

浅析国际海底区域的环境保护机制

张 丹

(国家海洋局海洋发展战略研究所 北京 100860)

摘 要：保护国际海底区域的环境是维护“人类的共同继承财产”原则的重要内容。国际海底管理局通过的有关规章极大地发展了《联合国海洋法公约》确立的国际海底区域环境保护制度。国际海底管理局是代表全人类管理和保护国际海底区域的组织，在国际海底区域环境保护方面具有广泛的职权和责任。承包者是国际海底区域活动的直接主体，对于其国际海底区域内活动对海洋环境造成的污染和危害应承担主要的责任。担保国对于国际海底区域环境的保护也负有一定的责任。作为国际海底区域资源的主要利用者以及担保国内实体从事国际海底区域勘探开发活动的担保国，我国应高度重视国际海底区域的环境保护。

关 键 词：国际海底区域；国际海底管理局；承包者；担保国；环境保护

国际海底区域（《联合国海洋法公约》将其专称为“区域”）是指国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土。1982 年《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）对国际海底区域的“资源”进行了定义，指的是国际海底区域内在海床及其下原来位置的一切固体、液体或气体矿物资源。当前，在国际海底区域发现的资源主要有金属结核、多金属硫化物和富钴铁锰结壳。《公约》将国际海底区域及其资源确定为人类的共同继承财产，国际海底区域及其资源既不能由任何国家据为己有，也不能任由任何国家或私人自由开发，对国际海底区域内资源的一切权利属于全人类，由国际海底管理局（以下简称“管理局”）代表全人类行使，管理局在无歧视的基础上公平分配从国际海底区域内活动取得的财政及其他经济利益。在提及“人类的共同继承财产”时，人们往往关注的是国际海底区域的资源，其实，国际海底区域本身也是“人类的共同继承财产”，因此，保护国际海底区域的环境也应是维护“人类的共同继承财产”原则的重要内容。

1 国际海底区域环境保护制度的确立与发展

1969 年，海底委员会法律分委会在讨论直

接与人类的共同继承财产有关的问题时设置了 8 个题目，即① 法律地位；② 国际法，包括《联合国宪章》的实用性；③ 保留专用于和平目的；④ 为全人类的利益利用其资源，不论这些国家的地理位置如何，特别考虑到发展中国家的利益和需要；⑤ 科学研究和勘探的自由；⑥ 在行使公海自由时合理顾及其他国家的利益；⑦ 污染及其他危险因素的问题以及勘探、利用和开发中国家的义务与责任；⑧ 其他问题^[1]。其中题目⑦就是在专门讨论国际海底区域的环境保护问题。

1970 年第 25 届联合国大会通过的《关于各国管辖范围之外海床洋底及其底土的原则宣言》[第 2749（XXV）号决议]在确认“人类的共同继承财产”原则的同时，对国际海底区域的环境保护问题也进行了规定，关于该地域内之活动，各国依照行将建立之国际制度行动时，应采取适当措施，并应相互合作，以便采用与实施国际规则、标准与程序，除其他目的外，俾得：① 防止污染及沾染以及其他对海洋环境包括海岸在内之危害，防止干扰海洋环境之生态平衡；② 保护与养护该地域之天然资源，防止对海洋环境中动植物之损害^[2]。该原则宣言关于国际海底区域环境保护的内容被海底委员会在后来的会议中多次重复提及，一些国家的提

案也是基于对原则宣言内容的阐述和发展,因此,为《公约》最终确立国际海底区域的环境保护制度奠定了基础。

《公约》对于公约缔约国和管理局在国际海底区域环境保护方面提出了立法要求。各国应制定法律和规章,以防止、减少和控制由悬挂其旗帜或在其国内登记或在其权力下经营的船只、设施、结构和其他装置所进行的国际海底区域内活动造成对海洋环境的污染。管理局应制定适当的规则,规章和程序,防止、减少和控制对包括海岸在内的海洋环境的污染和其他危害,并防止干扰海洋环境的生态平衡;保护和养护国际海底区域的自然资源,并防止对海洋环境中动植物的损害^[3]。管理局此类立法权的效力是优于各国立法的,是各国相关立法的“最低标准”,各国有权制定更为严格的法律和规章,但不得制定效力低于管理局规则、规章和程序的法律和规章。

管理局在2000年、2010年和2012年就国际海底区域内的三种矿产资源,即多金属结核、多金属硫化物和富钴铁锰结壳,先后通过了三个“探矿和勘探规章”——《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》^[4]、《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》^[5]和《“区域”内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》^[6]。在环境保护方面,三个规章发展了《公约》有关规定,对“海洋环境”、“对海洋环境造成严重损害”等重要概念进行了界定,确认和采纳了“最佳环境做法”、“风险预防原则”等原则,对于加强对国际海底区域环境的保护具有重要意义。

《公约》只对“海洋环境污染”进行了界定,是指“人类直接或间接把物质或能量引入海洋环境,其中包括河口湾,以致造成或可能造成损害生物资源和海洋生物、危害人类健康、妨碍包括捕鱼和海洋的其他正当用途在内的各种海洋活动、损坏海水使用质量和减损环境优美等有害影响”。对于“海洋环境”、“对海洋环境造成严重损害”,《公约》未给出相关定义,管理局通过三个规章中进行了界定。“海洋环境”是指包括影响和决定海洋生态系统、海洋水域及这些水域的上空,以及海床和洋底及其底土的生产力、状态、状况和素质的物理、化

学、地质和生物组成部分、条件和因素。“对海洋环境造成严重损害”指的是“国际海底区域内活动对海洋环境所造成的任何影响,按照管理局根据国际公认标准和惯例所制定的规则、规章和程序断定,这种影响使海洋环境出现显著不良变化。”上述规章中有关“海洋环境”、“对海洋环境造成严重损害”界定为解释和适用规章的相关要求以及制定未来的规则、规章和程序提供了指导。

为了确保有效保护海洋环境,使其免受国际海底区域内活动可能造成的有害影响,3个规章中规定,管理局、担保国以及承包者均应采取风险预防原则和最佳环境做法。《公约》没有提及风险预防原则和最佳环境做法,三个规章中纳入了上述两个概念,使得风险预防原则和最佳环境做法成为有法律约束力的义务,管理局、担保国以及承包者均应有义务予以遵守和实施。

风险预防原则和最佳环境做法虽然被纳入到三个规章中,但规章中并没有对两个概念的具体含义进行明确的界定。在这方面,国际海洋法法庭海底争端分庭在其2011年发表的《国家担保个人和实体在“区域”内活动的责任和义务的咨询意见》(以下简称《咨询意见》)中认为,规章中关于风险预防原则的规定,援引了《里约宣言》的原则十五,而原则十五中规定各国应“按照它们的能力”采取风险预防原则,因此,规章中指出了各国基于不同能力而采取不同风险预防原则的可能性。但是,《里约宣言》中所提到的不同能力,不适用于“最佳环境做法”^[7]。对此,笔者认为,风险预防原则和最佳环境做法并没有统一的、强制性的国际标准,发展中国家和发达国家的技术和财政能力不同,因此,应允许各国依据自身能力适用风险预防原则和最佳环境做法。《公约》很多条款都承认发达国家和发展中国家在科学技术方面存在着差距,允许有区别的对待。例如《公约》第194条第1款在规规定“各国应适当情形下个别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的海洋环境污染”的同时,还特别强调各国应“按照其能力使用其所掌握的最切实可行方法”。

从《公约》、管理局的规章以及实践上来看,国际海底区域环境保护的主体主要有三:管理局、承包者、担保国。管理局是代表全人类管理和保护国际海底区域的组织,在国际海底区域环境保护方面,拥有广泛的职权。承包者是国际海底区域活动的直接主体,对于其国际海底区域内活动对海洋环境造成的污染和危害应承担主要的责任。担保国是为实体在国际海底区域从事勘探开发活动提供担保的国家,对于国际海底区域环境的保护也需要承担相应的责任。

2 管理局对国际海底区域环境的保护

管理局于 1994 年成立,其主要机构有四个:大会、理事会、秘书处、企业部。大会是管理局的最高权力机关,由全体成员国组成。理事会是管理局的执行机关,由 36 个成员国组成,通过大会选举产生。管理局秘书处负责执行大会和理事会指定的日常任务。企业部是管理局专门从事国际海底区域采矿业务的机构,其职务目前由秘书处代行。此外,管理局还成立了两个专门性的常设附属机构:法律和技术委员会(以下简称“法技委”)和财务委员会。在国际海底区域环境保护方面,法技委和理事会负有主要职责。管理局秘书长在此方面也有一定权限,如有权对承包者勘探开发活动引起或造成的,已经、正在或可能对海洋环境造成严重损害的事故,采取暂时性措施。

管理局的法技委在国际海底区域环境保护方面具有很多“建议”的职能,包括就国际海底区域内活动对环境的影响准备评价,向管理局理事会提出关于保护海洋环境的建议,提出环境监测方案建议及协调监测方案的实施,向理事会建议发布紧急命令,以及指导和协助承包者执行管理局的规则、规章和程序等。法技委在审议申请者提交的勘探申请时应审议申请者是否具有迅速执行紧急命令的能力、申请中提议的勘探工作计划是否将有效地保护和保全海洋环境。《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》和《“区域”内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》特别强调了对“热液喷口”和“与海隆和冷水珊瑚有关的”海洋生态系统的保护,

要求法技委制订并执行程序,确定拟议的国际海底区域内勘探活动是否会对上述海洋生态系统造成严重的有害影响,如果确定某些拟议的勘探活动将对上述海洋生态系统造成严重有害影响,则应对这些活动加以管理以防出现此类影响或不核准从事这些活动。

2001 年,法技委制定了《指导承包者评估区域内多金属结核勘探活动可能对环境造成的影响的建议》,旨在指明多金属结核矿区承包者在采集基线数据时应遵循的程序,以及在勘探区域进行任何可能对环境造成严重损害的活动期间和其后应进行的监测工作。在《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》和《“区域”内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》获得通过后,法技委决定建立一套合并的环境指南,适用于所有类型的矿床。2013 年,法技委通过了《指导承包者评估“区域”内海洋矿物勘探活动可能对环境造成的影响的建议》^[8]。在基线数据方面,建议指出承包者应利用可获得的地理信息系统等最佳技术,并在制定采样策略时利用健全的统计设计收集数据,以确定物理、化学和生物等参数的基线状况。建议详细列明了承包者需要记录的物理海洋学、地质学、化学海洋学、沉积物特性、生物群落、生物扰动以及沉积作用等方面的数据,承包者应向管理局提供原始数据;在环境影响评估方面,建议指出承包者应使用可获得的最佳采样技术和方法,建立环境影响评估的基线数据。建议按照进行活动以及使用技术的种类,将勘探活动分为不需要进行环境影响评估的活动和需要进行环境影响评估的活动。对于需要进行环境影响评估的活动,建议不仅规定承包者进行此类活动需要进行事前环境影响评估,而且还要求在特定活动期间和其后实施环境监测方案,进行相应的观测和测量,并将相关资料提交给管理局。

作为管理局的执行机构,理事会在国际海底区域环境保护方面拥有“决定权”,有权核准法技委的各项“建议”。理事会有权发布紧急命令或采取其他必要的措施,以防止、控制和减轻对海洋环境的严重损害或可能的严重损害的情况。理事会有权在有实质证据显示存在对海洋环境造成严重损害的危险的情况下,不核准

开发某一区域。理事会有权要求承包者在其环境监测方案中，划出地区专门用作影响参比区和保全参比区。

需要强调的是，《公约》并未就影响参比区和保全参比区进行规定。这两个概念是在管理局制定的《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》中首次出现的，并为管理局后来制定的《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》和《“区域”内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》所沿用。根据上述规章，影响参比区是指反映国际海底区域环境特性，用作评估国际海底区域内活动对海洋环境的影响的区域。保全参比区是指不应进行采矿以确保海底的生物群具有代表性和保持稳定，以便评估海洋环境生物多样性的任何变化的区域。

2012 年管理局理事会审议并通过了首个区域一级的环境保护计划——《“克拉里昂—克利珀顿区”环境管理计划》^[9]。环境管理计划将“克拉里昂—克利珀顿区”的环境管理具体分为对整个“克拉里昂—克利珀顿区”的环境管理、对承包者勘探合同区的环境管理以及对特别环境利益区的环境管理三个层级，并分别制定了详细的业务目标和管理目标。该环境管理计划将初步在三年期内执行。对特别环境利益区的管理是环境管理计划的核心内容，管理计划在“克拉里昂—克利珀顿区”内划定 9 块特别环境利益区，在五年期间内或在法技委或理事会进一步审查前，不再批准在特别环境利益区内进行勘探或开发的申请。

特别环境利益区与保全参比区和影响参比区的区别主要在于：第一，建立的目的不同。特别环境利益区是管理局在“克拉里昂—克利珀顿区”进行生物多样性保护，执行区域一级环境保护计划的一部分。而保全参比区和影响参比区则是承包者根据管理局规章有关规定，建立的专门用于测量开发活动对环境的影响的区域，主要目的是确保保全和促进监测受采矿活动影响的生物群落。特别环境利益区与保全参比区和影响参比区无论在措施的规模上还是在养护的目标上都不一样。第二，建立的主体不同。特别环境利益区由管理局建立；保全参比区和影响参比区由承包者建立。第三，建立

的位置不同。特别环境利益区建立在合同区和保留区之外；保全参比区和影响参比区建立在合同区之内。

3 承包者对国际海底区域环境的保护

根据《公约》第 153 条，除企业部外，缔约国或国有企业，或在缔约国担保下的具有缔约国国籍或由这类国家或其国民有效控制的自然人、法人或符合公约规定的上述各方的组合，均有权从事国际海底区域的勘探开发活动。换言之，企业部、国家、实体（包括自然人、法人或其他组织）均有权在国际海底区域从事勘探开发活动，这些主体需要向管理局提交相关申请，获得管理局批准，并与管理局签订合同，签订合同后，这些主体的身份即转变为承包者。

在环境监测方面，承包者应在合理可能的范围内采取预防做法和最佳环境做法，采取必要措施，防止、减少和控制其国际海底区域内活动对海洋环境造成的污染和其他危害。在勘探申请被管理局核准之后、承包者开始勘探活动之前，承包者应向管理局提交：一份关于拟议活动对海洋环境潜在影响的评估书；一份用于确定拟议活动对海洋环境潜在影响的监测方案建议书；和可用于制订环境基线，以评估拟议活动影响的数据。在实际勘探过程中，承包者应收集环境基线数据，并确定环境基线，供对比评估承包者的活动可能对海洋环境造成的影响。承包者应制订和执行关于监测和报告对海洋环境的影响的方案，每年向管理局报告监测方案的执行情况和结果，并提交数据和资料。

在应急计划和紧急情况方面，承包者在开始实际勘探活动之前，应向管理局秘书长提交一份能有效应付因承包者在勘探区域的海上活动而可能对海洋环境造成严重损害或带来严重损害威胁的事故的应急计划。承包者的活动如引起已经、正在或可能对海洋环境造成严重损害的事故，承包者应采取行动来防止、控制、减轻和弥补对海洋环境造成或可能造成严重损害，并监测事故对海洋环境的影响，同时，承包者应迅速向秘书长报告事故情况。承包者应遵从理事会和秘书长为了防止、控制、减轻或弥补对海洋环境造成或可能造成严重损害的情

况而分别按照《规章》发布的紧急命令和指示立即采取的暂时性措施。如果承包者不迅速遵从这种紧急命令或立即采取暂时性措施，理事会可采取必要的合理措施，以防止、控制、减轻或弥补对海洋环境造成或可能造成严重损害的情况，费用由承包者承担。承包者应迅速向管理局偿还这种费用。

根据管理局规章，承包者有义务在其合同区内指定专门用于测量开发活动对环境的影响的区域，即保全参比区和影响参比区，以确保保全和促进监测受采矿活动影响的生物群落。保全参比区和影响参比区应建立在合同区之内，但是二者的位置也不尽相同，影响参比区应位于实际开采的海底矿区内，而保全参比区应远离潜在采矿影响。

4 担保国对国际海底区域环境的保护

根据《公约》，除企业部和国家（缔约国）外，实体进行相关活动需要满足两个要求：一是，它们必须或者是缔约国国民，或者由缔约国或其国民有效控制；二是，它们必须得到缔约国的担保。为实体在国际海底区域从事勘探开发活动提供担保的国家即所谓的担保国，它们对于国际海底区域环境的保护需要承担相应的责任。

《公约》对于担保国在国际海底区域环境保护方面责任和义务的规定主要集中在三个条款：第 139 条在规定“缔约国应有责任确保国际海底区域内活动，不论是由缔约国、国有企业、或具有缔约国国籍的自然人或法人所从事者，一律依照本部分进行”的同时，规定缔约国对由于其没有履行相关规定的义务而造成的损害负有赔偿责任，但如缔约国已采取一切必要和适当措施，以确保其担保的人切实遵守规定，则该缔约国对于因这种人没有遵守本部分规定而造成的损害，应无赔偿责任；第 153 条第 4 款规定，缔约国应采取一切必要措施，协助管理局确保相关规定得到遵守；附件三第 4 条第 4 款规定，担保国应负责在其法律制度范围内，确保所担保的承包者应依据合同条款及公约下的义务进行国际海底区域内活动。但如该担保国已制定法律和规章并采取行政措施，而这些法

律和规章及行政措施在其法律制度范围内可以合理地认为足以使其管辖下的人遵守时，则该国对其所担保的承包者因未履行义务而造成的损害，应无赔偿责任。

应该说《公约》的上述规定是非常模糊的，对于担保国在国际海底区域环境保护方面的义务、责任、赔偿责任以及保护措施等都没有明确的规定。按照国际海洋法法庭海底争端分庭发表的《咨询意见》，上述条款主要反映了担保国承担的“确保遵守”义务，即担保国应尽最大努力确保所担保的承包者在从事国际海底区域内活动时遵守相关的规则，包括承包者与管理局订立的合同，管理局制定的规则、规章和程序以及《公约》的相关规定。此类“确保遵守”义务是一种“适当尽职”义务，强调的是行为本身，而非结果。换言之，如担保国已尽最大努力，履行其“确保遵守”的义务，那么，即使发生了损害环境的情况，担保国也无需承担责任。

管理局在其通过的三个规章中，对于担保国保护国际海底区域环境的责任和义务有了更为具体的规定，主要包括：协助管理局控制国际海底区域内活动；适用预防性原则和最佳环境做法；进行环境影响评价；采取必要措施保证承包者执行理事会为防止、控制和减轻对海洋环境造成严重损害而发布的紧急命令，或协助理事会执行其他必要的措施；在其法律制度范围内制定法律和规章，以确保可就其管辖下的自然人或法人污染海洋环境所造成的损害，提起申诉以获得迅速和适当的补偿或其他救济。按照《咨询意见》，上述规定是需由担保国直接负担并独立履行的“直接义务”。

需要强调的是，缔约国从事国际海底区域勘探开发活动，有两种形式，一种是缔约国作为活动主体，直接从事国际海底区域活动；另一种形式是缔约国作为担保国间接从事国际海底区域活动，即为具有其国籍或在其有效控制下的实体从事国际海底区域活动提供担保。缔约国以上述两种不同方式参与国际海底区域活动，所承担的国际海底区域环境保护的责任显然是不同的。缔约国以第一种方式从事国际海底区域活动，其地位与其他从事国际海底区域

活动的主体并无不同，即作为国际海底区域矿区的承包者，需承担承包者保护国际海底区域环境的责任和义务。

5 结语

我国是国际海底区域资源开发利用的“先行者”，早在 20 世纪 70、80 年代，就已经开始在国际海底区域开展系统的多金属结核资源勘查活动。中国大洋矿产资源研究开发协会在 2001 年和 2011 年先后与管理局签订了多金属结核和多金属硫化物的勘探合同，成为国际海底区域矿区的承包者。2013 年，管理局核准了中国大洋矿产资源研究开发协会提出的富钴铁锰结壳矿区申请，这使得中国大洋矿产资源研究开发协会成为世界上第一个在国际海底区域同时拥有三种资源三块矿区的实体。中国政府也成为世界上首个在国际海底区域担保三块矿区的担保国。我们应该高度重视国际海底区域的环境保护工作，遵守管理局的有关规定，认真履行承包者的义务，加快大洋立法的进程，履行担保国的义务。

参考文献

[1] 毛彬．1982 年＜联合国海洋法公约＞评注[M]．北京：海洋出版社，2009．

[2] 联合国．关于各国管辖范围之外海床洋底及其底土的原则宣言[R]．1970．

[3] 联合国海洋法公约[M]．北京：海洋出版社，1996．

[4] 国际海底管理局．“区域”内多金属结核探矿和勘探规章[R]．2000．

[5] 国际海底管理局．“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章[R]．2010．

[6] 国际海底管理局．“区域”内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章[R]．2012．

[7] 国际海洋法法庭海底争端分庭．Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with respect to Activities in the Area Advisory Opinion[R]．2011．

[8] 国际海底管理局．指导承包者评估“区域”内海洋矿物勘探活动可能对环境造成的影响的建议[R]．2013．

[9] 国际海底管理局．克拉里昂—克利珀顿区环境管理计划[R]．2012．