



## 财务委员会

Distr.: General  
18 May 2018  
Chinese  
Original: English

## 第二十四届会议

2018年7月2日至27日，金斯敦

临时议程\*项目 12

按照 1994 年《协定》附件第 9 节第 7(f)段的规定公平分享从“区域”内活动取得的财政及其他经济利益的规则、规章和程序。

## 公平分享从“区域”内活动取得的财政及其他经济利益的规则、规章和程序

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 在第二十三届会议上，财务委员会讨论了拟订“区域”内矿物资源开发规章草案可能对其工作计划造成的影响。委员会确定了需要投入的若干领域，包括拟订公平分享从“区域”内活动取得的财政及其他经济利益的规则、规章和程序，并请秘书长就这一事项编写背景资料，以供第二十四届会议初步审议。

2. 编写本报告是为了协助财务委员会审议这一问题。本报告确定了一些需要解释和详细阐述的关键要素，并就委员会如何在法律和技术委员会制订“区域”内矿物资源开发规章的同时制订有关规则、规章和程序提出了建议。

#### 二. 适用的法律规定

3. 关于公平分享从“区域”内活动取得的利益的规定载于《联合国海洋法公约》第一四〇条第 2 款、第一五五条第 1 款(f)项、第一六〇条第 2 款(f)项(1)目和(g)项以及第一六二条第 2 款(o)项(1)目。关于公平分享开发 200 海里外大陆架上的资源而取得的所缴费用和实物的规定载于《公约》第八十二条第 4 款、第一六〇条第 2 款(f)项(1)目和第一六二条第 2 款(o)项(1)目以及《关于执行 1982 年 12 月 10 日联合国海洋法公约第十一部分的协定》(1994 年《协定》)附件第 9 节第 7(f)段。

\* ISBA/24/FC/L.1.



4. 《公约》第一四〇条属于第十一部分第二节(“区域”内的原则),内容如下:

“全人类的利益

1. ‘区域’内活动应依[第十一部分]的明确规定为全人类的利益而进行,不论各国的地理位置如何,也不论是沿海国或内陆国,并特别考虑到发展中国家和尚未取得完全独立或联合国按照其大会第 1514(XV)号决议和其他有关大会决议所承认的其他自治地位的人民的利益和需要。

2. 管理局应按照第一六〇条第 2 款(f)项(l)目作出规定,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。”

5. 第一四〇条源于 1970 年《国家管辖范围以外海床洋底及其底土的原则的宣言》(大会第 2749(XXV)号决议)。该条的两款详细阐述人类的共同继承财产原则。

“区域”内活动应为全人类的利益而进行,国际海底管理局应规定公平分享从“区域”内活动取得的财政及其他经济利益。这两款都不是自动执行的,其执行机制各不相同。《公约》几乎没有就如何执行第一四〇条提供什么指导,因此,如下文所解释的那样,应由大会通过规则、规章和程序。

6. 比照提及第一六〇条第 2 款(f)项(l)目的原因是为了确定委托管理局的哪些机关来履行与执行第一四〇条有关的职能。第一六〇条第 2 款(f)项(l)目规定,大会的权力和职能包括在理事会提出建议后审议和核准关于公平分享从“区域”内活动取得的财政及其他经济利益和依据第八十二条所缴的费用和实物的规则、规章和程序,特别考虑到发展中国家和尚未取得完全独立或其他自治地位的人民的利益和需要。大会如果对理事会的建议不予核准,则应将这些建议送回理事会,以便参照大会表示的意见重新加以审议。1994 年《协定》还规定,大会和理事会的各项决定应考虑到财务委员会就以下问题提出的建议:公平分配从区域内活动取得的财政及其他经济利益的规则、规章和程序以及为此而作的决定(附件,第 9 节,第 7(f)段)。因此,本事项属于委员会的任务范围内。

### 三. 管理局以往制订公平分享标准的工作和现有文献

7. 《公约》第八十二条的执行工作已经开始,但本报告是说明为执行第一四〇条而开展的工作的第一步。

8. 涉及第一四〇条下出现的问题的现有文献有限,包括秘书长关于国际社会分享开发国家管辖范围以外“区域”的资源所产生的收益和其他利益的可能方法和标准的报告(A/AC.138/38 和 A/AC.138/38/Corr.1)。该报告于 1971 年为和平利用国家管辖范围以外海床洋底委员会印发。报告讨论了制订公平分享标准的问题,旨在为概念办法提供依据。报告载有以下非财政利益清单:世界海洋资源扩张、有序的资源开发、保护海洋环境、增加有海底技术能力的国民人数、增进对海洋环境和海底区域的了解、原材料市场的稳定性、欠发达国家以优惠条件获得原材料。另一方面,财政利益包括从该国际机制所得收入中扣除支出(人事、用品、培训、研究等)后的所剩余额。

9. 该报告还载有替代性的利益分配标准清单，这些标准分为两类：直接分配给各国政府，以及分配给发展中国家特别感兴趣的方案。报告指出，在收益净额达到足够大的数额前，直接分配给各国政府可能导致财政资源分散，所产生的利益对受援国的意义不大。在这最初阶段，把现有收益集中在促进最不发达国家的发展等高度优先的方案上，可能会有些优势(A/AC.138/38，第 47 段)。

10. 管理局为执行《公约》第八十二条而开展的工作进入了较晚阶段。2009 年以来，管理局举办了一次研讨会和一次讲习班，以探讨有关的重要法律和技术问题。<sup>1</sup> 在这些活动中讨论的一个问题是制订公平分享标准。鉴于第八十二条和第一四〇条有一定的相似之处(见下文)，这些活动公布的成果有助于财务委员会审议根据第一四〇条制订此类标准的问题。

#### 四. 为制订公平分享标准而有待解决的问题

11. 第一个要解决的问题是明确了解将分享哪些财政利益。在管理局从其他来源(也就是说，“区域”内的活动或自愿捐款)获得充足资金用以支付其行政开支前，这些开支将继续用管理局成员根据《公约》(第一七一条(a)项和第一七三条)以及 1994 年《协定》(附件，第 1 节，第 14 段)缴纳的分摊费用支付。按照《公约》第一七三条和《管理局财务条例》条例 5.7 的规定，一旦从开发活动收到资金，管理局的行政开支将仍然首先动用管理局的资金来支付。第一七三条和条例 5.7 还规定，支付行政开支后所余资金除其他外，可：

- (a) 按照《公约》第一四〇条和第一六〇条第 2 款(g)项加以分配；
- (b) 按照《公约》第一七〇条第 4 款用以向企业部提供资金；
- (c) 为《协定》附件第 7 节第 1(a)段所述的经济援助基金拨款。

12. 《公约》第一七三条第 2 款规定，管理局不可将分摊的会费用于上文第 11 段(a-c)项列出的任何目的，即使在行政预算盈余的情况下也是如此。

13. 要解决的第二个核心问题涉及公平概念。第一四〇条规定必须公平分享利益，但并未界定“公平”一词的含义。除了第十一部分，还在《公约》的另几个条款中使用了“公平”一词，包括在内陆和弱势国家参与开发沿海国专属经济区内生物资源的权利、《公约》所设机构的构成和海洋划界方面，以及第八十二条中的向缔约国分配所缴费用和实物的标准方面。

14. 根据第八十二条第 4 款，费用或实物应通过管理局缴纳。管理局须根据公平分享标准将其分配给《公约》各缔约国，同时考虑到发展中国家的利益和需要，特别是其中最不发达的国家和内陆国的利益和需要。虽然第八十二条和第一四〇条要求制订利益分享标准，但二者在受益国、管理局的作用和确定可供分配的数

<sup>1</sup> 管理局在以下三期《技术研究》中发表了这些活动的成果：与执行《联合国海洋法公约》第八十二条有关的问题，《海管局技术研究》，第 4 期；200 海里以外大陆架上的非生物资源：关于《联合国海洋法公约》第八十二条执行问题的思考，《海管局技术研究》，第 5 期；执行《联合国海洋法公约》第八十二条，《海管局技术研究》，第 12 期。

额方面存在差异。根据第八十二条，所缴费用通过管理局分配(可能收取行政管理费)，管理局仅有协助作用，没有任何款项可拨给经济援助基金(见 1994 年《协定》，附件，第 7 节)，受益国是《公约》缔约国，同时考虑到发展中国家的利益和需要，特别是其中最不发达的国家和内陆国的利益和需要。另一方面，将要针对“区域”内造福人类的活动制订的公平分享标准必须是非歧视性的，<sup>2</sup> 且必须特别考虑到发展中国家和尚未取得完全独立或其他自治地位的人民的利益和需要(《公约》第一四〇条第 2 款(f)项(l)目)。<sup>3</sup> 一个问题是解释如何考虑到利益和需要。此外，由于第八十二条和第一四〇条的受益国不同，有可能需要制订协调一致的公平分享标准，但这些标准应有必要的差异或等级。

15. 鉴于将在执行过程中考虑的特别因素，可能需要对受益国和人民进行排序。在这方面，管理局是将利用联合国开发计划署和世界银行等国际组织维持的现有指数，还是将参考第一四〇条的目标和宗旨制订自己的综合指数，这个问题仍有待解决。如果要参考第八十二条的目标和宗旨对该条规定的受益国进行排序，则也需要解决同一问题。另外，考虑到上文重点强调的第八十二条和第一四〇条在受益国上存在的差异，指数可能也各不相同。

16. 在这份为执行第一四〇条将要解决的问题概览中，最后一个问题涉及分配利益的适当机制。将由管理局自行酌定哪个或哪些机制将适合这一目的，同时考虑到，如上文所述，一个选择是设立基金。

## 五. 前进方向和建议

17. 上一节大体阐述了为制订公平分享标准而需要解决的问题，由于这些问题很复杂，且数目很多，前进方向可能是在一份更为详尽的研究报告中探讨这些问题，其中包括提出的详尽标准，以深化对关键问题的理解。

18. 因此，请财务委员会：

- (a) 表示注意到本报告；
- (b) 请秘书长编写一份研究报告，其中包括提出的分享标准，供委员会第二十五届会议审议；
- (c) 将本事项保留在其 2019 年届会议程上，并为讨论这一事项提供足够的时间。

<sup>2</sup> 第一四一条进一步支持这一原则，规定“区域”应开放给所有国家使用，不加歧视。实际上，平等获得和公平分享利益是同一个问题的两个方面。此外，第一五二条明确规定，管理局在行使其权力和职务时应避免歧视。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，不视为歧视。不歧视原则也适用于申请者和承包者所受的待遇。

<sup>3</sup> 第一四〇条第 1 款详细说明自治地位，明确指出它是联合国按照其大会第 1514(XV)号决议和其他有关大会决议所承认的自治地位。