

公海自由：为何如此重要

杰弗里·蒂尔（Geoffrey Till）教授

伦敦大学国王学院科比特中心

新加坡 RSIS 海事安全计划

在海洋法历史上，一个核心和持久的主题一直占据着主导地位，即政府当局对海洋的利用控制和公海自由观点之间的竞争。几百年来，这两者之间的紧张关系已逐渐减弱，并反映出每个特定时代的政治、战略和经济情况¹。

简介

2009年3月，美国海军海洋调查船“无瑕”号和数艘中国渔船在距海南岛东南约70海里的海域发生了撞船事件。这个令人遗憾的事件表明，中国和美国在对外国船只在他国200海里专属经济区内可以从事何种活动持有非常不同的看法，同时也表明了这种分歧会对双方的政治关系产生不良影响。该事件已不仅仅是中美两国之间的问题，因为许多其他国家站在或这样或那样的立场上。对中美两国来说，这些都是非常重要的问题，所以两国应尽可能准确理解对方的立场，从而避免误解扩大和关系恶化是至关重要的。

中美双方都认为，他们的立场都得到了国际惯例法和1982年《联合国海洋法公约》的支持。本文不去探讨在此问题上孰对孰错，而是试图去确切地解释为何有这么多国家认为公海自由是一个如此重要的问题，为何采取在他们看来认为正确的立场。这谈不上是一个法律问题，更谈不上是一个国家哲学、政治和战略文化问题。也许，正是在此领域——国际海事法发

1. D.P. O'Connell 与 I.A. Shearer 合著《国际海洋法》（牛津大学出版社，1985年）。

展的国际背景——我们才能找到解决问题的办法，而不是依靠律师之间的争吵来解决。

第一点，美国和其他支持自己立场的国家（几乎包括所有的“海洋”国家）的确真正觉得法律站在他们这一边。这并不是他们为自己可疑的原因而决定采取的某种谈判立场。他们认为，《联合国海洋法公约》是海洋国家和一些其他确定专属经济区（根据惯例，按照达成一致的、应该遵守的条款而最近划定的专属经济区）性质的国家之间达成的一项具体协议。他们将其视为本文开头所引用的持不同立场的两国之间需要达成平衡的特殊个例。一方面，各国拥有公海自由的权利；另一方面，各国又有占有海洋的倾向。他们认为这一点是两国应该坚持的一项历史性协议。

但是这又是为什么呢？为何海上大国在 20 世纪 70 年代和 80 年代就《联合国海洋法公约》进行谈判时还要采取他们认为正确的立场？为何他们从那时起一直在捍卫他们的立场？尽管如前所述，很多其他国家（事实上大多数国家）都采取了大致相同的立场，我们还是将把联合国的立场作为“海洋法”观点的最佳典范，因为联合国对此阐述的最清楚，并采取行动来捍卫它。

航海自由与新美利坚共和国的命运和独立从一开始就交织在一起。毕竟，捍卫这一原则也是为何美国于 1798-1800 年期间在所谓的“准战争”中决定与法国开战，而在 1812 年与英国开战的原因。美国仅仅拥有力量薄弱且经验不足的海军，但却冒险对抗当时的世界超级海洋大国，这一事实说明了美国人认为这一原则是多么的重要。

根据近代国际法创始人格劳秀斯（Grotius）的传统思想，即海洋是“人类共有的财产”，阿尔弗雷德·塞耶·马汉（Alfred Thayer Mahan）于 1890 年将该思想作为其基本前提之一，他把海洋比作“……人类可以从各个方向穿越的广阔公共区域，但一些经过验证的航线则表明，人类出于管控原因而只选择某些航线。”“公共区域”这个词深深扎根于英美历史中，这个词的恰当之处在于它表明了这是对人类社会福祉不可缺少的区域，同时又是所有人共同拥有的区域，即共同遗产。在英国历史上，17 和 18 世纪的圈地运动成为社会灾难和政治冲突的原因，它甚至加速了英国内战的爆发。在当今英国乡村，一些规模较小村庄的绿地中依然可以很明显地看到这种圈地的民间记忆。一些宜人地区得到保护，禁止私人开发，完全没有篱笆，

供所有人在此消遣。这种文化体验是非常深刻的，那些来自不同历史和社会背景人群如果不能接受，也应该表示理解。

美国对自由和不受约束地利用海洋所持有的立场促使美国于 1917 年决定加入第一次世界大战，这次美国义无反顾地站在了英国这边。行使“搜索权”的英国当然干扰了美国的航运，但英国并没有击沉或抓获美国的船只，而德国却这样做了。到 1917 年美国发表《战争宣言》，被德国击沉的 847 艘中立国船只中实际上只有 20 艘是美国船只，但对美国来说，这是一个原则性问题。因此，在 1918 年 1 月，威尔逊总统在其“十四点”原则的第二点中提出“领海以外海上航行绝对自由”。

但在第一次世界大战之后，英国和美国一直对公海自由的准确含义争论不休。美国从一开始就致力于确保公海上的私有财产享有捕获豁免权。正如 A·加菲尔德·海斯（A. Garfield Hays）于 1918 年 4 月所坚持的主张那样，“海洋自由的意思是废除走私、废除商业封锁、废除捕获和摧毁敌人[商业]船只的权力。”即使英国是第一次世界大战中“追击作战”的最大战略受害者，英国依然强烈地反对他们所认为的观点，即海上自由会削弱其在战争中的海军力量，尤其是在针对陆军强国的战争中，他们自认为非常正确的观点在第二次世界大战中得到了验证，这些观点在任何情况下都是行不通的，都是缺乏判断力和不切实际的。

尽管如此，公海自由还是经常用近乎浪漫抒情的语句来进行描述：

这里有近乎广阔无垠的空间，没有丝毫障碍；这里有远离大陆的海洋，它们是大自然的伟大沟通媒介；这里没有山脉的阻挡，没有灼热的沙漠，道路宽阔空旷……想象一下，一条道路通向四方，你在第一时间体会到雄伟海洋和海上交通的含义……除了海上自然危险外，和平时期无遭受其他危险之患，这种自由，这种最宽广最繁忙的航线向所有人开放，供所有人使用，对现代文明结构起着至关重要的作用，这一切都是毋庸置疑的¹。

2. Dixon, W. MacNeile 著《The Fleets Behind the Fleet》，（伦敦：Hodder & Stoughton 出版社，1917 年），第 94-95 页。

把世界海洋视为没有任何限制的区域，视为“通向四面八方的道路”，这种倾向导致了海洋被认为是一种“流动的资源”（可进行运输和不受阻碍的活动），而不仅仅是一种“存量资源”（从中可以获取鱼类和其他海洋生物资源）。如今，工业品和日用品的运输免遭海盗袭击、恐怖行动、犯罪活动和政治干预等危害，已被视为世界经济体系健康、繁荣和安全的基础。

当然，正是军舰的自由运动和行动而非商船运输成为争论的根源。然而，问题是大多数国家的海军把保护贸易免遭来自海上或陆地威胁，视为仅次于捍卫国家领土和公民而需要优先考虑的事项。这反过来意味着从理论上讲，只要在商船被发现的地方，各国海军都应该有能力抵达任务区域并采取行动。出于这个原因，即使考虑到更加严格封闭和控制的 12 海里领海，海上大国的自然倾向是坚持其未经主权国家同意而在其港口停泊的权利和过境通行的权利，以及无论在何地营救下沉或遇险商船的“援助权利”，在紧急追捕进入其他国家领海的毒品走私犯和海盗时寻求达成一致。也正是出于这个原因，他们坚持认为，如果军舰不会干扰沿海国家的经济权利，不会威胁到沿海国家的安全利益——根据《联合国宪章》关于在公海上开展活动的相关内容，后一种告诫同样是正确的做法——军舰将有权在专属经济区内正常执行任务。

在伊朗和伊拉克之间爆发的所谓的“油轮战”中，来自世界各地的海军正是以这种方式展开行动，他们采取海上直接防御或从海上进行威慑的方式保护世界油轮免遭伊朗和伊拉克的袭击。这是一个非常有趣的例子，多国海军为了捍卫共同利益（国际石油贸易）而进行合作，为了确保该地区其他国家（最明显的是科威特和其他海湾国家）免遭任一竞争国的袭击而努力。该行动取决于与当地国家及外部合作伙伴建立和维持一种辅助性的安全合作关系，在此情况下，需要绝非仅限于“西方”国家的各国海军的前沿存在来提供服务。

维护海湾地区的正常贸易也日益依赖于现在所说的“海洋领域意识”，在这种情况下，“海洋领域意识”意味着要熟悉地理环境，对油轮活动和不断发展的威胁有足够的认识。最后，它在很大程度上取决于维护海上安全的能力，以及在极端情况下对任何可能的威胁在岸上投送力量的能力，尽管可以产生威慑效果，但这实际上几乎无法证明是必需的。这一切将同样

适用于目前在亚丁湾实施的海盗围堵行动。海洋国家会 2 说，这两种情况的共同要素是需要有军舰在其领海以外的所有地区按照正常模式执行任务。

但是，这当然不是每个国家如何看待此问题的方式，包括在某些方面中国看待问题的方式。然而，这种对海洋自由问题的非常简短的概论表明，事态会随着不断发展的背景而变化。鉴于中国日益受到世界经济的影响，以及日益依赖远地市场和供应来源，中国在其远见方面需要变得甚至更加“海洋化”。在利比亚内战中，为了营救在利比亚的中国公民，中国派遣了一艘军舰在海上随时待命，这个事实清楚地表明了中国正在走向海洋。如果是这样，我们可能在针对“海洋自由”争论不休的问题上看到趋同的观点。