

国家政治利益在海洋空间的拓展及基本走向探析

伍 轶¹ 王道伟^{1,2}

(1.海军大连舰艇学院 大连 116001; 2.军事科学院 大连 116001)

摘要 国家在海洋空间上的政治利益不是一成不变的,它是随着国与国之间的斗争妥协、国际海洋法体系的不断完善、人类利用海洋科技能力的不断提升而不断拓展的。主要从以下三个方面对国家政治利益在海洋空间的拓展及基本走向进行了探析:海洋主权权利的拓展及基本走向;海洋管辖权的拓展及基本走向;海洋其他权益的拓展及基本走向。

关键词 政治利益;海洋空间;拓展;基本走向

国家在海洋空间上的政治利益是指一个国家在海洋各领域包括内海、领海、大陆架、专属经济区、具有历史性权利的水域,以及公海等享有的主权、主权权利、管辖权和其他权益的总称。国家政治利益不是一成不变的,随着国与国之间的新的斗争妥协、国际海洋法体系的不断完善、人类利用海洋科技能力的不断提升而不断拓展。

一、海洋主权权利的拓展及基本走向

国家海洋主权,是指国家对向海洋延伸的那一部分“领土”的主权。海洋主权权利,是一种主权性的权利,即占有和管辖的权利,如沿海国为勘探大陆架和开发其自然资源为目的对大陆架行使主权权利;在专属经济区的勘探、开发、养护和管理海床上覆水域及其底土的自然资源、生物或非生物资源为目的的主权权利。海洋主权权利不等于海洋主权。以大陆架为例说明,根据国际海洋法,大陆架是国家管辖海域的重要组成部分,沿海国对大陆架的自然资源,包括生物资源、非生物资源享有主权权利。但是,沿海国对大陆

架的权利不是主权,而是对其中自然资源的主权权利,即勘探开发这些资源的专属权利。因此,海洋主权权利应包括两类,一类是主权所示范围内的主权权利,也可称为排他性主权权利,主要包括:内海、领海;另一种则是没有主权,但拥有主权权利,属于专属权利,主要包括:专属经济区、毗连区和大陆架。

(一)国家主权权利具有“绝对性”特征,在海洋空间拓展表现出“冲突化”走向

国家主权是保护一个国家生存与发展的基本权力,包括对内部事务的管辖权及对外维护本国安全的各项权力,具有绝对性的特征。同理,与国家主权息息相关的主权权利也当然表现出“绝对性”特征。绝对性的一个重要表现就是国家主权权利的完整性。完整性即一个国家的对内主权权利和对外主权权利甚至包括部分转移给跨国机构的主权权利,任何侵占国家隶属岛屿、非法开采国家专属资源的行为都是对国家主权权利完整性的侵害;国家享有不受他国任意干涉、独立行使自己主权的权力;国家不分大小、强弱一律平等。国家主权权利的绝对性反映了国家

主权及专属权的本质和所有国家主权、专属权的普遍性特征,是所有国家之所以成为国家而应当享有的最基本权力,不涉及到国家资源、领土、国力强弱的特征,它是国家存在和发展的基本前提。

正是由于国家主权权利具有了“绝对性”特征,国家主权权利在海洋空间拓展将必然表现出“冲突化”走向,即可能蕴含军事冲突、甚至局部战争。海域主权权利关系国家民族的未来发展,关系各国的国际尊严,关系各国政府的声望,各国政府都不敢轻易做出让步。用军事手段控制、威慑、捍卫海洋政治权益是其最终的选择。因此,海洋主权权利的维护蕴含军事冲突和局部战争的危险。从1998年起,国际上“岛礁”争议迭起。在爱琴海,土耳其与希腊发生了米亚半岛的主权权利之争,双方集结军舰,摆开战场;在黑海,罗马尼亚与乌克兰为了一个小岛险动干戈;在西太平洋,韩国与日本为独岛主权引发国家对抗;在红海发生了厄里特里亚与也门之间关于哈尼什岛主权争夺;欧盟与加拿大因比目鱼资源问题,意见分歧发展到军舰对峙……。^[1]

(二)国家主权权利具有“经济化”特征,在海洋空间拓展表现出“合作化”走向

促进其人民的经济福利与幸福是构成主权国家的核心价值和最基本的对外政策目标的一个重要方面。^[2]在一定程度上,目前各国间存在的主权权利之争的背后实质上是经济利益之争,使得国家主权权利表现出一定的“经济化”特征。海洋蕴藏着远比陆地丰富得多的资源,是“一座巨大的资源宝库”,从而使国家主权权利的“经济化”特征表现尤为突出。但是海洋主权权利又由于具有主权或“准主权”性质,^[3]其拓展就必须采取“合作”的方式。

一方面,沿海国海洋主权权利争议区的存在要求实行“合作”。《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)对沿海国海洋主权权利的范围划分提

供了一些指导思路,但也存在着因区域交叉、国内法与国际法的矛盾等原因造成的海域划界重叠、资源利用冲突等问题。目前,权利主张重叠区域的共同资源的开发和分享已成为复杂难解的政治问题,我国的南海、东海就是典例。目前,我国与周边的日本、韩国、朝鲜、越南等国普遍存在着岛屿归属、海域划界等涉及主权权利的争端,这些争端由于存在时间长、历史原因多且科学调查不彻底等原因而在短期内难以解决,国家主权权利在争议中实现“双赢”,必须“搁置争议,共同开发”。

另一方面,沿海国海洋主权权利的共同利益要求实行“合作”。经济全球化加剧了环境、生态等全球性问题,风暴潮、海啸、厄尔尼诺现象、巨大海浪等,都可能造成极其严重的灾难,威胁人类生存发展;人类对海洋的大量开采和利用,使海洋生态环境和资源压力增大。单靠一国之力难以解决这些事关全人类的海洋权益,唯有共同研究海洋自然现象,发现规律,维护全人类的生命权益;共同制定公约,减少海洋污染,维护高标准利用海洋渔业资源的权益;共同投资,解决海洋富营养化和赤潮问题等全球海洋生态环境问题,从而维护海洋的可持续发展权益。

(三)国家主权权利具有“关联性”特征,在海洋空间拓展表现出“复杂化”走向

主权是一国的最高权力,有了主权才能有管辖权、占有权及不可侵犯权等权力。拥有了主权权利,就可以按照国际法的规定行使其他各项权利。正因为如此,国家主权权利才具有了明显的“关联性”特征,这也是世界海洋大国不断插手重要交通通道争端、岛屿争端等热点问题的主要原因。也正是由于各种权利交织在一起而构成了国家主权权利在海洋空间拓展的复杂化走向特征。

首先,海洋主权权利下的经济利益拓展走向复杂化。随着海洋科技的迅猛发展,海洋在国家经济发展中的地位和作用愈显重要,随之产生的

是利益争夺。以我国为例,周边国家出于经济利益的需求纷纷向我提出海洋“主权利要求”。周边国家与美国、日本、俄罗斯等 30 多个国家的 80 多个石油公司签订了勘探开采油气的合同,掠夺我国石油资源;韩国、日本也不断加强在黄海、东海争议海域的矿产资源的勘探、开发活动。另外,涉外渔业纠纷事件更是频繁。经济利益与主权争端交织在一起,日趋复杂。

其次,海洋主权权利范围划分走向复杂化。由于中国许多海域与邻国相向宽度不超过 400 海里,简单地用 200 海里专属经济区制度来实施海域管辖权,必然与周边国家发生争议。中国同海上 8 个相向国家存在海域划界的问题,韩国主张等距线为界,与我存在着 18 万平方千米的争议面积;在东海,大陆架是中国的自然延伸,因此面积 77 万平方千米的海域中应归中国管辖的为 54 万平方千米,但是日本却提出中日两国是共架国,要求按照中间线划分海域,按此方法日本将多划 16 万平方千米。

再次,海洋大国的介入使主权权利的拓展走向复杂化。岛屿归属、海域划界、资源占有等,涉及历史、现实、法律、国际地位、综合国力和军事势力对比、实际占有、争夺决心等诸多因素,非常复杂。近年来,美国、印度、俄罗斯、日本等关注和介入南海问题的兴趣日益增大,成为他们制约中国的一张牌,南海问题由双边关系逐渐演变成国际问题的动向。^[4]

二、海洋管辖权的拓展及基本走向

国家海洋管辖权是国家依据主权及国际公约、国际惯例,对各种海域中的人、事、物进行管理和处置的权利,是国家管辖权的重要组成部分。随着人类认识、开发海洋能力的不断发展,海洋管辖权成为在国际社会各国斗争妥协过程中的产物,它是国家主权的新发展。国家海洋管

辖权可以分为立法管辖权、执行管辖权、审判管辖权三个方面。

(一) 国家海洋管辖权随着海洋科学技术的发展而发展

科学技术对国际关系的深刻影响,必然会反映在国际法的发展上。国际法伴随着科学技术的进步而不断变化,进而推动了国际法各个分支的演进。国家对海洋的管辖权利已随着科学技术的进步向纵深方面发展直至海床洋底并产生了新的海底开发制度。如,公海自由理论的发展是建立在科学技术进步的基础上的。根据当时的航行与捕鱼技术,格老秀斯以罗马法为根据论证了公海自由。^[5]19 世纪,由于人类航行、捕鱼技术水平的迅速提高,人们开始认识到海洋生物资源的有限性,有必要采取措施进行科学研究和控制开发。于是就有了 1882 年 5 月 6 日颁布的《关于北海捕鱼政策的规定》和 1958 年的《捕鱼及养护公海生物资源公约》。

同样,专属经济区与大陆架的产生和人类捕捞技术与海底勘探开发技术的发展是联系在一起的,深海勘探开发技术导致了国际海底区域法律制度的建立。而国家管辖权在海洋空间的拓展正是随着海洋科技的发展而发展的,技术前进一步,海洋管辖权就会产生新一轮的分割,正如历史上对海洋的四次大分割一样,每一次分割又都是以“缩小公海范围,扩大沿海国家的海洋管辖权”为目的的,伴随海洋科技的发展,海洋分割可能还会持续下去,国家的海洋管辖权也势必会越来越来。

(二) 国家海洋管辖权随着国际海洋法、国内海洋法的不断完善而发展

国家海上管辖权就是现代海洋法对国家海洋权利的分配,国际法用它来平衡各国海洋利益,稳定国际海洋秩序,同时国内法对国家海洋管辖权又有一定的支撑作用。

首先,国家海洋管辖权的形成过程是国际海

洋法完善发展的过程。在古罗马时代,海洋被认为是“共有之物”,各国都有利用海洋的权利。随着罗马势力的扩张,出现了罗马统治者对海洋拥有管辖权的主张。史料记载,罗马和迦太基之间曾缔结条约,相互限制对方船舶在某些海域航行。进入中世纪,真提利斯明确提出了沿岸海域是沿海国领土的延续的观点,并把这种海域称之为“领水”,这是国际法历史上第一次出现领水概念,也为国家管辖权进行了第一次有意义的界定。进入资本主义时期,荷兰法学家雨果·格老秀斯提出了海洋自由原则,并逐渐地赢得了国际社会的普遍支持。至19世纪上半叶,法国、英国、美国、前苏联等当时的大国都已接受了海洋自由原则,公海制度由此形成,同时,由沿海国对其沿岸一带狭窄海域行使主权的领海制度也逐渐地得到了国际社会的普遍承认。1919年《巴黎航空公约》签订,肯定了领水是国家领土的一部分,国家对其享有主权的观点,至此,国家海洋管辖权第一次有了除陆上领土之外的真正的向海洋方向的拓展。

第二次世界大战以后,海洋法的变革突出地表现为大陆架、专属经济区、国际海底区域等新的海洋法律制度的出现。《联合国海洋法公约》的生效,使沿海国的海洋管辖权得到了法律的确认,目前共有159个国家签字批准。尽管《联合国海洋法公约》所建立的法律制度已经得到普遍接受,但由于各方面的原因,目前仍有一些国家没有加入,其中就有美国这样的海洋大国。鉴于此,国际海洋法仍然是一个不完善的体系,况且随着科学技术的不断进步,势必还会出现一些新的情况,国家海洋管辖权将会随着国际海洋法的完善而拓展。

其次,国内法的不断完善为国家海洋管辖权的拓展提供法理支撑。国内法是对国家海洋管辖权的法律宣告,也是国际法庭处理海洋管辖权争端的重要参考。因此,加强国内海洋立法,已经

成为保证海洋管辖权权益的基础条件。《联合国海洋法公约》制订以来,全世界的海洋事业迅猛发展,各国争夺海洋管辖权的斗争日益加剧,各国纷纷制订、调整国内的海洋法律与政策,改革海洋管理体制,开发海洋资源,为国家海洋管辖权的拓展提供法理支撑。

三、海洋其他权益的拓展及基本走向

海洋其他权益,主要指一个国家在管辖范围以外的水域,如公海、国际海底、公海上空、极地地区等,按照《联合国海洋法公约》等规定的应分享的权益,也包括1982年《联合国海洋法公约》所赋予的其他海域的权利,如在专属经济区各国享有航行自由的权利。

(一)海洋其他权益具有“开放性”特征,在海洋空间拓展具有竞争化走向

首先,区域开放性特征,各国争相利用,使海洋权益拓展存在潜在的冲突可能。海洋其他权益主要有两类,一是在公海、国际海底、公海上空、极地地区等公共区域的权益;二是位于沿海国属地管辖权内,其他各国可以自由、平等使用的权利,如专属经济区内的航行自由权利,领海内的无害通过权利,等等。这些区域尤其是第一类区域由于没有主权国,世界各国仅有共同的海上普遍性管辖权。由于《联合国海洋法公约》规定了各国可以建造国际法所允许的人工岛屿和设施的权利,并可以设置安全地带,这就可能导致新一轮具有一定意义上的海洋“势力范围划分”。自20世纪60年代以来,美国、日本等发达的海洋国家,已经或正在计划建造各种类型的人工岛屿和其他设施,应用于经济、工业、交通、通信、海洋地质、天气预报、太阳能电站等各种项目,甚至被用于军事方面,如海军行动和演习,试验核武器、火箭和导弹,布置常规潜艇和核潜艇。有的国家还计划在其沿海建立浮动的和固定的海上

城市,以便对海洋进行综合的开发和利用。随着新的势力范围的划分,公海越来越小,各国间产生冲突的可能性也就越来越大。

其次,资源开放性特征,各国权益交织,对海洋权益拓展具有制约作用。公共区域内公海内的丰富渔业资源,国际海底区域的多金属结核区及极地区域的渔业资源、油气资源等,按《联合国海洋法公约》规定,这些资源归世界各国所共有,只要技术能力达到,均可向国际海底管理局提出申请。因此,世界各国尤其是海洋大国都争相申请开采权,从而表现出极强的资源开放性。以渔业资源为例,专属经济区制度的确定,曾使公海大型流网作业在20世纪80年代迅速发展。但是由于这一作业具有规模大,兼捕率高,碎网片损害海豹、鲸、海鸟、海鱼等海洋生物,并且对船舶的航行形成威胁,因此引起了相关沿海国的关注。1989年联合国第44届大会至第46届大会,连续三次通过了“关于大型大洋流网捕鱼作业和其对世界海洋生物资源的影响”的联合国大会决议。决议全面禁止大型流网作业。联合国全面禁止大型流网的决议为利用公海渔业资源产生了制约作用。

(二)海洋其他权益具有“不对等”特征,在海洋空间拓展具有不平等走向

《联合国海洋法公约》规定,公海、国际海底区域、南极北极为人类的共有财产,其资源应为全人类所共享,但实际上,这些海洋权益却具有“不对等”特征,并因此最终使各国海洋权益在海洋空间拓展呈不等走向。

一是地理位置不对等,使海洋权益拓展呈现不平等走向。以北极地区为例说明,除《联合国海洋法公约》外,与北极地区直接相关的国际条约是1925年生效的《斯匹次卑尔根群岛条约》。目前共有41个缔约国,中国也是缔约国之一。该条约明确规定北极地区不得用于战争目的,缔约国国民有权自由进入,并在遵守当地法律的条件

下平等从事海洋、工业、矿业和商业等活动。但实际上,北极地区已被俄罗斯、加拿大、美国等周边国家形成实际控制,并争相宣布拥有主权,对距离北极地区较远的国家来说是不平等的。

二是海洋科技不对等,使海洋权益拓展呈现不平等走向。实力决定能力,尽管《联合国海洋法公约》规定,世界海洋除主权范围、管辖范围之外,全部“国际海域”占海洋总面积64.2%。这一海域作为公海为人类共有,所有的国家都可以“平等地”、“自由地”使用。但由于各国科学技术发展的差异,这些国际海域资源只能被海洋技术强国优先享用。《联合国海洋法公约》的第十一部分设立了管理深层海底(国际海底)矿产资源的制度框架。美国等西方海洋大国以十分强硬的态度坚决反对《联合国海洋法公约》关于国际海底资源开采的条文;1994年,联合国在这个问题上对美国等西方海洋大国做了重大让步后,他们还不肯善罢甘休。不仅如此,目前,美国等西方海洋大国利用科技优势,已经在抢先开采属于人类共同财产的国际海底区域的矿产资源。

三是公约认同有别,使海洋权益拓展呈现不平等走向。《联合国海洋法公约》反映了广大发展中国家的一些基本要求和主张,特别是200海里专属经济区的建立维护了发展中国家的基本权益,使占世界海洋总面积36%的海域和所有重要的国际航道,以及世界总渔获量的95%和已探明世界石油储量的87%,都处于沿海国的管辖之下,而原有的公海面积则大大缩小。西方少数传统海洋大国特别是美国,为了确保其在全球的战略优势,实现独霸世界的野心,坚持在别国专属经济区内“航行自由”和“飞越自由”。浩瀚的海洋既蕴藏着丰富的资源,又是国际商贸的重要通道,并具有重要的军事价值,与各国的利益密切相关。对于海洋强国来说,公海越大越好,越自由越好,而较为弱小的沿海国家为了国家安全和经济利益则希望尽可能扩大对本国沿

海的管辖权。虽然《联合国海洋法公约》生效已20多年,但大多数发达国家,特别是美国等海洋大国仍未批准《公约》,甚至以美国为首的西方国家还扬言在发达国家之间搞个小条约,以抵制《联合国海洋法公约》,实行国际海洋法的双轨制度,从而导致海洋权益拓展呈现不平等走向。

四是公约存在缺陷,使海洋权益拓展呈现不平等走向。由于参加制定《公约》的国家来自全世界各个地区,他们的社会制度、经济发展程度、地理位置等各不相同,因而该《公约》必然是各种利益调和与折中的产物,其中不少规定是不完善的,有的规定可为利益不同的各方面所利用。并且《公约》的若干规定存在着严重缺陷,甚至有不少西方海洋大国处理海洋事物的观点。比如,《联合国海洋法公约》中关于领海内他国船舶(包括军舰)享有“无害通过权”、专属经济区内他国享有“航行、飞越”等“三大自由”的规定,不仅有严重缺陷,而且在客观上为霸权主义推行“舰炮政策”、以武力威胁弱小国家提供了方便。另外,

《公约》在国际海底开发制度以及国际海峡过境通行的有关规定等方面都有缺陷。《公约》中的这些缺陷,尤其是反映西方海洋大国意志和利益的某些条款的存在,无疑将导致国际海洋秩序的混乱,使发展中国家的海洋权益受到西方海洋大国的侵害,国家政治利益拓展难上加难。

参考文献

- [1] 王庆跃.走向海洋世纪——海洋科学技术[M].珠海:珠海出版社,2002.
- [2] Frederic S Pearson, J Martin Rochester. *International Relations*. 4th edition, New York: McGraw-Hill 1998:177-178.
- [3] 宋云霞.国家海上管辖权研究[D].大连:大连海事大学国际法学专业博士学位论文,2007.
- [4] 张莉,等.海洋国土及中国海上安全问题[C].//:张永刚,张卫国主编.第三届军事海洋战略与发展论坛论文集:(上册),2006:42-43.
- [5] 希金斯,哥伦伯斯.海上国际法中译本[M].北京:法律出版社,1957:63.