

《联合国海洋法公约》

作者：图利奥·特雷韦斯
国际海洋法法庭法官，
意大利米兰大学教授

1982年12月10日《联合国海洋法公约》在牙买加蒙特哥湾开放供签署。1994年11月14日该《公约》开始生效，目前对154个国家和欧洲共同体具有约束力（截至2008年7月24日）。该《公约》被视为“海洋宪法”，代表了国际法编撰和持续发展上做出的前所未有的努力所取得的成果。该文本的400多个条款及其组成部分9个附件是各国在联合国支持下努力并成功实现的编撰活动的最广泛、最详细的成果。

促使决定进行这项编撰努力的历史情形很复杂。一方面，当时正处于联合国大会内部关于海洋法一个具体部分的进程中，另一方面，国际社会的结构和海洋的利用正经历巨大变化。这两个方面同时被纳入大会1970年做出的关于举行第三次联合国海洋法会议的决议中（1970年12月17日第2750（XXV）号决议）。

1967年联合国大会内部的进程以马耳他阿维·帕尔多大使的著名演讲开始。演讲主要关注国家管辖范围之外海底的矿物资源，特别是深海的多金属结核以及那些有望带来巨大经济收益的资源，在他看来，这些资源应被视为人类的共同继承财产。从这一进程（由联合国海底委员会领导，该委员会成立于1967年，之后多次易名一直到1973年）产生的主要概念在1970年12月17日大会第2749（XXV）号决议中做了综述，根据该决议，各国管辖范围以外海洋底床与下层土壤（地域），以及该地域之资源是“人类共同继承之财产”。任何国家都不能对其宣称或行使主权，其利用应只用于和平目的。在由“一项普遍协议之世界性国际条约”所建立的“国际制度”，包括“适当国际机构”之外，不可以开采或利用这些资源。

国际社会的结构变革主要包括，在帕尔多大使演讲前的十年中，独立国家的数目增长了一倍。这突出了对当时国际法规则的不信任，这一点为1958年《日内瓦海洋法公约》，一个距离通过之日还不到十年，才刚刚开始生效的公约，并没有吸引大多数新独立的国家批准或加入的事实所证明。对这些新国家中的大部分国家而言，海洋利用方面的优先事项同那些在日内瓦情形中占主导地位的海洋国家不同。生物资源和非生物资源的利用被视为比商用船队或军事舰队的航行更为重要，或同样重要。对领海区域外的海洋区域宣称专属权或主权（之前只是由南美国家提出）得到广泛认同。同时，1972年斯德哥尔摩联合国人类环境会议及重要的具体公约（1972年《伦敦倾废公约》和1973年《防污公约》）缔结后，有必要保护海洋环境成为广泛接受的目标。同样，技术发展和经济需要推动的科学研究和其他海洋活动的发展要求普遍接受的明确规则，这已成为共识。这导致上述第2750（XXV）号决议承认“海洋空间诸问题彼此密切相关，须全盘加以审议”。两个趋势的汇合就此完成。

第三次联合国海洋法会议议程广泛，议程项目涵盖海洋法所有领域，包括传统项目和新涌现的项目，如共同继承原则、海岸国家管辖区域向海洋方向扩张以及海洋环境的保护。在1973年纽约简短程序会议后，1974年会议在海底委员会多卷报告的基础上在加拉加斯开始了实质性工作，会议并未直接采用专家们之前的工作，如国际法委员会（如1958年《公约》中的情形），也没有基本草案。实际上所遵循的议事规则（在正式通过的规则中只有部分得到反映）是以协商一致方式做出决定，为了取得协商一致，在每个问题、每组问题和所有问题上都要遵循“一揽子交易”的方式。只有所有协商努力确定用尽时才会允

许表决。这一程序既是必要的也是漫长的。必要是因为有必要协调传统国家集团（西方工业化国家、社会主义国家和 77 国集团等）只部分代表的不同利益，如海岸国家、海洋国家、群岛国家、内陆国家和以陆地为基础的从结核中提炼矿物的矿物生产国等的利益。漫长是（会议拖延至 1982 年）因为它涉及各个集团以及具体国家利益的协调，以这样一种方式，有关各方甚至可以把与其迫切需要不符的具体规定看作是整体而言利大于弊的一揽子中的一个部分。

为了能够在达成协商一致的文本上取得进展，采纳了许多程序方式。最重要的方式有两个。第一个是广泛利用受限制的谈判小组处理具体问题：一些谈判小组由《公约》主要机构（三个主要委员会分别负责深海海底制度、传统海洋法、海洋环境的保护、海洋科学研究和技术转让以及处理争端的解决、一般条款和最后条款的非正式全会）设立，另一些谈判小组——如挪威部长 **Jens Evensen** 领导的小组——则由代表团根据谈判的具体需要设立。由于全会机构内谈判的困难以及需要在最感兴趣的代表团和集团代表之间取得进展，这些小组的设立是必要的。至于起草委员会，六个“语言小组”的建立以及它们的协调员和委员会主席之间的会面所做的大部分工作，则是由于有必要确保六个官方正式文本实际上已由会议从语言均等的角度进行了协商。虽然一些代表团关切的问题并没有在小组中讨论或仅仅稍微涉及到，但进程获得了普遍认可，因为各小组工作的成果势必提交全会机构。

第二个重要的程序工具是“谈判文本”。这些文本包括 1975 年开始主要委员会主席根据自身职责分部分起草的未来公约的条款草案，之后逐渐在后来的版本中确定，1977 年起由大会主要干事“部务委员会”负责统一。这一工具的优势是它为会议提供了将成为修正提案特别目标的基本草案。达成共识时逐渐引入了变化。因此，最后的谈判文本“海洋法公约草案”（1981 年）在大部分条款上可以被认为是一个协商一致的文本。只在关于国际海底区域的第十一部分上存有不能调和的分歧（特别是由于罗纳德·里根总统的任职导致美国立场改变）。这导致一项决定，即努力达成共识的努力用尽，因此对数量有限的具体修正案（都遭到反对）进行投票表决，1982 年 4 月 30 日对《公约》整体的投票表决导致 130 票赞成、4 票反对、17 票弃权。1982 年 12 月在蒙特哥湾举行的最后一届会议上一些之前弃权国家签署了《公约》，最后签署日期 1984 年 12 月 10 日之前更多国家签署了《公约》。

1990 年至 1994 年在联合国秘书长的主持下进行的非正式磋商中已经克服有关“国际海底区域”体制的主要困难。这些导致大会在《公约》生效之前于 1994 年 7 月 28 日通过了《关于执行〈公约〉第十一部分的协定》，该《协定》构成了《公约》不可分割的一部分，包含可以让工业化国家接受的必要修订。该《协定》实际上开启了更多国家成为《公约》缔约方的通路。相对较少的没有加入《公约》的最重要的国家是美国，尽管这样，美国政府自 1994 年起就已向参议院提交了《公约》以获得其建议并寻求获准加入。

《公约》17 个部分中共有 320 个条款，另外还有 9 个附件。第二部分至第十一部分涉及不同的海洋区域：领海和毗连区、用于国际航行的海峡、群岛水域、专属经济区、大陆架、公海、国际海底区域，以及关于岛屿和封闭海及半封闭海管理制度的特别规定等。第十二至十四部分涉及具体的海洋活动和所有领域的问题：环境的保护、海洋科学研究、海洋技术的开发和转让。第十五部分（及附件 5 至附件 8）涉及争端的解决。第十六部分和十七部分列出一般条款和最后条款。

《公约》主要实质性条款的特别遴选清单关注在传统海洋法中引入变革或新概念的方面，可能包括以下方面：

- a) 领海的最大宽度定为 12 海里，其毗连区为 24 海里；

b) 建立了用于国际航行的海峡“过境通行”制度，而不可中止的无害通过适用于有备用路线的海峡或连接公海或经济区到一国领海的海峡；

c) 由群岛组成的国家在满足一定的条件下，可以被认定为“群岛国家”，最外岛屿与“群岛基线”相连，因此，这些基线内的水域为群岛水域（同内水相似，但是有无害通过权和群岛海道通过权，类似于第三国通过海峡的过境通行）；

d) 200 海里的专属经济区包括海底和可能由沿海国家建立的水体，在这些区域，此类国家对所有与资源相关的活动行使主权和管辖权，包括人工岛屿和设施、海洋科学研究以及环境保护；

e) 其他国家在专属经济区公海享有航行、越境飞行、电缆和管道铺设自由及同这些自由相连的其他国际上合法利用海洋的自由；

f) 相互“适当顾及”规则用于确保专属经济区中沿海国家和其他国家之间权利行使的协调；

g) 确定了大陆架的概念，尽管新近规定了外部限制：鉴于专属经济区到海底的适用最多为 200 海里，独立于地貌考虑因素、扩大到 200 海里的大陆架同没有建立专属经济区以及声称拥有 200 海里以上大陆架（如果满足一定的地貌、距离和深度条件并且在由公约缔约方会议选举的一个有 21 名成员的机构——大陆架界限委员会的配合和协作下查明，这一主张就成立）的国家相关；

h) 为构成人类共同继承财产的区域及其资源建立了一个复杂制度，1994 年《执行协定》对该制度进行了大幅修订；国际海底管理局（其成员均为《公约》的缔约方，位于牙买加金斯敦）成为受托监管和管理资源开发与利用的“机器”；

i) 一系列非常详细、有时具有前瞻性的保护海洋环境的条款列出了基本原则（首次以多边条约的形式）和立法、执法以及保护方面的职权规定，使得《公约》成为现在和未来普遍协定、区域协定和双边协定的框架；

j) 在海岸国家同意的原则基础上，做出了有关海洋科学研究的详细规定，同意应该成为纯粹研究和以资源为导向的研究酌处权的准则。

《公约》对习惯法的影响巨大。鉴于受《公约》制约的国家数目及其对实践的影响，可以推定，非机构规定与习惯法相一致，除非证明相反的情况。国际法院、国际海洋法法庭和仲裁庭常常应用《公约》，有时这样做是作为习惯法的反映。《公约》和习惯法之间的这一关系并不妨碍新的习惯法规则涌现；但是，当它们与《公约》冲突时，在得出习惯法实际已经出现的结论之前有必要异常谨慎。各国热衷于避免与《公约》不一致的规定被解读为影响习惯法。这出现在安全理事会 2008 年 6 月 2 日第 1816 号决议使用的谨慎措辞中，该决议授权各国打击在索马里领海内，而不只是《公约》中具体规定的公海上的海盗行为。

该《公约》——不同于其他编纂公约——将其应用和解释交给了国际法官和仲裁员的手中。国际海洋法法庭、国际法院或仲裁庭的强制管辖权成为了规则，尽管有许多重要的限制和例外。1994 年起在《公约》基础上提交裁决的案例证明，尽管缓慢，各国正在考虑将其争端作为国际海洋关系中正常而非敌对行为提交司法或仲裁解决。许多有关海洋法事项的协定，如 1995 年《联合国鱼类种群协定》，已经采纳了《海洋法公约》的争端解决规定，用以解决在其应用和解释中的争端，即使争端一方并非是《公约》缔约方。或许可以将这些规定视为使不同海洋法公约成为“体系”的桥梁。

《公约》设想了一个高度机构化的世界。它不仅规定了四个机构的创建，即国际海底管理局、国际海洋法法庭、大陆架界限委员会和公约缔约方会议。它还委托给现有组织，特别是国际海事组织许多任务，将其规定、标准或建议作为评估国内法律和规定与《公约》一致性的标准。

《公约》更赞成稳定而不是适应性。关于修订和修正的规定极难应用。赋予了司法和仲裁机构在解释上一定的灵活性，同时解决分歧。实际上，成员国大会通过以协商一致的方式通过对《公约》所确定的时间限制的改变以及有可能以 1995 年《联合国鱼类种群协定》为范本通过“执行协定”，缔约方会议确保了一定的灵活性，尽管这些协定不要求缔约国与该《公约》的条款一致，但详细说明了不够详细的《公约》规定或者《公约》未涵盖的区域，同时指出，其解释和应用必须在《公约》的背景下并以符合《公约》的方式进行。

执行协定和其他协定以及联合国大会和专门机构如粮食及农业组织和国际海事组织所采取的行动为海洋法的更新以及应对诸如国家管辖范围之外的海底遗传资源的法律体制构成的新挑战提供了机制。《公约》依旧是公认的框架，在这个框架内不断有此类发展并应对这些挑战。

参考资料

法律文书

《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》，伦敦，1972 年 12 月 29 日，联合国，《条约汇编》，第 1046 卷，第 120 页。

经 1978 年相关《议定书》修订的 1973 年 11 月 2 日《国际防止船舶造成污染公约》（《防污公约 73/78》），伦敦，1978 年 2 月 17 日，联合国，《条约汇编》，第 1340 卷，第 61 页。

《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》，纽约，1995 年 8 月 4 日，联合国，《条约汇编》，第 2167 卷，第 3 页。