

论国际海洋法治视域下 我国海上交通安全立法*

邢厚群

摘要：我国海上交通安全立法存在国内法治与国际法治双重视域，但受主客观因素影响，海上交通安全立法长期以来主要关注国内法治视域，对国际海洋法治缺乏全面思考。国际海洋法治视域在近年来《海上交通安全法》《海警法》等系列交通安全立法的修改制定中已经得到体现，并应在未来的法律适用及完善中进一步彰显。对航行自由原则所衍生的领海无害通过权、专属经济区航行自由等内容，海上交通安全立法应主动进行诠释以实现有效治理，同时强化紧追权等沿海国权利的法理基础与可操作性。港口国管辖具有国际法掣肘少、涉外效力强等制度优势，海上交通安全立法应在原有条文基础上通过加强港口国监督、增加强制措施种类、扩展适用范围等方式，全面提升维护交通安全的效能。

关键词：国际海洋法治；《海上交通安全法》；《海警法》；《联合国海洋法公约》

中图分类号：D913.993 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833 (2021) 06-0099-11

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2021.06.011

作者简介：邢厚群，大连海事大学海洋法治与文化研究院助理研究员、大连海事大学法学院博士研究生（辽宁 大连 116026）

《海上交通安全法》（以下简称《海安法》）制定于1983年，是改革开放以来国家海洋法治建设的首批立法之一，距今已近四十年。随着国家经济腾飞以及海洋强国战略、“一带一路”倡议深入实施，我国海上交通运输事业蓬勃发展，交通安全环境经历巨变，对完善海洋法治提出了迫切需求。^①2021年，《海警法》与《海安法（修订草案）》先后获全国人大常委会通过，^②同时代表国家海洋法治顶层设计的海洋综合立法也在制定中。^③这一过程充分践行了习近平总书记协

收稿日期：2021-02-01

* 本文系国家社科基金重大项目“中国海权发展模式及海洋法制完善研究”（项目编号：17ZDA145）的阶段性研究成果。

① 《海安法》曾于2016年进行一次修正，取消了原第12条海船进出港签证要求。

② 为了区别，将2021年修订后的《海安法》称为“2021年《海安法》”，其将于2021年9月1日起施行，修订之前法律称为“原《海安法》”。

③ “有序推进海洋基本法立法”被正式写入《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》。

调推进国内治理与国际治理指导思想，借鉴国际海洋法治成果，关注国内涉海法律之间的协同表达，构建了统一高效的海上交通安全立法体系。本文结合当前国际海洋法治实践及域外立法例，试图揭示海上交通安全立法修改制定所关注的重点议题，从国际海洋法治角度给予理论阐释并对规则适用及未来发展进行探讨。

一、国际海洋法治：海上交通安全立法中的视域缺失

依靠船舶进行海上交通活动是人类历史最为悠久、最为普遍的海洋利用方式之一。由于海洋独特的高风险环境，安全始终被视为发展海上交通事业的优先考虑因素，海上交通安全立法应运而生。在我国这一称谓自1983年以来似乎专指《海安法》。固然，该法是“加强海上交通管理，保障船舶、设施和人命财产的安全，维护国家权益”（原《海安法》第1条）的专门法律，但不能忽略的是，由于大多数海洋活动均要依靠船舶航行完成，因此各类海洋执法活动最终都可能对船舶航行及海上交通安全环境产生影响。例如《海警法》第18条第2款允许我国海警机构为执行海上安全保卫任务行使紧追权。上述内容同样应纳入广义海上交通安全立法的研究范畴，在海上交通安全治理中予以统筹考虑。

（一）海上交通安全立法的双重视域与偏狭

法治作为现代社会治理体系与治理能力的重要依托，存在国内法治与国际法治双重视域。国内法治适用于一国主权范围内的全部人、事、物，是治国理政的基础，自然也成为了国家法治建设的中心环节。事实上，大部分国内立法均以服务国内法治作为最终面向，置身于国内法治视域中寻求自我建构与完善。海上交通安全立法也是如此，其适用于我国海洋执法部门的海上交通管理工作，所规定的诸如我国海上交通安全执法体制、中国籍船舶管理制度等大量内容均源自国内涉海执法实践，并以实现我国海洋治理的法治化为最终目的。

与此同时，全球化使得人类命运紧密相连，各国在不断完善国内法治的同时也在积极追求国际政治。^①经济一体化首先表现为规则一体化，这意味着国家不能满足于作“法治孤岛”，必须主动吸收借鉴国际社会法治文明成果，减少涉外沟通交流的阻碍。^②而国内法治的优秀成果，也同样可以通过参与国际治理输出至国际法治，从而推动公正合理的国际秩序构建。具体到海洋领域，国际海洋法治的形成既有赖于《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）等国际法律制度建设，各国自身的海洋法治实践也在不断塑造甚至变革既有的法治秩序。国际海洋法中的领海制度、专属经济区制度等都来自有关国家海洋实践。国际法治视域与国内法治视域因此呈现出一种螺旋上升的双向互动关系。

因此，我国海上交通安全立法研究不可忽视国际海洋法治视域。作为全球第二大经济体和第一大货物贸易国，每天有大量外国船舶于我国管辖海域航行、停泊、作业，接受到我国法律管制。如果执法部门在处理涉外海上交通安全事务时主要法律依据出现瑕疵，极有可能产生国家责任。海上交通被誉为人类海洋活动的“最大公约数”，需要各国行动协调一致，需要共同的海洋活动基础规则与作业技艺，以保证海洋活动的秩序和安全，以《公约》及国际海事公约为基础的国际法律体系应运而生。缔约国海上交通安全立法通过转化实施国际法，既履行了《维也纳条约法公约》善意履行国际义务的要求，也获得了自身涉外效力的合法性证成。这与《道路交通安全法》等几乎不含涉外因素的安全类法律有显著区别。不仅如此，中国作为“海洋命运共同体”理念的倡导者与实践者，更应在本国海洋法治建设中主动吸收借鉴国际社会法治文明成果，在积极运用国际法治维护国家利益的同时考虑他国正当合理利益诉求，推动形成符合人类共同利益的海洋法治新格局。这是包括海上交通安全立法在内的国内涉海法治建设的重要使命。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

① 谢晖：《论法治思维与国家治理》，《东方法学》2021年第2期。

② 徐祥民：《习近平法治思想的整体认读》，《浙江工商大学学报》2018年第4期。

遗憾的是，原《海安法》在制定之时并未充分考虑国际海洋法治。客观上，《公约》于1982年签订，而我国直到1996年才正式加入，彼时《海安法》已生效十余年。主观上，《海安法》是我国第一部交通领域立法，其制定之时更关注国内海上交通法治实践，对国际海洋法治缺乏前瞻性思考并设置适应空间。主客观两方面因素导致原《海安法》明显落后于国际海洋法发展，已经影响到我国海上交通事业。由于法律依据不完善，我国海事管理机构在涉外执法过程中常遭外方质疑。虽然此后陆续制定了《领海及毗连区法》《专属经济区和大陆架法》，体现了国际海洋法部分规定，但大多较为原则。在《海安法》实施近四十年后，本次以《海安法》修订及《海警法》制定为代表的海上交通安全立法浪潮，成为补足国际海洋法治视域缺失、完善我国海洋法治的最佳契机。

（二）国际海洋法治视域在海上交通安全立法中的回归

国际海洋法治成果在本次《海安法》修订与《海警法》制定过程中已经得到了体现。例如2021年《海安法》引入紧追权制度，完善无害通过制度，并确定了国际公约与本法发生冲突时的适用原则；《海警法》也规定海警机构对外国船舶实施相应执法行为应遵守我国缔结、参加的国际条约。但是，上述内容主要是对既有国内法律的复述，或者是对国际条约适用的笼统性表述，对于挖掘国际海洋法相关制度调整潜力表现出谨慎态度。考虑到国际海洋法的规则复杂性和措辞模糊性，正确阐释并适用相关条文对海上交通安全立法充分贯彻国际海洋法治视域至关重要。同时，《海警法》制定与《海安法》修订并不意味着我国海上交通安全法治建设已经完备。未来无论是在制定海洋综合立法、抑或是对现有法律的修改补充、以及配套立法制定过程中，与国际法治视域的协调仍将是贯穿其中的重要命题。

总体上，海上交通安全立法应力求通过对我国业已批准加入的国际公约以及通行的国际习惯法进行恰当的国内法转化，为维护我国海上交通安全提供内容明确、可操作性强、具备国际海洋法治视野的治理方案。另外，针对国际海洋法中原则性、模糊性规定以及尚未被穷尽之剩余权利，海上交通安全立法还可以在国家利益评估判断基础上采取灵活策略，或维持现状或主动创新，充分利用国际法治张力。具体而言，国际海洋法一直致力于实现海洋利用国与沿海国、港口国间的利益平衡。本质上，海上交通安全立法作为国内法，除去以海洋利用国身份规定的船旗国管辖内容，所集中保护的正是我国作为沿海国、港口国相对于其他海洋利用国所享有的交通安全权益，这也是2021年《海安法》与《海警法》将我国管辖海域确定为法律主要适用范围的原因，本质上是基于我国海洋国土这一特定地理范围所产生的主权和管辖权在交通安全领域的映射。因而，应当以贯彻国际海洋法沿海国、港口国相关制度作为海上交通安全立法协调国际海洋法治理念的逻辑起点。

为了充分贯彻国际海洋法治需求，国内海上交通安全立法还应统筹布局。一方面，《海安法》是我国调整海上交通安全事务的基础性法律，调整船舶范围广泛，调整内容涵盖船舶检验、航行、海上搜救等交通安全保障主要领域。另一方面，国务院机构改革后维护海上治安秩序、保卫海上安全、打击海上走私、监督海洋渔业生产等海洋综合执法权限，已被整合入海警机构。海警执法活动将不可避免地影响往来船舶交通，更会在少数情况下直接介入海上交通安全法律关系中。例如对于军舰、政府公务船舶所引发的海上交通安全问题，根据2021年《海安法》第120条应适用《海警法》进行调整。因而，作为海事管理机构与海警机构进行海上执法的主要法律依据，《海安法》与《海警法》应在交通安全治理问题上密切配合，发挥两部法律的交通安全治理合力，尽量消解二元执法机构可能产生的掣肘。并且，考虑到涉海法律的整体性，还应格外注重交通安全特别法与涉海一般法之间的衔接协调，既考虑已经实施的国内法，也要在未来的海洋综合立法中预先规划，体现特别法与一般法之间的脉络关联与逻辑映照。

二、表里相依：航行自由与沿海国海上交通安全维护

航行自由原则被誉为海洋法乃至现代国际法的支柱。^① 根据《公约》，船舶在不同水域所享有的航行自由程度并不相同，从公海水域最大程度的航行自由，到专属经济区受“适当顾及”原则限制的航行自由，再到领海之中无害通过权……而各国海上交通安全立法正起到了塑造航行自由边界的作用。例如即使是在公海水域，根据《公约》第94条第3款，船旗国仍应在船舶构造、装备和适航条件等方面采取必要措施。另一方面，航行自由原则又对交通安全有所限制，阻止沿海国交通安全利益的过度扩展。例如在领海水域沿海国虽有权制定海上交通安全法律，但不得影响外国船舶无害通过权。可见，航行自由原则与沿海国维护交通安全的权利表里相依，须引起我国海上交通安全立法的高度重视。近年来美国等国家频繁以“妨碍航行自由”对我国无端指责，实质上正是在利用《公约》中航行自由的模糊性肆意解释。^② 在国内海上交通安全立法中将我国的航行自由主张予以法治化表达，也是对其过度主张的有效反制。同时对于航行自由还应持一种辩证态度，我国对航行自由的认识是随着国家海洋实力发展而不断变化的，国内法应当预留一定的适应空间，避免过于限制未来我国海洋利用活动。

（一）领海无害通过规则完善

有学者认为：“伴随着从公海到专属经济区再到领海的物理空间的变化，国家的管辖权在逐步增强，航行自由也逐渐向航行权过渡。”^③ 在国家领海水域，航行自由已转变为无害通过权这样一项实体航行权利。国内法中无害通过集中规定于《领海及毗连区法》和原《海安法》中，极为原则抽象，这给治理外国船舶非无害通过带来了难度。因而对现有规则加以具象化，为海洋执法部门提供明确、有力的执法依据，就成为本次《海安法》修订中无害通过权制度设计的基本思路。

1. 无害通过一般规则

首先，对于无害通过的适用范围——是否适用于军舰，迄今为止尚未形成一致的国际实践及国际规则，属于沿海国主权自决事项。^④ 而否认外国军用船舶无害通过权是我国一贯立场。在1958年《中华人民共和国政府关于领海的声明》、我国加入《公约》所作解释性声明以及原《海安法》与《领海及毗连区法》中都一再重申。2021年《海安法》虽删除了外国籍军用船舶不享有无害通过权的规定，但是在第120条第2款却言明外国籍军用船舶适用有关法律，表明我国仍坚持既往立场。但需要强调的是，随着我国海军力量的发展，我国军舰通过他国领海的必要性和可能性也在不断增加，否定军舰无害通过依据对等原则可能在未来成为我国远洋军事活动的阻碍因素。^⑤ 一国海洋权利主张并非一成不变，历史上美苏两国针对军舰无害通过权的解释也曾反复。因此我国应当始终以“最有利于维护国家海洋权益”为标准决定无害通过适用范围，不必背负既往立场的包袱。

其次，对于无害通过权的行使我国法律一直规定不明。《海安法》本次修订试图将维护海上交通安全、保护海洋环境作为丧失无害通过的考虑因素，^⑥ 与《公约》“损害沿海国和平、良好秩序或安全”相比，2021年《海安法》从海上交通角度进行了阐释：未将“和平”写入，可能

① Rüdiger Wolfrum, “Freedom of Navigation: New Challenges”, in *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*, Martinus Nijhoff, 2008, p.2.

② 邢厚群：《论南海航道交通管理的法理基础与体系构建》，《江苏大学学报（社会科学版）》2020年第4期。

③ 杨泽伟：《航行自由的法律边界与制度张力》，《边界与海洋研究》2019年第2期。

④ 葛森：《论军舰的无害通过问题》，《中国海商法研究》2019年第2期。

⑤ Zou Keyuan, “Innocent Passage for Warships: The Chinese Doctrine and Practice”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 29, No. 3, 2019, pp. 213-213. Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

⑥ 2021年《海安法》第53条规定：国务院交通运输主管部门为维护海上交通安全、保护海洋环境，可以会同有关主管部门采取必要措施，防止和制止外国籍船舶在领海的非无害通过。

是考虑到损害沿海国和平的航行行为多属极端情形，从执法的有效性、安全性、比例原则等角度，应根据《海警法》第17条由海警机构予以制止、驱离。而“海洋环境”虽然未能在《公约》定义中体现，但“违反本公约规定的任何故意和严重的污染行为”却是《公约》列举的非无害通过情形之一。这一规定将有利于海事管理机构作为防治船舶污染的主管部门保护我国海洋环境。但是，本次修订未将秩序作为无害通过的考虑因素却有待商榷。从维护海上交通安全的角度，良好的交通秩序本就是交通安全的必要条件。2021年《海安法》甚至将“维护海上交通秩序”增加至立法目的条款中，表明对海上交通秩序的高度关注。《公约》也认可“良好秩序”构成无害通过权的基本内涵。既然已经具备了现实的修法需求，并且在国际海洋法治层面也并无障碍，完全可将海上交通秩序与海上交通安全、海洋环境一并规定，作为丧失无害通过权的考虑条件。

最后，对于非无害通过的法律后果，《公约》第25条第1款授权沿海国采取必要步骤予以防止，这对于沿海国维护海洋权益具有重要意义。我国《领海及毗连区法》第8条规定：“中华人民共和国政府有权采取一切必要措施，以防止和制止对领海的非无害通过。”2021年《海安法》也采取了类似措辞，明确国务院交通运输主管部门可会同有关主管部门采取必要措施防止和制止非无害通过。

由此，2021年《海安法》从维护海上安全的角度对无害通过的一般规则进行了完整的描述，涵盖了假定条件（适用船舶范围）、行为模式、法律后果。对于不直接影响海上交通安全的非无害通过情形，应通过《海警法》加以调整。《海警法》第17条对此规定：“对非法进入我国领海及其以内海域的外国船舶，海警机构有权责令其立即离开，或者采取扣留、强制驱离、强制拖离等措施。”

2. 特殊船舶无害通过

造船、航海技术的发展深刻地改变了海上航行和风险环境，需要海上交通安全立法予以及时考虑。为此，2021年《海安法》第54条新增核动力船舶与载运放射性物质或者其他有毒有害物质船舶（以下统称高度危险船舶）、潜水器无害通过的内容。高度危险船舶领海内航行具有远超过一般船舶的危险性，原《海安法》危险货物运输监管条文并不能充分发挥调整作用。国际海洋法的争议焦点在于此类船舶是否享有无害通过权，因制定之时该问题并不突出，《公约》规定不明。直到20世纪90年代，高度危险船舶运输作业遭到沿海国强烈反对，沿海国纷纷禁止高度危险船舶未经同意通过领海或要求高度危险船舶提前通知沿海国。另外，随着国际环境法的不断发展，危险物质跨境运输前的报告或批准义务被逐渐视为“风险预防原则”的体现，出现在《1989年巴塞尔公约》《地中海公约伊兹密尔议定书》等国际或区域性环境公约中。而相较于批准制，报告制对无害通过的影响程度较小，能够更好地平衡沿海国与船旗国权利。目前高度危险船舶通过领海前报告义务正逐渐成为一项国际习惯法规则。^①因而《海安法》可以顺应国际法发展趋势，要求高度危险船舶进出我国领海前向海事管理机构报告，以便有关部门提前应对，更好地保护我国海洋环境。

近年来各国纷纷重视深海战略的新疆域，但是水下航行环境复杂，又缺乏必要的法律规范指引，存在着极大的交通安全隐患。我国国内法仅《领海及毗连区法》参照《公约》要求潜水器须于领海海面航行并展示旗帜。2021年《海安法》新增潜水器进入领海前报告义务，可有效提高我国对水下交通安全的治理能力。船舶报告制度是国际海事组织在《公约》实施后的一项重要制度创新。根据《1974年海上人命安全公约》第5章第11条，沿海国可单方面规定船舶报告义务。因此在不影响外国潜水器无害通过的情况下，一国海上交通安全立法有权对潜水器通过领海

^① 张小奕：《海上核物质运输的安全性分析》，《太平洋学报》2012年第9期。

作出报告要求。^① 无独有偶，加拿大于2010年正式通过《北加拿大船舶航行服务区规定》，单方面要求外国船舶在北极水域专属经济区履行强制报告义务，最终得到其他国家的遵守和效仿。^②

(二) 专属经济区航行自由规则完善

近年来领海、毗连区之外专属经济区的交通安全问题逐渐引发关注。根据《公约》，各国船舶在专属经济区享有航行自由的同时，沿海国也享有部分主权权利和管辖权。而专属经济区制度是原《海安法》制定之时未能考虑的。我国海上交通安全立法应充分体现《公约》赋予沿海国在专属经济区等海域与交通安全相关的治理权利，同时特别重视与航行自由原则的平衡。一方面，对于专属经济区交通安全事项，沿海国权利受到国际海洋法较为严格的限制。^③ 在2015年“北极日出号案”中，仲裁庭认为沿海国对专属经济区内的外国船舶违反《国际海上避碰规则》的行为无权进行海事执法活动。^④ 但另一方面，危害专属经济区交通安全的行为在很多情况下也会损害沿海国主权权利和管辖权。这就为海上交通安全立法调整专属经济区交通安全事务提供了一定的制度张力，特别是在设置海上构筑物安全地带、防治船舶污染海洋环境方面。^⑤

1. 海上构筑物交通安全保障

专属经济区和大陆架上人工岛屿、设施和结构（以下统称海上构筑物）作为重要海洋开发设施，会改变相关海域通航环境，诱发交通事故。为此，《公约》赋予沿海国对海上构筑物的专属管辖权，同时规定沿海国可在海上构筑物周围设置合理的安全地带并采取适当措施，确保航行及海上构筑物安全。^⑥ 实践中，英、法、日等国海洋立法中均对海上构筑物设置安全地带的问题作出了规定，我国亦在《专属经济区和大陆架法》中参照《公约》进行了原则性规定。

关于“适当措施”的具体含义，《公约》并未解释，国际海事组织发布的《关于近岸设施和结构周围的安全地带和航行安全建议》是唯一关于安全地带设置的国际法律文件，其中（d）款建议“各船旗国应采取一切必要措施阻止本国船舶在未经许可的情况下进入或穿越恰当设置的安全地带”。可见国际海事组织认为“适当措施”可构成对船舶航行权的一种合理限制。这一理解也得到了各国海洋法治实践的支持：英国《1964年大陆架法》第2条第1款规定，英国电力部可禁止船舶进入海上构筑物区域；法国《1968年大陆架法》第4条规定，禁止船舶基于非开发目的进入海上构筑物安全地带；日本2007年《海洋构筑物安全水域设定法》第5条规定，任何个人未经许可不得进入构筑物安全水域。

我国《专属经济区和大陆架法》并未明确“适当措施”的含义，仅笼统规定主管机关有权在安全地带采取适当措施，确保航行及海上构筑物安全。通过前文的分析，在《公约》限制沿海国专属经济区内交通安全治理权利的背景下，安全地带措施是为数不多沿海国享有的“排他性”权利。由于“适当措施”与船舶航行安全有着密切联系，可以在海上交通安全立法中予以明确。考虑到《海警法》已规定海警机构可采取必要措施保护海上构筑物安全，建议在未来的配套立法中进一步明确海警机构有权在海上构筑物周围设置安全地带，船舶未经许可不得进入。

2. 船舶污染海洋环境管辖权

沿海国对海洋环境所享有的管辖权是《公约》所允许的另一种专属经济区航行自由限制。随着大型油轮及化学品船的出现，海上交通对海洋环境的威胁与日俱增，船舶成为海洋环境最主要

① 初北平、邢厚群：《海事法律规则的适用与创新——以无人潜航器法律适用困境为例的分析》，《南京社会科学》2020年第5期。

② 杨显滨：《北极航道航行自由争端及我国的应对策略》，《政法论丛》2019年第6期。

③ Natalie Klein, “Legal Limitations on Ensuring Australia’s Maritime Security”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol.7, 2006.

④ Arctic Sunrise Award (Merits), PCA Case No.2014-02, para. 298-305.

⑤ 李志文（李耐）：《海洋强国战略下海上交通安全管理内涵的扩展》，《社会科学战线》2021年第3期。rights reserved. <http://www.cnki.net>

⑥ 根据《公约》第80条，大陆架上的人工岛屿、设施和结构比照适用专属经济区相关制度。所以下文分析同样适用于沿海国大陆架上的海上构筑物。

污染源之一。^①《公约》第十二部分“海洋环境的保护和保全”赋予沿海国海洋环境保护的管辖权。根据国际法一般原理，所谓的国家管辖权包括司法、立法与行政权，是主权国家一般法律权限的特定方面。^②沿海国在专属经济区内对海洋环境的管辖权具体表现为：（1）立法管辖权，《公约》第211条第5款规定，沿海国在符合国际规则和标准的情况下可对其专属经济区制定法律法规，以防止、减少和控制船舶污染。（2）执法管辖权，根据《公约》第220条第3款和第5款，沿海国可要求外国船舶提供污染情报并进行检查。（3）司法管辖权，《公约》允许沿海国对外国船舶污染行为提起司法程序。

我国据此分别制定了《海洋环境保护法》《防治船舶污染海洋环境管理条例》以及《海事诉讼特别程序法》，确立了专属经济区内防治船舶污染的立法管辖权与司法管辖权。但是对于执法管辖内容，现有立法尚存空白之处。根据《公约》第220条第3款，沿海国如有较为明确的事实依据，认为专属经济区内船舶违反防治船舶污染法律法规，有权要求船舶提供必要情报以确认违法行为。《公约》第220条第5款进一步规定，上述违法行为如果对海洋环境造成了重大污染或存在重大污染威胁，沿海国可以在船舶拒不提供情报或所提供情报明显有误时进行实际检查。据此可以认为，沿海国在有较为明确的事实依据的情况下享有要求外国船舶报告污染信息并执行检查的权利。^③我国虽然在《防治船舶污染海洋环境管理条例》中规定船舶在我国管辖海域发生污染事故时须就近向有关海事管理机构报告重要信息，但这仍是针对船舶的义务性规定，并非对我国海事管理机构授权。建议在未来修改海洋环境立法时明确规定海事管理机构可以在有较为明确的事实依据时，主动要求外国船舶报告污染情况，并且对报告情况进行实际检查，从而与污染报告义务衔接。

（三）紧追权规则及其他交通安全治理规则创新

本次海上交通安全立法的修改制定，其实并未严格采取《公约》所遵循的根据不同海域类型确定法律权利义务的基本思路，而是将许多内容概括性地适用于我国管辖海域。国际海洋法确实赋予了沿海国在整体国家管辖海域内维护海上交通安全的权利，但是这种概括性的权利授予在具体适用时，仍要与船舶在相应海域所享有的航行自由加以平衡协调。这需要海上交通安全立法给予更精细化的考虑。

1. 紧追权规则

《海警法》与2021年《海安法》正式引入紧追权。紧追权是沿海国对违反其法律、规章并从其管辖海域逃向公海的外国船舶进行追逐以拿捕的一项重要权利。^④作为对航行自由原则的限制，紧追权保证了沿海国能够对违反本国法律后逃往公海的外国船舶进行有效执法。正如劳特派特指出的，“倘若没有紧追权，国家在其领海内执行保护管辖权往往将变得无效”。^⑤根据《公约》紧追权适用于领海、专属经济区、大陆架上覆水域等任何国家管辖海域。此前我国《领海及毗连区法》《专属经济区和大陆架法》已将《公约》第111条紧追权部分内容进行了国内法转化，涵盖紧追依据、紧追的开始与终止、紧追船舶等，确立了紧追权行使的基本框架。对此海上交通安全立法不必重复，应当以提升可操作性为目标，对上述立法原则规定加以补充。与我国船舶在他国海域频遭紧追相比，此前我国海洋执法部门几乎没有适用紧追权的先例，这不能排除与国内法紧追权设计过于笼统有关。

① 全永波：《全球海洋生态环境多层次治理：现实困境与未来走向》，《政法论丛》2019年第3期。

② [英]伊恩·布朗利：《国际公法原理》，曾令良、余敏友等译，法律出版社2007年版，第266页。

③ Jon M. Van Dyke, “The Disappearing Right to Navigational Freedom in the Exclusive Economic Zone”, *Marine Policy*, Vol. 29, 2005, p.109.

④ 余民才：《国际法的当代实践》，中国人民大学出版社2011年版，第92页。Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

⑤ Hersch Lauterpacht, *International Law: Being the Collected Papers of Hersch Lauterpacht*, Vol. III, Cambridge University Press, 1977, p.173.

根据我国海洋执法体制，海事管理机构将主要负责对船舶违反海上交通安全法律、污染海洋环境的行为行使紧追权，海警部门则对其余情况下违反我国法律的船舶进行紧追，这就需要《海安法》与《海警法》设计两套并行不悖的紧追权制度，这也是目前两部法律所采取的基本思路。2021年《海安法》第90条第2款规定：外国籍船舶违反中华人民共和国海上交通安全或者防治船舶污染的法律、行政法规的，海事管理机构可以依法行使紧追权。《海警法》第18条、第24条、第41条分别授权我国海警机构出于海上安全保卫、行政执法、刑事案件办理需要，对在我国管辖海域船舶进行拦截、紧追。为了提高紧追权规则的可操作性，两部立法中还有一些共性问题可以在未来海洋综合立法中进行协调考虑：

(1) 增加视听停驶信号规定。两部法律应根据《公约》要求将在船舶视听所及距离内发出停驶信号作为紧追开始的条件。在“Saiga”号案中，仲裁庭之所以裁决沿海国紧追权行使不当承担责任，未提供证据证明发出视听停驶信号是重要理由之一。^①然而这一紧追权的构成要件却未在我国国内法中规定。《海警法》规定的“通过明确的指令要求被检查船舶停船接受检查”虽然是类似要求，但也与《公约》要求并不完全一致。尽管在海上交通安全立法中增加这一程序性规定等于主动为我国海事执法机构附加了执法义务，但也使得执法机构能够有机会了解外国船舶应对态度，避免因海情不明产生误判，方便后续处置。这对于紧追权这一较为激烈的执法手段是十分必要的。

(2) 增加海洋执法部门紧追协作规定。2021年《海安法》与《海警法》规定各机构的紧追权限，这种明确的事权划分不应成为部门间协作的障碍，反而应当通过立法建立紧追权通报与协作机制。这是因为国际法中紧追权的构成应满足紧迫性原则，追逐必须是立即的。^②由于各海洋部门执法力量配置存在客观差异，过分强调执法权限的精细划分反而可能影响紧急情况下紧追权的行使。例如对于外国船舶的违法行为，在所在海区执法机构因执法力量不足等原因追逐确有困难的情况下，应当允许其他执法力量予以协助。《海警法》第59条已经率先规定了执法协助制度，允许海警机构因开展海上维权执法工作需要向有关部门提出协助请求，有关部门在职权范围内应当配合。这种行政协助有助于打破我国海洋二元执法体制所带来的隔膜，实现执法力量的有效整合与凝聚。未来我国的海洋综合立法完全可以借鉴这一规定，将海警机构、海事管理机构间执法协作的内容制度化。

2. 海上交通安全清单治理模式创新

鉴于国际海洋法治突出的复杂性，涉及法律规范与主体众多，导致彼此间权利义务关系模糊不清，容易引发航行自由与海上交通安全利益的冲突，可以考虑借鉴清单治理模式的成功经验。近年来，我国行政法领域清单治理兴起。通过制定行政权力清单、行政责任清单等，对行政主体所掌握的行政权力进行全面清理、划定权力边界，明确法律责任，向社会公布并寻求监督。在制定、修改海上交通安全立法贯彻国际海洋法治视域要求的基础上，同样可以编写并公布与之配套的权责清单，对海洋执法部门、中外当事人及船舶所享有的交通安全权利义务及法律责任予以高度梳理提炼，这也有利于明确我国二元海洋执法体制事权配置，防止执法冲突现象的发生。

三、后起之秀：港口国管辖的海上交通安全维度拓展

原《海安法》第18条规定：“主管机关认为船舶对港口安全具有威胁时，有权禁止其进港或令其离港。”这一规定是典型的港口国管辖内容。港口国是沿海国衍生概念。所谓港口国管辖是

^① International Tribunal for the Law of the Sea, Judgment on the M/V “Saiga” (No. 2) Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), 1999, para.147-150.

^② D. P.O’Connell, *The International Law of the Sea*, Vol. II, Clarendon Press, 1984, p.1076.

船舶停靠的港口或岸外设施所属国对船舶享有的管辖权，^①是“沿海国对内水以及港口这一特殊人工设施内的地域范围的管辖权的另一种称谓”^②。根据前文论述，由于沿海国的交通安全权益受到航行自由原则的限制，近年来一些国家开始利用其港口设施所在国的身份，通过设置港口准入条件，补充甚至扩展沿海国管辖。^③对于贸易和港口大国，其港口国管辖立法更会对全球航运业产生重要影响。我国海事管理实践中也有禁止技术缺陷外国船舶进港的成功案例。^④但是，相较于航运发达国家的立法，我国法律在运用港口国管辖权维护本国交通安全利益方面规定仍不完善。

（一）港口国管辖功能表达

长期以来，船舶接受船旗国管辖是国际海事规则构造的核心，船舶登记条件、安全标准等事项传统上均交由船旗国负责，即使船舶驶入他国管辖海域也可凭借航行自由对抗沿海国管辖。但是船旗国作为海洋利用国，对于沿海国交通安全权益的关注存在天然的局限，特别是在航行自由与海上交通安全相冲突时，其权衡结果不难想象。沿海国迫切需要其他手段强化其海上交通安全治理能力，港口国管辖逐渐受到重视。^⑤其独特优势体现在，基于一国对其内水享有的绝对主权，对停靠于港口水域外国船舶进行管辖受到的国际法掣肘较少。《公约》中港口与同为领海基线内的河流、海湾及其他水域共同构成沿海国的内水。“正如国家可以在原则上自由处置领土事务一样，国家也可以选择自由处置内水事务。”^⑥例如根据《公约》第25条第2款，沿海国有权采取必要步骤防止船舶对内水或港口条件的任何破坏。另外根据《公约》第211条第3款，各国如将防止海洋环境污染规定作为外国船只入港条件，应妥为公布并通知主管国际组织；而对比同条第5款，各国制定专属经济区防止海洋环境污染法律须符合“一般接受的国际规则 and 标准”。两者的差异表述表明港口国可以采取比一般国际公约更为严格的管辖措施。^⑦

更为重要的是，港口国管辖的最终效果不局限于船舶位于本国港口或内水阶段，还具有很强的域外效力。例如美国制定《1990年油污法》及欧盟通过经修改的《第417/2002号指令》，均要求挂靠本国港口油轮为双壳油轮。虽然理论上油轮仅需在停靠美欧港口时满足上述规定，但船舶构造一经确定即具有唯一性，从而对需要停靠上述港口的船舶产生了实质上的域外效力。另外，一些国际公约还直接赋予港口国管辖域外效力。例如《联合国鱼类种群协定》第23条规定，港口国可登临自愿停靠其港口的渔船，检查证件、渔具和渔获。

港口国管辖的核心是对外国船舶驶入本国港口的开放权及准入条件。曾有学者认为港口向各国商船开放构成一项国际习惯法规则。^⑧但是这一观点并未得到国际海洋法治实践的支持，国家间大量双边通商航海协定即是有力反证。正如联合贸法会秘书处在1975年发布的《外国船舶港口待遇》报告中指出的，“公约和双边协定的存在恰恰表明各国仍将港口的开放视为有必要通过条约予以规定的事项。”^⑨在2020年席卷全球的“新冠”肺炎疫情中，日本、菲律宾、美国关岛等国家和地区都曾禁止有疫情隐患的外国邮轮停靠本国港口。在1986年The Military And Para-

① 这里的港口专指位于一国内水的港口。少数专属经济区或大陆架上的港口其法律地位与内水港口完全不同，并不属于港口国管辖范畴。

② 胡斌：《欧盟海运碳排放交易机制的国际法分析》，中国社会科学出版社2017年版，第126页。

③ 胡斌：《论“港口准入权”滥用对船舶管辖法律制度的冲击》，《中国海商法研究》2014年第4期。

④ 王勇、朱思超：《禁止有缺陷外籍船舶进入中国港口问题》，《航海技术》2015年第3期。

⑤ 陈敬根：《〈联合国海洋法公约〉视角下国际海事安全制度：构成内容与发展面向》，《社会科学》2020年第6期。

⑥ Robin Rolf Churchill and Alan Vaughan Lowe, *The Law of The Sea*, Manchester University Press, 1999, p.61.

⑦ E. J. Molenaar, "Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage", *Ocean Development & International Law*, Vol.38, 2007, p.230.

⑧ 相关观点可以参见美国法学会 Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States § 518 (1987)。http://www.cnki.net

⑨ Economic Cooperation in Merchant Shipping-Treatment of Foreign Merchant Vessels in Ports, UNCTAD/TD/B/C.4/136 (Sep.9, 1975).

military Activities in and against Nicaragua Case 案中，国际法院在判决中明确表示“沿海国可以基于主权管制其港口准入。”^① 港口国准入条件大量出现在《国际防止船舶造成污染公约》《国际船舶和港口设施保安规则》等国际海事公约中。^②

（二）港口国管辖规则修订之思考

海事管理机构是我国行使港口国管辖的主要部门，故而应在《海安法》中对港口国管辖条款进行扩充完善。《海安法》此次修订首先新增了港口国监督内容。^③ 港口国监督也称港口国控制，是指海事管理机构依照我国法律以及加入的国际条约对停靠我国港口的外国籍船舶、海上设施实施监督检查。目前国际航运领域“方便旗”船舶大行其道，其船旗国出于经济、税收等因素往往缺乏安全监督动力，因而港口国监督很大程度上肩负起了发现船舶技术缺陷等违法行为，维护海上交通安全的使命。通过港口国监督发现违法行为也为港口国管辖创造了条件。这一规定明确了我国海事管理机构执行港口国监督的法律依据。

其次，2021年《海安法》第91条第1款补充了港口准入规则：“船舶、海上设施对港口安全具有威胁的，海事管理机构应当责令立即或者限期改正、限制操作，责令驶往指定地点、禁止进港或者将其驱逐出港。”与原规定相比，有三处修改要点值得注意。第一，考虑到港口水域部署的海上设施同样可能危及港口安全，港口准入的对象除了船舶还应考虑海上设施，如海洋石油钻井平台等。第二，原《海安法》允许海事管理机构采取的强制措施仅有禁止进港以及令其离港，而海事实践中所采取的措施更为丰富。例如我国根据《1974年海上人命安全公约》以及《国际船舶和港口设施保安规则》制定了《国际船舶保安规则》，规定海事管理机构可以采取强制检查、责令船舶立即或者限期纠正、限制操作、责令驶向指定地点、禁止进港、滞留船舶、驱逐出港等强制措施。本次修订对此予以参照，避免了强制措施范围过窄影响海事管理机构有效履行港口管辖职能。第三，对于港口国管辖的实施条件，目前存在“对港口设施保安具有威胁”以及“对港口安全具有威胁”两种观点。^④ 港口设施保安概念来源于2001年“9·11”事件后航运界对海事保安的高度重视，主要针对有意的不法行为及威胁。^⑤ 而港口安全的意涵则更为丰富，维护港口安全既保障港口人员和财产免受主观不法行为的威胁，又保障港口免遭安全生产事故，甚至是公共突发事件侵害，如阻止疫情隐患船舶进港等。显然后一观点更有利于港口准入规则的效能发挥。

最后，港口国管辖规则设计不应忽视海洋环境因素。在欧美发达国家纷纷利用港口国管辖扩大其海洋环境管辖权，甚至推行单边环境标准的背景下，2021年《海安法》仅将安全作为港口准入条件无疑限制了自身的治理能力。既然本次修订中将海洋环境作为了领海无害通过权的限制条件，那么对沿海国影响更大、本应更严格规定的港口国准入条件更不应放弃海洋环境考量。当然，港口国管辖范围并不能无限制扩大。虽然《公约》几乎未对港口国管辖施加限制，但根据《公约》第300条的规定，各国仍有义务诚意履行公约并不得滥用权利。我国也一贯反对欧美国家借港口准入条件推行贸易壁垒的做法。因而，港口国管辖内容设计应保持一种审慎的态度，避免侵犯属于另一国或可由另一国更适当行使的管辖权。^⑥ 虽然理论上港口国可将船舶在任意管辖海域甚至是公海的行为作为本国港口准入条件，但由于相应海域已经分配了沿海国与船旗国权利

① Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, I.C.J. Reports, p.111.

② 参见《国际防止船舶造成污染公约》第5条第3款，《国际船舶和港口设施保安规则》第9条第2款。

③ 2021年《海安法》第88条第2款：海事管理机构依照中华人民共和国法律、行政法规以及中华人民共和国缔结或者参加的国际条约对外国籍船舶实施港口国、沿岸国监督检查。

④ 在此前2017年国务院法制办公布的《海安法（修订草案征求意见稿）》中曾采取“港口设施保安”方案，原《海安法》以及2021年《海安法》则采纳了“港口安全”方案。

⑤ The Wise Pen Team, “Maritime Surveillance in Support of CSDP”, Wise Pen Final Report, 2010, p.45.

⑥ Barcelona Traction (Sep. Op. Fitzmaurice), I.C.J. Reports 1970, p.105.

义务，不宜通过港口国管辖打破现有权利义务关系的平衡，应将港口国管辖的法律效果限制在港口国享有完全排他主权的内水海域。综上，建议将这一款中“对港口安全具有威胁”适度扩大为“对内水、港口的安全、环境具有威胁”，将我国管辖内水海域的整体交通安全及环境作为港口管辖条件的考虑因素，适度拓展港口国管辖外延。

结 论

实现我国海洋法治建设与国际海洋法治的协调发展不仅是严格规范海洋执法维护国家海洋权益的根本保障，也是我国倡导构建“海洋命运共同体”的必然要求。国际海洋法治对完善我国海上交通安全立法具有重要参考借鉴价值。

海上交通安全立法作为沿海国、港口国交通安全权利的集中映射，应首先对国际海洋法航行自由原则进行诠释。在领海海域，2021 年《海安法》构建了完整的无害通过规则，考虑到良好的交通秩序本就是交通安全的应有之义，建议参考《公约》将秩序要素纳入。针对近年来不断增多的外国特殊船舶，2021 年《海安法》创设通过领海前报告义务，顺应国际海洋法发展趋势兼顾了交通安全与航行自由。专属经济区内沿海国交通安全权利受到较大制约，建议明确海警机构可对海上构筑物安全地带实施航行限制，并新增外国船舶污染执法管辖内容，发挥国际海洋法制度张力。对于紧追权，2021 年《海安法》与《海警法》两套规则在视听停驶信号、紧追协作方面尚有完善空间，可留待未来海洋综合立法予以解决。此外海上交通安全立法还可采取清单治理模式协助解决权利义务模糊问题。

近年来港口国管辖因国际法掣肘少、涉外效力强等制度优势颇受贸易和港口发达国家海洋立法重视。在《海安法》原港口国管辖内容的基础上，本次修改参照国际海事公约新增港口国监督及强制措施内容，建议将我国内水海域的交通安全及环境作为港口管辖考虑因素，适度扩大管辖范围，增强我国海上交通安全治理能力。

（责任编辑：李林华）