

《联合国海洋法公约》面临的挑战及其前景

蓝海昌

《联合国海洋法公约》诞生至今已经经历了10个不平凡的春秋。人们期待着她早日生效,然而却面临着以美、英、德为代表的西方工业化国家的挑战,使其蒙上了一层阴影。印度、法国、日本和苏联以及中国先后被批准为国际海底区域的先驱投资者,使这一层阴影见到了曙光。而77国集团急转直下的声明,为使《公约》早日生效并使其成为代表全人类利益的海洋法公约开了绿灯。

从1973年12月开始召开、1982年4月30日结束、持续了将近10年之久的第三次联合国海洋法会议所通过的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)是一部划时代的国际文献,其深远意义仅次于《联合国宪章》。

截至1991年7月为止,已有159个国家或组织签署了公约,144个国家或组织签署了第三次联合国海洋法会议最后文件(包括美国),46个国家或组织批准了《公约》。迄今为止未曾在《公约》上签字的国家尚有美国、英国和德国(当时的联邦德国)等。

联合国大会于1971年恢复了我国合法席位以后,从1972年起,我国就派出代表团参加了联合国海底委员会的工作。从1973年起,中国代表团参加了第三次联合国海洋法会议历次会议,为制定一项全面的、公平合理的国际海洋法公约作出了贡献。1982年4月30日表决通过《公约》时,中国投了赞成票。1982年12月10日《公约》开放签署的第一天,中国便签署了《公约》和第三次联合国海洋法会议最后文件。

《公约》诞生至今,已经经历了10个春秋,然而,时至今日《公约》尚未生效。人们对于《公约》的现状和前景,众说纷纭,莫衷一是。现将《公约》面临的挑战和前景作一简介和分析。

一、有关国际海底区域采矿制度的国内立法

代表100多个发展中国家利益的77国集团认为在第三次联合国海洋法会议的谈判中,《公约》第十一部分(国际海底区域开发制度)和附件三(探矿、勘探和开发的基本条件)是它们的重要成果,然而美国、英国和德国(当时的西德)却拒绝在《公约》上签字,迄今为止无意加入《公约》的主要原因是《公约》的第十一部分及附件三持有异议。

基于上述原因,在联合国海洋法公约基本定型之后,美国等西方工业化国家先后颁布了有关国际海底区域采矿制度的国内立法,企图在联合国海洋法公约生效以前或在它们批准或加入《公约》以前,在《公约》体制之外另搞一套,与《联合国海洋法公约》抗衡。

1980年6月美国制定了《深海海底固体矿物资源法》。随后,一些西方工业化国家纷纷效

尤，先后制定了各自的国际海底区域采矿法律。德国(当时的西德)于1980年8月制定了《深海海底采矿暂时调整法》；英国于1981年7月制定了《深海矿业法》；法国于1981年12月制定了《深海海底采矿法》；日本则于1982年制定了《深海海底矿业临时措施法》。苏联亦不甘落后，急起直追，于1982年4月制定了《关于调整苏联企业勘探和开发大陆架以外海底矿物资源活动的临时措施法令》，意大利则于1985年制定了《深海矿物资源开发法》。

上述国家的立法者共同标榜的立法宗旨是，在联合国海洋法公约生效以前，作为过渡性的法律，调整其企业对深海海底矿物资源的勘探和开采；同时以国内立法为契机，促进缔结一项综合性的海洋法公约。

以美国为例，其《深海海底固体矿物资源法》第2条第2款第1和第3项，对其立法宗旨作了详尽的规定，要点如下：

其一，“促使成功地缔结一项综合性的海洋法公约。该公约将赋予深海海底矿物资源系属于人类共同继承财产这一原则以法律定义，并在其中保证一切国家不受歧视地勘探和开发这种资源”。

其二，“这项公约为美国批准和对美国生效以前，制定一个暂行办法，以调整美国对深海海底固体矿物资源的勘探和商业开发”。

从上述规定来看，简言之，美国的立法目的有二：其一是，作为临时性的法律，调整美国企业对深海海底资源的勘探和开发；其二是，促进缔结一项综合性的海洋法公约。关于后者，人们不难看出，美国的真正目的是要缔结一项符合美国价值观的海洋法公约。美国拒绝签署1982年《联合国海洋法公约》，至今无意加入海洋法《公约》便是一个例证。

德国《深海海底采矿暂时调整法》在阐述其立法目的时指出，“在国际协定对德意志联邦共和国生效前，暂时调整和推动深海海底矿物资源的勘探和开发”，“以促进在不主张对深海海底及其矿物资源的主权权利的情况下，为各国的利益，在公海自由的基础上开发这些矿物资源”。

诚然，德国的立法，在其立法标题和在阐述其立法目的的字里行间均出现了“暂时”的字样，然而众所周知，联邦德国是国际大家庭中寥寥可数的未曾在《公约》上签字的国家之一，而迄今为止又毫无迹象表明，德国有加入《公约》的意图，可见“暂时”一字，将意味着“遥遥无期”。至于“在公海自由的基础上开发这些矿物资源”，则是自欺欺人的。稍微具备国际法常识的人都知道，《联合国海洋法公约》第87条第1款规定的公海六大自由^①，联邦德国自始至终派出代表团参加了联合国第三次海洋法会议，对公海六大自由理所当然不会忘却，然而在其立法中却对公海自由竟然曲解到如此田地，不能不令人感到遗憾。

不属于西方集团的苏联在其《关于调整苏联企业勘探和开发大陆架以外海底矿物资源活动的临时措施法令》中对其立法的背景和目的作了详尽的说明：

“最近，一些国家不待第三次联合国海洋法会议根据联合国大会第2749号决议正在制订的新的国际公约的缔结，正在通过准许其自然人和法人勘探和开发大陆架以外海底区域矿物资源的法令”。

“苏联支持，并将继续支持，在国际基础上解决关于世界海洋法律制度急需解决的问题，和为此目的而缔结一项公约，在该公约中将海洋法的所有问题，特别是大陆架以外海底矿物资源利用问题，在考虑所有国家合法权益的同时，在公平平等的基础上，联系在一起并加以解决”。

“同时，鉴于其他国家正在单方面开始大陆架以外海底矿物资源的实际开发，苏联必须采取措施，以保护本国勘探和开发该资源的利益”。

苏联对《联合国海洋法公约》第十一部分持有异议，但最终还是签署了《公约》。苏联

是举世公认的海洋大国，具有开发深海海底矿物资源的资金和技术条件，因为担心海底资源被西方工业化国家瓜分殆尽，为了捍卫苏联勘探和开发深海海底资源的利益，制定了有关开发海底资源的法律，似可谅解。然而苏联的积极做法应当是，以国际大家庭的利益为重，带头早日批准《联合国海洋法公约》，使其早日生效，以便最终在公平和平等的基础上，合理地共同开发人类共同继承财产——国际海底区域。然而苏联及其继承者俄罗斯却至今无意批准海洋法《公约》，这不能不令人感到失望。

为了避免纠纷和减少争议，西方工业化国家和苏联在有关国际海底区域国内立法中，都相互效法地规定了所谓“合作条款”或“互惠国条款”，以便彼此承认各国颁发的执照或许可证。比如，英国法律规定，“如果女王陛下认为，某国法律条款的宗旨和效力类似本法规定，女王陛下得以为本法目的，以其在枢密院的敕令，指定该国为互惠国”。苏联的国内立法，关于在国际海底采矿的国际合作，作了原则的规定：“苏联应在互惠的基础上，就勘探和开发海底区域矿物资源问题，同承认根据本法令向苏联企业所颁发的许可证的国家进行合作”。

上述各国国内立法中有关“国际合作”或“互惠国”条款，质言之，就是相互谅解地共同瓜分人类共同继承财产——国际海底区域的矿物资源。

诚然，上述各国在企图瓜分国际海底区域资源的同时，都不同程度地在立法中给自己留有余地。主要表现在两个方面：其一是，各国立法均表明，各该国法律是临时的，只是在《联合国海洋法公约》对各该国发生效力以前付诸实施。其二是，上述各国立法均有所谓“特定基金条款”或“保留区条款”，其中规定，一旦海洋法《公约》生效，将把“特定基金”或“保留区”移交给国际海底管理局。

二、有关国际海底资源开发的小型条约

西方主要深海海底采矿国从1980年至1985年先后制定了勘探和开发国际海底的单独立法以后，为了使其颁发的许可证在国际上得到承认和解决彼此间矿址重叠的冲突，在联合国公约体制之外先后制定了两项小型条约。

（一）关于深海海底多金属结核临时措施协议

1982年9月2日，美国、英国、法国和德国（当时的西德）缔结了《关于深海海底多金属结核临时措施协议》（以下简称“临时措施协议”）。

“临时措施协议”有三个方面的目的：其一是保护所谓先驱勘探者的临时性投资；其二是防止将来深海海底先驱活动的区域相互重叠；其三是便于查明和解决争端。

“临时措施协议”的内容，限于解决争端；但不包括相互承认许可证。

“临时措施协议”对解决争端的规定包括两个方面：其一是查明争端；其二是解决争端。在查明深海海底申请采矿区域冲突之后，“临时措施协议”将冲突依其性质不同分为国内冲突和国际冲突。对于前者，各协定国应保证根据各自的国内法规定加以解决。对于后者，“临时措施协议”规定了两套解决程序：一是自选程序；二是仲裁程序。“临时措施协议”安排的自选程序有两个特点，一是协定国应利用斡旋方式参与自选解决冲突程序；二是自选程序有明确的时间限制，即在“临时措施协议”对协定国生效后6个月内，卷入国际冲突的各申请人经协定国的斡旋仍未解决该冲突，或者未签订书面协议将冲突提交具有约束力的特定解决程序，在一方协定国请求的情况下，则应通过具有约束力的仲裁程序解决其冲突。

“临时措施协议”规定的仲裁程序，主要涉及以下内容：第一，仲裁是自愿的。或由当事人提起，或由其他卷入冲突的申请人提出。第二，仲裁员应按照各当事国承认的一般法律原

则或规则作出仲裁裁决。第三，仲裁裁决是终局的，对卷入冲突的各申请人和当事国均有约束力，有关各方应予以执行。

从上述规定来看，“临时措施协议”对查明和解决争端的规定是详尽而明确的，但“临时措施协议”使美、英、法、德这四个有单独采矿能力的国家相互联结在一起，成为联合国海洋法公约体系之外的独力体系。质言之，“临时措施协议”是对《公约》体制的赤裸裸破坏。

（二）关于深海海底问题的临时谅解

西方主要深海海底采矿国，为了进一步在颁发勘探和开发国际海底许可证方面进行合作，1984年8月3日，美国、英国、日本、意大利、法国、德国（当时的西德）、比利时和荷兰等8个工业化国家缔结了一项《关于深海海底问题的临时谅解》（以下简称为“8国谅解”）。

缔结“8国谅解”的背景是四个国际财团在1983年底已就申请采矿区域的重叠冲突达成调整协议^②。随后，这四个国际财团中享有利益的上述8个国家开始拟订一项协议，以便使各财团间私人性质的解决方案，在政府一级的水平上得到保证和尊重，于是产生了“8国谅解”。

“8国谅解”首先对当事国提出了一项不作为的义务。协议国不得对4个国际财团自愿解决冲突协议所涉及的区域颁发批准书，也不得在该区域从事深海海底作业。这一规定试图通过对当事国政府的限制来保证4个国际财团间私下协议的效力。

此外，“8国谅解”还要求当事国尽快处理申请，并将申请所涉及的情况立即通知其他当事国。其目的在于尽量减少多个国家批准同一矿址而产生的区域重叠冲突。

由上述规定可以看出，“8国谅解”企图制订一项无视国际社会绝大多数成员利益而独自进行的采矿体制，把人类共同继承财产当作少数西方发达国家可以私相授受的私有物。这理所当然地遭到广大发展中国家的批评和反对。

三、先驱投资者申请登记的进展

从1983年春国际海底管理局和国际海洋法法庭筹备委员会（以下简称筹备委员会）第一届会议到1987年筹备委员会第五届会议以及其后的总务委员会会议完成了对苏联、印度、法国和日本的先驱投资者登记工作，其间经历了错综复杂的过程。现分述如下：

（一）先驱投资者登记申请的提出

由于先驱投资者所勘查的区域，大多集中在太平洋的克拉里昂——克利珀顿断裂带，通常简称为C——C区，申请矿区很可能重叠。

1983年4月，苏联政府致函筹备委员会主席，拟提出申请，欲登记为第一个先驱投资者，但遭到了西方国家的反对。

尽管如此，苏联仍于1983年7月20日作为证明国代表苏联企业“海洋地质作业南方生产协会”正式向筹备委员会提出申请，要求登记为先驱投资者。同年，印度、日本和德国分别申请登记为先驱投资者。

在1984年筹备委员会第二届第二期会议上，经过会议主席瓦里奥巴的斡旋、调解和有关各方的反复磋商，终于在苏联、印度、日本和法国之间达成一项谅解。该谅解规定，凡在1984年12月9日前向筹备委员会提出申请者为第一批申请人。第一批申请人要在规定的日期交换坐标，解决区域重叠问题。

（二）第一批申请人之间的谈判和“阿鲁沙谅解”^③

由于印度的申请区在印度洋，得天独厚，与其他国家无重叠冲突，而苏联、日本和法国的申请区都在太平洋的多金属结核富矿区，即C——C区，相互之间存在着重叠的冲突，因

此，第一批申请人之间的谈判主要是在苏、日、法三国之间进行。

苏、日、法三国在1985年1月16日至2月28日分别在巴黎、东京和莫斯科举行会议，并于同年2月28日联合致函筹备委员会主席报告会谈情况。函称：苏联和日本及苏联和法国都存在着重叠冲突。苏联和日本的重叠不大，通过谈判已初步解决。苏联和法国的申请则存在着严重的重叠，估计重叠部分占65%。上述信函认为，苏法之间的重叠区域可按平分办法解决。

然而，解决第一批申请人所申请的区域之间的重叠冲突，更棘手的还在于第一批申请人特别是苏联申请的区域与“决议二”所指的第二类先驱投资者，即四个国际财团主张的区域的^④重叠。因此，苏、日、法联合致函筹备委员会主席之后不久，在四个国际财团中有股份的加拿大、比利时和意大利随即致函筹备委员会主席，对于苏、日、法之间解决重叠冲突之后即可作为第一批先驱投资者的问题，提出异议，坚持一项可接受的重叠解决程序必须包括“决议二”所指的所有潜在的先驱投资者。

面对这一复杂而紧迫的形势，在1986年2月，筹备委员会主席瓦里奥巴邀请苏联、日本、法国和印度四国代表以及联合国副秘书长南丹，在坦桑尼亚的阿鲁沙进行进一步协商，最后达成一项《关于申请决议二项下采矿区域登记的谅解》的决议，通称“阿鲁沙谅解”。

“阿鲁沙谅解”的内容，除其他外(从略)，苏联与4个国际财团的重叠部分作为苏联的放弃区，在登记时提前放弃，由筹备委员会保管，直至《公约》生效。

(三) 关于执行“决议二”的声明

经过筹备委员会第四届两期会议的充分协商，一致通过了一个《关于执行“决议二”的声明》，要点如下：

第一，在《公约》生效前，凡具备“决议二”规定的先驱投资者的发展中国家都可以申请为先驱投资者，在《公约》生效前，前东欧集团也可以作为先驱投资者申请一块矿区，但却不能影响第一批申请者 and 潜在的申请者(四个国际财团)的利益。

第二，关于无偿勘探问题，第一批申请者并未完全接受，但同意在“声明”中写明，第一批申请者将帮助筹备委员会和管理局勘探一个矿址。

第三，为保证上交筹备委员会的区域具有同等估计商业价值，如发现不具有同等估计商业价值的情况，总务委员会可以要求申请者重新调整其上交区域，以达到具有同等估计商业价值，否则不予登记。

第四，第一批申请者重新递交修改后的申请的时间仍定为1987年3月25日。

第五，苏联与国际财团解决重叠冲突以后，苏联提前放弃的矿区将交筹备委员会保管至《公约》生效。在此期间，有关国际财团可以向筹备委员会申请开发国际海底区域。

《关于执行“决议二”的声明》实际上是以“阿鲁沙谅解”为基础，对“决议二”进行了修正，是一项妥协的产物，对第一批申请者和国际财团的利益作了让步，对于发展中国家的利益和前东欧集团的利益也作了适当的照顾。但无论如何，《声明》对于加速先驱投资者登记制度的建立起了推动的作用，从而有利于早日建立起在《公约》体系内的国际海底开采制度，这对于少数国家企图破坏《公约》，在《公约》体系外另立制度的行为是一种沉重的打击。因而《声明》的深远意义是不能抹杀的。

(四) 第一批先驱投资者的登记

筹备委员会专家小组在1987年先后完成了对印度、法国、日本和苏联先驱投资者申请的审查。

1987年8月17日总务委员会决定登记印度为先驱投资者。印度的申请区在印度洋的中

部。这一区域分为A、B两块，各占15万平方公里。总务委员会在作了少许调整后从中选择一块作为保留区留给管理局，另一块留给印度作为开辟区。

1987年12月17日总务委员会决定登记法国、日本和苏联为先驱投资者。总务委员会为管理局选择了保留区，给法国、日本和苏联的开辟区各为7.5万平方公里。

从陆地矿产资源的总量来看，我国称得上资源比较丰富的国家。但人口众多，矿产资源的人均占有量远低于世界人均水平。中国的锰、铜、钴、镍等金属长期以来供不应求，需要进口。锰占世界总储量的1.4%；铜2.86%；钴2.86%；镍3.7%（如按人口总数应占20%）。随着经济的发展，这4种金属资源短缺的状况更加突出。40多年来，我国进口这4种金属所耗外汇平均每年达二亿美元。

为了解决上述矿物资源的短缺问题，从1976年开始，中国政府有关部门相继开展了大洋海底资源的勘探活动，并制定了大洋多金属结核资源调查开发研究计划，中国的海洋调查船先后在太平洋赤道水域中太平洋和东太平洋海盆经过了数十航次的科学考察，调查面积200多万平方公里，耗资相当于4000万美元。

1980年8月在筹备委员会第八届夏季会议期间，我国常驻联合国代表李道豫大使代表中国政府向联合国副秘书长南甘提交了“中国大洋矿产资源研究开发协会”要求登记为先驱投资者的申请书。

中国的申请区位于太平洋C——C区，总面积30万平方公里。中国的申请区是国际海底区域的一部分，但不与任何先驱投资者主张的区域或已经划定的开辟区或保留区重叠。

在第九届春季会议上，总务委员会一致同意批准中国的矿区申请。将其中的15万平方公里的矿区分配给中国作为开辟区，另一个15万平方公里的矿区作为海底管理局的保留区，从而使我国继印度、苏联、法国和日本之后成为第五个国际海底开发的先驱投资者。

（五）完成第一批先驱投资者申请的意义

首先，第一批申请者和中国登记为先驱投资者，是海洋法发展史上的一座里程碑。它不仅标志着“决议二”所确立的先驱投资者制度已开始运转，而且实际上是1982年《联合国海洋法公约》中所载人类共同继承财产原则的具体落实。

其次，第一批先驱投资者和中国申请登记的完成，是国际海底管理局和国际海洋法法庭筹备委员会成立以来取得的最具有实际意义的进展。可以毫不夸张地说，这是1982年《联合国海洋法公约》签署以来国际法领域内最重要的事件之一。

再次，第一批先驱投资者和中国申请登记的完成标志着在人类历史上，第一次有一个代表所有国家行使职权的机构对国际海底区域及其资源这一人类共同继承财产行使权力。

又次，完成对第一批先驱投资者和中国的登记，有利于早日建立起一个《公约》体制范围内的国际海底开发制度，这对于少数国家企图破坏《公约》，在《公约》之外另立制度的行为是一种挑战。

最后，筹备委员会为完成第一批先驱投资者申请登记工作采取的立场在很大程度上照顾了国际财团的利益，这有利于促使美国、英国和德国等回到《公约》规定的体制中来。

四、《联合国海洋法公约》的前景

《联合国海洋法公约》诞生至今已经经历了10个不平凡的春秋，然而时至今日，《公约》还没有获得足够的批准或加入数而使其最终生效，主要原因是，如前文所述，西方发达国家，尤其是美国、英国和德国，对《公约》第十一部分持有异议。上文提到的“有关国际海底区域采矿制

度的国内立法”和“有关国际海底资源开发小型条约”是对《联合国海洋法公约》公开的挑战，而“先驱投资者申请登记的进展”则是对挑战者的“回敬”。综观全局，《公约》的前景有三：

其一，截至1991年7月为止，在159个签署《公约》的国家和实体中已有46个国家和实体批准了海洋法《公约》，但绝大部分是发展中国家。据有关专家预测，要达到《公约》生效的批准数，估计需二三年左右的时间。换言之，《公约》可望在1993年至1994年生效。但生效后的海洋法《公约》，既得不到西方发达国家的支持，也得不到独联体成员国和东欧国家的支持，届时的海洋法《公约》，可以说是发展中国家的海洋法《公约》。而发展中国家既无资金，又无技术，要使拟将建立的国际海底管理局正常运转是异常困难的。

其二，苏联和法国虽然均有有关国际海底区域采矿制度的国内立法，法国虽然是两项有关国际海底资源开发的小型条约的缔约国，但鉴于苏联和法国均为第一批先驱投资者登记国，法国和苏联的继承者俄罗斯均有可能以国际大家庭的利益为重，批准海洋法《公约》，但美国、英国和德国将继续留在《公约》以外，与《联合国海洋法公约》抗衡，并以“条约对第三国无拘束力”为借口，我行我素，各行其是，逍遥法外。

其三，美国华盛顿大学海洋研究所爱德华·L·迈尔斯教授发表了《要为第四次联合国海洋法会议做准备吗？》一文，其中提到，“1982年《公约》获得普遍接受是一个迫在眉睫的问题”，“只有所有主要海洋国家都成为《公约》的缔约国并且有诚意共同维持《公约》所确立的平衡，才能保卫已经取得的成果”，“没有美国、英国和联邦德国的参加，成果是不能巩固的”^⑤。

目前有关主要大国对批准《公约》的态度是，日本扬言，美国不加入，它就不批准。苏联东欧集团的态度是，不修改第十一部分不批准。美国国务卿贝克说，承继里根政策。换言之，不修改《公约》第十一部分，美国不大可能加入《公约》。

如今，美国、法国和德国形成了一股强大的国际海底活动的势力。3国在联合国的预算中分摊经费超过40%。它们留在《公约》之外，不仅严重地削弱了《公约》建立的国际海底制度，而且开创了在《公约》之外勘探和开发国际海底的恶劣的先例^⑥。

在1987年筹备委员会第五届会议上，西方采矿国和苏联均希望通过具体规则规章的制定来修改《公约》第十一部分，特别是附件三中的具体规定。

一个没有深海海底采矿者参加的国际海底管理局是不可想象的，一个真正运转的国际海底制度必须取得广泛的支持。为了使《联合国海洋法公约》早日生效，并且具有普遍性，修改《公约》第十一部分及附件三势在必行。77国集团对修改《公约》第十一部分及附件三长期持否定态度。但近年来，77国集团的态度急转直下，来了一个一百八十度的大转弯，声称：“可与任何利益集团讨论修改《公约》第十一部分问题”，这为《公约》的早日生效并使其成为带有普遍性的代表全人类利益的海洋法公约开了绿灯。

注释：

- ① 公海六大自由指航行自由、飞越自由、铺设海底电缆和管道的自由、捕鱼自由、建筑人工岛屿和其他设施的自由、科学研究自由。
- ② 四个国际财团指：肯尼科特财团、海洋采矿联合公司、海洋管理公司和海洋矿产公司。上述财团涉及美、英、德、意、日、荷、比等西方国家的利益。
- ③ 阿鲁沙是坦桑尼亚北部行政区。
- ④ “决议二”指第三次联合国海洋法会议通过的第二项决议，内容涉及对先驱投资者权利的保护。
- ⑤ 见爱德华·L·迈尔斯Preparing for UNCLOS。
- ⑥ 见1987年《国际法年刊》第319页。