理论上防止原则与风险预防原则确实存在一定的区别，但是在实践中的制度和适用措施中二者有很多相同之处[8]；也有学者将二者视为同一概念，并认为预防原则分为损害预防原则和风险预防原则没有区分的必要。[9]

本文认为，风险预防原则侧重适用于科学不确定性较高的情况，即使没有充分的科学证据，只要有潜在的严重或不可逆损害的可能性就应当采取预防措施；损害预防原则可能更侧重于已知损害的预防，根据意译不同也可以称作防止原则；而对于预防原则范围，本文持与朱建庚相同观点。另外，在传统环境领域，风险预防原则和损害预防原则在概念上可能并无区分意义。因为实践中的保护措施通

[5] Arie Truwborst,Evolution and Status ofthe Precautionary Principle in International Law, Kluwer Law International, 2002, p. 4, p. 17.
[6] 王曦编著：《国际环境法》，法律出版社 1998 年版，第 116 页。
[7] 王曦：《国际环境法》，第 115 页至 117 页。
[8] 朱建庚著：《风险预防原则与海洋环境保护》，人民法院出版社 2006 版，第 38 页。
[9] 林灿铃著：《国际环境法》，人民出版社 2004 年版，第 178 页。

常将已知的、充分的科学证据作为实施的前提，即适用举证责任前置原则。而对于所谓的“科学不确定性”通常并不会触发保护措施的实施。因此，当不存在明确的科学证据或者环境风险无法合理预见时，根据预防原则或损害预防原则便无法对此种情况采取保护措施，而风险预防原则的概念则填补了这一空白。[10]

（二）“区域”勘探开发中风险预防原则的研究意义

区别于传统环境的深海生态系统，即任何超过两百海里深度的区域[11]，尤其是作为人类共同继承财产的国际海底区域，人类对于其环境认知空白高达 70%，一旦破深海生态的化能合成机制，其恢复周期可长达数千年。研究表明，镍、钴和锰等结核金属在深海海底的形成速度为每百万年增长 1-10 毫米，并因为海洋深度存在不同程度的氧合作用，使得结核中不同金属的占比存在差异[12]，比如靠近底土表面的结核含有更多的钴，而较深底土的结核含有更多的镍和锂。由此，开发者在海底汲取矿产资源并将其运送到表面的过程中，会在海底、中层水域和表面产生沉积物云，并可能会对底栖生物进行物理覆盖和产生化学毒性，以及对中层遂于的浮游生物和鱼类均会产生生物紊乱与重金属污染。应对此种情形，风险预防原则下的环境影响评价制度便可以通过可观测损害标准对沉淀物扩散面积及造成的人为扰动和羽流进行预测。

因此，在此背景下，以科学确定性为前提的损害预防原则与聚焦已知风险的预防原则，均难以应对深海资源勘探中未知的风险。唯有风险预防原则，即使存在科学不确定性情况，仍可以通过预防措施先行等制度为国际海底区域提供实质的保护。然而，尽管风险预防原则在应对科学不确定性方面具有不可替代的制度价值，但在“区域”的适用中也面临着多重挑战，多层级法律体系的不协调性、责任机制的模糊化以及预防措施实施的困境无疑不影响风险预防原则的适用，这也是本文将风险预防原则作为研究对象的主要原因所在。

（三）弱风险预防原则的实践选择

在讨论风险预防原则在“区域”适用前，我们还应确定该原则在上述众多的定义中的分类。通常会依据风险防范的严格程度划分为两类，一种是强风险预防原则（the strong precautionary priciple），较为典型的是 1998 年美国温思布莱德（Wingspread）会议形成的定义[13]，即使有些因果关系未得到科学上的充分确定，

---

[10] See e.g. David Freestone & Ellen Hey, eds, *The Precautionary Prenciple and International Law: The Challenge of Implementation* (The Hague: Kluwer Law International, 1996), note 1 at 54.

[11] *See* INT'L UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE, *Issues Brief 'Deep-Sea Mining'* (2022), https://www.iucn.org/sites/default/files/2022-07/iucn-issues-brief-dsmupdate-final.pdf[https://perma.cc/4VEF-SRT2].

[12] Jon Copley, *Deep-sea mining is making the seabed the hottest real estate on Earth,* NEWSCIENTIST (Nov. 4 2020).

[13] 该会议通过的风险预防原则定义：“因此，有必要贯彻风险预防原则:当一项活动对人体的健康或者环境

也应当采取风险预防的措施。该声明中的定义内容也是环境主义者比较推崇的定义。另一种则是弱风险预防原则（the weak precautionary priciple），与上文提到的《里约宣言》中的表述极为相似：缺乏充分的确定性不能作为延缓有效措施防止环境损害的理由。由于强风险预防原则严格禁止无证据证明其行为无害前不能从事活动，而后者并不严格禁止风险行为，所以后者在实践应用中采纳较多。尤其在下文国际立法体系中的规定，便是以弱风险预防原则为基调，形成独特的制度框架。且该原则与后文提及适用主体的责任义务强度也相衔接，并非以绝对禁止或严格责任为出发点，而是通过规定“合理义务”或者“最低限度义务”以平衡责任的分配。因此，为促进深海采矿和海洋可持续双重目标的发展，对于深海矿产资源在弱风险预防原则的规制下进行合理开发是必要的。

三、“区域”中风险预防原则的适用困境

（一）“区域”中风险预防原则的法律适用困境

1、风险预防原则适用的法律框架

首先，关于“区域”矿产资源勘探开发相关活动主要在联合国法律体系框架下实行。《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）和《关于执行 1982 年<联合国海洋法公约>第十一部分的协定》（以下简称《执行协定》）便是 ISA 行使相应的权利的首要依据。根据《公约》第十一部分“区域”中第 145 条规定[14]和第十二部分海洋环境的保护与保全中第 194 条第 1 款规定[15]，均需通过采取适当措施和防止等行为以避免对海洋环境其他生物造成不利影响。虽然措辞是“防止”，但其实条款中提及“这种活动的可能产生的有害影响”中的“可能”（may）一词涵盖的是科学不确定性下的潜在风险，而非仅限于已知或者已证实的损害。《公约》表面体现的仍是传统的损害预防原则，但是在深海环境下却赋予了其更加积极的内涵，即将“预防已知损害”拓展至“防范潜在风险”，与风险预防原则在“科学不确定性下采取行动”的核心形成实质的统一，这也与上文在概念辨析的观点相呼应。但无论是损害预防原则还是风险预防原则，由于其都主张采取措施以预防损害和风

产生危害的威胁时，即使有些因果关系没有得到科学上的充分确定，也应当采取风险预防的措施。在这种情况下，应当由活动的支持者而非公众承担证明责任。运用风险预防原则的过程必须公开、知情、民主，必须包括潜在受影响的当事人，同时必须审查包括不行动在内的替代方法的范围。”

[14]《联合国海洋法公约》第 145 条规定：“应按照本公约对“区域”内活动采取必要措施,以确保切实保护海洋环境，不受这种活动可能产生的有害影响。为此目的,管理局应制定适当的规则,规章和程序,以便除其他外: (a) 防止、减少和控制对包括海岸在内的海洋环境的污染和其他危害,并防止干扰海洋环境的生态平衡,特别注意使其不受诸如钻探、挖泥、挖凿、废物处置等活动,以及建造和操作或维修与这种活动有关的设施、管道和其他装置所产生的有害影响; (b) 保护和养护“区域”的自然资源,并防止对海洋环境中动植物的损害。”

[15]《联合国海洋法公约》第 194 条第 1 款规定：“各国应适当情形下个别或联合地采取一切符合本公约的必要措施，防止、减少和控制任何来源的海洋环境污染，为此目的，按照其能力使用其所掌握的最切实可行方法，并应在这方面尽力协调它们的政策。”

险发生，可将两者统一于预防原则之中。同时，《执行协定》中虽未直接提及风险预防原则，但该协定通过制度安排和责任分配间接地为风险预防原则在“区域”活动中的适用提供补充支撑。《执行协定》附件第 3 条要求承包者在申请勘探或开发提交相关的环境数据和环境影响评估方法以及应急方案，但实质上要求承包者在科学不确定性下预先评估潜在风险，符合风险预防原则的核心；《执行协定》第 4 条规定了担保国的确保义务与赔偿责任，该规定间接落实风险预防原则对行为主体审慎义务的要求。

另外，管理局在上述的法律框架下也制定了一系列的规章与程序以规范“区域”资源活动。法律和技术委员会（LTC）编写的《“区域”内矿产资源开发规章草案》（以下简称《开发规章草案》）对《公约》145 条有关海洋环境保护的内容进行细化，并围绕“区域”勘探活动对环境影响相关问题以及应对措施进行探究。虽然《公约》与《执行协定》未直接引入风险预防原则，但《开发规章草案》第 44 条[16]明确声明利用预防性办法以保护海洋环境免受有害影响的风险，该条款奠定了风险预防原则在“区域”资源开发利用的国际法地位。并且，《规章草案》中环境影响报告制度和环境补偿金的设定，以及对环境管理和监测计划在一定程度上也是出于对风险预防原则的考量而制定。同时，为促进“区域”及其资源的纵深化发展，ISA 针对“区域”相关资源的勘探开发内容制定了三部矿物勘探规章[17]，并于第二部分规定承包者应采取必要措施和预防做法以防止或减少对海洋环境不良影响的内容同样对风险预防原则适用的体现。

2、风险预防原则适用的法律困境

根据上文提及风险预防原则适用的相关法律文件，我们可以看出该原则的适用已形成多层级的法律依据，但同时也体现出该原则在法律适用中的核心困境。

一是因法律术语的模糊性导致原则适用边界不清。上文中《公约》第 145 条和第 194 条提及的“可能”隐含了对于科学不确定性的关注，但也未明确“可能”的法律阈值和风险程度。这将会导致预防已知损害与防范潜在风险的界限存在模糊

[16] 海管局、担保国和承包者各自酌情就“区域”内活动，规划、执行和修改为应依海管局通过的规则、规章及程序有效保护海洋环境免受有害影响而必须采取的措施。为此，它们应：(a)采用《关于环境与发展的里约宣言》原则 15 所反映的预防性办法，评估和管理“区域”内开发活动损害海洋环境的风险；(b)在执行此类措施时适用最佳可得技术和最佳环保做法；(c)将最佳可得科学证据纳入环境决策，包括就环境评估开展的所有风险评估和管理，以及根据或按照最佳环保做法采取的管理和应对措施；(d)在评估、评价和管理开发活动在“区域”内造成的环境影响方面，包括在为此及时提供和获取相关环境数据和信息以及让利益攸关方参与的机会方面，促进问责制并提高透明度。

[17] 三部勘探规章：国际海底管理局大会于 2000 年 7 月 13 日通过的《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》（以下简称《多金属结核规章》）（ISBA/19/C/17）；于 2010 年 5 月举行的第 16 届会议上核准通过的《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》（以下简称《多金属硫化物规章》）(ISBA/16/A/12/Rev.1)；于 2012 年 7 月举行的第 18 届会议上审议通过的《“区域”内富钴铁锰结壳探矿与勘探规章》（以下简称《富钴铁锰结壳规章》）(ISBA/18/A/11)。

性，并且在科学证据证明活动存在风险可能性时是否触发预防措施的标准产生差异，易导致存在“过度预防”和“风险放任”的两极化倾向。同时，关于三部勘探规章的内容也是未对关键性概念进行科学层面的明确定义，如《多金属结核规章》第 2 条第 2 款规定“当有实质性证据表明可能对海洋环境造成严重损害时，应采用预防性方法并不得进行探矿”，其中“严重损害”的损害程度并未进行规定，这也会导致同样的后果。另外，《开发规章草案》虽引入了《里约宣言》的预防性办法，但是并未结合“区域”的特殊性质进行重新定义，这也可能加剧实践中的适用混乱情形。

二是因法律体系过于分散和碎片化导致不同法律文件的不协调。上文提及 ISA 是在《公约》和《执行协定》的框架下制定《开发规章草案》和三部勘探规章，而在这多层级的法律文件中常常存在规则的重复与冲突，缺乏统一的协调机制。《公约》和《开发规章草案》之间规则目标的价值取向似乎就存在一定程度的差异。《公约》第 153 条规定的平行开发制度中，申请者的主要义务是提供两块价值相当的矿址并缴纳费用，管理局则是对矿质价值相当性和申请者资质进行形式审查，并未提及环境风险的实质审查标准，其制度设计隐含开发利益优先环境风险的价值导向；而《开发规章草案》则引入复杂的环境影响评估标准与流程，要求承包者在勘探开发前完成 EIA，提交 BAT 方案并设立生态参照区，形成风险预防高于开发效率的严格标准。由此可知，作为上位法的《公约》侧重开发权力的分配，而下位法《开发规章草案》着重控制生态风险，缺乏中间层级的平衡机制去协调，这将使得 ISA 在促进“区域”开发和防范生态损害风险之间难以平衡，并且在实践中也会出现两难的局面。同时，三部勘探规章主要针对不同矿种制定预防措施，其中也并未建立统一的风险评估框架和判定标准。

（二）“区域”中风险预防原则不同主体的适用困境

1、不同主体的环境义务体系

根据《公约》和《开发规章草案》规定体现了三类主要主体在不同层面的不同环境义务，形成“管理局的一般性首要义务、承担者的执行义务以及担保国的担保义务”三层义务主体架构。

首先，ISA 根据其设立的宗旨对“区域”负有一般性首要任务，有义务采取预防措施防止和减少活动对“区域”环境遭受损害和风险的可能性。根据《公约》第十一部分对“区域”特殊性质的规定，“区域”及其资源是人类的共同继承财产，并且对于“区域”内资源的一切权利由 ISA 代表全人类进行行使。由此关于“区域”内资源勘探开发活动的进行与产生的风险，ISA 必然对其负有相应的责任。此规定阐明了 ISA 的职责，同时这也是 ISA 产生的原因。其次，ISA 对“区域”海洋环境的保护也负有责任。根据《公约》第 145 条和《开发规章草案》第 44 条，ISA 有义务按照规定采取必要措施以保护海洋环境不受“区域”活动可能产生的有害影

响，并为防止、减少和控制可能对海洋环境造成的风险和损害制定适当的规则和规章的责任。除此以外，ISA 还有因“区域”活动特殊性所负有的对“区域”保护的区域义务。海管局各机关有义务监测勘探工作计划的遵守情况，并在第 29 届 LTC 会议中确定了海管局各机关对承包者遵守情况的监测程序，表明只有理事会才能对承包者采取强制执行行动，即以课以罚款、暂停合同或终止合同。[18]

其次，承包者是直接参与“区域”勘探开发活动的主要行为者，因此还需对活动的进行承担一系列的特殊义务。除了根据《开发规章草案》第 44 条规定承包者也有对于“区域”活动采取一般预防措施的义务。根据《开发规章草案》第四部分内容，承包者有义务采取必要措施防止和减少其他对海洋环境可能造成的损害、污染等风险，如在活动开始前应准备环境声明与应急计划，在活动过程中编制记录环境影响评估的环境影响报告以及环境管理和监测计划的责任，并对“区域”内活动可能对海洋环境造成的污染进行进行控制的义务。同时，“区域”内勘探矿物合同还要去承包者收集海洋学和环境基线数据，以对比评估其勘探工作计划的活动方案可能对海洋环境造成的影响。[19]除此以外，承包者还有协作义务，接受管理局的监管以及配合其他主体的参与，绩效评估的独立审查员或利益相关者的公开咨询。根据勘探合同规定，承包者有义务在每年结束后的 90 天内想秘书长提交年度报告，说明其在勘探区域的活动方案，并在五年内由秘书长审查勘探工作计划的执行情况。[20]

最后，由于作为个人的承包者无法承受因活动导致的国际法责任，所以还需由作为国际法主体的国籍国承担担保责任。担保国除了承担《开发规章草案》第 44 条规定的对海洋环境保护的一般责任外，根据《公约》第 139 条和第 153 条，各缔约国还负有独立的法律责任，有义务采取一切必要措施以确保个人或者企业在其管辖或控制的区域开展活动时符合法律规定，并对于承包者违反上述规定所造成的损害负有赔偿的责任。在 2011 年的国际海洋法法庭海底争端分庭（简称“分庭”）发表的咨询意见[21]中将担保国的责任进一步划分为确保义务（Resonsiblity To Ensure）和直接责任（Direct Obligation）。一是担保国应采取一切合理措施确保承包者遵守规则和接受监管的确保义务，并提及尽责义务（Due Diligence），声称判断标准需结合风险程度和活动性质动态调整；二是因担保国自身疏忽等行为导致环境损害承担的直接责任，与确保义务独立，无需以承包者违约为前提。该区分进一步理清了 ISA、承包者和担保国之间的责任界定。

2、责任主体义务的适用困境

在上述框架中，ISA、承包者和担保国三类主体的责任在义务划分已形成较

[18] ISBA/29/LTC/5
[19] ISBA/25/LTC/6/Rev.3
[20] 勘探合同标准条款第 10.1 节（ISBA/19/C/17，附件）。
[21] ISBA/17/C/6 - ISBA/17/LTC/5

完成的制度架构，但在实践中较为突出的矛盾常集中 ISA 监管标准和担保国责任界定，而承包者作为执行主体，其困境更多在执行层面。因此，下文将侧重于 ISA 和担保国的责任问题进行重点说明。

“区域”的特殊性质意味着 ISA 在责任承担上具有双重性，既是规则的制定者，也是执行的监管者。一方面，根据上文提及法律术语和标准的模糊性，通常导致 ISA 在审查相关预防性措施的实施标准和界限缺乏统一的量化指标，致使 ISA 无法充分履行监管义务。另一方面，无论《公约》还是《开发规章草案》均未明确 ISA 因规则制定或审批失误导致环境损害的法律责任，同样在 2011 年分庭的咨询意见中仅细化了但担保国的责任，但对 ISA 监管过失责任避而不谈，从而可能导致实施主体自身放宽环境标准致使形成监管宽松的实施漏洞。2024 年克拉里昂-克利珀顿区 NORI-D 合同区发生的事件，暴露了因监管标准模糊引发的执行争议。[22]因绿色和平组织抗议导致承包者无法完成环境数据收集，ISA 便依据《开发规章草案》第 44 条发布紧急措施要求抗议者撤离，绿色和平组织就秘书长对其采取的紧急措施向阿姆斯特丹地区法院提起诉讼，法院就绿色和平组织的“抗议权”为由否定了 ISA 的部分权力，凸显监管标准与司法实践的冲突。在 2025 年 3 月 LTC 工作报告中，海管采取了一定的应对措施，如对监管活动制定相应的环境阈值和拟定标准化流程于环境管理规划。[23]

关于担保国义务，首先，咨询意见并未对确保义务中承包者违约和本国疏忽导致直接责任的情形和区分标准进行具体阐释，存在衔接逻辑空白。确保义务中如何认定担保国“已尽合理注意义务”，“合理适当措施”的具体内涵如何，还有直接责任的承担需担保国证明“未履行义务与损害之间因果关系”的界定标准，也无相关规定解释。其次，担保国责任的承担缺乏统一法律依据和标准。如 2025 年法律技术委员会的工作报告提及区域环境管理计划，有成员国提出区域管理计划应具有法律约束力，但实践中仅通过理事会决议生效，如克拉里昂-克利珀顿区计划。这种并无强制性约束力的软法性质导致担保国在履行区域监测责任时，缺乏明确的法律义务界定，并且担保国能否以非强制性标准为由主张免责存在争议以及影响后续区域监测责任的划定。[24]最后，ISA 与担保国之间责任边界模糊。2015 年第 21 届会议秘书长的报告曾指出[25]，因资源有限未能按时对现有国家立法进行全面审查，因此可能会影响对担保国立法的系统性评估。若因担保国立法漏洞导致承包者违规，ISA 可能因未完成全面审查而难以追责，担保国则可能以已提交立法为由抗辩，从而形成监管漏洞。

[22] ISBA/29/C/4/Rev.1
[23] ISBA/30/C/4
[24] ISBA/29/LTC/8
[25] ISBA/21/C/7

（三）风险预防原则下预防性办法的实施困境

随着风险预防原则相关准则在各个环境保护领域不断被完善，国际司法机构也开始在一些案例实践中开始援引风险预防原则，如核试验案（Nuclear Test Case）、南方金枪鱼案（Southern Bluefin Tuna Case）,由于案件中国家实践的加入，风险预防原则也逐渐被认为是一项正在形成的习惯国际法原则。[26]但是，如上文所提的若干文书其实并没有明确规定使用风险预防原则的概念，而是通过引用其他术语来反映这一概念，如风险预防方法（the precautionary approach）和风险预防措施（the precautionary measures)。虽然文书并没有直接引用风险预防原则一词，但要求各国在满足“缺乏科学证据的合理预见性损害”和“严重或不可逆转的损害威胁”等触发因素时采取预防措施也是适用该原则的体现，如《开发规章草案》第 44 条的规定和三部勘探规章，均未明确规定适用风险预防原则，但援引适用了《里约宣言》原则 15 规定的预防性办法。

在海底区域资源勘探的过程中，《开发规章草案》和三部勘探规章主要采取的预防性措施有最佳可行技术（Best Available Technology，BAT）、最佳环境实践（Best Environment Practice，BEP）、环境影响评价（Environment Impact Assessment，EIA）以及环境风险评价（Environment Risk Assessment，ERA）等。其中，BAT 强调适用最佳可行技术减少生态破坏，EIA 则通过系统评估潜在影响来预防不可逆损害，两者的适用根植于深海环境的特殊性与国际法实践的需求，是“区域”勘探开发适用风险预防原则的一大进步。尽管，风险预防措施的实施是风险预防的核心工具，但在深海的实践效力却受到极大的限制，从而导致风险预防原则未能有效落实，下文将具体围绕两者的适用及实施困境展开说明。

1、最佳可行技术

关于 BAT，《开发规章草案》在修订中新增了一个备选定义，对“技术”（Techniques）、“可得技术”（Available Techniques）以及“最佳”（Best）含义进行了规定。“可得技术”指在经济和技术可行的条件下的开发的并能够在相关部门实施的技术，无论是都在成员国国内适用或生产，只要对操作者是合理可及的即可，而“最佳”要求技术有效实现整体环境的高水平保护。[27]这明确的表明技术的使用应以保护环境宗旨为前提。

一般而言，预防性方法的适用通常与各国为防止环境遭受损害而采取必要措施的能力有关，由此并没有对国家采取措施程度作出硬性要求，但 BAT 的适用提高了各国在活动中对于预防措施的适用门槛。BAT 要求开采海底矿物应以生态扰动最小化为前提，处理表层沉淀有关的问题以及海底生物群落与沉积其上沉积物之间的数量关系，通过最保守和可行的技术弥补科学认知不足产生的盲区。

[26] 朱建庚著：《风险预防原则与海洋环境保护》，第 247 页。

[27] ISBA/30/C/CPR.1, Schedule, Use of terms and scope (Alt. “Best Available Techniques”).

由于活动可能因沉积物云引发其他生物或化学干扰，因此更需适用 BAT 原则。根据《多金属结核规章》第 31 条第 4 款、《富钴铁锰结壳规章》和《多金属硫化物规章》第 33 条第 4 款规定了应当根据最佳科学和技术信息确定“区域”内活动是否会对海洋造成严重的有害影响，以及《开发规章草案》第 47 条第 3 款规定，承包者编写环境影响报告时应当依据最佳可得科学证据、最佳环保做法和最佳可得技术进行。在《建议报告》更加体现运用 BAT 克服深海环境构成的挑战，针对多金属硫化物热液喷口区极端环境，可以适用于耐高温、抗腐蚀的复合型传感器。由此 ISA 与承包者均应利用最佳的科学技术信息去应对脆弱的深海系统，在一定程度上加强和提高了对于风险预防原则适用的程度与标准。

2、环境影响评价

为了预期和减少“区域”内活动可能产生的有害环境影响，主要是通过对活动可能产生的环境影响进行评估，如对生物、社会等其他相关影响以及环境风险进行评估，这是资源开发准备阶段的必经环节。环境影响评价首次被确定国际法义务是在 2010 年的“乌拉圭河纸浆厂案”中，确定各国有义务监测在其管辖范围内活动的环境影响并作出评价。由于勘探开发活动在海底，并可能因沉积物扰动系统造成人为扰动和羽流，更需该措施应对海底、海底边界层以及大洋环境可能造成的影响进行评估。

《公约》第 206 条规定各国应对活动可能产生的影响进行评价，并提交环境影响报告；《执行协定》并未明确提及 EIA，只是在附件中提及与其相关的科学研究与材料。《开发规章草案》对于 EIA 规定了两类适用主体，一种是上文提及的一般义务，ISA、担保国和承包者需承担活动在“区域”内造成环境影响的评估、评价和管理，即提供和获取相关环境数据和信息以及让利益相关方参与的机会方面；另一种是根据规章第 47 条和第 48 条，作为活动实施主体的承包者撰写环境影响报告的责任，环境影响报告主要对环境影响评估的结果进行记录和汇监测计划。该规章对于承担者的要求有了更加具体的规定，三部探矿勘探规章在规定环境影响评价相关的内容上具有极大的一致性，并且《多金属硫化物勘探规章》还规定了“影响参照区”和“保全参照区”的概念，进一步明确承包者的权利义务。在 LTC 指导承包者评估“区域”内勘探活动可能对环境造成的影响建议中，明确要求承包者在勘探活动开始前必须向 ISA 提交环境影响评估书、监测方案计划书以及用于环境基线的数据[28]，以及 2022 年 LTC 编制的《环境影响评估过程的标准和指南草案》[29]进一步对 EIA 的评估流程和评估报告的步骤和标准进行确定。

除此以外，EIA 不仅应对直接受到影响的地区进行评估，还应覆盖受海底扰动羽流、排放羽流以及运输矿物至海洋表面时所排放物质的影响的更广泛区域进

[28] ISBA/25/LTC/6/Rev.3

[29] ISBA/27/C/4

行使用。只有通过影响 EIA，才能评估排放羽流是否会造成食物链的改变，或者是否存在扰乱生物的垂直迁移或其他迁移，甚至是否对大洋最小含氧带生物地球化学变化造成危害。因此，只有依托 EIA 全流程的介入，风险预防原则才能从理论转化为可操作的行动指南。

3、预防性措施实施挑战

尽管风险预防措施在规则设计上为海底勘探风险提供了框架支撑，并通过法律文件逐步对其措施进行细化，但这些措施在实践中仍面临着显著的实施困境。

首先，关于预防性方法的规定用语以及适用阈值不明确，如在《多金属结核规章》第 2 条第 2 款规定，如果有实质性证据表明肯对海洋环境造成严重损害时，应采用预防性办法并不得进行探矿。虽然这一条款适用了风险预防原则，但是该规章以及 ISA 任何其他文书都没有对“实质性证据”或“严重损害”的程度与概念进行界定。并且根据《多金属结核规章》甚至其他规章的宗旨，很难推测因活动的“危害”标准或阈值而致使采取预防性措施的界限。三部探矿勘探规章均规定了 BAT 和 BEP 的适用，但是并未指定具体的技术指标，如结核矿区的生态恢复周期指标或开采中海底噪声控制的分贝阈值，缺乏科学界定的技术标准将会使得预防性办法沦为原则性的宣示，缺乏可操作性。此外，此类模糊界定直接影响后续监管审查效率，如中国五矿集团 2025 年 3 月提交的环境影响报告经 LTC 多轮审查质询，审查了除环境报告外的收集器作业、生物基线数据的有限性、采样站的数量和密度以及工具类型等情况，反映出 LTC 审查过程依赖个案协商，而非基于明确的科学指标体系和统一评估标准。

其次，深海环境复杂性和不确定性，对预防性措施的实施构成直接技术制约，集中体现在多维度数据的获取和技术的高标准要求。根据《LTC 指导承包者评估“区域”内勘探活动可能对环境造成影响的建议》报告（简称《建议报告》），为建立可靠的环境基线，要求承包者通过最佳采样技术收集地质性质、物理海洋学、化学海洋学以及生物群落等多维度参数。除上述提及的多学科数据外，《建议报告》还对特殊资源附加数据要求。对于多金属硫化物应进行热液环境监测，但活性硫化物区热液喷口周边高温达 300 摄氏度，并且其液体环境具有强腐蚀性，箱式取样器等传统采样设备的材料耐受性以及数据稳定性不足以支撑极端环境勘探活动的进行，因此对承包者取样技术提出更高水平要求；而对于富钴铁锰结壳的收集，承包者应在硬底质海山进行分层生物采样，按海山地形、深度、底质等分层分别统计样本，但结壳覆盖的岩石抗压强度大于 200MPa[30]，传统沉淀物取样器仍无法穿透，需要承包者采用深海凿岩机或振动式取样钻等切割工具。因此，深海环境自身的特殊性和不确定性对“区域”勘探活动的制约，本质上体现了环境数据需求与技术供给能力之间的代际鸿沟，同时，也从侧面反映出预防性措施实

[30] 周知进,卜英勇：《海底富钴结壳物理特性的试验研究》，载《地球物理学进展》2008 年第 5 期。

施的紧迫性与必要性。

四、风险预防原则的应对措施

（一）法律细则的完善与协调

在国际海底区域资源勘探开发中，风险预防原则的法律适用困境显著，主要涉及各个国家利益诉求和技术能力参差不齐，更深层的原因在于国际法的固有局限性，为平衡各国利益而力求条款用语宽泛和包容，导致在实践运用中缺乏具体性和可操纵性，使得导致风险预防原则在适用与执行中存在困境。ISA 已清晰意识到实践适用中面临的一系列问题，并积极采取行动加以修正与完善。尽管受深海环境、各国利益和技术挑战等多方面艰巨因素的制约，短期内难以取得立竿见影的效果，但 ISA 在《开发规章草案》的修订与磋商中提出了诸多关键举措。

2025 年 3 月，理事会发布了《开发规章草案》的修订合并案文（以下所提及的均是修订文本），关于《开发规章草案》的法律修订有较多代表提出了切实的建议。在序言部分，有代表指出人类对于深海生态系统和“区域”内活动的认知仍有较大局限性，建议规章应根据科学知识的进步而适时进行修订[31]；同时，草案还对资源和区域特定指标以及环境定量阈值进行简单的概要，包括但不限于毒性、悬浮沉积物的浑浊度与沉降、生物多样性状况以及生态系统结构与功能等指标。[32]尽管部分指标仍存在争议，但却能展现出 ISA 以及各成员国力求推动《开发规章草案》朝着精细化方向发展的积极意愿。除此以外，在责任界定和技术规范方面也取得了显著进展，针对 ISA、承包者和担保国不同主体的责任划分，进行了更为清晰的界定；在技术规范层面，对勘探开发所涉及的各类技术标准和操作流程进行了全面的完善，具体细节将在后续内容进行展开说明。

为进一步完善规章细则，除在修订草案环节外，还应从多方面深入推进。在法律体系的协调性层面，对于《公约》、《执行协定》、《开发规章草案》以及三部勘探规章等法律文件的关键术语进行统一界定至关重要。在修订草案的过程中，不少代表团认为《开发规章草案》的修订应充分考量与其他国际文书和框架的一致性，尤其是最近通过的《国家管辖范围以外海洋生物多样性养护和可持续利用协定》（BBNJ 协定）[33]，只有这样才能构建统一、有效的海洋治理体系。事实上，在整个修订的过程中，实现各类国际文书的协同已成为一项核心的重要内容。同时，三部勘探规章应依据统一的风险评估框架和判定标准进行修订，确保对不同矿种的勘探开发活动进行科学、一致的管理。另一方面，在实现法律统一的同时，还应消除规则之间的重复与冲突。为此，相关机构应建立专门的协调机制，通过制定中间层级的平衡规则，明确在不同情况下开发活动与生态保护的优先顺序。

---

[31] ISBA/30/C/CRP. 1, Preamble.
[32] ISBA/30/C/CRP. 1, regulation 45, 2 (c).
[33] ISBA/30/C/CRP. 1, regulation 44, 4.

尤其是在生态脆弱的深海区域，应优先保障生态保护，严格限制开发活动的规模和强度；而在资源丰富且生态恢复能力较强的区域，可以在确保生态安全的前提下，适度提高开发效率。通过这种方式，实现资源开发与生态保护的动态平衡。

此外，根据上述提及根据科技发展适时修改草案的条款，还应建立法律动态更新机制。通过定期组织专家团队，以及结合最新的深海科学研究成果、技术发展水平以及国际海底区域资源勘探开发的实践经验，对相关法律文件进行全面审查和修订，以确保法律细则能够紧跟时代步伐，有效应对新出现的问题和挑战，使风险预防原则在国际海底区域资源勘探开发中真正得以有效落实，实现资源开发与环境保护的可持续发展。

（二）ISA监管责任的强化

ISA 在 2025 年 3 月的工作报告[34]中针对责任承担方面提供了相应的应对策略，围绕 ISA 在环境阈值制定、环境管理规划的标准化流程、数据管理以及承包者活动的审查等方面展开深入讨论，其核心在于强化其监管责任。在环境阈值制定方面，持续推进闭会期间专家组各分组工作，加快毒性、再悬浮沉积物的湍流和沉降以及水下噪音和光污染等环境阈值的确定，明确量化指标，为其监管提供更加科学的依据；在环境管理规划标准化流程上，法技委积极整合各方意见，完善区域环境管理计划的拟订、制定和审查程序，增强监管规范性与系统性；数据管理层面，ISA 加大投入以提升数据质量、可用性和可获取性，强化与其他数据库的交互性，为监管决策提供有力支持。针对承包者活动审查，ISA 建立严格规范的审查流程。法技委注意秘书长关于勘探合同状况等报告，审查承包者五年期定期报告，关注展期契约和放弃状况，并要求秘书处通报定期审查进程进展和及时性。同时依据相关标准评估承包者活动业绩，审查特定承包者答复，邀请部分承包者进行虚拟意见交流，后续向理事会报告交流结果，并仔细审查承包者提交的环境影响报告，评估其完整性、准确性和统计可靠性，与承包者沟通，根据审查结果给出是否纳入勘探合同活动方案的建议。

除此以外，ISA 还应加强与各成员国、担保国以及相关国际组织的沟通与协作。在督促各国履行义务的同时，也要定期提交国内相关法规的以供 ISA 进行审查，同时，ISA 应积极参与国际规则的制定和完善，将“区域”资源勘探开发的监管经验反馈到国际层面，通过定期组织多边会议和交流活动，分享监管经验和最新研究成果，促进各方在监管理念和行动上的协调一致，推动全球海洋资源开发监管体系的协同发展。此外，ISA 要持续关注深海技术发展和行业动态，及时调整监管策略和重点，以适应不断变化的“区域”资源勘探开发环境，全方位、多层次地强化 ISA 的监管责任，切实保障国际海底区域资源开发与环境保护的协调发展。

[34] ISBA/30/C/4

（三）技术标准的界定与协同

对于前文提及预防性措施的适用困境，归根结底是因为科学研究本身存在的局限性，对于深海生态系统的运行机制以及物种间的相互关系认知仍不明晰，深海不同区域环境条件差异巨大，这种多样性和复杂性致使难以构建统一的评估体系，导致预防性措施的适用阈值难以确定。与此同时，深海环境的不确定性极大增加了技术研发难度，现有技术难以满足多维度数据获取的需求，进一步制约了预防性措施的有效实施。

首先，对于预防性措施适用阈值的界定，可以通过引入多学科、多维度的研究数据进行量化界定。《开发规章草案》修订中认为“重大变化”（Material Change）应基于 ISA 已批准的原工作计划而言，产生的重大的、显著的变化[35]；同时也对“严重损害”（Serious Harm）范围进行界定[36]，指“区域”内活动基于规定对海洋环境产生的非法的或重大不利影响，对其判断应结合最佳可行科学信息和国际公认的标准与实践进行，必要情况下可以根据当地公众认知进行确定。然而，在实践中，此类界定因地区或主观等各种因素的影响，仍会面临标准不一的情况。因此，我们可以引入多学科数据进行量化分析，构建更为精准的判断体系。比如，对“严重损害”的界定可以从生物多样性、生态系统功能等方面进行量化界定，通过规定特定物种数量减少比例、生态系统服务功能下降程度等具体数值指标作为判断标准，使其判断更加客观和科学，减少因主观因素和标准不一致导致的判断差异，为海洋环境保护和相关决策提供更为可靠的依据。

同时，针对不同的海底资源类型与开采技术，应制定专门的技术操作规范，。对于 BAT 和 BEP 应结合不同海底环境以及资源开采特点，可以参照《环境影响评价程序标准和规则草案》[37]对环境管理和监测计划的要求制定技术指标。以多金属硫化物开采为例，考虑到其热液环境的特殊性，在技术操作规范中，不仅要对采样设备的耐高温、耐腐蚀性能提出严格要求，还需规定设备的维护周期和检测标准，以保障其在极端环境下能稳定运行，准确获取数据。在开采过程中，针对热液排放可能带来的环境影响，应制定相应的污染物排放标准和监测方法，实时监控热液中重金属、化学物质的排放浓度，确保其在安全范围内。但是，区别于多金属硫化物热液区，富钴铁锰结壳主要分布在海山区，对于其开采，开采技术操作规范更注重围绕如何高效、安全地进行结壳采集制定。针对用于穿透硬底质岩石的深海凿岩机或振动式取样钻等工具，应明确其技术参数和操作流程，包括设备的功率、钻进深度、采样频率等，以避免过度开采或对周边环境造成不必要的破坏。在开采区域的选择上，应依据海山的地形地貌、生态特征等因素，制定详细的规划和评估标准，确保开采活动不会对海山生态系统造成不可逆转的影

[35] ISBA/30/C/CPR.1, Schedule, Use of terms and scope (“Material Change”).
[36] ISBA/30/C/CPR.1, Schedule, Use of terms and scope (“Serious Harm”).
[37] ISBA/27/C/4.

响。同时，考虑到结壳开采可能引发的海底地质变化，需建立地质稳定性监测机制，规定监测的频率和指标，以及在发现异常时应采取的应急措施。因此，对不同海底环境的开采活动应充分考虑其环境差异，并制定与之适应的技术标准，以更好协调海洋生态环境保护与海底资源的开发。

最后，鉴于当前技术水平难以充分满足深海勘探对多维度数据的获取需求，且仅依靠单个国家的力量在短期内无法实现技术突破，国际间的技术协同合作显得尤为关键。各国应消除技术壁垒，积极加强在深海勘探技术研发、数据共享以及经验交流等方面的合作。通过整合全球科研力量与资源，集中攻克深海环境下采样、监测、数据传输等关键技术难题。同时，未来可以可以尝试建立统一的数据标准和共享机制，充分发挥各国技术优势，实现资源互补与技术协同发展，为预防性措施的有效实施提供坚实的技术支撑。在技术标准设定方面，由国际组织牵头，各国共同参与制定覆盖深海勘探各个环节的通用标准，特别是统一深海环境监测数据的格式和质量标准应推动统一与互认工作。这不仅有助于避免技术重复研发造成的资源浪费，还能为全球性深海环境研究以及预防性措施的制定提供有力支持。另外，为进一步攻克技术难题，国际社会需在现有合作基础上，不断拓展合作领域，加深合作深度。各国应携手应对技术挑战，逐步缩小环境数据需求与技术供给能力之间的差距，推动深海勘探行业朝着更加科学、可持续的方向稳步发展。

五、结语

本文围绕风险预防原则在国际海底区域资源勘探开发中的适用展开深入探讨，从多维度揭示了其在理论与实践中的复杂图景。在“区域”勘探开发进程加速的当下，风险预防原则成为平衡资源开发与生态保护的关键准则，其在应对科学不确定性带来的环境风险方面具有不可替代的价值，尤其在深海生态系统脆弱且认知有限的背景下，为可持续发展提供了重要的制度支撑。

然而，风险预防原则在“区域”的适用面临诸多困境。在法律体系层面，术语模糊、规则碎片化导致适用边界不清与协调困难，削弱了原则的指引效力；不同主体义务履行方面，ISA 监管标准不明、担保国责任界定模糊，承包者执行艰难，使得风险预防难以有效落实；预防性措施实施上，技术标准缺失、深海环境复杂，阻碍了风险预防目标的实现。这些问题不仅影响深海治理成效，也对全球海洋生态安全构成挑战。为此，文章提出了针对性的应对策略。通过完善法律细则与协调法律体系，有助于增强风险预防原则的可操作性与法律协同性；强化 ISA 监管责任，能提升监管效能以确保保障“区域”活动合规开展；明确技术标准并加强国际技术协同合作，将突破技术瓶颈为风险预防提供坚实技术保障。通过这些措施的协同推进，有望构建更加完善的深海治理体系，实现“区域”资源的可持续开发利用与海洋生态环境的有效保护。

但仍需注意的是，深海治理是一个动态发展的过程，随着深海技术的进步和人类对海洋生态系统认知的加深，新的问题与挑战将不断涌现。未来，应持续关注风险预防原则在实践中的应用效果，根据实际情况及时调整和完善相关制度与措施。同时，加强国际合作，凝聚各国共识，共同应对深海治理中的难题，确保国际海底区域这一人类共同继承财产得到妥善管理和可持续利用推动全球深海治理体系朝着更加公平、合理、有效的方向发展。

2025年中国国际法学会年会

国际海底资源开发中的环境责任机制研究

刘世凤[1]

摘要：区域及其资源是人类共同继承的财产，开发者在进行区域活动时应承担海洋环境保护的义务。区域资源开发及环境保护离不开环境责任的完善，本文基于《联合国海洋法公约》及其《协定》等国际规则分析当前环境责任的不足，提出了明确主体责任、强化执行机制以及建立有效的监管机制等建议，真正实现区域开发的同时兼顾环境保护，为区域开发活动提供坚实的制度保障。我国作为负责任的大国，应积极参与到区域活动的开发与治理中，将“海洋命运共同体“这一中国理念贯彻到国际海底区域资源开发与环境保护的实践与理论中，促进有关区域的国际规则制定更加公平。同时，我国应以《中华人民共和国深海海底区域资源勘探法》为核心，加快国内立法与国际规则的衔接，健全相关法律制度，为我国未来深海资源开发奠定理论基础，维护我国的海洋权益。

关键词：国际海底区域　资源开发　环境责任　联合国海洋法公约

根据《联合国海洋法公约》（UNCLOS,以下简称为《公约》）的规定，国际海底区域是指“国家管辖范围以外的海床、洋底及其底土”，约占全球海洋面积65%。[2]国际海底区域蕴藏了近几百种储量丰富的矿产资源，相较于日渐紧张的陆地资源，越来越多的国家选择将目光投向国际海底区域。随着各国陆续展开的海底资源开发活动，国际海底区域的环境正遭受着巨大挑战。海洋环境与人类生活息息相关，而且国际海底区域的开发活动对海洋环境的损害是不可逆的，因此，海洋环境保护越来越受到世界各国的关注，对国际海底区域海洋环境的保护刻不容缓。

一、国际海底资源开发环境责任的法律基础

（一）《联合国海洋法公约》

《公约》对区域的法律定位与治理框架主要体现在第十一部分以及《关于执行 1982 年年 12 月 10 日<联合国海洋法公约>第十一部分的协定》（以下简称为《协定》）中。公约首先在第一部分的用语中明确了“国际海底区域”的范围，后在第十一部分中明确了国际海底区域的地位，区域及其资源被确立为“人类的共同继承财产”。这一原则强调“区域及其资源”的非排他性，禁止任何国家或实体基于占为己有的目的主张主权，要求区域活动需考虑全人类的利益以及特别关注发展中国家的利益和需要。《协定》就《公约》第十一部分尚未解决的问题做出

[1] 大连海事大学 2023 级海商法专业研究生，邮箱：1728276547@qq.com

[2] 马呈元：《国际法》.北京：中国人民大学出版社，2008.

了部分规定，例如对《公约》中有关决策程序、补偿基金以及缔约国费用等实质性问题做出了调整。

《公约》第十二部分确立了海洋环境保护的总体原则，各国需平衡资源开发中的主权权利与环境保护。除此之外，《公约》规定了污染防控与责任机制条款，如《公约》194 条要求各国负有“采取一切必要措施”防止、减少和控制污染以及 235 条要求国家需确保其管辖下的活动不得损害他国的环境，否则需对污染损害承担赔偿责任。《公约》在 153 条第二款中规定了担保国的责任条款，具体的责任承担体现在《公约》第 139 条以及附件三相关条款中，但这些规定较为模糊，给学界留下了探讨空间。

（二）国际海底管理局的规则

为了保护海洋环境，《公约》授权国际海底管理局（ISA，以下简称为“海管局”）可以制定适当的规则、规章和程序[3]。海管局自成立以来，先后制定了《区域内多金属结核探矿和勘探规章》、《区域内多金属硫化物探矿和勘探规章》以及《区域内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》，以规范承包者的“区域”活动，保护海洋环境。目前，海管局为了给区域活动提供更为完善的国际法规范体系，正在加紧出台《区域内矿产资源开发规章》（以下简称为《开发规章》），虽公布了《开发规章（草案）》（以下简称为“《草案》”），但由于各方利益难以平衡，导致尚未形成国际社会最终认可的可施行的《开发规章》。虽然《草案》存在争议颇多，但是对于海洋环境保护具有极大的的促进作用。

二、环境责任机制的现存困境

（一）责任主体划分不明确

国际海底区域的开发会涉及多方主体，包括承包者、担保国以及国际海底管理局，但现行的国际法框架下各主体责任边界较为模糊，导致环境损害追责困难重重。首先，承包者与担保国之间的责任边界存在争议，例如《公约》附件三中第 22 条[4]，体现了承担责任的主体是承包者与海管局，即承包者要对其因不法行为造成的损害承担直接责任，海管局要承担与其过错相应的责任，但并未涉及到担保国，那么担保国是否要承担该损害项下的赔偿存在争议。而且《公约》第十一部分及其《协定》都未近一步明确承包者、海管局以及担保国之间的义务和责任，也并未界定可赔偿性的损害范围以及实际损害[5]，这些因素可能会导致后续国际海底区域出现环境损害时，各方主体因赔偿范围不明确而发生区域损害无法得到救济的局面。

[3] 参见《联合国海洋法公约》第 145 条。

[4] 参见《联合国海洋法公约》附件三第 22 条：“承包者进行其业务时由于其不法行为造成的损害，其责任应由承包者负担，但应顾及有辅助作用的管理局的行为或不行为。同样地，管理局行使权力和职务时由于其不法行为，其中包括第 168 条第 2 款所指违职行为造成的损害，其责任应由管理局负担，但应顾及有辅助作用的承包者的行为或不行为。在任何情形下，赔偿应与实际损害相等。”

[5] 冯静茹：《论国际海底区域开发中担保国的环境法律责任》，载《法商研究》2022 年第 5 期，第 42 页。

对于担保国的责任性质是否属于连带责任或补充责任，《公约》并未做出明确的规定。《公约》第 139 条第二款规定了“缔约国或国际组织应对由于其没有履行本部分规定的义务而造成的损害负有赔偿责任；共同进行活动的缔约国或国际组织应承担连带赔偿责任。”此处可以看出担保国承担的是过错责任，要求缔约国或国际组织承担连带赔偿责任的前提是该缔约国或国际组织共同参与到承包者的“区域”活动中，所以此处无法看出《公约》要求担保国承担连带责任或补充责任。非政府组织明确要求担保国需承担连带赔偿责任或补充责任，如绿色和平组织与国际保护自然联盟[6]都要求担保国承担补充责任；而大多数缔约国认为要求担保国为承包者的过错承担责任没有任何法律支撑，否定了缔约国需承担连带责任或补充责任，此观点也得到了海底争端分庭的认同。[7]

（二）执行机制与争端解决机制存在不足

海管局作为区域的资源管理者，其主要负责规则制定与监督执行，在规则制定与监督执行过程中仍存在以下两个问题：一为部分规则较为模糊自由裁量权过大，海管局发布的《草案》要求承包者提交环境管理计划，但尚未明确具体执行标准，导致各方对于管理计划所需满足的标准存在明显分歧，而且《草案》中的提到的“合理预防措施”、“最佳可行技术”等术语缺乏具体的量化标准，这将导致审核时主观解释的空间过大，不利于事后追责；二为缺失强制执法权，海管局的监管能力依赖于缔约的成员国自愿履行相关义务，对于承包者的违规行为只能采取暂停合同或者罚款等间接措施[8]，而无法要求承包者直接赔偿其违规行为所造成的环境损害，即若承包者违反环境保护的规定，海管局没有强制手段来确保环境损害修复。

《公约》第十五部分规定争端方要以和平的方式解决争端，可以通过国际海洋法法庭海底争端分庭（以下简称为“争端分庭”）或者仲裁庭解决纠纷。但是争端分庭主要对缔约国与海管局之间的争端或者对于合同解释、适用纠纷方面享有管辖权，对于承包者之间因资源开发产生的纠纷却无管辖权。看似争端分庭享有广泛的管辖权，但是争端分庭的管辖权受到了诸多限制。[9]《公约》在第 296 条规定仲裁法庭作出的裁决具有“拘束力”，但是并未配套相应的强制执行机制，无法通过国际司法机构等执行仲裁裁决，从而导致仲裁裁决成为一份“政治声明”。《公约》在附件七中对“不到庭”作出了规定[10]，“争端一方缺席或不对案件进行辩护，应不妨碍程序的进行。”该条只是对“不到庭”作了原则上的规定，要求缺席一方不得妨碍仲裁程序的进行，却没有规定对于不到庭且妨碍程序进行的行为的实

[6] Written Statement of International Union for Conservation of Nature and Natural Resources,p26-27.
[7] 张辉：《论国际海底区域开发担保国责任制度》，载《人民论坛•学术前沿》2017 年第 18 期，第 45 页。
[8] 参见《联合国海洋法公约》附件三第十八条第二款。
[9] 陈慧青：《国际海洋法庭海底争端分庭之管辖权：限制、突破及中国应对》，载《社会科学家》2024 年第 5 期，第 147 页。
[10] 参见《联合国海洋法公约》附件七第九条。

质性制裁手段，这将导致当事国利用“不到庭”的策略来阻碍仲裁程序的进行，从而弱化仲裁程序的权威性。除此之外，《公约》并未明晰涉及主权和环境保护交叉的争端的管辖权界限，可能在实践中会导致仲裁庭管辖权扩张，从而影响后续仲裁裁决的执行。

（三）国际实践与国家角色存在冲突

国际实践与国家之间的冲突主要体现在全球治理规则与主权国家利益诉求的错位上以及新兴国家与传统大国在国际秩序中的结构性矛盾上。以美国为代表的传统大国近年来试图通过单边政策削弱国际多边机制的执行力，如美国为了避开《公约》的限制，在《公约》生效之前就出台了《深海海底固体矿产资源法》并拒绝加入《公约》，并与少数发达国家签订小条约，以此来对抗《公约》秉持的“人类共同财产继承原则”。美国这么做无非是想借助自身明显的技术优势与资金优势率先对国际海底区域进行开发以满足经济发展的需要，而《公约》主张的“人类共同财产继承原则”阻碍了发达国家在国际海底区域获取利益的行为[11]，与发达国家所追求的利益相冲突。美国单独立法的行为看似是为了保护自己的利益，实则是对《公约》的挑战，美国作为世界强国，理应发挥遵守《公约》的带头作用，而不应用所谓的“公海自由原则”对抗“人类共同继承财产原则”以论证自己区域资源开发的合理性。[12]除此之外，主权责任承担与国际义务履行之间也存在冲突。国家在履行国际义务时，通常也要考虑国内相关因素（如经济发展水平、科学技术水平等）去调整义务的履行程度。比如中国通过出台《中华人名共和国深海海底区域资源勘探开发法》（以下简称为《深海法》）来衔接国际规则，但《深海法》规定的技术标准与海管局规定的环境检测要求存在差异，这反映了主权国家在履行国际义务时要兼顾主权国家责任，也体现了国内法与国际法协调的复杂性。

国际实践与国家角色的冲突本质上是全球治理体系转型期的权力再分配矛盾。传统大国试图通过单边行动对抗新兴国家达成的多边合作，双方在技术标准、环境责任等方面的博弈将会持续进行。这一冲突的解决需依赖更具包容性的国际协商机制，但短期内难以弥合根本性分歧。

三、完善环境责任的路径

（一）完善担保国的“担保义务”

[11] 覃冠龙、冯金龙：《国际海底区域资源开发的法律困境与善治之道以海洋命运共同体为视角》，载《西南是由大学学报（社会科学版）》2022 年第 24 期，第 18 页。

[12] 曲亚囡、李佳：《人类共同继承财产原则载国际海底区域适用研究》，载《沈阳农业大学报（社会科学版）》2019 年第 1 期，第 15 页。

结合《公约》第 139 条第一款、第二款[13]以及附件三第 4 条第四款[14]，缔约国应制定相应的法律规章以及采取行政措施以确保其能够履行担保义务。担保国担责的前提是担保国自身没有履行相应的担保义务，而非承包者的违规行为，即担保国不为承包者的违规行为买单，是为了自身的违反担保义务的行为买单。担保国责任与承包者责任是平行关系，担保国的责任仅限于自身未尽职的情形。文章上述已经论述了担保国承担的是过错责任，而非连带赔偿责任与补充责任，在此情形下就会产生若承包者无力赔偿且担保国不存在过错，无需承担赔偿责任时，对于区域发生的损害得不到救济的后果，不利于区域资源的开发与环境保护。因此，《公约》可以引入“无过错责任“作为担保国责任，若发生损害且承包者无力赔偿时，由担保国来承担责任[15]。这样做有利于纠纷的解决，为区域损害提供更为有效的救济方式，促进担保国更好地监管承包者的行为，促进区域资源开发与环境保护稳定、可持续的发展。

（二）强化执行机制

发挥海管局的监督执行功能需从多维度构建系统性框架，以解决现有规则模糊、监管乏力以及责任缺位的问题。首先，提高执行力的基础是规则的细化。目前《公约》以及《草案》中有关术语过于模糊，如“合理的预防措施”、“必要的预防措施”等，海管局在制定环境标准时应避免使用这类表述不清晰、执行弹性过高的术语。而且《草案》中规定了申请者需提交文件中所载的环境管理与监测计划，但是目前《公约》以及《草案》中都没有具体的环境标准可供执行，需要海管局在相关条文中予以明确。其次，可以适当扩大海底争端分庭的管辖权。《公约》中规定海底争端分庭管辖范围主要是海管局与缔约国之间的争端，管辖范围过窄，不利于争端的解决。海管局可以利用《草案》修订的契机，在其条文中增加“经双方当事人的同意，任何有关区域活动的争端都可以提交至海底争端分庭进行解决”的条款，鼓励争端方通过海底争端分庭解决问题，提高海底争端分庭裁决的权威性。最后，各国国内立法与国际规则的衔接时强化执行的关键路径。各国应该通过国内立法，明确相关标准，并推动优秀的技术标准国际化，为海管局规则制定提供实践范例，同时缔约国应提防部分国家试图通过单边行动挑战全人类共同利益的行为。

---

[13] 参见《联合国海洋法公约》第 139 条第一款：“缔约国应有责任确保‘区域’内活动，不论是有缔约国、国营企业、或具有缔约国国籍的自然人或法人所从事者，一律依照本部分进行。国际组织对于该组织所进行的‘区域’内活动也应有同样义务。“第二款：”……但如缔约国已依据第 153 条第四款和附件三第 4 条第四款采取一切必要和适当措施，已确保其根据第 153 条第二款（b）项担保的人切实遵守规定，则该缔约国对于因这种人没有遵守本部分规定而造成的伤害，应无赔偿责任。“

[14] 参见《联合国海洋法公约》附件三第四条第四款：“担保国应按照第 139 条，负责在其法律制度范围内，确保所担保的承包者应依据合同条款及其在本公约下的义务进行‘区域’内活动。但如该担保国已制定法律和规章并采取行政措施，而这些法律和规章及行政措施在其法律制度范围内可以合理地认为足以使在其管辖下的人遵守时，则该国对其所担保的承包者因不履行义务而造成的损害，应无赔偿责任。“

[15] 王勇：《国际海底区域开发规章草案的发展演变与中国的因应》，载《当代法学》2019 年第 4 期，第 90 页。

综上，执行机制的强化需要兼顾规则的细化、技术的创新、多边合作等多方面，才能破解当前执行乏力的困境。

（三）尝试建立行政复议等监管机制

海管局依据《公约》享有区域活动的管理权，其对区域活动的管理行为属于行使自由裁量权的行为，因此不受海底争端分庭的管辖。2017 年《开发规章（草案）》中规定了“行政审查机制”试图监督海管局的自由裁量行为，但是这一规定赋予了海管局更多主动权，限制了承包者选择其他方式解决争端的自由，而且这一规定侧重保护海管局的利益[16]，因此在此后的草案中被弃用。有学者在此基础上建议引入国内的行政复议机制，使海管局能够对自己作出的决定进行自纠自查[17]。该机制能够保障双方当事人在程序权利上的保障，不会侧重于某一方的保护，不会出现一方用单方意思表示限制另一方选择其他争端解决方式的后果。《区域内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》中已初具行政复议机制的雏形，后续可以在此基础上进行完善。

对于海管局的行为不能仅仅依靠内部纠察的方式来进行监督，还需要建立外部第三方监测。行政审查机制被建立的初心就是希望通过由管理局以外的第三人解决争端，但是由于种种原因未能实施下去。一般而言，外部监督包括司法监督以及社会监督，如国际仲裁或者国际诉讼等方式是具有司法性质的第三方监督，但是司法监督更多是为了解决纠纷，如果让国际司法机构参与到监督中，会加重国际司法机构的负担，导致纠纷解决效率的下降。而《国际组织法》赋予了国际组织广泛的职权，能为各个主权国家提供多渠道解决问题的方式。虽然此前大多数国家参与制定的双边或多边的共同开发协定中对于监督机制规定的较为全面，但是实施效果却差强人意，甚至出现了以权谋私等腐败现象。所以此时可以引入国际条约对国际组织或者上述提到的联合机构进行监督，此时的监督不再是事后监督，更多是事前监督，鼓励各国遵守条约。[18]以国际组织作为监督机构，以国际条约作为保障，能够更好地发挥监督职能，督促缔约国合理进行区域开发与资源保护活动。作为外部第三方的监督方式，其客观性与中立性能够提高缔约国对监督机构的信服力，能够在一定程度上减少争端的发生。

四、中国参与完善环境责任机制的路径

（一）加快国内法与国际法的衔接

国际有关区域资源开发与环境保护的规则实施在一定程度上取决于国内的立法与实施。《深海法》的出台，弥补了我国在深海区域立法的空缺，使我

[16] 朱俊宇：《国际海底区域资源开发争端解决机制的完善路径》，载《求索》2022 年第 3 期，第 166、167 页。

[17] 陈慧青：《国际海洋法庭海底争端分庭之管辖权：限制、突破及中国应对》，载《社会科学家》2024 年第 5 期，第 150 页。

[18] 黄文博：《论海上共同开发监督机制的完善及其在南海的适用》，载《中国海洋大学学报（社会科学版）》2017 年第 5 期，第 58 页。

国的区域活动有法可依[19]。但是《深海法》多为原则性的规定，针对国际合作问题、科技转让创新问题、区域活动监管问题等问题无法给出具体的解决办法。这些问题都将促使我国细化区域法律法规，建立起一套全面完整的区域法律制度体系。但是，在《开发规章》的具体规范“落地”之前，和各国关于区域资源开发与环境保护的国内法律法规等不应制定的过于严密，以免引起后续国内立法与国际规则之间的冲突。而且区域开发的规则会因科技的发展而进行不断的调整，立法不能不兼顾这些技术标准。给区域相关活动留有一定的空间，才会更好地促进国内立法与国际相关规则的衔接与协调。

（二）提升中国在规则制定中的话语权

中国对于区域资源开发的规则制定非常重视，对此，中国政府已在区域《开发规章》制定过程中提出了不少建议和意见。有学者认为，中国应当在《开发规章》的制定过程中做到深度参与并且逐步成为引领国[20]。中国要想提升中国在规则制定中的话语权，需依托技术优势与加强多边参与去输出中国理念。依托“奋斗者”号全海深载人潜水器、“蛟龙”号等技术突破，我国积累了丰富的海底勘探数据，这为海管局修改相关规则提供了科学依据，从侧面反映出中国在规则制定中话语权的提升。中国倡导的构建“海洋命运共同体”符合全人类共同利益，契合了《公约》中“人类共同财产继承原则”，所以中国应当深度参与到有关区域资源开发的规则制定过程中，积极贡献更多中国智慧与中国理念，从而推动区域资源开发与环境保护的规则更加科学化、更加公平化，真正实现人类共同继承财产的价值。

（三）促进技术输出与国际合作

中国此前已开展了多次深海科考活动，积累了大量深海环境数据，中国已将这些数据提交给海管局，旨在促进全球环境管理规则的科学化。目前，冷泉生态系统研究装置（以下简称为“冷泉装置”）已在中国广州市南沙全面启动建设，该装置是国际首个深海载人驻守型海底实验室，可支持深海装备的自主研发与测试，被誉为“深海绿洲”。冷泉装置通过动态监测与风险评估，划定深海开发的生态红线，避免对生态造成不可逆的破坏。此外，冷泉装置的数据共享机制可以为海管局制定《开发规章》提供更为科学的依据，推动国际规则制定科学化。冷泉装置技术不仅服务于中国，也为全球深海资源开法提供了中国方案与中国技术，成为深海资源开发的核心引擎，体现了中国在海洋强国战略中的科技担当。

国际合作在国际海底区域资源开发过程以及环境保护方面具有极其重要的意义，各方主体应秉持着共商共建共享的原则参与到资源的开发与环境保护中。《公约》规定区域的开发与保护须以“全人类利益”为宗旨，要求缔约国通过海管

[19] 张国斌：《深海资源开发应急管理的制度完善建议》，载《法学杂志》2021 年第 42 期，第 86 页。
[20] 王勇：《国际海底区域开发规章草案的发展演变与中国的因应》，载《当代法学》2019 年第 4 期，第 88 页。

局等多边机制协调行动。[21]深海资源的开发不仅涉及勘探许可、技术转让、利益分配等跨国议题，需要通过合作来平衡发达国家技术优势与发展中国家权益，还涉及到区域的环境保护，生态系统极易受到资源开发活动的影响，为了避免“公地悲剧”的发生，需要通过国际合作制定统一的环境标准。中国高度重视海洋生态文明建设，积极倡导“海洋命运共同体”的重要理念，这一理念与海管局推动的“全球环境监测网络”均印证了国际合作是实现区域资源可持续利用的有效途径。

五、结论

国际海底区域及其资源蕴藏着巨大的经济价值与科研价值，逐渐成为国际社会各主权国家争夺的热点。国际海底区域生态的复杂性以及当前的科学技术水平决定了开发活动必然会引起海洋生态环境损害。本文基于《公约》及其《执行协定》等国际规则，近一步阐述了目前国际海底区域环境责任机制存在的问题，但通过规则细化、技术创新与多边协作的改革，仍有望实现区域开发与环境保护之间的平衡。从国际方面出发，提出区域资源开发与环境保护仍需以《公约》为基石，推动海管局制定更为具体的规则，建立更为有效的监督机制，强化执行机制以促进争端的解决。中国作为全球深海环境治理的关键参与者，应促进国内法与国际规则之间的协同创新，积极贡献中国智慧，通过技术输出与国际合作来保护国际海底区域海洋环境和为后续中国的区域开发做铺垫。唯有强化规则约束力，弥合国家间的实践分歧，才能构建更公平、更持续的区域开发秩序，真正地践行“人类共同继承财产”的核心理念，促进区域开发可持续发展。

参考文献：

[1]马呈元：《国际法》.北京：中国人民大学出版社，2008。

[2]冯静茹：《论国际海底区域开发中担保国的环境法律责任》，载《法商研究》2022 年第 5 期.

[3]张辉：《论国际海底区域开发担保国责任制度》，载《人民论坛•学术前沿》2017 年第 18 期.

[4]陈慧青：《国际海洋法庭海底争端分庭之管辖权：限制、突破及中国应对》，载《社会科学家》2024 年第 5 期.

[5]覃冠龙、冯金龙：《国际海底区域资源开发的法律困境与善治之道以海洋命运共同体为视角》，载《西南是由大学学报（社会科学版）》2022 年第 24 期.

[6]曲亚囡、李佳：《人类共同继承财产原则载国际海底区域适用研究》，载《沈阳农业大学报（社会科学版）》2019 年第 1 期.

[21] 参见《联合国海洋法公约》第 138-144 条的规定。

[7] 王勇：《国际海底区域开发规章草案的发展演变与中国的因应》，载《当代法学》2019 年第 4 期.

[8] 朱俊宇：《国际海底区域资源开发争端解决机制的完善路径》，载《求索》2022 年第 3 期.

[9]陈慧青：《国际海洋法庭海底争端分庭之管辖权：限制、突破及中国应对》，载《社会科学家》2024 年第 5 期.

[10]黄文博：《论海上共同开发监督机制的完善及其在南海的适用》，载《中国海洋大学学报（社会科学版）》2017 年第 5 期.

[11]张国斌：《深海资源开发应急管理的制度完善建议》，载《法学杂志》2021 年第 42 期.

[12]张国斌：《论我国深海活动监管立法困境及完善—以落实深海活动担保国责任为视角》，载《政治与法律》2023 年第 11 期。

[13]王虎华，翟仲：《深海国别立法的制度经验及其启示》，载《上海对外经贸大学学报》2022 年第 2 期。

[14]王超：《国际海底区域资源开发与海洋环境保护制度的新发展--<“区域”内矿产资源开采规章草案>评析》，载《外交评论（外交学院学报）》2018 年第 4 期。

[15]全永波：《全球深海资源政策的发展走向与中国路径：<BBNJ 协定>视角》，载《中国海商法研究》2024 年第 2 期。

[16]郝艺颖：《“深水区”的挑战：论国际海底区域开发规章的双重面向》，载《东南学术》2024 年第 1 期。

2025年中国国际法学会年会

国际海底区域勘探开发中的勤勉义务和国家责任

逄善思[1]

摘要：随着全球资源需求的不断增长，国际海底区域勘探开发活动愈发频繁。此类活动对海洋环境极易产生严重的不利影响，“勤勉义务”成为规范国际海底区域勘探开发活动、平衡资源开发与环境保护的关键所在。然而，追究国际法律责任面临诸多难题。责任追究面临国家主观知晓难以确立、受害国难以克服证据障碍的困境，国际判例虽支持推定知晓触发勤勉义务，但国家对开发活动的控制通常不导致举证责任反转。责任认定关键要件包括义务履行缺失、因果关系判定和损害范围认定，“严重伤害”是损害范围认定的标准。归责原则是国家未履行勤勉义务致损需担责，不可抗力或第三方恶意破坏且国家已合理防范时可免责。从合理性视角评估勤勉义务，需考量国家权力和权威、可预见性和预防。国家应在合理范围内处理非国家行为者行为，其能力差异影响勤勉义务程度，且可预见性促使国家思考决策后果、采取预防措施，合理可预见性是勤勉义务评估的重要部分。

关键词：国际海底区域　勤勉义务　国家责任　预防措施

引言

太平洋地区正掀起一场新的全球淘金热，多个国家和跨国公司纷纷争夺在许多太平洋岛国（PI）海洋管辖权范围内外的深海海底富矿区域进行勘探及最终开采的权利。虽然这些矿藏的确切价值尚不确定，但其规模之巨被评论家形容为“惊人”，潜在价值可能高达数千亿美元。与一些监管文件和环境影响评估（EIAs）中对国际海底区域（以下简称“区域”）勘探开发相对温和的描述相反，越来越明显的是，区域勘探开发对许多重要的海底功能构成了严重威胁，包括生物多样性和气候调节。最近的研究表明，勘探开发活动造成的重大环境损害在很大程度上是不可逆的。这些预计的环境影响中的许多也会对人类社区产生破坏性影响。除了物种灭绝和生物多样性丧失带来的价值损失，包括未来对这些资源的科学或医学发现机会丧失之外，勘探开发活动还可能影响粮食安全，污染鱼类资源，并通过食用受污染的海洋生物影响人类健康。[2]

虽然“区域”勘探开发的潜在不利环境影响日益受到关注，但对于国家由此应承担的一系列义务，尤其是采取必要措施预防跨界损害的义务，却鲜有关注。这一疏忽源于相关方的一种法律假设，即由于勘探开发活动指定在国家管辖范围以

[1] 外交学院国际法学院硕士研究生，15279651213。

[2] See Aguon Julian & Julie Hunter, “Second Wave Due Diligence: The Case for Incorporating Free, Prior, and Informed Consent into the Deep Sea Mining Regulatory Regime”,38(1) *Stanford Environmental Law Journal* (2018), pp. 5-6.

外的区域（ABNJ）内进行，所以对其他国家的权利不会造成很大影响。然而，勘探开发虽主要在“区域”内进行，但也可能在专属经济区内开展，国际法对从事深海采矿的国家和非国家行为体施加的义务，并非取决于这些活动发生的地点，而是取决于其影响所及之处。只要能够合理地声称勘探开发活动对其管辖或控制以外的区域产生了严重损害，就可以适当地援引国际法的保护。此外，依据人类共同继承财产原则，“区域”内矿产资源为人类共同继承财产，各国只要在商业及技术方面有能力，就可进行深海采矿，而开采资源的环境成本并不在开采成本之内，因为这些资源不属于任何一个国家。[3]在此情况下，开采资源的环境成本将由全人类分担。因此，在“区域”勘探开发活动中，国家的勤勉义务应得到重视。

此外，根据《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》），国际法律规范中的勤勉义务直接适用于“区域”勘探开发活动。就其本身而言，勤勉义务只是国际法律众多不同领域中用于评估国家遵守各种国际法律义务的一个标准。然而，国际环境法律实践中的勤勉义务的规范内容正在稳步扩大，在保护海洋环境方面对国家和非国家行为体施加了越来越高的义务和责任。根据新的观点，国家在海洋环境保护方面的责任不再主要取决于其边界的划定，而是取决于其对特定行为体或活动的控制范围。换句话说，只要可以说一个国家对某一行为体或活动行使管辖权或控制权，该国就可能对给第三方造成的潜在损害承担责任。正如本文将阐述的那样，勤勉义务在海洋法背景下的发展，尤其是在国际海底区域勘探开发活动中，可以被理解为涵盖了国家在国际环境法以及国际人权法下的义务。这些义务与责任植根于《公约》的明确规定，并完全符合现行法律制度的框架。本文将阐述众多国际文书中所规定的国际法律责任，特别是涉及法律责任追究上的困难、责任认定的要素、归责标准与免责情形以及合理性评估等问题。

一、勤勉义务与《国家责任条款草案》

勤勉义务在《国家责任条款草案》（ARSIWA）的评注中被提及了一次，但该概念未被纳入《国家责任条款草案》，因为国际法律委员会（ILC）希望这些条款体现次要规则。尽管最终版本未涉及该概念，但勤勉义务在《国家责任条款草案》的筹备工作中占据了重要地位。对国际法律委员会（ILC）工作的研究有助于了解勤勉义务概念在国家责任框架中的根源，尤其是起草过程中的各个阶段对当下勤勉义务理解的影响。

（一）勤勉义务与可归责性

国际法律委员会通过首位国家责任特别报告员加西亚·阿马多尔（Francisco V. Garcia-Amador）的工作开始探讨勤勉义务。加西亚·阿马多尔的工作有助于阐明如何利用勤勉义务来确定国家对非国家行为体行为的国际责任。当时，他提出的“可归责性”概念，针对的是国家未对非国家行为体的行为履行勤勉义务的情形。

[3] See Liu Ian Yuying, “State Responsibility and Cyberattacks: Defining Due Diligence Obligations”,4(2) *Indonesian Journal of International & Comparative Law* (2017), p. 259.

需要明确的是，真正应归责于国家的，并非实际造成损害的行为本身，而是未履行特定的义务。加西亚·阿马多尔指出，在评估国家对非国家行为体行为可能承担的国际责任时，勤勉义务这一概念应当将国家方面的任何过错或罪责纳入考量。该规则基于所有国家都有保障人员和财产安全的义务，他认为这是与责任相关的国际法的固有组成部分。此外，判定国家因未尽到勤勉义务而应承担的责任，必须以该国受国际义务约束为前提，否则就可能引发大量毫无根据的索赔。

加西亚·阿马多尔视勤勉义务为国际法的关键构成部分。在有充分证据表明，可因国家在履行基本职能时存在疏忽而对其提出索赔的情况下，勤勉义务这一概念能够有效防止国家逃避责任。在完成相关工作之前，加西亚·阿马多尔详细阐释了他所认为的勤勉义务在国际法中的适用方式，即当国家未能防止、制止非国家行为体违反该国所承担的特定国际规则的行为，或者未能对这类行为进行妥善处理时，应当确立国家责任。

（二）可预见性和预防

加西亚·阿马多尔担任特别报告员期间的多数工作虽被国际法委员会搁置，但下一任特别报告员罗伯托·阿戈（Roberto Ago）在其有关勤勉义务的工作基础上进行了拓展。阿戈专门关注国际法的次要规则，重点研究责任规则的框架，确定一个国家是否存在违反行为以及其后果是什么。[4]通过研究涉及勤勉义务的法律实践，阿戈明确了勤勉义务作为一般国际法一部分的具体适用方式。在贝纳多特案（Bernadotte case）中，以色列因未能履行勤勉义务，未采取所有合理措施预防暗杀，最终被判定负有责任。而在罗马尼亚公使馆案（Romanian Legation case）里，罗马尼亚就瑞士当局未能预见袭击、延迟逮捕袭击者以及未及时援助受伤司机提出赔偿诉求。不过，瑞士当局的行为被认为已符合当时情况的要求：袭击难以预见与防止，警方在发现司机后及时送往医院，且表示将起诉袭击者，最终袭击者也被判处严厉监禁、剥夺公民权利并驱逐出瑞士领土，因此罗马尼亚的索赔请求遭到驳回。梳理众多其他判定国家因未尽勤勉义务而担责的案例，不难看出当面临因未防止、制止或处理非国家行为体不法行为而引发的索赔时，国家的警惕程度是关键评估因素。在此研究过程中，阿戈取得两项重要发现：其一，履行勤勉义务并不意味着必须毫无例外地防止每一起事件发生；其二，若能证实国家的勤勉义务本可阻止相关不法行为，那么该国就可能因未履行此义务而被追究责任。

随后，阿戈提出了第 23 条草案，即“除非一国未能预防某一特定事件发生，

[4] See James Crawford, Introduction, in James Crawford, the International Law Commission’s Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries 1, 1 (2003). On state responsibility deliberations by the League of Nations and the ILC, see Shabtai Rosenne, State Responsibility: Festina Lente, 75 BRIT. Y.B. INT'L L. 363, 363-66 (2004).

且该事件随后确实发生，否则该国不构成违反要求其预防该事件的国际义务。”这一草案条款是基于国家实践和司法实践提出的。评注对其范围进行了明确，即“若某一事件实际并未发生，不能指责一国违反预防该事件的义务；同样，若令人担忧的事件发生，但不能归咎于国家机关缺乏远见，该国也不构成对义务的违反。换言之，国家机关无疏忽但事件发生，或者国家机关存在疏忽但未发生任何事件，这两种情形本身均不构成违反国际义务。只有当这两个要素同时满足，才能得出存在行为违反义务的结论。”若该草案条款被保留，它将作为一项包含勤勉义务评估的次要规则发挥作用，其应用需与主要规则相结合，以此判定国家是否应对非国家行为体的行为负责。阿戈着重指出，第 23 条草案的适用无需试图确定在各种假设情况下发生这种违反行为的条件。该草案条款未作修改，并被国际法律委员会一读通过。

（三）过错并非必要条件

研究《国际法委员会一读临时通过的国家责任条款草案》，有助于更好地理解国家责任和勤勉义务之间的关系。加蒂尼（Gattini）将第 3 条视作该草案的核心内容，它无疑是《国际法委员会一读临时通过的国家责任条款草案》中的关键条款。[5]该条对国家的国际不法行为做出如下定义：“（a）根据国际法可归因于该国的作为或不作为；（b）该作为或不作为构成对该国国际义务的违反。”[6]归因和违反作为国际法下国家责任的经典要求，得到了国际判例法的有力支持。[7]值得注意的是，该草案本身并未明确国家责任本质上是基于过错还是意图。2001 年国家责任项目结束时担任特别报告员的詹姆斯·克劳福德（James Crawford）认为，归因和违反是国家国际不法行为的必要条件，除主要规则中包含的要求外，任何次要规则或责任原则都不会施加此类额外要求。加埃塔诺（Gaetano Arangio - Ruiz）在《国际法律委员会一读临时通过的国家责任条款草案》完成前就曾指出，过错并非必然不可或缺，但他对“一旦行为超过违法门槛，无论是否存在任何程度的过错，其法律后果都是相同的”这一观点提出了质疑。

《国际法律委员会一读临时通过的国家责任条款草案》在过错问题上采取“基本中立立场”，这确保了它不会在固定、僵化的责任制度下运行，而是在国际法框架内具备更全面的效力和适用性。由于国家责任的次要规则对此问题未作规定，过错问题必须参照相关的主要规则来解决。换言之，如果主要规则要求特定性质的过错或特定类型的损害，那么就需要；如果不需要，那就无需考虑。国际

[5] See Andrea Gattini, “Smoking/No Smoking: Some Remarks on the Current Place of Fault in the ILC Draft Articles on State Responsibility”, 10(2) *EUR. J. INT'L L.* (1999), pp.397-398.

[6] International Law Commission, Draft Articles on State Responsibility Provisionally Adopted by the International Law Commission on First Reading (1996), in James Crawford, the International Law Commission’s Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries 348 app. (2003) (1996), art. 3.

[7] See Rfidiger Wolfrum, “Internationally WrongfulActs”, 10 *Encyclopedia of Public International Law* (1987), pp.271-272.

法律委员会明智地避开了这一争议。[8]

（四）作为与不作为的结合

在最终成为核心条款的第 2 条中，对国家国际不法行为的表述与 1996 年版本的第 3 条极为相似，仅在细微之处存在差异。根据最终版本的第 2 条，国家的国际不法行为被定义为 “由作为或不作为构成的行为：（a）根据国际法可归因于该国；（b）构成对该国国际义务的违反”。《国家责任条款草案》第 2 条似乎支持这样一种结论——满足归因和违反要求的国家积极行为，与满足相同要求的国家不作为所产生的法律后果，至少应当是相同的。第 2 条的评注也佐证了这一解释，一旦确定特定事实和情况符合“由作为或不作为构成的行为”并满足归因和违反的要求，在认定国家国际不法行为时，法律在国家作为和不作为方面基本一视同仁。具体而言，基于不作为援引国家国际责任的情况至少与基于积极行为的情况一样多，而且两者在原则上没有区别。从这一点来看，国家责任可能基于国家作为和不作为的结合。[9]

尽管《国家责任条款草案》未提及责任的基本制度，但仍能进行一些一般性观察。克劳福德和奥勒森认为，国家的积极行为往往会引发客观责任，而国家的不作为通常会触发主观责任。几十年前，加西亚·阿马多尔也提出过类似观点，不过他也承认这一问题总体上尚不明确。例如，在涉及私人行为的不作为案件中，主观因素与可归咎于机关或官员的过错紧密相关，如果不存在主观因素，就无法进行归咎。从这个意义上说，恶意或应受谴责的疏忽本身就构成不法不作为。另一方面，在积极行为甚至一些直接导致国家责任的不作为案件中，机关或官员行为背后可能存在的主观因素（过失或故意）即便存在，所起的作用也很小。因此，一般而言，国家的积极行为和不作为往往会引发不同的责任原则。[10]

与 1996 年的版本相似，《国家责任条款草案》在责任的基本性质问题上同样采取了回避态度。评注明确指出，最终版本既不涉及主观责任，也不涉及客观责任。换句话说，“此类标准因不同情况而异，这主要是由于产生主要义务的条约规定或其他规则的目的和宗旨不同”。意大利法学家迪奥尼西奥·安齐洛蒂（Dionisio Anzilotti）早在 70 年前就强调了基本主要规则的重要性，并提出了这一观点。虽然罗森（Rosenne）认为“由排除不法性的情形平衡的绝对责任概念现已在国际法中牢固确立”，但这种责任的绝对性应理解为：一旦相关主要规则规定了责任（这种责任可以基于任何不同的责任制度），除非不法性因同意、自卫、与国际不法行为相关的反措施、不可抗力、危难、紧急情况以及与强行法规范的

[8] James Crawford, Revising the Draft Articles on State Responsibility, 10(2) EUR. J. INT'L L. 435, 438 (1999).
[9] See International Law Commission, Commentaries, Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, in James Crawford, the International Law Commission’s Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries 74, 81 (2003) (2001), at 82.
[10] Robert P. Barnidge Jr, “The Due Diligence Principle under International Law”, 8(1) *International Community Law Review* (2006), p.91.

冲突而被排除，否则国家应承担绝对责任。[11]

二、法律责任的认定与构成

行为义务的真正违反是指违反了以合法定义的方式行事的义务。[12]指控国需要证明，如果被指控国履行了勤勉义务，其就不会遭受伤害，或者所受伤害会更小。伤害并非决定性因素，而是要根据在伤害发生之初，国家是否未尽全力防止最终结果来评估是否违反义务。违反勤勉义务取决于国家的知晓情况、预防能力和造成的损害程度。对违反义务的评估应当“符合实际且考虑具体情况”，要根据所涉及的具体情形进行判断。[13]

（一）责任追究上的困难

跨界损害发生时，判断国家是否履行勤勉义务极为棘手，这直接关系到受害国权益保障、国际法实施及国际关系稳定。在具体实践中，国家责任追究阻碍重重。国家常利用主权掩盖主观知晓情况，受害国难以获取证据证明其知晓，且因证据开示程序缺失，确定因果关系困难。这些问题致使受害国权益难以得到保障，损害了国际法的权威性。

1、国家的主观知晓难以确立

在现代国家责任体系里，知晓状况依旧是判定勤勉义务是否履行的关键前提。[14]只有当国家明确知晓存在发生跨界损害的可能性时，才具备实施预防措施的基础。然而，实际情况却存在诸多困境。国家常常会在损害发生后，声称自己是在伤害造成之后才切实知晓相关情况，这使得对其主观知晓状态的指控极难得到证实。在司法程序中，受害国面临着巨大挑战，想要确立领土国实际知晓损害可能发生或者存在纵容相关行为的事实极为困难。被指控国家的主权会使其主观知晓的证据难以获取。在国家主权的保护下，揭示被指控国家内部决策的文件往往难以获取，很难想象被指控国家会主动交出这类文件。[15]特别是在国家间诉讼缺少证据开示程序的现状下，受害国获取证据更是难上加难。

在具体实践中，确定责任并非易事。要笃定地预判是否存在违反勤勉义务的情况是很困难的，目前并没有最低标准的勤勉义务来衡量合规情况，勤勉义务是一个“动态目标”，随着海底勘探开发技术的发展而不断变化。一国对相关行为潜在损害的默许通常极为隐蔽，而且还会公然否认这种默许态度。为了逃避责任，被指控的国家往往宣称自己已然竭尽全力，然而面对跨界损害的出现，却仍未能

---

[11] International Law Commission, Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, in James Crawford, the International Law Commission’s Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries 61 (2003) (2001), at 65-66, arts. 20-26.

[12] See Pierre-Marie Dupuy, “Reviewing the Difficulties of Codification: On Ago's Classif ication of Obligations of Means and Obligations of Result in Relation to State Responsibility”, 10 *EUR. J. INT L L.* (1999), p. 379.

[13] Liu Ian Yuying, “State Responsibility and Cyberattacks: Defining Due Diligence Obligations”,4(2) *Indonesian Journal of International & Comparative Law* 2017, p. 242.

[14] See Jan Hessbruegge, “The Historical Development of the Doctrines of Attribution and Due Diligence in International Law”, 36 *N.Y.U. J. INT'L L. & POL.* (2004), p. 265.

[15] Case No. STL-11-01/1/TC (Prosecutor v. Ayyash), Special Trib. for Lebanon, Trial Chamber 2012,pp.11-12, para. 40.

达成预期效果。如此一来，指控国便不得不承担起证明对方违反勤勉义务这一艰巨的责任。

国际判例支持推定知晓触发勤勉义务。在科孚海峡案中，国际法院的多数判决依据一系列推断得出结论，认为布雷行为“不可能在阿尔巴尼亚不知情的情况下完成”，多数法官根据客观标准推断阿尔巴尼亚知晓此事，英国无需证明阿尔巴尼亚主观上知道地雷的存在。[16]值得注意的是，两位持异议的法官（阿泽维多法官和克里洛夫法官）认为，阿尔巴尼亚有持续的义务了解其领土内合理可预见的威胁，或者如伊恩·布朗利所说，“采取合理的谨慎措施来发现侵入者的活动”。[17]在波斯尼亚和黑塞哥维那种族灭绝案中，国际法院认定，国家防止种族灭绝发生的义务在“国家得知或通常应当得知存在严重的种族灭绝风险的那一刻”即被触发。[18]在亚洲农产品案中，仲裁庭强调斯里兰卡有责任以“客观”的警惕标准评估对外国投资者所需的保护和安全程度。[19]这些案例表明，如果国家拥有跨界损害可能发生的信息但未进一步调查，就应确立推定知晓。如果国家理应知晓损害可能发生，那么这等同于违反勤勉义务。

然而，根据国际法院的判例，国家对开发活动的控制并不会导致举证责任的反转。在科孚海峡案中，国际法院并未仅基于阿尔巴尼亚的专属领土控制就推断其对有害活动的推定知晓，领土控制并不“转移……与在其境内实施的非法行为相关的举证责任”。[20]在纸浆厂案中，国际法院指出 “预防方法……并不作为举证责任的反转”，不应由领土国证明其勤勉义务。[21]因此，国家对开发活动的控制仅产生对损害可能发生的 “抽象和无关紧要的知晓”，不足以推定国家责任。但受害国可以将被指控国家对政府基础设施的控制作为证据。

2、受害国难以克服证据障碍

通常，在受害国遭受损害后，才会提出未尽勤勉义务的问题，关键在于确定因果关系。于申请人而言，如何收集足够的证据来证明实际或推定的知晓触发了被申请人的勤勉义务是为关键。如果没有被申请人的协助或至少同意收集证据，申请人将很难确立其案件。在司法程序中，受害国可能难以确立被指控国的实际知晓或纵容行为。被指控国家的主权会使其主观知晓的证据难以获取，很难想象被指控国家会交出揭示内部决策的文件，尤其是在国家间诉讼缺乏证据开示程序的情况下。

---

[16] Corfu Channel Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), Judgment of 9 April 1949, ICJ Reports 1949, p.19-20.
[17] Corfu Channel Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), Judgment of 9 April 1949, ICJ Reports 1949, p.72, p.93.
[18] Application of Convention on Prevention and Punishment of Crime of Genocide (Bosn. & Herz. v. Serb. & Montenegro),I.C.J. 2007, pp.221-222.
[19] Asian Agricultural Products Ltd v. Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, Case No ARB/87/3, 4 ICSID Rep. 250, 1997, p.77, p.85.
[20] Corfu Channel Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), Judgment of 9 April 1949, ICJ Reports 1949, p.18.
[21] Pulp Mills on the River Uruguay (Arg. v. Uruguay), I.C.R. Rep., 2010, p.71, para. 164.

国际法院承认受害国面临证据困难，允许“更自由地诉诸事实推断和间接证据……只要它们没有留下合理怀疑的余地”。[22]但国际法庭的证明标准不应仅仅因为“难以达到”而降低。申请人必须提供可靠和中立的证据，证明被申请人至少应当知晓损害风险。他们可以依靠专家提供证据，国际法庭也可能委托自己的专家评估此类证据的可靠性。申请人还可以提供文件数据和新闻报道，以证明被申请人有足够的信息对损害进行进一步预防但未这样做。国际法庭不应在勤勉义务事项中采用低证明标准，否则可能导致低证明价值的证据确立违反勤勉义务的情况，从而削弱国家遵守国际法的推定。相反，证明标准也不应过于“苛刻”以至于无法达到。[23]

“清晰且令人信服”应是确立知晓情况的证明标准，申请人应提供“足够清晰”和有分量的证据来满足该标准，申请人应能够实际收集到足够的证据，以对被申请人的推定知晓进行合理推断。[24]国家将被要求保持警惕标准，对正在进行或即将发生的损害的推定知晓将归咎于这些国家，国家以缺乏发现特定损害的能力为由进行辩解的余地将减少。受害国仍承担举证责任，并应按照清晰且令人信服的标准在国际法庭上证明知晓情况，以履行其举证责任。该标准还可防止国际法庭根据不令人信服的证据认定违反国际法，特别是考虑到这些程序很少有上诉机制。这种倾向有助于申请人在面对不合作的被指控国时克服缺乏证明力的证据，也激励国家保护其基础设施，但这种方法不会对缺乏保护基础设施能力的国家造成不利影响。

（二）责任认定的关键要件

在国际海底勘探开发活动日益频繁的当下，明晰国家责任认定的关键要件至关重要。国家在履行勤勉义务方面存在诸多争议，像担保国监管承包者活动是否到位、海洋开发损害的因果关系如何确定、损害达到何种程度才触发勤勉义务等问题，都影响着国家责任判定。

1、义务履行缺失

勤勉义务要求国家在其法律体系框架内，制定并实施全面且适配的措施。这意味着国家必须构建起一套完备的法律与规章体系，使法规能够全方位覆盖承包者活动的各个关键层面。[25]比如，在财政监管方面，国家应对承包者的财政状况展开严格审查，确保其拥有充足的资金储备，以应对可能出现的环境修复以及赔偿责任；在技术评估方面，要对承包者的技术实力进行全面评估，保证其采用的开采技术符合环保和安全的双重标准。在行政措施上，国家需要设立专门的监管

[22] Corfu Channel Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), Judgment of 9 April 1949, ICJ Reports 1949, p.18.
[23] Corfu Channel Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), Judgment of 9 April 1949, ICJ Reports 1949, p.72.
[24] Case Concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v U.S.), I.C.J. Rep. 2003, p. 200, para. 58.
[25] Pain, Nicola & Brigitte Rheinberger, “The Due Diligence Principle from International to Domestic Law: Applying the Principle in Practice”, 25 *Australian International Law Journal* (2018), p. 81.

部门或机构，并配备专业素养过硬的人员，对承包者的活动进行全方位、持续性的监督管理。这些措施并非一成不变，而是要依据科技发展的动态以及活动所面临风险的变化进行适时调整。一旦新的科研成果显示某种开采技术可能引发新的环境风险，担保国就应当迅速对法规和监管措施进行更新，以有效应对潜在风险。

根据《公约》第 153 条第 4 款及相关规定，在协助国际海底管理局管控“区域”内活动时，担保国肩负着重要责任，需要积极配合管理局的各项工作。[26]例如，担保国应及时、全面地向管理局提供承包者的各类相关信息，涵盖开采进度、环境监测数据等关键内容，为管理局制定和执行统一的监管标准提供有力支持。在确保环境影响评价有效实施方面，担保国不仅自身要高度重视，更要切实督促承包者严格落实相关要求。依据《结核规章》规定，担保国应与承包者、管理局密切协作，共同制定细致、完善的评价方案，以此保障评价过程科学严谨、客观公正。为保障污染损害赔偿申诉渠道的畅通无阻，担保国需在国内法律体系中构建清晰明确的程序和机制。这一机制应确保受害者能够便捷地提出申诉，并保证申诉能得到及时处理和有效回应，切实维护受害者的合法权益。在适用预先防范方法和最佳环境做法时，担保国应将其深度融入日常监管工作以及承包者的作业规范中。比如，要求承包者采用先进的环保技术和科学的管理模式，提前预防潜在的环境风险，将环境损害的可能性降到最低。然而，如果担保国在履行上述义务的过程中出现疏漏，或者存在消极不作为的情况，那么就构成了义务履行缺失的情形。

2、因果关系判定

确定国家未履行义务与损害发生之间的因果关系需要严谨的证据支持。在发生海洋环境污染事件后，需要专业的调查团队进行全面勘查。例如，对海水样本进行化学分析，检测污染物的成分和来源；对海洋生物进行解剖和生态监测，了解其受污染的程度和影响范围。通过这些数据，追溯污染源头是否与担保国未有效监管承包者的环保措施执行情况相关。如果发现承包者采用的污水处理设备不符合标准，且担保国在审批和监管过程中未发现或未要求整改，那么就可以初步建立起因果联系。

在实际情况中，因果关系可能较为复杂，可能存在多个因素共同作用导致损害的情况。[27]此时，需要运用科学的分析方法和法律的判断标准进行区分和认定。例如，在某一海域发生海洋生态系统退化的情况，可能既有承包者的开采活动影响，也有周边其他人类活动的干扰。调查团队需要综合考虑各种因素的影响程度和时间顺序，判断担保国未履行义务在其中所起的作用。如果担保国的监管缺失使得承包者的违规开采行为长期未得到纠正，且该行为是导致生态系统退化的主

[26] 参见《公约》第 153 条第 4 款。

[27] See Eugene Cheigh, “Understanding Stringent Due Diligence in the ITLOS Advisory Opinion on Climate Change”, 54(11) *Environmental Law Reporter* (2024), pp. 10933-10936.

要原因之一，那么担保国就难以推脱其责任。只有在这种因果关系清晰、确凿的情况下，担保国才会被认定需承担相应责任。

3、损害范围认定

在国家责任法中，伤害并非认定国际不法行为的必要前提。一旦违反行为被归咎于某个国家，责任便可能产生。然而，就勤勉义务而言，损害是认定违反规则的必要条件。只有在发生侵犯他国合法权利的损害行为后，未履行勤勉义务的国家才需对违反首要规则承担责任。当“违反勤勉义务时，私人人员行为的后果将归咎于国家”。[28]并非所有环境损害都会引发国家的勤勉义务，该义务源于国家的主权平等。国家必须实施勤勉措施以阻止对他国法律权利产生不利影响的环境损害。当环境损害侵犯国家法律秩序的“理论上的不可侵犯性”时，责任便会产生，而勤勉义务旨在“恢复原状”。但究竟跨界环境损害达到何种严重程度才会触发勤勉义务呢？判例法和相关文献确立了一个依具体情况而定的严重伤害标准。在特雷尔冶炼厂案中，仲裁庭指出“任何国家都无权使用或允许使用其领土……通过烟雾对他国领土造成损害……如果这种情况造成严重后果”。[29]一些评论员表示“严重伤害”会触发义务，但未作进一步解释。“严重伤害”是在损害发生之后才能确定的，这一概念本身并没有明确规定国家在伤害发生期间应当采取哪些具体措施。

“区域”作为人类共同继承财产，其资源的完整性至关重要。未履行义务可能导致资源的过度开采，使珍贵的金属结核、硫化物等资源储量急剧减少，影响全球资源的可持续利用。开采活动还可能破坏海底的地质结构，改变矿物质的赋存状态，降低资源的开采效率和质量。例如，不合理的开采方式可能引发海底滑坡等地质灾害，不仅破坏了开采现场的资源，还可能影响周边区域的资源分布和生态环境。在勘探开发过程中，若担保国监管不力，承包者可能随意排放废弃物，如含有重金属、化学药剂的废水，这些污染物会在海洋中扩散，污染海水水质，影响海洋生物的生存环境。开采作业产生的噪音、震动等物理干扰，可能干扰海洋生物的导航、通讯和繁殖行为，破坏海洋生态系统的平衡。石油、天然气等资源的泄漏会在海面上形成油膜，阻碍阳光穿透海水，影响海洋植物的光合作用，进而引发海洋食物链的连锁反应，导致生物多样性受损。上述种种损害情形，都意味着国家在相关活动中如果未尽勤勉义务，就可能需要承担相应的责任。

（三）归责标准与免责情形

1、归责核心原则

勤勉义务要求国家在整个国际海底勘探开发过程中，积极且全面地履行其监管职责。在法律层面，需构建完善的国内法律体系，制定专门针对国际海底区域

[28] Liu Ian Yuying, “State Responsibility and Cyberattacks: Defining Due Diligence Obligations”,4(2) *Indonesian Journal of International & Comparative Law* (2017), p. 247.
[29] Trail Smelter (U.S. v. Can.), 3 R.I.A.A. 1905, 1950 (Mixed Claims Comm'n 1938, 1941).

活动的法律法规，明确承包者在各个环节的行为规范与责任义务，涵盖开采技术标准、环境影响评估流程、安全保障措施等方面。在行政方面，要设立专业且高效的监管机构，配备具备丰富海洋工程、环境科学及法律知识的专业人员，对承包者的活动进行全流程、动态化的监督管理。例如，在承包者的项目筹备阶段，应严格审查其技术方案和环境影响评估报告，确保项目在技术可行性和环保合规性上达到标准；在项目实施过程中，持续监督开采活动的实际操作、环境监测数据的准确性与及时性以及各项保护措施的有效执行情况，及时发现并纠正任何潜在的违规行为和风险隐患。若未能切实履行这些“勤勉义务”造成损害，国家就必须承担相应的赔偿责任。

2、免责条件阐释

在相关责任判定中，如果有充分确凿的证据表明，损害的发生完全是由不可预见、不可避免且无法克服的不可抗力因素所导致，那么涉及的责任主体可免除相应的赔偿责任。以“区域”的勘探开发活动为例，在作业过程中，若不幸遭遇强烈地震、海啸等极具破坏力的极端自然灾害，这些灾害引发海底地质结构发生突变，进而致使开采设备遭受严重损坏，最终引发环境污染或资源破坏的不良后果。但如果在灾害发生之前，相关方已采取了一系列合理且有效的预防措施，诸如要求制定完善的应急预案并定期组织演练，同时对开采设施进行科学的抗震抗灾设计等，在满足这些条件的情况下，国家可依据不可抗力因素主张免责。在提出免责主张时，责任主体需要提供详实且具有说服力的证据，其中包括详细的科学监测数据，用于清晰呈现灾害发生时的实际情况；灾害预警信息，以此说明自身在灾害来临前对风险的认知程度；以及自身采取预防措施的记录，用以证明已切实尽到应尽的努力。只有通过这些证据充分证明损害结果超出了自身合理控制范围，免责主张才有可能得到认可。

倘若损害是由第三方的恶意破坏行为所引发，并且国家在自身能力的范畴内，已经采取了合理且恰当的防范措施，那么这种情况下，国家同样可以免除赔偿责任。[30]举例来说，若存在不法分子蓄意对承包者的开采设施进行破坏，进而致使对海洋环境造成严重污染。在此情形下，如果担保国在安全保卫工作方面，制定了严密且完善的监管制度，对开采区域展开了行之有效的监控与巡逻，在察觉到第三方的破坏企图后，也及时采取行动试图阻止，只是因为第三方实施破坏的手段极为隐蔽、行动极为突然，最终还是未能避免损害的发生。在这种情况下，担保国只要能够凭借充分的相关证据，证明自身在整个过程中已经尽到了应尽的责任，便可以主张免责。这也就意味着，为有效应对可能出现的第三方恶意行为，在日常监管工作中，必须建立起一套健全完善的安全防范体系。这一体系涵盖多个方面，包括积极与国际安全组织展开合作，整合各方资源共同维护安全；持续

[30] Liu Ian Yuying, “State Responsibility and Cyberattacks: Defining Due Diligence Obligations”,4(2) *Indonesian Journal of International & Comparative Law* (2017), p. 244.

加强海上巡逻力量，扩大巡逻范围、增加巡逻频次；大力提升开采设施的安保技术水平，运用先进的技术手段增强设施的安全性和防范能力等。

三、以合理性视角评估勤勉义务

将勤勉义务要求作为规则应用时，需要评估国家所采取的行动是否足以试图阻止非国家行为者实施违反国际规则的行为。在评估与非国家行为者存在关联的国家所需承担的责任时，国家的能力成为关键焦点。这些能力在不同国家之间是相对的，在进行勤勉义务评估时必须予以考虑。将合理性应用于勤勉义务评估意味着，国家责任的判定不一定取决于国家是否实际阻止了不法行为。合理性概念的核心在于，应根据国家是否有能力处理非国家行为者的不法行为来对其进行评估。不同国家在应对非国家行为者行为的能力方面存在差异，如果在实践中应用勤勉义务规则，就必须考虑到这一现实情况。[31]

（一）国家权力和权威

勤勉义务规则将用于根据国家是否已尽合理范围内的权力和权威来处理相关非国家行为者的行为这一标准对国家进行评估。无论其归，国家都应对与其存在关联的非国家行为者勤勉行事。这一要求延伸至国家行使其权威的任何地方，并取决于具体情况，特别是国家“合理可用的手段”以及其对相关非国家行为者“施加影响的程度”。[32]

国家与非国家行为者之间的关联类型有助于确定所需的勤勉尽责程度。如果一个非国家行为者是一家受雇于某个国家的公司，那么“雇主”国家将被期望承担更高程度的勤勉义务，以确保该公司不实施违反国际法规则的行为。另外，国家对非国家行为者行为所需承担的勤勉义务程度会随着国家行动能力因具体情况而受到的限制程度的增加而降低。在评估一个国家是否能够承担某项负担时，关键是要了解该国是否能够在不放弃其他不应放弃的责任的情况下承担这一负担。国际法院和联合国安理会在确定国家有效处理非国家行为者行为的权力和权威的背景下，认可了这种对合理性的理解。

国家影响非国家行为者行为结果的能力是判断国家是否履行了勤勉义务的关键要素。这在“波斯尼亚种族灭绝案”中得到了体现。在该案中，国际法院明确指出，“如果国家明显未能采取其力所能及的一切措施来防止种族灭绝，那么它将承担责任”。这一裁决的部分内容表明，勤勉义务与国家的能力紧密相连，这意味着不同国家采取可能有助于防止非国家行为者不法行为的措施会有所不同。在判断一个国家是否对非国家行为者履行了勤勉义务时，国际法院强调 “存在多种影响因素”，特别是 “有效影响可能实施或已经实施” 相关不法行为的人员的

[31] Pain, Nicola & Brigitte Rheinberger, “The Due Diligence Principle from International to Domestic Law: Applying the Principle in Practice”, 25 *Australian International Law Journal* (2018), p. 82.
[32] Liu Ian Yuying, “State Responsibility and Cyberattacks: Defining Due Diligence Obligations”,4(2) *Indonesian Journal of International & Comparative Law* (2017), p. 248.

行动的能力，“这种能力在不同国家之间差异很大”。法院继续指出：“这种能力本身取决于多种因素，包括相关国家与事件现场的地理距离、该国当局与事件主要参与者之间的政治联系以及所有其他类型的联系的紧密程度。”[33]

在应用勤勉义务规则时，假定国家有权力和权威采取行动，这意味着它实际上可以在其能力范围内采取措施，防止可能危及该国国际义务的情况发生。从本质上讲，勤勉尽责包括 “政府机构所运用的效率和谨慎”。这种对勤勉义务的理解与荷兰法院对“有效控制”的解释相关联，后者将其理解为国家有能力防止不法行为。然而，勤勉义务规则有所不同，在这种情况下，如果一个国家拥有这种权力但未行使，不会导致不法行为被归咎于该国家，但如果认为该国家本可以合理地防止相关不法行为，那么将确定该国的责任。这一发现对于国家将公共职能委托给自治的非国家行为者的情况尤为重要。如果一个国家向非国家行为者进行委托，相较于未进行委托的其他非国家行为者，该国家将被期望承担更高程度的勤勉尽责义务，因为由于预先存在的安排，该国家对其委托的非国家行为者具有更大的影响力。

（二）可预见性和预防

可预见性涵盖了行为的后果合理地导致可预测结果的情况。要确定一个国家未履行勤勉尽责义务，必须证明该国没有 “防止可预见的重大损害，或者至少没有将这种损害的风险降至最低”。这种 “可预见的损害” 的前提在环境法中得到应用。国际法委员会关于预防跨界损害的工作也表明，“勤勉义务体现在国家为了解与预期程序可预见相关的事实和法律要素并及时采取适当措施加以处理而做出的合理努力中。”[34]

在国际法中，特别是在国家与非国家行为者互动的背景下，可预见性可能是主观的。然而，至少通过可预见性的视角来审视国家对非国家行为者行为的责任，会迫使国家在政策层面思考其决策的潜在未来后果，并在与非国家行为者的关系中采取预防措施。可预见性作为勤勉义务评估的一部分意味着，国家将根据其是否以及如何考虑其不作为的潜在未来后果、这些考虑与非国家行为者的行为（或潜在行为）的关系以及是否采取了合理可行的措施来帮助确保非国家行为者不实施违反国际法的行为来接受评估。因此，勤勉义务涉及国家在规范非国家行为者行为时所知道或应当知道的事情，并认识到如果不履行勤勉尽责义务，不法行为很可能在正常情况下发生。知道或应当知道迫在眉睫的威胁的国家必须采取合理措施来避免不法行为。这一概念在实践和学术研究中都有体现。

可预见性有助于处理勤勉义务中较为模糊的方面。可预见性作为次要勤勉尽

[33] Asian Agricultural Products Ltd v. Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, Case No. ARB/87/3, 4 ICSID Rep. 250, 1997, p.77.
[34] Report of the International Law Commission on its fifty-third session,(2001) UN Doc. A/56/10 Commentary to art 2,p.155, para. 17.

责规则的一个要素意味着，如果要确定国家责任，国家和非国家行为者之间必须存在合理密切的联系。如果在一个合理的国家看来，一个非国家行为者的潜在行为是合理可预见的，那么只要这样做是合理的，国家就应对该非国家行为者履行勤勉义务。例如，如果一个国家雇佣一个非国家行为者承担特定职能，并且该非国家行为者实施了本可以由国家防止或国家本可以采取措施试图防止的错误行为，如果该错误行为是可预见的，那么国家可能因勤勉义务缺失而承担责任。合理可预见性是勤勉义务评估不可或缺的一部分。国家与非国家行为者建立联系的行为带来了在非国家行为者实施违反国际法的行为时，对其是否对该非国家行为者履行了勤勉义务进行评估的负担。

结语

自 20 世纪 60 年代起，国际海底区域采矿项目便着眼于大规模开发，并曾有望将海洋转变为一种收入来源，用以改善全球不平等的状况。但时至今日，再分配目标逐渐淡化，经济增长成为政府经济政策的唯一导向。政府行为体给出的理由，主要聚焦于采矿是维持经济增长、克服资源短缺的途径，以及较为模糊地提及对人类的益处。[35]然而，对于政府支持的私人采矿企业的开采活动，究竟如何履行勤勉义务以避免损害并改善居民生活，既无明确阐述与规划，也缺乏合理说法。区域勘探开发制度的起草者本意在使人类共同继承财产和人类领域的开发利益社会化，可如今，“人类”概念却常被用于为私人商业开发谋取利益作辩护。

《公约》赋予国家主要的勤勉职责，是确保私人行为体遵守法律义务，并尽可能预防开采造成的跨界环境损害。[36]在当今世界追求经济增长的进程中，各国利用这些机会，即便作为赞助国和授权国，可能承担因深远环境损害责任带来的风险，而商业活动给本国人民带来的利益却依旧模糊难辨、充满不确定性。国家在这一过程中应承担的法律责任和义务，涵盖跨界损害预防、环境影响评估、通知和协商义务、对海底管理局的协助，以及自由、事先和知情同意原则等具体要求。从合理性视角评估勤勉义务，明确责任认定的关键要件，规定合理的归责标准与免责情形十分必要。

勤勉义务可以适用于国际法中各种不同的事实和情况，而对国际海底区域的勘探开发活动则是其一。勤勉义务可用于要求各国对其在处理非国家行为体实施的跨界环境损害时的作为或不作为负责。然而，勤勉义务如何适用、是否适用以及适用的范围有多广，这仍然取决于国家的共同意愿。从勤勉义务的判例可见，国际海洋法法庭对勤勉义务的发展仍处于合理范畴。国际司法机构在发展勤勉义

[35] See Isabel Feichtner, “Mining for Humanity in the Deep Sea and Outer Space: The Role of Small States and International Law in the Extraterritorial Expansion of Extraction”,32(2) *Leiden Journal of International Law* (2019), p. 273.

[36] See Isabel Feichtner, “Mining for Humanity in the Deep Sea and Outer Space: The Role of Small States and International Law in the Extraterritorial Expansion of Extraction”,32(2) *Leiden Journal of International Law* (2019), p. 274.

务的内容和范围时，常借助解释、参照先例和类比等方法，为其创造性活动提供正当性依据，减少对合法性的潜在质疑。从合法性来源角度而言，国际裁决的运作应牢固建立在国家同意的基础上，而国际法院的造法职能在涉及国际裁决权威性时存在风险。总之，一方面，应承认国际法院和法庭在勤勉义务发展中的贡献；另一方面，国际司法机构在制定有关勤勉义务的新规则时，应认真对待对合法性的担忧。从长远来看，对勤勉义务的司法造法应以相对克制的方式推进，以确保司法公正，促进国际法治。在此背景下，关于勤勉义务的创造性判例在国际立法过程中能走多远，仍有待进一步观察。

2025年中国国际法学会年会

水下文化遗产原址保护的法律框架与发展路径

上海海事大学国际法研究生　施潇然

摘要：本文主要探讨了水下文化遗产原址保护的法律框架、实践、困境以及未来应对措施。在国际法律框架下，《保护水下文化遗产公约》和《联合国海洋法公约》均强调原址保护应作为首选方案，并规定开发活动应优先使用非破坏性技术。国内方面，我国已通过《文物保护法》和《水下文物保护管理条例》建立了水下遗产保护的法律框架，但仍面临一些问题，如法律细化不足、技术支持缺乏、执法难度大等。原址保护具有诸多优势，能有效保持文化遗产的原真性与完整性，保护历史信息和人文背景，促进可持续旅游和经济发展。然而，我国在水下文化遗产保护方面仍面临立法不完善、技术瓶颈、公众意识不足和资金缺乏等困难。为应对这些挑战，本文提出了立法优化、加强协同治理、提高公众参与度、突破技术瓶颈等应对措施，建议建立水下文化遗产保护示范区，借鉴国际经验，推动我国水下文化遗产保护事业向前发展。

关键词：水下文化遗产　原址保护　法律困境　改善建议

一、引言

“原址保护”原则最初是一项考古原则，首先发源于田端考古学领域[1]，其最早提出是为了保护生物资源，1992 年《联合国生物多样性公约》确立该项原则作为保护生物多样性的一项基本原则，而后逐步拓展至水下考古学领域。[2]《保护水下文化遗产公约》将“原址保护”这一原则确立为首要原则，附件第一条规定：原址保护应作为保护水下文化遗产的首选方案。水下文化遗产是指部分或者全部位于现代海洋或者内陆水体中，具有历史、艺术和科学价值且与人类活动有关的遗迹和遗物。[3]原址保护并非被动保留水下文化遗产，而是需通过科学规划遗址管理、实施加固措施、建立监测体系及防范人为干扰等方式进行系统性保护。

随着科技的飞速发展，原址保护技术正经历着革命性升级，对于水下文物的修复技术也越来越完善。例如，对水下文化遗产原址进行回填保护,以文物的长期保存为目的的回填保护法；对水下建筑遗产进行灌浆加固保护法；钢架保护笼法在沉船遗骸上部架设保护笼,便于文物的展示研究或是作为临时保护措施，主要为防止盗捞及渔民拖网对水下遗址的破坏；牺牲阳极保护法可应用于两类不同的沉船遗址：一类是木质沉船（例如南澳I号），运用保护性金属框架覆盖木质沉船遗址，并使用牺牲阳极技术对金属框架进行了保护，有效地延缓了金属框架的腐

[1] 任鹏举.国际海底区域水下文化遗产保护法律问题研究[D].大连海事大学博士学位论文
[2] 王学庆.我国水下文化遗产法律保护问题研究[D].河北地质大学硕士学位论文
[3] 魏峻.水下文化遗产保护与管理的中国实践[J].中国文化遗产,2020,(06):67-73.

蚀速率，延长了金属框架寿命，有效防止了盗捞和文物破坏行为，实现了沉船原址保护；一类是近现代金属船舰（例如致远舰），通过对金属船体材质的科学分析和保存状况评估，选取了牺牲阳极材料，采用水下焊接等连接技术把阳极安装在金属船体上，有效地减缓了钢铁质沉船的腐蚀速率，实现了沉船的原址保护。[4]

日益发展的尖端修复技术正推动全球水下文化遗产保护进入“科技守护文明”的新纪元，也推动我国原址保护措施的逐步完善。本文通过探讨国际和国内法律框架下的原址保护实践，明确我国原址保护实践中的难题并提供建议。

二、原址保护的“优先适用”

（一）法律理论支撑：国际与国内法律框架

1、国际条约的相关规定

2001 年《保护水下文化遗产公约》第二条目标和总则明确规定，在允许或进行任何开发水下文化遗产的活动之前，就地保护应作为首选。这一原则旨在确保遗产的完整性、原真性和历史文化价值不因人为转移或改造而受损。附件中一般原则的第 4 条规定，开发水下文化遗产的活动应当优先考虑使用非破坏性的技术和勘测方法，而不是去打捞有关物品。如果为了科学研究或最终保护有关水下文化遗产而需要进行挖掘或打捞，那么所使用的技术和方法应尽可能不造成破坏，并有助于保存遗物。[5]

《联合国海洋法公约》203 条规定，各国有义务保护在海洋发现的考古和历史性文物,并应为此目的进行合作。为了控制这种文物的贩运,沿海国可在适用第三十三条时推定,未经沿海国许可将这些文物移出该条所指海域的海床,将造成在其领土或领海内对该条所指法律和规章的违反。《联合国海洋法公约》虽然提到了保护水下文化遗产的义务，但较为笼统。其公约内容主要涉及海洋资源开发管理，但在涉及文化遗产方面，同样强调应尊重所在国主权和采取妥善措施保护水下遗址。这种规定进一步支持了在原址保护层面采取谨慎适度的原则。

2、国内法的补充

我国在水下文化遗产原址保护方面已经建立了一系列法律法规，旨在确保水下遗址的完整性和原真性，防止非法打捞和破坏行为。《文物保护法》是我国文化遗产保护的基本法律，为水下文化遗产的保护提供了总体框架和法律依据。《水下文物保护管理条例》确立水下文物的登记、监测和评估制度，要求定期对重要水下遗址进行检查和维护。规定任何涉及水下文物的打捞、研究和展示活动必须获得相关部门的许可，未经许可的活动将被视为违法行为。虽然《海洋环境保护法》主要关注海洋生态环境的保护，但其中的一些规定对水下文化遗产保护也具

[4] 席光兰,周春水.牺牲阳极保护技术在船舰原址保护中的初步应用研究[J].中国文化遗产,2019,(04):44-49.
[5]《关于开发水下文化遗产活动的规章》第 3 条、第 4 条。

有重要意义，例如限制在重要水下文化遗址附近进行海洋资源开发，以减少对遗址环境的破坏。

（二）实践优势——原址保护具有多维优势

1、保持文化遗产的原真性与完整性。

水下环境稳定，相比于陆地埋藏环境，水下埋藏环境更具有稳定性，能够避免因打捞、迁移造成的物理损伤。例如，“南澳I号”采取原址保护与抢救性保护发掘相结合的模式：对出土类文物实行打捞，对难以盗捞的船体实行原址保护，运用保护性金属框架覆盖，并采用阳极保护法，延长了金属框架的寿命，有效防止了盗捞和文物破坏行为，实现了沉船原址保护。沉船残存的船体底部埋藏在海底的泥沙里，遗址保存环境的稳定性良好。对其进行抢救性保护发掘的考量因素显然不是自然保存环境的稳定性，而是人为因素中的非法打捞，所以抢救性保护发掘工作的程度也控制在能够防止非法打捞即可。剩下难以被盗捞，且盗捞不法分子基本没有兴趣的船体，则采用原址保护模式留在海底进行长久保存。[6]

2、保护重要历史信息和人文背景。

原址保护除了保护文物本身之外，更能保护文化遗产背后的历史价值和人文景观，保留文物与周围环境的原始关联，为考古研究提供完整的历史背景。由中国三峡博物馆、涪陵区博物馆、重庆峡江文物工程有限责任公司联合成立白鹤梁水下博物馆试运行管理机构，负责试运行期间管理工作。[7]我国的白鹤梁水下博物馆的成功建设推动了深水下原址保护技术的发展，在同类型中是第一个保存比较完整的博物馆，在水下文化遗址的原址保护方面是一个创新性的特例。白鹤梁水下博物馆首次提出基于“无压容器”原理的深水条件下文物原址保护技术，解决了白鹤梁题刻薄层砂页岩受渗透水压力抬动而遭破坏、保护体结构过大占用河道而影响行洪及航运安全等技术难题。[8]设置的白鹤梁水下博物馆相比较于打捞后岸上展览，除了能注意保护白鹤梁题刻本体,还能根据三峡水库调度的特点，恢复白鹤梁题刻赖以生存的水域环境及其所形成的独特的人文景观。

3、促进可持续旅游与经济发展。

进行原址保护的水下文化遗产可以开发旅游资源，力图建造独特的“水下博物馆”或设立潜水旅游项目，吸引游客并带动当地经济。近年来，我国部分地区对海洋水下文化遗产旅游进行了有益探索。例如，阳江市依托著名古沉船“南海一号”，以及相关航海、海防、海神崇拜等历史文化遗存发展海洋文化遗产旅游

[6] 崔勇.“南澳I号”发掘与原址保护技术.新技术·新方法·新思路——首届“水下考古·宁波论坛”文集[M].北京:科学出版社, 2015:66-69

[7] 蒋锐.浅析水下文化遗产保护管理措施及成效——以白鹤梁题刻为例[J].自然与文化遗产研究,2020,5(01):114-119.

[8] 陈华蕾.关于白鹤梁水下博物馆的讲解探究[J].文物鉴定与鉴赏,2023,(13):75-78.

[9]。深圳市依托大鹏所城、较场尾以及疍民渔村聚落实施旅游开发[10]。泉州、漳州、广州等以古代海上丝绸之路港口城市以相关海洋文化遗产为主题开发文化旅游景区、项目等[11]。

4、促进国家文化软实力发展。公众、游客在原址环境中接触遗产能更直观感受历史文化，提升保护意识。同时展示国家保护文化遗产的决心与能力，增强国际文化影响力。

原址保护不仅是技术层面的最优选择，更是对历史原貌的尊重，能够兼顾遗产保护、科研价值、经济效益与社会教育功能，是目前水下文化遗产保护的优先选择。

三、原址保护的辩证分析

（一）原址保护的制约因素：

1、原地保护措施必须要有技术部门的支持和海关、边防等政府机关的配合才能进行，同时还需要当地居民的了解和支持。涉及责任主体广泛，调动安排难度大，上下管理机制复杂。

2、原址保护需要执法部门来防止犯罪分子对水下遗产进行盗窃和破坏，还要躲避海洋作业，因此需要完善的法律法规来规制和强有力的执法部门保障实施，实施成本高。

3、原址保护必须要求有稳定的水下环境，环境要求严格。例如，原址保护的水下文化遗产需要相对稳定的水流、温度及沉积物覆盖，以减少机械性破坏。水下环境需要控制微生物代谢活动，减少生物降解风险。

（二）我国原址保护面临的困境

我国的原址保护面临诸多挑战，虽然已经形成了基础的法律框架，但仍需从技术研发、立法细化、监管协作多维度突破，且国际区域性合作面临着经济差异、文化背景不同、政治紧张、领土争议、历史积怨、信任缺失等现实阻碍。

1、立法困境

（1）法律框架初步建立，相关法律法规不够完善。

尽管我国在 2022 年参考了《保护水下文化遗产公约》修订《水下文物保护管理条例》，但未正式加入公约，导致我国在原址保护方面未与国际接轨，可能影响跨国合作与争议解决。《文物保护法》虽强调原址保护，但缺乏针对水下环境的特殊性规定，侧重点还是在陆地上的文物遗址保护。《水下文物保护管理条例》中相关规定表述不够清晰和完善，缺少相关的保护与抢救的具体操作规程，给实践操作带来较大困难。

[9] 陈浩天.海洋文化遗产与旅游深度融合发展路径研究——以阳江市为例[J].客家文博,2023(4):44-49.

[10] 张先清,李婉婉.文化重组与海洋遗产旅游的新模式——基于深圳大鹏湾区的案例分析[J].北部湾大学学报,2021,36(3):24-29.

[11] 赵云,燕海鸣.海上丝绸之路：一个文化遗产概念的知识生产[J].故宫博物院院刊,2021(11):21-29,140.

（2）组织机构缺失，协作机制不完善，执法能力不足。

组织机构数量少，相关保护与管理技术体系尚不完善。2009 年中国文化遗产研究院才成立“国家水下文化遗产保护中心”。2012 年 6 月，我国第一个国家级、独立的水下文化遗产保护专业机构“国家文物局水下文化遗产保护中心”成立，并相继设立了水下文化遗产保护南海基地、西沙工作站、北海基地、宁波基地、福建基地和武汉基地等。[12] 政府部门间没有形成紧密的协作联系，分工没有明确规定，这会导致在发现水下文化遗产的时候，政府及民间响应不够及时，从而错失抢救水下遗产、进行原址保护的最佳时机。

2、实践困境

（1）专业人才培养不足，保护技术亟待提升。

由于水下环境的复杂特性，针对水下文化遗产的勘测、发掘、研究及修复等环节，不仅依赖专业技术手段，还需耗费巨额人力与资金投入。目前我国水下考古与遗产保护专业人才匮乏，部分项目甚至由陆地考古负责人临时兼任，极大制约了工作效率。与此同时，相关技术标准与管理体系尚未健全，多项核心技术瓶颈仍有待突破，这些因素均对水下文化遗产保护构成了严峻挑战。水下文化遗产原址保护项目的设计实施需要研究周围的环境条件，还需要明确退化进程和海洋环境因素之间的关系，包括水动力、水化学和地球化学特征、沉积物动态和生物群落等；目前英、美等国都已建立专门用以研究保护水下文化遗产的实验室，而我国此类实验室十分缺乏。[13]

（2）宣传不到位，公众保护意识不强。

相比于陆地文化遗产，公众认知不足与科普教育缺位，使得水下文化遗产面临双重危机：一方面因过度开发而加速消亡，另一方面则遭受日益猖獗的盗捞威胁。具有历史贸易价值的沉船及其货物尤其容易成为目标。长期在海上作业的渔民在偶然发现水下遗产时，常因法律意识淡薄和经济利益驱使而参与盗捞。以 2005 年福建“碗礁一号”沉船遗址为例，当地渔民发现后立即引发哄抢，并迅速波及莆田南日群岛海域，不仅造成大量文物被盗，其粗暴的破坏性打捞方式更对遗址造成了不可逆的损害。这种群体性盗捞行为不仅造成珍贵文物散失，其采用的破坏性打捞手段更对遗址造成了毁灭性冲击，充分暴露出当前保护机制的薄弱环节。

（3）数量众多，投入资金不足

我国的海岸线长达 1.8 万多千米，拥有 300 万平方千米的海域，水下保护工作难度高，任务重。我国水下文化遗址众多，具有数量多但分布散乱的特点，目前我国对于水下文化遗产的开发还十分有限，例如我国宋代水下文化遗 产十分

[12] 车兰兰,温乐平.鄱阳湖水下文化遗产保护的现状、问题及对策[J].南昌工程学院学报,2024,43(05):55-60.
[13] 蔺爱军,林桂兰,董卫卫,等.我国海洋水下文化遗产保护现状与管理探讨[J].海洋开发与管理,2016,33(12):93-98.

丰富，但我国根据现有探测技术手段已探明的宋代沉船仅有 19 处，技术储备十分有限，难以开展大规模、全覆盖的沉船探测工作。[14]保护历史遗迹和水下文物往往需要大量的资金支持。由于海洋环境中的腐蚀过程复杂，通常需要依赖高精度仪器对出水文物的材质、制造工艺、腐蚀状态及损伤情况进行详细分析。然而，目前可用资金明显不足，这在一定程度上限制了保护工作的深入。

（4）海洋开发威胁水下文化遗址。

随着经济不断进步，越来越多的人开始意识到海洋对于国家发展的关键作用。作为推动经济和社会进步的重要支柱，各国纷纷推出了大规模开发海洋资源的政策。搭建海上钻井平台、开发海底资源、海洋环境探测、海底管道与电缆的铺设、海底交通搭建等对海洋的开发活动。海洋建设工程的展开一定程度上会对海洋环境造成破坏，滥捕现象也会导致渔业资源的枯竭和生态系统的失衡，从而打破水下文化遗产的稳定环境，进一步加剧了海域内水下文化遗产的受损程度。

四、可持续发展与应对措施

1、立法体系优化，构建多层级法律框架，推动与国际接轨

加速加入《保护水下文化遗产公约》进程。主动对标公约中“就地保护”“禁止商业开发”“为全人类利益保护”等原则，修订《文物保护法》及《水下文物保护管理条例》，明确原址保护优先、禁止商业打捞等条款，填补水下环境特殊性规则空白。

条例第二条第一款第三项所规定，遗存于外国领海以外的其他管辖海域以及公海区域内的起源国不明的文物，国家享有辨认器物物主的权利。在实际操作中，我国未加入《水遗公约》这一现状使得相关条款难以实现预期效果。其根本问题在于，当其他缔约国在我国相关区域内发现与我国相关的水下文化遗产时，并不承担主动通报我国相关机构的义务，这导致我国无法行使辨认权。若我国加入《水遗公约》，这一制度性障碍将得到解决，使我国能够合法在国际范围内行使辨认权。

细化技术标准与操作指南，例如制定《水下文化遗产原址保护技术规范》《应急抢救操作手册》等配套文件，明确水文监测、沉积物控制、生物侵蚀防治等具体流程，解决“如何保护”的操作难题。也可以设立“水下文化遗产保护专项基金”，对原址保护项目给予财政倾斜。

2、构建协同治理机制，强化执法能力

美国在水下文化遗产保护方面建立了较为完善的法律框架和跨部门协作机制，确保了水下遗址的有效保护，优秀经验值得我国借鉴。首先，美国《国家海洋保护区法案》和《废弃沉船法案》等法律为水下文化遗产提供了明确的保护规定，限制非法打捞与破坏，并要求相关遗址列入国家海洋保护区，接受监管。美

[14] 董天驰. 宋代水下文化遗产保护研究[J]. 艺术科技,2024,37(3):147-149

国通过多个联邦机构共同合作，如国家海洋和大气管理局、海岸警卫队、联邦调查局等，共同参与水下文化遗产的保护与执法工作。这些机构不仅负责日常监管，还通过科学研究、技术支持与执法行动，确保遗址的安全。此外，学术机构、非政府组织和公众也通过各种方式参与其中，形成了保护水下遗产的广泛社会合力。

我国可以成立国家级统筹机构，由文物局牵头，联合自然资源部、海警局、生态环境部组建跨部门的国家水下文化遗产保护委员会，明确各部门权责清单，建立“发现-上报-响应”全链条协作机制。建立地方立法动态调整机制，要求省级政府及时修订配套细则，将环境承载力评估纳入法定程序。

推进执法专业化，在沿海省份设立水下文化遗产执法支队，配备水下机器人、侧扫声呐等装备，联合海警开展常态化巡查。进一步建立“黑名单”制度，严惩非法打捞、走私行为，探索将破坏水下文物纳入生态环境损害赔偿范畴。

3、提高公众参与度，运用新科技吸引公众兴趣。

我国政府可以建立信息公开平台，设立专门的官方网站或 APP 公开有关水下文化遗产的分布、价值和保护现状，增加公众的了解。定期发布发现水下文化遗产的重大新闻、保护成果以及技术突破，让公众对水下遗产保护有直观了解。同时可以结合声、光、电、影音等现代科技多媒体技术，以动态的影像形式向观众传递丰富的信息。设置互动体验区，利用虚拟现实（VR）、增强现实（AR）等技术，让观众身临其境。[15]

在现行的《文物保护法》《水下文物保护管理条例》中增设“公众违法行为惩罚机制”，细化规定。对因公民不当行为造成水下遗产损害的行为，根据《民法典》中有关环境损害赔偿条款，设立“水下文化遗产损害赔偿”条款。对恶意破坏行为，如遗址捕捞、文物出售等行为，根据破坏的程度施以行政处罚，对严重破坏行为实施刑事制裁。同时设立三方举报平台，包括电话、在线举报和现场举报选项，方便公众快速举报盗捞、破坏行为，提高公众对水下文化遗产保护的参与度。

4、突破技术瓶颈，培育专业力量

未来的水下考古学要加强学科建设，借助海洋物理探测、海洋工程、海洋信息等领域的理论技术，结合历史学、人类学、社会学等方法，发挥多学科交叉融合，形成具有自身特点的方法和理论，完善水下考古学的学科体系。

努力打造、建设国家级科研平台，增设水下文化遗产保护国家重点实验室，开展海洋环境模拟、文物原位修复技术攻关。与国家级海洋实验室、考古技术部门联动，构建“海洋环境-文物保护”动态数据库。

完善人才培养体系，在高校考古学、海洋科学专业中增设水下文化遗产保护方向，推行“理论+潜水+实操”一体化培养模式，进行海外水下文化遗产项目研学，

[15] 陈凯瑜.明太原府城镇远桥历史文化探析及保护利用[J].建筑与文化,2025,(02):177-179.

借鉴国外先进经验及技术，培育本土化水下文化遗产保护人才。

5、建立水下文化遗产保护示范区

美国于 1972 年颁布了《国家海洋保护区法案》，陆续设立了十余处水下文化遗产保护区。美国“莫尼特号”国家海洋保护区是美国的首个水下文化遗产保护区，目的是为了保护美国内战时期沉没于北大西洋的铁甲舰“莫尼特号”，该地点后来被指定为美国国家历史地标。对于此处海洋保护区，美国政府禁止打捞和商业开发，仅允许科研潜水。并且通过远程监测设备实时监控沉船状态。同时在陆上博物馆展出部分打捞文物，辅以虚拟现实还原原址场景。

欧洲理事会 1978 年起草的《水下文化遗产报告》中就已提出沿海国应建立宽度为 200 海里的“文化保护区”。在同年欧洲理事会起草的有关水下文化遗产的第 848 号建议书中确认了这一概念。例如意大利主要采取的就是潜水径和水下考古公园的形式[16]

我国也可以借鉴国外水下文化保护区的方式来保护原址。以保障海上重大战略能源区域开发为首位，兼顾水下文化遗产保护，两者产生冲突时水下文化遗产采取打捞保护的方式；在非重大战略区域若存在重大历史意义和价值的水下文化遗产，采取有利于遗产保护的方式，海上能源开发区域尽可能规避此区域；对于区域存在一般历史价值的文化遗产，采取打捞保护，尽量不影响能源开发；整个开发区域不得损害生态环境，尽量降低对环境的负面影响。[17]为了稳定能源供应，海洋能源开发势在必行。要以促进能源开发为第一要务，但是同时也不应损害自然环境，应当以兼顾水下文化遗产保护平衡为基本原则。

五、结语

综上所述，水下文化遗产的原址保护不仅是文物保护的必要手段，更是历史文化传承的重要途径。尽管我国在水下文化遗产保护方面已取得一定进展，但仍面临技术、立法、执行等多方面的挑战。通过优化法律框架、加强跨部门协作、推动公众参与以及突破技术瓶颈，我国有望进一步提升水下文化遗产保护的能力和水平。未来，我们应当借鉴国际先进经验，结合我国实际情况，逐步建立健全的水下文化遗产保护机制，确保这些珍贵的历史遗产能够在原址上得到更好保存，为后代留下一份宝贵的文化财富。同时，我们也要认识到，保护水下文化遗产不仅仅是对历史的尊重，更是对未来的责任，只有通过多方共同努力，才能实现其可持续发展与保护目标。

[16] 王晶.美国水下文化遗产保护区模式简介[J].中国文物科学研究,2017,(01):83-92.

[17] 李松洋.合理保护制度：海洋能源开发与水下文化遗产保护的冲突及应对[J].南海学刊,2023,9(01):104-113.

港口国对非法渔获的执法权问题研究——以欧盟实践为例

王静，上海海洋大学学生 19873965251

摘要：本文以《港口国措施协定》为基础，从欧盟对进入其港口的第三国渔船上的非法渔获物执法权入手，探讨了欧盟在执行《港口国措施协定》以及将其转化为国内法的实践过程中可能涉及的相关法律问题，第一阶段介绍了欧盟对于进入其港口所检查到的不同来源渔获物的处置情况以及后续的制裁；第二阶段探讨了欧盟在实践过程中面临的如成员国执法力度不均、渔获物合法性认定困难等问题；第三阶段是根据欧盟经验，对我国加入《港口国措施协定》后为更好履行义务、打击 IUU 捕捞所提出的一些建议。

关键词：港口国　非法渔获　欧盟　执法权

一、引言

在全球渔业资源面临严峻挑战的当下，非法、不报告、不管制（Illegal, Unreported, Unregulated, IUU）捕捞活动持续危害沿海地区，影响粮食安全，破坏可持续渔业，每年使全球经济损失 260 亿至 500 亿美元[1]，打击 IUU 捕捞已成为国际社会重点关注问题。目前，《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的港口国措施协定》（以下称《协定》）是第一个也是唯一一个专门针对 IUU 捕捞且具有法律约束力的全球性文书。[2]本文将以《协定》为基础和欧盟实践来分析港口国对非法渔获的执法权的相关法律问题。

《协定》通过入港前筛查、入港时信息核查、检验后证据审查的三阶段进行限制外国渔船使用港口[3]，在入港前，被国际组织列入违规名单的渔船禁止入港。在入港时，渔船须提前充分通报信息，供港口国核查是否涉及 IUU 捕捞活动，再决定是否准入。[4]在检验后，若证实船舶从事非法、不报告或不管制捕鱼或支持此类活动，则拒绝提供港口服务，但为船员安全和健康或船舶安全所必需除外。[5]本文主要对检验后港口国对非法渔获的执法权进行讨论研究。

《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）中仅规定了港口国在一定条件下，对于自愿位于其港口或岸外设施的船只违反国际规则和标准在该国内水、领海或专属经济区外的任何排放可以提起司法程序，但并未赋予港口国对非法捕捞进行

[1] 参见 https://www.weforum.org/stories/2024/01/davos24-pacific-countries-drive-down-illegal-fishing/

[2] 陈鹏宇,薛桂芳.中国加入《港口国措施协定》的可行性、困境与纾解[J].中国法律评论,2024,(04):192-205.

[3] 余敏友,陈盼盼.论《港口国措施协定》对非法、不报告和不管制捕鱼的管控 [J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2020, (02): 1-9. DOI:10.16497/j.cnki.1672-335X.202002001.

[4] 参见《港口国措施协定》第 8 条.

[5] 参见《港口国措施协定》第 18 条第 1 款.

检查的权利。《执行〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群规定的协定》（以下简称《鱼类种群协定》）进一步完善了港口国有关养护和管理的权利，规定了港口国可以登临自愿在其港口或在其岸外码头的渔船检查证件、渔具和渔获，并且经授权，可以禁止渔获上岸和转运。《协定》中虽然规定了船舶在经检验后，若有明确证据相信该船舶从事 IUU 捕鱼活动，港口国应拒绝其利用港口进行卸货或使用其他港口服务，但并未规定港口国对所查处的非法渔获的处置权。但规定了缔约方对于进入其港口并且不符合规定的船舶，应根据其法律法规并参照包括本协定在内的国际法来拒绝其使用港口服务，《协定》序言部分第九段提出“根据国际法，国家对位于其领土的港口行使主权权利时可采取更为严格的措施”，即缔约方可以根据其国内的具体情况来拒绝船舶使用其港口服务，或是采取更为严格的措施。本文将以欧盟实践为例，分析其港口国对非法渔获的执法实践，以及其执法的实践困境，并提出相应建议。

二、欧盟港口国对非法渔获执法实践

欧盟对于悬挂第三国国旗的渔船在进入其成员国各港口时具有严格的检查程序，欧盟 1005/2008 号条例（以下简称《条例》）中就规定了从进港前到进港后不同的检查程序，本节主要研究《条例》中对船舶进港经检查的渔获的处置情况。

（一）不同来源渔获物的处置程序及法律依据

除不可抗力或遇险情形外，任何渔船在进入欧盟港口之前都需要提前通报条例所规定的相关信息，并且渔业产品必须附有符合条例的渔获证书，才能进口到共同体。在检查渔船是否从事 IUU 捕捞行为的过程中，对于船上的渔获物来源有三种情况，即合法、非法和模糊来源的三种情况。对于合法来源的渔获物，港口国允许船舶进行卸货并进入欧盟市场；对于非法渔获物，若港口国有明确证据表明船舶涉及 IUU 捕捞，如在入港前提交的证书是伪造的或其他信息错误，港口国能够禁止渔船卸货、扣押渔船及渔获物，并且根据《条例》第 18 条第 3 款规定，港口国还可以根据其国家法律，没收、销毁、处置或出售此类渔获物；对于合法性存疑的渔获物，欧盟采取举证责任倒置原则，即由渔船经营者来提供完整的合法渔获证明（如捕捞许可证、渔获证书、电子日志等），若无法提供有效文件，港口国可推定渔获物涉嫌非法捕捞，即按照非法渔获物进行处置。若无法确定渔获物的合法性，比如所提交的信息不完整或检查和核实待处理的情况下，港口国还可以采取预防性措施，即将渔业产品存放在主管当局的控制下，直到完善规定的信息或完成检查或核实程序后才能将渔业产品进行出售、接管或运输，若该程序在 14 天内未完成，那么港口国可以根据其国家规则没收和处置渔业产品。[6]

但欧盟采取的这种“疑罪从有”、“举证责任倒置”的方式，将渔获物合法性不

[6]《欧盟 IUU 条例》第 7 条第 3 款.

明的风险归于船方，以及直接没收、销毁渔获物等单边处置可能被视为削弱船旗国的主权，并且这种严苛的标准可能被第三国视为程序不公，尤其是发展中国家渔船可能因文件管理能力不足而蒙受损失，而国际法程序更强调“疑罪从无”和主权平等，笔者认为欧盟的这种做法违背《协定》的“国际合作”精神。

（二）制裁措施

对于发生在公海或第三国的 IUU 捕捞行为，港口成员国应与船旗国或沿海国合作进行调查，并酌情适用该港口成员国立法规定的制裁，前提是船旗国或沿海国已根据国际法明确同意转移其管辖权。[7]

若确定渔船从事了 IUU 捕捞行动，即根据《条例》被认定为严重侵权，一般而言，对于涉嫌实施严重侵权行为的自然人，成员国应对其实施的最高罚款至少不低于违法所得的五倍，并且如果在五年内再次发生严重侵权行为，则可以实施违法所得的最高八倍的制裁。除了罚款外，还可以处以没收渔船或暂扣渔船、没收禁用渔具、渔获或水产品，并且，对自然人的处罚不排除对负有责任的法人的惩罚。[8]

欧盟还设立了一套 IUU 发牌制度，是指对第三国的制裁程序，它是《欧盟 IUU 条例》的核心，即欧盟用以认定某一第三国（非欧盟国家）为打击非法捕捞不合作国家的程序。[9]如果第三国从事 IUU 捕捞或购买 IUU 捕捞产品，或者没有依照欧盟法规处理非法捕捞事件，欧盟则会将其列入“不合作国家名单”，该国的渔船将被禁止在欧盟港停靠，该国的水产品也将被禁止在欧盟地区市场销售。该发牌程序如下：委员会与第三国权力机关展开对话，以了解该国针对非法、未报告和无监管捕捞的相关法律法规，并且会参考该国与欧盟在海产品方面的关联来判断，这种对话可能持续数月乃至数年。若第三国选择与欧盟合作，对话将持续。多数情况下，该国若能在这一阶段充分强化渔业管控系统，则无需发牌警告。若有证据表明某国在打击 IUU 捕捞体系中存在重大缺陷或缺乏合作，委员会可向该国发出“黄牌”正式警告，此决定会在欧盟官方期刊和网站公布。在收到黄牌警告后，该国需依据欧盟提出的行动计划进行整改，解决相关问题，此评估与整改阶段可能会延长。若未进行整改或整改不及时，可能会收到红牌警告，这意味着将禁止从悬挂该国旗帜的船舶向欧盟进口鱼类产品，同时欧盟船舶也不得在该国水域捕捞，此决定同样会在欧盟官方期刊和网站公布。不过，若有确凿证据表明导致发牌的情况已改变，黄牌和红牌可被撤销。

三、欧盟港口国对非法渔获执法的法律困境

欧盟通过《条例》赋予港口国对非法渔获的广泛执法权，但其执行中面临成员国执法力度差异、管辖权争议、渔获合法性认定难题以及或将违反 WTO 非歧

[7]《欧盟 IUU 条例》第 11 条第 4 款.
[8] 唐建业.(2009).从捕捞管理视角再评欧盟 IUU 管理条例.中国水产(12),77-79.
[9] 王冠雄.打击非法捕鱼措施之探讨:欧盟的实践[J].边界与海洋研究,2018,3(05):21-35.

视原则等挑战。

（一）成员国执法力度差异

《条例》授权成员国检查第三国渔船，但具体程序由各成员国自行制定[10]，各成员国在检查强度与资源投入上存在显著差异。

欧盟各成员国在经济、政策等方面存在显著差异，对于经济较为发达的国家，其拥有充足的财政预算用于渔业执法，能够投入大量资金购置先进的执法设备，如高科技的卫星监测系统、高精度的渔获物检测设备等，还能组建专业素质高、人员充足的执法队伍。而对于经济相对落后的成员国，他们的部分港口仍依赖传统的人工检查方式，难以准确识别非法渔获物，效率低下且准确性难以保证，尤其是一些经过加工处理的渔获物，容易让非法捕捞者钻空子。

《协定》允许港口国基于“合理怀疑”扣留渔船，但成员国在实践中超出“合理怀疑”的标准，对他国渔船进行扣留，如西班牙对所有入港渔船强制实施电子监控，印尼就曾指责西班牙在检查过程中过度扣留合法渔船。此外，欧盟对待非欧盟渔船和欧盟渔船存在区别对待的情况，而《协定》旨在对所有外国渔船进行统一监管，防止非法捕捞产品进入市场，区别对待的做法可能导致部分非法捕捞产品通过成员国之间的渔船运输来逃避监管，影响《协定》的实施效果。因数据查找限制，本文笔者暂未对“合理怀疑”的标准进行研究探讨，相关分析有待进一步研究。

（二）管辖权冲突

《协定》中的确赋予了各缔约方在港口对外国渔船进行检查、监管的权力，其目的是通过港口这一关键节点对非法渔获进行拦截和处置，从而有效遏制非法捕捞行为，但并未明确规定港口国对渔船、渔获物的具体处置权范围。而欧盟在《条例》中将其管辖范围延伸至所有向欧盟出口渔获物的第三国渔船，禁止成员国将非法、无管制和未报告的捕捞活动获得的渔业产品进口到共同体，通过市场准入手段限制间接干预，构成“域外管辖”，这与《公约》第 92 条关于船旗国对公海渔船的专属管辖权形成直接冲突，也是单边主义的表现。并且在 2021 年的英法渔业争端中，法国声称其可能对证件不全的英国渔船进行扣押并且缴获捕捞物。[11]这可以推断出在实践中欧盟各成员国对于涉及到非法捕捞的渔船也是会采取扣押渔船和没收渔获物的措施。虽然根据《公约》，位于内水范围内的港口受沿海国主权管辖，这一习惯国际法规则在国际法院审理的“尼加拉瓜诉美国军事和准军事活动案”中得到确认，但港口国对悬挂另一国旗帜的船舶的管辖权并非是无限的。一些国际法学者认为，港口国仅拥有拒绝外国船舶进入其港口的权利，而无权对未在其领土内产生影响的违法行为进行起诉和处罚，因为这种权利仍属

[10]《欧盟 IUU 条例》第 7 条.

[11] https://epaper.qlwb.com.cn/qlwb/PDF/20211029/A15.pdf

于船旗国。在实践中，欧盟强调其所采取的措施符合《协定》中规定的“符合国际法”，但也有第三国援引《维也纳条约法公约》中的“善意解释原则”，认为欧盟过度扩张了《协定》的文本原意，在缺乏明确国际法授权的情况下，对其渔船以及渔获物进行处置，变相扩大管辖权，违反了国家主权平等原则和船旗国专属管辖原则，明确反对欧盟实施域外管辖，这种管辖权的确切范围，或者说欧盟采取了禁止进入港口以外的其他措施如扣押渔船或是没收渔获物等措施，长期以来一直是一个饱受争议的问题，不仅影响了欧盟与相关第三国的外交关系，也给港口国执法的国际合作带来了阻碍。笔者认为，《协定》虽然在某种程度上肯定了港口国对进行非法捕捞行为的渔船的立法管辖，但同时也限制了港口国对这种域外立法的执行管辖的权利，因为与国际法规定相符的其他行动并不必然给港口国带来不受限制的执行管辖权。[12]

（三）渔获物合法性认定困难

关于渔获物合法性认定存在两大难题：一是溯源认证的制度性漏洞；二是非缔约国的规避行为。

第一是溯源认证制度的漏洞，《协定》要求港口国对渔获物证明文件进行核查，但欧盟通过《条例》将认证范围扩展至全供应链，包括捕捞、加工、转运等环节，其要求进港的渔船必须携带捕捞许可证明文件，并且必须经主管船旗国公共当局批准，将“文件完整性”作为合法性核心要件。并且还建立了黑名单制度，被列入黑名单的渔船将不得进入欧盟港口，甚至不得再将其所捕捞的渔获物出口欧盟市场。[13]但通常发展中国家因管理能力不足而无法提供完整文件，捕获证书常常被认为是额外的行政负担[14]，苏里南就因管理能力不足、资源短缺，无法提供完整的捕捞日志等信息而可能被欧盟实施出口禁令[15]，并且欧盟在渔获物合法性认定中引入 DNA 溯源技术，该技术虽能识别渔获物种群来源，但其成本过高，对类似于苏里南这样的发展中国家会造成一定的负担，在一定程度上也与《协定》中要求发达国家向发展中国家提供技术援助、对其特殊需要给予应有的考虑相悖[16]，并且也再度显示出欧盟将渔获物合法性举证责任加于出口国的做法，在实质上也被认为是以市场准入为筹码的单边霸权，引起国际上的不满。

第二是非缔约国的规避行为，非缔约国的规避行为常见的有以下几种：第一是非缔约国将非法渔获物在公海或非缔约国港口转运，利用国际供应链的复杂性掩盖非法捕捞来源，来实现非法渔获的“洗白”，从而规避检查；第二是非缔约国

[12] MARTEN B. Port state jurisdiction and the regulation of international merchant shipping[M]. London:Springer publisher，2013:312.

[13] 王甜甜 & 唐议.(2017).港口国措施对治理 IUU 捕捞的有效性及《港口国措施协定》对我国的影响分析. 上海海洋大学学报,26(05),751-756.

[14] Leroy, A., Galletti, F., & Chaboud, C. (2016). The EU restrictive trade measures against IUU fishing. *Marine Policy, 64*, 82–90. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.10.013

[15] https://www.52hrtt.com/sln/n/w/info/A1725344273563

[16] 参见《港口国措施协定》第 21 条.

利用混合捕捞的方法，即通过将合法与非法渔获物混杂，导致 DNA 溯源无法区分渔获物具体来源，从而“洗白”非法渔获。粮农组织将转运定义为“将渔获物从一艘渔船转移到另一艘渔船或专门用于运输货物的船只的行为”[17]，对于欧盟，其禁止进入其港口的渔船进行海上转运，只有在欧盟认证的港口才能进行转运[18]，但在实践中仍面临非缔约国规避监管的行为，例如成员国在执法中的标准不统一，或是相对落后的成员国没有足够的配置来执行检查措施、追踪渔获物的来源[19]，从而导致执法漏洞。

（四）市场准入限制涉及违反 WTO 非歧视原则

根据《条例》，所有进入欧盟市场的水产品需提供合法捕捞证明（CDS），但在实践中，欧盟对成员国实行部分豁免。例如欧盟与摩洛哥王国之间签订渔业伙伴协议（SFPA），允许欧盟渔船在摩洛哥海域捕鱼，并且在进入欧盟市场时仅需提交协议国前发的捕捞许可，无需额外通过欧盟 CDS 审核。而加纳渔船即便持有本国合法证明，仍需接受欧盟的独立验证（如文件核查、港口检查），而欧盟成员国可直接根据协议豁免部分 CDS 义务。根据《关税与贸易总协定》（GATT），欧盟对成员国渔船与非成员国渔船实施差异化标准，构成事实上的歧视，根据《技术性贸易壁垒协定》（TBT），欧盟 CDS 制度作为技术性贸易措施，未确保对进口产品的非歧视性，缺乏对发展中国家技术援助（如加纳），加剧不平等，违反 WTO“特殊与差别待遇”原则。并且欧盟“IUU 发牌制度”对未达标国家实施贸易限制，可能构成事实歧视，例如泰国因未能有效监管渔业被列入“黄牌”，其出口成本增加，违反“国民待遇”，若欧盟继续过度扩大其制裁范围，可能被 WTO 裁定为“变相贸易限制”。

四、欧盟经验对我国的借鉴意义

我国作为渔业大国，远洋渔业规模不断扩大，但也面临 IUU 捕捞的挑战。我国现已加入《协定》，适用港口国措施在一定程度上可以有效防止国内外从事 IUU 捕捞的船舶进入我国港口，但同时也对我国打击 IUU 捕捞提出了更高要求。欧盟在打击 IUU 捕捞方面经验丰富，其在打击 IUU 捕捞过程中，将渔获物溯源覆盖全供应链，全供应链可追溯不仅可以阻止非法渔获进入市场，还能保障食品安全，这对我国渔业可持续发展具有重要借鉴意义。我国可以通过完善法律法规、加强技术手段的应用和积极参与国际合作，有效打击非法捕捞活动，保护海洋资源，促进渔业的可持续发展，推动《协定》的更好履行。

（一）明确各部门执法责任

（1）明确供应链各环节责任

[17] United Nations Food and Agriculture Organization. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, No. 1 FAO, Rome (1996)

[18] 参见自然资源保护协会官网，http://www.nrdc.cn/Public/uploads/2022-04-15/625919a7af25b.pdf.

[19] 王甜甜&唐议.(2017).港口国措施对治理 IUU 捕捞的有效性及《港口国措施协定》对我国的影响分析.上海海洋大学学报,26(05),751-756.

我国应完善渔业溯源相关法律法规，明确各方在渔获溯源中的权利和义务。借鉴欧盟经验，我国可制定专门的渔获溯源法规，明确规定渔获物从捕捞上岸到进入市场的各个环节中，捕捞者、加工者、销售者等主体的溯源信息记录、保存和传递责任。设立严格的处罚措施，对违反溯源规定的行为进行严厉惩处，提高违法成本，以保障渔获溯源制度的有效实施。

（2）建立跨部门协同执法机制

欧盟通过欧洲渔业管制局（EFCA）协调各成员国执法，而我国的海上执法体系庞大且权力分散，且执法人员也并非都经过专业的法律培训，缺乏海上渔业相关知识[20]，在打击非法捕捞方面执法效率低，对此，我国应强化执法队伍建设，加强渔获物供应链各监管部门联系，做到从源头上打击非法捕捞。

（3）加强渔业船员相关培训

加入《协定》意味着我国要规范管理渔船，严厉打击“三无”船舶；加强对渔业船员的相关培训，提高船员的安全技能和知识以及法律意识，帮助船员掌握海事纠纷应对技巧。

（二）加强技术手段应用

（1）建立统一的溯源数据平台

建立统一的渔获溯源数据平台至关重要。欧盟利用先进信息技术，实现了渔获物信息的实时共享和追踪。我国可整合现有的渔业数据资源，运用大数据、区块链等技术构建全国性的渔获溯源数据平台，整合渔船监控系统、电子捕捞日志、海关报关数据，实现“一船一码”全程追溯。该平台应涵盖渔业生产、加工、流通等全产业链信息，为监管部门、企业和消费者提供准确、可追溯的信息。通过区块链技术的不可篡改特性，确保渔获物信息的真实性和可靠性，消费者可通过扫描二维码等方式查询渔获物的详细来源信息，增强消费者对国产渔业产品的信任度。

（2）加强渔船监控技术的应用

欧盟要求所有渔船安装卫星定位系统（VMS），并使用电子记录系统记录所有渔获物。这些技术手段不仅提高了渔业管理的效率，还有效防止了非法捕捞活动。

我国也应加强渔船监控技术的应用，要求所有渔船安装卫星定位系统和电子记录系统，确保渔业活动的透明度和可追溯性。同时，应加强对渔船监控系统的维护和管理，确保数据的准确性和实时性。甚至可以利用 AI 建立 AI 预警系统，利用卫星遥感与机器学习识别可疑捕捞行为。洪泽湖查获的大马力快艇非法捕捞案就配备固定翼低空无人机及雷达视频监控，来辅助打击非法捕捞行为。[21]

[20] 戴瑛,路岩. 国际法框架下船旗国对 IUU 捕鱼的责任及应对措施研究 [J]. 河北渔业, 2016, (06): 60-63.

[21] 参见中国渔业报，https://mp.weixin.qq.com/s/l_kiH8F-d-QvQ4MOspisKQ

（三）提高在国际渔业治理中的话语权

欧盟在国际渔业治理中具有重要影响力，通过参与和推动国际渔业公约的制定和实施，确保其渔业政策的全球影响力。例如，欧盟积极参与了《协定》的制定和实施，推动了全球渔业治理的进程。我国应加强与其他国家和国际组织的合作，积极参与联合国粮食及农业组织（FAO）、区域渔业管理组织（RFMO）等框架下的渔业治理活动，推动制定公平合理的国际渔业规则，提升我国在国际渔业治理中的影响力。

五、结语

综上所述，可以得出以下结论。

第一，欧盟作为水产品大国，对于不同来源渔获物的处置各异，针对非法来源的渔获物，采取“举证责任倒置”规则，将渔获物合法性不明的风险归于船方，继而对违规行为进行制裁，这种严苛的程序或有悖于《协定》“国际合作”精神，不利于帮助发展中国家履行《协定》的义务。

第二，欧盟通过《条例》构建了全供应链可追溯体系，引入 DNA 溯源技术，以及通过市场准入手段进行干预，在一定程度上打击了 IUU 捕捞，但其将管辖权延伸至第三国渔船，与《公约》船旗国专属管辖原则冲突，虽然实践中也有学者认为欧盟此类操作在合理限度内，但笔者认为欧盟所采取的措施仍存在单边主义倾向。

第三，通过分析欧盟实践及经验，我国可以结合现阶段我国打击 IUU 捕捞的不足，将欧盟渔获物全供应链溯源体系引入我国，完善我国预防打击 IUU 捕捞的基础条件及设施，积极响应《协定》的实施，提高渔业执法规范化水平。

2025年中国国际渔业学术会

领土争端解决中领土划分原则的选择和适用

徐嘉瑢[1]

摘要：领土争端作为国际公法重要研究对象之一，长期以来都是引发国际社会冲突的主要因素之一。导致领土争端的原因繁杂多样，除了敏感复杂的历史遗留问题，新时代背景下大国地缘战略与经济利益纠纷，使得本应降温的争端变得更加复杂多变，难以解决。因此，领土争端往往不只是土地问题，更是涉及军事、政治、经济等方面的综合性国际问题。本文将主要针对现有国际司法裁判中解决领土争端适用的国际法原则进行研究，包括各项原则的具体内容，适用顺序，选择依据以及适用限制等。深入剖析领土争端经典案例中相关国际法原则的具体适用，对其存在的缺陷提出可行性建议，提出领土争端的解决不能仅仅依靠法律原则来解决，探寻可行的新型解决机制是未来的重点。

关键词：领土争端　国际法院　解决机制

1 绪论

1.1 研究背景与研究意义

1.1.1 选题背景

在国际法上，领土具有相当重要的地位，既是国家组成的关键因素，是对各国范围的确认，更是一国主权的昭示。世界上大部分的国家都与邻国存在领土争端，且很多领土争端都长期存在，难以解决。除了陆地争端，因海洋资源产生的冲突数量更为惊人。这些领土与边界争端横亘在国家关系之间，如若处理会影响两国经济与外交，甚至上升为武装冲突，适用国际法解决领土争端的原则和平处理势在必行。

领土争端是指两个以上国家关于土地的权利归属、面积大小、主权归属以及其管辖范围的划分等问题，所发生的争执。它是国际关系中一种比较普遍的现象。领土争端不仅表现为一国对其领土或一国领有的全部领土的主权归属和管辖范围提出异议，还表现为各国对其各自拥有并实际控制的领土或领有权提出不同主张，甚至要求剥夺他国对其拥有的国家主权。

国家领土争端的产生，在很大程度上与国家主权的地位密切相关。在传统的国际法理论中，领土是主权国家拥有的排他性的疆界，任何其他国家都不能以任何借口侵占或侵犯。但随着时代的发展，特别是自从 1648 年《威斯特伐利亚和

[1] 上海对外经贸大学 国际法学研究生

邮箱：786074209@qq.com

手机：15801982484

约》和 1899 年《海牙公约》对领土概念作出明确界定后，国际法上领土的概念发生了根本性转变。[2]首先，它是一个相对宽泛的概念，没有绝对界限。不仅有大小之分，而且有形状、面积、归属和利用方式上的区别，还有法律地位、国家性质和主权观念上的差异。其次，在实践中也出现了一些新特点：第一，领土不再是一个绝对概念，而是一个相对概念它必须满足一定条件才能构成领土主权。第二，根据国家实践和各国普遍接受的理论分析和归纳认为：领土主权具有严格法定性、不可分割性、相对独立性和不可侵犯性等特征。第三，在领土主权问题上表现为两个方面：一是具有不可分割性；二是领土具有绝对主权性。但这种绝对主权并不是绝对没有限制的权利，它必须受到一定限度的限制。从上述特点可以看出：在传统国际法理论中，国家主权是绝对性与相对性的统一，领土争端与领土主权存在着密不可分的关系，领土争端是主权争议在一定范围内的体现。

1.1.2 研究目的和研究意义

领土争端是指国家之间的领土和海域划界问题。领土争端的解决，从根本上说，是为了维护国家的主权。而国家主权原则则是解决领土争端的首要宗旨，它是指一个国家在行使其国际权利时所表现出的有尊严的、不容侵犯的态度，同时也是一国在维护本国利益时所具有的一种意志。

领土争端具体表现为国家间在一段时间内因对领土的占有、使用、支配等产生的矛盾，其表现形式多样。这种争端不一定是领土范围内的国家之间的争端，也包括两个以上国家之间因领土归属或使用发生的纠纷。领土争端与政治争端不同，它主要表现为围绕领土的所有权或使用权而发生的纠纷。解决领土争端问题对于维护国家利益、实现世界和平意义重大，它不仅是国际司法和仲裁活动中最重要的法律问题之一，而且也是解决国际法上其他问题如国际政治、经济、军事、科技等方面的难题的重要途径之一。所以，从某种意义上说，领土争端问题在国际法研究中占有重要地位。

我国作为拥有 960 多万平方公里领土面积和 470 多万领海面积的大国，领土争端更是不在少数。通过分析国际法院裁决的有关领土争端的典型案例和用以解决领土争端的基本法律原则，有利于减少并解决领土争端、给予我国领土纠纷解决以新思路、维护国际社会和平发展、实现联合国的宗旨，对促进国际公法在领土领域的发展具有重要的理论和现实意义。

1.2 文献综述

“领土取得”一词用以表示国家在某块特定的领土上建立主权的意思。传统上，我国各类国际法学著作几乎一致将领土主权的建立区分为先占、割让、添附、征服与时效五种模式。但是随着国际社会的发展和国际法的进化，这些取得模式已

[2] 李毅：《国际法庭在领土争端中对“主权宣示行为”的证据采信标准》，载《政法论坛》2021 年第 6 期，第 140 页。

经基本不再适用。[3]现代国际法在领土取得上主要适用三个原则，分别是条约遵守原则、依法占有原则和有效控制原则。

条约遵守原则是指一国对其缔结的条约必须自觉地、完全地或不间断地予以遵守，不得违反条约规定的义务。这是国际法的一项基本原则，它既是国家在签订条约时的权利和义务，也是国家在缔结条约后应尽的义务。对一个国家来说，遵守条约是它履行国际义务的主要方式之一。在国际法院作出的判决中，几乎都有援引关于遵守条约规定，并且严格遵守国际习惯。比如《维也纳条约法公约》第 26 条规定：“凡有效之条约对其各当事国有拘束力，必须由各该国善意履行。”。在《联合国海洋法公约》第 300 条“诚意和滥用权力”部分就阐述了条约遵守原则。本文将主要以国际法院中具有代表性的案件为例进行介绍。

当前，随着国际形势的发展变化以及国际法发展中新问题不断涌现，对于该问题的研究也随之增多，国内学者在该方面主要以“海洋划界”、“岛屿归属”、“中国对南海诸岛的主权”和“中越关于西沙群岛领海基线之争”为主题进行研究。具体来看主要是从海洋划界理论方面来进行研究的。张国斌（2015）[4]对领海基线确定与海洋划界之间的关系进行了深入研究，指出海基线确定方法主要有三种：一是固定基线法；二是通过两国相互同意而定基线法；三是两国在不符合条约规定情况下自行划定的基线。陈苏（2020）[5]运用相关法律法规以及国际公约来分析海洋划界与领土划分之间的关系，指出海洋划界理论在实践中得到了广泛的应用和发展。张程锦（2016）[6]根据国际海洋法公约对岛屿归属问题进行了分析研究，认为岛屿归属问题一直是国际海洋法中比较重要而又比较复杂的问题之一。

关于依法占有原则，学界一直存在两种观点。一种观点认为，应坚持依法占有原则解决无协议下的领土争端问题。但是依照这一观点越南和菲律宾将成为南海争端的受益者。而大部分学者对于将依法占有原则普遍适用持反对态度，例如国内学者闫朱伟（2018）[7]和国外学者 Enver（2003）[8]都对这种观点提出了批判：认为基于国家主权和利益的考虑，依法占有原则并不适用于两个自古就互相独立的国家之间，其内涵限定在同一宗主国殖民地在独立时将“国内界限转化为国外边界线”的国际法规则。

有效控制原则是指一国在不损害双方或多方的合法权益的条件下，对争议地区有取得控制的意图并且实施有效的控制行为。但目前在关于有效控制原则的具体实践中，还存在诸多争议。例如，关于有效控制的标准问题存在一定争议。对

[3] 罗欢欣：《国际法上的领土权利来源》，载《环球法律评论》2015 年第 4 期，第 167 页。
[4] 张国斌：《论海洋划界争端中“相关海岸”的识别》，载《中国海商法研究》2015 年第 2 期，第 55-56 页。
[5] 陈苏：《国际法上解决领土争端的新模式——以布尔奇科仲裁案为例》，载《法大研究生》2020 年第 2 期，第 602 页。
[6] 张程锦：《论中俄争议领土的划界对中印领土争端的启示——以黑瞎子岛为例》，载《西藏大学学报(社会科学版)》2016 年第 1 期，第 184 页。
[7] 闫朱伟：《论保持占有原则的适用条件》，载《南海学刊》2019 年第 1 期，第 87-88 页。
[8] Enver Hasani, *Uti possidetis: Frome Rome to Kosovo*, The fletcher forum of world affairs, vol. 27:2, 2003.

此，国际法学者 Tubić Bojan（2015）[9]认为有效控制应包括两方面内容：首先，对争议地区行使主权和管辖权；其次，有效控制须与政治解决相一致。然而，美国学者 Roth（2010）[10]认为应扩大有效控制的内涵，并提出对争议地区行使主权和管辖权仅需要求对争议地区存在关键的管理控制证据。

通过分析国内外学者研究成果，我们发现，国际法院和国内外学者从不同角度和不同侧面对解决领土争端中划分原则进行了探讨，丰富了国际司法实践，具有重要的实践意义和理论价值。

1.3 研究思路和方法

本文从领土争端产生和发展的历史入手简单归纳了领土争端的产生原因和现状，随后考察了既往司法裁判中用以划分领土边界的主要国际法原则，同时穿插梳理学术界的相关理论和观点，为文章建构提供理论支撑。在此基础上运用比较分析法，总结各项国际法原则在国际法院适用的具体情形与限制及其在适用过程中存在的问题，对未来解决领土争端的方法提出了相关建议。

2 国际领土争端基本概述

2.1 国际领土争端产生的原因

引起领土争端的因素很多，其中主要包括以下四个方面：第一，国家为了控制海陆要冲。谋求占据有利的军事地位导致了大量的领土纠纷或者加剧了现存的领土冲突。挑起争端的一大目的是为了获得对重要的战略地点的控制权，并扩大战略性的空间。第二，各国为了争取更多的战略性的经济利益而相互竞争。伴随着人类对自然探索的发展，越来越多国家开始对自然经济资源发起争夺，以推动其经济发展和增强其实力。许多以前被忽略的地方，都成了各国眼中的肥肉，以前没有人关人心的问题已变成了国家之间的疆界纠纷的一个诱因。第三，强国为了实现疆域扩张和对其他国家进行掌控，蓄意挑起对别国无理的边界或领土的之主张，以达成侵犯或兼并之目的。最后，一个国家的解体与合并，常常会引起领土纠纷，并导致领土争端的产生。

2.2 国际领土争端现状

2.2.1 国际法院已处理的领土争端案件

自从 1946 年建立以来，国际法庭已经审理了 24 宗关于确定该地区的主权归属（包括划界）的国家纠纷，其中 6 起案件目前仍然待决。沙布泰罗森（Shabtai Rosenne）认为，这种领土争论如果从事实的观点来看，大体上可以划分为两种

[9] Tubić Bojan N, *Resolution of territorial disputes in international law*, Zbornik Radova: Pravni Fakultet u Novom Sadu,2015,49(4).
[10] Roth Brad R, *Secessions, Coups and the International Rule of Law: Assessing the Decline of the Effective Control Doctrine*, Melbourne Journal of International Law,2010,11(2).

类型：一种是“事件型”争论，当事国争论的焦点在于一件事情是否发生或存在与否；第二种是“历史事实型”争端，最常见的是领土与边境纠纷，即两个国家的争论大多集中在对历史事实的诠释，某一方是否作出了拥有该领域的行为。[11]

表 1 国际法院已处理的领土争端案件（截至 2024 年 11 月）

序号	案名	地区	当事国	依据的法律原则
1	明基埃岛和埃克荷斯案	欧洲地区	法国和英国	有效控制
2	某些边界土地主权案	欧洲地区	比利时和荷兰	条约遵守
3	柏威夏寺案	亚洲地区	柬埔寨和泰国	条约遵守
4	边界争端案	非洲地区	布基纳法索和马里	依法占有
5	陆地、岛屿和海洋边界争端案	美洲地区	萨尔瓦多和洪都拉斯	依法占有、有效控制
6	领土争端案	非洲地区	利比亚和乍得	条约遵守
7	赛杜杜岛案	非洲地区	博茨瓦纳和纳米比亚	条约遵守
8	海洋划界和领土问题	亚洲地区	卡塔尔和巴林	条约遵守
9	陆地和海洋边界案	非洲地区	喀麦隆和尼日利亚	条约遵守
10	利吉丹岛和西巴丹岛主权归属案	亚洲地区	印度尼西亚和马来西亚	有效控制
11	边界争端案	非洲地区	贝宁和尼日尔	依法占有
12	加勒比海领土和海洋争端案	美洲地区	尼加拉瓜和洪都拉斯	有效控制
13	白礁、中岩礁和南礁主权案	亚洲地区	马来西亚和新加坡	有效控制

[11] Shabtai Rosenne, The Law and Practice of the International Court(1920-2005), 4th edition, volume 3[M]. Leiden, Boston:Martinus Nijhoff, 2006, pp.1039-1040.

14	领土和海洋争端案（2012 年）	美洲地区	尼加拉瓜和哥伦比亚	有效控制
15	边界争端案（2013 年）	非洲地区	布基纳法索和尼日尔	依法占有
16	在边境地区从事的特定活动案	美洲地区	哥斯达黎加和尼加拉瓜	条约遵守
17	波蒂略岛北部的陆地边界案	美洲地区	哥斯达黎加和尼加拉瓜	条约遵守
18	海洋争端案	美洲地区	秘鲁和智利	依法占有

来源：作者整理所得

2.2.2 中国与周边国家领土争端现状

目前，中国的领土纠纷以南海、东海等海域为主，而岛礁纠纷也日益成为中国与邻国之间冲突的热点。南海，又称“南中国海”，是世界上最重要的海洋之一，也是世界上最重要的战略要地之一。早在上个世纪，中国就已在南海上确定了“九段线”。但由于各种复杂的因素，目前，我国南海有相当一部分的“九段线”被越南，菲律宾，马来西亚和印度尼西亚瓜分，“九段线”名存实亡。此外，东海也与诸多国家存在领土争端，其中中日两国之间的钓鱼岛问题，是东海地区最大的问题。相比于南海问题，钓鱼岛问题更为严重。钓鱼岛历来就是中国的一块地盘，自第二次世界大战结束后，日本就开始侵占钓鱼岛，为了维护中国的主权，我们与之展开了激烈的斗争。而与印度的领土争端，则是我国国土方面现有的较大的争议。中印边境的争议在西藏南部有超过九万平方公里，从林芝的八一村出发，到察隅县和墨脱县，都可以看到被印军占领的中国领土。”特别是，六世达赖喇嘛的家乡——达旺，现在已经被印度占据了大约三分之二。藏南地区被印度非法侵占，成立所谓的阿努纳恰尔邦。[12]

由于历史原因和国际环境影响，我国领土争端仍有进一步加剧的可能。如钓鱼岛问题、南沙群岛归属问题等。随着我国综合国力的增强和国际地位的提高，我国在解决领土争端问题上的地位和作用越来越突出，在维护国家主权、安全和发展利益上将发挥越来越重要的作用。

2.3 小结

20 世纪 60 年代以来，国际领土争端日益加剧，从传统的岛屿归属问题到海域划界、领海划界、专属经济区和大陆架划界等方面，国家之间在海洋权益问题上存在诸多法律冲突。国家在适用国际法解决领土问题时，必须根据国际

[12] 宋奕铭：《关于中国领土争端解决的思考——以中印洞朗对峙事件为例》，载《中国校外教育》2019 年第 7 期，第 57-58 页。

实践和国际惯例，综合考虑国际法和国内法的关系，既要注重国内法的适用，又要注重国际实践，尤其要注意在处理领土归属问题上必须坚持国际法原则。在国际社会中，多数领土争端持续时间很长并且至今也没有得到妥善的解决，致使国际安全与稳定面临着很大的威胁。

3 用以解决领土争端的主要法律原则

在处理领土之间的争议时，国际法庭主要依序适用下列三个基本原则及相应的依据：第一，遵循条约的基本内容，即在处理领土争议时，条约是首要遵循依据。第二，在殖民主义下，合法的所有权原则要优于有效的控制。第三，有效控制原则是在前两个原则不能解决领土争端问题时，必不可少的原则。在两个国家有效控制之间存在着冲突时，最后才选择“公允善良”的国际司法裁判规则。

在国际法院长期的实践中，对领土划分原则的适用顺序进行了一系列的探索和总结，具体而言：法院优先适用条约必须遵守原则，是因为国际社会是由一个个主权国家所构成的，主权平等是国际法的基本原则，国家主权的最高性导致在国际社会没有超出主权国家之上的立法机关，如若不严格遵守执行条约内容，国际关系就无法正常维系，任何国家都有信守条约的现实需要。国际法本质上是主权国家意志的体现，而合法有效的条约最能明确具体地体现当事国对争议领土的意愿。因而在领土争端问题的解决中，条约必须遵守原则应当得到优先适用。但毕竟条约的数量和规定的内容是有限的，在条约没有规定或条约因无效、不平等、情势变更等原因而无法履行时，国际法院就需要适用依法占有原则和有效控制原则来解决领土争端。国际法院在多个案件中都对合法权利和有效控制之间的关系进行说理，总结而言就是在争议领域内，如果可以确定存在合法所有者，那么即使请求国对该领域实施了一系列的有效控制行为，也不能基于此事实取得争议领土的所有权。当事国在争议领域内创设合法权利的依据包括：条约、保持占有、领土裁决、历史性权利等等。由此可见，有效控制原则的适用必须以不存在能够判定争议领土的合法权利国为前提，也就是说有效控制原则必须在条约必须遵守原则和依法占有原则都不能裁定争议领域的归属时才能被适用。由此形成了国际法院在解决涉及领土纠纷案件中适用的三重性分级判案规则，其层级结构的优先顺序大致如下:国际条约>保持占有法律>殖民期间的有效控制>后殖民时期的有效控制等。而对非殖民地国家而言,国际法院遵行的路径为两重性层级结构,即国际条约效力优先于有效控制。[13]

3.1 条约必须遵守原则

3.1.1 条约必须遵守原则的含义、构成要件及适用情况

“协议必须被遵循”（Pacta sunt servanda）原本是一句古代的法律座右铭或法

[13] 张卫彬：《论国际法院的三重性分级判案规则》，载《世界经济与政治》2011 年第 5 期，第 77-78 页。

律信条，它意味着一个缔约方有义务去遵循他所作出的协议。埃及的法老与赫蒂特王在 13 世纪签订了一份堪称历史上最久远的契约。为确保双方都能遵从这个联盟协议，协议对违背协议的行为作出了严格的处罚。它可以被认为是对“协议必须被遵循”的第一次肯定。在中国，春秋、战国时期，也存在着相似的“战盟”和“约必守”的观念。在条约法中，条约必须遵守原则是一国对一份合法、有效的条约，有一种诚信履行义务。诚信履约需要对协议进行诚信的诠释，以及对协议的公平、恰当和诚实地履行。诚信履约的先决条件是诚信诠释，《维也纳条约法公约》第 31、32 条的相关条款反映了对一项条约进行诚实解释的国际习惯法。

条约必须遵守原则的适用范围很广，凡是涉及国家领土争端的条约均适用于该原则。具体来说，要求条约必须遵守原则包含两层意义：第一，凡是有效的条约即各方在平等互利、自愿基础上签署的条约，在签署后或批准后对当事方均有法律拘束力，要严格按照条约文字的规定，符合条约精神，为实现条约的宗旨和目的履行条约规定的义务。第二，条约各当事方不得援引其国内宪法和其他法律条款或国际组织的规定作为不履行条约的借口。此外，条约必循遵守还涉及到非当事国对于国际习惯的遵守。

3.1.2 适用条约必须遵守原则解决领土争端的典型案例

在利比亚诉乍得领土争端案中[14]，关于利比亚与乍得的边境问题，法庭认为，利比亚与法国（乍得曾为法国殖民地，并于 1960 年取得独立）1995 年签订的《友好睦邻条约》，其中第三条明确指出，各缔约国均已确认，其边境系受若干国际文书所确定，而国际文件已列于此《公约》的附件一中。法院认为，应当根据国际习惯法以及 1969 年《维也纳条约法公约》第 31 条来进行解读，也就是说，应当根据具体情况，并考虑到该条约的目标和宗旨所具备的一般含义，对该条约的措辞进行善意地解读。法院裁定如果以善意理解其条款，1995 年条约已经划定了全部边界。法院查询了条约的全部条款，都表明利比亚明显知道边界被设定。

法庭根据国际条约，优先采用条约必须遵守原则，彻底排除了其它一切抗辩。根据该判例，我们可以得出，对条约作出合理的解释，是对其进行合理执行的先决条件。对于这一案件，如果所适用的条款有了不同的理解，其后果将是不同的。该法庭着重指出，应当根据《维也纳条约法公约》所规定的对该条约的解读规则，特别是对该条款的一般含义进行解读，并认定该条款为《1955 年条约》的附件一所载的各项文件确定了两个国家之间的领土界限。

在泰国诉柬埔寨柏威夏寺案[15]中，国际法院依据《法国——暹罗边界条约》认定柏威夏寺位于柬埔寨主权管辖的领域内。首先，法庭通过提交的证据以及双方辩论认定泰国已经在默认的情况下接受了这份地图，而泰国本来是可以避免这一失误的，也可能是其自身的行动促成了这一失误。那么，在这一方面，所涉的

[14] Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali), ICJ Reports, 1986, pp.196-206.
[15] Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), ICJ Reports, 1962, pp.67-68.

失误不应成为使条约失效的一个要素，地图是条约不可分割的一项重要内容，在条约生效的情形下，必须得到双方善意履行和遵守。因而，法庭可以根据条约必须遵守原则来裁定这一点。其次，由于柏威夏寺区域的地图是从 1904 年《边界限协议》中取得的，这些地图所示的疆界已经根据依法占有原则转交到柬埔寨，所以，法庭可以按照依法占有权原则对案件进行审理。另外，法庭还对泰国提出的切实控制进行了审议，但是因为没有足够的证据而驳回了泰方的请求。最后，以条约必须遵守原则为基础，判决柏威夏寺归属于柬埔寨。

3.2 依法占有原则

3.2.1 依法占有原则[16]的含义及适用情况概述

依法占有原则(Uti Possidetis)最早源于罗马法中执法官的命令，其意图在于“保护只属于事实的私有产权”。19 世纪，拉丁美洲首先确立了依法占有的国际法原则。那些脱离了殖民地统治而取得独立的国家，会保持以前的统治者所划定的行政区划，并把它们当作新独立国家间的国际分界线。[17]依法占有权的原则，是在非殖民化进程中，假定新取得独立的国家可以从其独立之日起，从原来的殖民领土上所划出的一条行政区划。不同于先占，依法占有原则的主体是取得新独立的前殖民国家，依据也是殖民时期的行政区线，而非占据无主地的主权行为。依法占有也不同于时效和征服，既不是长期的主动占有也不是武力控制下的占有。相反，依法占有强调的是被动占有。[18]

依法占有原则已经在各国产生了诸多实践。在非洲 1960 年至 1970 年代的独立斗争中依法占有的原则有了很大的进展。非洲实行保持占有主义是有其特定用意的。从外部看，这一方针可以阻止周边国家通过民族统一主义的理由实行国家合并，同时阻止其动用军事力量，损害自身领土的完整；就非洲国家内部而言，实行依法占有原则还表示新独立国家对少数族裔分裂和修改边界线的强烈态度。[19]在西班牙美洲殖民地的独立这一特定的历史时期内，国际法上的依法占有原则，是对新独立国家的一种保护，以避免西班牙和其它非美洲国家在美洲领土上提请主权要求。只有西班牙颁布的法律文件能够决定边界的位置, 实际占有无法决定边界位置，也就有效防止了新独立国家之间产生边界争端。我们可以认为，依法占有原则是国际法研究者们建立在新独立国家基础之上的一种政治性国际法律的概念，依法占有原则的产生和解释恰恰是在这种历史背景下凸显其重要意义。在这种情境下，实行依法占有原则，仅仅涉及于非殖民化运动或适用于同一个领主国将国内行政边界转化为国际界限的情况。举例来说，在 1962 年的“柏威夏寺”

[16] “依法占有”这一这一译法出现在联合国出版的《国际法院判决、咨询意见和命令摘要 (2003-2007) 》“尼加拉瓜和洪都拉斯在加勒比海的领土和海洋争端案”。
[17] 何勤华、冷霞主编:《拉丁美洲法律发达史》, 法律出版社, 2010 年版, 第 460 页。
[18] 闫朱伟:《论保持占有原则的适用条件》，载《南海学刊》2019 年第 1 期，第 91 页。
[19] Frontier Dispute (Burkina Faso v. Republic of Mali) , ICJ Reports, 1986, pp.564-567, para.19-26.

案中，国际法院曾提及，该地图拥有证明作用，表明保留以前的边界条约所规定的界限，也就是说，在柬埔寨成为独立国家之前，依据 1904 年《法国——暹罗边界协定》所规定的界线，应该保留。[20]对依法占有原则进行理论阐释时，首先需要特别注意该理论所创立的特定的历史与政治环境，不可任意扩大该理论的适用范围。拉丁美洲、非洲、亚洲等区域内的多个国家均已认可并广泛应用依法占有原则，使其逐渐发展为一种基本的国际法律制度。

3.2.2 依法占有原则适用的理论依据

依法占有原则从其产生之日起，便受到了一定的历史因素的影响，其主要内容即为经过漫长的历史发展而形成的一种权利。请求国可以依据依法占有原则，来主张具有悠久历史性权利，这一惯例已在许多国际司法案例中得到反映。比如，在 1992 年的陆地、岛屿及海洋边境纠纷[21]中，法庭在依法占有权的基础上，判定丰塞卡湾是萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜“共同继承”的港湾。又如，在 1977 年的比格尔海峡[22]争议中，阿根廷和智利在依法占有权基础上，通过“大洋原则”来维护自己的海域主权。国际司法案例已证实，所有权权利人可以在保留所有权的基础上对历史权利提出权利要求。比格尔海峡一案的判决将依法占有权制度放在“历史要素”的范围内，暗示本案所采用的“大洋原则”即根源于依法占有原则。这一制度第一次在国际法院中适用时，即被列入了对历史性权利的考量。就其组成因素而言，依法占有原则和历史性权力均为“惯例”和“法律确信”的变体，实质上均为特定的国际习惯法。

3.2.3 适用依法占有原则解决领土争端的典型案例

笔者将首先论述确立保持占有原则作为一项国际法原则的 1986 年布基纳法索诉马里[23]边界争端案。在本案中，法院把重点放在了根据法国殖民地法律所确定的边境线范围上，法庭最终划定的边境与 1932 年布基纳法索的边境保持一致。1932 年 9 月 5 号，法国将上沃尔特地区（即后来的布基纳法索）划入法国殖民地，直到上沃尔特地区在 1960 年宣布独立之时，殖民行政边界都有明确的法律依据，因此适用依法占有原则划分两国领土边界。在布基纳法索诉马里的边界争端案中，法院还指出，应当对多个可能性进行区分，特别是在“当事国的行为和法律规定不符或是在已经具有合法所有者的地区被其他权利主体实际控制的情况下，应当优先考虑的是合法拥有者，而不是有效控制者。在没有明确的合法所有者的情况下，则应当优先考虑有效控制者”。这也就表明了依法占有权原则应优先于有效控制原则适用。[24]

---

[20] Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), ICJ Reports, 1962, pp.67-68, para.10-15.
[21] Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v.Honduras) , ICJ Reports, 2007, pp.728-729, para.232, 234.
[22] Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel, Award of 18 February 1977,Vol.XXI.
[23] Frontier Dispute (Burkina Faso v. Mali), ICJ Reports, 1986, pp.196-206.
[24] Frontier Dispute (Burkina Faso v. Mali), ICJ Reports, 1986, p.203, para.63.

从这一案例中可以看出，国际法以及法律上的占有都是自国家独立之日开始成立的，而且不能追溯。但是，可以按照殖民地法律所确定的行政性界限，从而转化成为一种国际界限。事实上，殖民地的行政区划界限是根据殖民地法律确定的，所以，在各殖民地的独立的关键日期里，这一划分界限将成为殖民地对该地区的继承权的有力证明。

秘鲁诉智利海洋争端案[25]是最新适用依法占有原则的领土争端案件。这一案件的特殊点在于国际法院认可了当事国可以根据依法占有原则（保持占有主义）提出新的历史性权利。此原则在比格尔海峡争议中就被提起，但当时并未得到仲裁庭的适用，原因在于仲裁庭认为基于保持占有原则主张的“大洋原则”无论是否能在本案中被采纳，都不可以对抗清晰、明确的条约所带来的效力，在决定两国管辖海域问题上应当优先适用 1881 年条约。[26]比格尔海峡案仲裁庭同时认为，“大洋原则”并不是全然无效的, 其在特定的情形下是可以发挥作用的，只不过在本案中不应当过度讨论这一原则。

秘鲁诉智利案法院通过 1954 年的《边界协议》默示两国之间存在以纬度线为海洋边界的协议。由于先前秘鲁、玻利维亚和智利三国均承认以依法占有原则来主张各自的领土范围，这种依法占有原则在南太平洋战争后依然得到了认可。国际法院变相接受了从秘鲁和智利两国陆地领土交汇处的纬度平行线向海延伸 80 海里之内的海域成为了两国的历史性水域，从而承认了两国在以上水域的历史性权利。国际法院承认这种历史性权利并不是作为宗主国的葡萄牙提出的，因为葡萄牙在殖民时期从未有过如此主张。[27]

3.3 有效控制原则

3.3.1 有效控制原则的含义、构成要件及适用情况

有效控制原则，也称直接控制原则，是指占领国对于其领土的实际控制，即占领国必须在领土内行使其对该领土的主权权利，不得让与或放弃。有效控制原则在国际法中已经得到普遍承认，英国法院将有效控制原则视为在国际司法实践中对领土归属的最具效力的方法之一。有效控制原则具体表现为，在两个国家之间，一旦出现了领土纠纷，如果不能用和平的方法自己解决争端，那么就会将争端诉诸国际司法机构寻求解决办法。在审理的过程中，法院不能根据现有的证据来确定主权的归属，就可以对争议双方提交的证据展开相互比较，将领土的主权归属于相对来说有效控制更具有优势的一方，从而解决领土争端的一项原则[28]。

有效控制原则具有其独特的构成要素，国际法庭曾对其构成进行过解释：“一

[25] Maritime Dispute (Peru v.Chile) , ICJ Reports, 2014, pp.53-70.
[26] Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel,Award of 18 February 1977, R.I.A.A., Vol.XXI, p.91, para.22-23.
[27] Maritime Dispute (Peru v.Chile) , ICJ Reports, 2014, p.57, para.116.
[28] 徐艳芳：《论领土争端解决中的有效控制原则》，华东政法大学 2018 年硕士论文，第 8-11 页。

是作为主权者而行为的意图和意愿，二是实际的主权行为的显示。”简言之有效控制原则的构成要素为“占有支配的意愿”与“事实上的、有效的主权支配行为”。

有效控制原则在当今的国际领土争端案件中被越来越多提起和适用，根据表1不难发现近年来发生的许多领土争议案件均与有效控制原则相联系，有效控制在国际领土争议中的地位日益凸显。有效控制的具体表现通常是当事国请求自身权益的基础，也是国际法院作出判决的依据。传统的先占与有效控制均以占有为重点，有效控制强调实际占领，更注重在争议领域内进行管理与控制。有效控制原则是指在先占的基础上，对获得土地的方法提出了更高的要求，既要对领土实行“占据”，也要“有效管控”。在新的历史时代下，有效控制原则是解决领土纠纷的一个重要判断准则，而有效控制原则所作出的判决也能够为各国所接受。

3.3.2 适用有效控制原则解决领土争端的典型案例

尼加拉瓜诉哥伦比亚领土争端案[29]是适用有效控制原则解决领土争端的最新案例，在2012年由国际法院作出判决。争议双方都以条约和依法占有原则做为获得主权的基础，法院经过审查，排除了前两个原则的适用，最后以有效控制原则为据，对主权归属进行了判决。

在这一案件中，哥伦比亚证明其通过有效的控制而获得了在该争议区域内的优先权。它不仅在主观上作为一个统治者行事，而且在客观上还进行了有关经济活动，颁布了相关法律法规等有效的主权活动。哥伦比亚还提到，本国已在该争议的海岛上建造了灯塔，派出海军进行勘测，并向居民提供一些系列公共设施的建设，其中包括安装无线电广播设备。在回应哥伦比亚提交的证据时，法院援引相关国际司法案例得出结论：哥伦比亚的行动符合实际有效控制的要求，是被接受的、切实的、独立的行动。因此，国际法庭判决争议岛屿归属于哥伦比亚，其依据是哥伦比亚在该争议群岛上的长期行使实际主权，相对于哥伦比亚的实际掌控，尼加拉瓜却没有提供任何实际掌控的证据，法庭在对比了两个国家的有效控制情况后，最终判定哥伦比亚拥有该领土的所有权。

在21世纪，有效控制原则已经逐步成为国际法院在处理领土争端案件时的一项重要标准，在相关案件中得到了广泛应用。从最初只单单采用一个原则来判定一个国家的主权，到现在通过“承认”和“地图”与有效控制相结合的方式，对一国的主权进行评估。比如，在尼加拉瓜诉洪都拉斯加勒比海海域争议案件[30]中，法庭从有效控制、依法占有、主权行为、承认和地图等进行综合考量，将其视为决定主权归属的基础。在上文尼加拉瓜诉哥伦比亚海洋争端案中，法院首先判断条约和依法占有的原则能否率先确定领土主权，然后结合法律、有效控制的证据，

[29] Territorial Dispute (Nicaragua v. Colombia), ICJ Reports, 2012, pp.308-318.
[30] “Case concerning Maritime Delimitation between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v.Honduras) , Verbatim Record 2007/14”, ICJ, Mar.23, 2007, p.35, para.18.

并结合第三方国家的态度及地图等因素，来决定争议海域的主权。

3.3.3 有效控制原则的适用条件

有效控制原则在领土争端案件中日益受到广泛适用，但一些国家却对这一原则产生了错误的理解和判断，认为只要对有关领域进行有效控制就能取得争议领域的主权，急切地想要用这一原则来支持他们的侵略和扩大他们的领土。印度侵占西藏东部、南部，菲律宾则以对中国黄岩岛的勘探、开发为目的，试图侵占黄岩岛，要求对其拥有完全的主权。日本也在逐渐加大对钓鱼岛的掌控力度，妄图用这样的手段，来侵占钓鱼岛。所谓“有效控制”，并非仅仅是通过更有效的管辖来取得争议地域的主权。在对国际法院相关案例进行分析的过程中，我们可以发现，在适用有效控制原则时，需要遵守一定的程序规则和适用条件。

其一、应当优先考虑争议领土的合法所有者。就如上文布基纳法索诉马里案中的法院裁判说明一样，优先尊重国家独立前拥有的合法权利。国际法院在解决领土争端过程中逐渐形成了较为稳定的判案规则：首先是条约必须遵守原则，其次是依法占有原则，最后是有效控制。这套判案规则即国际法院的三重性分级判案规则。在发生领土纠纷时，根据国际条约以及根据法律占有的原则，对领土的合法所有者是司法机关的优先考虑对象。如果已经有正当合法权益在争议的领土上，则表示该领土已处于相关的国家的领土主权范围内，没有一个国家可以利用有效的管制来侵犯并取得该区域的主权。在处理领土争端时，必须对领土的合法所有者进行考量，这是适用有效控制原则的必要条件，在能够判定争议领土的合法所有者的情况下，直接将有效控制原则的适用排除。当以上两种权利均不存在时，则应根据有效控制原则来确定该区域的主权归属。同时，应当排除诸如菲律宾侵占黄岩岛，即以非法占领为由的有效控制。

其二、有效控制具有一定判定标准。有效控制原则相对于其他两个原则，更依赖于具体案件中案件事实或证据的表现，关键点就在于判断当事国哪一方对于争议领土的主权控制更有优势。至于怎样衡量哪一方的实际控制更有优势，根据国际法院的判决，我们可以从两个角度进行判断：一是判断争端中的两国是否存在着主观上的意图，也就是判断争端中的一国是否已经采取了主权行动；二是对于其他国家侵犯领土时是否存在抗议行为。典型案例为 2008 年白礁、中岩礁和南礁主权归属案[31]，国际法院虽然承认了马来西亚的前身柔佛在 1844 年对白礁岛具有历史性权利，但当时柔佛并未对新加坡的有效控制提出异议，因此判决新加坡长期有效的管理行为获得本案争议地区的主权。此案同时也体现了对禁止反言原则的适用。

[31] The case of sovereignty over White Reef, Middle Rock Reef and South Reef(Singapore v. Malaysia）, ICJ Reports, 2008, pp.1-12.

其三、受禁反言原则限制。在领土争端的解决过程中，禁反言原则并不能直接判决领土主权归属，但它却有着自己特有的重要性。在对证据进行考察时，若发现有争议一方曾经存在承认等类似行为，那么就为争端解决提供了证据。如果不能成为直接证据，也可以作为可采纳的证据，用以支持当事国家的请求。结合运用禁反言原则和有效控制原则，便为领土争端的解决过程提供了强大可靠的基础。

尽管有效控制理论仍需要完善，但有效控制原则是继条约必须遵守原则和依法占有原则之后，用于解决国际领土争端的第三项基本原则，是现代国际法领土争端解决方式中重要的一环。

4 领土争端解决实践中存在的缺陷及完善

4.1 法院适用原则顺序存疑

以上原则有其适用顺序，即三重性分级判案规则，但在国际法院的判决中，对于领土划分原则的适用顺序主观态度浓厚，导致有效控制原则滥用，不利于法律的确定性和可预见性，这一点在早期的关于领土争端的判决中尤为明显。

国际法院在长期司法实践中显露出了对“有效控制”原则较为明显的青睐。在1953 年法国诉英国明基埃和埃克斯群岛案[32]中英国和法国都提出了大量涉及远古权利的证据，法院却没有仔细审查这些证据，而因为古代权利证据的效力问题繁杂，直接认定该案中具有关键意义的决定性证据并非对远古时代所发生事情的推定，而是与这两个岛屿的目前有关有效控制的直接证据。法院因此随后适用有效控制原则进行裁判。笔者认为这是不正确的。依法占有原则，或者说实际占领地保有权原则必须优先于有效控制原则，否则会助长国际社会中的非法侵占行为。国际法院难以确定远古的证据事实，不代表它就可以直接适用有效控制原则，至少应该尽力尝试参考该历史问题领域的专家、学者意见，穷尽其所能后仍无法确定争议海洋地物归属，再适用有效控制原则。

但矛盾是对立统一的，尽管法院存在错误，我们仍然不能忽视对主权海域的控制行为。通过该种情况给我们的启示是，要从法院关于有效控制的实际考量因素出发，加强我国在军事能力、行政管理、经济活动和法律等方面的主权行为表示。但我们这么做，并不仅是为了在国际法上占据理论高地，也是为了充分有效地开发和利用海洋资源。

4.2 适用后出现人口与领土问题的冲突

在解决领土争端问题时，领土的划分往往不像我们日常切分蛋糕那样简单，人文因素也应当得到高度重视。在布基纳法索诉尼日尔的边界争端案[33]中，特里

[32] Minquier and Eccles Islands case(France v. the United Kingdom), ICJ Reports, 1953, pp.31-32, para.7-14.
[33] Frontier Dispute (Burkina Faso v. Niger), ICJ Reports, 2013, pp.10-12, para.1-18

达德法官特别强调了该案件所忽视或未能完全体现的一点，即人的因素与边界的考量。然而这一点在本案卷宗中反复已经出现且当事双方承认受其双边协定中就当地人口问题作出的合作承诺的约束。从双方的法庭辩论中，也可以得出，放牧迁移受大自然和自然资源的支配，而无需考虑国家之间的边界线。特里达德法官指出："即使是像领土这样经典的主题，如今也被视为应当与人口问题同时并举。"

早在关于柬埔寨诉泰国的柏威夏寺案的临时保护措施命令[34]中（2011 年 7 月 18 日）中，国际法院就一并处理了领土和（受影响的）人口问题，并在判例法中前所未有地命令在上述寺庙周边建立非军事地区。

从历史上而言，各国成立是为了保护各自管辖之下的人口，并努力实现共同利益。本案所凸显出来的国际法问题远不止于国家主权，重点在于与必要的司法来保障具有同等地位的人类的生活相关，其源头是万民法基本原则中的正当理性。正当理性在国际法"创始者"的思想中占有一席之地，并继续在当今的人类良知中引起共鸣。[35]

4.3 探寻领土争端解决方式新路径

4.3.1 传统法律原则解决机制的优缺点

通过传统法律原则，世界上绝大多数国家都能用司法的方法来解决他们之间的领土纠纷，这就让以霸权主义、暴力获取领土的方法，慢慢地从历史的舞台上消失了。当领土争议无法用谈判协商得到有效的解决时，诉诸于国际法庭是一个合理的选择。大部分涉及到领土争议的案例均因协商不成而被提交到国际法庭，这些案例的处理也极大地充实了国际法庭的审判实践。与其它纠纷解决方式相比，国际法庭在处理领土纠纷时，所根据的条约和原则较为确定，不易受到争议，且其机构及司法制度的层次更高，对其法官的选择标准也较高，因而得到了更多国家的信任。更重要的是，国际法庭在解决领土纠纷方面的成功经验，为其他国家通过司法手段来解决领土纠纷提供了一个很好的范例，有利于避免国家间的军事冲突，维护区域的稳定和安全。

但是，运用传统法律原则解决领土纠纷本身存在着机制上的缺陷。第一，不能全面地履行国际法庭就领土纠纷所做的裁决。各国之间存在着各自的利益诉求，有些还存在着某些政治因素，这就导致了当事国很难做到善意地、充分地履行法院裁决，从而不能使争议得到彻底的解决。第二，法庭只会关注已经发生的领土纠纷，而不会对即将发生的纠纷采取行动。国际法庭根据一国申请做出的裁定，其判决的结果通常较为被动，如果一国没有对该案件提出申请，则不对该案件进行裁定。即使一国提出申请，也不一定得到其全部答复，因而极易引发两国间的

[34]《国际法院判决书、咨询意见和命令摘录（1948——1991）》，第 66-67 页。https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-1948-1991-ch.pdf
[35]《国际法院判决书、咨询意见和命令摘录（2013——2017）》，第 11 页。https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-2013-2017-ch.pdf

继发性争议。第三，由于领土纠纷的复杂性，国际法院在审理过程中对法律的运用受到了一定的限制，仅凭几个国际公约、法律原则和实践，往往不能有效地解决这些问题。在这个世界上，存在着大量的分散的民族和国家，但是，没有一个立法机构可以统治所有的国家，不能制定出一套具有普遍性和一致性的国际规范，这就导致了在实践中会产生许多问题。第四，法官在判决时，可能会因其不同的政见而产生不同的判决结果，从而影响到判决结果的稳定性和一致性。

4.3.2 改善传统法律解决机制

首先，加强法律原则和规则的适用规范，就是要在处理领土纠纷时，准确、严谨地运用法律，以保证其裁决为纠纷各方所认可。在此基础上，进一步发展和完善有关领域纠纷的法律制度，为司法机关提供了更多的司法依据。其次，加强判决执行，通过研究和制订相关国家的强制执行法规，增强国家对国际法庭就领土纠纷裁决的执行意愿。第三，提高裁决的预见性，在裁决后，要强化对后续争议的监控，以达到对领土争议的真正解决。最后，完善法官的选任体系，应当保证法官能够从发达国家和发展中国家适当选取，国际法院法官遴选要能够覆盖亚洲、欧洲、非洲、拉丁美洲等不同区域，才能使其在和平解决国际领土争议中发挥关键性的作用。

4.3.3 运用并发展领土争端新型解决机制

国际领土争端的发展日益复杂多变，若恪守解决问题的传统观念往往使得国际关系走向极端。近几年来各国纷纷寻求不同的方式来处理领土争端事件，因而出现了一系列新型的领土争端解决方式，包括和平搁置和共管解决机制等，这些方式既有共同之处，又存在差异，解释和适用过程中呈现出不同的特点。

和平搁置争端解决机制是指争端双方就争议问题进行磋商，暂时搁置争议，以保持争端双方在领土主权和海洋权益上的现状为最终解决方案。作为领土争端解决的一种新方式，和平搁置争端解决机制在实践中体现了和平解决争端原则。

我国就采用和平搁置争端的方式处理南海问题。南海问题历时长久，想要通过传统法律原则的方式解决困难重重，因此为避免将国家之间的领土争端上升为地区武装冲突，中国与南海周边国家对和平搁置南海争端达成了共识。2002 年，我国与南海多国签署《南海各方行为宣言》[36]，《宣言》提出“不得使用武力或以武力相威胁”，并保证不得采取任何可能导致争议复杂化、扩大，并影响到南海地区的和平与稳定的行动，这是和平搁置解决南海问题的先决条件。《宣言》还规定：“在和平解决领土和管辖权争议之前，有关各方承诺本着合作与谅解的精神，努力寻求各种途径建立相互信任，在全面和永久解决争议之前，有关各方可探讨或开展合作”。南海问题的解决方式为国际社会解决领土摩擦问题提供了新

[36] 《南海各方行为宣言》是由中平人民共和国和东盟十国于 2002 年 11 月 4 日在柬埔寨金边签署的共同宣言，共十款。

思路，也证明了和平搁置争端解决机制的科学性、合理性。和平搁置争端解决机制在面对复杂敏感的领土划界问题上起到极为重要的作用，在很大程度上弥补了传统法律原则机制的缺陷，起到了稳定各方局势，促进国际社会共同发展的良好效果。

在 19 世纪初，共管解决机制被广泛应用于平衡欧洲各国势力，对于化解冲突，追求共赢不失为一个好办法。所谓的共管，就是共同开发，共同管理，当有争议的部分领域因为无法解决归属问题而发生纠纷的时候，共同管理能够有效地避免激烈冲突。共管机制出现的根本目的在于共同发展经济，维护地区的安定，而并非划分判定各国的主权。

共管的缺陷也很明显，共管本质上是国家主动对自身主权实行让步，其理念与现代国际社会中所倡导的国家主权最高原则相违背。在暗流涌动的国家关系中，略显乏力，目前来看可适用范围较窄。加之其在国际法中未受到足够的关注，缺乏相应的学术与理论支撑，致使其在国际司法实务中应用甚少。但正如《奥本海国际法》[37]一书中写到："以长远的观点思考，各国可以都交出一部分的主权，从而实现更大的利益。"随着人类命运休戚与共，共管机制在未来仍有很大的应用前景。将共管与传统法律原则相结合，也能够更好地满足当事国各方的利益。根据对国家法院已决领土争端案件的分析，不难发现许多案件最后的判决一直以来都饱受争议和诟病，究其原因在于国际法院在审理领土争端案件中，为了得到一个最终的判决结果，在事实证据模糊或各方诉求冲突且皆有其理由时，采用不完全合理的论证说理方式，极大可能引起后续的冲突。在事实不明了的情况下，选取共管解决机制进行斡旋和调节，对争议领土进行共同开发管理，以退为进，能够暂时化解矛盾，节约经济和时间成本。

在具体实践中，由于国际上很多领土争端的构成和发展都非常的复杂，无法一次性解决，前文所提到白礁岛、马尔维纳斯群岛以及独岛等争端，这些存在争议的岛屿的本就复杂多样，在解决这些岛屿归属权的问题上，采用分段分类解决方式并存的解决方式是一个不错的选择。当领土争端的涉及面较广时，可以先行解决已经达成共识的问题，再来一步一步处理较复杂的争议问题。领土争端能被成功解决的前提是争端双方都有和平解决争端的愿望，在争端没有得到最终解决的情况下，双方都能克制，努力使争端维持现状，也就是说任何一方都不会单方面采取行动，这是和平解决边界与领土争端的一条重要经验。分段分类的解决方式实践证明已经存在，如今在解决领土争端领域可以对其进行健全，应提倡运用于解决未来的领土争端中，有利于减少领土争端带来的冲突。这种实践经验同样也可被采纳适用于中国与其周边国家领土争端的解决。

不管是传统法律解决机制，还是新型领土争端解决机制和方式都在不同层面

[37] 詹宁斯·奥本海：《国际法（第 9 版）中译本》，中国大百科全书出版社 1998 版，第 238 页。

上起到了解决领土争端的作用。然而，这些解决机制也各有不足之处，随着现代国际社会形势的变化，某些领土争端问题依然悬而未决。要适应当前国际社会的和平与发展的趋势，就必须不断地改进与发展领土纠纷解决制度。

总结

领土争端在当今国际社会中越来越频繁地发生，使得国际司法裁判变得尤为复杂。本文旨在分析领土划分原则的适用与问题，在现有的国际司法裁判中，尽管法院都根据上述原则进行了最终裁判，但是裁判过程和结果在一定的缺陷。比如缺乏对领土争端案件的具体考量，缺乏对争议双方不同国家政策、态度以及法律事实的全面考察；过分依赖于领土争端当事国的单方面主张；以及缺乏对争端当事国法律能力、国家利益的全面考量。在解决领土争端案件时，要尽量全面地考量各个因素，使领土划分原则能够适应不同性质问题、不同程度矛盾问题、不同争议对象问题。从而形成一套综合性较强且具有适用价值的规则体系。因此，在司法裁判中，要从大局上考虑争议各方利益和国家利益之间的平衡与协调。充分利用条约解释和习惯法规则以解决争议。同时要充分考虑到地理因素、文化因素对领土划分原则的影响作用。

理论指导实践，深刻把握领土争端划分原则和领土争端新型解决机制的相关理论，在正确运用传统法律原则的基础上，还可以兼用领土争端的新型解决方式，对于类似复杂的领土争端采取“分段”解决方法，为解决国家之间的领土纠纷探索未来可行的模式，也为国家外交谈判提供有意义的参考。长期的国际诉讼难免误时误事，将领土边境问题分段解决，一方面对于已提交法院裁决的部分争议领土选用合适的法律原则并收集相关证据进行合理主张，另一方面，对于还未提交诉讼的争议边界实行新型解决机制，采纳“搁置争议，共同开发”等政策，从而减少因领土争端带来的军事武装冲突和经济利益损失，有助于构建和平发展的国际关系。

2025年中国国际法学会年会

参考文献

1. 村田中禧：《日中领土争端的起源：从历史档案看钓鱼岛问题》社会科学文献出版社 2013 版。

2. 陈苏：《国际法上解决领土争端的新模式——以布尔奇科仲裁案为例[J].法大研究生》，2020 第 2 期，第 597-612 页。

3. 何勤华、冷霞主编:《拉丁美洲法律发达史》，法律出版社，2010 年版。

4. 江国青，江由由，吕志君：《“有效控制”原则在领土与海事争端中的适用动向——以国际法院“领土与海事争端案”(尼加拉瓜诉哥伦比亚)为例》，载《比较法研究》2013 年第 6 期，第 38-51 页。

5. 李毅：《国际法庭在领土争端中对“主权宣示行为”的证据采信标准》，载《政法论坛》2021 年第 6 期。

6. 罗欢欣：《国际法上的领土权利来源》，载《环球法律评论》2015 年第 4 期。

7. 茹骁磊：《拉美国家间领土争端及其解决途径研究》，外交学院 2016 硕士论文。

8. 宋岩：《论领土争端解决中主权行为与条约的关系》，载《南京大学法律评论》2018 年第 1 期。

9. 宋奕铭：《关于中国领土争端解决的思考——以中印洞朗对峙事件为例》,载《中国校外教育》2019 年第 7 期。

10. 王彦伟：《“麦克马洪线”的国际法分析》，中国政法大学 2009 年硕士论文。

11. 王宇：《南海争议海域海洋科研的法律基础及制度构建》，山东大学 2019 年博士论文。

12. 闫朱伟：《论保持占有原则的适用条件》，载《南海学刊》2019 年第 1 期。

13. 许双雁：《有效控制原则在国际争端中的适用》，载《现代交际》2017 年第 14 期。

14. 徐艳芳：《论领土争端解决中的有效控制原则》，华东政法大学 2018 年硕士论文。

15. 杨翠柏，欧阳日东：《中印边界东段领土争端的国际法分析》，载《西部发展研究》2014 年第 1 期

16. 张程锦：《论中俄争议领土的划界对中印领土争端的启示——以黑瞎子岛为例》，载《西藏大学学报(社会科学版)》2016 年第 1 期。

17. 张国斌：《论海洋划界争端中“相关海岸”的识别》，载《中国海商法研

2025年中国国际法学会年会

究》2015 年第 2 期。

18. 张卫彬：《论国际法院的三重性分级判案规则》，载《世界经济与政治》2011 年第 5 期。

19. 张卫彬：《中印领土东段边界争端中的证据分量问题——基于国际法院解决领土争端判案证据规则视角》，载《法学论坛》2015 年第 1 期。

20. 詹宁斯·奥本海：《国际法（第 9 版）中译本[M]》《中国大百科全书出版社 1998 年版。

21. 中国科学院青藏高原综合考察队:《西藏自然地理》,科学出版社 1982 年版,第 20 页。

22. Adrian Keane,the Modern Law of Evidence,7th ed.,Oxford University Press,2008.

23. Enver Hasani, Uti possidetis: Frome Rome to Kosovo, The fletcher forum of world affairs, vol. 27:2, 2003.

24. Roth Brad R. Secessions, Coups and the International Rule of Law: Assessing the Decline of the Effective Control Doctrine[J]. Melbourne Journal of International Law,2010,11(2).

25. Shabtai Rosenne. The Law and Practice of the International Court,4th edition, volume 3[M].Leiden,Boston:Martinus Nijhoff,2006.1039-1040.

26. Suedi Yusra. Self-determination in territorial disputes before the International Court of Justice: From rhetoric to reality?[J]. Leiden Journal of International Law,2022,36(1).

27. Tubić Bojan N.Resolution of territorial disputes in international law[J]. Zbornik Radova: Pravni Fakultet u Novom Sadu,2015,49(4).

28. Frontier Dispute (Burkina Faso v. Republic of Mali), ICJ Reports, 1986.

29. Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), ICJ Reports, 1962.

30. Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v.Honduras) , ICJ, Reports, 2007.

31. Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel, Award of 18 February 1977,Vol.XXI.

32. Maritime Dispute (Peru v.Chile) , ICJ, Reports, 2014.

33. Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras), ICJ Reports, 2007.

34. Minquier and Eccles Islands case(France v. the United Kingdom), ICJ Reports, 1953.

35. Frontier Dispute (Burkina Faso v. Niger), ICJ Reports, 2013.

2025年中国国际法学会年会

海上人命救助独立报酬请求权的合理性研究

黄译萱[1]

摘要：海难救助包括单纯的财产救助、财产救助和人命救助同时发生，以及单纯的人命救助。本文所研究的独立报酬请求权人针对的是海上单纯人命救助中非公共权力的非船长职位的主体。本文所指的海上人命救助独立报酬请求权是建立在人命救助完全独立的基础上，无论是否有海上财产或者环境获救，只要存在海上人命救助行为，人命救助者就有权获得相应的物质补偿或奖励，该种奖励就是本文所指的人命救助报酬的内涵，而人命救助者对这种报酬所享有的权力就是人命救助报酬的请求权。通过文献检索，发现我国针对海上人命救助的独立报酬请求权的问题研究也大多集中在实践层面，理论层面的研究极少。为了构建人类命运共同体，我国的海上人命救助规则应基于我国国情，不断向国际社会导向靠近，因此，笔者将在本文中从法理和立法两个层面详细说明海上人命救助者拥有独立报酬请求权的合理性及必要性。

关键字：海难救助　海上人命救助　独立报酬请求权

引言

《1989 年国际救助公约》关于海上人命救助明确规定，被救助人无需支付任何报酬，救助人仅能就同时获救的财产或者环境报酬中求偿。[2]我国《海商法》在人命救助报酬的制度设计上也沿袭了公约的这一做法，即海上人命救助人没有独立的报酬请求权，只能在财产救助或者环境救助报酬中分得合理份额。[3]救人于危难本是良知与道德的应有表现，但从实际情况看，救助船舶一般在收到呼救信号后，才会启程或者中途改航前往救助现场[4]，绕航或者临时改变航向势必会带来高昂的费用，救助中的财产损失也难以估计。如果海上人命救助的成本和风险被漠视，那么海上人命救助优先性与无偿性的悖论会将救助者推进两难的境地：如果优先救助财产和环境，可以获得报酬弥补救助产生的成本和损失，甚至获利，但违反生命救助优先义务可能会面临法律制裁；如果按照法律规定优先救助人命，则极大可能血本无归。[5]事实证明，综合近些年的海上人命救助案例分析，由于缺少海上人命救助的法律强制性规定，违反人命救助优先义务大多只会处以行政处

[1] 中国政法大学国际法学院 2023 级研究生，13889785436

[2]《1989 年国际救助公约》（International Convention of Salvage）第 16 条。

[3]《海商法》第 185 条。

[4] 袁曾：《海难生命救助的法律义务与现实困境之间的矛盾的破解》，载《政治与法律》2020 年第 1 期，第 151-161 页。

[5] 李天生，王春霞：《<海上交通安全法>海上人命救助促进机制的缺陷与完善》，载《世界运》2022 年第 10 期，第 26-31 页。

罚，这也给海上人命救助增加了极大的不确定性。

一、海上人命救助报酬请求权的相关争议

海上人命救助人是否有报酬请求权，学界与司法实践中一直存在争议，目前主要存在两种学说，一种是否定说，一种是肯定说，其中肯定说包含相对肯定说和绝对肯定说。笔者支持“绝对肯定说”这一观点。

（一）否定说

持有这种观点的学者认为，海上人命救助是人道主义精神的体现，救助者对于海上遇难人员的救助是基于内心的道德约束，不能请求法律上的报酬，被救助者也没有义务向救助者支付报酬。例如在 The Emblem 案[6]中，法庭认为乔治哈奇的行为与那些见而不救的船舶相比的确值得赞扬，但救助人命的行为是个人的慷慨解囊，是人类的共同责任，法庭无权仅仅因为救人一命而给予奖赏，故对其请求不予支持。[7]也有学者认为，人命与财产不同，财产本身是有价值的，是可以通过货币等类似等价物来体现的，但是人命是无价的、无法用金钱来衡量的，因此找不到等价物，救助人从根源上便无法获取报酬。还有学者提出，海上人命救助与无因管理、见义勇为属于同一个法律体系，众所周知，无因管理和见义勇为的实施方无权请求报酬，因此海上人命救助者也无法取得报酬。但笔者绝不赞同此种观点。

针对上述论由，笔者认为部分学者将人道主义和无偿性对等，但人道主义并不等于无偿付出，在当今社会下人道主义救助既包括无偿救助也包括有偿救助，笔者在下文将详细阐述，此外，人命的确是无价的，但给予海上人命救助者的报酬的对象并非人命，而是海上人命救助者救助的这一行为，该报酬不是对价，而是奖励，最后，《海商法》针对环境救助提出了“特别补偿原则”，虽然规定的内容是补偿而非报酬，补偿主体是环境救助者而非人命救助者，但也由此可见我国对单纯人命救助的报酬请求权的态度并非是消极否认的，针对未来《海商法》的修改工作，相信立法者也极有可能根据“以人为本”的中国国情对人命救助报酬请求权作出进一步规定。事实上，随着时代的发展，否定说逐渐被各个国家所摒弃。[8]

（二）肯定说

肯定说分为相对肯定说和绝对肯定说，大多数国家目前支持的是相对肯定说。总体来看，支持肯定说的学者认为，否定人命救助报酬请求权有违公平原则，付出与回报在一定层面上要对等，救助人在救助时会产生必要的费用或遭受损失，不给予救助人救助报酬显然不合理。肯定说出于公平原则的考虑在一定程度上肯

[6] 袁曾：《海上救助人命优位权制度的构建》，载《社会科学》2016 年第 4 期，第 98-107 页。
[7] 郑丽蒙：《海上人命救助的报酬请求权研究》，华东政法大学 2021 年硕士学位论文。
[8] 王婵：《关于海上人命救助报酬问题的初探》，载《珠江水运》2005 年第 4 期，第 39-41 页。

定了人命救助报酬的请求权。[9]

1、相对肯定说

相对肯定说是现今大多数国际公约与国内立法所采用的依据，其中我国《海商法》也采用了这种观点。相对肯定说认为单独的海上人命救助不享有独立的报酬请求权，但是海上人命救助者享有从同一救助事故中财产或环境污染救助者获得的救助款项中取得合理份额的权利。[10]虽然该种学说肯定了海上人命救助者的报酬请求权，但该种请求权存在的基础是有同时发生的财产救助或者环境救助。著名的 The Annie Lord 案中法院裁判也是基于该学说，法院认为“不可否认的是‘安妮上帝’号船舶上的船员面临着死亡的巨大危险，‘弗洛拉’号确实将他们从危险的处境中救了出来，属于法律意义上的人命救助。‘弗洛拉’号的努力值得赞赏，但事实上并没有挽救任何财产，因此不能给予任何救助报酬。”[11]

2、绝对肯定说

支持绝对肯定说的学者认为，海上人命救助者享有独立的报酬请求权，该种请求权独立存在，不依附于财产救助或者环境救助。如果基于人道主义和生命无价的价值原则出发而否定人命救助的报酬请求权，那么海上人命救助的优先性和无偿性的悖论会将海上人命救助者置于两难的境地，极有可能在实践中出现救助者在违反救助义务的惩罚后果与救助成本之间进行比较，而忽视人命的救助。此外，对于海上人命救助者的独立报酬请求权的否认，也违反了法律的权利与义务对等原则，海上人命救助者花费大量的成本，甚至可能搭上自己的生命，却得不到合理的报酬，违反了法律的公平原则。著名的 Peninsular 案中法院裁判也是基于该种学说，首席法官 Irving R. Kaufman 指出“如果有义务采取行动保护公共利益或遭受海难者的利益，而“好撒马利亚人”自愿提供帮助以履行该义务，则积极履行义务者可能因其服务获得补偿。本案中，救助人由于改道而引起的额外燃料费用，根据公平原则应当予以补偿，因此我们推翻了地方法院的判决，做出了相反的决定。”[12]

综合当今的研究结果发现，否定说已经逐渐没落，相对肯定说是当下的主流观点，而绝对肯定说是未来发展的趋势，这说明人们对于人命救助的报酬请求权的认知逐渐趋于成熟，从否定说的完全不给予报酬，到相对肯定说的有条件给予，再到绝对肯定说的无条件给予，体现了法律对生命的尊重和保护，也体现了法律对善意救助人的保护和鼓励。笔者支持绝对肯定说这一观点，认为海上人命救助人享有独立的报酬请求权是《海商法》发展和完善的必然趋势，下文将从法理和立法两个角度来阐述海上人命救助者享有独立报酬请求权的合理性。

[9] 贾云鹏：《海上人命救助酬金问题研究》，大连海事大学 2016 年硕士学位论文。
[10] 陈若茜：《试论海上人命救助的报酬请求权》，载《法制与社会》2017 年第 7 期，第 272-273 页。
[11] 郑丽蒙：《海上人命救助的报酬请求权研究》，华东政法大学 2021 年硕士学位论文。
[12] 郑丽蒙：《海上人命救助的报酬请求权研究》，华东政法大学 2021 年硕士学位论文。

二、海上人命救助独立报酬请求权的法理基础

在我国的法律体系中，民法是一般法，海商法是特别法，因此笔者在寻求海上人命救助者的独立报酬请求权基础时主要从民法原理和原则上寻找依据。关于海上人命救助者的独立报酬请求权，学界有不同的理论，但笔者认为主要包括准契约理论说、人道主义有偿说和公平原则说。

（一）准契约理论说

学界对于海上人命救助的独立报酬请求权众多观点中，包括无因管理说和准契约理论说，而这两种学说之所以如此独立，与我国的民法立法体例有极大的关系，在《民法典》出台之前，我国并没有引入“准合同”这一立法概念，这也说明了学者因何要将无因管理和准契约分开研究，但《民法典》颁布并施行后，我国参照德国的潘德克顿体系制定了第三编合同编，而无因管理的法律规定位于第三编合同编的第二十八章，这恰恰证明了我国承认并肯定了无因管理的准合同地位，因此，此后关于无因管理和准合同的研究无需再独立进行，二者是属于与被属于、上位和下位概念的关系。但是，海上人命救助者的报酬请求权是基于准契约（准合同）理论，而非无因管理说，具体原因笔者将在下文阐述。

《民法典》第 979-984 条用六个条文详细规定了无因管理的内容，无因管理是指没有法定或约定的义务，为避免他人利益受到损失，自愿管理他人事务或者为他人提供服务并可以向受益人请求自己支出的必要费用的法律事实。无因管理的构成要件有三：第一，客观上需要管理了他人的事务；第二，主观上需要管理人认识到其所管理的事务属于他人事务，并欲使管理事务所生利益归属于该他人（受益人）；第三，管理人既没有法定义务，也没有契约上的义务。在海上人命救助中，即使海上人命救助者认识到自己在救助他人，行动上也的确在施行救助他人的行为，但依旧不能成立无因管理，持此观点的学者以《海商法》规定“船长有救助义务”[13]的例外情况来反驳此观点，笔者认为稍有不妥，如何能因一种例外而去否定海上人命救助者的整体利益？但此种批驳已无必要，因为我国在 2021 年修订的《海上交通安全法》第 66 条已经明确规定：“海上遇险人员依法享有获得生命救助的权利。生命救助优先于环境和财产救助。”因此，海上人命救助已经被规定为被救助者的法定权利，亦是海上人命救助者的法定义务，无法满足无因管理的第三个构成要件，海上人命救助者的独立报酬请求权不能基于无因管理。

准契约理论最开始适用于 The Peninsular 案中，美国联邦上诉法院将海难人命救助报酬的诉求以“准合同”的形式给予承认，但“准合同”理论并非将义务强加于被救助人，被救助者同样拥有拒绝获取救助行为的权利。[14]因此，准契约理论

---

[13] 《海商法》第 174 条。

[14] 袁曾：《海难人命救助的法律义务与现实困境之间矛盾的破解》，载《政治与法律》2020 年第 1 期，第 151-161 页。

是普通法的概念，指一方当事人在提供给另一方当事人某种利益过程时，就期望该利益的付出价值能够从另一方得到合理的报偿，而另一方当事人应当知道或尽量满足前者的期望值。[15]《法国民法典》第 1371 条将“准契约”定义为：“准契约是指一个人纯粹出于自愿的行为而引起的行为人对第三人的某种义务，以及有时引起双方当事人互相负担的义务。”[16]由此可以归纳出准契约的几个特点：第一，准契约不是一种契约，但准用契约的有关规定；第二，准契约下双方当事人之间的权利义务受法律强制性规定的约束，不能由当事人单方任意设定；第三，准契约的成立不需要双方当事人的意思表示一致，是一种法律拟制。[17]在海上人命救助中，救助者和被救助者先前并未订立合同，也并未对救助事项先达成合意，这符合准合同的成立前提，在救助发生的那一瞬间，如果被救助者没有拒绝救助者的施救，那么此时便视为双方就救助意思表示一致，救助方可以合理期待从另一方得到合理的报偿，被救助者也应当知道且尽量满足救助者的期望，二者互相负担义务，救助者有义务救助被救助者，被救助者有义务支付救助的合理对价，基于此，海上人命救助者应该享有独立的报酬请求权。

（二）人道主义有偿说

学者认为海上人命救助者无法获得独立报酬的原因之一便是海上人命救助是基于人道主义，因此是无偿的，这种结论存在逻辑上的误区，首先，人道主义救助与无偿性并不是对等关系，即人道主义救助既可以是有偿的，也可以是无偿的；其次，没有任何法律法规明确指出立法者规定了人命救助的无偿性是建立在人道主义的基础上，这一论断只是主观判断，因此笔者认为海上人命救助者可以依据人道主义原则获得独立的报酬请求权。

人道救助是指在目标群体受到灾难或危害时，为了保障其基本权益和生存权利，采取有关措施对其给与救助和支持的活动，而人道援助是指基于人道主义，对受助者作出物资上或物流上的支援，因此人道主义救助是人道主义援助的上位概念，人道主义援助的原则也应当属于人道主义救助的原则。从国际人道主义援助行动的基本指导原则来看，包括（一）人道原则，即人类应当在任何情况下都被人道地、富有同情心地对待；（二）尊重主权原则，尊重社会发展规律和当事国人民自主选择的结果；（三）最大效益原则，用于人道主义救助的物资不会有进一步的增长；（四）被救助对象自立自足原则，这是人道主义救助行动的最终目标要求；（五）独立原则，人道主义救助必须经过独立的程序决定并实施。[18]由此可见，人道主义救助原则中并不包含无偿救助这一原则，人道主义救助可以是有偿救助。

---

[15] S Stoljar：《The Law of Quasi Contract (2nded.)》，The Law Book Co. Press，1989, P12.
[16] 霍政欣：《不当得利的国际私法问题》，武汉大学 2005 年博士学位论文。
[17] 王欣，吴煦：《海上救捞实务与法律》，大连海事大学出版社 2017 年版，第 9 页。
[18] 严安：《试论国际人道主义救助行动的基本指导原则》，中国政法大学 2005 年硕士学位论文。

1965年在维也纳召开的第20届红十字与红新月国际大会上讨论通过了国际红十字运动七项基本原则，包括人道、公正、中立、独立、志愿服务、统一、普遍。其中人道原则的本意是不加歧视地救护战地伤员，不管是国际冲突还是国内冲突，都要保护人的生命和健康，保障人类的尊严。志愿服务指志愿救济运动，指救助者绝不期望以任何形式得到好处。由此可见，国际红十字与红新月大会将人道原则和无偿救助原则区分开来，证实了人道原则和无偿救助原则的独立，基于人道主义而采取的行动与获取等价支付并不是矛盾的，二者可以同时存在。因此，基于人道主义进行的海上人命救助者可以获得独立的报酬请求权，该行为可以被认为是有偿的。

（三）公平原则说

赫拉克利特提出，自然法是存在于各种规范、秩序和人法中的“自然的永恒法则”。自然法学派认为法律的产生源于人的理性。自然法思想作为现代人权的哲学基础，强调“公平”、“正义”等人道主义思想[19]，为海上人命救助的独立报酬请求权的公平原则说提供了理论支撑。

当海上人命救助者履行救助义务时面临血本无归的风险，但不履行救助义务所面临的惩罚措施不够严厉时，极有可能在海上人命处于危难时发生见死不救的案例，例如广西首例“见死不救”轮船被罚案，2021年6月28日，北海海上搜救中心接到求助信息称，在斜阳岛以南约6海里处，有一艘船舶受海上风浪影响发生漏水事故，导致1人落水，情况危急，但距离遇险船舶3海里处的“金某2”轮拒不履行海上人命救助义务，最后由距离事发海域约 8 海里的“鑫田 13”轮将落水人员救起。[20]尽管北海海事局依法对“金某 2”轮当班驾驶员处以罚款和记八分的行政处罚，同时也说明海上人命救助的立法本应鼓励海上人命救助，但是单纯人命救助无报酬的立法空白使得法律客观上限制了救助人的积极性。[21]

从公平原则的立法视角出发，我国《民法典》第6条规定：“民事主体从事民事活动，应当遵循公平原则，合理确定各方的权利和义务。”该条不仅要求直接参加活动的民事主体受到公平原则的制约，也要求进行裁判的法官本着公平原则处理相关法律案件。[22]而无论是民事主体从事民事活动还是法官从事案件审判，要想取得公平合理的效果，需要赋予民事活动各方相对平等的权利和义务。现行立法的本意是拒绝把人命作为交易的对象，禁止生命定价所以不承认人命救助者的独立报酬请求权，但是这也直接导致了单纯的人命救助者在法律规定下只有义务而没有权利，如果没有同时获救的财物、船舶或者没有减轻或避免环境损害，单纯的海上人命救助者便无法求偿，该种现象的发生与公平原则的立法本意背道

[19] 潘婧奕：《海难人命救助法律问题研究》，青岛大学2021年硕士学位论文。
[20]《“见死不救”轮船被罚！属广西首例》，载光明网 https://m.gmw.cn/baijia/2021-07/09/1302396216.html。
[21] 范金林，赵劲松：《海上人命救助主体的法律责任》，载《甘肃社会科学》2016年第3期，第183-188页。
[22] 翟启文：《海上人命的救助报酬请求权研究》，大连海事大学2022年硕士学位论文。

而驰。从公平原则本身来看，未经专业训练的救助人冒着失去财物、失去生命的危险参加救助，这一冒险性的活动应该获得报酬，如果没有对人命救助报酬法律上的制度设计，仅仅靠被救助人自发回报或者公益方面资金支持是远远不够的，为了实现法律的公平正义，为实际的救助人员解决后顾之忧，为海上人命救助者主动积极的对人命进行施救注入一针强心剂[23]，人的生命应该与货物获得同样的关注，得到同样的法律上的救助报酬的承认。为实现各方利益平衡，人命救助人应该享有单独的求偿权。[24]

因此，海上人命救助者在公平原则说的基础上，可以不受人道主义无偿性的限制，以准契约理论为基础，向船舶、货物及其附属物的所有人独立地请求报酬和赔偿。

三、海上人命救助独立报酬请求权的立法基础

海上人命救助者可以获得独立报酬请求权的依据不仅可以从法理上得到支持，国际条约和各国立法也分别从正面和侧面支持了绝对肯定说，认为海上人命救助者有独立求偿的权利。

（一）国际条约

与海上人命救助有关的国际公约的规定历史悠久，而现代海商法中的人命救助制度的重要性体现也与国际公约紧密相关，有关海上人命救助的主要国际公约包括：1910 年《布鲁塞尔救助公约》、1958 年《日内瓦公海公约》、1974 年《海上人命安全国际公约》（SOLAS）、1979 年《海上搜救与救助国际公约》、1982 年《联合国海洋法公约》第 98 条和 1989 年《国际救助公约》。

1910 年《布鲁塞尔救助公约》第 9 条[25]规定，无论海上人命救助者付出多大努力，由于人命救助是出于人道主义，也不得向被救助人请求报酬只有当人命救助行为与财产救助行为同时发生时，人命救助人才有权和财产救助人一起分享合理的份额[26]；1958 年《日内瓦公海公约》第 12 条[27]强调船长的救助义务；1974 年《海上人命安全国际公约》（SOLAS）被认为是最看重商船安全的一部公约，它不仅规定了海上船舶的救助义务，更明确了各缔约国政府应当承担的义务[28]；1979 年《海上搜救与救助国际公约》要求缔约国保证对任何海上遇险人员提供救助，无论国籍或者身份，该公约体现了国际社会对海上人命救助的高度关注和

---

[23] 马梵哲：《以人为本视角下海上人命救助法律制度完善》，载《中国水运》2022 年第 6 期，第 35-38 页。

[24] 翟启文：《海上人命的救助报酬请求权研究》，大连海事大学 2022 年硕士学位论文。

[25] 1910 年《布鲁塞尔救助公约》第 9 条：“被救助人没有义务支付酬金；若人命救助者参与了海难救助服务，那么其有权在给予船舶、货物及其附属品的救助人的酬金中获得一定的份额。”

[26] 傅廷中：《海商法论》，法律出版社 2007 年版，第 345 页。

[27] 1958 年《日内瓦公海公约》第 12 条规定：“每个国家都应责成悬挂该国国旗航行的船舶的船长，在不严重危及其船舶、船员或旅客安全的情况下：(a)救助在海上发现的任何有生命危险的人；(b)如果获悉有遇难者需要救助，在可以合理地期待其采取救助行动时，尽量迅速前往救助；(c)在碰撞后，对他船、其船员和旅客进行救助，并在可能情况下，将自己船舶的名称、船籍港和将停靠的最近港口通知他船。”

[28] 潘婧奕：《海难人命救助法律问题研究》，青岛大学 2021 年硕士学位论文。

重视[29]；1982 年《联合国海洋法公约》第 98 条也强调了船长的救助义务，倡导加强国与国之间的搜救合作；1989 年《国际救助公约》明确规定获救人员不支付酬金，但又表示该规定不影响国内法对此作出规定的效力。许多国家关于海上人命救助的规定都体现了该公约中的理念。[30]

通过 1989 年《国际救助公约》第 16 条的规定可知，实际上法律规定为海上人命救助者享有独立报酬请求权留下了窗口，各国国内法可以对海上人命救助者是否享有独立报酬请求权作出与公约不同的决定。我国《海商法》第 192 条也规定："国家有关主管机关从事或者控制的救助作业，救助方有权享受本章规定的关于救助作业的权利和补偿。"此条证明了国家主管机关作为海上人命救助的主体，既有公法上的救助义务，也有私法上求偿的权利。因此，从国际公约和国内法的角度分析，公法上的义务与私法上的权利并不存在冲突，人命救助者享有救助报酬可以得到法律的支持，如果国内法确立了海上人命救助者的独立请求权，也不会与国际公约相冲突，而从有关海上人命救助报酬请求权的历史发展来看，国际上也侧重于国内法律自治，逐渐趋向于肯定海上人命救助者独立请求权。因此，从国际公约的视角来看，赋予海上人命救助者独立报酬请求权是十分合理的。

（二）外国立法

对海上人命救助者的独立报酬请求权持绝对肯定说的国家包括美国、英国、加拿大和荷兰，这四个国家承认并支持无论是否存在财产救助或者环境救助，海上人命救助者都应该享有独立的报酬请求权。

1、美国承认海上人命救助者的独立报酬请求权

美国是适用普通法系的国家，其在海上人命救助的报酬问题上的立法不断发展变化。在殖民时代，美国法律认为奴隶可以作为救助的客体，属于"财产"的范畴。但废奴之后，没有奴隶存在，人命不再享有独立的救助报酬。[31]但是在加入 1910 年《布鲁塞尔公约》后，美国对于海上人命救助的报酬问题的态度产生了变化，由否定说转变为相对肯定说，美国《宪法》规定可优先适用其参与缔约的各类国际条约，为此美国联邦专门在 1912 年颁布实施了与《布鲁塞尔公约》内容相呼应的《救助法案》。[32]法案的第 3 条指出，海难人命救助人可以就财产救助人所获得的救助报酬酌情参与分配，即只要存在财产被救起的情形，人命救助人就可以获得和财产救助相同的救助报酬请求权利，但假若仅仅是救起了人命，则不可以申请救助报酬。[33]此后颁布的《美国法典诠释》第 46 篇第 729 条规定："若人命救助者参与了海难救助服务，则他有权与其他救助船舶、货物的当事人同时

[29] 张湘兰：《海商法》，武汉大学出版社 2008 年版，第 253-255 页。
[30] 贾云鹏：《海上人命救助酬金问题研究》，大连海事大学 2016 年硕士学位论文。
[31] 袁曾：《海难救助制度下的人命救助法律问题研究》，大连海事大学 2017 年博士学位论文。
[32] Steven F. Friedell：《The Future of Maritime Law in the Federal Courts: A Faculty Colloquium: Salvage》，31 Journal of Maritime Law & Commerce, 2000, P202.
[33] Martin Davies, 《Legal and Practical Aspects of Salvage in the United States》, 1 Lloyds Maritime and Commercial Law Quarterly, 2009, P32.

分享一份公平的救助报酬。”[34]该法典规定了海上人命救助者获得报酬是附条件的，即需要存在被救助的船舶和货物。具体到实际案例中，美国的判例法在 The Annie Lord[35]一案中提出了“时间一致”原则，即人命救助和财产救助不仅要在同一救助事件上有关联，还应该发生在同一时间。[36]此后的 The Eastland 案[37]的法院裁决也遵循了这一原则，该案中的海上人命救助和船舶救助的发生时间相差三周，法院认为二者救助不符合“时间一致”原则，故拒绝向海上人命救助者给予报酬请求权。

在美国海难人命救助制度框架下，人命救助者想要获得补偿需要满足如下条件：（一）人命正处于海上危险之中；（二）人命得到救助；（三）人命得到救助的同时有财产获救；（四）人命救助人面临救财产还是救人命的选择；（五）人命救助人对船舶或财产救助人的索赔成功。而单独实施了人命救助行为的救助者却难以取得合理报酬，这实际上是对人命救助者合法权益的损害。因此，美国开始逐渐引用“准合同”原则。[38]“准合同”原则的适用前提是一方当事人为另一方当事人提供某种利益，并期望对该利益付出的价值能够从另一方处获得合理补偿，并且另一方应当知道并尽量满足前者的期望值。[39]这一原则在 The Peninsular[40]一案中得到了肯定，Canberra 号在接到 Overseas Progress 号的求救信号后，紧急前往救援，并在将该水手送往陆地医院的路上，Canberra 号上的一位医生还为该水手进行了手术，事后 Overseas Progress 号船东拒绝支付除手术费之外的费用，法院法官 Kaufman 认为 Canberra 有权根据准合同原则取得补偿，此案中船员得到及时有效救助，所以不应当适用传统人命救助需要依附在财产救助上的规定，人命救助人应该获得补偿。[41]此外，Ta Chi 号[42]案中，“准合同”理论也得以被继续支持，Janice L 号连续两次未能使 Eurypylus 号脱险后选择只救助船上船员而放弃救助船舶与货物，一周后 Eurypylus 号船只获救，Janice L 号的代理人引用 The Peninsular 案中准合同理论来为 Janice L 号求偿，法庭支持了这一诉求。

由此可见，尽管美国也加入了 1989 年《国际救助公约》，公约中的成文法规定的确与美国处理海上救助者独立报酬请求权的实践有所不同，但是正如上文所述，公约第 16 条明确其尊重各国国内法的法律规定，加之美国是普通法、判例法国家，因此，笔者认为美国目前已经采取了绝对肯定说，即承认在海上单纯人

---

34 United States, United States Code Annotation, Title 46, Shipping 721-1100, St. Paul. Minn., West Publishing Co., P 47.
35 The Annie Lord, 251 E 157 D., Mass (1917).
36 袁曾：《海难救助制度下的人命救助法律问题研究》，大连海事大学 2017 年博士学位论文。
37 The Eastland, 262 E 535 N.D., 11 (1919).
38 Simon W. Tache, 《The Law of Salvage: Criteria for Compensation of Public Service Vessels》, 9 Mar. Law, 79 (1984), P84.
39 李锡鹤：《民法原理论稿》，法律出版社 2008 年版，第 827 页。
40 Peninsular v. Oriental Stern Navigation Co., 553 F. 2d. Vol. 2 (2006).
41 Wilson Hayman, 《Life Salvage or Restituation: Peninsular & Oriental Steam Navigation Co. v. Overseas Oil Carriers》, 3 N. C. J.INT'L L., 264 (1978).
42 Ta Chi Navigation Corp. v. S.A., 583 F. Supp. Vol. 2 (1982).

命救助中，海上人命救助者拥有独立报酬请求权。

2、英国承认海上人命救助者的独立报酬请求权

英国早期判例法规定，单纯的海上人命救助没有救助报酬。英国学者认为："单纯的人命救助没有法定支付酬金义务是因为人命救助不需要金钱的刺激，救助人命的行为是人类的一种本能。"[43]为了调整海上人命救助者的权利与义务不对等的困境，英国在日后的成文法中对海上人命救助报酬做出了具体规定。英国1854年的《商船法》明确规定：对在英国领水内的任何遇难船舶上的人员施救的救助人，得对船舶、货物及附属物的所有人请求合理的报酬及因救助而支付的必要的费用。当获救财产不能完全清偿人命救助的报酬时，则贸易委员会有权从海运基金中支付不足部分。但该项给付仅限于在英国领水发生的对人命的救助。1861年的《商船法》进一步扩大了对人命救助可以请求救助报酬的适用范围，规定对在英国领水内英国船上或外国船上人命的救助，以及对在其他任何地方英国船上人命的救助，人命救助人有权请求获救船舶、货物或附属物的所有人给付一定的报酬，如船舶、货物或附属物已灭失或不足以支付人命救助人时，则外贸大臣有权决定从海运基金中支付不足的部分。[44]1894年《商船法》的第544条规定："人命救助与财产救助同时发生。人命救助人有权从被救助财产的价值中获得一部分酬金，并且该酬金可以比其他的救助酬金优先得到支付。"第545条规定："当海难救助中有人命和财产同时获救，被救助财产所有人负有支付救助酬金的义务；但单纯的人命救助没有强制支付救助酬金的法定义务。"该法第459条又对救助报酬的支付做了进一步规定：若没有财产救助发生，或者获救财产金额不足以偿付救助报酬，则会动用海商基金来支付。

综上所述，英国的海商法的发展和完善是一个漫长、谨慎而又与国际接轨的过程，作为海上大国，英国的海上法律制度一直是其他国家参照的标杆。英国海上贸易的繁荣也随之带来了众多海上问题，其中之一便是海难救助问题，英国在最初立法就采用了绝对肯定说的观点，海上人命救助者有权就英国领水内的船舶或者货物所有人请求报酬，随着贸易范围的扩大，海上人命救助的范围也扩大至外国船舶，后来随着国际世界对人权的关注，人权逐渐成为《联合国宪章》的原则之一，英国再次立法规定了人命救助的优先性，但自始至终，英国都秉持着"公平原则"，即如果船舶或者货物等不足以赔偿海上人命救助者的救助报酬时，可以用海商基金来支付。因此，英国在海上人命救助者的独立报酬请求权上一直都是持绝对肯定说的态度。

3、其他承认海上人命救助者独立报酬请求权的国家

《加拿大航运法》（The Canada Shipping Act）第450条规定：（一）依据本

[43] Christonpher Hill, 《Maritime Law》(Third Edition), Lloyd's of London Press Ltd., 1989, P189-190.
[44] 王婵：《关于海上人命救助报酬问题的初探》，载《珠江水运》2005年第4期，第39-41页。

法的有关规定，凡全部或部分在加拿大水域救助任何来自英联邦或外国船舶上的人命，或在任何其他水域救助注册于加拿大的船舶上的人命，那么施救者有权从获救船舶、货物或属具的所有人那里获得一定数量的报酬；（二）向船东求偿人命救助报酬的请求对于其他救助请求具有优先权；（三）当船舶、货物或属具毁损或其价值不足以支付救助报酬时，在清偿有关实际费用后，航运大臣有权依据自由裁量原则，从有关基金中判给人命救助者他认为适当的救助报酬。[45]因此，加拿大同英国一样，在一定程度上承认了海上人命救助者的独立报酬请求权，即海上人命救助者可以从有关基金中取得合适的报酬。

《荷兰商法典》第 522 条规定："遇难船、财产、货物或人员救助成功，对遇难船船员救生以及漂浮物和难船残骸打捞成功，应获得救助费。"第 568 条规定："船舶灭失，经营者仍应支付对船上人员进行单独营救的救助费用，对每个被营救的人员，救助费应不超过 300 荷兰盾。"通过《荷兰商法典》的两个条文表述可以看出，荷兰在一定意义上承认海上人命救助者的独立报酬请求权，但取得报酬的范围应以 300 荷兰盾为限。

综上所述，1989 年《国际救助公约》尽管明确规定了单纯的人命救助者不享有独立的报酬请求权，但是该公约也不排斥各国国内立法的规定，故国内法可以与公约作出相反的规定。结合其他国家的国内立法情况可知，美国通过"准合同"理论承认海上人命救助的独立报酬请求权，而英国通过设立海商基金来承认海上人命救助的独立报酬请求权，英国作为海商法最为发达和完备的国家之一，其在人命救助酬金请求权上的相关制度也走在了大多数国家的前列，这代表了人命救助制度发展的趋势和方向。[46]加拿大便是参照英国的立法制定了《加拿大航运法》，荷兰也规定了海上人命救助者可以请求的独立报酬的上限。美国、英国、加拿大和荷兰均在海上运输产业占据重要地位，尤其是英国，其国内立法具有先进性、完备性的特点，对他国的国内立法影响深刻，起到引领性作用。

结论

海难救助是海商法所特有的法律制度，根植于海上风险的存在和生命优位的理念，因此海上人命救助制度有其存在和发展的合理性和必要性。《海上交通安全法》的颁布肯定了人命的救助主体地位并确立了人命救助的优先地位，但随之而来的是海上人命救助的独立报酬请求权问题。目前大多数国家都采取相对肯定说的态度，中国的《海商法》亦是，但也有部分海上大国持绝对肯定说的态度，笔者认为海上人命救助的独立报酬请求权应该完全独立地建立在人命救助的基础上，即无论是否有财产或者环境救助，只要存在海上人命救助的行为，就应该给予海上人命救助者合理的报酬。

[45] 笪恺：《海商法上的人命救助》，载《法学杂志》1997 年第 5 期，第 22-24 页。
[46] 李晓颖：《海上人命救助的酬金请求权研究》，上海海事大学 2007 年硕士学位论文。

从法理上看，首先，《民法典》引入了“准合同”的概念，在海上人命救助中，救助者和被救助者事先并未订立合同，如果被救助者没有拒绝救助者的施救，就可以视为在双方之间成立了准契约，只待被救助者事后的追认，但无论被救助者事后是否追认，都不影响救助事实的发生，被救助者都有义务向救助者支付合理的对价，救助者都有权利请求被救助者给予合理的报酬；第二，海上人命救助者可以依据人道主义原则请求被救助者支付合理报酬。人道原则和无偿原则并不是对等关系，二者相互独立，人道主义救助可以是有偿救助。这意味着救助者不仅可以依据法律规定也可以依据内心道德实施救助行为，但不影响后续的报酬求偿权，该报酬不是生命的对价，而是完成工作的酬劳；最后，《民法典》的公平原则要求民事主体从事民事活动时应该享有平等的权利和义务，如果不赋予海上人命救助者以独立报酬请求权，会导致单纯的人命救助人在法律规定下只有义务而没有权利，与公平原则的核心内容不符。因此，海上人命救助者可以主张基于公平原则，排除人道主义无偿性的限制，以准契约理论为基础，向船舶、货物及其附属物的所有人或法院独立地请求报酬和补偿。

从立法上看，国际公约从正面支持了绝对肯定说。1989 年《国际救助公约》明确规定获救人员不支付酬金，但又表示该规定不影响国内法对此作出规定的效力，说明公约为海上人命救助者的独立报酬请求权留下了窗口，也可以看出公约对肯定海上人命救助者的独立报酬请求权持开放和积极的态度。各国立法从侧面支持了绝对肯定说。美国通过“准合同”理论承认海上人命救助的独立报酬请求权，而英国通过设立海商基金来承认海上人命救助的独立报酬请求权，加拿大参照英国的立法制定了《加拿大航运法》，荷兰也规定了海上人命救助者可以请求的独立报酬的上限。美国、英国、加拿大和荷兰均在海上运输产业占据重要地位，尤其是英国，其国内立法具有先进性、完备性的特点，其在人命救助酬金请求权上的相关制度对他国的国内立法影响深刻，代表着海上人命救助制度的发展趋势和方向。

总之，笔者认为海上人命救助制度的独立报酬请求权是海商法发展的必然结果，同时也是我国在“以人为本”的中国特色社会主义国情下的基本要求。国际公约和各国立法从侧面鼓励各国在国内确立海上人命救助的独立报酬请求权，而作为法律问题研究基础的法理则从正面肯定了独立报酬请求权的合理性和必要性，虽然我国《海商法》的改革是一个漫长的过程，但是笔者相信关于海上人命救助独立报酬请求权的落实定会得到积极的响应和完善。

参考文献

一、著作类

[1] Christonpher Hill, 《Maritime Law》(Third Edition), Lloyd's of London Press Ltd., 1989.

[2] Martin Davies, 《Legal and Practical Aspects of Salvage in the United States》, 1 Lloyds Maritime and Commercial Law Quarterly, 2009.

[3] S Stoljar:《The Law of Quasi Contract (2nded.)》, The Law Book Co. Press, 1989.

[4] Simon W. Tache, 《The Law of Salvage: Criteria for Compensation of Public Service Vessels》, 9 Mar. Law, 79 (1984).

[5] Steven F. Friedell:《The Future of Maritime Law in the Federal Courts: A Faculty Colloquium: Salvage》, 31 Journal of Maritime Law & Commerce, 2000.

[6] Wilson Hayman, 《Life Salvage or Restituation: Peninsular & Oriental Steam Navigation Co. v. Overseas Oil Carriers》, 3 N. C. J.INT'L L., 1978.

[7] 傅廷中:《海商法论》, 法律出版社 2007 年版, 第 345 页。

[8] 李锡鹤:《民法原理论稿》, 法律出版社 2008 年版。

[9] 王欣, 吴煦:《海上救捞实务与法律》, 大连海事大学出版社 2017 年版。

[10] 张湘兰:《海商法》, 武汉大学出版社 2008 年版。

二、论文期刊类

[1] 陈若茜:《试论海上人命救助的报酬请求权》, 载《法制与社会》2017 年第 7 期。

[2] 笪恺:《海商法上的人命救助》, 载《法学杂志》1997 年第 5 期。

[3] 范金林, 赵劲松:《海上人命救助主体的法律责任》, 载《甘肃社会科学》2016 年第 3 期。

[4] 李天生, 王春霞:《<海上交通安全法>海上人命救助促进机制的缺陷与完善》, 载《世界运》2022 年第 10 期。

[5] 马梵哲:《以人为本视角下海上人命救助法律制度完善》, 载《中国

2025年中国国际海事会年会

水运》2022 年第 6 期。

6 王婵：《关于海上人命救助报酬问题的初探》，载《珠江水运》2005 年第 4 期，第 39-41 页。

7 袁曾：《海难生命救助的法律义务与现实困境之间的矛盾的破解》，载《政治与法律》2020 年第 1 期，第 151-161 页。

8 袁曾：《海上救助人命优位权制度的构建》，载《社会科学》2016 年第 4 期，第 98-107 页。

三、学位论文类

1 霍政欣：《不当得利的国际私法问题》，武汉大学 2005 年博士学位论文。

2 贾云鹏：《海上人命救助酬金问题研究》，大连海事大学 2016 年硕士学位论文。

3 李晓颖：《海上人命救助的酬金请求权研究》，上海海事大学 2007 年硕士学位论文。

4 潘婧奕：《海难人命救助法律问题研究》，青岛大学 2021 年硕士学位论文。

5 严安：《试论国际人道主义救助行动的基本指导原则》，中国政法大学 2005 年硕士学位论文。

6 袁曾：《海难救助制度下的人命救助法律问题研究》，大连海事大学 2017 年博士学位论文。

7 翟启文：《海上人命的救助报酬请求权研究》，大连海事大学 2022 年硕士学位论文。

8 郑丽蒙：《海上人命救助的报酬请求权研究》，华东政法大学 2021 年硕士学位论文。

四、网址及其他

（一）法律法规

1 United States, United States Code Annotation, Title 46, Shipping 721-1100, St. Paul. Minn., West Publishing Co., P 47.

2 《1910 年布鲁塞尔救助公约》，第 9 条

2025年中国国际法学会年会

3 1958 年《日内瓦公海公约》第 12 条

4 《1989 年国际救助公约》（International Convention of Salvage），第 16 条。

5 《中华人民共和国海商法》（1993 年），第 174、185 条。

（二）司法案例

1 Peninsular v. Oriental Stern Navigation Co., 553 F. 2d. Vol. 2 (2006).

2 Ta Chi Navigation Corp. v. S.A., 583 F. Supp. Vol. 2 (1982).

3 The Annie Lord, 251 E 157 D., Mass (1917).

4 The Eastland, 262 E 535 N.D., 11 (1919).

（三）引用网址

1 《“见死不救”轮船被罚！属广西首例》，载光明网 https://m.gmw.cn/baijia/2021-07/09/1302396216.html。

2025年中国国际法学会年会

渔具回收的国际法问题研究

刘嘉豪[1]

摘要：本文围绕废弃渔具的国际法治理问题展开研究，分析了当前国际法框架在废弃渔具回收方面的碎片化现象、责任主体模糊、国际合作不足以及激励-惩罚机制缺失等主要问题。文章指出，废弃渔具对海洋生态环境的破坏是全球性挑战，国际法在规范废弃渔具回收方面具有重要价值。通过构建全球统一法律框架、明确责任主体、设计国际合作机制以及协同构建激励-惩罚机制，可以有效推动废弃渔具的回收与治理。同时结合中国实践，提出了完善国内法规、强化技术赋能以及深化国际合作的具体建议，旨在为全球海洋生态保护与渔业可持续发展提供制度工具与行动路径。

关键词：废弃渔具　国际法治理　责任主体模糊　国际合作　激励-惩罚机制

一、引言

21 世纪以来，各沿海国均把开发海洋、发展海洋经济和海洋产业作为主要方向，其中海洋渔业更是发展的重要内容[2]。渔业活动在满足人类对海洋资源需求的同时，也为海洋生态环境带来了巨大挑战。其中，废弃渔具（ALDFG，Abandoned, Lost, or Discarded Fishing Gear）的问题尤为突出。据联合国粮农组织（FAO，Food and Agriculture Organization）估计，每年有超过 64 万吨的渔网、渔线和其他捕鱼工具被遗弃在海洋中[3]。这些被遗弃、丢失或丢弃的渔具，如渔网、浮标、绳索等，贡献了近 10%的全球海洋塑料污染[4]，其不仅给海洋生态系统带来了塑料污染，还对渔业生产和海洋经济带来了负面影响。具体而言，废弃渔具大多都由尼龙、聚乙烯、聚丙烯等材料制成，长时间泡在海水之中，逐渐分解成塑料绳、纤维段、塑料颗粒、微粒，难以降解的同时，还继续在海洋中发挥着“幽灵捕捞”的作用，严重影响了海龟、海豹、鲸鱼等动物的活动，造成海洋水体塑料污染，破坏海洋生态系统。此外，废弃渔具沉入海底后，阻塞珊瑚礁缝隙，导致局部缺氧，改变了海床上微生物的生存环境，对海洋底栖生物的生存环境造成了进一步破坏。

1 刘嘉豪，男，上海海洋大学学生，17623329454

2 王鲁民,王忠秋,海洋捕捞技术、渔具渔法研究进展与趋势[J].水产学报,2023,47(11):204-214.

3 Gilman E, Chopin F, Suuronen P, et al. Abandoned, lost or otherwise discarded gillnets and trammel nets: methods to estimate ghost fishing mortality, and the status of regional monitoring and management[J]. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper, 2016(600): 1-79.

4 Food Agriculture Organization of United Nations. The state of world fisheries and aquaculture 2020[R]. FAO Sustainability In Action Report, 2020: 1-100.

在此背景下，国际法的介入具有相当程度的紧迫性。海洋环境保护急需通过制定具有法律约束力的全球性文书，建立统一的渔具标识、渔具追踪与回收机制，来推动各国将渔具回收纳入本国法律体系，从而维护海洋生态安全。例如，在渔业法修订草案提请十四届全国人大常委会审议期间，有学者提出建立渔具准用目录与可追溯管理制度，通过“正面清单”的管理模式来促进渔具使用的规范化，从而与《港口国措施协定》中强化渔具合规性要求[5]的国际规范相衔接。有鉴于此，本文旨在以国际法的视野来研究渔具回收的问题，通过国际法的规范价值与治理效能，为应对渔具污染提供制度工具与行动路径，以尽可能地解决当下的海洋生态问题。

二、渔具回收下的症结剖析

（一）法律框架碎片化与责任归属模糊

1、国际法规范的缺失与国内法执行力度不足

海洋是全球性资源，各国的渔业活动在公海及其他海域相互交织，废弃渔具会随着洋流在广阔的海洋区域漂流扩散。废弃渔具的处理自然不可避免地成为了一个全球性议题。国际法通过建立全球性框架，协调各国行动，能确保治理措施的有效落实，实为治理废弃渔具的良策。

经过笔者整理，当前国际社会废弃渔具回收监管呈现出明显的碎片化形式。1982 年第三届联合国海洋法会议上通过的《联合国海洋法公约》为有关海洋的问题提供了原则性的指导以促使各成员国采取行动减轻海洋污染，规定了各国保护和维护海洋环境的一般义务[6]，但对于具体废弃渔具的回收作用有限。《国际防止船舶造成污染公约》虽涵盖废弃渔具管理的内容，但其主旨在于防控船舶污染，渔具回收仅作为次要方面被提及。相比之下，诸如《东北大西洋海洋环境公约》和《西北太平洋渔业协定》之类的区域性公约，在渔具回收议题上提供了更多细节。然而，这些公约的执行成效尚待观察，且由于仅涉及特定国家，难以在全球范围内有效解决废弃渔具带来的环境问题。联合国粮农组织颁布的《渔具标识准则》与《负责任渔业行为守则》虽更多地涉及到了渔具管理相关内容，但均未就废弃渔具回收制定具有强制执行力的规范条款，其在全球治理层面仍以行业自律和自愿性措施为主。《巴塞尔公约》与欧盟《共同渔业政策》虽构建了强制性规范框架，但在实际运行中暴露出显著局限性。前者因履约成本高昂且配套实施细则缺位，导致缔约国执行效能不足；后者虽通过港口设施指令与经济激励相结合以实现闭环，实现区域渔具治理突破。其法律效力边界严格限定于欧盟成员国，在基础设施与财政资源存在客观限制的发展中国家难以复制推广，反映出当前废弃渔具治理仍面临全球统一规则缺失与区域措施普适性不足的双重困境。

[5]《港口国措施协定》第 14 条

[6] 王菊英, 林新珍. 应对塑料及微塑料污染的海洋治理 体系浅析[J]. 太平洋学报, 2018, 26(4): 83-91.

2022 年 3 月份制定的《全球塑料公约》着重强调废弃渔具污染防治议题，通过倡导渔具设计革新与构建覆盖全生命周期的渔具标识追溯体系，为解决海洋塑料污染问题提供创新路径。这种由产业链“自上而下”的规范体系填补了传统国际法在渔具管理领域的空白。然而值得注意的是，该公约仍以全球塑料污染治理为总体框架，未设置独立的渔具回收专项条款，由此导致渔具回收领域依然存在法律规制空白，这些制度性缺陷制约了全球渔具回收工作的规范化推进。

上述国际文件由不同主体，从防止船舶污染、渔具材料、捕鱼方法、国际合作等不同角度在不同程度地提及渔具回收的问题，汇总起来，内容不可谓不全面。但一言以蔽之，国际法规则碎片化现象严重，这一碎片化特征在废弃渔具的处理方面尤为明显。总而言之，缺乏一个统一、硬性的执行标准，也缺乏统一的、强力的管理机构来监督渔具回收的现状严重制约着废弃渔具回收工作的有效展开。

我国作为负责任的渔业大国，其渔具管理体系已高度融入国际法、国际条约及国际惯例之中。当前，我国已构建了一套较为完备的渔业法律法规框架，并在实际应用中持续优化与升级。在我国的渔具回收方面，其主要依据为《中华人民共和国渔业法》（简称《渔业法》）、《渔业法实施细则》，该法较为全面涵盖了渔具使用、捕捞作业规范及渔业资源保护等关键领域。此外，还有《水生野生动物保护实施条例》、《中华人民共和国长江保护法》、《渔业捕捞许可管理规定》及《水产资源繁殖保护条例》等多项法律法规相辅相成，中央与地方，法律、法规、行政规章都在不同方面为渔具管理提供了支撑。我国在渔具回收法律仍然存在缺陷，该缺陷在与国际立法对接方面尤为明显。以《渔具标识自愿准则》为例，该准则的从全生命周期管理渔具，直至渔具报废都能有效地监管渔具，效果明显。我国虽然积极响应该准则的要求，推动渔具标识与实名制建设[7]，但截至日前都尚未建立完善的渔具标识制度。这样的例子并不唯一，在《负责任渔业行为守则》同样如此，我国对准则所倡导的可持续性发展并未落实，准则所要求采用环保型、可持续性渔具的要求，由于缺乏相关激励政策与扶持措施，导致部分渔民和企业缺乏动力。总而言之，国家虽然在多部法律中规定了渔具回收的相关内容，然而无论在与国际接轨接轨方面、亦或是废弃渔具回收内容方面都存在许多亟待完善之处。

2、责任主体模糊

渔具责任主体的构成多样，从法律规范的视角审视，其大致可划分为制造者、销售者及使用者三大类别。渔具制造者，依据文义解释，可界定为那些以制造、加工渔具为主要业务或活动的人或组织，常见形态为专门生产渔具的厂商。值得注意的是，在我国法律实践中，制造者与销售者常被视为责任共同体，共同面对法律规制。故而在《渔业法》第三十八条第三款中，对二者一同作出规定，对于

[7] 对十四届全国人大二次会议第 8463 号建议的答复

制造、销售禁用渔具的行为，法律将予以严厉制裁，具体措施包括没收非法制造、销售的渔具及其违法所得，并处以一万元以下的罚款。地方上，各省同样根据《渔业法》制定出相关条例，在《河北省渔业船舶管理条例》中，第五十七条第一、二款也规定了未取得渔业船网工具指标批准书或未按照渔业船网工具指标批准书确定的内容制造、改造海洋捕捞渔业船舶的处罚标准。在《福建省实施<中华人民共和国渔业法>办法》中，同样规定了禁止制造、维修、销售、随船携带、使用禁用的渔具以及不符合规格标准的渔具。

法律法规虽有不少，但这些法律法规对于法律责任主体的界定在实践中十分模糊，以江苏省太仓市长江口岸废置渔具案[8]为例，所涉及的责任主体包括但不限于渔民（渔具使用者）、当地农业农村局、乡镇政府，最后由太仓市院与市农业农村局磋商，整改解决长江口渔具废弃问题。该案中，存在大量竹竿、渔网等渔具废置于江滩，严重影响鱼类繁衍栖息、行洪排涝和航道安全。显然，责任主体不仅仅只是农业农村局，渔具使用者、制造者以及未合理制定“禁渔”善后措施的相关主体也应负有责任。

政策的缺位也导致了执法对象的模糊，当前我国暂未直接提出废止渔具的专门条款，仅有一些塑料防控等相关的条款涉及废弃渔具内容，“但很有限”[9]。也正是由于国家法律并未明确界定谁应承担废弃渔具的回收责任，尽管渔民意识到废弃渔具的危害，然而仅仅依赖于渔民的自觉性，显然是不足的。同时，缺乏法律的明文规定，也导致监管部门执法无据，无法有效约束对渔具的废弃行为。

（二）国际合作与协调机制不足

解决废弃渔具问题离不开国际合作协调。著名国际法学家弗里德曼曾断言，“国际社会已从本质上不作为的消极法则走向积极的合作法则。无论当下世界政治状况多么脆弱，这一走向对国际法原则和结构的演进都具有重大意义。”[10]海洋中的废弃渔具本身就具有很大流动性，仅依靠单一国家的努力并不能独自解决废弃渔具问题，需要国际社会共同努力。

目前，对于废弃渔具尚无专门的具有强制力的国际公约，当前相关的国际监管框架大都为自愿性质。如全球幽灵渔网倡议（GGGI）虽然提出了对废弃渔具采取预防、缓解和拆除等三项行动，但缺乏强制性和执行力。这种自愿性质的监管框架难以确保各国在废弃渔具回收方面的有效合作和协调。另一方面，国际合作在废弃渔具方面缺乏有效的机制和协议来推动跨国间的信息共享，仅仅依靠《渔具标识自愿准则》与《共同渔业政策》这一类软法性文件是不够的。机制的缺失导致各国在废弃渔具的回收、处理和管理方面的经验与做法难以得到有效传播和推广，极大地限制了国际合作的效果。

---

[8] 太仓市人民检察院发布：《全省典型案例+1》，载微信公众号“太仓检查发布”，2023 年 11 月 29 日。
[9] 冯应馨：《破题舟山“幽灵渔具”，多方空白待补位》，载微信公众号“Dialogue Earth”，2024 年 9 月 2 日。
[10] Wolfgang Friedmann,The Changing Structure of International Law,Columbia University Press,1964,pp.61-62.

此外，各国在废弃渔具回收方面缺乏统一标准，导致各国在具体实践中采取了不同的方法，使得回收效果参差不齐。同时，由于缺乏统一的回收标准，各国之间难以开展有效的协作。例如，欧盟的第 2019/904 号指令要求渔具生产者负责废弃渔具的收集、运输和处理，并设定了明确的回收率目标；而日本则依据《废弃物处理法》和《资源再生利用促进法》，要求公民和企业负责废弃物的投放，以便后续的回收和处理。这种侧重点的差异不仅导致废弃渔具回收成本的分配问题，还使得各方在责任承担上难以达成一致，进而增加了国际合作的难度。

废弃渔具的回收需要各国在技术、资金和政策上的合作。国际法通过明确各国及相关主体的责任与义务，为废弃渔具的回收提供法律依据。通过国际法建立的共同的规则标准以促进各国之间的协调与合作，将极大地有助于减少废弃渔具的产生与传播。

（三）激励-惩罚机制缺失

激励与惩罚机制的缺失也是导致当前废弃渔具回收陷入困境的主要原因之一。废弃渔具作为海洋垃圾，大都分布在海洋之中，尤其是深海区域，打捞需要动用一些专业的船只、潜水设备与运输工具，成本较高。另外，经过海水长期浸泡的渔具综合性能过低，循环再利用的成本过高，原本就微小的回收利润空间进一步被压缩，严重限制了企业参与回收和渔民主动打捞的积极性。

[11]相较于其他垃圾，一次废弃渔具的回收，需要包括海上回收采集、渔船堆舱、渔船与辅助船中转接驳、陆岸接收分类、无害化处理等多个环节，耗费大量的人工操作，包括分类、拆解和清洗等环节，而渔具的收购价便宜，执法部门对此并未建立相应的保障制度，且现行政策缺乏专项补贴，这也进一步加大了渔具回收的成本。

一些国家与地区早已经制定了关于渔具回收的法律法规，但在实际执行过程中往往存在监管不严、执法不力的情况。这也使得部分渔民在遗失或损坏渔具后选择逃避责任，拒绝回收。在我国，各地的立法情况各异，中小城市执法力量远不及大城市，经济欠发达地区的执法力度远不及发达地区。在世界范围内，欠发达国家的执法效果同样差强人意，甚至于从制度上就存在严重缺陷。对于废弃渔具的回收，受限于各国、各地的法律政策，资金投入差别巨大，执法人员配备数量，欠发达地区乃至部分发达地区的奖惩机制都有待健全。

赏罚不明，则民无所措手足；赏罚不信，则民无所措心。[12]一个公正有效的激励与惩罚机制对于激发民众力量至关重要，笔者深刻认识到，仅凭道德呼吁或单一手段难以达到理想效果。唯有将正向激励与合理惩罚相结合，形成一套科学

[11] 杨越等：寻找全球问题的中国方案：海洋塑料垃圾及微塑料污染治理体系的问题与对策，杨越，清华大学公共管理学院博士后、清华大学产业发展与环境治理研究中心研究员；陈玲，清华大学公共管理学院副教授；薛澜，清华大学公共管理学院教授

[12]《商君书》

合理的机制，才能更有效地引导公众参与废弃渔具回收的工作中来。

三、国际法治理的必要性与规范价值

在深入剖析全球范围内废弃渔具所面临的主要挑战之后，亟需借助国际法的力量来应对并解决这些问题。作为一名法律从业者，笔者将从法律视角出发，致力于构建和完善相关法律法规体系，以期有效应对废弃渔具回收难题，推动环境保护与可持续发展的实现。

废弃渔具对海洋生态环境的破坏是全球性的问题，各国均无法独善其身。国际法在规范废弃渔具回收方面具有重要的价值和必要性，它为海洋环境保护提供了法律框架，明确了各国在渔具回收方面的责任和义务。尤其是国际环境法，从国际环境法的基本原则出发，来指导废弃渔具的回收是一种行之有效的方式。以国际环境法中的国际环境合作原则为例，该原则是指在国际环境领域，各国广泛密切合作，通过合作采取共同的资源保护措施，实现保护环境的目的。[13]针对废弃渔具回收的问题，通过国际环境合作来解决具有极大的现实意义。国际环境合作原则通过世界各国合作来保护全球整体利益，能直接推动废弃渔具的回收的工作。国际合作原则也强调发达地区与欠发达地区根据自身国情分摊权利义务。发达国家通常应承担更大的责任，并根据其较高的科技水平与资金与基础设施，来协助发展中国家解决废弃渔具问题。国际环境法下的风险预防原则，也称为风险防范原则，[14]是预防人类行为可能造成环境损害的指导方针。在 1972 年的《伦敦公约》、1992 年的《保护东北大西洋海洋环境公约》中都能见到该原则的身影。废弃渔具对海洋生态破坏巨大，其自身携带的塑料颗粒对海洋生物的生存有着巨大威胁。环境保护的事前预防能防患于未然，将可以预见的伤害提前预防，能尽可能地防止损害扩大化。

废弃渔具对海洋生态环境造成的破坏是严峻且紧迫的全球性挑战，要求国际社会以高度的责任感和紧迫感，充分利用国际环境法的框架与原则，加强合作，共同应对。通过制定和执行更为严格的国际标准与规范，推动技术创新与资金支持，以及强化监管与执法力度，可以更有效地减少废弃渔具的产生，促进渔具的循环利用与妥善回收，从而保护海洋生物多样性，维护地球生态平衡。

四、国际法治理的路径构建与解决方案

（一）构建全球统一法律框架的可行性路径

全球废弃渔具问题的复杂性与跨国性，使得仅靠单一国家或地区的努力难以实现有效治理。构建全球统一的法律框架成为国际社会的共同诉求。笔者认为，全球统一法律框架的构建需“分层递进”，将硬法规范、软法指南与区域性协议有机结合。这一框架的构建需基于现有国际法基础，以《联合国海洋法公约》

[13] 林灿玲：《国际环境法》，人民出版社 2004 年版，第 260 页

[14] 文同爱：《国际环境法治建设与中国》，中国法制出版社 2008 年版，第 139 页。

（UNCLOS）为例，可以在其框架下增设《渔具污染防治议定书》和渔具污染防治委员会，以明确渔具全生命周期管理的技术标准，例如：要求缔约国设计使用可降解材料如生物降解塑料、天然纤维等，以减少废弃渔具在海洋中的持久性。缔约国在渔具上加入电子标识，如射频识别标签（RFID）或声学应答器，以便于追踪和识别废弃渔具的所有者，提高回收效率。同时，由渔具防治污染委员会协调各国区域之间标准不一致与跨境漂流渔具争端解决、监督履约的问题。

同时，充分借鉴其他全球性环境问题治理的成功经验，借鉴《蒙特利尔议定书》对臭氧层保护物质桂枝的成功经验，该议定书通过国际社会共同协商，明确各参与方在减少、控制相关有害物质排放等方面的具体义务。对于废弃渔具，也可召集各国进行专门谈判，制定一部聚焦废弃渔具管理的全球性公约。该公约应涵盖废弃渔具的定义、来源认定、预防措施、回收处理责任等核心内容。在定义方面，明确废弃渔具不仅包括传统的渔网、钓线等，还应涵盖现代渔业中使用的各类辅助捕捞设备及其废弃部分，避免因定义模糊导致监管漏洞。

另外，可以将 FAO 的《渔具标识准则》升级为 WTO 框架下的技术性贸易壁垒，将原有渔具标识方法指导上升为具有一定强制力的硬性标准，通过增加相关的惩罚性条款，例如征收环境附加税，可以突破传统国际法缺乏强制执行力的困境。

最后，鼓励区域合作先行先试，为全球统一框架积累经验。在一些渔业活动频繁且生态联系紧密的区域，如地中海、加勒比海地区，相关国家可以率先达成区域废弃渔具管理协议。区域协议可以针对本区域渔业特点与生态环境状况，制定更为细致且贴合实际的规则，如设定区域内统一的废弃渔具回收站点布局、规定特定渔业类型废弃渔具的处理方式等。这些区域实践的成功经验能够为全球层面的法律框架制定提供有益参考，减少全球谈判的难度与不确定性。

（二）责任主体界定的制度重构

20 世纪以后，国际责任的主体呈现多元化的发展趋势。[15]明确废弃渔具治理中的责任主体是有效解决问题的关键，由于渔具的设计、制造、销售、使用、回收等环节涉及多方主体，导致现行制度在责任主体界定上存在诸多模糊之处，亟待重构。废弃渔具责任制度的构建须要突破传统国际法的“国家中心主义”，突破传统的国际法领土界限，构建起以“制造者-使用者-政府”为中心的责任体系。

在渔具制造与销售环节，生产厂商与销售商应在产品设计与制造阶段考虑渔具的可回收性与环保性能，采用易于拆解和回收的材料，并在产品上标注清晰的使用说明与报废处理建议。例如，挪威 D-solve 项目中的研究员正在开发一种可生物降解的渔网，可以在几年内完全分解，而不会留下有害的微塑料。[16]销售商

15 李寿平.试论国际责任制度和现代国际法的新发展[J].武汉大学学报(社会科学版),2003,(01):15-19.

16 Sara 编译：《挪威科学家探索可生物降解渔具，以应对海洋塑料污染》，载微信公众号“海洋与湿地”，2025 年 3 月 3 日。

在销售渔具时，应向购买者提供关于正确使用与处置渔具的指导手册，并建立销售记录，以便在出现废弃渔具问题时能够追溯源头。法律上可要求生产厂商与销售商缴纳一定比例的环保保证金，若其生产或销售的渔具后续引发严重的废弃渔具污染问题，保证金将被扣除用于污染治理，以此促使其主动履行环保责任。

渔民及渔业企业在运用渔具时，需强化环保意识，规范渔具使用行为，并积极参与废弃渔具的回收工作。为此，建议建立连带责任体系，规定船东需对渔具使用者违规丢弃渔具的行为承担相应比例的连带赔偿责任。此外，应实施定期检查制度，鼓励渔民定期修复和维护渔具，以延长其使用寿命。同时，结合信用评级制度，对违规者采取限制渔业补贴或捕捞许可的措施，以此促进渔业资源的可持续利用。

在政府层面，沿海国家政府和港口国政府承担不同但相互关联的责任。沿海国家政府负责制定本国海域内渔业活动及废弃渔具管理的整体政策，建立海洋保护区、划定渔业作业区域时要充分考虑废弃渔具的潜在影响，同时加强对本国渔船在公海及他国管辖海域作业的监管，防止本国渔船产生的废弃渔具对其他海域造成污染。港口国政府则在渔船进港停靠期间发挥关键作用，对进港渔船进行检查，核实其渔具携带与废弃情况，要求渔船在港口内按照规定处理废弃渔具，禁止渔船将未经处理的废弃渔具再次带离港口，并对违反规定的渔船采取罚款、扣押等处罚措施。还可以在国际海洋法法庭（International Tribunal for the Law of the Sea，以下简称 ITLOS）引入过错推定原则，要求船舶自证无违规弃置废弃渔具行为以减少“幽灵捕捞”。此外，国际社会应建立统一的责任主体信息共享平台，各国政府可将违规责任主体（包括船主、渔业企业、生产厂商等）信息录入平台，实现全球范围内的信息互通，对“黑名单”责任主体进行联合制裁，限制其渔业活动与贸易往来。

（三）国际合作机制的突破性设计

废弃渔具问题的解决需要跨越国界，国际合作是实现废弃渔具有效治理的核心环节。在此之前，需要打破国家之间的“信息孤岛”，实现各国之间信息共享。搭建线上线下相结合的交流平台。线上，设立国际废弃渔具治理信息网站，各国政府、科研机构、环保组织及相关企业可在网站上发布关于废弃渔具治理的政策法规、科研成果、新技术应用案例等信息，实现信息的快速传播与广泛共享。线下，定期举办国际研讨会、技术培训班等活动。研讨会汇聚全球专家学者、政策制定者与从业者，共同探讨废弃渔具治理的前沿问题与解决方案；技术培训班则针对发展中国家在废弃渔具回收处理技术、监测技术应用等方面的需求，由发达国家或具有先进技术的机构提供技术培训与指导，提升发展中国家的治理能力。

其次，建立联合检测机制。各国应整合资源，利用卫星遥感、无人机监测、海洋浮标以及渔船自带监测设备等多种手段，构建全方位、立体式的海洋废弃渔

具监测网络。卫星遥感可用于大面积海洋区域的宏观监测，及时发现大规模废弃渔具聚集区；无人机可对重点海域、岛屿周边等难以通过卫星精确监测的区域进行近距离巡查；海洋浮标可实时监测所在海域的废弃渔具漂浮物情况，并将数据传输至监测中心；渔船在作业过程中也应配备简易监测设备，发现废弃渔具时及时记录位置与数量信息并上传至统一的数据平台。各国监测数据应实现实时共享，通过建立专门的国际海洋废弃渔具监测数据库，由专业团队进行数据分析与处理，为制定科学的治理决策提供依据。

国际联合执法行动是打击跨境废弃渔具污染的有力手段。各国应签订执法合作协议，明确执法权限、程序与合作方式。组建国际联合执法船队，定期在公海及敏感海域开展巡逻执法活动，对非法丢弃、倾倒废弃渔具的行为进行严厉打击。在执法过程中，建立统一的证据采集与认定标准，确保执法的公正性与有效性。同时，加强与国际刑警组织等相关国际执法机构的合作，利用其在全球范围内的情报网络与执法协调能力，追踪废弃渔具的非法交易链条，打击涉及废弃渔具走私、非法拆解等违法犯罪活动。例如，国际刑警组织可协助调查跨国渔业企业通过非法渠道向公海丢弃废弃渔具以逃避监管的案件，为国际联合执法提供关键线索与支持。甚至还可以推行港口国措施协定（Agreement on Port State Measures to Prevent. Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing，以下简称 PSMA）与船旗国责任联动机制，将渔具回收记录也纳入入港许可指标。对于违规船舶采取禁止靠泊、取消捕捞配额、冻结航运保险等措施。

（四）激励-惩罚机制的协同构建

科学合理的激励-惩罚机制能有效地推动渔具治理工作的开展，废弃渔具的管理不仅仅依赖于单方面的惩罚机制，还依赖于各样式的激励措施。“一手萝卜，一手大棒”的复合规制手段方能有效地规制废弃渔具。

激励机制方面，经济激励措施具有直接推动作用。各国政府可设立废弃渔具治理专项基金，对积极参与废弃渔具回收处理的渔业企业、船主以及相关环保组织进行资金补贴。对于主动将废弃渔具交至指定回收站点的渔船，按照其交回废弃渔具的重量或体积给予相应的资金奖励；对于在废弃渔具治理技术研发与应用方面取得显著成果的企业或科研机构，从专项基金中提供研发资金支持与技术推广补贴。同时，在税收政策上给予优惠，对采用环保型渔具、减少废弃渔具产生的渔业企业减免部分渔业资源税或增值税，鼓励企业从源头上控制废弃渔具的产生。荣誉激励也是一种重要手段，对在废弃渔具治理工作中表现突出的国家、企业、组织及个人进行表彰。获得奖项的主体将在国际渔业与环保领域享有较高声誉，这不仅有助于提升其国际形象，还可能为其带来更多的合作机会与发展资源。获得奖项的渔业企业在参与国际渔业合作项目、获取国际投资时将更具竞争力，能激励更多主体积极投身于废弃渔具治理工作。

惩罚机制方面，加大经济处罚力度是关键。对于违反废弃渔具管理规定，随意丢弃、倾倒渔具的渔船船主与渔业企业，课以高额罚款。罚款金额应根据其违法行为的严重程度、对海洋生态环境造成的损害评估结果来确定，确保罚款足以对违法者形成经济威慑。同时，对涉及废弃渔具非法交易的企业与个人，除没收非法所得外，处以数倍于非法交易额的罚款，并追究其法律责任。在法律层面，完善相关法律法规，明确废弃渔具违法行为的刑事责任认定标准，对于情节严重、造成重大海洋生态灾难的违法行为，依法追究责任人的刑事责任，提高违法成本。

建立“黑名单”制度。将多次违反废弃渔具管理规定、拒不履行治理责任的责任主体列入“黑名单”。“黑名单”信息在全球范围内公开，对列入名单的渔业企业限制其渔业捕捞配额、禁止其参与国际渔业合作项目；对船主限制其渔船的出海作业许可，在一定期限内禁止其从事渔业生产活动；对渔具生产厂商与销售商，限制其产品市场准入，禁止其生产的渔具进入国际市场销售。通过“黑名单”制度形成强大的社会舆论压力与市场约束，促使责任主体自觉遵守废弃渔具治理相关规定，激励-惩罚机制相互协同，共同推动废弃渔具国际法治理目标的实现。

四、展望与结论

（一）我国未来的应对

我国的渔具回收应当立足本土实践，面向全球，开展治理。在渔具回收的国际法治理领域，当前我国正通过制度创新、技术赋能与全球合作构建系统性解决方案，但渔具全生命周期管理仍存在制度断层，建议我国《渔业法》增设“渔具回收与污染防治”专章，明确渔具生产者、使用者的回收义务及违规处罚标准。建议我国未来继续完善国内法规与政策，深化与《生物多样性公约》《巴塞尔公约》《全球塑料公约》等国际机制的对接，加快转换国际规范，建议参照 FAO《渔具标识准则》建立全国统一的渔具电子标签系统，要求所有流通渔具植入芯片，实现从生产、使用到回收的全链条追踪。

我国还可以从技术角度入手，通过卫星遥感与区块链技术的深度融合，构建全球首个渔具全生命周期追溯系统。系统记录着渔具生产、流通、使用、报废的全链条数据，以减少违规弃置行为。另外，政府可以进一步强化跨部门协同执法，由农业农村部牵头，渔业、环保、海事等部门组成的联合执法机制，携手打击渔具弃置行为。同时，还可以定期开展专项整治行动，清理废弃渔具。

在国际合作方面，中国根据《联合国海洋法公约》等相关国际法，深入参与联合国框架下的多边渔业治理和区域渔业管理，积极行使开发利用公海渔业资源的权利，全面履行相关资源养护和管理义务。同时，中国可与有关国家发展互利共赢的务实渔业合作，根据相关双边渔业合作协议或安排开展合作。中国可以将自身在渔具回收方面的成功经验和先进技术与其他国家分享，共同探索适合不同国情的渔具回收模式。

未来，我国还需持续加强基础技术研究、完善政策工具包，在法治轨道上推进渔具回收治理能力现代化，以维护国家海洋权益与全球海洋生态安全。

（二）结论

本文通过制度创新与学术前瞻的双重视角，揭示了全球统一框架构建的可行路径与理论深化方向。随着《全球塑料公约》政府间谈判的推进，以及数字技术在海洋治理中的深度应用，国际社会有望在 2030 年前建立起更具约束力和操作性的渔具回收法律体系。但这一进程需要学者们持续提供智力支持，特别是在规范转化机制、科技治理边界等前沿领域深化研究，最终实现海洋环境保护与渔业可持续发展的双重目标。

2025年中国国际法学会年会

《港口国措施协定》对 IUU 捕捞活动的管控及我国的应对分析

张君翼[1]

摘要：非法、未报告和不受管制的捕鱼活动不仅严重危害到海洋生态系统，并且破坏国家、地区和全球就实现可持续渔业资源发展作出的努力。2016年生效的《港口国措施协定》是全球第一部打击 IUU 捕捞具有法律约束力的国际法律文件。具体包括入港制度、港口使用制度、检验制度和合作制度。自其生效至今，为打击 IUU 捕捞提供了法律依据，促进了区域间的合作，但在实践中仍存在缔约方履约能力欠缺、信息共享机制不完善等问题。中国作为打击 IUU 捕捞活动的重要参与者以及《港口国措施协定》的新加入者，需要不断健全国内渔业法律法规体系，加强部门间的合作，加快基础设施建设，积极参与国际合作，来应对加入协定所带来的挑战。

关键词：IUU 捕捞　《港口国措施协定》　法律制度　执行机制

1. IUU 捕捞的法律界定

1.1 IUU 定义

IUU 捕捞全称为非法、未报告及不受管制的捕捞活动（Illegal、Unreported and Unregulated Fishing ），该词最早是南极海洋生物资源养护委员会(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources，CCAMLR) 提出，并在 1997 所进行的第十六届委员会正式引用，起初主要是针对一种“小鳞犬牙南极鱼”的非法捕捞行为，并且讨论有关缔约国与非缔约国在 CCAMLR 公约所示地区进行非法或与公约规定相悖的捕捞活动，之后被扩大运用到所有非法、未报告及不受管制的海上捕捞活动[2]。2001 年联合国粮农组织渔业委员会通过了《预防、制止和消除非法、未报告和不受管制捕鱼行为的国际行动计划》（International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing , 下称 IPOA-IUU）。当前对 IUU 捕捞活动这一概念的认定主要就是以 IPOA-IUU 第 3 条中所规定的定义为主，尽管学界普遍认为 IPOA-IUU 对于 IUU 捕捞行为的界定仅为“描述性”的说明，而并非严格意义上的定义[3]，但它是目前为止对 IUU 概念进行定义的国际文件，也被后面陆续出台的国际文件加以引用。

从 IPOA-IUU 第三条对于 IUU 捕捞概念的定义不难看出存在覆盖范围重叠的情形，目前国际社会在打击 IUU 捕捞和与之相关活动时，普遍以 IPOA-IUU 中

[1] 上海海洋大学学生，15957709615

[2] Denzil G、 M、 Miller，Patagonian Toothfish: The Storm Gathers，OECD Fish Piracy: Combating Illegal，Unreported and Unregulated Fishing，2004，pp、 105，107、

[3] 刘乃忠、规制国际 IUU 捕鱼行为的港口国措施分析[J]、海洋开发与管理,2016,33(07):74-77、

的对 IUU 的认定作为识别依据。2016 年《港口国措施协定》正式生效，更是采取 IPOA—IUU 中对于 IUU 的定义，并将认定上升到具有法律约束里的层面上。

1.2 IUU 的构成要件

基于 IPOA-IUU 对于“IUU 捕捞”的认定，可以得出 IUU 行为涉及广泛的渔业活动，此类活动可能构成对国家、国际或区域渔业规定和规则的违反，IUU 捕鱼活动可能发生在一国内水、群岛水域、专属经济区和公海上。就 IPOA-IUU 第 3 条的规定以及国际社会的主张， 可以得出构成 IUU 捕捞行为大体需要满足以下要件：1、存在捕捞行为（涵盖捕捞的全过程），且该行为具有违法性。根据 IPOA-IUU 对违法性的认定，可以主要表示为以下三种行为（1）若该捕捞行为发生在一国管辖的水域范围内，未遵守该国法律法规或未经该国允许进行捕捞活动，捕捞数据、鱼种等未按照规定上报或误报；（2）捕捞行为发生在公海区域，并且船旗国为某区域性渔业管理组织的成员，没有遵守该组织的规定，或没有向该组织上报捕捞情况或存在误报捕捞情况的情形；（3）捕捞行为发生在没有渔业管理措施规制的水域范围内，但违反了一般国际法项下的海洋生物资源养护义务。2、行为的主体为渔船。基于 IPOA-IUU 第三条的规定，无论是非法捕鱼、未报告捕鱼还是不受管制的捕鱼，其行为的主体是“渔船”，而 IPOA-IUU 并未就“渔船”和与之相关的概念进行定义，因此如果理解“渔船”需要结合其他法律文件中的规定，例如现有法律框架下，FAO《遵守协议》定义“渔船”为“用于或打算用于商业开发海洋生物资源的任何船舶，包括母船和直接从事此类捕捞作业的其他船舶”，欧盟在此基础上扩大了船舶范围，提到还包括了支持性船只、鱼类加工船、从事转运船舶和配备用于运输渔业产品的船只等。3、行为的方式为获取渔业资源。

除此之外，法律适用于行为发生地，即根据捕捞行为具体发生的水域，来选择和适用法律。就中国当前对 IUU 捕捞界定，在国内，非法、未报告和不受管制的捕捞被简单归为“非法捕捞”，这种非法捕捞的现象主要包括持有合法许可证却违反国内法律法规的捕捞行为，或是在不具备捕捞许可证的情况下进行非法捕捞作业，例如三无船舶、违反我国渔业法在禁渔区和禁渔期进行捕捞活动等。因此外国船舶进入到我国内水、领海专属经济区等我国管辖水域进行非法捕捞活动时，适用我国渔业法律法规各项政策。总体上来说，于我国而言，“IUU”捕捞更多的是指发生在公海水域的捕捞活动。

2.《港口国措施协定》的主要内容

IUU 捕鱼是一个全球性的问题，需要沿海国、港口国、船旗国和市场国共同采取行动。而船旗国控制不力以及沿海国执法不力是造成 IUU 捕鱼的一个不可忽略的因素，“便利港”的存在也是导致 IUU 捕捞问题日益严重的重要原因，由于并非所有船旗国都能够自觉有能力履行打击 IUU 捕捞的义务，[4]港口国措施日益

[4] 戴瑛,路岩,国际法框架下船旗国对 IUU 捕鱼的责任及应对措施研究[J],河北渔业，2016,(6):60、

成为预防、阻止和消除 IUU 捕捞的重要法律工具。

2.1《港口国措施协定》的发展及体制框架

2.1.1 港口国措施的发展历程港口国措施的法律基础的演进起源于 1982 年的《联合国海洋法公约》第十二部分的规定，同时《公约》218 条涉及到了港口国的执法管辖权。在之后的几十年间陆续产生了一系列具有法律约束力和无约束力的国际文书5。对比之前的国际渔业文书，《港口国措施协定》在适用对象上沿用了 IPOA-IUU 中第 3 条规定的活动以及相关活动，在适用条件上沿用了《遵守协定》以及《行为守则》的规定。在措施方面，重申了船旗国的责任，强调了船旗国和港口国之间的合作。《港口国措施协定》确定了“进入港口之前、进入港口之后和检查之后”这三个拒绝使用港口国的时间节点；并且对在全球范围内达成国家及各个区域管理组织信息共享和交流提出新的要求。[6]《港口国措施协定》是首部打击 IUU 捕捞活动具有法律约束力文件，它不仅能够有效预防、阻止和消除从事 IUU 捕捞的渔船使用港口并使渔获物上岸，还能有效阻止 IUU 捕捞下的水产品进入流通市场，从而有效减少渔船从事 IUU 捕捞的动力。

2.1.2《港口国措施协定》的体制框架

《港口国措施协定》（下称协定）共有十个部分以及条款共 37 条。第一部分为总则，主要介绍了《协定》的各个术语以及术语的使用、适用及目标。同时强调《协定》与国际法以及国际文书之间的关系等。第二、三部分，主要规定了入港与港口使用的相关规定，包括港口的制定，入港、准予入港或拒绝入港的情形以及准许或拒绝入港的渔船使用港口的情形。第四部分是与港口内的检验相关的措施，例如检验的开展，重点内容，结果与结果的传送，检验人员的培训等。第五部分强调了船旗国发挥的作用，应当履行的责任，第七部分涉及争议的解决，第八部分规定了非缔约方与《协定》之间的关系，第九部分涉及监测评估相关的内容，第十部分则是最后条款，包括《协定》的加入、保留、生效等。

2.2《港口国措施协定》的法律制度

基于《港口国措施协定》的十个部分的具体内容可以总结出协定具体包含以下四种制度。

2.2.1 入港制度

入港制度具体包括港口的指定、入港申请、港口国审查及是否批准。港口国应当提前指定公布该国可以进入的港口[7]，并且保障该国指定港口的技术条件、基础设施及人员配备可以满足对申请入港船只进行充分的检查。[8]准备进入港口

[5] 包含港口国措施内容具体有《遵守协定》、《负责任渔业行为守则》（简称行为守则）、《鱼类种群协定》、《预防、阻止和消除非法、未报告和不管制捕鱼国际行动计划》以及《港口国措施示范方案》。

[6] 余敏友,陈盼盼、论《港口国措施协定》对非法、不报告和不管制捕鱼的管控[J]、中国海洋大学学报(社会科学版),2020(02):1-9、

[7]《港口国措施协定》第 7 条第 1 款、

[8]《港口国措施协定》第 7 条第 2 款、

国，目的、船名等入港申请相关的信息，并且应当确保充分提前，使港口国有足够的时间进行查证。港口国在入港船只提交申请入港信息的基础之上，来对船只进行核实查证，判断船只是否从事了 IUU 捕鱼行为。

2.2.2 港口使用制度

《港口国措施协定》规定了禁的船在进入港口国指定的港口前，应当根据协定提供例如预期停靠的港口、港口止船舶使用港口的三个时间点：进入港口之前，进入港口之后和检查之前。事实上，港口国有权准许或者拒绝进入港口的船只使用港口。港口国在认定船舶已从事 IUU 捕捞以及相关捕捞活动后，可以拒绝该船舶进入港口。但对已经进入港口的船只，若经检查后，查证核实该船只从事 IUU 捕捞及相关活动也可以拒绝给船只提供港口服务，诸如提供燃料、补给维修等。

2.2.3 检验制度

检验制度主要包括检验人员、检验重点、检验内容以及对检验结果的处理。（1）检验人员应当适格，检验人员需经过充分的培训，培训内容包括职业道德，安全安保，适用法律法规等内容。在港口开展检验工作时，需向船长出示其具有检验资格的身份证件。（2）检验重点主要针对以下三种申请入港的船只：一是曾被港口国拒绝进入或者适用该国港口的船只。二其他有关方、区域渔业组织或者国家要求进行检验的船只，三是有明确的理由怀疑该船只曾经从事过 IUU 捕捞及相关活动。（3）检验内容主要包括核查渔船证明文件及船主信息、核实捕捞及相关活动真实性、完整性、核查渔具、渔获物等与捕捞活动相关共 10 方面的内容。（4）检验结果应当由港口国当局出示书面报告。

2.2.4 合作制度

《港口国措施协定》的有效实施依靠国际社会各方的合作，不仅仅包括国内各个部门的协调和配合，还包括港口国与船旗国，港口国与区域性渔业管理组织的合作。在《港口国措施协定》缔约方第四次会议上，缔约方通过了《<关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼的港口国措施协定>成效改进战略》（《巴厘战略》），其中就强调了缔约方应当相互分享和传播有效实施《港口国措施协定》的最佳实践和经验，加强机构间的合作，推动国家和区域一级的整合与协作。提出缔约方和粮农组织应当充分合作，确保在 2023 年底之前全面实现信息交流系统（GIES）。在港口国与船旗国的合作上，提出缔约方作为船旗国，如认定有权悬挂其国旗的船舶实施非法、不报告和不管制捕鱼或从事支持此类捕鱼行为的捕鱼相关活动，并正请求进入或已进入另一国港口，应主动请求该国检验涉事船舶，或根据《港口国措施协定》采取其他措施。

3.《港口国措施协定》打击 IUU 捕捞的执行机制

在过去，从事 IUU 捕捞的渔船都是靠寻找国内法律与管理程序上的漏洞，伺机运渔获物上岸。他们专门选择执法松懈，或者能力有限，无法进行适当检查

的港口，大肆利用这些港口谋利。而《港口国措施协定》 正在改变这一情况。[9] 对于已知晓曾从事 IUU 捕鱼的外国船舶，《港口国措施协定》的缔约方可以拒绝这类船舶进入其港口或使用港口服务，包括渔获卸货与转运。这类船舶进入港口之后，当局将立即对其进行检查，并向其它相关国家和组织通报检查结果，促进执法的合作。任何国家批准和加入《港口国措施协定》，就是发出明确信号：该国港口不再对非法捕获的渔获开放。大部分区域渔业管理组织还将成员国的港口国控制加以规范，以作为其管理措施的一部分。如此一来，无论这些政府是否是协定的缔约方，均可确保它们设有最低标准。

3.1《港口国措施协定》的具体执行流程

寻求进入港口的船长必须向渔业主管部门提供资料，包括船舶的名称、船上渔获、捕鱼和转运许可以及已经完成的任何转运的细节，这些资料必须提前足够的时间提交，以便港口国能够进行处理。

1.港口官员审核船舶的报告和所有其他现有信息，确定该船舶是否可能从事 IUU 捕鱼或支持此类行为的相关捕鱼活动，再决定是批准还是拒绝船舶进入港口。如果船舶被准予进港，那么该船舶将受港口国管辖。

2.如果有足够证据表明该船舶曾参与或支持 IUU 捕鱼活动，港口国可以拒绝该船舶进港，或基于对其进行检查并采取其它适当措施而允许其进港。对于任何因此进入港口的此类船舶，必须拒绝该船舶利用港口对渔获进行卸货、转运、包装和加工，和使用其他港口服务，包括加燃料和补给、维修和进坞。

3. 如果船舶进入港口，并且有合理理由相信该船舶曾参与了 IUU 捕鱼活动，则必须拒绝该船卸载或转运其渔获，并禁止其使用港口服务。

4.凡出现下列情形，港口国均可拒绝船舶对渔获进行卸货或转运，和使用其他港口服务：港口国发现船旗国或沿海国并未有效授权船舶从事捕鱼或捕鱼相关活动，港口国收到证据表明船上渔获是违反沿海国要求捕捞而得，或者船旗国未能在合理时间内确认船上渔获是按照区域性渔业组织要求而捕捞。

5.如果船员或船舶的安全或船员的健康受到威胁，则不得拒绝该船舶使用港口服务。

6.港口国可采取超出协定最低要求的其他措施，包括与船旗国协商或合作，以及酌情与沿海国和 RFMO 协商或合作。

港口国必须向船旗国提交检查报告，以及关于检查后采取的措施的资料，这些资料亦可酌情向其他相关国家 和其他相关国际组织提供。

3.2《港口国措施协定》打击 IUU 捕捞的有效性

《港口国措施协定》的有效性主要体现在以下几个方面：（1）为全球打击 IUU

[9] Musto C, Papastavridis E、 Tackling illegal, unreported and unregulated fishing through port state measures[J]、 Melb、 J、 Int'l L、, 2021, 22: 259、

捕捞活动提供法律依据。港口国措施对于打击 IUU 捕捞行为具有显著的遏制作用，作为具有法律约束力的国际文件，《协定》明确了港口国措施的最低标准，推动全球、区域和国家层面治理统一化。具体规定的细化有利于国际法制的发展，各个港口国的参与和接受是协议成功的关键所在。（2）提高从事 IUU 捕捞的成本。港口是作为渔获物进入市场的第一道关口，通过实施港口国措施打击 IUU 可以从根本上遏制渔获物进入国内国际市场，从而切断从事非法捕捞船只的经济来源，降低非法捕捞的经济激励。（3）促进机构间合作。实施《港口国措施协定》需要政府机构之间进行协调，这可以节省时间和金钱，更可加强国际法和国内法律法规的遵循，而机构间通过合作与信息共享也可以提高透明度，减少贪腐的机会。（4）提升缔约方打击 IUU 捕捞的能力。该协定有助于向批准或加入该协定的发展中国家提供技术和经济援助。专家们正在提高这些国家将港口国措施与国家及区域渔业监测、控制和监视系统相结合的能力，从而能更快地识别 IUU 捕捞活动，并采取适当的执法行动。

3.3《港口国措施协定》打击 IUU 捕捞的面临的挑战

尽管《港口国措施协定》为国际社会打击 IUU 捕捞行为提供了高效的工具和极大的支持，但在实际落实协议相关规定时仍然面临许多限制和挑战。[10]例如制度、法律、政策的构建、区域间的合作和交流，以及财政支持，人才培训，都是实现协定有效实施需要面临的问题。基于缔约方第四次会议的报告内容[11]，当前协定在执行过程中还存在以下问题：

从合作方面来看，缔约方应当支持双边、区域和全球的努力，增加缔约方的数量，特别是船旗国和港口国。自《港口国措施协定》生效以来，至今为止共有包括中国在内的缔约方 81 个，但仍有海洋捕鱼大国尚未加入。使协定发生作用的覆盖范围变得有限。因此缔约方应当促进全球间的合作与交流，宣传实施《港口国措施协定》的价值，并支持非缔约方的准备加入，以便其妥善准备加入成为缔约方。

从履约水平来看，目前一些发展中国家仍缺乏相关人员、设备和完善的监管体系，短期内难以切实履行协定的执行要求。[12]缔约方应当制定并酌情定期审查和修订国家政策、法律和制度框架及其运行机制，以便于更好的实施《港口国措施协定》以及相关的国际文书和措施，打击 IUU 捕鱼和支持此类捕鱼的活动，将协定下的港口国措施纳入到国家管理和监管框架中，包括监测、控制和监督（MCS）和执法系统。

[10] 王甜甜,唐议、港口国措施对治理 IUU 捕捞的有效性及《港口国措施协定》对我国的影响分析[J]、上海海洋大学学报,2017,26(05):751-756、

[11]《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼的港口国措施协定》缔约方第四次会议报告、https://www、fao、org/3/cc6667zh/cc6667zh、pdf、

[12] 陈鹏宇,薛桂芳、中国加入《港口国措施协定》的可行性、困境与纾解[J]、中国法律评论,2024,(04):192-205、

4.《港口国措施协定》背景下我国打击 IUU 捕捞措施的建议

IUU 捕鱼活动已经被认定为导致全球海洋生物资源减少的重要因素之一，不仅对海洋生态系统和全球粮食安全造成威胁，也给地方经济，国家治理带来不小的挑战。中国作为世界远洋渔业的重要参与者，为国际社会打击 IUU 捕鱼活动做出了积极的贡献。在中国的管辖水域范围内，许多渔业措施都得到了落实。于此同时，中国积极发挥其身为沿海国、船旗国，港口国和市场国的作用。2025 年 1 月 21 日，国务院正式批准我国加入《港口国措施协定》。3 月 12 日农业农村部召开了《协定》工作协调机制启动会，通报了《协定》加入有关情况。加入《协定》是顺应时代潮流的选择，能够使我国更加主动积极的参与到国际社会就海洋事务的管理中，并享有相应的权利，加入《协定》具有切实的必要性和可行性，为此我国需从法律法规、人力资源、国内各项设施等内容的完善入手，参考东南亚邻国的先进做法，积极应对加入《协定》所带来的挑战，同时为更好的落实《协定》的内容创造良好的国内环境。

4.1 健全国内渔业法律法规体系

近年来，我国已开始加快远洋渔业的转型升级，逐步加强渔业管理，减少远洋渔船数量以适应和发展国际渔业。当前中国已经形成了一套独特的机制，同时积极配合国际主流措施来打击 IUU 捕鱼、[13]在中国加入《协定》之前，已在不断为积极推动该协定创造条件。2022 年 1 月 7 日，中国修订了《中华人民共和国管辖海域外国人、外国船舶渔业活动管理暂行规定》，其中规定了港口国措施，如登船、检查、驱逐可疑的外国渔船。虽然这些规定并没有具体到与 IUU 捕鱼相关的措施，不能代替《协定》的作用，但是其中与入境检查、监督和执法有关的措施具有一定意义。中国建立了以《渔业法》为基础的渔业法律制度，以及以《海洋环境保护法》为基础的海洋环境保护法律制度。然而，有关海洋渔业资源保护的法规较为分散，缺乏专门的立法解决 IUU 捕鱼问题。

建立和发展一套合作机制去打击 IUU 捕鱼活动需要不断促进国内政策和国际法律文本之间的互动。中国应系统地制定一套全面打击 IUU 捕鱼的法律框架，主动监测和协调相关的国际法律和政策，同时中国还应当明确国家主权海域和远洋渔业应当适用的法律规定。尽管中国主权海域的 IUU 捕鱼问题通常通过国内法律解决，大部分规定仍与沿海国和船旗国措施相关。并且应当对港口和市场国的有关措施作出更详细的规定。若中国加入《协定》或根据协定制定国内法，一方面可以降低悬挂我国国旗的船舶从事 IUU 捕捞的可能，另一方为了实施《协定》中规定的港口措施，港口势必要具备对渔船进行检查的能力，这就要求提升渔政执法能力，从而促进我国监督管理体系的完善。

[13] Gou Y, Yang C、 Dilemmas and paths of international cooperation in China's fight against IUU fishing analysis[J]、 Marine Policy, 2023, 155: 105789、

4.2 加强部门间的合作

根据我国《渔业法》的规定，我国目前对渔业的监督管理主要为“统一领导，分级管理”的原则，基于此原则，我国渔业行政主管部门需受同级人民政府领导以及同级人大监督。各级渔业行政主管部门受上级主管部门指导，此结构下当中央与地方利益发生冲突时，地方政府很有可能对当地渔政主管部门所作出的渔业管理行为横加干涉，以地方利益为优先，从而使中央的政令难以下达实施。[14]因此在完善国内立法时也需要强调部门之间的协作能力，只有明确各部门职能以及组织框架，才能保障措施能够从上到下得到贯彻。打击 IUU 是一项复杂的任务，需要各个部门进行协调配合。基于我国现有的港口国和渔业管理体制，渔港和商港的监督管理分属不同的部门。在外国渔船进入我国港口时，渔政主管部门应当与其他部门进行协调，以达到港口措施有效实施的目的。基于《港口国措施协定》对国内各个部门机构有着很高的协同合作要求，我国应当强化各级渔政主管部门之间，渔政主管部门与其他部门之间的协作与配合。明确各部门的分工和职能，有效促进跨部门合作。

4.3 加快基础设施建设

拥有完善的港口基础设施是实施港口国措施的物质基础，港口的基础设施的建设包括港口国措施所需的港口设施建设，诸如渔船维修设施，渔获物卸载加工设施等，也包括全球渔业数据库建设。[15]对于前者，由于我国是一个港口众多的国家，所以需要确定哪些港口是可供渔船停靠和卸货的，若加入《港口国措施协定》，则需上报可供外国渔船进入的港口。中央向地方提供资金技术支持，同时将权利下方地方各级政府，各渔区对应政府需要及时承担港口的建设任务。对于全球渔业数据库的建设。地方政府需及时进行系统维护，包括纠正错误信息以及及时更新信息，对系统的开发和应用应当满足《港口国措施协定》下的相关要求。

与此同时，港口措施每部分的落实都需要相应的人员，包括申请入港信息的审核员，船舶检查人员，对 IUU 捕捞船舶进行管制的执法人员等。而我国目前缺少在港口进行执法和监督的技术性、知识性人才。为了使我国在基础设施完备的条件下加强对入港的渔船进行充分检查以及确定其是否从事 IUU 捕捞的能力，需要加强对从事港口国执法从业人员的培训，强化其专业素质，使得港口国措施能够有效保障实施。

4.4 积极参与国际合作

多年来，中国与亚洲、非洲、南美洲、大洋洲的有关国家（地区）签署互惠合作协议，根据协议安排和合作国法律规定，有序开展务实渔业合作，累计合作国家（地区）40 多个。依据《联合国海洋法公约》等国际法，中国加入大西洋金

[14] 闫新刚,黄硕琳、我国渔业行政管理体制改革的初步研究[J]、上海海洋大学学报、2009, 18(2):218-221、

[15] 王甜甜、 打击 IUU 捕捞的国际措施研究[D]、上海海洋大学,2019、

枪鱼养护国际委员会等 8 个区域性组织[16]，基于当前渔业资源的持续利用面临气候和环境变化等威胁，渔业资源的跨区域流动呈现新的特点，渔业管理必须进一步加强国际合作。中国应当积极参与全球渔业治理，推动构建更加公平合理的全球渔业治理体系。积极研究《港口国措施协定》的规定，重视与世界自然基金会、绿色和平组织等非政府性组织就打击非法捕捞开展交流；其次，中国需深入参与区域性渔业管理，全面履行区域渔业管理组织成员国义务，就渔业科研活动贡献中国力量和智慧；在此基础之中，中国应当持续开展双边渔业交流合作，逐步建立起双边合作机制，促进互利互赢，共同打击非法捕捞活动。

2025年中国国际法学会年会

[16]《中国远洋渔业发展》白皮书,https://www、gov、cn/zhengce/202310/content_6911268、htm、20123、12、28 访问、

参考文献

[1] Denzil G、 M、 Miller，Patagonian Toothfish: The Storm Gathers，OECD Fish Piracy: Combating Illegal，Unreported and Unregulated Fishing，2004，pp、 105，107、

[2] 刘乃忠、规制国际 IUU 捕鱼行为的港口国措施分析[J]、海洋开发与管理,2016,33(07):74-77、

[3] 白洋,后《联合国海洋法公约》时期国际渔业资源法律制度存在问题及应对机制研究》[J],《生态经济》 2012 (10):48-54、

[4] 戴瑛,路岩,国际法框架下船旗国对 IUU 捕鱼的责任及应对措施研究[J],河北渔业，2016,(6):60、

[5] 余敏友,陈盼盼、论《港口国措施协定》对非法、不报告和不管制捕鱼的管控[J]、中国海洋大学学报(社会科学版),2020(02):1-9、

[6] 《港口国措施协定》第 7 条第 1 款、

[7] 《港口国措施协定》第 7 条第 2 款、

[8] Musto C, Papastavridis E、 Tackling illegal, unreported and unregulated fishing through port state measures[J]、 Melb、 J、 Int'l L、, 2021, 22: 259、

[9] 王甜甜,唐议、港口国措施对治理 IUU 捕捞的有效性及《港口国措施协定》对我国的影响分析[J]、上海海洋大学学报,2017,26(05):751-756、

[10] 《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼的港口国措施协定》缔约方第四次会议报告、https://www、fao、org/3/cc6667zh/cc6667zh、pdf、

[11] Gou Y, Yang C、 Dilemmas and paths of international cooperation in China's fight against IUU fishing analysis[J]、 Marine Policy, 2023, 155: 105789、

[12] 闫新刚,黄硕琳、我国渔业行政管理体制改革的初步研究[J]、上海海洋大学学报、2009, 18(2):218-221、

[13] 王甜甜、 打击 IUU 捕捞的国际措施研究[D]、上海海洋大学,2019、

[14] 《中国远洋渔业发展》白皮书 https://www、gov、cn/zhengce/202310/content_6911268、htm、2024、6、2 访问、

[15] 陈鹏宇,薛桂芳、中国加入《港口国措施协定》的可行性、困境与纾解[J]、中国法律评论,2024,(04):192-205、

2025年中国国际法学会年会

论船舶油污损害赔偿基金的代位求偿权

王睿轩[1]

（大连海事大学 法学院，辽宁 大连 116026）

摘要：为应对船舶油污事故造成的巨大损害，我国在借鉴国际油污基金经验与结合本国国情的基础上建立起船舶油污损害赔偿基金制度。由于基金处于起步阶段，因此基金的运行过程中还存在着许多不完善之处，基金代位求偿权的缺失就是其中一环。国内外对于基金代位求偿权的研究比较少，我国目前只是对基金代位求偿权作了原则性规定，但未建立起完善的基金代位求偿权制度。实践中基金代位求偿权在权利依据、权利性质、行使主体等方面存在着许多问题，这些问题构成了本文的研究重点。

通过对实践中发生的案例进行分析可以得出：我国基金代位求偿权权利依据效力位阶较低，建议可以在相关法律中对其进行规定来提高权利依据的效力位阶；我国基金代位求偿权法律性质不明，通过对比保险人代位求偿权，参照实践中基金取得代位求偿权的前提条件可以将其性质界定为债权转让；我国基金代位求偿权行使主体混乱，分别对基金、基金管理委员会和理赔事务中心成为行使主体的可能性进行分析，建议可以通过修改国内相关法律，赋予基金独立的理赔主体法律地位；我国基金代位求偿权产生条件不完善，结合实践和法律规定可以得出代位求偿权的三个产生条件：油污受害人对责任人享有赔偿请求权；基金已经支付赔偿或者先行支付；受害人出具权利转让同意书。

关键词：船舶油污损害赔偿基金　代位求偿权　权利依据　债权转让

世界范围内溢油事故频繁发生，为保障油污事故中受害人的损失得到充分赔偿，分摊船舶油污事故污染损害的风险，保护海洋环境，国际社会纷纷完善船舶油污事故相关立法，建立起国际油污基金，我国也建立起船舶油污损害赔偿基金。我国船舶油污基金建立时融合本国国情与国际油污基金的模式，从《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》（以下简称《基金管理办法》）生效实施至今已有十几年，基金也参与到船舶油污损害赔偿案件中，开展具体理赔工作，但基金仍存在许多尚待完善之处。其中，船舶油污损害赔偿基金代位求偿权相关法律规定的缺失阻碍了基金的良好运行。

船舶油污损害赔偿基金代位求偿权是避免油污受害人不当得利和第三者责任人脱责的有效途径。但我国仅在《基金管理办法》中对此权利进行了原则性的

[1] 王睿轩（2001—），女，山东滨州人，硕士研究生，主要从事海商法学研究。E-mail：1342111465@qq.com。

规定，缺乏相配套的实施方面的规定，这给实践带来了诸多不便。在“山宏”轮油污损害赔偿基金代位求偿案件发生后，基金代位求偿权暴露出在权利依据、行使主体、产生条件等方面的较多问题。因此，我国船舶油污损害赔偿基金代位求偿权的研究仍需进一步深入，以期能够为基金行使代位求偿权提供有益的思路。

一、船舶油污损害赔偿基金代位求偿权的权利依据

为实现基金的良好运行，国内外都对基金及其代位求偿权进行了规定。国际条约和外国法律对基金代位求偿权已经有了比较完善的规定。而我国船舶油污基金制度虽然已经构建起比较完备的理赔程序，但是，对于基金理赔之后向油污责任人追偿的规定很模糊，这给我国司法实践带来了困扰。通过对比国外法律规定，结合我国实践可以发现我国基金代位求偿权在权利依据方面的不足，从而改善我国基金的运行体系。

（一）国际国内法律规定

《1992 年设立国际油污损害赔偿基金的国际公约》（以下简称为《FUND 92》）第 9 条明确规定了国际油污基金具有代位求偿的权利：“对于本基金按照本公约第 4 条第 1 款为油污损害赔付的任何数额，本基金须通过代位取得受偿人根据《1992 年国际油污损害民事责任公约》可以享有的针对船舶所有人或其担保人的权利。”

美国 1990 年《油污法》第 1015 条对基金代位求偿权作了如下规定：“按照本法向任何人支付清污费用或损害的任何人，包括基金，应以代位方式取得索赔人根据其他法律享有的一切索赔权利。”

加拿大的船舶油污赔偿基金制度采用的是双轨制模式，即国际公约与国内法相结合，国际油污损害赔偿基金可以在其国内直接适用。其国内法《海事责任法》第 87 条规定：“管理人在支付索赔人款项的范围内代位取得索赔人在第 2 项所述的任何权利。”该条款也明确了基金享有代位求偿权。

因此，国际公约和一些国家立法都对基金代位求偿权进行了规定，油污损害赔偿基金在完成赔付后可以取得代位求偿权，在赔付的范围内向事故责任人进行追偿。

我国目前法律明确规定的代位求偿权仅限于保险人代位求偿权，对于基金代位求偿权仅规定在《基金管理办法》中。《基金管理办法》第 26 条规定：“船舶油污损害赔偿基金管理委员会在赔偿或者补偿范围内，可以代位行使接受赔偿或补偿的单位、个人向相关污染损害责任人请求赔偿的权利。”这使得油污赔偿基金代位求偿权有了权利依据。

我国现行《海商法》中并没有关于船舶油污损害赔偿的规定，且我国内地目前没有加入任何基金公约。[2]《海商法（修改送审稿）》中新增第十二章船舶污染

[2] 潘涔：《我国船舶油污损害赔偿基金法律制度的研究》，上海社会科学院 2018 年硕士学位论文。

损害责任，对船舶污染损害赔偿法律制度进行了系统规范。该章在第四节船舶油污损害赔偿基金中规定：“船舶油污损害赔偿基金在赔偿或者先行支付范围内，可以代位行使接受赔偿或先行支付的人向相关污染损害责任人请求赔偿的权利。”

（二）我国在基金代位求偿权权利依据方面的不足

我国《海洋环境保护法》中仅提及了国家要设立油污损害赔偿基金，对于代位求偿权只在《基金管理办法》中进行了原则性规定。但是，《基金管理办法》的性质为部门规章，尚未达到法律或行政法规的层次，效力层次较低，给审判实务带来了不便。

在“山宏 12”轮案中，理赔事务中心主张行使代位求偿权并申请上海海事法院追加其为申请执行人，认定理赔事务中心能否被追加为申请执行人的关键点之一是理赔事务中心是否已经在赔偿或补偿的范围内合法取得代位求偿权。尽管从法理和事实上讲，理赔事务中心已经在赔偿或补偿的范围内合法取得代位求偿权，但是由于部门规章法律位阶较低，不能直接作为法律依据和裁决依据，法官裁判仍然缺乏具体的法律依据。

在我国法律体系中增加基金代位求偿权的规定是符合立法趋势的，提高基金代位求偿权权利依据的效力位阶，对于认定基金享有代位求偿权具有重要意义。《海商法（修改送审稿）》已经增加了关于船舶油污损害及赔偿基金基本制度的内容，其中包括代位求偿权。若《海商法（修改送审稿）》中关于基金代位求偿权的规定能够生效，我国基金代位求偿权的权利依据效力位阶较低的问题能够得到一定程度的解决。对于代位求偿权具体行使程序的规定，可以在相关行政法规、部门规章中予以细化。

二、船舶油污损害赔偿基金代位求偿权的性质

在“山宏 12”油污损害赔偿案中，夕阳公司出具权利转让同意书。其中载明，夕阳公司承诺自收到赔偿之日起，同意在取得赔偿金额范围内将对油污责任人请求赔偿的权利转让给理赔事务中心。该案件中，理赔事务中心通过向上海海事法院申请追加其为申请执行人，参与到执行程序中的方式来行使代位求偿权。基金理赔事务中心依据最高人民法院《关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定》第 9 条申请上海海事法院追加其为“山宏 12”轮执行案件的申请执行人。申请执行人需要四个条件：生效法律文书；债权转让；申请人书面转让；第三人申请。该申请程序引发的争议在于是否符合债权转让的条件。但是，我国《基金管理办法》对于基金代位求偿权的性质没有说明，这给司法实践中认定基金为申请执行人带来了困难。对于代位求偿权的性质，可以参照保险法中的代位求偿权。保险代位求偿权主要有“债权转让”和“法定的债权转移”两种理论。

（一）债权转让

代位求偿权“债权转让”理论的主张者认为代位求偿权是一种特殊的债权转

让。保险人对被保险人履行完赔偿义务后，被保险人对第三者责任人求偿的权利不会当然转移给保险人，保险人在其赔偿范围内不能当然向责任人追偿，保险人取得代位求偿权时需要取得原权利人即被保险人的同意，保险人在追偿过程中与责任人发生争议只能以被保险人的名义进行诉讼。

从第三者责任人的角度来说，保险人使用被保险人的名义行使权利，权利主体并没有发生变化，仍是被保险人，外部的主体没有发生变化，但是内部的索赔得到的利益由保险人享有。

代位求偿权又与一般的债权转让不同，其特殊之处有以下几点：代位求偿权的行使不以通知债务人为要件；代位求偿权的权利主体在行使该权利时受到限制，其行使范围以向被保险人赔付的额度为限；代位求偿权的权利主体必须接受原来债权的权利瑕疵。

该理论在实践中操作性更强，更具有弹性，因为被保险人要向保险人出具权利转让同意书，保险人可以和被保险人在接触过程中可以对代位求偿的事宜进行协商，从而提高争议解决效率。

支持该理论的学者的依据主要在于实践中保险人通常情况下需要被保险人事先出具权利转让同意书，这是债权转让的主要特点。

（二）法定的债权转移

代位求偿权“法定的债权转移”理论的主张者认为，保险人对被保险人履行完赔偿义务后，被保险人向第三者责任人索赔的债权法定转移给保险公司，无需双方另有意思表示，是一种自动的、法定的债权转移。保险人有权以自己的名义行使权利，向事故责任人提出赔偿请求，与责任人发生争议后能够以自己的名义进行诉讼，无需事先取得被保险人的同意。

保险事故发生后，被保险人有两种获得赔偿的权利，一个是保险索赔权，一个是向第三人的侵权损害赔偿请求权，如果这两种权利都由被保险人享有，那么被保险人还会从中获利，理性的被保险人会制造更多风险导致保险事故的发生。在“法定的债权转移”理论中，保险人取得代位求偿权无需被保险人的同意，保险人取得权利更为迅速，从而能够更有效地防止被保险人双重得利。

支持该理论的学者的依据主要在于我国《海事诉讼特别程序法》和《保险法》都规定，保险人行使代位求偿权的名义为保险人自己，而非被保险人。代位求偿权行使名义的不同正反映了对代位求偿权性质的界定不同。

（三）本文观点

对于基金的代位求偿权而言，油污受害人在向基金提交索赔申请时，需要再签署并提供一份权利转让同意书，基金接受同意书后可以向油污责任人行使代位求偿权，这意味着实践中基金代位求偿权具有债权转让的特征。同意书中索赔人承诺将已取得的赔偿或者补偿金额限额内对第三人请求赔偿的权利转让给基金。

对于行使名义，同意书中载明基金可以以自己或索赔人名义行使权利，这似乎模糊了基金代位求偿权的性质，从形式名义上区分其性质似乎已成不能。但是，由于同意书中约定基金可以以自己或索赔人名义行使权利，“权利转让”已经表明该同意书的性质为索赔人与基金之间签订的债权转让协议。行使名义的双重选择仅仅是为了实践中便利基金向第三人行使权利。

此外，基金代位求偿权还区别于《民法典》合同编中规定的代位权，二者的区别在于：第一，民法上的代位权针对的是债务人消极行使权利影响债权人到期债权的情形，基金代位求偿权针对的是油污事故受害人已经积极向第三者责任人行使权利，只不过责任人无力赔偿的情形，前者债务人的态度为消极，后者受害人的态度为积极，二者相矛盾；第二，民法上的代位权的产生需要债权人和债务人之间存在合法有效的债权，基金代位求偿权的产生以基金对油污受害人作出赔付为要件，基金对受害人的赔付并非基于合同关系，而是源于法律规定。

综上，本文认为基金代位求偿权的性质应为债权转让。

三、船舶油污损害赔偿基金代位求偿权的产生条件

基金代位求偿权的产生需要一定的条件，基金代位求偿权债权转让的性质影响该权利的产生条件，但是，我国《基金管理办法》和《海商法（修改送审稿）》都没有明确规定基金代位求偿权的产生条件。结合实践，参考国际国内相关法律规定可以分析得出基金代位求偿权的产生条件。

（一）油污受害人对责任人享有赔偿请求权

前述代位求偿权的性质为债权转让，既然是转让，则须先有原债权的存在。在基金代位求偿权的法律关系中，原债权是指油污事故受害人对责任人的债权。当油污事故发生后，受害人和责任人之间就油污损害产生侵权法律关系，受害人对责任人享有赔偿请求权，满足债权转让的条件后该债权转让给基金。

（二）基金已经支付赔偿或者补偿

根据《基金管理办法》的规定，基金代位求偿权的行使范围是基金赔偿或者补偿的数额。从该条规定可以推定基金取得代位求偿权的前提是已经支付赔偿或者补偿。

在“山宏 12” 油污损害赔偿案中，夕阳公司在确认事故责任人永裕公司无执行能力后向理赔事务中心申请赔偿并出具权利转让同意书，理赔事务中心在赔偿夕阳公司后取得代位受偿权。船舶油污损害事故发生后，事故受害人应首先向作为赔偿责任主体的肇事船舶所有人及其油污责任保险人或者财务保证人主张损害赔偿，在责任主体无力赔付时申请由基金支付赔偿，基金先行赔偿或者补偿后取得代位求偿权。

（三）受害人出具权利转让同意书

基金代位求偿权债权转让的性质要求债权的转让人与受让人必须就债权转

让达成合意。基金在取得代位求偿权之前，受害人需要向基金出具权利转让同意书，同意书中载明油污受害人承诺自收到赔偿或者补偿之日起，同意在取得赔偿金额范围内将对油污责任人请求损害赔偿的权利转让给基金，双方就债权转让达成合意后该损害赔偿请求权转移至基金处。

四、船舶油污损害赔偿基金代位求偿权的行使主体

前述代位求偿权性质为债权转让，债权转让的行使主体需要有对应的民事主体资格。《基金管理办法》第 26 条明确船舶油污损害赔偿基金管理委员会有权依法行使代位求偿权。而《海商法（修改送审稿）》规定代位求偿权是由船舶油污损害赔偿基金行使的。二者存在矛盾之处。但是，实践中基金管理委员会和基金都不具备适格的民事主体资格。在“山宏 12”轮一案中，损失的赔付和诉讼权利的行使都是由理赔事务中心负责，同样也是由理赔事务中心在执行阶段中向事故责任人行使代位求偿权，基金代位求偿权的行使存在着理论与实践不配套的情况。明确适格的基金代位求偿权的行使主体，理清基金管理委员会与基金的关系、基金管理委员会与理赔事务中心的关系对于基金代位求偿权的行使是十分必要的。

（一）基金作为行使主体之分析

《海商法（修改送审稿）》规定代位求偿权的行使主体为船舶油污损害赔偿基金。但是，对于基金的法律地位没有作出规定。在《海洋环境保护法》《防治船舶污染海洋环境管理条例》（以下简称《防污条例》）等与基金制度直接相关的法律、行政法规中也没有相关规定。基金的法律地位仍为空白，我国仅把其作为一项政府性基金进行管理。

国际上的通行做法是采用“法律拟制”的立法技术将油污基金拟制为独立法人，赋予其对外独立行使权利，履行义务的资格，规定基金的法定代表人，并且在基金内部设立一套高效、明晰的管理组织框架，确保基金能够良好运行。《FUND 92》明确规定国际油污基金本身应被各缔约国承认为独立的法律人格者，基金的法定代表人是干事长。

我国并没有将油污基金拟制为独立法人，而是在基金下设置船油污损害赔偿基金管理委员会作为基金的最高权力机构，但是，没有赋予管理委员会法定代表人的地位。基金作为代位求偿权的行使主体缺乏主体资格。

（二）基金管理委员会作为行使主体之分析

《防污条例》第 55 条第 3 款规定:“国家设立船舶油污损害赔偿基金管理委员会，负责处理船舶油污损害赔偿基金的赔偿等事务。”基金代位求偿权行使与基金的理赔属于同一性质的事务，可以将该法条的内容进行扩充解释，管理委员会也负责船舶油污损害赔偿基金代位求偿权的行使。加之《基金管理办法》中赋予了管理委员会行使代位求偿权的权利，所以管理委员会作为代位求偿权的行使主体具有合法性。

但是，管理委员会并非是一个实体化的组织。管理委员会的机构设置复杂，包括六个政府部门和三大石油公司，并不存在独立的办公机构及人员，所以其不能够通过自己的独立行为进行民事活动，不具备民事行为能力。此外，基金管理委员会在基金中扮演的角色主要为决策者，主要负责每年定时召开会议决定是否通过申请人的赔偿或者补偿申请，不承担具体的工作，也不行使具体权利。综上，管理委员会在现阶段不具备成为基金代位求偿权行使主体的可能性。

（三）理赔事务中心作为行使主体之分析

前述管理委员会主要作为决策性的机构，缺乏实体部门的管理委员会无法开展具体理赔事项，于是在基金之下又成立了理赔事务中心。区别于管理委员会非实体化的特点，理赔事务中心是经过中央编办批准设立、并依法登记的交通运输部所属事业单位法人，有自己独立的机构设置、人员编制、办公场所和办公经费，能够通过自己的独立行为进行民事活动。[3]《交通运输部关于设立中国船舶油污损害理赔事务中心的通知》（以下简称《通知》）中规定了理赔事务中心的主要职责，其中包含代位行使接受赔偿或者补偿的单位、个人向相关污染损害责任人请求赔偿的权利。在“山宏 12”轮一案中，也是理赔事务中心事实上行使代位求偿权，实践中倾向于将理赔事务中心作为基金代位求偿权的行使主体。

但是，理赔事务中心作为行使主体的依据仅仅是《通知》，效力位阶层次较低，且与我国的其他规定又相矛盾，不论是《基金管理办法》还是《海商法（修改送审稿）》都没有赋予理赔事务中心行使主体的地位，而是明确由管理委员会或者基金行使代位求偿权。另一方面，理赔事务中心的组建缺少明确的法律依据，建立理赔事务中心的依据是《中央编办关于交通运输部设立中国船舶油污损害理赔事务中心等事项的批复》，但是，批复的性质为上级机关答复下级机关请示事项的答复性公文，其外部效力取决于对于行政相对人有无实质影响，对于内容为机构设置等事项的批复属于机关内部的审批，一般不对行政相对人产生实质性的影响，所以理赔事务中心无法具备对外实施行为并承担行为责任的独立主体地位。

理赔事务中心还存在着与基金管理委员会关系模糊的问题。理赔事务中心与管理委员会的关系并没有在《通知》的相关规定中加以明确，《通知》仅规定理赔事务中心承担的是由基金管理委员会和秘书处交办的相关工作，但是，“交办”属于民事委托、行政委托还是行政授权并未明确，行为性质不同会导致责任承担、效果归属等一系列具体法律问题的处理不同，理赔事务中心实施行为的法律效果不明会阻碍基金的良好运行。因此，理赔事务中心虽然在现阶段成为基金代位求偿权事实上的行使主体，但是从长远来说，理赔事务中心不适合作为行使主体。

经过上述分析，现阶段基金、管理委员会和理赔事务中心似乎都不具备成为

[3] 韩立新、朱作鑫：《我国船舶油污损害赔偿基金亟待明确的几个问题》，载《政法论丛》2018 年第 2 期，第 90 页。

基金代位求偿权行使主体的条件。笔者认为应通过以下方法解决基金代位求偿权行使主体存在的问题：

第一，借鉴域外经验，将我国船舶油污损害赔偿基金拟制为特别法人，使其能够以“基金”的名义行使权利，履行义务和承担责任。第二，明确基金与基金管理委员会的关系，赋予管理委员会基金法定代表人的地位，使其能够对外代表基金为意思表示，做出法律行为，在法定职权范围内实施的行为的法律效果归属于基金，同时可以代表基金参与诉讼解决纠纷；对管理委员会进行机构改革，使其兼具决策和执行的功能，在基金内部文件中明确其职能，补充管理委员会的办公机构及人员，完成具体工作。第三，明确管理委员会与理赔事务中心的关系，理赔事务中心可以作为管理委员会的附属辅助性机构存在，接受管理委员会的委托，利用其专业人员、专业技术以及工作经验辅助基金处理受理油污受害人申请、进行核算理赔、行使代位求偿权等事务。

参考文献：

[1] 李雯雯,胡正良.中国船舶油污损害赔偿基金制度的不足与完善[J].中国海商法研究,2018(3):33-40.

[2] 胡正良.设立我国船舶油污损害赔偿基金的法律问题研究[J].海大法律评论,2006(1):163-184.

[3] 韩立新,朱作鑫.我国船舶油污损害赔偿基金亟待明确的几个问题[J].政法论丛,2018(2):81-90.

[4] 廖兵兵,冀文颖.船舶油污损害赔偿基金提前参与船舶油污损害责任主体缺席案件诉讼的可行性[J].水运管理,2017(7):19-22.

[5] 沈军,岑祺.中国船舶油污损害赔偿基金司法衔接机制构建——以全国首例船舶油污基金代位追偿案为视角[J].商法届论集,2022(1):153-156.

[6] 潘涔.我国船舶油污损害赔偿基金法律制度的研究[D].上海:上海社会科学院, 2018.

[7] 孙积禄.保险代位求偿权研究[J].法律科学（西北政法学院学报）,2003(3):86-87.

[8] 周钰人.我国船舶油污损害赔偿基金代位求偿权问题研究[D].湖北:中南财经政法大学法学院,2022.

[9] 邹海林.保险法学的新发展[M].北京:中国社会科学出版社,2015.

[10] 陈苏.中国船舶油污损害赔偿基金法律制度研究[D].辽宁:大连海事大学法学院,2021.

[11] Ye, Amy Aai Sheau. Liability and compensation regime for transboundary oil pollution damage[J]. Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs, Volume 5,

2025中国国际法学会年会

Issue 2, 2015.

[12] E G Matugina, T S Glyzina, Yu V Kolbysheva, A S Klyuchnikov, O V Vusovich. Compensation for oil pollution damage[J]. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, Volume 27, conference 1, 2015.

[13] Richard Briggs. Chapter 1 The International Oil Pollution Compensation Funds[J]. Developments in Earth and Environmental Science, Volume 3, 2005.

2025年中国国际法学会年会

专属经济区内水下文化遗产活动的管辖冲突及其解决路径

王纯瑶*

摘要：水下文化遗产承载了巨大的经济、历史、文化价值，规制遗产活动适度合法是保护水下文化遗产的关键。然而，《联合国海洋法公约》和《保护水下文化遗产公约》并未在专属经济区建立具体的遗产活动的管辖规则，国家只能依据两部公约规定的既有权利主张遗产管辖。国家间存在遗产活动的管辖冲突，主要表现为属地管辖和属人管辖冲突，以及水下文化遗产和遗产活动管辖冲突。各方在产生冲突时往往会优先考虑自身诉求，保护水下文化遗产的共同目标被悬置。为了解决这一问题，国家应当依托双边、多边机制进行国际合作，自我约束单边管辖的扩张，遵循国际礼让，以期减少遗产活动管辖冲突，规范水下文化遗产活动有序进行，最终实现保护水下文化遗产的目标。

关键词：水下文化遗产　遗产活动管辖　专属经济区　剩余权利

一、问题的提出

水下文化遗产作为过去人类活动的印迹，拥有着巨大的经济、文化、历史价值。在西班牙沉船梅赛德斯号一案中，奥德赛打捞公司发现了大约 59.4 万枚硬币和其他文物，价值高达 5 亿美元。[1]由于水下文化遗产蕴含了巨额经济价值，国家、打捞公司甚至民间组织对其趋之若鹜，非法打捞和走私文物的现象频发，文化遗产极易遭到严重破坏。

《联合国海洋法公约》（下称《海洋法公约》）和《保护水下文化遗产公约》（下称《遗产公约》）是规制水下文化遗产活动（下称“遗产活动”）的主要国际条约。归纳而言，遗产活动分为两类，即“无意影响水下文化遗产的活动”和“开发活动”，区分的标准在于主观上是否以水下文化遗产为对象。[2]“无意影响水下文化遗产的活动”包括海洋捕鱼、海洋科学实验等。“开发活动”则包括商业开发和非商业开发，前者被《遗产公约》严厉禁止，后者主要表现为考古活动。以《遗产公约》列举的行为为例，考古活动包含“探测（explore）”，“发现（discovery）”，“进入（access）”，“打捞（recovery）”等。本文将主要讨论考古活动的管辖机制，下文所提及的“遗产活动”均指考古活动。

国家间存在针对水下文化遗产活动的管辖博弈。由于《海洋法公约》和《遗产公约》并未明确分配专属经济区的遗产活动管辖权，两公约的规定成为国家行

*作者简介：王纯瑶（独立作者），北京外国语大学法学院本科大三学生。

[1] Mercedes Case (Odyssey Marine Exploration Inc. v. The Unidentified Shipwrecked Vessel), Judgement, US Court of Appeals 2001, pp.9, 24.

[2] 李蔚林：《水下文化遗产管辖权问题研究》，南京大学 2018 年硕士学位论文，第 9 页。

使管辖权的重要依据，沿海国和船旗国只能通过既有权利参与遗产活动管辖。沿海国希望对专属经济区内的遗产活动实施属地管辖，而船旗国则主张本国船只实施的遗产活动以及国有沉船应受属人管辖。可见，厘清两部公约的管辖机制，分析国家间管辖冲突的表现，将有助于各国有序实施遗产活动，保护水下文化遗产。

水下文化遗产和相应遗产活动的管辖权往往是相互关联的。国家规制遗产活动，通常是想达到管辖遗产的目的。[3]部分国家通过立法将水下文化遗产纳入管辖权内，也会影响遗产活动的管辖，形成管辖权扩张（creeping jurisdiction）的局面。[4]因此，国家能否在两部公约下，同时合法取得水下文化遗产和遗产活动两者的管辖权，以及是否存在管辖权冲突的情况是有待探讨的问题。

自 2001 年《遗产公约》通过后，我国对水下文化遗产的研究自此蓬勃发展。然而，学者们大多探讨两部公约对水下文化遗产的保护机制及其相互关系，或聚焦于特定类型或部分环节的遗产活动。[5]尚未有学者对专属经济区的遗产活动进行管辖权研究。因此，本文旨在基于海洋法框架下，分析专属经济区的水下文化遗产活动的管辖冲突，探究管辖冲突的表现形式，试图解答如何协调和解决此类管辖冲突，以及国内法有效衔接国际法，以期为国家间有序管辖遗产活动提供参考方案。

二、专属经济区内遗产活动管辖权冲突表现

《联合国海洋法公约》和 2001 年的《保护水下文化遗产公约》建立了国际遗产活动管辖机制。在国际法层面，国家对遗产活动的管辖权来源于两部公约的具体规定。专属经济区内的管辖冲突主要表现为属地管辖和属人管辖的冲突，以及水下文化遗产及其遗产活动的管辖权冲突。

（一）《海洋法公约》：沿海国与船旗国的冲突

《海洋法公约》没有明确规定水下文化遗产活动的管辖权归属，其第 303 条第 2 款只赋予沿海国在毗连区控制文物贩运的执法权。在 ICJ 的尼加拉瓜案里，国际法院明确裁定专属经济区和毗连区是不同的海域，规制于不同的法律框架。《海洋法公约》第 303 条第 2 款仅限于毗连区使用，不得扩张于专属经济区。[6]因此，沿海国只能借助既有的主权权利和管辖权来间接实现对遗产活动的属地管

[3] 张明达：《水下文化遗产管辖机制构建研究》，《武大国际法评论》2023 年第 1 期，第 53 页。
[4] Sarah Dromgoole, *Underwater Cultural Heritage and International Law,* 2013, p. 18.
[5] 张忠野：《国际水下文化遗产的管辖和保护与我国法之完善》，《政治与法律》2015 年第 10 期；常浩：《专属经济区水下文化沉船打捞法律问题研究》，大连海事大学 2016 年硕士学位论文。
[6] Sovereign rights and maritime spaces (Nicaragua v. Columbia), Judgement, I.C.J. Reports 2022, p. 75, paras. 182-184；在提交联合国海洋法法庭（ITLOS）的案件中，仅有 M/V Lousia 案涉及一方援引 303（2）条款。2010 年，圣文森特的商船 M/V Louisa 被西班牙当局扣押，西班牙指控该船在西班牙毗连区非法从事水下文化遗产打捞活动，涉嫌走私历史文物。圣文森特主张该区域属于西班牙的专属经济区，援引了 303（2）款的规定。但在后续回复法庭的文件中，圣文森特承认了援引错误。因为申请人所引用的任何公约条款都不与其所主张被告侵犯其权利的行为有关，也并未讨论究竟案涉海域是否属于西班牙的专属经济区，所以 ITLOS 以缺乏实质管辖权为理由驳回了该案件。

辖，船旗国有权主张特殊沉船类遗产享有完全豁免，二者可能发生管辖冲突。

1、沿海国的主权权利和管辖权

专属经济区内，沿海国在的主权权利与自然资源和经济利益相关，管辖权则被限定于三种情况——人工岛屿、设施和结构的建造和使用、海洋科学研究和海洋环境的保护和保全。[7]当专属经济区同时在大陆架上方时，沿海国同时对大陆架的自然资源享有专属性权利。当水下文化遗产活动可能干扰沿海国的既有权利时，沿海国有权依照相关规定间接对遗产活动实施控制，此时存在三种沿海国行使管辖权的情形。[8]第一种情形为沿海国对自然资源行使主权权利。“自然资源”指海床和底土的矿物和其他非生物资源，以及属于定居种的生物，如牡蛎、珊瑚等。本质上，“水下文化遗产”属于人工制品，当然地不属于自然资源的范畴。ILC 也明确指出，77 条中沿海国对大陆架享有的自然资源权利不包括沉船及其位于海底或被海沙覆盖的货物等人造物品。[9]尽管如此，漫长的时间推移使得沉船往往与自然资源不可分割地联系在一起。比如，沉船类遗产可能被部分或者全部掩埋在海床，它们裸露在海水中的部分会受微生物腐蚀、附着，吸引鱼群或其他生物栖息，最终形成人工珊瑚礁。[10]一些回收活动涉及取样、挖掘甚至采取爆破性手段，都会很大概率上干扰甚至破坏沉船的生物资源，从而侵害沿海国的主权权利。

第二种情形为沿海国对在专属经济区进行的海洋科学研究行使管辖权。《海洋法公约》并没有明确定义何为“海洋科学研究”，理论和实践中也尚无定论。普遍观点认为，挖掘等直接干预水下文化遗产的考古活动不属于海洋科学研究，因为这些活动并不针对海洋环境实施。[11]下面，笔者将通过 VCLT 第 31 条规定的条约解释方法，对通常意义、体系、宗旨、目的进行解释，分析上述普遍观点的法理基础。首先，按照通常意义之解释，“海洋科学研究”无论将修饰限定为“海洋的”还是“海洋科学的”，其研究客体都指向自然海洋，即海洋生态环境，而不包括海洋内人造物体。其次，从体系解释来看，《海洋法公约》全文仅在第 149 条以及第 303 条提及历史文物，都无法适用于专属经济区。具体而言，第 149 条规定了区域内的历史文物应为全人类的利益予以保存或处置，第 303 条规定了各国对历史文物保护的合作义务以及在毗连区享有的执法权。《海洋法公约》在第十三编专门规定了各国对海洋科学研究的权利和义务。因此，从体系编排一致性的角度看，第 149、303 条有独立于海洋科学研究专编的法律涵义，将考古活动从“海洋科学研究”的范畴中排除出去，方可避免无意义的冗余。再次，从宗旨和目的解释而言，海洋科学研究不应涵盖考古这种针对人造物体的活动。《海洋法公约》

[7]《联合国海洋法公约》（1982 年），第 56 条。

[8] Bernard H. Oxman, *Marine Archaeology and the International Law of the Sea*, 1988, p. 369.

[9] International Law Committee, *Articles Concerning the Law of the Sea with Commentaries*, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1956/Add.1 (1956), Art. 68(5).

[10] Sarah Dromgoole, *Underwater Cultural Heritage and International Law,* 2013, p. 268.

[11] Sarah Dromgoole, *Underwater Cultural Heritage and International Law,* 2013, p. 271.

的编撰历经三次会议，尽管第一次会议后，1958 年《日内瓦大陆架公约》并未专门涉及海洋科学研究制度，但对其会议记录的研究表明，考古研究并不意在被纳入“有关大陆架且在大陆架上开展的研究”这一概念以及沿海国的同意制度之中。[12]在第三次会议中，许多国家的提案表明海洋科学研究应当被限制于海洋环境研究。[13]类似的定义还体现在的 1975 年的《单一协商案文（临时）》（ISNT）第 3 条和 1976 年的《单一协商案文（修订）》（RSNT）第 4 条。[14]虽然这些规定并未被纳入《公约》的最终文本，但是它们可以体现编撰者的“不针对人造物体”的意图。科技水平的发展增加了考古技术的种类，使得人们有更多高效的勘测手段来检测考古物品的位置、状态。如果使用声纳等技术远程测量海底和底土状态，考古者很难证明这种勘测手段不是海洋科学研究，因为海底和底土是海洋环境的重要组成部分。此外，考古者难以避免勘测过程中广泛收集数据，而这些数据经过汇总后可能涉及沿海国的自然资源开发勘探、经济效益，甚至军事测量。[15]此类遗产活动将属于受沿海国管辖的海洋科学研究。

第三种情形是沿海国对其他事项行使管辖权。首先，为了实施水下文化遗产活动，第三国可能会在沿海国的专属经济区内建造和使用人工设施和结构。《海洋法公约》规定，如果设施和机构出于经济目的，为了勘探专属经济区自然资源或者可能妨害沿海国行使权利，就会侵犯沿海国管辖权。[16]而部分人工结构可能非常巨大，以致于干涉了沿海国或其他国家的航行自由权利。[17]其次，《海洋法公约》还规定沿海国享有对环境保护的管辖权，包括海洋污染行为。某些情况下，水下文化遗产可以从这些规定中得到间接的保护。[18]例如，第三国可能在专属经济区放置人工结构用以支持考古行动，如果人工结构随意排放污染物，或者考古者将污染物随意倾倒在海床上，第三国的行为就会落入沿海国的管辖权范畴。[19]再次，当专属经济区位于大陆架上方时，沿海国有授权和管理为一切目的在大陆架上进行钻探的专属权利。[20]尽管“钻探”一词定义不明，从广义上讲，它可以包括任何探测或以其他方式干扰海床的活动，包括挖掘、使用支柱清洗导转器和其

[12] Anastasia Strati, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: an Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea*, 1995, p. 42.

[13] Bulgaria et al., *Draft Articles on Marine Scientific Research*, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, UN Doc. A/CONF.62/C.3/L.26, April 3, 1975, p.213; Colombia et al., *Draft Articles on Marine Scientific Research*, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, UN Doc. AVCONF.62/C.3/L.29, May 6, 1975, p.216; Trinidad and Tobago, *Draft Articles on Marine Scientific Research*, UN Doc. A/CONF.62/C.3/L.9, August 5, 1974, p.252.

[14] *Informal Single Negotiating Text*, Third United Nations Conference on the Law of the Sea, UN Doc. A/CONF.62/WP.8, May 7, 1975, p.177; *Revised Single Negotiating Text (Part I)*, Third United Nations Conference on the Law of the Sea, UN Doc. A/CONF.62/WP.8/Part I, May 6, 1976, p.180.

[15] Daniel Patrick O’ Connell, *The International Law of the Sea,* 1984, p. 1028.

[16]《联合国海洋法公约》（1982 年），第 60 条。

[17] Alexander Proelss, *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary,* 2017, p. 471.

[18] Sarah Dromgoole, *Underwater Cultural Heritage and International Law,* 2013, p. 272.

[19]《联合国海洋法公约》（1982 年），第 210 条。

[20]《联合国海洋法公约》（1982 年），第 81 条。

他类似装置，甚至包括使用炸药。[21]当沉船类遗产如果深度嵌入海床，第三国对其进行的挖掘活动极大可能会侵犯沿海国的专属管辖权。

2、船旗国的完全豁免权

《海洋法公约》第 95、96 条规定，军舰和由一国所有或经营并专用于政府非商业性服务的船舶在公海上完全豁免权，不受船旗国以外的其他国家管辖。这两条规定同样适用于专属经济区。“完全豁免权”指由国家主权衍生的管理权利，由船旗国自身行使立法、行政、司法管辖权。[22]这两类享有豁免权的沉船将不受沿海国扣留、管理，沉船的管辖权归属船旗国。[23]《海洋法公约》第 236 条还将海军辅助舰也纳入主权豁免的范围内。然而，海军辅助舰的内涵十分广泛，包括为补充海军作战能力而航行的后勤舰、运兵船、货船、运煤船、反水雷舰艇、医院船、测量船、油船、拖船等。[24]这些船只往往能符合“一国所有或经营并专用于政府非商业性服务的船舶”的定义，因此下文将不予单独探讨，而仅分析军舰和专用于政府非商业性服务的船舶的豁免地位。

《海洋法公约》第 29 条提供了军舰的定义：为本公约的目的，“军舰”是指属于一国武装部队、具备辨别军舰国籍的外部标志、由该国政府正式委任并名列相应的现役名册或类似名册的军官指挥和配备有服从正规武装部队纪律的船员的船舶。《海洋法公约》第 96 条则极为简单地描述“由一国所有或经营并专用于政府非商业性服务的船舶享有完全豁免权”。可见，军舰的定义较为清晰，但专用于政府非商业性服务的船舶定义仍待解释。例如，何为“一国经营”？根据国际法委员会解释，“经营”包括国家对船舶的“拥有”“控制”“管理”和“租赁”。[25]再如，国际上对“非商业性”的解释尚无定论。2012 年 ICJ 在德国诉意大利案中提出了一个可行的判断标准，即辨别船只在沉没时的行动是否由法律上的任一主体都可以实施（acts *jure gestionis*），还是只能由主权主体实施（acts *jure imperii*），后者应视为非商业性。[26]但不同国家法院对行为是主权性质还是私人性质的解读仍可能不同：1926 年意大利某法院曾判定，外国政府为其军队购买鞋子属于私人行为，因此不属于主权豁免的范围内；而美国的法院则极为坚决地认定，同样的交易对于该外国政府而言“属于保护自身免受敌人侵害的最高主权职能”。[27]因此，专用于政府非商业性服务的船舶是一个宽泛且模糊的概念，有待个案解释。

然而，船旗国若想主张主权豁免，除了证明其沉船符合豁免船只的定义以外，

---

[21] Sarah Dromgoole, *Underwater Cultural Heritage and International Law,* 2013, p. 269.

[22] 范贤隽：《UCH 保护视域下沉没军舰的管辖权问题研究》，大连海事大学 2020 年硕士学位论文，第 13 页。

[23] Donald R. Rothwell (Eds.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea,* 2015, p.872.

[24] Donald R. Rothwell (Eds.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, 2015, p.871.

[25] International Law Committee, *Draft Articles on Jurisdictional Immunities with Commentaries*, UN Doc. A/46/10, 1992, Art. 16.

[26] Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy), Judgement, ICJ Report 2012, para. 61.

[27] Thommen Thamarappallil Kochu, *Legal Status of Government Merchant Ships in International Law,* 1962, p. 20.

还需解决另一个棘手的问题：作为水下文化遗产，沉船已经连续或周期性地处于水下至少一百年，它们是否属于《海洋法公约》语境下享有完全豁免权的船只呢？对此存在两种观点。第一种观点认为，船旗国管辖权的基本原理是为了满足国际航行以及船舶所进行的其他对海洋的合法使用的需求，[28]沉没的船只由于失去其适航性已不具备船的特性，也无法符合军舰的定义。[29]美国的最高法院曾在 Baltimore v. Unite States 一案中，认定船只由于失去航行的能力，所以不再是法律意义上的船，也不再是美国的国家财产。[30]此外，《海洋法公约》因船只行使国家的主权职能而赋予其完全管辖权，沉没的船只同样无法行使此种公共目的。[31]第二种观点认为，哪怕是沉没的船只也应处在船旗国的完全管辖权下，尤其主张沉没军舰应享有绝对豁免。主要的海洋强国支持军舰主权豁免的地位，认为这一规则已上升至习惯法地位。[32]美国、德国、日本、西班牙、俄罗斯和英国曾发表单边声明，称主张沉没的军舰仍然可以适用于主权豁免；[33]荷兰与澳大利亚在双边声明支持了同一立场；[34]在著名的 Odyssey 案中，美国上诉法庭承认西班牙对梅赛德斯号沉船的专属管辖权，并驳回了奥德赛公司的请求，承袭了 Sea Hunt 和 Steinmetz 案的判决结果。[35]对军舰沉没后的军事安全考量，以及对军事坟墓的尊重是支持这一观点的主要依据。[36]然而，历史悠久的沉没军舰是否仍具备军事利益是需要进行个案讨论的问题。早期美国法院其实并不支持船旗国主张美国领海内沉没军舰的权利，如今考虑到大量美国军舰沉没在别国的领海，美国出于维护国家利益需要才主张沉没军舰豁免。[37]这一矛盾的立场使美国主张“沉没军舰豁免处于习惯法地位”缺乏可信度，但不可否认，该观点显示了习惯法的发展趋势。

除了依据《海洋法公约》主张豁免，船旗国还可以通过声明沉没的军舰和国家公有船舶因其国家财产地位享有豁免权，从而禁止沿海国对该财产进行任何实际的干扰行为，甚至任由船只残骸留在海底。[38]相应衍生的问题是：经过漫长岁

---

[28] Anastasia Strati, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: an Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea*, 1995, p. 221.

[29]《海洋法公约》第二十九条，规定“军舰是...配备有服从正规武装部队纪律的船员的船舶.”

[30] Jason R. Harris, “Protecting Sunken Warships as Objects Entitled to Sovereign Immunity", *University of Miami Inter-American Law Review*, Vol. 33, No. 1, 2002, p. 111.

[31] Craig Forrest, “An International Perspective on Sunken State Vessels as Underwater Cultural Heritage”, *Ocean Development & International Law,* Vol. 1, No. 34, 2010, p. 45.

[32] Daniel Patrick O’ Connell, *The International Law of the Sea,* 1984, p.914.

[33] Include US, Germany, Japan, Russia, Spain, UK, see in *Protection of Sunken Warships, Military Aircraft and Other Sunken Government Property*, Federal Registration, Document 04-2488, February 5, 2004, pp.5647, 5648

[34] Historic Shipwrecks Act 1976, No. 190, 1976, p.1.

[35] Odyssey Marine Exploration Inc. *v.* The Unidentified Shipwrecked Vessel, 657 F.3d 1159 (2011), p.43; United States *v.* Steinmetz, 763 F. Supp.1293 (1991), p.1299; Sea Hunt, Inc. *v.* Unidentified Shipwrecked Vessel or Vessels, 191 F.R.D. 508 (1999), p. 692.

[36] Alfred P. Rubin, “Sunken Soviet Submarines and Central Intelligence: Law of Property and the Agency”, *American Journal of International Law*, Vol. 69, No. 4, 1975, pp. 855-858.

[37] 林蓁：《领海内满足水下文化遗产定义的军舰的法律地位:中国和东盟国家立法研究》，《中国海洋法学评论》2018 年第 1 期，第 3 页。

[38] Anastasia Strati, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: an Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea*, 1995, p. 221.

月后，假设沉船仍保有得以识别其身份的特征信息，船旗国如何证明自己保有沉船的所有权？对此，存在两种国家实践中的情形，其可能导致船旗国丧失对沉船的所有权。首先，在战斗中沉没或者被俘获的船只往往视为船旗国失去所有权。1904 至 1905 年日俄战争期间，沙皇俄国军舰 Admiral Nakhimov 号沉没于对马海峡。1980 年，彼时该沉没地点已经归于日本管辖，某日本公司宣布计划打捞这艘沉没的军舰，但苏联提出了抗议，理由是作为沙皇俄国的继承国，这艘军舰归苏联所有。日本政府驳回了这一主张，辩称由于这艘军舰是在日俄战争期间沉没的，它应被视为战利品。经此风波后，日本公司并没有继续打捞。[39]其次，船旗国只有在积极表明其放弃船只的意图时，可视为对所有权放弃。在 Sea Hunt 案中，美国上诉法院提出“国有船只明示放弃”已经成为习惯法的一部分。[40]如果船员迫于一些紧急情况弃船，如恶劣天气等，并非意味着船旗国主动放弃所有权。[41]而船只沉没之后，时间的流逝和非使用等消极行为也不足以剥夺所有权。[42]当然，部分国家也采用“推断放弃”的原则。美国 ASA 法案规定，沿海国对嵌入其水下陆地的任何废弃沉船拥有所有权。[43]芬兰文物立法规定，一艘 100 多年前沉没的沉船属于芬兰领土范围，如果可以从外部情况推断它已被船主遗弃，则属于芬兰国家。[44]

（二）《遗产公约》：属地管辖的扩张

《遗产公约》作为专门性的水下文物保护公约，无疑是对《海洋法公约》的具体化。但在编撰过程中，参会国家面临着两大挑战：一是《遗产公约》的编撰不能打破《海洋法公约》在专属经济区达成的管辖权精致平衡；二是文物保护形势严峻，国际社会普遍希望《遗产公约》能在管辖机制设计上比《海洋法公约》更进一步。[45]在重重限制下，《遗产公约》10 条专门对专属经济区的水下文化遗产保护进行了规定，建立了“协调国”和“协商国”的合作管辖制度。协调国负责与所有其他利益相关国家协商保护制度，并执行约定的保护措施；[46]协商国有权参与遗产保护，并制约协调国。但在实际情况中，对于采取何种保护措施以及实施的时间节点等问题，协调国和协商国之间可能存在不同意见。虽然合作管辖制度旨在平衡国家利益，其程序设计过于行政化，实施的效率并不高。[47]

---

[39] Jason R. Harris, “Protecting Sunken Warships as Objects Entitled to Sovereign Immunity", *University of Miami Inter-American Law Review*, Vol. 33, No. 1, 2002, p. 120.
[40] Sea Hunt, Inc. *v.* Unidentified Shipwrecked Vessel or Vessels, 191 F.R.D. 508 (1999), p. 643.
[41] Sarah Dromgoole, *Underwater Cultural Heritage and International Law,* 2013, p.106.
[42] *Protection of Sunken Warships, Military Aircraft and Other Sunken Government Property*, Federal Registration, Document 04-2488, February 5, 2004, pp.5647, 5648; Columbus-America Dis. *v.* Atlantic Mut. Ins. Co., Judgement, 974 F.2d 450 (1992), p. 461.
[43] Abandoned Shipwreck Act of 1987, P. L. No.100–298, § 2101(b).
[44] Mikko Matikka, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: National Perspectives in Light of the UNESCO Convention 2001,* 2006, p.47.
[45] 赵亚娟：《水下文化遗产保护的国际法制——论有关水下文化遗产保护的三项多边条约的关系》，《武大国际法评论》第 1 期，第 109 页。
[46] 张湘兰，朱强：《<保护水下文化遗产公约>评析》，《中国海洋法学评论》2014 年第 1 期，第 126 页。
[47] 张湘兰，朱强：《<保护水下文化遗产公约>评析》，《中国海洋法学评论》2014 年第 1 期，第 127 页。

为了平衡各国的利益，《遗产公约》建立了合作管辖机制，并强调没有为任何国家新增专属管辖权。但是该公约的部分规定可能会引发协调国属地管辖的扩张，进而导致协调国与其他国家（包括船旗国）产生遗产活动管辖冲突，以下为属地管辖扩张的两种具体表现。第一，协调国在特定情况下拥有单边实施遗产活动的权利。《遗产公约》第 4 款规定在紧急危险且必要的情况下，协调国可以在协商之前就采取一切可行的措施来保护水下文化遗产免受危害。“紧急危险”指可能立即使水下文化遗产遭受不可逆转的伤害，常见情形既包括擅自开发、劫掠、毁坏等人为原因，也包括海底地震、火山等可能摧毁水下文化遗产的自然原因。UNESCO 早在 2016 年就发布报告，揭露了潜水员大肆掠夺古沉船的事实。[48]当然，一些限制也必须加诸协调国：协调国采取的措施应当符合国际社会的共同利益，一旦各缔约国商议评定后认定该行为不符合紧急危险情况，协调国资格将被撤销，并施以其他处罚。[49]由于沿海国除放弃外自动成为协调国，该条款实际扩大了沿海国的权利，使其可以单边实施遗产活动，导致协调国和协商国间产生冲突。

第二，协调国有权对针对他国沉船的遗产活动管辖进行干预。《遗产公约》规定，在专属经济区内，未经船旗国的同意和协调国的协作，不得对国家船只和飞行器采取任何行动，除非沿海国的主权权利和管辖权受到干涉，或者国家船只和飞行器处于紧急危险中。[50]“国家的船只和飞行器”指国家公有，且在沉没时由政府使用的符合水下文化遗产定义的船只或飞行器。类似的规定还体现在《遗产公约》第 12（7）条，即任何缔约国未经船旗国的许可，不得对“区域”内的国家船只或飞行器采取任何行动。对比“区域”的规定，专属经济区的表述似乎要求缔约国（包括船旗国）在开展任何针对国家船舶和飞机的活动之前，必须先与协调国进行合作，沿海国或其他协调国有权阻止船旗国处置位于其专属经济区或大陆架上的沉没国家船舶和飞机。这可能被视为沿海国属地管辖的又一次扩张，导致沿海国与船旗国发生管辖冲突。

（三）水下遗产与遗产活动管辖权冲突及例外

当水下文化遗产涉及两类享有完全豁免的船只时，船旗国可以对沿海国的管辖提出完全豁免，这一抗辩既可以基于习惯法主张，也可以基于国家财产地位主张，最终的结果取决于个案分析。尽管船旗国可以通过管辖豁免排除他国对沉船的干扰，例如可以拒绝他国进行考古活动，但这并不意味着船旗国取得了针对沉船的遗产活动的管辖权。在《遗产公约》的规定中，沿海国和船旗国都有权管理

---

48 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Pillaging*, Seventh Meeting of the Scientific and Technical Advisory Body to the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage (STAB), UCH/16/7.STAB/6, 2016, p. 2.

49 张忠野：《国际水下文化遗产的管辖和保护与我国法之完善》，《政治与法律》2015 年第 10 期，第 100 页。

50 《保护水下文化遗产公约》（2001 年），第 10 条第 7 款。

针对沉船的遗产活动。[51]此种情况下，沿海国无法同时取得对水下文化遗产及其遗产活动的双重管辖权，水下遗产与遗产活动两者的管辖权间存在冲突，开展遗产保护活动将依赖于两国间的协商与合作。

但存在例外情况，即沿海国可以通过“剩余权利”同时取得水下遗产和遗产活动的管辖权，水下遗产与遗产活动的管辖权主体实现统一。部分学者认为，尚属空白的水下文化遗产的管辖权应交由“剩余权利”条款（residual right）判断。[52]“剩余权利”条款虽然尚未在海洋法仲裁中得到适用，但是该条款为判断水下遗产和遗产活动的管辖权提供法理基础。当专属经济区出现《海洋法公约》未明确规定的权利分配时，沿海国与第三国的冲突应当在公平的基础上参照一切有关情况，考虑到所涉利益分别对有关各方和整个国际社会的重要性，加以解决。[53]具体而言，如果第三国的水下遗产活动涉及侵犯沿海国的既有权利，那么水下文化遗产的管辖权分配将倾向于沿海国；反之，若第三国的活动不涉及任何既有权利，那么该管辖权分配将有利于第三国和国际社会。[54]因此可见，若遗产活动涉及或大概率侵害沿海国的“主权权利和管辖权”，那么水下遗产和遗产活动的管辖权都会归属沿海国，管辖权的权利主体呈现同一性。

沿海国可以通过《海洋法公约》第 56、77 条和《遗产公约》第 10 条第 2 款主张遗产活动侵犯其既有的“主权权利和管辖权”。由于上文已经讨论了《海洋法公约》的具体情形，笔者将不再赘述，而直接分析《遗产公约》的情形。《遗产公约》第 10 条第 2 款赋予缔约国为保护其主权权利和管辖权而禁止或授权开发本国专属经济区内或大陆架上文化遗产的权利。“开发”指以水下文化遗产为其主要对象，并可能直接或间接对其造成损伤或破坏的活动，如挖掘、取样等活动。在《遗产公约》的起草阶段，多个国家提出，沿海国完全可以通过主张“主权权利和管辖权”来间接管辖遗产活动。[55]而该条款承认了水下文化遗产与自然资源之间的紧密联系，[56]支持沿海国为保护专属经济区的自然资源而规制水下文化遗产活动。上述第 2 款不会受专属经济区内“共同商讨+实施一致同意措施”的合作管辖模式约束。考虑到《遗产公约》第 3 条规定“本公约中的任何条款均不得妨碍国际法，包括《联合国海洋法公约》，所赋予各国的权利、管辖权和义务。本公约应结合国际法，包括《联合国海洋法公约》，加以解释和执行，不得与之相

[51]《保护水下文化遗产公约》（2001 年），第 10 条第 7 款。
[52] 张明达：《水下文化遗产管辖机制构建研究》，《武大国际法评论》2023 年第 1 期，第 61 页。
[53]《联合国海洋法公约》（1982 年），第 59 条。
[54] Sarah Dromgoole, “Revisiting the Relationship between Marine Scientific Research and the Underwater Cultural Heritage”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 25, 2010, p. 57.
[55] Roberta Garabello (Eds.), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: before and after the 2001 UNESCO Convention*, 2003, pp. 147-150.
[56] Sarah Dromgoole, *Underwater Cultural Heritage and International Law,* 2013, p. 290.

悖。”这一条款似乎已经解释了《遗产公约》应在沿海国主权权利受侵害之时让位于《海洋法公约》。并且，强行要求沿海国实施“一致同意”措施可能打破公约得以建立的重要利益平衡原因。[57]正如 Sarah Dromgoole 所说的，可以将《遗产公约》第 10 条 2 款视作独立的规定，在沿海国主权权利受到威胁时，协商仅仅只是道德义务。[58]因此，尽管《遗产公约》要求协调国必须履行共同商讨及实施相应保护措施的义务，协调国仍可以通过主张“主权权利和管辖权”来实现水下文化遗产和遗产活动的双重管辖。

三、专属经济区内水下遗产活动管辖权冲突的国际法解决路径

沿海国和船旗国之间的冲突主要源自两方面原因：一是《海洋法公约》下，属地管辖与属人管辖同时具备合法性，造成水下文化遗产本身及遗产活动的管辖权被分割于不同主体；二是《遗产公约》下，协调国的属地管辖得到合法扩张，甚至可以干预船旗国对特殊沉船的属人管辖权。各方在产生冲突时往往会优先考虑自身诉求，保护水下文化遗产的共同目标反而被搁置。因此，极有必要讨论国家间管辖权冲突的协调和解决路径。

（一）依托双边、多边机制的国际合作

当国家间出现水下文物及其活动管辖权争议时，应首选通过双边、多边协议协商解决。水下文物活动的主要目的是促进科学研究与知识传播，推动历史、海洋学、考古学等领域的知识积累。两部公约也体现了鼓励合作的精神：《海洋法公约》第 303 条规定了各国在文物保护方面应当积极进行国际合作，《遗产公约》第 25 条也将协商作为争端解决的首选方案。历史上已有的实例为合作开展水下文化遗产活动提供了借鉴意义。

1972 年澳大利亚与荷兰签订《关于荷兰古沉船的协定》，针对在澳大利亚管辖水域内发现的荷兰东印度公司沉船遗址，确定了两国共同保护的模式。[59]这一协定平衡了荷兰的属人管辖权以及澳大利亚的属地管辖权。双方约定通过协商合作管理沉船遗址，任何涉及沉船的打捞、考古研究或文物保护活动需经两国政府共同批准。若发现新沉船或计划开展活动时，任何一方需及时通知对方，协商处理方案。澳大利亚负责监管沉船遗址，打击非法打捞或破坏行为；荷兰则有权派专家参与考古项目，对文物研究和保护提出要求。

2004 年美国、英国、法国和加拿大缔约了《关于“RMS 泰坦尼克号”沉船协定》。[60]泰坦尼克号是一艘英国皇家邮轮，于 1912 年沉没，1985 年在加拿大大陆架上被发现。各国同意以原地保存为原则，仅在处于科学、文化、教育的目的时

---

[57] 赵亚娟：《水下文化遗产保护的国际法制——论有关水下文化遗产保护的三项多边条约的关系》，《武大国际法评论》2007 年第 1 期，第 121 页。

[58] Sarah Dromgoole, *Underwater Cultural Heritage and International Law,* 2013, p. 301.

[59] Netherlands and Australia, *Agreement concerning Old Dutch Shipwrecks*, 6 November, 1972.

[60] United Kingdom, United States, Canada, and France, *Agreement Concerning the Shipwrecked Vessel RMS Titanic,* November 6, 2003.

才可以允许打捞或发掘。缔约国应为遗产保护而充分合作，在本国内设置“授权制度”，规范本国国民和船舶进行的项目，如单纯进入沉船船体的项目，或针对船体外部的沉物的项目；在国际合作方面，四国之间应履行通知义务，将本国对申请批准新项目的意见告知其他缔约国，并考虑其他缔约国的反馈意见。[61]

总而言之，在进行遗产活动合作时，国家间应当积极互通信息，派遣专家参与文物保护，共享文物展览权利；在国内设置遗产活动授权机制，严禁私自打捞或商业开发，并且履行监管职责。

（二）单边管辖权扩张的国家自我约束

属地管辖的扩张是引发遗产活动管辖权争端的重要原因。因此，如果各国自我约束单边管辖权的扩张，将有利于缓解国家间管辖权摩擦，促进国际文物保护合作。为此，各国应采取以下相应措施。

首先，建立信息共享和共同保护机制。《遗产公约》在专属经济区建立了报告机制和共同商定保护措施的合作管辖机制，旨在促进缔约国合作保护水下文化遗产。缔约国负有报告义务，无论是发现还是意图对水下文化遗产进行开发，缔约国都应将情况告知 UNESCO 的总干事，总干事应迅速将信息告知所有缔约国，所有与水下文化遗产确有关系的缔约国都可以表示愿意给予保护咨询。水下文化遗产的保护模式也应当由协商国（包括协调国）共同商定，并实施经其一致同意的保护措施。

各国可以借鉴《遗产公约》的制度框架，借助构建信息共享平台，对专属经济区内水下文化遗产进行系统、高效的保护。信息共享平台不仅应涵盖水下文化遗产的发现信息，还需囊括过往保护项目的详尽记录、研究成果，确保缔约国之间信息的全面、及时互通。此外，尽管《遗产公约》在某些情况下赋予了协调国单边权利，协调国也应尽量在事前或事后，将实施保护措施的意图和内容告知其他相关国家；在日常文物保护中，协调国应定期召开国际研讨会和多边会议，邀请各国专家和机构充分交流保护经验，制定科学合理的保护策略。

其次，遵循“国际礼让”原则。面对同等效力的立法规则，国际法无法解决管辖权的优先适用问题。一国可以基于国际礼让，出于尊重他国主权的目的，克制本国权力扩张。国际礼让并非强制义务，而只是一种国际道德。在西班牙沉船梅赛德斯号一案中，美国法院认为，在有证据证明 25%的沉船货物属于西班牙政府的国有财产的情况下，出于国际礼让，应当判定沉船与其货物共同享有豁免权，以此保护西班牙的国家利益。[62]“国际礼让”原则为遗产活动管辖权冲突提供了一种解决方式，即在他国对水下文化遗产主张主权豁免时，沿海国承认他国管辖，

[61] 赵亚娟：《法国水下文化遗产保护立法与实践及其对中国的启示》，《华南理工大学学报（社会科学版）》2013 年第 3 期，第 89 页。

[62] Mercedes Case (Odyssey Marine Exploration Inc. v. The Unidentified Shipwrecked Vessel), Judgement, US Court of Appeals 2001, pp. 46, 47.

以此维护国家间的良好合作关系，推进水下文化遗产保护。

再次，允许自由领域内的考古活动。《遗产公约》涵盖了一种不会对水下文化遗产造成直接干扰的活动，即“进入（access）”，只要不妨碍对水下文化遗产的保护和管理，沿海国应鼓励人们以“负责和非闯入”的方式进入水下文化遗产，对其进行考察或建立档案资料。“进入”包括近距离观赏，包括休闲潜水，业余考古，公共部门利用技术扫描影像而为公众呈现等形式。这一规定体现了《遗产公约》原地保存水下文化遗产的原则，以及将水下文化遗产视为全人类共同财富的宗旨。例外在于，当水下文化遗产处于十分脆弱的状态时，为人类后代保全水下文化遗产的公共利益将超过向公众开放参观的利益，此时应当限制或禁止公众访问水下文化遗产。[63]《海洋法公约》并未规定其他国家能否“进入”水下文化遗产。但在专属经济区内，所有国家都享有航行自由，只要不对其他船只造成干扰，[64]并且以和平为目的，不威胁沿海国的安全，[65]以考古为目的的“进入”应当被认为属于航行自由。在符合国际法的前提下，沿海国应允许潜水员或研究人员进入水下文化遗址。有序的进入机制不仅能推动历史、考古、文化研究的进步，并且能增进公众保护水下文化遗产重要性的理念，加强不同国家与民族间的文化理解与交流。

四、专属经济区水下遗产管辖国际法机制与国内法体系的衔接

国内法对水下遗产活动的管辖机制同样呈现属地和属人管辖的特征。[66]属地管辖指国家对领土上的人、事、物享有完全、排他的管辖权，并对其进行立法、行政、司法的管辖。[67]属人管辖则是指对一切拥有本国国籍的人实施管辖的权利，[68]类似于公民因国籍接受管辖，船舶也因悬挂国旗而接受船旗国的属人管辖。[69]通过分析主要国内立法模式，笔者将检验国内立法能否解决遗产活动的管辖冲突，并对国内法与国际法管辖制度的衔接与协调提出建议。

（一）国际法机制与国内法体系衔接问题下的主要国内立法模式

大部分国家会将属地管辖运用在国内文化遗产立法中，划定水下文化的管辖区域并规制该区域内的遗产活动。根据不同的管辖区域划定，笔者将相关的属地立法模式分为四类（参见表 1），并着重关注国内法是否将遗产活动管辖延伸至专属经济区。第一类，立法未规定水下遗产活动管辖的区域，如菲律宾在 2009 年出台的《国家文化遗产法》。该法案虽然界定“考古区域”包括水下文物，但是并未明确文物在哪些水下区域会受到管制。[70]针对遗产活动，《国家文化遗产法》

---

[63] Sarah Dromgoole, *Underwater Cultural Heritage and International Law,* 2013, p. 322.
[64] Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v Ukraine) , Judgement, ICJ Report, 2009, p. 45, para. 201.
[65] Corfu Channel Case (United Kingdom/Albania), Judgement, ICJ Report, 1949, p. 34.
[66] 张明达：《水下文化遗产管辖机制构建研究》，《武大国际法评论》2023 年第 1 期，第 53 页。
[67] 王铁崖主编：《国际法》，北京：法律出版社 1995 年版，第 126 页。
[68] 王铁崖主编：《国际法》，北京：法律出版社 1995 年版，第 127 页。
[69] 白桂梅：《国际法》，北京：北京大学出版社 2015 年版，第 379 页。
[70] National Cultural Heritage Act of 2009, Republic Act No. 10066 (Phil.), Section 3(d).

规定所有考古活动（如勘探、挖掘、研究等）必须事先获得国家博物馆或相关主管部门的书面许可，国家博物馆下设的考古部门负责审批、监督考古项目。未经书面授权和直接监督，不得进行水下考古，否则将面临罚款甚至刑事责任。[71]第二类，立法仅管辖国家领海内的遗产活动，如英国 1973 年的《沉船保护法》。该法案明确适用于在英国水域内的沉船，政府可通过行政命令划定特定沉船周围区域为“限制区”。[72]在“限制区”内，任何干扰、打捞或破坏沉船的行为必须获得国务大臣颁发的许可证。在“非限制区”内，任何人发现新的沉船遗迹也应当报告相关机构。第三类，立法规定“国家管辖范围内水域”，未直接点明包括专属经济区，如中国的《水下文化保护管理条例》和《中华人民共和国文物保护法》。两部法令都规定我国享有“遗存于中国领海以外依照中国法律由中国管辖的其他海域内的起源于中国的和起源国不明的文物”的管辖权和所有权，《文物保护法》还规定“中国管辖的其他海域内出土、出水的可移动文物”归属国家所有。[73]国家有权对相关的文物活动（包括考古调查、勘探、发掘活动）设立许可制度。[74]省、自治区、直辖市人民政府可以将水下遗存的文物分布较为集中，需要整体保护的区域划定为水下文物保护区。[75]因此可知，我国实质上将专属经济区的水下文化遗产活动纳入国家的管辖权范围内。第四类，立法明确规定国家有权对专属经济区或者大陆架上的文物及文物活动进行管辖，如美国 1972 年的《国家海洋保护区法》以及澳大利亚 2018 年的《水下文化遗产法》。前者授权商务部长指定和保护具有特殊国家意义的海洋环境地区，[76]可以在专属经济区的水下文化沉船周围设立海洋保护区，禁止对设立海洋保护区的水下文化沉船占有、出售和非法的流通。后者明确将对文物及文物活动的管辖权延伸至外大陆架，并对未授权许可证，私自实施遗产活动的行为实施管制。[77]

除了应用属地原则管辖遗产活动外，部分西方国家将属人原则纳入立法，管辖本国公民的域外遗产活动。例如，美国 2004 年《沉没军舰法》限制本国国民只有在授权的情况下才能对沉没军舰实施遗产活动。[78]又如，英国 1986 年《军事遗骸保护法》规定，如果英国公民、拥有英国国籍的人或受英国保护的人在国际海域实施了破坏、挖掘等侵犯水下文化遗产的行为，将被判定为有罪。[79]

---

[71] National Cultural Heritage Act of 2009, Republic Act No. 10066 (Phil.), Section 30(2)(a).

[72] Protection of Wrecks Act 1973, c. 33 (UK), Section 1(1) & 2.

[73]《中华人民共和国文物保护法》（2025 年），第五条；《中华人民共和国水下文物保护管理条例》（2022 年），第二、三条。

[74]《中华人民共和国水下文物保护管理条例》（2022 年），第十一、十二条；《中华人民共和国水下文物保护管理条例》（2022 年），第四十七条。

[75]《中华人民共和国文物保护法》（2025 年），第四十条。

[76] 参见美国国家海洋和大气管理局（NOAA）网站，https://sanctuaries.noaa.gov/about/legislation/，2025 年 3 月 16 日访问。

[77] Underwater Cultural Heritage Act 2018, Commonwealth Act No. 95, Part 3. 23.

[78] Sunken Military Craft Act of 2004, Pub. L. No. 108 - 292, 118 Stat. 1009, Section 1402 (a).

[79] Protection of Military Remains Act 1986, c. 36, Section 3(1).

表 1：国家间遗产活动属地管辖的主要立法模式

类别	国家	国内法案	是否将专属经济区/大陆架纳入管辖区域
第一类	菲律宾	2009 年《国家文化遗产法》（National Cultural Heritage Act of 2009）	未说明区域
第二类	英国	1973 年《沉船保护法》（Protection of Wrecks Act 1973）	否
第三类	中国	2022 年《中华人民共和国水下文物保护管理条例》 2025 年《中华人民共和国文物保护法》	专属经济区和大陆架内起源于我国的文物，打捞出水的文物或者无法辨明物主的文物
第四类	美国	1972 年《国家海洋保护区法》（National Marine Sanctuaries Act）	是
	澳大利亚	2018 年《水下文化遗产法》（Underwater Cultural Heritage Act 2018）	是，明确将对文物的管辖权延伸至外大陆架

（二）国内法协调国际法管辖机制的建议

虽然各国国内法规定各不相同，但多数都扩张了本国的属地管辖，将专属经济区内的文物纳入国家的管辖范畴内，并且默认国家有权管辖上述针对文物的考古活动。大部分国家没有在立法中明确船旗国是否享有豁免权以及基于何种条件享有豁免，也没有声明本国是否就在他国专属经济区沉没的沉船享有主权豁免。因此，各国国内法并没有解决国际法下遗产活动管辖权的冲突问题。针对各国立法现状，为了使国内法更好地衔接国际法，有序解决国家间遗产活动管辖冲突，笔者提出以下建议：

首先，国家可以在水下文化遗产及遗产活动的立法中，纳入《海洋法公约》规定的沿海国对专属经济区和大陆架上自然资源的主权权利和管辖权。水下文化遗产往往和自然资源联系十分紧密，且诸如“挖掘”“钻探”“收集底土数据”等遗产活动极可能侵害沿海国的自然资源，或者属于沿海国所管辖的海洋科学研究的一部分。借鉴《海洋法公约》和《遗产公约》第 10（2）条的规定，国内法可以明确“若他国实施水下遗产活动妨害了沿海国的主权权利和管辖权，沿海国享有遗产活动的管辖权”。相应地，国家应当允许在公共监管下民众和机构有序的“进入”，如潜水观赏、用影像记录遗产面貌等。

其次，国家可以在立法中完善信息共享以及协商保护机制。例如，国家可以规定任何主体只要在本国管辖的范围内发现了水下文化遗产，都应当将水下文化遗产的位置信息告知国家机构，国家也会将位置信息、初步研究信息等告知主张权利的其他国家。国家可以与相关国家共同商讨保护措施，可以邀请相关国家的专家直接参与保护措施实践。通过设立这些规定，沿海国将表明其限制单边管辖权扩张的决心，加强国家间文物保护的合作互信。

最后，国家可以在立法中有限或全部承认他国军舰的豁免权。例如，基于互惠原则，当他国对本国军舰豁免权予以认可时，该国可通过立法手段，承认他国在本国专属经济区内的沉没军舰同样享有豁免权。又如，规定他国主张主权豁免事项时需通过外交协商决定。尊重他国的主权豁免，不仅是出于国际礼让的考虑，而且可以促进其他文物保护领域国际合作，增加追回国家流失文物的筹码。[80]

五、结论

水下文化遗产是人类的瑰宝，规范水下文化遗产活动合法节制地进行，是保护文化遗产的重要部分。厘清水下文化遗产活动的管辖冲突问题，不仅能够规范水下文化遗产保护有序进行，而且可以激发管辖国家保护遗产的自主性，促进国家间文化遗产保护合作。

《海洋法公约》和《遗产公约》都呈现出属人管辖和属地管辖的冲突。《海洋法公约》中，沿海国对自然资源享有主权权利，对海洋科学研究、建造人工设施等行为享有管辖权。水下文化遗产在水下度过漫长岁月，极易与自然资源形成紧密联系。第三国在实施遗产活动时容易干扰沿海国的自然资源，而受到沿海国的属地管辖。但有一种特殊的管辖豁免例外，就是船旗国对军舰以及专用于政府非商业性服务的船舶的完全豁免权。船旗国可以通过《海洋法公约》第 95、96 条主张豁免，也可以通过国家财产地位主张豁免。但前者面临的问题是沉没船只是否仍属于《海洋法公约》规定的豁免对象，后者则面临如何证明国家仍保有对沉没船只的所有权。因此，沿海国的属地管辖和船旗国的属人管辖存在冲突可能性。

《遗产公约》建立了“合作管辖机制”以平衡各方利益，但其效力受限于沿海国的主权优先性。尽管“合作管辖”机制旨在促进多边协商，沿海国在紧急情况下的单边行动可能削弱合作基础，船旗国对国家沉没船只和飞行器的排除考古权利也会受沿海国或其他协调国的协作干扰。由于沿海国默认取得协调国地位，因此，可以将《遗产公约》的规定视为对沿海国属地管辖的扩张。

除此之外，水下文化遗产和遗产活动之间的管辖权也可能在国际法上存在冲突。当船旗国行使主权豁免抗辩，则沿海国无法取得两类特殊沉船的管辖权，也无法对其实施水下遗产活动。但船旗国仅有权限制他国单方进行遗产活动，并非取得针对沉没军舰遗产活动的管辖权。此时的船旗国与沿海国的管辖协调将依赖

[80] 张明达：《水下文化遗产管辖机制构建研究》，《武大国际法评论》2023 年第 1 期，第 70 页。

于国家合作。例外在于，沿海国可能同时取得水下文化遗产和遗产活动之间的管辖权，实现管辖主体统一。根据《海洋法公约》的“剩余权利”条款，当船旗国或第三国侵害或可能侵害沿海国的主权权利及管辖权时，水下文化遗产和遗产活动的管辖权同时归属沿海国。这种情况下，《遗产公约》的协商保护机制将成为道德义务，让位于沿海国的主权权利和管辖权。

因此，当国家间面临遗产活动的管辖冲突时，应当首选通过双边、多边机制协商解决。为了促进国际合作，沿海国可以自我约束单边管辖，完善信息共享和共同保护机制，尊重他国的国家主权并遵循国际礼让。国内立法应注意将吸收、转化国际规则，充分维护专属经济区内的主权权利和管辖权，自觉限制单边管辖权扩张，适当尊重“他国军舰豁免”原则，以此加强国家间文物领域的合作互信。

2025年中国国际法学会年会

BBNJ 协定和《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》关联视角下中国参与北极公海渔业资源法律治理的路径研究

邓杨飞龙※，刘画洁

（上海海洋大学 海洋生物资源与管理学院，上海 201306）

摘要：在全球气候变暖导致北冰洋海冰不断融化的背景之下，该区域商业捕捞的可能性也不断加大，北极公海区域渔业资源治理的重要性也不断提升。《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》在北极渔业治理模式上进行了诸多创新，但也存在许多不足与争议之处。BBNJ 协定作为全球海洋治理和秩序构建之中的重要工具，虽然没有直接对北极渔业资源养护和开发进行规制，但其四个实质性领域均对北极渔业资源的可持续发展有明显推动作用，与《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》有明显关联，可以显著提高该地区渔业治理的效能。中国应当以参与 BBNJ 协定作为契机，推广“海洋命运共同体”理念，不断优化我国渔业资源法律治理体系，提升科研水平与深化国际合作，以进一步推动北极公海地区渔业资源的可持续发展。

关键词： BBNJ 协定　《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》　海洋生物多样性　参与路径

引言

伴随着人类社会的不断发展，发展经济与保护环境之间的平衡变得愈发重要，人与自然作为同一个生命共同体，如果人类向自然资源进行无限制的索取，将使生态环境遭到极大的破坏。北极地区拥有丰富的自然资源，但由于特殊的自然地理环境，目前开发程度整体上仍然较低。随着全球气候变暖的速度不断加快，大量的海冰有融化的趋势，各类自然资源的可利用程度也将大幅度提升。各类商业捕鱼活动未来在北极地区也将逐步增加，而在开发利用渔业资源和保护北极地区生态环境平衡之间依然有许多问题待解决。随着《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》（以下简称《北冰洋公海渔业协定》）在 2021 年的正式生效，使得北冰洋公海区域正式有了第一部区域性的渔业协定，对于传统的“A5+5”治理模式又有了进一步的完善。在 2023 年通过的 BBNJ 协定作为全球性的海洋立法的又一重大成果，其涉及的四个方面都和北极地区渔业资源的可持续发展息息相关，与现有的北极渔业治理法律体系可以形成良好的促进作用。但目前北极目前渔业资源养护和管理制度较为碎片化，各方的利益冲突依然存在，BBNJ 协定中部分内容

※ [作者简介]邓杨飞龙，男，重庆永川人 ，上海海洋大学海洋法律系硕士研究生，研究方向为海洋法、渔业法、环境法。刘画洁,上海海洋大学副教授，主要从事海洋法、环境法研究。

的不确定性依然需要各方进行协调与兼容。《北极政策白皮书》中明确了中国作为一个负责任的大国，应当积极参加北冰洋区域的渔业环境治理活动，践行“渔界所至，海权所在也”的海洋理念[1]。在 BBNJ 协定立法的数次活动之中，中国实质性的参与为谈判贡献了重要的中国方案，全面推动了海洋生物资源多样性的维护，有效地助力人类命运共同体的构建。明确《北冰洋公海渔业协定》之中的有关法律问题，以 BBNJ 协定在北极地区的落实与执行为良好契机，扩大我国的海洋发展空间，有利于更好地维护我国海洋主权与海洋权益，提升我国远洋渔业履约水平，也符合海洋命运共同体的理念与全球渔业资源可持续发展的目标。

一、《北冰洋公海渔业协定》存在的问题

（一）联合科学研究和监测计划有缺陷

在《联合国海洋法公约》的框架之下，联合科学研究和监测计划与两个规定的自由——科学研究自由和公海捕鱼自由有关。UNCLOS 对两个不同类型的自由所施加的限制有所区别，针对前者所受的限制明显少于后者，并没有大量的义务需要履行[2]。而行使公海捕鱼自由所受限制主要是来自《联合国鱼类种群协定》，缔约方需要履行有关养护管理义务，还要加入区域渔业管理组织后方能得到捕鱼的机会，自由度明显较低[3]。该计划的最终目的是用于评估未来商业捕鱼的可行性，所以应当将其归类为行使公海捕鱼自由，因而未来应该将此类行为交由区域渔业管理组织进行管理，但目前暂时没有适格的管理主体。协定第四条第六款中并没有明确到底要借鉴、吸收哪些相关科技组织、机构的工作，也没有说明怎样吸收土著的当地文化，使得具体的操作流程依然没有得到细化。北极理事会为北极地区生态环境治理做出了巨大贡献，提供了大量的科学数据与资料；东北大西洋渔业委员会（NEAFC），主要涉及渔业管理与科学技术、数据共享与信息交流等方面的工作。当《北冰洋公海渔业协定》各缔约方召开决策大会时，是否有必要吸纳上述两个组织的成员作为观察员或者参会方，这些问题依然有待明确。

（二）协定续期难度大

《北冰洋公海渔业协定》明确了生效日起十六年以内持续有效，签字期间为十二个月，并且在九个缔约国和欧盟加入之后 30 天才生效，而其他的渔业协定的生效条件往往没有如此严格。《北太平洋公海渔业资源养护和管理条约》的生效时间节点是除了台湾以外六国中有四国批准后 180 日生效，而不是所有缔约方批准后才生效，这也导致《北冰洋公海渔业协定》的生效时间可能因为某个缔约方不予批准而遭到长时间拖延。十六年有效期的特别规定，可谓是本协定的落日条款，各缔约方在缔约之初已经预见到该协定有效施行的期间，只要时限一到则该协定当然失效，立法目的也已经随之实现。该协定在十六年的有效期满后，可

[1] 参见黄硕琳:《渔权即是海权》，载《中国法学》2012 年第 6 期，第 68-77 页。

[2] 参见刘丹:《北极渔业“软治理”的硬法规制及对我国的启示》，载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2023 年第 3 期，第 44-60 页。

[3] 参见沈卉卉：《金枪鱼渔业资源管理制度研究》，上海海洋大学 2019 年博士论文，第 40-41 页。

以以五年为一个周期进行续约，而停止续约有两种方法。[4]由此可见，协定在到期后继续续期的可能性并不大，因为是否续期大概率会被归为上述的实质性事项，而只要有一个缔约方反对则该事项便被一票否决。由于各方对经济利益的追求的强烈意愿往往会大于保护北极渔业资源的意愿，而且本协定并没有对缔约方施加强制性义务，加之强势大国主导对北极的开发与保护措施，本协定的续期更加困难。

（三）法律性质不明确

在《北冰洋公海渔业协定》的序言之中，其表明了目前在该区域建立新的区域渔业管理组织或安排暂时无法实现，而本协定目的是提前预防在中北冰洋公海区域出现不管制捕鱼，手段是采用预防性措施，并且定情视情况追加养护和管理措施。并且在第三条等条款中也表明了各缔约方要针对捕鱼制定临时性养护和管理措施。在《鱼类种群协定》第一条第一款之中，对有关术语进行了定义，区域渔业管理和养护的“安排”本质上就是一种合作机制，具体方法则是制定各种养护和管理措施。由此可见，《北冰洋公海渔业协定》在法律性质上应该被界定为一种区域渔业养护和管理安排，但是目前建立区域渔业管理组织条件又并不成熟，进而导致了前后矛盾的情况，各方在序言中的声明与后续正文实质并不一样，使得本协定的法律性质更加不明确[5]。

二、BBNJ 协定与《北冰洋公海渔业协定》的关联性

（一）BBNJ 协定与《北冰洋公海渔业协定》具有内在一致性

就两协定之间的关系来看，《北冰洋公海渔业协定》第二条便明确了其目标是采用预防性措施来实现海洋生态系统和鱼类种群的养护和可持续利用，而BBNJ 协定第二条中也强调了其目标是实现国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用，两者的宗旨相似度非常高，这也使得两协定之间互相排斥的情况大大减少。就两协定制定的基础而言，均是在《联合国海洋法公约》和《鱼类种群协定》上制定的，在《北冰洋公海渔业协定》的各章节规定之中，如基于预防性原则开展的措施、强调国际合作的重要性以及与现有国际条约的兼容要求，都遵循了其基本框架与展开逻辑。正是因为 UNCLOS 在公海生物资源养护和管理方面存在空白，BBNJ 协定便应运而生，《北冰洋公海渔业协定》则可以视为在北极公海区域的特殊规定。正是由于目前北冰洋公海区域尚无区域性渔业管理组织或者安排，使得 BBNJ 协定成为该区域可以适用的国际条约，在渔业资源养护方面发挥指引性作用。

对于海洋生态要素，BBNJ 协定在环评方面通过多项规定给予了关注，

[4]《中北冰洋渔业协定》第十三条：2.在上述第 1 款规定的初始期限届满后，本协定应以五年为一个延长期连续有效，除非任一缔约方:(a）在初始期限或此后任一延长期届满前的最后一次缔约方会议上对本协定延期提出正式反对;或(b）不迟于各期限届满前六个月以书面形式向保管者对延期提出正式反对。

[5] 参见唐建业:《北冰洋公海生物资源养护:沿海五国主张的法律分析》，载《太平洋学报》2016 年第 1 期。

其原因是由海洋的本身特性决定的，海洋空间内各要素密切相关，开展生态环境治理活动时必须将其作为一个整体进行考量，才能有效实现海洋生物多样性的保护和可持续利用。虽然中北冰洋目前尚不具备开展商业捕捞的条件，但《北冰洋公海渔业协定》正是考虑到缺乏有关科学信息来预测生态系统的动态改变，才基于预防性原则率先对该区域可能出现的不管制捕鱼活动进行规制，这也表明其并不是基于已经发生的 IUU 捕捞行为来开展的，体现了较为明显的政策性因素，防止渔业资源枯竭后事后补救的局面出现，与 BBNJ 协定的主旨具有同质性。

对于最佳科学信息的利用，两协定都有较高程度的关注，强调基于获取到的关于该区域的科学信息开展各类养护措施，但在具体达成目标上有所差距，BBNJ 协定主要是为了建立包括海洋保护区在内的划区管理工具和有关措施，区域性机构的权限集中于生态环境保护领域。[6]而《北冰洋公海渔业协定》则是通过各类科学活动提高各缔约方对于该区域海洋生物资源极其生态系统的认知水平，以探明该区域商业捕鱼的条件和建立新的区域渔业管理组织的条件，着眼于渔业资源的可持续开发与养护。对于土著居民在海洋生态环境保护中所发挥的作用，两协定都给予了重视，其中，《北冰洋公海渔业协定》序言中的最后部分强调了北极居民参与的重要性与将土著当地知识作为联合科学监测计划的重要信息来源基础。BBNJ 协定序言中表明了其不会削弱土著人民的现有权利，历次谈判中各方观点也展现出了对于土著知识合理运用的共识，将其作为科学确定 ABMTs 的依据。如果《北冰洋公海渔业协定》各缔约方意图在北极公海区域进一步设置划区管理工具，在此过程中大概率会结合土著知识确定一套科学有效的机制，并为土著居民参与北极渔业资源保护工作构建有效的渠道，使得其原有的权利不会因此减损，各缔约方还应当尽到对土著居民所提供信息的审查义务。

（二）BBNJ 协定与《北冰洋公海渔业协定》的相互作用

1、适用性

对于 BBNJ 协定在北极公海区域的适用性问题，BBNJ 协定第五条第二款中强调，该协定不能损害相关法律文书和现有各级别机构，并且各缔约方有义务推进本协定与其他文书、框架或者机构进行协调，这也表明了该协定与《北冰洋公海渔业协定》之间留有非常大的相互作用的空间。而后者的规定也表明了其不会改变与之相符的“其他协定”而产生的权利和义务，也不应当损害现有的渔业管理国际机制，而此处“其他协定”则将 BBNJ 协定涵盖在了其中。[7]但《北冰洋公海渔

[6] 参见 BBNJ 协定第二十二条第一款：一、 缔约方大会，基于最后提案和管理计划草案，同时考虑根据本部分确立 的协商程序中收到的贡献和科学投入以及科学和技术机构的科学意见和建议：（一）应就建立包括海洋保护区在内的划区管理工具和有关措施作出决定；（二）可与相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构进行合作和协调，就与这些文书、框架和机构所通过措施相兼容的措施作出决定。

[7] 参见《预防中北冰洋不管制渔业协定》第十四条第四款：本协定不应改变任一缔约方根据与本协定相符合的其他协定而产生的权利和义务，但以不影响其他缔约方根据本协定享有其权利或履行其义务为限。本协定不应损害渔业管理方面任何现有国际机制的作用和职责，也不与之相冲突。

业协定》的生效期限为 16 年，使得北极公海区域未来长时间内都不太可能出现商业性捕捞活动，而目前该区域也尚无已知的影响海洋生物多样性的人类活动，这也使得 BBNJ 协定在生效以后可能并不会将北极公海渔业治理作为重点事项。虽然两协定在目标和宗旨上具有内在一致性， 但在利益导向上有所不同，使得后续养护工作的开展和各缔约方之间的合作依然存在诸多问题，需要各方通过协商进行明确。

2、应用范围

对于“鱼类”的范围，《北冰洋公海渔业协定》中包括了“鱼类物种、软体动物、甲壳动物”三类，同时对 UNCLOS 第 77 条中的定居种进行了排除，是因为目前北极大陆架的划分依然有较大的争议，而沿海国对大陆架上的自然资源有勘探和开发的权利，其中就包括了定居种生物。海洋哺乳动物也未纳入，主要由《国际捕鲸管制公约》等进行管理。BBNJ 协定“一揽子协议”中并未出现与渔业管理相关的要素，但渔业资源依然可以被视为海洋遗传资源的重要载体，并且包括海洋保护区在内的各类 ABMTs 的设立都会涉及到渔业资源的治理工作的开展，与渔业相关的活动在国家管辖范围外海域开展时也可能需要加以环评。目前，学界的观点各有差异，部分支持将渔业管理工作纳入 BBNJ 协定的规制范围，路径是以区域渔业管理组织开展的各项工作为媒介；另外部分学者则以 1995 年鱼类种群协定已经起到了规制效果为由，否认了这一观点。如何将 BBNJ 协定与区域渔业管理组织的授权和工作相关联，各方依然存在分歧。值得注意的是，BBNJ 协第十条中也做出了例外声明，海洋遗传资源部分的规定不适用于受相关国际法管制的捕鱼及其相关活动，以及已知的在前述活动中从国家管辖范围以外区域获取的鱼类或其他海洋生物资源。这一规定又从一定程度上将“鱼类”和“海洋遗传资源”两个概念进行了区分，使得本身有交集的两个要素在法律适用上却不同，这也表明了“不损害”原则在此处未得到落实，BBNJ 协定依然有可能与《北冰洋公海渔业协定》产生冲突，各缔约方依然需要继续探寻解决办法。

3、沿海国享有权利

在 BBNJ 协定历次谈判之中，一些代表团提出了沿海国家基于邻接原则应当对与其领海相邻的公海区域享有更优先的权利，主要体现为其采取各类措施和开展开发活动时，而这一优先特权的受益者以小岛屿国家为主。而许多代表团对该原则纳入 BBNJ 协定表示反对，主要就是担心这些沿海国可能对该原则进行滥用，利用特权过度开发邻接海域进而造成生态破坏。虽然邻接原则在 UNCLOS 中有所体现，但其还是由于缺乏足够的支持而不足以被纳入协定之中。相比之下，“适当估计”原则则更能够实现沿海国与非沿海国之间应有权利的平衡，将 UNCLOS 中专属经济区和大陆架的有关权利在 BBNJ 协定中得到体现。在沿海国根据 BBNJ 协定采取的活动可能与其他国家或者地区产生冲突时，优先考虑其

利益，并结合“适当顾及”原则赋予沿海国一些优先权益。尽管北极渔业治理不是BBNJ协定谈判中的关键因素，但基于上述邻接原则，可能会导致在中北冰洋公海区域增加一些的新的划区管理工具，以突出北冰洋沿岸国的特别权利。由于国家管辖范围以外海域与国家管辖范围以内海域在生态系统上具有连通性，不排除《北冰洋公海渔业协定》的各缔约方会基于应当优先考虑沿海国在生物多样性治理方面的利益这一论点，要求其在北冰洋公海区域渔业资源开发和养护上应当拥有更多权利，因为其比非缔约方拥有更大的开发意愿和实力。但对于跨域了国家管辖范围以外区域边界的海洋遗传资源，许多观点指出邻接沿海国在享有权利上不应该优先，因为此时该类资源不是跨界生物资源。而《北冰洋公海渔业协定》的各缔约方也可能对未来可能到来的商业捕捞创设一个区域管理机制，但不会给予协定各方任何特权。

4、协定成员资格

《北冰洋公海渔业协定》已经于2021年6月生效，缔约方为十个成员国或者地区，其加入要求为对该协定“真正感兴趣的”成员，但何为“真正感兴趣的”没有明确的界定，对其解释一般为对渔业资源开发感兴趣的沿海国、已经在或者未来计划在北极公海捕鱼的国家，但存在扩大解释之嫌。在《鱼类种群协定》之中提到了“对有关渔业真正感兴趣的国家”可以加入其中，其多了一个“对有关渔业”的限定条件。与之相比，BBNJ协定是一个开放性条约，向所有国家开放签署，没有限制条件，缔约国数量可能会大大超越《北冰洋公海渔业协定》。随着北极公海区域渔业资源状况的不断改变，《北冰洋公海渔业协定》的缔约国有可能支持通过BBNJ协定为中北冰洋公海区域创设划区管理工具，而其他缔约方同时如果持反对意见，将使得该区域的渔业治理措施之协调更加复杂，目前则是缺乏实质有效的解决机制。甚至《北冰洋公海渔业协定》的各缔约方有可能通过磋商企图用新的协定代替现有协定，亦或是创设新的中北冰洋公海区域渔业管理组织，而BBNJ协定的其他缔约方是否有权否决诸如此类活动依然没有定论。

三、北极公海渔业资源法律治理机制与BBNJ协定的互动

（一）与海洋遗传资源及其惠益分享机制的互动

BBNJ协定中对海洋遗传资源进行了界定[8]，而鱼类便是遗传资源的载体之一，水体中有着大量渔业资源，海底则有着丰富的海洋遗传资源，而深海区域的同一种生物甚至具有双重价值。因此，北极公海渔业资源与海洋遗传资源都需要再生与可持续发展，针对其采取养护管理措施的宗旨也有相通之处。同时，由于北极地区海洋生态环境质量不断下降，鱼类种群的数量也大幅度减少，而海洋遗传资源价值的体现需要依附于特定的物种之上，这也使得北极地区公海渔业资源

[8] 参见BBNJ协定第一条：“海洋遗传资源”是指来自海洋植物、动物、微生物或其他来源的、任何含有具实际或潜在价值的遗传功能单位的材料。

和遗传资源面临着相同的危机，针对此类资源实现可持续发展目标应当采取的手段与措施具有内在一致性。由于科学技术水平的制约，目前全球各国和地区针对北极地区是海洋遗传资源的开发还处于探索期，如果对该地区过度开发必将使本就脆弱的生态系统继续恶化，也不利于人类社会的可持续发展。BBNJ 协定第十条第二款中将在捕鱼和捕鱼相关活动中从国家管辖范围以外区域获取的鱼类或其他海洋生物资源排除在了适用范围之外，但如何界定“鱼类或其他海洋生物资源”到底是商品还是海洋遗传资源，判定是以渔获量还是具有的遗传信息为基准，目前各方都还未达成共识[9]。

（二）与包括海洋保护区在内的划区管理工具的互动

海洋保护区制度作为在生态系统较为脆弱和地理环境具有独特性的北极地区进行养护和管理工作的一项重要工具，可以有效地恢复北极地区生物种群的数量，与特别敏感海域、特别环境利益区以及海洋空间规划等一起构成了划区管理工具[10]。BBNJ 协定第一条对划区管理工具进行了界定[11]，将其作为一项谈判议题的重要目的也是期望各缔约方以更高的标准保护北极地区海洋生物资源。目前，在北极公海地区已经存在的划区管理工具主要有《生物多样性公约》设立的生态和生物重要区域，北极海洋环境保护工作组提议拟设立的“泛北极海洋保护区网络”，FAO 通过《深海指南》设立的“脆弱海域生态系统”等，但相关数据分析和资料收集工作依然处于起步阶段[12]。在不同治理体系下的多个划区管理工具之间存在利益冲突，且 BBNJ 协定生效后工具的数量还有可能大幅度增加，这也使得北极公海地区治理进程将遇到碎片化的难题，而且不同工具的价值导向可能有所差别，并没有将养护生物资源作为第一要义。海洋保护区与其他类型的划区管理工具的不同之处便是其出发点为预防性原则，强调以生态系统的整体性原理为基础对海洋进行综合治理，将北极公海保护区与北极国际海底区域保护区进行统一安排，构建一个完善的框架体系，在实现养护海洋资源目标之后才进行有限度地合理开发利用[13]。在 BBNJ 协定谈判过程中，各方争论的海洋保护区设立模式主要有三种，包括了强调以一个全球机构进行统一管理和调配的全球模式，由某一区域主体进行决策主导的区域模式，以及由前述两种模式演变而来的，既突出区域主体的作用又要由全球机构进行管理和监督的混合模式。而北极地区公海渔业

[9] 参见李洁：《BBNJ 协定与公海渔业制度的关联与协调》，载《边界与海洋研究》2021 年第 6 期，第 52-65 页。

[10] See Sarah E．Lester，Benjamin S． Halpern，et al．“Biological effects within no － take marine reserves: a global synthesis” ,Marine Ecology Progress Series, Vol.384, May 2009, pp. 33－46.

[11] 参见 BBNJ 协定第一条：“划区管理工具”是指为根据本协定实现特定养护和可持续利用目标，在某一地理上界定的区域，用以管理一个或多个领域或活动的工具，包括海洋保护区。

[12] 参见袁雪,廖宇程:《基于海洋保护区的北极地区 BBNJ 治理机制探析》,载《学习与探索》2020 年第 2 期，第 83-91 页。

[13] See Christian P. “ Arctic Ocean governance in light of an of an international legally binding instrument on the conservation and sustainable use of marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction” , Marine Policy, 2019:103768-103768.

资源的治理究竟适用于哪一种模式，依然需要各方进行探究和实践[14]。

（三） 与环境影响评价的互动

BBNJ 协定中将环境影响评价界定为程序性工具的一种，是指识别和评估某项活动对环境可能造成的不利影响以供决策参考的程序，其也是国际惯例所确立的义务之一，但在北极公海区域渔业管理上的适用性依然有待商榷。各个国家和地区整体上对环评制度持赞成态度，但是由于采取全球管理模式下的环评制度，涉及到让渡部分主权这一争议性问题，而且制定的有关规则会与国家的国内法产生冲突，无法做到维护国家主权的完整性，使得各方在环评主体和秉持的理念上有明显分歧[15]。美国主张其对毗邻本国的公海在管辖权上优先于其他国家和地区，但大多数国家都希望将环境评价权以及监督管理权交由中立的第三方国际机构进行行使。北极五国受门罗主义的影响，产生了对其他国家和地区过多插手北极事务的强烈排斥倾向，更希望将北极公海地区渔业资源管理权利牢牢掌控在自己手中，不愿意与利益攸关方过多合作。基于协定的规定，各个缔约方在国家管辖范围以外海域开展可能有海洋环境资源风险活动之前，需要进行环评[16]。同时，环评理念也展现出了各个利益集团不同的立场，以美俄为首的利用派倡导公海自由，一方面不愿意改变现有的北极海洋秩序以避免影响其利益，一方面也对其他国家参与环评持赞成态度；环保派中欧盟是最突出的代表，强调用严苛的环境标准限制发展中国家开发利用北极海洋资源的权利，同时也间接维护了自身既得利益；而以 77 国集团和中国为首的惠益共享派则是倡导设立北极开发活动的负面清单，可以合理利用开发北极公海渔业资源，在环评时也要考虑到保护环境和发展经济之间的协调。公海捕鱼自由是一个典型的具有争议的国际法原则，由于相关标准不明确和管理措施不到位，使得 IUU 捕捞有可能对北极公海渔业资源产生沉重的打击，各国更应该遵守规定开展环境影响评价[17]。

（四）与能力建设和海洋技术转让的互动

BBNJ 协定对“海洋技术”的概念进行了列举式的详细分析[18]，其主要目的就是使得发展中国家和发达国家在开发和养护海洋生物资源方面的能力和科技差距不断缩小，实现北极地区渔业资源数量恢复和可持续发展的目标。海洋能力建设与一国的综合国力息息相关，通过监测北极的渔业资源状况、海水状况、海冰

---

[14] 参见王勇,孟令浩:《论 BBNJ 协定中公海保护区宜采取全球管理模式》,载《太平洋学报》2019 年第 5 期，第 1-15 页。

[15] 参见李梦成:《BBNJ 协定环境影响评价管理模式比较分析》，载《海南热带海洋学院学报》2020 年第 4 期，第 20-25 页。

[16] See A E M, B E D S, C E N, et al. “A soft treaty, hard to reach: The second inter-governmental conference for biodiversity beyond national jurisdiction” ,Marine Policy,108.

[17] 参见侯芳:《海洋环境影响评价制度的碎片化问题研究》，武汉大学 2020 年硕士论文。

[18] 参见 BBNJ 协定第一条：“海洋技术”包括，除其他外，以方便用户的格式提供的关于海洋科学及有关海上作业和服务的信息和数据；手册、指南、衡量指标、标准和参考材料；取样和方法设备；用于原地和实验室观测、分析和实验的观测设施和设备；计算机和计算机软件，包括模型和建模技术；有关生物技术；与海洋生物多样性养护和可持续利用有关的专长、知识、技能、技术、科学和法律专门技能和分析方法。

变化趋势等，评估北极地区气候整体情况，来为国家在北极地区开发渔业资源提供信息基础。由于北极地区捕鱼对科学技术要求明显高于近海捕鱼活动，而发展中国家缺乏此类技术支持，因为希望将技术转让设定为一项强制性义务，但发达国家显然持反对意见，认为应当基于自愿的原则有条件地转让海洋技术，要根据自身能力来促进技术能力合作活动的开展[19]。同时，发展中国家认为在能力建设和海洋技术转让的类型和模式清单上，应当尽可能地详尽化，结合发展中国家的设计需求进行制定，并且要赋予缔约方大会在此问题上更多的话语权。但发达国家则认为只需要制定一份框架性的清单，也不希望对有关义务落实的审查是强制性的，这也使得各方在北极地区的开发和养护活动上更加针锋相对。BBNJ 协定第 46 条强调了要设立能力建设和海洋技术转让委员会，同时对委员会成员的构成进行了特殊要求[20]，目的就是保障发展中国家的海洋权益。

四、中国参与北极公海渔业资源法律治理的路径

（一）以“海洋命运共同体”理念引领北极公海渔业资源法律治理

中国作为一个负责任的世界大国，在 BBNJ 协定多次谈判中都贡献了中国智慧与中国方案，在协定四个方面都提出了建设性意见，同时也重视北极地区的科考工作与气候治理、环境保护、渔业资源养护合作工作[21]。目前，海洋命运共同体这一理念已经得到了世界上多数国家的充分认可，其充分吸收了中华传统文化的精髓之处，为北极地区公海生物资源管理带来了有益而独特的价值导向，也使得 BBNJ 协定中各缔约方对于中国参与北极公海渔业事务的能力和负责任度更加信任，有效提升了中国的话语权[22]。由于北极国家之间存在海洋划界的争端，斯瓦尔巴群岛渔业保护区的问题依然未得到妥善解决，而中国所提倡的海洋命运共同体理念强调各国之间要互相尊重和共享利益，充分落实主权平等原则，将国际海洋法作为一国行使有关权利的基本依据，不能将顾及自身发展作为损害他国利益的借口，更不能以破坏海洋环境作为开发北极公海资源的代价。相比于其他价值理念，“兼容并蓄，天下大同”的海洋命运共同体理念更能够有效助于各方正视各国的不同利益诉求，以责任担当、义利融合的价值取向指导北极地区渔业资源开发和养护行动。

（二）优化我国渔业资源法律治理体系

BBNJ 协定的主要规制对象是国家管辖范围以外海域的生物多样性，但中国

---

[19] 参见白佳玉,王怡：《BBNJ 协定中能力建设和海洋技术转让规范的适用——兼论人类命运共同体理念下的中国因应》，载《武大国际法评论》2023 年第 5 期，第 21-42 页。

[20] 参见 BBNJ 协定第四十六条：该委员会应由缔约方提名并经缔约方大会选举的拥有适当资格和专长并为本协定的最大利益客观履职的委员组成，同时考虑性别平衡和公平地域分配， 并为最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家提供在委员会的代表性。 委员会的职权范围和运行模式应由缔约方大会第一次会议决定。

[21] 参见袁雪,廖宇程：《国家管辖范围外区域海洋遗传资源的获取和惠益分享:机制选择与中国方案，载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2019 年第 5 期，第 47-58 页。

[22] See Shi jun Z, Jahanzeb M B, M.A. A I, et al. “China's belt and road initiative (BRI) under the vision of 'maritime community with a shared future' and its impacts on global fisheries governance” ,Heliyon,2023,9(4):e15398-e15398.

渔业资源治理的成效与公海渔业治理养护都是全球的共同关注点，因此，中国要想在北极地区公海渔业资源治理之中发挥应有的作用，就必须完善国内渔业管理体系。在现今状况下，国际海洋法体系理应当作为北冰洋区域治理的整体框架和基石[23]，我国应提升对与北极渔业相关的国际法律与政策的研究力度，同时也要研究他国出台的有关北极治理的政策法规文件，如美国政府于 2022 年发布的《北极地区国家战略》报告，以探明北极地区开发的全球趋势。只有不断夯实北极地区治理的法理基础，才能使得中国在行使自身合法权利时有充分的法理依据。

我国远洋渔业发展迅速，在全球各个海域都有涉及，在世界公海渔业产量中占比较大。我国应当以《渔业法》为核心，各类行政法规与部门规章为基点，进一步优化远洋渔业管理的法规政策，确保有配套的法律法规到位。目前缺乏一部综合性法律法规，能够涵盖渔业资源开发与保护、渔业行政执法及其与刑事司法衔接等各个方面，并且难以及时更新，与国际渔业法规进行良好对接。《远洋渔业管理规定》作为农业农村部出台的部门规章，效力等级低且依然存在许多空白的规制区域，需要进一步从项目申请审批、船舶船员、监督管理等方面进行完善。在渔业管理体制机制上，存在在多个行政机关之间职权界限不明确，既有职权重叠又有空白区域，应该整合多方执法部门来构建渔业综合执法机构，提升渔政部门的行政级别，厘清各机构之间的权力界限。中国也要不断推行和完善公海休渔措施，确保北极地区海洋生态系统可持续发展，针对鱼类种群活动范围的变化实时优化措施，严厉打击非法捕捞行为，完善渔获物的全流程可追溯体系，与其他国家地区广泛开展北极地区海洋执法协作。由于北冰洋渔业资源开发活动涉及到周边国家之间的划界冲突，可以充分发挥临时渔业协定的作用，中国应该积极推动各方以备忘录等形式对争端进行化解，平衡各方的渔业资源利益诉求，实现和平开发北极的目的。

（三）提升科学研究水平，深化国际合作与交流工作

在 BBNJ 协定的框架之下，中国可以充分开展北极软科学研究，主动牵头以促成协定各缔约方开展全方位的联合科学研究，同时开展双边合作与多边合作，加强科研数据与信息的共享交流，搭建联合科研平台，确保通过科考获取信息的准确性和客观性，在合作中不断增强各方之间的政治互信以构建良好的合作机制。同时，我国自身也要大力搜集中北冰洋公海区域的渔业资源数据与信息，监测北极气温变化与海冰融化情况，避免因为数据和信息匮乏进而遭到他国牵制，最后达到构建中国自己的北极战略数据库的目标，深化我国在北极海域的实质性存在[24]。并且，对北极地区的科研工作应当走出实验室，开展广泛地社会调查与研究

[23] 参见赵宁宁：《中国北极治理话语权:现实挑战与提升路径》，载《社会主义研究》2018 第 2 期，第 133-140 页。

[24] 参见白佳玉,庄丽：《北冰洋核心区公海渔业资源共同治理问题研究》，载《国际展望》2017 年第 9 期，第 135-152 页。

工作，有关高校与科研院所也可以与国家机关开展广泛合作，构建北极智库。

作为 BBNJ 协定主要规则的积极引领者，中国可以以各种方式融入到联合国、北极理事会的国际海洋与渔业治理工作之中，明确北极治理是基于生态系统的综合管理，充分利用北极理事会观察员身份的优势，整合获取的有关北极生态环境和自然资源状况的最新资料。通过阐明我国在北极地区的利益诉求与关键问题上的政治立场，向国际社会表明中国深度参与北极治理的决心，充分履行我国作为国际社会之中一个负责任大国的义务。在北极公海渔业资源治理的利益攸关方参与模式下，非北极国家与我国的政治立场和利益诉求有相通之处，应当消除分歧加强战略合作，可以通过圆桌会议等形式针对北极问题进行友好协商，构建协作平台，以推动构建北极地区区域渔业组织或安排的进程[25]。

From the perspective of the BBNJ Agreement and the Agreement on Prevention of Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean

Study on legal governance mechanism of Arctic high seas fishery resources

Deng Yangfeilong，Liu Huajie

(College of Marine Biological Resources and Management, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: Under the background of the continuous melting of Arctic sea ice caused by global warming, the possibility of commercial fishing in this region is also increasing, and the importance of fisheries resource management in the Arctic high seas is also increasing. The Agreement on Prevention of Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean has made many innovations in the Arctic fishery governance model, but there are still many deficiencies and disputes. As an important tool in global ocean governance and order building, the BBNJ Agreement does not directly regulate the conservation and development of Arctic fishery resources, but its four substantive areas all play a significant role in promoting the sustainable development of Arctic fishery resources and are clearly related to the Agreement on Prevention of UnRegulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean. It can significantly improve the efficiency of fishery management in this area. China should take its participation in the BBNJ Agreement as an opportunity to promote the concept of "Marine community with a shared future", continuously optimize the legal governance system of China's fishery resources, upgrade the level of scientific research and deepen

[25] See “Arctic Politics in an Era of Global Change” ,Brown Journal of World Affairs, 2012.

international cooperation, so as to further promote the sustainable development of fishery resources in the Arctic high seas.

Key words: BBNJ protocol; Agreement on the Prevention of Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean; The Arctic high seas; Fishery resources; Governance mechanism

2025年中国国际法学会年会

BBNJ 协定争端解决程序在北极的适用性探析

上海海事大学法律（非法学）研究生　苏亚静

摘要：本文探讨了《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（《协定》）争端解决机制在北极地区的适用困境及应对路径思考。本文分析 BBNJ 协定争端解决机制的重点条款，以及分该机制在北极地区面临的适用困境，包括适用标准争议、选择性适用法律问题、法律适用冲突以及执行机制欠缺等。随后提出了应对 BBNJ 协定争端解决机制在北极区域适用的路径思考，包括坚持中国在争端解决机制设计中的一贯立场、推动开展 BBNJ 机制完善工作以实现与北极区域机制规则的有效衔接，以及推动“北极例外”原则的规范化构建。这些建议旨在平衡全球公海治理规则与北极特殊区域情况之间的张力，为中国基于 BBNJ 协定参与北极公海保护区建立提供路径参考。

关键词：BBNJ 协定　争端解决机制　北极区域

一、引言

自 2004 年联合国特设工作组吸纳各方主体参与研究 BBNJ 有关问题开始，各方谈判耗时近 20 年，最终于 2023 年 6 月 19 日——联合国 193 个会员国在纽约联合国总部通过了具有法律约束力的新协定，[1]即《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（Agreement on Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction，亦简称为“BBNJ 协定”，下文简称为《协定》）。《协定》是国际社会目前最重要的立法进程，该协议作为《联合国海洋法公约》（UNCLOS，以下简称“公约”）项下达成的第三个执行协定，对国家及国家管辖范围以外区域（包括公海和国际海底区域，以下简称为“ABNJ”）秩序将产生巨大影响。[2]随着《公约》框架下《协定》的通过，国际海洋法正迈入新的发展阶段。《协定》的宗旨在于通过有效落实《公约》相关规定以及更进一步开展国际合作与协调，以保障 ABNJ 生物多样性和可持续利用为总体目标，解决一系列有关问题。为确保这一总体目标的实现，争端解决机制是《协定》不可或缺的组成部分，其争端解决条款的制定也是谈判的争议焦点之一。[3]虽然在《协定》谈判过程中，有关争端解决条款设计的讨论仅在 2016 年至 2017 年

[1] 张海文.全球海洋治理新进展及其影响——以 BBNJ 协定为例[J].中华环境,2023,(09):27-29.

[2] 蒋小翼,卢萃文.BBNJ 国际协定谈判中的主要争议点及各方立场评析[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2023,(03):25-36.DOI:10.16497/j.cnki.1672-335X.202303003.

[3] 林兆然.《BBNJ 协定》争端解决机制评析：自愿、强制抑或另一视角？[J].武大国际法评论,2023,7(05):43-58.DOI:10.13871/j.cnki.whuilr.2023.05.003.第 43-58 页.

的筹委会阶段中才成为各国关注的焦点，但是在协议草案中早就已经纳入了争端解决条款。[4]尽管《协议》已经通过，各国在这一问题上仍存在异议。《协定》确立的争端解决机制在继承《公约》争端解决相关条款的基础上，进一步强调仲裁的核心地位，并开创了在普遍性多边条约中专门规定“向国际海洋法庭提请咨询意见”的先河。[5]

北极地区作为全球气候变化的敏感区域与资源开发的新兴地缘战略区域，其法律地位与治理机制长期处于国际法的复杂交汇点。北极海域兼具国家管辖区域与全球公域的双重属性，[6]这种法律上的复合性使得《协定》确立的争端解决机制在北极区域治理过程中面临着管辖权冲突、规则适配性与执行效能等方面的挑战。虽然《公约》是国际海洋法基本框架的核心，但其在应对新时代中产生的新问题上存在明显的制度性缺失。[7]尤其在具体实践中，非《公约》缔约国对《协定》争端解决机制存在明显的规避倾向，以及主要北极国家坚持在主权争议海域排除第三方管辖的立场，这两个因素都加剧了《协定》争端解决规则在北极地区适用的不确定性。

我国在《中国的北极政策》（“白皮书”）中明确“中国是北极事务的重要利益攸关方”，并且我国将“本着尊重、合作、共赢、可持续的基本原则”积极参与北极事务。[8]此外，作为《协定》的积极参与方和北极理事会观察员国，我国已经在北极科考、航道利用、北极生态养护等领域积累了十分丰富的科研与实践经验。[9]随着《协定》落地实施，其争端解决机制在北极地区适用将面临何种阻碍以及如何平衡全球公海治理规则与北极特殊区域情况之间张力，是亟需考量的问题，对这一问题的分析或将为中国基于《协定》参与北极公海保护区建立提供路径参考。

二、《协定》争端解决重点条款

《公约》亦被称作“海洋宪章”，为海洋权益争端的解决提供了一个基础性法律框架。[10]但实践中，除挪威以外的其他“北极国家”都选择在 《公约》机制之外寻求其他争端解决办法。[11]作为全球海洋治理领域的重要制度创新，《协定》延续了《公约》争端解决的内核，构建了强制性与灵活性相结合的争端解决机制。然

[4] MOSSOP J. Dispute Settlement Provisions in the Agreement for Biodiversity beyond National Jurisdiction[J/OL]. Portuguese Yearbook of the Law of the Sea, 2024, 1(1): 98-116.p101.

[5] 林兆然.《BBNJ 协定》争端解决机制评析：自愿、强制抑或另一视角？[J].武大国际法评论,2023,7(05):43-58.DOI:10.13871/j.cnki.whuilr.2023.05.003.第 43-58 页.

[6] 杨显滨.北极公海保护区的治理模式与体系构造[J].学术界,2022,(11):130-143.

[7] 薛桂芳.“海洋命运共同体”理念：从共识性话语到制度性安排——以 BBNJ 协定的磋商为契机[J].法学杂志,2021,42(09):53-66.DOI:10.16092/j.cnki.1001-618x.2021.09.005.

[8]《中国的北极政策》，2018 年 1 月 26 日，https://www.gov.cn/zhengce/2018-01/26/content_5260891.htm，最后访问于 2025 年 2 月 23 日.

[9] 参见：苏轶娜.北极矿产资源开发利用及中国应对[J].中国科学院院刊,2025,40(01):193-203.DOI:10.16418/j.issn.1000-3045.20240607001；

[10] 尹丹阳.解决北极争端的法律机制分析[J].海洋开发与管理,2009,26(09):11-15.DOI:10.20016/j.cnki.hykfygl.2009.09.003.

[11] 尹丹阳.解决北极争端的法律机制分析[J].海洋开发与管理,2009,26(09):11-15.DOI:10.20016/j.cnki.hykfygl.2009.09.003.

而，这一争端解决机制在北极独特的自然环境和地缘条件下，面临着适用性挑战，其既需要回应北极区域规则的特殊性，又需要兼顾全球公域治理与主权国家利益之间的相对平衡。

《协定》第九部分为“争端解决”，其内容包括缔约国解决争端的原则、方式、程序等。其中最具争议的条款是第 60 条规定的“争端解决程序”（Procedures for the settlement of disputes），该条共 10 款具体规则，可以分为《协定》缔约方争端解决程序的一般适用（第 60 条 1-7 款）与“不妨害和不影响”条款（第 60 条 8-10 款）。[12]

（一）缔约方争端解决程序的一般适用（《协定》第 60 条 1-7 款）

《协定》第 60 条第 1、2 款[13]分别通过“依照适用”（in accordance with）、“纳入”（replicated）的方式，将《公约》有关争端解决的规定直接嵌入《协定》之中。就《公约》缔约国而言，其根据《公约》第 287 条确定的争端解决程序将自动延伸至《协定》项下争议之中；对于非《公约》缔约国而言，《协定》第 60 条第 1、2 款明确——不论其是否为《公约》缔约国，《协议》项下争端解决程序对其同等适用。这种设计方式在实质上是对《公约》强制争端解决程序的扩张。

《协定》第 60 条第 3-7 款规定使非《公约》缔约国享有与《公约》缔约国同样的作出声明或者选择的权利。例如，非《公约》缔约国在批准《协定》时可以通过官方声明的形式选择适用何种形式解决争端。虽然第 5 款按顺序具体列明了四个机构，但是缔约国在选择适用上并不存在主次区分，可以自由选择其中任何一种或者几种机构作为争端解决的方法，这一方案是对《公约》第 287 条第 1 款的延续。当然，这一条款规定也尚未解决可能存在的管辖权争议问题。第 60 条第 3-7 款的“留有余地”也体现出非《公约》缔约国对争端解决机制设计的利益立场，即争端解决条款是通过《协定》对其产生法律约束效力，而不是通过《公约》。这一弹性设计将为非《公约》缔约国提供较大活动空间，更有利于吸纳更多国家加入《协定》。

（二）条款的例外和限制（《协定》第 60 条 8-10 款）

《协定》第 60 条第 8 款规定：“本条的各项规定不应妨害作为相关法律文书或框架参与方或相关全球、区域、次区域或领域机构成员的缔约方。”本条款又被称为“不妨碍”（without prejudice）条款，其主要意图在于确保《协定》项下的争端解决规定不会凌驾于双边协议、多边协议等其他协定中的争端解决规定，是

[12] 林兆然.《BBNJ 协定》争端解决机制评析：自愿、强制抑或另一视角？[J].武大国际法评论,2023,7(05):43-58.DOI:10.13871/j.cnki.whuilr.2023.05.003.

[13]《<联合国海洋法公约>下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用协定》第 60 条第 1、2 款：“一、应按照《公约》第十五部份规定的争端解决条款，解决关于本协定解释或适用的争端。二、为解决涉及非《公约》缔约方的本协定缔约方的争端之目的，《公约》第十五部份和附件五、六、七和八的规定应被视作纳入本协定。”

对国家自愿选择原则的确认和维护。[14]体现了《协定》对相关法律文书、框架和领域机构的补充和改进，[15]以及对《协定》强制争端解决程序的限制。但是，第8款对适用对象作出明确限制，即只针对“争端解决程序”。这将产生对“争端解决程序”内涵范围的争议。有学者提出，对此条款中“争端解决程序”的解释或将相当狭义，可能不包括《协定》第56条规定的“防止争端”方式、“不解决争端”的安排等。[16]

《协定》第60条第9款规定：“本协定中的任何规定均不得解释为授予某一法院或法庭对关于或必然涉及同时审议国家管辖范围以内区域法律地位的任何争端的管辖权，或对关于本协定缔约方对大陆或岛屿陆地领土的主权或其他权利或有关主张的任何争端的管辖权，前提是本款的任何规定均不得解释为限制某一法院或法庭根据《公约》第十五部分第二节享有的管辖权。”一方面，本条款排除了特定类型争端的管辖权，有利于防止缔约方不正当引用《协定》主张领土或海域管辖权利或者反对他国主张领土或海域管辖权利；[17]另一方面，该条款同时又对排除特殊争端管辖施加了“前提”限制，在实践过程中或将产生解释性争议问题。

《协定》第60条第10款规定：“为避免疑义，不得已本协定的任何规定为依据，提出或否认对陆地或海洋区域的任何主权、主权权利或管辖权主张，包括与此有关的任何争端。”本条款是一条限制性条款，在一定程度上能够防止对《协定》争端解决机制的滥用，避免缔约国利用《协定》条款挑起领土或者海域主权的争端。

（三）《协定》其他争端解决条款

《协定》第57条、58条是对《公约》“以和平方式解决争端”规则的继承，但相较于《公约》对“和平方式”的笼统涵盖，《协定》第57条通过不完全列举的方式对其作出较为具体的规定。第56条“防止争端”条款是对缔约国提出的预防争端要求，侧面体现“以和平方式解决争端“的原则。第59条、61条是有关争端解决的其他特别规定，其中第59条规定的“技术争端”解决方式最大的特点在于其不具备法律拘束力，因此对部分排斥强制解决争端的国家而言更有吸引力。

三、《协定》争端解决程序在北极的适用困境

由于北极地区独特的地理位置和生态环境状况，北极地区的法律制度和管理

[14] NGUYEN N L, GEORGOULA D, ELFERINK A O, Dispute Settlement Under the BBNJ Agreement: Accepting Part XV of the UNCLOS with a Twist[Z/OL]. (2023-03-15) [2024-03-01]. https://www.ejiltalk.org/dispute-settlement-under-the-bbnj-agreement-accepting-part-xv-of-the-unclos-with-a-twist/.

[15] 郭红岩,宋渊铭.BBNJ 谈判中的“notundermine”内涵研究[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2023,(05):12-23.DOI:10.16497/j.cnki.1672-335X.202305002.

[16] 林兆然.《BBNJ 协定》争端解决机制评析：自愿、强制抑或另一视角？[J].武大国际法评论,2023,7(05):43-58.DOI:10.13871/j.cnki.whuilr.2023.05.003.

[17] 刘洋,施余兵.BBNJ 协定在国际海洋法上的制度创新[J].太平洋学报,2024,32(05):90-105.DOI:10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.05.007.

秩序呈现出“碎片化”、“区域化”的特征，为《协定》项下争端解决机制在北极地区的适用带来多重挑战和现实阻碍。

（一）《协定》争议解决制度在北极地区适用的争议问题

就目前北极地区的治理实践与发展趋势而言，《协议》争议解决制度在该地区内适用将存在多种争议问题。首先，适用标准争议问题，以环境影响评价（EIA）领域为例，若北极国家对北极海洋保护区实施资源开发行为适用标准满足北极理事会、双边协定等标准，但是其环评标准与《协定》第 38 条、39 条和其他有关规定时，可能引发缔约国依据《协定》第 60 条提起争议的潜在风险。其次，选择性适用法律问题，以美国为例，其作为北极区域内重要沿海国，并未加入《公约》，若美国在北极海洋保护区开展科学研究、资源勘探等活动并违反《协定》有关规则时，其可能因《协定》第 60 条第 2 款陷入法律适用困境，一方面美国不适用《公约》争端解决机制，另一方面其需履行《协定》中缔约方的有关义务，这种法律适用的矛盾状态可能产生选择性遵约的现象。最后，北极地区由于其特殊的地理环境，对各国在北极海域内进行生态保护、生物研究等活动提出较高技术要求，当技术缺乏国家与技术垄断国家之间产生技术性争端时，依据《协定》第 59 条之规定“有关缔约方可将争端提价其设立的特设专家小组”，在技术水平具有明显差距的状况下，或将出现技术垄断国家既当运动员、又当裁判员的情况；此外，依据该条款作出的争端解决并不具有法律约束力，对于如何进行后续保障仍须《协定》进一步明确。

（二）法律适用冲突

目前，北极地区法律制度主要以《公约》和 1920 年《斯瓦尔巴德条约》为基础，前者对并未针对北极地区设定专门性规制条款，后者仅适用于斯瓦尔巴德群岛范围之内。[18]二者具有显著局限性，对调整北极 ABNJ 区域发挥的作用十分有限。《协定》争端解决机制继承了《公约》争端解决机制的精神，试图建立统一的强制性法律机制，在北极特殊的区域环境下存在多种冲突。

1、强制程序的局限性

从《公约》与《协定》的规范层面看，《公约》第 234 条“冰封区域”定赋予沿海国“制定和执行非歧视性的法律和规章”的特殊立法权。尽管该条款同时也对沿海国立法权作出了限制性规定，但在实践中，主要北极国家通常借保护北极海域生态环境之名、行排除非北极国家在北极地区进行合法活动权利之实。例如，俄罗斯在其境内北方海航道（Northern Sea Route，NSR)的通航规则中，要求船舶强制引航并收取破冰服务费用；[19]加拿大在 1972 年《加拿大极地航行防污染规

[18] 章成.论北极地区法律治理的框架建构与中国参与[J].国际展望,2015,7(06):80-97+155-156.DOI:10.13851/j.cnki.gjzw.201506006.

[19] 张晓,丁亚明.俄罗斯北方海航道通航规定介绍[J].航海技术,2014,(06):14-17.

则》（CASPPR，1972）中设置专属冰级标准[20]；以及其他沿海国通过单边立法方式，实质上形成了“北极地区航运准入壁垒”。这些单边措施可能与《协定》第 17 条通过“划区管理工具”建立海洋保护区的规则产生法律规范上的冲突，可能在沿海国法律适用范围与依《协定》设立的海洋保护区之间形成管辖权竞合。但是，此类争端亦可能因涉及到冰封区域主权权利，依据《协定》第 60 条第 9 款之规定而被排除在《协定》争端解决强制程序之外。此外，在北极地区冰川消融的趋势下，更加难以通过《公约》第 234 条之规定在北极地区构建一个清晰明了的法律框架。[21]

2、区域规则优先性

从北极区域法制与《协定》法律性质看，《协定》第 60 条争端解决程序具有一定程度上的强制性，与既有北极法律框架之间的碰撞，暴露出国际法体系的结构性矛盾。基于地缘优势，北极国家坚持北极治理是由北极国家主导的区域性事务的态度。[22]北极国家不愿意让非北极国家参与，极力将北极理事会打造成一个将北极事务全部垄断的封闭型区域组织，试图将非北极国家排除于北极地区之外。[23]实践表明，北极国家更倾向于通过区域协商而非全球机制解决争端，这种“规则选购”的行为将很大程度上削弱《协定》争端解决机制在北极海洋保护区适用的权威性。除此之外，北极国家已经通过北极理事会制定了以《北极环境保护战略》为典范的多个软法性质的区域性安排。[24]尽管软法在国际法领域中的运用越来越广泛，但是软法因其自身的软约束力导致权威性、法律约束性缺乏。[25]《协定》的制定基础、法律性质、决策与执行机制以及争端解决机制等规则均能充分证明其硬法性质。因此，北极区域法制规则的软法趋势与《协定》整体上硬法化倾向存在背离。

3、法律适用的不确定性

非缔约国参与北极海洋保护区活动的问题将进一步加剧法律适用的不确定性。以美国为例，美国是《公约》的非缔约国，但其作为主要大国参与了《协定》谈判与通过，这可能使其在北极公海渔业管理等问题上具有“选择性遵法”的空间。美国作为北极理事会重要理事国，其可能会利用北极理事会制定区域性规则，以实现客观上规避《协定》第 48 条“缔约方大会”的监督职能。这种“机制嵌套”的行为或将导致争端解决方式的碎片化，使《协定》第 60 条第 8 款在实践中发生

[20] 王燕舞,张达勋.冰级定义的有关分析及建议[J].上海造船,2010,(04):54-58.

[21] Donald R. Rothwell, The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime？, Brown Journal of World Affairs, Vol. 15, No. 1, 2008, pp. 241-253.

[22] 肖洋.北极治理的国际制度竞争与权威构建[J].东北亚论坛,2022,31(03):92-107+128.DOI:10.13654/j.cnki.naf.2022.03.007.

[23] 章成.北极地区大陆架划界争议的法律问题及其应对思路[J].武大国际法评论,2016,19(01):203-227.DOI:10.13871/b.cnki.whuilr.2016.01.011.

[24] 袁雪,张义松.北极环境保护治理体系的软法局限及其克服——以《北极环境保护战略》和北极理事会为例[J].边界与海洋研究,2019,4(01):67-81.

[25] 黄健昀.瑕瑜共存之下的国际软法——国际软法作用和局限之反思[J].贸大法学,2018,3(00):192-204.

异化，最终成为北极国家排除全球争端解决机制在北极海洋保护区适用的法律工具。

（三）执行机制欠缺

《协定》项下的争端解决机制在北极面临严峻的技术协调问题。环境影响评价属于环境决策的一种类型，环评程序是其重要组成部分。[26]北极区域正经历剧烈的天气、气候、海洋与陆地环境变化，加剧了其环境的脆弱性。[27]因此，环境影响评估（EIA）标准因北极生态系统的极端敏感性应当在《协定》中进行特别规定。尽管《协定》在第 58 条设立了“技术性争端”，但是特设专家小组的组成机制对北极专属科学机构的参与渠道尚未规定，或将导致争端解决过程中科学证据采信的权威性不足。此外，北极航道航行活动产生的黑碳排放监测、冰区船舶压载水管理等新兴环境问题，受技术限制，其是否造成生态破坏等环境问题仍需更充足的技术研究证明，因此对因其产生的争端是否能够依据《协定》申请技术性争端解决尚不明确。技术弱势国家因发展和科技限制，或将在《协定》项下的争端解决机制中处于边缘化地位，尤其是在高技术需求的北极活动争端中，弱势缔约国缺乏技术支持机制。

四、中国应对《协定》争端解决机制在北极区域适用的路径思考

（一）坚持中国在《协定》争端解决机制设计中的一贯立场

2019 年 4 月 23 日，习近平总书记在中国人民解放军海军成立 70 周年活动致辞中首次提出构建“海洋命运共同体”的概念。[28]这一理念是“人类命运共同体”思想在海洋领域的具体实践，展现了中国对全球海洋治理问题的根本认知。[29]中国作为北极事务的重要利益攸关方，一直倡导人类命运共同体理念，尊重北冰洋沿岸国的主权，同时以务实谦虚的态度积极参与北极环保与科研，是北极地区事务的积极参与者、建设者和贡献者。[30]自《协定》进行实质化谈判阶段至最终通过，中国从海洋治理、国土资源和外交三个维度全方位全程深度参与争议讨论，在《协定》谈判前三次政府间会议重点文件中，提及中国的次数是 47 次，美国是 45 次，欧盟为 42 次。[31]充分体现了我国负责任大国的担当和责任感，也意味着中国在《协定》谈判中发挥着无可替代的作用。

在争端解决机制的谈判中，我国坚持遵循国家自愿选择原则，反对强制仲裁优先，倡导协商与调解为主的争端解决路径。在《协定》进入筹备委员会和政府

---

[26] 江崇淇,王蕊.BBNJ 国际协定环评规则的构建[J].Hans,(2024.11.12)[2025.03.12],2024.10(11):114-119.extension://ngbkcglbmlglgldjfcnhaijeecaccgfi/https://pdf.hanspub.org/ds20241011_181081463.pdf.

[27] 陈嘉楠.NOAA 发布 2020 年度《北极报告》,中国海洋发展研究中心[EB/OL].2020.12.22.

[28]《习近平：合力维护海洋和平安宁》,载《人民日报海外版》,2019 年 4 月 24 日第 1 版.

[29] 薛桂芳.“海洋命运共同体”理念：从共识性话语到制度性安排——以 BBNJ 协定的磋商为契机[J].法学杂志,2021,42(09):53-66.DOI:10.16092/j.cnki.1001-618x.2021.09.005.

[30] 王璇.北极治理：国际竞争视角下的制度治理困境与出路探究[J].赤峰学院学报(汉文哲学社会科学版),2024,45(01):44-47.DOI:10.13398/j.cnki.issn1673-2596.2024.01.016.

[31] 姜秀敏,陈坚.BBNJ 协定谈判的焦点与中国的路径选择[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2021,(03):1-12.DOI:10.16497/j.cnki.1672-335x.202103001.

间谈判阶段时，针对争端解决机制我国提出“自愿适用第 55 条”的意见，主张“‘零案文草案’第 55 条应该被删除或者由各缔约国或非缔约国在自愿的基础上选择适用”。[32]尽管最终《协定》的争端解决规定仍具有明显的强制性，但其第 60 条中也在一定程度上采纳了自愿选择的方案。

（二）推动开展《协定》机制完善工作以实现与北极区域机制规则的有效衔接

尽管《协定》的通过开启了海洋法的新纪元，推动国际法向前迈进一大步，但是《协定》中的部分概念与规则仍存在因妥协而产生的争议，相关机构、程序的实施细则也有待明确。北极治理是国际法的热点领域问题，《协定》为这一问题解决提供了绝佳之机，尤其对于与北极地区有重要利益联系的非北极国家而言，更是千载难逢。因此，我国有关部门、组织机构、学者等应当积极参与讨论，向《协定》修改和完善的有关工作机构建言献策。在充分了解北极区域机制的基础上，研究琢磨《协定》的正文内容与附件，尤其是环境评价、争议解决机制等规则在北极地区的适用性问题。此外，还可以提出《协定》细则规定的制定，在细则中考虑针对北极地区的特殊性专门设置特殊条款。例如，在争端解决机制中，就“技术性争端”进一步细分为一般适用性规定和特别条款，以确保因技术问题陷入权益保障困难的发展中国家（地区）和欠发达国家（地区）得到充分救济，使争端得到有效解决。

（三）推动“北极例外”原则的规范化构建

针对《协定》强制仲裁可能触发的北极主权争议，我国可以提出“补充性管辖”、“特别保护程序”等创新制度与《协定》争端解决机制的结合，推动国际海洋法从形式平等朝实质正义方向演进。在《协定》实施落地后，中国可以同其他与北极有重大利益管辖的非北极国家，基于《公约》和《协定》的规则，同各国制度创新，联合提出建设北极海洋保护区的实践性方案，将北极治理的特殊性转化为全球海洋法治发展的试验田。在维护《协定》统一性、权威性的前提下，以技术性安排化解规范冲突，以功能性、有效性的合作突破主权管辖之藩篱，最终实现全球海洋治理秩序与北极区域现实的动态调适。这种既坚守国际法基本原则又尊重区域特性的治理智慧，为人类命运共同体理念在极地治理领域的实践注入充沛的生命力。

[32] 施余兵.BBNJ 国际协定下的争端解决机制问题探析[J].太平洋学报,2020,28(06):12-26.DOI:10.14015/j.cnki.1004-8049.2020.06.002.

共建“一带一路”的国际法治保障：人类命运共同体理念引领下的中国实践与创新

尹为骜

（武汉大学涉外法专业本科生）

摘要：本文以“一带一路”国际法治保障为研究对象，深入探究在人类命运共同体理念指导下推动“一带一路”法治建设的中国实践。通过分析“一带一路”倡议的国际法属性，揭示其作为国际合作新型态的法律特征与价值。研究发现，“一带一路”建设面临国际法治环境的复杂变化、沿线国家法治水平差异、涉外法律冲突等多重挑战。针对这些挑战，中国创新性地推动“共商共建共享”原则的法治实践，构建多元化争端解决机制，加快涉外法治体系的战略布局，形成了具有中国特色的国际法治保障体系。文章进一步提出，完善“一带一路”国际法治保障应构建人类命运共同体理念下的国际法规则体系，提升法治保障的协同性与有效性，强化涉外法治人才培养与智库建设，为“一带一路”高质量发展行稳致远提供保障，推动构建更加公正合理的国际法秩序。

关键词：一带一路　国际法治　人类命运共同体　涉外法治　全球治理

引言

“一带一路”倡议自 2013 年提出以来，已成为中国参与全球治理、推动构建人类命运共同体的标志性实践平台。十几年间，这一倡议从愿景转为行动，从理念变为现实，吸引了全球广泛参与。截至 2024 年初，中国已与 150 多个国家和 30 多个国际组织签署了 230 余份共建“一带一路”合作文件，共同推动互联互通与经济合作，为全球发展注入新动力。[1]

“一带一路”建设是中国推动全球治理体系变革的重要创新。其成功实施需要坚实的国际法治保障，而这种保障又反过来促进国际法的创新发展。当前世界正经历百年未有之大变局，单边主义与保护主义抬头，国际法秩序面临挑战，全球治理体系变革加速推进。在此背景下，“一带一路”建设为国际法治的发展与创新提供了广阔舞台，并在实践中逐步形成了具有中国特色的国际法治观念与制度创新。

深入研究“一带一路”的国际法治保障问题，有助于我们理解中国如何以人类命运共同体理念为引领，通过国际法的创新应用推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展；也有助于我们探索如何将中国式现代化的成功经验与理念融入

[1] 《数据见证 75 年伟大成就》，新华网, http: / /www.news. cn/20240929/9e4bd55a3f054014919abec112e7ab53/c. html。

国际法治建设，为解决全球性挑战提供中国方案。研究立足国际法视角，探讨“一带一路”建设中的法治保障问题，分析其面临的挑战，总结中国的实践创新，并提出完善路径，为推动“一带一路”高质量发展提供理论参考。

一、“一带一路”倡议的国际法属性与价值

（一）“一带一路”作为国际法上的创新合作形态

“一带一路”倡议虽然由中国发起，但其本质是一种开放包容的国际合作新形态。从国际法的视角分析，该倡议体现了鲜明的法律特征和国际法意义。

作为国家单方法律行为的范畴，“一带一路”倡议体现了中国的国际法律表态。根据国际法理论，国家单方法律行为是指国家意图在国际法上引起法律后果的意思表示。习近平主席 2013 年在哈萨克斯坦和印度尼西亚分别提出共建“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”倡议，代表了中国的正式国际法律表态。这一倡议遵循《联合国宪章》精神，体现了和平合作、互利共赢的核心理念，符合现代国际法的基本原则。[2]

在形式方面，“一带一路”倡议创新了国际合作的形式与内容。传统国际合作多通过正式条约或国际组织进行，往往带有强烈的排他性和封闭性。而“一带一路”倡议采取了更为灵活的合作方式，既有“软法”性质的政策声明、谅解备忘录，也有具有法律约束力的国际条约；既有双边协定，也有多边安排；既侧重经济合作，也涵盖政治、文化、安全等多个领域。这种“软硬结合”、“多元并进”的法律形式创新，为当代国际合作提供了全新范式。

值得注意的是，“一带一路”倡议发展了国际法基本原则。“共商共建共享”原则作为“一带一路”的核心理念，深化了国家主权平等原则，拓展了国际合作原则，丰富了和平发展原则。该原则已被联合国决议采纳，逐步获得国际社会广泛认同，成为国际法基本原则的重要补充。黄惠康（2023）指出，“共商共建共享”原则不仅与以《联合国宪章》为核心的国际法基本原则一脉相承，而且进一步赋予国际法基本原则新的内涵。[3]

从价值维度看，“一带一路”倡议彰显了国际法的工具价值与人文关怀。不同于传统国际经济法的纯功利主义导向，“一带一路”倡议将经济合作与人类共同发展相结合，强调“五通”（政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通）的整体推进，特别注重发展成果的普惠共享。这种法律工具的价值重构，体现了

[2] 2013 年 9 月，国家主席习近平赴中亚国家哈萨克斯坦参加上海合作组织会议，在纳扎尔巴耶夫大学发表《弘扬人民友谊，共创美好未来》的重要演讲时，首次提出共建丝绸之路经济带的倡议。同年 10 月，国家主席习近平赴印尼参加东盟国家会议时，在印度尼西亚国会发表《携手建设中国－东盟命运共同体》的重要演讲时，提出共建 21 世纪海上丝绸之路的倡议。至此，由丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路组成的“一带一路”倡议被正式提出。参见习近平：《张扬人民友谊，共创美好未来———在纳扎尔巴耶夫大学的演讲》，载《人民日报》2013 年 9 月 8 日第 3 版。习近平：《携手建设中国－东盟命运共同体———在印度尼西亚国会的演讲》，载《人民日报》2013 年 10 月 4 日第 2 版。

[3] 参见黄惠康.加强涉外法治体系建设的顶层擘画——论学习贯彻习近平总书记重要讲话精神[J].武大国际法评论,2024,8(01):1-23.

中国将国际法作为促进人类共同福祉工具的实践创新。

（二）国际法治对“一带一路”建设的规范与保障

国际法治作为维护国际秩序、推动国际合作的制度基础，对“一带一路”建设发挥着不可替代的规范与保障作用。

一方面，国际法治为“一带一路”建设提供了规范依据。“一带一路”建设必须在遵守国际法基本原则的前提下进行，包括主权平等原则、和平解决国际争端原则、不干涉内政原则等。正如习近平主席所强调的，“坚持以国际法为基础，坚持联合国宪章的权威性，维护多边主义的国际秩序，反对恃强凌弱，反对有选择的多边主义”。这些国际法原则是“一带一路”合作的底线和准则，确保了合作的正当性与可持续性。

另一方面，国际法治为“一带一路”建设提供了制度保障。在双边层面，中国与“一带一路”沿线国家签署的数百项合作协议、双边投资条约、自由贸易协定等，为双边经贸合作提供了法律依据。截至 2023 年 10 月，中国与“一带一路”沿线国家签署双边投资协定 17 项、航空运输协定 17 项、陆路运输协定 14 项、海上运输协定 16 项、友好合作条约 10 项，构建了比较完备的双边法律保障体系。在多边层面，亚洲基础设施投资银行、国际商事争端预防与解决组织等机构的设立，为“一带一路”建设提供了多边制度支持。这些制度安排共同构成了“一带一路”的国际法治保障体系。[4]

此外，国际法治还为“一带一路”建设提供了争端解决机制。国际合作难免产生争端，而国际法治的重要功能之一就是通过法治方式解决争端。为应对“一带一路”建设中可能出现的争端，中国积极推动建立多元化争端解决机制。2018 年，最高人民法院在深圳和西安设立两个国际商事法庭，并成立国际商事专家委员会，形成了诉讼与调解、仲裁有机衔接的“一站式”国际商事纠纷多元化解决机制。[5]这些机制为“一带一路”参与方提供了高效便捷的法律救济渠道，维护了各方合法权益。

综合来看，国际法治通过规范引导、制度保障和争端解决等多重功能，为“一带一路”建设提供了全方位的法治支撑，确保了“一带一路”倡议能够在法治轨道上稳步前行。

（三）“一带一路”实践对国际法的创新贡献

“一带一路”不仅需要国际法治的规范与保障，也在实践中推动了国际法的创新发展，形成了具有中国特色的国际法贡献。

“一带一路”实践开启了包容性国际法的发展进程。李万强（2017）指出，“包

[4] 参见国务院新闻办公室：《〈共建“一带一路”：构建人类命运共同体的重大实践〉白皮书》，中国国务院新闻办公室网站，2023 年 10 月 10 日，<http://www.scio. gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202310/t20231010_773682.html>。

[5] 参见陈思静.“一带一路”倡议与中国国际法治话语权问题研究[D].武汉大学,2020.

容性发展”是对当前国际形势迫切吁求的及时回应。[6]“一带一路”倡议通过推动形成包容性国际法，力求实现包容性发展的宏伟目标。包容性国际法突破了传统国际法的欧洲中心主义和精英治理色彩，强调法律规范应当反映各国特别是发展中国家的诉求和利益，注重发展成果的普惠共享。“一带一路”建设的实践经验表明，只有通过包容性国际法，才能真正实现“不让任何一个国家掉队”的发展理念。

“一带一路”实践丰富了国际法实施的方式与路径。传统国际法的实施主要依靠直接适用（并入）或间接适用（转化）两种模式，而“一带一路”建设开创了基于政策协调的灵活实施模式。这种模式既尊重各国的政策自主权，又通过战略对接实现政策协同。例如，“一带一路”倡议与欧亚经济联盟、东盟互联互通总体规划、非盟《2063 年议程》等区域发展战略的对接，创造性地解决了不同法律体系之间的协调问题，为国际法实施提供了新思路。[7]

“一带一路”实践催生了新型国际法律规则。随着“一带一路”建设的深入推进，绿色丝绸之路、数字丝绸之路、健康丝绸之路等新的合作领域不断涌现，带动了相关领域国际法规则的创新发展。例如，在绿色发展领域，中国与英国在 2018 年共同发布《“一带一路”绿色投资原则》，推动“一带一路”投资的绿色化；[8]在数字领域，中国已与 17 个国家签署“数字丝绸之路”合作谅解备忘录，探索数字经济合作的国际规则；[9]在金融领域，2017 年发布的《“一带一路”融资指导原则》和《“一带一路”债务可持续性分析框架》，为国际融资合作提供了新的规则指引。[10]这些新型规则均体现了中国对国际法创新发展的积极贡献。

“一带一路”实践为国际争端解决机制的改革提供了中国方案。面对国际争端解决机制存在的问题，中国积极探索符合“一带一路”实际需要的争端解决新机制。国际商事法庭的设立、国际商事争端预防与解决组织的成立、“一站式”国际商事纠纷多元化解决平台的上线，都是争端解决机制改革的中国创新。这些创新强调争端预防优先于争端解决，调解优先于裁判，体现了中国传统法律文化中“和为贵”的精神，为国际争端解决机制的多元化发展提供了新思路。

二、“一带一路”国际法治保障面临的挑战

（一）国际法治环境的深刻变化与挑战

当前，“一带一路”建设面临着国际法治环境的深刻复杂变化，为其国际法治保障带来严峻挑战。

单边主义抬头对多边贸易体制造成了巨大冲击。逆全球化思潮近年来持续发酵，以美国为代表的一些国家频繁退出国际组织和国际条约，采取贸易保护措施

---

[6] 参见李万强.“一带一路”倡议与包容性国际法发展[J].江西社会科学,2017,37(05):5-12.
[7] 参见任浩语.以习近平法治思想为指导的涉外法治研究[D].新疆师范大学,2023.
[8] 参见刘丽辉.绿色“一带一路”国际合作机制研究[J].中阿科技论坛(中英文),2023,(05):7-12.
[9] 参见季连帅.习近平法治思想中的国际法治观研究[D].哈尔滨师范大学,2024.
[10] 参见陈思思.国际法视角下对“一带一路”倡议的思考[C]//《上海法学研究》集刊（2020 年第 2 卷 总第 26 卷）——西南政法大学卷.西南政法大学;,2020:152-159.

和单边制裁，破坏多边贸易规则。尤为严重的是，美国阻碍世界贸易组织上诉机构成员遴选，导致该机构于 2019 年 12 月丧失运作能力，使国际贸易法治陷入空前危机。[11]这种行为不仅严重违背国际法基本原则，也给“一带一路”建设带来了不确定性和法律风险，扰乱了国际贸易秩序。

大国竞争加剧，法律工具被政治化利用。某些西方国家将中国视为战略竞争对手，采取各种方式干扰“一带一路”建设。例如，美国以所谓“国家安全”为由，频繁动用“长臂管辖”，对中国企业实施单边制裁；某些西方媒体和智库不断炒作“债务陷阱”论调，给“一带一路”合作蒙上阴影；个别国家甚至撕毁已签署的“一带一路”合作协议。2021 年 4 月，澳大利亚联邦政府撕毁维多利亚州与中国签署的“一带一路”合作协议，严重违背国际法上的契约精神。这种将法律工具政治化的行为，严重干扰了“一带一路”的正常推进。[12]

西方法治霸权依然存在，国际法话语权不平衡。长期以来，西方国家主导着国际法规则的制定和解释，掌握着国际法治的话语权。在国际法学界，以西方价值和利益为导向的国际法理论占据主导地位。许多西方学者以西方中心主义的视角解读“一带一路”，或将其视为中国谋求地缘政治扩张的工具，或认为中国意图取代美国主导的国际秩序。这种误读和偏见源于西方国家对非西方法律话语的排斥，限制了“一带一路”国际法治正当性的表达和国际认同。

国际规则碎片化趋势加剧，协调难度增大。随着区域经济一体化的发展和国际法专业化的深入，“一带一路”沿线国家参与的国际条约体系日益复杂，各种规则之间相互交叉、重叠，甚至存在冲突和矛盾。这种规则碎片化趋势增加了“一带一路”法治协调的难度。特别是“一带一路”横跨亚欧非多个区域，如何协调不同区域规则体系，避免规则冲突，成为“一带一路”法治建设的重要课题。

面对这些挑战，“一带一路”国际法治保障需要采取更加积极主动的应对策略，既要坚持维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，又要增强法治创新能力，构建更加包容普惠的国际法治新秩序。

（二）“一带一路”沿线国家法治水平差异

“一带一路”沿线国家法治发展水平存在显著差异，这种差异主要表现在法律传统、法治基础设施、法治价值观念以及法治政治环境等方面。

法律传统与法系差异是“一带一路”沿线国家法治环境复杂性的重要体现。“一带一路”沿线横跨欧亚非大陆，涵盖了大陆法系、英美法系、伊斯兰法系、混合法系等多种法系。不同法系在法律渊源、司法制度、法律思维方式等方面存在根本差异。例如，大陆法系以成文法为主，英美法系注重判例法；大陆法系采取职权主义诉讼模式，英美法系则采取对抗制；伊斯兰法系以宗教教义为法律基础，

[11] 参见王灵桂.法治“一带一路”的内涵与构建路径[J].国际法研究,2022,(02):3-20.
[12] 参见刘晓红.论“一带一路”建设中的软法治理[J].东方法学,2022,(05):100-115

与世俗法系有着本质区别。这些法律传统与法系差异增加了法律交流与协作的难度，构成跨境合作的法律障碍。

法治基础设施水平不均衡是制约“一带一路”建设的重要因素。根据世界银行“营商环境指数”和“世界正义工程”法治指数的评估，“一带一路”沿线国家的法治水平差异显著。一些国家法律制度完备，司法独立性高，法治环境良好；而另一些国家则面临法律制度不健全、司法效率低下、腐败问题严重等挑战。法治基础设施的不均衡直接影响了跨境投资和贸易的法律风险和交易成本。

法治价值观念的差异也为“一带一路”建设带来挑战。不同国家对法治的理解和追求受制于各自的历史传统、文化背景和发展阶段，在法治目标、法治理念、法治路径等方面存在明显差异。一些国家重视法治的工具价值，将法治视为经济发展的手段；另一些国家则注重法治的内在价值，将法治视为政治文明的体现。这种价值观念的差异使得沿线国家在法治建设上难以形成共识，增加了法治共建的难度。

法治政治环境的不确定性构成了“一带一路”建设的重要风险。一些“一带一路”沿线国家政局不稳，政权更迭频繁，法治政治环境面临挑战。陈思思（2020）指出，政府继承是“一带一路”建设中的重要法律问题，新政府可能不承认前政府签订的国际协议，给合作带来不确定性。[13]此外，一些地区面临恐怖主义、分裂主义、极端主义“三股势力”的威胁，社会安全形势复杂，进一步加剧了法治环境的不稳定性。

这些法治水平差异不仅增加了“一带一路”建设的法律风险，也对中国企业的海外投资和经营提出了更高要求。如何在尊重各国法律主权和文化多样性的前提下，推动沿线国家法治水平的整体提升，成为“一带一路”国际法治保障面临的重要课题。

（三）涉外法律冲突与协调困境

在“一带一路”建设过程中，涉外法律冲突与协调问题逐渐凸显，主要表现在法律适用冲突、规则体系冲突和争端解决机制冲突等方面。

国际条约与国内法的适用冲突普遍存在，各国对国际条约在国内的适用持有不同态度，一些国家奉行国际法优先，将国际条约直接适用于国内法律体系；另一些国家则坚持国内法优先，要求国际条约通过国内立法程序转化为国内法后才能适用。这种差异导致共同签署的国际协议在各国的实施效果存在不确定性。尤其令人担忧的是，一些沿线国家国内法律政策变动频繁，稳定性不足。例如，2006年乌兹别克斯坦政府以税法条款改变及对新税种的追溯征收为由，将美国纽蒙特矿业在其国内投资国有化。这种不稳定的法律环境使投资者面临巨大风险，阻碍

[13] 参见陈思思.国际法视角下对“一带一路”倡议的思考[C]//《上海法学研究》集刊（2020 年第 2 卷 总第 26 卷）——西南政法大学卷.西南政法大学;,2020:152-159.

了“一带一路”投资合作的深入推进。[14]

区域经济一体化规则的冲突与协调日益复杂，“一带一路”沿线许多国家同时参与多个区域经济一体化组织，这些组织的规则体系各异，有时甚至存在冲突。例如，中亚国家同时参与欧亚经济联盟和上海合作组织，面临不同规则体系的协调问题；东南亚国家既是东盟成员，又参与 RCEP，还可能与其他国家签署自贸协定，规则协调难度大。更复杂的是，这些规则体系往往涉及关税减让、原产地规则、技术标准等敏感领域，协调起来难度更大。

跨境投资保护面临法律适用的不确定性，“一带一路”投资合作主要通过双边投资协定提供法律保护，但中国与不同国家签署的投资协定在实体保护标准和争端解决条款上存在明显差异。例如，在投资者与东道国争端解决方面，有些协定仅限于提交征收补偿数额的争议；有些协定适用于与投资有关的任何法律争议；有些协定既适用于投资争议，又特别规定征收补偿款争议；还有些协定对争议范围作出限制和例外。这种差异增加了投资者面临的法律不确定性，也加大了争端解决的复杂性。

最后，新兴领域的规则缺失构成法律空白，随着“一带一路”合作向数字经济、绿色发展、公共卫生等领域拓展，传统国际法规则显得力不从心。特别是在数字领域，跨境数据流动与数据主权之间的张力日益凸显，各国对数字治理的理念和路径存在明显分歧。一些国家强调数据本地化和数据主权，限制跨境数据流动；而数字经济合作则要求数据的自由流动。这种冲突在数字丝绸之路建设中尤为突出，需要创新性的法律解决方案。

面对这些涉外法律冲突与协调困境，“一带一路”国际法治保障需要更加灵活多样的应对策略，通过双边、区域、多边等多层次法律合作，逐步推动规则协调和制度创新，为“一带一路”建设营造良好的法律环境。

三、“一带一路”国际法治保障的中国实践创新

（一）共商共建共享原则的法治实践创新

“共商共建共享”作为“一带一路”倡议的核心原则，在国际法治建设中展现出独特的创新价值，推动了国际法治理念和实践的深刻变革。

“共商”原则创新了国际法治决策机制。传统国际法治决策往往由少数强国主导，限制了大多数国家特别是发展中国家的有效参与。“共商”原则强调各国平等参与国际规则制定，体现了真正的多边主义精神。在“一带一路”建设中，中国坚持与合作伙伴平等协商，充分尊重各方诉求和关切。例如，亚洲基础设施投资银行的治理结构设计充分体现了“共商”原则，将总投票权的 12%作为基本投票权在成员国间平均分配，远高于世界银行的 5.55%，赋予了发展中国家更多的发言权。

[14] 参见李万强,潘俊武.“一带一路”倡议:“东方”国际法的理念与实践[J].国际经济法学刊,2018,(01):27-36.

[15]这种决策机制的创新，突破了传统国际金融组织“一美元一票”的决策模式，为国际金融治理提供了新思路。

“共建”原则拓展了国际法治主体的多元参与。传统国际法治主要由国家主导，对非国家行为体的参与重视不足。“共建”原则强调多元主体共同参与国际规则构建，鼓励企业、社会组织、专业机构等各类主体发挥积极作用。在“一带一路”法治实践中，中国积极推动政府、企业、社会组织、专业机构等多元主体参与法治建设，形成了“政府引导、企业参与、社会协助”的多元法治共建格局。特别是在企业参与方面，打破了传统国际经济法由国家主导的局限，为非国家行为体参与国际法治建设开辟了新渠道。这种多元参与机制，不仅提高了国际法治的包容性，也增强了国际规则的代表性和有效性。

“共享”原则重塑了国际法治的价值取向。传统国际法治往往强调程序公正，忽视了实质公平。“共享”原则则强调发展成果的公平分配，强调国际合作应当惠及所有参与者，尤其是弱势群体。在“一带一路”法治实践中，中国积极推动构建包容普惠的国际经济规则，确保经济全球化成果由各国人民共享。例如，中国免除了对有关最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家截至 2015 年底到期未还的政府间无息贷款债务，体现了共享发展理念。[16]这种注重发展公平的价值取向，对纠正国际经济秩序的不公平不合理现象，推动建立更加公正合理的国际经济新秩序具有重要意义。

“共商共建共享”原则还创新了国际法治的实施方式。传统国际法治实施往往强调一体化的硬性规则，对各国国情差异考虑不足。“一带一路”法治实践则强调灵活多样的实施方式，既重视国际规则与各国国内政策的协调对接，又注重软法与硬法相结合、政策工具与法律工具互补。例如，“一带一路”建设不刻意追求规则的一致性，而是强调以目标协调、政策沟通为主，允许各国根据自身国情采取灵活的实施路径。《愿景与行动》明确指出，共建“一带一路”的途径是以目标协调、政策沟通为主，富有弹性，高度灵活，是多元开放的合作进程，不刻意追求一致性。这种灵活的实施方式，既尊重了各国的法律主权，又保证了国际规则的有效推行，是对传统国际法治实施方式的重要创新。

综上所述，“共商共建共享”原则的法治实践创新，突破了传统国际法治的局限，为构建更加公正合理的国际法治提供了中国方案，也为“一带一路”国际法治保障奠定了坚实基础。

（二）国际争端解决机制的多元创新

面对“一带一路”合作进程中日益增多的国际商事纠纷，中国积极探索多元化争端解决机制，形成了一系列具有中国特色的争端解决创新。

---

[15] 参见谢小庆.构建“一带一路”国际规则体系的路径与策略[J].人民法治,2019,(08):10-12.

[16] 参见韩秀丽.再论国际法治理念下的“一带一路”倡议实施[J].国际商务研究,2018,39(06):17-27.

国际商事法庭的设立是中国推动争端解决机制创新的重要举措。2018 年 1 月，中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于建立“一带一路”国际商事争端解决机制和机构的意见》。同年 6 月，最高人民法院设立了“国际商事法庭”，并在深圳和西安分别设立“第一国际商事法庭”和“第二国际商事法庭”。这两个法庭分别对接粤港澳大湾区和丝绸之路经济带，具有战略性布局意义。国际商事法庭设立了国际商事专家委员会，由 32 名中外专家组成，为法院审理案件提供专业咨询。[17]这一机制的设立，既借鉴了国际争端解决机制的有益做法，又体现了纠纷解决方式多元化原则，形成了诉讼、调解、仲裁有机衔接的“一站式”国际商事纠纷多元化解决机制。

国际商事争端预防与解决组织的成立是中国推动争端解决机制国际化的重要尝试。2020 年 10 月，国际商事争端预防与解决组织在北京正式成立。该组织是由中国国际商会联合来自五大洲的商协会、法律服务机构、高校智库共同发起设立的非政府间、非营利性国际组织，其宗旨是提供从国际商事争端预防到解决的多元化服务，保护当事人合法权益，营造高效便捷、公平公正的营商环境，推动构建公正合理的国际经济秩序。该组织秘书处组织全球专家拟定了《商事调解规制》和《商事仲裁规制》，构建了一套符合“一带一路”共建性质和需求的国际商事争议解决规则。

地方涉外法治服务平台的发展拓展了争端解决的区域覆盖。为满足不同区域的争端解决需求，中国在全国多地设立了涉外法治服务平台。例如，2020 年 11 月，经最高人民法院批准，苏州国际商事法庭成为首个在地方法院设立的审理涉外商事案件的国际商事法庭。[18]2020 年 12 月，西安成立了全国首家“一带一路”国际商事法律服务示范区。此外，南京“法治园区”、成都“天府中央法务区”、上海“虹桥中央法务区”、厦门“海丝中央法务区”、深圳“前海深港国际法务区”、广州“湾区中央法务区”、长春“智慧法务区”、重庆“中央法务区”等涉外法务区的相继建立，构筑了覆盖全国主要地区的涉外法治服务网络，为“一带一路”争端解决提供了区域性支撑。[19]

在线争端解决平台的上线彰显了科技赋能争端解决的创新路径。2021 年 7 月 21 日，最高人民法院“一站式”国际商事纠纷多元化解决平台在国际商事法庭网站上线启动试运行。该平台为当事人提供电脑 PC 端国际商事法庭网站、手机端“中国移动微法院”微信小程序两种登录渠道，方便中外当事人根据所处环境和自身条件选择不同的线上方式进行诉讼、参与调解。[20]这一创新举措，不仅提高

[17] 参见顾华详.论比较法学研究与“一带一路”国际法治[J].湖南财政经济学院学报,2019,35(05):44-61.
[18] 参见杨泽伟.推动共建“一带一路”高质量发展的国际法解读[J].武汉科技大学学报(社会科学版),2022,24(02):117-125.
[19] 参见吕江.习近平法治思想中涉外法治话语生成与实践逻辑——以“一带一路”倡议为视角[J].法学评论,2022,40(01):1-16.
[20] 参见刘志云.价值共识、国际法与“一带一路”倡议的推进方略[J].厦门大学学报(哲学社会科学

了争端解决的便捷性和效率，也为应对新冠肺炎疫情等不可预见情况下的争端解决提供了新途径。

投资争端解决机制的改革是中国推动国际投资法变革的重要实践。面对传统投资者-国家争端解决机制（ISDS）的正当性危机，中国积极参与国际投资争端解决机制改革，推动建立更加公平、透明、高效的争端解决机制。在与“一带一路”沿线国家签订的投资协定中，中国既注重保护投资者权益，又尊重东道国监管权，力求在二者之间取得平衡。例如，在中国与日本、韩国签署的投资协定中，明确了投资争端的范围限制和例外情形，并规定了国内救济程序的优先适用，体现了对东道国监管权的尊重。

这些多元化争端解决机制的创新，既提高了争端解决的效率和专业性，又降低了法律服务成本，为“一带一路”国际法治保障提供了有力支撑，也为国际争端解决机制的改革发展贡献了中国智慧。

（三）涉外法治体系的战略布局

为保障“一带一路”倡议的顺利实施，中国加快推进涉外法治体系的战略布局，构建起覆盖立法、执法、司法、守法各环节的全方位涉外法治保障体系。

涉外法律法规体系建设构成了涉外法治战略布局的基础支柱。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持统筹推进国内法治和涉外法治，加快涉外法治工作战略布局。十几年间，中国出台了一系列重要涉外法律法规，如《国家安全法》《网络安全法》《国际刑事司法协助法》《外商投资法》《优化营商环境条例》《出口管制法》《反外国制裁法》《对外关系法》等。截至 2023 年 10 月底，现行有效的 300 部法律中，有专门涉外法律 54 部，含有涉外条款的法律 152 部；在现行有效的 601 部行政法规中，也有专门涉外行政法规近 90 部。这些涉外法律法规为“一带一路”建设提供了国内法治基础，也为中国企业“走出去”提供了法律保障。

反制裁、反干涉、反“长臂管辖”法律制度的完善则成为应对外部法律风险的重要防线。面对美国等西方国家的单边制裁和“长臂管辖”，中国出台了一系列法律措施进行反制。2020 年发布的《不可靠实体清单规定》为应对外国实体对中国实体的不当限制提供了法律依据。《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》则专门针对外国不当“长臂管辖”行为，为中国公民、法人和其他组织提供了法律保护。2021 年通过的《反外国制裁法》则建立了系统完备的反制裁法律制度，为中国反制外国不当制裁、维护国家主权安全发展利益提供了法律武器。这些法律制度的建立，构成了中国涉外法治的“防御体系”，为“一带一路”建设排除外部法律干扰提供了重要保障。[21]

版),2022,72(03):154-163.

[21] 参见顾华详.坚持以习近平法治思想为指引推动“一带一路”建设[J].中国井冈山干部学院学报,2023,16(05):16-30.

涉外法治人才培养与智库建设也是提升涉外法治能力的关键环节。涉外法治人才是推进“一带一路”国际法治保障的重要支撑。2021 年 1 月，中共中央发布了《法治中国建设规划（2020-2025 年）》，对涉外法治人才培养和智库建设作出专门部署。该规划要求高校加强国际法学专业和学科建设，培养熟悉国际法规则和国际事务的高端复合型法治人才。同时，规划还要求加强涉外法治智库建设，推动智库联盟和协作网络建设，提升涉外法治研究水平。2021 年 4 月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《关于加强社会主义法治文化建设的意见》，进一步明确了涉外法治文化建设的要求。这些规划和意见的出台，为涉外法治人才培养和智库建设提供了政策指引，也为“一带一路”国际法治保障提供了人才和智力支持。[22]

“一带一路”法治合作的推进是构建国际法治共同体的重要路径。中国积极推动与“一带一路”沿线国家的法治合作与交流，为共建“一带一路”创造良好的法治环境。2018 年 7 月和 2019 年 12 月，中国先后举办了两届“一带一路”法治合作国际论坛。在首届论坛上，与会各方发表了《“一带一路”法治合作国际论坛共同主席声明》，明确要在共商、共建、共享原则基础上开展法治合作，为“一带一路”建设夯实法治之基。[23]同时，中国出资实施“一带一路”法治合作研修项目，促进和深化“一带一路”法治交流与合作。这些法治合作举措，不仅增进了各国法治互信，也为构建“一带一路”法治共同体奠定了基础。

通过以上战略布局和实施措施，中国不断完善“一带一路”国际法治保障体系，为“一带一路”高质量发展创造良好的法治环境。这些措施不仅反映了中国推进涉外法治体系建设的决心和能力，也体现了中国对构建人类命运共同体的责任担当。

四、完善“一带一路”国际法治保障的路径选择

（一）构建人类命运共同体理念引领下的国际法规则体系

人类命运共同体理念是中国对世界秩序的重要贡献，也是引领“一带一路”国际法治建设的价值引航。在这一理念指引下，完善“一带一路”国际法治保障，需要构建具有鲜明中国特色的国际法规则体系。

构建以人类共同利益为导向的国际法规则。传统国际法规则主要基于国家利益均衡，强调权利与义务的对等和互惠。人类命运共同体理念则要求构建以人类共同利益为导向的国际法规则，超越单纯的国家利益计算，关注人类整体福祉。在“一带一路”建设中，应特别注重在气候变化、生物多样性保护、公共卫生安全等涉及人类共同命运的领域构建共同规则。例如，可以制定“一带一路”绿色投资指南，将气候友好型项目作为优先投资领域；可以建立“一带一路”公共卫生合作机制，应对全球卫生挑战；可以推动“一带一路”数字治理框架建设，促进数字经

[22] 参见顾宾.软法治理与“一带一路”法治化和全球化[J].外交评论(外交学院学报),2022,39(04):1-27+165.
[23] 参见顾华详.坚持以习近平法治思想为指引推动“一带一路”建设[J].中国井冈山干部学院学报,2023,16(05):16-30.

济包容普惠发展。这些以人类共同利益为导向的规则，将有利于推动“一带一路”建设从单纯的经济合作向更全面的人类命运共同体建设转变。

构建权义务平衡的国际投资法律体系。国际投资是“一带一路”建设的重要领域，构建权利义务平衡的国际投资法律体系对保障投资安全具有重要意义。传统国际投资法律体系过分强调对投资者的保护，忽视东道国的发展权和监管权。在人类命运共同体理念引领下，应当推动国际投资法律规则的变革，构建更加平衡的权利义务体系。[24]一方面，要保障投资者的合法权益，明确投资保护标准，确保投资安全；另一方面，要尊重东道国的监管自主权，保障其可持续发展权利。例如，可以在投资协定中增加可持续发展条款、保留政府监管空间的例外条款，以及企业社会责任条款，实现投资保护与可持续发展的平衡。这种权利义务平衡的投资法律体系，将有助于增强“一带一路”投资的可持续性和包容性。

构建多元共治的国际法实施机制。传统国际法实施主要依靠国家间正式外交渠道，缺乏多元主体参与。人类命运共同体理念强调共商共建共享，鼓励政府、企业、社会组织、专业机构等各类主体参与国际法治实施。在“一带一路”法治建设中，应当构建多元共治的实施机制，充分发挥各类主体的作用。例如，可以建立“一带一路”法治联络网络，连接政府部门、法律服务机构、学术研究机构、企业协会等多元主体，形成协同推进法治建设的合力。同时，还可以通过“一带一路”法治论坛、研讨会、培训班等多种形式，促进多元主体之间的交流与合作，共同提升“一带一路”法治水平。

构建富有中国特色的国际法话语体系。长期以来，国际法话语权主要由西方国家掌握，中国和其他发展中国家的声音难以得到充分表达。在人类命运共同体理念引领下，应当构建富有中国特色的国际法话语体系，提升中国在国际法领域的话语权。一方面，要积极推广人类命运共同体、共商共建共享等中国理念，使其成为国际法治的重要价值导向；另一方面，要深入阐释中国的国际法实践，讲好中国国际法治故事，增强国际社会对中国法治主张的认同。例如，可以组织编写《“一带一路”国际法治中国实践丛书》，系统总结中国在“一带一路”法治建设中的经验和贡献；可以举办“人类命运共同体与国际法治”国际研讨会，促进中国法治理念的国际传播。这种富有中国特色的国际法话语体系，将有助于增强中国在国际法治舞台上的文化自信和制度自信。

（二）提升“一带一路”法治保障的协同性与有效性

“一带一路”建设涉及众多国家和地区，法治环境复杂多样，如何提升法治保障的协同性与有效性，是确保“一带一路”高质量发展的关键所在。

加强国内法治与涉外法治的统筹协调。国内法治与涉外法治是相互联系、相

[24] 参见顾华详.坚持以习近平法治思想为指引推动“一带一路”建设[J].中国井冈山干部学院学报,2023,16(05):16-30.

互影响的有机整体，需要统筹推进。一方面，要加快完善国内涉外法律法规体系，为“一带一路”建设提供坚实的国内法基础。特别是要进一步完善《外商投资法》《优化营商环境条例》等法律法规的配套措施，推动形成更加开放、透明、公平的法治环境。另一方面，要加强域外法域研究与运用，提高涉外法律风险防范能力。针对“一带一路”沿线国家的法律制度特点和风险点，开展系统性研究，为企业“走出去”提供精准法律指导。同时，要完善涉外法律服务体系，鼓励律师事务所、法律咨询机构等专业机构参与“一带一路”法治建设，为企业提供全方位法律服务。[25]

推动“一带一路”沿线国家法律规则的对接与协调。“一带一路”沿线国家法律制度差异明显，需要加强规则对接与协调。一方面，要推动基础性法律制度的对接，如投资保护、贸易便利化、知识产权保护、环境保护等重点领域的规则对接。例如，可以在“一带一路”框架下建立投资政策协调机制，定期交流投资政策信息，逐步实现投资规则的协调一致。另一方面，要推动技术标准的互联互通，建立“一带一路”标准信息共享平台，促进标准互认与协调。[26]例如，中国标准化研究院发布的《标准联通共建“一带一路”行动计划（2018-2020 年）》，推动中国标准与国际标准体系的一致化，促进中国标准在“一带一路”建设中的应用。此外，还可以通过建立法律翻译数据库、法律比较研究中心等方式，消除法律交流的语言和认知障碍，促进跨法律文化的理解与尊重。

健全“一带一路”风险防控法律机制。风险防控是法治保障的重要环节。为有效防控法治风险，应建立健全“一带一路”风险防控法律机制。首先要建立法治风险评估制度，对重大合作项目进行法律风险评估，提前识别和防范风险。可以建立“一带一路”投资法律风险评估数据库，收集整理各国投资法律风险信息，为企业投资决策提供参考。其次要构建涉外法律援助和保护机制，为企业提供必要的法律援助和保护。建立“一带一路”法律援助网络，为企业在海外遇到的法律问题提供及时支持。最后要完善风险预警和应急处置机制，对潜在法律风险进行监测预警，并制定应急处置预案。建立“一带一路”法律风险监测网络，实时监测各国法律政策变化，及时发布风险预警。

推动多元化争端解决机制的国际化发展。争端解决是法治保障的核心功能。为提高争端解决的效率和公信力，应进一步推动多元化争端解决机制的国际化发展。一方面，要完善已建立的国际商事法庭、国际商事争端预防与解决组织等机构的功能，提高其公信力和权威性。例如，可以加强国际商事法庭的专业化建设，吸引更多国际法律专家参与，提高裁判的专业水平和国际认可度。另一方面，要推动争端解决机制的创新发展，如在线争端解决（ODR）、调解-仲裁（Med-Arb）

[25] 参见王倩慧,彭岳.中国经由“一带一路”倡议的国际秩序构想[J].国际法研究,2024,(05):3-15.
[26] 黄惠康.加强涉外法治体系建设的顶层擘画——论学习贯彻习近平总书记重要讲话精神[J].武大国际法评论,2024,8(01):1-23.

等新型机制，为当事人提供多样化选择。例如，可以进一步完善“一带一路”在线争端解决平台，利用区块链、人工智能等技术提高争端解决的效率和便捷性。[27]同时，还可以推动争端解决规则的国际化，通过与国际争端解决机构合作，促进中国争端解决规则的国际认可和应用。

（三）强化涉外法治人才培养与智库建设

涉外法治人才是“一带一路”国际法治保障的重要支撑，智库建设是提供智力支持的关键平台。强化涉外法治人才培养与智库建设，对于提升“一带一路”法治保障水平具有重要意义。

创新涉外法治人才培养模式。传统的法学教育模式难以满足“一带一路”法治建设对复合型、国际化涉外法治人才的需求。应改革创新涉外法治人才培养模式，培养具有国际视野、通晓国际规则，能够参与国际法律事务、善于维护国家利益、勇于推动全球治理体系变革的高素质人才。具体而言，一方面，要优化法学教育体系，重新完善国际法学科建设，赋予国际法学更高的学科地位。在专业设置方面，应强化习近平法治思想、国际公法、国际私法、国际经济法、国际组织法、国际条约法、国际争端解决法等核心课程的教学，培养学生的国际法思维和跨文化交流能力。[28]另一方面，要加强涉外法律人才实践能力培养，通过建立法学实践教学基地、开展模拟法庭、组织参与国际法律竞赛等方式，提升学生的实践能力和国际竞争力。此外，还可以通过中外联合培养、海外实习等方式，拓宽学生的国际视野，增强跨文化沟通能力。

加强涉外法治智库建设。高质量的智库是涉外法治建设的智力支撑。应加强涉外法治智库建设，为“一带一路”法治建设提供智力支持。一方面，要在国内进一步扩大涉外法治智库，成立一批具有特色鲜明的涉外法治智库研究单位，避免同质化竞争。例如，可以依托现有国际法研究机构，建立专门的“一带一路”法治研究中心，开展系统性、针对性研究。另一方面，要推动涉外法治智库的国际化发展，加强与“一带一路”沿线国家智库的交流合作，建立智库联盟或合作网络，形成研究合力。[29]例如，可以建立“一带一路”法治智库联盟，定期举办学术研讨会，共同开展研究项目，发布研究报告，为“一带一路”法治建设提供智力支持。同时，还要加强涉外法治智库与政府部门、企业的联系，促进研究成果的转化应用，提高智库研究的实用性和针对性。

推动涉外法治学术交流与合作。学术交流是促进涉外法治发展的重要途径。应加强与“一带一路”沿线国家的法学学术交流与合作，推动法治领域的互学互鉴。一方面，要建立常态化的学术交流机制，定期举办国际法治论坛、研讨会、培训

[27] 参见龚柏华,何力,陈力.“一带一路”投资的国际法[C]//《上海法学研究》集刊（2019 年第 4 卷 总第 4 卷）.复旦大学法学院;,2019:21-90.

[28] 参见马忠法.构建人类命运共同体理念的国际法实践[J].贵州省党校学报,2019,(06):12-21.

[29] 参见杨泽伟.推动共建“一带一路”高质量发展的国际法解读[J].武汉科技大学学报(社会科学版),2022,24(02):117-125.

班等，促进学术交流和思想碰撞。例如，可以将“一带一路”法治合作国际论坛制度化、常态化，为法学家和法律实务工作者提供交流平台。另一方面，要推动联合研究和出版合作，共同开展重大课题研究，合作出版学术成果，增强学术影响力。例如，可以组织“一带一路”沿线国家的法学专家共同编写《“一带一路”国际法治蓝皮书》，定期发布研究成果。此外，还可以通过设立“一带一路”法治研究基金、奖励优秀法学研究成果等方式，激励涉外法治学术研究的创新发展。

加强涉外法治宣传与引导。舆论引导是涉外法治建设的重要环节。应加强涉外法治宣传与引导，提升“一带一路”法治建设的国际认同度。一方面，要讲好中国涉外法治故事，通过多种媒体渠道向国际社会介绍中国在“一带一路”法治建设方面的理念、实践和成果，消除误解和偏见。例如，可以通过国际媒体发布“一带一路”法治建设白皮书，系统介绍中国在这一领域的政策和实践。另一方面，要加强国际舆论引导，主动回应国际社会关切，引导形成客观公正的国际舆论环境。例如，可以建立“一带一路”法治问题专家库，在重大法治问题上及时发声，阐明中国立场。同时，还可以通过举办“一带一路”法治文化交流活动，如法律文化节、法治论坛等，促进各国法律文化的交流与互鉴，增进法治互信。

结论

“一带一路”国际法治保障是推动共建“一带一路”高质量发展的重要支撑，也是构建人类命运共同体的重要实践。本文从国际法视角，系统研究了“一带一路”国际法治保障问题，得出以下主要结论：

“一带一路”倡议作为现代国际法上的国际合作新型态，以合作性、公共性、平等性、包容性和灵活性为特征，既需要国际法治的规范和保障，又推动了国际法的创新发展。在国际法层面，“一带一路”倡议既是对传统国际法发展逻辑的继承，又是对国际法治理念和规则的创新发展，特别是对国家中心主义和西方中心主义的超越，体现了中国对国际法治的独特贡献。

“一带一路”国际法治保障面临复杂的国际环境、沿线国家法治水平差异、涉外法律冲突与协调困境等多重挑战。这些挑战不仅增加了“一带一路”建设的法律风险，也对其国际法治保障提出了更高要求。应对这些挑战，需要创新法治理念和实践，构建更加包容、平等、互利的国际法治新秩序。

中国通过共商共建共享原则的法治实践创新、国际争端解决机制的构建与完善以及涉外法治体系的战略布局，推动了“一带一路”国际法治保障的不断完善。这些实践创新既体现了中国对国际法治的责任担当，也为完善全球治理体系提供了中国方案。特别是“共商共建共享”原则的提出和实践，创新了国际法治决策机制、拓展了国际法治主体的多元参与、重塑了国际法治的价值取向、创新了国际法治的实施方式，为构建更加公正合理的国际法治做出了重要贡献。

要完善“一带一路”国际法治保障，应构建人类命运共同体理念引领下的国际

法规则体系，提升法治保障的协同性与有效性，强化涉外法治人才培养与智库建设。通过这些路径选择，可以为“一带一路”高质量发展创造良好的法治环境，推动构建人类命运共同体。特别是要构建以人类共同利益为导向的国际法规则、权利义务平衡的国际投资法律体系、多元共治的国际法实施机制和富有中国特色的国际法话语体系，推动“一带一路”建设从单纯的经济合作向更全面的人类命运共同体建设转变。

总之，“一带一路”国际法治保障研究具有重要的理论价值和实践意义。在理论上，它丰富了国际法理论，特别是对国际合作法、国际发展法等领域的理论发展做出了贡献。在实践上，它为“一带一路”高质量发展提供了法治保障，也为完善全球治理体系、构建人类命运共同体提供了中国智慧和中国方案。未来，“一带一路”国际法治保障将继续面临新的挑战和机遇。在习近平法治思想指引下，中国将继续坚持统筹推进国内法治和涉外法治，以法治力量保障“一带一路”建设行稳致远，为构建人类命运共同体做出更大贡献。

参考文献

[1]徐崇利.共建“一带一路”倡议下的“超合作国际法”[J].法学家,2025,(02):15-26+191-192.

[2]顾华详.坚持以习近平法治思想为指引推动“一带一路”建设[J].中国井冈山干部学院学报,2023,16(05):16-30.

[3]王倩慧,彭岳.中国经由“一带一路”倡议的国际秩序构想[J].国际法研究,2024,(05):3-15.

[4]季连帅.习近平法治思想中的国际法治观研究[D].哈尔滨师范大学,2024.

[5]顾华详.坚持以习近平法治思想为指引推动“一带一路”建设[J].中国井冈山干部学院学报,2023,16(05):16-30.

[6]黄惠康.加强涉外法治体系建设的顶层擘画——论学习贯彻习近平总书记重要讲话精神[J].武大国际法评论,2024,8(01):1-23.

[7]刘丽辉.绿色“一带一路”国际合作机制研究[J].中阿科技论坛(中英文),2023,(05):7-12.

[8]任浩语.以习近平法治思想为指导的涉外法治研究[D].新疆师范大学,2023.

[9]刘晓红.论“一带一路”建设中的软法治理[J].东方法学,2022,(05):100-115.

[10]顾宾.软法治理与“一带一路”法治化和全球化[J].外交评论(外交学院学报),2022,39(04):1-27+165.

[11]刘志云.价值共识、国际法与“一带一路”倡议的推进方略[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2022,72(03):154-163.

[12]王灵桂.法治“一带一路”的内涵与构建路径[J].国际法研究,2022,(02):3-20.

[13]杨泽伟.推动共建“一带一路”高质量发展的国际法解读[J].武汉科技大学学报(社会科学版),2022,24(02):117-125.

[14]吕江.习近平法治思想中涉外法治话语生成与实践逻辑——以“一带一路”倡议为视角[J].法学评论,2022,40(01):1-16.

[15]陈思静.“一带一路”倡议与中国国际法治话语权问题研究[D].武汉大学,2020.

[16]陈思思.国际法视角下对“一带一路”倡议的思考[C]//《上海法学研究》集刊（2020 年第 2 卷 总第 26 卷）——西南政法大学卷.西南政法大学;,2020:152-159.

[17]马忠法.构建人类命运共同体理念的国际法实践[J].贵州省党校学报,2019,(06):12-21.

[18]杨泽伟.“一带一路”倡议与现代国际法的发展[J].武大国际法评论,2019,3(06):1-17.

[19]顾华详.论比较法学研究与“一带一路”国际法治[J].湖南财政经济学院学报,2019,35(05):44-61.

[20]龚柏华.“三共”原则为构建人类命运共同体国际法基石[C]//《上海法学研究》集刊（2019 年第 4 卷 总第 4 卷）.复旦大学法学院;,2019:8-20.

[21]龚柏华,何力,陈力.“一带一路”投资的国际法[C]//《上海法学研究》集刊（2019 年第 4 卷 总第 4 卷）.复旦大学法学院;,2019:21-90.

[22]谢小庆.构建“一带一路”国际规则体系的路径与策略[J].人民法治,2019,(08):10-12.

[23]韩秀丽.再论国际法治理念下的“一带一路”倡议实施[J].国际商务研究,2018,39(06):17-27.

[24]李万强,潘俊武.“一带一路”倡议:“东方”国际法的理念与实践[J].国际经济法学刊,2018,(01):27-36.

[25]龚柏华.“三共”原则是构建人类命运共同体的国际法基石[J].东方法学,2018,(01):30-37.

[26]李万强.“一带一路”倡议与包容性国际法发展[J].江西社会科学,2017,37(05):5-12.

2025年中国国际法学会年会

国家管辖范围以外区域的战略环境评价：现有制度、实施困境与展望

宋渊铭[1]

（中国政法大学国际法学院，北京 100888）

摘要：环境保护已成为当前全人类共同关注的问题。作为一项产生于国内法的制度，战略环境评价能够在政策、规划和计划的制定阶段将环境因素纳入考量，在国家管辖范围外区域的环境治理方面受到重视。近期通过的 BBNJ 协定将战略环境评价纳入文本但尚未生效。国家管辖范围外区域的现有制度中缺少关于战略环境评价的规定，部分制度未将战略环境评价设定为有拘束力的国际法义务。在国家管辖范围外区域开展战略环境评价存在规则不成体系、执行效果不佳和各国缺乏执行动力等困境。在未来需要以 BBNJ 协定为基础，在区域性条约和国际组织时间开展合作，补充和加强现有制度和规则，增强人类共同利益的意识，为战略环境评价的实施提供理论基础并创设全球机制。

关键词：国家管辖范围外区域　环境影响评价　战略环境评价　BBNJ 协定　国际合作

引言

人类活动是影响海洋生态环境和海洋生物资源的重要因素。评估可能对海洋物种、栖息地和生态系统产生重大影响的人类活动是任何海洋治理制度的重要组成部分。[2]长期以来，战略环境评价一直被认为是将环境因素和可持续性因素纳入规划和决策过程中的重要工具。[3]考虑到海洋生态的连通性、人类活动的长期性和部分区域生态系统的脆弱性等因素，在规划层面和决策层面评估对于海洋的影响能够更好地实现海洋环境保护和生物资源的养护。战略环境评价制度在国内法发展成熟，并逐渐被引入到国际法领域，尤其是海洋治理和生态治理领域。

2015 年联合国大会通过的 69/292 号决议决定将针对国家管辖范围外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用问题，依据《联合国海洋法公约》（简称 UNCLOS），制定一份具有法律约束力的国际文书（简称 BBNJ 协定）。[4]2017 年

[1] 宋渊铭，男，中国政法大学国际法学院硕士研究生。

[2] Richard Barnes and Ronán Long, Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges, Brill Nijhoff Press, 2021, pp. 430-431.

[3] Neil Craik, Kristine Gu, Implementation of Strategic Environmental Assessment in Marine Areas Beyond National Jurisdiction, SSRN Electronic Journal, 2019, p. 8.

[4] UNGA, Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national

联合国大会通过的 72/249 号决议决定在联合国主持下召开政府间会议对 BBNJ 协定的制定开展谈判（下文称为 BBNJ 谈判）。[5]BBNJ 谈判经历了五届政府间会议，直至 2023 年 6 月 19 日，在第五届政府间会议的续会上各国以协商一致方式通过了 BBNJ 协定。[6]BBNJ 协定体现了对于国家管辖范围外区域治理的最新措施。BBNJ 协定第 39 条将规定了战略环境评价，但 BBNJ 协定尚未生效，战略环境评价的程序和实施机制尚未确定，这使得在国家管辖范围外区域开展战略环境评价这一问题备受关注。在现有的文献中，对于战略环境评价具体程序和最佳实践问题的研究成果更多是在比较法或国内法语境下，[7]对于国际法中现有制度，尤其是国家管辖范围外区域现有制度中对战略环境评价的具体规定和实施程序研究不足。目前的在国际法领域关于战略环境评价的研究主要集中于战略环境评价的概念、要素（elements）、在海洋开展战略环境评价的实践等等。[8]也有学者研究战略环境评价纳入 BBNJ 协定的价值和实施机制。[9]有学者认为虽然目前在 ABNJ 开展战略环境评价的实践不多，但在当前国际法中有完善的战略环境评价的框架，有许多因素有力地支持在 BBNJ 的背景下应用战略环境评价。[10]由此可见，目前的讨论认为在国家管辖范围外区域开展战略环境评价制度的前景较为乐观，但目前的有关战略环境评价的制度仍存在很多缺陷和执行上的困难。

本文的研究对象主要包括国家管辖范围外区域战略环境评价相关的国际法制度和国家实践两个部分。国际法制度包括规定在国家管辖范围外区域开展战略环境评价的国际法制度和规则，也包括对战略环境评价进行规定但适用范围不包括国家管辖范围外区域的国际法制度和规则。国家实践包括各国国内法中关于战略环境评价的规定和开展战略环境评价的实践，也包括各国在国际法中制定战略环境评价规则、开展战略环境评价的实践和表态。

本文在第一部分运用历史分析和文献研究方法，分析了战略环境评价制度在国内法产生、发展并被纳入国际法规则的过程，分析战略环境评价的定义和基本

jurisdiction, UN Doc. A/RES/69/292, 6 July 2015, p. 1.

[5] UNGA, International legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, UN Doc. A/RES/72/249, 19 January 2018, p.1.

[6] UNGA, Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, UN Doc. A/CONF.232/2023/4, 19 June 2023.

[7] Maria Rosário Partidário, Strategic Environmental Assessment: current practices, future demands and capacity-building needs, International Association for Impact Assessment Training Courses, 2003, https://iaia.org/pdf/UNEP/SEA/SEAManual.pdf; Barry Dalal-Clayton & Barry Sadler, Strategic Environmental Assessment: A sourcebook and reference guide to international experience, Earthscan Press, 2005; Monica Fundingsland Tetlow, Marie Hanusch, Strategic environmental assessment: the state of the art, Impact Assessment and Project Appraisal, Vol. 30, No. 1, 2012.

[8] Richard Barnes and Ronán Long, Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges, Brill Nijhoff Press, 2021, pp. 430-445.

[9] Kahlil Hassanali, Robin Mahon, Encouraging proactive governance of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction through Strategic Environmental Assessment (SEA), Marine Policy, Volume 136, 2022.

[10] Neil Craik, Kristine Gu, Implementation of Strategic Environmental Assessment in Marine Areas Beyond National Jurisdiction, SSRN Electronic Journal, 2019, pp. 14-15.

内涵。第二部分运用实证的方法，通过法律分析和条约解释，研究了当前国家管辖范围外区域战略环境评价规则的具体规定及其法律效力。第三部分和第四部分综合运用政策分析和功能分析的方法。第三部分结合当前的国际法规则碎片化的现状和国家利益，分析国家在管辖范围外区域战略环境评价的困境。第四部分基于当前全球和区域的条约中关于与其他国际法规则协调合作的规定，研究当前不同治理框架和治理机制的互动与合作的可能性，并且从当前人类共同利益和共同目标出发，试图提出一种战略环境评价理论基础的思考方向。

一、战略环境评价制度的发展与基本内涵

战略环境评价的产生，源于人们对于环境影响评价制度局限性的反思。联合国环境规划署将环境影响评价定义为“对拟议活动进行审查、分析和评价，以期确保无害环境和可持续的发展的过程”。[11]国际环境影响评价协会则将环境影响评价定义为“在作出重大决定和承诺之前，确定、预测、评估和减轻发展建议的生物物理、社会和其他相关影响的过程”。[12]《跨界环境影响评价公约》（Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo Convention）第 1 条第 1 款第 6 项将环境影响评价定义为“一种国家或官方实施的、对相关活动可能产生的环境影响进行评定的程序”。总之，环境影响评价主要评估具体的活动对环境产生的影响。正在环境影响评价的实施过程中，人们意识到，单纯对具体的项目、活动实施评估已不足以适应全面保护环境和可持续利用资源的需要，在仅对每个具体项目或活动进行评估的情况下，无法对大规模活动的影响和积累影响进行掌控，无法充分考虑到替代方案。[13]在美国 1969 年颁布的《国家环境政策法》中，战略环境评价首次被引入法律，[14]20 世纪 70 年代中期，部分国家开始把环境评估扩展到规划层次，20 世纪 80 年代后期开始，各国的环境评估已广泛应用于政策、计划和规划等决策层次。[15]

目前，对于战略环境评价没有统一的定义，各方给出的定义存在差异。Peter Wathern 曾指出，原则上，环境影响评估制度可以适用于所有可能对环境产生重大影响的行动，而不论其类型如何。因此，全面的环境影响评估制度的潜在范围可以包括各级政府对政策、计划、方案和项目的审批，这是较为早期的关于战略环境评价的思考，但当时尚未产生“战略环境评价”这一表述，仅被称为“综合环

[11] United Nations Environmental Programme, Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, January 16, 1987, p. 1.
[12] International Association for Impact Assessment & Institute of Environmental Assessment UK, Principles of Environment Impact Assessment Best Practice, January 1999, para. 2.1.
[13] Sander Gunnar, International Legal Obligations for Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment in the Arctic Ocean, International Journal of Marine and Coastal Law, Vol. 31, 2016, p. 91.
[14] National Environmental Policy Act of 1969, §102(4332)(C).
[15] 张继伟、姜玉环、陈肖娟主编：《国家管辖范围以外区域环境影响评价机制研究》，海洋出版社 2019 年版，第 192 页。

境影响评价制度（Comprehensive EIA System）”。[16]克里斯托弗·伍德（Christopher Wood）与默罕默德·迪吉德（Mohammed Dejeddour）在 1989 年提交给欧洲委员会的报告中指出：“适用于政策、规划和计划的环境评价比适用于个别项目的环境评价更具有战略性质……我们采用战略环境评价（Strategic Environmental Assessment）一词来指代这类环境评价”。[17]这被认为是首次创设并使用“战略环境评价（Strategic Environmental Assessment）”这一术语。[18]《跨界环境影响评价公约》战略环境评价议定书（Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context）第 2 条第 1 款第 6 项将战略环境评价定义为“对包括健康在内的可能环境影响进行的评价，包括确定环境报告的内容和报告的编写，开展公众参与和协商以及在规划或计划中考虑环境报告和公众参与和协商的结果”。比较全面的是联合国环境规划署对战略环境评价的定义：“一项分析和处理政策、规划、计划和其他战略方案对环境的影响的正式、系统的过程”。[19]从评价对象上来看，这一定义将战略环境评价的对象设定为“政策、规划、计划和其他战略方案”，基本涵盖了除具体项目或活动之外的规划层面的全部。从制度功能上来看，不只局限于对环境影响的分析，还强调对环境影响问题的解决。总之，界定战略环境评价的关键在于广泛地将环境作为考量因素纳入决策和规划制定层面。[20]

随着全球对于国际环境问题的广泛关注，各国意识到需要保障其在领土以外进行的活动不会对共属于全人类的环境和资源产生不利影响，环境影响评价制度被逐渐引入国际法领域。1972 年《联合国人类环境会议的斯德哥尔摩宣言》（The Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment）虽然没有直接提及环境影响评价，但原则 14 和原则 15 强调通过合理规划以达到经济、社会和环境的协调发展，通常被理解为暗含了实施环境影响评价的要求。[21]以此为开端，在国际法领域相继出现了一系列纳入环境影响评价条款的国际条约。[22]《生物多样性公约》（Convention on Biological Diversity，简称 CBD）、《跨境环境影响评价公约》（Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context）、《保护北大西洋海洋环境公约》（Convention for the

[16] Peter Wathern (ed.), Environmental impact assessment: theory and practice, Unwin Hyman Ltd Press, 1988 , p. 98.

[17] Carys Jones et al., Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: An International Evaluation, Earthscan Press, 2005, p. 16.

[18] Monica Fundingsland Tetlow and Marie Hanusch, Strategic environmental assessment: the state of the art, Impact Assessment and Project Appraisal, Volume 30, Issue 1, 2012, p. 15.

[19] Hussein Abaza, Ron Bisset and Barry Sadler, Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach, First edition, UNEP Press, 2004, p. 86.

[20] 汪诚文：《环境影响评价》，高等教育出版社 2017 年版，第 5-6 页。

[21] 邓华：《环境影响评价制度在国际法中的演进和实施》，载《中山大学法律评论》2015 年第 3 期，第 130 页。

[22] Neil Craik, The International Law of Environmental Impact Assessment. Process, Substance and Integration, Cambridge University Press, 2008, p. 50.

Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic）、《南极条约》（Antarctica Treaty）及其《议定书》以及 UNCLOS 等国际条约均明确规定了环境影响评价制度。与环境影响评价相比，战略环境评价在国际条约中的规定较少且多为区域性条约，例如 2003 年《喀尔巴阡山保护和可持续发展框架公约》中规定了战略环境评价制度，[23]该条约目前仅有喀尔巴阡山脉地区的 7 个成员国。又如《跨界环境影响评价公约》战略环境评价议定书（Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context）虽然已成为一项全球性文书，[24]但其成员国也仍局限于欧洲国家。规定在国家管辖范围外区域开展战略环境评价的法律文件仅有 CBD 和其项下的 2006 年《关于涵盖生物多样性各个方面的战略环境评价的准则》（Guidance on Biodiversity-inclusive Strategic Environmental Assessment，简称《准则》）、2012 年《海洋和沿海区域战略环境评价中考虑生物多样性时使用的自愿准则》（Guidance on Biodiversity-inclusive Strategic Environmental Assessment in Marine and Costal Areas，简称《自愿准则》），以及尚未生效的 BBNJ 协定。

二、国家管辖范围外区域战略环境评价的国际法规则

（一）全球性条约

1、《生物多样性公约》及其相关文书

CBD 的适用范围包括国家管辖范围外区域，并且对战略环境评价进行了概括性的规定。《生物多样性公约》第 4 条第 2 款规定了公约的适用范围包括缔约国管辖或控制下开展的活动，这些活动可位于该国管辖区内，也可在国家管辖区外。因此《生物多样性公约》的相关规则可以在 ABNJ 适用。CBD 第 14 条第 1 款 b 项要求缔约国尽可能并酌情“采取适当安排，以确保其可能对生物多样性产生严重不利影响的方案和政策的环境后果得到适当考虑”，该规定具备了战略环境评价制度的基本要素。2012 年《生物多样性公约》第 11 次缔约方大会通过了 2012《SEA 准则》，该准则专门适用于沿海和海洋区域（包括 ABNJ），为各国在 ABNJ 开展战略环境评估提供了有益参考。[25]2012《SEA 准则》中，战略环境评估的实施主体包括国家机构、也包括区域机构和国际机构，例如负有有关政策、计划或方案的功能性责任的主管国际组织。[26]战略环境评价的客体则包括政策、

[23] 2003 年《喀尔巴阡山保护和可持续发展框架公约》第 12 条。

[24] 2014 年，缔约方决定取消非联合国欧洲经济委员会国家未来加入《SEA 议定书》时需事先批准的要求，该议定书现已完全开放供任何联合国会员国加入。UNECE, The UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment now a global instrument, 12 June 2014. https://unece.org/environment/press/unece-protocol-strategic-environmental-assessment-now-global-instrument.

[25] Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Decisions adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Eleventh Meeting, UNEP/CBD/COP/11/35, 8-19 October 2012, p. 209.

[26] Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Marine and coastal biodiversity: Revised Voluntary Guidelines for the Consideration of Biodiversity in Environmental Impact Assessments and Strategic Environmental Assessments annotated specifically for Biodiversity in Marine and Coastal Areas,

计划和方案，[27]涵盖了立法、国家发展政策、部门计划以及空间计划。[28]

《生物多样性公约》中关于战略环境评价的规定不具有法律拘束力，其实施取决于国家的自愿。在“尼加拉瓜在边境地区进行的某些活动”案中，曾涉及到《生物多样性公约》第 14 条第 1 款的表述。哥斯达黎加认为该规定仅仅是倡导各国采用一种适当的程序，ICJ 也认为该条款没有规定开展环境影响评价的义务。[29]2012《SEA 准则》中在表述时也多运用“尽可能”、“自愿”等措辞，表明该文书属于“软法”文件，不具有强制性的法律效力。

关于实施战略环境评价的程序，《自愿准则》承认，由于规划过程千差万别，因此并没有战略环境评价的典型程序，也没有关于战略环境评价典型程序的一般看法。《自愿准则》仅指出了战略环境评价的最佳实践应当遵循的基本程序原则，具体包括“创造透明性、技术评估、在决策中使用信息、决策后监测和评价”四个阶段。[30]

2、《联合国海洋法公约》以及BBNJ协定

《联合国海洋法公约》（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）第十二部分对海洋环境的保护和保全进行了规定，其中第 206 条规定了缔约国对各类活动的可能影响进行评价的义务。2023 年 6 月 19 日的政府间大会以协商一致方式通过了 BBNJ 协定，协定第 39 条规定缔约国在国家管辖范围外区域负有开展战略环境评价的义务。对于 UNLOS 第 206 条，各方普遍认为该规定仅指环境影响评价，不包括战略环境评价。早在制定 BBNJ 协定的筹备委员会会议上，已有国家指出 UNCLOS 第 206 条中所指的“计划中的活动（planned activities）”是指国家管辖或控制下的具体的活动，即项目一级的活动，不包括规划、计划、政策、法律等。[31]也有学者列举了国际司法实践对于环境影响评价规

UNEP/CBD/COP/11/23, 21 August 2012, Part II, para. 1.

[27] Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Marine and coastal biodiversity: Revised Voluntary Guidelines for the Consideration of Biodiversity in Environmental Impact Assessments and Strategic Environmental Assessments annotated specifically for Biodiversity in Marine and Coastal Areas, UNEP/CBD/COP/11/23, 21 August 2012, Part II, para. 27-28.

[28] Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Marine and coastal biodiversity: Revised Voluntary Guidelines for the Consideration of Biodiversity in Environmental Impact Assessments and Strategic Environmental Assessments annotated specifically for Biodiversity in Marine and Coastal Areas, UNEP/CBD/COP/11/23, 21 August 2012, Part II, para. 14.

[29] Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), Judgment, I.C.J. Reports 2015, p. 723.

[30] Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Marine and coastal biodiversity: Revised Voluntary Guidelines for the Consideration of Biodiversity in Environmental Impact Assessments and Strategic Environmental Assessments annotated specifically for Biodiversity in Marine and Coastal Areas, UNEP/CBD/COP/11/23, 21 August 2012, Part II, para. 3.

[31] Views Expressed by the United States Delegation Related to Certain Key Issues Under Discussion at the Second Session of the Preparatory Committee on the Development of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity, September 9, 2016, p. 7. https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/USA_Submission_of_Views_Expressed.pdf; Written Submission of the Chinese Government on Elements of a Draft Text of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, March 7, 2017, pp. 7-8. https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/China.pdf.

则的解释：2010 年乌拉圭河纸浆厂案中，国际法院指出“如果拟议的工业活动（proposed industrial activity）有可能在跨界范围内，特别是对共享资源产生重大不利影响，则必须进行环境影响评价”[32]；2011 年国际海洋法法庭在各国对“区域”内活动（activities）的责任和义务咨询意见中引用了乌拉圭河纸浆厂案的判决，并强调进行环境影响评价是“习惯国际法规定的一般义务”[33]；2015 年哥斯达黎加诉尼加拉瓜边界地区活动案中国际法院重申“为了履行其在防止重大跨界环境损害方面作出适当努力的义务，一国针对可能对他国环境产生不利影响的拟议活动（proposed activities），必须进行环境影响评价，以便确定是否有重大跨界损害的危险”[34]。认为上述案例中提到的活动（activities）是指建设纸浆厂、国际海底采矿、修建道路等行为，均为具体的活动，对照 UNCLOS 第 206 条中的用语，activities 应当指具体的活动，而不是政策、规划和计划，因此 UNCLOS 第 206 条中的环境评价不包含战略环境评价。[35]

BBNJ 协定第 39 条明确将在国家管辖范围外区域开展 SEA 作为缔约国应承担的一项义务。在制定 BBNJ 协定的政府间会议召开前夕，联合国大会第 72/249 号决议明确要求 BBNJ 协定政府间会议的工作和成果应完全符合 UNCLOS 的规定。[36]由于 UNCLOS 中没有关于战略环境评价的规定，BBNJ 协定第 39 条的规定似乎不符合联合国大会决议的要求。有学者对此进行了解释，认为应当考虑到根据 UNCLOS 第 237 条和第 311 条，在符合公约目的宗旨的情况下，这种与公约的不一致也可以被接受。[37]BBNJ 协定虽然已经通过，但还需要足够的国家批准才能生效。[38]

国际海底管理局（International Seabed Authority, ISA）是依据 UNCLOS 规定设立的组织和控制“区域”内活动，管理“区域”资源的国际组织。为组织和管理“区域”内的活动，ISA 制定了一系列规章，这些规章中明确规定参与勘探开发的主体应针对勘探和开发矿产活动开展环境影响评价。这些规定中的环境影响评价仅针对具体的活动，不包括对政策、规划和计划的评价。例如《多金属结核规章》第 5 条第 2 款规定“探矿者应与管理局合作，制定和执行监测和评价多金属结核

[32] Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 83, para. 204.
[33] Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011, p. 50, para. 145.
[34] Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), Judgment, I.C.J. Reports 2015, p. 706, para. 104.
[35] SHI Yubing, CHEN Shuai, On the Applicability of Strategic Environmental Assessment in BBNJ International Agreement, China Oceans Law Review, Vol. 16 No. 4, pp. 29-32.
[36] UNGA, International legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, United Nations General Assembly, UN Doc. A/RES/72/249, 19 January 2018, https://documents.un.org/api/symbol/access?j=N1746877&t=pdf, last access at 10 August 2024, p. 2.
[37] Neil Craik, Kristine Gu, Strategic Environmental Assessment in Marine Areas beyond National Jurisdiction: Implementing Integration, The International Journal of Marine and Coastal Law, Vol. 37, No. 2, 2022, p. 210.
[38] BBNJ 协定第 68 条第 1 款规定：“本协定应在第六十份批准书、核准书、接受书或加入书交存之日后一百二十天生效。”

的勘探和开发对海洋环境的潜在影响的方案”，该规定针对的是“多金属结核的勘探和开发”这一具体活动。ISA 制定的各类规章和建议中，虽然没有明确规定实施战略环境评价的义务，但是体现了战略环境评价的相关理念。例如在《指导承包者评估“区域”内海洋矿物勘探活动可能对环境造成的影响的建议》附件一的解释性评注中，强调各国“应合作进行模型研究，同实地研究密切相连，评估在各种管理战略（management strategies）下，包括在设计保护区的各种方案下物种灭绝的风险。总体养护战略需要考虑到动物群落受到的非试采活动的影响”[39]。

（二）区域性条约

1、南极条约体系

有观点认为，《南极条约》框架下现有的部分实践已经体现了战略环境评价的理念和原则。例如在奇幻岛（Deception Island）建立南极特别管理区域（Antarctic Specially Managed Areas，简称 ASMA）的决策过程与战略环境评价过程有共通性[40]、南极冰下湖勘探专家小组（Subglacial Antarctic Lake Exploration Group of Specialists，简称 SALE GOS）已在 2001 年 11 月的会议上开展讨论，希望将 SEA 应用于其整体计划[41]。战略环境评价与环境影响评价最主要的区别在于评估的对象不同，前者评估对象为政策、规划和计划的影响，后者则为具体的拟议项目的影响。讨论《南极条约》体系中是否包含战略环境评价，则需要考察《南极条约》体系中对于评估对象的规定。具体而言，依据《维也纳条约法公约》（Vienna Convention of the Law of Treaty，简称 VCLT）第 31 条、第 32 条，应当充分考虑《南极条约》体系条约的用语、上下文和目的宗旨，并且充分考虑缔约国的嗣后实践。

从条约文本出发，《议定书》第 8 条第 2 款对应当进行评估的对象进行了规定。具体而言，包括“在南极条约地区所从事的任何活动，包括科学研究计划的实施、旅游、一切其他政府和非政府性的活动以及相关的后勤支持活动等”，其中“活动”一词英文原文为“activities”，并非战略环境评价所指的政策、规划或计划。从条约的上下文和目的宗旨来看，《议定书》第 2 条“目标与指定”中规定各国应“各当事国承诺全面保护南极环境及依附于或与其相关的生态系统，特将南极指定为自然保护区，仅用于和平与科学”。第 3 条第 2 款的 a 项和 c 项要求“规划和从事”在南极条约的活动时应当限制对南极环境和生态系统的不利影响，并且根据充分的信息进行“规划和安排”，充分程度应当达到“足以就活动对南极环境及依附于或与其相关的生态系统以及对南极用来从事科学研究的价值可能产

[39] International Seabed Authority, Recommendations for the guidance of contractors for the assessment of the possible environmental impacts arising from exploration for marine minerals in the Area, ISBA/19/LTC/8, 1 March 2013，Annex I Explanatory commentary, para. 62.

[40] ASOC, Strategic Needs and Decision-Making in Antarctica, ATCM XXIV/ IP054, 2001, p. 9.

[41] ASOC, Strategic Environmental Assessment in Antarctica: a 'stepping stone' to Madrid Protocol objectives, ATCM XXV/ IP082, 2002, p. 1.

生的影响做出预先评估和有根据的判定”。有学者主张上述规定是在南极开展活动的前提性要求，也是预防原则的体现，各国应当以符合目标和环境原则的方式在南极开展活动，因此对于活动的规划和计划也负有相关的评估义务。[42]笔者认为，《议定书》中对于“目标和制定”以及“环境原则”的规定仅是一种指引，倡导各国在规划活动时将环境因素纳入考量，无法直接推导出缔约方负有对于政策、规划和计划评估的义务。

除条约的用语、上下文和目的宗旨之外，嗣后实践也可以作为条约解释的资料。联合国国际法委员会（United Nations International Law Commission，简称 ILC）2018 年通过的《第七十届会议工作报告》第四章中对与条约解释相关的嗣后实践问题进行了研究。VCLT 中规定的嗣后实践主要分为两类，一类是第 31 条第 3 款（b）项中应与上下文一并考虑的嗣后实践，是指各缔约方对条约的解释意思一致的适用条约的行为，这种意思的一致必须是“各缔约方知悉并接受的关于条约解释的共同理解”[43]。另一类则是第 32 条中作为条约解释补充资料的嗣后实践，是指条约缔结后一个或多个缔约方适用条约的行为，不要求所有缔约方一致同意，相应地，此类嗣后实践在条约解释中的权重也更低。[44]尽管 ILC 的研究成果或工作报告并非国际法的渊源，但其作为促进国际法发展及编纂的重要机构，[45]通过的条款草案在现代国际法的发展中起到重要作用，因此具有极高参考价值。鉴于战略环境评价对象的政策、规划和计划是由国家主导制定实施，笔者分析了南极条约环境影响评价数据库中，国家南极计划（National Antarctic Programme）类别项下各国对于在南极实施的国家规划进行评价的情况，筛选出各国将南极计划提交环境影响评价的记录（表 2）。

表 2：各国将南极计划提交环境影响评价的记录（数据来源：南极条约官网环境影响评价记录[46]）

序号	时间	国家	环评类型	环评主题
1	1991/1992	美国	CEE	美国南极计划环境影响报告的最终补充
2	1996/1997	瑞典	IEE	瓦萨、斯韦亚和毛德皇后地周边地区的科学计划

[42] Ricardo M. Roura & Alan D. Hemmings, Realising strategic environmental assessment in antarctica, Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 13, 2011, pp. 498-499.
[43] ILC, Report on the work of the seventieth session, 30 April-1 June and 2 July-10 August 2018, UN Doc. A/73/10, p. 75.
[44] ILC, Report on the work of the seventieth session, 30 April-1 June and 2 July-10 August 2018, UN Doc. A/73/10, pp. 33-37.
[45] 《国际法委员会规约》第 1 条第 1 款规定：“国际法委员会的目标应是促进国际法的逐步发展及其编纂”。
[46] Secretariat of the Antarctic Treaty, EIA Database, https://www.ats.aq/devAS/EP/EIAList?lang=e, last access at 10 March 2015.

序号	时间	国家	环评类型	环评主题
3	1997/1998	瑞典	IEE	瑞典南极科学计划（97/98）
4	1997/1998	瑞典	IEE	瓦萨、斯韦亚和毛德皇后地及周边地区的科学计划（97/98）
5	1999/2000	新西兰	IEE	国家科学计划
6	2006/2007	瑞典	IEE	瑞典南极科研计划（2006/07）
7	2007/2008	新西兰	IEE	新西兰年度南极计划（2007/08）的进展、管理和执行
8	2008/2009	新西兰	IEE	新西兰年度南极计划（2008/09）的进展、管理和执行
9	2009/2010	新西兰	IEE	新西兰年度南极非科学活动计划（2009/10）
10	2010/2011	英国	IEE	拟议的冰盖稳定性研究计划
11	2010/2011	新西兰	IEE	新西兰 2010-2014 四年南极非科学活动计划
12	2010/2011	芬兰	IEE	芬兰国家南极研究计划 2010
13	2011/2012	瑞典	IEE	瑞典毛德皇后地南极科研计划（2011/12）
14	2012/2013	新西兰	IEE	新西兰 2011-2015 年南极计划的进展、管理和执行
15	2012/2013	芬兰	IEE	芬兰南极研究计划 2012
16	2012/2013	巴西	IEE	部署南极应急舱的环境规划
17	2013/2014	英国	IEE	冰盖稳定性研究计划
18	2013/2014	新西兰	IEE	新西兰 2011-2015 年南极计划的进展、管理和执行
19	2013/2014	芬兰	IEE	芬兰南极科研计划 2013
20	2014/2015	新西兰	IEE	新西兰 2011-2015 年南极计划的进展、管理和执行
21	2014/2015	芬兰	IEE	芬兰南极科研计划 2014
22	2015/2016	新西兰	IEE	新西兰 2015-2019 年南极规划的管理和执行

2025年中国国际学术年会

序号	时间	国家	环评类型	环评主题
23	2015/2016	新西兰	IEE	新西兰 2015-2019 年南极规划的管理和执行
24	2015/2016	芬兰	IEE	芬兰南极科研计划 2015
25	2017/2018	芬兰	IEE	芬兰南极科研计划 2016
26	2021/2022	芬兰	IEE	芬兰南极科研计划 2021
27	2022/2023	芬兰	IEE	芬兰南极科研计划 2022
28	2022/2023	哥伦比亚	IEE	南极海洋哺乳动物研究计划
29	2023/2024	瑞典	IEE	瑞典南极科研计划（2023/24）
30	2023/2024	芬兰	IEE	芬兰南极科研计划 2023
31	2023/2024	哥伦比亚	IEE	南极海洋哺乳动物研究计划

截至 2025 年 3 月 10 日，南极环境影响评价数据库中共有 2184 项记录，“国家南极计划”类别项下共有 385 项记录[47]，但其中大部分是国家针对依据相关规划开展的科研、考察、建造、运输等具体活动进行环境影响评价。上述记录中，环评主题为规划或计划的记录仅有上表 2 中的 31 项，《议定书》生效（1998 年 1 月 14 日）后的记录仅有 29 项。虽然这 29 项记录的评价对象是规划或计划，但并不意味着均符合战略环境评价的要求，部分评价实际上仅仅是对大规模活动的环境影响评价，即在针对规划或计划做出决策后，对计划或规划中需要开展的具体活动集中开展环境影响评价。例如新西兰在“2011-2015 年新西兰南极计划的进展、管理和执行”评价报告中罗列了该计划拟开展的一系列具体活动，列明了具体活动可能造成的环境影响。[48]瑞典在“瑞典毛德皇后地南极科研计划（2011/12）”报告中，也是分别从考察站设施、陆地运输、燃料管理等方面列举计划中拟开展的具体活动对南极环境可能造成的影响。[49]从开展评价的缔约国来看，在 33 个签署并核准了《议定书》的缔约国中，仅有新西兰、芬兰 2 个国家长期将本国的南极规划提交评价，瑞典自 2012 年之后再也没有以规划或计划为主题提交环境影响评价的记录。由此可见，对于是否应当将政策、规划和计划进行战略环境评价，各缔约国并未形成基于条约共同理解的一致实践，相关嗣后实践仅可作为 VCLT

[47] Secretariat of the Antarctic Treaty, EIA Database, https://www.ats.aq/devAS/EP/EIAList?lang=e, last access at 10 March 2015.
[48] New Zealand, Development, Management and Execution of the New Zealand Antarctic programme 2011 – 2015, https://documents.ats.aq/EIES/EIA/01496enAntarctica%20New%20Zealand%20IEE.pdf, last access at 10 August 2024.
[49] Sweden, Initial Environmental Evaluation for the SWEDARP 2006/07, https://documents.ats.aq/EIES/EIA/9001enIEE_SWEDARP0607.pdf, last access at 10 August 2024.

第 32 条中解释条约的补充资料，由于国家的个别意见不能构成国际法，国际司法机构在实践中通常仅将此类嗣后实践作为对已得出结论的支持和印证。[50]因此，通过考察缔约国的嗣后实践，无法得出《议定书》中环境影响评价的规定包含战略环境评价的结论。

从条约文本和各国嗣后实践来看，南极条约体系中规定的“环境影响评价”是指针对具体项目或活动进行的评价，不包含战略环境评价，也没有明确规定各国负有实施战略环境评价的义务，但《议定书》第 2 条、第 3 条的规定和部分国家在南极开展的环境评价实践也表明，现有的规定和制度框架对于战略环境评价具有一定的包容性。

2、北极地区战略环境评价相关规则

与南极不同，北极地区不存在规制北极治理的综合性国际条约，关于北极地区的环境保护主要由包括 UNCLOS 在内的环境保护条约和一系列软法性文件规制。1989 年 9 月，根据芬兰政府的倡议，北极八国（加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典、俄罗斯、美国）在芬兰罗瓦涅米举行会议，讨论保护北极环境的合作措施。在此基础上，1991 年北极八国签订了《北极环境保护战略》（Arctic Environmental Protection Strategy）。《战略》在“2.2 原则”中强调，针对“可能对北极生态系统产生重大影响的管理（management）、规划（planning）和开发活动（development activities）”，应当对其可能产生的环境影响进行评估，包括积累影响。[51]该原则的规定实质上将环境影响评价的范围扩大到了管理和规划的层面，但该《战略》仅为北极的环境保护提供了一种行动框架，并未对环境影响评价和战略环境评价进行详细的规定。

1991 年《北极环境影响评价指南》（Guidelines for Environmental Impact Assessment in the Arctic，简称《指南》）中对于如何在北极实施环境影响评价进行了较为详细的规定，为参与北极地区活动的各方提供了实际指导。较为遗憾的是，该《指南》仅对战略环境评价进行了简单定义：“战略环境评价，是对政策、计划、计划和其他更高层次或项目前的计划进行事先审查和评估的过程”，环境评估的主体、阈值和程序等内容则未进行详细规定。[52]无论是《北极环境保护战略》还是《北极环境影响评价指南》，二者均不具有法律拘束力，属于软法文件，很难依据上述文件在北极地区建立成熟、有拘束力的战略环境评价制度。

3、 其他区域性规则

目前，在 ABNJ 的其他区域，依然缺乏战略环境评价的规则，但是将战略环境评价作为一项义务已成为一种发展趋势。以《保护东北大西洋海洋环境公约》（Convention for the Protection of the Marine Environmental of the North-East

[50] Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia), Judgment, I.C.J. Reports 1999, p. 1045, at p. 1096, para. 80.
[51] Arctic Environmental Protection Strategy, 1991, 2.2 Principles.
[52] Guidelines for Environmental Impact Assessment in the Arctic, 1997, Appendix III.

Atlantic，简称 OSPAR 公约）为例，OSPAR 公约对于预防东北大西洋海洋环境污染、保护该海域的环境和生物资源具有重要意义。OSPAR 公约第一条定义表明其可适用于 ABNJ，[53]而 OSPAR 公约并未对环境影响评价或战略环境评价进行明确规定。但 OSPAR 委员会在《OSPAR 委员会 2030 年东北大西洋海洋环境保护战略》（Strategy of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 2030）中指出，面对海洋污染的危险，需要采取紧急行动来解决生物多样性的丧失和海洋生态系统功能的损耗问题，并且指出，到 2024 年，OSPAR 将建立一种机制，“若缔约方授权或缔约方控制下的活动可能与 ABNJ 中海洋环境保护区的保护目标相冲突，则相关活动必须接受环境影响评价或战略环境评价”[54]。又如，2020 年 9 月，太平洋区域环境署发布《战略环境评价：太平洋岛屿国家和领地指南》（Strategic Environmental Assessment: Guidelines for Pacific Island Countries and Territories），对于战略环境评价进行了全面的介绍，希望帮助太平洋各国政府确保将环境和社会因素等充分纳入国家和部门的各项发展规划、政策和战略。

由此可见，在国家管辖范围外区域，甚至在全球层面，“国家应当在制定相应的政策、规划和计划之前实施战略环境评价”的共识正在逐渐形成。

三、国家管辖范围外区域战略环境评价的实施困境

（一）战略环境评价规则不成体系

2006 年 ILC 第五十八届会议，研究工作组完成了题为《国际法不成体系问题：国际法多样化和扩展引起的困难》的报告。[55]该报告中指出“随着新的特殊类型的法律、‘自足制度’和受地理区域或功能限制的条约系统的出现，产生了国际法的一致性问题”。[56]其中新的特殊类型的法律包括那些为了回应新的技术和功能要求且拥有其自身的原则、特别形式及和“内核”的国际法规则，并且这些国际法规则往往与其他领域的法律不相容。“自足制度”，也被称为特别制度，是指“一组涉及特定对象的规则和原则可以形成一个特别制度（‘自足制度’）并可作为特别法适用”[57]。

战略环境评价国际法规则的碎片化，具体表现为各种制度和规则适用的地理区域范围不同，且各种制度规则的具体规定存在很大差异。从各制度或规则适用

---

[53] 第 1 条 定义
为了《公约》的目的：
(a) “海域”是指缔约国的内水和领海，在国际法承认的范围内由沿岸国管辖的领海以外和邻近的海，以及位于下列范围内的公海，包括所有这些水域的海床及其底土：
……

[54] Strategy of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 2030，S5.O3.

[55] United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2006, Volume II, Part 2, pp. 175-176.

[56] United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2006, Volume II, Part 2, p. 177.

[57] United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2006, Volume II, Part 2, p. 177.

的地理范围上来看，目前规定在国家管辖范围外区域开展战略环境评价的全球性条约仅有 UNCLOS 和 CBD，BBNJ 协定已通过但尚未生效。[58]虽然《跨界环境影响评价公约》战略环境评价议定书现已完全开放供任何联合国会员国加入，但其对于“跨界影响”的定义为“在一缔约方管辖的区域内，因拟议的活动而造成的任何影响，而该活动的实际起源地全部或部分位于另一缔约方管辖的区域内……”，因此其适用仍范围局限于国家管辖范围以内。其他条约或规则例如 1959 年《南极条约》和《OSPAR 公约》从地理范围角度对条约的适用范围进行了限制，这很大程度上导致战略环境评价制度在各个条约自行规定适用的地理区域范围内执行和发展，难以实现战略环境评价制度在全球范围内，尤其是在国家管辖范围外区域的实施。此外，从战略环境评价具体规则的内容方面，各个国际条约中规定的战略环境评价规则在实体和程序方面均存在差异。在实体层面，最典型的问题就是对战略环境评价对象的范围规定不同。在 CBD 的语境下，战略环境评价的对象包含政策（policy）、规划（plan）和计划（programme），[59]并且在《自愿准则》中也对政策、规划和计划进行了详细阐释。[60]《跨界环境影响评价公约》战略环境评价议定书中，战略环境评价的对象仅包括规划（plan）和计划（programme）。[61]在战略环境评价的程序方面，各条约中的规定也不相同。国际范围内也尚未对战略环境评价的程序达成共识，主要由学者和国际组织基于当前的最佳实践对战略环境评价的程序进行总结，作为一种开展战略环境评价的指导。[62]

（二）现有规则执行效果不佳

当前国家管辖范围外区域的战略环境评价制度效力存在欠缺，大多数规定在国家管辖范围外区域开展战略环境评价的文件为软法性文件，例如前文述及的《自愿准则》、1991 年《北极环境影响评价指南》等。由于战略环境评价的对象是政策、计划和规划，并且强调公众参与和协商，实施战略环境评价在一定程度

[58] BBNJ 协定第 68 条第 1 款规定：“This Agreement shall enter into force 120 days after the date of deposit of the sixtieth instrument of ratification, approval, acceptance or accession.”

[59] Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Decisions adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Sixth Meeting, UNEP/CBD/COP/6/20, 7-19 April 2002, p. 94.

[60] Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Marine and coastal biodiversity: Revised Voluntary Guidelines for the Consideration of Biodiversity in Environmental Impact Assessments and Strategic Environmental Assessments annotated specifically for Biodiversity in Marine and Coastal Areas, UNEP/CBD/COP/11/23, 21 August 2012, Part II, p. 28.

[61]《跨界环境影响评价公约》战略环境评价议定书第 2 条第 1 款第 6 项。

[62] Maria Rosário Partidário, Strategic Environmental Assessment: current practices, future demands and capacity-building needs, International Association for Impact Assessment Training Courses, 2003, https://iaia.org/pdf/UNEP/SEA/SEAManual.pdf; OECD, Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing, 2006; Maria do Rosário Partidário, Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide: Methodological guidance for strategic thinking in SEA, Portuguese Environment Agency and Redes Energéticas Nacionais Press, 2012; SPREP, Strategic Environmental Assessment: Guidelines for Pacific Island Countries and Territories, 2020, https://www.sprep.org/sites/default/files/documents/publications/SEA-Guidelines.pdf.

上会对本国主权行为产生限制和影响，各国对于将战略环境评价纳入有拘束力的法律文件缺乏积极性。这也是大多数战略环境评价规则仅作为一种准则或指南，依赖各国自愿执行的重要原因。即使是具有法律拘束力的国际条约，也会选择将政策排除在外战略环境评价的对象之外，这一做法很大程度上是考虑到避免过度干预缔约国的政策制定和立法程序，避免干预国家主权。避免干预国家主权、政策或立法的顾虑在其他战略环境评价规则的制定中也有体现，例如在欧盟环评指令制定初期，为避免干预政策制定和立法过程，认为战略环境评价的对象应限于计划和规划。[63]《跨界环境影响评价公约》战略环境评价议定书中对于战略环境评价对象范围的界定体现出各国对于战略环境评价制度的忌惮。BBNJ 协定第 39 条也将战略环境评价的对象界定为“规划和计划（plans and programmes）”，不包括政策（policy）。

战略环境评价的对象界定不清晰，进而导致执行效果不理想。前文阐释战略环境评价的定义时指出，战略环境评价的对象应当包括具体活动之上的政策、规划和计划，有学者曾尝试对政策、规划和计划进行定义，认为“政策可被视为行动的灵感和指导，计划可被视为实施政策的一整套协调的、有时间限制的目标，而计划则可被视为某一特定领域的一整套项目”。[64]《跨界环境影响评价公约》战略环境评价议定书中对计划和规划的定义是一个循环定义：“规划和计划”指规划和计划以及任何对它们的修改，而这些修改是：（a）法律、法规或行政规章所要求的；以及（b）由管理部门拟定和（或）通过或由管理部门拟定而由议会或政府经由正式程序通过的。[65]

鉴于各国的行政体制和政策、法律的层级存在差别，宽泛的界定和学理上的讨论很难让各国在战略环境评价对象的范围上达成共识。与《跨界环境影响评价公约》相比，BBNJ 协定第 39 条则并没有对“规划和计划”进行明确定义，似乎很大程度上也是考虑到共识问题。

（三）战略环境评价的制度价值与国家利益不匹配

战略环境评价相较于环境影响评价有其独特的制度价值，这也是各国将战略环境评价纳入本国立法的原因。在国际法语境下，战略环境评价的制度价值与国家利益不匹配，各国缺乏开展战略环境评价的积极性。

总结学者的观点，在国内法语境下，战略环境评价的制度价值主要包括两个方面：从理念上来讲，战略环境评价强调将环境目标与社会经济目标结合起来，在决策过程中和政策、计划和规划的制定过程中统筹环境保护与社会经济发展。

---

[63] Commission of the European Communities, Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, COM/96/0511 final - SYN 96/0304, 4 December 1996, p. 2.

[64] Christopher Wood & Mohammed Dejeddour, Strategic Environmental Assessment: EA of Polices Plans and Programmes, Impact Assessment, Vol. 10, No. 1, 1992, p. 8.

[65]《跨界环境影响评价公约》战略环境评价议定书第 2 条第 1 款第 5 项。

[66]从功能上来讲，实施战略环境评价有利于对大规模活动的影响和积累影响进行掌控，还有利于充分考虑到替代方案，[67]并且鼓励公众参与和协商。[68]

在国际层面，各国的考量与国内层面有所不同。ICJ 在乌拉圭河纸浆厂案判决中指出，如果拟议的工业活动有可能在跨界情况下，特别是对共享资源产生重大不利影响，应对拟议活动进行环境影响评价，这种做法近年来得到各国广泛接受，ICJ 认为这已经构成一项一般国际法，若没有进行环境影响评价，就会认为没有履行尽责义务。[69] ICJ 在“尼加拉瓜在边境地区进行的某些活动”案中也重申了这一观点，并且指出，鉴于不存在重大跨界损害的危险，尼加拉瓜没有进行环境影响评价的国际义务，因此不需要通知哥斯达黎加或与哥斯达黎加协商。由此可见，各国开展环境影响评价的主要强制力来源在于避免违反国际法义务、避免承担国际法上的责任，而不是基于环境保护的需要。各国对于开展战略环境评价的考量与上述情况类似，国际法委员会于 2007 年通过的《第五十三届会议工作报告》中指出，跨界损害必须是行为的“有形后果（physical consequences）”造成的，应该排除金融、社会经济或类似领域的国家政策可能造成的跨界损害。[70]实施战略环境确实能在决策层面更加先见性地获取可能产生损害的信息，但政策、规划和计划的抽象性决定了其与具体的损害之间无法建立清晰直接的因果关系。即使不开展战略环境评价，各国也不会面临违反国际义务或承担国际责任的风险，因此战略环境评价对各国而言缺乏强制力。除非各国签署的条约中明确将战略环境评价作为条约义务，否则各国缺乏主动开展战略环境评价的动机。在国家管辖范围外区域尤是如此，国家管辖范围外区域属于全球公域，相较于保护公域环境，获取资源和利益对于国家而言更具有吸引力。加之战略环境评价中强调的考虑替代方案、鼓励公众参与和协商会威胁到各国主权，在不存在有拘束力的国际法规定的情况下，各国在国家管辖范围外区域开展战略环境评价的积极性很低，南极和北极地区即是如此。

四、在ABNJ开展战略环境评价的展望

2023 年 6 月 19 日，各国以协商一致方式通过了 BBNJ 协定。[71]根据联合国 2023 年 treaty events 的统计，截至 2023 年 9 月 22 日，已有包括中国、美国、法

---

[66] Christopher Wood & Mohammed Dejeddour, Strategic Environmental Assessment: EA of Polices Plans and Programmes, Impact Assessment, Vol. 10, No. 1, 1992, pp. 5-6.
[67] Sander Gunnar, International Legal Obligations for Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment in the Arctic Ocean, International Journal of Marine and Coastal Law, Vol. 31, 2016, p. 91.
[68] Christopher Wood & Mohammed Dejeddour, Strategic Environmental Assessment: EA of Polices Plans and Programmes, Impact Assessment, Vol. 10, No. 1, 1992, pp. 5-6.
[69] Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010, para. 204.
[70] ILC, Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-third session, UN Doc A/56/10, p. 151.
[71] UNGA, Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, UN Doc No. A/CONF.232/2023/4, 19 June 2023.

国、德国、澳大利亚等 82 个国家和地区签署了 BBNJ 协定。[72]BBNJ 协定的通过和推动 BBNJ 协定的生效对于在国家管辖范围外区域开展战略环境评价至关重要，同时也要解决战略环境评价规则不成体系问题、执行效果问题，并以 BBNJ 协定的规定为框架，推进公域环境的保护。

（一）与区域性条约和国际组织开展合作

解决当前战略环境评价制度和规则的不成体系问题，需要在区域性条约和国际组织之间开展合作。在全球层面以 BBNJ 协定为中心，在区域层面发挥区域性条约和国际组织的作用，促进战略环境评价在全球范围内的协调与合作。

在全球层面发挥 BBNJ 协定的统筹作用。在适用的地理区域范围方面，BBNJ 协定是一项全球性制度，其适用范围涵盖了公海和“区域”，对于在国家管辖范围外区域推行战略环境评价制度具有重要意义。在与其他规则的关系方面，BBNJ 协定可以发挥“一般法”的作用，与区域条约和机构之间协调合作。ILC 在 2006 年《国际法不成体系问题：国际法多样化和扩展引起的困难》的报告中阐释了特别法与一般法的关系，并以此作为协调解决国际法不成体系问题的一个重要方面。一般来说，特别法优于一般法，一般法为解释和适用相关特别法提供指导。当特别法未作出规定，或特别法的规定失效时，可适用相关的一般法。[73]BBNJ 协定在处理与其他相关法律文书、框架和机构的关系时，与国际法委员会阐释的上述精神基本一致。BBNJ 协定第 5 条第 2 款规定“本协定的解释和适用不应损害相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构，并应促进与这些文书、框架和机构的一致性和协调性。”，第 8 条也规定了与相关法律文书、框架和机构的合作。BBNJ 协定生效后拟建立的 BBNJ 协定拟建立的科学和缔约方大会[74]、技术机构[75]和信息交换机制[76]也有利于促进建立统一的协调沟通平台。[77]

在区域层面，利用已有的实践经验，加强战略环境评价制度的执行。区域层面的规则体现了特定区域的特殊性，包括区域性条约和管理机构已有管理经验，尤其是战略环境评价所必要的自然环境状况等科学信息。这些经验和信息不局限于国际法层面，还可以包括国内法对于战略环境评价的实践，这些经验和信息有利于为 BBNJ 协定下战略环境评价的执行提供借鉴，[78]并且在 BBNJ 谈判初期就

---

[72] UN Headquarters, 2023 Treaty Event: Towards Universal Participation in Multilateral Environmental Agreements for a Healthy Planet Final Report, 19th – 22nd September 2023, https://treaties.un.org/doc/source/events/2023/final_report-2023.pdf.

[73] United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2006, Volume II, Part 2, pp. 178-179.

[74] 参见 BBNJ 协定第 47 条。

[75] 参见 BBNJ 协定第 49 条。

[76] 参见 BBNJ 协定第 51 条。

[77] Guo Hongyan, Song Yuanming: A Study of the Meaning of “not undermine” in BBNJ Negotiations, Journal of Ocean University of China (Social Sciences), No. 5, 2023 p. 17.

[78] Maria Rosário Partidário, Strategic Environmental Assessment: current practices, future demands and capacity-building needs, International Association for Impact Assessment Training Courses, 2003, https://iaia.org/pdf/UNEP/SEA/SEAManual.pdf.

已经得到了重视。[79]

（二）通过BBNJ协定补充和加强现有制度和规则

针对国家管辖范围外区域战略环境评价规则执行情况不佳问题，BBNJ 协定的作用在于未规定战略环境评价的领域填补制度空缺，并对现有的战略环境评价制度和规则进行加强。

在涉及国家管辖范围外区域资源开发的领域，各方已逐步意识到在规划和决策层面考虑环境保护的重要性，但仍欠缺具体的规定和成熟的机制。在公海渔业方面，FAO 制定了 1995 年《负责任渔业行为守则》以及 2009 年《公海深海渔业管理国际准则》。[80]上述文件，尤其是后者，包含了环境影响评价的内容，但未规定战略环境评价。FAO 也指出，国际和区域文书载有关于影响评估的规定的内容对深海渔业很重要。[81]针对“区域”采矿导致的环境风险，各方对海底采矿的环境管理战略展开讨论，一些国家和科学家呼吁制定环境管理战略，也有学者认为需要实施战略环境评价。[82]针对这些尚未形成成熟的战略环境评价制度，但已有建立这种制度的趋势的领域，BBNJ 协定中关于战略环境评价的规定能够很好地填补当前治理规则中的空白。

如前文所列举到的，目前许多规定战略环境评价制度和规则的文件都是软法文件，不具有法律拘束力。在 BBNJ 协定生效后，这一情况将得到一定的改善。一方面，BBNJ 协定第 39 条的规定将战略环境评价作为一项条约义务加以规定，使其法律上的拘束力，并且 BBNJ 协定第 29 条规定了协定与相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构的环境影响评价进程之间的关系，有利于推动各区域制度在 BBNJ 协定框架下的良性互动，推动战略环境评价在各区域的实施。另一方面，BBNJ 协定第 38 条规定 BBNJ 协定的科学和技术机构将制定有关战略环境评价的标准或指南，这一标准和指南有利于推动战略环境评价制度在全球范围形成共识。但这一共识这仍需要在广泛深入研究各国行政体制和法律层级的基础上，通过协商达成，并基于最佳实践不断进行改善。

（三）加强人类共同利益意识

在国际法语境下，国家实施相关行为时对环境保护问题的关切不足，积极性不高，主要原因在于缺乏人类共同利益的意识。在第三次联合国海洋法会议上，

---

[79] Robin Warner, Strategic Environmental Assessment (SEA) and its Application to Marine Areas beyond National Jurisdiction (ABNJ). https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/Warner_Strategic_Environmental_Assessment_PrepCom2.pdf, p. 3.

[80] FAO, Fisheries management in the Areas Beyond National Jurisdiction, 2016, https://www.fao.org/3/i5565e/i5565e.pdf.

[81] FAO, Fisheries management in the Areas Beyond National Jurisdiction, 2016, https://www.fao.org/3/i5565e/i5565e.pdf.

[82] Aline Jaeckel, Strategic environmental planning for deep seabed mining in the area, Marine Policy, Volume 114, 2020, p.2.

限于当时的科技发展水平和人类认知水平，海洋环境保护问题未能引起国际社会的足够重视，加之沿海国和海洋大国出于传统的经济、战略和政治利益的考虑，海洋生态环境保护没有被提升至人类共同利益的高度。在当下，对人类共同利益的维护，在国际海洋法乃至一般国际法体系下都已经变得越发重要。有学者建议将国家管辖范围以外生物多样性和可持续发展问题作为整体，认定为国际社会的共同利益。[83]

从根本上来讲，国家管辖范围外区域的环境保护和生物资源的养护需要在全球范围内建立人类共同利益的意识。战略环境评价制度的执行，也需要在全球范围内确定共同的环境保护和生物资源养护的目标。在现有的条约中，已有关于人类共同利益和共同环境保护目标的表达。例如 UNCLOS 中关于人类共同继承财产的规定。又如《南极条约》序言中述及的"认识到南极洲应永远专门用于和平目的，而不应成为国际纷争的场所或对象，这符合全人类的利益"。关于各国在国家管辖范围外区域开展战略环境评价，除 BBNJ 协定序言中提及的内容之外，还可以基于目前在全球范围内具有共识性的原则和目标。例如 1992 年《里约环境与发展宣言》原则 4"为了实现可持续发展，环境保护应成为发展进程的一个组成部分，不能孤立地看待环境保护"。也可以参考联合国可持续发展海洋目标 14 强调的"保护和可持续利用海洋和海洋资源，促进可持续发展"。[84]

五、结论

从当前的的全球性、区域性国际条约来看，虽然部分国际条约或宣言中提到了战略环境评价的概念，或者体现了战略环境评价的理念，但这些规定在法律效力上和可行性上存在局限，并且存在严重的不成体系问题。各国在国家管辖范围外区域开展战略环境评价的积极性也非常有限。我们必须认识到在国家管辖范围外区域开展战略环境评价仍面临不小的困难，BBNJ 协定的生效和执行刻不容缓。

BBNJ 协定生效后，仍需要进一步地与区域性的条约和机构开展合作，并加强现有制度中关于战略环境评价的规定。考虑到 BBNJ 协定第 5 条第 2 款中关于"不损害"的规定，BBNJ 协定很可能不会直接干预区域性条约和治理机构的管理，但可以通过与区域性条约和治理机构的合作，以及缔约国履行战略环境评价义务的方式，实现全球国家管辖范围外区域的战略环境评价。此外，从执行角度来讲，战略环境评价的主体、阈值、评估对象的范围和评估程序等具体问题仍需要进一步明确，这一过程需要各国妥协并达成共识。

---

[83] Tanaka, Yoshifumi, Reflections on High Seas Marine Protected Areas: A Comparative Analysis of the Mediterranean and the North – East Atlantic Models, Nordic Journal of International Law, Volume 81, Issue 3, 2012.

[84] UNGA, The future we want, Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012, UN Doc No. A/RES/66/288, 11 September 2012. United Nations, The Sustainable Development Goals Report 2023: Special Edition, https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/?_gl=1*39qpgo*_ga*MTA4MzU2NDczMi4xNjY2MjUzMjQz*_ga_TK9BQL5X7Z*MTY5ODc2NTE4NC4yMy4xLjE2OTg3NjUyOTUuMC4wLjA.

目前对于战略环境评价的定位更多是一种治理工具，将其作为一项各国在国家管辖范围外区域开展活动时应承担的国际法义务仍然是一种新颖的尝试。提升国际社会共同保护国家管辖范围外区域的环境的意识，有利于避免将国家管辖范围外区域作为政治利益博弈或攫取私利的场域，避免因国际社会对公域环境保护的漠视上演新一轮公地悲剧。传统国际法上的不损害原则、尽责义务难以为战略环境评价提供理论支撑。为了巩固战略环境评价的法律地位，可以尝试以人类共同利益的意识为理论基础，将战略环境评价作为一种共同义务，增强战略环境评价的正当性和强制性。

2025年中国国际法学会年会

海洋保护区的法律框架与全球治理

马琳[1]

摘要：海洋保护区（MPAs）作为国际社会重要的生态保护工具，逐渐成为平衡资源开发与环境保护的关键手段。随着全球海洋生态系统面临前所未有的挑战，海洋保护区的建立尤为重要。然而，当前海洋保护区的法律框架在国际法层面依然存在显著的矛盾与空白。本篇文章探讨了海洋保护区的概念及其在全球范围内的实践情况，分析了相关法律框架，如《联合国海洋法公约》（UNCLOS）与《生物多样性公约》（CBD）的基础，以及它们在支持海洋保护区设立与管理中的作用与局限。文章还深入探讨了海洋保护区面临的挑战，尤其是与公海自由原则和管辖权的冲突、资源开发与保护之间的矛盾、以及法律执行的不足等问题。最终，提出了一系列政策建议，以期通过完善国际法律框架、强化执法与监督机制、推动多层次国际合作、创新管理制度和增强全球意识，为全球海洋保护区的建设提供有效支持。

关键词：海洋保护区　国家管辖范围外　公海　国际合作

一、海洋保护区

海洋作为地球生态系统的重要组成部分，承载着全球气候调节、生物多样性维持及人类资源供给等核心功能。然而，伴随工业化进程的加速与全球化开发的扩张，海洋生态系统正面临前所未有的威胁：生物多样性锐减、过度捕捞、塑料污染、气候变化等问题日益严峻。在此背景下，海洋保护区（MPAs）作为国际社会公认的生态保护工具，逐渐成为平衡资源开发与环境保护的关键手段。然而，当前海洋保护区的法律框架与实践路径仍存在显著矛盾与空白，亟需从国际法中提炼解决方案。

（1）内涵

广义上的保护海洋区泛指，对海底世界资源与水域面积的空间进行治理，海洋生态环境脆弱地区或濒危物种聚集地区的广阔的海岸或开阔的海洋区域。狭义上的海洋保护区指的是，依照法律及相关规定划分出的需要特定保护与治理的空间。[2]1994 年世界自然保护联盟制定《保护地管理类别指南》，将海洋保护区定义为，以法律途径或其他方式设立的，旨在保护部分或全部区域的海洋生态系统，保护区域包括上覆水域及相关动植物、历史和文化特征。[3]根据《公海保护区的法

[1] 上海海事大学法学院硕士研究生。

[2] 方悦. 国家管辖范围外海洋保护区制度及实践研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 国际关系学院, 2021.

[3] IUCN, Guidelines for Protected Area Management Categories(1994),p.261

律与实践》一书，公海保护区是指为了保护公海上某些特定区域的海洋生态系统和海洋资源，在公海的水域内设立的若干由相关各国共同建设、规划和管理的具有特殊地理条件、生态系统、生物或非生物资源以及海洋开发利用的特殊需要和突出的自然与社会价值的区域。[4]在 BBNJ 协定的谈判过程中，有学者指出公海保护区是一种将传统“海洋保护区”与“公海治理”相结合的新式划区管理工具5。

（2）实践

目前，在公海已经设立了地中海派格拉斯海洋保护区、南极海洋保护区和东北大西洋海洋保护区网络等在内的公海海洋保护区。

1、地中海派拉格斯海洋保护区

该保护区成立于 2002 年，覆盖意大利、法国和摩纳哥的专属经济区及部分公海区域，是全球首个跨专属经济区与公海的海洋保护区。其法律依据为《巴塞罗那公约》及其议定书，旨在保护地中海西北部的鲸类及海洋生态系统。该保护区范围依据物种迁徙路径与生态功能区划定，而非传统政治边界，提升了生态保护效率。

2、南极罗斯海海洋保护区

2016 年由南极海洋生物资源养护委员会（CCAMLR）设立，覆盖 155 万平方公里，是全球最大的公海保护区。其法律基础为《南极海洋生物资源养护公约》（CAMLR 公约），在磷虾资源数据不足时，基于潜在生态风险禁止商业捕捞，设立“特别研究区”平衡科研与保护需求。该保护区的设立耗时 5 年，反映了主权国家（如俄罗斯与新西兰）在渔业利益与生态保护间的博弈。

3、南奥克尼群岛南部大陆架公海保护区

2009 年，CCAMLR 在第 28 届会议上正式同意设立南奥克尼群岛南部大陆架公海保护区。2010 年，保护区正式投入实施。该保护区的设立不仅是为了保护南极地区的海洋生态环境，同时也旨在应对气候变化、过度捕捞以及其他环境威胁。该保护区的目标区域完全位于公海海域，主要目标是保护南极生物多样性和维持南极生态系统的正常运转。但是报告制度未得到很好落实，养护措施较单一。

4、东北大西洋海洋保护区网络

基于《东北大西洋海洋环境保护公约》（OSPAR 公约），该网络整合了多个保护区，覆盖公海与沿岸海域，目标是构建生态廊道。该保护区通过“海洋空间规划”协调渔业、航运与能源开发政策，减少部门冲突，但其仅约束缔约国，域外国家（如冰岛）的深海采矿活动仍威胁保护区完整性。

[4] 范晓婷主编：《公海保护区的法律与实践》，海洋出版社 2015 年版，第 19 页。

[5] 刘美，管建强.：《从区域实践到普遍参与: BBNJ 协定下公海治理的条约困境》，载《中国海商法研究》2021 年第 32 卷第 2 期 102-112 页，第 103 页。

二、海洋保护区的国际法律基础

海洋保护区的法律框架由全球性公约、区域性协定及习惯国际法原则共同构成。这些法律工具既为各国划定和管理保护区提供依据，也揭示了国际法在生态保护与资源利用之间的平衡逻辑。

（1）全球性法律框架

1、《联合国海洋法公约》（UNCLOS）

作为国际海洋法的核心文件，《联合国海洋法公约》第七部分“公海”规定各国享有公海自由的权利外，也明确规定了各主权国家要履行采取措施以养护海洋生物资源的义务[6]，虽未直接规定海洋保护区的设立程序，但第十二部分“海洋环境的保护与保全”为保护区的法律地位奠定基础。尤其是第 194 条规定了防止、减少和控制海洋环境污染的措施，第 5 款[7]特别强调保护“稀有或脆弱的生态系统”及濒危物种的栖息地，间接支持通过保护区实现生态修复。第 192 条[8]明确国家有保护和保全海洋环境的一般义务，第 197 条[9]倡导国际合作，为跨国海洋保护区的协调管理提供法理依据。

值得注意的是，UNCLOS 对公海自由原则与国家主权（如专属经济区管辖权）的协调仍存模糊性。例如，公海保护区的设立需依赖缔约国协商，但未明确具体程序，导致实践中常因主权争议受阻。

2、《生物多样性公约》（CBD）

《生物多样性公约》作为生物多样性保护的框架性公约，在具体目标上与 UNCLOS 互为补充。第 1 条[10]明确其目标为“保护生物多样性、持续利用其组成部分以及公平合理分享由利用遗传资源而产生的惠益”，第 5 条[11]要求缔约国“为保护和持续利用生物多样性在国家管辖范围以外地区进行合作”，此条款为公海保护区的国际合作奠定基础。例如，南极罗斯海保护区的设立即依赖多国在《南极海洋生物资源养护公约》（CCAMLR）框架下的协商，体现了 CBD 的合作原则。第 8 条的就地保护是海洋保护区最直接的法律依据，要求缔约国建立保护区

---

[6]《联合国海洋法公约》第七部分第二节。

[7]《联合国海洋法公约》第一百九十四条　防止、减少和控制海洋环境污染的措施

5. 按照本部分采取的措施，应包括为保护和保全稀有或脆弱的生态系统，以及衰竭、受威胁或有灭绝危险的物种和其他形式的海洋生物的生存环境，而有必要的措施。

[8]《联合国海洋法公约》第一百九十二条　一般义务

各国有保护和保全海洋环境的义务。

[9]《联合国海洋法公约》第一百九十七条　在全球性或区域性的基础上的合作

各国在为保护和保全海洋环境而拟订和制订符合本公约的国际规则、标准和建议的办法及程序时，应在全球性的基础上或在区域性的基础上，直接或通过主管国际组织进行合作，同时考虑到区域的特点。

[10]《生物多样性公约》第 1 条 目标

本公约的目标是按照本公约有关条款从事保护生物多样性、持续利用其组成部分以及公平合理分享由利用遗传资源而产生的惠益；实施手段包括遗传资源的适当取得及有关技术的适当转让，但需顾及对这些资源和技术的一切权利，以及提供适当资金。

[11]《生物多样性公约》第 5 条 每一缔约国应尽可能并酌情直接与其他缔约国或酌情通过有关国际组织为保护和持久使用生物多样性在国家管辖范围以外地区并就共同关心的其他事项进行合作。

系统以维持生物多样性，涵盖国家管辖内外海域。此外，第 14 条环境影响评估要求缔约国对可能影响生物多样性的活动进行评估，间接约束公海保护区内的人类活动。

然而，CBD 缺乏强制执行力，依赖缔约国自愿履约，且与 UNCLOS 在管辖权划分上存在重叠，加剧了国际法碎片化问题。

3、国际海事组织（IMO）

IMO 通过行业性规范限制特定海域的人类活动，有两大类划区管理工具，一类是《73/78 防止船舶污染公约》（以下简称 MARPOL）框架下的两大类：一是根据 MARPOL 附件 I、II、V 所指定的“特别区域”，该区域只要是限制油类、有毒液体物质和垃圾的排放；二是根据附件 IV 所指定的“硫排放控制区”。与其他海域相比，IMO 会在上述两大类海域实施更为严格的管理。另一类是“特别敏感海域”。因为这些区域本身在生态、经济等方面具有重要作用，所以 IMO 会对这些区域进行特别保护，将船舶航行活动对该区域的影响降到最低。特别敏感海区制度不仅可以限制船舶含油污水、垃圾、生活污水等污染物的排放，还可以采取绕航、避航、强制引航等更有利于海域环境保护的措施，有利于减少和限制国际航运活动给海洋环境和海洋生物多样性造成的破坏和冲击，成为海洋生物多样性和生态保护的有效制度工具。

IMO 规则的优势在于技术性与可操作性，但其适用范围局限于航运领域，难以覆盖渔业、采矿等多元活动对保护区的威胁。

（2）区域性法律机制的实践

1、《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》

《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》是为应对北冰洋中部公海渔业资源的潜在过度捕捞问题而签订的一个具有里程碑意义的国际协议。该协议于 2018 年由加拿大、丹麦、冰岛、日本、韩国、挪威、俄罗斯、美国和中国等国签署，标志着国际社会对北冰洋渔业资源管理和环境保护的高度关注。针对北极公海保护区的法律真空，该协定首次禁止在北冰洋中部公海进行商业捕捞，并设立临时保护区。

虽然该协议在防止无管制渔业活动方面取得了积极进展，但在协议的执行和监控方面仍存在挑战。部分国家对如何定义“未管制渔业”和“科学评估”的标准存在不同的理解。与此同时，国际社会如何处理未在协议框架下加入的国家的渔业活动，也将是未来的一个关键问题。

2、东北大西洋海洋区网络（OSPAR公约）及南极海洋保护区（CCAMLR机制）

通过《保护东北大西洋海洋环境公约》（OSPAR 公约）推动，东北大西洋地区建立了多个海洋保护区，形成了世界上最重要的区域性保护网络之一。

《南极海洋生物资源养护公约》（CCAMLR）是联合国框架下推动南极海域保护的区域性机制。CCAMLR 的突出实践是设立了多个海洋保护区，如南奥克尼群岛南部大陆架保护区和罗斯海保护区。

（3）习惯国际法原则的支撑

1、可持续发展原则

该原则要求海洋保护区的设立兼顾生态保护与经济发展。例如，澳大利亚大堡礁海洋公园通过分区管理（允许旅游与限制捕捞并存），实现生态与社区利益的双赢。

2、风险预防原则

在科学证据不充分时，国际法允许基于潜在风险采取保护措施。例如，南极海洋生物资源养护委员会（CCAMLR）依据此原则设立罗斯海保护区，禁止商业捕捞以应对气候变化的不确定性。

3、国际合作义务

习惯法要求国家在公海保护区管理中履行合作义务，但实践中常因利益分歧受阻。例如，日本以“科研捕鲸”为名规避国际捕鲸委员会（IWC）的监管，凸显单边行动对集体利益的侵蚀。

三、海洋保护区面临的挑战与争议

（1）与公海自由原则和管辖权的冲突

1、管辖权的扩展及冲突根源

公海保护区的设立常与《联合国海洋法公约》第 8 条“公海自由原则”产生冲突。现代海洋法赋予沿海国及国际组织一定的管辖范围，以保护海洋资源和生态环境。沿海国在公海之外主张经济权益，限制了其他国家的捕鱼和资源开发自由。例如，以 CCAMLR 框架设立的罗斯海保护区等公海保护区限缩了公海捕鱼自由，规定特定区域不得进行捕捞或开发资源活动；IMO 法规对公海上的航行活动设定了污染控制、船舶条件等标准，对公海航行自由形成约束。

更深层次的矛盾在于，UNCLOS 虽规定了公海环境保护义务，却未明确保护区的具体管辖权归属。例如，地中海派拉格斯保护区部分位于公海，但因缺乏强制执法机制，非缔约国（如土耳其）渔船频繁越界捕捞，导致保护区内生态修复效率大幅降低。这种“主权真空”使得公海保护区面临“纸面规则”与“实践失效”的双重困境。

2、资源开发与保护之间的矛盾

公海自由原则允许各国在公海上开展经济活动，包括捕鱼与资源开发，而管辖权的延伸则要求对资源开发活动设限。目前针对国际立法尚未涉及到“区域”海底动植物资源的属性法律界定，也没有明确的监督机制，控制勘探开发和利用公

共海域的海洋资源的行为。现下公海海底动植物资源界定概念不够明晰，加之相关活动出于刚刚开始阶段，所以国际社会对其有关于如何勘探、利用的探讨也有待进一步商榷。总之，国家管辖范围以外的海底生物资源的开发、利用仍充满极高的不确定性。[12] 非法、不报告和未管控（IUU）捕鱼行为会破坏公海的可持续发展，而许多地区保护措施对这种行为的控制力有限。由于公海自由原则的存在，部分国家对这一问题采取观望态度，强调其“自主决定捕鱼权”，从而加剧了全球范围内的非法渔业活动。

3、航行自由问题

公海保护区的设立也是对航行自由限制的一种方式之一，船舶在区域内的航行会受到严格的管控甚至禁止，如南极海洋保护区的管理措施要求禁止船舶转运和渔船的污染物的排放与倾倒。但不同的是，公海保护区开辟了一种基于生态系统的海洋环境保护协调机制，弥补了以往管理措施行政区划式和部门分割的弊端，很好的促进了航行自由与海洋环境保护与保全义务的协调。[13]

（2）缺少直接规定国家管辖范围外区域海洋保护区的法律规范

1、国际法“软法”属性与履约机制的不足

国际法中“软法”的属性是国家管辖范围外区域海洋保护区立法执行不力的重要症结之一。以《生物多样性公约》为例，第 8 条明确要求缔约国建立保护区网络，以实现生物多样性保护。然而，由于缺乏具有强制力的履约机制，该条款实际依赖缔约国内部意愿，尤其在国际范围的执行中受到明显局限。

此外，CBD 主要着眼于生物多样性的保护，但其关注重点往往集中于缔约国如何行使管辖权并开展相关活动，而具体保障措施相对薄弱。且此公约仅仅适用于国家管辖范围以外的生物多样性的保护，对国家管辖范围以内的生物保护不具有效力，且对于设立海洋保护区没有直接帮助。[14]

2、国际法碎片化导致的多重冲突与执行困难

国际法碎片化，即不同的国际法律框架在目标与范围上的交叉乃至冲突，是海洋保护区法律缺失的另一主要表现。例如，《联合国海洋法公约》在原则上确认了公海的自由和生物资源的可持续性，但对于海洋生态系统的具体保护措施却未作详细规定。《生物多样性公约》推动了全球保护区理念的发展，但两者之间缺乏协调机制，导致彼此目标不能充分衔接。

2016 年在南极罗斯海设立的海洋保护区，便充分暴露了国际法碎片化问题的复杂性。罗斯海保护区的设立依赖《南极海洋生物资源养护公约》（CCAMLR）的框架，但保护区内的实际管理规则却与国际海事组织（IMO）的航运标准发生

[12] 陈月滢. 国家管辖范围外海洋保护区的困境与立法研究[J]. 法学, 2024, 12(2): 1377-1383.
[13] 管松.航行权与海洋环境管辖权冲突的协调机制研究——兼论建立南海协调机制的构想［M］///刘志云.国际关系与国际法学刊(2013 第 3 卷).厦门:厦门大学出版社,2013:87-88.
[14] 徐传秋. 国家管辖外海洋生物多样性(BBNJ)保护的法律规制[D]: [硕士学位论文]. 福州: 福州大学, 2017.

冲突。这种条款冲突不仅增加了落实保护区规则的难度，也为保护区内开展的科研船舶活动大幅提高了合规成本，形成了多重法规重叠的问题。

3、法律自身滞后性与国际社会的规范缺口

国家管辖范围外区域海洋保护区的立法滞后性是当前法律体系不足的一个根本原因。[15]于 1980 年左右提出的发展国家管辖范围以外的海洋保护区的倡议十分的不成熟，尚存在许多不足，需要全社会共同努力建设填补法律规则和法律原则的空白。[16]法律反应通常滞后于现实需求，尤其是在建立国际协定以涉及多方利益的议题上，这一滞后性极为明显。立法难以跟上全球海洋资源过度开发以及气候危机所带来的紧迫挑战，进一步加深了制度化进程的障碍。

4、区域性法律机制的局限性

区域性协定在国家管辖范围外海洋保护区的早期保护实践中起到了重要作用，但其效力局限性也逐渐暴露。例如，《东北大西洋海洋环境保护公约》（OSPAR 公约）在缔约国范围内取得了一些环保成效，但该类保护规定无法对域外国家产生约束力。非缔约国船舶在地中海等区域实施的非法捕捞活动，成为保护区内持续性资源破坏的重要来源，但区域性协定对非缔约国的制裁能力不足，难以形成全球化的治理约束。

另外，区域性协定的法律效力限定在特定地理区域内，而且通常依赖较弱的执行框架，很难胜任应对跨区域生态保护问题的复杂需求。例如，《加勒比海环境保护公约》（SPAW 协议）和 CCAMLR 机制分别主导不同区域海洋的保护实践，但这些实践与全球性法律框架的协调性不足，区域间合作缺失，使得保护区内部环境治理孤立存在，未能推动整体性的保护效果。

四、国家管辖范围以外海洋保护区建设的建议

为应对当前国家管辖范围外区域海洋保护区在法律规范、执行机制以及国际合作方面的挑战，国际社会需要从法律体系、执行能力和合作框架等方面进行系统化的改进与强化。

（1）完善国际法律框架

1、推动全球性法律协定的签署和实施

当前国际法对国家管辖范围外区域海洋保护区的直接规定尚不系统，亟需通过多边谈判建立具有约束力的法律框架。例如，《国家管辖范围外区域的生物多样性养护和可持续利用协定》（BBNJ 协定）应进一步明确以下内容：保护区的设立程序、管辖权的分配、相应的约束机制及执行监管。这将填补现行法律体系的空白，为全球范围内的保护区设立及管理提供法律依据。

---

[15] 王晓莉, 许艳, 刘倡, 杨璐, 路文海. 大型海洋保护区建设国际实践及启示[J]. 中国国土资源经济, 2022, 35(6): 4-9.

[16] 肖桐. 国家管辖范围以外区域划区管理工具研究: 主要争议与解决方案[J]. 中华海洋法学评论, 2020(1): 99-129.

2、协调现有法律框架以减少碎片化冲突

过于复杂且不统一的法律制度杂糅在一起，无法使区域内的海洋保护区生态目标、管理模式、评估标准、测量体系等基本概念统一，这也会使区域内的海洋保护趋于多样化达不到生态一致性的效果，也可能在相关参与国家间产生矛盾。可以通过建立国际协调机制解决现有法律体系的碎片化问题，将 UNCLOS、《生物多样性公约》（CBD）、《南极海洋生物资源养护公约》（CCAMLR）等法律框架整合起来，确保各框架在目标和措施上互补，并减少法律责任及义务的重叠与冲突。

（2）构建新秩序，强化监督机制

1、寻求公海自由与保护的平衡点

新时代发展背景下，海洋自由已在理论上被证明不周延，在实践中被检验为不可行，被法律规范所限制。[17]海洋自由理论已呈现相对化的趋势。而公海自由与海洋保护区矛盾发展的结果将形成一种公海生物多样性养护和可持续利用的新秩序。[18] 为解决 IUU 捕鱼问题，可以考虑在现有框架下设立国际性海洋执法机构，负责对国家管辖范围外区域保护区的监督执法。针对非缔约国违规行为缺乏有效制裁手段的问题，应建立跨区域的统一制裁机制，包括经济处罚、国际资源排他性等手段，提高规则的威慑力。

2、提升数据透明度及共享机制

国际社会可以开发全球性的海洋资源利用与保护区活动数据库，加强对资源开发与生态破坏的监测。各国需对其在公海开展的捕鱼、航行等活动记录进行公开，以便执法和研究机构进行评估。

（3）推进多层次国际合作

1、增强区域性协定的执行力

建立区域性协定之间的合作机制，扩大协定涵盖范围。在区域性协定中引入激励机制，如提供技术支持和经济补偿，吸引更多非缔约国加入协定。探讨如何在区域性条款内嵌入全球性法律原则，使保护区在域外国家行为方面具有约束力。

同时，建立海洋保护区的科学基础是至关重要的。国际社会应支持跨国科研合作计划，推动资源环境监测技术的发展及全球共享。通过联合科学调查，提高对公海生态系统的理解，为海洋保护区政策框架提供数据支持。

2、发展科技辅助的监控系统

借助卫星影像、无人机巡航技术和大数据分析技术，建立先进的监控、预警以及资源共享系统，帮助国际社会对海洋保护区内的非法活动进行实时监测，并迅速做出响应。中国的“海洋二号”卫星提供的全球大面积、长时间序列观测数据

[17] 何志鹏. 海洋法自由理论的发展、困境与路径选择[J]. 社会科学辑刊, 2018, 238(05):118.
[18] 张磊.论公海自由与公海保护区的关系[J].政治与法律,2017(10):92.

在海洋大中尺度现象宏观估算和趋势分析中具有极大优势。[19]

（4）推动海洋保护区管理制度创新

1、探索法律与经济协同机制

为提高国家间合作积极性，可建立基于贡献与公平的资源使用机制。例如，由区域保护区的管理组织设定动植物资源开发的优先权和公平分配机制，确保保护与经济需求平衡。这可以既促进合作，又提高公海自由原则下的开发行为合法性。

2、引入环境资金激励措施

建立国际环境保护基金，为国家管辖范围外保护区管理提供资金支持。基金可用于保护区基础设施建设、生态修复项目等，为充分利用保护区资源创造条件，同时缓解经济制约。

3、定期评估保护区的生态效果

推动保护区内的生态长期监测与专业性评估，以试点项目为基础验证管理模式的效果，从而根据实际情况优化保护区制度。国际组织可以依托这些评估，在其他保护区设立中推广成功经验。

（5）加强海洋保护的全球意识

1. 提升公众参与度与意识

国际社会需推动更广泛的公众教育，通过宣传海洋生态保护的重要性，将海洋保护区制度的理念传播给全球公众。各国可在渔业社区中推广遵守国际协议的好处，减少非法捕鱼行为。

2、强化国际合作的政治承诺

联合国及其他国际组织应组织高层峰会，同时在 BBNJ 协定框架内推动成员国对公海保护区的政治承诺，形成推动保护区发展的强烈共识。

五、结论

海洋保护区的建设与管理在全球海洋治理中扮演着越来越重要的角色，但现有法律框架与国际合作机制仍存在诸多问题。特别是在公海自由原则与管辖权的冲突、国际法的碎片化、以及国际社会在资源保护与利用之间的权衡上，海洋保护区的治理面临着巨大挑战。为了有效应对这些挑战，国际社会应当在以下几个方面采取积极措施：一是推动全球性法律协定的签署和实施，填补现行法律框架的空白；二是强化国际执法与监督机制，解决非法渔业和资源开发的管理问题；三是推动区域性和国际层面的合作，通过多层次的协调增强法律约束力；四是建立更加有效的保护区管理制度，探索法律与经济

[19] 海洋二号 C 卫星发射成功！海洋动力环境卫星星座又添新成员，央广网，2020.9,21，https://baijiahao.baidu.com/s?id=1678437887374126207

协同的方式，促进生态保护与可持续发展并行。总之，海洋保护区的建设需要各国在全球合作框架下加强努力，克服当前的法律和管理障碍，为未来海洋生态保护和资源利用的可持续发展奠定坚实基础。

2025年中国国际法学会年会

论海平面上升对《联合国海洋法公约》基线制度的冲击与法律应对

王诗语[1]

摘要：全球气候变暖导致的海平面上升对《联合国海洋法公约》确立的基线制度构成严峻挑战，尤其威胁低洼沿海国和岛屿国家的海洋权益。本文通过条约解释学、习惯国际法与条约法三大维度，系统论证固定基线、的合法性基础。首先，基于《联合国海洋法公约》第五条的动态解释方法，沿海国对基线制度的嗣后实践已形成新的规范性共识。其次，太平洋岛国等"特别受影响国家"的立法实践与联合声明，正推动固定基线向习惯国际法演进，其国家实践的广泛性、代表性与法律确信要件已初步满足。最后，援引《维也纳条约法公约》第六十二条情势变更原则，海平面上升的不可预见性与影响的根本性，为重新审视海洋划界协议提供了法理依据。研究揭示，现行国际海洋法框架存在“治理真空”，需通过《联合国海洋法公约》补充协定、国际司法判例或区域性实践予以完善。本文的创新在于构建“解释-习惯-条约”的三维分析模型，为平衡海洋秩序稳定性与气候正义提供理论支撑。

关键词：海平面上升　固定基线　《联合国海洋法公约》　习惯国际法　情势变更原则

近年来，全球气候变暖导致的冰川融化和海水热膨胀等现象，正引发全球性海平面上升危机。根据政府间气候变化专门委员会（IPCC）第六次评估报告显示[2]，1901-2018 年间全球平均海平面上升幅度已达 0.2 米，且上升速率持续加快。这一现象对国际海洋法体系，特别是《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）确立的基线制度带来前所未有的挑战。当沿海国沿岸低潮线因海水侵蚀向陆地一侧持续后退时，不仅导致海岸地理特征点（如岬角、海湾封口线等）发生位移或消失，更会引发领海基线、专属经济区等海洋权益空间的连锁性缩减。对于领土面积有限的岛屿国家而言，这种“海洋领土侵蚀”效应尤为显著，可能造成其海洋管辖区域的大幅缩水，甚至威胁国家生存权。

面对这一危机，国际社会逐渐形成“固定基线”的应对思路，即在法律层面将因自然原因发生变化的基线予以固化。这一主张主要基于三类法理论证路径：首

[1] 上海对外经贸大学法律硕士，19352185241

[2] 政府间气候变化专门委员会（IPCC）第六次评估报告， https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/.

先，在条约解释路径下，支持者试图通过对《公约》第五条“正常基线”条款的扩张解释，主张将“海岸线剧烈变动”纳入公约第七条“直线基线特殊情形”的规范范畴，或援引公约第五十一条“历史性权利”条款作为法律依据。其次，在条约法路径方面，一些小岛屿国家尝试援引《维也纳条约法公约》（以下简称《条约法公约》）第六十二条“情势根本变更”原则，主张因气候变化这一不可预见的情势变更，应允许重新协商海洋划界协定。但学界对海洋划界协定是否属于《条约法公约》第六十二条第二款排除适用的“边界条约”存在根本分歧。最后，在习惯国际法路径上，支持者列举太平洋岛国论坛成员（PIF）的国内立法实践，以及小岛屿国家联盟（AOSIS）联合声明，试图证明“固定基线”已形成广泛国家实践和法律确信。

本文旨在系统分析海平面生生对国际海洋法基线制度的冲击及其法律应对路径，探讨固定基线主张和合法性与可行性，并为完善相关国家法规则提出建设性思考。

一、《公约》第五条基线制度的解释学分析

当前国际社会主要基于三种法律路径论证固定基线的可行性：条约解释、情事变更以及习惯国际法，尽管各有相关理论依据，但也面临不同程度的质疑。本节讲基于《公约》条款解释、国际司法判例及国家实践，讨论不同路径的可行性并分析其潜在影响。

1、静态解释方法的规范互动

首先，基于文意解释，《公约》第五条未排除基线固定化的可能。《公约》第五条规定“除本公约另有规定外，测算领海宽度的正常基线是沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线”，但没有明确规定基线应随自然地理变化而调整。换言之，《公约》为缔约国保留了一定的解释适用空间。部分国家已经通过实践表明立场。例如，太平洋岛国论坛（PIF）在 2021 年《关于应对气候变化所致海平面上升维护海洋区域的宣言》中强调“依据公约确立并通知联合国秘书长的海洋区域，不因气候变化导致的海平面上升而缩减”[3]，小岛屿国家联盟（AOSIS）则申明“公约未规定基线必须因海岸线变化而更新，已提交的坐标和海图应持续有效”[4]。

其次，从体系解释的角度，在缺乏专门规范海岸线重大变化的法律文件时，必须基于现行《公约》条款进行法律评估[5]，而实际上，《公约》条款间的逻辑已为稳定的基线提供一定的法律支持。从《公约》整体架构看，包括第五条在内的多项条款隐含对固定基线的认可。第五条没有排除固定基线的可能性；第七条关

[3] Pacific Island Forum, Declaration on Preserving Maritime Zones in The Face of Climate Change-Related Sea-Level Rise (2021), p.2

[4] Alliance of Small Island States Leaders' Declaration (2021).

[5] Alexander Proelss, Commentary on the United Nations Convention of the Law of the Sea (2017), p.59.

于直线基线的规定适用于“海岸线极为曲折或紧接海岸有一系列岛屿”的情形，这种特殊划定方式本身就具有稳定性特征；第十六条第二款仅要求沿海国公布基线坐标并交存海图，但未设定因海岸变化而更新的义务。

此外，从目的解释的角度，固定基线满足维护国际海洋法秩序的稳定性需求。根据《条约法公约》第三十一条，条约的序言构成条约解释的重要依据[6]。国际法院在"摩洛哥磷酸盐案"中曾援引序言解释具体条款[7]。《公约》序言明确载明“建立法律秩序以促进海洋和平利用”的宗旨。因此，有观点认为根据法律确定性和稳定性，《公约》所确定的基线不应随海平面变化而重新测算[8]。当前气候变化引发的海岸线后退已经构成系统性威胁，IPCC 报告显示海岸线自 1980 年代加速后退[9]，如果坚持“流动基线”理论，部分岛国将面临领海和部分领土完全消失的风险。这种结果显然违背《公约》防止海洋争端、维护法律确定性的立法目的。

2、动态解释方法下的嗣后实践效力

根据《条约法公约》第三十二条，在条约规定存在空白和不确定的时候可以适用嗣后解释，并考察国际社会的嗣后实践。联合国报告指出，《公约》制定过程中）尚未预见海平面上升的严峻性，这恰恰表明有必要以能够应对海平面上升影响的方式对公约进行解释[10]。国际法院在“北海大陆架案”咨询意见中指出“若条款存在模糊性，可考察条约适用中的实践”[11]。当前小岛屿国家通过国内立法（如图瓦卢《海洋区域宣言》）、区域合作（如 AOSIS 联合声明）等形式，已形成基线固定化的持续性实践。这种基于生存权保障的适应性解释，符合国际法应对新挑战的发展规律。

通过以上法律路径可知，在《公约》现有框架下，固定基线具有潜在的法律可行性。在确保公约体系稳定性的前提下，通过善意运用条约解释规则的弹性空间，能够为应对海平面上升这一新型挑战提供必要的法律依据。然而需要指出的是，条约解释路径仍面临公约文本的固有局限性，特别是公约第 5 条明确将正常基线锚定于“海岸线自然变化”这一客观事实，若采取过度扩张的解释方法，可能逾越《条约法公约》第三十一条所确立的“善意解释”原则的边界。基于此，为构建更加全面、坚实的法律基础，下文将转向考察关于固定基线习惯国际法的形成，通过系统论证其适用要件与实践标准，为基线固定化制度的确立提供多维度的法理支撑。

---

[6] ILC, Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries, Yearbook of the International Law Commission (1966), A/CN.4/SER.A/1966 Vol.II, Art.27, p.221.

[7] Rights of Nationals of the United States of America in Morocco (France v. United States of America), Judgment, 1952 I.C.J. Rep.176, pp.183-184, para.197-198.

[8] International Law Association, International Law and Sea-Level Rise (2024), Resolution 5/2018, p.7.

[9] 政府间气候变化专门委员会（IPCC）第六次评估报告， https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/.

[10] UNGA, Report of Sea-level rise in relation to international law, UN Doc. A/CN.4/761 (2023), para.88.

[11] North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment, 1969 I.C.J. Rep.3.

二、固定基线习惯国际法的构成要件

固定基线制度已形成习惯国际法。根据《国际法院规约》第三十八条规定，习惯国际法作为国际法的重要渊源，其成立需同时具备两大要素：一是普遍的国家实践，二是法律确信[12]。其中，国家实践作为习惯国际法形成的客观要件，在认定过程中具有优先性。

1、国家实践：特别受影响国家的关键作用

就习惯国际法形成的国家实践要件而言，其必须满足代表性[13]、广泛性与实质一致性三项标准[14]。

根据国际法委员会指出，当特定国家群体因地理特征或利益关联而成为特别受影响国家时，即便未获得多数国家或主要大国的参与，其实践仍可满足代表性要求[15]。在基线固定化实践中，太平洋岛国的集体行动具有典型代表意义。2019 年《应对气候变化所致海平面上升维护海洋区域宣言》获得包括 18 个岛国在内的 100 余个国家及国际组织支持，其中特别申明不因海平面上升而更新基线[16]；2018 年《德拉普承诺》中，8 个岛国领导人明确约定根据《联合国海洋法公约》确定的基线不受海平面上升影响而永久有效[17]。

作为最易受海平面上升影响的群体，太平洋岛国的行为具有利益攸关方的特殊权重。正如国际法院在“北海大陆架案”中所强调，相关国家的实践在习惯法形成中具有决定性作用[18]。此外，还有部分国家通过消极的不作为支持固定基线实践。美国、克罗地亚等国虽未专门立法，但持续保持既有海图不作更新[19]。欧盟在 2021 年《海洋政策指南》中承认，基线维持现状构成对固定化制度的默认支持[20]。当前固定基线的实践已经形成跨区域共识，发达国家、发展中国家以及国家联盟均已不同形式确认基线不受海平面影响的立场[21]。这种强趋同态势符合国际法院在“军事和准军事活动案”中提出的“实质一致”标准.[22]

2、法律确信：从政治宣示到规范约束的转化

---

[12] Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), Judgment, 1985 I.C.J. Rep.13, para.27.

[13] ILC, Report of the International Law Commission (2018), A/73/10, p.120.

[14] North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment, 1969 I.C.J. Rep.3, para.74.

[15] International Law Association, International Law Association London Conference (2000), p.26.

[16] Pacific Island Forum, Declaration on Preserving Maritime Zones in the face of Climate Change-Related Sea-Level Rise (2021), p.2.

[17] Delap Commitment.

[18] 同[2]，para.73.

[19] Michael B. Gerrard and Gregory E. Wannie, Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate (2013), p.162.

[20] 欧洲海洋局政策简报:展望未来 V：海洋十年的建议, http://www.marineboard.eu/sites/marineboard.eu/files/public/publication/E.

[21] UNGA, Summary record of the 25th meeting (2022), A/C.6/77/SR.25, para.28; UNGA, Summary record of the 27th meeting (2022), A/C.6/77/SR.27, para.6; UNGA, Summary record of the 26th meeting (2022), A/C.6/77/SR.26, para.38.

[22] UNGA, Sea-level Rise in Relation to International Law (2020), A/CN.4/740, para.83.

法律确信作为习惯国际法形成的主观要件，要求国家在实施相关实践时，必须确信其行为系履行法律义务之要求。国际法院在“尼加拉瓜案”中所指出，当国家实践“伴随着对法律规则的信念”时，即构成法律确信[23]。

就法律确信的广泛性与代表性要求而言，在基线固定化问题上，特别受影响国家的集体声明具有标志性意义。2021 年小岛屿国家联盟（AOSIS）联合声明强调维护公约框架下基线制度的法律确定性[24]。文件采用条约解释性语言，而非政治性宣示，反映出国家对既有法律体系的尊重。就法律动机的纯粹性而言，法律确信必须区别于政治权宜[25]。受影响国家的声明普遍援引《公约》第五和十六条[26]，体现出各国对条约体系的遵循。国际法委员会（ILC）在 2018 年中特别强调，当国家“以立法技术实现法律确信”时，其效力优于单纯的政治宣言[27]。这种将国内法与国际法义务主动衔接的做法，正是法律确信最高形式的体现。

三、海洋划界中情势变更原则的适用边界

因为目前对《公约》第五条适用的基线方法仍存在争议，在肯定流动基线做法的前提下，有观点认为目前海平面上升已经构成情况根本变更，据此援引《条约法公约》第六十二条来终止或退出相关海洋划界协定。

1、“根本性变更”的认定标准

援引情势根本变更必须同时满足两项核心要件[28]。其一，该变更在条约缔结时不可预见；其二，该变更构成缔约国同意受条约约束的必要基础。就海平面上升而言，各缔约国，特别是沿海国加入《公约》时，稳定的海岸线状况是其接受《公约》第五条基线规则的基本前提[29]，亦是专属经济区划分起点的法律依据。

然而，历史证据表明，在公约谈判期间（1973-1982 年），无论是起草者还是缔约国均未预见气候变化引发的海平面上升对海洋区域的影响[30]。这种情势变更已经导致各缔约国在《公约》下义务范围发生根本性改变[31]。首先，从客观上看，海平面上升已构成根本性情势变更。爱尔兰等缔约国近期明确表示，其关于“浮动基线”的国内实践与立法，在制定之初并未将海平面上升这一特殊情形纳入考量范围[32]。其次，就主观要件而言，受影响最严重的小岛屿国家，他们在批准公约时完全无法预见海平面上升对基线制度的颠覆性影响。这种不可预见性具有双

[23] Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States), Judgment, 1986 I.C.J. Rep.14, para.207.
[24] Alliance of Small Island States Leaders' Declaration (2021).
[25] Asylum Case (Colombia v. Peru), Judgment, 1950 I.C.J. Rep.266, p.286.
[26] Polynesian Leaders Group, Taputapuatea Declaration (2015), p.3.
[27] 2018 ILC Report, p.120.（ILC Report A/73/10）
[28] Oliver Dörr, Kirsten Schmalenbach, VCLT commentary second edition, p.1427, para.27-28.
[29] Oliver Dörr, Kirsten Schmalenbach, VCLT commentary second edition, p.1159, para.45.
[30] Pacific Island Forum, Declaration on Preserving Maritime Zones in the face of Climate Change-Related Sea-Level Rise (2021), p.5.
[31] Fisheries Jurisdiction case (Federal Republic of Germany v Iceland), Judgment, 2 February 1973, ICJ Reports 1973, p.63, para.36.
[32] International Law Association, International Law and Sea-Level Rise (2024), Resolution 5/2018 (n 24), p.42.

重法律意义：一方面，它直接影响到基线制度的法律定性；另一方面，它动摇了这些国家当初接受公约基线条款时的同意基础。

2、边界例外条款的适用范围限缩

虽然部分沿海国试图依据《条约法公约》第六十二条主张终止或退出海洋划界协定，但该条款第 2 款 a 项明确将“确定边界的条约”排除在情势变更原则适用范围之外。问题的核心在于海洋划界协定是否构成该但书条款所称的“边界条约”？首先，《公约》第五条不构成严格意义上的边界条约，因为该条款仅规范基线测算标准，必须结合第六条（礁石）、第七条（直线基线）及第九条（河口）等条款，方能形成完整的海洋划界体系。单独的基线规定缺乏确立海洋边界所需的完整法律要件[33]。其次，第《条约法公约》第六十二条第二款所称“边界条约”包含两类：一是领土割让条约，二是陆地划界条约，且该例外旨在维护“涉及领土主权永久处置”的边界稳定[34]。

最后，相较于陆地边界，海洋划界有其显著特征。从权利属性来看，专属经济区等海洋划界仅涉及资源管辖权的分配，而非国家领土主权的最终界定。国际法院在“尼加拉瓜诉哥伦比亚案”中明确认定，海洋边界不构成领土主权的外部界限[35]。就制度功能而言，第六十二条所追求的边界稳定效应，其法理基础在于维护领土主权安排的终局性。因此，将第六十二条的稳定效力机械延伸至海洋划界领域，既不符合条款的立法原意，也有悖于海洋界限特有的法律属性。

四、结论：海平面上升背景下基线制度的法律调适

本文通过对《公约》基线制度的分析，探讨了海平面上升对海洋划界法律框架的挑战，并系统评估了固定基线主张的合法性。研究结果表明，尽管《公约》第五条未明确禁止基线固定化，但单纯依赖条约解释路径存在法律局限性。相比之下，习惯国际法与情势变更原则为沿海国，特别是小岛屿发展中国家，提供了更具说服力的法律依据。

首先，从习惯国际法的角度看，太平洋岛国等特别受影响国家的实践已呈现广泛性与实质一致性，而相关宣言与国内立法亦体现出明确的法律确信，这为固定基线制度的习惯法地位奠定了实证基础。其次，就情势变更原则而言，海平面上升的不可预见性与影响的根本性已满足《条约法公约》第六十二条的适用条件。同时，海洋划界的特殊性使其不同于陆地边界，因此《条约法公约》第六十二条第二款的边界例外条款不应机械适用。

然而，当前国际社会对固定基线的接受度仍存在分歧。部分海洋大国基于自身利益考量，坚持“浮动基线”理论，而小岛屿国家则迫切要求法律变革以保障其

[33] Alexander Proelss, Commentary on the United Nations Convention of the Law of the Sea, p.47.
[34] United Nations, Fifth Report on the Law of Treaties by Sir Humphrey Waldock,Special Rapporteur (A / CN. 4 / 183 and Add. 1-4), pp.43-44.
[35] Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, 19 November 2012, I.C.J Reports 2012, p.624.

生存权益。这种对立态势凸显了国际海洋法在应对气候变化问题上的制度滞后性。未来，国际社会需通过多边合作进一步完善相关法律框架，明确海平面上升情境下的基线认定标准，澄清情势变更原则在海洋划界中的适用边界，对于受海平面上升影响的地区，形成更具针对性的法律实践，进而推动国际习惯法的演进。

总之，海平面上升不仅是环境问题，更是对现行国际法律体系的严峻考验。固定基线制度的合法化，不仅关乎小岛屿国家的生存权，也涉及全球海洋治理的公平性与可持续性。国际社会应秉持“共同但有区别的责任”原则，在科学评估与法律创新的基础上，构建更具韧性的海洋法律秩序。

2025年中国国际法学会年会

水下文化遗产保护和深海采矿的冲突与协调——基于 ISA 第 30 届会议的新进展

李沛霖[1]

摘要：国际海底区域（“区域”）作为“人类共同继承财产”，蕴藏着丰富的矿产资源与珍贵的水下文化遗产，二者在开发与保护层面存在显著冲突。本文以国际海底管理局（ISA）第 30 届会议为背景，结合《联合国海洋法公约》、《保护水下文化遗产公约》及《“区域”内矿产资源开发规章》（草案）等法律文本，分析深海采矿与水下文化遗产保护的法律冲突与协调路径。研究发现，现有国际法体系存在碎片化问题，水下文化遗产保护规则缺乏可操作性，而科学认知不足则加剧了风险评估的盲区。冲突根源在于资源开发与遗产保护的价值博弈，以及法律框架的治理局限。为协调矛盾，本文提出调整环境影响评估制度、划定动态文化遗产缓冲区、抽取采矿权利金资助数字化保护等具体措施，并强调通过“权利位阶”平衡利益，推动国际社会在可持续开发与文化遗产保护之间达成共识，为全球海洋治理提供新范式。

关键词：水下文化遗产保护　深海采矿　国际海底区域

一、问题的提出

国际海底区域（“区域”）作为“人类共同继承财产”，不仅蕴藏着铜、钴、镍等丰富的矿产资源，海底还沉睡着承载人类文明和历史的水下文化遗产，这些水下文化遗产和其所伴生、承载的信息记录了人类航海、贸易往来和科技发展的历史进程，具有考古、艺术、经济等价值。随着近年来“区域”矿产资源商业化开发的热潮，其与水下文化遗产保护的冲突也开始受到国际社会的关注。2025 年 3 月 17 日至 28 日，国际海底管理局（ISA）第 30 届会议第一期理事会在牙买加金斯敦举行，此次会议的核心任务，是继续推进深海采矿资源开发规章草案的谈判工作，包括对水下文化遗产保护这个关键专题开展工作。

随着《“区域”内矿产资源开发规章草案》（下称《开发规章》）进入最终审议阶段，各国围绕环境保护、水下文化遗产保护和矿产资源开发的讨论与博弈呈现出以下特征：第一，不同国家之间利益分化的加剧。以瑙鲁为代表的资源需求国主张“绿色转型金属需求”，要求加快采矿规则的制定，推动区域内矿产资源商业化开发。相反，因受生态环境认知、自身利益因素和地缘政治意识的影响，一些国家、国际组织和企业向国际社会发出反对深海采矿的声音[2]，呼吁预防性暂停、

[1] 作者简介：李沛霖，大连海事大学海商法硕士研究生

[2] 李雪威,李佳兴.国际社会深海采矿反对之声的演变、根源与应对[J].太平洋学报,2024,32(08):76-

暂停或者禁止深海采矿，影响深海采矿的相关法律法规的制定和出台。第二，科学证据的争议性[3]。尽管国际海底管理局秘书长莱蒂西亚·卡瓦略强调“开发必须基于最佳科学证据”，但当前的深海采矿科学研究与深海采矿工程之间存在认知差距，显然无法满足这一要求。目前国际海底管理局已经授权了 31 个海底勘探合同区，但科学界对于深海采矿所造成的影响仍然缺乏足够的认识。以目前研究程度最高的太平洋克拉里昂-克利珀顿区（CCZ）[4]为例，许多深海物种仅被采集过一次或者两次，现有科学研究对该区域丰度、多样性、分布规律、物种联系和整体生态系统功能知之甚少。如果将来大规模进行深海采矿，当前关于采矿生态影响的科学知识过于匮乏，直接导致了风险评估的盲点和不确定性，严重威胁水下文化遗产的完整性。

在深海资源开发、环境保护和国际合作等方面，各国之间的矛盾和分歧逐渐显现，如果在深海采矿过程中，水下文化遗产因此而遭受损害，当前的国际法律制度能否提供相应的救济？如果在水下文化保护区域内发现了储量丰富的矿产资源，是否应该为了保护文化遗产而禁止采矿活动？国际社会应当如何推动深海矿产资源开发与水下文化遗产保护之间更加公平和可持续的发展？本文拟结合相关国际法律制度对此类问题展开探讨。

二、水下文化遗产保护与深海采矿的冲突

（一）水下文化遗产保护与深海采矿相关的法律制度

1、水下文化遗产保护的法律体系

《联合国海洋法公约》在谈判时并未将水下文化遗产作为重点关注的问题，仅有第 149 条、第 303 条针对水下文化遗产，也即规定保护海洋中的“考古和历史性文物”，沿海国对毗连区内的“考古和历史文物”享有移出控制权。而国际海底区域的水下文化遗产则由国际海底管理局管辖，对 24 海里以外大陆架上的水下文化遗产缺少规定，特别是没有明确水下文化遗产物主和不同来源国优先权的内容，和不同权利相互之间的层级高低问题，存在法律空白。

2001 年联合国教科文组织通过的《保护水下文化遗产公约》（以下简称《水下公约》），是首个专门保护水下文化遗产的全球性法律文件[5]，公约细化了水下文化遗产保护的各项规定，设立了港口国管辖、协调国制度，限制发现物法和救捞法的适用，抵制水下文化遗产商业性行为，确立了为人类利益保护、就地保护、禁止商业性开发、国际合作等核心原则。公约根据不同海域划分管辖权，填补了《联合国海洋法公约》的法律空白，但是公约自 2009 年生效至今，缔约国数量

89.DOI:10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.08.006.

[3] Levin, L. A., et al. (2020). “Defining ‘serious harm’ to the marine environment in the context of deep-seabed mining.” Marine Policy, 114, 103823.

[4] Diva, J. Amon., et al. "Assessment of scientific gaps related to the effective environmental management of deep-seabed mining." Marine Policy (2022).

[5] Nafziger R A J .The UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage: Its Growing Influence[J].Journal of Maritime Law and Commerce,2018,49(3):371-400.

有限且主要海洋国家参与度低，严重削弱了《保护水下文化遗产公约》在全球海洋治理中的影响力，导致其执行力受到限制。

2、深海采矿的国际法规制

《联合国海洋法公约》将国际海底区域定义为“人类共同遗产”，公约第 143 条规定“区域”内的海洋科学研究，应专为和平目的并为谋求全人类的利益进行。由此可见，公约对矿产资源开发的目的进行相应的限制，要以“和平目的”和“全人类利益”为前提。

《区域多金属结核勘探和勘探规章》（2013 年修订）是在《联合国海洋法公约》对海洋环境保护的基础上而制定，对其没有针对性规定深海采矿的缺失部分进行补充。该规章针对海洋保护，规定了深海采矿的相关定义、探矿的通知义务及其具体流程、申请书的处理及其具体流程、年度报告义务、环境影响评估及环境检测要求，强调预防性原则；《生物多样性公约》要求避免对跨国海域的生物和生态系统造成损害。

除此之外，国际海底管理局计划于 2025 年通过《“区域”内矿产资源开发规章》，旨在规范采矿流程、环境标准及争端解决机制，但因各国分歧尚未达成一致。在国际海底管理局最近几次会议上，《“区域”内矿产资源开发规章》（草案）在文化遗产保护领域取得了以下突破：

第一，完善报告通知制度的程序性事项。根据 ISBA/30/C/CRP.1 文件规定，承包商如若在合同区域偶然发现人类遗骸和/或水下文化遗产及其位置时，应当在 24 小时以内以书面形式通知秘书长。通知应包括为避免对这些人类遗骸和/或水下文化遗产及其考古和自然环境及其合理半径内造成任何干扰而采取的临时缓解和保护措施。在发现任何此类人类遗骸和/或水下文化遗产后，为避免其干扰，在理事会、委员会通过决定之前，不得根据资源类型、相关标准并考虑相关准则，在合理半径内不再进行进一步开发。简而言之，开发者在合同区内意外发现人类遗骸或水下文化遗产时，须在 24 小时内书面通知秘书长，并采取临时保护措施。在合理范围内暂停开采活动，直至理事会或者委员会作出决议。该条款突破性地将"预防性暂停"具体化，从理论原则转化为可操作的执行标准，要求承包商在发现后 24 小时内通知，而非从前的模糊的期限规定“立即”。

第二，非物质文化遗产纳入考量范围内。根据 ISBA/29/C/9/Add.1 文件规定，有代表团表示，认为规章草案第 35 条不应当限定于发现水下物质文化遗产的情形，还应当规定发现水下非物质文化遗产的情形，认为其与物质环境紧密关联，需通过文化遗产管理计划和土著社区参与的协商机制提前保护。水下非物质文化遗产，如海洋相关的传统知识、航海技艺、祭祀仪式等等。其与深海采矿活动存在潜在冲突，例如太平洋克拉里昂-克利珀顿区的采矿计划威胁到该区域可能存在的原住民航海路线记忆。但是，如何界定“非物质”元素存在分歧。有提案建议

设立水下非物质文化遗产委员会，以保障土著和地方社区的声音被纳入决策。支持者视其为关键沟通平台，反对者担忧机构冗余可能削弱遗产保护优先级。

（二）水下文化遗产保护与深海采矿在法律层面的冲突

《水下公约》第 1 条第 6 款中“开发水下文化遗产的活动”是以水下文化遗产为主要的开发对象，直接对其进行开发。在开发过程中，开发活动可能通过直接或者间接对水下文化遗产造成损坏或者破坏。第 7 款中“无意中影响水下文化遗产的活动”是指不以水下文化遗产为其主要的开发对象或者主要开发对象之一，但是在其开发过程中，可能会对该区域内的水下文化遗产造成损坏或者破坏的活动，例如各种能源开发活动、深海捕鱼或者铺设海底电缆等等。通常而言，深海采矿活动都属于第 7 款所规定的“无意中影响水下文化遗产的活动”即间接活动。《水下公约》中直接调整该类活动的第 5 条规定，每个缔约国有义务采取它能用的最佳的可行手段防止或者减轻其管辖范围内无意中影响水下文化遗产的活动可能造成的任何不良后果。也即在《水下公约》对深海矿产资源开发活动的规制为各缔约国有义务采取行动来防止或者减轻其不良后果。从规范效力层面分析，《水下公约》第 5 条的规定实质上要求缔约国政府通过国内立法构建系统性的法律制度，以管控因间接活动衍生的次生性损害风险，或者仅需在形式上建立法律制度框架以体现缔约国履约表象。聚焦深海矿产资源开发所引发的损害水下文化遗产问题，无论是第 5 条抑或其他条款均未设定直接约束机制。由此导致实践困境：当深海采矿行为造成水下文化遗产受到损害时，《水下公约》既缺乏针对性的归责条款，亦未提供可操作的救济路径，难以形成实质性的制度保障。

同样地，《开发规章》（草案）的规定具有模糊性，草案中承包商对文化遗产保护方面的责任要求过于笼统，缺乏具体的技术标准和监测程序。现行草案要求承包商“避免损害文化遗产”，并未规定具体的技术标准或者操作指南，导致承包商在实际操作中难以量化和执行，缺乏可操作性，需要进一步进行明确。

（三）水下文化遗产保护与深海采矿产生冲突的原因

随着国际法体系的不断发展，逐渐产生了许多专门领域的立法，国际法法律系统作为一个整体正在逐步分裂[6]，国际法各个不同的领域都有其各自侧重的维度，各领域的专门立法和该领域内的自治规则或法律机构、复合体形式规则以及实践领域出现[7]，造成了国际法的碎片化现象，从而使得国际法律体系间不同分支法律体系冲突频繁。

国际社会制定《水下公约》的历史动因源于全球治理框架的缺失。在公约的形成阶段，盗取水下文化遗产与商业性开发活动的现象频频发生，但国际法体系未能形成切实有效的保护机制。这种法律制度上的空白使得各主权国家逐渐形成

[6] Malcolm N. Shaw,*International Law 8th ed*,Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 324.
[7] 杨泽伟.当代国际法的新发展与价值追求[J].法学研究,2010,32(03):175-185.

共识：水下文化遗产具有不可再生性，亟需通过国际立法构建多边保护体系。在此背景下形成的《水下公约》呈现出以规制直接对文化遗产造成影响的人类活动的立法特征，对于非直接关联性的其他活动而言相对宽松。此外，现行矿产资源开发法律框架虽然对开发商和企业设定了义务规范，但其制度目标与水下文化遗产保护存在明显分野，并不能保护水下文化遗产。沿海国家基于《联合国海洋公约》建立的海洋功能划区制度，将海洋区域划分了能源开发区域和文物保护区域，将不同的区域进行物理隔离进行治理，在实践层面呈现出了空间利用的排他性特征，在同一块海洋区域，两种活动不能同时并存。这种治理模式既违背国际法体系中的公平原则，也与《能源宪章条约》确立的环境可持续性要求相悖，反映出传统海洋治理理念在应对复合型空间需求时存在制度性局限。

三、水下文化遗产保护与深海采矿之间的协调

（一）法律冲突平衡的原则

水下文化遗产保护与深海矿产资源开发这两项社会活动的冲突是对追求生存权与维护全人类共同利益的两种不同法律权利之间的冲突，是资源开发与遗产保护之间的价值博弈，要协调水下文化遗产保护与深海矿产资源开发，可以适当地借鉴“权利位阶”理论，在开发深海矿产资源的同时，也要兼顾水下文化遗产的保护。

“权利位阶”是指根据一定的标准和规则，划分并对比不同权力等级，该理论在一定程度上肯定权利在实质上的不平等，根据分配正义，将不同权利在效力、价值或者社会重要性上按等级排序，旨在为权利冲突提供解决依据[8]。开发深海矿产资源可以减少对陆地资源进口的依赖，增强国家资源安全，是应对资源危机、保障经济安全、推动科技创新的战略性选择。同样地，水下文化遗产保护不仅是历史与文化的传承载体，也是国家主权与海洋权益的的象征。在二者产生冲突的情境下，对于深海矿产资源的勘探开发没有从实质上损害全人类的共同利益，相反地，享有追求生存权的权利也是维系全人类共同利益的应有之义。二者之间的冲突并不是完全不包容，在产生冲突时，根据“权利位阶”理论，可以将深海下矿产资源的开发作为第一顺位，在开发的同时不得对自然环境和水下文化遗产造成损害。具体的内容体现在：第一，将保障海底重大战略矿产资源区域开发放在首要位置，同时也要兼顾该片区域内水下文化遗产的保护，如若二者发生冲突，可以考虑采取打捞保护的方式保护水下文化遗产；第二，在存在重大历史价值和文化意义的非重大战略矿产资源开发区域内，如若二者发生冲突，可以采取有利于保存水下文化遗产的方式，深海矿产资源开发区域要尽可能地规避该区域；第三，在存在一般历史价值和文化意义的海底矿产资源开发区域，采取打捞保护的方式，尽可能规避对能源开发的影响。在任何矿产资源勘探开发的区域内，开发活动都

[8] 张平华.权利位阶论——关于权利冲突化解机制的初步探讨[J].清华法学,2008,(01):49-65.

要保护海底脆弱的生态环境，尽可能地减小对于海洋环境的负面影响。

（二）水下文化遗产的保护与深海采矿冲突的平衡措施

1、调整环境影响评估制度

环境影响评价制度很大程度影响海洋能源开发区域的水下文化遗产规制。无论是《联合国海洋法公约》，还是中国有关法律法规，都没有明文规定环境影响评价制度能否适用于海洋能源开发与水下文化遗产保护冲突的情形。《开发规章》（草案）虽然涉及环境影响评估，但并未明确将水下文化遗产纳入强制性环境影响评估的范围内，仅仅要求“避免损害考古遗迹”，缺乏具体操作标准[9]。因此,需要法律解释以调整环境影响评价制度的适用。

根据《联合国海洋法公约》第 165 条，环境影响评价时海洋资源开发的必要措施之一，深海采矿活动自然属于海洋资源的开发。虽然《联合国海洋公约》仅在国际海底区域内有具体条文明确规定实行环境影响评价，但也没有要求对将开发区域内水下文化遗产纳入开发活动影响范围这一做法进行评价[10]。水下文化遗产保护的首要原则就是“就地保护原则”，其认为保护水下文化遗产的最佳措施就是就地保护。矿产资源的开发极有可能对海洋环境造成负面影响，例如采矿活动可能会改变海底洋流模式和水下环境的 pH 值，或者破坏海底的微生物环境，破坏有机质文物的保存条件，加速金属器物的电化学腐蚀，从而损害水下文化遗产。因此，将水下文化遗产纳入采矿活动的环境影响评价之中，具有合法性和必要性。

2、划定动态“文化遗产缓冲区”

缓冲区的概念最早出现在《世界遗产公约》的操作指南中，其目的是通过限制开发活动来保护遗产及其周边环境，同时确保遗产的完整性和可持续性。法国借鉴其国内《遗产法典》对海洋文化财产的保护经验，提议在将缓冲区的概念延伸至国际海底区域，在 ISA 会议上提出文化遗产缓冲区概念，主张在遗址周边 1 公里禁止机械作业，旨在协调水下文化遗产保护与深海矿产资源开发的冲突。缓冲区范围需要包含遗址的物理环境，如沉积层、洋流影响区，以及关联的非物质文化遗产空间。

该项提议引发了矿业集团的强烈反对，其主要原因是机械作业的限制会直接影响其深海采矿企业的利益，文化遗产缓冲区的设立增加近 20%的成本进一步加剧了矛盾和利益冲突。缓冲区的设定并非没有争议，其划定往往需要在保护遗产和促进经济之间找到一个折中点。《世界遗产公约》未明确规定缓冲区的范围，这使得缓冲区的实际操作存在灵活性和不确定性。因此，为了缓解类似争议，可以采取以下措施：第一，明确文化遗产缓冲区的范围和功能，本文认为不应当

[9] 任鹏举,马明飞.“区域”水下文化遗产保护中的划区管理工具法律问题研究[J].中国海商法研究,2022,33(03):54-64.

[10] 李松洋.合理保护制度：海洋能源开发与水下文化遗产保护的冲突及应对[J].南海学刊,2023,9(01):104-113.

将非物质文化遗产空间纳入文化缓冲区的范围，理由是非物质文化遗产的规定尚不明确，且现有缓冲区设计难以量化非物质文化遗产等无形价值的影响，如原住民传统航海知识与海底地貌相关联，无法准确判断非物质文化遗产的范围；第二，设立动态缓冲区模型，根据遗址脆弱性等具体情况调整缓冲区的范围，制定灵活的管理策略。水下文化遗产在不同情况下敏感度不同，如可以根据木质沉船对沉积物扰动的敏感性来扩大或缩小缓冲区的范围，也可以区别设置设立核心区与外围区，核心区禁止进行深海采矿活动，外围区可以允许在特定条件下进行有限度的开发活动；第三，要建立多方参与的利益相关者协商机制[11]，充分听取矿业集团、地方政府、社区和遗产保护机构的意见，综合多方意见，平衡不同的利益冲突；第四，设置经济补偿与激励措施，通过利益协商者机制，为在设立文化遗产缓冲区后利益受到影响的相关者提供经济补偿或者激励措施，以减少冲突。综上所述，“文化遗产缓冲区”提议的争议反映了在文化遗产保护与经济发展之间协调的复杂性，但若缓冲区能够结合动态技术评估和各利益相关方的参与，能够成为协调冲突的有效工具。

3、抽取采矿权利金用于水下文化遗产的数字化保护

在 ISA 会议中提出，从采矿权利金中抽取 5%用于资助水下文化遗产的数字化保护，是协调资源开发和文化遗产保护的创新尝试。ISA 现行《开发规章》允许将部分采矿权利金用于“海洋环境保护和科学研究”，而水下文化遗产保护尤其是数字化存档，兼具避免物理破坏的生态保护和考古数据留存的科研价值，符合资金使用范畴，故巴西的提案可以视为是对现有规则的延伸应用。除此之外，数字化技术如 3D 扫描和虚拟重建能够实现文化遗产的非侵入式保护，具有低干扰性，与《水下公约》的“原址保护”原则兼容，因此，巴西的提案具有合理性和合法性。

发展中国家因在世界遗产保护领域面临资金不足的问题，迫切需求资金支持的原因而普遍支持巴西的提议，推动更多的资源流向本国的文化遗产保护。与此同时，发达国家则担心此类提案会增加财政负担或者削弱现有国际机制的效率，认为从采矿收入中提取资金用于文化遗产保护会降低其经济利益。这种利益冲突反映了全球文化遗产保护中的“利益平衡困境”，一方面，发展中国家需要资金支持以保护本国的文化遗产；另一方面，发达国家则希望避免承担额外的财政负担，并维护现有国际机制的公平性。因此，ISA 的权利金分配需要平衡发展中国家与发达国家的利益，若强制抽取比例过高，可能会削弱采矿企业的投资意愿，反之则难以覆盖数字化成本。本文认为，可以采取分阶段资金机制，从权利金中抽取 1%~3%设立试点基金，优先资助高濒危遗址的数字化。综上所述，可以通过细化

[11] Maila G ,Yokoyama L X ,Luise P V , et al.Ecosystem-based Management through the lenses of International Seabed Authority stakeholders: current status, implications, and opportunities for the deep-sea mining regime in the Area [J].Frontiers in Marine Science,2023,10

规则来提升巴西提案的可行性，若成功实施，不仅可以缓解开发与保护之间的矛盾，还可以为深海治理提供“数字化保护”的新范式。

四、结论

深海矿产资源开发与水下文化遗产保护的冲突本质上是资源利用与遗产传承的价值博弈，现行国际法规范因碎片化与执行力不足，难以有效协调二者之间的冲突与矛盾。ISA《开发规章》（草案）虽然在文化遗产报告制度和预防性暂停机制上取得进展，但责任界定模糊与科学证据匮乏仍然制约其实践效果。协调路径需要兼顾法律、技术与利益的平衡；通过强制环境影响评估纳入文化遗产保护标准，动态调整缓冲区以兼顾开发灵活性，并以权利金资助数字化保护实现非侵入式留存。未来需要强化国际合作，完善法律衔接机制，并推动科学研究的全球共享，确保深海资源开发在“人类共同利益”框架下实现环境、文化与经济的多维度可持续。

Conflict and Coordination between Underwater Cultural Heritage Protection and Deep-Sea Mining

—New Developments from the 30th Session of the International Seabed Authority (ISA)

LI Peilin

Abstract: As a "common heritage of mankind", the international seabed area ("the Area") is rich in mineral resources and precious underwater cultural heritage. There is a significant conflict between the development and protection of these two aspects. This paper, against the backdrop of the 30th session of the International Seabed Authority (ISA), analyzes the legal conflicts and coordination paths between deep-sea mining and the protection of underwater cultural heritage by referring to the United Nations Convention on the Law of the Sea, the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, and the Regulations on the Prospecting and Exploitation of Mineral Resources in the Area (Draft). The study finds that the existing international legal system is fragmented, the rules for protecting underwater cultural heritage lack operability, and insufficient scientific understanding exacerbates the blind spots in risk assessment. The root cause of the conflict lies in the value competition between resource development and heritage protection, as well as the governance limitations of the legal framework. To coordinate the contradiction, this paper proposes specific measures such as adjusting the environmental impact assessment system, delineating dynamic cultural heritage buffer zones, and extracting mining royalties to fund digital protection. It also emphasizes balancing interests through the "hierarchy of rights" and

2025年中国国际法学会年会

promoting a consensus among the international community on sustainable development and cultural heritage protection, providing a new paradigm for global ocean governance.

Keywords: Protection of underwater cultural heritage; Deep-sea mining; International seabed area

2025年中国国际法学会年会

我国海警船法律性质分析

陈欢欢 刘永平

摘要：《中华人民共和国海警法》虽然确立海警机构执行行政执法职责，但由于海警部队具有武装力量性质，导致海警船法律存争议。文章通过分析《联合国海洋法公约》、《公海公约》等国际条约对于“军舰”和“政府船舶”的定义，梳理我国关于海警机构的执法性质，对比域外海警船性质，得出我国海警船法律性质为政府公务船的结论。明确我国海警船属于政府公务船的性质，符合海警船实际执法情况，对于有助于维护国家海洋权益、保障海上执法活动开展以及规范国际执法合作具有重要的意义。

关键词：海警船　法律属性　维权执法

一、海警船法律性质的核心争议

党的十八大以来，党中央高度重视海洋权益维护与海洋强国建设，对海上维权执法体制进行了两次重大调整和改革。2018 年 6 月 30 日，根据“先移，后编”的原则，我国将原海警队伍整体划归中国人民武装警察部队领导指挥，调整组建中国人民武装警察部队海警总队，即中国海警局[1]。这一举措统一履行海上维权执法职责，解决海事执法方面“群龙闹海”问题，理顺了海上维权执法体制。但我国海上维权斗争形势严峻复杂，周边海域争端时有发生，非法捕捞、资源盗采以及外国势力的非法闯入等问题层出不穷。全面建设强大的海上维权执法力量，构建完善的海上维权执法法律体系，加强国家海洋的能力和实力建设尤为重要。

2021 年 1 月通过的《中华人民共和国海警法》（以下简称《海警法》），正是贯彻党中央、中央军委的重大战略部署的关键举措，为海警机构开展海上维权执法提供了较为全面、明确的准则和依据，也为海警履行海上维权执法职责提供坚实的法律保障。尽管《海警法》的颁布在诸多方面意义重大，但围绕海警船的法律性质，仍然存在核心争议。海警船作为海警机构开展执法工作的关键载体，其法律性质的界定影响着执法的合法性、有效性以及国际间的执法互动。一方面，

基金项目：本论文是国家社科基金一般项目“基于国际海事组织立法进程的中国智能船舶法律规制研究”（23BFX198），黑龙江省哲学社会科学研究规划项目“《极地规则》生效背景下俄罗斯、加拿大北极通航法律政策演变及中国应对研究”（22GJB130），中央高校安全研究专项课题“北极航道航行安全法律问题研究”的阶段性成果，黑龙江省法学会 2024 年重点课题《北极命运共同体视域下中国参与北极航运安全治理的路径研究》。

作者简介：陈欢欢，（2001—）哈尔滨工程大学人文科学学院法律（法学）2024 级研究生
刘永平，（1997—）哈尔滨工程大学人文科学学院法律（法学）2024 级研究生

[1] 《全国人民代表大会常务委员会关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》，2018 年 6 月 22 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过。

《海警法》第二条、第五条明确规定了海警履行海上维权执法职责，开展维持海上治安秩序、保护海洋生态环境、打击海上违法犯罪等行政执法任务。从这一角度看，其具有政府公务船舶的性质。但《海警法》同时规定了海警机构属于人民武装警察部队，其具有的国家武装力量属性，引发了各界对于海警船属性的疑虑。早在2015年，美国海军战争学院中国海事研究所的研究管理员Ryan D. Martinson就将中国海警部队定义为“中国第二海军”[2]，曾任美国海岸警卫队中校 Mike Moyseowicz 发文称我国海警发展演变实质上借鉴了美国海岸警卫队的模式[3]，2021 年 2 月，日本国际法问题研究者坂本茂树称中国海警已经转变为一个由中国共产党中央和中央军事委员会集中指挥的军事组织[4]。菲律宾最高法院退休大法官Antonio Carpio表示，中国海警法的颁布时对于东南亚国家的新型军事威胁。“第二海军”、“新军事威胁”等词语也多次被外国媒体用于定义我国海警部队，进而模糊化我国海警船的法律性质，强调我国大搞“海上军事化”以及渲染中国威胁论。

二、国际法框架下船舶性质及其权利分析

（一）国际法对“军舰”与“政府船舶”的界定

对于军舰表述最早可以追溯到《关于商船改装为军舰公约》（1907 年 10 月 18 日海牙第七公约，以下简称《改装公约》），从该公约规定的了商船改装为军舰的条件和程序[5]，商船改装军舰需具备①受旗船国管辖。②具备军舰的独特标识；③船长服役于国家并且编入战斗军官名单；④船舶载入军舰名单。1958 年《日内瓦公海公约》（以下简称《公海公约》）基本延续了《改装公约》对于军舰的定义，即具有军舰的标识、政府任命军官指挥并载于海军名册，服从海军纪律。1982 年《联合国海洋法公约》虽然原则上照搬了《公海公约》的条文，但是出于考虑到不同国家武装力量的不同军种组成，1982 年《联合国海洋法公约》相比于《公海公约》存在一些细微的差别。在军舰归属上，由“海军”转变为了“武装部队”，指挥官名列由“海军名册”调整为“现役或类似名册”，船员服从“海军纪律”调整为“武装部队纪律”[6]。

对于政府公务船概念，学界主要存在两种学说：目的说、营利说。[7]目的说是指按照船舶航行的主要目的对于船舶进行界定，航行主要用于执行政府公务的船舶为公务船，主要用于执行军事任务为军舰，主要用于商业经营的的船舶认商业

---

[2] Ryan D. Martinson :China's Second Navy. .https://www.usni.org/magazines/proceedings/2015/april/chinas-second-navy

[3] Mike Moyseowicz :Inights from China’s Studies of the U.S. Coast Guard https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/march/insights-chinas-studies-us-coast-guard

[4] Shigeki Sakamoto:China’s New Coast Guard Law and Implications for Maritime Security in the East and South China Seas https://www.lawfaremedia.org/article/chinas-new-coast-guard-law-and-implications-maritime-security-east-and-south-china-seas

[5] 参见：《关于商船改装军舰公约》第 1 条至第五条

[6] 参见：《联合国海洋法公约》C 分节第 29 条军舰的定义

[7] 司玉琢主编：《中华人民共和国海商法问答》，人民交通出版社 1993 年版，第 9 页

船舶。营利说按照船舶是否从事营利活动对于船舶进行界定。从事营利活动的船舶即使船舶所有权、使用权归属于政府，但也为商业性船舶。国际法虽然没有关于政府船舶的明确定义，国际条约主要依据目的说对政府公务船进行界定。1926年《统一国有船舶豁免的某些规则的公约》（以下称《1926年豁免公约》）按照使用目的，将政府公务船表述为“国家所有或国家经营而在诉因发生时完全为政府使用而非用于商业目的的其他船舶”。

（二）军舰和政府公务船的豁免权、无害通过权、紧追权

海警船的法律属性差异在实践中的影响主要表现在其豁免权、无害通行权、紧追权和海上执法权等权利的不同。

军舰作为国家武装力量的重要组成部分，在国际法上享有广泛的豁免权[8]。《1926年豁免公约》首次明确政府公务船舶的豁免权规则，规定“国家所有或运营、完全用于政府非商业性服务”的船舶享有豁免权，不得被扣押或起诉。其中的船舶包括军舰和政府公务船舶。但规定了例外情况即在碰撞、救助、合同纠纷等特定诉讼中，船旗国需放弃豁免权并接受管辖。公海公约》第8条规定“军舰在公海上完全免受船旗国以外任何国家之管辖，表明军舰具有完全的豁免权。”同时，《公海公约》第九条规定“一国所有或经营之船舶专供政府非商务用途者，在公海上完全免受，船旗国以外任何国家之管辖。”即政府公务船舶也享有完全的豁免权。另外《联合国海洋公约法》第32条规定了“A分节和第三十及第三十一条所规定的情形除外，本公约规定不影响军舰和其他用于非商业目的的政府船舶的豁免权。” 从《豁免公约》到《联合国海洋法公约》赋予了政府公务船与军舰在公海并列相同的豁免权。但政府公务船的豁免权与军舰存在一些差别。[9]军舰享有的豁免权基于军舰代表国家主权的特性。由于军舰执行任务大部分涉及国家军事利益以及安全战略。除非该国同意，其他国家的司法机关无权对于军舰以及军舰上的人员进行审判和处罚 。例如，当军舰在公海航行时，其他国家的执法力量一般不能对其进行登临检查、扣押等行动，除非存在明确的国际法规定的例外情形，如涉嫌海盗行为、贩卖奴隶等严重国际犯罪。通常情况下，政府公务船在他国领海或者专属经济区执行的时维权执法任务，虽然政府公务船享有豁免权，但执法时需要遵循他国国内法的要求以及国际法的一些规定。例如 2021年，菲律宾的补给船非法进入我国南沙群岛海域，我国对于菲律宾政府船舶进行了驱离。因此如果政府公务船在执行任务过程中违反了沿岸国的法律规定，则可能会丧失豁免权而承担相应的责任[10]。

在无害通过权方面，《联合国海洋法公约》第17条至第19条规定了在不损

[8] 翟仲.论沿海国保护权对军舰豁免权的限制.载《交大法学》，2023年第4期，第121页—124页。
[9] 翟仲.论军用无人潜航器的豁免权及其规制.中国海商法研究,2023,34(02):94-103.
[10] 田博群：《菲律宾两艘补给船擅自闯入中国南沙群岛仁爱礁附近海域》，载中国新闻网，https://www.chinanews.com.cn/gn/2021/11-18/9611733.shtml，2025年4月3日访问。

害沿岸国和平、安全的情况下，所有船舶均享有无害通过权。但《联合国海洋法公约》21 条规定了部分非无害通过的情形以及允许沿岸国设立国内法规保护沿岸国自身的通行安全。对于民用商业的船舶的适用于无害通行是毫无异议，但军舰、政府公务船是否享有无害通过权截至目前各方分歧依然很大，尤其是对代表可能危害他国安全的军舰是否具有无害通过权无统一的定论[11]。以美国为代表的自由航行派认为，无论何种船舶进入他国领海、专属经济区等均享有无害通过权。承认了政府公务船、军舰具有的无害通过权。以中国、俄罗斯等国家为代表的有限自由派认为，军舰和政府公务船舶享有无害通过权，为维护沿岸国和平、安全，若通行船舶为外国军舰需提前向有关机关申请同意后方可通过，对于政府公务船法律未规定其需提前申请[12]。由此可见，在无害通过权方面，军舰与政府公务船的权限不同，在不妨碍沿岸国安全、和平的情况下政府公务船一般享有无害通过权，但军舰需根据沿岸国的国内法规定履行相应的程序规定后方可享有无害通过权。领海和毗连区公约规定了无害通过权适用于所有船舶但是允许国内法进行例外规定。

在紧追权、登临权方面，1958 年《公海公约》与《联合国海洋法公约》均规定紧追权、登临权仅得由军舰或军用航空器，或经特别授予此权之他种政府事务船舶或航空器行使之。军舰有较强的强制力与威慑力，其本身代表了主权国家行使军事权力。另外，《联合国海洋法公约》规定了行使登临权的条件是被登临的船舶具有合理理由认为其从事海盗、奴隶贩卖等恶劣性质的危害行为。由于军舰的人员构成、装备武器较为完备，其有充足的能力对抗此等恶劣行为。综合以上两点，公约给予了军舰行使登临权、紧追权较为宽松的条件。相比前者，政府公务船行使紧追权、登临权需取得前置的条件，即事前取得本国国内法的授权，且不同类型的政府公务船对于执法区域内的登临权、紧追权是不同的。

在海上执法权利方面，学界目前存在“专门说”和“综合说”。前者是指区分海上维权和海上执法，海上维权侧重于保护国家主权和抗击外国侵略行为，海上执法侧重于以行政法角度政府公务船舶行使执法权限。后者是指将海上维权和海上执法统一认定为行政执法行为。根据专门说的解释，军舰所执行的是海上维权行为，具有国内法授权的政府公务船执行的是海上执法行为。而综合说不区分军舰和政府公务船舶的属性，一律认为其属于行政执法行为[13]。笔者认为应当根据所处阶段的不同区分军舰和政府公务船舶的海上执法的性质。处于和平时期时，经国内法授权的政府公务船舶承担海上执法的权利，对海上违法犯罪行为进行查

[11] 参见：王泽林.《外国军舰载俄罗斯北方海航道的无害通过：理论、实践与结论》，载《中国海商法研究》，2021 年第 3 期，第 24—26 页。

[12] 参见：曲亚囡,迟佳俊.《<联合国海洋法公约>框架下无害通过制度体系研究》，载《邢台学院学报》，2021 年第 1 期，第 117 页—118 页。

[13] 参见：陈苗.《我国海上维权执法的现状与对策研究》，载《中国价格监管与反垄断》,2024 年第 3 期，第 80 页—81 页。

处和处理，确保海上活动符合国际法规范以及国内法律法规的规定。军舰以维护国家的安全和主权为目的执行海上维权行为，涉及领土争端、国家安全威胁时，发挥军舰具有的较强的军事和战略意义。处于战争时期时，经过国内法授权的政府公务船舶和军舰转化为统一执行海上维权行为，维护国家的主权和领土完整。以此区分政府公务船和军舰在海上执法权利，一方面明确在和平时期经过国内法授权的政府公务船的海上执法行为性质，避免他国以军舰滥用执法之名抹黑我国形象，另一方面在战争时期的转化性利于在特殊情形下，最大程度的维护我国国家安全。

因此，根据 1926 年《改装公约》延续了 1958 年《公海公约》关于军舰的规定，为适应不同国家武装力量下军种的不同，1982 年公约对于军舰的定义进行细微的文字变动。从语义解释的角度来看，《海警法》中对于海警船的界定不符合 1926 年《改装公约》、1958 年《公海公约》，但符合 1982 年《国际海洋法公约》对于军舰的定义，即根据《海警法》《中华人民共和国国防法》 规定，中国海警部队属于我国武装力量，海警船的船体从外观上可以辨别属于中国国籍，海警船的现役指挥官和船员属于武警海警部队的现役官兵且遵守相应的纪律。由于三者采用定义军舰的视角不同，即前两者采用军队角度，后一者采用武装部队角度。但是根据《联合国海洋法公约》其他章节对于政府公务船舶的界定采用的目的视角，否认了海警船属于军舰的定性。若仅仅根据《联合国海洋法公约》对于军舰的语义解释即认定我国海警船为军舰，则将会偏离公约对于船舶分类的核心精神。

三、海警船法律属性的规范澄清与制度比较

国际法对军舰与政府船舶的界定存在模糊性，尤其是《联合国海洋法公约》第 29 条对武装部队的开放性解释，为西方国家曲解中国海警船性质提供了“法律抓手”。然而，国际法的核心精神强调‘实质用途’优先于‘组织形式’，这与中国通过《海警法》明确海警船行政执法职能的立法逻辑高度契合。下文将结合国内法规范以及国外海岸警卫队发展情况，进一步论证海警船作为‘政府船舶’的法定属性，并回应国际误读的学理缺陷。

（一）国内法对海警船法律属性的双重界定

结合《国防法》、《武警法》的授权逻辑，海警船具有“武装力量”性质和“非军事职能”属性的二元性。《国防法》作为国防方面的基本法律，是指导规范国防建设的基本依据。《国防法》[14]规定了中华人民共和国的武装力量由中国人民武装警察部队与民兵、中国人民解放军共同组成及三者各自的职权范围。[15]《国防法》有意区分中国人民解放军、武警部队、民兵承担职责界限。中华人民解放军主要

[14]《中华人民共和国国防法》第 22 条。

[15] 参见：王烁.《中国海警船舶法律属性浅析》，载《公安海警学院学报》,2020 年第四期，第 6 页-10 页。

以捍卫国家主权、统一、领土完整而承担对外保卫任务，中国人民武装武警部队以处置突发社会安全事件、处置恐怖活动、海上维权执法而承担行政执法任务，民兵在军事机关的指挥下，担负战备勤务、执行非战争军事行动任务和防卫作战任务。《国防法》将中华人民解放军、武警部队、民兵并列而立，侧面表明了武警部队虽然属于武装力量属性但其不属于解放军序列，进而不具有军事属性。《武警法》则是在《国防法》的框架下对于武装警察部队的细致规定，其在总体上规定了武装警察部队任务、权限、义务、纪律等方面内容并以转引至《海警法》的方式细化海警机构“紧追权、登临权、武器使用条件”等具体的行政执法权限。《国防法》与《武警法》构建的授权逻辑体系，一方面明确海警机构作为武装警察部队分支具有武装力量性质，而区别于中国人民解放军具有的军事属性，另一方面在《国防法》、《武警法》层面明确海警机构具有行政执法性质而非承担军事职能。

在《海警法》通过之前，海警机构的职权分散在各个的部门法中。例如，《中华人民共和国海洋环境保护法》第五条[16]，规定国家海洋行政主管部门对于外国籍船舶造成海洋污染事故进行登临检查。《中华人民共和国海上交通安全法》[17]第三条的规定为当时的中华人民共和国海事局的下属机构中华人民共和国港务监督局行使维护海上交通安全职责提供了法律依据。2018 年 6 月《全国人民代表大会常务委员会关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》统一了中国海警局的职责为执行海上维权执法，为后续海警法对海警机构职权的规定划归了一个统一的标准。《海警法》（草案）[18]第二条赋予了海警机构武装力量和行政执法双重职能。但为更加明确海警机构的职能定位、权限措施和保障监督等问题，2021 年《海警法》第二条定义为人民武装警察部队海警部队即海警机构，统一履行海上维权执法职责，进而为海警机构履行海上维权执法职责提供了更加坚实的法律保障。从《海警法》的立法目的来看，立法机关着重强调将海警机构明确定义为行政执法的主体，职能定位也从分散式的授权升级为统一法律规范调整以更加规范履行海上行政执法职能。从《海警法》的整体分为十一部分，包括总则、机构职责、海上安全保卫、海上行政执法、海上犯罪侦查、警械和武器使用、保障和协作、国际合作、监督、法律责任、附则，每一部分都以海上维权执法为核心而展开，仅 83 条规定了在特殊情况下依据相关法律规定执行防卫作战任务。在《海警法》实施过程中，中国海警局作为行政主体制定《刑事程序规章》《海警机构行政执法执法程序》，进一步规范海警机构行使海上行政执法程序，完善海警机

[16]《中华人民共和国海洋环境保护法》第五条：国家海事行政主管部门负责所辖港区水域内非军事船舶和港区水域外非渔业、非军事船舶污染海洋环境的监督管理，并负责污染事故的调查处理；对在中华人民共和国管辖海域航行、停泊和作业的外国籍船舶造成的污染事故登轮检查处理。船舶污染事故给渔业造成损害的，应当吸收渔业行政主管部门参与调查处理。

[17]《中华人民共和国海上交通法》第三条：中华人民共和国港务监督机构，是对沿海水域的交通安全实施统一监督管理的主管机关。

[18]《关于<中华人民共和国海警法>（草案）》的说明，2020 年 10 月 13 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会。

构海上行政执法工作应遵守的原则，保护公民、法人和其他组织的合法权益。因此，《海警法》整体结构、整体内容都体现出海警机构的职能为执行海上维权执法任务。

从装备限制和执行任务来看，我国海警船与军舰具有较大差别。由于海警部队承担保证海上秩序与安全的任务，配备轻机枪、高压水枪而不配备垂直发射系统、导弹以及大型进攻性武器，确保执行任务时不引发军事冲突。例如，作为我国代表性的海警船—中国海警 3901 船，其主战武器为 H/PJ-26 型单管 76 毫米速射舰炮[19]，射速可达每分钟 120 发，但不具备反舰或者是防空导弹同程度的危险性，只是用于非法船只的警示驱离和威慑。3901 船配备的 30 毫米机关炮和挺高射机枪，只能用于近距离执法场景。军舰承担防御、攻击等军事任务，配备航母、驱逐舰、核潜艇以及装备了导弹、大炮等的进攻性武器系统，提高军事效能。海警与军舰职责的不同，其在规模和装备用途上存在显著差异。根据我国海警机构的具体行政执法情况来看，在国内执法中，我国海警部队处理的案件涉及非法捕捞、走私、偷渡、海洋环境污染等案件[20]，围绕着维护我国海洋领域的正常生产生活秩序、保护海洋生态环境以及保障国家海洋权益任务，是海警机构履行行政管理职能的体现。在国际合作层面，我国海警机构以行政执法者身份参与国际事务，根据 1982 年《联合国海洋法公约》打击公海非法捕捞活动。我国海警机构积极参与多边、双边活动，开展联合巡逻与演习，履行国际海洋资源保护的执法职责。

（二）美、日海警船法律性质分析

1、美国

美国海岸警卫队与陆军、海军、空军、海军陆战队隶属于国土安全部，共同属于美国武装力量，其主要职能是海上安全维护，国家防御，海事安全，国家资源保护以及海上巡逻任务。现役官兵均为现役军人。海警船舶的独特标识以及无论何时船舶均悬挂美国国旗，具有可以被识别的显著标志。据此可以看出，美国海岸警卫队完全符合 1982 年《国际公约》关于军舰的规定[21]。但《美国法典》根据 1982 年《联合国海洋法公约》的定义[22]将美国海警船定义为公务船。另外，2002 年《美国海警国土安全海上战略》明确提出了美国海岸警卫队具有海上、军事和多任务特征，规定了维护海上国土安全，执行军事任务是美国海警的最重要职责之一。《海上行动法指挥官手册》的发布也能够认定海岸警卫队具有“军、警”

[19] 美媒关注中国万吨级海警船完成南海首巡 配备 76 毫米速射炮，载《观察者网》.https://www.guancha.cn/military-affairs/2017_05_10_407690.shtml

[20] 中国海警局：中国海警局举行海上执法专题访谈 https://www.ccg.gov.cn/xwfbh/202501/t20250126_2605.html

[21] 况腊生.《美国海岸警卫队参与对华竞争的实践及影响（2015-2023）》，载《和平与发展》，2023 年第 4 期，第 52—53 页。

[22]《美国联邦法规》第 46 卷第 4.03—40 节关于“公务船”的定义直接明确公务船包括美国海警船艇。

的双重职能属性。

从装备限制和执行任务来看，美国海岸警卫队更加偏向于“军”的属性。美国海岸警卫队的准军事化装备表现在火力强度和协同作战能力上，其通过与海军共享情报系统，进一步增强了美国海岸警卫队在海上执法和军事行动中的灵活性和威慑力。例如，传奇级巡逻舰配备 C4ISR 系统和 AN/SLQ-32 电子战设备，在特殊情况下传奇级巡逻舰可以快速改装为作战舰艇，承担防御作战任务。20 世纪以来，美国海岸警卫队的执行任务带有一定的军事属性。2004 年的海地危机，美国海警船 USCG 舰艇支援美军登陆，在军事框架下，间接参与作战任务执行港口控制。2024 年 9 月，美日印澳四国打着所谓“维护基于规则的国际秩序”“自由航行”等旗号，在亚太地区多次展开双边、三边或四边联合海上军演，具有的军事威胁性质危害地区和平稳定发展[23]。

2、日本

日本海上保安厅隶属于国土交通部[24]，并非归属于具备军事性质的日本防务省。日本《海上保安法》明确禁止了日本海上保安厅或者是其他人员履行武装部队职能[25]。日本保安厅的长官为交通大臣，但其规定了特殊情形下归属防卫省统辖。《海上保安法》规定了保安厅履行维持海上治安、海上交通安全等任务。由此可知，日本海岸警卫队主要履行行政执法职能，其海警船属于政府公务船。在装备限制上看，日本海警船组成以“大型巡视船”为主，其中 9,000 吨级的有 5 艘，8,000 吨级的有 4 艘，7,000 吨级的有 10 艘，总吨位规模较大，装备精良，有先进的雷达设备和火控系统，很多都能搭载直升机。例如，目前海上保安厅最大的巡逻船“敷岛”级就配备有先进的大型对空、对海搜索雷达和卫星通信设备等，具有极为强大的海上巡逻、警戒和救援能力。另外，海保所属的大型巡逻船大部分也是按照驱逐舰标准建造的，多为长甲板高干舷舰型，因此具备很强的远洋航行能力和高海况条件的适应能力。这些大型巡逻船续航力从数千海里到上万海里不等，能够在远离日本本土的海域执行巡逻和监视的任务，为作战单位提供有效的信息支持。日本海上警卫队执行的任务涉及在海难救助与防灾应急、海洋环境保护与污染防控、海上治安与犯罪打击等方面，体现出其遵守《海上保安厅法》的规定，聚焦公共安全与环境保护。在国际合作方面，日本加强与东南亚地区的联合开展海盗与非法捕捞合作，参与“北太平洋海岸警备论坛”推动构建《亚洲地区海岸警备机构协作章程》。但其与美军、自卫队联合演练军事演习，导致其军事、民用的界限模糊。

近些年来，日本海上保安厅的军事化倾向导致其海上警卫队的行政执法效能

[23]《美日印澳将联合进行海上巡逻？》，载《环球时报》，2024 年 9 月。

[24] https://laws.e-gov.go.jp/law/323AC000000002《日本海上保安法》第一条 为了保护人的生命财产，防止、调查和制止海上违法行为，根据《国家行政团体法》，设立由国土交通大臣管理的外部机构

[25]《日本海上保安法》第 25 条。

逐渐衰弱，海警船的性质逐渐向军舰靠拢[26]。目前，海上保安厅作为日本内阁情报调查办公室的机构之一，在平时行政执法、抵御侵略和辅助美军完成相关军事任务，共同为决策机构提供军事情报。根据日本发布的《统制要领概要》中海上保安厅的任务[27]，海上保安厅具有在战时承担的转移难民、帮助船舶避难等特殊任务，体系出海上保安厅在特殊时期的执法职能。

三、我国海警船法律性质的界定

综合前文从国际法框架、国内法规范以及国外相关制度对比等多方面的分析，我国海警船的法律性质应明确界定为政府公务船，而非军舰。

从国际法层面来看，尽管《联合国海洋法公约》对军舰的定义在一定程度上存在解释空间，我国海警船在人员构成、所属部队等方面部分符合其关于军舰的语义解释，但依据公约对于政府公务船舶界定所采用的目的视角，我国海警船主要执行海上维权执法任务，用于维护海上治安秩序、保护海洋生态环境、打击海上违法犯罪等非商业目的，这与政府公务船的定义高度契合。同时，考虑到 1982 年《联合国海洋法公约》基于目的论对于船舶分类的角度，按照我国海警船的实际用途决定了其不应被认定为军舰。

在国内法规范方面，《国防法》与《武警法》构建的授权逻辑体系，明确了海警机构作为武装警察部队分支具有武装力量性质，但区别于中国人民解放军的军事属性，其主要承担行政执法任务。《海警法》更是以海上维权执法为核心，从整体结构到具体内容，都着重强调海警机构作为行政执法主体的职能定位，仅在特殊情况下才依据相关法律执行防卫作战任务。此外，在《海警法》实施过程中，相关配套规章进一步规范了海警机构的海上行政执法程序，这一系列国内法律规定都充分表明我国海警船具有行政执法的法律属性，属于政府公务船。

从装备限制和执行任务的实际情况来看，我国海警船与军舰存在显著差异。海警船主要配备轻机枪、高压水枪等非进攻性武器，主要用于非法船只的警示驱离和威慑，不具备导弹等大型进攻性武器，这是为了确保在执行任务时避免引发军事冲突。而军舰配备航母、驱逐舰、核潜艇以及导弹、大炮等进攻性武器系统，用于承担防御、攻击等军事任务。在任务执行方面，我国海警机构在国内主要处理非法捕捞、走私、偷渡、海洋环境污染等案件，维护海洋领域的正常生产生活秩序；在国际合作中，以行政执法者身份参与打击公海非法捕捞活动，开展联合巡逻与演习，履行国际海洋资源保护的执法职责。这些都充分体现了我国海警船执行的是行政执法任务，符合政府公务船的特征。

对比美、日海警船的情况，美国海岸警卫队虽然在部分规定上被定义为公务船，但从其装备和执行任务来看，更偏向于“军”的属性，在特殊情况下可承担军

[26] 程蕴.《论日本海上保安厅的军事化发展倾向》.载《日本学刊》,2023 年第 3 期，第 53 页—55 页。

[27] 2023 年 4 月 28 日公布的《统制要领概要》 中为海上保安厅列举了五项任务:国民保护措施、搜索救难及生命救助、为船舶提供情报并帮助其避难、保护港湾免受恐怖袭击以及应对大量难民的出现。

事作战任务；日本海上保安厅虽主要履行行政执法职能，海警船属于政府公务船，但近年来军事化倾向严重，行政执法效能受到影响。而我国海警船始终以维护海上秩序、保障海洋权益、执行行政执法任务为核心，与美、日海警船有着本质区别。

明确我国海警船的法律性质为政府公务船，对于维护国家海洋权益、规范国际执法合作具有重要意义。一方面，有助于在国际执法互动中，清晰地向国际社会表明我国海警船执法的合法性与正当性，避免他国以“海上军事化”等不实言论抹黑我国形象；另一方面，也为我国海警机构在海上维权执法过程中提供明确的法律依据，更好地应对各类海上问题，维护国家的海洋利益和安全。

结语

海警船法律性质的准确界定是一个关乎国家海洋权益、国际执法合作以及国际形象的重要问题。通过对国际法框架下船舶性质及其权利的深入分析，与国内法律规范的相互印证，以及与国外海警船法律性质的对比研究，可以明确我国海警船属于政府公务船。

这一界定不仅符合我国海警船的实际功能和任务需求，也与国际法律精神和国内法律体系相契合。在国际上，能有力回应部分国家对我国“海上军事化”的无端指责，为我国参与国际海洋事务、开展海上执法合作提供坚实的法律基础，增强我国在国际海洋领域的话语权和影响力。在国内，有助于进一步完善海上维权执法法律体系，规范海警机构的执法行为，提高执法效率，为我国海洋强国建设保驾护航。

未来，随着海洋经济的发展和国际海洋形势的变化，我国应持续关注海警船法律性质相关问题，不断完善相关法律法规和制度建设。加强国际间的交流与合作，积极参与国际海洋规则的制定，推动构建更加公平合理的国际海洋秩序，更好地维护我国的海洋权益和世界海洋的和平与稳定。

2025年中国国际法学会

国际海洋法法庭援引先例实践中的司法能动主义倾向

张洋

大连海事大学法学院法学（国际法方向）硕士生

摘要：国际海洋法法庭（ITLOS）在通过其判决塑造海洋法方面发挥着十分关键的作用，而这些判决可能反映出不同程度的司法能动性。本论文在国际海洋法法庭援引先例的背景下研究了司法能动主义这一司法现象，并为其评估提供了一个务实的定义和框架。论文探讨了国际海洋法法庭在司法实践中扩大其解释范围、制定新规则，以及赋予国际先例超越其说服力的权重的做法。在此基础上，分析了使海洋法法庭在现有立法、实践和法理能够出现司法能动主义倾向的原因，及其可能的影响。最后，本文采取了中立的视角，强调海洋法法庭有必要在其裁决的可预测性和灵活性之间保持平衡，同时避免不当的政治纠葛。

关键词：司法能动主义　国际海洋法法庭　国际先例　先例援引

引言

随着海洋划界、历史性权利、气候变化影响、海洋环境和资源保护等新挑战的出现，国际海洋法法庭（ITLOS）面临着越来越多的新颖而复杂的案件，需要司法对策的创新来加以应对。海洋法法庭的司法能动性对国际海洋法律秩序的发展具有深远影响，其判例也为国家实践提供了重要指导。了解海洋法法庭如何通过援引先例行使司法能动性，可为国际司法机构如何在现有法律框架下灵活调整以推动国际法的逐步发展提供宝贵的借鉴。

“司法能动主义”是本研究的核心概念。在这一概念下，法官超越了单纯的法律解释者的角色，积极塑造反映其政策偏好或社会利益的法律结果。[1]学者科米克（Keenan D Kmiec）认为，司法能动主义包含以下基本含义：“（1）宣布其他部门可能符合宪法的行为无效；（2）不遵守先例；（3）司法立法；（4）偏离公认的解释方法；（5）以结果为导向的判决”。[2]司法能动主义并非法律所不允许的，也不是由严格的法律与政治之间的划分界定的，而是一个语境概念，取决于法律体系内部对合法司法行为界限的集体理解。[3]

司法能动主义这一概念历来是普通法体系中的一个有争议的话题，而如今，这一概念在国际法领域中也逐渐得到关注。[4]包括国际海洋法法庭在内的国际性

[1] SK Singh, 'Exploring the Impact of Judicial Activism on Legal Precedent: A Comparative Analysis' (2024) 2 *Indian Journal of Law* 20-35, at p. 24. https://doi.org/10.36676/ijl.v2.i2.06

[2] KD Kmiec, 'The Origin and Current Meanings of Judicial Activism' (2004) 92 *California Law Review* 1441-1477, at p. 1444.

[3] LM Pair, 'Judicial activism in the ICJ charter interpretation' (2001) 8(1) *ILSA Journal of International & Comparative Law* 181-192, at pp. 183-185.

[4] 许多学者对司法能动主义与各种国际司法机构之间的关系进行了研究，主要包括： M Di Gaetano, 'The Use

司法机构对全球法律框架的发展产生了深远的影响，因此其司法解释和判决的性质也备受关注。有学者认为，司法能动主义在国际司法机构的范围内也发挥着作用。首先，国际司法机构对国际法律框架的发展和完善有很大影响。[5]它们对国际法的不同领域均产生了深远影响，其判例在条约法、人权法、国际贸易法等多个领域的形成中发挥了重要作用。例如，国际法院在巴塞罗那电车案的附带性评论中提出了“普遍义务”这一关键概念，确立了其在当代国际法下的解释。[6]另一方面，国际司法机构拥有的创造力使其可以在一定程度上拓宽其管辖范围及其受权解释的规则的适用范围。[7]不过，国际法环境与国内普通法环境的差异也使司法能动主义在国际司法中展现出不同的特点。国际司法机构的运作没有等级结构，各机构之间的平行状态使在不同国际司法机构在解释和适用国际法过程中有一定的不确定性。[8]此外，国际海洋法法庭和其他国际法庭由于国际法下审慎理论的缺失，而行使着广泛的自由裁量权。[9]

具体而言，作为《联合国海洋法公约》（以下简称《海洋法公约》）第 287 条指定的权威司法机关，国际海洋法法庭在国际海洋法领域的司法判决中目前表现出了司法能动主义的倾向。特别是在其选择、解释和适用先例的实践中，部分做法引起了人们对该机构在多大程度上遵守既定法律规范或参与司法活动的质疑。本论文旨在探讨国际海洋法法庭的司法能动主义倾向，尤其关注其对先例的援引，以评估这种能动主义是否清晰可见，如果是，这种倾向对国际法律实践的影响是什么。

研究试图在一个中立的分析框架下进行展开，以评估国际海洋法法庭在使用先例时的司法能动性。论文主要考察了该法庭在三个关键领域的与援引先例有关的做法：被国际海洋法法庭援引的先例的来源、被援引的内容以及先例在判决中所发挥的作用。通过对这些方面的分析，论文揭示了国际海洋法法庭在处理先例

---

of Judicial Precedent as a Form of Activism by the Court of Justice: Strengthening the Union's Powers to Protect the Rule of Law' (2022) 2(2) Italian Review of International and Comparative Law 390-414; V Lowe, 'Advocating Judicial Activism: The ITLOS Opinions of Judge Ivan Shearer' (2005) 24 Australian Year Book of International *Law* 145-158; F Zarbiyev, 'Judicial Activism in International Law---A Conceptual Framework for Analysis' (2012) 3(2) Journal of International Dispute Settlement 247-278; L Pereira Coutinho, M La Torre and SD Smith (eds), Judicial Activism: An Interdisciplinary Approach to the American and European Experiences (Springer International Publishing, Switzerland, 2015) 195-210; M Bošnjak and K Zajac, 'Judicial Activism and Judge-Made Law at the ECtHR' (2023) 23 *Human Rights Law Review* 1-15; K Oellers-Frahm, 'Lawmaking through Advisory Opinions?' (2011) 12(5) *German Law Journal* 1033-1056; N Ridi, 'The Shape and Structure of the "Usable Past": An Empirical Analysis of the Use of Precedent in International Adjudication' (2019) 10(2) *Journal of International Dispute Settlement* 200-247; AZ Borda, 'The Notion of "Persuasive Value" of External Precedent in International Criminal Law' (2015) 84 *Nordic Journal of International Law* 29-58.

[5] F Zarbiyev, 'Judicial Activism in International Law---A Conceptual Framework for Analysis' (2012) 3(2) *Journal of International Dispute Settlement* 247-278, at p. 248. https://doi.org/10.1093/jnlids/ids005

[6] *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v Spain)*, Judgment, 1970 ICJ Reports, p. 32.

[7] F Zarbiyev, 'Judicial Activism in International Law---A Conceptual Framework for Analysis' (2012) 3(2) *Journal of International Dispute Settlement* 247-278, at p. 248. https://doi.org/10.1093/jnlids/ids005

[8] *Decision on Appeal of pre-trial Judge's Order Regarding Jurisdiction and Standing*, Special Tribunal for Lebanon, Appeals Chamber, 10 November 2010, para 41.

[9] F Zarbiyev, 'Judicial Activism in International Law---A Conceptual Framework for Analysis' (2012) 3(2) *Journal of International Dispute Settlement* 247-278, at p. 255. https://doi.org/10.1093/jnlids/ids005

问题上可能存在的司法能动性，并讨论了促成这种能动性的法律、实践和法理基础。最后，论文拟说明司法能动主义对海洋法法庭的多方面影响，这种倾向可能有助于提高海洋法法庭处理复杂海事争端的能力，不过也可能引起人们对其裁决的可预测性和一致性的担忧。作者主张采取一种平衡的方法，主张承认过度使用司法能动主义带来的风险，同时也看到司法能动主义对国际法演变做出积极贡献的潜力。本论文旨在为全面研究国际法下的司法能动主义提供一种可能，为理解海洋法法庭在塑造国际海洋法方面的作用奠定基础。

一、海洋法法庭援引先例所体现的司法能动性

在援引先例的过程中，国际海洋法法庭的司法能动性主要体现在三个方面：第一，在先例的来源方面，国际海洋法法庭引入国际法院的咨询意见作为判决的参考，开创性地使咨询意见产生了类似国际司法判决的效果；第二，在援引的内容方面，国际海洋法法庭针对实际需要对程序法和实体法做出了大量的进一步解释，并在判决中形成了一些新的具体规则；第三，在先例作用方面，国际海洋法法庭更加重视国际先例在支持判决上的作用，使其出现了超越说理作用的倾向。

（一）体现在所援引先例的来源中的司法能动性

国际海洋法法庭在其“毛里求斯/马尔代夫案”中援引了 2019 年国际法院关于“1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分离的法律后果”的咨询意见（“查戈斯咨询意见”）。在“毛里求斯/马尔代夫案”的初步反对意见判决中，海洋法法庭确认，通过仔细阅读国际法院的咨询意见，会发现该咨询意见承认毛里求斯对查戈斯群岛的主权。[10]关于这一承认的法律效力，海洋法法庭指出，有必要“区分国际法院咨询意见的约束性和权威性”。[11]尽管咨询意见不具有约束力，但在咨询意见中做出的司法裁定的份量和权威性并不亚于判决书。[12]经过分析，它确定“国际法院在查戈斯咨询意见中对毛里求斯非殖民化问题的裁定具有法律效力，对查戈斯群岛的法律地位具有明确影响”。[13]并决定“即使在毛里求斯非殖民化进程完成之前，为了划定海洋边界的目的，毛里求斯也可被视为查戈斯群岛的沿海国”。[14]基于上述结论，海洋法法庭认为，这是因为国际法院的咨询意见是“由有权处理国际法问题的‘主要司法机关’以同样的严格态度和审查方式提出的”。[15]

然而，海洋法法庭不能简单地将咨询意见的法律效力归因于其权威性，因为国际法院咨询意见的权威性并不意味着它们能够解决两个或多个当事方之间的争端。海洋法法庭在解释国际法院咨询意见的权威为何产生与具有约束力的裁决

[10] Dispute Concerning Delimitation of The Maritime Boundary Between Mauritius And Maldives in The Indian Ocean (Mauritius v Maldives), Judgment of Preliminary Objections, 2021 ITLOS Reports, pp. 56-57, para. 134.
[11] 同上注，p. 77, para. 203.
[12] 同上注。
[13] 同上注，pp. 87-88, para. 246.
[14] 同上注，p. 89, para. 250.
[15] 同上注，p. 77, para. 203.

相类似的法律效力时留下了空白，即使未经直接当事方之一同意。[16]在这方面，海洋法法庭比其通常的做法更进一步，在其“毛里求斯/马尔代夫案”中对国际法院咨询意见作为先例的法律效力做出了新的解释。对援引先例来源的创新暴露了海洋法法庭潜在的司法能动主义倾向。

（二）在援引先例的内容中体现司法能动性

无论是在程序问题还是实体问题上，海洋法法庭都从国际先例中学习对《海洋法公约》的解释和说明，并在其内部案件中制定具体的规则和标准。这些承袭的解释和自创的规则均显示出海洋法法庭的司法能动性。

1、海洋法法庭移交的程序问题

在确定案件的程序问题时，海洋法法庭在有关船舶国籍、对国家交换意见义务的限制、系列案件的使用等问题上表现出了创造性。

首先，在“大王子”号案中，法庭在考虑国际海洋法法庭的管辖权时，需要首先确定争议船舶的国籍。国际海洋法法庭援引了其在“SAIGA”号轮船（第 2 号）案中的声明，指出“船舶国籍是一个事实问题，与法庭审理的其他争议事实一样，应根据当事方提出的证据加以确定”。[17]在《海洋法公约》第 91 条的明确规定外，这一声明将“船舶国籍”定义为一个事实问题而非法律问题。因此，它使海洋法法庭有可能在实践中确定船舶的国籍，这无疑超越了立法本身的措辞，显示了海洋法法庭的主动性。

其次，关于争端当事国交换意见的义务，当争端发生时，《海洋法公约》第 283 条要求当事国迅速就通过谈判或其他和平手段解决争端交换意见。为执行该条款，海洋法法庭多次申明，“缔约国在断定达成协议的可能性已经用尽时，没有义务继续交换意见”。[18]这意味着国际海洋法法庭为意见交流设置了终止限制，防止交流无休止。此外，海洋法法庭还明确指出，“第 283 条不能被理解为就争端实质进行谈判的义务”[19]这也是法庭的主观解释，将第 283 条限制在程序范围内。

---

[16] 正如 Gaver 所指出的，“鉴于特别分庭对国际法院的咨询意见赋予了如此大的权威，令人奇怪的是，特别分庭对咨询意见的一般性质却知之甚少”。Gaver, ‘Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Mauritius and Maldives in the Indian Ocean (Mauritius/Maldives) Case No. 28 Judgment’ (2021) 115(3) *American Journal of International Law* 519-526, p. 525. Cited by N Lanzoni, 'The Authority of ICJ Advisory Opinions as Precedents: The Mauritius/Maldives Case' (2022) 2(2) *Italian Review of International and Comparative Law* 315-332, at p. 318. https://doi.org/10.1163/27725650-02020005

[17] The “Grand Prince” Case (Belize v. France), Judgment, 2001 ITLOS Reports, p. 43, para. 89.

[18] Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand v Japan; Australia v Japan), Order, 1999 ITLOS Reports, p. 295, para. 60; The MOX Plant Case (Ireland v United Kingdom), Order, 2001 ITLOS Reports, p. 107, para. 60; Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore), Order, 2003 ITLOS Reports, pp. 19-20, para. 47; The “ARA Libertad” Case (Argentina v. Ghana), Order, 2012 ITLOS Reports, p. 345, para. 71; The “Arctic Sunrise” Case (Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation), Order, 2013 ITLOS Reports, p. 247, para. 76; Case concerning the detention of three Ukrainian naval vessels (Ukraine v. Russian Federation), Order, 2019 ITLOS Reports, p. 304, para. 87; The M/T "San Padre Pio" Case (Switzerland v. Nigeria), Order, 2019 ITLOS Reports, pp. 392-393, para. 73.

[19] The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy), Judgment of Preliminary Objections, 2016 ITLOS Reports, pp. 90-92, paras. 208, 216.

第三，近年来，国际海洋法法庭在对未决案件的管辖权进行判断时，考虑了一系列相关案件，通过其系列案件的帮助，了解其未决案件的背景，掌握其未决案件的相关法律问题。 其中具有代表性的是“毛里求斯/马尔代夫案”，该案中关于查戈斯群岛的相关问题已经在此前的 2015 年常设仲裁法院查戈斯海洋保护区仲裁案[20]和 2019 年国际法院查戈斯咨询意见中得到了考虑。[21]如前所述，2019 年查戈斯咨询意见得到了国际海洋法法庭的高度重视，并在毛里求斯/马尔代夫案的推理中发挥了重要作用。此外，在国际海洋法法庭的三个案件中，当事人已经根据《联合国海洋法公约》提起附件七仲裁程序，即 ARA Libertad 案、[22]孟加拉湾海洋边界划界案（孟加拉湾案）[23]和扣留三艘乌克兰海军船只案，[24]国际海洋法法庭关注到这些案件之前的仲裁程序，并据此发布相关临时措施。在这些案例中，海洋法法庭对系列相关案件的利用方式与众不同，它将这些案件内容作为待决案件的法律背景，而不仅仅是提供关于具体法律问题说理理由的法律判例。

2、海洋法法庭提交的实质性问题

在海洋法法庭司法裁决的实质性部分，司法能动性充分体现在海洋法法庭海洋划界方法的发展上。正如威尔（Prosper Weil）在 20 世纪 80 年代所指出的，大部分海洋划界法基本上都是法官制定的法律。[25]

关于海洋划界的规定，与《海洋法公约》第 15 条的领海划界规则相比，专属经济区和大陆架的划界规则要不确定得多。《海洋法公约》第 74 条第 1 款和第 83 条以同样的措辞规定，海岸相向或相邻的国家之间专属经济区和大陆架的划界“应根据《国际法院规约》第 38 条所述国际法，通过协议加以实施，以达成公平的解决办法”。这种模糊性是第三次联合国海洋法会议利益平衡的结果。第 74 条和第 83 条的一般措辞是在第七谈判小组辩论结束时明确提出的，目的是在等距离/特殊情况的支持者和公平/相关情况的支持者之间达成妥协。[26]然而，这在实践中成为了一个遗留问题，因为抽象的措辞使其对海洋划界活动缺乏实际的指导作用。

由于缺乏确定的划界方法，国际实践中越来越需要提高划界过程的客观性和可预测性。正如国际海洋法法庭所总结的，“适合普遍使用的划界方法需要将其对主观性的限制与必要的灵活性结合起来，以适应与海洋划界相关的特定情况”。

---

[20] Award in the Arbitration regarding the Chagos Marine Protected Area between Mauritius and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Mauritius v. United Kingdom), Award of 18 March 2015, UNRIAA, Vol. XXXI, p. 359.

[21] Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion, 2019 ICJ Reports, para. 95.

[22] The “ARA Libertad” Case (Argentina v. Ghana), Order, 2012 ITLOS Reports, p. 343, para. 60.

[23] Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary Between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar), Judgment, 2012 ITLOS Reports, p. 10, para. 1.

[24] Case Concerning The Detention of Three Ukrainian Naval Vessels (Ukraine v Russian Federation), Order, 2019 ITLOS Reports, p. 284.

[25] P Weil, The Law of Maritime Delimitation: Reflections (Grotius Publications Ltd., Cambridge, 1989) 8.

[26] SN Nandan and S Rosenne (eds), UN Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary (Vol. II) (Nijhoff, Dordrecht, 1993) 139, 15.7.

[27]在 1985 年国际法院的大陆架案中，法院首次提出了国际海洋划界中的“阶段”概念。[28]随后，国际法院在一系列案件中逐步确立了划界方法和原则。在格陵兰和扬马延之间区域海洋划界案中，国际法院明确将划界过程分为两个阶段，即“首先将中线作为临时线，然后询问‘特殊情况’是否需要对该线进行任何调整”。[29]事实证明，这种一般方法适用于后来的大多数司法和仲裁划界，被称为“等距/特殊情况法”。[30]在“黑海海洋划界案”中，国际法院对上述方法进行了改进，确立了“三阶段法”，该方法目前普遍适用于海洋划界案件。[31]第三阶段在第一和第二阶段的基础上，核实划界线不会导致“由于各国海岸长度的比例与其参照划界线的相关海域之间的比例明显不相称而产生不公平的结果”。[32]

事实上，在实践中产生和应用的海洋划界方法激活了《海洋法公约》中模糊的规定，使其更加具有实效性。因此，在国际海洋法法庭审理的划界案中，包括孟加拉湾案、加纳和科特迪瓦在大西洋的海洋边界划界争端案以及最近的毛里求斯/马尔代夫案，都经常援引该方法。[33]据认为，划界方法的应用在一定程度上提高了海洋法法庭划界裁决的可预测性和一致性，但由于该方法以前既不存在于《海洋法公约》中，也不存在于习惯国际法中，其法官造法的性质仍然值得注意。

3、司法能动性体现在先例的作用上

在国际法中，具有约束力的先例或遵循先例（stare decisis）理论迄今尚未确立。而如今先例的作用逐渐表现出一种形式上的约束力，表明了司法能动主义的趋势。《海洋法公约》只规定了国际海洋法法庭的适用法律，包括《联合国海洋法公约》本身以及“与本公约不相抵触的其他国际法规则”，[34]这就在渊源方面对国际法的一般规则进行了引入。从法律渊源的一般原则来看，司法判决并不会具体化为各国必须遵守的正式义务，国际法中的司法判决也不具有先例价值。[35]因此，《海洋法公约》强调，国际海洋法法庭的裁决“除在当事方之间并就该特定争

---

[27] Bangladesh/Myanmar (n 24) 65, para 228.

[28] Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya v Malta), Judgment, 1985 ICJ Reports, pp. 48-50, paras. 65, 67.

[29] Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v Norway), Judgment, 1993 ICJ Reports, p. 61, para. 51.

[30] Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v Bahrain), Merits, Judgment, 2001 ICJ Reports, p. 111, para. 230; Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v Nigeria: Equatorial Guinea intervening), Judgment, 2002 ICJ Reports, p. 441, para. 288; Arbitration between Barbados and the Republic of Trinidad and Tobago, Decision of 11 April 2006, RIAA, Vol. XXVII, p.214, para. 242, and p. 230, para. 306; Arbitration between Guyana and Suriname, Award of 17 September 2007, ILM, Vol. 47 (2008), p. 213, para. 342.

[31] Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), Judgment, 2009 ICJ Reports, pp. 101-103, paras. 116-122.

[32] 同上注，p. 103, para. 122.

[33] Bangladesh/Myanmar (n 24) 65-66, paras 228-234; Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Ghana and Côte d'Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte d'Ivoire), Judgment, 2017 ITLOS Reports, pp. 89-90, paras. 284-289; Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Mauritius and Maldives in the Indian Ocean (Mauritius/Maldives), Judgment, 2023 ITLOS Reports, p. 41, paras. 96-97.

[34] United Nations Convention on the Law of the Sea (Montego Bay, 10 December 1982, in force 16 November 1994) 1833 UNTS 397, Article 293.

[35] E De Brabandere, 'The Use of Precedent and External Case-Law by the International Court of Justice and the International Tribunal for the Law of the Sea' (2016) 15(1) The Law and Practice of International Courts and Tribunals 11-32, at p. 21. https://doi.org/10.1163/15718034-12341311

端而言外，不具有约束力”。[36]在理论层面上，其判决不存在既判力，先例不被视为具有约束力，而是具有说服力。[37]

然而，值得注意的是，国际海洋法法庭的实践表明，在待决案件的事实与先例类似的情况下，除非有正当理由支持相反做法，否则将海洋法法庭将遵循已确定的先例。这意味着，如果争议法律问题已经在先例中解决，那么国际海洋法法庭实际上有两种选择：遵循自己的先例或有理由地偏离先例。[38]一个典型的例子是，在“毛里求斯/马尔代夫案”中，国际海洋法法庭没有遵循“巴巴多斯诉特立尼达和多巴哥案”，因为法庭认为所引用的案例“与当前问题没有任何相关性”。[39]因此，有观点认为，海洋法法庭的司法裁决在实践中可能具有发展法律的功能，对法官制定的法律有很大贡献。[40]更有甚者，一些国际法学者声称，先例的使用反映了一种弱化的横向“遵循先例”理论，目的是在特定案件的背景下实现正义。[41]

需要补充的是，虽然在国际法层面不存在“遵循先例”规则，但先例的法律发展功能可被视为法官造法。传统上，要求法院遵循先前判决案例的正式规则必然会限制司法能动性，因为在已有解释的情况下，它不会为任何新的解释留下空间。嗣后判决所参照的先例本身就构成法官制定的法律，一旦出现，就会限制随后的司法造法。[42]然而，国际法中缺乏“既判力”规则，这使得嗣后确立的遵循先例惯例成为新出现的规则。因此，这体现了海洋法法庭的司法能动性。

总之，对经典先例的引用赋予了它们类似于既判力的功能，这显然超出了单纯的说理价值。海洋法法庭在这一过程中发挥了能动作用，因为正式的法律渊源地位从未赋予国际先例。

二、海洋法法庭在使用先例时出现司法能动主义的可能性

《海洋法公约》的法定立法、先例的实际采用以及一般法理学实际上为海洋法法庭在其司法判决中采用司法能动主义创造了充分的可能性。由于这些因素，海洋法法庭在做出裁决时可以有更大的独立性。

（一）立法上的可能性

《海洋法公约》和一般国际法的现行立法在援引先例时为司法能动主义的出

---

[36] United Nations Convention on the Law of the Sea (Montego Bay, 10 December 1982, in force 16 November 1994) 1833 UNTS 397, Article 296.

[37] G Schwarzenberger, 'The Inductive Approach to International Law' (1947) 60(4) Harvard Law Review 539-570, at p. 553; https://doi.org/10.2307/1335260 D Terris, CPR Romano and L Swigart, The International Judge: An Introduction to the Men and Women Who Decide the World's Cases (Oxford University Press, Oxford, 2007) 115-140, at p. 121; HP Glenn, 'Persuasive Authority' (1987) 32(2) McGill Law Journal 261-298, at p. 264.

[38] G Guillaume, 'The Use of Precedent by International Judges and Arbitrators' (2011) 2(1) Journal of International Dispute Settlement 5-23, at p. 10. https://doi.org/10.1093/jnlids/idq025

[39] Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Mauritius and Maldives in the Indian Ocean (Mauritius/Maldives), Judgment, 2023 ITLOS Reports, para 190.

[40] AV Bogdandy and I Venzke, 'The Spell of Precedents: Lawmaking by International Courts and Tribunals' in C Romano, K Alter and Y Shany (eds), The Oxford Handbook of International Adjudication (Oxford University Press, Oxford, 2014) 503-522, at pp. 505-507.

[41] JG Devaney, 'The Role of Precedent in the Jurisprudence of the International Court of Justice: A Constructive Interpretation' (2022) 35 Leiden Journal of International Law 1-19. https://doi.org/10.1017/S092215652200022X

[42] M Bošnjak and K Zajac, 'Judicial Activism and Judge-Made Law at the ECtHR' (2023) 23 Human Rights Law Review 1-15, at p. 7. https://doi.org/10.1093/hrlr/ngad015

现留出了空间。如上所述，国际法中不存在具有约束力的先例理论。虽然《海洋法公约》规定了国际海洋法法庭的适用法律，但并未对国际先例的引用作出任何独特的规定。《海洋法公约》第 293 条只是笼统地规定“根据本节拥有管辖权的法院或法庭应适用本公约和与本公约不相抵触的其他国际法规则”，因此对法庭可适用法律的规定极为模糊。关于“本公约”（即《海洋法公约》）的进一步规定，第 296 条规定了国际海洋法法庭本身所有先例的约束力，其内容为“任何此类裁决除在当事方之间并就该特定争端而言外，不具有约束力”。至于“与本公约不相抵触的其他国际法规则”，《国际法院规约》第 38(1)条所反映的习惯国际法下的国际法渊源学说表明，先例对所有国际法庭都有用。在这一理论中，先例具有确定国际法规则的辅助手段的价值。[43]

有些观点认为，这些模棱两可的规则没有为海洋法法庭提供足够的支持和明确的法律依据来使用国际先例。然而，《海洋法公约》的条款确实为海洋法法庭自由选择法律资源留下了空白，从而使海洋法法庭可以借助内部和外部的国际先例来裁决案件。这种情况也为海洋法法庭在适用先例时发挥主观能动性创造了有利条件。

（二）法律实践上的可能性

从宏观角度来看，本研究纵观了海洋法法庭从 1997 年第一个案件到 2024 年最新案件的所有司法裁决，包括判决、命令和咨询意见。为帮助海洋法法庭做出裁决，先例总共被援引了 420 多次，内部和外部先例都对最终裁决做出了贡献。所使用的外部先例广泛来自不同的国际司法机构，包括国际法院、常设国际法院、常设仲裁院、根据特别协定设立的仲裁法庭，甚至还有世界贸易组织争端解决机构（WTO DSB）。而在最近的案件中，海洋法法庭倾向于采用间接援引的方法，即通过海洋法法庭的内部先例间接援引外部先例。例如，在“气候变化咨询意见”案中，海洋法法庭利用其 2015 年的“次区域渔业委员会咨询意见”来解释法庭拥有自由裁量权，即使满足管辖权的条件，也可以“令人信服的理由”拒绝提供咨询意见。[44]实际上，国际法院在其 1996 年“以核武器进行威胁或使用核武器的合法性”咨询意见中首次提出了这一解释。间接援引的使用潜在地显示了国际海洋法法庭构建自己的先例体系和追求司法独立的雄心。梅森（Maimon Schwarzschild）曾经这样描述司法能动主义与司法独立之间的关系：“司法能动主义对司法独立的理想有影响，而司法独立在某种意义上是司法能动主义的前提或先决条件”。[45]因此，司法独立倾向意味着海洋法法庭具有司法能动主义的潜力。

---

[43] AZ Borda, 'A Formal Approach to Article 38(1)(d) of the ICJ Statute from the Perspective of the International Criminal Courts and Tribunals' (2013) 24(2) *European Journal of International Law* 645-675, at p. 649. https://doi.org/10.1093/ejil/cht023

[44] Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Advisory Opinion, 2024 ITLOS Reports, p. 46, para. 111.

[45] M Schwarzschild, 'Judicial Activism, Judicial Independence and Judicial Hubris: The Case of International Courts' in L Pereira Coutinho, M La Torre and SD Smith (eds), Judicial Activism: An Interdisciplinary Approach to

从微观角度看，海洋法法庭支持使用先例，并在其司法判决中或明或暗地确认先例的作用。例如，海洋法法庭在孟加拉湾案中指出：“在领土问题发挥主导作用的世界中，此类争端很可能会激增。这是建立一个程序性先例的大好时机，可能会对被要求在这些领域行使管辖权的国际法院和法庭非常有用”。[46]各国还注意到国际先例的地位，并开始援引这些先例来支持其在国际诉讼中的论点。在国际海洋法法庭的加纳/科特迪瓦划界案中，科特迪瓦指出：特别分庭的裁决所确立的先例将作为次区域各国划界的参考，而且这种先例“将对该区域产生后续影响”。[47]

总之，先例的使用频率在不断提高，同时，国际海洋法法庭的独立案例系统也在不断建立。因此，这种做法为海洋法法庭采用司法能动主义提供了一个很好的机会：先例本身的影响力更大，这鼓励了作为司法机构的海洋法法庭在国际法发展中发出自己的声音。此外，国际先例被认为对海洋法法庭更有用，法官可以在司法过程中发挥更积极的作用。

（三）在法理学上的可能性

从总体上看，利用国际先例具有在三个不同方面倡导司法能动性的法理基础。

首先，国际海洋法法庭是海洋法领域的主要司法机关，这表明它具有独立性，并分担着维护海洋相关问题的和平与一致性的责任。“同案同判”是司法的一项基本原则。[48]连贯性、一致性和可预测性是先例理念的根源，而通过集中式全球司法运作，这些理念显然会得到提升。通过积累大量同质化的判决来逐步完善法律是秩序和稳定的条件。[49]与所有国际司法机构一样，为了实现这一目标，国际海洋法法庭有一项隐含的权力，即确保裁决的一致性，以免不一致的裁决甚至会冒犯最基本的正义感。[50]而在没有适用法律或内部类似案例可供参考的情况下，海洋法法庭也可诉诸其他国际法院和法庭判决中的法律推理。

此外，只要裁决具有权威性论证，国际司法机关做出的先例也具有很高的参考价值。世界从来没有像现在这样需要通过明智的司法判决来有序地发展国际规则。[51]诚然，当一个有争议的问题由来自不同国家的优秀法官在完全独立的条件下给出解决方案时，这些解决方案应作为成文推理被国际法体系所吸收，以回应正义和人类的普遍利益。[52]因此，国际海洋法法庭将这些有价值的裁决作为分析参考是合理的。

---

the American and European Experiences (Springer International Publishing, Switzerland, 2015) 195-210, at p. 198.

[46] Bangladesh/Myanmar (n 24) 182, 194.

[47] Ghana/Côte d'Ivoire (n 34) 95, paras 319-320.

[48] LN Brown and FG Jacobs, The Court of Justice of the European Communities (3rd ed, Sweet & Maxwell, London, 1989) 311.

[49] C De Visscher, Theory and Reality in Public International Law (Princeton University Press, Princeton, 1957) 390.

[50] V Röben, 'Le Precedent dans la Jurisprudence de la Cour Internationale' (1989) 32 German Yearbook of International Law 382-407, at pp. 382, 403.

[51] HL Stimson, 'Letter from Henry L. Stimson to Senator Borah' (22 March 1932) PCIJ Series E 8, 128.

[52] A de Lapradelle and N Politis, Recueil des arbitrages international, Vol. I (1798-1855) (Paris, 1905) vii.

最后，一项决定如果与正在讨论的案件相关，则具有现实性和具体性，使其直接影响到有争议的事项，而抽象的规则始终无法做到这一点。[53]虽然海洋法法庭很可能会将司法意见视为有意义但无直接权威的东西，但通常不会随意忽视相关裁决，通常会认为有义务将其视为必须接受的东西，否则就会有充分理由予以拒绝，但无论如何都必须予以充分考虑。[54]

三、国际海洋法法庭援引先例的做法中迫在眉睫的司法能动主义的潜在影响

迫在眉睫的司法能动性与国际海洋法法庭司法判决的裁决过程密切相关。在合理的范围内，司法能动主义的出现有利于海洋法的法律实践。然而，在援引先例时滥用司法能动主义可能会危及海洋法法庭的司法独立性。

（一）潜在的积极影响

使用先例时的司法能动主义通常包括两种类型：创造新规则和改进现有规则，在这两种类型中，法官的能动性得到了充分体现。[55]

制定规则可以有效地处理立法的空缺或模糊，有针对性地解决实际问题。例如，在评估保证金是否合理的问题上，海洋法法庭已经形成了一系列案例，在这些案例中，海洋法法庭系统地回溯了之前的判决。[56]在此之前，海洋法法庭对“合理”一词没有合适的解释可供参考，而第一个案例为法庭确立了一个相对客观的标准。除了客观性之外，评估标准还增加了海洋法法庭司法裁决的一致性和可预测性，因为法庭在随后的案件中仍会反复援引这一标准，这对争端各方来说是值得考虑的。

推进现有规则大多意味着优化旧规则，或在现有规则的基础上设立豁免，以实现国际法的进一步发展。一方面，当国际海洋法法庭的法官们发现自己正在裁决的案件事实与先例不同时，他们往往会利用区别规则来规避先例的适用，并在此过程中加入自己对法律的理解和分析；另一方面，当国际海洋法法庭的法官们发现自己正在裁决的案件事实与先例不同时，他们往往会利用区别规则来规避先例的适用，并在此过程中加入自己对法律的理解和分析。 有时，海洋法法庭在裁决案件时，可能会对自己或其他国际法庭在另一案件中确立的先例产生怀疑，从而不遵循现有的有说服力的先例，甚至推翻或改变现有的先例。

---

[53] Shahabuddeen, M., 1996. Precedent in the World Court. Cambridge University Press, Cambridge, 42.

[54] G Fitzmaurice, 'Some Problems Regarding the Formal Sources of International Law' in M Koskenniemi (ed), Sources of International Law (Routledge, London, 2016) 165-175, at pp. 171-172.

[55] Fuad Zarbiyev, Judicial Activism, Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law, https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e2864.013.2864/law-mpeipro-e2864 (accessed 19 Dec 2024).

[56] “Camouco” Case (Panama v France), Prompt Release, Judgment, 2000 ITLOS Reports, p. 31, para. 67; “Monte Confurco” Case (Seychelles v France), Prompt Release, Judgment, 2000 ITLOS Reports, p. 109, para. 76; “Volga” Case (Russian Federation v Australia), Prompt Release, Judgment, 2002 ITLOS Reports, p. 32, para. 65; “Juno Trader” Case (Saint Vincent and the Grenadines v Guinea-Bissau), Prompt Release, Judgment, 2004 ITLOS Reports, p. 41, para. 85; “Hoshinmaru” (Japan v. Russian Federation), Prompt Release, Judgment, ITLOS Reports 2005–2007, p. 45, para. 82; The M/V “Virginia G” Case (Panama v Guinea-Bissau), Judgment, 2014 ITLOS Reports, p. 86, para. 292.

另一方面，国际社会的变化要求海洋法适应新的国际形势，国际海洋法的重述和修订势在必行。立法者无法预测遥远的未来世界的立法需求，不断及时修改已颁布的法律也是不现实的。如果国际海洋法法庭机械地、盲目地沿用过去的规则，而这些规则从现代观点来看是错误的，这将导致不公正，损害公众对国际法治和司法体系的信心。一个典型的例子是最近公布的关于气候变化的咨询意见：法庭在其最近的裁决中援引了许多关于解决“温室气体排放是否属于《公约》规定的海洋污染定义范围”这一最新问题的先例。这是在制定《海洋法公约》时从未讨论过的问题，因此一些与会者认为，温室气体排放不应被视为《海洋法公约》第 1 条第 1 款第 4 项所规定的“海洋环境污染”，将其纳入定义范围无异于法庭行使立法职能。[57]海洋法法庭认为，《海洋法公约》中的“海洋环境”一词结合了空间和物质两个部分，[58]并援引了国际法院通过的意见，即环境“代表人类的生存空间、生活质量和健康，包括未出生的世代”。[59]法庭回顾，在南部蓝鳍金枪鱼案和 SRFC 咨询意见中，法庭认为海洋生物资源和海洋生物是海洋环境的一部分。[60]结合对物质、能量、生态系统和引入的其他详细解释，海洋法法庭得出结论认为，人为温室气体排放符合“海洋环境污染”定义的第二项标准。 这一决定实际上扩大了《海洋法公约》中“海洋环境污染”的范围，迎合了海洋环境保护的趋势。

（二）潜在的负面影响

海洋法法庭司法能动主义的潜在负面影响主要包括增加司法程序的不确定性，并可能使法庭卷入政治问题。

1、海洋法法庭判决的可预测性和灵活性的博弈

海洋法法庭的司法能动主义可能会破坏其司法裁决的确定性和可预测性。以“三阶段划界方法”为例，该方法在创立之初就因其系统性和客观性而备受赞誉。[61]然而，经过十多年的司法实践，越来越多的国际法学者开始质疑其确定性和可预测性。马尔科姆-埃文斯（Malcolm Evans）在描述海洋划界司法判决的特点时指出，国际司法判决总是在可预测性和灵活性之间摇摆不定。[62]

海洋划界的每个阶段都存在大量主观性和灵活性的空缺。在海洋划界的第一阶段，海洋法法庭在划定临时等距线时往往选择自己的基点，这就为引入主观性提供了空间。如其所言，“法庭没有义务接受任何一方或双方指明的基点，可以根据案件的地理事实确定自己的基点”。[63]在第二阶段，虽然国际海洋法法庭可以

[57] Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Advisory Opinion, 2024 ITLOS Reports, para. 160.
[58] Ibid, para. 166.
[59] Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p. 226, at p. 241, para. 29.
[60] Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Advisory Opinion, 2024 ITLOS Reports, para. 169.
[61] Bangladesh/Myanmar (n 24) 65, para 228.
[62] D Rothwell and A Oude Elferink et al (eds), The Oxford Handbook of the Law of the Sea (Oxford University Press, Oxford, 2015) 278.
[63] Bangladesh/Myanmar (n 24) 72, para 264.

考虑海岸的凹凸和截断效应是否构成“相关情况”，但没有制定一般性的判断标准。法庭强调，海洋边界的划定取决于地理现实和具体案件的情况。“每个案件都是独特的，需要具体对待，最终目标是达成公平的解决方案”。[64]最后，在第三阶段，海洋法法庭将检查双方相关海岸长度的比例与分配给它们的海域的比例之间是否存在明显的不相称。 但是，国际司法机构只提供了“有关海域”和“有关海岸”的定义，并没有披露其明确的划定方法。虽然国际海洋法法庭声称“计算不要求数学上的精确”，[65]但这并不能作为相称性识别和计算方法不透明的理由。这也暴露了海洋划界裁定的主观性和灵活性。

2、卷入政治争端的可能性

系列案件的通过具有回顾以往案件的裁决并确保其约束力的作用。各国可能会制定一项战略，通过以不同方式包装诉讼并将其提交给不同的国际法院，来加强其先前的判决并满足其要求。[66]例如，如果国际法院在大会提出请求后发表有利的咨询意见，随后大会通过决议执行由此产生的方式，那么一国就可以援引毛里求斯/马尔代夫案作为先例，诉诸国际海洋法法庭，以建立可强制执行的法律权利。这种做法可能会在各种国际司法机构中造成相同的重复诉讼，浪费司法资源。

关于确保国际正义的要求，海洋法法庭应尽可能避免政治介入。在海洋划界争端中，如果一方的主要目的是确认其领土主权主张，则海洋法法庭应根据《公约》规定的职能，将其管辖权限制在与《海洋法公约》的解释和适用有关的争端上，[67]而不是处理主权问题。在不适合发挥司法能动性的特殊情况下，海洋法法庭应在管辖权和可受理性方面采取谨慎态度，追求司法克制，避免成为诉讼工具。

2025年中国国际法学年会

64 Ibid, p. 86, para. 317; Mauritius/Maldives (n 34) 90, para 152.
65 Mauritius/Maldives (n 34) 94, para 252.
66 J McNally, 'The Metamorphosis of Soft Law in Delimitation of the Maritime Boundary between Mauritius and Maldives in the Indian Ocean (Mauritius/Maldives) (Preliminary Objection)' (2021) 28 *Australian International Law Journal* 195-215, at p. 205.
67 UNCLOS (n 35) Article 288.

BBNJ 协定下海洋遗传资源来源披露的国际争议与消解

姜子心

（福州大学法学院，福州 350000）

摘要：联合国大会主持制定的 BBNJ 协定的通过，将国家管辖范围以外区域（ABNJ）海洋遗传资源的知识产权问题推入国际视野并获得广泛关注。当前海洋遗传资源的知识产权问题主要是专利申请问题，来源披露作为专利申请过程中的伴生制度，是海洋遗传资源专利申请过程中不可或缺的环节。但由于当前国际层面来源披露制度本身的不完善以及国家间技术壁垒等问题，各国国内法对于来源披露制度的制定标准不一，以设定宽松披露标准的发达国家和以设定严格披露标准的发展中国家就海洋遗传资源来源披露制度适用问题的争议不断。对此，可以通过明确披露客体、统一适用标准的方式完善国际层面对来源披露制度的基础性框架，为各国国内立法提供统一有效的参考，同时辅以开源许可的方式破除技术壁垒，为来源披露制度的适用提供更好的平台，助推 BBNJ 协定所设定的海洋遗传资源全球治理和惠益分享的目标实现。

关键词：BBNJ 协定　海洋遗传资源　来源披露　知识产权

引言

联合国大会主持制定的《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》(Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction,以下称“BBNJ 协定”)将海洋遗传资源及其惠益分享纳入其核心议题，使其成为一个亟需构建的国际新秩序之一。海洋遗传资源(Marine Genetic Resources,简称 MGRs)作为人类在开发和利用海洋过程中的新兴资源，在医疗、科研、食品保健以及环境保护等多个领域发挥着不可替代的作用，具有巨大的科研价值和商业潜力。由于海洋遗传资源自身地理位置的特殊性及其自身价值的开发利用需要依赖于生物科学技术才能进行，因此，以智力成果为客体的知识产权是海洋遗传资源开发利用过程中必然衍生的权利。[1]来源披露作为知识产权中专利权的伴生制度，是在专利申请过程中披露其遗传资源的来源地/原产地及其事先知情同意和惠益分享的证据。[2]在以科学技术为主导的海洋遗传资源的开发、利用以及后续的生物产品制作、商业化等活动中，来源披露贯穿于其中的每个环节。但是目前,国际海洋法方面并没有对国

[1] 吕琪.海洋遗传资源治理的知识产权平衡[J].武大国际法评论,2024,8(02):58-73.

[2] 张小勇.专利申请中遗传资源来源的披露研究(三)[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2007,(02):48-56.

家管辖范围外区域（以下简称“ABNJ”）中海洋遗传资源的来源披露进行法律适用上的规定,当前针对来源披露制度的研究也大部分限制于陆地遗传资源的制度适用问题，而对海洋遗传资源的来源披露适用问题研究甚少。鉴于此，可以通过立足于来源披露制度适用争议的国际现状，分析来源披露制度适用争议的深层次原因，并针对 ABNJ 海洋遗传资源的特殊性，探讨国际层面来源披露制度的完善路径，以消解国家间针对海洋遗传资源来源披露制度适用的矛盾和争议。

一、海洋遗传资源来源披露适用引发国际争议

BBNJ 协定对海洋遗传资源的概念基本沿用了《生物多样性公约》对遗传资源的定义，是指来自海洋植物、动物、微生物或其他来源的、任何含有具实际或潜在价值的遗传功能单位的材料。[3]由于其自身所具备的丰富的遗传信息和极高的商业潜力，各国逐渐加大对海洋遗传资源的关注和开发。对海洋遗传资源的开发涉及从海洋生物体中获取具有应用前景的遗传物质及其代谢产物，随后将这些遗传物质和代谢产物通过生物技术手段进行研发和加工，最终转化为生物技术制品，实现产业应用。因此,海洋遗传资源的开发利用往往伴随着发明创造活动,落入以专利权为主的知识产权的范畴。同时，海洋遗传资源作为遗传资源的一种，在各国针对利用海洋遗传资源进行专利申请的过程中，也应当受到来源披露制度的规制。来源披露制度，是指在专利申请的过程中，对于技术发明产生或应用过程中涉及使用遗传资源的，申请人应当根据专利授权国的要求，对相关遗传资源的来源情况进行一定说明与公开。[4]因此，不管是出于 ABNJ 海洋遗传资源的公共性还是出于来源披露制度的设立目的，各国在针对依赖海洋遗传资源设计出的技术产品申请专利时，来源披露是必要环节。基于此，国际层面对海洋遗传资源来源披露的争议并不是适用与否，而是如何适用的问题。

海洋遗传资源作为富有极高科研潜力和商业价值的公共资源，其开发和利用需要过硬的科技实力和雄厚的资金支持。在当前以高新科技作为各国综合实力乃至国防能力的国际环境下，海洋遗传资源因其自身的科研价值会不可避免地被各国越来越深入地挖掘。不同于国家管辖范围内区域的遗传资源，ABNJ 下的海洋遗传资源作为公共资源，没有国家主权的庇护，其更容易被具备高新科技和充沛资金的发达国家及顶尖企业率先占领开发，形成“海洋圈地”的恶劣现象，导致海洋遗传资源不公正地向部分发达国家倾斜，发展中国家和欠发达国家在这场以科技为武器的资源争夺战中就落败下风。来源披露制度能够公开技术产品资源信息、保护专利技术、促进知识性惠益传播，理应适用于当前资源严重倾斜的状况。但当前国际层面的规定漏洞百出，没有一个统一有效的披露标准作为参考，这就导致了具备生物技术优势地位的发达国家为了加大海洋遗传资源开发的需要偏向

[3] 参见 BBNJ 协定第一条第（八）款

[4] 秦天宝,董晋瑜.论我国专利法框架内遗传资源来源披露制度的优化路径[J].江苏行政学院学报,2020,(06):123-132.

于设定以自愿为主的来源披露制度，而对惠益分享诉求较高的发展中国家则设定了以强制为主的来源披露制度。各国间有关来源披露的立法差异通过下表体现：

国家类别	国家	法律规定	程度
发展中国家	印度	《印度 1970 年专利法》第 10 条第(ii)款：如果申请人在说明书中提到一种生物材料，而这种材料不能以足以满足(a)和(b)项的方式描述，并且这种材料不为公众所知悉，则申请应通过向《布达佩斯条约》下的国际保藏机构交存该材料并满足以下条件来完成：……(D)在说明书中披露在发明中使用时生物材料的来源和地理来源。	强制披露——《印度 1970 年专利法》第五章第 25 条(1)在专利申请公布后授予专利权之前,任何人均可以基于下列理由以书面形式向负责人提出异议，反对授予专利:……(j)完整说明书未披露或者错误披露用于发明的生物材料的直接来源或者原始来源。
发达国家政府间国际组织	欧盟	《欧共体生物技术发明法律保护指令》的重述第 27 条中予以了规定:“鉴于一项发明如果是基于植物或动物的生物材料或属对这些材料的使用，在适当情况下，专利申请应包含申请人所知道的这些材料的来源地区的信息；但这不应影响到专利申请的处理或授权之后的权利有效性。”	单独披露—— 第 27 条：“……不应影响到专利申请的处理或授权之后的权利有效性。”
发达国家	德国	《德国专利法》第 34(A)条: 如果发明的主题源自植物或者动物的生物材料，或者必须用到这些生物材料，则申请人在知道生物材料来源地时，必须在申请材料中加以说明。专利申请的审查以及授予的专利的效力，不受到影响。	自愿公开——专利申请的形式要求
发达国家	瑞士	第 49a 条(2009):涉及遗传资源或传统知识的发明之专利申请必须公开其来源信息:a)如果发明直接依赖于	专利法上的形式条件——罚金 第 81a 条:1)故意对第 49a 条所规

2025年中国国际法学会年会

国家类别	国家	法律规定	程度
		遗传资源，(应公开)发明人或申请人所获得的遗传资源；如果发明人或申请人不知道,则应作出相应声明。	定的信息作出虚假声明的，将处以 10 万以上瑞士法郎的罚金。
发展中国家	巴西	《巴西关于 ABS 第 2.186-16 号的临时措施》第 31 条:1 如果其获得的方法或产品使用了基因遗产中的样品,有关当局进行的知识产权授权应依遵守本临时措施的规定，申请人应具体指明基因材料及其相关的传统知识。	非专利法上的强制性要求——特别法规定

通过上表的列举，可以看出各国对披露制度程度规定的分歧较大，反映出发达国家与发展中国家的立法价值取向差异：发达国家主要以自愿披露或单独披露为主，来源披露与否不影响专利授权，如德国；发展中国家以强制披露为主，不披露则不授权，如印度。这种各国间对制度制定的差异化,不仅造成国际规则间就制度适用产生矛盾，更导致生物勘探活动向监管宽松的司法管辖区集中，进一步削弱了国际条约的实际效力。标准差异与监管真空相互强化，使得 ABNJ 海洋遗传资源的获取与利用长期处于规范缺失状态。从利益平衡角度来看，这种差异化是海洋遗传资源的不公正倾斜导致的利益失衡；而从国际立法角度看，是国际层面既没有对海洋遗传资源作出针对性的法律规定，也尚未建立起一套统一有效的来源披露制度作为各国国内立法的参考。对此，在国际法层面上设定最基础的标准弥合各国国内立法差异，并且针对海洋遗传资源的特性辅之以相应的监测和共享平台是现实的需求。

二、海洋遗传资源来源披露国际争议原因分析

尽管国际层面已经通过 TRIPS 协定、《名古屋议定书》等国际条约为各国的专利申请来源披露制度提供了参照，且 2023 年通过的 BBNJ 协定进一步要求各国加强对遗传资源的检测和披露，但都尚未形成相关细则。并且由于各国诉求不同，各国国内法中来源披露制度的规定和标准参差不齐，当前国际社会仍未建立起一个统一有效的来源披露制度对“海洋圈地”“生物剽窃”行为进行规制。纵观这一现象，其背后的原因主要是国际层面的来源披露只是框架性的机制，为海洋遗传资源的不当获取和利用留下了制度漏洞，同时国家间巨大的技术鸿沟也在某种程度上加剧了国际社会对适用来源披露的争议，无法为来源披露的有效实施提供良好的平台。

1、披露客体模糊

从有关遗传资源来源披露的国际条约内容来看，其虽然对来源披露的客体做出了概念性的界定，但仍然存在法律空白，这一立法空白导致各国在实践中的执行标准不一，并引发诸多争议。首先，《生物多样性公约》虽然将“遗传材料”定义为来自植物、动物、微生物或其他来源的任何含有遗传功能单位的材料；“遗传资源”定义为具有实际或潜在价值的遗传材料，但未明确以下关键问题：“遗传材料”是否包括实验室改造后的样本？经过人工的生物技术进行基因编辑的微生物、合成生物学产物等具有遗传功能的材料是否仍属于披露范围？其次，尽管《名古屋议定书》将“衍生物”定义为“由生物或遗传资源的遗传表现形式或新陈代谢产生的、自然生成的生物化学化合物，即使其不具备遗传的功能单元。”承认了“衍生物”属于遗传资源的利用应当予以披露，但“衍生物”的具体边界以及衍生物的判断标准是什么？许多专利仅涉及代谢产物（如酶、抗生素），而非原始遗传物质，是否必须披露来源？第三、目前 BBNJ 协定虽然作出了将数字序列信息（DSI）纳入海洋遗传资源管理范围的举措，但也未对 DSI 规定具体披露标准。例如，环境 DNA 作为一种不依赖生物个体采样的序列信息能否作为 DSI 进行来源披露？

更本质的问题，在于海洋生态系统的特殊性造成的客体认定困难。海洋遗传资源作为一种新兴资源，尽管因其自身价值获得国际社会的广泛关注，但目前的开发和利用活动仍聚焦在小规模的企业个人开发上，并没有形成大规模的全球活动，有关海洋遗传资源的信息流通率较低，人类对海洋遗传资源的相关信息也就知之甚少，使得立法者难以根据海洋遗传资源的真正属性和特性来界定，只能按照传统遗传资源的定义对海洋遗传资源进行界定。此外，海洋生物固有的水平基因转移特性，使单一微生物可能包含多海域遗传成分，这直接挑战了现行法律以地理来源为基准的客体认定逻辑，以传统陆地遗传资源定义海洋遗传资源的方式随着人类开发海洋的程度加深将渐渐被淘汰。

2、披露程度不明确

从国际条约来看，来源披露相关国际条约都没有规定强制的遗传资源来源披露，而是规定了来源披露的最低标准作为各国实施国内法的参考，且没有规定相应的实施细则。例如，BBNJ 协定早期草案曾要求专利申请者明确披露所利用海洋遗传资源的地理来源，并设立具体的执行机制。但在后续谈判中，这一要求被淡化，仅保留了在实施知识产权制度时不得损害惠益分享的原则性表述；而在最终文本中，相关知识产权条款被彻底删除，仅保留了对各国对海洋遗传资源序列信息等内容上的义务强调；《名古屋议定书》虽然提出建设强制性的来源披露，但仅仅只是一种建议，鼓励各国可以通过国内立法，明确遗传资源的使用方披露来源的义务，并没有在文中明确规定强制性来源披露的制度内容；TRIPS 协议第 29 条“各成员应要求专利申请人以足够清晰和完整的方式披露其发明”，该协议并没有说明“足够清晰和完整”到底是何种程度。从以上例子都可以看出国际条约

也在规避具有争议性的来源披露问题，并没有对来源披露如何实施，实施细则等内容作出详细的规定。

从各国国内法来看，来源披露的规定也是参差不齐。国际上的披露程度方面大致分为三种：一是强制性披露，即不披露不授权，且披露必须符合事先知情同意（PIC）和遗传资源的获取和惠益分享（ABS）；二是弱式披露，即鼓励性披露，不披露不影响专利授权；三是单独强制披露，即仅需强制披露遗传资源来源的信息,无需提供符合 PIC 和 ABS 的证据。[5]其中最具争议性的披露方式是强制性披露。虽然有些符合生物材料来源的披露为判断发明专利的创造性、新颖性和实用性所必须，也符合申请人在申请书中进行充分公开的要求，因而在专利申请中作为披露义务的内容并不存在理论上的障碍。但将 PIC 和 ABS 列为强制性的公开义务之范围，有要求过为严苛之嫌，无形中增大了专利申请的难度，可能会挫伤对遗传资源特别是海洋遗传资源的开发积极性和科研热情，甚至会导致专利申请人为通过申请刻意规避来源披露，加剧知识产权和惠益分享之间的矛盾。

3、披露过程缺乏监测主体

当前国际社会对 ABNJ 海洋遗传资源的管理，面临着来源披露机制严重缺失的结构性困境。这一问题的核心在于现行国际治理体系未能建立起有效的监测主体，导致生物勘探活动处于监管真空状态。从法理层面看，虽然《联合国海洋法公约》确立了“人类共同继承遗产”原则，但具体到遗传资源管理却长期缺乏实施细则；TRIPS 协议第 29 条：“各成员应要求专利申请人以足够清晰和完整的方式披露其发明”，但也尚未定义“足够清晰和完整”的具体实施方式；2023 年通过的 BBNJ 协定虽然首次将海洋遗传资源纳入国际治理框架，但在监测机制设计上存在明显妥协：协定仅要求缔约方“酌情”采取国家措施，既没有设立专门的国际监督机构，也未赋予现有国际组织实质性的核查权。这种软性约束使得跨国公司和研究机构在 ABNJ 区域的生物采样活动几乎完全依赖自律，而专利审查机构既无能力也无授权对来源声明的真实性进行专业判断。造成这种局面的深层原因是国际海洋治理中的权力博弈和制度失衡。发达国家凭借其技术和资金优势，倾向于维持 ABNJ 海洋遗传资源的自由获取制度，以保障本国生物技术产业的发展空间。在 2022-2023 年的 BBNJ 协定谈判中，曾制定过专项的专利申请制度，其中就包含强制性的来源披露制度，但最终通过的文本仅保留了自愿性的信息共享机制。这种政治妥协反映出一个残酷现实：在缺乏强制性监测机制的情况下，ABNJ 区域的遗传资源开发正在形成“先到先得”的丛林法则。与此同时，发展中国家主张的“事先知情同意”原则在公海领域难以落实，因为现行国际法既没有界定资源利用者的披露义务，也没有建立相应的追责机制。

从实施效果来看，监测主体的缺失已经严重削弱了国际规则的实际效力。在

[5] 梁志文.TRIPS 协议第 29 条与遗传资源来源披露义务[J].世界贸易组织动态与研究,2012,19(01):42-49.

对利用海洋遗传资源进行专利申请的报告来看，近 90%的专利申请没有提供海洋遗传资源相关信息——不披露率在私营公司中最高（95%）。[6]这种执法不力的现状进一步加剧了生物剽窃风险，也损害了国际海洋治理体系的公信力。要打破这一僵局，更关键的是要在国际社会形成建立专业监测机构的共识，并赋予其必要的调查权和标准制定权。然而考虑到各国在海洋权益问题上的深刻分歧，这一目标的实现仍面临巨大政治障碍。

4、技术壁垒加剧来源披露制度适用差异

海洋遗传资源由于其所处地理位置的特殊性及其自身的复杂性，其开发活动需要依赖于极高的科学技术水平支撑。定位、探测、搜查、保存，每一步的开发活动都需要先进的技术、设备以及高水平的科研人员。目前国际社会中，这些要素只有少部分发达国家和新兴发展中国家才具备，后续对于海洋遗传资源的利用及其生物产品制作等活动也集中于具备高新科技的发达国家手中。发展中国家由于海洋其技术水平的不足，几乎无法参与对海洋遗传资源的开发活动。

海洋遗传资源的开发利用活动体现在专利权申请方面，呈现出明显的集中分布特征。[7]从数据统计来看，根据美国生物技术信息中心 Genebank 数据库内自 1988 年至今 30 年间有关海洋物种的专利数量统计，有关海洋物种的专利申请占数据库中所有专利序列的 73%以上。并且所有专利序列的很大一部分（11%）来自与深海和热液喷口生态系统相关的物种（91 个物种，1650 个序列），其中许多物种在 ABNJ 发现。[8]其中，一家总部位于德国的全球最大的化学品制造商 BASF 注册了 47%的专利序列而位居第一，位居第二第三的是具备顶尖生物科技的日本公司和美国公司。与 MGR 序列相关的所有专利中，位于或总部位于三个国家的实体占 74%以上:德国(49%)美国(13%)和日本(12%)。如果将前 10 个国家考虑在内，这一数字上升到 98%以上。由此可见，有关海洋遗传资源的专利申请大部分集中于具备顶尖生物水平技术的德国、日本、美国等发达国家，其他前 10 个国家中也以发达国家为主。以上数据表明，海洋遗传资源的开发和利用活动主要掌握在具备生物技术优势的发达国家手中，而大部分发展中国家由于技术水平的限制对海洋遗传资源的开发活动望而却步。

在传统的公海自由原则和当今惠益分享理念碰撞的时代背景下，由于各国在生物技术发展水平上的差距，带来了显著的不平等后果。一方面，生物技术占优势地位的发达国家往往对强制性来源披露制度持保留或反对态度，认为其可能限制技术创新或商业利益，而发展中国家囿于技术水平的匮乏和资金支持的不足，对于海洋遗传资源的开发心有余而力不足，自愿性来源披露只会使发展中国家难

[6] See R. Blasiak,etal., Corporate Control and Global Governance of Marine Genetic Resources, 6 Science Advances 4 (2018).
[7] 吕琪.海洋遗传资源治理的知识产权平衡[J].武大国际法评论,2024,8(02):58-73.
[8] See R. Blasiak,etal., Corporate Control and Global Governance of Marine Genetic Resources, 6 Science Advances 4 (2018).

以获取海洋遗传资源相关信息，这就可能会导致海洋遗传资源产生的收益最终只能垄断在少部分具备先进技术水平的国家之中；另一方面，来源披露是以信息透明化为特性的制度，这种技术鸿沟使得国际层面的来源披露制度的实施无法立足于一个公平开放的平台上，进一步阻碍了国际层面来源披露制度的实施。

三、海洋遗传资源来源披露制度争议消解

当前在海洋遗传资源的来源披露制度上的国际争议主要是由于以“公海自由”为基础的发达国家和基于“人类共同继承财产理念”的发展中国家之间的争议。不仅包括制度上的争议，也包括技术壁垒上的困境。本文将从制度建设和破除技术壁垒方面分别论述如何消解这一国际争议。

1、对海洋遗传资源来源披露客体的扩张解释

对海洋遗传资源披露客体的界定决定了什么内容能够落入来源披露的范畴。遗传资源的概念解释直接关系到来源披露的启动条件,如果客体不符,那么自然不用进入到对“依赖遗传资源”进行评价的环节。[9]作为专利审查过程中的相对独立环节，来源披露制度即使适度扩大适用对象，也不会显著增加制度审查成本，亦不会加重专利申请人的负担，反而有助于提升惠益分享的实现程度。

首先，从国际条约的法律文本出发来看，对海洋遗传资源来源披露客体的扩张解释，必须立足于国际海洋法的发展趋势，特别是 BBNJ 协定和《名古屋议定书》所体现的动态法律解释方法。传统上，披露客体聚焦于物理性的生物样本或基因材料，但随着生物技术的进步，尤其是合成生物学和基因编辑的广泛应用，法律上的“资源”概念已无法仅以物质形态界定。例如，《名古屋议定书》将“衍生物”纳入遗传资源作为来源披露的客体；BBNJ 协定明确将数字化序列信息（DSI）纳入披露范围，反映了国际社会对“无形资源”的承认。因此对海洋遗传资源披露客体的解释应当向数字化、信息化和人工化发展，涵盖基因序列数据、合成生物构件乃至基于 AI 预测的基因功能信息，以确保法律框架与技术现实同步演进。

其次，扩张解释需回应科技与产业的现实需求。一项针对合成生物学领域的专利分析研究表明，合成生物相关的专利申请数量呈显著增长趋势。合成生物等“非直接获取”资源是否属于披露范围，现行法律存在模糊地带。欧盟法院在 2018 年 7 月 25 日作出了一项重要裁决，认定通过基因编辑技术获得的植物和动物应被视为转基因生物（GMO），并需遵守欧盟关于转基因生物的相关法规。这一判例体现了功能主义解释路径，将技术加工后的产物纳入披露范围，避免企业通过技术手段规避义务。因此，对于海洋遗传资源来源披露客体的解释也应当根据当前产业和科技的发展需求进行扩张，将对海洋遗传资源进行“非直接获取”和运用技术手段加工获得的资源列入来源披露的客体中。

[9] 秦天宝,董晋瑜.论我国专利法框架内遗传资源来源披露制度的优化路径[J].江苏行政学院学报,2020,(06):123-132.

最后，扩张解释的边界应兼顾公平与效率。过度扩张可能抑制科研合作，要求披露所有关联数据会使小型研究机构的成本大幅增加，不利于科技创新的发展。因此，我们应当分级进行来源披露，区分商业性与非商业性研究：对直接用于药物开发、产品制作等商业化的基因数据适用严格披露标准，将其开发过程中使用的遗传资源及其衍生物、化合物等予以披露；而对基础科研中的非关键信息则适当放宽。这种差异化处理既能鼓励创新，加大对海洋遗传资源的勘探，又能维持海洋科研的可持续性。

2、披露标准的合理程度——单独强制披露

ABNJ 海洋遗传资源不同于国家主权范围内的遗传资源，资源供给国可以利用事先知情同意的规则控告资源利用国不充分披露遗传资源来源的“生物剽窃”行为，而 ABNJ 海洋遗传资源不属于任何国家主权掌控范围内，面对发达国家打着“公海自由”的旗号攫夺海洋遗传资源的行为，进行法律控告等事后救济措施几乎无济于事。最好的方法是在这些国家利用海洋遗传资源创造出技术产品并进行专利申请的同时就启动来源披露制度。但当前有关来源披露的国际争议不断，其披露标准如何把控才能获得国际社会上大多数国家的认可是一个难题。

本文认为，海洋遗传资源的来源披露问题逃离不开当前国际社会普遍实行的三种披露制度：强制披露、弱式披露和单独强制披露。弱式披露作为一种鼓励性措施，并不能实质发挥出来源披露的真正作用，因此这里不做讨论。仅就强制披露和单独强制披露作为讨论的重点进行比较。

强制性披露，就是与专利授予所需的新颖性、创造性和实用性平齐，缺乏其中之一则无授权，同时其披露也要符合 PIC 和 ABS 的规定。将来源披露作为海洋遗传资源专利授予的条件具有其正当性，这种强制性的来源披露可以极大的防止“生物剽窃”现象的发生，保护各国对 ABNJ 海洋遗传资源的开发活动，实践中也有国家在其国内法将来源披露设定为实质性条件，如印度。但在当前国际社会对于来源披露制度的建设尚处于雏形，未形成一套完整的体系。强制性的来源披露若没有辅之以完善的法律体系，则其强制性会遭受到巨大的削弱，甚至可能发生反作用。因此，实施单独强制披露比较符合当前海洋遗传资源专利申请现状。单独强制披露仅需强制披露来源地等关键信息，而无需承担 PIC 和 ABS 的责任，并不会加重申请人的负担，此外，对于违反来源披露的处理也很合理。对于违反单独强制披露，分别有三种不同的法律后果:有的国家规定违反披露义务的，将导致专利申请被驳回，但不是专利无效的事由，如瑞士等国。我国专利法也属于此类；有的国家规定,违反披露义务既是专利驳回的事由，也是专利无效的事由，如印度等国；有的国家则仅规定了违反披露义务的刑事责任，如丹麦、瑞典等国。[10]因此，适用单独强制披露，既能发挥来源披露对遗传资源知识性惠益分享的促

[10] 梁志文.TRIPS 协议第 29 条与遗传资源来源披露义务[J].世界贸易组织动态与研究,2012,19(01):42-49.

进作用，也没有削弱专利权鼓励各个国家加大对海洋遗传资源的开发活动。

3、建立专门性的 ABNJ 海洋遗传资源来源披露监测主体

BBNJ 协定虽然在条约中强调海洋遗传资源惠益分享以及技术转让的重要性并规定了相关的内容，但其最终的定位只能是一个指导性的国际条约，主要是以保护 ABNJ 海洋遗传资源为主，对于海洋遗传资源来源披露的问题只能起一个引导、概括的作用。海洋遗传资源的来源披露问题归根到底是来源披露自身制度的问题，也就是知识产权自身的问题，应当由知识产权专门机构对海洋遗传资源的来源披露进行监测。

世界知识产权组织（World Intellectual Property Organization，以下简称 WIPO）作为专门性的国际知识产权组织，理应肩负起对来源披露制度实施情况的监测责任。首先，WIPO 凭借其全球知识产权数据库的独特优势，为监测海洋遗传资源来源披露机制提供了理想平台。该数据库全面追踪全球知识产权发展动态，通过整合包括海洋遗传资源及其衍生物在内的遗传资源相关信息，既实现了资源惠益共享的目标，又为成员国及相关主体提供了专业的信息服务。其次，WIPO 还可以作为系统管理者，有效监督相关专利的来源披露状况，更重要的是能够发挥其独特的协调功能，促进各利益相关方的沟通与合作。这种双重角色使 WIPO 在海洋遗传资源管理体系中具有不可替代的协调作用。此过程中，WIPO 的协调作用主要体现在以下三个方面：第一，WIPO 可以为技术水平低、资金匮乏的国家或地区提供援助，包括但不限于资金救济、技术支持、设备援助等形式，平衡国家间的技术水平差异；第二，积极促进国家间的交流合作，推动区域间和国际间统一对来源披露实施标准的认知；第三，鼓励更多的国家和地区参与到 WIPO 中来，对国际层面的来源披露制度建言献策，进一步探讨来源披露标准的合理程度，提高可接受度。这一定程度上也意味着海洋遗传资源的来源披露监测，必须借助于 WIPO 才能有效实现。最后，WIPO 作为专门性的国际知识产权组织，有制定和管理全球性知识产权规则的权力和能力。基于此，WIPO 可以依据当前海洋遗传资源的专利申请情况以及来源披露制度实施状况，有针对性地制定统一完善的来源披露标准，为各国制定国内法提供范本。因此，以 WIPO 作为海洋遗传资源来源披露的监测主体，不仅可以有效实现针对海洋遗传资源来源披露机制管理的专门化，同时也可以促使更多的国家和地区加入 WIPO，共同加强对海洋遗传资源来源披露的监测。

4、开源许可提供披露平台

由于全球各地区经济社会发展不平衡，科学技术也呈现出相同趋势，顶尖的生物技术和海洋遗传资源开发能力主要聚集在欧美等发达国家，东南亚和非洲部分发展中国家和欠发达国家虽然周围有广袤的海洋，却因科技水平的匮乏止步于岸边。科技水平的天差地别既不利于当前国际社会的平稳发展，也与当前的全球

化趋势相悖，因此需要一个制度化的解决方案缓解当前技术壁垒的现状。

知识产权通过赋予权利者相对垄断的权利以实现对智力成果的保护，以达到鼓励创新和推动科学技术发展的作用，但相对垄断性也会阻碍公共领域知识资源的传播。体现在海洋遗传资源领域，就是专利权的授予所造成的相对垄断不可避免会阻碍海洋遗传资源惠益分享的实现。开源运动作为典型的对知识产权进行批判的制度，突破了传统知识产权对权利范围的限定，实现了公共领域知识惠益的解放。科学领域的开源运动是将计算机领域的软件开源概念用于科研活动,其内生动力源自对知识产权激励创新的基本逻辑与制度有效性的质疑,[11]对于解决专利流氓、专利常青等问题提供了有效的实施路径，并且在弥合发达国家与发展中国家间的技术鸿沟发挥了积极作用。因此，开源运动这一以推进知识公共化并开放权利许可的机制在科学技术的诸多领域得到大规模的认可其中就包括生物技术领域。但开源运动并不是单纯的对公共知识的绝对公开，其本质是以许可证为武器对公共知识的传播进行控制。[12]与传统专利权赋予权利人相对垄断的的权利控制智力成果的方式不同，开源运动的核心是在其公共领域范围内赋予使用者许可证的形式规定使用者所应负的义务，通过“反产权垄断”的方式实现对知识的使用和传播。适用于海洋遗传资源领域，就是提供一个海洋遗传资源知识公地，各方通过许可证的方式对该资源进行了解和使用，既能避免海洋遗传资源资源绝对公开对于开发者带来的不公，还能实现知识性惠益的传播和分享。尽管当前开源模式尚处于雏形阶段，还面临着许多不确定性，但其所奉行的知识公地理念和开放与共享相结合的良好实践，无疑对于消解海洋遗传资源来源披露的国际争议和困境提供了可行的方案，为促进海洋遗传资源惠益分享发挥了积极的作用。

四、结语

BBNJ 协定对海洋遗传资源的规定使得海洋遗传资源的保护问题获得国际层面的广泛关注，为海洋遗传资源的全球治理设定了规则框架，不仅明确了首次在《联合国海洋法公约》框架下确立公海遗传资源的惠益分享义务，还创造性地将数字化序列信息（DSI）纳入管辖范围，拓宽了来源披露的客体。但是现在的 BBNJ 协定对于国际争议较大的知识产权问题方面几乎未作规定，而原来的初始文案中对知识产权进行了详细的设计，规定了专利申请方面的实质性条件和形式条件，其中就包含来源披露制度的设定。BBNJ 协定删除知识产权专项条款是为了关照发达国家的利益还是担心会引起新的知识产权法律影响的风险就不得而知了，海洋遗传资源来源披露的制度问题只能留待之后的国际协商和谈判进行解决。国际层面的来源披露制度本身就是一个具有法律漏洞的不完善的制度，因 ABNJ 海洋遗传资源自身的特殊性，在适用来源披露制度时更加突显了来源披露自身的制度

[11] 吕琪.海洋遗传资源治理的知识产权平衡[J].武大国际法评论,2024,8(02):58-73.
[12] 张平.开放创新的知识产权应用机制[J].知识产权,2024,(06):3-17.

缺点。因此，本文就基于海洋遗传资源自身的特殊性来探讨来源披露制度在海洋遗传资源适用时所产生的国际争议的原因及其消解措施。尽管当前 ABNJ 海洋遗传资源的来源披露问题被模糊化处理，但 BBNJ 协定已经率先提供了框架性的指导，未来有关 ABNJ 海洋遗传资源的国际条约也一定会朝着解决知识产权问题，促进惠益分享的目标前进。

【参考文献】

[1]梁志文.TRIPS 协议第 29 条与遗传资源来源披露义务[J].世界贸易组织动态与研究,2012,19(01):42-49

[2]吕琪.海洋遗传资源治理的知识产权平衡[J].武大国际法评论,2024,8(02):58-73.

[3]袁雪,马龙.ABNJ 海洋遗传资源复合型惠益分享机制研究——基于知识产权制度和区块链技术[J].太平洋学报,2022,30(03):94-106.

[4]秦天宝,董晋瑜.论我国专利法框架内遗传资源来源披露制度的优化路径[J].江苏行政学院学报,2020,(06):123-132.

[5]伍春艳,焦洪涛,范建得.生物银行运作中的知识产权问题探析[J].知识产权,2015,(03):63-69.

[6]过怡安.BBNJ 协定下海洋遗传资源的来源披露制度研究[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2023,(05):112-118.

[7]张小勇.专利申请中遗传资源来源的披露研究(三)[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2007,(02):48-56.

[8]张平.开放创新的知识产权应用机制[J].知识产权,2024,(06):3-17.

[9] See R. Blasiak,etal., Corporate Control and Global Governance of Marine Genetic Resources, 6 Science Advances 4 (2018).

2025年中国国际法学会年会

《港口国措施协定》下外籍船舶入港审查法律问题

刘兆安[1]

摘要：我国于 2025 年 1 月决定加入《港口国措施协定》，该协定是全球首个专门规制 IUU 捕捞的国际法律文书。但是该协定在实施以及与我国国内法的协调方面还存在诸多需要细化之处，本文聚焦协定下外籍船舶入港审查阶段“指定港口数量与资质、入港申报时间与内容规范；准入与禁入评估标准与通报机制”三个核心法律问题展开分析，以文本为抓手分析条约本身的含义，在此基础上结合相关国际的具体实践以及我国国内法的相关规定，给出以下六点建议：加快推进《渔业法》修订草案落地，完善港口国措施实施程序；细化外国渔船入港申请评估规则；制定详细证据评价体系；采取分步实施策略；建立多部门信息共享机制；确立与国际法协调的评估标准。

关键词：《港口国措施协定》　入港审查　IUU 捕鱼

非法、不报告、不管制(Illegal, Unreported and Unregulated，IUU)捕鱼[2]是导致渔业资源枯竭[3]，破坏有效的全球渔业治理[4]的重要原因，对粮食安全和环境保护也产生不利影响[5]。据估算，全球因 IUU 捕鱼造成的年经济损失约 100 亿~235 亿美元[6]，已成为全球渔业治理中最严重的危害之一。《港口国措施协定》作为由联合国粮农组织牵头制定的全球首个专门规制 IUU 捕捞的国际法律文书[7]，于 2009 年缔结，2016 年生效。2025 年 1 月 21 日，国务院正式批准我国加入《港口国措施协定》[8]。为更好地参与全球渔业治理，打击 IUU 捕鱼，本文将对《港口国措施协定》的“入港审查”这一核心规则进行分析，主要探讨指定港口的数量与资质要求、入港申报时间与内容规范、以及准入与禁入的评估标准与通报机制三个核心问题。分析我国现行法律与协定要求的差距，提出符合国情的应对策略。

一、指定港口数量与资质要求

（一）《港口国措施协定》下港口的范畴

确定“港口”的范畴前需厘清“口岸”“港口”“泊位”三者之间的关系。口岸是由国家指定对外往来的门户，是国际货物运输的枢纽，它是一种特殊的国际物流结

---

[1] 刘兆安，上海海洋大学硕士研究生。

[2] 参见《防止、阻止和消除非法、不报告、不受管制捕捞的国际行动计划》第 3 条。

[3] 刘红梅.IUU 捕捞成因及其防范[J].中国渔业经济,2007,(05):47-49.

[4] 李良才.IUU 捕捞对渔业资源的损害及港口国的管制措施分析[J].经济研究导刊,2009,(03):200-201.

[5] 张晓泉.IUU 捕捞问题之经济学透视[J].中国渔业经济,2009,27(04):57-61.

[6] Agnew D J, Pearce J, Pramod G, et al. Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing[J]. PLOS ONE, 2009, 4(2): e4570.

[7] 陈鹏宇,薛桂芳.中国加入《港口国措施协定》的可行性、困境与纾解[J].中国法律评论,2024,(04):192-205.

[8] 中国渔政.《关于预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的港口国措施协定》工作协调机制启动会召开[EB/OL].https://mp.weixin.qq.com/s/j-22CPpeKY-sJPlr0KVvPQ,2025-03-14.

点，水运（海港）口岸作为口岸的一种，通常由一到数个港口构成；港口由码头、泊位、堆场等设施构成，兼具物流、商业和产业功能；而“泊位”则是港口内供单艘船舶停靠的指定位置，是港口运营的最小单元。从覆盖范围的大小划分，口岸大于港口、港口大于泊位。《港口国措施协定》对于“港口”的定义是“用于卸货、转运、包装、加工、加油或物资补给的近岸码头和其他设施[9]”，按照这个定义，其对应的是“港口”这一概念，而非“口岸”或“泊位”。在实际调研过程中发现同一个港口的范围内，其开放的泊位在开放对象和开放程度上也是存在差异的，并非对外开放港口的所有泊位都是对外开放的，因此在指定适用《港口国措施协定》的港口时需特别注意。

（二）条约义务与国际实践

不同于沿海国管辖权和船旗国管辖权，UNCLOS 对于港口国管辖并未作出综合和全面的规定，仅就港口国对于环境污染事项的执法权[10]做出了规定，似乎是有意留给其他国际法来解决[11]，从而形成了所谓的港口国剩余管辖权[12]。传统理论认为港口国管辖只是沿海国加强其船舶管辖的辅助和补充[13]。因此长久以来国际习惯法对港口国行使管辖权一直存在诸多限制，特别是对外国船舶在公海上行为的管辖。而《港口国措施协定》的突破之处在于其有限制的适用于非港口国国籍的渔船（见表一）[14]，即只要区域性渔业管理组织（RFMOs）将某一船舶纳入其 IUU 名单中，港口国即需要承担禁止该船舶进港的义务，这一义务并不以该港口国为该 RFMO 缔约国为前提[15]，但是港口国承担这一禁止相关 IUU 船舶入港的义务并不意味着其需受该 RFMO 其他养护管理措施的规制。《港口国措施协定》这一核心机制主要是为了弥补港口国在海洋法对于 IUU 捕鱼行为的管辖权的不足。

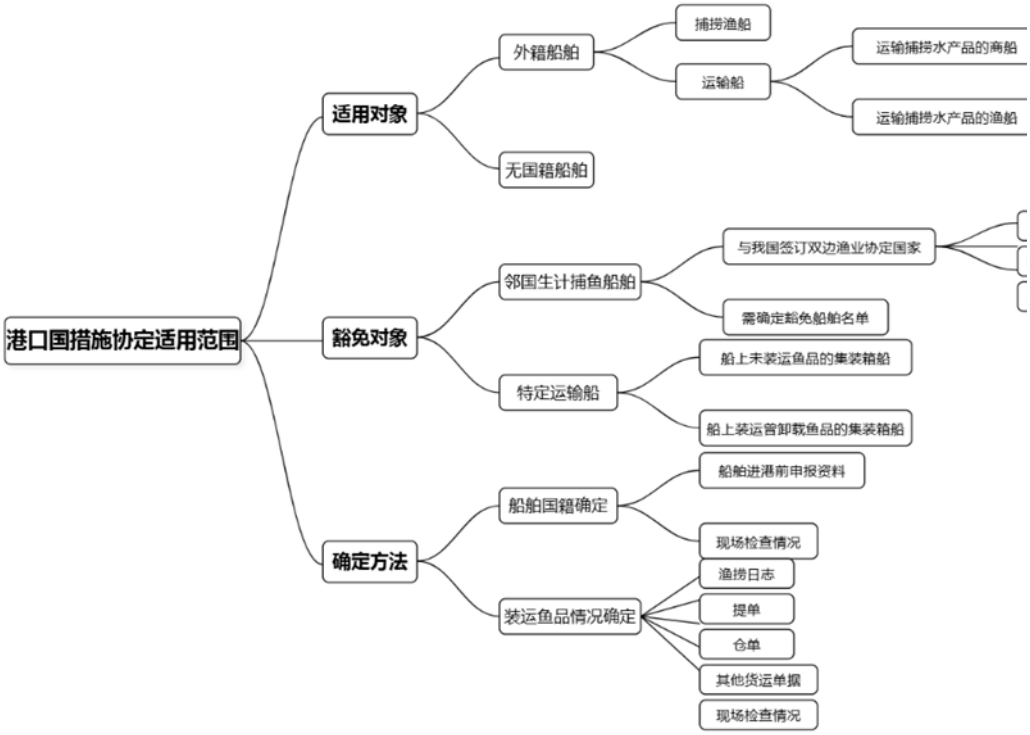
《港口国措施协定》第 7 条规定港口国应当指定并公布船舶可根据协定要求进入的港口，并确保这些港口具有充分的检查能力，但其并未明确具体指定港口的数量与资质标准，通过对《港口国措施协定》全球信息交换系统（GIES）上载明的 623 个港口信息的收集与分析发现超过 2/3 的国家指定的港口数量小于等于 5 个，超过 1/4 的国家仅指定了一个港口，此外，GIES 上所载明的港口数量并非是实际的港口数量，例如泰国等国就将“泊位”混同为“港口”，其指定的 24 个港口中有 4 个除了名称之外的其他信息并无不同，类似情况在 GIES 中并不罕见。进一步研究发现，极少有港口在 GIES 提供了该系统要求的全部十五项有关指定

[9] 见《港口国措施协定》第 1 条（g）款。
[10] 参见《联合国海洋法公约》第 218 条。
[11] MOLENAA R E J. Coastal state jurisdiction over vessel-source pollution[M]. Netherlands: Kluwer Law International Publisher, 1998: 94.
[12] JOHNSONL S. Coastal state regulation of international shipping[M]. New York: Ocean Publications, 2004: 11.
[13] 胡斌.论“港口准入权”滥用对船舶管辖法律制度的冲击[J].中国海商法研究,2014,25(04):93-100.
[14] 参见《港口国措施协定》第 3 条。
[15] 参见《港口国措施协定》第 4 条第 2 款。

港口的详细信息，有数国在 GIES 上提供的甚至仅有港口名称和所在省市，除此之外再无其他有效信息。

表一，《港口国措施协定》适用范围

Table 1: Scope of Application of the PSMA



（三）国内法与《港口国措施协定》的协调

按照《港口国措施协定》对于“船舶”一词的定义，其涉及的港口既包含渔港又包含商港，条约的加入与履约工作涉及农业农村部渔业渔政管理局、外交部条法司、交通运输部海事局、海关总署口岸监管司、国家移民管理局边防检查管理司、工信部装备工业二司等多部门，涉及“渔船”和“商船”两类船舶的引航、靠泊、坞修、人员及货物入境等多重内容，涉及大量的部门规章与规范性文件之间的协调与适用问题，是一个庞大的系统工程，受篇幅所限此处不展开。除不同部门法与《港口国措施协定》之间的协调外，还需要注意指定的港口需要符合现行国内法的要求，例如目前在我国现行法律法规下，只有一类开放口岸才同时允许我国国籍和外国籍人员、货物、交通工具直接出入国境，而二类口岸仅限我国国籍人员、货物直接出入境[16]。因此，在指定港口的过程中，要在充分调研的基础上，收集并汇总准确信息，在此基础上综合研判，决定具体的适用《港口国措施协定》指定港口和指定泊位，并在后续履约的过程中及时向社会进行公告，以便意欲进港的相关船舶能够提前确定相关港口是否具备靠泊条件与提供港口服务的能力。

[16] 参见《国务院关于口岸开放的若干规定》（国发〔1985〕113 号）。

同时，我国可以采取开放部分符合条件的港口进行试点，在取得成功经验之后再进行全国推广。

二、入港申报时间及内容

《港口国措施协定》在入港申报阶段并未明确具体的入港申报提前的时间量，而是以模糊的“应充分提前[17]”和“使港口国有足够查证时间”来概述，对于何为“充分”何为“足够”并无明确规定。因此，如果要明确具体的时间提前量，则需要考虑三方面因素，首先要明确完成查证流程所需的时间，即与相关国家进行信息交换与确认的时间，然后要确定按照港口国国内的相关法律法规的规定走完整套流程所需要的时间，最后还可参考其他港口国的通行做法，例如：美国要求外国渔船至少在计划入港前 72 小时提交入港申请，紧急情况除外[18]。因为《港口国措施协定》此条款的目的在于让港口国有充分的检查时间，所以此处的时间最短限度应当是该港口国国内法的要求，同时，顾及到善意履行义务原则，港口国可在本国国内法不受限的情况下在能实现核对相关信息的基础上尽量缩短预申报时间的提前量，进而更少的对相关船舶造成困扰。

《港口国措施协定》第 8 条第 1 款规定要求船舶至少通报附件 A 要求的内容[19]，而第 9 条第 1 款又规定“收到可能要求提供的其他信息”[20]，二者相结合可以得出，《港口国措施协定》并不限制缔约方要求想要入港的船舶提供除了附件 A 之外的其他信息，那么首先我们需要研究附件 A 要求提供了哪几个方面的信息，通读附件 A 我们可以发现其涵盖了三大块内容：第一块是与港口有关的入港信息；第二块是与船舶基本情况有关的识别信息（亦或称之为安全信息）；第三块是证明渔获物来源合法的捕捞信息。以上信息构成了《港口国措施协定》需要提供的基本信息内容。

《港口国措施协定》缔约方在此处要求提供的信息应该具备两项基本功能，第一项功能是保障航行安全与港口运行稳定，第二项则是能够证明相关船舶是否从事了 IUU 捕鱼的直接或者间接证据。此处第 8 条第一款应当是一个非穷尽列举条款，其法律属性体现为《港口国措施协定》所涉事项的不完全限定，其核心在于平衡明确性与灵活性，避免因穷尽式列举导致条款僵化或遗漏风险。加之《港口国措施协定》序言中提到“国家可以根据国际法采取更为严格的措施”这一规则[21]。综上所述，笔者认为，相关港口国缔约方可以要求相关意欲进入其港口的船舶提供与打击 IUU 捕鱼有关的更具港口国个性化的预申报内容，但是港口国在行使这一权力时还应当顾及《港口国措施协定》第 4 条第 4 款解释和适用规则、

[17] 参见《港口国措施协定》第 8 条第 2 款。
[18] See Code of Federal Regulations, Title 50 - Wildlife and Fisheries, Part 300 - International Fisheries Regulations, Subpart R - High Seas Fisheries (50 CFR §300.336).
[19] 参见《港口国措施协定》第 8 条第 1 款。
[20] 参见《港口国措施协定》第 9 条第 1 款。
[21] 参见《港口国措施协定》序言第 9 段。

第 4 条第 5 款权力不得滥用规则以及第 3 条第 4 款的“公平透明非歧视”规则。具体而言，权利不得滥用即各国在行使主权或其他国际法权利时不得损害他国合法权益或国际社会共同利益，参考《中华人民共和国民法典》禁止权利条款的定义[22]、《维也纳条约法公约》中的善意履行条款和国际法中禁止滥用法律程序的规则，亦可将其理解为《港口国措施协定》缔约方不得滥用《港口国措施协定》赋予的权利损害其他国家利益、国际社会公共利益或者他人合法权益。具体而言，相关《港口国措施协定》缔约方可以对申报信息在上文提到的两个方面做进一步要求，而不应该将这一范围扩大到与实现上述两个目的无关的其他商业信息等方面。例如，一个国家或地区不能以申报信息为工具制造贸易壁垒。例如，欧盟一些国家的对待欧盟渔船与非欧盟渔船采取不一致的入港申报与检查程序，使得非欧盟渔船的渔获物的进港上岸时间长于欧盟渔船捕捞的渔获物，进而造成非欧盟渔船上的渔获物新鲜度降低，价值发生贬损，市场竞争力下降的做法已经被国际社会所批评，欧盟此种做法即具备滥用市场国地位进行不正当竞争之嫌。

聚焦到我国的应对问题上，首先需要对我国现行法律法规进行全面梳理。作为与入港申报相关的基础性法律，《中华人民共和国海关法》明确进出境运输工具负责人的主动申报和接受监督的义务[23]，这一规定为入港申报提供了基本的国内法依据。在具体执行层面，《国际航行船舶进出中华人民共和国口岸检查办法》进一步明确了国际航行船舶进出我国港口的申报内容和申报时间的要求[24]。此外，《中华人民共和国国境卫生检疫法》要求交通运输工具负责人如实申报与检疫相关的事项，海关可登临检查或采取电讯检疫方式[25]。《国际航行船舶出入境检验检疫管理办法》[26]则明确规定船舶入境需提交航海健康申报书、船员名单、健康证书、预防接种证书等文件，并接受检疫查验[27]。对于渔船而言，我国现行法律法规对渔船进渔港的申报管理则主要依据《中华人民共和国渔港水域交通安全管理条例》规定船舶进出渔港报告和接受安全检查义务[28]。将我国现行商船与渔船申报相关法律法规与《港口国措施协定》附件 A 的要求相比较，可以发现国内制度在船舶识别信息、预计抵港时间、船长信息以及船舶登记证书等方面已有较为完善的规定，但在渔获物信息方面存在明显不足。具体而言，现行法律对详细的捕捞证明文件（包括捕捞日期、区域、物种、数量等）、渔获转载的详细记录、港口国许可的相关内容以及渔获物详细信息（如种类、加工状态、估计数量）的规定不够全面和具体，这些正是《港口国措施协定》附件 A 中的核心要求。基于上

[22] 参见《中华人民共和国民法典》第 132 条。
[23] 参见《中华人民共和国海关法》第 14 条第 1 款。
[24] 参见《国际航行船舶进出中华人民共和国口岸检查办法》第 6-8 条、第 12 条、第 14 条。
[25] 参见《中华人民共和国国境卫生检疫法》第 13 条、第 14 条。
[26] 海关总署第 240 号令。
[27] 参见《国际航行船舶出入境检验检疫管理办法》第 5 条、第 9 条、第 14 条。
[28] 参见《中华人民共和国渔港水域交通安全管理条例》第 6 条。

述分析，我国应对《港口国措施协定》入港申报内容的完善路径应当立足于现有法律体系，同时充分考虑《港口国措施协定》的具体要求和国际实践。应当整合现有申报制度，通过建立渔业、海关、边检、海事等部门的信息共享机制，避免重复申报并提高行政效率。可以参照《交通运输部 公安部 海关总署 质检总局关于建立国际航行船舶联合登临检查工作机制的通知》[29]中的联合检查模式。同时，可对不同类型和风险等级的渔船设立分级申报机制，既满足《港口国措施协定》的要求，又不对正常贸易和捕捞活动造成过度负担。在申报时间方面，应当考虑到打击 IUU 捕鱼需要大量国际合作这一特殊性，在前期应尽可能在法律允许的最长时限内规定提前申报时间，为相关部门提供充分的审核时间。为提高申报效率，可以依托“渔港通”“海事通”平台建立符合《港口国措施协定》要求的渔船电子申报系统，并与“国际贸易单一窗口”平台对接，实现一次申报、多部门共享，减轻申报主体负担。此种措施已有《国务院办公厅关于印发全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会议重点任务分工方案的通知》[30]作为政策依据。基于《港口国措施协定》第 9 条第 1 款的间接授权，并结合我国渔业资源保护和监管的实际需要，还应当制定符合国情的申报内容补充规定，包括船舶预计停留时间和目的、近期活动记录、渔具信息、船舶卫生和防疫信息以及是否在相关 RFMOs 的 IUU 船舶名单上等内容。

总体而言，我国应对《港口国措施协定》入港申报内容问题，应当以现有法律法规为基础，结合《港口国措施协定》的要求和国际实践，构建一套既符合国际标准又具有我国特色的入港申报制度。这一制度应当兼顾打击 IUU 捕捞的有效性和对正常渔业活动的便利性，践行“公平透明非歧视”的原则。同时，应当注意预申报内容的范围和限度，避免造成不必要的贸易壁垒和不当竞争。通过上述措施，我国可以在加入《港口国措施协定》的过程中，既满足国际义务，又保护国家主权和渔业资源安全，为全球打击 IUU 捕捞作出积极贡献，同时也能有效维护我国远洋渔业企业的合法权益和国际竞争力。

三、准入与禁入的评估和通报

（一）“有充分证据证明”的认定标准与证据体系

《港口国措施协定》第 9 条第 4 款赋予港口国在“有充分证据证明”(sufficient proof)船舶从事 IUU 捕鱼活动时拒绝其入港的权利，该条款构成了港口国措施的核心机制-禁止入港机制，但“有充分证据证明”这一术语在《港口国措施协定》中并未明确定义。笔者认为“充分证据”的认定标准应当采用“排除合理怀疑”(beyond a reasonable doubt)标准，而非仅仅满足“优势证据”(evidence of superiority)标准。排除合理怀疑的实现路径主要包括三个方面：一是证据的完整性，要求证据链条

[29] 交海发〔2016〕234 号。
[30] 国办发〔2018〕79 号。

完整无缺，能够全面反映船舶活动的关键环节；二是证据的客观性，要求证据来源可靠、获取方式合法、内容真实可信；三是证据的关联性，要求证据与所指控的 IUU 捕鱼行为之间存在直接且明确的联系。

关于证据的种类问题，根据《港口国措施协定》的整体框架及我国现行法律规定，可将证据大致分为以下几类：一是书证，包括船舶证书、捕捞许可证、航行日志、渔获物登记文件等；二是电子监测证据，包括船舶监测系统(VMS)数据、自动识别系统数据等；三是实地检查证据，包括港口检查报告、海上登临检查记录、现场拍摄的照片和视频等（但是在入港预审阶段这部分证据显然不涉及）；四是第三方提供的证据，包括船旗国通报、沿海国执法信息、RFMOs 的通报等；五是其他补充证据，如卫星图像、无人机监测记录、举报信息等。

在证据效力的优先级方面，虽然《港口国措施协定》未明确规定，但参考我国现行法律制度，特别是《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》[31]、《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》[32]等相关规定，在逻辑上进行推演，可以建立如下效力等级：一是与《港口国措施协定》相关缔约方核对无误并经认可的文书（即：相关国家出具并经核实的涉及船舶自身的证书以及涉及船舶的捕捞权的证明文件）通常具有较高的证明力；二是 VMS 与 AIS 的数据等电子证据在技术可靠性得到保障的情况下，也同样具有较高的客观性和准确性；三是第三方提供的证据需要经过核实或者效力加强后方可采信，例如，港口国不应该基于非实名举报信禁止一条船进港，在这种情况下，这种非实名举报信息显然不足以构成排除合理怀疑；至于其他的补充证据则通常需要与其他类型证据结合使用，单独使用时证明力相对较弱。

从《港口国措施协定》将来在我国适用的视角出发，除《港口国措施协定》本身外，《联合国海洋法公约》第 218 条、第 219 条，我国的《中华人民共和国海关办理行政处罚案件程序规定》[33]第 18-19 条、《农业行政处罚程序规定》[34]第 34-35 条以及第 37-41 条等，均为“充分证据”标准提供了法律支持。特别是《中华人民共和国行政处罚法》第 44 条明确规定“行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利”，这一规定为《港口国措施协定》实施中的证据标准提供了国内法基础。综合上述法律规定，我国在实施《港口国措施协定》时，应当建立严格的证据标准和规范的证据评价体系，确保入港禁止决定基于确凿证据，经得起法律检验。

（二）“同禁止入港一样有效”的等效措施解析

[31] 法释[2019]19 号。
[32] 法释[2002]21 号。
[33] 海关总署第 250 号令。
[34] 农业农村部令 2021 年第 4 号。

《港口国措施协定》第 9 条第 5 款规定，缔约方可允许涉嫌 IUU 捕鱼的船舶仅出于检查目的进入其港口，并采取“符合国际法、同禁止入港一样有效的港口国措施”。这一条款为港口国提供了在完全禁止入港与无条件准入之间的中间路径，体现了《港口国措施协定》的灵活性与实用主义特征。“同禁止入港一样有效”(as effective as denying port entry)这一术语的核心在于确保所采取的替代措施能够达到与禁止入港相同的效果—即防止 IUU 渔获物进入国际贸易链。笔者认为“等效措施”应当满足两个基本要素：一是目的等效性，即措施必须能够有效防止涉嫌 IUU 捕鱼的船舶从入港中获益；二是结果等效性，即措施必须能够实际阻断 IUU 渔获物进入市场，并对 IUU 捕鱼行为形成实质性制裁。

（三）《港口国措施协定》第 9 条第 6 款与第 10 条的联动机制及相关国际法义务

《港口国措施协定》第 9 条第 6 款末尾强调“禁止此类港口用途的做法应当符合国际法的规定”，这一表述直接涉及国际法对港口国权力行使的限制。背着认为“符合国际法的规定”主要指向三个方面的国际法义务：一是《港口国措施协定》确立的港口国管辖权范围；二是世界贸易组织(WTO)框架下的贸易规则尤其是非歧视原则；三是国际人道主义法和国际人权法中保障船员基本权利的规定。《港口国措施协定》第 10 条第 2 款的“不可抗力或遇险例外”可能源自国际海事公约[35]，体现了人道至上的理念。我国《海上交通安全法》也规定了海上遇险报警义务与救助义务[36]，这些规定与《港口国措施协定》第 10 条第 2 款的例外情况相呼应，确保了在紧急情况下人命安全的优先保障。二者之间的联动机制是理解“符合国际法的规定”的关键，这一机制是国际海事法中的人道主义救助义务与打击 IUU 捕捞目标之间的平衡。国际海事法的核心文书，包括 1974 年《海上人命安全国际公约》(SOLAS)、1979 年《国际海上搜救公约》(SAR)以及 1989 年《国际救助公约》，也均确立了保障海上人命安全的基本原则。《港口国措施协定》第 9 条第 6 款与国际人权法的联系构成了“符合国际法的规定”的另一重要维度。虽然《港口国措施协定》授权港口国对 IUU 渔船采取拒绝港口服务的措施，但这些措施的实施必须尊重船员的基本人权。《公民权利和政治权利国际公约》(ICCPR)和《经济、社会及文化权利国际公约》(ICESCR)确立的基本人权原则，如生命权、健康权和尊严权等，对港口国措施的实施构成了重要限制。我国虽未批准 ICCPR，但已签署该公约并批准了 ICESCR[37]，同时在国内法中确立了保障基本人权的诸多规定，例如，宪法中明确国家尊重和保障人权，这一原则对包括《港口国措施协定》实施在内的各类执法活动具有根本性指导意义，即应当正当

[35] 例如《1974 年国际海上人命安全公约》第 4 条“不可抗力情况”。
[36] 参见《海上交通安全法》第 73-74 条。
[37] Status of Ratification Interactive Dashboard[EB/OL].https://indicators.ohchr.org/ ,访问时间 2025 年 2 月 28 日。

程序、非歧视原则以及生命权保障的规定。《港口国措施协定》第 4 条第 5 款明确禁止权力滥用的规则。综上，我国加入《港口国措施协定》后，在准入与禁入的评估和通报问题上可以采取以下对策：一是应当加快推进《渔业法》（修订草案）的落地过程，并据此制定港口国措施的实施程序，明确“充分证据”标准和“等效措施”的具体内容；二是应当在上面的基础上应当修订《渔港水域交通安全管理条例》，细化关于外国渔船入港申请的评估和通报规则，建立严格的时限要求和通报义务；三是应当在《港口国措施协定》的实施细则里详细规定证据评价体系、等效措施实施程序。

四、总结

《港口国措施协定》作为全球首个专门规制 IUU 捕捞的国际法律文书，对完善全球渔业治理具有重要意义，我国已决定于今年加入。本文聚焦协定下外籍船舶入港审查的三个核心问题：指定港口数量与资质要求、入港申报时间与内容规范及准入与禁入的评估标准与通报机制。首先，协定虽未明确规定指定港口数量，但要求确保具备充分检查能力，而我国现行法律体系下不同部门职能权责分配存在尚未厘清之处，不同部门法的具体规则尚待协调，这对指定港口构成实质限制。其次，入港申报时间需“充分提前”以使港口国有足够查证时间，但未量化具体标准；缔约方可要求额外信息，但须遵循“公平透明非歧视”与“不得滥用权力”原则。第三，准入与禁入评估中的“有充分证据证明”应当采用“排除合理怀疑”标准而非“优势证据”标准，“同禁止入港一样有效”的等效措施须满足目的与结果等效性，且相关规定需符合国际法对港口国权力行使的限制，尤其是第 9 条第 6 款与第 10 条中“不可抗力或遇险例外”的人道主义考量。针对上述问题，给出如下建议，一是加快推进《渔业法》修订草案落地，完善港口国措施实施程序；二是细化外国渔船入港申请的评估和通报规则；三是在协定实施细则中详细规定证据评价体系和等效措施实施程序；四是采取分步实施策略，先试点后推广；五是建立多部门信息共享机制，整合现有申报制度；六是确立与国际法协调的“充分证据”标准，确保入港禁止决定合法。

2025年中国国际法学会

海平面上升对海洋边界的影响

张梦婷*

摘要：进入 21 世纪，海平面上升速率远超过去，并且不同海域上升幅度有所不同，全球气候变暖所引起的海平面上升问题对传统海洋边界制度带来了严峻挑战。海平面上升会影响基线的稳定性，基线又是划定不同海域的基础，界定着国家主权与海洋权益的界限。但是由于《联合国海洋法公约》的谈判与制定均是在海平面上升被国际社会广泛关注之前，其在海平面上升背景下对于海洋边界的划定所能提供的法律工具是有限的。通过加强对《联合国海洋法公约》的解释、发展固定基线的习惯国际法新规则、开展海平面上升情境下的国际合作等路径，确保在应对海平面上升的过程中，维持海洋边界的稳定性与国家主权的完整性，促进国际社会的和平与合作。

关键词：海平面上升　海洋边界　基线

一、海平面上升以及海洋边界制度概述

根据世界气象组织 2025 年 1 月发布的评估[1]证明，全球升温仍然是一个严峻的事实，伴随而来的是毁灭性的极端天气、海平面上升和融冰。海平面上升不仅对自然地理环境构成严重威胁，而且正在影响世界各地沿海地区和小岛屿国家的生计，严重动摇了沿海国家的基线稳定性，对海洋边界制度带来严峻挑战，传统意义上的海洋边界的稳定性正面临着空前的威胁。

（一）海平面上升现状以及发展趋势

根据政府间气候变化专门委员会（Intergovernmental Panel on Climate Change, 下文简称 IPCC）在 2021 年发布的第六次评估第一工作组报告[2]，由于人类活动人类活动燃烧化石燃料和土地活动利用造成的温室气体的排放，在过去的 2000 年里造成的气候变暖是前所未有的。IPCC 在 2023 年发布的第六次报告中（AR6）[3]指出海平面呈现加速上升的趋势，预计的长期影响比目前观察到的高出数倍。整体而言，全球海平面的上升的事实是具有确定性的，如图 1 所示，从 1993 年至 2024 年，全球海平面虽然在部分年份会有数值下降的情况,但是总体是呈波浪式上升的，海平面上升的年速率（即海平面上升的速度）已从 1993 年的每年 0.08

*张梦婷，女，烟台大学研究生。

[1] WMO，世界气象组织确认 2024 年是有记录以来最暖的一年-比工业化前水平约高出 1.55°C，(2025-1-10)，[2025-3-5], https://wmo.int/zh-hans/news/media-centre/Shi jie qi xiang zu zhi que ren 2024 nian shi you ji lu yi lai zui nuan de yi nian.

[2] the Sixth Assessment Report (AR6) of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Chapter 9 (2021).

[3] Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report, 2023.

英寸（0.20 厘米）增加到目前的每年 0.17 英寸（0.44 厘米），进入 21 世纪之后，其上升速率远超于过去。

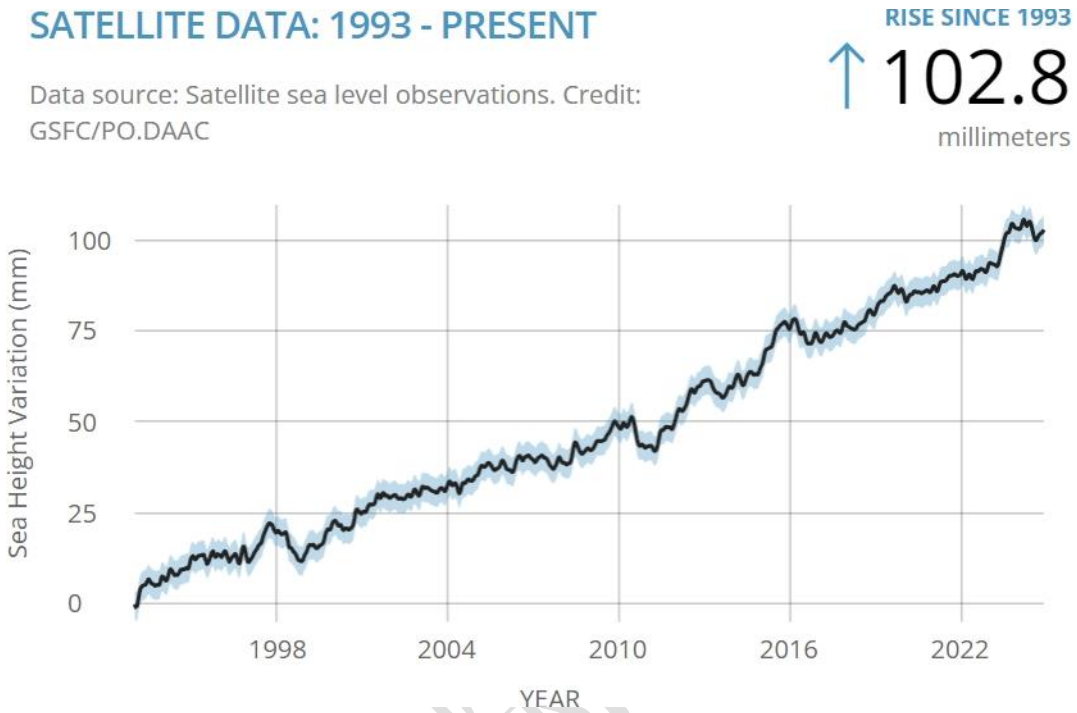


图 1 1993—2024 卫星实测全球海平面变化幅度[4]

尽管全球海平面上升目前已是各国公认的事实，大部分的海域都正处于上升状态，但是不同的海域上升幅度也有所不同，如图 2 展示了 1993 年至 2024 年间沿海和区域海平面变化，图中暖色显示海平面上升的区域，如图所示，西太平洋部分区域上升幅度较大，而大西洋西南海域几乎没有上升。

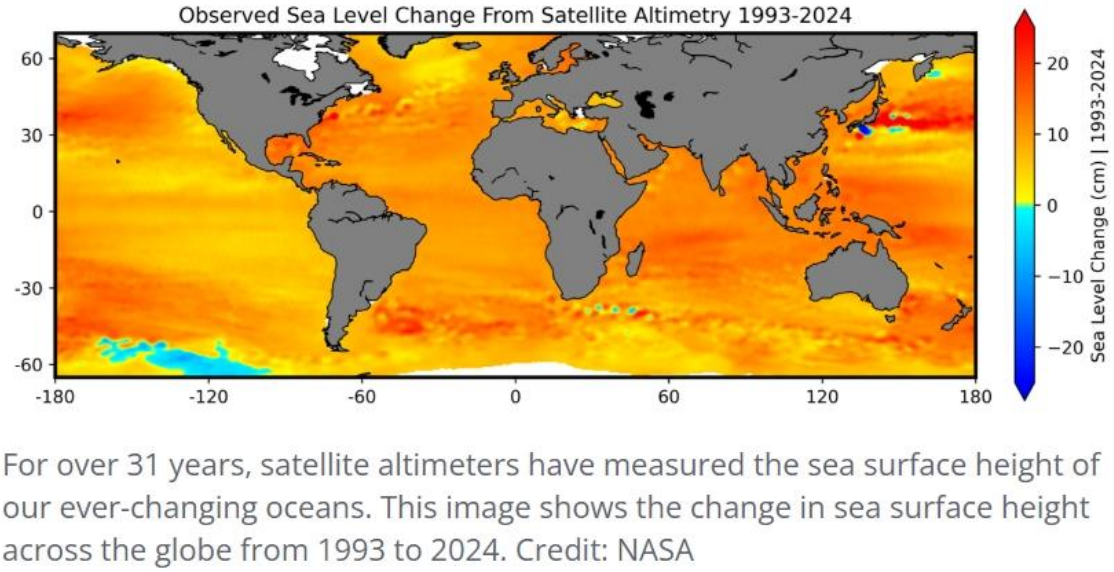


图 2 1993 年至 2024 年间沿海和区域海平面变化[5]

[4] NASA Sea Level Change Observations From Space, Global Mean Sea Level, [2025-3-5], https://sealevel.nasa.gov/.
[5] Supra 1.

无论是否能够通过快速、大幅和持续地减少全球温室气体排放来实现《巴黎协定》长期气温目标，将全球变暖控制在 1.5℃以内，即使实现零排放后，由于长时间积累的长寿命温室气体排放（如二氧化碳）排放导致的海洋变暖和冰川、冰盖融化，海平面上升仍将持续数百年甚至更久。在全球气候变暖的大背景下，海平面上升已成为一个愈发显著且难以逆转的趋势。若此状况继续加剧，全球的一些经济繁荣、人口密集的沿海城市以及地势低洼的小型国家，例如上海、纽约、东京及荷兰等地，将面临被海水吞噬的严峻风险。鉴于此，国际社会亟需在未来加强对这一问题的关注力度，充分认识到海平面上升对现有规则构成的潜在挑战，并预先规划，以有效应对可能由此引发的各类国际法难题。

（二）传统海洋边界制度概述

《联合国海洋法公约》（下文简称《公约》）以主权国家的领海基线为起始点，将全球海域划分为国家管辖范围内外的不同海区，沿海国和其他国家在不同海区享有各自的法律权利和义务。[6]在《公约》的多个条款中，详细规定了不同类型的基线，包括正常基线、直线基线、混合基线以及群岛基线等类别。混合基线的确定主要依据具体情况灵活采用多种方法。相较于其他国际法问题，《公约》对于基线的规定相对详细。

《公约》第 5 条与第 7 条分别规定了正常基线与直线基线。正常基线与直线基线是沿海国划定基线的两种方法，群岛基线是群岛国划定基线的方法。正常基线是在长期的实践中以国际习惯的形式载入《公约》，是最常见的，直线基线是正常基线的例外情况。群岛基线是与群岛国地理地位相适应的特殊基线类型，但并不是划定基线的方法。群岛基线作为《公约》的一大创新之处，在第 49 条中作出了详细的规定，从界定到海图的制定公开交存都有所规定。

依据《公约》，稳定的基线与基点构成了沿海国家界定管辖权及保障海洋权利的重要基础。原本作为领海测量起始线的基线，随着专属经济区与大陆架制度的确立，基线也是测量这些海域宽度的起始线，国家通过划定基线来确定其领海、专属经济区和大陆架等区域的范围,进而确定其在这些区域内的主权和管辖权等。因此，海洋边界不仅决定了国家对海洋资源的专属开发权，还涉及国家安全、环境保护和航行自由等多个方面。[7]在国际法框架下，明确的海洋边界有助于减少国家间的争端，促进国际和平与合作。所以本文主要针对基线制度展开研究，探讨因为海平面上升而基线往后退进所引发的复杂的海洋边界问题。

二、海平面上升对海洋边界的挑战与影响

《公约》的谈判与制定均是在海平面上升被国际社会广泛关注之前，因此其在海平面上升背景下对于海洋边界的划定所能提供的法律工具是有限的。海平面

[6] 陈奕彤，《海平面上升的国际法挑战与国家实践——以国际造法为视角》，《亚太安全与海洋研究》2022 年第 2 期。

[7] Robin R. Churchill & Alan V. Lowe, The law of the sea (3rd ed.), Manchester University Press, 1999.

上升最直接且显著的影响体现在对海洋边界的的影响上。一方面，海平面上升会影响基线的稳定性，而《公约》对其规定是简明的；另一方面，基线又是划定领海、专属经济区和大陆架等区域的基础，依据国际法框架，界定着国家主权与海洋权益的界限，其稳定性与合法性对于确保国际法的有效实施及维系国际秩序的平稳和谐起着至关重要的作用。加速的海平面上升有可能重新定义 21 世纪的海岸线，它可能对许多低洼岛屿、人口稠密的沿海特大城市、大型热带农业三角洲和北极地区的安危、安全和可持续性构成重大威胁，[8]可能会动摇已经划定的海洋边界，加剧海洋边界争端。

（一）海平面上升对基线制度的挑战

《公约》中规定了不同类型的基线，主要包括正常基线、直线基线和群岛基线等。《公约》针对基线制度规定较为详细，但是针对海平面上升背景下，基线是否应该发生变动，向陆地所在一侧后退，还是采取固定基线的方式，《公约》制定时并没有考虑到气候变化的影响。

1、正常基线

《公约》第 5 条规定："除本公约另有规定外,测算领海宽度的正常基线是沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线。"[9]本条所规定的沿岸低潮线是领海基线和基点划定的一环，对海洋划界具有直接影响。随着海平面的上升，原来的低潮线会被淹没，新的低潮线会向陆地一侧推移，缓慢的海平面上升对正常基线带来了影响和挑战。并且从《公约》第 5 条可以看出，当沿海国采用正常基线时，其对于正常基线的划定具有一定的自由权利。并且《公约》中并没有明确要求沿海国随着基线更新而随时更新大比例尺海图，因此，在海平面上升的背景下，实际低潮线可能逐渐偏离海图所标识的低潮线，如果沿海国坚持不更新海图，那么第 5 条的规定将失去其存在意义。[10]

2、直线基线

国际法院对于 1935 年英国诉挪威"渔业案"的判决首次在法律上承认用直线基线法划定领海基线，目前国家关于直线基线的实践也较为混乱，部分国家在划定直线基线时行使了很大的自由裁量权，甚至在一定程度上偏离了《公约》的文本规定。[11]《公约》第 7 条第 1 款对直线基线的适用作出规定，即"在海岸线极为曲折的地方,或者如果紧接海岸有一系列岛屿,测算领海宽度的基线的划定可采用连接各适当点的直线基线法。"由该条款可以看出，直线基线的确定依赖于基点，一方面，海平面上升可能导致基点被淹没，作为基点的岛屿若被永久淹没，可能造成领海基线向陆地方向移动。可被用来确定基点位置从而划定基线的礁石、河

[8] United nations, SURGING SEAS in a warming world: The latest science on present-day impacts and future projections of sea-level rise, 2024.
[9]《联合国海洋法公约》，第 5 条。
[10] 宋岩，《气候变化背景下海平面上升对基线的法律影响》，《南大法学》2024 年第 4 期。
[11] Tullio Scovazzi, Baselines, in Max Planck Encyclopedias of International Law, paras. 2125.

口、海湾、低潮高地和群岛及群岛干礁一旦被上升的海平面淹没，也会出现基线向陆地方向偏移而重新定位的情况，[12]这一变化直接影响到直线基线的划定。在此情境下，沿海国家不得不重新规划基线，而新基线的位置往往更贴近陆地，这意味着沿海国可能需主动放弃部分海洋权益，这显然并非沿海国所愿看到的。另一方面，若基点并未完全淹没，其是否依然保有作为基点的法律地位便成为需要考虑的问题。若因海平面上升而丧失这一法律性质，其后果与基点被完全淹没无异，同样需要沿海国家重新划定基线。

第 7 条第 2 款规定："在因有三角洲和其他自然条件以致海岸线非常不稳定之处,可沿低潮线向海最远处选择各适当点,而且,尽管以后低潮线发生后退现象,该直线基线在沿海国按照本公约加以改变以前仍然有效。"在该条款中规定，当有"其他自然条件以致海岸线非常不稳定"情形时，是否可以将因海平面上升而导致的基线向陆地一侧后退视为该情形？有学者认为，[13]可以将海平面上升而导致的基线向陆地一侧后退的情形归于"其他自然条件"，在"该直线基线在沿海国按照本公约加以改变以前仍然有效"，从而维护基线的稳定性；而有的学者则认为，不可以将海平面上升而导致的基线向陆地一侧后退的情形归于"其他自然条件"[14]，首先，第 2 款中规定的为"三角洲和其他自然条件"，因此该条款中所规定的"其他自然条件"应该和三角洲类似，但是海平面上升与三角洲缺乏可比性；其次，第 2 款还规定"因有三角洲和其他自然条件以致海岸线非常不稳定"，但目前气候变暖所导致的海平面上升是一个逐渐发展的过程，并不属于"非常不稳定"的情形。

直线基线受影响主要是考虑是否还具有基点的可能。从《公约》第 7 条 4 款[15]来看，若作为基点的岛屿因海水侵蚀退化为低潮高地，但原先划定的直线基线若已获国际一般承认，可得以保留。同时，该条第 5 款[16]也为直线基线的划定提供了法律空间。鉴于海平面上升的速度，未来各国将更加聚焦于海洋权益的划分，这使得沿海国家要满足《公约》第 7 条第 4 款所规定的"国际一般承认"及第 5 款提及的"长期"条件，面临更大挑战。无论是正常基线还是直线基线，海平面上升都会导致其发生变动，面临向陆地缩进的趋势。因此，应依据现实情况调整基线位置，还是维持原有基线位置不变是国际社会未来需要继续考虑的问题。

《公约》作为各国相互妥协和博弈的产物，虽然部分条款规定模糊的，给了

---

[12] 陈奕彤，《海平面上升的国际法挑战与国家实践——以国际造法为视角》，《亚太安全与海洋研究》2022 年第 2 期。

[13] Victor Prescott,Eric Bird,The Influence of Rising Sea Levels on Baselines from which National Maritime Claimsare Measuredandan Assessment of the Possibility of Applying Article7 (2) of the 1982 Conventionon the Law of the Sea to Offsetany Retreat of the Baseline,in Carl Grundy-Warred. International Boundariesand Boundary Conflict Resolution, Proceedings of the 1989 IBRU Conference, University of Durham,1990.

[14] 宋岩，《气候变化背景下海平面上升对基线的法律影响》，《南大法学》2024 年第 4 期。

[15]《联合国海洋法公约》第 7 条第 4 款："除在低潮高地上筑有永久高于海平面的灯塔或类似设施，或以这种高地作为划定基线的起讫点已获得国际一般承认者外，直线基线的划定不应以低潮高地为起讫点。"

[16]《联合国海洋法公约》第 7 条第 5 款："在依据第 1 款可以采用直线基线法之处，确定特定基线时，对有关地区所特有的并经长期惯例清楚地证明其为实在而重要的经济利益，可予以考虑。"

各国解释和适用的空间，但是在维护海洋边界稳定性时，应避免对相关规定作出过于宽泛的随意解释。类比适用这些规则，不仅违背了条约解释的基本方法，还可能引发部分国家的质疑与反对。

3、群岛基线

目前一些沿海国和小岛屿国可能或者正在受到海平面上升的影响，其中，受到影响的小岛屿国多数为一些群岛国。《公约》第 47 条第 1 款规定："群岛国可划定连接群岛最外缘各岛和各干礁的最外缘各点的直线群岛基线,"在海平面上升的背景下，岛屿可能会降级为礁石或者低潮高地，甚至沉没解体，在事实层面上消失不见,《公约》并未对岛屿退化和消失的情形作出明确的法律规定。《公约》中有关群岛基线的规定与第 7 条关于直线基线的划定方法规定是十分相似的，所以群岛基线的确定与直接基线的划定有一定的相似之处，都依靠一定的基点，与上文对直线基线的基点分析类似，此处不再展开分析。

（二）海平面上升对不同海域的潜在影响

作为测量和划定不同海区起算点的基线，不仅决定沿海国的海洋利益，也同时影响到公海的面积和全球国家海洋权利的未来空间和利益分配。[17]海平面上升导致领海基线和群岛基线向陆地一侧移动，带来的后果是海区也向陆地一侧移动。《公约》起草者在谈判时没有考虑到海平面上升和海洋区域之间的关系,《公约》的前提是，在确定海洋区域时，海岸线和海洋特征通常被认为是稳定的，然而，当前海平面上升对海域稳定性造成的冲击已不容忽视，这需要我们重新考虑这一前提。

《公约》中明确规定了由领海基线向海洋起算，12 海里领海、24 海里毗连区、200 海里专属经济区以及 200 海里大陆架和 350 海里或 2500 米等深线外 100 海里的外大陆架。《公约》对海洋国家、内陆国在各海区上的权利进行了限制，如沿海国在领海享有主权权利、所有国家在公海上享有登临权、公海自由等。当前面临的一个影响是，随着海平面的不断上升，基线会向陆地一侧推进。若要维持《公约》所规定的海域的宽度标准，则相应海域的海洋边界亦将不可避免地向陆地一侧推进。海洋边界的移动不会影响《公约》里关于各海域的规则和赋予的国家权利内容，但是会影响国家权利所及的范围，导致国家海洋权利的萎缩。根据前文所述，不同海域海平面上升幅度也有所不同，对海域的影响效果也有所不同。在海平面上升幅度相对不严重的区域，基线向陆地推进宽度不超过 12 海里的情况下，部分领海会成为内水，另一部分成为毗连区的一部分；超过 12 海里，整个以前的领海就变成毗连区了。整个海区向陆地靠近，旧的专属经济区部分将会为公海海域，国家海洋权利在原本的海域范围内的领海主权逐步变成特定事项

[17] 陈奕彤，《海平面上升的国际法挑战与国家实践——以国际造法为视角》，《亚太安全与海洋研究》2022 年第 2 期。

限制管辖权，再变成专属经济区中的经济管辖权，最后衰减到所有国家在公海领域都享有的权利。在海平面上升程度相对较为严重的区域，会有海洋地物部分或全部消失的可能。在这种情况下，海洋权利可能会减少或完全消失。比如，在失去一个距离基线 24 海里的岛屿的情况下，领海面积可能减少 1500 平方公里。[18]部分沿海国依据岛礁与沿海地区确定领海基线；群岛国以岛礁划定群岛基线，海平面上升可能会影响到现有的群岛水域，这些水域是根据群岛直线基线以及以岛屿和干礁为起点测算的陆水比复杂计算划定的[19]。如果一个群岛国家失去使用群岛直线基线的权利，这将意味着其群岛水域可能减少甚至丧失。对各个群岛造成的后果不同，但一般而言，这可能需要在有一群岛屿或环列岛屿的情况下，使用《公约》第 5 条规定的正常低潮线、第 6 条规定的礁石或第 7 条规定的直线基线，在单个岛屿周围重新划定基线。如果由于基点被淹没而不得不重新划定群岛基线，可能导致该国海区面积大幅减少。

海域向陆地一侧的位移现象，实质上削弱了国家管辖权的辐射范围，进而减损国家的海洋权利，沿海国和其他国家基于海区划分的海洋权利，如无害通过权、航行自由权、捕鱼权、在专属经济区勘探和开发、养护和管理自然资源的主权权利等均会受到影响，从维护国家安全和长远利益的视角出发，这一变化无疑对国家的持续性发展是不利的。

三、应对海平面上升挑战的主要路径

海平面上升导致各海域整体向陆地侧位移、影响相向和相邻国家的海洋划界和增加岛礁退化沉没风险等，应对全球气候变暖引发的海平面上升问题已经成了各国共识，认为亟需有必要通过法律手段来规定和调整。联合国国际法委员会第七十一届会议(2019 年)决定将“与国际法有关的海平面上升”专题列入工作方案，[20]并且决定就该专题设立专门的研究组，任命五位共同主席来领导。2023 年 9 月 1 日联合国秘书长在年度报告《海洋与海洋法》中指出，在“全球沸腾时代”，应对气候变化已成为一项紧迫且关键的任务。必须采取可持续且包容的海洋应对措施，以增强海洋领域的行动力。[21]

（一）加强对《联合国海洋法公约》的解释

国际法委员会在 2023 年第 74 届会议工作报告第八章以基线和海区作为重点[22]，讨论了海平面上升情况下的“法律稳定性”问题。在海洋边界和岛屿方面造

[18] A.H.A.Soons. An ocean under stress: Climate change and the law of the sea https://knvir.org/knvir-site/wp-content/uploads/2018/10/Preadvies-A.H.A.-Soons-2018.pdf

[19] ILA Baselines Under The International Law Of The Sea Final Report. 2018. p.88.

[20] United Natios-International Law Commission(ILC), Report on the work of the seventy-fifth session (2024), Chapter 10, Sea-level rise in relation to international law, A/79/10, available at: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/reports/2024/english/chp10.pdf&lang=EFSRAC

[21] United Nations Secretariat, Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea, A/78/339, 2023, available at: https://www.un.org/depts/los/general_assembly/SG-78-339.pdf.

[22] United Natios-International Law Commission(ILC), Report on the work of the seventy-fourth session(2023), Chapter 8, Sea-level rise in relation to international law, A/78/10, available at: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/reports/2023/english/chp8.pdf&lang=EFSRAC

成的影响，提出了一些观点，考虑到法律的稳定性和可预测性，更加倾向于维护海洋权利。

在全球海平面持续加速上升的背景下，沿海国家特别是太平洋地区的小型岛屿国家正面临领土被侵蚀和淹没的严峻挑战。为法律稳定性和预防冲突起见，确保先前存在边界的延续性至关重要。现行国际海洋法框架下，《公约》中关于基线确定与海洋边界确定的相关条款，可能加剧沿海国家海洋权利的不确定性。为了有效应对海平面上升引发的地理变迁，在现有法律框架内采用直线基线法划定海洋基线，或许是维护海洋边界稳定性的最好方法。该方法通过固定基线起点与走向，能够在海岸线自然变迁或人为调整的情况下，确保国家管辖海域范围的相对稳定，能够有效应对海岸线侵蚀所带来的影响。这种方法既符合《公约》的适用原则，又能在动态地理环境中实现海洋边界的可持续管理。然而，正如前文所述，适用《公约》第 7 条需满足“三角洲”或者“其他自然条件”以致“海岸线非常不稳定”的情况，对于海岸特征要求较为严格。关键问题在于能否将海平面上升归于“其他自然条件”，从而适用第 7 条第 2 款？有学者认为更多的国家将寻求利用《公约》第 7 条来尽量减少海平面上升对基线的影响。[23]但是，学界对该条款能否适用于海平面上升的问题存在不同的观点。有学者认为，尽管该条款是为应对特定情况而制定的，但人们长期以来一直认为它可能用于应对海平面上升。[24]其余学者观点，前文已经展开论述的这里不再赘述。目前并不清楚《公约》第 7 条第 2 款中“海岸线非常不稳定”的界限值，但是海平面上升有可能会导致岛屿部分或者完全淹没，尤其可能对其他低洼国造成严重后果。是否能够将该情况归于“其他自然条件”导致的海岸线非常不稳定的情形，笔者认为因海平面上升所导致的上述情形符合海岸线非常不稳定的标准，可以适用直线基线法确定基线。

鉴于海平面加速上升对沿海国家尤其是太平洋小岛屿国家构成的现实威胁，现行海洋法框架下面临的基线划定争议亟需通过法律解释予以明确。为此，本文建议国际司法机构应针对《公约》第 7 条第 2 款进行解释，增加直线基线在海平面上升情形下的可适用性，不仅可回应海平面上升所带来的法律挑战，这也有利于裁决所确定的海洋边界的合理性，为应对全球气候变暖下的海洋权益保障提供法律支撑。

（二）形成固定基线的习惯国际法新规则

海洋管辖权的主张和维护是国家地位的一个核心象征。然而，现行国际海洋法体系在应对海平面加速上升的挑战时，没有充分处理在海平面上升的情况下继续维持这些权利的问题。有学者主张国际社会应该通过一项固定基线的积极规则，

[23] E. Bird & V. Prescott, Rising Global Sea Levels and National Maritime Claims, Journal of Environmental Science, Vol.1:3, 1989, p.189.

[24] Clive Schofield & David Freestone, Options to Protect Coastlines and Secure Maritime Jurisdictional Claims in the Face of Global Sea Level Rise, M. B. Gerrard & G. E. Wannier(Ed), In: Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate, Cambridge University Press, 2013, p.146.

将解决所有受海平面上升威胁的国家的关切，并符合海洋治理中的和平、稳定、公平和效率等海洋法委员会目标。对于实际存在可能受到海平面上升威胁正在消失的小岛屿国家来说，固定基线的积极规则也完全符合国家海洋利益的维护需求，可以缓解对其未来的一些担忧。[25]除了上文已经提及到的对《公约》进行解释，还可以依靠同样具有法律效力的国际习惯。国际习惯作为国际法的主要渊源之一，发挥着不可替代的作用。国际习惯是指各国在反复实践中形成的，具有法律约束力的不成文的行为规则。需要具备两个要件，其一是通例之存在；其二是通例被各国确认具有法律约束力。

虽然目前针对海平面上升问题《公约》的规定较为模糊，但是已经存在许多关于这一方面的国家实践，包括加筑人工岛屿、主张维持海上地物的法律地位和固定沿海国的领海基线。国际社会正在形成共识，允许各国保护合法建立的海洋区，而对因气候变化导致海平面上升而发生的任何变化，无需承担任何义务。尽管海平面上升引起了物理变化，但这些海洋区以及由此产生的权利和应享有的待遇应继续适用，不得减少。[26]为了有效维护当代海洋秩序的稳定性并降低潜在争端风险，是有必要形成一项可以解决海洋法面临的困境的习惯国际法规则。

尽管部分学者认为，习惯国际法规则的形成过度依赖国家实践和法律确信的积累，速度较为缓慢，但以专属经济区为例，1970 年之前该概念在国际法体系中尚处缺位状态，在 1982 年，这个概念在法律意见和国家实践中获得了支持确认，国际法院认为该概念已经转化成习惯国际法。[27]证明在海洋法领域短时间内形成一项习惯国际法规则是真实存在的。

因此，笔者认为，相较于通过持久谈判对《公约》进行修订或者是通过一些补充协定，选择形成固定基线的习惯国际法新规则更佳。海平面逐渐加速上升引发的现实压力，严峻的形势可能会迅速推动新的习惯国际法规则的形成。自 20 世纪 80 年代末国际社会就开始关注海平面上升，沿海国家通过多元实践持续探索应对海岸线侵蚀、海洋资源保护等挑战的治理方案。为新规则的形成奠定了基础。相较于条约在应对新兴议题时存在的滞后性与解释争议，习惯国际法规则可以借助其自身的独特动态性优势来解决《公约》未有明确规定的新领域，规范国际社会的实践行为。选择固定基线，即使因海平面上升导致实际的领海基线向陆地缩进，产生的新海域在固定的领海基线向陆地那一侧，成为内水，则新淹没的成为内水的领域与其以前作为陆地时的法律地位无异。固定基线有助于维护国际法的稳定性和可预见性，防止由于边界变动产生的不利影响。

---

[25] Rosemary Rayfuse, Sea Level Rise and Maritime Zones Preserving the Maritime Entitlements of"Disappearing States,Michael B. Gerrard&Gregory E. Wannier (eds.), Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate. Cambridge University Press,New York,2013.

[26] Nilüfer Oral, Bogdan Aurescu, Patricia Galvão Teles,Juan José Ruda Santolaria, Rising Hopes Amid Rising Seas: Developments in International Law Addressing the Threat of Sea-Level Rise, 2024.

[27] Supra 1.

（三）开展海平面上升情境下的国际合作

海平面上升现象虽然对各地产生的影响不同，但是其造成的问题关乎生存，对低洼沿海国家、群岛国家、小岛屿国家和小岛屿发展中国家构成威胁，因为这些国家的陆地表面可能被全部或部分淹没，或变得不宜居住。[28]面对海平面上升的威胁，小岛屿国家通过区域性组织进行合作，例如，成立于 1990 年的“小岛屿发展中国家联盟”致力于加强小岛屿国家在气候变化中所承担的角色，同时与全球范围内的国际组织展开协作。除了“小岛屿发展中国家联盟”外，还有小岛国家还通过了“太平洋岛国论坛”与“环印度洋地区联合组织”等平台联合发声，引起国际社会关注。目前开展国际合作，向受到海平面上升现象严重影响但自身能力不足的国家提供技术或后勤援助、合格的人力资源或是财政资源，至关重要。通过援助减轻海平面上升对受影响国到来的直接影响，帮助其缓解危机，减少海洋边界争端，实现可持续发展。

在应对海平面上升的影响方面，须在受影响国与国际社会其他成员之间开展国际合作，这一全球性难题非单一国家所能独力解决，唯有依托国际合作之力，方能探寻出切实可行的应对策略。全球范围内应对海平面上升的努力，不仅关乎环境保护与法制体系的完善，更牵涉到国际公平与正义的捍卫。只有在国际社会成员的共同努力下，才能有效应对此等全球性挑战，进而推动可持续发展目标的顺利实现。

四、结论

海平面上升目前上升速率已经远超过去，并且不同海域上升幅度也有所不同，已经成为全球非传统安全威胁之一，它带来的影响范围是全球性的，同时牵涉国际法中的多个领域，由于《联合国海洋法公约》的谈判与制定均是在海平面上升被国际社会广泛关注之前，因此其在海平面上升背景下对于海洋边界的划定所能提供的法律工具是有限的。海平面上升对海洋边界制度带来严峻挑战，传统意义上海洋边界的稳定性正面临着空前的威胁，对不同海域造成影响，国家的海洋权利因此可能缩减，可能引发国家安全问题、国际争端等。因此，本文主要针对基线制度展开研究，探讨因为海平面上升而引发的复杂的海洋边界问题，分析应对海平面上升的不同路径，通过加强对《联合国海洋法公约》的解释、发展固定基线的习惯国际法新规则、开展海平面上升情境下的国际合作等路径，确保在应对海平面上升的过程中，维持海洋边界的稳定性与国家主权的完整性，促进国际社会的和平与合作以应对这一全球性难题。

[28] United Natios-International Law Commission(ILC), Report on the work of the seventy-fifth session (2024), Chapter 10, Sea-level rise in relation to international law, A/79/10, available at: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/reports/2024/english/chp10.pdf&lang=EFSRAC

国际海底区域商业开发的法律问题研究

贾剑桥[1]

（大连海事大学 法学院，辽宁 大连 116026）

摘要：本文以《联合国海洋法公约》为框架，系统分析国际海底区域法律地位的理论嬗变与制度实践。研究揭示，从“公海自由”到“人类共同继承财产”原则的演进，标志着全球公域治理范式的深刻变革，但面临资本逐利与生态保护的现实张力。平行开发制与保留区制度虽平衡了国际机构统筹与国家主体参与的矛盾，却引发开发效率与代际公平的冲突。当前深海采矿立法进程受制于生态焦虑与利益博弈，保留区数量缩减折射出开发模式向权益分配的转型。针对制度性缺陷，提出构建“硬软法协同”的复合型框架，推动风险分层归责与多元主体共治机制。中国应通过主导《国际海底资源开发责任公约》制定、创新保留区管理模式、建立区块链惠益分配系统等路径，将“海洋命运共同体”理念转化为制度实践，平衡主权维护与全球治理诉求，为构建公平可持续的深海秩序贡献法治智慧。

关键词：国际海底 《联合国海洋法公约》 平行开发制

一、问题的提出

国际海底区域（以下简称“区域”）作为“人类共同继承财产”，其法律地位与开发制度是国际海洋法体系的核心问题之一。随着深海采矿技术的进步和资源需求的增长，“区域”商业开发的法律争议日益凸显。本文以《联合国海洋法公约》（下文简称《公约》）为框架，结合国际实践与国内立法，系统分析“区域”法律地位、开发制度、环境保护、利益分配及争端解决等关键问题，并提出中国在深海资源开发中的法律应对策略。20 世纪中叶以前，国际社会对深海海底的认知停留在“无主物”或“共有物”范畴，发达国家凭借“公海自由原则”（《公海公约》第 2 条）主张自由开发权。例如，1960 年代美国跨国企业计划开采太平洋多金属结核，引发发展中国家对资源垄断的担忧[2]。

1967 年，马耳他驻联合国大使阿维德·帕多提出“人类共同继承财产”原则，强调深海资源应服务于全人类福祉，而非成为技术强国的专属领域。这一理念迅速获得发展中国家支持，并在 1970 年联大第 2749 号决议中被正式采纳，该决议明确指出：“区域及其资源属于全人类共同所有，任何国家或个人不得主张主权或据为己有。”

[1] 贾剑桥，男，2000 年 10 月生，法学（海商法方向）硕士研究生在读，大连海事大学法学院。

[2] 参见高之国：论国际海底制度的几个问题，载《中国政法大学学报》1984 年第 1 期。

对于国际海底区域的国家态度，主要可分为两类。发达国家认为该原则过度限制私人资本参与，而发展中国家则批评《公约》未充分约束技术强国的“变相掠夺”。例如，美国以未加入《公约》为由，通过《深海海底硬矿物资源法》（1980年）授权本国企业独立开发，构成对国际法权威的挑战[3]。本文旨在为构建公平、可持续的“区域”开发制度提供理论支持，分析国际海底区域商业开发的法律制度现状与缺陷，提出完善路径。

二、国际海底区域法律地位的理论基础

（一）“公海自由”原则的起源与局限性

“公海自由”原则的雏形可追溯至 17 世纪荷兰法学家格劳秀斯的《海洋自由论》。彼时，荷兰为打破葡萄牙对东印度航线的垄断，提出“海洋不应被任何国家占有”的主张。这一理论顺应了早期殖民国家拓展海外贸易的需求，逐渐被英国、法国等新兴海洋强国接受。1815 年维也纳会议后，“公海自由”成为国际习惯法的重要原则，其适用范围从航行自由扩展至捕鱼、铺设海底电缆等领域。

根据 1958 年《公海公约》，“公海自由”包含四大核心内涵：航行自由、捕鱼自由、飞越自由和铺设海底电缆管道自由。该原则建立在两个预设基础上：其一，海洋资源的无限性；其二，国家主权仅及于领海范围。在此框架下，海底区域被视为公海的一部分，任何国家不得主张主权，但技术先进国家可通过“先占原则”获取资源。

20 世纪 60 年代，随着深海锰结核矿藏的发现，“公海自由”原则面临根本性挑战。发达国家凭借技术优势开始单方面勘探海底资源，引发发展中国家强烈反对[4]。1967 年马耳他代表帕多在联合国提出“人类共同继承财产”概念，直指“公海自由”的两大缺陷：一是资源分配不公：技术垄断导致“海洋圈地运动”，加剧南北差距；二是生态保护缺位：自由开发引发过度捕捞、污染扩散等负外部性问题。1970 年联合国《关于各国管辖范围以外海床洋底及其底土的原则宣言》，标志着“公海自由”原则在国际海底区域的适用被正式否定。

（二）“人类共同继承财产”原则的形成与发展

人类共同继承财产原则作为现代国际法体系中的重要制度创新，其形成与发展体现了国际社会对全球公域治理理念的深刻变革。在传统国际法“先占原则”主导下，国家主权扩张导致全球公共资源面临攫取危机。人类共同继承财产原则的提出，标志着国际社会对全球公共领域治理范式的革命性重构。该原则自 20 世纪中期萌芽以来，逐步从理论构想发展为具有约束力的国际法规范。

---

[3] 参见李雪威，李佳兴：国际社会深海采矿反对之声的演变、根源与应对，载《太平洋学报》2024 年第 32 期，第 8 页。

[4] 参见彭韵如：担保国于深海采矿下环境责任再审视——基于国际投资法视角，载于“首届‘全球公域治理国际法律与政策’研讨会论文集会议论文集。

1967 年马耳他大使帕多向联合国大会提交《关于国家管辖范围以外海床洋底和平利用及其资源用于人类福利的宣言》，首次系统提出 CHM 理念。1970 年联大第 2749 号决议《各国管辖范围以外海床洋底及其底土原则宣言》确立该原则的国际法地位。1982 年《联合国海洋法公约》第 136 条明确规定国际海底区域及其资源为"人类共同继承财产"，构建了以国际海底管理局为核心的资源开发制度。1979 年《月球协定》第 11 条将该原则扩展至外层空间领域，形成“三位一体”的规范体系。

通过条约解释和嗣后实践，CHM 原则形成五项基本要素：禁止国家主权主张、资源开发惠益共享、和平利用目的限定、环境保护义务以及国际管理机构监督。国际海洋法法庭 2011 年“海底争端分庭咨询意见”确认这些要素具有习惯国际法性质。深海采矿技术的突破引发资源分配争议，2021 年瑙鲁触发“两年规则”倒逼国际海底管理局加速制定开发规章。南极条约体系面临生物勘探规制难题，凸显传统 CHM 模式在新型资源开发中的适应性危机。

非国家实体和原住民群体通过《生物多样性公约》获取传统知识惠益分享权利，推动 CHM 原则从“人类整体”向“代际公平”维度延伸。国际海底管理局 2023 年通过《深海遗传资源管理办法》，首次将海洋基因资源纳入 CHM 框架。区块链技术在资源分配追踪中的应用、全球公域信托基金的设立，以及《巴黎协定》模式下的“自主贡献”机制，为 CHM 原则实施提供新型工具。国际法院 2022 年气候变化咨询意见案，进一步强化国家在 CHM 框架下的勤勉义务。人类共同继承财产原则历经半个世纪发展，已从政治宣示转化为具有操作性的法律机制。面对技术革新与全球治理体系变革，该原则需在维持核心价值前提下，构建更具包容性和适应性的实施框架。通过强化国际机构职能、完善争端解决机制、创新利益分配模式，CHM 原则将继续引领全球公域治理的法治化进程。

（三）“海洋命运共同体”理念的创新与影响

传统海洋法以国家主权与自由原则为核心，导致各国在公海资源开发中陷入“公地悲剧”，加剧生态危机与南北失衡。海洋命运共同体理念强调“海洋是国际社会共同利益的载体”，主张通过合作共赢超越国家本位，以全人类共同利益为导向重构治理目标。例如，《公海协定》的谈判中，中国推动将遗传资源惠益共享纳入制度设计。该理念融合安全、发展、生态与和平四大维度，形成“海洋安全共同体”“海洋利益共同体”“海洋生态共同体”与“海洋和平共同体”的复合价值体系。传统海洋法规则多由海洋强国主导制定，发展中国家常处于被动地位。海洋命运共同体倡导“共商共建共享”，推动多边协商机制成为规则制定的主要路径。例如，在 BBNJ 协定谈判中，中国协调发达国家与发展中国家立场，促成海洋遗传资源惠益共享条款的通过。

三、国际海底区域商业开发的法律框架与制度分析

（一）平行开发制与保留区制度

在第三次联合国海洋法会议的谈判进程中，国际海底区域资源的开发权属问题始终构成核心争议焦点。基于“人类共同继承财产”的法律原则，发展中国家阵营主张国际海底管理局作为全人类利益的法定代表机构，应当直接行使资源勘探开发权，并通过设立具备实质性职权的国际管理机构实施统一开发体制。这一被称作“单一开发制”的提案，强调国际组织对海底资源的绝对控制与直接经营。与之形成鲜明对立的是，发达国家集团基于技术资本优势，坚持要求具有开发能力的国家主体、国有企业或私营实体承担具体开发作业，主张将国际海底管理局的职能限定于许可证核发与程序监管范畴[5]。

经过多轮博弈与协商，会议最终形成了折中性的制度安排——“平行开发制”。尽管《联合国海洋海洋法公约》文本中未直接采用该术语，但通过第 153 条及相关附件对其实质内容进行了法律确认。该制度的形成源于美国国务卿基辛格提出的综合性解决方案，其核心要素包含三重保障机制：首先，确立所有缔约国平等参与深海采矿活动的准入权利；其次，构建以“矿区储备制度”为核心的企业部运作框架，确保国际海底管理机构具备独立运营能力；最后，建立专项财务机制保障企业部作为国际海底管理局常设部门的职能实现。这种双重开发路径的设计，既保留了国家主体通过合同制参与开发的通道，又维护了国际机构对深海资源开发的统筹管理权。

《联合国海洋法公约》对国际海底区域资源开发主体作出双重制度设计：首要开发主体为国际海底管理局下设的企业部，其可采取独立开发或国际联合开发模式；次类开发主体涵盖缔约国、国有企业及经缔约国担保的自然人、法人实体或组合体，但需与国际海底管理局建立合作开发关系。

值得关注的是，《公约》对第二类开发主体的准入条件采取高度包容性立法取向。任何符合法定资质的国家或实体（包括自然人、法人及其他组织）均可参与深海资源开发活动，但必须遵循“合作开发”的法定程序。该合作机制具体表现为：向国际海底管理局提交开发申请、缔结开发合同、严格遵守管理局制定的技术标准与程序规范等。虽然“平行开发制”与“人类共同继承财产”原则存在理论张力，但其制度设计具有显著实践理性：既保障国际海底管理局通过企业部获取发达国家技术转移与资金支持，又促使多数发达国家接受公约框架内的深海资源开发规则。

保留区制度中最具创新性的制度安排当属“矿区储备机制”。根据《公约》附件三第 8 条规定，除企业部外，任何开发申请者须提交两块商业价值相当的预定矿区，由国际海底管理局指定其中一块作为“保留区”纳入战略储备，企业部对此

[5] 参见刘春一，陈敬根：《联合国海洋法公约》第十一部分对国家责任规则的发展及中国因应，载《中国海商法研究》2023 年第 34 期，第 3 版。

享有优先开发权；另一块则作为“合同区”由申请者签约开发。值得注意的是，申请者前期需开展海洋地质调查、数据采集等基础性工作以确定资源富集区，而管理局指定的保留区已包含申请者提供的勘探数据，其资源储量具有较高确定性。这种制度安排既降低企业部开发保留区的技术门槛，又确保国际社会对战略资源的控制权，形成独特的价值实现路径。

《公约》保留区制度对企业部与发展中国家参与深海资源开发具有核心制度价值。根据附件三第 9 条确立的优先权体系，上述主体在保留区开发活动中享有三重法律优势：其一，企业部对开发模式行使排他性决策权，可选择独立开发或组建跨国联合开发体；其二，当选择联合开发模式时，企业部负有法定强制性义务，必须为发展中国家及其适格实体创设实质性参与渠道；其三，若企业部未在特定期限内启动开发计划，则专属申请权自动转移至发展中国家注册实体。

该条款通过双重法律屏障严格限定开发主体资格：首先，发达国家及其关联实体被明确排除在独立开发主体范畴之外；其次，其参与保留区开发的唯一合法路径系通过企业部主导的联合开发机制。这种制度设计具有显著非对称性特征——联合开发程序的启动完全取决于企业部的单方意思表示，发达国家既无权主动发起联合开发要约，亦不得通过其他方式主张保留区开发权益。此种法律安排实质上构建了发展中国家参与深海开发的优先权保障体系，强化了“人类共同继承财产”原则在实践层面的制度表达。

（二）《开发规章草案》

国际海底管理局（ISA）自启动《开发规章》立法程序以来，始终将其定位为战略核心工作。立法进程初期采用模块化推进模式，针对关键制度要素先后发布《深海采矿环境影响评估指南》《资源开发利益分配机制研究报告》等十余项专题研究成果，并通过设立技术专家工作组、组织国际研讨会及开展多轮利益攸关方磋商等方式，逐步完善规范文本框架。值得关注的是，秘书处于 2017 年 8 月发布具有里程碑意义的《开发规章整合草案》，创造性实施“三规合一”立法创新——将原独立编制的开发管理、环境保护及监管实施三大规范体系整合为统一法典，同步完成环境标准升级、监督机制强化等 38 项条款的系统性重构。

国际海底管理局（ISA）立法进程呈现阶段性特征：理事会于 2018 至 2020 年间分阶段组建“财政机制”“海洋环境保护”“合规监督”及“组织架构”四大专项工作组，系统推进规章草案的条款审议。2022 年决策机制升级为理事会全体非正式会议审议模式，全面覆盖未被专项工作组处理的剩余条款。当前立法文本经多轮修订形成五大部分体系。值得关注的是，2024 年 2 月发布的《开发规章整合草案（修订版）》，在同年 3 月 ISA 第 29 届理事会一期会议中进入实质审议阶段。会议设立重点议题协调机制，围绕缴费与审查制度、环境成本内化体系、合

规监管框架、生态补偿基金等 12 项核心争议议题展开磋商，但各缔约国在关键制度设计层面仍存在显著分歧。

该立法进程呈现显著的动态调整特征。原定 2020 年完成立法的计划遭遇多重现实阻力：法技委虽曾制定明确时间表，但 2019 年 ISA 第 25 届会议出现重大转向。受全球经济波动、技术评估偏差及环保诉求升级等多重因素制约，超过 60%成员国主张“质量优先”原则，强调需建立科学完备的深海采矿规制体系而非追求立法速度。这种立场转变折射出深海资源开发面临的复杂挑战：既有深海采矿经济可行性的技术不确定性，也包含国际社会对海洋生态系统保护的制度性焦虑，更涉及南北国家在利益分配机制上的深层博弈。

在国际海底矿产资源开发制度构建的关键期，全球对深海采矿潜在生态影响的关注度显著提升，推动形成了暂缓开发、预防性搁置及附条件中止等多层次规制主张。部分主权国家与非政府组织联合提出“风险预防优先”原则，主张在建立完备的环境影响评估体系前，应全面中止深海采矿立法进程及商业开发活动。

欧盟作为制度保守主义的代表，率先在 2018 年通过欧洲议会决议构建预防性规制框架，要求成员国在国际海底采矿的环境风险未获充分验证前，冻结商业许可审批机制。该立场引发连锁效应，多个环保组织通过政策游说、政府质询等方式施压，要求国际海底管理局（ISA）暂停勘探合同核发程序，直至完成生态承载能力、生物多样性损害路径等关键课题研究。2022 年，智利通过《公约》缔约国会议机制提出制度缓冲期方案，建议将《开发规章》立法周期延长 15 年，以获取充分科学实证支持海洋保护决策。

截至 2024 年 8 月，全球已有 32 个沿海国及小岛屿国家加入“深海采矿暂缓联盟”，形成具有约束力的政策同盟。这种制度保守主义的扩张趋势，正在重构国际海底资源开发的博弈格局：其一是环境优先原则获得了空前理论界和实务界的支持；其二是立法进程面临程序性迟滞风险，技术标准制定与利益分配机制谈判陷入复杂化困境。该态势预示着深海采矿治理正从效率优先转向风险控制范式，制度建构的生态理性诉求显著强化。

四、国际海底区域商业开发的现实法律挑战

国际海底区域现有 12 个法定保留区，包括 11 处多金属结核保留区及 1 处富钴铁锰结壳保留区。从制度沿革考察，前 7 个多金属结核保留区源自先驱投资者登记制度：俄罗斯南方生产协会、国际海洋金属联合组织（保加利亚等六国联营体）、韩国政府、中国大洋矿产资源研究开发协会、日本深海资源开发公司、法国海洋开发研究所以及印度政府分别完成法定登记程序。2005 年德国新增第 8 个多金属结核保留区，此后英国海底资源公司（2012 年）、比利时 G-TEC 公司（2012 年）及英国海底资源公司（2013 年）相继通过勘探申请程序提交新增保留区方案。

值得注意的是，ISA 通过《多金属硫化物探矿规章》与《富钴结壳探矿规章》后，确立替代性义务履行机制——申请者可通过向企业部让渡联合企业股权替代提交保留区义务。该制度创新导致保留区数量呈现制度性缩减态势。实证数据显示，自新规实施以来，在受理的 5 项硫化物申请与 3 项结壳申请中，仅俄罗斯 2013 年富钴结壳申请遵循传统保留区提交模式，其余申请均采用股权置换方案。制度演进中的关键节点出现在 2013 年，ISA 通过专项决议要求法律与技术委员会启动制度协调程序，旨在将股权置换机制纳入《多金属结核探矿规章》实现三大探矿制度统一。若该修订获准实施，多金属结核保留区将同步进入数量缩减通道，标志着深海资源开发模式从物理区划向权益分配的范式转型。

国际海底管理局（ISA）保留区勘探许可审批实践显示，截至当前共受理 4 项保留区开发申请，其中 3 项已获核准，1 项尚处审议阶段。2008 年，瑙鲁海洋资源公司在瑙鲁政府担保下，率先提交克拉里昂—克利珀顿断裂带多金属结核保留区勘探申请，所涉勘探区域面积达 74,830 平方公里。同年，汤加王国担保的汤加近海采矿公司提出同类申请，申请区域覆盖 74,713 平方公里。经三年技术审查，ISA 于 2011 年同步核准上述两项申请。2012 年 5 月，基里巴斯政府担保的马拉瓦勘探公司提交 74,990 平方公里保留区勘探申请，并于同年获得开发许可。2013 年 4 月，新加坡大洋矿产公司在新加坡政府担保下提出克拉里昂—克利珀顿区保留区勘探申请，目前仍处于 ISA 法技委技术评估阶段。

值得关注的是，2012 年 10 月鹦鹉螺矿业公司向 ISA 提交《联合开发框架协议》，提议与企业部组建合资实体开发特定保留区区块[6]。该协议涉及区块源自比利时 G-TEC、英国海底资源、俄罗斯及中国大洋协会等先驱投资者提交的保留区。区别于常规勘探申请，该商业提案性质属于合作开发要约。ISA 第 19 届会议（2013 年 7 月）未就该提议形成决议，但理事会主席报告明确指出：企业部独立运营条件尚未成熟，且该商业提案不得阻碍发展中国家及其他适格申请主体的保留区开发权益。该立场实质上否定了以商业联营模式开发保留区的可行性，彰显 ISA 对保留区开发主体资格的严格限定。

五、完善国际海底区域开发法律制度的对策建议

（一）国际法层面的完善路径

1、构建深海治理法律秩序框架，推进国际责任规则的体系化演进

国际责任规则的现代化转型需要依托深海法律体系的系统性建构。根据《中华人民共和国国家安全法》第 32 条确立的“战略新边疆”开发原则，我国作为国际海底事务核心参与方，应通过法治化路径实现三重战略目标：在国际规则重构

[6] 参见马风成、任秋娟、吕晓明：深海底层渔业商业开发中生物多样性保护对策分析，载《山东理工大学学报（社会科学版）2020 年第 36 期。

中精准投射国家意志，在深海治理体系中巩固制度性权力，在公共资源分配中维护发展权益[7]。当前，深海法治化进程可从三个维度构建体系化演进的完善路径。

其一是规范成熟领域的遵约强化机制。对于已形成完整规则体系的领域（如担保国责任制度），应建立“三位一体”实施机制：首先是严格遵循《公约》第 139 条及海底争端分庭《咨询意见》确立的"审慎注意"标准；其次是通过国家实践示范引导国际遵约共识；最后是构建履约能力建设国际合作网络，推动规则解释权的实质性获取。其二是完善原则性条款的规范解释体系。针对《公约》中人类共同继承财产原则等纲领性规范，需构建“软硬法协同”的规范供给体系：在制度层面主导制定配套实施细则，推动国际海底管理局发布权威解释性备忘录；在实践层面建立“中国方案”测试机制，通过试点项目形成具有示范效应的操作标准。其三是立法空白领域的规则创制策略。对于资源开发核准规则等制度真空领域，应采取“梯度推进”立法策略，推动国际海底管理局制定临时性技术准则，同步开展国内深海开发规制试验。在此基础上，依托国际组织平台“中国版”示范条款，最终通过联合国海洋法审查机制实现规则法典化[8]。

2、构建风险分层归责体系与多元责任主体制度

深海开发活动的特殊属性要求立法体系实现双重制度创新：其一，针对深海作业固有的生态敏感性（如采矿活动可能引发的海底生物群落灭绝风险）与气候系统扰动性（干扰海洋碳封存机制加剧温室效应），需建立科学化的风险分层归责体系；其二，应对深海开发特有的资本密集特性（涵盖勘探许可获取、深海装备研发等全周期成本），须创设多方共担的资金保障机制[9]。基于此，我国在国际立法博弈中应主导推进两大核心制度建构。

路径之一是严格任认定基准的法定化。从立法层面考量，尝试引入一体化的认定基准，将国家责任触发限定于重大过失或系统性风险管理失当情形。引入“最佳可行技术”标准作为责任减免要件，激励开发者采用最先进环保技术。构建“风险预防金-环境修复基金”双轨制资金保障体系，通过经济杠杆实现风险社会化分摊。

路径之二是多元主体责任配置的制度设计。建立“开发者首要责任+国家补充责任+国际组织监督责任”三级责任架构。创设国际开发联合体法定责任形态，要求跨国开发项目强制组建责任共担实体，并在此基础上探索“深海开发责任保险”强制投保制度，引入市场机制，实现财政风险分散的法律效果。

（二）国家战略层面的整体规划

[7] 参见张丹：关于国际海底区域法律制度的研究——以保留区及平行开发制为中心，载《太平洋学报》2014 年第 22 期，第 3 版。

[8] 参见张丹：关于国际海底区域法律制度的研究——以保留区及平行开发制为中心，载《太平洋学报》2014 年第 22 期，第 3 版。

[9] 参见杨秀菊：国际海底开发及其经济影响，载《世界经济》1981 年第 3 期。

深入把握国际海底区域的法律特性与制度架构，妥善运用国际法理框架与多边协调机制，系统维护我国在深海资源权益分配与开发利用中的核心利益。重点强化在国际规则体系构建中的话语权建设，通过制度化参与国际海底事务决策机制，全面提升我国在深海治理体系中的规则制定能力与议程设置水平，切实彰显海洋强国在深海公共事务治理中的建设性作用。构建全方位国际协同网络是实施深海发展战略的关键路径，需将国际合作理念深度融入资源勘探评估、产业化应用、技术研发突破及专业人才梯队建设等全产业链环节。坚持自主创新与国际协作的辩证统一，以我为主构建新型国际合作模式，通过建立跨国资源联合勘探机制、创设多边技术共享平台等务实举措，形成优势互补、利益共享的深海开发共同体。要战略性地运用国际司法机制与组织平台维护深海权益，重点实施国际组织人才培育计划，通过向国际海底管理局等机构输送复合型专业人才，系统提升我国在国际深海治理中的规则解释能力、方案供给能力和议程引导能力，持续输出具有中国特色的海洋治理智慧。

六、结论

深海资源开发法律制度的演进与重构，本质上是国际社会在全球公域治理领域寻求利益平衡与价值共识的法治化进程。本文通过系统梳理国际海底区域法律地位的理论嬗变、制度架构与实践挑战，揭示了当前深海治理体系存在的结构性矛盾：在法理层面，“人类共同继承财产”原则的崇高理念与资本逐利本性的现实张力始终存在；在制度层面，平行开发制设计的代际公平目标与商业开发效率诉求难以完全契合；在实践层面，发达国家技术优势与发展中国家制度性权利的博弈持续深化。这种多维度的冲突集中体现在保留区制度的功能异化、开发规章立法进程的迟滞以及环境规制标准的模糊性等现实困境之中，暴露出传统治理范式在应对深海采矿商业化浪潮时的制度疲态。研究表明，深海资源开发法律秩序的现代化转型，必须建立在三个维度的系统性革新基础之上：其一，在价值取向上实现从“资源攫取”到“可持续利用”的范式转换，将生态红线意识、代际公平理念和风险预防原则全面嵌入制度设计；其二，在规则体系上构建"硬法约束与软法引导"协同作用的复合型制度框架，通过《开发规章》的精细化立法填补制度真空，依托国际组织决议完善标准体系，运用技术准则强化实施机制；其三，在治理模式上推动“单一中心”向“多元共治”的结构转型，建立国家、国际组织、科研机构、商业实体及环保组织共同参与的决策协商平台。

中国作为深海治理体系变革的关键力量，既要立足现实维护国家海洋权益，更需着眼长远引领制度创新。在战略层面，应当充分发挥“海洋命运共同体”理念的引领作用，将共商共建共享原则转化为具体的制度设计：通过主导制定《国际海底资源开发责任公约》框架草案，推动构建风险分层归责体系与多元责任主体制度；借助国际海底管理局改革契机，创新保留区开发模式与利益分配机制；依

托“深海开发共同体”建设，促进技术转移与能力建设的国际合作。在技术层面，需重点攻克三项制度瓶颈：首先是完善保留区动态管理机制，建立资源储量评估、生态承载能力监测与开发权流转相衔接的制度链条；其次是构建弹性化的开发许可制度，设计环境标准分级认证体系与附条件审批程序；最后是创新惠益分享实现路径，探索深海开发债券、全球公域信托基金等金融工具，建立基因资源数字追踪与区块链分配系统。这些制度创新不仅能够有效纾解当前深海采矿面临的合法性危机，更为重要的是为全球公域治理提供了新型法治范式——即在尊重国家主权的前提下，通过国际组织赋权、市场机制引入和科技手段嵌入，构建具有韧性与包容性的治理体系。

面向深海开发的未来图景，法律制度建构应当预见性地回应三个发展趋势：人工智能与自动化采矿技术引发的责任认定难题，要求建立智能系统法律人格认定标准与算法监管框架；深海基因资源商业化开发带来的产权界定争议，亟需重构“人类共同继承财产”原则下的惠益分享机制；气候变化引发的海洋生态阈值变迁，倒逼环境标准动态调整制度的创设。在此过程中，中国法治智慧的贡献不应局限于具体规则供给，更需在治理哲学层面提供创新思路，用“义利兼顾”的价值取向平衡资源开发与环境保护的关系。唯有如此，才能在国际海洋法律秩序重构中实现制度话语权与道义影响力的双重提升，为构建公平、合理、可持续的深海治理体系注入中国力量。这既是维护国家海洋权益的战略需要，更是践行负责任大国使命的必然选择。

2025年中国国际法学会

参 考 文 献

[1] 周忠海. 国际法（第 3 版）[M]. 北京：中国政法大学出版社,2017:203.

[2] 王秀芬，田慧敏. 海洋法[M]. 大连：大连海事大学出版社,2018:8.

[3] 李雪威，李佳兴. 国际社会深海采矿反对之声的演变、根源与应对[J]. 太平洋学报,2024:32(08).

[4] 郝艺颖.“深水区”的挑战：论国际海底区域开发规章的双重面向[J]. 东南学术,2024 (01).

[5] 彭韵如. 担保国于深海采矿下环境责任再审视——基于国际投资法视角[J]. 首届“全球公域治理国际法律与政策”研讨会论文集会议论文集.

[6] 马风成，任秋娟，吕晓明. 深海底层渔业商业开发中生物多样性保护对策分析[J]. 山东理工大学学报（社会科学版）,2020:36 (02).

[7] 杨秀菊. 国际海底开发及其经济影响[J]. 世界经济. 1981 (03).

[8] 张丹. 关于国际海底区域法律制度的研究——以保留区及平行开发制为中心[J]. 太平洋学报,2014:22 (03).

[9] 高之国. 论国际海底制度的几个问题[J]. 中国政法大学学报,1984 (01).

[10]刘春一，陈敬根. 《联合国海洋法公约》第十一部分对国家责任规则的发展及中国因应[J]. 中国海商法研究,2023.34 (03).

2025年中国国际法学会年会

非军事化原则在南极条约体系下的实践与监督

蒋元玺[1]

摘要：保障南极的和平稳定是《南极条约》的根本目的，非军事化原则应运而生。二战以来，国际社会处于大局和平的状态，相较主权冻结、自然资源开发、环境保护等问题，非军事化原则有被忽视的嫌疑。然而随着近年来国际社会动荡，各国在南极的军事与科学发展需求大幅增加，力争获得南极的绝佳战略地位，确有必要就该局势下的法律规制、实践现状、监督措施进行深入研究，分析非军事化原则的内涵与外延，考察其实践与监督困难，剖析现存问题并提出前沿对策。从而完善我国非军事化原则的研究，进一步推进我国在南极的和平科考活动的开展，在国内法下促进我国南极法的立法进程，辅助我国建立南极事务话语权。

关键词：南极条约　非军事化原则　和平科考　实践与监督

一、问题的提出

南极大陆极具法律研究意义，作为全球唯一没有确认主权归属的地区，南极拥有特殊的国际法律地位。这片大陆因其丰富的资源和特殊的自然环境，长久以来一直被国际社会密切关注。为保障人类和平利用南极资源，南极条约体系禁止了军事措施的使用，提出“非军事化原则”。然而，随着近年来南极法的完善及各国实践的积累，非军事化原则的法律规制出现了各类问题。

理论层面，国际法迄今未对非军事化原则做出确切定义与阐释，仅有《南极条约》第一条的框架性原则指出“禁止任何军事性措施”[2]与“不阻止为科学研究或任何其他和平目的而使用军事人员或设备”[3]。实践层面，各国军事与科学发展需求大幅增加，部分国家“以科学研究之名，行军事目的之实”，以科学研究为幌子辅助军事活动。“非军事化原则”在理论与实践中的脱节，导致南极地区和平维持变得越来越困难。

中国于 1983 年正式签署《南极条约》，党中央高度重视南极事务，南极立法早在 2018 年亟已列入我国第十三届立法规划的一类项目，但南极条约体系在我国的法律地位仍未明确，欠缺立法、行政和执法措施以确保义务的履行，仅有部门规范性文件及通知零星可见南极政策方向。而非军事化原则作为重点之一，并未有任何国内法依据，故我国亟需加强国内南极活动管理，推动和平利用与非军事化原则的国内法落地。

---

[1] 复旦大学国际法学学生

[2] The Antarctic Treaty, 1 December 1959, Art.1(1).

[3] The Antarctic Treaty, 1 December 1959, Art.1(2).

因此，有必要对《南极条约》下“非军事化原则”的内涵与外延进行清晰界定，并对各国实践与相关法律制度进行解释性梳理与说明，以完善国内外监督制度，从而进一步维护南极条约体系的和平稳定，辅助建立我国的南极事务话语权。

二、非军事化原则形成动因之探析

（一）非军事化原则形成的政治动因

1、美国的利益主张

二战后，南极领土纷争日益加剧，随后在 1947 年美苏冷战的背景下，美国若选择置身南极事务之外，抑或盲目参与南极领土的争夺，都对其南极利益的实现无益。因此，为保障其与盟友的南极利益的实现，美国宣布对南极主权争夺保持保守态度，极力保持南极地区的和平稳定，因此，“非军事化原则”应运而生。该原则既为美国在南极的行动提供了合法依据，巩固了其在南极事务中的地位，又巧妙化解了争端各方的分歧，不仅维护盟友关系，且为南极国家合作提供程序与制度保障。

2、以科考为名进行军事考察

在南极政策 NSC5424 号文件[4]中，美国维持了对南极探索活动的积极投入态势，借助 1957-1958 年国际地理物理年期间的南极考察契机，在避免引起他国过度关注的情况下，美国拓展了其在南极的军事考察范围，间接促成《南极条约》第一条第二款“不阻止为科学研究或任何其他和平目的而使用军事人员或设备”[5]的产生。[6]

（二）非军事化原则形成的法律动因

在《南极条约》形成前，美国 1958 年 NSC5804 号文件[7]即首次为南极国际共管指明未来方向，提出了南极地区非军事化的目标，[8]随后为压制苏联的南极活动规模和速度，美国 NSC5905 号文件[9]为南极问题的和平解决以及南极资源的有序开发提供了规范性保障。回溯《南极条约》谈判协商的历史进程，第一阶段主要确立了非缔约国准入门槛、南极区域范畴，而第二阶段中，澳大利亚和阿根廷提出以和平为目的的南极科考目的，确立了在南极的所有区域都禁止核爆活动以及放射性材料的处置活动。

三、非军事化原则的内与外：国内外法律规制现状

笔者以“南极”、“非军事化”、“南极非军事化”、“和平原则”为关键词，检索

[4] Foreign Relations of the United States, 1955-1957, Vol. XI, p. 609.
[5] The Antarctic Treaty, 1 December 1959, Art.1(2).
[6] M.J. Peterson, Managing the Frozen South: The Creation and Evolution of the Antarctic Treaty System (Berkeley: University of California Press, 1988), p.3.
[7] See U.S. State Department, Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Vol. II, p.465-512.
[8] Ibid, p.485.
[9] Ibid, p.525-561.

了中国知网、HeinOnline、Westlaw 等中外数据库近 5 年的学术论文，并阅读了近 10 年各类学术专著与中外文献，可将国内外对南极“非军事化原则”法律规制的研究现状归纳为以下三点：第一，外多中少，由于我国并非《南极条约》初始缔约国，且尚未进行统一南极立法，国内没有任何一篇专门研究“非军事化原则”的学术成果，现有中文文献远少于英文文献；第二，异多共少，大部分学者对南极的各类行动须遵守非军事化原则无异议，但是对“非军事化”的内涵与外延、监督机制、责任追究等均未取得共识；第三，相较于主权冻结、自然资源开发、环境保护等问题，非军事化问题有被忽视的嫌疑，迄今鲜有对各国实践进行完整汇编的总结性研究，或对该原则进行确切的权威解释。

（一）非军事化原则的国际法依据

在 1961 年《南极条约》正式生效后，该条约第一条确立了非军事化原则：“1．南极洲应仅用于和平目的。在南极洲，应特别禁止任何军事性措施，如建立军事基地和设防工事，举行军事演习，以及试验任何类型的武器。2．本条约不阻止为科学研究或任何其他和平目的而使用军事人员或设备。”[10]

迄今 2025 年 4 月止，《南极条约》已缔结 64 年，共有 54 个缔约方，29 个协商国，在南极条约秘书处的组织下，已召开 46 次南极条约协商会议，26 次环境保护委员会会议，但穷尽所有会议文件，均未见关于“非军事化原则”的阐释，仅有少部分文字提及“和平原则”[11]，但未予细致解释。因此，在南极条约体系下，没有任何非军事化原则的权威定义或解释。

（二）非军事化原则的各国国内法依据

在实践中，美国、智利、阿根廷等国的南极科考及其后勤保障均由军队保驾护航，并出台了相应国内法以贯彻非军事化原则。

1、美国

美国国务院主要负责对外的南极事务，如立法交接、行使视察权，参与各类南极条约体系下的会议并对《南极条约》进行解释等等，国家科学基金会则负责对内执法，贯彻 1978 年《南极保护法》与 1996 年《南极科考、旅游与保护法》的相关实施细则，有权从行政角度办法许可证、采取强制措施，若有违反“非军事化原则”的部分，优先通过国内法解决。综上，美国的南极立法体系由国际条约转化而来的国内法和专门的国内立法构成，以维护《南极条约》体系为核心，通过多部门协调执行。

2、智利

智利宪法中虽未明确提及南极，但其对国家领土主权的宣示为南极立法提供了基础依据。智利 2020 年颁布的《南极法》是其南极立法的核心，通过国内立

[10] The Antarctic Treaty, 1 December 1959, Art.1.
[11] Recommendation XI-1 (ATCM XI - Buenos Aires, 1981), para.2, November 16, 1989.

法将这些国际条约义务转化为国内法的具体条款，旨在为智利在南极的活动提供全面的法律框架，其第 12 条强调了智利推动南极和平与科学研究的核心目的，国防部负责协调军事人员与设备，辅助和平科学考察的开展。

3、阿根廷

阿根廷 1969 年的第 18513 号法令为其“南极行动指南”，通过政府对私人活动负责的方式，规范了南极活动，确立南极洲联合指挥部安排军事人员护航，全程跟进科学考察人员在南极的所有活动安全。同时，1990 年颁布的第 1990 号与第 2316 号法律确认了南极涉及的其他军事队伍，如阿根廷国家宪兵队、阿根廷海军部等人员。

综上可见，《南极条约》的重要协商国均完成了国内的南极法立法，以及相关法律与行政法规的汇编，能够较为完整地规范南极活动，处置极地考察活动中的应急情况，并完成本国对南极“和平科考”与“非军事化原则”的目标。

四、基于国家实践的非军事化原则含义解释

（一）“具有军事性质的措施”的解释与优化

《南极条约》第一条第一款将非军事化原则解释为“禁止具有军事性质的措施”，并规定，“具有军事性质的措施”包括：建立军事基地、建筑要塞；进行军事演习；进行任何类型的武器试验等，[12]同时明文规定禁止在南极进行任何核爆炸和处理放射性废料。[13]但南极条约体系下的文件仅列举了构成军事措施的情况，并未穷尽列举，且没有对军事措施的含义进行解释说明，存在内涵不明的灰色地带。

在武装冲突法下，“具有军事性质的措施”是指具有直接或间接军事目的或行为与军事有直接关联的活动，这类措施可能包括军事行动、军事设施的建设与维护、军事物资的运输与储备，以及任何旨在支持军事目标或增强军事能力的行动，其共同特点是它们与军事行动或军事战略紧密相连，无论是直接服务于军事作战，还是间接为军事力量的维持和发展提供支持。[14]

日内瓦第三公约的规定与《南极条约》第一条之内容有重合之处，结合《南极条约》第一条第二款的规定及相关国家实践，宜认定日常基地管理、设备保养等工作属于和平利用的范畴，不属于军事活动。若要证明某项活动触犯“非军事化原则”，应同时满足以下 2 个条件：第一，该活动不存在军事目的或军事性质；第二，该活动并非基于军事部门直接或间接命令和管制。以确保南极地区活动符合和平利用原则，避免军事化倾向。

---

[12] The Antarctic Treaty, 1 December 1959, Art.1.

[13] 吴慧，张欣波：《南极法律规制的前沿问题》，载《国际安全研究》，2020 年第 3 期，第 3 页。

[14] See International Committee of the Red Cross, *Updated Commentary on the third Geneva Convention of 1949*, Cambridge University Press (2020), para. 2709.

（二）“科学研究或其他和平目的”的解释与优化

根据《南极条约》第一条第二款，条约允许“为科学研究或任何其他和平目的”而使用军事人员或设备，为在南极开展军事活动留有解释余地。1962年ACTM堪培拉的《建议》规定了各国政府应通过外交渠道，在每年11月底前交换本国进入南极的军事设备之信息，并实时跟进有关军事设备的位置信息、往返路线、运营时间、驻扎人数与军衔、持有武器数量和种类。[15]若该等军事设备是为维护科学研究等和平目的而使用的，则须确认从事科学活动的人员姓名、专业隶属关系、主要科学设备与提供协助的设备、相关运输设施和通信设备。[16]

由上可知，虽然在法律层面，南极条约体系及相应协商会议文件已通过条文列举的方式，指明需要报备的军事措施内容，但其并非穷尽性列举或排他性说明，且并未指出科学研究与军事活动的关联性，也并未指出在何种程度下具有科学性质的军事活动可以免于《南极条约》第一条第一项的规制。

随着科技发展与全球化进程的迈进，各国实践中，军事人员与设备往往与民事人员与设备交叉，存在军民混同的模糊地带。国家实践中的军事活动已远超南极条约体系规定的范围，在法律无法穷尽所有情况，且无法排除性表述的情况下，有必要对各国实践进行归纳性阐释，对“科学研究或其他和平目的”进行类型性规定。参考各国实践情况，可总结归纳出以下七类“以科学研究之名，行军事目的之实”的活动，宜归入《南极条约》第一条项下，认定这类科学研究活动违反“非军事化原则”。

1、具有军事目的的能源开发与利用

就能源开发而言，南极拥有丰富的石油和天然气资源，虽然目前没有国家公开开发这类能源，但部分国家可能提前进行相关地质勘察活动，以科学研究为幌子，利用能源开发活动来建立军事战略储备。譬如美国在麦克默多站安装清洁能源发电装置，通过潮汐能、风能的试验进行小规模应用储备，[17]这些设备在技术上可以被用于支持军事用途的能源需求。

就能源利用而言，部分国家在南极建立潜在能源基础设施，如能源储存设施、能源监测设施，虽然被用于支持科考站的运行，但也可以被用于支持军事活动。譬如印度基地的“高科技监测站”具有一定军事作用，[18]其通过监测能源开发的科技设施，建立能源供应与储备系统，更有效地支持其军事设备与人员在南极的存续，以对抗中国在印度洋地区的势力扩张。[19]

---

[15] Recommendation I-VI (ATCM I - Canberra, 1961), para 4, April 30,1962.
[16] Recommendation I-VI (ATCM I - Canberra, 1961), para 4, April 30,1962.
[17] 张维哲，李丙瑞，窦银科，陈燕，李亚昊：《南极清洁能源利用现状及其展望》，载《自然杂志》2024年第5期，第339页。
[18] See S. Ramachandran, Delhi All Ears in the Indian Ocean, Asia Times, 3 March 2006.
[19] See M. Pubby, India Activates First Listening Post on Foreign Soil: Radars in Madagascar, Indian Express, 18 July 2007.

2、具有军事目的的安全维护

具有军事目的的安全维护是指某些国家以安全维护为名，实际上却可能为军事活动提供支持或掩护的行为。譬如美国早在 2002 年就将南极划入其太平洋战区，并在其国家安全决策事项中列入南极活动，着手建立南极后勤航空网络，并以科研所需后勤的理由，部署潜在军事人员与设备。另外在 2020 年 6 月 9 日，美国白宫发布了《保护美国在北极和南极地区的国家利益备忘录》，强调了美国在南极地区的军事存在和能力。此外，澳大利亚海关和边境保护局也存在安全维护的隐患，其利用南极海岸警卫队进行非法捕鱼的拦截，导致南极或南极附近海域可能被卷入福克兰群岛武装冲突的可能性。

3、具有军事目的的情报收集

具有军事目的的情报收集是指某些国家或组织以科学研究或其他和平目的为掩护，实际上进行的情报收集活动，可能为军事行动提供支持或优势。南极的地理位置具有地处地球两端的特殊性与磁场的特殊性，使得各国低轨卫星每隔 90-100 分钟就会穿过南极正上方。在南极建立这类研究和设施，在和平时期可用于信息搜索和监视，战时则可用于干扰、拦截甚至攻击对手的卫星信号，而现代战争对太空卫星系统的依赖程度日益加深，其重要性不言而喻美国已在南极建立全球定位系统，有利于其发送、接收或拦截卫星信号，便于情报收集。[20]同时，西方媒体也公开发表“中国的南极情报威胁”，英国路透社称中国罗斯海考察站地理位置特殊，可能从澳大利亚、新西兰收集信号情报，并获取澳大利亚北地阿纳姆航天中心发射火箭的遥测数据。

4、具有军事目的的观测

由于南极具有独特的气候特征，在高透明度天空下观测稳定，可以顺利开展天文观测以及深空探测，尤其在极夜期间，可以进行连续数月的观测。作为科考后勤的军事人员可以在科考站建立潜在研究场所，譬如美国利用南极的科研设施进行气象观测和空间碎片管理，可以观测导弹火箭尾迹，进行卫星监视与深空探测，有助于弹道导弹和弹道导弹防御系统的部署。[21]

5、具有军事目的的其他科学研究

除上述类型外，南极特殊的气候环境和地理环境有助于高层大气、外层空间、生物基因、天体物理、无线点信息处理等领域的科学研究，实际上，美国、日本、阿根廷、智利、澳大利亚等诸多国家的南极考察活动，其后勤保障工作大多依赖军队来完成。其科研考察与研究均可能具有军事用途。[22]

[20] See P. Rejcek, Satellite Technology at the Core of Antarctic Operations, The Antarctic Sun, 20 November 2005.
[21] See R. Johnson, Threat of Weaponisation Congo Forum on Civil Society and Outer Space: where we do we stand on using outer space for peaceful purposes, October 9, 2007.
[22] See Alan D. Hemmings, Donald R. Rothwell and Karen N. Scott, Antarctic Security in the Twenty-First Century, Routledge (2012), p 127.

6、具有军事目的的民用设施

南极的卫星地面接收站虽为民用设施，却也具备军事应用价值。比如，美国的 GPS、中国的“北斗”、欧盟的“伽利略”以及俄罗斯的“格洛纳斯”等卫星系统，均由卫星运营商发射的具有双重用途的卫星组成。[23]因此民用设施也可能成为军事目标的承载体。导致部分国家在南极的考察站日趋军民两用化。澳大利亚战略政策研究所所长安东尼·博金(Anthony Bergin)表示，在战时军民用途易两极转换，若爆发军事冲突，南极的民用设施很可能用于军事用途。

五、非军事化原则的监督措施及其优化建议

（一）现有监督措施：视察制度

南极条约体系下的监督机制主要基于“视察制度”展开，而南极和平与非军事化是南极视察的重点，现阶段“非军事化原则”的监督机制为“观察员制度”。《南极条约》第 7 条确立了观察员制度，[24]并对南极视察的主体、对象、范围作出原则性规定。视察员通过实地勘察、询问南极在站人员等方式，了解南极站、船等基础设施是否存在军事活动，是否用于建立军事基地或存在建筑军事要塞等违反条约的活动。

《关于环境保护的南极条约议定书》第 14 条[25]指出：“为促进对南极环境和依附于它的及与其相关的生态系统的保护并保证本议定书的遵守，各南极条约协商国应单独或集体安排根据南极条约第七条进行的观察员的视察。”同时，第 3 号决议（2010）的附件也列举出了观察员需视察的南极视察清单 A，分别从现场来源和非现场来源两方面规定了观察员的视察内容，其中第 8.B 条列举了“枪支和弹药的数量、类型和用途”、“爆炸物的数量、种类和用途”、“爆炸物的储存和处置方式”；第 12.A 条列举了“军事装备支助的提供”、“驻地军事装备的详细情况”。[26]在实践中，美国、阿根廷、智利等国都曾使用军事人员或借助军事力量参与南极站人员运送、设施维护。[27]

（二）以视察制度作为监督机制的缺陷

《南极条约》规定每个协商国都有权指定观察员进行视察，观察员拥有在任何时候进入南极洲任何或所有地区的完全自由。[28]其视察制度主要分为三种机制，即检查、事先活动通知和交换视察。然而实践中，《南极条约》体系下的视察制度有效性存疑。

---

[23] See B. Biddington and R. Sach, Australia's Place in Space: Toward a National Space Policy, the Kokoda Foundation, June 2010, p. 57.
[24] The Antarctic Treaty, 1 December 1959, Art.7.
[25] The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, October 4, 1991, Art.14.
[26] See Resolution 3 (2010) - ATCM XXXIII - CEP XIII, Punta del Este, May 14, 2010.
[27] See Department of Foreign Affairs and Trade Department of the Environment and Heritage, Antarctic Treaty, Australian Observer Team, 2005, Scott Base and McMurdo Station; See Report of an Join Inspection United Kingdom, Italian and Korean Observer Team, 1993.
[28] The Antarctic Treaty, 1 December 1959, Art.7(5).

第一，截止至今，所有视察行动及研究现状均没有发现任何违反《南极条约》的情形。视察行为是短暂的，进行检查的人员也可能不具备必要的相关知识，无法真正确认被视察方的行为是否构成被禁止的活动内容。[29]

第二，在视察制度设计上，各国出于政治考量，均倾向于不对视察对象进行彻底检查，以免视察制度成为一个咄咄逼人的政治竞争过程，导致国家间争议的发生，阻碍政治上的合作关系，故视察制度的有效性和可行性存疑。

（三）视察制度的优化途径及中国对策

第一，增加视察方式。纵观各国实践，过去的南极视察存在联合视察等形式，且 1991 年《关于环境保护的南极条约议定书》明确指出可由两个或多个国家联合完成视察行动。我国总共进行了两次南极视察活动，但均为单独视察，未与他国合作视察，反映出视察范围窄、次数少、监督职能为全面覆盖等特点。站在中国视角，为补足现有视察制度的缺憾，并完善视察制度的可落实性，可增加“联合视察”制度，扩大视察范围，与国际接轨，以保障《南极条约》项下的监督机制得以有效运行。

第二，拓展视察对象，完善视察清单制度。南极视察活动中的视察员通常根据视察清单考察检查站区人员配置、科研活动、军事设施等情况，实现视察监督职能，然而，我国南极视察清单制度尚不完整，其覆盖范围、对象选择、实地频率等均与他国相差较大，对此可借鉴他国经验，积累南极“非军事化”事务的第一手资料。

第三，通过视察推动“非军事化原则”的监督措施。纵览历次视察报告，南极非军事化均予以专门条款阐述，但并未出现视察员指出缔约国违反《南极条约》从事军事活动的情况，仅对军事人员参与南极活动予以特别关注。由于视察文件可提交协商国会议，推动南极新规则制定。因此我国在立法上重视“非军事化”视察工作，有助于我国在相关议题中取得话语权，进一步推动非军事化监督的治理。

六、非军事化原则的追责体系及其优化建议

（一）追责体系存在空白

《南极条约》并未规定“非军事化原则”的追责体系，仅有《关于环境保护的南极条约议定书》第十六条及其附件六《环境紧急情况引起的责任》确立了环境责任的追究，但非军事化原则的违反责任尚无据可循。

第一，实践中并未出现违反非军事化原则的情况，故没有建立追责措施的紧急必要性。纵览历次视察报告，实践中尚未出现违反该原则的行为，[30]但随着缔约国愈加利用非军事化灰色空间，如美国、阿根廷、智利等国均已使用军队完成

[29] See Alan D. Hemmings, Donald R. Rothwell and Karen N. Scott, Antarctic Security in the Twenty-First Century, Routledge (2012), p 130.

[30] 屠景芳：《南极视察机制探究》，载《复旦国际关系评论》，2017 年第 2 期，第 167-181 页。

南极站人员运送、设施维护等工作，[31]若存在直接或间接军事行动，则其责任追究亟需进行法律界定，确立责任认定方式及追究途径。

第二，无法精准定位追责对象。《关于环境保护的南极条约议定书》第十六条规定了追责途径，但根据《南极条约》的要求，缔约方应将其计划引入南极的任何军事人员或军事设备的细节通知其他缔约方，[32]但军事人员不宜仅狭义解释为身着军队制服的人员，因为南极地区的私营安保人员已成为大多实践主体，[33]2005 年美国国防部门三分之一的预算均用于聘请这类私营安保人员，[34]主要负责维护研究开发、工程维修、项目管理、情报分析、军事设施安全。[35]这类安保人员的调度并未经历任何《南极条约》的报告程序，因此主体的追责途径存在断连，无法精准定位追责对象。

由此可知，《南极条约》对违反“非军事化原则”并无明确的追责路径，也无可行的操作程序，且就实体追责对象，尚无明确定性与范畴划分。

（二）追责体系的优化建议

在追责体系尚未完善的情况下，宜优先协商解决。根据《南极条约》第九条第一项的规定，[36]南极的“和平使用”属于重要事项，各缔约国可以通过协商解决违反条约的行为，他国可以通过外交途径与违反“非军事化原则”的国家进行协商，要求其停止相关活动并采取纠正措施。并根据第九条第三项的规定，将观察员报告充分送予参与会议的各缔约国代表，以确保所有事实及程序均已提出，经过审议，并得到核准。

对于追责人员不确定的现状，宜优先从国内法角度对私人安保人员进行责任定性。美国通过国内立法来执行《南极条约》。例如，《南极保护法》授权美国国家科学基金会（NSF）作为执法机构，对违反南极条约的行为进行监督和处罚

本文将就私人安保人员这一主体，完成《南极条约》下的主体责任定性，以确保其可追责性。

同时，借助《南极条约》附件六《环境紧急情况引起的责任》作为类比对象，确立视察制度发现违约军事措施后的后续救济措施，分别从违反“非军事化原则”的责任评估、责任限度、责任执行三方面出发，完成追责体系的建立。

---

[31] See Department of Foreign Affairs and Trade Department of the Environment and Heritage, Antarctic Treaty, Australian Observer Team, 2005, Scott Base and McMurdo Station; See Report of an Join Inspection United Kingdom, Italian and Korean Observer Team, 1993.

[32] The Antarctic Treaty, 1 December 1959, Art.5(C).

[33] See the Economist, Piracy And Private Enterprise. Splashing, And Clashing, In Murky Waters, 22 August 2009, para. 48.

[34] See C. Berube, Blackwaters for the Blue Waters: The Promise of Private Naval Companies, Orbis, 2007, p. 610.

[35] See S. Bateman, The Growing Significance of Coast Guards in the Asia-Pacific: A Quiet Development in Regional Maritime Security, Ocean Yearbook, 2005, Vol. 20, p. 505-531.

[36] The Antarctic Treaty, 1 December 1959, Art.9(1)a.

七、中国视野：国内非军事化原则立法之完善

（一）南极立法体系的建立

自中国 1983 年加入《南极条约》以来，一直十分重视国内南极立法进程，2004 年国务院第 412 号令公布南极科考审批制度，首次确立了南极活动的规范化管理。随后 2014 年国家海洋局发布《南极考察活动行政许可管理规定》，规范了私主体与公权力在南极的活动范围，并于 2017 年发布《中国的南极事业》白皮书，提及“非军事化原则”与和平科考的宗旨。后续 2018 年召开第十三届全国人大常委会，会议将《南极活动与环境保护法》列为一类立法项目，正式开启国内的南极法统一立法进程。然而，在现有法律文件中，我国立法并未规定非军事化原则的内涵与外延，也并未同步明确如何进行监督与追责，各类措施都仍然处于从无到有的阶段，亟需进一步规范并逐步完善。

（二）全面评估非军事化原则之范围

为构建具有中国特色的南极法律规则体系，彰显中国对南极事务的责任担当，宜结合我国国情全面评估非军事化原则的范围。全面考察我国科学考察、南极旅游、非政府活动、航空活动、特别保护区等实践经验，结合实际问题分类列举可能涉及非军事化原则的活动，明确其活动范围和监管机制，并逐一完成非军事化原则的规定。如此，一方面有利于国内追责途径的建立，另一方面也能通过明确非军事化原则的法律条文，应对国际舆论，阻止西方媒体虚假报道我国南极考察站的军事因素，确立我国在国际南极事务中的话语权。

（三）在视察制度中确立非军事化清单与统筹管理制度

在现有视察制度的监督措施下，我国立法宜考虑构建一套科学、合理的视察清单。仿照第 3 号决议（2010）的附件列举的南极视察清单 A，在国内法体系下确认视察员应视察的范围、对象选择、实地频率等，借鉴他国经验与国际接轨，积累南极“非军事化”事务的第一手资料。

八、结语

在全球化进程高速推进的当下，各国都想成为南极的合作参与者，具有核武器的国家越来越多，南极洲及其周围的地缘政治风险增加，[37]直到上世纪九十年代，各国的工作重心是勘探自然资源和占据政治军事优势，虽然冷战后国际社会处于大局和平状态，相较于主权问题、自然资源开发问题、环境保护问题，非军事化问题有被忽视的嫌疑，而如今大国竞争，国际能源危机、军事与科学发展需求大幅增加，“非军事化原则”再度被重点关注。

对此进行国际研究与国内立法，有助于缓解各国对南极军事冲突的担忧，维

[37] See B. Patterson, The Growing Importance of the Polar Regions to Australian and Canadian Strategic Thinking, Maritime Studies (2007), p. 11-l6.

护南极条约体系的稳定，确保南极利益实现的可持续性，辅助我国建立南极事务话语权。在中国视角下，调研并完善我国非军事化原则的研究，有助于进一步推进我国在南极的和平科考活动的开展，有利于深刻把握构建习近平总书记“人类命运共同体”目标，极具国际和平合作的价值意义。

2025年中国国际法学会年会

海事环境安全视角下的北极航行自由边界研究

徐俊杰[1]

摘要：北极地区因气候变化与航道通航潜力成为全球战略焦点，但其脆弱的生态环境与复杂的地缘政治格局加剧了航行自由与环境保护间的矛盾。北极沿海国（如俄罗斯、加拿大）通过国内立法强化环保管辖权，援引《联合国海洋法公约》（UNCLOS）第 234 条“冰封条款”限制船舶通行，与国际社会主张的“过境通行权”形成冲突。地缘博弈进一步激化争议，美国以“航行自由行动”挑战沿海国主张，而俄加等国则以环保之名扩大管控。国际海事组织《极地规则》虽试图统一标准，但其技术导向与环保妥协难以调和各国单边立法差异，公海航行自由与沿海国管辖权矛盾凸显。平衡路径需依托国际法完善与多边合作。明确 UNCLOS“冰封条款”动态适用边界，推动生态系统方法管理航道，并强化《极地规则》的执行协调。双边合作（如中俄共建“冰上丝绸之路”）与多边机制（如北极理事会油污应急协定）可弥合分歧，兼顾环保与航行需求。中国作为近北极国家，应通过规则倡导、技术合作与外交协商构建话语权，联合新兴航运国推动国际法解释权再平衡，抵制过度管辖，促进北极治理从“边缘参与”转向“体系共建”。北极治理需在主权、环保与航行自由间寻求动态平衡，以国际合作实现可持续发展。

关键词：北极航行自由　环境保护　地缘政治

一、问题提出

从冷战时期美苏以北极作为核威慑前沿的军事化重构，到全球化时代气候危机催化下的治理转型，其角色从“地理屏障”逐步蜕变为牵动全球战略的“冰缘政治”枢纽。伴随北极航道商业化、资源开发科技突破及气候临界点逼近，该地区正经历空间属性三重重构。北极航道的开通，对于北极生态环境的的影响不容忽视。

当前北极治理呈现传统主权国家（北极八国）、新兴参与方（中国等近北极国家）与非国家行为体（跨国公司、环保组织）的多极互动，进而导致北极地区面临航行自由与生态环境保护的困境。目前对于保护北极地区的环境和航运安全的是由国际海事组织制定的《国际极地水域船舶操作规则》（极地规则,以下简称IMO）。但作为北极西北航道和东北航道的两大沿岸国，加拿大与俄罗斯国内的北极航运立法不仅与《极地规则》的内容有冲突，阻碍北极航道治理规则的统一，

[1] 上海海事大学学生，18761289367

而且也阻碍北极航道环境治理层面的工作开展。[2]俄、加两国参照 IMO 制定的北极污染防治规则严格 限制北极海域船舶污染物的排放，呈现的是一种新型的航行自由权限制形态。[3]例如：任何船舶不符合加拿大《北极航运污染防治规章》所规定的条件，即不得进入“航行安全控制区”。[4]北极沿海国对于通行船舶的破冰引航服务，沿海国提供这些服务旨在确保船只安全，同时在一定程度上管理航道安全。然而，沿海国是否利用这些服务限制航行自由的权利？

总之，北极地区在从冷战至今的漫长历程中，经历了深刻的角色转变。虽多极互动格局已形成，但北极八国、近北极国家以及非国家行为体之间的协调困难重重，加拿大与俄罗斯等沿岸国国内立法与国际规则冲突。因此，北极地区在航行自由与生态环境之间的关系需厘清。

二、北极航行自由所面临具体争议

北极航行自由所引起的争议，包含了法律、环境保护、地缘政治、资源开发等领域的矛盾冲突。俄罗斯、加拿大主张东北航道、西北航道为 “历史性内水”，要求外国船只申请许可并接受管辖，而以美国为代表的则认为应适用《联合国海洋法公约》的 “过境通行制度”，且对公约冰封区域条款的适用存争议。[5]从冷战时期，美俄激烈对抗，美国以军事行动挑战俄罗斯北极控制权，俄罗斯强化军事部署。到现在北极的生态脆弱，沿岸国以环保管控航道来变相限制航行自由；以及北极理事会对于北极的问题难以达成共识。

1、航行自由与环境保护之间不平衡

在全球化进程与气候变化双重驱动下，北极航道商业通航逐步起步，各国对航行自由的诉求持续高涨，却与脆弱的北极生态环境形成尖锐矛盾。海冰消融使东北航道夏季通航期延长至 3-4 个月，商船通行量五年激增五倍。俄、加两国强化《海洋法公约》第 234 条“冰封区域沿海国有权制定和执行非歧视性的法律和规章，以防止、减少和控制船只在专属经济区围冰封区域对海洋的污染”的规定。[6]加拿大通过国内立法《北方海航线水域航行规则》等法律对船舶设计标准、配备海图、是否适用俄罗斯所提供的破冰、引航服务等方面做出明确规定，与此同时《俄罗斯联邦商业航运法》更是要求船舶参与保险，或提供因船舶污染造成的损害所应承担民事责任的经济担保文件。[7]加拿大的《北极航运安全和污染防治条例》坚持《北极水域污染防治法案》（Arctic Waters Pollution Prevention Act）的“零排放”原则，禁止在北极航道水域排放任何污水，并对 SOLAS 发证的总吨位为

[2] 章成,杨嘉琪.北极航道环境治理的法律挑战与制度因应[J].华东理工大学学报(社会科学版),2024,39(06):135-145.

[3] 杨显滨.北极航道航行自由争端及我国的应对策略[J].政法论丛,2019,(06):88-100.

[4] 傅崐成，王泽林．北极航道加拿大法规汇编［M］．上海：上海交通大学出版社，2015．

[5] 李天生,伍方凌.论北极航道航行权的争议与未来[J].政法论丛,2023,(01):135-148.

[6]《联合国海洋法公约》第 234 条

[7] 谈谭：《俄罗斯北极航道国内法规与<联合国海洋法公约>的分歧及化解途径》，《上海交通大学学报》（哲学社会科学版）2017 年第 1 期

500 吨或以上的船舶在固定区域、时间航行时要求强制领航。[8]

合理的海洋权益固然应当被尊重，但是航行自由作为海洋自由这一公认国际法原则的衍生，则不应当在海洋权益的持续扩张之下完全失位。[9]北极沿海国以强制性的环境保护政策的来增加管辖，进而导致北极地区航行自由与生态环境保护失衡。在全球化与气候变化的背景下，对于追求资源开发和经济利益的同时，应考虑海洋环境的可持续性和国际航行的畅通，避免因开发活动对海洋生态系统和航行安全造成负面影响。

2023 年 8 月 24 日，日本政府无视国际社会的强烈质疑和反对，单方面强行启动福岛核事故污染水排海，预计 2023 年度分 4 次排海约 3.12 万吨，截至 9 月 11 日，第一批 7788 吨核污染水已完成排海。这一行为不仅对海洋生态和人类健康带来巨大风险，也对航运业（特别是主要国际航线（如东亚至北美/欧洲航线）造成了深远影响。在船舶航行方面，放射性物质使海洋区域变得危险，或将影响船舶航行安全，可能需要制定特殊的航行规则或限制。船舶压载水问题也愈发严峻。根据国际海事组织颁布《压载水管理公约》“为了通过控制和管理船舶压载水和沉积物以防止、最大限度地减少和消除有害水生物和病原体的转移。”若船舶在核污水排海海域抽水至压载舱后，在目的港排放，可能导致污染扩散。为了避免这样的风险。例如韩国规定，船舶应在进入韩国港口前 24 小时提交压载水报告表。(包括与压载水管理相关的详细信息,例如吸收、处理和排放等)。对于计划从日本东部六个县接收压载水后在韩国水域排放压载水的船舶。这些船只将在进入韩国港口之前在韩国管辖水域之外交换压载水。并且韩国海事人员将进行登船检查,检查压载水是否已更换。对于没有排放计划的船舶，需核实未排放情况，并验证压载水状况后才允许船舶离港。[10]

从航行自由与海洋环境保护的角度来看，沿海国需要平衡环境保护与其他国家的航行自由权利。一方面，海洋环境保护至关重要，沿海国肩负着守护近岸海域生态系统完整、保障海洋生物多样性繁衍栖息之所的重任。随着全球工业化进程加速，陆源污染、海上溢油、过度捕捞等问题纷至沓来，而日本核污水排海，给海洋生态带来了灾难性的潜在威胁。为应对这些挑战，沿海国不得不制定更为严格的海洋环境法规，限制船舶在敏感海域的某些作业，以最大程度降低人为活动对海洋环境的破坏。另一方面，尊重其他国家的航行自由权利同样不可忽视。基于《海洋法公约》框架之下，对于以单边规制和霸权主义为中心思想的国家行为，任何国家都应当坚决地予以抵制，以正当合理的手段维护自己的国家权利。

[8]《北极航运安全和污染防治条例》第 10 条第 1 款：除 500 吨或以上的货船或经认证符合 SOLAS 第一章要求的客船外，在附表一第 14 项所列期间以外，在附表一第 2 栏至第 17 栏所列船舶安全控制区航行的，船上必须有一名冰上领航员。

[9] 葛淼.“《联合国海洋法公约》的专属经济区争议——基于航行自由视角.”华南理工大学学报(社会科学版) 25.02(2023):115-124.doi:10.19366/j.cnki.1009-055X.2023.02.011.P11

[10] 韩国采取措施，限制抵港船舶来自日本的放射性压载水 https://www.cnss.com.cn/html/currentevents/20230901/350714.html

[11]沿海国若过度强调环境保护而不合理地限制他国船舶航行，如无端设置繁杂的通行手续、大面积封锁航道，势必引发国际航运秩序的混乱，阻碍全球经济交流与发展。

2、地缘政治与国家博弈

北极，这片被冰雪覆盖的神秘海域，在冷战的阴霾下成为了地缘政治角逐的前沿阵地。美苏两个超级大国对峙格局形成，全球战略布局延伸至北极地区，使得北极航道的航行态势变得错综复杂。

苏联凭借其广袤的北冰洋沿岸领土，将北极视为自家“后院”，出于军事防御与资源独占考量，在北冰洋沿岸部署了大量军事设施，构建起严密的防空、反潜网络，对北极航道实施高强度管控。[12]这一系例行为导致他国船只在北极航行自由受限，尤其是对于试图接近北极圈开展科研、勘探等非军事活动的外国船只，面临层层审批阻碍。如果未经许可擅自闯入苏联划定的管控区域，便可能遭遇军事驱逐甚至扣押。然而，以美国为首的西方国家并未退缩。因北极航道所具有的潜在商业价值、丰富的油气资源及独特的战略意义。当时美国地质调查局的数据显示北极地区储藏有大量天然气和石油资源，美国有企业开始尝试在北极地区进行石油勘探等活动，如 1970 年汉贝尔石油公司 “曼哈顿号” 和加拿大 “圣劳伦特号” 破冰船穿过格陵兰岛巴芬湾，搭建钻井平台输送原油。[13]

然而，一些北欧国家身处美苏两大阵营的夹缝之间，为了自身的发展利益，在北极航行受限的困境中“破冰”突围。利用自身对北极地区自然环境，以科研之名拓展地缘政治空间。冷战结束后，地缘博弈从未停止，各国对于北极地区的航行自由的与环境保护的争议也从未止息。

而今，随着乌克兰战争爆发，美国及其盟友以所谓 “维护地区安全与航行自由” 为由，加大对北极航道的监控力度。美国一直主张并支持航行自由原则，认为所有国家的船只都有权在公海上自由航行，这符合其利益和国际法原则。其声称的航行自由的自由是国际秩序的重要组成部分，同时是美国海军力量行使的核心，然而，这并不意味着会造成安全风险且不符合自由主义原则的军事主张应优先于外交和多边步骤。[14]美国在其“航行自由计划”(Freedom of Navigation Program) 下所定义的 “航行自由行动”包含了通过美国海军的军事船舶或飞机在美国认为沿海国“过度海洋主张”(excessive maritime claims) 的海域进行的航行或飞越。[15]

---

[11] 曲亚囡, 赵海毅.“论北极西北航道航行自由与环境保护的平衡路径.”海洋开发与管理 39.01(2022):3-11.doi:10.20016/j.cnki.hykfygl.2022.01.012.

[12] 俄国舰队第一强，防备美国它最忙，到底有多强？https://news.ifeng.com/c/7lb9DQyGPzl

[13] 北极，国际战略新高地《中国气象报》.https://www.cma.gov.cn/kppd/kppdsytj/201510/t20151021_295508.html

[14] AMITAI ETZIONI. Freedom of navigation assertions: the united states as the world’s policeman［J］. 2016 (3) : 501－517

[15] See Dennis Mandsager，“The U. S. Freedom of Navigation Program: Policy，Procedure，and Future ”，(1998) 72 International Law Studies 113，p. 117.

然而，美国在实践中对航行自由问题的态度存在一定程度的双重标准和强权主义。譬如，美国在利用所谓的“航行自由行动”反对中国在南海岛礁附近水域的领海主权与海洋权益主张时，其用语为抗议和挑战“对‘不享有’领海和领空的地物（例如低潮高地）所作的领海和领空主张(体现此种主张的行为和声明)”〔Territorial sea and airspace around features not so entitled (i. e. ， low-tide elevations) (Actions and statements indicating such a claim) 〕。[16]

从现行国际海洋法律秩序中，一些国家因实行“霸权主义”的国家政策所需，曲解《海洋法公约》的航行自由行动，背离公约的价值目标。[17]这种行为导致海上领土争端的增加，区域紧张局势加剧，并破坏了《海洋法公约》所规定的海洋权利和义务的平衡。直接侵犯了他国的航行自由，破坏了国际贸易和全球供应链的正常运行，影响了全球经济的稳定和发展。此外，以环境保护为名实施过度的海洋管制措施，实际上是为了扩展控制和影响力。

地缘政治紧张局势可能威胁国际航路的安全与畅通，因此航行自由原则显得尤为重要。所以，对与《海洋法公约》项下航行自由问题的态度存在一定程度的双重标准和强权主义。任何影响成员国主权或管辖海域内的航行权和其他自由的行使的。各利益相关国应积极主张在国际法项下的权利。

三、北极航行自由国际法调整面临的现实困境

1、航行自由历史与极地规则的冲突

“航行自由”的学说可以追溯到荷兰人雨果在 1609 年的《海洋自由论》书中提及的“大海不识主权者（Neque enim potuit natura dominos distinguere）”的法理主张，即任何人都平等地拥有海上自由通行和进行商业贸易的权利。[18]

直到 19 世纪初，海洋自由的秩序帮助实现了对海洋的控制，从而使其完成了我们这个星球的重新瓜分。[19]航行自由的重要性日益凸显，并在国际条约和惯例中得到强化。1958 年《公海公约》首次将航行自由列为公海四大自由之一，但未明确领海宽度（当时各国主张 3-12 海里不等），导致管辖权模糊。

20 世纪初，各国对航行自由的承认进一步巩固。二战后，随着联合国的成立，航行自由原则在《联合国海洋法公约》（以下简称《海洋法公约》中得到了更为系统和明确的规定。虽然《海洋法公约》第 87（1）a 款对于航行自由的权利加以法典化。但是从当前监管措施的分析表明，包括贸易、国际和平与安全以及社会和环境因素在内的广泛因素正在影响着以《海洋法公约》构建的航行自由、

[16] 安寿志,申钟秀.美国在南海“航行自由行动”的变化情势与相关国际法问题[J].国际法研究,2022,(03):52-71.
[17] 吕方园. 过度“航行自由”国家责任的逻辑证成——中国应对美国“航行自由”主张的策略选择[J]. 社会科学, 2021, (06): P111.
[18] GRITIUSS H, Frotius,Freedom of the Seas or the Right Which Belongs to the Dutch to Take Part in the East Indian Trade [M].translated by Ralph Van Deman，New York：Oxford University Press，1966：11.
[19] [德]卡尔·施密特著，林国基、周敏译：《陆地与海洋：古今之“法”变》，上海：华东师范大学出版社，2006 年版，第 43–95 页。

航运以及海洋生态环境在内的海事事务有关的政策。

而如今，现行国际海洋法律秩序中，一些国家因实行“霸权主义”的国家政策所需，曲解《海洋法公约》的航行自由行动，背离公约的价值目标。[20]在航行自由的掩护下，美国能够集结其占压倒优势的海上军事力量于各国的近海水域，肆意 对他国发动武装攻击（例如轰炸南联盟和利比亚）、加以封锁和制裁（例如对伊朗和朝鲜）或/和进行武力威胁。[21]

国际海事组织（IMO）2017 年生效的《极地规则》虽首次为极地航运设立全球标准，但其立法逻辑深陷技术治理陷阱与环保妥协困境。规则聚焦船舶硬件（如抗冰分级、双层船壳）和操作技术（如冰区导航员资质），却对生态保护采取“选择性失明”：在南极全面禁用重油（HFO）的同时，北极 HFO 禁令推迟至 2024 年，且允许符合分舱标准的船舶继续使用。依据航行自由宽泛定义，理论上各国船舶能在公海全域畅行无阻。但极地规则基于极地生态保护与船舶安全考量，圈定极地 “特别敏感区域”，如北极的部分北极熊栖息地、南极的企鹅繁育区周边海域，严禁船舶随意进入，对普通航线也常依据冰情、生态脆弱点规划 “推荐航道”，引导船舶避开高风险区。然而极地规则对于极地水域准入门槛，要求船舶持有船旗国签发极地船舶证书，该证书获取需船舶通过一系列严格技术检测、环保评估，船员全员完成极地专项培训并考核合格。

船舶在公海航行时环保监管主要依赖船旗国。但极地规则强化极地水域环保的统一监管，港口国可对抵港极地船舶进行深度环保检查，甚至在发现疑似违规时可滞留船舶。例如，若船舶燃油硫含量略超极地标准，即便符合船旗国规定，仍可能在极地港口被要求整改，船方会认为这是他国过度干涉其航行自由，造成两者在环保监管执行层面的矛盾。

强权政治下的管制对于环境保护政策的弱化或忽视，过度强调航行自由而忽略对环境的负面影响。在这种背景下，一些国家可能选择忽视或不履行国际法律和公约，这些法律和公约通常旨在保护环境和促进可持续发展，削弱了国际社会在应对环境问题上的共同承诺和努力。

2、各国环境安全规则对航行自由的争议

由于北极航道的国际法地位尚未达成一致，治理的主体和权利责任分配不明。北极沿海国希望通过制定环境安全规则来保护北极脆弱的生态环境、维护本国主权和管辖权；加拿大的《北极水域污染防治法》（Arctic Waters Pollution Prevention Act, AWPPA，1970 年）援引 UNCLOS 第 234 条“冰封区域”条款。适用于加拿大北极沿岸 100 海里内的专属区域（后扩展至 200 海里）。（The AWPPA proscribed the discharge of vessel-source "waste" in Arctic waters. The Act also authorized the

[20] 吕方园. 过度“航行自由”国家责任的逻辑证成——中国应对美国“航行自由”主张的策略选择[J]. 社会科学, 2021, (06): P111.

[21] 贺泳杰.航行自由原则：从霸权政治到国际法治[J].国际观察,2022,(01):76-103.

Governor in Council to establish "shipping safety control zones" in any area of the Arctic waters, make regulations relating to navigation in the zones, and deny entry into the zones. ） 禁止在北极水域排放来自船只的 “污染物”，在北极水域的任何区域建立 “航运安全控制区”，制定与控制区内航行有关的法规，并拒绝进入控制区。[22]《北方船舶交通服务区条例》（Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations, NORDREG，2010 年）（The regulations are designed to increase vessel safety, reduce marine pollution, and facilitate the movement of shipping traffic through Canadian Arctic waters. ）该法规旨在提高船舶安全，减少海洋污染，并为加拿大北极水域的航运交通提供便利。[23]（The rules require vessels to report information prior to entering, while operating within, and upon exiting Canada's northern waters. ）该规则要求船只在进入加拿大北部水域之前、在该水域内作业期间以及在离开该水域时报告相关信息。[24]要求所有进入加拿大北极水域的船舶必须提前报告航行计划，接受全程监控。

俄罗斯援引的 UNCLOS 第 234 条及国内《商船航运法》出台的《北方海航线水域航行规则》也要求驶入船舶履行不同时段的强制报告义务。[25]并配备俄方破冰船和引航员；按船舶冰级收取破冰服务费。同时挪威、格陵兰等国也出具相关的国内立法或条例，来争对船舶在北极航道航行进行了限制。以丹麦为例，随着格陵兰岛周围水域通航船舶的日益增多以及北极航道利益的日显重要，丹麦在

格陵兰水域对以格陵兰为航行目的地的船舶作出了更加具体的航行规制。[26]

沿海国提供诸如破冰引航的服务旨在确保船只安全，同时在一定程度上管理航道安全。然而，问题在于沿海国强制利用这些服务扩展其在公海上的管辖权，致使船舶在北极的航行自由受限。根据《海洋法公约》，公海属于全人类，没有国家拥有独立主权。尽管公约要求沿海国保护其领海和专属经济区的安全，但不能侵犯公海的航行自由权利。在保护海洋环境的同时，保障国际航路通畅也是关键议题。

四、北极航行自由与环境保护的平衡路径研究

1、国际法的构建

关于航行权利和其他自由的规定是《海洋法公约》的支柱，因为它们促进了国际贸易、通信、安全和海上运输。此外，对于国际法律秩序和适用于海洋的法治的有效运作至关重要。这些权利和自由与公约中许多旨在保护和保全海洋环境的条款相辅相成。《海洋法公约》不仅保障航行自由，还包含了许多保护和保全

[22] Kraska, James. "Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (Nordreg) and the Law of the Sea, The." International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 30, no. 2, 2015, pp. 226.
[23] Canadian Coast Guard, Vessel Traffic Reporting Arctic Canada Traffic Zone (NORDREG).
[24] Kraska, James. "Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (Nordreg) and the Law of the Sea, The." International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 30, no. 2, 2015, pp. 232.
[25] 章成：《人类命运共同体视阈下的北极航道治理规则革新》，《中国海商法研究》2022 年第 2 期。
[26] 王泽林．北极航道法律地位研究［M．上海: 上海交通大学出版社，2014: 67-68．

海洋环境的条款。通过这些条款，公约确保了在行使航行自由的同时，减少对海洋生态系统的负面影响。

《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系，公约第 192 和 193 条，从权利和义务的角度阐述对于海洋和环境的保护。第 194、195、196 条从海洋污染防治的角度要求各国采取措施防止、减少和控制海洋污染，包括来自船舶的污染。[27]并且《海洋法公约》对“污染”一词的定义非常宽泛，涵盖了将物质或能量引入包括河口在内的海洋环境，导致或可能导致以下严重影响：损害生物资源和海洋生物，危害人类健康，妨碍捕鱼和其他合法海上活动（包括航行），损害海水的使用质量，以及破坏环境的。[28]这种广泛的定义反映了《海洋法公约》在应对海洋污染问题上的全面性和前瞻性，强调了多方面的环境保护需求。《海洋法公约》虽采取“要求”一类以供诚意履行的法律义务形式的表述，但这并不影响各国在适用条款规定时的行动自由，开展合作保护海洋环境的性质根源仍为鼓励性而非强制性。[29]这意味着各国有自主权决定如何履行其义务，并采取适当的措施来保护和保全海洋环境。这种鼓励性的性质反映了公约的协商性质，允许各国根据自身的情况和利益采取灵活的行动。通过促进国际合作和协商，共同保护海洋环境，而不是通过强制性的法律手段来限制国家的行为。

厘清《海洋法公约》“冰封条款”的界限。北极沿岸国以“冰封条款”来突破对于北极航道的管辖。《海洋法公约》（UNCLOS）第 234 条“冰封条款”赋予沿海国在专属经济区内对“一年中大部分时间冰封”区域的特殊环保管辖权，但北极变暖导致冰封期缩短，俄、加是否仍可以行使特殊管辖。此外，UNCLOS 第 37-44 条的“过境通行权”应优先于沿海国管辖权。俄、加援引第 234 条，主张其作为“特别法”可覆盖国际海峡，而航行自由阵营强调过境通行权不可限制。俄、加将规则延伸至其主张的“内水”或国际海峡（如西北航道），超出第 234 条限定的专属经济区的范围，进一步激化管辖权冲突。根据国际法院就科孚海峡案作出的判决，国际海峡的认定强调地理条件以及“被用于国际航行这一事实”[30]虽然北极航道尚未经国际司法裁决定性，但鉴于北极航道 “被用于国际航行这一事实“愈发显著，随着全球气候变暖，冰川消融加速，过往商船数量逐年递增，来自不同国家的各类船只频繁穿梭其间。合理的环境保护政策应该支持，但是以环境保护来超越管辖权的行使应限制。北极沿海国应依据海洋法中关于国际海峡、公海航行自由等原则，应保障对于北极航道船舶各国船舶的无害通过权，反对沿海国过度的管辖限制。

[27] 参见《联合国海洋法公约》第 192、193、194、195、196 条。
[28] 参见《联合国海洋法公约》第 1 条第 4 款。
[29] 周江,徐若思. “《联合国海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系演变及中国应对.” 中国海商法研究 33. 02 (2022): P26.
[30] J.J. Solski. New Legal Developments in the Russian Regulation of Navigation in the Northern Sea Route . Arctic Review on law and Politics ,2013 .(4)

基于《海洋法公约》实施生态系统方法的海洋资源管理。在海洋生态区域层面的应用中，基于《海洋法公约》确立的海洋管辖原则，倡导采用生态系统方法管理海洋资源。这一方法考虑到生态系统内各组成部分之间的相互依赖关系和相互作用，以确保资源的可持续利用和生态系统的健康。然而，海洋生态系统的空间范围往往与各国及第三国的海洋边界并不完全一致。因此，解决海洋生态系统健康问题的方法需要更加综合的考量。在很大程度上，这需要采用跨界和综合的监管手段，基于《海洋法公约》中对于生态区域的方法转化为连贯的政策建议和立法行动。才能更全面地应对人类活动对海洋环境造成的累积影响。

针对于海洋环境的保护《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》旨在防止船舶将废物和其他有害物质倾倒到海洋中，以减少海洋污染。其主要论述包括：公约禁止船舶将任何类型的废物和其他有害物质倾倒到海洋中，无论是故意的还是非故意的。[31]要求船舶在安全的地方处理其产生的废物和其他有害物质，以防止其对海洋环境造成污染。《关于 1973 年国际防止船舶造成海洋污染公约的 1978 年议定书》（即 MARPOL 73/78 公约）进一步加强了对船舶污染的控制和管理。规定了船舶排放的各种污染物质的限制标准。并且在船舶造成海洋污染事件发生时的应急应对程序和措施，包括油污清理和灾难管理等。

2、双边与多边合作的模式

在当前全球化和复杂的地缘政治环境下，应该通过跨国合作机制，促进环境安全和可持续发展议程的实施。深入理解环境安全的概念，并将其与各国的共同利益相结合。平衡局面的构建就是要为多方力量不断地寻找新的沟通窗口，加强“和平国际”意识的主导力量，构建矛盾解决的多元化途径。[32]国际环境保护机制与重要国家利益之间并不存在真正的矛盾。相反，国际合作不仅是确保一个国家长期可持续获得重要资源的途径，也是推动全球环境保护和可持续发展的基石。处理环境问题往往需要各国共同行动，超越单一国家的利益，以维护共同的生态安全。要实现平衡，需通过双边与多边合作模式协同推进。在双边层面，北极国家间通过灵活协议化解矛盾。2018 年中国发表了首份北极政策文件《中国的北极政策》白皮书，中国以此为依托与俄罗斯共建“冰上丝绸之路”，深化北极航道以及北极区域的能源开发利用。2024 年 5 月发布的《中华人民共和国和俄罗斯联邦在两国建交 75 周年之际关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》指出，中俄将在北极开展互利合作，保护生态系统，打造北极航道为国际运输走廊。在能源方面，双方持续推进战略合作，保障能源安全，深化石油、天然气等领域合作，推进大型项目落实，并在可再生能源等领域加强合作。[33]非北极

[31] 参见《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》第 4 条。

[32] 曲亚囡, 赵海毅.“论北极西北航道航行自由与环境保护的平衡路径.”海洋开发与管理 39.01(2022):3-11.doi:10.20016/j.cnki.hykfygl.2022.01.012.

[33] 中华人民共和国和俄罗斯联邦在两国建交 75 周年之际关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202405/content_6951404.htm

国家与北极国家的合作也可突破僵局，如欧盟与挪威联合研发 LNG 动力破冰船技术，降低碳排放的同时保障航行效率。此类双边机制以务实态度聚焦具体问题，避免主权争议泛化。

多边合作框架则为平衡提供制度性保障。北极理事会作为北极地区最重要的政府间论坛，汇聚了北极八国及众多原住民组织等利益相关方。北极理事会通过《北极海洋油污预防与反应合作协定》统一八国油污应急标准。各成员国依据协定共同出资建立油污应急储备库，分布在北极航道关键节点，储备专业清理设备和物资，并定期组织联合油污应急演练，提升应对突发环境事件的能力。国际海事组织（IMO）的《极地规则》强制船舶满足环保设计标准，禁止使用重油，缓解各国单边立法冲突。在航行管理上，对北极航道的通航能力、环境承载阈值进行科学评估，为制定统一的航行规则提供数据支撑，确保各国船舶在北极航行时遵循生态友好原则。

五、中国极地航行自由权国际话语权体系构建

中国作为“近北极国家”和全球航运大国，同时也是北极理事会正式观察员国，在北极航道开发与全球极地治理中具有重要意义。为突破北极国家强化主权管辖与非北极国家争夺规则主导权的困局，中国需以“规则-技术-合作”三维联动构建话语权体系。在法律层面，中国可联合新兴航运国推动国际法解释权再平衡，例如在 IMO 框架下倡导“航行自由与环保责任对等”原则，在国际舞台上积极推动对于《海洋法公约》第 234 条“冰封条款”的表述清晰，引入冰封期动态评估机制，防止俄、加等国以环保之名行航道垄断之实。面对地缘博弈风险，中国需完善法律工具箱，研究《海洋法公约》中条款对于“过度管辖”反制，并前瞻布局西北航道与穿极航线，形成多航道战略纵深。

中国与俄罗斯、加拿大、挪威等北极沿海国建立常态化的外交磋商机制，就北极航道合作、环境保护、资源开发等议题深入交流。在北极航道利用上，与俄罗斯深化“冰上丝绸之路”能源-航道捆绑合作，换取北方海航线简化通行程序；以“一带一路”为基础构建从双边到多边合作体系，借鉴 “一带一路” 沿线国际合作成功经验，提出兼顾沿海国权益与国际航运需求的方案，是落实中国在极地话语落地的实践载体。推动《极地规则》的完善，结合 “一带一路”航运实践反馈，提出针对极地航行不同冰级船舶限制、以及对于极地环境生态保护的强制性规定。抵制一套规则下，两种执行模式，确保规则既保障航行自由又贴合极地环境保护的需求。同时，与发展中国家结成规则制定联盟，争取在 IMO 规则制定中更多倾斜政策，如技术援助、资金扶持等，提升中国及发展中国家整体在极地航行规则领域的影响力，主导规则走向。同时，引导中远海运等企业加入国际绿色航运联盟，通过商业实践推广中国标准；支持科研机构与环保组织发布独立生态报告，塑造负责任大国形象。通过规则、技术与合作网络的相互赋能，中国正从北极治

理的“边缘参与者”转向“体系共建者”，为重塑极地航行自由权格局注入新变量。

2025年中国国际法学会年会

论共商共建共享治理原则对国家管辖范围外海洋遗传资源惠益分享模式的完善

喻婷钰*

湘潭大学法学学部

摘要：当前国家管辖范围外海洋遗传资源的货币、非货币及混合惠益分享模式面临法律定性模糊、执行动力不足、结构性失衡等深层次问题。该文依据海洋命运共同体下共商共建共享原则提出建立包容性协商机制化解“人类共同继承财产原则”适用分歧[1]，通过弹性制度设计破解惠益追踪系统建设难题，通过差异化互惠框架平衡科技创新与公平分配。旨在推动国际海洋治理范式的系统性转型，为构建公平、包容、可持续的海洋命运共同体做出贡献。

关键词：惠益分享模式　共商共建共享原则　海洋命运共同体

一、现存惠益分享模式

（一）货币惠益分享模式

1、货币惠益分享模式的概念及国际法依据

货币惠益分享模式（Monetary Benefit-Sharing Model）是指通过经济手段，将国家管辖范围外区域（Areas Beyond National Jurisdiction,ABNJ）海洋遗传资源（Marine Genetic Resources,MGRs）的开发收益，以资金形式分配给国际社会（尤其是发展中国家）的制度安排。其核心目标是实现资源利用的公平性和可持续性，确保全人类（特别是资源匮乏国家）能够从深海和公海生物资源的商业化利用中获益。货币惠益分享模式的法律依据主要根植于国际海洋法和生物多样性治理框架的核心原则与条款。[2]《联合国海洋法公约》（UNCLOS）第136条确立的“人类共同继承财产原则”为公海及国际海底区域资源的公平惠益分配提供了基础性法律支撑，而第140条则明确规定了资源开发收益的分享义务，尽管该条款最初针对矿产资源，但其法理逻辑可延伸适用于海洋遗传资源。《生物多样性公约》（CBD）体系下的“获取与惠益分享”（ABS）原则虽主要规范国家管辖范围内的遗传资源，但其构建的货币与非货币惠益分享机制为国家管辖范围外区域（ABNJ）的制度设计提供了重要参考。正在谈判中的《国家管辖范围外区域海洋生物多样性协定》（BBNJ）进一步探讨了将货币惠益分享机制具体化的可行性，旨在建立具有法律约束力的国际规则体系。

* 喻婷钰，湘潭大学法学学部硕士研究生，电子邮箱：1214447009@qq.com

[1] 王传良,张晏瑜.人类命运共同体理念与现代海洋法的发展——以“BBNJ国际协定”的制订为视角[J].江苏大学学报(社会科学版),2023,25(01):73-85.DOI:10.13317/j.

[2] Freestone, D. The Common Heritage of Mankind: Time for a Reappraisal?. Ocean Development & International Law, 2020，52(2), 98-117.

货币惠益分享模式的建立源于全球海洋治理中对公平与正义的追求。在国家管辖范围外区域，海洋遗传资源的开发利用长期存在着利益分配失衡的问题，发达国家凭借其资金和技术优势往往能够独占资源开发的收益，而发展中国家则难以从中获益。[3]这种不平等现象不仅违背了国际社会共同发展的理念，也不符合《联合国海洋法公约》所倡导的人类共同继承财产原则。通过建立货币惠益分享机制，可以确保所有国家，特别是发展中国家和小岛屿国家，能够公平地分享海洋遗传资源带来的经济利益。从实践角度来看，货币惠益分享模式能够提供明确且可执行的利益分配机制。相较于非货币形式的惠益分享，如技术转让或能力建设，货币形式的分享更容易量化、监督和执行。这种机制能够为国际社会提供稳定的资金来源，用于支持全球海洋保护、科学研究以及发展中国家的能力建设。同时，通过经济手段的调节，可以更好地平衡资源开发与保护之间的关系，促进海洋遗传资源的可持续利用。此外，货币惠益分享模式有助于增强国际法律制度的约束力和有效性。在缺乏有效监管机制的情况下，海洋遗传资源的开发利用往往处于无序状态，容易导致资源过度开发和不公平竞争。通过建立强制性的货币分享制度，可以为资源开发行为设定明确的经济责任，促使开发主体更加审慎地对待海洋遗传资源的利用。这不仅能够维护国际海洋秩序的稳定，也有助于推动全球海洋治理体系的完善和发展。[4]

2、货币惠益分享模式的缺陷

货币惠益分享模式在理论和实践层面都面临着诸多争议与挑战。从法律角度来看，关于国家管辖范围外海洋遗传资源是否适用“人类共同继承财产原则”存在根本分歧，这一争议在 BBNJ 政府间谈判中表现得尤为明显。[5]发达国家倾向于主张公海自由原则，认为货币分享机制可能构成对科研自由的限制，而发展中国家则坚持要求建立强制性的惠益分享制度，这种南北分歧在联合国大会关于海洋法的讨论中持续存在。关于 BBNJ 是否适用“人类共同继承财产原则”的分歧，本质上是两种治理理念的对立：一方强调资源开发的普惠性价值，主张建立具有再分配功能的国际制度；另一方则坚持科研自由的优先性，维护既有海洋秩序下的既得利益。这种价值冲突在 UNCLOS 谈判时即已存在，随着生物技术进步而日益凸显。现行国际法框架对 BBNJ 法律属性存在规范空白。《联合国海洋法公约》第 136 条确立的“人类共同继承财产原则”主要针对矿产资源，其能否类推适用于生物资源存在解释分歧。这种规范不确定性导致各国基于自身利益采取选择性解释策略。[6]

---

[3] Tladi, D. The Common Heritage of Mankind in the 21st Century. Brill Nijhoff.2020

[4] 刘惠荣.《国际海洋法前沿问题研究》. 社会科学文献出版社.2021

[5] 张磊.人类命运共同体视域下的国际海洋法发展[J].中国法学,2020,(4):156-175.

[6] United Nations "The Ocean and the Law of the Sea". https://www.un.org/depts/los/

执行层面的挑战同样不容忽视。海洋遗传资源的开发利用往往涉及复杂的价值链，从样本采集到商业化应用需要经历多个环节，这使得收益核算和追踪变得异常困难。此外，现有国际机构在监管能力上的局限性也制约着货币分享机制的有效实施，国际海底管理局的经验表明，建立一个覆盖全球的监测和执行体系需要巨大的制度建设和财政投入。这种执行难度可能导致惠益分享流于形式，无法真正实现其预期的公平目标。

经济层面货币惠益分享也可能产生意想不到的负面效应。过高的特许权使用费或专利分享要求可能增加科研成本，进而抑制对海洋生物多样性的探索和研究。特别是在基础研究领域，严格的货币分享要求可能阻碍学术机构和小型企业的参与，这与促进科学发展的国际共识相违背。同时，如何确保分享的资金得到合理分配和使用也是亟待解决的问题，历史上一些国际发展基金的运作经验表明，缺乏透明度和问责机制可能导致资金使用效率低下。

（二）非货币惠益分享模式

1、非货币惠益分享模式的概念及国际法依据

非货币惠益分享模式（Non-monetary Benefit-sharing Model）是指通过非经济性方式实现海洋遗传资源开发利用成果公平分配的制度安排。该模式的核心特征在于强调知识、技术和能力的共享与转移，而非直接的经济利益分配。其法律基础主要源自《生物多样性公约》第 15 条和第 19 条关于技术转让和科学合作的规定，以及《联合国海洋法公约》第 244 条关于海洋科学研究国际合作的要求。

非货币惠益分享模式的必要性植根于海洋遗传资源开发的特殊性和国际合作的本质要求。海洋遗传资源的研究往往具有基础性、长期性的特点，在商业化应用前需要经历漫长的科研探索过程。在这一阶段，传统的货币惠益分享机制难以适用，而非货币形式的合作共享能够更好地促进科学知识的积累和创新突破。通过建立开放的数据共享平台和科研合作网络，可以避免重复研究，提高全球海洋科研的整体效率，这种知识共享机制对于理解海洋生物多样性、应对海洋气候变化等全球性挑战具有不可替代的价值。[7]从国际公平发展的角度来看，非货币惠益分享更注重能力建设的根本性提升。单纯的经济补偿往往只能带来短期效益，而技术转让、人才培养等非货币形式能够帮助发展中国家建立自主科研体系，实现真正的可持续发展。特别是在海洋生物技术领域，发达国家积累的科研经验和方法论对发展中国家具有重要借鉴意义。这种“授人以渔”的模式符合《联合国海洋法公约》促进发展中国家有效参与海洋科研的宗旨，有助于缩小全球海洋科技领域的南北差距。[8]

[7] 贾宇.《海洋命运共同体理论与实践》.法律出版社.2018

[8] 王翰灵. BBNJ 国际协定谈判与海洋命运共同体构建. 国际法研究,2019, (5), 3-18.

2、非货币惠益分享模式的缺陷

非货币惠益分享模式虽然具有理论上的合理性，但在国际实践中面临着深刻的实施困境和结构性矛盾。该模式最大的争议在于其自愿性本质导致的执行效力不足，发达国家往往以知识产权保护和技术保密为由，规避实质性的技术转让和科研合作。《名古屋议定书》实施十年的经验表明，非货币惠益分享条款经常沦为政治宣言，缺乏具体的履行标准和监督机制。发展中国家普遍质疑这种“软性”安排的实际效果，认为其难以改变既有技术垄断格局。

从技术操作层面看，非货币惠益分享面临难以量化的评估难题。与货币收益的明确计量不同，技术转让的深度、数据共享的质量等关键指标缺乏国际公认的衡量标准。这导致相关承诺容易流于形式，比如发达国家提供的所谓“技术培训”可能仅包含基础性内容，无法真正提升受援国的自主创新能力。同时，科研机构与私营企业间的利益分歧也阻碍着实质性合作，学术界的开放共享理念常与企业的商业机密保护需求产生冲突。

更深层次的矛盾在于国际科技治理体系的结构性失衡。现行知识产权制度事实上构成了技术转移的制度性壁垒，TRIPS 协定确立的专利保护标准使发展中国家难以突破技术封锁。而海洋生物技术领域的“数字序列信息”争议更凸显了这一困境，发达国家通过基因数据库的变相控制，实际上架空了传统惠益分享框架。这种结构性矛盾使得非货币惠益分享陷入悖论：既要维持激励创新的知识产权体系，又要实现技术普惠的全球治理目标，二者的平衡点至今尚未找到。

（三）混合惠益分享模式

1、混合惠益分享模式的概念及国际法依据

混合惠益分享模式（Hybrid Benefit-sharing Model）是针对国家管辖范围外海洋遗传资源管理提出的综合性制度安排，其核心特征在于有机整合货币与非货币两种惠益分享机制，根据资源开发的不同阶段和用途实施差异化分配方案。该模式的法律基础融合了《联合国海洋法公约》第 140 条的货币分享义务与第 244 条的非货币合作要求，同时吸收了《名古屋议定书》第 5 条关于“组合式惠益”的立法技术。[9]在制度设计上，混合模式采用动态分层架构：在科研探索阶段主要适用非货币机制（如数据公开、技术合作），当进入商业化应用阶段则自动触发货币义务（如特许权使用费、专利收益分享）。这种设计既避免了早期研究负担过重，又能确保后续商业收益的公平分配。实施载体通常包括双轨制基金体系——设立科学合作基金（接受非货币贡献）与惠益分配基金（管理货币收益），两者通过国际管理机构协同运作。

[9] Rothwell, D. R., et al. The Oxford Handbook of the Law of the Sea. Oxford University Press.2015

混合惠益分享模式的必要性源于海洋遗传资源开发的特殊性和国际治理的现实需求。海洋遗传资源的开发利用往往呈现阶段性特征，从基础研究到商业化应用需要经历漫长的过程。单纯的货币或非货币模式都难以全面覆盖这一复杂价值链，而混合模式通过动态调整惠益分享方式，能够在科研阶段促进知识共享，在商业化阶段确保经济回报。这种灵活性既符合科学研究的开放性原则，又能保障发展中国家的实质性利益，体现了《联合国海洋法公约》对人类共同继承财产原则和公海自由原则的平衡。[10]

从国际治理实践来看，混合模式能够有效弥补单一机制的固有缺陷。非货币分享虽然有利于科研合作，但缺乏强制约束力；货币分享虽然具有执行力，但可能抑制早期研究。混合方案通过建立“科研友好型”的渐进式义务体系，既避免了过早施加经济负担阻碍科学探索，又通过后续商业化阶段的收益分配确保了制度实效性。这种设计特别契合海洋遗传资源开发的不确定性特点，当资源价值尚不明确时侧重能力建设，待价值显现后转为经济补偿。

更深层的价值在于，混合模式为化解南北分歧提供了可行性路径。发展中国家关注的实质性惠益与发达国家维护的科研自由，在分层框架下找到了共存空间。通过将货币义务限定在商业化阶段，既承认了公海科研自由的基本权利，又落实了人类共同继承财产的法律要求。这种平衡不仅有助于 BBNJ 协定的达成，更将为构建公平合理的国际海洋秩序提供制度范本。随着“蓝色经济”的快速发展，混合惠益分享机制有望成为协调科研创新与公平分配的关键治理工具。

2、混合惠益分享模式的缺陷

混合惠益分享模式虽然理论上具有平衡优势，但在国际谈判和实施层面仍面临深刻分歧。发达国家与发展中国家对“商业化阶段”的界定标准存在根本性争议，前者主张严格限定为直接销售遗传资源衍生产品，后者则要求将专利申报、研发合作等前置环节也纳入货币分享触发点。这种认定标准的模糊性导致混合模式的核心机制——阶段转换规则难以形成共识，欧盟提出的“销售额 5%门槛”方案遭到非洲集团的明确反对。更本质的冲突在于，混合模式试图调和“人类共同继承财产”与“公海自由”两种对立法律原则，这种法理上的内在张力在 ISA 深海采矿规章制定过程中已显现出实践困境。

技术执行层面的复杂性构成另一重挑战。建立全生命周期的惠益追踪系统需要解决三大难题：如何鉴别科研用途与商业应用的界限，如何监控跨国企业通过离岸公司规避货币义务，以及如何处理日益增多的数字序列信息（DSI）这类新型资源形态。现有国际机构中，既缺乏像 WTO 那样的贸易监管能力，也不具备 WIPO 那样的专业知识产权评估体系，致使混合方案中的货币兑现机

[10] International Seabed Authority. (2023). "Marine Genetic Resources". https://www.isa.org.jm/

制面临执行真空。尤其当涉及产学研复合型项目时，基础研究论文发表与专利应用的交叉性使得惠益分类几乎不可操作。

混合惠益分享模式从另一角度同样会造成国际科技治理体系的结构性失衡。混合模式预设的“先技术合作后经济分享”路径，实际上默认了发达国家在前期研发中的主导地位。这种隐含的技术等级制可能强化而非削弱现有的知识权力结构，正如 TRIPS 协定实施三十年来的经验所示，形式上的惠益分享往往固化而非改变了南北技术差距。同时，私营部门对混合模式的抵触情绪日益明显，跨国生物科技公司通过游说团体施压，要求将“自愿合作”条款作为强制货币化的前提条件，这种资本力量的干预可能使混合模式最终沦为象征性妥协。

二、共商共建共享原则对现存惠益分享模式的完善

（一）共商共建共享的治理原则对货币惠益分享模式的完善

1.1 解决“人类共同继承财产原则”适用分歧问题。

通过共商机制建立包容性对话平台，使发展中国家主张的资源普惠性与发达国家维护的科研自由能够在充分协商中找到平衡点，避免非此即彼的立场对抗。这种协商民主路径有助于各方在程序正义基础上形成新的价值共识，为法律属性的确定创造有利条件。

共建原则为化解分歧提供了弹性化的制度设计方案。其允许在坚持“人类共同继承财产”基本原则的同时，设计差异化的实施规则和过渡性安排，既维护了国际社会的整体利益，又照顾到不同国家的发展需求。这种灵活性处理能够有效缓解规范适用中的刚性冲突，为争议解决创造制度空间。

共享原则通过重构利益分配逻辑弥合根本分歧。其倡导的“差异化互惠”理念既承认技术领先者的创新收益权，又保障资源利用者的发展机会权，同时兼顾生态系统的可持续性，实现了多元价值的有机统一。这种包容性框架超越了传统的主权逻辑之争，为 BBNJ 法律地位的确定提供了更具说服力的理论基础。[11]

1.2 解决货币惠益分享模式的执行难问题。

通过共商机制构建多利益攸关方参与的协商平台，能够针对特许权计算、资金监管等执行痛点制定更具可操作性的实施细则，同时增强规则制定的民主性与可接受度。这种包容性决策过程有助于化解传统执行中因规则刚性导致的抵触情绪，为制度实施奠定共识基础。

共建原则通过责任重构破解执行碎片化困境。其倡导建立国际组织、区域机制与国家机构的三级协同网络，明确划分标准制定、日常监管与具体实施等环节的权责配置，同时设立专业技术机构提供统一指导。这种分工协作体系能够有效整合分散的执行资源，解决监管真空与职能重叠并存的制度性障碍。

[11] 中华人民共和国外交部. “推动构建海洋命运共同体”. https://www.fmprc.gov.cn/

共享原则以利益平衡提升执行可持续性。通过设计差异化缴费标准与发展基金相结合的资金机制，既确保商业化主体的合理负担，又保障发展中国家的能力建设需求，形成激励相容的执行动力。这种互利共赢的分配框架能够增强各方主动履约的意愿，从根本上改善货币惠益分享制度的实施效能。

1.3 解决货币惠益分享模式带来的经济失衡问题。

通过共商机制建立多方参与的定价协商平台，能够基于资源开发的不同阶段和商业价值，制定差异化的特许权费计算标准，既避免过度增加科研机构的经济负担，又确保商业化应用的合理回报。这种动态平衡机制有效缓解了传统固定费率制度下的经济压力传导问题。

共建原则通过优化资金循环体系提升经济可持续性。其倡导建立国际监管基金与区域发展基金的双层架构，将征收的货币收益定向用于支持发展中国家的海洋科技能力建设，形成“取之于海、用之于海”的良性循环。这种制度设计既保障了资金来源的稳定性，又提高了资金使用的靶向性，破解了传统模式下资金沉淀与需求缺口并存的结构性矛盾。

共享原则以包容性发展理念重构经济利益分配格局。通过设置商业化收益的阶梯式分享比例，并配套技术转让优惠条款，在保障创新主体合理收益的同时，促进海洋生物技术向发展中国家扩散。这种互利共赢的经济安排超越了零和博弈思维，使货币惠益分享从单纯的利益再分配工具转变为可持续发展的促进机制。

（二）共商共建共享的治理原则对非货币惠益分享模式的完善

2.1 解决非货币惠益分享模式执行动力不足问题。

这一原则通过重构国际海洋治理的价值基础和实施路径，能够从根本上改变当前非货币惠益分享流于形式的困境。其核心在于建立基于共同责任和互利共赢的新型合作范式，通过制度创新将原本松散的技术合作转化为具有约束力和可持续性的国际义务体系。共商原则强调通过平等协商确立各方都能接受的执行标准，这种程序正义不仅增强了规则的合法性，更重要的是使参与主体在决策过程中形成内在认同，从而转化为自觉的执行动力。共建原则着眼于构建多元主体共同参与的实施网络，通过明确各类机构在技术转移、能力建设和数据共享中的具体职责，形成环环相扣的责任链条，有效解决了传统模式下责任虚化的问题。共享原则则通过建立互利共赢的激励机制，使技术输出方在履行义务的同时也能获得声誉提升、市场准入等实质性回报，从而形成持续参与的内在动力。

在具体实施层面，共商共建共享原则指导下的解决方案呈现出三个鲜明特征：首先是义务设定的精确化，通过建立技术转让指数、数据共享比例等量化指标，将原本模糊的道德承诺转化为可考核的具体要求；其次是执行机制的协同化，构建国际组织、区域机构、国家部门和科研实体多方联动的实施网络，

形成覆盖技术转移全过程的监督体系；最后是保障措施的多元化，将履约情况与科研准入、市场机会等实质性利益挂钩，通过正反双向激励确保制度的持久运行。这种制度设计既保持了必要的约束力，又避免了强制性手段可能引发的抵触情绪，在保障执行效果的同时维护了国际合作的良好氛围。

更深层次的创新在于，共商共建共享原则将非货币惠益分享从单纯的技术合作提升为综合性发展机制。通过将技术转移与能力建设、人才培养、制度完善等长期发展目标有机结合，使短期性的资源交换转化为可持续的发展能力。这种转变不仅解决了执行动力不足的表层问题，更触及了南北技术鸿沟这一深层矛盾，为构建更加公平合理的国际海洋治理秩序提供了实践路径。在这一框架下，非货币惠益分享不再是发达国家的单方施予，而是基于共同利益的技术合作，这种平等互利的属性从根本上保障了制度的生命力和有效性。

2.2 解决非货币惠益分享模式的量化评估难题。

这一原则通过重构评估体系的价值基础和运行逻辑，突破了传统量化方法面临的困境。其核心在于建立兼具科学性和包容性的评估框架，将原本难以量化的技术转让、能力建设等非货币惠益转化为可测量、可比较的指标体系。共商原则强调通过多方协商确立评估标准，这种参与式决策机制既确保了指标设计的专业性，又兼顾了不同发展水平国家的特殊需求，使评估标准获得广泛认同。共建原则着眼于构建多元主体共同参与的评估网络，通过整合国际组织、专业机构和发展主体的评估能力，形成覆盖数据采集、分析验证和结果应用的全链条评估体系。共享原则则通过建立评估结果的互认共享机制，使量化评估不仅服务于监督考核，更成为优化资源配置、促进经验交流的重要工具。

在技术路径上，该解决方案的创新性体现在三个维度：首先是评估指标的体系化设计，通过建立“投入-过程-产出-影响”的多层次评估框架，将抽象的技术合作转化为具体的可观测变量。如将技术转让分解为设备支持、人员培训、专利共享等可量化要素，并设置差异化的权重系数。其次是评估方法的混合运用，在量化数据基础上结合质性分析，既通过统计方法衡量技术转移的数量规模，又通过案例研究评估其实际效果。最后是评估机制的动态调整，建立定期修订程序，根据技术发展水平和实施环境变化不断优化评估标准，保持指标体系的科学性和适用性。

更深层的制度创新在于，共商共建共享原则将量化评估从单纯的监督工具转变为促进合作的治理手段。通过建立评估结果与科研准入、资金支持等激励措施的关联机制，使量化评估成为推动实质性合作的杠杆。同时，强调评估过程中的能力建设，帮助发展中国家建立自主评估能力，从根本上解决评估依赖问题。这种治理思路超越了技术层面的指标设计，通过制度创新构建了评估与

执行的良性互动关系，使量化评估真正成为提升非货币惠益分享实效的有力工具。

2.3 解决非货币惠益分享中国际科技治理体系的结构性失衡问题。

这一原则直面当前全球科技治理中存在的权力垄断和知识鸿沟问题，通过重塑治理主体间的关系结构和互动模式，构建更加公平、包容的国际科技治理新秩序。其理论突破在于将原本单向度的技术转移转变为双向互惠的知识共创，将零和博弈的竞争逻辑转化为正和博弈的合作逻辑。共商原则通过建立真正平等的科技治理对话平台，打破发达国家在规则制定中的话语垄断，使发展中国家能够实质性地参与技术标准、知识产权等核心议题的决策过程。这种参与不是形式上的席位分配，而是通过创设专业支持机制、建立前期能力培养计划等方式，确保各方具备实质参与的能力基础。共建原则着眼于重构全球科技创新网络，通过设立联合研发基金、共建区域技术转移中心等制度安排，改变知识生产的地理分布和权力结构。其创新性在于将技术合作从后期的成果分享前移至前期的共同创造，从根本上改变发展中国家在创新链中的边缘位置。

在制度设计上，该方案的核心在于建立知识权力的制衡机制。一方面通过强制性的技术披露要求打破信息不对称，另一方面通过建立公共科技知识库降低技术获取门槛。同时创新知识产权制度，设计特殊的发展条款，为发展中国家提供必要的政策空间。这些制度安排不是简单地对既有体系进行修补，而是通过结构性改革重塑全球科技治理的底层逻辑。共享原则则通过建立科技收益的再分配机制，将部分创新红利转化为全球公共产品，用于支持基础研究、人才培养和机构能力建设。这种共享不是慈善性质的援助，而是基于共同利益和共同责任的制度安排，其创新性在于建立了科技发展与收益分配的良性循环机制。

更深层次的变革在于，共商共建共享原则将科技治理从技术层面的问题解决提升为发展范式的系统性转变。通过将非货币惠益分享纳入国家创新体系建设，促进科技政策与发展战略的深度融合。这种转变使技术合作不再是孤立的活动，而成为国家发展路径的重要组成部分。[12]同时，通过建立科技治理与社会发展的联结机制，确保科技创新服务于更广泛的可持续发展目标。这种整体性的治理思路，能够从根本上破解结构性失衡的困境，构建更具韧性和包容性的国际科技治理体系。

（三）共商共建共享的治理原则对混合惠益分享模式的完善

3.1 解决混合惠益分享模式在国际谈判和实施层面面临的分歧。

这一原则通过重构谈判逻辑和实施路径，能够有效化解当前围绕“商业化阶段”界定、权利义务分配等核心争议所形成的谈判僵局。其理论创新在于将原本

[12] 陈晓明.人类命运共同体理念下的国际海洋法发展研究.2021

对立的立场分歧转化为可协调的利益平衡，通过建立弹性化的制度设计容纳不同发展诉求。共商原则强调通过建立多层级、多轨道的协商机制，在国家间谈判之外，同时开展技术专家对话、产业界磋商和民间社会咨询，形成立体化的共识构建体系。这种包容性协商不是简单寻求最低共同 denominator，而是通过专业知识的引入和利益相关方的参与，重新界定问题边界，将“是否适用”的二元对立转化为“如何适用”的技术探讨。共建原则着眼于设计具有适应性的制度框架，其创新性体现在创设“差异化触发机制”，允许不同发展水平的国家对商业化阶段采取符合自身实际的认定标准，同时通过建立过渡期安排和例外条款，为各方提供必要的政策空间。这种灵活性不是规则的弱化，而是通过制度弹性增强体系的包容性和可持续性。

在实施层面，共商共建共享原则通过建立“实验性治理”机制破解执行难题。其核心是设立区域性试点项目，允许不同国家集团在统一原则下探索多样化的实施路径，通过实践检验逐步收敛分歧。这种基于证据的决策方法，能够将抽象的原则争议转化为具体的经验比较，从而超越意识形态对立。同时，建立动态调整机制，定期评估规则实施效果，根据实践反馈不断完善制度设计。这种渐进式改革路径，既保持了制度的前瞻性，又照顾到实施的现实可行性。共享原则则通过构建互利共赢的利益分配机制，将原本零和的谈判博弈转化为正和的合作博弈。其创新性在于设计“发展红利共享基金”，将部分商业化收益定向用于支持发展中国家的能力建设，同时通过市场准入优惠等措施保障发达国家的合理利益。这种利益平衡不是简单的妥协折中，而是通过制度创新创造新的合作空间。

更深层次的解决方案在于，共商共建共享原则将混合惠益分享从单纯的技术性安排提升为综合性治理范式。通过将海洋遗传资源治理与国家发展战略、科技创新政策、生态环境保护等议题有机衔接，构建多目标协同的实现路径。这种整体性治理思路，能够超越就事论事的谈判局限，在更广阔的框架下寻求共识基础。同时，通过建立制度间的协同机制，确保混合惠益分享与现有国际海洋治理体系相互支撑、良性互动。这种系统性解决方案，不仅能够化解当前谈判僵局，更能为未来海洋治理提供可持续的制度框架。

3.2 解决混合惠益分享模式中全生命周期惠益追踪系统建设难题。

这一原则通过重构技术治理与制度设计的互动关系，能够有效应对海洋遗传资源价值链长、参与主体多、跨境流动性强等带来的追踪困境。其理论创新在于将原本孤立的监管技术升级为融合多元主体智慧的协同治理系统，通过建立分布式、智能化的追踪网络，实现惠益流动的全过程可视化。共商原则强调通过多方协商建立统一而不失灵活性的数据标准体系，在确保核心数据要素一致性的前提下，允许不同发展水平的国家采取差异化的技术实现路径。这种标

准化不是简单的技术强制，而是通过建立包括发达国家技术供应商、发展中国家用户、国际组织和科研机构在内的标准制定共同体，形成兼具先进性和包容性的数据规范。共建原则着眼于构建去中心化的数据基础设施，其创新性体现在设计“区块链+主权云”的混合架构，既利用分布式账本技术确保数据的不可篡改性和可追溯性，又通过主权云存储尊重各国的数据管辖权。这种技术架构不是简单的工具组合，而是通过制度设计实现技术创新与治理需求的有机融合。

在实施机制上，共商共建共享原则通过建立“技术-制度”协同演化机制破解系统建设难题。核心是设计具有自适应能力的智能合约体系，将复杂的惠益分享规则编码为可执行的数字化协议，实现从样本采集、研发应用到商业转化的全流程自动记录与智能匹配。这种数字化治理不是对传统监管的简单替代，而是通过人机协同的新型治理模式，在提高监管效率的同时保留必要的政策弹性。同时，建立数据治理的共同体机制，通过赋予不同主体差异化的数据权限和责任，形成相互制衡又相互补充的数据生态。这种机制设计既确保了系统的安全性，又保障了各方的参与权。共享原则则通过构建价值循环体系增强系统可持续性，其创新性在于设计“数据贡献-惠益回报”的闭环机制，使参与方在提供追踪数据的同时能够获得科研合作、技术共享等实质性回报。这种价值交换不是简单的市场交易，而是通过制度创新建立持续发展的内在动力。

更深层次的突破在于，共商共建共享原则将惠益追踪系统从单纯的技术工具提升为治理创新的载体。通过系统建设过程中的知识转移和能力培养，帮助发展中国家建立自主的数字化治理能力，从根本上改变技术依赖局面。同时，将追踪系统与科研诚信体系、技术交易市场等关联系统有机衔接，形成相互强化的治理网络。这种系统性解决方案不仅解决了当前的技术难题，更通过治理数字化转型为海洋遗传资源管理提供了面向未来的基础设施。

3.3 解决混合惠益分享模式在国际科技治理体系中的结构性失衡问题。

这一治理范式直面当前全球科技创新体系中存在的权力垄断、资源错配和能力鸿沟等深层次矛盾，通过重构治理主体间的权责关系和互动模式，建立起更加公平、包容的科技治理新秩序。其理论突破在于将混合惠益分享从单纯的利益分配机制提升为科技治理体系的转型杠杆，通过制度创新重塑全球科技创新的动力结构和空间布局。

共商原则通过建立多中心、多层级的科技治理协商机制，打破了发达国家在规则制定中的话语垄断。[13]其创新性体现在构建“双轨协商”体系：在国家间谈判轨道之外，平行设立科技创新共同体对话轨道，吸纳科研机构、技术创新者和传统知识持有者等非国家行为体参与决策。这种包容性治理不是简单的参与

[13] 吴蔚.共商共建共享原则在国际海洋治理中的应用研究.2022

范围扩大，而是通过建立专业知识与多元诉求的转化机制，使发展中国家的实际需求能够实质性地影响技术标准和知识产权规则的制定。共建原则着眼于重构全球科技创新的地理空间和制度环境，其核心是建立区域科技创新中心和跨境研发联盟网络，通过基础设施共享、人才联合培养和项目协作攻关等方式，改变科技创新资源高度集中的现状。这种空间重构不是简单的技术扩散，而是通过制度设计培育多极化的创新增长点，从根本上改变发展中国家在全球创新链中的边缘地位。

在权责配置方面，共商共建共享原则创新性地提出了“差异化互惠”的责任分担框架。根据各国科技发展水平和创新能力，设计阶梯式的义务体系：科技领先国家承担更多技术转移和能力建设的责任，新兴经济体在接收技术的同时逐步提升贡献度，最不发达国家主要享有特殊待遇和技术支持。这种责任分配不是固化的等级结构，而是通过建立动态调整机制和配套支持体系，推动各国在科技创新中实现共同但有区别的进步。共享原则则通过建立科技创新收益的全球再分配机制，将部分研发红利转化为支持基础研究、人才培养和机构建设的公共资源。其制度创新在于设计“知识产权贡献度-惠益分享权重”的联动模型，使知识产权保护与知识共享需求达成动态平衡。

更深层次的治理创新在于，共商共建共享原则将混合惠益分享与全球可持续发展议程深度耦合。通过将科技创新方向引导至海洋生态保护、气候变化应对等全球公共产品领域，使科技治理不仅关注利益分配，更着眼于人类共同挑战的解决。这种价值重塑使混合惠益分享超越了技术合作的工具性意义，成为构建人类命运共同体的实践路径。同时，通过建立科技治理与国家发展战略的政策协同机制，确保科技创新真正服务于包容性发展和全球正义。这种系统性解决方案不仅能够矫正当前国际科技治理的结构性失衡，更能为全球科技创新注入新的发展动能和伦理基础。

2025年国际汽车论坛

南海争端和平解决蕴含的的国际法问题

肖 颖

摘要：文章试以通过对解决南海争端的方式之一——和平解决中蕴含的国际法问题作为研究对象，分析和平解决方式的价值及其可取之处。南海争端并非自古有之，而是在南海海域蕴藏的资源被发现之后，沿海各国开始对南海海域进行各种基于主权的主张。目前，南海争端的解决陷入僵局，而沿海各国的侵扰从未停歇，威胁着我国的领土主权和国家安全，仍待解决。对于南海争端的解决方式，我国始终主张采取和平解决方式，搁置争议，共同开发，因此文章重点在于和平解决方式为最佳解决方式以及其蕴含的国际法问题。文章共包括五个部分：引言、南海争端的现状、中国享有南海海域以及岛屿主权的依据、和平解决南海争端可采取的途径、和平解决南海争端体现的国际法原则。

关键词：南海争端　和平解决　《联合国海洋法公约》　国际法

引言

自 20 世纪中后期起，南海周边部分国家陆续对南海海域及相关岛屿实施占领，并宣称拥有主权。其争端焦点集中于南海主权归属与资源划分两方面。在 1982 年通过的《联合国海洋法公约》之前，菲律宾以及越南两个国家主要是通过抢占之后，对相关岛屿进行开发，修建大量的军用设施，试图通过此种手段主张主权，但其并不具备国际法依据，亦缺乏法律支撑[1]。但 1982 年《联合国海洋法公约》通过，明确了 12 海里领海与 200 海里专属经济区制度，规定沿海国对专属经济区内资源享有主权权利。这一规定使得菲律宾与越南有了一定的法律依据，导致南海争端问题日趋激烈。菲律宾甚至不顾中国方面的意见，单方面利用《联合国海洋法公约》的附件七存在的漏洞向仲裁庭提出强制仲裁，而仲裁庭也公然不顾国际法的原则，在审理过程中针对菲律宾方面做出扩张解释，使得最终的裁判结果大大损害了中国的领土主权[2]。这一仲裁结果虽然并不具有国际法依据，但依然给一些国家提供了所谓的法律武器，使其形成了巨大的国际舆论压力。

南海争端形势复杂多变，根据形势的不同，我国采取的措施也会相应有所不同，但总体大方向是不会有所改变的，始终争取用和平解决方式应对[3]。而对于具体所要采取的措施，既需要达到一定的效果，又要保证是合理合法的方式。一旦采取的方式出现了一定的偏差，牵一发而动全身，后续造成的结果无法预料，会

[1] 杨荣命：冲突与合作——中越南海争端的历史、现状与对策研究[J].海南师范大学学报(社会科学版)，2018(01)：106-113.
[2] 罗国强：论“南海仲裁案”仲裁裁决的枉法性[J].当代法学，2016(06)：148-157.
[3] 刘佳惠:论南海争端和平解决方法[D].武汉：湖北大学，2019：2-8.

有对南海周边安全造成动荡的危险因素存在，使情况更加复杂化。因而对于采取的方式以及具有的依据都需要进行全方位的认定[4]。

南海争端并不是自古以来就有的海域争端，而是在南海油气资源发现之后，南海周边海域国家开始擅自将一些岛屿和海域进行瓜分，并颁布了所谓的国内法，试图披上合法的外衣[5]。而国内对于南海争端的研究起始于 20 世纪 40、50 年代，这一时期国内学者主要是通过对我国享有南海诸岛的主权依据与历史占领等方面进行论证，比如南海诸岛和海域的地理状况、中国自始对于南海诸岛享有主权的历史依据、中国对于南海诸岛的有效占领、时效占领等[6]。从历史方面来说，在公元前 2 世纪汉武帝时期，当朝的中国人民就已经开始在南海海域附近航行，先后发现了西沙群岛和南沙群岛，唐、宋、元、明、清的史书都记载了中国人民到此捕捞、开垦的情况，并且根据朝代的不同，所用管辖方式也有所不同，但都对西沙群岛以及南沙群岛进行了当时的管辖[7]。

随着南海事态的不断扩大化，国外学者对于南海争端的研究也逐渐增多，有关于南海海域及岛屿本身地理位置、主权归属等相关问题，也有关于直接当事各国所提主张的合法性与合理性进行综合分析、研究。韩国学者朴椿浩从历史实际和国际法两方面认为中国具有南海海域主权；美国学者乔纳伊从《联合国海洋法公约》角度分析，认为所谓的“占领”、“控制”事实均没有国际法依据；美国学者马文 塞缪尔斯认为南沙群岛不属于任何一个国家，应该实行“共管”[8]。对于和平解决争端的国外方式，主要有政治方法中的谈判协商、司法方法的国际法院、强制性仲裁。

一、南海争端的现状

（一）中国与菲律宾关于南海争端的现状

菲律宾的地理位置是亚洲的东南部。从方位关系来看，该区域北以巴士海峡为界与中国台湾省遥相对望，南边和西南方向隔苏拉威西海、巴拉巴克海峡与印度尼西亚、马来西亚接壤；其西毗邻南中国海，而东侧则紧临浩瀚的太平洋。中国与菲律宾之间关于南海争端的问题开始于 20 世纪 50 年代初，1956 年 5 月，菲律宾人克洛马组织私人探险队到南沙群岛活动，擅自将中国南沙群岛部分岛礁称为“自由地”[9]。随后，菲律宾副总统兼外长加西亚对克洛马的活动表示支持。

自 20 世纪 70 年代始，菲律宾凭借武力手段，陆续对中国南沙群岛的部分岛礁实施侵占行径，且罔顾事实，提出非法的领土要求。1970 年 8 月和 9 月，

---

[4] 陈友维明,杨荣命:和平解决国际争端原则与越中南海争端[J].亚太安全与海洋研究，2018(06)：47-55.
[5] 杨荣命：冲突与合作——中越南海争端的历史、现状与对策研究[J].海南师范大学学报(社会科学版)，2018(01)：106-113.
[6] 葛全胜，何凡能：中国南海诸岛主权归属的历史与现状[N].中国科学网，2016-7-13.
[7] 葛全胜，何凡能：中国南海诸岛主权归属的历史与现状[N].中国科学网，2016-7-13.
[8] 刘佳惠:论南海争端和平解决方法[D].武汉：湖北大学，2019：2-8.
[9] 中华人民共和国国务院新闻办公室: 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》[N].中华人民共和国中央人民政府网，2016-07-13.

菲律宾非法侵占马欢岛和费信岛；1971 年 4 月，菲律宾非法侵占南钥岛和中业岛；1971 年 7 月，菲律宾非法侵占西月岛和北子岛；1978 年 3 月，菲律宾以非法手段侵占我国双黄沙洲，同年 6 月，菲律宾总统马科斯签署第 1596 号总统令，将中国南沙群岛部分岛礁及其周边大面积海域命名为 “卡拉延岛群”，并划设“卡拉延镇区”，妄图将其非法纳入菲律宾领土范畴[10]。1980 年 7 月，菲律宾再次非法侵占我国司令礁，菲律宾还通过一系列国内立法，提出了自己的领海、专属经济区和大陆架等主张[11]。其中部分与中国在南海的海洋权益产生冲突在之后的时间里，菲律宾多次出动军用飞机在黄岩岛附近海域进行干扰活动，甚至登岛竖旗立碑，安排人员在岛上进行军用设施的建设。1982 年《联合国海洋法公约》出台之后，菲律宾宣称“黄岩岛在其 200 海里专属经济区内”，不顾我国享有的历史性权利，对黄岩岛提出主权要求[12]。

中国与菲律宾之间较为重大的南海相关争端主要有 1995 年的美济礁事件、2012 年的黄岩岛事件和 2013 年的南海争议仲裁案。这其中，影响最大的是南海争议仲裁案。该案件同样围绕黄岩岛展开。2012 年 4 月 10 日，黄岩岛事件爆发。当时，12 艘中国渔船在中国黄岩岛潟湖内依规正常作业，却无故受到一艘菲律宾军舰的恶意干扰，菲律宾方面竟还妄图抓扣被困在潟湖内的中国渔民，万幸的是，两艘中国海监船及时赶到，阻止了菲律宾的恶劣行径[13]。

2013 年 1 月 22 日，菲律宾单方面就有关争议提起仲裁，并全然不顾中方的反对，成立了中非南海争议仲裁庭。对于这一仲裁，其在成立过程中就存在诸多问题。首先要想将国际争端提交仲裁，就需要国家之间达成一致的仲裁协议，而中方从未同意进行仲裁，菲律宾方面就从《公约》附件七的漏洞着手，再加上中方的态度是“不参与”，菲律宾方面便借由附件七的规定让当时的海洋法法庭庭长代替争端当事方来指定仲裁员，因而一开始这场仲裁就具有偏向菲律宾的主观倾向[14]。而在仲裁过程中，所依据的《公约》附件七的内容存在漏洞以及不完善之处，并不符合国际法基本原则。并且仲裁庭审议的内容具有越权与扩权现象的存在，其借以仲裁的条文也仅仅提及国家应达成协议或者临时安排，并未规定任何明确的划界方法。而我国对这一仲裁结果保持“不接受，不承认，不参与”的态度[15]。

菲律宾这一场“仲裁闹剧”随着时间的推移也逐渐从视野里淡化，我国从始至终秉持和平外交，共同解决，通过谈判协商解决领土海洋争议，但我国始终不变

[10] 中华人民共和国国务院新闻办公室: 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》[N].中华人民共和国中央人民政府网，2016-07-13.
[11] 中华人民共和国国务院新闻办公室: 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》[N].中华人民共和国中央人民政府网，2016-07-13.
[12] 徐松，陈玉明，赵叶苹：黄岩岛事件四大焦点[N].人民网，2012-5-9.
[13] 徐松，陈玉明，赵叶苹：黄岩岛事件四大焦点[N].人民网，2012-5-9.
[14] 罗国强：论“南海仲裁案”仲裁裁决的枉法性[J].当代法学，2016(06)：148-157.
[15] 刘佳惠:论南海争端和平解决方法[D].武汉：湖北大学，2019：2-8.

的立场是“坚定维护国家领土主权和海洋权益”[16]。对于菲律宾单方面的仲裁结果，我国不接受更是有着充分的国际法依据。之后在 2021 年 5 月 17 日菲律宾总统杜特尔特表示，他已经指示内阁成员不要公开讨论“西菲律宾海”（中国称南海）问题，“与中国争端的讨论将在内部进行”，以后相关问题将由总统发言人洛克统一对外表态。这一场闹剧也暂时收场。

（二）中国与越南关于南海争端的现状

越南的地理位置在东南亚的中南半岛东部，北边与中国广西、云南接壤，西边与老挝、柬埔寨交界，面积约 33 万平方公里，与南中国海紧紧相邻，海岸线有 3260 多公里。中国与越南之间关于南海海域及其岛屿的争端主要可以分为两个阶段，即越南统一前后。

1956 年-1975 年为第一阶段，越南统一前的“越南共和国”亦即南越政权对南海的侵略主要是通过武力非法侵占，并在岛上非法升旗，将中国南沙群岛的一部分岛屿公然划入越南版图。而在 1974 年 1 月 15 日南越西贡当局出动武装部队企图再一次对中国的西沙群岛进行侵犯，这次我国当即派出中国人民解放军海军军舰，并与陆军、民兵协同，对入侵西沙群岛的南越军队进行了一次反击作战，称为西沙海战。这场海战也以中国胜、南越政权失败告终[17]。1976 年至今为第二阶段，实在越南统一、越南共产党成为执政党之后，当局一方面否认西沙、南沙群岛属于中国的事实，一方面侵占诸多岛屿，企图称霸中南半岛。越南的一再非法扩张、侵占我国岛屿，最终引爆了中越第二次海战，即 1988 年 3 月 14 日的南沙海战，这次海战再次以中国胜告终，最终使得中国对南沙群岛的实际控制得到了进一步加强[18]。

现如今，南海问题在越南的有心引导下已经逐渐从两国之间的海洋权争议发展为国际问题，再加上域外国家的横加干涉，使得中越之间关于南海问题日趋复杂化，并且越南在国内加紧海洋方面的立法，足以说明越南对海洋权益的重视[19]。自 2011 年起，中越联合公报中关于不使南海争端复杂化、扩大化的相关表述，体现了双方致力于管控分歧、维护地区和平稳定的共同意愿。而从 2013 年起强调严格全面遵守《南海各方行为宣言》（DOC），更是双方遵循国际法和地区规则，推动通过和平谈判协商妥善处理南海问题的积极举措[20]。这些联合公报及宣言说明了两国之间达成协议具备谈判的可能性，但也并不是唯一途径，依然不排除使用其他方法加以解决[21]。

---

16 陈友维明,杨荣命:和平解决国际争端原则与越中南海争端[J].亚太安全与海洋研究，2018(06)：47-55.
17 杨荣命：冲突与合作——中越南海争端的历史、现状与对策研究[J].海南师范大学学报(社会科学版)，2018(01)：106-113.
18 刘佳惠:论南海争端和平解决方法[D].武汉：湖北大学，2019：2-8.
19 杨荣命：冲突与合作——中越南海争端的历史、现状与对策研究[J].海南师范大学学报(社会科学版)，2018(01)：106-113.
20 陈友维明,杨荣命:和平解决国际争端原则与越中南海争端[J].亚太安全与海洋研究，2018(06)：47-55.
21 陈友维明,杨荣命:和平解决国际争端原则与越中南海争端[J].亚太安全与海洋研究，2018(06)：47-55.

二、中国享有南海海域以及岛屿主权的依据

（一）历史依据

南海诸岛自古以来就是我国的神圣领土。大量的历史事实证明，我国人民是最早发现这些岛屿，并在相当长的时间内以这些岛屿为基础进行渔业生产和居住，世世代代对这些岛屿进行开发和经营，而我国政府也是最早对这些岛屿进行管辖并行使主权[22]。

远在公元前 2 世纪的西汉阶段，华夏先民就已活跃于南海。在持续不断的航海实践进程中，他们逐步发现了南海诸岛。中国浩如烟海的历史典籍里，留存着大量有关南海的宝贵记载。像东汉时期的《异物志》、三国时代的《扶南传》，到宋代的《梦粱录》《岭外代答》，元代的《岛夷志略》，明代的《东西洋考》《顺风相送》，再到清代的《指南正法》《海国闻见录》等等[23]。

这些古籍全方位呈现了中国人民在南海的各项活动，对南海诸岛的地理位置、独特地貌特征，以及南海变幻莫测的水文、气象特点都有着细致入微的记录。尤为值得一提的是，先辈们还为南海诸岛赋予了一系列名字，诸如 “涨海崎头”“珊瑚洲”“九乳螺洲”，还有气势恢宏的 “石塘”“千里石塘”“万里石塘”，以及充满诗意的 “长沙”“千里长沙”“万里长沙” 等[24]。这充分彰显了中国对南海诸岛拥有历史性权利，这些都是无可辩驳的铁证 。

在后续的各个朝代，均不乏有关南沙群岛信息的文字记录。以《旧唐书・地理志》为例，其中清晰载明：“振州（现今海南三亚）……南至大海…… 东南至大海二十七里，西南至海千里”，从其所涵盖的范围来看，无疑囊括了南海及其所属诸岛。这一记载成为我国自唐代起就已将南海诸岛正式纳入版图的又一有力佐证，也标志着自此我国对南海诸岛确立了主权[25]。自那以后，中国历朝历代政府皆把南海诸岛正式列入国家版图范畴，并切实对其行使管辖之权。自公元 800 年往后的唐、宋、元时期，中国人便着手为南海诸岛命名，而且在后续各个朝代的航海图上，南海诸岛都有着清晰显著的标识[26]。

众多历史文献与文物资料充分表明，中国人民对南海诸岛及周边海域的开发利用从未间断。自明清时期起，每年中国渔民都会趁着东北信风南下，前往南沙群岛海域开展渔业生产活动，直至第二年借助西南信风才返回大陆，还有一些中国渔民长期在岛上定居，从事站峙捕捞、挖井取水、垦荒种植、建房修庙、饲养

---

[22] 葛全胜，何凡能：中国南海诸岛主权归属的历史与现状[N].中国科学网，2016-7-13.

[23] 中华人民共和国国务院新闻办公室: 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》[N].中华人民共和国中央人民政府网，2016-07-13.

[24] 中华人民共和国国务院新闻办公室: 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》[N].中华人民共和国中央人民政府网，2016-07-13.

[25] 葛全胜，何凡能：中国南海诸岛主权归属的历史与现状[N].中国科学网，2016-7-13.

[26] 中华人民共和国国务院新闻办公室: 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》[N].中华人民共和国中央人民政府网，2016-07-13.

禽畜等生产生活活动[27]。根据中外史料记载和考古发现，南沙群岛部分岛礁上曾有中国渔民留下的作物、水井、房屋、庙宇、墓塚和碑刻等。

中国人民为南海诸岛的命名，部分被西方航海家借鉴并标注在 19 至 20 世纪极具权威性的航海指南和海图之上，例如，Namyit（鸿庥岛）、Sin Cowe（景宏岛）、Subi（渚碧礁），其名称便源自海南方言 “南乙”、“秤钩”、“丑未” 的发音[28]。许多外国文献记录了很长一段时间内只有中国人在南沙群岛生产生活的事实。

由此可见，我国凭借丰富的文字记载与实物遗迹，足以确凿证明南海诸岛从久远的过去开始，就一直是中国的固有领土，这是不容置疑、无可争辩的铁一般的事实。

（二）国际法理

南海岛屿主权之间发生争议的开端是鸦片战争之后，我国开始沦为半殖民地半封建社会，不再是一个主权完整的强大国家，反而成为被西方殖民国家瓜分的对象。我国的领土主权遭到其他国家的侵占，包括南海沿岸。在历史进程中，1945 年具有关键意义。《开罗宣言》和《波茨坦公告》等重要国际文件明确规定，必须将日本窃取的中国领土归还中国，而南海诸岛赫然在列[29]。1946 年，中国政府郑重派遣人员前往南沙群岛执行接收任务，在岛上庄严举行接收仪式，并竖立起纪念碑，以彰显中国对南海诸岛无可争辩的主权。1947 年中国政府重新对南海诸岛全部岛礁沙滩进行命名，共计确定了 119 个名称[30]。而在这之后的时间里，南海周边国家几乎从未提出过主权异议，直到后续南海海域的战略地位上升、南海大量资源被发现，周边国家开始千方百计提出依据主张主权。

而对于菲律宾、越南等国依据的《联合国海洋法公约》本身就是一个基本法律框架，并未提供具体的争端解决方式，并且其是一个不同利益集团相互妥协的产物，无法满足全方位的要求，因而存在着不少的缺陷和法律漏洞。再者，不论依据的法律条文内容如何，都必须符合国际法的基本原则，并且需要结合国际法的其他相关制度，如时际法原则。依据时际法原则，中国对南海诸岛及其周边水域拥有领土主权和其他历史性权利，其法律依据并非 1994 年才生效的《公约》，而是可追溯至中国发现并先占南海诸岛，以及着手对南海诸岛进行管理和开发之时所适用的法律[31]。这意味着中国对南海诸岛的主权有着深厚的历史渊源和坚实的法律基础，早于现代某些国际公约的制定，是不容置疑和侵犯的。

三、和平解决南海争端可采取的途径

---

[27] 中华人民共和国国务院新闻办公室: 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》[N].中华人民共和国中央人民政府网，2016-07-13.

[28] 葛全胜，何凡能：中国南海诸岛主权归属的历史与现状[N].中国科学网，2016-7-13.

[29] 罗国强：理解南海共同开发与航行自由问题的新思路——基于国际法视角看南海争端的解决路径[J].当代亚太，

[30] 罗国强：论“南海仲裁案”仲裁裁决的枉法性[J].当代法学，2016(06)：148-157.

[31] 赵建文：联合国海洋法公约与中国在南海的既得权利[J].法学研究，2003(02)：147-160.

（一）政治方法

1、南海安全合作机制

关于南海现有的安全合作机制主要包括两个，一是东南亚国家联盟，即东盟；二是处理南海潜在冲突研讨会，即南海研讨会。两者的区别在于前者并非专门处理南海问题而成立的，后者是对南海问题具有针对性成立的交流平台[32]。但南海研讨会在实践中起到的成果和作用有限，并且缺乏资金很难继续运行，其重要性也在不断下降。比如南海争端这一问题，东盟和南海研讨会并未起到实际的作用，未能有效对话协商化解分歧及推动南海地区的合作与发展。尽管中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权有着充分的历史和法理依据，但现实情况却不容乐观。部分周边国家罔顾历史事实和国际法，采取一系列非法行动，使得我国在南海的领土、主权、安全和发展等核心利益不断面临严峻挑战[33]。因而，对目前的情况来说，应该建立更有力的南海安全合作机制，为直接当事国提供一个双方可以协商谈判的友好平台，更好的维护国家之间的合法权益，维护领土主权与国家安全。

在国际局势持续演变的当下，为了有效应对当前的全新形势，中国基于“一带一路”倡议的框架，构建全新合作平台显得尤为必要。通过搭建这样的平台，致力于塑造一个开放、包容、均衡且普惠的区域经济合作架构，以此凝聚起强大的合作力量[34]。

2、南海非传统安全多边合作

按照目前南海争端的发展趋势，领土争议与海洋划界问题这类传统安全挑战无法得到实质性的进展，因而有学者提出可以从南海正面临的非传统安全问题着手，进而缓解南海目前的紧张局势，以及得到一些实质性的合作成果[35]。这里的非传统安全问题指的是南海现在存在的海上恐怖主义、跨国海盗和海上武装劫船、海上非法移民和人口走私、海洋环境污染等。[36]而现有的一些南海非传统安全合作的多边机制不成体系，十分零散，且无法发挥真正的作用，再加上一切域外大国的干预，带来了很多的消极影响。我国在这一方面也是积极提出自己的主张，如中国外交部长王毅于 2016 年 3 月提出的“南海沿岸国合作机制”等，并且我国坚持直接当事国之间解决争端，而非域外大国对其插手介入[37]。

对于非传统安全方面的合作，比如在渔业方面，随着南海争端的不断升级，我国的渔民随之深受其害，渔船被扣、渔民被捕这些事情时有发生。因而当前的

[32] 江河：人类命运共同体与南海安全合作——以国际法价值观的变革为视角[J].法商研究，2018(03)：148-161.

[33] 高之国：南海地区安全合作机制的回顾与展望——兼议设立南海合作理事会的问题[J].边界与海洋研究，2016(02)：5-10.

[34] 吴士存,刘晓博：关于构建南海地区安全合作机制的思考[J].边界与海洋研究，2018(01)：25-35.

[35] 涂少彬：全球治理视阈下南海安全合作机制的建构[J].法商研究，2019(06)：163-176.

[36] 祁怀高：构建南海非传统安全多边合作整体架构研究[J].国际安全研究，2020(06)：129-152.

[37] 祁怀高：构建南海非传统安全多边合作整体架构研究[J].国际安全研究，2020(06)：129-152.

传统双边渔业协定已经不再具有保障安全的效果，其不足性逐渐凸显，需要及时对渔业方面的合作进行加强完善。完善建议主要包括合作海域划分要适当顾忌基本国情及传统捕鱼权，因国制宜灵活运用渔业对价制度，规范并细化入渔制度，增加渔委会机构设置等[38]。

(二)法律方法

3、国际仲裁

国际仲裁又称国际公断，被认为是一种高效的“准司法方法”。近代意义层面的国际仲裁，其起源可追溯至 1794 年英美两国依据《杰伊条约》所开展的案件审理工作[39]。相较于司法程序，国际仲裁更具灵活与效率，以及在浓重的政治色彩案件中具有独特优势。在南海争端中，菲律宾首先不顾中国的主权以及独立，单方面提出国际仲裁，并于 2016 年 7 月 12 日所谓的仲裁结果出台，该结果漠视中国的主权要求与大量事实，做出违反国际法基本原则的仲裁结果，中国对此坚持“不接受，不承认，不参与”的态度，但这一结果对我国造成的国际舆论压力甚大，致使越南、马来西亚等国家开始调整各自政策，公然漠视中国主权。自 2019 年 12 月 12 日马来西亚提交外大陆架划界提案起，局势出现异动。相关国家罔顾事实，高调援引那毫无合法性的南海仲裁案 “裁决”，由此引发了一轮“外交照会战”。这场闹剧，本质上是部分国家妄图借不正当手段谋取南海权益，公然违背国际法和国际关系基本准则[40]。对于国际仲裁来说，是需要当事方自愿将争端交付给其选任的仲裁人进行裁决，而菲律宾避开中国，利用法律漏洞强行进行国际仲裁，给中国施加国际舆论压力的行为并不值得借鉴。

4、司法途径

国际上的司法解决是指国家间发生争端时，当事国将争端交给世界性或地区性的国际法院，由法院按规定的程序审理争端，并作出对争端当事国具有拘束力判决的国际争端解决方法[41]。二战之后，大量的国际司法机构不断涌现，包括联合国国际法院、国际海洋法庭、国际刑事法院等，而这些司法机构在后期实际的国际争端中也发挥了很大的作用，受案率不断增加、权威性也有所增加，成为国家之间和平解决争端主要采取的手段之一[42]。在南海争端方面，可以考虑使用司法途径解决问题，一方面可以表明我国愿意遵守并运用现行国际法规定解决争端，另一方面也可以使我国多一种选择，更好的权衡利弊，更好的维护我国的领土主权与国家安全。只有将复杂的南海争端具体成与特定国家之间的争议，然后以我国最有可能胜诉的国家为突破口，将南海主权争端等问题提交国际司法机关裁决，

[38] 高婧如：南海渔业合作机制研究——以双边渔业协定为视角[J]. 海南大学学报人文社会科学版，2015(06)：15-22.
[39] 王玫黎：国际法学[M].厦门大学出版社，2015：254.
[40] 胡波：当前南海局势的影响因素与走向分析[J].人民论坛·学术前沿，2021(03)：66-72.
[41] 王玫黎：国际法学[M].厦门大学出版社，2015：256.
[42] 蔡高强,高阳：论解决南海争端的国际法路径[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版)， 2011(02)：38-42.

才能从根本上促成南海争端的最终解决[43]。

5、强制调解

调解作为《联合国海洋法公约》中明文规定的可采取的国际争端解决方式，可以分为自愿调解和强制调解。对于自愿调解，亦即双方当事国在自愿的情况下达成的调解。而强制调解为不需要经过一方的同意，另一方可以直接单方面直接启动，具有强制性。此项方法的规定亦是各个国家之间相互妥协的产物，既要对国家的海洋权益提供有效保护，又要照顾到一些国家提出的滥诉的担心，在此背景下，强制调解制度应运而生[44]。但因为其应用条件非常严格且从未被实践，所以强制调解一直以来都不太得到关注。直至 2016 年，东帝汶与澳大利亚首次将其运用于实际事务中，强制调解才开始进入大众视野。而该案也被联合国评为“开创了通过调解机制解决海上争端的先河”[45]。对于采取强制调解的好处在于：首先，强制调解仍然属于调解，双方都有坐下来谈判协商的可能性，争取双方的利益诉求达到很好的说明与解决。其次，对于强制调解的结果来说，本身并不具有法律拘束力，无法约束争端双方，而仅仅只能作为委员会对争端解决的建议。这使得争端方适用强制调解的风险将远低于适用司法和仲裁程序[46]。

但对于我国来说，由于我国始终秉持和平共处五项原则，坚持用和平的方式解决国际争端，因而我国更偏向于双方当事国和平谈判、协商解决。对于科研、渔业这类敏感度相对较低，且不涉及领土主权、海洋划界等核心敏感内容的问题而言，我国若始终坚守调解委员会不得对沿岸国主权权利作出实质性评判这一关键原则，那么相关制度便不至于对我国主权构成直接损害[47]。总体上来说，强制调解制度的风险还是比较大的，不确定性因素太多。但是，若我国不得已被动性的加入了某国际争端的强制调解，我们还需最大程度的争取主动，将风险降到最低，这样既可以最大程度保证我国的合法权益以及领土主权，又可以在国际认可的调解方式中提高国家公信力[48]。

6、历史性水域原则

历史性权利或历史性所有权经常涉及的内容是历史性海湾。这一问题的提出，在 19 世纪要确定领海基线时就已经出现。例如，在英挪渔业案里，国际法院接纳了挪威有关历史性所有权的诉求。挪威采用直线基线法确定领海，这一做法持续实施长达 60 年，期间也长期被其他国家所认可[49]。基于此，法院判定挪威历

[43] 蔡高强,高阳：论解决南海争端的国际法路径[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版)， 2011(02)：38-42.
[44] 王玫黎,杜陈洁：《联合国海洋法公约》下的强制调解制度评析——以中国利益为视角[J].太平洋学报，2019(08)：29-41.
[45] 涂少彬：全球治理视阈下南海安全合作机制的建构[J].法商研究，2019(06)：163-176.
[46] 蔡高强,高阳：论解决南海争端的国际法路径[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版)， 2011(02)：38-42.
[47] 王玫黎,杜陈洁：《联合国海洋法公约》下的强制调解制度评析——以中国利益为视角[J].太平洋学报，2019(08)：29-41.
[48] 王玫黎,杜陈洁：《联合国海洋法公约》下的强制调解制度评析——以中国利益为视角[J].太平洋学报，2019(08)：29-41.
[49] 赵建文：联合国海洋法公约与中国在南海的既得权利[J].法学研究，2003(02)：147-160.

史性所有权的主张具备有效性，认定挪威运用直线基线划定领海的方式并未违反国际法。

而对于历史性水域问题，《联合国海洋法公约》并未规定，这也是由于其自身存在的妥协性与片面性所决定的。当前，国际社会广泛认可的有效主张历史性水域需具备三大关键要素:其一，沿岸国必须明确、公开地宣称对特定海域拥有主权管辖权，并且长期切实有效地行使相应主权权利；其二，沿岸国针对该海域主权权利的行使应当保持连贯不间断，具有持续性；其三，其他国家自始至终对沿岸国在这片水域行使权利予以默认[50]。而我国对南海海域及其附属岛屿主权的主张，在各个方面都符合国际法中关于历史性水域的认定标准。由此可见，我国完全有依据采用历史性水域原则，来捍卫在南海争端中涉及的主权权益。

四、和平解决南海问题体现的国际法原则

(一)蕴含国家主权平等原则

南海争端的和平解决，更是蕴含着国际法价值观之一——国家主权平等原则。比如“人类命运共同体”、“海洋命运共同体”[51]。由于域外国家的粗暴干涉，南海争端正在上升为一个国际热点问题，而这也是大国政治与小国政治之间的博弈。在以和平化解争端作为基本前提的背景下，大国政治与小国政治凭借各自独有的优势以及特性，对国际争端的外交解决进程施加影响[52]。但每个国家不论大小、强弱，都应互相尊重主权，平等交往。对于我国来说，南海地区是“海上丝绸之路”的中间枢纽，人类命运共同体的新安全观、“一带一路”的建设将为南海地区的安全合作奠定理论与现实基础。因而对于推动南海争端的和平解决，“一带一路”倡议中的人类命运共同体也将会做出本身就符合国际法价值观的贡献[53]。

“海洋命运共同体” 这一重要理念，是习近平主席在 2019 年 4 月 23 日于青岛集体会见应邀出席中国人民解放军海军成立 70 周年多国海军活动的外方代表团团长时正式提出的。这一方面是我国参与全球海洋治理的基本立场与方案，另一方面也是我国对《联合国海洋法公约》在制度设计不足上提出的完善之道[54]。我国提出的海洋命运共同体亦是建立在国际法价值观之上的和平解决方式，切实体现我国对于国家主权平等原则的严格遵守，亦为对国际法的遵守与维护。

(二)蕴含国际合作原则

一方面，按照《联合国海洋法公约》的相关规定，“国家领海的宽度从领海基线开始测量，最大不超过 12 海里；毗连区同样从领海基线起算，范围不超过

---

50 蔡高强,高阳：论解决南海争端的国际法路径[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版)， 2011(02)：38-42.

51 姚莹：“海洋命运共同体”的国际法意涵:理念创新与制度构建[J].当代法学，2019(05)：138-147.

52 江河：人类命运共同体与南海安全合作——以国际法价值观的变革为视角[J].法商研究，2018(03)：148-161.

53 赵骏,刘国伟：国际法中的国家博弈：小国挑战大国的视角[J].浙江大学学报(人文社会科学版)，2021(03)：62-73.

54 姚莹：“海洋命运共同体”的国际法意涵:理念创新与制度构建[J].当代法学，2019(05)：138-147.

24 海里。每个国家都拥有在领海之外，从领海基线量起不超过 200 海里的专属经济区；沿海国的大陆架，涵盖其领海以外依据陆地领土的全部自然延伸部分，最远能够伸展至 350 海里，如果不足 200 海里，便可以扩展至 200 海里”[55]。通过对这一条文的解读不难发现，当一个国家的领土主权权益与大陆架、专属经济区权益出现矛盾冲突时，领土主权原则始终作为根本性的前提而存在[56]。因而，就算越南、菲律宾等国家依据附件七的内容主张对专属经济区的范围，但其必须建立在不损害他国固有利益的前提之上，即尊重我国的固有领土主权。我国提出的和平解决方式中也包含了各国之间开展合作的建议，并不是毫无商量余地的可能，而是需要各方共同坐下来好好协商。国际合作原则，体现了国家之间相互依存、共同发展的理念，谋发展，共进步，而非相互制约[57]。

另一方面，我国对于南海海域与岛屿的历史性水域主张，在《联合国海洋法公约》中虽未规定，但是在其序言中就已明确表明“公约未予规定的事项, 应继续以一般国际法的规则和原则为准据”。由于历史性水域原则是被一般国际法所承认的，因而我国在南海争端问题上，对于南海海域以及岛屿的主权要求完全具有法律依据，而我国提出共同合作的和平解决方式，亦是将可以展开友好协商合作的姿态展现出来，最后达成共赢[58]。

(三)蕴含和平解决国际争端原则

国际争端应在主权平等和自由选择的基础上，尽快且公平的解决争端。而在和平解决方式中，要体现合作义务亦包括第三方介入争端的方式。对于国际法来说，用第三方介入的方式站在中立的角度对争端进行公平的调解与裁判是对国际法作用的体现。国际组织的存在丰富了国际争端的概念和内容，赋予了国际争端新的特征，并且可以对争端解决进行更积极、有效的监控[59]。国际组织的介入一方面可以促使争端当事国尽可能谋求争端的和平解决，符合国际法的基本原则；另一方面也可以增强对自由选择争端解决方法的制约。并且，国际组织也试图在遵循国际法基本原则的基础之上，建立一套从预防冲突与解决争端到监督各成员国履行国际义务的机制，从而对成员国进行一定程度上的根源防范[60]。

五、结 语

综上，文章主要对解决南海争端可采取的方式之一——和平解决中所蕴含的国际法问题进行浅显的分析。先是对于南海争端的现状，主要是对于中国与菲律宾、中国与越南之间，并对中国享有南海海域以及岛屿主权从历史依据与国际法

[55] 蔡高强,高阳：论解决南海争端的国际法路径[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版)， 2011(02)：38-42.
[56] 赵建文：联合国海洋法公约与中国在南海的既得权利[J].法学研究，2003(02)：147-160.
[57] 陈友维明,杨荣命:和平解决国际争端原则与越中南海争端[J].亚太安全与海洋研究，2018(06)：47-55.
[58] 蔡高强,高阳：论解决南海争端的国际法路径[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版)， 2011(02)：38-42.
[59] 王玫黎：国际法学[M].厦门大学出版社，2015：260.
[60] 高之国：南海地区安全合作机制的回顾与展望——兼议设立南海合作理事会的问题[J].边界与海洋研究，2016(02)：5-10.

理两方面展开。之后重点对于南海争端中和平解决方式的可取之处、途径以及国际法体现展开分析。

当前，南海争端的情况日益复杂多边，尤其是域外大国的非法干涉，影响因素的不确定性与多样性，使得围绕南海规则与秩序的竞争会日益激烈，我国主张采取的和平解决方式只会越来越艰难，尤其是谈判协商这一条道路。但是不论我国采取哪种方式解决南海争端，首要选择一定是和平解决，但并不排除其他方式。一方面，南海诸岛是中国自古以来的固有领土，中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权，我国享有国际法依据。因此，我国整体上会遵循国际法原则，致力于通过对话协商妥善处理与相关国家的分歧，争取用和平方式解决南海争端，以最大诚意与决心推动共同开发协议早日达成，力求实现一个相对稳定的南海局面。另一方面，我国同时会秉持未雨绸缪的理念，针对谈判进程中可能出现的各类变数，提前精心谋划、制定相关预案，确保在复杂多变的局势中始终掌握主动，有力维护国家在南海的合法权益，促进地区的和平与稳定。

2025年中国国际法学会年会

参考文献

[1] 王玫黎：国际法学[M].厦门大学出版社，2015：243-260.

[2] 刘佳惠:论南海争端和平解决方法[D].武汉：湖北大学，2019：2-8.

[3] 蔡高强,高阳：论解决南海争端的国际法路径[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版)， 2011(02)：38-42.

[4] 陈友维明,杨荣命:和平解决国际争端原则与越中南海争端[J].亚太安全与海洋研究，2018(06)：47-55.

[5] 高婧如：南海渔业合作机制研究——以双边渔业协定为视角[J]. 海南大学学报人文社会科学版，2015(06)：15-22.

[6] 高之国：南海地区安全合作机制的回顾与展望——兼议设立南海合作理事会的问题[J].边界与海洋研究，2016(02)：5-10.

[7] 胡波：当前南海局势的影响因素与走向分析[J].人民论坛·学术前沿，2021(03)：66-72.

[8] 江河：人类命运共同体与南海安全合作——以国际法价值观的变革为视角[J].法商研究，2018(03)：148-161.

[9] 罗国强：论“南海仲裁案”仲裁裁决的枉法性[J].当代法学，2016(06)：148-157.

[10] 祁怀高：构建南海非传统安全多边合作整体架构研究[J].国际安全研究，2020(06)：129-152.

[11] 涂少彬：全球治理视阈下南海安全合作机制的建构[J].法商研究，2019(06)：163-176.

[12] 王玫黎,杜陈洁：《联合国海洋法公约》下的强制调解制度评析——以中国利益为视角[J].太平洋学报，2019(08)：29-41.

[13] 吴士存,刘晓博：关于构建南海地区安全合作机制的思考[J].边界与海洋研究，2018(01)：25-35.

[14] 杨荣命：冲突与合作——中越南海争端的历史、现状与对策研究[J].海南师范大学学报(社会科学版)，2018(01)：106-113.

[15] 姚莹：海洋命运共同体”的国际法意涵:理念创新与制度构建[J].当代法学，2019(05)：138-147.

[16] 杨泽伟：《联合国海洋法公约》的主要缺陷及其完善[J].法学评论，2012(05)：57-64.

[17] 赵骏,刘国伟：国际法中的国家博弈：小国挑战大国的视角[J].浙江大学学报(人文社会科学版)，2021(03)：62-73.

[18] 赵建文：联合国海洋法公约与中国在南海的既得权利[J].法学研究，2003(02)：147-160.

2025年中国国际法学会年会

[19] 葛全胜，何凡能：中国南海诸岛主权归属的历史与现状[N].中国科学网，2016-7-13.

[20] 徐松，陈玉明，赵叶苹：黄岩岛事件四大焦点[N].人民网，2012-5-9.

2025年中国国际法学会年会

BBNJ 协定视阈下的环境影响评价制度：内涵、影响与中国因应

姜浩

摘要：《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》是当前最为重要的国际海洋立法，其制定与实施标志着国际海洋法体系的范式转型，其通过建构国家管辖范围外海域的标准化环境影响评价制度，确立了全球海洋治理的新型法律基准，其制度创新既构成国际规则硬约束，亦倒逼主权国家重构国内治理逻辑。我国环评治理体系在规范兼容性、监管架构匹配度及技术标准衔接性层面面临制度调适需求，凸显出国际规范本土化进程中法律移植与制度惯性的治理张力。亟待通过国际法解释性实践的参与式建构与国内法体系的适应性改革，形成规范对接的动态平衡机制，以实现全球海洋治理秩序重构与国家海洋权益的战略性契合。

关键词：BBNJ 协定　环境影响评价　主权国家　中国应对

一、问题的提出

《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（以下简称“BBNJ 协定”）自 2004 年联合国大会启动非正式磋商进程以来，历经五届政府间正式谈判，于 2023 年 6 月 19 日达成共识，并有望于近几年内获得生效实施。作为当今国际海洋法领域最重要的立法进程之一，BBNJ 协定的制定将对现有全球海洋利益格局进行重新洗牌，并对国际海洋秩序的重构产生深远影响。[1]该协定涵括了海洋遗传资源、划区管理工具、环境影响评价、能力建设与技术转让四大核心议题在内的“一揽子”事项，将为国家管辖范围以外海域（以下简称“ABNJ”）海洋遗传资源利用、海洋生态系统划区保护与管理、环境影响评价和海洋技术能力建设及转让等事项提供统一的国际法律框架。其中，作为预防性环境管理工具的环境影响评价制度，通过对活动国义务性规则的设置，最大程度降低人类活动对环境造成的不利影响，从而达到促进生物多样性养护和可持续利用的目标，避免“公地悲剧”的再次上演。

环境影响评价制度并非一种新兴制度，早在《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）就被确立为整体性规则，并在国际司法实践中逐渐发展为一般国际法。但囿于当时技术水平与认识的局限性，相关条文存在“笼统性”及“模糊性”的问题。因此，《公约》在环境影响评价方面所发挥的作用并不明显。而后续出现

[1] 参见贾宇：《塑造国际海洋法律秩序的中国贡献——纪念《联合国海洋法公约》开放签署 40 周年》，《亚太安全与海洋研究》2022 年第 5 期，第 16 页。

的《生物多样性公约》、《埃斯波公约》、《南极条约》所涉及的环境影响评价制度，或是存在缺乏有效拘束力的问题，抑或是存在适用范围不足的限制。但 BBNJ 协定所规定的环境影响评价制度则开拓了 ABNJ 环评法律框架新趋向，其沿袭了《公约》第 204-206 条所涉及的一般性义务规定，并在遵循《公约》环评门槛以及“国家主导和决策”基础上进一步发展，拓展和丰富了环评国际规则的内涵与外延，使得环评制度更具实践性。而主权国家作为 BBNJ 协定环评制度的最核心参与者，如此细致化的制度安排势必会对其现实及长远利益产生直接和间接影响，进而影响整体海洋利益格局。

中国作为新兴海洋利用大国，党的二十大报告提出“发展海洋经济，保护海洋生态环境，加快建设海洋强国”的战略目标，明确要求“统筹推进国内法治和涉外法治”。[2]因此，能否对接好 BBNJ 环评规则，对中国获取深远海战略资源利益、拓展海洋发展空间、增加国际法律事务话语权和影响力具有重要作用。要想实现对 BBNJ 环评规则的有效对接，就必须“对症下药”，分析我国现有法律制度与技术水平相对于 BBNJ 环评规则所存在的滞后性并加以改进。本文从探究 BBNJ 环境评价制度自身制度设计内涵出发，立足 BBNJ 环评制度对主权国家的影响，深入剖析 BBNJ 环评制度与我国衔接过程中所产生的问题，进而探析相应应对路径，以推动建设海洋强国战略目标的实现。

二、BBNJ 环境影响评价制度内涵

环境影响评价作为一种综合性的环境管理工具，BBNJ 协定中所涉及的环境影响评价规则共计 13 条，具体条款内容包括：目标、适用范围、与其他相关法律框架的关系、启动门槛、实施程序、公告和协商、环评报告内容、决策、后续活动及其影响的监测和报告及审查、科学和技术机构制定标准和准则、战略环境评估。以上具体环评规则凝聚而成的环评制度复合体，由于程序性及实质性并举的设计安排，赋予其丰富而深远的制度内涵。正是基于此，就必须对 BBNJ 环评制度实施路径进行细致探讨，分析 BBNJ 协定第 29、30 条所涉及之启动机制、第 32、33 条所蕴含之运行机制及第 30、35、37 条所涵盖之监督机制此三元化机制运作过程，进而探究 BBNJ 协定所开拓的 ABNJ 环评法律框架新趋向。

（一）三元化机制架构

第一，环评的启动机制是 BBNJ 环评程序的重要初始环节。基于“不损害”原则的规制，BBNJ 协定通过冲突条款的设置对遵循现有相关法律文书和框架进行的评估及相关的全球性、区域性和部门性组织机构所作出的有效评估的法律效力予以承认，将 BBNJ 协定法律框架下的环评步骤排除于拟议活动之外。换言之，BBNJ 环评的立法定位带有鲜明的问题导向，BBNJ 环评制度“立”的过程不是在

[2] 参见秦天宝：《统筹推进国内法治与涉外法治视角下我国海洋自然保护的规范建构》，《政法论丛》2023 年第 5 期,第 43-49 页。

现有法律框架的“废”或者“破”的基础上推进的，而是对现有治理体系和能力进行补充、完善与提升。[3]

而对于未排除于 BBNJ 环评范围而被确定纳入 BBNJ 环评筛选程序的活动，则基于潜在环境影响的严重程度，构建了多层次的阈值体系和分级筛选机制，同时明确了相应的分级评估要求。[4]具体是指通过“轻微短暂影响”及“重大不利影响”此二种双重准入门槛的设置，由各缔约方依据国内程序进行不同程度的环境影响分析，从而确保环评启动的必要性及高效性。

第二，运行机制是 BBNJ 环评制度中最为重要的机制构造，直接决定着 BBNJ 环评的有效展开。其通过环评草案预先公开的程序设计，以确保环评报告终稿的国际公众参与性及科学性。根据 BBNJ 协定第 32、33 条规定之内容，缔约方应确保 BBNJ 协定环评程序启动后的具体运行实施包含以下主要流程：

报告撰写阶段：活动主体应明确其评估范围，对包括累积影响及对国家管辖范围内产生的环境影响等一系列环境影响进行有效评估，提出相应的减缓和管理措施，并据此编写环评报告；

草案公告阶段：由活动发起国通过信息交换机制和秘书处公布等途径发布环评报告草案，BBNJ 科学和技术机构对环评报告草案进行审议和评估并向活动发起方提出建议。同时，在此过程中，利益相关方也可就环评报告草案提出意见；

终评公布阶段：活动发起方完善形成最终环评报告并向国内主管当局提交，国内主管当局依国内程序审查后，作出是否批准活动的决策并公布决定情况，并通过信息交换机制提交和予以公布。

BBNJ 环评运行机制作为制度效能实现的核心枢纽，通过 BBNJ 协定第 32、33 条确立的“科学评估-公众参与-主权决策”三阶递进式治理框架，以程序性强制与多边协商的复合架构重构全球海洋治理秩序。该机制首先借助累积性环境影响评估及跨界生态风险识别的技术强制要求，将生态系统方法深度嵌入环评标准体系，形成科学理性主导的评估范式；其次通过环评草案国际公示机制打破传统主权国家信息垄断格局，将“科学和技术机构”技术审议与利益攸关方意见征询双重程序刚性化，使全球公域治理的民主性诉求转化为具有法律约束力的规范性框架；同时在主权维度，通过终局决策权保留于国内主管当局与信息交换机制全程透明化的张力设计，既维系国家管辖权的形式完整性，又依托国际社会监督形成主权行为的实质性制衡。这种“程序刚性化+裁量弹性化”的制度构造，通过规范性权力网络的动态平衡，成功规避公海治理的主权僵局，推动国际海洋治理从“权利本位”向“责任共治”的深层转型，标志着 BBNJ 环评运行机制成为协调国家利益

[3] 参见姜玉环、张继伟：《BBNJ 国际协定环评规则制定中的焦点问题分析及中国应对》，《太平洋学报》2021 年第 5 期，第 85 页。

[4] 参见姜玉环、张继伟：《BBNJ 环境影响评价规则、影响与因应》，《中华海洋法学评论》2023 年第 2 期，第 6-7 页。

与人类共同福祉的关键制度创新。

第三，监督机制是 BBNJ 环评制度有效实施的重要保障。以往《公约》对 ABNJ 的监测义务提出了概括性规定，但相关条款语焉不详使得此项义务存在明显的不合理性。[5]BBNJ 环评规则在对《公约》事后监督经验予以吸收的同时对审查监督机制作出更加明确和详尽的规定，拓展了环评制度公共参与的内容和方式，意图通过多种路径加强活动实施期间对于“重大不利影响”的风险预防和公共监督，具体彰显于以下三重路径：

监督主体的多元化设置：“科学和技术机构”被赋予国际审查职权，进行专门监督，可在存在环评阶段未预见的、或因违反管辖国批准要求而造成重大不利环境影响的情形下享有通知和建议权。其他缔约方也可向活动发起国发表意见，进行国际监督；

监督对象的全周期化：具体是指监督对象不再仅限于针对那些已开展了环评程序的活动，而是将范围扩张至活动发起国进行的包括替代方案在内的所有可能活动；

监督内容范围的综合化：即不再以单一的环境影响为限，而是将经济、社会、文化和人类健康影响等全方位内容纳入监督范围内。

BBNJ 协定环评机制的三元化架构旨在通过制度创新破解传统国际法框架下公海治理的“主权绝对性”与“全球公益性”之张力，其核心法理价值体现为以程序刚性重塑国际环境治理的规范性权威。启动机制依托“不损害原则”与分级阈值体系，在承认既有法律框架效力的前提下构建补充性评估标准，既避免主权国家管辖权冲突，又以科学适配性填补公海活动环境影响评估的制度真空；运行机制通过“科学评估-公众参与-主权决策”的三阶递进式治理路径，将技术理性、民主诉求与政治决断嵌入环评程序，借助环评草案国际公示、科学机构技术审议等程序强制，实质性地将生态系统方法转化为具有法律约束力的操作规范，推动国际海洋法从“权利本位”向“责任本位”转型；监督机制则突破《公约》抽象义务的局限性，通过主体多元化、对象全周期化与内容综合化的三重拓展，构建覆盖活动全链条的风险防控网络，以科学赋权与国际监督的双重制衡机制倒逼主权国家行为的合规性，进而实现全球公域治理中“国家行动自由”与“人类共同关切”的辩证统一。这一制度设计不仅揭示国际海洋法从“软性倡导”迈向“硬性约束”的深层变革，更通过规范性权力网络的动态平衡，为协调国家利益与全球生态安全提供了兼具理论正当性与实践操作性的治理范式，标志着国际社会在“海洋命运共同体”理念下对公域治理集体行动难题的突破性回应，为中国等海洋大国提供制度因应思路。

（二）ABNJ 环评法律框架新趋向

[5] 参见蒋小翼：《〈联合国海洋法公约〉中环境影响评价义务的解释与适用》，《北方法学》2018 年第 4 期，第 117 页。

根据 BBNJ 协定对 BBNJ 环评制度设置目标的表述："为国家管辖范围以外区域的活动建立协调一致的环境影响评价框架"可知，BBNJ 环评制度旨在打造环评领域"一致性"国际法律框架。细究"一致性"价值本源，可解释为复合性、全面性及协同性。

其中，复合性主要指 BBNJ 协定所建立的环评法律框架不仅包含 BBNJ 协定自身所规定的内容，还将其他环评法律制度纳入其框架范围内，通过 BBNJ 协定第 5 条"不损害"原则的确立，承认已有的规制公海捕鱼、废物倾废、深海采矿等传统活动的相关环评法律制度效力，而非将此类活动重复纳入 BBNJ 协定调整范围内。其将现有法律框架的多元化设计转变为制度上的"复合体",在减少摩擦的同时创造协同效应,从而创造出一种大于各部分之和的复合体；

全面性是从适用范围层面，将"不损害"原则保护下的其他环评法律框架项下规制活动以外的 ABNJ 领域内的现有及未来的所有活动（如海洋新能源开发、海上试验、深海旅游等）全面纳入其规制范围，而无须再进行复杂繁琐的程序对某一种或某一类活动进行重新立法规制，BBNJ 环评实际上构成 ABNJ 活动环评的兜底性机制；

协同性是指在不削弱其他国际环评法律框架和机构职权范围的前提下，通过信息交换机制的设置对现存其他国际法律框架下规制活动的环评报告的公布作出补充性规定，支持"科学和技术机构"制定相关国际标准，统一国际最低标准，实行宽松的和普适性的技术标准和管理要求，从而推动其他关联领域环评制度的协同发展以及相关主管国际组织环境规制的强化。因此，BBNJ 环评制度的设置使得 ABNJ 环评法律框架呈现出由单一到复合、由个别到全面、由分散到一致的全新趋向。

三、BBNJ 环评制度对主权国家的影响

（一）塑造环评领域国际规范国内转化新维度

国际规范的国内合法化是衡量其对国家影响的重要变量，国家制度层面的接受和认可是国际规则权威性的重要来源，国内法治与国际法治之间并非毫无关联的两个维度，而是保持着相互渗透、相互配合的紧密关系。[6]BBNJ 环评制度作为环评领域国际规范最新发展，其秉持"义务本位"原则，旨在调整相关主体，尤其是作为环评拟议活动最主要实践者的主权国家之间在履行环评义务过程中所产生的法律关系，进而影响各类活动环境规制国内制度建设和国家规则实践。

1、推进国际规范国内转化进程

在国际法领域开展环境影响评价，最为理想的状态便是确立统一的国际规则、详细的技术标准以及主管的国际机构，建立协同各国行动的中枢。但囿于各国的

[6] 参见何志鹏、都青：《从和平共处到合作共赢——中国国际法治观的认知迭代》，《武大国际法评论》2018 年第 1 期，第 42 页。

经济发展水平、社会可接受程度以及环境科技手段的可行性等因素的限制，各国对于环评的认知水平和法律规定方面存在差异，这就导致在全球范围内确立环评统一标准很难实现。换言之，各国仍将主导国际环评义务的具体实施，根据国际规范制定适配化的国内法规范，进而通过国内法确立的标准和程序履行国际规范设置的义务要求。

目前，各国虽已普遍具有较为成熟的国家管辖范围内环境影响评价制度，但缺乏适用于国家管辖范围外的相关环评法律体系，仅有美国等部分国家将国内环评法律适用于域外。[7]从国家遵约角度，BBNJ 协定于第 28 条明确规定环境影响评价的开展依据之一可为缔约国国内程序，而国内程序成为合法依据的前提是必须遵循 BBNJ 协定所规定的信息交换机制。换言之，拟议国若想依国内程序开展环境影响评价，则此国内程序必须置于 BBNJ 协定所塑造的环评程序框架内。

从活动规制角度分析，一方面，前文对 BBNJ 环评三元化机制的探讨强调了活动拟议国通常是环评前筛选、正式环评、信息公开和协商等义务的实际实施主体，其大部分制度设计仍“依托国内环评制度”[8]，如在阈值标准、减缓措施、影响评估等技术性规则的设计上留有极大的可解释空间，需要主权国家于规则层面形成国内共识，总体呈现出“国家主导”的倾向；另一方面，BBNJ 协定又通过“国际化”监督机制的设计，赋予“科学和技术机构”对环评启动、报告草案、监测和审查报告的技术性审议评估及建议权，强化从活动事前环评阶段到事中全过程监管阶段过渡，从而倒逼主权国家在形成国内统一政治认同的基础上，加快国内制度化进程，实现国际规则的国内制度转化。

2、指引国际规范国内转化方向

BBNJ 环评的实施不仅是规范层面对国际法要求在国内法的自动纳入，还涉及对国际规则为缔约国留出的制度空间的填补问题。以往的相关国际规范，无论是《联合国海洋法公约》亦或者《生物多样性公约》、《埃斯波公约》都因适用范围的限制抑或是内容的笼统、模糊而无法提供明确的国际规范国内转化方向。而环评制度则通过义务性规则及技术性规则的的施加与限定，为各国转化、引入和适用新规则明确了方向。

一方面，缔约方以“义务本位”出发，将 BBNJ 环评规则下的义务分为确保义务和直接义务。前者主要包括环评实施程序、信息公开机制、活动影响审查机制等；后者主要包括拟议国主管当局根据 BBNJ 协定具体规则开展的筛选、决策、提交监测报告和公布审查报告，以及在发生新的重大不利影响情况下的审查、通知和采取行动的义务。无论是上述的何种义务，其存在机理都在于相关主体的有

[7] 参见龚向前：《国家管辖范围外海域环境影响评价制度的构建逻辑》，《北京理工大学学报（社会科学版）》2021 第 23 期，第 89 页。

[8] 刘惠荣、胡小明：《主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用》，《太平洋学报》2017 年第 10 期，第 8 页。

效履行，而履行有效性的保障则基于国际规范所施加的各项义务的国内法趋向性转化。

另一方面，BBNJ 协定在有关 BBNJ 环评阈值标准和跨界影响和累积影响评估战略环评等一系列程序性和技术性实施标准方面，虽然没有具体的规则设计，并带有强烈的“中性”色彩。但明确了诸如“轻微短暂影响”和“重大不利影响”等筛选及环评阈值，以供各主权国家在制定相关国内配套标准和规范体系时，作为“最低标准”进行参考，这些国际性标准或指南也将为活动主体实施环评的方式、明确权利义务范围和行为效力提供基本遵循和重要指引。

（二）推动利益导向下环评权利义务再分配

国家利益是主权国家对外行为的根本诉求，著名国际法学者亨金指出：“一个国家（政府）对它所代表的人民负责，是人民利益的受托人；它不能为了别人的利益而牺牲自己所代表的人民的利益；它不能以他们的利益为代价去慷慨一番。”[9]在全球化日益加深的今天，各国间的利益相互交织，而海洋作为连接世界的纽带，其资源的开发和环境的保护更是关乎各国的切身利益。当今国际社会，根据经济发展水平的差异可将主权国家二分为发达国家和发展中国家。其中，发达国家因先进的经济和科技水平、造法及释法技术，其在利益攫取方面往往占据主导地位，严重抑制了发展中国家的利益诉求。而 BBNJ 环评制度则通过平衡资源开发权利和环境保护义务，一定程度上调和了发达国家同发展中国家间的利益诉求。但通过对 BBNJ 协定环评制度的深入探究可知，这一规则体系在实际操作中可能并未如预期般实现真正意义上的利益均衡，与之相反，其强化了发达国家在海洋资源开发过程中所处的主导地位，并未改变其与发展中国家的角色定位。

1、限制发达国家进行的无序开发

BBNJ 协定尚未出台前，虽有《公约》相关规定将国家管辖范围外的国际海底区域及其资源界定为人类共同继承财产，但发达国家将此处的“资源”仅解释为传统矿产资源，而对于新发现的海洋遗传基因资源等新开发资源应适用公海自由原则。[10]在这种“先到先得”心态的支配下，发达国家进行了罔顾发展中国家利益及生态环境保护的无限制开发。同时，因发展中国家对深海的认知程度、活动范围和能力、开发技术水平等方面与发达国家存在差距，此消彼长导致海洋利益分配严重不均，发达国家虽然也要承受环境恶化的“恶果”，但与只吞“恶果”的发展中国家相比，其仍“品尝”到海洋资源开发带动经济发展水平提高的“善果”。

BBNJ 协定出台后，意味着海洋开发与保护全球治理越来越朝着高目标、高标准、高技术方向发展，其将海洋遗传基因资源等新资源开发问题纳入国际法律管辖范围下，加深资源开发权利和环境保护义务的正相关关系，通过区域战略环

[9] [美]路易斯·亨金：《国际法:政治与价值》，张乃根等译，中国政法大学出版社 2005 年版,第 157 页。
[10] 参见金永明：《国家管辖范围外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题》，《社会科学》2018 年第 9 期，第 17 页。

评、累积环境影响评估等相关规则的设计，对传统及新兴活动的范围、方式、强度及其影响管理进行相应的约束，进而对海洋活动大国的发展空间产生影响或制约，一定程度上调和了发达国家和发展中国家的利益诉求。

2、稳固发达国家所处的角色定位

对于发展中国家而言，BBNJ 协定通过严密细致的环评规则要求，对发达国家的任意开发进行限制，并通过增加能力建设相关国际合作规则回应了发展中国家的利益诉求。但细究 BBNJ 协定对不同国家地位的区分规则可知，其并未完全采用发展中国家和发达国家的“二分法”，仅原则性要求加强发展中缔约国能力建设支持，具体通过“科学和技术机构”与信息交换机制为能力有限的缔约国提供专家人力资源和环评实施相关科学信息等公共产品与服务机会，但是对于发展中国家最需要的科研水平、开发技术等关键发展能力的提升仍缺乏有针对性的援助。

同时，对于 BBNJ 协定后续的解释和执行过程中所形成的一系列国际标准，发达国家因环境开发活动、环评实施比重在数量上的优势而仍具有较强的话语权，势必对发展中国家海洋资源开发权利和环境保护义务的有效履行，以及自主创新能力提出更高要求，从而固化了发展中国家作为海洋资源开发“旁观者”的角色定位。

因此，BBNJ 协定所塑造的环评制度并未从根本上改变发达国家与发展中国家的角色定位，仅是延缓了发达国家对海洋资源的掠夺与开发进度，促使传统海洋资源开发方式朝着绿色和生态友好型优化升级，以满足国际社会日益高涨的对公海深海环境实行更高保护标准的呼声。

（三）运用二相性话语权平衡国家地位

国家地位是指一个国家在国际体系中所处的位置和该国在与其他国际行为主体相互联系、相互作用而形成的国际力量对比结构中的状态。归根到底体现为一个国家在国际社会活动中所拥有的话语权。[11]从国家主体视角来看，规则实施中的话语权塑造影响因素可简化为能力和意愿两个基础维度，能力是指承担义务或责任和获取权益的条件与力量，包括认知能力、履约能力等方面，主要基于国家的总体社会经济实力、科技水平、领域优势和创新能力等，主要表现为以实力为主导性因素的话语权取得；意愿是指承担义务或责任和获取权益的需求和期望，体现了国家利益和价值观念主导的内在动因，主要表现为以道义为主导性因素的话语权取得。BBNJ 环评制度对国家地位的影响主要通过此二相性话语权的塑造与平衡展开。

1、实力性话语权发挥主导作用

根据前文所述，BBNJ 环评制度对海洋资源的开发强调更为先进的技术水平

[11] 参见陈正良、周婕、李包庚：《国际话语权本质析论——兼论中国在提升国际话语权上的应有作为》，《浙江社会科学》2014 年第 7 期，第 79 页。

及更为严苛的程序要求，这种高目标、高标准、高技术的全新趋向实质上并未否定开发的合法性，而是对开发的合理性予以纠正。而更“合理”开发的背后则受制于主权国家对海洋开发环保技术资源资金投入量、国际规范解读程度、国际规范的国内立法对接度等种种代表综合国力直观表征的各种因素影响。简言之，国家综合国力的高低仍然是主权国家响应 BBNJ 环评新时代合理开发要求的主导性因素。

因此，BBNJ 环评制度仍未脱离以《公约》为中心所构建的国际海洋法律秩序，仍然围绕着深海资源开发利用技术、生态环境保护技术和科技支撑能力等代表主权国家综合实力高低的因素展开竞争，从而决定在未来国家管辖范围外区域海洋资源可持续利用治理结构中所具有的话语权。[12]

2、道义性话语权发挥衡平作用

BBNJ 环评制度又不全然以实力为绝对主导性因素，以小岛屿发展中国家[13]为例，虽然受制于海洋资源开发技术、能力、资金等因素的限制，其较长时间内都无法扮演海洋资源开发实际参与者的角色。但 BBNJ 环评制度所蕴含的对于海洋资源开发的保护与管理理念却与小岛屿国家等实力较弱的“边缘化”国家的价值定位与观念认同不谋而和，它们倡导的不仅仅是对自身脆弱生态系统保护的迫切需求，也是对全人类共同未来的深切关怀，这种超越国界的责任感和道德立场能够激发全球共鸣。

同时，BBNJ 协定也于制度设计层面建立了多环节的公共参与路径及机制保障，强化最受影响主体发言权。于理念层面激发全球共识，于制度层面强化发声资格，便于小岛屿等不发达国家在多边国际场合以“弱势群体”身份争取其他主权国家的支持，在国际舆论塑造中占据道德制高点，用隐性话语影响或道义感召力形成道义性话语权优势，以便平衡国家地位，避免 BBNJ 环评规则成为某些大国的工具。

四、BBNJ 环评制度与我国衔接问题剖析

（一）域内环评规制缺位与阐释困境

国际法治同国内法治属于紧密联系的集合体，我国要想在 BBNJ 协定确立的环评新时代中立足脚跟，就必须实现国内法律规范同国际规范之间的有效衔接。我国现已建立了较为完备的环境影响评价法律体系，主要规制国家管辖范围内发生的对环境产生影响的相关活动，但缺乏同 BBNJ 环评制度适用范围重合这一关键衔接触点的域外环评制度设计。同时，BBNJ 协定秉持的国家主导原则导致其很多条款均带有“中性”义务色彩，即意味着需要拟议国运用国内法加以阐释，而

[12] 参见姜玉环、张继伟：《BBNJ 环境影响评价规则、影响与因应》，《中华海洋法学评论》2023 年第 2 期，第 12 页。

[13] 小岛屿国家大多数为发展中和最不发达国家，仅新加披被视为发达国家，根据联合国经济和社会理事会数据，目前全球共有 58 个小岛屿发展中国家，其中 8 个被认定为最不发达国家。

正是基于我国国内法经验的缺失，导致我国在与 BBNJ 协定的衔接中存在着阐释困境。

1、缺乏环评域外适用立法支撑

一国国内法的空间效力范围不应超出其本国领土的范围，这是多数国家在长期法律实践中普遍遵守的规则。但在“莲花号案”中，常设国际法院首次提出“领土原则并非法律适用的一项绝对原则，在不违反国际法规定的情况下，国家可以突破领土原则的限制对域外的行为加以管辖”。此后，随着条约法和一般国际法的不断演进，单纯依据属地原则的法律适用方式发生了根本性的变革。多种域外管辖权的演化使一国法律产生广泛的域外效力成为可能，因域外适用而随之衍生的各项技术性规则，也为国际规范的国内化进程提供了一丝契机。

目前，在我国国内法层面，有关环境影响评价领域的基本法包括为环境影响评价提供原则性指导的《中华人民共和国环境保护法》及 2018 年修订的《中华人民共和国环境影响评价法》，行政法规包括 2009 年施行的《规划环境影响评价条例》及 2017 年修订的《建设项目环境保护管理条例》等。从功能定性上看，虽然并不缺乏环境影响评价相关的法律法规，但这些法律法规的适用范围往往不涵盖国家管辖范围外领域。[14]即使是作为环境影响评价专门性法律的《中华人民共和国环境影响评价法》，也在第 3 条明确规定，其适用范围仅为“中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域内”。

通过分析上述立法规制的适用范围专项条款可知，我国在环境影响评价相关法律法规的使用上并未采取通过“法律地域适用范围条款”[15]的方式确立域外效力，而分析其他条款，亦没有与“域外”一词相同或相近的表述或通过设置域内与域外之间的连接点引入属人、保护管辖权理念将适用范围扩展至域外的做法。由此可知，我国目前现存的环评法律体系未能为环评的域外适用提供法律支撑。

2、“中性”义务合理反馈的及时性不足

根据前文对 BBNJ 环评制度“三元化”机制的探讨可知，活动发起国是筛选及环评阈值判断、影响评估范围确立、合理减缓措施提出等具体机制构造的直接义务主体，此类义务均带有中性特征，需要活动发起国自主灵活解释运用，而非简单机械地套用 BBNJ 协定某一具体条款。BBNJ 协定无从参考，那么有从参考的则只能是国内现存有效的与国际规则接轨的国内相关法律制度设计或实践经验积累而形成的习惯。但我国目前行之有效的法律法规因适用范围的限制，导致其影响范围、扩散速率等数值、标准与国际规范相比存在差异性而无法对国家管辖外活动产生的环境影响提供有效参考。而“另谋出路”参考实践经验，细究又发现

[14] 参见李洁：《BBNJ 全球治理下区域性海洋机制的功用与动向》，《中国海商法研究》2021 年第 4 期，第 86 页。

[15] 廖诗评：《中国法中的域外效力条款及其完善：基本理念与思路》，《中国法律评论》2022 年第 1 期，第 54 页。

欠缺可行性。因在 BBNJ 协定出台前，除了那些其他国际法律规范规制的部分区域及传统领域外，在大部分区域和新兴领域中均奉行“公海自由”原则，不存在严格受国际法律规范规制下进行的合理实践，因而此类实践经验没有借鉴意义。

因此，对于那些存在极大可塑性和解释空间的条款如何在考虑我国国家利益并兼顾全人类共同利益的前提下作出合理反馈是我国在与 BBNJ 环评规则对接过程中遇到的最大难题。而细究我国目前现行法律体系发现，不存在与之配套的法律法规可供参考，使得我国对 BBNJ 环评制度仅能停留在理论研究阶段而无法得以实践。同时，BBNJ 协定下的环境影响评价是全球性的问题，涉及到多个国家的利益，这就意味着未来实际执行 BBNJ 协定时产生的纠纷也将涉及诸国，届时可能会根据国际法适用准则指向国内法寻求争议解决，而我国在该领域的立法空白将在未来多边纠纷解决中“捉襟见肘”，亦不利于维护我国及境内活动方的相关利益。

（二）环评管理机制脱嵌全球治理新范式

BBNJ 协定确立的环评制度呈现出适用范围广泛化、涉及领域多元化、学科门类交叉化等特点，这种广度、深度并重的制度设计于法律制度层面弥补了原有域外环评在规范领域的不足，但同时也对法律执行层面的适配化管理体制提出了更高要求。简言之，实际上是对拟议国国内的环评管理体制带来了新的挑战与趋向。落归到与我国管理体制的衔接不难看出，将以往我国建立在域内环评基础上的配套环评管理体制置于 BBNJ 协定确立的管理要求之中可知，我国的环评管理合作机制存在单一化、片面化等问题，在处理域外需环评活动时，缺乏明确的域外环评启动主体。

1、BBNJ 环评呈现出的管理交叉性

根据 BBNJ 协定第 28 条第 1 款对于环评义务的阐述：“缔约方应确保对其管辖或控制下、在国家管辖范围以外区域计划开展的活动授权之前，按照本部分的规定评价活动对海洋环境的可能影响”可知，触发环评的作用对象是发生在国家管辖范围以外的相关活动，这些活动类型并不如那些适用于某一国域内的环评法律一般，仅涉及某一单一领域，而往往涉及自然资源、生态环境、渔业、海事等多领域、多部门之间的联动，于管理体制层面总体呈现出交叉性的特点。需要多元主体协同发力，完善跨部门履约协调协作机制。[16]

2、我国单一环评管理合作机制亟待完善

我国环评管理体制构造主要来源于《中华人民共和国环境影响评价法》，其塑造的管理体制以生态环境主管部门为核心，秉持“谁启动谁负责”的环评义务分配原则。这种体制设计使得生态环境主管部门的定位虽为审查主体和监督主体，

[16] 参见戴瑛：《总体国家安全观视角下的 BBNJ 国际协定及中国应对》，《广西社会科学》2023 年第 1 期，第 31 页。

并能在一定程度上对活动决策过程中各启动主体之间的协调合作提供帮助，但其仅对基础数据库和评价指标体系等前端统一标准制定方面要求与部分启动主体建立合作机制，而并未从环评启动端着手协调协作机制的建立。

同时，环境影响评价究其法律性质而言，主要表征为一种义务，意味着活动主体要负担一定的时间和经济成本履行该项义务。缺乏有效的协调机制必然会导致相关主体因义务主体的不确定性而相互推诿，从而导致在 BBNJ 环评过程中出现重复劳动、决策效率低下、信息孤岛等问题。因此，必须着力完善现有的单一合作机制，从启动端着手，明确 BBNJ 协定框架下相关活动的启动主体，建立涵盖环评全过程的协调合作机制。

（三）我国战略环评技术显著滞后于 BBNJ 技术新发展

BBNJ 协定是首次将“战略环境评估”作为正式条款列入其中的国际规范，其意味着各缔约方将不仅限于对其拟议项目本身承担环评义务，而将有关其管辖范围外区域的拟议发展战略、未来规划等可能对海洋环境产生重大影响的整体活动均施加环评义务。但值得注意的是，BBNJ 协定仅为义务本身提供了相应的法律依据，而如何具体履行此项义务，BBNJ 协定并未说明，仍然需要拟议国国内相关环评技术据以参考。而我国目前现有的战略环评适用范围仅止步于单一的规划环评，显著滞后于 BBNJ 协定所规定的战略环评要求。

1、BBNJ 协定框架下战略环评发展评介

BBNJ 协定第 27 条创造式地将“战略环境评估”（SEA)纳入了环境影响评价目标，并设置了战略环评的专门性条款（第 39 条），成为首个清晰载明“战略环境评估”程序性义务的全球性多边条约，从而为 ABNJ 是否引入战略环境评估国际法义务的争论画上了句号。但值得注意的是，BBNJ 协定仅对“环境影响评价”等专业术语进行了详细解释，对于“战略环评”而言，未有具体明确的定义或内涵解释。而目前“战略环评”的现有国际法律规范和理论研究仅在《生物多样性公约》相关机构制定的《海洋和海岸带区域的包括生物多样性的影响评价和战略环境评估的自愿准则》中提供了战略环评的“最初定义”（对政策、计划、规划及其替代方案的环境影响进行规范的、系统的、综合的评价过程，包括根据评价结果提交的书面报告把评价结果应用于决策中），而欠缺对“战略环评”具体规则的统一设计。[17]

可以预见，后续对 BBNJ 协定战略环评相关条款的解释，包括对其定义和内涵等方面，会继续存在争议。但争议的存续性并未否定“战略环评”被 BBNJ 协定赋予的国际法规则地位，而仅仅说明目前知识积累和技术水平的不足。简言之，BBNJ 协定为战略环评在之后可持续性发展过程中的运用提供了法律依据。而从

[17] 参见龚向前：《国家管辖范围外区域战略环境评估制度的发展及其实施》，《北京理工大学学报(社会科学版)》2023 年第 5 期，第 80 页。

目前部分国家对海洋开发规划开展跨界战略环境评估的趋势看，其欠缺的合理性依据将因自身带来的“全面化”和“透明化”优势在协商和实践过程中得以弥补。例如，包括欧盟成员国以及美国、加拿大、挪威和丹麦，均要求近海石油开发之前开展战略环评。[18]具体而言，未来 BBNJ 战略环评的运用路径会表现为：各缔约方有关其管辖范围外区域的拟议发展战略、规划和立法若可能对海洋环境产生重大影响，应依缔约方大会的决定启动战略环境影响评估程序。

2、我国战略环评技术发展滞后性印证

目前，根据《中华人民共和国环境影响评价法》第 7-15 条可知，从技术角度，我国现有的战略环评技术仅仅将规制范围限定在规划上，而且是较为低层次的规划上，而未有同 BBNJ 战略环评规制范围般，采用政策、方案、规划三管齐下的范围布局，使得战略环境评估不免有“顶战略环评之名，走项目环评之路”的嫌疑。[19]这种较窄的范围设计就会导致当我国在海洋资源开发过程中与其他缔约方合作时，其他缔约方依 BBNJ 协定与我国合作对某一政策进行战略环评时，我国无法作出及时回应。

同时，BBNJ 协定第 39 条还规定“缔约方大会可对某一区域或地区开展战略环境评估，以整理和综合关于该区域或地区的最佳可得信息，评价当前影响和未来潜在影响，并识别数据空白和研究优先事项。”这意味着除了缔约国以外，可由“缔约方大会”这一国际机构来开展涉及各国政府决议的战略环境评估，虽然现今没有对一国未通过缔约方大会战略环评的政策或方案的效力予以明确否认，但不排除未来排除效力的可能性，而我国欠缺对“政策”和“方案”战略环评的理论和实践支撑，而无法实行相应的反制措施，导致一旦出现此种情形，摆在我国面前的仅有两条路，一条则是终止拟议活动，独立承担自身国家利益受损的后果；另一条则是坚持并贯彻政策方针而罔顾国际条约效力。无论哪一条道路，都无法实现我国国家利益和人类共同利益双赢的局面。

五、我国应对路径探析

（一）强化国际层面环评法律实施与多元合作机制

首先，增强整合适用整体环评法律体系能力。如前文所述，BBNJ 环评制度旨在打造环评领域“一致性”国际法律框架，在处理与相关国际法律规范和框架以及相关全球、区域和领域机构的关系时秉持“不损害”原则，将现存行之有效的海洋领域国际环评规则管辖范围置于其管辖范围以外，明确环评制度的有效实施并非是对现有环评框架的替代或重复，构造了“现有环评规则并行，BBNJ 环评规则兜底”的整体性环评法律体系。由于不同环评制度的具体目标和标准门槛存在差异，BBNJ 相关主管国际组织的职能范围存在交叉或重叠，面对日益增多的国家

[18] EU Directive on SEA.Article 3(2011).

[19] 涂江波：《从理想到现实——我国战略环评实施状况、问题与对策》，《生态经济》2014 年第 3 期，第 187 页。

管辖范围外海域生物多样性和可持续利用交叉议题，就必须系统、全面地把控整个环评法律体系，增强关联议题领域的复杂规则整合适用能力，而非只片面的把控某一项国际规则，忽视整个法律体系之间存在的协调性与整体性。

其次，增加国际环评规则的解释和运用能力。根据前文对 BBNJ 环评制度“三元化”机制构造的探讨可知，BBNJ 环评制度并非事无巨细的“百科全书”，其某些实质性规定具有较大的解释空间，无法进行简单机械地照搬照抄，例如启动阶段过程中的筛选与环评阈值标准判断。换言之，就是对于“轻微或短暂影响”及“重大不利影响”等词的解释。同时，其他的如影响评估的范围、减缓措施的合理性与否等规则都需要活动发起国在实际运用过程中进行解释。随着中国在深远海领域科技水平的不断提升和开发实践的不断积累，必须加强自身对环评国际规则的解释和运用能力，实现“海洋命运共同体”的理念转化和国际话语衔接。[20]具体包括：一是对阈值判断进行动态校准，将抽象的影响程度描述转化为可量化的风险评估矩阵，例如对公海海底电缆铺设活动的环评触发阈值，可结合区域海洋酸化速率、底栖生物多样性丰度及考古遗址分布密度进行加权计算；二是对评估范围进行弹性界定，开发“蝴蝶效应”预测模型，运用复杂系统理论模拟深远海活动的跨界连锁反应；三是减缓措施进行合理性审查，构建“成本-效益-公平”三维评估框架，搭建技术可行性、经济合理性和代际公平性的综合决策参数体系。以此灵活运用国际法规则应对履行国际义务过程中面临的各种法律挑战、舆论压力和环境壁垒。[21]维护自身海洋权益。

最后，加强与多元主体的国际合作。BBNJ 协定的立法进程充分展现了国际规则和治理体系的塑造和演变并非是某一个或某几个主权国家的“独角戏”，其不同于国内法的制定和运用，只需要稳定的政治环境即可。其更需要多元主体之间协商合作，在兼顾各方利益需求的同时找寻共同利益。我国作为发展中国家和海洋大国，资源开发技术和创新水平同发达国家相比还有较大差距，在发达国家掌握技术优势和国际规则主导权的情况下，必须率先展现发展中国家的利益呼声，与发展中国家进行深层次合作，共同维护国家管辖范围外海域开发及利用方面的国家权益。同时加强与发达国家技术团队的交流学习，在战略环评等环评技术方面积极借鉴其有益探索。并与国际、区域组织或机构等其他国际行为体保持密切和有效的合作与互动关系，推广有益治理经验，开拓和引领全球、区域和双边治理框架下环境规则的形成与发展。

（二）推进国内层面治理体系协同推进与创新应用

第一，加快国内制度化进程。目前我国国内涉外环评制度方面存在立法空白，

[20] 参见叶泉：《论全球海洋治理体系变革的中国角色与实现路径》，《国际观察》2020 年第 5 期，第 92-96 页。

[21] 参见王传良、张晏瑜：《人类命运共同体理念与现代海洋法的发展——以“BBNJ 国际协定”的制订为视角》，《江苏大学学报（社会科学版）》2023 年第 1 期，第 83-84 页。

不能满足未来 BBNJ 协定运用过程中的履约要求和实践需要。国内国际规则的有机衔接和双向互动是提升域外活动监管法制化水平、应对法律风险挑战和对外制度规则博弈的重要基础，需要加快推进国内相关法律法规和规范的制修订工作，立足我国现有域内环境影响评价制度体系，以系统性制度创新为导向，通过“嵌入式立法”技术将 BBNJ 环评标准转化为具有直接适用效力的国内规范。通过修订增设域外环评的有关条款，形成系统完备的 BBNJ 环评启动与运行规则、信息共享机制、域外活动监管规则等法律体系和配套技术标准规范体系，实现域外活动环评和监管有法可依。

第二，完善管理协调体制机制。BBNJ 环评制度所规制的拟议活动的预设主体和责任主体往往是某一主权国家，而非同域内活动一般，发起者和责任承担者为某一建设单位或某一部门。因此，需要从国家层面推进 ABNJ 环境影响评价管理协调体制机制改革。由生态环境主管部门牵头，整合自然资源部、外交部等部门的职能优势，建立跨部门的域外环评联合审查委员会，搭建 ABNJ 拟议活动环评反应机制，将义务要求、工作分工等信息及时通知到所涉及的启动主体，集中调度与协调各类政策工具，整合调动各类专业人才、数据信息和资金等优势资源，形成"风险评估-标准制定-合规审查"的全链条监管体系，促进 BBNJ 事务管理的协同增效。

第三，提高战略环评技术水平。战略环评被 BBNJ 协定正式确立为一项国际性法律规则，战略环评义务的施加是缓解国际公共或争议海域资源掠夺的重要举措。中国应积极实施 BBNJ 协定的战略环境评估条款，将现有的国内战略环境评估从技术路径提升到 BBNJ 协定所包含的法律程序之维，因地制宜适用符合本土条件的制度，并以“规范转化—程序重构—技术升级”为轴线展开制度革新。在规范转化层面，扩大战略环评的适用范围，将“一带一路”海洋合作规划、极地科考中长期计划、深海采矿国际合作协定等具有全球海洋治理属性的政府政策、方案等涵盖于适用范围下，实现与 BBNJ 协定于适用范围维度上的契合；在程序重构层面，应肯定替代方案设计的合理性，通过国务院规范性文件确立“零方案比选”的强制性程序要求，规定涉及 ABNJ 活动的国家决策必须包含不少于三种替代方案的环境成本效益分析。同时，完善公众参与战略环境评估的程序性规则，将此二者融入战略环境评估基本构成中；在技术升级层面，应当依托国家深海基地管理中心等科研实体构建战略环评大数据平台，整合联合国海洋环境数据库、全球海洋观测系统等国际数据资源，开发具有自主知识产权的海洋生态系统服务价值评估模型。值得强调的是，这种技术法律化进程绝非单向度的规则移植，而应体现发展中国家在全球环境治理中的制度创新——例如可将我国在南海区域合作实践中形成的“渐进式环评”经验升华为 BBNJ 协定框架下的软法规范，将“共同但有区别的责任”原则转化为可操作的评估参数调整系数，为小岛屿发展中国家参与战略环评提供技术援助框架。唯有通过这种“技术赋能—规则输出”的双向互

动，才能实现增强战略环境评估国际立法领域话语权和践行“海洋命运共同体”、尊重国际环境规范和相邻或相关国家及利益群体关切双赢局面。

六、结语

原有的涉及环境影响评价领域的国际法律规范因适用范围、法律约束力等原因，导致在实际运用过程中略显颓态，亟待从立法角度探索 ABNJ 环境影响评价制度新路径。BBNJ 协定经过长达 19 年的谈判顺利通过，在立足“不损害”原则的基础上，通过细致具体的实体化和程序化安排，建立了“一致化”国际环评法律框架。这种环评领域的全新趋向将对未来国际海洋经济、政治和法律秩序的塑造产生深远影响，尤其是对国际海洋活动主要参与者的主权国家而言，将直接关系到其在全球海洋治理领域中的国内制度安排、资源利益分配和国家地位格局等方方面面。

BBNJ 协定的制定与通过同中国构建“海洋命运共同体”的使命担当相契合，也符合中国负责任大国的利益和立场。中国必将成为未来 BBNJ 协定积极的参与者与坚定的拥护者。但由于 BBNJ 环评制度的构建代表着 ABNJ 环评到达了前所未有的新水平，而我国目前欠缺相应的实践经验和理论探讨，其与我国国内法律和管理体系、技术水平等治理体系的衔接还存在着诸如域外环评立法空白、管理体制单一分散、技术水平不相匹配等诸多问题，需要进一步统筹国际国内环评规则发展，从国际国内两个维度探索 BBNJ 环评新时代背景下的中国出路和中国方法，多管齐下，不断提升海洋治理能力和治理水平，从而真正实现建设海洋强国的目标。

2025年中国国际法学会年会



中国国际法学会
Chinese Society of International Law

大连海事大学
DALIAN MARITIME UNIVERSITY

中国国际法学会2025年学术年会
2025 Annual Academic Conference of the Chinese Society of International Law

暨世界反法西斯战争胜利及联合国成立80周年与国际法研讨会
and the International Law Symposium Commemorating the 80th Anniversary of the Victory of the World Anti-Fascist War and the Founding of the United Nations

加强涉外法治建设与推进中国式现代化：国际法的地位和作用
Strengthening the Rule of Law in Foreign Affairs and Promoting Chinese Modernization: The Status and Role of International Law

主办单位：中国国际法学会 大连海事大学
Co-sponsored by Chinese Society of International Law and Dalian Maritime University

承办单位：大连海事大学法学院
Organized by Law School of Dalian Maritime University

2025年4月25日-27日，大连
April 25-27, 2025, Dalian