

U n i v e r s i t y o f V i r g i n i a

(第 二 卷)

International Law of The Sea

弗吉尼亚大学海洋法论文三十年精选集
1977 - 2007

傅 崐 成 等 编 译

University of Virginia Law of the Sea Papers:

A Collection of Selected COLP Annual Conference Papers, 1977-2007



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

U n i v e r s i t y o f V i r g i n i a

(第二卷)

International Law of The Sea

弗吉尼亚大学海洋法论文三十年精选集

1977 - 2007

傅崐成等 编译

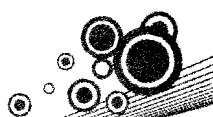
University of Virginia Law of the Sea Papers:

A Collection of Selected COLP Annual Conference Papers, 1977-2007



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

目 录(卷二)



1996 年

执行《联合国鱼类种群协定》面临的

- 挑战 Dean Swanson & Patrick E. Moran 熊良敏译(453)
- 从实践角度看海上使用武力 Peter K. Mitchell 熊良敏译(457)

《联合国跨界与高度洄游鱼类种群公约》:执行中的

- 政策问题 Lawrence Juda 熊良敏译(466)
- 近岸水域的研究和考察 J. Ashley Roach 熊良敏译(474)
- 有关科学研究和争端解决的评论 Myron H. Nordquist 熊良敏译(486)
- 俄罗斯的海洋政策与 1982 年《联合国海洋法公约》 Alexander S. Skaridov 熊良敏译(489)
- 中华人民共和国的海洋法观点 Song Yue 熊良敏译(502)
- 1982 年公约在阿根廷的地位 Raul E. Vinuesa 熊良敏译(507)

联合国海洋法的制度安排:国际海洋法庭和

- 国际海底管理局 Gritakumar E. Chitty 熊良敏译(512)

1997 年

- 联合国维和行动及相关事务的反思 Marrack Goulding 赵秋丹译(523)
- 关于联合国行动的发言:国家主权和内部冲突 Alvaro de Sota 赵秋丹译(528)
- 群岛制度和群岛海道的指定 Myron H. Nordquist 赵秋丹译(531)
- 岛屿争端和海洋法:主权和划界争端

- 评析 Robert W. Smith & Bradford Thomas 赵秋丹译(534)
- 黑海、里海和达达尼尔海峡 Serguei N. Karev 赵秋丹译(544)
- 石油与里海划界 Eric M. Fersht 赵秋丹译(546)
- 黑海及其通道

- 是否风平浪静? Mark E. Rosen 赵秋丹译(549)
- 波斯湾和霍尔木兹海峡的航行自由 Hugh F. Lynch 赵秋丹译(555)
- 对波斯湾争议的评论 Jonathan I. Charney 赵秋丹译(561)

1998 年

国际海底管理局和采矿法典的发展	Michael Lodge	王青译(567)
实施机制和美国南方司令部	Guy Robert	王青译(571)
加勒比的毒品挑战	Kenneth Rattray	王青译(574)
双边海事条约对查禁海上非法毒品买卖方面		
国际合作的促进	Malcolm J. Williams	王青译(582)
国际海洋法庭及其海底争端分庭的咨询意见	Louis B. Sohn	赵亚娟译(591)
联合国今后在海洋与海洋法方面的作用	Hans Corell	赵亚娟译(595)
沉船保护:协调救助制度与水下考古	J. Ashley Roach	赵亚娟译(600)

1999 年

反对海上偷渡行为的国际行动	Raul “Pete” Pedrozo	江家栋译(611)
伊拉克对海湾环境的污染和即将颁布的赔偿裁决	John Briscoe	管松译(625)
实现船旗国执行与优质航运的可选方案	J. Ashley Roach	管松译(634)
国际运输工人联合会对海运业的忧虑	Jon Whitlow	江家栋译(647)
关于船旗国和港口国各自角色的思考	Chris Horrocks	管松译(653)
船旗国执行和港口国管制的前景	Fernando Plaza	江家栋译(657)
国际海事组织与《海洋法公约》的界面	Rüdiger Wolfrum	吴林涛译(668)
国际海事卫星组织:与《联合国海洋法公约》的界面		
以及其他法律问题	David Sagar	王瑞译(674)
国际海事组织与《海洋法公约》之界面	Shabtai Rosenne	王瑞译(681)
国际海事组织与《海洋法公约》之界面	Agustin Blanco-Bazán	吴林涛译(689)
1996 年《海上运输有毒和有害物质赔偿责任公约》	John Wren	吴林涛译(698)
UNCLOS 以及 UNCED 之后 IMO 规则和		
海洋政策的实施	Patricia Birnie	王玉婷译(705)

2000 年

《太平洋中西部高迁徙鱼类资源保护及管理公约》草案 ...	Michael W. Lodge	王瑞译(721)
东南大西洋 1997—1999 年的发展:沿海国与其他利益方关于东南		
大西洋渔业管理组织的会议(SEAFO 议程)	Andrew Jackson	林婉玲译(728)
粮农组织遵守协议	Gerald Moore	李佳丽译(734)
公海渔船数据库	Richard Grainger	李佳丽译(741)
对 1982 年《联合国海洋法公约》、FAO《公海保育管理措施协议》		
以及《跨界鱼类协定》的执行	William Edeson	李佳丽译(749)
以权利为基础的渔业:法律概述	Cristina Leria & Annick Van Houtte	李佳丽译(757)
国际海洋法庭的作用	Rüdiger Wolfrum	褚晓琳译(774)
执行 FFA 船舶管理系统中的法律问题	Blaise Kuemlangan	褚晓琳译(781)
《负责任渔业行为守则》执行与发展的考虑	David J. Doulman	褚晓琳译(793)
冰岛的渔业补贴建议	Thorir Ibsen	褚晓琳译(802)

非法、未报告的和未管理的渔业	Kevin Bray	褚晓琳译(811)
----------------------	------------	-----------

2001 年

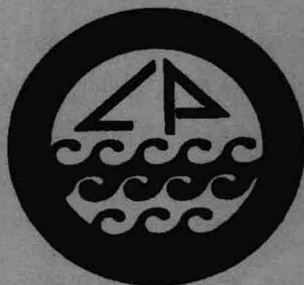
特别法庭的建立	Hugo Caminos	王 青译(823)
法庭作为一个国际审判机构的后几次会议进展的 简短历史	Gritakumar E. Chitty	王 青译(827)
国际海洋法庭实践中的审议、判决和不同意见	David H. Anderson	王 青译(833)
法庭受理案件中的紧急程序时间限制问题	Joseph Akl	王 青译(838)
《联合国海洋法公约》中的咨询意见	Tullio Treves	王 瑞译(841)
国际海洋法庭审理中的临时措施	Tafsir Malick Ndiaye	王 青译(846)
国际法庭决议的执行	Rüdiger Wolfrum	王 青译(850)
国际海洋法法庭的程序和实践:保证书	Edward Arthur Laing	江家栋译(855)
国际海洋法庭的判例法(1997—2001):概要	Shabtai Rosenne	江家栋译(861)
大陆架界限委员会在解释和适用《公约》方面的作用	L. D. M. Nelson	管 松译(869)
埃瑞克事件及其对欧盟海事规范的影响	Henrik Ringbom	吴林涛译(872)
埃瑞克事故之后:IMO 关于双壳船的发展(美国的观点)	Joseph Angelo	王玉婷译(885)
油和水:土耳其海峡所面临的里海石油和运输挑战	Nilüfer Oral	张相君译(890)
针对船旗国违背其 1982 年 UNCLOS 国际义务的追诉	Davis R. Robinson	王 瑞译(910)

**CENTER FOR
OCEANS LAW AND POLICY
UNIVERSITY OF VIRGINIA
SCHOOL OF LAW**

Twentieth Annual Seminar:

Implementing the
1982 Law of the Sea Convention

Myron. H. Nordquist
Editor



March 15-16, 1996
Annapolis, MD

执行《联合国鱼类种群协定》 面临的挑战

Dean Swanson* & Patrick E. Moran**

熊良敏 译

一、介 绍

本报告将介绍区域组织以及分区域组织在实施《联合国鱼类种群协定》所面临的某些挑战。基于此,文章将认识和讨论努力实施过程中所必须考虑的一些关键因素,同时核查美国在国内行动中取得的进展。

1995年8月,在美国纽约结束了联合国有关跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的会议,该会议标志着积极保护和管理这些鱼类的良好开端。随后的《联合国鱼类种群协定》满足了《21世纪海洋章程》制定出的主要条件之一,并且提供了解决这些渔业种群所面临的全球性挑战的有力而广泛的方法。然而,真正的考验可持续发展跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的国际责任尚未到来。因为达到文本的一致通过仅仅是漫漫长途中的第一步而已。如今,这些协议的原则和目标必须通过相关的现存的和未来渔业管理组织和安排在区域和分区域水平上体现出来。倘若这些组织不能接受这些实施任务,协议则只能是国际原则的一纸空文,而缺乏实践基础。

成功履行协议的挑战要求不仅对鱼类种群协定本身各种基本要素而且对其在区域和分区域水平上的实施情况有个清晰的了解。协议的语言要求在区域和分区域的实施状态上作出合理调整。这是必要的。原因不仅在于所管理的资源有显著的区别,而且在于管理背后潜藏的渔业、行政文化以及保护策略有所不同。显然,实施这些公约要求修改目标和方法。这样可能要求有各个层面上的渔业管理机构和安排的新方法,并且在某种情况下要求发展前所未有的新的管理制度。大多数情况下,改变现存的制度将涉及创造或者改变制度和程序,使得组织或安排同联合国公约相吻合。我们业已区分出四个应当加以考虑的领域,力图令当前和未来区域、分区域组织和安排符合鱼类种群协定的要求。这些领域包括:养护和管理(内容涵盖数据

* 国际组织和协议处主席,国际事务委员会、美国国家海洋渔业局、美国国家海洋和大气管理局、美国商业部负责人。

** 德拉瓦大学海洋资助计划研究员,隶属于国际事务委员会、美国国家海洋渔业局、美国国家海洋和大气管理局、美国商业部。

收集、共享、协调以及预警原则的应用)、合作(包括非会员捕鱼、参与当前组织管理和安排及成立新组织、透明度)、遵守和执法(包括登临港口国采取的措施)、争端解决。

二、养护和管理

在区域和分区域层面,有关成功地养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的问题具有相当大的挑战性。在执行过程中,尤为关注的是各国收集和共享数据的标准。渔业数据的收集和分配的过程的重要性不仅在于有效的数据分配格局,而且在于获得了逐渐清晰的所管理的种群存在的生态系统面貌。在此方面,持续协调的努力对收集信息方面的价值不容低估。并且,通过保证最便利、最新颖的科学数据运用于决策制定中,这一过程将管理机构和组织安排的科学和政策制定部门联系起来了。另外,标准也有助于成员参与而增强成员间的凝聚力,从而在管理过程中获得信任。既有的区域和分区域渔业组织和安排已经订立了有关数据收集和分配的共同原则,但是渔业种群协议附件一中的最低标准有利于发挥这些成果的影响力和拓展其范围。

另外一个涉及积极养护和管理的挑战是协调性问题。该问题牵涉到细微的养护和管理标准的应用,这一标准贯穿于种群管理的整个范围。这是个极为敏感的话题。因为它直接触及国家主权以及沿海国/渔业国之间的基本冲突。渔业种群协议相关条款的目的在于确保种群的生物多样性和种群自然属性的界限,而非政治界限,推动管理决策。因此,对于既定的种群,各国在公海上的捕捞活动应当符合(比如不损害)另一国的专属经济区适用于相同种群的养护和管理标准。反之亦然。这符合《联合国海洋法公约》。原因在于该公约要求国家间密切合作,而这些国家时常就渔业和管理标准发生冲突。

第三个挑战是预警性方法的适用。这就要求当科学信息不确定、不可靠、不充分的情况下,各国应当更为慎重,养护和管理标准不能因为缺乏充分的科学信息而遭到延误。过去的许多资源管理制度面临不充分的信息时,也是无能为力的。渔业种群协定的第5条、第6条涉及预警性方法的适用,其要求对渔业养护和管理采取高标准。新公约中有关白令海峡的养护和管理条款堪称公约中的典范之作。其在满足种群协定的相关原则方面是一个巨大的飞跃。

三、合 作

《联合国海洋法公约》第63条第2款和第654条分别规定,各国应当合作进行养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群。直到这一协定通过,《联合国海洋法公约》的相关规定才有了具体的指导方针。该协定整体上是形式和程序的精心作品,应当开展的合作在此得到了阐释。但是,关注少数一些更为新颖和创新的公约合作条款也是大有裨益的。

分区域和区域渔业管理组织和安排的非成员国的捕鱼活动对相关的种群已经产生了影响,在某种程度上常常损害了这些协定。协定要求非成员国或者加入可以申请的组织或者统一适用组织订立的养护和管理标准。通过这些手段,损害协议的问题迎刃而解。如果分区域和区域渔业管理组织和安排并不存在,比如北太平洋金枪鱼,并且有证据证明过度开发或者存在新的捕捞行为,各国应当协商建立组织机构和管理。大西洋金枪鱼类保护国际委员会

(ICCAT)是目前唯一的国际渔业组织,其执行的制度是授权多边贸易标准打击非成员国损害该委员会的养护和管理制度。

分区域和区域渔业管理组织和安排执行渔业种群协定面临的另外一个挑战是,有关决策程序的透明度问题。协议要求关心跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的其他政府间组织代表和非政府组织代表在管理机构会议中作为观察员。这代表了许多分区域和区域渔业管理组织和安排的习惯、惯例相关的重要问题,同时许多争端的和解可能得花些时间来实现。我们将大西洋金枪鱼类保护国际委员会作为范本进行研究,它将为其他组织所效仿。

四、遵守和执行

协议第六部分是关于遵守和执行,代表鱼类种群协定中最难实施的部分,也极有可能是分区域和区域水平上引发争议的源头所在。这样问题类似协调性,同沿海国/渔业国的历史争端密切相关。鱼类种群协定开辟了新的天地,原因在于该协定在建立船旗国、分区域和区域以及执行中的国际合作之后,还允许一旦满足其他条件,无论船旗国是否为组织的成员,都允许登临和检查由相关组织管理的公海上的渔船。该部分条款进一步明确了分区域和区域组织机构享有两年的失效制定和执行的特定程序,从而寻求执行和登临以及检查的合作。如果不这样做的话,在鱼类种群协定中列明的违法行为就成为可适用的规则。协定第 22 条详细列出了登临和检查的基本程序,以阐明该部分的意旨。同时,如果逮捕的方式有损于分区域、区域或者全球的养护和管理措施,而且其他一切方法均归于失败,那么协定另有条款认可各国尤其禁止着陆或者转船。

五、争端的解决

鱼类种群协定归根到底是解决争端。国际海洋资源保护和管理协议通常缺乏具有强制力、约束力的争端解决程序。大部分协议包括这样的条款,即允许成员国对分区域和区域组织建立的新的保护或者管理制度采取反对或者保留的立场。这些条款的目的在于鼓励达到一致通过。但这样导致损害国际养护和管理体制的行为频频发生。

鱼类种群协定赋予任何缔约国这样一项权利:缔约国有权就缔约国之间有关解释或者适用鱼类种群协定的任何争端启动《联合国海洋法公约》中规定的争端解决程序,无论争端方是否为海洋法公约的缔约国。因此,鱼类种群协定的本质是自我执行,并不需要分区域和区域组织和管理机构来执行。

六、综 述

美国意图积极行动在分区域和区域水平上履行联合国鱼类种群协定。

正如我们上面明确说明的,其中充满诸多挑战。但美国领导的开端是适当的。议会目前正在审议是否批准联合国鱼类种群协定。美国正在呼吁其他国家尽快批准该协定。并且,支

持积极的国际渔业养护和管理的国内规则也进入了最后一个阶段。1995年公海渔业执行法令(HSFCA)将要求公海捕鱼的美船只,根据世界粮农组织(FAO)条约关于《促进公海渔船遵守国际养护及管理措施的协定》来发放许可证。颁发许可证的条件是渔船禁止损害美国认可的任何国际保护和管理措施。

美国在相关的分区域和区域渔业管理组织和安排中的领导地位仍将继续,并且必要的时候将壮大。联合国鱼类种群协定缺乏所有成员的致力支持也将无法执行下去。尽管我们面临挑战,但我们拥有缔结协定的成就和自豪感,这将促使我们成功地执行该协定。我们将一如既往地联邦政府和州政府间、渔业工业和环境组织间、渔业管理委员会和议会间培植伙伴关系。当这些利益相关方合作协商这些原则时,在区域的基础上开展《联合国鱼类种群协定》执行的重要工作即成现实。

从实践角度看海上使用武力

Peter K. Mitchell *

熊良敏 译

一、介绍

近年来,海上执行措施的时间、地点以及实施主体经历了历史性的转折。这是认可沿海水域的附属主权以及近年来允许非船旗国执行的结果。在这扩大的管辖范围内采取行动通常符合现行的有关执行职权和使用武力的标准。尽管国家管辖权变化很快,但没有全面的观点来判定这些标准是否继续满足了国际社会的需要。公海渔业执行可能体现了新制度决定是否以及如何使用武力最为复杂的一面。

现行的标准必须对照以下几种因素持续地观察:

1. 他们是否提供了可衡量国家行为的一致性标准;
2. 是否满足了规章制度的执行目标;
3. 他们是否为采取执行行动提供了必需的工具和指导。

如果国际标准能够继续满足这几点,那么将仍然令人满意。否则,就必须发展新的标准。

二、执行活动的发展

在过去的 20 年中,海上执行活动最为主要的变化之一集中在从领海和邻接区转变到所谓的公海区域。国家开始运用内国权力去规制水体和大陆架资源。这些范围远远超出了习惯的限制,常常达到沿海 200 海里以外的区域。为了应付贩毒日益增长的威胁,国家开始着手通过合作和征求船旗国统一的方式登临海洋各个角落的船舶。

或许比临海转变更为显著的是非船旗国使用武力强制登临。前提是有必要且未遭到国际上的强烈抗议。在专属经济区内,世界组织认可沿海国有权保护其资源,并且采取完全不同于内国法律的执行程序。贩毒被视为国际暴力犯罪,船旗国有权申诉,或者自行采取行动或者授权登临。美国作为采取登临行动或许最为老道的国家也很谨慎地遵守船旗国的指示行事。并且,美国海岸警卫队的指导原则是避免过度使用武力,而将损害船舶或者伤害船员的机会降低到最低限度。该策略适用美国、外国船旗国甚至无船旗的国家。

最近,我们目睹了这样一种变化。这种变化比先前提到的任何一种变化对执行措施产生

* 美国海岸警卫队(USCG)长官,海洋法执行理事会助理,并任职于海洋法律和政策委员会、海上作战研究中心及美国海军战争大学。本文中的观点是作者本人的观点,并不必然代表美国海岸警卫队和美国海军战争大学的观点。

的影响力都要大。即规范公海捕鱼的综合制度的发展,该制度为在公海上其他国家登临过的船舶提供了永久的同意。该制度既不依赖一国主权的认可,也不必双方共同努力达到一致通过。更为确切地讲,国家业已同意限制传统上的公海自由。

三、国际支持

非船旗国执行的广泛的国际支持是什么导致的呢?表面上看,它似乎与只有船旗国才有权管理公海上的船舶的原则背道而驰。当然,作为海上大国的美国一直都警惕着非船旗国管辖权的扩张。Sohn教授在一篇关于和平适用武力的文章中提到了公海自由权当前的地位,同时注意到传统的自由遭到了两个矛头的袭击。^①一面是沿海国努力扩张其海域管辖权,其大部分在1982年《联合国海洋法公约》中得到了确立。一面是沿海国对公海航行船舶实施的管辖权遭到了一致的抵制。Sohn教授恰如其分地指出,当执行比如毒品犯罪的法律时,这种犯罪涉及高度重视的原则,各国将处于尴尬的境地。这就要求国家在两个“恶魔”之间作出艰难的抉择:限制航行自由还是放任毒品的转运。国际社会证实,这可能同单边国家行动相对立,但还是迁就了双方的利益。大量的双边和多边协议反映了这一广受赞誉的合作,通过这些协议特别是对非船旗国执行予以同意的安排,可以兼顾双方利益。

近年来,越来越多的国家面临第二个矛头的新威胁。国内渔业有关公海的立法没有得到一致同意的执行。再次涉及两个恶魔间的权衡:在公海和专属经济区过度捕鱼导致鱼量的商业生存能力下降与公海捕鱼自由。为解决这种新威胁,国际社会缔结了大量协议以限制单边行动的刺激。对于毒品犯罪活动而言,渔业协议最新的趋势是建立这样一项制度:尽管缺乏对管辖权的排斥,登临国事先获得船旗国的同意从而获得登临和检查他方船只的权力(常包含扣押权)。

当然,各国通过一致认可的海洋共同管理制度,包括《联合国海洋法公约》确立的权利和责任的分配,各国有能力达成协议解决毒品犯罪和渔业犯罪活动。尽管公约为协议提供了必要的机构,但是其目的并不在于具体指导公约中或者具体协议中权利的实施。这尚待习惯法和谈判加以解决。

四、现行标准的可行性

当公海执行通常由船旗国来实施时,对现行指导方针的依赖并未得到很大的关注。如今,公海执行更可能由非船旗国来实施。最近的例子包括:根据明确安排或协议获得船旗国的同意采取行动;在与毒品犯罪、捕鱼和偷渡有关的行为上越来越多地使用登临权;安理会授权的行为,比如对东南亚、亚得里海和加勒比海的禁运措施。管理公海捕鱼的国际制度对机械适用现行标准提出了新的挑战。国际法提供了一般而非具体的指导方针,指导如何在海洋上使用

① Louis. Sohn, *Peacetime Use of Force on the High Seas*, *U. S. Naval War College International Law Studies*, Vol. 64 (Horace B. Robertson, ed.) 38 (1991).

武力。O'Connell 教授对国际惯例的习惯做了精妙的总结。^② 然而,达成协议并且执行国际上共同谴责的诸如毒品犯罪的国家,他们发现,在非船旗国登临期间包含使用武力的明确指示是有利的。通常并不提倡使用武力,使用武力的条件一般描述为未限制而非授权使用。例证之一是西北大西洋渔业组织(NAFO)有关登临方限制携带防身武器的规定。

传统上,各国乐意缓和渔业执行的其他国家使用武力。慎重地限制使用武力的规则同美国标准一样,一直是国际化的。《联合国海洋法公约》明确限制使用监禁和人身处罚。由于回避了讨论所能使用的武力(即使协议可能对海上执行作出规定),并且缺乏通常一切所接受的程序,尽管满足国内和国际政策的要求,但是对所能认可的习惯得出具体的结论是相对困难的。缺乏具体指导使得制定积极的执行制度变得困难重重。像 William 教授所言,“在国际渔业法中作出决策的主要突出问题可能是缺乏有效的公海执行制度”。^③ 依赖普通的国际标准也意味着缺乏具体的标准衡量各国的行动。非法使用武力的主张必然以是否过度为标准来衡量,而非是否符合国际认可的程序。由于可以登临公海上(以及仅限于小范围的专属经济区)外国船只的条件限制极其严格,这些登临应当经得起严格的检查,甚至当一国合法行使国内管辖权也是如此。^④

五、公海渔业执行

在达到如何管理公海渔业的一致意见中,国际社会运用两种途径,即船旗国责任和海上执行。在跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群协定中,首先赋予船旗国除公约外的积极责任。^⑤ 习惯法较好地确立了各国对其船舶的权力。各国管理其公海上航行的船舶的责任是相当新的发展。体现在《联合国海洋法公约》,更详细地说是执行协议中。^⑥ 公约中船旗国责任条款大部分根植于促进公海渔船遵守国际养护及管理措施的协定,取得这些条款的一致同意并不难。同时,执行条款,包括非船旗国的作用,是公约中更难谈判的条款。这就要求各国克服其固有反感态度,去创设放弃几乎是绝对的公海船舶管辖权的先例。国家现在而且将来也继续关注一定条件下使用这些权力的方式。新闻界中常常有关于对渔船过度使用武力的批评报道,这是司空见惯的。即使这种执行权得到了认可也是如此。最终,谈判者就确保检查者的安全以

② D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, (I. A. Shearer, ed.) 1062—1093 (1984).

③ William T. Burke, *The New International Law of Fisheries*; UNCLOS 1982 and beyond, 345 (1995).

④ 传统上,国际社会对沿海国的内国法律执行极为尊重。事实不再如此。如今常常认为,在某些特定的限制条件下,国际法对一国的内国行为能实施最低限度的标准。在海洋方面,甚至存在对一国自由行为的更多限制。国家常常对大陆区域行使完全主权,而在海洋区域则与此不同。如今国际社会允许沿海国在其他国家先前享有完全自由权力的区域内行使某种排他的管辖权。在这些区域,尤其是涉及使用武力时,行使这种权力将受到密切的检查,以确保符合国家标准。总体上,一国试图行使其职权的区域距离其海岸线越远,检查也就越严格。

⑤ 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。

⑥ 《促进公海渔船遵守国际养护及管理措施的协定》,参见,Moore,世界粮农组织执行协定,《国际海洋和沿海法刊》,Vol. 10, No. 3, 412 (1995). 直到美国通过 1995 年渔业控制法执行该协议,才有国内权威对美国的船舶在公海上的捕鱼行为作出规定。

及检查者履行责任受到阻碍时使用武力达成了协议。^⑦ 第 21 条表明协议将成为公海渔业执行的标准。^⑧ 由于该协议的缔结,如今认识到了可以使用武力,使用武力的条件是可以接受的。如何使用这些武力仍然没有得到指导,这样就很难衡量一国的行为。

判断国际标准是否充分的第二个因素是其标准是否满足规章制度下的目标。沿海警卫的经验表明,海上登临是在专属经济区执行资源相关规则的重要工具。随着区域组织采取措施保护和管理鱼量,海上登临将在公海执行方面发挥必要的作用。在 1995 年的会议上,O'Shea 船长提到了有效数量管理和保护海上登临和检查的几个关键因素。美国已经是规制渔业的机构协议的缔约国(内容包括海鱼群、流网、绿鳕)。^⑨ 这些协议中都有海上执行的条款。^⑩ 随着美国加入西北大西洋渔业组织,我们能够预料到美国在大西洋的公海上所发挥的执行作用。

今年和去年会议上其他发言人已经谈及其他的执行措施。对于未来,我有充分的理由相信公海渔业管理将越来越依赖技术的发展,以及船旗国和港口国的执行。一个现实的阻碍是成本,因为很少国家有充分的资源致力于公海巡逻。^⑪ 海上执行将继续成为获得鱼量管理信息,管理无国籍船舶以及船旗国不愿或不能采取行动时的重要工作。^⑫ 今后,它也可能在国际社会决定如何处理船旗国为非缔约国,不服从区域保护和管理措施的情况下发挥作用。显然,如协议中条款认可的那样,国际社会已经决定海上执行将在鱼量管理和保护中发挥主要作用。然而,为了在管理制度的目标上发挥作用,执行必将有效。而且只有在满足我开始提到的第三个因素的情况下才有效,即国际标准符合执行官员的需要。

六、国内指导准则

政府官员所要求的国内政策、国内法律、国际法指导准则很大程度上取决于国际分配执行工作的主体。由于除了海军之外,没有其他机构可以方便地管理海岸 200 海里和 200 海里以上的区域。因此通常由一国海军来实施公海和专属经济区渔业的巡逻。美国由缉私队来管理这些巡逻队。

我缩小焦点来分析这些所谓海军长官的海军官员所关心的是什么。作为一国武装力量的成员,他们的主要责任是保卫国家,包括国家的船只和船上的全体人员。他们也有责任保护其国民、悬挂其国旗的船只以及属于国民的财产。这包括保护其不受其他国家非法活动的侵害和诸如海上掠夺的侵害。当然,因为是海员,海上统帅有义务对海上遇难者提供帮助。执行诸

⑦ 公约 22(1)f.

⑧ 除非区域组织另有规定。见协定第 22 条第 3 款。

⑨ See, generally, Amb. David A. Colson, *Conserving World Fish Stocks and Protecting the Marine Environment under the Law of the Sea Convention*, reprinted in 141 Cong. Rec. S3962 at 3863—3867 (14, March 1995).

⑩ 在 1995 年的财政年度,海岸警卫队投入了 129 个快艇工作日和 295 个航空器工作时去执行公海流网行动。

⑪ 美国和英国都看到了公海执行不可预见的成本。因为英国追捕一艘台湾船舶、美国追捕一艘公海流网无国籍船舶时,双方都追捕到了 4000 海里之外。

⑫ See Ted L. McDorman, *Stateless Fishing Vessels*, International Law and the UN High Seas Fisheries Conference, *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 25, No. 4, 531 (1994).

如渔业协议的国内和国家规章制度的责任仅仅次于履行国内安全的义务。

美国作为全球的海上大国和沿海国都有政策利益。在这一般范围内,保护悬挂美国国旗的船舶是美国的政策,也是其权利。^⑬ 对于渔业,我们的政策是既要支持我们的远洋渔业,也要保护我们的沿海渔业种群。这些可以通过确保我们的渔船享受公海捕鱼自由以及阻止在我们专属经济区内未经授权的捕鱼来实现。商业活动常常同国内安全政策相互影响,当外国试图对公海上的美国船只适用国内法时,如果牵涉到过度使用武力,我们将抗议海上过度的管辖权以及参与诉讼的主张。

海上执法者必须以符合国际法的方式来执行国内政策,主要来源于《联合国海洋法公约》,在相关的部分中,它反映了有关管辖权的区域、航行权、沿海国资源以及公海渔业种群。另外可以参照适用公约和国内执行的法律。当然,必须解决国内法同国际法之间任何内在的不一致。在国际法的范围内,管理者或者至少他的律师将决定是否授权规制实施执行权的行为。执行国必须有而且已经实施国内管辖权禁止此种行为。尽管美国公约肯定了这些原则,并且确实没有赋予非船旗国额外的执行权,但其确实为规定船旗国同意他国登临其船舶的各种公约提供了框架。

如今,在决定是否可以对目标船采取行动时,执法者必须对这些协议有个清楚的了解。^⑭ 一旦执法者确认其有权对具体船舶采取行动时,其必须选择登临和检查所使用的程序。如果在登临国的管辖范围之内,那么要根据国内法的程序来设定标准。另外,依照国际协议的登临符合相关公约阐述的程序。正如上所述,执法者面临的困难是所适用的程序以及国际标准规定使用的武力并不总是很明确。^⑮

七、海上武力的使用

依照国内政策和法律,海上执法者能经授权使用武力以支持国内和国际义务。他能够武

^⑬ 判断一国对国民的行为合法与否的标准变得越来越复杂。传统上,法律执行最可能发生在有效性能够合理确定的沿海国。如今,执行可能发生在世界海洋的任何地方,或者由于紧迫或者由船旗国同意的授权。当然,如果过度使用武力,即使合法执行法律也可能变得非法。过度使用武力是渔业执行中特别关注的问题。

^⑭ 尽管《联合国海洋法公约》认可美国有权管理捕捉起源于我们水域中的公海鲑的行为,但是没有船旗国的同意,美国只能对自己的船只执行这些规章。根据《联合国海洋法公约》的规定,利益方就管理捕捉鲑达成了协议(《保护北太平洋洄游产卵种群公约》, *North Pacific Anadromous Stocks Convention*),协议允许沿海国登临他国缔约方的船舶和报告船旗国违规执法的行为。

^⑮ 在专属经济区边界上捕鱼的船舶只能在离海岸基线 197 海里处偷偷捕鱼,或者执行船舶的位置有误,相差了 3 海里。如果正在捕鱼的船舶只受西北大西洋渔业组织(NAFO)的管制(该公约并不允许登临方携带武器),并且执行船舶来源于海岸国家,执法者感到使用武力登临公海上有武器装备的船舶才安全,那么他能够说他的行为不是执行西北大西洋渔业组织的登临行为,而且是通过紧迫执行内国法吗? 结果将是成功地执行内国法,还是运用西北大西洋渔业组织范围之外执行措施的国际事件呢? 如果船舶在西北大西洋渔业组织规制渔业的范围内作业,而且拒绝展示其国旗,根据《联合国海洋法公约》第 110 条的登临权,能够(或许更好的问题是应该)使用武力登临船舶吗? 海洋法公约在行使登临权方面使用何种武力并不明确。

力行使国家主权以自卫。美国指导武力自卫的政策直接根植于必要性和适当性的理念。^⑮ 海岸警卫队最初起源于军事环境下,刚在上个月就对所有情况下包括法律执行时利用切割工具进行自卫,采纳了这种标准。

该方针既符合自卫主权的国际标准,也符合执法者在普通法上的自卫权。它提供了非武力的选择,对武力的上下幅度比例作出了指导。海岸警卫队采纳这一原则的主要原因是威胁(比如试图撞击)的本质相同。无论行为主体是敌国部队、毒品逃犯还是渔民,如今管理切割工具的执法者有一套方针适用任何情况。

自卫一部分是指挥者保卫其全体人员的责任。我认为,这包括规定其全体人员保护自身的途径。对执法者的威胁是明确的,甚至在渔业执行中。例如在 Red Crusader 案中^⑯英国渔船扣押了丹麦登临队。更近的例子是,一位英国渔民在华盛顿地方法院被诉拘留了一名印度登临官员。这些情况通常不具有刑事的扣押人质的性质。但根据美国政策,登临船舶的官员被允许运用最低限度的武力保护和恢复其人员的安全。^⑰ 为履行其义务,执法者应当有责任授权登临队携带武器,除非执法者有合理理由相信不存在对登临全体成员人身构成的威胁。^⑱

如果区域组织的指导方针中规定,登临方不能携带随身武器,那么执法者面临进退两难的困境:要么登临方不能保护其全体成员,要么不能登临船舶。^⑲ 因此,如果对执法者自由裁量如何登临的方式予以不合理的限制的话,可能导致国家政策或者国际执行方案的破产。通常的例子是没有满足执法的需要或者不符合规章制度的目标。

如上所述,海上执法者也有义务保护其国民及其财产以及悬挂其国旗的船只免受非法的国家行为的侵害,这就可能要求使用武力。国家在先前讨论的职权内行动时,很难判断该国行为非法。除此之外,也很难知道过度使用武力导致行为非法。美国参与了执行联合国安理会及其海上封锁行动。我们的政策是,如果船舶不停下来接受检查,有权使用射击手段,必要情况下可以使用令对方失去战斗力的炮火。像美国使用的令对方失去战斗力的炮火是团体射弹。在船员被警告保持冷静之后,射向船舶的舵具以及引擎上。我们发现,我们的同盟者将令对方失去战斗力的炮火定义为射击领航室。我们不允许另有国家干涉我们使用令对方失去战

^⑮ 美国有关自卫权方面的武力的政策以及运用武力完成重大使命的准则包含在参谋长联席会议主席指令 CJCSI 3121.01 中。该指令尽管对全部的指导进行了分类,但提供了总体指导的附件 A 并没有进行分类。

^⑯ 35 ILR(1962),485;RGDIP (1962),597.

^⑰ 携带切割刀具的人和登临队都有权自卫。像我在别处提到的那样,使用武力的能力和实际使用武力是两码事。在 Red Crusader 的情况下,武力是用来重振登临方。在后一种情况下,加拿大官员作出了渔业执行中通常用的逻辑判断进行选择,即并不使用武力,而是同登临渔船的美国官员一起合作。

^⑱ 实际过程中,很难判断何时登临官员需要保护自身或者他人的安全。我参与了几种局势的处理。这些局势被形容为被登临方并不比登临方更危险,这样导致被登临方对登临方威胁使用致命武器。在上个月,由海岸警卫队和国家机关参与的登临联合码头晕船的过程中,为了结束有形的对抗,不得不喷射胡椒粉喷雾。警方官员发现对国内骚乱作出反应同对报道的罪犯作出的反应相比,前者处于更大的人身危险之中。海岸警卫队甚至在登临娱乐船时也随身携带了武器。

^⑲ 船旗国可能担心随身武器会用来强迫与对方合作。我所关注的是登临国的安全。当检查者受到阻碍时,协议授权使用武力。在某种程度上,阻挠升级到个人自卫的程度时,登临方应当有保卫自己的方式。以不正当方式使用防身武器,能够由明确的程序来处理,国家应当对全体执法人员的行为承担责任。