

国际海洋法发展史的追溯

郁志荣



海洋覆盖了地球表面的 71%，是人类生存不可缺少的基本环境之一。规范人类海上行为的国际海洋法是国际法的一个分支，它和国际法的其他组成部分一样具有悠久的历史。国际法起源于欧洲，故欧洲有国际海洋法的摇篮之称。若将 1493 年教皇阿莱基圣德罗斯六世裁定西班牙和葡萄牙瓜分世界海洋的告示作为国际海洋法开端的话，那么国际海洋法的诞生至今已有 500 多年的历史。纵观 500 多年世纪海洋制度演变过程，根据其时代特征可将其分成三个发展阶段：第一阶段为 1493~1894 年。这个阶段经历了海洋垄断领有——海洋自由与领有的争论——领海与公海二元结构的传统海洋制度的形成、稳定及其动摇开始的过程。根据教皇 1493 年的裁定，海洋通航垄断权以大西洋上的子午线为界，以西归西班牙，以东为葡萄牙所有。从此其他国家的船舶未经许可不得通行。直到 16 世纪后叶，荷兰和英国凭借实力袭

击西班牙的贸易船只并将其无敌舰队歼灭，才使世纪海洋垄断领有的格局被打破。接踵而来的是以荷兰格劳秀斯为首的海洋自由论和英国塞尔顿为代表的海洋闭锁论的论战。论战结果，不是整个海洋领有，而是将海洋分成领海和公海并适用两个完全不同的法律制度。不过当时没有明确领海的范围，英国为了排挤在其近海作业的荷兰渔船，1609 年提出了对周围海域的领有主张。1702 年拜茵盖斯福克在《海洋主权论》中提倡以大炮射程为领海范围，得到广泛支持。1782 年咖利阿尼建议将当时大炮极限射程 3 海里作为领海宽度。大炮射程距离与 3 海里同时能表示领海界限，故国际社会得到公认是在 18 世纪末。19 世纪后叶，大炮技术进步和渔业引进先进技术，对领海范围的确定影响很大。那时的大炮射程远远超过 3 海里，1864 年在美国的南北战争中大炮的射程已达到 5 海里。这标志着大炮的射程和 3 海里相提并论的时代已经一去不复返了。19 世纪末渔船由帆船变成汽船，底拖捕鱼法对沿岸渔业有破坏性影响，3 海里已经不能满足保护沿岸渔业的要求。有鉴于此，人们对领海范围 3 海里的信念开始动摇。

第二阶段为 1894~1973 年，是传统的二元结构的海洋制度向多极化海洋制度转换时期。这一阶段由于科学技术日新月异的进步和众多发展中国家的独立，重视海洋利益的国家越来越多，有关海洋制度的争论日益激烈，而且海洋国家的各种提案与日俱增，涉及海洋制度的领域日趋广泛。不仅限于要求扩大领海宽度，还提出了设立毗连区、具有优先权的渔业水域、大陆架制度、

200海里专属经济区以及深海底制度等要求。本阶段的另一个显著特点就是国际组织非常活跃,频繁开会,力争解决海洋方面出现的新问题,并使海洋制度成文化或法典化。但是由于海洋国家与沿海各国的利益冲突和意见对立,最终未能形成统一的海洋制度。尽管如此,本阶段发生的许多事件对日后形成统一的海洋制度产生了重大影响。1894年国际法学会和1895年国际法协会先后发表了关于领海问题的原则意见,即为了保护沿岸渔场不被底拖捕鱼法破坏,两会呼吁领海宽度应该扩大到6海里,另外提出随着大炮射程增加,战时中立国应有权在6海里至大炮射程距离之间决定中立水域。1896年荷兰政府向各国发函倡议,依据国际法学会和国际法协会的决议精神,缔结领海宽度统一为6海里的国际公约。但是各国担心领海扩大后会限制本国海军、商船或者渔船的活动范围,对倡议的反应消极,结果不了了之。1930年,国际联盟在海牙召开国际法典编纂会,领海制度被列为适合法典化的课题之一。在筹委会准备的预案“讨论基础”中指出:领海宽度原则上为3海里,仅对历史上一直主张的国家给予承认3海里以上。同时为防止违反关税、卫生上的规定和防止危害国土安全,沿海国可在距岸12海里内设定毗连区。但由于对沿海国的渔业利益和有关适用战争法以及中立法例的领海范围问题认识不足,同时各国对领海宽度存在利害冲突和意见对立,海牙法典化会议的领海制度成文化终于以失败而告结束。

第二次世界大战结束之前,海洋法基本稳定,保持着沿岸近海作为领海置于沿海国支配下,其外侧的所有海域均适用于公海自由原则的海洋制度。然而战后1945年9月28日,美国总统杜鲁门发表了《大陆架》和《沿岸渔业养护》两个海洋政策宣言,他主张美国对领海外的海底地下资源和沿岸渔业行使国家权利。杜鲁门总统的宣言在世界上引起了很大的反响。各国对海洋的主张不仅仅限于大陆架上的海底资源,还对大陆架上覆水的公海也主张排他性权利。1952年智利、秘鲁以及厄瓜多尔三国发表了圣地亚哥宣言,主张沿海国的领海扩大到200海里。这一主张使其他国家纷纷效法,在这种形势下,国际法委员会在进行传统的海洋法法典化的同时,开始起草有关大陆架

资源开发和渔业资源养护问题的公约。1958年在日内瓦召开的第一次海洋法会议,以国际法委员会起草的海洋法草案为基础进行审议,通过了《关于领海及毗连区的公约》、《关于渔业及公海生物资源养护的公约》、《大陆架公约》和《公海公约》,领海制度虽然被公约化,但对领海宽度未达成一致的意见。为解决这个问题,1960年在日内瓦专门召开了第二次海洋法会议。各国在领海宽度问题上仍持不同的态度,为消除这个分歧曾提出过一个折中方案,包括两种设想:一种是沿海国可在12海里内决定领海的范围,同时不论领海宽多少,在距岸12海里内可设渔业水域。另一种是领海6海里,其外侧再设6海里渔业水域。以上两种设想有一个共同点就是距岸12海里以内的渔业水域,沿岸国有排他性的渔业权;其不同之处是领海范围仅限6海里,还是允许扩大到12海里。一旦领海扩大到12海里,成为领海的国际海峡有100多处,人们担心会对通航海峡的船舶和飞机带来严重的影响。1960年会议直到结束坚持的折中方案是领海6海里,其外侧6海里为渔业水域。尽管这个折中方案以一票之差未能通过,但在以后的国家实践中却产生了很大的影响,领海范围不变而将禁渔区扩大到12海里的国家急剧增加。

根据《大陆架公约》的规定,沿海国管辖权逐渐向公海海底资源扩大。《大陆架公约》对大陆架范围的定义,采用水深200米或开发极限两个标准。但之后由于海底采矿技术日新月异的进步,超越了地理学上的大陆架边缘,可能开发的海底区域从大陆斜坡延伸到大陆隆。这样,水深200米作为大陆架范围的定义便失去其存在的意义,于是出现沿海国以开发极限为理由,依靠科技进步无限地把可能开发的海底主张为本国的大陆架。面对这个现实问题,在1967年的联大上,马尔他的巴尔德大使提出,在现行的大陆架制度外侧的海底设立深海底制度。该提案的要点是:随着技术进步,全世界海底都能开发,超越现在大陆架的深海底将不可避免地成为各国的猎物。假如深海底被国家瓜分,海底军备竞争加剧,无限的海底资源只为一小撮先进国的利益而开发,这样势必导致强国日益强大,富国越来越富。为避免

这种事态的发生,有必要在大陆架外侧海底设立新的国际制度。新设的深海底制度,并不是基于传统的公海自由,让具有开发能力的诸国获取资源的自由竞争,而是将深海底资源看作“人类的共同财富”,为包括发展中国家在内的全人类利益而开发以及进行深海底活动。因此,应该考虑为确保制度落实设置新的国际机构。联大受理了该提案,从1968年起设置海底和平利用委员会并着手研究这个问题。在1969年的联大上马尔他代表再度提出决议案,即为确定大陆架界限能否召开国际会议修改大陆架公约。这个决议案最终不仅被采纳,还被改成不限大陆架问题,成为对整个海洋制度进行全面探讨。1973年召开了第三次海洋法会议,审议海洋法方面的所有问题。会上同时通过了“规定深海底的原则宣言”,承认在大陆架外侧存在不属任何国家管辖的深海底区域,深海底区域及其资源为人类的共同财富,建立将其利益公开分配的国际制度。

这个阶段的海洋制度又出现了一个新提法,就是防止海洋污染。1967年《托利凯荣》号油船在公海上触礁,溢油严重污染了英、法两国的海岸,给旅游、渔业以及野生生物带来了极大的危害。为阻止污染进一步扩大,英国采取紧急措施,出动军用飞机在公海上将该船炸沉。以此次溢油事故为契机,航经沿岸近海油船的排油和海难事故,造成海洋污染危害沿海国的问题引起各国的高度重视。依据传统海洋法的船旗国主张,船舶在公海上发生海洋污染仅限该船船旗国来处理;但是受船舶溢油危害的并不是船旗国而是离事故现场最近的国家。为了缓和上述矛盾,1967年缔结了《关于公海油污事故处理公约》。该公约认定,沿海国为防止污染事故危害本国的海洋环境和海岸,可以在公海上采取必要的应急措施。此规定不仅限于海难事故,还包括沿岸公海航行的外国船只排油。为此,沿岸国在领海外侧设大面积的污染防止区,对航行该区域的外国船舶行使管辖权。例如,加拿大依据1970年《北极海污染防止法》,设立了距岸100海里的北极海防污区。

此间,亚、非、拉美的发展中国家,已经发展到了在国际社会上占压倒多数的国家群

体。这些国家已经不再像过去那样,按先进国家的提案判断自己的利害关系,然后对提案作若干修改引出有利条件的这种被动做法。他们已经作为国际社会的一大集团,从发展中国的角度出发积极地提出独立的提案。其中有代表性的是非洲14国雅乌迪提案。该提案主张所有国家有权在领海外设立排他性经济区以行使对天然资源的主权权利,各国均有权制定对该区域水生生物、非水生生物的管理规则以及具有开发乃至防止污染等管理上的专属管辖权,经济区从领海基线量起200海里。

第三阶段为自1973年至今。这一阶段召开了联合国海洋法会议,会议通过了《联合国海洋法公约》,从此一轮崭新的海洋制度诞生并被各国实行。第三次联合国海洋法会议是根据1970年第25届联合国大会通过的决议召开的。自1973~1982年连续11年先后开了11期15次会议,150多个国家和地区的代表和50多个国际组织观察员与会,会议集中了各国的提案和意见,经过反复交涉和磋商,最终于1982年4月30日在联合国总部所在地纽约完成了《联合国海洋法公约》拟订工作,并以130票赞成、4票反对、17票弃权获得通过。之后,于同年12月10日在牙买加开放签字。按规定该公约在第60份批准书或加入书交存联合国秘书长之日起12个月生效。1993年11月16日,加纳交存第60份批准书,1994年11月16日公约正式生效。公约由正文17部分320条和附加9个附件126条,共计446条组成,其内容涉及海洋法的各个方面,包括领海和毗连区、国际海峡、群岛国、专属经济区、大陆架、公海、岛屿制度、封闭海或半封闭海、内陆国出入海洋权和过境自由、国际海底、海洋环境保护和保全、海洋科学研究、海洋技术的发展和转让、争端解决等各项法律制度。第三次海洋法会议是海洋法发展史上又一个里程碑,作为其成果——《联合国海洋法公约》的制定圆了沿海国几个世纪要求建立统一海洋制度的梦,堪称是划时代的文献。它的意义在于,打破了几百年来实行的领海和公海二元结构的传统海洋制度,建立了多元结构的新海洋制度。它必将对本世纪末和21世纪的海洋法发展带来巨大的影响。