

邓妮雅. 国际法律新秩序下中国海权战略的选择 [J]. 中国海商法研究, 2019, 30(2): 18-24

国际法律新秩序下中国海权战略的选择

邓妮雅

(大连海事大学 法学院 辽宁 大连 116026)

摘要: 国际法律新秩序的发展为现代海权发展模式提供了新的机遇和挑战,也为国家海权发展方式提出了新要求。随着国家经济需求和安全需求的变化,在稳步推进21世纪海上丝绸之路倡议的过程中,中国的海权发展模式也需要实现创新与超越。中国应当综合分析国家海洋立场、周边海洋环境、周边邻国和主要海洋大国的海权战略,结合中国对海洋的新需求,建立以国家管辖海域的安全维护为基础,对海洋有效管控和综合利用为目标的积极包容的海权发展模式,实现海权与陆权统筹发展并向海权一定程度倾斜的目标。

关键词: 海权; 国际法律新秩序; 中国海权战略; 海洋法制完善

中图分类号: D993.5 文献标志码: A 文章编号: 2096-028X(2019)02-0018-07

The option of China's seapower strategy under the new international legal order

DENG Ni-ya

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

Abstract: Under the new international legal order, there are new challenges and opportunities for modern national seapower strategy which also impose new requirements on its mode and approach. With the development and variations of national economic and safety needs, China has to make innovation and advancement on the mode of seapower strategy, especially in the process of pursuing the 21st-Century Maritime Silk Road initiative. On deciding the China's seapower strategy, we should base it on our maritime claims and interests, overlapping claims with neighboring countries, seapower strategies of surrounding and other major countries, and China's needs on maritime space and resources. The seapower strategy of China is complicated, inclusive and positive, which is based on the right of self-defense, aimed at promoting the efficient management and comprehensive utilization of the sea, ultimately achieving the goal of coordinate capacity-building involving lands and sea, particularly the maritime capabilities.

Key words: seapower; international legal order; seapower strategy of China; improvement of maritime legal system

21世纪是海洋的世纪,全球海洋意识觉醒,传统海洋强国的海权战略进一步强化,新兴国家和地区也逐渐发展出新的海权模式。随着时代发展,海权的理论内涵和外延发生了一系列变化。一国的海权战略需要不同领域的综合完善,这不仅包括传统制海权的掌控,还需要海洋法制、科技、文化、经济、外交等不同方面的均衡发展。纵观当下,以争夺海洋资源、控制海洋空间、抢占海洋科技制高点为主要特征的海洋权益争夺战愈演愈烈。中国作为海洋大

国,海权战略应当服务于国家的政治、经济和安全需求,符合国家现实和未来的发展需要。中国海权战略的构建中,应结合国家海洋立场、邻国和区域的海权模式以及大国经验加以综合考量。在全球海洋治理进程中,法律制度的建设和完善是国家海权战略建设的重要一环,它一方面可以明确和细化国家海权的内涵,另一方面还可通过加强国家在国际海洋规则创建中的话语权,实现与他国海权的斗争与合作。

收稿日期: 2019-05-08

基金项目: 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”(17ZDA145)

作者简介: 邓妮雅(1988-),女,湖北宜昌人,法学博士,大连海事大学法学院讲师, E-mail: dengniya@dmlu.edu.cn。

一、现代海权战略的基本内涵

(一) 海权概念的演进

海权一词最早为修昔底德首创,美国海军战略家阿尔弗雷德·赛耶·马汉(Alfred Thayer Mahan)最早将其推广和理论化。马汉所称的海权包括了战时海洋上的军事实力以及和平时期的贸易与航运。^[1]马汉阐释了“海权六要素”,即地理位置、自然结构、领土范围、人口数量、民族性格、政府特征。^[2]马汉认为海权是海军运用的结果,是海军战略的产物,国家的强大、繁荣和商业贸易与国家制海权息息相关。同时期,以英国的朱利安·斯泰福德·科贝特(Sir Julian Stafford Corbet)为代表的“英国学派”则从另一种角度定义制海权,他们强调海上与陆上行动之间存在不可分割的联系,以及制海权是相对的而非绝对的,制海权通常处于一种敌我争夺状态^①。随着世界政治军事形势的变化,传统海权理论的内涵更为丰富。如前苏联海军将领戈尔什科夫提出的“国家海权”概念,认为海权包括为国家研究开发海洋和利用海洋财富的可能性,商运和捕鱼船队满足国家需要的能力,以及适应国家利益的海军存在。^[1]进入新世纪,随着非传统安全挑战日益凸显,海权的外延进一步扩展,它包括国家与海洋关系的所有因素。美国海岸警卫队司令托马斯·科林斯(Thomas H. Collins)曾指出,21世纪海权是国家安全、可靠、全面、高效利用海洋以实现国家目标的能力。国家需要超越纯粹用于作战的军事能力,其包括利用海洋——维护海洋资源、确保货物和人员在海上安全运转通过、保护海上边界、支持海上主权、救助海上受困人员、防止滥用海洋。^[3]⁶⁵杰弗里·蒂尔(Geoffrey Till)指出海权远非只是那些涂着灰色油漆标着舷号的军舰,海权还包括其他军种对海上事件的影响力,以及海军对陆地事务或者空中事务作出的贡献。此外,海权还包含着海洋利用的非军事方面。他也纠正了只有海洋强国才有海权的错误看法,指出海权是一个相对概念,几乎所有国家都拥有海权,但彼此存在差异,一些国家的海权比另一些国家多一些。^[4]²⁷冷战后,技术革命为海权带来了新的复杂因素。技术革命提升了人类利用与开发海洋的能力,海洋能源开发、资源提取及其他商业活动明

显增多,“进入”海洋和对资源开采的竞争加剧。技术革命同样带了海权变革,未来的海权对传统水面舰队不再有利,海上拒止(sea denial)比海洋控制(sea control)更为容易。^[3]⁷⁰⁻⁷¹这些变革不仅对海上军事力量的建设提出了新要求,同时对国家利用海洋的方式和范围也提出了新要求。

随着《1982年联合国海洋法公约》(简称《公约》)的生效,海权(sea power)不可避免地与国家海洋权益(maritime interest/right)发生了重合与交叉,因此部分学者也通过对二者概念的辨析,进一步阐释了二者间的区别与联系^②。15世纪到20世纪中叶的海权模式还体现为军事力量的强大,体现为对殖民地的争夺和对全球市场的控制。但当下,海权更多地体现为一个相互合作、互利共赢的体系。海权不仅仅代表的是一国的海上主权,还体现为一国的海洋权益,以及一国在行使海洋权益时的义务和责任,这包括国内制度建设、海洋管控、海洋生态环境等诸多方面的发展。^[5]毋庸置疑的是,国家海洋权益作为国际法概念,为海权这一传统的国际政治概念带来了新的发展。海权作为国家整体的海洋战略不仅具有军事和战略层面上控制和利用海洋的内涵,更强调加速国家对海洋的有效利用,实现国家间以及区域间对海洋合作和公平利用的整体目标。

(二) 国际法律秩序的新发展对海权的影响

“任何形式的正义,惟有在某种秩序的背景之中才能成为现实。”^[6]两次世界大战之后,和平与发展成为世界的主题,《公约》建立了综合性的国际海洋法律制度,促进了国家海洋意识的觉醒。国家开发和利用海洋方式的多样性也带来了变化:第一,已有的国际海洋法规则的不足以及规则自身的模糊性,不足以解决国家间的现实紧迫需求。第二,国际社会对海洋的利用不再集中于近海,深海资源开发、国家管辖范围外生物资源开发和环境保护、海上犯罪的防制、航行通道和规则的变化等,都需要国家间制定更为具体的法律规则。这些变化既带动了国际法规则的形成,也给国际法律秩序带来新的规则导向和变化。国际法律秩序的整体发展以及具体层面新因素的出现,对国家海权战略建构带来了影响和变化。这一方面取决于国际法律秩序与国际政治秩

① 师小芹在《论海权与中美关系》一书中将这种典型的英式海权观念总结为如下要点:国家海上战略是为陆地事务服务的;海上有限战争是英国权势的根源;制海权在绝大多数时间内处于争夺之中;保护海上交通线的畅通是拥有制海权的最终衡量标准;兵力集中和舰队对决不一定具有决定性意义。

② 参见张文木《论中国海权》发表于《世界经济与政治》2003年第10期;刘中民《中国海权发展战略问题的若干思考》发表于《外交学院学报》2005年第10期;江河《国际法框架下的现代海权与中国的海洋维权》发表于《法学评论》2014年第1期;娄成武,王刚《海权、海洋权利与海洋权益概念辨析》发表于《中国海洋大学学报(社会科学版)》2012年第5期。

序间不可割裂的关系,另一方面表现为国际法律规则的变动快速作用于海权发展的内容和方式。

1. 国际法律秩序与海权之间的关系

海权从其产生之初就作为国际政治关系的一个重要概念,指导了主要大国的海洋思想,而国际法律秩序属于法律规则范畴,要探讨国际法律秩序对海权影响的前提是厘清二者之间是否存在逻辑共同点。国家是国际法和国际关系的主体,主权是国家的本质属性,而海权是国家主权的一个重要变量。一方面,众多主权国家并存构成了现代国际法律秩序的基础,国家主权平等原则、禁止以武力相威胁或使用武力原则等构成了现代国际法的基本原则;另一方面国际社会的形成使得国际法获得了存在的价值和适用基础。国家交往的内在需要以及国际社会的客观存在,共同构成了二者之间的联系基础。但是,国际法律秩序影响了国际关系的进程,它促进了国际社会从权力政治向权利政治的转变。这两方面的相互作用不可避免地要求国家的海权战略应当具备这样的双重属性,既要尊重现有的法律规则,也要体现国家的政治利益导向。在19世纪之后,尤其是伴随着国际法和国际政治社会更紧密的融合,国家海权的方式和手段也在不断丰富和发展之中。进入21世纪以后,世界经济联系的加深、科技的飞速发展带来了新问题和新现象,这也给国际法的理论发展和突破提出了新挑战。

2. 国际法律新秩序对国家海权战略的影响

国际海洋法律新秩序为国家海权发展带来新的机遇和挑战。《公约》作为“海洋宪章”建立了综合性的海洋法律制度,但也提出了新的问题:第一,如何和平、公正地开发利用海洋成为新的主题。海洋安全、海上通道建设、海洋资源开发、深海遗传资源等都是海洋开发和利用的具体体现,而这些利用方式不仅需要传统海洋法规框架之下进行,更需要国家间不断补充、完善新的规则体系。这种规则体系不仅需要完善已有的海洋法规,还要融合国际海事领域新的变化,在填补规则缺位的基础上,创造性地寻找新的合作方式和合作框架,才能更加充分地满足国家对海洋安全、经济、效率、合作等多方位的需求。第二,随着综合性海洋法律制度的建立,国家都依据《公约》最大限度地扩展自己的海洋主张,以实现国家海洋权益的最大化。但是部分规则本身的模糊性、既有权利的存在以及海洋面积的有限性,决定了短时间内实现相关海域的确权存在现实难题。海域的权利归属无法得到确认,这不可避

免地产生争端以及域外势力的趁机介入,国家也面临如何有效控制主张管辖权海域,以及与邻国海洋合作方式选择的现实挑战。国际海洋法律制度的不完善给国家带来了海洋权利维护和管辖真空,加之全球范围内传统和非传统安全威胁因素的出现,以及国家对海洋战略和经济价值的认识加深,要求国家在充分尊重国际海洋法律秩序的基础上积极参与全球海洋性规则的制定。因此,这些新要素对国家海权发展战略提出了新要求,即应当建立更加积极、全面、前瞻性的海权发展模式。国家的海权发展模式不仅要保证国家对相关海域管辖权的有效实施,充分实现对海洋的开发和利用,也要保证国家在管辖之外海域的发展权,积极参与全球的海洋法律制度建设。

国际法律规则的演进对国家海权的发展方式提出新要求。经济全球化和技术革新的发展带来了国际社会更紧密的融合和更飞速的发展。全球化的发展鼓励一个“无边界”的世界,在这个主权国家组成的世界中,国家的绝对主权受到各种跨国经济和技术发展的影响而逐渐削弱。^{[4]3} 国际社会在实现权力政治向权利政治转型的过程中,国家对外依存度的提升,海外贸易和投资的扩展使得国家海外利益的保护需要切实加强,这决定了国家的海权战略不能仅着眼于周边海域以及低层次的海洋经济利益获取,而应积极参与国际社会海洋法律秩序的发展。国家应当树立更加开放的海权战略以面对不断出现的新问题;树立海陆统筹的海权观,在维护海洋权益的同时,实现海权与陆权的有效统一;提高海洋立法的决策能力和执行能力,建立大国海权战略并提高国家海洋软实力;在海权手段和目的上,做到对抗斗争和合作协调相统一,国际礼让和国际责任相统一。

现代海权已经不仅是国家的海军力量建设以及制海权单层次的问题,更重要的是作用于维护国家领土主权和海洋权益,实现对海洋的综合利用和开发,并参与全球海洋治理的进程。因此,在国际法律秩序影响之下,现代海权一定是更为包容且内涵更为丰富的战略选择。

二、国际法律新秩序下中国海权战略的选择

从国家战略竞争的宏观史来看,大陆国家和海洋国家在竞争、冲突的过程中,海权国家一般占据优势地位,国际体系的支配者(霸权国家)主要是海权国家。发展海权、维护国家安全并获得与发达国家在全球范围内平等的发展权,对发展中国家而言具

有合法性和紧迫性。^{[7]55-56} 当今国际现实中, 国家的海权战略早已超越了海上力量建设的本意, 更加注重对海洋的综合利用和开发, 以促进国家海上军事力量、海洋经济价值、海洋安全与管控、海洋科学技术等多维度的发展, 以实现全球海洋善治和综合发展的新目标。无论大国、小国不仅从国家战略层面加强海权建设, 又在国际政治和国际法的互动中, 加强国家在国际海洋立法和实施中的话语权和影响力。

(一) 中国海权战略的影响因素

中国海权的战略选择应当服务于中国海洋维权的目标, 这个目标包括对内和对外两个方面。对内而言, 国家的海权战略应当服务于国家对海洋的整体需求, 实现对国家海洋权益的维护和管辖海域的有效管控; 对外而言, 中国的海权战略要宣誓国家的海洋立场和主张, 参与区域性以及全球性海洋秩序的建设, 并实现与他国海权的互动与合作。具体而言, 中国海权战略的影响因素包括以下几个方面。

第一, 中国的海洋立场和周边海洋环境。中国作为一个传统的陆权国家, 直到二战以后才开始加强对海洋的利用。中国依据《公约》先后颁布了《中华人民共和国领海及毗连区法》《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》, 确定了中国的领海、专属经济区和大陆架主张, 明确了中国对周边海域的主权、主权权利和管辖权的范围。但是, 中国在东海和南海均存在岛屿主权争端和海洋权益争端, 周边错综复杂的国家地缘政治格局决定了中国面临并不安宁的地缘政治环境。因此, 维护海洋权益仍是中国海权战略中不可忽视的首要目标。这种海洋权益既包括既有权利主张的有效维护, 也包括与周边国家建立一个稳定、和平、合作的周边海洋环境。同时, 中国作为一个海陆复合国家, 在地缘政治上存在一定的缺陷和制约。目前海洋方向的安全态势表明, 现有的海权力量难以应对所面临的现实和潜在的危机与压力, 因此中国应当在继续经营陆缘战略的同时, 对海上战略加以平衡甚至进行一定的倾斜。^[8] 此外, 以《联合国宪章》为主导的国际法律秩序, 以及中国坚持和平发展的立场, 决定了中国的海权观是不会追求海洋霸权的海权观, 而是在有限发展基础上以维护国家主权和海洋权益为宗旨的和平海权观。

第二, 周边国家以及海洋大国的海权模式对中国海权战略的影响。周边海域岛屿主权与海洋划界争端的存在、海洋战略地位的重要性, 以及海洋资源

争夺的紧张性, 决定了邻国的海权战略不可避免地影响中国海权战略的目标。纵观东南亚国家的历史发展, 其海洋意识觉醒于战后, 并于20世纪70年代开始发展, 表现为东南亚国家开始海上利益的争夺。东南亚国家的海权观在不断地构建和变化, 从最初的通过“海上力量”来保护“海上安全”, 到“为海上利益”而追求“海上权利”, 最终将海权观深化为“塑造地区海洋权力”。东南亚国家意识到“海洋”对于国家来说不仅是“天然屏障”, 而且是“海洋利益”。^{[9]6-7} 东南亚国家通过弱化外部力量控制南海的能力, 以及提高东南亚国家在非传统海上安全领域的合作能力, 实现了东南亚海权观两方面的变化: 一是基于国家抗御力的“海洋权利”转向了基于地区抗御力的“海洋权力”; 二是东南亚国家开始尝试通过东盟组织来塑造“地区海权观”。^{[9]8} 东南亚基于国家力量、军事和经济实力薄弱的现实, 通过区域性组织实现联合, 并与域外国家开展合作以达成平衡, 这种地区海权观决定了中国在应对南海问题上, 不应当局限于国家间的双边合作, 也应当加强与东盟等组织间的区域性和次区域性合作。同时, 中国应当抓住东南亚国家在夹缝中求生存开放的开放海权观, 加强与其在非传统安全领域等低敏感领域的合作, 建立合作与包容性的海权观。在同样存在争端的东海海域, 邻国海权观又呈现出另一种不同的特点。中俄合作的加强, 美日同盟的强化, 加之中日、日俄领土争端的存在, 以及中美、俄美矛盾的存在, 带来了东北亚陆海两大力量的对抗。随着冷战后海权国家的海上扩张与安全结盟, 陆权国家的海权实践与海上合作, 东北亚海权格局呈现出新的特点: 陆权国家海上力量渐次生成, 对海辐射能力增强, 与海权国家摩擦加剧。^{[10]28} 与东南亚海域距离中国大陆较远、海区深阔开放、周边国家国力弱小不同, 东北亚海域海区封闭狭窄、东西宽度不过数百公里但战略价值极高。^{[10]36} 因此, 中国在海权战略构建上同样要注重这种差异性, 海军建设上应当注重战略上的防御能力, 提高控制重要海区的能力, 构建更为积极的海权合作模式, 注重海权与陆权的统筹与平衡。

第三, 海洋需求的变化对中国海权战略的影响。海洋已经成为世界各国提高综合国力和争夺长远战略优势的重要领域。国家既要利用其海洋资源, 同时要利用外部的机会或者机遇, 建立有利于国家发展的海洋竞争优势。^{[7]60} 一国的综合海洋实力不仅包括海上军事力量, 也包括海洋通道安全维护、海洋经济能力、海洋环境保护能力、海洋科学开发能力等

多方面。随着技术的进步,对海洋的开发和利用也不再限于近海资源的开发,深海资源的开发、北极航道的开辟均促进了国家对管辖海域之外海洋的利用,共同打击海盗、恐怖主义活动等海上犯罪机制的发展也加速了国家在非传统安全问题上的合作,这些变化对中国海权战略提出了新要求,即中国海权战略的目标应当建立在有效维护领土主权和海域有效管辖的基础上,建立开放与合作的海权战略,并积极参与全球海洋治理的进程与海洋法律秩序的建设。

(二) 中国海权战略的内涵

传统海权发展模式为现代海权的发展奠定了基础,在内涵和外延上得到了扩展。肯·布斯结合现代国际形势,并在结合马汉海权理论的基础上,提出了“海权三角模式”,认为海权的发展应以“海洋的利用和控制”为中心,发挥其军事功能、外交功能和警察功能。^[11]俄罗斯、法国、英国、印度的海洋政策进行了调整,传统陆权大国如俄罗斯制定了重返大洋的战略,成立了政府海洋委员会;法国也建立了建设海洋强国的目标;传统海洋大国如英国调整了海军建设方针;印度也积极参与国际海洋法规则的制定。但是,国家安全仍然是海洋政策的优先领域,国家海洋管理和环境保护也成为部分国家政策的核心。这种海权思想与大国海权战略的转变对中国海权建立具有一定的借鉴价值。

第一,中国海权发展模式中国家管辖海域的安全维护仍是最基本的权利。对管辖海域的安全维护从法律手段上来说需要国家立法的确认,从实际手段上来说,需要海上军事力量的建设作为保证。如果说海上权利是“国家主权”概念自然延伸,“海上力量”就只是一个作为维护海上权利即海权的手段。^[12]国家的命运摆脱不了海权的制衡,制海权与国家命运依然是一个亘古不变的因果博弈。制海权作为海权最初的原始内涵之一,对于中国维护国家领土主权和海洋权益的价值从未折损。正如学者所说,海军需要具备影响岸上事务的能力,这也可能是它们最具战略效力的地方。后现代海军已经将其焦点从在海上的行动转向自海上出发进行的活动。^{[4]10-11}维护国家海洋权益不受侵犯需要通过海上军事力量的建设来保障。海上军事力量的建设不仅包括海军战略、军事装备、海上防卫能力、海上威慑

力等,也包括军事外交等军事软实力的建设。中国建设海洋强国战略目标的提出以及海军力量的快速发展,标志着中国将海洋作为地缘政治发展的重点方向。^{[13]67}同时,军事力量的发展也并非追求海上霸权,中国海权是有限海权,其特点是它不出主权和国际海洋法确定的中国海洋权利范围,海军发展不出自卫范围。^{[12]8}

第二,中国海权发展模式中国家对海域的有效管控也是一个重要层面。随着海上经济和贸易的发展,海盗、恐怖主义活动等非传统安全对海上通道安全的威胁,以及国家保护海外利益的需要,对中国提升海上经贸通道以及交通运输通道安全提出了更高的要求。在各种海洋能力中,维持海上的良好秩序越来越被看作全球和平和稳定的关键“赋能器”。^{[4]12}具体而言,这种管控权包括以下几个层面:国家领土主权和海洋利益的维护、国家在管辖海域执法机制的有效实施、国家对贸易和航道安全的有效保护、国家对海洋环境污染的有效管控、国家在海域搜救与救灾的有效反应机制等。国家可通过对涉海法律规范的实施,以及国家警察功能的运行,以保证周边海域的安全、稳定和发展。

第三,中国海权发展模式中国家积极参与全球海洋治理也是中国实现与他国海权斗争与合作的重要手段。美国的海上霸权、中国与周边国家的海洋权益争端以及海上非传统安全威胁,共同制约着中国的海洋强国建设。^[14]美国于2007年和2015年颁布了《21世纪海权合作战略》,这两个文件标志着美国海权思想的一大转变,即仅通过竞争的方式获取海权向竞争与合作并重的方向转变。^{[13]62}这种海权战略的调整对中国同样具有借鉴意义,一方面,要加强在争议海域的军事存在以维护国家领土主权和海权权益;另一方面也要加强与他国的海权合作,消除其他国家 and 区域对中国欲争夺地区霸权的误解^①。^[15]中国着眼于与东盟的战略伙伴关系,提出建立“21世纪海上丝绸之路”,中国可利用既有双边、多边、区域和次区域合作机制,促进沿线国家对共建海上丝绸之路与现代海权的内涵、目标、任务等方面的理解与认同。同时,随着中国综合国力和国际影响力的提升,中国的国家利益也不再局限于国家主权范围之内,中国利益与世界利益边界的模糊性也为中国提出新的问题。全球化带来的经济融合的快速加深

^① 澳大利亚于2017年11月23日发布的《外交政策白皮书》中指出,澳大利亚愿意加强与美国的战略联盟,以抗衡中国影响力的上升。该白皮书警告称,在亚洲地区政治平衡发生变化的大背景下,澳大利亚所面临的风险已不能再高。倘若美国不能以更强劲的方式参与到地区事务中,其安全和稳定都将面临威胁。

带来了国家利益和边界的弱化,国家受国际事件的影响也会加强,世界体系和国家利益的脆弱性也会显现。因此,中国也要积极参与全球海洋治理的新问题,增强中国在全球海洋建设中的话语权。

三、中国海权战略与海洋法制的互动关系

海权是国际关系发展到一定历史阶段的产物。国际关系和国际法的交互作用,以及国际社会融合程度的加深使海权的内涵和外延发生了质的变化,这些变化带来的不仅仅是国际关系层面的变化,也在国际法律秩序建立过程中反作用于海洋法律制度建设。

(一) 海权双重属性与法律制度的互动关系

国家是国际法和国际关系的基本主体,而主权是国家的本质属性。国家主权平等原则构成了一般国际法的支柱,海权是国家主权的重要自变量,主权和海权的同质性和互动性使两者同时具有权力和权利属性。^[16]早期国际社会的无政府状态决定了海权的权力属性。国际社会的形成使得国际法获得了存在的价值和适用基础,建立国际法律秩序成为世界各国进行交往的一种内在需要。^[17]国际法律秩序的建立和发展带来了国际社会从权力政治向权利政治的转变,国家的海权战略相应也具备了权力和权利双重属性。

早期海权的权力属性决定了国家大力进行海上军事力量建设,通过扩展海外殖民地进行资本输出。当今形势下,国家的海权战略已经不再仅仅注重国家海军力量强弱以及控制海洋的能力,它涵盖了海洋经济、科技、文化、环境以及海洋政治、军事、外交等多维度、立体和综合性内容。国家的海权战略也不再仅仅局限于周边或管辖海域的管控,更要积极参与到全球海洋治理之中,例如深海资源开发制度、南北极制度、外大陆架制度、公海的安全与和平利用等国家域外利益的维护。这些不仅需要国家在构建自身海权战略时,明确国家利益的范围和外延,也需要通过积极参与国际法律制度的建立以确保国家在新秩序下的利益不受到侵蚀。因此,海权的权力属性要求国家应当在国际政治和国际法的互动中加强在国际海洋立法和实施中的话语权和影响力,以达到维护国家海洋权益的根本目的。

现代海权的权利属性要求国家应当尊重已经建立的国际法律秩序,通过国家法律制度的完善实现海洋法治。在国际法基本原则的制约下,军事力量作为海权战略中最基本的因素,也受到国际法限制。

海上军事力量应当在《联合国宪章》授权下行使,不追求海洋霸权。随着科学技术的进步,网络战也成为一种新的使用武力或武力相威胁方式,它更能够突破时间和地域的限制对他国信息安全主权造成侵害。针对这一新趋势,国际法领域也积极进行探讨寻求法律规制的新路径。随着人类海上活动的日益频繁、密度日益增加,航行自由与安全不断受到各种侵扰、海洋资源屡遭掠夺性开采,海洋环境与气候灾害问题日益严重。如何保护海洋资源、监管海上活动、维护海洋自由与安全,如何进一步建立公正、合理的海洋秩序,使之符合国际社会的整体利益与福祉,让作为“全球公域”(Global Common)的海洋不再是少数海洋大国或地理优越国的专利,同时又能避免“共有地悲剧”(The Tragedy of the Commons),这是整个人类社会必须面临的重大挑战之一。^[18]现代海权双重属性与法律制度的互动揭示了外交战略和法律战术的结合是海洋维权和海洋法律秩序完善最有效的途径。

(二) 海洋法制完善对海权的保障作用

从现代海权的内涵和外延而言,国家海权的实现需要外交、政治、军事手段的综合作用,海洋法制的完善是保障国家海权战略最重要的手段之一。国家的海权战略是国家整体的海洋价值取向,而国家的海洋法制不仅具有实现该价值取向的工具性作用,也有法律规则自身对利益的保护、秩序的维护等目的性价值。首先,从国内层面上看,一国海权战略的构建应当满足经济和安全的需要。国家的海洋法制是有效行使管辖权、促进海洋经济开发、实现海域安全管控的有效法律保障。从海权角度而言,国家海洋法律的完善不仅可以促进涉海法律机制的完善以促进国家海上力量的建设;也可保证国家在相关海域立法和执法的有效实施,实现国家的安全主权;同样也可通过完善国家经贸法律制度保障国家的经济主权。其次,从国际层面上看,国际社会也尝试通过广泛的合作和研究建立符合人类和平与发展的国际法律新秩序。国家海洋法制的完善应当符合国际法既有规范,同时应通过国家间在国际海洋秩序构建中的互动增强国家认同,推动习惯国际法规则和即时国际法规则的发展。这样可以保证国内法律制度对国家权利加以确认和细化,在国际法规则发展对国家海洋权益造成侵蚀时,国家也可及时做出回应,以实现国家海权战略与其他国家、区域海权之间的合作。再次,国际海洋法的发展对各国海洋权益的界限,以及在海洋资源开发中应履行的义务进行

了规制。国家建立完善的海洋法制才能以更加积极的姿态参与全球海洋治理。国家应将海洋善治和法治的理念引入海洋开发和管理之中,通过构建自身海洋立法模式,完善海洋法律制度,以达到维护国家海洋权益的根本目的。

完善海洋法制不仅要整体上保证国家海洋政策和目标的具化,也要在具体法律规范上对不同层面的海洋权利加以保障,以实现海洋的科学规范治理。要探究从何种路径完善海洋法制,首先要以海权的科学内涵出发,以保护国家海洋权益的目标为指向,以国家海权观的构成为分支,以国家海洋法律体系和法律规范的完善和整合为手段。中国作为一个海洋大国,应当综合分析周边的海洋局势以及中国自身的战略需要,在科学的海权战略指引下完善海洋法律制度建设。其次在实体内容上,我们应当考虑如下现实需要:在中菲“南海仲裁案”之后,如何应对国际争端司法化的趋势也给中国提出了新的挑战;中国周边的领土争端和海洋权益争端的现状、海上犯罪活动的增加,要求中国建立统一的海上维权协调机制,建立更加具体的海域管辖和执法规范;对周边海域和深海资源的开发、海洋环境保护、海洋经济合作路径创新等对国家涉海法律规范的完善提出了更高的要求。总之,国家要实现利用海洋、

保护海洋、经略海洋、海陆统筹的海权战略,完善的海洋法制的保障作用是不可或缺的。

四、结语

海洋不仅是国家间的天然屏障,是一种贸易和运输通道,更不可忽略的是其政治战略和经济价值。国家间的利益交叉影响需要更为公平的规则体系,这种规则体系不仅是具体的法律规则,更为重要的是制定法律规则之话语权的掌控,而海权正位于这种全球话语权的中心。较之于陆权和空权,海权具有与生俱来的优势。随着时代发展,现代海权在传统海权基础上实现了内涵上的演进。新的国际海洋法律制度也为国家海权发展带来了新的机遇和挑战。中国在建设海洋强国的过程中,应当在符合国家建设海洋强国的大目标下,结合相关自身需求和外部影响因素,构建中国的海权战略。当下中国的海权战略应当以海洋有效利用和开发为中心,以海上军事力量的建设为基础,实现对海洋多方面的有效管控,并以国家建设“21世纪海上丝绸之路”为契机参与全球海洋秩序的建设。在构建中国海权战略的过程中,应在尊重现有国际法律秩序的前提下,通过完善国家海洋法律制度实现海洋善治,并发挥其对海权的保障作用。

参考文献:

- [1]刘中民.海权与海洋权益辨识[N].中国海洋报,2006-04-18(A3).
- [2]阿尔弗雷德·赛耶·马汉.海权论[M].欧阳瑾,译.北京:中国言实出版社,2015:23.
- [3]解晓东,赵青海.美国对海权的再认识及其政策影响[J].国际问题研究,2017(3).
- [4]杰弗里·蒂尔.21世纪海权指南[M].2版.师小芹,译.上海:上海人民出版社,2013.
- [5]KONG Zhi-guo. The making of a maritime power: China's challenges and policy responses [M]. Singapore: Springer Singapore, 2017: 79-84.
- [6]赫德利·布尔.无政府社会:世界政治秩序[M].张小明,译.北京:世界知识出版社,2003:68.
- [7]刘新华.海权优先:当代中国的地缘战略选择[J].社会科学,2008(7).
- [8]刘中民.中国海权发展战略问题的若干思考[J].外交学院学报,2005(1):69-70.
- [9]曹云华,张彦.东南亚国家“海权观”的建构和变化分析[J].东南亚研究,2014(3).
- [10]李家成,王帅.东北亚海权格局的演变与重塑[J].太平洋学报,2014(8).
- [11]文天尧.争洋霸海:制海权与国家命运[M].南京:凤凰出版社,2009:254.
- [12]张文木.论中国海权[J].世界经济与政治,2003(10).
- [13]杨震,周云亨,郑海琦.从美国海权合作战略的演进看美国海权战略调整[J].太平洋学报,2017(3).
- [14]杨震,方晓志.海洋安全视阈下的中国海权战略选择与海军建设[J].国际展望,2015(4):85.
- [15]澳大利亚十年首发外交白皮书:民主国家快来合作影响中国 [EB/OL]. (2017-11-23) [2017-11-27]. <http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-11/11396037.html? t=1511611737673>.
- [16]江河.国家主权的双重属性和大国海权的强化[J].政法论坛,2017(1):127.
- [17]梁西.国际法[M].3版.武汉:武汉大学出版社,2015:5-6.
- [18]郑志华.中国崛起与海洋秩序的建构——包容性海洋秩序论纲[J].上海行政学院学报,2015(3):96.