

论国际海底管理局在“区域”资源 开发机制中的角色定位

——国际组织法的视角

周江*

内容摘要:国际海底管理局作为推行国际海底区域制度的独立的国际组织,负有代表全人类行使对国际海底区域及其资源的权利的使命,但其在国际海底资源开发机制中的角色定位还不甚明朗。以国际组织法为视角,从国际海底管理局的职责、主要机关的权力配置来看,1982年《联合国海洋法公约》将国际海底管理局定位成一个理想的全能者的角色;1994年《关于执行〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》,打破了国际海底管理局的全能幻想,使其更加精简。从国际海底管理局的规章制度制定过程、勘探规章和开发规章的内容来看,国际海底管理局正在纵向和横向地探索一个适当的角色定位。而在国际海底开发时代,国际海底管理局在开发机制中的角色定位应当是有执行力的分享者,这种执行力至少体现为对惠益分享规则的细化和对国际海底管理局内部机构分工的明确。

关键词:国际海底区域 开发机制 国际海底管理局 国际组织法

《联合国海洋法公约》(以下称《海洋法公约》)确立了人类共同继承财产原则,并将其作为支配国际海底区域(以下称“区域”)制度的基本原则。为使这一原则得以有效实施,《海洋法公约》设立国际海底管理局(以下称“管理局”)作为组织、管理“区域”内活动的独立的国际组织。

检视《海洋法公约》及成立后的管理局不难发现,立约者和管理局自身对其功能和角色的定位一直处在不断调适的过程中,对这一现象的分析将丰富国际组织法中对国际组织微观运转的研究。并且,在《“区域”内矿物资源开发规章草案》(以下称《开发规章草案》)讨论与修改之际梳理管理局的角色定位,亦可更好地评价管理局的既有工作,并预判管理局未来在“区域”资源开发时代的工作重心。

* 西南政法大学海洋与自然资源法研究所教授、博士生导师。

本文系国家社科基金重大专项(19VHQ001)的阶段性成果。感谢陈一萍律师为本文所做的不可替代的工作。

基于上述考虑,笔者拟在国际组织法的视角下,按时间线索分析管理局历次角色转换,并探讨其在今后“区域”资源开发机制中的定位。

一、理想的全能者——《海洋法公约》中的定位

国际组织并非天然的国际法主体,它的权力由成员国所赋予,并服务于成员国创建该组织的共同目的。^①这些目的往往形成于成员国广泛而深入的讨论过程中,并会清晰地载于成员国之间缔结的公约或条约,但国际组织的权力边界与角色定位有时并不能够被这些目的准确地反映出来,而是更多地体现在公约或条约为国际组织规定的职责、主要机关权力配置上。对管理局而言,这一点尤为显著。

《海洋法公约》第十一部分国际海底制度的基础是“区域”及其资源是“人类共同继承财产”。《海洋法公约》在明确“区域”内资源的一切权利属于全人类的同时,将代表全人类行使权利的使命交给了管理局,要求管理局按照《海洋法公约》及管理机构的规则、规章和程序安排(organize)、进行(carry out)和控制(control)“区域”内活动。^②

但是,“安排、进行和控制‘区域’内活动”这一表述并没有给管理局一个十分清晰的定位,《海洋法公约》的规定也没有说明管理局在这方面该如何行事。^③具体而言,管理局之于“区域”内的活动,究竟是管理控制者,还是监督协调者,《海洋法公约》并未直面这一问题。然而,从国际海底制度成形的过程来看,管理局的职能和角色定位并非一开始就被忽视,相反,该问题曾是海底委员会和第三次联合国海洋法会议热烈讨论的内容。

在国际海底制度的谈判过程中,发展中国家主张成立一个有完全的国际法律人格和广泛职能权力的管理局,它们认为一个软弱的国际机构不足以防止发达国家瓜分海底。但发达国家反对管理局拥有广泛的权力,反对管理局直接进行开发和控制活动,主张管理局的主要任务是负责颁发执照等行政事务,或者只是协调或监督有关海底资源的活动。^④例如,在海底委员会1971年会议上,拉丁美洲十三国的一项提案提出,“应该使依照《海洋法公约》规定所建立之管理局代表全人类行使对‘区域’的专属管辖权,以及对‘区域’之资源的管理权”。^⑤依此提案,管理局将拥有对“区域”的“专属管辖权”以及对其资源的管理权。由苏联提交的一项提案则提出了一种不同的看法:“国际海底资源机构”(即管理局)对海底既没有管辖权,也没有“考虑其拥有、占有、利用或处置海底及海底资源的权利或法律依据”,而缔约国将负责

① 参见梁西:《梁著国际组织法》,杨泽伟修订,武汉大学出版社2011年版,第6页。

② 参见《海洋法公约》第137条第2款、第153条第1款。

③ See Satya N. Nandan *et al.*, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* 110 (Martinus Nijhoff Publishers 2002).

④ 参见高之国:《论国际海底制度的几个问题》,《中国政法大学学报》1984年第1期,第75页。

⑤ A/AC138/49, Article 3.

确保所有活动将按照“区域”的制度进行,国际海底资源机构将提供行政监督、协调以及其他技术服务。^①

在争论的过程中,发展中国家的意见逐渐占据了主导地位,然而,问题并未得到根本的解决。在海底委员会1977年第六期会议上,第一委员会主席报告说:“正在出现的一个普遍一致的意见是‘区域’活动必须在管理局的组织和控制之下。这代表了向前迈进的重要一步。但是,关于管理局在活动进行中的作用范围,它是否应起到支配的、充分有效的作用,还是协调和全面监督的作用,仍然没有达成可以确认的意见。”^②

1982年,“安排、进行和控制”作为管理局对待“区域”内活动的方式被写入《海洋法公约》正式文本。同时,《海洋法公约》将管理局运转的目的确定为组织和控制“区域”内活动,特别是管理“区域”资源。^③表面上看,似乎是发展中国家坚持的意见占了上风,但细究《海洋法公约》中关于管理局职责、主要机关权力配置的规定,会发现管理局并没有被明确定位为一个管理控制者或一个监督协调者,而是以一种全能者的角色贯穿《海洋法公约》“区域”制度的各个部分。

《海洋法公约》就管理局对“区域”及其资源的责任规定如下:第一,制定规则。缔约国进行“区域”内资源的勘探开发活动时,除了要遵守《海洋法公约》第十一部分的规定外,还要按照管理局的规则、规章和程序行事。^④国际海底制度初步建立之时,国际社会虽然无法预知将来“区域”内相关问题的状况,但可以确信的是,一旦“区域”内活动进入实质的勘探和开发阶段,必然会出现诸多始料未及的情形,《海洋法公约》提前将应对这些情况的任务交给了管理局,使其能够通过制定规则的方式建立《海洋法公约》中基础政策的实施机制。这里的制定规则还包括管理局可以根据需要建立自己的机构,例如,《海洋法公约》第140条第2款为管理局规定了对从“区域”内活动所得之各项经济利益予以公平分配的义务,而用于利益分配的“适当的机构”可由管理局自行决定。管理局可以建立自己的利益分配机构,也可利用如联合国开发计划署、世界银行等现有的地区性或全球性机构。^⑤这在《海洋法公约》对国际海底制度缺少具体详细规定的情况下,实际上给了管理局安排、进行和控制“区域”内活动的极大的空间和弹性。

① A/AC.138/43,Articles 5 and 26.

② See Satya N. Nandan *et al.*, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary 168 (Martinus Nijhoff Publishers 2002).

③ 参见《海洋法公约》第157条第1款。

④ 《海洋法公约》第137条第2款规定: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。这种资源不得让渡。但从“区域”内回收的矿物,只可按照本部分和管理局的规则、规章和程序予以让渡。

⑤ See Satya N. Nandan *et al.*, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary 143 (Martinus Nijhoff Publishers 2002).

第二,参与生产分配。《海洋法公约》在第十一部分第三节“区域”内资源开发制度中,第 150 条关于“区域”内活动的政策明确管理局分享收益,而从第 151 条的具体生产政策来看,管理局对生产活动的参与也是深入而广泛的,这容易导致管理局在参与生产分配活动时难以分清主次。

第三,促进“区域”内的海洋科学研究。《海洋法公约》第 143 条规定,对于“区域”及其资源的海洋科学研究、协调和研究或分析结果的传播,管理局应促进和鼓励。为履行这一职责,管理局可进行有关“区域”及其资源的海洋科学研究,并可为此目的订立合同。^①这里使用许可性的语言而不是义务性的语言,给予了管理局更大的灵活性。管理局亦得自行组织海洋科学研究,可以与缔约国及国际组织合作进行海洋科学研究,还可以鼓励缔约国及其人员进行海洋科学研究,无论通过何种方式,管理局都必须尽到协调和传播研究结果的义务。

第四,促进技术转让。相比管理局可以通过灵活的方式促进“区域”内海洋科学研究,促进“区域”内活动的技术转让有更多硬性的程序和规则。尤其体现在《海洋法公约》附件三第 5 条的规定上。技术转让曾是《海洋法公约》第十一部分的中心问题。为了使管理局促进技术转让的活动可行,企业部需要获得海底采矿技术和有效利用该技术的必要技能。而这些技术主要是由在自由市场原则下运作的私营公司所开发,强制性技术转让将产生不切实际的期望并对承包者和技术的所有者施加难以履行的义务,因此工业化国家不同意要求强制性技术转让的任何制度。在技术转让问题上(主要是在附件三第 5 条)所产生的僵局,是第十一部分未被美国和其他国家接受的主要原因。^②而附件三第 5 条也的确因后来的《关于执行〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》(下称《执行协定》)而不予适用。由于第 144 条措辞比附件三第 5 条更加笼统概括,因此就较少有争议。但如果仅依照第 144 条行事,管理局则又成了理想的全能者:一方面,管理局需要获取技术和科学知识,又要促进和鼓励向发展中国家转让这些技术和科学知识;另一方面,管理局需要保证企业部和发展中国家在取得相关技术和知识的过程中,遵守“公平合理的条款和条件”,且可以保证所有缔约国可以在其中获益。也就是说,管理局所要做的,是在“区域”内技术强制转让的过程中,使所有参与方得到利益且满意,这种要求和定位看起来可能太过苛刻。

第五,保护海洋环境。管理局要为“区域”内矿产资源的勘探与开发顺利进行制定规则;不仅如此,为了防范海洋环境因“区域”内活动而遭受不利的影

^① 参见《海洋法公约》第 143 条第 2 款。

^② See Satya N. Nandan *et al.*, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, 176-177 (Martinus Nijhoff Publishers 2002).

中就被提出并在整部公约中反复出现,保护海洋环境当然不是管理局一己之任,事实上《执行协定》以及管理局此后制定的勘探规章都相当详细地阐明了承包商、担保国和管理局就海洋环境保护应当履行的义务。但如果仅从《海洋法公约》的规定来看,管理局应当对采取措施保护海洋环境承担主要责任。

管理局履行上述职责的起点是“代表全人类行使权利”,所指向的终点是“公平分享”。

关于管理局在履行上述职责时应秉持的原则,《海洋法公约》的规定看上去似乎有些矛盾。第十一部分第157条规定了管理局的性质,一方面,其第2款强调管理局应具有《海洋法公约》明确赋予其的权力和职务;另一方面又允许管理局拥有一些附带权力。^①这在一定程度上表明,《海洋法公约》并不打算划出管理局的权力边界。考虑到《海洋法公约》通过时受各种条件限制无法预估国际海底未来的景象,这一点倒是可以理解。此外,涉及管理局行事原则的规定还有“无歧视”^②和“为发展中国家作特别考虑”^③。无歧视原本意在重申在海底采矿问题上各国平等,并确保所有缔约国有平等的机会开展“区域”内活动。这一初衷并无不妥之处,但若考虑到“公平分享”并涉及实施层面的问题,便会不可避免地出现各种复杂的状况,第152条第2款的但书就展示了作为无歧视例外的一种情况,即管理局因经济、地理、技术等原因对发展中国家的特别考虑。如果说为发展中国家作特别考虑呼应了发展中国家对建立管理局的期待,无歧视就会对管理局在具体行事过程中提出更高的要求。这自然也是折中发达国家和发展中国家诉求的结果,但如此便使得管理局看起来应无所不能:既能够确保“区域”内活动合理有序地进行,尤其是协调发达国家与发展中国家的利益,充分公平地分享财政及其他经济利益,又能尊重平等的国家主权,避免歧视。

管理局主要机关的权力配置,也曾经是其成员国、尤其是发展中国家与发达国家之间争论不休的问题。发展中国家极力主张强化大会的职权,而发达国家则试图削弱大会的职权,强化理事会权限。协商的结果是,《海洋法公约》一方面规定了大会是管理局的权力机关,各机关都要对它负责;另一方面,赋予了作为行政执行机构的理事会相当重要且广泛的诸如制定具体政策等权力。这样看上去十分理想,却极易在管理局的运作中产生机关职能的重叠以及效率低下等问题。

^① 《海洋法公约》第157条第2款规定:管理局应具有本公约明示授予的权力和职务。管理局应有为行使“关于区域”内活动的权力和职务所包含的和必要的并符合本公约的各项附带权力。

^② 《海洋法公约》第140条第2款规定:管理局应按照第160条第2款规定,通过任何适当的机构,在无歧视的基础上公平分配从“区域”内活动取得的财政及其他经济利益。《海洋法公约》第152条第1款规定:管理局在行使其权力和职务,包括给予进行“区域”内活动的机会时,应避免歧视。

^③ 《海洋法公约》第152条第2款规定:但本部分具体规定的为发展中国家所作的特别考虑,包括为其中的内陆国和地理不利国所作的特别考虑,应予准许。

《海洋法公约》作为一揽子计划的成果,本身就处处体现了妥协与折中,第十一部分如此,有关管理局的规定也不例外,但是,作为《海洋法公约》中最能够转化为实践的的部分的国际海底制度,由一个看上去全能的、理想化的国际组织去推动实施,实际的结果很有可能是管理局机构越发烦冗并因缺乏方向与执行力而使得争议颇多。所幸,《执行协定》打破了《海洋法公约》对管理局的全能幻想,并使管理局在“区域”资源开发机制中的角色有所改变。

二、打破全能幻想——《执行协定》的修正

各种国际组织固然是国际合作的重要形式,同时也是各方政治力量博弈的场所。博弈的成果最初会表现在国际组织据以成立的公约或条约中,上文所述《海洋法公约》的妥协与折中,就是典型的例证。作为具有专门职能的国际组织,管理局所受政治影响可能少于综合性的国际组织,但是,当国际组织赖以存在的法律基础——政府间的协议发生改变时,仍然不可避免地角色定位上发生改变。

为了促进《海洋法公约》的普遍化进程,《执行协定》对“区域”制度进行了大幅修改,包括与管理局相关的诸多规定。《执行协定》虽然没有动摇支配“区域”原则及管理局的基本性质,但从根本上改变了《海洋法公约》第十一部分创建的原始“区域”管理体系,相应地,管理局在“区域”内资源开发机制中的角色定位也发生了变化。笔者将继续基于《执行协定》中有关管理局职责、主要机关权力配置的规定来讨论这一问题。

《执行协定》中,管理局仍然要履行《海洋法公约》为其设定的职责,但是行事方式有诸多改变。第一,制定规则时,最显著的变化在于,若管理局自行决定建立“适当的机构”,则不得不遵从成本效益原则,并且在机构的设立和运作方面遵循渐进的方法,以便这些机构可以在“区域”内活动的各个发展阶段各行其是、有效运作。^①

第二,在参与生产分配上,管理局得以从复杂的生产政策中解脱出来,《海洋法公约》第151条的大部分内容因《执行协定》而失效,^②取而代之的是符合商业原则的生产政策和更具可行性的分配政策。如此一来,管理局在具体规划对生产和分配活动的参与事业时,就能够尽可能做到收放有度,而不是对每一环节事无巨细地安排与监管。

第三,关于技术的转让,《执行协定》取消了《海洋法公约》中承包者强制将技术转让给企业部的义务,代之以更具可行性的规定:首先,企业部或发展中国家获取相关技术的渠道是公开市场或联合企业安排,并且需要遵循公平合理的商业条件。其

^① 参见《执行协定》第一节第2、3条。

^② 参见《执行协定》第六节、第七节。

次,管理局可以请所有或任何承包者及其中一个或多个担保国提供合作,按照公平合理的商业条件,在与知识产权的有效保护相符的情况下,便利企业部、联合企业或发展中国家获得这种技术。^①在《海洋法公约》强制性技术转让的规定下,强制向企业部转让技术对商业经营者来说十分困难,特别是当它们不是技术的所有者时。这很容易使管理局在技术转让的过程中举步维艰,甚至引起争端。而《执行协定》用更富于激励性的语言鼓励缔约国同管理局合作,以便使管理局能获得在海底采矿经营所必要的技术。《执行协定》对技术转让规则所作的改变在很大程度上使管理局远离管理控制者的角色。

第四,《海洋法公约》强调保护海洋环境的重要性,并要求管理局制定规则、规章和程序以达到保护海洋环境不受“区域”内活动可能产生的污染影响。《执行协定》进一步强调这一问题,并且细化了管理局的职责,比如,要求管理局尤其要监测与保护海洋环境有关的技术发展,审查申请工作计划的环境影响评估。^②其在细化管理局环境保护职责的同时,实际上也加重了承包者和担保国的责任。

从上述管理局在“区域”资源开发机制中职责的变化可以看出,国际社会已不打算单纯依靠管理局使“区域”资源开发顺利进行,管理局不再像在《海洋法公约》中那样需要面面俱到。

《海洋法公约》规定的管理“区域”及其资源的一般原则仍然有效,只是在管理局如何去执行这些原则方面,发生了重大改变。^③首先,《执行协定》增加了“成本效益原则”,该原则一方面要求尽量减少缔约国的成本负担;另一方面,也要求相关机关或附属机构从经济的角度出发,实现成本效益。该项原则在会议议程、会议周期等方面同样得以适用。^④为了使管理局机关和各附属机构能够各行其是,其设立和运作均应采取渐进的方式。^⑤这就为管理局行使其依据《海洋法公约》所得之职权,以及行使其职权所含的必要的其他附带权力划出了部分边界。其次,在管理局的生产方面,《执行协定》规定了“商业原则”。^⑥这在一定程度上与无歧视的规定相呼应,只是更多运用在管理局对生产活动的参与中。另外,虽然《执行协定》并未改变“为发展中国家作特别考虑”的表述,但附件第七节的经济援助制度实际上使“为发展中国家作特别考虑”有了更加明确的方向,即重点在分配活动中“为发展中国家作特别考虑”。

① 参见《执行协定》第五节第1条。

② 参见《执行协定》附件第一节第5条、第7条。

③ 参见[美]宋恩等:《海洋法精要》,傅岷成等译,上海交通大学出版社2014年版,第196页。

④ 参见《执行协定》附件第一节第2条。

⑤ 参见《执行协定》附件第一节第3条。

⑥ 即“区域”的资源应按照健全的商业原则进行开发,“区域”的活动不应获得补贴,从“区域”取得的矿物不应有区别待遇。

在主要机关权力配置方面,《执行协定》对管理局大会和理事会的权力与职责进行了重新划分,并且确立了理事会的决策机制,使实际权力掌握在理事会手中。《执行协定》附件三第一节第 1 条规定,一般的政策通常由管理局大会和管理局理事会共同制定。但其实《执行协定》禁止大会对同理事会有冲突矛盾的实质问题做出任何决议。^①虚化大会权力,使理事会成为事实上的管理局决策者,所带来最显著的效果可能是,利益集团对管理局活动的参与度更高,使管理局决策的可执行性更强。《执行协定》也对理事会的决策程序作了重大的修改,使其越来越独立。《执行协定》强调某一事项在提交理事会之前应当竭尽全力达到协商一致。在该种努力没有达成,且相关问题属于实质问题时,《执行协定》规定了绝对多数等表决程序,使之得以妥善解决。^②这样的安排,可以达成管理局所希望的让各个利益集团参与管理局重要机构以获得保障感的目的。^③这些规定与《海洋法公约》的规定相比,大大简化了管理局的决策过程,并且使管理局决策更具执行性,有更高的效率,是可喜的改变。

总体上讲,相比《海洋法公约》,《执行协定》使管理局成为一个更加精简的组织,看起来没有从前权力大、任务重,对“区域”内活动少了掌控力,更多地向一个监督协调者的角色靠拢。但管理局对“区域”内活动仍有一定的管理权限,又不能简单地被定位成仅是监督协调的角色。这一改变更为重大的意义在于,其从根本上推翻了《海洋法公约》最初对管理局不切实际、理想化的定位,使它能够朝着更加务实和专门化的方向行进,更能因时因势而变。

三、权力的探索者——管理局规章的进展

很少有国际组织被赋予明确的造法权力,且除了在一些被严格限定的法律领域,只有为数很少的国际组织兼具明确的委任造法权力以及在无须获得所有成员方特别同意的情况下进行造法的权力。^④除此之外,尚有国际组织基本文件隐含的所谓必要的暗含权力,用以实现组织的宗旨、职能。^⑤在行使这些权力的时候,国际组织作为行使自己权力的政治角色,能够取得一定程度的自主权与影响力。^⑥这种自主权与影响力反过来会重新定位国际组织的功能,同时塑造国际组织的新角色。

① 参见《执行协定》附件三第三节第 4 条。

② 参见《执行协定》第三节第 5 条。

③ 参见[斐济]南丹:《国际海底委员会及其对海洋科学研究的促进》,古俊峰译,载傅岷成编:《弗吉尼亚大学海洋法论文三十年精选集 1997—2007》,厦门大学出版社 2010 年版,第 1642 页。

④ 参见[美]阿尔瓦雷茨:《作为造法者的国际组织》,蔡从燕译,法律出版社 2011 年版,第 15 页。

⑤ 参见饶戈平、蔡文海:《国际组织暗含权力问题初探》,《中国法学》1993 年第 4 期,第 96-105 页。

⑥ 参见饶戈平:《国际组织法》,北京大学出版社 1996 年版,第 10 页。

《海洋法公约》明确赋予管理局为“区域”内活动制定规则、规章的权力。管理局自成立以来,制定了一系列规制“区域”内探矿、勘探等实践活动的勘探规章。^①随着管理局第一批为期15年的结核勘探合同到期,管理局的工作重心也逐步向矿产资源开发转移,并着手制定开发规章。2019年3月,管理局审议并公布了最新的《开发规章草案》。管理局的规章制定工作卓有成效,在这一过程中,管理局不断对《海洋法公约》和《执行协定》中概括性的规定进行实践,探索权力的边界。

《结核规章》《硫化物规章》和《结壳规章》仅适用于矿产勘探活动,而不适用于开发活动。从这三个规章条款规定的内容来看,一方面,它们是对《海洋法公约》和《执行协定》在专门领域的落实,实用且符合规定;另一方面,它们在合理的范围内填补了《海洋法公约》和《执行协定》的一些空白。以《结核规章》中有关海洋环境保护的规定为例,《结核规章》将海洋环境保护的要求细化在了探矿和勘探活动从申请到进行的大部分内容中,同时明确了管理局、承包者以及担保国各自的义务。

就探矿而言,首先,探矿者应当在其提交的探矿通知中承诺对海洋环境进行保护和保全,并在具备可行性和可操作性的前提下,尽量向管理局提供相关数据。^②其次,在探矿过程中,各探矿者应采用预防性办法和最佳环境做法,即在具备可行性、可操作性等条件下采取必要的措施以预防或抑制探矿活动对海洋环境的危害,并与管理局一同制定并实施保护海洋环境的方案,对相关活动的影响进行监控、评价。^③最后,在探矿者的年度报告中,应对其相关承诺的践行情况进行明确记载,其中所涉及的数据和资料,尤其是来源于环境检测的,不会被认定为探矿者的机密。^④

就勘探而言,首先,申请者应向管理局提供相关行为可能给海洋环境带来的威胁或危害的初步评估报告,并对其所欲采取的污染防治措施进行说明。^⑤同时,《结核规章》要求申请者提交其在应对资源勘探中潜在的严重海洋环境损害事件时,妥善处理相关问题所具备的财政和技术能力情况的说明。^⑥申请书将交由管理局法律和技术委员会核准。法律和技术委员会在对申请书中的勘探工作计划进行核准时,需要确定该计划中的应对手段是否可以切实有效地对海洋环境进行保护,如果存在相关实质证据证明工作计划所涉区域会因勘探活动而致使海洋环境遭受严重损害

① 相关规章包括:2000年《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》(以下称《结核规章》)、2010年《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》(以下称《硫化物规章》)以及2012年《“区域”内富钴铁锰结核探矿和勘探规章》(以下称《结壳规章》)。

② 参见《结核规章》第3条第4款。

③ 参见《结核规章》第5条。

④ 参见《结核规章》第6、7条。

⑤ 参见《结核规章》第18条。

⑥ 参见《结核规章》第12条第10款(c)项。

的,该工作计划将不会得到通过。^①其次,若勘探工作计划得到核准,管理局应与申请者确定环境基线,为相关活动的影响提供对比评价依据。承包者在这一过程中不仅需要收集环境基线的相关数据,还需要针对勘探活动可能产生的影响制定监测和报告的方案,并且每年需要向管理局报告相关方案的执行情况,相关报告须经审议。^②对于勘探过程中已经发生的严重损害,或面临严重损害持续状态及可能的风险时,管理局应综合考虑法律和技术委员会的建议,以及承包者提供的材料,并可适时发布紧急命令。^③

从上述规定可以很明显地看出,进行“区域”内活动的环境保护要求在《海洋法公约》和《执行协定》的基础上被一再细化,可操作性和保障性都有所增强,不仅管理局在保护海洋环境中的责任相对承包者和担保国有了更加明确的规定,管理局内部的理事会、秘书长及法律和技术委员会在与海洋环境相关事项上也有了具体的分工。

《结核规章》《硫化物规章》和《结壳规章》在基本结构和内容上大体保持了一致,它们较为显著的差异在于,《硫化物规章》和《结壳规章》中引入了联合企业安排的相关规定,这是《结核规章》中没有的。因此,下面再以《硫化物规章》中的联合企业安排为例进行分析。

联合企业安排是《海洋法公约》中联合安排的一种形式,《海洋法公约》在勘探和开发制度中对联合安排规定得十分笼统,^④但附件三第 13 条的大部分规定因《执行协定》而不再适用。由此可见,《海洋法公约》对联合企业安排还停留在“一个可能的制度”的层面,没有操作性可言。这一制度被管理局在《硫化物规章》中予以落实。^⑤将联合企业安排纳入《硫化物规章》本身就体现了管理局试图最大限度行使权力,将

① 参见《结核规章》第 21 条。

② 参见《结核规章》第 32 条。

③ 参见《结核规章》第 33 条。

④ 《海洋法公约》第 153 条第 3 款规定:“区域”内活动应按照管理局核准的正式书面工作计划进行,在承包者按照管理局的许可进行“区域”内活动时,这种工作计划应采取合同形式,这种合同可规定承包者同企业部代表的管理局之间采用联合企业或分享产品的形式,或任何其他形式的联合安排。《海洋法公约》附件三第 11 条规定:同企业部组成的联合企业的合伙者,应按照其在联合企业中的份额负责缴付附件三第 13 条所规定的款项,但须接受该条规定的财政鼓励的限制。

⑤ 根据《硫化物规章》第 16 条和 19 条的规定,勘探活动的申请者在申请书中应选择提供一个保留区或联合企业安排中的股份;申请者如果选择提供联合企业安排中的股份,则联合企业安排在申请者签订开采合同之时生效,其中应规定企业部在联合企业安排中应获得至少 20% 的参股,参股所得的一半股份应无偿获得,无须向申请者做出任何直接或间接支付,并在一切方面同申请者所持股份享有平等待遇;参股所得余下部分在一切方面同申请者所持股份享有平等待遇,但在申请者收回其对联合企业安排投入的全部股本之前,企业部不得就这部分分享任何利润。同时,申请者应向企业部提供机会,使其可以在同申请者享有平等待遇的基础上增加股份参与,增购 30% 联合企业安排的股份,或企业部可能选择的较小份额。另外,除申请者和企业部的协定另有具体规定外,企业部不因参股而有责任为联合企业安排或代表联合企业安排提供资金或信贷,或做出担保或承担任何财务责任,也不得要求企业部增购股份,以维持企业部在联合企业安排中的参股比例。

《海洋法公约》中的抽象制度转化为实践;而从《硫化物规章》对联合企业安排的规定来看,管理局为自身参与勘探活动规划了明确的路径,这有利于为其在之后的惠益分享环节发挥作用提供便利。

《结核规章》《硫化物规章》和《结壳规章》是管理局履行职责的重大成果。三个勘探规章充分回应了《海洋法公约》赋予管理局的权力,是对《海洋法公约》和《执行协定》内容进行的合理化落实。在这一过程中,管理局并未有丝毫逾越,只是尽量将模糊的权力落到实处,同时不断加强对勘探合同的监督力度。但到了《开发规章草案》,这一情况似乎有所改变,管理局已经开始挖掘其可能的暗含权力。与三个勘探规章相比,《开发规章草案》规定了一些新的制度,如环境补偿基金,开发合同抵押,开发合同权利和义务的转让,承包者购买保险,检查、遵守和强制执行制度等。这些制度是否符合《海洋法公约》和《执行协定》还有待讨论,亦可能对管理局在“区域”资源开发机制中的作用有实质性的影响,因此目前尚存有争议。

以检查、遵守和强制执行制度为例,该制度被规定在《开发规章草案》第十一部分,争议较大的是检查、强制执行和处罚的相关规定。检查实质上是督促各方遵守管理局规则和开发合同条款的制度。检查是强制的,承包者必须为检查员的工作提供便利,包括允许检查员对任何相关文件、物品、人员、设备设施进行检查,容忍检查员进入任何设施、办公场所等。同时,检查员在检查过程中也拥有极大的权力,甚至可以要求任何人披露任何相关密码,或要求任何人在任何地点出示相关文件等。^①强制执行和处罚适用的情况是,如果秘书长有合理理由认定承包者在执行开发合同和工作计划的过程中违反了合同的条款或者条件,则可以向其发出遵循通知,并且要求承包者按照遵循通知中的相关内容纠正其违约、违规行为,或采取其规定的行动;而遵循通知发出后,承包者仍然不纠正其违约、违规行为,或者未按照遵循通知的规定采取相关措施的,管理局可以根据合同的规定,以书面形式通知承包者暂停或终止合同。同时,若承包者拒不遵照遵循通知,管理局可以以防止或减轻承包者行为不利影响为目的,采取其认为合理且必要的措施,或者开展任何补救工作。^②

检查、遵守和强制执行这一制度最大的问题在于,它赋予了管理局《海洋法公约》和《执行协定》中不曾存在的对“区域”内活动带有强制色彩的管控权力,使管理局相对承包者处于绝对强势地位。开发合同由秘书长代表管理局与承包者签订,以管理局在《海洋法公约》和《执行协定》中确立的“安排、进行和控制‘区域’内活动”的职责来看,似乎无法指望开发合同双方完全平等,但出于健全商业原则及合同性质的考虑,至少要维持作为开发合同一方的管理局和承包者最大限度的平等,而检查

① 参见《开发规章草案》第96、98、99、100条。

② 参见《开发规章草案》第103、104条。

制度给承包者施加了近乎苛刻的义务,同时也给予检查员过于巨大的权力,明显打破了这种平等。同样地,虽然《开发规章草案》在管理局执行罚款或关于暂停、终止合同前,给予了承包者合理机会以充分地寻求司法救济,^①但合理机会在整个强制执行和处罚制度中显得太过模糊,缺少明确的期限和适用场景,在操作层面存在困难。这使得管理局在面临争端时享有充分的主动权,承包者作为“被管理者”的身份被强化了,管理局的权力也随之扩大,超出了《海洋法公约》和《执行协定》为其划定的权力边界。

如果说《结核规章》《硫化物规章》《结壳规章》的制定是管理局在《海洋法公约》和《执行协定》为其搭建的框架内纵向地探索权力,那么努力使其权力具象化,是符合国际社会的期望的。《开发规章草案》反映出来的则是管理局正在横向探索权力,追求权力的扩大而不是加深,这可能会使管理局、缔约国、承包者之间的权利义务关系发生质变,使管理局的角色偏离它在“区域”资源开发机制中该有的定位,是值得警惕的。

四、有执行力的分享者——开发时代到来之际的重新定位

国际组织的功能与角色不会一成不变,尤其是专门性的国际组织,除了依循公约或条约以外,还应将其基本文件中生发出的理念与精神结合其专门领域的新发展予以发扬,进而准确定位其符合时代背景的功能与角色。

“区域”及其资源是“人类共同继承财产”,《海洋法公约》第十一部分本质上强调了国际社会全体在“区域”内的利益分享。但是《海洋法公约》并未规定该利益如何分配,仅概括性地规定应公平地予以分配,至于其详细规则将由管理局进一步规定。管理局不仅要分配国际海底利益,还要管制生产活动,以一种理想化的全能者形象示人。《执行协定》考虑了各个利益集团的不同利益要求,尤其照顾了主要发达国家和潜在“区域”内采矿国的利益和要求,大幅改变了《海洋法公约》中对国际海底制度带有强烈计划经济色彩的规定,强调“区域”的资源应按照健全的商业原则进行开发,同时打破了《海洋法公约》对管理局的全能定位,使其更加精简,更能够适应环境变化。管理局自 1994 年成立至今,一方面积极收集和传播有关深海海床矿产、金属市场、非专利性海床采矿技术以及深海环境的公开信息,^②另一方面致力于制定规范“区域”内活动的规则、规章和程序,并且都取得了不凡的成绩。从管理局制定规章的过程以及三个勘探规章和《开发规章草案》的内容来看,管理局一直在随着情况的变化探索纵向上和横向上的权力,寻找其在“区域”资源开发机制中的角色定位。那么管理局应该有怎样的角色定位?

^① 参见《开发规章草案》第 103 条第 7 款。

^② See Report of the Secretary-General of the International Seabed Authority, ISBA/14/A/2(2008).

国际组织的实际作用是与其存在所依托的基本文件密不可分的,因为这些基本文件载明了国际组织的宗旨和职权。^①虽然有关“区域”的法律制度一直经历着调整与发展,但支配“区域”的原则——“区域”及其资源是人类共同继承财产这一原则,却一直不曾改变;管理局所担负的代表全人类行使其间一切权利的使命也不曾改变。管理局前秘书长南丹在就职演说中也提出:“简单来说,管理局的职能是为管理作为人类共同继承财产的深海底资源提供一套机制,其目标是鼓励这些资源的有序开发以使国际社会作为一个整体能从中受益。”^②

不论是从《海洋法公约》还是从《执行协定》来看,代表全人类行使权利、使全人类从共同继承财产中受益的核心无外乎“分享”二字。因此,管理局无论一开始、现在还是将来,都无疑应当是一个“分享者”。《海洋法公约》虽然无处不在强调分享,但由于具体惠益分享规则的缺失,以及给管理局规定了过分繁重的任务,致使我们无法看清管理局究竟是以控制为主的分享者还是以协调为主的分享者。《执行协定》删除了《海洋法公约》中大部分带有强制性的规定,在一定程度上将管理局推向一个以监督协调为主的分享者的位置。而《开发规章草案》中的诸多条款又显示出管理局在扩大管理权上的趋势。可见,一个“分享者”的定位不足以明确管理局在“区域”资源开发机制中的角色。现在需要考虑的问题是,在“区域”内矿产资源的开发时代来临之际,管理局需要成为一个怎样的“分享者”?

一旦“区域”内资源真正被商业开发,“区域”内活动就会与实际的收益挂钩,而有资本和技术开采“区域”资源的国家会成为利益的直接获得者;没有能力进行“区域”内资源开发的发展中国家,尤其是内陆国和地理不利国,若期望享有对“区域”内资源的权利,只得依赖于利益再分配。按照《海洋法公约》和《执行协定》对国际海底制度的设计,管理局有两种实现人类共同继承财产再分配的途径:其一,企业部可以利用其要求技术转让的权利,自己从事开发活动,也可以和其他商业开发者合资开发。通过企业部的开发活动,先进技术和技术诀窍便可转让给发展中国家,促进海底的进一步开发。其二,在所有国家中,特别是在发展中国家中收集和分配管理局企业部进行海底开发活动所获得的利润。^③这两种途径,无论哪一种都不容易操作,因此在惠益分享的环节,管理局最需要的是执行力。联合国前秘书长加利在管理局成立大会致辞时就曾指出:“当商业开采从经济角度成为可能时,管理局将逐步发展壮大。在管理国际海底资源方面,它将肩负起更重要的责任,国际社会也将期待管

① 参见梁西:《梁著国际组织法》,杨泽伟修订,武汉大学出版社2011年版,第37页。

② 参见金建才等:《国际海底管理局十年(1994~2004)》,海军出版社2005年版,第5页。

③ 参见周忠海:《海涓集——国际海洋法文集》,中国政法大学出版社2012年版,第280页。

理局行使有效的监督和成本效益管理。”^①执行力是管理局发展壮大的必要条件,也是管理局行使有效监督和成本效益管理的前提。

值得注意的是,强调执行力并非意在使管理局能够支配“区域”内活动,事实上,有效协调和监督“区域”内活动同样需要执行力,只是在“分享”成为管理局“区域”资源开发时代最关键的任務时,执行力的重要性变得更不容忽视。如果管理局缺乏执行力,很可能出现决策转化为实践的速度慢甚至决策失灵,无法使分享落到实处。另外,有执行力也不意味着管理局可以横向拓宽权力,比如,为承包者施加更多义务以及使自身成为开发合同的绝对优势方。那么,管理局在“区域”资源开发时代作为一个分享者的执行力体现在何处,是一个亟须探讨的问题。笔者认为,管理局的执行力至少体现在以下两点:

第一,对“区域”资源惠益分享规则的细化。制定规则作为管理局的基础职责,是管理局成立至今以及现阶段最主要且最为重要的工作内容。勘探规章和《开发规章草案》的制定作为管理局近年来最显著的工作成果反过来也使管理局自身获得成长,但一个不可忽视的问题是,从《海洋法公约》到《执行协定》再到管理局规章,具体的惠益分享规则始终处于缺席状态。惠益分享机制的具体化至少应当包括对缴费机制、经济援助、联合企业安排以及海洋环境保护等制度的细化。《开发规章草案》对这些问题都有涉及,但仍然不够清晰,在实施层面仍有困难。进入开发时代,开发规章事实上会成为将人类共同继承财产原则具体落实的决定性规则,其应当具有不同于《海洋法公约》带有呼吁色彩的概括性规定的具体惠益分享规则,以供缔约国、承包者和管理局严格操作,这样的规则一旦缺失,管理局很可能会陷入对模糊规则无止境的解释争端中。因此,可供严密执行的规则,是管理局作为一个分享者富有执行力的根基。既然管理局本身享有制定规则的权力,则应把细化惠益分享规则作为提升执行力的首要工作。

第二,对管理局内部机构分工的明确。现阶段,理事会和秘书长仍然承担着管理局的大部分工作,法律和技术委员会、财务委员会并没有发挥足够的作用。就管理局的规则制定活动而言,根据《海洋法公约》的规定,管理局制定的规章先由法律和技术委员会起草,可以认为,法律和技术委员会行使其职权是管理局规章得以成型的前提条件。但在实践中,法律和技术委员会在管理局规则制定方面的职能则有待强化,其过于倚重秘书处所提供的草案文本的状况可能使得理事会成为事实上的规则制定进程的控制者和关键内容的决定者。^②财务委员会一直以来只是侧重于提出建议,如《执行协定》附件第 9 节第 7 条(f)项规定,对“区域”内活动所得经

^① 参见金建才等:《国际海底管理局十年(1994-2004)》,海军出版社 2005 年版,第 2 页。

^② 参见项雪平:《组织机构视角下国际海底管理局造法活动研究》,《太平洋学报》2016 年第 5 期,第 17 页。

济利益进行公平分配的相关规则、规章和程序以及决定,大会和理事会应考虑到财务委员会的建议;又如《开发规章草案》第54条第2款规定,环境补偿基金的规则和程序由理事会根据财务委员会的建议制定。随着开发时代的到来,无论是在管理局的规则制定活动中还是在承包者从申请到实际开采“区域”资源的过程中,都会涌现越来越多复杂和专业的法律、技术、财务问题,这需要法律和技术委员会以及财务委员会真实有效地发挥自身功能,为此目的,管理局亦可对委员会的成员构成加以把控,保证专业人才所占比重。除此之外,一个更为显著的问题是企业部的独立运作。依照《海洋法公约》和《执行协定》的规定,企业部是直接进行“区域”内活动以及相关经营活动的管理局机关,是平行开发制的重要机构,也是发展中国家参与“区域”资源开发的重要渠道。企业部的独立运作会在很大程度上改变管理局目前的分工体系,在开发时代会对“区域”资源共享格局产生重要影响,但遗憾的是,《开发规章草案》并未详细规定企业部的职权职责等问题,其独立运作仍未被真正提上议程。

On the Role of the International Seabed Authority in Resources Exploitation Mechanism in the Area: Perspective Based on the Law of International Organizations

Abstract: As an independent international organization for the implementation of the regime of the Area, the International Seabed Authority has a mission to represent mankind in exercising their rights to the Area and its resources, but its role in resources exploitation mechanism in the Area is still unclear. From the perspective of the law of international organizations, judging from the duties, principles of action and the allocation of powers of the main organs of the International Seabed Authority, the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea has positioned the International Seabed Authority as an ideal almighty, the Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea broke the almighty fantasy of the International Seabed Authority and made it more streamlined; From the view of the process of formulating regulations by the International Seabed Authority and the content of exploration regulations and exploitation regulations, the International Seabed Authority is exploring power both vertically and horizontally and seeking an appropriate role orientation. In the era of exploitation in the Area, the role of the International-

al Seabed Authority in resources exploitation mechanism in the Area should be a sharer with execution, and the execution is at least reflected in refining the benefit sharing rules and in the clear division of labor within the International Seabed Authority.

Key words: international seabed area; exploitation mechanism; International Seabed Authority; law of international organizations

(责任编辑:钱静)