

## 领海制度形成与发展的国际关系分析

刘中民

**【摘要】** 领海概念的确立在于国际关系发展的需要尤其是主权国家安全与经济利益的需要,早期围绕领海宽度的主要学说和观点主要体现为航程说、视野说、射程说、3海里原则。传统的3海里规则在本质上是西方海洋强国主宰国际海洋秩序的产物;三次联合国海洋法会议围绕领海宽度问题的国际关系斗争,主张宽领海界限的国家以沿海利益为基础的结盟,与主张窄领海界限的国家以主张海洋利益为基础的结盟相对抗,构成了围绕领海宽度斗争的焦点;冷战背景下的美苏对抗以及以美苏为中心的两大阵营的对抗也对围绕领海宽度的海洋政治结盟产生了重要影响。

**【关键词】** 领海 领海制度 国际关系 结盟政治

从国际关系的角度看,以《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)为主体的国际海洋制度是世界各国围绕自身权利与利益既斗争又妥协的博弈的过程。三次联合国海洋法会议的召开及其《公约》的缔结,在本质上反映了当代国际社会围绕海洋权利的分享构建国际海洋制度的现实需要,联合国作为当今世界最重要的国际组织为国际海洋制度的构建提供了重要的历史舞台,不同的国家基于自身的自然地理条件和海洋利益的不同而结成了不同的阵营,而发展中国家历史性地在此过程中发挥了重要作用。对此,以研究国际制度著称的美国学者斯蒂芬·克莱斯勒评价说:“在海洋领域,联合国海洋法会议这一实行普遍会员国制的谈判论坛涉及广泛的问题领域,赋予发展中国家参与决策的机会,并赋予它们超过其国家权力应有的影响和权力。海洋领域是70年代南北间争论的一个突出问题。”<sup>[1]</sup>针对《公约》对世界政治的深刻影响,他进一步指出:“这项公约给了脆弱的旧制度以致命一击,旧制度的基本原则就是海洋不属于任何国家,基本规范是航海自由,不受任何国家领土的控制。新公约的规定扩展了沿海国对海洋的控制,并使其合法化,……沿海国可以选择决定其领海和专属经济区中资源分配的标准……”;“这样的安排在19世纪是不可想象的,那时,海洋制度一般由大国制订和实施。然而,由于20世纪30年代的先例可循,联合国成了这个问题上的国际论坛,第三世界国家的谈判地位改善了,它们即使不能单方面实施,也可单方面提出扩展领海权的要求。海洋法公约的谈判就是在一个涉及广泛问题领

**作者简介:** 刘中民,法学博士,上海外国语大学中东研究所教授。

**基金项目:** 2006年教育部“新世纪优秀人才支持计划”项目成果;2004年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“世界海洋政治的发展与中国海洋战略选择”(04JJDZH017)阶段性成果。

[1] [美]斯蒂芬·D. 克莱斯勒:《结构冲突:第三世界对抗全球自由主义》,李小华译,杭州:浙江人民出版社2001年版,第232~233页。

域的普遍性论坛上展开的,这正是第三世界国家运用权力资源的最佳环境。”<sup>[2]</sup>但是,受国内国际法研究与国际关系研究严重脱节这一缺陷的制约,尤其是国际关系学界对国际海洋问题研究的忽视,国内学界对《公约》政治过程和政治影响的研究近乎空白。因此,本文拟以领海制度的形成发展的国际政治过程为案例(关于专属经济区制度和大陆架制度的政治过程作者将另文探讨),对国际海洋制度的政治过程进行研究,以推动国际关系与国际海洋法互动关系的研究。

## 一、领海概念的产生以及围绕领海宽度的早期主张

在领海制度确立之前,围绕领海权利的主张及国际斗争已经有相当悠久的历史。“最早对沿海海域的政治的关切,涉及的是统治者对特许权的分配。这些特许权包括:对浅海渔场以及湖沼盐床的专属权利、港税的豁免、狭窄海峡的无碍通行以及礁脉等海岸地形作为地产疆界的标志。”当然,对这种权利的军事考虑也相当重要:“由于在海上挫败敌人往往比在敌人登陆后较为方便,因此一些国家组织了海军,在沿海海域进行活动,以保卫国家。”<sup>[3]</sup>此外,海洋贸易的发展及其产生的制止走私、对鱼类不断增长的需求,而在现代对石油泄漏污染环境的关切、对船舶安全的关心等都使得沿海国家对邻接海域的主权权利要求日益增强。其需要解决的问题主要包括:国家对部分海域行使管辖权的法律概念有必要予以牢固地确立、领海宽度的确定、划分领海范围的办法。<sup>[4]</sup>据历史考察,领海概念萌芽于古罗马时期,罗马法的注释学家断定皇帝有权像惩罚在陆地上犯罪的人一样来惩罚在海上犯罪的人。而领海概念的初步形成是在中世纪。12世纪意大利法学家阿佐(Azo)、14世纪的意大利法学家巴托拉斯(Bartolus)都主张皇帝有权对海洋的公有性质加以限制,任何国家的君主都有对沿海一定范围内的海域拥有权利;16世纪的荷兰法学家真提利斯(Gentilis)主张沿海海域是毗连海岸所属国家的领土的延续。<sup>[5]</sup>真提利斯的主张对领海观念的确立具有决定性的意义,以致有学者评价说:“只是在真提利斯之后才在国际上提及领水,这是完全正确的。”<sup>[6]</sup>格老秀斯(Grotius)与塞尔顿(Selden)海洋自由论与封闭海洋论的争论也正是在领水概念得以确立后展开的。对领海概念较明确的具有国际法效力的界定见于1958年的《领海与毗连区公约》:“国家主权扩展于其陆地领土及其内水以外邻接其海岸的一带海域,称为领海。”1982年《公约》在肯定这一定义的基础上,增加了群岛国领海的内容:“沿海国主权及于其陆地领土及其内水以外邻接其海岸的一带海域,在群岛国的情形下则及于群岛水域以外邻接的一带海域,称为领海。”

相对于领海概念的确立,关于领海宽度的争议则要复杂得多。其代表性的主张有:(1)航程说:如意大利法学家巴托拉斯主张沿海国对领海的管辖权延伸至从海岸算起100海里的距离或相当于两天的航程。16世纪荷兰法学家真提利斯以及英国法学家普洛登(Plowden)等人持有类似的主张。<sup>[7]</sup>(2)视野说:即以目力所及的地平线作为领海的界限,一般此距离为14海里,最早采用这种办法的是苏格兰以及英国、西班牙等。如1566年西班牙国王菲利普二世规定:

[2] 同上,第231页。

[3] [澳大利亚]普雷斯科特:《海洋政治地理》,王铁崖、邵津译,北京:商务印书馆1978年版,第24页。

[4] 同上,第25~26页。

[5] 同上,第26~27页。

[6] P. T. Fenn, *Origins of the theory of territorial waters*, *American Journal of International Law*, Vol. 20, 1926, p. 478.

[7] 屈广清主编:《海洋法》,北京:中国人民大学出版社2005年版,第72页。

“任何船只都不能进入我们的海岸、海湾或河流,即从我们的土地上看见的界限以内,以伺机破坏我们或我们的盟国的船只。”<sup>[8]</sup>(3)射程说:即以沿海国在岸上拥有的实际力量来决定海上行使控制权的范围。最早使用大炮射程规则的是1610年荷兰和英国的渔业争端。<sup>[9]</sup>真正将这一概念引入国际法的是荷兰法学家宾克舒刻(Bynkershoek)。1702年他提出海岸对海域的控制权,“使陆地的权力扩展到炮弹爆炸的地点显然是较为合理的,陆地的权力是以武器威力的范围为范围”<sup>[10]</sup>。这一制度在17世纪的大部分时间里为荷兰、法国等国家所执行。<sup>[11]</sup>(4)3海里原则:最早的3海里连续性领水的主张<sup>[12]</sup>是瑞典于1756年提出的。3海里主张提出后得到了部分国家的采纳:美国总统华盛顿在1793年对英法战争发表的声明中指出将在海岸3海里内保持中立;此后法国在1795年与突尼斯签署的条约中也采纳了这一规则。1878年英国颁布《领海管辖法》,建立了3海里领海制度。

到19世纪,几乎所有的沿海国家都宣布建立领海,对领海实行管辖。至此,公海和领海的区分已经基本确立,除了挪威、冰岛、瑞典一贯采用4海里以及葡萄牙于1885年提出6海里的主张外,3海里领海制度得到了较为普遍的承认。<sup>[13]</sup>对于3海里规则的地位,英国学者斯塔克评价说:“到了19世纪,法学家、法院与各国惯例都已广泛采用了3海里的限度。到20世纪,这种限度继续得到英国、美国这两个海洋大国的坚定支持,但仍未能被承认为国际法的普遍规则。”<sup>[14]</sup>普雷斯科特也指出:“对3海里领海宽度的长期接受,是那个时期海洋大国的坚定政策的结果。英国、美国、德国和日本主张只有3海里是它们的向海领土界限,而拒绝承认其他国家的更大距离的主张。……它们的利益显然是要维持尽可能狭窄的领海,从而它们的商船和军舰可以在公海上自由活动和自由通过国际海峡。”<sup>[15]</sup>由此可见,3海里规则在本质上是西方海洋强国主宰国际海洋秩序的产物。英国作为海洋霸权国家,在从19世纪到20世纪上半叶的时间里,依靠其强大的海上实力对于所谓的“海洋自由”制度发挥着领导作用,而3海里领海制度则是其具体的体现。对此,美国学者罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈评价说:“在19世纪,英国时常使用其占优势的军事力量强迫南美洲实行自由贸易,或者防止沿海国破坏海上自由……”<sup>[16]</sup>他们引用皮特曼·B·波特在《历史上、法律上和政治上的海上自由》一书的观点,说明了英国与“自由海洋制度”的关系:英国“对扩展本国的领海不大感兴趣,因为它们的行动手段使它们在浩瀚的海洋

[8] 同上,第72页。

[9] T. W. Fulton, *The Sovereignty of Sea*, Edinburgh, 1911, p.156. 转引自[澳大利亚]普雷斯科特著,王铁崖、邵津译:《海洋政治地理》,北京:商务印书馆1978年版,第31页。

[10] 转引自屈广清主编:《海洋法》,北京:中国人民大学出版社2005年版,第72页。

[11] W. L. Walker, *Territorial Waters: the Cannon Shot Rule*, *The British Yearbook of International Law*, Vol.22, 1945, p.211. 转引自[澳大利亚]普雷斯科特著,王铁崖、邵津译:《海洋政治地理》,北京:商务印书馆1978年版,第31页。

[12] 这一主张是两种主张的综合。连续性领水的概念来自斯堪的纳维亚;3海里这一具体的距离则来自地中海和北海南部推行的火炮射程规则。就前者而言,它是丹麦为了在荷兰、法国、英国、俄国海洋争霸中希望保持中立而提出的,其距离最初为4-5里格(1里格相当于4海里),但俄罗斯强迫丹麦将其缩小为1里格;而3海里距离的提出则是为了平衡各国火炮射程的不同通过折中形成的。

[13] 胡启生:《海洋秩序与民族国家——海洋政治地理视角中的民族国家构建分析》,哈尔滨:黑龙江人民出版社2003年版,第175页。

[14] [英]斯塔克:《国际法导论》,北京:法律出版社1984年版,第173页。转引自屈广清主编:《海洋法》,北京:中国人民大学出版社2005年版,第73页。

[15] [澳大利亚]普雷斯科特:《海洋政治地理》,王铁崖、邵津译,北京:商务印书馆1978年版,第33页。

[16] [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖——转变中的世界政治》,林茂辉等译,中国人民公安大学出版社1991年版,第52页。

上拥有事实上的优势地位……。它们反对其他国家在公海的部分区域内建立排他性的管辖权。在和平时期,它们的船只在公海上只服从船籍国法律;在战时,它们的船队则可在公海上行使种种权利,这些权力则会因中立区的扩大而受到限制。因此,捍卫海上自由原则对它们来说事关国家利益”<sup>[17]</sup>。也正是由于海上强国推行“自由制度”,使得在20世纪初多数国家都不得不接受3海里领海限度的制度,在英国的主导下通过了“‘出于种种目的而有意将自己限制在3海里界限之内’的立法”。<sup>[18]</sup>

## 二、三次联合国海洋法会议围绕领海宽度问题的国际关系斗争

由于3海里的领海宽度并没有成为一项普遍的国际法规则,所以确定领海的宽度一直是国际社会必须解决的一个问题,也构成了国际关系的一个重要的领域。尽管1930年的海牙会议,1958年、1960年的第一、二次联合国海洋法会议都试图解决这一问题,但由于各国主张的矛盾重重,均未得到解决,其最终解决是在1973~1982年的第三次联合国海洋法会议上得以完成的。

1928年6月,在国联的组织下,成立于1927年的法学家筹备委员会就领水(当时并没有使用领海的概念,到1930年海牙会议才正式使用“领海”的概念——作者注)问题征求各国的意见,提出的主要问题包括:第一,国家对领水的权利的性质和内容;第二,沿海国的权利如何适用其领水、上空及领水下的海床;第三,领水的宽度;第四,计算领水宽度的基线;第五,岛屿周围的领水;第六,外国船舶的无害通过及通过时的义务;第七,军舰通过领水问题;第八,沿岸国对通过其领水的外国船舶的管辖问题。<sup>[19]</sup>法学家筹备委员会根据上述问题起草了《领水条约》以作为海牙国际法编纂会议讨论的基础。

1930年3月13日至4月21日,国际法编纂会议在海牙召开,会议关心的主要问题是领海及其有关的问题,会前筹委会提出建议的主要内容包括:(1)领海宽度范围为3海里;(2)承认具体提到的某些国家的较大宽度领海的主张;(3)接受沿海国对毗邻领海的公海一定区域行使控制权的原则。<sup>[20]</sup>尽管1930年的海牙会议在国际法的发展史上具有重要的意义,但当“第一次尝试通过缔结一个多边条约以便在国际法上牢固确立这项规则(指3海里规则——引者注)时,则证明了,要达成关于领海宽度的任何协议是不可能的”<sup>[21]</sup>。尽管其具体的分歧主要表现在沿海渔业资源权的问题上,但它在本质上反映出各国对旧的沿海国管辖权界限的严重不满,并已经展示出海洋强国、海洋弱国以及非海洋国家阵营开始出现的萌芽,也体现了海洋强国与海洋弱国的根本矛盾在于:“海洋强国感兴趣的是维护其在海运、捕鱼和航海实践中形成的那种制度,而弱小国家和非海洋国感兴趣的是改变原来那种对它们毫无益处可言、在某些情况下(特别是在沿海捕鱼方面)甚至明显有损于它们国家利益的海洋制度。”<sup>[22]</sup>会议对领海的宽度问题进行了激烈的斗争,英国、日本、美国等海洋强国,坚持3海里的原则并企图得到承认,他们主张窄领

[17] 同上,第112页。

[18] 同上,第114页。

[19] 屈广清主编:《海洋法》,北京:中国人民大学出版社2005年版,第28页。

[20] 胡启生:《海洋秩序与民族国家——海洋政治地理视角中的民族国家构建分析》,哈尔滨:黑龙江人民出版社2003年版,第176页。

[21] [澳大利亚]普雷斯斯科特著,王铁崖、邵津译:《海洋政治地理》,北京:商务印书馆1978年版,第33页。

[22] 胡启生:《海洋秩序与民族国家——海洋政治地理视角中的民族国家构建分析》,哈尔滨:黑龙江人民出版社2003年版,第176—177页。

海制度以便于他们的军舰和商船在海上自由游弋；而大多数国家主张有较宽的领海，并提出了4、6、12海里等主张。在1930年国际法编纂会议未能就领海的宽度达成一致协议后，一部分国家主要以拉美国家为主陆续采取单方面的行动，将其领海范围扩大至3海里范围以外。<sup>[23]</sup>由此可见，在一战后的国际关系中，尽管美国开始挑战英国在海洋领域的主导权，但是美国在限制领海权的自由海洋制度方面与英国是一致的，因此，1930年国际联盟在海牙召开的国际法会议重申了海洋自由的原则，拥有世界船只吨位80%的20个国家支持3海里的领海权，包括了除苏联和意大利（分别主张12和6海里领海权）之外的所有海上强国，因此自由海洋制度在这一时期在总体上没有受到挑战。<sup>[24]</sup>

表1 1930年36国关于领海和毗连区的立场

3海里	3海里加毗连区	4海里	6海里	6海里加毗连区	12海里加毗连区
澳大利亚、加拿大、中国、希腊、印度、日本、荷兰、爱尔兰、南非、联合王国、美国、丹麦	比利时、埃及、爱沙尼亚、法国、德国、荷兰	芬兰、冰岛、挪威、瑞典	巴西、智利、意大利、罗马尼亚、乌拉圭、哥伦比亚、南斯拉夫	古巴、伊朗、拉脱维亚、西班牙、土耳其	葡萄牙、苏联

资料来源：[加拿大]巴里·布赞《海底政治》，时富鑫译，生活·读书·新知三联书店1981年版，第14页。

伴随对海洋重要性认识的增强，经济、科技进步所展现出的开发海洋的广阔前景，以及新兴独立国家数量的增加，尤其是受1945年杜鲁门公告的影响，提出超出3海里领海界限权利主张的国家不断增多。针对形形色色的领海宽度主张，在1949年召开的国际法委员会第一届会议上将公海和领海制度列为国际法编纂的问题之中。1956年国际法委员会完成了关于起草海洋法的报告，其中包括公海、领海、毗连区、大陆架等内容。在第一次联合国海洋法会议召开前的1951~1958年间，超过3海里领海宽度的权利主张不断提出（参见表2）。在随后于1958年召开的第一届联合国海洋法会议上，美国提出沿海国可以建立6海里领海和领海以外6海里专属渔区；苏联主张领海宽度从3海里至12海里，由沿海国自己决定；哥伦比亚等8国主张领海以12海里为限，如不到12海里，可以建立从领海基线量起不超过12海里的渔区；加拿大则建议规定沿海国从领海基线量起可以有12海里宽的渔区。<sup>[25]</sup>因此，在此次会议上，尽管通过了包括《领海与毗连区公约》在内的日内瓦海洋法四公约<sup>[26]</sup>，“但是由于当时许多亚非国家还没有获得独立而参加会议，因此四公约不能如实反映广大发展中国家的合理要求，而某些条款仅有利于少数海洋大国”<sup>[27]</sup>。对于领海制度而言，其最为关键的问题在于领海的宽度问题依然没有得到解决。

[23] 乌拉圭(1930年)、哥伦比亚(1930年)、伊朗(1934年)、古巴(1934年)、希腊(1936年)、意大利(1942年)先后宣布领海界线为6海里；墨西哥(1944年)宣布领海界线为9海里；危地马拉(1940年)和委内瑞拉(1941年)宣布领海界线为12海里。

[24] [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖——转变中的世界政治》，林茂辉等译，中国人民公安大学出版社1991年版，第116页。

屈广清主编：《海洋法》，北京：中国人民大学出版社2005年版，第29~30页。

[25] 胡启生：《海洋秩序与民族国家——海洋政治地理视角中的民族国家构建分析》，哈尔滨：黑龙江人民出版社2003年版，第186页。

[26] 四个条约分别为《领海与毗连区公约》、《公海公约》、《捕鱼与养护生物资源公约》和《大陆架公约》。

[27] 屈广清主编：《海洋法》，北京：中国人民大学出版社2005年版，第29~30页。

表 2 18 国对领海提出权利主张(1951-1958)

12 海里	10 海里	6 海里	5 海里	4 海里
保加利亚(1951) 罗马尼亚(1951) 埃塞俄比亚(1953) 利比亚(1954) 印度尼西亚(1957) 巴拿马(1958) 沙特阿拉伯(1958) 埃及(1958) 中国(1958)	阿尔巴尼亚(1952)	印度(1956) 以色列(1956) 斯里兰卡(1957) 泰国(1958)	柬埔寨(1957)	芬兰(1956)

资料来源: [加拿大] 巴里·布赞《海底政治》, 时富鑫译, 生活·读书·新知三联书店 1981 年版, 第 24 页。

也正是为了解决第一届联合国海洋法会议悬而未决的问题, 1960 年在日内瓦召开了第二届联合国海洋法会议, 领海宽度与渔区界限问题再度成为会议斗争的焦点, 并主要形成了三种方案: (1) 苏联建议各国有权建立 12 海里的领海。如领海少于 12 海里, 国家在其毗连领海的海域可建立渔区, 但领海与渔区的宽度相加不超过 12 海里。(2) 伊朗、伊拉克、印度尼西亚、菲律宾、苏丹、埃塞俄比亚以及后来加入的墨西哥、委内瑞拉等 18 国的提案认为国家有权建立 12 海里的领海, 如领海少于 12 海里, 国家有权确立自其领海基线算起的 12 海里渔区。18 国提案与苏联建议的不同之处在于, 领海和渔区宽度少于 12 海里的国家, 在于其确立领海与渔区宽度涉及与其他国家的领海与渔区关系时, 可适用对等原则, 即双方适用同样的领海和渔区的宽度。(3) 美国、英国和日本等国认为, 领海宽度的扩大将破坏海洋自由原则, 而 12 海里领海将危及国际航运业。美国建议领海的宽度可定为 6 海里, 沿海国家可在领海之外划定 6 海里特别渔区。美国的提议遭到了许多亚非国家的反对, 认为这是对沿海国家渔业的掠夺。<sup>[28]</sup>1960 年的联合国第二届海洋法会议因围绕领海宽度的尖锐矛盾无果而终。

表 3 截止 1960 年 36 国提出的超过 3 海里的领海权利主张

4 海里	5 海里	6 海里	9—10 海里	12 海里	200 海里
芬兰 瑞典 a 挪威 a 冰岛 abc	柬埔寨 c	希腊 ac 意大利 a 西班牙 c 南斯拉夫 乌拉圭 a 哥伦比亚 a 古巴 a 印度 bc 斯里兰卡 bc 泰国	阿尔巴尼亚 墨西哥 ac	保加利亚 罗马尼亚 苏联 a 中国 危地马拉 a 委内瑞拉 ac 厄瓜多尔 bc 巴拿马 bc 利比亚 c 伊拉克 c 沙特阿拉伯 c 埃及 c 苏丹 印度尼西亚 伊朗 ac 埃塞俄比亚	萨尔瓦多

注: a: 表示 1945 年以前提出的权利主张; b: 表示超过 12 海里不予全主张的国家; c: 同时对大陆架和领海提出权利主张的国家。资料来源: [加拿大] 巴里·布赞《海底政治》, 时富鑫译, 生活·读书·新知三联书店 1981 年版, 第 42 页。

尽管领海制度没有得以建立, 但这并不妨碍各国纷纷宣布自己的领海宽度。截至 1973 年,

[28] 屈广清主编:《海洋法》, 北京: 中国人民大学出版社 2005 年版, 第 30 页。

黎巴嫩和尼加拉瓜成为两个未正式宣布其领海宽度的独立的沿海国家。其他沿海国家的权利主张从 3 海里到 200 海里不等。<sup>[29]</sup> 这些主张表现出明显的区域性特征,进而表明围绕海洋权益的区域性集团正在形成:所有主张 200 海里的国家除塞拉利昂外全部属于中南美洲国家;10 个主张 6 海里的国家有 6 个为地中海沿岸国家;主张 3 海里的则多为西北欧国家(冰岛、瑞典、芬兰等斯堪的纳维亚国家主张 4 海里,事实上与 3 海里国家属于一个集团);主张 12 海里的国家在区域上则较为分散。就领海主张变化而言,持宽于 3 海里领海主张国家的不断增多这一现象所反映的国际政治变化是“主张扩展海洋权益的中小国家进行了不懈斗争,另外,要求对海洋资源分配的国家也不断增加,从而使围绕海洋法制定的斗争有了新的格局”<sup>[30]</sup>。

表 4 截止 1973 年各国对领海的各种主张的情况

领海宽度 (海里)	国家数目	占世界渔获量的 百分比	占世界商船队的 百分比	占空中运输的百 分比	占世界海岸线的 百分比
3	25	26.4	38.9	62.8	27.2
4	4	6.2	12.8	4.2	2.6
6	10	6.3	11.3	10.5	5.2
10	1	0.1	0.6	※	0.2
12	56	35.9	31.6	19.6	52.6
18	1	0.1	※	※	0.1
30	3	0.2	0.1	※	0.6
50	1	※	※	※	※
100	1	※	※	※	0.2
130	1	※	※	※	0.1
200	8	21.9	4.1	2.9	6.5
其他	5	2.9	0.6	※	4.6

※ 代表百分比极小。

资料来源: [澳大利亚] 普雷斯科特著,王铁崖、邵津译:《海洋政治地理》,北京:商务印书馆 1978 年版,第 54 页。

如上表所示,世界各国领海宽度从 3 海里到 200 海里不等的巨大差异已经构成制定较系统、较完备的国际海洋法律制度的动力之一,也正是在此背景下,持续达 10 年之久的联合国第三次海洋法会议于 1973 年在美国纽约召开。在总共 11 期的会议中,领海宽度问题仍然是一个牵动全局的问题,围绕领海宽度的主张可概括为如下 7 种:(1) 主张 200 海里领海权,用领海、邻接海和国家海洋区域等不同名称来表示主权意义上的领海。持这种观点的国家通常被称为“领海派”国家,多数为拉美国家,共有 15 个国家。(2) 主张 12 海里领海,共有 59 个国家。(3) 主张 12 海里领海与 200 海里专属经济区权利一并解决的国家,有 43 个国家。(4) 主张 12 海里宽度应以海峡自由通过为条件,美国、英国等国为主要代表。(5) 主张其他领海宽度,如以色列主张 6 海里,尼日利亚主张 30 海里,坦桑尼亚主张 50 海里等。(6) 中国、朝鲜、阿尔及利亚等国没有提出具体的领海宽度,主张沿海国根据本国的一切有关因素,合理地确定领海宽度。(7) 主张历史性海域,以历史法令和条约中的经纬度来确定领海的范围,如菲律宾和汤加王国。<sup>[31]</sup> 在上述主张中,矛盾集中体现在“领海派”和“经济区派”的对立上。经过协商,“领海派”国家不再反对 12

[29] [澳大利亚] 普雷斯科特著,王铁崖、邵津译:《海洋政治地理》,北京:商务印书馆 1978 年版,第 53 页。

[30] 王逸舟:《全球政治与中国外交》,北京:世界知识出版社 2003 年版,第 200 页。

[31] 屈广清主编:《海洋法》,北京:中国人民大学出版社 2005 年版,第 74 页。

海里领海,而把重点放在争取 200 海里专属经济区的权利上,从而和“经济区派”的立场趋于一致。而在众多第三世界国家的强大压力下,美国也表示可以以军舰自由通过海峡为条件,同意领海的最大宽度为 12 海里。经过长期协商,在最终通过的《联合国海洋法公约》第 3 条对领海的宽度进行了规定:“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十二海里的界限为止。”<sup>[32]</sup>

《联合国海洋法公约》签署前后,以往宣布领海宽度大于 12 海里的多数国家,都按照《联合国海洋法公约》关于领海宽度的规定将其领海宽度变更为 12 海里,这本身也反映了领海制度的统一所产生的积极影响(参见表 5)。

表 5 部分国家宣布领海范围的年份、宽度及变更为 12 海里的日期

国家	宣布领海的年度	领海宽度(海里)	变更到 12 海里的年度
阿尔巴尼亚	1976	15	1990
阿根廷	1967	200	1991
巴西	1970	200	1993
佛得角	1975	200	1977
加蓬	1970	25	1984
	1972	30	
	1972	100	
加纳	1963	12	1986
	1973	30	
	1977	200	
几内亚	1964	130	1980
	1965	200	
几内亚比绍	1974	150	1978
海地	1972	12	1977
	1977	100	
马达加斯加	1963	12	1985
	1973	50	
马尔代夫	1964	矩形	1976
毛里塔尼亚	1962	6	1988
	1967	12	
	1972	30	
	1977	70	
塞内加尔	1961	6	1985
	1968	12	
	1976	200	
坦桑尼亚	1973	12	1989
	1973	50	
汤加	1989	矩形	1972

资料来源:高之国:《当代海洋法的性质、特点及主要制度——纪念〈联合国海洋法公约〉生效十周年》,载高之国、张海文、贾宇主编:《国际海洋法的理论与实践》,北京:海洋出版社 2006 年版,第 4~5 页。

就领海宽度之争的国际政治根源来看,英美等海洋大国长期主张 3 海里的领海宽度,主要原因是他们拥有强大的海上力量,便于接近他国海岸获取他国的近海资源,从而更好地行使其海上霸权。而大多数发展中国家采取长海里的领海宽度,其目的则在于保证本国安全,抵制海

[32] 《联合国海洋法公约》,北京:海洋出版社 1992 年版,第 5 页。



上霸权,尤其是 12 海里的领海宽度更能代表大多数发展中国家的利益。第三次海洋法会议上,经过发展中国家的争取,美英等海洋大国不得不接受 12 海里的领海宽度。至此,争论达几个世纪的领海宽度问题终于以发展中国家的胜利而告终。<sup>[33]</sup>

### 三、围绕领海宽度问题“结盟政治”的分析:以第一、二次联合国海洋法会议为例

对于 20 世纪 50~70 年代世界各国关于领海宽度的主张及其变化的情况,澳大利亚学者普雷斯科特总结出了两个变化趋向并根据各国主张是否经常发生变化划分为三种类型。关于两个变化趋向是:第一,主张 12 海里的国家的绝对数目和比例急剧增长。在 1950 年,不到 5% 的国家主张 12 海里;而到了 1972 年该比例增加到 50.5%。第二,主张 12 海里以上领海宽度的国家的数目明显增加。1950 年只有秘鲁主张 12 海里以上的领海主张,但到 1972 年增加到了 15 个,其中 8 个国家主张 200 海里领海,两个国家主张 100 海里以上的领海宽度,所有这些国家都在南美和西非。(详细情况参见表 6)<sup>[34]</sup> 根据各国主张是否发生变化以及变化的趋向,普雷斯科特将各国划分为三种类型:第一类是多年没有改变它们对领海宽度的主张的国家。在这类国家中,除苏联长期坚持 12 海里以外,多为主张 3、4、6 海里的欧洲国家或历史上曾经是欧洲殖民地的国家。第二类国家包括那些已把领海扩大了几海里的国家以及那些采取一次行动扩大了它们所主张的宽度但不超过 12 海里的国家。第三类国家是那些把它们领海扩大若干海里或者经常改变它们所主张的宽度的国家,这类国家都在中南美和西非(详尽情况参见表 7)。有 3 个国家属于特殊的一类,它们缩小了领海的宽度,即古巴从 1901 年的 12 海里降至 1934 年的 6 海里和 1936 年 3 海里;丹麦也曾从 4 海里降至 1966 年的 3 海里;洪都拉斯从 1951 年的 200 海里降至 1965 年的 12 海里。<sup>[35]</sup>

表 6 领海主张的变动格式

领海宽度	国家数目		
	1950 年	1965 年	1972 年
3	40	32	25
4	4	3	4
6	9	16	10
9	1	—	—
10	4	2	1
12	3	26	56
18	—	—	1
30	—	—	3
50	—	—	1
100	—	—	1
130	—	1	1
200	1	1	8
总计	62	81	111

资料来源: [澳大利亚] 普雷斯科特著,王铁崖、邵津译:《海洋政治地理》,北京:商务印书馆 1978 年版,第 56 页。

[33] 冯学智:《发展中国家对现代海洋法发展的贡献》,《甘肃理论学刊》,2003 年第 5 期。

[34] [澳大利亚] 普雷斯科特:《海洋政治地理》,王铁崖、邵津译,北京:商务印书馆 1978 年版,第 56~57 页。

[35] 同上,第 57~58 页。

表7 经常扩大领海宽度或扩大到很大宽度的国家

国家	所主张的宽度(海里)和提出主张的年代
阿根廷	3 (1869); 200 (1967)
巴西	3 (1940); 6 (1966); 12 (1969); 200 (1970)
喀麦隆	3 (1933); 6 (1962); 18 (1967)
智利	3 (? ) 50 公里(1948); 200 (1953)
厄瓜多尔	3 (1930); 12 (1951); 200 (1956)
加蓬	3 (1930); 12 (1963); 25 (1970); 30 (1970); 100 (1972)
冈比亚	3 (1878); 6 (1968); 12 (1969); 50 (1971)
加纳	3 (? ); 12 (1963); 30 (1972)
几内亚	3 (1933); 130 (1964)
毛里塔尼亚	3 (1933); 6 (1962); 12 (1967); 30 (1972)
尼日利亚	3 (1964); 12 (1967); 30 (1971)
巴拿马	12 (1958); 200 (1967)
秘鲁	3 (1934); 200 (1947)
赛拉利昂	3 (1957); 12 (1965); 200 (1971)
乌拉圭	3 (1914); 6 (1963); 12 (1969); 200 (1969)

资料来源: [澳大利亚] 普雷斯科特著, 王铁崖、邵津译:《海洋政治地理》, 北京: 商务印书馆 1978 年版, 第 59 页。

普雷斯科特的以上分析固然可以帮助我们较清晰地看到世界各国关于领海宽度的主张及其变化的情况, 但要了解何以出现这种情况似乎还有所不够。世界各国之所以在领海宽度问题上提出了各不相同的主张, 但又有部分国家的主张具有一致性或相似性的特点, 其背后最深刻的根源还在于对自身利益的考量, 而之所以在历次联合国海洋法会议就领海问题进行讨论或投票表决时, 世界各国会分化成若干个具体集团, 其根源依然在于某集团具有共同的利益取向。在 1958 年和 1960 年的会议上, 围绕领海问题的辩论便明显地反映了整个海洋政治的结盟情况。

(一) 主张宽领海界限的国家以沿海利益为基础的结盟, 与主张窄领海界限的国家以主张海洋利益为基础的结盟相对抗, 构成了围绕领海宽度斗争的焦点。

联合国海洋法会议关于领海宽度斗争的焦点之一逐步集中体现在 12 海里和 6 海里加 6 海里渔区两种主张的争议上, 它所反映出的利益关系即主张宽领海界限和窄领海界限两类国家集团的斗争。支持 6 海里加 6 海里渔区提案的绝大多数国家, 即主张窄领海界限的国家多为传统的赞成 3 海里领海界限的西方海洋国家, 他们认为宽领海界限将影响海军和贸易方面的航行自由; 支持 12 海里提案的国家即以拉美国家为代表的沿海利益国家, 他们关心沿海利益是希望扩大沿海国对于近海资源和近海活动的控制范围和控制形式。这种矛盾在本质上反映的是西方海洋大国与第三世界国家围绕海洋利益的矛盾。

在 1958 年会议上关于领海最大宽度的提案形形色色, 包括 3 海里、6 海里、6 海里外加一个 6 海里捕鱼区、12 海里、12 海里外加一个毗连区, 以及沿海国有权单方面确定其领海宽度, 等等。所有关于 3 海里的提案在显然没有可能得到多数支持时, 都纷纷撤回了。美国提出的 6 海里加 6 海里捕鱼区的提案虽然在全体大会上获得了 45 票对 23 票对 7 票的多数, 但是没有达到通过所必需的三分之二多数。8 个发展中国家提出的一项 12 海里的提案虽然在全体大会上获得多数支持 (39 票对 38 票对 8 票), 但因离三分之二的多数更远而归于失败。同样, 所有超过 12 海里的提案都被否决了。1960 年的会议上提出的提案只有 6 海里加 6 海里渔业区和 12 海里两种。由 18 个发展中国家发起并得到苏联支持的一项 12 海里提案, 在第四委员会内以 36

票对 39 票对 13 票被击败。美国和加拿大联合提出的 6 海里加 6 海里渔业区提案在全体大会上获得了 54 票对 38 票对 5 票的多数,但是离必要的三分之二多数还少一票而未获通过。<sup>[36]</sup> 这个提案即使通过,以苏联为首的庞大的 12 海里国家集团看来也不可能放弃其主张,单独行动的国家多数也不会放弃其现有立法。加拿大学者巴里·布赞的如下论述深刻说明了两种集团结盟背后的利益考虑:

6 海里加 6 海里的主张与 12 海里的主张虽然乍一看来并无多大差别,其实却代表了对海洋法问题的两种完全不同的态度。这两种主张表面上的相似,只是说明技术上、职能上和政治上的压力在迫使人们接受较宽的沿海国管辖权方面起了多么大的作用。支持 6 海里加 6 海里提案的绝大多数国家,都是赞成传统的 3 海里界限的; 它们之所以支持 6 海里加 6 海里界限的提案是作为对数目庞大的主张 6 海里至 12 海里的国家集团的一项妥协。它们担心的是,宽领海界限将影响海军和贸易方面的航行自由,特别是害怕许多重要的国际海峡将被关闭。为了避免这一点,它们准备给予沿海国以职能性的管辖权,诸如对大陆架可以管辖 12 海里内的捕鱼作业,以及在设想的毗连区内实施其海关、税收、移民和卫生规则等权力。

反之,主张 12 海里的国家代表的与其说是海洋利益,不如说是沿海利益。取得领土和保证安全是这些国家采取这种立场的主要动机,而超过 12 海里的广泛的权利主张(即包括领土的和职能的),对其中许多国家来说,特别是对拉美各国来说,有着重大的利益。此外,某些阿拉伯国家之所以提出 12 海里权利主张,必须从阿以冲突的角度来考察,因为它们是以这种权利主张来阻遏以色列进入印度洋。<sup>[37]</sup>

总之,这两届会议总的特点是,以沿海利益为基础的结盟与以海洋利益为基础的结盟相对抗。代表沿海利益的一方希望扩大沿海国对于近海资源和近海活动的控制范围和控制形式,代表海洋利益的一方则希望保持最大的海洋自由。

(二) 冷战背景下的美苏对抗以及以美苏为中心的两大阵营的对抗也对围绕领海宽度的海洋政治结盟产生了重要影响。

表 8 显示了各国在领海宽度问题的结盟情况。从中不难发现支持 6 海里加 6 海里渔业区主张的国家和支持 12 海里领海宽度的国家构成了结盟中最主要的两大阵营。关心海洋利益的主要是西方国家及其属地和盟国,其中许多国家囿于传统和经济利益而坚持窄界限制度。反之,关心沿海国利益的则主要是苏联集团和一批各式各样的发展中国家,它们都在其近海拥有利益。苏联出于捕鱼和安全目的而赞成 12 海里领海制是由来已久的,这次更因为冷战的目的希望与发展中国家采取共同立场所以一拍即合。由于这些原因,苏联在这两届会议上在支持新兴的沿海国利益反对历史悠久、根深蒂固的海洋国利益方面起了极为显著的作用。(但是,必须指出,进入 20 世纪 60 年代后,苏联逐渐发展成为一个重要的海洋强国,所以,它的兴趣就在于把领海局限在 12 海里以内,反对超越这一界限了。)

因此,美苏两大阵营对抗对于海洋政治结盟的情况也正如某学者所言:“结盟活动导致了两极分化,一方是极大多数的西方国家,另一方几乎全部是阿拉伯集团和东欧集团的国家。而拉美国家和亚非国家则差不多对半平分,主要也是以它们已提出的权利主张为依据。这个局面交织地反映了当时典型的冷战结盟情况以及在这一争议上真正的利益分歧。”<sup>[38]</sup>“主张宽界限的一方与主张窄界限的一方的阵容刚好与冷战双方的阵容一致的事实,意味着海洋国和沿海国之间的深刻分歧变得更为复杂化了; 因而,在联合国会议上出现的本来就很有有限的妥协可能性就

[36] [加拿大]巴里·布赞《海底政治》,时富鑫译,生活·读书·新知三联书店 1981 年版,第 58 页。

[37] 同上,第 59~62 页。(在这两段文字之间插有图表,因此这两段文字跨了 4 个页码——引者注)

[38] 同上,第 59 页。

近乎毫无疑问了。由于赞成 12 海里的阵营中有一个越级大国,无疑使得赞成给予沿海国较宽管辖权的国家集团(大部分是发展中国家)更易于抗拒要求接受 6 海里加 6 海里妥协方案的强大压力。”<sup>[39]</sup>

1958 年和 1960 年两届海洋法会议的最终成果就是日内瓦四公约,这些公约都是 1958 年会议上产生的。但是,它们没有解决沿海国对渔业和领海管辖权的界限问题,也没有确定大陆架内缘和外缘的定义。因此,日内瓦公约虽然澄清了海洋法中许多争论较少的方面,例如海盗行为和基线的画法,也有助于相邻或相向的国家间海洋疆界的划定,但是,并没有能够结束海洋法的争议。此外,会议未能制定一项强制性的解决争议的规定,也显示出在表面的一致背后隐藏着对某些妥协条款的严重不满。

表 8 1958 和 1960 年关于 12 海里和 6 海里加 6 海里提案的投票情况

投票倾向	国家(地区)
对 12 海里投反对票而对 6 海里加 6 海里投赞成票的国家,即强烈支持窄界限而坚决反对宽界限者	澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、希腊、爱尔兰、以色列、意大利、卢森堡、摩纳哥、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、圣马力诺、南非、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、联合王国、美国、巴西、古巴、多米尼加共和国、海地、洪都拉斯、巴拉圭、巴基斯坦、南越、泰国、台湾、利比里亚
对 12 海里投反对票或弃权而对 6 海里加 6 海里又分别投赞成票或弃权的国家	芬兰、罗马教廷、日本、萨尔瓦多、尼加拉瓜、老挝、南朝鲜、
对两项提案都投赞成票的国家,即对两种立场均不表示强硬意见者	阿根廷、玻利维亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、乌拉圭、马来西亚、斯里兰卡、埃塞俄比亚、加纳、喀麦隆、约旦、突尼斯
对 12 海里投赞成票或弃权而对 6 海里加 6 海里分别投反对票或弃权的国家	阿富汗、印度、伊朗、柬埔寨、尼泊尔、波兰
对 12 海里投赞成票而对 6 海里加 6 海里投反对票的国家,即坚决支持宽界限而坚决反对窄界限者	冰岛、智利、厄瓜多尔、墨西哥、巴拿马、秘鲁、委内瑞拉、缅甸、印度尼西亚、埃及、伊拉克、黎巴嫩、利比亚、摩洛哥、沙特阿拉伯、苏丹、也门、阿尔巴尼亚、保加利亚、白俄罗斯、捷克斯洛伐克、匈牙利、罗马尼亚、乌克兰、苏联、南斯拉夫
对两项提案或投反对票或弃权的国家,即反对整个辩论者	菲律宾

注:下划线的国家为内陆国

资料来源: [澳大利亚] 普雷斯科特著,王铁崖、邵津译:《海洋政治地理》,北京:商务印书馆 1978 年版,第 60-61 页。

[39] 同上,第 62 页。