

# 中国的海洋法实践：历史与现状

张海文\*

**摘 要：**国际海洋法由几个世纪的各国国家实践缓慢发展而来，中国的国家实践亦在其间发挥了重要作用。西方国际法传入中国主要是在清朝晚期，遭遇鸦片战争的晚清政府被迫接受和适用了包括海洋法在内的部分国际法。从1840年鸦片战争开始到1949年新中国政府成立之前，中国处于不平等条约秩序下的半殖民地半封建社会，主权被西方列强大肆侵害，海洋权益被严重侵犯。其间，清朝和民国时期，中国仅有少量有效应用海洋法的实践，包括一些平等的双边条约谈判和加入多边条约的实践。1949年新中国政府成立后，中国完全取得独立的国家地位并对不平等的涉及海洋问题的多边与双边条约进行了或终止或废除或修改的处理，以全面维护国家主权和安全。20世纪70年代，新中国政府全程参加了第三次联合国海洋法会议，开启了海洋法实践的新时代。作为缔约者之一，中国对制定《联合国海洋法公约》（UNCLOS）做出了重要贡献，并通过国内实践全面实施以UNCLOS为代表的国际海洋法。但是，UNCLOS并不能解决全部海洋问题，大量的其他国际条约、习惯法规则和国家实践也在诠释和发展着海洋法。当前，中国继续维护以联合国为核心的国际体系，主张尊重国家平等意愿，构建以国际法为基础的海洋秩序。

**关键词：**海洋法史 国际法史 不平等条约 中国实践 联合国海洋法公约

## 一 问题的提出

国际海洋法（简称海洋法）是当代国际法最重要的领域之一，<sup>①</sup> 它调整超过地球面积70%的海洋的地位、管理和利用，为海洋环境领域日益增长的人类活动提供规则框架，影响国家的政治、经济、战略及其他重要利益。<sup>②</sup> 海洋法主要包括条约和习惯规则。公海自由和沿海国对领海及近海渔业资源拥有主权这两项原则，构成传统海洋法的核心内容。<sup>③</sup> 国家实践对海洋法的发展具有十分重要的意义。从历史角度看，海洋法的形成、发展与人类海洋活动密切相关。随着近现代人类海洋活动的大幅增多，协调各方利益、规范各方海上活动的行为规则快速发展。国家不仅

---

\* 张海文，法学博士，研究员，南方海洋科学与工程广东实验室（珠海）海洋战略与法律创新团体首席科学家，浙江大学海洋学院兼职教授，自然资源部海洋发展战略研究所所长。本文系国家社科基金“新时代海洋强国建设”重大研究专项（批准号：20VHQ005）的阶段性成果。本文文字的加粗处理皆为本文作者所为，文中不再一一标注。

① Donald. R. Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea* (Bloomsbury, 2nd edn, 2016), p. 1.

② Donald. R. Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, p. 1.

③ Timothy Hillier, *Principles of Public International Law* (Cavendish Publishing Limited, 2nd edn, 1999), p. 183.

是协商制定海洋法的主体，在海洋法的实施过程中，沿海国对相关制度、规则或条款的解释和适用，对于诠释海洋法的模糊之处和弥补其规则空白发挥着重要作用。

国家实践对于海洋法形成与发展的重要性至少体现在以下三个方面。其一，国家实践是制定海洋法律制度的原始推动力。例如，17—18世纪欧洲国家的海洋实践推动了公海自由原则和领海制度的设立。第二次世界大战之后，美国总统杜鲁门于1945年发布公告，将海洋地质学的大陆架概念引入海洋法领域，引发了其他国家的类似主张，塑造了大陆架法律制度的雏形。20世纪60年代起，在拉丁美洲、非洲和亚洲等发展中国家的推动下，沿海国管辖权范围从传统3海里领海逐渐扩展到200海里宽度的专属“渔区”或“经济区”，使相应的新的海洋法制度和规则在联合国框架下得到编纂和发展。日内瓦四个海洋法公约和1982年《联合国海洋法公约》（以下简称UNCLOS）连同习惯海洋法规则，共同构成现代海洋法的主要内容。其二，缔约国对UNCLOS相关条款进行解释和适用的实践引导海洋法发展。例如，关于外国在专属经济区内进行军事活动的沿海国管辖权问题，由于至今尚无定论，各方在此问题上的不同解释和实践将深刻影响专属经济区制度的下一步发展。其三，海洋科技发展触发了新的海洋法谈判及造法进程。例如，深海科技发展促进深海调查及各类新的发现产生，深海活动的新成果成为开启国家管辖范围以外区域海洋生物多样性（BBNJ）养护与可持续利用的法律文书谈判的重要推动因素。

然而，在国际法学界的已有研究成果中，对中国海洋法的近现代实践进行较全面的历史研究和实证研究的系统性成果均不多见。根据历史学界为数不多的一些著述，以及外交界的一些资料性成果，可以总结出，西方国际法传入中国主要是在清朝晚期，即1840年第一次鸦片战争之后。此后清朝政府逐步被迫接受和适用了当时包括海洋法在内的部分国际法。辛亥革命胜利、清政府被推翻后，中国进入了一段较为混乱的民国时期（1911—1949年）。<sup>①</sup>直到1949年10月1日中华人民共和国中央人民政府（下文简称新中国政府）成立后，才实现了完全的国家主权独立。新中国的外交政策明确规定，“不承认国民党时代的任何外交机关和外交人员的合法地位，不承认国民党时代的一切卖国条约的继续存在，取消一切帝国主义在中国开办的宣传机关，立即统制对外贸易，改革海关制度”，要求“各国无条件承认中国，废除旧约，重订新约”。<sup>②</sup>20世纪70年代，中国参加第三次联合国海洋法会议，开启全面的海洋法实践时代。中国作为缔约国之一，对UNCLOS的制定作出了重要贡献，并通过自身的国家实践对其予以全面践行。但是，UNCLOS并不能解决全部海洋问题，大量的其他国际条约、习惯法规则和国家实践也在诠释和发展着海洋法。

习近平总书记在党的二十大报告中再次强调，要“加快建设海洋强国”，“维护海洋权益，坚定捍卫国家主权、安全、发展利益”。<sup>③</sup>中国对海洋法理论及规则的接纳与应用有自己的历史特色、独特阐释和创新。世界大变局下，以UNCLOS为代表的现有海洋法规则的局限性日益突出，传统西方文化所主导的对海洋法规则的理解、解释和运用思路在复杂、新型的世界挑战面前，开始出现智识贫瘠。作为崛起中的大国，中国如何贡献于未来的国际海洋秩序建设是当前海

① 本文将自1911年辛亥革命后中华民国临时政府成立到1949年中华人民共和国中央人民政府成立之前的时期统称为民国政府时期。

② 姜辉、龚云：《论中华人民共和国成立的伟大历史意义》，载《光明日报》2019年5月29日，第11版。

③ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》，中国政府网，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm)，最后访问时间：2022年10月28日。

洋法各界必须直面的问题。“鉴往以知来”，本文对中国海洋法实践的历史及现状进行系统梳理和分析，期望从中总结经验，为中国未来在海洋法领域的发展提供一些背景，激发一些思路。

## 二 不平等条约秩序下的被动实践

海洋法作为国际法的重要组成部分，与国际法一同在清朝晚期传入中国。国际法传入中国是一件影响深远的历史大事。晚清时期对国际法包括海洋法规则的引入、诠释与应用，关涉到作为译介者的西方传教士们如何在“国际公法”的理论概念之下，将其潜藏的“西方中心观”取代“天下为公”“世界大同”等中国传统的政治理念。这不是单纯地将西方国际法移植到东方，而是一个错综复杂的历史进程，是中国从传统帝国的“天下观”转为现代国家的“国际观”所经历的曲折过程。<sup>①</sup> 若不了解西方国际法传入中国的具体历史情况，就无法理解中国人对于国家主权、“国耻”和国际独立地位的敏感性。在中国，这三个词是可以号召国人超越不同党派政见、放下不同集团或个人利益之争而紧密团结起来、共同一致对外的“凝聚剂”。这是西方国际法传入中国所带来的超越法律范畴的溢出效应。从这个意义上说，国际法并不是单纯的法律问题，而是涉及历史、政治、文化、道德乃至文明的问题。

### （一）清政府被迫接纳包括海洋法在内的国际法

中国人最早接触国际法是在清朝晚期（1840—1911年）。关于国际法输入中国的最早时间，中国学界主要有四种观点。<sup>②</sup> 一说认为，1648年左右，国际法由传教士马丁·马提尼（Martin Martini，中文名卫匡国）传入中国。据说他曾将国际法先驱者之一、西班牙人苏阿瑞兹（Suarez）的拉丁文著作《法律与作为立法者的上帝》译为中文。但这一说法并无任何直接资料证实。一说认为，国际法于1689年中俄之间签订《尼布楚条约》时传入中国。不过，“尼布楚谈判仅仅是一个孤立的事件，在此之后的150余年里，再也没有人提起过国际法”。<sup>③</sup> 一说认为，19世纪40年代，林则徐在广州禁烟时组织人翻译瑞士法学家瓦特尔（Emerich de Vattel）的《万国法》（Le Droit des Gens）的片段，将包括主权、海上封锁、禁运等传统海洋法内容传入中国。一说认为，1864年美国传教士丁韪良在几名中国学者协助下将美国法学家惠顿（Henry Wheaton）著的《国际法原理》（Elements of International Law）译为《万国公法》，由清朝政府出资刊印，在近代中国各界广为流传、影响较大，此后清朝有关机构相继翻译出版了一系列欧美国际法著作。20世纪初，留日学生延续了这项工作，把一批日本国际法讲义介绍到国内，促进了国际法在中国的传播和发展。<sup>④</sup> 虽然这些著作中有关近代国际法的知识并不全面，但是对于刚刚被强行纳入国际关系体系、对国际法一无所知的晚清中国来说，其意义十分重大，为近代国际法知识系统地输入中国奠定了基础。本文采用林则徐将国际法引入近代中国之说。林则徐组织学者所译的

① 林学忠：《从万国公法到公法外交：晚清国际法的传入、诠释与应用》，上海古籍出版社2019年版，第2页。

② 参见吴艳萍，《1864年“大沽口船舶案”的法律解读》，2016年中央民族大学硕士学位论文，第2页。

③ 参见田涛：《国际法输入与晚清中国》，济南出版社2006年版，第20页；段洁龙：《中国国际法实践与案例》，法律出版社2011年版，第70页。

④ 参见田涛：《晚清国际法输入述论》，载《天津社会科学》1999年第6期，第99页。

瓦特爾著作虽然很不完全，却是中国首部关于西方国际法的译作，<sup>①</sup>“这是目前有明确中文史料记载的国际法进入中国的一次翻译活动”。<sup>②</sup>

清政府迫于列强侵略形势不得不开始学习和接受有关国际法规则。清朝道光年间（1821—1850年）正是欧洲西方资本主义迅速发展的时期，走在资本主义最前列的英国为打开中国市场，支持和纵容英国鸦片商贩用走私漏税等手段把鸦片烟土源源不断地偷运到中国内地。道光皇帝看到鸦片的极大危害，决心严禁鸦片。1838年，道光皇帝任命林则徐为钦差大臣前往广东查禁鸦片。为适应对外交涉的需要，林则徐差人编译了西方国际法著作，这是中国学界公认的第一本比较完整的以专著形式出版的国际法著作的中译本。这一举措标志着西方国际法著作开始正式传入中国，也标志着中国开启在对外交往中引用近代国际法规则的实践。

总体而言，自1842年中英《南京条约》开始，清代中国人对于国际法包括海洋法基本上持否定态度，但迫于形势，不得不接受有关的规则。这一“被迫性”的典型表现是清政府在列强武力逼迫下所签订的一系列不平等条约。在经历了两次鸦片战争的打击后，19世纪60年代的清政府不得不承认和屈服于西方强权，在一个全新的时代面前，开始寻求新的出路。正是在这种背景下，国际法知识得以系统地输入中国。

## （二）不平等条约中涉海事项的规定

1840年，英国对中国发动第一次鸦片战争，通过海上侵略打开中国门户，开启了西方列强以条约的形式侵占中国领土之先例。从中英《南京条约》开始，清政府在列强武力逼迫下先后签订了数十个不平等条约。在几乎不了解海洋法的情况下，中国被迫在与英美等西方列强所签订的各项条约中承担在“中国所辖内洋”“中国洋面”“中国辖下海洋”和“中国沿海地方”进行不对等的缉盗和海难救助的义务。<sup>③</sup>例如，1844年7月3日（道光24年5月18日），中美《五口贸易章程：海关税则》第26条的部分内容是，“若合众国商船在中国所辖内洋被盜抢劫者，中国地方文武官一经闻报，即须严拿强盜，照例治理”；第27条规定，“合众国贸易船只，若在中国洋面，遭风触角搁浅，遇盜致有损坏，沿海地方官查知，即应设法拯救，酌加抚恤，……若该商船在外洋损坏，漂至中国沿海地方者，经官查明，亦应一体抚恤，妥为办理”。<sup>④</sup>又如，1858年6月26日（咸丰8年5月16日），中英《天津条约》第19条规定，“英国船只在中国辖下海洋，有被强盜抢劫者，地方官一经闻报，即应设法追查拿办，所有追得赃物，交领事官给还原主”；其第20条规定，“英国船只，有在中国沿海地区，碰坏搁浅，或遭风收口，地方官查知，立即设法妥为照料，护送交就近领事官查收，以昭睦谊”。<sup>⑤</sup>

不平等条约中的上述内容表面倡导“主权国家平等”，称其作用是构建“平等”“正义”的国际法秩序，实质上却是以“坚船利炮”为先导，将形式平等而实质不平等的条约及相关规则引入晚清。这使中国人对国际法的初次印象充满困惑。不平等条约是中国人对国际法在很长时期

① 邱宏达：《现代国际法》，中国台湾地区台北三民书局1995年版，第49页。邱宏达：《现代国际法》（第2版），中国台湾地区台北三民书局2006年版，第50页。

② 田涛：《国际法输入与晚清中国》，第23页。

③ 参见高健军：《中国与国际海洋法——纪念〈联合国海洋法公约〉生效十周年》，海洋出版社2004年版，第8页。

④ 参见王铁崖编：《中外旧约章汇编》（第1卷），上海财经大学出版社2019年版，第51页。

⑤ 王铁崖编：《中外旧约章汇编》（第1卷），第90页。

内存在抵触情绪的根源。不平等条约的历史是中国近代史无法回避的部分。不平等条约作为中国与世界法律体系互动的发端，对其加以废止及宣布无效的相关理论已纳入中国国际法理论的一部分，也是政治道德的基本范畴。关于不平等条约与近代国际法传入中国问题，王铁崖曾在海牙国际法学院做过题为“国际法在中国：历史和当代视角”讲座。<sup>①</sup>他通过列举1840年到1949年间中国被迫与殖民列强缔结不平等条约的大量史料，特别论证了一个国家的历史文化如何影响该国在国际法上的态度和立场。对于今天任何想了解中国的国际法立场的人来说，王铁崖的相关著述是必读的。而关于1949年之后中国对国际法的立场问题，国际法院薛捍勤法官也曾在海牙国际法学院做过题为“中国当代国际法观：历史、文化与国际法”的讲座，全面回顾和分析了60年（即1949—2011年）间中国的国际法立场，并分析了这些立场背后的社会及历史因素。<sup>②</sup>

### 三 清朝与民国时期的一些主动实践

自晚清被迫了解和学习来自欧洲的国际法和国际关系相关规则时起，中国人也期待能逐渐从被动接受到主动运用海洋法及相关规则来维护国家权利和利益。但是从鸦片战争到1949年10月新中国政府成立之前，中国处于国家利益受到严重侵犯的半殖民地半封建社会。一部中国近代史，是帝国主义侵略、掠夺中国并给中国人民带来无穷灾难的历史。<sup>③</sup>清朝以及民国时期中国运用国际法处理外交事务的有效案例很少，运用海洋法原则与规则的国内实践也不多，但出于研究的必要，本文归纳了一些主要的实践活动如下。

#### （一）清政府运用国际法进行涉海外交的唯一成功案例

1864年，中国在对外交涉中第一次运用“内洋”（即内水）的概念，清政府以此在“大沽口船舶事件”中就普鲁士军舰在渤海湾内拿捕丹麦商船提出交涉。清政府当时以国际公法为依据，认为渤海系中国“内洋”，指出普鲁士虽同丹麦交战，但无权进入中国“内洋”拿捕丹麦商船。这一交涉获得成功，普鲁士释放了丹麦商船。<sup>④</sup>

第二次鸦片战争后，英法美以外的其他国家也纷纷来华要求订约。清政府于1861年和1863年分别与普鲁士和丹麦签订了《通商条约》和《海关税则》。1864年，普鲁士与丹麦交战。是年4月，普鲁士派往清朝的公使李福斯（Herr von Rehfues）乘坐其本国军舰“羚羊号”（Gazelle）抵达中国大沽口，准备进京与总理衙门接洽。<sup>⑤</sup>在海上逗留期间，李福斯发现大沽口外有3艘丹麦商船，他随即指示军舰追赶并予以扣押。此时清朝总理衙门通过《万国公法》已经了解到关于战争法和海洋法的一些规则。一是其认识到此前签订的中普、中丹条约中并没有一方发生战争

① See Wang Tieya, "International Law in China: Historical and Contemporary Perspectives", *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* (Martinus Nijhoff, 1990).

② See Xue Hanqin, "Chinese Contemporary Perspectives on International Law: History, Culture and International Law", *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* (Martinus Nijhoff, 2012).

③ 姜辉、龚云：《论中华人民共和国成立的伟大历史意义》，载《光明日报》2019年5月29日，第11版。

④ 段洁龙：《中国国际法实践与案例》，法律出版社2011年版，第71页。

⑤ 王维俭：《普丹大沽口船舶事件和西方国际法传入中国》，载《学术研究》1985年第5期，第87页。

时, 签约另一方应予协助的规定, 没有必要偏袒、帮助某一方。因此, 清政府决定履行中立的义务。二是其认识到中国大沽口拦江沙海域属于中国领海, 并非公海, 李福斯在中国领海扣押丹麦商船的行动, 显然违反了国际法。而且, 清政府还担心若不交涉此事, 恐为以后其他国家据此将大沽口海域当作“各国公共洋面”而“无所不为”的先例。清朝官员奕訢等认为: “无论何国与何国为仇, 总不应在中国洋面报复, 致惊中国地方……李福斯初次奉使来京, 一抵海口, 即在拦江沙外滋事, 若不令其将此事先行办结, 即与会商公事, 不但无以折该使臣虚骄之气, 且恐各国以中国置之不较, 将来籍口执此为拦江沙外各国公共洋面之据, 其势可以无所不为, 不可不就此豫防其渐。”清政府以照会方式与李福斯进行了多番交涉。在清政府的主持下, 被扣的3艘丹麦商船在交涉初时即被释放了两艘, 第3艘获得了普方1500元洋银的赔偿。对此, 奕訢再次声明, “贵国扣留丹国船只一事……缘滋事之处, 系属中国洋面, 中枢政考所载, 界限甚明。外国无论与何国有隙, 在中国洋面扣船, 即属轻视中国。所以本大臣等不能不向贵大臣理论者, 非为丹国任其责, 实为中国保其权。”<sup>①</sup> 该声明表明了中国此举是维护自身主权, 并非袒护丹麦。

“大沽口船舶事件”以清政府胜利而告终。清政府在给李福斯的多个外交照会里, 先后运用了领海主权原则、双边条约义务以及西方外交惯例等国际法规则和习惯法。这是清政府主动运用海洋法和相关国际法规则维护主权的一次大胆尝试, 也是目前为止有据可查的、西方国际法传入后中国首次自觉地运用国际法处理中外交涉事件。当然, 清政府此次运用国际法和海洋法的成功实践, 有着国际政治和国内政治的多方面原因, 该事件本身并不复杂, 但在近代中国对外关系史上有其特殊的研究意义。<sup>②</sup>

## (二) 清政府和民国时期主动运用海洋法的其他实践

清政府时期主动运用海洋法的其他实践, 主要包括对领海主权、捕鱼权、毗连区缉私权和海上中立区等概念与规则的运用。此外, 清政府还尝试进行一些平等的双边条约谈判, 并主动加入一些多边国际条约。例如, 清政府于1896年加入了1889年《国际海上避碰规则》<sup>③</sup>, 于1909年加入了《关于海战时中立国权利义务公约》<sup>④</sup>。辛亥革命胜利后, 中华民国临时政府于1912年成立, 民国时期也有一些运用传统海洋法的国际法实践, 包括通过签署双边条约、颁布法令和地图等方式, 设立3海里领海, 设置海关、检疫、渔业、安全、中立等专门管制区。值得一提的是, 民国政府于1925年批准加入了《斯匹茨卑尔根条约》(中文名称后改为《斯瓦尔巴德条约》)。根据该条约的规定, 中国国民在北冰洋斯瓦尔巴群岛及其周边海域里享有捕鱼、采矿和经商等权利。正是以此条约为依据, 中国于2004年7月在挪威斯匹茨卑尔根群岛的新奥尔松岛(Norwegian island of Spitsbergen)上设立了中国北极科考站——黄河站。<sup>⑤</sup>

1. 关于领海和毗连区。除了前文所述的清政府与西方殖民国家签订的不平等条约中包含海

① 此处所引史料源自清政府官修的对外关系档案资料汇编:《筹办夷务始末:同治朝》,转引自王铁崖:《国际法引论》,第379—380页。又参见况落华:《大沽口船舶事件:晚清外交运用国际法的成功个案》,载《安庆师范学院学报(社会科学版)》2006年第1期,第22—23页。

② 参见王维俭:《普丹大沽口船舶事件和西方国际法传入中国》,第84页。

③ 为了保障海上航行安全,确立国际间普遍适用的避免船舶相互碰撞的国际公约,1889年于华盛顿举行的国际海事会议首次制定了《国际海上避碰规则》。

④ 即1907年10月18日海牙第13公约。

⑤ 黄河站位于北纬78°55′、东经11°56′。

关缉私等条款之外，1899年清政府与墨西哥签订的通商条约是第一个涉及“领海”但实质上指“毗连区”的平等条约。1899年12月14日（光绪25年），中国与墨西哥于美国华盛顿签订通商条约。《中墨通商条约》第11条规定，

两国商船准在彼此现在或将来开准通商各口与外洋往来贸易，但不准在一国之内各口岸往来载货贸易，盖于本国之地往返各口运货乃本国子民独享之利也。……彼此均以海岸去地三力克（每力克合中国十里）<sup>①</sup>为水界，以退潮时为准。界内由本国将海关章程切实施行，并设法巡缉以杜走私、漏税。两国船只遇有天灾，在彼此沿海地方收口者，该处官员须设法相助，所有未遭失险之货物，如不出售，准免纳税。此项遇险船只，均与别国遇险船只一律相待。<sup>②</sup>

此条款中所规定的“水界”，英文文本为“the limit of their territorial water”，从英文用词来看是“领水”。但是，从当时的订约情况和该款规定的内容来看，虽名为“领水”，实为“海关缉私”的专门管制区，即“毗连区”。中国与墨西哥远隔数千英里，实际上并不需要互订涉及领海宽度的双边条约。清政府时期虽然提出了领海的主张，但未具体划定过领海宽度，仅是粗略知道“十里”“十数里（指华里）”而已。例如，1875年李鸿章以“你兵舰是去高丽海口量水，查万国公法近岸十里之地，即属本国境地”为理由，驳斥日本公使森有礼为日本军舰至当时清政府藩属的朝鲜沿海测量一事的辩解。<sup>③</sup>

民国时期，中国提出的领海主张从模糊界限发展到3海里宽度，同时为了缉私，提出了毗连区宽度为12海里的主张。1911年，民国政府成立海界委员会，开始关注海洋权益，讨论了领海划界问题。<sup>④</sup>1930年（民国19年），民国政府制订《海关巡轮在本国领海内检查华洋船只应守章程》，其中所称“在本国领海内”，并没有规定领海的具体宽度。1931年4月民国政府第21次行政院会议通过决议并颁布《领海范围三海里令》，确定中国领海为3海里宽度。该法令还规定“缉私里程为12海里”，并为此制订了一项条例，规定中国的海岸线（包括群岛在内）自低潮线算起，在12海里以内，海关有施行查缉走私之权，如船舶逃脱，可以施行紧追权（“追缉逃出境外”）。<sup>⑤</sup>1934年民国政府颁布法令，宣布为执行海关法，将管辖范围扩大到沿海12海里。<sup>⑥</sup>

2. 关于渔区。为了维护渔民权益，清政府时期就提出划设渔区的主张。19世纪末，由于帝国主义迫使中国实施“门户开放”政策，外国渔船入侵中国沿海捕鱼之事屡有发生，直接影响和威胁中国渔民生计。社会各界强烈要求予以阻禁，划定渔业范围。1904年（光绪30年）3月，官员张季直上书清政府商部，主张“以内外渔界，定新旧渔业行渔范围”，以保护近海“本国自

① 括号为条约原文所加。

② 王铁崖编：《中外旧约章汇编》（第1卷），第871页。

③ 陈振国：《论海洋法中的毗连区制度和我国设置毗连区的必要性》，载赵理海主编：《当代海洋法的理论与实践》，法律出版社1987年版，第76页；邱宏达编：《现代国际法》，第365—366页。史料原文出自中国档案汇编、故宫博物院文献馆编印：《清光绪朝中日交涉史料》卷一之二（元年至七年），1932年版，第8页。又参见王彦威纂辑，王亮编，王敬立校：《清季外交史料》（全五册）第3册第5卷，书目文献出版社1987年版，第7页。

④ 参见段洁龙：《中国国际法实践与案例》，法律出版社2011年版，第71页。

⑤ 陈振国：《论海洋法中的毗连区制度和我国设置毗连区的必要性》，第77页。

⑥ 段洁龙：《中国国际法实践与案例》，第71页。

主之权”，建议“拖船捕鱼，宜在远洋”。1905—1906年间，清政府为参加当时在意大利米兰举办的国际渔业展览会，根据张季直的建议，指示外务部和广东水师提督、南北洋海军统领萨镇冰，绘制《江海渔界全图》，在“该刊内载中国渔船所到之处、地名及注明华文，并译英图原文如下，俾外人明晓，趁此会场，得据此表明渔界，即可以表明领海主权”。上述实践说明清政府对捕鱼范围，仅限于“领海”的粗略概念，但考虑到当时中国渔业范围已有远至领海之外的惯例，因此提出“拖船捕鱼，宜在远洋”的要求。<sup>①</sup>

1949年之前，中国政府虽然提出了划设渔区的权利要求，但始终未能划定具体范围或界限。1914年4月，民国政府公布《公海渔业奖励条例》和《渔船护洋缉盗奖励条例》，只笼统提到“公海”“洋面”“海面”等词，与清政府的实践一样，并没有划定具体范围和界限。在1924年一份关于日本侵入中国东沙群岛捕鱼和采矿一事的报告中，民国政府的海道测量局局长兼海岸巡防处处长许继祥建议，在划定领海时，应参照国际法原则和惯例，将渔业区域范围扩大。1924年3月，民国政府“实业部”提出，“惟渔船捕鱼远在领海之外，若为防止外船侵渔，**仅特划定领海，仍属无济于事，……故必须顾全到领海附近外国渔船常到之公海，方可收效**”。1933年订正的《渔业法》，管辖范围仍限于领海，但其“农业部渔业司”曾主张将领海扩大为12海里，包括渔业管辖范围。<sup>②</sup>

3. 关于主权。由于见证了清朝后期主权和国家安全受到严重侵害的历史，民国时期开始有了一些废除不平等条约的实践案例，但那并非直接涉及海洋法问题。譬如，1926年民国政府援引情势变迁原则单方宣布《中比条约》终止，而后比利时向海牙国际常设法院起诉中国。在咨询了瓦尔特·许金（Walther Schucking）等4位国外的国际法专家后，民国政府所发表的辩护意见让比利时撤回了诉讼。<sup>③</sup>此后，受到1933年法国侵占南海“九小岛”等事件的警示，民国政府进一步重视维护领土主权，包括维护群岛、岛屿和岛礁领土的主权。这一时期的中国海洋主张也多与主权密切相关。

在与法国交涉南海“九小岛”事件后，民国政府成立了“水陆地名委员会”，负责审查南海岛礁地名。该委员会于1935年公布了南海岛礁的名称，将南海诸岛分别划为4个群岛，即东沙群岛、中沙群岛、西沙群岛和团沙群岛（后来改名为南沙群岛）。1945年抗日战争胜利之际，中国政府根据1943年《开罗宣言》、1945年《波茨坦公告》等国际文件，收回了1895年被日本割去的台湾、澎湖列岛等岛屿。同时，中国政府派遣政府官员乘坐军舰前往南海，在永兴岛和太平岛等岛礁上举办了升国旗、鸣炮和立主权碑等仪式，收回了战争期间曾被日本军队占领的西沙群岛和南沙群岛。在收回台湾、澎湖列岛等岛屿和南海诸岛后，中国政府内政部于1948年2月公开出版《中华民国行政区域图》并对外宣示主权，该图还有附图《南海诸岛位置图》。<sup>④</sup>1949年5月中国政府颁

① 参见李士豪、屈若骞：《中国渔业史》，商务印书馆1937年版，第14—17页；沈同芳：《中国渔业历史》，宣统三年版，第13页；李士豪：《中国海洋渔业现状及其建设》，商务印书馆1935年版；陈振国：《论海洋法中的毗连区制度和我国设置毗连区的必要性》，第78页。

② 李士豪、屈若骞：《中国渔业史》，第19—24页。参见陈振国：《论海洋法中的毗连区制度和我国设置毗连区的必要性》，第79页。

③ 参见唐启华：《被“废除不平等条约”遮蔽的北洋修约史（1912—1928）》，社会科学文献出版社2010年版，第367—406页。

④ 这幅由中国政府内政部方域司编制的《中华民国行政区域图》是各出版单位编制中国地图的范本，其附图《南海诸岛位置图》上标有南海诸岛名称和由11条线段组成的断续线。其实，最早在南海地图上标绘一条U型线的是1914年学者白眉初出版的书中的地图。



布《海南特区行政长官公署组织条例》，把“海南岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛及其他附属岛屿”划入海南特区，由海南特区行政长官公署负责行政管辖。<sup>①</sup>

#### 四 1949年后积极参与制定现代海洋法的实践

1949年10月1日新中国政府成立后，中国完全取得独立的国家地位，对不平等的、涉及海洋问题的多边与双边条约进行了或终止或废除或修改的处理，以全面维护国家主权和安全。在现代海洋法的发展进程中，新中国政府是积极的缔造者和实施者，改变了近代中国政府不得不接受传统海洋法的被动地位。一方面，新中国政府积极主动参与第三次联合国海洋法会议，为制定现代海洋法规则做出了中国贡献。另一方面，新中国政府积极推动海洋法的广泛实施，几乎批准了所有涉海国际条约，并通过国内法程序予以实施。当前，中国继续深度参与多个涉及海洋事务的国际协定和文件的起草过程，支持在联合国主持下，与各国开展平等友好协商，共同制定现代海洋法的新规则和新制度。

新中国政府在1949年成立后即在国际法上接替民国政府，合法地继承了历代中国政府所管辖的全部领土范围（包括大陆和全部岛屿）以及海洋权利。<sup>②</sup>不过，由于尚未恢复在联合国的合法席位，新中国政府没能参加1958年和1960年召开的联合国第一次和第二次海洋法会议，没有参加1958年日内瓦4个海洋法公约的起草谈判，之后也没有批准加入这些公约。<sup>③</sup>

在联合国恢复中国合法席位之后不久，中国派代表团于1972年3月参加了“和平利用国家管辖范围以外海床洋底委员会”（下文简称海底委员会）的工作，开始积极地参加到编纂新海洋法的筹备进程中。1972年3月3日，中国代表团在海底委员会会议上发言，阐明了中国政府对海洋法一些问题的原则立场，坚决支持拉美国国家带头发起的捍卫200海里海洋权、保护本国海洋资源的正义斗争。<sup>④</sup>中国代表团认为，1958年日内瓦海洋法公约是建立在传统海洋强国霸权基础知识之上的旧海洋法体系。1973年3月29日，中国代表在海底委员会第二小组委员会会议上发言表示，中国代表团坚决支持许多中小国家代表团的意见，认为在第三次联合国海洋法会议上应该制定一个全面的新海洋法公约。中国参加起草UNCLOS的谈判，目标是要维护中国利益，彻底改变旧的海洋法，“建立一个适应于当前时代要求的、维护各国主权和民族经济利益的、公平合理的新海洋法”。<sup>⑤</sup>

中国是UNCLOS的制定者之一。自1973年12月3日第三次联合国海洋法会议正式召开至

① 段洁龙：《中国国际法实践与案例》，第70—71页。

② 1971年10月25日，联合国第26届大会通过了第2758号决议，决定恢复中华人民共和国在联合国的一切权利，并承认中华人民共和国代表是中国在联合国唯一的合法代表。

③ 1958年，中国台湾当局非法代表中国参加第一次联合国海洋法会议，并在1970年“批准”《大陆架公约》之前签署了4项公约，提出：（1）海岸相向或相邻的两个或两个以上国家的大陆架边界应根据其陆地领土自然延伸的原则划定；（2）在划定“中华民国”大陆架边界时，不考虑岩石和小岛。

④ 参见“代表安志远在海床委员会全体会议上就中国政府在海洋权利问题上的原则立场发表的声明”（1972年3月3日），载北京大学法律系国际法教研室编：《海洋法资料汇编》，人民出版社1974年5月第一版（内部发行），第14—17页。

⑤ 《在第三次联合国海洋法会议第三届会议上》（1975年4月），载人民出版社编：《中国代表团出席联合国有关会议的文件汇编》（1975年1月—6月），人民出版社1976年版，第42—46页。

1982年12月会议结束，共举行了11期会议，中国代表团自始至终参加每期会议，积极参与各实质事项的谈判，对许多草案内容都提出建议并得到采纳，为制定UNCLOS做出了贡献具体体现在以下方面。

### （一）领海

关于领海宽度问题，1949年之前的中国受欧美国际法理论影响，主要主张3海里领海宽度。影响中国在领海宽度和军舰无害通过问题上立场的重要因素是美国。新中国政府成立之后，非常注重维护国家主权，坚持领土主权完整和独立自主外交。1949年新中国政府成立之后，美国先后通过发动朝鲜战争、派遣第七舰队进入台湾海峡和空军第十三航空队进驻台湾、与台湾当局签订所谓的“共同防御条约”等，侵犯中国主权，对中国沿海地区构成重大安全威胁。<sup>①</sup>在此历史背景下，在充分考虑国际法和国际实践的基础上——中国了解到对于领海宽度并未形成习惯法规则，沿海国的实践也不完全相同，中国决定扩大领海范围。1958年9月4日，中国政府发布《关于领海的声明》，宣布“中华人民共和国的领海宽度为12海里”。<sup>②</sup>新中国政府认为，建立领海制度是维护自身主权和安全的需要。考虑到现代技术发展以及国防、安全和经济上的需要，确定领海宽度属于沿海国的主权。新中国政府的上述主张也反映在第三次联合国海洋法会议上。

中国关于国家管辖海域的相关立场，主要体现在1973年7月14日中国代表团在联合国海底委员会第二小组委员会会议上提出的《关于国家管辖范围内海域的工作文件》中。<sup>③</sup>该工作文件对领海、专属经济区或专属渔区、大陆架等制度草案都提出了具体建议。针对领海宽度的草案，中国建议“沿海国有权根据自己国家的地理特点，经济发展和国家安全的需要，照顾到邻国的正当利益以及国际航行的便利，合理地确定领海的宽度和范围，予以公布”。考虑到谈判各方对领海宽度问题争执不下，中国建议确定一个划定“领海最大限度”的原则，但不主张确立一个统一的宽度，认为那样将导致谈判进入僵局。中国建议确定划定领海宽度的原则。这种灵活的立场对于谈判各方在长达数百年的领海宽度难题上协商一致发挥了重要作用，最终体现在UNCLOS第3条有关领海宽度的规则中，即“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12海里的界限为止”。此外，关于领海基线问题，中国提出的建议是岛屿相互距离较近的群岛可被视为一个整体划定领海基线。<sup>④</sup>

关于军用船舶在领海的无害通过问题，第三次海洋法会议上存在激烈分歧。中国与阿根廷、厄瓜多尔、巴基斯坦和菲律宾等30多个国家组成了共同提案国，坚持外国军舰在通过外国领海时应事先通知该国或经该国许可。为了保证UNCLOS草案尽快达成一致，会议主席主持了多期会议，努力协调立场，促成各方妥协，最后形成的UNCLOS案文与1958年《领海及毗连区公约》极为相似。在1982年4月30日通过UNCLOS后的全体会议上，许多共同提案国做了发言，重申自己的立场。其中，中国重申“本公约有关领海内无害通过的规定，不妨碍沿海国有权按照本国法律和规章，要求外国军舰通过领海事先经该国批准或通知该国”。之后批准加入UNCLOS

① 段洁龙：《中国国际法实践与案例》，第79—82页。

② 宣言还明确声明该规则适用于中华人民共和国的所有领土，包括中国大陆及其沿海岛屿，和“台湾及其周围各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他属于中国的岛屿”。

③ 参见北京大学法律系国际法教研室编：《海洋法资料汇编》，人民出版社1974年5月第一版（内部发行），第73页。

④ 参见北京大学法律系国际法教研室编：《海洋法资料汇编》，第74页。

时，许多国家继续发表声明重申该立场。

值得指出的是，关于军舰无害通过沿海国领海的权利问题，沿海国在 UNCLOS 起草时分裂为两个对立的阵营，最终达成的条款措辞模糊，可作不同解释。关于“适用于所有船舶的规则”这一表述，除了可以解释为包括军舰，进而主张军舰和其他所有船舶一样享有无害通过权外，还可以解释为不包括军舰，而仅指商船，因为军舰不同于一般商船。严格讲，如果公约有给予军舰无害通过权的意思，可以作出明确性规定。<sup>①</sup> 然而，UNCLOS 亦未明确授权沿海国要求外国军舰通过领海时须事先批准或通知，有学者因此认为，“1958 年日内瓦公约文本既可以理解为默示允许军舰享有无害通过领海的权利，也可以理解为没有以某种方式解决这一问题”，而后一种理解似乎是合理的。<sup>②</sup> “UNCLOS 在军舰无害通过权问题上没有做出任何决定，从而仍然受习惯法的调整。”<sup>③</sup> 在 UNCLOS 通过之后，分歧继续存在，各国实践仍然不同。据统计，截至 1997 年 1 月 1 日，共有 41 个国家要求他国军舰通过其领海得经事先通知或批准。<sup>④</sup> 在这个问题上，各国不同的解释和实践还无法形成产生国际习惯规则所必需的“通例”，尚未形成“广泛的和实质上一致的”国际法规则。

## （二）专属经济区和大陆架

专属经济区不是传统海洋法制度中的概念规则，而是联合国第三次海洋法会议中的一项新议题。自从 1945 年美国国务院发布拓展美国管辖海域的公告之后，拉丁美洲和非洲许多发展中国家纷纷建立了 200 海里渔区或经济区。对沿海国扩大海洋管辖权的要求，中国多次表示支持。对于沿海国在专属经济区内的权利问题，中国也提交了工作文件，其中大多数意见都被会议采纳。例如，中国提出专属经济区内捕鱼权应属于沿海国行使主权的范畴的意见。UNCLOS 第 56 条赋予了沿海国在专属经济区内从事经济性开发和勘探的主权权利，其中包括捕鱼权。中国还提出专属经济区内的自然资源的开发，要顾及内陆国和地理不利国的利益。<sup>⑤</sup> UNCLOS 第 69 条和第 70 条分别规定了内陆国和地理不利国的权利，其中包括这些国家应有权在公平的基础上，参与开发同一区域沿海国专属经济区的生物资源的适当剩余部分等权利。又如，针对专属经济区海洋环境保护的管辖权问题，中国主张沿海国有权在其专属经济区内根据本国的实际情况制定法律和规章以防止船舶污染。针对专属经济区内海洋科学研究管辖权问题，中国支持沿海国享有专属管辖权以及同意权的主张。这些建议在 UNCLOS 条款中都得到体现。<sup>⑥</sup>

大陆架定义及其宽度范围问题一直是争议焦点之一。自 1973 年至 1982 年间的历次关于大陆架的谈判中，中国代表都坚持以自然延伸原则作为确定一国大陆架范围的基本原则。同时，中国同意在不影响大陆架自然延伸原则的前提下，大陆架宽度不足 200 海里的，可以拓展到 200 海

① D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea* (Clarendon Press, 1982), Vol. I, pp. 290 - 291.

② See Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts (eds.), *Oppenheim's International Law* (Longman, 9th edn, 1992), Vol. I, pp. 618 - 619, 793 - 794.

③ D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, pp. 290 - 291.

④ Commander John Astley III, USCG & Lieutenant Colonel Michael N. Schmitt, USAF, *The Law of the Sea and Naval Operations*, in *The Air Force Law Review*, Defense Dept., Air Force, Judge Advocate General School published, 1997, Vol. 42.

⑤ 参见凌青在 1974 年 8 月 1 日第三次海洋法会议第二届会议上关于专属经济区问题第二委员会的发言。

⑥ 高健军著：《中国与国际海洋法——纪念〈联合国海洋法公约〉生效十周年》，第 80 页。

里。这些意见都体现在 UNCLOS 第 76 条。<sup>①</sup>

对于海域划界（包括专属经济区和大陆架），一个较有争议的提法是“中间线原则”，即争议两国以争议海域的中间线为界划分该海域。中国对此持反对态度。中国认为，中间线或等距离线只是划定海洋界线的一种方法，不应把它规定为必须采取的方法，更不应把这种方法规定为划界的原则。海洋划界根本原则应该是公平合理原则，即划界双方应在平等的基础上，考虑到一切因素，通过协商而确定。UNCLOS 正式文本第 74 条和第 83 条关于专属经济区和大陆架划界条款均没有采纳中间线方法，而是都规定了“应在《国际法院规约》第 38 条所指的国际法的基础上以协定划定，以便得到公平的解决”。

### （三）国际海底区域

关于国家管辖范围以外的海床洋底及其底土的勘探开发制度、管理机构等问题，是第三次联合国海洋法会议期间争论最为激烈的项目之一。中国代表团参加了历次有关国际海底问题的协商，主要立场反映在海底委员会第一小组委员会会议上提出的《关于国际海域一般原则的工作文件》中。中国支持发展中国家提出的将“人类共同继承财产”原则作为国际海底制度的基础，UNCLOS 第 136 条规定“区域”及其资源是人类的共同继承财产。中国原则上同意建立统一国际机构来开展海底的勘探开发活动。该工作文件还对如下问题提出建议草案并基本都得以写入案文，包括：国际海底矿产资源的勘探开发制度，生产政策，探矿、勘探和开发的基本条件，国际海底管理局机构的组成、职能和权力等问题。

### （四）中国积极参与 UNCLOS 生效后相关协定的谈判

1994 年 UNCLOS 生效之后，中国继续积极参与联合国主持的后续相关谈判。1995 年 8 月 4 日，联合国主持开启《关于执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》的谈判。该协定于 1995 年 12 月 4 日获得通过并开放签署，于 2001 年 12 月 11 日生效。中国全程参加了谈判，但由于对该协定中有关争端解决机制存在不同意见，故尚未批准该协定。

1999 年联合国大会通过了第 54/33 号决议，决定设立“联合国海洋事务和海洋法非正式磋商进程”，中国参与了该进程的每次会议并就相关问题表明立场。为了执行 UNCLOS 第 76 条的规定，考虑到发展中国家能力不足，中国与许多发展中国家一起在缔约方大会上提出建议，应允许发展中国家推迟向大陆架界限委员会提交资料的期限。经过磋商，该建议得到了缔约方大会的采纳。

2001 年 UNCLOS 缔约方大会做出了《关于〈联合国海洋法公约〉附件二第四条所订向大陆架界限委员会提交资料的十年期间的起算日期的决定》（SPLOS/72，2001），以及《关于大陆架界限委员会工作量以及各国、特别是发展中国家履行〈联合国海洋法公约〉附件二第四条和 SPLOS/72 号文件（a）段所载决定的能力的决定》（SPLOS/182，2008）。

自 2004 年 11 月联合国大会作出第 59/24 号决议，决定设立不限成员名额非正式特设工作组

<sup>①</sup> UNCLOS 第 76 条第一款规定，沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸，扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土，如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边的外缘的距离不到 200 海里，则扩展到 200 海里的距离。

开启 BBNJ 协定谈判问题磋商以来，中国始终积极参与磋商和谈判进程，就案文提出许多关切和修改建议。譬如关于“区域”矿产资源的勘探和开发问题，中国全程参加了海底管理局召开的针对 3 种不同矿产资源（多金属结核、富钴结壳、多金属硫化物）的勘探规章的制定。当前，中国与其他成员国一起，继续参加国际海底管理局组织的制定海底采矿规章的谈判，并先后就规章框架和不同版本草案提出许多建设性修改意见。中国政府强调，开发规章是规范“区域”内活动的法律文件，对落实“人类共同继承财产原则”至关重要。开发规章应忠实、准确、严格地体现 UNCLOS 以及《关于执行〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》的规定和精神，公平对待管理局和承包者，确保双方权利和义务的平衡。惠益分享是“人类共同继承财产原则”的重要内容和体现，也是 UNCLOS 为管理局规定的一项重要职责。惠益分享作为“区域”资源开发整体制度设计中的重要一环，有必要与深海开发的其他问题统筹处理，协调做出规定。

## 五 中国国内的海洋法立法现状与制度规则

1996 年 5 月 15 日，全国人大常委会做出批准加入 UNCLOS 的决定。<sup>①</sup> 中国通过国内实践，主要包括立法、司法、执法等法律实施程序，积极解释和适用海洋法。本文主要介绍海洋立法的情况。从 1949 年到 2020 年的 70 多年间，中国海洋立法经历了从无到有、从零散到全面的发展过程。目前，中国涉及海洋事务的各类法律法规共有 100 多部。中国海洋立法史可分为以下三个阶段。

### （一）中国海洋法制化的起步阶段

1949 年到 20 世纪 70 年代末几乎是中国海洋立法空白期。中国没有颁布该领域的正式法律，而只是以政府发布声明、规定和规则等官方文件的方式，宣示和维护国家主权、安全以及海洋权利主张。例如，1956 年《关于商船通过老铁山水道的规定》，1964 年《外国籍非军用船舶通过琼州海峡管理规则》，1979 年《对外国籍船舶管理规则》等。其间，最重要的关于海洋权利的文件是中国政府于 1958 年 9 月 4 日发布的《关于领海的声明》。这是新中国政府首次就海洋权利问题做出明确的表态，主张中国领海宽度为 12 海里，实行直线基线制度，跟随了那个时代海洋法国际实践的新趋势，并得到了越南政府的明确支持。<sup>②</sup>

### （二）中国海洋法律体系基本形成阶段

20 世纪 80 年代初到 90 年代末，中国海洋立法活动非常活跃，颁布的海洋法律法规数量多、层级高，几乎涉及管辖海域内各类海洋活动。从内容看，海洋立法主要聚焦两个方面：

一是纳入 UNCLOS 相关规则。在 UNCLOS 签署通过之后，中国以 UNCLOS 相关条款为模板开展了海洋立法，几乎完全借鉴了其相关条款的内容，颁布了《领海及毗连区法》和《专属经

<sup>①</sup> 第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过，参见《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1996 年第 5 期或《中华人民共和国国务院公报》1996 年第 16 期。

<sup>②</sup> 该声明得到许多国家的支持，其中包括越南政府的支持。中国发布该声明后的第 3 天，即 1958 年 9 月 6 日，越南劳动党中央机关报《人民报》在第一版全文刊登中国政府的领海声明，表示支持。之后，越南总理给中国总理发来外交照会，再次重申支持该声明。

济区和大陆架法》。

二是大力构建中国国内的海洋法律体系。在此期间,中国颁布了大量法律法规和具有法律效力的声明等,对各种海洋活动进行规范,形成了中国海洋法律体系的基本架构。例如,1982年,国务院颁布《对外合作开采海洋石油资源条例》。这是中国第一次以法律形式明确宣布对蕴藏在大陆架及其他属于中国管辖海域的石油资源拥有所有权。1986年,全国人大常委会通过《渔业法》,将中国渔业管辖权范围从内水、领海扩大到“中华人民共和国管辖的一切其他海域”。1983年,全国人大常委会通过《海洋环境保护法》,对来自陆源等不同污染源进行管理,为保护海洋环境提供了基本法律框架。随后,国务院制定了6个实施条例,将该法所规定的各项重要制度予以细化实施,对防治海洋污染、保护海洋环境发挥了重要作用。此外,中国还对海洋航行安全加强了立法。1983年,全国人大常委会通过了《海上交通安全法》,对中国管辖海域内的海上交通安全和保障海上船舶、设施以及人命财产安全等方面做出了明确规定。此外,国务院还颁布了许多行政法规,包括1987年《航道管理条例》,1989年《铺设海底电缆管道管理规定》,1989年《水下文物保护管理条例》,1992年《关于外商参与打捞中国沿海水域沉船沉物管理办法》,1994年《自然保护区条例》,1995年《航标条例》,1995年《国际航行船舶进出中华人民共和国口岸检查办法》,1996年《涉外海洋科学研究管理规定》等。

### (三) 中国海洋法律体系不断完善阶段

进入21世纪后,中国海洋法律体系得到不断发展和完善。主要体现在以下两个方面:

一是许多海洋法律法规已无法适应中国社会经济快速发展和海洋环境保护的需求,陆续得到修订。例如,《海洋环境保护法》在1999年修订1次后,分别在2013年、2016年和2017年修正了3次,海洋污染防治和生态环境保护等法律制度不断得到完善,目前,该法又被纳入修改程序。<sup>①</sup>

二是通过并颁布了诸多新的海洋法律法规。随着海洋开发利用能力的不断提升,中国颁布了许多新的涉海法律,几乎涵盖了海洋资源开发、利用和保护等各方面,也包括海洋管理和执法。例如,全国人大常委会先后于2001年和2003年通过了《海域使用管理法》和《海岛保护法》,为近岸海域和海岛的开发利用和保护制定了相关法律制度。2012年,国务院发布《海洋观测预报管理条例》。此外,中国在国际海底区域拥有5个合同区,为了履行UNCLOS所规定的义务,对中国公民、法人和其他组织在国际海底区域从事勘探开发活动加强管理,保护海底生态环境,全国人大常委会于2016年2月颁布了《深海海底区域勘探开发法》。2021年1月,全国人大常委会颁布了《海警法》,为2017年以来中国海洋执法机构改革后新成立的中国海警行使海洋执法权提供了法律依据。这个阶段海洋立法所覆盖的海域范围更加广阔,不仅包括中国管辖海域,也涉及中国公民和企业等在国际海底区域的矿产资源勘探开发活动。

### (四) 通过和平方式解决海洋争端

中国与20个国家为邻,其中有8个是海洋邻国。自北到南,中国濒临西北太平洋的4个边缘海,分别是渤海、黄海、东海和南海,其中,渤海被中国领土所环绕,属于中国内海。中国的

<sup>①</sup> 参见《修改海洋环境保护法 尽快启动修改程序》,中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202201/2f94031e519c45299dbc62eb8639edf8.shtml>。

海洋邻国分别位于黄海、东海和南海。在东亚和东南亚海域，除了中国与海洋邻国之间存在岛屿和海洋划界纠纷之外，这些邻国之间几乎也都分别存在着岛礁领土争端或各自主张的管辖海域范围重叠，存在着许多尚未完成划界的海洋边界。中国与海洋邻国通过谈判划定的第一个海上边界是2000年12月签署的《中越北部湾海上边界协定》所划定的。

据专家统计，全世界沿海国之间需划定的潜在海上边界约有427条，其中已经达成海上划界协议的仅有约168条，约占需划界总数的39%。<sup>①</sup>在已经划定的海上边界中，有100多条海上边界都是通过双边谈判划定的，当事国同意并提交给有拘束力的第三方裁决划定的不足50条。<sup>②</sup>国际实践和中国数十年的双边外交划界谈判实践都证明国家之间的边界可以通过和平友好谈判划定，并非必须提交国际法院或仲裁裁决。根据UNCLOS第287条程序选择的规定，中国已于2006年就第298条（a）款和（b）款所列举的争端向联合国秘书长提交了不接受任何有拘束力的第三方裁决的声明。据此，中国拒绝了菲律宾单方提交的仲裁。

中国积极推进与海洋邻国开展海洋划界谈判，具体包括与越南围绕北部湾口外海域划界、联合海洋考察以及油气资源共同开发等问题进行谈判，与韩国进行黄海和东海海洋边界划分谈判。中国还分别与日本和菲律宾开展争议海域油气共同开发磋商。自上世纪70年代以来，中国与韩国和日本分别在黄海和东海通过双边谈判在争议海域签署了渔业协定，共同管控和协调管理争议海域的渔业资源开发活动，并与日本就东海海洋科考活动达成了相互通报机制。

中国始终坚持睦邻友好政策，主张尊重国家间的平等意愿，与邻国通过外交谈判划定陆地和海洋边界。在争端未能得到最终解决之前，中国呼吁与邻国一道，一方面共同采取克制的立场管控好边界争端，另一方面积极寻求和拓展对话与合作，并采取一切可能的临时措施，保持边境和平稳定。在海洋方面，中国积极倡导并推进与邻国之间搁置争端、共同开发，包括签订双边渔业协定和开展海洋油气开发。上述立场分别得到了邻国的认可和支持，具体体现在中国与邻国之间的多个联合声明中。

## 六 结语

纵观国际海洋法的发展历史，作为国际法最古老的分支，<sup>③</sup>海洋法是由几个世纪的各国国家实践缓慢发展而来的。沿海国的实践是海洋法的重要内容之一，也是推动海洋法进一步发展的主要因素之一。海洋法也是国际法上变化最大的部分，这种变化主要由联合国所召集的大型协商会议结合国家实践而造成。<sup>④</sup>尽管海洋法最初的起源是确定海洋的地位和控制海洋空间，但其当代的法律规则远远超出了沿海国的主权和管辖权议题，拓展到调整国际社会在深海底、公海、鱼类资源的国际共同利益，规制海洋科学研究、海洋军事运用和海洋环境保护。在这个意义上，海洋法和国际法的很多其他领域一样，在内容和广度上，随着时间的推移变得更加细化。<sup>⑤</sup>

① Victor Prescott and Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World* (Martinus Nijhoff Publishers, 2nd edn, 2004), p. 1.

② Victor Prescott and Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*, p. 1.

③ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (Cambridge University Press, 3rd edn, 2019), p. 3.

④ David Anderson, *Modern Law of The Sea: Selected Essays* (Martinus Nijhoff, 2008), p. 3.

⑤ Donald. R. Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, p. 1.

UNCLOS 规定了许多法律制度和规则,对规范海洋活动发挥着重要作用,构成了现代海洋法的重要组成部分。不过,必须指出的是,UNCLOS 没有成功地解决所有的海洋问题。还有许多国际条约和国际文件、习惯法以及国家实践都在共同发挥着重要作用,推动着包括 UNCLOS 在内的现代海洋法不断取得新发展。具体表现为如下几个方面。首先,从 UNCLOS 的内容看,有些问题并未得到充分解决。例如航行自由、海洋科学研究等重要术语均未在 UNCLOS 中予以定义。其他许多国际条约同时在规范海上活动方面发挥重要作用,例如 UNCLOS 第 12 部分虽然规定了“海洋环境的保护和保全”相关法律问题,但对于如何防止、减少和控制海洋环境污染,还应适用其他许多国际条约,包括《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》(亦简称《海洋倾废公约》或《伦敦公约》)和国际海事组织框架下的 10 余个防止海洋环境污染的公约及其议定书,以及适用于南极地区的《南极条约》体系下的相关议定书。渔业问题更是如此,许多国际文件以及国际和区域组织在国际渔业协作上都发挥着重要作用。UNCLOS 的缔约者们显然意识到该公约无法处理全部海洋问题,因此,该公约序言也明确规定“确认本公约未予确定的事项,应继续以一般国际法的规则和原则为准据”。<sup>①</sup>其次,从发展的视角来看,UNCLOS 具有时代局限性。UNCLOS 是上世纪 70 年代开始谈判制定的,因此,不可避免地具有那个时代对于海洋的认知和理念的局限性。例如,UNCLOS 只规定了海洋环境保护,未对海洋生态系统或海洋生物多样性养护问题作出规定,其原因是国际社会对于养护海洋生态系统、保护海洋生物多样性的认知、理念和需求是从 20 世纪 80 年代里约环境与发展大会之后才逐渐形成的。目前正在进行的 BBNJ 协定磋商进程,就是对 UNCLOS 的制度空白进行填补。最后,从应对新挑战的角度来看,现代海洋法仍然处于不断发展的进程中。一些在 UNCLOS 谈判时还不是问题的问题,例如气候变化引起的海平面上升、塑料垃圾污染、海上自主船舶新技术运用等,都将对现有的海洋法制度带来新挑战。这些新挑战,有的已经成为或将成为制定新的国际协定或当代海洋法新规则的推动力。

基于上述认识,各方对 UNCLOS 相关条款的不同解释和适用在原则上是可以接受的,各国实践是解释条约相关条款的重要方法之一,也是促进海洋法发展的重要途径之一。广义的海洋法包括有关海洋问题的国内法。国内法实践是国家实践的重要组成部分,是促成国际海洋法发展的重要方面。中国关于海洋法的国家实践也是影响国际海洋法形成和发展的重要一环。因此,本文主要从三个阶段梳理了中国在海洋法方面的国家实践。其一是不平等条约与中国海洋法的被动实践时期。这一时期,中国被迫接受并学习运用西方规则。其二是清朝和民国时期有关海洋法的实践梳理,在此期间,中国的国家实践主要是在不平等条约秩序之下的被动介入,但也不乏主动运用国际法的有效案例。其三是 1949 年后中国积极参与现代国际海洋法的实践及重大成效。此外,本文也梳理了 1949 年之后中国的现代海洋立法和海洋制度建设,指出这些海洋立法及相关行动,既体现了中国的主权,也体现了中国基于本国国情而对海洋法的具体解释、适用和发展。限于篇幅,本文对当代中国在海洋划界和争端解决方面的内容未作展开探讨。

海洋不仅属于沿海国,海洋属于全人类。UNCLOS 在序言指出,“意识到各海洋区域的种种问题都是彼此密切相关的,有必要作为一个整体来加以考虑”。面对快速变化所带来的新挑战,

<sup>①</sup> 截至 2022 年 5 月 14 日,UNCLOS 已有 168 个缔约国,包括联合国 193 个会员国中的 167 个和一个国际组织(欧洲联盟)。在世界 153 个沿岸国中,有 14 个国家尚未批准 UNCLOS,包括:美国、朝鲜、伊朗、叙利亚、利比亚、阿联酋、土耳其、秘鲁、哥伦比亚、柬埔寨、以色列、委内瑞拉、萨尔瓦多、厄立特里亚。



国际社会应共同努力，不断完善当代海洋法相关制度和规则，共同构建更加公平合理的海洋秩序。党的二十大报告指出，我们党“致力于人类和平与发展崇高事业，责任无比重大，使命无上光荣”。<sup>①</sup> 中国将在人类命运共同体思想的指引下，继续与国际社会一道，在尊重和维护国际法的基础上，促进全球海洋治理，构建海洋命运共同体，推动实现联合国可持续发展目标，维护海洋可持续发展，实现人海和谐、共同繁荣。

## China's Practice in the Law of the Sea: History and the Present

*Zhang Haiwen*

**Abstract:** Over centuries, State practice, including China's practice, has played an important role in the gradual formation and development of the international law of the sea, which was originally consisted of a body of rules of customary law mainly binding States in their marine affairs. Looking back at the history of China, the late Qing Dynasty (after the 1840 Opium War) was forced to accept and apply western international law, including the law of the sea. In 1911, the Qing Government was overthrown and the transient government of the Republic of China was founded, but the country and the people were still in a semi-colonial and semi-feudal society under an unequal treaty order until the establishment of the People's Republic of China in 1949. Before 1949, China's sovereignty was infringed upon by Western powers and her maritime rights and interests were severely violated. During the Qing Dynasty and the Republic of China, there were only a few practices of effective application of the law of the sea, including some equal bilateral treaty negotiations and efforts of accession to some multilateral treaties. After 1949, China has fully acquired the status of an independent country and has either terminated, abrogated or amended the unequal multilateral and bilateral treaties concerning maritime issues in order to comprehensively safeguard national sovereignty and security. In the 1970s, China fully participated in the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, ushering in a new era in the practice of the law of the sea. As one of the signatories, China has made important contribution to the formulation of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), and fully implemented the international law of the sea represented by the UNCLOS through domestic practice. However, the UNCLOS cannot solve all maritime problems, and the role of other relevant international treaties, customary rules and State practice is also of significance. Today, China continues to uphold the international system with the United Nations at its core, advocate respecting the will of countries for equality, and building a maritime order based on international law.

**Keywords:** History of the Law of the Sea, International Law History, Unequal Treaty, State Practice, United Nations Convention on the Law of the Sea

(责任编辑：罗欢欣)

---

<sup>①</sup> 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》，中国政府网，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm)，最后访问时间：2022年10月28日。