

# 我国应尽快批准海洋法公约

周洪钧

当代的“海洋宪章”——《联合国海洋法公约》，经过国际社会成员持久不懈的共同努力，终于在 1994 年 11 月 16 日生效了。这是国际法发展史上最重大的事件之一。面对这一举世瞩目的新态势，我国是否应该批准海洋法公约，以及我国在什么时候、采用何种方式批准海洋法公约等问题均已正式提上了日程。

## 一、背景：海洋法公约通过和生效的漫长里程

本世纪 60、70 年代，少数国家单方面试开发国际海底资源，引起各国强烈关注。在发展中国家倡议下，联合国 1969 年 2 月成立“海底委员会”。1971 年起，海底委员会为召开第三次联合国海洋法会议进行筹备工作。实际上开始草拟海洋法公约，至 1973 年 12 月 3 日，第三次联合国海洋法会议开幕，该委员会宣告解体。

马拉松式的第三次联合国海洋法会议费时 9 年，历经发展中国家与发达国家之间反复、激烈的争辩，于 1982 年 4 月 30 日，以包括中国在内的 130 票赞成，美国等 4 票反对，英国等 17 票弃权通过了《联合国海洋法公约》。同年 12 月 10 日该会议闭幕，当天，包括中国在内的 117 个国家和 2 个实体的代表签署了公约。之后，海洋法公约即向国际社会开放签字。

根据海洋法公约第 308 条规定，该公约应在第 60 份批准书或加入书交存之日后 12 个月生效。虽然，在 1984 年 12 月 9 日（公约开放签字的截止日期），已有 155 个国家签署了公约。但直到 1989 年 8 月，批准、加入公约的国家却仅有 42 个，而且绝大多数是发展中的中、小国家。除去冰岛，其它西方发达国家以及前苏联，当时都未批准或加入公约，它们主要是对公约第 11 部分国际海底区域的开发制度持有强烈的异议。这种状况若不改变，即使凑成公约生效的法定数目，也将削弱公约的普遍代表性和适用性。西方发达国家还可能在

公约之外，另搞一套国际海底区域的规范文件，从而对公约本身构成挑战。

为了让公约在被广泛接受的前提下尽早生效，联合国秘书处连续多年做了发展中国家与西方发达国家两边的工作。发展中国家顾全大局，采取了明智的行动。77 国集团在 1989 年发展表明，愿同任何已签署或未签署公约的国家谈判与海洋法公约有关的任何问题。这意味着发展中国家原先坚持的不能修改公约的立场出现松动。我国以及西欧、东欧国家都对 77 国集团的上述声明表示了赞赏和欢迎。

1991 年底批准、加入公约的国家已有 50 个，并进而 1993 年 11 月达到了公约生效所必需的 60 个法定数字。在联合国秘书处的推动下，经过长达 5 年的两轮 15 个回合的艰苦谈判，发展中国家与西方发达国家在如何修改公约第 11 部分方面取得了基本一致。1994 年 7 月 28 日在联合国总部签订了关于执行海洋法公约第 11 部分的协定。同日，联合国大会以 111 票赞成，7 票弃权，在无反对票的情况下通过了执行海洋法公约第 11 部分的决议，成功地弥合了发展中国家与发达国家的诸多分歧，对海洋法公约第 11 部分关于海底采矿规则、生产政策、技术转让、审查程序、表决制度、企业部的设立、理事会的组成以及财政义务的履行等内容作了全面的调整。它为公约 1994 年 11 月 16 日生效后的实施排除了某些阻力，也为发展中国家与发达国家在公约基础上，加强开发海洋资源领域的经济合作，创造了某些条件。海洋法公约经 9 年争论通过，再历时 12 年生效，而且是先修改后生效的特殊的漫长里程总算走完了。

## 二、疑虑：迄今我国未批准公约的原因剖析

我国 1971 年即参加联合国海底委员会，自始至终

参与了海洋法公约的制定活动,是公约的第一批签字国之一,并是执行公约第11部分的协定的首批42个签字国之一,我国还在联大通过执行公约第11部分的决议时投了赞成票。我国代表团团长韩叙1982年12月在第三次联合国海洋法会议闭幕会的发言中,对海洋法公约作了高度的评价。他指出,公约“比旧海洋法有了不少进步,它对维护人类共同继承财产和各国正当海洋权,规定了一系列重要法律原则和制度,打破了旧海洋法方面有利于少数大国的局面。”可见,我国总的来说对海洋法公约持有充分肯定的态度。

诚然,对公约中若干规定的不够完善,甚至存有严重缺陷,我国业已在公约草案审议过程中多次提出修改意见,并在公约通过后继续予以一定的批评。我国对海洋法公约某些条款的歧见主要集中在以下三点:1. 公约第2部分“领海与毗连区”第17条“无害通过权”,对军舰通过各国领海的制度未作明确的规定。2. 公约第5部分“专属经济区”第74条和第六部分“大陆架”第76条、第83条,关于大陆架的定义以及相向、相邻国家间专属经济区和大陆架的划分原则,存有一定的缺陷。3. 公约第15部分“争端的解决”第287条“程序的选择”第1款所提的涉及公约解释或适用争议可用的四种方式,即a、国际海洋法法庭;b、国际法院;c、仲裁法庭;d、特别仲裁法庭,与我国一贯的关于解决国际争端应采取方式的立场并不完全一致。而公约第五部分“专属经济区”第74条第2款与第6部分“大陆架”第83条第2款,都写明:海岸相向或相邻国家间专属经济区和大陆架划定的争议,“有关国家如在合理期间内未能达成任何协议,应诉诸第15部分所规定的程序。”

公约第17部分“最后条款”第309条“保留和例外”,实质上禁止缔约国对公约作出保留。我国在第三次联合国海洋法会议上,曾主张在不影响公约宗旨和原则的情况下,可以对公约提出保留。土耳其也要求容许对公约有所保留。但中国、土耳其的提案遭到了否决。因而,我国对公约的上列异议,尽管只是针对局部的个别问题上的,却成了我国批准公约前的难解的疑团。

随着我国对外开放和开发海洋经济活动的进展,我国1983年起深入开展对国际海底矿产资源的调查。1989年国务院拨专款3亿元人民币,有关勘察的步伐更加明显地加快了。我国在夏威夷附近的太平洋深海

底部,发现了初步证实有开采价值的大面积矿区。1990年8月,我国向国际海底管理局和国际海洋法法庭筹备委员会第8届会议,提交将中国大洋矿产资源研究开发协会登记为先驱投资者并分配国际海底矿区的申请。1991年2月,该筹备委员会的第9届会议,审查、批准了我国关于国际海底矿区的申请,将一块15万平方公里的矿区分配给中国作为开辟区,另一块由我国划出的15万平方公里的区域作为国际海底管理局的保留区。这样,我国成为继印度、前苏联、法国、日本之后的第5个国际海底开发的先驱投资者。在联合国秘书长向我国颁发了国际海底矿区申请登记证书后,我国完成了申请、登记东太平洋15万平方公里多金属结核资源开辟区的法律程序。在这种新的形势下,海洋法公约修改前其第11部分对“先驱投资者”种种不利的规定,实际上一度成为我国不能批准公约的关键性障碍。

### 三、契机:我国应不失时机地采取适当方式批准海洋法公约

如今海洋法公约已经生效,执行公约第11部分的协定也有近60国签字并将在包括7个“先驱投资者”在内的40个国家批准后生效。由于已批准海洋法公约的67个国家只要在12个月内无特殊通知,就可被视为已作出对协定的批准。故而,这一协定的生效将是指日可待的。我国对于尽早批准海洋法公约的必要性和紧迫感,应当具有十分清醒的认识。笔者认为,我国宜在1995年上半年,最迟不超过1995年底,完成国内立法程序有关的批准手续,从而成为海洋法公约的正式缔约国。因为:

(一) 公约本身确是一个较好的国际法律文件。海洋法公约是发展中国家长期团结斗争的硕果。它在剧烈的争论和必要的妥协中艰难地诞生和调整。所以,它是一个较为合理的能为全世界普遍接受的公约。其带有某些不足和缺陷,也是可以理解的。修改后生效的海洋法公约,被被誉为自1945年联合国宪章以来最有份量的多边条约。公约内容之丰富,篇幅之宏大,在国际法编撰史上是破纪录的。公约成为有史以来第一个名符其实的海洋法大法典,把海洋法乃至整个国际法的发展推向了新的阶段。

(二) 海洋法公约已产生巨大的影响力。公约的签字国众多,批准国和加入国的数目不断扩大,除了越来越多的发展中国家批准、加入公约之外,澳大利亚和德国已在1994年10月先后批准公约,美国、法国、意大

利、加拿大等西方主要发达国家也即将成为公约的缔约国。我国如在批准公约的问题上徘徊不前,就可能在公约实现其普遍代表性时,置身于极少数非缔约国的行列。而且,在公约生效、实施后,其许多规定将成为国际习惯法,届时我国若仍未批准公约,就会非常被动。

(三) 适时批准公约是维护我国主权和海洋权益的需要。我国是拥有 18000 公里海岸线的海洋大国,与周边国家在部分岛屿归属、管辖海域和大陆架划界方面存有争议。即使海洋法公约关于专属经济区和大陆架划界原则等规定带有一些缺陷,但也不是全然对我国不利的。比如公约规定当事国在国际法基础上公平解决争端以及在达成协议前“基于谅解和合作的精神,尽一切努力作出实际性的临时安排”等,都是可用来支持我国的立场的。

(四) 我国的海洋经济活动急切呼唤国际法上的保障。我国不仅要挖掘近海渔场的潜力,而且要从有规模效益的远洋捕捞;不仅要开采大陆架的油气资源,而且已在国际海底区域的开发中取得初步成果。这些海洋经济活动都同海洋法公约的各项规定有着密切联系的。在我国成为国际海底矿区的先驱投资者后,由于公约第 11 部分当时正在谈判和可能修改,自然不能马上批准公约。现在,海洋法公约修改后生效,形成了比较有利于我国的新局面,我国理应抓住这一机遇,摆脱形形色色次要因素的困扰,及早批准公约。这样,我国今后就能在国际海洋经济活动和法律活动,尤其是在国际海底矿区的开采活动中完全掌握主动权。

据笔者了解,我国已开始着手批准海洋法公约的具体准备工作,这无疑是一个正确的决策。但须指出的是,我国从容审议、批准海洋法公约的时间,已经并不很宽裕了。依照执行公约第 11 部分的协定的临时适用条款,公约和协定签字国参与国际海底管理局活动的临时适用期截止到该协定的生效之日。本文前已述及协定很可能在 12 个月内,即 1995 年 7 月 28 日前较快生效。即使协定迟迟不生效,此“临时适用期”最多延长至 1998 年 11 月 16 日。特别是联合国已决定在 1995 年 12 月选举产生国际海洋法法庭的全体 25 名法官,并在 1995 年内组成海洋划界委员会。我国如不能在 1995 年上半年从速批准公约,很可能被排除在这两个重要的海洋法公约的执行机构之外。

对于何为我国批准海洋法公约的适当方式,笔者个人有两点设想。第一,在我国立法机关审议、批准公约时,宜同时履行批准执行公约第 11 部分的协定的手续,以突出我国对修改后的公约第 11 部分的高度重视,表明我国是在公约第 11 部分作出相应修改后及时批准公约的负责态度。第二,可在我国批准公约之日或之后的某个时机,由我国政府部门发表一个声明,重申我国对公约若干条款依然存有的异议,以显示我国参加国际法律文件的严肃性。尤其是我国 1992 年《领海及毗连区法》,规定对外国军舰通过我国领海实行“批准制”,与公约规定的“无害通过制”并不相同。完全有必要说明,我国坚持本国的立场,并将创造条件努力实现国内法律、规章与公约的协调。国内有的学者主张,我国批准公约时不必附带声明,因为公约对军舰经过领海问题,并未作出规定。笔者以为,这一观点是未对公约内容作出准确理解的反映。

我国批准海洋法公约后,对实施公约的问题不可掉以轻心,至少应当雷厉风行地做好下列三项后续工作:第一是加强对公约内容及其实施手段的研究。例如,公约中提及海洋生物资源养护、利用的条款有 10 余条之多,公约“附件一”还专门列举了应保护的 17 种高度回游鱼类。国外研究海洋渔业法的学者甚多,而在我国却鲜有人从事此类工作。第二是加快我国在国际海底矿区方面从调查期向开采期的转型。国际海底蕴藏着我国紧缺的多种矿物资源,其中的铜、锰、钴、镍这四种有色金属尤为我国所需,长期以来,我国要依靠大量进口,每年为此要花 2 亿美元的宝贵外汇。这种状况应予迅速扭转了。第三是更要全力以赴抓紧完善我国的海洋权法规体系。包括提高海洋权法规的立法速度;改善海洋权法规及其草案,从内容到文字的规范程度。当务之急是,让我国另一个海洋权基本法律——《专属经济区和大陆架法》早日出台,以形成 1976 年起就规划的我国 4 大海域(领海、毗连区、专属经济区、大陆架)法规的配套齐全。此外,至今空缺的一些单行海洋权法规也需尽早推出,如《海洋科学研究法》、《海底电缆管理法》等,以使我国形成同海洋法公约接轨的、较为完整和实用的海洋权法规体系,从而适应我国建设现代化海洋大国的宏伟伟业。

(作者单位:华东政法学院 责任编辑:谢青)