热点透析

从国际法看中国在南海的权利

□王军敏

近来，一些否认中国根据九段线享有的历史性权利，无端指责中国在南海问题上不遵守《联合国海洋法公约》（以下称《公约》），因此，有必要说明历史性权利与《公约》的关系。研究表明：历史性权利和《公约》都是一般国际法的一部分，《公约》在大多数情况下将历史性权利作为其规定的一般规则的例外。中国援引历史性权利与遵守《公约》并不矛盾，中国在南海问题上的权利主张符合国际法。

国际法中的历史性权利

国际法中的历史性权利是在确定沿海国领海基线和海域划界过程中提出的重大理论和现实问题。一般认为，历史性权利是指国家对某些海域在历史上一直享有的权利，这些权利既可以是领土主权，也可以是非领土主权性质的权利。前者为历史性所有权，后者为非专属性历史性权利。

历史性所有权源于沿海国对沿海水域的“远古占有”或“时效取得”，历史性所有权所及的水域被称为“历史性水域”，即这些水域是权利主张国的内水或领海的一部分，“历史性水域”包括历史性海湾、多国历史性海湾，邻接海岸的其他沿海水域、群岛间的水域以及比国际公认的领海宽度更宽的领海水域等。以历史性所有权为根据可主张离海岸较远的领海基线，或者主张较宽的领海宽度，其效果使海岸相向或相邻国家的领海界限可以偏离中间线。

非专属历史性权利是国家在历史演进中对某些海域取得的非领土主权性质的权利。非专属历史性权利分为历史性通过权和历史性捕鱼权。历史性通过权是指在内水的无害通过权，即各国在沿海国由于适用直线基线的效果使原来并未被认为是内水、但被包围在内成为内水的水域内享有的无害通过权。历史性捕鱼权是国家根据公海捕鱼自由原则在先前为一部分公海海域、现为沿海国专属经济区、群岛水域取得的非专属性捕鱼权。历史性捕鱼权是沿海国在分配其没有能力捕捞全部可捕量的剩余部分的考虑因素之一，也是影响专属经济区划界的“相关因素”之一，同时又是评价划界结果是否公平的标准之一。

历史性权利与《联合国海洋法公约》的关系

国际常设仲裁法院在北大西洋沿岸捕鱼案中提出“历史性海湾”以及国际法院在渔业案中提出历史性所有权概念以来，国际法学会、国际法协会、美洲国际法学会等学术机构，以及1930年海牙国际法编纂会议，联合国第一、第三次海洋法会议等国际会议，在编纂海洋法规则时发现，拟议中的规则无论如何都可能与现状冲突。在这种情况下，正如联合国秘书处在《历史性海湾备忘录》中所说：“为编纂的目的，存在着两种可能选择：允许这些情况作为一般规则的例外继续存在；将拟议中的一般规则适用于所有的海湾而不考虑它们，不论其事实上的地位是什么。后者是专横的，如果在实践中适用将导致国际困境。”因此，拟定中的国际法草案均将历史性海湾、历史性所有权等历史性权利作为其拟定的海洋法草案规定的国际法规则的例外。吉德尔指出，“历史性水域理论”，不论赋予它什么名字，是一个必要的理论；在划定海域时，它起着安全阀的作用。拒绝该理论意味着在这方面制订国际海洋法一般规则的所有可能的完结。《联合国海洋法公约》全面系统地编纂了海洋法规则，确立国际海洋法律秩序。关于历史性权利与《公约》的关系，《公约》分为三种情况。

第一，《公约》在有关事项上没有规定一般规则。例如，《公约》规定了沿岸属于一国的海湾的规则，规定了群岛国群岛基线问题，但对多国海湾、离岸群岛的领海基线问题没有规定一般规则，在这种情况下，《公约》不影响国家的历史性权利。当然，也不是说各国在这些问题上可以不遵守国际法。正如《公约》序言规定的：“确认本公约未予以规定的事项，应继续以一般国际法的规则和原则为准据。”

第二，《公约》规定了一般规则，并且将历史性权利作为其规定的规则的例外。例如，《公约》第10条规定了沿岸属于一国的海湾的规则，其中第6款规定：“上述规定不应适用于所谓的‘历史性海湾’。”涉及相向或相邻国家领海划界的第15条第1款规定：“如果两国海岸彼此相向或相邻，两国中任何一国在不能达成相反协议的情形下，均无权将其领海延伸至一条其每一点都同测算两国中每一国领海宽度的基线上最近各点距离相等的中间线以外。但如因历史性所有权或其他特殊情况而有必要按照与本款规定不同的方法划定两国领海的界限，本款的规定不应适用。”又如：第298条规定，一国在签署、批准或加入本公约时，或在其后任何时间，在不妨害根据第一节所产生的义务的情形下，可以书面声明将海洋划界争端，涉及历史性海湾或所有权的争端等争端，不接受公约规定的导致有拘束力裁判的强制程序。在这种情况下，历史性权利构成适用《公约》的例外。

第三，《公约》在相关事项上规定了一般规则，但没有明确提到历史性权利并将其作为例外，在这种情况下，任何国家不能援引历史性权利作为适用《公约》的例外。例如，《公约》第3条规定：“每一国有权确定其领海宽度，直至从按照本公约确定的基线量起不超过12海里的界限为止。”因此，按照《公约》规定，任何国家不能援引历史性所有权主张超过12海里的领海。

中国在南海问题上的权利主张符合国际法

中国是《公约》的缔约国，中国一贯遵守《公约》宗旨和原则。如上所述，除了在领海宽度问题上不承认历史性权利外，《公约》在低潮高地（第7条第4款）、沿岸属于一国的海湾（第10条）、领海划界（第15条）、历史性通过权（第8条第2款）、历史性捕鱼权（第62条）、群岛国（第46、47条）以及历史性所有权的争端解决（298条）等有关事项上规定一般规则的情况下，一般将历史性权利作为其例外。在没有对某些事项规定规则的情况下，《公约》不影响国家的历史性权利。

中国开发利用海洋历史悠久，上世纪40年代以来一直在官方出版的地图上标注九段线（最初为十一段，现为九段）。毫无疑问，我国在南海海域享有历史性权利。《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第14条规定：“本法不影响中华人民共和国享有的历史性权利。”中国在遵守《公约》的同时，主张在南海的历史性权利符合国际法。中国对南海诸岛享有无可争辩的领土主权。

首先，中国有权援引历史性所有权划定南海诸岛的领海基线。我国1958年9月4日发表的《关于领海的声明》规定：中国大陆及其沿海岛屿的领海以连接大陆岸上和沿海岸外缘岛屿上各基点之间的各直线为基线，从基线向外延伸12海里的水域是中国的领海。基线以内的水域是中国的内海（即内水），一切外国船舶和军用船舶，未经中华人民共和国政府的许可，不得进入中国的领海和领海上空。并且规定，这些原则同样适用于台湾及其周围各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他属于中国的岛屿。1973年7月19日，中国政府向联合国海底委员会提交的《关于国家管辖范围内海域的工作文件》指出：“岛屿相互距离较近的群岛或列岛，可视为一个整体，划定领海范围。”《中华人民共和国领海及毗连区法》第3条规定：“中华人民共和国领海基线采用直线基线法划定，由各相邻基点之间的直线连线组成。”因此，根据历史性所有权，中国有权把西沙群岛等群岛“视为一个整体”，使用直线基线划定领海基线。根据《公约》第121条规定，西沙群岛享有领海、毗连区、专属经济区和大陆架。981钻井平台距离中国西沙群岛中建岛西南17海里，距离越南120海里。即使中、越两国没有在南海达成专属经济区、大陆架划界协定，981钻井平台在距离中间线较远的中国一侧，越南也无权对中国在其管辖海域行使主权权利说三道四。

其次，中国有权拒绝菲律宾提起的仲裁程序。2013年1月，菲律宾将中菲南海争端提起仲裁程序。根据《公约》298条规定，中国已经于2006年按照《公约》发表声明，明确表示不接受对领土争端、海洋划界争端、历史性所有权争端的强制仲裁管辖。菲方将涉及中国历史性权利的争端提交仲裁，不仅违反了东盟国家同中国在《南海各方行为宣言》中达成的共识，而且违反《公约》的规定。

最后，中国对周边国家的专属经济区或群岛水域内享有历史性捕鱼权。

中国有漫长的海岸线，沿海居民自古以来从事捕鱼等资源开发活动。随着航海技术进步，特别是自五十年代以来，我国渔民一直在包括九段线在内的远洋海域从事捕鱼活动，我国对所涉海域享有捕鱼权。在其他国家扩大领海宽度、设立专属渔区或专属经济区，将所涉海域，特别是将南海断续线内的海域变为专属经济区，或将所涉区域的渔业资源置于其专属主权权利之下时，我国均可援引历史性捕鱼权继续行使捕鱼权或者主张捕捞其他国家专属经济区生物资源可捕量的剩余量。我国与作为群岛国的菲律宾、印度尼西亚直接相邻，因此，在这些群岛国适用群岛制度将所涉海域变为群岛水域时，应该尊重我国在群岛水域内享有的历史性捕鱼权。正如《联合国海洋法公约》第51条所规定的，在不影响群岛国对群岛水域享有主权的情形下，群岛国应尊重与其他国家间的现有协定，并应承认直接相邻国家在群岛水域范围内的某些区域内的传统捕鱼权利和其他合法活动。历史性捕鱼权在专属经济区划界中具有一定的地位和作用，表现在：它作为影响专属经济区划界的“相关因素”以及作为评价划界结果是否公平的标准。因此，在与其他国家的专属经济区划界或者在用单一边界线划分专属经济区和大陆架时，应该考虑到我国享有的历史性捕鱼权。

链接

联合国海洋法公约

联合国海洋法公约，指联合国曾召开的三次海洋法会议，以及1982年第三次会议所决议的海洋法公约。“海洋法公约”一般是指1982年的决议条文。

1958年联合国在日内瓦召开第一次海洋法会议，在两年后达成《基线、内水、领海等领海与临接海域公约》《大陆架公约》《公海公约》和《公海生物资源与渔业公约》，这些公约在1958年前后皆已由美国、苏联等国家批准生效。

1960年联合国继续召开第二次海洋法会议，却未能达成更新的决议。

1973年联合国在纽约再度召开会议，预备提出一个全新条约以涵盖早前的几项公约。1982年12月，历时9年的第三次联合国海洋法会议终于在牙买加的蒙特哥湾落幕。作为人类历史上最漫长的国际多边谈判，在12月10日会议收尾这天，通过了拥有17个部分、320条款项以及9个附件的庞大海洋法体系。这就是今天人们常说的《联合国海洋法公约》决议出一本整合性的海洋法公约。依规定，公约在1994年第60国签署后生效，已获150多个国家批准。公约规定一国可对距其海岸线200海里（约370公里）的海域拥有经济专属权，公约对有关“群岛”定义、专属经济区、大陆架、海床资源归属、海洋科研以及争端仲裁等都做了规定。

德国“债务刹车”的运行设计

□张宪昌

当前，德国的公共债务运行正处在一个新的时代基点上。一是从纵向比较来看，德国联邦统计局公布的初步数据显示，截至2013年第四季度末，德国联邦、各州和市镇债务余额达到2.04万亿欧元，同比增长为-1.4%。这也是自1951年以来，德国政府债务余额首次出现环比负增长。二是从横向比较来看，2014年4月欧盟统计局发布的数据显示，2013年末德国政府债务率达到78.4%，同比降低了2.6个百分点，而同一时期，EU-28有22个国家债务率在增长。三是从发展导向来看，2014年4月德国联邦内阁批准的《德国稳定计划》，更为乐观地描绘了该国债务率持续下降的趋势。

《德国稳定计划》的目标极有可能实现。德国减少公共债务的努力，源于2009年7月份以来的“债务刹车”。

不同于美国式的“债务刹车”

“债务刹车”，又称“债务上限”，是一国宪法中规定的国家负债的最高限额。与美国不同，德国的这一刹车在设计上借鉴了瑞士的成功经验，在实践中成为德国债务的一道“紧箍咒”。其目的不仅在于保持财政的长期稳定性和所谓的代际公平，更为重要的是为避免公共债务惹火烧身、引发经济危机做长远打算。相比较美国而言，德国式的“债务刹车”表现出高效、务实、严谨的特点。究其原因，一方面与德国经济在欧洲大陆扮演“领头羊”的角色有关，另一方面与该国对放债较为克制的传统密切相关。

2008年美国金融危机的爆发，严重影响了德国的出口。基于扩大内需、拉动经济增长的需要，德国政府加强了债券发行力度。2009年德国公共债务达到1.69万亿欧元，2010年就首次突破了2万亿欧元，而当时德国的GDP还不到2.5万亿欧元。面对不断增长的庞大债务，当时德国政府变得忧心忡忡。按照德国总理默克尔的做法，经济增长和财政整顿必须同时进行。

“债务刹车”的德国设计

2009年7月，“债务刹车”被正式写进德国宪法《德意志联邦共和国基本法》（GG）第115条。其规定如下：自2016年起，不考虑经济周期引起的赤字，德国结构性赤字不能超过其名义GDP的0.35%；并且，各联邦州自2020年开始，不能新增任何债务。这一规定不仅强调减少债务量，还旨在从其根源上减少，甚至消灭赤字。相对于美国的“债务刹车”，德国的这一规定是个很大的进步。从德国执行的具体情况来看，联邦的“债务刹车”已经于2013年提前三年完成。令人担心的是财政比较薄弱的各州，如不莱梅、萨尔、柏林、萨安、石荷州等，如何来实现预算平衡，对此，德国早就确立了一种横向均等化制度，即基于整体主义、国家利益的团结原则，由财力强州直接向弱州转移支付一定的收入。再加上联邦政府的转移支付，各州财力基本上达到全国各州的平均水平，实现了各州财力均衡。因此，弱州预算平衡、消除新债的问题，就迎刃而解了。这赋予了德国政府债务运行和管理的鲜明特色，也是德国社会市场经济强调秩序自由主义的重要体现。

监控“债务刹车”执行的机构是稳定委员会。该委员会由各州的财政部长和联邦的经济与财政部长组成。他们的任务是监督联邦和州财政预算，以及那些为了到2020年实现一体化而获得转移支付的各州。如果在联邦一级或特定的州一级识别出预算风险，稳定委员会和管理部门将同意一项重组计划。各州的义务是，必须每半年一次，向稳定委员会呈交其所采取的新债务报告，并配合委员会做好进一步的协调措施。但稳定委员会的权利仅限于警告，对于违约者，不能给予制裁。因此，在德国，“债务刹车”这一机制作用的发挥，主要依靠公众的压力和各州的自律。从制度设计上，这一点被西方一些质疑者当作“软肋”进行攻击。尽管其为“软肋”，并不妨碍“债务刹车”在德国初有小成。这可能与德国高度服从、严谨务实的行政风格和民众习惯有关。

“债务刹车”的扩展与实质

面对愈演愈烈的欧洲主权债务危机，2011年9月，西班牙在其宪法中正式引入“债务刹车”。在德国的积极推动下，欧元区领导人在2011年12月9日的布鲁塞尔欧盟峰会上发布联合声明，同意在宪法层面上嵌入“债务刹车器”，确定一国年度结构性赤字不得超过该国名义GDP的0.5%。声明还设立自动调整程序、监督程序和制裁机制，自动制裁赤字率超过3%的国家。同时，明确成员国主权债占该国GDP不超过60%的减赤目标，从而为成员国政府财政预算平衡，设置了硬约束。这些规定在2012年3月份签署的《财政契约》上，得到进一步确认，“债务刹车”的整体设计由此走向完善。

整体来讲，“债务刹车”实质上是一种纠错纠偏机制，用来防范过去的不均衡，演化成为未来更大的难以控制的失衡。作为信奉秩序自由主义的国家，德国非常强调财政纪律。但在公共债务发行上也曾多次违约，如2002—2004年间赤字和借债上限超过了名义GDP的3%。这有悖于1992年签署的《稳定与增长公约》。这个公约核心内容是，欧元区国家年度财政赤字、债务总额分别不得超过该国GDP的3%和60%，各成员国应实现中期的财政预算平衡或盈余。具有讽刺意味的是，这一公约最早是由德国提出来的。欧洲主权债务危机的发生，显然进一步强化了德国对过去错误的总结和认识，重塑公债发行约束秩序，恪守财政纪律。这也给那些热衷于发行公共债务的国家敲响了警钟，后来国家且行且审慎。

环球瞭望

发达国家如何监管网络舆情

□陈 慧

如何管理好网络舆情已成为各国政府需认真对待的最为严肃的政务之一。目前，发达国家已经建立起一套比较成熟的网络舆情管理体制机制。

行业自律与市场调节并举

通过行业自律与市场调节，给互联网发展带来较少的限制，实现互联网行业和用户自我约束行为的目的，更有利于网络的自由发展。由于发达国家市场运行机制非常成熟，因此，除对互联网违法需要进行依法惩处外，这些国家更多地主要是通过行业自律和市场调节并举的方式，来对网络舆情进行管理。加拿大政府建立网络舆论信息“自我规制”机制，除对非法信息依法惩处外，对攻击性的负面网络舆论信息则依赖用户与行业的自律来解决，同时辅以自律性道德规范与网络知识教育。美国除违法内容，其他主要是依行业自律与市场调节来进行管理。英国则是由主要的互联网服务提供商和网络观察基金会等联合对互联网进行监管和规范。美国政府也对互联网实行有限监管，更多的监管空间则由行业协会和民间组织来承担，不断推动整个互联网行业实施自律，既确保行业和网名的行为符合国家法律规定和道德要求，也为行业内厂商提供了交流与合作的机会。在日本，完全由ISP运营商、软件开发企业及消费者代表组成自律性民间组织对互联网内容进行监督并实行行业自律，且采取分级管理、市场调节的方式。

专门机构搭建政府与行业的平台

随着互联网的快速发展和网络用户的迅猛增加，许多新的问题应运而生，设立针对网络舆情管理的专门机构，为行业与政府进行有效沟通提供良好平台，既可以确保行业权益不受侵害，又有助于保证网络管制规则的合理性。英国政府主要通过网络观察基金会对互联网内容进行“监督而非监控”的管理。新加坡由来自政府机构、业界、研究机构等各方面代表组成的国家互联网顾问委员会，主要负责及时收集社会各界互联网政策的意见和建议，为政府决策提供参考，并协助制定相关法律法规规章制度等。法国则主要依靠“法国域名注册协会”“互联网监护会”和“互联网用户协会”等网络调控机构，与网络技术开发商、服务商共同协商管理。美国计算机伦理协会制定了“摩西十诫”来规范网民的网络行为，计算机协会提出的“网络伦理八项”要求其成员用伦理道德和职业行为规范来制约自身行为，“在线隐私联盟”致力于为商业行为创造互信的良好环境和推动对个人网络隐私权的保护等。德国也设立有“国际性内容自我规范网络组织”以确保网络内容的安全性，尤其是对于未成年使用者。欧盟的“安全互联网论坛”为包括企业代表、法律强制机构、决策者以及网名代表在内的各界提供了一个广泛交流、相互借鉴、共同商讨以及共谋对策的平台。

技术管控提升网络舆情监管能力

在互联网技术手段控制方面，发达国家普遍采取的做法有几种。一是分级分类过滤。美国麻省理工学院所属的万维网联盟（World Wide Web Consortium，简称W3C）完整定义了网络分级的检索方式，以网页呈现内容中的性、暴力、不雅言论或裸体表现程度等四个维度进行分级；通过制订封堵用户访问的“互联网网址清单”来对不良信息进行过滤和筛选，在消费者进入网站之前，根据收到的提示自行决定是否继续浏览网站，或者让消费者在软件中先行设定允许收集的信息。英国政府也通过内容分类标注技术对网上内容进行分类，并让用户自行决定是否要浏览该内容。二是系统平台保障。英国的网络监视系统对主要通过数以万计的深度包检测探测器对通信供应商的网络进行监测；信息保障系统主要用来跟踪所有网络用户的网络信息和网站访问情况。德国危机信息平台由两个彼此独立的子系统构成。其中，危机预防信息系统集中了互联网上所有可以找到的危机预防措施信息并面向社会公众开放，主要向人们提供在面对各种危机情形时应当如何采取保护措施等信息，并及时与网民互动，内部危机预防系统主要是建立民事保护和灾难防护领域的内部信息网络，来支持非同寻常的危险和损失发生时迅速的信息分析，为决策者在民众保护和灾难救助上提供信息，帮助决策者有效地应对危机，大大减轻决策层的预先评估和资源管理工作。近年来，各国政府普遍更加重视对网络舆情的技术管控。

完善网络法治体系

健全与完善网络舆情管理法治体系建设，是当今虚拟社会应对与处置网络舆情危机的必要保证。第一，出台多项法律法规政策，涵盖互联网管理的各个层面。如美国先后出台了130多项相关的法律法规，是世界上拥有互联网管控法律最多的国家；英国政府也制定了近100项相关的法律法规；德国是世界上最早制定互联网法律规范的国家之一，经过十几年的发展，已形成有章可循、有法可依、有法必依的良好局面。这些国家制定的法律法规政策涵盖了互联网管理的方方面面，为各国政府净化网络空间、减少负面网络舆论提供了有效保障。第二，分类立法，制定明确的行业监管制度，赏罚严明。《新加坡广电局（分类许可证）通知》和《互联网运行准则》明确规定了分类许可证制度，并规定由新加坡广播局（SBA）对网络内容实施管制；美国的《网络免税法》对自律较好的网络商给予两年免征新税的待遇，《国土安全法》特别增加了惩治黑客的条文，《数字千年版权法案》针对“ISP是否应承担责任和在怎样的情况下承担”的问题在技术上作了规定；法国政府新的《未成年人保护法》规定对网络色情判以重罪，且其拥有“世界上最为严厉的”打击的网络非法下载行为的法案；韩国的《电子传播商务法》等也都对网络舆情严格监管和控制做了全面细致的规定。第三，加快立法调整，建立适应新形势发展的网络舆情管理法律机制。近些年来，英国、美国、法国、日本、加拿大等发达国家都明确提出要评估现有法律和法规体系的不足，强调要进一步建立、健全和完善网络舆情管理的问责机制和保护机制等，为有效维护网络环境的健康有序发展提供了重要保证。

在互联网带给人们极大方便的同时，网上的各种色情信息、种族主义信息也给各国政府以及各行各业带来了很大的困扰。在这一背景下，如何很好的对网络进行管理是当今社会管理中所要解决的首要问题。