

论《联合国海洋法公约》 的争端解决机制

沈 伟 （华东政法学院国际法系）

一、海洋法公约规定的争端解决机制

随着人类对海洋利用的不断发展,由此而引起的海洋争端逐渐增加。考虑到一些新的海洋争端不能完全由国际法院管辖,因此,1982 年的《联合国海洋法公约》(下简称公约)设立了一套新的争端解决机制。公约关于争端解决的程序主要规定在第 11 部分第 5 节、第 11 部分第 6 节、第 15 部分、以及附件 5《调解》、附件 6《国际海洋法法庭》、附件 7《仲裁》、附件 8《特别仲裁》。根据争议内容的不同,可将争端解决机制分为四部分:

1)海洋法法庭海底争端分庭解决由海底开发行政管理引起的争端 公约规定,国际海底区域由国际海底管理局代表全人类依公约及附件、相应的规则、规章和程序予以安排、进行和控制。各国开发这一区域需要得到管理局的同意,由双方签订协议确定开发区域范围,各开发国之间、开发国和管理局之间由此会产生争议。这种争议类似于一国国内矿产开发权、授予特许权协议和开发协议内容的争议。为了解决由此而引起的争端,公约设立了国际海洋法法庭海底争端分庭,对缔约国之间关于第 11 部分的解释和适用的争端、管理局和缔约国任何一方作为或不作为的争端、开发协议任何一方对有关协议或工作计划的解释和适用的争端或者作为或不作为的争端有管辖权。它的管辖权严格限制在由管理局排他控制的海底区域资源开发争议的范围内,不能取代管理局对经营开发该区域行使决定权。公约将“分庭”这一部分的规定在第 11 部分而

非第 15 部分,表明分庭的主要任务是解决关于海底区域引起的争议。

2)特别仲裁解决沿岸国对专属经济区渔业、海洋科学研究和污染实施管理权时引起的争议 公约规定,沿岸国在专属经济区内对开发自然资源拥有主权,对海洋科学研究和海洋环境保护有管辖权。但是这一区域不同于领海,国家行使经济主权和管辖权受到国际法的一定限制。例如根据公约第 62 条规定,沿海国在专属经济区捕捞生物资源时应通过协定或其他安排准许其他国家捕捞可捕量的剩余部分,特别要考虑发展中国家的利益。这意味着沿海国和内陆国或地理环境不利的国家会对“剩余部分”(surplus)的分配产生争议。另外还规定,沿岸国有权规范、控制、管理在专属经济区内的海洋科学研究,其他国家在此区域内进行海洋科学研究,应经沿岸国同意。沿岸国在正常情况下,应予以同意,不能延误。沿岸国在对领海或领海以外的区域行使权力时可制定法律和规章,以防止、减少和控制外国船只,包括行使无害通过的船只对海洋的污染。这些法律、规章应符合国际准则和标准。这也意味着沿岸国在专属经济区内拥有的上述权力和其他国家希望获得的权力会发生冲突,或者产生争议。判断沿海国关于专属经济区捕鱼、海洋科学研究和防止污染的法令、规章是否影响到其他国家的潜在利益需要由专家依据公约作出决定。这一点已在公约附件 8 中规定,由特别仲裁程序解决缔约国就渔业、保护和保全海洋环境、海洋科学研究、航行、包括来自船只和倾倒造成污染的条文在解释或适用上的争端。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。

3)协商、调解、仲裁、国际法院解决海洋边界争议 公约第 74 条、第 83 条规定,大陆架和专属经济区的界线应在国际法基础上以协议划定……以便达成公平解决。“达成公平解决”仅表明一种目标,而不能视为法律规则。公约要求争议双方尽可能以协议方式解决争议。外交协商的决定性因素是各国协商者的谈判技巧,他们可以利用可能的因素强化在协商中的地位。换言之,除了结果须是“公平”的之外,没有法律规则约束和指导协商。冲突双方只要不与国际法规则相背离,就可以在一定范围内通过协议确定边界。争端各方在善意的基础上,由于对各个相关问题上缺乏一致,而使划界协议难以产生,那么原因应归结于各方对“公平”这一概念的理解存在差异。因为海洋法没有规定如何划定边界,因此在谈判过程中出现的不能达成一致意见的内容不能视为“解释或适用公约的法律争议”。如果争端各方不能达成划界协议,应通过订立特别协议由第三方出面协助解决争端或将划界争端递交到国际法院。若由法院处理则意味着争端各方要求法院根据《国际法院规约》第 38 条第 2 段的要求以“公允及善良”原则作出裁判。只有争端方通过特别协议要求法院依公平确定边界,法院才会检查哪些相关因素可被考虑决定海洋划界以及这些因素所起的作用,法院一般不会适用法律确定边界。必须指出的是,当争端方未选择任何导致有拘束力判决程序时,调解程序随时强制适用于此类争端。

4)关于公约总原则的争议由国际法院解决 国际法院在解决各国对公约法律性质的争议方面发挥着重要的作用。公约作为国际公法的实质部分,任何有关解释或适用方面的争议应被视为由国际法院解决的争议客体。国际法院作为联合国解决国家之间争议的主要司法机构,处理此类争端的地位是不会变化的。根据公约规定,有关公约解释或适用的争端可按照附件 5 第一节调解程序解决,同时海

底争端分庭对第 11 部分及附件有权解释;第 287 条规定,一国加入公约是可以书面声明方式选择国际海洋法法庭、国际法院、仲裁法庭、特别仲裁法庭中的一种或一种以上方式处理公约解释或适用的争端。从这个意义上说,国际间的海洋争议可以通过任择的各种途径解决,这就是人类和平利用海洋的先决条件。

二、国际海洋法法庭和仲裁的法律特性

公约允许争端各方选择处理争端的各种方式,同时建立了国际海洋法法庭(ITLOS),其地位和作用与国际法院并列。ITLOS 根据公约的规定可以对所有有关公约的争端有管辖权。事实上,创建一个新的国际司法机构平行于已有的国际法院是有很大争议的。西方学者一般认为海洋法作为国际法的一部分,必须根据统一的国际法加以解释,如果海洋法脱离国际法而发展,并且由一个分立的司法机构控制,会破坏国际法的根基。但是,设立海洋法法庭的支持者——发展中国家认为,国际法院在处理与他们有关的 South – West Africa Cases, Northern Cameroons case 等案件时有欠公正,不能保护他们的利益。因此更加倾向于建立一个全新的法庭来配合全新的海洋法。研究国际海洋法法庭的法律特性必须将其与国际法院作一比较:

1)当事方主体 《国际法院规约》第 34 条、35 条分别规定,“在法院成为诉讼当事国者,限于国家”、“法院受理本规约各当事国之诉讼”,只有国家才能向国际法院递交案件,成为当事方;而海洋法法庭的主体范围要宽得多,按照公约规定,作为观察员参加会议的领土、政府间组织以及自然人和法人等缔约国以外的实体都可以同国家平等地进入法庭,这类似于欧洲人权法院和欧共体法院;

2)接受管辖的方式 《国际海洋法法庭规约》作为附件 6 被列入《公约》,是其重要的组成部分,这与《国际法院规约》和《联合国宪章》的关系相似,但实质上除了联合国会员国适用

《国际法院规约》外,非会员国也可根据安理会规定的条件将案件提交国际法院,实际上对世界各国都开放;而《国际海洋法法庭规约》仅适用于公约的缔约国,对非缔约国不能适用。

3)法官产生方法 国际海洋法法庭法官的条件是严格而苛刻的,要由缔约国 2/3 构成法定多数,得票最多并获得出席表决的缔约国 2/3 多数票,至少包括缔约国的过半数票的候选人才能当选为法庭法官。每个缔约国可直接提名不超过二名法庭法官候选人。国际法院法官是间接提名程序产生的,由常设仲裁法院“各国团体”提名,再由联大和安理会各自独立投票选举,只有同时获得这两个机构的多数票才可当选。现在只要获联大 83 票、安理会 8 票即为多数。

4)适用的法律 《国际法院规约》第 38 条第 1 款所规定的可适用的法律,可以说是包括了国际法的所有渊源,即国际条约、国际习惯、一般法律原则和法学家的学说等;而《公约》第 293 条和附件 6 第 23 条所适用的法律是“本公约和其他与本公约不相抵触的国际法规则”、“公允及善良”原则,以及国际海底管理局大会或理事会按照本公约制定的规则、规章和程序等。

5)管辖权 国际法院的管辖权包括“对人”的管辖权和“对事”的管辖权。前者指对所有将案件提交给它的当事国都有管辖权,后者最终取决于有关国家的同意。也就是说,原告国控告一个国家时,只有在被告国家也同意应诉时,法院才能受理。国家表示同意或接收管辖的方式是多种多样的,如争端发生后签订协定,或在加入一个公约时对国际法院管辖权不提出保留等。ITLOS 诉讼管辖权也是以争端当事各方同意为条件,但是由于公约规定不允许保留,这就使得管辖权具有更明显的强制性。另外,法庭的管辖范围也比法院宽。例如,根据公约第 292 条的规定,法庭有权要求扣留他国船只的国家迅速释放船旗国的船舶。

尽管国际法院和国际海洋法法庭是两个不同的国际司法机构,在许多方面确实存有差

异。然而就管辖权而言,两者都具有一定的任择强制性,没有程度上和实质性的差别。依第 286 条规定,只有争端双方都在加入条约时声明选择国际法院或国际海洋法法庭时,争端一方才能自动提起程序,因此法庭的管辖权实际上受到一定的限制。

仲裁作为国际争端解决的法律途径之一,区别于国际法院的基本特点是仲裁程序的提起应由各争端当事方以协议方式共同选择的,当事国不能在事先或事后就争端交付仲裁解决达成一致意见,仲裁就无法实现。另外,仲裁裁决不具有国际法院等国际司法机构判决的法律制裁性质。仲裁在公约的争端解决机制中的地位是非常特殊的。公约第 287 条第 1 款规定,“一国在签署、批准或加入公约时,或在其后任何时间,应有自由用书面声明的方式选择下列一个或一个以上方法,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)特别仲裁法庭”。这说明缔约国加入公约就必须对公约例举的争端解决途径加以选择,仲裁和法院具有同等的并列的法律地位,缔约国可以按照争议的性质选择相同或不同的程序。公约的 287 条第 3、5 款规定,“缔约国如为有效声明所未包括的争端的一方,应视为已接受附件 7 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 7 所规定的仲裁”。这些规定表明,当缔约国选择不同的程序时,仲裁是首选的和唯一的程序,只要当事国之间的意思表示不一致,就要接受该程序。公约在附件 7 中进一步明确规定,如果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有关程序并作出裁决。这类似于法院不会因当事人缺席或阻碍而终止诉讼程序,与国际法院缺席判决制度相类似。因此,公约的仲裁制度与传统的仲裁制度有很大的区别,向国际法院的司法强制性迈出了一大步。当然仲裁裁决的效力不及作为联合国组成部分的国际法院判决,后者具有明显的更高的法律地位。但是,由于

仲裁本身的优点和特点,一些国家正在力图接收它作为解决争议的途径。

三、我国对海洋法公约争端解决机制的利用

1. 我国与其他国家的海洋争端及其性质
我国同周边国家的海洋权争议基本上集中在南海诸岛的归属及大陆架的划界上。南海诸岛问题的实质是周边国家的利益之争,这些国家垂涎于南海丰富的油气、渔业、磷矿等资源,企图通过对诸岛屿实施管辖从而获得相应水域下面的海底资源开采权。菲律宾、越南、马来西亚等国家通过国内立法和军事行动,侵占了我 国南沙群岛中的部分岛屿。这些国家主张南海诸岛不属于任何国家,是“无主之地”,而且与他们的国土更为邻近,因此理应属于他们。

就公约现有条款看南海诸岛能否成为公约规定的“岛屿”是问题的核心。公约第 121 条第 1 款规定:“岛屿是四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域。”这条规定中“高潮”的概念没有具体的规定,即可以理解为相对于“低潮”的“高潮”,又可以理解为一 年中最高的“高潮”。再如第 3 款规定:“不能维持人类居住或其本身的经济活动的岩礁,不应有专属经济区 和大陆架。”这条规定也没有明确“维持人类居住”的具体标准。再如,南沙群岛是否适用公约中的群岛制度,如果回答是肯定的,我国才能根据群岛原则测算其领海、毗连区、专属经济区和大陆架。而公约在第 4 部分仅将群岛制度适用于“群岛国”。

我国与日本、韩国在大陆架划界问题上的争议表现在日、韩主张适用等距离中间线原则划定疆界,而我国主张以自然延伸原则为划界依据。公约没有规定大陆架范围的确定方法,只是称“通过协商寻求公平解决”。正如 1958 年《大陆架公约》确定“大陆架是陆地领土的自然延伸”一样,公约在第 76 条“大陆架的定义”中确定了自然延伸原则的法律地位,但该条第 10 款又规定:“本条的规定不妨害海岸相向或

相邻国家间大陆架划定的问题。”这就使得具体规定存在缺口,在中、日、韩这样的海岸相向和相邻国家,中间线原则能否成为公约允许的划界原则就是一个有待回答的问题。这里且不说,我国诸多学者对“海岸相向”提出的质疑。

因此笔者认为,我国与东南亚国家就南沙群岛归属争议和与日、韩大陆架划界争议都有可能设计公约的解释和适用。只有正确、公平地对公约有关条文作出解释,加以适用,在争端国之间达成协议,才能使争议最终得到合理的解决。

2. 我国对国际司法机构的态度及其政策取向

我国自 1971 年恢复在联合国的合法席位后,与国际法院的关系没有实质性的进展。我国一向对国际司法机构采取谨慎态度,没有利用国际法院解决与他国之间争端的先例。在我国参加的一系列公约中,对“将争端提交国际法院解决”的条文曾经无一例外地提出保留。如 1883 年《保护工业产权巴黎公约》、1946 年《联合国特权与豁免公约》、1947 年《专门机构特权和豁免公约》、1948 年《防止及惩治灭绝种族罪公约》、1963 年《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》、1971 年《精神药品公约》、1979 年《消除对妇女一切形式歧视的公约》……这表明中国对国际司法机构管辖、审理国家间争端的公正性表示怀疑。造成上述局面的原因是多方面的,除了我国出于维护国家主权的考虑外,国际法院自身存在的缺陷也是一个重要原因。近年来,我国与国际法院的关系有了一定的进展,我国与芬兰、泰国、奥地利、英国、新加坡签订的投资保护协定中都规定,当双方就协定的解释或适用发生争端,依照谈判不能解决而提交仲裁时,国际法院有权任命仲裁员。但总的来说,我国对国际法院的态度是有保留的。

3. 我国对海洋法公约的利用
1982 年 4 月 30 日,我国在第三次联合国海洋法会议上对公约投了赞成票,同年 12 月

10 日,又成为签署该公约的 117 个国家之一。在这次会议上,我国代表称公约为维护人类共同继承财产和各国海洋权益规定了一系列重要的法律原则和制度,打破了旧海洋法片面有利于少数大国的局面,这说明我国对公约的态度是积极的。我国对公约的利用包括三个方面:其一,以公约为标准完善、补充我国的海洋立法;其二,利用海洋法的实体规则作为与其他国家处理争端时协商、调解的依据;其三,利用公约的程序规则与他国友好地解决争端。

正如前文所述,根据公约第 287 条规定,一国加入公约时必须选择一种或一种以上的争端解决方式,公约作为一揽子协议明确规定不允许保留,因此在四种方式中选择其一就不可避免。鉴于我国对国际司法机构的态度和一贯立场,以及我国与他国之间海洋争端的主要特性,在以调解、协商等外交途径解决争议的同时可选择公约例举的仲裁程序,而选择国际法院或具有司法性质的国际海洋法法庭还不现实。公约中的仲裁制度尽管具有强制性,但从上文分析看,它的强制性是有限的,仅仅表现在程序的提起上而不表现在管辖权上,即使我国与其他国家以仲裁作为解决争端的机制,也未必损害我国的主权。

随着我国对海洋利用的发展和深入以及同其他国家就海洋开发和研究开展合作,争议的范围会从单一的领土、边界争议发展到其他新的领域,如环境保护、合作开发、海洋科学研究等。这就势必需要我国在考察争议内容和性质的基础上,重新审视国际司法机构的地位和作用。比如,在开发国际海底区域时,同管理局或其他国家发生了争议,这类争议除了可以用外交谈判的方式解决外,还要考虑能否利用海底争端分庭,因为分庭解决这类争议最有权威。再如,随着对海洋开发利用向纵深发展,要用现有的公约去解释和适用将来可能出现的新情况,这时就要考虑利用国际法院的可能性。

总之,形势的发展要求我国对 1982 年《联合国海洋法公约》的争端解决机制作通盘地审视,这样才会使我国在海洋开发和海洋外交上处于主动地位。□

欢迎订阅 1997 年度《中国渔业经济研究》

《中国渔业经济研究》是在农业部渔业局、中国水产科学研究院和中国水产总公司直接领导下,国内外公开发行的全国学术性渔业经济刊物。设有渔业发展战略、权威论坛、专题调研、资源经济、技术经济分析、项目评估、市场专论、国外渔业、名特优养殖技术讲座、人物专访、经济信息等栏目。主要报道有关我国渔业经济与科技方面的方针政策、学术交流,以及水产科技方面的新动态、新成果、新信息和国外渔业经济。

本刊还承办鱼用饲料、添加剂、鱼药、苗种、渔业机械等各类渔业商品广告和发布外商来华广告。彩色封页、设计新颖、价格合理,欢迎中外企业惠顾。

本刊为双月刊,16 开本,每期订价 3.00 元,全年收费 18.00 元。本刊国内统一刊号:CN11-3099/F;邮局发行代号:18-157;国际连续出版物号:ISSN 1004-7603。

请读者到当地邮局办理 1997 年度订阅手续。如邮局订阅不便,也可直接汇款至本刊编辑部订阅。

编辑部地址:北京永定路南口青塔村 150 号;
邮政编码:100039;
联系电话:68124442 转 379(或转 337);
联系人:冯庚菲。