

浅析 UNCLOS 海洋争端解决机制的强制性及我国的对策

贺 蓉 贾晓辉

(中国海洋大学法政学院 青岛 266100)

摘 要 《联合国海洋法公约》(UNCLOS)作为国际海洋法的重要组成部分,在处理国际海洋争端方面发挥着重要的作用。为适应国际海洋活动的不断发展,公约规定了一套全新的争端解决机制。而这一新机制具有的强制性特点,区别于其他一般的争端解决机制。中国作为世界海洋大国之一,在处理海洋争端方面亦受到这一争端解决机制的影响。

关键词 UNCLOS;争端解决机制;强制性

随着人类对海洋利用的不断发展,海洋争端逐渐增加,海洋争端解决机制受到世界各国,特别是各海洋大国的一致重视。19世纪末20世纪初以来,和平解决国际争端在各项国际条约和规约中均得以规定,成为现代国际法的基本原则,这一原则同样适用于解决海洋争端。1982年的《联合国海洋法公约》(The United Nations Convention on the Law of the Sea,以下简称UNCLOS)规定只能用和平的方法解决海洋争端,为此专门设立了一套新的争端解决机制,来适应不断变化的国际形势。

一、UNCLOS 争端解决机制的一般规定

UNCLOS 关于争端解决的程序主要规定在第11部分第5节、第6节、第15部分、附件5《调解》、附件6《国际海洋法法庭》、附件7《仲裁》,以及附件8《特别仲裁》。较之其他国际公约有关争端解决的规定,UNCLOS中争端解决机制的体系更庞杂、更有其特性。

第十五部分第279条开宗明义规定,“各缔

约国应按照《联合国宪章》第二条第三项以和平方法解决它们之间有关本公约的解释和适用的任何争端,并应为此目的以《宪章》第三十三条第一项所指的方法求得解决。”这表明,和平解决国际争端作为已经确立起来的国际法基本原则是缔约国应予遵守的义务。谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决、区域机关或区域办法之利用是海洋争端解决机制的有机组成部分。

第280条强调,缔约国有权协议“用争端各方选择的任何和平方法来解决争端”,只有在诉诸这种方法而未得到解决以及争端各方间的协议并不排除任何其他程序的情况下才能使用公约所规定的程序。当然,前提是缔约国所选择的方法必须是和平方法。公约之所以这样规定,一方面体现了尊重缔约国的国家主权,同时也是为增强公约的普遍性减少了阻力。

UNCLOS中规定的争端解决程序主要有调解、仲裁和司法程序。

调解一般是当事国自愿提交的,而公约除规定一般的调解程序外,还规定了一种强制调解程

序。根据公约附件五第 11 条、12 条,这种强制调解程序与一般的调解程序相比,有两点显著差异:①只要一方向他方发出书面通知提起程序,他方就有义务接受这种程序;②争端一方对提起强制调解程序的通知不予答复或不接受此种程序,不应阻碍调解程序的进行。

公约规定了 5 类争端应提交此种强制调解程序,其中属于国际海洋资源争端的主要包括如下三类:

①沿海国明显的没有履行义务,通过适当的养护和管理措施,以确保专属经济区内生物资源的维持不致受到严重损害而引起的争端(公约第 297 条第 3 款 b 项 1 目)。

②一个沿海国,经另一国请求,对该另一个有意捕捞的种群,专断的拒绝决定可捕量及沿海国捕捞生物资源的能力而引起的争端(公约第 297 条第 3 款 b 项 2 目)。

③一个沿海国专断地拒绝将已宣布存在的剩余量的全部或一部分,分配给任何国家而引起的争端(公约第 297 条第 3 款 b 项 3 目)。

UNCLOS 在遵循传统争端解决机制的同时,还规定了一种“导致有拘束力裁判的强制程序”,包括强制仲裁和强制司法。根据规定,有关公约的解释和适用的任何争端,如已经诉诸“一般规定”下的谈判、调解等和平方法而仍未得到解决,在一定条件的限制下,经争端任何一方请求,就应提交有管辖权的法院或法庭。

二、UNCLOS 争端解决机制的强制性特点

(一) 强制解决争端程序的产生

这里的强制争端解决程序不同于传统国际法中强制解决争端方法。UNCLOS 中解决争端的方法囿于《联合国宪章》规定的范围之内,因此“强制争端解决程序”指的是在采用和平方法解决争端的前提下,对当事国在解决具体争端中的国家意志做一定限制,从而产生某种强制性特

点。

强制争端解决程序的产生是现代国际法发展的结果。在长期的国际实践中,发生于两个或两个以上当事方之间的争端,如果当事方不能就解决争端达成协议,那么争端就不可能得到法律上的解决。《联合国宪章》第 59 条规定:“本宪章不得认为禁止联合国会员国依据现有或以后缔结之协定,将其争端托付其他法院解决。”这说明联合国会员国并不承担一定要通过国际法院解决争端的义务。《联合国法院规约》第 36 条表明,国际法院管辖的是当事国自愿提交的案件,即便是对法律性质的争端,法院的牵制管辖权也是建立在“事先声明接受管辖”的基础之上。所以国家根据自己的意志来选择争端解决的方式是一项重要的国际法原则。但是国际争端是“一方有关事实、法律或政策方面的要求或主张被另一方所拒绝、反对或否定而产生的争执”,这种政治往往事关整个国家利益,涉及到国家主权和民族尊严,当事者不愿意妥协、难以达成一致协议的情况时有发生。为了有效地解决争端,维护国际和平,能否在条约中做一些限制性规定,促使各国从全盘考虑,承担某种条约义务,在将来争端发生时自动接受一些解决争端的方法? UNCLOS 在这方面有了进一步的尝试。

第三次海洋法会议上,争端解决问题引起了各国重视。解决争端部分几经修改,最终达成了协商一致的意见,决定设立国际海洋法法庭。通过的 UNCLOS 第十五部分规定在使用非强制程序失败后,各缔约国有义务选择或接受一种或几种导致有拘束力裁判的强制程序。但也明确规定了例外情形,即有关在沿海国专属经济区或大陆架进行科学研究,有关沿海国对专属经济区内生物资源的主权权利或此项权利的行使,以及海洋边界的划界条款的解释或适用或涉及历史性海湾或所有权的争端,这三类争端适用无拘束力裁判的强制调解程序。至此,强制解决争端程序以

折衷的面貌在国际海洋法中得以确立。

(二) 导致有拘束力裁判的强制程序

UNCLOS 第 286 条规定:“在第三限制下,有关本公约的解释后适用的任何争端如已诉诸第一节而仍未得到解决,经争端任何一方请求,应提交根据本届具有管辖权的法院或法庭。”公约第 287 条第一款规定:一国在签署、批准或加入本公约时,或在其后任何时间,应自由用书面声明的方式选择下列一个或一个以上的方法,以解决有关本公约的解释或适用的争端:(a)国际海洋法法庭;(b)国际法院;(c)仲裁法庭;(d)特别仲裁庭。这与《国际法院规约》第 36 条第 2 项规定不同。后者对于国际法院的强制管辖权,允许缔约国有是否接受的选择权利。在这里,对法院活动范围自动赋予管辖权,缔约国不需要也不必声明接受法院的强制管辖。

为解决在实践中会产生缔约各方或接受同一程序,或接受非同程序的情况,公约第 287 条第 3、5 款分别作了规定:“缔约国如为有效声明所未包括的争端的一方,应视为以接受附件七所规定的仲裁。”“如果争端各方未接受同一程序以解决这项争端,除各方另有协议外,争端仅可提交附件七所规定的仲裁。”可见,公约不仅把附件七的仲裁制度规定为可选择的程序之一,而且把这种程序摆到了特殊地位。

1. 强制司法程序

根据 UNCLOS 第 287 条的规定,按照附件六设立的国际海洋法法庭和国际法院是可供当事国选择的强制解决争端的司法程序。该司法程序有了第 286 条的限制,应被视为是强制性的。如果争端各方都选择了国际海洋法法庭或国际法院,只要一当事方提出请求,不需征得对方同意,国际海洋法法庭或国际法院都有管辖权。从另一方面来说,这种强制管辖又有其限定条件,即须以争端各方自愿选择为前提。只有争端各方都选择了司法程序,争端才可提交国际海洋法法

庭或国际法院。否则,根据公约的规定,争端可提交附件七所规定的仲裁。故又称之为“法庭的任意强制管辖权”。

2. 强制仲裁程序

UNCLOS 规定的强制仲裁程序与一般仲裁程序不同。传统意义上的仲裁管辖必须以争端当事国的仲裁协议为前提条件,而 UNCLOS 规定则不同,根据其第 287 条的规定,缔约国必须把附件七的仲裁和附件八的特别仲裁作为其中的选择方法。而且,如果在将管辖权交给同一法院的国家之间发生争端,该争端应提交该法院;如果在将管辖权交给不同法院的国家之间发生争端,或者如果在一个依旧所选择的法律做出声明的国家和另一个没有做出这种声明的国家之间发生争端,又或者如果在做出声明的国家之间发生争端,而这些声明在发生争端时被认为尚未生效,则该争端提交附件七所规定的仲裁解决。因此,根据这一制度,附件七所规定的仲裁被赋予一种特别作用。无论一国是否选择了这种仲裁程序,只要当事方之间意见不一致都得接受该程序的强制管辖。

同时 UNCLOS 附件七第 9 条进一步规定:“如争端一方不出庭或对案件不进行辩护,他方可请求仲裁法庭继续进行程序并做出裁决。……”这条说明即使争端一方抵制仲裁程序,也并不妨碍仲裁程序的继续进行。这就与传统仲裁制度有了重大区别,类似于国际法院的缺席判决。

更值得注意的是附件八规定的特别仲裁程序,这是对仲裁制度的重大发展。其第 1 条规定:“在第十五部分限制下,关于本公约中有关(1)渔业;(2)保护和保全海洋环境;(3)海洋科学研究和(4)航行、薄或来自船只和倾倒造成的污染的条文在极为适合使用上的争端,争端任何一方可向争端他方发出书面通知,将该争端提交本附件所规定的特别仲裁程序。……”较之附件

七的仲裁程序,它有两个限制:一是争端双方已在适当时机都发表了声明接受这一程序,否则只能使用附件七的仲裁程序;二是产生的争端属于上述合适的类型。故就特别仲裁程序而言,争端当事方的实现选择权和争端类型的确定对管辖具有实质意义。

另外,依公约第 297 条、第 298 条的规定,争端各方未能通过特别仲裁程序解决此类争端时可适用强制调解程序。

(三) 无拘束力的强制调解程序

国际实践中调解程序的开始,一般是争端当事国一致同意。是否能够仅根据争端当事国某一方的要求,采取独立的强制办法来开始调解程序?这种可能性在 1969 年《维也纳条约法公约》中有过尝试,并在 UNCLOS 中得到改善。

UNCLOS 第 297 条、第 298 条的规定以及附件五第二节的规定确定了强制调解程序。由上述规定我们可以看出,任何强制程序使用的海洋争端是同沿岸国行使其主权权利有关的。一些国家一直坚持在国家管辖范围内海域发生的争端不应必须交付有拘束力裁判的强制程序解决。所以,这是一种相互妥协的程序,是适用有拘束力裁判的强制程序的限制和例外。

附件五第二节规定的强制调解程序同公约第 284 条及附件五之第一节规定的传统调解程序有明显区别。前者明确强调任何被要求接受调解程序之争端的一方依据该公约有关部分的规定,有义务接受调解程序。如不接受,并不阻碍调解程序的进行。因此这种方式下的程序是强制性的。但是,同传统调解程序一致的是,调解委员会的报告,包括其结论和建议,对争端各方应无拘束力。这也是它同强制仲裁和强制司法程序的重要区别之一。

三、对 UNCLOS 争端解决机制强制性的分析

通过对 UNCLOS 争端解决机制的考察,可以

发现公约所建立的争端解决机制虽然也包含有传统的解决模式,但却并非简单的堆砌,而是形成了一种协调互补的统一体。这主要体现在将传统的政治方法和法律方法有机地结合起来。当争端采取当事方协议的谈判、调解等方法未获解决时,经争端任何一方请求,即应诉诸导致有拘束力裁判的强制程序,即仲裁和司法解决等法律方法,从而使争端的解决能获得较大的保证。

尽管 UNCLOS 规定的争端解决机制是国际法不断发展的结果,但这一机制还存在一些问题。

首先,UNCLOS 规定了强制解决争端程序,但该程序的适用是有条件的,即只有在当事方不能达成协议用自行选择的和平方法解决争端的前提下才能得以适用。也就是说任何争端当事国都有权且应该先用谈判、协商、斡旋、调查、区域机关或区域办法等来解决它们之间的争端。

其次,公约中的强制解决争端程序并不完备。从解决争端的全过程看,“强制”除了强制管辖、强制裁判外,还应包括裁判的强制执行。而且后者是保证争端最终解决的关键。UNCLOS 规定了争端当事方遵从裁判的义务,但是公约并没有关于如果出现不执行裁判的情况应如何补救的条款。为了使“导致有拘束力裁判”名副其实,公约理应对这一问题加以规定。

再次,应认识到公约中的争端解决程序同国际法其他规范一样,体现的是各国协调的意志。从第三次海洋法会议到公约的最终生效,可以看到各个国家都力争把符合本国意愿和利益的原则和规则在公约中固定下来,而各国利益的不同,注定了公约只能是各国妥协的一揽子计划。公约如此,公约中的强制解决争端程序亦是如此。

总之,UNCLOS 既有调解和强制调节的解决争端程序,又有导致有拘束力裁判的强制程序;既有可供选择的有拘束力的争端裁判场所,又有国际海洋法法庭海底争端分庭的强制管辖;既将

一些敏感类别的争端排除在有拘束力的争端解决程序之外,又将海洋边界争端归入适用有拘束力争端程序的任择性例外。UNCLOS 将争端当事国自由选择各种和解争端的方式与利用现有的司法机构以及创设新的司法机关较好的结合起来,由多种争端解决方式组成了一种横向的争端解决机制。

四、中国的对策与选择

中国是海洋大国,海域十分广阔。21 世纪是海洋世纪,中国的和平发展和安全保障将更加依赖于海洋,维护海上安全战略和经济利益以及如何解决海洋争端将是中国面临的重大课题。

UNCLOS 于 1994 年 11 月 16 日正式生效,标志着国际海洋新秩序开始建立。中国于 1996 年批准了该公约,这给中国带来了并存的机遇和挑战。UNCLOS 确立的和平解决国际争端的基本原则在中国得到广泛的认可。中国作为最大的发展中国家,为世界的和平与发展承担着自己的责任;同时作为一个奉行独立自主及和平外交政策的国家,有责任遵守相关国际法的规定,采取和平方式解决海洋争端。

由于 UNCLOS 是一揽子协议,明文规定不允

许保留,因此中国对强制争端解决程序的接收是不可避免的。鉴于我国的一贯政策和现存海洋争端的特点,中国海洋争端应当以 UNCLOS 的实体规则作为与其他国家处理争端时协商、调解的依据,并以其程序规则与他国友好解决争端。除此以外,中国还应当对争端解决机制的强制性进行国情分析,完善我国国内法律中的争端解决机制。

总之,随着中国政治、经济等各方面的发展,国际化程度日益加大,政府的管理职能方式、法律的透明度、争端的解决方式等,都将与国际接轨。因此,我们既要认识国际争端的多样化解法是国际形势发展的趋势和结果,又要积极采取措施,利用 UNCLOS 规定的新的海洋争端解决机制,在新的国际海洋秩序中维护中国的合法权益。

参考文献

- [1] 魏敏.海洋法[M].北京:法律出版社,1986.345.
- [2] 慕亚平.和平、发展与变革中的国际法问题[M].北京:法律出版社,2003.44.
- [3] 沈伟.论《联合国海洋法公约》的争端解决机制[J].海洋开发与管理,1996(3).
- [4] 陈滨生.我国与《海洋法公约》的争端和解机制[J].当代法学,2002(10).