



《联合国海洋法公约》评估报告

成就、定位与挑战



自然资源部海洋发展战略研究所
2026年6月

执行摘要

1982年《联合国海洋法公约》（简称《公约》）是战后国际海洋法律秩序发展的重要成果，在维护多边主义、反对霸权主义、促进海洋合作、推动海洋可持续发展等方面发挥重要作用。作为一部涵盖海洋法领域诸多问题的综合性法律文书，《公约》旨在服务国际社会整体利益，同时兼顾沿海国、船旗国、内陆国等不同国家利益。《公约》建立了一个开放包容的法律框架，并通过后续的执行协定不断演进完善。尽管如此，《公约》没有涵盖海洋法领域的所有问题，不是海洋法的唯一渊源。《公约》是现代海洋法律秩序的重要支柱之一，需与其他涉海条约和习惯国际法一道，共同搭建现代海洋法的完整体系。

《公约》在实施过程中持续面临一些固有难题和外部挑战，亟待破解。作为各方妥协与利益平衡的“一揽子解决方案”，《公约》部分条款表述模糊、易生歧义，给各国统一、有效地实施这些条款带来了困扰。除此之外，气候变化、人工智能等新课题新挑战不断涌现，超出《公约》起草者们的时代预见，持续挑战着《公约》的解释和适用。特别是在当前联合国权威受到挑战、多边主义根基遭遇侵蚀的背景下，曲解《公约》地位和作用、背离《公约》宗旨和目的、冲击《公约》内在平衡机制、动摇《公约》多边主义根基等不当行径屡见不鲜，扭曲《公约》条款含义、滥用《公约》争端解决程序、肆意扩张司法或仲裁管辖权等实践乱象悄然抬头。文本模糊、定义缺失、治理空白等《公约》的内在局限，可遵循共商共建共享原则，通过后续的国家实践以及协调一致的多边行动予以完善；而曲解条款、

滥用程序等外部挑战，则构成对《公约》法律秩序的真正威胁。

2026 年是中国成为《公约》缔约国三十周年。中国始终全面、忠实履行《公约》，是《公约》及其机制的积极参与者、建设者和贡献者。在此背景下，自然资源部海洋发展战略研究所对《公约》的历史成就、法律性质、角色功能、问题挑战等方面开展了综合评估。为捍卫国际法治，维护《公约》的严肃性、完整性和权威性，我们向国际社会，特别是向各国政府及相关部门、学术界、政策界等提出以下建议：

一是客观、全面、辩证地看待《公约》。铭记《公约》缔结的历史，领会其中的妥协精神，认清精妙的利益平衡，校准《公约》在现代海洋法律秩序中的定位，既不低估其地位，也不夸大其作用，妥善处理海洋法继承与发展的关系。

二是完整、准确、善意地解释和适用《公约》。合理行使《公约》赋予的权利，善意履行《公约》规定的义务，捍卫《公约》宗旨和目的，维护《公约》内在平衡机制，抵制曲解条款、滥用程序、越权管辖等有损《公约》严肃性、完整性和权威性的实践乱象。

三是携手践行中国提出的四大全球倡议，破解《公约》实施的难题挑战，改革完善全球海洋治理。践行真正的多边主义，加快四大全球倡议落地见效，推动构建更加公正合理的全球海洋治理体系，稳步迈向人类命运共同体。

目录

执行摘要	i
目录	iii
引言	1
一、《公约》是战后国际海洋法治发展的重要成果	3
（一）《公约》是坚持多边主义的实践成果	3
（二）《公约》是反对海洋霸权的制度保障	3
（三）《公约》是促进海洋合作的行动框架	4
（四）《公约》是推进海洋可持续发展的重要工具	5
二、《公约》是服务国际社会整体利益的综合性法律框架	7
（一）《公约》是兼顾各国诉求达成的“一揽子解决方案”	7
（二）《公约》是一部调整事项广泛的综合性法律文书	8
（三）《公约》是一个开放包容、与时俱进的法律框架	9
（四）“海洋宪章”叙事是脱离国际法现实的误导性拔高	11
三、《公约》与其他涉海条约和习惯国际法共同搭建现代海洋法体系	16
（一）《公约》未予规定的事项继续适用一般国际法的规则和原则	16
（二）其他涉海条约有效参与涉海问题的法律规制	20
（三）习惯国际法始终发挥难以替代的规范作用	22
四、《公约》实施持续面临亟待破解的内在难题与外部挑战	24
（一）《公约》相关条款的局限性削弱实施效果	24
（二）《公约》实施面临曲解条款、滥用程序等挑战	28

(三) 单边主义行径侵蚀《公约》所确立的法律秩序	34
五、结论与建议	38
(一) 结论	38
(二) 建议	40
参考资料	44
(一) 著作	44
(二) 期刊论文	44
(三) 国际组织资料	45
(四) 国际判例	46
(五) 其他材料	46

引言

1. 1982 年开放签署、1994 年正式生效的《联合国海洋法公约》（简称《公约》），是战后国际海洋法律秩序发展的重要成果，是一部涵盖海洋法领域诸多问题的综合性法律文书。中国于 1996 年批准《公约》，由此成为《公约》缔约国。《公约》与其他涉海条约和习惯国际法一道，共同搭建了现代海洋法体系的四梁八柱。与此同时，《公约》在其实施进程中也持续面临一些亟待破解的内在难题和外部挑战。当前，世界百年变局加速演进，国际力量对比深刻调整，全球治理体系亟待改革完善。一段时间以来，单边主义、霸权主义肆意横行，联合国的权威受到挑战，多边主义的根基遭遇侵蚀。一些国家鼓吹所谓“基于规则的国际秩序”，对国际法奉行“合则用、不合则弃”的实用主义态度，其双重标准的行径同样危及国际海洋法治的根基。曲解《公约》地位和作用、背离《公约》宗旨和目的、冲击《公约》内在平衡机制、动摇《公约》多边主义根基等不当行径屡见不鲜，扭曲《公约》条款含义、滥用《公约》争端解决程序、肆意扩张司法或仲裁管辖权等实践乱象悄然抬头。由此，《公约》的严肃性、完整性和权威性正在遭受侵蚀，全球海洋治理体系走到亟待变革的十字路口。

2. 在当前复杂多变的国际政治现实下，恰逢《公约》对中国生效三十周年，自然资源部海洋发展战略研究所对《公约》的历史成就、法律性质、角色定位、问题挑战等方面进行综合评估。本评估报告旨在推

动各方客观、全面、辩证地看待《公约》，完整、准确、善意地解释和适用《公约》，积极捍卫国际海洋法治，共同维护《公约》的严肃性、完整性和权威性。

3. 为确保评估兼具广度与深度，体现多元视角与国际视野，本报告汇集了英国、法国、德国、意大利、荷兰、希腊、瑞士、澳大利亚、新西兰、美国、加拿大、智利等十余个国家知名国际法学者、外交官员及资深律师的代表性学术评论，同时征引了国际法院、国际海洋法法庭前法官，国际法委员会前委员，以及联合国法律事务厅海洋事务和海洋法司前高级官员的学术著述与公开讲话，并辅以国际司法及仲裁机构判例、联合国及其专门机构的官方文件与正式出版物等材料。外文参考资料涵盖英语、法语、西班牙语、德语四种语言。

一、《公约》是战后国际海洋法治发展的重要成果

4. 第二次世界大战后，联合国组织召开了三次海洋法会议。其中，1973年至1982年召开的第三次联合国海洋法会议孕育出《公约》这一重要成果，开启了全球海洋治理的新篇章。《公约》在践行多边主义、反对海洋霸权、促进海洋合作、推进海洋可持续发展方面发挥重要作用。

（一）《公约》是坚持多边主义的实践成果

5. 《公约》最终达成并开放签署，是践行多边主义的显著成就。从1973年到1982年，包括中国在内的160多个国家，平等磋商、互谅互让，历经9年不懈努力，最终达成《公约》。《公约》以130票赞成、4票反对、17票弃权的压倒性优势获得通过，显示了多边外交的重大胜利。截至2026年4月，《公约》拥有172个缔约国（方）^①，获得国际社会广泛接受。《公约》达成的成功经验表明，唯有践行真正多边主义，才能不断推动国际海洋法治向前发展。

（二）《公约》是反对海洋霸权的制度保障

6. 《公约》体现了对发展中国家特殊利益和需要的照顾，旨在通过建立公平的海洋法律秩序来反对海洋霸权。为支持扩大发展中国家的代表性和发言权，《公约》序言清晰载明，建立海洋法律秩序的目标之一是“照顾到全人类的利益和需要，特别是发展中国家的特殊利益和需

^① 参见 United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Chronological Lists of Ratifications of, Accessions and Successions to the Convention and the Related Agreements, Oceans and Law of the Sea, https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm, accessed 28 February 2026.

要，不论其为沿海国或内陆国”。^①《公约》在妥为顾及所有国家主权的情形下^②，回应广大发展中国家维护本国海洋资源经济主权的诉求，建立专属经济区这一新型法律制度^③，打破了发达国家尤其是传统海洋大国对海洋资源的垄断，极大地维护了广大发展中国家对海洋资源的经济主权，有力推动了各国海洋事业的发展。《公约》宣布，国际海底区域（“区域”）及其资源是人类共同继承财产。^④对“区域”内资源的一切权利属于全人类，由国际海底管理局代表全人类行使。^⑤这些规定都为发展中国家有效参与国际海底事务提供了制度保障，为反对海洋霸权发挥了重要作用。《公约》规定，在专属经济区内和大陆架上进行海洋科学研究，应经沿海国同意。^⑥这一制度主要在于保障发展中国家对其管辖海域内科研活动的控制权。总体而言，《公约》相较于 1958 年日内瓦四公约等过往海洋法，具有显著的进步，打破了过往海洋法片面有利于少数大国的局面。

（三）《公约》是促进海洋合作的行动框架

7. 《公约》本身是国际合作的产物，为持续开展海洋合作提供了行动框架。《公约》序言明确表达了“以相互谅解与合作的精神解决与

^① 《联合国海洋法公约》序言第 5 段。

^② 《联合国海洋法公约》序言第 4 段。

^③ 例如，参见 Gemma Andreone, ‘The Exclusive Economic Zone’ in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, and Tim Stephens (eds), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2015) 160-161; Erwin Beckert und Gerhard Breuer, *Öffentliches Seerecht* (Walter de Gruyter, 1991) 18-21; Lothar Gündling, ‘Die exklusive Wirtschaftszone’, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 38 (1978) 616.

^④ 《联合国海洋法公约》第 136 条。

^⑤ 《联合国海洋法公约》第 137 条第 2 款。

^⑥ 《联合国海洋法公约》第 246 条第 2 款。

海洋法有关的一切问题的愿望”^①，为海洋领域的国际合作奠定了基调。

《公约》在海洋环境的保护和保全^②、海洋科学研究^③、海洋技术发展与转让^④等领域，明确要求各国及“（各）主管国际组织”开展国际合作。

《公约》还特别规定，闭海或半闭海沿岸国在行使和履行《公约》所规定的权利和义务时，应互相合作。^⑤正如联合国海洋事务与海洋法司前任司长安尼克·德·马菲-曼图阿诺（Annick de Marffy-Mantuano）女士所言，作为国际合作树立的丰碑（【法】monument à la coopération internationale），《公约》既是连接各国与人类的桥梁，也是连接过往与未来的纽带。^⑥

（四）《公约》是推进海洋可持续发展的重要工具

8. 《公约》为推进海洋可持续发展搭建了法律框架，为海洋资源的可持续利用提供了制度保障。《公约》序言明确指出，建立海洋法律秩序的目的之一是促进“（海洋）资源的公平而有效的利用”，“（海洋）生物资源的养护”以及“海洋环境的研究、保护和保全”。^⑦《公约》确立了保护和保全海洋环境的一般义务^⑧，要求各国应在适当情形下单独或联合地采取一切符合本公约的必要措施，防止、减少和控制任何来源

^① 《联合国海洋法公约》序言第1段。

^② 《联合国海洋法公约》第十二部分第二节。

^③ 《联合国海洋法公约》第十三部分第二节。

^④ 《联合国海洋法公约》第四部分第二节。

^⑤ 《联合国海洋法公约》第123条。

^⑥ Annick de Marffy-Mantuano, « La convention de Montego Bay » dans Mathias Forteau, Jean-Marc Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer* (Pedone, 2017) 67.

^⑦ 《联合国海洋法公约》序言第4段。

^⑧ 《联合国海洋法公约》第192条。

的海洋环境污染^①，同时还强调各国依据其环境政策和按照其保护和保全海洋环境的职责开发其自然资源的主权权利。^②海洋可持续发展的关键在于实现养护与合理利用之间的稳健平衡；推动这一进程，需在设定目标时兼顾雄心与务实，并尊重《公约》所载权利、义务与利益的平衡。

^① 《联合国海洋法公约》第 194 条第 1 款。

^② 《联合国海洋法公约》第 193 条。

二、《公约》是服务国际社会整体利益的综合性法律框架

9. 《公约》作为海洋领域综合性法律文书，以国际社会整体利益为导向，其序言明确提出“全人类的利益和需要”，构建起兼顾各方利益的平衡制度。

（一）《公约》是兼顾各国诉求达成的“一揽子解决方案”

10. 作为“一揽子解决方案（package deal）”，《公约》吸纳了各方商定的妥协方案，兼顾了不同国家的利益诉求，最终形成了精心平衡的法律文本。与1958年日内瓦四公约等过往海洋法文书不同，第三次联合国海洋法会议选择采用“一揽子解决方案”的方式，旨在制定一部兼顾沿海国、船旗国及内陆国等不同国家利益的单一公约。这种缔约策略不可避免地牵涉到大量的谈判妥协。其结果是，《公约》确立了一个以精妙平衡为特征的法律框架。正如联合国前任主管法律事务的副秘书长兼法律顾问米格尔·德塞尔帕·苏亚雷斯（Miguel de Serpa Soares）所言，（通过谈判）制定的《公约》（就这样）反映了各国的妥协精神，各国主要通过协商一致的方式决策，并在权利与义务之间保持平衡。^①这种“一揽子解决方案”的方式，也导致《公约》的部分条款表述模糊，甚至滋生歧义，反映出各方利益在《公约》中达成的脆弱平衡。英国邓迪大学荣休教授罗宾·丘吉尔（Robin Churchill）对此写道：

^① Miguel de Serpa Soares, *High-Level Commemorative Meeting of the General Assembly to mark the 40th Anniversary of the Adoption of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)* (Statement delivered at the General Assembly Hall, New York, 29 April 2022), available at <https://www.un.org/ola/sites/www.un.org.ola/files/documents/2022/05/29042022-mss-statement-40-anniversary-unclos.pdf>, accessed 28 February 2026.

因此，这种一揽子解决方案的方式暗示着，同时也要求各谈判国作出大量的让步与交换（give and take）。这也意味着，在谈判各国只能达成脆弱妥协的事项上，《公约》不可避免地会存在一定程度的模糊性，缺乏清晰度。^①

（二）《公约》是一部调整事项广泛的综合性法律文书

11. 历史上，海洋法长期以习惯国际法为主导，规则分散且缺乏统一编纂。第一次、第二次联合国海洋法会议虽然达成多项条约（如 1958 年日内瓦四公约），但未能形成单一的法律框架。在这个意义上，《公约》迈出了重要一步：它通过单一文书，部分编纂了既有的习惯法，系统整合了 1958 年日内瓦四公约主要制度^②，并创设了新的法律制度。因此，它是一部调整事项广泛的综合性法律文书。《公约》共有十七个部分（320 个条款）和九个附件，涉及领海及毗连区、用于国际航行的海峡、群岛国、专属经济区、大陆架、公海、岛屿制度、闭海或半闭海、内陆国权利、“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、争端解决机制等诸多方面。《公约》确立了不超过 12 海里的领海宽度，终结了围绕这一问题的长期争论。《公约》允许具有特定地理形态的沿海国划设直线基线，并创设了诸如专属经济区、群岛国、“区域”等新型法律制度。《公约》创设的国际海底管理局、大陆架界限委员会、国际海洋法法庭三大机构，成为全球海洋治理的重要机制。

^① Robin R. Churchill, ‘The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea’ in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, and Tim Stephens (eds), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2015) 26.

^② 关于 1982 年《公约》与 1958 年日内瓦四公约的关系，例如参见：Franck Latty, « Du droit coutumier aux premières tentatives de codification » dans Mathias Forteau, Jean-Marc Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer* (Pedone, 2017) 51-52; Robin R. Churchill, ‘The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea’ in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, and Tim Stephens (eds), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2015) 30.

12. 尽管调整事项广泛，但《公约》并没有穷尽所有海洋法问题。国际海洋法法庭前任庭长**弗拉基米尔·格里森**（Vladimir Golitsyn）法官指出，《公约》“既不能、也从未意图为海洋利用及其治理相关的每一个问题提供答案”。^①法国著名学者**洛朗·卢基尼**（Laurent Lucchini）等人早在上世纪90年代便指出，若试图将海洋法整体纳入一部单一的庞杂公约，从而抑制习惯法的自然发展，这在法律上是难以维系的。^②英国邓迪大学荣休教授**罗宾·丘吉尔**（Robin Churchill）进一步指出，为避免规则的过度僵化和快速过时，《公约》有意未对航行、捕鱼、矿产（包括碳氢化合物）开采、科学研究以及海底电缆和管道铺设等具体活动规定面面俱到的细则。^③

（三）《公约》是一个开放包容、与时俱进的法律框架

13. 作为海洋治理的综合性法律框架，《公约》所扮演的角色不是自我封闭的“绝缘体”，而是兼收并蓄的“调节器”。历史上，国家实践一直是推动海洋法演进的主要动力。为适应其持续发展，各方在《公约》框架下已谈判达成了多项后续执行协定，内容涵盖“区域”、跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群，以及国家管辖范围以外区域海洋生物多样性。

14. 《公约》首份执行协定的达成，是其包容性特征的体现。主要

^① Vladimir Golitsyn, 'Foreword' in Alexander Proelss (ed), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2017) V.

^② Laurent Lucchini et Michel Voelckel, *Droit de la Mer: Tome I - La mer et son droit, les espaces maritimes* (Pedone, 1990) 96.

^③ Robin R. Churchill, 'The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea' in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, and Tim Stephens (eds), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2015) 29-30.

发达国家起初对《公约》第十一部分（“区域”矿产资源制度）不满，延缓了批准进程。截至1990年4月，仅有42个国家批准《公约》，其中绝大多数为发展中国家。^①经过密集谈判，联合国大会于1994年7月28日通过了《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》（简称1994年《执行协定》）^②，从而对第十一部分进行了修改和补充。该协定在取消强制技术转让义务、废除生产限额、修订国际海底开发合同财政条款（包括取消承包者每年缴纳100万美元固定年费的规定）的同时，保留了《公约》为“区域”确立的基本框架，重申了“区域”及其资源是人类共同继承财产的原则，并确认国际海底管理局代表全人类对“区域”进行勘探和开发。1994年《执行协定》与《公约》第十一部分应作为单一文书解释和适用，遇有不一致时，以该协定规定为准。^③尽管对海底制度作出了一定程度的放宽^④，美国等国至今仍未加入《公约》及其协定。

15. 为落实《公约》关于跨界和高度洄游鱼类资源的规定，推动相关鱼类种群的养护与可持续利用，各国于1995年在《公约》框架下缔结了《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》（简称《联合国鱼类种群协定》）。此后，随着海洋科技的变革与海洋环境的变化，海洋治理规则供给不足的问题日益凸显。在此背景下，2023年达成、2026年生效的

^① Erwin Beckert und Gerhard Breuer, *Öffentliches Seerecht* (Walter de Gruyter, 1991) 36.

^② United Nations General Assembly, *Resolution 48/263, A/RES/48/263* (17 August 1994).

^③ 《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》第2条第1款。

^④ Wolfgang (Graf) Vitzthum, ‘Kapitel 1. Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Seerechts’ in Wolfgang (Graf) Vitzthum (Hrsg.), *Handbuch des Seerechts* (Verlag C.H. Beck, 2006) 42.

《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（简称《海洋生物多样性协定》）填补了《公约》在海洋遗传资源及相关活动方面的空白，为在全球范围内设立海洋保护区奠定了法律基础，细化了《公约》环境影响评估义务，并强化了能力建设与海洋技术转让等内容，构成对现代海洋法的重要发展。当前，各国正积极参与“区域”矿产资源开发规章制定等重大国际立法进程，这进一步表明国际海洋治理规则仍在持续发展。

（四）“海洋宪章”叙事是脱离国际法现实的误导性拔高

16. 鉴于其广泛的调整事项，《公约》常在政治话语中被称作“海洋宪章（constitution for the oceans）”。这一政治性比喻凸显了《公约》的重要性，但正如德国国际法学者雷纳·拉戈尼（Rainer Lagoni）提醒，即便仅在比喻意义上（metaphorically）使用，该说法也可能就《公约》对“相互冲突的条约规则或协定（conflicting treaty rules or agreements）”的效力问题产生误导。^①

17. 一些学术研究成果以及权威报告均确认，《公约》并非一部宪法性文书。它只是众多国际条约之一，在国际法律体系内并不具有相当于在各国国内法中宪法的至高无上地位。联合国国际法委员会 2006 年定稿的关于“国际法碎片化问题（Fragmentation of International Law）”的研究组报告（简称“国际法碎片化问题”报告）强调，国际法律体系具有“水平（horizontal）”特性：与国内法体系那种以严格的等级结构组

^① Rainer Lagoni, 'Preamble' in Alexander Proelss (ed), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2017) 16.

织、宪法居于最高地位不同，国际法的规则与原则之间不存在等级关系（not in a hierarchical relationship），不同的法律渊源（条约、习惯、一般法律原则）也没有普遍适用的优先顺序。国际法中不存在此类正式宪法（no such formal constitution in international law），因此国际法律规则之间也不存在普遍的优先顺序。^①围绕《公约》是否为一部真正的“宪法”这一问题，德国学者雷纳·拉戈尼（Rainer Lagoni）指出：

在现代国家法律的确切含义中，“宪法”通常是一部由有特定立法合法性的制宪会议（constitutional assembly）通过的法律文书。它构成一个国家内治理的综合体系。在国内规范等级体系中，宪法原则或规则具有更高的位阶。若一部法律违反宪法，通常无效（null and void）。与这些标准形成对比的是，第三次联合国海洋法会议是外交会议（diplomatic conference），不是拥有最高立法权的制宪会议。《公约》是作为国际条约通过的，并非宪法。若要在国际层面建立宪法性约束（constitutionally bound），需要获得所有主权国家的同意。缔约国受《公约》的法律约束，但并不受制于一部宪法。^②

一位英国学者还认为，《公约》缺乏两项最重要的宪法性要素。他指出，《公约》既没有建立一个它作为上位法可以宣告无效的宪法框架，也不能说《公约》确立了海洋的法律秩序。^③

18. 《公约》第 311 条不是确立《公约》宪法性至上地位的法律基础，不应被错误解读。该条旨在规范《公约》与其他公约及国际协定的关系，属于国际条约中常见的冲突条款（conflict clauses）。“国际法碎

^① International Law Commission, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, UN Doc A/CN.4/L.682 and Add.1 (13 April 2006), para. 324.

^② Rainer Lagoni, 'Preamble' in Alexander Proelss (ed), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2017) 11.

^③ Reece Lewis, 'The "Constitution for the Oceans"? The Law of the Sea Convention as a Living Treaty' (2025) 74(1) *International and Comparative Law Quarterly* 8.

片化问题”报告系统研究了国际条约中的冲突条款，并将第 311 条第 1 款、第 2 款和第 3 款分别归入了冲突条款的不同类型。^①报告指出，《公约》中诸多冲突条款是具有相当开放性的（open-ended），并避免设定明确的优先顺序（refrain from setting up neat priorities）。^②我们也注意到《公约》第 311 条的表述与 1969 年《维也纳条约法公约》相关规则的关系。一位德国学者也坦言，第 311 条在一定程度上“模仿了（modeled after）”《维也纳条约法公约》的相关规则，例如关于同一事项先后订立条约的适用问题（《维也纳条约法公约》第 30 条），以及仅在部分缔约国之间修改或暂停条约条款的协定（《维也纳条约法公约》第 41 条和第 58 条）。^③我们认为，这恰恰进一步表明，《公约》第 311 条属于国际条约中常见的冲突条款，其核心功能在于预防或解决潜在的规范冲突，而非确立《公约》的宪法性至上地位。

19. 国际司法和仲裁机构并未赋予《公约》在普遍意义上优先适用的地位，而是根据具体案情决定法律适用问题。在特定情形下，《公约》甚至可能被排除适用。在**南方蓝鳍金枪鱼仲裁案（澳大利亚与日本；新西兰与日本）**中，仲裁庭认为《公约》和《南方蓝鳍金枪鱼养护公约》两个条约均可适用，并指出，“在国际法与国家实践中，多个条约可同时适用于某一特定争端实属常见”，“条约之间常存在并行关系

^① International Law Commission, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, UN Doc A/CN.4/L.682 and Add.1 (13 April 2006), para. 268.

^② International Law Commission, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, UN Doc A/CN.4/L.682 and Add.1 (13 April 2006), para. 278.

^③ Nele Matz-Lück, ‘Art. 311’ in Alexander Proelss (ed), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2017) 2011.

(parallelism of treaties)”。^①类似的是，在**莫克斯工厂临时措施案（爱尔兰诉英国）**中，国际海洋法法庭指出，即使其他条约所载的权利和义务与《公约》下的权利和义务相似或相同，这些权利和义务仍是“独立存在（a separate existence）”的。^②此外，在欧盟（原欧共体）所谓“自成一体（*sui generis*）”^③的法律体系中，《公约》被视为欧盟及其成员国共同缔结的一项“混合协定（mixed agreement）”，其效力位阶低于《欧盟运行条约》（原《欧共体条约》）等欧盟基础性法律（primary law）。^④在**欧共体委员会诉爱尔兰（第 C-459/03 号案）**中，欧共体法院裁定，爱尔兰所援引的《公约》相关条款（主要是环境保护条款）^⑤，构成欧共体法律秩序的组成部分^⑥，《欧洲共同体条约》下的争端解决机制原则上必须优先于《公约》第十五部分所规定的机制^⑦。正如法国西布列塔尼大学荣休教授**安妮·库德内克（Annie Cudennec）**所指出的，欧共体法院这一立场，对欧盟成员国诉诸国际海洋法法庭作出了严格的“限定（**【法】encadre**）”。^⑧

^① *Southern Bluefin Tuna Case between Australia and Japan and between New Zealand and Japan*, Award on Jurisdiction and Admissibility, 4 August 2000, RIAA, Vol. XXIII, p. 1, at p. 40, para. 52.

^② *MOX Plant (Ireland v. United Kingdom)*, Provisional Measures, Order of 3 December 2001, ITLOS Reports 2001, p.95, at p. 106, para. 50.

^③ Wolfgang (Graf) Vitzthum, 'Kapitel 1. Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Seerechts' in Wolfgang (Graf) Vitzthum (Hrsg.), *Handbuch des Seerechts* (Verlag C.H. Beck, 2006) 8.

^④ Gabriela A. Oanta, 'The European Court of Justice and the Interpretation of the United Nations Convention on the Law of the Sea' in Angela Del Vecchio and Roberto Virzo (eds), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals* (Springer Nature Switzerland AG, 2019) 285.

^⑤ *Commission v Ireland (Case C-459/03)*, Judgement, 30 May 2006, European Court of Justice, para. 89.

^⑥ *Commission v Ireland (Case C-459/03)*, Judgement, 30 May 2006, European Court of Justice, para. 121.

^⑦ *Commission v Ireland (Case C-459/03)*, Judgement, 30 May 2006, European Court of Justice, para. 125.

^⑧ Annie Cudennec, « L'Union européenne et la CNUDM » dans Marie-Pierre Lanfranchi (dir.), *La*

20. 部分学者认为，过分强调“海洋宪章”的概念，可能会束缚海洋法与时俱进的发展能力。新西兰坎特伯雷大学教授凯伦·斯科特（Karen N Scott）认为，这种定性已成为“（海洋法）制度的枷锁（a straitjacket for the regime）”，阻碍了对其他路径的探索。她主张“悄然摒弃（a quiet abandonment）”这一称谓，消除其在实际与认知层面所产生的影响。^①一位英国学者也提出类似警告，认为将《公约》视为“海洋宪章”，会带来一种“虚假的安全感（a false sense of security）”，并无助于《公约》保持作为一个有效且持久框架的地位。^②

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer: Bilan et perspectives (DICE, 2024) 100.

^① Karen N. Scott, ‘The LOSC: A “Constitution for the Oceans” in the Anthropocene?’ (2023) 41(1) *Australian Year Book of International Law* 269.

^② Reece Lewis, ‘The “Constitution for the Oceans”? The Law of the Sea Convention as a Living Treaty’ (2025) 74(1) *International and Comparative Law Quarterly* 1.

三、《公约》与其他涉海条约和习惯国际法共同搭建现代海洋法体系

21. 《公约》没有涵盖海洋法领域的所有问题^①，也不是国际海洋法的唯一渊源。《公约》只是现代海洋法律秩序的重要支柱之一，需与其他涉海条约和习惯国际法一道，共同搭建现代海洋法的完整体系。

（一）《公约》未予规定的事项继续适用一般国际法的规则和原则

22. 现代海洋法是一个开放包容的体系，涵盖《公约》、其他涉海条约和习惯国际法。《公约》虽然调整事项较为广泛，但并未为所有海洋活动或海洋问题提供法律规范。《公约》在序言中清晰载明，“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据”^②，从而确认了存在不属于《公约》调整范围的事项。判断某一事项是否受《公约》调整，必须根据《维也纳条约法公约》第31至33条，通过对《公约》相关条款的解释来确定。“未予规定的事项”也可指某一问题（issue）中无法通过解释得到解决的特定方面（a particular aspect）。^③此外，《公约》序言中所指的“一般国际法”，不仅包括《国际法院规约》意义上的国际习惯（international custom）或《维也纳条约法公约》所提及的习惯国际法（customary international law），还包括其他公约或协定（other

^① 例如，参见 Anastasia Strati, Maria Gavouneli, and Nikolaos Skourtos, ‘Introduction’ in Anastasia Strati, Maria Gavouneli and Nikolaos Skourtos (eds), *Unresolved Issues And New Challenges to the Law of the Sea: Time Before And Time After* (Martinus Nijhoff Publishers, 2016) xi-xii.

^② 《联合国海洋法公约》序言第8段。

^③ Rainer Lagoni, ‘Preamble’ in Alexander Proelss (ed), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2017) 16.

conventions or agreement)。^①

23. 陆地领土主权问题，并非《公约》的调整事项，不能纳入《公约》解释或适用的范围。实际上，国家的陆地领土主权是其海洋权利的基础。《公约》在序言中开宗明义地指出，“认识到有需要通过本公约，在妥为顾及所有国家主权的情形下，为海洋建立一种法律秩序”。^②显然，“妥为顾及所有国家主权”，正是适用《公约》确定海洋权利的前提。正如德国国际法学者雷纳·拉戈尼（Rainer Lagoni）强调，序言指明了《公约》的宗旨和目的，对法律争端中《公约》条款的解释发挥着重要作用。^③国际法院也在诸多司法判例中确认“陆地统治海洋”原则。例如，在**海洋划界和领土问题（卡塔尔诉巴林）**案中，国际法院通过回顾既往案件阐明，海洋权利源于沿海国对陆地的主权，可概括为“陆地统治海洋（【法】la terre domine la mer）”原则^④，并强调，必须以沿海国的陆地领土状况为出发点来确定其海洋权利^⑤。在**领土和海洋争端（尼加拉瓜诉哥伦比亚）**案中，国际法院通过回顾既往案件强调，一国对大陆架和专属经济区的权利依据（title）是基于陆地统治海洋（the land dominates the sea）的原则，陆地是一国可以对其领土向海延伸部分行使权力（power）的法律渊

^① Rainer Lagoni, ‘Preamble’ in Alexander Proelss (ed), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2017) 15-16.

^② 《联合国海洋法公约》序言第4段。

^③ Rainer Lagoni, ‘Preamble’ in Alexander Proelss (ed), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2017) 3.

^④ 本判决以法文和英文同时作成，并规定以法文文本作准。参见 *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahrein, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2001, p. 40.à p. 97, para. 185.*

^⑤ *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahrein, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2001, p. 40.à p. 97, para. 185.*

源 (legal source)。^①

24. 在实践中,有的争端方为强行提起《公约》附件七仲裁,精心设计诉求,将作为“主要问题 (principal question)”的陆地领土主权事项掺入海洋权利事项,炮制兼具陆地领土主权与海洋权利属性的“混合争端 (mixed dispute)”^②;再采用“削足适履”的策略^③,把陆地领土主权事项降格为“附带问题 (incidental question)”,继而把提交的争端整体包装成《公约》解释和适用的问题,最后使其落入仲裁庭的管辖权范围。英国国际法与比较法研究所的一份研究报告指出,这是一种“蓄意的战略选择 (deliberate strategic choice)”^④。法国巴黎第八大学教授让-路易·伊滕 (Jean-Louis Iten) 在评论“南海仲裁案管辖权与可受理性裁决”时指出,仲裁庭所审理的争议,实际上是脱离陆地领土主权实质、由原告方“人为限定的”(【法】artificiellement déterminé par le demandeur)的争议^⑤,即所谓“无土栽培”的争议(【法】différend « hors-sol »)^⑥。原告方的提诉方式似乎是一种避免仲裁庭失去管辖权的“程序诡计(【法】astuce procédurale)”^⑦。然而,这种“蓄意的战略选择”或法律“程序

^① *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 624 at p. 674, para. 140.*

^② 这里也可称之为普罗克拉斯提斯 (Procrustes) 的方式。在希腊神话中,普罗克拉斯提斯是一位声名狼藉的强盗。他常以殷勤招待作为伪装,诱使路人来到他处后实施暴行:强迫路人躺于一张铁床上,若路人身材较为矮小,便将其肢体强行拉长,以契合床的规格;若身材高大,则截断其双腿,以使身体长度与床的长度相符。

^③ British Institute of International and Comparative Law, *Mixed Disputes in International Dispute Settlement* (BIICL Research Report, 2025) 173.

^④ Jean-Louis Iten, ‘Sentence arbitrale sur la compétence et la recevabilité du 29 octobre 2015 dans l’Arbitrage entre la République des Philippines c. la République populaire de Chine devant la Cour permanente d’arbitrage’, *Annuaire français de droit international*, 61 (2015) 295.

^⑤ Jean-Louis Iten, ‘Sentence arbitrale sur la compétence et la recevabilité du 29 octobre 2015 dans l’Arbitrage entre la République des Philippines c. la République populaire de Chine devant la Cour permanente d’arbitrage’, *Annuaire français de droit international*, 61 (2015) 298-301.

^⑥ Jean-Louis Iten, ‘Sentence arbitrale sur la compétence et la recevabilité du 29 octobre 2015 dans

诡计”的运用，不仅会损害《公约》争端解决机制的公信力与裁决结果的合法性，还可能会引发紧张与冲突。一位荷兰学者对此指出，相较于“纯粹”的海洋划界争端，“混合争端”更易引发冲突（conflict）。^①

25. 《公约》虽对一些事项作出规定，但并未制定详尽的规则。例如，《公约》对海洋划界仅有原则性规定^②，未明确具体划界方法，其内涵在实践中通过国际司法判例得以阐释。根据《国际法院规约》，“法院之裁判除对于当事国及本案外，无拘束力”^③，但是，司法判例（judicial decisions）可作为“确定法律原则之补助资料”^④。在**美国与加拿大缅因湾海洋划界案**中，国际法院分庭（Chamber of the ICJ）对当时国际法的最新发展（包括当时尚未生效的《公约》第74条、第83条）^⑤进行审查后指出：

不应指望（【法】Il ne faut pas）在国际习惯法中找到一套（关于海洋划界）详细的规则。事实上，习惯国际法只包含一系列有限的规范，其功能在于确保国际社会成员间必不可少的共存与合作。除此以外，另有（【法】s'ajoute）一系列习惯规则，它们是否构成各国法律确信（*opinio juris*）的组成部分，不是通过从先验观念出发的演绎推理（【法】*déduction en partant d'idées préconstituées à priori*）来证明，而是通过对足够充实且令人信服的国家实践进行归纳分析（【法】*induction en partant de l'analyse d'une pratique suffisamment étoffée et convaincante*）而确认。因此，试图从习惯国际法（【法】*droit international coutumier*）中提取一套现成

l'Arbitrage entre la République des Philippines c. la République populaire de Chine devant la Cour permanente d'arbitrage, *Annuaire français de droit international*, 61 (2015) 296.

^① Irina Buga, 'Territorial Sovereignty Issues in Maritime Disputes: A Jurisdictional Dilemma for Law of the Sea Tribunals' (2012) 27 *International Journal of Marine and Coastal Law* 62.

^② 参见《联合国海洋法公约》第15条、第74条、第83条。

^③ 《国际法院规约》第59条。

^④ 《国际法院规约》第38条第1款第4项。

^⑤ 本判决以法文和英文同时作成，并规定以法文文本作准。参见 *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 246. à p. 294, para. 95.*

的、可直接适用于解决所有现有划界问题的规则，这种做法是徒劳的，特别是在这样一个新的、尚未成熟（【法】encore peu consolidée）的领域——这一领域与各国权利主张最近的延伸要求相关（即延伸至昨天还是公海的区域）。^①

在巴巴多斯诉特立尼达和多巴哥划界仲裁案中，仲裁庭把《公约》所规定的划界规则描述为“简单而不精确的公式（simple and imprecise formula）”。^②

（二）其他涉海条约有效参与涉海问题的法律规制

26. 《公约》在某些条款中提及通过“（各）主管国际组织（[the] competent international organization[s]）”^③采取行动，要求缔约国的实践符合“一般接受的国际规则 and 标准（generally accepted international rules and standards）”^④，显示《公约》对其他国际组织及其他法律文书的尊重。《公约》中的许多条款唯有通过其他国际协定和安排（other international agreements and arrangements）等方式才可能得以实施。^⑤

27. 国际海事组织制定多项涉海国际公约（conventions）^⑥、准则

^① 本段引文的英文和法文文本在语气和措辞上存在若干差异。值得注意的是，英文文本使用了“一般国际法（general international law）”，而法文文本则采用了“习惯国际法（droit international coutumier）”这一表述。参见 *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 246. à p. 299, para. 111.*

^② *Arbitration between Barbados and the Republic of Trinidad and Tobago, relating to the delimitation of the exclusive economic zone and the continental shelf between them, decision of 11 April 2006, RIAA, Vol. XXVII, p. 147, at p. 210, para. 222.*

^③ 例如：《联合国海洋法公约》第 61 条、第 211 条、第 238 条。

^④ 参见《联合国海洋法公约》第 211 条、第 226 条。

^⑤ 例如，参见 International Maritime Organization, *Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization*, LEG/MISC.8 (IMO, 2014) 8; Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *United Nations Convention on the Law of the Sea at 40: Successes and Future Prospects* (United Nations, 2022) 2; Edmund Hughes, ‘The IMO: Ship-sourced Emissions, Climate Change, and Global Ocean Governance’ in David Joseph Attard, Rosalie P. Balkin, and Donald W. Greig (eds), *The IMLI Treatise on Global Ocean Governance: Volume III: The IMO and Global Ocean Governance* (Oxford University Press, 2018) 208.

^⑥ 参见 IMO, List of IMO Conventions,

(code), 指南 (guidelines) 和决议 (resolutions), 被认为“在国际海洋法领域发挥着至关重要的作用 (critical role)”^①。其中, 国际海事组织主持通过或负责管理的海事公约, 大致可归为三类: 一是与海上安全相关的公约, 如《国际海上人命安全公约》(International Convention for the Safety of Life at Sea, 简称 SOLAS)^②等; 二是关于防止海洋污染的公约, 如《国际防止船舶造成污染公约》(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 简称 MARPOL)^③等; 三是关于责任与赔偿的公约, 尤其是针对污染损害的赔偿规定, 如《国际油污损害民事责任公约》(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 简称 CLC)^④等。此外, 还有诸多其他公约涉及船舶通行便利化、船舶吨位测定、船舶非法行为以及打捞救助等领域。值得注意的是, 这些海事公约的缔结时间, 绝大多数都比《公约》早很多年。

28. 联合国教科文组织也在涉海法律事务中发挥重要作用。正如意大利米兰比可卡大学教授图利奥·斯科瓦齐 (Tullio Scovazzi) 所言, 《公约》并未为水下文化遗产确立一套全面的制度。^⑤2001 年联合国教科文组

<https://www.imo.org/en/about/conventions/pages/listofconventions.aspx>, accessed 19 March 2026.

^① Aldo Chircop, 'The International Maritime Organization' in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, and Tim Stephens (eds), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2015) 418.

^② 参见 IMO, International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974, [https://www.imo.org/en/about/conventions/pages/international-convention-for-the-safety-of-life-at-sea-\(solas\),-1974.aspx](https://www.imo.org/en/about/conventions/pages/international-convention-for-the-safety-of-life-at-sea-(solas),-1974.aspx), accessed 19 March 2026.

^③ 参见 IMO, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL), [https://www.imo.org/en/about/conventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-\(marpol\).aspx](https://www.imo.org/en/about/conventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-(marpol).aspx), accessed 19 March 2026.

^④ 参见 IMO, International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC), [https://www.imo.org/en/about/conventions/pages/international-convention-on-civil-liability-for-oil-pollution-damage-\(clc\).aspx](https://www.imo.org/en/about/conventions/pages/international-convention-on-civil-liability-for-oil-pollution-damage-(clc).aspx), accessed 19 March 2026.

^⑤ Tullio Scovazzi, 'Article 303' in Alexander Proelss (ed), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2017) 1950.

织《保护水下文化遗产公约》弥补了 1982 年《公约》在水下文化遗产保护方面的制度性不足，特别是在扩大保护范围、建立具体管辖权规则、排除商业打捞干扰以及提供科学保护标准方面。^①

（三）习惯国际法始终发挥难以替代的规范作用

29. 习惯国际法是包括海洋法在内的国际法的重要组成部分，仍将继续发挥难以替代的作用。正如一位希腊国际法学者指出，《公约》起草者们承认，确定存在一些在《公约》通过前就已存在的习惯法规则未被纳入《公约》。^②尽管《公约》雄心勃勃，旨在规范和平时期国际海洋法的各个方面，但习惯法的演进并未止步不前。^③联合国国际法委员会前任委员迈克尔·伍德（Michael Wood）指出，习惯国际法在处理与《公约》非缔约国关系、《公约》“未予规定的事项”、《公约》条款的解释与适用、《公约》规则的修改与补充等方面发挥重要作用。^④历史性权利、远海群岛等事项仍继续由习惯国际法调整。

30. 《公约》编纂了部分习惯国际法，其中一些条款被国际司法机构认为反映了习惯国际法。但是，并非《公约》的所有条款都可视为习惯国际法。英国邓迪大学荣休教授罗宾·丘吉尔（Robin Churchill）写道：

^① 关于总体性阐述，参见 Anastasia Strati, ‘Protection of the Underwater Cultural Heritage: From the Shortcomings of the UN Convention on the Law of the Sea to the Compromises of the UNESCO Convention’ in Anastasia Strati, Maria Gavouneli and Nikolaos Skourtos (eds), *Unresolved Issues And New Challenges to the Law of the Sea: Time Before And Time After* (Martinus Nijhoff Publishers, 2016) 21-62.

^② Ioannis Stribis, « CNUDM et coutume internationale: 40 ans après » dans Marie-Pierre Lanfranchi (dir.), *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer: Bilan et perspectives* (DICE, 2024) 150.

^③ Ioannis Stribis, « CNUDM et coutume internationale: 40 ans après » dans Marie-Pierre Lanfranchi (dir.), *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer: Bilan et perspectives* (DICE, 2024) 180.

^④ Michael Wood, « Le rôle contemporain du droit international coutumier » dans Mathias Forteau, Jean-Marc Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer* (Pedone, 2017) 73-77.

一些国家和评论者（包括美国）认为，《公约》中除第十一部分外的全部内容，均构成习惯国际法。这种看法似乎过于简化（oversimplification）。当然，《公约》中的许多条款确实具有这种性质，其原因或在于它们体现了早已在《日内瓦公约》中编纂并在《公约》中重述的已经长存的习惯国际法规则，或在于它们在《公约》谈判期间或之后由于国家实践已转化为习惯，这一点已得到国际各类法院和法庭的认可。然而，《公约》的某些部分在本质上根本无法转化为习惯国际法：例如涉及《公约》所设立三个机构（国际海底管理局、国际海洋法法庭以及大陆架界限委员会）的条款，以及关于争端解决的规定。此外，许多之前被描述为“软性”的条款，似乎也不具备国际法院所认定的、一项条约条款若要成为习惯国际法一部分所必需的“根本性的规范创设特征（fundamentally norm-creating character）”。^①

联合国国际法委员会前任委员迈克尔·伍德（Michael Wood）对此表达了赞同，指出《公约》中的机制性条款，特别是关于国际海底管理局和大陆架界限委员会的规定，以及关于和平解决争端的条款，不具备“根本上的规范性质（【法】caractère fondamentalement normatif）”，不能被视作反映国际习惯法。^②

^① Robin R. Churchill, 'The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea' in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, and Tim Stephens (eds), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2015) 37-38.

^② Michael Wood, « Le rôle contemporain du droit international coutumier » dans Mathias Forteau, Jean-Marc Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer* (Pedone, 2017) 72.

四、《公约》实施持续面临亟待破解的内在难题与外部挑战

31. 正如其他国际条约一样，《公约》也有局限性。正如联合国海洋事务与海洋法司前任司长安尼克·德·马菲-曼图阿诺（Annick de Marffy-Mantuano）女士所言，《公约》并非是一部完美的文书，许多条款内容模糊，或者是由于国际背景不容许有解决办法，或者是由于适用的地理背景尚不具备。^①

（一）《公约》相关条款的局限性削弱实施效果

32. 作为各方妥协与利益平衡的“一揽子解决方案”，《公约》部分条款因谈判时无法让各方完全满意而被刻意模糊表述，甚至被一些学者视为编纂不当的产物。气候变化、人工智能等新问题新挑战不断涌现，超出《公约》起草者们的时代预见，持续考验着《公约》的解释和适用。

33. 《公约》第121条第3款正是体现各方利益脆弱平衡的典型例证。该条款规定，“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁，不应有专属经济区或大陆架”。回溯相关谈判文件便不难发现，这一条款的最终形成，实则是各方妥协与利益平衡的产物。希腊雅典大学荣休教授哈里蒂尼·迪普拉（Haritini Dipla）在其1984年出版的法语独著《国际海洋法中的岛屿法律制度》一书中曾指出，该条款将可居住性（【法】habitabilité）和经济生活能力（【法】viabilité économique）作为两个任选条件，且“缺乏清晰度（【法】manque de clarté）”，对关键术语“没

^① Annick de Marffy-Mantuano, « La convention de Montego Bay » dans Mathias Forteau, Jean-Marc Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer* (Pedone, 2017) 65.

有定义”（【法】*manque de définition*）^①，是“在协商一致的基础上艰难谈判的典型成果。”^②瑞士日内瓦大学教授罗伯特·科尔布（Robert Kolb）曾于1994年撰文，归纳了当时国际法学界学者对该条款的一致批评，具体包括：称其为“具有独特模糊性的全新规则”（*entirely new rule of unique vagueness*）^③，指出该规则充满主观性、模糊性，“充斥着各种不确定因素（*replete with uncertainties*）”，并评价其为“拙劣的起草（*poor drafting*）”，等等。^④他还通过对历史文件的梳理，回顾了第三次联合国海洋法大会的谈判细节，披露了当时日本、英国曾先后提议删除该条款，并得到希腊、法国、澳大利亚等多国的支持，但遭到另一些国家的反对。由于会议时间有限，且为维护“一揽子解决方案”的整体框架，第121条第3款才得以保持目前的形态。^⑤德国汉堡大学教授亚历山大·普罗尔斯（Alexander Proelß）在2006年出版的德语合著《海洋法手册》相关章节中也指出，无论是从文字表述还是形成过程来看，《联合国海洋法公约》第121条第3款这一“编纂失误”（【德】*redaktionell misslungenen*）的条款，都无法据此得出明确的结论。^⑥迪普拉教授批评指出，第121条第3款所包含的妥协，更多是在提出问题，而不是解决问题。这一条款源于不同利益方之间的微妙妥协，解释起来颇为棘手。^⑦科尔布教授将第121条第3

^① Haritini Dipla, *Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer* (PUF, 1984) 65.

^② Haritini Dipla, *Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer* (PUF, 1984) 80.

^③ Robert Kolb, ‘L’interprétation de l’article 121, paragraphe 3, de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer : les « rochers qui ne se prêtent pas à l’habitation humaine ou à une vie économique propre... »’ (1994) 40 *Annuaire français de droit international* 879.

^④ Robert Kolb, ‘L’interprétation de l’article 121, paragraphe 3, de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer : les « rochers qui ne se prêtent pas à l’habitation humaine ou à une vie économique propre... »’ (1994) 40 *Annuaire français de droit international* 892-894.

^⑤ Rainer Lagoni/Alexander Proelß, ‘Kapitel 3. Festlandsockel und ausschließliche Wirtschaftszone’ in Wolfgang (Graf) Vitzthum (Hrsg.), *Handbuch des Seerechts* (Verlag C.H. Beck, 2006) 233.

^⑥ Haritini Dipla, *Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer* (PUF, 1984) 65.

款的解释问题比喻成“潘多拉魔盒（【法】boîte de Pandore）”^①，认为解释者往往无法逃脱“既以糊涂为始，必得糊涂为终（【拉】*ex ambiguitate lux ambigua oritur*）”这句格言所揭示的真理^②，并预言“魔盒”一旦开启，必将引发一系列复杂的新问题。

如今，科尔布教授的这一预言已然应验。为扫清管辖权障碍，“南海仲裁案”仲裁庭强行开启了这一“魔盒”，招致了国际法学界的猛烈批评。国际法院前任院长吉尔伯特·吉洛姆（Gilbert Guillaume）法官撰文指出，“南海仲裁案裁决”对《公约》第121条第3款作出了极其脆弱的解释，这种目的论的解释（【法】*interprétation téléologique*）无视（【法】*méconnaît*）所用词语的通常含义、谈判历史以及各国普遍实践。^③法国巴黎第一大学荣休教授皮埃尔·米歇尔·艾森曼（Pierre Michel Eisemann）也提出了类似的批评。他指出，仲裁庭“相当片面且简略地”描述了谈判准备文件（*travaux préparatoires*），没有真实地反映出谈判的实际情况，掩盖了许多国家对该条款的反对意见。^④可见，对于一项本身包含重大利益妥协和平衡的条款，对其作出牵强、极端、一边倒的“解释”，严重歪曲了谈判历史，损害了《公约》的严肃性、完整性和权威性，对国家实践造成严重的负面影响。

^① Robert Kolb, ‘L’interprétation de l’article 121, paragraphe 3, de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer : les « rochers qui ne se prêtent pas à l’habitation humaine ou à une vie économique propre... »’ (1994) 40 *Annuaire français de droit international* 899-908.

^② Robert Kolb, ‘L’interprétation de l’article 121, paragraphe 3, de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer : les « rochers qui ne se prêtent pas à l’habitation humaine ou à une vie économique propre... »’ (1994) 40 *Annuaire français de droit international* 908.

^③ Guillaume Gilbert, ‘Îles, rochers et hauts-fonds découvrants en droit de la mer’ (2019) 65 *Annuaire français de droit international* 523.

^④ Pierre Michel Eisemann, ‘Qu’est-ce qu’un rocher au sens de la Convention de Montego Bay de 1982? Observations sur la sentence arbitrale du 12 juillet 2016 relative à la mer de Chine méridionale’ (2020) 124(1) *Revue générale de droit international public* 29.

34. 《公约》框架下的海洋科学研究制度提供了又一例证。尽管《公约》第十三部分确立了海洋科学研究法律框架，但它没有对“海洋科学研究”这一术语作出精确的法律界定。虽然定义的缺失在第三次联合国海洋法会议期间为达成妥协提供了必要的谈判灵活性，但它同时也滋生了法律适用的不确定性、国家实践的分歧以及具体操作层面的困难。这种清晰定义的缺失，至今仍是海洋科学研究在实践中面临的一项持续性、结构性挑战。

35. 此外，尽管《公约》规定其阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文文本具有同等效力，但这些文本中某些法律术语的措辞差异依然存在，可能造成对《公约》解释、适用和实施的混淆与分歧。例如，国际法院前任院长吉尔伯特·吉洛姆（Gilbert Guillaume）法官在评论“南海仲裁案裁决”时指出，《公约》第121条第3款英文文本中的“rocks”一词存在模糊性。根据《牛津英语词典》，该词有两种释义，分别对应法语词“roche”与“rocher”。遗憾的是，仲裁庭没有参考其他语言版本解决英语的模糊性，导致没有区分“roche”和“rocher”两种释义，对《公约》法语文本中的“rocher”一词没有赋予通常的含义。^①

36. 除此之外，《公约》作为上世纪70至80年代的国际立法成果，在应对当前新问题新挑战方面存在不足。随着海洋技术革新与自然环境变化，国际海洋治理面临人工智能、气候变化、海平面上升、海洋垃圾、海洋酸化、水下噪音等诸多新课题。《公约》制定时很难预见这些问题

^① Guillaume Gilbert, ‘Îles, rochers et hauts-fonds découvrants en droit de la mer’ (2019) 65 *Annuaire français de droit international* 519.

和挑战，不可能提供具体的制度安排。有学者指出，真正的问题在于如何调整海洋法律秩序以适应不断变化的现实，《公约》并未成功解决所有海洋利用问题。^①这种制度供给的滞后，既反映了当前国际海洋法治的新需求，也为国际海洋法的深入发展留下了空间。

（二）《公约》实施面临曲解条款、滥用程序等挑战

37. 《公约》的达成彰显了各方的妥协精神，在各方利益诉求的协调、权利与义务的配置以及原则与例外的设定方面，构建起一套精妙的平衡机制。然而，在《公约》实施中，曲解《公约》条款、滥用《公约》程序等做法时有发生。例如，个别国家恶意曲解“海洋自由”，滥用“航行自由”，自创“国际水域（international waters）”，无视“适当顾及”。这些做法不仅严重冲击《公约》内在平衡机制，还逐步削弱《公约》的严肃性和完整性。

38. 以目的论为指引，以解释和适用《公约》为名，另行创设超出《公约》文本的规则，是当前《公约》解释和适用最为突出的问题。国际法院在**和约解释咨询意见**中阐明，法院的职责是解释条约，而非修改条约。^②然而，在国际司法实践中存在这样一种现象：一些国际性法庭或仲裁庭，出于创设先例的功利算计，自我扩权，突破法律解释和造法的严格分野，以法律解释之名，行创设法律之实，而这种造法的权力，在

^① Anastasia Strati, Maria Gavouneli, and Nikolaos Skourtos, 'Introduction' in Anastasia Strati, Maria Gavouneli and Nikolaos Skourtos (eds), *Unresolved Issues And New Challenges to the Law of the Sea: Time Before And Time After* (Martinus Nijhoff Publishers, 2016) xi-xii.

^② 本咨询意见以法文和英文同时作成，并规定以法文文本作准。参见 *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*, Avis consultatif du 18 juillet 1950 (deuxième phase), C.I.J. Recueil 1950, p. 221.

理论上和实践中，只是国家才拥有，并且需要通过缔结体现国家同意集体意志的条约方可实现。“南海仲裁案裁决”对《公约》第 121 条第 3 款所作的所谓“解释”，便是这种现象的典型例子，遭到了多国学者的批评。一位智利国际法学者指出，《公约》第 121 条第 3 款使用“或(or)”的表述，表明“人类居住(human habitation)”与“自身的经济生活(economic life of their own)”两个要素之间属于任选关系（【西】alternativos），而非并列或叠加条件（【西】copulativos）。然而，仲裁庭的“实际解释（【西】interpretación práctica）”却将该关系曲解为并列或叠加条件。^①这意味着，仲裁庭的解释显著地抬高了“岛屿”的认定门槛，实则是“对《公约》第 121 条第 3 款的措辞、背景和目的造成性质上的扭曲（【西】desnaturalización）”^②。国际法院前任院长吉尔伯特·吉洛姆（Gilbert Guillaume）法官、法国巴黎第一大学荣休教授皮埃尔·米歇尔·艾森曼（Pierre Michel Eisemann）均提出了类似批评，认为“南海仲裁案裁决”不是对条文本身作出解释，而是进行了彻底地重写。^③艾森曼教授进一步指出，仲裁庭通过“取代 1982 年《公约》谈判者的角色”，对第 121 条第 3 款作出了笼统且扭曲的解读，摆出一副“近乎普罗米修斯式的雄心（【法】une ambition quelque peu prométhéenne）”的姿态^④。关于这种僭

^① Francisco Lertora Pinto, ‘El régimen jurídico de las islas en el derecho internacional: una interpretación del artículo 121 de la CONVEMAR’ (2022) 29 *Revista de Derecho (Coquimbo. En línea)* e4299.

^② Francisco Lertora Pinto, ‘El régimen jurídico de las islas en el derecho internacional: una interpretación del artículo 121 de la CONVEMAR’ (2022) 29 *Revista de Derecho (Coquimbo. En línea)* e4299.

^③ 参见 Guillaume Gilbert, ‘Îles, rochers et hauts-fonds découvrants en droit de la mer’ (2019) 65 *Annuaire français de droit international* 521; Pierre Michel Eisemann, ‘Qu’est-ce qu’un rocher au sens de la Convention de Montego Bay de 1982? Observations sur la sentence arbitrale du 12 juillet 2016 relative à la mer de Chine méridionale’ (2020) 124(1) *Revue générale de droit international public* 32.

^④ Pierre Michel Eisemann, ‘Qu’est-ce qu’un rocher au sens de la Convention de Montego Bay de 1982?’

越做法背后的动机，艾森曼教授指出，仲裁庭如此作为，是为了“绕过其对一些主权问题没有司法管辖权（【法】contourner son absence de compétence pour se prononcer sur des questions de souveraineté）”。究其原因，一是在于仲裁庭深知其裁决“本身将无法终结争议（【法】n’allait pas en elle-même clore le litige）”，这便刺激它不得不“开发出一套具有普遍意义的论证体系（【法】développer une argumentation de portée générale）”；二是在于寻求一个“推理路径（【法】cheminement）”，为中国对南海提出专属经济区和大陆架的主张设置障碍。仲裁庭以极其坚定的态度对《公约》第121条第3款做出解释，意在创设司法判例（【法】faire jurisprudence）。^①不过，吉洛姆法官、艾森曼教授等国际法学者认为，仲裁庭的解释，牵强附会，一错再错，不可能构成司法先例。^②国际性法庭和仲裁庭，为确立司法管辖权和树立自身权威的功利目的，违背条约解释一般规则，擅自曲解《公约》条款，严重了损害国际性法庭和仲裁庭的公信力，破坏了《公约》的严肃性和完整性。

39. 滥用《公约》争端解决机制，过度扩张管辖权，是当前《公约》实施过程中的另一突出问题。有的争端方明知争议的实质为陆地领土主权，超出《公约》调整范围，却精心设计诉求，蓄意炮制出将陆地领土

Observations sur la sentence arbitrale du 12 juillet 2016 relative à la mer de Chine méridionale’ (2020) 124(1) *Revue générale de droit international public* 7.

^① Pierre Michel Eisemann, ‘Qu’est-ce qu’un rocher au sens de la Convention de Montego Bay de 1982? Observations sur la sentence arbitrale du 12 juillet 2016 relative à la mer de Chine méridionale’ (2020) 124(1) *Revue générale de droit international public* 12-13.

^② 参见 Guillaume Gilbert, ‘Îles, rochers et hauts-fonds découvrants en droit de la mer’ (2019) 65 *Annuaire français de droit international* 523; Pierre Michel Eisemann, ‘Qu’est-ce qu’un rocher au sens de la Convention de Montego Bay de 1982? Observations sur la sentence arbitrale du 12 juillet 2016 relative à la mer de Chine méridionale’ (2020) 124(1) *Revue générale de droit international public* 38.

主权争议隐匿于海洋权利争议之下的“混合争端”^①，借此将所提交的争端包装成《公约》的解释或适用问题，提起《公约》附件七仲裁，滥用《公约》争端解决机制。“南海仲裁案”仲裁庭，出于功利目的，无视其对陆地领土主权事项没有管辖权的事实，通过对《公约》的解释将有关事项纳入司法管辖范围，是极其错误的。依据《公约》第 298 条，缔约国可就海洋划界等争端提交声明，表明不接受《公约》第十五部分第二节规定的强制性争端解决程序。2006 年 8 月 25 日，中国依据这一条款向联合国秘书长提交声明，称“关于《公约》第二百九十八条第 1 款（a）、（b）、（c）项所述的任何争端，中华人民共和国政府不接受《公约》第十五部分第二节规定的任何程序”，明确将涉及海洋划界、历史性海湾或所有权、军事和执法活动，以及联合国安全理事会执行《联合国宪章》所赋予的职务等争端排除在《公约》强制争端解决程序之外。令人遗憾的是，“南海仲裁案”仲裁庭为扫清管辖权障碍，通过错误解读《公约》第 121 条第 3 款，意图阻止“重叠的权利主张(overlapping entitlements)”^②这一海洋划界法律前提的形成，恶意排除第 298 条的适用。法国艾克斯-马赛大学教授罗曼·勒伯夫（Romain Le Bœuf）在评论“南海仲裁案裁决”时这样写道：

然而，人们不禁注意到，所作出的裁决中存在着某种牵强之处（【法】quelque chose de forcé）。问题肯定不在于仲裁员缺乏专业知识：裁决构思精妙，展现了仲裁庭对其主题的卓越掌握。以至于——这正是问题所在——分析的细致之处过

^① 关于总体性阐述，参见 British Institute of International and Comparative Law, *Mixed Disputes in International Dispute Settlement* (BIICL Research Report, 2025).

^② 例如，参见 Stephen Fietta and Robin Cleverly, *A Practitioner's Guide to Maritime Boundary Delimitation* (Oxford University Press, 2016) 3.

于明显地暴露出仲裁庭为确立其管辖权及得出其结论所付出的巨大论证努力。尽管形式上完美，裁决却未能令人信服，恐怕只有那些在裁决宣布之前就已倾向于接受其观点的人，才会被仲裁员的推理说服。其他人则会遗憾地注意到那些过于近乎矫饰的微妙之处。^①

勒伯夫教授还指出，仲裁庭不断试图割裂其处理的技术性问题与这些问题对当事国实际利害关系之间的关联，通过界定管辖权范围内的问题，最终扭曲了当事国之间争端的真实本质。^②滥用《公约》争端解决机制，不仅无助于海洋争端的真正解决，还可能削弱该机制本身的权威性 & 裁决的合法性，甚至给地区稳定带来潜在风险。多位国际法学者对此提出了警告。澳大利亚海洋法学者娜塔莉·克莱因（Natalie Klein）曾在《联合国海洋法公约中的争端解决》一书中指出，不当使用（misuse）强制争端解决机制，可能会损害法庭或法院的权威性，降低裁决得到遵守的可能性。^③法国巴黎第八大学让-路易·伊滕（Jean-Louis Iten）教授质疑了“南海仲裁案”仲裁程序的实际效用。他这样写道：

因此，人们不禁要质疑这一程序的效用（【法】l'utilité），它似乎无法为南海危机带来任何改善。相反，即将到来的裁决（【法】la décision à venir）——毫无疑问，菲律宾会将其作为一场胜利来庆祝——只会加剧该地区局势的紧张。^④

法国巴黎第一大学荣休教授皮埃尔·米歇尔·艾森曼（Pierre Michel

^① Romain Le Bœuf, 'Différend en mer de Chine méridionale (Philippines c. Chine), sentence arbitrale du 12 juillet 2016' (2016) 62 *Annuaire français de droit international* 180-181.

^② Romain Le Bœuf, 'Différend en mer de Chine méridionale (Philippines c. Chine), sentence arbitrale du 12 juillet 2016' (2016) 62 *Annuaire français de droit international* 181.

^③ Natalie Klein, *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea* (Cambridge University Press, 2004) 285.

^④ Jean-Louis Iten, 'Sentence arbitrale sur la compétence et la recevabilité du 29 octobre 2015 dans l'Arbitrage entre la République des Philippines c. la République populaire de Chine devant la Cour permanente d'arbitrage', *Annuaire français de droit international*, 61 (2015) 308.

Eisemann) 指出, “南海仲裁案裁决”没有“真正地解决南海争端”, 却可能在“在迄今安宁的其他海域引发新的纠纷”。^①勒伯夫教授在评论“南海仲裁案裁决”时感慨, 当法律过度脱离现实世界的种种变数(【法】contingences du monde) 时, 便面临无法再有效治理世界的风险。^②加拿大多伦多大学教授佩曼·阿克哈万(Payam Akhavan) 与英国布里斯托大学教授埃里克·比约格(Eirik Bjorge) 在《美国国际法杂志》在线增刊的联合撰文里, 运用了“把一只笨拙的脚硬塞进灰姑娘的水晶鞋(force an ungainly foot into Cinderella's glass slipper)”^③这一生动比喻, 阐述了他们对过度扩张司法管辖权的担忧。他们进一步阐释道:

国际各类法院和法庭(international courts and tribunals) 在行使争端解决职能时处理附带性问题(incidental questions), 必须保持同意原则(consent) 与体系协调(coherence) 之间的微妙平衡。一方面, 正如卡塞塞(Cassese) 所言, 负责适用国际法特定部分的司法管辖机构, 有权附带地(incidentally) 适用属于国际法其他部分的规则, 以解释或适用其需要主要(primarily) 作出宣告的法律规则。另一方面, 体系协调的驱动力还要受到同意原则的制约: 国际各类法庭行使此类附带管辖权时必须极度审慎。如果说国际管辖权的附带适用是例外而脆弱的, 那么灰姑娘的水晶鞋同样脆弱——若将一只笨拙的脚强行塞入, 水晶鞋便可能碎裂。国际各类法院和法庭对其管辖权限的扩张性解释(expansive interpretations), 终究无法弥补各国未能建立一个司法争端解决综合体系的不足。^④

40. 曲解《公约》条款, 滥用《公约》程序, 在很大程度上归因于

^① Pierre Michel Eisemann, 'Qu'est-ce qu'un rocher au sens de la Convention de Montego Bay de 1982? Observations sur la sentence arbitrale du 12 juillet 2016 relative à la mer de Chine méridionale' (2020) 124(1) *Revue générale de droit international public* 38.

^② Romain Le Bœuf, 'Différend en mer de Chine méridionale (Philippines c. Chine), sentence arbitrale du 12 juillet 2016' (2016) 62 *Annuaire français de droit international* 181.

^③ Payam Akhavan and Eirik Bjorge, 'Between Consent and Coherence: Incidental Questions in an Imperfect World' (2022) 116 *AJIL Unbound* 165.

^④ Payam Akhavan and Eirik Bjorge, 'Between Consent and Coherence: Incidental Questions in an Imperfect World' (2022) 116 *AJIL Unbound* 169.

对善意与禁止权利滥用原则的漠视甚至挑战。善意是国际法的伦理基础，也是国际公认的一般法律原则。正如国际法院前任院长穆罕默德·贝贾维（Mohammed Bedjaoui）法官指出，善意（good faith）是国际法最根本的原则（fundamental principle of international law），否则国际法的全部制度都将坍塌。^①为防止曲解条款和滥用程序，《公约》第 300 条强调，缔约国应善意履行根据《公约》承担的义务并应以不致构成滥用权利的方式，行使《公约》所承认的权利、管辖权和自由。联合国海洋事务与海洋法司前任司长安尼克·德·马菲-曼图阿诺（Annick de Marffy-Mantuano）女士对此写道：

《公约》所蕴含之平衡的精髓在于，它赋予各国的权利和利益，必须与要求各国承担的权利和义务相伴共生。唯有在此条件下，海洋上应有的秩序方能确立。尊重他国权利，无疑是最高的责任（【法】devoir suprême）。这种权利与责任之间的基本平衡在《公约》第 300 条中得到了另一种体现：该条要求必须善意（【法】bonne foi）地履行义务，同时禁止权利滥用。^②

（三）单边主义行径侵蚀《公约》所确立的法律秩序

41. 个别《公约》非缔约国总以习惯国际法为幌子，单方面划定所谓“扩展大陆架（extended continental shelf）”，单方推进深海采矿。这些做法，既损害了国际社会的整体利益，也侵蚀了《公约》所确立的法

^① Mohammed Bedjaoui, speech at the conference ‘Good Faith, International Law, and the Elimination of Nuclear Weapons: The Once and Future Contribution of the International Court of Justice’ (Geneva, 1 May 2008), quoted in John Burroughs, ‘Good Faith: A Fundamental Principle of International Law’, *News in Review of the Lawyers Committee on Nuclear Policy INC.*, Final Edition, No. 9, 28 April - 9 May 2008, p. 5, available at https://static1.squarespace.com/static/603410a4be1db058065ce8d4/t/605b5b2e64d630119bed39f8/1616599854103/BurroughsNiRarticle_May2008.pdf, accessed 28 February 2026.

^② Annick de Marffy-Mantuano, « La convention de Montego Bay » dans Mathias Forteau, Jean-Marc Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer* (Pedone, 2017) 59.

律秩序，再次暴露了其对国际法“合则用、不合则弃”的实用主义态度。

42. 个别《公约》非缔约国单方面划定 200 海里以外大陆架界限，是典型的单边主义行径。200 海里以外大陆架定界规则源自《公约》，而非习惯国际法。《公约》虽然编纂了部分习惯国际法，但并非所有条款都可被视为习惯国际法。国际法院仅在**领土和海洋争端（尼加拉瓜诉哥伦比亚）**案中认定，《公约》第 76 条第 1 款所规定的大陆架定义（definition of the continental shelf）属于习惯国际法的范畴。^①然而，当被直接问及《公约》第 76 条第 2 款至第 6 款是否构成习惯国际法时，国际法院在**尼加拉瓜诉哥伦比亚 200 海里以外大陆架划界案**中回避了这一问题，并未就此给出明确的答案。^②英国邓迪大学荣休教授罗宾·丘吉尔（Robin Churchill）、联合国国际法委员会前任委员迈克尔·伍德（Michael Wood）等国际法学者指出，设立国际海底管理局、国际海洋法法庭以及大陆架界限委员会的相关机构性条款，本质上并不具备习惯国际法的性质。^③美国国务院“扩展大陆架项目（Extended Continental Shelf Project）”法律顾问凯文·鲍默特（Kevin A. Baumert）同样注意到，《公约》第 76 条第 8 款主要具有程序性特征（largely procedural character），不具有某种“规范创设的特征（norm-creating character）”，缺乏足够的国家实践和法律确信（*opinio*

^① *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 624 at p. 674, para. 118.

^② *Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment, I.C.J. Reports 2023, p. 413 at pp. 447-448, paras. 80-82.

^③ Robin R. Churchill, 'The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea' in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, and Tim Stephens (eds), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2015) 37-38; Michael Wood, « La rôle contemporain du droit international coutumier » dans Mathias Forteau, Jean-Marc Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer* (Pedone, 2017) 72.

iuris)，不构成习惯国际法。^①另外，**鲍默特**在《美国国际法杂志》上发表的另一篇文章也指出，所谓“扩展大陆架”不是《公约》所采用的法律概念。^②个别《公约》非缔约国无权依据《公约》主张外大陆架，也无权通过大陆架界限委员会审议其外大陆架界限，其单方主张非法无效，严重违反国际法，侵蚀“区域”这一人类共同继承财产，损害国际社会的整体利益。

43. 个别《公约》非缔约国单方推进深海采矿，侵蚀人类共同继承财产，损害国际社会整体利益。根据国际法，“区域”及其资源是人类共同继承财产。在“区域”从事矿产资源的勘探和开发活动，必须根据《公约》在国际海底管理局框架下进行。“区域”的法律地位和勘探开发制度获得国际社会普遍认可，在国际实践中得到切实遵循。包括《公约》非缔约国在内的任何国家都不应绕开国际海底管理局，擅自授权开展国际海底矿产资源勘探和开发活动。国际海底管理局对此也明确表示，对沿海国国家管辖范围以外的海底区域（即“区域”）内矿产相关活动进行监管的法律授权（legal mandate），仅属于国际海底管理局；《公约》所确立的国家管辖范围以外深海海底制度，其精心构建和完善正是为了“防止单边行动及平行路径（prevent unilateral actions and parallel avenues）”；个别《公约》非缔约国的单边行径不仅损害“整个《公约》的完整性（integrity of the whole UNCLOS）及其所确立的综合性体制”，

^① Kevin A. Baumert, ‘Article 76 of the UN Convention on the Law of the Sea: Parties and Non-Parties’ (2022) 99 *International Law Studies* 979.

^② Kevin A. Baumert, ‘The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: Announcement of the U.S. Outer Limits’ (2024) 118(2) *AJIL* 275.

还动摇“多边体系的合法性（legitimacy of the multilateral system）”。^①

^① 参见 ISA, FAQs for the media about the International Seabed Authority and deep-sea mining, https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2025/05/FAQs-for-the-Media_28-May-2025.pdf, accessed 25 March 2026.

五、结论与建议

（一）结论

44. 《公约》是战后国际海洋法治发展的重要成果，在践行多边主义、反对海洋霸权、促进海洋合作、推进海洋可持续发展等方面发挥重要作用。与过往海洋法相比，《公约》具有显著的历史进步性。

45. 作为一部涵盖海洋法领域诸多问题的综合性法律文书，《公约》对部分习惯国际法进行了编纂，并创设了专属经济区等新型法律制度。作为兼顾沿海国、船旗国、内陆国等不同国家利益的“一揽子解决方案”，《公约》内置了平衡机制，展现了妥协精神。《公约》建立了一个开放包容的法律框架，并通过后续的执行协定不断演进完善。尽管如此，《公约》仅是国际法体系内的一项重要条约，并不具备相当于在各国国内法中宪法的至高无上地位。“海洋宪章”这一标签虽然凸显了《公约》的分量，但它误述了其真实的法律地位与角色。这种拔高与国际法律体系与实践的现实相悖，本质上是一种可能误导公众的政治叙事。

46. 《公约》没有涵盖海洋法领域的所有问题，不是国际海洋法的唯一渊源。《公约》仅是现代海洋法律秩序的重要支柱之一，需与其他涉海条约和习惯国际法一道，共同搭建现代海洋法的完整体系。《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据。陆地领土主权问题，不属于《公约》调整事项，不能纳入《公约》的解释或适用范围。从《公约》序言可以看出，国家的陆地领土主权是其海洋权利的

基础。然而在实践中，有的争端方炮制“混合争端”，对案件事实予以蓄意裁剪，强行剥离其与陆地领土主权的实质关联，进而滥用《公约》争端解决程序。此外，《公约》中的不少条款还需通过其他国际协定和安排等方式才可能得以实施。除《公约》外，国际海事组织等其他国际组织也通过各自的法律文书，在其相应领域内对海洋事务进行调整。习惯国际法并没有退出历史舞台，在海洋事务中持续发挥着不可替代的规范作用，历史性权利、远海群岛等事项仍受其调整。尽管《公约》编纂了部分习惯国际法，但是并非《公约》的所有条款都可视为习惯国际法。

47. 作为各方妥协与利益平衡的“一揽子解决方案”，《公约》部分条款表述模糊、易生歧义，给各方统一且有效地实施这些条款带来了困扰。《公约》第121条第3款正是体现各方利益脆弱平衡的典型例证，自上世纪80年代以来持续受到多国学者批评，被学者喻为“潘多拉魔盒”。

《公约》没有对“海洋科学研究”这一术语作出精确的法律界定，滋生了法律适用的不确定性、国家实践的分歧以及具体操作层面的困难，成为海洋科学研究在实践中面临的一项持续性、结构性挑战。《公约》不同语言版本中部分法律用语的表述存在差异，有时也给各方解释、适用和履行《公约》带来困扰与分歧。气候变化、人工智能等新课题新挑战不断涌现，超出《公约》起草者们的时代预见，持续挑战着《公约》的解释和适用。在《公约》实施过程中，曲解条款、滥用程序、越权管辖等实践乱象悄然抬头。特别是以解释和适用《公约》条款为名另立新规、滥用《公约》争端解决程序等做法，损害了《公约》的严肃性、完整性

和权威性，对《公约》所建立的法律秩序造成了结构性创伤，对国际海洋法治也带来了深层次破坏。个别《公约》非缔约国，以习惯国际法为幌子，单方面划定所谓“扩展大陆架”，单方推进深海采矿，损害国际社会的整体利益，侵蚀《公约》所确立的法律秩序。

（二）建议

48. 在大海中航行，最关键的是保持正确的航向。近年来，一些国家为维护强权政治与海洋霸权，在海洋领域大肆鼓吹所谓“基于规则的国际秩序（rules-based international order）”，却对“规则”的具体内涵语焉不详、表述模糊，并以此为幌子，对国际法奉行“合则用、不合则弃”的态度。与此形成鲜明对照的是，2012年联合国大会《国内和国际的法治问题大会高级别会议宣言》（简称联大《法治宣言》）明确指出，“**基于法治的国际秩序（international order based on the rule of law）**”才是“构建一个更加和平、繁荣且公正的世界不可或缺的基础”。^①法治作为一套制度体系与框架，其内涵不仅在于“规则”本身的存在，更强调这些“规则”必须契合更高层面的原则与价值。例如，“规则”至少应成为联大《法治宣言》所倡导的“公正、公平和平等的法律（just, fair and equitable law）”^②，符合《联合国宪章》宗旨和原则（purposes and principles of the Charter of the United Nations）^③，等等。各方对国际规则或许有不

^① United Nations General Assembly, *Declaration of the High-Level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*, A/RES/67/1, Resolution adopted by the General Assembly on 24 September 2012, para. 1.

^② United Nations General Assembly, *Declaration of the High-Level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*, A/RES/67/1, Resolution adopted by the General Assembly on 24 September 2012, para. 2.

^③ United Nations General Assembly, *Declaration of the High-Level Meeting of the General Assembly*

同理解，但携手践行真正的多边主义，共同维护联合国的权威和地位，应是国际社会的最大公约数。中国始终是国际海洋法治的坚定捍卫者和建设者，坚定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。作为《公约》缔约国，中国始终全面、忠实履行《公约》，是《公约》及其机制的积极参与者、建设者和贡献者。中国还推动达成并首批签署《海洋生物多样性协定》，并在《协定》生效前向联合国秘书长交存批准书，成为首批缔约国，为深海远洋国际治理注入强劲动力。中国提出的**全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议和全球治理倡议（简称四大全球倡议）**，与《公约》所彰显的多边主义、和平、合作、可持续发展等精神和理念完美契合。中国提出构建**人类命运共同体**，与联大《法治宣言》所憧憬的“更加和平、繁荣且公正的世界”同频共振。

49. 文本模糊、定义缺失、治理空白等《公约》的内在局限，可遵循共商共建共享原则，通过后续的国家实践以及协调一致的多边行动予以完善；而曲解条款、滥用程序等外部挑战，则构成对《公约》法律秩序的真正威胁。为捍卫国际法治，维护《公约》的严肃性、完整性和权威性，我们向国际社会，特别是向各国政府及相关部门、学术界、政策界等提出以下建议：

50. **第一，客观、全面、辩证地看待《公约》。**我们建议，铭记《公约》缔结的历史，领会其中的妥协精神，认清精妙的利益平衡。在肯定

on the Rule of Law at the National and International Levels, A/RES/67/1, Resolution adopted by the General Assembly on 24 September 2012, para. 1.

《公约》历史成就的同时，正视其实施过程中暴露的问题与挑战。我们还建议，校准《公约》在现代海洋法体系中的定位，既不低估其地位，也不夸大其作用，兼顾《公约》、其他涉海国际条约与习惯国际法，妥善处理海洋法的继承与发展关系，持续推动国际海洋法治迈向新篇章。

51. **第二，完整、准确、善意地解释和适用《公约》。**我们建议，始终铭记“本着互相谅解和合作的精神解决海洋法相关一切问题的愿望”，“兼顾全人类的利益与需求”，并“明确本公约未作规定的事项，应继续以一般国际法的规则和原则为依据”。我们还建议，合理行使《公约》赋予的权利，善意履行《公约》规定的义务，捍卫《公约》宗旨和目的，维护《公约》内在平衡机制，抵制曲解条款、滥用程序、越权管辖等有损《公约》严肃性、完整性和权威性的实践乱象。

52. **第三，携手践行四大全球倡议，破解《公约》实施的难题挑战，改革完善全球海洋治理。**命运与共、责任共担、利益共享，既是现代海洋法治的价值追求，也是中华优秀传统文化的价值取向。**全球发展倡议**旨在加快落实联合国2030年可持续发展议程，聚焦推动国际发展合作，与《公约》在保护和保全海洋环境、促进海洋资源公平有效利用、推动海洋合作等方面的目标高度契合。**全球安全倡议**旨在消弭国际冲突根源、完善全球安全治理，实现世界持久和平与安宁，着眼对话协商解决国际争端，与《公约》所倡导的“维护和平、正义和全世界人民的进步”，“妥为顾及所有国家主权”，以及和平解决海洋争端等理念深度融合。**全球文明倡议**倡导弘扬全人类共同价值，加强国际人文交流合作，致力于促进

文明交流互鉴，与《公约》在人类共同继承财产原则、兼顾沿海国与内陆国等各方利益诉求、推动海洋技术与转让等方面的规定相互呼应。

全球治理倡议锚定全球治理体制机制改革的方向、原则和路径，以奉行主权平等、遵守国际法治、践行多边主义、倡导以人为本、注重行动导向为核心要义，为破解《公约》在实施过程中持续面临的内在难题与外部挑战、推进全球海洋治理提供了战略指引与行动指南。我们建议，践行真正的多边主义，加快四大全球倡议落地见效，推动构建更加公正合理的全球海洋治理体系，稳步迈向人类命运共同体。

参考资料

（一）著作

- ATTARD, D. J., BALKIN, R. P. and GREIG, D. W. (eds) (2018) *The IMLI Treatise on Global Ocean Governance: Volume III: The IMO and Global Ocean Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- BECKERT, E. und BREUER, G. (1991) *Öffentliches Seerecht*. Berlin: Walter de Gruyter.
- DEL VECCHIO, A. and VIRZO, R. (eds) (2019) *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*. Cham: Springer Nature Switzerland AG.
- DIPLA, H. (1984) *Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer*. Paris: PUF.
- FIETTA, S. and CLEVERLY, R. (2016) *A Practitioner's Guide to Maritime Boundary Delimitation*. Oxford: Oxford University Press.
- FORTEAU, M. et THOUVENIN, J.-M. (dir.) (2017) *Traité de droit international de la mer*. Paris: Pedone.
- KLEIN, N. (2004) *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LANFRANCHI, M.-P. (dir.) (2024) *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer: Bilan et perspectives*. Aix-en-Provence: DICE.
- LUCCHINI, L. et VOELCKEL, M. (1990) *Droit de la Mer: Tome I—La mer et son droit, les espaces maritimes*. Paris: Pedone.
- PROELSS, A. (ed.) (2017) *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*. München: C.H. Beck; Oxford: Hart; Baden-Baden: Nomos.
- ROTHWELL, D. R., OUDE ELFERINK, A. G., SCOTT, K. N. and STEPHENS, T. (eds) (2015) *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press.
- STRATI, A., GAVOUNELI, M. and SKOURTOS, N. (eds) (2016) *Unresolved Issues and New Challenges to the Law of the Sea: Time Before and Time After*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- VITZTHUM, W. (Graf) (Hrsg.) (2006) *Handbuch des Seerechts*. München: Verlag C.H. Beck.

（二）期刊论文

- AKHAVAN, P. and BJORGE, E. (2022) 'Between Consent and Coherence: Incidental Questions in an Imperfect World', *American Journal of International Law: Unbound*, 116, pp. 164-169.
- BAUMERT, K. A. (2022) 'Article 76 of the UN Convention on the Law of the Sea: Parties

and Non-Parties', *International Law Studies*, 99, pp. 963-991.

BAUMERT, K. A. (2024) 'The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: Announcement of the U.S. Outer Limits', *American Journal of International Law*, 118(2), pp. 275-298.

BUGA, I. (2012) 'Territorial Sovereignty Issues in Maritime Disputes: A Jurisdictional Dilemma for Law of the Sea Tribunals', *International Journal of Marine and Coastal Law*, 27, pp. 59-95.

EISEMANN, P. M. (2020) 'Qu'est-ce qu'un rocher au sens de la Convention de Montego Bay de 1982? Observations sur la sentence arbitrale du 12 juillet 2016 relative à la mer de Chine méridionale', *Revue générale de droit international public*, 124(1), pp. 7-38.

GILBERT, G. (2019) 'Îles, rochers et hauts-fonds découvrants en droit de la mer', *Annuaire français de droit international*, 65, pp. 513-526.

GÜNDLING, L., 'Die exklusive Wirtschaftszone', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 38 (1978), pp. 616-646.

ITEN, J.-L., 'Sentence arbitrale sur la compétence et la recevabilité du 29 octobre 2015 dans l'Arbitrage entre la République des Philippines c. la République populaire de Chine devant la Cour permanente d'arbitrage', *Annuaire français de droit international*, 61 (2015), pp. 291-309.

KOLB, R. (1994) 'L'interprétation de l'article 121, paragraphe 3, de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer : les « rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre... »', *Annuaire français de droit international*, 40, pp. 876-909.

LE BŒUF, R. (2016) 'Différend en mer de Chine méridionale (Philippines c. Chine), sentence arbitrale du 12 juillet 2016', *Annuaire français de droit international*, 62, pp. 159-181.

LERTORA PINTO, F. (2022) 'El régimen jurídico de las islas en el derecho internacional: una interpretación del artículo 121 de la CONVEMAR', *Revista de Derecho (Coquimbo. En línea)*, 29, e4299. Available at: <https://doi.org/10.22199/issn.0718-9753-4299> (Accessed: 28 February 2026)

LEWIS, R. (2025) 'The "Constitution for the Oceans"? The Law of the Sea Convention as a Living Treaty', *International and Comparative Law Quarterly*, 74(1), pp. 1-31.

SCOTT, K. (2023) 'The LOSC: A "Constitution for the Oceans" in the Anthropocene?', *Australian Year Book of International Law*, 41(1), pp. 269-298.

(三) 国际组织资料

United Nations General Assembly (1994) *Resolution 48/263: Adoption of the Agreement relating to the Implementation of Part XI of UNCLOS*, A/RES/48/263, 17 August 1994.

United Nations General Assembly (2012) *Declaration of the High-Level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*, A/RES/67/1, 24 September 2012.

International Maritime Organization (2014) *Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization*, LEG/MISC.8. London: IMO.

United Nations. International Law Commission (2006) *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group finalized by Martti Koskenniemi*, UN Doc A/CN.4/L.682 and Add.1, 13 April 2006.

United Nations. Office of Legal Affairs. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (2022) *United Nations Convention on the Law of the Sea at 40: Successes and Future Prospects*, New York: United Nations.

International Seabed Authority (2025) *FAQs for the media about the International Seabed Authority and deep-sea mining*, 28 May 2025. Available at: https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2025/05/FAQs-for-the-Media_28-May-2025.pdf (Accessed: 25 March 2026).

(四) 国际判例

CII, *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie (deuxième phase)*, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, p. 221.

CII, *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine*, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 246.

Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahrein, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2001, p. 40.

Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 624.

Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2023, p. 413.

MOX Plant (Ireland v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 3 December 2001, ITLOS Reports 2001, p. 95.

Southern Bluefin Tuna Case between Australia and Japan and between New Zealand and Japan, Award on Jurisdiction and Admissibility, 4 August 2000, RIAA, Vol. XXIII, p. 1.

Arbitration between Barbados and the Republic of Trinidad and Tobago, Decision, 11 April 2006, RIAA, Vol. XXVII, p. 147.

ECJ, *Commission v Ireland (Case C-459/03)*, Judgment, 30 May 2006, EU:C:2006:345.

(五) 其他材料

British Institute of International and Comparative Law (2025) *Mixed Disputes in International Dispute Settlement* [BIICL Research Report]. London: British Institute of International and Comparative Law. Available at: [\[https://www.biicl.org/documents/200_biicl_mixed_disputes_nov_25_web.pdf\]](https://www.biicl.org/documents/200_biicl_mixed_disputes_nov_25_web.pdf) (Accessed:

28 February 2026).

BURROUGHS, J. (2008) 'Good Faith: A Fundamental Principle of International Law', *News in Review of the Lawyers Committee on Nuclear Policy INC.*, Final Edition, No. 9, 28 April-9 May 2008, p. 5. Available at: https://static1.squarespace.com/static/603410a4be1db058065ce8d4/t/605b5b2e64d630119bed39f8/1616599854103/BurroughsNiRarticle_May2008.pdf (Accessed: 28 February 2026).

SERPA SOARES, M. de (2022) *High-Level Commemorative Meeting of the General Assembly to mark the 40th Anniversary of the Adoption of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*. Statement delivered at the General Assembly Hall, New York, 29 April. Available at: <https://www.un.org/ola/sites/www.un.org.ola/files/documents/2022/05/29042022-mss-statement-40-anniversary-unclos.pdf> (Accessed: 28 February 2026).