# 美国加入《联合国海洋法公约》的立场演变与影响分析

白蕾，石莉，万芳芳，张扬
（国家海洋信息中心 天津 300171）

**摘要**：美国曾经积极参与并主导了《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）的谈判与起草，但在《公约》开放签字时，美国突然拒绝加入。近期，奥巴马政府大力推动国会批准《公约》，包括美国国务院、军方和产业界在内的诸多力量积极支持加入《公约》。论文阐述了美国对《公约》的立场转变，总结了美国国内支持和反对加入《公约》的理由，详细分析了近期美国积极推动加入《公约》的原因，并对美国加入《公约》后可能产生的影响进行了深入研究。

**关键词**：美国；《联合国海洋法公约》；立场演变；影响
**中图分类号**：D993.5 **文献标志码**：A **文章编号**：1005－9857(2015)01－0006－06

占地球表面70.8%的面积是海域，维护海域法律秩序的核心公约是1982年《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）。《公约》由联合国第三次海洋法会议历时9年共召开11期会议而产生，又历时12年于1994年11月16日生效。《公约》是国际海洋法最重要的法律渊源，是集大成的海洋法典。目前，《公约》有包括欧盟在内的166个缔约方[1]。

美国是第三次联合国海洋法会议的主要发起者之一，1973—1982年第三次联合国海洋法会议期间，美国积极参与和推动了《公约》的谈判与起草，但当《公约》开放签字时，美国认为《公约》第十一部分和附件三不符合美国的利益，因而没有签字。1990—1994年，美国又积极参与了《公约》涉及海底制度等部分的讨论与修改，之前影响美国签字的诸多因素基本被排除，从克林顿政府起，美国政府开始积极倡导批准《公约》，但各派之间未能达成共识。迄今，美国是全球仅有的9个既没有在《公约》上签字、也没有批准《公约》的沿海国家之一。

## 1 美国对《联合国海洋法公约》的立场转变

1973—1982年，在第三次联合国海洋法会议期间，美国作为主要的谈判国家，曾积极参与了《公约》条文的全部起草过程。时将卸任的卡特政府认为《公约》的大部分条文和规定是符合美国利益的，并准备接受包括国际海底制度在内的整个《公约》。

海洋法会议结束前夕，新上任的里根政府一反常态，突然宣布对即将通过和签署的《公约》有重大的保留意见。美国认为《公约》第十一部分及其附件三所规定的“生产限制政策”、“强制性技术转让”和“海底管理局企业部的平行开发”等规定，违反了美国倡导的自由竞争原则及其经济利益。

鉴于《公约》第十一部分客观上阻碍了一些主要沿海国家对《公约》的批准，联合国秘书长与相关利益方进行了长达4年的磋商，并于1994年达成了《关于执行〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》（以下简称《执行协定》），对海底管理局的决策、审查会议、技术转让、生产政策等一系列重大海底制度的规定都做出了修订。

由于上述调整基本上排除了少数工业化国家不能接受《公约》的障碍，克林顿随即提请参议院批准美国加入《公约》，但遭到参议院拒绝。之后，美国政府多次力促国会批准加入《公约》，美国参议院外交委员会也为此多次举行听证会。遗憾的是，在此问题上，美国国会一直争论不休，支持者与反对者意见相持不下，最终没有进入最后表决阶段。究其原因，美国自始至终认为《公约》没有满足其全部利益和要求，并提出将海洋

资源交给一个代表全人类的联合国机构管理的规定伤害了美国的自由企业精神。

近年来，随着国际政治局势和美国国内形势的变化，美国国内支持批准《公约》的呼声日渐高涨。政府、军方和产业界分别从国家安全和经济利益等角度出发，认为加入《公约》可以保障美国的深海资源权利和航行自由权利，更好地发挥在全球海洋事务中的主导作用，坚决支持美国加入《公约》。特别是 2012 年，奥巴马政府强调批准《公约》是紧急课题，派出美国国务卿希拉里、国防部长帕内塔和参谋长联席会议主席邓普西组成的“豪华阵容”，联手敦促国会，推动加入《公约》的力度明显增大。但是，由于美国自始至终坚持《公约》没有满足其全部利益和要求的立场，加上批准《公约》的进程在参议院多次受阻的事实，美国在短期内能否加入《公约》仍然存在许多不确定的因素。如果说里根政府拒绝签署《公约》的原因在于深层海底矿藏开采，那么，近年来美国国内仍拒绝批准《公约》的理由又新增了不同声音。

## 2　美国国内关于加入《公约》的争论

近 30 年来，美国围绕《公约》问题展开了激烈辩论，支持派和反对派对于加入《公约》始终存在不同的观点，双方对此问题一直争论不休。

### 2.1　支持派的主要观点

美国国务院、国防部、参议院外交关系委员会均积极支持美国加入《公约》。同时，加入《公约》还得到了美国石油协会、美国电话电报公司、美国海运协会、国家海洋产业协会、美国环保协会、国家环境基金、美国律师协会、美国海洋法委员会等机构的支持。其主要观点可以概括为以下 5 个方面。

(1)美国事实上已经在遵守《公约》的诸多规定，《公约》的相关规定对美国已不构成障碍。支持派认为，经过修改，当初里根政府不同意的《公约》部分已经不存在。1994 年《执行协定》考虑到了里根政府于 1982 年提出的反对意见，对《公约》第十一部分进行了实质性修改，使美国和其他工业国家在深海采矿制度中具有较大的影响，与其国家利益更为相称。而且，事实上无论美国是否成为《公约》缔约国，都会遵守《公约》的相关政策，但加入《公约》会使得美国在《公约》的修订与解释方面占据更有利的地位，主导制定海洋事务的相关规则。

(2)美国可以利用《公约》来确保领海无害通过权以及专属经济区和公海航行自由，进而维护美国的安全利益。作为世界上最大的海洋国家，美国的安全利益与航行自由问题紧密相连，加入《公约》，将使美国在其他国家的专属经济区和公海上活动的船舶和飞机，获得最大限度地航行和飞越的权利和自由，确保美国空中、海面和水下军事力量的战略与作战机动性，为这些力量在危机时期通过公海、专属经济区、国际海峡和群岛海道提供法律保障。同时，也能按照美国希望的方式，保证这些军事力量享有合法地进行军事测量、侦察与情报搜集活动的权利。

(3)利用《公约》所建立的各种海域制度，美国能够主张 200 n mile 专属经济区乃至 350 n mile 的外大陆架，并在海底区域、北极等领域拓展美国的经济利益。根据《公约》规定，沿海国可以对外大陆架行使主权权利，包括对石油、天然气和其他能源与矿物资源等非生物资源以及生物资源的勘探、开发、保护与管理的主权权利，加入《公约》将使美国对资源所享有的主权权利法律化，并将拓展和推进美国在深海稀土金属矿物开采和外大陆架石油天然气勘探方面的资源利益和经济管辖权。此外，由于《公约》经批准后，无需转化为国内法就直接可以在美国得到适用，因此加入《公约》可以明确投资和收益权利，有效地维护美国国家利益和保护美国公司。

(4)适用《公约》确立的海洋环境与资源保护的国际准则能够确保美国的可持续发展，符合美国的环境利益。《公约》中有关海洋生物资源的条款，为可持续渔业资源管理和海洋哺乳动物保护提供了国际合作框架，而关于环境保护的条款涉及近海和海洋中各种来源的污染，从船舶污染、海洋倾废造成的污染到空中悬浮颗粒污染等。加入《公约》将有助于美国在生态和环境领域发挥国际领导作用，包括应对渔业资源衰退、控制陆源污染与船舶污染以及解决海洋倾废产生的日益严重的问题等各个方面的领导作用。

(5)美国可以选择《公约》所建立的解决争端机制来处理由于《公约》的适用和解释而产生的

争端。《公约》能够为美国的海洋外交提供建立在规则基础上的框架,能够利用《公约》规定解决海洋争端。加入《公约》有助于迅速提升美国的可信度,将有助于从美国和地区盟国与伙伴国家的利益出发,去解决海洋争端。争端解决的程序正是美国所追求的程序,《公约》的相关条款给美国提供了重要手段,去促使其他国家履行义务。

### 2.2 反对派的主要观点

尽管《公约》得到了政府、军方和产业界的支持,但是,仍然有一些政治保守派坚决反对美国加入《公约》。反对派的观点主要有以下几点。

(1)《公约》将海底资源视为人类的共同财富,严重违背自由竞争原则。反对派不同意"人类共同继承遗产"这个原则。根据这一原则,任何国家不应对国家海底区域的任何部分或其资源主张或行使主权或主权权利,区域内资源的一切权利属于全人类,这与美国一贯主张的自由市场原则是不相符的。反对派甚至认为,在《公约》机制下,全球 70%的海洋将被国际海底管理局控制,这意味着将从美国及其联盟手中把海洋的控制权夺走。

(2)《公约》有损美国主权和安全以及经济利益,向联合国海底管理局缴纳海底资源开采费用将带来额外的经济负担。国际海底管理局是一个自筹经费的实体,它必将在开发海洋自然资源的国家中征税以运作,这将对大幅度开发海底资源的美国产生不利影响。共和党参议员詹姆斯·英霍夫甚至说:"假如美国批准了条约,美国将被迫把在美国延伸大陆架生产石油和天然气的几十亿美元的使用费转交给联合国国际海底管理局,重新分配给发展中国家。这将是历史上第一次由某个国际组织,也就是联合国,拥有对美国的征税权"。

(3)美国国会和政府不应受国际法和国际组织的约束。反对派认为,加入《公约》会给自己强大的海军在全球纵横驰骋套上枷锁,原因是如果美国不批准该条约,就不会轻易承认那些遵守该条约的国家的领海和专属经济区要求,而不用担心会触犯当事国的法律或国际公约。并且,《公约》赋予国际组织在采矿方面过大的权力,加入《公约》后美国需要按照要求承担额外的条约义务,使主权受损。

(4)美国不加入《公约》也已经享有航行自由等权利,因而没有必要加入《公约》。既然美国这么多年没有加入《公约》并没有受到什么影响,那么将来也不需要。一方面,美国不存在突出的海洋争端问题,未加入《公约》并没有影响到美国开采近海油气资源的权利;另一方面,美国强调的"航行自由"已成为一种国际惯例,美国在此方面的权益有充足保障。

## 3 美国近期积极推动加入《公约》的原因

2012 年 5 月 23 日,美国参议院外交关系委员会在召开关于美国批准《公约》问题的听证会上,美国国务卿希拉里、国防部长帕内塔、参谋长联席会议主席邓普西发表证词,坚决支持美国加入《公约》。同年 6 月 14 日和 8 月 12 日,参议院外交关系委员会又先后两次召开听证会,听取各界对加入《公约》的相关问题的看法和意见。在上述推动下,美国国内支持加入《公约》的呼声日渐高涨。究其原因,美国的国家利益是考虑是否加入《公约》这一问题的根本立足点。

### 3.1 加入《公约》是美国多边主义政治的需要

里根时代是美国"新保守主义"上升的时代。随着苏联解体,美国称霸的雄心空前高涨,单边主义的倾向日益增强。到 1993 年,民主党克林顿政府上台,《公约》在美国迎来一个获批的良机。无奈 1994 年民主党在"中期选举"中惨败,痛失国会两院控制权,克林顿总统本人与参议院的关系随后陷入紧张。小布什政府上台之后,美国退出《京都议定书》和《反弹道导弹条约》等多项国际条约,让当时处在新保守主义顶峰的美国签署《公约》,更是难上加难。实际上,在 2004 年和 2007 年,参议院外交关系委员会曾两次建议批准该条约,但两次都连付诸表决的机会也没有得到。

2009 年以后,奥巴马所领导的民主党政府开始重新调整对外政策。民主党一向比共和党更倾向于多边合作。再加上金融危机和反恐战争让美国陷入内外困境,奥巴马政府开始收缩力量,试图用"巧实力"替代单一的军事手段。而善用国际组织和多边舞台、增强外交行为合法性则是"巧实力"的重要内容。因此,奥巴马政府迅速加入《东南亚友好合作条约》和《跨太平洋伙伴协

议》等条约。如今又以豪华阵容瞄准《公约》，意在觊觎其背后蕴藏着丰富的战略内涵，利用《公约》重塑超级海权。而加入《公约》可以为美国谋求国际海洋事务领导地位创造条件，主导地区乃至全球海洋秩序的建立。

### 3.2　加入《公约》是美国实施全球战略的需要

金融危机以后，美国的全球战略力量开始收缩和转移。所谓转移就是我们所说的“重返亚太”，所谓收缩则可以总结为“重回海洋”[2]。可以说，海洋是美国全球力量收缩的最后底线。守住海洋，就守住了美国霸权的根本。而美国海洋战略的首要目标是太平洋。这些战略思想在 2011 年国务卿希拉里关于美国的“太平洋世纪”讲话和 2012 年美国国防战略规划报告中，已经逐步清晰显现。

随着全球战略的调整，美国到欧洲和中亚腹地“钉钉子”的“地缘政治”活动可能暂入低潮，但到陆海边缘地带“钉钉子”的“海缘政治”却将愈演愈烈。其中，南海、波斯湾、北冰洋等都是潜在冲突点。在 2012 年 5 月 23 日参议院外交委员会举行的听证会中，希拉里专门提到南海问题，提出美国要在这一地区具备维持“航行权利和挑战其他国家行动的能力”。而美国在这些地区建立“海洋权力”的诉求最终要转化为“海洋利益”。希拉里在听证会中也从多个方面提到了美国的海洋利益对于美国恢复低迷的经济、创造就业和实现“出口倍增”计划的意义。

因此，美国要从军事、外交和经济 3 个方面重塑其全球战略，核心是海洋。而美国要打好海洋牌，就离不开《公约》。一方面《公约》是关于全球海洋问题最权威的国际法来源，美国如果继续脱离《公约》，其众多的海洋利益伸张就缺乏国际法支持，在南海、北极等地区的外交动作也就缺乏合法性；另一方面，美国作为“超级大国”要重塑“超级海权”，离不开各国的支持，如果美国连《公约》都不承认，其海洋和地区“领导者”的形象也会受到冲击。因此，希拉里明确表示，美国需要“站到牢固而最具说服力的法律基础之上”，“没有国家比美国更多地从《公约》中获益”。通过加入《公约》，可以提升美国的信誉和强化美国的地位，使美国更有效地实施其全球战略，对亚太国家施加影响。

### 3.3　加入《公约》是美国掌握规则制定权的需要

美国加入《公约》的另一意图是海洋问题上的国际规则制定权。美国所提出的“太平洋世纪”也好，“超级海权”也好，除了军事力量、盟友网络，还需要依靠话语权的争夺。对此，希拉里已经明确表示，美国加入《公约》实际上也是加入国际海洋法的制定和管理。这主要体现在两个方面：一是规则的制定；二是《公约》有争议条款的解释。

《公约》体制下建立起的国际海底管理局、大陆架界限委员会、国际法院、国际海洋法庭等机构，在没有美国加入的情况下依然正常运转。其中，大陆架界限委员会在没有美国代表参与的情况下正在积极审议 40 多个国家提交的请求；国际海底管理局目前正在制定深海底矿物的开采规则，而这些资源对美国和美国工业来说利益重大；国际法院对案例的审理结果越来越多地影响着国际海洋法甚至国际法规则的发展。美国认为，在制定规则和制度的过程中，美国不能够参与其中、甚至发挥主导作用，是根本无法接受的。

而对《公约》有争议条款做有利于美国的解释，是美国当前政治和外交的需要，可以使得美国在世界范围的行动更多地具有合法性，塑造其“领导者”形象。并且，加入《公约》后美国能够以缔约国身份根据其需要解释和适用《公约》，有效拓展美国的国防、经济、政治与外交利益。

综上所述，加入《公约》成为缔约国，意味着一方面可以享受《公约》所带来的利益保障；另一方面，也会受到《公约》规定的限制。美国一直在权衡其加入《公约》后的利弊得失，谋求在《公约》框架下的美国特权。作为超级大国，美国拥有漫长的海岸线，在海洋方面拥有巨大的国家利益。随着世界政治形势不断变换，近年来美国政府逐渐意识到加入《公约》的必要性和紧迫性，开始积极推动批准《公约》。

## 4　美国加入《公约》后可能产生的影响

作为超级大国，美国在国际海洋事务中的影响力毋庸置疑。美国在没有加入《公约》前，其对国际海洋事务的控制和左右能力在很多方面受到限制。一旦美国加入《公约》，出于其自身的利弊衡量和政策导向，通过对相关规则制定的参与

和自身活动所施加的影响，尤其是通过对《公约》所设立的三大机构——国际海洋法法庭、国际海底管理局、外大陆架界限委员会的介入，必将会对国际社会产生重大的影响。

### 4.1 通过介入国际海洋法法庭对国际法发展产生影响

对于《公约》有争议条款的解释，国际法依据是 1969 年的《维也纳条约法公约》，其中第 31 条规定，条约应就其用语按照上下文并参照其目的和宗旨所具有的通常意义，善意地予以解释。第 31 条的精神是约文必须被推定为各条约当事国的意思的权威性表示，从而解释的出发点是阐明约文的意义。条约的解释就如同条约的订立一样，重要缔约国会在其中起着引领和主导作用[5]。美国目前还不是《公约》缔约国，无法在海洋法法庭中拥有本国国籍的法官，因此没有直接对《公约》条款进行解释和适用的机会，更无法对《公约》的争议条款做出权威性解释。因此，美国一旦成为缔约国后，会使其在解释与应用方面占据更有利的地位，通过“诠释性”实践和对执行情况的审议，引导相关海洋法规则的修改制定和国际海洋法发展方向，同时，对《公约》有争议条款基于本国国家利益的需要进行解释和适用，从而对国际法的制定和发展产生影响。

### 4.2 通过介入国际海底管理局对国际海底区域开发制度产生影响

《公约》第十一部分与相关附件以及《执行协定》建立了国际海底区域制度，提供了支配国际海底区域内资源开发的法律框架。《公约》规定，国际海底区域及其资源是“人类共同继承财产”。如前所述，对海底采矿制度不满是美国在 1982 年拒绝签署《公约》的主要原因，而 1994 年的《执行协定》重新审查了备受争议的条款，删除了第十一部分中关于强制性技术转让的要求和企业部活动的补贴等条款，还使美国保有在国际海底管理局理事会的席位，基本上满足了美国 1982 年反对《公约》时提出的要求。但是，美国仍然没有加入《公约》。随着技术的不断发展，深海海床采矿已不再停留在理论上，而是逐渐成为实际行动。美国此时加入《公约》，定会在对美国和美国工业利益重大的矿物开采规则的制定上发挥主导作用，使国际海底区域的制度建设和具体问题的解决朝着有利于美国国家利益的方向发展。尤其是美国在国际海底管理局理事会的永久席位可以得到保留，通过这一席位所赋予的否决权，将影响采矿事宜的审批和国际海洋矿区的建立和发展。此外，美国对国际海底管理局规定的区域资源开采付费制度的透明性提出质疑，不希望本国公司缴纳的费用用于对美国不友好的某些国家，要求区域资源开发上要适用自由市场原则[6]。美国加入《公约》后，如果其要求得到满足，将对内陆国家和发展中国家产生重大影响，国际社会开发和利用海洋的现状可能发生重大和深刻的变化。

### 4.3 通过介入外大陆架界限委员会对外大陆架划界和资源分配产生影响

在外大陆架划界方面，美国在其东西海岸、北极都可能拥有面积巨大的外大陆架，美国国务院早已在开展 200 n mile 范围外大陆架申请的证据搜集工作。但由于美国非《公约》缔约国，无法向大陆架界限委员会正式提交外大陆架主张，也无法参与到大陆架界限委员会的工作中去。当俄罗斯于 2001 年提交在北冰洋地区外大陆架申请时，美国无法依据《公约》提出反对意见的外交照会。如果美国加入《公约》，必然会立即向大陆架界限委员会申请其外大陆架。由于其独特的地理位置，美国将会在大西洋和太平洋获得面积广泛的外大陆架，而在北冰洋，美国加入《公约》后提出的主张可能影响到其他国家在北极地区的利益。

在外大陆架资源开发方面，根据《公约》第八十二条的规定，沿海国需要对 200 n mile 以外大陆架的开发，应通过国际海底管理局缴纳一定的费用和实物，而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。同时，某一发展中国家如果是其大陆架上所生产的矿物资源的纯输入者，对该种矿物资源免缴这种费用或实物。美国加入《公约》后，很可能会对“费用或实物”及其免缴义务提出质疑，试图挑战其分配制度，对偏重保护发展中国家、最不发达国家、内陆国家以及地理不利国家的利益的相关条款进行重新解读。2012 年 5 月 23 日，美国国务卿希拉里·克林顿

在联邦参议院谈到此问题时说，“我们可以阻止资金用于任何我们不希望看到的用途”。因此，美国也很有可能会对《公约》该条款提出新的解释或试图进行修改，从而改变现存的外大陆架资源分配制度安排。

总体来讲，凭借《公约》缔约国身份，通过介入三大机构对《公约》持续施加影响，美国可以更为便利地谋求国际海洋事务的领导地位，推动建立于其有利的海洋规则框架，主导地区乃至全球海洋秩序的建立。

## 5　结束语

如果说里根政府拒绝加入《公约》是由于相关条款不符合美国的国家利益，那么，在《执行协定》对《公约》第十一部分进行修正之后，其他法律上的反对意见并非是充分有力或者不可规避的理由，这一点从美国国内关于《公约》的争论也可以明显看出。实质上，直到今日美国仍然没有批准《公约》在很大程度上已经是一个国内政治方面的问题。近期美国出动“豪华阵容”积极推动加入《公约》，更深层次的原因在于以《公约》为法律基础的海洋秩序的构建是一个世界性潮流。美国全球战略布局的调整，必然会与其他国家发生利益冲突，挑战现行海洋法律秩序。因而，美国对《公约》所持的态度和立场，必将会随着其国内政治和全球战略调整而变化。

针对美国对待《公约》态度的不断转变，在紧密跟踪国际海洋事务发展趋势、积极参与相关国际实践的基础上，我国也应当积极参加《公约》三大机构和相关海洋法会议的工作，不断增强在国际海洋事务中的话语权，提高运用《公约》拓展和维护我国海洋权益的能力，妥善协调和处理可能出现的各类问题，积极应对美国加入《公约》后可能对国际海洋法和国际海洋秩序造成的冲击和影响。

## 参考文献

[1] United Nations. Status of the United Nations convention on the law of the sea, of the agreement relating to the implementation of part XI of the convention and of the agreement for the implementation of the provisions of the convention relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks[EB/OL]. (2014－01－10) [2014－03－03]. http://www.un.org/Dept/los/reference_files/status2010.pdf.

[2] 周鑫宇. 美国为何要加入《联合国海洋法公约》[J]. 世界知识，2012(12)：34－35.

[3] 吴慧. 美国批准加入《联合国海洋法公约》的影响[J]. 世界经济与政治论坛，2012(5)：1－13.

[4] 付玉. 美国与《联合国海洋法公约》[J]. 太平洋学报，2010(8)：88－95.