

# 美国无权擅自在中国专属经济区从事“军事测量”

## ——评“中美南海摩擦事件”

●管建强\*

**【内容摘要】** 专属经济区的“军事测量”活动是沿海国与非沿海国和海洋强国围绕海洋军事利用及科学研究活动引生争论、争端的焦点问题。以美国为代表的海洋强国主张专属经济区的“军事测量”与水文测量一样都属于行使“航行和飞越自由权”，别国无权干涉。而中国以及大多数发展中的沿海国家则认为专属经济区的“军事测量”属于“海洋科学研究”，必须得到沿海国的批准并接受沿海国的管辖。从《联合国海洋法公约》的宗旨以及各相关条款的规定看，军事测量活动对沿海国家构成了严重的安全威胁。未经沿海国同意的他国在其专属经济区内的军事测量活动是不符合《联合国海洋法公约》精神的。美国虽然没有批准《联合国海洋法公约》，但却恰恰利用了公约的制度创制并享有了公约的利益，为此，美国理应承担相应的国际责任。

**【关键词】** 专属经济区 军事测量 海洋科学研究

以美国为代表的外国军舰以及军事飞行器长期以来在中国专属经济区以及该海域的上空经常性地电子“军事测量”，并多次造成影响重大的冲突事件：2001年4月1日，一架美国海军EP-3型侦察机，与一架中国海军航空兵歼八战斗机在中国海南岛东南70海里（110公里）的中国专属经济区上空发生碰撞，中国战斗机坠毁，飞行员王伟跳伞下落不明，后被中国确认死亡，而美国的军机则迫降海南岛陵水机场。2002年9月，美军军舰“鲍迪奇”号闯入中国黄海专属经济区进行海底地形绘图，并用拖曳式声纳实施水下监听作业。中国海军及海监部门进行了多次拦截，并发出信号要求美舰停止作业、离开中国管辖海域。多次警告无效后，一艘正在附近海面上作业的中国渔船将“鲍迪奇”号声纳上的水下听音器撞飞。由此引发中美双方的激辩。2009年3月8日，美国军事测量船“无瑕”号在中国海南岛南部大约120公里处侦测水下中国军事目标，遭到中国船只的驱离，发生中美舰只南海摩擦事件。当天，该事件就成为了全球各媒体关注的焦点之一，由此再度引发中美双方的激辩。

实际上，自2006年7月20日起，经中国国务院批准，中国海监相继对东海、黄海、南海南部我国管辖海域开展定期维权巡航以来，发现了多起外国舰船在我国专属经济区内进行“军事测

\* 作者单位：华东政法大学。

量”活动的事件,严重危及到我国的海洋安全。

对于专属经济区内的外国军事权限,尤其是“军事测量”活动的合法性问题,是海洋法公约制订中和生效后国际法学界长期存在争议的法律问题。广大发展中国家与发达国家就海洋军事利用的法律问题进行了长达数十年的博弈,特别是在专属经济区内从事“军事测量”活动的合法性问题上中美两国之间存在着深刻分歧。为避免、应对和解决由此引发的军事争端,依法维护我国正当的海洋权益和安全,有必要深入研究专属经济区内外国“军事测量”的法律地位、外国军事利用的权利和限制。

### 一、《联合国海洋法公约》与美国的关联

在2001年的中国南海撞击事件、2002年美国“鲍迪奇”号军事探测舰船入侵事件以及此次的中美船只南海摩擦事件中,美方的理由大同小异。以此次事件为例,根据中美双方近日激辩的言辞来看,其中的一个争议点是《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)中的专属经济区制度对美国是否产生影响力的问题。美国五角大楼表示,“无瑕”号是一艘科研船,当时正在中国海南岛以南120公里的公海进行日常的海洋监测工作,并指出那一水域属于公海,不是中国领海,所以没有违法的问题,根据国际法美国有权力进入这片国际水域。<sup>①</sup>

事实上,各时期的海洋法都会对海域有不同的划分和界定。在人类社会的古代和中世纪,海岸以外就是海洋,而对一望无际的海洋,不做任何的海域之分。18世纪以后,随着“领海”和“公海”概念的提出及其法律地位得到确认,海洋被分为领海和公海两大海域。此后若干沿海国为了在领海的外围行使海关、税收、移民、检疫等权力,设立了由沿海国执行上述权力的毗连区,但毗连区仍被认为是公海的一部分。因而,传统海洋法长期认定领海之外就是公海。这一概念一直延续到上世纪的五、六十年代。1958年联合国第一次海洋法会议制定的四项公约,将海洋划分为内海、领海、大陆架和公海,传统的海洋法的领海、公海海域的规定开始有了突破。到20世纪60年代以后,广大发展中国家提出设立200海里专属经济区等海域的强烈要求。联合国第三次海洋法会议顺应了这种新的态势,在《公约》中确立了专属经济区制度。<sup>②</sup>

尽管传统国际法奉行“领海以外即公海”,但是1982年签订的《公约》第86条的规定改变了以往的认识。公海被定义为“不包括国家的专属经济区、领海或内水或群岛国的群岛水域内的全部海域”。《公约》第57条规定专属经济区的范围是指“从测算领海宽度的基线量起,不应超过200海里”的海域。需要指出的是,迄今为止,国际社会业已签署并批准的国家有152国,而签署尚待批准的有26国,其中包括美国,没有签署的仅有18国。<sup>③</sup>换言之,国际社会绝大多数国家并不认为“领海之外即公海”,而是认定“公海是不包括国家的专属经济区、领海或内水或群岛国的群岛水域内的全部海域”。1998年中国政府根据该《公约》的相关规定,颁布了《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》,明确地宣布了“中华人民共和国的专属经济区,为中华人民共和国领海以外并邻接领海的区域,从测算领海宽度的基线量起延至200海里。”

<sup>①</sup> 参见《南中国海争议令美关系紧张》, <http://www.voanews.com/chinese/n2009-03-10-voa80.cfm>, 2009年3月20日访问。

<sup>②</sup> 参见王虎华主编:《国际公法学》第3版,北京大学出版社、上海人民出版社2008年版,第201页。

<sup>③</sup> 签署并批准的国家有152个;签署尚待批准的国家有26个,包括美国、利比亚、阿富汗、柬埔寨、伊朗、朝鲜、瑞士、中非共和国等。未签署的国家有18个,包括以色列、委内瑞拉、教廷、叙利亚、哈萨克、阿塞拜疆、摩多瓦、土库曼斯坦、土耳其等。资料来源于维基百科, <http://wikipedia.org/>, 2009年3月20日访问。

美国方面将中国的专属经济区视为“国际水域”，这种概念充其量也仅仅是美国的一家之言而已。《公约》是国际社会关于海洋制度的最具权威的法律约定，《公约》将海洋划分为9个区域，即海洋内水、领海、群岛国的群岛水域、毗连区、专属经济区、大陆架、用于国际航行的海峡、公海和国际海底区域。由此可见，美国创制的“国际水域”概念是不具有法律意义的。

美国签署了海洋法公约，但尚未批准该《公约》。虽然协定只能约束缔约国，但是一个签署并尚待批准条约的国家是不能滥用权利的。安齐洛蒂在其所著的《国际法论》中指出：“仍须注意，人们排除条约在批准以前的任何拘束力时，并不是说当事国可以不顾所达成的约文，而恰如没有什么东西产生那样采取行动。相反，有理由认为，当一个已经合法地签署的条约的批准尚悬而不决时，该国应避免做出性质上将使该约批准后不能或难以正常履行的那些行为。但是，很明显，这里并不涉及该约本身的效力，而是禁止滥用权利原则的适用。”<sup>④</sup> 在常设国际法院判例方面，该法院在波兰上西利西亚的某些利益案的判决中指出：德国在同波兰签订1919年《凡尔赛条约》将上西利西亚割让与波兰后，在该约批准前，该国虽然仍有权处分该地区的国家财产，但如滥用这个权利，即属违反国际义务。<sup>⑤</sup> 1969年《维也纳条约法公约》第18条第1款也规定，一个国家已签署条约，或已交换条约的文书，但须批准、接受或核准时，在其明白表示不成为该约当事国以前，有义务不做将破坏该约目的和宗旨的行为。

美国虽然没有批准《公约》，但美国政府多次表示它将遵守除了《公约》第11章以外的部分。第三次海洋法会议期间，美国作为主要的谈判国家，曾积极参与了《公约》条文的全部起草过程。卡特政府认为《公约》的大部分条文和规定是符合美国利益的，并准备接受包括国际海底制度在内的整个《公约》。里根政府一反常态，突然宣布对即将通过和签署的《公约》有重大的保留意见。美国主要的反对意见指向深海采矿的条文。美国认为《公约》第11部分及其附件三的一些规定违反了美国倡导的自由竞争原则及其经济利益。<sup>⑥</sup>

美国虽然没有批准《公约》，但却恰恰利用了《公约》的制度创制并享有了《公约》的利益。例如，1983年3月10日，美国总统里根参照联合国第三次海洋法会议通过的《公约》内容，颁布了5030号总统公告，宣布美国实施200海里的专属经济区。<sup>⑦</sup> 使得不仅美国东西海岸200海里范围内属于其专属经济区，而且墨西哥湾大部分、阿拉斯加州周围一大片海域、太平洋内中途岛到夏威夷直到马里亚纳岛共计8个范围均属美国管辖。<sup>⑧</sup>

防空识别区<sup>⑨</sup> 作为上世纪50年代出现的新型空中预警防卫概念，对于沿海国海洋权益的维护和海防安全的保障有着重要的意义。由于海上防空识别区延伸至沿海国领空水平范围之外的专属经济区海域上空，并且属于沿海国的单方面行为，因此，建立这种空中管制区域是否合法在国际上是有争议的。伴随着1982年《公约》的出台，设立防空识别区的国家包括美国，均援引

<sup>④</sup> [意]安齐洛蒂：《国际法论》，日德尔夫译本，1929年版，第372~373页。转引自李浩培：《条约法概论》，法律出版社2002年版，第65页。

<sup>⑤</sup> 1926年5月25日判决，参见《常设国际法院刊物》A辑第7号，第30页。转引自上注，李浩培书，第65页。

<sup>⑥</sup> 参见高之国：《美国拒绝批准〈联合国海洋法公约〉的前因后果》，《中国海洋报》2001年5月15日综合版。

<sup>⑦</sup> 参见美国国家海洋和气象管理局网，<http://www.gc.noaa.gov/gcil-maritime.html>，2009年3月19日访问。

<sup>⑧</sup> 参见李宜良、于保华：《美国海域使用管理及对我国的启示》，《海洋开发与管理》2006年第4期。

<sup>⑨</sup> 防空识别区（ADIZ: Air Defense Identification Zone）指的是一国基于防空需要所划定的空域，以利军方迅速定位管制。防空识别区与飞行情报区并不一样，所划定的区域也不一定相同。任何非本国航空器要飞入某防空识别区之前，都要向该区的航管单位提出飞行计划及目的，否则会被视为非法入侵。空军的战斗机机会升空向该机提出警告、强制降落，若有威胁到安全时，甚至可将该机击落。

《公约》第 58 条规定,即各国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,并应遵守沿海国按照本公约的规定和其他国际法规则所制定的与本部分不相抵触的法律和规章,以此作为法律的支撑。

长期以来,美国以世界海权大国自居,竭力缩小各沿海国的海洋权益,竭力深入各沿海国的海洋空间,其霸权行径令人反感。其没有批准《公约》,却总是把自己当作《公约》的“正式”成员,援引《公约》指责其他缔约国。

笔者以为,美国不应破坏国际法的普遍性准则。其宣称国际法和公约对美国没有拘束力的观点实际上是对整体国际外交准则的践踏。《公约》编撰的海洋法律制度,是对源自于缔约国之间长期的国际实践的肯定,也是顺应自然法法则的归纳,国际社会绝大多数国家批准了《公约》,《公约》中的各项制度当然具有相当的普遍性,必将衍生为国际习惯法。美国业已签署了该条约,不能借口没有批准《公约》,就无视其他国家的海洋权益。事实上,美国恰恰利用了《公约》的制度创制并享有了《公约》的利益,为此,美国应当承担相应的国际责任。

## 二、沿海国专属经济区的“勘探”与其他国家的“军事测量”

关于其他国家在沿海国专属经济区内的权利和义务方面,《公约》第 58 条第 1 款规定:“在专属经济区内,所有国家,不论为沿海国或内陆国,在本公约有关规定的限制下,享有第 87 条所指的航行和飞越的自由,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,诸如同船舶和飞机的操作及海底电缆和管道的使用有关的并符合本公约其他规定的那些用途。”那么这些航行和飞越的自由是否涵盖“军事测量”的问题,还需要进一步的查明。《公约》第 56 条规定了“沿海国在专属经济区内的权利、管辖权和义务”,即沿海国在专属经济区内享有以下权利:(1)以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源(不论为生物或非生物资源)为目的的主权权利,以及关于在该区内从事经济性开发和勘探,如利用海水、海流和风力生产能等其他活动的主权权利。(2)本公约有关条款规定的对下列事项的管辖权:一是人工岛屿、设施和结构的建造和使用,二是海洋科学研究,三是海洋环境的保护和保全。

概言之,沿海国对海床上覆水域和海床及其底土的自然资源为目的的勘探、开发、养护和管理权是拥有排他的主权权利。该项规定还赋予了沿海国拥有三项专属管辖权,其中包括对海洋科学研究的专属管辖权。

《公约》第 56 条里的“exploring”,含有扫描、探索、探测的含义。虽然美方事后声称,美国军舰在南中国海的行为也是通过水下声纳扫描来探测中方水下军事目标。其中的潜台词是:《公约》仅直接和明确地授权沿海国在该海域拥有以自然资源为目的各种“测量”的排他的主权权利,而美国的“军事测量”不是以自然资源为目的的,因此美国有权行使不受限制的“军事测量”行为。但问题是,《公约》赋予了沿海国具有排他性的为自然资源目的进行勘探的主权权利,就必然可推导出《公约》赋予了沿海国在全部专属经济区域(含上空)范围内,享有查明和监控其他国家任何船舶或飞行器所从事“测量”行为的目的和性质的权利。因为,关于美国军舰的这种扫描、探测或电子侦测的目的是什么,中方在没有获得美方申报和全程监控的情况下,就无法对美方军舰在水下的扫描、探测或飞行器的电子侦测是否符合《公约》的规定作出判断。不难得出这样的结论:《公约》赋予沿海国在行使专属经济区主权权利时当然暗含了沿海国有权查明、监控在专属经济区进行扫描、探测活动的任何国家的船舶。如果沿海国没有这项监控权利,那么沿海国就无法维护其排他的主权(资源)权利。

同时,《公约》第 58 条第 3 款还规定:“各国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,并应遵守沿海国按照本公约的规定和其他国际法规则所制定的与本部分不相抵触的法律和规章。”根据此条规定,外国船舶在沿海国专属经济区内航行必须尊重沿海国的权利,至少是不得损害沿海国的权利。尽管《公约》本身对“沿海国的权利”没有作出详细的解释,但是学术界也有学者认为所谓的“权利”无非两种:一是指沿海国依据国际习惯法而享有的一般权利,比如沿海国主权、安全及国家利益不受侵犯的权利等;二是指《公约》所赋予沿海国的特定权利。<sup>⑩</sup> 沿海国专属经济区的自然资源权利与该海域的安全权利是密不可分的,如果沿海国在该海域的安全利益得不到尊重和保障,那么专属经济区的自然资源的权利也就无法实现。美国军舰在该海域的探测活动明显地侵害了中国的主权和安全利益等一般权利。

### 三、“海洋科学研究”与“军事测量”的关系

对于专属经济区内“军事测量”活动的合法性问题,中美双方各执一词。因此,有必要深入研究专属经济区内外国“军事测量”的本质以及与此相关联的法律制度。

如前所述,《公约》第 56 条的规定还赋予了沿海国拥有三项专属管辖权,其中包括对海洋科学研究的专属管辖权。不仅如此,《公约》第 246 条就专属经济区内和大陆架上的海洋科学研究作出了如下的规定:首先,沿海国在行使其管辖权时,有权按照本公约的有关条款,规定、准许和进行在其专属经济区内或大陆架上的海洋科学研究。其次,在专属经济区内和大陆架上进行海洋科学研究,应经沿海国同意。第三,在正常情形下,沿海国应对其他国家或各主管国际组织按照本公约专为和平目的和为了增进关于海洋环境的科学知识以谋全人类利益,而在其专属经济区内或大陆架上进行的海洋科学研究计划,给予同意。

根据《公约》第 58 条第 3 款的规定,我国政府于 1998 年颁布实施了《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》,其中第 9 条规定:“任何国际组织、外国的组织或者个人在中华人民共和国的专属经济区和大陆架进行海洋科学研究,必须经中华人民共和国主管机关批准,并遵守中华人民共和国的法律、法规。”第 12 条规定:“中华人民共和国在行使勘查、开发、养护和管理专属经济区的生物资源的主权权利时,为确保中华人民共和国的法律、法规得到遵守,可以采取登临、检查、逮捕、扣留和进行司法程序等必要的措施。中华人民共和国对在专属经济区和大陆架违反中华人民共和国法律、法规的行为,有权采取必要措施,依法追究法律责任,并可以行使紧追权。”

有观点认为沿海国仅仅对专属经济区享有“资源主权”,而“军事测量”属于对海洋的军事利用活动,所搜集的数据资料仅仅运用于军事,不构成对沿海国“资源主权”的侵犯,因此不应当受到管辖。<sup>⑪</sup> 孟加拉国、佛得角、巴西、印度、马来西亚、巴基斯坦和乌拉圭等国在内的一些国家坚持说,海洋法公约不允许在专属经济区进行军事活动,在领海和专属经济区,任何威胁到沿海国主权的活动都是被禁止的。然而,美国则认为专属经济区不是“专属安全区”。<sup>⑫</sup>

以美国为首的海洋强国的观点是,“军事测量”不是《公约》所指的海洋科学研究,《公约》总共

<sup>⑩</sup> 参见丁成耀:《从国际法角度看美国测量船闯入中国专属经济区事件》,《华东政法学院学报》2003 年第 2 期。

<sup>⑪</sup> 参见万彬华:《论专属经济区“海洋科学研究”和“军事测量”的法律问题》,《西安政治学院学报》2007 年第 5 期。

<sup>⑫</sup> 参见国家海洋局国际合作司:《专属经济区军事与情报搜集活动:意见一致的方面与分歧》,《海洋权益信息》2002 年第 6 期。

有两处提及“水文测量”，<sup>⑬</sup>并且将水文测量和海洋科学研究分别列举，因此水文测量不属于海洋科学研究，而“军事测量”与水文测量类似，只不过是得出的资料数据用途不同而已，因此也是符合公海航行和飞越自由以及相关的海洋其他合法用途，并且适当顾及了沿海国的权利和义务。

事实上，“军事测量”的性质和目的与通常的水文测量是完全不同的。1970年生效的《国际水道测量组织公约》的宗旨是：“本公约各缔约国政府，考虑到1921年6月成立的国际水道测量局是为了通过对海图和文件的改进，使航行在全世界更加方便和安全。”而美国军事测量船“无瑕”号是一艘装满侦察设备的测量船，它在中国南海所进行的不是一般的探测活动，而是进行“拖曳式声纳探测”及其他水下监听活动，对中国的国家安全构成了严重的威胁。

为了使海军舰队在沿海国不同的海域进行军事数据收集活动时，知晓哪些海域必须征得沿海国的许可，2007年9月27日，美国海军作战部负责人莫格海军中将向各相关海军军事部门发布了《关于为美国海军在外国管辖区域军事数据收集活动的外交许可问题》的公文（公文号：OP-NAVINST 3128.9E）。<sup>⑭</sup>在该公文的定义部分，明确地指出了军事测量是为了军事目的在领海、群岛水域、国际海峡、专属经济区、公海和大陆架的军事数据收集（不与一般公众分享）。水文测量是指在领海、群岛水域、国际海峡、专属经济区、公海和大陆架为了制作航海图和相似的支持安全航海的作业。海洋科学研究活动是指《公约》第13部分涉及的在领海、群岛水域、国际海峡、专属经济区、公海和大陆架，以及在区域（《公约》第1条限定的区域，如国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土）所从事的活动。海洋科学研究的目的是拓展海洋环境的科学知识，该研究包括物理和化学海洋学、海洋生物学、渔业研究、科学海洋钻取和勘探、地质探矿研究和其他具有科学目的的活动，不包括探矿和勘探自然资源、水文测量和军事活动。但是该活动（海洋科学研究）包括军事测量以及《公约》第12部分第4节的环境监视已有评估，也包括海洋学的运作部分。可见，美国海军应当知晓海洋科学研究当然包括“军事测量”，可是美国方面却对外辩称“军事测量”不属于海洋科学研究，“军用船只在专属经济区内活动不需要得到有关国家的批准。”<sup>⑮</sup>

申言之，根据《公约》第56条的规定，沿海国对专属经济区的权利除开发、利用、养护和管理自然资源外，还享有该《公约》所规定的其他权利。按照《公约》第301条规定，一国在行使其《公约》下的权利或履行其《公约》下的义务时，“应不对任何国家的领土完整或政治独立进行任何武力威胁或使用武力，或以任何其他与《联合国宪章》所载国际法原则不符方式进行武力威胁或使用武力。”这一规定虽然限于武力威胁或使用武力，但是这一规定的目的表明，沿海国在其专属经济区内的“其他权利”就包括其国家主权与领土完整不受侵犯，维护其国家安全及和平秩序等一般国际法上的权利。此外，《公约》第58条规定：“公约第88~115条的规定只要不与本部分规定相冲突，就应适用于专属经济区。”如此，第88条规定的“公海应只用于和平目的”也应当对专属经济区适用，专属经济区也只能用于和平目的。

<sup>⑬</sup> 《公约》第40条规定的研究和测量活动的外国船舶，包括海洋科学研究和水文测量的船舶在内，在过境通行时，非经海峡沿岸国事前准许，不得进行任何研究或测量活动。《公约》第21条“沿海国关于无害通过的法律和规章”规定：“1.沿海国可依本公约规定和其他国际法规则，对下列各项或任何一项制定关于无害通过领海的法律和规章：……(g)海洋科学研究和水文测量。”

<sup>⑭</sup> 参见《关于为美国海军在外国管辖区域军事数据收集活动的外交许可问题》，资料来源：美国海军信息处网站，<http://doni.daps.dla.mil/Directives/03000%20Naval%20operations%20and%20Readiness/03-100%20Naval%20operations%20Support/3128.9E.pdf>，2009年3月31日访问。

<sup>⑮</sup> 《中国称美海军船违犯中国及国际法》，<http://www.voanews.com/chinese/w2009-03-10-voa63.cfm>，2009年3月20日访问。

对于“和平的目的”，我们大致可以从 1959 年的《南极条约》看出这一用语的基本涵义。《南极条约》第 1 条规定：“南极应只用于和平的目的。一切具有军事性质的措施，例如建立军事基地、建筑要塞、进行军事演习以及任何类型武器的试验等，均予禁止。”因此，用于“和平目的”基本上应当被界定为“非军事性质的措施。”<sup>⑩</sup> 笔者认为，“和平的目的”强调的并非是方式的和平，而是目的的和平，目的的和平应理解为善意，即对一国领土和主权完整的尊重，而间谍活动的目的，显然不能被认为是善意的。据此，一国军事船舶或飞行器在另一国专属经济区海域以及上空行使航行自由和飞越自由时，必须尊重沿海国的国家主权和领土完整，不得危害沿海国的国家安全与和平秩序，任何无视沿海国上述权利的行为都是对飞越自由的滥用。而间谍行为无疑是对沿海国的国家安全和国家主权的一个威胁。

#### 四、明确和限制专属经济区其他国家“军事测量”的路径

美国的测量军舰和军事情报飞行器长期以来在中国专属经济区内从事情报刺探活动，威胁了中国的国家安全利益。从法律角度来看，争议焦点有两个：(1)关于《公约》中的专属经济区制度，国际社会是否业已普遍接受为国际习惯法的问题。(2)《公约》中与专属经济区相关的条款和内涵是否可以解释为未经沿海国的同意不得在专属经济区内从事“军事测量”等军事活动。

和平解决国际争端是国际法的基本原则，是《联合国宪章》的七项原则之一。中美两国作为联合国安理会的常任理事国均有义务通过和平的方法来解决纷争。所谓和平的方法主要是指外交谈判的方法和法律的方法。外交谈判的方法固然要优先推崇，可是，鉴于争端当事国处于各自不同的立场，各方均有可能依据同样的国际法规定作出有利于本国利益的解释。如果一方以不能满足另一方当事国的要求，就可能声称不公平，其结果的公平，往往取决于有关各方的满意程度，可能没有一个统一的标准。

鉴于美国目前尚不是《公约》的缔约国，且其在他国专属经济区所从事的军事行动挑战的是涉及大多数沿海国家的安全性。有鉴于此，中国可以推动和促成联合国大会或安理会提请国际法院就《公约》的专属经济区制度的内涵以及效力作出解释。

国际法院具有咨询管辖的职能。根据《联合国宪章》第 96 条的规定和《国际法院规约》第 65 条的规定，联合国大会或安全理事会对于任何法律问题可提请国际法院发表咨询意见；请求咨询的范围是其工作范围内的任何法律问题，对此，国际法院有义务发表咨询意见。国际法院发表的咨询意见不具有法律拘束力。但是国际法院的咨询意见具有权威性，常常会对争端的解决产生决定性的影响和效果，并对国际法的发展起着重要作用。<sup>⑪</sup> 国际法院的咨询意见必将有助于明确专属经济区制度的内涵，化解沿海国和其他国家之间的纷争。倘若咨询意见对沿海国专属经济区的制度作出限制沿海国权限的解释，那么，弱勢的沿海国就必须容忍其他海洋强国在专属经济区内的某些“军事权限”，如果咨询意见对其他海洋强国在专属经济区内的“航行和飞越的自由”作出不利的限制性解释，那么，海洋强国应当遵守国际法院的咨询意见，如果继续挑战国际法院的咨询意见，必将付出沉重的代价。

笔者以为，国际法院的咨询意见应当对海洋强国在沿海国专属经济区内的军事权限作出限制性的解释。《公约》第 58 条规定，在专属经济区内，所有国家享有第 87 条所指的航行和飞越的

<sup>⑩</sup> 同前注⑩，丁成耀文。

<sup>⑪</sup> 同前注②，王虎华主编书，第 523 页。

自由,以及与这些自由有关的海洋其他国际合法用途。该条款的“航行和飞越的自由”如果是涵盖“军事测量”的话,那么,甚至可以扩大地解释为,其他国家在沿海国专属经济区内也当然拥有在“航行和飞越的自由”时的军事演习权限。事实上这样的解释是与沿海国的主权资源权利不相容的。

伴随着人类能够驾驭海洋,历史上国家的领土范围也从领陆拓宽到最初的3海里(当时大炮最远的射程)领海,随着科技和生产力的不断发展,1982年联合国第三次海洋法会议通过的《公约》明确地规定,每一个国家有权确定其领海宽度,但是从基线量起不得超过12海里的界限。同时《公约》也明确了领海是国家领土的组成部分。进而言之,第三次海洋法会议通过的《公约》还确认或创制了一系列海洋制度,例如,毗连区制度、专属经济区制度和大陆架制度等。不容否认的是,所有各类海洋法律制度的创立均是和当时的生产力发展水平紧密相联系的。

《公约》距今已有近30年的时间,这一期间恰恰是电子科技成果不断推陈出新的革命性时代,如今海洋强国已经不需要在沿海国的领海内,而只要在专属经济区内就可以通过先进的电子科技产品“窃取”沿海国的军事机密。从历史发展的规律来看,生产力水平的提高和科技的进步,催生了沿海国不断要求拓展其海洋权益以维护领土主权权利和主权资源权利日益面临的威胁。迄今为止的海洋法制度的发展实际上也是一种反映了平衡广大弱势国家的安全性与海洋强国的威胁性相适应的结果,这是符合人类社会发​​展规律的理性选择。与人类公平、正义精神相背离的、违背人类社会发​​展规律的非理性法律,应被视为恶法。如果国际法院的咨询意见不能作出有利于大多数沿海国国家利益的解释的话,中国政府可以考虑通过推进大多数沿海国达成共识,并最终促成修改《公约》以明确沿海国在专属经济区的合法权益。

## 五、结语

综上所述,《公约》赋予了沿海国具有排他性的为自然资源目的的勘探的主权权利,就必然可推导出《公约》也同时赋予了沿海国享有对其他国家的“军事测量”的目的进行查明和监控的权利。根据《公约》的相关规定可推导出:专属经济区也只能用于和平目的,因此,其他国家的军事测量船舶未经沿海国同意是非法的,是与和平的目的背道而驰的。

沿海国对其专属经济区内的外国“军事测量”活动享有一定的管辖权,有权拒绝他国在其专属经济区内进行“军事测量”活动。即使沿海国同意其他国家进行“军事测量”活动,并且该活动正在进行,但是如果其违反了应当遵守的义务,也有权要求这些活动停止。

因此,美国在他国专属经济区获取通行权利的同时,也应当履行相应的责任,对沿海国的权利、利益和法律应给予必要的尊重,无权擅自在沿海国专属经济区内进行“军事测量”活动。那种所谓的“目前,不是所有的国家接受这种军事测量、水文测量与海洋科学研究区别的解​​释,为了让全世界接受这样的解​​释,美国海军部必须坚持对它们的区别”<sup>⑧</sup>以及派“军事测量”船舶或电子侦察飞机在他国专属经济区内窥测机密的做​​法,往往会被视作工于心计、唯利是图甚至是损人利己的行为。

<sup>⑧</sup> 同前注④。