

# 涉外海洋法治: 生成背景、基本内涵与实践路径

姚莹\*

**内容摘要:**海洋已经成为大国间交流互动乃至竞争博弈的重要场域。涉外海洋法治作为涉外法治建设的重要内容,是中国参与全球海洋治理的方案,也是中国的法治贡献。涉外海洋法治承载着深厚的历史基因,建立在坚实的理论基础之上,具有鲜明的时代特色。涉外海洋法治的基本内涵包括:统筹国内法治与涉外法治是涉外海洋法治的基本特征,维护国家主权安全与海洋权益是涉外海洋法治的出发点和立足点,推动构建海洋命运共同体是涉外海洋法治的理念和方向。加强涉外海洋法治建设,必须加快涉外海洋法治工作战略布局、健全完善涉外海洋法律法规体系、建立健全涉外海洋执法体系、持续推进涉外司法机制完善、强化涉外海事法律服务体系建设、重视涉外海洋法治人才培养。

**关键词:**习近平法治思想 涉外法治 涉外海洋法治 海洋命运共同体

## 引言

“世界正处于大发展大变革大调整时期,和平与发展仍然是时代主题。”<sup>①</sup>全球治理体系正经历着深度调整与变革,法治成为国家核心竞争力的重要内容。在此背景下,为建设法治中国、实现中华民族伟大复兴,以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩,立足于统筹国内国际两个大局,适时提出坚持统筹推进国内法治和涉外法治。作为习近平法治思想的重要内容,“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”为我们处理国内法治和涉外法治、国内治理与全球治理、维护国家核心利益与维护世界和平发展之间的关系提供了方向上的指引。

21世纪是海洋世纪,海洋已经成为大国间交流互动乃至竞争博弈的重要场域。为合理分配海洋权益,国际社会在不同的领域积极推进海洋法治建设,以促进

\* 吉林大学法学院、吉林大学国家发展与安全研究院教授。

本文系2022年度教育部哲学社会科学研究重大专项项目“坚持统筹推进国内法治与涉外法治研究”(项目批准号:2022JZDZ005)的阶段性成果。

① 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》,《人民日报》2017年10月28日,第5版。

海洋可持续发展。身处百年未有之大变局中的中国,面对着正在调整中的全球海洋治理体系,必然要有所作为。习近平指出:“海洋在国家经济发展格局和对外开放中的作用更加重要,在维护国家主权、安全、发展利益中的地位更加突出,在国家生态文明建设中的角色更加显著,在国际政治、经济、军事、科技竞争中的战略地位也明显上升。”<sup>①</sup>党的十九大报告明确提出:“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国。”<sup>②</sup>如何维护中国海洋权益、推动全球海洋治理体系变革,成为加快建设海洋强国的关键。

涉外法治是中国法律视野中的一个新兴维度,<sup>③</sup>也是一种术语创新,<sup>④</sup>是一个“以我为主”“双向互动”推进法治建设、参与全球治理的新概念和更为灵活的方法。目前,关于涉外法治概念、内容、实现路径、意义等基础性问题的研究已经有了比较丰富的成果,<sup>⑤</sup>但是将涉外法治概念具体运用于维护国家海洋权益、推动全球海洋治理体系变革的研究略显不足。<sup>⑥</sup>作为法治中国建设的重要组成部分,涉外海洋法治是涉外法治在海洋治理领域的体现,加强涉外海洋法治建设,可以有效地维护国家海洋权益、推动全球海洋治理体系变革。涉外海洋法治主要包括两个层面的内容:一方面是中国海洋法治的涉外部分,即中国涉外但并未以国际法方式确立的海洋法治领域;另一方面是国际海洋法治的中国方案,即中国参与和推动的国际海洋法治的体系和进程。本文拟从分析涉外海洋法治的生成背景入手,挖掘涉外海洋法治生成

① 《习近平在中共中央政治局第八次集体学习时强调 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》,《人民日报》2013年8月1日,第1版。

② 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》,《人民日报》2017年10月28日,第3版。

③ 参见何志鹏:《涉外法治:开放发展的规范导向》,《政法论坛》2021年第5期,第177页。

④ 参见何志鹏:《现代化强国的涉外法治》,《吉林大学社会科学学报》2022年第2期,第59页。

⑤ 参见莫纪宏:《加强涉外法治体系建设是重大的法学理论命题》,《探索与争鸣》2020年第12期;柳华文:《论习近平法治思想中的国际法要义》,《比较法研究》2020年第6期;黄进:《坚持统筹推进国内法治和涉外法治》,《光明日报》2020年12月9日,第11版;莫纪宏、徐梓文:《善于运用法律武器维护国家利益 加强涉外法治体系建设》,《人民日报》2020年12月25日,第9版;周婧:《习近平法治思想指导下坚持统筹推进国内法治和涉外法治》,《重庆大学学报(社会科学版)》2021年第6期;王轶:《坚持统筹推进国内法治和涉外法治》,《人民日报》2021年3月19日,第11版;黄进、鲁洋:《习近平法治思想的国际法治意涵》,《政法论坛》2021年第3期;何志鹏:《涉外法治:开放发展的规范导向》,《政法论坛》2021年第5期;丁丽柏、金华:《论习近平法治思想中的国内法治与国际法治互动理念》,《广西社会科学》2021年第12期;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》,《法学评论》2022年第1期;黄惠康:《准确把握“涉外法治”概念内涵 统筹推进国内法治与涉外法治》,《武大国际法评论》2022年第1期;张龔:《涉外法治的概念与体系》,《中国法学》2022年第2期。

⑥ 中国知网检索的结果显示,将涉外法治概念运用到海洋治理领域的论文非常少,比较有代表性的是张海文研究员的近期研究成果,如张海文:《百年未有之大变局下的国家海洋安全及其法治应对》,《理论探索》2022年第1期。

的历史基因、理论基础与现实需要,剖析涉外海洋法治的价值目标与基本要求,并拟提出实现涉外海洋法治的实践路径。

## 一、涉外海洋法治的生成背景

涉外法治是习近平法治思想的重要组成部分,集中体现了我们党在法治领域的理论创新成果,<sup>①</sup>是一个“重大的法学理论命题”,<sup>②</sup>更是中国对国际法贡献的新理念、新概念。涉外法治建立在强国法治道路的历史经验之上,<sup>③</sup>是一个在实践中生成的概念,<sup>④</sup>代表了马克思主义理论中国化的最新成果。作为涉外法治理念在海洋治理领域的彰显,涉外海洋法治具有深厚的历史基因,建立在坚实的理论基础之上,具有鲜明的时代特色。

### (一)涉外海洋法治具有的历史基因

第一,历史上大国崛起的经历带给中国深刻启示,即必须高度重视海洋,同时积极推进法治。世界上主要全球性大国<sup>⑤</sup>的崛起历程主要存在两个共同特征:其一,几乎所有的大国均为海洋强国。“只有海洋才能造就真正的世界强国。”<sup>⑥</sup>谁拥有海洋,谁就控制了世界贸易,谁就拥有了财富和实力,谁就在世界上具有举足轻重的地位。<sup>⑦</sup>例如,最早的西班牙和葡萄牙开展了国家战略意义上的航海大发现;荷兰积极发展航海贸易,被称为“海上马车夫”;英国依托海上力量积极拓展海外殖民地,一度建立了所谓的“日不落帝国”;日本和美国积极打造强大海军;被视为传统大陆国家的法国、德国和俄罗斯也大力发展海上力量。其二,许多大国崛起的经历都验证了法治的重要性。例如,西班牙和葡萄牙重视国际法的作用,通过条约方式划分了势力范围;<sup>⑧</sup>荷兰重视国际法,通过发展国际法维护自己的国家利益;<sup>⑨</sup>法国和美国积极

① 参见张文显:《习近平法治思想的理论体系》,《法制与社会发展》2021年第1期,第5页。

② 莫纪宏:《加强涉外法治体系建设是重大的法学理论命题》,《探索与争鸣》2020年第12期,第34页。

③ 参见何志鹏:《现代化强国的涉外法治》,《吉林大学社会科学学报》2022年第2期,第50-54页。

④ 参见何志鹏:《涉外法治:开放发展的规范导向》,《政法论坛》2021年第5期,第178-179页。

⑤ 本文主要考察了从1492年地理大发现以来出现的九个全球性大国,包括葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、法国、俄罗斯、德国、日本和美国。之所以将这九个国家确定为全球性大国,是因为在此之前的国家并未形成全球发展的理念。有关这些全球性大国崛起的经验与带来的启示,详见姚莹:《中国共产党的海洋战略对国际海洋法发展的贡献》,《吉林大学社会科学学报》2021年第1期,第45-46页。

⑥ [英]杰弗里·帕克:《二十世纪的西方地理政治思想》,李亦鸣等译,解放军出版社1992年版,第63页。

⑦ 参见季国兴:《中国的海洋安全和海域管辖》,上海人民出版社2009年版,第7-13页。

⑧ 两国通过1494年《托德西利亚斯条约》和1529年《萨拉戈萨条约》划分了在西、东半球的势力范围。

⑨ 例如,近代国际法之父格劳秀斯通过其著作《论海洋自由》,奠定了公海的理论基础,发展了国际海洋法,并极大地维护了荷兰的航海利益。

输出其观念、制度,同时积极参与乃至主导国际秩序的构建;<sup>①</sup>而德国和日本则是因为践踏国际法而成为失败国家,反向证明了法治的重要性。<sup>②</sup>

第二,中国利用海洋的悠久历史以及放弃经略海洋的惨痛教训,促使中国认识到海洋之于国家发展的根本重要意义以及海洋法治对维护国家海洋权益的重要性。中国是一个陆海兼备的大国,也是世界上开发利用海洋最早、周边海洋环境最复杂的国家之一。古代中国堪称海洋大国,造船与航海实践早于西方1000多年。宋、元、明时期,中国一直拥有世界上最强大的海上船队和最先进的航海技术,更是创造过郑和七下西洋的航海壮举。然而,由于明朝后期和清朝闭关自守,中国自动放弃长期以来形成的海上优势,丧失了发展成为世界性海洋强国的机会。这无异于给殖民者让出了通往东方的海上通道,西方列强从海上入侵中国,用炮舰打开中国大门,并用一系列不平等条约确定各自势力范围,进而瓜分了中国,从此开始了长达百年的“有海无权、有海无防”<sup>③</sup>的惨痛历史。孙中山先生曾提到:“自世界大势变迁,国力之盛衰强弱,常在海而不在陆,其海上权力优胜者,其国力常占优胜。”<sup>④</sup>自中华人民共和国成立以来,中国共产党总结历史经验,始终从战略高度审视海洋,坚定了“伏波万里、向海兴国”<sup>⑤</sup>的决心。

## (二)涉外海洋法治产生的理论基础

首先,马克思主义理论所蕴含的丰富海洋思想是涉外海洋法治的理论基石,涉外海洋法治体现了当代中国马克思主义海洋法治观。地理大发现触发了大航海时代的到来,马克思、恩格斯意识到海洋作为最重要的通道对于国家发展具有重要意义。基于此,他们以宏大历史视野揭示了“经略海洋与国家兴衰”<sup>⑥</sup>之间的关系:其一,国家如何认识海洋直接反映在一国的战略选择上,也影响着国家的兴衰;<sup>⑦</sup>其二,

---

① 法国积极对外输出其大革命时期的人权观念;美国则热衷于在全球推行“美式民主”,并积极为新国际秩序的构建提供美国方案,例如,威尔逊的“十四点和平计划”、“二战”后主导联合国的建立和构建“布雷顿森林体系”等。

② 有关于崛起大国与国际法逆向互动教训的具体论述,详见何志鹏:《国际法与大国崛起》,《吉林大学社会科学学报》2017年第1期,第78-80页。

③ 杨文鹤、陈伯镛:《海洋与近代中国》,海洋出版社2014年版,前言,第2页。

④ 中国社科院近代史研究所中华民国史研究室、中山大学历史系孙中山研究室、广东省社会科学院历史研究室合编:《孙中山全集》(第二卷),中华书局1982年版,第564页。

⑤ 黄惠康:《中国特色大国外交与国际法》,法律出版社2019年版,第191页。

⑥ 娄亚萍:《马克思恩格斯的海洋强国兴衰理论及其时代价值》,《当代世界与社会主义》2020年第6期,第92-95页。

⑦ 马克思在《奥地利的海外贸易》一文中指出:“威尼斯便这样亲自养大了的里雅斯特——这是所有海上霸主的共同命运。荷兰这样为英国的强大奠定了基础;英国又这样造成了美国的强盛。”《马克思恩格斯全集》(第十二卷),人民出版社1962年版,第92页。

资本主义的发展使国家对世界市场产生需求,<sup>①</sup>世界市场反过来影响国家财富积累;<sup>②</sup>其三,建设强大的海军来保护国家海洋利益。<sup>③</sup>这些思想构成了涉外海洋法治的理论基石,并反映在涉外海洋法治体系构建中。

其次,历届中央领导集体的海洋战略思想是涉外海洋法治的重要理论来源。习近平总书记深刻指出:“战略问题是一个政党、一个国家的根本性问题。”<sup>④</sup>历届中央领导集体立足于不同时期中国的现实需要,在不同发展阶段提出不同的海洋战略,<sup>⑤</sup>并在此基础上制定和完善国内涉海立法,参与国际海洋法治进程。以习近平同志为核心的党中央明确提出:“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国。”<sup>⑥</sup>这是对历届中央领导集体海洋法治思想的继承与发展。

最后,西方海权理论也为涉外海洋法治提供了理论借鉴。西方海权理论建立在西方中心主义基础上,体现了西方的价值观和信条,奉行社会达尔文主义,强调控制与对抗。虽然西方海权理论面临式微时代境遇,<sup>⑦</sup>但是仍对中国涉外海洋法治建设有借鉴意义:一方面,西方海权理论趋于式微,这提示中国,参与国际海洋法治应该建立在开放、包容、和平、合作的基础之上;另一方面,西方海权理论在全球海洋治理的“高政治”领域依然产生重要影响,这提醒中国,涉外海洋法治应该首先并始终立足于国家主权、安全、发展利益的维护。

### (三)涉外海洋法治建立的现实需要

第一,涉外海洋法治的提出顺应了时代发展的需要。首先,党的十九大报告郑重宣告:“经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史

---

① 海洋强国的崛起路径基本包括这样几个要素:生产方式变革(工业化)、对原材料产地与全球市场的需求、扩张海外殖民地、建立世界市场。参见姚莹:《中国共产党海洋思想的国际法解读:发展历程、实践彰显与法治愿景》,《南海学刊》2022年第1期,第45页。

② 《共产党宣言》指出:“大工业建立了由美洲的发现所准备好的世界市场。世界市场使商业、航海业和陆路交通得到了巨大的发展。这种发展又反过来促进了工业的扩展。”《马克思恩格斯选集》(第一卷),人民出版社1966年版,第240页。

③ 恩格斯在《反杜林论》中指出:“以现代军舰为基础的海上政治暴力,表明它自己完全不是‘直接的’,而正是取决于经济力量,即冶金工业的高度发展、对熟练技术人员的号令权和丰富的煤矿的支配”。《马克思恩格斯全集》(第二十卷),人民出版社1971年版,第189页。

④ 习近平:《在纪念邓小平同志诞辰110周年座谈会上的讲话》,《人民日报》2014年8月21日,第2版。

⑤ 中华人民共和国成立初期,中国面临严峻的周边环境。对此,第一代中央领导集体提出了以维护主权和安全为核心的海洋防御战略。改革开放之后,第二代中央领导集体转换思想观念,确立了近海防御与远洋开发并重、从海洋安全观到综合海洋观、以合作关系取代零和博弈的海洋开放战略。进入21世纪,各国在海洋空间的竞争日趋激烈,新一代中央领导集体适时提出了海洋强国战略。

⑥ 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》,《人民日报》2017年10月28日,第5版。

⑦ 参见李国选:《海洋命运共同体对西方海权论的超越》,《浙江海洋大学学报(人文科学版)》2019年第5期,第15-17页。

方位。”<sup>①</sup>中国作为陆海兼备的大国,在新的起点、面对新的机遇,为实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须坚持陆海统筹,加快建设海洋强国。建设海洋强国需要法治保障。其次,“当前,我国处于近代以来最好的发展时期,世界处于百年未有之大变局,两者同步交织、相互激荡。”<sup>②</sup>同时,各国在海洋开发利用领域的竞争日趋白热化,全球海洋治理体系正面临重大变革,各国都在尝试给出自己的治理方案。深度参与、推进并引领全球海洋治理体系变革需要法治保障。

第二,涉外海洋法治是应对来自海洋的新挑战的有效路径。首先,从国际社会的宏观视角来审视来自海洋的挑战,可以看到,目前海洋领域的全球化势头依然强劲,伴随而来的是有诸多新问题需要进行规制。现有的以《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)为基础的国际海洋法律秩序无法有效规制和解决这些问题,例如,海洋生态环境保护、海洋污染防治、海洋生物多样性养护与可持续利用、国际海底区域开发、极地治理、海洋科学研究等问题,而各国在新规则制定过程中存在较大分歧,规则制定进程缓慢。其次,立足于本国来审视来自海洋的挑战,可以看到,中国依然面临来自海洋的传统安全因素和非传统安全因素的威胁。周边海洋环境虽然总体稳定可控,但是影响中国领土主权与海洋权益的不确定因素仍继续存在。<sup>③</sup>此外,中国尚未掌握有关国际海洋法律规则制定谈判的主导权和议题设置的主动权,<sup>④</sup>在谈判过程中还面临诸多困难。中国涉海法律制度还不够健全,亟须完善。作为习近平法治思想中的国内法治与国际法治双向互动理念在海洋治理领域的具体体现,涉外海洋法治可以有效应对来自海洋的新挑战。

## 二、涉外海洋法治的基本内涵

作为习近平法治思想的重要组成部分,涉外法治是中国面对百年未有之大变局所带来的新挑战与新机遇的回应,也是中国特色社会主义法治基本理论的创新发展,已被纳入中国法治建设的整体布局。作为涉外法治在海洋治理领域的投射,涉外海洋法治在遵循涉外法治概念内涵的基础上,主要包含如下三方面的内容。

---

① 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》,《人民日报》2017年10月28日,第2版。

② 《习近平在中央外事工作会议上强调 坚持以新时代中国特色社会主义外交思想为指导 努力开创中国特色大国外交新局面》,《人民日报》2018年6月24日,第1版。

③ 参见自然资源部海洋发展战略研究所课题组:《中国海洋发展报告(2021)》,海洋出版社2021年版,第5-7页。

④ 参见张海文:《百年未有之大变局下的国家海洋安全及其法治应对》,《理论探索》2022年第1期,第7页。

### (一)统筹国内法治与涉外法治是涉外海洋法治的基本特征

全球治理体系正经历深刻的变革,各国都在为世界未来发展方向与模式贡献本国方案。中国已经开启全面建设社会主义现代化国家新征程。作为全球治理的重要参与者,必然要贡献中国方案。习近平总书记准确把握这一时代背景与中国定位,他指出:“中国与世界的关系在发生深刻变化,我国同国际社会的互联互通也已变得空前紧密,我国对世界的依靠、对国际事务的参与在不断加深,世界对我国的依靠、对我国的影响也在不断加深。我们观察和规划改革发展,必须统筹考虑和综合运用国际国内两个市场、国际国内两种资源、国际国内两类规则。”<sup>①</sup>国家之间的竞争主要体现为法治之争,中国参与全球治理提供最理想的方案就是法治方案。全球治理体系建立在国内法与国际法二元论的传统思维模式上,体现了国内法治与国际法治相互依存、共同推进的过程。涉外法治作为中国参与全球治理的法治方案,成为国内法治与国际法治连接的桥梁和纽带,体现了国内法治与涉外法治的互动关系。

涉外法治概念在实践中生成,<sup>②</sup>作为一种工作方式,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》对这一概念做出了初步阐释,但当时使用的概念是“涉外法律工作”,并首次在这一文件中对如何加强涉外法律工作做出了具体规划。2019年2月25日,习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上指出:“加强涉外法治建设,为推进改革发展稳定工作营造良好法治环境。”<sup>③</sup>这是在中央层面正式提出“涉外法治”概念。在2020年11月16日至17日召开的中央全面依法治国工作会议上,习近平总书记强调:“要坚持统筹推进国内法治和涉外法治。”<sup>④</sup>这一阐释第一次把“涉外法治”放在与“国内法治”同等的位置,并用“统筹推进”呼应了统筹国内国际两个大局、强调了国内法治与涉外法治的互动关系。涉外法治“突破了国内法与国际法形式之分和学理之分的窠臼,兼具国内性国际法治和国际性国内法治之质”,<sup>⑤</sup>代表了“统筹内外、法治天下”<sup>⑥</sup>的习近平法治思想。涉外海洋法治作为涉外法治在海洋治理领域的具体化,必然体现统筹国内法治与涉外法治这一基本

① 习近平:《中国必须有自己特色的大国外交》,载《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社2017年版,第442-443页。

② 参见何志鹏:《涉外法治:开放发展的规范导向》,《政法论坛》2021年第5期,第178页。

③ 《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议强调 完善法治建设规划提高立法工作质量效率 为推进改革发展稳定工作营造良好法治环境》,《人民日报》2019年2月26日,第1版。

④ 《习近平在中央全面依法治国工作会议上强调 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,《人民日报》2020年11月18日,第1版。

⑤ 韩立余:《涉外关系治理的法律化与中国涉外法律实施》,《吉林大学社会科学学报》2022年第2期,第44页。

⑥ 蒋惠岭:《习近平法治思想对法治中国建设的实践价值》,《学术前沿》2021年第8期,第34页。

特征。

首先,涉外海洋法治是国家以法治的方式参与全球海洋治理的重要方式。所有国家都在致力于就规范海洋空间的利用所引起的竞争和冲突制定新的理性的秩序,<sup>①</sup>经过漫长的谈判和生效过程、被誉为“海洋宪章”的《公约》,建立和完善了国际海洋秩序,对人类和平利用海洋、保护海洋具有重要意义。但与此同时,《公约》把原本自然一体的海洋人为地分割为许多不同区域,为不同海洋区域设计了不同制度,忽视了海洋作为“共有物”本身并无边界的本质属性,<sup>②</sup>在全球范围内引发了“蓝色圈地运动”,各国开始对全球海洋治理体系变革问题展开讨论。中国通过贡献治理理念和治理方案的方式参与全球海洋治理,推动全球海洋治理走向“善治”,从单个国家的视角来看,也是涉外海洋法治的实践。

其次,从推进国内法治的视角来看,海洋法治是全面依法治国在海洋领域的具体实践。主要包括完善海洋立法、严格海洋执法、公正海事司法几个方面的内容,旨在发挥法律制度的规范和督导功能,提升海洋治理能力和工作成效,以应对更加复杂多变的国际海洋形势和能源资源相对短缺的国内发展环境,维护国家海洋安全、拓展海洋利益、参与全球海洋治理。<sup>③</sup>

最后,在海洋治理领域实现国内法治与涉外法治相互强化与相互促进,海洋的物理特性也有力地强化了这一互动关系。全球海洋治理体系变革需要包括中国在内的所有国家参与,中国以“推进陆海统筹”为特征的海洋法治建设优化了法治环境,为全球海洋治理提供经验和借鉴;反过来,中国全面参与了联合国框架内海洋规则的制定与实施,通过制定和修改相应的国内法律法规,积极行使和履行所加入的国际条约赋予缔约国的权利义务,可以更好地维护国家主权、安全和发展利益,完善社会主义法治。

## (二)维护国家主权安全与海洋权益是涉外海洋法治的出发点和立足点

涉外法治的出发点和立足点就是运用法治方式“坚决维护国家主权、尊严和核心利益”<sup>④</sup>。2011年《中国的和平发展》白皮书明确界定了中国核心利益的范围,包括:“国家主权,国家安全,领土完整,国家统一,中国宪法确立的国家政治制度和社

<sup>①</sup> 参见 Lennox F. Ballah:《国家利益与建立理性的海洋秩序》,邢永峰译,载傅岷成等编译:《弗吉尼亚大学海洋法论文三十年精选集(1977—2007)》(第一卷),厦门大学出版社2010年版,第207页。

<sup>②</sup> 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》,《当代法学》2019年第5期,第141页。

<sup>③</sup> 参见自然资源部海洋发展战略研究所课题组:《中国海洋发展报告(2021)》,海洋出版社2021年版,第178-179页。

<sup>④</sup> 《习近平在中央全面依法治国工作会议上强调 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,《人民日报》2020年11月18日,第1版。



会大局稳定,经济社会可持续发展的基本保障。”<sup>①</sup>涉外海洋法治的出发点和立足点则主要体现为运用法治武器捍卫国家主权安全与海洋权益。

首先,“要坚决维护领土主权和海洋权益,维护国家统一,妥善处理好领土岛屿争端问题。”<sup>②</sup>“主权属我、搁置争议、共同开发”是中国在国际形势已经发生变化、和平与发展成为时代主题的背景下提出的解决领土主权与海洋权益争端的新思路。<sup>③</sup>它以和平解决争端为基本原则,摒弃零和博弈的思维方式,在“求同存异”理念的指导下,以灵活、务实的态度,妥善处理了捍卫领土主权与开发利用争议海域这对看似不可调和的矛盾,是中国对国际法治的贡献。有关争端解决方式问题,中国政府一贯主张通过谈判协商方式解决与有关国家在领土主权与海洋权益方面的争端。<sup>④</sup>2013年菲律宾单方面对中国提起所谓“南海仲裁案”之后,“南海法律战”引发国际社会的关注,一些域外国家在南海动作不断。对此,中国国家主席习近平与俄罗斯总统普京共同表达了关于这一问题的法律观点,有力地回击了这种不实指控:“中俄主张根据1982年《联合国海洋法公约》等规定,在国际法原则基础上维护海洋法律制度。所有相关争议应由当事方基于友好谈判协商和平解决,反对国际化和进行外部干涉。双方呼吁,应充分尊重《联合国海洋法公约》的所有条款及《南海各方行为宣言》,并落实

① 《中国的和平发展》白皮书, [http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content\\_1941204.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content_1941204.htm), 2022年6月1日访问。

② 《中央外事工作会议在京举行》,《人民日报》2014年11月30日,第1版。

③ “主权属我、搁置争议、共同开发”最早是邓小平同志为了解决中日钓鱼岛及其附属岛屿主权归属之争时提出的。1978年10月25日,邓小平访问日本。在谈及中日关于钓鱼岛及其附属岛屿主权归属之争时,他指出:“这个问题可以把它放一下,也许下一代人比我们更聪明些,会找到实际解决的办法。”《邓小平文选》(第三卷),人民出版社1993年版,第87页。

④ 习近平总书记指出:“对中国和一些东南亚国家在领土主权和海洋权益方面存在的分歧和争议,双方要始终坚持以和平方式,通过平等对话和友好协商妥善处理,维护双方关系和地区稳定大局。”习近平:《共同建设二十一世纪“海上丝绸之路”》(2013年10月3日),载《习近平谈治国理政(第一卷)》,外文出版社2014年版,第294页。习近平总书记进一步指出:“一段时间以来,大家都关心中国在南海问题上的政策。我要说的是,南海诸岛自古以来就是中国领土,维护自身的领土主权和正当合理的海洋权益,是中国政府必须承担的责任。中国南海政策的出发点和落脚点都是维护南海地区和平稳定。在中国和南海沿岸国共同努力下,南海局势总体是和平的,航行和飞越自由从来没有问题,将来也不会有问题,因为首先中国最需要南海航行通畅。尽管中国拥有主权的一些南海岛礁被他人侵占,但我们始终主张通过和平谈判方式解决问题。中国将坚持同直接当事国在尊重历史事实的基础上,根据国际法,通过谈判和协商解决有关争议,我们完全有能力,也有信心同东盟国家一道,维护好南海地区的和平稳定。我们欢迎域外国家参与亚洲和平与发展事业,为此发挥积极作用。当前,亚洲各国政府面临的最重要课题是如何实现持续快速发展,这需要一个和平稳定的环境。这是地区国家的最大公约数,域外国家也应该理解和尊重这一点并发挥建设性作用。”习近平:《深化合作伙伴关系 共建亚洲美好家园——在新加坡国立大学的演讲》,《人民日报》2015年11月8日,第2版。习近平总书记重申:“中方将继续在和平共处五项原则基础上深化同各国的友好合作,通过和平方式处理同有关国家的领土主权和海洋权益争端,支持对话协商解决地区热点问题。”习近平:《携手开创亚洲安全和发展新局面——在亚信第五次峰会上的讲话》,《人民日报》2019年6月16日,第2版。

该宣言的指导原则。”<sup>①</sup>

其次,加强海洋领域的涉外立法工作,有效维护国家主权安全与海洋权益。2012年,党的十八大报告明确提出,中国应“坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国”。<sup>②</sup>在此战略思想指引下,中国开始进一步完善海洋领域的立法工作。例如,2016年和2017年两次对《中华人民共和国海洋环境保护法》进行修订,贯彻了陆海统筹理念,强化了海洋生态保护领域的立法;2021年修订了《中华人民共和国海上交通安全法》,加强海上维权执法力量建设,彰显了维护国家主权的坚定决心。2016年通过的《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》填补了中国深海海底区域资源开发的立法空白,展现了维护国际海底秩序、积极落实条约义务的负责任大国形象;2021年通过的《中华人民共和国海警法》(以下称《海警法》),为海警机构开展海上维权执法活动提供了坚实的法律基础与保障,特别是《海警法》可以适用于中国管辖海域以外区域的执法任务,<sup>③</sup>这是完善中国法域外效力条款的有益尝试。

最后,积极参与全球海洋治理体系变革,掌握规则制定的话语权,维护国家长远利益。国家实力的提升和海洋利益的拓展,是中国深度参与全球海洋治理体系变革的基础和动力。<sup>④</sup>中国深度参与现有国际海洋法规则修订和新规则的制定。例如,中国深度参与了国际海底管理局(以下称“海管局”)《国际海底区域内多金属结核规章》《国际海底区域内多金属硫化物规章》和《国际海底区域内富钴铁锰结壳规章》的制定,并积极参与海管局有关开发规章的制定工作;<sup>⑤</sup>深度参与制定《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》,切实维护中国作为发展中大国的利益。中国在参与国际规则制定过程中,放眼长远,始终“把国家利益与国际道义、中国发展与世界共同发展、中国人民利益与人类共同利益统筹起来”,<sup>⑥</sup>获得了国际社会众多国家的认可与支持。

① 《中华人民共和国和俄罗斯联邦联合声明》,《人民日报》2016年6月26日,第4版。

② 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,人民出版社2012年版,第40页。

③ 《海警法》第81条规定:“海警机构依照法律、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执行执法任务时,相关程序可以参照本法有关规定执行。”

④ 参见杨泽伟:《新时代中国深度参与全球海洋治理体系的变革:理念与路径》,《法律科学(西北政法大学学报)》2019年第6期,第183页。

⑤ 2012年,海管局提出了“制订国际海底区域内多金属结核开发规章的工作计划”,并把它作为海管局工作计划中的优先事项。2020年10月20日,中国政府就海管局三份标准和指南草案提交了评论意见。参见李学文:《“区域”内矿产资源开发规章2020年谈判情况》,《中国国际法年刊(2020)》,法律出版社2021年版,第530页。

⑥ 吴志成、李佳轩:《习近平外交思想中的正确义利观》,《国际问题研究》2021年第3期,第23页。

### (三)推动构建海洋命运共同体是涉外海洋法治的理念和方向

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央站在新的历史起点上,深入思考人类的前途命运,并针对“世界怎么了,我们怎么办”的时代之问给出了一个具有全局性、战略性、前瞻性的中国方案——“推动构建人类命运共同体”,极大丰富了中国在国际法领域的理念和实践。<sup>①</sup>推动构建人类命运共同体是习近平法治思想中有关国际法治思想的核心内容,也是对人类未来发展作出的一项重要顶层设计。

全球海洋治理主要解决两个方面的问题:一是处理好人与海之间的关系;二是处理好全球海洋治理主体之间的关系。<sup>②</sup>然而,以《公约》为核心的全球海洋治理体系建立在传统的“国家主义”理念<sup>③</sup>与“二元对立”思维模式<sup>④</sup>基础之上,以追逐本国利益最大化为基本动因,治理理念比较落后,无法解决海洋领域所面临的全球性问题,因此亟须更新理念。2019年4月,习近平主席在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了海洋命运共同体理念。<sup>⑤</sup>着眼于维护人类共同利益的海洋命运共同体理念的提出恰逢其时,为更新全球海洋治理理念贡献了中国智慧。

海洋命运共同体理念主要包括如下内容:体现“公平正义”特征的倡导树立共同、综合、合作、可持续的新海洋安全理念;体现“合作共赢”导向的促进海上互联互通和各领域务实合作、共同增进海洋福祉的海洋治理理念;体现“人海和谐”目标的共同保护海洋生态文明的可持续发展理念;体现“自愿平等”基础的坚持平等协商的争议解决理念。<sup>⑥</sup>海洋命运共同体理念全面超越了西方海权理论,这是中国参与全球海洋治理的基本立场与方案,也是涉外海洋法治的理念与方向。2022年世界海洋

---

① 参见杨洁麓:《深刻认识和用好国际法 坚定捍卫国家利益 共同维护世界和平与发展》,《求是》2020年第20期,第26-27页。

② 参见袁沙:《全球海洋治理:客体的本质及影响》,《亚太安全与海洋研究》2018年第2期,第92页。

③ 权力争夺是国家间竞争的基本动因,全球治理机制只是国家间竞争以及霸权国家控制其他国家的工具。参见朱艳圣:《人类命运共同体理念与构建国际政治经济新秩序》,《国外理论动态》2018年第11期,第111页。

④ 主要建立在西方海权理论基础上的当代全球海洋治理体系存在自身无法克服的弊端,集中体现为“开放而不包容”“对内多元与对外普世的双重标准”以及“进取与破坏相伴生”的“二元对立”思维模式。参见王义桅:《海殇:欧洲文明启示录》,上海人民出版社2013年版,第5页。

⑤ 习近平总书记指出:“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。”《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》,《人民日报》2019年4月24日,第1版。

⑥ 参见姚莹:《中国共产党海洋思想的国际法解读:发展历程、实践彰显与法治愿景》,《南海学刊》2022年第1期,第57页。

日的主题是“振兴海洋、集体行动”。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯在世界海洋日致辞中呼吁：“确保海洋的健康和生产力是我们的集体责任，我们只有通过合作才能履行这一责任。”<sup>①</sup>这是海洋命运共同体理念在全球海洋治理体系变革中的一次生动实践。

推动构建海洋命运共同体，需要遵循如下基本要求：

首先，推动构建海洋命运共同体，要以国际法为基础。习近平总书记指出：“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。”<sup>②</sup>建立在《公约》基础上的国际海洋法律秩序存在诸多问题，甚至是缺陷，但是放弃《公约》另起炉灶是不现实的，对于全球海洋治理也是有害的。中国应倡导以构建海洋命运共同体为宗旨，以法治的方式合理解释和适用《公约》，并推进对《公约》的完善。所以，在海洋命运共同体理念指导下的全球海洋治理体系变革不是要彻底否定、推翻全球海洋治理体系，而是在尊重、遵守现有国际法规则的基础上完善和发展全球海洋治理体系。

其次，实现构建海洋命运共同体的目标，要推动国际关系民主化、法治化、合理化。习近平总书记在和平共处五项原则发表 60 周年纪念大会的主旨演讲中对此进行了系统的阐释。习近平总书记指出：“我们应该共同推动国际关系民主化。世界的命运必须由各国人民共同掌握，世界上的事情应该由各国政府和人民共同商量来办。垄断国际事务的想法是落后于时代的，垄断国际事务的行动也肯定是不能成功的。我们应该共同推动国际关系法治化。推动各方在国际关系中遵守国际法和公认的国际关系基本原则，用统一适用的规则来明是非、促和平、谋发展。‘法者，天下之准绳也。’在国际社会中，法律应该是共同的准绳，没有只适用他人、不适用自己的法律，也没有只适用自己、不适用他人的法律。适用法律不能有双重标准。我们应该共同维护国际法和国际秩序的权威性和严肃性，各国都应该依法行使权利，反对歪曲国际法，反对以‘法治’之名行侵害他国正当权益、破坏和平稳定之实。我们应该共同推动国际关系合理化。适应国际力量对比新变化推进全球治理体系改革，体现各方关切和诉求，更好维护广大发展中国家正当权益。”<sup>③</sup>推动国际关系民主化，意味着全球海洋治理体系变革不能由大国决定、只关注大国的兴趣与利益，而是应该建立在全人类共同利益的基础上，平衡各种类型国家的利益，尤其要注意平衡大国

① 联合国：《2022 年秘书长致辞》，<https://www.un.org/zh/observances/oceans-day/message>，2022 年 6 月 8 日访问。

② 习近平：《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》，《人民日报》2021 年 9 月 22 日，第 2 版。

③ 习近平：《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表 60 周年纪念大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 6 月 29 日，第 2 版。

与小国的利益。“法者,天下之准绳也。”推动国际关系法治化,意味着全球海洋治理的参与者开发利用海洋的活动都应该遵循国际法,即全球海洋治理体系变革应以“规则之治”为核心。推动国际关系合理化,意味着应该对发展中国家的利益诉求给予更多关注。每一个国家都是国际社会平等的一员,然而不同类型的国家在全球海洋治理体系变革中的作用是存在明显差异的。海洋命运共同体既是利益共同体,也是责任共同体,因此在分配利益、分担责任方面,要适应国际力量对比新变化,对发展中国家的诉求给予更多关注。

最后,保证构建海洋命运共同体的效果,要明确中国的身份定位与角色。作为世界上最大的发展中国家、始终奉行多边主义的负责任大国、经贸领域的强国、周边海洋均为半闭海的海洋地理不利国,“中国将始终做全球海洋治理的建设者、海洋可持续发展的推动者、国际海洋秩序的维护者,愿同各国一道,本着相互尊重、公平正义、合作共赢精神,深度参与全球海洋治理,共同践行海洋命运共同体理念,为实现海洋可持续发展作出贡献”。<sup>①</sup>

### 三、涉外海洋法治的实践路径

涉外法治在实践中生成,又反过来指导实践,并在实践中得以检验和细化。2021年1月,中共中央印发了《法治中国建设规划(2020—2025年)》,其中对“加强涉外法治工作”提出了具体要求。当前,涉外法治还存在不少短板和弱项,<sup>②</sup>这在涉外海洋法治方面表现得较为明显。面对来自21世纪“海洋世纪”的新挑战,为维护国家主权安全与海洋权益,亟须加强涉外海洋法治建设。

#### (一)加快涉外海洋法治工作战略布局

海洋已经成为国家生存与发展的战略空间,也是国家间进行法治竞争的重要竞技场。因此,作为涉外法治的重要组成部分,涉外海洋法治工作战略布局应该在法治中国建设的总体规划中,全面而系统地进行规划安排、统筹推进:第一,涉外海洋法治工作战略布局应以建设良法善治的法治中国为目标;第二,全面贯彻实施宪法,充分发挥宪法的指导作用,强化海洋法治在宪法中的呈现;第三,建设完备的涉外海洋法律规范体系,以良法促进发展、保障善治;第四,建设高效的涉外海洋法治实施体系,深入推进严格海洋执法、公正海事司法、全民守法,牢固树立公民海洋法治意识;第五,建设严密的涉外海洋法治监督体系,切实加强对海洋立法、海洋执法、海事司法工作的监督;第六,建设有力的涉外海洋法治保障体系,筑牢法治中国建设的坚

<sup>①</sup> 龚鸣:《携手构建海洋命运共同体》,《人民日报》2021年6月10日,第3版。

<sup>②</sup> 参见王晨:《习近平法治思想是马克思主义法治理论中国化的新发展新飞跃》,《中国法学》2021年第2期,第18页。

实后盾;第七,紧紧围绕新时代党和国家工作大局,依法维护国家主权、安全、海洋权益;第八,加强党对法治中国建设的集中统一领导,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,尤其重视党的纲领性文件对涉外海洋法治的推动作用。

## (二)健全完善涉外海洋法律法规体系

“十三五”期间,中国海洋法治建设成果显著,为维护国家的主权、安全和海洋权益提供了有力的制度保障。然而,从建设海洋强国的角度来看,中国涉外海洋法治体系建设仍然存在诸多法治短板亟待完善:

第一,涉海内容入宪,是涉外海洋法律法规建设的重要组成部分。涉海内容是指宪法中与海洋有关的条款,主要体现在领土构成条款、资源相关条款等。中国《宪法》中没有涉海内容,不利于发挥宪法的指导与统摄作用,不利于构建完整、统一的涉海法律体系。有学者统计,截至2021年底,全球有一百多个国家的宪法中包括涉海条款,<sup>①</sup>这其中包括在南海与中国存在海洋权益争端的几个国家。<sup>②</sup>以菲律宾为例,菲律宾宪法通过所谓“条约界限”,将界限内全部海域定义为“国家领土”,对中国海洋权益产生不利影响。<sup>③</sup>各国宪法对涉海内容入宪的模式分野较大,对于中国而言,可以通过宪法修正案的方式实现涉海条款的入宪。<sup>④</sup>具体而言,可以将《宪法》序言第9段改为领土条款,以概括的方式明确中国领土的组成部分包括领陆、领水和领陆、领水下的底土以及领陆和领水之上的领空,<sup>⑤</sup>同时保留现在第9段中关于中国台湾地位的内容;可将《宪法》第9条第1款修改为:“矿藏、水流、海域、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”

第二,从健全的海洋法律法规体系来看,中国缺少一部具有统领地位、为单项海洋立法和海洋政策提供基本准则的《海洋基本法》。多数西方海洋大国都制定了海洋基本法,例如美国、英国、加拿大、澳大利亚、俄罗斯等。值得注意的是,中国周边国家,例如日本、韩国、越南等,也制定了自己的海洋基本法。中国应尽快出台《海洋基本法》,从立法原则、法律框架上搭建中国海洋法律法规体系,服务于海洋强国战略目标。<sup>⑥</sup>

<sup>①</sup> 涉海条款指的是各国宪法中规定涉及海洋内容的具体条款。涉海条款内容多元,包括涉及海洋的法律关系、海洋的行为、海洋的自然资源以及海洋的领土范围的表述,直观表现为宪法条文中包括“海”的文字表述。

<sup>②</sup> 参见王佶腾:《新时代海洋强国战略下以宪法为手段的海洋维权路径——以国际法院司法实践为启示》,《石河子大学学报(哲学社会科学版)》2022年第3期,第2-6页。

<sup>③</sup> 参见王看、孔令杰:《菲律宾领土“条约界限”在中菲南海领土争端上的地位和证明价值》,《东南亚研究》2021年第2期,第116-134页。

<sup>④</sup> 参见熊勇先:《论我国宪法涉海条款的规范构造》,《政治与法律》2018年第8期,第81-93页。

<sup>⑤</sup> 不需要列明具体包括哪些岛礁和海域,因为《中华人民共和国领海及毗连区法》第2条已有明确规定。

<sup>⑥</sup> 参见杨华:《海洋基本法的立法定位与体系结构》,《东方法学》2021年第1期,第114-127页。

第三,推进海洋法律法规的“立、改、废”,是健全完善涉外海洋法律法规体系的主要路径。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出了多项海洋领域的重点规划,为涉海领域立法指明了方向。根据国家的立法计划安排,多部法律的制定和修改被提上议事日程,例如,制定《国土空间开发保护法》;修订《中华人民共和国海商法》(以下称《海商法》)、《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》;及时清理与国家新颁布的法律、法规不一致的政策规定。<sup>①</sup>

第四,加快推进中国涉海法律法规域外适用,是健全完善涉外海洋法律法规体系的重要抓手。习近平总书记对此提出明确要求:“要坚持统筹推进国内法治和涉外法治,加强涉外领域立法,推动我国法域外适用的法律体系建设。”<sup>②</sup>一般而言,海事私法本身即具有域外效力,例如《海商法》作为国内法,天生带有涉外基因,甚至第四章“海上货物运输合同”有关承运人责任基础的相关规定,仅适用于国际海上货物运输。中国的推进路径就是修订《海商法》,使其满足当前航运实践的需求。而且,随着国际海事法律统一趋势,海商法的涉外性将进一步增强。但是涉海公法的域外效力问题则存在争议。例如,《海警法》的适用范围就受到一些国家的质疑。因此,中国不仅要考虑今后在立法中增设域外效力条款的问题,还要对条款进行精细化的设计。<sup>③</sup>

第五,妥善解决条约在国内法中的地位问题,是健全完善涉外海洋法律法规体系的基本要求。依据“条约必须信守”原则,一国缔结或参加的条约对该国具有拘束力,该国有义务遵守条约的规定。条约当事国不得因援引其国内法规定而不履行条约。在国内法上,各国往往区分不同条约而采取转化或并入的方式,实施条约和履行条约义务。条约作为涉外海洋法治的组成部分,在宪法层面,中国并未规定条约在国内法上的地位,但是在民商事法律和一些行政法律领域,大多确立了“条约优先、保留除外、参酌惯例”的规范。<sup>④</sup>《中华人民共和国民法典》的生效废止了《中华人民共和国民法通则》第142条的规定,<sup>⑤</sup>从而使得在民事基本法领域对条约地位问题

<sup>①</sup> 参见《自然资源部废止和宣布失效规范性文件31件》, [http://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202003/t20200331\\_2505098.html](http://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202003/t20200331_2505098.html), 2022年6月1日访问。

<sup>②</sup> 《习近平在中共中央政治局第三十五次集体学习时强调 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设》,《人民日报》2021年12月8日,第1版。

<sup>③</sup> 参见廖诗评:《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52-63页。

<sup>④</sup> 参见何志鹏等:《国际法原理》,高等教育出版社2017年版,第42-46、363-364页。

<sup>⑤</sup> 《中华人民共和国民法通则》第142条规定:中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同中华人民共和国的民事法律有不同规定的,适用国际条约的规定,但中华人民共和国声明保留的条款除外。中华人民共和国法律和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约没有规定的,可以适用国际惯例。

的规制出现空白,<sup>①</sup>引发了学者对此问题的高度关注。<sup>②</sup>

第六,积极参与并努力引领国际海洋法规则的制定,是健全完善涉外海洋法律法规体系的重要目标。国际法是实施国家战略的重要途径,<sup>③</sup>一国的海洋战略要积极借助国际法来实施,<sup>④</sup>因此建设海洋强国需要中国积极参与国际海洋法规则的制定。另外,中国拥有广泛的海洋利益,不断出现的新问题使得国际海洋法规则在很多领域还处于创制阶段,加上国家身份的转型,让中国拥有参与、进而引领国际海洋法规则制定的意愿与能力。积极参与并努力引领国际海洋法规则的制定,既包括参加相关条约的谈判,并在这个过程中设置谈判议题,也包括提升中国国家实践从而影响、促进习惯国际法的形成。

### (三)建立健全涉外海洋执法体系

严格执法是通过涉外海洋法治维护国家主权安全和海洋权益的重要保障,而建立健全涉外海洋执法体系则是严格执法的必然要求。建立健全涉外海洋执法体系,主要包括以下三个方面的内容:

第一,规范涉外海洋执法主体职权范围。通过改革海洋行政管理体制、统一海上执法队伍,海洋执法主体的职权范围已经得以基本明确。2018年3月,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,根据该方案,整合八个部委职能组建自然资源部,撤销海洋局,但对外保留国家海洋局的牌子,为实现陆海统筹发展和海洋综合管理提供了体制保障。2018年6月,全国人大常委会通过了《关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》,由中国海警局统一履行海上维权执法、打击海上违法犯罪和海洋行政执法职责,提高了维护国家海洋权益的能力。然而,在具体执法过程中还存在职权冲突的问题。海警隶属于中国人民武装警察部队,其维权执法范围为中国管辖全部海域,这就存在在执法过程中与地方海洋行政执法部门的权限冲突问题。如何划分各自具体管辖事项,需要进一步明确。

第二,明确涉外海洋执法依据。《海警法》规范了涉外维权执法机构的职权,有力维护了国家的海洋主权、安全和发展利益。然而《海警法》在实施过程中也存在进一

---

① 《海商法》作为特别法,优先于《中华人民共和国民法典》适用,《海商法》第268条依然保留了《中华人民共和国民法通则》的立场。《海商法》第268条规定:“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。中华人民共和国法律和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约没有规定的,可以适用国际惯例。”

② 参见王玫黎:《民法典时代国际条约地位的立法模式》,《现代法学》2021年第1期,第199-209页。

③ 参见刘志云:《当代国际法的发展:一种从国际关系理论视角的分析》,法律出版社2010年版,第33页。

④ 参见姚莹:《中国共产党的海洋战略对国际海洋法发展的贡献》,《吉林大学社会科学学报》2021年第1期,第50页。



步完善的空间,包括:进一步明确海警机构在争议海域执法时的权限范围,优化海警机构对外国军舰和政府公务船舶强制执行权的规定,细化海警机构与其他部门进行执法合作的规定,等等。此外,中国作为《公约》缔约国,在将《公约》内容转化为国内法的过程中存在照搬原文、原则性过强的问题,这使得有些相关规定在实践中无法操作。例如,《中华人民共和国领海及毗连区法》第6条第2款规定:“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。”由于缺乏对报请批准程序和方式的规定,该条在实践中无法落地。对此,需要制定配套实施细则对此加以明确,为执法提供依据。

第三,加强涉外海洋执法国际合作。《法治中国建设规划(2020—2025年)》强调中国应积极参与执法安全国际合作,这其中当然包括海洋执法安全国际合作的内容。事实上,开展海洋合作是一般性法律义务,《联合国宪章》和《公约》对此都有明确规定。《公约》在序言中就强调了各缔约国一般性的合作义务。同时,中国周边的日本海、黄海、东海、南海都属于典型的半闭海,依据《公约》第123条,半闭海沿岸国有合作的义务,主要集中在海洋生物资源利用、海洋环境保护、海洋科学研究等方面。此外,中国参加的《亚洲打击海盗及武装抢劫船只区域合作协议》,多方位促进了中国与其他缔约国在打击海盗和武装抢劫船只方面的执法合作。虽然缔约国间的领土主权与海洋划界争端在一定程度上影响了该协议作用的发挥,但是中国可以通过加强与非缔约国的执法合作来加以弥补。<sup>①</sup>

#### (四)持续推进涉外司法机制完善

涉海争端比较复杂,根据不同类型,可以分为涉外海事争议与国际海洋争端。因此,用司法方式解决这两类争议在效力依据、主体、调整对象、法律渊源等诸多方面存在较大差异,两种类型争议的司法机制在完善路径上也大不相同。与此同时,促进国际司法交流与合作对于涉外司法机制的完善也十分重要。

第一,提升涉外司法效能,促进涉外海事案件公正解决。国际航运中心继续由西向东转移,中国作为世界航运中心的地位日益稳固。最高人民法院提出的在2010年前将中国建成亚太地区海事司法中心的目标已经顺利实现,<sup>②</sup>中国已经形成“三级法院二审终审制”的海事审判机构体系。2019年最高人民法院发布的《中国海事审判白皮书(2015—2017)》总结,<sup>③</sup>最高人民法院出台了服务保障“一带一路”倡议和

<sup>①</sup> 参见曲波:《亚洲海洋安全治理下区域协议的作用——以〈亚洲打击海盗及武装抢劫船只区域合作协议〉为例》,《社会科学战线》2021年第3期,第214-222页。

<sup>②</sup> 参见《中国海事审判白皮书(1984—2014)(摘要)》,《人民法院报》2014年9月4日,第4版。

<sup>③</sup> 参见《最高人民法院发布〈中国海事审判白皮书(2015—2017)〉》, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2019/04/id/3825308.shtml>, 2022年5月27日访问。

“海洋强国”战略等党和国家重大决策部署的司法文件,海洋法治建设成果丰硕。<sup>①</sup>近年来,海事法院进一步扩大受案范围,逐步将海事行政案件正式纳入海事法院专门管辖范围。海事法院应继续以建设国际海事司法中心为己任,从加强战略部署、规范统一裁判尺度、依法积极行使海事司法管辖权、加强审理海洋环境污染责任纠纷案件、继续完善海事裁判机制、加强培训调研工作、扩大国际交流合作、加快信息化建设等方面入手,进一步提升涉外司法效能和司法公信力。

第二,积极运用国际法解决国际海洋争端,维护国家主权安全与海洋权益。中国面临复杂的周边海洋环境:一方面地理位置不利,中国的周边海洋都是半闭海,面临来自安全、资源、环境保护等诸多方面的压力;另一方面海洋争端复杂,中国与海上相邻或相向的八个国家都存在岛礁主权归属争端与海洋划界争端。涉外法治建设离不开公正的司法。<sup>②</sup>涉及主权的海洋权益争端大多具有高政治性,而《公约》的争端解决机制天生具有“整体上的强制性、解决方法上的选择性以及适用范围上的不完整性”<sup>③</sup>的弊端,加上国际司法或仲裁机构在裁判案件过程中呈现出明显的司法扩张倾向,这提醒中国不能迷信国际司法或仲裁机构。所以,中国解决此类争端的一贯立场是由争端当事国直接通过对话协商的方式解决争端,反对任何第三方裁决。但是,中国通过谈判协商的方式解决国际海洋争端,也强调运用国际法。用国际法的话语来阐释自己的权利主张,更具有正当性,更易于为争端他方乃至国际社会所接受。在一些低政治领域的海洋争端中,例如对渔民与渔船的抓扣等,要学会积极利用法律方式,包括国内诉讼或国际诉讼。<sup>④</sup>

第三,加强国际司法交流与合作,推进涉外司法机制的完善。这主要体现为三

① 2015年以来,最高人民法院先后发布了《关于扣押与拍卖船舶适用法律若干问题的规定》(法释[2015]号)、《关于海事法院受理案件范围的规定》(法释[2016]4号)、《关于海事诉讼管辖问题的规定》(法释[2016]号)、《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)》(法释[2016]16号)、《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)》(法释[2016]17号)以及《关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》(法释[2017]23号)六个司法解释。其中,《关于扣押与拍卖船舶适用法律若干问题的规定》解决了《海事诉讼特别程序法》及其司法解释实施中出现的一些新情况、新问题。《关于海事法院受理案件范围的规定》及《关于海事诉讼管辖问题的规定》,明确了海事法院管辖海事行政案件及陆源污染海域案件的具体类型,扩大了海事案件的受案范围,海事法院的受案范围由原来的63类增加至108类,并对海事行政案件的类型进行了细化。《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)/(二)》明确我国海事法院的司法管辖权覆盖我国管辖的全部海域,内容涵盖了刑事、民事及行政诉讼三个领域,具有较强的综合性,同时根据涉海案件的特殊情况,规定了不同于陆地案件的处理规则。《关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》明确了自然资源与生态环境损害索赔诉讼的性质与索赔主体,细化了海洋自然资源与生态环境损害索赔诉讼的特别规则,完善了生态损害赔偿制度。

② 参见张龔:《涉外法治的概念与体系》,《中国法学》2022年第2期,第281页。

③ 高健军:《〈联合国海洋法公约〉争端解决机制研究》,中国政法大学出版社2014年版,第7页。

④ 参见张海运:《百年未有之大变局下的国家海洋安全及其法治应对》,《理论探索》2022年第1期,第9页。

个方面:首先,建立、扩大国家间司法交流和合作机制。例如,2017年第二届中国—东盟大法官论坛通过的《南宁声明》,推动了互惠原则在实践中的发展。<sup>①</sup>其次,通过国际法专家加强与国际司法或仲裁机构的联系,积极参与国际海洋法法庭的咨询意见案。例如,1996年国际海洋法法庭成立后,先后有赵理海、许光建、高之国和段洁龙等国际法专家担任该法庭的法官。2013年,在国际海洋法法庭受理的全庭首例咨询意见案——次区域渔业委员会(就非法、未报告和无管制捕捞活动的有关问题)请求咨询意见中,中国提交的书面意见强调,法庭的咨询管辖权缺乏充分的法律基础,反对法庭的咨询管辖权。<sup>②</sup>最后,积极、全面履行《关于向国外送达民事或商事司法文书和司法外文书公约》等国际司法协助条约,开通全国四级法院联网的国际司法协助信息化管理平台,在线办理跨境送达、调查取证等司法协助请求,进一步提升国际司法协助效率。<sup>③</sup>

### (五)强化涉外海事法律服务体系建设

对于一国而言,“能否提供高质量、高水平的涉外法律服务,是衡量一个国家法治成熟度的重要指标”。<sup>④</sup>因此,贯彻落实涉外海洋法治理念,需要强化涉外海事法律服务体系建设。

第一,推进涉外海事法律服务行业国际化。鼓励和支持中国涉外海事法律服务行业“走出去”,积极开拓国际市场。同时,还需要把境外海事法律服务机构“引进来”,吸引它们在中国设立分支机构,借助外力提升海事法律服务专业化水平。2019年12月,在中国广州首次举办了“世界律师大会”,来自57个国家的800多名政府官员与律师参会。与会者围绕“一带一路”与法律服务等多个问题展开交流,并联合签署合作谅解备忘录,为“走出去”和“引进来”创造了机会,是推进中国涉外法律服务行业开放的一次有益尝试。中国涉外海事法律服务行业“走出去”和境外海事法律服务机构“引进来”从数量上看卓有成效,然而,质量还有待进一步提高。例如,中国公民、法人在海外合法权益受到侵害时,多数会选择当地法律服务机构;境外律师事务所来源国家比较有限,代表性不足,且这些律师事务所驻华代表机构由于执业资格的限制,能提供的法律服务比较有限;中国法律服务行业与国际同行的大规模定期交流还没有常态化。针对以上问题,中国涉外海事服务机构在海外设立分支机构

<sup>①</sup> 参见张勇健:《“一带一路”背景下互惠原则实践发展的新动向》,《人民法院报》2017年6月20日,第2版。

<sup>②</sup> See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC) (Request for Advisory Opinion Submitted to the Tribunal), ITLOS Case No.21, Written Statement of the People's Republic of China.

<sup>③</sup> 参见《最高人民法院发布〈中国海事审判白皮书(2015—2017)〉》, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2019/04/id/3825308.shtml>, 2022年5月27日访问。

<sup>④</sup> 黄进、鲁洋:《习近平法治思想的国际法治意涵》,《政法论坛》2021年第3期,第9页。

时应注重吸纳当地律师和海事专家,并对本国派出人员进行有针对性的系统培训,使得“走出去”的法律服务机构能真正落地生根,提高竞争力,更好地维护中国公民、法人的海外利益;给予适当政策优惠,吸引来自更多国家的海事法律服务机构在中国设立代表机构;中国律师协会作为召集人,可以每年围绕中国投资、贸易等热点问题设置主题召开国际会议,使中国海事法律从业者与国际同行的交流常态化、定期化。

第二,建立和完善海事法律服务平台。建立一个高水平的涉外海事法律服务平台,既是中国涉外海事法律服务行业国际化的主体,也是培养专业化涉外海事法律服务人才的载体,处于一个承上启下的位置。目前,海事法律服务平台的建设初见成效。例如,2017年3月,中国首个海事法律服务中心——舟山市海事法律服务中心正式挂牌成立,为舟山自由贸易试验区、江海联运服务中心建设提供重要法律支撑。<sup>①</sup>又如,广东省成立了全国首个境外法律查明平台——蓝海现代法律服务发展中心和前海“一带一路”法律服务联合会。然而,也必须看到,目前涉外海事法律服务平台数量十分有限、服务项目比较单一,缺乏统筹规划和明确的建设目标。因此,为全面提高涉外海事法律服务的竞争力,国家应在统筹规划的基础上继续加大扶持力度,各地应结合区位优势搭建特色涉外海事法律服务平台。服务平台的建设目标应该包括拥有国际化的业务、全球的客户、规范的管理、专业的分工、复合专业背景的从业人员、规模化的机构以及有足够覆盖面的机构网点。

第三,打造高端涉外海事法律服务人才队伍。涉外海事法律服务对从业者专业化要求极高。涉外海事法律服务除了与海上运输、国际贸易、保险、国际支付与结算、船舶物权等商事领域专业活动密切相关,还与船舶制造、船舶碰撞、海难救助、海上油污损害等海损事故处理紧密相连。因此,专业的涉外海事法律服务人才队伍构成,除包括法官、仲裁员、律师之外,还应该包括前述领域的专业人才,以真正打造一支具有国际视野,“懂法律、懂专业、懂英语”的复合型高端海事法律团队,为中国涉外海洋法律服务提供更多支持。要打造这样一支高端涉外海事法律服务人才队伍,需要从三个方面入手:首先,建立涉外海事法律服务人才与相关实务部门的交流互动机制。例如,明确海事律师在入职前需要到航运企业、保险企业或验船机构等进行一段时间的观摩、学习,对法官和仲裁员也可以设置类似入职条件。其次,吸纳国外海事专家(不限于法律领域)加入中国涉外海事法律服务人才队伍。例如,聘请在国际海事、海商领域比较有影响的国家(如英国)的海事律师或保险经纪、验船师等加入国内海事律师事务所,作为顾问,提供有关该国海事、海商方面的专业意见。最后,强化法律专业外语的训练,因为海事法律服务天然带有涉外因素。

<sup>①</sup> 参见《舟山成立全国首个海事法律服务中心》,《珠江水运》2017年第5期,第1页。

## (六)重视涉外海洋法治人才培养

习近平总书记从加强涉外法治工作战略布局的高度对涉外法治人才培养提出明确要求:“专业人才培养要跟上。”<sup>①</sup>为此,2021年教育部发布《关于实施法律硕士专业学位(涉外律师)研究生培养项目的通知》,在考虑各高校在学科条件、办学特色、区位优势的基础上,指定15所在人才培养领域具有优势的高校来承担法律硕士专业学位(涉外律师)培养项目,助力中国涉外法治建设。具体到涉外海洋法治人才培养,可以依托于法律硕士专业学位(涉外律师)培养项目,从如下三个方面来进行有针对性的特色培养:

第一,明确涉外海洋法治人才培养基本要求。拥护中国共产党的领导和中国特色社会主义制度,具有良好的政治素质和道德品质,遵循法律职业伦理和职业道德规范;全面掌握马克思主义法学基本原理,特别是习近平法治思想和中国特色社会主义法治理论,具备从事涉外法律实务所要求的法律知识、法律术语、法律思维、法律方法和法律技能;善于综合运用法律和其他专业知识,具备独立从事涉外法律实务工作的能力;熟练掌握一至两门外语。<sup>②</sup>

第二,以海事私法为从业领域的涉外法治人才培养的具体要求和方式。建立服务于涉外海事法律服务体系的“法律+外语+海事实务”的差异化、特色化的涉外法治人才培养定位与课程体系设计,把海商、保险、银行业务、贸易实务等特色课程确定为必修课,打破专业背景的局限。教学方式以课程教学为主,把知识教育同价值观教育、能力教育结合起来,把思想引导和价值观塑造融入每一门课程教学。以交流和表达为中心,强化专业外语学习和应用训练,强化外语法律谈判与外文法律文书写作能力培养。聘请具有海事法律或贸易、金融、保险、理算等实务经验的专家担任校外合作导师,参与涉外律师人才培养各项工作。

第三,以国际海洋公法为从业领域的涉外法治人才培养的具体要求和方式。就业市场影响涉外法治人才的流向,所以以国际海洋公法为从业领域的涉外法治人才非常稀缺,同时,培养难度也更大。建立服务于维护国家海洋安全的“法律+外语+国际关系”的差异化、特色化的涉外法治人才培养定位与课程体系设计,把国际安全理论、国际政治、历史等特色课程确定为必修课。教学方式以模拟法庭教学为主,把海洋法专业知识与国际法研究、国际法庭庭辩技巧结合起来,把“家国情怀、法治信仰、职业道德、专业素养”四大德育元素融入每一门课程教学。重视科研能力的培养,同时重视专业外语的强化,采取培养过程全外语的方式。鼓励学生进行国际交流,为

<sup>①</sup> 习近平:《为做好党和国家各项工作营造良好法治环境》,载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第257页。

<sup>②</sup> 这也是教育部发布的《关于实施法律硕士专业学位(涉外律师)研究生培养项目的通知》附件3所附《法律硕士专业学位(涉外律师)研究生指导性培养方案》中列明的要求。

学生设立国际交流奖学金,开办与国外高校的联合培养项目,为学生申请国际组织实习机会等。

### 结语

21 世纪是海洋世纪,海洋已经成为大国间交流互动乃至竞争博弈的重要场域。为合理分配海洋权益,国际社会在不同的领域积极推进海洋法治建设,以促进海洋可持续发展。涉外法治作为习近平法治思想的重要组成部分,是中国法律视野中的一个新兴维度,也是一种术语创新,是一个“以我为主”“双向互动”推进法治建设、参与全球治理的新概念和更为灵活的方法。涉外海洋法治作为涉外法治建设的重要内容,是中国参与全球海洋治理的方案,也是中国的法治贡献。

涉外法治建立在强国法治道路的历史经验之上,是一个在实践中生成的概念,代表了马克思主义理论中国化的最新成果。作为涉外法治理念在海洋治理领域的彰显,涉外海洋法治同样承载着深厚的历史基因,建立在坚实的理论基础之上,具有鲜明的时代特色。作为涉外法治在海洋治理领域的投射,涉外海洋法治在遵循涉外法治概念内涵的基础上,包含如下三个方面的内容:首先,统筹国内法治与涉外法治是涉外海洋法治的基本特征;其次,维护国家主权安全与海洋权益是涉外海洋法治的出发点和立足点;最后,推动构建海洋命运共同体是涉外海洋法治的理念和方向。涉外法治在实践中生成,又反过来指导实践,并在实践中得以检验和细化。当前,涉外法治还存在不少短板和弱项,这在涉外海洋法治方面表现得较为明显。面对来自“海洋世纪”的新挑战,为维护国家主权安全与海洋权益,亟须加强涉外海洋法治建设,具体而言,建议从以下六个方面着手:第一,加快涉外海洋法治工作战略布局;第二,健全完善涉外海洋法律法规体系;第三,建立健全涉外海洋执法体系;第四,持续推进涉外司法机制完善;第五,强化涉外海事法律服务体系建设;第六,重视涉外海洋法治人才培养。

## Foreign-Related Rule of Law for Oceans: Background, Connotations and Paths

**Abstract:** Oceans have become an important field of communication, interaction and even competition among major countries. As a vital part of the construction of foreign-related rule of law, foreign-related rule of law for oceans is not only China's plan to participate in global ocean governance, but also China's contribution to the rule of law. The foreign-related rule of law for oceans which

bears profound historical genes, is built on a solid theoretical basis, and has distinct characteristics of the times. The basic connotations of foreign-related rule of law for oceans include: coordinating domestic and foreign-related rule of law is the basic feature of foreign-related rule of law for oceans; safeguarding national sovereignty security and maritime rights and interests is the starting point and foothold of foreign-related rule of law for oceans; promoting the building of a maritime community with a shared future is the vision and direction of foreign-related rule of law for oceans. To strengthen the construction of foreign-related rule of law for oceans, China must accelerate the strategic layout of foreign-related rule of law for oceans, improve the system of foreign-related maritime laws and regulations, establish and improve the system of foreign-related maritime law enforcement, continuously promote the improvement of foreign-related judicial mechanism, strengthen the construction of foreign-related maritime legal service system, and attach importance to the training of foreign-related maritime rule of law talents.

**Key words:** Xi Jinping Thought on the Rule of Law; foreign-related rule of law; foreign-related rule of law for oceans; a maritime community with a shared future

(责任编辑:石磊 钱静)