国际海底区域活动与其他海洋开发利用活动的协调研究

相京佐，曲亚囡，裴兆斌

（大连海洋大学海洋法律与人文学院 大连 116023）

摘要：为适应国际海洋事务发展形势，促进我国积极参与国际海底区域活动，文章通过分析国际海底区域活动与其他海洋开发利用活动的内涵、范围适用、支配原则和理论依据等，提出二者产生冲突的原因，并探讨协调途径。研究结果表明：国际海底区域活动与其他海洋开发利用活动产生冲突的本质是人类共同继承财产原则与公海自由原则适用的冲突；公海自由原则不适用于国际海底区域；协调国际海底区域活动与其他海洋开发利用活动的核心是坚持国际海底区域的人类共同继承财产原则，发挥国际海底管理局职能，促进国际合作，相关国际组织和国际海底区域组织建立沟通机制，进一步建立健全国际和国内的立法和技术规范。

关键词：国际海底区域；人类共同继承财产；公海自由；国际合作；海洋法

中图分类号：D993.5 **文献标志码**：A **文章编号**：1005－9857(2020)02－0030－06

The Coordination of Activities in the Area and other Marine Utilization Activities

XIANG Jingzuo，QU Ya′nan，PEI Zhaobin

（School of Marine Law and Humanities，Dalian Ocean University，Dalian 116023，China）

Abstract：In order to adapt to the international development and promote China′s active participation in regional activities，the paper studied the connotation，scope application，governing principles，theoretical basis，etc.of regional activities and other marine utilization activities，pointed out the reasons for conflicts，and explored ways of coordination.The research results showed that the essence of the conflict between regional activities and other marine utilization activities is the conflict between the principle of the common heritage of mankind and the principle of freedom of the high seas.The principle of freedom of the high seas does not apply to regions.The core of coordinating regional activities and other marine utilization activities is that the region adheres to the principle of the common heritage of mankind，exerts the functions of the Authority，and promotes

收稿日期：2019-06-20；**修订日期**：2020-01-22

基金项目：2019年辽宁省高等学校国（境）外培养项目“海洋法律和政策中加合作研究计划”（2019GJWYB019）；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：相京佐，硕士研究生，研究方向为国际法和行政法

通信作者：曲亚囡，副教授，博士，研究方向为国际法、国际刑法和国际海洋法

international cooperation. The cooperation includes the establishment of communication mechanisms between international and regional organizations, as well as the further establishment and improvement of international and domestic legislation and technical specifications.

Key words: International Seabed Area, Common heritage of mankind, Freedom of high seas, International co-operation, Law of the sea

0　引言

由于陆地资源的紧缺和深海资源的丰富，世界各国不约而同地把目光转向国际海底区域（以下简称“区域”）。《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）、《关于执行〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》（以下简称《执行协定》）和国际海底管理局（以下简称“管理局”）的相关文件已形成相对完整的制度体系[1]，为各国开展区域活动设定了框架，内容涵盖海底资源勘探开发、重叠申请和反垄断的界定及其管理、担保国的责任和义务以及海洋环境保护等。与此同时，区域活动与其他海洋开发利用活动的协调也逐渐成为各国关注的焦点。当前我国应抓住机遇，积极主动参与区域活动，不断完善国内法律法规，适应国际发展形势，提升国际话语权[1]。

1　区域活动和其他海洋开发利用活动

1.1　区域活动

区域是《公约》设立的法律概念，即国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土。区域在传统国际法中被称为“深海底”，具有极其重要的战略资源地位[2]。区域活动是区域内包括海洋科学研究和资源勘探开发在内的一切活动。

区域活动的原则是人类共同继承财产原则，《公约》中有关区域的规定体现该原则中不得单独占有、共同利益和共同管理等要素[3]。人类共同继承财产原则和管理局代表全人类行使权利是整个区域制度的基础[4]。

人类共同继承财产原则的最初提出基于 2 个方面：①海底环境只为和平目的和海洋科学研究而使用；②国家不能对此主张主权。周忠海[5]认为人类共同继承财产原则有三大特征，即共同共有、共同管理和共同分享。根据区域及其资源的法律地位和区域制度的演进历史，人类共同继承财产原则随着时代的发展而具有具体和不断丰富的内涵：从属性上看，人类共同继承财产原则体现的主体、客体和所有权的性质都具有特殊性；从特征上看，人类共同继承财产原则具有共同共有、共同管理、共同参与和共同获益等主要特征，这些特征之间相互联系和相互作用，其中共同共有是基础、共同管理是措施、共同参与是手段、共同获益是目的；从内容上看，人类共同继承财产原则主要包括不得据为己有原则、遵守宪章规则原则、共同使用发展原则、和平使用保留原则和国际机构管制原则等[6]。

1.2　其他海洋开发利用活动

其他海洋开发利用活动包括航行、捕捞、铺设海底电缆和管道、海洋科学研究以及海洋环境保护等，其依据是传统国际法中公认的基本原则之一——公海自由原则。

公海是指各国的内水、领海、群岛水域以及专属经济区以外的不受任何国家主权管辖和支配的海洋部分[7]。由于公海的横向空间范围与区域几乎一致，二者的主要区别在于纵向空间范围，公海的其他海洋开发利用活动将不可避免和不同程度地影响区域活动。因此，协调区域活动与其他海洋开发利用活动的关系、建立相应的利益分配和争端处理机制以及化解区域活动与其他海洋开发利用活动之间的矛盾是促进区域活动发展的首要和关键问题。

1.3　海洋科学研究

广义的海洋科学研究指能够增进人类对于海洋环境了解的研究和相应的实验，涉及范围很广，包括海洋领域的地质、水文、潮流、气象、生物和物理等[8]。区域的海洋科学研究则主要指针对区域矿产资源和生物资源的研究活动。

1.3.1　区域的海洋科学研究

1873 年英国“挑战者”号在太平洋海底发现大

量多金属结核，使区域矿产资源第一次被世界所知。1977 年美国“阿尔文”号深潜器在 2 500 m 深的海底热液喷口处发现以管状蠕虫和贻贝类等为主体的生物群落，开启人类认识区域生物资源的新篇章[9]。受制于技术和设备因素，针对区域的全面和系统的海洋科学研究直到 20 世纪中期才真正出现。区域的海洋科学研究历史较为短暂，但由于区域具有独特的地理位置和自然资源，随着技术和设备的发展以及认识的深入，区域的海洋科学研究的深度和广度日益提升，对区域环境和资源的影响也越来越大[8]。

《公约》允许和鼓励区域的海洋科学研究，并明确其目的和成果分享，但缺少对其法律后果的规定。

1.3.2 公海的海洋科学研究

根据《公约》规定，在满足《公约》要求的情况下，所有国家和国际组织都有权利开展海洋科学研究。同时，《公约》还对海洋科学研究的原则、国际合作、开展和促进措施、设施和设备、责任以及争端解决等事项进行规定，但由于缺少具体规则的支撑，这些一般性的规定在实践中很难实施。

公海的海洋科学研究既应考虑其他国家行使公海自由的权利，还应考虑区域制度中的相关权利。由于公海的海洋科学研究对于技术和设备的要求较高，世界上具备相应技术和设备条件的国家很少，可参照国际法适用于公海的船旗国管辖制度进行规制，从而有效避免不恰当的海洋科学研究带来的损害后果。然而出于国家利益的考虑，目前还没有国家通过国内立法对本国船只在公海的海洋科学研究进行规制[8]。

1.3.3 二者比较

区域和公海的海洋科学研究都以和平为目的，且都须通过国际合作得以实现和促进。与区域的海洋科学研究相比，公海的海洋科学研究涉及临海国的权利和义务。而与公海的海洋科学研究相比，区域的海洋科学研究更强调为全人类利益而进行的目的，管理局可以合同主体的身份参与、促进和鼓励区域的海洋科学研究，同时更加鼓励不同国家的参与，从而实现发展中国家和技术较不发达国家的共同发展和共享成果。

由于区域制度和公海制度的理论依据和理论基础不同，且二者存在交叉的指向范围，区域和公海的海洋科学研究之间存在利益分配和损害规制的冲突。

2 区域活动与其他海洋开发利用活动的本质冲突

作为公海制度的核心，公海自由原则受到广泛推崇，但公海自由原则的适用范围并不包括区域。人类共同继承财产原则是区域活动的基础性和指导性原则。区域制度和公海制度不同的适用原则是区域活动与其他海洋开发利用活动产生冲突的原因。

2.1 国际公约和文件明确规定公海自由原则不适用于区域

1958 年《公海公约》界定公海为不包括在一国领海或内水内的全部海域，此处的公海仅指海域。受限于客观环境和技术，在《公海公约》制定时尚不具备对区域的勘探开发条件，因此《公海公约》虽承认国际法上的其他自由，但显然不包括区域活动自由。综上所述，《公海公约》中没有对区域的法律地位进行界定，即区域不适用公海自由原则[6]。

此外，联合国大会第 2749 号决议也确认这一判断，明确指出目前的公海制度中没有实体规则可适用于国际深海底。

2.2 地缘关联性是产生冲突的基础

区域和公海在地缘上具有重合性和结合性，二者在自然环境中密不可分，这种自然结合性使区域活动与其他海洋开发利用活动之间不可避免地相互影响。然而《公约》同时建立公海制度和区域制度，直接导致完整的海洋生态系统被割裂，2 种制度在适用范围上的重叠导致相应管理制度、规范原则和具体措施产生冲突。因此，公海制度必然对区域活动产生影响和限制[10]。

2.3 不同管理制度对同一项活动的管辖权矛盾

人类对海洋的开发利用活动都有可能影响深海生态环境[11]，对区域活动的影响尤为严重。受客观经济条件和技术设备水平的限制，目前国际社会还没有对区域资源进行大规模的开发利用，但为抢占重要资源及其战略地位，各国对区域的勘探开发

活动从未停止。

区域矿产资源的开采、收集和运输将破坏海底的沉积层和扰乱海底的表层沉积物，造成水质浑浊；多金属硫化物的开采将严重干扰海底生物的生存环境；废水和废物可能对整个海域造成影响[12]。此时，如区域制度与公海制度出现重叠，那么对于同一项活动造成的危害，将有 2 种管理制度予以规制，无法规避管辖权的矛盾，还会影响区域活动与其他海洋开发利用活动的正常开展[10]。

3　区域活动与其他海洋开发利用活动的协调统一

《公约》规定公海自由应顾及区域制度。因此，在实现公海自由权利的同时顾及区域活动，是协调区域活动与其他海洋开发利用活动的核心。

3.1　坚持原则，发挥管理局职能，促进国际合作

区域活动与其他海洋开发利用活动的活动范围决定其离不开国际合作。国际合作的方式多种多样，既包括设立对话交流机制，也包括充分发挥国际组织和管理局的职能。具体而言包括 3 个方面。

3.1.1　坚持人类共同继承财产原则

人类共同继承财产原则在协调区域活动与其他海洋开发利用活动之间的冲突中表现为平等对待各国以及各国共同参与和共同获益。这就要求所有国家坚持以人类和平和共享为目的，鼓励和促进发展中国家参与区域活动，并适当顾及相应方的特殊利益和需求。同时，对于区域活动的成果和收益，应由全人类和所有国家共享，并优先考虑相应方的利益需求。只有坚持人类共同继承财产原则这一基本原则不动摇，才能实现共同分享、共同获益和共同发展[13]。

3.1.2　发挥管理局职能

《公约》赋予管理局代表全人类对区域内资源行使一切权利的职能，管理局职能的有效行使是区域活动有序开展的重要保障。一方面，由于全人类共同对区域行使权利在实际操作上不具有可行性，为对区域进行管理和行使权利，发达国家和发展中国家经过博弈建立平行开发制度，从区域活动所获得的利益由管理局按照“公平分享”的标准分配给各国；另一方面，区域内的资源通常是多金属结核资源，其不可再生性决定须建立国际机构以平衡区域活动获得的利益。因此，管理局需要且应当为实现人类共同财产而服务，即管理局应按照《公约》的规定采取有效措施，促进和保障区域活动的开展。

3.1.3　促进国际合作

区域面积广阔和资源丰富，在《公约》建立开采制度前，各国对海底资源的勘探开发活动“各自为阵”，相互缺乏信息沟通，很容易导致各国主张的矿区产生重叠。而在《公约》生效后，管理局通过《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》（以下简称《多金属结核规章》）和《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》（以下简称《多金属硫化物规章》）等文件加以明确，缔约国在海底矿产资源勘探阶段就要向管理局通知勘探位置的坐标，在一定程度上加强了信息交流。但由于存在探矿权自由，任何缔约国都可对同一区域进行勘探，权益重叠的情形仍无法避免。此外，区域活动还可能与海底电缆铺设等活动以及航行和捕捞等公海自由活动产生冲突，均须通过加强国际互动、交流和合作来协调。

区域活动投资大、周期长和对技术要求高，发达国家大多采用合作方式，即通过组建跨国财团，实现风险共担。此外，区域活动所需技术和设备往往由少数国家掌握，根据人类共同继承财产原则，共同共有和共同分享要求进一步促进先进技术的交流和合作，这也是区域活动良性发展的必然选择。

3.2　完善国内立法

区域活动的有效开展离不开国际合作，而健全的国内立法是区域活动健康有序发展的基础。随着国际格局出现新变化，各国逐渐重视对区域的勘探开发。随着综合实力的增强和海洋强国战略的提出，我国也成为深海资源活动国之一。从多金属结核和硫化物合同的签署，到富钴铁锰结壳矿区申请的通过，再到《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》的制定和实施，我国深海资源勘探开发进入新阶段。随着全面依法治国进程的不断推进以及党和国家机构改革的不断深入，我国深海资源勘探开发的监督检查工作亟须进一步通过立法加以规范。

3.2.1 坚持人类共同继承财产原则

《公约》虽然没有对人类共同继承财产原则进行明确界定,但结合《公约》的其他规定,可从不得据为己有、国际管理和共同使用等方面理解人类共同继承财产原则的内涵。我国的国内立法同样需要遵循人类共同继承财产原则,在《公约》的框架下积极参与区域活动,坚决维护合法权益,充分发挥大国担当,加快建设海洋强国。

3.2.2 坚持区域活动开发与保护并重原则

海洋是地球上面积最大的生态系统,具有强大的自然修复能力,然而超过海洋修复能力的破坏活动将导致严重的后果。保护海洋环境、坚持开发与保护并重以及实现科学开发和有序活动,是《公约》和《执行协定》对缔约国的要求。我国的国内立法应坚持开发与保护并重原则,在区域活动中防止海洋环境污染、保护深海生物资源以及科学合理开采。

3.2.3 坚持共同开发和反对垄断原则

制定区域制度的目的是为了全人类利益而对全人类的共同财产加以管理和利用。《公约》和管理局《多金属结核规章》都对防止垄断进行规定。区域活动在国际社会和平发展中举足轻重,国内立法应以实现全人类共同利益的目的和要求为基础,坚决反对对区域活动的控制和垄断,坚持和平发展和共同开发。

3.3 健全国际新秩序和新规范

3.3.1 建立新的执行协定

区域制度为区域活动搭建框架和基础,规定勘探开发、环境保护和科学研究等一系列缔约国享有的权利以及应当履行的普遍义务和合作义务。区域勘探开发活动的不断深入对区域和公海资源的威胁越来越大,这就要求沿海国、内陆国、相关利益国和国际组织等各方主体予以高度重视,并在国际组织和区域组织会议上对利益攸关事项进行磋商,通过建立执行协定等方式积极解决。新的执行协定应在遵守《公约》的前提下兼具前瞻性、可操作性和全面性。

3.3.2 订立补充协议和区域性协议

由于立法具有局限性,《公约》对某些问题的规定可能不够细致或过于限制,导致在实际中无法适用。因此,各主体应积极交流和磋商,通过订立补充协议和区域性协议,以弥补《公约》的不足。自《公约》生效以来,国际社会相继订立《执行协定》《多金属结核规章》和《多金属硫化物规章》等特别补充协议,这些补充协议有利于更好地指导区域活动的开展[14]。

3.3.3 制定行业行为守则

由于各主体参与区域活动的核心在于成果共享,且难以就区域活动的利益分配机制达成一致,具有强制力的法律规则很难在短时间内达成。此外,人类还没有充分认识区域活动的法律后果,而认识的有限性将制约法律规则制定的水平和能力。因此,目前尚不具备制定具体法律规则的条件,但可优先考虑制定灵活度较高的行业行为守则,对区域活动加以规制。行业行为守则可规制造成法律危害后果的区域活动或其他暂时无法以强制性规则加以规制的活动,可有选择地从多方主体共同关心的问题出发,暂时搁置争议较大的成果分享问题,从而使缔约国更易接受并达成一致。

3.3.4 加强国际执法合作

无论是公海还是区域,均需多方共同努力,从而更有效地保护海洋环境、维护全人类共同利益和促进开发利用。因此,应结合实际,建立多方参与和合作的执法机制,帮助相关利益方尤其是发展中国家和内陆国家等对区域活动进行监督和管理。管理局和国际组织应在区域活动中积极互动,及时就管辖权发生冲突和规制标准不同的部分进行交流和协商,监督可能造成严重危害后果的活动,并对已造成严重危害后果的活动开展国际社会多方合作执法,为区域活动的开展保驾护航。

4 结语

区域活动坚持人类共同继承财产原则,其他海洋开发利用活动坚持公海自由原则。由于区域和公海在国家管辖范围以外的空间内存在交叉、国际社会对于区域资源的重视以及发达国家与发展中国家关于利益分享的博弈,区域活动与其他海洋开发利用活动之间天然地存在冲突,尤其表现在同一项活动可能适用 2 种不同制度。

随着陆地资源的紧缺,各国逐渐把目光投向公

海和深海，区域的重要战略地位凸显，协调区域活动与其他海洋开发利用活动成为研究焦点。鉴于区域活动与其他海洋开发利用活动具有涉外性，协调二者冲突离不开国际合作，其中既包括国际组织和区域组织建立沟通机制，也包括进一步建立健全国际国内立法和技术规范。总之，公海自由原则不适用于区域，坚持人类共同继承财产原则和促进国际合作是协调区域活动与其他海洋开发利用活动的基础和核心。

参考文献

[1] 王业.论国际海底区域开发制度[D].哈尔滨：黑龙江大学，2017.

[2] 姜秉国.中国深海战略性资源开发产业化发展研究：以深海矿产和生物资源开发为例[D].青岛：中国海洋大学，2011.

[3] 王静怡.论人类共同继承财产原则[D].重庆：西南政法大学，2011.

[4] 肖锋.《联合国海洋法公约》第十一部分及其修改问题[J].甘肃政法学院学报，1996(55)：55－61.

[5] 周忠海.国际海洋法[M].北京：中国政法大学出版社，1987.

[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] 周忠海.国际法[M].北京：中国政法大学出版社，2007.

[8] 张善宝.国际海底区域科研活动对生物资源的损害及其规制[J].西部法学评论，2017(4)：115－123.

[9] 陈德恭.国际海底资源与海洋法[M].北京：海洋出版社，1986.

[10] 陈玉男.公海保护区与“区域”法律制度冲突与协调问题研究[D].大连：大连海事大学，2017.

[11] 王斌.太平洋国际海底区域资源开发的海洋环境保护[J].太平洋学报，2002(2)：85－94.

[12] SCOTT K N.Conservation on the high seas：developing the concept of the high seas marine protected areas[J].The International Journal Marine and Coastal Law，2012(27)：175－183.

[13] 金永明.人类共同继承财产概念特质研究[J].中国海洋法学评论(中英文版)，2005(2)：218－229.

[14] 杨泽伟.论 21 世纪海上丝绸之路建设与国际海洋法律秩序的变革[J].东方法学，2016(5)：45－54.