

人类共同继承财产原则在国际海底区域法律制度的适用和发展

李汉玉

(中国政法大学民商经济法学院 北京 100088)

摘要:文章阐述人类共同继承财产原则的提出和确立过程,从不同角度论述该原则在国际海底区域法律制度的适用和发展;我国应在阐释、适用和发展人类共同继承财产原则,参与深海治理和深海国际规则构建以及规章制定和制度设计等方面谋取长远利益。

关键词:人类共同继承财产;国际海底区域;深海资源;大洋勘探;国际海洋法

中图分类号:DF90;TD857

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2018)04-0070-06

The Application and Development of the Principle of Common Heritage of Mankind in the International Seabed Area Legal System

LI Hanyu

(Civil, Commerical and Economic Law School, CUPL, Beijing 100088, China)

Abstract: This paper introduced the proposing and establishing process of the principles of common heritage of mankind, discussed the application and development of the principles in the legal system of international seabed area from different perspectives. It was concluded that China should seek long-term interests in interpreting, applying and developing the principle of common heritage of mankind, participating in deep-sea governance and the construction of deep-sea international rules, as well as the formulation of regulations and system design.

Key words: Common heritage of mankind, International Seabed Area, Deep sea resources, Ocean exploration, International law of the sea

全球海洋法治的宪章《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)将世界海洋区域按不同法律地位和管辖制度划分为内水、群岛水域、领海、毗连区、专属经济区、大陆架、公海和国际海底区域(专称为“区域”)。其中,公海和“区域”的法律地位与内水、群岛水域、领海、毗连区、专属经济区和大陆架等海

域不同,即任何国家均无权对其提出主权主张,其向所有国家开放,且只用于和平目的,属于国家管辖范围以外的海域。

“人类共同继承财产”作为重要的法律原则之一,具有丰富的内涵并在不同领域得到认可和具体体现。一般认为,人类共同继承财产原则的要素主

要包括禁止据为己有、国际管理、利益分享、和平目的和代际公平等,但这些要素的实质法律意义存在一定的模糊性。同时,随着国际海洋法的发展,人类共同继承财产原则在“区域”法律制度中的适用和发展也有一系列的变化,尤其是其规则化进程,即落实在“区域”的具体制度层面和未来发展趋势,值得关注和研究。

1 人类共同继承财产原则的提出和确立

1.1 提出

“区域”拥有丰富的资源,主要包括多金属结核、多金属硫化物和富钴铁锰结壳。^①多金属结核由铁和锰的氧化物以及淤泥矿物自然积聚形成,目前已查明富含矿物种类约60种,主要包括锰结核、铁结核、硅结核和碳结核等,总储量约5 000亿t;多金属结核是最早引起国际社会关注和研究程度较高的深海矿产资源,加速了“区域”法律制度的确立。^②多金属硫化物又称热液硫化物,是一种海底矿物质,含有锌、铅、金和银等多种元素;已有勘探表明,多金属硫化物矿点分布于东太平洋海隆、东南太平洋海隆和东北太平洋海隆,大西洋中脊和印度洋也有一些矿床^[1]。^③富钴铁锰结壳氧化矿床遍布全球海洋,多集中在海山、海脊以及海台的斜坡和顶部,所含金属主要包括钴、锰和镍;据估计,约635万km²的海底为富钴结壳所覆盖,推算含钴总量约为10亿t。

为反对少数海洋大国妄图掠夺国际海底资源的理论主张,发展中国家认为必须建立不同于公海的国际海底制度,对国际海底资源的勘探开发进行国际管制,使国际海底及其资源为全人类的利益服务。1967年马耳他驻联合国代表团率先向联合国秘书长提出建议,即在第22届联大议程中增加“关于专为和平目的保留目前国家管辖范围外海洋下的海床洋底以及为人类利益而使用其资源的宣言和条约”,并附解释性备忘录,正式提出“人类共同继承财产”的概念。第22届联大最终通过第2340号决议,即设立联合国和平利用国家管辖范围以外海床洋底委员会(以下简称“联合国海底委员会”),以研究相关问题。

1.2 争论

在“区域”适用的国际法原则方面,国际社会进行了长期的激烈争论,争论的实质是对“区域”巨大经济利益的争夺。其中一方以经济和技术相对先进的发达国家为主,另一方以经济和技术相对落后的广大发展中国家为主。前者凭借先进的技术和雄厚的资金,希望获得合法抢先开发深海海底资源的权利,力主在“区域”实行自由开发的市场型资源配置模式;而后者则坚持认为深海海底资源的开发利用应造福于全人类,主张建立以国际海底管理局为中心的权威型资源配置模式。

“区域”法律制度的形成经历了曲折而漫长的国际博弈和协商过程,在这一过程中主要有3种理论依据。^①无主物理论。最先被提出适用于“区域”的国际法原则是无主之物原则。根据罗马法,无主物是指某物目前未被人所有,但可因拿取或占据其所在的无主地而取得所有权。根据这种理论,“区域”属于无主物,可通过先占而取得所有权,英国国际法学家赫斯特曾于1923年提出此主张,《奥本海国际法》也持此观点^[2]。无主物理论是资本主义强国进行海外扩张和侵略的理论依据之一,与当时国际风起云涌的独立运动形成鲜明反差,最早被否定。^②公有物理论。有学者认为“区域”属于公有物,即为全人类共同所有、使用和享受。但“区域”区别于传统公有物的最重要的特点,即其资源可分割且不可再生,并非多得足以供所有人使用而用之不竭。^③公海自由理论。公海自由原则即各国在“区域”与在公海一样自由,资源先占先得。公海自由理论被发达国家偏爱,因其具有技术和资金的绝对优势,可在“区域”资源的开发利用中处于垄断地位;而发展中国家不具备相关能力,所谓的“自由”只是一纸空文。上述理论都是发达国家借用传统的国际法理论,披上平等和自由的外衣,意图以资金和技术优势独占深海海底资源,最终实现本国利益的最大化,而广大发展中国家只能作为旁观者,实质上是不平等和非自由的。因此,新的理论依据势必出现。

1.3 确立

1969年,联合国海底委员会法律分委会在讨论

直接与人类共同继承财产有关的问题时,设置了8个题目,包括: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为全人类的利益开发利用资源,不论国家的地理位置如何,尤其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污染和其他危险因素的问题以及在勘探、利用和开发中国家的义务和责任;⑧其他问题^[3]。可以看出,人类共同继承财产原则的一些要素(如禁止据为己有、利益分享、和平目的等)已初步得到考虑并确立。

1969年召开的第24届联大通过第2574号决议,宣告在有关“区域”制度尚未建立前,所有国家和个人均不得对各国管辖范围以外海床洋底及其底土的资源进行任何开发利用活动,且对“区域”任何部分或其资源的要求概不承认。1970年召开的第25届联大通过第2749号决议,即《关于各国管辖范围以外海床洋底及其底土的原则宣言》,其对“区域”法律制度的形成和发展非常重要,规定“区域”的法律地位和海底活动的法律原则,即国家管辖范围以外的海床洋底及其底土以及资源为全人类的共同继承财产——这一决议的通过表明人类共同继承财产原则已获得世界上大多数国家的认同。此后,人类共同继承财产原则被正式规定在2个国际条约中,即1979年的《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》(以下简称《月球协定》)和1982年的《公约》。

在《公约》谈判的过程中,各国虽然很早就对人类共同继承财产原则达成共识,但在该原则的具体规则化方面却一直存在不同的认识和主张,这也在很大程度上决定了该原则在“区域”法律制度的适用和发展方向。对于“区域”及其资源,谁有权勘探开发、如何进行管理以及如何勘探开发等一直是各国争论的焦点,不同的阵营都希望通过阐释这一原则实现利益最大化。据此,各国提出的具体主张主要分为单一开发制、国际注册制和国际执照制3种^[4]。

为解决分歧和打破僵局,1975年发展中国家和发达国家相互做出一定程度的让步。发展中国家

开始接受除国际海底管理局企业部以外的其他实体,在得到管理局允许后从事“区域”资源的开发利用,从而放宽了其在“区域”法律制度方面所一贯主张的单一开发制;在此基础上,美国提出平行开发制,主要内容为保障所有国家进入深海海底矿址的权利、为国际海底管理局企业部提供“矿区银行”制度以及为使企业部能作为独立部门而行使其职责的经费安排^[3]。

《公约》虽没有直接使用“平行开发制”的称谓,但采纳其主要内容,即“区域”由国际海底管理局企业部开发利用,也允许缔约国或其企业开发利用;作为代价,缔约国或其企业不仅要向管理局提供资金、转让技术和分享利益,而且要在勘探开发出每块矿区的同时“放弃”部分勘探成熟和确定具有经济价值的矿区给管理局^[5]。这种制度的提出及其最终被各方所接受,表明人类共同继承财产原则在具体规则制定和制度实施方面在不断发展,且明显与最初的政治口号和理念存在较大差距。然而从当时的背景来看,这一制度更具有现实意义:一方面,能使国际海底管理局从发达国家得到必要的技术和经费,以便进行实际的勘探开发活动;另一方面,能争取多数发达国家接受《公约》,并使其在《公约》框架内从事“区域”资源的开发利用^[6]。

2 人类共同继承财产原则在“区域”法律制度的适用

2.1 《公约》和《执行协定》

虽然《公约》对国际海底管理局的职权和“区域”内资源的勘探开发等做出规定,但国际海底管理局如何代表全人类对“区域”及其资源进行管理和控制、如何公平分配从“区域”内活动取得的财政和其他经济利益等仍存在很多模糊之处。同时,人类共同继承财产原则下权利和义务的平衡性也存在争议:一方面,该原则立足于开发利用的基本前提即利益分配,能否有效保护环境,并确保“区域”及其资源的可持续性利用;另一方面,该原则强调利益分享,能否在利益分享的同时有效保障勘探和承包者的权益和投资热情。

因此,在《公约》所确立的“区域”法律制度基本定型后,美国、英国和德国等发达国家由于对该部

分的不满而拒绝签署,美国等国甚至要求就《公约》的“区域”部分重新谈判。此外,《公约》中涉及“区域”的很多条款基本基于20世纪70年代盛行的对国际金属市场供应短缺和商业性深海采矿时机即将到来的乐观预测,而《公约》相关条款通过后国际金属市场持续疲软,逐渐表明尽管深海底资源具有巨大的商业开发潜力,但囿于成本和技术,大规模的商业开采不可能在短期内实现,且各方对“区域”资源的勘探开发热情有所下降。在此背景下,1990—1994年有关国家就《公约》中有关“区域”开发利用的规定所涉及的未解决问题展开一系列的非正式磋商,最终形成2个文件,即《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》(以下简称《执行协定》)和《关于执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定的决议》,从而完成了对《公约》第十一部分的修改工作。

《执行协定》从缔约国的费用和体制安排、企业部、决策、审查会议、技术转让、生产政策、经济援助、合同的财政条款以及财务委员会9个方面对《公约》第十一部分的内容做出实质性的修改和补充,尤其对与人类共同继承财产原则密切相关的平行开发制和国际海底管理局的权力架构2个方面进行修订,削弱了管理局企业部的力量:①当缔约国或其企业实际开采“区域”资源或提出与企业部经营联合企业的申请时,理事会才着手研究企业部的独立运作问题,在此之前企业部的职务由秘书处代为履行,主要从事行业研究和分析;②企业部和发展中国家不再享有资金和技术方面的特殊地位,缔约国无义务向企业部或其联合企业安排下的任何矿址的任何业务提供资金,有关技术转让也不再是强制性的,而是按照公平合理的商业条件,从公开市场等途径获得;③管理局的一般政策由大会会同理事会制定,关于一般规则的决定由管理局各机关采取协商一致的方式做出,关于程序问题的决定由出席并参加表决的成员过1/2多数做出,关于实质性问题的决定由出席并参加表决的成员2/3多数做出。

没有发达国家的资金投入和技术研发,“区域”资源的勘探开发在《公约》签署后的一段时间内停

滞不前,人类共同继承财产原则也难以落实。《执行协定》一方面适应国际形势的变化,排除了美国等国批准和加入《公约》的障碍,维护了《公约》的普遍性和完整性,对建立稳定的国际海洋秩序十分重要;另一方面,《执行协定》是对发达国家进一步妥协的产物,大大减轻了发达国家的义务。

2.2 对发展中国家相关权益的特别考虑

《公约》在开篇即指出“考虑到达成这些目标将有助于实现公正公平的国际经济秩序,这种秩序将照顾到全人类的利益和需要,尤其是发展中国家的特殊利益和需要”。可以说,《公约》通篇贯彻了对发展中国家权益的考量,尤其是在“区域”问题上。如,在海洋科学研究的国际合作中,《公约》规定“确保在适当情形下通过国际海底管理局或其他国际组织,为发展中国家和技术较不发达国家的利益提供各种方案”。此外,《公约》规定管理局应促进和鼓励向发展中国家转让技术和提供人员培训的机会以及只有发展中国家或其实体可申请“保留区”等。

3 人类共同继承财产原则在“区域”法律制度的发展

3.1 通过国际规章不断具体化和可操作化

在《公约》和《执行协定》正式确立人类共同继承财产原则的地位和相关制度后,该原则在“区域”法律制度上的发展首先体现在国际海底管理局对“区域”资源开发利用所制定的各种规章。根据《公约》,“区域”内的勘探开发活动应按照《公约》有关规定和国际海底管理局制定的规则和程序进行,国际海底管理局也有义务制定相应规章以保护“区域”的海洋环境和涉及的人身安全。国际海底管理局于2000年、2010年和2012年就“区域”内的3种矿产资源(多金属结核、多金属硫化物和富钴铁锰结壳)先后通过3个规章,即《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》《“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》,为“区域”资源的勘探开发活动制定了一套相对完备和系统的规则和程序,使《公约》中有关“区域”的原则和制度进一步具体化和可操作化^[7]。

3.2 各国相关立法中的落实

20世纪80年代,在联合国召开海洋法会议的

同时,占优势地位的国家如美国、德国、法国和英国等开始就海底资源的勘探开发进行国内立法,一方面对海洋法会议协商施压,另一方面相互签订确认对方权利义务的互惠协议,结成联合国海洋法协商进程外的利益集团。上述单边立法国家宣称,其国内立法和多边协议都是在《公约》生效前对海底活动进行管制的临时措施。然而,这些立法遵循的是公海自由原则,对其本国企业的开发利用活动给予宽松的条件,形成对人类共同继承财产原则的挑战。

随着国际形势的变化和《执行协定》的出台,发达国家逐渐批准和加入《公约》和《执行协定》,德国、英国和比利时等国都通过修改本国法律或单独立法的方式,承认国际海底管理局在“区域”资源勘探开发中的主导地位以及“区域”及其资源的人类共同继承财产原则。而一些发展中国家(如汤加和瑙鲁等)自身无资金和技术实力单独从事“区域”资源的勘探开发,即另辟蹊径,为发达国家或其实体申请保留区提供担保,并获取一定的担保费用,从而享受《公约》赋予的权利和分享人类共同继承财产原则带来的利益。

3.3 实践中所受到的影响

在制定“区域”资源勘探开发规章以及受理和核准相关申请的实践中,人类共同继承财产原则受到一定的影响,主要包括 2 个方面。①与平行开发制密切相关的保留区制度发生变革。国际海底管理局在《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》和《“区域”内富钴铁锰结核壳探矿和勘探规章》中规定,申请者可选择提供保留区,也可选择为企业部提供联合企业中的股份来代替提供保留区的义务,而这实际上导致保留区数量减少,进而减少企业部和发展中国家参与保留区勘探开发的机会。②保留区可能被发达国家或其实体以“借壳”的方式据为己有。如,鸚鵡螺矿业公司是在加拿大注册并上市的专门从事深海矿产资源商业勘探开发的公司,按照《公约》其无权就保留区内的资源提出勘探开发申请;为此,该公司通过在汤加和瑙鲁注册子公司,并以汤加和瑙鲁为担保国,向国际海底管理局提出勘探开发申请,并最终获得管理局的核准。

3.4 制定“开发规章”可能带来的影响

国际海底管理局在 2017 年第 23 届会议上通过

决议,将制定“区域”矿产资源开发规章作为未来 3 年的优先事项,计划于 2020 年前完成“开发规章”制定的所有程序。“开发规章”是“区域”资源商业开采阶段的重要制度导则,直接关乎承包者的商业利益,对担保国的利益有重要影响,也是人类共同继承财产原则落实的关键,应予以高度关注。

目前的“开发规章”草案分为 7 章,分别为简介、开发规章的申请、开发合同、环境事项、承包者的义务、开发计划的审查和修改、开发合同的财政事项以及附件。从整体来看,与该草案较简洁的主体内容相比,附件部分异常庞大,内容涉及环境管理、应急机制和标准术语等。许多利益相关方认为,技术和行政细节在相应附件以及相关指南和标准中处理较为合适,将有助于增强灵活性,可随着时间的推移和知识技术的进步修正指南并拟订规范性更强的规章。

3.5 生物资源的法律属性存在争议

人们早期对“区域”的关注多集中在矿产资源和油气资源上。随着海底探测活动的深入,人们发现在国家管辖范围外的深海海底这个被认为是生命荒漠的地方,还蕴藏着丰富的生物资源^[8]。“区域”生物因生活在高压、无光照、温度剧烈变化以及金属离子含量和挥发性气体浓度较高等的极端环境下,形成独特的生理和代谢结构,这些特质极大地丰富了人类生物基因库,在医疗开发、工业利用和环境保护等领域都具有极高的经济价值和科研价值^[9]。“区域”生物资源作为近几十年来新发现的海洋资源,在现有的国际法框架下,无论是《公约》还是《生物多样性公约》都未对其法律属性做出明确规定。在科学技术水平和深海开发能力差别悬殊的背景下,各国为实现本国利益的最大化,对“区域”生物资源的法律属性提出不同观点,这由此成为国际社会辩论的重要议题^[10]。

4 中国与人类共同继承财产原则

中国是国际海底管理局理事会的主要成员,不仅积极参加并支持管理局的各项工作,而且积极在《公约》和《执行协定》框架下申请矿区,在“区域”资源的勘探开发方面开展了大量的工作,取得了显著的成就。作为最大的发展中国家,中国在“区域”拥

有多重利益,对人类共同继承财产原则下的权利和义务极为重视,尤其强调“区域”资源开发利用和生态环境保护的平衡,对人类共同继承财产原则的适用和发展也发挥着重要作用。2016 年出台的《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》对该原则也有所规定和体现。

目前国际“区域”法律制度的发展处于关键时期。一方面,“区域”矿产资源开发规章的制定工作已进入关键阶段,将对人类共同继承财产原则产生深远影响,该原则的落实也是各方博弈的焦点;另一方面,《国家管辖海域外生物多样性养护与可持续利用协定》的国际谈判亦进入关键阶段,其涉及人类共同继承财产和公海自由、海洋遗传资源的法律属性和利益分享、划区管理工具、环境影响评价、能力建设以及技术转让等诸多问题,也将对人类共同继承财产原则的适用和发展带来重要影响。

深海是关系国家安全的战略新疆域,是中国实施海洋强国战略的重要空间。人类共同继承财产原则是“区域”法律制度的基础,其与党的十九大提出的“构建人类命运共同体”高度契合,包括“区域”在内的深海必将是中国深入参与全球治理、积极参与国际规则构建以及积极践行人类命运共同体理念的重要舞台。

5 结语

人类共同继承财产原则的提出主要是为对抗发达国家对海底资源“先占先得”等理论,其目前已得到世界绝大多数国家的认可,并在“区域”法律制度中适用和发展。早期对人类共同继承财产原则的阐释主要集中在“公共性”上,而在实现海底资源勘探开发的制度化后,财产分配的公平问题则成为

亟待解决的重要课题。我国已由《公约》谈判时“区域”活动的旁观者转变为“区域”活动最重要的参与者之一,是“区域”法律制度的重要利益相关者。因此,我国应充分利用《公约》相关条款,挖掘和丰富人类共同继承财产原则的内涵和外延,在阐释、适用和发展人类共同继承财产原则,参与深海治理和深海国际规则构建以及“区域”矿产资源开发规章制定和具体制度设计等方面谋取长远利益。

参考文献

[1] 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组.中国海洋发展报告(2010)[M].北京:海洋出版社,2010.

[2] 詹宁斯·瓦茨.奥本海国际法[M].北京:中国大百科全书出版社,1998.

[3] 萨切雅·南丹.1982 年《联合国海洋法公约》评注[M].毛彬,译.北京:海洋出版社,2009.

[4] 张丹,贾宇.中国的大洋事业[M].北京:五洲传播出版社,2014.

[5] 周勇.国际海底“人类共同继承财产”原则的困境与原因[J].国际论坛,2012,14(1):8.

[6] 魏敏.海洋法[M].北京:法律出版社,1987.

[7] 张丹.关于国际海底区域法律制度的研究:以保留区及平行开发制为中心[J].太平洋学报,2014,22(3):11—18.

[8] ARICO S, SALPIN C. Bioprospecting of genetic resources in the deep seabed: scientific, legal and policy aspects[R]. Yokohama: United Nations University Institute of Advanced Studies, 2005.

[9] United Nations University. An update on marine genetic resources: scientific research, commercial uses and a database on marine bioprospecting[R]. New York: United Nations Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea Eight Meeting, 2007.

[10] 张善宝.国际海底区域生物资源法律属性探析[J].中国海商法研究,2013,24(4):94—100.