# 中国海监行使紧追权有关问题的思考

吴　强　赵胜汝

（中国海监总队　中国海监北海总队　青岛　266033）

“紧追权”是国际法为保护沿海国的权益而赋予沿海国对违反其法律和规章并从其管辖海域逃向公海的外国除军舰和用于政府非商业性服务的船舶进行追逐以期拿捕的一项重要的海洋执法权。尽管紧追权的应用在海洋维权执法实践中是一种较为极端的执法形式，中国海监在我国管辖海域的维权执法中还未曾有所尝试，但必须清醒地认识到，伴随着海上周边态势的日趋复杂化和海洋权益斗争的逐步深入，紧追权这一强力执法手段的应用有不可避免的可能性，在必要的情况下准确、及时、有效地行使紧追权对维护国家的核心利益至关重要。《联合国海洋法公约》、我国的《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》对紧追权均做出了专门规定。现以国际法和国内法对紧追权的规定为依据，结合中国海监的职能和维权执法实践，侧重对中国海监船舶、飞机行使紧追权的执法主体地位以及紧追权意义下派生出的紧追对象和目标、引发紧追的事实、实施紧追的程序、方式和措施等问题进行探讨和分析，以期对中国海监维权执法实践有所裨益。

## 一、中国海监行使紧追权的主体资格

### （一）紧追权主体资格的法律规定

关于紧追权问题，《联合国海洋法公约》第111条分8款进行了规定，即其中第5款专款对行使紧追权的主体资格进行了规定，即行使紧追权的主体分为两类，一类是军舰、军用飞机；另一类是服务政府、标志清楚且经授权紧追的公务船舶或飞机，条件明确，缺一不可，除此之外的任何其他船舶或飞机没有行使紧追权的资格。我国法律、法规对行使紧追权的主体资格也有明确规定。《领海及毗连区法》第14条规定：“紧追权由中华人民共和国军用船舶、军用航空器或者中华人民共和国政府授权的执行政府公务的船舶、航空器行使”。1993年国务院《关于加强东海海上航行和渔业安全意见的通知》也明确规定“除军舰和经国家授权的公务船只外，其他任何船只不得在海上行使临检、紧追等管辖权”。可见，我国的法律和有关规定关于行使紧追权的主体资格的规定与《联合国海洋法公约》的规定是一致的。

### （二）中国海监船舶、飞机行使紧追权的适格性

#### 1.有清楚标志可以识别

《联合国海洋法公约》规定行使紧追权的船舶应当“有清楚标志可以识别”，我国《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》对此则未作规定。虽然对于如何界定“有清楚标志可以识别”的标准，《联合国海洋法公约》和我国《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》都没有进行具体规范，但根据《联合国海洋法公约》的条文规定，可以肯定地确定两点界定标准，一是有清楚标志，二是可以识别。中国海监船舶、飞机完全符合公约的要求和规定的标准。

中国海监船舶统一使用中国海监标志，有固定、唯一、永久的船舶编号，在每艘中国海监船的船艏两侧有清晰可辨的“中国海监××”舷

号，船舷两侧有4条蓝白相间的海监标志条带，在烟囱两侧有明显的中国海监图徽标志，在船艉明显位置有船舷号和船籍港标识，在救生艇、救生筏、救生圈等上面有清楚、明显的“中国海监××”船标识，按规定悬挂中华人民共和国国旗。

中国海监飞机包括固定翼飞机和直升机，都统一使用国旗标志和中国海监标志，有固定、唯一、永久的编号。在每架中国海监飞机机身两侧明显部位有清晰可辨的“中国海监B—××××”飞机标识，机身上有清晰可辨的蓝白相间海监标志条带。

中国海监船舶、飞机的上述标志，符合“有清楚标志可以识别”的要求和规定标准。

2.为政府服务

中国海监船舶、飞机的所有权归中国政府所有，隶属于海洋行政主管机关，实行层级管理和统一指挥，是依法执行公务的行政执法船舶。根据国务院“三定”职责，中国海监依照我国《领海与毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》、《海洋环境保护法》、《海域使用管理法》和《涉外海洋科学研究管理规定》等法律、法规在我国管辖海域实施行政执法，并对违法行为依法查处。中国海监船舶、飞机作为执行政府公务的船舶、飞机的性质和依法行使行政执法权的职能，符合“为政府服务”的要求和标准。

3.经政府授权可以实施紧追权

《联合国海洋法公约》对政府授权的形式没有进行具体规定，但从法律角度来讲，政府的授权应该是明示的、明确的和正式的，并应采取书面形式。授权的方式可以是一次性授权，也可以根据需要采取一事一授权的方式。所谓一次性授权，是指将紧追权一次性地授予某一部门，今后该部门只要发现属于授权紧追范围内的涉嫌违法行为就有权进行紧追。所谓一事一授权，顾名思义，是指一次任务给予一次授权，每一次授权都是单独的、分别的，相互之间不存在重叠，没有延续性。

目前，国务院还没有一次性地授予中国海监船舶、飞机行使紧追权。在国务院一次性地授予中国海监船舶、飞机行使紧追权之前，海监船舶、飞机只能在“一事一授权”的方式下行使紧追权。

综上，中国海监船舶、飞机是有清楚标志可以识别的为政府服务的船舶和飞机，经授权可以行使紧追权。海监船舶、飞机经授权行使紧追权时的主体资格符合《联合国海洋法公约》和我国法律、法规的规定。

## 二、中国海监行使紧追权的对象

（一）被紧追船舶必须是除军舰和用于政府非商业性服务的船舶以外的外国船舶

《联合国海洋法公约》第111条虽然规定“沿海国主管当局有充分理由认为外国船舶违反该国法律和规章时，可对该外国船舶进行紧追”，但是该公约对军舰或其他用于非商业目的的政府船舶享有完全豁免权也进行了明确规定，《联合国海洋法公约》第31条规定，对于军舰或其他用于非商业目的的政府船舶不遵守沿海国有关通过领海的法律和规章或不遵守本公约的规定或其他国际法规则，而使沿海国遭受的任何损失或损害，船旗国应负国际责任；第32条规定，……本公约规定不影响军舰和其他用于非商业目的的政府船舶的豁免权；第95条规定，军舰在公海上有受船旗国以外任何其他国家管辖的完全豁免权；第96条规定，由一国所有或经营并专用于政府非商业性服务的船舶，在公海上应有不受船旗国以外任何其他国家管辖的完全豁免权。所以，按照《联合国海洋法公约》的上述规定，军舰或其他用于非商业目的的政府船舶享有完全的豁免权。实际上，根据国际法的有关原则和规则，海监船舶在我国管辖海域是不能对外国军舰和外国政府公务

船舶行使紧追权的，也就是说紧追权的客体只能是除军舰和用于政府非商业性服务的船舶以外的外国船舶。结合中国海监的维权执法实践，从国际法上可以明确，中国海监船舶、飞机对非法在我国管辖海域开展军事测量的美国军舰、军事测量船和电子侦察船、日本海上自卫队舰船和日本海上保安厅船舶、韩国海洋警察厅船艇是不适合行使紧追权的。

（二）除军舰和用于政府非商业性服务的船舶以外在我国管辖海域涉嫌违法的外国船舶都可能成为中国海监紧追的对象

1.经授权中国海监可对职权管辖领域内的外籍违法船舶实施紧追

《联合国海洋法公约》第111条第1款规定，沿海国主管当局有充分理由认为外国船舶违反该国法律和规章时，可对该外国船舶进行紧追。该款规定得非常明确，是沿海国主管当局对违反该国法律和规章的外国船舶进行紧追。

我国的各个行政主管部门都是根据法律的授权依法行使行政管理权。每一部法律都明确规定了行政主管部门的法定职权和管辖领域。中国海监是隶属于国家海洋局的行政执法力量，履行的是法律法规授予国家海洋局的行政执法职能。根据法律授权，国家海洋局在海洋环境保护、海域使用管理、涉外海洋科研领域具有行政管理的主体资格，因此，经授权，中国海监船舶对违反我国海洋环境保护、海域使用管理、涉外海洋科研领域法律法规的除军舰和用于政府非商业性服务的船舶以外的外国船舶行使紧追权符合《联合国海洋法公约》的规定。

2.经授权中国海监可对非职权管辖领域内的外籍违法船舶实施紧追

《联合国海洋法公约》规定紧追权制度，是为了保护沿海国的海洋权益而赋予沿海国对违反其法律和规章的外国船舶实施紧追的权力，沿海国实施紧追权是一种国家行为，根据《联合国海洋法公约》第111条第5款“紧追权只可由军舰、军用飞机或其他有清楚标志可以识别的为政府服务并经授权紧追的船舶或飞机行使”的规定，我国《领海及毗连区法》第14条第5款“本条规定的紧追权由中华人民共和国军用船舶、军用航空器或者中华人民共和国政府授权的执行政府公务的船舶、航空器行使”和《专属经济区和大陆架法》第12条第2款“中华人民共和国对在专属经济区和大陆架违反中华人民共和国法律、法规的行为，有权采取必要措施，依法追究法律责任，并可以行使紧追权”的规定，经授权，中国海监船舶行使紧追权的对象范围不局限于职权管辖领域内的外籍违法船舶，而应当及于非职权管辖领域内的外籍违法船舶，也就是说，根据政府授权，中国海监船舶对除军舰和用于政府非商业性服务的船舶以外在我国管辖海域涉嫌违法的外籍船舶都可以实施紧追。

## 三、中国海监行使紧追权的依据

（一）法律依据

1.国际法依据

《日内瓦公海公约》（1958年2月24日至4月27日在日内瓦召开的第一次联合国海洋法会议上通过，1962年9月30日生效）和《联合国海洋法公约》（1982年通过）是对紧追权做出系统性规定的两部重要国际公约，是中国海监行使紧追权的国际法依据。

《日内瓦公海公约》在第23条分7款对紧追权进行了规定（条文内容略），《联合国海洋法公约》在第111条分8款对紧追权进行了规定（条文内容略）。

根据《日内瓦公海公约》和《联合国海洋法公约》对紧追权的规定可以看出，该项权利与国际法上的“公海自由”原则和船旗国专属管辖规则实际上是对立的。紧追权是沿海国在其管辖海域内已经开始的管辖权在公海的继续，是船旗国

专属管辖规则的例外，是沿海国属地管辖权的延伸适用，实质上属于保护性管辖的范畴。在公海上，沿海国仅以属地管辖或属人管辖是不能有效地行使其国家管辖权的，为了保障沿海国对逃往公海的违法外国船舶有效地执行其法律、规章，《日内瓦公海公约》和《联合国海洋法公约》规定了紧追权，并且根据该两部公约所规定的紧追权原则，被紧追船舶不得依据“公海自由”原则与船旗国专属管辖规则来对抗紧追权。同时应明确，紧追权是对违法外籍船舶行使管辖权，与对通过领海的外籍船舶上的人、事、物行使刑事、行政和民事管辖权不同。

2.国内法依据

我国《领海及毗连区法》第14条分5款以及《专属经济区和大陆架法》第12条第2款对紧追权进行了规定。我国《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》对紧追权的规定与《日内瓦公海公约》和《联合国海洋法公约》是一致的，是中国海监行使紧追权的主要国内法依据。

（二）事实依据

1.外国船舶有违反我国法律、法规和规章的行为

《联合国海洋法公约》第111条第l款规定，沿海国主管当局有充分理由认为外国船舶违反该国法律和规章时，可对该外国船舶进行紧追。可见，外国船舶有违反我国法律、法规和规章的行为是中国海监船舶实施紧追的事实依据。

《联合国海洋法公约》把海洋分为领海、毗连区、专属经济区、大陆架等9个部分，并赋予不同的法律地位。中国海监实施紧追的事实依据是与我国各管辖海域的法律地位相联系的，各海域的法律地位不同，引起紧追的事实依据也有差别。在内水和领海我国分别享有完全主权和领海主权，除军舰和用于政府非商业性服务的船舶以外的外国船舶只要违反我国的任何法律、法规和规章均可成为紧追的事实依据。在毗连区，《联合国海洋法公约》第111条第1款规定，如果外国船舶是在第33条所规定的毗连区内，追逐船舶的行为只有在设立该区所保护的权利遭到侵犯的情形下才可进行。我国《领海及毗连区法》第13条规定，中华人民共和国有权在毗连区内，为防止和惩处在其陆地领土、内水或者领海内违反有关安全、海关、财政、卫生或者入境、出境管理的法律、法规的行为行使管制权；第14条规定，中华人民共和国有关主管机关有充分理由认为外国船舶违反中华人民共和国法律、法规时，可以对该外国船舶行使紧追权。所以，在我国的毗连区海域，中国海监根据职能管辖和政府授权，只要有充分理由认为外国船舶违反了我国在毗连区的法律、法规和规章，便可实施紧追；在专属经济区和大陆架，我国《专属经济区和大陆架法》第12条规定，中华人民共和国在行使勘查、开发、养护和管理专属经济区的生物资源的主权权利时，为确保中华人民共和国的法律、法规得到遵守，可以采取登临、检查、逮捕、扣留和进行司法程序等必要的措施。中华人民共和国对在专属经济区和大陆架违反中华人民共和国法律、法规的行为，有权采取必要措施，依法追究法律责任，并可以行使紧追权。因此，中国海监船舶在专属经济区和大陆架的紧追限于外国船舶对与该区域权利有关的法律、法规和规章违反的情形。另外，根据《联合国海洋法公约》和我国《专属经济区和大陆架法》，中国海监船舶也可以在专属经济区、大陆架上覆水域和大陆架上的人工岛屿、有关设施和结构周围500 m的安全地带行使紧追权。

2.外国船舶违法行为有社会危害性

《联合国海洋法公约》没有将社会危害性是否严重规定为紧追权的必要条件，因此中国海监执法人员在认定外国船舶违反我国法律、法规和规章时，对外国船舶的违法行为没有危害程度的限定。根据《联合国海洋法公约》第111条的规

定，对已经实际实施或怀疑已经实际实施违法行为的外国船舶可进行紧追，对于正试图实施违法行为的外国船舶也可进行紧追。另外，中国海监执法人员在认定外国船舶的违法行为时，只能对船舶本身主张管辖权；如果发现外国船舶上的乘客或船员违反了我国法律、法规，我国应通过外交途径获得救济或根据我国与当事国签订的双边引渡条约、协定和《中华人民共和国引渡法》要求引渡嫌疑人，但不能追逐该船舶到公海，也就是说外国船舶上的船员和乘客的违法行为不能成为引起紧追的事实依据。

3.行使紧追权的理由必须充分

根据《联合国海洋法公约》的规定，中国海监船舶行使紧追权的理由必须是充分的。至于如何确定“充分的理由”，尽管《联合国海洋法公约》和我国《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》没有做出明确的标准规定，但是中国海监执法人员仅凭怀疑或推测是不能行使紧追权的，“充分理由”要求中国海监执法人员认定外国船舶违法必须基于有力的证据。结合中国海监维权执法实践，对在我领海内进行违法活动后逃往公海的外国船舶行使紧追权时，要掌握其准确的违法证据，要不间断地对目标进行拍照、录像。按照《联合国海洋法公约》第111条第8款的规定，如果无正当理由而实施紧追行动或有其他非法行使紧追权的行为，在追逐国领海以外被命令停驶或被逮捕的船舶，对于可能因此遭受的任何损失或损害应获赔偿。中国海监船舶应按照《联合国海洋法公约》和我国法律依法行使紧追权，否则可能导致赔偿责任。

## 四、中国海监实施紧追权的几点思考

### （一）实施紧追的必要准备

实施紧追是海洋维权执法工作中为维护国家海洋权益而对违反我国法律、法规和规章的外国船舶采取的一种强制措施和强力手段。实施紧追，是在国际上宣示我国政府捍卫海洋主权和维护海洋权益的决心和能力，展示中国海监队伍“文明之师、威武之师、正义之师”的素质和形象。因此，对该项工作应从讲政治、讲全局、讲大局的高度，引起高度重视，切实做好周密组织和安排，确保任务的顺利和圆满完成。结合中国海监维权执法实践，尤其要重点做好下面几方面工作。

1.人员分工明确，各司其职

实施紧追具有一定的应急处置性质，是对海监执法能力和水平的考验和检验，要做到急而不乱、有章有法地实施紧追。从执法实践来看，一方面要求执法人员要有过硬的业务素质，另一方面要高度重视科学组织、有效部署的重要性。可以根据现场工作需要，按照指挥协调、外语喊话、执法取证、现场记录等对执法人员进行分工，做到人员分工明确、各有侧重、各司其职、责任到人和相互配合，从而提高执法工作的效率和成效。

2.海监船舶的备便准备

实施紧追时，海监船舶一般要在高速或全速状态下保持持续的、较长时间的航行，对船舶驾驶和船舶机械提出了高难度的要求，这就要求一方面要不断加强海监人员的日常业务技术训练，另一方面要加强海监船舶的日常维护保养，确保船舶机械随时处于良好状态，在政府授权实施紧追的关键时刻，为维权执法提供稳定、可靠、快速的执法平台保障。

3.执法装备的准备

实施紧追是具有应急性的一种强制措施和强力手段，在海监人员和海监船舶做好充分准备的同时，执法装备的完好、充足对完成紧追任务也至关重要。在紧追过程中，海监执法人员要对紧追的全过程进行录音、照相、摄像取证和记录，要应对外国船舶可能出现的武力对抗等突发性事件，因此，要切实做好各类执法装备的准备工

作，定期进行检查、测试和保养，使之处于随时可用状态。

4.指挥通信畅通

实施紧追是一种政策性和涉外性非常强的工作，对现场出现的突发事件，受权限的限制可能需要紧急请示，指挥机关需要及时、实时了解现场紧追情况并结合其他因素进行及时决策和下达指令，可以说紧追是现场海监船舶紧追和上级指挥机关实时决策的密切结合，时效性要求非常强，必须保持指挥机关与现场紧追船舶之间的指挥通信畅通，才能在现场需要紧急请示和上级下达紧急决策指令时确保快速、及时、准确和高效。

5.应急措施的准备

根据《联合国海洋法公约》第111条第3款“紧追权在被追逐的船舶进入其本国领海或第三国领海时立即终止”和第7款“在一国管辖范围内被逮捕并被押解到该国港口以便主管当局审问的船舶，不得仅以其在航行中由于情况需要而曾被押解通过专属经济区的或公海的一部分为理由而要求释放”的规定以及国际上行使紧追权的案例实践，实施紧追的结果可能出现三种情况：一是外国船舶被追离；二是外国船舶被逮捕押解到沿海国的港口；三是外国船舶被击沉。因此，必须做好如下相应的应急措施准备。

（1）押解返港的监管安排。应事先准备适当的停泊码头或锚地，并安排相关的人员，以便当被紧追的外国船舶被抓捕押解回港时对其进行监管，为进一步依法对外国船舶的违法行为进行调查处理做好准备。

（2）武力对抗准备。《公海公约》、《联合国海洋法公约》、我国《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》都没有对行使紧追权时能否使用武力作明文规定。原则上，中国海监船舶在对违法的外国船舶执法时应避免使用武力。虽然《联合国海洋法公约》凡涉及海洋执法权的条款都没有提及可以采用武力措施，然而《联合国海洋法公约》没有规定不等于说在一定条件下和一定范围内禁止沿海国使用武器。国内有许多专家主张行使紧追权的船舶在必要时可以合理地使用武力，从而有效地逮捕被追船舶，即使不可避免地使被追船沉没也是可以的。在被紧追外国船舶采取武力措施对抗中国海监船舶的紧追或对中国海监船舶实施武力攻击的情况下，中国海监执法船应使用武器进行自卫和反击，这也符合《联合国海洋法公约》对紧追权加以规定的宗旨。为此，实施紧追的中国海监船舶应做好武力对抗的准备，一方面是配备必要的武器装备，另一方面要加强对海监人员的军事能力训练，必要时要配备一定数量的防暴人员，以便在遭到外国船舶武力对抗或武力进攻时能够实施有效的自卫、反击和压制，完成紧追任务。

（3）击沉营救准备。在实施紧追过程中，在遭到外国船舶武力对抗或武力进攻迫使我国海监执法船进行自卫还击的情况下，有可能导致外国船舶被击沉。根据相关的国际公约和人道主义考虑，实施紧追的中国海监船舶应有击沉营救的预案和准备，以便在万一发生外国船舶被击沉的情况下，能够对落水人员实施有效的救援。

（二）紧追的启动

1.发现和获悉外国船舶违反我国法律、法规的活动

发现和获悉外国船舶违反我国法律、法规的活动是中国海监启动紧追的前提条件。对外国船舶违反我国法律、法规的行为，中国海监一是可以主动发现，二是接受举报、通报或根据政府授权实施紧追的指令获悉。中国海监加强对我国管辖海域的监管力度，提高时空覆盖率，为及时发现外国船舶违反我国法律、法规行为提供了有力的保障和支持。中国海监不断健全和完善信息举报网络，建立了海上行动协调配合机制，及时处理我国其他海上执法队伍的信息通报，畅通了及时获悉和掌握外国船舶的违法活动渠道。

2.获得政府授权

实施紧追是一种国家行为，《联合国海洋法公约》第111条第5款和我国《领海及毗连区法》第14条第5款都规定紧追权由政府授权的执行政府公务的船舶、航空器行使，所以，获得政府授权是中国海监启动紧追的必要条件。就是说，如果没有政府授权，即使发现外国船舶有违反我国法律、法规的行为，也不能实施紧追。《联合国海洋法公约》第111条没有明确规定政府授权的具体形式，鉴于实施紧追是国家行为，具有庄严性、严肃性、强行性和涉外的性质，实践中政府授权应采取明示的、明确的、正式的和书面的授权文书形式。

3.确认外国船舶位于我国行使管辖权的海域

《联合国海洋法公约》第111条第1、2款和第4款规定，紧追须在外国船舶或其小艇之一位于追逐国的内水、群岛水域、领海和毗连区内开始，而且只有追逐未曾中断才可在领海或毗连区外连续进行，对专属经济区或大陆架比照适用《联合国海洋法公约》规定的紧追权。另外，只有追逐船舶以可用的实际方法认定被追逐船舶实际位于上述海域内，紧追才得认为已经开始。我国《领海及毗连区法》第14条也规定追逐须在外国船舶或者其小艇之一或者以被追逐的船舶为母船进行活动的其他船艇在中华人民共和国的内水、领海或者毗连区内时开始，如果外国船舶是在中华人民共和国毗连区内，追逐只有在违反我国有关安全、海关、财政、卫生或者入境出境管理的法律、法规时方可进行。也就是说如果违法船舶逃到公海后才被发现，是不得开始紧追的。

《公海公约》、《联合国海洋法公约》和我国海洋法律、法规对于确定被追逐船位置的证据问题没有做出规定，但是为了证明追逐开始的合法性，有必要在尽可能的范围内证明被追逐船在各海域的位置。虽然国际法对紧追船舶的位置限制较少，即追逐船没有必要在领海内，或者说只要违法外国船舶在领海或毗连区内接获停驶命令就可，紧追船舶并无必要也在这些区域内，但是为证明被追逐船在内水、领海、毗连区、专属经济区或大陆架上覆水域和大陆架上的人工岛屿、有关设施和结构周围500 m的安全地带内，有必要确定中国海监船舶和被追逐外国船舶的位置。根据执法实践和证据法学的有关理论，海监执法人员在实践中可以拍摄以海上或陆地上的参照物（山峰、岛屿等）为背景的照片和被追逐船在雷达显示屏上的映像照片，或在海图上对被追逐船位置进行现场实时连续标绘，还可以通过方位、罗经、雷达的综合运用来确定中国海监船舶和被追逐外国船舶的位置。总之，执行紧追任务的海监执法人员应有敏锐的证据意识，根据现场情况，因地制宜、因时制宜，及时、准确和全面地搜集、记录、整理和保存相关的证据和证据材料。

（三）紧追的实施

1.在外国船舶视听所及的范围内发出视觉或听觉的停驶信号

中国海监船舶接到政府授权后应立即采取行动实施紧追，在外国船舶拒不服从停驶命令并向公海方向逃窜时，应立刻展开追逐。《联合国海洋法公约》第111条第4款规定紧追只有在外国船舶视听所及的距离内发出视觉或听觉的停驶信号后才可开始。一般来说，视听信号应该包括鸣号、警笛、喊话等，但不应该包括无线电信号。视觉信号应该包括国际信号旗、手旗信号和灯光信号；听觉信号应该包括由汽笛发出的信号、警笛发出的警报信号和扩音器发出的声音信号；必要时应该各种方法并用，明确地向对方船舶发出停驶信号。结合中国海监的维权执法实践，紧追时应用国际通行的遇险通信频道（即VHF16频道）和高音喇叭向外国船舶喊话申明立场，表明中国海监船舶的身份、名称、任务以及对被紧追外国船舶的具体明确的指令。不使用上述方法的任何一种，而只使用无线电信号发出停驶信号，一般来说不能被认为是有效的停驶命令。视听停驶信

号是紧追合法开始的一个必要条件，实践中中国海监船舶应严格遵守上述规定。

2.对外国船舶的海上控制和押解回港

被紧追的外国船舶，如果能按照海监船舶的指令停止航行，则执法人员应为该外国船舶指定航线，并由海监船舶与其保持适当的安全距离，将该外国船舶押解到指定的停泊码头停靠，以便执法人员按照法律规定对该外国船舶进行进一步调查处理；对拒不执行海监船舶停驶指令而企图逃离的外国船舶，行使紧追的海监船应尽全力对该外国船舶进行追逐，并可视情对其采取有效的海上控制措施，将其押解到指定的停泊码头停靠，责令其等待执法人员按照法律规定对其进行进一步调查处理。

3.对外国船舶武力对抗的应对措施

被紧追的外国船舶如果采取武力对抗或主动向实施紧追的中国海监船舶进行武力攻击，我执法人员和海监船舶的安全将受到严重威胁，根据《联合国海洋法公约》第111条关于紧追权规定的宗旨，中国海监船应立即组织自卫并采取反击措施，切实保障我执法人员和海监船舶的安全，同时立即将现场情况向上级进行报告。

（四）紧追的终止

1.紧追的即时性和连续性

根据《联合国海洋法公约》第111条第1款的规定，中国海监船舶的追逐应连续进行，不得中断，才可在领海或毗连区外继续进行。在相信外国船舶有违法行为后应根据政府授权立即采取行动实施紧追，在外国船舶拒不服从停驶命令并向公海方向逃窜时，应立刻展开追逐。只有追逐继续，未曾中断，才可以在领海或毗连区外继续追逐。因此，如果紧追不是即时的，发生了中断，紧追权因此而终止，追逐船舶必须放弃继续追逐。中国海监船舶在追逐途中，因恶劣天气、船舶故障、燃料不足，或是被追逐船舶的速度快于追逐船舶的速度，采用战术机动或战术合围方法仍未能阻止，从而丧失追逐能力导致追逐目标丢失的情况下，根据《联合国海洋法公约》的规定，紧追权应随之终止。国内有学者认为，根据我国国情，在被追逐船舶进入到香港特区线，台湾海峡超越海峡中心线和进入台湾军队控制岛屿6海里内海域，紧追权应中断，但并不终止，当被追逐船舶再度在我国管辖海域出现时，可再度行使紧追权。这种观点有一定的道理，但缺乏权威性的法律、法规规定支持，也鲜有执法实践，有待于从法理上进行深入分析研究，以指导中国海监维权执法实践。

2.紧追的终止

《联合国海洋法公约》第111条第3款明确规定：紧追权在被追逐船舶进入其本国领海或第三国领海时立即终止。我国《领海及毗连区法》第十四条也规定："追逐只要没有中断，可以在中华人民共和国领海或者毗连区外继续进行。在被追逐的船舶进入其本国领海或者第三国领海时，追逐终止"。在被追逐船舶进入船旗国或第三国领海的情况下，紧追权终止。因此，中国海监船舶实施紧追不能进入到外国领海内，否则将构成对他国主权的侵犯。实践中，中国海监船舶应严格遵守《联合国海洋法公约》和我国的法律规定，在任何情况下，对外国船舶实施紧追都不得进入其本国领海或第三国领海、台湾当局实际控制海域，但可以追逐外国船舶到我国或第三国的专属经济区或毗连区。当被追逐船在公海上被拿捕时，紧追权即终止。

## 五、中国海监行使紧追权须重视的问题和建议

1.紧追权的授权

无论《联合国海洋法公约》还是我国的《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》，对行使紧追权的船舶与飞机的主体资格均做出了明确的规定。政府公务船舶与飞机只能在授权的条件下才能履行紧追权。针对海上维权工作的复

杂性和突发性，应急条件下海监船舶与飞机能否及时获得紧追权的授权是实施紧追的关键。建议针对中国海监海洋权益维护的主体职能给予一次性授权或建立应急条件下的紧急授权机制，畅通渠道。

2.尽快健全和完全我国紧追权的法律、法规体系

紧追权是《联合国海洋法公约》赋予沿海国维护国家海洋权益的重要权力，也是我国海上执法队伍捍卫国家主权和维护我国海洋权益的重要而有效的措施和手段。然而，我国规定紧追权的法律、法规、规章和规定，对紧追权的规定比较原则、分散和笼统，可操作性较差，对于诸如紧追权的主体、紧追权的授权、紧追权实施的程序、紧追权实施的方式方法、武器的使用等与紧追权的实施密切相关的问题没有完整、统一、系统、明确的规定，在实践中，对发现的外国违法船舶，是否应该紧追，程序是否完备，不管是决策者还是现场指挥员每次都要思考、研究，势必影响对紧追权的及时、快速、准确、有效行使。为了更好地捍卫国家主权和维护我国海洋权益，建议立法机关根据我国维权执法实践和维护海洋权益的需要，按照《联合国海洋法公约》和国际习惯法，尽快着手开展紧追权立法的相关工作，至少应制定与《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》相配套的实施细则，对紧追权的法律要件作明确、完整、统一、系统的规定，以适应海洋维权执法的需要。

3.重视和加强对紧追权相关的法理和理论研究

紧追权是《日内瓦公海公约》、《联合国海洋法公约》赋予沿海国维护海洋权益的重要而有效的措施和手段，实施紧追权是一种国家行为，涉及维护国家的核心利益，事关重大，对象复杂，往往与外交工作紧密相连，实质上是外交斗争的一种具体表现形式，必须有坚实的法律、法规保障体系为基础，必须有强大、完备的法理和理论体系为支撑。因此，我们应高度重视法理和理论研究，以务实的态度，根据《日内瓦公海公约》、《联合国海洋法公约》对紧追权的规定，从实施紧追权的各个环节，各个层次、不同角度进行全方位的法理研究和分析，形成完备的理论体系。一方面能够指导维权执法实践，保障紧追实施的程序、方式符合国际公约、国际习惯和国内法律规定，并与国际上的通行做法相接轨，促进和提高紧追权实施的成效；另一方面在外方提出争议、纠纷和进行外交交涉时，能运用法理研究的成果，有理有据地维护我方的权益，驳斥外方的无理狡辩和托辞，展示我国政府严格按照国际法捍卫国家主权、维护我国海洋权益的决心和能力，彰显我大国风范。

4.海监船舶应配备必要的武器装备

《联合国海洋法公约》第111条第1款明确规定，紧追权只可由军舰、军用飞机或其他有清楚标志可以识别的为政府服务并经授权紧追的船舶或飞机行使。可见，《公约》在制定时就已经考虑到实施紧追可能面临着被紧追外国船舶的武力对抗或武力攻击。目前，中国海监船舶尚未配备重武器，不能对被紧追的外国船舶形成有效的威慑，一旦在实施紧追时遇到被紧追的外国船舶的武力对抗或武力攻击，难以组织实施有效的自卫和反击，不但难以实现紧追任务，甚至自身安全受到威胁。因此，应尽快加强海监队伍的能力建设，将装备能够对抗外方船舶武力威胁的海监船和配备适合海上维权执法需要的武器装备的工作尽快落实，这对维护我国海洋权益，保证维权效果十分必要。

为适应我国信息化建设，扩大本刊及作者知识信息交流渠道，本刊已被CNKI中国期刊全文数据收录，并已入网“万方数据——数字化期刊群”，其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付，无费提供作者文章引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本刊声明，本刊将做适当处理。