



《联合国海洋法公约》四十载 成就与未来展望



联合国

《联合国海洋法公约》四十载 成就与未来展望



联合国

封面图片：Hendro Hioe，[2018年联合国世界海洋日摄影比赛作品](#)。

联合国出版物

eISBN: 9789210018074

版权所有 © 联合国，2023年

保留所有权利

联合国印制，纽约

前言

《联合国海洋法公约》(《海洋法公约》)是当今时代最重要的国际法律文书之一，于1982年12月10日在牙买加蒙特哥贝通过并开放供签署。《公约》开启了海洋法的变革，为世人提供了一部总体“宪法”来治理最重要的全球公域。

可以毫不夸张地说,《海洋法公约》从根本上推动了全球维护国际和平与安全的工作,以及养护和可持续利用海洋的工作。大会依旧认为,《海洋法公约》规定了“开展各种海洋活动都必须遵循的法律框架”,而且“作为国家、区域和全球在海事领域采取行动和开展合作的依据,具有重要战略意义”。

值此《海洋法公约》40周年之际,有许多成就值得庆祝。与此同时,我们的海洋无疑面临着巨大挑战。气候变化、生物多样性丧失、污染构成的“三重地球危机”,正在给这一宝贵的环境带来严重、空前的破坏,而海洋又是许多人赖以过活谋生的依托。面对这一现实,不应当背弃《海洋法公约》,而应当重新审视、重新拥抱《公约》的根本要义。《公约》的规定在今天与在1982年一样具有现实意义,仍然是各国开展国际合作、应对新出现挑战的牢固基础。因此,必须把持之以恒地作出努力、使《海洋法公约》和相关文书在全世界得到有效执行作为一个优先事项。



主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问
联合国海洋网络协调员

米格尔·德塞尔帕·苏亚雷斯

2022年12月

目录

前言	iii
导言	1
养护和可持续利用生物资源	4
非生物资源.....	7
保护和保全海洋环境	9
简介：水下文化遗产	13
航运：航行和国际贸易.....	15
海洋科学研究	18
简介：亚洲及太平洋区域展望.....	21
能力建设	23
结语	26
参考文献和其他资料列表	28

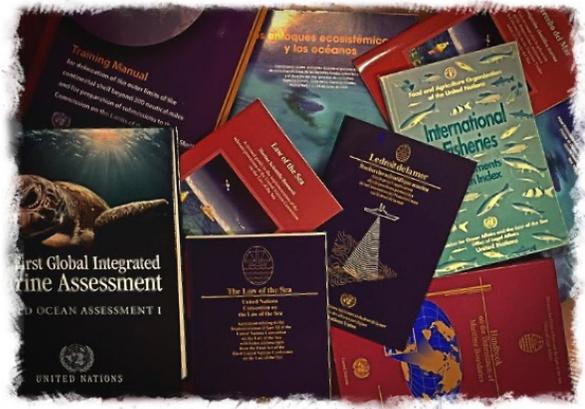
导言

“《公约》40周年是一个重要的提醒，要继续利用这一关键文书来应对当今的挑战。”

联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯

《联合国海洋法公约》(《海洋法公约》)在经过近十年的谈判后,于1982年通过。谈判的范围宏大,所产生的《公约》是一项真正可谓史无前例的文书,以全面的方式对广阔的区域和众多与海洋有关的活动作出了规制。《公约》解决了长久以来围绕国家海洋权益广度等问题进行的争论,融会了重要的新发展。尽管如此,由于认识到《海洋法公约》的某些方面致使某些国家没有批准或加入《公约》,1990年在秘书长的主持下开始就有关深海海底采矿规定的未决问题进行磋商。经由磋商,最终形成了《关于执行〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》,通过促进主要工业化国家更加广泛的参与,为《海洋法公约》于1994年生效扫清了道路。的确,《海洋法公约》现已得到广泛批准,有168个缔约国,里面的许多规定也被认为是反映了对所有国家均具约束力的习惯国际法。无疑,海洋“宪法”这个常用称号名副其实。

《公约》是按照“一揽子交易”的方式来谈判的,其中的规定要作为一个整体全盘接受,形成的案文平衡了诸多国家的不同利益。《海洋法公约》提供了法律确定性,包括建立了明确的海洋区、划界规则、全面的争端解决体系,为确保和平利用海洋作出了很大贡献。《公约》专门针对养护和管理生物和非生物资源、保护和保全海洋环境、建立关于勘探和开发人类共同继承财产——深海海底的制度作出规定,促进了海洋的公平、可持续和高效利用。由此,《海洋法公约》通过其关于法律、经

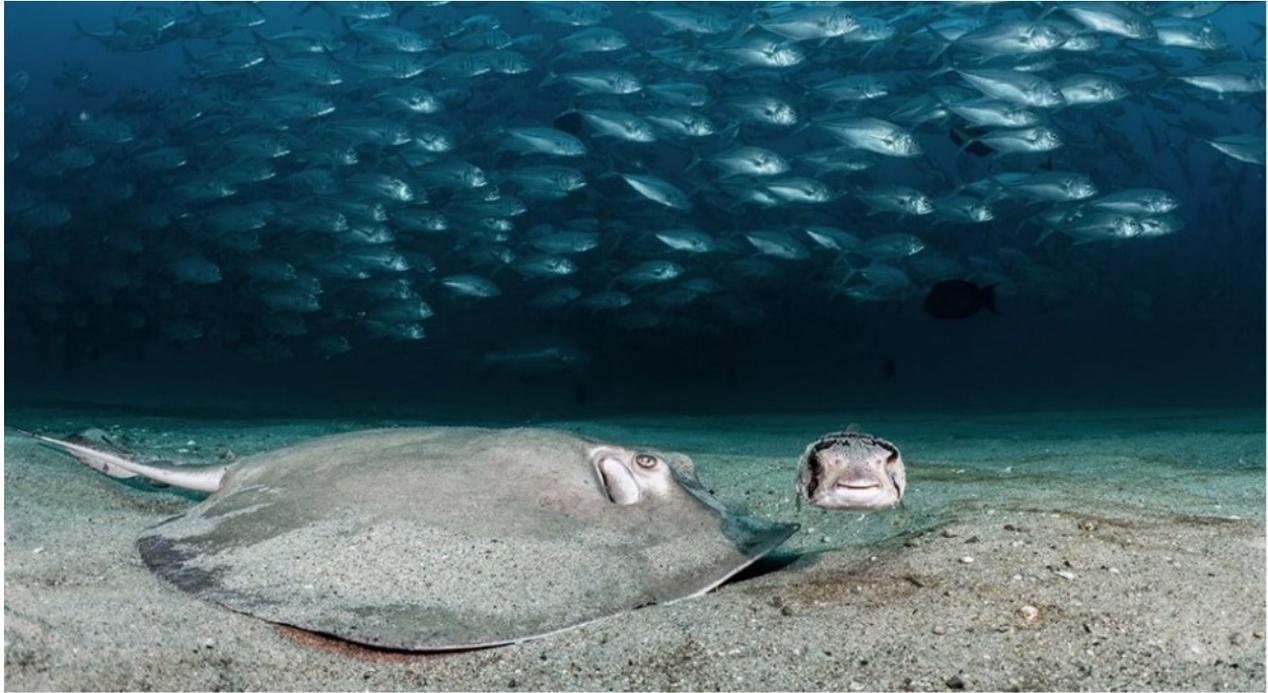


图片: 联合国/海洋事务和海洋法司。

济、社会、环境方面的规定反映了可持续发展,触及到现在囊括于《2030年可持续发展议程》及其可持续发展目标的方方面面。¹

本出版物分专题概述了其中的一些方面。概述将突出说明联合国系统内或与联合国系统有关的各个实体在自身任务范围内,对《海洋法公约》制度的适用和发展起到的重要作用。《海洋法公约》固然全面,但属于框架条约,作出的一般性规定是通过其他国际协定和安排的具体条例、在国家和区域两级得到实际运作和执行。在联合国各实体的主持下,许多此类补充规则和条例已制定完毕。就此而言,虽然本出版物系海洋事务和海洋法司依照自身任务——增进对《海洋法公约》的理解及其统一、一致适用和有效执行——而编写,但也吸收了联合国海洋网络成员提供的资料,这是对些成员在《海洋法公约》范围内为“一体行动”所作

¹ 关于《公约》的历史,包括其与可持续发展的关系,见Miguel de Serpa Soares, “75 years of law-making at the United Nations”, 载*Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 23 (2019), Frauke Lachenmann和Rüdiger Wolfrum编(Leiden, Netherlands, Brill/Nijhoff, 2020), 页16–21以及其中的参考资料,特别是海洋事务和海洋法司,“《联合国海洋法公约》: 历史视角”(1998年); Tommy T.B. Koh, “A constitution for the oceans” (1982); Robin Churchill, “The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea”和Tullio Treves, “Historical development of the law of the sea”, 均载*The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Donald Rothwell等编(Oxford, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Oxford University Press, 2015); James Harrison, *Making the Law of the Sea* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2011)。



图片：Nicolas Hahn，2022年联合国世界海洋日摄影比赛作品。

集体努力的承认。²联合国海洋网络是联合国机构间机制，力求加强并促进联合国系统就海洋和沿海事务所开展活动的协调性和一致性。一般来说，除了根据《海洋法公约》设立的三个机构——国际海底管理局、大陆架界限委员会和国际海洋法法庭，大会在执行和强化《海洋法公约》的规定方面发挥持续作用。

本出版物探讨了几个专题。它们属于《海洋法公约》涵盖的领域，对促进可持续发展至关

重要，具体如下：海洋生物和非生物资源、保护和保全海洋环境、航运和海洋科学研究。另外，还简述了《海洋法公约》的适用情况，涉及两个专门领域：一是在水下文化遗产领域的适用，二是从区域视角简述在亚洲及太平洋区域的适用。因为认识到必须提供支持，使《海洋法公约》和相关文书尽可能普遍地得到有效执行，最后重点介绍了能力建设情况。

² 对下列机构提供资料表示感谢：亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织政府间海洋学委员会、国际海事组织、国际海底管理局、濒危野生动植物种国际贸易公约秘书处、保护水下文化遗产公约秘书处、联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、联合国环境规划署。为供出版，对资料进行了编辑。请勿将本出版物所载任何内容视为联合国或其任何基金、机构或方案就应当对其中所述任何案文作出的法律解释发表意见。

养护和可持续利用 生物资源

又确认可持续渔业对今世后代的粮食安全与营养、收入、财富和减轻贫穷的重大贡献

(大会第76/71号决议，序言)

全球渔业和水产养殖业产量达到历史新高，这一部门未来将在食品和营养供应方面发挥越来越重要的作用，促进所有区域的粮食安全。自1960年以来，全世界人均水产食品表观消费量平均数增加了一倍多，预计今后几十年还会继续上升。此外，据估计，包括自给自足生产者和第二产业工人及其受扶养人在内的主要集中在发展中国家的大约6亿人口，至少在部分程度上要靠渔业和水产养殖业谋生。值得注意的是，妇女的作用常被忽视，但她们在小规模渔业和水产养殖业发挥着重要作用。单是小规模渔业就吸纳了全球4 500万妇女参与其中。



图片：Hannes Klostermann，2021年联合国世界海洋日摄影比赛作品。

如今，人们广泛认识到，必须对渔业资源进行管理，才能让渔业资源持续为世界不断增长的人口获取营养、享受经济社会福祉做贡献，为生态系统保持健康和复原力做贡献。不过，在历史的大部分时间里，人们想当然地认为这种资源取之不尽。20世纪的科学技术进步促进了渔业和捕鱼船队的密集发展，也暴露出海洋生物资源无限论的荒谬。随着某些主要鱼类种群数量在全球范围内暴减，有一点变得越发明显，那就是渔业资源无法维系捕捞活动迅速且通常不受任何限制的发展，迫切需要采取新的渔业管理办法，纳入养护和环境方面的考量。

《海洋法公约》为全球范围内养护和管理海洋生物资源提供了一个新的法律框架。它包含了200海里专属经济区的概念，沿海国因此对估



图片：© 粮农组织/Sylvain Cherkaoui，2022年。

计占全世界90%的渔业资源拥有主权权利，同时有责任养护和管理此类资源，促进此类资源的优化利用和长期可持续性。

《海洋法公约》还规定各国负有义务合作管理在专属经济区内和公海中都存在的特定鱼类种群，包括跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群，并且有义务与别国合作，采取措施养护和管理公海海洋生物资源。《鱼类种群协定》进一步发展了这些规定。之所以就这项协定进行谈判，是因为公海上无管制或管制不力的捕捞活动越来越令人关切。《协定》提供了一个框架用于养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群，包括进一步阐明了区域渔业管理组织和安排(区域渔管组织/安排)作为国家间合作的主要载体所发挥的作用。

区域渔管组织/安排

区域渔管组织/安排运用国际法律框架和相关全球文书，把指导意见转化为实践。如今，全世界有近50个区域渔管组织/安排。它们为采纳海洋区渔业养护和管理措施、处理监管权限内各项事务，提供了平台。

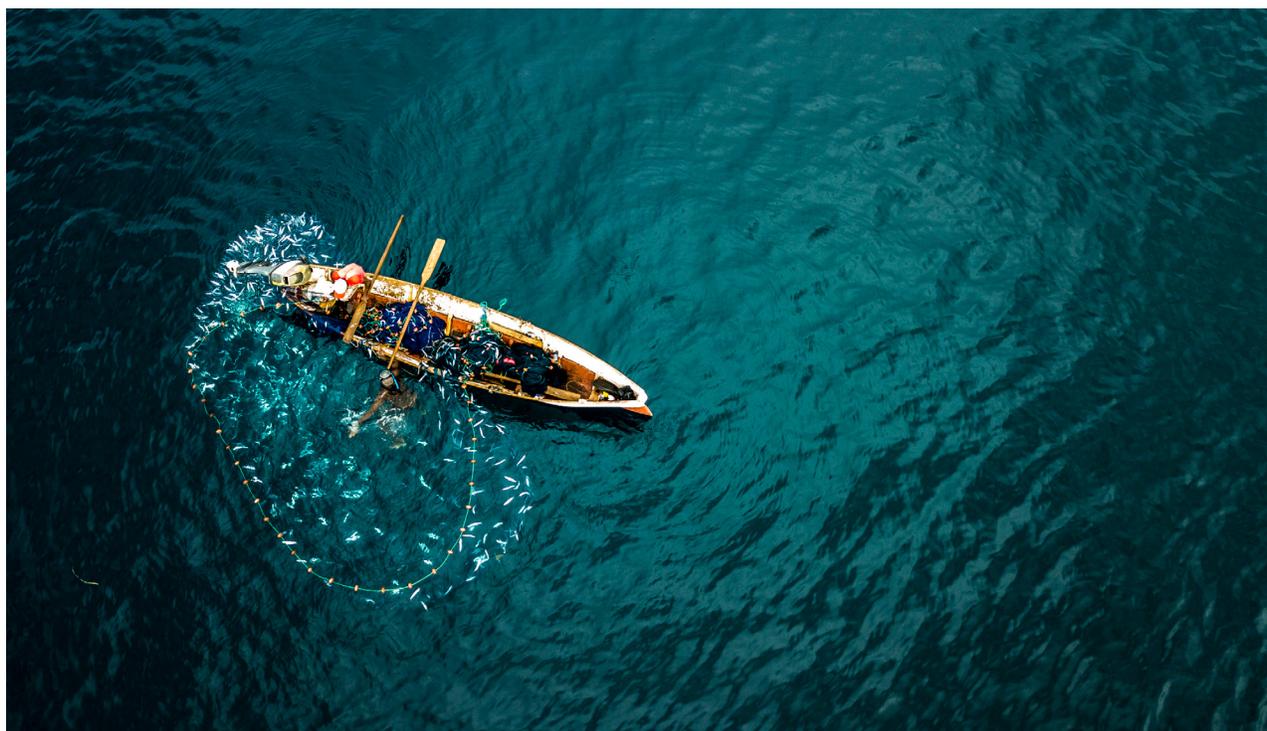
在养护和管理渔业资源方面，可以认为《协定》是《海洋法公约》通过以来缔结的最重要的具有法律约束力的全球文书，标志着在拟订全面法律制度方面向前迈出的重要一步。值得

注意的是，根据《协定》，鱼类种群的养护和管理必须以实施预防的办法和现有最佳科学证据为基础。《协定》纳入了新的原则、规范和规则。它们进一步细化了《海洋法公约》的有关规定，旨在应对影响公海渔业的新挑战，同时承认发展中国家的特殊需求。

此外，联合国粮食及农业组织(粮农组织)于1995年制定了《负责任渔业行为守则》。粮农组织是联合国专门机构，除其他外，负责与粮食安全、营养、可持续农业包括渔业有关的各项事务。《守则》确立了原则和标准，以确保有效养护、管理和开发水生生物资源，同时适当顾及生态系统和生物多样性，它是一个里程碑，在渔业管理中纳入了养护和环境方面的考量。《守则》属自愿性质，有助于细化《海洋法公约》就渔业作出的规定，指导《鱼类种群协定》的执行，促发变革，增进地方、区域和全球层面的合作。今天，绝大多数国家的渔业政策和法律与《守则》相符。粮农组织还制定了几项重要的非约束性文书和准则，进一步拓展了《守则》的框架。2016年，《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼措施协定》生效。这是一项具有约束力

的新文书，旨在解决非法、未报告、无管制捕捞问题。

《海洋法公约》通过已历40年。其间，发生了许多变化，比如船队在技术的帮助下能够在离海岸更远、向海洋更深的地方从事捕捞作业，比如鱼类和鱼类产品国际贸易迅速扩大，水产养殖规模增长，再比如人们意识到气候变化和生物多样性丧失对水生资源的影响。令人担忧的是，遭到过度捕捞的种群占比继续攀升，到2019年超过了35%，尽管渔业上市量中的82.5%来自得到可持续开发的种群，而且这一数字在不断增长。然而，预计世界人口到2050年会突破90亿。《海洋法公约》搭建的框架经过《鱼类种群协定》的补充，再加上《守则》及其他相关文书的辅助，将继续为有效管理和养护世界海洋生物资源提供依据，继续指导应对渔业方面出现的新问题，比如可持续水产养殖开发、海洋退化、社会责任、生物多样性保护和气候变化。因此，《海洋法公约》框架仍然是通过渔业可持续发展助力实现《2030年议程》的基础。要实现可持续发展，还必须承认妇女的关键作用，促进妇女的平等待遇和参与。



图片：Caine Delacy，2019年联合国世界海洋日摄影比赛作品。

非生物资源

重申国际海底管理局(海管局)根据《公约》和《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》(《第十一部分协定》)开展工作的重要性

(大会第77/248号决议，序言)

除了生物资源，海洋和海底还蕴含着重要的非生物物质，包括矿物资源。而且，容纳了诸如海底电缆、管道等对现代生活十分关键的基础设施，为可再生能源生产提供了日益重要的基地。

今天，就海洋科学技术创新而言，深海海底是探索的新前沿。深海海底储藏着包括多金属结核、多金属硫化物和富钴铁锰结壳在内的宝贵矿物资源。特别是，深海海底作为特定基本金属和矿物的来源，可能有助于实现《巴黎协定》减排目标所需的可再生能源过渡。与此同时，需要根据《海洋法公约》采取必要措施，确保对海洋环境进行有效保护，使之免受此类资源的勘探和开发活动可能产生的有害影响。

按照定义，“区域”内矿物资源指国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土，受《海洋法公约》下特别制度的支配。这套制度体现了一个富有远见的概念，即对共有空间和资源实行全球管理。1960年代开发此类矿物资源的兴趣渐起，该制度便应运而生。为进一步明确其实施模式，于1994年缔结了《第十一部分协定》。在《海洋法公约》下，把“区域”及其矿产资源定性为人类的共同继承财产，也就是说对这些资源的一切权利为全人类所掌握。要勘探或开发资源，就必须依照《海洋法公约》下确立、《第十一部分协定》中阐明的制度进行。这套制度建立了一个独特的全球治理体系，旨在随着现有最佳科学和实践逐步发展并为制定合适的管理措施提供信息，允许审慎地开展工业活动。

在此方面，国际海底管理局是根据《海洋法公约》设立的自主国际组织，《海洋法公约》缔约国通过它组织和控制“区域”内活动，也即为全人类的利益勘探和开发“区域”内矿物资源。根据《海洋法公约》，海管局负责管理“区域”内活动，保护海洋环境免受此类活动可能产生的有害影响，促进和鼓励海洋科学研究，在公平基础上分享“区域”内活动产生的惠益。

海管局于1994年成立后，开始制定“采矿守则”，也就是一套用于管理“区域”内矿物资源勘探和开发的规则、规章和程序。迄今为止，已针对各种矿物制定出一系列勘探规章，目前正在制定开发规章。发放的勘探合同有31份，担保国中有几个是发展中国家。根据这些合同开展了密集的勘探工作，大幅扩充了人类的海洋环境知识总量。

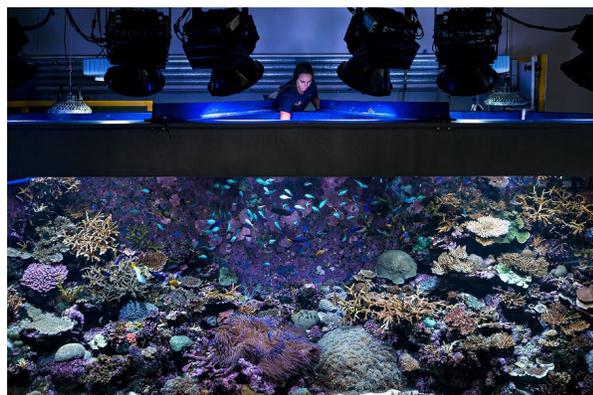
过去30年来，“区域”制度为国际和平、合作、海洋法律秩序作出了极大贡献，防止了对资源的争夺，维护了所有国家进入深海海底开展活动的权利。虽然“区域”内矿物资源尚未得到开发，但自从《海洋法公约》通过以来，技术已经取得进步，使这种开发更加接近于现实。据发现，“区域”内的生物多样性丰富、矿藏量巨大，为促进可持续发展创造了令人振奋的机会。但是，必须处理“区域”内活动可能对环境造成的任何有害影响。尽管“区域”制度促使人类扩展了对海洋的认知，但还须继续努力填补在深海生态系统方面的科学知识空白。

保护和保全海洋环境

再次强调必须执行《公约》第十二部分，以保护和养护海洋环境及其海洋生物资源，防止污染和实际退化，并促请所有国家直接或通过主管国际组织进行合作，采取符合《公约》的措施，保护和养护海洋环境

(大会第77/248号决议，第203段)

海洋和沿海生态系统对人类福祉和整个地球**十分重要**，在调节大气层方面发挥关键作用，包括供应我们吸入的大部分氧气，支撑丰富的生物多样性，而后者是海洋生态系统保持健康和复原力、许多人维持生计之所依。然而，由于人类活动，包括对海洋生物资源的过度利用、温室气体引发的气候变化、破坏性做法、外来入侵物种和陆基污染源，这些生态系统受到的压力与日俱增。因此，关爱我们的海洋环境至关重要。



图片：Giacomo d' Orlando, 2022年联合国世界海洋日摄影比赛作品。

《海洋法公约》第十二部分载有各国保护和保全海洋环境的广泛义务，包括采取措施防止、减少和控制任何来源的海洋环境污染。此外，各国在为保护和保全海洋环境而拟订和制订其他国际规则、标准和建议的办法及程序时，必须酌情在全球性的基础上或在区域性的基础上进行合作。

确认由于有了国际海事组织通过的有关海上安全、航行效率及预防和处理海洋污染的国际航运规则和标准，又辅之以航运业的最佳做法，海事事故和污染事件大大减少

(大会第77/248号决议，第195段)

另外一些相关国际协定涉及各种问题，包括污染、区域合作、生物多样性和海洋物种。

污染物质可能由于船舶事故进入海洋，也可能随着船舶相关作业排污进入海洋。在这一领域，有些重要的国际条约早在《海洋法公约》通过之前就已经问世。其中包括《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》(《伦敦公约》)、《国际防止船舶造成污染公约》(《防止船污公约》)以及关于油污损害责任和干预的各项公约。《海洋法公约》生效后，通过了其他条约，包括关于《伦敦公约》、《防止船污公约》和各项油污公约的议定书，以及关于压载水和沉积物、油污防备、反应和合作、海上运输有毒有害物质和有害防污底系统的条约。《海洋法公约》承认并纳入了这些条约中的重要规则 and 标准，并提供了行使管辖权和执法的有力框架，从而有助于加强现有制度，同时还为今后的法律发展奠定了基础。



图片：海事组织。

这些条约主要由**国际海事组织（海事组织）**主持制定。该组织是联合国专门机构，负责国际航运安全安保和船源污染相关事务。实际上，海事组织通过了50多项海上航行安全、海洋污染预防、污染损害责任和赔偿方面的条约，还通过了几十项守则和准则。这些文书得到了广泛批准，对99%的全球商船队适用。

鼓励尚未这样做的国家加入有关保护和养护海洋环境的区域性海洋公约及其议定书，同时注意到联合国环境规划署区域海洋方案的作用

(大会第77/248号决议，第271段)

区域合作是《海洋法公约》着重强调的一个问题。在此方面，1974年制定了[区域海洋方案](#)，为在区域范围内解决海洋环境问题和海洋退化提供了一个成绩斐然的框架。区域海洋方案由专司全球环境保护的联合国实体——[联合国环境规划署\(环境署\)](#)管理，囊括了全球范围内的、目前已有146个国家参加的18项区域性海洋公约和行动计划。其中许多公约和行动计划采用生态系统办法来管理海洋资源，通过了关于保护区、海洋垃圾、溢油治理、船源污染、废物越境转移和处置、沿海区综合管理、陆基污染源的规程。方案以行动为导向，针对具体区域开展活动，汇集了包括政府、科学界、民间社会在内的不同利益攸关方，而且提供了与其他区域和全球法律文书的接口。重点是促进区域层面的海洋治理，以落实全球海洋议程，并应对新出现的问题。方案协助单个国家履行根据各项区域性海洋公约和行动计划以及推而广之最终依照《海洋法公约》承担的责任和义务。

环境署管理的其他海洋环境保护方案囊括了红树林、海草、海藻等海洋资源的生态系统管理，以及与[珊瑚养护、恢复、保护](#)有关的项目。《[保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领](#)》是一个政府间机制，旨在解决陆源污染问题，协助政府履行《海洋法公约》下的义务，依托海洋垃圾、营养盐和废水管理方面的全球伙伴关系，包括凭借区域海洋方案制定的区域法律文书，预防和治理污染。



图片：Beth Watson，[2016年联合国世界海洋日摄影比赛](#)作品。

在生物多样性方面，《海洋法公约》载明了关于保护和保全稀有或脆弱的生态系统，以及衰竭、受威胁或有灭绝危险的海洋生物栖息地的义务。《[生物多样性公约](#)》为养护和可持续利用生物多样性，包括海洋环境中的生物多样性，提供了一个总体框架。《生物多样性公约》缔约方大会作出了若干决定，以解决海洋和沿海生物多样性问题，并推动《海洋法公约》的执行。

鼓励各国在双边、区域和全球各级开展合作，在通过海上路线进行贩运的地点，防止、打击和消除非法贩运受保护的野生动物和植物物种

(大会第77/248号决议，第164段)

另外一些条约为保护特定海洋物种提供了机制，例如[《濒危野生动植物种国际贸易公约》](#)（[《濒危物种公约》](#)）。它先于《海洋法公约》在1975年生效，对动植物标本贸易作出了规定，包括通过一个独特的制度，管理从国家管辖范围以外区域取得的标本(又称“从海上引进”的标本)贸易。该公约就其附录所列海洋物种为港口国和船旗国规定了义务，其实施对《海洋法公约》构成了补充和支持。各国必须确信交易标本具有合法性、可持续性和可追踪性，而后才能颁发所需的《濒危物种公约》许可证和证明书。《海洋法公约》为界定样本取自哪个海洋区提供了必要背景，并建立了船旗国和港口国采取行动的[国际制度](#)。

随着越来越多的海洋物种列入《濒危物种公约》附录，《濒危物种公约》与《海洋法公约》之间的关系越来越重要。《濒危物种公约》缔约方还议定了若干决议，用以指导港口国和船旗国履行《濒危物种公约》就参与从国家管辖范围以外区域取得的海洋物种标本贸易的船舶所规定的义务。[第14.6号决议](#)就是其中之一，《濒危物种公约》在该决议中阐述了在贸易涉及租赁船舶的情况下适用的规则，以及区域渔管组织/安排的作用和潜在贡献。

《海洋法公约》由于其框架性质，还为采取行动应对气候变化等当代挑战提供了空间。海事组织成员国自1990年代中期以来，一直在依照应对气候变化国际框架，并根据《公约》就来自大气层或通过大气层的污染所作的规定，努力防止船舶造成的空气污染。《预防船舶空气污染条例》(又称《防止船污公约》附件六)力求最大限度地减少船舶在空气中的排放物。作为补充，2013年1月1日实行了强制性技术和操作能效措施，以大幅减少二氧化碳排放。此外，海事组织通过了关于减少船舶温室气体排放的初步战略，设想到2050年国际航运温室气体排放总量与2008年相比至少下降50%，同时努力逐步实现零排放。



图片：Kevin De Vree，2021年联合国世界海洋日摄影比赛作品。

生物多样性丧失，包括海洋生物多样性丧失，仍在继续发生。为努力确保全面的全球制度更好地解决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问题，大会召开了政府间会议。而且，自2018年以来，一直在联合国的主持下进行谈判，以根据《海洋法公约》就这一领域制定一项新的文书。会议的成果应当

完全符合《海洋法公约》的规定。将来形成的任何文书都将成为继《鱼类种群协定》和《第十一部分协定》之后的《海洋法公约》第三项执行协定。

今天，海洋面临的另一个挑战是塑料污染问题。《海洋法公约》涉及到陆基污染源，与此同时，联合国环境大会在2022年通过了一项历史性决议，要求环境署组建政府间谈判委员会，就塑料污染包括海洋环境中的塑料污染，制定一项具有法律约束力的文书。在决议序言中，明确承认《海洋法公约》是这方面现有的相关文书之一。雄心勃勃的目标是到2024年底完成这项工作。



图片：Peter de Maagt，2019年联合国世界海洋日摄影比赛作品。

在《海洋法公约》为保护和保全海洋环境而建立的总体框架内，为通过这类法律发展，应对海洋面临的紧要问题，预埋了伏笔。《海洋法公约》规定了一般原则和具体义务，而且为视需要制定进一步的详细条例预留了空间，从而有助于落实可持续发展的这一重要方面，包括可持续发展目标14下关于减少海洋污染、管理、保护和恢复海洋和沿海生态系统、最大限度降低海洋酸化程度、保护沿海和海洋区域的具体目标。

简介： 水下文化遗产

强调水下的考古、文化和历史遗产，包括沉船和水运工具，包含着人类历史的重要信息，这些遗产是应予保护和保全的资源

(大会第77/248号决议，序言)

《海洋法公约》载有缔约国保护其水下文化遗产的一般性义务。关乎人类利益的要素需要得到保护。出于这方面的关切，在联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的主持下于2001年制定了《保护水下文化遗产公约》。这项公约脱胎于各国为保全这种遗产制定全面、有效的规章框架的长期努力。对其解释应与《海洋法公约》一致。目前有72个缔约国。

教科文组织的这项公约着眼于防止对水下文化遗产的掠夺、商业开发和非法贩运。它涵盖了包括内陆水域和海洋在内的所有水域和所有海洋区，载有强大的保护措施。《公约》还响应了提供科学指导和促进国家合作的需要。它规定缔约国有义务采取措施，避免以不符合《公约》条款的方式使用包括港口在内的本国领

土，有义务采取措施，扣押本国领土内以不符合《公约》的方式打捞的水下文化遗产，有义务采取措施，惩治违反规定的行为。此外，《公约》制定了详细的规章和国家合作制度，以保护缔约国领海以外的水下文化遗产。这一制度能够为保护对人类有重要意义的要素，提供一个通用模式。一个科学技术咨询机构可以应要求，就《公约》所附科学规章的实施提供咨询意见。

教科文组织的这项公约为所有国家提供了一个宝贵机会，以保护包括领海及领海以外水域在内的各种水域的水下文化遗产，而水下文化遗产是可持续发展的一个重要方面。该公约说明如何以可行的方式确保水下遗产得到保护，是对《海洋法公约》的补充并协助其执行工作。

斯凯尔基暗滩和西西里海峡案例

斯凯尔基暗滩遗址位于西西里海峡，这里是地中海最繁忙的海上航线之一。斯凯尔基暗滩是过去三千多年来的数百艘沉船的葬身之地。2018年初，意大利向教科文组织通报了这处遗产容易受损的情况。之后，八个缔约国表示有意愿按照教科文组织的这项公约，与两个协调国联手，商讨如何确保对遗址实施有效保护。协调委员会制定了战略和行动计划，以实现保护倡议的目标。在委员会协调下，还于2022年8月执行了一次大型水下考古任务，对遗产进行勘测并绘制地图，为沉船建立模型，就位置和保护状况实施总体评估，以便长期保护这一水下文化遗产。在这次初步勘测中，发现、调查、拍摄了不同历史时期的遗址。



图片：在瓦努阿图就刺培鲁斯船队“指南针号”沉船开展科学研究© C. Grondin/教科文组织。

航运： 航行和国际贸易

促请各国依照国际法尤其是《公约》的规定，确保航行自由、航行安全以及过境通过、群岛海道通过和无害通过的权利

(大会第77/248号决议，第168段)

航运承载了80%以上的国际贸易量，为所有国家提供了关键的供应链链接和进入全球市场的通路，从而使我们的全球化经济得以运转。因此，世界上绝大多数人口的生计在很大程度上依靠这一重要部门。

根据《海洋法公约》，所有国家的船舶在专属经济区和公海享有航行自由，在领海享有无害通过权。船旗国有义务对悬挂其国旗的船舶行使行政、技术及社会事项上的管辖和控制，采取措施确保船舶备有海上安全作业和航行装备。因此，《海洋法公约》作为一个总体框架运行，其他各项国际协定对里面的关键条款作了更加详细的规定。



图片：海事组织。

在海事组织的主持下制定的《1974年国际海上人命安全公约》就是其中一例，与商船的安全有关。它明确了商船建造、装备和运行的最低安全标准，由船旗国和港口国贯彻落实。经修订的《1972年国际海上避碰规则公约》设定了旨在防止船舶碰撞的航行规则。此外还须重点指出《1978年海员培训、发证和值班标准国际公约》。

关于海员劳动和工作条件方面的事务，在国际劳工组织的主持下通过了经修订的《2006年海事劳工公约》，里面的规定旨在确保某些商船上工作的海员，比如在旅游和娱乐业船舶上工作的人员，包括不直接参与船舶航行或作业的海员，享有体面就业标准。

鉴于船旗国对其船只行使有效管辖和控制很重要，1986年在联合国贸易和发展会议(贸发会议)的主持下经谈判制定了《联合国船舶登记条件公约》。贸发会议是联合国机构，设立的目的是通过制定多边法律文书等方式，促进国际贸易，特别是发展中国家的准入。《公约》虽然尚未生效，但确立了船舶在国家登记机关登记的国际标准，包括船舶与登记国之间具有“真正联系”的最低要素，对国家船舶登记法产生了重大影响。



图片：海事组织。

在海商法领域制定国际规则和标准，对促进安全、对环境负责的全球航运而言，也很重要。国际海商法通过确定合同当事人的权利、义务、赔偿责任，既影响商业决策，也影响船舶安全、海洋污染、海上生命安全和海员工作条件。贸发会议单独或在某些情况下与海事组织一起主持制定了几项国际公约，其中囊括了关于海上货物运送、多式联运、海事优先权和抵押权以及扣船的国际赔偿责任框架。另外，还形成了示范规则和非强制性标准，它们正在塑造和统一国际海上商业运输法律框架。

除了前述的温室气体排放和污染防治工作，海事组织还继续处理国际航运中新出现的其他问题，包括与欺诈登记和自主船舶有关的问题。例如，就后者而言，需要作出规范，确保可能更清洁、更高效的新技术不会引发新风险。按计划，到2024年要通过一项关于自主航运的非

强制性守则，接着到2028年要通过一项强制性守则。

航运在可持续发展、国际贸易、包容性经济增长方面发挥着重大作用。国际航运能促进食品、能源、原材料、制成品、医疗用品等货物

的国际贸易，能提供就业，还能支持生计，是实现多个可持续发展目标的支柱。因此，《海洋法公约》和在其总体框架内就航运制定的相关国际法律文书，是实现可持续发展的征途上不可或缺的工具。

海洋科学研究

回顾海洋科学通过持续开展研究和评估监测结果增进知识，并把这些知识用于管理工作和决策，对消除贫困，加强粮食保障，养护世界海洋环境和资源，帮助了解、预测和应对自然事件以及促进海洋的可持续发展至关重要

(大会第77/248号决议，序言)

尽管海洋占地球面积的70%以上，但在很大程度上仍未得到勘探，关于海洋的科学知识也很有限。但是，海洋科学对尽可能作出最佳决定来确保海洋及其资源的养护和可持续利用至关重要。因此，要实现可持续发展，加深对海洋的认知必不可少。

科学在海洋管理中起着根本作用，包括搭建综合框架，以便开展和促进海洋科学研究。这在《海洋法公约》中得到了认可。一方面，《公约》列出了所有国家开展这种研究的权利，包括开展、管理、授权属于其主权或管辖范围的海洋区内研究的权利，在“区域”内依照第十一部分的规定开展研究的权利，以及在公海上开展研究的权利。另一方面，《海洋法公约》要求各国促进和便利此类研究的发展和开展，促进这方面的国际合作以及科学数据和信息的流动。《海洋法公约》通过就海洋科学研究在各海洋区的开展确立明确的权利和义务，进一步为海洋科学研究提供了便利。



图片：Frank Gazzola，2020年联合国世界海洋日摄影比赛作品。

教科文组织政府间海洋学委员会(教科文组织海委会)于1960年成立，是海洋科学研究方面的主要国际组织之一。委员会促进国际合作，并协调海洋研究、服务、观测系统、减灾和能力发展方面的方案和项目。《海洋法公约》由于为海洋科学研究建立了新的法律框架，对教

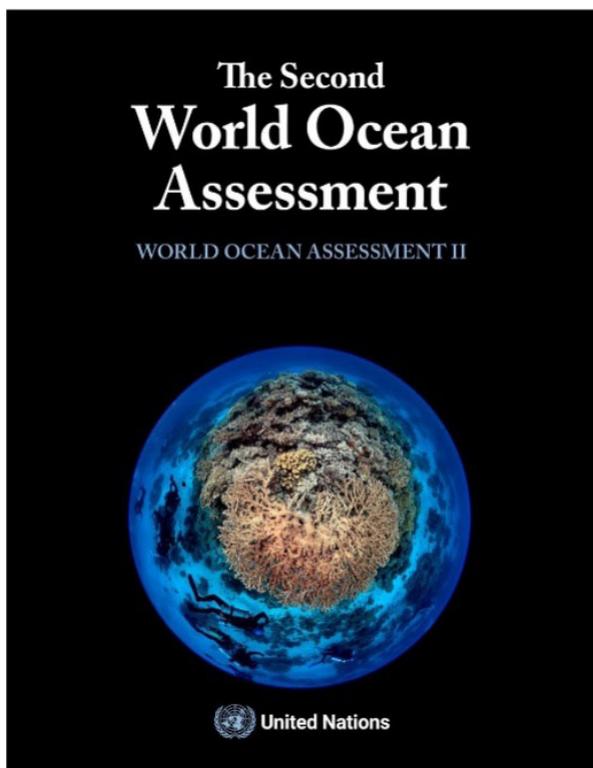
科文组织海委会的工作产生了影响。1997年，海洋法专家咨询机构成立，就《海洋法公约》的适用问题向教科文组织海委会提供咨询意见。

凭借咨询机构的工作，教科文组织海委会通过了第二四七条适用程序。这是在国际组织开展或主持的项目执行《海洋法公约》方面的一个重大步骤。咨询机构的工作还囊括了与新技术有关的挑战。鉴于对《海洋法公约》下的法律制度应当如何适用于此类工具有不同意见，教科文组织海委会成员国于2008年通过EC-XLI.4号决议，制定并通过了准则。因此，Argo计划下的重要国际研究工作能按照《海洋法公约》建立的框架继续开展。Argo计划是全球海洋观测系统的一部分，由大约3 000个浮标组成。浮标随洋流漂移，收集重要的海洋数据。教科文组织海委会继续审议能鼓励海洋观测持续开展的最佳方式，包括考虑到遥控自动潜航器等新技术的出现，以及审议如何便利国家管辖区域内的海洋观测。



图片：Edward Herreño，2020年联合国世界海洋日摄影比赛作品。

开展和促进海洋科学研究，需要适当的技术。《海洋法公约》第十四部分承认这一点，要求缔约国合作促进海洋技术的发展和转让，特别注重发展中国家在这方面的能力建设。教科文组织海委会配合《海洋法公约》下建立的海洋



图片：联合国/海洋事务和海洋法司

技术转让制度，于2005年通过了《海洋技术转让标准和准则》。这些准则在可持续发展目标下具体目标14.a中得到明确认可，旨在就如何进行这种转让提供指导，促进《海洋法公约》相关规定的适用，推动通过国际合作进行能力建设。

只有成果被有效用于为决策提供信息，海洋科学才能释放全部潜力。然而，科学不一定总是为政策制定者所了解，也不一定总能以易于转化为政策决定的形式来呈现。在这方面，努力促成所谓的科学与政策之间的衔接至关重要。联合国系统内的几个组织、机构和进程在促进科学家和政策制定者就海洋问题进行交流方面发挥了作用。海洋环境状况(包括社会经济方面问题)全球报告和评估经常程序就是其中之一。它采用政策制定者易于查阅的格式，编制了世界海洋状况定期评估报告。

尽管以可持续方式管理的健康海洋是实现可持续发展目标的关键，但是海洋科学供资的水平仍然较低。从事海洋科学工作的妇女人数不足，也继续令人关切。为动员各方采取行动，拿出具有变革意义的海洋科学解决方案，促进可持续发展，大会宣布2021-2030年为“海洋十年”（联合国海洋科学促进可持续发展十年），由教科文组织海委会进行协调。“十年”旨在加大对海洋科学的投资，由此提高不同学科、地域、世代、性别利益攸关方的权能和参与。它将带来持久的变革，使各国能够根据可持续发展目标14，实现对海洋和海洋资源的养护和可持续管理。

简介： 亚洲及太平洋 区域展望

赞赏地注意到各区域为进一步执行《公约》，在区域一级作出努力和采取举措，并通过能力建设等方式应对与海上安全和安保、海洋生物资源的养护和可持续利用、海洋环境的保护和保全及海洋生物多样性的养护和可持续利用有关的问题

(大会第77/248号决议，第353段)

在亚洲及太平洋，至少有2亿人靠海为生。这个区域的生物十分多样；据估计，这里有全世界71%的珊瑚礁和45%的红树林。经济依赖海洋，这个区域的国家占全球渔业产量的一半以上、占全球水产养殖业产量的90%左右。社区靠渔业和旅游业赚钱糊口；这些活动离不开健康的海洋，必须对其进行可持续管理。海洋从地理上或文化上都不能与人民的特性和生活方式相分割。

《海洋法公约》规定的权利和义务对整个区域的正常经济活动十分重要。例如，海洋区制度为划定渔业等经济活动所依赖的海洋空间和边界，打下了明确的基础。虽然非法、未报告和无管制的捕捞活动仍然是一个挑战，但依照《海洋法公约》设立了海洋区后，就可以制定诸如《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的措施协定》等文书，遏制这种做法。



图片：Alex Lindbloom，2017年联合国世界海洋日摄影比赛作品。

海洋和《海洋法公约》为地处偏远的国家提供了生命线，使海上贸易和旅客运输成为可能，

每一天都在维持着社区和家庭的联系。《海洋法公约》的规定对促进区域和平合作、跨境经济发展十分重要。在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间，海上互联互通起到了决定性作用。机场和公路面临关闭和封锁，航运却为食品、药物、口罩、个人防护设备、医务人员和疫苗开辟了安全通道，即便是地球上最偏远的岛屿也能到达。

《海洋法公约》和相关文书仍是国际合作的支柱，也是有效开展海洋事务政策制定工作的框架。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的工作方案与《海洋法公约》的具体内容和《2030年议程》的执行工作对接。为支持实现可持续发展目标14，亚太经社会制定了加速方针，通过确定具有正面乘数效应的关键干预措施，结合国家优先事项使发展效益达到最佳水平。亚太经社会的海洋相关能力发展和技术援助活动采取整体办法，同时兼顾了国家法律法规以及《海洋法公约》架构下的总体国际框架。亚太经社会还定期推广区域合作活动，以促进有效的海洋治理，包括借助富于创新的数据使用办法，衡量实现可持续发展目标14的进展情况。

未来，海洋将继续在亚洲及太平洋区域发挥关键作用，包括创造机遇，推动蓝色经济转型。与机遇相伴而来的是许多挑战，气候变化最为突出。在这方面，亚太经社会的战略支持领域之一是，根据与环境署和联合国开发计划署(开发署)协作制定的区域十年方案，促进通过基于海洋的解决办法来应对气候变化，共同推动海洋十年在亚洲及太平洋的落实。

能力建设

强调必须进行能力建设，确保各国，特别是发展中国家，尤其是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家以及非洲沿海国，能够全面执行《公约》，从海洋的可持续发展中获益，并充分参加关于海洋事务和海洋法的全球和区域论坛

(大会第77/248号决议，第11段)

充分、有效贯彻《海洋法公约》和相关文书所反映的国际海洋法，取决于各国是否有能力切实参与法律框架，并有效管理海洋空间、资源和活动。这对各国实现可持续发展，包括达到《2030年议程》中与海洋有关的目标和具体目标，特别是可持续发展目标14也十分重要。然而，海洋事务和海洋法方面的能力发展依旧是许多发展中国家，特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家的一项重大需求。

联合国系统各实体在自身任务范围内开展了与《海洋法公约》和相关协定有关的能力建设活动。海洋事务和海洋法司是《海洋法公约》和《鱼类种群协定》的秘书处，在海洋事务和海洋法方面为发展中国家建设了能力、提供了其他援助。自《海洋法公约》通过以来，海法司一直就《海洋法公约》和相关协定的统一、一致适用、就更广泛的海洋事务，向各国提供**基于需要的持续援助方案**。海法司还与其他政府间组织和发展伙伴进行了合作。凭借特设项目和多年期项目，海法司协助各国巩固海洋事务和海洋法方面的能力，包括为此推出**技术合作方案**、**区域和国家讲习班**、**培训**、**研究金**和**海洋治理研究**，同时还处理贯穿各领域的问题，比如海洋治理和科学与政策的衔接、可持续海洋经济和海洋融资、《2030年议程》和可持续发展目标、性别和海洋事务。海法司管理的**自愿信托基金**还为发展中国家参与大会有关海洋和海洋法的工作提供财政支持，并协助执行《海洋法公约》。

开发署是联合国负责国际发展的牵头机构，扮演着**知识对接者**、**能力建设者**、**创新者**和**促进者**的角色。开发署调动了5亿多美元的财政资源，用来支持《海洋法公约》的发展中缔约国履行《公约》下的各项义务。调动的资源中有相当大一部分用于**全球环境基金资助**的项目和方案，这些项目和方案除其他外涉及保护海洋环境免受威胁，包括污染、**入侵物种**、**生物污底**、不可持续的捕捞活动和生境丧失等威胁。此外，开发署关于**大型海洋生态系统**、**渔业管**

理、航运的许多项目和方案支持各国执行《海洋法公约》，包括为此在研究、科学数据收集、科学研究能力建设、数据和信息的交换和**公开**方面进行广泛投资，促进国际合作，协助各国**带动海洋融资**。开发署的大型海洋生态系统和**跨界水域**方案拟订工作还着力提升水资源管理和海洋污染防治。



图片：Celia Kujala，2020年联合国世界海洋日摄影比赛作品。

粮农组织以法律、政策、技术咨询服务和援助的形式，促进各国政府**发展能力**，以支持制定或修订国家渔业和水产养殖方面的法律、政策和体制安排，并且处理其他相关事宜。粮农组织向区域和次区域渔业组织提供**支持服务**，帮助它们打造法律框架，并且培养技术能力，以协助各国政府加强研究、统计和信息系统，支持国家和区域层面的循证决策。

就国际海底管理局而言，它负责制定和执行专门方案，使发展中国家能够有效参与“区域”内开展的活动，已采取了**方案办法**来**发展能力**，并为此制定了**专门战略**。战略认准五个关键行动领域，包括需要提高深海知识素养、加强技术转让和技术援助、推动妇女在深海相关学科和海洋治理事务中掌握权能、展现领导力。还特别强调需要满足最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的具体需求。

环境署**对海洋领域的能力建设活动给予支持**，包括协助加强法律基础架构，构建新的体制机

制，转让适当技术。前文讨论过[环境署的区域海洋方案](#)。该方案及其区域活动中心为评估、研究和能力建设提供专门支持。区域海洋科学公约和行动计划还着力促进知识的共享和最佳做法的推广。与此同时，海洋保护区管理、数据收集分析等主题的方案大受欢迎，为在实现可持续发展目标14方面取得进展提供了有效支持。

为积累航运业安全、高效运作所需能力以及必备技术知识和资源，海事组织制定并实施了[综合技术合作方案](#)。方案优先提供以人力资源和机构能力发展为重点的技术援助，协助发展中国家提高自身能力，以遵守与海事安全和防控海洋污染有关的国际规则和标准，并促进可持续生计和消除贫困。

贸发会议针对政策和法律问题开展了[研究、分析、技术咨询和其他能力建设活动](#)，旨在协助政策制定者就运输领域的广泛议题作出决定、找出相关的能力建设需求和确定适当的监管对策。关注的领域包括[海商法](#)、船源污染法律框

架、海盗行为、海员以及关于[港口和其他重要沿海运输基础设施适应气候变化](#)的重要问题。

海洋科学对执行《海洋法公约》十分重要，教科文组织海委会支持提高发展中国家的科学能力。海委会通过教育和[海洋技术转让](#)，促进国际合作，协调包括能力发展在内各个领域的方案和项目。“[海洋十年](#)”旨在提升变革性海洋科学方面的能力和投资。这项全球运动将协助各国落实《2030年议程》中所有与海洋有关的优先事项，特别是可持续发展目标14下的具体目标。

能力是发展的一个关键方面。只有掌握海洋事务、海洋法、海洋科学方面的相关能力，包括为此[增强妇女和女童的权能](#)，各国才能实现可持续发展。通过这些机构和其他机构的活动，正在培养能力，支持各国执行《海洋法公约》和相关协定，最终协助各国实现可持续发展目标14乃至更广泛的《2030年议程》，释放可持续海洋经济的全部潜力。

结语

40年前，《海洋法公约》创立了一套法律制度，在国家的传统自由与管理海洋活动的需要之间取得了微妙的平衡。这套制度证明不但具有非凡韧性，而且卓有成效，促进了海洋及其资源的和平与可持续利用。的确，《海洋法公约》是联合国最重要的成就之一，蕴含着多边主义确保海洋秩序的力量和希望。

本出版物介绍了联合国海洋网络各成员的工作，由此展示了在《海洋法公约》框架内出现的、对可持续发展至关重要的广泛问题，并用实例说明了如何通过开展国际合作及进一步发展法律制度，找到解决全球问题的办法。现在，我们要增强决心，在各国及联合国各实体的支持与配合下，充分、有效地执行《海洋法公约》。此外，正如2022年联合国海洋会议成果所阐明的，要实现海洋可持续发展的前景，

就必须与私营部门建立多学科、多利益攸关方伙伴关系。

在我们的海洋因气候变化、过度开发、生物多样性丧失和污染而面临多重威胁之时，《海洋法公约》将始终是一个牢固指南，指引我们向更可持续的未来过渡。它将继续提供坚实的基础，保证海洋能够支持人类的生活生计，支撑地球上所有生命赖以存续的庞大生态系统，还将继续提供框架，以进一步采取必要行动，应对重大的全球挑战和新出现的问题。《海洋法公约》40周年为我们创造了一个契机来盘点取得的成就，重温使通过《公约》这一重大成就得以实现的多边主义精神。在我们以联合国一体化方式齐头迈进，迎接前方的新挑战时，让我们努力重新焕发这种希望与协作之感。

参考文献和其他资料列表

- 海洋事务和海洋法司, 《加强海洋能力: 海洋事务和海洋法司能力建设方案》(2022年)
- 海洋事务和海洋法司, 《第二次世界海洋评估》(2021年)
- 海洋事务和海洋法司, “联合国海洋法公约: 历史视角”(1998年)
- 海洋事务和海洋法司, “1995年联合国鱼类种群协定”(背景资料)
- 粮农组织, “蓝色转型: 2022-2030年路线图——粮农组织水产食品系统工作愿景”(2022年)
- 粮农组织, 《区域渔业管理组织和咨询机构: 2000-2017年活动与发展情况》(2020年)
- 粮农组织, “世界渔业和水产养殖状况: 努力实现蓝色转型——概要”(2022年)。
- 粮农组织, 《世界渔业和水产养殖状况: 努力实现蓝色转型》(2022年)。
- International Maritime Law Institute, *The IMLI Treatise on Global Ocean Governance: Volume II – UN Specialized Agencies and Global Ocean Governance*, David Attard, Malgosia Fitzmaurice和Alexandros Ntovas编, Oxford, United Kingdom, Oxford University Press (2018)
- 海事组织, 《〈联合国海洋法公约〉对国际海事组织的影响》(2014年)
- 海事组织, 《海事组织条约状况》(2022年)
- 教科文组织海委会, “海委会海洋法专家咨询机构审查(IOC/ABE-LOS)”(2012年)
- 教科文组织海委会, “教科文组织政府间海洋学委员会关于适用《联合国海洋法公约》第二四七条的程序”(2007年)
- 教科文组织海委会海洋法专家咨询机构, “海委会海洋技术转让标准和准则”(2005年)
- 国际海底管理局, “能力发展战略”(2022年)
- 国际海底管理局, 《国际海底管理局对实现〈2030年可持续发展议程〉的贡献》(2021年)
- 国际海底管理局, 《增强最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家妇女在深海研究中的权能》(2022年)
- 国际海底管理局, “内陆发展中国家与海洋法: 充满机遇的海洋”(2021年)
- 国际海底管理局, “最不发达国家与海洋法: 充满机遇的海洋”(2021年)
- 国际海底管理局, “小岛屿发展中国家与海洋法: 充满机遇的海洋”(2021年)
- 国际海底管理局, “企业部投入运作问题研究”(2019年)
- 国际海底管理局, 《技术研究报告第27号: “区域”内活动环境补偿基金研究》(2021年)
- 国际海底管理局, 《技术研究报告第30号: 海洋矿物资源——科学技术进步》(2022年)
- Tommy T.B. Koh, “A constitution for the oceans”(1982)
- 贸发会议, 《海运述评50周年, 1968-2018年: 回顾过去, 探索未来》(2018年)

贸发会议, 《海运述评》(2022年)

开发署, 《水和海洋治理的有效办法: 用故事讲述开发署水和海洋治理方案的影响》(2018年)

开发署-全球环境基金, 《带动海洋融资: 第一卷——转变市场, 恢复和保护全球海洋》(2012年)

开发署-全球环境基金, 《带动海洋融资, 第二卷——方法和案例研究》(2012年)

开发署-全球环境基金, 《从海岸到海岸: 庆祝跨界管理共有的海洋20周年》(2015年)

开发署-全球环境基金, 《大型海洋生态系统与可持续发展: 战略管理流程与目标审查》(2017年)

开发署-全球环境基金, 《巨变: 东亚海域环境管理伙伴关系的故事——东亚海洋协作28年》(2021年)

开发署-全球环境基金, 《开发署-全球环境基金国际水域——交付成果》(2016年)

环境署, 《珊瑚礁保护政策分析: 珊瑚礁保护和可持续管理全球和区域政策文书及治理机制分析》(2019年)

教科文组织, “2020年全球海洋科学报告: 为确保海洋可持续性开展能力摸底调查”(2020年)

联合国海洋网络, 海洋行动46984 (2022年)

联合国大学, “超越机会主义: 联合国发展系统应对地球三大危机”(2021年)



法律事务厅