

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.03.007

李人达：“国际海峡通行制度综合法理分析”，《太平洋学报》，2024年第3期，第90-102页。

LI Renda, “A Comprehensive Legal Analysis of Regimes of International Straits”, *Pacific Journal*, Vol.32, No.3, 2024, pp.90-102.

国际海峡通行制度综合法理分析

李人达¹

(1.中共海南省委党校,海南 海口 571126)

摘要:作为全球海洋的关键节点,国际海峡既是我国冲出岛链封锁的必经之地,也是关系21世纪海上丝绸之路畅通与否的重要通道。依据《联合国海洋法公约》相关规定,第一,针对某些存在长期有效的专门公约的特定海峡,其通行制度予以保留,如土耳其海峡适用1936年《蒙特勒公约》、麦哲伦海峡适用智利与阿根廷1881年《边界条约》、丹麦海峡适用1857年《哥本哈根条约》;第二,在用于国际航行的非领海海峡,他国船舶、飞机有权在其中的专属经济区或公海海域适用航行飞越自由,如宗谷海峡、津轻海峡、宫古海峡、巴士海峡等咽喉要道;第三,在用于国际航行的领海海峡,他国船舶、飞机有权在其领海海域适用过境通行制度,如吐噶喇海峡、马六甲海峡、曼德海峡、多佛尔海峡等咽喉要道;第四,在摩西拿例外海峡和死巷例外海峡,他国船舶、飞机有权适用不应予以停止的无害通过制度,如摩西拿海峡、卡尔玛海峡、蒂朗海峡、首港航道等咽喉要道。综上,他国船舶、飞机在相关海峡的相关海域的通行权的享有,依靠的是国际法规则,并非海峡沿岸国的恩惠,也非其他海权大国的好意施惠。我国船舶、飞机有权适用国际海峡上述四类通行制度沟通全球。同时国际社会应加强合作,保障国际海峡畅通,促进海运发展,增进人类福祉,共建海洋命运共同体。

关键词:《联合国海洋法公约》;用于国际航行的海峡;航行飞越自由;过境通行;无害通过

中图分类号:D993.5

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2024)03-0090-13

作为重要的海上通道,海峡是大陆与大陆之间,大陆与岛屿之间,或岛屿与岛屿之间相隔的一条狭窄的水道,水道两端与海洋相通。^①用于国际航行的海峡(在中英文文献中一般可简称为“国际海峡”)在全球海域中发挥着牵一发而动全身的作用,属全球海洋“主要矛盾”。对

重要海峡的控制以及对海峡通行制度的把握,事关国运,如马六甲海峡(Strait of Malacca)在1511、1641、1824、1941、1945年的数易其主,昭示了葡萄牙、荷兰、英国、日本的兴衰。我国客观上属于海洋地理相对不利国家,我国大陆海岸线被一系列边缘海、半闭海包围,部分国家利

收稿日期:2024-01-08;修订日期:2024-02-04。

基金项目:本文系国家社会科学基金重大研究专项“海洋自然资源开发利用和保护的国内外法律规制对比研究”(19VHQ010)、海南省哲学社会科学规划课题“外舰穿越我国海峡与我国冲出岛链封锁问题研究”(HNSK(ZC)22-133)的阶段性研究成果。

作者简介:李人达(1985—),男,河北卢龙人,中共海南省委党校法学教研部副教授,法学博士,主要研究方向:海洋法学。

*作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

① 陈德恭著:《现代国际海洋法》,海洋出版社,2009年版,第79页。

用遍布于西太平洋的岛链对我国实施封锁、监控。^① 当前除台湾东部沿海以外,我国船舶和飞机进出太平洋、印度洋,均需经过周边相关国际海峡,典型如千岛海峡(Kuril Strait)、对马海峡(Tsushima Strait)、宗谷海峡(Soya Strait)、津轻海峡(Tsugaru Strait)、大隅海峡(Osumi Strait)、吐噶喇海峡(Tokara Strait)、宫古海峡(Miyako Strait)、巴士海峡(Bashi Channel)、马六甲海峡等。据报道,2023年9月,山东舰等中国军舰穿越第一岛链间相关海峡,往返西太平洋开展训练,经过了巴士海峡、宫古海峡、对马海峡。^②

海运在国际贸易中占据重要位置,全球贸易的80%通过海运完成,^③海运承担了我国约95%的对外贸易运输量。^④ 开展海上贸易、共建21世纪海上丝绸之路需要通过全球若干国际海峡以减少行程、降低成本,如马六甲海峡、霍尔木兹海峡(Strait of Hormuz)、曼德海峡(Bab al-Mandab Strait)、直布罗陀海峡(Strait of Gibraltar)、多佛尔海峡(Strait of Dover)等咽喉要道。其中马六甲海峡属于沟通太平洋与印度洋的要冲,目前全球1/3的集装箱贸易和1/4的石油海运贸易要经过此海峡,^⑤我国石油进口的80%和进出口物资的50%需经过此海峡。^⑥ 再如曼德海峡,如果该海峡因受2023年10月以来的哈以冲突外溢影响而无法通行的话,亚欧间海上贸易需绕行南非好望角,会给全球经济复苏带来重大影响。国际海峡通行制度得到了国际社会高度重视。1973—1982年第三次联合国海洋法会议期间,国际社会创立了一个平台来消除对海峡制度和国家安全的可能的误解,并确保建立一系列有利于国际社会共同利益的海峡通行制度。该制度被规定于1982年公布的《联合国海洋法公约》的相关条款特别是其第三部分之中。

一、现有研究及不足

国内学界关于国际海峡通行问题的相关研究,主要侧重于四个方面。一是专门阐释国际

海峡通行制度的研究,发表年代集中于我国1996年批准《联合国海洋法公约》的前后数年,属奠基性研究。^⑦ 二是针对特定海峡的通行制度的研究,将《联合国海洋法公约》的特定条款聚焦至全球热点地区的相关海峡,如刻赤海峡(Kerch Strait)、台湾海峡(Taiwan Strait)、马六甲海峡等咽喉要道,依国际法理阐释相关主体的权利、义务、责任。^⑧ 三是针对特定通行制度的研究,海峡所涉及的通行制度包括过境通行、无害通过、航行飞越自由等规则,此类研究重点剖析特定制度的内涵外延、历史演进等含义。^⑨ 四

① 邢望望:“海洋地理不利国问题之中国视角再审视”,《太平洋学报》,2016年第1期,第11-19页;章成:“论专属经济区内的航行自由:法律边界与中国应策”,《学习与实践》,2017年第10期,第31页。

② Kathrin Hille, “China’s Navy Starts Largest-ever Exercises in Pacific Ocean”, Financial Times, September 12, 2023, <https://www.ft.com/content/88e2eeab-e464-4ec3-a17f-5417150c5350>, para.4; Dzirhan Mahadzir, “Chinese Aircraft Carrier Shandong Back in South China Sea”, USNI News, September 15, 2023, <https://news.usni.org/2023/09/15/chinese-aircraft-carrier-shandong-back-in-south-china-sea-2>, para.6.

③ United Nations Conference on Trade and Development, “The Geography of Trade and Supply Chain Reconfiguration: Implications for Trade, Global Value Chains and Maritime Transport”, TD/B/C.I/54, November 21-25, 2022, p.1.

④ 韩鑫:“我国成为世界最大船东国”,《人民日报》,2023年9月19日,第1版。

⑤ “新加坡要建全球最大全自动化港口”,澎湃网,2022年9月4日, https://m.thepaper.cn/baijiahao_19749319?sdkver=93de1a00。

⑥ 蒋浩、吕涛:“在世界大变局中确保我国经济安全运行”,国研网,2023年10月9日, <http://h5.drcnet.com.cn/docview.aspx?chnid=3590&leafid=16022&docid=7180168&uid=16&version=60v>。

⑦ 罗祥文:“国际法上的海峡通行制度”,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,1986年第4期,第119-126页;李红军:“国际海峡的通行制度”,《海洋与海岸带开发》,1991年第1期,第63-64页;余民才:“浅论用于国际航行海峡的概念”,《中外法学》,1998年第2期,第76-79页。

⑧ 张卫华:“刻赤海峡的法律地位及航行问题”,《国际法研究》,2019年第4期,第50-58页;徐鹏、徐丽丽:“海洋法视角下台湾海峡与澎湖水道的通行制度”,《台湾研究集刊》,2021年第3期,第38-48页;范佳睿:“马六甲海峡过境通行制度形成过程中的博弈及其启示”,《东南亚研究》,2021年第5期,第53-74页;匡增军、赵轩:“日本‘特定海域’海峡制度:形成背景、法律争议与中国因应”,《太平洋学报》,2022年第6期,第75-89页。

⑨ 李人达:《过境通行制度研究》,海南大学博士学位论文,2017年;张国斌:《无害通过制度研究》,华东政法大学博士学位论文,2015年;贺泳杰:“航行自由原则:从霸权政治到国际法治”,《国际观察》,2022年第1期,第76-103页。

是针对海峡制度开展的国别研究,如剖析美国、俄罗斯(苏联)、日本等国的海峡政策的立场、演进等问题,为我国政策选择提供借鉴。^①

英文语境下针对国际海峡通行问题的研究,是近百年来海洋法经典课题之一。如海峡制度研究先驱、丹麦学者布吕尔(Eric Brüel)(1947)对第一次世界大战爆发时、战争中及之后国际海峡的法律地位问题进行了阐释,^②贾兵兵(1998)在其专著中特别分析了海峡制度的国家实践,^③还有一些代表性英文著述就特定海峡展开阐释,^④就海峡制度特别是过境通行制度进行分析。^⑤此外,其他部分英文海洋法文献,虽不专门阐释海峡制度,但对其或多或少有所涉及,此处就不再一一列举。

上述研究不乏真知灼见,但一般而言多为历史研究、“点”状研究、部分研究,缺乏对国际海峡通行制度这一“制度群”的当代性、全面性、整体性评判。而且,目前学界和各国官方容易把国际海峡通行制度、过境通行制度与其他海洋通行制度相互混淆。^⑥从整体上看,国际海峡通行制度保障了全球海运的畅通性,也是我国冲出岛链封锁、沟通全球的“关键”国际法依据。本文尝试在立足国际法理特别是条约、习惯和权威公法学家学说的基础上,综合阐释国际海峡通行制度及适用的典型海峡,以明确国家相关通行权。

二、国际海峡的界定标准

综观国际法院案例、国际条约条款及相关国家实践可知,虽然国际社会围绕国际海峡构成要件中功能标准的具体问题仍存在一些争论,但国际海峡的两标准说(即地理标准和功能标准)已被广泛接受。^⑦

2.1 地理标准

国际海峡的地理标准在历史上呈现一个发展演进的过程。

第一,从词源学上来看,“strait”(海峡)来自于源自拉丁语“sternere”的“strata”,意思是铺

设或建造一条道路;以及来自于源自拉丁语“stringere”的“strictus”,意味着收缩或紧缩。^⑧科孚海峡案(Corfu Channel Case)前,国际社会一般认为,地理上海峡就是位于两片海域之间的狭窄通道。

第二,从国际法院判决来看,科孚海峡案判决书明确指出:“本院认为决定性标准是该海峡连接公海两个部分的地理状态,以及用于国际航行的事实。海峡是否为连接公海两部分的必要航道或是连接爱琴海与亚得里亚海之间的替

① 吴少杰、李晔:“美国自由通过和飞越国际海峡政策研究(1968—1982)”,《世界历史》,2013年第3期,第25—36页;徐广森:“苏联北方海航道开发历史探析”,《俄罗斯研究》,2018年第4期,第30—61页;谈谭:“俄罗斯北极航道国内法规与《联合国海洋法公约》的分歧及化解途径”,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》,2017年第1期,第22—31页;张诗晔:“安全利益的矛盾与取舍:日本实践国际海洋法的策略难题”,《亚太安全与海洋研究》,2022年第6期,第51—67页。

② Erik Brüel, *International Straits: A Treatise on International Law*, Vol. I, Sweet & Maxwell, 1947.

③ Bing Bing Jia, *The Regime of Straits in International Law*, Clarendon Press, 1998.

④ Mary George, *Legal Regime of the Straits of Malacca and Singapore*, LexisNexis, 2008; Alex G. Oude Elferink, “The Regime of Passage through the Danish Straits”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.15, No.4, 2000, pp.555—566; Milen Dyoulgerov, “Navigating the Bosphorus and the Dardanelles: A Test for the International Community”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.14, No.1, 1999, pp.57—100.

⑤ Hugo Caminos and Vincent P. Cogliati-antz, *The Legal Regime of Straits: Contemporary Challenges and Solutions*, Cambridge University Press, 2014; Jon M. Van Dyke, “Transit Passage Through International Straits”, in Aldo Chircop et al., ed., *The Future of Ocean Regime-Building*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp.177—232; W. Michael Reisman, “The Regime of Straits and National Security: An Appraisal of International Lawmaking”, *The American Journal of International Law*, Vol.74, No.1, 1980, pp.48—76.

⑥ 如针对2016年6月15日我国一艘军舰过境通行日本吐噶喇海峡这一用于国际航行的领海海峡一事,日本官方回应称“国际法确认了无害通过权,允许通过领海。(The rules on the right of innocent passage are recognized in international law and enable passage even through territorial waters.)”混淆了领海的无害通过制度和用于国际航行的领海海峡的过境通行制度的内涵。参见:“Press Conference by the Chief Cabinet Secretary”, Prime Minister of Japan and His Cabinet, June 15, 2016, https://japan.kantei.go.jp/tyoukanpress/201606/15_p.html, para.4.

⑦ 匡增军、赵轩:“日本‘特定海域’海峡制度:形成背景、法律争议与我国因应”,《太平洋学报》,2022年第6期,第79页。

⑧ Erik Brüel, *International Straits: A Treatise on International Law*, Vol. I, Sweet & Maxwell, 1947, pp.15—16.

代通道,均无关宏旨。”^①

第三,1982年《联合国海洋法公约》的界定基本上沿袭了科孚海峡案标准,其第37条将地理要素界定为“在公海或专属经济区的一个部分和公海或专属经济区的另一部分之间”。实质上就是在科孚海峡案的标准上增加了“专属经济区”这一《联合国海洋法公约》新创设的概念。

2.2 功能标准

布吕尔将国际海峡功能标准归纳为通航船舶数量、这些船舶的总吨位、船舶所载货物的价值总额、船舶的平均装载量,以及更重要的是,船旗国的数量多寡,^②但是这一标准在科孚海峡案中并未得到采用。

如前所述,科孚海峡案中国际法院对此阐释是:“连接公海两个部分的地理状态,以及用于国际航行的事实。”关于航行事实,判决书指出科孚海峡在1936年4月1日至1937年12月31日这1年零9个月的时间里,有2884艘各式舰船通过,属于相当大的数量。^③若对此进行量化,只要年均1642.5艘次的舰船通过,或者月均135艘次的舰船通过,或者日均4.5艘次的舰船通过,就已超出了功能标准,^④但这一标准并非可以量化。^⑤海峡存在少量通行,并不当然被认定为不属于用于国际航行的海峡,许多国际海峡从过去到现在一直都是试验性通航。^⑥国际法院并未对通航量设置门槛,只是存在通航的客观事实即可。由此可知,基本上,只要一海峡符合了地理标准(两端连接专属经济区或公海)且存在国际航行的事实(哪怕日均数量很少),那么它就应满足用于国际航行的海峡的界定标准。《联合国海洋法公约》也未就功能标准专门作出规定。因此,科孚海峡案对功能标准的界定,沿袭至今。

符合上述两标准的海峡,即属于用于国际航行的海峡,《联合国海洋法公约》第三部分第2节为其创设了一项新的通行制度——过境通行,但国际海峡通行制度并不等同于过境通行制度,国际海峡通行制度包括但不限于过境通

行制度。

三、国际海峡的具体通行制度及典型海峡

近100年来,国际海峡通行制度内涵不断深化。现代国际海洋法律秩序的建立,始于1930年海牙国际联盟国际法编纂会议。^⑦该会议结束时,“第二委员会关于领海的报告”第12条明确指出:“然而无论基于何种理由,沿岸国均不得对军舰通过位于公海两部分之间的构成国际航道的海峡进行任何干扰。”^⑧1949年国际法院科孚海峡案判决书中确认了习惯法中的一项权利:“在和平时期,各国有权派遣军舰通过两部分公海之间的用于国际航行的海峡,如果这种通过是无害的。”^⑨1958年《领海及毗连区公约》第16(4)条首次以条约规则的形式规定了海峡的通行制度,那就是“不得停止……之无害通过”。1982年《联合国海洋法公约》更新了1958年第一次联合国海洋法会议所达成的公约,其第三部分第2节为“用于国际航行的海

^① The Corfu Channel Case (Merits), United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. the people's Republic of Albania, Judgment, I.C.J. Report 1949, p.28, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/1/001-19490409-JUD-01-00-EN.pdf>.

^② Erik Brüel, *International Straits: A Treatise on International Law*, Vol. I, Sweet & Maxwell, 1947, pp.42-43.

^③ The Corfu Channel Case (Merits), United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. the people's Republic of Albania, Judgment, I.C.J. Report 1949, p.29.

^④ 计算方法如下:1936年4月1日至1937年12月31日期间共有639天(365+30×5+31×4),平均每天的舰船通过艘次则为2884/639=4.5;那么每月以30天计算的话则为4.5×30=135艘次;每年以365天计算的话则为1642.5艘次。

^⑤ Ana G. López Martín, *International Straits: Concept, Classification and Rules of Passage*, Springer, 2010, p.55.

^⑥ Hugo Caminos and Vincent P. Cogliati-antz, *The Legal Regime of Straits: Contemporary Challenges and Solutions*, Cambridge University Press, 2014, p.144.

^⑦ 杨泽伟著:《国际法史论》,高等教育出版社,2011年版,第173页。

^⑧ League of Nations, “Acts of the Conference for the Codification of International Law”, April 12, 1930, p.130.

^⑨ The Corfu Channel Case (Merits), United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. the people's Republic of Albania, Judgment, I.C.J. Report 1949, p.28.

峡”创设了一项新的通行规则“过境通行”。根据历史因素、地理因素的不同,综合考察《联合国海洋法公约》全文特别是第三部分条款可知,不同国际海峡适用不同的通行制度,整体而言有四类。

3.1 适用专门公约制度的国际海峡

如果一海峡被长期存在、现行有效的专门关于该海峡的国际公约所调整,则根据《联合国海洋法公约》第35(c)条的规定,适用该专门公约。^①这一条款的意义在于保留在先存在的规则体系。国际社会一般认为,《联合国海洋法公约》第35(c)条指向的海峡,是土耳其海峡[Turkish Straits, 主要包括博斯普鲁斯(Bosporus)与达达尼尔(Dardanelles)两条子海峡^②]、麦哲伦海峡(Strait of Magellan)和丹麦海峡[Danish Straits, 主要包括大贝尔特(Great Belt)、小贝尔特(Little Belt)和松德(Sound)三条子海峡^③]这三条咽喉要道。

土耳其海峡是实践《联合国海洋法公约》第35(c)条的代表性海峡,东西分别连接黑海与地中海,南北分别濒临中东与巴尔干地区,是英法德俄美等大国博弈的焦点地区之一,也是我国“一带一路”倡议的重要一环。它当前专门适用1936年《蒙特勒公约》(Montreux Convention)。该公约全文共5个部分(29条)和4个附件,赋予了不同对象在该海峡的不同的通行权。其核心内涵是赋予了商船很高的自由度,不需要事先通知也没有吨位限制,这主要是由于商船威胁度低于军舰。如该公约第2条规定,不管白天黑夜,不管哪个船旗国,也不管装载哪些货物,商船在海峡均应享有完全的过境和航行自由,不受任何约束;第13、14条对军舰通过海峡的通知期限、军舰的吨位等条件做了要求。自1936年至今,《蒙特勒公约》较为全面地设置了各方权利、义务、责任,如对土耳其国家利益作出特别保障、就军舰和商船的航行权作出区别、对卫生和环保事项作出特别规定、对缔约国权利作出保障等达成了平衡。即便是在冷战时期和近些年的俄乌冲突期间,土耳其政府也基本

诚实履行了其在通行方面的义务。^④此外,对该公约的任何修改,均须经过包括英、俄等在内的所有9个缔约国的同意,而缔约国内部很难达成一致。因此,预计未来该公约将持续实施。2015年5月,我国军舰曾通过土耳其海峡。^⑤

麦哲伦海峡位于南美洲大陆最南端,贯穿于火地岛、圣伊内斯岛等岛屿之中,因1520年航海家麦哲伦通行后公之于世而得名,专门适用于智利与阿根廷双边1881年《边界条约》(Boundary Treaty of 1881 between Chile and Argentina)以及再次重申该海峡制度的1984年《和平友好条约》(Treaty of Peace and Friendship of 1984),其核心内涵可见于该边界条约第5条的规定:麦哲伦海峡永久中立,所有国家旗帜的船舶有权自由航行(free navigation)。该条款意味着,所有国家的军舰和商船在任何时候都享有不受限制的通过麦哲伦海峡的权利。^⑥该海峡适用航行飞越自由的100多年的实践,形成了国际习惯,符合国际社会共同利益。我国军舰曾于2013年10月首次穿越该海峡。^⑦

丹麦海峡位于格陵兰岛和冰岛之间,是连接大西洋和北冰洋的要冲。^⑧1857年《哥本哈

① 根据《联合国海洋法公约》第35(c)条规定,本部分的任何规定不影响“某些海峡的法律制度,这种海峡的通过已全部或部分地规定在长期存在、现行有效的专门关于这种海峡的国际公约中。”

② Wolff Heintschel von Heinegg, “The Law of Naval Warfare and International Straits”, *International Law Studies*, Volume 71, 1998, p.275.

③ Alex G. Oude Elferink, “The Regime of Passage through the Danish Straits”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.15, No.4, 2000, p.557.

④ 如2022年2月,乌克兰政府请求土耳其对俄罗斯军舰关闭土耳其海峡,但土外交部声明称将严格执行《蒙特勒公约》。“土耳其外交部:土耳其将透明执行《蒙特勒公约》的所有条款”,俄罗斯卫星通讯社网站,2022年2月27日, <https://sputniknews.cn/20220227/1039601569.html>。

⑤ “中俄地中海军演今日启动 两国均派出主力舰艇”,新华网,2015年5月11日, http://www.xinhuanet.com/mil/2015-05/11/c_127785717.htm。

⑥ 同②, p.277.

⑦ “中国海军出访编队当地时间14日通过麦哲伦海峡”,中国政府网,2013年10月15日, https://www.gov.cn/jrzq/2013-10/15/content_2507277.htm。

⑧ 刘晓博著:《世界重要海峡水道法律地位及通过制度》,海潮出版社,2017年版,第272页。

根条约》(Copenhagen Treaty of 1857)等系列条约的存在,使其成为《联合国海洋法公约》第35(c)条的适用海峡。该海峡通行制度的核心内涵,可见于该条约第1条:任何船舶在通过丹麦海峡时,均不得受到任何滞留或阻碍。^① 丹麦海峡水下多浅点、暗礁和沉船,可供大型船舶安全通行的航路较为狭窄,是典型的复杂水域,一旦有偏差或闪失,极易发生船舶擦底或搁浅事故,因此气象条件恶劣时,宜雇请引航员。^② 随着全球气候长期变暖趋势的推进,北极航道将面临大规模商业化运行,届时通行丹麦海峡的中欧商船数量将会显著增加。

3.2 各自海域适用各自通行制度的国际海峡

海峡根据其宽度不同,可分为领海海峡(完全覆盖于海峡沿岸国领海和内水之中)和非领海海峡(海峡中间存在专属经济区或公海航道)。如果海峡属于用于国际航行的非领海海峡,且中间存在同样方便的专属经济区或公海航道,则其属于《联合国海洋法公约》第36条的调整对象。^③ 那么该公约第三部分“用于国际航行的海峡”包括其中第2节的“过境通行”与第3节的不应予以停止的“无害通过”均不适用该类海峡。此类非领海海峡的“专属经济区或公海”“特殊内水和领海”^④“正常内水”三部分海域,分别适用各自的通行制度,即公约“第5部分第58(1)条或第7部分第87(1)(a)~(b)条的航行飞越自由”“第2部分第3节的领海的无害通过制度”“沿岸国的自主决定权”。此类型海峡在全球范围内较为典型的有欧洲的奥特朗托海峡(Otranto Strait)、斯卡格拉克海峡(Skagerrak Strait),亚洲的台湾海峡、宫古海峡、巴士海峡以及日本境内的适用3海里领海制的5条国际海峡,^⑤美洲的佛罗里达海峡(Florida Strait)、尤卡坦海峡(Yucatan Channel)等海峡。^⑥

台湾海峡属于用于国际航行的非领海海峡,中间存在我国的专属经济区海域。如果认定整个台湾海峡都属于我国的内水、内海、领水或领海,并不符合我国法律及《联合国海洋法公

约》的规定,我国也并未提出如此主张。^⑦ 西方部分媒体认为我国主张台湾海峡属于我国内水,^⑧无非是渲染我国的“夸张”胃口,以便混淆视听、抹黑中国,为其国内反华政策的出台提供民意基础。我国并没有反对外国船舶、飞机在台湾海峡的正常通行,从我国东部战区发言人近些年的多次表态来看,我国反对的是外国军舰通行时的公开炒作、有意制造事端、蓄意挑起风险、恶意破坏地区和平稳定、向“台独”势力发出错误信号的行为。^⑨

据1977年公布、1996年修正的《日本领海

^① Alex G. Oude Elferink, “The Regime of Passage through the Danish Straits”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.15, No.4, 2000, pp.559-560.

^② 周连柏:“某轮丹麦海峡擦底事故分析与教训”,《中国海事》,2013年第2期,第24-25页。

^③ 《联合国海洋法公约》第36条规定:“如果穿过某一用于国际航行的海峡有在航行和水文特征方面同样方便的一条穿过公海或穿过专属经济区的航道,本部分不适用于该海峡;在这种航道中,适用本公约其他有关部分其中包括关于航行和飞越自由的规定。”

^④ 为便于表述,本文将正常基线向陆一面的海域视为正常内水;将适用正常基线并未被认为是内水而适用直线基线方才被认为是内水的海域视为特殊内水。在正常基线效果下,正常内水即为一国内水;在直线基线效果下,正常内水与特殊内水的联合海域,为一国内水。《联合国海洋法公约》第8(2)条规定了“内水特殊情况”。参见:曲波:“国际法上的历史性权利”,《吉林大学社会科学学报》,2015年第5期,第74页。

^⑤ 这5条海峡,根据《日本领海及邻接区法》附则第2条的规定,是对马海峡东水道、对马海峡西水道、宗谷海峡、大隅海峡和津轻海峡。

^⑥ 这些海峡之所以属于用于国际航行的非领海海峡,主要是因为这些海峡的宽度超过了海峡沿岸国的领海宽度的2倍,因此中间存在专属经济区或公海航道。如奥特朗托海峡最小宽度41海里、斯卡格拉克海峡最小宽度61海里,其他就不再一一列举。海峡宽度相关信息,主要查询自“世界选择海峡和水道宽度”表。参见:陈德恭著:《现代国际海洋法》,海洋出版社,2009年版,第79-85页。

^⑦ 徐鹏、徐丽丽:“海洋法视角下台湾海峡与澎湖水道的通行制度”,《台湾研究集刊》,2021年第3期,第40页。

^⑧ “U.S. Rebuffs China by Calling Taiwan Strait an International Waterway”, Reuters, June 15, 2022, <https://www.reuters.com/world/china/us-rebuffs-china-by-calling-taiwan-strait-an-international-waterway-2022-06-15/>, para.1.

^⑨ “东部战区新闻发言人就美加军舰过航台湾海峡发表谈话”,新华网,2023年6月3日, http://www.news.cn/2023-06/03/c_1129667853.htm;“东部战区新闻发言人就美“菲恩”号驱逐舰过航台湾海峡发表谈话”,新华网,2024年1月24日, <http://www3.xinhuanet.com/politics/20240125/aa606e8849754253926cc6e491dd-da32/c.html>。

及邻接区法》第1(1)条、附则第2条的规定,日本领海宽度为12海里,但在对马海峡东水道、对马海峡西水道、宗谷海峡、大隅海峡、津轻海峡等“特定海域”实行3海里领海制。《联合国海洋法公约》第3条明确要求领海的宽度不超过12海里。因此,这5条国际海峡中间存在专属经济区航道,属于用于国际航行的非领海海峡。日本的做法保留了非领海航道,其原因主要在于规避过境通行制度的适用。^①善意解释《联合国海洋法公约》第36条的规定可知,一般而言,在拥有专属经济区或公海航道的海峡中,过境通行不予适用,国内外实务界、学界一般持此观点。^②部分学者或媒体认为日本上述5条海峡属于用于国际航行的海峡,继而当然适用过境通行制度,混淆了国际海峡通行制度这一“制度群”与过境通行制度的关系。不同于无害通过的“水面”通行,过境通行是“立体”通行,依法不适用过境通行的意义在于,日本可以在这5条海峡的沿岸3海里内,保持对水下潜行和上空飞越的限制。^③之所以这种海峡的特殊内水和领海部分不适用过境通行制度,而适用无害通过制度,是因为第三次联合国海洋法会议期间英国代表提出,这类海峡足够宽阔,他国船舶和飞机完全可以航行飞越于其中间的公海航道区域,而不必通行于其领海区域,^④这一主张得到了《联合国海洋法公约》的采纳。

3.3 适用过境通行制度的国际海峡

第三次联合国海洋法会议期间,国际社会出现了领海宽度扩张潮。沿海国纷纷将本国领海宽度从3海里扩展到12海里,这就使得全球100多条原本中间存在公海航道的国际海峡,转变为了完全覆盖于沿岸国领海和内水之中的用于国际航行的领海海峡。^⑤包括美国在内的多国不认可在这些海峡延续适用无害通过制度,沿岸国又不同意在这里适用航行飞越自由,经过妥协折中,一项新的制度“过境通行”创设于《联合国海洋法公约》第三部分第2节。

根据《联合国海洋法公约》第35(a)(b)条的规定,^⑥第三部分包括第2节“过境通行”与第3节不应予以停止的“无害通过”的规定,均不影响海峡内的正常内水、专属经济区或公海部分的通行制度;它实际上只影响海峡内的特殊内水和领海部分。因此,如果海峡属于用于国际航行的领海海峡,或者虽然属于用于国际航行的非领海海峡,但中间的专属经济区或公海航道在航行和水文特征方面并不属于同样方便(如中间的专属经济区或公海航道存在过于狭窄、^⑦遍布礁石、充斥漩涡等现象),则在其“专属经济区或公海”(如果有)、“特殊内水和领海”“正常内水”三部分海域,分别适用“航行飞越自由”“过境通行制度”“沿岸国的自主决定权”。此类海峡在全球较具代表性的有亚太地区的千岛海峡、吐噶喇海峡、马六甲海峡、塔纳加海峡(Tanaga Pass),中东地区的霍尔木兹

① 学界有另外一种说法,认为日本立法保留非领海航道,是为了不违反日本政府“无核三原则”的基本政策,以便美军核动力舰艇在这些海峡自由航行,但该说法已在日本国会质询中被明确否定。参见:张诗稟:“安全利益的矛盾与取舍:日本实践国际海洋法的策略难题”,《亚太安全与海洋研究》,2022年第6期,第58页。

② U.S. Indo-Pacific Command, “International Straits”, *International Law Studies*, Vol.97, 2021, p.42; 徐鹏、徐丽丽:“海洋法视角下台湾海峡与澎湖水道的通行制度”,《台湾研究集刊》,2021年第3期,第42-43页;张卫华:“刻赤海峡的法律地位及航行问题”,《国际法研究》,2019年第4期,第55页;田士臣:“台湾海峡争端:‘国际水域’只是美国为维护其海洋霸权而炮制的一个说法”,观察者网,2022年6月24日, https://www.guancha.cn/tian-shichen/2022_06_24_646153_s.shtml。

③ 张新军:“国际法上外国军舰在台湾海峡通过问题”,南海战略态势感知计划网站,2021年10月25日, <http://www.scspi.org/zh/dfx/1635173729>。

④ Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Nijhoff, 1993, p. 310.

⑤ 赵建文:“联合国海洋法公约对中立法的发展”,《法学研究》,1997年第4期,第121页。

⑥ 其规定是第3部分的任何规定不影响:“(a)海峡内任何内水区域,但按照第七条所规定的方法确定直线基线的效果使原来并未认为是内水的区域被包围在内成为内水的情况除外;(b)海峡沿岸国领海以外的水域作为专属经济区或公海的法律地位”。

⑦ 如有学者认为,如果中间航道少于三海里,就不属于同样方便。参见:Lewis M. Alexander, “Exceptions to the Transit Passage Regime: Straits with Routes of ‘Similar Convenience’”, *Ocean Development and International Law*, Vol.18, No.4, 1987, p.483。

海峡, 亚非大陆之间的曼德海峡, 欧非大陆之间的直布罗陀海峡, 英法之间的多佛尔海峡等咽喉要道。^①

过境通行在作为海洋宪章的《联合国海洋法公约》中的创设, 就昭示着其内涵应得到国际社会普遍遵守。这些内涵主要包括海峡沿岸国与使用国的义务。沿岸国义务主要指的是《联合国海洋法公约》第38(1)、42(2)和44条规定的不应阻碍、否定、妨碍、损害或停止过境通行之义务, 以及沿岸国的被依法限定的管辖权范围, 即《联合国海洋法公约》第42(1)条规定的交通、环保、捕鱼、海关等四大类事项的管辖权。使用国的义务, 主要指的是《联合国海洋法公约》第39条的相关规定, 即适用对象不迟延通过海峡, 不对海峡沿岸国主权、政治独立使用武力或进行武力威胁, 遵守相关国际公约等内容。特别是其第39(1)(c)条规定, 过境通行的船舶和飞机“除因不可抗力或遇难而有必要外, 不从事其继续不停和迅速过境的通常方式所附带发生的活动以外的任何活动”, 因此, 军舰军机在过境中不得从事类似演习、巡航、盘旋等与过境之无关行为, 潜水艇也一般应以通常的潜行方式通过, 除非航至浅滩无法潜行,^②这体现了对他国主权和领土完整的尊重。过境通行制度的形成, 体现了《联合国海洋法公约》对海峡沿岸国领海主权、管辖权以及对海峡使用国通行权的重新界定与整合。

3.4 适用不应予以停止的无害通过制度的国际海峡

适用不应予以停止的无害通过制度的国际海峡存在两类, 规定于《联合国海洋法公约》第45(1)条中。

一类是摩西拿例外海峡 (Messina exception), 又称大陆/岛屿型海峡, 也就是第45(1)(a)条及其指向的第38(1)条后半句所规定的海峡。^③第三次联合国海洋法会议期间, 该条款来自意大利的摩西拿海峡 (Strait of Messina), 于是得名。海峡问题的美国知名专家亚历山大 (Lewis M. Alexander) 认为, 除摩西拿海峡以外, 位于英国苏格兰大陆和奥克尼群岛之间的彭特

兰湾 (Pentland Firth)、位于瑞典波罗的海的卡尔玛海峡 (Kalmar Sund), 以及位于加拿大圣劳伦斯湾的诺森伯兰海峡 (Northumberland Strait) 也属于此类海峡。^④

另一类是死巷例外海峡 (Dead end exception), 即第45(1)(b)条所规定的海峡,^⑤国际海洋法法庭原法官、阿根廷学者卡米诺斯 (Hugo Caminos) 指出, 除蒂朗海峡 (Strait of Tiran) 以外, 死巷例外海峡还包括加拿大领海通向美国帕萨马科迪湾的首港航道 (Head Harbour Passage) 以及巴林—沙特通道 (Bahrain - Saudi Arabia Passage)。^⑥

如果某海峡属于这两类海峡, 则其通行制度适用《联合国海洋法公约》第45(1)条的规定, 即其“专属经济区或公海”“特殊内水和领海”“正常内水”三部分海域, 分别适用“航行飞越自由”“不应予以停止的无害通过制度”“沿岸国的自主决定权”。该公约第三部分第3节中第45(1)条规定的“无害通过”与第2部分第3节规定的“领海的无害通过”相比, 多了一项要求“不应予以停止”。在第2部分的“领海的无害通过”中, 沿海国在考虑国家安全之必要

^① 这些海峡之所以属于用于国际航行的领海海峡, 主要是因为这些海峡的宽度在海峡沿岸国的领海宽度的2倍以内, 因此中间不存在专属经济区或公海航道。如千岛海峡最小宽度6海里、吐噶喇海峡最小宽度22海里, 其他就不再一一列举。海峡宽度相关信息, 主要查询自“世界选择海峡和水道宽度”表。参见: 陈德恭著:《现代国际海洋法》, 海洋出版社, 2009年版, 第79-85页。此外, 塔纳加海峡最小宽度13海里的信息, 查询自刘晓博著:《世界重要海峡水道法律地位及通过制度》, 海潮出版社, 2017年版, 第59页。

^② Bing Bing Jia, *The Regime of Straits in International Law*, Clarendon Press, 1998, pp.151-152.

^③ 《联合国海洋法公约》第38(1)条规定:“在第三十七条所指的海峡中, 所有船舶和飞机均享有过境通行的权利, 过境通行不应受阻碍; 但如果海峡是由海峡沿岸国的一个岛屿和该国大陆形成, 而且该岛向海一面有在航行和人文特征方面同样方便的一条穿过公海, 或穿过专属经济区的航道, 过境通行就不应适用。”

^④ Lewis M. Alexander, “International Straits”, U.S. Navy War College, June 18, 2019, <https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol64/iss1/5/>, p.101.

^⑤ 《联合国海洋法公约》第45(1)(b)条规定:“在公海或专属经济区的一个部分和外国领海之间的海峡。”

^⑥ Hugo Caminos and Vincent P. Cogliati-antz, *The Legal Regime of Straits: Contemporary Challenges and Solutions*, Cambridge University Press, 2014, p.58.

时,可予以暂时停止,这种“必要”规定于第2部分的第25(3)条中。^①

综上,过境通行制度是《联合国海洋法公约》第三部分第2节浓墨重彩创设的适用于国际海峡的航行飞越制度之一,但不是唯一制度;

在适用过境通行制度的海峡中,过境通行制度也并非适用其所有海域,而是适用于特殊内水与领海之中。用于国际航行的海峡的界定标准与海峡的航行飞越制度是两个维度的问题。国际海峡通行制度详见表1。

表1 国际海峡通行制度及适用的典型海峡综览表

海峡的分类	海域的分类	《联合国海洋法公约》 条款依据	通行制度	典型海峡
存在专门公约的海峡	该海峡	第35(c)条	为该专门公约所调整	土耳其海峡、麦哲伦海峡、 丹麦海峡等
用于国际航行的非领海海峡,且中间专属经济区或公海航道在航行和水文特征方面同样方便	正常内水	第36条和第35(a)条	沿岸国的自主决定权	奥特朗托海峡、斯卡格拉克海峡、佛罗里达海峡、尤卡坦海峡、宗谷海峡、津轻海峡、对马海峡东水道、对马海峡西水道、大隅海峡、台湾海峡、宫古海峡、巴士海峡等
	特殊内水和领海	第36条、第8条和第17条	无害通过制度	
	专属经济区或公海	第36条、第58(1)条,或第36条、第87(1)条	航行飞越自由	
用于国际航行的领海海峡,或者虽然属于非领海海峡,但中间的专属经济区或公海航道在航行和水文特征方面并非同样方便	正常内水	第35(a)条	沿岸国的自主决定权	千岛海峡、吐噶喇海峡、马六甲海峡、塔纳加海峡、霍尔木兹海峡、曼德海峡、直布罗陀海峡、多佛尔海峡等
	特殊内水和领海	第35(a)-(b)条、第38条	过境通行制度	
	专属经济区或公海(如果有)	第35(b)条、第58(1)条,或第35(b)条、第87(1)条	航行飞越自由	
摩西拿例外海峡或死巷例外海峡	正常内水	第35(a)条	沿岸国的自主决定权	摩西拿海峡、彭特兰湾、卡尔玛海峡、诺森伯兰海峡等;蒂朗海峡、首港航道、巴林—沙特通道等
	特殊内水和领海	第45(1)(a)-(b)条	不应予以停止的无害通过制度	
	专属经济区或公海	第35(b)条、第58(1)条,或第35(b)条、第87(1)条	航行飞越自由	

资料来源:作者查阅《联合国海洋法公约》条款及全球相关国际海峡信息后自行整理总结。

四、各国在国际海峡的相关通行权

就适用对象的自由程度而言,航行飞越自由、过境通行与无害通过三者逐级递减。在全球相关海峡的相关海域,对航行飞越自由和过境通行权的适用,使各国的船舶和飞机享有了比无害通过权更为自由便捷的通行权。

4.1 在海峡专属经济区或公海海域适用航行飞越自由的权利

依据《联合国海洋法公约》第36条的规定,在用于国际航行的非领海海峡的专属经济区或公海海域,各国的船舶和飞机均有权依据

^① 该款规定:“如为保护国家安全包括武器演习在内而有必要,沿海国可在对外国船舶之间在形式上或事实上不加歧视的条件,在其领海的特定区域内暂时停止外国船舶的无害通过。这种停止仅应在正式公布后发生效力。”

《联合国海洋法公约》第58(1)条或第87(1)条的相关规定,自由航行飞越。如文首提及之穿越巴士海峡、宫古海峡、对马海峡的山东舰等中国军舰,就有权在其专属经济区航道适用航行飞越自由。当然,《联合国海洋法公约》第7部分第87(1)(a)~(b)条以及第5部分第58(1)条所分别规定的公海以及专属经济区的航行飞越自由并不完全一致。诚然,公海的自由也不是绝对的,^①须遵守《联合国海洋法公约》第87(2)条设立的关于“适当顾及”他国公海自由利益、“国际海底区域”活动权利的相关规定,^②以及第300条关于“禁止权利滥用”的规定。^③

近些年来,中美两国就专属经济区内的军事活动(军事测量活动和联合军事演习等)存在争议。^④2022版《美国海上行动法指挥官手册》规定:“出于作战目的,国际水域包括不属于沿海国主权管辖范围的所有海洋区域。”^⑤美方认为国际水域包括属于沿海国的专属经济区以及公海、国际海底区域等非主权海域,继而主张国家在他国专属经济区享有与公海上等同的航行飞越自由。但是这一说法存在以下两个问题:第一,国际水域不是国际法法定术语,《联合国海洋法公约》中并未规定,^⑥不能成为美方行动的依据。第二,专属经济区中的航行飞越自由相比公海中的航行飞越自由受到特定的限制,该限制规定于《联合国海洋法公约》第58(3)条之中,即“应适当顾及沿海国的权利和义务”。评判外国在沿海国专属经济区实施的军事活动是否“适当顾及”了沿海国的权利和义务,应看该活动有没有危害到沿海国依据国际法特别是《联合国海洋法公约》拥有的主权权利、管辖权、安全利益和其他权利,^⑦而不是当然地认为在他国专属经济区的军事活动,既然没有被《联合国海洋法公约》第5部分“专属经济区”明文限制,就应为合法。国际水域的主张,忽视了专属经济区这一《联合国海洋法公约》创设制度与公海的区别,倒退回《联合国海洋法公约》生效前的立场。当然,美国一直没有批准加入《公约》,该主张鲜明体现了美国“合则用,不合则弃”的

霸权立场。

4.2 在相关海峡特殊内水和领海海域适用过境通行制度的权利

在上述千岛海峡、吐噶喇海峡、马六甲海峡等用于国际航行的领海海峡(或者虽然属于非领海海峡,但中间的专属经济区或公海航道在航行和水文特征方面并不是同样方便)中,根据《联合国海洋法公约》第38条的规定,他国的所有船舶和飞机均有权过境通行于其特殊内水和领海部分。过境通行制度的适用对象为“所有船舶和飞机”,^⑧意思是各种类型的船舶和飞机,包括军舰、潜水艇、军机,其广泛性并不因船舶和飞机的国籍、法律性质的不同而发生变化。在从英国草案到《联合国海洋法公约》的演进过程中,每次修订均未影响此“所有船舶和飞机”的规定。^⑨且第三次联合国海洋法会议及当代数十年国家实践,均认可过境通行权的享有,不需要提前向海峡沿岸国通知或申请批准。

^① 黄瑶、杨文澜:“论国家适当顾及义务在新型私人公海活动中的适用”,《学术研究》,2022年第5期,第61页。

^② 《联合国海洋法公约》第87(2)条规定:“这些自由应由所有国家行使,但须适当顾及其他国家行使公海自由的利益,并适当顾及本公约所规定的同‘区域’内活动有关的权利。”

^③ 《联合国海洋法公约》第300条规定:“缔约国应诚意履行根据本公约承担的义务并应以不致构成滥用权利的方式,行使本公约所承认的权利、管辖权和自由。”

^④ 金永明:“中美专属经济区内军事活动争议的海洋法剖析”,《太平洋学报》,2011年第11期,第74页。

^⑤ U.S. Navy, “The Commander’s Handbook on the Law of Naval Operations”, March, 2022, p.1-8.

^⑥ 余敏友、冯洁菡:“美国‘航行自由计划’的国际法批判”,《边界与海洋研究》,2020年第4期,第20页。

^⑦ 邹立刚:“论国家对专属经济区内外国平时军事活动的规制权”,《中国法学》,2012年第6期,第53页。

^⑧ 《联合国海洋法公约》第38(1)条规定:“在第三十七条所指的海峡中,所有船舶和飞机均享有过境通行的权利,过境通行不应受阻碍;但如果海峡是由海峡沿岸国的一个岛屿和该国大陆形成,而且该岛向海一面有在航行和水文特征方面同样方便的一条穿过公海,或穿过专属经济区的航道,过境通行就不应适用。”

^⑨ “所有船舶和飞机”的内容依次规定于1975年5月7日《非正式单一协商案文》(Informal Single Negotiating Text)第38(1)条、1976年5月6日《订正的单一协商案文》(Revised Single Negotiating Text)第37(1)条、1977年7月15日《非正式综合协商案文》(Informal Composite Negotiating Text,以下简称ICNT)第38(1)条、1979年4月28日ICNT第一次修订案第38(1)条、1980年4月11日ICNT第二次修订案第38(1)条、1980年9月22日ICNT第三次修订案第38(1)条和1982年10月7日《联合国海洋法公约》第38(1)条中。

近年来,中国对待过境通行制度的态度发生了很大变化。1972年7月24日,中国代表沈韦良在联合国海底委员会第二小组会议上发言时主张:“属于沿海国领海范围内的海峡,……允许无害通过。”^①但2006年12月7日,时任中国常驻联合国副代表刘振民大使在联大全会发言中指出:“我们希望,《公约》确立的用于国际航行海峡的过境通行制度和群岛海道通过制度应该得到维护。”^②这种转变无不体现了国家视角从近海防御到军事海洋战略以及世界海运大国的飞跃。但我国对待过境通行制度内涵的原则立场与美国等海洋强国应存在一定的差异,作为倡导共建海洋命运共同体的国家,我国不宜过于偏重过境自由,而是通过实践积极营造在过境的相对自由与海峡沿岸国的管辖权之间达成动态平衡,反映作为《联合国海洋法公约》缔约国的责任精神,这与我国历史孕育而生的“海纳百川”“海晏河清”“四海之内皆兄弟”等普惠包容、天下大同的海洋文化理念是一致的,而与西方国家海洋文化中所蕴含的“殖民性”“排他性”等理念形成鲜明对比。

4.3 在相关海峡特殊内水和领海海域适用无害通过制度的权利

在上述宗谷海峡、津轻海峡、对马海峡东西水道等中间存在同样方便的专属经济区或公海航道的、用于国际航行的非领海海峡、特殊内水和领海区域,他国船舶有权无害通过。无害通过制度赋予适用对象的自由程度,比过境通行制度低。无害通过权仅适用于船舶,不适用于飞机,潜水艇需浮出水面才适用。但过境通行的适用对象为所有船舶飞机,包括军舰军机,且不需要提前向海峡沿岸国申请批准或通知。因此,在这种中间存在同样方便的专属经济区或公海航道的用于国际航行的非领海海峡,各国一般会选择在其中间的专属经济区或公海航道自由航行飞越。就本质而论,无害通过制度乃船旗国的航行自由权与沿海国对其领海和特殊内水的管辖权之间相互妥协的产物。此种妥协虽尊重了一般商船所享有的航行权,但对特殊性质的船舶是否享有这些权利——特别是军舰

能否正常享有无害通过他国领海和特殊内水的权利——一直存在争论。

各国对外国军舰通过领海的态度分歧较大。一方面,很多海洋大国如美国、英国、法国主张,军舰享有无害通过权且无需向沿海国事先通知或申请批准。实践中,美国官方也曾认可我国军舰在其领海的无害通过权。如针对中国军舰2015年9月径行驶过美国白令海的行为,美国国防部认为,此举为符合国际法的无害通过。^③但美方表态混淆了无害通过与过境通行的内涵,我国军舰上述通过的性质,如前分析,应属于在白令海的塔纳加海峡这一用于国际航行的领海海峡的过境通行。^④另一方面,许多发展中国家持相反主张。据统计,在当前100多个沿海国和地区的海洋实践中,有40多个国家规定了需要事先批准或通知的限制性条件。^⑤因此,《联合国海洋法公约》第2部分之第3节之第A分节“适用于所有船舶的规则”之第17条规定了所有船舶(包括商船和军舰两类性质的船舶)无害通过领海的权利,但沿海国也有权要求他国军舰在通过前予以申请批准或通知,

① 北京大学法律系国际法教研室著:《海洋法资料汇编》,人民出版社,1974年,第29页。

② “刘振民大使在第61届联大全会关于‘海洋和海洋法’议题的发言”,中华人民共和国常驻联合国代表团网站,2006年12月7日, http://un.china-mission.gov.cn/chn/lhghywj/ldhy/yw/ld61/200612/t20061207_8367208.htm。

③ Sam Lagrone, “Chinese Warships Made ‘Innocent Passage’ Through U.S. Territorial Waters off Alaska”, USNI News, September 3, 2015, <https://news.usni.org/2015/09/03/chinese-warships-made-innocent-passage-through-u-s-territorial-waters-off-alaska-paras.1-3>。

④ “国防部回应‘中国海军舰船进入美国阿留申群岛’”,人民网,2015年9月24日, <http://military.people.com.cn/n/2015/0924/c1011-27631055.html>。

⑤ 其中要求事先批准的有阿尔及利亚、阿曼、安提瓜和巴布达、巴巴多斯、巴基斯坦、佛得角、孟加拉国、缅甸、柬埔寨、中国、伊朗、刚果、格林纳达、马尔代夫、罗马尼亚、圣文森特和格林纳丁斯、索马里、斯里兰卡、苏丹、叙利亚、塞舌尔、阿拉伯联合酋长国、越南、也门等;要求事先通知的有克罗地亚、韩国、埃及、利比亚、芬兰、印度、圭亚那、马耳他、毛里求斯等。参见:王泽林:“外国军舰在俄罗斯北方海航道领海的无害通过:理论、实践与借鉴”,《中国海商法研究》,2021年第3期,第26页。

所以他国军舰应尊重沿海国的此类规制性要求。^①我国规制性要求体现在《领海及毗连区法》第6条中,“外国军用船舶进入中华人民共和国领海,须经中华人民共和国政府批准。”否则,我国有关主管机关有权依据该法第10条的规定“令其立即离开领海,对所造成的损失或者损害,船旗国应当负国际责任。”

五、结 语

《联合国海洋法公约》的出台及海峡制度的当代实践,使国际海峡的四类通行制度得以明确。各国适用专门公约制度、航行飞越自由、过境通行制度、无害通过制度通行相关国际海峡的相关海域,依照的是国际法规则,而非沿岸国的恩惠,也非其他海权大国的好意施惠。在特定海峡适用特定制度的权利,如适用航行飞越自由通过宗谷海峡、津轻海峡、对马海峡东水道和西水道、大隅海峡、宫古海峡、巴士海峡等海峡的专属经济区或公海海域;适用过境通行制度通过吐噶喇海峡、马六甲海峡、霍尔木兹海峡、曼德海峡、直布罗陀海峡、多佛尔海峡等海峡的领海海域,就为我国冲出岛链封锁、沟通全球提供了法理依据。

随着我国对外开放事业的逐步深化,我国与外部世界的融合也在不断深入。改革开放特别是党的十八大以来,我国海洋事业已取得长足进步,从本质上改变了固守内陆的封闭发展模式。随着海洋意识的觉醒,我国对各类海洋通行权的运用也将愈加娴熟自如,这对我国国内国际双循环格局的构建以及中国式现代化的进一步成功推进和拓展将发挥越来越重要的保障性作用。对此,需要进一步完善我国的国际海峡制度。第一,在战略上,我国可考虑制定专门的国际海峡政策、法律,并将其置于国家海洋发展战略规划之中。国际海峡问题事关国家长远发展,我国参与全球海峡治理,在国家海峡政策、法律的依据下推进和完成,会更具法治性和正当性。第二,在策略上,作为海洋地理相对不利国与海峡主要使用国的我国,应进一步深化

与海峡使用国和沿岸国的合作,增进国际社会共同利益。既要加强与海峡使用国的合作,全球的海峡使用国之间存在着广泛的共同利益,宜采取多种方式引导和推进海峡使用国群体共同维护国际海峡安全稳定;也要发展与海峡沿岸国的关系,位于重要航道之中的国际海峡一般属于大国角力的热点地区,我国要做好风险研判,注重维系沿岸国之间、沿岸国国内不同族群之间的利益平衡。第三,在具体举措上,我国可以先将合作重点事项放在国际海峡所在区域的低敏感事务中,如珊瑚礁等海洋资源养护、岛礁生态系统维护、海洋污染防治、绿色能源开发、气候变化应对、海平面上升问题应对、海洋教育宣传事业等,循序渐进地加强政治互信,增进交通和安全领域合作,以点带面地提升国家在全球海洋事务中的话语权。第四,在长远目标上,加强与各国合作,推动国际社会共同捍卫《联合国海洋法公约》中海峡通行制度的本来内涵,维护第三次联合国海洋法会议达成的海峡制度共识,保障海运畅通,促进海运发展,增进人类福祉,共建海洋命运共同体。虽然包括国际海峡通行制度在内的大多数国际法是靠国家自觉履行的,国际法自身并无强制措施,但国际社会几乎没有“国际法不是法”“国际法缺乏约束力不必遵守”这样的声音,而是试图在国际法框架体系内为自己的行为进行辩护。国际法在不断发展进步着,时至今日,全球几乎没有哪个领域的国际关系没有国际法调整。展望未来,国家之间的交往也将朝着确立规范、尊重规范的方向不断前进。

责任编辑 邓文科

^① 赵建文:“论《联合国海洋法公约》缔约国关于军舰通过领海问题的解释性声明”,《中国海洋法学评论》,2005年第2期,第14-16页。

A Comprehensive Legal Analysis of Regimes of International Straits

LI Renda¹

(1. Party School of the Hainan Provincial Committee of CPC, Haikou 571126, China)

Abstract: As the key nodes of global oceans, international straits are not only the places for China to break through the island chain blockade, but also they are the pivotal channels that affect the smoothness of the 21st Century Maritime Silk Road. The regimes of international straits have been stipulated by the relevant provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea. First, the passage systems for special straits with long-standing international conventions are retained. For example, the system of Turkish Straits is stipulated by the 1936 Montreux Convention, the regime of the Strait of Magellan is stated clearly by the Boundary Treaty of 1881 between Chile and Argentina, and the manner of passing through Danish Straits is announced by the Copenhagen Treaty of 1857. Second, ships and aircraft of foreign countries can exercise the freedom of navigation and overflight to go through the routes of exclusive economic zones and high seas of straits used for international navigation such as Soya Strait, Tsugaru Strait, Miyako Strait and Bashi Channel. Third, these ships and aircraft can apply the regime of transit passage to pass through the territorial seas of territorial straits used for international navigation like Tokara Strait, Strait of Malacca, Bab al-Mandab Strait and Strait of Dover. Fourth, in Messina-exception straits and dead-end-exception straits, the ships and aircraft have the right to apply the innocent passage system that should not be suspended, including the Strait of Messina, Kalmar Sund, Strait of Tiran and Head Harbour Passage. Therefore, the rights of passage enjoyed by the ships and aircraft in the relevant areas of the straits rely on the rules of international law while they do not depend upon the bounty of the States bordering the straits and the goodwill of other maritime powers. China's ships and aircraft have the legal rights to apply the above-mentioned 4 types of traffic regimes of international straits to connect the world through the seas and oceans. At the same time, the international community should strengthen cooperation to ensure the smoothness of passing in the straits, promote the development of maritime transport, enhance human welfare and jointly build a maritime community with a shared future.

Key words: United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS); straits used for international navigation; freedom of navigation and overflight; transit passage; innocent passage