

DOI: 10.13317/j.cnki.jdsksxb.2020.041

论南海航道交通管理的法理基础与体系构建

邢厚群

摘 要:南海航道的重要战略地位与航行安全条件不佳的现实矛盾亟须高质量的交通管理服务。国际法中我国对南海航道的交通管理权利来源于历史性权利中非专属性航行权,是对剩余权利的有效运用。交通管理行为的实施需要考虑南海岛礁建设所带来的通航环境系统性变化,也应充分考虑生效国际海事公约的影响。构建南海交通管理体系应当依托南海现有航海保障力量,以船舶报告制、船舶定线制为基础积极进行制度创新,有效维护国家海洋权益。

关键词:南海航道; 交通管理; 国际海事公约

基金项目:国家社会科学基金一般项目(15BFX193)

作者简介:邢厚群,大连海事大学法学院博士研究生,助理研究员,从事海事法、海洋法研究。

中图分类号:D990 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-6604(2020)04-0077-13

南海,又称南中国海(The South China Sea),位于西太平洋边缘,面积约 350 万平方公里,包括东沙、西沙、中沙和南沙四大岛群。南海航道,是对经过南海连接太平洋与印度洋供船舶航行的众多海峡、水道的统称。从地理位置上南海航道可划分为五部分:北部航道为中国内海——琼州海峡;东北部航道经台湾海峡与东海相通,经巴士海峡、巴林塘海峡和巴布延海峡连通太平洋;东部航道经民都洛海峡、巴拉巴克海峡直通苏禄海;南部航道经巽他海峡连接印度洋;西部航道经过新加坡海峡、马六甲海到达安达曼海^①。

我国对南海航道的利用最早可追溯至汉朝。据《汉书·地理志》记载,汉武帝曾派遣人员乘货船从日南(今越南顺化灵江口)出发,途径都元国(今马来半岛东南部或苏门答腊岛西北部)、邑卢没国(今缅甸南部),最终到达黄支国(今印度半岛东海岸)。此后,南海航道逐步发展成为闻名遐迩的古“海上丝绸之路”的中心,运送我国的丝织物、布匹、瓷器等货物畅销西方各国,并将西方出产的香料、药物、珠宝等带回中国。作为我国最早开辟的远洋航线的重要组成部分,南海航道为中华民

^① 中国人民解放军海军海道测量局. 中国航路指南(南海海区)[G]. 天津:中国航海图书出版社, 2016: 3.

族的海上贸易和对外交往发挥了重要作用,也成为世界文明沟通交流的主要通道。

一、南海航道交通管理的法理阐释

南海航道重要的战略位置,深刻影响着我国的切身利益以及世界经济运行。但是长期以来,南海航道的航行状况却并不理想。安联保险集团《2019年安全与航运报告》显示,2018年全球共发生46起船舶全损事故,其中近1/4发生在南海海域,南海航道是近十年来航行安全状况最严峻的区域。南海区域岛屿、岩礁、沙洲众多,暗礁、暗沙及浅滩星罗棋布,台风、海雾、冷空气等不良天气侵袭频繁。同时,南海航道周边国家及地区发展不均衡,航行安全保障缺乏统一规划,通信、导航、搜救等能力总体偏弱,加之近年来兴起的海上恐怖主义、海盗等非传统安全威胁,又加剧了南海航行安全问题的严峻性^①。

在短时间内难以改变南海航道自然条件的背景下,通过加强交通管理,为来往船舶提供可靠的航行安全保障服务,成为维护南海航道航行安全的现实选择。所谓海上交通管理,是指“主管机关为保障航行安全、增进航行效率、保护海洋环境,运用各种合法、有效的手段,对海上航行、停泊和作业行为及对航道规划、设计和管理的权力”^②。从公共经济学角度,类似建设灯塔、提供通信导航等海上交通管理行为具有典型的公共产品属性。消费者可以免费或少交费来享受公共产品,生产者得不到应有的收益,导致此类公共产品供给不足^③。在南海国家提供安全公共产品能力或意愿有限的情况下,我国基于对南海所拥有的历史性权利,在国际法框架下主动进行交通管理,维护南海航道的航行安全,这既是一个负责任的大国所应有的国际担当,更是谋求自身和世界经济必然选择。

近年来我国在南海所进行的岛礁建设,其中重要内容之一为交通管理能力建设,如2015年我国于南沙群岛建设华阳礁、赤瓜礁灯塔,并配备海事通信设备,使南沙群岛导助航设备缺失成为历史。然而,目前我国为改善南海航道安全条件所做的努力却面临极大的外界阻力。除了地缘政治以及海权战略等因素外,这些阻力很多源于未能找到讨论的逻辑起点,未对关键性法理概念予以澄清,导致各方在具体探讨时发生误读。这其中,我国对南海航道水域所拥有的历史性权利及南海航道航行自由,是南海航道相关问题分析讨论的前提,应当首先予以厘清:前者主要针对如何理解南海的国际航道地位与我国海洋权益间的辩证关系,后者则关涉各国船舶究竟在南海航道享有多大程度的航行自由,自由的限度为何。两个问题互为表里:我国对南海航道所拥有的历史性权利很大程度上决定了南海航行自由的程度,而南海航行自由的权利边界又会反作用于我国在南海水域的海洋权益。

① 史春林. 当前影响南海航行安全主要因素分析[J]. 新东方, 2012(2): 7-10.

② 李文华. 交通海权[M]. 北京: 新华出版社, 2014: 3.

③ 赵建国, 吕丹. 公共经济学[M]. 北京: 清华大学出版社, 2014: 62.

(一) 南海航道与历史性权利

南海航道大部分位于我国断续线内。我国对南海航道进行交通管理活动,来源于对断续线内水域所享有的历史性权利——历史性航行权。历史性权利是指一国长期并持续性地在某水域行使主权或捕鱼和航行,并获得利害关系国的容忍后形成的所有权或捕鱼权、航行权^①。早在汉朝开辟海上丝绸之路后,南海航道就作为重要航路供中国及外国船只往来航行。作为一种非专属性权利,各国船舶在南海航道均享有航行权。同时,我国一直致力于维护南海的国际航道地位,保障各国船舶安全、高效航行。例如基于古代朝贡体制,长期以来我国官方对南海航道实施了大量保护、管理行为,如定期巡航、绘制海图、天文测量、营救遇险船只等,切实提高了南海航道的安全性,并得到南海周边国家的接受或默认^②。因此,我国对南海航道的交通管理本质上是历史性航行权的延伸结果。

值得注意的是,基于历史性权利对南海航道进行的交通管理行为,与现行国际海洋法律并行不悖,是对国际法中与交通管理有关剩余权利的有效运用。例如为解决“马航事件”所暴露出的南海航道救助力量不足问题,2018年我国派遣专业救助船“南海救115”轮进驻南沙群岛渚碧礁^③。而国际法中对国家主管机关海难救助行为的规定多为原则性规定,一国救助区域并不受水域限制^④。部分国家早已利用这种模糊性规定建立起远超其海洋管辖范围的海上搜救区^⑤。另外,鉴于国际法庭或仲裁庭将“有效管辖”作为决定领土领海争议的重要依据,对南海航道进行交通管理行为还将有利于积累我国管辖证据,配合海洋维权行动^⑥。例如根据1987年联合国教科文组织“全球海平面联测计划”,我国先后在永暑礁、赤瓜礁等岛礁设置航标,圆满完成了联测任务,这也成为证明我国对南海诸岛拥有主权的重要证据之一^⑦。

(二) 南海航道与航行自由

南海作为国际航道,其与航行自由(freedom of navigation)概念有着密切的关系。航行自由是《联合国海洋法公约》(以下简称“《公约》”)的基本精神之一,得到了国际社会的普遍认可。但是,航行自由这一概念在不同的时期、不同的主客体效力范围内的内涵是不同的,不宜将这一概念绝对化。在理论和实践中,产生自不同

① 罗国强,刘晨虹. 历史性水域的性质与协调——以南海断续线内水域为研究对象[J]. 国际论坛, 2018(1): 1-7.

② 韩振华. 我国南海诸岛史料汇编[G]. 北京: 东方出版社, 1988: 7-9.

③ “南海救115”轮进驻南沙值守待命[N]. 中国水运报, 2018-08-01(1).

④ 《联合国海洋法公约》第98条“救助义务”规定:“每个沿海国应促进有关海上和上空安全的足够应用和有效的搜寻和救助服务的建立、经营和维持,并应在情况需要时为此目的通过相互的区域性安排与邻国合作。”《SOLAS公约》第5章第7条“搜寻与救助服务”第一款要求:“各缔约国政府承担义务,确保为其负责区域内的遇险通信和相互协调并为营救其海岸附近的海上遇险者作出必要的安排。”

⑤ 王杰,李荣,张洪雨. 东亚视野下的我国海上搜救责任区问题研究[J]. 东北亚论坛, 2014(4): 15-24.

⑥ 李智,李天生. 有效管辖视角下中国南海海权的维护[J]. 中国海商法研究, 2013(4): 82-86.

⑦ 详见叶嘉鑫《中国航标史》,中华人民共和国海事局2000年内部发行,第70~71页。

水域的航行自由,如公海上的航行自由与专属经济区内的航行自由也是有区别的。本质上“航行自由”概念脱胎于《公约》第 87 条“公海自由”。但《公约》并没有在非公海水域使用“航行自由”措辞,却利用过境通行、无害通过、军舰豁免等制度,保证了各国船舶在国际海峡、领海等海域拥有不同程度的航行自由。《公约》作为海洋宪章,为人类利用海洋制定了法律框架。但是,《公约》不可避免地存在着模糊折中的规定,以及大量未做规定的内容,使得《公约》常遭到个别国家滥用,基于自身利益作出不同的解释^①。例如美国为了维护自身全球利益始终认为各国领海之外水域为国际水域,外国船舶在此水域享有与公海等同的绝对航行自由^②。由此看来,美国有意混淆毗连区、专属经济区与公海的不同法律地位,利用“维护航行自由”干涉他国海洋事务。

与美国不同,我国认为航行自由并不是无限制的自由,而是在尊重沿海国主权和安全利益的基础上,在遵守沿岸国按照《公约》规定和其他国际法规则制定的法律和规章的前提下所享有的自由^③。南海历来就有“国际习惯航道”之称,各国船舶在此都享有自由航行权。但是,这种自由绝不等同于公海意义上的航行自由,须尊重我国及周边国家对南海的海洋权利。因此,美方对南海航行自由的看法是片面的,其只重视本国船舶的航行权利,不仅忽略了船舶应履行的国际义务,而且未能尊重沿岸国家所享有的权利。

二、南海航道通航环境的系统性变化及其法律应对

近年来,南海问题争议的焦点集中表现在争议岛礁的归属问题上。部分南海国家强占我国岛礁,通过派驻人员、修筑军事设施、非法捕鱼等方式,侵犯我国主权。作为对挑衅行为的回应,我国开始在南海控制岛礁进行人工建设,通过填海造陆、修筑扩建岛屿设施等方式,加强对岛礁的管辖,以彰显国家主权。2017 年,南海岛礁建设成就已被正式写入中共十九大报告^④。这些工程必将对相关岛礁的归属确认产生积极影响。但与此同时,岛礁建设也会引起南海通航环境的系统性变化。

目前,我国在南海岛礁的人工建设主要有以下几种形式:(1) 修建临时性水上人工设施,如南海北部湾 981 石油钻井平台等,任务一经完成便可撤除;(2) 于天然岛礁上修建临时性或永久性人工设施,如建设灯塔等;(3) 在自然礁岩基础上扩建人工岛礁,如我国在美济礁附近进行填海造礁活动等。南海自然条件较为恶劣,

① 曹文振,李文斌. 航行自由:中美两国的分歧及对策[J]. 国际论坛, 2016(1): 20-25.

② 《美国海上行动法指挥官手册 2007 版》(海洋出版社 2012 年版)将水域划分为国家水域与国际水域,并明确指出:“国际水域包括所有不受任何国家领土主权支配的水域。领海以外所有海域都是国际水域,在国际水域中,国际社会享有公海上的航行和飞越自由。国际水域包括毗连区、专属经济区及公海”。

③ 中华人民共和国国务院办公厅. 中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议[G]. 北京:人民出版社, 2016: 48.

④ 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, 2017-10-18(5).

我国进行人工建设可以改善驻守人员工作生活的条件,完善南海航道通讯、救援等功能,切实提高航行保障能力。但是,对岛礁的人工建设,特别是上述第一、三类岛礁建设,在完善岛礁功能的同时,也不可避免地使岛礁的地理面积、海岸情况以及周边海域状况发生改变。南海作为世界上最繁忙的航道之一,往来商船、渔船数量众多,交通秩序本就较为混乱,对岛礁的建设在很大程度上加剧了航道状况的不确定性和不稳定性,对通航环境的消极影响不能忽略。例如,南海目前有相当数量的石油钻井平台位于传统航线附近,航路与矿业开采涉及海区混杂,导致船舶在设计航线时不得不设置众多转向点进行避让。再如,根据《公约》第60条,沿海国可在人工岛屿、设施周围设置安全地带。船舶为避让安全地带航路遭到切割,加剧了交通紧张状况。因此,为成功实施南海交通管理,维护南海航道安全,确保南海航行自由的实现,相关部门必须重视通航环境的系统性变化,并提出有效应对措施。

(一) 对航海资料的影响分析

南海通航环境变化首先会直接影响航海资料的准确性,要求航海保障部门及时测绘更新。船舶妥善配备各类航海资料,是保证船舶安全、经济地完成运输任务的前提之一。根据《SOLAS公约》第5章第20条,所有船舶应配备合适的、更正至最新的海图、《航路指南》《灯标表》《潮汐表》《航海通告》以及其他必要的航海出版物。《中华人民共和国交通行业标准》(JT/T95-94)也对远洋船舶应配备的航海图书资料进行了明确规定。但是目前有关南海的航行资料并不充分,特别是南沙群岛周围海域资料较少,航道未进行准确测量,存在较多航行禁区^①。如果航海资料未能根据南海通航环境变化做出及时更新,无疑会对船舶的安全航行带来潜在威胁。另外,船舶妥善配备更正至最新的航海资料,也将直接关乎船舶是否适航,会对各方利益产生重大影响。在英国 The Eurysthenes 案中,当事船舶未配备准确的海图便成为保险人拒赔的重要原因。

从国际法角度,航海资料的及时更新还对于证明我国领土主张、维护海洋权益具有重要意义。目前,国际社会普遍认可地图等资料作为国家实践、国际习惯法、国家的意图或者边界的默认和承认的证据^②。在2005年贝宁诉尼日利亚边境案中,国际法院强调尽管地图证据不能作为证明领土权利的直接证据,但是可以证实、补强其他证据^③。我国拥有大量的南海海图资料,如出现于我国明末清初的“南海更路簿”,就成为证明我国对南海岛礁进行先占、享有主权的重要证据^④。地图资料除了直接的证明效力,还有可能起到禁止反言的效果:如果一国官方出版的

① 史春林. 当前影响南海航行安全主要因素分析[J]. 新东方, 2012(2): 7-10.

② 张卫彬. 论地图在国际法院解决领土争端中的证明价值——析地图证据之于钓鱼岛列岛争端[J]. 太平洋学报, 2012(4): 12-19.

③ Frontier Dispute(Benin/Niger), Judgment, I. C. J. Reports 2005, P. 199, para. 44.

④ 陈秋云, 黄斌, 李骥. 以先占原则为基础的“南海更路簿”法理诠释[J]. 太平洋学报, 2015(7): 100-106.

航海资料与其海洋权利主张不一致,将很有可能在日后司法诉讼或仲裁中遭到他国攻击,甚至成为默认他国权利主张的证据。因此,航海资料应保持及时、准确的更新,才能确保与我国的海洋权利主张一致。

(二) 对船舶航区的影响分析

除了及时更新航海资料,南海通航条件的变化还会改变已有的船舶航区概念。船舶航区是国家航海保障和船舶检验登记机关为了保障航行安全、加强管理,根据水文、气象、避风条件、施救能力等因素为每艘船舶所划定的可航行水域。根据国家海事局《船舶与海上设施法定检验规则——国内航行海船》,国内航行的中国籍船舶航区分为远海、近海、沿海和遮蔽航区^①。不同航区对船舶的稳性、结构、救生设备和无线电设备有不同的技术要求,如果船舶航行超出了检验机关所认可的航区范围,将构成船舶不适航,需要承担法律上的不利后果。

随着我国南海周边岛礁建设工作的加速,许多岛礁功能提升,极有可能引起在此区域航行的船舶航区法律关系发生变化。如“福州丰达船务有限公司与中国太平洋财产保险股份有限公司福建分公司海上保险合同纠纷案”中,涉案“天利 69”轮于我国南海华阳礁附近搁浅,船货全损。华阳礁位于南沙群岛的东南海域,距海南岛约 540 海里,据相关报道我国对该岛礁进行了吹沙填海作业。本案争议焦点即为事故地点所属航区。保险人认为,事故地点属远海航区,“天利 69”轮作为一艘持有“近海航区航行证书”的船舶已超出其适航水域范围,违反了保险合同的告知义务与保证义务,因此拒赔。而被保险人认为,华阳礁属于中国的领土,船舶沉没地点距华阳礁仅有 1 海里,因此船舶沉没时仍然处于近海航区范围,并未超出航区。

本案折射出岛礁建设对船舶检验、登记等交通管理事务的影响。南海部分岛礁距离海南岛路途遥远,本属于远海航区,但近年来通过人工建设,岛礁的靠泊或救助能力显著增强,相关航区标准逐渐滞后。特别是对于一些设计行驶于近海、沿海的工程作业船、货船,其船型大小、操纵能力、经济成本最适合当地情况,承担着南海岛礁主要的作业、运输任务。传统的航区标准使得此类船舶实际处于不适航的法律状态,带来了不必要的法律风险,从长远看也将不利于南海建设进程。因此,船舶检验登记机关应当随时关注南海岛礁建设的最新进展,根据南海实际情况对航区范围进行及时更新,或出台特别规则,将南海具备船舶靠泊、避险、海上救助等基本功能的岛礁附近水域认定为相应航区,以满足南海建设作业需要。

三、国际海事公约视野下的南海航道交通管理权

我国对南海航道的交通管理除了考虑通航环境改变这一因素,各生效国际海

^① 远海航区指国内航行超出近海航区的海域;南海近海航区指南海距岸不超过 120 海里(海南岛东海岸及南海岸距岸不超过 50 海里)的海域;南海沿海航区指海南岛东海岸及南海岸距岸不超过 10 海里的海域;遮蔽航区指在沿海航区内,由海岸与岛屿、岛屿与岛屿围成的遮蔽条件较好、波浪较小的海域。

事公约也不容忽视。为了协调海洋航行自由与航行安全,国际社会制定了一系列海事公约,其中涉及船舶污染、船舶残骸打捞、救助方面的公约内容,往往规定了沿海国对航行水域所承担的国际义务及权利。例如《1989年国际救助公约》第9条规定:“本公约中的任何规定,均不得影响有关沿海国的下述权利:根据公认的国际法准则,在发生可以合理地预期足以造成重大损害后果的海上事故或与此项事故有关的行动时,采取措施保护其岸线或有关利益方免受污染或污染威胁的权利,包括沿海国就救助作业作出指示的权利。”通过直接适用或者转化适用的方式,此类海事公约为南海航道海事管理活动提供了较为充分的法理依据。除《1989年国际救助公约》以外,其他重要的国际海事公约还包括:

(一)《国际防止船舶造成污染公约》

《国际防止船舶污染公约》(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships,以下简称“《MARPOL公约》”)是全球第一部全面防治船舶污染的国际公约,旨在彻底消除有意识排放油类和其他有害物质污染海洋环境的行为,并将意外排放降至最低限度。《MARPOL公约》于1973年通过并与1978年议定书一起执行,成为最重要的国际海事公约之一,我国于1983年加入。根据《MARPOL公约》,缔约国被赋予了广泛的权利和义务,例如根据公约第4条,缔约国对发生在其管辖区域内的任何违反公约要求的事件,应当根据该国的法律予以禁止,并采取相应的制裁措施;再如根据公约第6条,缔约国有权针对适用本公约的任何船舶,在其境内任何港口进行检查,以核实该船是否违反规则的规定排放了有害物质。

当前,世界各海洋强国为贯彻《MARPOL公约》等预防海洋污染国际公约要求,纷纷采取了包括行政、刑事手段在内的一系列措施对船舶污染海洋的行为予以打击。以美国为例,其专门制定《防止船舶污染法》(Act to Prevent Pollution from Ships),以保证《MARPOL公约》的顺利实施。根据该法案,故意违反公约将构成D级重罪,处十年以下监禁,对个人或企业并处罚金。近年来,随着南海开发活动的加速,海洋环境迅速恶化,这其中船舶污染便是主要污染源之一。我国作为《MARPOL公约》的缔约国,可以依据公约的规定对南海航道进行船舶污染防控。

(二)《国际干预公海油污事故公约》

以《MARPOL公约》为代表的一系列油污公约显著加强了沿海国对管辖海域内船舶污染的管控力度。但是对于广大公海水域,由于航行自由原则以及船旗国管辖原则的限制,非船旗国对油污事故的应对办法并不多。实践证明,完全将公海防治船舶污染交由船旗国并不合理:第一,许多船旗国本身是方便旗国家,自身并没有对本国船舶进行严格管控与执法的能力;第二,船旗国可能远离被污染海域,缺乏对污染事故进行干预的积极性;第三,船舶海上污染是侵害国际社会共同利益

的行为,不宜将管辖权完全交由船旗国导致国际海洋环保“地方化”^①。为了改变这一局面,国际海事组织(International Maritime Organization,简称“IMO”)的前身——政府间海事协商组织(Inter-governmental Maritime Consultative Organization)于1969年出台了《国际干预公海油污事故公约》(以下简称“《干预公约》”)以及之后的《干预公海非油类物质污染议定书》,正式确立了沿海国对发生在公海的污染事故进行干预的法律制度框架。根据《干预公约》第1条,各缔约国在发生海上事故或与之有关的行为之后,如能有根据地预计到会造成危害,则可在公海上采取必要的措施,以防止或减轻对其利益产生的严重威胁。

我国于1990年加入《干预公约》,该公约为我国对南海航道船舶污染的治理提供了有力的法律依据。由于南海水域性质较复杂,许多水域的法律地位难以界定,可以根据《干预公约》,对影响我国的船舶污染进行有效干预,行使我国对南海航道的交通管理权。但需要强调的是,《干预公约》要早于《公约》,在1982年《公约》生效之后,“公海”概念随着专属经济区和大陆架制度出现已逐渐发生变化:《干预公约》下的公海水域可能是《公约》下的沿海国大陆架上覆水域、毗邻区或者专属经济区。因此,对南海航道船舶污染适用《干预公约》并不意味着我国认为南海相关水域法律性质属于《公约》下的公海水域,更不影响我国所拥有的历史性权利。

(三)《内罗毕国际船舶残骸清除公约》

《内罗毕国际船舶残骸清除公约》(Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks,以下简称“《内罗毕公约》”)旨在确保领海之外的船舶残骸得到及时有效的消除和费用赔付,保证航行安全和海洋环境。《内罗毕公约》在传统的船旗国管辖之外,确立了一套崭新的船舶残骸受影响国(Affected State)^②与船旗国权利义务分配机制。根据《内罗毕公约》,船长或船舶经营人负有在导致残骸的海上事故发生时毫不迟疑地向受影响国家报告的义务(第5条);受影响国有权对船舶残骸进行定位、标记以警示过往船舶(第6、7条);在船舶登记所有人承担残骸清除责任的前提下,受影响国可以规定清除条件,包括规定采取特定措施的最后期限,或对清除活动进行干预,但此时须“符合安全和海洋环境保护考虑”(第9条)。

我国于2016年11月加入《内罗毕公约》,自2017年2月起该公约已正式对我国生效。考虑到南海航道较为复杂的航行条件,沉船事故一旦发生,船舶残骸将威胁到南海航行安全和海洋环境,我国海事部门根据《内罗毕公约》有关规定对航道内船舶残骸打捞行使权利,可以有效维护南海航道航行安全。同时由于《内罗毕公约》适用于缔约国专属经济区海域,《内罗毕公约》的适用也可以反证我国对部分水域的专属经济区主张,从而有助于海洋维权事业。

① 张湘兰,郑雷.论“船旗国中心主义”在国际海事管辖权中的偏移[J].法学评论,2010(6):69-76.

② 《内罗毕公约》中的受影响国是指残骸位于其专属经济区内水域的缔约国。

四、南海航道交通管理总体构想

为了充分保障南海航道作为国际海上交通大动脉以及我国经济贸易生命线的畅通无阻,切实维护南海航行自由,我们需要在综合考虑南海通航环境改变、国际海事公约影响的基础上,对南海航道进行整体性的交通管理规划。同时,相关海事管理实践还可以有效积累我国对南海的主权证据,并在国际社会塑造一种有利舆论:在海事领域,中国正在切实为南海周边各国和地区、为各国商船提供高质量的安全服务。当前部分国家正试图介入南海问题,而航行保障服务正是其主要借口之一,我国对南海航道进行交通管理也将有效防止南海问题的国际化和复杂化^①。

(一) 南海航道交通管理规划基本原则

针对南海航道交通管理规划,应当以现行国际公约、国内法为依据,以建立船舶航行管理体系、船舶报告搜救体系为着眼点,依托现有交通部南海航海保障中心、交通部南海救助局、三沙海事局等力量,最终建立完善的南海交通管理体系。在对南海周边岛礁的建设中,我国应该充分考虑交通保障体系需求,在继续加强航标建设的同时,在相关岛礁设置通讯岸台基站、救援物质储备库等,使南海岛礁成为我国海上交通力量投放的重要支撑。在交通管理规划过程中,应着重把握以下原则:

(1) 满足国家海上运输、海洋维权、海洋经济发展、海洋功能区划、国防建设的综合需求。南海航道规划是多维度的系统工程,必须考虑国家对南海发展的总体布局,既充分发挥南海航道的交通功能,同时也要兼顾海洋权益、海洋经济、国防安全等方面需求,特别应注重发挥海事管理在维护国家海洋权益方面的积极作用。(2) 重视法理依据。南海相对敏感的局势要求我国的相关行动举措应当具备充分的法理依据,否则可能遭到无端指责,应当在拥有充分法律依据的前提下实行相应的交通管理措施。(3) 兼顾我国对南海的权利主张与南海航行自由。我国对南海诸岛及附近海域拥有无可辩驳的主权权利,但这并不表示我国忽视其他国家南海航行的正当利益诉求。交通管理措施应立足于发挥南海作为西太平洋地区、东亚地区重要海上航行通道的功能,充分保障各国在南海依据国际法所享有的航行和飞越自由。(4) 国内措施与国际合作并举。我国积极进行南海航道交通管理的同时,不能忽视国际海事合作。海事问题的本质是区域性乃至全球的,不可仅凭一国之力,而须依赖国际合作,充分发挥沿岸国合力^②。在2002年中国与东盟各国外长签订的《南海各方行为宣言》中,已明确将海上航行和交通安全列为合作领域之一。因此,我们应积极与周边国家探讨南海航道交通管理进行国际合作的可行性。

^① 邓聿文. 中国可以用提供国际公共产品的方式将美国挤出南海[J]. 中国与世界观察, 2015(3-4): 85-87.

^② 张敏,王新辉. 南海海事安全国际合作的困境与出路[J]. 中国海商法研究, 2016(1): 113-120.

(二) 南海航道交通管理的制度创新与突破

在众多海事管理举措中,船舶定线制、船舶报告制可以作为南航航道交通管理的主要突破口。船舶定线制、船舶报告制是发达国家维护船舶航行安全和海洋环境保护的重要措施,拥有悠久的实践历史,我国在相关领域也积累了一定的执法经验。相关制度的国际法阻碍小,容易在南海航道推广,且具有较强的交通安全保障作用。以两制度为基础,积极进行交通管理制度创新,可以逐步形成一张覆盖南海航道的交通管理网络,全面加强海事部门对南海海域的服务能力,有效维护航行安全。

1. 船舶定线制。船舶定线制是指定船舶在水上某些区域航行时所遵循或采用的航线、航路或通航分道的一种制度,是对水上交通繁忙区域实施有效交通管理的重要手段。20世纪60年代,德法英等国在多佛海峡建立了世界上首个分道通航制,并于1967年经IMO批准成为第一个强制性国际船舶定线制规则。1985年,IMO通过了《关于船舶定线制的一般规定》(以下简称《定线制一般规定》),为船舶定线制确立了技术标准和原则。船舶定线制的基本要求也被写入《SOLAS公约》及《1972年国际海上避碰规则》中。目前,世界范围内绝大多数重要国际航行水域均采用船舶定线制。

船舶定线制能够为通过该区域船舶提供安全的航行通道,有效降低事故发生率。以多佛海峡为例,据统计,船舶定限制的实施使事故发生率下降近90%。同时,船舶定线也有助于保护海洋环境。《公约》第211条第1款特别指出,应通过船舶定线制度减少航行事故对沿海国海洋环境的威胁。根据《SOLAS公约》第5章第10条,一国政府有权对定线制水域的船舶交通实施监控,并在其权利范围内采取一切措施保证定线制的恰当使用。据此,船舶定线制成为一国海事部门对往来船只进行海事管理的重要的举措,极大地加强了沿海国对航道水域的管控能力。

根据效力的不同,船舶定线制可分为自愿型和强制型。自愿型是指船舶定线制方案向所有船舶、特定类型船舶或运输特定货物船舶推荐使用,而强制型则是强制适用于相关船舶。对于国际性船舶定线方案的建立和通过,IMO被认为是唯一的法定机构,如果一国政府提出的定线制方案超出其领海水域,应与IMO协商,并经IMO通过,方可供全世界使用。但需要强调的是,国际法并未禁止一国政府实施未经IMO通过的定线制方案。当一国政府决定不将定线制提交IMO时,也应通过海图及航海出版物将定线制规则向航海者广为公布。

我国自1984年在大连港大三山水道实施船舶定线制以来,目前沿海和内河共有18处船舶定线制水域,同时制定发布了《建立和实施船舶定线制工作指南》《全国沿海船舶定线制总体规划》等规范性文件,有效保证了船舶定线制的顺利实施。2000年5月,我国制定的“成山角船舶定线制和船舶报告制”顺利获得IMO通过,成为我国首个强制性船舶定线制方案。但遗憾的是,目前的全国船舶定线总体规划中还未涵盖南海水域。而南海作为世界上最为繁忙的航道之一,如果能够采取船舶定线制,通过妥善规划、分区航行的方式,可以显著减少船舶对遇、横越事件的发生概

率,组织安全交通流,指导过路船舶避让海洋开发区域,保证南海航道畅通^①。

因此,我们可以在综合南海船舶交通状况、港口水道分布、传统航海习惯、水文气象统计数据等因素的基础上,选取有代表性的南海海域,按照《定线制一般规则》的要求设置船舶定线制度;在南海航道船舶定线制规划以及实施过程中,应特别重视向IMO的申报工作。一旦我国的南海航道船舶定线制方案获得IMO通过,则表示其成为各国船舶都应遵守的普遍规则。但同时也应做好提案未获通过的准备。这是因为根据《定线制一般规则》第3.4段,在未取得利益关系沿岸国同意的情况下,IMO通常不会通过对交通模式产生影响的定线制方案。

综合考虑相关因素,作者建议未来我国在南海航道的船舶定线制方案采用“自愿+强制”结合的模式:对于符合吨位标准的中国籍船舶,应以国内法形式要求其强制适用定线制方案;对于外国籍船舶,则鼓励其遵循定线制方案,从而减少定线制遭遇的国际阻力。海事部门还应加强对南海航道定线制方案的国际宣传力度,特别是及时更新航海资料,使各国船舶了解我国的南海船舶定线规则。最终通过科学合理的定线设计,完善的交通保障措施,吸引国外船舶主动遵循我国的定线制方案。无论南海航道定线制方案是否获得IMO通过,其实施都将有力地保障南海航行安全,并成为我国对南海行使有效管辖的重要证据。

2. 船舶报告制度。船舶报告制度是“要求船舶按照规定的报告格式和程序,向相关的管理当局报告其航行动态的一种特殊通讯制度”^②。根据《国际海上搜寻救助公约》的规定,每一个缔约国政府均应承担在划定的区域内提供搜寻与救助条件的义务,并“建议各国政府,在其搜救区域内建立船舶报告制度”。同时,为了维护海上人命安全、航行安全及效率和海洋环境保护,《SOLAS公约》在第5章第11条规定了“船舶报告系统”,表明“发起建立船舶报告系统是各有关政府的责任”。此后IMO又以决议的形式通过了相应要求和技术标准^③。可见,设置船舶报告制度既是沿海国的一项权利,更是其为保障海上人命及船舶安全、海洋环境安全所需要承担的国际义务,是沿海国应提供的交通保障服务。要求船舶报告船位、航行计划、所载危险货物情况等信息,有助于沿岸国充分掌握相关海域船舶航行的动态,发挥信息沟通作用,防止事故发生;当船舶遇险需要立即救援时,报告系统又可根据遇险船舶所在海域情况,制订合理的搜救方案,协调搜救中心和周边船舶实施有效的搜救行动。

当前世界各国纷纷建立起自己的船舶报告系统,其中较有影响力的包括美国

① 汤敏惠. 南海定线制规划[J]. 珠江水运, 2014(21): 76-78.

② 陈放, 张国强. GMOSS 通行设备与业务[M]. 大连: 大连海事大学出版社, 2015: 273.

③ 包括《船舶报告制的导则和标准》(Guidelines and Criteria for Ship Reporting Systems)以及《包括危险品、有害物质和/或海洋污染物事故报告指南在内的船舶报告制和船舶报告要求的一般原则》(General Principles for Ship Reporting Systems and Ship Reporting Requirements, Including Guidelines for Reporting Incidents Involving Dangerous Goods, Harmful Substances and/or Marine Pollutants)。

船舶自动互救系统、澳大利亚船舶报告制度以及加拿大北方船舶交通服务区等。除了有效保障航道安全畅通,部分船舶报告系统更发挥了增强国家海洋管控能力、维护海洋权益的重要作用。例如加拿大在北极航道设立北方交通服务区,要求过往的本国和外国船舶进行强制性报告,目的之一就是行使管辖权来宣示和强化其“历史性水域”的主张,在自身海洋主张尚未得到国际社会承认的情况下为本国权利主张提供佐证^①。美国船舶报告系统更是做到了全球覆盖,极大地拓展了本国交通管理服务范围。其报告系统规定凡1000总吨以上且航行超过24小时的任何国籍船舶均可参加(本国船舶强制参加),船舶一旦遇险,系统可委托搜救组织遍布世界各地的代理服务机构为遇险船舶提供及时有效的援助。

2000年,我国唯一获得国际海事组织批准的强制性船舶报告系统——成山角附近船舶报告系统获国际海事组织通过。旨在覆盖全国水域的“中国船舶报告系统”也于2001年投入使用,要求符合标准的中国籍船舶以及外国自愿报告船舶^②以规定的报文形式向各报告接收站报送航行计划、船位等信息。报告区域为其他国家领海以外,北纬9度线以北、东经130度以西的海域。但是,这一报告区域并不能完全涵盖我国管辖海域,特别是南海水域(我国南海断续线最南端的曾母暗沙位于北纬3度58分),导致船舶报告制对于南海航道的安全保障作用大为降低,也不利于我国对南海水域的有效管控。

鉴于此,我国可以扩展中国船舶报告制度适用于广大南海海域,或建设更适应南海航道特点的区域性船舶报告系统。为减少国际争议,与船舶定线制度“自愿+强制”模式类似,这一船舶报告系统也应采用中国籍船舶强制适用与外国籍船舶自愿适用相结合的模式,同时鼓励中资方便旗船舶、中国船东承租外国籍船舶加入。为扩大南海船舶报告系统国际影响,吸引更多外国籍船舶加入,更好地保障船舶航行安全、维护海洋环境,我国应综合运用现代信息技术与管理手段,对南海船舶报告系统予以不断完善,全面提高航海保障服务质量。同时可以借鉴美国等船舶报告系统的成功经验,对长时间积极参与的船舶给予一定的精神或物质奖励,表彰其对南海航行安全所作出的贡献。

此外,成功的船舶报告制度离不开与之高度配套统一的海上救助力量。过去,我国在南海的救助力量主要部署于广东、广西、海南沿海以及西沙海域。随着“南海救115”等专业船舶的部署,未来我国海事部门在中沙、南沙海域的救助能力将得到显著提升,结合有效的船舶报告系统,可以对南海航道遇险船舶在最短时间内

^① 郑雷. 论我国建构南海船舶交通服务区制度的必要性与可行性——以加拿大为鉴[J]. 法学评论, 2017(2): 126-136.

^② 中国船舶报告系统适用于航行在中国船舶报告区域内,且航行时间超过6小时的下列船舶:(1)航行于国际航线300总吨及以上的中国籍船舶;(2)航行于中国沿海航线1600总吨及以上的中国籍船舶;(3)2005年1月1日后航行于中国沿海航线的300总吨及以上的中国籍船舶。中国政府鼓励外国籍船舶和上述规定以外的中国籍船舶自愿加入中国船舶报告系统。

组织营救。进而通过对南海救助成功经验的大力宣传,吸引更多国外船舶自愿加入,有效提升南海航道的整体安全性,维护南海航行的自由与安全。

当前,我国所主张的领海、毗连区和专属经济区的范围无法与断续线范围完全重合,对断续线区域历史性权利的主张也有待诠释明确。而对南海航道的交通管理权,作为历史性权利,来源于我国自古对南海的航行权实践,同时并不与现代国际法相冲突。与外交宣示、军事保障等传统海洋维权途径不同,交通管理作为海洋维权途径的一种,属于“软性”手段,同时其作为公共服务的内涵更有利于国际社会接受。以船舶定线制、船舶报告制度为基础,系统考虑南海通航环境变化、各类海事公约对沿海国的影响等因素,以加强航行安全、维护航行自由、保护海洋环境以及便利海难救助为出发点,建立完善的南海航道交通管理体系,可以最大限度地争取国际社会对我国南海权利主张的支持,同时从侧面积累我国在南海行使有效管辖的证据,这对于我国海洋维权事业将发挥极大的促进作用。

(责任编辑:潘亚莉)

The Legal Basis and System Formation of Traffic Management on Shipping Lanes in the South China Sea

Xing Houqun

(School of Law, Dalian Maritime University, Liaoning, Dalian 116026, China)

Abstract: The contradiction between the strategic position of shipping lanes and the poor safety conditions of navigation in the South China Sea stipulates high-quality traffic management services. According to international laws, China's traffic management rights over the shipping lanes in the South China Sea are classified as non-exclusive rights of navigation among historical rights, and are an effective use of residual rights. The implementation of traffic management should consider the systematic changes of the navigation environment caused by the construction of islands and reefs in the South China Sea as well as the feasibility by adopting international maritime conventions. So, China should take advantage of the existing navigation guarantee power in the South China Sea, and innovate the system in such aspects as ship reporting and routing systems so as to safeguard the state's marine rights and interests.

Key words: shipping lanes in the South China Sea; traffic management; international maritime conventions