



美国加入《联合国海洋法公约》问题

张晓丽

摘要 1982年第三次联合国海洋法会议产生了《联合国海洋法公约》，美国积极参与并主导了该《公约》的整个谈判过程，对《公约》大部分条款持支持态度，但最终却没有签署《公约》，其原因主要在于它反对《公约》第十一部分关于深海采矿的规定。1994年《执行〈公约〉第十一部分的协定》对《公约》中与深海采矿有关的部分进行了实质性修改，满足了美国的利益和要求，但美国国内对《公约》还存在其他一些反对意见。目前美国国内各界支持加入《公约》的呼声日益高涨，美国正在积极考虑加入《公约》。

关键词 美国，加入《联合国海洋法公约》，现状

经过长达十年的艰苦谈判，1982年第三次联合国海洋法会议产生了《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》），这是一部综合性的、包括海洋利用各个方面的“海洋宪章”。《公约》于1994年生效，目前有145个缔约国。美国积极参与了《公约》的整个谈判过程，对《公约》大部分条款持支持态度，但最终却没有签署公约。早在1982年1月，里根政府就表示不签署《公约》，其原因主要在于它反对《公约》第十一部分关于深海采矿的规定。在里根政府看来，要满足美国的要求，深海采矿制度必须符合以下条件：

（1）不阻碍任何深海矿产资源的开发，以满足国内和国际需要；

（2）确保现在和未来有资格的实体开发这些资源，促进美国供给安全，避免国际机构的分支垄断资源，促进资源的经济开发；

（3）深海采矿制度的决策机制能够公平反映和有效保护参与国的政治经济利益和财务分配；

（4）未经参与国批准，不允许修正案产生效力，就美国而言，包括参议院的同意；

（5）不为其他国际组织树立美国不愿意看到的先例；

（6）《公约》不应包括强制性的技术转让条款，不允许并资助民族解放运动参与。

一、美国对《公约》第十一部分的反对意见以及1994年《协定》对《公约》的修改

（一）1982年《公约》的有关规定

里根政府认为1982年《公约》未能包括上述

内容，有悖于美国的国家利益。首先，里根政府反对“人类共同继承遗产”这个原则。根据这一原则，任何国家不应“区域”的任何部分或其资源主张或行使主权或主权权利，“区域”内资源的一切权利属于全人类，这与美国一贯主张的自由市场原则是不相符的。具体而言，美国对《公约》第十一部分的反对意见包括以下几个方面。

1. 理事会席位

里根政府认为“美国在理事会的影响与其经济和政治利益不相称”，作为最大的深海采矿投资国，美国在国际海底管理局（以下简称管理局）理事会不享有否决权，甚至没有固定席位，这在保护美国深海采矿者和美国的海洋利益方面有着致命的缺陷。

2. 决策机制

1982年《公约》要求理事会在就修正案、通过规则规章、程序、分配财务收益和经济援助方面作出决定时采取协商一致，就其他实质性问题做出决策时，需要2/3或3/4多数。《公约》还规定，大会是管理局惟一由其所有成员组成的机关，是管理局的最高机关，应有权就管理局权限范围内的任何问题或事项制定一般性政策。美国和其他工业国家认为无法在管理局大会和理事会通过决议时发挥足够的影响。

3. 企业部

管理局的采矿机构是企业部，企业部虽然拥有技术，但其运作需要大量的资金支持。《公约》要求发达国家提供贷款，每个国家提供贷款的数额要与其负担的联合国摊款成比例，由此以来，如果美国成为《公约》缔约方，其提供贷款的数额将

是最高的。

4. 审查会议

审查会议是美国反对《公约》的主要原因。《公约》规定开始商业深海采矿之后 15 年召开审查会议,《公约》缔约方 3/4 多数可以改变深海采矿制度的结构,并且向成员国增加新的义务。这即意味着 1982 年《公约》可以在美国不同意的情况下得以修改。

5. 技术转让

里根政府还反对管理局强制要求工业采矿国转让技术的要求。为确保企业部和发展中国家采矿者有足够的技术进行深海采矿,1982 年《公约》要求私人采矿申请者在平等条件下向企业部出卖技术。美国认为这种强制性技术转让条款未考虑发达国家研究和开发深海采矿技术所进行的投入,也未对这种投入给予足够的补偿。

6. 最高产量

美国认为深海采矿制度的一个重大缺陷是规定了最高产量。1982 年《公约》规定了深海采矿的最高产量,这一限制是应陆地矿产生者的要求规定的。他们认为,深海采矿会破坏他们的出口市场,因此需要规定最高产量和价格规章,以使陆地生产者具有国际竞争力。这种产量上的限制在美国看来与自由市场经济是不相符的,使企业部具有了不平等的优势,因此对美国采矿利益是不利的。

7. 承包者的利益

美国还反对平行采矿制度。每个公司要提交两个价值相似的矿址,管理局可以选择两者之一作为保留,私人申请者只能开采另一个矿址,保留的矿址应由企业部在此后进行开采。企业部在深海采矿早期是一个享有特殊优势的竞争者,这也是美国强烈反对的。

《公约》自 1982 年 12 月起开放签署,但美国和其他工业国家没有签署《公约》,并宣称如果不对国际海底资源条款做重大修改,它们就不会批准《公约》。1990 年,联合国秘书长德奎利亚尔启动了同有关国家进行磋商的机制,目的在于争取各国广泛加入《公约》。1993 年 4 月,克林顿政府宣布将积极参与《公约》以及与深海底有关的一些突出问题的磋商。1994 年 7 月 28 日,经过磋商,联合国大会通过了第 48/263 号决议,决定让

《执行〈公约〉第十一部分的协定》(以下简称《协定》)开放签字。《协定》对《公约》中与深海采矿有关的部分进行了修改。

(二) 1994 年《协定》对《公约》的修改

1994 年《协定》考虑到了里根政府于 1982 年提出的反对意见,对《公约》第十一部分进行了实质性修改,使美国和其他工业国家在深海采矿制度中具有较大的影响,与其国家利益更为相称。总体而言,这些变化确保了自由市场原则支配深海矿产开发制度。

1. 理事会席位

首先,美国在理事会有确保的席位。1982 年《公约》使美国在理事会的席位具有不确定性,《协定》则十分明确地为美国在理事会保留了席位。

2. 决策机制

《协定》对决策方式和方法进行了修改,大会不能独立于理事会建议之外采取行动。1994 年《协定》规定,管理局的一般性政策应由大会会同理事会确定,并且应尽其所能以协商一致的方式作出决定。大会就程序性问题的决定应由简单多数做出,就实质性问题的决定则应由 2/3 多数作出。大会就理事会具有职权的事务或者是就行政、财务或资金问题作出决定,必须要有理事会的建议。理事会由此就管理局的实质性问题具有决策权。

3. 企业部

1994 年《协定》还改变了企业部的地位。企业部的职能是由管理局秘书处行使的。缔约方没有义务为企业部的矿址提供资金,也没有义务与其进行联合开发。此外,适用于承包者的义务目前也适用于企业部。

4. 审查会议

1994 年《协定》确保如果美国反对,《公约》的修改就不能通过。《协定》指出 1982 年《公约》中第十一部分关于审查会议的条款无效,大会可以审查深海采矿政策,但对《协定》或《公约》第十一部分的任何修改都要遵循《公约》规定的程序。

5. 技术转让

企业部和发展中国家可以在“公平合理的商



业条款”基础上通过联合企业,获取深海采矿技术。如果获取不了这种技术,管理局可以请承包者在与有效保护知识产权相一致的商业条款基础上进行合作。

6. 最高产量

1994年《协定》取消了保护陆地生产者的最高产量,规定管理局的生产政策是基于“合理的商业原则”。

7. 承包者的利益

1994年《协定》规定,私人承包者如果符合资格,管理局就应与其签订合同。

二、美国国内对《公约》的其他反对意见

1994年7月29日,美国在联合国总部签署了《协定》。1994年10月7日,克林顿向参议院报告了《公约》及《协定》的情况。1994年11月16日,《公约》生效,但美国没有加入。1996年7月28日,《协定》生效,美国仍没有批准。美国反对《公约》主要在于第十一部分,但在对第十一部分进行修改后,美国仍没有签署《公约》,其原因在于美国国内对《公约》还存在其他一些反对意见。

(一) 争端解决机制问题

《公约》确立了强制性争端解决机制,以确保《公约》规定得到遵守与和平解决争端。《公约》规定了四种强制性有约束力的争端解决方式:国际海洋法法庭、国际法院、仲裁法庭,以及用于解决特殊类型争端的特别仲裁法庭。一个国家可以用书面声明的方式选择这些方法中的一种或一种以上。如果出现以下争端,一个国家可以不接受一种或一种以上的解决程序:海上边界争端;有关军事活动和某些执法活动的争端;由联合国安全理事会执行《联合国宪章》所赋予的职务的争端。

《公约》争端解决机制提供了解决争端的不同地点与方式的多种灵活选择。但强制性争端解决程序也是一把双刃剑。一方面,美国可选择使用该程序解决由于对《公约》的应用和解释而产生的某一具体争端,从而迫使或鼓励有关方执行《公约》。但另一方面,如果其他国家在对《公约》的解释或应用方面与美国产生争议,它们也可以让美国遵循仲裁程序。

军事活动例外,长期以来一直是美国关注的一个重要问题。第三次联合国海洋法会议期间,美国参与《公约》谈判的人员坚持在《公约》中规定了范围广泛的任择性例外,成功地阻止了一些国家试图缩小例外范围的企图。美国认为军事活动例外是争端解决一揽子的重要组成部分,除了军事活动不受争端解决机制支配以外,美国的关切还在于如何认定一种活动是否属“军事活动”。美国认为,在他国专属经济区进行的军事测量或者在专属经济区上空进行的军事飞行都属于非常重要的军事活动,不应受到国际争端解决程序的管辖,否则会对美国的军事行动及国家安全产生严重影响。因此,美国国务院法律顾问在其证词中建议,美国政府在加入《公约》时应作出声明,确定“军事活动”范围的能力涉及重要的国家安全利益,因此一种活动是否属于“军事活动”应由缔约国自己认定,每一缔约国具有认定其有关活动是否属“军事活动”的专属权利,且这种认定不应接受任何审议。

(二) 美国国内法与《公约》

这个问题涉及的是《公约》与美国现行法律之间的关系。《公约》是一部自动执行的国际条约,一国在批准或加入《公约》后无须再通过其他国内立法来执行有关条款,加入《公约》即意味着受《公约》的法律约束。这种情况导致的结果就是美国现行法律与《公约》之间存在的潜在冲突。

1998年,海岸警卫队发现一艘驶往迈阿密的游轮在巴哈马附近海域倾倒油污,司法部对这艘名为“皇家加勒比”号的游轮进行了起诉,船公司在该案中试图用《公约》作为挡箭牌,称按照《公约》美国对其不具有刑事诉讼权。虽然最终法庭作出了不利于“皇家加勒比”号的判决,但该案表明了美国法律与《公约》之间的潜在冲突,以及某些公司利用《公约》条款规避美国法律的企图。美国海洋保护组织主席在其证词中指出,由于《公约》有关条款和美国现行法律框架之间存在着潜在差异,美国在加入《公约》时应作出解释性声明,一方面按照美国现行法律执行《公约》的相关规定,同时有权利在认为必要时通过国内立法,单方面采取行动保护和保全海洋环境。

(三)《公约》自身的特点与美国利益

《公约》是各方经过多年谈判达成的利益妥协的一揽子产物,因而《公约》中许多条款的规定都比较模糊和原则。缔约各方对这些条款存在着不同理解和解释,各国执行《公约》的实践也不尽相同。缔约各方对《公约》的不同解释以及《公约》未来发展趋势的不确定性可能会对美国利益产生不利影响,并对美国的主导地位形成挑战。例如,越来越多的沿海国扩大和强化对其管辖海域的权利主张,反对海洋大国在其管辖海域从事危及沿海国主权和安全的活动,而美国在世界各地的海洋行动则与沿海国的上述立场大相径庭。美国担心沿海国的上述实践可能形成不利于美国的新的习惯国际法。

为解决上述关切,许多证词建议,美国在加入《公约》时应保持足够的灵活性以保护美国利益:在美国加入《公约》后,由执行机构每两年对《公约》的执行情况进行审议,及时发现美国和国际上执行《公约》过程中发生的变化及需要进行改进之处,使《公约》更好地适应全球形势的变化。十年之后,执行机构应进行一次全面评价,确定《公约》是否仍符合美国利益,审查结果将提交参议院,如果美国利益受到严重威胁,美国可以退出《公约》。

三、目前美国国内对加入公约的态度

美国是第三次联合国海洋法会议的主要发起者之一。会议期间,美国代表团积极参与和主导了众多海洋制度的讨论。但1982年《公约》通过之际,里根政府由于反对深海采矿制度而没有签署《公约》,1994年达成的执行《协定》解决了美国的关切,满足了美国及西方工业国家的要求。美国政府于1994年签署《协定》后,克林顿总统向国会提出批准加入《公约》问题。根据美国内有关程序,美国批准加入《公约》须经参议院外交委员会举行听证、提出审查报告后,经参议院全体会议2/3多数通过。然而,由于时任参议院外交委员会主席赫尔姆斯的阻挠,直至2003年10月前,参议院外交委员会没有就这一问题举行过任何听证会。但克林顿政府和布什政府一直支持加入《公

约》的立场。

2003年10月14日与10月21日,美国参议院外交委员会就美国加入《公约》事项举行了两次听证会。美参议院议员,国务院、国防部等政府代表,环保、海洋矿业、航运、渔业等各界代表作了证词。所有证词都强烈支持并敦促参议院尽快批准美国加入《公约》,认为美国加入《公约》将恢复美国在国际海洋事务中的领导地位,以保护美国的海洋利益。参议院外交委员会主席卢格在2004年2月25日的新闻稿中总结道:“我们的听证会表明,各界广泛支持美国尽快加入《公约》。他们认为,《公约》规定了海洋航行和飞越自由,促护了美国的军事利益。《公约》赋予美国勘探和开发200海里专属经济区的生物和非生物资源,以及200海里以外的大陆架资源,这有利于美国的经济利益。《公约》强调海洋环境的保护和保全,这也有助于美国保护海洋环境。最重要的是,美国规范海洋活动的法律和实践与《公约》规定基本一致,从这方面来讲,美国加入《公约》也不存在障碍。最后,加入《公约》可以使我们参与国际海洋政策的制定,从而保护我们的海洋利益并且保证我们在国际海洋事务中的领导作用”。

从目前情况看,美国国内各界认为《公约》总体上符合美国利益,支持加入《公约》的呼声也日益高涨。因此,可以预见美国批准《公约》不会遥遥无期。

参考文献

- 1 美国政策和海洋法. 白宫文件. 1982-01-29, 54~55
- 2 Christopher C. Joyner. 海洋发展和国际法[J]. 美国和新海洋法, 1996, 27: 43
- 3 美国国务院法律顾问 William H. Taft, 美国海洋保护组织主席 Roger Rufe, 美参谋长联席会议代表 Michael G. Mullen 和美副助理国防部长 Mark T. Esper 在2003年10月21日美参议院外交委员会听证会上的证词
- 4 美参议院外交委员会主席 Richard Lugar 2004年2月25日的新闻稿

(作者单位 外交部条法司)