



# 论沿海国在争议专属经济区内 对外国船舶污染的管辖权

张亮 刘松涛\*

**摘要：**《联合国海洋法公约》明确赋予沿海国在专属经济区内对外国船舶污染享有管辖权。在争议专属经济区内，不同声索国均享有对外国船舶污染的管辖权，船旗国享有航行权，进而产生了两组权利冲突。第一组权利冲突是声索国之间管辖权的冲突；第二组权利冲突是沿海国管辖权与船旗国航行权的冲突。针对声索国之间的权利冲突，声索国应履行合作义务和相互克制义务，不得实施影响最终海洋划界的行为。针对沿海国和船旗国之间的权利冲突，沿海国应履行适当顾及义务，尊重船旗国在争议专属经济区内的航行权。面对争议专属经济区内的法律冲突，中国可基于不同身份采取相应策略。作为航运大国，中国可通过国际海事组织积极参与国际航行规则的制定，保障中国船舶在他国专属经济区内的航行权；作为沿海国家，中国可在船舶污染防治方面加强与周边邻国合作，建立防治船舶污染合作机制。

**关键词：**争议专属经济区 保护和保全海洋环境 船舶污染 管辖权 适当顾及义务

## 引言

海洋是生命的摇篮，与人类命运息息相关，每个国家都负有保护海洋的责任。当前海洋污染问题日益严重，专属经济区作为全球海洋的重要组成部分，是加强海洋环境治理的重点海域。虽然1982年《联合国海洋法公约》（下文简称《海洋法公约》）赋予了沿海国在专属经济区内享有保护和保全海洋环境的管辖权<sup>①</sup>，但是争议专属经济区的存在对沿海国开展海洋环境保护带来挑战。

“争议专属经济区是指存在国家间权利主张冲突的专属经济区，其中权利主张冲突既可表现为专属经济区归属主张上的冲突，也可表现为专属经济区性质认定上的冲突。”<sup>②</sup>《海洋法公约》规定沿海国可主张宽度达200海里的专属经济区，由于地理位置相邻或相向，一些国家主张的专属经济区存在重叠部分，进而产生了争议专属经济区。

\* 张亮，中山大学法学院教授、博士生导师，南方海洋科学与工程广东省实验室（珠海）研究员，中山大学涉外法治研究院研究员；刘松涛，中山大学法学院博士研究生。本文所有网络资料最后访问时间均为2024年5月1日。

① 参见《联合国海洋法公约》第56条。

② 熊勇先：《争议专属经济区内适度性执法研究》，载《中国法学》2016年第5期，第93页。

过去学界较多关注争议专属经济区的开发问题，忽视了争议专属经济区内海洋环境保护问题。<sup>①</sup>但是沿海国在争议专属经济区内对外国船舶污染行使管辖权面临一系列法律问题，例如沿海国行使该项管辖权的法律基础是什么，沿海国行使该项管辖权存在哪些法律问题，争议专属经济区内声索国之间负有哪些法律义务，沿海国行使该项管辖权负有哪些法律义务，中国应当如何应对争议专属经济区内的法律冲突。

本文以沿海国在争议专属经济区内对外国船舶污染的管辖权为研究对象。首先，分析该项管辖权的历史演进与法律基础；其次，厘清该项管辖权的法律属性与内容；再次，深入分析沿海国行使该项管辖权面临的冲突；从次，探讨争议专属经济区内声索国管辖权竞合时应承担的法律义务；最后，讨论沿海国行使该项管辖权应承担的法律义务。

## 一 沿海国在专属经济区内对外国船舶污染管辖权的历史演进与法律基础

沿海国在专属经济区内对外国船舶污染的管辖权产生于20世纪下半叶，其产生与演变有其独特的历史背景。该项管辖权的历史演进过程可分为3个阶段，其管辖权的内容不断扩张。

### （一）沿海国在专属经济区内对外国船舶污染管辖的历史发展

“沿海国对船舶污染管辖权的发展史就是一部沿海国与海洋大国的争斗史。”<sup>②</sup>自格劳秀斯发表《论海洋自由》以来，“公海自由”成为国际社会的共识，在领海以外，沿海国对外国船舶不享有管辖权。随着国际社会越来越重视环境保护问题，沿海国的管辖权不断扩大，船旗国管辖权中的一部分让渡给其他国家。<sup>③</sup>在《海洋法公约》生效后，沿海国纷纷行使在专属经济区内的管辖权，部分国家甚至突破《海洋法公约》的规定。

#### 1. 第三次联合国海洋法会议召开前沿海国主张扩大海洋环境管辖权

自1945年9月28日美国发布“杜鲁门公告”<sup>④</sup>以来，世界各国开始纷纷主张领海以外的权利，“公海自由”被逐渐打破。1972年6月9日，15个加勒比海域的国家召开会议通过《圣多明各宣言》(Declaration of Specialized Conference on Problems of the Sea)，提出“承袭海”(Patrimonial

① 相关的中文文献可见叶泉：《谁之权利？何种义务？——当事国在争议海域单边行动之边界探究》，载《当代法学》2021年第5期，第127—139页；张新军：《划界前争议水域油气开发的国家责任问题——以加纳/科特迪瓦海域划界案为素材》，载《国际法研究》2018年第3期，第18—34页；董世杰：《单方面利用争议海域油气资源的问题研究》，载《东北亚论坛》2015年第5期，第36—46页；龚迎春：《争议海域的权利冲突及其解决途径》，载《中国海洋法学评论》2008年第2期，第78—89页。相关的外文文献可见 Youri van Logchem, *The Rights and Obligations of States in Disputed Maritime Areas* (Cambridge University Press, 2021); Salawati Mat Basir and Saidatul Nadia Abd Aziz, “Undelimited Maritime Areas; Obligations of States under Article 74 (3) and 83 (3) of UNCLOS”, 2020 (18) *Indonesian Journal of International Law* 63, pp. 63–82.

② 张湘兰、叶泉：《论沿海国在其专属经济区内船舶污染的立法管辖权》，载《当代法学》2013年第3期，第145页。

③ 参见张湘兰：《论“船旗国中心主义”在国际海事管辖权中的偏移》，载《法学评论》2010年第6期，第76页。

④ “杜鲁门公告”是指《关于大陆架的底土和海床的自然资源的第2667号总统公告》(Proclamation 2667—Policy of the United States With Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf)和《美国关于在某些公海水域的渔业政策的第2668号总统公告》(Proclamation 2668—Policy of the United States With Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas)，主张领海以外的大陆架及其自然资源的权利。

sea) 概念, 主张在该海域内享有预防海洋污染的管辖权。<sup>①</sup> 在 1973 年, 沿海国集团积极参与国际海事组织, 推动《国际防止船舶造成污染公约》(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) 的通过, 扩大了沿海国对外国船舶污染的管辖权。<sup>②</sup> 加拿大在“曼哈顿号”油轮事件<sup>③</sup>的刺激下, 颁布了《北极水域污染防治法》(Arctic Waters Pollution Prevention Act), 以“保护海洋环境”为由在领海以外 100 海里主张管辖权, 对航行于加拿大北极水域的外国船舶实施严格的法律规定。<sup>④</sup>

## 2. 《海洋法公约》确立了沿海国在专属经济区内对外国船舶污染的管辖权

在第三次联合国海洋法会议谈判过程中, 关于沿海国在专属经济区内享有船舶污染管辖权的议题获得了广泛关注, 各国对该项管辖权范围存在较大分歧, 主要体现在沿海国在专属经济区内对外国船舶污染管辖权的内容是什么, 在多大程度上受到国际法的限制。经过沿海国集团和船旗国集团的博弈, 最终该项管辖权明确规定在了《海洋法公约》第 5 部分和第 12 部分, 同时《海洋法公约》对该项权利作出了限制性规定。具体而言, 在专属经济区内的普通海域, 沿海国受主管国际组织和一般外交会议制定的普遍接受的国际规则和标准的限制;<sup>⑤</sup> 在专属经济区内的特定海域 (A particular, clearly defined area), 设定特定海域以及制定特殊航行规则需要经过主管国际组织的批准;<sup>⑥</sup> 在专属经济区内的冰封区域 (Ice-covered areas), 沿海国不受主管国际组织的限制, 但是需要遵循非歧视性原则, 应当适当顾及航行和以最可靠的科学证据为基础。<sup>⑦</sup>

## 3. 《海洋法公约》生效后沿海国在专属经济区内对船舶污染管辖权的实践发展

由于《海洋法公约》条文具有一定模糊性, 各国对沿海国所享有的管辖权限度存在争议。大部分国家严格将《海洋法公约》相关条款转化为国内法, 宣示性地表明享有对专属经济区内船舶污染的管辖权。也有一些国家积极行使该项管辖权, 以各种理由对外国船舶在专属经济区内的航行活动施加限制。其发展趋势呈现管辖限制不断增多、管辖范围不断扩大的特征。比如, 斯里兰卡以及迪拜以海洋环境保护为由对专属经济区内的海上加油行为作出了严格的限制。<sup>⑧</sup> 厄瓜多尔和佛得角基于海洋环境保护的目的对专属经济区内的运输核物质的行为加以限制。<sup>⑨</sup> 在专属

① See “Declaration of Specialized Conference on Problems of the Sea”, 1972 (11) *International Legal Materials* 892, pp. 892 – 893.

② 相关的讨论可见张湘兰、叶泉:《论沿海国在其专属经济区内船舶污染的立法管辖权》, 载《当代法学》2013 年第 3 期, 第 145 页。

③ “曼哈顿号”(SS Manhattan) 是美国的一艘破冰油轮。在 1969 年, “曼哈顿号”在加拿大政府强烈的反对下在加拿大北部水域航行, 加拿大派出海岸警卫队全程跟随。加拿大认为美国的航行有造成北极水域环境污染的巨大风险, 为了加强对加拿大北部水域的管控, 加拿大在 1970 年颁布了《北极水域污染防治法》。

④ See “Arctic Waters Pollution Prevention Act”, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-12/>.

⑤ 参见《联合国海洋法公约》第 211 条第 2 款。

⑥ 参见《联合国海洋法公约》第 211 条第 6 款。

⑦ 参见《联合国海洋法公约》第 234 条。

⑧ See “Bunkering (Marine Environmental Protection) Regulations No. 02 of 2011”, Food and Agriculture Organization of the United Nations official website, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/srl133808.pdf>; Dubai Anchorages Regulations, Liberian Registry, <https://www.lisr.com/download/file/fid/831>.

⑨ See “Declaration by Ecuador upon ratification of the LOSC”, the United Nations official website, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=UNTSOnline&mtdsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=\\_en#17](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=UNTSOnline&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#17); Law No. 60/IV/92 delimiting the Maritime Areas of the Republic of Cape Verde, the United Nations official website, [https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CPV\\_1992\\_Law.pdf](https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CPV_1992_Law.pdf).

经济区内的冰封区域，加拿大要求航行于其专属经济区内的船舶履行废物“零排放”制度。<sup>①</sup> 以上管辖措施是否符合《海洋法公约》的规定目前还存在较大的分歧。

## （二）沿海国在专属经济区内对船舶污染行使管辖权的法律基础

沿海国在专属经济区内对船舶污染行使管辖权具有国际法上的合法性与合理性。这种合法性来源于《海洋法公约》以及习惯国际法。合理性来源于3个方面：第一，船旗国对船舶污染管辖权存在缺位现象；第二，行使该项管辖权是沿海国维护自身权益的必然要求；第三，该项管辖权是船旗国管辖权的有益补充。

### 1. 合法性基础

《海洋法公约》第56条赋予了沿海国在专属经济区内享有主权权利和三类特定事项的管辖权，<sup>②</sup> 其中保护和保全海洋环境是沿海国在专属经济区内享有的一项管辖权。《海洋法公约》第12部分的相关条款<sup>③</sup>为沿海国行使管辖权作出了具体要求，分别在专属经济区内的普通海域、专属经济区内的特定海域以及专属经济区内的冰封区域行使管辖权作出法律限制。《海洋法公约》生效后，各缔约国纷纷主张建立专属经济区，专属经济区制度成为了习惯国际法。<sup>④</sup> 《海洋法公约》第5部分和第12部分的相关条款为沿海国在专属经济区内对船舶污染行使管辖权提供了国际法上的合法性基础。

### 2. 合理性基础

沿海国在专属经济区内对外国船舶污染行使管辖权具有充足的合理性，主要体现在以下三个方面。第一，船旗国管辖缺位导致沿海国主张对船舶污染的管辖权。长期以来，在领海以外船旗国对船舶的管辖权处于主导地位。但部分国家出于经济原因实行开放登记制度，不积极行使对船舶相关事务的管辖，导致许多注册于开放登记国的船舶污染行为未得到追责，引起了沿海国的强烈反对。虽然国际社会在制止“方便旗船”方面作出了许多尝试，但是该现象仍然没有得到完全扭转。因此沿海国集团为了维护自身权益，减少方便旗船对海洋环境的污染，在各个国际舞台主张对船舶污染的管辖权。1954年通过的《国际防止海洋油污公约》（International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil）肯定了沿海国有权向船旗国提供船舶违反该公约的证明。<sup>⑤</sup> 1969年通过的《国际干预公海油污事故公约》（International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties）规定沿海国有权在公海上采取必要措施，以防止、减少或消除由于油类的污染或威胁而对其海岸或有关利益产生的严重而紧迫的危险。<sup>⑥</sup> 《经1978年议定书修订的〈1973年国际防止船舶造成污染公约〉》（International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978）进一步扩大了沿海国的

① See the Arctic Waters Pollution Prevention Act, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-12/>.

② 参见《联合国海洋法公约》第56条。

③ 《联合国海洋法公约》第12部分与沿海国在专属经济区船舶污染管辖权相关的法律条款包括第211条、第220条、第226条、第228条和第234条等。

④ See *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya v. Malta)*, Judgment, I. C. J. Reports 1985, p. 33, para. 34.

⑤ 参见《1954年国际防止海洋油污公约》第10条第1款：违反本公约的事件无论在何处发生，任何缔约方政府可书面向符合本公约第2条第1款规定的船舶有关政府提出有关该船违反本公约任何规定的证明；如果这样做是实际可行的，缔约方政府的主管当局应把违章案件通知该船船长。

⑥ 参见《1969年国际干预公海油污事故公约》第1条。

管辖权，赋予了对船舶惩罚以及提起司法诉讼等权利。<sup>①</sup> 这些沿海国扩大管辖权的努力为第三次联合国海洋法会议全面扩大沿海国在专属经济区内的管辖权奠定了基础。

第二，维护自身合法海洋权益的必然要求。20 世纪发生的多起重大船舶污染事故对沿海国的生态环境造成巨大破坏，严重损害了沿海国的海洋权益。典型的案例是 1967 年公海上发生的“托利·峡谷号”（Torry Canyon）溢油事故，“托利·峡谷号”在英吉利海峡发生触礁事故，导致油箱破裂泄漏造成英国海岸、法国海岸和荷兰海岸的大面积污染，成千上万的海洋生物被杀死。英国不得不派出海军和空军对沉船残骸进行轰炸、燃烧原油，以减轻对海洋生态的影响。<sup>②</sup> 这次事故直接推动了《1969 年国际干预公海油污事故公约》的通过，加大了沿海国对外国船舶污染的管辖权。此外，《海洋法公约》明确赋予沿海国在专属经济区内享有勘探、开发、养护和管理自然资源的主权权利，如果沿海国对专属经济区内的船舶污染不享有管辖权，则自然资源特别是生物资源的开发和养护将面临较大挑战，该项主权权利将无法有效行使。

第三，沿海国管辖权是船旗国管辖权的有益补充。对于发生在沿海国专属经济区内的船舶污染事件，沿海国能够对造成污染的船舶起到更有效的管辖。一方面，沿海国能够在船舶污染事故发生后以最快速度采取紧急措施，尽量降低船舶污染带给海洋环境的损害。另一方面，专属经济区是沿海国的管辖海域，其执法队伍在专属经济区有便利的执法条件，有利于搜集和保全违法证据，便于后续追究法律责任。

## 二 沿海国在专属经济区内对外国船舶污染管辖权的法律属性与基本内容

由于《海洋法公约》是各国利益妥协的产物，其中许多内容还需进一步厘清。例如沿海国在专属经济区内对外国船舶污染的管辖权是否具有专属性，以及何为该项管辖权的具体内容。

### （一）沿海国在专属经济区内对外国船舶污染管辖权的法律属性

“专属管辖是国家对某些事项的独占或排他性管辖，是国家海上管辖的核心。”<sup>③</sup> 专属权是指只有受让人才能行使，其他人均不得行使的权利。<sup>④</sup> 沿海国在专属经济区内的主权权利具有排他性和专属性，未经沿海国明确同意，他国不得在沿海国的专属经济区内进行资源开发和利用。<sup>⑤</sup> 但是管辖权并不等同于主权权利，其法律属性需进一步厘清。

在第三次联合国海洋法会议谈判期间，各国对沿海国在专属经济区内是否享有保护海洋环境的专属管辖权（Exclusive jurisdiction）展开讨论，一些国家<sup>⑥</sup>的提案指出沿海国在专属经济区内

① 参见《经 1978 年议定书修订的〈1973 年国际防止船舶造成污染公约〉》第 4 条。

② See Torrey Canyon, “A Polar Case in Accidental Oil Pollution”, <https://www.princeton.edu/~ota/disk3/1975/7508/750817.PDF>.

③ 宋云霞：《国家海上管辖权研究》，海洋出版社 2020 年版，第 14 页。

④ 参见薛波、潘汉典：《元照英美法律词典》（精装重排版），北京大学出版社 2017 年版，第 505 页。

⑤ See Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (Cambridge University Press, 2019), p. 153.

⑥ 这些国家主要是非洲国家，主要包括尼日利亚、乌拉圭、冈比亚、加纳、科特迪瓦、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥、塞内加尔、塞拉利昂、苏丹、突尼斯、喀麦隆、坦桑尼亚等。See Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* (Martinus Nijhoff Publishers, 2003), pp. 527 - 538.

享有保护和保全海洋环境的专属管辖权，但另一些国家<sup>①</sup>持反对态度。虽然《海洋法公约》的最终文本并未使用“专属管辖权”一词，但从《海洋法公约》通过后的一些国家实践来看，各国对这一问题仍存在较大分歧。一些国家<sup>②</sup>在国内立法中明确指出其在专属经济区内享有保护和保全海洋环境的专属管辖权。关于沿海国在专属经济区内对外国船舶污染的管辖权是否具有专属性，本文持否定态度，主要基于以下3点理由。

第一，《海洋法公约》第56条的最终文本并未明确使用“专属管辖权”一词。但是《海洋法公约》第60条却明确规定沿海国对专属经济区内的人工岛屿、设施和结构享有专属管辖权。可见《海洋法公约》针对不同事项的管辖权作出了不同的规定，并未赋予沿海国在专属经济区内对海洋环境保护和保全享有专属管辖权。

第二，船旗国和港口国对专属经济区内的船舶污染也有一定的管辖权。一方面，船旗国享有一定的管辖权。船旗国有权对悬挂其旗帜或在其国内登记的船舶制定法律和规章，无论船舶航行于何处；<sup>③</sup>同时即便船舶污染行为发生于他国专属经济区，船旗国有权对本国的船舶污染行为行使执法管辖权和司法管辖权。<sup>④</sup>另一方面，港口国也享有一定的管辖权。对于在另一国专属经济区内发生的违章排放行为，经沿海国、船旗国或受违章排放行为损害或威胁的国家请求，或者该船舶的违法行为已对或可能对提起司法程序的国家的专属经济区造成污染的情况下，港口国有权提起司法程序。<sup>⑤</sup>

第三，船旗国对本国船舶污染的管辖权仍具有优先性。长期以来，在沿海国领海以外，船旗国对船舶的污染行为具有专属管辖权。虽然《国际防止海洋油污公约》《国际干预公海油污事故公约》《经1978年议定书修订的〈1973年国际防止船舶造成污染公约〉》等国际公约赋予了沿海国在领海以外对他国船舶污染部分管辖权，<sup>⑥</sup>《海洋法公约》更是首次规定沿海国在专属经济区内享有保护和保全海洋环境的管辖权，这是对“船旗国专属管辖权”的重大突破，<sup>⑦</sup>但是《海洋法公约》对沿海国的管辖权行使进行了严格的限制，船旗国的管辖权仍具有优先性。<sup>⑧</sup>

① 这些国家主要是经济实力雄厚的国家，主要包括新加坡、日本和美国等。See Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* (Martinus Nijhoff Publishers, 2003), p. 536, para. 56.5.

② 这些国家包括哥伦比亚、多米尼加、危地马拉、圭亚那、保加利亚、西班牙、印度、缅甸、巴基斯坦、也门、佛得角、吉布提、赤道几内亚、加蓬、毛里求斯、摩洛哥、塞舌尔等。

③ 参见《联合国海洋法公约》第211条。

④ 参见《联合国海洋法公约》第217条。

⑤ 参见《联合国海洋法公约》第218条。

⑥ 相关的讨论可见张湘兰、叶泉：《论沿海国对其专属经济区内船舶污染的立法管辖权》，载《当代法学》2013年第3期，第144—151页。

⑦ 这方面的研究，详见张湘兰、郑雷：《论“船旗国中心主义”在国际海事管辖权中的偏移》，载《法学评论》2010年第6期，第69—76页。

⑧ 船旗国管辖权较沿海国管辖权具有优先性体现在3个方面：首先，只有船旗国有权制定比普遍接受的国际规则 and 标准更为严格的法律和规章；其次，只有船旗国能够制定有关船舶设计、建造、装备、操作和人员配备的措施；最后，自沿海国提起司法诉讼起6个月内，只要船旗国就同样控告提出加以处罚的司法程序时，沿海国提起的司法诉讼应当暂停，除非这种程序涉及沿海国遭受重大损害的案件或有关船旗国一再不顾其对本国船只的违反行为为有效地执行可适用的国际规则和标准的义务。

## (二) 沿海国在专属经济区内对外国船舶污染行使管辖权的基本内容

《海洋法公约》第12部分对沿海国在专属经济区内对外国船舶污染行使管辖权的内容作了限定。《海洋法公约》第12部分关于船舶污染管辖权的条款主要提及的内容是立法管辖权、执法管辖权和司法管辖权，下文将从这3个方面探讨管辖权的界限。

### 1. 沿海国在专属经济区内对外国船舶污染的立法管辖权

一方面，沿海国的立法管辖权受到主管国际组织和一般外交会议的限制。沿海国有权在专属经济区内以防止、减少和控制来自船舶的污染为目的，行使立法管辖权。但是为了兼顾国际航行利益，沿海国制定的法律和规章必须符合通过主管国际组织或一般外交会议制定的普遍接受的国际规则和标准。<sup>①</sup>关于主管国际组织，《海洋法公约》并未对主管国际组织进行界定，但联合国海洋法事务和海洋法司曾发布报告表明，国际海事组织是《海洋法公约》第211条各项条款所指的主管国际组织，<sup>②</sup>学界也普遍认为国际海事组织是船舶污染领域的主管国际组织。<sup>③</sup>关于一般外交会议，丹麦在《海洋法公约》缔约过程中对一般外交会议作了解释，指出一般外交会议中的“一般”一词表明会议是对各国普遍开放的会议。<sup>④</sup>一般外交会议强调参加会议的普遍性和代表性，针对船舶污染而言，一般外交会议的代表应当包括主要的航运大国和沿海国家。因此，无论在一般外交会议还是国际海事组织，航运大国都有较大的话语权，可以对沿海国的管辖权行使产生限制。

另一方面，沿海国虽然有权在专属经济区内的特定海域制定特殊规则，但条件较为繁琐，具体而言在申请条件、申请程序和申请内容3个方面对沿海国作出了要求。

在申请条件方面，特定海域应当具备特定条件。特定海域在海洋学和生态条件方面存在公认的技术理由，在海域的特殊利用或资源的保护及航运上具有特殊性质。在申请内容方面，沿海国申请在特定海域制定的法律和规章不得超过一般接受的国际规则和标准的设计、建造、人员配备或装备标准。在申请程序方面：第一，履行适当协商义务，即沿海国必须通过主管国际组织<sup>⑤</sup>与其他有关国家进行适当协商；第二，向主管国际组织提交申请，即沿海国向主管国际组织发送通知，提交特定海域以及该区域防止、减少和控制船舶的法律和规章的申请，并提交特定海域的相关科学和技术证据，以及关于必要回收设施的信息；第三，主管国际组织进行审查，即主管国际组织自收到沿海国申请的12个月内进行实质审查，明确申请有关的特定海域是否符合《海洋法公约》第211条第6款的条件；第四，在发送通知满15个月后实施，即沿海国必须在向主管国

① 参见《联合国海洋法公约》第211条第5款。

② See Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs, Law of the Sea Bulletin No. 31. p. 87, the United Nations official website, [https://www.un.org/Depts/los/doalos\\_publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulletinE31.pdf](https://www.un.org/Depts/los/doalos_publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulletinE31.pdf).

③ 相关的中文文献可见曲波：《〈联合国海洋法公约〉中“一般接受的国际规章”解析》，载《南大法学》2021年第4期，第68—80页。相关的外文文献可见J. D. Kingham and D. M. McRae, “Competent International Organizations and the Law Of The Sea”, 1979 (3) *Marine Policy* 106, p. 112; Tamara Ioseliani, “Generally Accepted International Rules, Regulations, Procedures and Practices in accordance with the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 and the IMO Mandatory Instruments in Regards Maritime Safety”, the United Nations official website, [https://www.un.org/oceancapacity/sites/www.un.org.oceancapacity/files/tamara\\_2015-12-18\\_final.pdf](https://www.un.org/oceancapacity/sites/www.un.org.oceancapacity/files/tamara_2015-12-18_final.pdf).

④ See Shabtai Rosenne and Alexander Yankov (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, Volume IV* (Martinus Nijhoff Publishers, 1991), pp. 201-202.

⑤ 此处的主管国际组织为国际海事组织。

际组织发送通知满15个月后才能正式实施,并且沿海国应当公布划定特定海域的界限。<sup>①</sup>

综上所述,相较于针对其他污染源的管辖权,沿海国对外国船舶污染的管辖权十分有限,受到了主管国际组织的诸多限制,船旗国可以通过主管国际组织,参与制定普遍接受的国际规则 and 标准,对沿海国行使立法管辖权施加限制,这体现了沿海国权利和船旗国权利的一种平衡。

## 2. 沿海国在专属经济区内对外国船舶污染的执法管辖权

相较于在领海内对船舶污染的管辖权,沿海国在专属经济区内对船舶污染的管辖权范围更窄,主要内容包括3个方面。第一,要求船舶提供信息,具体包括识别标志、登记港口、上次停泊和下次停泊的港口;<sup>②</sup>第二,检查船舶,针对船舶的违法行为进行实际检查;<sup>③</sup>第三,扣押船舶,对船舶航行权进行限制。<sup>④</sup>但是沿海国行使上述管辖权时必须符合以下条件。首先,管辖权的对象航行于领海或专属经济区,如果船舶已经航行于公海,则沿海国无法对船舶行使上述管辖权;其次,船舶违反了沿海国制定的法律和规章或者违反了可适用的国际规则 and 标准,这些规则都需要符合普遍接受的国际规则 and 标准;最后,沿海国行使管辖权必须要有明显的根据,不得随意行使。总体而言,沿海国在专属经济区内的执法管辖权受到了严格的限制,体现了对船舶的保护。这是因为当船舶处于航行状态时,沿海国的执法活动不仅会影响船舶的航行权行使,而且可能造成安全事故,给船舶造成损害。

## 3. 沿海国在专属经济区内对外国船舶污染的司法管辖权

在有明显客观证据证明他国船舶在专属经济区内违反关于防止、减少和控制来自船只的污染的可适用的国际规则 and 标准或符合这种国际规则 and 标准并使其有效的沿海国法律和规章,若该违反行为导致船舶排放,对沿海国的海岸或有关利益,或对其专属经济区内的任何资源,造成重大损害或有造成重大损害的威胁时,沿海国有权在有充分证据的前提下,依据其国内法对该外国船舶提起司法程序。<sup>⑤</sup>

但是沿海国行使该项司法管辖权受到了两项法律限制。第一,当沿海国已经通过主管国际组织或另外协议制订了适当的程序,从而已经确保关于保证书或其他适当财产担保的规定得到遵守时,则应当立即准许该船舶继续航行。<sup>⑥</sup>第二,当船旗国在沿海国提起司法程序之日起6个月内就该违法行为提起司法程序,沿海国应当立即暂停对该船舶提起的司法程序。除非沿海国遭受了重大损害或船旗国未有效地执行可适用的国际规则 and 标准的义务,长期未对违法行为进行处理。当这种程序中应收的费用经过缴纳后,沿海国应当发还与暂停的司法程序有关的任何保证书或者其他财产担保。<sup>⑦</sup>船旗国提起司法程序结束时,沿海国暂停的司法程序应予以终止。该项限制体现了船旗国司法管辖权优先于沿海国司法管辖权,但是如果船旗国没有对本国船舶积极行使管辖权,沿海国司法管辖权则不受船旗国司法管辖权的影响。

① 参见《联合国海洋法公约》第211条第6款。

② 参见《联合国海洋法公约》第220条第3款。

③ 参见《联合国海洋法公约》第220条第5款。

④ 参见《联合国海洋法公约》第220条第6款。

⑤ 参见《联合国海洋法公约》第220条第6款。

⑥ 参见《联合国海洋法公约》第220条第7款。

⑦ 参见《联合国海洋法公约》第228条第1款。



### 三 沿海国在争议专属经济区内对外国船舶污染行使管辖权时面临的权利冲突

在争议专属经济区内，沿海国对外国船舶污染行为进行管辖时面临两组权利冲突。第一组权利冲突是各声索国之间管辖权竞合的冲突；第二组权利冲突是沿海国管辖权和船旗国航行权之间的冲突。

#### (一) 争议专属经济区内各声索国之间管辖权竞合的冲突

保护和保全专属经济区的海洋环境，不仅是一项权利，也是一项法律义务。<sup>①</sup>《海洋法公约》第192条与第194条对各国履行海洋环境保护义务提出了一般要求，沿海国不能以争议专属经济区的界限未定为由拒绝履行海洋环境保护的义务。此外，《海洋法公约》第74条并不禁止声索国在争议专属经济区内行使主权权利和管辖权。<sup>②</sup>因此在争端解决之前，争端各方的管辖权处于并存状态，进而产生了不同声索国在争议专属经济区内行使海洋环境管辖权的冲突问题。

##### 1. 立法管辖权的冲突

在争议专属经济区内，各声索国均享有对外国船舶污染的立法管辖权。<sup>③</sup>如果不同声索国都积极制定关于防止船舶污染的法律和规章，就导致在同一片海域中出现了不同国家制定的法律和规章，进而产生不同国家的立法冲突问题。当争议专属经济区内存在两种以上关于防止船舶污染的法律和规章时，一声索国的船舶是否要遵循另一个声索国制定的法律制度？哪个国家制定的法律和规章具有优先性？第三国船舶应当遵循哪个国家制定的法律制度？

##### 2. 执法管辖权的冲突

在争议专属经济区内，各声索国都享有要求船舶提供信息、实际检查和扣押的执法管辖权，<sup>④</sup>进而产生了执法管辖权冲突问题。根据不同的执法对象，这种执法管辖权冲突可以分为两类。一方面，针对第三国的船舶污染行为，哪个声索国享有对船舶执法的优先权？不同声索国应当如何进行管辖权合作？另一方面，针对某一声索国的船舶污染行为，其他声索国是否有权对其船舶行使管辖？其他声索国对该船舶污染行使管辖权应当履行哪些法律义务？

① See Victor Alencar Mayer Feitosa Ventura, *Environmental Jurisdiction in the Law of the Sea: The Brazilian Blue Amazon*, (Springer, 2019), p. 171.

② 《联合国海洋法公约》目标是便利国际交通和促进海洋的和平用途，海洋资源的公平而有效的利用，海洋生物的养护以及研究、保护和保全海洋环境。当今争议专属经济区广泛存在，许多海洋划界实践进程缓慢，如果禁止声索国在争议专属经济区行使管辖权显然不符合《联合国海洋法公约》的宗旨。此外，从1976年“爱琴海大陆架案”、2007年“圭亚那/苏里南案”和2017年“加纳/科特迪瓦案”的裁决结果来看，仲裁庭没有全面禁止沿海国所有在争议专属经济区管辖实践，只是对可能造成永久性损害以及危害最终协议达成的行为进行禁止。因此，国际法并不禁止沿海国在争议专属经济区行使管辖权。相关的讨论可见参见叶泉：《谁之权利？何种义务？——当事国在争议海域单边行动之边界探究》，载《当代法学》2021年第5期，第127—139页；Rainer Lagoni, “Interim Measures Pending Maritime Delimitation Agreements”, 1984 (78) *American Journal of International Law* 345.

③ 参见《联合国海洋法公约》第211条。

④ 参见《联合国海洋法公约》第220条。

### 3. 司法管辖权的冲突

在争议专属经济区内司法管辖权冲突的问题体现在如下方面。一方面，哪个声索国对外国船舶污染行为的司法管辖权具有优先性？另一方面，声索国是否要遵循一事不再理原则？即如果一个声索国已经对第三国船舶的污染行为行使了司法管辖权，另一个声索国是否还能对其行使司法管辖权？

#### (二) 争议专属经济区内沿海国环境保护管辖权与船旗国航行权的冲突

专属经济区是《海洋法公约》创设的不同于领海和公海的新区域，相较于沿海国享有主权的领海，专属经济区是沿海国与非沿海国利益妥协的产物，沿海国与非沿海国在专属经济区内均享有广泛权利。一方面，沿海国在专属经济区享有对海洋环境保护和保全的管辖权；另一方面，船旗国在专属经济区内享有航行自由权。<sup>①</sup> 这便产生了沿海国管辖权和船旗国航行权的冲突。

在《海洋法公约》生效后，沿海国的管辖权与船旗国的航行权之间的冲突日益凸显，一些国家实践引起广泛争议。针对专属经济区内的海上加油行为，部分沿海国认为有权以环境保护为由对他国船舶在专属经济区内的海上加油行为进行限制，例如斯里兰卡在《2011年第02号燃料补给（海上环境保护）规例》[Bunkering (Marine Environmental Protection) Regulations No. 02 of 2011]中规定，除非获得斯里兰卡海洋环境保护局（the Marine Environment Protection Authority）颁发的有效许可证，否则任何船舶不得在其管辖海域从事海上加油活动。<sup>②</sup>

针对在专属经济区内运输核物质的行为，部分沿海国认为沿海国有权根据国际环境法中的风险预防原则限制外国船舶在专属经济区内运输核物质的行为。厄瓜多尔在2012年批准《海洋法公约》时声明，核动力船舶和运输放射性、有毒、危害或有害物质的船舶必须进行事先通知并且获得厄瓜多尔的批准，才能在专属经济区内航行。<sup>③</sup> 佛得角的《划定佛得角共和国海洋区域的第60/IV/92号法律》（Law No. 60/IV/92 delimiting the Maritime Areas of the Republic of Cape Verde）第13条规定，其在专属经济区内享有保全和保护海洋环境的专属管辖权，并且要求船旗国禁止从事任何对海洋环境造成污染的行为。<sup>④</sup> 这些国家实践是否符合《海洋法公约》要求引起了广泛讨论。有学者认为专属经济区内的航行自由正在消失。<sup>⑤</sup>

上述国家的立法体现了沿海国管辖权与船旗国航行权在专属经济区的冲突。争议专属经济区由于法律地位不明，沿海国的管辖权与船旗国的航行权更加容易引发冲突，船旗国享有的航行权受到了更多的挑战。

① 参见《联合国海洋法公约》第58条第1款。

② See “Bunkering (Marine Environmental Protection) Regulations No. 02 of 2011”, Food and Agriculture Organization of the United Nations official website, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/srl133808.pdf>.

③ See “Declaration by Ecuador upon Ratification of the LOSC”, the United Nations official website, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=UNTONLINE&mtdsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=\\_en#17](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=UNTONLINE&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#17).

④ See “Law No. 60/IV/92 delimiting the Maritime Areas of the Republic of Cape Verde”, the United Nations official website, [https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CPV\\_1992\\_Law.pdf](https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CPV_1992_Law.pdf).

⑤ See Jon M. Van Dyke, “The Disappearing Right to Navigational Freedom in the Exclusive Economic Zone”, 2005 (29) *Marine Policy* 107, pp. 107-121.

## 四 争议专属经济区内声索国在船舶污染管辖权竞合时应承担的法律义务

在争议专属经济区内，声索国在船舶污染管辖权竞合时应当承担何种法律义务并没有明确的规定，但可以根据《海洋法公约》第74条第3款以及相关的司法案例对其应承担的义务进行探讨。该条款要求声索国在争议专属经济区内行使主权权利和管辖权时应当履行两项法律义务：第一，真诚谈判，尽一切努力达成临时性安排；第二，相互克制，在过渡期间内不得危害或阻碍最后协议的达成。<sup>①</sup>

### （一）履行真诚谈判义务

《海洋法公约》第74条第3款规定的“有关各国应基于谅解与合作精神，尽一切努力作出临时安排”，要求各声索国应当在秉持谅解与合作精神的前提下，在争议专属经济区内完成划界前善意谈判，达成临时性的安排，避免争端的进一步扩大。这种临时性安排有4个特征，分别是基于谅解与合作精神、实质性、过渡性以及最终不影响海洋划界。<sup>②</sup>有学者认为这项规定是一项强制性规则，是一项积极的法律义务，违反就代表违反国际法。<sup>③</sup>

在“圭亚那诉苏里南案”中，存在专属经济区划界争议的圭亚那和苏里南，相互指责对方违反了《海洋法公约》第74条第3款的法律义务，没有尽一切努力达成一项务实的临时安排。面对双方的争议，仲裁庭认为虽然“尽一切努力”的措辞给有关国家或任何争端解决机构留下了解释的余地，但构成义务的措辞表明当事各方有义务真诚地进行谈判，“基于谅解与合作的精神”表明起草者要求当事各方对谈判采取和解的态度，他们将准备在寻求临时安排方面作出让步。<sup>④</sup>这表明声索国在争议专属经济区内行使船舶污染管辖权时，应当履行真诚谈判义务，积极与其他声索国谈判，达成临时安排。

真诚谈判的义务重点在于真诚，要求声索国坚守诚信（good faith）。有学者认为“基于谅解与合作的精神”反映了“诚信”这一传统的法律概念。<sup>⑤</sup>关于诚信义务的法律内涵，国际法院在相关案例中有所提及。在“渔业管辖权案”中，国际法院指出，争端双方都有义务真诚地进行谈判，以公平地解决双方在有关地区各自权利方面的分歧。<sup>⑥</sup>在“核试验案”中，国际法院指出，无论法律义务的来源如何，其基本原则之一就是诚信原则，信任和信心是国际合作所固有

① 参见叶泉：《谁之权利？何种义务？——当事国在争议海域单边行动之边界探究》，载《当代法学》2021年第5期，第127页。

② 参见欧水全：《争议海域划界前的临时安排与中国实践》，载《大连海事大学学报（社会科学版）》2020年第4期，第15—16页。

③ See Rainer Lagoni, “Interim Measures Pending Maritime Delimitation Agreements”, 1984 (78) *American Journal of International Law* 345, p. 354.

④ See *Arbitration between Guyana and Suriname (Guyana v Suriname)*, PCA Case No. 2004-04, Award of 17 September 2007, p. 153, para. 461.

⑤ See Rainer Lagoni, “Interim Measures Pending Maritime Delimitation Agreements”, 1984 (78) *American Journal of International Law* 345, p. 355.

⑥ See *Fisheries Jurisdiction Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Iceland)*, Judgment, I. C. J. Reports 1974, p. 34, para. 79.

的，特别是在许多领域的这种合作变得越来越重要。<sup>①</sup> 在“缅因湾海域划界案”中，国际法院指出要真诚地进行谈判，并且谈判双方要有取得积极结果的真实意图。<sup>②</sup> 可知，诚信义务要求沿海国真诚地进行谈判，并且双方应当有达成合作的真实意图。

真诚谈判义务要求声索国在争议专属经济区内行使船舶污染管辖权时，应当与其他声索国积极谈判，就不同国家管辖权行使的地理范围，管辖权的分配与协调规则等内容，达成临时性的实际安排，双方尽量作出让步。声索国不积极与外国进行谈判就是违反国际法，就应该承受违反该项义务的国家责任。但是由于该项义务是行为义务而非结果义务，因此只要声索国真诚地与其他声索国进行谈判即可，至于最终是否达成临时安排则不作要求。

## （二）相互克制义务

《海洋法公约》第74条第3款要求沿海国在过渡期间内，不危害或阻碍最后协议的达成，其实质是相互克制义务，即沿海国应当保持相互克制，谨慎行使沿海国在争议专属经济区内的管辖权，避免国家争端扩大。<sup>③</sup> 结合“圭亚那诉苏里南案”“爱琴海大陆架划界案”等司法案例，可知相互克制义务要求沿海国不得实施对海洋环境造成损害的单方行为，且需谨慎使用武力执法。

### 1. 不得实施对海洋环境造成损害的单方行为

该项义务要求沿海国在专属经济区完成划界以前，应当谨慎行使在争议专属经济区内的管辖权，不得加剧当事国之间冲突，不得单方面恶意从事便利后续专属经济区划界的不当行为。该项义务是消极义务，为沿海国在争议专属经济区内行使管辖权划定了界限。该项义务并不意味着沿海国在争议专属经济区完成划界前不能开展任何活动，只要这种活动不会对海洋划界协议造成损害即可。<sup>④</sup>

在“圭亚那诉苏里南案”中，圭亚那和苏里南分别宣称对方违反了《海洋法公约》第74条第3款，实施了危害和阻碍最后协议达成的行为。仲裁庭指出，争议方不能实施任何可能影响另一方权利的单边行为，但是这项限制不能扼杀当事方在争议海域谋求经济发展的能力，对该义务的解释应当反映这种微妙的平衡，要区分对海洋环境有永久影响的活动和对海洋环境没有永久影响的活动。<sup>⑤</sup>

在“爱琴海大陆架划界案”中，国际法院就地质勘探活动是否损害海洋环境进行了认定，可为沿海国从事其他活动提供借鉴。国际法院指出，首先，没有国家主张这种形式的地质勘探活动会有对海床、底土或自然资源造成任何物理损害的危险；其次，土耳其的行为都是临时性活动；最后，没有任何迹象表明土耳其已经开展涉及实际占有或以其他方式使用争议大陆架地区自

① See *Nuclear Tests Case (New Zealand v. France)*, Judgment, I. C. J. Reports 1974, p. 473, para. 49.

② See *Case concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area (Canada v. United States of America)*, Judgment, I. C. J. Reports 1984, p. 292, para. 87.

③ 参见严浙、杨光海：《南海沿岸国在海域划界前应承担的相互克制义务》，载《太平洋学报》2014年第7期，第3页。

④ See Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, Volume II* (Martinus Nijhoff Publishers 1991), p. 815.

⑤ See *Arbitration between Guyana and Suriname (Guyana v. Suriname)*, PCA Case No. 2004-04, Award of 17 September 2007, p. 156, para. 470.

然资源的任何行动。<sup>①</sup>

从上述案例可以看出,判定是否会对海洋环境造成损害的主要考量因素有3点:第一,声索国行使管辖权是否具有造成海床、底土或自然资源任何物理损害的危险;第二,沿海国是否为行使管辖权而建立人工设施;第三,沿海国是否以行使管辖权为名占有争议海域的自然资源。沿海国对外国船舶污染行使管辖权也应符合上述3点要求,在行使管辖权过程中不得对专属经济区的水体、资源或海床造成物理损害。

## 2. 谨慎使用武力执法行为,避免争端加剧

在争议专属经济区内,各声索国的管辖权处于冲突状态,为避免双方冲突加剧,各国有必要谨慎行使执法管辖权。《海洋法公约》并不排除声索国对另一声索国的船舶污染行为行使武力执法行为,例如紧追权和扣押权。“孤独号案”“塞加号案”和“圭亚那诉苏里南案”的法律实践表明,在国际法中,只要是不可避免的,且具备合理性和必要性,沿海国就有权在专属经济区内对他国船舶采取武力执法行为。<sup>②</sup>但在争议专属经济区内,沿海国针对其他声索国的船舶污染行为是否受到特殊的限制?

在“圭亚那诉苏里南案”中,圭亚那认为,苏里南海军威胁了钻井平台操作者以至于其认为返回该区域是不合适的,同时随后对获得勘探执照的公司实施恐吓阻止了该公司继续运营,这导致钻井平台操作者终止了在圭亚那特许经营区内的所有活动,简言之,苏里南威胁其持牌公司在有争议地区的作业,使该公司不能在其特许经营地区进一步勘探。<sup>③</sup>圭亚那认为苏里南威胁或使用武装力量是国际不法行为。<sup>④</sup>

仲裁庭指出,事件参与者的证词清楚地表明,钻井平台被命令离开该地区,否则后果自负。对于这些后果是什么,参与者没有达成一致意见。仲裁庭认为苏里南海军的行为构成武力威胁,并且违反了《联合国宪章》《海洋法公约》和一般国际法要求。<sup>⑤</sup>

从上述案件可知,国际法并不禁止沿海国在争议海域进行武力执法活动,但必须是不可避免的,具有合理性和必要性。在争议海域内执法方式选择不加以克制而随意使用武力,也一定程度上违反了《联合国宪章》《海洋法公约》和规定的和平解决国际争端的义务,妨碍争端解决。<sup>⑥</sup>这也将阻碍海洋划界协议的达成,不符合《海洋法公约》第74条第3款的精神。因此,沿海国应当遵守以下规则:首先,各声索国应当尽一切可能就执法合作达成临时安排;其次,如果没有达成临时安排,声索国在正式对船舶行使管辖权以前,应充分与其他声索国沟通与协商;最后,只有在不可避免的情况下,声索国才能对船舶行使管辖权,行使管辖权的方式需满足合理性和必要性的条件。

① See *Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey)*, Request for the indication of interim measures of protection, Order of 11 September 1976, p. 11, para. 30.

② See S. S. “*I’m Alone*” (*Canada v. United States*), R. I. A. A. Vol. 3, p. 1615; *M/V “Saiga” (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Judgment, ITLOS Reports 1999, p. 61, para. 155; *Arbitration between Guyana and Suriname (Guyana v. Suriname)*, PCA Case No. 2004-04, Award of 17 September 2007, p. 147, para. 445.

③ See *Arbitration between Guyana and Suriname (Guyana v. Suriname)*, PCA Case No. 2004-04, Award of 17 September 2007, p. 78, para. 265.

④ See *Arbitration between Guyana and Suriname (Guyana v. Suriname)*, PCA Case No. 2004-04, Award of 17 September 2007, p. 79, Para. 268.

⑤ See *Arbitration between Guyana and Suriname (Guyana v. Suriname)*, PCA Case No. 2004-04, Award of 17 September 2007, p. 143, Para. 439.

⑥ 参见张晏瑜:《争议海域执法的法律问题研究》,载《比较法研究》2018年第1期,第153页。

## 五 沿海国在争议专属经济区内对外国船舶污染行使管辖权时应承担的法律义务

沿海国在专属经济区内行使权利和履行其义务时，应适当顾及（due regard）其他国家的权利和义务，并应以符合《海洋法公约》规定的方式行事。<sup>①</sup> 在“查戈斯群岛海洋保护区案”中，仲裁庭认为在争议专属经济区内，也应履行适当顾及义务。<sup>②</sup> 有的学者认为在争议海域内，适当顾及是各国的行为标准，各国的任何行为都应当适用。<sup>③</sup> 笔者认为在争议专属经济区内，沿海国行使船舶污染管辖权时应适当顾及船旗国的航行权，因为适当顾及义务是专属经济区概念的核心，<sup>④</sup> 专属经济区的权利归属不明并不影响适当顾及义务的履行。在争议专属经济区内，虽然海洋划界未完成，该区域的管辖权处于归属不明的状态，但是《海洋法公约》第74条第3款并不禁止沿海国在争议专属经济区内行使管辖权，而《海洋法公约》第56条第2款明确要求沿海国行使管辖权应当适当顾及其他国家的权利。因此，在争议专属经济区内，沿海国行使船舶污染管辖权时也应当履行适当顾及义务。

### （一）适当顾及义务的法律内涵

适当顾及的法律术语广泛出现在《海洋法公约》正文中，一共16处，<sup>⑤</sup> 涉及领海、毗连区、用于国际航行的海峡、专属经济区、公海和国际海底区域等制度。有学者认为适当顾及义务是国际海洋法的一项基本原则。<sup>⑥</sup> 虽然适当顾及义务的概念如此重要，但没有哪个条款说明了该义务的具体内容，<sup>⑦</sup> 使得适当顾及义务的法律内涵十分模糊。

关于适当顾及的法律内涵，根据《维也纳条约法公约》第31条，条约依照其用语按照上下文并参照条约的目的及宗旨所具有的通常意义，善意解释之。<sup>⑧</sup> 首先，从文义解释出发，《现代汉语词典》对“适当”解释为合适、妥当；对“顾及”解释为照顾到、注意到。<sup>⑨</sup> 那么可将“适当顾及”理解为应当以合适的方式照顾他人。《布莱克法律词典》将“due”解释为公正地、

① 参见《联合国海洋法公约》第56条第2款。

② See *Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom)*, PCA Case No. 2011-03, Award of 18 March 2015, p. 210, paras. 534-536.

③ See Youri van Logchem, *The Rights and Obligations of States in Disputed Maritime Areas* (Cambridge University Press, 2021), p. 89.

④ See Rolf Einar Fife, “Obligations of ‘Due Regard’ in the Exclusive Economic Zone: Their Context, Purpose and State Practice”, 2019 (34) *The International Journal of Marine and Coastal Law* 43, p. 43.

⑤ 这些条款是《联合国海洋法公约》第27条、第39条、第56条、第58条、第60条、第66条、第79条、第87条、第142条、第148条、第161条、第162条、第163条、第167条、第234条、第267条，以及附件二第2条、附件四第5条。

⑥ See Yurika Ishii, “The Due Regard Obligation and the Peaceful and Economic Uses of the EEZ other than Fisheries”, 2019 (34) *International Journal of Marine and Coastal Law* 73, p. 88.

⑦ See Tullio Treves, “Due Regard Obligations under the 1982 UN Convention on the Law of the Sea: The Laying of Cables and Activities in the Area”, 2019 (34) *International Journal of Marine and Coastal Law* 167, p. 169.

⑧ 参见《维也纳条约法公约》第31条第1款。

⑨ 参见《现代汉语词典》（第7版），商务印书馆2016年版，第472页、第1198页。

适当地、定期地和合理地,<sup>①</sup> 将“regard”解释为注意、关心或考虑,<sup>②</sup> 那么可将“due regard”理解为适当地考虑他人。由此可知适当顾及在中文和英文中的意义相近,结合《海洋法公约》中专属经济区的相关条款,可以将“适当顾及”义务理解为沿海国在专属经济区内行使权利应当公正、合理和适当地考虑其他国家的利益。

从上下文来看,《海洋法公约》第56条第1款明确规定了沿海国在专属经济区内所享有的权利内容,包括对海洋环境保护和保全的管辖权;第56条第2款规定沿海国在专属经济区内根据《海洋法公约》行使其权利和履行其义务时,应适当顾及其他国家的权利和义务;第58条特别强调其他国家在专属经济区内享有航行自由,并要求其他国家在行使航行权时也应适当顾及沿海国的权利和义务。因此,适当顾及义务是双向的,不仅沿海国要适当顾及船旗国在专属经济区内的航行权,船旗国也应当适当顾及沿海国的管辖权。

从条约的目的和宗旨出发,有学者指出,解读适当顾及义务的内涵时不能与《海洋法公约》建立的法律秩序分开解读。<sup>③</sup> 《海洋法公约》的序言期望各国以互相谅解和合作的精神解决海洋法的问题,建立一个能够平衡众多权利的法律秩序。在专属经济区内,一方面,沿海国享有主权权利和对特定事项的管辖权,另一方面,非沿海国也享有航行与飞越自由等权利,《海洋法公约》的目的是期望沿海国权利和船旗国权利在专属经济区达成平衡,促进专属经济区的和平和有效利用。

《海洋法公约》生效后的一些司法判例也为解释适当顾及义务的法律内涵提供了指引,可从中窥探适当顾及义务的特征。比如,在“查戈斯群岛海洋保护区案”中,仲裁庭认为适当顾及义务没有一个可以普遍适用的定义,《海洋法公约》第56条规定的适当顾及的一般含义要求英国要根据现实情况以及权利性质所要求的那样,考虑毛里求斯的权利。《海洋法公约》所要求的重视程度将取决于毛里求斯所拥有权利的性质、重要性、预期损害的程度、英国所设想的活动的性质和重要性,以及是否有其他解决办法。<sup>④</sup> 在“渔业管辖权案”中,国际法院指出适当顾及义务要考虑到其他国家的权利和为了所有人的利益而进行养护的需要。<sup>⑤</sup> 可知适当顾及义务的对象是除沿海国以外的所有国家。在“孟加拉湾海洋划界案”中,仲裁庭认为在海洋划界完成前,各国在行使权利和履行义务时应当适当顾及另一个国家的权利和义务。<sup>⑥</sup>

总之,沿海国在专属经济区负有适当顾及义务,应公正、合理和适当地考虑其他国家的法律权利。适当顾及的履行方式应当根据现实的情况、权利要求以及影响其他国家的权利性质来确定。该义务有以下特征。第一,适当顾及义务是一项行为义务而非结果义务。第二,适当顾及义务是一项双向的义务,不仅沿海国要适当顾及其他国家的权利,其他国家也应当适当顾及沿海国

① See Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary* (West Press, 2009), p. 574.

② See Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary* (West Press, 2009), p. 1395.

③ See Rolf Einar Fife, “Obligations of ‘Due Regard’ in the Exclusive Economic Zone: Their Context, Purpose and State Practice”, 2019 (34) *The International Journal of Marine and Coastal Law* 43, p. 47.

④ See *Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom)*, PCA Case No. 2011-03, Award of 18 March 2015, p. 202, para. 519.

⑤ See *Fisheries Jurisdiction Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Iceland)*, Judgment, I. C. J. Reports 1974, p. 31, para. 72.

⑥ See *Delimitation of the Maritime Boundary between Bangladesh and Myanmar in the bay of Bengal (Bangladesh v. Myanmar)*, Judgment, ITLOS Reports, 2012, p. 121, para. 475.

的权利。第三,适当顾及义务的履行要综合现实的情况、沿海国行使权利的要求以及他国权利的性质进行考虑。<sup>①</sup>

## (二) 适当顾及义务对沿海国行使船舶污染管辖权的法律要求

适当顾及义务并没有一个普遍适用的定义,其法律内涵的确定要结合沿海国的权利、船旗国的权利以及特定的条件综合进行判断。

### 1. 适当的通知、咨询和协商义务

适当顾及义务的实体要求是平衡,目的在于对冲突的权利进行协调。<sup>②</sup>在争议专属经济区内,要实现沿海国船舶污染管辖权与船旗国航行权的平衡,沿海国应当结合船旗国的航行权性质和特征,履行适当顾及义务。而对船旗国进行适当地通知、咨询和协商是沿海国履行适当顾及义务的应有之义。具体有如下理由:

第一,各国专属经济区内的航行管制措施是否一致对船舶的顺利航行影响重大,通过国际海事组织履行适当的通知、咨询和协商义务有助于保障船舶的航行权。《海洋法公约》第211条第5款要求沿海国在专属经济区有关船舶污染的立法应当以普遍接受的国际规则与标准为限,其目的在于保障各国专属经济区内航行管制措施的统一性。由于部分国家对普遍接受的国际规则与标准的范围以及具体内涵存在争议,因此各国在争议专属经济区内制定船舶污染管制措施时,应当通过国际海事组织进行充分沟通,与相关航运国家保持协商,保障船旗国在争议专属经济区内的合法航行权益。

第二,相关司法案例表明通知、咨询和协商是适当顾及义务的重要内容。例如在“查戈斯群岛海洋保护区案”中,毛里求斯认为,《海洋法公约》第56条第2款的适当顾及义务要求沿海国应当在其他国家的权利或义务可能受到影响时与其协商,但是英国在设立海洋保护区前没有履行协商程序。<sup>③</sup>针对毛里求斯的指控,英国辩称《海洋法公约》第56条第2款并不必然要求沿海国应当履行协商程序,因为《海洋法公约》的其他条款明确规定了协商程序,而《海洋法公约》第56条第2款并没有明示;沿海国有权在不征求他国意见的情况下考虑其他国家的权利,并且第56条第2款允许沿海国在有充分理由的情况下否认其他国家在专属经济区的权利。<sup>④</sup>仲裁庭否认了英国对《海洋法公约》第56条第2款的解释,认为在专属经济区的适当顾及义务与领海中的诚信相似,这一义务必然涉及一些磋商。<sup>⑤</sup>仲裁庭认为英国有义务适当顾及毛里求斯的权利,英国声称的一系列做法没有充分履行协商程序,因为英国实际上没有向毛里求斯提供信息,双方没有进行合理的

① 关于适当顾及义务的相关研究,可见何海榕:《论“适当顾及”的国际法义务及其对中国的启示》,载《武大国际法评论》2020年第4期,第34—52页;张卫华:《专属经济区中的“适当顾及义务”》,载《国际法研究》2015年第5期,第47—59页;张国斌:《〈联合国海洋法公约〉“适当顾及义务”研究》,载《中国海洋法学评论》2014年第2期,第53—69页。

② 参见何海榕:《论“适当顾及”的国际法义务及其对中国的启示》,载《武大国际法评论》2020年第4期,第39—40页。

③ See *Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom)*, PCA Case No. 2011-03, Award of 18 March 2015, pp. 187-188, paras. 471-474.

④ See *Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom)*, PCA Case No. 2011-03, Award of 18 March 2015, pp. 188-189, paras. 476-477.

⑤ See *Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom)*, PCA Case No. 2011-03, Award of 18 March 2015, pp. 203-208, paras. 520-528.



交流。仲裁庭最终判定英国违反了《海洋法公约》第 56 条第 2 款规定的适当顾及义务。<sup>①</sup>

第三，适当顾及义务是一项积极的法律义务，要求当事国积极采取行动或措施防止、减轻或消除对其他国家的权利造成损害或阻碍。<sup>②</sup> 由于争议专属经济区处于争议状态，不同声索国均有权行使船舶污染管辖权，相较无争议的专属经济区而言，更可能造成船旗国航行权的减损，因此有必要加强咨询与协商，保障船旗国合法的航行权。

因此，沿海国在行使对他国船舶污染的管辖权时应当适当顾及船旗国的利益，履行适当的通知、咨询和协商义务。一方面，沿海国在专属经济区内制定法律和规章时，应充分考虑对船旗国航行权的影响，尽量降低法律和规章对船旗国航行权的影响。另一方面，在对外国船舶行使执法管辖权或司法管辖权时，应当尽快通知船旗国，并且积极与船旗国进行沟通，为船旗国行使管辖权提供必要协助，尊重船旗国对其船舶的管辖权。在条件允许的情况下，沿海国可与部分国家就船舶污染管辖事务达成合作协议。

## 2. 在争议专属经济区内开展适度性执法

适当顾及义务要求沿海国行使管辖权时应当坚持合理性、必要性和相称性原则。<sup>③</sup> 具体而言，《海洋法公约》第 220 条和第 228 条赋予了沿海国在专属经济区内享有执法管辖权，为最大限度保障船旗国的合法航行权，沿海国在争议专属经济区内要以合理的方式和谨慎的态度对他国船舶行使管辖权，要谨慎行使对外国船舶的登船和扣押行为，因为这些行为将直接影响船舶航行，对航行活动造成危险。

在过往的案例中，有不少国家因对他国船舶不当行使了执法管辖权，最终被认定为违反了《海洋法公约》第 56 条第 2 款的适当顾及义务。在“北极日出号仲裁案”中，荷兰主张俄罗斯在未经荷兰同意的情况下登船、调查、检查、扣押“北极日出号”，违反了《海洋法公约》第 56 条第 2 款、第 58 条第 1 款、第 60 条第 4 款和《海洋法公约》第 7 部分以及习惯国际法规定的船旗国行使管辖权的义务。<sup>④</sup> 仲裁庭认为，沿海国在行使专属经济区内的主权权利和管辖权时受到《海洋法公约》第 56 条第 2 款的限制，船旗国根据《海洋法公约》第 92 条和第 58 条享有对船舶的专属管辖权，沿海国只有在征得船旗国事先同意的基础上才有权对船舶行使管辖权，但也有一些例外。<sup>⑤</sup> 仲裁庭指出沿海国采取措施必须满足合理性、必要性和相称性的要求，<sup>⑥</sup> 最终仲裁庭认为俄罗斯登上、扣押“北极日出号”的行为违反了适当顾及义务。<sup>⑦</sup>

① See *Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom)*, PCA Case No. 2011-03, Award of 18 March 2015, p. 210, paras. 534-536.

② 参见何海榕：《论“适当顾及”的国际法义务及其对中国的启示》，载《武大国际法评论》2020年第4期，第42页。

③ See Ioannis Prezas, “Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Remarks on the Applicability and Scope of the Reciprocal Due Regard Duties of Coastal and Third States”, 2019 (34) *International Journal of Marine and Coastal Law* 97, p. 111.

④ See *The Arctic Sunrise (The Netherlands v. The Russian Federation)*, PCA Case No. 2014-2, Award (Merits) of 14 August 2015, p. 30, para. 140.

⑤ See *The Arctic Sunrise (The Netherlands v. The Russian Federation)*, PCA Case No. 2014-2, Award (Merits) of 14 August 2015, p. 55, para. 231.

⑥ See *The Arctic Sunrise (The Netherlands v. The Russian Federation)*, PCA Case No. 2014-2, Award (Merits) of 14 August 2015, p. 56, para. 326.

⑦ See *The Arctic Sunrise (The Netherlands v. The Russian Federation)*, PCA Case No. 2014-2, Award (Merits) of 14 August 2015, p. 83, para. 333.

在“弗吉尼亚 G 号案”中，巴拿马认为几内亚比绍扣押船舶以及移走汽油货物的行为是不正确的和非法的，违反了《海洋法公约》第 56 条第 2 款。<sup>①</sup> 几内亚比绍则认为在专属经济区内的加油行为必须加以控制，不仅是因为掠夺性捕鱼会造成的后果，而且这意味着很高的环境风险，并坚持认为环境法中的风险预防原则要求沿海国采取一切适当的措施，避免对环境造成危险，正如油轮在专属经济区内的航行情况一样。<sup>②</sup> 仲裁庭没有支持巴拿马的主张，最终裁定几内亚比绍对巴拿马的加油行为进行管制并没有侵犯巴拿马的权利。<sup>③</sup>

从上述案例可知，沿海国对外国船舶污染行使管辖权需具备合理性、必要性和相称性的要求，尽量克制在执法过程中使用武力，因为沿海国在专属经济区内的管辖权是有限的，执法时应当有明确充分的法律依据。

## 六 余论

在争议专属经济区内，沿海国对外国船舶污染行使管辖权时面临两组权利冲突，一方面是争议专属经济区内声索国之间的权利冲突，另一方面是沿海国与船旗国的冲突。笔者认为，中国应当与周边海上邻国加强海洋环境保护，这既是建设绿色丝绸之路的必然要求，也是应对外部干预势力的有效举措。

关于争议专属经济区内船舶污染管辖权法律问题的应对，中国可基于不同身份采取相应策略。一方面，作为世界上最大的船东国，中国是名副其实的航运大国，维护中国在争议专属经济区内的航行权至关重要。首先，中国应不断推动国内船舶提档升级，重点推动船舶绿色化与低碳化发展，严格要求船舶遵守他国在专属经济区内制定的符合《海洋法公约》要求的航行污染管制措施。同时中国也要加强涉外海洋法治人才培养力度，提升海员的国际法知识水平，熟悉各国在专属经济区内制定的环境保护法律规章，提升中国船舶队伍在国际航行中的维权意识和能力。其次，中国可以通过多边或区域平台推动专属经济区航行管制措施发展，如中国可积极参与国际海事组织，主动参与国际航运规则构建，通过“硬法”和“软法”共同影响沿海国在专属经济区的航行管制措施。最后，中国可联合其他航运大国针对损害船旗国航行权的航行管制措施提出法律意见，推动《海洋法公约》相关条款的解释工作，厘清沿海国在专属经济区内对外国船舶污染管辖权的法律界限。

另一方面，中国作为沿海国可以从以下两个方面加以应对。第一，完善中国专属经济区内船舶污染的相关法律规定。专属经济区内有关船舶污染领域的事务涉外性和复杂性特征显著，随着“一带一路”建设的深入推进以及中国对外贸易的进一步发展，制定于 1998 年的《专属经济区与大陆架法》显然难以满足中国管辖实践的需求，应当加以完善。具体而言，要加大对《海洋法公约》有关专属经济区内船舶污染管辖相关条款的研究，对相关的条款进行转化，积极行使《海洋法公约》赋予沿海国所享有的管辖权，同时不断总结中国在专属经济区内行使执法管辖权与司法管辖权的实践，为完善和细化相关管辖权的规定提供指引。第二，在海洋环境保护的管辖

① See *M/V “Virginia G” (Panama v. Guinea-Bissau)*, Judgment, ITLOS Reports 2014, p. 19, para. 54.

② See *M/V “Virginia G” (Panama v. Guinea-Bissau)*, Judgment, ITLOS Reports 2014, p. 64, paras. 196 – 197.

③ See *M/V “Virginia G” (Panama v. Guinea-Bissau)*, Judgment, ITLOS Reports 2014, p. 122, para. 452.

权行使方面积极开展合作，尤其是在船舶污染管辖方面尽力达成务实的临时安排，明确争议专属经济区内船舶污染的管辖权协调和分配规则，以“21世纪海上丝绸之路”建设为契机，在平等的基础上加强执法队伍的沟通与交流，开展联合巡航与执法活动。当前中国与东盟在《南海行为宣言》的基础上，正大力推进《南海行为准则》的磋商工作，各方均同意继续全面有效落实《南海行为宣言》，深化海洋环保、科研、搜救和执法等领域合作。<sup>①</sup>中国可以此为契机，推进各国在船舶污染管辖方面达成合作协议，加深与周边国家的政治互信，应对外部势力的不当干预，构建海洋命运共同体。

## An Analysis on the Jurisdiction of Coastal States over Pollution from Foreign Vessels in the Disputed Exclusive Economic Zone

*Zhang Liang and Liu Songtao*

**Abstract:** The United Nations Convention on the Law of the Sea clearly establishes the right of coastal state to exercise jurisdiction over pollution from foreign vessels in the exclusive economic zone. In the disputed exclusive economic zone, different claimant states are entitled to exercise jurisdiction over pollution from foreign vessels, and the flag state is entitled to exercise the freedom of navigation, which in turn gives rise to two categories of conflicting rights. The first kind is the conflict of jurisdiction between claimant states. The second kind is the conflict between the coastal state's jurisdiction over pollution from foreign vessels and the flag state's freedom of navigation. In the case of a conflict of rights between claimant States, the claimant state should fulfil its duty of cooperation and its duty of mutual restraint and refrain from engaging in acts that affect the final maritime delimitation. In the case of a conflict of rights between a coastal state and a flag state, the coastal state should fulfil its duty of due regard and respect the right of navigation of the flag state in the disputed exclusive economic zone. In the face of legal conflicts in the disputed exclusive economic zone, as a large shipping country, China can adopt targeted strategies based on different identities. It can actively participate in the formulation of international navigation rules through the International Maritime Organization, so as to safeguard the right of navigation of its ships in the exclusive economic zones of other countries; and as a coastal state, it can strengthen its cooperation with neighbouring countries in the prevention and treatment of vessel source pollution and establish a mechanism for cooperation in the prevention and treatment of vessel source pollution.

**Keywords:** Disputed Exclusive Economic Zone, Protection and Preservation of the Marine Environment, Vessel Sourced Pollution, Jurisdiction, Due Regard

(责任编辑: 孙南翔)

<sup>①</sup> 参见《落实〈南海各方行为宣言〉第43次联合工作组会在泰国举办》，中华人民共和国外交部网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb\\_673085/zzjg\\_673183/bjhysws\\_674671/xgxw\\_674673/202405/t20240515\\_11305115.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/zzjg_673183/bjhysws_674671/xgxw_674673/202405/t20240515_11305115.shtml)。