

[ZHONGWAI HAIYANG FALÜ YU
ZHENGCE BIJIAO YANJIU]

中外海洋法律与政策 比较研究

江家栋 曹海宁 阮智刚 ◎ 编著



中国人民公安大学出版社

中外海洋法律与政策 比较研究

江家栋 曹海宁 阮智刚 编著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中外海洋法律与政策比较研究 / 江家栋, 曹海宁, 阮智刚编著.
—北京: 中国人民公安大学出版社, 2014. 8
ISBN 978 - 7 - 5653 - 1849 - 8

I. ①中… II. ①江…②曹…③阮… III. ①海洋法—对比研究—中国、国外 IV. ①D922.694 ②D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 181770 号



中外海洋法律与政策比较研究
江家栋 曹海宁 阮智刚 编著

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
经 销: 新华书店
印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2014 年 9 月第 1 版
印 次: 2014 年 9 月第 1 次
印 张: 10.5
开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32
字 数: 283 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1849 - 8
定 价: 36.00 元

网 址: www.cpsup.com.cn www.porclub.com.cn
电子邮箱: zbs@cpsup.com zbs@cpsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254
读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257
警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253
教材分社电话: 010 - 83903259

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

前 言

海洋是 21 世纪人类社会可持续发展的宝贵财富和最后空间，是人类可持续发展所需要的能源、矿物、食物和淡水的战略资源基地。21 世纪是人类全面开发海洋的新时代，国际社会普遍以全新的目光关注和重视海洋，许多国家纷纷从政治、经济、军事、科技等方面加大对海洋开发、利用的力度，世界上的滨海地区已成为沿海国家社会发展和经济开发的“黄金地带”。

我国是一个陆海兼具的国家，有着绵长的海岸线，自古以来海洋就与华夏民族的生存与发展、国家的统一强大、社会的稳定繁荣、人民的生产与生活休戚相关。改革开放以来，我国的海洋事业突飞猛进，海洋经济取得了令人瞩目的成就，海洋立法和管理也从无到有，逐渐形成了比较完善的体系。但是，由于历史和传统等诸多因素，我国的发展战略、国民经济和社会发展计划基本上局限于陆地，至今缺乏一个全面的海洋发展战略规划。从纵向上看，我国的海洋事业在过去 50 年取得了长足的进步和发展；但从横向上看，我国同世界上发达的海洋大国相比，至少存在着 20 年以上的差距。

随着国家海洋强国战略的逐步实施，完善我国海洋法律与政策迫在眉睫。通过对中外海洋法律与政策的比较研究，可以使我们从诸多海洋大国的海洋法律法规及政策制定、实施等方



面汲取成功经验，为我国海洋总的建设提供很好的借鉴。在此背景下，在公安海警学院科研处和公安部边防管理局政策法规处的大力支持下，2011年我们承担了“中外海洋法律与政策比较研究”课题。课题组经过两年多的研究，形成了这部著作，希望能够为我国海洋法律法规建设和海上执法工作提供一些有益参考。

本课题运用比较研究的方法，将我国的海洋法律与政策同《联合国海洋法公约》（以下简称《海洋法公约》）以及美国、日本等海洋强国和俄罗斯、韩国等海洋邻国的海洋法律与政策，尤其在海洋战略、海洋权益维护和领海、毗连区、专属经济区、大陆架制度方面进行比较分析，为完善我国海洋政策与法律的制定提供借鉴，为我国海上执法工作提供依据和政策、法律保障。

课题组在公安海警学院海上执法教研室主任张辉教授的组织 and 指导下，由海洋法在读博士江家栋教员拟定研究思路。具体撰写分工如下：

江家栋撰写第二章和第七章；

曹海宁撰写第一章、第五章和第六章；

阮智刚撰写第三章和第四章。

在本书即将出版之际，我们仅在此感谢公安海警学院各位领导、同仁和公安部边防管理局政策法规处郭锋超处长的关心和支持。

由于水平有限，本书的疏漏和不足之处在所难免，恳请广大读者批评指正。

编著者
2014年8月

目 录

CONTENTS

第一章 《海洋法公约》及其基本法律制度	1
第一节 国际海洋法简述	1
一、传统国际海洋法	1
二、现代国际海洋法	4
第二节 《海洋法公约》基本法律制度	8
一、内水	8
二、领海及毗连区	10
三、用于国际航行的海峡	14
四、群岛国与群岛水域	15
五、专属经济区	17
六、大陆架	18
七、公海	19
八、国际海底区域	22
九、岛屿制度	23
第三节 《海洋法公约》的创新与局限	25
一、《海洋法公约》的创新	25
二、《海洋法公约》的局限	50
第二章 美国的海洋法律与政策	53
第一节 1945~1970 年美国海洋法律与政策	55
一、国际、国内海洋政策的演变	56



二、美国海洋资源管理体制的演变	57
三、美国海洋政策变革的开端	60
第二节 20 世纪 70 年代美国海洋法律与政策	62
一、沿海资源立法	63
二、海洋哺乳动物保护立法	67
三、渔业立法	70
四、海洋油气开发立法	73
五、其他主要海洋法律	75
第三节 20 世纪 70 ~ 90 年代美国海洋法律与政策	79
一、海洋政策的演化	79
二、海岸带管理的成功和不足	80
三、渔业管理评价	84
四、海洋哺乳动物保护评价	87
五、海洋石油天然气政策	90
第四节 21 世纪美国海洋法律与政策	91
一、美国《国家海洋政策》	91
二、美国《国家海洋政策》出台前的两次政策 研究	95
第五节 美国海洋法律与政策的启示	107
一、美国海洋法律与政策对中国的启示	107
二、中、美两国主要海洋法律与政策的比较	110
三、中国可采取的对策	114
 第三章 日本的海洋法律与政策	 118
第一节 日本海洋法律与政策概况	119
一、受美国冷战战略影响阶段	120
二、受《海洋法公约》影响阶段	121
三、受中日东海油气资源之争影响阶段	122

第二节 日本海洋法律与政策	124
一、日本的海域法律与政策	124
二、日本的海洋资源法律与政策	146
三、日本的海洋空间利用法律与政策	166
四、日本的海洋管理法律与政策	191
 第四章 俄罗斯的海洋法律与政策	207
第一节 俄罗斯与《海洋法公约》	208
第二节 俄罗斯的海域法律制度	210
一、俄罗斯的领海制度	210
二、俄罗斯的毗连区制度	214
三、俄罗斯的专属经济区制度	214
四、俄罗斯的大陆架制度	216
第三节 俄罗斯扩展海洋国土之法律与政策	216
一、积极扩展大陆架外部界限	217
二、积极争夺北极的海洋国土	219
三、积极参与南极利益的争夺	221
第四节 俄罗斯海洋空间利用之法律与政策	223
一、俄罗斯的北极航道政策	223
二、俄罗斯的海洋安全政策	227
第五节 俄罗斯的海洋管理体制	228
第六节 俄罗斯在海洋争议上的政策	230
一、已解决的海洋争议	230
二、未解决的海洋争议	232
第七节 俄罗斯当前国家海洋综合政策	239
一、俄罗斯面临的海洋安全形势	239
二、俄罗斯国家海洋利益的范围	240
三、俄罗斯海洋政策区域性目标	241



第五章 韩国的海洋法律与政策	243
第一节 韩国的海洋战略	244
一、《海洋韩国 21 世纪》制定背景	244
二、《海洋韩国 21 世纪》战略概述	245
第二节 韩国海洋立法与管理体制	250
一、海洋立法注重实效	250
二、海上执法部门相对统一	261
 第六章 中国的海洋法律与政策及其完善	267
第一节 中国海洋政策	268
一、全局性海洋规划	269
二、具体领域海洋规划	270
三、沿海地区海洋发展规划	274
第二节 中国海洋法律制度	275
一、中国海洋法律制度发展历程	275
二、中国海洋法律制度分类	276
三、中国海洋法律制度的主要内容	281
第三节 中国现行海洋法律与政策存在的问题及 原因分析	286
一、中国现行海洋法律与政策存在的问题	286
二、中国现行海洋法律与政策存在问题的原因 分析	294
第四节 中国海洋法律与政策的完善	301
一、中国海洋法律与政策体系的完善	302
二、完善中国海洋法律与政策体系的保障措施	312
 参考文献	316

第一章

《海洋法公约》及其基本法律制度

第一节 国际海洋法简述

国际海洋法是关于各种海域的法律地位和调整国与国之间在海洋活动中发生的各种相互关系的原则、规则和制度的总体。^①它是维护国际海洋秩序和国家海洋权益的基础和根本依据。经过不同的发展阶段，如今已经形成了以《海洋法公约》为主体的法律制度体系，并且仍在不断地发展完善当中。

一、传统国际海洋法

人类所处的地球是一个名副其实的“水球”，海洋占了地球表面积的近71%。人类对海洋的开发利用活动历史悠远，对海洋的权利要求也始自远古。在古代，海洋和阳光、空气一样，被认为是“大家共有之物”。在古罗马时期的罗马法中，最初认为海洋是公有的，任何人不得占有，海洋自由已经作为法律原则被加以规定。^②到了中世纪，为了适应封建君主占有海洋的需要，一些法学家对罗马法进行了重新解释，提出了沿海国可以对邻近本国的海域

① 屈广清、曲波主编：《海洋法》，中国人民大学出版社2011年第2版，第10页。

② 张湘兰、张芷凡：《论海洋自由与航行自由权利的边界》，载《法学评论》2013年第2期，第76页。



享有主权或所有权的思想。^① 例如，威尼斯曾宣布对整个亚得里亚海的主权要求，热那亚则认为它是利古里亚海的主权者。古代的斯堪的纳维亚国家对海上航行、渔业和贸易进行控制，也已远达格陵兰。^② 但是，当时的海洋法处于萌芽状态，没有对海域进行划分，各种海域的法律地位和制度也未形成。

到了中世纪后期，一些海洋大国的经济和军事实力不断增强，权利重心逐渐由陆地扩展到了海洋，出现了将海洋视为“无主物”的学说，海洋强国采取“先占”原则，在海洋上划分势力范围。^③ 随着航海技术的进步和新航路的开辟，西班牙和葡萄牙这两个当时的海上强国，以武力征服的手段建立了各自的殖民地体系，其范围分别延伸到了除澳洲大陆以外的四大洲，由此引发了对海洋的分割和激烈争夺。^④ 在教皇亚历山大六世的协调下，西、葡两国于 1494 年签订了《托德西利亚斯条约》，以大西洋的子午线为分界线，世界海洋成为西、葡两国的海洋势力范围。麦哲伦发现太平洋后，西、葡两国再次分割海洋，又于 1529 年订立《萨拉戈萨条约》瓜分太平洋。至此，世界海洋划分为两大部分，分属西班牙与葡萄牙两国。实际上，这些划分海洋势力范围的条约在某种意义上也意味着海洋法的开端。

随着生产力和航海技术的进步，通向非洲、亚洲的新航路不断被开辟，航海贸易加速了发展的步伐，海洋成为重要的商贸运输通道，同时也成为西方各国夺取霸权的重要阵地。^⑤ 到了 17 世纪，围绕海洋自由问题的争论，国际海洋法理论出现了重要的进展，近

① 薛桂芳编著：《〈联合国海洋法公约〉与国家实践》，海洋出版社 2011 年版，第 3 页。

② www3.ouc.edu.cn/dxt/，《海洋大学堂—海洋法的历史》。

③ 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组：《中国海洋发展报告（2011）》，海洋出版社 2011 年版，第 59 页。

④ 宋云霞：《国家海上管辖权理论与实践》，海洋出版社 2009 年版，第 2 页。

⑤ 张湘兰、张芷凡：《论海洋自由与航行自由权利的边界》，载《法学评论》2013 年第 2 期，第 76 页。

代意义上的海洋法制度开始形成。由于资本主义的迅速发展,新兴的西欧资本主义国家需要借助海洋向外扩展和进行殖民活动,^①此前西班牙和葡萄牙对海上势力范围的划分就成为新兴资本主义国家前进道路上的藩篱。1609年,被誉为“近现代国际法思想之父”^②的荷兰法学家格劳秀斯发表了著名的《论海洋自由或荷兰参与东印度贸易的权利》(以下简称《海洋自由论》),从自然法的角度论述了海洋是不能占有的,海洋是全体人类的共同物,不属于任何国家的主权,任何国家不能加以控制,每个人都可以在海上自由航行和自由贸易;公海如同公路,都可以自由通行,“公海”一词由此产生了;如同航海自由,捕鱼也是自由的,等等观点。^③格劳秀斯提出的“海洋自由论”适应了当时大规模发展对外贸易而要求航行自由的需要,符合了资本主义的发展趋势,为新兴的资本主义国家冲破西班牙和葡萄牙两国海上势力割据的樊笼提供了有利的法理依据,也在实际上确立了公海的概念,提出了公海自由原则,为传统海洋法奠定了基础。然而,格劳秀斯的观点并不被所有国家接受,特别是后来遭到英国的激烈反对。英国虽然承认公海航行自由,但却坚持邻近英国海岸海域的渔业专属权,其一些著名的学者均表达了这种观点。1613年,韦尔伍德提出沿海国邻接海岸的沿岸水域必须受到该国管理,包括航行权和捕鱼权。1618年,赛尔登提出了“闭海论”,为英国君主占有英伦三岛周围海域的行为辩护,^④认为海洋并非在任何地方都是公有的,它可以被占领,而且首次提出了“无害通过”的概念。1702年,荷兰法学家宾克舒克撰写了《领海领有论》,提出了著名的“大炮射程说”,主张“陆

^① 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组:《中国海洋发展报告(2011)》,海洋出版社2011年版,第59页。

^② [荷]格劳秀斯著,马忠法译:《论海洋自由或荷兰参与东印度贸易的权利》,上海人民出版社2005年版,第1页。

^③ 张乃根:《国际法原理》,中国政法大学出版社2002年版,第120~122页。

^④ 谭柏平:《海洋资源保护法律制度研究》,法律出版社2008年版,第49页。



地上的控制权终止在武器力量终止之处”。^① 1782 年，意大利学者费迪南多·加利尼亚明确提出，把当时大炮射程的最远距离——3 海里规定为各国行使领海管辖权的宽度。^② 1878 年英国颁布了《领海管辖权法》，规定英国的领海宽度为 3 海里。到 20 世纪初，领海已经成为公认的习惯国际法，几乎所有的沿海国都宣布建立领海，对领海实行管辖。^③

海洋自由原则、领海管辖权的形成和确立，促使各种海域的法律地位趋于明确，形成了公海和领海的划分。公海自由原则以及国家对领海的主权，成为传统海洋法的主要内容。在此基础上，资本主义国家主导的国际海洋秩序得以建立，它顺应了当时资本主义发展的历史趋势，也促进了资本主义的发展和航海贸易的兴盛。

二、现代国际海洋法

19 世纪中期以后，国际海洋法没有更进一步的发展，直到第一次世界大战后国际法的编纂活动兴起，海洋法才有了发展的契机。1926 年，国际法学会讨论了领海问题，并通过了和平时期的海上管辖权公约草案。1930 年，国际联盟在荷兰海牙召开了国际法编纂会议，讨论了领海权利、领海宽度、领海基线、沿海国对领海上空和海床及底土的权利、无害通过及海峡等问题。但是，由于领海宽度等基本问题上存在着各种利益的冲突和分歧，没有达成一致意见。因此，1930 年的海牙国际法编纂会议在海洋法方面成效甚微。^④

第二次世界大战后，民族解放运动蓬勃兴起，出现了一大批新兴的独立民族国家，而世界经济也在不断地恢复、发展，各国对资源的需求越来越大。随着陆地战略资源的日益短缺，世界沿海国家

① 屈广清、曲波主编：《海洋法》，中国人民大学出版社 2011 年第 2 版，第 25 页。

② 屈广清、曲波主编：《海洋法》，中国人民大学出版社 2011 年第 2 版，第 25 页。

③ 陈德恭：《现代国际海洋法》，海洋出版社 2009 年版，第 23～26 页。

④ 屈广清、曲波主编：《海洋法》，中国人民大学出版社 2011 年第 2 版，第 27 页。

纷纷将目光转向了海洋，加大了向海洋索取资源的力度和强度，^①力图将管辖权扩展到领海以外的区域。同时，科学技术的巨大进步也帮助人类探测到了海底深处的丰富资源，在更大范围和深度内开发、利用海洋资源的可能性大大提高。传统的海洋法受到新技术和新的国际行为者的双重冲击，改变了渔业、运输等传统的海洋利用，引进了海底采矿、海洋能源开发、人工岛屿建造等新的利用。

1945年9月，美国总统杜鲁门发布了《关于大陆架底土和海床自然资源政策的公告》，即众所周知的“杜鲁门公告”。该公告宣布了美国对“处于公海下但毗邻美国海岸的大陆架的底土和海床的自然资源”的管辖和控制权，同时强调了这种管辖和控制权不影响大陆架上覆水域的性质和自由。杜鲁门公告的发布，将地质学上的大陆架概念引入了海洋法，是世界上对大陆架及其自然资源提出的第一个正式权益主张，它犹如静波投石，引得各国纷纷效法。1945年10月，墨西哥发表宣言，宣布墨西哥大陆架外部界限固定在200米等深线。此后，从1948年到1955年，牙买加、印度等15个国家发表了类似宣言。由此，对大陆架的主张也如同领海，成为习惯国际法的组成部分。^②

随后，拉丁美洲国家为了维护自己的海洋权益，提出了200海里海洋权益的主张。由于拉丁美洲西岸国家没有平缓向外延伸的大陆架，因此主张对邻近国家海岸200海里海洋区域内的海洋资源行使主权或主权权利，更有甚者，宣布建立200海里的领海。

在各国纷纷扩大海域管辖权，争夺海洋资源，争抢战略制高点的态势下，传统的海洋法已经不能适应多样化的海洋开发利用，海洋资源的开发利用亟须新的海洋法来进行规范，于是，《海洋法公约》应运而生。

① 曹忠祥：《我国海洋战略资源开发基础与前景》，载《海洋国策研究文集》，海洋出版社2007年版，第110页。

② 陈德恭：《现代国际海洋法》，海洋出版社2009年版，第26页。



（一）第一次联合国海洋法会议

1958年2月24日，在日内瓦召开了第一次联合国海洋法会议。会议重申了传统的捕鱼自由和航行自由，承认各国对大陆架的管辖权。会议通过了日后被称为“日内瓦海洋法四公约”的《领海与毗连区公约》、《大陆架公约》、《捕鱼与养护公海生物资源公约》和《公海公约》。这四部公约为现代海洋法奠定了基础，使沿海国不仅拥有领海，而且拥有毗连区和大陆架，公海的范围被缩小，沿海国管辖海域面积大大增加。^①但是，由于这四部公约是由少数几个海洋大国议定和批准的，而没有大多数新兴的发展中国家参加，这就决定了其基本上反映的都是海洋大国的利益，不能如实反映广大发展中国家的利益和诉求。同时，在领海的宽度这一核心问题上没有达成一致，仅规定了“毗连区自测算领海宽度的基线起不超过12海里”，没有最终确定领海的宽度。在渔区范围的问题上也出现严重分歧，毗连区、渔区的范围都因而无法最终确定。对于大陆架的定义，也采用了有利于少数海洋大国的标准——“200米等深线”或“超过此限度而上覆水域的深度容许其开采海床和底土的自然资源”两个标准。^②第一次联合国海洋法会议反映了对当时仍在应用的传统海洋法的一种局部的、有限的探讨，^③由于领海宽度、大陆架界限等根本问题未能解决，因而取得的成果实为有限。

（二）第二次联合国海洋法会议

1960年3月，联合国在日内瓦召开了第二次海洋法会议，重新考虑领海宽度和渔业区范围问题。针对这两个问题，此次会议上主要有两种对立的意见：一是领海的宽度，主要分歧在于确认领海

^① 薛桂芳编著：《〈联合国海洋法公约〉与国家实践》，海洋出版社2011年版，第5页。

^② 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组：《中国海洋发展报告（2011）》，海洋出版社2011年版，第61页。

^③ [加] E. M. 鲍基斯著，孙清译：《海洋管理与联合国》，海洋出版社1996年版，第4页。

的宽度为6海里还是12海里；二是渔区范围，主要分歧在于沿海国是否享有排他的捕鱼权。由于当时各国对海洋权益争夺激烈，意见未能达成一致，因而，领海宽度和渔区范围问题仍然悬而未决。

（三）第三次联合国海洋法会议

20世纪60年代以后，世界各国争夺海洋权益的斗争日益激烈。一方面，海洋大国作为既得利益者，既想牢牢把握已获得的海洋权益，又想进一步向海洋深处扩张，攫取更多的利益，维护海上霸权。另一方面，民族解放运动进一步发展，第三世界兴起，广大发展中国家为了谋发展、强国力，也希望分得一块海洋权益的蛋糕，对海洋法问题的关注也越来越多。1970年，拉美国家发表了著名的《蒙得维的亚海洋法宣言》、《关于海洋法的利马宣言》；不结盟国家第三次会议发表了著名的《卢萨卡海底宣言》；1972年，中美洲和加勒比海地区国家发表了著名的《圣多明各宣言》；^①同年，17个非洲国家的代表在喀麦隆的雅温得召开非洲国家关于海洋法的区域讨论会，一致通过《雅温得结论》；1973年，非洲统一组织通过了著名的《关于海洋法问题的宣言》；1973年，第四届不结盟国家首脑会议通过了《关于海床问题的宣言》和《关于海洋法问题的决议》。^②以上宣言和决议显示了发展中国家要求改变既有国际海洋秩序、建立国际海洋新秩序的意愿已经成为一股不可抗拒的世界潮流，对新的海洋法制度的形成和发展起了重要的促进和推动作用。

1973年12月，第三次联合国海洋法会议在纽约召开，至1982年4月结束，历时9年，共召开了11期16次国际会议，有164个国家和联合国专门机构及一些地区组织的代表参加。经过马拉松式的艰苦卓绝的谈判，最终通过了《海洋法公约》，“海洋宪章”由此诞生。

① 屈广清、曲波主编：《海洋法》，中国人民大学出版社2011年第2版，第30页。

② 陈德恭：《现代国际海洋法》，海洋出版社2009年版，第146~148页。

《海洋法公约》的签订，既编纂了海洋法的习惯规则，也反映了海洋法的新发展，在海洋法的发展史上具有重要意义。它首次实现了在一个法律文件中对所有的海洋法问题做出全面规定，为人类在海洋领域的活动提供了基本的法律框架。^① 它亦被称为“现代海洋法的主要渊源和权威文件”，^② 是人类历史上规模最大、内容最广的现代海洋大法典，对确立国际海洋新秩序，为人类开发利用和保护保全海洋资源、促进世界经济和社会的繁荣进步做出了杰出的贡献。^③

第二节 《海洋法公约》

基本法律制度

《海洋法公约》包括序言和 17 个部分，共 320 条，另外附有九个附件，总计 446 条，将海洋划分为内水、领海、毗连区、用于国际航行的海峡、群岛水域、专属经济区、大陆架、公海、国际海底区域等不同区域，明确了不同海域的法律地位和管辖制度，同时还涵盖了内陆国和地理不利国的权利、海洋环境的保护和保全、海洋科学研究、海洋技术的发展和转让以及海洋争端解决的原则等一系列有关海洋事务的法律制度（见图 1-1）。

《海洋法公约》关于各海域基本法律制度的主要内容如下：

一、内水

领海基线向陆一面的水域构成国家内水的一部分。内水是沿海

① 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组：《中国海洋发展报告（2009）》，海洋出版社 2009 年版，第 48 页。

② 薛桂芳编著：《〈联合国海洋法公约〉与国家实践》，海洋出版社 2011 年版，第 6 页。

③ 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组：《中国海洋发展报告（2011）》，海洋出版社 2011 年版，第 62 页。