



大会

Distr.: General
8 February 2017
Chinese
Original: English

第二十三届会议

金斯敦，2017年8月7日至18日

2017年2月3日大会所设根据《联合国海洋法公约》第一五四条的规定定期审查“区域”的国际制度的委员会主席给国际海底管理局秘书长的信

谨随函转递国际海底管理局大会第二十一届会议设立的审查委员会的最后报告，其中说明了管理局根据《联合国海洋法公约》第一五四条的规定定期审查“区域”的情况(见附件)。审查委员会今天以协商一致方式核准了该报告。

秘书长先生，审查委员会衷心感谢你为委员会工作提供的出色的行政和后勤支助，特别是在起草最后报告过程中的最重要投入。也请向参与审查进程的所有与你合作者转达谢意。

谨请你按大会第二十二届会议的决定，在2017年4月15日之前将审查委员会的最后报告提交各缔约方和管理局观察员。

主席

大使

赫尔穆特·蒂尔克(签名)



2017年2月3日大会所设根据《联合国海洋法公约》第一五四条的规定定期审查“区域”的国际制度的委员会主席给国际海底管理局秘书长的信的附件

关于国际海底管理局按照《联合国海洋法公约》第一五四条的规定定期审查“区域”的国际制度情况的最后报告

一. 引言

1. 2015年7月24日，国际海底管理局大会作出决定([ISBA/21/A/9/Rev.1](#))，根据《联合国海洋法公约》第一五四条的规定，对《公约》所设“区域”的国际制度的实际实施情况，进行一次全面和系统的审查。大会又决定，这一审查应在审查委员会的监督下进行，审查委员会由大会主席和主席团成员及管理局理事会主席组成，大会第二十一届会议主席在审查结束前一直为审查委员会成员，各区域组主席也可作为观察员参加审查委员会。大会还决定，审查应由独立咨询人进行，咨询人由审查委员会根据秘书长依照管理局既定采购程序编制的合格咨询人短名单任命。
2. 在同一决定中，大会决定提交一份临时报告，包括管理局秘书处、法律和技术委员会及财务委员会的评论意见，供2016年大会第二十二届会议审议，而审查委员会应向2017年大会第二十三届会议提交最后报告，包括旨在改进该制度运作的任何建议草案。大会请秘书长向审查委员会提供必要且适当的行政和后勤支助，并至迟在第二十三届会议开幕前三个月向管理局所有成员国分发最后报告。
3. 管理局根据其采购程序开展采购活动，包括在向预先合格咨询人发放标书后密封投标书。管理局审查委员会根据预先宣布的、符合联合国采购程序规定标准的技术和财务标准，评价投标。在全面评价之后，进行审查的合同颁发给了海景咨询有限公司。
4. 在第二十二届会议上，大会表示注意到2016年5月15日海景公司的临时报告、审查委员会的评论意见、法律和技术委员会与财务委员会的评论意见以及审查委员会主席的口头报告和大会根据各议程项目进行的审议情况(见第[ISBA/22/A/11](#)号决定)。根据上述评论意见和审议情况，大会决定再给一次机会让缔约国、观察员和利益攸关方就临时报告及所附评论意见提出书面见解，期限为2016年10月15日之前，包括如尚未对海景公司编写的问卷作出答复的话，对之作出答复。请秘书长在2017年4月15日之前将审查委员会核准的报告最后草稿转发给缔约国和观察员。
5. 根据大会的上述决定，审查委员会委托海景公司在2017年1月15日之前编写一份订正临时报告，其中考虑到在管理局大会第二十二届会议上提出的意见和评论，以及收到的任何其他评论意见。海景公司于2016年12月30日提前提交

了订正临时报告或“最后报告”，其中还包括一项执行摘要。报告借鉴了对补充意见和答复的分析，连同在管理局第二十二届会议上提出的评论意见和口头意见，载于 <http://bit.ly/2kEywzL>。

6. 在 2017 年 1 月 30 日至 2 月 3 日于金斯敦举行的一次会议上，审查委员会仔细研究了订正临时报告。它注意到，海景公司已做出努力，综合和减少了临时报告中的建议，其中一些建议也已重新措辞。委员会原本希望，对海景公司再次转交给所有参与管理局的利益攸关方群体的调查问卷的答复率会更高。答复数量相对较少，使委员会很难评价订正临时报告中所载的某项建议实际得到多少支持。在一些情况下，所采用的方法没有充分表明某项建议是否充分反映了管理局即使不是全部、也至少是绝大多数成员的意见。这一问题令人关注，将需要在下次对第一五四条进行定期审查之前得到解决。海景公司在编写其报告时使用的数据已转交秘书长，可以索取。

7. 总体而言，审查委员会认为，订正临时报告为讨论提供了有益的基础。秘书长在其评论意见中，基本上弥补了报告中的某些漏洞。委员会非常仔细地分析了报告所载的每项建议，大大降低了其数量，并努力增加了用通用词语措辞的建议的准确性。委员会决定不实施一些建议，因为在审议过程中明显看出，它们与管理局过去 20 年中制定的做法相去甚远，目前不可能获得协商一致的接受。其他一些建议没有被采纳，因为被认为在管理局逐步发展的目前阶段尚不成熟，尽管在今后予以考虑。委员会在起草建议时，还遵循绝不超越《公约》及相关文书设置的限度的原则。

8. 因此，审查委员会认为，其最后报告中提出的建议应为大会采取进一步行动提供良好的基础。应当指出，本报告中建议的编号与海景公司订正临时报告中的编号对不上。

二. 审查委员会的建议

A. 控制海床活动

9. 控制各担保国海底活动的问题值得深入研究。应当注意到国际海洋法法庭海底争端分庭关于担保个人和实体从事“区域”内活动的国家所负责任和义务的咨询意见([ISBA/17/C/6-ISBA/17/LTC/5](#))。海底争端分庭在咨询意见中除其他外，指出《公约》规定，担保国有义务确保被担保承包者遵守合同条款及《公约》和相关文书规定的义务，以及与它们必须履行的、独立于其确保被担保承包者遵守特定行为的义务之外的直接义务。

建议 1

如果担保国尚未审查各自的国内法律，则请它们借鉴国际海洋法法庭海底争端分庭的咨询意见，审查其立法，以管制它们与之签订勘探合同的实体的活动。

10. 还应回顾，管理局理事会请秘书长每年重新对担保国及管理局其他成员通过的与“区域”内活动有关的法律、规章和行政措施的研究，并为此邀请担保国及管理局其他成员向秘书处提供本国相关法律、规章和行政措施的条文(见第 ISBA/18/C/21 号决定)。在理事会第二十届会议上，有人提议秘书处对现有国家立法进行比较研究，以找出共同的要素。

建议 2

应请秘书长完成和不断更新担保国与“区域”内活动有关的国家法律、规章和行政措施的汇编。

B. 数据管理

11. 当务之需是通过明确的数据管理战略和政策，并建立必要的数据库。考虑到《公约》第一六七条(2)的规定，管理局 2017-2018 年财政期间预算中为建立和落实一个数据库及征聘一名数据库主管编列了资金。秘书长设想于 2017 年与所有承包商举行一次会议，启动这一数据库和填补数据密度中的空白。

建议 3

在加强数据管理和数据共用机制方面需要继续投入，包括审查所收集数据的质量和一致性。

C. 勘探和开采深海矿物的法律权利和责任

12. 下一个阶段(开采)现在需要管理局为海底勘探制订的法律权利和责任。这一问题应由法律和技术委员会及理事会在制定勘探和开采的监管框架范围内审议。鉴于目前繁琐的年度审查进程，对法律权利和责任的审议应包括制定新合同的标准。

建议 4

新的合同，包括所有延期，应当是说明性的，具备标准的条款和条件以及详细的工作计划，其中确定明确的目标并可加以监测和执行。至少每五年将所有合同的状况告知大会。

D. 审查年度报告和工作计划

13. 审查委员会回顾，法律和技术委员会于 2016 年通过了一项经修订的承包商报告模板，要求使用微软 Excel 以标准化格式提交原始数据，以能够直接输入管理局的数据库。数据库一旦全面运转，承包商将能够直接通过一个门户网站提交数据。此举将大大减少秘书处工作人员人工审查数据所需时间，并将使他们能够拨出更多时间来分析其中的数据和趋势。同一报告模板还要求承包商以标准化的格式提交其年度报告的执行摘要。如果所有承包商遵循这一模板，就将除去秘书处为委员会汇编报告摘要的需要，并减少其成员所需的阅读量。秘书处的内部程序已经通过设立合同管理股而简化，其中将包括增设培训协调员的员额。该股将

担任承包者提交报告的协调中心，并将更好地管理审查年度报告的内部工作流程。此举还将减少内部审查年度报告所需要的时间。

14. 在这方面，尤其应认识到，根据目前的制度，理事会成员没有足够的时间来彻底研究法律和技术委员会的建议，更不用说在必要时寻求各国首都的指示。

建议 5

当前程序的缺陷在于向理事会提交报告和向承包者提供有实际反馈的方面。因此，法律和技术委员会及理事会的这一会议时间表需要重新审查。

E. 保护和保全海洋环境

15. 随着商业海底采矿即将开始，还应在保护和保全海洋环境方面取得进展。这引起了关于法律和技术委员会与秘书处的专门知识水平的问题以及关于缺乏信息的问题。后面一个建议将涉及法律和技术委员会。关于秘书处，应该指出，它缺乏环境方面的专门知识，因为目前的人员编制只拨备一名 P-4 职等环境科学家(海洋生物学家)。分享和利用承包者收集的环境数据的问题引起人们对承包者遵守其合同义务的关注。

建议 6

应请秘书长考虑到预算影响，优先考虑增加秘书处在环境政策、管理和规划领域的专门知识。此外，似乎需要改进对承包者收集的环境数据的共享和查阅工作。

F. 促进和鼓励“区域”内的海洋科学研究

16. 审查委员会认识到，秘书长极其重视管理局促进和鼓励“区域”内的海洋科学研究并传播相关知识以惠及所有缔约国、尤其是发展中国家的任务。在这方面，加强与全球科学界以及相关深海科学项目和举措的互动协作，是不可或缺的。促进和鼓励海洋科学研究是 2017-2018 年工作计划和预算中方案 2.5 的主题，两年期的财政拨款为 224 300 美元。

建议 7

应鼓励秘书长考虑如何更广泛地与科学界以及与“区域”有关的深海科学项目和举措开展互动协作。

G. 发展海洋技术

17. 应当指出，除了监测承包者年度报告中所述技术之外，管理局没有开展有分量的工作来有效地监测与“区域”内活动有关的海洋技术发展情况。

建议 8

虽然发展相关海洋技术的主要责任应由承包者承担，但管理局在依照采矿守则制定开采规章时，应把重点放在详细说明商定的业绩标准之上。

H. 理事会的决定记录

18. 近年来，理事会采用了一项做法，将理事会在审议法律和技术委员会主席关于该委员会工作的简要报告之后做出的任何决定记录在一份决定中，突出说明理事会自身、各成员国、委员会和秘书处等将要采取的行动。这些决定连同理事会主席的报告构成理事会通过的决定记录。

建议 9

应请秘书长为理事会的每届会议提出一份报告，回顾上届会议通过的各项决定，并报告这些决定的执行情况，因为这些决定涉及秘书处和(或)附属机构需要采取的行动。

I. 理事会会议的频率

19. 根据《公约》第一六一(5)条，理事会应视管理局业务需要随时召开会议，但每年不得少于三次。实际上，在管理局的设立阶段和编制第一套开采规章期间，理事会每年召开两次会议。管理局的工作量减少之后，改为每年召开一次会议。然而，近年来，管理局的工作量大幅增加。

建议 10

鉴于《公约》的相关规定和理事会工作量增加的情况，应考虑增加理事会的会议次数。

J. 秘书处的资源和技能

20. 必须根据预算考虑评估秘书处的资源问题。应当指出，2017-2018 年财政期间的预算比 2015-2016 年期间的预算净增 8.81%。2017-2018 年预算的另一重大变化是采用了方案支出，这将有助于向成果预算编制过渡，并改进财务和预算事项的问责制。2017-2018 年承包者收费的收入估计数为 230 万美元，占核定预算总额的 13.8%。根据《公约》第一六〇(2)(e)条，预算的其余部分由成员国摊款供资。需要根据管理局的逐步发展而不断重新审议秘书处所需技能。

建议 11

应请秘书长不断审查秘书处所需技能和现有的专门知识，并在必要时作出调整。其中可包括增加常设员额的提议，但要提供所需理由，同时考虑到《公约》第一六七(2)条规定。

K. 设立企业部和任命临时总干事

21. 设立企业部的问题自 2014 年以来一直列入法律和技术委员会的议程。在 2016 年 7 月的上次会议上，委员会收到了秘书处提供的与企业部运作有关问题的最新审议情况。委员会注意到，其他优先事项限制了在这一问题上所取得进展，其中涉及多个复杂问题，如企业部联合企业的资本化和价值等。在这方面，还有

人建议，必须考虑到目前的经济背景。委员会表示注意到进展情况报告，并决定将这一事项保留在其议程上，供进一步审议。虽然《公约》和 1994 年《关于执行联合国海洋法公约第十一部分的协定》授权从秘书处工作人员中任命一名企业部临时总干事，但自 2012 年以来并没有做出这一任命。鉴于秘书处目前人员配置不足，临时总干事和秘书处高级工作人员之间可能在职责方面发生利益冲突。

建议 12

应请法律和技术委员会根据深海采矿方面的动态，继续将企业部的落实问题作为重要事项处理。但是，目前不宜任命企业部临时总干事。

L. 秘书处内部的结构和协调

22. 应当指出，截至 2017 年 1 月 1 日，秘书处由下列主要组织单位构成，每个单位由一名对秘书长负责的官员领导(见 [ISBA/ST/SGB/2017/01](#)): 秘书长办公室、行政事务办公室、法律事务办公室以及环境管理和矿产资源办公室。为了加强企业沟通和促进集体管理，已经建立了若干机制。这些措施包括设立一个由秘书长主持的高级管理小组，协助他确保战略协调和指导秘书处的工作。

建议 13

应请秘书长尽可能利用现有的新机制，加强秘书处内部沟通和协调。

M. 法律和技术委员会工作组

23. 应当指出，法律和技术委员会掌握其自身的内部程序。到目前为止，委员会已经有了在必要时建立工作组的做法。鉴于与深海采矿有关的环境问题越来越重要，如果委员会能够更加细致地关注这些问题，例如设立一个工作组，将是非常有用的。

建议 14

应鼓励法律和技术委员会继续其设立工作组来处理特定专门知识领域的做法。在这方面，应当考虑设立一个处理环境问题的工作组。

N. 管理局今后的会议时间表

24. 管理局各机构目前的会议时间表不能满足一个面临工作量日益增加和高度复杂问题越来越多的国际组织的需要。财务委员会、法律和技术委员会、理事会和大会目前的会议时间安排造成了各种困难。理事会没有足够的时间来详细研究法律和技术委员会的工作成果，也不能按照《公约》第一六二(2)(h)条的规定向大会提交年度报告。理事会和大会都不能够投入充分精力来审查财务委员会的报告，各国代表团也不能在有需要时从其首都寻求这方面的指示。

25. 将理事会会议加入到分配给大会的时限内，这种做法也可能导致管理局这一最高机关的会议出席率不够，因为代表们没有足够的实质性工作来证明他们需要

在金斯頓停留兩周。參考其他國際組織的做法，管理局這兩個主要機構的會議應該明確分開，大會的會議不應與理事會的會議同期舉行。法律和技术委员会以及财务委员会都应早在理事会的会议和大會的會議之前舉行會議，以便適當審議其工作。在某一預算年度內，財務委員會也可能需要召開兩次會議；其中一次會議可能通過視頻會議舉行。

建議 15

如有可能，應遲於 2018 年根據秘書長將於 2017 年提出的提議修訂管理局各機構的會議時間表，同時考慮預算因素。因此，法律和技术委员会以及财务委员会的會議應在年初召開，以便理事會和大會能夠在其稍晚召開的會議上處理其報告。

0. 法律和技术委员会的任务、构成和工作量

26. 需要深入審查法律和技术委员会的任务、构成和工作量，因為管理局的這一機構無疑因任務繁多而負擔過重。應當指出，目前法律和技术委员会還按照 1994 年《協定》附件第 1 節第 4 段的規定履行經濟規劃委員會的職能，直至理事會另有決定或直至第一個開採工作計劃獲得核准。法律和技术委员会在管理局結構內佔據核心位置，這會使得成員國和所有利益攸關方均對其工作特別感興趣。雖然保密是委員會審議工作的核心原則，但應更加注意其工作的透明度問題。委員會在 2016 年 7 月舉行了一次公開會議，得到了一致的贊揚。

27. 在提名法律和技术委员会的候選人方面，至關重要的是確保其成員具備《公約》第一六五(1)條規定的適當資格，例如有關礦物資源的勘探和開發及加工、海洋學、海洋環境保護或關於海洋採礦的經濟或法律問題以及其他有關專門知識領域的資格。《公約》的這一規定還責成理事會努力確保委員會的成員構成體現出所有的適當資格。有人對委員會專門知識的平衡性感到關切，並指出在經濟和海底技術業務方面可能缺乏足夠的專門知識。委員會構成方面的這些不平衡現象不僅涉及專門知識，還涉及公平地域代表性問題。鑑於委員會工作量不斷增加，應考慮延長其會期，或每年增加一次會議。

建議 16

應鼓勵法律和技术委员会舉行更多的公開會議，以便提高其工作的透明度。為了加強委員會專門知識的平衡，秘書長發給成員國邀請提名候選人的信中應詳細說明所需的專長領域。為了使委員會能夠應付日益增加的工作量，應重新審查目前的會議時間表。

P. 管理局的戰略計劃

28. 通過一項界定管理局戰略方向和目標的長期計劃，是非常重要的。此舉還將有助於編制秘書處的工作方案，提出明確的里程碑和可交付成果。然後可以根據

商定的工作方案编制管理局的预算。秘书长应编写一份战略计划草案供理事会审议，随后供大会审议。草案中可以包括管理局必须做出某种结论的一些问题，例如垄断、共同财产、惠益分享、有效控制和支配地位，以及根据《公约》第一六二(2)(z)条的要求设立指导和监督视察工作人员的适当机制以监测合规情况。

建议 17

应请秘书长向大会提交一份战略计划草案，如有可能应在 2018 年的第二十四届会议上提交。

Q. 保密

29. 应当指出，与保护和保全海洋环境有关的数据和资料，特别是来自环境监测方案的数据和资料，不得视为机密(另见《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》(ISBA/19/C/17, 附件)条例 7 第 1 段、《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》(ISBA/16/A/12/Rev.1, 附件)条例 7 第 1 段和《“区域”内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》(ISBA/18/A/11, 附件)条例 7 第 1 段)。关于查阅秘书处持有的非机密数据和资料，正在通过数据库开发和管理项目解决任何不足之处，此工作是管理局 2017-2018 年期间预算方案 2.4 的一部分。

建议 18

非机密资料，例如与保护和保全海洋环境有关的资料，应当广泛分享，并且容易查阅。

R. 财务规定的透明度

30. 根据《公约》第一四 O(2)条，管理局应按照第一六 O(2)(f)(1)条，通过任何适当机制，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。

建议 19

在制定管理局细则和条例中有关利益分配制度的财务规定时应注意透明度问题，此举将影响管理局以人类的名义行事的能力，同时应特别考虑发展中国家的需要。