

外大陆架非生物资源开发的收益分享机制研究*

白 蕾, 万芳芳, 张 扬

(国家海洋信息中心 天津 300171)

摘 要:《联合国海洋法公约》第八十二条规定,沿海国应就其在外大陆架的开采,根据一定的时间框架和一定比例,按年度向国际海底管理局缴纳“费用或实物”,管理局应根据“公平分享”原则将前述所得分配给各缔约国。这种制度安排被称为“收益分享机制”。根据国际海底管理局的预测,第八十二条下的资源收益最快将于2015年出现,收益分享机制的实施之日已为时不远。文章对收益分享机制的法律渊源、基本内容、性质、实施路线进行了研究,并相应的提出我国的资源开发制度与收益分享机制的接轨问题。

关 键 词: 外大陆架; 非生物资源; 收益分享机制

外大陆架的自然资源包括非生物资源和生物资源,两者都被认为是很有价值的,但发现具有潜力的非生物资源无疑是促进各国主张外大陆架的主要动力,从全球意义上而言,外大陆架非生物资源的价值远远大于生物资源的价值。外大陆架的非生物资源主要包括4类:油气、建筑混凝土和砂、砂矿床中的矿物(如钻石、金和钛铁矿)以及化工材料(如硫黄和磷酸盐)^[1]。2000年,国际海底管理局(以下简称“管理局”)发布了一份关于外大陆架非生物资源的商业潜力报告,结论显示这一区域最具潜力的资源分别是:铁锰结核、碳氢化合物以及天然水合物^[2]。

外大陆架是沿海国可以圈定的最后海域,而外大陆架所蕴含非生物资源则成为各国争夺的主要对象,其价值随着科技的迅猛发展而不断提升。对于新一轮的面向外大陆架资源的蓝色圈地运动,西方国家期望继续巩固和扩大在海洋资源分配和开发中的利益;新兴工业国家则企图通过外大陆架争夺提高在海洋资源分配中的地位;而大多数发展中国家由于自身实力有限,则希望通过扩展大陆架外部界限获得更多的资源管辖权,为未来的发展保存资源。在这样的背景下,外大陆架非生物资源开采的法律制度——收益分享机制(revenue sharing

scheme)日益体现出其重要性。

1 收益分享机制的法律渊源

《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)建立了200海里以外大陆架法律制度,主要内容包括:一是对200海里以外大陆架的外部界限规定了明确的标准(《公约》第七十六条第5款);二是规定沿海国在确立其200海里以外大陆架的外部界限时的程序(《公约》第七十六条第8款);三是规定200海里以外大陆架上的非生物资源的开发收益应由国际社会分享(《公约》第八十二条)。其中,《公约》第八十二条具体规定了外大陆架非生物资源开发收益的缴付原则、缴付形式、缴付时间、缴付比例、缴付途径、分配原则和免除义务等,这既是在外大陆架进行非生物资源开发的法律依据,也是外大陆架非生物资源开发收益分享机制的法律渊源。

在《公约》第八十二条的制定过程中,大部分沿海国以合法化其海底及其资源的主张为目的参与谈判。其中,发展中国家认为,习惯国际法和1958年《大陆架公约》对大陆架制度的规定是为发达国家服务的,而第三次联合国海洋法大会应当提供机会对这样的不公平情况加以调整;内陆国和地理不利国并不赞成扩展200海里以外大陆架,它们认为这样做只会使沿

* 基金项目:国家海洋局青年科学基金项目“外大陆架非生物资源开采的收益分享机制研究”(2011709)。

海国受益, 当其反对不足以阻止相关讨论的推进时, 这些国家转而要求针对开发大陆架矿产资源权利做出公平补偿; 其他国家则认为, 沿海国有权拥有整个大陆架, 但是应当将其 200 海里以外大陆架的自然资源的一部分与国际社会分享。这些观点的分歧导致美国在 1974 年第二次海底委员会会议期间提出建议: 沿海国对 200 海里以外大陆架进行资源开发的同时应当遵守“收益分享机制”。非正式司法专家组根据美国的提议进行修改并制定了非正式工作文件, 这一工作文件也构成了日后《公约》第八十二条最初的法律基础。

经过多次谈判协商, 至 1975 年第三次海底委员会会议, 一份“非正式单一协商案文”(informal single negotiating text, ISNT) 出炉, 并且就收益分享机制的基本原则达成共识: 沿海国有义务对外大陆架的资源开发缴纳收益直至《公约》得到通过(表 1 第 1 列)。1976 年第五次海底委员会会议时, 各国代表就“修改版单一协商案文”(revised single negotiating text,

RSNT) 达成一致, 外大陆架的资源开发应缴纳费用或实物的观点获得了广泛的支持(表 1 第 2 列)。同时, 宽限期、缴纳费用的逐年上升以及以产值或产量计算收益等建议也均获得支持。但是, 对于宽限期的时间长短、缴纳费用的上限等问题仍未得到解决, 尤其是后者持续存在争议。直至 1977 年在第六次海底委员会会议时, 第一版“非正式综合协商案文”(informal composite negotiating text, ICNT) 的提出才解决了上述问题(表 1 第 3 列), 这一版的“非正式综合协商案文”还存在一个重大变化, 即沿海国由“缴纳费用或实物至管理局”变成“通过管理局缴纳费用或实物”, “通过”一词也意味着缴付的费用和实物并非管理局的基金, 根据第八十二条分配缴付费用和实物的规定与适用于管理局基金的规定是不同的。在《公约》制定的最后阶段, 该版的案文几乎得到了完全采纳, 只是稍作个别文字的变动, 其内容和精神在《公约》第八十二条的规定中也得以完全体现(表 1 第 4 列)^[3]。

表 1 《公约》第八十二条的制定过程比较

1975 年 ISNT (第六十九条)	1976 年 RSNT (第七十条)	1977 年 ICNT (第八十二条)	1982 年《公约》 (第八十二条)
1. 沿海国对从测算领海宽度的基线量起 200 海里以外的大陆架上的非生物资源的开发, 应缴付费用或实物	1. 沿海国对从测算领海宽度的基线量起 200 海里以外的大陆架上的非生物资源的开发, 应缴付费用或实物	1. 沿海国对从测算领海宽度的基线量起 200 海里以外的大陆架上的非生物资源的开发, 应缴付费用或实物	1. 沿海国对从测算领海宽度的基线量起 200 海里以外的大陆架上的非生物资源的开发, 应缴付费用或实物
2. 缴付费用或实物的比率应为矿址产值或产量的百分之...。产品不包括开发用途的资源	2. 在某一矿址进行第一个五年生产以后, 对该矿址的全部生产应每年缴付费用和实物的比率应为矿址产值或产量的百分之...。此后该比率每年增加百分之...。至第十年为止, 其后比率应保持为百分之...。产品不包括供开发用途的资源	2. 在某一矿址进行第一个五年生产以后, 对该矿址的全部生产应每年缴付费用和实物的比率应为矿址产值或产量的百分之...。此后该比率每年增加百分之...。至第十年为止, 其后比率应保持为百分之五。产品不包括供开发用途的资源	2. 在某一矿址进行第一个五年生产以后, 对该矿址的全部生产应每年缴付费用和实物的比率应为矿址产值或产量的百分之...。此后该比率每年增加百分之...。至第十二年为止, 其后比率应保持为百分之七。产品不包括供开发用途的资源

续表

1975 年 ISNT (第六十九条)	1976 年 RSNT (第七十条)	1977 年 ICNT (第八十二条)	1982 年《公约》 (第八十二条)
3. 国际管理局应决定发展中国家缴纳第 1 款和第 2 款所规定的费用或实物的程度	3. 国际管理局应决定发展中国家是否应按照第 1 款和第 2 款之规定缴纳费用或实物, 以及缴纳的程度	3. 某一发展中国家 (countries) 如果是其大陆架上所生产的某种矿物资源的纯输入者, 对该种矿物资源免缴这种费用或实物	3. 某一发展中国家 (States) 如果是其大陆架上所生产的某种矿物资源的纯输入者, 对该种矿物资源免缴这种费用或实物
4. 第 1 款和第 2 款所规定之费用或实物应按照每次与国际管理局达成一致的期限和程序缴纳给国际管理局。国际管理局应根据公平分享的标准进行分配, 同时考虑到发展中国家的利益和需要	4. 费用或实物应按照每次与国际管理局达成一致的期限和程序缴纳给国际管理局。国际管理局应根据公平分享标准进行分配, 并考虑发展中国家的利益和需要, 特别是其中最不发达的国家的利益和需要	4. 费用或实物应通过管理局缴纳。管理局应根据公平分享的标准将其分配给本公约各缔约国, 同时考虑到发展中国家 (countries) 的利益和需要, 特别是其中最不发达的国家和内陆国的利益和需要	4. 费用或实物应通过管理局缴纳。管理局应根据公平分享的标准将其分配给本公约各缔约国, 同时考虑到发展中国家 (States) 的利益和需要, 特别是其中最不发达的国家和内陆国的利益和需要

2 收益分享机制的基本内容

《公约》第八十二条规定了外大陆架非生物资源开发的收益分享机制, 沿海国应就其在外大陆架的开采, 根据一定的时间框架和一定比例, 按年度通过管理局缴纳费用或实物, 管理局应根据公平分享的原则将前述所得分配给《公约》缔约国。第八十二条包括 4 款具体内容:

第 1 款 建立了沿海国开采外大陆架上非生物资源应缴付费用或实物的基本原则, 选择缴付“费用”或“实物”由沿海国自行决定。

第 2 款 规定了所缴付费用或实物的比率和时间。某一矿址进行第一个五年生产之后, 应对该矿址的全部生产缴付费用和实物。从第六年到第十二年, 缴付费用或实物的比率应为矿址每年产值的百分之一, 每年增加百分之一。第十二年之后, 其比率保持为百分之七。该条规定“产品不包括供开发用途的资源”, 然而并未说明“产品”的具体含义。

第 3 款 免除了部分发展中国家开采其外大陆架矿产资源需缴付费用或实物的义务, 某一发展中国家如果是其大陆架上所生产的某种矿物资源的纯输入者, 对该种矿物资源免缴这种费用或实物。具体而言, 该款的适用条件是: ① 仅适用于发展中国家; ② 针对特殊资源——所涉相关国家必须是有关资源的纯输入者;

③ 仅适用于对 200 海里以外大陆架上矿物资源的开发。

第 4 款 确立了费用或实物“通过”国际海底管理局缴纳的方式, 要求费用或实物应通过管理局缴纳, 并由管理局分配给《公约》各缔约国, 同时规定了分配这些费用或实物的普遍标准: ① 分配必须按照“公平分享”的标准进行; ② 应考虑发展中国家的“利益和需要”; ③ 应特别考虑合格的发展中国家中最不发达国家和内陆国的需要。上述规定为管理局决定如何分配这些费用和实物以及分配给谁提供了指导。

也就是说, 在收益分享机制下, 沿海开发国的权利是对 200 海里以外的大陆架上的非生物资源进行开发并获得收益, 义务是按照《公约》规定的时间和比例缴纳费用或实物; 收益分享国的权利是分享外大陆架非生物资源开发的部分费用或实物, 义务是让渡外大陆架的主权权利给沿海国; 而第三方管理局的权利是对费用和实物进行管理并将其公平分配给各缔约国, 义务是必须遵守公平分享的原则并考虑到发展中国家, 特别是最不发达国家和内陆国的利益和需要。

3 收益分享机制的性质

第八十二条是《公约》的一个独特规定,

应当结合第七十六条有关外大陆架的规定进行解读。《公约》第八十二条和第七十六条是同步协商的,在确定外大陆架外部界限的标准之前,各国要求先就收益分享的具体方法达成一致,否则对如何确定大陆架的外部界限的探讨无法进行。由于内陆国和地理不利国认为,将大陆架延伸到200海里以外实质上是减小了国际海底区域的范围,沿海国就此同意就其外大陆架资源开采向国际社会分享部分所得,以换取各国承认其外大陆架的主权权利。而国际社会为了确保实现收益的分享,特别为缴纳费用和实物设置了标准,并规定了相应的限制和条件。因此,收益分享机制是拥有广阔大陆架的国家与希望把大陆架限制到200海里的国家相互妥协而确立的折中办法,这一机制在实质上确立了沿海国对外大陆架的非生物资源享有主权权利,明确了外大陆架不属于“人类共同继承财产”的国际海底区域的一部分。

外大陆架并不属于“人类共同继承财产”,其资源开发制度的设置也有别于国际海底区域的方式,体现出沿海国的主权管辖。尽管起初对于外大陆架资源开发制度的探讨前提是基于联合国大会关于“国际海底区域及其资源是人类共同继承财产”的决议,并没有将外大陆架与国际海底区域的资源分离开来,但是,由于大陆架新定义的产生和专属经济区制度的形成,国际社会对于外大陆架和国际海底区域的关系拥有了新的认识——沿海国为勘探大陆架和开发其自然资源的目的,对大陆架享有主权权利,外大陆架作为大陆架的延伸的一部分,沿海国自然对其拥有固有的主权权利;而国际海底区域及其资源则是“人类共同继承的财产”,任何国家不能对其任何部分或资源主张或行使主权或主权权利。由此,两者的资源开发制度在制定过程中也逐渐显现出区别。国际海底区域作为“人类共同继承的财产”,区域内的一切权利属于全人类,由国际海底管理局代表行使;而外大陆架的资源开发权利属于沿海国,只是作为向外扩展大陆架的交换条件,沿海国需要将其部分收益与国际社会分享。

因此,作为外大陆架资源开发的法律制度,收益分享机制必然与国际海底区域的资源开发

制度存在本质区别。首先,从沿海国的角度而言,何时以何种方式缴纳费用或实物、选择缴纳费用还是实物均是由沿海国自己判断和决定,并且,发展中国家如果是某种矿物资源的纯输入者,可以对该种资源免缴费用或实物,由于《公约》并未对如何判断“纯输入者”进行规定,沿海国可以自行进行判断并为自己免除义务。其次,从国际海底管理局的角度而言,《公约》最终规定费用或实物应“通过管理局缴纳”,取代了之前草案中费用或实物应“缴纳至管理局”的表述,这就意味着沿海国缴付的费用或实物并非管理局的基金,根据第八十二条分配缴付费用和实物的规定与适用于管理局基金的规定是不同的管理方式。同时,管理局也没有权利决定沿海国是否有缴纳费用或实物的义务或者沿海国应当缴纳费用或实物的程度。

综上所述,收益分享机制是只适用于外大陆架独特的资源开发法律制度,它既不同于大陆架的资源开发制度——沿海国开发资源的主权权利,无需缴付任何费用或实物;也不同于国际海底区域的资源开发制度——沿海国不享有开发资源的权利,管理局负责开采的管理和收益的分配。收益分享机制将开发资源的主权权利交予沿海国,但同时应对其资源开发缴纳费用或实物;将分配费用或实物的权利交予管理局,但管理局不能干涉沿海国的资源开发活动。

4 收益分享机制的实施路线

由于自《公约》生效以来各国尚未对外大陆架资源进行商业开采,第八十二条始终没有得到实施。根据国际海底管理局《实施〈联合国海洋法公约〉第八十二条相关问题》的报告所提供的数据,考虑到完成探矿和勘探从而进入下一阶段一般约需10~20年的时间,乐观估计第八十二条下的资源收益最快将于2015年出现,第八十二条实施之日已为时不远^[4]。为了有计划地解决各项问题,便于第八十二条的顺利实施,管理局出台了实施路线,以供沿海国和管理局根据以下路线开展相关工作。

第一阶段:沿海国商业开采外大陆架之前。在此期间,有关企业可能已获得沿海国的许可,开始在外大陆架探矿或勘探,但尚未进入生产

性的开采。这一阶段,沿海国应考虑如何建立与《公约》规定的缴付制度相一致的国内许可制度,以便将来能够根据国内制度收集到履行《公约》所需的“费用或实物”,沿海国还应及时通知管理局其发放开发许可证的情况;管理局应审议决定其在执行第八十二条过程中,包括在制订有关细则方面的各种权限、接受和管理沿海国缴付的“费用或实物”相关问题、制订帮助各国在各国国内实施第八十二条的指南手册、确定与沿海国的联系渠道。

第二阶段:沿海国头5年生产的宽限期。期间,沿海国应考虑将来采用何种方式缴付、缴付数量的计算方法、缴付时间等各种问题,进一步研究缴付制度对国内现有合同、许可证制度的影响,建立有关收集缴付物的国内程序和账务处理办法,及时通报管理局将来商业开采的有关情况,包括时间、地点和开采资源种类及分布状况等;管理局应与沿海国协商确定前述各种缴付问题,研究第八十二条所得的分配办法,包括制订“公平分享”标准,研究可能与沿海国就缴付具体问题达成一致的第八十二条协议范本,并与马上进入开采阶段的沿海国达成此类协议。

第三阶段:沿海国需根据《公约》缴付“费用或实物”的第6年生产及以后。沿海国应确定每年的“全部生产”量,并据此计算需要缴付的数量,根据与管理局的协议进行缴付,并向管理局通知各种影响缴付事件的发生情况;管理局则应根据有关协议或安排接收并分配第八十二条所得,与沿海国和收益缔约国之间保持良好的工作关系,继续不时审查“公平分享”标准。

5 我国的资源开发制度与收益分享机制的接轨

随着人类开发利用海洋能力的不断提高和发展,发达国家、新兴工业国家在外大陆架资源的活动均呈现加强趋势:发达国家以其资金和技术的优势引领外大陆架资源开发的方向;新兴工业国家(如韩国、印度)也不甘落后,加大了技术开发与资金投入力度。目前,加拿大和美国等沿海国家已经或正在向有关企业发

放允许其在有关外大陆架探矿和勘探的许可证。《公约》第八十二条实施在即,我国应当对外大陆架非生物资源开发的收益分享机制进行深入研究,并通过履行相应义务、完善国内立法、积极与国际制度接轨的方式,维护自身的海洋权益和战略利益。

由于我国对海洋资源开发利用规模较小,又受到近海资源维权等因素的制约,使得我国目前尚缺乏专门的积极鼓励性政策以及完善的保护性法律法规,这不仅影响着我国既得利益的保护,也将直接制约未来我国在外大陆架利益上的拓展。因此,在对《公约》的相关规定进行深入研究和对美国、日本等海洋强国的经验进行充分借鉴的基础上,可以充分结合我国现阶段的实际国情,通过建立国内许可制度,实现国内资源开发制度与《公约》缴付制度的接轨,以便将来能够根据我国国内制度实现外大陆架资源开发并收集到履行《公约》所需的“费用或实物”;通过颁布保护性法律法规,对我国的外大陆架资源开发活动和既得权益进行保护,对申请、开发的程序进行规范;通过制定和实施减少税收、放宽垄断、出租设备、简化发放许可证手续等鼓励性政策,调动各企事业单位、个人、外资机构参与外大陆架资源开发的积极性,加快我国深海开发利用的步伐。

参考文献

- [1] 吕文正,张海文,方银霞,等. 大陆架外部界限:科学与法律的交汇[M]. 北京:海洋出版社,2012:94-100.
- [2] 国际海底管理局. Global non-living Resources on the extended continental shelf-prospects at the Year 2000[R]. 牙买加:国际海底管理局,2000.
- [3] 国际海底管理局. Issues associated with the implementation of article 82 of the united nations convention on the law of the sea[R]. 牙买加:国际海底管理局,2009.
- [4] 国际海底管理局. Non-living resources of the continental shelf beyond 200 nautical miles: speculations on the Implementation of article 82 of the united nations convention on the law of the sea[R]. 牙买加:国际海底管理局,2010.