

对我国紧追权的立法分析

王建廷 莫非

摘要 依据《联合国海洋法公约》，紧追权是沿海国对有充分理由认为违反其法律和规章的外国船舶进行追逐并拿捕的权利。目前我国有关法律、法规对行使紧追权虽有明确的规定，但与国际法的规定尚有一定差距并缺乏详细的实施规定。文章从紧追权的构成要件入手，对国际法与国内法在紧追权上的法律规定进行分析比较，并为我国有关海洋立法提供立法建议。

关键词 国际海洋法；紧追权；构成要件；海上执法

紧追权是我国海洋执法不可或缺的组成部分。紧追权作为一项公认的国际法规则，是沿海国对违反其法律、法规并从其管辖海域逃向公海的外国船舶进行追逐并拿捕的权利。它从19世纪前期的国际实践而发展成为一项国际习惯法；在1930年海牙国际法编纂会议上被广泛接受；1958年《公海公约》首次在国际海洋法条约中确认了沿海国的紧追权，并明确了相关实施规则；1982年《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）进一步重申了该规则并扩大了其适用范围。它是国际法为保护沿海国的海洋权益而赋予沿海国的一项重要海洋执法权，是沿海国在其管辖海域内已经开始的管辖权向公海的继续和延伸。

从现时国内立法上来看，涉及紧追权的国内立法主要集中在如下几部海洋法规之中。1992年《中华人民共和国领海及毗连区法》、1998年《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》、1993年国务院《关于加强东海上航行和渔业安全意见的通知》、1993年《国务院关于海关执行缉私任务的船舶在海上行使紧追权的批复》和海关总署《关于转发〈国务院关于海关执行缉私任务的船舶在海上行使紧追权的批复〉和执行〈领海及毗连区法〉有关问题的通知》（以下简称海关总署《通知》）、1999年交通部公安部和海关总署《关于加强海上治安防范维护船舶安全的通知》、2000年《中华人民共和国海关法》等。1994年《公约》生效后国际海洋形势发生巨大变化，我国作为海洋大国面临日趋严峻的海上维权形势，加强海洋法的研究，推动和促进我国海洋立法与海洋执法，已成为我国法学界面对的紧迫理论和实践课题。

本文从紧追权的构成要件入手，对国际法与我国国内法在紧追权上的法律规定进行比较研究，解析国内法在紧追权问题上的缺失，以利于我们深化对紧追权的把

握和理解，在海洋执法实践中正确运用和实施，并为以后海上执法法的制定提供科学依据。

一、紧追权的国际法与国内法比较

作为公认的国际法规则，紧追权一般认为由紧追主体、客体、法律依据、开始、即时性与连续性、终了、武力的使用等要素构成。在此从其构成要素出发，对国内法和《公约》、国际习惯法上的紧追权进行比较研究，分析我国紧追权立法的现状与不足。

1. 紧追权的主体

《公约》第111条规定：紧追权只可由军舰、军用飞机或其他有清楚标志可以识别的为政府服务并经授权紧追的船舶或飞机行使，除此之外的其他船舶或飞机不得进行紧追。明确了紧追权的主体。我国《领海及毗连区法》第14条规定：紧追权由中华人民共和国军用船舶、军用航空器或者中华人民共和国政府授权的执行政府公务的船舶、航空器行使。1993年国务院《关于加强东海上航行和渔业安全意见的通知》也规定：除军舰和经国家授权的公务船只外其他任何船只不得在海上行使临检、紧追等管辖权。可以看出，国内法和国际法在行使紧追权主体这一点上是完全一致的。但是，执行政府公务的船舶具体包括哪几个政府部门的执法船舶？各部门在紧追权限、紧追范围等方面有无区别？各部门如何协调行动？都缺乏清晰而明确的规定。1993年《国务院关于海关执行缉私任务的船舶在海上行使紧追权的批复》规定：海关执行缉私任务的船舶属中华人民共和国政府授权的执行政府公务的船舶，可以在海上对违反中华人民共和国有关海关管理的法律、法规的船舶依法行使紧追权，并明确“在我国领海基线正式公布之前，领海和毗连区的范围暂按现行内部掌握的领海基线确定”。这一规定形成于新国际海洋法正式生效之前，我国

的领海基线现在也已基本划定。该文件规定只可以在我国领海及毗连区内,仅对违反海关管理法规的外国船舶,海关海上执法机关可以行使紧追权。那么,违反我国海上其他管辖区域法规的情况又如何?能否在专属经济区和大陆架内开始紧追?已与现代海洋法的规定相去甚远。

另外,《公约》规定:行使紧追权的军舰和经国家授权的公务船舶,应当是具有清楚标志可以识别的为政府服务并授权紧追的船舶行使。我国《海关法》、《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》对“具有清楚标志可以识别”的要求均未作出明确规定。仅在1999年交通部、公安部、海关总署《关于加强海上治安防范维护船舶安全的通知》中规定,公安边防、海关等执法船艇必须是配有海上执勤证件的列编船艇,使用统一标志、船名船号,标志要明显;执法人员在执行公务时必须着制式服装,使用本执法部门统一制发的执勤证件或身份证件。虽然在实践中我国海上执法船舶较好地执行了上述规定,但这种立法现状存在的缺陷是明显的,其效力层次偏低,并且这一规定也没有包括军舰在内。这是我国法规在紧追权主体规定上的一大缺失。

2. 紧追权的客体必须是除军舰和用于政府非商业性船舶以外的外国船舶

依据国际法和《公约》,军舰或其他用于非商业目的的政府船舶享有不受船旗国以外任何其他国家管辖的完全豁免权。对其不遵守沿海国有关通过领海的法律和规章或不遵守本公约的规定或其他国际法规则,而使沿海国遭受的任何损失或损害,船旗国应负国际责任。除非对外来侵略实行自卫外,是不能对外国军舰和外国政府公务船舶行使紧追权的,也就是说紧追权的客体只能是除军舰和用于政府非商业性船舶以外的外国船舶。我国国内法上,《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》对紧追权客体的规定都不够明确和清晰。前者规定外国军舰和外国政府公务船舶,在“通过”中华人民共和国领海时免于紧追,而对其在毗连区、专属经济区和大陆架范围内违反我国法律法规时是否免于紧追,缺乏法律的清晰规定。当然我们也要看到,《专属经济区和大陆架法》第13条对此作了一定程度的弥补,规定中华人民共和国在专属经济区和大陆架享有的权利,本法未作规定的,根据国际法和中华人民共和国其他有关法律、法规行使。也就是说国际法的有关规定也可以成为我国海上紧追的法律依据。但毫无疑问,这种弥补并不利于海上执法部门在执法实践中的操作与实施。

3. 紧追的法律依据

依《公约》第111条第1款规定:沿海国主管当局有充分理由认为外国船舶违反该国法律和规章时,可对该

外国船舶进行紧追。从该规定来看,引起紧追的“理由”或者说法律依据应达到两个条件:合法与充分。

引起紧追的理由必须合法,指被紧追的外国船舶必须实施了违反沿岸国有关海域法律、法规的行为。引起紧追的合法理由是与其沿岸国各管辖海域的特定法律地位相联系的。在内水,沿海国具有完全的领土主权;在领海,沿海国的领土主权要受到外国船舶无害通过权的限制。因此,在内水和领海除军舰和用于政府非商业性服务的船舶以外的外国船舶只要违反沿海国的任何法律和法规,均可成为一国紧追的理由。在毗连区,《公约》规定:“如果外国船舶是在第33条所规定的毗连区内,追逐船舶只有在设立该区所保护的权利遭到侵犯的情形下才可进行”。在国内法上,《领海及毗连区法》第13条也规定:“中华人民共和国有权在毗连区内,为防止和惩处在其陆地领土、内水或者领海内违反有关安全、海关、财政、卫生或者入境出境管理的法律、法规的行为行使管制权”。这一规定存在两个问题:一是《公约》明确规定在毗连区行使紧追权的法律依据是“该区所保护的权利遭到侵犯”,而我国《领海及毗连区法》与海洋法的规定存在明显差异,尤其是增添了违反毗连区“安全”法规可以成为我国行使管制权这一规定,这不仅不符合国际法的规定,并已受到有关国家的明确置疑。二是“管制权”应如何理解?紧追权无疑应被包括在“管制权”范围内的,问题是作为行政执法的法律依据,这种模糊处理对保证海上执法的规范、明确和严格是不利的,也容易引发国际纠纷。我国《专属经济区和大陆架法》第12条规定则更为明确:“中华人民共和国在行使勘查、开发、养护和管理专属经济区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”。明确了在专属经济区和大陆架的紧追权利,这与国际法的规定是一致的。而与此不一致的是,在海关总署《通知》中规定:海关执行缉私任务对违反海关管理法律、法规的行为行使管制权和对违反海关管理的法律、法规的船舶行使紧追权”。这样明确把海关缉私船舶行使紧追权的海域限定在内水、领海及毗连区。这种限制从国际法上来说是没有必要的,国际法也没有这种要求,更不利于在目前日益严峻的大陆架划界形势下维护海洋权益。

引起紧追的理由必须是充分的,指要有充分证据表明外国船舶实施了违反一国海域管理相关法律、法规的行为。虽然《公约》对理由的“充分性”并未有作出明确的

规定,但这不能成为国内法上不作规定的理由。我国《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》对有“充分理由”相信外国船舶违反我国法律、法规和规章,均未作出明确的规定。毫无疑问,仅凭怀疑或推测是不能行使紧追权的。能否取得外国船舶违法的充分证据,不仅关系到自己行使紧追权的合法性问题,并且对案件的后继纠纷或诉讼解决具有重大意义。按国际法,如果无充分理由而行使紧追权,被命令停泊或被逮捕的外国船舶,对因此可能遭受的任何损失或损害有权获得赔偿。

4. 紧追的开始

《公约》明确规定了开始紧追的合法海域,即外国船舶必须位于沿海国可行使管辖权的海域并得以实际方法来认定。《公约》第 111 条第 1、2、4 款规定,紧追须是从外国船舶或其小艇之一位于追逐国的内水、群岛水域、领海、毗连区、专属经济区或大陆架上开始。并且,只有追逐船舶以可用的实际方法认定被追逐船舶实际位于上述海域内,紧追才得认为是已经开始。这意味着,如果被紧追船舶方位不能以实际方法来确认,紧追就是违反国际法的,是国际法所不能认可的。这是国际法为保证紧追合法性而为紧追开始规定的两个必备条件。而我国《领海及毗连区法》第 14 条和《专属经济区和大陆架法》第 12 条,对紧追开始时外国船舶位置的要求,是与上述《公约》的规定相一致的。而对是否需要用“实际方法”、应该用何种“实际方法”来认定这一方位未作出任何规定和要求。这是不符合国际法要求的。虽然各国在涉及紧追权的立法实践中普遍未对“实际方法”作出明确认定,在执法实践中各国一般是通过方位、罗经、雷达、照片的综合运用来确定其位置。但在我国涉海立法中制定与国际法要求相一致的有关紧追开始法律,对紧追开始作出明确的界定,无疑对我们正确行使紧追权、避免国际纠纷、加强海上权益的维护具有重要意义。国际法对紧追船舶的位置并未规定,也就是说可以从任何位置开始。

在被紧追的外国船舶视听所及的范围内发出视觉或听觉的停驶信号,是国际海洋法上对紧追开始的又一项要求。虽然国际法对紧追船舶的位置没有规定,但《公约》规定了紧追只有在外国船舶视听所及的距离内发出视觉或听觉的停驶信号才可开始。这是对紧追开始的进一步规定。也就是说,外国船舶不仅必须实际位于沿海国的管辖海域,并且要在其视听所及的距离内发出视觉或听觉的停驶信号,紧追才可开始。在实践中,视觉信号有国际信号旗、手旗信号、灯光信号;听觉信号有汽笛发出的信号、警笛发出的警报信号、扩音器发出的声音信号。必要时各种方法并用,明确地向对方船舶发出停驶信号。只使用无线电信号发出停驶信号,不能被认为是

有效的停驶命令,因为这些信号在多远的距离内均可送到。在国内涉及紧追权的法规中对此均缺乏明确的规定,这无疑是我国立法的重大缺陷,在实际执行中也容易引发国际纠纷。只是在 1999 年交通部、公安部、海关总署《关于加强海上治安防范维护船舶安全的通知》中规定,海上执法船应用国际通行的遇险通信频道(即 VHF16 频道)和高音喇叭与被检船舶联络,表明所属的执法单位名称、船舶编号、呼号以及对被检查船舶的具体明确的指令。

5. 紧追的即时性和连续性

依国际法,对外国船舶的紧追必须是即时的和连续的。在相信外国船舶有违法行为后应立即采取行动实施紧追,如果紧追不是即时的,发生了中断,紧追权应因此而终止,追逐船舶必须放弃继续追逐。例如在追逐途中,因恶劣天气、船舶故障、燃料不足,或是被追逐船舶的速度过快等原因,紧追权应随即终止。从国际公约、国际判例和各国执法实践来看,连续性的接替紧追也是可以的。我国《领海及毗连区法》第 14 条规定,追逐只要没有中断,可以在中华人民共和国领海或者毗连区外继续进行。从行文来看,这里强调的是在我领海或者毗连区外的持续进行,而对紧追的即时、连续和接替进行均未作出明确规定。

6. 紧追权的终了

依《公约》,紧追权在被追逐船舶进入其本国领海或第三国领海时立即终止。因此,紧追不能持续到外国领海,否则将构成对他国主权的侵犯。根据此规定,紧追不能持续到外国领海,但可以追逐外国船舶到他国的专属经济区或毗连区。这里有一个问题,当被紧追船舶再次在公海出现时是否可以继续紧追?从《公约》紧追权的条文和国际实践来看,此时是不能继续行使紧追权的。我国《领海及毗连区法》第 14 条也规定:追逐只要没有中断,可以在中华人民共和国领海或者毗连区外继续进行。在被追逐的船舶进入其本国领海或者第三国领海时,追逐终止。这与国际法的规定是一致的。海关总署《通知》中也规定:在任何情况下,海关缉私船舶行使紧追权都不得进入其他国家领海、香港实际控制水域和台湾当局实际控制海域。

7. 紧追与使用武器

在行使紧追过程中能否使用武力?如果可以,应该在什么限度以内使用武力?国际法与国内法的有关文件对此均未作明文规定。但是我们应该看到,《公约》凡是涉及沿海国海洋执法的条款均未提及可以使用武力措施。从国际法理上来说,禁止使用武力或武力威胁是国际法的基本原则,在海洋执法中使用武力也必须尽可能地避免。从国际实践来看,沿海国在命令停船的警告无

效后可以使用武力,但不得超出当时情况下合理的和必要的限度。这一原则也一直为各国海上执法实务所遵从。因而,沿海国在紧追这一执法活动中可以根据具体的情况使用必要且合理的武力,是国际法所允许的。而我国两个海洋基本法对此均未提及。这当然不利于紧追权的有效行使。国内法上,只是在海关总署《海关工作人员使用武器和警械的规定》、1999年交通部、公安部和海关总署《关于加强海上治安防范维护船舶安全的通知》中泛化规定:海上执法部门要严格执行武器使用规定,不得随意枪击被查船舶。

二、存在问题及立法建议

紧追权作为国际法赋予沿海国维护国家海洋权益和海上治安秩序的重要权利,是我国海洋执法不可或缺的重要组成部分。通过上述分析比较可看出,虽然我国《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》及相关法规对紧追权规定与《公约》的规定基本上是一致的,但尚存在许多遗漏和冲突之处,并不能适应我国海洋维权的现实。这主要表现在如下几个方面。

1. 紧追权在国内相关法律法规中规定得过于分散

涉及紧追权的国内立法主要有:1992年《中华人民共和国领海及毗连区法》、1998年《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》、2001年《中华人民共和国海关法》、1993年国务院《关于加强东海海上航行和渔业安全意见的通知》、1993年《国务院关于海关执行缉私任务的船舶在海上行使紧追权的批复》、1993年海关总署《关于转发〈国务院关于海关执行缉私任务的船舶在海上行使紧追权的批复〉和执行〈领海及毗连区法〉有关问题的通知》和1999年交通部、公安部和海关总署《关于加强海上治安防范维护船舶安全的通知》等众多法律与规章。这种多部门的分散立法,必然导致指导思想不一致、具体法律规定不统一、实际执法的可操作性差、各自为政、互不统一等缺陷。这也正是我国包括紧追权在内的所有海洋执法工作中存在的最大问题,已根本不能适应我国海洋维权的新形势。虽然现实中各国很少专门针对海上紧追制定单独的紧追法,但各国一般都有统一的“海上执法法”来统一和规范本国海上执法行为,美国、日本、韩国、加拿大等国都建立了综合、统一的海上执法机构与法律体系。这已成为当前世界各国海上立法的重要趋势。从世界各国立法和我国当前海上执法实践来看,我国亟须制定统一的海上执法法,来规范、协调和统一各机关各单位的海上执法活动,并进一步明确海上执法的主体(尤其是行政机关的范围)及执法范围,以更好地维护海洋权益。

2. 我国的紧追权的立法,缺乏切实可行的实施细则、

工作程序,存在操作性差等程序性缺失

这是我国紧追权立法上的又一大缺陷。这主要体现在如下几个方面:(1)我国多部法规对海上紧追权的法律规定依然粗糙,与国际法、现代海洋法的要求尚存在多方面的缺陷和遗漏。如对紧追权的视听停驶信号的发出、即时性、连续性、接替性、使用武力等内容均未作出明确、细致的法律规定。(2)海上紧追权的行使涉及我国法律体系中不同效力、不同范畴的多部法律、行政法规和部门规章。既有全国人大制定的法律,有国务院制定的行政法规,还有部委发布的决定、指示和规章,而在我国《专属经济区和大陆架法》又规定:中华人民共和国在专属经济区和大陆架享有的权利,本法未作规定的,根据国际法和我国其他有关法律、法规行使。多头立法是造成执法混乱、维权不利的重要原因。(3)各有关法规对紧追权的规定更存在不一致、不统一,甚至是相互冲突的地方。如对紧追理由的法律规定、对在不同海域违反我国法律的被紧追外国船舶的规定等方面。(4)对与海上紧追权相关的扣押、拘留、逮捕等缺乏相应规定。这些都是引起我国海上紧追维权操作性差的重要原因。

3. 与《公约》和国际习惯法在紧追权上的规定尚有一定差距

主要体现在:(1)我国相关法规对紧追的开始、视听停驶信号的发出、外国船舶违法证据的取得与保存、紧追的即时和接替、武器的使用等紧追权的法律构成要件缺乏法律规定,导致我国紧追权的法律规定和国际法尚有一定的差距。(2)相关法规对紧追权的规定不统一,如紧追权在领海及毗连区内和专属经济区和大陆架上的法律构成不一致。这必然在紧追权的实际操作中引起不必要的困难和混乱,甚至引起国际纠纷与国际争端。上述这些情况均不利于海上执法船舶有效地行使紧追权,从而影响海上执法效果和海洋权益的维护。

因此,面对新海洋法生效后世界各国普遍加强海洋立法,重视海洋权益维护的大趋势,建议我国应按照《公约》和国际习惯法,在统一海上执法机构的同时,制定专门的海上执法法,按紧追权的基本构成要件来增加紧追权使用的法律规定,统一和协调各单位各部门的海上执法活动,细化海上执法活动,增强紧追权实施中的可操作性。充分利用国际法赋予我们的合法权益,形成强大的威慑力量,维护海上大国应有的海洋权利和利益。这是现实与未来国家利益根本之所在。

参考文献 (略)

(作者单位 广东海洋大学法学院)