

国际海事司法中心建设 应当关注的若干海洋权益问题

● 文/董跃

伴随着国际海洋事务的发展以及中国保护和利用海洋能力的提高,国际海事司法中心建设在保障国家海洋权益方面面临着三个方面的挑战,需要加以关注并作出回应。对于争议海域内海事案件的司法管辖,应当严格限定司法管辖的条件,应当与外交途径有明确的界分。为我国在海洋战略新边疆的极地、深远海等“域外”活动提供司法保障,应当明确对我国相关活动的“属人管辖”,进行相关的知识及人才储备,尝试建立专门的环境责任司法机制。还要寻求“积极参与和推进国际海事规则制定”以及拓展我国相关领域在国际上“制度性话语权”的路径和方法,尝试建立以信息沟通机制、资源支持机制以及需求呼应机制为主要内容的司法参与机制。

对于国际海事司法中心建设,海洋法意义上的“海洋权益”是一个无法回避的话题。就最高人民法院的思路而言,强调国际海事司法中心建设是经略海洋、管控海洋工作的重要组成部分,提出要强化国家主权意识,积极宣示国家海洋司法主权,维护“蓝色国土”安全。对此,西方部分媒体的解读更多体现了“阴谋论”和“对抗论”的老套路,侧重于将其同中国与周边国家的海洋争端联系起来,认为中国希望借此扩大在国际海事审判领域的影响力,并可以在未来的海洋权益争夺中占得先机。国内的学者有着不同的看法,可以概括为三种观点,第一,海洋法与海商法有着清晰的界限,海事司法不是用来解决国与国争端的;第二,未来海事司法受理的案件其背景因素可能会涉及主权争议,但海事司法并不直

接产生确保中国主权和海洋权益的能力,它是基于国家的管辖权而执行司法工作;第三,海事司法中心建设“不会成为中国开展相关斗争的活跃工具”。

从法律部门的界限以及我国司法的现有功能来看,国内学者的上述回应是严谨而符合实际的。但是对于未来国际海事司法中心建设的顶层设计而言,无论从应然抑或实然角度,都无法再囿于传统的海商法领域。伴随着国际海洋事务的发展,以及中国海洋发展能力的提高,未来中国海事司法就海洋权益维度而言,至少面临三方面的挑战:第一,对于争议海域内的海事案件的司法管辖问题;第二,我国在海洋战略新边疆的极地、深远海等区域已经开始由考察走向实质性利用阶段,相关活动亟需海事司法保障;第三,党的十八届五中全会明确提出要“提高我国在全球经济治理

中的制度性话语权”,在国家“十三五”规划之中也提出我国要“积极参与网络、深海、极地、空天等新领域国际规则制定”,其中包含了最高院提出的“积极参与和推进国际海事规则制定”,其路径和方式也需要深入研究。对于这几个挑战,不能刻意地切割海洋法和海商法的界限,而是应当正视双方之间的相互关联与作用。虽然它们并非是影响国际海事司法中心建设的决定性因素,但却是中心建设中无法回避的问题。

对争议海域海事案件的管辖问题

近年来,运用司法途径来影响、干预甚至希冀直接解决传统海洋法意义上的“争端”似乎成了一种颇为“时髦”的选择。从目前的情势看,很多国家都



将在争议区域发生的民事、刑事、行政案件交由本国司法机关通过审判加以解决，而非传统的与争议相对国通过外交谈判解决。仅就我国周边某些与我国有海域划界争端的国家而言，近年来就多次启动国内司法程序对于我国进入争议海域捕鱼作业的渔民或者维权人士进行审判。其中有些被外交程序所阻断，有些则形成了最终的判决。虽然这些国家都号称所谓“司法独立”，但是在这些案件的背后无一不是存在国家外交部门及涉海相关部门的干预。那么为什么这些国家在明知解决国家争端中，外交才是主要的手段，而且国内司法是根本无法产生“域外”效力的情况下，仍然要采取这种方式呢？其原因不外乎以下几点：首先，在诸多国家维护海权的手段中，国内司法程序是成本最低，施行阻力最小的一种方式，较之军事、外交、国际司法或仲裁而言，它完全由本国司法机构掌控，且可以在司法独立的名义下罔顾来自外国的外交压力，无需与其他国家相对抗；其次，在西方海洋强国的话语体系之中，司法解决是带有先天的“政治正确”色彩的，是符合在国际海洋事务中拥有强势话语权的一些国家的思维方式的，其判决结果中隐含的国家诉求更容易为其他国家所接受；第三，与国内法不同，国际法更多情形下的形成方式是一种“归纳”路径，因此，国家实践是国际法的重要来源之一，而司法是国家实践的重要组成部分，相关判例可以为有关习惯法的形成或者国家主张的确立提供支撑。

这几点“优势”对于我国的海事司法而言也是成立的，因此有必要受理一些案件，一方面是正常行使我国海事法院对管辖海域内发生案件的管辖权；另一方面可以通过判决一定意义上对于我国的相关主张进行间接意

义上的司法确认。如2016年3月厦门海事法院审理的涉钓鱼岛海域的“闽霞渔01971”轮案件就在国内外产生较大的影响。

但是正如有学者在对中心建设的顶层设计中所指出的那样，这绝非是中心建设的重心，也绝非最高人民法院提出这一战略构想的初衷。那么对于现在争议海域发生的案件，未来的中心建设应当如何去应对呢？仍然应当从海事案件的管辖权去着手，受理案件至少应满足以下两个条件之一：案件发生在我国实际管辖海域或者案件当事人自愿选择中国法院作为管辖法院；对于其他情况的案件，特别是国外公务机构对我国渔民等主体进行非法执法的，应当交由外交途径解决。

对于极地和深海相关案件的 关注与准备

目前的海商法体系极少关注极地和深海区域，其主要原因在于南大洋、北冰洋以及深海底区域在历史上都属于人迹罕至之地，受自然条件、技术水平所限，人类很少在该区域进行航行、捕鱼、资源开发等可能引发海事海商纠纷的行为。而在人类发现并且开始认识、探索极地和深海后，又迅速为南极和深海设计了极为特殊的法律制度，南极冻结了所有主权声索国的主权主张，自身确立为人类共同和平利用的环境保护区和科学考察区；深海底被定性为“人类共同继承财产”，实行“平行开发制度”，并且建立了专门的国际管理机构国际海底管理局；北极虽然实行的是一般的海洋法制度，也有斯瓦尔巴德群岛这一极为特殊的区域，主权归属于挪威，但凡是《斯瓦尔巴德条约》的缔约国，都有在该

岛上进行考察、开发等权利。在本世纪之前，在南极、北极核心区和深海区域所开展的活动多是由国家组织的科学考察活动或者勘探活动，但是伴随着全球气候变暖，海冰融化，以及人类海洋开发能力的突飞猛进，在这些区域内的活动主体、活动形式等进一步的多元化，这就为相关的海事司法提出了挑战。

（一）南极

就南极而言，以我国为例，2010年前我国南极现场活动主要是科学考察，随着综合国力的不断增强和国民收入的持续增长，我国在南极的活动也开始出现一些重要变化。形式不断丰富，人员逐年增加，组织者也不再仅限于国家。据国际南极旅游协会的统计，2016年我国公民赴南极旅游人数已经达到4000多人，达到世界第二，仅次于美国。这还是在我国未将南极列为境外游目的地，游客只能通过国外旅行社赴南极履行的情况下达到的数字。而赴南极旅游最主要的方式就是通过游轮进行环岛或者登陆旅行。在生物资源开发方面，2009年我国首次开展了南极磷虾捕捞，渔获量1956吨，全球排名第8，2010年渔获量16014吨，全球排名第4，2013年渔获量54305吨，已经全球排名第2。我国由南极生物勘探而申请的专利数，目前位居世界第6名。南极对于中国也不再仅仅是开展科研以及证明大国风范的风水宝地，而是实实在在的贡献着海洋经济方面的效益。

南极活动的多样化，也给我国的司法特别是海事司法带来了一些新的挑战，首先，南极活动最主要的交通方式就是船舶，而南极自然环境恶劣、后勤保障能力有限，船舶发生事故、碰撞的情况并不少见，有产生潜在的

由国内海事司法管辖案件的可能。2013年12月俄罗斯“绍卡利斯基院士”旅游船在南极遇险事件就是非常典型的案例。俄罗斯无法实施有效救援，我国的雪龙号虽然开展了救援，但是仅仅解决了游客的人身安全问题，未能让船脱险。最后是澳大利亚海事安全局成功救助该船，救助费用也从预计的40万美元上升到210万美元，并且一直向俄罗斯相关企业进行索要。

其次，是基于南极特别的环境保护措施而产生的潜在海事司法管辖，南极实行非常严格的环境保护标准。在《关于保护南极环境的议定书》附件六中规定了南极环境损害责任。明确了南极活动者的相关赔偿责任，以及采取行动的缔约国对活动者的诉讼权利，并且要求造成环境损害活动者所在缔约国有义务采取有效措施来追究造成损害活动者的责任，从而为国家免责。因为南极条约体系并未建立其专门的争端解决机制，而且即使是建立相关机制，对个人的求偿也无法在其中实现，因此未来围绕南极环境损害可能产生的诉讼特别是针对个人、企业或民间组织的诉讼仍然需要由国内法院管辖。从目前来看，一方面已经有相关的环境诉讼先例产生，如2007年国际人道协会在澳大利亚诉日本共同船舶会社非法捕鲸的案例；另一方面，也有我国公民个人在南极损害环境及生态的个案发生。如被媒体广泛报道的游客拍摄婚纱照惊扰企鹅的事件。

再次，在南极的域外行政执法可能引发行政诉讼案件。南极条约明确要求其协商国对各国活动者的南极活动进行有效的监督管理。其中包括进行专题立法以及开展行政执法。我国虽然是目前南极条约体系29个协商国

中3个未进行南极活动专题立法的国家之一，但是国家海洋主管部门基于国务院相关法规，也开始逐渐设立针对我国南极活动者的行政许可、行政强制、行政处罚等；另外交通运输部、渔业主管部门也都从各自管理职责出发，对于南极航运以及南极远洋渔业的开展有相关的管理规定和行政执法行为。上述行政行为的行使，都有可能引发相关的行政诉讼。

（二）北极

北极与南极不同，其陆地领土归属于北极八国，其海域及大陆架的主要部分也由北冰洋沿岸国家所管辖，其法律性质就实质而言同世界其他海域并无区别。但是伴随着全球变暖、海冰消融，未来北极航道的开发利用对于我国具有重大的战略和经济价值，与我国的海上丝绸之路规划正好可以互为补充。中远集团“永盛号”已经先后数次商业试航东北航道和西北航道。国内也有学者提出将上海港和青岛港规划为未来利用北极航道的枢纽港口。国际上也高度重视北极航行的规则。北极理事会主导先后缔结了《北极搜救协定》以及《北极海洋石油污染预防与应对合作协定》，国际海事组织也出台了《极地航行规则》(Polar Code)。可以预见的是，未来伴随我国对于北极商业利用的进一步展开，涉北极海事案件将大幅度上升。

（三）深海

就深海而言，目前总体的态势一是从勘探时代走向实际开发时代，例如美国在巴布亚新几内亚已经计划于2018年实际开采深度海底1750米的硫化物资源。其他很多矿区也已计划进入开采阶段；二是资源开发的领域从《联合国海洋法公约》规定的矿产资源逐渐扩展至生物资源，目前围绕

“国家管辖范围外的海洋生物多样性”的国际文本谈判正在进行之中。从《联合国海洋法公约》的规定来看，各国的深海开发者对于深海开发也负有严格的环境保护责任，对于造成环境损害的开发者，有三类求偿主体：受损国及相关主体、开发者所属国及相关主体以及国际海底管理局。并且要求各国要有相关的国内立法和监督管理措施。

就我国而言，在实践上，我国已经成为深海勘探开发的大国和强国，目前拥有5艘配备世界先进技术的深海潜水器，已经进行了近40次深海勘探航次，拥有4块矿区，蕴含3种资源，总面积达8.6万平方公里，相当于江苏省。在法律上，我国于2016年专门颁行了《中国深海海底区域资源勘探开发法》，其中专门规定了关于深海资源勘探开发的两种行政许可以及对于勘探开发者的行政监督检查。

由此可见，深海勘探开发在海洋环境及生态损害求偿以及行政执法司法救济两个方面，都存在着潜在的国内司法管辖的可能。

（四）海事司法管辖的基础以及相关布局

将极地和深海纳入未来国际海事司法中心建设的布局之中，可能会存在认识上的两个疑惑，一是我国海事司法传统上只是管辖在我国“管辖区域之内”的案件，二是极地和深海事务更多情况下属于“海洋法”的范畴。对于这一问题，需要考虑以下因素：第一，极地和深海中的“全球公域”部分，伴随着人类科技的进步与开发海洋活动的深入，未来必将成为人类海洋开发事业的焦点区域，除了国家行动之外，经济活动特别属于传统海事海商范畴的活动会大幅增加，需要



国内海事司法体系有所应对；第二，在现有的极地和深海的国际法和国内法律制度体系之中，对于相关纠纷解决，特别是环境损害求偿以及海事纠纷，已经预留了足够的空间给予国内的司法程序；第三，对于极地和深海区域的管辖权，不同于传统意义上的“属地管辖”，而是“属人管辖”，允许司法在特殊区域具有“域外效力”，这也是符合海洋法和海事法固有传统的；第四，从我国目前法院体系的情况以及未来该领域的案件属性来看，由海事法院承担相关的司法应对任务是最为恰当的；第五，在极地和深海行使司法管辖权，也是履行我国在相关国际条约中的国际义务，避免国际责任的有效手段，在一定意义上也有利于我国开展相关的域外执法活动；第六，就目前而言，各国都在探索解决在极地和深海相关纠纷的法律机制，我国如果可以明确相关管辖权，无疑会在这一国际竞争中占得先机，树立一个其他国家效仿的模板，这也恰是国际海事司法中心建设的题中之意。

因此，国际海事司法中心建设中绝不能忽视极地和深海这一我国“战略新疆域”的半壁江山，应当充分认识到对于该领域的相关案件行使司法管辖权所具有的重大战略意义。对此建议我国海事司法体系可以提前进行以下方面的准备：首先，进行相关的知识储备和人才储备，吸纳和培养了解极地与深海事务的司法人才；其次，建立相应的专属管辖，基于我国现在从事极地和深海活动的单位和个人的分布情况，以及未来对于极地和深海利用的国内规划，建议确立青岛和上海两个海事法院作为对于极地和深海相关案件行使管辖权的法院；第三，和相关行政主管部门积极沟通，研拟

建立相关环境责任司法机制，为我国履行相关国际义务，避免承担国家责任提供支持。

国际规则制定 的海事司法参与

我国传统观念认为国内司法体系主要是承担国内的民商事、刑事和行政案件的审判工作，并没有支持国家完成参与国际规则制定的能力和职责。事实上就目前国内外相关司法实践来看，国内的司法审判已经开始积极影响国际规则制定甚至国际法治进程。仅以我国的海事司法体系为例，近年来就已经深度参与了《1999年扣押船舶国际公约》、《2000年海上旅客及其行李运输国际公约》、《制止危及海上航行安全非法行为国际公约》、《联合国全程或部分海上国际货物运输合同公约》（鹿特丹规则）、《残骸清除国际公约（草案）》、《承认外国司法出售船舶公约（草案）》、中美双边投资协定以及国际海事仲裁规则的相关议程，并发挥了重要的作用。在此基础上，对于我国国际海事司法中心建设来说，也应当考虑建立起有效的国际海事规则制定的司法参与机制或者说司法助力的模式。

国内海事司法影响国际规则制定的主要路径除了参与国际议程之外，还有两种方式值得考虑，第一是通过典型案例推动或阻断国际习惯以及国际法基本原则的形成，根据《国际法院规约》第38条对国际法渊源的规定，司法判例起到作为习惯法原则和规则存在的证据的作用。学界也普遍认可国内法院划一判决的累积效果是提供国际习惯的证据。同理，由于国际习惯的形成是以“一致”“连续”的行为为基础来形成的，因此对于我国不利的国际习惯，我国

完全可以通过司法审判中的既定判决来对其效力加以阻断。此外，很多国家在国内法审判中通常会援引一些国际法上的理论来作为判案依据。这种实践对于促成该种理念成为国际法的基本原则非常有帮助，目前这类判决多集中于环境和资源保护领域，这也是未来海事司法可以考虑的方向。第二是在国际法的实施中有很多空白领域，缺乏明确统一清晰的规则加以规范，这些领域有时可以通过国家司法实践来有效地进行填补，上文中提及的极地和深海就存在这种情况。

综上，我国国际海事司法中心建设应当考虑建立一种长效的可以顺畅运转的对于国际规则制定的司法参与机制，这一机制可以包含以下几方面内容：第一，信息沟通机制。包括定期发布专门的典型案例及指导性案例。同时，在受理涉及国家海洋权益等类型的案件时，及时与相关行政主管部门进行沟通；第二，资源支持机制。包括推荐合适的人选给各行政主管部门用以委派到相关国际司法机构及国际组织中充任国际法庭（仲裁庭）裁判人员或者国际组织的官员。对于有关行政主管部门遇到的问题基于司法经验提出建议。接受有关行政主管部门的委托对于有关问题进行专题研究等；第三，需求呼应机制。根据国际法特别是国际习惯的发展形势，基于外交、海洋、国防等部门的要求，法院系统在司法审判中，利用相关案件的审理和判决，宣示我国对于相关待形成的国际规则或者是国际法无法充分调整的空白领域的立场，影响（促成或阻断）相关国际习惯、国际法基本原则的形成。^[2]

（作者系中国海洋大学法政学院副教授，海洋发展研究院研究员）