# 人类共同继承财产之利益分配机制研究

徐畅,杨斯婷,裴兆斌

(大连海洋大学海洋法律与人文学院 大连 116023)

**摘要**:国际海底区域(以下简称"区域")作为人类共同继承财产,其收益应当为全人类所有。但由于国家间存在着客观差距,分配机制应当遵循实质公平原则,因此建议采用立法与合同并用的模式分配利益,即在法律规定了最低限度分配利益的基础上,各主体以协商方式确定关于利益分配的其他事项。在确定法定分配利益的数额时,应当考虑必要的相关因素,如投资者的勘探开发权与利益共享义务之间的平衡、发达国家与发展中国家的实质平等、缴费事项的适当性等。此外为了分配机制的合理化,建议在协商分配时考虑人口基数及发达程度,并且对于现行的平行开发制度、探矿优先权、技术转让以及管理局的税收规定予以规范和改善。

**关键词**:人类共同继承财产;利益分配;公平原则;国际海底区域;中国定位

**中图分类号**:P7;D9 **文献标志码**:A **文章编号**:1005-9857(2019)09-0014-09

# Research on the Mechanism of Profit Distribution of the Common Inherited Property of Mankind

XU Chang, YANG Siting, PEI Zhaobin

(Dalian Ocean University, Dalian 116023, China)

**Abstract**: As the common heritage of mankind, the international seabed area (hereinafter referred to as the "area") shall be owned by all mankind. However, due to the objective gap between countries, the distribution mechanism should follow the principle of substantial equity, so it was suggested to adopt the mode of combining legislation and contract to distribute interests, that is, on the basis of the minimum distribution of interests stipulated in the law, each subject shall determine other matters concerning the distribution of interests through consultation. When determining the amount of legally distributed interests, necessary relevant factors should be taken into account, such as the balance between the exploring and developing right of investors and the obligation to share interests, the substantive equality between developed and developing

**收稿日期**:2019-03-01;**修订日期**:2019-08-19

**基金项目**:中国大洋矿产资源研究开发协会办公室2018年度研究课题"人类共同继承财产问题研究";教育部备案2017年度国别与区域研究中心项目"海洋法律与政策东北亚研究中心"(GQ17091).

**作者简介**:徐畅,硕士研究生,研究方向为国际法、行政法

**通信作者**:裴兆斌,教授,博士,研究方向为行政法与行政诉讼法、海上维权执法等

countries，and the appropriateness of payment matters.In addition，in order to rationalize the distribution mechanism，it was recommended to consider the population base and degree of development when negotiating the distribution，and to standardize and improve the existing parallel development system，prospecting priority，technology transfer and tax regulations of the authority.

**Key words**：Common heritage of mankind，Profit distribution，Equitable principle，International seabed area，China′s position

## 0　引言

2017 年国际海底管理局第 23 届大会公布了《“区域”内矿产资源开采规章草案》，其中尝试性地对开采“区域”资源的缴费机制做出了一定的提议，但没有将利益分配机制列入讨论。虽然当下各国以探矿和勘探活动为重点，但这并不意味着利益分配机制是无关紧要的。相反，各国都需要明确具体并且公平合理的利益分配机制以筹备“区域”活动。目前《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）对利益分配的规定过于模糊，这只会使得有能力的国家因顾忌过度分配而迟迟不予开采，不仅影响了开采进度，还会影响国家间的合作交流。因此，为了充分利用资源以及稳定国际秩序，制定明确具体并且公平合理的利益分配机制是极为必要的。

## 1　“人类共同继承财产”概念背景

### 1.1　公平分配原则的提出

国家的发展需要消耗大量的资源，由于陆地资源不断被开采，陆地资源储量就逐渐减少。据估计，30～40 年后，陆地上金属储量将会被耗尽，人类将会面临无资源可用的困境，于是各国将目光转向了海洋资源。1970 年美国尝试在布雷克普莱托海底进行开发，最终成功地开发了数十吨锰结核。这个消息一经传出就激起了各国开发深海海底资源的意图。对于资源缺乏但需求量大的美国、英国、德国等西方海洋大国来说，“区域”资源的大规模开发意味着国际地位的提升。为开采“区域”资源寻找理论根据，他们提出公海自由的观点以便将国际海底资源据为己有，排除发展中国家与之竞争。在发达国家积极着手开发时，发展中国家由于缺乏资金和技术，受到发展程度的限制而望洋兴叹。20 世纪 60 年代兴起了以拉美国家为首的反对海洋霸权运动，呼吁为了保护人类的代际利益，应当尽快出台法律来规制西方海洋大国对“区域”资源的抢占。为了支持其主张，反对发达国家垄断“区域”资源，发展中国家认为国际海底区域应区别于公海，其法律地位并非无主物。另外，应当将“区域”问题交由国际社会统一解决，以保证全人类能够公平地享有利益。为此，发展中国家与发达国家各成一派，双方在国际海底区域的法律地位问题上坚持各自观点，无法得出统一定论。

争论的转机发生在 1967 年。在第 22 届联合国大会上，马耳他常驻联合国大使阿维得·帕多提出了“人类共同继承财产”概念，希望将“区域”视为人类所共同继承的财产，并成立一个国际机构对“区域”资源的勘探和开发进行控制、管理和监督。这项提议受到了当时各国的热议，经过 3 年的协商讨论，“区域”资源的法律地位终于确定并不再修改。第 25 届联合国大会通过了《原则宣言》，确定“区域”是人类共同继承财产，想要勘探和开发区域资源就必须以全人类的利益为出发点。

### 1.2　各国对人类共同继承财产原则的态度

《公约》开放签字之日起到签字截止日期间，陆续加入的成员总计 159 个，表明了世界大多数国家支持“原则”的立场。但是以美国、英国、德国和日本为首的海洋大国却拒绝签署或批准《公约》，理由是《公约》严重损害了自身的开发利益。综合发达国家对开发制度的态度与先前的行为可知，发达国家并没有真正认同“原则”，他们实际认同对其有利的公海自由原则，想要以优先开发的方式抢占甚至垄断“区域”资源[1]。并且为了抵制《公约》，4 个国家分别制定了相关的国内法，为本国对“区域”资源的勘探和开发提供法律依据。此外，美国、英国、法国和联邦德国于 1982 年 9 月签订了“小条约”，公然地反对“原则”。由于以上国家的反对，仅发展中国

家同意签署《公约》,其实质性问题,即开采问题无法得到解决,《公约》也就形同虚设。为了保证《公约》能够得以普遍完整地实施,在联合国秘书长的主持下,立场不同的两方国家就“区域”相关问题进行了两轮 15 次的非正式磋商,终于在 1994 年 7 月通过了《关于执行 1982 年〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》(以下简称《执行协定》)。经过协商,各国接受了“原则”作为基础,因此该决议依然保持了“区域”资源作为人类共同继承财产的根本地位不动摇,但是在其他方面却做出了大幅度的实质性变更,如重点调整了管理局各机构的决策程序等规定。这些改变都是主要发达国家和潜在深海底采矿国所喜闻乐见的,因为这些规定支持了其对于“区域”资源的利益和主张,于是许多国家纷纷加入了《公约》,除了美国。美国作为世界最大海洋强国,不签署《公约》并通过条约逃避公约义务的行为不单单意味着违反国际法,还挑战了“原则”的有效性。

## 2 利益分配机制之客体

“区域”是指国家管辖范围以外的海床和洋底及底土。由于“原则”要求“区域”的所有权人是全人类这一主体,任何国家、组织或个人都不能将“区域”占为己有,因此作为人类共同继承财产而被分配的应当是“区域”内的资源,而非“区域”本身。也就是说,利益分配机制的客体是基于“区域”范围内资源产生的收益。

### 2.1 “区域”资源的属性

#### 2.1.1 自然属性

“区域”蕴藏着极为丰富的矿产资源,例如多金属结核、多金属硫化物、富钴铁锰结壳等。根据探测结果显示,“区域”中的多金属结核储量就高达 3 万亿 t,其中钴储量是陆地储量的 5 000 多倍,镍储量是陆地储量的 1 000 多倍,锰储量是陆地储量的 400 多倍,铜储量是陆地储量的 88 倍[2]。按当前世界各国对上述矿产的总消耗速度计算,“区域”资源足以供人类消费数千甚至数万年[3]。“区域”还储藏着丰富的油气资源,这对于国家的发展有着重要的战略意义。美国、英国、德国等就是不惜斥巨资研究海洋高新技术,并开发相关装备,抓住了海洋开发的先机,结果不仅在经济上收获了丰厚的利益,还借此通过外交提升了国家地位。以美国为例,美国以发展的眼光看待海洋开发,能够在开采海底石油的过程中考虑到军事方面的需求,于是在多处水域分别设置了水下储油库,目的是为了及时向军队提供油料,方便其在海底作战[4]。因此美国在军事上占据了极大的优势,提升了国家实力。“区域”资源的价值不仅在于矿产和油气,随着人类对海底的勘探活动不断加深,“区域”生物资源的价值逐渐被各国所发掘[5]。深海环境与浅海相比环境极为苛刻,具有压力高、几乎没有光照、金属离子含量高等特点。“区域”内的生物为了适应这种极端环境,经过变异形成了独特的生物结构,这种变异是陆地生物所缺乏的。因此生物资源中的遗传资源能够扩展人类生物基因库,有助于医疗开发、环境保护和工业利用。此处“遗传资源”不仅包含生物体内所包含的生物化学遗传物质,还应当包括这些遗传物质上所携带的遗传信息,即人们通常所说的基因资源。然而《公约》对于生物资源尚无规定。单以文字解释的方式解读,得出的结论为“区域”资源仅限于固体、液体和气体矿产资源,不包括生物资源。因此在《公约》增加生物资源相关条文前,利益分配机制暂时不对其进行分配。

#### 2.1.2 法律属性

有观点认为“区域”为共有物,即一个物为全人类共同所有,不得为私人所有,而为所有人使用和享受[6]。但依照格劳秀斯的观点,共有物的数量是无限的,这不符合“区域”资源的特点[7]。从实际利用的角度来看,“区域”资源虽然数量客观,但实际属于有限资源。有观点对“区域”资源的开采持乐观态度:单以锰结核为例,根据探测预估出其储存量可供人类使用几千至几十万年,并根据热液的不断喷发而不断生长。然而实际上锰结核的形成并非一朝一夕,其周期较为漫长,并且一旦真正进入开采阶段,为了保护环境和资源,勘探开发主体应当采取分批分次的开采模式,以至于真正可供人类实际使用的资源只占很小的比例[8]。因此在一定意义上,海底资源并不是取之不尽,用之不竭的。这就证明了基于“区域”资源是无尽财产而主张其共

有物性质的观点是不正确的。

“区域”资源的法律属性应当是人类共同继承财产，因为人类共同继承财产原则已经成为一项国际习惯法，所以能够作为一项法律依据。习惯法由惯例（general practice）和法律确信（opinio juris）组成，其中惯例来自国家在相当长时期内反复和前后一致的实践，包括时间、数量和性质 3 个内容[9]。结合“人类共同继承财产”从提出到现在已被广泛认可的历程，可得知“区域”资源的法律属性为人类共同继承财产。从 1973—1982 年，经过了 11 期会议的协商与谈判，第三次联合国海洋法会议通过了《联合国海洋法公约》。截至 2018 年 5 月，管理局共审议通过了 29 份“区域”内矿物资源勘探工作计划，先后与 21 个承包者签订了 29 份生效勘探合同[10]。这项事实为“原则”成为国际习惯法提供了实践基础。而法律确信是惯例形成习惯的一种心理因素，指各国认为该惯例是国际法所必要的，因而相约接受它的约束。人类共同继承财产概念是经过一系列联大决议确立的，决议过程就是表达国际社会法律意见的过程，因此 1970 年对于《原则宣言》有 118 个赞成票、14 个弃权票并且没有反对票，这就表明“人类共同继承财产”得到了世界各国的普遍认可。除了普遍认可，法律确信需要有一定的法律义务内涵，高频重复的行为或惯行是不足以构成法律确信的。例如，在礼节和礼仪方面，很多国家都有女士优先、给老幼病残孕让座等诸如此类的理念或规则，但这些只是出于礼让、方便或传统，并不包含任何法律义务，因此不构成法律确信。反言之，构成法律确信的条件之一就是具有一定的法律义务内涵。“原则”的内涵就包括一定的义务：要求全人类对“区域”进行的活动限定在维持和平与安全的目的范围内，并且应当有效地保护环境，一定要将对“区域”环境的影响降到最低，防止、减少和控制各类活动造成环境污染或其他危害。显然，“原则”满足惯例和法律确信的条件，已经成为了一项国际习惯法，所以“区域”的法律属性为人类共同继承财产，全人类对其共同共有、共同管理、共同参与和共同获益。而由于概念的特殊性，即主体是全人类，也就是整个国际社会，没有哪个国家能够成为例外，因此这项国际习惯法表现出了国际强行法的规范，其效力显然高于条约。由此可见，美国以缔结条约的方式避免加入《公约》是违反国际法的。

### 2.2　开采“区域”资源的必要性

利益分享的前提是利益的产生，通过对“区域”资源的获取和利用能够产生以下货币或非货币收益。开采“区域”资源能够带来经济利益。据估算，全球海底多金属结核总量在 0.5 万亿～1.5 万亿 t，资源潜力十分可观。由于锰可用于钢铁制造业以及石油、天然气的钻探和运输业，镍可用于制造超级合金，铜可用于军事和电力设备，钴可用于制造喷气飞机引擎和燃汽轮机的超级合金。因此开采“区域”资源能够助力现代的尖端工业和科研事业进步，进而带动经济发展，“区域”资源的战略性地位可见一斑。

开采“区域”资源能够带来科研利益。若充分利用深海的生物资源，那将会对人类具有以下 4 个方面的益处：第一，有助于人类探寻生命的早期存在形式。科学家通过对深海极端生物的初步研究，推测出地球上最早的生命很可能出现在 3.5 万亿～4 万亿年前，由于深海热液区的存在而出现。第二，有利于开发海洋药物。科学家研究发现，深海生物为适应极端环境而发生基因突变，以至于其体内包含着多种陆地和浅海生物所缺乏的生物活性物质。经实验，这种物质具有抗肿瘤、抗菌等活性，可用于各种新型药物的开发[11]。第三，有利于开发应用各种极端条件下的工业用酶。正如前文提到的，由于生存环境极为特殊，深海生物要经过基因突变才能适应环境，其体中具有的极端酶也是基因突变的结果之一。极端酶较于普通酶具有极强的稳定性，即使在极端的温度、pH 值、离子强度等环境中也能保持活力。若是能成功地将极端酶用于工业生产，那么就有助于突破当今生物工业上的困境。第四，有希望提高人类的生存能力。科学家通过研究极端生物在极端条件下调节身体的原理，破解深海极端生物的生存难题，并将研究结果适用于人类自身，将提高人类抵御疾病的能力。

开采“区域”资源能够带来环境利益。随着世界各国不断发展，陆地上矿产资源在不断地被开

采,其中有的矿种已趋向枯竭。而海底矿产资源数量可观,因此仅开采很小比例的“区域”资源就能大大地缓解陆地矿产的匮乏形势,而且还会产生积极的连带效应,即减缓陆地采矿的进度,最终实现可持续发展。

## 3 利益分配机制之主体

### 3.1 监管主体

国际海底管理局是由《公约》建立的,代表全人类组织和控制“区域”内的活动并对其资源进行管理的专门国际组织。管理局职责:监管“区域”资源的开采活动;管理“区域”资源的收益;分配“区域”资源的可共享利益。在利益共享中,代表全人类行使权利的管理局处于中心地位,负责在“区域”投资者和利益分享者之间进行沟通,平衡二者的相关利益。虽然《公约》与《执行协定》授予国际海底管理局制定规章的权利,以保障“区域”活动的顺利开展,并实现“区域”利益的公平分配,但由于权力格局的特点,拟定规章的法律和技术委员会没有充分发挥作用,而理事会成为了实际的造法中心。

### 3.2 勘探开发主体

企业部是直接进行“区域”内活动以及从事运输、加工和销售从区域回收的矿物的管理局机关[12]。然而在《执行协定》生效后,企业部的地位被削弱。《执行协定》附件第 2 节第一段规定,管理局秘书处应履行企业部的职责,直至其开始独立于秘书处为止。《执行协定》附件第 2 节第 2 段规定,当企业部以外的一个实体所提出的开发工作计划获得核准时,或当理事会收到同企业部经营联合企业的申请时,理事会即应着手审议企业部独立于管理局秘书处而运作的问题。此外,《公约》规定的企业部和发展中国家能够在资金和技术方面享有的特殊待遇也被取消,缔约国不再负有向其提供资金的义务。

承包者,即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。根据《勘探规章》第 24 条可知,承包者具有核准区域专属勘探权和勘探区域资源优惠和优先权,能够利用司法救济方法,可申请延长期限权利。

### 3.3 参与利益分配主体

参与利益分配的主体在理论上应当是全人类。利益共享的实质是享有“区域”资源所有权的全人类将物权中的用益物权让渡给承包者,并因此而取得对价的过程。“区域”资源的所有权人只有一个主体,即全人类,因此投资者无法以所有权为基础勘探开发“区域”资源,仅能够通过支付一定对价以促使全人类让渡其部分权利,即用益物权,以合法地勘探开发。换句话说,“区域”投资者的勘探开发权来源于全人类的所有权,因此投资者为支付相应权利的对价,应当将行使权力获得的收益合理地分配给全人类。

然而为了提升可操作性,参与利益分配的主体应以国家或正在争取独立或其他自治地位的民族为单位。“人类共同继承财产”里“人类”是一个超越地区、超越世代的概念,因此分配的目的就是要让当今和未来的人平等地享有“区域”资源带来的利益。如此在理论上是无可厚非的,但在现实中人类被分为不同的国家及正在争取独立或其他自治地位的民族,而且每个国际法主体相互独立,因此每个人均等地分配“区域”资源显然是不现实的。为了将理论联系实际,只能通过代表大多数主体的利益集团代为行使权力,因此参与分配的主体应当是国家以及正在争取独立或其他自治地位的民族。然而,“区域”资源虽是人类共同继承财产,但尚未加入《公约》的国家不能参与分配。《公约》赋予了缔约国一定的权益,但也要求其承担一定的义务,以达到权利义务平衡。非缔约国没有履行的《公约》义务,自然也不能享有与缔约国相等的利益。然而非缔约国并非完全不受约束,其负有最低限度的义务,即不得破坏“区域”环境。因为一方面“区域”环境关系到全人类的利益,非缔约国作为国际法主体,应当负有保护环境的最低限度义务;另一方面缔约国分配“区域”资源的权益源于用益物权,是一种对世权,任何主体都不得侵犯。因此参与利益分享的国家仅限于缔约国。

除了国家和正在争取独立或其他自治地位的民族,有观点认为参照《营救协议》等外空条约,政府间国际组织也应当参与“区域”资源的利益分配。

然而政府间组织是若干国家为实现特定目的和任务而建立的，若除国家外还将“区域”资源的利益分配给政府间国际组织，就难免造成滥用，损害多国利益，因此不建议将政府间国际组织列入利益分配主体的范围。

## 4　利益分配模式之核心

当今利益分配模式倾向于从理想的资源集中分配制度转变为基于市场机制和健全商业原则确立的资源分配制度。资源集中分配制度的核心是基于利益共享的再分配，体现在《公约》第十一部分，反映了发展中国家的主张。而《执行协定》却将《公约》第十一部分做了大幅度修改，包括取消企业部的优势地位以及财政支持。《执行协定》中要求“区域”的资源应按照健全的商业原则进行开发，（国际海底采矿）制度下的缴费率应不超过相同或类似矿物的陆上采矿率的一般范围。这反映了发达国家的主张，即将企业部与缔约国及由缔约国担保的实体放置在同一竞争地位，以市场自由竞争的规则约束“区域”活动。在这个环境下，兼采立法机制与合同机制的资源分配制度能够做到公平合理地分配“区域”资源，保障发展中国家的利益。在该种模式的利益分配机制中，其核心是在法定分配了最低限度利益的基础上，各主体以协商方式确定关于利益分配的其他事项。立法机制，即法定最低限度的利益，有利于保障发展中国家的基本权益；而合同机制，即各主体协商确定其他事项体现了意思自治原则，增加了利益分配的灵活性及可接受性。相对于立法机制需要考虑各主体间的利益平衡问题，需要多国达成一致，合同机制就显得极为自由和宽松。合同中可以对分配收益的形式加以约定，如交付实物、货币或者特别提款权等。由于实物关系到运输问题，货币关系到汇率问题，因此以特别提款权作为交付的标的物或许是一个较为公平的方法。特别提款权，俗称“纸黄金”，只是一种账面资产，可与黄金、自由兑换货币一样充当国际储备。特别提款权的价值目前由美元、欧元、人民币、日元和英镑决定，具有一定的稳定性，有利于保障利益分配的合理性。在该种利益分配模式下，利益分配过程中需要签订多份合同。为了提升效率，有权部门可以制定出示范性合同以供参考。

## 5　分配机制考虑因素

由于“区域”资源为人类共同继承财产，并非共有物，因此无法确定世界各国对“区域”资源应享有的份额，利益分配机制也就不会呈现出各国按照确定的比例分割收益的形式。那么对于上述的立法机制，即法定最低限度的利益，应当如何确立需要考虑到多种因素。

### 5.1　考虑投资者的勘探开发权与利益共享义务之间的平衡

2011 年中国与国际海底管理局签订了勘探合同，约定在 15 年的合同期内，中国享有相应海域 1 万$km^2$的专属勘探权。但在合同签署的 8 年和 10 年内，“承包者”须向国际海底管理局交还勘探区面积的 50％和 75％，最终只能保留 25％的面积专属开发[13]。由于现阶段“区域”资源尚未被开发，投资者的实际收益是否符合预期也无答案，因此如何平衡投资者的勘探开发权与利益共享义务需要经过实践才能得出结论。

### 5.2　考虑发达国家与发展中国家的实质平等

“人类共同继承财产”的受益者虽然是全人类，但不能简单地将“区域”资源的利益平分给每一个国际社会成员。因为各个国际社会成员所在的国家发展程度不同，对于“区域”资源的开采能力不同，实际能够享有利益也就有所不同。因此要考虑到一些国家因为发展程度不够高而受到的限制，侧重对发展中国家的利益保护以实现实质公平。建议在利益分配上对发展中国家的多项数据综合参考分析，如国家发展程度、人口基数、社会经济学标准和对矿物资源的依赖程度等，必要时还可以参照相关指数，如人类发展指数（HDI）以便更好地确定发展中国家的需求。

### 5.3　考虑缴费事项的适当性

现阶段成员国的缴费义务较重，建议考虑相关事项的适当性，做出一定的减免。成员国负有对企业部支付先期行政费用的义务，还要对其提供长期的无息贷款[14]。此外，《公约》还要求开矿申请者须缴纳 50 万美元的申请费，并且从开发合同生效日

起即缴纳 100 万美元的年费。在“区域”资源的收益还不明朗的开发前夕,过于沉重的缴费负担可能会促使承包者减少在保护环境方面的资金投入,损害资源和环境,进入恶性循环。

### 5.4 考虑不同缴费算法的选择

现阶段的制度选择具有一定的空间,即特许权使用费制度或结合特许权使用费与盈利分享的制度。如果决定采用几种不同的制度,则承包者有权选择适用于其合同的制度。其中特许权使用费制度可以按开采矿物的体积或重量计算,可以按销售价值计算,还可以按生产利润计算。采用不同的缴费算法,得出的结论也不尽相同。对于承包者而言,为了降低投资风险当然希望是按生产利润计算,但前两种算法能够减少行政成本,因此在特许权使用费的计算上还需要慎重选择。如果承包者在缴纳一定费用后,其净利润缩减至无法接受的数额,无法做到可持续发展,那么不仅打消了该承包者的投资热情,还会减损各国承包者的开发进程,不利于资源利用。

### 5.5 考虑陆上采矿缴费率与“区域”资源开发缴费率的平衡

“区域”资源开采势必会对国际矿物价格产生影响,因此会对矿物消费国和矿物供应国产生影响,其中矿物供应国包括现有的矿物供应国和潜在的矿物供应国。为了避免人为地鼓励或抑制“区域”资源的开发,各国可以根据本国国情设定一套资源储备机制、资源循环机制等,以减轻国际市场上矿物价格剧烈变动给本国带来的不利影响。此外在国际层面,各国间也应当通过一些商业或者法律手段,将矿物价值维持在一个安全的价格区间内。

### 5.6 考虑政治安定

2011 年在我国获取印度洋海底的矿区专属勘探权时,印度海军情报局(DNI)对此十分警惕,印度声称中国申请开采权的目的是派遣军舰,并明确表示反对我国获批开采权,这对两国的外交有着不利的影响[15]。历史证明,大国间的博弈实际上离不开经济上的较量,政治冲突背后是经济利益的冲突。就以中美贸易摩擦为例,从美国的种种行为可见其打压中国的决心可谓坚定,手段可谓狠辣。美国之所以对我国进行经济上的阻碍,是因为我国的快速发展是世界大变局的一个重要变量。而“区域”资源作为一笔巨额财富,一国的探矿行为就引起了多国的警觉,那么在利益分配阶段势必会营造出更加紧张的气氛。在现阶段世界环境风云变幻之际,每个国家都必须承诺其收益仅限用于和平目的,并采用否定式列举的方式加以列明,以稳定国际秩序。

## 6 利益分配机制建议

### 6.1 考虑人口基数及发达程度

“原则”已为世界绝大多数国家所接受,其目的在于使全人类公平地享有“区域”资源带来的利益。为达到实质公平,在利益分配中要考虑到不同国家的国情差异。有的国家人口众多,对资源产生了巨大的压力,人均资源占有量就极少,这类国家对资源的需求量实际上是极为巨大的。因此以国家为单位分配利益时,应当考虑该国的人口基数,真正实现“原则”。此外,还应当重点考虑各国的发达程度,因为不同国家发达程度不同,其对于资源的利用就有所差异。在分析各国的发达程度时可以参照人类发展指数,即以“预期寿命、教育水平和生活质量”3 项基础变量,按照一定的计算方法得出综合指标,用以衡量各个国家人类发展水平[16]。

### 6.2 改善平行开发制度

如今勘探开发相关的规定没有充分地体现实质平等,有损发展中国家的利益,建议修改平行开发制度。实质平等相对于形式平等,就是要求充分地考虑到发展中国家与发达国家之间的差距,如资金、技术、人才等方面的差距。美国曾主张自由竞争原则,呼吁通过市场来调控各国对“区域”资源的开发[17]。这种制度看似是公平竞争,但是其弊端就是忽略了发展中国家的各项实力,开发市场极有可能被发达国家所垄断,最终“人类共同继承财产”将会名存实亡。《执行协定》附件第 2 节第 2 段规定,企业部初期的深海采矿业务应以联合企业的方式进行。另外,申请者可以选择提供保留区,也可以选择为企业部提供一个联合企业安排中的股份来代替提供保留区的义务。由于实际上对两处矿址进行商业价值评估需要高昂的费用,因此大多数申请者会选择提供股份,如此会导致保留区数量大大

减少，有损发展中国家的经济利益。

### 6.3　规范探矿优先权

申请在先原则简化了对重叠主张的审查步骤，并且具有易于操作的优点，德国、南非、特立尼达和多巴哥等国家就主张采取这项原则。然而该原则具有一定的弊端，可能会产生不公平的后果：该项原则仅设定单项排序，即只考虑申请时间这一形式条件，而不考虑申请者的实质条件能否达成。规定探矿优先权的意义就是奖励或报偿优先探矿者的前期付出而为其权利提供一个在先的顺位，因此不具有探矿能力的申请者无法做出前期贡献，当然也就不能成为申请者。因此建议除了考虑申请时间这一形式条件外，还应当考察申请者在探矿阶段所进行的工作是否具有实效或对后期工作产生的影响所占的百分比，而且探矿的投入也要纳入考量范围。否则如此缺乏合理管控的制度就会激发恶意抢先申请的现象。正如中国代表团所主张的，要以发展的眼光加以规定，探矿优先权制度应当充实，但也可以将申请在先原则作为解决重叠主张争议的基本原则予以保留[18]。现实中极易出现多国对同一矿址提出申请，即重叠主张的问题。为了保证公平处理，除了考虑申请的时间外，建议还应考虑其他因素，如工作计划、开采能力等。

### 6.4　规范技术转让

应当通过规范技术转让，限制个别国家垄断行为。《公约》鼓励深海技术以公开透明的商业化运作模式在发达国家和发展中国家之间公平合理地流转，然而现实中可能存在技术持有者滥用知识产权保护以形成垄断的问题，有违公平原则。知识产权的价值在于保护发明创造者及其他有权主体的相关利益，通过维护其劳动成果的方式激励其发明创造，进而推动社会科学的进步。而科技的价值不仅在于能够产生经济利益，还在于能够带来外交利益，可谓至关重要。因此为了维护本国经济、军事等，拥有高端技术的国家当然有理由从国家战略的角度保护本国企业，加强对核心科技的知识产权保护。然而滥用保护形成垄断就会反倒抑制社会科学技术的进步，不利于国家的协同发展。事实上很多情形都属于滥用知识产权保护，例如技术持有者以核心技术为筹码，对受让方提出许多不正当的商业条件，使受让方付出的报酬远高于技术所能带来的经济利益；再比如技术持有者为了维护垄断收益，限制受让方与其他主体进行技术改进的相关研究等。

### 6.5　减少管理局的税收

成员国不仅付费义务较重，纳税义务还存在着重叠问题。正常情况下，陆上矿物缴费只需缴纳国内税即可，而开采“区域”资源既要向国际海底管理局缴税，又要在国内缴税，出现了双重征税问题。《执行协定》中规定，深海采矿缴费率不超过同类矿物陆上采矿率。根据《草案》的规定，申请者在申请阶段就要缴纳履约保证金，承包者则要缴纳固定年费、特许权使用费、商业保险等，申请者还要缴纳行政费用等，给承包者带来了沉重的财务负担。鉴于管理局拟缴费项目繁多，因此建议减少国际海底管理局的税收，保留国内税收。

## 7　中国定位

就我国的情况而言，当前我国矿产资源的储量不足世界的 5%，而消费量却高达 40%，并且这种基本供需状态将会持续较长的一段时间。因此为了我国的资源安全，我国应当积极开发“区域”的矿产资源。作为《公约》缔约国及国际海底管理局 A 类理事国，建议我国以“引领国”的定位参与开发、分享收益以及履行义务。引领国的含义就是从发展中国家的共同利益出发，在本国进行发展技术、培养专业人才等提升自身实力的活动时，引领并带动其他的发展中国家对“区域”进行勘探开发相关活动，增加发展中国家之间的合作交流，共同追求和维护“区域”利益，通过实践稳固人类共同继承财产这一国际法属性和地位。如此既能体现“原则”的内在含义，又能促进我国的发展，有利于贯彻落实《公约》，并且有利于提升我国的国际地位。而中国作为引领国，在国家软实力愈发重要的今天，应当进一步完善国内深海法律体系[19]。我国目前在海洋方面的法律有《中华人民共和国领海及毗连区法》《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》等，但较于其他国家还有不足。虽然我国新领域的法

律走在了世界前列，但整体的法律体系还不够完备，部分法律内容尚需调整以提升执法管理的效率。因此我国应当尽早完善深海立法体系，制定出细化的、可操作性强的具体规则。

## 8 结语

“区域”资源是人类共同继承财产，其所有权归属于人类这一整体，并非勘探开发者单独所有。当前开发“区域”资源的主力为发达国家，然而发达国家，例如美国，却没有充分地理解“原则”的含义，没有以长远的眼光看待“区域”资源的利益分配，拒绝加入《公约》以逃避勘探开发者的分配责任。这种实用主义的主张必然因缺乏实际存在的价值而消亡，最终所有国家都会加入《公约》，依法共同享有“区域”资源所带来的利益，因此制定利益分配机制是极为必要的。为了贯彻落实“原则”，追求实质公平，在利益分配机制中应当考虑到发展中国家的弱势地位，无歧视地合理分配“区域”资源为人类带来的利益，并尽快制定相应法律，为利益分配机制提供确切的法律依据和法律保障。

## 参考文献


[1] 袁娟娟.论公海自由原则：兼评《联合国海洋法公约》第 87 条[J].法制与社会，2011(2).

[2] 陈明义.积极参与国际海底矿产资源的勘探与开发[J].福建论坛·人文社会科学版，2015(7).

[3] 刘少军，杨保华，刘畅，等.从市场、技术和制度看国际海底矿产资源的商业开采时机[J].矿冶工程，2015(4).

[4] 张玉坤.戍海固边：海上安全环境与海洋权益维护[M].北京：海潮出版社，2004：01.

[5] 任秋娟.国际海底区域生物采探惠益分享与知识产权保护的平衡[J].社会科学辑刊，2017(6).

[6] 金永明.国际海底区域的法律地位与资源开发制度研究[D].上海：华东政法大学，2005.

[7] 谢文哲.国际惯例若干基本理论问题探讨[J].学海，2009(3).

[8] 刘永刚，姚会强，于淼，等.国际海底矿产资源勘查与研究进展[J].海洋信息，2014(3).

[9] 李志棠.开发大洋生物基因资源[J].厦门科技，2002(5).

[10] GOROBETS A.人类发展指数的修正与可持续发展的替代指标[J].中国环境管理，2012 年(01).

[11] 张丹.浅议“区域”的反垄断问题[J].中国海洋法学评论(英文版)，2014(02).

[12] 吴家鸣.根据《联合国海洋法公约》设立的机构简介[J].海洋开发与管理，2011(10).

[13] 董冠洋.中国两艘深海科考船在西南印度洋联合科考[EB/OL][2019－01－12].http://www.sohu.com/a/57920447_162758

[14] 张志勋，谭雪春.论人类共同继承财产原则的适用困境及其出路[J].江西社会科学，2012(12).

[15] 李志文.我国国际海底资源开发法律制度中的地位探索[J].社会科学辑刊，2016(6).

[16] 张丹.国际海底区域勘探开发与中国的大洋立法[J].法制与社会，2014(24).

[17] 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).

[18] 中国代表团在国际海底管理局第 23 届会议理事会“开发规章草案”议题下的发言[EB/OL].(2017－08－24)[2019－01－12]. http://china-isa. jm. china-embassy. org/chn/hdxx/t1487167.htm.

[19] 蓝敏生.国际海底区域法律问题研究[D].大连：大连海事大学，2002.