

国际海洋法的历史演进和 海洋法公约存在的问题及其争议

孙书贤

古代及中世纪的大部分时期,海洋一般被认为是人类所共有。从中世纪的后半期起,开始出现新的海洋概念,即把海洋视为“无主物”。一些海洋大国凭借其经济、政治和军事实力,对海洋采取“先占”,将其权力逐步从陆地扩展到海洋。17世纪初,代表新兴资产阶级利益的荷兰法学家格老秀斯,为适应形势的需要,发表著名的学说《海洋自由论》,被国际社会确认为一项重大的国际法理论原则而载入人类光辉的史册。第二次世界大战后,国际形势发生深刻的变化,第三世界国家的崛起,科学技术的革命,赋予人类开发世界海洋及其资源的新的可能性。一系列新的问题的出现,促使人们对国际海洋法尚未能解决的重要课题谋求新的探索途径和方法。联合国自1958年起多次召开国际海洋法会议,于1982年4月正式通过了《联合国海洋法公约》,基本上维护了第三世界的利益,但也在不同程度上适应了海洋大国的需要,体现了各种利益的协调和若干矛盾的妥协,作者就其存在的如“无言通过权”,大陆架划界原则,人类共同继承财产原则与国际海底区域,海洋污染与海洋法等问题,进行了比较深入的论述和探讨。

人类生存的地球,海洋占其表面积的71%,比陆地大2.5倍。浩瀚无际的海洋,以其丰富的资源,珍贵的宝藏,吸引着无数科学英豪竞折腰,也为海洋大国的争夺揭开历史的画面。

国际海洋法,作为国际法的一个重要组成部分,在当今的国际社会中占有极其重要的地位。纵观人类社会的发展史,在远古时代人类就开始利用海洋,但因受制于历史与科技水平的局限,直至第二次世界大战结束时,人类对海洋的利用还仅停留在航运、捕鱼和铺设海底电缆、管道诸领域。因此,旧海洋法的内容也仅局限在两大部分,即领海和公海,而领海与公海概念的形成过程经历了一个历史的曲折发展。

第二次世界大战后,由于大批新兴独立国家的崛起和科技的发展,人类对自然资源的探索日益深广,各国对海洋的需求也愈加迫切,于是,自1958年起,联合国多次召开了国际海洋法会议,着手研究、制定新的海洋法公约。经过世界各国的共同努力,终于在1982年4月通过了《联合国海洋法公约》,这可说是海洋法发展史上的一个崭新的划时

代的里程碑。但《公约》因受当代国际历史现状、局势以及各国社会政治力量诸方面利益矛盾的局限,因此,可以说它又是第三世界国家与海洋强国妥协的产物。

海洋的重要性,已引起当代富有远见的政治家、法学家和自然科学家们广泛的关注。展望未来,国际海洋法的新领域将会更多地出现,为了揭示其规律、预见其发展的未来,本文拟从探索海洋法的过去、现状以及存在的问题,评价和展望其未来发展的前景。

一、海洋法的历史演进

在古代和中世纪的大部分时期,海洋一般被认为是人类所共有——所有国家均可自由利用的“共有物”。从中世纪后半期起,开始出现新的海洋概念,即把海洋视为“无主物”。显而易见,“无主物”与“共有物”是截然不同的,“共有物”只能利用,不能占有;而对“无主物”,各国则可采取“先占”的原则。正因为据此原则,一些海洋大国的君主们就凭借其经济、政治和军事实力的有利条件,将其权力逐步从陆地扩展到海洋,历史上英国曾自称为所谓“不列颠海洋的主权者”,“诸海的主权者”,“海洋之主”,瑞典曾控制了波罗的海,丹麦与挪威控制了北海,威尼斯控制了亚得里亚海。但那时这些国家对海洋的控制范围大都仅限于航海贸易与通商之类,海域在法律上的分门别类尚未形成,因而还未出现诸如公海、领水、内海等各项独立的制度。

15世纪末,由于西欧资本主义的发展,逐步引起了海洋发达国家妄图瓜分全部海洋的强烈欲望,因此,欧洲两个海洋大国——葡萄牙和西班牙竞相争夺,十分激烈。葡萄牙要求占有摩洛哥以南的大西洋,西班牙则要求占有太平洋和墨西哥湾。结果促使罗马教皇先后于1493年和1506年颁布诸旨,将全世界海洋分给了西、葡两国,海上争霸达到高潮。

16世纪末,荷兰逐渐成为新兴的海洋大国,力图向外扩展和进行殖民活动,但无法与西、葡等国抗衡。1609年代表新兴资产阶级利益的荷兰法学家格老秀斯,为适应形势的需要发表了著名的学说《海洋自由论》,该书提出海洋同空气一样是人类皆得自由利用的东西,可在海洋上自由通航、贸易。海洋自由论,当时虽有一度遭到反对,特别是海洋大国及其法学家的反对,但是海洋自由论毕竟是适应资本主义经济发展的需要,顺乎各国经商贸易的要求,不久终于被国际社会确认为一项重大的国际法理论原则而载入人类光辉的史册。由于海洋自由原则的形成和确立,促使各种海域的法律地位也趋于明确化。当时,意大利法学家——真提利斯曾主张国家领土应包括与其毗连的海域,因而开始形成了“领海”的概念。1702年荷兰法学家——宾刻舒克进而主张以大炮射程三海里来确定领海的宽度。此后的近200年的期间里,关于领水宽度的问题一直是国际海洋法的基本问题之一。至19世纪,三海里的领海的制度以及领海以外的公海和公海自由的原则便逐步形成成为旧海洋法的主要内容。

第二次世界大战后,国际形势发生深刻而巨大的变化,第三世界国家的崛起,并在国际舞台上日益扮演着重要的角色,科学技术的革命,赋予人类开发世界海洋及其资源的新的可能性,于是,一方面各国开始出现了海底、大洋深处和上覆大气层的科学研究,并运用最新技术设施来收集、保存和传达有关海洋环境的资料等活动。另一方面,

对海底及其底土内的深海矿产资源也进行了勘探和开发,在传统的海上活动,诸如航行、捕鱼等方面开始出现了新技术的突破。一系列新问题的出现,促使人们对国际海洋法尚未解决的重要课题谋求新的探索途径和方法。当时除了确定大陆架以外的海底及底土的法律地位,规定上述区域矿产资源的勘探和开发的专门制度,确定了大陆架的外部界限以及统一的领水宽度界限等问题外,保护海洋环境防止海洋污染,保护海域和生态平衡以及海底生物和解决海上交通等重要的法律问题已提上历史的议程。因此,联合国自1958年起共召开了11次国际海洋法会议:第一次会议于1958年2月24日至4月27日在日内瓦举行,会议通过了《领海与毗连区公约》、《公海公约》、《捕鱼与养护公海生物资源公约》、《大陆架公约》等四大公约。会议在海洋大国的操纵下所通过的四个公约,除了《大陆架公约》外,基本上都是编纂旧海洋法的原则和规则,维护有利于海洋大国的公海自由原则,领海宽度问题尚未解决,就是大陆架也只是规定了狭窄的范围。至于拉丁美洲各国所提出的200海里的海洋权要求根本未予理睬。第二次海洋法会议于1960年3月17日至4月27日在日内瓦举行。这次会议未达成任何协议,但第三世界国家仍对200海里的领海权表示强烈的要求。第三次海洋法会议于1973年12月在纽约举行,至1982年12月10日止共举行了11期国际会议。第三世界国家为建立新的国际海洋法制度,反对海洋霸权主义,且与以英美为首的发达国家进行了理论上与外交上的斗争,终于在1982年4月以130票赞成、美国等国4票反对,苏联、英国等国17票弃权,正式通过了全世界高度关注的《联合国海洋法公约》。该公约取得巨大的成就就是明确规定了领海宽度为12海里;规定了沿海国对200海里的大陆架和专属经济区的自然资源问题的主权权利;确定了国际海底区域及其资源是全人类的共同继承财产,并规定其开发受国际海底管理局控制。新的《联合国海洋法公约》虽基本上维护了第三世界的利益,但也在不同程度上适应了海洋大国的需要,因而《公约》体现了各种利益的协调和若干矛盾冲突的妥协。

二、海洋法公约存在的问题及其争议

《公约》的签订是长期来海洋大国与第三世界国家斗争和妥协的成果。它一方面基本上维护了第三世界的根本利益;另一方面,为了调和各种不同意见和利益冲突,《公约》也作了若干几乎模棱两可的折衷式的规定。下面着重就其中领海的“无害通过权”、大陆架的利益原则、人类共同继承财产原则与国际海底区域的开发以及有关海洋污染和海底生物在有关立法问题上作些粗浅的评析。

(一) 关于领海的“无害通过权”问题

第三次海洋法会议的成就之一就是确立了12海里的领海权,维护了广大发展中国家的海洋权益,但在“无害通过权”,特别是外国军舰是否有无害通过权这个问题上,《公约》的规定从文字或条文上都有含糊不清之处。《公约》第17条规定:“在本公约的限制下,所有国家,不论为沿海国或内陆国,其船舶均享有无害通过领海的权利。”该条文中“船舶”一词似乎包括了商船、军舰以及运载船只。自领海法律地位确立以来,沿海国一般都允许外国船舶在不损害其安全与良好秩序的原则下自由地通过领海。这个惯例沿用至今已成为一项国际法的规则,正如美国耶赛普教授所说:“无害通过权”好象是在海

洋航海自由与领海理论两者之间取得协调的结果。国际社会既承认沿海国对其沿海水域享有权利,又不欲损害其刚取得的海洋自由;“无害通过权”作为一项公认的原则,即使没有权威论据的支持,也已在国际法上牢固地确立下来了。(转引《中山大学学报》1982年2月,第22页)

1930年海洋国际编纂会议曾在拟订《领海法律地位》中对无害通过的规则作了系统的整理。

1958年第一次海洋法会议订立的《领海及毗连区公约》的第13条至第23条对“无害通过”的性质、定义和规则也都作了说明。“无害通过权”作为一项国际法制度虽已被确立并为各沿海国所遵守,但问题的焦点在于:“无害通过权”是否包括军舰?当前,海洋大国争夺世界霸权和广大沿海国因为维护国家领海主权的斗争中,“无害通过”概念的正确性,再次在海洋航行上出现了新问题。

海洋大国拥有庞大的海军队,依仗其军事、政治实力,为便于横冲直撞擅自通过别国的领海,因而他们主张把“无害通过权”适用于所有船舶(包括军舰);而发展中国家为了维护领海主权,保卫领海的安全,极力主张只许商船享有“无害通过权”,如果外国军舰想要通过别国的领海,必须事先经过沿海国的同意,否则,外国军舰的强行通过被视为侵权行为,沿海国有权采取措施维护本国的领土主权。1986年,在利比亚海域发生美国与利比亚的武力纷争,当时美国为挑起事端——袭击利比亚领土制造借口,故意将其军舰驶入利比亚的锡德拉湾寻衅,而利比亚政府早就宣布锡德拉湾为其领海,任何国家军舰未经许可擅自驶入将遭到武力阻击;虽然美、利之间这一事端另有各种政治历史原因但事件的导火线却也从另一侧反映了海洋大国与第三世界国家在“无害通过权”这个问题上的严重分歧和对立。某些西方法学家如法国的里维尔、法国的里斯特出于维护其资产阶级利益的本能,主张军舰如同商船一样享有“无害通过权”。而英国的霍尔、奥地利的奥本海和中国的法学家们都一贯坚持认为,沿海国有权按本国法律的规章,要求外国军舰通过领海必须事先通知沿岸国并经该国批准。笔者认为沿海国为了维护领海主权,规定外国军舰未经许可不得入内是合乎《公约》的国家主权原则和现代国际法理论的。一些海军大国凭借军事优势,不顾沿海国的领土主权,强行驶入的行为理应受到国际舆论的严正谴责。为维护国际和平与安全、国家主权原则的权利,未来的国际法应对军舰通过领海必须事先经沿岸国批准作出明确的规定,即“如果任何军舰不遵守沿海国关于通过领海的法律规章,而且不顾沿海国向其提出遵守法律和规章的任何要求,沿海国可要求该军舰立即离开领海”。以避免发达国家与发展中国家及沿海国之间的矛盾的激化。

(二) 关于大陆架划界原则问题

大陆架这一概念最初起源于地质学、地理学和海洋学。作为法律概念的大陆架则是始见于1945年9月28日美国总统杜鲁门所发布的大陆架公告,杜鲁门在该公告中宣布:“处于公海下但毗连美国海岸的大陆架的底土和海底的自然资源属于美国,受美国的管辖和控制。”但是“大陆架上覆水或作为公海的性质以及公海自由与无阻碍航行的权利”却“不受任何影响”。杜鲁门公告的发表,首先是同近海捕鱼问题息息相关。20世纪初,随着远洋捕鱼事业的迅速发展,不少沿海国常受沿海附近捕鱼的外国远洋渔船的干扰。鉴于传统的三海里宽度已不足以保护本国渔民的利益,因此,渔民建议把国家管辖权扩

展到大陆架的全部水域,特别是1936—1938年期间,日本渔船蜂拥到美国近海—阿拉斯加州希里斯托尔湾的大陆架浅海区大肆捕捞鲑鱼,因而引起美国渔民的抗议和国家决策者对大陆架的密切关注。同时,美国近海石油的发现和开采,也是导致杜鲁门公告发表的一个主要因素。

杜鲁门首次提出了大陆架这一海洋法的概念和制度,在海洋法史上开创了扩大国家管辖范围的先例,因为当时的国际法并不视为领海以外的海床属于沿海国,公告把大陆架海床的使用同上覆水域的利用截然分开,因而成为国际法上争议的一个新课题。

1945年10月29日,墨西哥发表大陆架的总统声明,该声明要求“对邻接其海岸线的整个大陆架及其……一切资源享有权利”,并采取措施“对保全这种福利源泉所必要的海区进行监督、利用和控制”。声明指出,“大陆架是以200米等深线为界”,(布赞:《海床政治》,第9页),但仍就尊重大陆架上覆水域作为“公海”的性质以及自由航行的权利。

1947年6月23日和8月1日智利和秘鲁两国总统先后发布了声明和法令,宣布其国家主权扩展到邻接其国家领土的大陆和岛屿海岸的全部大陆架,不论其海水深度如何,并宣布距离其海岸200海里为捕鱼区。1949年哥斯达黎加宪法第6条明文规定,国家对大陆架享有完全的和专属的主权。1950年9月萨尔瓦多新宪法第7条公开宣布其领土“包括自最低潮线算起距离为200海里的邻近海域及其相应的领空、底土和大陆架”,拉美国家其所以要求200海里领海和捕鱼区,主要是由于:1.为了维护民族经济利益,防止外国渔船在其沿海附近滥肆捕鱼;2.几乎所自拉美国家在地理上大都与“公海”相邻接,不发生与相向国家的划界争端的问题;3.南美西海岸大陆架极为狭窄,离海岸不足一英里,它们从大陆架概念中几乎毫无所得,因此想创立一种新的理论,以期弥补其不利地位。

有鉴于此,1958年的《大陆架公约》对大陆架的概念及法律地位和划界原则作了具体规定和明确的解答。公约没有对公海的任何部分给予沿海国任何主权权利。据公约第三条,沿海国对大陆架的权利不影响其上覆水域作为公海及其上空的法律地位。第四条规定,沿海国对大陆架上设置电缆和管道不得加以阻碍。第五条又指出,开发大陆架不得使航行、捕鱼、资源的养护或科学研究受到干扰。一言以蔽之,谁也不得阻碍超级大国的所谓“四大自由”。该公约第二条仅规定,“沿海国为了勘探和开采自然资源的目的,对大陆架行使主权权利”,“任何人未经沿海国的明示同意,均不得进行这种活动或对大陆架提出权利主张。”(参看赵理海教授《海洋法的新发展》北大出版社,1984年1版P.17)

关于大陆架的划界问题,据《大陆架公约》第6条的规定是:“如果同一大陆架邻接两个或两个以上海岸相向的国家的领土时,属于这些国家的大陆架的疆界,由这些国家之间的协定予以确定,如果同一大陆架邻接的两个相邻国家的领土,大陆架的疆界应由两国之间的协定予以确定,在无协定的情形下,除根据特殊情况另定疆界外,疆界应适用测算各国领海宽度的基线的最近各点距离相等的原则予以确定。”可见,沿海国之间大陆架的划分,或者应根据协议,或者应根据中间线或等距离原则进行。《现代国际海洋法》(苏)P.297—298),此后,有的国家采取中间线原则或等距离原则;也有的国家根据该地区存在的特殊情况另划一条界线来划定它们之间的大陆架,但有的国家反对依等距离原则来划分它们与邻国的大陆架,认为在特殊地理条件下可能因此而导致不公平

的划界。

在欧洲,挪威和苏联对巴伦支海的大陆架疆界的划界,面临重重困难。挪威主张按照中间线原则同苏联划分巴伦支海的大陆架。苏联却提出以北极为顶点的依“扇形原则”来划界,这可多占挪威15万平方公里的大陆架。

1966年,德意志联邦共和国就北海大陆架的划界问题同丹麦和荷兰发生严重分歧。在这场法律论战中,丹、荷两国提出,各当事国之间意见不统一时,除根据特殊情况另定分界线外它们之间的大陆架疆界的划界应按等距离原则确定之。但是,西德持不同意见,认为:在习惯国际法中既没有等距离线这样的准则,而用此法划分大陆架疆界,对它来说是极不公平的。德国的海岸线向内弯曲很大,如果采用等距离原则,就会给它较为狭窄的大陆架区域,仅占此海海床的5%,而丹麦和荷兰两国则可分别占10%和11%。西德认为,划分大陆架疆界的目的在于为有关国家提供公平合理的份额。只有在直线海岸线的情况下,等距离原则才能适合这种要求;反之,便属于特殊情况。西德力求将其大陆架区域扩展到北海中部一带石油和天然气丰富的地区。因此,提出了扇形区理论,在荷兰和丹麦之间介入德国的大陆架区域。西德认为各沿岸国大陆架会聚于中央,因此,每一沿岸国有权伸展到中间线的一个大陆架区域,而荷兰与丹麦则坚持应适用等距离原则划定其大陆架疆界。因双方各执一词,互不相让,最后,终于根据1967年2月2日缔结的特别协定,将争端提交国际法院解决。

国际法院得出结论:日内瓦公约并没有宣布一项强制性的习惯国际法准则,即要求按相邻国家的等距离原则来划定它们之间的大陆架区域(《国际法院关于北海大陆架案的判决书》,第b9、70、78、81段)。国际法院不否认等距离中间线是用以划分大陆架区域的一个简单的方法,但不是唯一的,更不是主要的方法。相反,在某些特定地理环境下适用等距离原则,就会产生有损一方面而不利他方的不公平现象。法院认为只有按照公平原则,通过谈判和协议,即各当事国必须事先进行谈判,以达成一项公平合理的协议,这是采用何种方法划界的一个先决条件。至于采取哪种方法,是单独使用一种方法或是多种方法同时并用,则视具体情况而定。但有一条重要原则是无可置疑的,即“任何国家的大陆架必须是陆地领土的自然延伸”,这是因为,“沿海国对大陆架区域的权利是以它对大陆领土的主权为依据的。”如果一个特定海底区域并不构成沿海国大陆领土的自然延伸,即使该区域可能比任何其他国家的领土更靠近沿海国也不能被认为是属于该国。因此,国际法院判决指出自然延伸是大陆架划界的指导原则”;同时应按照公平原则协议划界。国际法院关于“北海大陆架案”判决和基本优点之一,在于它从理论、历史和法律上论证了“符合国际法原则的和比较可行的大陆架原则”(邵津:《北大学报》1980年2月P.28)。1927年,国际仲裁法院就英法关于划分大陆架的争端作出的裁决也认为划界必须按照公平原则决定。第三次联合国海洋法会议,对此问题有两种不同的对立意见:一种认为以中间线或等距离线为划分原则;另一种认为应按照公平合理原则。在这两种意见相持不下的情况下,《公约》第83条作了一个折衷而不明确的规定:“海岸相向或相邻国家间大陆架的界限,应在国际法院规约第38条所指国际法的基础上的协议划定,以便得到公平解决”(第一款)。“在达成第一款规定的协议以前,有关国家应基于谅解和合作的精神,尽一切力量作出实际性的临时安排,并在此过渡期间内,不危害或阻碍最

后协议的达成。这种安排应不妨碍最后界限的规定”(第3款),此条款只强调有关国家以协定划定大陆架,对采取哪种原则进行划分并没有作出明确的规定,实际并没有解决上述观点的对立,体现了《公约》是一妥协的产物。

为了防止各国对划分大陆架疆界原则的分歧和矛盾冲突,更好地维护国际和平与安全,笔者认为未来联合国安全委员会应委托国际法委员会草拟出一部较为完整的《国际海洋法》,明确规定大陆架划界的法定程序、条件和原则。首先确定陆地领土的自然延伸是大陆架划界的先决条件和指导原则;其次,应明确规定在提交国际法院仲裁之前,争议各方必须按照公平合理原则;本着互让互谅和友好合作精神先行协议划界,协商或斡旋不能解决的,可提交国际法院裁决;最后,国际法院可根据具体情况,按国际法原则和可行的大陆架划界原则,本着公平合理、采用等距离中间线或特殊海洋环境特殊处理等一种或多种原则综合运用予以裁决。

关于“日韩共同开发东海大陆架”的协议问题。我们认为东海是中、日、韩三国领土环绕的海线,东海大陆架东西宽为200—500公里,南北长为1000公里以上,总面积约占3万平方公里,水深最浅为142米,最深为182米,它是中国大陆架的自然延伸,同中国大陆形成一个完整的不可分割的整体。整个大陆架与大陆平原的连续性也非常明显。根据大陆架是大陆自然延伸的原则,东海大陆架理应由中国和有关国家共同协商确定如何划分。但日本政府和南朝鲜当局竟背着中国,双方于1974年1月30日径行签订了所谓“共同开发大陆架协定”,有效期50年。根据这项协定,它们竟越过中国在东海的大陆架,在东海海域片面地划定大面积的大陆架作为日本和南朝鲜的“共同开发区”由双方共同投资在该区域开发石油和天然气,费用均摊,所得资源平均分配。对于上述非法活动,我国外交部发言人于同2月4日曾郑重声明:日本政府和南朝鲜当局背着中国在东海大陆架划定所谓“日韩共同开发区”是侵犯中国主权的行为,根据大陆架是大陆自然延伸的原则,东海大陆架理应由中国和有关国家协商确定如何划分。虽然我国政府一再表示,希望日本政府应以中日两国人民友好关系为重,不要做有损两国关系发展的事情。可是,当时日本政府竟然无视我国政府多次声明的严正立场,一意孤行,妄图把所谓既成事实强加于中国。1977年6月日本政府采取延长国会会期的手法,强使所谓“日韩共同开发大陆架协定”在日本国会通过,并于同年6月9日“自然批准”。继1978年4月7日在众议院通过了所谓“关于实行日韩大陆架协定的特别措施法”,之后,又于6月14日在参议院强行通过这一非法法案。紧接着日本政府又于6月22日同南朝鲜当局互换了“日韩开发大陆架协定”的批准书,使之“生效”。这是公然侵犯中国主权,损害中日两国友好关系的大事。我国政府又于同年6月26日再次严正发表声明,对日本政府侵犯中国主权的行为提出强烈抗议,并郑重重申,所谓“日韩共同开发大陆架协定”完全是非法的、无效的;任何国家或私人如果在该“协定”所划定的所谓“共同开发区”的内擅自进行开发活动,必须对由此而引起的一切后果承担全部责任。虽然我国多次抗议,日韩仍在1980年5月在该开发区进行钻探、开发。根据国际惯例,等距离原则非一般国际法原则,陆地自然延伸才是大陆架划界的首要原则。即使采用等距离中间线原则,根据《公约》规定,大陆架的界线应由有关国家以协议规定,以使得到公平的解决,也应有中国参加才是。由此可见,日本政府和南朝鲜当局的作法是违反国际法的行径。今后对此问题的解决,必须有中国代表

的参与,否则应认为是非法的、无效的,并应对由此而引起的严重后果承担全部责任。

自第二次世界大战以来,由大陆架问题所引起的国际争端几乎此起彼伏,遍及全球,因而引起各国高度的关心。特别是六十年代以来,国际形势发生极深刻的变化,拉美国家带头兴起的反对海洋霸权,维护200海里海洋主权的斗争,成为不可阻挡的强大历史潮流。在广大第三世界国家的强烈要求和大力支持下,1970年第25届联合国大会终于通过决议,以便通过一项公约,处理所有有关海洋法的重大事项和问题。

按照“联大”的这一决议,从1973年开始共有150多个国家和地区的代表,50多个国际组织的观察员,先后召开了11期共15次会议,于1980年4日在纽约的联合国总部完成了《联合国海洋法公约》的制订工作,并以130票赞成,4票反对,17票弃权获得通过。之后于同年12月在牙买加开放签字。在签字仪式上117国以及库克群岛(自治联系邦)和联合国纳米比亚理事会均在公约的签字。按该公约规定,公约应在60份批准或加入出交存之后一年生效(该公约已经生效)。

1982年《联合国海洋法公约》第26条关于大陆架的定义列举10款,其中主要内容:第1款规定“沿海的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸,扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土,如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边的引缘的距离不到200海里,则扩展到200海里的距离。”第5款规定“……划定的大陆架在海床上的外部界线的各定点,不应超过从测算领海宽度的基线量起350海里,或不应超过连接2500公尺深度各点的2500公尺等深线100海里”。但第6款规定“在海底洋脊上的大陆架外部界限不应超过从测算领海宽度的基线量起350海里。”“本款规定不适用于作为大陆边自然构成部分的海台、海隆、海峰、暗滩和坡尖等海底高地。这些规定都将大陆架的定义具体化,明确化,其优点可以避免各国划界的争端,有利于国际和平合作开发事业的建立。

《联合国海洋法公约》第78条对“上覆水线和上空的法律地位以及其他国家的权利和自由”也都作了原则性的明确规定:即 1.沿海国对大陆架的权利不影响上覆水域或水域空的法律地位。2.沿海国对大陆架权利的行使,绝不得对航行和本公约规定的其他国家的其他权利和自由有所侵害,或造成不当的干扰。上述规定有利于促进国际经济贸易、科研事业的发展,并在避免冲突、确保有关国家的合法权益方面起了积极的作用。

此外,《联合国海洋法公约》第82条“对200海里以外的大陆架上的开发应缴的费用和实物”还作了如下规定:

1.沿海国对从测算领海宽度的基线另起200海里以外的大陆架上的非生物资源的开发,应缴付费用或实物。

2.在某一矿址进行第一个5年生产以后,对该矿址的全部生产应每年缴付费用和实物。第6年缴付费用或实物的比率应为矿址产值或产量的1%。以后该比率每年增加1%至第12年为止,其后比率应保持为7%。产品不包括供开发用途的资源。

3.某一发展中国家如果是其大陆架上所生产的某种矿物资源的纯输入者,对该种矿物资源免缴这种费用或实物。这一规定对维护发展中国家的权益,促进其国民经济的发展有积极的作用。

4.费用或实物应通过管理局缴纳。管理局应根据公平分享的标准将其分配给本公约各缔约国,同时考虑发展中国家的利益和需要,特别是其中最不发达的国家和内陆国的

利益和需要。笔者认为,对200海里以外的大陆架上的开展所收取的管理费,应视为全人类的共同财产,建议未来联合国立法,应将30%用于解决全球海洋与大气污染,发展国际航海交通和科研事业;70%用来发展第三世界国家,特别是内陆国的经济、科技、防治疾病和权济等福利事业。

(三) 关于人类共同继承财产原则与国际海底区域问题。

人类为了探索和开发海洋,1970年11月17日联合国宣布有关各国管辖范围以外海床洋底及其底土制度的原则的宣言。1976年马耳他驻联合国大使帕多向第22届联大提出“人类共同继承财产原则”的著名提案。他建议把国家管辖范围以外的深海海底及其自然资源宣布为“人类共同继承财产”,中文称帕多提案,英语为 Common heitage of mankind。1974年12月12日制定了各国经济权利和义务宪章,经1978年12月5日联合国大会通过。1982年4月30日第三次联合国海洋法会议第11期会议的最后一项全体会议上通过的《海洋法公约》中也都反映了这一基本原则。然而,无论在公约或上述任何一个文件中,都没有给“共同继承财产”下定义。它的内容较为广泛,不仅适用于区域的空间,也适用于其它资源;不仅适用法律法中的“区域”部分,也适用于外层空间和南极大陆;在有关月球协定以及《南极条约》中都有所反映,这一原则体现了第三世界国家强烈要求建立新的海洋法制度和国际经济新秩序的迫切要求,它虽然遭到海洋霸权大国的反对,但通过以77国团为代表的发展中国家顽强不懈的努力,终于载入了新的海洋法公约的光辉史册,成为一项崭新的国际法原则,为人类共享开发海洋自然资源揭开新的一页,对未来海洋事业的发展具有重大的历史意义。

关于“国际海底区域问题”,《联合国海洋法公约》第137条第十款作出规定:“任何国家不应应对‘区域’的任何部分或其资源主张或行使主权或主权权利,任何国家或自然人或法人,也不应将‘区域’或其资源的任何部分据为己有。任何这种主权和主权权利的主张或行使,或这种据为己有的行为均应不予承认。”

所谓“国际海底区域”是指国家管辖范围以外的海底领域,包括海底和洋底及其底土。鉴于发达国家与发展中国家科技水平悬殊,若任其自由开发,必然有损第三世界国家而有利海洋大国,为了实现公平合理和共同分享,故此公约第137条第2款明确规定:“对区域内资源的一切权利属于全人类,由管理局代表全人类行使”。至于在区域内的活动也规定应为全人类的利益而进行。不管各国的地理位置如何,也不论是沿海法国或内陆国。这是从发展中国家尚未取得完全独立的人民的利益和需要出发。该公约还指出:“管理局应通过任何适当的机构,在无歧视的基础上公平分配‘区域’内活动取得的财政及其他经济利益。”据此原则,《公约》规定了平行开发制,即在国际海底管理局的控制下,一方面由管理局企业部直接进行,同时也由缔约国或该国的国营企业或自然人和法人与管理局的协作的方式进行。“平行开发制”是顺应海洋大国的需求而规定的。这不但允许海洋大国合法地利用它们的资金和技术,掠夺一半国际海底的资源;还允许它们参加另一半保留给国际海底管理局“区域”的开发活动,这有可能使全部国际海底区域都被海洋大国单一开发。为了保证国际海底资源不被海洋大国就掠夺和垄断,为了保证平行开发制的顺利进行,为了保障发展中国家的正当利益,因此,《公约》规定了几项保证开发制度实施的政策和措施,如关于技术转让,财政资金,审查制度,反垄断条款和企

业部门优先等等。其中与平行开发制相对应的是审查制度,一是要定期审查,二是商业生产开始15年后召开审查会议,对平行开发制全面的审查以审查其成败得失,并决定是否进行改革和修正。由此可见,国际海底区域的开发制度也体现了《公约》的妥协性。发展中国家虽得了一定的利益,但因科技不够发达,资金缺乏,无法与发达国家抗衡,在实际问题上只能向发达国家让步,表现了经济发展的不平衡,导致了政治地位的差异,说明了建立国际新经济秩序的必要性。可以预见,随着发展中国家的日益壮大和不断努力,同时随着国际新经济秩序的逐步建立,国际海底区域制度将会面貌焕发一新,并真正实现公平合理,体现“全人类共同继承财产”这一重要原则和崇高理想。

(四) 关于海洋污染与海洋法的问题

随着现代沿海大工业和城市规模的扩展,伴随而来的是产生了一系列危害人类生活的环境污染与日俱增。据1985年联合统计,经由各种途径进入海洋的污染物:石油等有1000万吨,汞5000吨,铜25万吨,铅30万吨,锌390万吨。由于大量毒物排入海洋,沿海海域污染日趋严重,有的海洋出现无氧区,造成大量鱼类死亡;有的海域肝炎、大肠杆菌、斑疹、伤寒诸类病菌大量繁殖,海水浴场深受污染,导致游泳者有被感染之危,有的海底竟覆盖4—5米的纸浆,致使海底生物几乎绝迹。因此,中外许多著名科学家认为,如不采取坚决有力而又紧急的措施,波罗地海水有可能变成无生命的“死海”,地中海的所有生物就会因海水污染而遭绝灭,因此,探研国际海洋环境保护法就成为现代国际社会的一个紧迫的战斗任务。

目前,海洋的污染源主要是来自城市污水、工业废水以及大气中的原子尘埃和放射性物质。其渠道主要有三种:

(1) 来自陆地的倾废;(2) 来自远洋轮船的航行作业;(3) 来自各种爆炸性事故。其中陆地的倾废占有较大的比例。

“倾废”是由船舶或飞行器将物质和材料审慎地处置在海中。”(参看《奥斯陆倾废公约》第19条,第1款)人们把海洋作为倾废废物的场所由来已久,近代工业发达后,海洋倾废与日俱增,世界多种有害的物质大量迅速进入海洋,特别是海洋大国任意向河流和海洋排放未经处理的有害物质,更使世界上越来越多的海域遭受日益严重的污染。为了控制海洋倾废的危害,客观上要求国际社会急需制订国际协定来解决这一严重的社会问题,因而1972年签订了关于《防止船舶与飞行器倾废废物污染海洋公约》简称《奥斯陆倾废公约》;1975年签订了关于《防止倾废与其他物质污染海洋公约》简称《伦敦倾废公约》。这些公约都是近年来国际社会签订的以控制海洋倾废为目的的两个重要公约。此外,在国际环境保护协定的条约中,如《保护波罗地海区域海洋环境公约》与《保护地中海免受污染公约》等国际性文件,其中也有专门规定倾废的章节或条款。1976年公布的欧洲共同体理事会关于《海洋倾废的指示的建议书》也可视为一项区域性控制海洋倾废的国际协定。1977年经济合作与发展组织颁布的关于《理事会就海洋倾废放射性废物建立相互协商和监视机制的决议》则是一项控制特殊物质倾废的国际协定,具有巨大的历史进步意义。该《公约》涉及倾废造成污染的原则,一是就各国与国际控制倾废的法规提出一般的原则要求(第210条);二是规定关于倾废造成污染的原则(第216条)。这些规定都是国际社会最近关于控制海洋倾废的原则。为了防止对海洋污染所造成的严重后果,公约第216条

对污染的管辖权的责任也都作了明确的规定,如关于“倾倒造成污染的执行”的问题的规定,即“对于在沿海国领海或在其专属经济区内或其大陆架上的倾倒,应由该沿海国执行”(第1款);“对于悬挂船旗国旗帜的船或作在其国内登记的船只和飞机,应由该船籍国执行”(第2款);“对于在任何国家领土内或在其岸外码头装载废料或其他物质的行为应由该国执行”(第3款)等等。上述规定都明确了倾倒造成污染的管辖责任。此外,《奥斯陆倾倒公约》和《伦敦倾倒公约》对倾倒区域范围的控制以及对倾倒物质的控制,都作了类似的明确的规定。这一系列公约自签订以来,无疑对海洋倾倒的控制起了巨大的促进作用。但由于几个海洋大国拒绝在公约上签字,凭借其强大的经济和军事实力为所欲为,危害海洋环境的行为今后还可能不断发生。为此,各国政府应引起高度的重视,要大力加强和充分利用现代科研成果,及时迅速地提出制订治理海洋污染的详细法规以解决海洋污染这一严重危害人类健康和社会经济效益等问题。笔者认为未来法规应严格而明确地提出倾倒者应承担的经济赔偿责任和其他刑事法律责任。

海洋污染责任的关键首先是要解决涉及管辖权的问题。第三次海洋法会议争端不休的主题之一就是沿海国对其管辖范围内的海域的污染有无管辖权,广大发展中国家坚决主张沿海国有必要而且完全有权对邻接其领海的一定范围的海域根据本国的具体情况制订法律和规章制度,可采取一切必要的措施进行直接管辖和控制,以防止、减少和消除污染所造成的严重危害,并坚持有权对违章而造成污损的船舶进行论处。笔者认为,这是一项保护人类健康和海洋生物的进步的理论主张,理应得到全世界的大力支持。遗憾的是某些海洋大国,出于维护其海洋霸权的目的和需要,都极力反对沿海国有防止海洋污染的权利,企图剥夺沿海国的合理管辖权。

几经周折,通过沿海及第三世界国家多方不懈地共同努力,终于胜利地在《公约》第207条、第211条等一系列的条款中,明确规定了沿海国、船舶国和港口国的管辖权及其所应负的责任,如赔偿的义务等等。无疑它将对未来进一步防治海洋污染,保护碧海的自然环境起积极作用。但是,时至今日,却还有若干海洋大国仍不愿遵守公约的规定并拒绝在公约上签字。这是当前国际社会面临潜在的危险和亟待解决的重要课题。笔者认为,联合国是世界上最大的国际性组织,为了全人类的共同利益,防止、控制和减少海洋污染以及达到对各国赏罚分明,应及早就有关惩罚措施和赔偿责任等一系列的问题,作出具有法律拘束力的具体而明确的规定。对此,各国政府,特别是联合国组织要继续不懈地努力,力求及早建立一套完整地防治海洋污染的科学的法律体系。

三、海底的古物与国际法的问题

人类由于生产活动和自然界演化的种种原因,随着时间的流逝,导致了陆地上许多人类文化遗产遭到了破坏,而丢失在海洋中的物体却一直有幸免受人类的破坏。在汪洋大海中那些被保护下来的具有珍贵历史价值的物体,有的源于海洋强国在海上灾难性的结果;有的是古代港口操作作业或石刻的鱼桶而形成;还有些却是沿海寓所、海盗域所构成,如英国海岸中世纪 Dunwich 和牙买加以前 Royal 港。随着现代科技的突飞猛进,加速了辽阔海洋的开拓,引起各国对海底纪念遗物进行搜索的激烈争夺。为了防止可

能危及并破坏海底文化遗产,人类确有必要探索、研究和制订一个保护与保全海底古物的法律体制。1954年5月14日,终于在联合国教科文组织的主持下,缔结了一项关于《在武装冲突的情势下保护文物财产的公约》;1970年11月14日又缔结了一项关于《禁止和防止非法出口、进口和转移文化遗产所有权的公约》,这些公约对保护海底文化遗产曾起了巨大作用,但美中不足的是公约只局限于干预特定的和狭窄的陆地古物,还未能就保护、保全和处置位于海洋环境的、包括移动着的古物作出明确的合理的法律规定。根据1955年的海洋法公约和习惯法,一国对自己内水的港口的水域所发的古物享有完全的主权,而在24海里界线以外的大陆架部分的海床及其底土上的古物,似乎就要受船只所属的船旗国法律的管辖。显然,这种完全自由的制度是保护和保全人类的水下历史遗产的宗旨相悖的。联合国第三次海洋法会议虽经多次认真讨论,其结果所订立的《公约》却没有有关海底古物的概念的规定。公约只规定了四个彼此分离的法律制度即在领海的最大宽度内,沿海国享有专属管辖权;在毗连区的24海里界线内,沿海国有权运用其海关和财政法规,把转移古物视为在其领土或领海上转移古物一样而行使管辖权(第303条,第2款)而位于24海里界线以外的大陆架部分似乎仍然存在着传统的自由制度,《公约》的优点是在第149条中对国际海底区域古物确立了一切考古和历史文物“应有全人类的利益予以保存或处置,但应特别顾及来源国及发源国或历史和考古上的来源的或文化上优先权利。”不足之处是该条只提出一般性的原则,而没有作出更具体明确的规定,而且至今海洋大国仍然拒绝签约而不能产生令人满意的法律效力,倘若国际海洋法继续采引以往的自由原则,长此以往,随着海底勘探和开发活动的不断扩大,随着海床和底土的海底文化珍贵遗物破坏的危险性势必会有增无减。对此,笔者认为,为了从根本上消除或减少对历史文物争夺的危险性,可在《公约》第149条的基础上设计一种具体法规,明确规定各国的权利和义务关系,以便更有效地保护世界海底的珍贵历史遗物,使之成为人类的科学研究作出更光辉的贡献。

在此同时,关于海上交通、海底电缆、海底铁路、海洋养殖等一系列涉及开发海洋的问题,也应召开国际会议制订更明确的法规,以利未来国际海洋发展,更好为人类谋福利。

总而言之,综观历史的发展进程,国际海洋法已经有了很大的发展,《联合国海洋公约》在领海、毗连区、专属经济区、大陆架、国际海底区域、公海与海洋环境保护和海洋科学研究等领域已取的许多实质性的进展。同时,也表明了第三世界国家为制订新的海洋法,通过长期艰苦不懈地努力和顽强地斗争,已获得一定的成果。但是社会是在动态中不断变化发展的,随着人类探索和开发海洋的领域日益深广,无疑人们不难预断,未来国际海洋在开发和利用的过程中,由于涉及到各国的根本利益,在协作中也难免产生矛盾冲突,甚至兵戎相见。为了维持世界和平与安全,让海洋的无限宝藏更好地为人类服务,国际社会和广大国际法学者,应竭尽全力,为完善、发展和建立一套新的海洋法体系而作更有益于全人类的新贡献。

[本文责任编辑:傅清河]