

· 法律研究 ·

《领海及毗连区法》的发布及对南海权益的维护

王 静, 张明亮, 郑泽民

(黑龙江大学 历史文化旅游学院, 黑龙江 哈尔滨 150080)

暨南大学 国际关系学院, 广东 广州 510000 中国南海研究院, 海南 海口 570000)

摘要: 中国政府为了有效地行使对领海及毗连区的主权利和管辖权, 根据国际实践和公认的国际法原则, 于 20 世纪 90 年代公布了《领海及毗连区法》。它对于保障我国维护国家的海洋权益, 保证国防安全, 制止外国掠夺中国海洋资源等违法行为提供了国内法的有力支持。

关键词: 领海及毗连区; 海洋权益; 中国政府

1992 年 2 月颁布的《领海及毗连区法》是中国政府根据公约制定的国内第一部海洋立法, 是公约在中国国内法中的具体体现。它规定了中国海洋基本制度, 是维护南海海洋权益的重要法律文件, 也是进一步建设南海海疆秩序的涉外法律。^{[1](P.182)}

一、《领海及毗连区法》发布的历史背景

第一, 现有法规的不完善, 造成了中国海上维权诸多困难。1958 年 9 月《关于领海声明》是一个原则性声明, “主要是为了国家安全和国防的目的”^{[2](P.307)}, 确立了中国领海的范围和基本制度, 但未通过立法形式对领海内的法律制度做出全面规定, 也未公布领海基点基线, 这对执行法律和维护领海权益是不利的。此后, 中国政府虽然相继制定了一些有关海洋方面的单行法律、法规, 如《进出口船舶联合检查通则》(1961 年) 等, 但缺乏必要的基本法律。

第二, 自 20 世纪 60 年代以来, 国际海洋法随着科学技术的发展有了很大变化, 出现了新领域和新规范, 如专属经济区制度、国际海底制度, 而领海制度、大陆架制度有关内容也处于不断调整之中。南海周边国家趁机宣布实施了领海、毗连区、专属经济区, 干扰中国南海秩序, 侵犯中国南海历史性所有权。如越南在 1977 年 5 月、柬埔寨于 1978 年 1 月、菲律宾在 1978 年 6 月、印度尼西亚在 1980 年 3 月、马来西亚在 1980 年 4 月、泰国在 1980 年 5 月, 文莱在 1982 年先后发布了有关海域管辖制度或声明。在这一背景下, 中国政府需要制定领海、毗连区法来保护本国的海洋权益。

第三, 中国政府积极利用国际海洋法论坛, 与其他发展中国家一起提出保护本国领海主权的主张, 这为制定领

海、毗连区制度奠定了基础。在第三次海洋法会议上, 中国代表坚决反对“超级大国力图对领海宽度强加硬性规定”^{[3](P.68)}, 主张国际领海宽度是相关国家“在平等基础上共同商定”^[4], 不能以一方意志强加于另一方。中国政府认为沿海国有权根据自己国家的地理特点, 经济发展和国家安全的需要, 并照顾到邻国的正当利益以及国际航行的便利, 合理地确定领海的宽度和范围。可见, 为了维护海洋权益, 顺应国际社会海洋法发展的趋势, 中国制定国内相关法律是十分必要的。

二、对《领海及毗连区法》内容的分析

《领海及毗连区法》全面规划了中国领海及毗连区制度, 是关于中国管辖海域的一部基本法律。《领海及毗连区法》重点突出了对领海的主权, 以及对毗连区的管制权, 这一制度对于捍卫南海诸岛海洋权益、建设海疆秩序具有十分重要的历史和现实意义。

1. 关于陆地领土的表述和领海、毗连区的法律地位

关于中国陆地领土的表述, 《领海及毗连区法》以立法形式再次重申和确认南海诸岛为中国固有领土, 表明中国在领土问题立场上连续性, 这为维护南海诸岛的领土主权和海洋权益提供了法律依据。关于领海范围的规定, 《领海及毗连区法》根据本国缘海和西沙群岛的地理特征, 决定领海基线采用直线基线划定, 由各相邻基点之间的直线连接组成, 其外部界限为一条其每一点与领海基线的最近距离等于 12 海里的线。中国关于毗连区的宽度和有关法律制度, 是完全遵循公约中有关规定的。其中毗连区宽度规定: “中华人民共和国毗连为领海以外邻接领海的一带海域。毗连区的宽度为 12 海里。”^{[5](P.157-158)} 毗连区的宽

收稿日期: 2009-12-04

基金项目: 本文系国家社会科学基金青年项目“地缘政治与南海争端”项目编号: (08CGJ004) 阶段性研究成果

作者简介: 王静 (1973-), 女, 吉林通化人, 黑龙江大学历史文化旅游学院讲师, 黑龙江大学哲学博士研究生, 研究方向: 中国边疆史地; 张明亮 (1970-), 男, 河南洛阳人, 暨南大学国际关系学院副教授, 博士, 研究方向: 中国边疆史地; 郑泽民 (1971-), 男, 湖南衡山人, 中国南海研究院副研究员, 博士, 研究方向: 中国南海疆域问题。

度之所以从海岸,而不是从领海的外线算起,是因为各国在领海宽度的问题上没有取得一致意见。根据英国法学家布朗利的统计,截至1997年止,有53个国家宣布建立毗连区。^{[6](P. 213)}中国毗连区宽度为12海里,毗连区的外部界限,为一条其每一点领海基线的最近点距离等于24海里的线。

2 外国船舶通过中国领海时的义务

外国潜水艇和其他潜水器通过中国领海必须在海面航行,并展示其旗帜。这是指外国潜水器无论是军用的还是非军用的,在通过中国领海时必须在水面上航行,并且要悬挂其所属国(国籍国)的旗帜,否则不得通过。外国船舶通过中国领海,必须遵守中国法律、法规,不得损害中国的和平、安全和良好海洋秩序。此项义务包括两方面意义:一方面是外国船舶在通过领海时,必须遵守中国的各项法律和法规,包括本法的规定和其他有关航行、安全、海关、财政、移民、卫生、环境保护和防止污染等法律和法规的规定;另一方面是不得进行任何损害中国的和平、安全和良好秩序的活动,即不得损害中国的政治稳定、海防安全和领海中的正常航行秩序。为维护航行安全和其他特殊需要,中国政府可以要求通过领海的外国船舶使用指定的船道或者依照规定的分道通航制航行,外国船舶应遵守这项航行要求。

3 对外国船舶管理

对非军用船舶(包括商业性政府船舶)的管理。基于国家的属地管辖权,本法规定:中国政府有权采取一切必要措施,以防止和制止对领海的非无害通过。外国船舶违反中国法律、法规的,由中国有关机关依法处理。此项规定意为中国有关主管当局有权采取任何必要措施防止外国船舶损害我国和平、安全和良好秩序的非无害通过的发生。对已经实施了非无害通过的外国船舶,可采取停止其通过,令其离开领海等措施。对于违反中国法律法规的外国船舶,中国有关机关有权依照法律采取处理措施,如扣船、逮捕、审判和处罚等。

关于海洋科学研究和海洋作业的管辖。本法规定:任何国际组织、外国的组织或个人,在中国领海内进行科学研究、海洋作业等活动,须经中国政府或者其有关主管部门批准,遵守中国法律、法规。违反这一规定,非法进入中国领海进行科学研究、海洋作业等活动的,由中国有关机关依法处理。此项规定的意义在于对中国领海中的科学研究和海洋作业等活动实行控制和管理,要求国际组织、外国的组织或个人在中国领海中进行科学研究,必须事先向中国政府或其主管部门申请获得批准。否则不得从事任何海洋科学研究或海洋作业。同时要求从事任何这样活动的国际组织、外国组织或个人遵守中国的法律和法规。

三、《领海及毗连区法》公布对捍卫南海权益的意义

中国领海法律的上述规定,确定了领海之内海洋权益的内容,用国内法的形式明确地肯定了南海诸岛及其附近水域归中国所有,初步实现了南海秩序化的目的,奠定了我国对外交涉的国内法基础。

1996年5月15日,中国政府批准了《联合国海洋法公约》公布了我国部分77个基点的领海基线,其中49个位

于大陆沿海和海南岛周围,28个位于西沙群岛。大陆领海基线从山东高角至峻壁角,总长度为1734海里,平均每段长约36.3海里;基线长度从0.1海里到121.7海里。西沙群岛的基线是一条闭合线,总长度287.52海里,平均长约10.3海里,其中5段长度超过24海里,最长一段是连接中建岛和北礁的78.803海里。中国领海基线的确定是以地理条件为基础的,格林费尔德(Green Field)认为,中国破碎的海岸以及岛屿众多的地理特征说明中国有资格使用直线基线,而这似乎也符合“英挪渔业案”所体现的原则以及1982年的海洋法公约的规定。^{[7](P. 72)}

有关西沙群岛采用直线基线以划定领海基线的做法,成为国内外关注的焦点。理解中国此举应从历史和海洋法两个层面上进行分析,一是中国国内法对中国领海的范围、方式、宽度历来都有明确的规定,有其历史的延续性和法律的连贯性,无论是1958年的《关于领海的声明》还是1992年的《领海及毗连区法》都是如此,“沿海国有权根据自己国家的地理特点,经济发展和国家安全的需要,并照顾到邻国的正当利益以及国际航行的便利,合理地确定领海的宽度和范围,予以公布”^{[8](P. 172)}。这是我国捍卫海洋权益的必要之举;二是此项法律有重要的历史根据,即西沙群岛等南海诸岛自古以来就是中国领土。这些内容既为国内外学者专家广为论证,也为国际社会广泛承认。^{[9](P. 133-135)}在国际社会上,基于历史原因而形成的历史性水域,国家主权能及于此空间,这为国际海洋法所尊重。同时,中国政府也指出,“确定一个国际上合理的领海最大限度范围问题,应当由世界各国在平等的基础上共同商定”^[10]。这表明中国在坚持海洋法基本原则的前提下,解决西沙、南沙群岛领海与毗连区划界的实质性的灵活态度。

参考文献

- [1]曾令良、余敏友. 国际法[M]. 北京: 法律出版社, 2004
- [2]Yann-huei Song Maritime Legislation of Mainland China and Taiwan Development Comparison Implications and potential Challenges for the United States[J]. Ocean Development and International Law, 31, 2002
- [3]中国代表团出席联合国有关会议文件集[C](1975年1月至6月). 北京: 世界知识出版社, 1976
- [4]中国代表团团长柴树藩在联合国第三次海洋法会议上的发言[N]. 人民日报, 1974-07-3(5).
- [5]吴士存. 南海问题文献汇编[C], 海口: 海南出版社, 2001.
- [6][英]伊恩·布朗利. 国际公法原理[M]. 北京: 法律出版社, 2003
- [7]Jeanette Green Field China's Practice in the Law of the Sea[M]. Clarendon Press, 1992
- [8]郭渊. 南海地缘政治研究[M]. 哈尔滨: 黑龙江大学出版社, 2007.
- [9]郭渊. 晚清政府的海洋主张与对南海权益的维护[J]. 中国边疆史地研究, 2007(3).
- [10]中国代表团团长柴树藩在联合国第三次海洋法会议上的发言[N]. 人民日报, 1974-07-3(1, 3).

[责任编辑: 杜红艳]