

第二讲《联合国海洋法公约》下的领海制度

刘楠来

(中国社会科学院法学研究所)

领海,是指一国陆地及其内水以外,处于国家主权之下的一定宽度的海域。关于领海的制度,形成于十八世纪后半叶。这项制度的基本内容是:领海构成国家领土的一部分,沿海国对其享有主权和专属管辖权;同时,在领海内承认外国船舶有无害通过权。

在很长的时间里,有关领海的国际法规则散见在个别的国际习惯和条约中。为了使这些规则法典化,1930年在海牙召开的国际法编纂会议,曾经将领海问题列入议程。但是,由于与会各国在领海宽度上的意见分歧而没有获得成功。1958年第一次联合国海洋法会议制订通过了《领海及毗连区公约》,对领海制度作了比较全面的规定。然而,也是由于与会国的意见分歧,这次会议仍然未能就领海宽度问题达成协议,以致《领海及毗连区公约》中未能包含关于领海宽度的规定。从1973年开始举行的第三次联合国海洋法会议,在新的历史条件下再次讨论了领海问题。会议通过的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)从领海的法律地位、领海的界限和领海的无害通过等三个方面,对包括领海宽度在内的领海制度作了迄今为止最完整的规定。在这些规定中,相当一部分是1958年《领海及毗连区公约》的重申,有些条款则是以往的国际条约中所没有过的。

一、领海的法律地位

领海的法律地位,是领海制度中的根本问题。《公约》第二条明确规定,沿海国的主权及其于其陆地领土及其内水以外邻接的一带

海域,称为领海。此项主权及于领海的上空及其海床和底土。《公约》的这条规定,确定了领海是处于沿海国主权之下的海域,领海及其上空和海床底土属于沿海国领土的一部分。在国际法理论中,有些学者曾认为,领海不具有领土的性质,沿海国对其领海并不享有主权,而仅仅是为了安全和经济的利益享有某些控制或管辖的权力。这种观点,既为多数学者所反对,也为普遍的国际实践所否定。各国关于领海的法律无例外地都规定,国家对领海行使主权。国家对领海的主权,在国际条约中也得到了确认。最早确认领海主权的国际条约是1919年的《巴黎航空管理公约》。1958年的《领海及毗连区公约》,再次以条约的形式肯定了领海主权这一概念。

《公约》关于沿海国的主权及于领海的规定,重申了世界各国普遍接受的国际法规则,具有重要的理论意义和实践意义。这项规定,意味着沿海国对其领海内的一切人和事物享有排他的管辖权。具体地说,沿海国在其领海内主要享有以下权力:

(1) 自然资源的所有权和专属管辖权。领海内的一切生物资源和非生物资源均属沿海国所有,非经沿海国同意,任何其他国家或其法人或自然人,均不得进入领海进行捕捞或其他勘探开发活动。沿海国可以通过协议或发放许可证的办法,准许其他国家或其法人或自然人从事上述活动,而后者必须遵守有关协议的规定和沿海国的法律和规章:

(2) 航行管辖权。沿海国有权制订有关的法律和规章,对领海内的航行实行管

理。通过领海的外国船舶必须遵守这些法律和规章，并且不得有损害沿海国的和平、良好秩序或安全的行为。沿海国为航行安全考虑，可以在领海内指定航行的海道和规定分道通航制，也有权划定禁止船舶通行的禁航区。在沿海国港口之间进行航运和贸易的权利，即所谓沿岸航运权，专属于沿海国；

(3) 海洋科学研究的专属权。只有沿海国有权在其领海内进行海洋科学研究。未经沿海国的明示同意并遵守其规定的条件，其他国家或其法人或自然人，不得在该国领海内进行这种活动；

(4) 海洋环境的保护的管辖权。沿海国可采取一切必要措施，以防止、减少和控制各种来源的对领海海洋环境的污染，并为此制定法律和规章。外国船舶在通过领海时如果发生违反这些法律和规章的行为，沿海国可对其进行实际检查、扣留船只以至提起司法程序；

(5) 司法管辖权。从原则上说，沿海国对其领海内发生的一切刑、民事案件，均有司法管辖权，只有外国军舰、用于非商业目的的外国政府船舶以及享有司法豁免权的人例外。但是，为了国际航运的利益，《公约》同《领海及毗连区公约》一样，对沿海国的司法管辖权作了一定的限制。在刑事管辖权方面，《公约》规定，沿海国只有在下列情形下，才可在通过领海的外国船舶上行使刑事管辖权：①罪行的后果及于沿海国；②罪行属于扰乱当地安宁或领海的良好秩序的性质；③经船长或船旗国外交代表或领事官员请求地方当局予以协助；或④为取缔违法贩运麻醉药品或精神调理物质所必要。在民事管辖权方面，《公约》规定，沿海国不应为对通过领海的外国船舶上某人行使民事管辖权的目的而停止其航行或改变其航向，也不得为任何民事诉讼的目的而对船舶从事执行或加以逮捕，如果该船舶在此次航行中或为该航行的目的而负有义务或责任，

则不受此限。

二、领海的界限

领海的界限问题，也就是领海的范围问题，由三个要素构成：领海的宽度、领海的内部界限和领海的外部界限。《公约》对这三个要素都作了具体的规定。

在三个要素中，领海的宽度最重要，它直接影响到领海范围的大小。因此，世界各国都对领海的宽度问题十分重视。在以往的国际实践中，各国都是根据本国的利益和自然特点自行确定领海的宽度的。由于各国的情况不同，它们所选定的领海宽度也不尽相同，目前世界上有3、4、6、9、10、12、18、30、50、70、100、130、200海里等十几种领海宽度。各国在领海宽度主张上的不一致，常常成为引起国际争端的原因之一。为了消除这一因素，本世纪二十年代以来曾经有过三次国际会议（1930年海牙国际法编纂会议、1958年第一次海洋法会议和1960年第二次海洋法会议），试图就领海的宽度制订一项统一的国际法规则。但是，主要由于一些海洋大国坚持所谓的“3海里规则”，反对其他国家建立较宽的领海的合理要求而没有成功。

在第三次联合国海洋法会议上，由于广大发展中国家的努力，终于在领海宽度问题上达成了协议。《公约》第三条规定：“每一国家有权确定其领海的宽度，直至从按照本公约确定的基线量起不超过12海里的界限为止”。这一条规定表明，确定领海宽度的权利属于各个国家，各国可以根据本国的利益和自然特点自行确定其领海宽度。但是，它们不能随心所欲，无限扩大领海的宽度，而只能限制在从领海基线量起12海里的范围之内。

领海的内部界限，即领海向陆一面的界限，也就是领海宽度由此起算的领海基线。领海基线向陆一面的水域构成国家内水的

部分。领海基线向海一面的水域为领海。《公约》确认了国际上通常采用的三种基线：正常基线、直线基线和混合基线，并规定了采用这三种基线作为领海基线的规则。

正常基线，是“沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线”。这种基线通常适用于海岸线比较平直的地方。采用低潮线作为领海基线的国家，应将该低潮线标明在官方的大比例尺的海图上。

直线基线，是在大陆岸上和沿海岛屿上选定适当点作为基点，连接相邻基点的一系列直线所构成的领海基线。直线基线适用于海岸线极为曲折，或者紧接海岸有一系列岛屿的地方。直线基线的划定不应明显地偏离海岸的一般方向，也不得使另一国的领海同公海或专属经济区隔断。

沿海国适应不同情况，交替使用正常基线和直线基线划定的领海基线，称为混合基线。实际上，混合基线是由正常基线和直线基线组成的。因此，正常基线和直线基线是《公约》所确认的两种基本的领海基线。

《公约》对领海外部界限的划定也作了规定，指出：“领海的外部界限是一条其每一点同基线最近点的距离等于领海宽度的线”。在实践中，用来划定领海外部界限的方法，因采用的领海基线不同而不同。在采用正常基线的情况下，使用交圆法划定领海外部界限，即以基线上的点为圆心，以领海宽度为半径，向外划出一系列相交的半圆，连接各半圆顶点的线，即为领海的外部界限。在采用直线基线的情况下，使用共同切线划定领海外部界限，即以各个基点为圆心，以领海宽度为半径，向外划出一系列半圆，在邻近两个半圆之间划一共同切线，这些共同切线的连接线构成领海的外部界限。此外，无论采用正常基线还是直线基线作为领海基线，均可以使用平行线法划定领海外部界限，即由基线各点按领海宽度的距离向与海岸大体走向垂直的方向平行外推而形成的

一条与领海基线平行的线，即为领海的外部界限。用来划定领海外部界限的方法虽然不同，但是，无论使用哪种方法所划定的领海外部界限，都是与领海基线距离等于领海宽度的平行线。

三、领海的无害通过

允许外国船舶无害通过领海，是国际上早已形成的制度。《公约》继1958年《领海及毗连区公约》之后，又一次确认了这一制度，规定“所有国家，不论为沿海国或内陆国，其船舶均享有无害通过领海的权利”，沿海国不应妨碍外国船舶无害通过领海，也不得仅以外国船舶通过领海为理由而向它征收任何费用。所谓无害通过，按照《公约》的规定，是指外国船舶在不损害沿海国的和平、良好秩序或安全的条件下，为了穿过领海但不进入内水或停靠内水以外的泊船处或港口设施，或者为了驶往或驶出内水或停靠这种泊船处或港口设施而通过领海的航行。通过应继续不停和迅速进行，除通常航行所附带发生的、或由于不可抗力、或遇难而必要外，不得停船和下锚。《公约》列举了外国船舶在通过领海时被禁止从事的活动，这些活动包括：对沿海国的主权、领土完整或政治独立进行武力威胁或使用武力，进行军事演习，搜集有损沿海国防务和安全的情报，进行影响沿海国防务或安全的宣传，在船上起落飞机，发射或降落军事装置，违反沿海国的法律规章上下商品、货币或人员，故意污染海洋，捕鱼，进行研究或测量活动，干扰沿海国通讯系统或其他设施或设备，以及与通过没有直接关系的任何其他活动。外国船舶在通过领海时进行其中任何一种活动，其通过应视为损害沿海国的和平、良好秩序或安全，即非无害通过。

沿海国有权在其领海内采取必要的步骤以防止非无害的通过，可以制定关于无害通过领海的法律和规章，行使无害通过权的外
(下转第78页)

附表4 各种草鱼九种必需氨基酸含量表

名 称	普通鲢 (%) (干样1982年2月4日测)	美肉鲢 (%) (干样1984年8月31日测)	美肉鲢 (%) (干样1984年10月20日测)
色氨酸	3.6963	3.8465	3.24
赖氨酸	7.3985	9.1303	9.3677
组氨酸	3.7803	2.349	4.6189
精氨酸	3.5803	5.045	4.11
苏氨酸	4.1057	4.2667	3.6307
缬氨酸	4.5230	3.9280	4.5016
甲硫氨酸	2.4102	2.7920	2.5608
异亮氨酸	4.2309	3.5071	3.0237
苯丙氨酸	3.8148	3.7107	4.3411
合 计	34.5397	38.9351	40.2945

注：1984年8月31日测，以黄豆、生麸为主要饲料的美肉鲢九种必需氨基酸含量比普通鲢高4.3954%；1984年10月20日测，以蚕豆为主要饲料的美肉鲢九种必需氨基酸含量比普通鲢高5.7548%。

(上接第61页)

国船舶应遵守所有这些法律和规章。在为保护国家安全而有必要时，沿海国可以在其领海内划定特别区域，暂时停止外国船舶在该区域内的无害通过。为了航行安全起见，沿海国还可要求外国船舶使用其指定或规定的海道和分道通航制。潜艇和其他潜水器，在通过领海时必须在海面上航行并展示其旗帜。

《公约》在规规定所有国家的船舶均享有无害通过领海的权利时，没有对军舰和商船加以区别，一般解释为军舰同商船一样，也享有无害通过领海的权利。然而，在军舰是否享有无害通过权的问题上，历来是有争论的。各国的国内立法规定也不一样。有的国家准许外国军舰无害通过其领海，不少国家则

要求外国军舰在通过其领海前，事先通知该国或取得该国的同意。在第三次海洋法会议讨论有关条款时，许多中小国家和发展中国家强烈主张对军舰通过领海实行事先通知或事先批准的制度。由于一些国家的反对，这种合理主张没有为会议接受。在通过和签署《公约》时，许多国家发表声明，重申它们享有采取措施以保卫其安全利益的权利，有的国家声明坚持其国内立法规定，强调外国军舰通过其领海须事先通知或经沿海国事先同意。

《公约》有关领海制度的规定，虽然在个别问题上存在着缺陷，但从整体来看是比较好的，特别是解决了长期争论不休的领海宽度问题，无疑将有助于更好地调整各国之间的海上关系，促进国际和平与稳定。