

# 联合国海洋法公约的意义 及其取得普遍支持的途径

〔苏〕И·К·科洛索夫斯基\*

刘楠来译

1982年通过的,已有150多个国家签署的联合国海洋法公约,是一项史无前例的国际条约。它包括世界海洋上的一切活动,从而确定了研究利用世界海洋空间及其资源问题上的国际法律秩序基础。因此,公约可以成为保证世界海洋上的和平与安全,为发展所有国家间富有成果的合作创造良好条件的重要文件。然而,公约只有在得到普遍支持的情况下,才能起到自己的这一作用。但是,公约还远远没有成为普遍承认的国际条约。目前,仅有42个国家批准了公约,包括美、英、联邦德国在内的一些国家,甚至不认为有可能签署公约。这是因为,许多国家对公约规定的开采国际海底区域,即国家管辖范围以外的区域的矿物资源的制度持否定态度。

有鉴于此,目前迫切需要仔细分析公约的意义以及使它成为真正有效的普遍性条约的途径。

如果暂时把公约第十一部分的问题放在一边,可以有把握地断言,公约的所有其他部分反映了利用世界海洋空间的自由与对于沿海海区自然资源的主权和主权权利的保证之间的、脆弱的和经过仔细调整的平衡。因此说,公约成功地反映了不同社会政治结构、不同地理位置和经济状况的国家之间的利益平衡。

众所周知,公约规定了所有国家都必须遵守的领海、毗连区、专属经济区和大陆架的宽度界限、从而设置了障碍,防止各国将没有根据的领土要求扩展到公海和海底空间。公约的规定成了不准分割世界海洋和防止极其危险的、仍然保持增长势头的海洋民族主义的法律保障。海洋民族主义尤其表现为企图扩展国家管辖区域以及扩大沿海国在这种区域内的权利范围。公约也规定了经过平衡的这些区域的法律制度。例如,公约在赋予沿海国以勘探、开发和维护专属经济区自然资源以及对它们进行管理为目的的主权权利的同时,固定了专属经济区内的航行自由,限制了沿海国的管辖范围,也规定了取得可捕量的剩余部分的权利。

利用世界海洋空间的自由和保护国家对沿海海区资源的主权权利之间的全球性妥协的实质,清楚地反映在公约所包含的,一方面,对于无障碍地实行国际航行,另一方面,对于保证国家取得沿海水域及大陆架的生物和矿物资源的有效法律保障上。公约在肯定公海,包括专属经济区的航行自由时,使某些国家单方面决定国际军事和商业航海制度,在国家管辖行动范围内限制和任意调整国际军事和商业航海的企图成为非法,规定了有关国际航行条件的单一规则。同时,公约还规定,其他国家只有在得到有关沿海国明示同意的情况下,才可以进行某些利用经济区和大陆架资源的活动。

\* 本文作者是苏联外交部海洋法部际委员会副主席,本文是作者1990年1月20日在中国国家海洋局举办的一次学术讨论会上的发言。

公约中规定国际海峡航行制度的新条款引起了很大兴趣。如果考虑到,由于扩大领海的结果,许多经常用于国际航行的海峡全部或部分地成了海峡沿岸国领海的一部分,那末,这些条款的意义就特别重大了。公约规定,在用于公海或专属经济区的一个部分和公海或专属经济区的另一部分之间国际航行的海峡中,世界所有国家的任何船舶和航空器,包括军舰和军用航空器在内,均无阻碍地享有过境通行的权利,这一权利被定义为“为继续不停和迅速过境的目的而行使航行和飞越自由。”公约同时禁止在国际海峡中进行任何损害海峡沿岸国合法利益的活动。

因此,即使对公约作极其粗略的分析,也可以使我们断定,公约(除第十一部分外)的条款,创立了建立在相互妥协基础之上,考虑到所有国家、所有国家集团利益的,调整世界海洋上的活动的有效国际法律保障体系。包括条约法和习惯法在内的现行海洋法中得到普遍承认的,由1982年公约加以编纂的原则、制度和规范,构成了这一法律保障体系的基础。

同时,公约还包含有为数众多,反映现代政治和法律趋势以及利用海洋和海洋资源领域内因科学技术进步而发生的变化的新规定和新法律规范。例如,特别是公约规定经济区制度和群岛水域制度的部分以及这些部分所确定的规范,都是崭新的,是过去任何一个海洋法公约中所没有的。但是,公约中的所有新的规定,都是公约中固定的,不同国家,大国和小国,工业发达国家和发展中国家,沿海国和大陆国的利益之间总的平衡的不可分割的组成部分。这些新的规定,不仅不破坏上述平衡,而且大大增强了这一平衡。

同时应当强调指出,这些新的规定和规范,还不能看作是习惯国际法规范。众所周知,只有在同样的实践所形成的规则被各国承认在法律上有拘束力时,才能说产生了习惯规范。但是,对许多国家国内立法和实践的分析,还不能让我们作出结论说,公约的新规定已经作为习惯国际法规范固定了下来。

所有这些考虑导致一个结论:1982年联合国海洋法公约,作为其规定得到所有国家承认和执行的普遍性条约生效,对于维持稳定和加强世界海洋上的国际法律秩序,具有决定性意义。如果公约不能生效,就可能产生严重的消极后果,如,重新爆发海洋扩张主义,世界海洋上的活动条件进一步复杂,结果,海洋上就有发生摩擦和冲突的危险。这就意味着,加紧努力以寻找克服公约第十一部分所引起的,妨碍各国普遍参加公约的障碍的途径,应被看作国际关系中研究和利用世界海洋空间及其资源方面的一项优先任务。

据我们看来,上述困难和障碍,是由以下这一情况决定的:对于公约第十一部分的许多条款,可以作同大工业发达国家集团和准备开采海底资源的那些国家的合法而有根据的利益相冲突的解释和适用。此外,第十一部分的某些条款,对于打算成为海底资源开发者的国家,造成了它们的合法利益缺少包括程序保障在内的足够保障的情况下,承担额外的和不适当的财政及其他经济义务的威胁。

因此,西方有许多人提出从根本上重新审议第十一部分,或者将它不定期地冻结起来的建议。从法律的角度说,只要所有有关国家同意,这种途径是完全有根据的。但是,我们认为,还有其他痛苦较少的克服同公约第十一部分有关的分歧的途径。

这就是使规定海底活动办法的个别条款明确化和就构成完善的海底活动制度的规范、规则和程序达成协议,以填补现有空白的途径。这里,指出下述情况是重要的,公约本身规定了明确公约条款的可能性。联合国海洋法会议责成筹备委员会拟订明确和发展公约第十一部分条款的规范、规则和程序。而许多认为公约第十一部分是不能接受的国家,在公约上签了

字，正是期望筹备委员会能够拟订出这样一些规范和规则，使第十一部分可以为所有国家接受。

对于第十一部分有关条款的分析表明，这些条款可以在海底活动规则中这样地得到明确和发展，既不要求对公约文本作出修改，也不会使这样的规则同公约的原则相抵触。可以用以下例子予以证明。

如，妨害工业发达国家参加公约的障碍之一，是它们对于承包者勘探和开发国际海底区域资源的财政条件的有根据的担心，考虑到客观的经济因素，这种财政条件显然是不利的。

按照公约附件三第13条的规定，采矿者应向国际海底管理局缴付在当前和预测的经济条件下均是它们不能接受的如此之多的费用，以至它们很少有希望在进行海底经济活动中获取利润。但是，这第13条(第14款)也规定了，在划一而无歧视的基础上给予承包者优惠，以鼓励投资的原则上的可能性。依据公约的这一规定，可以在国际海底管理局的规范中，以这样的形式和规模拟定和固定有保障的给予财政优惠的有效机制，以便在考虑到对于矿物的需求及其价格的变动的情况下，使国际海底管理局和采矿国都对国际海底区域的活动及其发展保持兴趣。

因此，可以认为，公约是从原则上有必要为经济上合理的，能获得利润地进行国际海底区域活动保证条件这一点出发的。在总体上，它表现为，国际海底管理局在采纳规定承包者的财政条件的规则时，除其他外，还应当遵循“为区域的勘探和开发吸引投资和技术”的目的(附件三第13条第1款(b))，没有这些投资和技术，为大规模开发世界海底资源创造有利条件(第150条)这一国际海底管理局的经济政策的主要原则的实现是不可想象的。这一规定明确表明，公约本身规定了造成经济刺激的必要性。

为了建立经济上合理的海底活动条件，也许还有必要在不超越公约框架并依据公约条款的情况下，修订限制国际海底区域矿物总产量的规定(第151条)。修订的目的，应是保证任何与国际海底管理局签订开采深海底资源合同的主体获得足够数量的矿物的合法可能性，使其能够取得即使是可容许的最低水平的利润，并及时得到生产上述数量产品的许可，或在不能得到生产许可的情况下及时得到相当的补偿。

为了论证这一点，可以同附件三第13条第3款的规定进行比较。按照该款规定，在推迟发放生产许可期间，承包者免缴固定年费。可以设想，这一原则也应扩大适用于其他费用，使减少的费用与因推迟发放生产许可或因限制产量低于取得估计最低利润所必需的水平而使承包者遭受的损失相等。还应当考虑为承包者确定在金属市场的任何情况下容许生产的固定最低数量，如同对企业部最初生产所规定的那样(第151条第5款)。

众所周知，第十一部分明文规定了防止发展中的陆上生产国的经济遭受损失的综合措施，这些国家可能因开采深海底区域资源而受到严重不良影响。其中规定了(“77国集团”国家所坚持的)设立普遍的有约束力的补偿基金的可能性；但是，是作为一种可能的，而非必须的措施(第151条第10款)。目前很明显，设立这种补偿基金，由于要求负担沉重的经济义务，因此，无论对于西方还是东方的工业发达国家来说，都是完全不能接受的。作为现实的选择，可以提出一个防止发展中的陆上生产国经济遭受损失的措施的多元概念，按照这一概念，有关各方可以选择(西方工业发达国家希望的)现有的补偿机制，或者(东欧社会主义国家建议的)双边协议，也可以求助于某种自愿的基金，例如，已经在筹备委员会中谈到的经济援助基金。

从保证工业发达国家参加公约的经济上合理的条件角度看，关于国际企业部勘探和开发多金属结核活动的规模和形式的条款具有关键意义。众所周知，公约规定在公约生效以后

要立即成立财政上独立的企业部,并由它作为一个完全自主的工业综合企业开展活动。企业部初期工业活动所需资金的一半,应由公约缔约国提供,公约缔约国还应为企业部取得另一半资金而承担的债务提供担保。考虑到对于采自国际海底区域的矿物的需求和价值的变动难以预测,可以有把握地说,履行上述义务将会使主要工业发达国家蒙受数以亿计美元的直接损失,至于间接损失就更不用说了。完全可以理解,这些国家不会愿意承受这些损失,因而,不会去承认对自己有约束力的上述第十一部分条款,也不会去承认整个公约。

但是,据我们看来,1982年公约没有排除企业部把建立本身的工业综合企业推迟到客观的经济前提成熟之时的可能性。在这一期间,或许可以建立所谓的核心企业部,从事搜集情报,研究扩大企业部经营活动的前景等。令人欣慰的是,核心企业部的思想,在筹备委员会中原则上得到了许多发展中国家的代表团以及中国的支持。

还有一个重大问题。管理局作出决定的机制应当明确,以便排除不顾缔约国,包括国际海底管理局的主要供应者的意志,使它们承担巨大财政义务的可能性。可以通过建立这样的程序来保证做到这一点,这种程序应要求财政委员会(大会和理事会的机关)中一切有重大财政影响的决定,在提交大会和理事会审议之前,均在协商一致的基础上得到预先赞同,在理事会和大会不同意财政委员会的建议情况下,应将建议退回财政委员会再次审议。这种程序是完全符合公约的要求的。

因此,在法律方面原则上有可能通过对明确和发展公约条款的规则达成协议的办法,即,既不要求正式重新审议第十一部分,更不要求否定它的渐进方法,建立折中的,可被普遍接受的海底活动制度。至于从规范上固定这些规则的形式,暂时只能说,它们应当具有与公约条款同样的法律效力。

在实践中实现上述修正对于第十一部分条款的解释和拟订普遍接受的适用第十一部分条款的方式的渐进方案,需要有必要的政治和程序(组织)前提,看来,现在断言存在这种前提还为时过早。

与此同时,出现了一定的令人鼓舞的迹象。其中,首先是以“77国集团”名义,在1989年纽约筹备委员会夏季会议上所作的,“77国集团”准备同广泛的会议参加者,包括没有签署公约和没有参加筹备委员会工作的国家,就保证联合国海洋法公约的普遍性的途径进行对话的声明。这一声明,得到了所有其他也声明准备对话的国家集团的赞同。

我们的观点是,考虑到政治现实和在国际关系中遵循坦诚且不带偏见的原则,在筹备委员会内外进行谈判的同时,不应当排除进行这种对话的可能性。而且,在国家间对话之前还可在学术界进行对话,用以补充国家间的对话。

在筹备委员会中也出现了一些新思想,如上面已经谈到的“核心企业部”概念。在这一方面,还想指出中国代表团的积极贡献,中国代表团就财政委员会的章程和技术转让问题提出了很有建设性的建议。就个别重要问题进行的有益的非正式协商,在逐步地、翻来覆去地进行。例如,1989年夏季会议结束时,已经开始就财政委员会作出对管理局和公约缔约国均有财政影响的决定的机制的某些方面进行协商。

所有这一切都证明,在筹备委员会内外已形成一种谅解,即,对公约第十一部分进行修正而不是重新审定是可能的。对于需要寻找能够保证各国普遍参加联合国海洋法公约的折衷解决办法的谅解也在加强。归根到底,这是主要目的,达到这一目的意向,能够成为克服横亘在变公约为普遍性文件的道路上的困难的基础。