

# 我国海洋法权的宪法规范构建

杨 华<sup>\*</sup>

**内容提要** 海洋法权涵盖国家海洋主权、海洋防卫权、海洋管理权、海洋资源开发利用权、海洋通道安全利用权等方面的权力（利）和利益。通过对海洋法权属性与宪法规范属性的一致性、宪法的功能及其规范海洋法权的法理逻辑、世界各国海洋法权宪法规范的事实逻辑，以及我国海洋法权宪法规范构建的现实逻辑的分析，可归纳出海洋法权宪法规范的基本逻辑和重点内容。海洋法权宪法规范对实施国家海洋强国战略、维护海洋权益、完善我国海洋法律体系具有重要作用，我国应在《宪法》中确立海洋法权，通过《宪法》序言和具体条款适度建构海洋法权规范，进而为推进国家海洋强国建设提供根本法保障。

**关键词** 海洋法权 宪法规范 海洋法治 海洋强国战略

## 目 次

- 一、问题的提出
- 二、海洋法权的内涵与特征
- 三、海洋法权的宪法规范逻辑
- 四、我国海洋法权宪法规范构建的路径
- 五、结语

<sup>\*</sup> 上海政法学院“上海高校东方学者”特聘教授。本文系2023年度上海市哲学社会科学规划项目一般课题“‘海洋入宪’的实施路径研究”（项目批号：2023BFX008）的阶段性成果。

## 一、问题的提出

海洋法权是国家在其主权范围内及国际公共海域依据国内立法、国际公约或国际惯例所享有的管控、开发、利用海洋的权力（利）和利益。国家在享有海洋法权的同时，相应承担保护海洋和尊重他国海洋权益的义务。<sup>①</sup>其中，国家海洋主权、海洋防卫权、海洋管理权、海洋资源开发利用权、海洋通道安全利用权等方面的权益，既包括国家海洋权力内容，也包括相关海洋权利和利益，逐渐成为各国争夺的核心。为保障国家海洋法权的实现，联合国 193 个会员国中有 135 个国家在其宪法或宪法性文件中规定海洋法权的相关条款，包括美国、加拿大、英国、法国、德国、葡萄牙、西班牙等。通过对联合国 135 个会员国的海洋法权宪法规范条款样本的分析，可看出在宪法中规范海洋法权已成为世界潮流。

习近平总书记指出：“宪法规定的是国家的重大制度和重大事项，在国家和社会生活中具有总括性、原则性、纲领性、方向性。”<sup>②</sup>宪法作为根本大法，“成为历史新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现”<sup>③</sup>。在推进海洋强国战略的过程中，海洋法权宪法规范的缺失与我国日益提升的海洋国际地位不相适应。国家虽出台不少关于海洋战略的政策文件，但它们毕竟无法替代法律规范，尤其是不能替代宪法规范。在推进海洋事业发展、参与全球海洋治理、应对海上风险和挑战的背景下，我国作为海洋大国，在宪法中建构海洋法权规范，为维护海洋法权、实现海洋复兴提供根本法保障，对实施海洋强国战略目标具有纲领性意义，对实现海洋立法的体系化、系统化具有奠基价值。为适应建设海洋强国的客观要求，我国应及时修改宪法，为推动和保障海洋强国战略实施提供根本指导和遵循。

关于我国在宪法中构建海洋法权规范的讨论由来已久。早在 1993 年，就有专家提出在我国宪法中加入“海洋”，以适应国际海洋法的发展并强调我国在海洋上的主权。<sup>④</sup>1999 年，有学者指出，我国作为一个海洋大国，《宪法》中还没有明确述及‘蓝色国土’和海洋其他问题的内容，<sup>⑤</sup>我国 1982 年《宪法》“虽经多次修改，始终没有将海洋（或海域）纳入其中”<sup>⑥</sup>。我国几乎参与了所有与海洋有关的全球性国际公约，但我国宪法既缺少维护海洋法权的专门规范，也未对涉海问题作出明确或原则性规定，<sup>⑦</sup>甚至“连

① 参见杨华：《海洋法权论》，载《中国社会科学》2017 年第 9 期，第 163 页。

② 习近平：《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行 40 周年》，载《人民日报》2022 年 10 月 20 日，第 1 版。

③ 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》，载《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社 2014 年版，第 86 页。

④ 参见毛庆国：《论我国国内法对国际环境法的协调》，载《环境保护》1993 年第 9 期，第 19-21 页。

⑤ 参见周洪钧：《建立和完善有中国特色的海洋法规体系》，载《法学》1999 年第 2 期，第 48 页。

⑥ 参见贾宇：《改革开放 40 年中国海洋法治的发展》，载《边界与海洋研究》2019 年第 4 期，第 32 页。

⑦ 参见张良福：《改革开放 40 年来中国涉海法理维权历程的回顾与展望》，载《国际法研究》2019 年第 3 期，第 27 页。

‘海洋’二字都没有”<sup>⑧</sup>。依据《宪法》第9条规定,“尽管水流和滩涂是海洋的组成部分,但它们绝对不能代表海洋,更不意味着是宪法对‘海洋主权’和‘海洋国土’的明确规定”<sup>⑨</sup>。宪法具有强大的宏观指导意义,《宪法》中缺乏建设海洋强国的条款,是法律规范的明显缺失,<sup>⑩</sup>是我国涉海立法的缺陷之一<sup>⑪</sup>。“中国宪法中没有关于海洋问题的表述,海洋法律体系结构上不完整”<sup>⑫</sup>，“使一些有关的海洋立法缺乏宪法依据”<sup>⑬</sup>。在宪法中规范海洋法权,“对于解决海岛及海洋争端和提升我国海洋执法的正当性非常必要”<sup>⑭</sup>。而且,我国维护海权急需宪法依据,海洋入宪的“时机已经成熟”<sup>⑮</sup>。从宪法实施的角度来讲,“要以宪法的条文为依托,明确宪法的实施对象与宪法实施效果,从而树立宪法的根本法权威,提升宪法作为法律规范对人们行为所具有的实际指引作用”<sup>⑯</sup>。以上讨论表明,支持在我国宪法中加入海洋法权条款的观点越来越多。但令人遗憾的是,我国宪法到目前为止尚未有“海”,遑论海洋法权宪法规范的构建。虽然自党的十八大以来,我国就建设海洋强国作出很多部署,出台很多海洋强国战略方面的政策,但这些部署和政策无法达到宪法规范的效力等级,更无法替代宪法的规范。海洋法权宪法规范的构建已成为当下亟待解决的问题。

## 二、海洋法权的内涵与特征

海洋法权作为国家海洋权力(利)和利益的集合,是影响一国国际地位的重要因素。在实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴重任的背景下,海洋法权的内涵、海洋法权在国际法层面的体现、海洋法权与海洋权益之间的区别及海洋法权的特征等均需进一步厘清。

海洋法权包括但不限于海洋主权、管辖权、控制权等政治类权力,在领海、毗连区、专属经济区、大陆架及公海范围内的资源开发利用权、航行权等经济类权利和利益,海上自卫权、通道安全、贸易安全等安全保障类权利和利益及海洋科学研究等方面的权力(利)

⑧ 前注①,杨华文,第173页。

⑨ 仪喜峰:《论海权的宪法保护——“海洋条款”入宪及海权法律保障机制研究》,载《太平洋学报》2014年第6期,第5页。

⑩ 参见李卫海、马天:《我国海上构筑物信息系统布放审批的法律问题初探》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2020年第1期,第16页。

⑪ 参见杨泽伟:《新时代中国深度参与全球海洋治理体系的变革:理念与路径》,载《法律科学》2019年第6期,第180页。

⑫ 裴婉飞、郑苗壮、刘岩:《论依法治海:法律在实现海洋“善治”中的作用》,载《生态经济》2016年第7期,第203页。

⑬ 王翰灵:《加快制定国家海洋战略和海洋基本法》,载《中国海洋报》2016年6月22日,第2版。

⑭ 潘现伟:《我国海洋战略研究热点解读与启示》,载《中共青岛市委党校青岛行政学院学报》2018年第6期,第26页。

⑮ 吴淞豫、祝捷:《“海洋入宪”模式比较研究》,载《环球法律评论》2010年第4期,第127、132页。

⑯ 莫纪宏:《宪法实施状况的评价方法及其影响》,载《中国法学》2012年第4期,第42页。

和利益。<sup>①⑦</sup>由此可以看出,海洋法权涵盖国家在海洋上依法享有的政治、经济、军事、安全等各方面的权力(利)和利益,<sup>①⑧</sup>是国家依据国际法、国内法在海洋空间所享有的现实的,或将来可能获得的权力(利)和利益。

海洋法权所秉持的国家主权理念是一个国家对其管辖海域所拥有的至高无上的、排他性的政治权力和对外的独立自主权,具体表现为一国处理海洋事务时的对内海洋管辖权、对外独立权、平等权和自卫权。海洋管辖权指国家以立法、行政或司法行为创设、变更或终止涉海事务法律关系的权力。对外独立权指国家享有独立自主、不受外力干涉地处理国内一切海洋事务、自由决定国家的海洋制度、自主制定国家的海洋法律 and 政策的权力(利)。平等权指国家不分大小强弱,一律有权以平等的资格和身份参与国际关系,平等地享受国际海洋权利和承担国际海洋义务。自卫权指国家为防止外来海上侵略和武力攻击进行单独或集体自卫的权利。海洋管辖权、对外独立权、平等权和自卫权都是国家海洋主权的具体表现,是海洋法权的基础,海洋政治、经济、军事、安全等方面的权利是这些权力(利)的延伸。

海洋法权的内涵可分析如下:首先,从海洋法权的表现形式来看,包括政治、经济、军事、安全等方面的权力(利)和利益。如国家海洋领土主权、海洋资源所有权、海洋安全保障等方面的权力(利)和利益。其次,从海洋法权的内容来看,包括海洋主权、管辖权和其他权力(利)。如国家在领海范围内享有的完全主权,在毗连区、专属经济区和大陆架范围内享有的专属管辖权,在公海和国际海底区域享有的人类共同遗产继承权和海底资源勘探开发权等方面的权力(利)和利益,以及依据《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)所享有的公海“六大自由”。最后,从实现海洋法权的方式来看,包括本国固有的海洋管辖权、海洋资源开发利用权和为抵制海洋权益受到损害或损害威胁而实施的防卫权、紧追权、登临权、检查权,以及依法使用武力和惩治加害行为的权利。当然,享有海洋法权与履行海洋义务是统一的,一国享有海洋法权的同时,必须顾及他国权益、履行本国海洋义务,具体如不侵犯他国海洋主权和管辖权、保护海洋生态环境、保障海洋安全等。

海洋法权在国际法层面的体现主要是国家依据国际条约或国际惯例在管辖海域或全球公共海域所享有的海洋权力(利)和利益。如《公约》规定缔约国享有的海洋权利和自由,其创制的国际海底区域的开发制度形成各国共同认可的规则,保障广大发展中国家的海洋权益,进而成为习惯国际法;《国际海事组织公约》(原名《政府间海事协商组织公约》)规定缔约国海上安全保障、海上生态环境保护的方面内容;国际司法机构赋予各国寻求第三方公平解决海洋争议的权利;联合国可授权成员国采取集体行动打击

<sup>①⑦</sup> 参见前注①,杨华文,第168页。

<sup>①⑧</sup> 参见刘惠荣、董跃:《中国海洋权益法律保障视野中的极地问题研究》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2010年第5期,第1-7页。

海上恐怖主义以保障全球或区域性的海洋安全等等。海洋法权在国内法层面的体现主要是有关海洋主权和管辖权、海洋资源的所有权与使用权、海洋安全保障等根本性和纲领性的权力（利）和利益，这些权力（利）和利益与国际法层面需维护的权益一致，应在宪法层面予以规范。

需要指出的是，海洋法权与海洋权利、海洋权益、海权均是不同的概念。首先，海洋法权不同于海洋权利。海洋权利的概念与海洋义务相对应；海洋法权包括海洋权利，而海洋权利不能涵盖海洋法权。例如，海洋安全是海洋法权的内容，但不完全是海洋权利的内容。其次，海洋法权也不同于海洋权益。海洋法权是海洋权力（利）和利益的统一体，而海洋权益主要是指国家所享有的海洋权利及相关利益。海洋法权同样包含海洋权益，但海洋权益无法包含海洋法权。例如海洋国际合作是海洋法权的内容而非海洋权益的内容。最后，海洋法权不同于海权。海洋法权偏重于法律表达，而海权偏重于政治和军事表达。

海洋法权的特征可总结为如下几点：第一，海洋法权的主体是国家。在国际社会里，国家是取得海洋法权的主要主体，国家可依法将部分海洋法权授权给地方政府、其他组织、机构和公民个人行使，也可单独或联合其他国家将海洋法权授权给国际组织行使。第二，海洋法权有层级划分。海洋法权的内容包括国家主权、管辖权和其他权力（利），三者可协调的空间和规范强度不同，国家主权问题不可让步、规范强度最高。第三，海洋法权是一项权力（利）和利益集合。其涉及国家政治、经济、军事、安全等诸多方面的权利，是衡量国家海洋地位的关键要素，海洋权益能够得到充分规范则国家海洋地位强，海洋权益无法得到规范则国家海洋地位弱。第四，海洋法权是一项法律术语。海洋法权是依据国际法和国内法所取得的权力（利）和利益的集合。

### 三、海洋法权的宪法规范逻辑

海洋法权的宪法规范逻辑体现为海洋法权属性与宪法规范属性的一致性、宪法的功能及其规范海洋法权的法理逻辑、世界各国海洋法权宪法规范的事实逻辑及我国海洋法权宪法规范构建的现实逻辑。

#### （一）海洋法权属性与宪法规范属性的一致性

宪法规范具有根本性、纲领性和最高权威性等属性。第一，宪法规范具有根本性。例如我国宪法所规范的一般是党和国家的中心工作、基本原则、重大方针和重要政策，具有根本性和全局性，是全体国民最根本的共识，集中体现党和人民的意志。根本性是宪法规范的内在本质属性，它决定着宪法规范的性质和地位以及宪法规范的诸多特性。<sup>①</sup>第二，宪法规范具有纲领性。为保护国家和人民的利益，党和国家“通过法定程序将其

<sup>①</sup> 参见胡锦涛光：《论宪法规范的基本特点》，载《中国人民大学学报》1996年第2期，第42页。

人民利益观以法律规范的形式确认于纲领性文件、宪法性文件及宪法之中”<sup>②①</sup>。在我国宪法中确认的权利具有纲领性,如社会经济权利,具体包括劳动权、休息权、退休生活保障权、老弱病残获得帮助权等,其体现党和人民的期待;如自由权、人身权、受教育权等宪法权利,还具有普遍的社会适用性。“宪法具有纲领性特征,在涉及人民福祉的问题上,通过宣示性条款、基本权利条款表达了增进人民福祉的具体任务和目标。”<sup>②②</sup>宪法规范的纲领性特征使其在保障党和国家行使执政权方面具有重大意义。第三,宪法规范具有最高权威性。宪法是国家根本大法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位和法律权威。宪法规范具有最高的法律效力等级,宪法所规范的内容具有根本性、全局性、稳定性和长期性。

海洋法权亦具有根本性、纲领性和最高权威性等属性。第一,海洋法权具有根本性。海洋法权包括海洋主权、管辖权和其他权力(利)。如国家在领海范围内享有的完全主权,在毗连区、专属经济区、大陆架范围内享有的专属管辖权及在公海和国际海底区域享有的权力(利)和利益等,其关涉国家和民族生存发展的空间,对国家安全具有保障作用,对国家而言具有根本性。第二,海洋法权具有纲领性。依据国际法和国内法规范,海洋法权内涵丰富,有国家主权和管辖权方面的权利,有国家财产和资源方面的权利,也有海洋安全方面的权利,还有依法使用武力和惩治加害行为的权利。因此,海洋法权可将国家的海洋权力(利)和利益提纲挈领地抽象出来,对维护国家海洋权益起到纲举目张的作用。第三,海洋法权具有最高权威性。海洋法权由国家主权所派生,具体表现为对内的海洋管辖权 and 对外独立权、平等权和自卫权。海洋法权是衡量一个国家主权和领土完整的重要指标,在本国主权范围内及全球公共海域范围内具有最高权威性。海洋法权牵涉海洋主权及海洋防卫、海洋国土资源、海洋通道等方面的利益争夺,这些利益均涉及国家主权问题,具有最高权威性。海洋法权受到有效规范的程度与国家强弱程度呈现一定的正比例关系。此外,海洋法权具有国家固有性。海洋法权包括国家海洋主权、海洋管辖权、海洋安全权、海洋资源财产权及其开采权、海上航行权等权力(利)和利益,涵盖海洋政治、经济、军事、安全等方面的权益,是国家权益的有机组成部分,这些权力(利)和利益为国家所固有,具有不可侵犯性。

因此,海洋法权属性与宪法规范属性具有一致性,海洋法权的价值诉求与宪法规范在国家固有性、根本性、纲领性和最高权威性等方面具有同质性。海洋法权具备宪法规范的基本属性特征,在宪法中规范海洋法权具有法律逻辑和政治逻辑上的正当性。

## (二) 宪法的功能及其规范海洋法权的法理逻辑

坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。海洋治理是国家治理的一部分,依法治海的根本依据应当体现在宪法之中。海洋复兴是民族复

<sup>②①</sup> 李奕霏、李明臻:《中国共产党百年人民利益观演进逻辑及其宪法表达》,载《中央社会主义学院学报》2021年第4期,第15页。

<sup>②②</sup> 秦前红:《宪法至上:全面依法治国的基石》,载《清华法学》2021年第2期,第16页。

兴的重要组成部分,海洋强国战略应当体现在宪法的目标价值之中,宪法中的政策性条款应当包含海洋基本国策,宪法规范应当构建海洋国家认同,宪法具体条款应当包含海洋规范。

### 1. 海洋强国战略应当体现在宪法的目标价值之中

作为根本大法,宪法是一国占主导地位及支配地位的社会价值观的重要体现。“宪法作为现代政治技术具有不可替代的工具价值,而且宪法是一种普适的政治工具。”<sup>②②</sup>“我国宪法是社会主义法治国家的宪法,它的实施必然有别于资本主义国家的宪法。”<sup>②③</sup>当然,宪法的工具价值有很多体现,如宪法通过规范“权力结构与权力体系的关系确立了民主、效率、公正的工具价值”<sup>②④</sup>。宪法的工具价值服务于宪法的目标价值,宪法的目标价值在于保障国家安全、实现国家富强和民族兴旺。在加快推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,我国要实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。<sup>②⑤</sup>《宪法》作为“治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,具有根本性、全局性、稳定性、长期性”<sup>②⑥</sup>,可为实现海洋法权的目标发挥重要价值功能。海洋法权作为建设海洋强国的重要体现及实现中华民族伟大复兴的重要组成部分,其目标价值理应在宪法中予以确立。同时,海洋法权作为反对海洋霸权的有效举措,在宪法中得以规范,能够彰显宪法所反映的未来指向的目标价值与现实调整功能的一致性。<sup>②⑦</sup>

### 2. 宪法中的政策性条款应当包含海洋政策

宪法中的政策性条款是宪法序言和总纲部分的基本内容,“也是中国宪法的一个基本特色,它主要规定国家特定方面工作的基本任务,引领国家法律和政策发展的基本方向”<sup>②⑧</sup>,如改革开放、精神文明、节约资源、人民健康等<sup>②⑨</sup>。“从中国宪法政策性条款的规定来看,其基本上都是为实现国家目标而确立的行为要求和准则,明确实现国家目标所需要采取的手段和措施。”<sup>③⑩</sup>国家政策基于根本大法的确认,明确国家和政府所要实现的目标及应承担的基本责任,从而引领和带动全社会为实现这个目标共同努力。海洋强国战略是国家重大战略,维护海洋法权是国家的现实需求,而我国宪法中没有实施海洋强国战略、规范海洋法权的政策性条款,也没有海洋法治的具体内容,这既不利于海洋国家政策的规范性、确定性和纲领性,也不利于将建设海洋强国作为追求的目标和未来的发展方向。很多国家的宪法都规定了海洋主权、发展、安全等方面的海洋法权条款,使其海洋

②② 陈端洪:《论宪法作为国家的根本法与高级法》,载《中外法学》2008年第4期,第499页。

②③ 王月明:《习近平法治思想与新时代宪法的实施》,载《东方法学》2021年第4期,第31页。

②④ 季金华:《宪法学的问题、范畴、方法和意义》,载《外国法制史研究》2020年第1期,第158页。

②⑤ 参见《深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,协调推进“四个全面”战略布局,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗》,载《人民日报》2016年5月13日,第9版。

②⑥ 李林:《习近平全面依法治国思想的理论逻辑与创新》,载《法学研究》2016年第2期,第11页。

②⑦ 参见韩大元:《论宪法规范与社会现实的冲突》,载《中国法学》2000年第5期,第12页。

②⑧ 殷啸虎:《对我国宪法政策性条款功能与效力的思考》,载《政治与法律》2019年第8期,第17页。

②⑨ 参见《中华人民共和国宪法》的序言和总则部分。

③⑩ 前注②⑧,殷啸虎文,第18页。

国家政策得到宪法的确认和指引,对其海洋事业的发展和海洋维权具有重要引领和保障作用。总之,在《宪法》中规范和确认海洋法权,对明确我国国家、政府和社会建设海洋的特定责任、实现海洋强国的特定任务具有重大指导意义。

### 3. 宪法规范应当构建海洋国家认同

在现代国家治理中,构建国家认同是一项重要任务,国家认同“决定着国家的合法性基础,进而决定着国家的稳定与繁荣”<sup>③①</sup>。国家认同的构建过程是通过一系列制度、规则来协调、整合各种利益和观念的过程,其最高体现就是以宪法为载体的规则呈现。中国革命史、中国共产党奋斗史及国家发展史都在我国宪法中得到确认,大大提升了全国人民的国家认同感。中华民族对海洋有着深刻的历史记忆和民族情感,时至今日,中华民族依然遭受海洋霸权的侵扰,海洋法权无疑是一项重要的国家认同事项。我国高度重视海洋事业发展和海洋权益维护,在指导思想经历了从“向海图存”防御性海洋战略到“开放性”经略海洋思想,再从“实施海洋开发”战略主张到发展建设“和谐海洋”的延伸,如今以习近平同志为核心的党中央又提出“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”的战略。<sup>③②</sup>当前,党中央对海洋强国的内涵进行更深刻的诠释,提出包括推动海洋经济向质量效益型转变、海洋开发方式向循环利用型转变、海洋科技向创新引领型转变、海洋维权向统筹兼顾型转变等海洋战略布局。基于宪法根本大法的内在属性,其对构建海洋国家认同的独特作用是其他制度安排无法比拟的。在宪法中规范海洋法权,无疑是形成海洋国家认同的最佳途径。

### 4. 宪法具体条款应当包含海洋规范

各国宪法均对国家主权、国家安全、国家自然资源和生态环境保护及对外合作等重要内容作出不同程度的规定。海洋作为国家领土的重要组成、国家安全的重要方面、国家资源的重要来源及对外交往的重要纽带,是宪法规范不能忽视的重要内容。海洋法权指国家有权在其管辖海域或全球公共海域范围内,依据国际和国内法规范,行使国家海洋主权、管辖权及其他权力(利),其为政治、经济、军事、安全等方面的权力(利)和利益集合,包括现实的,或将来可能获得的权力(利)和利益。海洋法权的表现形式多种多样,内容丰富多彩,实现手段种类繁多,实施范围涉及全球海域,法律依据包括国内国外法规范,这些重要内容都可在宪法规范中落实。

### (三) 各国海洋法权宪法规范的事实逻辑

根据联合国统计数据,目前世界上有 195 个主权国家,<sup>③③</sup> 联合国会员国有 193 个,<sup>③④</sup>

③① 林尚立:《现代国家认同建构的政治逻辑》,载《中国社会科学》2013 年第 8 期,第 22 页。

③② 参见习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》(2017 年 10 月 18 日),载《习近平著作选读》(第 2 卷),人民出版社 2023 年版,第 27 页。

③③ See World Population Review, *How Many Countries are There 2021*, at <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/how-many-countries-are-there> (Last visited on Aug. 16, 2023).

③④ See United Nations, *Member States*, at <https://www.un.org/en/about-us/member-states> (Last visited on Aug. 17, 2023).

这些会员国绝大多数均已制定宪法。这些国家包括150个邻海国、43个内陆国;从各大洲国家分布来看,有非洲国家54个、亚洲国家47个、欧洲国家43个、美洲国家35个、大洋洲国家14个。经统计,全球有135个国家的宪法通过序言、具体条款、附则或附表等形式构建海洋法权规范,数量约占全体联合国会员国总数的70%;有58个国家未在其宪法中规定海洋法权的相关内容,数量约占全体联合国会员国总数的30%。通过对135个在宪法中规范海洋法权的国家的宪法进行文本分析,可得出各国海洋法权宪法规范的事实逻辑如下:

第一,海洋法权宪法规范受“海洋思维”或“大陆思维”的影响较大。从各大洲制定海洋法权宪法规范的国家数量占该洲国家总数的比例来看,注重“海洋思维”的国家普遍重视海洋法权宪法规范。如美洲国家普遍“海洋思维”强,100%的国家在宪法中规定海洋法权的相关条款;大洋洲国家都处于沿海地带,海洋意识强,93%的国家在宪法中规定海洋法权的相关内容。而非洲大陆、欧亚大陆国家的“大陆思维”导致其对海洋的重视程度不够,在宪法中规定海洋法权相关内容的国家占比相对较低,其中非洲占比69%、欧洲占比56%、亚洲占比55%。

第二,邻海国家海洋法权宪法规范构建的比例较高。在135个构建海洋法权宪法规范的国家中,邻海国有121个,占联合国150个邻海国家的比例为80.7%;而在43个内陆国家中,只有13个国家在宪法中规定海洋法权的相关内容,占比为30.2%。也就是说,超过八成的邻海国在宪法中规定海洋法权的条款,而近七成的内陆国没有海洋法权宪法规范条款。这表明邻海国普遍重视用宪法规范其海洋事务。

第三,海洋强国基本都在其宪法中规定海洋法权的相关内容。美国、加拿大、俄罗斯、德国、法国、西班牙、葡萄牙、澳大利亚等海洋强国均在宪法中规定海洋法权的内容,这具有较强的代表意义,表明这些国家的宪法对海洋法权的重视。相应地,在宪法中规范海洋法权问题对这些国家的海洋建设和发展亦起到指引和促进作用。

第四,内陆国家也逐渐重视海洋法权宪法规范。内陆国家虽不邻海,但根据《公约》有出入海洋的权利。《公约》第69条规定内陆国有权在公平的基础上参与开发同一分区域或区域的沿海国专属经济区生物资源的适当剩余部分;《公约》第125条规定内陆国基于为行使与公海自由和人类共同继承财产有关权利的目的,有权出入海洋。行使前述权利应由内陆国和有关过境国通过双边、多边或区域协定进行协商。在现有43个属于联合国会员国的内陆国家中,有13个内陆国构建海洋法权宪法规范,包括非洲、亚洲、欧洲和美洲的部分内陆国。这种现象表明内陆国家争取海洋法权的积极性日益增长。

通过上述国家的宪法可以看出,这些国家的宪法规定反映了该国的海洋国情。一个国家的法律应和国家的自然状态有关,和气候的寒、热、温有关,和土地的质量、形势和面积有关,和人民的生活方式有关,和宗教、财富、人口、风俗、习惯等有关,也应和立法者的目的及已建立的基础性事物秩序有关。海洋国情是一国国情的重要组成,宪法作为具有最高效力的法律,其内容应该反映该国的海洋国情,海洋法权相关条款的宪法规范正是

该国海洋国情根本体现。这也是 135 个国家在其宪法中规定海洋法权相关条款的重要原因之一。

需要指出的是,联合国会员国中 58 个未在宪法中规定海洋法权条款的国家,具有如下特征:其一,这些国家绝大部分为欠发达国家,其中南半球国家数量较多,北半球国家数量较少。除瑞士、丹麦、卢森堡等国家外,其余国家基本为欠发达国家,甚至是最不发达国家。其二,这些国家基本分布在欧亚大陆和非洲大陆。由于总体受到“大陆思维”的影响,亚洲、欧洲、非洲三个大洲中没有海洋法权宪法规范的国家较多,数量分别为 21 个、19 个和 17 个。这两个特征在一定程度上揭示宪法对海洋法权的重视程度与海洋强弱之间的正向联系。

如前所述,海洋法权的内容较为丰富,包括政治、经济、军事及安全等方面的内容。其中政治性的海洋法权主要体现为国家海洋主权、管辖权等内容,经济性的海洋法权主要体现为海洋资源开发利用、海洋财产归属、海洋开发利用过程中的海洋生态环境保护等内容,军事性的海洋法权主要体现为海军力量投放及其有效控制范围规定等内容,安全性的海洋法权主要体现为海军建设及司法保障等内容。经样本分析,海洋法权宪法规范构建的重点条款主要集中在国家海洋主权、海洋资源所有权、海洋开发与生态环境保护、海洋安全保障等方面。

### 1. 海洋主权条款

海洋主权是海洋法权基础性、核心性的内容,也是规范海洋法权的逻辑起点。通过宪法规范将海洋区域、空间纳入国家领土或国家主权管辖范围的国家有 66 个。如《俄罗斯宪法》第 67 条规定俄罗斯联邦主权范围包括其领土、内水和领海及其上空,……对俄罗斯联邦的大陆架和专属经济区拥有主权并行使管辖权;《韩国宪法》第 3 条规定大韩民国领土由朝鲜半岛及其邻近岛屿组成;《越南宪法》第 1 条规定越南领土完整包括陆地、沿海岛屿、领海和领空。

### 2. 海洋资源所有权条款

海洋资源的开发利用及其归属是海洋法权中的经济性权利,包含国家对海洋的管理权力内容。在宪法规范中将海洋规定为国家财产、公共财产或资源的国家有 49 个。如英国的宪法规范确定其前滨或海床或底土的自然资源属于女王;《印度宪法》第 197 条规定印度领水、大陆架或专属经济区内所有位于海洋之下的土地、矿产和其他有价物品均归联盟所有;《越南宪法》第 53 条规定国家投资管理的海陆空财富、其他自然资源和财产属于公共财产,由国家代表的全民所有、统一管理。

### 3. 海洋开发与生态环境保护条款

海洋开发与生态环境保护既是经济性的海洋法权,也是安全性的海洋法权,构建海洋开发与生态环境保护宪法规范的国家有 49 个。如《德国基本法》第 91a 条规定,联邦政府可在必要情况下参与海岸保护;《韩国宪法》第 120 条规定重要地下资源、海洋资源、水力等开采、开发、利用许可证,可依法限期发放;《菲律宾宪法》第 13 条规定国家应

保护当地社区渔民优先利用内陆和近海公共海洋和渔业资源的权利,国家还应保护、开发和保存此类资源。

#### 4. 海洋安全保障条款

海洋安全既是国家行使自卫权的根本出发点,也是海洋法权秩序得以维系的重要保障,许多国家的宪法中均有海洋安全规范。相当一部分国家为维护海洋安全,在宪法中专门规定海军条款,把海军视为海洋和平与安全的根本保障。这些国家包括美国、加拿大、墨西哥、澳大利亚等65个国家。《美国宪法》第1条第8款规定美国国会建立和维持海军,制定海军管理规则;《墨西哥宪法》有6个条文11次涉及海军相关规定;有些国家的宪法只有关于海军军种的条款,如挪威、博兹瓦纳、津巴布韦、圣卢西亚、所罗门群岛等。

上述海洋法权宪法规范构建的重点内容,对我国的海洋法权宪法规范构建具有借鉴意义。首先,我国与周边国家存在海洋主权争议,包括中日东海大陆架划界争议、南海专属经济区划界争议及中国与越南、菲律宾、马来西亚等国之间的岛礁归属纠纷等。上述情况亟需通过国家最具权威性的法律坚定我国捍卫海洋主权的立场。其次,我国在建设海洋强国的过程中,十分重视海洋生态环境保护,我国海洋开发利用与保护并重的理念应在宪法之中贯彻。最后,我国面临复杂的海洋安全国际局势,通过宪法确定我国建设强大人民海军的声明对维护国家海洋安全意义重大。

此外,还有一些国家的宪法对海洋法权有特殊需求,规定一些突出自己历史性权利<sup>③⑤</sup>、明确海洋边界线<sup>③⑥</sup>、明确岛屿主权<sup>③⑦</sup>、主张极地利益<sup>③⑧</sup>等体现特殊国情的条款,为其他国家制定体现自身特点的海洋法权宪法规范提供有益借鉴。实际上,这些海洋法权宪法规范的特殊条款所确定的问题,值得我国关注。在这些问题上我国也进行了长期的斗争。

③⑤ 历史性权利是国际海洋法研究领域的热点和难点问题,对这一问题的规定涉及国家的根本权利和核心利益,如历史性水域、历史性渔业权等。不少国家在宪法中对此予以明确,如《西班牙宪法》附款规定宪法通过传统海图确定保护和尊重领土的历史性权利范围;《塞舌尔群岛宪法》附表1第1部分规定塞舌尔的领海和历史水域及这些水域下的海床和底土是该国领土的组成部分;《斯里兰卡宪法》第170条规定领海包括历史性水域;《委内瑞拉宪法》第11条规定国家主权范围包括历史性海域;《萨尔瓦多宪法》第84条规定领海包括丰塞卡湾这一历史悠久性海湾。

③⑥ 海洋边界线关乎一国海洋法权的行使范围。国与国之间的海洋分界线具有国际和国内法上的意义。明确海洋边界线可为沿线国家的海洋纠纷解决和海洋安全稳定提供基础。《乌干达宪法》通过附表的方式明确海洋边界线并详细规定海岸线的起算位置;《伯利兹宪法》第1条规定伯利兹与危地马拉和墨西哥的海洋边界线;《圣文森特和格林纳丁斯宪法》序言规定该国清晰的海洋边界线;《哥斯达黎加宪法》第5条明确其海洋边界线。

③⑦ 岛屿主权是国家主权的范围构成,也是海洋法权核心内容的重要组成部分。《委内瑞拉宪法》第11条明确各岛屿空间及具体名称;《塞舌尔宪法》附表1明确对304个岛屿的主权;《基里巴斯宪法》附表2界定其领土范围包括各岛屿及所有依赖它们的33个小岛、岩石和珊瑚礁;《伯利兹宪法》第1条规定伯利兹领海外部界限的法律依据是诸岛屿和岛礁。

③⑧ 南极大多为冰封下的海洋,有些国家为主张在南极的权利,在宪法中规定保护自身海洋法权的南极条款。如《法国宪法》第72条规定法属南部、南极领地……的立法制度和特别组织由法国法令确定;《厄瓜多尔宪法》第4条规定厄瓜多尔对地球同步轨道、海洋空间和南极有关的部分行使权利。

总之,通过对各国宪法文本的分析可以看出,各国在宪法中规范海洋法权的实践经验十分丰富。不管是沿海国还是内陆国,在通过宪法规范海洋法权的道路上都积累了丰硕经验,为尚未在宪法中规范海洋法权的国家提供诸多参考“样板”。我国也理应在宪法中规范并充分保障海洋法权,为海洋强国建设提供根本法支撑。

#### (四) 我国海洋法权宪法规范构建的现实逻辑

依法治国的根本是依宪治国,而依宪治国就是树立宪法规范的至上性。当人们把宪法规范的至上性作为遵循的最高价值时,宪法就成为人们必须遵循的客观规则,宪法至上性也成为社会公认的客观规则。<sup>③⑨</sup> 准确把握依宪治国、依宪执政是我国全面依法治国的首要任务,在宪法中规范海洋法权是我国实施国家海洋强国战略、维护国家海洋权益、完善国家海洋法律体系的迫切需要。

第一,海洋法权宪法规范的构建是实施国家海洋强国战略的现实需要。过去,海洋实力是我国的“短板”。当前,海洋强国战略成为推动我国海洋强国建设的“踏板”、民族复兴的“跳板”,但海洋强国战略实施缺乏宪法的支持和保障,这不利于海洋强国战略目标的推进,无法为解决纷繁复杂的海洋利益纠纷提供具有最高权威的根本法支撑。

实现海洋治理现代化必须依靠海洋法治。我国现有涉海法律 21 件、行政法规 30 多件、部门规章 80 多件及地方性规范数百件。然而,随着海洋强国战略目标的确立和涉海活动范围的扩大,我国开展海洋事务和维护海洋法权面临的挑战不断增多,对涉海法律需求也在不断提升。特别是近年来世界海洋形势与我国周边海洋情势发生重大变化,我国现行涉海立法已无法满足现实需要,深海、极地事务的相关立法仍处于起步阶段,<sup>④⑩</sup> 发生岛礁主权、专属经济区和大陆架争议时,也时常面临法律依据权威性不高、体系性不足的被动局面。我国作为首批签署《公约》的缔约国,要在新形势下更好地依据《公约》享有海洋法权、推进海洋治理现代化进程,就有必要通过国内具有最高法律效力的立法对其予以转化确认。

第二,海洋法权宪法规范的构建是维护国家海洋权益的迫切需要。美国、英国、加拿大、德国、法国、澳大利亚等发达海洋强国均在宪法或宪法性文件中规定海洋法权相关条款,为其国家海洋治理提供宪法依据。俄罗斯、韩国、印度、越南、菲律宾、马来西亚等国家也在宪法中规定海洋法权条款。从国际实践看,一国在宪法中规范海洋法权,通常与规范国家海洋法权的现实需求、民众的海洋意识及当时的国际海洋形势等因素紧密相关。20 世纪中晚期既是国际海洋纠纷发生的高峰期,也是各国在宪法中制定海洋法权条款的相对集中期。特别是《公约》的签署,对各国通过其宪法构建海洋法权起到积极推动作用,并为各国宪法涉海规范的设计提供重要参照。

<sup>③⑨</sup> 参见韩大元:《论宪法规范的至上性》,载《法学评论》1999 年第 4 期,第 29 页。

<sup>④⑩</sup> 参见杨华:《中国参与极地全球治理的法治构建》,载《中国法学》2020 年第 6 期,第 205-224 页。

海洋安全和权益已成为影响国家全局的核心问题,涵盖海洋政治、经济、科技、环境、信息等领域的综合性、统领性和基础性的安全及权益问题。这些问题的重要性在国家根本大法予以体现,具有现实性和紧迫性。通过《宪法》对海洋法权作出具有最高法律效力的明确规范,无疑能为我国开展海洋事务、规范海洋法权提供宪法依据和根本法支撑,能够提升我国海洋执法的正当性和合法性,有利于宣示“海洋主权”,更好地维护我国领土主权和海洋法权。

第三,海洋法权宪法规范的构建是完善海洋法律体系的必要前提。宪法是国家根本大法,是国家法律法规制定的根本依据和规范效力根源。从系统法治的综合向度来看,提高立法质量和立法效率,就要不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。<sup>④①</sup>国家所有的法律必须依照宪法并不得与宪法相抵触。我国要实现海洋治理现代化,就应构建完善的海洋法律体系,包括但不限于:(1)构建近海、远海、深海海洋法权的多层次立法;(2)构建海空、海体、海下的多维空间立法体系;(3)构建资源开发利用、海洋污染防治及海洋纠纷解决的多维度立法;(4)构建海洋资源开发利用及污染防治过程中的纠纷处理机制。显然,海洋法律体系的构建应以宪法为根本基础和依据,需要宪法的总领和统摄。因此,为维护海洋法律体系的统一性、整体性和权威性,在宪法中规范海洋法权势在必行。

随着我国海运能力、造船能力、海员数量跃居世界第一,海洋大国的地位日渐稳固,需要完善的海洋立法保障国家海洋利益,统筹国内国际海洋局势。我国《宪法》无“海”,导致我国海洋立法缺乏“根据宪法,制定本法”的上位法依据。“将依宪立法原则确立为立法工作基本原则具有法理上的必要性和制度上的可行性。”<sup>④②</sup>在普通法律中写入“根据宪法,制定本法”,“并非仅是立法者依宪立法的事实性陈述,亦包含立法者‘应根据宪法立法’的规范判断,是权力法定原则的另一种表达”,这种法定原则“内含两层规范结构,即立法权源法定和法源法定”。<sup>④③</sup>因此,在宪法中规范海洋法权可为涉海法律的制定提供法源依据,构建起以《宪法》为统领的新时代海洋法律体系。其中,具有基础性地位的《海洋法》已酝酿十余载并被纳入全国人大常委会2017年立法工作计划,但该部立法进展十分缓慢,目前仍处于第十四届全国人大常委会第二类立法规划地位。缺少《宪法》依据可能是其迟迟未出台的重要原因之一。鉴于此,我国在《宪法》中加快构建海洋法权规范已迫在眉睫。

④① 参见李林:《新时代中国法治理论创新发展的六个向度》,载《法学研究》2019年第4期,第18页。

④② 莫纪宏:《依宪立法原则与合宪性审查》,载《中国社会科学》2020年第11期,第89页。

④③ 叶海波:《“根据宪法,制定本法”的规范内涵》,载《法学家》2013年第5期,第21-22页。

## 四、我国海洋法权宪法规范构建的路径

“法与时转则治,法与世宜则有功。”<sup>④④</sup>习近平总书记强调:“我们坚持依宪治国,与时俱进修改宪法。”<sup>④⑤</sup>在实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴重任的背景下,我国海洋法权应在宪法中得到确认,且这种需求已到十分迫切的程度。我国应吸收世界各国海洋法权宪法规范的有益成果,确立我国海洋法权的宪法地位,及时修改宪法相关条款,构建海洋法权宪法规范。

### (一) 在宪法序言中确立海洋法权

宪法序言有特殊价值及自身特征。宪法序言是具有高度理论性和纲领性的国家宣言书和总纲领,是宪法正文的统领性规范,对宪法正文的实施具有指导意义。作为人民制宪权行使最集中的凝练,宪法序言体现人民的最高意志和核心利益。我国宪法序言体现出以历史叙事、国情归纳、国家任务及基本国策为主线的价值构造,带有针对性和政治性色彩。<sup>④⑥</sup>根据我国宪法序言的特殊功能,结合我国对于海洋强国战略的高度重视,应将海洋法权的重要内容纳入我国宪法序言之中。

在宪法序言中规范海洋法权的作用如下:一是强调海洋法权的重要性。宪法序言能够开宗明义地强调海洋的重要价值和意义,弘扬一国对海洋的民族情感。埃及、马绍尔、克罗地亚等国的宪法序言即是如此。二是宣示性地表达海洋是国家领土的重要组成部分进而规范国家的海洋主权范围。序言中的宣示有引导性、纲领性,对维护国家海洋领土主权和海洋管辖权具有不可替代的重要价值。法国、阿尔及利亚、巴布亚新几内亚、所罗门群岛等国的宪法序言即是如此。三是为海洋和平、海洋安全、海洋合作定基调。在人类命运共同体思想的指引下,构建海洋和平、安全、合作的发展环境,成为推动构建人类海洋命运共同体的根本路径。巴林、柬埔寨、斐济等国的宪法序言都倡导和平用海、相互尊重各自海洋文化传统。

我国人民为争取民族解放和国家独立,进行了英勇的海上斗争。当前,我们要着眼于中国特色社会主义事业发展全局,统筹国内国际两个大局,坚持陆海统筹,坚持走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的发展道路,通过和平、发展、合作、共赢方式,扎实推进海洋强国建设。<sup>④⑦</sup>因此,我国应在《宪法》序言中总结国家海洋发展历史、阐释国家海洋基本国情、描绘海洋合作前景,树立我国捍卫海洋法权的决心和信心。

<sup>④④</sup> 《韩非子·心度》。

<sup>④⑤</sup> 习近平:《坚持以全面依法治国新理念新思想新战略为指导,坚定不移走中国特色社会主义法治道路》,载《习近平谈治国理政》(第3卷),外文出版社2020年版,第283页。

<sup>④⑥</sup> 参见宁凯惠:《论宪法序言的价值构造》,华南理工大学2019年博士学位论文,“摘要”第1-2页。

<sup>④⑦</sup> 参见习近平:《进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就——在中共中央政治局第八次集体学习时的讲话》,载《人民日报》2013年8月1日,第1版。

例如,我国《宪法》序言可写入国家海洋主权及管辖权规范,写明“中华人民共和国的领土和主权范围包括领陆、领海、领空,享有在毗连区、专属经济区、大陆架上及相关海域的主权和管辖权”。之所以在我国《宪法》序言中规范海洋法权,是因为国家主权是制定宪法的根本,宪法制度构建以国家主权为基础,而海洋主权是国家主权的重要组成部分。从各国海洋法权宪法规范来看,有66个国家的宪法从国家领土、国家主权的高度明确国家对各海域及其资源享有主权和管辖权,还有一些国家通过宪法规范构建其海洋历史性权利。同时,根据对135个国家宪法文本的统计,在宪法第1条即规范海洋法权的国家有15个;在宪法正文前3条规范海洋法权的国家有31个;在宪法正文前10条规范海洋法权的国家有60个。根据我国宪法现有的国体、政体、国家制度等规范框架,我国《宪法》正文修改的空间相对有限,而宪法序言在我国《宪法》中占据非常重要的地位,在序言中规范海洋法权的内容亦能体现海洋法权的重要性。

## (二) 在宪法条文中规范海洋法权

我国也曾曾在宪法中规定海洋法权条款,我国海洋维权执法实践也为在宪法中规范海洋法权提供坚实基础。早在1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》第22条和第34条就有关于海洋安全保障、渔业资源利用的内容,如“建设海军”“保护沿海渔场”等;但1954年《宪法》正式出台时,涉海规范被取消;1975年《宪法》同样无涉海条款;1978年《宪法》第6条再次出现海洋资源所有权条款,即“……其他海陆资源,都属于全民所有”。紧接着1982年《宪法》又取消涉海条款。直到2018年宪法进行第五次修改,海洋问题始终未被重新纳入宪法规范中。进入21世纪以来,中国海洋经济迅速发展,海洋经济发展成果和海洋制度迫切需要法律予以巩固和确认。中国先后通过宪法修正案将私营经济、政党制度、市场经济制度等内容写入宪法,推动海洋发展的制度成果同样需要宪法予以保障。“宪法作为上层建筑,一定要适应经济基础的变化而变化。”因此,宪法要不断适应海洋经济和社会发展需要,适时作出调整,为推动海洋经济高质量发展提供根本保障。随着海洋强国战略、“一带一路”倡议的提出,我国海洋事业发展方兴未艾,全民海洋意识日益增强,海洋法权亟需法治保障。通过前述135个国家的实践可看出,海洋法权宪法规范的构建已是世界潮流。从我国海洋执法实践来看,我国在长期的海洋斗争中,已积累大量海洋维权经验。近年来,为应对在黄海、东海区域与韩国、日本等国有关海洋划界、主权和资源开发的争议问题,我国涉海部门按照“显示存在、体现管辖”的原则,对相关海域开展长期性海洋维权执法。由于部分国家在南海岛礁争端、油气资源和渔业资源开发等问题上态度强硬、行为越界,我国一方面通过互换划界批准书的方式与部分南海国家建立海洋边界,一方面由海警部门积极开展定期维权巡航执法工作,以实际行动加强维护国家主权和海洋权益。这些执法实践,为我们找准在宪法中规范海洋法权的目标、方向、路径和内容奠定坚实基础。我国在宪法条文中规范海洋法权,宜增加如下内容:

第一,加入国家海洋财产或海洋资源所有权条款。世界上有35个国家在宪法中明确海洋财产、海洋资源的国家所有权,我国《宪法》第6条也规定“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制”。鉴于海洋资源和财产的属性,我国宪法应规定海洋财产、海洋资源的国家所有权。对此,可根据《宪法》现有的框架和条款,对其中的三条予以修改。具体如下:

一是在《宪法》第9条关于国家自然资源的条文里加入“海洋”,变成“矿产、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海洋等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”。在《宪法》中明确自然资源国家所有的归属性质和客体范围,可避免自然资源国家所有范围的判断标准不明的问题,减少“等”字解释的不确定性,为国家在管辖海域行使海洋权力(利)和全民行使海洋法权提供明确的宪法依据。虽然有专家认为“等”字可解释为包含海洋,但至今为止,《宪法》并没有作出此种解释。而且,宪法解释具有以下特点:(1)宪法解释不能超出《宪法》文本框架和条款文意;(2)基于《宪法》对海洋事务所作的解释无法涵盖我国在国家管辖范围外海域及国际海底区域所从事的海洋活动;(3)解释宪法只适用于具体问题,无法形成支撑海洋战略的系统性、整体性制度设计。而且,制定宪法解释不一定比宪法修改容易。宪法解释和宪法修改是两种性质完全不同的制度,一些“应当通过宪法修改来解决的规范指引问题,就不能运用宪法解释的方式来简单化地处理”<sup>⑧</sup>。在我国实施海洋强国战略的进程中,确立海洋法权宪法规范条款,明确海洋法权在宪法中的地位,是推进海洋治理体系和治理能力现代化不可替代的路径。

二是在《宪法》第10条关于土地使用的条文里加入一款,即以“以海域资源为基础而形成的土地归国家所有”。该款规范涉及填海造地过程中海域权属与土地权属之间的自然衔接和转换,其目的是防止无序、无度、非法的填海造地行为,防止将海域变成土地后谋取私利。因此,该款可为已颁布的《海域使用管理法》第32条的实施及整部法律的修改、完善提供合宪依据。

三是在《宪法》第26条关于保护生态环境和保护林木的条文里加入一款,以“国家组织和鼓励海洋可持续利用,保护海洋生态环境”作为该条第3款。这是为协调海洋资源开发利用与生态环境保护之间的关系而作出的规定,可使海洋开发利用更好地融入生态文明和美丽中国的建设之中,通过《宪法》强化对海洋的合理利用和保护,为《海洋环境保护法》《海岛保护法》等法律提供合宪依据。

第二,增加海军安全保障条款。美国、加拿大、英国、澳大利亚等65个国家的宪法或宪法性文件中均有海军的相关规定,说明海军对维护国家海洋安全的重要性得到普遍认同。一般而言,宪法的条款设计与国家使命有关。军队“不仅要抵御外部的军事侵略,还要承担维护海上通道安全、打击恐怖主义、打击海上刑事犯罪、护渔护航等非战争任

<sup>⑧</sup> 莫纪宏:《法律事实理论视角下的实质性宪法解释》,载《法学研究》2021年第6期,第10-11页。

务”<sup>④9</sup>。和平时期,多数国家都“采取军事威慑、显示武力等非战争军事行动来表达安全关切和诉求”<sup>⑤0</sup>。我国军队参与战争或非战争行为的法律依据尚无宪法支撑。例如,我国军队目前参与非战争行为仅限于抢险救灾、维护社会治安和支援地方建设三个方面,这使我国在应对海上通道安全挑战、打击海盗和海上恐怖主义犯罪、实施海上重大灾害救助等方面存在法律依据上的不足。海军具有保护海洋门户安全、应对突发事件等方面的职责,在必要情况下,可依法采取监视、驱逐和日常巡航等方式,对敌方舰机执行海上拦截、军事行动、自我防卫等任务,但这些行为均需相应的法律依据,尤其是宪法依据。因此,我国应在《宪法》的武装力量条款中突出“海军”的重要性。建议将《宪法》第29条第1款修改为:“中华人民共和国的陆军、海军、空军和警察部队等武装力量属于人民。它们的任务是巩固国防,抵抗侵略,保卫祖国,保卫人民的和平劳动,参加国家建设事业,努力为人民服务。”

### (三) 在宪法规范中配置海洋法权条款应适度

关于在宪法中制定多少海洋法权内容,可据国家对海洋战略的重视程度及对海洋的依赖程度而定。一些国家在其宪法中构建丰富的海洋法权内容,如传统海洋强国葡萄牙,其《宪法》中有9个条文涉及海洋法权规范,涵盖海洋主权、管辖权、行政管理权等海洋法权内容;《墨西哥宪法》有11个条文涉及海洋法权规范,包括海洋安全保障、海洋资源、海洋管理等方面;德国、西班牙、澳大利亚等国家的宪法均有4个以上的条文涉及海洋法权规范。在我国南海周边国家的宪法中,《菲律宾宪法》《越南宪法》都有5个条文涉及海洋法权规范。

作为社会主义国家成文宪法的代表,我国《宪法》在修改时加入多少涉海条款以规范海洋法权需要认真思考。海洋法权宪法规范构建的体量平衡要考虑如下因素。

第一,我国《宪法》条文的长度。我国是世界上宪法条文篇幅较多的国家,《宪法》文本共143条、17000多字,仅序言就1900余字,丰富的内容涵盖总纲、公民基本权利和义务、国家机构等。海洋强国事关国家兴旺和民族复兴,海洋强国战略是国家重大战略,海洋法权是实现海洋强国、实施海洋强国战略的重要保障,应在《宪法》中予以充分体现。

第二,条款内容修改的便利程度。宪法修改是国家政治、经济、社会、法律生态中的重大事件,不可随意而为。对宪法内容的增加、变更或减少,属于全国人民代表大会的职权。因此,为能更有效地实现海洋法权在宪法中的规范,宪法条款修改的便利性是一个衡量因素。例如,在《宪法》序言、第9条、第10条、第26条中增加几个字或在某条中加入一款便能实现海洋法权宪法规范构建的目的,这种修改就相对便利。

第三,争议问题的过滤程度。由于宪法规定国体、政体、根本制度、基本国策等重要

<sup>④9</sup> 陈文君:《浅谈和平时期海上军事力量运用的法律保障》,载《国防》2014年第5期,第17页。

<sup>⑤0</sup> 前注<sup>④9</sup>,陈文君文,第17页。

内容,一旦确定下来便有最高法律效力、最高实施效力及最高权威性,所以对于争议性问题不宜在宪法中规定。因此,海洋法权宪法规范的构建,必须过滤那些具有敏感性、争议性的事项。

第四,核心问题的坚定程度。宪法对一国主权、安全与发展等核心利益的规范是坚定的、鲜明的,由于我国面临的国际海洋局势变化多端、周边海洋局势纷繁复杂,我国宪法应坚定维护海洋主权和管辖权、明确海洋财产与资源环境分配、保障海洋安全、开展海洋合作,并将其规范在《宪法》之中,为推进国家海洋强国战略实施、维护海洋法权提供根本法依据和支撑。

此外,我国海洋法权宪法规范的构建,涉及序言和正文多个条款内容的增加,这些修改可一步到位,也可分步实施。

## 五、结 语

海洋法权的地位与“海洋”在一国中的地位密切相关。历史上,葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、美国等国家均十分重视海洋,这些国家在不同时期称霸海洋,演绎了海洋强国的更迭。我国曾因重陆轻海的历史传统让国家饱受海上屈辱。在实现中华民族伟大复兴的关键时期,补强短板、经略海洋的重要性更加凸显,“中国成为海洋强国之日,必将是中华民族伟大复兴之时”<sup>⑤1</sup>。然而,我国传统的重陆轻海的社会心理尚未根本改变,<sup>⑤2</sup>“即便是2012年党的十八大报告提出建设海洋强国战略目标之后,海洋事务在《政府工作报告》中所分配的注意力仍不足1%的比重”<sup>⑤3</sup>。由此可以看出,我国对海洋的关注度较低。我国在宪法中加入海洋法权规范,可从源头上实现海洋地位的真正提升,彰显海洋法律体系的合宪性和权威性。因此,推动在宪法中规范海洋法权,在宪法中体现国家对海洋的重视,可为保障国家领海主权和其他海域的管辖权、实现海洋和平发展提供有力宪法依据,对实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦,具有重大现实意义和深远历史影响。

随着世界多极化趋势明显加快,在海洋领域,必然会发生以海权控制为主转向以法权规制为主的变化,客观上需要海洋法权来规范海洋秩序。<sup>⑤4</sup>两次海牙和平会议共编纂公约16个,其中有9个是涉海公约,这凸显对海洋霸权的限制及海洋法权的重视。《公约》生效后,各国构建海洋法权的步伐越来越坚定,135个国家的宪法规定了涉海问题。各

<sup>⑤1</sup> 傅梦孜、陈旸:《对新时期中国参与全球海洋治理的思考》,载《太平洋学报》2018年第11期,第46-55页。

<sup>⑤2</sup> 参见杨国桢:《海洋丝绸之路与海洋文化研究》,载李庆新主编:《海洋史研究》(第7辑),社会科学文献出版社2015年版,第6页。

<sup>⑤3</sup> 张海柱:《中国政府管理海洋事务的注意力及其变化——基于国务院〈政府工作报告〉(1954—2015)的分析》,载《太平洋学报》2015年第11期,第4-5页。

<sup>⑤4</sup> 参见前注①,杨华文,第165页。

国从根本法的角度规范海洋法权,构筑海洋领土和主权管辖范围、海洋财产或资源所有权归属、海洋生态环境保护及海洋安全保障等主张的根本依据。

法治具有固根本、稳预期、利长远的重要作用。宪法规范构建与国家的整体目标和根本任务紧密相关,国家海洋强国战略的推进亦与海洋法权宪法规范紧密相连。完备的海洋法律体系是国家海洋强国体系的重要组成部分,而完备的海洋法律体系需要《宪法》的统领。坚持依宪治国、依宪执政,是全面依法治国的首要任务。依法治海,从根本上来说,是在宪法统领下治理海洋,因此在宪法中加入海洋法权条款应为必然。我国要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,不断提高运用海洋法服务建设海洋强国目标的能力,丰富和强化我国海洋法权主张的法理依据。<sup>⑤</sup>

---

**Abstract:** Maritime rights and interests are a collection of power (rights) and interests, of a sovereign country to exercise national maritime sovereignty, maritime defense, maritime management, maritime resource development and utilization, maritime passage safety and utilization, etc. By analyzing the consistency between the attributes of maritime rights and interests and those of constitutional norms, the functions of the constitution and its legal logic to regulate maritime rights and interests, the factual logic of constitutionalization of maritime rights and interests in various countries around the world, and the practical logic of the constitutionalization of maritime rights and interests in China, conclusions can be made in terms of the basic logic, and key content of the constitutionalization of maritime rights and interests. The constitutionalization of maritime rights and interests plays an important role in implementing the national maritime development strategy, safeguarding maritime rights and interests, and improving China's maritime legal system. China shall establish maritime rights and interests in the *Constitution*, moderately construct norms of maritime rights and interests through the preamble and specific provisions of the *Constitution*, and thus provide fundamental legal guarantees for the construction of a great maritime country.

---

(责任编辑:陈贻健)

---

<sup>⑤</sup> 参见黄惠康:《国际法的发展动态及值得关注的前沿问题》,载《国际法研究》2019年第1期,第3-14页。