

《联合国海洋法公约》生效的负面效应分析

刘中民

摘要: 长期以来学界对《联合国海洋法公约》生效的负面影响缺乏系统深入的研究,这显然不利于中国海洋权益的维护。本文从三个方面分析了《公约》生效的负面影响:第一,《公约》的生效导致国际海洋划界争端的加剧,其根源主要在于《公约》关于划界原则笼统、含糊的规定,导致各国对海洋划界原则的理解和适用产生巨大分歧;第二,专属经济区内海上冲突的法律争议加剧,其根源主要在于《公约》的不完善,以及少数海洋大国利用《公约》的缺失侵害他国的专属经济区权益;第三,海洋法中“剩余权利”问题的消极影响开始显现,主要表现为《公约》对许多问题未作明确规定,当前最为突出的问题是在海洋和平利用以及海上反恐问题上引发的争议。

关键词: 《联合国海洋法公约》; 海洋划界争端; 军事冲突; 剩余权利

《联合国海洋法公约》(以下除引文和小标题外均简称为《公约》)的缔结和生效,对当代国际关系产生了革命性的影响,恰如联合国新闻部的评价,这是“一场静悄悄的革命,正在彻底地改变着人类利益和分享地球上无比丰富的海洋资源的方式”,“这是一场在会场上,而非战场上,通过外交辩论,而非武装战争所形成和进行的革命。……但注定将对人类生活和国家交往的方式产生更直接的影响。”^{*}这场革命的象征和实质便是《联合国海洋法公约》。^①就《公约》的影响而言,它作为世界“海洋宪章”在全球海洋利益的分割、分享以及促进国际海洋管理方面所发挥的积极作用,无疑是值得充分肯定的。但是,由于《公约》是世界各国主张折衷、妥协的产物,尤其是许多条款的不具体性以及未作明确规定的问题,都使得诸多矛盾与分歧依然存在,甚至某些矛盾还随着《公约》的生效而日益凸显,并产生了一定的负面效应。但是,长期以来,学界对《公约》生效的负面影响却缺乏系统深入的研究,这显然不利于中国海洋权益的维护,而《公约》存在的缺陷在很大程度上已经成为未来《公约》可能进行调整的内在因素。因此,本文拟对《公约》生效的负面影响进行若干分析。

一、《联合国海洋法公约》生效导致国际海洋划界争端加剧

1982年《公约》签署以前,更多的划界协议和划界纠纷是关于领海和大陆架的。《公约》生效后,专属经济区海域划界也成为海洋划界的主要内容。由于沿海国管辖海域范围的扩展,许多海域主张重叠,海域划界纠纷比20世纪50年代大大增多。针对《公约》关于划界原则的规定以及其内含的问题,有学者指出,公约含有20多条有关海洋界限划定的条款,但是,不管采用什么原则、标准和方法,都须经有关各方国家的商量和同意。然而各国国情千差万别,具体利益和战略考虑又各不相同,因此达成协议自然不是轻而易举之事。据统计,全世界海岸相向和相邻国家之间共有420余条潜在边界,至1989年中期仅有150条的边界协议得以缔结,不到海洋边界总数的1/3;在整个太平洋区域,共有97条海洋边界,至20世纪80年代末仅有30条划界得以完成,还有2/3以上的海洋边界有待划分。^②《公约》对国际海洋划界问题的影响,主要体现在以下层面:

1. 相邻和相向沿海国家关于专属经济区和大陆架

* 刘中民,上海外国语大学中东研究所教授(上海200083)。

** 本文为2006年教育部“新世纪优秀人才支持计划”项目成果,2004年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“世界海洋政治的发展与中国海洋战略选择”(04JJDZH017)阶段性成果,上海市重点学科(B701)建设项目成果。

① 联合国新闻部:《联合国海洋法公约评介》,北京:海洋出版社1986年,第1页。

② 王逸舟:《联合国海洋法公约生效后的国际关系》,《百科知识》1996年第6期,第4页。

陆架的权利主张的重叠,引发国际海洋划界争端的加剧。由于《公约》确立了各种国家管辖区域制度,势必造成世界各主要沿海国家纷纷通过立法方式提出各种管辖区域的权利主张,尤其是相邻和相向国家关于专属经济区和大陆架的权利主张,势必因权利主张海域的重叠引发划界矛盾乃至冲突。例如,当前在西太平洋地区引人注目的海域争议有日俄、日韩在日本海的争议,中日韩围绕东海大陆架的争议,中韩黄海海域争议,中日钓鱼岛海域争议,中国与东南亚国家南海海域争议,越南与马来西亚南海海域争议,泰国、马来西亚、越南之间的泰国湾海域争议,印尼、马来西亚、菲律宾在苏拉威西海域的争议,等等。^①

就专属经济区制度对东南亚国家海洋划界的影响而言,由于东南亚多数国家是聚集在浅海地区的沿海国,故这些国家声称的专属经济区必然会造成相互之间的重叠。当印尼从群岛直线基线扩展其声称的专属经济区时,将与马来西亚、新加坡、菲律宾、越南、巴布亚新几内亚和澳大利亚声称的专属经济区出现重叠;新加坡声称的专属经济区将与马来西亚和印尼声称的专属经济区重叠;而马来西亚扩展其管辖范围亦将包括由泰国、新加坡、印尼、文莱、菲律宾、越南甚至中国声称的地区。^②

在大陆架问题上,《公约》规定大陆架为“陆地领土的自然延伸”,同时又规定“如果从测算领海宽度的基线量起到大陆架的外缘距离不到200海里,则扩展到200海里的距离”。有学者就此规定背后的含义指出:“这里暗示,‘自然延伸’在大陆架划界上的重要性已经逐渐减弱。”^③这种理解是否正确固然有待商榷,但事实上由于部分国家对这一规定采取对自身有利的、为我所用的理解或曲解,确实对传统的大陆架自然延伸原则构成了冲击。例如,前泰国外长安沙克·基蒂猜沙里曾表示:“在距离海岸不足200海里的地区,和两国海岸间的距离少于400海里的地区,在划界中习惯以陆地领土自然延伸为基

础而产生权利的地理或地理因素已被废除……只有当大陆边缘扩展到200海里以外时,这种‘自然延伸’原则才起作用。”^④其言论显然有重视“距离原则”而轻视“自然延伸原则”的用意。就实际情况来说,“在东南亚,由于相互之间的海岸距离都在400海里之内,一个国家声称的200海里大陆架地区必然与另一个国家的大陆架声称冲突。”^⑤对于《公约》生效导致亚洲的专属经济区和大陆架划界争端的加剧,西方学者乔治·劳里亚特指出:“海洋法的规定本身已在亚洲引起了类似敌友之间的新争端,在亚洲没有一个国家声称的大陆架界限或划出的200海里专属经济区不会与其他国家的声称造成冲突。有些在20世纪50年代难以想象的冲突,仅由于海洋法的规定而发生,例如被数百海里水域分隔的印尼与越南,现在却在纳土纳群岛北部出现了大陆架的重叠主张。在南中国海众多岛屿的领土争端亦因海洋法的实行而加剧,原因是这些岛屿都可用来说称专属经济区。”^⑥

海洋划界的分歧与矛盾往往引起国家间的矛盾和冲突。近年发生的土耳其与希腊,罗马尼亚与乌克兰、日本与韩国、也门与厄立特里亚、尼日利亚与喀麦隆的岛礁主权争议,以及挪威与冰岛、加拿大和美国、日本和俄国、法国和西班牙、欧盟与加拿大等之间的渔业纠纷,有的几乎引发战争,就是典型例证。^⑦

2. 《公约》关于划界原则笼统、含糊的规定,导致各国对海洋划界原则的理解和适用产生巨大分歧。

正如美国学者查尼所言:“海洋法公约的生效对于海洋划界的争端解决只能起到非常有限的作用。”^⑧《公约》作为专门调整世界海洋关系的根本法,被各国广泛誉为“海洋宪法”。但是,它在许多问题上提供的是最原则、最根本的规定,很多具体问题和争端则需要相关国家通过协商谈判解决。关于大陆架划界的法律制度就经历了一个漫长的过程。1958年《大陆架公

① 蔡鹏鸿:《争议海域共同开发的管理模式:比较研究》,上海:上海社会科学院出版社1998年。

② 李金明:《南海波涛——东南亚国家与南海问题》,南昌:江西高校出版社2005年,第18页。

③ 同上,第19页。

④ Kriangsak Kittichaisree, *The Law of the Sea and Maritime Boundary Delimitation in Southeast Asia*, Singapore: Oxford University Press, 1987, p.82.

⑤ 李金明:《南海波涛——东南亚国家与南海问题》,第20页。

⑥ George Lauriat, "Chaos or Cooperation", *Far Eastern Economic Review*, January 6, 1983, p. 16.

⑦ 慕亚平、郑艳:《海洋法公约生效后的新形势和我国面临的问题与挑战》,《法学评论》1999年第3期。

⑧ Jonathan Charney, "Central East Asian Maritime and the Law of the Sea", *American Journal of International Law*, Vol. 89, No. 4, 1989, p. 725.

约》规定海岸相向或相邻国家之间的大陆架疆界,首先应通过协定确定,这一原则禁止某一国家单方面确定其大陆架的界限,强调保护双方的利益;其次,在没有协定和特殊情况存在的情形下,采用中间线或等距离线划定。在此情形下,中间线或等距离线一般是作为一种几何学方法在划界中予以应用的,它要受“缺少协议”和“缺少特殊情况”两个要素的限制。而特殊情况则包括海岸的特殊外形、岛屿、可航行水道等因素,《大陆架公约》对特殊情况的内容和性质并未明确规定。从国际社会的实践来看,《大陆架公约》第6条对随后的国际海洋划界实践产生了一定的指导作用,但其所提供的划界方法并不能解决所有的划界问题,毕竟等距离线或中间线能够提供公平解决办法的事例是很少的,而例外情况则可能为数更多。在1973-1982年的第三次联合国海洋法会议期间,关于大陆架划界原则的矛盾极为尖锐,“中间线或等距离原则”集团和“公平原则”集团的对立贯穿会议始终,在分歧严重、无法调和的情况下,有关划界的条款就成为一种妥协平衡的产物,体现在公约中的是一项折衷条款:“海岸相向或相邻国家间大陆架的界限,应在国际法院规约第38条所指国际法的基础上以协议划定,以便得到公平解决。”^①这一条款因笼统、抽象而广受批评。

在第三次联合国海洋法会议上,关于专属经济区的划界原则的争论焦点同样是“公平原则”与“中间线或等距离原则”的矛盾。对此,和大陆架划界规定一样,《公约》含糊地规定:“海岸相向或相邻的国家间专属经济区的界限,应在国际法院规约第38条所指国际法的基础上以协议划定,以便得到公平解决。”^②另外,鉴于划界谈判往往有一个旷日持久的过程,为防止谈判过程中发生可能导致影响划界的公平解决的事件,《公约》对有关国家在就大陆架和专属经济区划界问题达成协议之前所应采取的措施做了原则规定:“有关各国应基于谅解和合作的精神,尽一切努力做出实际性的临时安排,并在此过渡期间内,不危害或阻碍最后协议的达成。这种安排应不妨害最后界限的划定。”^③对这一项临时措施的规定也经历了一个艰难的发展过程。在第三次联合国海洋法会议1975年第三期会议时,提交的临时安排

方案是在协议未达成之前,任何国家均无权将大陆架扩展到中间线或等距离线以外,这一方案遭到许多国家强烈反对,认为这实际上为中间线或等距离线划界造成既成事实。因此,通过多次协商,最后确定的公约内容中抛弃了中间线或等距离线的提法,只是强调国家有义务对划界做出努力,以及临时措施应不妨碍最后协议的达成。《公约》中和了“公平原则”和“中间线原则”这两种对立主张,规定海岸相向或相邻国家间专属经济区、大陆架的界限,应在国际法院规约第38条所指国际法的基础上以协议划定,以便得到公平解决(第74、83条)。这一规定为国家间专属经济区、大陆架划界提供了和平解决的思路,但《公约》的这种规定是笼统、含糊的,没有可以遵循的严格标准,甚至可以说对协商划界时应当遵循什么原则采取了回避态度,致使不同派别、不同利益集团在对相关条款进行解释时出现了截然不同的立场和主张。

根据《公约》的含糊规定划分各国间的海洋界线,难免会出现划界争端。海洋边界划分上的分歧又往往引起国家间的矛盾和冲突。在《公约》生效前后,世界各国的渔业纠纷骤然增加,其数量和危急程度都远远超过以往,如挪威和冰岛两国发生所谓“鳕鱼大战”,加拿大与美国、欧盟的渔事纠纷不断,日本和俄罗斯之间也频起渔业争端,突尼斯与意大利因捕鱼权而发生武装冲突等等。渔业方面的严重分歧一再升级,甚至使某些地区的国际关系一度出现剑拔弩张的局面。

二、专属经济区内 海上冲突的法律争议加剧

《公约》生效后,由于一国在其他国家专属经济区进行军事活动,导致争议甚至冲突的情况时有发生,构成了《公约》生效的另一负面效应。这既与专属经济区制度经妥协而成、尤其在“和平利用”与“军事利用”方面未作明确规定有关,也与不同国家对经济区海域性质的理解乃至故意扭曲而发生的有关。在《公约》谈判和生效过程中,对于专

① 《联合国海洋法公约》,北京:海洋出版社1992年,第42页。

② 同上,第37页。

③ 李金明:《南海波涛——东南亚国家与南海问题》,第38页。

属经济区的法律地位,各国基本达成一致:专属经济区既不是公海也不是领海,而是具有一种特殊的法律地位,是一种新的国家管辖区域和新的海洋制度。但仍有一些海洋大国坚持认为专属经济区的公海性质,传统的公海航行、飞越自由不应受到限制。这种分歧与争议在近年来发生的专属经济区的冲突事件中均有所体现。

专属经济区制度的建立主要出于维护沿海国在安全、渔业、环境保护等方面的权利,同时也对其义务进行了规定。《公约》规定的沿海国权利主要包括经济主权与专属管辖权两个方面。经济主权利主要包括专属经济区内的生物资源和非生物资源的主权;专属管辖权包括对区内人工岛屿与建筑、海洋科学研究和海洋环境保护的专属管辖权。在沿海国义务方面主要包括资源养护、环境保护、适当顾及其他国家的权利,专属经济区内各国都有正常航行与飞越自由、铺设海底电缆和管道以及其他国际法规定的航行和通讯的权利。

在很大程度上,以上权利和义务的规定本身就是对沿海国利益和海洋大国利益进行协调、寻求妥协的产物。归根到底,专属经济区制度是在国际关系力量对比基础上产生的国际法律制度,它有与生俱来的缺陷,即为了调和各方面的利益,在分歧严重而无法达成一致的地方做了回避。《公约》赋予沿海国的主权利和管辖权利,是对沿海国要求养护和利用近海自然资源及保护沿海安全主张的认可,但《公约》并没有满足拉美国家所提出的200海里领海要求;《公约》规定的沿海国义务,尤其是对他国航行与飞越自由及通讯权利的认可,事实上主要体现了对海洋大国航运与飞越自由要求的让步。因此,专属经济区成为一种既不同于领海、也不同于公海的特殊区域。

专属经济区制度的执行有赖于沿海国家根据《公约》进行国内立法,不仅需要对专属经济区的法律规章、执行主体、司法程序等进行规定,而且需要对他国在本国专属经济区内权利的管辖与限制进行规定,从而以国内法的形式加以执行。这样可能导致的问题是:第一,不同沿海国家的专属经济区立法可能存在一定甚至较大的区别,从而产生争议与分歧;第二,部分海洋大国尤其是海洋霸权国家,无视其他国家的法律规定,侵蚀他国的专属经济区权利。另外一个无法回避的问题与《公约》对海洋利

用“和平目的”规定模糊含混密切相关。赋予沿海国对近海资源、安全更多的管辖权,这是当时广大发展中国家积极要求建立专属经济区的目的所在。但一些海洋大国利用自己的军事、技术实力而置《公约》于不顾,依然在他国的专属经济区进行军事侦察等活动,进而对他国的主权和安全构成了威胁。从各国实践来看,一些国家如巴西、佛得角群岛、乌拉圭、秘鲁和厄瓜多尔等国,通过了在专属经济区禁止他国军事活动(包括军用飞机的飞越自由)的立法。美国也宣布了自己的专属经济区和空中防御识别区,规定外国飞机进入美国的专属经济区空域,必须报告自己的身份,否则便进行拦截。

近年来,在专属经济区内及其领空发生的军事冲突以及类似事件中,受害方在专属经济区的主权利益遭到侵害,但在据理力争并进行交涉的过程中,施害方则往往以所谓的“和平利用”和“航行、飞越”自由为名百般狡辩,无疑与《公约》对海洋利用“和平目的”的规定模糊含混密切相关。2001年4月1日,美军一架“EP-3II”型电子侦察机在我国距海南岛东南仅104公里处的中国南海专属经济区上空对中国进行军事侦察活动。中国方面随即派出两架军用飞机对美机的活动进行跟踪和监视。飞行中,美机违反安全飞行规则,突然大幅转向,撞击中国军用飞机,致使中国军用飞机坠毁,中方飞行员罹难。事件发生后,中国对此表示强烈愤慨,认为美国在我国的专属经济区进行情报搜集是违背国际法的。而美国则坚持认为其飞机拥有自由飞行权,在该空域美国飞机享有飞越自由,其行为符合国际法。对此,许多国际法学者纷纷撰文,谴责美国的霸道行径,强调沿海国在专属经济区所享有的维护国家安全的权利。但这一事件也反映出围绕专属经济区“和平”利用方面《公约》未明确规定带来的冲突。2001年12月,日本海上保安厅舰船和飞机追缉所谓的“神秘船”,至中国专属经济区内并将其击沉(尽管中日尚未划分专属经济区,但事发海域明显处于双方主张重叠海域之外的中方一侧),制造了在中国专属经济区动用武力的“神秘船”事件,并提出了打捞沉船的无理要求。日本并无“神秘船”在其专属经济区内犯罪以及从事捕捞活动的证据,无法适用《公约》规定的“紧追权”,更谈不上“自由航行”,无疑是对中国专属经济区权益的侵害。日本长期反对他国船舶在日本专属经济区航行,但在“神秘船”事

件中却以所谓“自由航行”权利为名进行辩解。显然,美国等海洋霸权国家对“和平目的”的曲解与歪曲是造成此类冲突的根源所在。

三、海洋法中“剩余权利”问题的消极影响开始显现

所谓“剩余权利”,即“法律未加明文规定或禁止的权利”。“海洋法中的剩余权利应是现代海洋法,即《联合国海洋法公约》没有明确规定或没有明令禁止的那部分权利。”^①目前各国比较关注的海洋法剩余权利问题主要包括:(1)进入专属经济区捕捞可捕量的剩余部分,即捕鱼剩余权利;(2)关于海洋污染执行的剩余权利;(3)《公约》关于“公海只用于和平目的”的内涵和外延以及这一规定和宗旨是否适用于专属经济区;(4)《公约》第56条规定,“沿海国在专属经济区内根据本公约行使其权利和履行其义务时,应适当顾及其他国家的权利和义务,并应以符合本公约规定的方式行事。”这里“适当顾及”的确切含义是什么也不清楚;(5)《公约》第58条规定,“在专属经济区内,所有国家,不论为沿海国或内陆国,在本公约有关规定的限制下,享有第87条所指的航行和飞越的自由,铺设海底电缆和管道的自由,以及与这些自由有关的海洋其他国际合法用途,诸如同船舶和飞机的操作及海底电缆和管道的使用有关的并符合本公约其他规定的那些用途。”其中“自由”与“限制”是什么不明确,“国际合法用途”指哪些用途也不明;(6)在专属经济区内不允许什么样的活动未列出;(7)是否有必要组织“海上维和行动”。^②由于篇幅所限,本文不可能就所有的海洋法的剩余权利问题进行探讨,只能就目前比较典型的关于海洋“和平利用”问题作若干探讨。

《公约》规定海洋应只用于和平目的,但“对海洋的军事用途,没有作任何规定”,^③由此产生了海洋军事用途的剩余权利问题。《公约》多处规定了海

洋利用的“和平目的”和“和平用途”,据有关学者的统计,至少有18处关于和平的规定。^④参见表-1)《公约》第301条对海洋和平利用的规定最具代表性,即“海洋的和平利用:缔约国在根据本公约行使其权利和履行其义务时,应不对任何国家的领土完整或政治独立进行任何武力威胁或使用武力,或以任何其他与《联合国宪章》所载国际法原则不符的方式进行武力威胁或使用武力。”^⑤但是,不同国家对于“和平利用”的理解却不尽相同。许多国家将“和平利用”理解为禁止一切军事活动;有的国家将“和平利用”理解为禁止一切侵略目的的军事活动,而不禁止其他军事活动;有的国家认为检验一种活动是否和平,要看其是否与《联合国宪章》和其他依国际法所承担的义务相一致。^⑥

《联合国海洋法公约》尽管对“和平利用”做出了上述规定,但对海洋的军事用途并未做出相关的具体规定,亦即在该问题上存在剩余权利问题。在前文所述的中美撞机事件中,美国的行为显然不是“和平利用”海洋,并对中国的专属经济区权利构成了侵犯,《公约》对海洋军事用途未作规定,无疑为美国的无理辩护提供了借口。又如,由于近年来海盗、海上恐怖势力以及国际犯罪等海洋安全问题日益严重,美国加强了单边或多边的海上反恐,日本则谋划进行海上维和行动,但是《公约》并没有相关的法律规定。“海上维和行动”目前显然缺乏《公约》的法律支持,进而使其成为海洋法剩余权利的一个典型问题,而美日等国行为的合法性问题以及不同国家对此做出的不同反应,都对目前的国际海洋秩序以及国际关系构成了挑战。为说明这些问题,本文选取以下三个案例加以说明。

(一) 美国的防扩散安全倡议

“9·11”事件后,美国加强了海上反恐的力度。例如,美国主导的防止大规模杀伤性武器及化学武器扩散的安全倡议(PSI)有关船舶登临检查的拦截原则(interdiction principles),显然与《联合国海洋法公约》中有关领海的无害通过的原则以及公海、专

① 周忠海:《论海洋法中的剩余权利》,载高之国、贾宇、张海文主编:《国际海洋法的新发展》,北京:海洋出版社2005年,第36-37页。

② 同上,第38-39页。

③ 同上,第40页。

④ 宿涛:《试论联合国海洋法公约的和平规定对专属经济区军事活动的限制和影响》,载高之国、张海文、贾宇主编:《国际海洋法论文集》,北京:海洋出版社2004年,第39页。

⑤ 《联合国海洋法公约》,第148页。

⑥ 周忠海:《论海洋法中的剩余权利》,第45页。

表-1 《联合国海洋法公约》中规定“和平”的主要条款

| 所在部分 | 条款 | 内容 |
|--------------|----------|--|
| 序言 | | 在妥为顾及所有国家主权的情形下,为海洋建立一种法律秩序,以便利国际交通和促进海洋的和平用途,海洋资源的公平而有效的利用,海洋生物资源的养护以及研究、保护和保全海洋环境。 |
| 第7部分:公海 | 第88条 | 公海应只用于和平目的。 |
| 第7部分:专属经济区 | 第58条 2) | 第88至第115条以及其他国际法有关规则,只要与本部分不相抵触,均适用于专属经济区。(该规定表明第88条“应只用于和平目的”的规定适用于专属经济区) |
| 第11部分:“区域” | 第143条 1) | “区域”内的海洋科学研究,应按照第13部分专为和平目的并为谋全人类的利益进行。 |
| 第13部分:海洋科学研究 | 第240条 1) | 海洋科学研究应专为和平目的而进行。 |
| 第13部分:海洋科学研究 | 第242条 1) | 各国和各主管国际组织应按照尊重主权和管辖权的原则,并在互利的基础上,促进为和平目的进行海洋科学研究的国际合作。 |
| 第13部分:海洋科学研究 | 第246条 3) | 在正常情形下,沿海国应对其他国家或各主管国际组织按照本公约专为和平目的和为了增进关于海洋环境的科学知识以谋全人类利益,而在其专属经济区内或大陆架上进行的海洋科学研究计划,给予同意。为此目的,沿海国应制订规则和程序,确保不致不合理地推迟或拒绝给予同意。 在正常情形下,沿海国应对其他国家或各主管国际组织按照本公约专为和平目的和为了增进关于海洋环境的科学知识以谋全人类利益,而在其专属经济区内或大陆架上进行的海洋科学研究计划,给予同意。为此目的,沿海国应制订规则和程序,确保不致不合理地推迟或拒绝给予同意。 |
| 第13部分:一般规定 | 第301条 | 海洋的和平利用:缔约国在根据本公约行使其权利和履行其义务时,应不对任何国家的领土完整或政治独立进行任何武力威胁或使用武力,或以任何其他与《联合国宪章》所载国际法原则不符的方式进行武力威胁或使用武力。 |

资料来源:《联合国海洋法公约》,北京:海洋出版社1992年。

属经济区的船旗国原则相违背,但由于这些措施客观上符合一些国家对现实安全的需求以及来自美国的压力,因而出现了参加国逐渐增加的趋势。这种在《公约》体系之外另设制度的做法,不可避免地使《公约》船舶管辖的法律制度产生影响。^①近来,美国要求法国、意大利、西班牙、葡萄牙和挪威等国授

权美国海军在其领海内拦截和登临任何被怀疑进行恐怖主义活动的船只,到目前为止只有土耳其满足了美国的这种要求,而希腊则明确拒绝了美国的这种要求。^②美国的这种做法不仅涉及海洋法的剩余权利问题,而且涉及海洋法公约所确立的现行的沿海国家、船旗国的管辖权利问题以及领海和专属经济

① 龚迎春:《海洋领域非传统安全因素对海洋法律秩序的影响——以日本构建多边海上安全机制为例》,《中国海洋法评论》2006年第1期,第208页。

② 周忠海:《论海上紧追权的权利内涵及其实践》,《中国海洋法评论》2006年第1期,第190页。

区的管辖问题,但问题的关键是在具有不同法律性质的领海、专属经济区、国际公海等海域,美国是否有权建立美国主导的海洋安全制度,这在本质上依然涉及《联合国海洋法公约》的剩余权利问题。

(二) 马六甲海峡安全维护

海洋法的剩余权利问题在当前马六甲海峡的安全维护中也得到了体现。2004年4月,驻亚太地区美军提出了《区域海事安全计划》的反恐新方案,提出美国将向马六甲海峡派驻海军陆战队和特种部队,以防止恐怖主义袭击,打击武器扩散、毒品走私和海盗等犯罪活动,引起了马来西亚、印度尼西亚的强烈反弹。马来西亚明确表示,保证马六甲海峡的安全是沿岸国家的责任,美国未经允许不能在海峡部署军队;美国不应以反恐为名干预别国事务。印度尼西亚也坚决反对美国在马六甲海峡派驻军队的计划,认为确保海峡海运安全是沿岸国家的事务,不允许外来势力在有关沿海国家没有提出要求的情况下派驻军队。^①美国的要求遭到海峡沿岸国家的拒绝,反映出这些国家对美国侵蚀其国家主权的担心,在本质上则反映出围绕《公约》未作详细规定的国际通行海峡海洋安全维护问题的争议。2004年7月以来,新加坡、马来西亚、印尼三国达成进行海上安全合作的协议,即三国派军舰联合巡逻马六甲海峡。相关协议在规规定加强信息交换、进行协作巡防的同时,亦规定各派军舰在自身所属的海域内巡逻。^②此举表明,在海峡安全问题上,即使是沿岸国家在涉及国家主权的安全合作方面都是小心谨慎,对区域外大国的渗透则更加敏感。

无论是美国海上反恐的单边制度安排,还是马六甲海峡沿岸国家的协作巡逻,它对现行的《公约》所提出的一个问题是:《公约》在海盗方面的规定,远远无法满足目前日益增加的海洋安全方面的需要。例如,《公约》关于海盗行为的界定是:下列行为中的任何行为构成海盗行为:(a) 私人船舶或私人飞机的船员、机组成员或乘客为私人目的,对下列对象所从事的任何非法的暴力或扣留行为,或任何

掠夺行为:(1) 在公海上对另一船舶或飞机,或对另一船舶或飞机上的人或财物;(2) 在任何国家管辖范围以外的地方对船舶、飞机、人或财物;(b) 明知船舶或飞机成为海盗船舶或飞机的事实,而自愿参加其活动的任何行为;(c) 教唆或故意便利(a)或(b)项所述行为的任何行为。^③对于海盗行为予以打击的相关规定是:在公海上,或在任何国家管辖范围以外的任何其他地方,每个国家均可扣押海盗船舶或飞机或为海盗所夺取并在海盗控制下的船舶或飞机,和逮捕船上或机上人员并扣押船上或机上财物。^④但是,近年来发生在印尼、马来西亚等沿岸国领海的、同时又是用于国际航行的海峡中的针对外国货轮和船员的绑架乃至杀害、抢劫财物等海上武装抢劫行为,并不在海洋法公约所规定的海盗定义的范畴内,如何有效打击此类海上犯罪成为国际社会所面临的新问题。^⑤

(三) 日本的“海上维和”机制

“海上维和”是日本研究人员于1996年提出的,即建立多边海上安全机制,其构想是联合亚太地区的海洋国家和岛国,建立日本主导的亚太地区海洋秩序。由于这一构想的军事色彩较为浓厚,东南亚国家未对此作出积极回应。1998年日本防卫研究所的高井晋撰文专门论述了海上维和的含义、行动依据、主体、行动方式和对象以及活动范围,海上维和与建立区域安全机制的关系等。2000年以来,日本以执行海上警察任务的海上保安厅作为对外合作的主要部门,通过与半官方和民间机构的合作,帮助东南亚国家创建海岸警备队并提供人员、技术、设备的援助方式,加强了与东南亚各国在海上安全领域的双边合作,促成了以日本为主导的多边海上安全合作机制的形成。其具体措施包括:在日本的主导下,建立亚洲反海盗合作机制;协助东南亚国家创建海岸警备队以及人员、技术和设备支援;通过建立日本主导下的多边海上安全机制,实现区域内海上共同执法。^⑥对于日本建立多边海上安全机制对国际法的影响,有学者指出由于日本征得了沿岸国的

① 杨仁飞:《马六甲海峡问题的最新发展及对南海问题的启示》,《东南亚纵横》2004年第9期,第48页。

② 同上,第52页。

③ 《联合国海洋法公约》,第49页。

④ 《联合国海洋法公约》,第50页。

⑤ 龚迎春:《海洋领域非传统安全因素对海洋法律秩序的影响——以日本构建多边海上安全机制为例》,第208页。

⑥ 同上,第211-215页。

同意，“日本提出的共同执法的设想是以不违背《联合国海洋法公约》或其他国际法为前提的。日本强调共同执法行动必须基于区域协定或相关沿岸国家的事先授权。因此，从法理上讲，具备上述任何一个前提的共同执法行动在实际操作上并不违反国际法。”但是，即使如此，日本主导建立多边海上安全合作机制所产生的国际法问题依然不容忽视，如联合执法尤其是请求第三国或更多国家的海上执法力量共同采取多国紧追行动在国际社会并无先例，多国共同执法和公海航行自由原则的关系，虽经沿岸国授权、但本国权益并未受到侵害的第三国参加执法的国际法依据等等，^①都超出了目前《联合国海洋法公约》所规定的制度之外。

四、结束语

本文从海洋划界争端、专属经济区冲突、海洋法剩余权利三个角度探讨了《公约》生效造成的负面影响。就《公约》负面效应的本质而言，首先，它反映了《公约》谈判和缔约过程中矛盾、冲突的历史延续，诸如沿海国管辖权利扩大与海洋大国公海自由的矛盾并集中体现于专属经济区，围绕海洋划界原则各国按照自身利益各取所需之间的矛盾，沿海国安全、经济权利与海洋大国航行自由利益之间的矛盾，人类共同继承财产与海洋大国经济利益之间的矛盾，理解与界定海洋和平利用与军事利用的矛盾，等等；其次，部分海洋霸权国家利用《公约》剩余权利问题，曲解甚至歪曲《公约》，并以此为由进行海洋扩张，侵蚀他国海洋权益和人类共同利益；在划界等需要双边磋商解决的问题上，各国对《公约》未作详细规定之

原则或者进行断章取义的片面理解，或者进行符合自身利益之解释，忽视乃至蔑视对方的利益诉求，置《公约》的“公平原则”于不顾等等，进而人为地造成或加剧了《公约》的负面效应。

以上问题均不同程度地对中国海洋权益的维护产生了消极影响。就海洋划界争端而言，由于问题的迫切性，中国学界与官方均就划界原则的理解以及探索“搁置争议，共同开发”的途径进行了研究和应对，但在如何解读和评判各相关国家法理主张的合理与不合理，如何评价和借鉴已有的海洋划界案例对中国与其他国家海洋划界的影响，显然仍有许多工作要做。就专属经济区冲突而言，如何完善和细化保障我国专属经济区法律制度实施的具体制度和司法程序，如何加强专属经济区的海上执法队伍建设，如何使海军适应海洋法发展履行维护国家海洋权益的任务，都是中国需要认真解决的问题。就海洋法的剩余权利问题而言，我国面临的挑战则更为严峻。在理论层面如何通过加强研究，认清剩余权利问题对我国的影响；在现实层面，如何应对他国利用剩余权利侵蚀我国的海洋权益；如何在遵守《公约》及其他国际法原则的前提下，维护和拓展中国的海洋权益，都是迫切需要认真研究和应对的问题。当然，如何在宏观整体层面全面认识《公约》生效后产生的负面影响，如何做好《公约》未来可能进行调整的预案，如何推动《公约》向更加公正、合理的方向发展，履行中国的国际责任与义务，都是摆在中国面前的严峻课题。

(责任编辑：吴文成)

^① 龚迎春：《海洋领域非传统安全因素对海洋法律秩序的影响——以日本构建多边海上安全机制为例》，第216-217页。

article discusses this issue from the angle of domestic political response to globalization. National policies can set barriers to and delay international economic integration, but they also can facilitate globalization by providing more stable environment and mitigating the tension between market and society through some safety nets. Globalization, by weakening state autonomy, decreases the ability of governments to set barriers to global economic activities; but on the other hand, it also erodes the capacities of national governments to support the smooth development of globalization.

Reshaping the Geopolitical Environment of Central Asia: U.S. 's Policy Adjustments Towards Central Asia Since 2005 (65)

ZENG Xiang-hong

After the " Tulip Revolution " in Kyrgyzstan and the Andijan Event in Uzbekistan took place in March and May 2005 respectively, America 's strategic advantages in Central Asia incurred certain losses. From late 2005, America began to make policy adjustments towards Central Asia. In order to reshape the geopolitical environment of Central Asia and its neighborhood, the new measures taken by America are focused on the following aspects: establishing a new Bureau of South and Central Asia in the State Department; taking Afghanistan as the pivotal country in the planned " the Greater Central Asia " ; planning to build a corridor of energy to the south so as to realize diversification of energy export from Central Asian countries; treating Central Asian countries differently in tactics and shaping Kazakhstan as the " corridor of reform " and " regional leader "; and laying more emphasis on education assistance and nongovernmental organizations ' services to push democracy in Central Asian countries. Though it is still too early to make a comprehensive evaluation of the influences and effects of the American policy adjustments towards Central Asia, what we can be sure is that America will regard Central Asia as an increasingly important region in its global strategy.

Review and Prospect of China 's Study of International Law Science in the 30 years of Reform and Opening (74)

YANG Ze-wei

China 's international law science circles have achieved great successes in academic research, talent training, participating in international organization activities, and so on. In the past thirty- odd years, Chinese scholars have also brought forth new ideas in study methods, and analyzed focus issues in international relations according to international law principles. However, the phenomenon that theory is divorced from practice is also obvious in the study of China 's international law science. In the future, the scope of its studies will be enlarged, and the studies be combined more closely with China 's diplomatic practices. The main subjects to be studied will include theoretical issues and new trend of development in international law since the beginning of the 21 century.

The Negative Influence of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)(82)

LIU Zhong-min

For a long time, the Chinese academia made no systematic study on the negative influence of United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), which is obviously detrimental to the protection of China 's sea rights and interests. This paper analyzed the negative influence of the UNCLOS from three aspects: (1) The UNCLOS in operation has aggravated conflicts related to delimitation of maritime boundaries, chiefly because its regulations concerning delimitation of maritime boundaries are inexplicit and vague, and may lead to great differences of understanding and application between different states. (2) The UNCLOS in operation has intensified legal disputes in maritime conflicts in Exclusive Economic Zone (EEZ), due to the faultiness

of the UNCLOS and violation of other countries' rights and interests in EEC by some sea hegemony powers. (3) The surplus rights issues in the UNCLOS began to emerge, as the UNCLOS lacks definite regulations on many issues. The most prominent issue at present is the disputes related to the peaceful use of the seas and anti-terrorism on the seas.

Agent- Based Modeling and International Relations Studies(90)

LIU Hui

Agent- based modeling is a third way of doing science, different from the two standard methods of induction and deduction. Based on a complex adaptive system, agent- based modeling tries to understand the dynamic mechanism behind the phenomenon and shifts its study from entity to process. Agent- based modeling transcends the rationalist analysis of new- classical economics, enables constructivism to overcome its operational hurdles, and thereby has pushed the reform of method in international relations studies.

An Analysis of IR Theoretical Synthesis(98)

HUANG Hai-tao

IR theoretical synthesis is an important academic issue. This paper discusses the definition, dynamics, ways, and limitations of theoretical synthesis. Different from the synthetic pattern of explanation and eclecticism, theoretical synthesis provides a form of innovation, aiming at constructing a new theory. As there are very few examples of successful theoretical synthesis in IR research, the application of this method should be strictly limited.

Review

International Organization as Bureaucracy- On Rules for the World: International Organizations in Global Politics(104)

BO Yan

The theory of international organization has been underdeveloped as compared with the theory of state behavior in the study of international relations. The book *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* written by two American scholars has constructed a systematic theory of international organization by applying the organization theory of sociology, and provided a better explanation to the behavior of international organizations in global politics.

Seeking a New Way for the Combining and Development of Civilizations(111)

—A Summary of the Seminar of the Exchange and Combining of Civilizations in the Oriental History

CHEN Feng-lin; LU Jing