

从国际法的角度看海洋地物的命名

Erik Franckx*, Marco Benatar**, Nkeiru Joe***
and Koen Van den Bossche****

一、引言

地名学是对地理名称的研究,但是作为一项科学研究,它很多时候蕴含着强烈的政治意义。同时,对地域的称谓也在某些层面反映着人们的民族认同感和地域情结。历史上,因为地理名称引起的各种争端屡见不鲜,甚至于最后诉诸战争的例子也不胜枚举。以上所述的问题同样会在水体的命名,尤其是咸水体的命名中产生并且持续发生影响。

我们暂且不考虑这些政治层面、文化层面和历史领域的衍生问题,而将我们的注意力转向和海洋相关的地名学所可能包含的法律层面。我们竟然发现,到目前为止,还没有过任何一篇从法律角度对海洋地名学这个问题进行研究的学术专著。因此,我们禁不住产生这样的疑惑:国际法究竟有没有在海洋地物的命名过程中发挥作用呢?

本文将首先明确,国际法在海洋地物的命名过程中发挥了重要的作用。在这一部分中,首先我们将考察基于地物命名可能牵涉到的关于国家权力的这一层面的法律问题。而后我们将对与之相关的国际判例做一些必要的梳理,主要的着眼点是与我们的主题相关的国际法院的某些具体法律实践。

在本文的第二部分中,我们将分析的范围限定在具有典型意义的普通水体和咸水体的地理名称所承载的特殊内涵上。首先,我们将对联合国地理名称专

* Research Professor, President of the Department of International and European Law and Director of the Centre for International Law, Vrije Universiteit Brussel.

** Doctoral Research Fellow, Research Foundation-Flanders (FWO); Member, Department of International and European Law, Vrije Universiteit Brussel.

*** Doctoral Research Fellow, Department of International and European Law, Vrije Universiteit Brussel.

**** Post-Doctoral Research Fellow, Department of International and European Law & Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel.

家组(United Nations Group of Experts on Geographical Names)通过的文件作必要的梳理。相关的程序规则及其建议的法律性质都凸显了该专家组在程序设计和推动地物命名等方面的重要作用。

其次,我们将对国际水文组织曾经介入过的一些海洋地物命名的案例进行深入研究,这里我们也将考量国家之间在相关水域中进行合作的可能性。在研究的过程中,我们也意识到如下两个方面的问题:一方面,国家主权范围内海洋地物的命名过程中,国际组织的作用不能被忽视;另一方面,解决政治敏感海域内海洋地物命名的方法还极其有限,这一点在国家领海之外的区域表现的尤为明显。

最后,本文对海洋地物命名现存法律框架的缺失之处提出一些想法和建议。

二、国际法律框架

(一)海洋地物的命名权

因为主权是所有独立国家最基本的权利,所以使得国家作为一个国际主体处于一个极其特殊甚至有些超然的地位(毕竟,参与国际事务的能力是主权独立最主要的体现之一)。^①这一特质为国家行使其权力提供了正当性支持,而它又与国际法的理念存在着天然的一致性。基于国家主权产生的权力是意义深远而且重大的,这种权力意味着国家可以在法律的框架内自由行为。然而,这种完全自决的权力究竟有没有赋予国家对海洋地物的命名权呢?国际法在这一问题上似乎讳莫如深,并没有任何直接的法律规范。由于缺乏明确且直接的答案,我们必须对国家主权天然的两面性特质进行清晰界定。

国家主权的内部特质赋予各国政府机构独立的管辖权并将其地位提升到首要位置。^②尽管如此,政府机构也是需要考虑它的管辖权范围的,它受到国家领土的限制。因此,在这种意义上,领土又扮演着如下两个方面的角色:一方面,它是权力的来源。“领土是由若干个地方行政区域构成并且各国政府依靠它们行使其全部权力。当然,这些地方行政区域的权力无一例外的都是来自于国家的授权”。另一方面,领土还是国家能够行使其权力的界限(以空间界定的界限),^③超出此空间,国家就不得行使其管辖权。^④(尽管也有为数不多的例子表明国家也有可能在其领土之外行使管辖权,但是这些也只能被视为国家领土主权

① Case of the S. S. Wimbledon, P. C. I. J., Series A, No. 1, 17 August 1923, p. 25.

② Shaw, Malcolm, *International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 487.

③ Island of Palmas case (Netherlands v. USA), *United Nations Reports of International Arbitral Awards*, vol. 2, 4 April 1928, p. 838.

④ Daillier, Patrick, Forteau, Mathias Pellet, and Alain, *Droit international public*, Paris: L. G. D. J., 2009, pp. 456~457.

域内规则的例外而已。^①)因此,一国在其领土内享有排他的管辖权,实际上也就表明了国家有对其领土范围内的地物享有命名权。所以,命名权显然是可以强制行使的。这就意味着命名行为会产生法律后果并有可能与其它国际法主体产生某些法律上的联系。^②从国际法的角度来讲,领土并不单单指一国的陆地,也包括该国的内水,领海,以及领空。^③《联合国海洋法公约》确认沿海国家对其领海享有主权,^④并规定其领海的范围不超过自该国的领海基线向外延伸 12 海里。^⑤

独立自主和国际范围内的法律地位平等是国家外部主权的应有之义。^⑥很多学者认为这意味着各国按照其意愿处理国际关系的自由,也表明各国有权按照本国的意愿处理相关事务,只要国际法没有明文规定加以禁止的即为可行。这种思想流派的追随者认为“荷花号案”的判例是对他们观点的充分彰显,这个由常设国际法院(即国际法院的前身)做出的著名判例认为:国际法规制的是独立主权国家之间的关系,相关缔约国对其自由的限制性规定将会作为公约的组成部分或者作为共同接受的法律原则予以援用,这对于独立主权国家的约束作用是不具有预见性的。^⑦换言之,一国根本就不必要寻求准用性规则为其某些行为提供正当性支持。“荷花号案”确定的这一原则是在各利益攸关方高度共识的基础上确立的,但是在当下的很多场合,这个观点却饱受诟病(近例可以参见西玛法官于 2010 就科索沃问题作出的咨询意见)。^⑧因此,一个更好并且更重视细节的国际惯例越来越被认同,那就是国家的外部主权将在某些领域被限制。尽管纳入国际法律框架内的各个主权国家的法律地位是平等的,但是任何一个主权国家的自由范围都是会受到其他国家不同程度的削减或者部分限制的。^⑨

以上所述的国家权力受限制的情况,无法避免的将相关国家引向对超出其领土范围的海域命名权的争夺。这种超出其领海范围对待水体的态度无疑是极

① Case of the Lotus, P. C. I. J., Series A, 7 September 1927, p. 15.

② Mahinga, Jean — Grégoire, L'opposabilité des normes et actes juridiques en droit international (première partie), *Revue de droit international (et de droit comparé)*, vol. 71, 1994, p. 302.

③ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Judgment, Merits, I. C. J. Reports 1986, 27 June 1986, p. 111.

④ UNCLOS, Art 2.

⑤ *Id.*, Art 3.

⑥ United Nations General Assembly: Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. Resolution 2625 (XXV), Annex, 24 October 1970.

⑦ See *supra* note Case of the Lotus, p. 15.

⑧ For a recent example, see: Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, Declaration of Judge Simma, I. C. J. Reports 2010, 22 July 2010.

⑨ Pellet, Alain, Lotus que de sottises on profère en ton nom! Remarques sur le concept de souveraineté dans la jurisprudence de la Cour mondiale. In: Belliard, Edwige ed., *Mélanges en l'honneur de Jean — Pierre Puissechet: L'État souverain dans le monde d'aujourd'hui*, Paris: Pedone, 2008, p. 229.

其错误的。当代海洋法确立了海洋以及其他形形色色的海洋地物的科学划分。1982年公约规定了不同的海洋区域,沿海国对不同的区域享有特定的权利。

其具体规定如下:在毗邻区,沿海国享有在某些情形下进行独立控制的权利;^①在专属经济区,沿海国有权对其进行调查研究和开发利用其区域内资源的主权性权利,有权在该区域内行使某些特定情形的管辖权,同时公约也对沿海国在该区域内的权利和义务做出了详尽规定;^②关于大陆架,相关沿海国有进行调查研究和开发利用的主权性权利。^③

1982年公约的第56条第1款b项和c项对沿海国在其毗连区和专属经济区的相关权利作了详尽的规定,并对其权利边界做出了清晰的界定。因此,我们不能想当然的将以上相关规定解释为这是公约对一国干涉他国地名选择权的授权。各沿海国在专属经济区和大陆架拥有极其广泛的权利,尤其是在大陆架,各沿海国拥有排他的主权性权利。^④尽管如此,这些权利的授予更多的是为了符合各沿海国开发利用和调查研究相关海域的目的而作出的规定,并没有赋予沿海国对相关海域的命名权。

尽管1982年公约没有赋予沿海国对相关海域的命名权,但这并没有阻却沿海国对相关海域地物进行系统命名的可能性。单方行为应运而生。诚然如是,单方行为的法律性质早已得到了确认,^⑤近年来,其在国际事务中扮演的角色也愈来愈重要。单方行为在当下已经成为处理国际事务最经常性的工具。可以这样说,正是因为有了单方行为的交织,才有了日常国际关系这张复杂的蜘蛛网。^⑥但是在国际法上,单方行为的权利和义务也是相伴而生的。一国是否能够成功的通过单方行为顺利实现其权利,需要满足以下几个要素。任何国家做出的单方声明本身必须遵循一些特定的准则;要遵守国际法的相关规定;要遵守国际社会基本的道德评价标准以及国际社会成员共同认可的普遍的公序良俗。^⑦由于主权平等原则的存在,对于一国通过单方行为实现其权利的诉求,非利害攸关方的第三方的反对意见是微不足道的。因此,第三方通常都是闪烁其辞,并不直接表达反对意见。如果与作出单方声明的一国有利害关系的他国对该宣言表示承认的话,该宣言就会对双方产生拘束力,而在特定情况下,第三方又会援引

① UNCLOS, Art. 33(1).

② *Id.*, Art. 56(1)(a)\(b)\(c).

③ *Id.*, Art. 77(1).

④ *Id.*, Art. 77(2).

⑤ See Legal Status of Eastern Greenland, P. C. I. J., Series A/B, No. 53, 5 April 1933, p. 69; Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment, I. C. J. Reports 1974, 20 December 1974, p. 268.

⑥ Zemanek, Karl, Unilateral Legal Acts Revisited, In: Wellens, Karel ed., *International Law: Theory and Practice: Essays in Honour of Eric Suy*, Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 210.

⑦ See *supra* note Shaw, Malcolm 2008, p. 122.

该宣言的相关规定攻击他们。

这种情况又将在第三方不作出任何应对的情况下变得更加复杂。换言之,如果国际社会对一国的单方行为集体失声,我们是否可以将其解释为集体的默示承认呢?这个问题我们应该区别看待,在不同的情形和不同的时间节点都会有不同的理解。但是无论在什么情况下,如果一国没有任何直接的意思表示,他国都应该用一种谨慎的方式推定该国真实的意思表达。一国并没有义务在所有情况下都对他国的行为不加选择的作出反应,而是有很多理由可以对他国的单方行为保持沉默。正是因为这个原因,国际法院才对默示承认作出了比较高的认定标准。^①

国际法院成立以前的争议解决体制中,在与海洋有关的命名问题上并没有产生特别重大的分歧。这可以归结为以下两个方面的原因。第一,很多与海洋地物有关的争议,主要是关于岛屿问题的争议,各方都以特别协议的形式达成和解(而不是通过单方行为的方式解决)。该特别协议要求各方详尽的表明争议各方的身份以及争议事项。^②毋庸置疑的是,这种和解的形式极大地促进了各利益攸关方对海洋地物有关争议的解决。当双方无法就选定某一名称达成共识时,两个名称将会并列,共同被当作参考,其实这也是无关紧要的,因为只要双方对这两个名称都有清晰的认识就不会产生任何法律上的误解。当然,这也会产生一个现实的问题,无论是在法院做出判决时还是其他场合,该区域的名称都是并列性的出现。^③法院特别强调在“白礁岛”案中对这一名称的并列使用中两者的顺序问题,并声明即使两者的顺序调换也不对双方的主权性权利构成任何影响。^④第二,为了尽可能的在相关事务中看起来不偏不倚,国际法院和它的登记注册机构合作奉行高度的命名中立主义。^⑤

(二)海洋地物名称的法律意义

1、名称是对其历史性权利的主张

我们必须把相关海域的历史性权利和历史性水域加以区分,后者涉及的是因为有历史性所有权的存在而被作为一国内水对待的水域,^⑥而前者是一个与

① See e. g. Fisheries case (United Kingdom v. Norway), Judgment, I. C. J. Reports 1951, 18 December 1951, p. 139.

② Statute of the International Court of Justice (26 June 1945), Art. 40.

③ See Sovereignty Over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), Judgment, I. C. J. Reports 2008, 23 May 2008; Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia), Judgment, I. C. J. Reports 1999, 13 December 1999.

④ See *supra* note Sovereignty Over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), 2008, p. 18.

⑤ Kamto, Maurice, L'intitulé d'une affaire portée devant la C. I. J., *Revue belge de droit international*, vol. 34, 2001, p. 12.

⑥ See *supra* note Fisheries case (United Kingdom v. Norway), 1951, p. 130.

我们的研究相关的一个更加宽泛的概念,它通常涉及在国际水域中行使特定的管辖权,特别是渔业方面的权利。^①换言之,对历史性水域,通常是对海湾区域的权利主张,需要证明其所有权存在。在萨尔瓦多和洪都拉斯案中,国际法院就判定毗邻丰塞卡湾的三个沿岸国共享该海域的主权。然而,历史性权利则是在通常认定的国际水域内行使特定的管辖权,^②这些管辖权可能包括捕鱼权、采拾珍珠(pearling)的权利,等等。

由于历史性权利不是对海域的所有权主张,而且也不仅限于对海洋地物的主张,而是一国在某些海域提出的特定权利主张,一国也可能在其领域某些边缘地带通过长期的实际控制或者利益攸关国的承认提出某些权利诉求。如果不是因为地理相近而得以满足提出历史性水域的必要条件,^③国家之间就会因特定目的而提出历史性权利的主张,如在卡塔尔诉巴林案中,巴林就以划界为目的,在其“巴林珍珠堤”(Bahrain Pearling banks)的基础上提出历史性权利的主张。^④此外,在1838年的地图中,整个卡塔尔半岛和相关岛屿被称作巴林地区(Bahraini)。国际法院因此做出如下判决:该珍珠堤的性质和归属并不是对主权性权利的专属承认,因此也不是海洋划界的相关因素。^⑤因此,在国家把名称作为主张历史性权利的因素时,国际法院的观点是,和该权利主张相关的一般国际法原则仍然适用。^⑥

有人会认为,与历史性权利主张相对的是其他国家的利益和(或)在领水之外相冲突的利益,因此,历史性权利主张必须连续,并且可以追溯至相冲突的主张产生之日,而这是仅仅依靠地域名称非常难以证明的一个要素。换言之,证明历史性权利的存在,从而显示其主权的证据非常重要,因为这有助于对一海洋地物提出历史性权利主张,^⑦而一个单纯的地域论据可能非常不充分。邹克渊等学者就认为,在东(中国)海的领水之外划定的很多渔区可能就缺乏明确的证据支撑。由于很多权利主张缺乏邹克渊所称的具有说服力的理由,国际法院也可能为这些主张所困扰。^⑧

2、名称作为体现所有权的方式

① Symmons, Clive R, *Historic Waters in the Law of the Sea: A Modern Re-appraisal*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 4.

② Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua Intervening), Judgment, I. C. J. Reports 1992, 11 September 1992, para. 404.

③ See *supra* note Symmons, Clive R 2008, p. 6.

④ Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain), Judgment, Merits, I. C. J. Reports 2001, 16 March 2001, p. 40.

⑤ *Id.*, pp. 236~237.

⑥ *Id.*, at 229.

⑦ See *supra* note Symmons, Clive R 2008, p. 109.

⑧ Keyuan, Zou, Historic Rights in International Law and in China's Practice, *Ocean Development and International Law* 32, p. 159.

国际法院受理的有关海洋地物的案件并不多,但是“英法海峡群岛案”(即敏基埃群岛与埃克里荷斯群岛案,Minquiers and Ecrehos Case)的判决中,国际法院开了在确定岛屿主权时考虑地理名称的先河。

英国强调,埃克里荷斯群岛的许多海洋地物没有正式名称。事实上,这一区域的渔民对相关岛礁的命名五花八门。^①至于敏基埃群岛海洋地物的名称,英国海军部虽然在绘制航海地图时对其命名,但是这仅仅是在考虑航海目的的基础上作出的。^②英国对争议岛屿命名的缺失问题,在法国提交的辩诉状中凸显出来。法国认为,英国的官方正式文件中没有对这些争议岛屿进行命名,表明这些岛屿是在英国政府控制范围以外的。^③法国在随后的报道中指出埃克里荷斯群岛这个称谓第一次出现在正式文本中可以追溯到1203年科唐坦半岛的皮埃尔·德·普瑞克斯(pierre de preaux—bailli du Cotentin)作出的将埃克里荷斯群岛赐予范切爾修道院院长的文书中,据此可以充分证明这些岛域是属于法国的。

英法两国在“英法海峡群岛案”中争议的焦点在于,重要文件中没有列举地理地物的名称,是否会对“有效统治”(effectivités)的证据产生影响,特别是一方主张命名行为是“主权归属”(à titre de souverain)的重要依据时。

相反地,英国在其备忘录中认为其对这些岛屿的权利是通过立法和实际管理等行为取得的。^④然而,关于该地域名称的起源问题仍然没有得到回答。因此,英国辩称,尽管皮埃尔·德·普瑞克斯的文件第一个命名埃克里荷斯群岛,但是,由于英格兰的约翰国王在1200年将Gerse, Gernese和Aurene三个岛屿赠予皮埃尔·德·普瑞克斯,后者才取得对这些岛屿的实际控制权。^⑤皮埃尔·德·普瑞克斯文件的附属文件和三个最大的海峡群岛上的埃克里荷斯群岛也进一步证明了上述事实。^⑥所以,尽管皮埃尔·德·普瑞克斯文件可能命名了埃克里荷斯群岛,但是皮埃尔接受的礼物(包含埃克里荷斯群岛在内的更多海峡岛屿,译者注)本身并没有特定的名字。

法国认为英国没有对相关岛屿命名构成“有限特征”(caractère limitatif),英国需要承担其曾经命名这些岛屿的举证责任,^⑦因此,英国的回复是:在当时,这些岛屿通常是作为一个整体性的通用名称在使用,比如,“les Illes de

① UK Memorial in Minquiers and Ecrehos (France/United Kingdom), Judgment, I. C. J. Reports 1953, 17 November 1953, para. 7.

② *Id.*, para. 11.

③ France Counter Memorial in Minquiers and Ecrehos (France/United Kingdom), Judgment, I. C. J. Reports 1953, 17 November 1953, pp. 382~383.

④ Annexes to UK Memorial (No. A47) in Minquiers and Ecrehos (France/United Kingdom), Judgment, I. C. J. Reports 1953, 17 November 1953, para. 250.

⑤ *Id.*

⑥ *Id.*

⑦ See *supra* note France Counter Memorial in Minquiers and Ecrehos (France/United Kingdom), 1953, pp. 382~383.

Guernese”, “les Isles”, 等等。^①

国际法院特别指出,“不能仅仅依靠对岛屿的命名就对这些岛屿的主权作出任何结论,因为这个问题最终还要依赖于对这些岛屿直接占有和控制的证据。”^②因此,国际法院最终作出的对英国有利的判决中一致认定,命名并不等于所有权,在这个案件中,也不是有效统治的证据。

3、命名作为主张日期的方式

也有关于海洋地物争端的例子表明,相关国家认为在争议产生当时,争议区域为无主地。在此情形下,证明海洋地物名称的来源也可能是确定相关国家提出权利主张日期的有效方法。“利吉丹岛和西巴丹岛”案中,为了证明在关键日期之前,印度尼西亚和马来西亚双方的争议岛屿并非无主地,双方都依靠名称作为其过去对争议岛屿主张权利日期的方法。^③

这个案例的争议岛屿不包括苏禄苏丹和大英北婆罗洲公司于1878年和1903年签订的割让确认书中涉及的部分,在确认书中没有特别的列出相关岛屿的名称而仅仅只给出了一个群体性的名字。印度尼西亚声称,在西班牙的统治之前,苏禄苏丹从没有承认这些岛屿被纳入过马来西亚的主权之下。印度尼西亚认为,这些岛屿先后被明确划入荷兰的边界之内,然后为印度尼西亚所继承。^④

马来西亚则辩称,因为在割让确认书中没有表明这些岛屿的名称,这些岛屿在当时应为无主地。岛屿现在的名字也可以看出,它们应归属马来西亚。马来西亚还指出,应该从更广的文化层面而不仅是地理层面来进行判断。这些岛名文字构成的起源,“ligit”在马来语中意为“荆棘”,因此利吉丹岛意指“荆棘之岛”,而西巴丹岛这个名称就来自于“Siparan”这个词语,后经演变而成为“Sipadan”。^⑤

马来西亚进一步辩称,即使不能明确这些岛屿在争议产生时为无主地,1903年确认书中出现群体性的名称仍然可以作为所有权和占有的证据,因为这些岛屿的文化层面的名字早在割让确认书之前就已经存在。^⑥随后,印度尼西亚反驳道,岛屿没有命名并不能说明其为无主地,^⑦同时举出龟岛(Turtle Island)的例子对该主张予以说明。在19世纪这个漫长的时间段里,大英北婆罗洲公司从没有在条约

① UK Reply in *Minquiers and Ecrehos (France/United Kingdom)*, Judgment, I. C. J. Reports 1953, 17 November 1953, paras. 118, 139.

② *Minquiers and Ecrehos (France/United Kingdom)*, Judgment, I. C. J. Reports 1953, 17 November 1953, p. 55.

③ *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*, Judgment, I. C. J. Reports 2002, 17 December 2002, para. 108.

④ *Indonesia Memorial in Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*, Judgment, I. C. J. Reports 2002, 17 December 2002, paras. 3. 68, 5. 48—5. 50.

⑤ *Id.*, para. 3. 14.

⑥ *Malaysia Counter Memorial in Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*, Judgment, I. C. J. Reports 2002, 17 December 2002, para. 3. 16.

⑦ *Indonesia Reply in Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*, Judgment, I. C. J. Reports 2002, 17 December 2002, para. 4. 9 (ii) et seq.

中一般性地或专门地对该岛命名,但是却对其实现了没有争议的实际管理。^①

任何希望国际法院从地名的角度来权衡这个案例的尝试都是没有根据的,因为国际法院已经作出如下判断:尽管“马来西亚没有在任何法律文件中命名这些岛屿以证明其权利或权利转移”,^②它仍然基于有效统治的证据拥有对这些岛屿的主权。^③值得注意的是,做出以上认定的依据并不是来自于对争议岛屿名称文化意义的考虑,也不是来自于对地名起源的论证,而是基于有效统治的证据。这就将本研究导向到,命名的问题仅仅是证明和维系争议岛屿并非无主地,因此要以实际占有为基本依据来判定主权,^④但这并不是国际法院要考虑的问题。这个案例的焦点在于,哪方基于何种依据拥有争议岛屿的主权。

4、有限的法律意义

综上所述,我们不难看出如下结论:地名不能作为确定一国对该地域拥有主权的依据。尽管在很多争议事件中都在地名这个问题上纠缠不清,但是法院更多的还是采信能够证明其拥有主权的客观证据。就像地图被用来表示有关国家对某地拥有主权的物理体现,但是在争议事件中,国际法院仍然要对其证据价值进行衡量,地名也是同样的情况。^⑤国际法院在判断有争议的海洋地物的权利归属时,不会将其作为决定性的考量因素。

三、对地理名称拥有管辖权的几个特定的组织

(一)联合国地理名称专家组

1、简介

联合国地理名称专家组(UNGEGN)是联合国经社理事会七个常设专家组之一。联合国经社理事会是根据《联合国宪章》建立的,现在由54个成员国政府组成。^⑥经社理事会帮助联合国大会推动和促进国际经济和社会合作与发展。联合国教科文组织的主要工作是对世界经济、社会、文化、教育、健康以及与之相关的问题进行研究,并将这些问题向联合国大会、联合国会员国或者有关的专门机构提出建议。^⑦

① *Id.*, para. 6. 18.

② *See supra* note Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia), 2002, para. 108.

③ *Id.*, para. 149.

④ *Id.*, para. 108.

⑤ *See* Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali), Judgment, I. C. J. Reports 1986, 22 December 1986, pp. 582~583.

⑥ UN Charter (1945), Art. 61.

⑦ *Id.*, Art. 62.

联合国地理名称专家组的起源可以追溯到1948年联合国经社理事会的辩论,当时由于制图需要,地名标准化这个问题被提了出来。^①专家组是依据联合国经社理事会715A(XXVII)^②号决议、1314(XLIV)^③号决议以及理事会1973年5月4日举行的第1854次会议决议成立。

经社理事会715A(XXVII)号决议要求联合国秘书长设立一个专门应对各国地名技术问题的咨询小组,致力于解决国内地理名称标准化的技术问题,包括起草一个关于全球性和区域性问题的声明,准备程序草案,首要的就是解决各国地名标准化过程中的语言问题并向理事会报告其就此问题举办国际会议以及建立通用术语工作组的愿望。

根据1967年9月4日至9月22日在维也纳举行的第一次联合国地理名称标准化会议的建议,联合国经社理事会批准成立特设专家组,经社理事会1973年5月4日决议将其更名为“联合国地理名称专家组”。

联合国地理名称专家组的一个主要任务就是在国内和国际层面强调地理名称标准化的重要性,并说明通过标准化可能获得的利益。在此方面,专家组在相关处理地名标准化问题的国内和国际团体的工作成果的基础上,提出解决国家和国际地名标准化问题的原则、政策和方法。^④

2、运作方法的法律分析

(1)组织结构图

联合国地理名称专家组

联合国地理名称专家组是由绘图学和语言学方面的专家组成的。^⑤这些专家是由各成员国政府的相关地理机构派遣,^⑥或者因为其个人资历被联合国聘

① United Nations Economic and Social Council, Co-ordination of Cartographic Services of Specialized Agencies and International Organizations, Resolution 131 (VI), 19 February 1948.

② United Nations Economic and Social Council, International Co-operation on Cartography. Resolution 715 A (XXVII), 23 April 1959.

③ United Nations Economic and Social Council, Standardization of Geographical Names. Resolution 1314 (XLIV), 31 May 1968.

④ United Nations Group of Experts on Geographical Names, Statute, as amended by the Group of Experts and approved by United Nations Economic and Social Council Decision E/2002/306, 25 October 2002 (available at: <http://unstats.un.org/unsd/geoinfo/24th-GEGN-Docs/GEGN-24-2-Rules.pdf>), I. (a)-(c).

⑤ United Nations Group of Experts on Geographical Names, Rules of Procedure, as amended by the Group of Experts and approved by United Nations Economic and Social Council Decision E/2002/307, 25 October 2002 (available at: <http://unstats.un.org/unsd/geoinfo/24th-GEGN-Docs/GEGN-24-2-Rules.pdf>), Rule 2.

⑥ See *supra* note 2002 UNGEGN Rules of Procedure, Rule 2; *supra* note 2002 UNGEGN Statute, IV. 1. 1.

请。^①专家组选任主席一名、副主席两名、报告员两名。^②联合国地理名称专家组每两年举行一次会议。每逢联合国地理名称标准化会议举行时,专家组成员也要举行会议。^③专家组的主要任务是实施联合国地理名称标准化会议做出各项决议。专家组定期向联合国地理名称标准化会议汇报工作。此外,上一届专家组的秘书长要向下一届专家组做工作报告。自1967年开始至今,联合国地理名称标准化会议已经举行了9届(每五年一届),专家组也已经举行了共计24次会议。

专家组由23个语言和地理分支机构组成。^④如下表所示,过去每届会议机构组成、参加者和与会国都是不同的。

表1 2000年以后历届联合国地理名称专家组会议的参与情况

会议	参加者	与会国	与会机构	观察员
25(2009)	138	53	22/23	14
24*(2007)	300	90	23/23	29
23(2006)	250	67	21/22	15
22(2004)	190	63	21/22	15
21** (2002)	282	88	22/22	/
20(2000)	131	52	18/22	31

* 与第九次联合国地理标准化会议一起举行

** 与第八次联合国地理名称标准化会议一起举行

来源:2000—2009 历届专家组会议报告

各分支机构通过其活动支持专家组的工作,^⑤各国自行决定其愿意加入的分支机构。^⑥如果一个分支机构由一个以上的主权国家组成,必须选出一名主席和一名主席的替补人员。^⑦各分支机构主席的任务是在该组织内部运用适当的方式开展推进地名标准化的活动,同时,他还要对专家组成员的工作负责,对相关国家的潜在问题有提请其注意的义务,对属于其工作范围的特定问题有向联合国报告的义务。^⑧

在联合国地理名称专家组的工作框架下还建立了几个工作组,围绕该机构

① See *supra* note 2002 UNGEGN Rules of Procedure, Rule 22.

② See *supra* note 2002 UNGEGN Statute, IV. 2. 1; See *supra* note 2002 UNGEGN Rules of Procedure, Rule 5.

③ See *supra* note 2002 UNGEGN Statute, I. (f).

④ *Id.*, Annex.

⑤ *Id.*, IV. 1—2.

⑥ *Id.*, IV. 1. 4.

⑦ *Id.*, IV. 1. 5.

⑧ *Id.*, IV. 1. 7—8.

的主要任务和工作主题,执行特殊的跨分支机构的工作任务,比如举办地名学培训课程,对各种非罗马化的地名体系以及国际地名索引统一成为罗马化的体系进行比较研究。^①目前,一共有九个这样的工作组,具体如下:国家名称工作组、地名数据材料和地名索引工作组、地名术语工作组、宣传和投资工作组、罗马化体系工作组、地名学培训工作组、评估和执行工作组、外来语地名工作组、语音工作组、推进记录和使用本土化、少数民族和地区语言地名工作组。此外,专家组还派出了一支特别任务小组进驻非洲,致力于为各国发展符合其地域特色的地名体系提供帮助。

历届专家组以及之前的特设小组都会被任命进行特定事务的处理。^②两届会议的闭会期间,专家组也会组织工作组对特定问题进行调查研究。^③

秘书处对专家组提供必要的帮助,主要是负责会议及其相关事宜的准备工作和完成专家组指定的其他工作。专家组的秘书由各专家组自行选任并由秘书长委任。^④

会议

每一个与会国都有一个授权的代表。如果一国派出两名以上的代表,应该指定一名代表作为代表团的负责人,每一个代表团可能包括一名替补负责人、顾问以及一定数量的专家成员。^⑤

会议在与会代表中选举一名主席、两名副主席、一名报告员以及一名主编。^⑥会议的执行秘书由联合国秘书长委任。

为了保证完成专家组的工作,会议也会在需要的时候组建特别委员会。^⑦每一个委员会选任一名主席、两名副主席以及一名报告员。^⑧会议的程序性规定对委员会适用。^⑨

主权国家和政府间国际组织的代表以及受到联合国大会邀请与会或者其工作符合会议目的的其他任何实体都有权利作为观察员参加会议或者委员会。^⑩由特别机构或者其他政府间国际组织委派的代表在其业务范围内可以参加会议

① United Nations Economic and Social Council, Subsidiary Bodies of the Economic and Social Council and the General Assembly in the Economic, Social and Related Fields, E/2001/INF/3, 12 April 2001.

② See *supra* note 2002 UNGEGN Rules of Procedure, Rule 38.

③ *Id.*, Rule 39.

④ *Id.*, Rule 8.

⑤ Ninth United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names, Provisional Rules of Procedure, United Nations Economic and Social Council E/CONF. 98/135, 15 August 2007 (available at: <http://unstats.un.org/unsd/geoinfo/uncsgn.htm>), Rule 1.

⑥ *Id.*, Rule 6.

⑦ *Id.*, Rule 39.

⑧ *Id.*, Rule 40.

⑨ *Id.*, Rule 41.

⑩ *Id.*, Rule 42.

和委员会的活动。^①此外,受邀与会的非政府组织可以指派代表作为观察员参加公开会议和委员会会议。^②

(2) 创始文件

联合国地理名称专家组

专家组第十五次和第十六次会议分别通过联合国地理名称专家组章程和程序规则,并得到了第六次联合国地理名称标准化会议与会代表的支持。1993年7月28到7月30日在维也纳举行的联合国经社理事会通过决议,批准了上述章程和程序规则。^③第21次专家组会议对该章程和程序规则进行了修改,并得到了2002年10月25日举行的联合国经社理事会的批准。专家组是一个研究和咨询机构。对于非程序性事项的协议采取协商一致的方式而不是投票通过。^④如果不能协商一致,该事项将会被延期提交以期达成共识。对于程序性问题如果缺乏一致意见,主席可以将其交付投票表决。如果有成员要求票决,则主席必须将此问题交付投票。每一个分支机构的专家拥有一票的表决权,专家组的决议必须以出席并投票的多数才能通过。如果赞成票和反对票的数目相等,将重新投票。如果票数仍然相同,该提议或者议案将会被否决。^⑤如果分支机构的代表弃权,将视其为没有参加投票。^⑥

会议

会议的程序规则在2007年8月21日举行的第九届联合国地理名称标准化会议上获得通过。大多数与会代表出席会议,达到了法定人数。^⑦每一个与会国家都有一票的表决权,每一个代表可以投赞成票或者反对票,弃权将视为没有参与投票,^⑧该程序规则得到了与会代表多数表决通过。主席不能参加投票,但可以指定其代表团的其他成员进行投票。^⑨观察员、特别机构以及其他政府间组织和非政府组织的代表没有投票权。^⑩

(3) 会议成果的法律意义

联合国地理名称专家组的决议将被作为建议向联合国地理名称标准化会议提交,如果获得通过,将被提交给联合国经社理事会并作出最后意见,要求各成

① *Id.*, Rule 43.44.

② *Id.*, Rule 45.

③ United Nations Economic and Social Council, Report of the Secretary — General on the Seventh United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names, Decision 1993/226, 12 July 1993.

④ *Id.*, Rule 24.1.

⑤ *Id.*, Rule 24.2.

⑥ *Id.*, Rule 25.

⑦ *See supra* note 2007 UNCISG Conference Rules of Procedure, Rule 12.

⑧ *Id.*, Rule 25.

⑨ *Id.*, Rule 7.

⑩ *Id.*, Rules 42~45.

员国尽最大可能地运用各种方式和渠道,比如通过各专业组织、科研机构 and 高等学术机构,向公众进行宣传。专家组的决议具有建议的性质。^①联合国经社理事会有权按照联合国宪章第62条第1款和第2款的规定作出建议,而不必将其和任何特定的研究相关联。建议意味着对相关问题的解决不具有强制性的效力,也不对相关国家具有法律上的拘束力。^②然而,这些决议并不是没有任何法律上的意义。通常情况下一国是否遵循联合国的建议是衡量该国是否善意的重要标准。因此,如果一国不愿意遵循建议,应该提出其理由。^③实践中,联合国经社理事会一般是建议召开地名标准化会议或者是促请联合国秘书长利用适当的现有资源,实施会议通过的其他建议。^④

3、通过的实体性规则

联合国地理名称专家组不是一个地名决定机构,也不是一个争议仲裁机构。它的功能详尽的规定在联合国地理名称专家组的章程中,主要是应国家或特定的请求,制定程序和标准化机制。联合国地理名称专家组鼓励实务和理论的讨论和研究,以期实现地名标准化并使制图机构了解使用标准化地名的重要性。在此方面,专家组还和其他相关的国际组织进行联络。^⑤如同第一次会议达成的共识那样,各国自行决定地名标准化事宜,换言之,各国有权自行决定各自地物的名称及其名称的书写方式。^⑥在这个意义上,专家组建议各国应该有一个地名权威机构对其国内的地名标准化工作进行指导和管理,并有权保持其境内地名的一致性。因此,联合国地名专家组并不在名称的确定、推动国家建立地名标准或者是遵循特定的协议或方法等问题上作出强制规定。相反,联合国地名专家组的章程提到,专家组必须遵循的国际地名标准化必须建立在国家地名标准

① See *supra* note 2002 UNGEGN Statute, II, 2.

② Sands, Philippe Joseph and Klein, Pierre, *Bowett's Law of International Institutions*, Sweet & Maxwell, London, 2009, p. 59; Sloan, F. Blaine, The Binding Force of a "Recommendation" of the General Assembly of the United Nations, *British Yearbook of International Law*, vol. 25, 1948, p. 26.

③ Conforti, Benedetto, *The Law and Practice of the United Nations*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 292~293.

④ United Nations Economic and Social Council, Recommendations made by the Eighth United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names, Decision 2003/294, 24 July 2003 (available at: <http://www.un.org/docs/ecosoc/documents/2003/decisions/edec2003-294.pdf>).

⑤ See *supra* note 2002 UNGEGN Statute, III; Palmer, Trent, Geographical Names and UNCLOS, Advisory Body on the Law of the Sea (ABLOS) Conference, Marine Scientific Research and the Law of the Sea: The Balance between Coastal Rights and International Rights (available at: <http://www.gmat.unsw.edu.au/ablos/ABLOS05Folder/PalmerPaper.pdf>), 2005, p. 2.

⑥ First United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names, National Standardization, Resolution I/4, 4-22 September 1967 (available at: <http://unstats.un.org/unsd/geoinfo/UNCSGN-Reports/1-UNCSGN-Rpt-en.pdf>).

化的基础上这一原则。^①此外,关于国家主权的问题不属于专家组的讨论范围。^②

在联合国地名专家组的会议上,作出过一些国家管辖范围外海洋地物名称的建议。这些建议的用词普通,多是和程序性事项有关并强调和相关组织合作的必要;决议Ⅱ/22 建议联合国地名专家组研究目前国家和国际上存在的国家管辖范围以外的海洋划界和命名方面的国内和国际案例,以其推进系统命名的实践和程序性工作。决议Ⅲ/21 建议联合国地名专家组与国际水文组织协调相关问题。决议Ⅳ/12 中指出,联合国地名专家组的水下和海洋地物工作组已经完成了水下地物的工作任务,但是应该进一步加强与国际水文组织之间在海洋地物方面的协调工作。^③联合国地名专家组海洋与水下地物工作组已于 1984 年被解散。^④

一些决议还和共有水域或跨单一主权水域内海洋地物的名称特别相关。决议Ⅰ/8 对相关案例设计了一系列的解决路径图。对于共有区域或者超出两个以上国家边界的地物,该决议建议使用共有名称,为了防止因此产生冲突,相关国家应该就此达成协议。^⑤决议Ⅱ/23 建议联合国地名专家组为南极地区水下地物的各利益攸关方的行为建立一个示范声明。^⑥决议Ⅱ/25 建议相关国家对超越一国主权范围的地物进行统一命名。如果各国不能达成一致意见,就选用一个双方语言习惯接受的且符合国际制图学目的的名称。仅仅出于技术方面的原因,例如,在小比例尺地图中,将某一地名分别用不同的语言来标明完全没有必要。^⑦决议Ⅱ/26 建议联合国地名专家组与国际水文组织进行合作,致力于一国主权范围外的水下地物命名的体系化。

4、小结

联合国地理名称专家组建立的目的不是对一国主权范围外的海洋地物进行

① See *supra* note 2002 UNGEGN Statute, II. 4.

② See *supra* note 2002 UNGEGN Statute, II. 3.

③ Fourth United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names, Maritime and Undersea Feature Names, Resolution IV/12, 24 August–14 September 1982 (available at: <http://unstats.un.org/unsd/geoinfo/UNCSGN-Reports/4-UNCSGN-Rpt-en.pdf>).

④ See *supra* note Palmer, Trent 2005, p. 5.

⑤ First United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names, Treatment of Names of Features Beyond a Single Sovereignty, Resolution I/8, 4–22 September 1967 (available at: <http://unstats.un.org/unsd/geoinfo/UNCSGN-Reports/1-UNCSGN-Rpt-en.pdf>).

⑥ Second United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names, Names of Antarctic and Undersea Features, Resolution II/23, 10–31 May 1972 (available at: <http://unstats.un.org/unsd/geoinfo/UNCSGN-Reports/2-UNCSGN-Rpt-en.pdf>).

⑦ Second United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names, Names of Features Beyond a Single Sovereignty, Resolution II/25, 10–31 May 1972 (available at: <http://unstats.un.org/unsd/geoinfo/UNCSGN-Reports/2-UNCSGN-Rpt-en.pdf>).

命名,而是在全球推进持续性地使用一个标准的名称。联合国地理名称专家组的决议作为建议提交给联合国地理名称标准化会议。会议的决议没有法律的拘束力,而只是具有建议的性质。实践中,联合国经社理事会一般不会在建议书上做出太多的背书,而是组织标准化会议或邀请联合国秘书长利用适当的现有资源去推动实施大会通过的建议。^①

(二)国际水文组织

1、简介

国际水文组织是在1967年通过国际协议的形式建立的,^②该组织在28个国家成为其成员的三个月之后,于1970年9月22日开始运作起来。^③国际水文组织的前身是国际水文局。国际水文局的成员国只要接受1967年公约就自动成为国际水文组织的正式成员,^④其他国家如果想要加入1967年公约必须获得该组织三分之二以上的成员国批准。^⑤

从国际组织法的观点来看,国际水文组织的前身国际水文局,是较早建立的国际组织的样本。最初,召开内部的临时会议有很多明显的弊病(会议由谁发起,邀请谁与会,怎样消除与会代表呆板的声明方式,怎样消除严格的平等规则等),此后,更多常设论坛得以通过国际组织的形式建立,特别是在国家继续加强合作的行政管理和技术领域。在此方面,基本的模式之一就是在一个常设机构内举行定期会议。^⑥

19世纪末期,国家间在水文领域进行合作的需要凸显了出来,并就此议题召开了很多国际会议:1899年华盛顿会议、1908和1912年的圣彼得堡会议、1919年的伦敦会议。^⑦在当时,各国达成了建立一个常设机构的共识。早在1912年的圣彼得堡会议上,法国海军水文局的M. Joseph Renaud主任就有了这

① United Nations Economic and Social Council, Recommendations made by the Eighth United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names, Decision 2003/294, 24 July 2003 (available at: <http://www.un.org/docs/ecosoc/documents/2003/decisions/edec2003-294.pdf>).

② Convention on the International Hydrographic Organisation (with annexed General Regulations and Financial Regulations), Multilateral convention, 3 March 1967, *United Nations Treaty Series*, vol. 751, 41 [General Regulations: 65; Financial Regulations: 81]. This treaty entered into force on 22 September 1970 (available at: http://www.iho-ohi.net/iho_pubs/misc/M1Eversion07.pdf).

③ *Id.*, Art. XIX(1).

④ *Id.*, Art. XVIII(1,2).

⑤ *Id.*, Art. XX.

⑥ See *supra* note Sands, Philippe Joseph and Klein, Pierre 2009, pp. 3~8.

⑦ IHO 2010, About the IHO, Official webpage of the International Hydrographic Organization (available at: <http://www.iho-ohi.net/english/home/about-the-iho/about-the-iho.html>).

样一个最初的想法。但是由于英国没有参加那次会议,这个想法直到一战以后才进一步付诸实施。英国向所有拥有水文办公室的国家发出邀请,最后有 22 个国家参加了 1919 年伦敦会议。建立一个永久性的国际水文局的建议被提出并记录在 1919 年的会议纪要中,指定法国、英国和美国的水文管理机构负责相关章程的起草,并在此后获得其他海洋国家的支持。

1921 年 6 月 21 日进行了该局的主任和秘书的选举,委员会领导成员的第一次会议在 7 月 6 日召开,并于 7 月 25 日举行了委员会的全体会议,^①同年 9 月该组织开始发挥积极作用。^②牵涉到国际组织成立这个特定的法律技术层面上的问题,上述几个日期使得国际水文局成立的确切日期很难准确界定。的确,和今天很多其他国际组织不一样的是,国际水文局不是通过条约而是通过非正式协议成立的。它成立的过程可以被描述成这样:没有相关方的署名,没有相关各方的签名和承认,这完全是一个各国自愿加入的愿意负担特定义务的以非正式协议形式成立的组织。^③实际上,该组织的章程并没有对各国批准做出明确的要求,各国政府也都是通过非正式的签署而加入该组织。^④尽管也有很多其他国际组织是通过这样一种非正式的方式成立的,^⑤但是,1922 年 7 月 25 日,美国在会议上建议改变这种做法,认为各方达成一个正式协议将更为适宜。^⑥这个要求和美国在此方面的广泛实践并不一致。到 1947 年,美国加入的一半的国际组织仅仅是通过会议决议的形式参加的,另一半是通过正式批准条约或者宣言的形式加入的。^⑦然而,国际水文局的管理局认为美国的这个提议并不适当,因为通过接受国际会议决议的形式成为该组织的成员也是一样可以接受的。^⑧当国际水文局开始采用这种程序的时候,一些较早签署协议加入该组织的成员国表达了希望修改该组织条例的愿望,最终修订的章程也只是在 1922 年 1 月分发给成员国。

对于这个组织成立的具体时间一直都有争议,大家始终是莫衷一是。有的

① International Hydrographic Bureau, Summary of the First Annual Report Prepared by the Bureau, *League of Nations Official Journal*, vol. 3(issue 4), p. 358.

② Anon, President Extends Benefits to Hydrographic Bureau, *Department of State Bulletin* 38(issue 991), 1958, p. 1074.

③ Eagleton, Clyde, Problems of International Legislation; International Legislation and the Drafting of Treaties, *Temple Law Quarterly*, vol. 8, 1934(a), p. 230.

④ Eagleton, Clyde, Problems of International Legislation; Signature, Ratification and Accession of Treaties, *Temple Law Quarterly*, vol. 8, 1934(b), p. 380.

⑤ Seyersted, Finn, Objective International Personality of Intergovernmental Organizations: Do Their Capacities Really Depend Upon the Conventions Establishing Them? *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, vol. 34, 1964, p. 49.

⑥ International Hydrographic Bureau, Summary of the First Annual Report Prepared by the Bureau, *League of Nations Official Journal*, vol. 3(issue 4), p. 358.

⑦ Klooz, Marie Stuart, Analytical Note on Certain International Agencies in Which the United States Participates, *American Journal of International Law*, vol. 41, 1947, p. 922.

⑧ International Hydrographic Bureau, Summary of the First Annual Report Prepared by the Bureau, *League of Nations Official Journal*, vol. 3(issue 4), p. 358.

认为该组织是在1919年发起会议举行的时候成立的,^①有的认为该组织应该是1921年成立的,还有一部分则认为该组织是在1922年成立的,而后两部分人的理由是该组织是那个时候开始接受成员国加入并开始起草相关章程的。从国际法的角度来说,后者明显是比较好的选择,因为在那个时候特定的国家开始接受邀请同意加入该组织。国际法委员会特别观察员在评论其承认国际条约的草案时,曾明确提到国际水文局的例子。^②厘清这些不明确性对国际联盟实现其特定的作用有极其重要的法律意义。例如:这种不确定性对于实现国际联盟的首要目标有明确的法律意义,也即是促进国际合作和协调,提升国际水文组织和国际联盟的关系。在此方面,国联盟约第24条有明确的规定。^③

因为缺乏更准确的评估国际水文局是否已经完全成立的信息,国际联盟于1921年6月27日决定推迟将其纳入联盟领导范围内。^④同年较晚的时候,1921年的10月2日,联盟委员会决定将国际水文局纳入其范围内进行统一领导,因为此时已有详细的信息表明国际水文局已经完全成立。^⑤这清楚的表明,报告的动机是将其作为一个自动适用国际联盟盟约第24条的典型案列,意味着国联认为国际水文局已经完成了其创立工作。^⑥因为1919年的伦敦会议是在7月举行的,因此它早于1920年1月10日签署的凡尔赛条约生效,而凡尔赛条约被认为是国联盟约的一部分,这表明国联认为国际水文局的建立时间是1921年,尽管其成立的确切时间不甚清楚。因此,国际水文组织的创始文件上仅仅在序言部分提到过“1921年6月”。^⑦

这些组织在活动时有很大程度的自治权,这与国联盟约第24条的严格规定是不相符的。可以确定的是这种情况是不可能国联的组织内出现的,联盟

① Kunz mentioned a “treaty” of 30 June 1919, see Kunz, Josef L., *Experience and Techniques in International Administration*, *Iowa Law Review*, vol. 31, 1945, p. 45; Anon stated it was created by a conference held in 1919, see Anon, *Year Book of the League of Nations: International Hydrographic Bureau*, *World Peace Foundation Pamphlets*, vol. 7 (issue 3~4), 1924(b), p. 244.

② Lauterpacht, H., *Report of the Special Rapporteur on the Law of the Treaties*, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 2, 1953, p. 122.

③ *Covenant of the League of Nations (including Amendments adopted to December, 1924)*. Multilateral convention, 28 April 1919, *League of Nations Treaty Series*, vol. 1, 8. This treaty entered into force on 10 January 1920 (available at: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp), Art. 24.

④ *General Principles to be observed in placing the International Bureaux under the Authority of the League*; Report by M. Hanotaux, approved on June 27th, 1921, *League of Nations Official Journal*, vol. 2 (issue 7), p. 761.

⑤ *International Hydrographic Bureau*, Report by M. Leon Bourgeois, and Resolution adopted by the Council on October 2nd, 1921, *League of Nations Official Journal*, vol. 2 (issue 10~12), p. 1166.

⑥ *Id.*

⑦ *See supra* note 1967 Convention, first preambular paragraph.

对国际水文局的权威仅限于道义支持和指导,并不干涉其组织内部事务或者要求其修改组织结构。联盟最多只能建议组织改善和提高其工作方式。^①笔者对两者之间这种特别关系进行分析后得出如下结论:联盟成立的目的是不可能实现的,其只不过是一厢情愿,是根本不具有任何权威的。^②联盟也迅速认识到,其政策只有尽可能少的干涉现有国际组织的事务才能得到遵守。^③因此,只有包括国际水文局在内的六个组织与国联建立了正式关系,这并不让人感到奇怪。^④对国际联盟的官方简报进行研究,我们很快就可以发现国际水文局通过这种渠道进行国家之间的信息交换,也是国际水文局章程规定的目标之一。^⑤联盟也经常建议各组织参加由其发起的与这些组织的专业范围相关的国际会议,^⑥比如邀请国际水文局参加浮标和海岸照明标准化会议。^⑦国际水文局特别加强了与联盟的通讯和运输顾问委员会的合作。^⑧

美国特殊的情况很好地说明了这种极其松散的关系。美国不是国际联盟的成员,但是这并没有妨碍其在国际水文局成立的同年加入该组织(关于该组织成立的具体时间,笔者在前文中已经做过详细阐述,被确定为1921年)。当美国声称要对其他包含和国际联盟合作条款的国际组织的创始文件作出保留时,这个特别的例子被其他国家作为反例援引。^⑨如果因为国际水文局是国际联盟范围内的一个组织,就以此为口实来要求美国对国联承担义务可能是不正确的。^⑩进

① See *supra* note 1921 Hanotaux Report, p. 760.

② Warner, Edward P., The International Convention for Air Navigation; And the Pan American Convention for Air Navigation; A Comparative and Critical Analysis, *Air Law Review*, vol. 3, 1932, p. 291.

③ Myers, Denys P., National Subsidy of International Organs, *American Journal of International Law*, vol. 33, 1939, p. 320.

④ *Id.*, at 321.

⑤ International Hydrographic Bureau, Communications concerning Interchange of Information Between National Offices, *League of Nations Official Journal*, vol. 3 (issue 7), pp. 731~732.

⑥ Organisation for Communications and Transit; Convening of a Conference on the Unification of River Law applicable to Navigation on the Main Systems of Navigable Waterways in Continental Europe, *League of Nations Official Journal*, vol. 11 (issue 2), p. 99.

⑦ Final Act of the Conference for the Unification of Buoyage and Lighting of Coasts, *League of Nations Official Journal*, vol. 12 (issue 1), pp. 51, 55; Anon., Year Book of the League of Nations: Buoyage and Lightning of Coasts, *World Peace Foundation Pamphlets* 9, 1926, p. 294; Anon., Year Book of the League of Nations: Port and Coast Signals; Buoyage and Lightning of Coasts, *World Peace Foundation Pamphlets*, vol. 10, 1927, p. 311.

⑧ Anon., Year Book of the League of Nations; International Hydrographic Bureau, *World Peace Foundation Pamphlets*, vol. 8, 1925, p. 563.

⑨ See *supra* note Warner, Edward P. 1932, p. 292.

⑩ Anon., A Plan to Secure Cooperation Between the United States and Other Nations to Achieve and Preserve the Peace of the World, *International Conciliation*, vol. 10, 1924(a), p. 63.

行这种分析时,更好的方法可能是首先强调与国际联盟的合作,然后表明美国还不时在一些委员会承担义务或者产生影响,国际水文局就是这样的例子。^①就像常设国际法院一样,与国际联盟没有任何直接联系,国际水文局最好能被称为和国际联盟相关联的一个自治性国际组织。^②

国际水文局与其他普遍性的国际航运组织的关系也是如此。长期以来,并没有一个全面涉及海洋事务的常设国际组织存在。^③1959年政府间海洋事务咨询组织成立之前,已经有人提出建立包括国际水文局为其一部分的国际海事局的想法,对海岸及其以外的水域实施自主的管辖。^④但是,1934年国际法研究院就这个问题通过的最终决议中达成妥协,删除了上述提到的最显著的特征。^⑤政府间海洋咨询组织和国际水文局之间的关系是平等的,^⑥而不存在附属关系,实践中双方互相参加对方的会议就是一个很好的例证。国际水文局不仅派出代表团参加政府间海洋事务咨询组织的会议,同时还向该组织的机构内部派出代表,^⑦此后,政府间海洋事务咨询组织于1963年决定,其秘书长必须保证与国际水文局就共同利益事项保持合作并交换信息。^⑧

可以确定的是,截至1922年底,国际水文局有22个成员国。^⑨为本文的目的对该组织的章程进行分析非常有趣,因为它明确规定国际水文局对于国家水文机构没有权威。各成员国完全独立,并拥有全部的自由和自主权利。^⑩此外,它还清

① Hubbard, Ursula P., The Cooperation of the United States with the League of Nations and with the International Labour Organization, *International Conciliation*, vol. 14 (issue 274), 1931, p. 756.

② Anon, A. S. I. L. S. International Law Citation Manual Draft Selections, A. S. I. L. S. *International Law Journal*, vol. 2, 1978, pp. 86~87.

③ Marx, Daniel Jr., International Organization of Shipping, *Yale Law Journal*, vol. 55, 1946, p. 1214.

④ Gidel, Gilbert Charles, *Le droit international public de la mer; le temps de paix*. Mellottée, Chateauroux, 1932, p. 29.

⑤ Okere, B. O., The Technique of International Maritime Legislation, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 30, 1981, p. 520.

⑥ Johnson, D. N. N., IMCO, The First Four Years (1959—1962), *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 12, 1963, pp. 43, 55.

⑦ Silverstein, H. B., Technological Politics and Maritime Affairs; Comparative Participation in the Intergovernmental Maritime Consultative Organization, *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 7, 1976, p. 385.

⑧ IHO 2010, MoUs and Agreements, Memoranda of Understanding and Cooperative Agreements (available at: <http://www.who-ohi.net/english/letters-and-documents/mou-agreements.html>).

⑨ International Hydrographic Bureau, Adhesion of Egypt to the Bureau; Communications concerning Interchange of Information Between National Offices, *League of Nations Official Journal*, vol. 3 (issue 9), pp. 1041~1042; Anon, Le Bureau Hydrographique International (Monaco) et la question des cartes aéronautiques, *Revue Aéronautique Internationale*, vol. 1, 1931, p. 209.

⑩ 1921 IHB Statutes, As partly reproduced in Anon 1931 (see *supra* note 9), Art. 7(a).

楚表明,国际水文局无意介入国际政治问题,作为一般规则,也不会干涉成员国的水文机构之间的工作。^①其常设机构位于摩纳哥,^②每五年举行一次会议。除了国际水文局的成员国代表,国际联盟的代表(无投票权)、国际水文组织的执行理事会和秘书长都受邀参会。这些会议被认为是国际水文局的议案审议和立法大会。^③国际水文局的大部分决议是以简单多数的方式通过,^④但是接纳新成员需要现有成员国的 2/3 多数通过。^⑤在后一种情况下,还采用了加权投票制度,投票权按照成员国在海洋问题上的重要性进行分配,而这种重要性体现为悬挂其旗帜的船舶总吨位。^⑥所有的成员国都要按照上述的标准,交纳一定的费用。^⑦

2、运作方法的法律分析

在对国际水文组织的前身国际水文局进行详细分析以后,本部分将主要对两者的运作模式进行比较。

(1)组织结构图

国际水文组织的机构设置和国际水文局时期没有太多的不同,但是多数机构被赋予一个全新的名称。新的组织机构仍位于摩纳哥,^⑧仍然是通过常设管理局运行,^⑨每五年举行一届会议,会议的名称依然是国际水文学会议。管理局依然由三人组成管理委员会,和过去一样每五年改选一次。^⑩主席领导管理委员会的工作,并对外代表整个国际水文组织,^⑪同时还有一些必要的行政人员和技术人员协助主席处理工作。^⑫如果现在的修改程序取得成功,那么国际水文组织发展成为一个“正常”的当代国际组织,主要机构包括大会、委员会和秘书处。^⑬

在书面文件上,国际水文组织和联合国的关系与国际水文局和国际联盟的关系是截然不同的。如果说国际水文局接受国际联盟的领导是由国联盟约明确

① *Id.*, Art. 15(b).

② *Id.*, Art. 49.

③ Anon, Sixth Hydrographic Conference, *Department of State Bulletin* 26 (issue 669), 1952, p. 636.

④ Klooz, Marie Stuart, Analytical Note on Certain International Agencies in Which the United States Participates, *American Journal of International Law*, vol. 41, 1947, p. 924.

⑤ 1921 IHB Statutes, Art. 52(b).

⑥ *See supra* note Spicer—Simson, G. 1922, p. 296.

⑦ *See supra* note Klooz 1947, p. 924

⑧ *See supra* note 1967 Convention, Art. 1.

⑨ *Id.*, Art. 4.

⑩ *Id.*

⑪ *Id.*, Art. 10.

⑫ *Id.*, Art. 9.

⑬ International Hydrographic Organization: Protocol of Amendments to the 1967 Convention, November 2005. Not yet in force (available at: http://www.ihp-ohi.net/mtg_docs/misc_docs/basic_docs/ProtocolNovember.pdf), new Art. 4.

规定的,那么国际水文组织则完全是在联合国体系以外运作的。^①1967年11月1日,就在国际水文组织的成立文件生效几个月以后,Arvid Pardo在联合国大会上的演讲直接引发了海床委员会的成立以及第三次联合国海洋法会议的召开。国际水文组织积极介入上述两件事情,在海洋法的相关领域凸显了水文技术的重大意义以及水文组织的重要作用。水文组织明确和正在进行中的工作密切合作,并在必要情况下向相关方提供技术支持。^②在第三次联合国海洋法会议召开期间,如前所述,政府间海洋事务咨询组织与国际水文组织的工作关系被正式承认。^③在第三次联合国海洋法会议召开期间,对于确定大陆架外部界限的方法存在争议,^④这个方面主要依赖国际水文组织的专业技术。在长期谈判后达成的会议最终成果,也就是1982年《联合国海洋法公约》附件二有关大陆架界限委员会的规定中提到了国际水文组织,允许大陆架界限委员会与国际水文组织之间展开必要的和富有成效的合作。^⑤第三次联合国海洋法会议期间提出的一些有关大陆架界限委员会的建议,赋予国际水文组织更广泛的职权。加拿大就授权它和联合国教科文组织的政府间海洋学委员会一起任命大陆架界限委员会委员,^⑥但是这个建议未获通过。

目前,国际水文组织同其他八个国际组织签署了谅解备忘录,与国际航标和灯塔管理局以及国际移动卫星组织达成了合作协议,并且自2001年起和国际海事组织一起成为联合国观察员。^⑦因为财政和运作效率方面的问题,曾有人多次提议将众多涉及海洋利益的专门机构,包括国际水文组织在内,合并至国际海事

① Churchill, Robin and Lowe, Vaughan, *The Law of the Sea*, Manchester University Press, Manchester, 1999, p. 415.

② Kapoor, D. C., Intervention on behalf of the IHO on 28 June 1974 during the 22nd plenary meeting of the second session of UNCLOS III, UN Doc. A/CONF. 62/SR. 22, 3 July 1974 (available at: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/Vol1.html>), p. 70.

③ Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Activities of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization in Relation to Shipping and Related Maritime Matters, 10 June 1974, UN Doc. A/CONF. 62/27 (available at: untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/Vol3.html), paras. 55, 126.

④ Third United Nations Conference on the Law of the Sea: Preliminary Study Illustrating Various Formulae for the Definition of the Continental Shelf, 18 April 1978, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 98 and ADD. 1-3 (available at: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/Vol9.html>); Third United Nations Conference on the Law of the Sea: Study of the Implications of Preparing Large-scale Maps for the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 9 April 1979, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 99 (available at: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/Vol11.html>).

⑤ UNCLOS, Annex II, Art. 3(2).

⑥ Oxman, Bernard H., The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Seventh Session (1978), *American Journal of International Law*, vol. 73, 1979, p. 20.

⑦ See *supra* note IHO 2010, MoUs and Agreements.

组织之下,但是这些建议看起来并不可行。^①国际水文组织还和国际测量协会一起组成了海洋法顾问委员会,其成员由每个组织分别派出的四名代表和联合国海洋事务和海洋法司的一名代表组成。^②国际水文组织的管理局还和在汉堡的国际海洋法法庭达成了行政协议,以加强未来的合作。^③在此方面还值得提到的是,国际水文组织对其创立文件进行修改的建议案的序言段中,将其地位提升至1982年海洋法公约所规定的“主管国际组织”(competent international organization)的地位。^④

(2) 创始文件

国际水文组织与其前身国际水文局之间一个显著的不同是,前者有一个明确的国际协议存在,如果想要成为该组织的正式成员国,必须签署正式协议方可加入。^⑤因为国际水文局是以非正式的方式成立,其很多文件很难找到,但是国际水文组织中不会出现此种情况。相反,该组织的创立文件中所附的一般规则和财务规则都明确规定,尽管这些规则并非创立文件的组成部分,^⑥仍然要在发布时被纳入联合国条约系列中。^⑦所有上述文件与国际水文会议的程序规则和总部协定等文件都可以在国际水文组织的官网上查到。^⑧这些文件之间甚至有一个相互复本的倾向,因为国际水文学会议程序规则的部分条款和国际水文组织一般规则的相应条款完全一样。^⑨这些文件之间的相互关系构成如下三个层次。如果一般规则和财务规则不是1967年公约的组成部分,则1967年公约优先适用,尽管这两个规则被纳入联合国条约体系中。此外,如果国际水文会议程序规则与1967年公约发生冲突,1967年公约及其所附的一般规则和财务规则

① Lampe, W. H., The "New" International Maritime Organization and Its Place in Development of International Maritime Law, *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 14, 1983, pp. 324~325.

② Anon, Monaco, Formation of International Hydrographic Organization (IHO) and International Association of Geodesy (IAG) Advisory Board on the Law of the Sea, *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 11, 1996, p. 239.

③ International Tribunal for the Law of the Sea 2004, p. 54.

④ See *supra* note International Hydrographic Organization: Protocol of Amendments to the 1967 Convention, new second preambular paragraph.

⑤ See *supra* note 1967 Convention, Art. 18.

⑥ *Id.*, Art. 11.

⑦ *Id.*, Art 65—91 [General Regulations] and Art 81—99 [Financial Regulations].

⑧ International Hydrographic Organization 2007, pp. 3~50.

⑨ Compare for instance 2007 IHO Conference Rules of Procedure [International Hydrographic Organization: Rules of Procedure for International Hydrographic Conferences (revised version 2007; available at: http://www.ihohi.net/ihohi_pubs/misc/M1Eversion07.pdf),], Rule 14, with 2007 IHO General Regulations, [International Hydrographic Organization: General Regulations (revised version 2007; available at: http://www.ihohi.net/ihohi_pubs/misc/M1Eversion07.pdf)], Art. 9.

优先适用。^①

1967年公约的相关规定并没有像国际水文局那样明确限定组织的职能。它只是简单说明组织应为咨询性和纯粹技术性的性质。^②只有在一般规则中才能找到和国际水文局章程一样详细的条款,也就是说国际水文组织只是一个咨询性的机构,对于其成员国的水文机构及其活动没有管理权限,^③其咨询的范围也仅限于科学和技术层面,而不包含国际政策问题。^④

当下,国际水文组织的创立文件正在经历较大幅度的修改。尚未生效的修正案将推动其从政府间组织向国家间组织转变。就像前面所讨论的,这种修正将根本改变国际水文组织的组织结构,同时加强其和1982年海洋法公约之间的联系。

从1921年末创立时的22个成员国开始,国际水文局的成员国数量逐渐增长,至1958年,成员国数量已达到37个。^⑤国际水文组织也保持了这种发展势头,包括从1983年起暂停资格的两个成员国,现在组织的成员国数量已经达到80个。^⑥目前,还有5个国家的成员国资格待确定。^⑦由于该组织主要依赖成员国的水文机构,因此较少地关注陆锁国。即便如此,现有的成员数量大概也只是除陆锁国之外的国际社会的一半左右。

(3)会议成果的法律性质

国际水文学会议的作用是对各成员国政府和管理局提交的有关管理和技术层面的议案做出决议。^⑧对一般问题的表决,会议采取与会成员国政府代表的简单多数通过,^⑨每个成员国有一个投票权。^⑩国际水文会议程序规则明确规定,出席会议的成员国政府代表,是指那些实际参加会议者,如果成员国政府代表没有实际参加投票当时的会议,视为没有出席会议。^⑪如果以上一般问题是有关技术性报告的表决事项,则上述提到的简单多数应该包括至少三分之一的成员国政

① 2007 IHO Conference Rules of Procedure, Rule 14.

② See *supra* note 1967 Convention, Art. 2.

③ See *supra* note 2007 IHO General Regulations, Art. 1.

④ *Id.*, Art. 2.

⑤ See e.g. Anon 1958, mentioning a membership of 37.

⑥ See *supra* note International Hydrographic Organization 2010(a), pp. 306~313.

⑦ *Id.*, p. 313.

⑧ See *supra* note 1967 Convention, Art. 5(d).

⑨ *Id.*, Art. 6(5).

⑩ *Id.*, Art. 6(5)) with each Member Government having one vote (*id.*, Art. 6(4)); as restated in 2007 IHO Conference Rules of Procedure, Rule 56.

⑪ See *supra* note 2007 IHO Conference Rules of Procedure, Rule 51.

府在内。^①代表其他成员国投票是绝对不允许的。^②

创始文件允许设立各委员会。^③组织的一般规则中也提及委员会的建立。^④但其具体的创立方式和功能则需要参照国际水文会议程序规则^⑤以及1962年关于国际水文组织设立子机构和分支机构以及特定的会议间分支机构具体规定的第11号决议。^⑥根据国际水文会议程序规则的相关规定,创立委员会和分支机构的决议,通常也是按照一国一票的简单多数制通过。^⑦而关于跨会议间的特定分支机构,其条件和程序规则应该由会议、组织的财政委员会或其他分支机构来确定。^⑧目前,仅仅水下地名分支委员会的相关规定和上述不一致。水下地名分委员会的程序规则规定,该机构应该遵循协商一致的原则,如果不能达成共识,则按照简单多数的原则票决。在出现票数相等的情况时,主席有决定性的投票权。^⑨因为该分支委员会是在国际水文组织和国际海洋学委员会的联合框架内建立的,它所做出的决议应该交由联合指导委员会按照上述相同的投票方式作出决定。^⑩

综上,我们可以得出结论,国际水文组织的委员会通常遵循国际水文会议的一般表决程序。委员会审议的结果,无论是报告、总结或者建议性的决议,必须进一步提交全体会议^⑪或主管机构批准通过。^⑫

这意味着,在实践中,仅有大约30个国家可以通过包含在技术决议报告之内的决定。此外,国际水文组织也意识到,某些具有重要水文利益的国家迄今还不是该组织的成员,因此其2009年的决议中,表达了和这些国家加强合作以进一步推动实现组织的目标的观点。^⑬

尽管1967年公约及其附件和国际水文会议的程序规则都没有对这些决议的法律性质作出说明,根据国际水文组织的磋商性质、组织发展的历史以及以上已经阐明的其对成员国政府的水文机构没有管辖权的事实等因素判断,这些决

① See *supra* note 1967 Convention, Art. 6(5); as restated in 2007 IHO Conference Rules of Procedure, Rule 52.

② See *supra* note 2007 IHO General Regulations, Art. 5; as restated in 2007 IHO Conference Rules of Procedure, Rule 52.

③ See *supra* note 1967 Convention, Art. 6(7).

④ See *supra* note 2007 IHO General Regulations, Art. 8(b).

⑤ See *supra* note 2007 IHO Conference Rules of Procedure, Rules 21–26.

⑥ See *supra* note International Hydrographic Organization 2010(b), 2.

⑦ See *supra* note 2007 IHO Conference Rules of Procedure, Rule 25(b).

⑧ See *supra* note International Hydrographic Organization 2010(b), 2.

⑨ See *supra* note International Hydrographic Organization (s. d.), Rule 2. 9.

⑩ International Hydrographic Organization/Intergovernmental Oceanographic Commission 2008, Rule 6.

⑪ See *supra* note 2007 IHO Conference Rules of Procedure, Rule 26.

⑫ See *supra* note International Hydrographic Organization (s. d.), Rule 2. 11.

⑬ See *supra* note International Hydrographic Organization 2010(b), 6.

议对于成员国的国内水文机构只具有建议性质。国际水文局1932年的决议没有作出相关报告,^①报告本身的序言部分也没有对这一点做出任何说明。^②就像所有的其他国际组织一样,对于诸如财政预算之类的内部事务,会议可以做出具有法律约束力的决议。^③但是,国际水文组织的建议不太可能在其组织之外产生法律效果,尽管不完全排除其可能性。^④

综上所述,我们可以得出如下结论:国际水文组织的相关决议对于其成员国来说不具备法律上的拘束力,但是在整个协调过程中,这些决议可能对各国实践产生重大的影响。或者,就像两个美国代表在国际水文局1947年会议上所述:

“由大量的日常工作事项构成的技术性建议,对各成员国不具备强制性的拘束力,但是,经验表明,各国会将这些建议付诸实践,并在海图和书籍的统一方面保持高度一致,因此在很多情况下,都服务了全世界的海洋工作者。”^⑤

3、通过的实体规范

国际水文组织的一位前任主任已经详细分析了该组织在地理名称方面的工作。^⑥根据其研究,1919年伦敦水文学会议上,由于要确定闭海的边界范围,国际水文局已经开始对地理名称方面的工作表现出兴趣。^⑦在1929年举行的第一届国际水文学会议上,^⑧海洋边界被列入了议事日程,并于同年出版了名为“海洋的边界”的文件。该文件自公布以来经历了三次修改,最近的一次修改是1953年。^⑨1953年修改过的文件在序言中明确声称,文件中所述边界没有任何政治方面的含义。^⑩

国际水文局涉及的第二个领域是将其他文字的地图附上拉丁文的地图副本。^⑪第三次国际水文学会议就此问题通过如下决议:

“地名

(a)海图或者航海文件可以使用原始地名,但是无论如何都要在使用的原始地名的后面插入括号,将拉丁语地名置于其中。

① *Id.*, at 60.

② *Id.*, ii.

③ *See supra* note Sands and Klein 2009, pp. 284~285.

④ *Id.*, pp. 291~297.

⑤ Glover, Robert O. and Colbert, Leo O., Fifth International Hydrographic Conference, *Department of State Bulletin* 16(issue 416), 1947, p. 1204.

⑥ Kerr, Adam J., The International Hydrographic Organization and Its Involvement With Geographical Place Names, *International Hydrographic Review*, vol. 65, 1998, pp. 153~158.

⑦ *Id.*, at 154.

⑧ *See supra* note Anon 1931, p. 213.

⑨ International Hydrographic Bureau 1953.

⑩ *Id.*, at 2.

⑪ *See supra* note Kerr 1998, p. 154.

(b)标明地名的文字及其大小,应该尽量能够区分航向。为此,各国应该自行决定需要或不需要对地图标识进行修改。”^①

国际水文局感兴趣的第三个领域是海水下地物的命名问题。它通过 1924 年的通函表明了对此领域的兴趣,并通过一定方式继续从事 1899 年在柏林召开的国际地理大会发起的此项工作。^②

国际水文组织围绕以上三个领域开展工作,现在已经通过了很多有关这些问题的决议。首先是决议 A4.1,授权各国以统一的政策处理地理命名(1919 生效,1974 年进行最近一次修改)。^③这个决议中确立的最重要的准则有:首先,各沿海国有权对其海岸的地物命名;其次,对使用罗马字母的别国海岸地物应该用罗马字母进行命名,同时要与该海岸主权国所用名称表现出高度一致;再次,和上述规则相同,但是如果主权国是不使用罗马字母的国家,需要使用联合国批准的文字转换方法;第四,对外国海岸的地物,应该使用主权国所使用的复杂地理名称的通用名称;最后,各国可以根据其一般用途在其海图上对海洋地物进行命名,但是要能够显示此名称在国际社会也有使用。^④在联合国国际通用地名标准化会议通过一项国际公约前,这些规则就能够适用。

更为重要的是名为国际地理名称标准化的 A4.2 决议(1972 年通过,1974 年最近一次修改)。^⑤这个决议的渊源可以追溯至 1967 年召开的第一次联合国国际地名标准化会议。^⑥本次会议通过的“处理单一主权外地物名称的办法”的 8 号决议指出,尽管对此种地物常有两个或两个以上的命名,但是较好的解决办法是仅仅适用一个通用名称,并建议有关国家就此达成协议。根据上述同样的推理,对海洋地物和水下地物,会议更加明确的建议各方加强同国际水文组织管理局的联系,强化管理局的作用,以实现标准化工作。^⑦决议 A4.2 还重申联合国地名专家组加强合作的重要性。对本研究至为重要的是该决议的最后一段:

“建议共有同一地物(如海湾、海峡、海道、群岛等)但使用不同名称的有关国家尽力达成协议,为该地物确定单一名称。如果各国官方语言不同,难以就此达成协议,建议各种语言的名称都应该被接受用于海图和其他出版物中,除非由于技术原因使这种方法不能在小比例尺地图上得以实现。”^⑧

最后我们认为有必要讨论的是名为“水下地物命名办法”的决议 A4.3(1987

① Anon, International Hydrographic Bureau, 3rd International Hydrographic Conference, *Revue Aéronautique Internationale*, vol. 2, 1932, p. 186.

② *See supra* note Kerr 1998, p. 154.

③ *See supra* note International Hydrographic Organization 2010(b), pp. 25~26.

④ *Id.*

⑤ *See supra* note International Hydrographic Organization 2010(b), pp. 26~27.

⑥ *See supra* note Kerr 1998, p. 155.

⑦ United Nations Economic and Social Council, Standardization of Geographical Names, Resolution 1314 (XLIV), 31 May 1968, p. 12.

⑧ *See supra* note International Hydrographic Organization 2010(b), p. 27.

年通过,1991年最近一次修改)。^①国际水文局和后来的国际水文组织在与联合国教科文组织的政府间海洋学委员会紧密合作统一海洋等深线地图的工作过程中,水下地物的命名工作变得重要起来。为了达到这个目的,建立了水下地名分支委员会。首先应该注意的是,该分支委员会的工作不允许对政治敏感的水下地物的命名建议进行考量。^②水下地物名称标准化指南中最重要的原则就是,国际社会在此方面的工作被严格限制在沿海国12海里领海之外的海域。^③这是非常值得注意的,因为国际水文组织和政府间海洋学委员会应该能够对其进行清晰界定。实际上,科尔在其1998年出版的著作中就提到了这个问题,他使用的是“管辖权”一词,这样专属经济区和大陆架是否应该包括在内就不甚清楚。^④现在,这种不确定性已经被澄清,因为上述的指南已经使用了“主权”一词。指南I. E.的内容仍然没有改变,其规定如下:

当发生冲突时,相关人员和机构应当解决问题。如果同一地物有两个名称,通常应该接受较早使用的那个名称。如果一个名称在两个不同的地物上使用,首先使用者应该保留此名称。^⑤

对于以上规定,科尔认为:看起来指南不是强行性的规定,仍然无法提供权威性的解决办法。^⑥

4、小结

基于以上分析,我们可以得出以下结论:对于沿海国领海以外的海洋地物命名而产生的争议,如果各国在命名问题上不能达成一致意见,无论是国际水文局还是后来的国际水文组织,都无权解决这项争议。如果相关方不致力于解决争议,则这个问题就不再限于技术层面,而是变成了国际政策层面的问题了。国际水文局章程或者国际水文组织一般规定中都有特别的条款,明确排除了这些组织对于后一个问题的管辖权。此外,对于水下地物命名中可能涉及政治敏感的问题,也被水下地名分支委员会的程序规则排除。由于成员国数量不大,很多海洋大国也不是该组织的成员,一些地区在该组织中也还没有代表,比如说非洲。所以,国际水文组织认为在政治敏感的问题上保持低调,将其交由联合国解决的态度较为明智。在联合国通过国际协议确定国际公认的名称以前,不要期待国际水文组织在处理相关争议方面发挥更大的作用。尽管国际水文组织的创设文件中包含有意义深远的强制性仲裁条款,仲裁员由国际法院院长单方指派,^⑦但

① *Id.*

② *See supra* note International Hydrographic Organization (s. d.), Rule 2. 10.

③ *See supra* note International Hydrographic Organization/Intergovernmental Oceanographic Commission 2008(b), 2-1

④ *See supra* note Kerr 1998, p. 156.

⑤ *See supra* note International Hydrographic Organization/Intergovernmental Oceanographic Commission 2008(b), 2-1.

⑥ *See supra* note Kerr 1998, p. 156.

⑦ *See supra* note 1967 Convention, Art. 17.

是这种仲裁程序是不能适用于解决国际政治敏感事件,因为相关条约开始就已经将这些事件排除在其适用范围外。

四、结 论

通过对许多一般法律原则以及活跃在海洋地物命名领域的国际组织特别规则的分析,我们阐明了海洋地物命名是受国际法规制的。同时,我们也强调了各国国内法对此领域的限制。

从一般国际法的层面来讲,各沿海国有权自行决定其领海基线外延 12 海里范围内的海洋地物的命名事宜。然而,这个范围之外,在海洋的命名权问题上存在角力。当产生争议的海洋地物非常重要时,角力的结果可能是个僵局。由于各国主权平等,如果不能获得较多的国际支持,对海洋地物进行单方面的命名又不太能够实现。由于能够适用于专属经济区和大陆架的相关国际法规则不甚明确,已经给联合国地名专家组和国际水文组织的工作带来了很大困难。在这个方面,厘清主权和主权性权利的概念非常重要,以上两个组织也在努力进行这方面的工作。

目前,虽然多方面都在进行海洋地物名称的标准化工作,但是国际社会还不能解决以上难题。更重要的是,各个国际组织普遍面临授权不足的问题。首先,如果得不到各成员国的授权,国际组织的工作成果不可能有拘束力。其次,为了防止这些国际组织介入政治敏感事件,其活动范围也被严格限制。第三,诸如国际水文组织之类的国际机构代表性不足,即使最终其得到了成员国的授权,其决议也仅限于对其成员国有拘束力。国际社会的其他成员仍然可以排斥其决议的效力(*res inter alios acta*)和拘束力。

综上所述,在解决海洋地物命名争端的问题上,现有法律的规定明显不足,难以发挥令人满意和决定性的作用。在此领域,如果不能建立一个具有相应决策能力的代表性国际机构,未来统一海洋地物名称并在此基础上促进国际社会稳定的努力仍将最终受制于权力政治的范畴。

(中译:卢建川 责任编辑:邓云成 冯程程)