

美国对海底权利的诉求与国内利益的平衡

——以海底界限的争论为中心(1969~1972)

王金强、王蔚

(内容提要)美国海底政策的出台在很大程度上取决于国内利益的平衡。本文从政府部门间、利益集团间及部门机构与利益集团间相互博弈的角度,对影响美国海洋政策转向的因素进行探讨。文章认为,1945年《杜鲁门公告》是美国首次海底权利声明,在美国国内引起了关于是否扩展大陆架权利的争论。从美国政府内部关于宽狭大陆架界限的分歧到利益集团关于经济利益与军事利益的争论,其中的分歧或趋同主导了尼克松政府在海底界限问题上的两次政策转向。最终美国将海底问题交由联合国,回归国际海洋体系。这反映出美国国内部门、集团利益在美国海洋决策中的地位和作用。

关键词:美国外交 海洋体系 海底权利 海底委员会

美国国内关于海底问题上的利益争论是尼克松政府时期制订海洋政策问题上需要解决的主要问题。本文在美国国家档案文献整理与归纳的基础上,结合比较政治学理论与方法,对美国海底利益之争、政府内部如何由冲突走向合作以及尼克松政府最终政策转向进行系统分析,以求深化对这一时期海底问题复杂性的认识。

一 《杜鲁门公告》与关于海底界限争论的源起

17世纪以来,人们普遍接受海域或海洋资源是不受任何个别国家管辖的“无主”财产或“全球公有”地,但海洋的自由利用也会导致冲突,于是便产生了一些国际的优先权原则和普遍适用标准,以调节这些相互矛盾的利益冲突。但这些原则和标准由于经济和海洋技术的发展不断被打破,世界各国不断把越来越多的海洋区域“圈占”起来。例如17世纪末出现的三海里的领海距离界限日益得到国际上的普遍承认,“成为沿海国管辖权的普遍界限。”【注释】Buzan Barry, *Seabed Politics* (N.Y.: Praeger Publishers, 1976), p.2.【注尾】尽管各国时有冲突,但总体上,这一领海距离界限基本上保持了海洋秩序的平稳状态。第二次世界大战之前海底区域仍没有突破人类的未知领域,因此也没有对海底提出鲜明的权利主张,在相当长的一段时间内海洋争论的焦点基本上局限在领海权利与渔业权利问题上。

美国对海底权利的诉求与国内利益的平衡美国研究



19 世纪中后期，在工业革命的推动下，海洋科学技术有了突飞猛进的发展，英国最早开始深海勘测与调查并于 1866 年横跨英吉利海峡铺设电缆成功，1870 年代海底采矿业和近海石油工业也取得突破。海洋技术发展所带来的直接后果就是海洋活动日益超越三海里的领海限制，而且不断指向海面以下，于是海底的重要性日益凸显。当时的海洋强国认为“应该将海底与海面区别开来”，重新定义沿海国的管辖权限。新兴的海洋国家不顾传统的海洋大国的强烈反对，单方面扩大海洋管辖权，这种单边行动引起了两个棘手的问题：国家是否有权对长期作为公海使用的海洋实施国家管辖权；传统的国际规范是否只有通过国际协议才能变更？【注释】Buzan Barry, *Seabed Politics*, op.cit., p.4. 【注尾】这两个问题也是日后海洋国家与沿海国家长期公开辩论的主题。

具有讽刺意味的是，正是在美国成为海洋强国时，美国人不经意地种下了导致原有体系逐渐崩溃的种子。美国有意扩大它的水底管辖权始于罗斯福时期。1938 年美国独立开采公司（Independence Exploration Company）寻求参加内政部在墨西哥湾三海里之外的地理勘测活动，内政部吸取上次“钻石法案”（Diamond Bill）【注释】1937 年 2 月，在美日渔业争端谈判期间，阿拉斯加钻石代表团（Delegation Diamond of Alaska）在众议院提出了钻石法案，要求禁止外国渔民在美国大陆架附近捕鱼，授权联邦政府没收外来非法渔船的权利，这一法案在国务卿科德尔·赫尔（Cordell Hull）劝阻下没有生效。【注尾】的教训，要求独立开采公司对其保持克制；但在同年的下半年，罗斯福总统要求内政部发出一项行政命令，建立跨越美国海岸线的海军石油储备，从而将大陆架海底开发问题提上政府的议事日程。

真正意义上从海洋自由制度过渡到强大的“准制度”【注释】（美）罗伯特·基欧汉，约瑟夫·奈：《权力与相互依赖：转变中的世界政治》（林茂辉等译），北京·中国人民公安大学出版社，1992 年版，第 116 页。【注尾】的转折点是 1945 年 9 月 28 日杜鲁门总统发表的《杜鲁门公告》（Truman Proclamation）。这一公告宣称：“处于公海之下但毗连美国海岸的大陆架底土和海底的自然资源属于美国，受美国的管辖和控制。”【注释】（美）杰拉尔德·丁·曼贡：《美国海洋政策》（张继先译），北京·海洋出版社，1982 年版，第 248 页。【注尾】这是海洋国家对越出其领海范围的大陆架实行管辖权而提出的第一个权利主张，暗示了大陆架是沿海国家陆地的延伸，某些权利理所当然属于沿海国所有。当时美国这一声明主要是针对海底的“石油资源和矿产资源”。【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.Y.: Praeger Publishers, 1975), p.14. 【注尾】问题是这一声明在当时并没有引起其他国家的公开抗议，因为美国并没有明确提出主权要求，而仅仅提出了资源的管辖权和控制权。但也正因为这样，这一声明所暗含的危险性就更大，因为它赋予公告以某种程度的合法性。其他国家不对这一宣言表示反对，也正是为了获得与美国相同或相类似的权利，【注释】Evan Luard, *The Control of the Seabed, A New International Issue* (London: Heinemann, 1974), p.36. 【注尾】也就为其他国家纷纷提出大陆架权利主张铺平了道路。海底权利主张成为扩大沿海国管辖权的一个重要因素。

可以说，《杜鲁门公告》的最大影响并不在于其自身，更重要的是它开创了一个先例（precedent）。【注释】Buzan Barry, *Seabed Politics* (N.Y.: Praeger Publishers, 1976), p.8. 【注尾】它直接触发了新一轮国家提出大陆架权利主张的浪潮，而且相当一部分国家的权利主张大大超越了美国的权利声明；【注释】截止到 1958 年，大约有 20 个国家对其大陆架提出了权利声明，这 20 个国家还不包括那些对大陆架实行完全主权的国家。最有代表性的是拉美国家的权利主张。阿根廷将大陆架作为其领土的一部分，要求对大陆架行使主权。智利政府走得更远，主张不仅对海底大陆架行使主权，而且对其上覆水域同样拥有主权。【注尾】更为严



重的是，这些国家的权利主张甚至被写入国家的立法之中，这些立法还涉及到领海与海峡问题，海底问题变得日益复杂，成为国际海洋政治舞台上一个突出的问题。所以说，《杜鲁门公告》是战后海洋争论与冲突的始作俑者。值得说明的是，从日后海洋冲突的理论来源来讲，《杜鲁门公告》中所极力主张的权利正是日后美国政府所极力反对的。

《杜鲁门公告》关于大陆架权利的声明对国内政治的一个深远影响就是内政部权力的膨胀。围绕近海石油开发的收益问题，美国各州与联邦政府之间一直存在法律之争。从 1894 年美国出现浅海石油钻探以来，加利福尼亚州、宾夕法尼亚州和其他沿海各州就以海底土地的所有者自居，国务院也认为“美国对 3 海里以外的墨西哥湾海底有管辖权”；【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.Y.: Praeger Publisher, 1975), p.13.【注尾】但内政部认为超越 3 海里的海底资源属于无主物，各州无权宣布所有权，并根据 1920 年的《联邦矿产出租法》(Federal Mineral Leasing Act) 一直拒绝给加利福尼亚州的近海作业签发采矿执照。考虑到对领海范围之外的海底行使主权没有国际法基础，内政部“一直鼓励联邦政府对这一区域的海底资源行使控制权”。【注释】Hearing Before the Senate Committee on the Judiciary, “Submerged Oil Lands,” 76th Congress, 1st session, (Washington: U.S. Government Printing Office, 1939), p.44.【注尾】可以说，《杜鲁门公告》的出台正是内政部努力的结果，它在向国际社会宣布美国对大陆架拥有权利的同时，也重申美国联邦政府对大陆架自然资源的权利，在一定程度上平息了长期以来各州与联邦政府之间的法律之争。在《杜鲁门公告》出台后，内政部获得了极大的政治回报。杜鲁门总统在发表海底公告与渔业公告的同时，公布了一项行政命令，即，“美国大陆架的资源置于内政部长的管辖与控制之下。”【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights : Developing U.S.Policy* (N.Y.: Praeger Publishers, 1975), p.24.【注尾】当时的内政部长哈罗德·艾克斯(Harold Ickes)对公告所赋予美国的资源权利激动不已。他在给杜鲁门的信中称赞《杜鲁门公告》“大大扩展了美国的国界。”【注释】Harold Ickes, “Underwater Wealth”, *Collier's*, February 23, 1946, p.20.【注尾】

但所有这一切都使美国深深地卷入了各国在海底界限上逐步向外扩张而产生的国际政策争端中，这是当时的内政部所始料不及的。

二关于海底界限问题的部门利益之争

在国际社会就海底界限问题陷入长期争论的同时，在美国国内，围绕着深海采矿及国家管辖范围之外的海底疆界问题，也爆发了一场公开的长时间争论。这场争论最初主要是 20 世纪 60 年代早期人类对海洋认识与开发能力提高的副产品，但随着国际争论【注释】此时的争论以 1958 年第一次海洋法会议关于固定界限与灵活界限的争论为起点。这次会议最后达成妥协方案，即，固定界限与灵活界限相结合。委员会提出的 200 米等深线加可开发性界限标准的方案付诸表决并获得通过，从而使大陆架的界限问题得到了“理论上”的解决。【注尾】与国际海洋体系构想的展开，美国认为国内争论“对美国海底利益越来越产生不利影响。”

【注释】“Circular Airgram CA 406 from the Department of State to Multiple Posts, January 23, 1969, 1025Z,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6: Oceans Policy, Doc.333, National Archives, Documents on Global Issues, available at: <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e1/index.htm>【注尾】因此，美国在开展国际协商的同时，不得不把焦点同时转向国内利益的协调与平衡。



从内政部掌握海底资源开发租借权开始,美国政府内部就存在关于渔业利益、石油利益和军事利益的争论。围绕这一问题,国防部、内政部、国务院,以及国家安全委员会从不同的立场出发对大陆架的界限提出了自己的主张,其中的分歧集中在国防部与内政部之间。早在《杜鲁门公告》发表前,国防部的前身——当时的海军部因担心美国的石油储备问题而对美国领海范围内的海底宣布行驶主权,但同时提出,“(美国)对超越3海里范围的海底宣布拥有资源权利在国际上是没有先例的”。【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (Praeger Publishers, 1975), pp.46~47。【注尾】这虽然与内政部的言论不太相符,但海军部与内政部一样认为大陆架界限与领海界限是两个不相关的问题,对大陆架权利的夸大并不会影响到领海界限的扩大。海军部认为“只要不影响美国海军的自由活动,海军部就不反对内政部扩展大陆架界限。”【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy*, p.47。【注尾】同时,考虑到建立石油储备对美国安全的重要性,海军部极力回避对扩大海底开采活动的反对意见。但这样做的一个严重后果就是内政部将海底开采范围无限扩展,最终引发了两部门的利益冲突。这一冲突的导火线是美国科利尔石油公司(Collier Corporation)在美国远海岸架设石油钻井平台。这对美国海军的自由通行造成了极大障碍,国防部就此向内政部提出异议。内政部以开采活动符合外大陆架土地法(Outer Continental Shelf Lands Act)【注释】1953年艾森豪威尔政府通过这一法令,仿效《杜鲁门公告》重申美国对大陆架自然资源的权利,并声明其上覆水域在航行自由和捕鱼权利方面的性质不变,从而平息了沿海州与联邦政府持续了长达近10年的有关美国大陆架资源所属权的法律之争。【注尾】为由加以拒绝。尽管这一事件经过调解得以解决,但国防部认为“有必要重新考虑在大陆架问题上的态度”。【注释】Federal Records Center, “Letter of Morris to Secretary Udall, May 2, 1962,” Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (Praeger Publishers, 1975), p.68。【注尾】这标志着国防部在大陆架界限问题上的立场开始转变。

国防部从美国的安全利益出发,除了强调美国所一贯主张的上覆水域的公海地位、公海上空的自由通行权和大陆架海底水域的军事自由通行权外,还主张在深海底拥有反潜艇作战的能力。它认为“只有双管齐下,美国的安全利益才能得到保障。”【注释】“Letter from the Deputy Secretary of Defense (Gilpatric) to Under Secretary of State (Bowles), May 25, 1961,” FRUS, 1961 ~ 1963, Vol. XXV, Law of the Sea, Doc. 490, available at: <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyj/xxv/6029.htm> 【注尾】但不论哪一项主张,国防部认为大陆架公约中的可开发性界限标准与大陆架界限的扩大,都是与美国的安全利益相违背的。肆意扩大“超过200米等深线的大陆架界限只会将更大范围的大陆架置于沿海国的管辖范围之内,这必然将更大范围的海底水域置于沿海国的管辖范围之内,也必然将美国的海底活动置于沿海国的控制之下。”【注释】“Letter from the Deputy Secretary of Defense (Nitze) to Rusk, January 6, 1969,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc.332。【注尾】助理国防部部长保罗·尼采(Paul H. Nitze)1969年给基辛格的备忘录中再次表达了这一担忧。他着重强调,在海底界限与海底自由的关系上,“必须保证超越领海范围的公海航行自由权和公海上空的自由飞越权。”【注释】“Memorandum from Laird to Kissinger, July 1, 1969,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 343。【注尾】这进一步明确了国防部将大陆架原则与公海原则严格区分的要求和主张。

冷战期间,安全方面的考虑在国防部占了支配地位。在关于发展海底武器的问题上,由于苏联海军日益强大,使国防部越来越担心美国的国家安全。国防部将苏联海军力量的崛起



特别是潜艇舰队看作是对美国安全的最大威胁，因此他们认为“美国必须有足够的力量应对苏联的潜艇战(Anti Submarine Warfare 缩写为 ASW)，特别是要发展美国的海底探测系统以降低美国遭受苏联水下攻击的可能性。”【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. policy* (N.Y: Praeger Publishers,1975), p.69.【注尾】反潜艇作战需要克服的问题包括侦查、探测和准确定位系统，国防部在国会报告中称，“在目前海底技术取得突破的前提下，海底探测和追踪系统已经取得重大突破。”【注释】House Appropriations Committee, Subcommittee on the Department of Defense, “Department of Defense Appropriations for 1960”, Congressional Report, 88th congress, 1st session, Part 1, (Washington: U.S. Government Printing Office, 1960), pp.757~758.【注尾】这一问题本身并不存在什么异议，但问题是这种水下追踪系统的安装倒成为与内政部相冲突的一个焦点，原因是探测系统的安装需要以海底活动的充分自由为前提，而且加上这种系统特有的军事机密性，大陆架上的商业海底开采便成为泄漏这一军事机密的隐患；再者，由于这一系统装置的技术限制，这一系统只有安装在其他沿海国家大陆架边缘范围内才能发挥最大效用，而美国关于宽大陆架的海底界限主张极容易被其他沿海国家所效仿，一旦 200 米等深线范围之外的海底区域被置于沿海国家的控制之下，这一区域就会成为军事系统的禁区，反潜战装置的安装就会更加困难。单凭在美国沿海安装这一系统对可疑潜艇进行追踪，其效果无异于“大海捞针”。【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. policy* (N.Y: Praeger Publishers,1975), p.70.【注尾】

在估计到内政部的反对倾向后，国防部在考虑海底探测系统的同时，也在构想另一个更为大胆的替代方案，即，在国家管辖范围之外的海底区域建造海底军事基地。这一军事基地包括导弹发射架，钻塔以及水下潜艇等自由进攻系统，国防部研究人员也一度确信“在连接海岸和陆架的区域内建立这种拥有通信和运输能力的海底基地是极为可能的。”【注释】Willian A. Nierenberg, “Military Oceans,” Nigel Calder, *Unless Peace Comes* (London: Penguin, 1968), p.117.【注尾】虽然这一计划由于高昂的花费而暂时搁浅，但国防部已经发出这一信号，不论哪一种方案，都是以窄大陆架界限为前提的，国防部已经明确表态支持窄界限的沿海国家大陆架管辖权。

在国防部主张做出重大转折的时候，内政部反而更加强了它原有的立场。内政部本来就主张将美国的大陆架界限做无限制的延伸。在 1960 年代早期，在海底技术还相对落后的情况下，美国的海底活动范围就已经达到了“3600~4000 英尺”的深度。【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.Y: Praeger Publishers,1975),p.62.【注尾】内政部立场的理论依据源于 1958 年大陆架公约的可开发性标准，即，模糊界限标准。他们的意图很明显：既然人们对外大陆架界限没有一个准确的界定，内政部的解释就是“越来越宽广的海底”。【注释】“Letter from the Deputy Secretary of Defense (Nitze) to Secretary of State(Rusk), Washington, January 6, 1969,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc.332.【注尾】内政部之所以要求无限制扩大美国大陆架权利的范围，首先是因为它所掌握的技术优势。无论是石油钻探技术还是矿产开采技术，美国都远远领先于其他沿海国家。只要承认美国对其海岸大陆架的资源权利，也就等于美国可以对其大陆架甚至远达深海底的自然资源享有专属控制权。其次，最能激起内政部维护这一立场的理由是它能为美国带来持续的和丰厚的利润回报。例如，1962 年，内政部仅在墨西哥湾附近的石油开采租借费收入就达到 50 亿美元。【注释】*New York Times*, Febuary 25, 1962, p.28.【注尾】在现实的利益面前，内政部的举措得到了来自国会拨款委员会的大力支持，而一旦利润有所下降，内政部的活动就会立即遭到来自国会的质疑，因此内政部只能通过扩大海底界限以便将更多的海底租借权授予国内石油或矿业公司来增加收益。所以内政部不断催促美国政府接受宽大陆架界限的现实，抵制国防部的立场。



1969年,内政部收到一份来自国家石油委员会(National Petroleum Council 缩写为NPC)的报告。这份报告列举了大量的数据,说明美国在未来5年内国内原油的消耗量将会增加50%,因此“石油产量的良好及稳步上升对美国的安全和自由世界秩序的稳定极为重要。”【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.Y: Praeger Publishers,1975), p.97.【注尾】报告还断定这段时期石油的供应量主要集中于美国海岸至深海底,而且这一时期的石油需求量已经远远超越了同时期技术进步带来的石油开采增加量,因为如果海底开发技术要达到6000英尺的海底深度,至少需要10年时间。因此,鉴于美国当时所处的形势,为弥补由于技术原因所带来的差额,报告提出,海底石油“不仅关系到美国自身的利益,还直接影响到美国盟国的安全利益。”【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.Y: Praeger Publishers,1975), pp.97~98.【注尾】这一报告极力否认关于美国石油进口税问题。按照当时美国的石油进口计划,每年对石油都有一个确定的进口限额,而对不属于美国控制的“无主”大陆架的石油开采数额要列入进口量。这样,随着这一区域石油产量的增加,美国石油企业所担负的石油进口税也将随之增加,这在内政部和石油企业看来都是不公平的,因此唯一的解决措施就是“对大陆架及其边缘区域整个海底区域宣布专属管辖权”。【注释】*Oil and Gas Journal*, May 12, 1969, p.105.【注尾】当时的商务部长霍华德·波洛克(Howard W.Pollack)也支持这一立场。他认为1958年大陆架公约已经对国家大陆架权利做出了足够的界定,根据可开发性标准,沿海国家对整个大陆架边缘拥有资源主权。内政部认为“如果对靠近美国海岸的大陆架边缘进行权利限制就等于放弃了属于我们的潜在财富,而保护我们这些权利的方式就是要强化这些权利。”【注释】“Memorandum from Robert Osgood to Kissinger, January 20, 1970,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc.363.【注尾】报告最后提到,考虑到当时的国际形势,美国的这一立场在大陆架公约中也是有“国际法基础的”。【注释】这一国际法基础是指1958年日内瓦海洋法会议通过的《大陆架公约》。【注尾】也就是说,海底开发不会引起国际海底争端。

尽管国家石油委员会的这份报告强调了美国对海底资源行使管辖权不会影响到美国海军在这一区域的自由活动,但越来越多的国家对海底界限提出日益激进的权利声明。鉴于各国声明引发的海底权利主张日益地多元化,1969年5月国防部官员在给国务院的备忘录中提出了暂停一切海底界限声明的主张,即,“在国际海底制度制订之前,所有的国家停止一切针对大陆架界限和海底权利主张的声明。”【注释】“Memorandum from the Assistant Legal Adviser for East Asian and Pacific Affairs (Aldrich) to the Under Secretary of State (Johnson), May 29, 1969,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6,Doc. 340.【注尾】这一主张使得业已存在的海底界限之争更加公开化、白热化。其实早在1969年1月在美国行政部门内部对于暂停条款曾有过大体意向,就是美国政府应该寻求对暂停界限声明的广泛支持。但由于当时国防部认为暂停声明应该包括等深线200米的区域,而内政部在商务部的支持下坚决反对停止海底界限声明,其反对意见甚至大大超过了抵制限制海底开发的程度,理由是这将损害美国已经开始的200米等深线范围之外的海底开发的合法地位。所以,即使是在关于暂停条款是否仅针对超过200米深度的大陆架区域的权利声明的问题上,美国政府内部也并没有达成一致。几乎是在同时,国防部副部长戴维·帕卡德(David Packard)也向总统提交了一份备忘录,要求美国对200米等深线界限之外的海底暂停开采权利和界限声明,【注释】“Memorandum from Robert Osgood of the National Security Council Staff to Kissinger, June 12, 1969,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 341.【注尾】也直接把矛头指向内政部,但国务院对这两份备忘录都没有作出明确表态。在6月16日即将举行的联合国非正式咨询会上,美国驻联合国的机构也并不清楚国务院在这一问题上采取什么样的立场。



当内政部和国防部在大陆架界限问题上的态度日益明朗化的时候,国务院的关于海底界限的立场却十分含糊,游走于国防部与内政部之间。甚至可以说,国务院还不清楚到底哪一种海底界限的立场更能代表美国的利益。为了使美国的海底利益在两部门之间获得平衡,国务院的反应就是将美国在海底界限问题上的利益与上覆水域及其上空的海洋利益分开处理。因此,国务院既同意国防部通过国际协议制定海底界限,又反对国防部停止一切海底资源的权利和开发声明的立场;既支持内政部尽可能获取美国海底资源利益的要求,又反对内政部寻求单方面声明扩大沿海国家海底管辖区域的主张。为调解安全利益与商业利益之间的矛盾分歧,1969年8月11日,副国务卿亚利克西斯·U·约翰逊(Alexis U. Johnson)提出一项建议,即在海底界限确定之前,“这一区域的任何开发和利用都不影响它的最终定位,特别要保护先前开发投资的完整性。”【注释】“Letter from Johnson to Members of the Committee on International Policy in the Marine Environment, August 11, 1969,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc.353.【注尾】这里带有一个隐含条件,那就是对这一界限的讨论并不会妨碍已经开始的或者正在进行的海底开发行动,这实际上是对暂停决议的一次大修改。

可以看出,尽管国务院也主张暂停界限声明,但并不是否定大陆架公约的法定地位,只是需要在达成国际协议之前中止界限声明,而且承认“200米等深线之内的大陆架资源的开发活动继续有效。”【注释】“Memorandum from Aldrich to Johnson, May 29, 1969,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 340.【注尾】这和国防部主张停止一切声明大陆架界限的目的并不是完全一致的。国务院可能是出于团结美国政府内部而向内政部做了局部倾斜。但同时,国务院也隐约感受到了海底界限问题可能导致国际冲突的潜在威胁,这些冲突会使美国直接或间接受到牵连。因此国务院认为涉及海底界限和海底制度的问题关系到美国的长远利益。为防止出现国际海洋冲突,国务院强烈坚持这些问题应该通过国际条约进行解决,而不是单方面声明,这与国防部的立场基本上又是吻合的。因此国务卿迪安·腊斯克(Dean Rusk)在给尼克松的备忘录中写道,“我没有意识到在这一问题上(大陆架界限问题)国防部与国务院存在分歧,相反地,我认为这两个部门的立场是一致的,所谓的困难是发生在与内政部的立场之间。”【注释】“Memorandum from Rogers to Kissinger, July 9, 1969,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 346.【注尾】不过,国务院也明确主张在大陆架界限问题上要取得与内政部的一致(而不是妥协)。

与此同时,当内政部与国防部在宽、窄大陆架界限问题上争论不休的时候,国务院正在致力于通过国际协商达成一项关于海底界限的国际协议。这一问题引起了国会的注意,在1969年召开的由全体参议员参加的会议上,参议员亨利·杰克逊(Henry M. Jackson)认为在日内瓦协议中没有对大陆架界限做一个明确的界定,希望“大陆架界限以条约的形式出现在参议院面前。”【注释】“Memorandum of Conversation, July 7, 1969,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc.345.【注尾】实际上,国务院已经在联合国范围内通过正式和非正式的讨论提出了一套原则,也就是大陆架界限制订的选择程序,是通过国际协商达成协议(国防部、国务院立场)还是对1958年大陆架公约的固定条款(内政部立场)或对新的“海洋法条约”【注释】1968年7月到12月,美苏双方进行了两轮专家级会谈,主要商讨新的国际法会议问题,达成了一项条约草案,包括三项内容,即领海方案、海峡方案和渔业方案,其目的在于以给予沿海国渔业优惠政策换取他们在领海与海峡问题上对美苏两国立场的支持。【注尾】附加修正案。考虑到国际法因素,国防部和国务院认为,美国应该尽可能确立“国际社会赞同(agreed)”【注释】“Memorandum from Robert Osgood of the National Security Council Staff to Kissinger, June 12, 1969,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 341.【注



尾】的大陆架精确界限以便阻止日趋活跃的单方面海底声明。内政部却认为，达成国际条约只是方法中的一种，而且这种国际协商往往会使各国陷入长期的讨价还价之中，所以应该建立“国际社会可接受（accepted）”【注释】“Memorandum from Robert Osgood to Kissinger, June 12, 1969,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 341.【注尾】的大陆架精确界限。这里使用“赞同”与“可接受”这样两个不同的措辞，也正好反映了国防部与内政部在如何解决大陆架界限问题上持有不同的立场。

国防部认为内政部的措辞仍然拘泥于单方面海底声明，将会引起新一波扩大国家海底管辖界限的浪潮，除非国际上采纳国防部的两份备忘录中所建议的停止任何大陆架界限声明的主张。在国防部与内政部取得一致之前，国务院也不会轻易表态支持“赞同”这一措辞（尽管国务院倾向于这一措辞）。在很长一段时间内，以总统为中心的国家安全委员会为保证在这一问题上的主动权，也未对这一问题表达任何明确立场。

随着海底界限问题的解决日益陷入僵局，国防部长梅尔文·莱尔德（Melvin R.Laird）主张召开国家安全委员会最终决定美国政府的立场，因为国防部的立场很容易得到国家安全委员会的支持。但基辛格对国家安全委员会成员罗伯特·奥斯古德（Robert E.Osgood）提交的备忘录进行审议后认为，由于国家安全委员会决议的权威性和确定性，不管最终决议如何，都会丧失委员会在这一问题上的主动权，因此基辛格采纳奥斯古德主张，认为“副部长会议是达成我们所寻求目标的有效手段。”【注释】“Memorandum from Kissinger to Laird, July 12, 1969,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 347.【注尾】可以看出，基辛格也认为在内政部与国防部未表示出任何妥协意向的情况下召开国家安全委员会是不明智的，白宫的立场不可能完全倒向国防部一边。基辛格在1969年7月给副国务卿埃利奥特·理查德森（Elliot L. Richardson）的备忘录中再次强调了由副部长会议讨论决定美国在大陆架与海底区域界限问题上的立场，并指出在做出最后决定之前，必须考虑内政部的立场。【注释】“Memorandum from Kissinger to the Under Secretary of State (Richardson), July 12, 1969,”FRUS,1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 349.【注尾】

副部长会议在1970年1月29日召开。在这次会议上，在国务院的协调下，国防部对自己所坚持的立场做了修改，即，“大陆架界限可以超过200米等深线的范围，但最大不能超过550米等深线或50海里宽度的大陆架范围。这一界限应该通过联合国会议达成国际协议，但在达成这一协议之前，停止国家管辖范围之外的资源开发活动。”【注释】“Memorandum from Robert Osgood to Kissinger, January 20, 1970,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 363.【注尾】国防部之所以提出550米等深线的大陆架海底界限，是因为国防部对水下探听系统安装（Sound Surveillance System, 缩写为SOSUS）的估价。由于在1969年5月22日举行的18国裁军会议上，与会国达成一项禁止在3海里之外的海底建立任何固定形式军事设施的条约，【注释】Bennett Ramberg, *The Seabed Arms Control Negotiation: A Study of Multilateral Arms Control Conference Diplomacy* (Colorado: University of Denver, 1978), p.29.

【注尾】之前国防部所建议的在国家管辖范围之外的海底区域建造海底军事基地的计划也随之被抛弃。由于对“可移动性武器”的定义和限制存在困难，会议没有对此作出限制，这就使得美国将注意力转移到反潜艇战的移动性武器上，特别是海底探听安装系统的研究和开发。为保证这一系统最大程度上发挥其军事作用，国防部坚持550米海底界限是国家大陆架管辖范围的底线。内政部承认安装水下探听系统的重要性，但坚持认为对这一区域进行资源勘探与开发行使主权并不影响到军事用途，因为大陆架公约也将主权限制在资源的勘探与开发上。但国防部认为，尽管这在法理上是没有问题的，但对沿海国家来说，“允许将其大陆



架用于军事用途显然是不现实的。”【注释】“Memorandum from Robert Osgood to Kissinger, January 20, 1970,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 363. 【注尾】国防部进一步强调,扩大大陆架界限会使那些没有大陆架的内陆国或者大陆架资源相对贫乏的架锁国要求以寻求扩大上覆水域的专属权作为补偿。例如,缺少大陆架的智利、秘鲁、厄瓜多尔等国就在杜鲁门总统发表大陆架声明后宣布了 200 海里领海主权。

关于如何界定大陆架界限,国防部仍然坚持正式的国际协议是避免单方面声明扩大大陆架界限和破坏公海权利的唯一途径,国务院也倾向于认为达成一项国际协议是重要的。内政部强调达成一项新的海底公约“可能不利于我们的资源利益,也不利于我们的军事利益。”

【注释】“Memorandum from Robert Osgood to Kissinger, January 30, 1970,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 365. 【注尾】针对内政部将限制大陆架界限达成一项国际协议等同于对大陆架资源权利的放弃,国防部提醒内政部,大陆架的资源权利并不是美国唯一的商业利益,美国商业利益在很大程度上还包括远洋渔业利益和远洋运输业——内政部在坚持大陆架资源权利的同时放弃了美国其他的商业利益。

副部长会议没有解决内政部与国防部之间的利益分歧,政府各部门关于大陆架界限的争论将长期持续下去。实际上,关于海底问题上的国内政治之争才刚刚开始。【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.K.: Praeger publishers, 1975), p.106. 【注尾】但这一争论的客观效果却是一方面加快了国务院改弦更张的步伐,另一方面也使白宫不得不尽早做出决定。

三折中方案的提出与政府各部门立场的趋同

美国在大陆架界限问题上迟迟不能达成一致意见在很大程度上损害了美国在国际海底谈判问题上的主动权。在国内,国会要求尽快在大陆架界限问题上达成一致的呼声日益强烈,以亨利·杰克逊、李·沃伦·梅特卡夫(Lee Warren Metcalf)为代表的参议员要求国务院在精确界限问题上做出答复。在国际上,对大陆架实行主权或管辖权的声明事件不断发生,美国的盟国也由于无法辨明美国的立场而左右为难。为使美国尽快做出决定以便阻止类似事件的发生和寻求广泛的国际支持,1969年12月2日,国务院法律顾问特别助理艾伦·哈里斯(Allen F.Harris)提出了协调美国军事利益与商业利益的折中方案。他建议在领海与大陆架的一定范围内建立一个过渡区域。在这一区域内,只有沿海国家或者它所许可的对象有权进行勘探和开发,它所授权的对象不受国别限制。【注释】“Memorandum from F. Allen Harris to Department of State, December 2, 1969,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 359. 【注尾】但是他对具体的外部界限没有作详细说明。这一折中方案的实质就是将内政部与国防部存在利益分歧的海底区域置于国家与国际共管之下。但当时由于国防部与内政部的利益分歧过大而没有引起国务院的重视。1970年1月,罗伯特·奥斯古德在副部长会议上再次提出了这一折中方案。【注释】“Memorandum from Robert Osgood to Kissinger, January 20, 1970,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 363. 【注尾】

基辛格对这一折中方案颇为赞赏。在给尼克松的备忘录中,他建议总统接受中间区域方案作为进行部门协商的基础。但是对于这一中间区域,国防部与内政部分别作出了有利于自己部门利益的解释。双方分歧的实质是对在区域内享有什么样的权利的解释不一致。内政部



认为这一区域内的资源权利应该是专属性的,这一区域的一切活动都要置于沿海国家的控制之下;国防部则坚持这一区域的海底开发应该置于国际管理机构的控制之下,由它来制定开发的标准和条件,并决定资源收益的分配以促进国际经济的发展,沿海国家享有竞标的优先权。国务院则促使双方分别做出让步,认为在这一区域内沿海国应该拥有资源勘探与开发权,但同时允许其他国家的其他活动(包括军事活动),也不禁止其他国家的资源勘探和开发活动。最终这一折中方案经过适当的补充和修改,在62号国家安全决策备忘录中以“托管方案”的形式确定下来。【注释】“National Security Decision Memorandum 62, May 22, 1970,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc.375. 【注尾】

在这一国家安全决议备忘录中,它同时接受了关于200米等深线的大陆架主权界限和建立托管区域的海底建议,既考虑了国务院关于沿海国家对资源权利的要求,同时给予国防部提出采取国际共管制度以适当的重视,可以说美国政府在200米等深线大陆架界限和中间区域的权利性质上基本达成了一致。根据这一备忘录,由国务院法律顾问约翰·史蒂文森(John R. Stevenson)任主席的美国政府内部跨机构任务小组(Inter-agency Task Force)负责起草了一份美国政府海底条约草案,详细阐述了美国的主张和立场。这一草案经过国防部、国务院、内政部和其他机构的商讨和修改,成为下一步进行海底讨论的初步草案。

根据史蒂文森起草的条约草案,5月23日美国总统发表公开声明,对22日国家安全决策备忘录的内容作了再次的肯定。在声明中,尼克松注意到越来越多的国家开始日益关注海底资源的开发,而原有的国际法也越来越滞后于技术的发展,由此引发的直接后果就是“单方面声明、国际冲突与争端不可避免。”【注释】“Statement Issued by President Nixon, Washington, May 23, 1970,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 376. 【注尾】因此,声明明确否认沿海国家对200米等深线范围之外的海底区域的所有权声明,将这一区域视作属于全人类的共同财产。这是对帕多提案(Pardo Proposal)【注释】1967年8月17日,马耳他大使阿维德·帕多(Arvid Pardo)向联合国大会提出了一项补充议程,即,保留现在处于国家管辖范围以外的海域下的海床和洋底用于和平用途并利用其资源为人类谋福利的宣言条约,这一提案获得大会一致通过。【注尾】内容的首次公开承认。同时,尼克松认为现有的国际法是落后的、不充分的,因此他建议,制定一项新的海底条约,建立关于海底区域的资源开发的国际制度。这一制度将规定一定比例的矿区使用费用于国际社会,特别是对发展中国家提供经济援助。这一声明所建议的海底制度主要集中于200米等深线的范围之外,包括两套管理这一区域开发的国际机制。【注释】“Statement Issued by President Nixon, May 23, 1970,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 376. 【注尾】

一般认为,这一声明是向全世界宣告美国建立国际海洋新体系的责任与决心。但结合当时美国国内严重的政治分歧,尼克松声明最直接的目的就是平息和解决由于海底问题所引发的部门利益之争。而且很明显,这一声明支持国防部窄大陆架界限的立场。这就表明,在美国海洋政策上起决定性作用的是国家安全利益。尽管这一声明只字未提关于海洋国的军事活动,但它规定在这一区域内的海底勘探和开发并不影响对这一区域的其他海洋活动,这也就保证了美国海军最大的行动自由。这一声明的内容与内政部和国家石油委员会及矿业开采公司的立场正好相反。尼克松在声明中做出承诺,为了最大程度地保证美国的商业利益,将会对美国的进口法和税法及其制度做出必要的修改,以保护美国在靠近其海岸的托管区域的开发权利不受歧视。从对外宣言来看,在这一条约的约束下,对于所有国家放弃对200米等深线范围之外的海底自然资源的国家权利声明,尼克松声明特别强调在200米等深线范围之外建立国际海底制度。“这一制度需要保证海底矿区的使用费用于国际社会,特别是发展中国



家的经济发展。”【注释】“Memorandum from the Legal Adviser of the Department of State (Stevenson) to Rogers, July 29, 1970,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 379.【注尾】一方面,美国似乎要牺牲国内的部分资源利益以获得国际社会的支持或让步,因为关于国际制度的建议很容易受到国际社会特别是那些发展中国家、内陆国和架锁国的认可和支持;另一方面,而且在很大程度上,尼克松政府主要是牺牲内政部的资源利益而满足国防部的安全利益。可以说,尼克松声明标志着美国政府立场转变的完成,这对内政部及其内政委员会是一个极大的打击。

在舍弃内政部的海底立场后,国防部、国务院与白宫在海底问题上的立场逐渐趋于一致。国务院、国防部与国家安全委员会积极进行海底公约草案的讨论和制订。同年7月29日,史蒂文森根据尼克松声明完成了对海底条约的起草过程,国防部副部长戴维·帕卡德也就这一草案及其解释与基辛格和尼克松进行了讨论。白宫虽然对这一条约并没有明确评论,但从其反应来看基本是满意的。因为白宫授权史蒂文森在此基础上负责起草联合国国际海底公约,并在1970年8月将这一公约交由联合国海底委员会进行讨论。【注释】Finn Laursen, *Superpower at Sea* (N. Y.: Praeger Publishers, 1983), p.38.【注尾】美国海底条约草案以及在此基础上的海底公约都贯彻了5月尼克松总统声明的内容,并进一步提出了一系列的具体问题。这涉及到托管区域的基本原则、外部界限,以及托管区域的海底国际共管制度问题,并首次提出了国际海底管理局(International Sea Bed Authority, 缩写ISBA)这一概念。国际海底管理局有对海底开发活动进行监督和决定开发活动是否违约的权力。尼克松这一政策的转变,在一定程度上是美国国内关于海底利益各部门日益陷入僵局和部门利益日益复杂化的结果,是政府各部门之间冲突和妥协的产物。

从表面上看,美国政府似乎在海底问题上形成了具体的设想,这一设想考虑了国内和国际上的赞成与反对意见,保证了海洋应用的多元化。与此同时,美国政府可以获得国内利益的最大化,因此可以说尼克松声明是美国海洋政策的一大胜利,这可以归功于以尼克松—基辛格为中心的国家安全委员会体制的贡献。但是另一方面,美国政府在海底界限问题上最终作出表态,联系到之前所涉及的几次界限争论,白宫在这一问题上的立场与原先的消极回避形成鲜明对比,实际上越来越脱离原先内政部的立场,从而可以看出美国在海底以及海洋政策上国内利益的不平衡性。

四关于海底权利争论的深化与美国海底政策的转向

承认尼克松海底声明是美国海洋政策的一大胜利,这在一定程度上是因为这一声明受到了来自海洋研究者、海洋事务委员会(Ocean Affairs Board)和国家科学院国际海洋科学政策委员会(International Marine Science Affairs Policy Committee of the National Academy of Sciences)与和平组织研究会(Commission to Study the Organization of Peace, 缩写为CSOP)的积极称赞。【注释】National Academy of Sciences, A Statement of the Ocean Affairs Board and the International Marine Science Affairs Policy Committee, “Continental Shelf Limit and Freedom of Scientific Research in the Region Beyond,” from Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.K.: Praeger Publishers, 1975), p.116.【注尾】《纽约时报》在一篇社论中指出,“尼克松提出的国际海底机构并不承认对海底资源的公平分配,相反它提供了一个更加稳定的国际制度。在这一制度下,美国的公司可以凭借其一流的技术获得更合理的



利益分配,更好地为人类谋福利,他再次让美国成为建立合理、公平的国际社会的过程中的焦点。”【注释】New York Times, August 7, 1970, p.32.【注尾】但如上文所述,尽管政府机构表面上在托管区域及区域的内部界限问题上达成了一致,但尼克松海底公约草案却始终没有得到内政部及其所代表的利益集团的支持。美国国内那些利益未得到满足或者利益受到损害的部门和利益集团在尼克松声明发表后不久,便形成了一致反对这一声明的浪潮。这些集团借国务院开展国际谈判的机会积极游说国会,企图改变尼克松政府在海底政策上的立场。如果说这一时期关于海底政策的争论有所不同的话,那么就是这一时期的争论由政府内转向政府外,争论的范围也由大陆架界限转向更加广阔的海底。

首先是来自美国律师协会(American Bar Association,缩写为ABA)的反对。1970年9月在参议院内政委员会会议上,律师诺斯库特·伊利(Northcutt Ely)阐述了美国政府与美国律师协会在海底问题上的基本分歧。双方的分歧集中于对200米等深线界限以外的海洋权利的放弃。美国律师协会认为,美国政府所放弃的这些海底权利都是大陆架公约和国际基本法所赋予美国的,美国有权享有完全权利。【注释】Hearing before the Senate Interior Committee, Special Subcommittee on the Outer Continental Shelf, “Outer Continental Shelf,” Congressional Quarterly, 91st Congress, 2d session, part III (Washington D.C.: US Government Printing Office, 1970), pp.4~7.【注尾】伊利对美国海底条约草案的反对反映了对美国财政收入减少和丧失海底控制权的担忧,因此他对美国政府所建议的“超主权”(Super Sovereign)强加干涉。他提出的理由是,在大陆架公约体制下,海底争端可以按照美国司法机制进行解决;但在美国政府所倡导的国际体制下,属于美国的海底区域将由国际社会进行托管,国际海底争端只能诉诸国际法庭解决。最后,律师协会在会上宣告:“现在美国的义务是要承担作为本国人民而非全世界人民的托管人的义务,美国大陆架及其边缘的资源是美国人民的财产,而不属于全人类。”【注释】Hearing before the Senate Interior Committee, Special Subcommittee on the Outer Continental Shelf, “Outer Continental Shelf,” Congressional Quarterly, 91st Congress, 2d session, part III (Washington D.C.: US Government Printing Office, 1970), p.13.【注尾】伊利向国会发出呼吁继续行使属于美国的资源权利。

其次是石油界的抗议。其中起主导作用的是国家石油委员会和美国石油组织协会(American Petroleum Institute 缩写为API)。他们的理论依据仍旧来源于对1958年大陆架公约的可开发性标准的解释。在美国海底公约草案提交海底委员会后,美国的海底政策受到来自美国石油工业部门的强烈抨击。美国石油组织协会的发言人卢克·芬利(Luke Finlay)对这一政策的批评主要集中于两点。一是谴责美国政府不能保护美国大陆架边缘的矿物资源;二是海底公约草案抑制了美国在未来广阔海底资源的主导权。【注释】Hearing before the Senate Interior Committee, Special Subcommittee on the Outer Continental Shelf, “Outer Continental Shelf,” p.44.【注尾】芬利建议美国政府改弦更张,放弃海底公约草案,建立“沿海国家在外大陆架边缘海底资源的明确管辖权界限。”【注释】Hearing before the Senate Interior Committee, Special Subcommittee on the Outer Continental Shelf, “Outer Continental Shelf,” pp.48~49.【注尾】国家石油委员会与石油协会相互应和,主张美国政府应该保留而不是放弃美国所固有的海底权利。他批评现有的政策:“任何不强化属于美国的海底管辖权的条约都会对这个国家主要的国家利益造成损害。”【注释】Lawrence Juda, Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy (N.K.: Praeger Publishers, 1975), pp.114~115.【注尾】石油部门寻求宽大陆架的界定的依据是,石油利益集团认为通过扩大界限可以在竞拍中与其他国家更好地打交道,而限制界限的扩大可能增加美国的石油进口税。他们坚持可以通过单方面与沿海国家的双边谈判而不是通过与国际海底管理局打交道能够获得更大的利益。据此,国防部指责



“石油部门已经成为个人外交与行贿的代名词。”【注释】“Memorandum from the National Security Council Staff (Robert Osgood) to Kissinger, April 8, 1970,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 372. 【注尾】

与律师协会和石油利益集团相比，来自工矿企业的批评要相对缓和一些。碳化物联盟（Union Carbide）副主席、美国矿业协会（American Mining Congress）领导人 T.S. 艾瑞（T.S. Ary）认为工矿企业的海底利益集中于深海底而不是大陆架，原有的国际海底机制并不能为美国的工矿企业提供安全的投资环境，也不能保证国家管辖权之外资源的所有权。【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.K.: Praeger Publishers, 1975), p.115. 【注尾】因此他认为，尼克松政府所制定的海底政策中的国际海底安排是美国矿业协会所需要的。【注释】Hearing before the Senate Interior Committee and Insular Affairs, “Outer Continental Shelf,” Congressional Report, 91st Congress, 2d session, part III (Washington D.C.: US Government Printing Office, 1970), pp.37, 39. 【注尾】艾瑞反对尼克松的过渡政策，因为这一政策将海底的开发许可权置于国际海底管理局的控制之下，这将会阻碍海底矿业资源的调查活动。【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights : Developing U.S. Policy* (N.Y.: Praeger publishers, 1975) , p 115. 【注尾】他担心复杂的海底机构可能产生官僚主义倾向，可能会给海底开发增加不必要的财政负担。因此艾瑞建议，需要建立的任何海底管理局的首要目标应该是“简单和效率”。【注释】Hearing before the Senate Interior Committee and Insular Affairs, “Outer Continental Shelf” , 91st Congress, 2d session, Part III (Washington D.C.: US Government Printing Office, 1970), p.40. 【注尾】他认为在这一区域内应该只保留一种联合国机构来管理所有的海底开发活动。更重要的是，他认为取消国际托管区域可以使美国主导建立的海底制度更加公正，富有成效。【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.Y.: Praeger publishers, 1970) , pp.41~42. 【注尾】从总体上看，工矿企业的意见与其说是批评不如说是一种建议。

尼克松海底政策的最大阻力来自于内政委员会（Interior Committee）。在尼克松声明发表 4 天后，副国务卿埃利奥特·理查德森被授权专门向参议院内政委员会陈述了尼克松总统海底政策的利弊得失，并做出了某种承诺，承认美国公司继续在远达大陆架边缘（包括托管区域）的海底开采自然资源的权利，石油公司在美国托管区域内开采的石油也不列入进口石油的份额，从而享受进口免税权利。【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.Y.: Praeger publishers, 1970), p.105. 【注尾】1970 年 10 月 21 日，参议院内政委员会下属的外大陆架特别委员会（Special Subcommittee on the Outer Continental Shelf）公开的一份报告将这一争论推向新的高峰。这一报告所陈述的内容与石油企业的立场相似，并以强烈的口吻要求尼克松政府遵守国际法条约，尊重沿海国家大陆架边缘海底资源的开采权，委员会“代表美国人民要求政府归还美国民众所固有的权利。”【注释】Special Subcommittee on the Outer Continental Shelf, “Outer Continental Shelf”, Congressional Report, 91st Congress, 2d session, Part III, (Washington DC.: U.S. Government Printing Office, 1970), p.2814. 【注尾】因为这一报告是向全世界公开的，这就表明内政委员会公开与美国政府的海底政策相对抗。

在报告中，外大陆架特别委员会警告尼克松政府，根据美国宪法，任何对美国大陆架财产权利的更改都需要国会通过相关的法案。参议员李·沃伦·梅特卡夫也强调，国会有权修改或否决政府改变属于美国财产制度的任何提案，也有权制定新的法案。【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.Y.: Praeger Publishers, 1970), 1975, p.118. 【注尾】由于内政委员会在很大程度上代表了国会的立场，因此它的影响与非政府组织和企业利



益集团相比具有更直接的作用。实际上,尼克松政府已经强烈感受到了来自参议院内政委员会的压力,甚至担心委员会的阻挠可能会逆转海底条约草案的进程,参议院外交委员会的部分成员公开站到内政委员会一边,更加剧了这种担心,而且事实上这种压力在外交谈判中已经明显地反映了出来。国务院在压力下,把在海底条约草案基础上制定的美国国际海底公约称为“工作文件”(Working Paper)。【注释】“Memorandum from the Legal Adviser of the Department of State (Stevenson) to Rogers, July 29, 1970,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 379。【注尾】国务院法律顾问约翰·史蒂文森指出,条约其中的某些细节需要作进一步研究,“之前所宣称的海底公约也不一定代表美国政府的最终立场。”【注释】New York Times, August 2, 1970, p.27。【注尾】梅特卡夫认为这是国会的胜利,内政部副部长也持这种观点,并要求国家石油委员会重新召集其成员和专家继续研究公约草案,提供一份新的符合内政部利益的草案。很明显,内政部仍然是这一系列事件的背后操纵者。

当尼克松为应付国内政治的压力而左右为难时,国际社会出现了一场颇有规模的反向运动,加剧了尼克松政府的外交困境。这一运动的领导者仍然是以拉美国家为首的发达中国家,但令美国政府始料不及的是,不仅原先保持中立的非洲国家直接参与了这一运动,而且还包括美国的盟国中那些有着重要海底利益的发达国家,如加拿大、澳大利亚、新西兰、挪威和冰岛。这些国家虽然意识形态有很大差别,但有一个共同点,都认为托管区域方案中对沿海国家海底开发的限制不利于本国的经济发展。在美国海底宣言发表之前,拉美国家就曾经在海底委员会提出了200海里渔业专属区和资源专属区的方案,而海底公约草案关于外大陆架距离界限的模糊界定更加刺激了拉美国家扩大海洋管辖范围的欲望,不仅导致了原先200海里渔业专属区和资源专属区立场的强化,也进一步强化了这些国家(主要是巴西、秘鲁和厄瓜多尔等拉美国家)关于200海里领海权的主张。海底管辖权利逐渐扩展到领海及其上空已经成为美国面临的一个主要问题,如果这一趋势成为事实,则标志着美国的海底政策的彻底失败。

为了应对国际上出现的这种反美倾向,解决海底危机,史蒂文森在总结美国海底政策时指出国际上对美国外大陆架界限的两种误解:一是认为美国对托管区域提出了具体界限;二是否认托管区域概念可以平衡沿海国家和海洋国家的利益。【注释】“Memorandum Prepared by the Chairman of the Inter Agency Task Force on the Law of the Sea (Stevenson), undated,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 412。【注尾】史蒂文森解释道,托管区域与专属区域相比更具有生命力,其本质区别就在于主权国家在这一区域内的权利性质。托管区域实质上是将这一区域置于国家与国际共管之下,因此更能平衡沿海国家和海洋国家的利益;关于外大陆架界限,美国也没有固守以地理标准划定外部界限,而是努力寻求其他可能的标准或途径,甚至是这些标准的结合。史蒂文森认为既然托管区域外大陆架深度界限得不到大多数国家的支持,可以考虑拉美国家的距离界限的主张,将托管区域距离与地理界限相结合,这样可以避免单一界限所造成的被动局面和不利影响,之前商务部反对200海里的距离界限也是因为“单一的距离界限并不一定比地理界限更能满足沿海国家的要求。”【注释】“Minutes of Senior Review Group Meeting, July 12, 1971,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 403。【注尾】为了表示愿意在海洋问题上做出更大让步,1971年8月3日,美国向海底委员会提交了关于领海、渔业和海峡问题的修改提案,表明任何海洋问题都可以通过国际协商来解决;同时,史蒂文森建议为了消除对托管区域这一名称所引起的关于法律内容和殖民涵义的误解,可以改变托管区域这一名称,只要是不表示沿海国家专属控制权的区域的名称,美国均可以接受;在对海底开发的限制条款上,史蒂文森对沿海国家的开发标准作出了更大的修改,即沿海国家可以不必遵守原先制订的国际资源开发标准。【注释】



“Memorandum from the Chairman of the Inter Agency Task Force on the Law of the Sea (Stevenson) to Kissinger, February 22, 1972,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 423.

【注尾】也就是说，国际社会不再对沿海国家的开发期限、许可范围和执照手续进行限制，沿海国家在这一区域内可以扩大自己的许可权利，国际社会对沿海国家的控制仅限于环境保护和其他应用。史蒂文森深知，这一提议可能在国内引起国防部和商务部的反弹，因此他未将这一提议交由其他机构进行讨论，而是直接将它提交给了总统。尼克松对史蒂文森的备忘录进行了审议，考虑到海洋法会议即将召开的严峻形势，他同意对托管区域名称的改变，这一区域外部界限的确定也可以多元化。他也同意对这一区域的国际使用标准进行修正，【注释】“National Security Decision Memorandum 157, March 13, 1972,”FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 424.【注尾】这一决定于1972年3月份再次以国家安全决议备忘录的形式确定下来。美国在海底界限问题上再次做出让步。

为什么此时美国会对发展中国家做出如此巨大的让步？联系到之前所涉及的美国内部的利益分歧，除了考虑美国为应对国际上的反对浪潮而被迫作出妥协之外，还要看到来自国内的反应。据国务院官员解释，由梅特卡夫领导的内政委员会特别小组正在积极起草一份更加详细的海底草案，试图取代尼克松提交给海底委员会的公约草案。国务院担心在国会的压力下，尼克松可能会改变在海底问题上的立场。鉴于这种形势，国务院采取了“趁热打铁”的策略，【注释】Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.K.: Praeger publishers, 1975), p.121.【注尾】在内政委员会尚未形成新的立场之前需要向沿海国家作出可允许范围下的最大让步，以尽可能获得国际社会的接受。这样，当国际上就海底问题达成一致后，内政委员会的任何草案就都很难撼动国务院与白宫在海洋问题上的立场。从政府本身考虑，尼克松海底政策的目的是实际上关注的并不只是海底本身，更重要的是海洋自由权，因此也需要美国在海底政策上对沿海国家做出更大的妥协。

当然，作为内政部在国会中的代表——内政委员会也并不是这一妥协的失败者，因为尼克松对海底问题的让步就是给与沿海国家更大的海底权利。而美国作为一个重要的沿海国家，必然也是受益国之一，这就在很大程度上满足了内政部的经济利益。因此可以说，美国在这一问题上的每一次妥协与原先美国政府达成的立场越来越远，也就是实际上越来越靠近原先内政部的立场。可以看出，美国在海底界限，以及海洋政策上的国内利益由不平衡也越来越趋于平衡。

美国在大陆架问题上的讨论随着1972年国家安全决议备忘录的达成暂告一段落。这一问题从开始的限制与扩大之争，到关于折中方案的争论，再到外大陆架界限和国家管辖权利限制的分歧，既是美国政府内部的体制之争，同时也是“美国化”与“国际化”的体系之争。美国不断在大陆架界限问题上做出政策调整是国内与国际多重因素共同作用的结果。

美国政府内部争论的结束并不代表海底问题的解决，因为从长远来看，不管是国内利益还是多边体系都具有一定的动态性。不仅如此，这一争论还把本身就基础脆弱的国际海洋旧体系推到了崩溃的边缘。随着第三次海洋法会议的召开，关于大陆架及深海底问题的解决途径逐渐转向“国际化”轨道，讨论的舞台也由海底委员会转向联合国大会。从此，海底制度的谈判真正被纳入到国际海洋体系的重建之中。



王金强：复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

王蔚：上海政法学院政治系主任、教授

