

国家安全视角下的航行自由

袁发强^{*}

内容提要:《联合国海洋法公约》虽然规定了航行自由制度,但未解决军事航行活动与沿海国防军事安全之间的冲突问题。这种冲突的化解需要借助于其他国际法律制度,特别是和平解决国际争端的法律制度。我国既有维护海洋主权的客观要求,又在海外具有越来越多战略利益,因而需要从总体战略上考虑对待航行自由的法律态度。为应对其他国家可能以维护海洋资源和生态环境安全为由,对航行活动进行单方面、不恰当的限制,我国还应积极倡导宽松的航行自由制度,充分运用该制度维护国家经济安全,为国家开展保障海上丝绸之路和能源通道安全的海外行动提供法律支撑。

关键词: 航行自由 国家安全 专属经济区 联合国海洋法公约

“航行自由”是海洋法的一项基本原则,不论是早期海洋大国的殖民扩张,还是后来发展中国家的对外交流和贸易活动,都以此原则为重要依托。1994年《联合国海洋法公约》生效后,航行自由的范围受到若干限制,这主要表现为外国船舶在一国领海与专属经济区范围内的航行活动,尤其是外国军事船舶和军用飞机在上述海域范围内的航行活动,受到了一定限制。不过,在这些特定领域内,航行自由所受限制的范围和程度,《联合国海洋法公约》的规定并不十分明确。海洋强国与弱国对该公约的解读各不相同。

以美国为代表的一些西方国家学者认为,《联合国海洋法公约》并未专门就专属经济区内军事船舶和飞机的航行活动进行特别规定,而是允许其他国家在沿海国专属经济区内享有公海上的“航行与飞越自由”;〔1〕公约中有关公海航行部分,并未禁止军事船舶和飞机的测量和军事侦察活动;因此,沿海国阻止他国在其专属经济区内进行军事测量和侦察,

* 华东政法大学国际法学院教授。

本文为作者主持的2014年教育部人文社科研究基金一般项目“海洋航行自由的国际法理论与实践研究”(14YJA820030)的阶段性成果。

〔1〕关于专属经济区内的航行,《联合国海洋法公约》第58条(1)款规定,“在专属经济区内,所有国家,不论为沿海国或内陆国,在本公约有关规定的限制下,享有第87条所指的航行和飞越的自由,铺设海底电缆和管道的自由”;(2)款规定:“第88至第115条以及其他国际法有关规则,只要与本部分不相抵触,均适用于专属经济区”。第87条及第88—115条均属于公约第七部分“公海”制度的内容。

是违反国际法的。〔2〕这些西方学者主要是从航行自由制度的发展历史、《联合国海洋法公约》的起草过程、航行自由制度在公约中的结构位置,以及与领海内“无害通过权”的立法限制的比较,进行论证。这种观点在阐述公约规定的字面含义上具有一定的客观性,但忽视了沿海国关切自身国防军事安全的正当性与合法性。《联合国海洋法公约》没有明确专属经济区内航行自由与沿海国防军事安全之间孰为优先的问题,这不表明沿海国就不能主张和维护国家安全。

从已有研究看,我国国际法学术界大多主张,外国军事船舶和飞机在沿海国专属经济区内的军事测量和侦察活动没有顾及沿海国的安全和利益,不符合和平目的,违反了《联合国海洋法公约》的规定,违反了国际法。〔3〕这些学者的研究,大多以《联合国海洋法公约》中提到的原则和抽象规定,结合中国及其他一些发展中国家在参与讨论和缔结《联合国海洋法公约》时所作的声明,来论证其观点。其出发点是以近海防御为主的海洋安全观,没有考虑到我国正在走向海洋强国的现实,也没有考虑到中国存在越来越多的海外利益,不符合当前乃至今后的总体国家安全保障形势,应当进行适当的调整。

航行自由主张反映了航行国对航行安全、贸易通道安全的追求。对航行主体、区域范围、活动类型的限制,则反映了沿海国对本国领土安全、军事安全和生态环境安全的忧虑和担心。航行自由制度的历史发展,正是航行国与沿海国两种不同安全追求相互博弈的过程。从传统国家安全观看,致力于维护国家主权独立和领土完整的“国家领土安全”是重要目标,国家安全侧重于军事防范。冷战结束后,国际形势发生巨大变化,国家安全观也随之发生重大改变。国家安全不再局限于主权独立和领土完整,还表现为“安全利益”、“安全威胁”、“安全发展”等诸多方面和层次。〔4〕现代总体国家安全观的构成要素,包括领土安全、军事安全、经济安全、信息安全、环境安全、能源安全等。〔5〕由此,从总体国家安全观出发,综合平衡各种安全考量因素,重新审视我国对待航行自由的法律立场,具有重要的现实意义和研究价值。

一、领土安全视角下的航行自由

领海是一国的领土范围,国家在领土范围内享有主权。从航行自由法律制度的发展历

〔2〕 See John E. Noyes, *The United States, The Law of the Sea Convention, and Freedom of Navigation*, 29 *Suffolk Transnat'l L. Rev.* 12-13 (2005); Brian Wilson, *An Avoidable Maritime Conflict: Disputes Regarding Military Activities in the Exclusive Economic Zone*, 41 *J. Mar. L. & Com.* 435-436 (2010).

〔3〕 在2001年的中美南海撞机事件和2009年的美军“无瑕号”事件发生后,国内许多学者从维护国家主权角度对《联合国海洋法公约》进行了解读,其主要观点认为,外国军事船舶和飞机在专属经济区内不得从事危害沿海国主权与安全的军事航行活动。代表性文章有: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;张湘兰、张芷凡:《论海洋自由与航行自由权利的边界》,《法学评论》2013年第2期;周忠海、张小奕:《论专属经济区中的军事研究和测量活动》,《法学杂志》2012年第10期;郑雷:《论中国对专属经济区内他国军事活动的法律立场》,《法学家》2011年第1期;盛红生:《论制止危害中国海洋领土安全活动的法律对策》,《法学杂志》2012年第1期;管建强:《美国无权擅自在中国专属经济区从事“军事测量”——评“中美南海摩擦事件”》,《法学》2009年第4期;李广义:《论专属经济区军事利用的法律问题》,《当代法学》2006年第4期等。

〔4〕 参见严高鸿、张学明:《论国家安全观的构成要素》,《世界经济与政治论坛》2002年第3期,第52页以下。

〔5〕 参见刘文汇:《论国家安全观的衍变》,《求实》2002年第3期,第37页以下。

史来看,领土主权与航行自由之间,经历了一个从绝对冲突到相对冲突的演变过程。外国船舶的航行自由需要得到承认,沿海国对领海的主权也需要保障。现有国际立法是对二者关系的平衡。

(一) 航行自由法律制度的缘起

早在15、16世纪,葡萄牙和西班牙以教皇亚历山大六世于1493年颁布的两份诏书为借口,对大西洋和印度洋声称主权,禁止其他国家的航行和贸易,意图瓜分世界。^[6]这一做法招致其他新兴海洋国家的不满。英格兰似乎是第一个对此提出强烈抗议的国家。英格兰女王伊丽莎白一世认为:“对海洋和天空的利用属于所有人;任何人都不得将海洋据为己有,任何人不得占有海洋的资源 and 公共用途。”^[7]

17世纪初,为了对抗葡萄牙的禁令,近代国际法鼻祖格老秀斯从罗马法上的所有权入手,分析了海洋不隶属于任何国家的理由,明确提出了“海洋自由”、任何人都可以利用海洋的观点,为荷兰进入东印度海进行辩护。^[8]格老秀斯注意到海洋区别于能够完全为沿海国所实际控制的内海和海湾,^[9]并认为,即使某一海域归属沿海国,也不应影响其他国家航行的权利。^[10]国际社会的实践支持了格老秀斯的观点,一国对海洋权益的主张不得妨碍航行自由的观念逐步得到普遍接受。同时,当时的习惯国际法中,没有明确区分普通商船与军事船舶,军事船舶的航行同样是不受限制的。自格老秀斯以来,航行自由原则成为“海洋治理的国际法律制度中最古老和得到最广泛承认的一项原则”。^[11]

1856年的《巴黎会议关于海上若干原则的宣言》(亦称《巴黎海战宣言》),既是首部有关国际海上武装冲突的国际公约,也是影响航行自由的首部国际成文法。虽然该宣言中没有海洋自由或航行自由的词语,但规范了战时捕获和封锁问题,对于海上自由航行和自由贸易有着重要的规范意义。此后,一系列国际海战规则使得海洋中立、普通商业航行免受军事干扰的法律原则得以确立,^[12]为海洋航行自由奠定了成文法律基础。

1958年,日内瓦联合国第一次海洋法会议通过的《公海公约》,首次明文确定了“公海自由”的法律原则。其第2条规定,“公海对各国一律开放,任何国家不得有效主张公海任何部分属其主权范围”,并明确规定“公海自由”包括四个方面的内容,^[13]而“航行自由”被放在第一位。从此,“公海航行自由”作为一项独立的权利存在于国际成文法中,完

[6] H. Vander Linden, *Alexander VI and the Demarcation of the Maritime and Colonial Domains of Spain and Portugal, 1493-1494*, 22 Am. Hist. Rev. 1 (1916).

[7] See Th. W. Fulton, *The Sovereignty of the Sea-An Historical Account of the Claims of England to the Dominion of the British Seas, and of the Evolution of the Territorial Waters: with special reference to the Rights of Fishing and the Naval Salute*, London: William Blackwood and Sons, 1911, pp. 105-107.

[8] 参见马忠法:《〈海洋自由论〉及其国际法思想》,《复旦学报》(社会科学版)2003年第5期,第119页。

[9] Hugo Grotius, *The Free Sea*, translated by Richard Hakluyt with William Welwod's Critique and Grotius's Reply, Indianapolis: Liberty Fund, Inc., 2004, pp. 68-71.

[10] Hugo Grotius, *The Freedom of the Seas or the Right which Belongs to the Dutch to Take Part in the East Indian Trade*, translated by Ralph van Deman Magoffin, New York: Oxford University Press, 1916, p. 34.

[11] Rüdiger Wolfrum, *Freedom of navigation: New challenges*, International Tribunal for the Law of the Sea, 2008, available at https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/statements_of_president/wolfrum/freedom_navigation_080108_eng.pdf, p. 2 (last visited March 25, 2015).

[12] 这主要体现在1899年和1907年两次海牙和平会议期间所通过的与海战有关的多项国际公约中。

[13] 航行自由、捕鱼自由、敷设海底电缆与管线自由、公海上空飞行自由。

成了从习惯法向成文法的转化。

总体而言,在国际法早期,海洋主权利益与航行利益是绝对冲突的,这种冲突主要表现为沿海国主权与他国一切航行活动的冲突,是一国对海洋的绝对控制权与他国航行自由之间的冲突。同时,对海洋主张主权利益的国家,不完全是海洋的沿海国,有些是恃强凌弱的强国。格老秀斯之后,习惯国际法排除了一国对领海之外的海洋主张完整主权的合法性,在保障航行安全的同时,也奠定了公海航行自由的历史和法律理论基础。

(二) 领土安全对航行自由制度发展的影响

20世纪后,海洋强国利用自己强大的远洋航行能力和军事手段,常常在沿海国的领海外开展军事封锁、制裁等活动,弱小的沿海国则为扩大渔业资源范围而不断扩大领海主张,甚至提出了200海里的领海主权要求。1958年《领海及毗连区公约》并没有明确领海的宽度,只是规定了领海基线的起算。在领海范围内,所有船舶均享有无害通过的权利,^[14]并不要求外国船舶(包括军事船舶)事先取得沿海国同意。这与航行自由的理论起源一致。对于“无害通过”,该公约定义为:“不损害沿海国的和平、良好秩序或安全。”^[15]当然,为了保护领土安全,沿海国可以在领海的特定区域,在不歧视的前提下,“暂时停止外国船舶的无害通过”,但须事先正式公布。^[16]可见,自1958年《领海及毗连区公约》后,在沿海国领海范围内,航行自由在无害于沿海国安全的前提下仍然得到了基本保证,而在领海之外,航行自由则不受任何限制。这种状况一直持续到《联合国海洋法公约》生效。

在1947年科孚海峡案中,国际法院就外国军事船舶通过一国领海是否需要事先得到沿海国同意作出裁决意见:一国军舰在和平时期通过作为国际航道的沿海国领海,并不需要事先征得沿海国同意;但是,英国军舰在阿尔巴尼亚领海内的扫雷行动侵犯了该国的主权,不能以“无害通过权”来证明其行为的合法性。^[17]这项裁决所确定的“无害通过”原则,在今天仍然具有现实意义。《联合国海洋法公约》没有要求外国船舶通过一国领海时需要事先得到沿海国同意,但要求“继续不停和迅速行驶”,“不损害沿海国的和平、良好秩序或安全”,并以列举的方式对“损害”行为进行了界定。^[18]可见,在《联合国海洋法公约》中,沿海国的领土安全由公约有关领海无害通过制度得以保证。

随着近海石油资源的开发以及领海范围内渔业资源的枯竭,沿海国加强对近海资源利用和保护的利益要求越来越强,越来越多的国家主张从12海里到200海里不等的领海范围。如果任由沿海国将领海范围扩展到200海里,势必会造成他国的军事船舶和飞机可航水域大面积减小,甚至无法通过的情形。因此,发展中国家呼吁制定一部国际性的海洋法公约,

[14] 见1958年《领海及毗连区公约》第14条(1)款。

[15] 《领海及毗连区公约》第14条(4)款。

[16] 《领海及毗连区公约》第16条(3)款。

[17] *Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania)*, Merits, [1949] I. C. J. Rep. 4, p. 28.

[18] 《联合国海洋法公约》第19条(2)款规定:如果外国船舶在领海内进行下列任何一种活动,其通过即应视为损害沿海国的和平、良好秩序或安全:(a)对沿海国的主权、领土完整或政治独立进行任何武力威胁或使用武力,或以任何其他违反《联合国宪章》所体现的国际法原则的方式进行武力威胁或使用武力;(b)以任何种类的武器进行任何操练或演习;(c)任何目的在于搜集情报使沿海国的防务或安全受损害的行为;(d)任何目的在于影响沿海国防务或安全的宣传行为;(e)在船上起落或接载任何飞机;(f)在船上发射、降落或接载任何军事装置;(g)违反沿海国海关、财政、移民或卫生的法律和规章,上下任何商品、货币或人员;(h)违反本公约规定的任何故意和严重的污染行为;(i)任何捕鱼活动;(j)进行研究或测量活动。

以明确海洋权利,而一些海洋强国如美国、英国等,则强烈坚持包括军事船舶在内的航行自由应不受限制。^[19]

为了平衡沿海国经济利益与外国航行利益的冲突,《联合国海洋法公约》创立了一项新的海洋权益制度,即专属经济区制度。公约规定,从领海基线起200海里范围内为沿海国专属经济区,沿海国对该区域内的自然资源享有专有权。除了对专属经济区内的自然资源享有独占的所有权外,沿海国还享有为管理、保护自然资源而实施立法、行政和司法管辖的权利。同时,为了有别于领海的航行限制,公约专门对专属经济区内的航行规定了不同于无害通过的航行制度。沿海国虽然对专属经济区享有“主权权利”,但这并非完整意义上的主权。^[20]在专属经济区内的航行活动,应参照公海海域的航行自由制度,同时“适当顾及沿海国的权利和义务”,并遵守沿海国制定的与公约规定不抵触的法律和规章。^[21]至于何谓“适当”、“沿海国的权利”是什么等,公约都没有明确界定。当外国军事船舶和飞机在沿海国专属经济区内从事军事测量和侦察活动时,外国军事船舶和飞机的航行自由与沿海国防安全之间的矛盾和冲突就产生了。

(三) 我国在南海的领土主权问题与航行自由

我国的南沙群岛及其附近海域处在船舶进出马六甲海峡的咽喉要道位置。我国有维护领土主权安全与利益的需要,而其他国家则会关心航行自由是否会因此受到限制。随着中国维护南海权益能力的加强,美国为实现所谓的“重返亚洲战略”,以沿海国对海洋权益的主张不得违反航行自由制度为由,表现出热衷干预倾向。对此,我国政府多次表态,对南海主权的主张从来没有妨碍过航行自由。

依据《联合国海洋法公约》,船舶在领海与在专属经济区、公海范围内的航行自由权利,内容与范围都是不一样的。虽然我国在南海的主张以南海“断续线”地图作为重要依据,但并没有具体地阐明“断续线”的法律性质,也未对南海诸岛的领海与专属经济区等特定水域范围进行划定。因此,围绕着“断续线”的性质,学界提出了多种看法,包括“传统海疆线”说、“历史性水域”说、“岛屿归属线”说和“历史性权利”说等。^[22]但是,不管学界怎么解读“断续线”,都可能涉及到对航行自由问题的探讨。

首先,如果按照“传统海疆线”说,对整个断续线内的岛礁和水域全部主张主权的话,可能被解读为整个断续线内的海域都具有领海性质。基于这个角度,外国船只虽然仍然享有无害通过权,但外国军事船舶在南海地区的航行将受到严重限制。例如,外国军舰或军用飞机将不得在我国南海海域从事军事演习、军事测量和侦察活动,不得在船上起降飞机、发射军事装置等。依照我国法律规定,只有事先经过我国政府批准,外国军事船舶才能无害通过我国领海。^[23]事实上,我国官方并没有提出对整个南海主张全部主权,也不存在整个断续线

[19] 前引〔2〕, Noyes文,第12页以下。

[20] 参见前引〔2〕, Wilson文,第431页以下。

[21] 参见《联合国海洋法公约》第58条(3)款。

[22] 参见周忠海等:《国际法学述评》,法律出版社2001年版,第292页;赵建文:《联合国海洋法公约与中国在南海的既得权利》,《法学研究》2003年第2期,第159页以下;贾宇:《南海“断续线”的法律地位》,《中国边疆史地研究》2005年第2期,第115页以下;赵理海:《海洋法问题研究》,北京大学出版社1996年版,第38页。

[23] 见1992年《中华人民共和国领海及毗连区法》第6条的规定。

内水域都是领海的问题。因此这类有关航行自由的担忧目前大多只是某些西方学者的推测。

其次，如果我们主张对九段线内岛礁的领土主权，对岛礁领海外的水域享有历史性权利，仍然避免不了某些官方人士或学者从航行自由的角度做文章。主要原因是，“历史性权利”的含义和范围比较模糊。^[24]这个概念本身没有在《联合国海洋法公约》中明确规定，从而给了很大的自由解释空间。如果基于这一主张，我国将能够基于自然资源保护或环境保护的理由对船舶航行进行技术性的管辖，例如，划定渔业资源保护区、提高船舶污染排放标准等，限制外国船舶在某些具体海域内的航行。这样，我国对南海水域的主权主张与我国将断续线内的海域视为专属经济区似乎大体相同。船舶在专属经济区内的航行所受限制甚弱，但不能说完全没有限制。^[25]

再次，如果我们只对南海诸岛的岛礁提出主权主张，则东沙、西沙、中沙、南沙群岛可能形成类似于“群岛水域”的区域。在“群岛水域”内，外国船舶只享有无害通过权。当然，我国作为非群岛国，是否能参照《联合国海洋法公约》的规定设立“群岛水域”，还需要进一步地深入探讨。

可见，我国在南海的主权、主权权利与相关权益的主张难免会涉及到他国对海上航行自由的质疑。为此，我国政府已经多次声明，中国致力于通过友好协商谈判解决同邻国的争议，重视维护南海航行自由，南海航道是安全的，航行自由从未因南海争议受到实际影响，中国是南海航行安全的积极参与者和建设者。另一方面，航行自由与沿海国主权利益之间客观上存在着冲突，尤其是在军事科技高速发展的今天，相关国家无视沿海国主权利益而主张绝对的航行自由，在国际法上是站不住脚的。随着海外战略利益日益增多，中国会更加重视航行自由与安全，但并不因此放弃在国际社会倡导、主张平衡航行自由与尊重沿海国主权利益的努力。

二、军事安全视角下的航行自由

军事安全包括但不限于国防军事安全。国防军事安全主要集中于领土附近区域，军事安全则未必局限于国家领土范围之内，地理范围更广。军事安全与领土安全紧密联系，但也可以适当分离。按照现行国际公约的有关规定，外国军事船舶和飞机可以不经沿海国同意而航行通过该国专属经济区，这并不构成对沿海国领土主权的侵犯，但可能会危及沿海国的军事安全。

然而，《联合国海洋法公约》对专属经济区内的军事航行活动并无多少限制，除了肯定自然资源为沿海国所有外，外国船舶和飞机（包括军事船舶和飞机）在沿海国专属经济区内的航行权，如同在公海内一样，主要受船旗国法律管辖。公约并没有明文要求外国军事船舶在沿海国专属经济区内的活动，不损害沿海国的“和平、良好秩序或安全”，只是泛泛

[24] 参见黄伟：《论中国在南海 U 形线内“其他海域”的历史性权利》，《中国海洋大学学报》（社会科学版）2011 年第 3 期。

[25] 根据《联合国海洋法公约》第 56 条的规定，沿海国对专属经济区内的资源利用、科学考察、人工岛屿设施和结构、海洋环境保护和保全等事项有管辖权，可以制定相关法律。这些法律内容可能会影响到航行，存在资源管理利益与航行利益的冲突。

地要求“适当顾及沿海国的权利和义务”，^[26]并符合“和平的目的”。^[27]随着军事技术的飞越进步，外国军舰在靠近一国领海的专属经济区内，同样能够开展情报收集、侦察，并且通过中远程导弹直接威胁沿海国的国防军事安全。因此，对于沿海国的安全利益诉求，公约缺乏有效保护。

（一）围绕专属经济区内外国军事活动合法性的学术争论

2001年，美国EP-3侦察机在中国海南岛附近进行空中侦察时，遭遇中国海军航空兵战斗机起飞拦截而发生撞机事件。2009年，再次发生美军“无暇号”军事测量船在我国海南岛附近水域从事军事测量活动时，与我国渔船对峙的情形。于是，外国在沿海国专属经济区内的军事航行活动是否符合国际法，成为近些年中美两国之间争论的话题，而对《联合国海洋法公约》中有关航行自由制度的解读成为争议焦点。

西方一些学者根据“法无明文禁止即合法”的原则，认为《联合国海洋法公约》没有明确禁止外国军事船舶在他国专属经济区内航行，也没有限制军事船舶的航行活动范围，因此这种侦察活动是合法的，沿海国的干预行动违反了国际法。^[28]我国学术界多数观点则认为，虽然《联合国海洋法公约》没有明确禁止外国军事船舶在专属经济区内的航行，但公约也强调了“海洋只能用于和平的目的”，对沿海国的军事侦察活动不属于“和平目的”，因而认为这种侦察活动违反了国际法。^[29]

我国部分学者从《联合国海洋法公约》的文本和部分国家在加入该公约时的声明出发，认为外国军舰和军机在我国专属经济区从事军事侦察活动违反了和平利用海洋、禁止使用武力或以武力相威胁的原则等。这代表了部分发展中国家对《联合国海洋法公约》的解读思路，但这种解读主要以公约条文的原则性规定作为支撑。还有学者认为，在专属经济区内的外国军事活动，关涉的是没有明文赋予也没有明文禁止的“剩余权利”，^[30]除非与沿海国达成双边协定，否则也是违反国际法的。这种“剩余权利”的主张，对于外国在沿海国专属经济区内是否可以军事测量，并没有直接的否定效果。

为什么《联合国海洋法公约》对领海内的航行规定“无害通过”并详细列举危害的行为方式，尤其是明文禁止在领海范围内的侦察和军事测量活动，^[31]而对于公海和专属经济区内的航行则只是原则性地规定了“和平目的”呢？一种可能合理的解释是，在20世纪70年代有关公约的起草、讨论过程中，军事技术还没有进步到可以从领海之外对沿海国的国防军事设施和航道等进行精准、有效的侦察和测量活动，中远程导弹和火箭技术也还没有发展到海基军事力量可以对沿海国陆基目标进行准确打击的程度，所以各国在公约文本讨论时，并没有过多地纠缠于对领海外军事航行活动的限制，只是泛泛地使用了“和平目的”一词。正因为《联合国海洋法公约》没有明文限制或禁止外国军事船舶在沿海国专属经济区内的军事活动，导致海洋强权国家可以“航行自由”为借口，干涉沿海国内政或危害沿海国防军事安全。

[26] 见《联合国海洋法公约》第58条（3）款。

[27] 见《联合国海洋法公约》第58条（2）款、第88条的规定。

[28] 参见前引〔2〕，Wilson文，第421页；George Victor Galdorisi, *Preserving Freedom of Navigation: U. S. Lessons for the International Community*, 12 Ocean Y. B. 126 (1996)。

[29] 如前引〔3〕，邹立刚文，周忠海、张小奕文，管建强文。

[30] 参见前引〔3〕，周忠海等文，第104页。

[31] 见《联合国海洋法公约》第19条的列举性规定。

已有西方学者注意到沿海国对外国军事船舶航行的安全关切。他们主张,《联合国海洋法公约》在赋予专属经济区内的航行权利时,是以特别方式引入公海航行自由的,因此,专属经济区内的航行地位并不完全依赖于公约文本规定,更多地取决于政治力量的实际运行。^[32]还有学者认为,外国海军和空军在沿海国专属经济区内的活动并没有那么简单。虽然《联合国海洋法公约》本身并不禁止外国军事船舶在沿海国专属经济区内的航行,但这种权利的行使受到专属经济区性质(包括政治性质)的某些限制。^[33]另有学者主张,主权原则和航行自由原则都适用于专属经济区,但分别适用于不同的目的,专属经济区内并不全面禁止外国军事船舶和飞机的航行。如果外国军事船舶和飞机对沿海国军事情报的收集活动与沿海国国防安全产生了直接冲突,国际法也并没有禁止沿海国为维护自身安全而采取自卫措施或预防措施。^[34]

一项国际公约的诞生总是在国际社会各种力量和利益博弈的背景下形成,因此,《联合国海洋法公约》没有就专属经济区内的航行自由和沿海国安全利益划出一条清晰的界限,也是可以理解的。应该说,《联合国海洋法公约》已经预见到了可能产生的不同权利冲突。公约第59条“解决关于专属经济区内权利和管辖权归属的冲突的基础”中规定:“在本公约未将在专属经济区内的权利或管辖权归属于沿海国或其他国家,而沿海国和任何其他一国或数国之间的利益发生冲突的情形下,这种冲突应在公平的基础上参照一切有关情况,考虑到所涉利益分别对有关各方和整个国际社会的重要性,加以解决。”换句话说,这种冲突的协调和解决需要通过双边或多边谈判,达成新的国际协定来实现。

(二) 我国的法律立场是否正在转变或者应当转变

2014年7月,中国的军事测量船出现在美国夏威夷海域附近。美国国防部宣称,中国军舰在美国夏威夷专属经济区内的航行并不违反国际法。我国国防部发言人在回答记者提问时,也强调了我国海军活动符合国际法上的航行自由制度。2014年8月,美国侦察机再次抵近我国海南岛附近侦察,遭到我国战机起飞拦截。美国表示其活动没有违反国际法,并指责我国拦截行为妨碍了专属经济区内的飞越自由(航行自由)。我国则指出,美国的行为危害我国国家安全。^[35]可见,我国政府在如何看待外国军事船舶或飞机在专属经济区内的侦察活动问题上,态度有所转变,不再坚持以主权理由说明外国军事侦察活动的违法性,而是强调我国采取维护国家安全的拦截行动的合法性。这是正确和恰当的。

如前所述,《联合国海洋法公约》对专属经济区内的军事航行并无具体限制性规定,过于强调国际法或者《联合国海洋法公约》禁止外国军事船舶或飞机不得在沿海国专属经济区内从事军事测量和情报收集活动,并不能消除对公约相关规定的差异化解读,也不能真正防止此类事件的再次发生。国际法虽未限制外国军事船舶和飞机在沿海国专属经济区内航行的权利,却同时赋予了沿海国保护国家安全的权利。航行自由并不能凌驾于沿海国安

[32] D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, Vol. 1, Oxford: Clarendon Press, 1982, p. 578.

[33] Orrego Vicuña, *The Exclusive Economic Zone: Regime and Legal Nature under International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 120.

[34] Ivan Shearer, *Military Activities in the Exclusive Economic Zone: The Case of Aerial Surveillance*, 17 *Ocean Y. B.* 561 (2003).

[35] 虽然我国政府没有明言美国的侦察行动危害了我国哪种国家安全,但美国侦察机是在我国领海外侦察我国海南军事基地的情况下遭到拦截的,可以看作是对我国国防军事安全的危害。

全利益之上。现行国际法并没有为这种利益冲突设置明确的解决办法,仅要求采取和平方式解决争端。中国在拦截外国军事船舶或飞机时,并没有采取武力攻击的方式,而是采取警告、阻止的方式,这并不违反国际法。要防止发生类似冲突,或者防止这种冲突产生严重后果,更好的办法是通过双边外交谈判寻求解决。

事实上,中美两国围绕在我国专属经济区内的军事侦察活动进行了长期双边协商与谈判,已经签署了《中华人民共和国国防部和美利坚合众国国防部关于建立重大军事行动相互通报信任措施机制的谅解备忘录》,双方还商定下一步海空相遇安全行为准则磋商的工作安排。2014年11月,中美两国元首正式签署了“两个互信机制”文本,即“建立重大军事行动相互通报信任措施机制”和“海空相遇安全行为准则”。中美两国国防部长也签署了落实“海空相遇安全行为准则”的《中美关于海空相遇安全行为准则谅解备忘录》。

随着中国经济发展,保护海上贸易通道和能源通道安全、海外投资安全,成为我国重要的战略重心之一。在此形势下,我国海上军事力量正在发展和加强远洋护航方面的能力。与此相适应,我国对待航行自由的法律立场也应作相应调整:一方面,对于有外国提出主权争议的我国海域,要通过海军航行活动作出捍卫主权的行动;^[36]另一方面,我国海军远航到其他国家专属经济区范围,也是保障我国能源通道和贸易通道安全畅通的需要。为防止外国军事力量封锁、打击海盗和海上恐怖主义活动,我国海上军事力量将会越来越多地走出国门,在战略交通线上护航,这就有可能会通过外国专属经济区和国际海峡。如果坚持事先通报,征得沿海国同意,不利于我国海军有效开展保护海外利益的行动。例如,我国海军在索马里海域附近保护我国商船的行动,就牵涉到外国领海、专属经济区的军事通行问题。

要实现海洋强国战略,就要放弃部分传统保守的国际法认识。《联合国海洋法公约》提出了将海洋用于和平的目的,这并不排斥海上军事航行活动。客观上看,海上军事活动也会增强海上和平。中国要加强利用海上军事力量参与维护海洋和平的行动,如打击海盗和恐怖主义活动,参与大规模杀伤性武器扩散问题的检查等。国际法学界要加强对平时时期海上军事活动法律问题的研究,如研究登临检查、拿捕、扣押船舶和对嫌疑船舶人员的强制性措施等问题,参照国外军事活动的实践经验,为我国军事活动提供规范性意见。

三、经济安全、生态环境安全视角下的航行自由

进入新世纪以后,沿海国对海洋生态环境保护、自然资源保护和经济可持续发展的关注成为新的焦点。虽然《联合国海洋法公约》对自然资源保护和海洋环境保护有所调整,但已经不能满足需要。经济安全和生态安全上升到国家安全战略的高度。沿海国的生态安全、资源安全,与其他国家基于航行自由而关切的经济安全之间出现了利益冲突和对立。中国是一个严重依赖能源进口和外贸进出口的国家,一方面需要加强对我国领海与专属经济区内生态环境的保护力度,另一方面,为了维护我国海上能源通道和贸易通道安全,又需要倡导沿海国不得借环境保护影响航行自由的权利,以维护我国经济安全、海上能源和贸易通道安全。从这个意义上说,我国在对待航行自由的法律立场上,需要进行微妙平衡。

[36] 例如,越南、菲律宾等国不仅与我国在南海存在领土争议,而且这些国家的专属经济区还延伸到了我国南海水域。对于这种滥用权利的行为,我们应该通过实际行动否定外国专属经济区的划界效力。

（一）海洋生态环境安全与航行自由

除了国防军事安全外，沿海国越来越关注临近海域的海洋环境安全。随着环保意识的提高，沿海国对专属经济区内生物资源的关切增强，海洋环境保护开始成为规范航行的重要因素。《联合国海洋法公约》将海洋环境保护提高到人类整体利益的高度，^[37]并成为国际海洋法的一条基本原则。其中有关环境保护的规定，涉及各种不同水域类型，即使公海，国际立法也对环境保护进行了规范。这些法律和规则对航行自由产生了一定的限制作用。^[38]

例如，随着核动力运输船舶的出现，一些国家对核动力船舶的安全性表示怀疑，担心核动力船舶会泄露放射性物质，因而拒绝该类型船舶进入本国一般商业港口，或者限制核动力船舶通过某段航道。^[39]另外，对于核货物或者具有放射性的货物运输、危险化学品货物的运输，沿海国可能会为保护专属经济区内的海洋生态环境而试图限制船舶航道，要求强制引航，^[40]要求提高航行船舶的安全技术标准和污染排放标准等。^[41]但是，《联合国海洋法公约》要求沿海国在行使管辖权时，“应适当顾及其他国家的权利和义务，并以符合本公约规定的方式行事”，^[42]这就会产生沿海国对海洋生态环境保护的利益与其他国家航行利益的冲突。国际海事组织（IMO）为了协调这种新的利益冲突进行了大量努力，于1993年通过了《装载包装型放射性核燃料、钷与高放射性废弃物的国际航运安全准则》（简称INF Code）。该准则对核动力船舶或运输核物质的船舶，加强了安全运行的要求。当然，仍然有部分国家对该准则不满意，认为准则中缺乏强制性规定，没有要求强制救助，因而主张这类船舶的航行不属于“无害通过”，沿海国有权进行限制。

基于类似的理由，当运输危险品或原油的船舶遭遇海上风险而可能发生污染物质泄漏时，沿海国可能一反传统救援或提供避难港口的态度，拒绝同意遇难船舶进入本国近海港口避难。^[43]遭遇海难事故时，船舶可以驶往就近海域避难，这在习惯国际法中被视为一项合法的权利，也是航行自由法律制度的一部分。然而，生态环境保护使得发生海难事故时，相关国家可能会拒绝遭遇事故而存在原油泄漏或燃油泄漏污染的船舶进入本国港口、港湾或专属经济区内避难。^[44]在不涉及海上人命安全的情况下，一国不愿意以严重牺牲本国沿海和港口的环境安全为代价，准许遇难的油轮进入本国管辖范围。^[45]

2010年4月，中国籍船舶“申能1号”在澳大利亚大堡礁海洋公园搁浅，部分燃油泄

[37] 参见《联合国海洋法公约》第193条。

[38] See L. V. Speranskaya, *Marine Environmental Protection and Freedom of Navigation in International Law*, 6 Ocean Y. B. 199 (1986).

[39] See Steven D. Poulin, *Is Freedom of Navigation Reaching Critical Mass for Nuclear Cargoes?*, 42 Fed. L. 16 (1995).

[40] See Daniel Bodansky, *Protecting the Marine Environment from Vessel-Source Pollution: UNCLOS III and Beyond*, 18 Ecology L. Q. 738 (1991).

[41] See Chelsea Purvis, *Coastal State Jurisdiction under UNCLOS: The Shen Neng 1 Grounding on the Great Barrier Reef*, 36 Yale J. Int'l L. 207 (2011).

[42] 《联合国海洋法公约》第56条（2）款。

[43] Lieutenant Lena E. Whitehead, *No Port In A Storm-A Review of Recent History and Legal Concepts Resulting in the Extinction of Ports of Refuge*, 58 Naval L. Rev. 65 (2009).

[44] See Christopher F. Murray, *Any Port in a Storm? The Right of Entry for Reasons of Force Majeure or Distress in the Wake of the Erika and the Castor*, 63 Ohio St. L. J. 1465 (2002).

[45] 1999年和2002年相继发生的“Erika”和“Prestige”事件中，公海遇难油轮“Erika”号和“Prestige”号都因未被准许进入沿岸水域避难而最终沉没，导致独立油船所有人国际协会（INTERTANKO）与波罗的海和国际海事公会（BIMCO）呼吁达成全球性协议，明确遇难船舶应该被提供安全的避难所。

漏危害到该海域生物环境安全。大堡礁海域位于澳大利亚的专属经济区内,澳大利亚政府试图通过此次事件提高通过该海域的商船条件,如要求船舶远离生态保护区航行、强制引航等。不过,作为《联合国海洋法公约》成员国,澳大利亚不能单独限制他国传统航线,这会违反公约中航行自由原则,只能通过有关国际组织,如国际海事组织,制定统一的国际性立法或者授权沿海国制定不歧视的、统一的船舶技术条件。澳大利亚试图要求通过船舶必须接受强制性引航,强制过往船舶报告航行情况,但遭到了国际海事组织的拒绝。澳大利亚为保护大堡礁的生态环境而作出的种种努力,虽然不具有歧视性,但过高的船舶技术标准可能会限制发展中国家船舶的通过,妨碍航行自由。〔46〕

随着全球气候变暖,北极圈外围地区冰雪会在夏季融化,出现二十天左右的可航水域,如果辅之以破冰船的帮助,则可更长一些时间通航。但是,可航水域常常过于靠近北极附近国家的领土,甚至在部分地区需要通过相关国家的领海。〔47〕原苏联曾就船舶通过其沿海附近水域的北极航线发布法令,要求强制引航并收取昂贵的费用。加拿大也以环境保护名义于1970年通过了《北极水域污染防治法案》,建立了100海里宽的航运安全区。该法案第12条规定了可航行于北极水域的船舶标准,涉及船体和油箱的设计与建造、导航设备的建造标准、船员资格条件等。〔48〕我国虽然对于北极地区没有主权利益诉求,但对于北极航道的经济利用有利益诉求。过高的船舶标准可能限制我国商船通过加拿大的西北航道,实际限制我国船舶在该地区的航行自由。〔49〕

(二) 经济安全与航行自由

广义的航行自由包括了航行安全的含义,航行安全是海上经济安全的前提。海盗、恐怖主义活动等危及海上航行安全,妨碍了各国商船的自由航行,也就危害了海上经济安全。

虽然《联合国海洋法公约》强调海洋只能用于“和平目的”,但并没有规定保证该目的实现的法律机制和法律责任,这就为滥用权利危害国际社会航行安全的行为提供了机会。索马里海盗袭击通过苏伊士运河和红海的商船,绑架船员和勒索船东的事件不断发生,严重妨碍了国际经济通道的安全性,促使国际社会开始考虑采取必要行动保障公海上的航行自由与安全。为有效打击海盗犯罪,国际法认可各国对海盗犯罪皆有普遍管辖权。《公海公约》首次从国际成文立法角度对海盗罪的认定与惩罚进行了规定,《联合国海洋法公约》也对公海上的海盗行为进行了定义。1988年,国际海事组织制定了《制止危及海上航行安全非法行为公约》,将海盗犯罪行为地扩展到一国领海内,要求成员国对于海盗适用“或引渡或起诉”原则。不过,如果海盗藏身国政府无力打击,受制于国家主权保护因素,以往公约并没有有效解决办法。例如,索马里海盗在红海水域的猖獗,就是因为索马里内乱造成政府对打击海盗有心无力。马六甲海峡水域周围群岛众多,海盗抢劫后可以迅速隐匿于附近国家的群岛之中。上述两个地区的海盗犯罪对海上自由航行和贸易安全造成了严重威胁。

2008年,联合国安理会通过第1816号决议,授权各国海军在索马里海域护航,可以直接进入索马里领海追捕海盗。同年12月,联合国安理会又通过了第1851号决议,授权各国

〔46〕 See Julian Roberts, *Compulsory Pilotage in International Straits: The Torres Strait PSSA Proposal*, 37 *Ocean Dev. & Int'l L.* 93 (2006).

〔47〕 R. R. Roth, *Sovereignty and Jurisdiction over Arctic Waters*, 28 *Alta L. Rev.* 865 (1990).

〔48〕 See Schedules V, VI and VII of the Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, C. R. C., c. 353.

〔49〕 例如,从中国运输货物到美国东海岸,经过加拿大的西北航道比经过巴拿马运河要缩短40%的航程。

打击索马里海盗的军事行动可以延伸到索马里陆地。^[50]这是对国家主权原则的一个突破。由于索马里政府并不反对外国军舰进入其领海打击海盗，所以没有发生沿海国主权与国际社会保护航行安全的直接冲突。但是，马六甲海峡的情形却不相同。周边国家虽然并不纵容海盗犯罪，但自身能力有限难以打击海盗，却又以维护国家主权的名义拒绝国际社会直接介入，沿海国的主权与他国经济安全之间存在利益冲突。

2005年，美国公布了“海运安全的国家战略”计划，主张“阻止任何可能威胁美国或航运海域的人或物，是一项必要的安全措施”。^[51]为达此目的，美国要求动用一切行政力量，包括海岸警卫队和海军，巡查、监控沿海可疑情况，不仅加强了对沿海船舶的监测，而且要求在美国12海里领海外的船只提供海域位置信息。这虽然有助于维护美国本土安全，却背离了航行船舶只受船旗国法律管辖的航行自由原则。美国还与国际海事组织加强合作，试图推广使用船载“远程识别与跟踪”（LRIT）系统。这遭到一些国家的质疑，担心是否会影响航行自由，^[52]疑虑这种系统会成为大国干涉别国或阻止海上贸易的借口。站在我国经济安全视角看，这对于保障我国经济信息安全不利。可见，美国的反恐行动与他国的经济安全之间存在冲突。

从习惯国际法看，在一国领海外航行，只受船旗国法律管辖。航行船舶没有义务向船旗国以外的国家报告自己的位置、船员信息与基本货物信息。然而，不少国家实行开放船舶登记制度，“方便旗”船舶能够为海上不法活动提供掩护。在航行自由、船舶只受船旗国法管辖的借口下，走私毒品、军火、非法贩运偷渡移民等犯罪行为难以得到有效管制。^[53]因此，美国提出的防止恐怖主义活动的借口，得到部分国家的拥护。要解决沿海国与航行国之间安全利益冲突，唯一的办法是通过国际合作和多边谈判，努力达成广泛一致意见，要求航行船舶向国际海事组织报告信息，而不是要求船舶向特定国家报告。对海上航行船舶的监测和检查，也应当通过多边合作机制管理。只有这样，才能使各国的海上安全利益得以协调。

（三）积极倡导航行自由，维护我国经济安全

在上述环境保护和海上运输安全保护的形势下，我国有着多方面的安全诉求。我国维护海上经济安全的诉求与其他沿海国维护海上生态环境安全的诉求之间可能会出现一定的冲突。积极倡导航行自由，反对单方面改变现状，对于我国经济安全和能源通道、贸易通道安全有着特殊的意义。

在全球气候变暖的形势下，国际社会开始寻求降低船舶碳排放对环境的影响，^[54]有关国际组织也开始起草船舶的碳排放标准。这虽然对于降低船舶碳排放总量、保护大气环境

[50] See U. N. Security Council, *Security Council Authorizes States to Use Land-Based Operations in Somalia, as Part of Fight Against Piracy off Coast*, Unanimously Adopting Resolution 1851, 6046th Meeting (PM), December 16, 2008, available at <http://www.un.org/press/en/2008/sc9541.doc.htm> (last visited on March 25, 2015).

[51] The White House, *The National Strategy for Maritime Security 21*, Washington, September 20, 2005, available at <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/homeland/maritime-security.html> (last visited on March 25, 2015).

[52] Jason M. Krajewski, *Out of Sight, Out of Mind? A Case for Long Range Identification and Tracking of Vessels on the High Seas*, 56 *Naval L. Rev.* 219 (2008).

[53] See Michael A. Becker, *The Shifting Public Order of the Oceans: Freedom of Navigation and the Interdiction of Ships at Sea*, 46 *Harv. Int'l L. J.* 131 (2005).

[54] 2011年，国际海事组织（IMO）海洋环境保护委员会（MEPC）通过了以强制性技术和业务措施来减少航运业温室气体排放量的法案，该法案适用于所有总吨为400吨及以上的船舶。这些措施的实施使得新船能效设计指数（EEDI）成为硬性规定，对新船设计提出了更高的排放要求。

有好处,但也应看到,过于严格的技术标准会对我国造船业和运输业造成不利影响。^[55]如果某些国家以此为借口,单方面限制进出港口的船舶类型,以是否达到标准作为允许进出港口的条件,则会严重妨碍我国商船的经营活动,成为妨碍自由竞争的技术壁垒和环保壁垒。在海洋航行的环保方面,如何贯彻“共同但有区别的责任”将是发达国家和发展中国家利益较量的新领域。^[56]我们应加强前瞻性研究,结合我国发展水平提出对策性法律主张和意见。

在北极地区,尤其要积极倡导对普通商船航行自由的支持,避免沿海国以安全和环保为借口的过分控制。^[57]过高的船舶建造技术标准和强制引航可能会形成技术壁垒,妨碍一般商船参与北极航行,对此应当借鉴南极地区保护的经验和南极条约中的积极成果。而对北极地区的军事航行,则应主张有别于一般公海和专属经济区的航行规则,以迎合北极地区国家对国家安全利益的担忧。

随着海洋生物资源和多样性保护的发展,国际社会出现在专属经济区之外划定生态保护区的呼声。^[58]临近相关区域的国家,要求限制通过相关水域的船舶类型,例如限制和禁止油轮、运输化学物品的船舶和核动力船舶通过该区域。这也会对我国的海上贸易通道和能源通道产生不利影响。如何从我国实际情况出发,合理吸收其他国家维护生态环境安全的经验,积极参与国际环境保护,同时尽可能消除其他国家在海洋生态环境保护方面的措施对我国海上贸易、能源通道产生的不利影响,促进国际社会在航行自由与海洋生态环境保护的平衡问题上达成更大程度的共识,需要我们做更深入、更细致的研究。

总之,沿海国过高的海洋环境安全保护标准和措施,对于我国能源通道和贸易通道安全不利,与我国维护重要海外利益有一定的冲突。维护能源通道和经济贸易通道安全是我国经济安全的重要组成部分。相对来说,坚持《联合国海洋法公约》对航行自由与生态环境保护的模糊平衡,对于我国经济安全是有利的。同时,我国还应以维护海上运输安全、维护航行自由的名义,积极参与国际社会打击海盗及海上恐怖主义活动的行动和国际协调。

结 语

在总体国家安全观视角下,经济安全是基础,领土安全、军事安全和其他安全因素需要统筹协调。航行自由制度承载着航行国与沿海国之间多种安全追求的博弈。博弈的平衡不是简单地否定某种安全追求或牺牲某方的安全追求,不能简单地从《联合国海洋法公约》寻找肯定或否定的法律依据,还应结合其他国际法律制度,在国际法基本原则的指导下进行总体平衡。他国在沿海国专属经济区内的军事航行活动,虽然不违反航行自由制度,但如果危及沿海国领土安全和国防军事安全时,沿海国可以采取预防性自卫措施和阻止措施,这符合国际法的规定。军事航行也是维护海上经济安全和和平使用海洋目的的有效手段,

[55] 中国、沙特阿拉伯、南非等新兴经济体,在2011年国际海事组织关于新船能源效率的法案表决中投了反对票,要求给予发展中国家6年的宽限期。

[56] 参见姚莹:《“共同但有区别责任”原则下海运减排路径探析》,《当代法学》2012年第1期,第57页以下。

[57] 如前所述,加拿大和原苏联都以环境保护的名义出台了有关北极地区航行的一些限制性条件。虽然《联合国海洋法公约》要求沿海国的环境保护措施不得歧视,但这些限制性条件中所隐含的技术性要求可能会实质上妨碍北极航线的商业航行。另外,由于北极地区航道的气候条件限制,部分航段可能需要穿越这些北极地区国家的领海,需要坚持和捍卫“无害通过”的航行权。

[58] 例如,澳大利亚要求将大堡礁保护区延伸到珊瑚海海域。

不能一概否定。今后，要积极倡导国际社会通过共同努力和多边谈判，在航行自由与海洋生态保护之间寻找可以接受的平衡点。

作为一个崛起中的、负责任的大国，我国对待航行自由法律制度的观念调整，是维护国家整体利益格局的变化使然。中国正在“从一个强烈反对国际现状的国家变成一个大致认可、甚或在许多方面立意维护国际现状的国家”。^[59]对于专属经济区内军事船舶或飞机的航行活动，不能简单从“和平目的”和“不使用武力原则”讨论。随着我国军事船舶在外国专属经济区内活动的增多，我国政府对待航行自由的法律立场正在转变，学术界的法律认识也须相应调整。

与我国经济发展水平相适应，我国国家安全的重心不再局限于以陆地为中心的近海领土安全和国防安全。经济安全，尤其是海外经济通道安全，对于我国可持续发展具有至关重要的影响。在我国努力推进“一路一带”建设的过程中，“海上丝绸之路”建设需要充分利用航行自由制度作为我国维护经济安全而采取海外行动的法律依据。中国已经具有重大的海外利益需要维护，而维护海外利益安全不可避免地需要借助于军事力量介入，客观认识并充分利用航行自由制度具有重要的现实意义。

Abstract: Although the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) provides for the freedom of navigation, it attempts only to strike a balance between the sovereignty of coastal states and the freedom of navigation of maritime states, but is silent or ambiguous on the conflict between coastal states' defense security and foreign countries' military operations. UNCLOS does not prohibit foreign military ships or planes from engaging in military survey or surveillance activities in coastal states' Exclusive Economic Zones (EEZs). It, however, empowers coastal states to take precautionary and preventive measures when foreign military operations threaten their national security. The resolution of the conflict between coastal states' national security and foreign countries' military operations calls for the employment of other international legal regimes and institutions, especially legal institutions for peaceful settlement of international disputes. China, as a big power with both objective need to protect its maritime sovereignty and increasing strategic interests overseas, should adopt a comprehensive legal attitude towards the freedom of navigation on the basis of its national strategies. It should also actively advocate for more flexible policies on the freedom of navigation so as to prevent other countries from unilaterally restricting the freedom of navigation of Chinese ships or planes on the excuse of protecting ocean resources and marine ecological environment. In conclusion, China should learn to flexibly utilize the legal principle of freedom of navigation to safeguard national security, protect sea-lane security, and promote its "Maritime Silk Road" blueprint.

Key Words: freedom of navigation, national security, exclusive economic zone, United Nations Convention on the Law of the Sea

[59] 时殷弘：《中国的变迁与中国外交战略分析》，《国际政治研究》2006年第1期，第35页。