

公海

周子亚 范 涌 著



海 洋 出 版 社

公 海

周子亚 范 涌 著

海 洋 出 版 社

1990年·北京

内 容 简 介

本书围绕公海的概念和范围，公海自由的发展，公海上船舶的国籍，船旗国的职责，公海秩序的维持，公海航行安全和方便旗船，防止公海污染，渔区，国际海底区域，海洋科学研究以及公海的非军事化和极地等问题，进行了全面系统的论述。全书内容丰富，资料新颖翔实，论述深入浅出，分析有独到之处。

本书可供海洋管理、海洋资源开发、海洋科研、法律、海运、海军等各方面的同志阅读参考，也可作为大专院校师生海洋法教学参考资料，对广大读者获得有关公海的知识也不无教益。

责任编辑：范红英

责任校对：金玉筠

公 海

周子亚 范涌 著

*

海洋出版社出版（北京市复兴门外大街1号）

新华书店北京发行所发行 新华出版社印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32 印张：7.75 字数：163千字

1990年1月第一版 1990年1月第一次印刷

印数：1—2000册

*

ISBN 7-5027-0590-2/Z · 132 ¥：3.30元

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 海洋地理和海洋结构.....	(3)
第二节 海洋矿产资源和生物资源.....	(7)
第三节 公海的使用由消极概念转变为 积极作用.....	(11)
第二章 公海与公海自由	(13)
第一节 公海的概念与范围.....	(13)
第二节 公海自由原则的演变.....	(22)
第三章 公海上船舶的国籍和船旗国职责	(36)
第一节 公海上船舶的国籍及其意义.....	(36)
第二节 船旗国的职责.....	(50)
第四章 公海秩序的维持	(63)
第一节 船舶种类和海上救助.....	(63)
第二节 登临权与贩卖奴隶等非法活动.....	(67)
第三节 铺设海底电缆和管道.....	(74)
第五章 公海航行安全和海上碰撞及“方便旗船”问题	(81)
第一节 公海航行安全的国际立法.....	(84)
第二节 从两个案例看碰撞管辖和法律 适用问题.....	(94)
第三节 “方便旗船”及其祸害.....	(102)
第六章 防止公海污染的国际立法和管辖权	(111)

第一节	公海污染概况	(112)
第二节	造成公海污染的三大污染源	(114)
第三节	防止公海污染的国际立法	(119)
第四节	防止公海污染的管辖权	(130)
第七章	捕鱼自由与公海捕鱼问题	(141)
第一节	渔区问题的形成	(142)
第二节	专属渔区的法律制度	(155)
第八章	国际海底区域和“人类共同继承财产”	(164)
第一节	国际海底区域的矿物资源	(165)
第二节	“人类共同继承财产”原则的确立 ..	(169)
第三节	略论《公约》关于“区域”制度的规定 ..	(178)
第九章	公海科学研究的法律制度	(193)
第一节	海洋科学研究的歷史及其意义	(194)
第二节	从国际立法看海洋科学研究自由	(197)
第三节	评第一次海洋法会议对科学研究 的规定	(203)
第四节	论第三次海洋法会议对科学研究 的辩论	(211)
第五节	《公约》关于科学研究的几項 主要规定	(221)
第十章	结语	
第一节	关于促进公海和国际区域的 和平利用	(226)
第二节	关于南极水域问题	(233)
第三节	海洋空间的其他用途	(235)
附录:	有关公海的英文主要参考书刊	(241)

第一章 导 论

第二次世界大战以后,国际法的发展主要是在海洋、空间方面,而尤以海洋法的发展最为迅速。促成这种发展的主要因素,一是国际政治形势起了根本性变化,往昔受帝国主义和殖民主义压迫统治的亚洲、非洲和拉丁美洲的许多国家,纷纷独立,形成强大的第三世界;二是科学技术突飞猛进,大规模开发和利用广阔的海洋已成为现实,人类同海洋的关系,越来越密切。第一个因素,促使旧的国际海洋法的许多概念及其制度,逐步地发生演变,为新的国际海洋法概念及其制度所代替;第二个因素,促使过去没有的新颖的海洋法概念及其制度的诞生。这是时代发展的必然,是不以人的意志为转移的。尽管旧势力千方百计想维护传统海洋法制度和扼制新生事物,但终告失败或将彻底失败。这突出地表现在公海的法律体制的改变。海洋如此之大,占地球面积的71%,公海在整个海洋中又约占60%,因此,公海法律制度的改变,对人类具有无法估量的深远历史意义,对各国特别是沿海国家影响甚大。中国是第三世界中的海洋大国,面临世界最大的洋太平洋,海岸线长达18400多公里,若将岛屿海岸线包括在内,则达32000多公里。我国在世界海洋国家中具有举足轻重的地位。我们应很好地研究海洋问题,特别对公海的法律制度,进行广泛的宣传和学术探讨,以期对国际立法作出应有的贡献。

1982年联合国第三次海洋法会议通过和签订了新的海洋法公约——《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)。这是一部重要文献,第三世界许多国家将它同《联合国宪章》相提并论,可见它的意义和所受到的重视程度。自然,由于《公约》在某些问题上存在着缺陷,是妥协的产物,但它的基本内容对第三世界是有利的。它标志和体现着一个新的时代,是各国所必须遵守的国际法律准则。《公约》共分17个部分,320个条目,内容包括领海和毗连区、海峡、群岛国、岛屿制度、专属经济区、大陆架、闭海或半闭海、公海、国际海底区域(《公约》简称为“区域”)、内陆国出入海洋权利、海洋环境的保护和保全、海洋科学研究、海洋争端与海洋法庭,等等,其规定的详尽、范围的广泛,远非其他国际文件所能比拟。特别是关于公海及国际海底区域这两个部分,共占99个条目,大都是新概念和新内容。从战后许多海洋法的论著和新《公约》的篇章来说,说海洋法已成为国际法的一项专门学科并不过分。英国学者伊恩·布朗利(Ian Brownlie)在其名著《国际公法原理》(Principles of Public International Law)一书中,把海洋法单独列为一个部分,分为五章来论述,《公海》就是其单独的一章,篇幅亦比他章为多,凡是涉及海洋法律制度的各种问题,几乎都同公海有关。

鉴于我们国内尚无比较全面地专门论述公海的著作,为了适应对外开放和发展远洋航行事业、开发利用海洋的需要,我们合作撰写这一本书,旨在抛砖引玉,请专家们指正,并供有关部门和对海洋问题有兴趣的读者们参考。

第一节 海洋地理和海洋结构

在论述本书所列举的有关公海的各种法律问题之前，拟先从海洋地理和海洋结构角度来谈一谈海洋的全貌。

什么叫海，什么叫洋？海洋的形状和结构怎样？海洋有哪些资源以及它对人类生存的关系？凡此种种，必须有个初步的了解，才能认识国际海洋法的重要意义。据国际上一些专家预测，21世纪将是海洋时代。现在很多国家特别是海洋大国，已将大规模向海洋进军，从广度和深度上进一步开发、利用海洋，提到重要的议事日程上，制订战略措施。海洋权的斗争，亦已从水面和空中及于海底，而公海是其主要的活动场所和争夺对象。“人类共同继承财产”观念，就是在这一背景下产生的。

“海” (Sea) 和 “洋” (Ocean)，既有联系，也有区分。我们所称的“海洋”，指的是一个整体。人们在日常生活中，往往对海与洋不加区分，比如海洋中的水或来自海洋中的风，习惯地称为海水或海风。英文“Law of Sea”或“Law of Ocean”，意思都是“海洋法” (Ocean，可译为“洋”，也可译为“大海”)。查外国海洋法律字典^①：海即是洋，是环绕着陆地的一大片水域 (a Great mass of Water)，也是将海洋作为一个整体而说的。

但从海洋地理构造和自然条件来说，海与洋有严格的区分。海洋可以分为主要的和附属的两大部分：洋是主体，

^① Black, « Law Dictionary », p. 1210.

一般处于海洋的中心部位，约占海洋总面积的89%，深度较大，盐度和水温不受大陆影响，有独特的潮汐系统和强大的海流系统；海是洋的边缘，面积较小（约占海洋总面积的11%）、深度较浅（一般在2000—3000米之内，水色不如洋透明，没有独立的潮汐和海流系统，水温受大陆影响较大，并有显著的季节变化，盐度也受大陆河流和所在海区的气候影响。世界上有太平洋、大西洋、印度洋、北冰洋四大洋，而以太平洋为最大最深。同四大洋相通的有18个海，有内陆海，也有边缘海。

海与洋加起来的面积，有3.6亿平方公里，相当于陆地的2.5倍。人类所定居的大陆，不过是海洋中的“岛屿”。海水总体积是13.7立方公里，海洋平均深度为3800米，最深处达1.1万米以上，太平洋西部的马里亚纳（Mariana）海沟的裴查兹（Vitiaz）海渊，深11034米，比世界第一高峰喜马拉雅山的珠穆朗玛峰（海拔8848米）还高的多。人们形容海洋浩瀚无边无际，深不可测，希腊著名哲学家撒尔斯（Thales）也形象地描述海洋说：“一切取之于海洋，无穷无尽，一切回归到水中，什么也看不见。”①极言海洋地域的广阔深邃和海洋资源的丰富。介绍了上述知识，人们就不难理解：世界各国特别是超级大国为什么对海洋这般重视！

从国际法的角度来看，海与洋的区分也很明显。按照海洋管辖权制度，有公海与领海之分。一般地说，领海只是“海”，是洋的边缘部分；公海才是“洋”，是“海”的中心部分。英国学者奥本海的话比较全面，他说：“公海是布

① 联邦德国《明镜》（Der Spiegel）周刊，1982年。

满地球大部分的咸水的有联贯的总体，但领海以及领峡、领湾除外——它们是海洋的一部分，但不是公海的一部分。”^①所谓“公海”，在地理上就是“洋”。我们通常说的“远涉重洋”或“远洋事业”，既有一般意义，也有特殊的涵义，那就是指公海方面而言的。然而，有些专门术语，如“海上保险”(Marine Insurance)，既适用于“公海”，也适用于“内海”或“领海”。又如“可航行的海”(Navigable Sea)，从法律意义上说，包括三个区域：(一)内水，(二)领海，(三)公海。“公海”在英文中叫“Open Sea”，也叫“High Sea”或称“Public Sea”。“公海”在法律词义上，就有“不为任何国家所控制，公开开放，为所有国家共同使用”的意思。^②

海洋下面有大陆架、大陆斜坡、海床、洋底，有平原，还有深沟，其自然形态十分丰富。这些东西，就管辖权来说，有的属于国家管辖范围，有的则为非国家管辖范围。

现在，我们再从海洋空间结构来看一下公海。

海洋空间地质结构可以分为五层：空间层、海面层、水柱层、海床、底土。

空间层 (Atmospher) 也称空气层。它涉及到飞越海面上空。用于国际航行的海峡就有飞越其上空的问题；在毗连区制度中，有所谓飞行“特别区”(Special zone)

① 《奥本海国际法》，上卷，第二分册，第100页，商务印书馆，1972年版。

② Black, 《Law Dictionary》, p. 1210.

问题，如美国以国防安全为理由，设立“空间识别区”（Air Defense Identification Zone），规定外国飞行器飞越其领空之前，应提出通知或报告飞行情况。这些问题同公海飞越自由有密切关系，各国都享有飞越自由权利。此外，天气变化虽不是海洋法的一个部分，但同海洋空气（气流）相互作用（交差），是决定气候的一个重要因素。

海面（Surface of Sea）它对船舶航行有明显的和重要的使用价值。使用船舶来运输货物可以说是利用海洋空间的最重要方面。海军利用海面对沿海国的国防安全密切相关。此外，渔业、石油和天然气的开采，离不开海面，因为捕捞、钻井，必须弄清楚海洋位置，占用一部分海面。至于建立海上人工岛屿，更需要利用海面。

水柱（Water Column）大量的海洋生物资源都贮藏在海洋水柱中。世界渔业在经济价值方面仅次于航运业而占第二位。潜水艇的航行离不开水柱层，对国防体制有重要意义。废物倾倒入海洋，必须通过水柱层。最后，水柱层的海水经过脱盐（Desalination）可以变为淡水，还可用来发电，产生能源。

海床（Seabed）它最初是用来开采海洋生物资源中的定居鱼类的，后来供国际通信用的海底电缆铺设在海床上，最近，建立海底管道，用来运输洲际间的燃料（石油、天然气）。自从深水洋底发现锰块这类矿物后，它成为各国竞相争夺的场所。海床又是核武器试验和反潜艇战的重要基地，具有良好的隐蔽性。

底土（Subsoil）大量的海洋矿物，如石油、天然气、硫磺、锰块等集聚在底土。它们的经济价值，仅次于海上。

渔业和运输。

我们在分析海洋的法律制度时，必须把上述五个层次牢记于心，将每个问题同它们联系起来，才能研究得深透。海洋地理和海洋构造是研究海洋法，特别是探讨公海问题所不可缺少的知识。

第二节 海洋矿产资源和生物资源

海洋是个宝藏，极大部分资源尚未开发。美国波士顿伍兹黑尔海洋研究所的大卫·罗斯博士说：“海洋能把人类的生存问题，虽不能说百分之百，但却能相当一大部分予以解决。”^①这话可以从下述几个方面来理解：一方面是海洋矿产资源无穷无尽。美国、日本、苏联、联邦德国等国都在对海洋资源进行探索调查。海洋资源可说基本上还未开发，海洋中的铀比陆地上多得多，石油和天然气的蕴藏量也很丰富，还有锰、镍、钴、铜等多种矿物，尤其是锰块（也称锰结核 **Manganese Nodules**）散布世界海洋各地，是海洋大国觊觎争夺的一项战略物资。锰结核的自然发展过程也并没有终止，还在不断地形成。据美国、联邦德国、加拿大、日本四国合营的一家太平洋勘探经营公司最近对南太平洋夏威夷水深达5000米的地方勘察调查，就发现锰块300万吨，相当于美国全国的产量。此外，镍有3.4万吨，钴5千吨，铜3万吨。单就上面一个地方调查所得的统计数字来看，就可知整个海洋海底

① 联邦德国《明镜》周刊，1982年。

矿藏的丰富了。此外,海水本身也是一项取用不竭的资源,利用海水温差发电,可以满足全世界能源需要量的20%;还有潮汐、波浪等都可以利用来发电,据初步估计,每年可以利用潮汐发电一亿亿度。有的技术先进的国家如美国已能将海水变为淡水,每立方公里的海水中,有2700多吨盐(氯化钠)。如果把海水中的盐全部提炼出来,它的体积能把北太平洋填平而有余。另一方面,海洋的生物资源也异常丰富,可以帮助弥补陆地上食物的短缺。据统计,仅鱼、贝一项,每年就可以生产30亿吨。世界上许多著名的渔场都分布在大陆架和公海海域,其渔获量约占世界海洋总捕捞量的90%以上。至于海洋对航运的价值,已是众所周知,无需多说。国际贸易有78%是通过海上运输进行的,每年的海洋货物运输量达30亿吨以上,其中有2.46亿吨是在美国装载的。世界著名沿海国家的港口城市,就是依靠海运发达而繁荣起来的。

正因为海洋的生物和非生物资源如此丰富,加上它的战略交通地位重要(如太平洋上的马六甲海峡,原是属于公海范围用于国际航行的海峡,是沟通印度洋与太平洋的出入要道,历来为兵家必争之地),故而成为许多海洋国家特别是两个超级大国竞争角逐的场所。这种竞争角逐,近年来突出地表现在对公海渔区和国际海底区域及其资源的开发。

渔区 (Fishery Zones)分为两种:一种是专属渔区 (Exclusive Fishing Zones),一种是养护区 (Conservation Zones)。两者很难区分。有的国家的国内法,把近岸水到公海都作为专属管辖权捕鱼范围,如美国1945年的专属渔区(即美国在连接本国海岸线的公海上有捕鱼权)及巴基斯坦1966年《关于在邻接领水的公海区域内捕鱼权的

公告》，就是这样。据统计，世界上有14个渔业区和三大渔场就在专属经济区毗连公海的地方。1970年苏联全国捕鱼总产量的86%以上是在远洋，实际上就是在别国近海捕捞的。美国仅1971年在厄瓜多尔领海内掠夺的金枪鱼的价值就达1500多万美元。一方面沿海国享有排他性的专属捕鱼权，而另一方面公海上又实行捕鱼自由，历史上两者矛盾冲突得不到调和，这个问题近年来在公海中更显得十分突出，所以我们专立一章（本书第七章）进行讨论。

更为重要的是国际海底区域及其资源开发。这是一个新的概念，涉及到国家管辖权范围以外的海床洋底及其底土。它的出现，是人类社会的政治、经济和科学技术发展到现阶段的产物，是国际海洋发展史上的一个新的重要的里程碑，同公海密切相关，因此我们设置专章（本书第八章）作重点研讨。

海洋界限的划分，有其历史演变的过程。从前只承认有公海与领海的划分。海洋权斗争的结果，领海和国家管辖权水域范围日益扩大，而公海（国际水域）的范围则越来越小，按照目前情况估计，两者比例为：三分之二是公海，三分之一是领海和国家管辖权水域。尽管这样，公海的范围还是相当大，而且增加了不少内容，不过，公海的概念显然是变了，传统海洋法的公海概念，已经成为过去的历史，不完全适用于今天。按照传统的国际法，“公海”是指不包括在一国领海或内水的全部海域，而现在新的国际海洋法公约对公海部分的规定，仅适用于不包括在国家的专属经济区、领海或内水或群岛国的群岛水域内的海域，也就是说，除了领海或内水外，专属经济区（包括200海里内的大陆架）也不能称为“公

海”；传统的“公海自由”的观念也过时了，关于这点，西方国际法学者劳特派特（Lauterpacht）早就有以下的评语：“如公海自由之解释使公海荒废或紊乱而无秩序——此为必然之结果，如各国关于鱼类之保护及海洋之污染不能获致协定——或使沿海国不能谋求正当之利益，则公海自由之原则，势必动摇而不复为人们所尊重，各国将单方主张自己的或垄断的利益。……权威的海洋法专家，以往曾反对任何趋势之侵犯公海自由者，现在则强调警告，不应再固执传统的观念，而应使其适应新时代及新环境。”^①关于公海及公海自由等问题，我们将在本书各章中详加论述。

整个海洋是一个大宝库，人类不仅可以在邻近陆地的浅海海域开发出海洋财富，而且还可以在公海、公海海底进行开发，获取更多的财富。但是，“公海”这一概念从一出现之日起，即具有人类共有物的法律属性，对其资源的开发，是否可以合法占有，曾是国际上争论不休的重大问题。现在，“人类共同继承财产”（Common Heritage of mankind）这一口号提出以后，得到了世界绝大多数国家的赞同。这一口号赋予了公海以新的概念。第25届联合国大会第2749号决议确认了代替公海的新名称：国家管辖权以外的海域，即“国际海域”，并明确载入联合国第三次海洋法会议所通过的《联合国海洋法公约》之中，《联合国海洋法公约》还规定了国际海底区域（简称“区域”）的法律制度。为该海域所设置的国际机构，可能出于管理上的需要，在该海域内划分

^① Lauterpacht, 《Sovereignty over Submarine areas》, 载《英国国际法年鉴》(1950年)。

不同的管辖区域，维持国际法律秩序。

第三节 公海的使用由消极概念 转变为积极作用

根据上述，现代的公海国际法律制度，除了调整国家之间的各种航海、商业和渔业活动外，还有利用和开发公海水域、海床洋底及其底土中的资源方面的作用。范围十分广泛关系十分复杂。《联合国海洋法公约》的签订，标志着公海概念已由消极方面转向于积极方面，前马耳他常驻联合国大使、法学家阿尔维德·帕尔多博士 (Dr. Arvid Pardo) 于1967年8月17日向联合国秘书长建议，主张把国家管辖范围以外的公海海床和底土及其资源看作是“人类共同继承财产”，就是在公海由消极概念转到积极意义的变化下产生的。这一主张是旧海洋法的又一次突破。英国海洋法专家格雷·奈特 (Gray Knight) 在其所著的《海洋法案例和文件阅读》(the Law of The Seas, Cases, Documents and Readings) 一书的“公海”篇中，也曾指出：公海概念的发展趋势，已由原来的“不使用”(non-appropriation) 即“任何国家不得有效地声称将公海的任何部分置于主权之下”，转变为承认可在平等基础上有权“行使”(exercise) 或“使用”(use) 公海的积极方面了。然而，这并不意味着国家使用水域可回复到中世纪欧洲国家所作所为的那种肆无忌惮地主张海洋主权的时代。海洋大国所宣扬的无限制“公海自由”的传统观念是过去了。《联合国海洋法公约》规定：所有国家在行使这些自由时，应该考虑到其他国家行使公海自由的利益(第87条)。在新概念指导下，

原有的航行自由的权利,得到了合理的调整。海洋其他方面的使用也正在全面展开,如近岸矿藏的开发(主要是石油和天然气),有许多国家都制订了法令和条例;海底电缆和管道的铺设、渔业的加强和协作、海洋排污的互相补充、合作、督促和制约,“区域”制度的建立和海底资源要开发,等等,都必须把这些方面的内容和实践,纳入于公海现存制度的网络之中,才能对公海的研究比较深入,而收到理论联系实际的功效。