

---

---

# 塑造国际海洋法律秩序的中国贡献

## ——纪念《联合国海洋法公约》开放签署 40 周年

贾 宇

内容提要：第三次联合国海洋法会议，是新中国恢复在联合国合法席位后参加的最重要的多边国际造法活动。中国坚定支持广大发展中国家扩大海洋管辖权的合理主张，反对海洋霸权主义，坚决维护国家主权、安全与海洋权益；在一些核心关切的海洋法重要问题上坚持原则立场，对《联合国海洋法公约》的制定发挥了积极作用。在与《公约》直接相关的后续立法活动中，中国对富钴结壳规章中的矿区面积的建议，促进了规章的顺利通过；对沿海国 200 海里外大陆架划界案相关条款的执行提出建设性意见，促成了“初步信息”的达成。在第三次联合国海洋法会议、制定《公约》和后《公约》时代的相关海洋国际立法和国家实践中，中国审时度势，积极行动，为塑造和改善国际海洋法律秩序贡献了智慧和方案。

关键词：第三次联合国海洋法会议 联合国海洋法公约 公约 国际立法 海洋秩序

作者简介：贾宇，自然资源部海洋发展战略研究所副所长，研究员（北京 邮编：100860）

中图分类号：D993.5 文献标识码：A DOI：10.19780/j.cnki.ytaq.2022.5.1

文章编号：2096-0484（2022）05-0001-21

基金项目：国家社会科学基金重大研究专项“两岸同胞共同维护钓鱼岛主权路径研究”（编号：19VHQ014）

1971 年 10 月 25 日，第 26 届联合国大会以压倒性多数通过了阿尔巴尼亚、阿尔及利亚等 23 个国家提出的恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利并立即把国民党集团的代表从联合国一切机构中驱逐出去的提案。著名的 2758 号决议认为“恢复中华人民共和国的合法权利对于维护联合国宪章和联合国组织根据宪章所必须从事的事业都是必不可少的”<sup>①</sup>。“新中国恢复在联合国合法席位，是世界上的一个大事件，也是联合国的一个大事件。这是世界上一切爱好和平和主持正义的国家共

---

<sup>①</sup> 联合国大会第二十六届会议《大会决议 二七五八（二十六）·恢复中华人民共和国在联合国的合法权利》，联合国网站，<https://www.un.org/zh/ga/26/res/ares2758.html> [2022-08-15]。

同努力的结果。这标志着占世界人口四分之一的中国人民重新走上联合国舞台。这对中国、对世界都具有重大而深远的意义。”<sup>①</sup> 中国作为联合国安全理事会的常任理事国，参加第26届联大、联合国海底委员会会议<sup>②</sup>和第三次联合国海洋法会议，参与制定《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）的国际谈判，这是新中国第一次在最重要的多边外交场合参加的宏大、重要的国际造法活动。

1982年4月30日，经过近10年、先后11期会议的马拉松式谈判，涉及140多个国家、8个民族解放运动、12个专门机构、19个政府间组织以及许多非政府组织，最大程度地代表了世界上各种政治力量的《公约》获得通过。<sup>③</sup> 同年12月10日，《公约》在牙买加的蒙特哥湾开放签署。40年后，已有168个国家和实体批准或加入了《公约》。<sup>④</sup>

“《联合国海洋法公约》正式诞生，开启了全球海洋治理的新篇章，对人类更好认识、保护和利用海洋起到了重要推动作用。”<sup>⑤</sup> “本着以互相谅解和合作的精神解决与海洋法有关的一切问题的愿望”<sup>⑥</sup>，《公约》规范了人类开发利用海洋及其资源的大部分活动，包括正文的17个部分、320条、9个附件和1个最后文件，内容涉及领海、毗连区、专属经济区、大陆架、公海、岛屿制度、群岛国、用于国际航行的海峡、国际海底区域、海洋环境的保护和保全、海洋科学研究、海洋技术的发展和转让、争端的解决等各个方面，反映了国际海洋法的新发展。根据《公约》，还设立了国际海洋法法庭、国际海底管理局（以下简称“管理局”）、大陆架界限委员会（以下简称“委员会”）三大机构，提出了司法和准司法（包括仲裁和调解）等争端解决方式和方法，为在海洋中开展所有活动提供了“必须遵循的法律框架”。<sup>⑦</sup> 《公约》堪称一部“海洋宪章”<sup>⑧</sup>，对确

① 习近平《在中华人民共和国恢复联合国合法席位50周年纪念会上的讲话》，《人民日报》2021年10月26日，第2版。

② 1967年12月，第22届联合国大会通过的第2340号决议成立一个特设委员会，以研究国家管辖范围以外海床洋底的和平利用问题。1968年12月的第23届联大决议，将特设委员会改为常设委员会，建立“联合国和平利用国家管辖范围以外海床洋底委员会”。

③ 参见《联合国海洋法公约》最后文件。

④ 参见联合国网站，[https://www.treaties.un.org/Depts/los/reference\\_files/Los106UnclosStatusTableEng.pdf](https://www.treaties.un.org/Depts/los/reference_files/Los106UnclosStatusTableEng.pdf) [2022-08-15]。

⑤ 《共同弘扬真正的多边主义 携手推进海洋治理新征程——王毅国务委员在“纪念〈联合国海洋法公约〉开放签署40周年国际研讨会”上的开幕致辞》，外交部网站，2022年9月2日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz\\_673089/zjzh\\_673099/202209/t20220902\\_10760372.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/zjzh_673099/202209/t20220902_10760372.shtml) [2022-09-02]。

⑥ 《联合国海洋法公约》前言，第1段。

⑦ 参见：United Nations General Assembly, “Resolution adopted by the General Assembly on 4 December 2009,” 12 March 2010, A/RES/64/71; Tullio Scovazzi 《〈联合国海洋法公约〉框架内、外（在某些情况下）国际海洋法的新进展》，《中华海洋法学评论》2020年第3期，第1—2页。

⑧ “A constitution for the oceans” Remarks by Tommy T. B. Koh, of Singapore, President of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/koh\\_english.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf) [2022-08-15]。

立现代国际海洋秩序有着重要的作用。

## 一、中国对第三次联合国海洋法会议的贡献

中华人民共和国政府恢复在联合国的合法席位后，从联合国海底委员会会议到第三次海洋法会议，中国积极参与对创新国际海洋法实质事项的讨论和磋商，既支持广大第三世界国家的合理要求，也认真阐述中国的立场和主张。

在联合国海底委员会会议期间，中国代表团在发言中就领海宽度、军舰无害通过、海峡通航、国际海底区域制度、保护海洋环境、海洋渔业、专属经济区和大陆架、争端解决、海洋科学研究等问题积极阐述中国的立场。1973年12月3日，联合国第三次海洋法会议在纽约联合国总部召开，开启了为期近十年的缔约谈判。中国代表团积极参加各期会议，在有关海洋权利和海洋利用的诸多方面提出正当合理主张，宣示中国立场，维护中国海洋权益，支持第三世界国家的合理要求，反对海洋霸权主义，促进了传统海洋法制度的变革，为建立更加公平合理的国际海洋法律秩序做出了积极贡献。

### （一）政治上坚定支持发展中国家，巩固了国际力量的对比

第三次联合国海洋法会议是“在世界形势发生了重大变化的情况下召开的”<sup>①</sup>。20世纪50—60年代，很多殖民地半殖民地逐步摆脱殖民统治，纷纷独立，第三世界崛起，在国际上发挥着越来越大的作用，深刻改变了国际力量对比。整个会议期间，中国广泛团结亚非拉第三世界国家，支持“制定保障中、小国家正当权利的、公平合理的新海法”的合理要求<sup>②</sup>，反对海洋霸权主义。

早在1973年4月19日，周恩来总理在欢迎墨西哥总统宴会的讲话中，将国际形势概括为“国家要独立，民族要解放，人民要革命，已成为不可抗拒的历史潮流”。周恩来高度肯定“拉美国家带头兴起的保卫二百海里海洋权的斗争，鼓舞和推动了世界各大洲反对海洋霸权主义的斗争”。<sup>③</sup>

以此为基调，在此后的会议讨论中，中国代表团的发言、表态，基本上都要批判两个超级大国的海洋霸权主义，支持“拉美国家带头兴起的保卫二百海里海洋权的斗争”，巩固正在形成和发展的对第三世界国家有利的国际关系的力量对比。中国还注意团结作为内陆国的发展中国家，关切内陆国分享海洋资源的权利，提出在开发资源及过境方面给予一定的权利和便利，甚至提出“沿海国对其毗邻

① 《我国代表团出席联合国有关会议文件集 续集（1973）》，北京：人民出版社，1974年，第59页。

② 同上书，第58页。

③ 参见《在欢迎埃切维里亚总统和夫人的宴会上周恩来总理的讲话》，《人民日报》1973年4月20日，第2版。

的内陆国，原则上应给予在经济区内同享一定比例的所有权和管辖权”<sup>①</sup>。

## （二）法律上反对美日侵权行径，坚决维护中国领土主权和海洋权益

在联合国这一重要的国际舞台，中国代表引经据典，批判美日侵犯中国领土台湾岛、钓鱼岛和掠夺中国的海洋资源，坚决维护中国领土主权和海洋权益。

1972年3月，中国代表在海底委员会第一届全体会议上阐明中国政府关于海洋权问题的原则立场时，批判美国霸占中国领土台湾岛，谴责日本政府企图侵占中国领土钓鱼岛，以史实证明钓鱼岛等岛屿作为台湾岛的附属岛屿，自古以来就是中国的固有领土；批判美日勾结，利用“归还冲绳”私相授受，企图将钓鱼岛划入日本版图；重申台湾及包括钓鱼岛、黄尾屿、赤尾屿、南小岛、北小岛等岛屿在内的所有附属岛屿，都是中国的神圣领土；强调这些岛屿周围的海域及海底资源完全属于中国所有；宣示中国维护领土主权和海洋权益的坚定意志和坚强决心。<sup>②</sup>

## （三）实践中既坚持原则也灵活应对，通过多种方式积极参与谈判磋商

会议期间，中国代表团通过各种层面的会议发言、提交国家立场文件、与一些国家联合提交条款草案和共同提案及问题清单、在协商组和委员会提出非正式建议等多种方式，积极地全面参与谈判磋商。这些工作文件、提案、发言等的核心内容虽未直接形成案文，但明确、充分地阐述了中国的立场，有的案文和意见一定程度上成为讨论的基础。

中国代表团先后提交了《关于国家管辖范围内海域的工作文件》（以下简称《国家管辖海域工作文件》）、《关于海洋科学研究的工作文件》（以下简称《海洋科研工作文件》）和《关于国际海域一般原则的工作文件》（以下简称《国际海域原则文件》）三份工作文件。中国与一些第三世界国家联合提交多份共同提案。1972年3月在海底委员会第二小组委员会会议上，中国代表关于作为共同提案国参加亚非拉56国海洋法清单的发言中指出，该清单“反映了大多数发展中国家的意见，可以成为第二小组委员会进行讨论的良好基础”<sup>③</sup>。1972年8月，在海底委员会全体会议上，中国作为共同提案国之一，与阿尔及利亚、巴西、智利、科威特等13国共同提出关于国家管辖范围以外海床洋底区域的国际制度的共同提案（A/AC.138/L.11/REV.1）；<sup>④</sup>1973年7月，在海底委员会第三小组委员会会议上，中国与阿尔及利亚、巴西、埃塞俄比亚、埃及等15国共同

① 《我国代表团出席联合国有关会议文件集 续集（1973）》，北京：人民出版社，1974年，第66页。

② 参见《我国代表团出席联合国有关会议文件集（1972）》，北京：人民出版社，1972年，第186—192页。

③ 同上书，第199页。

④ 《我国代表团出席联合国有关会议文件集（1972）》，北京：人民出版社，1972年，第224页。

提出《关于从事海洋科学研究要求同意的条款草案》；<sup>①</sup> 1979年8月，在第六协商组提出一项关于大陆架定义和范围的非正式建议（NG6/18）。1982年3月，在第二委员会提出对第76条（大陆架）的文字做适当修改的非正式建议（C.2/Informal Meeting/72）。同月，包括中国在内的27国代表团在第二委员会提出一项共同提案（C.2/Informal Meeting/58/Rev.1），建议在公约草案第21条中增加一项条款，规定沿海国有权按照本国的法律和规章，要求外国军舰通过领海事先经该国批准或通知该国；希望找到适当的解决办法，对公约草案做必要的修订。<sup>②</sup>

中国全程参加了各期会议，全面参与所有问题的磋商和讨论，对领海宽度、军舰无害通过权等核心关切的议题和问题反复强调和重申立场。同时，将原则性与全局性、灵活性相结合，既坚定表明原则立场，也灵活应对，体现合作精神。1982年，在公约获得通过的全体会议及最后会议签署公约时，中国代表团在发言中再次声明，公约有关领海无害通过的条款中对军舰通过领海的制度未作明确的规定，中国和其他国家曾多次提出修正案。为了响应会议主席的呼吁，使会议能以协商一致方式通过公约草案，提案国没有坚持要求将修正案交付表决，这并不影响提案国的原则立场。“当时会议主席所作的声明已经表明，这并不影响共同提案国要求保障本国安全的原则立场。”<sup>③</sup>

## 二、中国对制定《联合国海洋法公约》的贡献

联合国曾主持召开过三次制定海洋法公约的重要会议。1958年第一次联合国海洋法会议通过了日内瓦海洋法四公约<sup>④</sup>，但未能对领海宽度达成一致。第二次会议无果而终。世界对第三次联合国海洋法会议寄予厚望。中国作为第三世界的代表，在整个会议期间通过多种方式发挥积极作用，紧密团结亚非拉发展中国家，在很多事关中国和广大发展中国家切身利益的海洋法问题上主动作为，为以《公约》为代表的现代海洋法制度的创新性发展做出了贡献。

### （一）关于领海宽度问题

领海宽度是一个“历史悠久”的问题。美英等海洋大国坚持并在国家实践和对外关系中积极推行3海里的领海宽度，以图获得广泛承认。到1958年2月

<sup>①</sup> 参见北京大学法律系国际法教研室编《海洋法资料汇编》，北京：人民出版社，1974年，第77页。

<sup>②</sup> 参见《中国代表团出席联合国有关会议文件集（1982.1—6）》，北京：世界知识出版社，1983年，第84—88页。

<sup>③</sup> 国家海洋局政策研究室编《各国领海及毗连区法规选编》，北京：法律出版社，1985年，第195页。

<sup>④</sup> 《领海及毗连区公约》《公海公约》《大陆架公约》《捕鱼及养护公海生物资源公约》。

第一次联合国海洋法会议时, 尽管关于领海宽度国家的力量对比已经发生了变化——主张超过3海里领海宽度的国家已多于坚持3海里的国家, 但《领海及毗连区公约》仍未能规定领海的宽度。彼时, 参加会议的台湾当局仍坚持1931年民国政府公布的3海里领海宽度。<sup>①</sup>

1958年, 在台湾海峡危机的背景下, 出于维护中国主权、安全和海洋权益的实际需要, 9月4日, 全国人民代表大会常务委员会第一百次会议批准《中华人民共和国政府关于领海的声明》(以下简称《领海声明》)。<sup>②</sup> 尽管第一次联合国海洋法会议未能就领海宽度达成一致性条款, 但《领海声明》确定中国的领海宽度为12海里, 划定领海基线采用直线基线法。同年9月14日, 越南总理范文同照会中国国务院总理周恩来, 表示越南政府“承认和赞同”中国的领海声明, 并“尊重这一决定”。<sup>③</sup> 《领海声明》“以国际法为依据, 为美国武装干涉中国内政的政策和行为设置了难以逾越的法律障碍”<sup>④</sup>, 维护了新中国的主权和海洋权益, 从国内立法的角度率先实践了发展中国家扩大海洋管辖权的合理主张。12海里的领海宽度, 代表了海洋法的发展方向, 也为中国参加第三次联合国海洋法会议关于领海宽度问题的讨论奠定了基础, 从国家实践的角度促进了国际海洋法中重要的领海制度的发展。

在第三次联合国海洋法会议中, 中国把领海权问题上升到十分尖锐和重要、必须妥善解决的重大原则问题的高度。一是谴责帝国主义在海上横行霸道、肆意侵略, 反对和批判超级大国侵略别国领海、掠夺他国资源、从海面到海底全面扩张的海洋霸权和掠夺政策, 以及对广大亚非拉国家的主权和经济利益构成的严重威胁和巨大损害。二是主张领海宽度是国家主权范围内的事, “规定领海权的范围是各个国家的主权”<sup>⑤</sup>。沿海国有权根据自己的地理条件、国家安全和民族经济利益的需要, 合理地确定领海和管辖权的范围。三是主张公平合理地解决海洋权问题, 同一海域的国家平等和对等地进行领海界限的划定。

第三次联合国海洋法会议最终确立了12海里的领海宽度。《公约》明确规定沿海国“有权确定其领海的宽度”<sup>⑥</sup>, 直到不超过领海基线向海12海里的界限

① 参见刘楠来、周子亚等《国际海洋法》, 北京: 海洋出版社, 1986年, 第103页。

② 《中华人民共和国政府关于领海的声明》, 《人民日报》1958年9月5日, 第1版。

③ 转引自《“981”钻井平台作业: 越南的挑衅和中国的立场》, 外交部网站, 2014年6月8日, [https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t201406/t20140608\\_328063.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t201406/t20140608_328063.shtml) [2022-08-06]。

④ 段洁龙主编《中国国际法实践与案例》, 北京: 法律出版社, 2011年, 第80页。

⑤ 参见北京大学法律系国际法教研室编《海洋法资料汇编》, 北京: 人民出版社, 1974年, 第17页。

⑥ 《公约》第3条规定: 每一国家有权确定其领海的宽度, 直至从按照本公约确定的基线量起不超过12海里的界限为止。

为止。《公约》的有关规定表明中国和第三世界国家主张的合理性。

## （二）关于军舰无害通过权问题

第三次联合国海洋法会议期间，有很多正式和非正式提案对军舰无害通过问题进行了广泛的讨论。美英等海洋大国主张包括军舰在内的所有船舶都享有无害通过权。发展中国家则坚持外国军舰通过领海既须事先准许，也须通知沿海国。包括中国在内的30个国家提出的共同提案，还要求增加关于“安全”的规定。<sup>①</sup>然而，较早期会议产生的《非正式单一协商案文》主要反映海洋大国的立场。

中国在无害通过问题上的立场是1958年《领海声明》的延续。在当时的国际环境和新中国自身的实际条件下，1958年《领海声明》所考虑的重要问题之一是“对外国军舰和飞机应如何限制其自由通过”领海，“必须限制军事大国在别国领海和领空中的自由活动”。<sup>②</sup>在中国参加第三次联合国海洋法会议时，这种国际环境的约束依然没有根本性的改变，中国需要面对并与美苏两个超级大国的海洋霸权主义做斗争。

《国家管辖海域工作文件》清楚表述了中国关于“无害通过”的含义及适用和管理的一般立场：（1）无害通过是指不损害沿海国的和平、安全和良好秩序的通过。（2）外国的非军用船舶可以无害通过领海。（3）外国军用船舶通过领海，应事先通知沿海国的主管机关或经沿海国主管机关事先许可。（4）沿海国可以制定和公布对领海进行管理的必要的法律和规章，外国船舶和飞机通过沿海国的领海及其上空应该遵守。<sup>③</sup>概言之，中国主要从船舶的性质、领海安全的角度，将无害通过区分为商船的无害通过和军舰的无害通过：外国商船可以无害通过领海，但外国军舰应事先通知、事先得到批准或许可。沿海国领海范围内的海峡亦同。<sup>④</sup>

从1978年第七期会议开始，除进行大会发言阐述中国立场外，中国还通过和其他发展中国家提出联合提案、共同提案和正式修正案，加入其他国家的非正式建议等方式，从军用船舶和一般商船性质上的差别、沿海国领海的“安全”问题等角度，要求在条款草案中增加有关军舰无害通过领海应事先获得沿海国

<sup>①</sup> Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 Commentary, Volume II, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 168.

<sup>②</sup> 倪征燠：《淡泊从容莅海牙》，北京：法律出版社，1999年，第150—153页。

<sup>③</sup> 参见北京大学法律系国际法教研室编《海洋法资料汇编》，北京：人民出版社，1974年，第74页。

<sup>④</sup> 参见《我国代表团出席联合国有关会议文件集（1972）》，北京：人民出版社，1974年，第211页。

批准或事先通知沿海国的内容。中国代表在1982年通过公约时重申上述立场。<sup>①</sup>大会主席在全体会议上发表的有关声明,同中国代表团在会议期间反复阐述和重申的内容具有一致性。中国和其他发展中国家对军舰无害通过问题的坚持,也是为《公约》讨论和制定相关条款作出的贡献。

关于军舰在领海的无害通过,中国一贯要求事先的明确同意。在不同的历史时期,这种“同意”是有细微差别的:最初表现为“许可”<sup>②</sup>,在20世纪的80—90年代表现为“批准”<sup>③</sup>。实践中,主要是对美国军事船舶擅入中国领海行为的批驳、抗议、跟踪监视和驱离。也有观点认为,军舰也享有无害通过权,《中华人民共和国领海及毗连区法》(以下简称《领海及毗连区法》)的有关规定与此相抵触。<sup>④</sup>根据对等原则,这种必须事先同意的要求未必于我有利,“从长远来看,这与中国作为一个成长中的海洋大国的国家利益相冲突”<sup>⑤</sup>。虽然这种担心并非全无道理,但在领海法中规定“对等原则”似乎并非普遍做法。日本领海法中并未对无害通过做出规定<sup>⑥</sup>,但在实践中承认外国军舰的无害通过权。对中国海军越来越多地穿越日本周边的海峡和水道,日本也未以“对等原则”为借口制造障碍。可见,主动套用“对等原则”而自我设限的必要性似可再行斟酌,当然这并不妨碍学界关于修改领海法相关条款的探讨。<sup>⑦</sup>

① 参见《中国代表团出席联合国有关会议文件集(1982.1—6)》,北京:世界知识出版社,1983年,第91页。

② 《领海声明》第三项规定“一切外国飞机和军用船舶,未经中华人民共和国政府的许可不得进入中国的领海和领海上空。”参见《中华人民共和国政府关于领海的声明》,《人民日报》1958年9月5日,第1版。1996年5月15日,第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议关于批准《公约》的决定指出“中华人民共和国重申《联合国海洋法公约》有关领海内无害通过的规定,不妨碍沿海国按其法律规章要求外国军舰通过领海必须先得到该国许可或通知该国的权利。”参见国家海洋局政策法规办公室编《中华人民共和国海洋法规选编(第三版)》,北京:海洋出版社,2001年,第3页。

③ 1983年9月2日通过的《中华人民共和国海上交通安全法》,是新中国涉及无害通过的第一部法律。该法第11条第2款规定“外国籍军用船舶,未经中华人民共和国政府批准,不得进入中华人民共和国领海。”2021年4月29日修订后,相关内容主要见于第5条、第120条。1992年2月25日通过的《中华人民共和国领海及毗连区法》第6条第2款规定“外国军用船舶进入中华人民共和国领海,须经中华人民共和国政府批准。”

④ 参见赵理海《〈联合国海洋法公约〉与我国的海洋权益》,《中国科技论坛》1996年第5期,第3—4页。

⑤ Chiu Hungdah, “China and the Law of the Sea Conference,” *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*: Vol. 1981: No. 4, Article 1. <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/mscas/vol1981/iss4/1> [2022-08-18].

⑥ Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, Law No. 30 of 1977, as amended by Law No. 73 of 1996 [2022-08-18].

⑦ 参见袁发强《航行自由制度与中国的政策选择》,《国际问题研究》2016年第2期,第82—99页。

### （三）关于专属经济区和大陆架问题

中国认为，沿海国可以在本国领海之外划定从领海基线量起不超过 200 海里的专属经济区，经济区内从水域到海床和底层的一切自然资源均属该国所有。沿海国在经济区内可以行使保护、利用、探测和开发上述资源的专属管辖权，其他国家在沿海国经济区内的权利、邻国之间经济区的划界等，与后来《公约》的规定基本一致。<sup>①</sup>

关于专属经济区的性质，中国驳斥了有些国家关于“经济区是公海的一部分”的发言，坚持“专属经济区是国家管辖范围区域，不是公海的一部分”“当然，在专属经济区内，应当保证正常的航行、飞越不受阻碍，保证电缆、管道在不影响沿海国行使权利的条件下敷设、使用”。<sup>②</sup> 中国既反对把专属经济区看作是公海的一部分，也主张应将专属经济区与领海相区别，这正是后来《公约》所创立的专属经济区制度的独特性质。

较之大陆架制度，专属经济区是第三次联合国海洋法会议激烈讨论的问题，二者在空间上有一定的重合性。关于专属经济区与大陆架的关系，中国主张沿海国是否有权在领海以外划定专属经济区“是一个带有原则性争论的问题”。<sup>③</sup> 中国赞同专属经济区与大陆架是两种不同的制度，前者不能取代后者。这对于具有闭海或半闭海地理特征而难以充分行使专属经济区和大陆架权利的中国而言，不惮于将来可能需要划出专属经济区和大陆架上下两条线，体现了最大限度地维护海洋权益的预见性。

第三次海洋法会议对大陆架问题进行了热烈的讨论。中国在会议期间的立场主要包括以下几点：（1）坚决主张按照自然延伸原则确定沿海国大陆架的范围。（2）对公约草案第 76 条大陆架的定义提出修改意见，第 1 款改为：沿海国的大陆架……“扩展到不超过大陆边的外缘”；第 3 款改为“大陆边……一般地由陆架、陆坡和陆基构成”。<sup>④</sup> 虽只几字之差，但内涵和外延有异。既较好地结合了中国海域的自然特征，也为可能的“特殊情况”预作铺垫。（3）当地质的大陆架的宽度不足 200 海里时，在不妨碍自然延伸原则实施的条件下，有关沿海国可将其大陆架扩展到 200 海里，中国没有反对这个主张，体现了合作的态度。

<sup>①</sup> 参见北京大学法律系国际法教研室编《海洋法资料汇编》，北京：人民出版社，1974 年，第 74—75 页。

<sup>②</sup> 参见《我国代表团出席联合国有关会议文件集（1975.1—6）》，北京：人民出版社，1976 年，第 58 页。

<sup>③</sup> 参见北京大学法律系国际法教研室编《海洋法资料汇编》，北京：人民出版社，1974 年，第 50 页。

<sup>④</sup> 参见《中国代表团出席联合国有关会议文件集（1982.1—6）》，北京：世界知识出版社，1983 年，第 84—85 页；沈韦良、许光建《第三次联合国海洋法会议和海洋法公约》，载《中国国际法年刊（1983）》，北京：中国对外翻译出版公司，1983 年，第 417 页。

度。(4) 支持爱尔兰关于根据自然延伸确定大陆架范围的原则及确定大陆架外部界限的两种测算方法,与时俱进地调整了立场。<sup>①</sup>(5) 自然延伸是划分沿海国大陆架的基础,海岸相邻或相向的国家应通过谈判协商,在公平原则的基础上,考虑一切有关情况进行大陆架划界。

虽然《公约》第76条关于大陆架的条款并未完全采纳中国的意见,但基本上是以自然延伸原则为基础,包含了中国关切的主要因素。《公约》通过的案文提出“公平的解决办法”,是“公平原则”集团和“中间线”集团妥协的产物,部分地反映了中方的意见。<sup>②</sup>中国的修改意见更合理,“可以使大陆架定义更为确切和科学”,且具有一定的灵活性。<sup>③</sup>中国的立场和主张同《公约》关于大陆架定义的精神是一致的,对于大陆架制度的更新发展是有所贡献的。

#### (四) 关于海洋环境的保护问题

早在参加第三次联合国海洋法会议期间,中国就从“保护海洋环境,是关系到世界各国人民健康和经济发展的一件大事”的高度,提出有效防止和控制海洋污染的主张。<sup>④</sup>作为拥有漫长海岸线的国家,保护海洋环境对于中国具有重大和深远的意义。会议期间,中国在保护海洋环境问题上的立场主要包括:(1) 谴责海洋大国特别是超级大国将废弃物和有毒物质倾泻入海、污染越来越多的海域,破坏海洋生物资源,严重威胁各国人民健康和生命安全。(2) 沿海国完全有权也有必要对邻接其领海的一定范围内的海域进行直接的管辖,以防止和控制海洋污染,保护人民健康、安全和经济发展。(3) 针对局部海域海洋污染的特殊性,主张各相关沿海国根据具体条件,制定相应措施和规则。(4) 提出尊重沿海国权利、履行各国责任、建立国际管制三项有效防止和控制海洋污染的具体主张。<sup>⑤</sup>

#### (五) 关于海洋科学研究问题

《海洋科研工作文件》比较清楚地阐明了中国对有关问题的立场。中国代表团还在大会发言中进一步提出了关于海洋科学研究的一般原则。在与阿尔及利亚、巴西等15国共同提交的《关于从事海洋科学研究要求同意的条款草案》中

<sup>①</sup> 参见《我国代表团出席联合国有关会议文件集(1979.1—6)》,北京:人民出版社,1979年,第85页。

<sup>②</sup> 参见沈韦良、许光建《第三次联合国海洋法会议和海洋法公约》,载《中国国际法年刊(1983)》,北京:中国对外翻译出版公司,1983年,第417—419页。

<sup>③</sup> 参见《中国代表团出席联合国有关会议文件集(1982.1—6)》,北京:世界知识出版社,1983年,第84—85页。

<sup>④</sup> 参见《我国代表团出席联合国有关会议文件集(1972)》,北京:人民出版社,1972年,第216—220页。

<sup>⑤</sup> 同上。

提出“凡按照本公约规定,要求某一沿海国对在其主权和国家管辖范围以内的海域从事海洋科学研究予以同意时,应先得到该国的明确同意,然后才从事这种工作。”中国赞同一些亚非拉国家长期协商形成的56国海洋法清单,认为这个清单反映了大多数国家的意见,可以成为讨论的良好基础。中国决定参加作为该清单的共同提案国。<sup>①</sup>

中国关于海洋科学研究问题的主要立场包括:(1) 未经同意,任何外国不得在沿海国的领海进行任何研究。(2) 外国在沿海国的专属经济区等管辖海域进行海洋科学研究必须先得到沿海国的同意,且应严格遵守沿海国的法律和规章。沿海国应对同意进行的海洋科学研究提供必要的便利。(3) 沿海国有权参加在其领海和管辖海域内的科学研究、得到资料和样品,成果的发表应先征得沿海国的同意。(4) 在国际海底区域进行科学研究,应专为和平目的,并由拟将建立的国际机构管理。(5) 各国应在相互尊重主权和平等互利的前提下,促进海洋科学研究的合作。

中国的主要立场与后来通过的《公约》案文是基本一致的。《公约》的有关规定是中国反击某些域外国家的军事船舶到中国周边海域抵近侦察的国际法依据。<sup>②</sup>

#### (六) 关于“国际海域”和国际海底区域问题

在传统的领海公海两分法之外,出现了专属经济区、专属渔区、承袭海等新概念。为了避免继续简单沿用“公海”这一概念给人造成错误印象,《国际海域原则文件》中使用了“国际海域”的概念。“国际海域”概念的核心内容包括:(1) 代替过去的“公海”,指称“位于各国管辖范围以外的一切海域”。(2) 国际海域及其一切资源,原则上属于世界各国人民所共有。(3) 对国际海域的利用不得妨碍其他国家的正当利益和各国共同利益。(4) 规范和管制在国际海域的捕鱼活动,禁止滥捕和其他违反渔业资源养护规章的行为。(5) 人类共同继承财产原则不仅适用于国际海底区域,也应该适用于国际海域及其资源。中国的上述建议在《公约》条款中有一定程度的体现。随着《公约》的生效,“国际海域”作为一个过程概念,其存在价值主要在于客观反映缔约谈判的全貌。

在以《公约》为代表的现代国际海洋法制度已经确立的情况下,美国《海军行动法指挥官手册》(以下简称《手册》)“出于海上行动目的”,将世界海

<sup>①</sup> 参见《我国代表团出席联合国有关会议文件集(1972)》,北京:人民出版社,1972年,第199页。

<sup>②</sup> 参见《外交部发言人马朝旭就美海军测量船在中国专属经济区活动事答记者问》,中央人民政府门户网站,2009年3月11日, [http://www.gov.cn/xwfb/2009-03/11/content\\_1256515.htm](http://www.gov.cn/xwfb/2009-03/11/content_1256515.htm) [2022-08-11]。

域分为两部分，一是处于沿海国主权之下的内水、领海和群岛水域，二是包括毗连区、专属经济区水域和公海的“国际海域”。《手册》使用“国际海域”的概念，指代所有不属于沿海国主权的海洋区域。“领海之外所有的海域都是国际海域，国际社会可以行使公海的航行和飞越自由。国际海域还包括毗连区。”<sup>①</sup>显然，《手册》刻意模糊沿海国享有主权权利和管辖权的专属经济区与公海的区别，甚至将毗连区也归入所谓“国际海域”之列。特别是美国国务院发言人将台湾海峡界定为“国际海域”，因而适用公海自由原则，意在为操弄涉台问题、威胁中国的主权和安全制造借口。<sup>②</sup>

关于国际海底及其资源问题，中国认为有必要建立一项国际制度，以适用于国家管辖范围以外的海底区域及其资源，确保这个区域及其资源不论是“人类共同继承财产”，还是“各国人民所共有”，都不能允许海洋霸权主义国家任意霸占和掠夺。中国原则上同意在《关于各国管辖范围以外的海床洋底与下层土壤的原则宣言》（以下简称《宣言》）的基础上建立国际海底制度，赞同《宣言》关于保证海底区域的和平利用、建立适用于该区域及其资源的国际制度并成立适当的国际机构进行管理、任何国家和个人不得以任何方式将国际海底区域的任何部分据为己有等内容。

中国在会议发言中提出了关于国际海底制度的八项原则，主要观点包括：国际海底区域及其资源属于世界各国人民所共有，任何国家或个人不得据为己有，世界各国公平合理地分配开发资源的收益，特别照顾发展中国家的需要；应当合理管理区域及其资源，反对超级大国的垄断和操纵。国际机构的活动不应损害沿海国家的权益和利益，管理对象不仅包括海底资源的探测和开发，也应包括科学研究等其他活动；保证国际海底区域的和平利用，禁止核潜艇活动和设置包括核武器在内的一切武器；对国际海底资源的管理范围包括一切矿物资源和生物资源；保护海洋环境，防止污染等。尽管中国认为“国际机构对国际海底区域的科学研究、探测，以及资源的开采应该具有管理权力”，但也警惕“它不应该有超国家的权力，也没有相当于国家所享有的主权或管辖权”。<sup>③</sup>

中国的“八项原则”精神与《公约》及《执行协定》确立的“区域”制度的主要内容是基本一致的。特别是“八项原则”还提出将生物资源也纳入拟将

<sup>①</sup> U.S.Navy ,U.S.Marine Corps and U.S.Coast Guard ,The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations ( Edition March 2022) , March 2022 paras.1.5-1.6.

<sup>②</sup> 参见《2022年6月13日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，外交部网站，2022年6月13日，[http://foreignjournalists.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/202206/t20220613\\_10702387.shtml](http://foreignjournalists.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/202206/t20220613_10702387.shtml) [2022-08-11]。

<sup>③</sup> 参见《我国代表团出席联合国有关会议文件集（1973）》，北京：人民出版社，1973年，第68—72页。

建立的国际机构和制度的管理范围之内，具有超前性和预见性。

#### （七）关于群岛整体性及海洋争端解决等问题

岛屿、群岛特别是群岛基线问题，是第三次联合国海洋法会议热烈讨论的问题。包括印度尼西亚、菲律宾、斐济等国在内的群岛国集团在争取建立特殊的群岛制度方面发挥了重要作用。群岛国集团一方面寻求 77 国集团的支持，另一方面与美英等海洋强国妥协，放弃了与数量不多的拥有远洋群岛的大陆国家的合作，使群岛问题与大陆国家的远洋群岛问题剥离。从第四期会议开始，关于群岛问题的讨论只涉及群岛国制度，最终结果体现在《公约》第四部分“群岛国”。

关于群岛问题，中国的立场主要体现在《国家管辖海域工作文件》中。“岛屿相互距离较近的群岛或列岛，可视为一个整体，划定领海范围”。关于岛屿、群岛及其领海范围的划定问题，一是认为相互距离较近的群岛或列岛可以视为一个整体，二是这样的群岛或列岛可以整体地划定领海范围。但对“距离较近”的具体标准未予阐述。

关于海洋争端的解决问题，尽管中国没有单独或共同提交提案，也没有提出工作文件，但在几次会议发言中表达了关于海洋争端解决问题的立场：（1）解决争端问题关系到每个国家的主权，国家没有将海洋边界争端提交第三方拘束性解决的一般义务。任何强制解决争端的程序，只能在主权国家自愿原则的基础上才能适用，自愿原则是中国的原则立场。（2）由有关当事国在互相尊重主权和领土完整的基础上，通过谈判协商解决其间有关海洋法的任何争端，是解决争端的主要途径，符合《联合国宪章》的宗旨和目的。<sup>①</sup> 在自愿的基础上，有关国家也可以协议选择其他和平方法。（3）实行强制管辖的争端解决程序，应当遵循主权国家自愿的原则，不能无条件地强加于所有的主权国家。中国不同意非正式单一协商案文中关于海洋法庭强制管辖权的规定。要求一个主权国家无条件地接受一个国际司法机构的强制管辖，违反国家主权原则。<sup>②</sup>（4）关于缔约国未以特别声明的方式在海洋法法庭、国际法院、仲裁法庭和特别程序制度中选择一个或以上程序，则视为接受国际法院或海洋法法庭的管辖，结果是将强制管辖无条件地适用于所有主权国家，中国要求按照主权国家自愿原则加以修改。（5）如就争端解决问题做出规定，可作为单独的任意签字议定书，由

<sup>①</sup> 参见《中国代表团出席联合国有关会议文件集（1979.1—6）》，北京：世界知识出版社，1979年，第90—92页。

<sup>②</sup> 参见《我国代表团出席联合国有关会议文件集（1976.1—6）》，北京：人民出版社，1976年，第93—94页。

各国自行决定参加与否而不必列入公约文本。<sup>①</sup>

《公约》第十五部分“争端的解决”包括了“导致有拘束力裁判的强制程序”，包括国际海洋法法庭、国际法院、仲裁法庭和特别仲裁法庭。2006年8月25日，中国依据《公约》第298条的规定做出书面声明，将涉及海域划界等事项的争端排除适用于包括仲裁在内的强制争端解决程序。然而，2013年1月22日，菲律宾对中国提起《公约》附件七仲裁。尽管中国政府多次严正阐述“不接受、不参与”仲裁<sup>②</sup>和“不接受、不承认”裁决<sup>③</sup>的基本立场，但未能阻断仲裁程序的进行和裁决的发布。2015年10月29日和2016年7月12日，仲裁庭先后发表关于管辖权和可受理性问题的裁决、剩余管辖权问题和实体问题的最终裁决，否定中国的权利主张，支持了菲律宾的几乎所有实体诉求。<sup>④</sup>

总之，虽然在《公约》具体条文中的直接体现不多，但中国全面参加制定《公约》的第三次联合国海洋法会议，充分阐明中国立场，紧密团结广大发展中国家，反对海洋霸权主义，既积累了宝贵的经验，也以丰富多样的方式为塑造新海洋法律秩序做出了独特的贡献。

### 三、中国对后《公约》时代国际立法的贡献

美英等发达国家对《公约》中国际海底制度部分不满意而拒绝签署《公约》。为促进《公约》的普遍性、完整性和早日生效，1990—1994年在联合国秘书长主持下，有关国家就《公约》中有关国际海底开发涉及的一系列问题进行非正式磋商。1994年7月，关于海洋法问题的第48届联合国大会通过了《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》（以下简称《执行协定》）的决议。《执行协定》对《公约》第十一部分进行了重大调整，促进了各主要工业化国家加入《公约》。中国积极参加联合国秘书长主持的磋商会议，为《公约》生效、扩大《公约》的普遍性、建立公平公正合理的国际海底区域制度、促进“区域”法律制度的发展和“区域”治理体系建设，积极贡献中国智慧和中方方案。

<sup>①</sup> 参见《我国代表团出席联合国有关会议文件集（1976.7—12）》，北京：人民出版社，1977年，第169—172页。

<sup>②</sup> 参见《中华人民共和国政府关于菲律宾共和国政府所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》，外交部网站，2014年12月7日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb\\_673085/zjzg\\_673183/tyfls\\_674667/xwlb\\_674669/tl217144.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/zjzg_673183/tyfls_674667/xwlb_674669/tl217144.shtml) [2022-08-15]。

<sup>③</sup> 参见《中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国政府请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明》，中央政府门户网站，2016年7月12日，[http://www.gov.cn/xinwen/2016-07-12/content\\_5090625.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-07-12/content_5090625.htm) [2022-08-15]。

<sup>④</sup> The South China Sea Arbitration Award of 12 July 2016, <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086> [2022-08-17]。

### （一）国际海底管理局规章的制定

根据《公约》，“区域”及其资源是人类共同继承财产。对“区域”内资源的一切权利属于全人类，由管理局代表全人类行使。<sup>①</sup> 1994年国际海底管理局成立后，先后制定了关于多金属结核、富钴结壳和多金属硫化物的勘探规章。2012年以来，管理局持续推进“区域”资源开发规章的制定。

#### 1. 多金属结核勘探规章的制定

1997年3月，管理局第三届第一次会议重点讨论“多金属结核勘探规章”（草案）。在规章制定过程中，中国始终坚持《公约》确立的“人类共同继承财产”原则，强调规章的制定应促进对“区域”资源的保护、开发和利用，保护海洋环境，维护发展中国家在技术转让等方面的权益，保障先驱投资者的合法权益，鼓励有条件的国家和实体参与“区域”活动。2000年7月，《多金属结核勘探规章》在管理局六届二次会议上通过，使《公约》规定的“人类共同继承财产”原则有了更为具体的体现，使“区域”资源勘探开发活动有了可资依循的操作规则。

#### 2. 多金属硫化物和富钴结壳勘探规章的制定

2001年，管理局开始讨论制定多金属硫化物和富钴结壳两种新资源的勘探规章问题。中国多次就两部勘探规章制定涉及的原则政策、环境保护、技术性条款等提出建设性意见和建议，为勘探规章的出台做出重要贡献。

关于多金属硫化物勘探规章的制定，中国代表团认为，规章的审议工作应审慎行事，不能急于求成。为了更好地审议规章草案，有必要在海底多金属硫化物的资源属性、地质特征、地理分布、经济分析以及勘探技术等方面开展更深入的、有针对性的研究工作，以期科学合理地解决硫化物勘探区和保留区面积以及区块组合形式等基本问题，推进规章的审议进程，保证“区域”制度的有效实现。<sup>②</sup> 在富钴结壳勘探规章讨论制定过程中，中国的修改案文建议，将富钴结壳勘探区面积从2000平方公里提高到3000平方公里，将开采区面积从500平方公里提高到1000平方公里。<sup>③</sup> 中国的修改意见为管理局理事会所接受，推动了富钴结壳勘探规章最终得以通过。

#### 3. 国际海底资源开发规章的制定

中国大洋矿产资源研究开发协会、中国五矿集团公司和北京先驱高技术开

<sup>①</sup> 参见《公约》第136条、第137条第2款。

<sup>②</sup> 参见《中国出席国际海底管理局第14届会议副代表王宗来副司长在理事会上的发言》，中国常驻国际海底管理局代表处网站，2008年8月21日，[http://isa.china-mission.gov.cn/chn/hdxx/200808/t20080821\\_8199976.htm](http://isa.china-mission.gov.cn/chn/hdxx/200808/t20080821_8199976.htm) [2022-08-15]。

<sup>③</sup> 参见《中国出席国际海底管理局第17届会议副代表贾桂德副司长在理事会上的发言（关于富钴结壳规章草案）》，中国常驻国际海底管理局代表处网站，2011年9月1日，[http://isa.china-mission.gov.cn/chn/hdxx/201109/t20110901\\_8200054.htm](http://isa.china-mission.gov.cn/chn/hdxx/201109/t20110901_8200054.htm) [2022-08-15]。

发有限责任公司，先后与管理局签订了多金属结核、富钴结壳和多金属硫化物三种资源的五个具有专属勘探权和优先开发权的矿区合同，给管理局贡献了两块保留区。开发规章的制定关系中国企业的实际利益，“也是通过‘区域’内活动实现全人类共同利益的重要保障”。<sup>①</sup>

2012年，管理局第18届会议启动了“区域”资源开发规章制定的相关工作。中国高度重视、积极支持和深入参与有关开发规章的制定工作。中国政府、企业和学术研究机构等，多次就开发规章及配套标准和指南草案提交书面评论意见，积极就开发规章涉及的缴费机制、监管和检查机制、独立专家、区域环境管理计划以及标准和指南的制定等重大事项表达立场。<sup>②</sup>

中国代表团在管理局相关会议和议题下积极发言，全面、系统阐述中国的政策主张，特别是在各方权利和义务、资源开发与环境保护、缴费机制、惠益分享、监管、决策和检查机制以及标准和指南制定等方面的立场；强调开发规章的制定应循序渐进，规章的内容应与技术和产业发展相适应，体现资源利用与环境保护的平衡、开发者利益与国际社会整体利益的平衡、开发的商业性与可持续发展的平衡。随着开发规章磋商的不断深入，中国进一步就所涉区域环境管理计划、开发规章的配套标准和指南等重大事项表明立场。中国主张开发规章应当以鼓励和促进“区域”内矿产资源开发为导向，同时切实保护海洋环境不受“区域”内开发活动可能产生的有害影响，采取包括预防性办法、最佳环保做法、进行环境影响评估等在内的积极措施，合理平衡“区域”资源开发与海洋环境保护及海洋的可持续性和健康。

## （二）BBNJ 国际法律文书谈判

国家管辖范围以外区域海洋生物多样性（BBNJ）国际文书谈判，是当前国际海洋法领域最为重要的立法进程之一。BBNJ国际文书被视为《公约》的第三个执行协定，其制定和实施将重构国家管辖范围以外海域的海洋利益格局，深度影响国际海洋秩序的调整。

从2004年到2017年，BBNJ国际文书谈判特设工作组和筹备委员会进行了比较充分的磋商。2015年联大第69/292号决议决定，就国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题拟定一份具有法律约束力的国际协定。2017年12月联大第72/249号决议决定在联合国主持下召开政府间大会，审议BBNJ国际文书案文草案要素建议，拟订案文，以期尽早完成BBNJ国际文书的制定。2018年9月BBNJ国际文书谈判政府间第一次会议以来，尽管国际上尽快

<sup>①</sup> 参见《中国出席国际海底管理局第18届会议代表郑清典大使在大会上的发言》，中国常驻国际海底管理局代表处网站，2012年8月29日，[http://isa.china-mission.gov.cn/chn/hdxx/201208/t20120829\\_8200088.htm](http://isa.china-mission.gov.cn/chn/hdxx/201208/t20120829_8200088.htm) [2022-08-15]。

<sup>②</sup> <https://www.isa.org.jm/files/files/documents/list-1.pdf> [2022-08-18]。

完成制定工作的呼声一直较高，但关于海洋遗传资源的惠益分享、能力建设和技术转让、划区管理工具相关制度的建立、环境影响评价等 BBNJ 国际谈判的焦点问题的分歧久拖不决。随着谈判的深入，核心问题更聚焦于前两项，发展中国家面临较大压力。<sup>①</sup>

中国高度重视国家管辖范围以外海域海洋生物多样性的养护和可持续利用，已经并继续深入参与作为《公约》第三份执行协定的 BBNJ 国际文书谈判和制定的全过程，包括特设工作组、筹委会、预委会和政府间谈判。中国坚持将人类共同继承财产原则作为 BBNJ 新法律制度基础的基本立场，这与中国在第三次联合国海洋法会议期间关于国际海底问题的立场有一致性；中国主张兼顾各方利益和关切，在国家管辖范围以外海域海洋生物多样性的养护和可持续利用方面保持合理平衡；BBNJ 国际文书有关制度安排应有充分的法律依据和坚实的科学基础，符合《公约》的目的和宗旨，促进与现有相关国际机构的协调与合作。中国还主要就 BBNJ 谈判所涵盖的海洋遗传资源及惠益分享、包括公海保护区在内的划区管理工具、环境影响评价、能力建设和海洋技术转让等核心问题多次发表具体的意见建议。

### （三）200 海里外大陆架外部界限的“初步信息”

《公约》已于 1994 年 11 月 16 日生效。根据《公约》第 76 条第 8 款，意图主张 200 海里以外大陆架的沿海国，应将支持其主张的相关信息资料尽早提交委员会，“而且无论如何应于本公约对该国生效后十年内提出”。<sup>②</sup> 鉴于《公约》相关条款较大的实施难度和很多发展中国家能力的不足，2001 年 5 月召开的《公约》第 11 次缔约国大会决定，将十年期限的起始时间定为 1999 年 5 月 13 日委员会发表《大陆架界限委员会科学和技术准则》之日，相当于延迟了划界案的提交时限。<sup>③</sup> 然而，在客观效果上反倒更像是积极批准、加入《公约》国家的“惩罚”——对那些预备提交 200 海里外大陆架划界案的沿海国而言，如果推迟批准或加入《公约》，则留给本国准备提交划界案的时间越充分。这显然并非缔约国大会决议的“初衷”。尽管如此，多数发展中沿海国对按照新时限提交划界案仍力有不逮。

为了解决这个新问题，在 2007 年 6 月召开的《公约》第 18 次缔约国大会上，中国提出了“允许有关国家在 2009 年之前发表声明，提出外大陆架申请意

<sup>①</sup> 参见施余兵《国家管辖外区域海洋生物多样性谈判的挑战与中国方案——以海洋命运共同体为研究视角》，《亚太安全与海洋研究》2022 年第 1 期，第 35—51 页。

<sup>②</sup> 《公约》附件二《大陆架界限委员会》第 4 条。

<sup>③</sup> *Decision Regarding the Date of Commencement of the Ten-year Period for Making Submissions to the Commission on the Limits of the Continental Shelf Set out in Article 4 of Annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea*, UN Doc. SPL/OS/72, 29 May 2001.

向”的“挂号”的建议。<sup>①</sup>大会决议：沿海国向联合国秘书长提交一份包括其200海里外大陆架外部界限的指示性资料、编制划界案的情况等内容的“初步信息”，就其拟将提交200海里外大陆架划界案先行“挂号”。以“初步信息”的方式挂了号，视同符合《公约》关于划界案期限的规定，但却无需即刻正式提交划界案。<sup>②</sup>对于那些有意提交200海里外大陆架划界案的沿海国和委员会而言，通过提交“初步信息”进行挂号排队，一方得以表达拟将提交200海里外大陆架划界案的国家立场，另一方则对审议划界案的工作量有所预估。国际社会也对潜在的可能被划为外大陆架的海域“心中有数”。沿海国提交“初步信息”并不影响其日后提交划界案，“初步信息”也不影响委员会对划界案的审议。2009年5月11日，中国就东海部分海域200海里以外大陆架外部界限向联合国秘书长提交了“初步信息”。“初步信息”是关系到通过《公约》更新了的大陆架制度的具体实施的重要措施，中国方案为此做出了创造性的贡献。

此外，中国科研院所积极帮助有关国家进行大陆架科学调查，与尼日利亚、塞舌尔等国家的科学家一起，多船、多航次、长航程地进行海洋科学调查，为这些国家的200海里外大陆架划界案提供了重要援助。

#### 四、全球海洋治理的制度性话语权：中国角色的嬗变

从新中国开始参加联合国海洋法会议、参与创制新国际海洋法的磋商，迄今已逾50年。在《联合国海洋法公约》开放签署40周年之际，回顾中国参加的这次重大国际造法活动，应该说，中国参加第三次联合国海洋法会议，取得了当时历史条件下所能取得的最好成果。时移世易，脱离历史条件苛求于前人不客观的。同时，中国在全球海洋治理、促进建立公平公正合理的国际海洋法律秩序中的诸多贡献，包括隐形贡献，也应该重新认识和得到肯定。

##### （一）总结经验，充分认识和肯定中国的贡献

一是在特定的国际政治环境、国际权力结构和国内政治形势的历史条件下，中国代表团的会议发言“政治挂帅”，批判美苏的海洋霸权主义，坚定支持发展中国家扩大海洋管辖权的斗争，具有鲜明的时代特征，宏观上也符合中国在国际

<sup>①</sup> 参见《王宗来副司长在〈联合国海洋法公约〉第十七次缔约国大会上的发言》，中华人民共和国常驻联合国代表团网站，2007年6月8日，[https://www.un.china-mission.gov.cn/zgylhg/flyty/hyfs/200706/t20070608\\_8356143.htm](https://www.un.china-mission.gov.cn/zgylhg/flyty/hyfs/200706/t20070608_8356143.htm) [2022-08-18]。

<sup>②</sup> Decision regarding the workload of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the ability of States, particularly developing States, to fulfill the requirements of article 4 of Annex 2 to the United Nations Convention on the Law of the Sea, as well as the decision contained in SPLOS/72, para. (a), SPLOS/183, <https://digitallibrary.un.org/record/630975> [2022-08-18]。

际政治中的战略利益。

二是发挥积极作用，兼顾自身正当权益、发展中国家利益与国际社会整体利益，推动建立有利于保障发展中国家权利的海洋法律制度，促进了国际海洋法的发展。

三是坚定维护国家主权和海洋权益，批驳日本侵占中国领土钓鱼岛、美国插手侵占台湾岛的违法行径；在领海制度（包括领海宽度、军舰无害通过权）、领海海峡的通行、海洋争端的解决等事关国家主权、安全和海洋权益的原则问题上坚定国家立场。

四是不破不立，创新提议。在正式提交的工作文件中提出“国际海域”的概念，在发言中提出内陆国分享海洋资源等建议。特别是提出将生物资源纳入国际海底机构的管理范围，具有超前性和预见性。

五是很多建议和发言的内容及联合提案，在最后的《公约》文本中得到一定程度的体现。中国提出的国际海底资源由全世界各国人民所“共有”，与《公约》确立的“人类共同继承”可谓相近的意思表达。其他的意见、建议尽管没有直接转化为《公约》案文，但充分阐释中国的立场，据理力争、引发讨论，也是另一种形式的贡献。

此外，签署《公约》后，中国积极践行《公约》，并以批准《公约》为契机，加快国内海洋法治建设和涉外法治建设，逐步建立健全了包括海洋法律制度在内的中国特色社会主义法律体系。<sup>①</sup>一方面，中国开始根据包括《公约》在内的国际法，应对和逐步解决与海上邻国的岛礁主权争端、海洋划界争议、资源开发等问题<sup>②</sup>，加强双多边海洋国际合作，稳妥应对海上挑战。另一方面，中国的立法和实践对《公约》的某些不足予以必要的补充。特别是1998年《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第14条关于历史性权利的规定<sup>③</sup>，以及对“南海仲裁案”裁决中关于历史性权利已被《公约》所取代的论调的批驳<sup>④</sup>，恰是对《公约》确认的“本公约未予规定的事项，应继续以一般国际法的规则和原则为准则”<sup>⑤</sup>的践行。

<sup>①</sup> 参见中华人民共和国国务院办公厅《中国的法治建设》，中央政府门户网站，2008年2月28日，[http://www.gov.cn/zhengce/2008-02/28/content\\_2615764.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2008-02/28/content_2615764.htm) [2022-08-15]。

<sup>②</sup> 参见《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》，联合国网站，<https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/CHN.htm> [2022-08-15]。

<sup>③</sup> 《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第14条：本法的规定不影响中华人民共和国享有的历史性权利。

<sup>④</sup> 参见中国国际法学会《南海仲裁案裁决之批判》，北京：外文出版社，2018年，第183—227页。

<sup>⑤</sup> 参见《公约》前言，第8段。

## (二) 汲取教训，加强话语权的能力建设

尽管1648年缔结的《威斯特伐利亚条约》(Treaty of Westphalia)奠定了近代国际法发展的基础<sup>①</sup>，但“直到19世纪中叶，在中国始终没有国际法的痕迹”<sup>②</sup>。1864年在中国刊印的《万国公法》才将西方国际法原则带入中国。<sup>③</sup>到20世纪70年代，国际法在中国不过百年历史。囿于认识、研究积累的不足等原因，或许还有某些必要的妥协，“中国曾经在构建国际海洋法制度中的参与度不足、话语权不够，导致中国在南海断续线内水域的历史性权利主张得不到《海洋法公约》的明确认可”<sup>④</sup>，某些教训值得记取。

首先，中国的领土构成具有陆海兼备的特征，大陆和岛屿海岸线曲折漫长，近岸岛屿和远海岛屿众多，海洋地理区位则属于闭海或半闭海。在这种海洋特征背景下，我们对海洋之于中华民族长远发展的战略意义，应有更加充分思考和考量；对《公约》生效后中国的专属经济区权利难以充分实现、大陆架划界受到距离标准的制约等问题，应有足够的准备。

其次，过于强调国际海底机构的作用和坚持单一开发制。尽管这并不影响中国企业根据《公约》和《执行协定》及管理层的有关规章，在中国政府担保下申获多块“区域”矿区，使中国成为拥有国际海底矿区最多的国家之一，还为管理层贡献了保留区。但如果彼时立场更加灵活、预留更多转圜余地，或许更主动、更圆满。

再次，对岛礁、历史性权利等未来将对产生重大影响问题的预见、预判、预研不足，立场阐述不够充分，也不够全面（甚或没有发表意见）；在群岛问题特别是大陆国家远洋群岛的整体性和直线基线的适用等方面，还不足以对磋商和谈判施加重要影响。

最后，相关发言中，重点在于支持“越南南方共和临时革命政府是越南南方人民的真正代表”，质疑西贡当局代表单方面出席会议的适当性，却没有向国际社会充分阐述中国对南海岛礁主权和海洋权益的历史证据和法理依据，等等。<sup>⑤</sup>

作为国际政治各种力量妥协的产物，《公约》既不完美——“有不少条款的

<sup>①</sup> 参见丘宏达著、陈纯一修订《现代国际法》，台北：三民书局，2014年，第29页；刘达人、袁国钦《国际法发达史》，北京：中国方正出版社，2007年，第81页。

<sup>②</sup> 邓正来编《王铁崖文选》，北京：中国政法大学出版社，2003年，第228页。

<sup>③</sup> 参见惠顿《万国公法》，丁魁良译，北京：中国政法大学出版社，2003年，第21—22页。

<sup>④</sup> 何志鹏、王艺墨《BBNJ国际立法的困境与中国定位》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2021年第1期，第13页。

<sup>⑤</sup> 参见《中国代表团出席联合国有关会议文件集（1974.7—12）》，北京：人民出版社，1975年，第278页。

规定是不完善的，甚至是有严重缺陷的”<sup>①</sup>，也不是国际海洋法的全部。然而，国际海洋法是鲜活而富有生命力的。国家实践既是对《公约》的诠释，“也是海洋习惯法渊源的证据所在”<sup>②</sup>，又推动国际海洋法规则的形成。后《公约》时代，中国继续积极参加 BBNJ 谈判、开发规章制度等《公约》项下及与《公约》相关的国际海洋立法进程，乃是以实际行动“维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则”。<sup>③</sup> 中国积极参与这些国际立法活动，积极实践《公约》，是对全球海洋治理、对塑造更加公平合理的海洋新秩序的贡献。

## 五、结语

中国积极参加联合国主持的国际海洋法的国际造法活动，团结带领广大第三世界国家，与其他国家一起平等磋商谈判制定海洋法公约，对历经百余年半殖民地半封建统治、积贫积弱、成立后又长期被以美国为首的西方反华势力孤立、隔绝于联合国之外而被台湾当局篡取代表权的新中国来说，其重要意义，在中国海洋法治发展史上迥无出其右者；中国与“同盟军”共同反对海洋霸权主义，谈判缔结《公约》，对广大发展中国家来说也是巨大的鼓舞；对西方海洋大国而言，中国正在成为不可小觑的、需要愈加认真对待的对手；在国际海洋法的发展史上，中国的贡献也应予以肯定。

坚持历史唯物主义，准确把握百年未有之大变局的海洋特征，科学总结新中国首次参加的海洋国际造法和《公约》之后续国际立法活动以及国家实践，对于“积极参与国际规则制定，推动形成公正合理的国际规则体系”<sup>④</sup>，对于促进国际法治，推动构建人类命运共同体，完善全球海洋治理，对于加强中国国内法治和涉外法治建设，健全和完善中国特色社会主义法治体系，都是有益的。

(收稿日期：2022-08-18，责任编辑：林 昶)

① 参见《中国代表团出席联合国有关会议文件集（1982.1—6）》，北京：世界知识出版社，1983年，第90页。

② 王玫黎《海洋习惯法在现代国际海洋法中的地位》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2018年第11期，第73页。

③ 习近平《在中华人民共和国恢复联合国合法席位50周年纪念会上的讲话》，《人民日报》2021年10月26日，第2版。

④ 参见《法治中国建设规划（2020—2025年）》，《人民日报》2021年1月11日，第4版。

## Abstracts

### **China's Contribution to Shaping the International Legal Order for the Seas and Oceans: Commemorating the 40th Anniversary of the Opening for Signature of the UNCLOS / Jia Yu / 1**

The third United Nations Conference on the Law of the Sea is the most important international legislative event that the People's Republic of China has participated in after the restoration of its legitimate seat in the United Nations. China firmly supported the reasonable claims of the developing countries to expand maritime jurisdiction, opposed maritime hegemony, resolutely safeguarded national sovereignty, security, maritime rights and interests, adhered to its principles and positions on the key issues of the law of the sea that are of core concern, and played a significant role in the formulation of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). China also played an important role in the follow-up legislative activities directly related to UNCLOS, and the proposal on the size of mining areas facilitated the smooth adoption of the cobalt-rich crust regulation. China's constructive proposals on the implementation of the relevant provisions of the coastal states' submission on the continental shelf beyond 200 nautical miles contributed to the arrangement of the "preliminary information". During the third UN Conference on the Law of the Sea, the formulation of the UNCLOS and relevant legislation processes in the post-UNCLOS era, China reviewed the situation and took active actions, contributing wisdom and solutions to shaping and improving the international maritime legal order.

### **Indo-Pacific or Asia-Pacific? —— Spatial Evolution, Geographic Reorganization and the Future of Regional Order / SunXingjie / 22**

Since the launch of the Indo-Pacific Strategy, "Indo-Pacific" has become the dominant concept in policy and academic discourse, and is poised to replace "Asia-Pacific". Although the words Asia-Pacific and Indo-Pacific are similar, the spatial order they refer to is very different, as "Indo-Pacific" is an extension and coverage of the Euro-Atlantic order in the Asia-Pacific region, while Asia-Pacific is a product of the spontaneous evolution of the Asia-Pacific order. In modern times, the colonial order imposed on the Pacific by the Euro-Atlantic order collapsed and disintegrated during the violent revolutions and wars of the 20<sup>th</sup> century. The inertia of the concept and scheme of the Indo-Pacific space or Pacific order remains, which was "designed" based on the need for hegemony of the powers, and is the spatial and temporal context for the creation and evolution of the Asia-Pacific order. The Asia-Pacific regional order is a nesting and superposition of global space, regional interaction, great power politics and national identity. Under globalization, the Asia-Pacific order has the potential to transcend and overcome the logic of the zero-sum game of the Euro-Atlantic order, to create a new cooperation-oriented common identity in a network of interconnectedness, to build an inclusive cooperation field for all parties, and to provide a new "frontier" for strategic competition among major powers.