第九讲 国际海底的法律制度

邹 德 慈
（司法部司法协助局）

国际海底是指国家管辖范围以外的海床洋底，在《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）中称为“区域”。《公约》第一条对“区域”下了明确的定义：“‘区域’是指国家管辖范围以外的海床洋底及其底土”。

海洋占地球总面积的71%，其中国际海底约占整个海洋面积的65%，其水深一般在3 000米以上。深海大洋底最初引起人们的注意是在一百多年前，当时英国的海洋考察船“挑战者”号于1872—1876年进行环球考察时，在水深5 000—20 000英尺的洋底采集到像土豆或垒球大小的黑色矿球，即现在通称为锰结核或多金属结核的矿石，在人类历史上第一次揭开了深海洋底有矿物资源的秘密。但是这种资源的经济价值，直到20世纪60年代初才为人们所认识。对锰结核进行的分析表明，这种矿石含有30多种金属，其中最有提取价值的是锰、铜、钴、镍等四种具有战略意义的金属。

根据调查，锰结核存在于世界各大洋，但以太平洋的储量最丰、品位最高。根据联合国公布的材料，世界锰结核的总储量为220亿吨。这一重要资源的发现，引起了人们对国际海底的重视。

一、国际海底的法律地位

关于国际海底的法律地位，在20世纪以前从未有人提及，至19世纪中叶，还有人认为又黑又冷的深海大洋底是被冰层所覆盖。在传统的海洋法中并没有国际海底这一概念，它是海洋法的一个崭新的问题。

1967年8月，马耳他驻联合国大使阿维得·帕多在联合国第22届大会上正式提出，国家管辖范围以外的海床洋底及其资源是人类的共同继承财产，它应专为和平的目的和人类的利益服务，特别是为发展中国家的利益服务，并且建议成立一个国际机构来进行管理。1970年联合国大会通过一项“管理国家管辖范围以外海床洋底及其底土原则宣言”，正式肯定了“人类共同继承财产”的原则，并宣告，任何国家和个人都不得以任何方式将该区域占为己有，所有关于该区域的开发活动以及其他有关活动，都应受行将建立的国际制度管制，并应建立适当的国际机构。这些规定都成为后来第三次联合国海洋法会议制定国际海底法律制度的原则基础。

《公约》在第136条和第137条中明确规定，“区域”及其资源是人类的共同继承财产，任何国家或个人都不应将“区域”或其资源的任何部分据为己有。任何这种主权权利的主张或行使，或这种据为己有的行为，均应不予承认。对“区域”内资源的一切权利属于全人类，由管理局代表全人类行使。

二、国际海底的勘探开发制度

国际海底的资源应由谁来进行勘探和开发？应建立一个什么样的制度？这是第三次联合国海洋法会议上斗争最激烈的问题之一。

发展中国家根据国际海底及其资源是人类共同继承财产的原则，主张建立一个强有力的国际机构，代表全人类对国际海底及其资源进行管理，并由该机构直接从事一切勘探和开发活动，即“单一开发制”。发达国家则认为，国际海底及其资源的勘探和开

发，应由掌握技术和资金的国家、企业来进行。国际海底机构的职能只应是发放探勘和开发的许可证。两种主张相持不下。经过长期协商谈判，最后达成协议。双方同意，国际海底的勘探和开发，一方面可以由国际海底管理局的生产机构“企业部”直接进行，另一方面缔约国及其公私企业也可以通过和管理局签订合同的方式进行。但是，无论是哪种方式，都必须置于国际海底管理局的组织和控制之下，这就是“平行开发制”。其具体做法是：申请勘探和开发的缔约国或其公私企业在向管理局提出申请时，应同时提供两个具有同等估计商业价值的矿区，由管理局选择其中一个作为保留区，由管理局的生产机构——企业部进行勘探和开发；另一个由申请者按照和管理局签订的合同的条件进行勘探和开发。申请者应在资金、技术等方面给企业部提供保证。

关于勘探和开发的几个具体问题：

（1）生产政策（或称生产限额） 国际海底资源的开发对陆上生产同类矿物的国家，特别是发展中的陆上矿产国的经济可能产生不利影响。为了防止这种经济影响，同时也为了防止少数国家和财团对海底资源的滥肆开采，《公约》第151条对国际海底的生产规定了最高限额。管理局根据每年国际海底能够生产的矿物的最高限额，规定每个申请者能够生产的数量，发给生产许可证。所以，国际海底资源的开发不是没有限制，愿意生产多少就生产多少，而是必须在一定数量的控制下进行。

（2）合同的财政条款 申请和取得合同的缔约国或其公私企业必须向管理局缴纳一定的款项。在申请时，每份申请要缴纳50万美元的申请费；从合同生效之日起，每年缴纳固定年费100万美元；商业性生产开始后向管理局缴纳税款。

（3）审查制度 “平行开发制”是发展中国家和发达国家妥协的产物。这一制度是否符合人类共同继承财产的原则和发展中国家的基本利益，需要在执行一段时期后重新进行审查。《公约》规定，在最早的商业性生产开始那年起的15年后召开审查会议，对“平行开发制”进行审查并决定是否需要进行修改。如果会议在举行了五年以后仍然未能就勘探和开发制度是否需要修改或如何修改的问题取得一致意见，会议就可以以缔约国的四分之三多数作出决定，而这项决定对所有缔约国都有拘束力。

三、国际海底管理局机构

《公约》第137条规定，对“区域”内资源的一切权利属于全人类，由国际海底管理局代表全人类行使。因此，管理局是组织和控制“区域”内活动，特别是管理“区域”资源的机构。所有缔约国都是管理局的当然成员。

管理局的主要机构有：大会、理事会、秘书处和直接从事生产的企业部。

（1）大会 大会由管理局的全体成员组成，是管理局的最高权力机构，其他各主要机构都向大会负责。大会每年召开一届常会，有特殊情况也可召开特别会议。

（2）理事会 理事会是管理局的执行机构，向大会负责。理事会有权按照大会所制定的一般政策，制定具体政策。理事会由大会选出的36个成员国组成，成员分为两部分，各占18名。一部分是特殊利益集团的成员代表，其分配是：海底“区域”生产矿物的主要消费国（4名），主要输出国（4名），最大的投资国（4名），以及发展中国家，其中包括人口众多的国家、内陆国或地理不利国和最不发达的国家等（共6名）。另外18名按照公平地区分配原则选出，成员分别来自下列5个地区集团：亚洲、非洲、拉丁美洲、西欧和其他国家以及苏联和东欧。

理事会下设法律技术委员会和经济规划委员会。每一委员会由15名委员组成，协助

理事会执行职务。

（3） 秘书处 秘书处由秘书长一人和所需要的工作人员组成。秘书长是管理局的行政首长，由大会从理事会提名的候选人中选出。

（4）企业部 企业部是直接在“区域”内从事生产活动的管理局机构，在业务工作方面享有自主权。企业部设董事会和总干事。董事会由大会选出的15名董事组成，负责指导企业部的营业工作。总干事由大会根据理事会推荐和董事会提名选出，是企业部的行政首长，向董事会直接负责。

四、国际海底管理局和国际海洋法法庭筹备委员会

与《公约》同时通过的决议Ⅰ规定，在50个国家签署《公约》后的60—90天内，即可召开国际海底管理局和国际海洋法法庭筹备委员会（以下简称筹委会）。《公约》于1982年12月10月开放签字，当即有119个国家和实体签署了《公约》。因此，1983年3月在未来国际海底管理局所在地——牙买加召开了筹委会第一届第一期会议。截至目前为止，筹委会已举行了五届十期会议。

筹委会的任务，概括起来，主要是两项：一是为管理局和海洋法法庭的建立制定规则、规章，以及其他准备工作；二是解决先驱投资者的申请登记问题，初步建立起《公约》所规定的国际海底勘探开发制度。

所谓先驱投资者是指在《公约》通过时，或1983年1月1日以前，已在国际海底对锰结核的调查和研究进行了一定数额的投资（至少3 000万美元）的国家和公司。他们在《公约》生效前，即可向管理局的筹委会申请登记为“先驱投资者”。登记后，可以取得在所申请的矿区内继续进行勘探活动的专属权利。到商业生产开始，需要分配生产限额时，先驱投资者也可以得到优先照顾。在通过《公约》的同时，通过了一个“关于对多金属结核开辟活动的预备性投资”的决议，又称决议Ⅱ。该决议列举了四个国家（苏联、法国、日本、印度）和四个国际财团——肯尼科特财团（Kennecott Consortium）、海洋采矿联合公司（Ocean Mining Associates）、海洋管理公司（Ocean Management Inc.）和海洋矿产公司（Ocean Minerals Company）为潜在的先驱投资者。参加这四个国际财团的公司分属于以下八个国家：比利时、加拿大、联邦德国、意大利、日本、荷兰、英国和美国。连同上述四个国家，被决议Ⅱ列名为潜在先驱投资者的共十一个国家。决议Ⅱ还规定，发展中国家如在1985年1月1日以前进行了同样数额的投资，也可申请登记为先驱投资者（1986年筹委会通过决议，发展中国家在《公约》生效前具备上述条件的，均可申请登记为先驱投资者）。

为执行上述任务，筹委会设立了全会和四个特别委员会。全会除全面负责筹委会的工作外，主要有两项任务：一是为管理局大会、理事会等机构制定议事规则等规则、规章；二是解决先驱投资者的申请登记问题。四个特委会的任务：第一特委会的任务是研究因国际海底矿物生产而可能给发展中陆上矿产国带来的经济影响；第二特委会的任务是研究如何采取措施使企业部能早日有效地开展工作；第三特委会的任务是制定海底采矿的规则规章；第四特委会的任务是为建立海洋法法庭制定规则规章。

在历届筹委会中，如何解决先驱投资者的申请登记，并初步建立起《公约》所规定的国际海底勘探开发制度，始终是会议注意的中心。

苏联在1983年4月筹委会第一届第一期会议结束时，即提出申请登记为先驱投资者的问题。印度于1984年初提出，法国和日本于1984年8月提出。按照决议Ⅱ的规定，先驱投资者申请登记的区域如有重叠冲突，应解

决重叠冲突后再向筹委会登记。上述四国，除印度的申请区域在印度洋，与其他各国均无重叠冲突外，苏、日、法三国的申请区域都集中在太平洋的夏威夷群岛东南，克莱里昂—克里普顿地区（该区是目前已知的锰结核最富集的地区，简称CC区）。日、法之间的重叠冲突已于申请前解决，但苏、日之间和苏、法之间的申请区域则都存在着重叠冲突。

在1985年第三届筹委会上，在筹委会主席的主持下，经过反复协商，苏、日、法都同意他们之间的重叠区域以各得百分之五十的“平分”办法解决。但是由于他们的申请区域太集中，按此办法划分后，法国所剩的面积将太小，不足以按照决议Ⅱ的规定，将申请区域分为两个具有同等估计商业价值的矿区，其中之一交给筹委会作为管理局的保留区（因为作为一个矿区必须有一定的面积）。苏、日、法提出：由于他们在CC区的中央区（CC区中锰结核最富集、地势最平坦的区域）重叠太大，要求在该区内不划出上交给筹委会的保留区，而只在中央区以外的申请区内划出保留区上交。筹委会未同意这种做法。为解决上述矛盾，苏、日、法、印四个第一批申请者在筹委会主席的协助下提出了一个“阿鲁沙谅解”（因会议在坦桑尼亚的阿鲁沙城召开而得名）。虽然“谅解”中的有些内容不完全符合《公约》和决议Ⅱ的规定，如，在最后分配给申请者的7.5万平方公里的矿区中有5.23万平方公里是由申请者自己选择，而不是如决议Ⅱ中规定的由筹委会指定；在申请者申请的总面积中虽然仍按《公约》和决议Ⅱ的规定，将其中一半上交给筹委会作为管理局的保留区，但在最富的中央区，筹委会只得到三个申请者共同提交的一块面积为5.23万平方公里的保留区，而不是得到三块和申请者的矿区具有同等面积、同等商业价值的保留区。但发展中国家考虑到申请区域重叠的现实，以及筹委会应及早建立起自己的国际海底制度等情况，基本上接受了“阿鲁沙谅解”的内容。在1986年第四届第二期会议结束时通过决定，要求苏、日、法、印在1987年第五届第一期会议上提出修订的申请书，并进行登记。此时，苏联和美国的四个国际海底采矿财团之间的矿区重叠冲突尚未解决，双方虽然进行了多次磋商，但在第五届第一期会议召开时仍未解决，因此未能进行登记。双方直至第五届第二期会议开幕后一周（1987年7月）才最终达成协议。由于苏、日、法申请区域的座标需根据协议进行修订，在第五届第二期会议上筹委会仅审查了印度的申请，并对印度进行了登记。会议决定，苏、日、法三国将于11月提出修订后的申请，如专家组和总务委员会审查合乎决议Ⅱ的规定，则将在1987年12月底前进行登记。至此，筹委会解决了自1984年第二届会议以来一直致力于解决的先驱投资者的申请登记问题，从而初步建立起了《公约》规定的国际海底勘探开发制度。这是筹委会成立以来所取得的最大的成就，也是发展中国家为建立国际海底制度所进行的斗争的一大胜利。

国际海底制度是海洋法的重要组成部分。《公约》有关国际海底的规定（第十一部分及附件三、四）是《公约》中条款最多、内容最复杂的部分。在第三次联合国海洋法会议上，国际海底部分始终是矛盾最集中、斗争最尖锐、分歧最大的问题。美国在通过《公约》时投了反对票，美国以及少数西方国家不签署《公约》，其主要原因就在于不同意《公约》中关于国际海底制度的规定。《公约》通过以来，围绕着《公约》所进行的一系列斗争，其中心也是关于国际海底问题。因此，广大发展中国家为维护国际海底制度所进行的斗争，就是为维护《公约》所进行的斗争的重要组成部分。目前，在《公约》规定下的国际海底制度虽然已经初步建立起来，但是斗争仍将是长期的，维护《公约》和企图修改《公约》的斗争仍将是尖锐的。