

《联合国海洋法公约》评介

联合国新闻部 著



海洋出版社

《联合国海洋法公约》评介

联合国新闻部 著

高之国 译

海洋出版社

一九八六年·北京

086852

内 容 简 介

本书原名《一场寂静的革命——联合国海洋法公约》，现译名为《〈联合国海洋法公约〉评介》。

本书是联合国1984年最新出版的一本评介新的《联合国海洋法公约》的小册子，是由联合国新闻部负责撰写的，具有一定的权威性。

本书以海洋法公约为依据，对海洋法公约产生的历史背景、公约制定过程中争论的主要问题以及《联合国海洋法公约》的内容作了简要的介绍和评述。

本书文字简练，内容全面，概括性强，是一本很有参考价值的小册子。它适合于从事法律、政策、外交、海洋等各有关方面的干部、科研人员、大专院校师生及自学者阅读参考。

责任编辑：马 瑞

责任校对：刘兴昌

封面设计：周秀璋

《联合国海洋法公约》评介

联合国新闻部 著

高之国 译

海 洋 出 版 社 出 版 （北京市复兴门外大街1号）

新华书店北京发行所发行 海洋出版社印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32 印张：2 2/16 字数：60千字

1986年2月第一版

1986年2月第一次印刷

印数：2300

统一书号：6193·0784

定价：0.50元

译者说明

本书是联合国1984年出版的一本评介新的《联合国海洋法公约》的小册子。

本书以海洋法公约为依据，对海洋法的历史、海洋法公约产生的背景、公约制定过程中争论的主要问题和有关各方的立场观点以及《联合国海洋法公约》的内容作了概括的介绍和评论。

译者对原书内容基本上未加取舍，全文译出，但对书名和个别标题作了适当的删改。

海洋出版社已出版了《联合国海洋法公约》中译本，本书可作为研究和理解它的参考书。

承蒙新华社杜力平同志对书稿进行了精心审校，特此致谢。

由于译者水平有限，译文难免有错误和不当之处，尚希望读者指正。

目 录

人类的一场海洋革命.....	(1)
地球上最后的未知领域.....	(6)
法律和秩序的制度.....	(13)
谁的海洋?	(16)
重申传统的权利.....	(21)
谁的资源?	(24)
生态学上的迫切要求: 养护和管理.....	(36)
生态学上的迫切要求: 防止污染.....	(40)
科学研究.....	(45)
共同继承财产.....	(48)
海底制度.....	(51)
国际海底管理局.....	(55)
深海采矿的利润情况.....	(58)
深海开发.....	(62)
平行开发制.....	(65)
先驱投资者的保护.....	(67)
批准公约的利益.....	(70)
广阔的前景.....	(72)

人类的一场海洋革命

一场静悄悄的革命，正在彻底地改变着人类利用和分享地球上无比丰富的海洋资源的方式。

这是一场在会场上，而非战场上，通过外交辩论，而非武装战争所形成和进行的革命。它虽不如征服外层空间那样令人振奋，但注定将对人类生活和国家交往的方式产生更直接的影响。

这场革命的象征和实质便是《联合国海洋法公约》。公约的诞生经过了将近十四年的历程。在最后八年中，进行了艰苦卓绝的、几乎是无间歇的谈判，其间屡经失败之虞，但最终通过创造性的协调和要取得成功的顽强决心——的确有人说是前所未有的决心——而渡过难关，取得了胜利。

总计有160多个主权国家参加了最终导致1982年4月30日通过公约的马拉松式的谈判。公约得到了来自世界各地，来自不同的法律、经济和社会制度，来自富国和穷国，地理条件优越国和地理条件不利国以及沿海国和内陆国压倒多数的支持。所有各方都认识到进行这项工作的重要性，无疑这是历史上曾经召开过的最负声誉的国际法学家和外交家的会议之一。成功的谈判结果表明，一旦各国政府放弃传统狭隘的民族利益，而在国际合作和发展的更大利益中发挥集体政治意志的力量时，所能取得的成就。

生命本身起源于海洋。海洋浩瀚无垠，覆盖着 36244 万

平方公里，约占地球表面的72%^①。气候和天气，以至人们所呼吸的空气质量，在很大程度上都取决于海洋与大气的相互影响，而这种相互作用的方式仍然是人们不能完全理解的。海洋不仅一直是其创造的生命所需食物的主要来源，而且从有记载的历史以来，也一直是进行商业、贸易、探险和发现的场所。它使人们分隔亦使人们相聚。时至今日，大陆已在地图上标出，内地已由道路、河流和空中航线沟通，然而世界上大多数的人仍然生活在距离海洋不超过321.8公里的区域内，并与其保持着密切的关系。

广袤神秘的海洋从来就是人类意识的一部分。随着神秘为驾驭所代替，逐渐形成了各种完善的有关船舶、水手和沿海国家权利的习惯、传统和法律。按照近几个世纪来的法律理论和国际实践，各国可以将其主权向海岸外的邻接水域扩展一定距离——3海里曾为一些海洋大国所支持，但有若干限制。例如，沿海国必须允许外国船舶在其领水内无害通过。否则，实际上就不会有共享的在公海上航行、捕鱼和飞越的绝对自由。

这些权利和自由是以海洋及其资源或者是无主物（*res nullius*），可为第一个占有者所有，或者是用于所有人的利益的共有物（*res communis*）这种并非完全和谐共存的概念为基础的，在第二次世界大战后的几十年中，由于众多的原因，传统的理论在新的政治和经济力量、对生态的关心和技术发展的相互作用中受到了严重的挑战。

人们越来越认识到，尽管海洋无边无际，但其资源并不

①一般认为海洋占地球表面面积的71%。——译者注

是取之不竭用之不尽的。人们不可能随心所欲地捕鲸而不遭致使其濒临灭绝的危险，或无限制地捕捞鲱鱼而不威胁到该种群的繁衍生息。技术改进使人们得以进行大规模捕鱼作业和开发新的海域，但同时也可能导致鱼种的灭绝和渔业的衰败萧条。而且，由于各国不断扩展海上边界或重申对资源及更大范围领海的所有权，争端和冲突的危险也在增加。

人们对环境日益关切。科学家告诫人们，毫无限制地把生活和工业垃圾倾入波罗的海或地中海，将会使它们变成死海。如果把海洋作为最终的污物处理场，将会产生严重的后果。作为军备竞赛或空间活动的结果，核污染的可能也是目前必须考虑的一个因素。著名的海底探险家贾克斯·皮卡德（Jacques Piccard）在说明海洋生物界的污染最终甚至会对陆上植物的呼吸产生威胁时指出，“不往海洋里倾倒甚至比从海洋里获取更为重要”。1967年“托利·卡尼翁”号（Torrey Canyon）和1978年“阿莫科·卡迪兹”号（Amoco Cadiz）超级油轮失事，石油污染了整个英吉利海峡和布列塔尼海岸。这使人们意识到，即使是个别的重大事故，也会产生灾难性影响。因此，沿海国在保护自己这方面都采取了新的观点。它们认识到必须进行更大范围的国际合作，因为油膜和污染物质同海里回游的鱼群一样，并不尊重人为的边界。

更重要的是人们认识了以前一无所知，和几乎无法到达的整个海洋世界，即大陆架和海底。

早在一个世纪以前，人类就在海洋上通舟楫或兴渔利，但除去某些方式的打捞外却无法勘探深海底或进入床洋。海洋学这门科学也是不存在的。今天，科学研究和技术进步已使人们得以开发从未涉足的深海海底。从前，从海床上获取的

主要产品是砾石、沙子、珍珠、海盐、海绵和贝壳残骸以及从陆上穿过海底巷道采掘的煤炭；这些仍是当今开发的产品。然而，在过去几十年中，石油钻机已进入海洋，五分之一以上的世界石油产量来自海底，而且海底的石油和天然气很可能比大陆上的还要多。在红海那样的断裂带地区，热液喷泉下的硫化物资源和多金属软泥，展示了矿物资源的前景。但潜力最重大的是在洋床上意外发现的一种财富，大量土豆状的金属结核，一种由锰、镍、钴、铜、铁和其他矿物构成的沉积物——一笔尚未计算、难以开发的巨大财富。

大陆架和洋床属于谁呢？新旧规则中，何者适用于大陆架和洋床及其资源？而且，如何才能保证这些新的海洋世界仅用于和平目的呢？几个世纪以来，海洋本身一直是无数冲突的缘由和场所。而今，令人生畏的海军舰艇在漆黑的水下到处游戈，加强现行的把海底排除在不断升级的军备竞赛之外的法律，还有可能吗？

由于这些以及其他原因，人们认识到传统的理论和海洋法是不够的或不能令人满意的。这种人心思变的主要原因，是人们意识到，世界上许多新独立的国家，从来没有参加过制定传统理论的工作。在它们看来，这种理论并不反映它们的利益，而是主要地反映海洋大国和发达国家的利益。

然而，为了适应变化了的形势，那些发达国家也在很大程度上改变了自己的观点。1942年，3海里界限最坚定的捍卫者之一大不列颠和委内瑞拉签定了划定领水外海底及其底土边界的《帕里亚协定》，以便调整当时英国所属的特立尼达和委内瑞拉在海底寻找石油的活动。三年后，第二次世界大战刚一结束，美国总统哈力·杜鲁门就对“处于公海下但

毗连美国海岸的大陆架的海床及其底土的自然资源”提出了要求。

杜鲁门同时宣布美国有权在毗连美国海岸的公海水域内建立渔业“保护区”，以便为美国渔民和传统上在这里捕鱼的其他渔民保留这些资源。他并且承认其他国家按照旨在保护和养护经济资源的原则而进行活动的权利，即使在领水之外也是如此。

其他国家，先是在南美洲和中美洲，尔后席卷全球，也都采取了类似的行动。1946年10月，阿根廷宣布了对大陆架及其上覆水域的权利。智利和秘鲁于1947年，厄瓜多尔于1950年确立了对200海里区域的主权。它们自始强调的就是要捍卫经济资源。正如以上三国在1952年《圣地亚哥宣言》中所称：“各国政府有责任保证其人民有取得必要食品供应的途径，并向他们提供发展其经济的方法……因此，各国政府有义务保证、保全和保护其自然资源，并为其本国最大可能的利益而管理这些资源的使用……。”

众多的要求、大量国家利益的出现，以及在考虑海洋利用的项目和复杂性不断增加的同时，顾及到保护重要的传统海洋法的需要，导致了寻求旨在编纂海洋法的国际协议。联合国大会为促进法律的发展于1950年成立的国际法委员会，在1958年日内瓦第一次联合国海洋法会议召开前，花了七年时间准备条款草案。

在这次会议上通过了四个公约：公海公约；领海及毗连区公约；大陆架公约；捕鱼与养护公海生物资源公约。但是，1958年的公约经过证明是不够的。公约通过二十四年后，世界上有四分之三的国家不是缔约国。的确，可以做这

样的结论，直到1982年公约通过之前，并不存在适用于国际社会大部分成员的健全的海洋条约法律。

1958年条约法的不足，在过去十年中是举世周知的，特别是关于大陆架和海底的部分。1966年美国总统林顿·贝恩斯·约翰逊告诫人们警惕“海洋大国之间新形式的殖民竞争……和在公海下掠夺和占取优势的竞赛……”，他说：“我们必须保证深海海床和洋底现在和将来都是人类的共同财产”。

无巧不成书。正是一位岛国——马耳他的代表在联合国提出了继承财产的概念。1967年阿维德·帕多在联大的一次重要讲话中建议，国家管辖范围以外的海底和洋床应专门用于和平目的，其资源应宣布为“人类的共同继承财产”。

经过正式程序的动议，确实导致联大于1970年通过了这样一项宣言，并于1973年召开了“第三次联合国海洋法会议”。会议于1982年4月通过了对和平和安全具有深远意义的公约，它对自然资源的分配、海上航行、海洋运输、海洋科研和海洋环境作了规定。

地球上最后的未知领域

海洋法会议并不是心血来潮或想入非非的举动。第二次世界大战后的发展，使各国面临艰难的选择和问题。它们意识到，用实现其利益的传统组织是难以解决问题的。这是召开海洋法会议的动力。由于这样一些利害关系，各国对什么是海洋法或海洋法应包括什么内容抱有不同看法，并为海洋

法的不完善感到忧心忡忡。对于将近占世界上二分之一的国家、尤其是那些在1954年以后独立的国家来说，公约标志着他们第一次积极地参与制定他们所乐于接受的国际海洋法。

海洋法会议本身便可认为是早在1973年之前，就已开始的新老国家之间数十年谈判的最高峰。到六十年代中期，要求召开海洋法会议的呼声越来越高。

例如，1966年苏美两国同意与其他所有国家进行协商，看这些国家是否赞同召开新的环球海洋法会议，以解决领土界限和航行自由问题。

六十年代后期，签署了一系列双边的和地区性的渔业协议，在国际上造成了要求更广泛的合理化的声势，海洋法会议和公约最终带来了这种合理化。由于联合国粮农组织的一项动议，首先建立了若干个国际渔业委员会，尔后又赋予其制定规章的权力。这样，开始了对西非近海海域、热带大西洋东部、亚热带大西洋、大西洋东南部和印度洋的监督管理。这是沿海国和远洋渔业国之间进行合作的开端。这种安排对发展中国家来说具有相当重要的意义。然而，这些国家也意识到，它们的资源和新建立的主权需要更多的保护。

当时正值油轮开始取代其他类型船舶，成为海洋船舶主要形式的时期，油轮的巨大体积给港口、航行和驾驶（姑且不谈污染危险）带来了一整套的新问题。这些问题是习惯的航运规则和保险惯例所解决不了的，因此需要重新考虑这些规则。

而且，当时适逢海洋科学和技术发展的潜力开始引起各国和公众关注的时期。墨西哥湾的石油钻探船已钻到4000米的深度，其中有600米穿过岩石，并在远远超出1958年大陆

架公约所设想的200米深度外，发现了碳氢化合物。第一次在深海海底发现了丰富的地质资源：《国际地球物理年》（1957—1958）的经验正在产生影响。

因此，1967年阿维德·帕多的建议并非海洋开发史上一种孤立的思想，而是一种已经出现的必须对地球上的未知领域——洋床有更多了解和更多行动的国际意识的一部分。

积累海洋资料、促进解决海洋问题方面的国际合作的愿望，在联合国的工作中经常有所反映，人们对之翘首以待。1966年，经社理事会要求秘书长“调查目前对大陆架以外这些海洋资源的认识程度”，联大要求对海洋科学和技术活动进行全面调查。它要求开办国际海洋教育和国际海洋训练计划，并为更好地认识海洋环境和开发海洋资源，特别是渔业资源寻求广泛的合作。

1968年夏，经社理事会在考虑了秘书处关于“大陆架以外海洋资源”和“海洋科学和技术”两份报告之后，号召进行一项“将海洋作为资源来源而加以勘探的共同长期计划”。理事会承认，海洋“对飞速发展的世界来说，具有成为食物和矿物主要来源的前景……”，而目前对它的认识却是“十分有限的”。

1969年，当联大就召开海洋法会议的一般原则达成一致协议时，许多性质各异的问题——政治的、法律的、经济的、情报的等等——终于汇聚一起。为了满足部分国家更多地了解海洋的愿望，秘书处加快了研究进程，从中得出了大量开创性的科研项目资料。由于作出了由第一（政治和安全）委员会，而非第六（法律）委员会，对海洋法会议负责

的决定，大会管辖权的问题得到了解决。的确，这一决定几乎起着预示的作用，对即将进行的谈判具有广泛的影响。在1972年12月正式采用海洋法会议这一名称的同时，联合国大会通过了一项《原则宣言》。该宣言是由三年前成立的一个委员会——和平利用国家管辖范围以外海底和洋床委员会起草的。

众所周知，海底委员会的工作对海洋法会议的准备，甚至对会议的组织来说都是十分重要的。大部分后来在海洋法会议上比较完整提出来的争议问题，最先都是在委员会的各期会议上提出过的。例如，那些认为海洋法会议的主要任务是弥补1958年公约缺陷的国家和那些坚决主张海洋法会议的权限肯定远远超出这一范围——一种最终占优势的观点——的国家之间的长期论战，就是首先在海底委员会会议上开始的。

到1971年，海底委员会已分成三个部分。这是大规模的会议即将到来的一个明显迹象。在海底委员会的几个委员会中，只有一个委员会负责国家管辖范围以外的海底和该区域的管理制度问题。第二委员会处理诸如领海宽度、公海制度、国际海峡和渔业等问题。第三委员会主要涉及海洋环境保护、污染和科学研究。

因此，当海洋法会议于1974年在加拉加斯召开时，它已有了六大卷可资借鉴的委员会和小组委员会的会议记录。这些会议录在某种程度上成了它的议事内容。加拉加斯会议的结构大体上也与委员会的组成相似，这样海洋法会议在一定意义上就成了海底委员会的继续。1968年的海底委员会仅由35个国家组成，到1971年时，已有91个国家积极地参加了这

项工作。实际上，随着越来越多的国家对新海洋法重要意义的认识，最终所有的联合国会员国都参加了这项工作。

同时，也出现了一些影响海洋法会议的思想和方法的概念。处理海洋法所有方面问题的“单一公约”(Single Convention)一词为人们所接受。同样地，包括海底在内的海洋的各个方面是“息息相关的，需要作为一个整体来考虑”的想法也赢得了赞同。简言之，各种各样的海洋问题及其解决方法被视为“一揽子交易”(a package)。

此外，在此数月之前的1973年12月，联合国大会坚定地重申，国家对其所有的一切自然资源，包括陆地上的和“国家管辖范围以内的海床和底土以及上覆水域的那些资源”，享有不可剥夺的永久主权，并特别申明它支持发展中国家和那些处于殖民统治下的国家为维护其对那些资源行使有效控制所作的努力。1974年5月，联大通过了具有深远意义的《关于建立国际经济新秩序的宣言和行动纲领》，宣言要求建立所有国家——大国与小国、富国与贫国——之间的更大平等。这对海洋法会议将产生不可避免的影响。

以上是1974年6月各国代表聚会加拉加斯时若干起作用的因素。

代表们深信应该采取新的大胆策略，但也意识到在可以成功地“耕耘海洋”和建立国际海洋新秩序之前所面临的困难。实际上，大家对会产生什么样的结果怀有极大的疑虑。他们毕竟是要寻求制定解决问题的法律，而这些问题中的很大一部分，从根本上说具有政治性质，与会者自始就意识到了这一点。

代表们认识到，不能单靠多数人想象的这样或那样的办

法来解决如此重要的问题，并且认为，尽管彼此之间分歧很大，但仍有达成协议的责任，因此，采用了一种谋求协商一致，并且只有在用尽其他所有方式，寻求协商一致未得结果后，方可进行表决的非同寻常的“君子协定”（gentleman's agreement）。在这一点和其他开创性问题上，关键的人物是已故斯里兰卡大使汉密尔顿·雪莉·阿默拉辛格（Hamilton Shirley Amerasinghe），海底委员会的主席，后来担任了海洋法会议主席。

讨论在各种场合进行。在正式全会上，代表们以广泛和一般性的言词阐述本国的观点。在非正式的秘密会议上，各种利益集团聚首进行更详细的讨论。这样就避免了平日那种立场僵硬的公开对抗。但这并不是说不存在僵持或危机。会议克服了一个又一个的困难，制定了一系列的非正式案文，最后形成了条约草案。随着条约春秋代序逐年定形，与会国时常发现它们进行了重新的排列组合。这种排列组合受海洋利益的支配，而非传统的政治、地区和经济集团的影响。例如，这些集团中有沿海国和陆锁国、宽大陆架的“陆缘国”

（Margineer）和非陆缘国、利用法令宣布200海里领海而成为“领土主义者”（territorialists）一部分的沿海国、传统的和新兴的渔业国、海峡国和那些由太平洋联系在一起

群岛国。矿物陆产国担心海洋采矿将最终对其经济造成影响。而对其他国家来说，海洋采矿的潜在利益才是最值得关心的事。实际上，所有上述集团中都有发展中国家和发达国家。有些集团甚至有来自联合国每一个主要地区集团的成员。

由于是从多种案文向单一综合案文过渡，因而，海洋法会议经过了若干阶段。随着各国相继提出自己的特殊利益，

并就公约应该处理和不应该处理的问题，以及如何处理这些问题全面地阐明了各自的观点，最初两年有大量的议案列入议事日程。当会议的“非正式单一协商案文”(Informal Single Negotiating Text)于1975年问世后，未来条约的粗略轮廓已见端倪。其结果之一，就是涌现出大批与该案文规定相一致的有关海洋法的国家立法。1976年会议在如何解决公约可能产生的争端的问题上取得很大进展。

到1977年，除所谓的核心问题外，海洋法会议已完成了绝大部分的工作。在核心问题中，有三个问题与未来的国际海底管理局有关：管理局的组成和权力；管理局的财政安排；管理局应采用什么样的开发制度和合同形式。两个问题与边界有关：第一，大陆架的范围有多宽，开发得来的收益是否应与发展中国家分享；第二，相邻相向国家应如何划定它们之间的海上边界？两个问题与本会议的创举——专属经济区(exclusive economic zone)有关：如何解决与专属经济区有关的争议，与专属经济区毗邻的内陆国应享有哪些权利？

当1980年夏第9期会议的续会召开时，代表们认为他们的工作基本上完成了。绝大多数核心问题已得到解决，剩下的基本上就是人们所说的“预备、筹备、参加”(three Ps)三个问题了。它们是：海底采矿的先驱者的预备性投资的保护问题；筹备委员会在筹建国际海底管理局过程中制定采矿守则的问题；地区性组织、国际组织、民族解放运动和没有完全独立的领土参加公约的问题。

这些问题也得到了解决，但海洋法会议最后又遇到了一个未曾预料到的障碍。新上任的美国政府在对公约草案进行了全面的政策审查之后，要求对深海采矿的若干条款重新讨