

Doi:10.20063/j.cnki.CN37-1452/C.2024.01.011

第三次联合国海洋法会议缘起之国际政治学分析

曲升

(曲阜师范大学 历史文化学院,山东 曲阜 273165)

摘要:第三次联合国海洋法会议是20世纪60、70年代世界历史重大转折的集中体现和重要组成部分,其缘起可在国际政治框架内加以解释。大致而言,四个方面的发展推动了这次会议的召开。一是科技进步和人类开发海洋能力的增强,导致出现了世界范围内的海洋资源和环境污染问题,由此产生了从法律层面抑制单边行动和国家间冲突的需要;二是发展中国家以联合斗争的形式,向以“海洋自由”原则为基础的旧海洋法秩序发起冲击,并提出了一系列扩大国家海洋管辖权的主张,希望重塑整个海洋法秩序以赋予这些主张合法性;三是成长为海洋大国的苏联海洋利益立场发生变化,它主动与美国接触,达成了召开国际会议、确立12海里领海和国际海峡自由过境制度的共识;四是深海采矿需求的出现及其引发的国际海底法律地位问题辩论,成为会议召开的直接动因。以上四个方面在影响第三次联合国海洋法会议之核心议程的同时,也决定了会议的发展中国家与海洋大国之间博弈的基本格局和利益“交易”的本质。

关键词:第三次联合国海洋法会议;海洋资源与环境问题;发展中国家;海洋自由;国际海底问题

中图分类号:D815 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-8039(2024)01-0079-10

20世纪60和70年代,世界海洋领域发生的剧烈变动,不仅是这一时期世界历史重大转折的重要组成部分,而且是各领域变化的综合体现。正如当时一位美国官员所观察的,“到1971年,短短5年时间内,科学、经济、社会、法律、军事和政治问题,(在海洋问题领域内)被未加甄别地‘杂烩’(homogenized),并在每一个可能的国际论坛上被热烈地讨论”^{[1]250}。这些讨论的结果,是1973年12月第三次联合国海洋法会议的召开,成就了国际关系史上参加国际行为体最多、规模最大、时间最长的一次外交会议。^{[2]16}然而,遗憾的是,现有历史书写基本上忽视了这一堪称20世纪70年代最为浩大的国际性和跨国性事件,甚至包括该会议起源在内的相关问题,也鲜有问津者。就笔者所熟悉的英语国家学术界而言,关于第三次联合国海洋法会议缘起问题的讨论,最初主要

在国际海洋法学界和国家政策研究界展开。基于“专业本位”,论者或者把第三次联合国海洋法会议放在国际海洋法秩序发展演变的脉络中加以讨论^①,或者重在为国家设计相关会议政策^{[3]413},均谈及导致“日内瓦海洋法体系”^②解体和第三次联合国海洋法会议召开的原因,包括技术进步、传统海洋法应对沿海国海洋资源关切的失败、发展中国家的兴起等,但基本上是点到为止,没有揭示它们之间的内在关系。第三次联合国海洋法会议结束后,相关研究日增,但大致在两个领域分头进行,一是海洋治理领域,关注海洋技术进步及其导致的资源环境问题等的作用^{[4]170-192},二是海洋政治领域,关注非殖民化、发展中国家崛起、发达国家间的分化等因素的作用^{[5]79-80},在把这些相关因素结合起来进行分析方面,则仍有欠缺。

有鉴于此,本文坚持国际政治分析的基本方

收稿日期:2023-06-16

基金项目:国家社会科学基金重大项目“近代列强南海政策与中国海洋权益维护研究(1840—1949)”(2022&ZD232)

作者简介:曲升(1971—),男,山东莱州人,历史学博士,曲阜师范大学历史文化学院教授。

①第三次联合国海洋法会议主席H.谢利·阿梅拉辛格和许通美都撰写过相关文章,参看H.谢利·阿梅拉辛格《第三次联合国海洋法会议》(载于迈伦·H.诺德奎斯特主编《1982年〈联合国海洋法公约〉评注》第一卷,吕文正等译,北京:海洋出版社,2019年,第38—44页)和汤米·T·B·科尔的《1982年海洋法公约的起源》(Malaya Law Review,1987,Vol.29, No.1, pp.1-17)。

②1958年第一次联合国海洋法会议和1960年第二次联合国海洋法会议的主会场均为日内瓦,两次会议所制定的国际海洋法体系被称为“日内瓦海洋法体系”。

法论,尝试把技术进步、海洋资源和环境治理等经济社会因素以及国际法因素,整合进国际政治分析的基本框架当中,来探析第三次联合国海洋法会议的缘起。在笔者看来,这种整合是可行的。第一,科技进步所导致的经济与社会后果,包括渔业资源危机、海洋环境污染等,最终都反映在了国家间关系和国际政治领域。第二,法律问题也是政治问题,正如美国著名国际法学者路易兹·亨金(Louis Henkin)所指出的,把法律与政治两相分离的想法是虚幻不实的,“从更广泛和更深刻的意义上说,法律即政治;法律是由政治行动者,而非律师,通过政治程序,为着某种政治目的而制定的。法律的产生是政治力量的结果,恰如法律对国家行为的影响”^[6]。

一、技术进步及海洋资源环境问题的国际政治效应

人类对于海洋空间和资源的竞争压力,源于人口增长和技术进步两大因素的共同作用。20世纪60、70年代,世界人口急剧增长,到20世纪80年代初,已经达到45亿,20年间增长了10亿。随人口增长而来的衣食住行需要,迫使人类转向海洋,以满足对食物、能源、矿产、运输和废物处置等方面的需要^{[5]79}。20世纪60年代,在世界范围内,尤其是发达国家,海洋科技日新月异、海洋活动规模不断扩大,表现在新捕鱼技术出现、海洋科研扩展、海洋资源勘探开发纵深发展、海军装备升级以及反潜战能力提升等方面。

海洋科技进步提升了人类控制海洋的能力,同时也加剧了世界各国对海洋空间和资源的竞争,产生了影响深远的政治效应。就国际关系和国际海洋法层面而言,这种政治效应集中体现在了渔业资源和环境污染两个领域内。

首先,渔业技术进步、捕鱼规模扩大,导致了过度捕捞现象加剧和国家间渔业冲突频发。在世界范围内,1960年到1970年,海洋鱼类总捕获量从每年约3360万公吨增加到6140万公吨^[7],发达国家在其中占据主导地位,对畅销鱼类(如鳕鱼、金枪鱼)进行疯狂争夺和过度捕捞现象极其严重。针对这种情况,50余个国家于1968年提出了12海里的捕鱼管辖权主张,从而加剧了远洋渔业国与沿海国之间的矛盾,国家间渔业冲突有增无减。在这些冲突中,冰岛与英国的“鳕鱼战争”因其冲突激烈、旷日持久而具有代表性。

1958年6月1日,冰岛政府颁布一项规定,将国家渔业管辖区界限从4海里扩大到12海里。此举遭到英国政府的强烈抗议,不仅一纸诉状将冰岛告到了国际法院,控诉其“对在正常领水界限以外地区捕鱼行使专属管辖权的要求完全没国际法依据”,而且派遣军舰为英国渔船护航。冰岛毫不示弱,派遣海岸警卫队船只对英国的捕鱼作业进行干扰^{[8]85-95}。此时,国际上对划定12海里渔业捕捞界限的支持越来越多,影响了英国和冰岛之间对渔业捕捞问题的决定^[9]。1961年3月,英国和冰岛达成一项协议,英国承认冰岛的12海里渔业区,冰岛给予英国在6海里区域内继续捕鱼3年的调整期,从而结束了这一阶段的渔业冲突^[10]。1972年9月,冰岛宣布50海里渔业管辖区,引发了与英国的第二次“鳕鱼战争”。1974年,冰岛宣布200海里渔业管辖区,与英国的第三次“鳕鱼战争”开启。英国和冰岛之间的“鳕鱼战争”断断续续,持续了18年之久,是20世纪60年代世界范围内渔业发展趋势及相关国际法争端的具体反映。

在20世纪60年代关于渔业发展的一项重要研究中,克里斯蒂(Christy)和司各特(Scott)预见了两个影响深远的全球大趋势:渔业面临日益增长的压力、远洋捕鱼活动不断增量^{[11]10-23}。这两大趋势大大缩短了鱼类资源耗尽的可能时间,导致单次捕鱼作业收益减少,迫使各方思考渔业资源的分配问题。经济学家则发出警告,提醒世人关注由开放性渔业所导致的渔业投资过剩和资源枯竭危险^[12]。一些学者指出,要想解决过度投资和过度捕捞问题,唯有把传统上视为共同财产的渔业资源进行产权分配之一途^{[11]152}。总之,这些研究表明,如果不改变现有的国际法律制度,随着远洋船队的激增和现有渔获量的进一步增加,渔业争端将会在全球范围内不断上演。

其次,海洋环境事件频发,海洋环境保护国际立法进程开启。随着世界范围内的经济复苏和中东地区原油的大规模产出,海上运油业呈现出巨大发展势头,单体运油船体量和总体运油能力双双激增。1960—1970年间,世界油轮船队的总吨位已由约5700万吨增至1.41亿吨^{[13]28}。1965—1970年间,全球原油海运里程从2.48万亿海里增加到5.597万亿海里。到1970年,每年大约有10亿公吨石油通过油轮运输,约占世界石油产量的60%^{[14]21},海上原油泄漏事故发生概率陡升。

在众多事故中,1967年3月18日利比里亚籍超级油轮“托利·卡尼翁号”(Torrey Canyon)触礁失事,标志着当代极其严重的原油泄漏事件的开始,其后果是对当时称为“政府间海事协商组织”(the Intergovernmental Maritime Consultative Organization)的体制演变和议程产生深远影响。在该组织的主持下,《石油污染损害民事责任公约》(1969)、《关于在发生石油污染的情况下在公海进行干预的公约》(1970)等一系列专门处理船源污染的公约得以制定,推动了相关国际立法进程,促使人们去重新思考沿海国与船旗国及世界共同体之间权利平衡的问题。这种趋势在1970年加拿大与美国的一场海洋争端中体现了出来。

1970年2月,悬挂利比里亚国旗的油轮“箭号”(Arrow)在加拿大新斯科舍省主要捕鱼区搁浅,造成污染。有鉴于此,1970年6月17日加政府通过了《北极水域污染防治法案》(the Arctic Waters Pollution Prevention Act),确立了在加拿大100海里范围内北极水域通航船舶的建造标准,并设立船舶安全控制区,规定在这一区域内,除非符合加拿大制定的标准或获得豁免,否则禁止船舶航行^[15]199-213。加拿大总理特鲁多(Trudeau)表示,现存国际法偏袒海运国,没有为沿海国家提供免受污染的足够保护,是加拿大通过该法案的重要原因^[16]。加拿大外交部法律顾问艾伦·比斯利(Alan Beesley)则进一步阐述说:“传统海洋法的总体导向,是公海上不受约束的航行自由概念,并据此袒护船旗国管辖权,限制沿海国管辖权。这种制度的本质是放任自流,导致海洋污染预防和控制不力,没有在船旗国不受约束的航行权利与沿海国维护其海岸完整的根本利益之间取得适当的平衡。船旗国管辖权并不附带船旗国对环境损害责任的逻辑后果,是其中一个显例。”^[17]加拿大的立法行动很快遭到美国的抗议。美国指责加方行为缺乏国际法根据,并警告说,此种国家管辖权主张若被承认将被其他国家所效仿,会极大限制商船和军舰的机动性。美国认为,处理加拿大政府此类关切的适当方式,应是通过国际渠道,而不是国家单边行动^[18]。

对于美加海洋争端的国际法启示意义,哥伦比亚大学国际法学教授路易斯·亨金敏锐地指出:今人不应迷失在围绕海洋自由原则和环境关切“处理方式”的争论当中,而应该认清海洋利用方式多样化、合法化以及人类在海洋领域相互依

存的新趋势;不应再执着于在航运者的自由放任主张与沿海国的自由放任主张之间做出非此即彼的选择,而应该呼唤海洋为“公有之物”规则的真正落实。在他看来,“这不仅事关海洋资源问题,更事关如何处理某些国家的特殊要求和‘人类共同继承财产’原则之间的关系问题”^[19]。亨金的观点代表了国际法学界一种新的思想倾向,即在海洋环境问题凸显的新情况下,应当反思而非拘泥于以海洋自由为原则的海洋法体系,进而确立“人类共同继承财产”原则的主导地位。这种思想倾向对新海洋法秩序的形成必将产生重要影响。

海洋污染有多种形式,在20世纪60年代引起国际社会广泛关注的,除了石油污染外,还有危险物海洋倾倒问题。1970年,美国环境质量委员会(the US Council of Environmental Quality)发表研究报告《海洋倾倒:一项国家政策》,标志着海洋倾倒问题开始进入公共政策立法进程。该报告警告说,随着陆基废物处理场地逐渐枯竭或其使用受到限制,海洋倾倒在将来将愈演愈烈;大量物质倾倒入海将“荼毒人类和海洋生物,耗尽海洋生态系统维持所需的氧气,减少鱼类和其他经济资源的数量并损害海洋审美价值”^[20]11-12。该报告反映了人类对于海洋自然系统运作所取得的认识进展,以及在污染与海洋生态系统相互作用方面的知识增长,对于破除污染对环境的影响可以忽略不计、人类海洋活动不必加以管理的错误观点,产生了振聋发聩的作用。在其他国家,基于化学废料倾倒对海洋环境影响的关切也日益增强。北欧各国于1971年通过《防止船舶和飞机倾倒废物污染海洋的奥斯陆公约》;翌年又通过了《伦敦倾废公约》。不过,在引导公众和政府集中关注环境问题并迫使它们在新的一轮海洋法谈判中审议海洋环境保护议题上,影响最大的莫过于1972年斯德哥尔摩人类环境会议。在斯德哥尔摩会议期间,发达国家和发展中国家在一些将对海洋法演变产生重要影响的问题上达成了共识。其中,具有根本意义的是,与会者一致认为:环境保护是关乎全世界人民福利和经济发展的重大问题;为了避免对生命和人类福祉所依赖的物质环境造成大规模和不可逆转的损害,必须密切注意人类行为对环境造成的后果^[21]3-5。

总之,上述海洋资源和环境领域内的发展动向表明了这样一个明显的事实:以传统海洋自由原则

为基础的“海洋法已不足以满足现代技术的需要和国际社会的关切,如果不采取多边行动使之现代化,单边行动和国际冲突将不可避免”^[22]⁷³⁷。海洋自由原则的正当性在这一时期开始遭到质疑。

二、新独立国家扩大国家管辖权团结斗争局面的形成

对传统海洋自由原则正当性的更大质疑和挑战,来自新兴发展中国家。进入20世纪60年代以来,全球非殖民化进程加速,殖民帝国解体,新独立国家不断涌现。到1967年,也就是第22届联合国大会通过了第2340号决议设立“研究国家管辖权范围之外的海床及洋底和平利用的特设委员会”(简称“特设海底委员会”)的年度,有40个国家获得独立。到1974年,也就是第三次联合国海洋法会议实质性会议召开的年度,新增13个独立国家。到1982年,即联合国海洋法公约制定完毕的年度,又有19个国家获得独立。可见,新独立国家的涌现与联合国海洋法进程相始终,对于推动海洋法的制定发挥了巨大作用。

这些新独立国家对主权意识极其敏感,在一些国际法问题上与西方国家存在严重分歧。具体到海洋问题领域,分歧集中表现为它们对于本国海洋权益的高度关心和对西方海洋自由原则的批判和解构。在新独立国家看来,海洋自由原则无异于是“几个海洋大国为了一己私利而滥用海洋的许可证”,已沦为“少数国家肆意开发海洋资源、恐吓世界和破坏海洋环境的口号和借口”,不再符合国际公平和正义的利益^[23]³⁸⁻⁴⁶。新独立国家坚持认为,海洋自由原则是“专制主义”,因为在沿海国享有有限权利的狭窄领海之外的广阔海洋,发达国家打着海洋自由的旗号,开发和滥用海洋……海洋自由……被军事强国解释为它们有权越过广阔公海,威胁小国或征服、殖民其他民族。较小国家对于公海上以海洋自由名义进行的情报搜集、火箭和导弹试验、核导弹潜艇驻扎和海军演习等军事活动,深感不安^[23]³⁸。总之,发展中国家“不再对发达国家所树立的模式亦步亦趋,而是相反,越发坚定地要求根据本身的目标和意志采取行动”^[24]。

新独立国家对海洋自由原则的拒绝,不仅在于它们认识到海洋自由具有的大国“公海殖民主义”实质,还在于它们认识到,随技术进步而来的勘探和开发新海洋资源能力的增强,将削弱并最终推翻海洋资源为“公有之物”“集体财富”的古

老假设。基于这一古老假设的传统海洋自由制度,也不再被认为是天经地义、公平公正和不可改变的;相反,全球海洋空间和资源实际上是可被分割、占有和控制的^[25]¹⁰⁷⁻¹²⁷。由此,在20世纪60年代,越来越多的发展中国家提出了12海里领海主张,这些国家有:1963年,阿尔及利亚和叙利亚;1964年,塞浦路斯、多哥和越南民主共和国;1965年,洪都拉斯;1966年,巴基斯坦和泰国;1967—1968年,缅甸、达荷美(贝宁)、印度、科威特、利比亚和塞内加尔。拉美国家站在了扩大近海管辖权战线的最前列,阿根廷(1966)、厄瓜多尔(1966)和巴拿马(1967)提出了200海里领海主张。非洲国家几内亚(1964)、喀麦隆(1967)也分别提出了130海里和18海里权利主张。这表明,超越12海里领海界限的权利主张已经成为一种国际现象,而不再是纯粹的拉美现象。

这一时期发展中国家争取海洋权益的斗争有一个鲜明特点,即不断致力于加强它们的地区性联系和世界性联系,坚定走联合斗争的道路。在拉丁美洲,美洲国家司法委员会在1965年6月提出一份报告,承认3—12海里领海是习惯国际法所能接受的界限,并建议缔结一项以12海里为最大限度的地区性协定,并以不影响国家对“毗连区”提出权利主张为条件。非洲国家则在1963年建立了非洲统一组织。到1969年,非洲统一组织成员国达到30个,成为当时世界上最大的地区性集团,并开始发挥协调非洲国家海洋法立场的作用。1971年1月,亚非司法顾问委员会在斯里兰卡首都科伦坡举行会议,第一次把海洋法会议纳入议程。会议显示,绝大多数亚非国家赞同12海里领海的划定标准^[26]。

随着发展中国家利益共同体的思想的广泛传播,它们争取海洋权益的斗争也超越一国和地区层面,进一步发展为世界性运动。这具体体现为七十七国集团的形成。七十七国集团是在1964年召开的联合国首届贸易和发展会议上开始形成的,旨在国际经济领域加强发展中国家团结与合作,推进建立国际政治经济新秩序,加速发展中国家经济社会发展进程。其成员国数量实际上达到118个,在国际会议上拥有巨大的表决票数。它们希望召开国际会议,建立一套新的国际海洋法秩序,以赋予它们提出的单边海洋主张以合法性。在第三次联合国海洋法创制的进程中,七十七国集团灵活利用这种表决权,保持在海洋政治领域

中的主动地位,把大会营造成为对抗发达国家财富和技术优势、构建公平合理的国际海洋法秩序的有利平台,使磋商朝着有利于它们的方向发展。

总之,这个时期发展中国家提出的国家管辖权和根本重塑海洋法秩序的主张及其联合斗争姿态,彻底改变了1958至1960年间在领海问题上结盟的力量对比^{[27]69}。也就是说,到20世纪60年代末,国际海洋政治领域内的结盟对抗格局,已由此前的东西对抗为主转化为南北对抗为主,也就是发展中国家与发达国家之间的对抗。不过,这种结盟对抗格局的转换,并非仅由发展中国家的涌现和结盟所推动,还与苏联海洋力量的增长及随之而来的海洋利益立场的转变密切相关。

三、苏联海洋大国地位的获得及苏美召开国际会议共识的达成

苏联领土周边分布着14个边缘海,海岸线长达4.7万公里,占其边界线的2/3。换言之,苏联虽然传统上被视为大陆强权,实际上有着巨大的沿海利益。20世纪上半叶,苏联政府无暇顾及海上能力建设,直到20世纪50年代末,都几乎没有可炫耀的海上实力,其利益范围主要限于近海。所以,在1958年和1960年召开的联合国海洋法会议上,苏联成为新独立国家的主要盟友,主张扩大国家管辖权范围、限制公海自由。但随着苏联“转向海洋”并成长为海洋大国,其立场开始发生根本性的转变。

1955年9月,苏共中央做出加快海军建设的决议,明确提出海军建设的目标是“大规模建设强大的远洋导弹核舰队”^{[28]667-669}。以此为标志,苏联正式拉开了向海洋全面推进的序幕。1959年起,苏联实施新潜艇建设计划,重点发展重型远洋潜艇^{[29]533-537}。古巴导弹危机后,苏联最高当局开始全力推进均衡的远洋导弹核舰队建设,苏联海军迎来了历史上最为辉煌的大发展时代^[30]。到1965年,在地中海海域,苏联海军已可与美国地中海舰队相颀颀。实际上,面对苏联公海舰队咄咄逼人的发展态势,美国已经开始指责苏联妨碍美国舰队在公海上的行动自由。作为对此举的回应,1968年苏联舰队抗议两艘美国驱逐舰造访黑海的行动^{[31]174}。与此同时,苏联还建造了大量的科研船只,而且设置了相应的教育机构,培养了大量海洋科技人才。到20世纪60年代中期,苏联在海洋科学方面的投入规模已经超过了英国、

法国和日本,达到与美国并驾齐驱的水平^{[27]70-71}。与此相对应,苏联远洋捕鱼能力迅速增强,其拖网渔船1961年现身北美东海岸附近,1966年又出现在了北美西海岸附近,渔获量一跃而与日本并列,成为第一流的远洋捕鱼国。但问题随之而来,苏联远洋渔船在拉美国家周边海域的捕捞活动遭到后者的强烈抗议和抵制。1966年10月,苏联拖网渔船被要求驶离阿根廷海域。苏联渔船的出现还刺激阿根廷政府在该年12月份宣布了200海里领海主张。此后,双方陷入旷日持久的海洋争端当中,苏联在拉美周边海域捕鱼活动面临的问题有增无减^{[31]174}。因而对于如何保护其远洋渔业利益,被提上了苏联的外交议程。

总之,到20世纪60年代中后期,苏联确立了其世界一流海洋大国地位:海军力量仅次于美国,居世界第二;渔船队总吨位世界第一;商船队载重吨位居世界前十,科研船只的数量和总吨位居世界首位。苏联在全球海洋利益的拓展和海洋能力的提升,从根本上改变了苏联的海洋利益格局和海洋法政策立场,美苏两个超级大国的海洋战略利益开始趋同,尤其重要的是,维护航行和飞越自由权,成为它们共同的诉求。正如1976年美国一份官方研究报告所指出的:“自从1967年联合国海洋法辩论开始以来,苏联一直站在传统公海自由主张一边,反对沿海国或国际海洋制度对其海洋活动的限制……作为一个发达国家,苏联发现自己的利益更多地与西方海上强国一致,而不再与第三世界发展中国家相一致。在海洋法问题上,苏联甚至发现自己在专属经济区等问题上站在美国、英国、法国等国利益的一边。”^{[32]15-16}换言之,在海洋法问题上,苏联开始更多地站在了海洋国家的立场上思考问题,这意味着需要协调它与西方国家在关键领域的海洋利益和立场,苏联也由此从发展中国家的坚定盟友转变为这些国家扩大海洋管辖权主张的不妥协的反对者。

1965年,苏联方面开始与美国和其他几个国家接触,试探性地提出了召开一次海洋法会议,制定新领海公约的想法。苏联表示,只要在国际海峡中保留公海走廊,就承认12海里领海^[33]。这一主张与美国的战略需求不谋而合。得益于海洋科技进步和巨大的国家海洋科学项目拨款^{[31]183},海军在美国军事力量中的地位稳步上升。美国海军继20世纪50年代拥有了核动力潜艇后,60年代又建造了弹道导弹潜艇^{[34]444-445},实现了水上舰

队的核动力化,开创了美国海军武器装备的新纪元^[35]^[214]。基于美国战略导弹部队很大部分为海基部队的事实,美国军方日益强调“潜基导弹部队的存在价值很大程度上取决于隐蔽、分散以及机动性”^[36],也就是对航行自由提出了更高期待。冷战对抗升级的国际形势也为海军地位的稳步提升创造了条件。1962年古巴导弹危机中,美国海军执行“封锁”任务的优异表现凸显了其战略作用,而越南战争的卷入则对海军远距离军事力量投送提出了更高要求。这一使命加强了美国“蓝水”海洋政策的全球定位,世界最偏远之地发生的事情被认为与“美利坚新帝国”有直接关系。“美国为海洋国家,其盟友、敌人和重要国际性利益均在海外”^[37]^[22]的观点被牢固确立。总之,这种新的全球性军事—安全战略利益进一步强化了美国军方,尤其是海军对于海洋自由航行重要性的认识,以及对于其他国家海洋管辖权延伸的警惕和反对。

既然海洋战略利益趋同,美苏双方达成协议便顺理成章了。1966年春,美国方面对苏联的提议作出积极回应,表示有意参加就此问题而展开的专家谈判。美方强调,美国对于12海里领海的立场“将取决于能否确保通过和飞越国际海峡的权利”;并希望制定一项沿海国家12海里以外的优惠渔业制度,以换取沿海国的同意^[38]。1968年7月,美苏举行了第一轮双边会谈,在2条公约暂定条款上达成一致:(1)为领海和专属捕鱼权的主张设定最高12海里的限制;(2)规定通过和飞越国际海峡的权利。会谈考虑了有关渔业的条款,但没有达成协议^[38]。1968年12月美苏举行了第二轮会谈,取得的重要成果是制定出了承认沿海国在12海里领海或渔业区以外享有有限的、经仔细界定的优惠渔业权利的捕鱼条款。美国强调,为了获得第1条和第2条通过所需的足够多数票,承认沿海国享有一定优先捕鱼权是必须的^[39]。此后,美国又与北约成员国进行了非正式磋商,确信其军舰、航母自由通过国际海峡的权利能够以其承认12海里领海的方式得到保证^[26]。总之,在与苏联的谈判中,美国明确了未来海洋法谈判的基本思路是,以承认12海里领海和沿海国捕鱼优先权换取国际海峡自由过境制度的国际承认。

经过历时一年半的磋商,美国及其西方盟友与苏联达成了推动国际会议早日举行以解决领海问题的协议。为了广造新闻报道舆论,美国宣布

了其新的谈判立场,以配合尼克松在其1970年2月18日提交国会的《美国在七十年代的外交政策:和平新战略》报告中把海洋列入其“外交的新层面”的新思路。尼克松在报告中指出:“海洋法方面最紧迫的问题,是需要在领海宽度上达成协议,以阻止不断升级的国家海洋主张的威胁;同时,我们相信在建立国际商定的大陆架和深海床之间的界线和建立一个开采深海底资源的制度方面,必须同时取得进展。”^[40]^[314]同日,国务院法律顾问约翰·R·史蒂文森(John R. Stevenson)在费城国际事务委员会和费城律师协会上发表演讲,指出美国准备改变其坚持已久的3海里领海的传统立场,“愿意缔结一项新的国际条约,把领海界限固定在12海里,规定通过国际海峡和飞越国际海峡的自由,并对沿海国的公海优先捕鱼权进行认真规定”^[41]^[341]。

四、海底采矿问题与第三次联合国海洋法会议的召开

20世纪60年代,导致新海洋法会议召开的更重大和最直接的事态,是随技术进步而迸发出来的对海底锰结核矿开采的巨大关注。1965年,加利福尼亚大学矿业工程师约翰·默罗(John Mero)出版了《海洋矿物资源》一书,成为深海采矿发展的里程碑。该书对海洋矿产资源作了热情的总体估计,特别强调了锰结核矿的潜力,以大量的工程数据和计算表明,对锰结核矿的开采,技术上可行,经济上有利可图^[42]^[252-279]。在实际业务上,美国矿业公司捷足先登,到1967年已经投资于锰结核矿地质及开采加工技术研究。日本和英国等其他发达国家不甘落后,也正在进行类似的研究,并开始把深海底采矿纳入产业决策^[43]^[34]。默罗于1970年再发文章,对为期不远的深海海底商业活动提出了时间表,认为第一宗大规模海底商业活动将在十年之内启动,每年可开采和加工300万吨锰结核矿石,在15年内,至少有5宗业务进入商业运营,每年处理5000万吨锰结核矿石^[44]。根据这种看法,海底采矿不再是幻想,而是一种正在形成的商业活动,围绕海底资源而展开的国际竞争不可避免。这样,海底采矿便从纯粹的学术课题进入到公共政策视野,在美国内部直至国际社会上,围绕着深海采矿和国家管辖范围以外海底的制度制定问题爆发了一场公开大辩论。

就国际法层面而言,海底问题大辩论的核心是海底法律地位问题,即深海底究竟属于“无主物”(因而可以对它主张权利)还是“共有物”(因而向一切人开放)的问题。1967年8月,马耳他共和国驻联合国大使阿维德·帕多(Arvid Pardo)在第22届联合国大会上采取单独行动,提出把下述议题纳入联大议程的倡议,即“关于保留现在处于国家管辖范围以外的海域下的海床和洋底作为和平用途并利用其资源为人类谋福利的宣言和条件”。帕多在提案中指出:“鉴于技术先进国家的新技术突飞猛进;担心……目前处在国家管辖范围之外的海域下的海床和洋底将逐渐成为各国竞相占有和利用的对象。这种情况很可能导致技术发达国家为了它们本国的利益而通过建立固定的军事设施来实现对可能到达的海底的军事化以及采尽对世界具有巨大潜在利益的资源。”^[45]为解决这一难题,帕多建议发表一项宣言,宣布国际海床和洋底属于“人类共同继承财产”,并缔结一项条约规定使用这一共同继承财产的原则。这些原则包括:各国不得占有;海底收益应主要用于促进穷国的发展;保留这一区域用于和平目的,建立一个国际机构来对国家管辖范围以外的海底行使管辖权和对该区域内的一切活动进行管理、监督和控制^[45]。

帕多提案使海底问题脱离总的海洋问题,并把人类共同继承财产的思想与发展中国家的需要和利益联系起来,因而成为海底政治历史上的一个关键性事件^{[27]84}。但实际上,海底问题不可能与总的海洋问题相脱离,帕多提案引起人们所注意的,也不仅限于深海底本身,而是整个现存海洋法中的管辖权问题。因为对国家管辖范围之外的海底区域的关注,必然要提出并首先解决的一个问题是:国家管辖权的界限到底确定在哪里?这一问题之所以在海底政治的辩论中显得如此重要,是因为1958年和1960年的海洋法会议既没有解决领海宽度问题,也没有明确定义大陆架界限。在1967年12月召开的第22届联大上,界限问题上的分歧初显端倪。已经对近海区域提出宽阔主张的国家希望把辩论建立在承认已有国家主张的基础上,反对就深海底问题进行审议,也不希望对海底区域进行界定,以免对自己的管辖权要求形成冲击和挑战。其他国家则坚持认为,有必要对国家管辖权的范围做出精确的理解和界定,并在此基础上对现有的国家管辖权主张及其合法性加以讨论。结果,大会决定成立“特设海底委员会”^[46]。特设海底委员会

1968年向第23届联大提交的报告描述了正在审查的问题的复杂性,强调该问题涉及科学经济、技术和司法等多个方面,需要做进一步的研究^[47]。鉴于此,23届联大决定把特设海底委员会升级为42国“常设海底委员会”(简称海委会),以继续完成相关研究工作^[48]。

1968年,美国在提交给联合国“特设海底委员会”的原则草案(第A/AC.135/25号文件)中,一方面称把取自深海底床的资源的部分价值捐献给国际社会,是适宜和可行的,另一方面又大谈特谈维持鼓励私人向海底采矿投资的法律环境,并为这个区域划定界限的重要性。在1968年10月30日发表的一项政策声明中,尼克松总统再次强调吸引私人企业参加国际海洋计划的必要性,称只有在符合美国“最佳利益”的情况下,美国才能奉行国际合作^{[27]96}。这样,尼克松就为美国的海底政策定下了自由市场主义的基调。美国的立场得到了苏联、法国、日本、英国和联邦德国等海洋大国的支持。七十七国集团与海洋大国集团在海底问题上的对抗局面初现端倪。

出于对拥有海底开发技术和资金优势的国家在国际相关制度尚未成立以前,率先对国家管辖范围外海底资源进行商业开发的担忧,为确保海底资源商业开发遵循联大最初提出的“应为全人类谋福利”的原则,1969年第24届联大在发展中国家的要求下,顶住了发达国家的反对,通过了“第2574D号决议”。这份被称为“暂停决议案”的文件宣告:在相关国际管制制度尚未成立以前,“所有国家和个人,不论其为自然人或法人,均不得对各国管辖范围以外海床洋底与下层土壤地区之资源作任何开发活动;对此种地区之任何部分或其资源之要求概不承认”^[49]。

在1970年召开的第25届联合国大会上,三项决定的通过极大推动了联合国海洋法制定进程。第一为第2749号决议,即《关于各国管辖范围以外海床洋底与下层土壤之原则宣言》,确认国际海底区域的存在,并宣布其为“全人类共同继承财产”,不允许任何国家和个人以任何方式对该地区主张或行使主权或主权权利^①。第二为第2570C号决议,承认“大洋空间各种问题息

^①联大2749号决议(中英文)可从联合国数字图书馆网站(网址:<https://digitallibrary.un.org/record/201718>)下载,本文其他联合国文件均从联合国数字图书馆网站下载。

相关,需要作为一个整体来考虑”,决定于1973年召开一次“全面的海洋法会议”,广泛讨论国际海底、公海、大陆架、领海宽度、国际海峡、毗邻区、捕鱼和公海生物资源保护、海洋环境保护和科学研究等相关制度。第三是海委会又进一步扩大为44个成员,并被训令分别于1971年3月和7—8月在日内瓦召开两次会议,以便为召开第三次联合国海洋法会议编制条约草案文件^[50]。显然,对海洋法进行广泛的审查已在推进之中,并列入了联合国议程,第三次联合国海洋法会议进入了准备阶段。

以上考察表明,第三次联合国海洋法会议的缘起,固然有着科技进步和资源环境问题等社会经济方面的原因,但本质上是由国家间围绕与海洋有关的价值观、资源和权利而发生的分化、结盟和斗争所促成的。正如美国哈佛大学著名国际法教授路易斯·B·宋恩(Louis B. Sohn)等人所指出的:20世纪60年代后期,世界面临着噩梦般的海洋权利斗争;不仅发达国家与发展中国家、沿海国和内陆国、大小海上强国之间出现了迥然各异的观点,并且这些集团内部也是如此,唯一合乎逻辑的解决办法就是建立一个新的国际法律制度^{[51]2}。

在第三次联合国海洋法会议形成过程中,国际社会认识到,海洋法的不同方面是相互关联的,应将其作为一个整体来考虑,并因此而为海洋法会议设立了广泛而全面的议程;而围绕不同的议程和多样化的利益诉求,产生了诸多区域性传统集团和新的联盟和集团。不过,宏观而言,围绕权利进行的斗争主要在秉持不同原则主张的两大集团之间展开:一方面是发展中沿海国集团(七十七国集团),坚持海洋是“人类共同继承财产”原则,主张扩大国家管辖权范围;另一方面是美国、苏联等海洋大国集团,坚持“海洋自由”原则,主张军舰、飞机的国际海峡自由过境权利。这种分歧形成于第三次联合国海洋法会议正式召开之前,但却决定了会议进程中集团博弈的基本格局,决定了该会议作为两大集团之间利益诉求“交易”(trade-offs)的本质。

参考文献:

[1] Edward Wenk, Jr. *The Politics of the Ocean* [M]. Seattle: University of Washington Press, 1972.

[2] 张海运. “联合国海洋法公约”与中国[M]. 北京: 五洲传播出版社, 2014.

[3] D P O'Connell. *The Legal Control of the Sea: Preparations for the 1973 Conference* [J]. *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 1972, Vol. 62, No. 248.

[4] Lawrence Juda. *International Law and Ocean Use Management: The Evolution of Ocean Governance* [M]. London: Routledge, 1996.

[5] Ann L. Hollick, *Politics in American Uses of the Sea, 1970 - 1980* [C] // Joyce J Barteu ed. *The Yankee Mariner and Sea Power: America's Challenge of Sea Space*. Los Angeles: University of Southern California Press, 1982.

[6] Louis Henkin. *Law and Politics in International Relations: State and Human Values* [J]. *Journal of International Affairs* 1990(1).

[7] FAO. *Yearbook of Fishery Statistics* [R]. 1972 (34).

[8] Hannes Jonsson. *Friends in Conflict: The Anglo-Icelandic Cod Wars and the Law of the Sea* [M]. London: C Hurst & Company, 1982.

[9] Richard Bilder. *The Anglo - Icelandic Fisheries Dispute* [J]. *Wisconsin Law Review*, 1973(1).

[10] Gudni Thorlacius Jóhannesson. *How Cod War Came: The Origins of the Anglo-Icelandic Fisheries Dispute, 1958-1961* [J]. *Historical Research*, 2004(198).

[11] Francis T. Christy Jr, Anthony Scott. *The Common Wealth in Ocean Fisheries*, 2nd edition [M]. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1972.

[12] James A Crutchfield. *The Convention on Fishing and Living Resources of the High Seas* [J]. *Natural Resources Lawyer*, 1968(2).

[13] Hans Ludwig Beth, Arnulf Hader, Robert Kappel. *Twenty-five Years of World Shipping* [M]. London: Fairplay Publications, 1984.

[14] National Council on Marine Resources and Engineering Development, *Marine Science Affairs—Selecting Priority Programs* [R]. Washington, DC: U S Government Printing Office, 1970.

[15] S H Lay, R Churchill, M Nordquist. *New Directions in the Law of the Sea* [C]. Dobbs Ferry: Oceana Publications, 1973.

[16] Richard B Bilder. *The Canadian Arctic Waters Pollution Prevention Act: New Stresses on the Law of the Sea* [J]. *Michigan Law Review*, 1970(1).

[17] Alan Beesley. *Rights and Responsibilities of Arctic Coastal States: The Canadian View* [J]. *Journal of Maritime Law and Commerce*, 1971-1972(3).

- [18] US Department of State. US Statement on Canada's Proposed Legislation[A]. International Legal Materials, 1970 (3).
- [19] Louis Henkin. Arctic Anti-pollution; Does Canada Make-or Break- International Law? [J]. The American Journal of International Law, 1971(1).
- [20] Council on Environmental Quality. Ocean Dumping: A National Policy, A Report to the President[R]. Washington DC: Government Printing Office, 1970.
- [21] Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Report of the United Nations Conference on the Human Environment, A/Conf. 48/14/Rev L [R]. 1972.
- [22] Statement by President Nixon. United States Policy for the Seabed[A]. The Department of State Bulletin, 1970 (1616).
- [23] R P Anand. Winds of Change in the Law of the Sea [C]. Francis T Christy Jr, etal. Law of the Sea: Caracas and Beyond. Cambridge: Ballinger Publishing Co, 1975.
- [24] Shigeru Oda. The Ocean: Law and Politics [J]. Netherlands International Law Review, 1978(2).
- [25] Lennart J. Lundquist. Managing the World's Ocean Resources; Problems of Equity and Efficiency [C]. Gerald Garvey and Lou Ann Garvey eds. International Resource Flows. Lexington: Lexington Books, 1977.
- [26] Shigeru Oda. Proposal Regarding a 12-mile Limit for the Territorial Sea by the United States in 1970 and Japan in 1971; Implications and Consequences[J]. Ocean Development and International Law, 1991(2).
- [27] 巴里·布赞. 海底政治[M]. 时富鑫, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1981.
- [28] 李络荣, 龚连娣. 世界海军史[M]. 北京: 海潮出版社, 2000.
- [29] 唐纳德·W·米歇尔. 俄国与苏联海上力量史[M]. 朱协, 译. 北京: 商务印书馆, 1983.
- [30] 张忆南, 王攀, 张晓林. 苏联远洋海军建设及启示[J]. 军事历史研究, 2011(4).
- [31] Ann L Hollick. U S Foreign Policy and the Law of the Sea[M]. Princeton: Princeton University Press, 1981.
- [32] Soviet Oceans Development; Prepared at the Request of Warren G Magnuson, Chairman, Committee on Commerce and Ernest F Hollings, Chairman, National Ocean Policy Study for the Use of the Committee on Commerce and National Ocean Policy Study, Pursuant to S Res 222 [R]. Washington DC: U S Government Printing Office, 1976.
- [33] Thomas A Clingan, Jr. Freedom of Navigation in a Post-UNCLOS III Environment[J]. Law and Contemporary Problems, 1983(2).
- [34] 乔治·贝尔. 美国海权百年: 1890—1990 年的美国海军[M]. 吴征宇, 译. 北京: 人民出版社, 2014.
- [35] 詹姆斯·M·莫里斯. 美国海军史[M]. 靳绮雯, 蔡晓惠, 译. 长沙: 湖南人民出版社, 2010.
- [36] Paul C Warnke. Assistant Secretary of Defense, International Security Affairs, in US Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Governing the Use of Ocean Space, Hearings, 90th Cong, 1st sess[A]. 1967
- [37] Brooke Nihard. Entering a Desperate Era of Seapower[J]. Armed Forces Journal, 1971.
- [38] Memorandum from the Deputy Legal Adviser (Belman) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Johnson), Washington (March 18, 1969) [A] // Foreign Relations of the United States, (1969-1976, Vol. E-1): Documents on Global Issues (1969-1972) Washington DC: U S Government Printing Office, 2005.
- [39] Circular Airgram CA-406 from the Department of State to Multiple Posts, Washington (January 23, 1969) [A]. Foreign Relations of the United States (1969-1976, Vol. E-1): Documents on Global Issues, (1969-1972) Washington DC: U S Government Printing Office, 2005.
- [40] Richard Nixon. Report to the Congress: U S Foreign Policy for the 1970's: A New Strategy for Peace[R]. U S Department of State: The Department of State Bulletin, 1970 (1602).
- [41] John R Stevenson. International Law and the Oceans [R]. U S Department of State: The Department of State Bulletin, 1970 (1602).
- [42] John L Mero. The Mineral Resources of the Sea [M]. Amsterdam: Elsevier Publishing Co, 1965.
- [43] David Brooks. Deep Sea Manganese Nodules: From Scientific Phenomenon to World Resource [C] // Lewis Alexander, ed. Proceedings of the Second Annual Conference of the Law of the Sea Institute. Kingston: University of Rhode Island, 1968.
- [44] John L Mero. A Legal Regime for Deep Sea Mining [J]. San Diego Law Review, 1970(3).
- [45] Request for the Inclusion of a Supplementary Item in the Agenda of the Twenty-second Session (A/6695) [A]. 1967-08-18.
- [46] UN General Assembly Resolution 2340 (XXII) [A]. 1967-12-18.
- [47] United Nations General Assembly Official Records. Report of the Ad Hoc Committee to Study the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor Beyond the Limits of National Jurisdiction, A/7230 [A].
- [48] UN General Assembly Resolution 2467A [A]. 1968-12-21.

[49] UN General Assembly Resolution 2574D (XXIV)
[A]. 1969-12-15.
[50] UN General Assembly Resolution 2750C (XXV)
[A]. 1970-12-17.

[51] 路易斯·B·宋恩, 克里斯汀·古斯塔夫森·朱罗, 约翰·E·诺伊斯, 等. 海洋法精要[M]. 傅岷成, 等译. 上海: 上海交通大学出版社, 2014.

Analysis of the Origin of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea from the Perspective of International Politics

QU Sheng

(School of History and Culture, Qufu Normal University, Qufu 273165, China)

Abstract: The Third United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS III) is the typical embodiment and an important part of a major turn in the world history in the 1960s and 1970s, the origin of which can be explained within the framework of international politics. Broadly speaking, four aspects of development drive the conference to be convened. Firstly, the technological progress and mankind's increased ability to exploit marine resources have resulted in the appearance of worldwide problems of marine resources and environmental pollution, so the need arises to curb unilateral actions and international conflicts at the legal level. Secondly, the developing countries have launched an assault on the old order of sea law based on the principle of "freedom of the sea" in the form of a united struggle, and have put forward a series of claims for the expansion of national maritime jurisdiction in the hope that a new order of sea law will be reshaped so as to endow these claims with legality. Thirdly, the Soviet Union, which has grown into a major maritime power, changes its position on maritime interests, and takes the initiative to contact the United States to reach a consensus on convening an international conference, establishing a free transit system through the 12-mile territorial sea and international straits. Fourthly, the appearance of deep-sea mining needs and its caused debate on the problems of the legal status of the international seabed are the immediate motivation for the conference. While influencing the core agenda of the UNCLOS III, the above-mentioned four aspects determine the basic pattern of games and the nature of interests trade between the developing countries and the great maritime powers.

Key words: The Third United Nations Conference on the Law of the Sea; problem of marine resources and environment; developing country; freedom of the sea; issue of international seabed

(责任编辑 雪 箫)