

涉外海洋科学研究管理法律问题研究

Yuhan Feng

大连海洋大学 辽宁大连

【摘要】 改革开放以来，国内外众多科研组织和机构开始申请在中国领海、内水和其他管辖水域开展海洋科学研究。由于《联合国海洋法公约》（以下简称“公约”）中一些有争议的概念的模糊性以及科学技术的快速发展，中国涉外海洋科学研究管理在实践中面临着法律挑战。例如，测量活动是否属于海洋科学研究，如何管理有争议地区的涉外海洋科学研究，如何规范涉外海洋浮标的测量活动等争议不断。本文对中国涉外海洋科学研究管理的法律问题进行了分析，并提出了对测量活动进行法律规制、对有争议地区的海洋科学研究进行联合审批和执法，制定涉外海洋浮标相关法规等解决方案。

【关键词】 海洋科学研究；管理法规；测量活动；争议海域；海洋浮标

【收稿日期】 2024 年 9 月 25 日

【出刊日期】 2024 年 11 月 13 日

【DOI】 10.12208/j.lsj.20240001

Research on Legal Issues of Management of Foreign-related Marine Scientific Research

Yuhan Feng

Dalian Ocean University, Dalian, Liaoning

【Abstract】 Since the reform and opening up of China, numerous research organizations and institutions, both domestic and international, have started seeking permission to carry out marine scientific research in China's territorial sea, internal waters, and other jurisdictional waters. Due to the ambiguity of certain controversial concepts in the United Nations Convention on the Law of the Sea (hereinafter referred to as "the Convention") and the rapid advancements in science and technology, the management of foreign-related marine scientific research in China faces legal challenges in practice. For example, there are ongoing disputes regarding whether surveying activities fall within the scope of marine scientific research, how to manage foreign-related marine scientific research in disputed areas, and how to regulate the surveying activities of foreign-related marine buoys. This paper analyzes the legal issues concerning the management of foreign-related marine scientific research in China. It proposes solutions such as legal regulation of measurement activities, joint approval and enforcement of marine scientific research in disputed areas, and the formulation of relevant regulations on foreign-related marine buoys.

【Keywords】 Marine Scientific Research; Management Regulations; Measurement activities; Disputed Sea Area; Marine buoys

1 问题的提出

人类已进入海洋世纪，国家之间的博弈从传统的陆地转向海洋，《公约》规定 150 多个沿海国可以以领海、专属经济区、大陆架等形式主张其管辖海域，约占海洋总面积 30% 的近海区域，沿海国可对专属经济区、大陆架内的自然资源行使主权权利（JiaY, 2018）。《公约》内容界定了内水、毗连区、领海、群岛水域、用于国际航行的海峡、专属经济区

等海域的法律制度，基本涵盖了沿海国在不同海域以及海洋科学研究、船舶航行、保护海洋环境等领域的基本原则和规则（Xue, Guifang, 2005 年）。

海洋科学研究是人类认识和利用海洋宝贵财富的重要手段，涉外海洋科学研究管理法治化是理所当然。被誉为“海洋宪法”的《公约》不仅对一国的海洋权益作出规定，也是我国制定和实施各项海洋法律法规的重要依据。为促进海洋科学研究的国际交

注：本文于 2024 年发表在 Journal of Humanities, Arts and Social Science 期刊 8 卷 2 期，为其授权翻译版本。

流与合作,维护我国海洋主权和利益,我国在上个世纪末依据《公约》制定并实施了《管理规定》,以加强对在我国管辖海域开展涉外海洋科学研究活动的管理。《管理规定》出台之前,相关法律中并没有对如何管理在我国领海、专属经济区和大陆架开展的涉外海洋科学研究活动作出明确规定,导致涉外海洋科学研究活动一度基本处于无规无管的状态。

《管理规定》的出台,很好地改善了这种无序状态,使得我国涉外海洋科学研究活动趋于有序。但是,随着科技的快速发展、法律本身的稳定性以及《公约》中一些存在争议的概念界定不清,结合我国海洋管理实践,发现还有不少法律问题需要解决。例如,如果《公约》中的海洋科学研究概念不明确,测量活动是否属于海洋科学研究的范围,测量活动如何规范;如何规范在争议区域进行的涉外海洋科学研究;如何规范涉及外国海洋浮标的测量活动等。

2 涉外海洋科研管理问题及分析

2.1 测量活动是否属于海洋科学研究范围

由于海洋科学研究不断发展,所面临的领域不断深入,对海洋科学研究的概念很难做出全面的列举,且公约中也没有对海洋科学研究的范围作出统一权威的规定,因此测量活动是否属于海洋科学研究活动在实践中一直存在争议。本文主要讨论军事和水文测量活动。

2.1.1 关于军事调查

军事测量活动本质上是一种情报收集活动,包括测量海洋学、水文学、海洋地质学、地球物理学、生物学、化学、声学等相关数据,可以帮助海军舰艇掌握海洋环境及海底地形地貌、海洋重力、海流等相关数据(Zhou Zhonghai & Zhang Xiaoyi, 2012)

《公约》的局限性引发了有关在专属经济区内进行军事测量活动合法性的争议。

关于军事测量性质的讨论,国际上呈现出不同的观点。以美国为首的传统海洋强国倾向于主张军事测量活动是伴有军事目的的测量行为,不应纳入海洋科学研究范围。其认为,根据《公约》第19条和第40条的规定,测量活动是与海洋科学研究明显并列的活动,其在别国海域开展的军事测量活动符合公海上的航行和飞越自由,也符合与国际合作有关的对海洋的其他合法使用。

多数发展中国家认为,军事测量活动应当纳入海洋科学研究范围,而由于多数发展中国家军事实

力弱小,军事测量往往涉及国家的核心利益,因此沿海国行使管辖权具有合理性,如果不限制别国的军事测量活动,将对国家安全构成一定威胁。

2.1.2 关于水文测量

《专属经济区(EEZ)航行与飞越指南》对水文调查定义如下:水文调查是为了测量与水体有关的数据以提供航海制图和航行安全信息以及供与海洋环境相关的人员(例如海洋学家、生物学家、环保主义者等)使用而开展的活动。(邹大号 G., 2013年)。水文测量活动的定义类似于测绘活动。美国认为水文测量活动是公海上航行和飞越自由以及其他国际合法用途的一部分,因此沿海国家不能规范其领海以外的水文测量或要求事先通知。

2.2 争议海域管辖权不明确

自专属经济区制度建立以来,国际层面出现了大量重叠海域。争议海域是指国家间存在主权主张冲突的海域,主要包括基于岛屿主权主张的领土主权争端、基于专属经济区与大陆架重叠的管辖权划界争端,以及因对条约的不同解释而产生的有关相关海域法律地位的争端(Yen-chiang Chang, 2018)。

《公约》第十三部分并未对沿海国主张的重叠区域内的海洋科学研究作出规定,争议区域海洋科学研究管理的争议主要集中在沿海国能否自主地在争议区域开展海洋科学研究活动,以及能否批准和管理外国组织或个人在争议区域开展的海洋科学研究活动(He-Yun Xu, 2019)。由于争议海域的政治性和敏感性,第三国在申请进入该海域进行科学研究时,为避免介入其他国家的争端,往往会同时向两个国家提出申请,但各国的法律法规和执法监管手段不同,很容易导致海上争端的产生,甚至上升到外交争端的层面,制约海洋科考国际合作。

2.3 海上浮标管理立法不足

海洋浮标设备体积小,不利于观测发现,而利用相关卫星技术及科技手段可以完成海洋数据监测任务,使得研究国的设备即使不进入他国管辖海域也能够以简便的方式获取相关海洋数据信息,沿海国家对其监管难度加大,而公约中的相关规定无法对涉外海洋浮标进行管理和规范,而我国目前尚无关于涉外海洋浮标方面的立法。因此,有必要出台涉外海洋浮标管理相关法规,进一步规范外方在我国管辖海域布设海洋浮标的行为,抢占海上战场的法律制高点。

3 涉外海洋科学研究管理问题的应对路径

3.1 测量活动的法律规范

虽然美国依据《公约》有关规定在其他国家专属经济区内享有飞越和航行自由的权利是毋庸置疑的,但这并不意味着这种自由是不受限制的。根据《专属经济区和大陆架法》第11条规定,任何国家在我国专属经济区内航行和飞越自由的前提是遵守国际法和我国法律法规。无论美国如何宣称在我国专属经济区内享有航行和飞越自由,它都必须遵守相关国际法和我国法律法规。

因此,笔者认为,对外商非法勘测活动应当依据《公约》相关规定、相关国际法原则以及中国的法律法规予以规范。外商申请在中国管辖海域进行与海洋科学研究有关的勘测活动,需要经中国批准,同时接受中国的管辖,而对于其他不属于海洋科学研究范围的主张,也需要遵守中国的相关法律法规,经批准后方可开展相关活动。

3.2 争议海域的联合授权和执法

虽然在国际层面存在争议区域,但不应扼杀其利用价值,而应通过各种方式维持该区域的活力。因此,即使在有争议的水域,如果争议方在该水域内提出善意主张,原则上也可以享有相应的权利,但有争议水域的敏感性使该权利的行使在法律和政治上受到限制(Wang Yu & Yen-chiang Chang, 2019)。

为了更好地开发利用海洋,自20世纪70年代以来,中国从维护地区和平稳定的视角,在东海、南海与周边国家提出了“搁置争议、共同开发”的倡议。如2000年在东海与日本签署《中日渔业协定》;2005年在南海,中国、越南、菲律宾三国石油公司达成《关于在南海协议区开展三方联合海洋地震工作的协议》;2018年,中国与菲律宾签署《关于两国油气开发合作的谅解备忘录》,(Ye Quan, 2021)。尽管这些协议并未取得预期的良好效果,但却激发了中国对共同开发和管理争议水域的善意。

2018年,中国对海上执法体制和机构进行了改革,中国海警局被赋予了全面的海上执法职责和多元化的权限,成为海上执法的主力(Mao Wanlei, 2022)。《海警法》规定,海警机关有权对在我国管辖海域从事海洋科学研究活动的国际组织、外国组织和个人的船舶实施监管执法。可以在职权范围内建立双边、多边海上执法合作机制,参与海上执法

合作机制活动和开展海上执法国际合作与交流。

笔者认为,中国可以考虑与其他国家开展联合执法,对争议海域的涉外海洋科学研究活动进行执法管理,共同享有和使用外国组织获得的研究数据和结论等信息,同时在执法过程中尽量避免使用武力,以免引发不必要的国际争端。

3.3 涉外海上浮标管理法规的制定

由于涉外海洋浮标管理缺乏相关法规,导致海洋浮标管理存在一定的局限性,应制定相应的法规。法规的立法目的应与《管理规定》的立法目的和精神相一致,其内容可参考1999年联合国教科文组织政府间海洋学委员会第20届大会关于Argo计划的第XX-6号决议,其中规定“所有可能进入国家管辖海域的剖面浮标的布设,必须事先通过适当途径通知有关沿海国,包括布设地点的准确信息”(Liu Zeng-Hong, 2001)。

应明确规定相关研究计划、调查研究目的、浮标可能通过的区域、数据使用原则、合作方式等,并规定浮标布放者的告知义务,在科研活动结束后将相关研究设备移交给相关部门检验。研究过程中获得的所有原始信息和数据应在研究结束后及时、无偿提供给我国,同时规定研究方未经我国相关部门许可不得发表、使用涉及我国国家安全的敏感数据。

4 结论

海权与强国的关系犹如“车之两轮、鸟之两翼”,缺一不可,没有海权就不可能成为真正意义上的世界强国。海洋强国的建设离不开人类对海洋资源的科学研究与开发,但对海洋的利用必须合理合法,不得违背公约精神和有关国家的法律法规。我国目前对于涉外海洋科研管理配套法律法规较为完善,但面对社会发展快速变化而产生的新的法律问题,今后仍需在立法、执法等各个层面不断完善和改进,为涉外海洋科研管理提供坚实的法律保障和执法基础,为实现海洋强国战略目标提供法制支撑。

参考文献

- [1] He-Yun Xu. (2019). Management practice of foreign-related marine scientific research in China and thoughts on the revision of regulations. *Boundary and Ocean Research*, (04), 50-60.
- [2] Jia Y. (2018). Reflections on the strategy of ocean power. *Pacific Journal*, (01), 1-8.

- [3] Liu Zeng-Hong. (2001). United Nations Intergovernmental Oceanographic Commission Meeting Resolution (XX-6) Argo Program. *Ocean Technology*, (03), 26-27.
- [4] Mao Wanlei. (2022). Industry management and "synthesis and dispersion": A study on China's marine management and law enforcement system. *Journal of Zhejiang Ocean University (Humanities)*, (04), 16-22.
- [5] Wang, Yu & Yen-chiang Chang. (2019). The legal basis and institutional construction of cooperative scientific research in the disputed waters of the South China Sea. *Asia-Pacific Security and Ocean Research*, (02), 54-71+3.
- [6] Xue, Guifang. (2005). Suggestions on countermeasures to safeguard China's maritime rights and interests under the re-gime of the United Nations Convention on the Law of the Sea. *Journal of Ocean University of China (Social Science Edition)*, (06).
- [7] Ye Quan. (2021). Whose Rights? What kind of obligation?—The boundaries of unilateral actions of parties in disputed waters. *Contemporary Law*, (05), 127-139.
- [8] Yen-chiang Chang. (2018). Study on the legal issues of law enforcement in disputed sea areas. *Comparative Law Research*, (01), 143-154.
- [9] Zhou, Zhonghai & Zhang, Xiaoyi. (2012). On Military Research and Survey Activities in the Exclusive Economic Zone. *Journal of Law*, (10), 101-105.
- [10] Zou, L. G. (2013). Review of the Guidelines for Navigation and Overflight in the Exclusive Economic Zone. *Journal of Fujian Police College*, (03), 70-75.

版权声明：©2024 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS