

# 美国对《联合国海洋法公约》的态度

晁译\*

**摘要：**美国至今没有加入《联合国海洋法公约》，但这并不意味着美国对《公约》持一贯反对态度。事实上，美国对《公约》有着复杂的态度和立场。从历史上看，美国对《公约》的态度经历了两次重大改变，分别和“国际经济新秩序”、《执行协定》在国际法上的提出有关。从1994年至今，美国国内对是否应加入《公约》存在激烈争论，支持者和反对者各执一词，无法达成一致。从国际法的角度看，加入《公约》对美国的多种国家利益有不同影响。美国决策的实质是在单边行动和国际合作这两种模式间做出抉择，这取决于美国希望如何平衡其海洋行为中的“控制”要素和“权威”要素。

**关键词：**《联合国海洋法公约》 公约批准 美国态度

## 引言

《联合国海洋法公约》<sup>①</sup>（以下简称《公约》）是当今国际海洋法领域最重要的多边公约。作为第三次联合国海洋法会议十年谈判的结果，《公约》突破了传统国际法对海洋“领海—公海”的二分法，<sup>②</sup>将海洋重新划分为内水、领海、毗连区、专属经济区和公海等多个区域并详细规定了不同区域的法律地位以及国家在相关区域的权利、义务和行为准则。针对海床和底土，《公约》还规定了大陆架制度和“区域”制度。不仅如此，《公约》还针对不同的地理形态，规定了多种通行制度。<sup>③</sup>这份包含320个条款和9个附件的《公约》，其内容范围之广和条款之详细，都远远超过之前海洋法领域的条约。正因为如此，《公约》被许多学者视为国际法历史上最伟大的成就之一，被称作“海洋宪章”。<sup>④</sup>当然，《公约》的重要地位不仅来自约文本本身，大量国家的

---

\* 北京大学国际法专业硕士研究生，北京大学国际法研究所研究助理。作者对北京大学法学院李鸣教授对本文的指导表示衷心感谢。

① 1833 U. N. T. S. 3.

② 传统国际法将海洋分为领海和公海，沿海国对领海享有几乎排他的主权，公海则适用自由航行原则。20世纪中叶开始，主权国家开始在“领海—公海”二分法之外寻求对领海之外的海洋区域及其洋底主张权利，国家实践的这一发展引起了国际海洋法结构的本质变化，首先促成了第一次海洋法会议通过《领海及毗连区公约》《公海公约》《捕鱼与养护公海生物资源公约》和《大陆架公约》，并最终通过第三次海洋法会议在1982年形成了《联合国海洋法公约》。

③ 和之前的习惯国际法与多边公约相比，《公约》至少增加了群岛国的群岛海道通过制度以及用于国际航行的海峡的过境通行制度。

④ Robert Y. Jennings, “What is International Law and How do We Tell It When We See It?”, (1981) 37 *Schweitzerisches Jahrbuch für Internationales Recht* 59, p. 79; Harry N. Scheiber, “Introduction: Perspectives on the History of U. S. Non-Ratification of the U. N. Convention on the Law of the Sea, and on the Prospects for an Early Reversal”, (2009) 1 *Berkeley Journal of International Law* 1, p. 1.

支持和批准是更重要的因素。目前《公约》已经有 167 个缔约方（包括欧盟），<sup>①</sup> 包括了除美国之外的 4 个联合国安理会常任理事国以及除美国、土耳其之外北大西洋公约组织（NATO）的全部成员国。<sup>②</sup>

作为当今唯一的超级大国，美国长久以来将海洋视为其核心利益所在，<sup>③</sup> 并一直通过实践对国际海洋法律的发展施加影响。例如，美国总统杜鲁门（Harry S. Truman）在 1945 年 9 月 28 日发表的《关于美国对大陆架底土和海床自然资源的政策宣言》就成为沿海国对大陆架主张主权利权的开端。<sup>④</sup> 这一主张最终获得国家实践的广泛支持，成为海洋法领域的新规则。<sup>⑤</sup> 再如，作为美国海军“自由航行计划”<sup>⑥</sup>（Freedom of Navigation Program）的一部分，美国曾在 1984 至 1986 年和苏联在黑海发生了一系列冲突。冲突最终以外交方式解决，美国和苏联签署了《关于无害通过的国际法规则之解释的共同声明》，<sup>⑦</sup> 这份声明对其他国家的实践和习惯国际法都产生了影响。<sup>⑧</sup> 近十余年来，美国在海洋领域的实践可谓涉及国际法的方方面面。略举几例，在航行自由方面，美国仍积极开展自由航行计划。在海洋环境保护方面，小布什（George W. Bush）于 2009 年 1 月 6 日通过第 8336 号总统声明在太平洋部分岛屿沿岸 50 海里的范围内建立了“太平洋

- 
- ① 《公约》的缔约方名单，参见联合国网站，[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtmsg3&lang=en#1](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtmsg3&lang=en#1)，最后访问时间：2015 年 4 月 22 日。
- ② 北大西洋公约组织的成员国名单，参见其官方网站，[http://www.nato.int/eps/en/natolive/nato\\_countries.htm](http://www.nato.int/eps/en/natolive/nato_countries.htm)，最后访问时间：2015 年 4 月 22 日。
- ③ James L. Malone, “The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III”, (1983) 46 *Law and Contemporary Problems* 29, p. 29; John A. Duff, “A Note on the United States and the Law of the Sea: Looking Back and Moving Forward”, (2004) 35 *Ocean Development and International Law* 195, pp. 195 – 196; Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea* (Council on Foreign Relations; Council Special Report No. 46, 2009), p. 14.
- ④ 这一宣言也称《杜鲁门宣言》，该宣言称：“考虑到保护及谨慎开发自然资源的紧迫性，美国政府认为处于公海之下但毗连美国海岸的大陆架上海床和底土的自然资源属于美国并处于美国的管辖权和控制之下。当大陆架延伸至另一国家之海岸或为相邻国家所共享时，美国应与另一国家根据公平原则确定界限。美国对大陆架的管辖权不影响上覆公海的法律性质及航行自由。” Harry S. Truman, “Proclamation 2667 – Policy of the United States with respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf”, September 28, 1945, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12332> (last visited December 27, 2014).
- ⑤ 1958 年《大陆架公约》第 1 条规定大陆架为“邻接海岸但在领海以外之海底区域之海床及底土”或“邻接岛屿海岸之类似海底区域之海床及底土”；第 2 条规定了沿海国对大陆架的专属权利；第 3 条规定了大陆架不影响上覆水域及海水上空的法律地位；第 6 条规定了相邻相向国家大陆架划界的基本原则。这些内容都和《杜鲁门宣言》相呼应。1982 年《联合国海洋法公约》的大陆架制度也是在《大陆架公约》的基础上起草的。
- ⑥ 自由航行计划是美国于 1979 年启动的国家海洋计划，由国防部和国务院共同负责，旨在通过外交、军事和双边及多边协商的手段维护国际法赋予的海洋航行自由及海洋上空的飞越自由。See George Galdorisi, “The United States Freedom of Navigation Program: A Bridge for International Compliance with the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea?”, (1996) 27 *Ocean Development and International Law* 399; Dennis Mandsager, “The U. S. Freedom of Navigation Program: Policy, Procedure, and Future”, (1998) 72 *International Law Studies U. S. Naval War College* 113; William J. Aceves, “The Freedom of Navigation Program: A Study of the Relationship between Law and Politics”, (1995) 19 *Hastings International and Comparative Law Review* 259. 自由航行针对的对象主要是美国眼中过分主张海洋主权和主权利从而阻碍了海洋航行自由及其上空飞越自由的沿海国。See Department of Defense Annual Freedom of Navigation (FON) Reports, <http://policy.defense.gov/OUSDPOffices/FON.aspx> (last visited December 27, 2014).
- ⑦ “Joint Statement by the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics: Uniform Interpretation of Norms of International Law”, (1989) 14 *Law of the Sea Bulletin* 12, pp. 12 – 13.
- ⑧ 参见李红军：《也谈外国军舰在领海的无害通过权》，载《中外法学》1998 年第 4 期，第 89 – 90 页。Also see Zou Keyuan, “Law of the Sea Issues Between the United States and East Asian States”, (2008) 39 *Ocean Development and International Law* 69, p. 73.

偏远岛屿海洋保护区” (Pacific Remote Islands Marine Monument) 以保护珍稀海洋种群。<sup>①</sup> 最近, 奥巴马 (Barack H. Obama) 宣布将保护区范围扩大至沿岸 200 海里,<sup>②</sup> 从而可能建立世界上最大的海洋保护区。<sup>③</sup> 这一行为也引起了其他国家的类似想法。<sup>④</sup> 在海洋安全方面, 美国在 2003 年发起了“防扩散安全倡议” (Proliferation Security Initiative), 之后又在东亚地区发起了类似的“区域海洋安全倡议” (Regional Marine Security Initiative), 旨在通过多边合作防止大规模杀伤性武器的扩散。由于倡议的执行涉及在公海对可疑船只进行排查和“执法”, 可能和《公约》的规定产生冲突, 两个倡议引发了国际法上的一些争议并导致了一些国家的担忧。<sup>⑤</sup> 不难看出, 作为海洋大国的美国在海洋法领域的一举一动都可能引起国际社会的关注, 并对其他国家的实践产生影响。美国也一直积极通过自身行动对国际法的塑造和发展施加影响。

一个如此积极行动于国际海洋法舞台上的国家为何没有加入海洋法领域最重要的国际公约, 是本文探讨的问题。美国一直没有批准《公约》, 但这并不代表美国对《公约》持一贯反对态度。<sup>⑥</sup> 一方面, 美国在第三次联合国海洋法会议筹备之初一直扮演积极角色, 美国的大力支持是会议得以召开的重要因素之一。<sup>⑦</sup> 另一方面, 1994 年《关于执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》<sup>⑧</sup> (以下简称《执行协定》) 开放签字后, 美国历任总统都努力推动批准《公约》和《执行协定》。1994 年, 克林顿 (William J. Clinton) 签署了《执行协定》, 并将《公约》和《执行协定》转交参议院提请批准, 但未获通过。<sup>⑨</sup> 2007 年, 小布什表示加入

- ① George W. Bush, “Proclamation 8336 – Establishment of the Pacific Remote Islands Marine National Monument”, (2009) 45 *Weekly Compilation of Presidential Documents* 14. 这一声明为保护区划定了约 86888 平方英里的区域, 在区域内禁止商业捕鱼及其他可能破坏区域生态的行为。
- ② The White House, “FACT SHEET: Leading at Home and Internationally to Protect Our Ocean and Coasts”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/17/fact-sheet-leading-home-and-internationally-protect-our-ocean-and-coasts>, Last visited December 27, 2014; Juliet Eilperin, “Obama Proposes Vast Expansion of Pacific Ocean Marine Sanctuary”, *The Washington Post*, [http://www.washingtonpost.com/politics/obama-will-propose-vast-expansion-of-pacific-ocean-marine-sanctuary/2014/06/16/f8689972-f0c6-11e3-bf76-447a5df6411f\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/politics/obama-will-propose-vast-expansion-of-pacific-ocean-marine-sanctuary/2014/06/16/f8689972-f0c6-11e3-bf76-447a5df6411f_story.html), Last visited December 27, 2014.
- ③ 《奥巴马设立史上最大保护区 政治军事内涵引关注》, 环球网, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-06/5027362.html>, 最后访问时间: 2014 年 12 月 27 日。
- ④ 例如, 苏格兰政府于 2014 年 7 月 24 日宣布建立 30 个新的海洋保护区 (Marine Protected Areas), 建立保护区的法律依据及具体范围参见苏格兰政府网站, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/marine/marine-environment/mpanetwork>, 最后访问时间: 2014 年 12 月 27 日。此外, 西班牙政府也宣布了新的海洋保护区。See “Spain Radically Increases Marine Protected Areas”, *Birdwatch News Archives*, [http://www.birdwatch.co.uk/channel/newsitem.asp?cate=\\_-15550](http://www.birdwatch.co.uk/channel/newsitem.asp?cate=_-15550), Last visited December 27, 2014. 另外, 帕劳共和国和英国也有建立海洋生物保护区或设立禁止商业捕鱼区的类似动向。See Pete Spotts, “White House Could Announce World’s Largest Marine Reserve Soon”, <http://www.csmonitor.com/Science/2014/0820/White-House-could-announce-world-s-largest-marine-reserve-soon-video>, Last visited August 28, 2014.
- ⑤ Zou Keyuan, “Law of the Sea Issues Between the United States and East Asian States”, pp. 82 – 84.
- ⑥ 严格地讲, “批准” (ratification) 和 “加入” (accession) 在国际层面存在区别, 对于签署了《公约》的国家应使用 “批准”, 对于未签署《公约》的国家应使用 “加入”。由于美国只签署了《执行协定》而未在《公约》上签字, 严格而言应使用 “加入” 而非 “批准”。但由于同时涉及到国际层面的 “加入” 和美国国内程序上的 “批准”, 一些资料对这两个术语存在混用。加之对《公约》而言, 加入和批准的法律意义并无太大分别, 笔者也将根据语境同时使用这两个术语。
- ⑦ See Horace B. Robertson Jr., “The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea: An Historical Perspective on Prospects for US Accession”, (2008) 84 *International Law Studies U. S. Naval War College* 111, p. 111.
- ⑧ 1836 *U. N. T. S.* 3.
- ⑨ William J. Clinton, “The President’s Transmittal Document to the Senate”, in Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, Appendix II, pp. 48 – 50.

《公约》将“有助于维护美国包括海军行动自由在内的国家利益”，并“敦促参议院对美国加入《公约》给予支持”。<sup>①</sup> 奥巴马任内的包括希拉里（Hillary R. Clinton）和克里（John F. Kerry）在内的多名官员也一直支持批准《公约》。<sup>②</sup>

由此可见，美国对《公约》的态度有着复杂的历史背景。美国国内不同的政治力量基于政治、经济和军事等多方面因素在是否批准《公约》的问题上展开了长久的辩论和博弈。深入探讨美国对《公约》的态度，有助于我们更好地理解 and 预测美国的海洋政策。

## 一 美国和《联合国海洋法公约》的历史渊源

美国和《公约》的历史渊源开始于20世纪60年代，从总体上可划分为支持、反对和争论三个阶段。在支持阶段（1966—1970年），美国全面支持《公约》以及将国际海底作为“全人类共同遗产”；在反对阶段（1970—1994年），美国反对《公约》的声音出现并占据主导，最终导致美国拒绝签署《公约》。美国的反对集中在《公约》第十一部分对国际海底区域的规定上；在争论阶段（1994年至今），《执行协定》开放签字后西方发达国家纷纷加入《公约》和《执行协定》，美国也考虑改变立场加入《公约》。与此同时，美国国内对《公约》的态度呈现两极化：多数议员支持美国加入公约，但仍有为数不少的反对者认为《公约》对美国有害无利，美国应坚持反对立场。在美国试图批准《公约》的过程中，双方针锋相对，无法达成一致。时至今日，数量上处于少数的反对者仍有效阻碍着《公约》在美国国会获得批准。

### （一）支持阶段：1966—1970年

美国在1966至1970年明确支持通过召开第三次海洋法会议达成新的国际公约，从而全面协商新的海洋法规则以适应海洋形势的发展和变化。一开始，美国的这一态度主要是为了应对苏联等国家提出的12海里领海宽度的主张。<sup>③</sup> 美国认为这一主张可以接受，但新的领海宽度将影响其他国家在捕鱼、通行和飞越等多方面的权利，这些国际法权利和义务的变化需要广泛的国际协商，并适宜通过国际条约的方式得以明确。<sup>④</sup> 美国自此开始积极倡导新的海洋法会议，并加紧对海洋问题的研究，以便在会议上提出有利于美国的议题，使新的公约服务于美国国家利益。

这一过程中，公海海底成了美国的一个主要议题。1966年7月13日，时任美国总统林

① George W. Bush, “Statement on the Advancement of United States Maritime Interests”, in *Public Papers of the President, George W. Bush, 2007, Book I* (Washington: United States Government Printing Office, 2011), p. 583.

② 奥巴马政府内支持批准《联合国海洋法公约》的官员主要有前任国务卿希拉里（Hillary R. Clinton）、现任国务卿克里（John F. Kerry）、曾任国防部长的帕内塔（Leon E. Panetta）以及现任美军参谋长联席会议主席邓普西（Martin E. Dempsey），他们对《公约》的态度主要体现在向美国参议院外交关系委员会（Senate Committee on Foreign Relations）所作的证词上，参见外交关系委员会网站，<http://www.foreign.senate.gov/hearings/the-law-of-the-sea-convention-treaty-doc-103-39-the-us-national-security-and-strategic-imperatives-for-ratification>，最后访问时间：2014年12月27日。

③ Bernard H. Oxman, *From Cooperation to Conflict: The Soviet Union and the United States at the Third U. N. Conference on the Law of the Sea* (Seattle: Washington Sea Grant, 1984), pp. 4-6. 转引自 Horace B. Robertson Jr., “The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea”, p. 112.

④ See Horace B. Robertson Jr., “The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea”, p. 112.

登·约翰逊表示公海之下的海床、海底及其资源可能“为全人类带来福祉”(for the betterment of the human race and all mankind)，“在任何情况下都不应该成为海洋国家间新一轮的殖民竞争”，美国“必须阻止那些旨在将公海下方的土地据为己有的竞争”并保证这些区域成为“所有人类的共同遗产”(legacy of all human beings)。<sup>①</sup>在此之前，美国驻联合国代表已经向时任联合国秘书长吴丹(U Thant)提议联合国研究公海海底资源和现有开发技术，这一提议促成了联合国经社理事会的相关决议。<sup>②</sup>正是在这一背景下，马耳他驻联合国代表提出了著名的“帕多提议”，这一提议最终体现为联合国大会通过的2340(XXII)号决议和2749(XXV)号决议。

有必要比较一下联大决议的措辞和美国当时的态度，1967年通过的2340(XXII)号决议的原文是：

进一步确认对海底和海床的利用……应该和《联合国宪章》保持一致，体现维护国际和平与安全的利益，并为全人类的利益服务(for the benefit of all mankind)，念及海洋法与此问题有关的条款和实践，再念及保护海底和海床及其底土的重要性，使其免受可能对全人类共同利益(common interests of mankind)造成减损的行为及使用。<sup>③</sup>

不难发现，决议中“为全人类的利益服务”以及“全人类共同利益”等措辞和约翰逊总统在1966年所说的“为全人类带来福祉”以及“所有人类的共同遗产”非常类似。决议还建立了一个特设的海底委员会来研究国家管辖区域以外海洋洋底资源的利用，美国也是委员会的一员。<sup>④</sup>

之后，联大又于1970年12月17日通过了2749(XXV)号决议，原文是：

相信尽速建立一个适用于这一区域及其资源的包括适当国际机构(international machinery)的国际制度(international régime)非常重要，

……

郑重宣告国家管辖范围之外的海底和海床之土壤及其资源属于全人类共同遗产(common heritage of mankind)。任何国家、自然人或法人不得将国际海底区域据为己有，国家不得对区域的任何部分主张行使主权或主权权利。<sup>⑤</sup>

① Lyndon B. Johnson, “Remarks at the Commissioning of the Research Ship-Oceanographer”, July 13, 1966, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=27711> (last visited December 27, 2014).

② UN, The Economic and Social Council, Resolution 1112 (XL), December 6, 1966.

③ UNGA, “Examination of the Question of the Reservation Exclusively for Peaceful Purposes of the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil thereof, Underlying the High Seas beyond the Limits of Present National Jurisdiction, and the Use of their Resources in the Interest of Mankind”, UN Doc A/RES/2340 (XXII), December 18, 1967. 此处引用部分为笔者自行翻译成中文。

④ 海底委员会全称为“研究国家管辖范围之外海底和海床和平利用的特设委员会”(Ad Hoc Committee to Study the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction)，以下简称“海底委员会”。海底委员会由包括美国、苏联、英国、法国、日本在内的35个国家组成。决议要求海底委员会和联合国秘书长合作，并向秘书长提交研究报告。这一委员会也成为第三次联合国海洋法会议准备委员会(Preparatory Committee)的前身。

⑤ UNGA, “Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction”, UN Doc A/RES/2749 (XXV), December 17, 1970. 此处引用部分为笔者自行翻译成中文。

可见, 2749 (XXV) 号决议有两个核心内容: 一是呼吁对区域建立新的国际机制, 二是强调区域在国际法上“全人类共同遗产”的性质, 任何国家不得据为己有或对区域主张主权或主权权利。有趣的是, 美国在这之前提交给海底委员会的宣言草案中同时包括了这两点。<sup>①</sup> 这一态度也延续到之后尼克松 (Richard Nixon) 总统对美国海洋政策所作的声明中。<sup>②</sup>

由此可见, 美国在 1970 年之前完全支持建立国际机制对国家管辖范围之外的海底区域 (以下简称“区域”) 进行管理, 美国对“区域”国际法地位的理解也和当时国际社会提出的“全人类共同遗产”没有本质区别。美国对《公约》, 尤其是《公约》中对“区域”规定的反对意见是在之后出现的。

## (二) 反对阶段: 1970—1994 年

1970 年, 联合国大会正式决定召开第三次海洋法会议, 并委任海底委员会进行会议的准备工作。<sup>③</sup> 先期准备完成后, 联大于 1973 年请求秘书长邀请国家参与会议以便通过有拘束力的多边条约。<sup>④</sup> 160 个国家参与、历经 10 年的多边协商就此开始。

随着国际协商的进行, 美国国内对《公约》的反对意见开始出现。反对意见一开始并未占据上风, 至少 1973 到 1977 年间美国国会仍认为如果协商顺利, 形成一个有拘束力的公约全面规范国际海洋事务可以很好地服务于美国利益。<sup>⑤</sup> 然而, 反对意见的影响在之后的几年迅速壮大, 并成为 1982 年里根政府拒绝签署《公约》的官方态度。

美国在此阶段对《公约》的反对态度主要体现在里根 (Ronald Wilson Reagan) 总统及总统特别代表马隆 (James L. Malone) 的声明和证词中。<sup>⑥</sup> 美国的立场是: 尽管公约草案的大部分条款符合美国利益、美国愿意接受, 但国际海底开发机制的一些重要内容美国不能接受。<sup>⑦</sup> 也就是

① 美国在 1968 年 6 月提交给海底委员会的草案宣言中指出: “没有国家可以对深海海床的任何部分主张或行使主权或主权权利”以及“规制深海资源开发的国际安排 (international arrangements) 应该尽速建立, 安排应包括有序开发资源及将开发所得的一部分价值用于国际社会目的的条款”。Ann L. Hollick, *U. S. Foreign Policy and the Law of the Sea* (New Jersey: Princeton University Press, 1981), pp. 204 - 205, 转引自 Horace B. Robertson Jr., “The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea”, p. 113。

② Richard Nixon, “Statement about United States Oceans Policy”, May 23, 1970, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2514> (last visited December 27, 2014)。

③ UNGA, “Reservation Exclusively for Peaceful Purposes of the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil thereof, Underlying the High Seas beyond the Limits of Present National Jurisdiction and Use of Their Resources in the Interests of Mankind, and Convening of a Conference on the Law of the Sea”, UN Doc A/RES/2750 (XXV), December 17, 1970。

④ UNGA, “Reservation Exclusively for Peaceful Purposes of the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil thereof, Underlying the High seas beyond the Limits of Present National Jurisdiction and Use of Their Resources in the Interests of Mankind, and Convening of the 3rd United Nations Conference on the Law of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction”, UN Doc A/RES/3067 (XXVIII), November 16, 1973。

⑤ See Jonathan I. Charney, “U. S. Provisional Application of the 1994 Deep Seabed Agreement”, (1994) 88 *American Journal of International Law* 705, pp. 707 - 708。

⑥ 里根政府在 1982 年发表了多篇表达对《公约》态度的声明和证词, 主要有: Ronald W. Reagan and the White House, “U. S. Policy and the Law of the Sea”, *Department of State Bulletin* (March, 1982), pp. 54 - 55; James L. Malone, “U. S. Participation in Law of the Sea Conference”, *Department of State Bulletin* (May, 1982), pp. 61 - 63; Ronald W. Reagan, “U. S. Votes Against Law of the Sea Treaty”, *Department of State Bulletin* (August, 1982), p. 71; James L. Malone, “Law of the Sea and Ocean Policy”, *Department of State Bulletin* (October, 1982), pp. 48 - 50。

⑦ Ronald W. Reagan and the White House, “U. S. Policy and the Law of the Sea”, p. 54。

说,美国的反对意见集中在《公约》第十一部分的规定,<sup>①</sup>对《公约》其他内容基本没有意见。<sup>②</sup>里根政府于1982年1月29日正式提出这一立场,并提出以下六个要求,希望各国能够协商修改《公约》第十一部分,只要修改后的国际海底机制满足美国的六个要求,美国就愿意加入。美国当时要求修改后的国际海底机制是:

(1) 不妨碍用以满足国内和国际需求的任何深海海底矿物资源开发;

(2) 确保美国现在和未来合格的(开发)实体进入深海海底资源开发的途径以扩充美国产能、防止深海资源被某一国际机构(international authority)垄断并促进资源开发的经济  
发展;

(3) 提供给缔约国一个公平反映它们(在国际海底开发中的)政治、经济利益以及投资贡献的决策角色;

(4) 不允许在未经缔约国同意的情况下通过有拘束力的修正案,美国的缔约国同意表现为参议院的意见和同意(the advice and consent of the Senate);

(5) 不为其他国际组织设立不良先例;

(6) 为了获得美国参议院的同意,应不包括对私有技术的强制转让以及参与和资助民族解放运动的条款。<sup>③</sup>

按照马隆的说法,提出六个要求之后,美国代表开始积极寻求和其他国家的协商以期达成一个各方都能接受的公约修改方案,但这一努力收效甚微。会议仍不顾美国反对在1982年4月通过了《公约》草案。<sup>④</sup>美国政府认为自己提出的六个要求无法得到全部满足,于同年7月9日正式宣布“《公约》关于国际海底开发的规定不符合美国的要求”,明确表示美国将不会签署《公约》。<sup>⑤</sup>

如前所述,美国在1970年前完全支持建立国际机制对国际海底进行管理,也认可国际海底作为“全人类共同遗产”的国际法性质。为何到了1982年,《公约》的国际海底机制反而成为美国反对加入《公约》的核心理由?笔者认为,美国态度转变的主要原因是意识形态,这和当时的国际背景,尤其是“国际经济新秩序”(new international economic order)在国际法上的提出

① James L. Malone, “The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III”, p. 29.

② Ronald W. Reagan and the White House, “U. S. Policy and the Law of the Sea”, pp. 54 – 55. 学者们一般认为公约的其他部分完全符合美国的目标和利益,美国是第三次海洋法会议的赢家,参见 Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, pp. 8 – 12; Robert J. Papp Jr., “Testimony on Accession to the 1982 Law of the Sea Convention before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”, <http://www.foreign.senate.gov/download/2012/06/14/admiral-robert-papo> (last visited December 27, 2014), p. 4; David B. Sandalow, *Law of the Sea Convention: Should the U. S. Join?* (The Brookings Institution: Policy Brief No. 137, August 2004), p. 2. 希拉里也指出从《公约》和《执行协定》的缔约历史可以看出“《公约》是多么符合美国利益”,世界上“任何其他国家从《公约》中得到的都不会比美国将从《公约》中获得的好处多”。Hillary R. Clinton, “Written Testimony before the Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012: Accession to the 1982 Law of the Sea Convention and Ratification of the 1994 Agreement Amending Part XI of the Law of the Sea Convention”, <http://www.foreign.senate.gov/download/revise-secretary-clinton-testimony> (last visited August 30, 2014), pp. 1, 3.

③ Ronald W. Reagan and the White House, “U. S. Policy and the Law of the Sea”, p. 54.

④ See James L. Malone, “The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III”, pp. 29 – 31.

⑤ Ronald W. Reagan, “U. S. Votes Against Law of the Sea Treaty”, p. 71.

和发展密不可分。

尽管美国和其他发达国家在一开始支持将“区域”作为共同遗产为全人类利益服务,<sup>①</sup>它们对国际海底的实际了解却相当有限。加之海底开发技术在当时还很不完善,深海海底资源开发的前景在当时并不明朗,预期的经济收益也十分有限,<sup>②</sup>美国实际并不清楚国际海底在多大程度上会影响自身利益以及怎样的“区域”制度能够最大化美国利益。客观地讲,当时整个国际社会在国际海底的问题上都处于“摸着石头过河”的原始探索阶段。

从历史背景看,《公约》从开始协商到开放签字正值冷战期间,也是国际社会南北分裂最严重的阶段,资本主义阵营和社会主义阵营、发达国家和发展中国家在诸多方面存在尖锐分歧。<sup>③</sup>发展中国家提出的“国际经济新秩序”理论是当时的重要议题,广泛影响了国际法在诸多方面的发展,这一影响也体现在《公约》,尤其是《公约》第十一部分对“区域”的规定中。

“国际经济新秩序”理论包含了正在发展的国际法规则和原则,<sup>④</sup>同时也包含政治目标和政治价值。其要义在于“在平等和互利的基础上建立新的国际经济关系”,并尤其要考虑“发展中国家经济状况的衰退及其在国际经济发展中的消极趋势”(着重号为笔者所加)。<sup>⑤</sup>“国际经济新秩序”强劲发展的阶段恰好和第三次海洋法会议重合,<sup>⑥</sup>其中的政治目标也体现在《公约》中。

有学者指出,指导《公约》“区域”规定的“全人类共同遗产原则”实际上就是“国际经济新秩序”在海洋法领域的体现,二者互为表里。<sup>⑦</sup>而“全人类共同遗产原则”集中体现在《公约》第十一部分中。《公约》第136条明确表示:“‘区域’及其资源是全人类共同遗产。”查尼教授(Jonathan I. Charney)更指出正是这种政治目标的植入使得《公约》第十一部分明显区别

① 有学者指出,发达国家在最初支持帕多提议以及“全人类共同遗产”有以下几个原因:(1)当时发达国家认为国际海底的丰富资源可以实质性地推动和援助最贫穷国家的发展;(2)发展中国家有机会成为资源开发的伙伴(partner);(3)开发国家管辖范围以外的区域可以减少对本国资源的直接攫取;(4)海洋大国也将国际海底机制视为其管辖权的一种扩张,以平衡沿海国日益增长的管辖权扩张。Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, pp. 8-9.

② Jonathan I. Charney, “The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III-The Impact of General International Law”, (1983) 46 *Law and Contemporary Problems* 37, p. 52.

③ See Harry N. Scheiber, “Introduction: Perspectives on the History of U. S. Non-Ratification of the U. N. Convention on the Law of the Sea, and on the Prospects for an Early Reversal”, pp. 3-4.

④ 例如,联合国大会在1986年12月3日通过的决议就采用了“和国际经济新秩序相关的国际法原则和规则”(principles and norms of international law relating to the new international economic order)的说法。See UN Doc A/RES/41/73.

⑤ UN Doc A/RES/32/174, December 19, 1977; UNGA, “Global Negotiations relating to International Economic Co-operation for Development”, UN Doc A/RES/34/138, December 14, 1979.

⑥ 第三次海洋法会议的多边谈判阶段是1973—1982年,这期间联合国大会分别在1974、1977和1979年通过了发展“国际经济新秩序”的决议。See UN Doc A/RES/S-6/3202, May 1, 1974; UN Doc A/RES/32/174, December 19, 1977; UN Doc A/RES/34/138, December 14, 1979.

⑦ Ikechi Mgbеoji, “Beyond Rhetoric: State Sovereignty, Common Concern, and the Inapplicability of the Common Heritage Concept to Plant Genetic Resources”, (2003) 16 *Leiden Journal of International Law* 821, pp. 826-827; Doug Bandow, *The Law of the Sea Treaty Impeding American Entrepreneurship and Investment* (Competitive Enterprise Institute: Entrepreneurship Analysis, 2007, No. 1), p. 14. 还有学者认为,“全人类共同遗产原则”实际是“国际经济新秩序”的执行机制,为的是重塑国际关系中的习惯法以缩小发展中国家和发达国家的贫富差距。See Jennifer Frakes, “The Common Heritage of Mankind Principle and the Deep Seabed, Outer Space, and Antarctica: Will Developed and Developing Nations Reach a Compromise?” (2003) 21 *Wisconsin International Law Journal* 409, 414-415 and footnote 36 thereof.



于《公约》的其他部分。他认为：对于《公约》除了第十一部分以外的内容，各国直接针对国际法规则的实质内容进行探讨，并本着实用主义的方法得到了可用的结果；而《公约》第十一部分的讨论过多地涉及高度敏感的“国际经济新秩序”问题，导致第十一部分更多是用公约语言重述“国际经济新秩序”的政治目标（而非便于实际适用的国际法规则，笔者注）。<sup>①</sup>在这一背景下，美国和其他西方发达国家对《公约》的“区域”机制进行了抵制。<sup>②</sup>

总而言之，在当时的历史背景下，美国担心《公约》第十一部分建立的国际海底开发机制成为发展中国家借联合国之力在国际层面寻求财富重新分配的工具，因而拒绝加入《公约》。

### （三）争论阶段：1994年至今

如前所述，在1982年美苏冷战、发达国家阵营和发展中国家阵营对抗的国际形势下，美国反对《公约》第十一部分并以此拒绝加入《公约》，多数发达国家也和美国站在同一战线，没有批准《公约》。<sup>③</sup>不仅如此，美国还试图阻止《公约》生效，并希望在《公约》外另搞一套国际海底开发机制。<sup>④</sup>

为了使《公约》得到发达国家的批准从而真正成为全世界公认的“海洋宪章”并防止发达国家在《公约》之外另搞一套，时任联合国秘书长德奎利亚尔（Javier Pérez de Cuéllar）于1990年起着手推动促成《公约》普遍参与的非正式协商，这一任务也由之后的秘书长加利（Boutros Boutros-Ghali）接任。<sup>⑤</sup>美国克林顿政府和欧洲发达国家广泛参与了这一协商过程，通过修改《公约》第十一部分形成了《执行协定》，并强调《执行协定》和《公约》“应作为单一文书来解释和适用”，二者不一致的部分以《执行协定》为准。<sup>⑥</sup>

《执行协定》通过后，发达国家对《公约》的态度迅速转变。随着1997年11月3日葡萄牙批准《公约》，欧盟全部成员国都批准了《公约》。<sup>⑦</sup>美国时任总统克林顿也在1994年签署了《执行协定》并提请参议院通过国内批准程序。从国际法的角度看，在《公约》获得参议院的批准或否决前，《执行协定》将在一段时间内对美国临时适用。<sup>⑧</sup>就在不少人认为美国国会一定会

① Jonathan I. Charney, “The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III”, p. 53.

② 事实上，在当时的意识形态阵营中，由于发展中国家在美苏之间往往更倾向于苏联，美国也将《公约》的海底机制视为“社会主义的”产物并予以抵制，这一论调现在在美国仍然时有出现。See James L. Malone, “The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III”, pp. 29 – 32; Jeremy Rabkin, *The Law of the Sea Treaty: A Bad Deal for America*, (Competitive Enterprise Institute; Issue Analysis, 2006, No. 3), pp. 3, 7; Doug Bandow, “Faulty Repairs: The Law of the Sea Treaty is Still Unacceptable” (Cato Institute; Foreign Policy Briefing, No. 32), <http://www.cato.org/publications/foreign-policy-briefing/faulty-repairs-law-sea-treaty-is-still-unacceptable> (last visited December 27, 2014).

③ 《公约》第308条第1款规定：《公约》应自第60份批准书或加入书交存之日后12个月生效。在前60份批准书或加入书中，只有一份来自发达国家冰岛（1985年6月21日），其他发达国家都是在1994年《执行协定》出现之后才加入《公约》。

④ See Jonathan I. Charney, “The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III”, p. 54; James L. Malone, “The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III”, pp. 32 – 33.

⑤ See Louis B. Sohn, “International Law Implications of the 1994 Agreement”, (1994) 88 *American Journal of International Law* 696, pp. 696 – 700, Report of the Secretary-General, *Consultations of the Secretary-General on Outstanding Issues relating to the Deep Seabed Mining Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, UN Doc A/48/950, June 9, 1994.

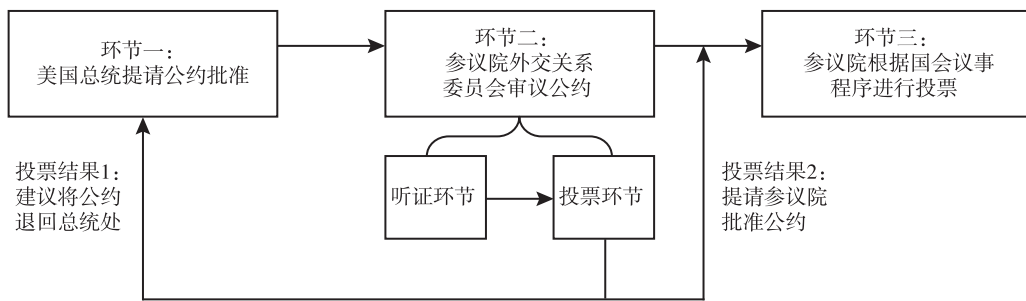
⑥ 《执行协定》第2条第1款。

⑦ 葡萄牙是欧盟成员国中最后一个加入《公约》的，具体时间为1997年11月3日。在成员国全部批准《公约》后，欧盟以其独立身份于1998年4月1日加入《公约》。

⑧ Jonathan I. Charney, “U. S. Provisional Application of the 1994 Deep Seabed Agreement”, pp. 705 – 706.

顺利批准《公约》时，美国国会两党间出现了意想不到的分歧：尽管几乎全部民主党议员和温和派共和党议员支持批准《公约》，<sup>①</sup> 处于少数但仍数量相当的（极端）保守派共和党议员坚决反对《公约》。正是这些少数反对者有效阻碍了《公约》的国内批准。在讨论《公约》的国内批准之前，有必要简要介绍国际公约在美国国内的批准程序。

根据美国宪法，总统缔结国际条约必须获得参议院三分之二议员的同意。<sup>②</sup> 在实际批准过程中，国际公约首先由总统交由参议院下属的外交关系委员会（Senate Committee on Foreign Relations），<sup>③</sup> 外交关系委员会举行听证后投票决定是否提请参议院批准公约，如果外交关系委员会决定提请参议院批准公约，参议院再根据国会议事程序进行投票。为方便讨论，将上述过程总结为简图：



当待批准的国际条约（例如《联合国海洋法公约》）经过环节一进入美国国内批准程序后，多个环节都可能导致批准过程的搁置或终止。例如，在环节二中，听证环节是投票环节的前提，<sup>④</sup> 如果外交关系委员会迟迟不举行听证，公约批准就会停滞在环节二无法继续；再如，如果环节二中投票环节的结果是建议将公约退回总统处，公约批准就会结束；<sup>⑤</sup> 另外，当公约批准进入环节三，一旦参议院没能在这一届国会会议上对公约批准进行投票，所有先前的努力就都前功尽弃，要想再次针对这一公约启动批准程序，环节二的所有步骤必须重新来过。<sup>⑥</sup>

克林顿于1994年10月7日提请国会批准《联合国海洋法公约》，正式启动环节一。这之后

① Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, pp. 17–18.

② 现在美国参议院共100席，三分之二多数需要67席，34席反对即可阻止国际公约的批准。根据美国宪法，总统在参议院三分之二多数同意的情况下有权缔结国际条约（Art. II, Section 2, Constitution of the United States）。严格地讲，美国缔结国际条约的权限在于总统而非参议院，参议院三分之二多数的同意只是美国缔结国际条约的必要条件。在获得参议院三分之二多数的同意之后，美国总统有权决定是否缔结这一条约。See the American Law Institute, *Restatement of the Foreign Relations Law of the United States* (St. Paul: American Law Institute Publishers, 3rd edn, 1987), Vol. 1, p. 160.

③ 美国国会的参议院中，众议院不参与国际公约的批准，而外交关系委员会是参议院中唯一一个负责审阅总统提请批准的国际公约并决定是否提请参议院进行投票的委员会。Art. (a), Rule. 9, Rules of the Committee on Foreign Relations (113<sup>th</sup> Congress 1<sup>st</sup> Session), February 13, 2013, <http://www.foreign.senate.gov/download/rules-of-the-committee-on-foreign-relations> (last visited December 27, 2014). 关于外交关系委员会的职权范围，参见 Rule. 1, Rules of the Committee on Foreign Relations.

④ Art. (d), Rule. 9, Rules of the Committee on Foreign Relations.

⑤ Art. (b), Rule. 9, Rules of the Committee on Foreign Relations.

⑥ Art. 2, Rule. XXX, Rules of the Senate, <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXX> (last visited December 27, 2014); Art. (c), Rule. 9, Rules of the Committee on Foreign Relations.

自1995至2001年间外交关系委员会一直由共和党控制,由赫尔姆斯(Jesse Alexander Helms Jr.)担任委员会主席。作为共和党保守派的代表人物,赫尔姆斯坚决反对批准《公约》,在任期间一直拒绝为《公约》举行听证,<sup>①</sup>从而使《公约》的批准一直停滞在环节二。直到赫尔姆斯2003年退休后,《公约》批准才出现新的转机。2003年卢格(Richard Lugar)继任外交关系委员会主席后积极举行了听证并于2004年举行了投票,委员会以19票赞成0票反对决定提请参议院投票,《公约》批准正式进入环节三。但是,由于参议院多数党领袖福利斯特(William Frist)的阻挠,参议院未能进行投票,<sup>②</sup>公约批准进程功亏一篑,再次回到环节一。类似的情形在2007年再次上演。<sup>③</sup>美国政府最近一次批准《公约》的努力在2012年,外交关系委员会再次举行了听证,听证主要包括四个部分,分别听取了美国政府官员、<sup>④</sup>军方代表、<sup>⑤</sup>智库学者<sup>⑥</sup>以及商界人士<sup>⑦</sup>的意见。就在听证举行后不久,同年7月34名共和党议员联名致信参议院,表示将对批准《公约》投反对票。<sup>⑧</sup>由于批准《公约》需要参议院三分之二多数的同意,即100票中的67票,34票反对足以阻碍批准《公约》,试图批准《公约》的努力再次失败。

不难看到,1994年至今每一次推动批准《公约》的努力都在美国国内引发激烈争论。反对者认为批准《公约》有损美国主权、损害美国利益,既没有必要也没有好处;支持者则认为批准《公约》将扩大美国主权、保护美国利益,是美国海洋政策的当务之急。双方各执一词,无法达成一致,美国对《公约》的态度目前还处于这一争论阶段。

## 二 反对/支持批准《联合国海洋法公约》的理由

1994年以来,美国国内在是否应批准《公约》的问题上一直存在激烈争论。反对者认为加入《公约》将损害美国主权、掣肘美国军事自由并对美国的经济利益造成消极影响;支持者相

- 
- ① Jeremy Rabkin, *The Law of the Sea Treaty*, p. 3; Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 12.
- ② Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 12.
- ③ 外交关系委员会在2007年以17票赞成4票反对提请参议院投票,而参议院担心讨论批准《公约》可能占用大量时间导致无暇顾及更为重要的其他议题(例如当时的经济危机)再次放弃了对批准《公约》进行投票。See John B. Bellinger, "The United States and the Law of the Sea Convention", <http://2001-2009.state.gov/s/l/rls/111587.htm> (last visited December 27, 2014).
- ④ 主题为“海洋法公约:公约批准中的美国利益和战略”的听证会于2012年5月23日举行,听取了时任国务卿希拉里、国防部长帕内塔及美军参谋长联席会议主席邓普西的证词,相关证词参见美国参议院外交关系委员会网站, <http://www.foreign.senate.gov/hearings/the-law-of-the-sea-convention-treaty-doc-103-39-the-us-national-security-and-strategic-imperatives-for-ratification>, 最后访问时间:2014年12月27日。
- ⑤ 主题为“海洋法公约:美国军方的视角”的听证会于2012年6月14日举行,听取了美国军方尤其是海军代表的证词,相关证词参见美国参议院外交关系委员会网站, <http://www.foreign.senate.gov/hearings/the-law-of-the-sea-convention-treaty-doc-103-39-perspectives-from-the-us-military>, 最后访问时间:2014年12月27日。
- ⑥ 外交关系委员会还于2012年6月14日举行听证听取了四位智库学者的意见,这些学者中的三位都曾任美国政府要职,相关证词参见美国参议院外交关系委员会网站, <http://www.foreign.senate.gov/hearings/the-law-of-the-sea-convention-treaty-doc-103-39>, 最后访问时间:2014年12月27日。
- ⑦ 主题为“海洋法公约:商界的视角”的听证会于2012年6月28日举行,相关证词参见美国参议院外交关系委员会网站, <http://www.foreign.senate.gov/hearings/the-law-of-the-sea-convention-treaty-doc-103-39-perspectives-from-business-and-industry>, 最后访问时间:2014年12月28日。
- ⑧ "Senators Oppose LOST in Letter to Majority Leader Harry Reid", Heritage Action for America, <http://heritageaction.com/stoplast/senators-oppose-lost-in-letter-to-majority-leader-harry-reid/> (last visited August 14, 2014).

信《公约》将扩展美国主权、确保美国军用和商用船舶的通行自由并加强美国在全球海洋治理中的发言权和影响力。双方针锋相对，一直无法达成一致，他们反对或支持批准《公约》的观点可总结如下：

## （一）反对批准《公约》的理由

### 1. 损害美国主权

批准《公约》将损害美国主权是反对者最常用的论点，他们认为加入《公约》将构成美国“主权的投降”（surrender of sovereignty）。<sup>①</sup> 有学者指出：“美国一直坚持捍卫国家主权，拒绝接受那些可以不经美国明示同意而通过国际机制创设新国际规则的条约，无论这一国际机制的控制者是国际机构还是对美国存有敌意或可能存有敌意的国家组成的联盟”。<sup>②</sup> 由此可见，反对者口中“主权的投降”中“主权”的含义并非国际法上一般所说的国家的对内最高权和对外独立权，它指的是美国对其反对的国际法规则说“不”的权利。反对者认为：在美国没有明示同意或支持的情况下产生对美国有拘束力的国际法规则，就构成美国主权的投降。

在这个意义上，反对意见集中于《公约》的两个机制：针对“区域”的国际海底开发机制以及《公约》的争端强制解决机制。

《公约》和《执行协定》将“区域”视为全人类共同遗产，设立了国际海底管理局（International Seabed Authority，以下简称“管理局”）管理缔约国在“区域”内的活动。组织“区域”内的资源开发并针对其权限内的事项订立规则、章程和程序是管理局的重要职责。毫不夸张地说，管理局是国际海底开发机制中最重要的公约执行机构。由于管理局的成员国包括较多发展中国家以及可能和美国存在利益冲突的国家（如俄罗斯），反对者担心一旦加入《公约》，美国将成为管理局中的少数，<sup>③</sup> 不但无法在管理局的决策机制中否决违反美国利益的决定，反而将受制于管理局中的多数通过可能不利于美国的决定。反对者认为这无疑等同于将美国的主权和财富拱手送人。<sup>④</sup>

《公约》的争端强制解决机制也遭到了反对。由于美国海军目前的海上活动频繁，反对者担心这些活动可能遭受其他国家的反对，并导致针对美国的国际诉讼。他们普遍反对美国通过《公约》的争端强制解决机制处理可能出现的争端，认为《公约》会将美国置于一个对其利益存有敌意的裁判机构。<sup>⑤</sup> 基于国际海洋法法庭（International Tribunal for the Law of the Sea，简称

① “主权的投降”是《公约》的反对者使用的一个固定说法，一直沿用至今，有学者认为这一说法是从里根时期的总统特别代表马隆在1983年的一次发言中化用而来。See Horace B. Robertson Jr., “The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea”, p. 116. 正如小罗伯特森（Horace B. Robertson Jr.）所言，反对者几乎在所有场合都援引“主权的投降”作为反对批准《公约》的理由，却很少明确阐释这一说法中“主权”的具体含义，“主权的投降”几乎成了一句政治口号。为了避免在不明确的含义上探讨问题，本文将首先分析主权投降的具体所指。

② Jeremy Rabkin, *The Law of the Sea Treaty*, p. 1.

③ 里根政府时期的美国驻联合国代表柯克帕特里克（Jeane D. Kirkpatrick）认为在《公约》和《执行协定》的规定下，包括美国在内的有能力进行深海海底资源开发的发达国家将永远在管理局中处于少数地位，这是管理局的席位设计决定的，转引自：Michael Tennant, “Will Our Freedoms Be LOST at Sea?”, *The New American*, <http://www.thenewamerican.com/usnews/foreign-policy/item/11824-will-our-freedoms-be-lost-at-sea?> (last visited August 19, 2014).

④ Frank J. Gaffney Jr., “John Kerry’s Treaty”, *National Review Online*, <http://www.nationalreview.com/articles/209667/john-kerry-146-s-treaty> (last visited December 27, 2014).

⑤ Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 18.

“海洋法法庭”)的法官人选<sup>①</sup>及其“积极司法”的裁判风格<sup>②</sup>,反对者担心法庭将作出对美国不利的裁判。<sup>③</sup> 尽管《公约》允许缔约国对包括“军事活动”在内的多项争端进行保留,将其排除在争端的强制解决之外,<sup>④</sup> 关于船只和船员迅速释放的事项仍可能被强制提交给海洋法法庭。<sup>⑤</sup> 如果不必须通过国际裁判解决争端,美国可以动用海军、外交和经济多种手段通过单边行动快速达成争端的解决。<sup>⑥</sup> 一旦相关争端必须通过海洋法法庭解决,美国将承担高昂的成本、复杂的争端解决过程和不确定的结果。除此之外,反对者还担心《公约》中关于海洋环境保护的条款将导致国内和国际层面针对美国的环境诉讼。<sup>⑦</sup>

## 2. 损害美国利益

反对者认为《公约》的一些规定可能和美国的海洋利益存在冲突,这种冲突既体现在国家安全利益上,也体现在经济利益上。

在国家安全利益上,反对者主要担心批准《公约》将掣肘美国海军的行动自由。美军的一些海洋活动,尤其是在其他国家管辖水域的一些活动合法性存在争议。这些活动包括美国军舰在他国领海的通行、美军在他国专属经济区的军事活动以及“防扩散安全倡议”和“区域海洋安全倡议”的执行等。事实上,美军的海洋活动遭到别国反对或在执行任务时和沿海国产生摩擦的事件时有发生。反对者担心一旦美国加入《公约》,其他国家就能以《公约》的条约义务为由反对美国的上述行为,而美国为了尽量避免和他国产生争端则会牺牲海军的行动自由,<sup>⑧</sup> 这将对美国的国家安全不利。

- 
- ① 有学者认为国际海洋法法庭的人选已经政治化了。See Iain Murray and H. Sterling Burnett, “Let’s Lose LOST”, *The American Spectator*, <http://tas.spectator.org/articles/55901/lets-lose-lost> (last visited December 27, 2014). 另有学者认为从现在国际海洋法法庭的人选看,不少法官都来自对美国的军事行动可能持不友好态度的国家。See Jeremy Rabkin, *The Law of the Sea Treaty*, p. 5.
- ② 有学者指出,尽管国际海洋法法庭应该秉持“消极司法”的裁判原则解决争端,但从目前的情况看法庭有“积极司法”的裁判倾向,这一点正是反对美国批准《公约》的人所担心的。See Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 18; Doug Bandow, *The Law of the Sea Treaty Impeding American Entrepreneurship and Investment*, p. 8.
- ③ Donald Rumsfeld, “Prepared Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”, <http://www.foreign.senate.gov/download/rumsfeld-testimony> (last visited September 4, 2014), p. 3. 美国海军上将穆伦(Michael G. Mullen)明确指出海洋法法庭有可能作出不利于美国海军行动以及国家安全的裁判,转引自 Doug Bandow, “Sink the Law of the Sea Treaty”, *Cato Institute*, <http://www.cato.org/publications/commentary/sink-law-sea-treaty> (last visited August 19, 2014)。
- ④ 《公约》第 297 - 299 条详细规定了适用争端强制解决程序的限制和例外。
- ⑤ 《公约》第 292 条规定当涉及船只和船员的迅速释放的争端发生时,“释放问题可向争端各方协议的任何法院或法庭提出,如从扣留时起十日内不能达成这种协议,则除争端各方另有协议外,可向扣留国根据第 287 条接受的法院或法庭,或向国际海洋法法庭提出”,因此涉及船只和船员迅速释放的争端可能被强制提交国际海洋法法庭。《公约》进一步强调“法院或法庭应不延迟地处理关于释放的申请,并且应仅处理释放问题,而不影响在主管的国内法庭对该船只、其船主或船员的任何案件的是非曲直”。
- ⑥ Jeremy Rabkin, *The Law of the Sea Treaty*, p. 5.
- ⑦ 有观点认为一旦美国批准《公约》,环境主义者将利用《公约》、国际海洋法法庭以及美国国内法庭强迫美国削减其二氧化碳排放。Iain Murray and H. Sterling Burnett, “Let’s Lose LOST”; Edwin J. Feulner, “Sink the Law of the Sea Treaty”, *The Heritage Foundation*, <http://www.heritage.org/research/commentary/2012/05/sink-the-law-of-the-sea-treaty> (last visited August 19, 2014)。
- ⑧ 例如,有观点认为《公约》将严重制约美国的情报收集工作。See Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 18; 有学者指出加入《公约》将制约美国执行“防扩散安全倡议”拦截可能运载大规模杀伤性武器之船舶的能力, Doug Bandow, “The Law of the Sea Treaty: Inconsistent with American interests”, *Cato Institute*, <http://www.cato.org/publications/congressional-testimony/law-sea-treaty-inconsistent-american-interests> (last visited December 27, 2014)。

在经济利益方面,反对者主要反对管理局对缔约国开发外大陆架和国际海底收取费用。针对外大陆架开发,《公约》第82条规定了沿海国通过管理局缴纳费用或实物的义务。<sup>①</sup>反对者认为这笔费用对美国是巨大的损失,<sup>②</sup>而且完全没有必要,因为美国对外大陆架区域享有的管辖权和开发权利是固有的,不以加入《公约》或获得国际社会的认可为前提,而美国外大陆架的范围已经通过和周边国家缔结双边条约的方式成功确定下来。<sup>③</sup>也就是说,反对者认为美国的外大陆架开发并不以加入《公约》为前提,不加入《公约》免去了向管理局缴费的负担。这一逻辑也被用于反对《公约》的国际海底开发机制。反对者认为美国对国际海底及其资源享有固有权利,无须加入《公约》。<sup>④</sup>《公约》的“区域”机制并不影响美国在《公约》之外进行资源开发。在反对者眼中,《公约》的开发机制是一个规则过分烦琐、成本昂贵、效率低下并抑制创新的机制,<sup>⑤</sup>美国不仅在其中没有足够的决定权,<sup>⑥</sup>还会被迫将开发所得转移给发展中国家,<sup>⑦</sup>这明显不符合美国的经济利益。美国真正需要的是在《公约》之外另搞一套更为高效和市场化的开发机制,<sup>⑧</sup>美国也一直在这样做。

### 3. 美国依习惯国际法参与世界海洋事务,无须加入《公约》

《公约》的反对者认为,除了第十一部分之外,《公约》的绝大部分条款都是对习惯国际法的编纂,美国认可并一直遵守这些规则。<sup>⑨</sup>因此,美国没有必要加入《公约》。

反对者认为,美国的核心海洋利益主要包括航行自由以及对专属经济区、大陆架享有的主权权利。<sup>⑩</sup>在这些问题上,高度一致的国家实践和法律确信已经形成,《公约》的规定和习惯国际法并无分别。对美国而言,不加入《公约》不仅不影响美国享有这些权利,还能够避免争端的强制解决。另外,和国际条约相比,习惯国际法更为灵活。作为世界海洋霸权国,美国可以将

① 除此之外,《公约》第82条还规定了这些费用或实物的去向,即“管理局应根据公平分享的标准将其分配给本公约各缔约国,同时考虑到发展中国家的利益和需要,特别是其中最不发达的国家和内陆国的利益和需要”,并针对发展中国家作为“其大陆架上所生产的某种矿物资源的纯输入者”的情形免除了缴纳费用或实物的义务。

② 例如,有学者认为美国一旦加入《公约》,需要为外大陆架开发缴纳的费用几乎相当于外大陆架开发价值的14%。See Doug Bandow, *The Law of the Sea Treaty Impeding American Entrepreneurship and Investment*, p. 4. 不少学者将缔约国对外大陆架开发的缴费义务总结为反对批准《公约》的理由之一。See Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 18; Jeremy Rabkin, *The Law of the Sea Treaty*, p. 6; Steven Groves, “Congressional Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”, <http://www.foreign.senate.gov/download/2012/06/14/testimony> (Last visited September 4, 2014), p. 1.

③ Steven Groves, *Accession to Convention on the Law of the Sea Unnecessary to Advance Arctic Interests* (The Heritage Foundation: Backgrounder No. 2912, June 26, 2014), p. 8; Steven Groves, “Congressional Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”, pp. 1-2, 4-8.

④ Steven Groves, *The U. S. Can Mine the Deep Seabed Without Joining the U. N. Convention on the Law of the Sea* (The Heritage Foundation: Backgrounder No. 2746, December 4, 2012), pp. 2-3.

⑤ Doug Bandow, “The Law of the Sea Treaty”; Doug Bandow, “Faulty Repairs”; Jeremy Rabkin, *The Law of the Sea Treaty*, pp. 8-9; Steven Groves, “Congressional Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”, pp. 8-9; Doug Bandow, *The Law of the Sea Treaty Impeding American Entrepreneurship and Investment*, p. 5.

⑥ Doug Bandow, “Faulty Repairs”; Jeremy Rabkin, *The Law of the Sea Treaty*, pp. 8-9.

⑦ Ronald Rumsfeld, “Prepared Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”, pp. 2-3.

⑧ Doug Bandow, “Faulty Repairs”.

⑨ 有学者指出,尽管不是《公约》缔约国,美国的大部分海洋行为实际和《公约》一致。See Clive Scholfield and Ian Townsend-Gault, “Time for the United States to Join the Party? Prospects for US Ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, (2012) 8 *International Zeitschrift* 1, p. 2.

⑩ Doug Bandow, *The Law of the Sea Treaty Impeding American Entrepreneurship and Investment*, pp. 1, 5.

《公约》中符合自身利益的部分视为习惯国际法,在《公约》条款不符合美国利益时则有更大的余地通过单边行动解决问题。<sup>①</sup>

## (二) 支持批准《公约》的理由

### 1. 扩展美国主权

批准《公约》的支持者认为加入《公约》非但不会损害美国主权,反而会扩展美国主权的范围,因为美国一旦加入《公约》就可以通过大陆架界限委员会(Commission on the Limits of the Continental Shelf,以下简称“大陆架委员会”)对广阔的外大陆架区域提出主张并享有主权权利。<sup>②</sup>

支持者强调美国拥有广阔的外大陆架。<sup>③</sup>根据《公约》规定,缔约国划定外大陆架范围需要提交大陆架委员会,<sup>④</sup>大陆架委员会根据缔约国提供的文件审阅缔约国的主张<sup>⑤</sup>并提出意见<sup>⑥</sup>,缔约国在这些建议的基础上进行划界。置身于《公约》外的美国无法向大陆架委员会提交外大陆架划界申请,然而和美国共享大陆架的其他国家已经纷纷向大陆架委员会提交申请,<sup>⑦</sup>这对美国不利。一旦美国和相邻或相向国家同时主张某一区域为外大陆架,其他国家的主张有大陆架委员会的建议作为国际法基础,而美国仅通过单边声明或行动主张外大陆架的效力并不确定。因此,《公约》将帮助美国扩大主权范围,<sup>⑧</sup>美国应加入《公约》并在《公约》对美国生效后的10年内向大陆架委员会提交外大陆架划界申请。<sup>⑨</sup>

支持者同时反驳了关于“区域”机制和争端强制解决机制将损害美国主权的说法。支持者

① Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 17. 有观点指出美国海军在过去的两个世纪单纯依靠习惯国际法也运行良好,有效地实现了航行权利享受,确保美国享有这些权利的根本是美国的军事力量。See Ronald Rumsfeld, “Prepared Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”, p. 3; Doug Bandow, *The Law of the Sea Treaty Impeding American Entrepreneurship and Investment*, p. 4. 另有观点指出从美国当前的实践看“没有证据表明加入《公约》对美国海军执行任务是必须的”。See Steven Groves, “Congressional Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”, p. 12.

② 一些反对《公约》的观点将美国对外大陆架的权利描述为“主权权利”(sovereign right),本文为了方便描述沿用这一说法。但必须强调,《公约》明文规定的“主权权利”是沿海国对200海里以内大陆架(第77条)、专属经济区(56条)内资源享有的权利,这些权利和沿海国对外大陆架享有的权利有明显区别:第一,沿海国对外大陆架的权利界限范围应提交大陆架委员会审议;第二,沿海国对外大陆架的开发负有向管理局缴纳费用和实物的义务。

③ 有学者强调美国拥有世界上最大的大陆架,它们分布在阿拉斯加、缅因和美国的其他州。See David B. Sandalow, *Law of the Sea Convention*, p. 5. 更有学者指出单单在阿拉斯加,美国的外大陆架就有600海里。See Atlantic Council, “Forum on the Ratification of the Law of the Sea Convention”, <http://www.atlanticcouncil.org/events/past-events/forum-on-the-ratification-of-the-law-of-the-sea-convention> (last visited August 23, 2014).

④ 《公约》第76条第8款。

⑤ 《公约》附件二第3条第1款。

⑥ 《公约》第76条第8款。

⑦ 同属于北极国家的俄罗斯、加拿大、丹麦、冰岛和挪威都曾向大陆架委员会提交过申请,《公约》缔约国向大陆架委员会提交的划界申请,参见大陆架委员会网站, [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/commission\\_submissions.htm](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm), 最后访问时间:2014年12月27日。

⑧ Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 17; Scott G. Borgerson and Thomas R. Pickering, “Climate Right for U. S. Joining Law of Sea Convention”, *Council on Foreign Relations*, <http://www.cfr.org/United-States/climate-right-us-joining-law-sea-convention/p21041> (last visited August 23, 2014); Atlantic Council, “Forum on the Ratification of the Law of the Sea Convention”.

⑨ 《公约》附件二第4条规定拟按照《公约》第76条划定外大陆架的沿海国应将划界申请连同支持划界的科学技术资料“尽早提交委员会”,并“无论如何应于本公约对该国生效后十年内提出”。

认为《执行协定》已经彻底修改了《公约》第十一部分对美国不利的部分,<sup>①</sup> 赋予了美国在管理局的决策机制中必要的发言权和影响力, 美国可以确保在管理局中的常设席位并阻止对美国不利的决议。<sup>②</sup> 对于争端强制解决机制, 支持者认为强制国际诉讼发生的可能性并不大。《公约》允许缔约国对强制争端解决机制做出选择,<sup>③</sup> 而美国亦表示一旦加入《公约》将以仲裁方式解决争端。<sup>④</sup> 这意味着, 除了关于船只和船员迅速释放的事项外, 关涉美国的争端不会被提交到海洋法法庭或国际法院。因此, 反对者的担心并不存在。

## 2. 固化美国利益

敦促美国加入《公约》的一个重要理由是《公约》作为国际法渊源, 可以确保美国享有各项海洋权利, 从而避免对美国至关重要的利益陷入不确定的状态。例如, 船只的航行自由和飞行器的飞越自由对美国极其重要, 而《公约》通过无害通过制度、过境通行制度、群岛水道通行制度和公海自由制度确保了美国船只和飞行器的这些权利。<sup>⑤</sup> 再如, 加入《公约》后, 美国对外大陆架享有的主权权利以及对“区域”的开发权利也将得以明确,<sup>⑥</sup> 这将确保美国的私营开发公司在外大陆架和“区域”的开发行为得到国际法上的明确保护。<sup>⑦</sup> 美国商界不断强调, 在国际法上获得明确的承认和保护对私营开发企业十分重要。<sup>⑧</sup>

支持者首先反驳了“美国依习惯国际法参与国际海洋事务, 无须加入《公约》”的观点。他

- 
- ① Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 12; David B. Sandalow, *Law of the Sea Convention*, p. 2; Hillary R. Clinton, “Written Testimony before the Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012”, pp. 5 – 6; John B. Bellinger III, “Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”, <http://www.foreign.senate.gov/download/john-bellinger-testimony> (last visited December 27, 2014), pp. 3 – 4, 12; John Negroponte, “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”, <http://www.foreign.senate.gov/download/negroponte-testimony> (last visited December 27, 2014).
- ② Hillary R. Clinton, “Written Testimony before the Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012”, pp. 5 – 6; Jack N. Gegerd (American Petroleum Institute), “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on June 28, 2012”, <http://www.foreign.senate.gov/download/2012/06/28/jack-gerard> (last visited August 30, 2014), p. 9.
- ③ 《公约》第 287 条允许缔约国通过书面声明从国际海洋法法庭、国际法院、根据《公约》附件七组成的仲裁法庭和根据《公约》附件八组成的特别仲裁法庭中选择一个或多个作为争端强制解决机构。
- ④ Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 18.
- ⑤ Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, pp. 22 – 23; Leon E. Panetta, “Law of the Sea Convention-Submitted Statement before Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012”, <http://www.foreign.senate.gov/download/secdef-leon-panetta-testimonydocx> (last visited December 27, 2014), p. 2; Martin E. Dempsey: “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on May 23, 2012; Law of the Sea”, <http://www.foreign.senate.gov/download/general-dempsey-testimony-2012-05-23-final> (last visited December 27, 2014), p. 3; Stewart M. Patrick, “Everybody Agrees: Ratify the Law of the Sea”, *Council on Foreign Relations*, <http://blogs.cfr.org/patrick/2012/06/08/everyone-agrees-ratify-the-law-of-the-sea/> (last visited September 1, 2014).
- ⑥ Leon E. Panetta, “Law of the Sea Convention-Submitted Statement before Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012”, p. 2.
- ⑦ 美国石油学会主席指出美国公司需要国际法上的确定性来保证它们的投资不会面临过大的风险, 而《公约》提供了让美国公司清晰明确地获得国际承认并避免可能的国家管辖权冲突的方法。Jack N. Gegerd, “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on June 28, 2012”, pp. 4 – 6. 美国前副国务卿奈彭泰 (John Negroponte) 也指出缺乏《公约》提供的明确国际法地位是掣肘美国公司对外大陆架开发进行投资的主要因素, 这使得美国落后于世界上许多已经开始外大陆架开发的国家。See John Negroponte, “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”.
- ⑧ Thomas J. Donohue, “Statement of the U. S. Chamber of Commerce before the Senate Committee on Foreign Relations”, <http://www.foreign.senate.gov/download/2012/06/28/thomas-donohue> (last visited December 27, 2014), pp. 1, 4, 8; Jay Timmons, “Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations on June 28, 2012”, <http://www.foreign.senate.gov/download/nam-testimony1> (last visited December 27, 2014), p. 3.



们认为,《公约》中包括过境通行和外大陆架制度在内的条约规则是否属于习惯国际法存在疑问。有学者认为这些规则也许并非是对习惯国际法的编纂,而是单纯的条约规则。<sup>①</sup>毫无疑问,这些规则是第三次海洋法会议长达10年谈判的产物,是多方妥协和利益平衡的结果。正如查尼教授早在1983年指出的:“习惯国际法规则的形成需要长期一致的国家实践、对相关规则的默认以及与此相伴的法律确信”,而“这些涉及复杂妥协和精巧平衡的条款很难被视为习惯国际法”,“相关规则是否已经成为习惯国际法令人怀疑”。<sup>②</sup>退一步讲,即使这些规则已经成为习惯国际法,加入《公约》仍是更好的选择,因为条约比习惯更为精确。而习惯往往高度依赖解释,不同国家对习惯国际法规则的解释可能存在争议。<sup>③</sup>另外,习惯国际法可能随国家实践的发展而变化,从而产生偏离美国利益的危险。<sup>④</sup>

支持者接着反驳了“加入公约会损害美国国家安全和经济利益”的说法。支持者认为加入《公约》不会影响美国海军的行动自由,因为包括“防扩散安全倡议”、情报收集活动、自由航行计划在内的美国海军在他国管辖水域以及公海的行为完全符合《公约》规定。<sup>⑤</sup>正因如此,美国军方一直支持美国加入《公约》。<sup>⑥</sup>不仅如此,《公约》还可以为美国在海上打击海盗、劫持和恐怖主义的行动提供法理依据。<sup>⑦</sup>在经济利益方面,支持者认为要求美国对外大陆架开发缴纳的费用完全在合理范围之内。<sup>⑧</sup>对外大陆架开发,美国在前5年无须缴纳任何费用,自第6年开始缴纳产量或产值的1%,并以每年1%的比率增加直到第12年为止(缴纳7%),第12年以后缴费比率恒定为7%。<sup>⑨</sup>不少学者认为和外大陆架潜在的开发价值相比,所需缴纳的费用对美国简直九牛一毛。<sup>⑩</sup>有学者指出外大陆架开发的前5年往往是产量最高的,<sup>⑪</sup>美国开发公司很可能将开发周期控制在5年之内,这更减少了美国的经济支出。对于“区域”开发,学者们指出《执行协定》已经修订了“区域”机制中对美国不利的内容,加入《公约》不会造成对美国经济的负担。<sup>⑫</sup>

① See Horace B. Robertson Jr., “The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea”, p. 119; Jonathan I. Charney, “The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III”, pp. 45 – 48.

② Jonathan I. Charney, “The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III”, pp. 46, 42, 47.

③ Horace B. Robertson Jr., “The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea”, p. 118; Stewart M. Patrick, “Everybody Agrees”.

④ Hillary R. Clinton, “Written Testimony before the Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012”, p. 8; Leon E. Panetta, “Law of the Sea Convention-Submitted Statement before Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012”, p. 2; Martin E. Dempsey, “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on May 23, 2012”, p. 3.

⑤ 美国国防部长帕内塔指出《公约》“反映了美国军方长期以来的实践并赋予美国促进和保护自己作为具有领导力的世界海洋大国的国际法基础”,“在任何方面都不会限制美国的情报收集活动或军事行为”。See Leon E. Panetta, “Law of the Sea Convention-Submitted Statement before Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012”, pp. 1, 3. 邓普西也指出《公约》会为美军的日常海上活动提供坚实的国际法基础,对美国海洋军事行为的作用是增强而非限制。See Martin E. Dempsey, “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on May 23, 2012”, p. 3.

⑥ Hillary R. Clinton, “Written Testimony before the Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012”, p. 1.

⑦ Martin E. Dempsey, “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on May 23, 2012”, p. 4.

⑧ Thomas J. Donohue, “Statement of the U. S. Chamber of Commerce before the Senate Committee on Foreign Relations”, p. 5.

⑨ 《公约》第82条第2款。

⑩ Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 18; Jack N. Gégard, “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on June 28, 2012”, pp. 8 – 9.

⑪ David B. Sandalow, *Law of the Sea Convention*, p. 5.

⑫ See Bernard H. Oxman, “The 1994 Agreement and the Convention”, (1994) 88 *American Journal of International Law* 687, pp. 693 – 695; Hillary R. Clinton, “Written Testimony before the Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012”, pp. 5 – 6.

### 3. 增强美国对国际海洋事务的发言权和影响力

支持者认为加入《公约》对美国在海洋事务中的世界影响力至关重要,<sup>①</sup>能够使美国更有力地影响海洋法的解释和适用,<sup>②</sup>并通过缔约国大会阻止对美国不利的《公约》修正案。<sup>③</sup>但是,作为非缔约国,目前美国通过《公约》创设的机制和机构参与国际海洋事务的程度比较有限。在《公约》的缔约国大会上,美国只能以观察员身份参加,不享有投票权。由于《公约》创设的执行机构(管理局、企业部、大陆架委员会等)和争端解决机构(海洋法法庭)的人选由缔约国大会提名,<sup>④</sup>美国作为非缔约国也不享有提名权。现在的海洋法法庭法官名单、<sup>⑤</sup>大陆架委员会成员名单<sup>⑥</sup>以及管理局大会、理事会及各委员会成员名单<sup>⑦</sup>中均不包括美国公民,加入《公约》即可改变这一局面。支持者还认为在北极事务和环境保护的问题上,《公约》也会增加美国的影响力。<sup>⑧</sup>此外,加入《公约》还能使美国节约经济成本、对抗中国并让太平洋更加安全。<sup>⑨</sup>

### 4. 塑造美国遵守国际法的形象

支持者认为既然美国一直以来视《公约》的绝大部分内容为习惯国际法并予以遵守,美国的军事行为也和《公约》并无抵触,美国现在应该加入《公约》以塑造自己遵守国际法的形象并表达通过多边合作促进海洋法治的意愿,这对美国的外交声誉十分重要。<sup>⑩</sup>一方面,加入《公约》会帮助美国找到更多盟友支持其主导的海洋军事活动,例如自由航行计划、防扩散安全倡议等;<sup>⑪</sup>另一方面,在美国通过国内法或海军行动介入他国海洋事务或争端时,一个常见的反对

① Hillary R. Clinton, “Written Testimony before the Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012”, p. 1; Martin E. Dempsey, “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on May 23, 2012”, p. 4.

② Leon E. Panetta, “Law of the Sea Convention-Submitted Statement before Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012”, p. 2; Martin E. Dempsey, “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on May 23, 2012”, p. 4.

③ John Negroponte, “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”.

④ 管理局大会和理事会的人选都必须来自缔约国,参见《公约》第159条和《执行协定》附件第三节规定;企业部董事会董事及总干事的人选由管理局大会根据理事会的推荐经选举产生,参见《公约》第159-160条;大陆架委员会的委员由缔约国在其国民中选出,参见《公约》附件二第2条;国际海洋法法官的人选由缔约国提名并表决产生,参见《公约》附件六第2-4条。

⑤ 国际海洋法法庭官方网站, <https://www.itlos.org/index.php?id=96>, 最后访问时间:2014年12月27日。

⑥ 大陆架界限委员会官方网站, [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/commission\\_members.htm#Members](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_members.htm#Members), 最后访问时间:2014年12月27日。

⑦ 管理局大会、理事会及各委员会的成员人选,参见国际海底管理局官方网站, <http://www.isa.org.jm/en/about/members>, 最后访问时间:2014年8月24日。目前美国只能作为观察员参与管理局的事务。

⑧ Aaron Reuben, “Three Reasons America Should Ratify the Law of the Sea Right Now”, <http://www.sagemagazine.org/three-reasons-america-should-ratify-the-law-of-the-sea-right-now> (last visited August 24, 2014); Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 5; Leon E. Panetta, “Law of the Sea Convention-Submitted Statement before Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012”, p. 2.

⑨ Gail Harris, “U. S. Must Remove UNCLOS Handcuffs”, *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2012/03/u-s-must-remove-unclos-handcuffs> (last visited August 24, 2014); Steward M. Patrick, “The South China Sea and the Law of the Sea”, *Council on Foreign Relations*, <http://blogs.cfr.org/patrick/2012/09/05/the-south-china-sea-and-the-law-of-the-sea/> (last visited September 1, 2014).

⑩ Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 17.

⑪ 有学者指出美国没有加入《公约》直接阻碍了美军防扩散安全倡议的执行和扩展,有的国家尽管支持美国的这一计划,但由于美国未加入《公约》而对美国执行倡议是否能够遵守国际法存在疑虑,因此没有加入倡议成为美国盟友。See Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 26; John Negroponte, “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”.

意见就是美国的非缔约国身份。<sup>①</sup>因此,美国加入《公约》将对自身的世界影响力、海洋特定区域的盟友关系及争端解决产生积极影响。

### 三 美国与《联合国海洋法公约》的未来

前文总结了支持和反对批准《公约》的理由,本部分将对美国与《公约》的未来进行展望。在尝试对美国之后的海洋政策走向进行分析和预测之前,笔者首先从双方的前述争论中提炼出影响美国决策的关键议题,在明确问题所在和双方的观点后再从国际法的角度分析双方观点的合理性。

#### (一) 影响美国决策的关键议题

##### 1. 美国海军的军事活动

第一个关键问题是,《公约》是否会限制美国海军的行动自由,是否会导致针对美国的强制诉讼?支持者认为美国的军事活动完全符合《公约》,反对者则认为《公约》会限制美国海军的行动自由并导致美国强制应诉。从国际法的角度看,这需要分析两个问题:第一,美国海军的军事活动是否符合包括《公约》在内的国际法?第二,一旦美国的军事活动引起争端,将适用何种争端强制解决机制?

首先分析美国军事行为是否符合国际法。争议较大的军事活动主要有美军在他国管辖水域内的活动,譬如在他国领海的自由航行计划、在他国专属经济区的军事活动,和公海的活动,譬如防扩散安全倡议、区域海洋安全倡议。<sup>②</sup>总的来说,关涉这些活动的国际法规则都属于《公约》的空白或模糊区域,《公约》或者没有明确规定,或者刻意采取了模糊处理。以自由航行计划为例,美国主张军舰在他国领海享有无害通过权,无须提前获得沿海国批准。《公约》第17条规定:“所有国家,不论为沿海国或内陆国,其船舶均享有无害通过领海的权利”;第24条规定:“除按照本公约规定外,沿海国不应妨碍外国船舶无害通过领海”。然而,无害通过制度是否适用于军舰一直存在争论。尽管多数国家在实践中承认军舰的无害通过权,仍有为数不少的国家坚持军舰在本国领海的无害通过必须事先得到批准。这一问题在《公约》缔约过程中无法得到妥协,为了避免《公约》因这一问题“流产”,《公约》最终没有对这一问题进行规定。在加入《公约》时,坚持军舰不享有无害通过权的国家也随批准书或加入书提交了相关保留和声明,以此作为加入《公约》的前提。因此,美国军舰未经同意在要求事先批准的国家领海内航行可能被沿海国视为违反《公约》或习惯国际法。正如邹克渊教授指出的:“美国的自由航行计划主要是为了维护美国利益和美军在世界范围内的行动自由”,这一计划的标准是美国自己制定的,“部分基于公认的国际法规则,部分则显然存在争议”。<sup>③</sup>类似的,专属经济区内的军事活动也是《公约》的空白地带。《公约》本身没有对“军事活动”进行定义,学界对在专属经济区内何种行为构成军事活动、何种军事活动符合国际法也存在广泛争论。美国海军在公海执行防扩散安全

<sup>①</sup> Clive Scholfield and Ian Townsend-Gault, “Time for the United States to Join the Party?”, p. 3.

<sup>②</sup> 需要指出,防扩散安全倡议和区域海洋安全倡议不仅涉及美国海军在公海的行为,也可能涉及到在其他海洋区域(如专属经济区)的行为。

<sup>③</sup> Zou Keyuan, “Law of the Sea Issues Between the United States and East Asian States”, p. 81.

倡议和区域海洋安全倡议的行为更是《公约》的空白，而且可能涉及协定国际法和习惯国际法的冲突和适用问题。一方面，日益增多的国际参与可能使“倡议”具有习惯国际法的效力；另一方面，一旦“倡议”成为习惯国际法规则，可能和《公约》的航行自由及公海管辖权制度产生冲突，并对其他国家对专属经济区的权利主张产生影响。<sup>①</sup> 因此，一旦加入《公约》，美国海洋军事行为的合法性可能遭到他国反对，并可能产生争端。

一旦产生争端，美国是否会因为加入《公约》面临强制诉讼，尤其是将案件提交给美国眼中可能并不友好的海洋法法庭？答案是基本不会。首先，用和平方法解决争端是第一位的，只有在和平方法用尽后才会启动争端的强制解决。<sup>②</sup> 其次，一旦启动强制解决机制，国家有权在海洋法法庭、国际法院、仲裁法庭和特别仲裁法庭间选择裁判机构。<sup>③</sup> 美国参议院外交关系委员会在2004年、2007年两次提交给参议院的报告中已经说明：一旦加入《公约》，美国将通过仲裁法庭或特别仲裁法庭解决争端。<sup>④</sup> 因此，除了关于船只和船员迅速释放的事项，关涉美国的争端不会被强制提交到海洋法法庭或国际法院。在仲裁中，争端双方有权分别指派5位仲裁员中的一位（可以是本国公民），并应协议指派另3名仲裁员；<sup>⑤</sup> 在特别仲裁中，争端双方有权分别指派5位仲裁员中的2位（可以是本国公民），并应协议指派仲裁庭庭长。<sup>⑥</sup> 在此之前，双方平等享有提名及增补仲裁员的权利。这样的规则设计可以保证美国在争端的强制解决中和对方对仲裁庭享有对等的控制权。另外，《公约》允许缔约国就特定事项进行保留，从而排除上述强制机制的适用，军事活动就属可保留事项。《公约》第298条第1款（b）项规定缔约国可以针对关于“军事活动，包括从事非商业服务的政府船只和飞机的军事活动的争端”书面声明不接受争端的强制解决。根据外交关系委员会提交的报告，一旦加入《公约》美国将对第298条第1款内所有允许保留的事项（包括军事活动）进行保留，并强调缔约国将享有专属权利来终局地决定其活动是否属于军事活动。<sup>⑦</sup> 尽管缔约国是否有权单方面定义“军事活动”存在疑问，但这条保留显然能成功避免美国典型的军事活动引发的争端被提交强制解决。

因此，是否加入《公约》对美国的军事活动自由总体影响不大。当然，置身于《公约》之外可以避免争端强制解决的适用，在一定程度上会赋予美国海军更大的行动自由。

## 2. 美国船舶的航行自由

第二个关键问题是，加入《公约》是否会促进美国船舶的航行自由？支持者认为《公约》

① See Zou Keyuan, “Law of the Sea Issues Between the United States and East Asian States”, pp. 81 – 85.

② 《公约》第279条规定了缔约国和平解决争端的一般义务；第280 – 281条强调《公约》的任何规定均不损害缔约国通过协议自行选择和平方法解决争端的权利。

③ 《公约》第287条。

④ United States, Senate, Executive Reports 108 – 10 (2004), p. 17; United States, Senate, Executive Reports 110 – 9 (2007), p. 19.

⑤ 《公约》附件七第3条。

⑥ 《公约》附件八第3条。

⑦ “The Government of the United States of America declares, in accordance with article 298 (1), that it does not accept any of the procedures provided for in section 2 of Part XV (including, inter alia, the Sea-Bed Disputes Chamber procedure referred to in article 287 (2) with respect to the categories of disputes set forth in subparagraphs (a), (b), and (c) of article 298 (1). The United States further declares that its consent to accession to the Convention is conditioned upon the understanding that, under article 298 (1) (b), each State Party has the exclusive right to determine whether its activities are or were military activities and that such determinations are not subject to review”, United States, Senate, Executive Reports 108 – 10 (2004), p. 17; Also see United States, Senate, Executive Reports 110 – 9 (2007), p. 19.

将确保美国船舶享有各类航行权利，反对者则认为相应的权利美国依习惯国际法已经享有，无须加入《公约》。从国际法的角度看，加入《公约》后，美国将明确享受《公约》规定的各项航行权利，主要包括在领海的无害通过权、在国际海峡的过境通行权、群岛海道通过权及在公海的自由航行权等。尽管美国现在没有加入《公约》，但借助习惯国际法以及强大的海上实力，美国事实上也广泛享有这些航行权利。核心的问题是加入《公约》会在多大程度上增加美国船舶的航行权利。

首先，对于已经属于习惯国际法的航行权利，是否加入《公约》对美国没有影响。这至少包括非军用船舶的无害通过权以及所有船舶在公海的自由航行权。

其次，对于是否属于习惯国际法尚存争议的航行权利，从理论上讲，加入《公约》可以明确固化美国的利益，船舶在国际海峡的过境通行权和群岛海道通过权就属此列。然而在实践中，是否加入《公约》对美国的影响可能并不大，因为一方面沿海国为了便利可能在执行《公约》时并不对缔约国和非缔约国进行区分，另一方面美国的海上力量和外交能力也基本确保了本国船舶对这些权利的享有。在争议最大的海军航行问题上，并没有几个国家有能力或意愿阻碍美军船舶的航行。<sup>①</sup>

最后，对于《公约》明确规定的但在解释和适用上存在争议的航行权利，加入《公约》并不能解决这些争议。美国是否加入《公约》在实践上没有区别。<sup>②</sup>

因此，是否加入《公约》对美国船舶实际享有航行权利基本没有影响。

### 3. 外大陆架与“区域”开发

第三个关键问题是，加入《公约》对美国外大陆架及“区域”开发是否有利？支持者认为加入《公约》可以明确美国对外大陆架的权利并以有利的地位参与“区域”开发，反对者则认为在《公约》外单方面进行外大陆架和“区域”开发是更好的选择。

从国际法的角度看，美国一直主张对外大陆架的权利，问题的核心在于这一主张的效力是否以《公约》为前提。反对者主张沿海国对外大陆架的权利是固有的，美国依习惯国际法即可享有，因此美国是否加入《公约》对外大陆架开发基本没有影响。但事实并非如此简单，《公约》似乎对（200海里内的）大陆架和（200海里以外的）外大陆架采取了区别对待：沿海国对200海里以内的大陆架享有固有的主权权利，这些权利是“专属性”的，且不以沿海国的实际占领或明文公告为前提；<sup>③</sup>而沿海国主张外大陆架需要向大陆架委员会提交报告并根据委员会的建议划界，外大陆架开发还需要向管理局缴纳费用或实物。这似乎表明沿海国对大陆架的主权权利属于习惯国际法，而外大陆架的法律性质和大陆架存在区别。至少，这增加了证明外大陆架权利属于习惯国际法的难度，也给美国单方面开发行为在国际法上的效力带来了疑问。因此，针对外大陆架开发，加入《公约》能够确保美国权利的行使，从而确保美国公司的利益。考虑到美国在北极地区拥有广阔的外大陆架，除美国之外的所有北极国家都已加入《公约》并试图通过大陆

① Doug Bandow, "Faulty Repairs".

② 仍以无害通过权为例，一些国家认为无害通过权适用于军舰，一些国家则持相反立场，这是《公约》的解释和适用本身存在的争议。在同意军舰享有无害通过权的国家之领海，无论美国是否加入《公约》其军舰都享有无害通过权；反之，无论美国是否加入《公约》，其军舰都不享有无害通过权。

③ 《公约》第77条第2-3款。

架委员会明确其外大陆架的范围，加入《公约》将对美国的外大陆架利益大有裨益。<sup>①</sup>

在“区域”开发问题上，加入《公约》对美国的影响相对复杂。首先，加入《公约》能够为美国的“区域”开发提供明确的国际法依据，美国公司将享受有保证的权利和救济，<sup>②</sup> 另外，一旦加入《公约》美国将在管理局理事会中获得一个常任席位。<sup>③</sup> 然而，常任席位并不能确保美国在实质问题上的否决权，<sup>④</sup> 从而给美国利益带来不确定性。

## （二）美国决策的实质：单边行动与国际合作的抉择

从之前的分析不难看出，加入《公约》对美国的影响并非反对者所说的“全面损害美国主权和利益”也不像支持者所说的“有利无弊”。实际上，加入《公约》对不同议题有不同影响。从微观层面看，加入《公约》给美国带来的显著收益是对外大陆架和“区域”权利的明确化以及在《公约》的执行机构和争端解决机构确保美国的代表席位；《公约》对美国的消极影响主要是增加了对美国军事活动，尤其是单边活动的潜在约束。从宏观层面看，美国实际是要在单边行动和国际合作这两种海洋政策模式之间作出选择。

借用政策定向学派关于力量（power）、权威（authority）和控制（control）的理论可以很好地解释美国的这一选择。该学派认为国际法实际上是包含权威要素和控制要素的动态决策过程，<sup>⑤</sup> 有效运行的国际法规则必须同时具有权威和控制这两个要素。<sup>⑥</sup> 权威和控制都和力量（国家实力）有关，对权威的期待是“力量应该如何被行使”这一问题的主观图景，<sup>⑦</sup> 主要取决于国际社会对国际法规则的创造者、创造标准和创造方式的共同意志；<sup>⑧</sup> 而对控制的期待是“力量实际将如何被行使”这一问题的主观图景，<sup>⑨</sup> 取决于国际社会的成员（主要是国家，也包括其他主

① 美国前副国务卿奈彭泰指出置身于《公约》之外不仅妨碍美国对外大陆架主张主权权利，还否认了美国挑战和对抗其他国家过度主张的能力。See John Negroponce, “Statement before the Senate Committee on Foreign Relations on June 14, 2012”.

② 美国公司一直对深海海底开发及投资比较犹豫，因为它们担心在美国加入《公约》之前相关开发活动可能不受国际法保护，加入《公约》将解决美国开发公司长久以来的后顾之忧。See Jay Timmons, “Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations on June 28, 2012”, p. 4.

③ 《执行协定》附件第三节第15条（a）款规定理事会的36个成员中将在相关国家同意的情况下包括“在公约生效之日经济实力以国内总产值计最大的国家”，一旦加入《公约》和《执行协定》美国将依此获得常任席位。

④ 在否决权问题上，理事会的36个成员被分为4个组别，根据《执行协定》附件第三节第5条，所有“关于实质问题的决定，除公约规定由理事会协商一致决定者外，应以出席并参加表决的成员三分之二多数作出，但须第9段所述的任一分组没有过半数反对该项决定”。这意味着，对于需要理事会协商一致决定的事由，美国享有否决权；对于其他关于实质问题的决定，每一组别超过半数的成员都可以否决关于实质问题的决定。一旦加入《公约》美国所处的分组共4个成员，将包括美国、东欧区域经济实力以国内总产值计最大的国家（1996年至今一直是俄罗斯）和另外两个国家（2005年以来一直是日本和中国）。为了行使否决权，美国需要获得本组至少两个国家的支持。

⑤ Harold D. Lasswell and Myres S. McDougal, “Jurisprudence in Policy-Oriented Perspective”, (1966) 19 *University of Florida Law Review* 486, p. 503.

⑥ 政策定向学派将造法过程描述为面向特定受众的沟通过程，这一过程由三个要素组成：政策内容、权威信号和控制意图。See Myres S. McDougal and W. Michael Reisman, “The Prescribing Function in World Constitutive Process: How International Law is Made”, (1980) 6 *Yale Studies in World Public Order* 249, pp. 249 - 251. 由于三个要素中政策内容往往是清楚的，本文将分析重点放在权威和控制这两个要素的互动上。

⑦ W. Michael Reisman, “International Incidents: Introduction to a New Genre in the Study of International Law”, (1984) 10 *Yale Journal of International Law* 1, p. 6.

⑧ See Harold D. Lasswell and Myres S. McDougal, “Jurisprudence in Policy-Oriented Perspective”, pp. 502 - 503.

⑨ W. Michael Reisman, “International Incidents”, p. 6.

体) 在法律的创造和实际执行过程中施加影响的能力, 主要体现国家实力(着重号为笔者所加)。<sup>①</sup> 对于国际法规则的实际执行, 二者缺一不可, 任何一个要素的缺失将导致相关规则成为“纸面上的法律”而无法实际执行, 从而成为一纸空谈。<sup>②</sup>

我们可以借用“控制”和“权威”这两个概念作为评价美国海洋行为的标准。实际上, 主权国家在国际法上的行为都包含了这两个要素, “控制”要素的大小取决于国家有多大的实力来支持自己的行为, 这里的实力包括国家在军事、经济和政治等多方面的实力; “权威”要素的大小取决于国家的相关行为是否以及在多大程度上被国际社会视为合法。美国现在置身于《公约》之外, 主要依靠强大的军事实力支持其海洋活动, 选择的是一种重“控制”轻“权威”的单边行动模式。如果加入《公约》这一国际社会的绝大多数国家都认可的国际法体系, 美国将选择一种重“权威”轻“控制”的国际合作模式, 这一模式固然能给美国带来确定化的权利和利益, 同时也会约束美国的单边行为。

如何在单边行动和国际合作这两种模式之间进行选择将影响美国如何平衡“控制”要素与“权威”要素在其海洋行为中的比重, 这既取决于美国的利益诉求, 也受到美国对未来国际海洋局势预测的影响。是否加入《公约》在现在与未来对美国可能产生的复杂影响也是《公约》批准在美国国内久拖不决的原因之一。

### (三) 对美国决策的预测

为了预测美国在未来的决策方向, 有必要首先回顾美国国内近期对《公约》的态度。美国各界最近一次对《公约》集中发表看法是在2012年5月到6月参议院外交关系委员会举办的4场听证会上。美国政界、军界、商界和智库分别派出代表对美国是否应批准《公约》发表了证词, 这些证词在很大程度上反映了美国当前对《公约》的态度。以下先对这些证词作简要总结。<sup>③</sup>

美国政界的3位代表均支持批准《公约》。时任国务卿希拉里完全采用了支持者的视角, 认为《公约》将促进美国船舶的航行自由、确保外大陆架权利、推动美国参与“区域”开发并增强美国在海洋事务上的领导力。时任国防部长帕内塔重申了近20年美国国防部对《公约》的一贯支持态度。美军参谋长联席会议主席邓普西强调在目前竞争激烈并日趋复杂的国际安全形势下, 《公约》提供的确定的国际法效力对美国至关重要。美国海军分管不同事务的6位上将在听证中一致支持加入《公约》, 他们不仅分析了加入《公约》对美国利益的一般影响, 还特别强调《公约》规定的航行权利、争端解决机制和豁免条款对各自职权范围内美军海洋行动的重要性。美国商界的4位代表也一致支持《公约》, 他们认为《公约》可以促进海洋资源开发、确保海上货物运输并提高美国的商业竞争力。美国智库的4位代表中两位支持批准《公约》, 2位反对批

① 参见〔美〕W. 迈克尔·赖斯曼:《国际法:领悟与构建》, 万鄂湘、王贵国、冯华健主编, 法律出版社2007年版, 第11-15页。Also see Harold D. Lasswell and Myres S. McDougal, “Jurisprudence in Policy-Oriented Perspective”, pp. 502 - 503.

② 赖斯曼(W. Michael Reisman)指出在不少总体有效运行的法律体系中都存在部分规则缺乏权威和控制这两个因素的结合, 只能成为无法实际执行的“纸面上的法”, 从而造成“纸面上的法”与“实际运行的法”脱节的现象。See W. Michael Reisman, “International Incidents”, p. 9.

③ 四场听证会的所有证词都公开发表在外交关系委员会的官方网站上, 这些证词是本文以下总结的直接来源。相关证词的具体内容在前文也有提及。

准《公约》。其中反对意见仍集中于国际海底开发机制、争端强制解决机制以及缔约国对外大陆架开发缴纳费用或实物的义务，他们认为和《公约》相比，习惯国际法是更好的选择。

笔者认为，以上代表对《公约》的不同态度不仅由于他们对美国利益和《公约》条款的认识存在差异，也受到各自党派、经历和价值倾向的影响。例如，支持《公约》的希拉里和帕内塔（Leon E. Panetta）都是民主党成员，<sup>①</sup> 反对《公约》的拉姆斯菲尔德（Donald Rumsfeld）则是共和党新保守主义的代表。他曾代表反对《公约》的里根政府参与公约谈判。相反，支持《公约》的柏林格（John B. Bellinger）曾供职于支持《公约》的小布什政府。另一位反对《公约》的代表格鲁弗斯（Steven Groves）则来自老牌的美国保守主义智库传统基金会。<sup>②</sup>

纵观《公约》在美国国内的多次批准进程不难看到，是否批准《公约》已经不完全是纯粹的利益和政策权衡，而早已加入了政治因素成为美国两党博弈以及总统和国会博弈的一个侧面。<sup>③</sup> 美国能否批准《公约》主要是一个国内政治的问题。2012年共和党以34席反对票成功阻止了批准《公约》。有评论在分析了参议院之后可能的人选变化后指出共和党仍有可能继续保有阻止批准《公约》的能力。<sup>④</sup> 另外，随着2016年总统大选临近，为了避免失去保守选区的选票，一些议员对《公约》的态度可能由支持转为反对或不持立场。在2008年大选中，共和党总统候选人麦凯恩（John McCain）就改变了对《公约》的一贯支持立场，转为反对《公约》。<sup>⑤</sup> 因此笔者认为，美国在近两年批准《公约》的可能性并不大，下一次总统大选后美国对《公约》的态度将取决于新政府的外交战略和政策倾向。

## 结 论

本文系统探讨了美国对《联合国海洋法公约》的态度，可以得出以下几点结论：

第一，尽管美国一直没有加入《公约》，但这并不意味着美国对《公约》持一贯反对态度。实际上，美国和《公约》有着复杂的历史渊源，美国对《公约》的态度可以分为三个阶段：1970年之前的全面支持阶段、1970—1994年反对意见出现到占据主流的阶段以及1994年至今的争论阶段。

第二，自1994年美国签署《执行协定》至今，对是否批准《公约》，美国国内一直存在支持和反对两个声音。双方进行了持久争论，至今无法达成一致。反对者认为加入《公约》会损害美国的主权和利益，美国置身于《公约》之外依习惯国际法参与国际海洋事务是更好的选择；支持者则认为《公约》将扩展美国主权、固化美国利益、增强美国对国际海洋事务的发言权和影响力并塑造美国遵守国际法的形象，在目前竞争激烈并日趋复杂的国际形势下，《公约》确定

① 帕内塔最先是共和党人，后于1971年退出共和党转入民主党至今。

② 传统基金会（The Heritage Foundation）是对美国政府颇有影响的智库之一，以鲜明的保守主义立场为人所知，其宗旨是以商业自由、有限政府、个人自由、传统美国价值和强大国防力量为原则发展并促进保守主义公共政策。

③ 《公约》批准事宜从一开始就包含美国两党博弈的因素。有学者指出如果1981年美国大选不是里根（Ronald Wilson Reagan）而是卡特（James Earl Carter）当选，几乎可以确定美国在当时就会加入《公约》成为缔约国。Doug Bandow, *The Law of the Sea Treaty Impeding American Entrepreneurship and Investment*, p. 3.

④ Patrick Goodenough, “New Senate Unlikely to Favor Law of the Sea Treaty”, *CNS News*, <http://cnsnews.com/news/article/new-senate-unlikely-favor-law-sea-treaty>, Last visited December 27, 2014.

⑤ Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, p. 13.



的国际法效力对美国至关重要。

第三，从国际法的角度看，加入《公约》对美国的影响并非反对者所说的“全面损害美国主权和利益”也不像支持者所说的“有利无弊”。实际上，加入《公约》对不同议题有不同影响。从微观层面看，加入《公约》给美国带来的显著收益是对外大陆架和“区域”权利的明确化以及在《公约》的执行机构和争端解决机构确保美国的代表席位；《公约》对美国的消极影响主要是增加了对美国军事活动，尤其是单边活动的潜在约束。从宏观层面看，美国实际是要在单边行动和国际合作这两种海洋政策模式之间作出选择。

第四，从美国国内批准《公约》的历史来看，是否批准《公约》问题，早已加入了国内政治因素，成为美国两党博弈以及总统和国会博弈的一个侧面。美国能否批准《公约》主要是国内政治的问题。从参议院的席位来看，2016年总统大选之前美国批准《公约》的可能性并不大，这之后美国对《公约》的态度将取决于新政府的对外政策。

## The Attitude of the United States to UNCLOS

Chao Yi

**Abstract:** The non-Party status of the United States in the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) does not mean that the U. S. adopts a persistent opposing attitude to UNCLOS. In fact, the standpoint of the U. S. on UNCLOS is a matter of complexity. Historically speaking, two remarkable turns of attitude took place with the New International Economic Order and the 1994 Implementation Agreement being put forward in international law. From 1994 to date, heated debate continues to exist revolving whether the U. S. should join UNCLOS where supporters and objectors adhere to their own arguments and no agreement can be reached. Viewed from the perspective of international law, joining UNCLOS will have different influences to various national interests of the United States. The essence of the decision-making of the U. S. is to identify its policy mode between “unilateral action” and “international cooperation”, which depends on how it hopes to balance the control element and the authority element in its maritime behavior.

**Keywords:** UNCLOS, Treaty Ratification, Attitude of the United States

(责任编辑: 罗欢欣)