

# 破坏海底电缆行为的法律定性、管辖冲突与保护区合法性审视

武俊松

(河北师范大学 法政与公共管理学院,河北 石家庄 050024)

**摘要:**海底电缆兼具功能价值与脆弱性特征,其法律保护已成为国际社会不容忽视的监管议题。当前,对海底电缆破坏行为的法律定性仍存在较大争议,主要集中于应将其视为一般刑事犯罪、海盗还是恐怖主义。在现行国际法框架下,沿海国、船旗国及其他国家均可能援引不同法律依据和法理基础对破坏行为主张管辖权,由此可能引发管辖重叠或真空等问题。此外,为预防和减少海底电缆破坏行为,多国正推动设立海底电缆保护区。此类保护区设立的合法性及其所采取的措施对他国既有海洋权利的影响,亦成为国际法领域亟待回应的重要问题。

**关键词:**海底电缆;管辖权;电缆保护区;国际法

**中图分类号:**D993.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-028X(2026)01-0039-11

海底电缆作为全球关键基础设施,承担着促进各国交流与合作的重任,对全球经济和国家安全至关重要。这种复杂的依存关系意味着此类设施被破坏可能会产生连锁反应。因此,保护海底电缆和协调相互竞争的海洋活动之间的潜在利益冲突比以往任何时候都更加重要。需要说明的是,海底电缆的破坏成因多样,包括人为故意、意外事故、自然灾害与设备故障。本文聚焦于“故意破坏”行为,这一研究取向既有助于界定相关法律的适用范围,也为各国针对此类行为采取特别措施提供正当理由。

当前,有关海底电缆保护的 legal 框架包括 1884 年《保护海底电缆公约》、1958 年海洋法日内瓦四公约及 1982 年《联合国海洋法公约》(简称《海洋法公约》)。《保护海底电缆公约》包含了在领海外保护海底电报电缆的相关条款。<sup>①</sup> 1958 年《公海公约》吸纳了《保护海底电缆公约》第 2 条、第 4 条及第 7 条的规定,同时也正式确立了铺设海底电缆自由的原则。《海洋法公约》在很大程度上承袭了海洋法日内瓦四公约中有关海底电缆保护、铺设与维修的规则,并对其进行了系统整合。《海洋法公约》中关于海底电缆的规定被视为习惯国际法,因此其对非缔约国也具有法律约束力。<sup>②</sup> 此外,《公海公约》本身旨在编纂当时既存的习惯国际法,而其内容又被纳入《海洋法公约》,这进一步强化了该领域法律规范的普遍适用性。尽管如此,现行法律框架在激励海底电缆保护方面所能发挥的作用仍然有限。<sup>③</sup>

## 一、破坏海底电缆行为的法律定性

### (一)一般刑事犯罪的构成与认定

《保护海底电缆公约》第 2 条规定,缔约国对因故意或过失破坏海底电缆的行为应承担民事或刑事责任。该公约的作用在于为海底电缆提供某种共同保护,因为所有缔约国均认同:在领海以外故意破坏海底电缆行为构成犯罪,应由造成损害的船舶所属国法院予以惩处。虽然《保护海底电缆公约》将故意或过失破坏海底电缆的行为确立为一项可处罚的刑事犯罪,但刑事责任的成立须以符合特定要件为前提:一是行为主体

**基金项目:**2025 年度河北省社科基金青年项目“中国参与海洋碳汇全球治理的法律路径研究”(HB25FX013)

**作者简介:**武俊松,男,河北师范大学法政与公共管理学院特聘副教授、硕士生导师。

<sup>①</sup> See Zhen Sun, *Protection of Cable Ships Engaged in Operations for Submarine Telecommunication Cables*, *Ocean Development & International Law*, Vol.49:118, p.122(2018).

<sup>②</sup> See Tara Davenport, *Submarine Communications Cables and Law of the Sea: Problems in Law and Practice*, *Ocean Development & International Law*, Vol.43:201, p.203(2012).

<sup>③</sup> 参见刘子珩、高之国:《论国家对海底电缆和海底管道的投资保障义务与中国因应》,载《太平洋学报》2024 年第 4 期,第 90 页。

在主观上存在故意或过失;二是客观上实施了破坏海底电缆行为;三是行为与损害结果之间有因果关系;四是本罪的构成方面将紧急避险排除在外。<sup>①</sup>然而,第 2 条在法律适用中却存在一定的局限。首先,《保护海底电缆公约》仅针对“电报电缆”,电力与通信电缆因不属于其规制范围而未被纳入保护对象。其次,该条款要求犯罪主体在主观上必须具有故意或过失,因意外事件或维修操作所导致的电缆断裂不追究刑事责任。1956 年,国际法委员会在有关海洋法的评注中补充指出,若海底电缆或管道未设有充分标识,则航海人员不存在可归责的过失。<sup>②</sup>事实上,在判断破坏海底电缆行为的主观意图是故意、意外抑或过失时存在固有困难,尤其是在船舶正常从事海上活动导致海底电缆破坏的情况下。

《公海公约》第 26 条至第 30 条为海底电缆保护与监管搭建了基本的制度框架。其中,第 27 条明确规定,各国应采取必要的立法措施,将故意或过失破坏公海海底电缆行为确定为应受处罚的罪行。与《保护海底电缆公约》相比,《公海公约》明显扩大了适用范围,将海底电力与通信电缆也纳入保护对象。<sup>③</sup>该条款借鉴了《保护海底电缆公约》第 2 条,意图通过国内立法将破坏海底电缆行为普遍刑事化。

相较于《保护海底电缆公约》和《公海公约》,《海洋法公约》第 113 条在主观要件方面作出重要扩展:其规制范围不仅包括“故意或重大疏忽”所致之实际破坏,还涵盖“虽未造成实害,但蓄意或可能造成破坏或损害的行为”。这一修订源于国际社会对某些特定风险的关注,如渔船锚泊海底电缆附近,或科研人员在海底电缆周边开展勘探作业等可能危及海底电缆安全的行为。<sup>④</sup>在主观要件层面,“故意破坏”指行为人积极追求损害海底电缆的结果;“重大疏忽破坏”则指行为人虽未追求该结果,但因严重不负责任未能预见或避免明显风险而导致破坏发生。在第 113 条所规定的“蓄意或可能造成破坏或损害”中,“蓄意”与前述“故意破坏”的主观状态类似;而“可能造成”则意味着行为人虽未必积极追求破坏结果,但对可能发生的风险持放任态度,其行为本身具有造成损害的可能性,主观可责性相对较低。在客观要件层面,“故意或重大疏忽而破坏”以实际损害发生为前提,属于结果犯;“故意或可能造成破坏或损害”属于危险犯,不要求实际损害发生,只要行为具备造成损害的现实可能性即可纳入规制范围。问题在于,何谓“现实可能性”,其判断标准为何,公约本身并未明示,这正是《海洋法公约》第 113 条在解释与适用层面亟待厘清的重要议题。

借助危险犯理论中关于法益危险化与危险发展控制制度的分析框架,可为客观标准的界定提供潜在的法理支撑。根据该框架,危险犯的处罚依据并不在于行为本身是否具有某种抽象的危险属性,而在于行为是否开启了一个指向法益侵害的动态因果流程,并且该流程在相当程度上已脱离行为人的有效控制。此种法益危险化进程的失控性,正是现实可能性在客观归责层面的规范性表达。<sup>⑤</sup>在司法实践中,认定此种失控性需要综合考察以下因素:一是行为是否在客观上具备引发海底电缆损害的典型危险属性;二是行为当时是否存在足以阻断危险进程的外部干预可能;三是行为是否已逾越行政管理规范所设定的安全冗余边界。应当指出的是,对于现实可能性的判断,并不要求损害发生已处于千钧一发的紧迫状态。正如危险犯理论所揭示,刑法介入所要求的失控性时点可适当提前。在海底电缆保护语境下,电缆作为全球通信基础设施,其损害后果具有高度的扩散性与不可逆性,且损害一旦发生,修复成本高昂、责任追溯困难。因此,对于可能造成破坏的认定,不宜以损害是否即将发生为唯一标准,而应以行为是否已实质性地破坏电缆的安全运行状态、是否已逾越可容许的风险边界为准据。

本文认为,《海洋法公约》第 113 条确立的破坏海底电缆罪是规制此类行为的基础法律依据。一是构成要件明确,专门针对故意或重大疏忽导致的破坏行为,无需证明行为人的政治动机,也不要求针对特定船舶;二是适用范围较广,无论是已造成实际损害的行为,还是存在具体危险的行为,都在其规制范围内;三是国际共识度高,作为《海洋法公约》的组成部分,其对缔约国具有最高的约束力和接受度。因此,在多数情况下,

<sup>①</sup> 参见杜晓君:《略论破坏海底电缆管道罪》,载《太平洋学报》2009 年第 9 期,第 16 页。

<sup>②</sup> See *Articles Concerning the Law of the Sea with Commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, International Law Commission, 2005, p. 294.

<sup>③</sup> See Mišo Mudrić, *Rights of States Regarding Underwater Cables and Pipelines*, *Australian Resources and Energy Law Journal*, Vol. 29: 235, p. 250 (2010).

<sup>④</sup> 参见[斐]萨切雅·南丹、[以]沙卜泰·罗森:《1982 年〈联合国海洋法公约〉评注》(第 3 卷),吕文正、毛彬译,海洋出版社 2016 年版,第 247 页。

<sup>⑤</sup> 参见于润芝:《我国危险犯中危险判断的去标签化及标准重构》,载《环球法律评论》2025 年第 5 期,第 167-170 页。

对于海底电缆破坏行为应首先且主要考虑适用《海洋法公约》第113条及各国据此制定的国内相关刑法条款。只有当行为同时符合后文所述的海盗或恐怖主义的严格附加要件时,才可能适用更特殊的法律定性。遗憾的是,严格按照《海洋法公约》直接将破坏海底电缆罪国内法化的国家比较少,多数国家对此类破坏行为的惩治适用国内刑法中比较宽泛的罪名。<sup>①</sup>例如,《阿根廷刑法典》第194条<sup>②</sup>、《智利电信法》第13B(b)条<sup>③</sup>、《乌拉圭刑法典》第217条<sup>④</sup>等。这表明《海洋法公约》第113条尚未在全球范围内得到充分实施。<sup>⑤</sup>联合国大会已多次呼吁各缔约国通过国内立法切实履行这一国际义务。<sup>⑥</sup>

## (二) 海盗规则的法律适用争议

破坏海底电缆行为是否构成海盗行为始终是国际法学界的争议话题。有学者主张,在领海以外盗窃或破坏海底电缆,不仅符合《海洋法公约》第101条对海盗行为的定义,而且相较于构建全新的法律框架,借助现有海盗规则拓展执法机制显得更为高效和可行。<sup>⑦</sup>《公海公约》第15条与《海洋法公约》第101条均对海盗的构成要件作出明确规定,主要包括以下四个方面:第一,行为主体须为私人船舶或飞机上的船员、机组成员或乘客;第二,主观方面须出于私人目的;第三,客观方面须实施了非法暴力、扣留或掠夺行为;第四,行为所侵害的客体为另一船舶、飞机、人员或财产。

首先,从法律要件上看,除非一国军舰或政府船舶上的船员发生叛变而从事海盗行为,否则不应将一国破坏海底电缆行为认定为海盗。其次,《海洋法公约》第102条表明,认定海上活动是否构成海盗的关键在于区分其动机系出于私人目的还是基于公共授权,而非区分私人目的与政治动机。<sup>⑧</sup>因此,任何未经授权破坏海底电缆均应被视为出于私人目的。再次,在现代国际法语境下,“暴力”的概念已扩展至一切威胁海上安全与公共秩序的行为。<sup>⑨</sup>破坏海底电缆严重扰乱了全球通信关键基础设施,足以被认定为对海上安全与公共秩序的破坏,符合当代国际社会对暴力行为的认定标准。最后,第101条(a)款第1项要求海盗须以存在两艘或以上船舶为前提;第101条(a)款第2项则适用于在国家管辖范围外对财产实施的特定非法行为。与前者相比,该条款并未明确要求行为对象必须位于“船舶上或者航空器上”。因此,根据《维也纳条约法公约》的解释通则,在领海外破坏海底电缆属于在任何国家管辖范围外对财产实施的非法暴力或掠夺行为,符合第101条(a)款第2项所规定的海盗行为。<sup>⑩</sup>

另有学者指出,破坏海底电缆明显超出《海洋法公约》第101条的规范释义,不应为迎合惩治此类行为的需要,而对现有法律文本进行过度扩张或曲解。<sup>⑪</sup>第101条(a)款第2项规定,在任何国家管辖范围以外的地方对船舶、飞机、人或财物进行暴力、扣留或抢夺行为构成海盗罪。事实上,国际法委员会曾澄清称,“针对财产的行为”特指针对不受任何国家管辖的船舶的行为,并不包括针对海底电缆的行为。<sup>⑫</sup>尽管在某些情况下固定装置是否可以被视为船舶存在争议,但在《海洋法公约》的背景下,固定装置与船舶是被区别对待的。<sup>⑬</sup>同时,各国在实践中面临海盗境况时可能更倾向于维持现状,因为采取错误行动的代价远大于因

① 参见王赞:《破坏海底电缆、管道罪国内法化研究》,载《学术论坛》2013年第1期,第112页。

② 《阿根廷刑法》第194条规定,除非存在共同危险的情况,任何人若阻碍、妨碍或干扰公共通讯服务的正常运作,可被判处三个月至两年监禁。

③ 《智利电信法》第13B(b)条规定,任何恶意干扰、截取或中断电信服务的行为,可处以军事监狱拘禁,并没收相关设备和设施。

④ 《乌拉圭刑法典》第217条规定,任何企图破坏有线或无线电信通信连续性的行为,可判处三个月至三年有期徒刑。

⑤ See Scott Coffen-Smout & Glen J. Herbert, *Submarine Cables: A Challenge for Ocean Management*, *Marine Policy*, Vol.24:441, p.444(2000).

⑥ 参见《海洋和海洋法》,联合国大会决议,A/Res/78/69,2023年12月5日通过。

⑦ See Mick P. Green & Douglas R. Burnett, *Security of International Submarine Cable Infrastructure: Time to Rethink?*, in Myron H. Nordquist ed., *Legal Challenges in Maritime Security*, Brill Nijhoff, 2008, p.580.

⑧ See Douglas Guilfoyle, Tamsin Phillipa Paige & Rob McLaughlin, *The Final Frontier of Cyberspace: The Seabed Beyond National Jurisdiction and the Protection of Submarine Cables*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.71:657, p.672(2022).

⑨ See Utpal Kumar Raha & K. D. Raju, *Maritime Threats to the South and Southeast Asia: Scope for a Regional Agreement*, *Kathmandu School of Law Review*, Vol.5:49, p.50(2017).

⑩ See Mick P. Green & Douglas R. Burnett, *Security of International Submarine Cable Infrastructure: Time to Rethink?*, in Myron H. Nordquist ed., *Legal Challenges in Maritime Security*, Brill Nijhoff, 2008, p.575-580.

⑪ See Xuexia Liao, *Protection of Submarine Cables Against Acts of Terrorism*, *Ocean Yearbook*, Vol.33:456, p.471-473(2019).

⑫ See *Articles Concerning the Law of the Sea with Commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission*, Vol.II, International Law Commission, 2005, p.282.

⑬ See Stuart Kaye, *International Measures to Protect Oil Platforms, Pipelines, and Submarine Cables from Attack*, *Tulane Maritime Law Journal*, Vol.31:377, p.415(2007).

不作为而遭受的惩罚。<sup>①</sup>这意味着更少的国家将《海洋法公约》第101条适用于破坏海底电缆。此外,《保护海底电缆公约》侧重于确保海上安全而非严重的海上犯罪。从历史层面看,《保护海底电缆公约》将破坏海底电缆视为独立于海盗之外的单独罪行类别。将破坏海底电缆排除在海盗之外,反映出当时国际社会已认识到此类行为涉及关键基础设施保护,而并非是针对其他船舶或船员的敌对行动。《保护海底电缆公约》第15条未禁止交战国在战时切断敌方海底电缆再次强调了这一观点。类比而言,现代海底通信电缆虽与海底电报电缆技术不同,但二者承担着相同的核心功能,应当接受相同的专项制度规制。因此,破坏海底电缆属于《保护海底电缆公约》下独立的海洋刑事犯罪,而非《海洋法公约》第101条所指的海盗。

本文认为,将破坏海底电缆定性为海盗面临很大的法律障碍和政策风险。在构成要件上,《海洋法公约》第101条要求行为针对“另一船舶或飞机”或“在其上的人员或财产”,其立法意愿与历史解释倾向于将“财产”限定于船舶或飞机上的动产,难以涵盖固定在海底的电缆。在法律体系上,《保护海底电缆公约》及其后续发展(《海洋法公约》第113条)已为破坏电缆行为设立了专门的、独立的刑事规制通道,致使诉诸海盗条款的必要性降低。在政策后果上,滥用海盗标签可能引发不必要的武力使用授权与国际紧张局势。因此,除非破坏行为明确符合“私人目的,通过暴力针对航行中的船舶及其所载财产”这一情形,否则应审慎否定海盗条款对其直接适用。海盗规则在此领域的作用,应被严格限制在极少数与劫掠船舶行为直接关联的特定场景。

### (三) 恐怖主义的界定与规制

在界定恐怖主义时,无论是国际法还是国内法均普遍涵盖两个基本要素:主观方面与客观方面。前者是指实施者的动机意图,后者特指犯罪的严重程度。<sup>②</sup>在反恐法中,政治或恐吓目的是区分普通犯罪与恐怖主义的核心标准,这意味着无此目的的破坏行为将不适用反恐法。然而,恐怖主义的主观维度因其不确定性和认知差异性而难以作为统一标准,这就是在定义过程中必须优先考量客观因素的根本原因。换言之,本部分的研究内容以行为人具有特定的政治或恐吓意图为基本假设,重点探讨破坏海底电缆的严重程度是否满足反恐法对客观要件的规定。

现有19项国际反恐公约并未对海底电缆保护作出明文规定,但通过对相关文书进行解释,其部分条款可引申适用于海底电缆破坏行为。《制止恐怖主义爆炸的国际公约》第2条规定,任何人非法或故意向基础设施投掷、放置、发射或引爆爆炸性或其他致死装置,构成犯罪。该公约尚未明确界定“基础设施”的法律概念,但国际社会已经对海底电缆是至关重要但又脆弱的基础设施达成共识。值得说明的是,此类授权仅适用于针对海底电缆的爆炸袭击等恐怖活动,而并未延伸至切断、盗窃等其他破坏手段。适用该公约的目标在于规制故意破坏海底电缆行为并将其定性为犯罪予以惩处。因此,无论是否涉及恐怖主义组织或具有恐怖主义动机,只要非法且故意实施破坏海底电缆行为,即构成犯罪。此类罪行的严重程度远高于《海洋法公约》第113条规定的普通刑事犯罪。<sup>③</sup>

2005年《制止危及海上航行安全非法行为公约议定书》增设了若干犯罪行为,其中包括从船舶上投放任何爆炸物,且该行为旨在造成或可能造成死亡、严重人身伤害或重大财产损失,并以恐吓人口或强迫政府或国际组织实施或不实施某项行为为目的。该议定书所界定的犯罪行为可解释为包括在领海外利用船舶布设爆炸物以破坏海底电缆的行为。此外,《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》可能同样适用于海底电缆破坏行为。该议定书将“固定平台”界定为永久附着于海床、用于资源勘探或开发或其他经济目的的人工岛屿、设施或结构。尽管未提及海底电缆,但不可否认的是,固定平台在资源勘探、开发及其他经济功能方面的正常运行,在很大程度上依赖于海底电缆所提供的电力、数据传输等关键支持。因此,任何针对与固定平台相连的海底电缆实施的犯罪行为理应受到该议定书及相关法律法规的约束。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> See Samuel Pyeatt Menefee, *Foreign Naval Intervention in Cases of Piracy: Problems and Strategies*, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.14:353, p.363 (1999).

<sup>②</sup> See Todd Sandler, *Terrorism and Counterterrorism: An Overview*, *Oxford Economic Papers*, Vol.67:1, p.1 (2015).

<sup>③</sup> See Utpal Kumar Raha & K. D. Raju, *Submarine Cables Protection and Regulations: A Comparative Analysis and Model Framework*, Springer, 2021, p.56.

<sup>④</sup> See *Submarine Cables and Pipelines Under International Law [Third] Interim Report*, *International Law Association*, 2024, p.54.

各国反恐立法在相当程度上为规制海底电缆破坏行为提供了潜在的法律依据。越来越多的国家正将财产损失纳入被禁止的恐怖主义后果范畴。<sup>①</sup>例如,《英国反恐法》规定,任何行为若涉及严重破坏财产或严重干扰、破坏电子系统,则该行为构成恐怖主义。<sup>②</sup>《印度预防恐怖主义法》亦明确将破坏财产及扰乱基本供应与服务的行为纳入恐怖主义范畴。<sup>③</sup>《新西兰反恐镇压法》则进一步规定,毁坏具有重大价值或重要性的财产,或造成重大经济损失,严重干扰或破坏关键基础设施,可被视为恐怖主义。<sup>④</sup>《美国法典》对恐怖主义采取了更为广义的界定,将其定义为涵盖针对人身及财产实施的犯罪行为。<sup>⑤</sup>海底电缆的经济属性决定了其法律主体可能为私人、国家政府或国际组织,进而也决定了其法律性质属于私人财产或公共财产。因此,在多数情况下破坏海底电缆可被纳入各国反恐立法的适用范围,即便相关法案条文并未明确将海底电缆列为保护对象。

本文认为,反恐法的适用必须受到严格约束。在主观上,必须证明行为人具有特定政治或恐吓目的。仅出于经济动机或普通破坏欲的行为,即便后果严重,也不应升格为恐怖主义犯罪。在客观上,行为必须达到旨在或可能导致死亡、重伤或重大财产/经济损失的严重程度,且通常要求针对被视为关键基础设施的海底电缆。因此,恐怖主义定性并非是所有故意破坏行为的兜底选项,而是针对兼具特定恐怖意图与严重危害的少数极端行为的专门回应。值得强调的是,当一个破坏海底电缆的行为同时可能触犯一般刑事犯罪、反海盜法与反恐法时,其法律适用并非简单择一,而应遵循基于法理逻辑的优先顺序。原则上优先适用专门的反恐法,但以符合其严格要件为前提;基础性的“一般刑事犯罪”条款是绝大多数案件的默认和兜底选项,只要实施了破坏行为,无论其动机是何目的,也无论是否使用爆炸等特定手段,均可适用;而对海盜的认定则应被极度审慎地限制在极少数特定情形。这一顺序体现了从制裁最特殊、最恶劣行为到规制最普遍、最基础行为,再到审慎适用历史特定规则的法理逻辑,确保法律适用的精确性、正当性与国际协调性。

## 二、破坏海底电缆行为的管辖冲突

### (一) 沿海国的管辖权

《海洋法公约》第19条第2款(k)项规定,任何目的在于干扰沿海国任何通讯系统或任何其他设施或设备的行为均应视为有害通过。这意味着海底电缆破坏行为将失去外国船舶在领海无害通过的合法性。《海洋法公约》第21条是对第19条的补充,列举了沿海国有权制定关于无害通过其领海的法律和规章的事项。其中第1款(c)项允许沿海国制定法律和规章,保护在其领海的海底电缆和管道。“在这里,目标既是为了维护这种系统的完整性,以避免在通信中中断(电缆),又保护海洋环境(管道),同时也为了保护领海内用于航行的电缆和管道。”<sup>⑥</sup>尽管第21条适用于登陆沿海国的海底电缆,但其是否同样适用仅过境领海但并未登陆的海底电缆,在国际实践中存在一定争议。《塔林手册2.0:适用于网络行动的国际法》第1条指出,国家对其境内任何网络基础设施及相关活动享有主权。主权的属地性质限制了其他国家针对主权领土内网络基础设施开展的网络行动。<sup>⑦</sup>该条款并未根据海底电缆是否登陆而对管辖范围作出区分,而是将位于领海内的所有海底电缆纳入管辖对象。此外,第21条第1款(c)项亦未体现此种区分。因此,为明确沿海国管辖权范围,依据《维也纳条约法公约》解释规则,对第19条第2款(k)项和第21条第1款(c)项进行扩大解释。简而言之,沿海国对发生在其领海内海底电缆破坏行为享有管辖权,无论该海底电缆是否登陆沿海国。此项权力的行使,以沿海国已通过国内立法将此类行为明确规定为违法犯罪为前提。根据《海洋法公约》第27条,沿海国一般不应对外国船舶在无害通过期间于船舶上发生的犯罪行为行使刑事管辖权,除非该行为属于

<sup>①</sup> See Reuven Young, *Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation*, Boston College International and Comparative Law Review, Vol.29:23, p.89-90(2006).

<sup>②</sup> See Terrorism Act 2000, c.11, § 1.

<sup>③</sup> See Prevention of Terrorism Act 2002, § 3(1).

<sup>④</sup> See Terrorism Suppression Act 2002, § 5(3).

<sup>⑤</sup> See 18 U.S.C.A. § 2332b(2001).

<sup>⑥</sup> [斐]萨切雅·南丹、[以]沙卜泰·罗森:《1982年〈联合国海洋法公约〉评注》(第2卷),吕文正、毛彬译,海洋出版社2014年版,第169-170页。

<sup>⑦</sup> See Michael N. Schmitt, *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge University Press, 2017, p.11.

条款明确列举的少数例外情形。这是一项针对“船舶内部事务”的管辖权限制条款。考虑到海底电缆破坏行为通常不发生在船舶之上,这意味着该行为本身不属于第27条所规范的“船舶上发生的行为”范畴,因此沿海国无法将第27条作为自己行使管辖权的法律依据。

《海洋法公约》第56条第1款(b)项为沿海国在其专属经济区确立了明确的管辖权,涵盖人工岛屿、设施和结构的建造和使用,海洋科学研究,海洋环境的保护和保全。虽然《海洋法公约》并未直接规定沿海国对专属经济区内的海底电缆破坏行为享有管辖权,但通过规范性解释,可以合理推导出沿海国拥有此项权利。《海洋法公约》第192条规定各国负有保护和保全海洋环境的一般义务,而第1条第1款第4项进一步界定了“海洋环境的污染”,即人类直接或间接把物质或能量引入海洋环境,从而造成或可能造成损害海洋生物、妨碍捕鱼及其他正当海洋活动等有害影响的行为。就海底电缆破坏行为而言,无论是破坏过程中所采用的手段,还是破坏后产生的后果,都会对海洋生态环境造成不同程度的损害,这显然契合“海洋环境的污染”的界定。因此,沿海国可将其保护和保全专属经济区海洋环境的管辖权延伸至海底电缆破坏行为,以此防范海洋环境遭受损害。此类管辖权的行使不仅包括沿海国可采取监测措施应对海底电缆面临的威胁,还包括当涉嫌故意破坏海底电缆的行为违反了沿海国依据《海洋法公约》制定的、关于其在专属经济区资源主权权利与管辖权的相关法律法规时,沿海国可对该行为采取执法或其他预防措施。此外,《海洋法公约》虽未明确界定人工岛屿、设施和结构的法律概念,但不可否认的是,海底电缆作为全球关键通信基础设施已得到联合国的正式承认,且其显然并非自然形成,而是人类社会生产力发展的产物。因此,沿海国或许可以将其对人工设施的管辖权延伸至海底电缆。即便无法作出上述法律解释,从另一个角度而言,海上任何人工岛屿、设施和结构的正常运转,都离不开海底电缆提供的数据、信息及电力支持。海底电缆是人工岛屿、设施和结构建造和使用过程中的重要组成部分。因此,沿海国也可借此获得对海底电缆破坏行为的管辖权限。

## (二) 船旗国的专属管辖权

《海洋法公约》第97条规定,在发生船舶碰撞或其他涉及船员刑事责任的航行事故时,只有船旗国或责任国籍国可以提起诉讼,除船旗国当局外,任何其他国家均不得下令逮捕或扣留船舶,即使作为调查措施亦然。“航行事故”源自1952年在布鲁塞尔签订的《统一船舶碰撞或其他航行事故中刑事管辖权方面某些规定的国际公约》,该公约除了将其与“碰撞”(collision)区分开来以外,并没有给“航行事故”(incident of navigation)一词任何特定含义。但是,从《海洋法公约》第97条的准备工作文件来看,法律术语“航行事故”是指与船舶的移动和操作有关的事件,据称对涉案船舶、其货物或船上人员造成某种形式的严重损害。这一概念在“恩里卡·莱克西案”的仲裁裁决中亦得到认可与援引。<sup>①</sup>基于对“航行事故”的界定,《海洋法公约》第97条所确立的船旗国刑事管辖专属原则,似乎主要适用于由船舶航行或操作直接引发的电缆损害,如与电缆船发生碰撞行为;<sup>②</sup>而对于非因航行操作所致、而是借助船舶实施的故意破坏行为,如使用遥控潜水器或人为潜水切断电缆行为,则难以适用该条款的管辖安排。国际法委员会在对《海洋法公约草案》第35条的评注中说明,航行事故还可能包括“对海底电报、电话电缆或高压电力电缆或管道的损害”。<sup>③</sup>然而,从《海洋法公约》第97条的立法目的看,该条款旨在规制与船舶碰撞属同一性质的海上航行事故。其核心意图在于追究船长或船员的刑事责任或纪律责任,以保障海上航行安全。对《海洋法公约草案》第35条评注进行合理解读后可知,唯有由船舶航行直接导致的电缆断裂事件,方可被认定为“航行事故”;非航行行为引发的电缆损害不应被纳入该条款的适用范围。

《海洋法公约》第113条要求各国通过法律法规,规定悬挂其国旗的船舶或受其管辖的人故意或因重大疏忽而破坏公海海底电缆均属应受惩罚的犯罪行为。该条款基本上将国家对“故意或过失”破坏海底电缆行为的刑事管辖权(通常限于领土)扩大到公海内悬挂该国国旗的船舶或其国民,这符合国际法关于域外管

<sup>①</sup> See the *Enrica Lexie Incident (Italy v. India)*, Award, PCA Case No.2015-28, para.650.

<sup>②</sup> See Zhen Sun, *Protection of Cable Ships Engaged in Operations for Submarine Telecommunication Cables*, *Ocean Development & International Law*, Vol.49:118, p.127(2018).

<sup>③</sup> See *Articles Concerning the Law of the Sea with Commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission*, Vol.II, International Law Commission, 2005, p.281.

管辖权的一般原则。<sup>①</sup> 简而言之,针对公海海底电缆破坏行为,只有船旗国或犯罪人国籍国有权行使刑事管辖权,《海洋法公约》并未赋予沿海国此项权利。例如,《新西兰海底电缆和管道保护法》第4条规定,本法案适用于新西兰国民或领海内的任何人,或通常居住在新西兰的人及新西兰船舶上人员的行为。然而,第113条要求各国对其管辖范围内特定行为实施刑事处罚,但不强制要求提起公诉,即不适用“或引渡或起诉”原则。事实上,该条款在各国的落实情况不尽如人意,且因无法有效应对海底电缆面临的众多新型风险与威胁而受到批评。值得强调的是,《海洋法公约》第58条第2款表示,第88条至第115条及其他国际法有关规则只要与第五部分不相抵触,则适用于专属经济区。这意味着船旗国及犯罪人国籍国对发生在沿海国专属经济区的破坏海底电缆行为同样拥有专属管辖权。

### (三) 其他国家的管辖权

关于其他国家能否对海底电缆破坏行为行使普遍管辖权,目前国际法学界仍存有争议。一方面,《保护海底电缆公约》仅确立了船旗国专属管辖及犯罪人国籍国辅助管辖的原则,并未赋予缔约国普遍管辖权。《公海公约》第27条与《海洋法公约》第113条亦延续了这一立场,未将海底电缆破坏行为纳入普遍管辖范畴。另一方面,尽管《海洋法公约》第105条对海盗明确适用普遍管辖权,但将海底电缆破坏行为视为《海洋法公约》第101条所界定的海盗,在是否符合构成要件方面具有不确定性,因而受到广泛质疑。

若一条海底电缆仅穿越多国管辖海域而不登陆,则引发以下管辖权难题:与该电缆存在物理连接的沿岸国,能否对发生于他国管辖海域内的破坏行为主张管辖权?这触及了以属地原则为基础的传统管辖规则在应对此类具有“跨国连接性”设施损害时的适用边界。正如前文所述,在当前预设的法律框架下,若过境沿海国与船旗国均未在国内法中将海底电缆破坏行为界定为犯罪,则其管辖权将无法被激活。尤其是沿海国对在其领海内破坏他国海底电缆的行为可能会缺乏足够激励行使管辖权来追究损害赔偿赔偿责任。<sup>②</sup> 这一制度性漏洞导致管辖责任落空,并使电缆所属国或使用国的核心利益面临无法得到有效法律救济的风险。

客观属地原则是得到普遍承认的习惯国际法,其核心在于只要某项犯罪的法律构成要件有实质部分在一国领域内发生,即足以赋予该国管辖权。国际刑事法院预审分庭在“罗兴亚人驱逐案”中的裁决是该原则的典型适用:预审法庭认为,驱逐罪的全部构成要件并非在缅甸完成,但其跨境后果作为该罪行的一个关键要素在孟加拉国实现,因此法院对本案拥有管辖权。<sup>③</sup> 基于客观属地原则,海底电缆破坏行为即使发生在公海或其他国家管辖范围海域,只要其造成的实质性损害后果显现一国领土之内,即可为该国的管辖权提供连结点。然而,这一管辖依据的成立以该国国内刑法将行为在域外实施但结果(尤其是何种结果)发生于域内的行为纳入犯罪构成要件为前提。<sup>④</sup> 为避免管辖权主张的泛滥,一国在决定启动管辖时,应进行国际法上的合理性衡量。衡量对象包括但不限于损害后果在该国的严重性与直接性、行为人的意图与该国的关联度、该国行使管辖权是否为保护其公共利益所必需。“罗兴亚人驱逐案”在确认管辖权基础的同时,也隐含了对管辖联系实质性的审查。因此,客观属地原则在海底电缆语境下的适用,应是一个严格限缩的过程,而非管辖权的无限扩张。

保护原则以国家利益为基础确立管辖权,允许一国对其领土外威胁该国安全的犯罪行为行使管辖权。将保护性管辖延伸适用于海底电缆破坏行为,必须满足这一罪行门槛,即破坏行为构成一种国际关切的犯罪,其恶性已超越对私人财产的伤害,尤其是对主张管辖国的国家安全、公共安全或经济主权等国家利益构成严重威胁。就海底电缆破坏而言可考虑以下因素:该行为破坏的电缆是否承载着该国政府、军事或关键基础设施的专属通信,是否旨在或事实上导致该国大规模社会混乱、重大经济损失或国防能力受损,是否具有恐怖主义或武装冲突相关背景。保护性原则的法理基础在于保护国家免受域外严重行为的侵害。海底电缆作为支撑国家安全与经济命脉的关键基础设施,其破坏行为实质性地触发了该原则的适用条件。所以当此

<sup>①</sup> See Tara Davenport, *Submarine Cables, Cybersecurity and International Law: An International Analysis*, Catholic University Journal of Law and Technology, Vol.24:57, p.77 (2015).

<sup>②</sup> 参见王金鹏、姜璐璐:《论国家保护国际海底电缆的义务与责任》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2023年第6期,第35页。

<sup>③</sup> See Muskaan Wadhwa, *The ICC's Exercise of Jurisdiction over the Deportation of Rohingyas: Critiquing the Reading in of the Objective Territorial Doctrine in Article 12 (2) (A) of the Rome Statute*, NALSAR Student Law Review, Vol.15:13, p.18 (2021).

<sup>④</sup> See Kenneth S. Gallant, *International Criminal Jurisdiction: Whose Law Must We Obey?*, Oxford University Press, 2022, p.274.

类行为达到相当的严重程度时,主张保护性管辖具有充分的国际法理依据。然而,保护性原则的适用应秉持谦抑性,即当犯罪行为地国、船旗国等传统联系国无法或不愿行使有效管辖,且该行为对本国核心利益的侵害迫在眉睫或后果极其严重时,保护性管辖的行使才具有必要性与正当性。

#### (四) 管辖冲突的协调路径

在现行法律框架下,沿海国与船旗国的管辖权主张在专属经济区内存在固有张力,其协调并非依靠单一主体的行动,而需通过系统性的规则与程序设计加以实现。首先,各国国内立法的完善是基础。沿海国与船旗国应履行《海洋法公约》下的立法义务。沿海国需通过国内法明确将故意破坏其专属经济区内海底电缆的行为定性为犯罪,并规定行使管辖权的实体和程序要件,以符合罪法定原则。船旗国则需确保其国内法能有效管辖悬挂其旗帜的船舶在域外实施的同类行为,并完善相应的司法合作条款。立法的明确性与互补性,是预防与解决管辖权冲突的前提。其次,双边或多边协议是协调管辖冲突的核心机制。针对管辖权竞合,相关国家可通过协定建立明确的规则与程序。例如,在沿海国专属经济区内,可约定一个管辖优先顺序或联络与协商机制:当破坏行为严重威胁沿海国环境或安全等重大利益时,可确立沿海国的优先管辖权;对于其他情形,特别是涉及船舶航行操作的行为,则可确立船旗国的优先管辖权。无论何种顺序,协议中应包含紧急临时措施授权和强制通报与协商义务。这种基于协议的分工,能有效避免管辖重叠或真空。最后,应借助国际组织平台构建长效合作框架。国际海事组织、国际海底电缆保护委员会等机构可为相关实践提供关键平台。通过此类平台,可推动国家履约情况信息共享与最佳实践指南的编纂工作,以软法形式促进各国国内法与执法程序的完善。此外,亦可建立技术性的事件联合通报与评估程序。当发生海底电缆破坏行为时,促使沿海国、船旗国、电缆所有国等迅速共享基本信息,并就案件性质与管辖归属进行初步评估,为后续外交或法律程序奠定合作基础。

其他国家对客观属地原则与保护性原则的适用,必须嵌入严格的合理性限制与国际合作框架。一是主张管辖权的国家必须在国内法中明确规定此类域外管辖的构成要件,且要求犯罪结果与本国领土有直接、实质且可预见的联系,或犯罪行为对其国家安全、公共安全等核心利益构成严重、紧迫的威胁。二是在程序上应确立补充性管辖原则,即只有当犯罪行为地国、船旗国、电缆所属国等具有更密切联系的国家无法或不愿行使有效管辖时,该国方可启动管辖程序。三是在决定管辖前,应通过外交渠道进行管辖权协商,向主要利益相关国通报其依据和意图,尽可能达成管辖安排共识,避免单边行动带来的冲突。

### 三、海底电缆保护区的合法性审视

为确保海底电缆安全,中国、澳大利亚、新西兰、日本及印度尼西亚等国通过国内立法明确主管机构,设立海底电缆保护区,对特定海上活动实施管控,对违规行为规定相应责任,从而构建了保护海底电缆的国内法律框架。然而,此类措施也引发了国际法学界的重要质疑:各国在其国家管辖海域设立海底电缆保护区,并对该区域内的特定活动进行管制是否符合国际法?

#### (一) 沿海国设立海底电缆保护区的法理阐释

根据《海洋法公约》第 2 条,沿海国的主权及于其领海。在这一范围内,沿海国享有专属管辖权。<sup>①</sup> 因此,为保障领海内海底电缆的安全,沿海国有权采取必要措施,包括设立海底电缆保护区。尽管第 17 条规定外国船舶在领海享有无害通过权,但依据第 19 条对有害通过的明示列举,任何破坏海底电缆的行为均难以被视为无害通过。第 25 条则进一步强调沿海国可在其领海内采取必要的步骤以防止非无害的通过,该条款也暗含了沿海国在其领海设立海底电缆保护区,并对电缆的勘测、铺设和维护活动实施管辖的合法性。然而,在领海之外,法律情况可能尤为复杂。

根据《海洋法公约》第 56 条第 1 款(b)项,沿海国在其专属经济区内享有对“海洋环境保护和保全”的管辖权。管辖权作为国家主权的重要组成部分,涵盖立法管辖权、执法管辖权和司法管辖权三个方面。<sup>②</sup> 基于此项权利,沿海国有权制定旨在保护海洋环境的法律法规,但此类措施须符合非歧视原则并与《海洋法公

<sup>①</sup> See Arif Ahmed, *International Law of the Sea: An Overview and Case Study*, Beijing Law Review, Vol.8:21, p.28(2017).

<sup>②</sup> 参见[英]伊恩·布朗利:《国际公法原理》,曾令良、余敏友等译,法律出版社 2003 年版,第 330 页。

约》的规定相一致。此外,国际判例亦确认,环境保护措施无需以实际损害的发生为前提,只要具备合理性与相称性,即具备合法性。例如,在“尼加拉瓜在边界地区进行的某些活动案”中,国际法院明确指出,国家有权采取预防性措施以防范潜在的环境损害,只要该措施合理且适度。<sup>①</sup> 海底电缆,特别是其未埋设并因复杂海底地形而悬空的部分具有显著的结构脆弱性,面临更高的损害风险,并可能由此对海洋环境造成不利影响。针对这一潜在风险,沿海国有权通过设立保护区等预防性措施,行使其在专属经济区内对“海洋环境保护和保全”的管辖权。

《海洋法公约》第 80 条规定,第 60 条比照适用于大陆架上的人工岛屿、设施和构筑物。根据第 60 条第 4 款,设立安全地带的目的是“确保航行以及人工岛屿、设施和构筑物的安全”,且此类地带的设置应与其性质和功能具有合理关联。<sup>②</sup> 尽管《海洋法公约》未对“人工岛屿、设施和构筑物”作出明确定义,但依据《维也纳条约法公约》的解释规则,为设立安全地带之有限目的,可将海底电缆归类为“人工设施”。即便不采用这一解释,安全地带的设立在于保障人工岛屿、设施和构筑物安全的同时,亦可间接实现对海底电缆的保护,从而达到设立海底电缆保护区的实际效果。因此,各国以维护人工设施安全为由划定的安全地带在功能上可构成海底电缆保护区。

## (二) 海底电缆保护区与其他国家既有海洋权利之争

由于人类和自然给电缆作业带来的压力不断增长,因此沿海国设立了电缆保护区、海洋保护区和海上禁捕区,并禁止“会给海底电缆带来严重损坏风险的海洋活动”。<sup>③</sup> 然而,此举在寻求监管与保护海底电缆的同时,也招致了其他国家的质疑,即在保护区禁止特定海上活动是否限制了其他国家既有海洋权利的正当行使。

根据《海洋法公约》第 62 条第 2 款、第 3 款,沿海国应允许其他国家通过协定或其他安排捕捞其专属经济区内剩余的允许渔获量。同时,第 300 条要求缔约国秉持诚信原则,以不构成权利滥用的方式行使本公约所规定的权利。在“南方蓝鳍金枪鱼案”中,国际海洋法法庭裁定日本应停止单方面试验性捕鱼,以维护其他国家的程序性与实质性权利。<sup>④</sup> 同理,沿海国设立海底电缆保护区并实施捕捞禁令,实质上规避了其分配剩余渔获量的义务,侵犯了其他国家在公约下的实质性权利;此外,在未与相关国家进行双边、区域或全球层面协商的情况下实施该禁令,也侵害了其他国家依法享有的程序性权利。此类行为构成对权利的滥用,违背了第 300 条所规定的诚信原则。关于《海洋法公约》第 58 条第 3 款的解释,相关国家倾向于对“航行”作广义理解,认为其范围不仅涵盖传统航行活动,还包括加油(即向其他船舶供应燃料)及抗议等行为。即使此类活动在技术上不完全属于“航行”,但仍可视为第 58 条第 1 款所指的“与这些自由有关的海洋其他国际合法用途”。<sup>⑤</sup> 在此基础上,抛锚和停泊作为船舶航行中必然发生的操作,即便不能直接纳入“航行”范畴,也应被认定为辅助航行的合法海洋使用。尤其是在国家管辖范围以外海域,该项权利不受任何国家的限制或约束。在“‘诺斯塔号’案”中,国际海洋法法庭也明确指出,任何妨碍或干扰外国船舶航行的措施——即使未诉诸物理强制手段——仍可能构成对航行自由的干涉或侵犯。<sup>⑥</sup> 换言之,虽然海底电缆保护区实施的航行禁令未对外国船舶采取物理强制措施,但其本质上仍构成对航行自由的不当限制。

此外,实践证明并非所有商业渔具都会对海底电缆造成破坏。除底拖网外,中层拖网、围网、中层延绳钓和定置渔具等作业方式均未表现出导致电缆故障的显著风险。这是因为拖网在设计上通常能够跨越海底障碍物,且在该作业深度范围内敷设的电缆大多采用抗冲击的铠装结构加以保护。电缆埋设及加装防护罩等

<sup>①</sup> See *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Provisional Measures, Order of 8 March 2011, ICJ Reports 2011, para.59.

<sup>②</sup> [斐]萨切雅·南丹、[以]沙卜泰·罗森:《1982 年〈联合国海洋法公约〉评注》(第 2 卷),吕文正、毛彬译,海洋出版社 2014 年版,第 536 页。

<sup>③</sup> See Kingsley Ekwere, *Submarine Cables and the Marine Environmental: Enhancing Sustainable and Harmonious Interactions*, China Oceans Law Review, Vol.2016:129, p.183(2016).

<sup>④</sup> See *Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)*, Provisional Measures, Order of 27 August 1999, ITLOS Reports 1999, p.299.

<sup>⑤</sup> See Yurika Ishii, *The Due Regard Obligation and the Peaceful and Economic Uses of the EEZ Other than Fisheries*, International Journal of Marine and Coastal Law, Vol.34: 73, p.77(2019).

<sup>⑥</sup> See *The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy)*, Judgment, ICJ Reports 2019, para.222-223.

措施可进一步提供有效防护,显著降低损坏概率。拖网经过海底电缆时也可能存在多种交互情形,但多数情况下甚至不会发生直接接触。<sup>①</sup> 以上理由构成了其他国家质疑沿海国在海底电缆保护区内禁止特定海上活动的法律依据与合法性基础。

值得注意的是,《海洋法公约》第62条明确规定了沿海国负有促进专属经济区内生物资源最佳利用的责任,且不妨碍第61条中规定的养护和管理的目标。然而,最佳利用并不等同于必须进行捕捞,设立完全禁捕的海洋保护区、将总可捕量设定为零,均符合《海洋法公约》的法律框架。事实上,《海洋法公约》并未禁止此类措施。相反,其明确授权各国通过划定特定区域,对渔业活动施加合法限制。<sup>②</sup> 换言之,在海底电缆保护区内禁止其他国家船舶进行渔业捕捞活动,并未侵犯或不当限制其依法享有的正当海洋权利。此外,航行自由并不意味着外国船舶可违背其应尽的尊重与和平义务,无视沿海国的正当安全关切,或损害他国的合法权利。自由并非不受约束,权利行使亦需以尊重沿海国主权与安全、遵守《海洋法公约》关于海洋利用的相关规定为前提。唯有在此框架内,航行自由才真正是符合国际法的、负责任的自由。<sup>③</sup> 实际上,海底电缆保护区通常既不禁止船舶通行,也不限制正常的航行活动,其宗旨在于规范那些可能对海底电缆构成实际威胁的特定行为,如抛锚等本身具有高度破坏性的活动。针对此类行为所采取的限制措施具有目标明确、范围清晰的特征。作为一种海洋空间管理手段,海底电缆保护区的设立旨在保障海底通信基础设施的安全,同时不影响船舶通航自由。因此,该措施可能并不构成对《海洋法公约》第58条所规定的航行自由的实质性限制或侵犯。

根据《海洋法公约》第58条第3款,其他国家在专属经济区内根据本公约行使其权利和履行其义务时,应适当顾及沿海国的权利和义务。这些权利和义务包括《海洋法公约》第58条第1款所规定的沿海国在专属经济区内享有铺设海底电缆和管道的自由,以及与这些自由有关的海洋其他国际合法用途。在“北海大陆架案”中,国际法院指出,各国在确立海域管辖权或实施区域管理措施时,应公平地协调各方共同利益。<sup>④</sup> 尽管铺设海底电缆的自由未必包含在保护区内禁止特定海上活动以保障电缆安全的权利,但根据《海洋法公约》的宗旨与目的,对海底电缆的维护与修理应被纳入各国“适当顾及”的义务范畴。<sup>⑤</sup> 维护与修理作业在功能上与铺设自由密切相关,并可视为该自由在海洋合法利用中的合理延伸。若无法对海底电缆进行有效维护与修理,则铺设行为本身也将失去实际意义。因此,合理的维护必然包括采取必要措施(例如禁止捕捞、抛锚及疏浚等可能危害电缆安全的活动)以保障电缆功能的完整与持续。综上所述,保护区的设立是否限制其他国家海洋权利的正当行使在一定程度上取决于对《海洋法公约》的不同阐释。然而,从目前的国家实践发展趋势来看,将在海底电缆保护区禁止实施特定海上活动视为违反《海洋法公约》可能缺乏足够的国家支持。

海底电缆保护区引发权利冲突的症结不在于沿海国有无权利设置管制区域,而在于如何设定限制措施才不构成对其他公约权利的不当限制。因此,其解决不应止步于对《海洋法公约》各条款此消彼长的文义解释角力,而应朝向具体规则设计方向推进。一方面,沿海国在专属经济区内设立海底电缆保护区,应遵循必要性、科学性与比例性原则。具体而言,禁止某一海洋活动的决定须基于可验证的工程或统计数据,证明该活动在该区域、该深度、该电缆敷设方式下确实构成显著风险。假如存在同等有效但限制性更低的替代性方案,沿海国应优先采用。由此,对捕鱼禁令、抛锚禁令的合法性评价,将从是否允许设立转向是否具备充分证据与合理限度,使争议焦点从抽象权利对抗转向具体管理措施的合理性审查。另一方面,沿海国在决定设立海底电缆保护区并对特定外国活动施加限制之前,应当履行前置协商义务。协商对象应至少包括主要渔业活动可能受影响的缔约国、电缆途径区域船旗国、电缆所有国或营运实体。协商内容不限于结果告知,而应

<sup>①</sup> See Lionel Carter, Douglas Burnett & Stephen Drew, et al., *Submarine Cables and Oceans: Connecting the World*, ICPC/UNEP/UNEP-WCMC, 2009, p.46.

<sup>②</sup> See Nicola R. Wheen, *Marine Protected Areas in the Exclusive Economic Zone: UNCLOS or the TPPA's Looming Presence*, *Otago Law Review*, Vol.14:351, p.357(2016).

<sup>③</sup> See Yanan Qu & Xuan Xu, *International Law Analysis of U.S. Military Survey Activities in China's EEZ*, *US-China Law Review*, Vol.19:458, p.460(2022).

<sup>④</sup> See *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany v. Netherlands)*, Judgment, ICJ Reports 1969, para.101.

<sup>⑤</sup> See Yu Long, *The Role of the International Seabed Authority in the Implementation of "Due Regard" Obligation Under the LOSC: Addressing Conflicting Activities*, *Journal of Territorial and Maritime Studies*, Vol.8:1, p.36(2021).

涉及保护区范围、禁止活动类型、豁免情形、期限评估等实质要素。此种协商并非纯粹外交姿态,而是《海洋法公约》第 300 条所要求的善意与权利不滥用的程序性体现。缺乏程序沟通的单边措施极易被视为对合作义务的违反,将协商义务明确为电缆保护区设立的前提要件,有助于在管辖权分歧显现之前促成利益妥协。综上所述,径直指称海底电缆保护区违反《海洋法公约》的主张,不仅缺乏充足的国家实践支持,也低估了公约规范通过程序性解释适应新型海洋治理需求的制度弹性。

#### 四、结语

海底电缆作为全球通信与能源传输的“水下命脉”,其安全问题已从单纯的技术维护上升为复杂的法律与地缘政治议题。在对破坏行为进行法律定性时,需结合行为主体的身份属性与主观意图,在一般刑事犯罪、海盗、恐怖主义等不同法律框架下进行精准甄别,明确责任边界。在管辖权归属上,沿海国、船旗国及其他相关国家基于不同法律原则的管辖主张相互交织,这一局面不仅考验着《海洋法公约》等现有国际规则的协调效能,更凸显了建立高效国际合作与信息共享机制的紧迫性。就海底电缆保护区而言,其设立虽契合各国保护关键基础设施的现实诉求,但需对其合法性进行严格审视,确保其设立不损害其他国家的正当海洋权益。面对技术演进与地缘博弈的双重挑战,国际社会亟需在尊重现有国际法框架的前提下,积极探索兼顾安全保障、海洋发展与权益公平的海底电缆治理路径。

#### The Legal Characterization and Jurisdictional Conflicts of Submarine Cable Sabotage, and the Legitimacy of Protection Areas

WU Junsong

(School of Law and Public Administration, Hebei Normal University, Shijiazhuang 050024, China)

**Abstract:** Submarine cables possess both functional value and inherent vulnerability, making their legal protection an increasingly unignorable regulatory issue for the international community. Currently, there remains highly controversy over the legal characterization of acts that damage submarine cables, primarily centered on whether such acts should be classified as general criminal offenses, piracy, or terrorism. Under the current framework of international law, coastal states, flag states, and other states may invoke different legal bases and jurisprudential foundations to assert jurisdiction over such damaging acts, potentially leading to issues such as overlapping or vacuums of jurisdiction. Additionally, to prevent and reduce acts of damage to submarine cables, multiple countries are promoting the establishment of submarine cable protection areas. The legitimacy of establishing such protected areas and the impact of the measures taken on the existing maritime rights of other countries have also become critical issues requiring urgent response in the field of international law.

**Key words:** submarine cables; jurisdiction; cable protection areas; international law