

Chính sách pháp luật biển của Trung Quốc, từ góc nhìn của luật quốc tế hiện đại

Nguyễn Bá Điển*

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 08 tháng 8 năm 2016

Chỉnh sửa ngày 26 tháng 8 năm 2016; Chấp nhận đăng ngày 16 tháng 12 năm 2016

Tóm tắt: Bài viết trình bày tổng quan về chính sách và pháp luật biển của Trung Quốc từ góc nhìn của pháp luật quốc tế hiện đại. Qua đó, bài viết tập trung đánh giá chính sách và pháp luật biển của quốc gia này trong khuôn khổ các nguyên tắc và quy định của luật pháp quốc tế. Từ đó, bài viết đưa ra kết luận rằng: Chính sách pháp luật về biển của Trung Quốc trong gần bảy thập kỷ qua đều thể hiện rất rõ tham vọng mở rộng kiểm soát trên các vùng biển của nước này. Các quy định trong chính sách pháp luật biển của Trung Quốc được xây dựng nhằm tạo cơ sở pháp lý cho những yêu sách và tham vọng phi lý, phi pháp quốc tế của họ. Mặc dù, được xây dựng rất bài bản, song chính sách pháp luật biển của Trung Quốc vẫn bộc lộ nhiều điểm phi lý và phi pháp, không phù hợp với các chuẩn tắc quốc tế được ghi nhận trong Hiến chương Liên hợp quốc, các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế và Công ước Luật biển năm 1982. Đây là điều rất đáng quan ngại, gây phương hại đến an ninh và hòa bình trong khu vực và trên thế giới.

Từ khóa: Chính sách biển, pháp luật biển, Trung Quốc, luật quốc tế.

1. Chính sách, chiến lược biển của nước Trung Quốc hiện đại

Sau thắng lợi của Cách mạng Tân Hợi, chính quyền Trung Hoa Dân quốc chính thức được thành lập năm 1912 đã chấm dứt sự thống trị của chế độ phong kiến kéo dài hơn 4000 năm lịch sử, từ đời Hán đến đời Thanh, chính thức đưa Trung Quốc lên vũ đài lịch sử mới. Nếu như trong thời kỳ phong kiến trước đó, với tư tưởng “trọng lục khinh hải”, Trung Quốc duy trì chính sách “Cấm hải”, “Bế quan tỏa cảng” thì sau này, xuất phát từ những nguồn lợi đến từ biển như “cá và muối” cùng lợi ích tàu bè lưu thông thuận tiện để trao đổi buôn bán nên người

Trung Quốc đã có ý thức hướng ra biển và rất nỗ lực hình thành nên quan niệm biển sơ khai ban đầu. Đặc biệt, sau cuộc chiến tranh Nha Phiến, mối đe dọa đến từ vùng ven biển đã làm thức tỉnh ý thức về biển của Trung Quốc, hình thành một loạt ý tưởng về chiến lược biển, trong đó, ý tưởng của Tôn Trung Sơn là ý tưởng đặc thù và hoàn chỉnh hơn cả. Cụ thể, ý tưởng của Tôn Trung Sơn gồm 05 nội dung chính như sau: *i)* “Dĩ hải vi bản” – coi hải dương là gốc cho sự hưng thịnh hoặc suy vong của một dân tộc [1, tr. 248]; *ii)* Hải quyền là một bộ phận cấu thành quan trọng của chủ quyền quốc gia; *iii)* Tư tưởng “hải phòng” – bao gồm chủ trương xây dựng hạm đội hải quân lớn mạnh và quân cảng để bảo vệ hải quyền Trung Quốc [2]; *iv)* Tư tưởng “hải quân” – xây dựng lực lượng hải quân lớn mạnh là nhiệm vụ hàng đầu của

* ĐT.: 84-903426509

Email: nbadien@yahoo.com

quốc phòng và là sách lược quan trọng để bảo vệ hải quyền Trung Quốc [3, tr. 347-8]; v) “Dĩ hải hưng quốc” – coi quyền quản lý, khai thác và sử dụng biển là nội dung của chiến lược phát triển đất nước, coi việc quy hoạch cảng biển là mấu chốt để phát triển ngành công thương nghiệp biển, và phát triển ngành vận tải biển, nhất là vận tải viễn dương, là biện pháp thúc đẩy phát triển kinh tế đất nước [4]. Tuy nhiên, nhìn chung, chính sách biển của Trung Quốc thời kỳ này lại mang tính chất bị động, cho đến tận thế kỷ XIX, Trung Quốc vẫn hoàn toàn không coi biển cả là một khu vực cần chinh phục và khai thác, chinh phạt và nếu có điều là lý do phòng thủ hơn là lý do bành trướng [5, tr. 285].

Xuất phát từ những quan niệm, chủ trương nêu trên nên các văn bản thể hiện chính sách pháp luật về biển đảo của Trung Quốc trong thời kỳ này còn rất hạn chế¹.

Sau chiến tranh thế giới thứ hai, đặc biệt là sau khi chính quyền Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa được thành lập năm 1949, do sức ép về nguồn tài nguyên, sinh thái biển, **cùng với tham vọng bành trướng, bá quyền** trước sự phát triển của luật biển quốc tế hiện đại, chính sách biển của Trung Quốc đã có nhiều thay đổi mới. Từ thời Mao Trạch Đông, mặc dù Trung Quốc đã bộc lộ mong muốn trở thành cường quốc [6] song Chính quyền Mao Trạch Đông chỉ quan tâm và coi trọng xây dựng hải quân nhằm mục đích tăng cường phòng ngự cho đất liền, vì cho rằng hải quân giai đoạn này còn yếu kém, không đủ sức vươn ra biển lớn. Dưới thời Đặng Tiểu Bình, Trung Quốc chuyển sang mục tiêu chiến lược “bốn hiện đại hóa”, đồng thời áp dụng phương châm “giấu mình chờ thời” với tư tưởng chiến lược “phòng ngự biển gần”, phương châm xây dựng hải quân “tinh gọn”,

“hữu dụng”, và giải quyết tranh chấp theo chủ trương “gác tranh chấp chủ quyền, cùng khai thác” [7, tr. 330]. Cũng trong giai đoạn này, Trung Quốc đưa ra thuyết “trôi dạt hòa bình” nhằm biện minh cho sự vươn lên vị thế một cường quốc thế giới [8].

Từ năm 2007 đến nay, chiến lược “giấu mình chờ thời” hay “ngoại giao hài hòa” nhường chỗ cho chiến lược an ninh và đối ngoại mang tính khẳng định hơn, chủ động và quyết liệt hơn. Chính quyền Trung Quốc tập trung phát triển không quân, hải quân, ra sức đóng tàu sân bay và nhiều tàu chiến, tàu ngầm hiện đại, đồng thời xây dựng nhiều căn cứ hải quân mới. Bên cạnh đó, Trung Quốc xây dựng chiến lược “hải dương xanh” và chuyển từ “phòng ngự biển gần”, sang phát triển theo hướng “hải quân viễn dương”. Cụ thể: Dưới thời Giang Trạch Dân, chính quyền Trung Quốc nhấn mạnh sự cần thiết phải có chiến lược khai thác biển và bảo vệ an ninh biển trong môi trường an ninh quốc tế mới được đặc trưng bởi xu thế “đa dạng hóa nhân tố an ninh, đa nguyên hóa lợi ích an ninh, đa phương hóa quan hệ an ninh” và quốc tế hóa vấn đề an ninh, trong đó Trung Quốc có những lợi ích an ninh to lớn từ biển, đồng thời cũng phải đối mặt với những thách thức không nhỏ đến từ biển [9, tr. 182]. Dưới thời Hồ Cẩm Đào, chiến lược biển của Trung Quốc được thể hiện qua các nội dung sau: *i*) Phòng ngự biển xa; *ii*) Hải dương hài hòa; *iii*) Xây dựng hải quân lớn mạnh; *iv*) Xây dựng cường quốc biển. Sách Trắng quốc phòng Trung Quốc năm 2010 đã viết: “Sự phát triển của lợi ích quốc gia đã đặt ra yêu cầu mới ngày càng cao hơn đối với việc xây dựng năng lực trên biển. Bám sát chiến trường, tìm tòi con đường chiến thắng, nhanh chóng chuyển đổi mô hình năng lực chiến đấu, thực hiện huấn luyện từ biển gần sang biển xa, trở thành nhiệm vụ trọng tâm của các đơn vị hải quân”.

Đặc biệt, Báo cáo chính trị tại Đại hội 18 của Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ 18 lần đầu tiên đã đưa việc xây dựng “cường quốc biển” trở thành chiến lược biển hoàn toàn mới trong lịch sử của quốc gia này. Liên quan đến vấn đề này, Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình

¹ Có thể kể tới một số văn bản sau: Công hàm ngày 29/9/1932 từ Công sứ quán Trung Quốc tại Pháp - *Note of 29 September 1932 from the Legation of the Chinese Republic in France*; Bản ghi nhớ về Tình hình Đài Loan ngày 18/4/1947 - *Memorandum on the Situation in Taiwan 18 April 1947*; Hiến pháp Trung Hoa Dân quốc 1946 có hiệu lực từ năm 1947 và sửa đổi lần cuối năm 2000 - *The Constitution of the Republic of China*.

cũng nhấn mạnh việc “xây dựng cường quốc biển có ý nghĩa trọng đại đối với việc thúc đẩy kinh tế phát triển, bảo vệ chủ quyền, an ninh và lợi ích phát triển, góp phần hoàn thành mục tiêu xây dựng xã hội, toàn diện và giàu có, thực hiện công cuộc phục hưng vĩ đại của dân tộc Trung Hoa. Trung Quốc cần phải coi trọng cả hai mặt: trong nước và quốc tế; kiên trì coi trọng trên cạn và trên biển, kiên trì đi theo con đường phát triển dựa vào biển để làm giàu mạnh đất nước, trong đó con người và biển cả hài hòa với nhau”.²

Giới lãnh đạo Trung Quốc đều quán triệt sâu sắc tư tưởng chủ đạo là để có thể trở thành siêu cường và vươn lên giành được vị trí bá chủ thế giới trong những thập niên tới, Trung Quốc phải làm chủ biển, nhất là độc chiếm Biển Đông và các đại dương. Năm 2004, trong bài viết “Địa chiến lược biển và sự phát triển của Hải quân Trung Quốc ở đầu thế kỷ 21” [10, tr. 47-67], một chiến lược gia Trung Quốc là Xu Qi đã tổng kết và chỉ ra tầm quan trọng của biển trong chiến lược phát triển trở thành siêu cường của Trung Quốc, “đó là nhân tố cần thiết mang tính chất sống còn trong sự thịnh vượng lâu dài đối với Trung Quốc”.

Các nhà chiến lược Trung Quốc đã rất đề cao học thuyết của Alfred Thayer Mahan³ [11, tr. 32-50], và quyết tâm xây dựng Trung Quốc sẽ trở thành cường quốc biển để rồi từ đó tiến tới trở thành siêu cường. Để hiện thực hóa giấc mơ về sức mạnh biển của mình, trong một báo cáo công bố từ năm 1982 [12, tr. 2] bởi tướng Lưu Hoa Thanh – Cựu Phó chủ tịch Quân ủy trung ương thì chính sách, chiến lược biển của Trung Quốc bao gồm 3 giai đoạn: *i)* Giai đoạn

thứ nhất từ năm 2000 đến năm 2010, Trung Quốc thiết lập sự kiểm soát tất cả các vùng nước trong chuỗi đảo thứ nhất nối liền từ Okinawa, Đài Loan và Philippines; *ii)* Giai đoạn 2 từ 2010 đến 2020, Trung Quốc sẽ tìm cách thiết lập sự kiểm soát tất cả các vùng nước trong chuỗi đảo thứ 2, nối từ chuỗi đảo Ogasawara tới Guam và Indonesia; *iii)* Giai đoạn cuối cùng, từ 2020 đến 2040, Trung Quốc sẽ thay thế Hoa Kỳ để thống trị toàn bộ Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương, sử dụng các hàng không mẫu hạm để duy trì sức mạnh quân sự của mình trên biển.

Nhằm phục vụ cho chiến lược “cường quốc biển”, song hành với việc hoàn thiện cơ cấu các cơ quan quản lý nhà nước cũng như các cơ quan chấp pháp trên biển, Trung Quốc còn ban hành nhiều chính sách và quy định liên quan đến từng lĩnh vực biển đảo cụ thể. Trong đó, chính sách biển đảo của Trung Quốc được thể hiện chủ yếu thông qua các văn bản sau: Phát triển sự nghiệp biển Trung Quốc 1998; Quy hoạch các khu vực chức năng chính trên biển toàn quốc 2002; Cương yếu Quy hoạch phát triển kinh tế biển 2003; Cương yếu Quy hoạch phát triển sự nghiệp biển Quốc gia 2008; Kế hoạch 5 năm lần thứ 12 phát triển sự nghiệp biển quốc gia; Kế hoạch 5 năm lần thứ 12 phát triển kinh tế biển; Sách trắng – Chính sách của CHND Trung Hoa về Tài nguyên khoáng sản; Sách trắng - Bảo vệ môi trường Trung Quốc - *Environmental Protection in China (1996-2005)*; Sách trắng – Sự phát triển của Chương trình biển Trung Quốc; Sách trắng - Đảo Điều Ngự, 1 lãnh thổ vốn có của Trung Quốc; Sách trắng – Phát triển Hòa bình của Trung Quốc; Sách trắng – Quốc phòng Trung Quốc 2010, 2008, 2006; Sách trắng - Chiến lược quân sự Trung Quốc 2015; Sách trắng – Chủ quyền không thể tranh cãi của Trung Quốc đối với quần đảo Tây Sa và quần đảo Nam Sa; Tuyên bố của Chính phủ nước CHND Trung Hoa phê chuẩn UNCLOS 1982 ngày 15/5/1996; Tuyên bố của Chính phủ nước CHND Trung Hoa bảo lưu Điều 298 UNCLOS 1982 ngày 25/8/2006; Tuyên bố của Chính phủ nước CHND Trung

² Theo Tân Hoa Xã, Đài Truyền hình Trung ương Trung Quốc, tin ngày 31/07/2013.

³ Theo Alfred Thayer Mahan, 6 điều kiện để quốc gia có thể trở thành một cường quốc biển bao gồm: 1- Có vị trí địa lý thuận lợi; 2- Có bờ biển có thể sử dụng được, nhiều tài nguyên thiên nhiên và khí hậu thuận lợi; 3- Có lãnh thổ đủ rộng; 4- Có dân số đủ đông để tự vệ; 5- Có xã hội hướng ra biển và thương mại đường biển; 6- Có một chính phủ đủ năng lực để làm chủ biển. Ngoài ra, Mahan cũng chỉ ra 3 “trụ cột” duy trì quyền lực biển của một quốc gia, chính là: Thương mại; Các đội tàu biển; và các hạm đội Hải quân.

Hoa về việc thành lập Vùng nhận dạng phòng không ở Biển Hoa Đông 2013 ...

2. Pháp luật về biển của Trung Quốc

Chính sách, chiến lược biển của Trung Quốc đã và đang được cụ thể hóa và trở thành kim chỉ nam cho các văn bản pháp luật về biển đảo của Trung Quốc trong gần bảy thập kỷ qua. Hệ thống các văn bản pháp luật về biển đảo của Trung Quốc bao gồm các văn bản chính như sau:

Hiến pháp nước CHND Trung Hoa năm 1982, sửa đổi, bổ sung năm 1988, 1993, 1999 và 2004.

Cùng với Hiến pháp, Trung Quốc đã ban hành nhiều đạo luật quan trọng về biển, đảo, như: Tuyên bố về lãnh hải của Chính phủ nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa ngày 04/9/1958; Luật lãnh hải và vùng tiếp giáp nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa ngày 25/2/1992; Luật Ngư nghiệp của nước CHND Trung Hoa ngày 20/01/1986, sửa đổi một số điều năm 2013; Điều lệ về khu bảo tồn thiên nhiên của nước CHND Trung Hoa ngày 9/10/1994; Luật Tài nguyên khoáng sản của nước CHND Trung Hoa năm 1986, sửa đổi ngày 27/8/2009. Quyết định của Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc ngày 15/5/1996 về phê chuẩn Công ước Luật biển của Liên hợp quốc; Tuyên bố về đường cơ sở tính chiều rộng lãnh hải Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 1996; Luật vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa ngày 29/6/1998; Luật Bảo vệ hải đảo nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa ngày 26/12/2009; Luật về Quản lý các vùng biển của nước CHND Trung Hoa ngày 27/10/2001; Lệnh cấm đánh bắt cá hàng năm (từ năm 1999 đến nay); Công hàm số CML 17 và CML 18 ngày 7/5/2009 của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa gửi Tổng thư ký Liên hợp quốc (kèm theo bản đồ đường lưỡi bò phi pháp) nhằm phản đối Báo cáo chung giữa Việt Nam - Malaysia và Báo cáo riêng của Việt Nam về ranh giới thềm lục địa ngoài 200 hải lý khu vực phía Bắc Biển Đông [13] v.v...

Ngoài các văn bản thể hiện tham vọng bành trướng chủ quyền biển- đảo, chính quyền Trung Quốc còn ban hành nhiều văn bản pháp quy khác như: Quyết định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội nước CHND Trung Hoa về thành lập Tòa án Hàng hải tại các Thành phố cảng biển ngày 14/11/1984; Luật Tài nguyên nước của nước CHND Trung Hoa ngày 21/01/1998, sửa đổi năm 2002; Luật Bảo vệ môi trường biển năm 1982 (sửa đổi năm 1999); Luật Bảo vệ Môi trường của nước CHND Trung Hoa ngày 24/8/2014; Điều lệ quản lý bảo vệ môi trường thăm dò khai thác dầu trên biển nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa ngày 29/12/1983; Điều lệ quản lý ngăn ngừa ô nhiễm các vùng biển từ tàu thuyền nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa ngày 29/12/1983; Điều lệ quản lý phòng trị ô nhiễm bởi các vật gây ô nhiễm từ đất liền tổn hại tới môi trường biển nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa ngày 25/5/1990; Luật Ngăn ngừa và Kiểm soát Ô nhiễm nước của nước CHND Trung Hoa năm 1984, sửa đổi năm 1996 và năm 2008; Quy định của nước CHND Trung Hoa về quản lý việc đổ thải ra biển ngày 6/3/1985; Luật của nước CHND Trung Hoa về Phổ biến Khoa học và Công nghệ ngày 29/6/2002; Luật của nước CHND Trung Hoa về Phát triển (Tiến bộ) Khoa học và Công nghệ (sửa đổi) ngày 29/12/2007; Quy định quản lý nghiên cứu khoa học biển liên quan đến nước ngoài của nước CHND Trung Hoa ngày 18/6/1996; Bộ luật Hàng hải nước CHND Trung Hoa ngày 7/11/1992; Luật An toàn giao thông trên biển của nước CHND Trung Hoa ngày 2/9/1983; Điều lệ về phao tiêu hàng hải của nước CHND Trung Hoa ngày 3/12/1995; Luật về Thủ tục hàng hải đặc biệt của nước CHND Trung Hoa ngày 25/12/1999; Các Biện pháp hành chính về Cơ quan Đại diện của Doanh nghiệp Vận tải Nước ngoài ngày 17/10/1997; Quy định hành chính về Giám sát an toàn đối với Hệ thống quản lý Thông tin Tàu thuyền ngày 15/9/1997; Quy định liên quan đến việc bảo vệ di sản dưới nước của nước CHND Trung Hoa ngày 20/10/1989; Điều lệ quản lý dự báo quan trắc biển ngày 15/2/2012; ...

3. Tính chất, đặc điểm của chính sách và pháp luật về biển của Trung Quốc dưới góc độ luật quốc tế

Nhằm hiện thực hóa chiến lược bành trướng, bá quyền trên biển, Trung Quốc còn tiến hành sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, thay thế các văn bản trước đó, góp phần tạo lập hệ cơ sở pháp lý cho việc xác lập các yêu sách và thực thi các hoạt động trên biển. Xét trong mối liên hệ tổng quan với công cuộc xác lập, thực thi, bảo vệ quyền và lợi ích trên biển của Trung Quốc cũng như quá trình hiện thực hóa các tham vọng bành trướng của quốc gia này, có thể thấy rõ tính chất và đặc điểm của các chính sách và pháp luật về biển đảo của Trung Quốc được thể hiện trên các khía cạnh sau:

Thứ nhất, Chính sách pháp luật về biển đảo của Trung Quốc từ năm 1949 đến nay đã phản ánh một cách chân thực về sự thay đổi trong nhận thức và quan niệm biển của lãnh đạo Trung Quốc và được triển khai với một chiến lược hết sức bài bản. Nếu như trước đây, Trung Quốc chỉ có rất ít văn bản liên quan đến chính sách pháp luật về biển đảo, thì từ sau khi nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa được thành lập cho đến nay, ngoài việc tham gia ký kết nhiều **điều ước quốc tế** về biển đảo, Trung Quốc còn ban hành **hàng trăm văn bản quy phạm pháp luật trong nước** thể hiện các chính sách pháp luật về biển đảo, đó là còn chưa kể tới các văn bản của chính quyền Đài Loan.

Thứ hai, Hệ thống chính sách pháp luật về biển đảo của Trung Quốc bao gồm: (I) Hệ thống văn bản của các cơ quan Trung ương và (2) Hệ thống văn bản của các địa phương. Trong mỗi hệ thống trên lại bao gồm: (i) Văn bản của cơ quan quyền lực (gồm văn bản của Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc; Đại hội Đại biểu Nhân dân tỉnh/thành phố và Ủy ban Thường vụ tương ứng); (ii) Văn bản của cơ quan quản lý hành chính nhà nước (gồm các văn bản của Quốc Vụ viện, Văn phòng Quốc Vụ viện; Văn bản của các cơ quan, bộ phận hợp thành Quốc Vụ viện; Văn bản của chính phủ/chính quyền ở địa phương); (iii) Văn bản của cơ quan tư pháp (Tòa án Nhân dân tối cao; Viện

Kiểm sát Nhân dân tối cao; Tòa án địa phương; Tòa án đặc biệt/chuyên trách; Viện kiểm sát ở địa phương).

Hệ thống chính sách pháp luật về biển đảo của Trung Quốc bao gồm: **i)** Các văn bản điều chỉnh chung; **ii)** Các văn bản điều chỉnh trong các lĩnh vực chuyên ngành, như: bảo vệ chủ quyền an ninh biển đảo; Bộ máy quản lý Nhà nước về biển đảo; Quản lý, sử dụng các vùng biển và tài nguyên biển; bảo vệ môi trường biển; Khoa học công nghệ biển; Giao thông vận tải biển, Văn bản pháp luật địa phương (tỉnh Hải Nam), và các văn bản pháp luật chuyên ngành khác.

Bên cạnh các chiến lược mang tính ngắn hạn, trung hạn và dài hạn, Trung Quốc còn ban hành hàng loạt các văn bản quy phạm pháp luật, điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực biển đảo, bảo vệ chủ quyền, quyền và lợi ích của quốc gia và của cộng đồng dân cư trong xã hội liên quan đến biển đảo, quy định rõ quyền và nghĩa vụ của công dân, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chế độ pháp lý của tàu thuyền nước ngoài hoạt động trong các vùng biển đảo của Trung Quốc...

Với việc ban hành hàng loạt các văn bản quan trọng về biển, đảo như Luật lãnh hải và vùng tiếp giáp, Luật vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa, Luật bảo vệ hải đảo, Tuyên bố về đường cơ sở..., Trung Quốc *đã xây dựng được một khung pháp lý khá toàn diện, điều chỉnh hầu khắp các hoạt động trên các vùng biển*, chủ yếu từ vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa cho đến các hải đảo⁴.

Thứ ba, Chính sách, pháp luật về biển đảo của Trung Quốc được thể hiện trên các khía cạnh sau: **i)** Là công cụ nhằm thực hiện hóa giấc mơ Trung Hoa, đưa Trung Quốc trở thành một “siêu cường thế giới” vươn lên làm “bá chủ toàn cầu”, phản ánh một cách chân thực các chủ

⁴海洋法展略研究所 (Viện hàng hải Trung Quốc) (2010, “中国海洋发展报告2010内容简介”(Giới thiệu về “Báo cáo phát triển đại dương của Trung Quốc năm 2010”), 海洋法展略研究所, http://www.cima.gov.cn/_d270570118.htm

trương về yêu sách và tham vọng bành trướng trên biển của Trung Quốc; *ii*) Là phương tiện để phát triển sức mạnh biển của Trung Quốc; góp phần hiện thực hóa và bảo vệ các lợi ích chiến lược của Trung Quốc; *iv*) Thể hiện sự quản lý toàn diện của Nhà nước trên tất cả các lĩnh vực về biển đảo; *v*) Là phương tiện để quốc gia này chi phối các quan hệ quốc tế trong và ngoài khu vực, mở rộng tầm ảnh hưởng của Trung Quốc trên trường quốc tế.

Thứ tư, Chính sách pháp luật về biển đảo của Trung Quốc có nhiều nét tương đồng với Việt Nam và nhiều quốc gia khác bởi tính chất phân cấp từ Trung ương đến địa phương và sự đa dạng trong lĩnh vực điều chỉnh. Mặc dù vậy, chính sách pháp luật về biển đảo của Trung Quốc cũng có nhiều điểm khác biệt bởi tính chất bành trướng, không có cơ sở pháp lý quốc tế và đi ngược lại các chuẩn tắc của Công ước luật biển 1982 của Liên hợp quốc.

Xét về mặt nội dung: *i*) Chính sách pháp luật biển của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa là *sự phản ánh các chủ trương về yêu sách và tham vọng bành trướng trên biển của Trung Quốc*; mang nặng tính dân tộc chủ nghĩa hẹp hòi, chủ nghĩa sô vanh nước lớn; chưa thể hiện được tinh thần hợp tác khu vực và toàn cầu; *ii*) Nội dung thể hiện trong các chính sách pháp luật biển của Trung Quốc phản ánh một cách chân thực quan điểm và tham vọng về biển của giới chức cầm quyền quốc gia này; *iii*) Trải qua một chặng đường dài xây dựng và phát triển, chính sách bành trướng và những tư tưởng bá quyền nước lớn của Đảng, Nhà nước Trung Quốc là sợi chỉ đỏ xuyên suốt hệ thống pháp luật Trung Quốc về biển, đảo; *iv*) **Hầu như các đạo luật về yêu sách biển của Trung Quốc đều hoặc là né tránh, hoặc loại bỏ những quy định của pháp luật quốc tế có thể gây bất lợi, ràng buộc mình; tìm mọi cách bổ sung các quy định có lợi cho riêng mình, tạo cơ sở pháp lý cho các hoạt động bành trướng trên biển và việc củng cố các yêu sách chủ quyền; v**) **Nhiều văn bản do Trung Quốc ban hành mang tính đơn phương, phi khoa học, trái với pháp luật quốc tế nhằm áp đặt chủ quyền, quyền chủ quyền của mình, xâm phạm nghiêm trọng chủ quyền và lợi**

ích hợp pháp của Việt Nam và các quốc gia hữu quan. Mặc dù đã phê chuẩn UNCLOS 1982, nhưng ngày 25/8/2006, Trung Quốc đã có báo cáo gửi Liên hợp quốc để đưa ra các tuyên bố bảo lưu theo Điều 298 của UNCLOS⁵. Động thái này của Trung Quốc nhằm ngăn ngừa khả năng Trung Quốc phải đối mặt với các vụ kiện liên quan đến các tranh chấp với các quốc gia hữu quan trong tương lai - phát sinh từ tham vọng và yêu sách độc chiếm Biển Đông của Trung Quốc. Như vậy, một mặt Trung Quốc chỉ tận dụng triệt để những quy định của pháp luật quốc tế nào có lợi cho mình, mặt khác lại đưa ra những quy định riêng, không giống ai, thậm chí trái với luật pháp và thực tiễn quốc tế⁶ nhằm bảo vệ cho những gì có lợi cho mình

⁵ Theo các báo lưu này, Trung Quốc có quyền không chấp nhận bất kỳ biện pháp giải quyết tranh chấp nào theo quy định tại điều 287, bao gồm 4 biện pháp: một là Tòa án Công lý của Liên hợp quốc, hai là Tòa án Luật biển quốc tế (ITLOS), ba là Tòa án trọng tài và bốn là Tòa án trọng tài đặc biệt (giải quyết các tranh chấp liên quan tới đánh bắt hải sản, bảo vệ và gìn giữ môi trường biển hoặc nghiên cứu khoa học biển) đối với tất cả các loại tranh chấp được quy định tại điểm a, b, c Khoản 1 Điều 298.

⁶ Ví dụ 1: Trong Tuyên bố về đường cơ sở tính chiều rộng lãnh hải năm 1996, Trung Quốc đã công bố hệ thống các điểm cơ sở của quần đảo Hoàng Sa (của Việt Nam). Qua hệ thống các điểm cơ sở quần đảo Hoàng Sa được Trung Quốc công bố, có thể thấy Trung Quốc đã vạch đường cơ sở thẳng nối liền các điểm ngoài cùng của các đảo xa nhất và các bãi đá của quần đảo. Cách vạch đường cơ sở này tương tự như cách vạch đường cơ sở quần đảo của quốc gia quần đảo quy định tại Điều 47 phần IV của UNCLOS 1982. Điều 47 quy định: Quốc gia quần đảo có thể vạch các đường cơ sở thẳng của quần đảo nối các điểm ngoài cùng của các đảo xa nhất và các bãi đá nửa nổi nửa chìm của quần đảo, với điều kiện là tuyến các đường cơ sở này bao lấy các đảo chủ yếu và xác lập một khu vực mà tỷ lệ diện tích nước so với đất, kể cả vành đai san hô phải ở giữa tỷ số 1/1 và 9/1. Diện tích mà hệ đường cơ sở này của Trung Quốc bao lấy là một khu vực rộng 17.000 km², trong khi tổng diện tích các đảo nổi của quần đảo Hoàng Sa chỉ khoảng 10 km². Ngoài ra, hầu hết các đá, bãi san hô mà Trung Quốc sử dụng ở đây đều không thích hợp cho con người đến ở hoặc không có một đời sống kinh tế riêng. Các đảo này lại cách xa nhau quá 24 hải lý, không có lý do gì có thể nối các đoạn đường cơ sở như vậy. Do vậy bất kỳ một vùng biển nào mà Trung Quốc tuyên bố bao quanh vùng biển của các mỏm đá, bãi san hô này về mặt kỹ thuật đều trái với các

nhằm phục vụ tham vọng bành trướng bá quyền. Đây chính là tính chất “nước đôi”, tính “hai mặt” trong hệ thống chính sách pháp luật biển của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa

Thứ tư, nhiều văn bản do Trung Quốc ban hành mang tính đơn phương, phi khoa học, trái với pháp luật quốc tế nhằm áp đặt chủ quyền, quyền chủ quyền của mình, xâm phạm nghiêm trọng chủ quyền và lợi ích hợp pháp của Việt Nam và các quốc gia hữu quan.

quy định của Công ước 1982. Trung Quốc không phải là một quốc gia quần đảo nên việc xác định đường cơ sở của quần đảo Hoàng Sa theo như trong Tuyên bố năm 1996 của nước này là chưa phù hợp với quy định của luật pháp và thực tiễn quốc tế. Ví dụ 2: Ngày 31/12/2012 trên mạng Tân Hoa Xã đăng toàn văn “Điều lệ quản lý trị an biên phòng ven biển tỉnh Hải Nam”, có hiệu lực từ ngày 1/1/2013. Điều lệ được tỉnh Hải Nam đưa ra áp dụng cho phạm vi lớn khoảng 02 triệu km² của Biển Đông bao gồm “Tam Sa”, theo đó cảnh sát biên phòng tỉnh Hải Nam sẽ có quyền kiểm tra, bắt giữ và trục xuất bất kỳ thuyền bè nước ngoài nào “xâm nhập trái phép các vùng biển do Hải Nam quản lý”. Điều lệ này đã bị Việt Nam và các nước liên quan kịch liệt phản đối. Trung Quốc rõ ràng muốn khẳng định phạm vi áp dụng cho các đảo đang có tranh chấp với Việt Nam (Hoàng Sa), Philippines (Hoàng Nham) và với cả Philippines, Việt Nam, Malaysia, Brunei (Nam Sa (Trường Sa)). Việc Trung Quốc đơn phương ban hành và áp dụng Điều lệ cho các bên tranh chấp trên Biển Đông là trái với quy định của UNCLOS 1982 về quy chế đối với các khu vực biển đang có tranh chấp. Ví dụ 3: “Dự thảo sửa đổi Biện pháp thực hiện Luật Ngư nghiệp nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa của tỉnh Hải Nam” của Ủy ban Thường vụ Nhân dân tỉnh Hải Nam thông qua và có hiệu lực từ 01/1/2014, ngang ngược quy định rằng các tàu cá nước ngoài phải xin giấy phép mới được thăm dò hoặc đánh bắt cá tại vùng biển chiếm hai phần ba Biển Đông, nơi thuộc vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam và một số nước ASEAN. Theo văn bản này của Trung Quốc, nếu các tàu cá nước ngoài tự ý đi vào vùng nước trên Biển Đông mà họ tuyên bố do tỉnh Hải Nam quản lý để thực hiện sản xuất đánh bắt, khai thác nghề cá, thì sẽ bị xua đuổi, có thể bị tịch thu tài sản, xử phạt hành chính... Trong một số trường hợp, thủy thủ đoàn các tàu cá có thể bị truy tố theo luật pháp Trung Quốc. Quy định này của Trung Quốc, thêm một lần nữa minh chứng cho tính bất hợp pháp, phi nghĩa, phi lý, xâm phạm nghiêm trọng chủ quyền của Việt Nam đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa cũng như quyền lợi của các quốc gia khác, không phù hợp với luật pháp quốc tế và làm phức tạp thêm tình hình Biển Đông.

Những văn bản này nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc gia tăng và mở rộng quyền kiểm soát, chiếm hữu của Trung Quốc đối với các vùng biển tranh chấp và khống chế toàn bộ Biển Đông.

Thứ năm, pháp luật Trung Quốc khá phức tạp, nhiều tầng, cấp tham gia quản lý nhà nước trong các lĩnh vực cụ thể. Chức năng, nhiệm vụ quản lý biển, xây dựng pháp luật biển được giao cho nhiều Bộ, ngành khác nhau. Các văn bản pháp luật về biển do nhiều cơ quan, Bộ ngành có thẩm quyền ban hành. Các văn bản do các Bộ ngành ban hành để thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình phần lớn tập trung điều chỉnh, giải quyết những vấn đề mang tính chuyên ngành. Hiện Trung Quốc chưa ban hành một đạo luật điều chỉnh đồng bộ, thống nhất các quan hệ pháp luật phát sinh trong các lĩnh vực liên quan đến biển, đảo.

Thứ sáu, Nhằm thực thi các chính sách pháp luật về biển đảo, Trung Quốc đã huy động tổng lực hệ thống chính trị từ trung ương đến địa phương và các các lực lượng chuyên trách. Quá trình thực thi chính sách pháp luật biển của Trung Quốc cho thấy sự lập trình bài bản của quốc gia này trong việc mưu đồ có hệ thống, tận dụng thời cơ, chọn thời điểm thích hợp để “ra đòn”. Theo thời gian, hoạt động thực thi chính sách pháp luật biển của Trung Quốc ngày càng tinh vi, xảo quyệt. Quá trình thực thi chính sách pháp luật về biển đảo của Trung Quốc cho thấy lối hành xử ngày càng hung hăng, táo tợn, bất chấp các quy định của luật pháp và điều ước quốc tế mà quốc gia này là thành viên. Quá trình xây dựng, thực thi chính sách pháp luật biển trên Biển Đông của Trung Quốc qua các thời kỳ lịch sử đều thể hiện nhất quán tham vọng độc chiếm Biển Đông của Trung Quốc. Bên cạnh tính nhất quán giữa việc thực thi với các quy định chính sách pháp luật thì Trung Quốc còn thể hiện tính không thống nhất (nói một đằng, làm một nẻo). Việc ban hành, giải thích các chính sách pháp luật biển cũng như quá trình thực thi chính sách pháp luật của Trung Quốc cho thấy quốc gia này muốn viết lại luật pháp quốc tế theo ý của họ.

4. Kết luận

Đồng thời với việc đẩy mạnh và đa dạng hóa các hoạt động trên thực địa, để hiện thực hóa các yêu sách đường lưỡi bò, với âm mưu hết sức thâm độc, Trung Quốc **không ngừng đẩy mạnh và tăng cường các hoạt động mang tính quản lý nhà nước, như ban hành các văn bản pháp lý mới liên quan đến quản lý biển, kiện toàn hệ thống cơ quan thực thi trên biển,...** Với chiến lược: “*Lợi dụng hợp lý, có hiệu quả việc lập pháp trong nước và quốc tế, lấy vũ khí pháp luật để duy trì chủ quyền lãnh thổ và quyền lợi hải dương*”, Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa đã chú trọng ban hành hàng loạt văn bản pháp luật về biển, đảo để tạo “vỏ bọc pháp lý”, hợp thức hóa các hoạt động xâm lấn và cướp đoạt của mình trên các vùng biển của quốc gia khác. Chính vì vậy, pháp luật về chủ quyền và an ninh trên biển là một trong những nội dung cơ bản của hệ thống pháp luật nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa. Trong những năm qua, Trung Quốc đã cho ban hành nhiều văn bản khẳng định chủ quyền, quyền chủ quyền đối với các vùng biển, đảo. Trong nhiều năm qua, Trung Quốc nỗ lực theo đuổi chiến lược xây dựng hệ thống các luật lệ và áp dụng những chuẩn tắc quốc tế có lợi nhằm đảm bảo để Trung Quốc được tự do hành động không giới hạn nhằm mục đích hiện thực hóa yêu sách và tham vọng biển của Trung Quốc. Điều này đã được thể hiện trong nhiều đạo luật về biển của nước này. “Quyền lợi mang tính lịch sử” của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa được đưa vào luật nhằm tạo cơ sở cho nước này trong việc tạo ra những ngoại lệ và chuẩn tắc riêng không theo những quy định của luật pháp quốc tế. Yêu sách và tham vọng bành trướng biển, tiến ra biển, cùng với chiến lược “trỗi dậy hòa bình” vươn lên làm bá chủ thế giới, phớt lờ luật pháp quốc tế, đã, đang và sẽ tiếp tục chi phối hệ thống pháp luật biển Trung Quốc. Nội dung xuyên suốt trong hệ thống chính sách, pháp luật biển Trung Quốc là tư tưởng bá quyền và chủ nghĩa “Đại Hán”, thể hiện tham vọng bành trướng biển, biển Trung Quốc trở thành “cường quốc số một” của thế giới. Các quy định trong chính sách pháp luật

biển của Trung Quốc được xây dựng nhằm tạo cơ sở pháp lý cho những yêu sách và tham vọng phi lý, phi pháp quốc tế của họ. Mặc dù, nỗ lực tìm kiếm khai thác triệt để các quy định của pháp luật quốc tế có lợi, tránh né những quy định bất lợi để xây dựng chính sách pháp luật biển cho riêng mình, song chính sách pháp luật biển của Trung Quốc vẫn bộc lộ nhiều điểm phi lý và phi pháp, không phù hợp với các chuẩn tắc quốc tế được ghi nhận trong Hiến chương Liên hợp quốc, các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế và Công ước Luật biển năm 1982 [14, tr. 58].

Lời cảm ơn

Bài viết này được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài cấp Đại học Quốc gia Hà Nội, mã số QG.16.64, “Những nội dung trái pháp luật quốc tế trong chính sách, pháp luật biển của Trung Quốc trên Biển Đông”, từ năm 2016 đến năm 2017, do GS. TS. GVCC. Nguyễn Bá Diên chủ nhiệm.

Tài liệu tham khảo

- [1] Tôn Trung Sơn, Toàn tập, quyển 6, Bắc Kinh, NXB Sách Trung Hoa, 1985.
- [2] Phan Nhật Ba, Luận bàn tư tưởng kiện quản trị quân của Tôn Trung Sơn, Tạp chí Khoa học xã hội Giang Tây, số 7, 2000.
- [3] Nguru Bảo Thành, “Hải dương quan của tứ đại vĩ nhân”, Tập san Quân sự, số 11, 2000; Chương Thị Bình, Hải quyền Trung Quốc, NXB Nhân dân Nhật báo, 1998.
- [4] Trịnh Thanh Tài, Tư tưởng và thực tiễn của Tôn Trung Sơn, Nguyệt san Sử học, số 7, 2012.
- [5] Nhiều tác giả (2012), Xung đột trên Biển Đông không còn là nguy cơ tiềm ẩn, NXB Tri thức, Hà Nội.
- [6] Đỗ Thanh Hải & Nguyễn Thùy Linh, Những điều chỉnh trong chiến lược của Trung Quốc đối với Biển Đông, http://nghiencuubiendong.vn/nghiencuu-vietnam/1461-nhung-dieu-chinh-chien-luoc-cua-trung-quoc-doi-voi-bien-dong#_ftn5, 01/06/2011.

- [7] Ban biên tập lịch sử quân binh chủng Giải phóng nhân dân Trung Quốc, Lịch sử Hải quân, NXB Giải phóng quân, 1989.
- [8] Vũ Hồng Lâm, Thế giới đa cực: Cấu hình quyền lực thế giới đương đại, Tham luận tại Hội thảo “Dân chủ và Phát triển”, Berkeley, California, Mỹ, 28-29/07/2006.
- [9] Giang Trạch Dân, Luận quốc phòng và xây dựng quân đội, NXB Quân giải phóng, 2000.
- [10] Xu Qi, Maritime Geostrategy and Development of The Chinese Navy in the early twenty-first century, Translated by Andrew S. Erickson and Lyle J. Goldstein, Naval War College Review, Autumn 2006, Vol. 59, No. 4.
- [11] James Holmes and Toshi Yoshihara, Mao Zedong, Meet Alfred Thayer Mahan (2006), “Strategic Theory and Chinese Sea Power”, Australian Defence Force Journal, Issue No. 171, 2006.
- [12] Stacy A. Pedrozo, China’s Active Defence Strategy and its Regional Impact, http://www.uscc.gov/pressreleases/2011/11_01_19pr.pdf
- [13] Permanent Mission of the People’s Republic of China the United Nations (07/05/2009), Note Verbale No. CML/17/2009 and Note Verbale No. CML/18/2009, Official website of United Nations - Ocean and the Law of the Sea, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf, accessed 05/03/2015.
- [14] Nguyễn Bá Diễn, Yêu sách đường lưỡi bò phi lý của Trung Quốc và chủ quyền của Việt Nam trên Biển Đông, Sách chuyên khảo, Nhà XB Thông tin và Truyền thông, 2015.

China’s Marine Policies and Legislation in the Light of International Law

Nguyen Ba Dien

VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam

Abstract: This article presents an overview of China’s marine policies and legislation in the light of international law. Thereby, this article concentrates on evaluating marine policies and legislation of this country in the framework of principles and rules of international law. The article concludes that China’s marine policies and legislation for the past nearly seven decades have obviously represented the ambition of expanding the control over her maritime zones. The rules in China’s marine policies and legislation were formed in order to build the legal base for her unreasonable, illegal claims and ambitions. Though methodically formed, China’s marine policies and legislation still reveal a number of unreasonable and illegal substances which are not in accordance with the principles and standards recorded in the United Nations Charter, the basic principles of international law, and the Convention on the Law of the Sea (1982). These make serious concerns of prejudicing the security and the peace in the region and in the world.

Keywords: Marine policies, marine legislation, China, international law