

国际海底区域环境保护制度分析与中国实践

万浏^{1,2}, 刘大海^{2,3}, 王小华¹, 王春娟^{2,3}

(1. 中国海洋大学海洋与大气学院 青岛 266100;

2. 自然资源部海岸带科学与综合管理重点实验室 青岛 266061;

3. 中国海洋大学海洋发展研究院 青岛 266100)

摘要:为促进国际海底区域资源开发和环境保护的协调可持续发展,提高我国在相关领域的话语权和执行力,文章系统分析国际海底区域环境保护制度的发展特征及其存在的问题,总结我国对国际海底区域环境保护的实践和展望,并提出对策建议。研究表明:国际海底区域环境保护制度经历萌芽、成形、发展和充实4个阶段,发展特征主要包括理念的更新、原则的完善以及义务和责任的明确,然而至今在规章环境保护条款、《联合国海洋法公约》非缔约国的环境保护权责和相关利益平衡等方面仍存在问题;我国从参与制定相关制度和开展国内法探索等方面积极实践国际海底区域环境保护;未来应从制定环境保护标准、探索政策环境和平衡各方利益等方面完善国际海底区域环境保护制度,我国应继续参与相关国际法律制度的制定以及完善国内海洋环境保护制度。

关键词:国际海底区域;深海环境保护;环境保护制度;深海矿产资源;人类共同继承财产

中图分类号:DF90;P744

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2022)02-0011-07

The International Seabed Environmental Protection System and China's Practice

WAN Liu^{1,2}, LIU Dahai^{2,3}, WANG Xiaohua¹, WANG Chunjuan^{2,3}

(1. College of Oceanic and Atmospheric Sciences, Ocean University of China, Qingdao 266100, China;

2. Key Laboratory of Coastal Science and Integrated Management, MNR, Qingdao 266061, China;

3. Institute of Marine Development, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: To promote the balanced and sustainable development of resources exploitation and environmental protection in international seabed area, improve the discourse power and execution of China in relevant field, this paper systematic analyzed the development characteristics of international seabed area environmental protection system and its existing problems. The paper also summarized China's practice and expectation of environment protection in international seabed area, and put forward countermeasures and suggestions. The research results showed that the envi-

收稿日期:2021-10-12;修订日期:2022-01-10

基金项目:国家社会科学基金重大专项项目.

作者简介:万浏,博士研究生,研究方向为海洋资源和权益综合管理

通信作者:王春娟,高级工程师,硕士生导师,博士,研究方向为深海资源和科技创新评价

ronmental protection system of international seabed area had experienced 4 stages: germination, formation, development and enrichment, and development features of which mainly included the renewal of the concept, the perfection of principles, and the definition of obligations and responsibilities. However, there were still some problems in the current environmental protection clauses in Exploitation of Mineral Resources in the Area, the environmental protection rights and responsibilities of non-contracting states to the United Nations Convention on the Law of the Sea, and the balance of interests. China actively practiced environmental protection of international seabed area by participating in the formulation of relevant systems and exploring domestic laws. In the future, formulating environmental protection standards, exploring policy environment and balancing the interest of all parties can improve the environmental protection system of international seabed area. China should continue to participate in the formulation of relevant international legislation system and improve domestic marine environmental protection system.

Keywords: International seabed area, Deep-sea environmental protection, Environmental protection system, Deep-sea mineral resources, Common heritage of mankind

0 引言

根据《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》),国际海底区域(以下简称“区域”)指国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土。近年来,随着陆地矿产资源勘探开发向深海矿产资源勘探开发的战略转移,全球对“区域”矿产资源的关注度越来越高。除矿产资源外,“区域”环境资源也是有助于增加人类福祉的自然资产,对其加以保护是遵循“人类共同继承财产”原则的重要内容。作为全球海洋治理的重要环节,加快并完善“区域”环境保护制度研究以及实行“区域”开发与环境保护并重制度是提高海洋资源和矿产资源开发利用和保护水平的前提^[1]。

以“区域”环境保护相关法律条文的诞生时间为节点,“区域”环境保护制度的形成和发展过程可分为4个阶段。①萌芽阶段(1945—1970年)。1945年《联合国宪章》的生效宣告联合国正式成立,联合国的成立是“区域”立法和“区域”环境保护制度产生和完善的前提。1970年联合国大会通过《关于各国管辖范围以外海洋底床与下层土壤之原则宣言》,这是在国际范围议定的第一个关于广大海洋区域的制度,为后续进一步制定“区域”环境保护法律奠定基础。②成形阶段(1971—1996年)。1982年《公约》对“区域”环境保护进行相关规定,即

由国际海底管理局(以下简称管理局)代表全人类行使“区域”内资源的一切权利,且对“区域”环境保护享有一定管辖权。1996年《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》)正式生效,对“区域”环境保护制度的条款有进一步的规定,此时已形成“区域”环境保护制度的初级体系。③发展阶段(1997—2010年)。管理局颁布多部法典作为“区域”矿产资源开采的行为准则:2000年管理局通过第一部深海采矿法典《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》^[2];2002年管理局法律和技术委员会(以下简称法技委)通过《指导承包者评估“区域”多金属结核勘探活动可能对环境造成的影响的建议》,并于2010年进行修订;2010年管理局大会一致通过《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》^[3],其第五条对在探矿过程中保护和保全海洋环境做出规定,并在第五部分专列在“区域”内多金属硫化物探矿和勘探中保护和保全海洋环境的内容。④充实阶段(2011年至今)。2012年管理局通过《“区域”内富钴铁锰结壳探矿与勘探规章》;2013年法技委通过《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》;2016—2019年《国际海底区域矿产资源开发规章(草案)》(以下简称《开发规章(草案)》)经历4个版本的变化^[4],其基

本原则是确保“区域”开发利用和海洋环境保护相平衡^[5]。

我国在“十四五”期间提出协调推进海洋资源保护与开发,推进海洋强国建设^[6]。作为在“区域”内拥有“3种资源、5块矿区”的深海实践大国,我国在“区域”环境保护制度的制定和执行中面临诸多挑战。

1 “区域”环境保护制度的发展特征

作为《公约》的重要成果,“人类共同继承财产”原则的法律实质是主张“区域”资源为人类共有财产^[7]。根据该原则,“区域”资源不仅属于当代的全人类,而且属于未来的人类社会。基于资源可持续发展,“区域”资源勘探与开发中的环境保护尤为重要。在平行开发制度下,本研究将“区域”环境保护制度的基本特征主要总结为3点,即理念的更新、原则的完善以及义务和责任的明确。

1.1 理念的更新

“区域”环境保护制度作为“区域”制度的组成部分,其理念的更新可大致分为3个阶段。①从“公海自由”原则到“人类共同继承财产”原则^[5]。英国学者Garrett Hardin认为,公共地区的环境污染问题只有在限制进入和使用公地时才能得到解决。1967年马耳他常驻联合国代表Pardo在联合国大会第一委员会上建议联合国宣布国家管辖范围以外的海床洋底及其资源是人类共同继承财产^[8]。“人类共同继承财产”原则对于维护“区域”秩序发挥重要作用。②从“人类共同继承财产”原则到“海洋命运共同体”理念^[5]。以美国为首的发达国家拒绝签署或批准《公约》,对“人类共同继承财产”原则带来挑战。作为“人类共同继承财产”原则的继承发展,我国提出的“海洋命运共同体”理念更强调合作共赢和可持续发展,可被借鉴或引入国际立法,用于指导“区域”资源的保护和可持续发展。③“海洋命运共同体”理念进一步契合全球海洋治理体系变革^[5]。“海洋命运共同体”理念是指导全球海洋治理体系变革的新方案。考虑到海洋的互通互联特性,不能仅对某个或某些区域的海洋环境进行保护,而是应将“海洋命运共同体”理念嵌入全球海洋治理体系,合力保护海洋环境和共同增进海洋

福祉^[5]。

1.2 原则的完善

“区域”环境保护制度的形成和发展离不开相关制度原则的不断完善。《公约》确立的“人类共同继承财产”原则是开展“区域”环境保护的基础和前提^[9]。《公约》第十二部分确立海洋环境保护和保全的一般原则。管理局在相关规章中引入“风险预防”原则和“最佳环境实践”原则,如在《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》中规定管理局和担保国应采取《里约宣言》原则15的预先防范办法,确保对海洋环境的有效保护^[10]。

为推进《公约》第十一部分和《执行协定》,尤其是为确保根据《公约》第一四五条有效保护海洋环境免受有害影响,《开发规章(草案)》(2017版)进一步完善海洋环境保护的原则,其第四部分“环境事项”的第十七条规定管理局、担保国和承包者应适用6项原则,即“生物多样性”原则和“生态完整性”原则、“最佳环境实践”原则、“风险预防”原则和“最佳科学证据”原则、“生态系统方法管理”原则、“公众参与”原则以及“合作”原则,以此规划、执行和修改“区域”内开发活动所需的措施。在当前版本的《开发规章(草案)》(2019版)中,关于环境保护的内容更加完善^[5],其第二条新增“谁污染谁付费”原则。

1.3 义务和责任的明确

2011年国际海洋法法庭就国家在担保个人或实体从事“区域”内开发活动时的义务和责任问题发表咨询意见(以下简称咨询意见)^[11]。在“区域”环境保护制度中,担保国的义务主要包括确保遵守义务和直接义务2个方面。

咨询意见尤其强调担保国应采取法律、规章和行政措施,在其法律制度框架下“合理适当地”确保其管辖下的人员遵守环境保护义务,以履行其确保遵守义务,即确保所担保的承包者在从事“区域”内开发活动时遵守相关规则,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^[12]。《开发规章(草案)》(2017版)第九十一条明确规定担保国的确保遵守义务^[9],这种义务属于“适当尽职”义务,强调的是行为本身而非结果^[12]。

直接义务指由担保国直接负担并必须独立履行的义务^[12],其实际是为“确保遵守”的原则性义务而存在的,通常旨在确保所担保的承包者从事特定行为。仅与承包者签订担保合同不能认为是履行《公约》规定的义务,还应包括协助管理局控制“区域”内开发活动以及采取预防性措施和最佳环境实践以有效保护海洋环境等义务。履行直接义务可视为满足担保国“适当尽职”的相关因素。

承包者对海洋环境具有持续义务和损害赔偿 responsibility。《开发规章(草案)》(2017 版)的“环境事项”从降低事故风险、保护海洋环境、评估环境影响和环境持续监测等方面明确规定承包者对海洋环境的持续义务;《开发规章(草案)》(2017 版)附录十的“开发利用合同标准条款”规定承包者具有海洋环境损害赔偿的责任。

《开发规章(草案)》(2019 版)的第四部分“保护和保全海洋环境”对与海洋环境有关的义务作出详细规定,包括一般义务、制定环境标准和环境管理系统。与《开发规章(草案)》(2017 版)相比,《开发规章(草案)》(2019 版)在此部分的条文数量增加 4 条,条文内容则由“一般原则”变为“一般义务”。一般义务主要包括为有效保护海洋环境免受有害影响而必须采取的措施:①评估和管理“区域”内开发活动损害海洋环境的风险;②在执行此类措施时适用最佳可得技术和最佳环境实践;③将最佳可得科学证据纳入环境决策;④评估和管理“区域”内开发活动造成的环境影响。

2 “区域”环境保护制度存在的问题

2.1 《开发规章(草案)》的环境保护条款

2012 年管理局启动《开发规章(草案)》的制订工作^[13]。在建立保护环境和解决其潜在退化问题的机制时,环境保护制度须实现 2 个目标。①建立各项制度,以最大限度地预防环境损害以及降低环境损害的可能性和程度;②强调环境损害的应急响应计划和修复计划,并为应对可能的恢复和补偿提供资金。然而国际社会迄今为止既没有充分考虑“区域”内开发活动对整个海洋环境可能产生和实际产生的不利影响,也没有执行《公约》明确要求的“预防、减少和控制”这些影响的措施。因此,管理

局必须建立全面的框架,通过适当的制度来管理“区域”内开发活动及其对海洋环境的影响,进而对新兴的深海采矿业进行可持续和负责任的环境和商业管理。

目前《开发规章(草案)》个别条款的环境保护标准尚未明确且实施性较低。《开发规章(草案)》(2017 版)中涉及“环境影响评价”和“环境管理”等的部分都没有具体说明环境保护标准。尽管在附录五“环境影响报告书范本”中要求评估对现有物理化学环境、生物环境和社会经济环境等方面的影响,且在附录七“环境管理与监测计划”中要求包含具体的质量控制和管理标准,但没有具体说明环境保护标准。《开发规章(草案)》(2019 版)中增加“制定环境标准”等内容,并提出“就通过和修改与‘区域’内开发活动有关的标准向理事会提出建议”的要求,但仍未具体说明环境保护标准。

2.2 《公约》非缔约国的“区域”环境保护权责

《公约》生效后,“区域”资源开发方面的国际法不断发展,各缔约国也纷纷加快相关国内立法,如英国的《深海采矿法》、德国的《海底开采法》、斐济的《国际海底矿物管理法》、捷克的《国家管辖外海洋矿产资源勘察、勘探和开发法》、汤加的《海底矿产资源法》和新加坡的《深海海底采矿法》。相关法律在环境保护方面主要有 2 个特征:①规定活动主体的权利和义务,在环境保护方面强调坚持“风险预防”原则的重要性;②单独并详细规定环境保护以及由此引发的环境损害赔偿,并引入保险制度^[14]。

然而以美国为代表的许多国家非《公约》缔约国。美国坚持“公海自由”原则并于 1980 年通过《深海底硬固体矿物资源法》,规定美国国家海洋与大气管理局可向本国公民和企业批准并发放深海海底勘探许可证和开采执照,每位领有执照者必须监控任何深海海底勘探和采矿活动对海洋环境的影响,并须向政府提交有关资料,以保护海洋环境免受美国管辖下的公民从事深海海底活动可能造成的污染。

尽管美国以国内法的形式对深海环境保护进行规定,但作为《公约》非缔约国,其与缔约国相比

在“区域”环境保护权责方面存在较大区别。一方面,美国在国际海洋法事务中没有领导权,不利于其海洋利益的全面保护,并影响其国际谈判等外交事务^[15];另一方面,在遇到不符合其利益的情况时,美国完全有理由拒绝《公约》的约束且不履行《公约》的义务^[15]。不论美国未来是否加入《公约》,非缔约国对“区域”环境保护制度的建立都是潜在的不可控因素^[16]。

2.3 “区域”环境保护制度的利益平衡

“区域”环境保护制度直接涉及环境保护与资源开发的利益平衡问题。《公约》第一四五条承认在“区域”开采矿产资源会破坏海洋环境,并要求管理局建立规则、规章和程序来保护和保存其管辖范围内的自然资源。“区域”矿产开采与环境退化之间很可能涉及权衡问题,原则上可在二者之间取得最佳平衡,以最大限度地实现目前和未来的人类福利,并考虑在短期内公平分配深海采矿的净利益。而要实现这些目标,就须制定适当的机制和规章来管理“区域”矿产开采及其对海洋环境的影响。

“区域”环境保护制度同时涉及开发者各方的利益平衡问题。从发展趋势来看,随着“区域”矿产资源勘探和开发以及深海生态系统研究的同步发展,“区域”矿产开采和环境保护之间具有不可调和的矛盾^[2]。在目前尚未有深海采矿对环境影响全面评估结果的情况下,这一矛盾已经超越对环境问题本身的关注。环境保护相关规则和原则也成为各利益方保障国家利益和推行国家政策的手段和工具^[13]。

3 我国对“区域”环境保护的实践和展望

3.1 参与制定“区域”环境保护制度

作为“区域”事务的重要参与者和贡献者,我国本着“人类共同继承财产”原则积极参与《开发规章(草案)》的谈判。我国已于2017年12月、2018年9月和2019年10月就《开发规章(草案)》提交3次书面意见。在最近一次(2019年)提交的意见中,在第二部分“关于《开发规章(草案)》的重点问题”中提出独立专家在提供海洋环境保护咨询中的重要性,在第三部分“关于《开发规章(草案)》的具体条款”中提出增加资源开发与环境保护相平衡的原

则、进一步明确关于造成严重影响后相关执行权主体的要求、建议将“申请书”改为“环境计划”或“环境事项”以及进一步澄清和明确“环境管理系统”的要求。

由上述评论意见可以看出,我国积极参与“区域”环境保护制度的制定过程,对于深海采矿的环境保护问题也极为重视,并不断为“区域”环境保护贡献“中国智慧”和“中国方案”。

3.2 对“区域”环境保护的国内法探索

2011年中国大洋矿产资源研究开发协会开始对“区域”开发规章制定的跟踪研究进行立项。2012年全国哲学社会科学工作办公室开展“深海采矿规章制度与海洋强国战略”社会科学基金重大项目研究。2016年《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》(以下简称《深海法》)在第二章“勘探开发”中规定承包者保护海洋环境以及应对“严重损害海洋环境等事故”的义务,在第三章以专章的形式对海洋环境保护作出规定:①承包者应在合理范围内对采矿过程中对海洋环境造成的负面影响进行控制;②承包者应调查并评估资源开发对海洋环境的影响,并做好环境监测工作;③承包者应采取必要措施“保护和保全稀有或者脆弱的生态系统”,以达到保护生物多样性和可持续利用海洋资源的目的。2017年《深海海底区域资源勘探开发许可管理办法》(以下简称《许可管理办法》)在“区域”资源勘探开发环境影响报告和海洋环境损害应急预案等审查内容方面进一步提供更加详细的规则。

3.3 展望

3.3.1 加强深海采矿对海洋环境和生态系统影响的研究,为相关立法打下基础

“区域”采矿对环境和生态系统影响的研究是全面评估采矿风险的基础,而现有研究成果尚不足以对此进行支撑。同时,“区域”采矿的环境保护与其利益相关方尤其是承包者紧密联系,对于采矿的环境评价、环境管理标准及其具体实施将直接影响整个采矿项目的正常运行和资金投入等事项,而现有科学资料仍不足以在所需的复杂操作水平上提供实现此项义务的具有信心的指导。因此,我国应在深海矿产资源勘探和开采技术(尤其是减少环境

在完善“区域”环境保护制度的过程中,可参考传统的海洋环境保护公约以及国内法中可适用于“区域”内开发活动的海洋环境保护公约,并与现有的国际海洋环境保护法律相协调。重视“区域”采矿情况下的海洋环境保护,积极履行我国的担保国义务,从技术层面和规则层面支持管理局的工作,提升国际话语权。同时,加强与其他国家的交流与合作,共享经验和信息,以引领海洋秩序的意念增进国际社会的共同利益以及共同保护深海生态系统。

4.2.2 继续完善国内海洋环境保护制度

目前我国关于“区域”的立法包括《深海法》和《许可管理办法》,但在“区域”领域尚未形成完整的法律制度体系。在“区域”环境保护方面,应与“区域”资源勘探开发相统筹,注重“区域”资源的可持续发展,加强“区域”自然科学和制度研究。密切关注管理局“区域”环境保护制度的完善情况,同时参考现有的《生物多样性保护公约》等国际法和《中华人民共和国环境保护法》等国内法,开展包括“区域”资源勘探开发环境保护管理办法等在内的各项配套法规和规章的制定工作,推动我国全面建设以《深海法》为基石的深海法律制度体系,为“区域”资源开发奠定基础。

参考文献

- [1] 黄惠康.国际法的发展动态及值得关注的前沿问题[J].国际法研究,2019,29(1):3—14.
- [2] 何宗玉,林景高,杨保华,等.国际海底区域采矿规章制定的进展与主张[J].太平洋学报,2016,24(10):9—17.
- [3] 杜尊峰,陈香玉,赵羿羽.深海多金属硫化物开采作业安全与环境影响分析及对策研究[J].海洋开发与管理,2020,37(3):68—74.
- [4] 王勇.国际海底区域开发规章草案的发展演变与中国的因应[J].当代法学,2019,33(4):79—93.
- [5] 曾文革,高颖.国际海底区域采矿规章谈判:理念更新与制度完善[J].阅江学刊,2020,12(1):94—105,123.
- [6] 陆昊.全面提高资源利用效率[J].资源再生,2021,222(1):15—17.
- [7] 金永明.国际海底资源开发制度研究[J].社会科学,2006(3):112—120.
- [8] 屈广清,曲波.海洋法[M].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [9] 王超.国际海底区域资源开发与海洋环境保护制度的新发展:《“区域”内矿产资源开采规章草案》评析[J].外交评论,2018(4):81—105.
- [10] 金永明.国际海底区域资源勘探规章述评[J].海洋开发与管理,2006,23(4):18—28.
- [11] 高之国,贾宇,密晨曦.浅析国际海洋法法庭首例咨询意见案[J].环境保护,2012(16):51—53.
- [12] 张丹.浅析国际海底区域的环境保护机制[J].海洋开发与管理,2014,31(9):98—103.
- [13] 薛桂芳.国际海底区域环境保护制度的发展趋势与中国的应对[J].法学杂志,2020,41(5):41—51.
- [14] 倪然,谢青霞,李红星.国外国际海底区域资源开发国内立法研究[J].学理论,2019,788(2):116—118.
- [15] 吴少杰.联合国三次海洋法会议与美国关于海洋法问题的政策(1958—1982)[D].长春:东北师范大学,2013.
- [16] 吴慧.美国批准加入《联合国海洋法公约》的影响[J].世界经济与政治论坛,2012,294(5):1—13.
- [17] 金永明.论海洋法的发展与挑战:纪念联合国成立70周年[J].南洋问题研究,2015,163(3):1—10.
- [18] VERLAAN P A. Environmental issues of deep-sea mining: a law of the sea perspective [A]. SHARMA R. Environmental issues of deep-sea mining: impacts, consequences and policy perspectives [M]. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2019.