

# 《联合国海洋法公约》开放签署四十周年： 回顾与展望

张海文\*

**内容摘要:**今年是《联合国海洋法公约》(以下称《公约》)开放签署四十周年和生效二十八周年。通过概述召开第三次联合国海洋法会议并制定《公约》的主要动因,分析《公约》的重要意义、主要内容及其实施现状,指出《公约》存在的时代局限性以及面临的新挑战,并展望《公约》与中国相互作为、共同成就。

**关键词:**海洋法公约 联合国海洋法会议 国际海洋法发展史 全球海洋治理

联合国分别于1958年、1960年和1973年召开了三次海洋法会议。自1973年12月起,经过160多个国家和国际组织历时九年的磋商,1982年12月10日在牙买加召开的第三次联合国海洋法会议最后会议上通过了《联合国海洋法公约》。《公约》于1994年11月16日生效,今年是《公约》开放签署四十周年,也是《公约》生效二十八周年。

## 一、召开第三次联合国海洋法会议并制定《公约》的主要动因

1970年第26届联合国大会做出了召开第三次联合国海洋法会议的决定。有学者认为,推动联合国大会开启这一进程的动因是多方面的,例如,联合国内部对海洋法一些问题(如深海资源开发问题)取得新进展,其中最突出的表现是1967年马耳他常驻联合国大使阿尔维德·帕多的著名演讲,他提出国家管辖范围以外的海底矿物资源应被宣布为人类的共同遗产;新独立国家的数量倍增,国际社会的结构和海洋利用方面都产生了重大变化;海洋环境保护和海洋科学研究等新发展亟须国际立法进行规范。<sup>①</sup>

---

\* 自然资源部海洋发展战略研究所所长、研究员,南方海洋科学与工程广东实验室(珠海)海洋战略与法律创新团队首席科学家。

本文系南方海洋科学与工程广东实验室(珠海)科研项目“无人船舶和海洋无人设备相关法律问题研究”(SML-2020SP005)的阶段性成果。

① See Tullio Treves, United Nations Convention on the Law of the Sea, <https://legal.un.org/avl/ha/uncls/uncls.html>, visited on 28 November 2022.

笔者认为,推动讨论并制定新的海洋法主要有四个方面的因素:其一,科技发展使深海资源开发成为可能,科学问题引发了新的国际政治和海洋法律问题。其二,帕多大使针对深海底资源开发问题提出了创造性的建议并得到联合国大会采纳,经过3年多的广泛讨论,联合国相关委员会的工作取得重大进展,各方在国家管辖范围以外的深海底及其资源属于“人类共同继承财产”及拟制定新法律制度等问题上形成草案,具备了开启新法律制度谈判的基本条件。其三,许多新独立的发展中国家成为联合国新的会员国,它们通过国内和区域实践提出新的海洋主张,挑战既有的海洋法规则,呼吁制定新的海洋法制度。其四,20世纪70年代以来,国际社会的环境保护意识不断增强,海洋环境问题也开始受到关注,制定保护海洋环境的法律制度和规则的必要性凸显。

海洋科技对于促进人类认识海洋、开发利用海洋自然资源、保护海洋生态和环境,以及维护国家安全和利益等都至关重要。欧洲海洋强国凭借传统的远洋捕捞技术和装备优势,一直以来抵近拉丁美洲国家和非洲国家沿岸海域掠夺渔业资源(因当时的远洋捕捞能力仅限于捕捞近岸海域浅层的渔业资源)。随着海洋科学技术的进一步发展,欧美开发海洋自然资源的能力得到极大增强,近海渔业和石油资源成为其重点开发的资源。20世纪50年代,科学家陆续发现多金属结核广泛分布于太平洋、大西洋和印度洋水深1000~6000米的深海底部,并发现这些新资源富含多种稀有金属元素,具有极高的战略价值,这引起了国际社会的极大关注。随后,美国、苏联、法国、德国和日本等深海科技发达国家都对深海多金属结核开展了大量勘查研究工作,发现海底多金属结核资源量巨大,具有极大的潜在经济价值。20世纪70年代的石油危机加剧了人们对陆地资源紧缺的担心,由此推动了深海多金属结核研究开发的步伐。这些举动引起广大发展中国家的高度关注,一些发展中国家担忧西方国家依据公海自由原则和科技优势瓜分这些不可再生海洋资源,因而提出要为这些资源的勘探开发制定有别于公海自由原则的新的法律制度。

1966年12月,第22届联合国大会做出决议,确认必须增进关于海洋以及利用海洋生物及矿产资源之现有机会之知识,并为此决定由联合国秘书长与联合国教科文组织所属的政府间海洋学委员会以及联合国粮农组织所属的政府间渔业委员会等合作开展相关现状调查工作。实质性地推动联合国大会开始审议深海底矿产资源问题的是1967年8月17日第22届联合国大会期间,马耳他常驻联合国大使帕多提交的“关于目前国内管辖范围以外的海床洋底及底土专为和平目的及为人类利益而利用之宣言与条约”的提议。帕多主张,有必要将海洋海床和洋底宣告为“人类共同继承财产”,为此目的应起草一项条约并创设一个专门机构进行管理;要求将其提议列入第22届联合国大会议程的补充项目表中。之后,联合国大会采纳了帕多的提议并决定将此问题交给第一委员会进行研究。1967年12月18日,联合国大会审议了第一委员会报告,通过了题为“审议各国现有管辖范围以外公海之海床洋底与下

层土壤专供和平用途,及其资源用谋人类福利之问题”的决议。该决议确认“人类对构成地球主要部分的海床洋底,具有共同利益”,决定设立“研究各国现有管辖范围以外公海之海床洋底专供和平用途专设委员会”,由包括马耳他等在内的35个国家组成。1969年2月,联合国大会将上述专设委员会改名为“联合国和平利用国家管辖范围以外海床洋底委员会”(以下称“海底委员会”)。该委员会主要任务是讨论因开发国际海底资源而产生的法律、经济、机构等问题。<sup>①</sup>

与此同时,“二战”后,新独立的广大发展中国家数量剧增。国际社会结构和利益格局的重大变化是推动召开第三次联合国海洋法会议的另一个主要原因。对大多数新独立的沿海国来说,生物和非生物资源的开发要比商业和军事舰队的航行更重要或至少同样重要。<sup>②</sup>这些新独立的发展中沿海国进一步发展本国经济的愿望更加突出,对利用海洋来维护国家安全和主权独立、为经济发展服务的需求更加迫切,传统海洋大国主导创设的海洋法显然不利于维护这些新独立国家的海洋利益。这些新独立的国家大多数未批准或加入1958年第一次联合国海洋法会议通过的日内瓦海洋法公约。特别是面向开阔海域的许多拉丁美洲国家,它们不满足于传统海洋法将沿海国管辖权限制在沿岸3海里范围,率先提出了12海里宽度的领海和200海里“承袭海”等扩大沿海国管辖权范围的新概念,并通过本国立法、区域性协定或区域性组织文件予以确定。拉丁美洲国家的这些主张和实践得到广大发展中沿海国的积极响应和支持。

20世纪70年代初,国际社会的环境保护意识不断提升,保护海洋环境成为国际社会的共识。人们普遍认识到,传统海洋法片面强调海洋航行自由以及海洋自然资源的开发利用,几乎未涉及海洋环境保护问题。同时,随着技术进步和经济发展,海洋科学研究和其他海洋活动的发展也要求制定明确和被普遍接受的海洋法规则。总之,原有的国际海洋法越来越不能适应新形势发展的需求,制定新的海洋法的呼声越来越高涨。

1970年12月17日,第25届联合国大会第1933次全体会议审议通过海底委员会报告,做出第2749号决议并发布“关于各国管辖范围以外海床洋底与下层土壤之原则宣言”,宣布了“各国管辖范围以外的海床和底土及其中的资源为全人类共同继承之财产”等15项规定。在同一个会议上,鉴于国际社会和相关国际组织都广泛支持召开一次海洋法会议,联合国大会发布了第2750号决议。第2750号决议指出:“备悉已往十年来政治及经济之现实情况,科学之发展及技术之突飞猛进,业已强调显示有在密切国际合作之范围内及早逐渐发展海洋法之必要”,鉴于联合国现有会

<sup>①</sup> 该委员会于1973年12月第三次联合国海洋法会议第一期会议开幕时宣告解散。

<sup>②</sup> See Tullio Treves, United Nations Convention on the Law of the Sea, <https://legal.un.org/avl/ha/uncls/uncls.html>, visited on 28 November 2022.

员国中有许多国家未参加联合国以前各次海洋法会议,故做出决定:应召开一次海洋法会议,借以调和所有国家之利益及需要,无论其为陆锁国或沿海国;“于1973年召开海洋法会议,审议建立各国管辖范围以外海床洋底与下层土壤区域及其资源之公平国际制度,包括建立一国际机构在内,并审议该区域之精准划定及广大范围之有关问题包括公海、大陆架、领海及毗连区制度、捕鱼及公海生物资源之养护、海洋环境之保护及科学研究”;“深知海洋空间诸问题彼此密切相关,须全盘加以审议”。<sup>①</sup>至此,在联合国大会层面关于深海底资源问题的大辩论不仅没有结束,而且进入了新的阶段,即召开更加深入地讨论并制定新的海洋法条约的第三次联合国海洋法会议。

联合国大会于1973年11月16日通过了第3067号决议,该决议指出,海底委员会已在其任务范围内尽可能地完成了大会交托给它筹备第三次联合国海洋法会议的工作。联合国大会对于海底委员会为筹备第三次联合国海洋法会议所做的工作表示赞赏;并“决定于1973年12月3日至12月14日在纽约召开第三次联合国海洋法会议第一期会议,以便讨论和会议组织有关的事项”;“决定海洋法会议的任务,应为通过一项公约,处理一切有关海洋法的问题,进行这个任务时,应顾及大会第2750C(XXV)号决议第2段中所列的主题及和平利用国家管辖范围以外海床洋底委员会于1972年8月18日正式核准与海洋法有关的题目和问题清单;并考虑到海域各项问题都密切相关,应通盘审议”。该决议还同时决定了将于1974年6月20日至8月29日在加拉加斯召开为期十周的海洋法会议第二期会议,以便处理会议的实质工作。<sup>②</sup>

1971年10月25日,联合国大会第26届会议第1976次全体会议表决通过了第2758号决议,恢复中华人民共和国在联合国组织中的合法权利。此决议为我国参加第三次联合国海洋法会议提供了必不可少的依据。1971年12月21日,第26届联合国大会第2029次全会通过第2881号决议,决定增加中国作为海底委员会的成员。1972年3月,中国代表在海底委员会全体会议系统阐明中国关于海洋权问题的原则立场。从1973年12月第一期会议起,中国代表团参与了第三次联合国海洋法会议的全部进程,在诸多议题上都提出了许多建设性建议和协调方案,为《公约》的缔结贡献了中国方案和智慧。

## 二、《公约》具有里程碑式的重大意义

第三次联合国海洋法会议制定并通过了《公约》,标志着现代国际海洋法发展到了一个新的阶段。第三次联合国海洋法会议期间,先后有160个国家、地区以及国

<sup>①</sup> See UN, DOC. GA/RES/2750(XXV) (1970).

<sup>②</sup> See UN, Doc. A/RES/3067 (XXVIII) (1973).

际组织的代表参与了磋商。《公约》是当时条件下所能取得的最好结果。当然,无须回避的是,《公约》是谈判各方之间政治妥协的产物,在一些议题上,由于各方存在的分歧实在无法协调,为了确保《公约》能得以尽早缔结,各国便在具体条款内容上保留模糊表述或索性不予规定。这些有意或无意中留下的模糊和空白之处,是导致各国在《公约》通过之后出现不同的解释和适用的主要根源所在。不过,瑕不掩瑜,总体上看,《公约》在国际海洋法的发展史上具有里程碑式的重大意义。

### (一)开启了全球海洋治理的新篇章

海洋非常广阔,面积达1.4亿平方英里,约占地球表面的72%。世界上大多数人的生活距离海洋不超过200英里,人类与海洋关系密切。<sup>①</sup>人类在海洋的活动历来受到手段和能力的制约。从最初仅限于沿岸海域的“舟楫之便,盐渔之利”的简单利用方式,发展到了如今全球海洋无所不能达的多种多样的开发利用方式。随着科技发展和开发利用海洋及其资源能力的不断提升,人类活动对海洋的影响也从微不足道发展到了如今的前所未有的深刻程度。随着全球治理的兴起,全球海洋治理也成为国际社会的共识。全球海洋治理的方式和手段非常多样化,主要包括国际法治、政治共识以及技术解决方案等。总体上看,全球海洋治理是基于法治的治理。全球海洋治理的法治原则和法律依据主要体现在诸多的国际条约和国际习惯法中。其中,《公约》作为发达国家与发展中国家、沿海国与其他海洋利用国之间利益协调和政治妥协的结果,是一部规范人类海洋活动的综合性条约。从所涉及的领域和范围看,相比其他国际条约,《公约》针对人类在海洋的各类活动做出了最全面和最综合的原则性规定;与此同时,其他有关海洋环境污染治理和渔业资源管理等方面的国际条约和国际习惯法与《公约》一起,共同为全球海洋治理提供了必要的国际法依据和基本法律制度,使全球海洋治理能够始终保持在国际法治的正确轨道上。《公约》第九、十、十二、十三、十四部分就封闭或半封闭海的合作、内陆国出入海洋的权利和过境自由、海洋环境的保护和保全、海洋科学研究、海洋技术的开发和转让等问题,制定了相关法律原则和法律制度,这对构建公正和平的全球海洋秩序具有积极意义。《公约》对各国的海洋实践、全球海洋治理和国际海洋法律秩序的构建都产生了深远影响。《公约》的诞生,开启了全球海洋治理的新篇章,对人类更好认识、保护和利用海洋起到了重要推动作用。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Oceans and the Law of the Sea, <https://www.un.org/en/global-issues/oceans-and-the-law-of-the-sea>, visited on 26 November 2022.

<sup>②</sup> 参见《共同弘扬真正的多边主义 携手推进海洋治理新征程——王毅国务委员在“纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会”上的开幕致辞》, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/202209/t20220902\\_10760372.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202209/t20220902_10760372.shtml), 2022年9月10日访问。

## (二)塑造了全球海洋政治地理新格局

从国际海洋法的发展史看,《公约》首次将全球自然一体的海洋划分为具有不同法律地位的各类区域,构建全球海洋政治地理新版图,塑造了全球海洋政治地理新格局。《公约》首创了两个标准将全球海洋以区域模式进行了法律定义。第一是分类定性标准,《公约》将全球海洋划分为两大类海域,在法律性质上分别归属国家管辖海域和国家管辖外海域。第二是分区定量标准,《公约》将国家管辖海域和国家管辖外海域分别划分为具有不同法律地位的区域,其中,国家管辖海域包括内水、领海、毗连区、专属经济区和大陆架以及群岛国水域等,并以12海里、24海里、200海里以及200海里以外等量化标准规定了各个区域的最大宽度。国家管辖外海域则包括公海和国际海底区域(详见图1)。

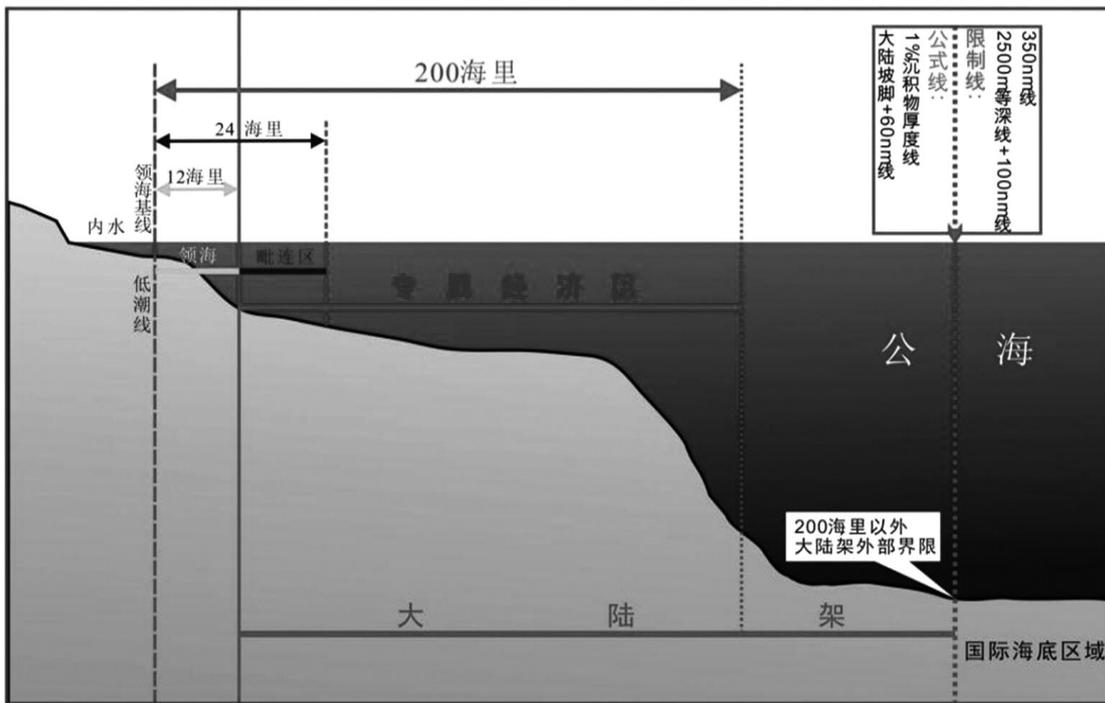


图1 《公约》划分的各类海洋区域示意图

(自然资源部海洋发展战略研究所编制)

在上述分类定性和分区定量的基础上,《公约》明确规定了沿海国和其他国家在各类、各个海域里分别享有的权利和应承担的义务。总体上看,《公约》签署四十年以来的实施情况表明,缔约方在《公约》序言中所表达的初衷——“在妥为顾及所有国家主权的情形下,为海洋建立一种法律秩序”,基本得到了实现。

## (三)《公约》所规定的法律制度得到了广泛的认可和实施

《公约》立足全人类共同利益,兼顾不同类型国家诉求,达成“一揽子”安排,获

得国际社会广泛认可。<sup>①</sup>从沿海国的实践情况看,《公约》所规定的法律制度得到了国际社会的广泛实施,这对构建公平、和平的海洋秩序具有积极意义。截至2022年5月14日,联合国193个会员国中已有167个国家(包括沿海国和内陆国)和1个组织(欧盟)批准了《公约》。<sup>②</sup>其中,在全世界153个沿海国中,有136个批准了《公约》,占沿海国总数约89%,占联合国会员国总数约70%。目前为止,尚有14个沿海国由于各种原因未批准加入《公约》,包括美国、朝鲜、伊朗、叙利亚、利比亚、阿联酋、土耳其、秘鲁、哥伦比亚、柬埔寨、以色列、委内瑞拉、萨尔瓦多、厄立特里亚。

大多数沿岸国,无论是否批准加入了《公约》,都通过其国内法律程序对《公约》各部分内容进行转化适用或直接适用。

需要指出的是,在一些自然地理条件不利的海域,在海岸相对或相邻的沿海国之间海域宽度不足400海里的情形下,周边国家所主张的管辖海域范围不可避免地会出现重叠问题,导致存在400多条需要进行划分的海上边界。其中,目前已经完成划界的海上边界线有160多条。

#### (四)对国际习惯法产生了重大影响

由于受《公约》约束的国家数目众多,以及其对国际实践的影响,《公约》所规定的许多内容已经发展成为国际习惯法,例如专属经济区制度;有的则对国际习惯法的解释和适用带来影响,例如航行自由。国际法院、国际海洋法法庭和各仲裁法庭都经常适用《公约》,有时它们这样做是为了反映国际习惯法。《公约》与国际习惯法之间的这种关系并不排除将来出现新的国际习惯法规则,但是,当它们与《公约》相反时,在断定它们实际上已经出现之前,必须极为谨慎。<sup>③</sup>

### 三、《公约》的主要内容及其实施概况

《公约》是各国利益协调的产物,也是传统海洋法的广泛编纂和逐步发展。从《公约》的起草过程和内容的看,数量占据优势的第三世界国家的意愿得到了极大的体

<sup>①</sup> 参见《共同弘扬真正的多边主义 携手推进海洋治理新征程——王毅国务委员在“纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会”上的开幕致辞》, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/202209/t20220902\\_10760372.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202209/t20220902_10760372.shtml), 2022年9月10日访问。

<sup>②</sup> See Chronological Lists of Ratifications of, accessions and successions to the Convention and the Related Agreements, [https://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea](https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea), 2022年11月30日访问。

<sup>③</sup> See Tullio Treves, United Nations Convention on the Law of the Sea, <https://legal.un.org/avl/ha/uncls/uncls.html>, visited on 30 November 2022.

现;与此同时,海洋大国坚决维护的以最大限度地利用海洋为主要目的的海洋自由也得到了充分保障。

《公约》一共有 446 个条款,具体包括前言、序言、正文(共 17 个部分 320 个条款)和 9 个附件(共 126 条)。《公约》第一部分是用语;从第二部分至第十一部分分别规定了不同种类的海洋区域及其法律地位,包括(内水)领海和毗连区、用于国际航行的海峡、群岛国、专属经济区、大陆架、公海、岛屿制度、闭海和半闭海、内陆国出入海洋的权利和过境自由、国际海底区域;第十二部分至第十四部分规定了所有海域都适用的相关规则,包括海洋环境的保护和保全、海洋科学研究、海洋技术的发展和转让;第十五部分是关于海洋争端的解决;第十六、十七部分是一般规定和最后条款。

《公约》主要内容大致可归纳为以下几个方面:

### (一)编纂并发展了传统海洋法规则

《公约》编纂并发展了许多传统海洋法规则。《公约》在传统海洋法中引入了许多新概念,最主要的是继承了日内瓦海洋法公约中有关领海和毗连区、大陆架、公海制度的核心内容,同时又有新发展,例如,确定了领海和大陆架的最大宽度标准,特别是新发展了 200 海里外大陆架外部界限的划定规则和具体技术标准。

### (二)反映了相关国际习惯法规则

《公约》多个条款内容反映出尊重并适用了国际习惯法规则。例如,《公约》所有制度的设定都是基于国际习惯法中的陆地统治海洋原则。《公约》序言中明确阐明了缔约者们“认识到有需要通过本公约,在妥为顾及所有国家主权的情形下,为海洋建立一种法律秩序”。又如,国际习惯法中的历史性权利规则,不仅被《公约》多个条款所运用,而且均被赋予高于该条款规定的优先地位。《公约》第 15 条规定,在海岸相向或相邻国家间领海界限的划定中,一般应采用中间线方法,但如因历史性所有权或其他特殊情况而有必要按照与上述规定不同的方法划定两国领海的界限,则不适用上述规定。《公约》第 51 条规定群岛国在其群岛水域行使权利时,应尊重与其他国家间的现有协定,并应承认直接相邻国家在群岛水域范围内的某些区域内的传统捕鱼权和其他合法活动。再如,《公约》第六部分第 76 条大陆架的定义和第 83 条有关大陆架划界的条款内容,都充分反映了北海大陆架案所确立的大陆架自然延伸原则和大陆架划界应遵循的公平原则。

### (三)建立了许多新海洋法制度

《公约》具有造法功能,创设了许多崭新的海洋法制度。《公约》用了多个部分,例如,第三部分至第五部分、第八部分至第十四部分专门为用于国际航行的海峡、群岛国、专属经济区、岛屿制度、内陆国出入海洋的权利和过境自由、“区域”、海洋环境保

护和保全、海洋科学研究、海洋技术的发展和转让、争端的解决等制定了新的法律原则和制度。《公约》规定的海洋法新规则,极大地丰富了国际海洋法制度,对于促进各国公平利用海洋、保护海洋环境、推动海洋科学与技术的发展等都具有重要的意义和价值。

#### (四)设立了三个专门机构

《公约》下设了三个专门机构,国际海底管理局(以下称“管理局”)、大陆架界限委员会(以下称“界限委员会”)和国际海洋法法庭(以下称“法庭”),分别负责管理国际海底区域资源、审议沿海国提交的200海里外大陆架外部界限资料(以下称“划界案”)、解决因解释和适用该《公约》条款而产生争端的问题。需要指出的是,国际社会对国际海洋法法庭在一些案件中对《公约》有关条款的解释和适用存在着重大关切甚至异议。

1.国际海底管理局。“区域”资源问题是召开第三次联合国海洋法会议和缔结新的海洋法公约的动因。《公约》第156条设立了管理局,《公约》的所有缔约国都是管理局的当然成员。管理局成立于1994年11月16日(《公约》生效之时)。管理局代表全人类组织和控制国际海底区域内的活动和资源。2000年、2010年、2012年,管理局就“区域”内的三种矿产资源(多金属结核、多金属硫化物和富钴铁锰结壳)先后通过了三个勘探规章;<sup>①</sup>目前正在组织谈判《“区域”内矿产资源开发规章》。管理局还颁布了一系列程序、标准和建议,<sup>②</sup>为促进和实现“区域”的有效治理奠定了坚实的制度基础。管理局有168个成员方;管理局大会有90多个观察员,其中包括近30个非政府组织观察员。截至2021年底,国际海底管理局已与22个承包者签订了31份勘探合同,涉及21个国家(担保国)。缔约方和管理局也非常关注“区域”的生态环境保护问题,在增进人类对海底生态环境的认知和保护方面做了大量工作。<sup>③</sup>

2.大陆架界限委员会。根据《海洋法公约》第76条和附件二的规定,设立该委员会。界限委员会是《公约》三个专门机构中的唯一非常设机构,由联合国海洋事务与海洋法司作为其秘书处,每年在联合国总部召开界限委员会的全体会议和小组委员会会议。界限委员会由21个海洋地质等领域的专家组成,其主要职责是审议沿海国依据《公约》第76条和附件二规定提交的划定其200海里外大陆架外部界限的相关科学证据和法理依据,并提出建议。界限委员会代表国际社会监督沿海国不得侵

<sup>①</sup> 这三个规章在国际海底管理局的文件号分别为:ISBA/6/A/18(2000)、ISBA/16/A/12Rev.1(2010)和ISBA/18/A/11(2012)。

<sup>②</sup> 这些程序和建议在国际海底管理局的文件号分别为:ISBA/21/C/19(2015)、ISBA/25/LTC/6(2019)、ISBA/19/LTC/14(2013)、ISBA/21/LTC/11(2015)、ISBA/21/LTC/15(2015)、ISBA/25/LTC/8(2019)。

<sup>③</sup> 参见国际海底管理局文件:ISBA/24/C/3(2018)。

占属于全人类的国际海底区域。自1997年成立以来,截至2022年8月11日,界限委员会共收到93个划界案(不包括修订案),划界案来自74个沿海国,<sup>①</sup>其中有些划界案是多个国家联合提交的,也有的国家提交了其分布在不同海域的多个划界案。当前界限委员会的工作面临较大困难,出现了许多在《公约》制定时未预见的问题。例如,界限委员会审议工作量远超预期,给委员们带来很大压力。此外,沿海国提交的划界案中难免存在大陆架主张范围重叠的问题。对政治法律争端问题的复杂性和敏感性,界限委员会在成立之初就有清醒的认识。历经四届会议讨论,最终在界限委员会《议事规则》里确立了“有争端、不审议”规则。<sup>②</sup>界限委员会依据该规则暂缓审议涉及海洋争端的划界案,对于维护沿海国合法权益以及国际海洋秩序和平稳定具有重要意义。

3.国际海洋法法庭。国际海洋法法庭是根据《公约》第十五部分和附件六设立的司法机构,是《公约》第287条规定的四种导致有拘束力裁判的强制程序之一。<sup>③</sup>导致国际海洋法法庭产生的一个重要政治因素是发展中国家认为一个新的法庭将会更有效地保护它们的利益。<sup>④</sup>法庭于1996年8月1日成立,所在地为德国汉堡自由汉萨城。法庭由《公约》缔约方大会选举产生的21位法官组成。法庭除了对《公约》的缔约方开放之外,也对符合规定的其他国家、组织和实体开放。迄今为止,法庭一共收到29个案件,分别涉及领土主权争端、海洋划界争端、复合争端(包括岛礁领土主权争端和海洋划界争端)、其他案件,包括紧急释放和临时措施等,其中,第29号案件应当事方请求终止审理,从法庭案件列表中移除,目前在审案件1件。<sup>⑤</sup>

#### 四、《公约》的局限性及其面临的新挑战

《公约》是国际海洋法最集中的体现,但不是唯一的。《公约》不可能解决全部海洋问题,其还需要与其他国际条约和国际实践共同发挥作用,共同促进全球海洋法

① [https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/commission\\_submissions.htm](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm), visited on 26 November 2022.

② 《议事规则》是界限委员会的基本文件之一。其第46条和附件一规定了界限委员会对涉及争端划界案处理的方式和程序,旨在确保与外大陆架划界相关的争端得以避免或者至少不会加剧。附件一第5条(a)款确立了“有争端、不审议”规则,即如果已存在陆地或海洋争端,界限委员会不应审议和认定争端任一当事国提出的划界案。但在争端所有当事国事前表示同意的情况下,界限委员会可以审议争端区域内的一项或多项划界案。

③ 《公约》第287条规定的四种做出有拘束力裁判的法庭包括:(1)按照附件六设立的国际海洋法法庭;(2)国际法院;(3)按照附件七组成的仲裁法庭;(4)按照附件八组成的处理其中所列的一类或一类以上争端的特别仲裁法庭。

④ See Shigeru Oda, *Dispute Settlement Prospects in the Law of the Sea*, 44 *The International and Comparative Law Quarterly* 865 (1995).转引自高健军:《〈联合国海洋法公约〉争端解决机制研究》,中国政法大学出版社2010年版,第86-87页。

⑤ <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/>, visited on 26 October 2022.

治。《公约》存在着诸多的不足和时代局限性。

### (一)《公约》内容中存在着许多模糊和空白之处

如前所述,《公约》是缔约各方利益妥协和平衡的结果。谈判中,由于各方在一些问题上的立场无法协调和妥协,有的问题就未能解决,有的问题则只能做出原则性的规定。例如,“海洋科学研究”“航行自由”等许多重要用语都缺失明确的法律定义。又如,专属经济区制度中用指定性方式分别规定了沿海国、其他海洋利用国以及内陆国的权利,留下了一些归属可做多种解释的权利(被称为“灰色区域”),包括专属经济区内的军事活动权利。《公约》中留下了许多模糊的、可做多种不同解释的空间,导致各国有不同实践和争议。

### (二)《公约》不可能处理所有的海洋问题

还有许多涉及海洋事务的国际条约、国际习惯法和国家实践与《公约》同时存在着。有学者明确指出,“海上活动不仅受海洋法和海商法的管辖,而且(越来越多地)受国际法的其他部门的管辖,包括国际环境法、人权法和国际贸易法”。<sup>①</sup>《公约》作为海洋领域的综合性法律文书,与其他国际条约和国际习惯法一道,共同搭建了现代国际海洋秩序的“四梁八柱”。《公约》多次提及“通过主管国际组织”采取行动要“符合一般接受的国际规章”,这些都显示出《公约》对其他涉海组织和国际规则的尊重与协调。《公约》序言指出:“确认本公约未予规定的事项,应继续以一般国际法的规则和原则为准据。”还有许多与海洋事务有关的国际条约、国际习惯法和国家实践与《公约》共同对全球海洋法治发挥着重要作用。例如,当代国际海洋法中,海洋环境污染防治是通过国际条约最多的一个领域。除了《公约》,国际海事组织牵头制定了20多个公约及其议定书,分别涉及防止来自船舶的海洋污染,控制海洋倾倒,控制陆源污染,防止油类、有毒有害物质污染海洋和污染损害赔偿等。此外,还有大量的沿海国之间签订的保护海洋环境的双边条约;在北极地区,还有北极环境保护的条约。总之,这些国际公约旨在减少人类活动对海洋生态环境的损害,它们分别对来自不同源头的污染物排放入海规定了相应的法律制度,共同搭建起预防海洋污染、保护海洋环境和为油污受害人提供赔偿的国际法律体系。关于公海渔业资源养护和管理,除了《公约》及1995年《渔业协定》之外,国际上还有10多个全球性和区域性的渔业公约。再如,除了《公约》设立的三个专门机构之外,还有许多国际机构从不同方面处理全球海洋事务,参与全球海洋治理。此外,《公约》虽然规定了打击公海海盗、毒品、走私和贩卖人口等海上犯罪等事项,但是,现实中实施具体打击行动的却是《公约》体系之外的诸多国际机构和组织,包括国际海事组织、联合国毒品和

<sup>①</sup> Robin Churchill, Vaughan Lowe & Amy Sander, *The Law of the Sea 1* (Manchester University Press 2022).

犯罪问题办公室等。

### （三）《公约》面临着谈判时未能充分认知的问题和无法预见的新挑战

虽然起草《公约》时，国际社会已经有了防止海洋污染、保护海洋环境的共识，但是，受当时的认识所限，《公约》仅规定了防止六大污染源对海洋环境造成污染的相关原则和法律制度，而未对保护海洋生态和养护海洋生物多样性相关的法律问题做出任何安排。全球气候变化导致海平面不断上升，沿海国的一些领海基点面临着被淹没的风险，继而引发这些被淹没的基点是否仍然具有原先的法律效力问题。此外，随着人工智能技术的不断应用与快速发展，无人船舶在军事领域和民用领域的巨大应用价值与广阔发展前景正在逐渐显现，一个借助无人船舶的新航海时代正在拉开序幕，国际竞争空前激烈。与传统船舶相比，无人船舶减少了对人员的依赖，可突破传统船舶极限，以更高性能、更频繁自主地完成更危险的任务。当前，美国、挪威、荷兰、韩国、丹麦等将无人船舶技术运用于军事活动、海洋执法、海上运输、海洋科研、环境监测和海洋渔业等领域，划时代地改变了人类海洋活动方式与形态，对航行安全、海洋秩序和经济发展等方面产生深刻影响。与此同时，针对无人船舶的国际海洋法律规则却几乎是空白。美国等西方国家在加速无人船舶技术研发的同时，积极布局相关产业发展，不断地发布相关标准、规则，旨在以国内实践影响和推动无人船舶国际法律制度的形成。当前，除了水面无人船之外，水下潜航器、水下滑翔机等无人设备，以及可自主在水下潜航收集海流和海底等相关信息、定时浮出水面向卫星发送信息的Argo浮标等无人设备被广泛应用，这不仅对沿海国权利和利益带来影响，也对海洋法和海商法带来新挑战。例如，无人船舶是否可适用传统的船舶定义？无人船舶的建造者、所有者、使用者、岸上远程操控者等各方都有哪些权利与义务？因无人船舶事故而造成损害，其责任应如何分担？沿海国对于未经其许可进入其管辖海域的外国无人船舶和无人设备可否进行执法？由此引发的损失由哪一方承担？用于非商业目的政府所有的无人船舶和无人设备或用于军事目的的无人船舶和无人设备是否也拥有政府非商业船舶或军舰的豁免权？

## 五、展望：《公约》始终处在发展进程中

《公约》是国际社会花费近十年时间磋商的成果，各部分内容之间维持着微妙的平衡。众所周知，《公约》是一个“一揽子”的解决方案，其追求的是稳定性而不是适应性。但是，《公约》也并非一成不变。在《公约》的磋商谈判过程中以及签署之后，

已经制定了两个执行协定——《关于执行〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》《关于高度洄游鱼类种群协定》。目前,联合国正在组织谈判制定《公约》的第三个执行协定:关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护与开发利用的国际协定。这些都充分表明,《公约》不是自我封闭的“绝缘体”,而是兼收并蓄的“调节器”,其始终与时俱进,以更好地适应国际海洋实践。<sup>①</sup>从这个意义上说,《公约》并非一项一成不变的国际条约,而是一部动态的和发展的法典。

第三次联合国海洋法会议是中华人民共和国恢复在联合国合法席位后参与的首个重大国际立法进程。当时中国克服参与国际造法经验不足、海洋法律与技术人才短缺等困难,积极参与《公约》谈判,坚持原则性与灵活性,为推动谈判进程、实现会议目标发挥了积极作用。磋商过程中,中国在领海、专属经济区和大陆架等涉及沿海国主权和权益等重大议题上的主张和看法都反映到了《公约》文本当中;在公海制度、国际海底区域、海洋环境保护、海洋科学研究等方面也都提出了建设性的意见和建议,促进了传统海洋法的革新和新制度的建立。

作为发展中海洋大国,中国兼顾自身正当权益与国际社会整体利益,始终与广大发展中国家站在一起,全程积极参与《公约》谈判,是最早签署《公约》的国家之一。中国一贯恪守《公约》精神,严格履行《公约》义务,全力支持《公约》三个专门机构的工作,积极开展海洋国际合作,尽己所能支持其他发展中国家的海洋能力建设。中国坚定维护《公约》的完整性和权威性,反对滥用《公约》争端解决程序。中国一贯主张在尊重历史事实和包括《公约》在内的国际法的基础上,由当事国通过友好协商解决有关海洋争端。<sup>②</sup>

当前,世界百年未有之大变局加速演进,国际海洋秩序正在经历深刻调整。站在新的历史起点上,我们应坚定维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序,继续弘扬《公约》体现的多边主义精神,不断发展包括《公约》在内的国际海洋法,持续强化公平正义的国际海洋秩序,携手推进海洋治理新征程。<sup>③</sup>

---

① 参见《共同弘扬真正的多边主义 携手推进海洋治理新征程——王毅国务委员在“纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会”上的开幕致辞》, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/202209/t20220902\\_10760372.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202209/t20220902_10760372.shtml), 2022年9月10日访问。

② 参见《共同弘扬真正的多边主义 携手推进海洋治理新征程——王毅国务委员在“纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会”上的开幕致辞》, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/202209/t20220902\\_10760372.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202209/t20220902_10760372.shtml), 2022年9月10日访问。

③ 参见《共同弘扬真正的多边主义 携手推进海洋治理新征程——王毅国务委员在“纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会”上的开幕致辞》, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/202209/t20220902\\_10760372.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202209/t20220902_10760372.shtml), 2022年9月10日访问。

## **The 40th Anniversary of the Opening for Signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea: Retrospect and Prospect**

**Abstract:** This year marks the 40th anniversary of the opening for signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and the 28th anniversary of its entry into force. This paper firstly outlines the main motivations for the United Nations General Assembly to convene the Third United Nations Conference on the Law of the Sea and to formulate UNCLOS. Secondly, this paper analyzes the great significance, main content and implementation status of UNCLOS, also points out its historical limitations and the new challenges it is facing at present. Thirdly, the article envisages a future in which China's practice and the development of UNCLOS are mutually reinforcing.

**Key words:** UNCLOS; United Nations conference on the law of the sea; the history of the international law of the sea; global ocean governance

(责任编辑:钱静)