

深海底及其资源的国际法律制度

〔苏〕B·M·克利緬科*

刘楠来译

1982年联合国海洋法公约，把大陆架以外的深海底及其矿物资源宣布为人类的共同继承财产，确定了这一区域的国际法律制度。所有国家都关心其解决的问题似乎已经解决了。但是，后来发生的事件却表明情况并非如此。以美国为首的最发达的资本主义国家集团拒绝在1982年公约上签字，它们把其他一些发达的资本主义国家拉到自己一边，走上了建立与公约规定的制度本质上不同的所谓互相制度的道路。这就形成一种复杂的形势，对于在同等程度上属于所有国家的同一些资源，可能实行两种不同的国际法律制度，结果，国家主权平等原则遭到了破坏。1982年公约虽然还没有生效，但是，公约关于被宣布为人类共同继承财产的区域矿物资源的某些规定已在临时施行。相互制度已完全取得了法律效力，尽管它总共只包括大约十来个国家。无疑，形势是冲突性的，这就有必要探讨调整这一形势的途径，即探讨制定能为所有国家承认的利用深海底资源的同一的国际法规范、统一的国际法律制度的可能性。

国际社会承认，深海底及其资源不处于，也不能处于任何国家的主权之下，国家的主权权利以及法人和自然人的所有权都不能扩及它们，因此，深海底及其资源所在的区域属于所有国家。所有国家都对这种储量极大的资源很关心，因而，对确立相应的国际法律制度很关心。

然而，该问题的全球性质和对于调整这一问题的共同关心，并不注定各国在这一调整的具体问题上采取同样的立场。每一国家通常都有自己的观点，力图最大限度的达到自己的目的，因为这里有经济上的要求，国家的政治结构、国家的发展水平等等因素。协调不同国家的立场以制定某种得到所有国家承认的规则，是解决包括深海底资源问题在内的任何全球性问题的基础。

在对待深海底问题的态度上，可以看到有两种极端立场；需要矿物资源的工业最发达的资本主义国家，对尽快地、彻底的开采海底资源感兴趣，因而，力图确立自由取得深海底矿物资源的制度，而发展中国家赞成保存这些资源用于长期开采和从这一自然资源中长期取得收入，尤其是考虑到大多数发展中国家不拥有独立从事这类活动的技术可能性的情况。由此产生了限制取得这种资源和对这种取得实行最大限度的国际法律调整的意向，为此目的，发展中国家把确立人类共同继承财产区域的国际法律制度同建立新的国际经济秩序 联系了起来。

对全球性问题进行国际法调整的基本形式是普遍性的国际条约，正如1969年维也纳宣言所指出的，“普遍性国际条约的对象和目的，代表着整个国际社会的利益”。参加普遍性条

* 法学博士、教授。

约的国家越多，它们就越有效。但是，在问题的全球性性质和参与对它的调整的国家数量的数量之间常常看到脱节现象。在某些情况下，这种脱节的现象严重地影响了普遍性条约的有效性，尤其是如果未参加条约的国家，在条约所调整的范围内进行与条约相反的实践活动的话。

看来，不能从调整全球性问题的形式中排除国际法习惯，虽然国际法习惯规范不具有条约法规范那样的精确性。但是，即使全球性问题也可能是各种各样的。为了使国际法习惯规范成为调整全球性问题的基础，这些规范应当被所有国家或在该全球性问题方面进行活动的那些国家承认为有法律拘束力并作为这样的规范得到适用。国际法习惯作为未参加条约的国家承认条约法规范的形式，能够起次一等的作用。

在深海底及其矿物资源问题上，国际法理论中正在进行关于适用条约法规范和习惯法规范的争论。用了十年多时间制定出来的1982年联合国海洋法公约，在其第十一部分规定了深海底及其资源的国际法律制度，确定它是人类的共同继承财产。应当认为，这一国际法律制度的基本特点，构成了人类共同继承财产概念的内容，它们归结为以下几点：1、人类共同继承财产区域不得由任何国际法主体、法人或自然人以任何方式据为己有；2、国家、法人和自然人开发这一区域和矿物资源，只有按照同国际机构签订的合同才能进行，国际机构也有权自己进行这样的开发；3、海底的矿物资源在开采以后转归开发者所有；4、人类共同继承财产区域内的活动为全人类的福利进行，特别考虑到发展中国家的利益和需要；5、各国应确保它们以及它们的法人和自然人在该区域内的活动依照公约进行；6、在取得海底资源时应采取措施，以确保有效保护海洋环境。公约已有大多数国家签署，但尚未生效；因为，批准公约的国家刚刚超过35个（截止1989年9月，批准公约的国家已有42个——译者注），而为了使公约生效，需要有60个国家批准。造成这一状况的原因之一，是工业最发达的资本主义国家，特别是美、英和联邦德国所采取的立场。

美国在1982年声明说，它将不签署公约，因为，在它看来，公约关于开发深海底矿物资源的规定，第一，将抑制这种开发的发展（由于不能自由地取得它们）；第二，容许在没有美国同意的情况下通过修正案并使它们对美国生效；第三，责成转让技术并容许在任何民族解放运动之间分配收益；第四，没有保证未来一代有资格的开发取得该项资源；第五，通过有关这些资源的决定机制不符合美国的利益。1984年，联邦德国和英国根据同样理由也拒绝签署公约。

上述理由成了工业最发达的资本主义国家建立自己的所谓互相制度的出发点。它们通过的关于开发深海底矿物资源的立法为这一制度奠定了基础；后来，这一制度为美、英、法、联邦德国于1982年签定的关于临时措施的协议，以及美、英、法、联邦德国、意、比、荷、日八个国家于1984年签定的关于临时谅解的协议所固定。互相制度从自由取得深海底矿物资源的原则出发，认为这是一种公海自由，资源的开发根据政府发放的许可证进行。税赋数额比公约规定的少两倍，不要求向任何人转让技术，也不像公约要求的那样要求向国际机构提供具有同等价值的第二块矿区，对于从深海底资源提炼金属的年产量没有任何限制。几乎与此同时，几个主要资本主义国家的跨国公司和国家公司建立了4个大的开发深海底矿物资源的国际财团，其中美国资本占有大部分股额。在1984年协议签定后，美、英、法三国立即向财团发放了勘探深海底矿区的许可证。发展中国家对相互制度表示了强烈的反对。苏联不止一次地对它提出了抗议。

这样一来，正如上面指出的，形成了两种深海底矿物资源国际制度。这种双重性造成了严重国际冲突的根源；因为，海洋法公约不承认在公约制度之外取得的对于矿物资源的任何权利，而西方国家的协议不承认在这协议之外取得的对于同一资源的任何权利。因此，暂时还不能认为，在所有国家都共同参加的国际条约基础上对该全球性问题的国际法律调整已经达成。

国外的法学家指出，类似的形势孕育着极其复杂的国际争端，这些争端可以提交联合国国际法院解决。请求国际法院解决争端是完全可能的，特别是如果考虑到，这一领域的许多潜在的国际争端当事国，尤其是英、比、荷、日等国都承认国际法院的强制管辖权。也不能排除联合国就根据相互制度开发深海底矿物资源的合法性问题请求国际法院发表咨询意见的可能性。形势之处于一触即发的冲突状态，是因为这些资源，对于工业发达的资本主义国家来说乃是战略原料，而发展中国家则把它们的发展同本国经济的发展联系在一起。

有关该领域的国际习惯法规范的形成问题也很复杂。在主要资本主义国家中有人认为，存在着关于海底资源的国际法习惯；而在发展中国家，人们认为存在着关于人类共同继承财产的国际法习惯。他们彼此认为的国际法习惯的内容，在许多方面是不相同的。在发展中国家看来，关于人类共同继承财产的国际法习惯的内容包括：1. 主权或主权权利不扩及深海底及其资源；2. 只有根据国际条约或者按照国际条约的条件才能开发矿物资源；3. 由国际机构对矿物资源的开发实行领导；4. 在国际社会的所有成员之间分配来自开采资源的收益，特别考虑到发展中国家的利益和需要。

这一国际法习惯是在通过联合国大会的许多决议，尤其是在通过1969年关于暂停开发海底资源的第2574E决议和1970年关于利用海底的原则的决议的基础上形成的，也是由其他国际组织的决议，如1978年联合国贸易和发展会议委员会关于利用国家管辖范围以外海底的决议形成的。人们认为，所有这些以及其他同类的决议反映了国际社会的法律意见，从而显示了或确认了上述国际法习惯的存在，人们还指出，这一国际习惯的存在，在第三次联合国海洋法会议过程中也得到了确认或承认。

在发达的资本主义国家，人们断言，利用深海底资源从来就是一项被默认的公海自由，它只是由于技术上不可能实现而没有显示出来。因此，在一些发达的资本主义国家的立法中提到了自由取得深海底资源。例如，在美国1980年的法律中写道：“按照美国的法律观点，开发和商业开采深海底区域的矿物资源系公海自由，但须顾及其他国家行使公海自由及国际法一般原则所承认的其他自由的利益”。西方国家有人认为，对开发深海底矿物资源，应当像对开采公海生物资源，如捕鱼，一样地进行调整，而捕鱼自由是一项公认的公海自由。为了论证这一观点，许多西方法学家引用了这样的事实，说什么1958年日内瓦公海公约没有禁止自由开发深海底资源，甚至似乎与其他公海自由一起默认了这样的自由。对此强调指出，在1955年准备公约草案的国际法委员会的报告中，与主要的公海自由一起还提到了利用公海海底资源的自由。

因此，两类国家在该领域的国际法习惯内容上的不同立场，意味着这里不存在对所有国家是统一的国际法习惯，因而没有一般的习惯。因为，适用于所研究的全球性问题的国际法习惯，只能是对所有国家都统一的国际法习惯。此外，这两类国家的立场都是十分脆弱的。众所周知，联合国大会的决议具有建议的性质，对各国来说是没有法律拘束力的，而这就意味着，它们不能成为创立新的国际法规范的手段。但是，这不排除这些决议的通过能够促进形

成或发展某些规范的过程。这样的过程是相当复杂的，它包括各种不同的方面：该问题现在的规范化程度、决议的目的、决议的措词、投票的结果等。可以认为，用直接明确的语言确认或承认特定的、已以某种形式存在的国际法规范的决议的通过，可以成为所有那些投票赞成决议的国家承认这一规范的重要证据。产生一个问题：就深海底矿物资源来说，能否谈论确认某种国际法规范？关于深海底矿物资源的国际法规范从来没有制定过，在这一领域缺乏任何实践，没有任何条约规范或习惯法规范（关于大陆架的规范显然不属于这一范畴，因为它们已成为各国的主权权利；而且，大陆架不是深海底）。因此，联合国大会决议没有确认什么，它们带来的是完全新的概念，而这对于创立新的一般国际法规范来说是很不够的。

按照国际法的一般理论，为了产生国际法习惯必须至少满足三项条件：1.各国在同样形势下不断重复的行为，即一定的实践；2.这种重复持续足够时间，使得可以认为实践已经稳定下来；3.承认该实践是有法律拘束力的行为规则，即国际法规范。对于深海底矿物资源来说，至少在80年代以前，其中任何一个条件都没有实现。因此，没有足够的理由说，过去在该领域存在某种习惯，包括以“默认的”利用矿物资源的自由形式的国际法习惯。“默认的习惯”的理论同上面提到的形成习惯的条件大相径庭，不能成为足够有力的论据，国际法习惯应是国际社会所普遍接受的。

在新研究的领域缺乏统一的或公认的规范，并不意味着这里的法律形势处于静止状态；恰恰相反，一个活跃的产生或发展条约规范或习惯法规范的过程在进行着，特别是，所有国家不管如何均承认，国家的主权或主权权利不扩及深海底。根据第三次联合国海洋法会议的决议一和决议二；1982年公约的某些规定在整个公约生效之前已经临时付诸实施。按照决议一的要求，成立了国际机构和国际海洋法法庭的筹备委员会并开始了活动，以便为它们开始有效的开展业务作准备。为此，筹备委员会被授权拟定有关的规则、规章和程序草案，以及为国际机构的企业部拟定建议。在筹备委员会中正在准备与勘探和开发深海底矿物资源有关的规定、规章和程序。

在西方的著作中不止一次地提出意见说，有可能从事深海底矿物资源开发的许多工业发达国家，对公约第十一部分的规则不满意，因为这些规则没有经过充分协商。据它们看来，筹备委员会的任务是使公约的规定更加明确，以便能为西方国家所接受。许多国家希望筹备委员会的工作结果能有利于批准公约问题的解决。在发展中国家的代表团中，主张建立由国际机构企业部管理的统一共同开发制度，排除各国单独取得人类共同继承财产资源的可能性的呼声十分顽强。一些西方国家的代表团主张，国际机构的编制应尽可能小，而企业部的建立应往后推迟若干年。一般说来，所有这些建议在第三次海洋法会议工作期间都曾经提出来过。

筹备委员会也进行某些实际活动。海洋法会议的决议二，要求保护在公约生效前按照公约规定进行的投资。规定了公约签署国或加入国在公约生效前如何活动的特殊的过渡性制度，尤其是规定了“先驱投资者”集团、“开辟活动”的性质、申请登记的条件、费用的征收、技术和转让，等等。1984年，苏联、印度、法国和日本等所有第一批先驱投资者国家提交了要求登记进行开辟活动的申请。

应当说，在该领域产生和形成习惯法规范的根据是各国在没有普遍接受的条约规范情况下的实践。目前有两类实践：各国在筹备委员会制定的过渡制度的标准基础上的实践和互相

制度的国家的实践。在第一种情况下，如果公约根本不生效或在很长的时期内不生效，取得矿物资源的条件可能变成习惯法规范。相互制度国家的实践，可能为按照相互制度的标准，为其参加国产生习惯法规范打下基础。如果筹备委员会的工作不能取得成功，而公约的生效又将拖延下去，这种实践可能对更多的其他国家承认这样的习惯产生影响。这里，两个因素可能有重大意义：第一，相互制度包括几乎所有能在最近从事勘探和开发深海底矿物资源的国家，苏联、印度和可能还有某些其他国家除外；第二，与公约制度不同，相互制度已经生效，从1688年1月起，不仅可以发放勘探矿物资源的许可证，而且可以发放开发许可证。

按照相互制度的标准，国际法习惯的内容大致可以归结为以下几条：1. 国家的主权或主权权利不扩大深海底矿区；2. 所有人都可自由取得矿物资源，但须（按照许可证）得到有关政府机构的许可；3. 矿物资源在开采后转为开发者所有；4. 确保海洋环境的保护；5. 设立用于整个国际社会的基金，如果各种保留将抑销的话。这样的理解在某些部分是同公约的规定相吻合的。

西方的国际法习惯的作法毕竟没有考虑到全部现实，因为存在着反映绝大多数国家一定意见的1982年公约，有三十多个国家承认公约具有法律拘束力，公约有关勘探和开发矿物资源的许多规定已经作为临时制度在适用，也存在发放许可证的实践。因此，要求相互制度国家准备作出妥协，向公约标准靠拢。这里有三个基本问题：第一，必须解决深海底矿物资源的取得能够自由到什么程度的问题，第二，需要有设立用于整个国际社会的全球性基金的硬性义务，特别考虑到发展中国家的经济状况；最后，第三，把有关技术转让给发展中国家。在后两个条件得到实现的情况下，将可以说，矿物资源的取得是根据这些条件以及其他公认的条件进行的，因而不是绝对自由的。那时，还有一个如何对待这样一些公约规定的问题。如国际管理，对于资源开发的协调和监督、限制金属的年产量、每个开发者将第二块有同等价值的矿区交给发展中国家等。顺便说说。苏联1982年《关于调整苏联企业勘探和开发大陆架以外海底区域矿物资源的活动的临时措施》的法律，规定了要将第二块有同等价值的矿区交给国际海底机构使用，设立将转交给未来的国际海底组织的特别基金和向其他国家，包括发展中国家转让技术的可能性。当然，所有这些仅仅是形成习惯法规范的一种可能的方案。各国的政策和实践，国际关系发展的情况和趋势可能提出其他一些方案。

因此，今天存在着确定关于利用深海底矿物资源的统一的，或如理论上所说的，一般国际法规范的问题。这样的规范只有两种：条约规范和习惯法规范，无论就那一种规范而言，尽管经历了一定阶段，在上述问题的看法上仍然有原则分歧。但是，这一问题的全球性质，以及日益接近的直接开发海底资源的可能性，将迫使人们去解决它。

（原载苏联《苏维埃国家和法》1989年第4期。）