

论海上构筑物信息系统的概念及制度构建

张晏瑄¹, 刘鑫怡²

(1. 大连海事大学 法学院, 辽宁 大连 116026;

2. 中国科学技术信息研究所 人工智能发展研究中心, 北京 100038)

摘要:在建设“智慧海洋”的背景下,海上构筑物信息系统是实现海洋强国目标的重要工具。然而,我国对海上构筑物信息系统缺乏明确的概念界定和专门法律规定,各地现有的海上构筑物信息系统存在名称混乱、多头管理、信息缺失等诸多问题。本文从概念分析入手,明晰海上构筑物信息系统在布放、登记、运营管理等方面存在的法律问题并提出解决建议。

关键词:海上构筑物;信息系统;海域使用管理;信息共享

中图分类号:D993.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-0566(2022)05-0001-08

On the Concept of Offshore Installation Information System and Its System Construction

ZHANG Yanqiang¹, LIU Xinyi²

(1. Law School, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China;

2. Artificial Intelligence Development Research Center,

Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038, China)

Abstract: Under the background of building an ‘intelligent ocean’, the offshore installation information system is an important tool to achieve the target of maritime power. However, China does not have a clear legal definition and provisions for offshore installation information system. The existing information systems in various regions encounter issues such as chaos of conception, multi-head management, and information missing. This paper starts with the conceptual analysis of the offshore installation information system, and clarifies the legal issues in the establishment, registration, operation management of the offshore installation information system and proposes solutions.

Key words: offshore installation; data system; administration of sea areas; data sharing

“海上构筑物信息系统”这一概念最早出现在我国国家海洋局(现自然资源部)发布的《2017年海域综合管理工作要点》中^[1]。该文件提出,要建立海上构筑物电子信息系统,提升海域综合管理能力。原国家海洋局十分重视海上构筑物信息系

统的建设,认为该工作是“智慧海洋”工程的重要组成部分,对于促进海洋经济发展、协调用海活动,维护海洋权益和国防安全都具有重要意义^[2]。在2018年发布的《关于海域、无居民海岛有偿使用的意见》中再次强调“建立海上构筑物信息平

收稿日期:2021-11-15 修回日期:2022-04-27

基金项目:国家社科基金重大项目(19VHQ009)。

作者简介:张晏瑄(1976—),男,台湾南投人,大连海事大学法学院教授、黄渤海研究院院长,博士,研究方向为国际法、国际海洋法、国际环境法、可持续发展、海洋政策、渔业政策。

台”。目前,我国海上构筑物信息系统正在部署与完善中,建设内容涵盖海上构筑物信息管理和海上构筑物信息可视化与综合决策支撑^[3]。在国外,同样重视海洋信息化及海上构筑物信息系统的建设,如美国在 2007 年启动综合海洋观测系统计划,欧盟集合各成员国的资源和优势科技力量,爱尔兰、挪威等 13 个国家于 2011 年至 2014 年联合开展“iMarine”计划,研制并建设一套信息化基础设施^[4]。在立法保障方面,日本的《海洋构筑物安全水域设定法》、俄罗斯的《俄罗斯联邦大陆架法》均对海上构筑物的相关事宜做出规定^[5]。然而,我国现有法律并没有针对海上构筑物信息系统定义,仅在 2010 年发布的《深圳市海上构筑物登记暂行办法》第 35 条对“海上构筑物”进行界定。由于缺乏统一的定义,目前的信息系统十分混乱,各地涉海部门各自为政,仅仅构建部分典型的、新兴的海上构筑物信息系统,如海洋牧场观测网^①,而忽视了其他的海上构筑物。已有的信息系统,也存在着信息混乱、信息管理部门繁多、信息共享机制不畅、信息种类不全等诸多问题。这些问题会影响海上构筑物信息系统作用的发挥。因此,本文拟梳理国际法和国内法对海上构筑物信息系统的规定,发现其法律问题并结合国内外经验提出解决方案。

一、海上构筑物信息系统的概念界定

在研究具体法律问题之前,应首先厘清海上构筑物(offshore installation)的概念,明确各项法律问题的起点。海上构筑物也被称为海上设施、海上装置,我国《深圳市海上构筑物登记暂行办法》第 35 条采用概念和不完全列举的方式,规定“海上构筑物是指在本市海域内的固定建筑物和构筑物,包括(一)码头;(二)海上固定平台;(三)海底隧道;(四)桥梁;(五)高架屋;(六)人工渔礁;(七)法律、法规规定的其他海上构筑物”。《船舶

和海上设施检验条例》第 29 条区分了“船舶”和“海上设施”,以移动性和固定性作为两者区分的重要特征。《中华人民共和国海商法》第 172 条对船舶的概念做了明确界定,并在第 173 条排除了以勘探、生产为目的的固定式、浮动式海上平台的适用。从我国各级法律对海上构筑物的定义来看,其指向的均是固定的、非自航式的海上设施或结构。如果设施是可移动的,其位置具有不确定性,与船舶的特征类似,会带来一系列问题,比如海上构筑物的属性难以认定、与船舶的界限模糊导致适用的法律存在交叉、国家的管辖权难以保障,最终影响构筑物作用的发挥。更为重要的是,我国海上构筑物适用登记制度,概念的认定直接影响它的属性。从目前我国出台的不动产登记条例来看,海上构筑物与海域使用权首次登记通常列为一类不动产项目,在此规定之下海上构筑物是不动产,适用不动产登记制度。可移动的设施和结构应排除在海上构筑物的定义之外。我国虽然没有海上构筑物的分类,但可按建设目的分为公益性和经营性海上构筑物。

从国际法角度看,海上构筑物属于《联合国海洋法公约》第 60 条中的“设施和结构”,与人工岛屿的法律地位相同。《联合国海洋法公约》第 1 条^②将海上设施与船舶进行了区分。同样地,《国际油污防备、反应和合作公约》(International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation)在第 2 条 3、4 款明确区分了船舶和海上装置^③。但不同的国际公约对海上各类设施的定义是不同的,《防止船舶污染国际公约》(International Convention for the Prevention of Pollution by Ships)在第 2 条的“定义”中将海上固定平台和浮动平台均认定为船只^④。由此可见,海上构筑物的分类和定义可能随移动状态改变而改变。

① 例如《山东省海洋牧场观测网管理暂行办法》(2018 年 5 月 1 日起执行)。

② 第 1 条:用语和范围 1. 为本公约的目的:(5) (a)“倾倒”是指:(一)从船只、飞机、平台或其他人造海上结构故意处置废物或其他物质的行为。

③ (3)“船舶”系指在海洋环境中营运的任何类型的船舶,包括水翼船、气垫船、潜水器和任何类型的浮动艇筏。(4)“近海装置”系指从事气或石油的勘探、开发或生产活动或油的装卸的任何固定或浮动的近海装置。

④ “Ship” means a vessel of any type whatsoever operating in the marine environment and includes hydrofoil boats, air-cushion vehicles, submersibles, floating craft and fixed or floating platforms.

合理的一种分析是,当海上设施被固定或淹没在海床上时,被归类为受沿海国管辖的物,当它们移动时,以“船只”的状态来定义^[6]。然而,以海上设施的状态为区分属性的标准有一定弊端,如果海上构筑物遭遇撞击或其他事故,而海上构筑物信息系统监测不及时或出现故障,则无法判断海上构筑物当时处于固定或是移动状态,不利于责任的认定。

因此,结合我国立法和国际实践,海上构筑物是属于建造国所有,由建造国修筑或授权修建的,具有经济、政治、军事、科研、维持居民生活或履行国际义务(如海上搜救、保护航行自由)等目的的,固定式的海上设施或装置。在属性上,根据《联合国海洋法公约》第60条第8款,海上构筑物没有领海,也不影响海域划界,它们是人为修筑的,不具有领土的性质。

信息系统是和计算机配套使用的系统,我国《计算机信息系统安全保护条例》将其定义为“由计算机及其相关的和配套的设备、设施(含网络)构成的,按照一定的应用目标和规则对信息进行采集、加工、存储、传输、检索等处理的人机系统”。我国《海域使用管理法》第5条规定“国家建立海域使用管理信息系统,对海域使用状况实施监视、监测”。根据《海域使用管理法》设定的《实施方案》,使用卫星遥感、航空遥感、地面3种方式动态监视监测“在建项目:用海面积、位置、用途等”,监测范围最远只限于“我国内水和领海海域”,目的是“开展海域使用现状评价、海洋功能区划评价、海洋经济预测、海域自然属性动态评价、海洋灾害预警预报等,为国家海域管理提供宏观决策支持”。有学者认为“我国海上构筑物信息系统主要以享有海域使用权的主体为实现其合法用海目的而搭建于海上的各类构筑物为其技术研发平台”^[5]。海上构筑物属于我国海域使用管理的对象之一,海上构筑物信息系统的功能在于采集各类海上构筑物的数据,将其分析、制作并记录于信息系统中,建立全国范围内层层覆盖的信息系统,为海域使用、海洋观测、海情预报、海洋综合决策提供有效工具,因此属于海域使用管理信息系统的分支之一。

综上所述,海上构筑物信息系统是对固定式海上设施或装置的信息进行收集、记录、分析、传输等工作的计算机信息系统,包含与信息处理相关的设备设施。对它的管理应当包括建设目标、系统布局、设施建设以及保障措施等内容。

二、海上构筑物信息系统布放的合规性分析

海上构筑物信息系统作为一个全新的概念,在没有法律明文规定的情况下,能否在我国各类海域中布放观测站,还需要作进一步的分析。以下拟以沿海国各海域管辖区作为分类,从内水、领海和毗连区,专属经济区和大陆架等方面探讨海上构筑物信息系统的布放合规问题。最后,讨论在国家管辖范围外的公海布放海上构筑物信息系统的相关法律问题。

(一)在我国内水和领海、毗连区中布放信息系统

在沿海国的内水和领海海域,沿海国拥有绝对的主权,海上构筑物信息系统由沿海国进行管辖。对任何目的的海上构筑物,沿海国均享有排他性的管辖权,未经国家授权的主体无权布放海上构筑物。国际法规则的约束主要体现在《联合国海洋法公约》第17条,即无害通过制度,海上构筑物的布放不能妨碍所有国家船舶的无害通过,并且沿海国须将其所知之领海内航行危险以适当方式通告周知。海洋相关主管部门在审批时应将既有航道的航行安全影响以及未来该区域的船舶通过时存在阻碍等因素纳入考量。在毗连区,沿海国没有主权,《领海和毗连区公约》(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)也没有明确规定是否允许在毗连区建造海上构筑物。仅有1982年《联合国海洋法公约》第12条规定,“通常用于船舶装卸和下锚的泊船处,即使全部或一部位于领海的外部界限以外,都包括在领海范围之内”。泊船处,即码头,属于海上构筑物中的一类。根据该规定,码头包括在领海范围之内,沿海国享有布放的权利。

(二)在我国的专属经济区和大陆架上布放信息系统

在专属经济区内,根据《联合国海洋法公约》第60条规定,沿海国拥有为第56条所规定的目的

(也就是勘探养护自然资源目的)和其他经济目的而建造设施和结构的权利,因而享有在其专属经济区内的海上构筑物的建造权、审批权、使用权和专属管辖权。针对大陆架上的海上构筑物,《联合国海洋法公约》第 77 条规定沿海国具有专属性勘探与开发自然资源的主权权利。诸如监听交流、具有军事目的等类型的海上构筑物不能在专属经济区和大陆架海域内设置。

《专属经济区与大陆架法》规定,我国对专属经济区和大陆架上的人工设施行使专属管辖权。这为在专属经济区与大陆架布放海上构筑物信息系统提供了法律基础。我国是《联合国海洋法公约》的缔约国,所以具体可建造的海上构筑物种类应参照《联合国海洋法公约》的规定。

(三)在公海布放信息系统

《联合国海洋法公约》第 87 条的公海自由原则包括“建造国际法所容许的人工岛屿和其他设施的自由”,但受第六部分的限制。第六部分即大陆架部分,其限制包括:不能干扰航行,不能对《联合国海洋法公约》中规定的其他国家的其他权利和自由造成侵害。同时,《联合国海洋法公约》第 88 条规定公海只用于和平目的。那么具有军事目的的海上构筑物需单独列出讨论,因为军事活动比其他活动更加敏感,在某些情况下难以区分其是出于和平目的还是非和平目的。和平目的不仅仅指非军事活动,也包含和平的非战争性的军事用途,它与军事活动不是相冲突的概念。由于《联合国海洋法公约》对在公海进行军事活动的规定是不明确的,第 87 条的“航行自由”包含军舰的航行自由,第 95 条规定了公海上军舰的豁免权,因此可推知,公约起草者认可沿海国在公海上进行和平目的的军事活动,包括军舰的自由通行。所以我国可以在公海上建造非战争性的军事目的的海上构筑物。

总之,我国可以在领海、专属经济区、大陆架和公海海域布放海上构筑物信息系统观测站,并依托海上构筑物作为观测点,但布放的种类和范围存在差异。在内水、领海和毗连区(包括码头),我国均有权布放所有种类的海上构筑物,但不应妨碍船舶的无害通过;在专属经济区和大陆架,我

国对海上构筑物具有专属管辖权,布放种类与《联合国海洋法公约》保持一致;在公海,应比照适用大陆架的规定。具有军事目的的海上构筑物作为特殊海上设施,我国仅能建造非战争性类型的。

三、当前海上构筑物信息系统存在的法律问题

海上构筑物信息系统是以海上构筑物为基础设施,因此其存在的法律问题也多与海上构筑物相关。本文拟从信息系统的法律制度、现有登记系统和海上牧场信息网的不足之处、管辖机构和保护机制等方面进行分析。

(一)信息系统缺乏上位法的指引且尚未构建相关制度

国家层面的海洋信息系统及海洋卫星、海洋环境监测都只针对海洋的自然产物和海域的在建项目,没有专门针对海上构筑物。在地方立法上,一些省份或城市在海上构筑物的登记制度、海上牧场、石油钻井平台等方面存在信息系统,如珠海市在 2018 年建成海洋牧场防灾减灾观测预报系统^[7],但存在信息系统种类单一、信息不全等问题。并且地方政府以鼓励为主,尚缺乏具有可操作性的制度措施,如《威海市人民政府关于加快海洋牧场建设推进休闲渔业发展的意见》。由此可见,无论是国家还是地方层面,都缺少对海上构筑物信息的全面关注和采集,因而导致信息不完整。

(二)现有信息系统矛盾重叠

海上构筑物的登记属于我国不动产登记制度在海域使用权下的一个分支,登记信息是海上构筑物信息系统的必需要素。目前,江苏省、福建省、深圳市、天津市等地依照本省或本市的情况制定了不同位阶的相关法律法规,出现了海上构筑物的概念不统一的情况,带来法律适用问题。《深圳市海上构筑物登记暂行办法》用列举式表明海上构筑物的概念,《天津市海域使用管理条例》多处提到“非透水性海上人工构筑物”和“构筑物”,《福建省海域使用管理条例》提到“海上平台、人工渔礁、铺设海底电缆管道、海底隧道等海洋人工构筑物”等。各地按照自己对海上构筑物的理解进行地方立法,在概念上存在争议,导致法律适用难以统一。如《深圳市海上构筑物登记暂行办法》规

定人工鱼礁是海上构筑物需要登记,但是更高级的《广东省人工鱼礁管理规定》并未要求对人工鱼礁进行登记。

同时,现有的信息系统也存在着重叠登记的问题。以海上牧场信息观测网为例,根据《连云港市海洋牧场管理条例》第40条,海上牧场是指在海洋中通过人工鱼礁、增殖放流等生态工程建设,修复或优化海域生态环境、保护和增殖渔业资源,并对生态、生物及渔业生产进行科学管理,使生态效益、经济效益及社会效益得到协调发展的海洋空间。其基础设施主要由人工鱼礁和海上固定平台构成,即海上牧场的基础设施是一系列海上构筑物。因此,海上牧场的信息管理、动态监测,等同海上构筑物,两者的实质相同,那么海上牧场也应申请海上构筑物的登记。但《山东省海洋牧场平台试点管理暂行办法》第3条规定,平台在渔业船舶登记机关申请核定平台名称和办理平台登记手续,将平台视作渔业船舶进行登记和管辖。依据前文的概念分析,在性质上,海上构筑物是不动产,渔业船舶是动产,不能等同视之。究其根本,是海上构筑物的概念不明导致了不动产登记部门和海洋渔业部门的多头管辖、职责重叠甚至矛盾。同时,这也反映出我国的海上构筑物信息共享机制不畅通,存在“信息孤岛”的问题。相关部门各自收集、整理海上构筑物的信息,存在重叠和疏漏,各自独立却不能互联互通。

(三)信息的管理单位不明确

一个完整的海上构筑物信息系统应在审批、建设、运营过程中具有监管权限的主体。然而,目前唯一明确的只有登记主体,即各地的不动产登记部门。在审批方面,只有海域使用的审批部门和规定,没有海上构筑物如何审批许可的规定。各地仅对某些典型海上构筑物明确规定审批部门,如广东省和山东省都由海洋与渔业行政主管部门负责人工鱼礁的审批^①。在动态监测方面,国家海洋行政主管部门统一负责国家海域使用动态监视监测管理系统的建设与运行,各省、各市海域

使用动态监视监测中心挂靠在本级海洋行政主管部门直属的事业单位,各级海域使用监控与指挥平台设立在本级海洋行政主管部门^②。其中包括使用卫星遥感、航空遥感、地面监测手段对我国内水和领海海域的在建项目(其用海面积、位置、用途等)进行监测^③。同时,根据《船舶和海上设施检验条例》第15条,我国的海上设施在建造、海上使用、发生事故等阶段需向船舶检验机构申请检验,检验信息由船级社和船检局收集。可见,海上构筑物信息系统的审批部门有所遗漏,登记、监测和检验部门各自为政,无法统一对海上构筑物信息系统进行管理。

(四)海上构筑物信息系统的保护机制不够完善

海上构筑物信息系统布放完成后,可能被自然灾害或人为故意破坏,如何保护其安全是一大问题。如2014年大批越南船只骚扰我国海洋石油981平台,围绕平台转圈示威,阻碍平台作业,威胁平台安全^[8]。

从国际法角度审视,《联合国海洋法公约》第60条赋予沿海国在海上设施周围设置合理的安全区的权利,并可在该区域中采取适当措施以确保航行以及设施的安全。1989年,国际海事组织通过了《关于安全区和海上设施构筑物周围的航行安全》的决议,在第4条规定“海上设施与结构相关信息的传播”,强调海上构筑物信息传递的重要性,明确了信息的主管单位、传播内容和传播方式。我国作为以上公约的缔约国,可以适用安全区制度。我国还是《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》的缔约国,该议定书针对以海上构筑物为目标的人身和财产犯罪做出了刑法处罚的规定。

然而,上述公约并未做出细致的具体规定,如“合理的安全区域”中的合理标准如何界定;沿海国采取的适当措施具体应包含什么内容;如果沿海国在专属经济区内设立了安全地带,可行使哪

① 《广东省海洋与渔业局开放型人工鱼礁管理规定》第7条,《山东省人工鱼礁管理办法》第5条。

② 《国家海域使用动态监视监测管理系统总体实施方案》第3.1条。

③ 《国家海域使用动态监视监测管理系统总体实施方案》第4.1、4.2、4.3条。

些具体管辖权等等。在规定不明确的情况下,制度的适用也就无从入手,保护海上构筑物信息系统的愿景便无法得到落实。

四、完善海上构筑物信息系统的建议

(一)完善海上构筑物信息系统相关立法

鉴于海上构筑物信息系统的重要意义及其缺乏法律依据的现状,其上位法的完善和信息系统专门法规的完善均需提上日程。第一,应确定海上构筑物的概念,明确区分海上构筑物和船舶,不能仅采取列举式的表述方式。第二,明确海上构筑物的布放区域、在各个区域可建设的种类和违法建设的罚则。第三,参考海域使用权的管理对海上构筑物的审批进行立法。第四,完善登记制度。在统一海上构筑物概念的基础上,坚持海上构筑物与海域使用权权利主体一致的原则,确保登记制度的统一。

此外,可借鉴国外经验制定可行措施。美国《沿海和海洋综合观测系统法》(Integrated Coastal and Ocean Observation System Act of 2009)要求美国国家海洋和大气管理局(NOAA)成立美国综合海洋观测系统咨询委员会,负责向副秘书长和机构间海洋观察委员会提供建议,并规划系统的集成设计、运行、维护、增强和扩展。NOAA 鼓励在海洋数据、产品和服务,沿海管理等方面有专长的人申请委员会的成员资格,其任期为3年。虽然该观测系统不是针对海上构筑物的信息系统,但其组织架构也可以为我国提供思路。海洋科技博大精深,涉及海洋学、生物学、法学、管理学、经济学等多个学科,我国也可考虑建立常态性专家咨询机构,以广泛吸纳专家、相关企事业单位的有益意见,发挥个人和公益组织的力量,拓宽海上构筑物信息系统规则制定的公众参与渠道。

(二)建立信息的分类及共享机制

单个海上构筑物的信息收集量已基本囊括在登记信息系统中,登记的要素包括权利人姓名或者名称,海上构筑物的名称和位置,海上构筑物及其占用海域的面积,海域使用权取得的方式、期限和用途,他项权利,海上构筑物权利的限制等事项。剩余信息量主要是海上构筑物的动态变化,因此在信息的收集上,应依托较为成熟的登记系

统,与海洋信息观测网、海上牧场信息库相衔接,这样一来,海上构筑物的基本信息不必重复记录,动态的变化(如用途改变、弃置、海洋事故等)也能清晰记录。应用海上牧场的经验,“物联网”与互联网系统完全连接融合,构建一个具有良好协同能力和处理能力的有机整体,融合基础数据、时空数据等,提供智慧化的基础设施^[9]。在分类上,信息系统可分为三类数据:经营性、公益性、权属不明的海上构筑物。虽然存在权属争议的海上构筑物不予登记,但其已存在于海域中,仍会对航行安全和海洋环境造成影响。因此,这类海上构筑物应单列一类,记录于信息系统中。

只有建立信息共享机制和国际合作机制解决信息孤岛问题,使海上构筑物相关的各个部门做到信息互联互通,才能发挥好海上构筑物的作用。欧盟在海洋信息标准化和共享机制建设上有着丰富的经验,于1994年建立“欧洲全球海洋观测系统”(EuroGoos),促进欧洲海洋观测基础设施之间的协同作用和技术合作。以其中的“固定平台”工作组为例,该工作组致力于整合海洋中的欧洲固定点观测站,在与美国国家科学基金会“海洋观测站倡议”(Ocean Observatories Initiative)、澳大利亚综合海洋观测系统(Integrated Marine Observing System)保持一致标准的基础上,收集数据信息,建设欧洲的固定平台网络。目前,我国的海上构筑物信息登记系统是相对来说法律规范较完整、机构最为统一的版块,已有城市在探索如何建立信息共享机制,如天津市国土房管局、天津市海洋局依托天津市不动产登记系统平台,共同开发建立海域使用权登记系统,优化海域登记流程,在全国率先实现海域使用权登记与审批交易信息共享,创出了一套海域使用权登记的“天津模式”^[10]。因此,我国可依托海上构筑物信息登记系统,以统一的数据标准要求海洋渔业部门、旅游部门等收集和共享信息,建立一个一体化的海上构筑物信息系统。同时,制定数据公开规则,向多个利益相关方(如政府部门、海洋科研机构、高等院校、海洋科技企业等)开放可访问的海上构筑物数据。在此基础上,将成熟经验推广至国际层面,以海上丝绸之路战略为合作契机,与东盟、南太平洋等地区

的沿海国开展海上构筑物信息系统建设合作,共同构建统一的、便于识别的海上构筑物信息系统。

(三)明确信息系统的建设、登记、审批和监管部门

目前我国有登记部门、海洋部门、环保部门等分散管辖海上构筑物信息系统的信息登记、布放、审批等业务,针对信息系统管理单位不明确现状,需要厘清每个部门的具体职责,避免多头管辖和重叠管辖。

我国海上构筑物种类多,分布范围广,信息系统的建设涉及海洋、能源、环保、旅游、消防等多个部门,虽然各级海洋主管部门是编制海洋观测网规划的主管部门,但需征求国务院相关部门、军事机关、各级人民政府有关部门的意见。同时,我国的海洋观测资料管理部门是海洋主管部门,海洋观测站点信息平台由自然资源主管部门管理。因此,我国应由海洋主管部门负责海上构筑物信息系统的建设、日常管理、动态变化信息录入工作,由不动产登记部门负责主要信息的录入。在信息录入后,与相关部门签订信息共享协议,以便于交通部门的海上交通管理、海事部门的监管和救援、渔业部门的养殖指导和监督、旅游部门的游客处理等工作的进行。信息的审批工作应与海域使用权审批保持一致,由海洋行政主管部门负责,并征求同级部门的意见,如环保、能源部门等。而海警部门则负责海上构筑物的保护工作。

(四)建立有效的保护机制

我国有权采取必要的措施来保护海上构筑物信息系统,保护范围应自海上构筑物的安全区开始,其目的是防止事故和碰撞。

第一,在内水和领海海域,根据海上构筑物的面积大小、重要程度,适当扩大安全区,不拘泥于500米的范围,给予海上构筑物的工作人员更多的反应时间以应对自然或人为的突发事故,但不能妨碍船只的通航。然而,必须强调的是该方法在专属经济区、大陆架和公海不能适用,因为《联合国海洋法公约》在这些海域对500米的安全区范围作了强制性规定。

第二,在专属经济区和大陆架领域,以《联合国海洋法公约》第60条和以国际海事组织的决议

为蓝本,建立侵害海上构筑物信息系统的预防机制,明确沿海国的告知义务。一方面,可由海洋行政主管部门将对航行安全重要的信息告知在海上构筑物附近航行的船只,包括海上构筑物的属性、面积、安全区范围等。另一方面,将航行船只的名称、旗帜、航向和速度等信息告知海上构筑物的操作人员,以便工作人员做好准备,使用灯光、声音、无线电等方式提醒过往船只。当安全区域受到侵害时,沿海国应根据国际法采取行动,必要时可通知船旗国并提供证据以证实侵害事实,船旗国必须做出回应并采取适当措施。

第三,在应急机制方面,已有的《三亚市海洋牧场管理暂行办法》《连云港市海洋牧场管理条例》等规定要么缺乏应急措施,要么过于粗略。建议参考《海洋石油安全管理细则》,对救生设备、消防设施、应急措施等作出规定,以保护信息系统观测点的安全。同时,对海上构筑物的工作人员和海事执法部门提出要求。海上构筑物的工作人员是构筑物作业的直接操作者和利害关系人,当构筑物遇险时,工作人员同样面临人身和财产损失,因此工作人员应有保护海上构筑物免受碰撞或损害的义务。工作人员没有海上执法权,其主要职责一是提醒、警告过往船只,预防不必要的船只碰撞;二是在碰撞即将发生或已经发生时迅速联系海事执法部门。海事执法部门应切实履行职责,根据《中华人民共和国刑法》和《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》的规定,对犯罪人作出处罚。

五、结论

建设海上构筑物信息系统,是提高我国海洋综合实力、实施海洋强国战略的重要工作。未来,海上构筑物信息系统不仅仅是信息网络,而是通过为各涉海领域提供具有准确预测能力的信息应用服务开发平台和环境,形成涉海领域全面覆盖的信息服务体系^[4]。对海上构筑物信息系统的法律问题进行分析并提出系统性的政策和法律建议,对提升海域科学管理水平、增强海上突发事件应急能力、促进海洋经济发展、维护我国海洋权益具有深远意义。还应当着力完善海上构筑物信息系统相关法律法规,规范信息登记与管理制度,明

确管理部门职能以及建立有效的信息系统保护机制,更好地发挥海上构筑物信息系统的作用。

参考文献:

- [1] 自然资源部. 2017 年全国海域管理工作会议在京召开 [EB/OL]. (2017-03-15) [2021-08-16]. http://www.mnr.gov.cn/dt/hy/201703/t20170315_2333142.html.
- [2] 国家海洋信息中心. 中心参加海上构筑物信息系统建设启动会议 [EB/OL]. (2017-04-20) [2021-08-16]. <http://www.nmdis.org.cn/c/2017-04-20/51994.shtml>.
- [3] 天眼查. 国家海洋信息中心海上构筑物信息系统建设(二期)公开招标公告 [EB/OL]. (2018-09-29) [2021-08-16]. <https://www.tianyancha.com/bid/8975374907e311e99477506b4b4b2da2>.
- [4] 程骏超,何中文. 我国海洋信息化发展现状分析及展望[J]. 海洋开发与管理, 2017(2): 46-51.
- [5] 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[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2020(1): 14-20.
- [6] Chester Brown. International environmental law in the regulation of offshore installations and seabed activities; the case for a South Pacific regional protocol [J]. Australian mining and petroleum law journal, 1998(17): 109-137.
- [7] 珠海政府网. 智慧海洋建设迈出新步伐 珠海首个海洋牧场防灾减灾观测预报系统建成 [EB/OL]. (2018-05-16) [2021-08-16]. http://www.zhuhai.gov.cn/zfxxgk/zfxxgkml/content/post_1877935.html.
- [8] 外交部. “981”钻井平台作业;越南的挑衅和中国的立场 [EB/OL]. (2014-06-08) [2021-08-16]. https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1163255.shtml.
- [9] 王恩辰,韩立民. 浅析智慧海洋牧场的概念、特征及体系架构[J]. 中国渔业经济, 2015(2): 11-15.
- [10] 中国政府网. 天津:海域使用权登记为全国创造经验 [EB/OL]. (2017-02-17) [2021-08-16]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/17/content_5168709.htm.

(本文责编:辛 城)