



大会

Distr.: General
10 June 2019
Chinese
Original: English

第二十五届会议

2019年7月1日至26日，金斯敦

临时议程* 项目9

秘书长的年度报告

发展中国家培训方案

提交人：非洲集团

一. 国际海底管理局的培训任务

1. 根据1982年《联合国海洋法公约》的设想，培训将成为执行《公约》第十一部分所产生的一项关键非货币福利，成为通过分享知识和建设能力在国际海底管理局制度内为发展中国家带来一定程度公平的手段。¹
2. 《公约》规定了下列义务：
 - (a) 海管局应：
 - (一) 为了发展中国家的利益发展各种海洋科学研究方案，以期加强它们的研究能力、提供培训和促进聘用合格人员(第一四三条)；
 - (二) 通过培训，促进和鼓励发展中国家本国技术和科学知识的进步(第一四四条)；
 - (三) 采取措施确保为发展中国家提供各种能力建设和技术转让机制(第二七四条)；
 - (b) 各国应与海管局积极合作，鼓励并便利向发展中国家及其国民和企业部转让关于“区域”内活动的技能和海洋技术(第二七三条)；

* ISBA/25/A/L.1/Rev.1.

¹ Myron N. Nordquist, *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: a commentary*, vol. 1, (Center for Oceans Law and Policy, University of Virginia School of Law, 1985), pp. 425–426 and 432.



(c) 海管局承包者应制订培训海管局和发展中国家人员的实际方案，其中包括这种人员对合同所包括的一切“区域”内活动的参与(附件三第十五条)。

3. 海管局勘探规章反映了《公约》附件三第十五条的措辞，规定每个承包者培训方案的范围和经费筹措由承包者、海管局和担保国或国家谈判决定。^{2 3}

4. 2013 年，针对承包者没有一贯或有效履行培训义务的关注，法律和技术委员会发布了“关于承包者及担保国按照勘探工作计划开设培训方案的若干指导建议”(ISBA/19/LTC/14)。非洲集团希望重申该文件的重要性，同时指出不妨澄清海管局可否要求承包者遵守这些建议，以及可否要求向理事会报告承包者遵守建议的情况。

5. 为本文件之目的，非洲集团特别注意到，前文提到的指导建议指出：

(a) 每个承包者的培训计划应规定培训至少 30 名受训人员(即在 15 年合同期的每个 5 年期内至少培训 10 人)，当出现导致培训方案无法执行的情况时，向海管局提供专门用于培训目的的惠给捐款(第 16(A)段)；

(b) 如果要根据需求开展培训，就有必要建立一种主动式进程(第 17 段)，秘书长应从规划目的出发，根据各国需求和优先事项拟订并维护长期方案，供委员会在与承包者讨论中使用(第 16(C)段)。

6. 在经大会 2018 年 7 月通过的海管局新战略计划(ISBA/24/A/10)中，培训也占有重要地位，计划提出了下列目标：

(a) 战略方向 5.1: 确保所有能力建设方案和措施及其交付都有意义、切实、高效、有效并且针对发展中国家自己查明的需要；

(b) 战略方向 5.4: 利用承包者培训方案的成果并评估其对能力建设的长期影响；

(c) 战略方向 6.3: 与缔约国合作，发起并推动相关措施，使发展中国家的人员有机会接受海洋科学和技术培训并充分参加“区域”内活动。

7. 战略计划第 19 段指出，“海管局面临的挑战是，确保能力建设措施得到有效制定和执行，并反映发展中国家的需求，这些需求应通过发展中国家充分参与的透明进程予以确定。”

8. 海管局的其他机构包括其大会经常重申这一观点。海管局大会主席在关于大会第二十四届会议工作的说明(ISBA/24/A/12)中指出，一些代表团突出强调为发展中国家人员提供培训机会的重要性，指出这是执行《公约》第十一部分和相关的 1994 年协定所带来的直接非货币福利之一。此外，有代表建议，培训方案的

² 没有任何非洲国家是承包者或担保国，因此没有任何非洲国家参与承包者培训方案的设计或相关协议，尽管非洲国家人员是这些方案的目标受益者。

³ 结核、硫化物和结壳规章附件四勘探合同标准条款第 8 节。

目标应该是满足发展中国家的需要，同时确保性别均等。代表们鼓励海管局继续举办技术讲习班和信息研讨会，开展培训和实习方案并组织其他能力建设活动。

9. 除海管局的统辖文书外，非洲集团还注意到海管局 2018 年在联合国支持落实可持续发展目标 14 会议期间作出了若干自愿承诺，包括关于“通过能力建设加强妇女在海洋科学研究方面的作用”⁴ 的承诺和关于“支持非洲的蓝色经济”⁵ 的承诺。据此，海管局承诺在非洲各地举办五次能力建设讲习班。

二. 海管局迄今取得的培训成就

10. 非洲集团的理解是，迄今为止，海管局以三种主要方式履行《公约》规定的培训义务：上文提到的承包者资助的培训、“区域”内海洋科学研究捐赠基金⁶和秘书处实习。⁷

11. 本文件并不打算详尽评估这些培训方案，而是将重点阐述有关这三个机制范围的下列详细情况：

(a) 承包者培训：承包者培训方案的细节由海管局、承包者和担保国谈判确定，不受其他利益攸关方(例如，其国民可能希望从培训中受益的发展中国家)影响。一旦谈判达成，培训方案的副本不会提供给第三方查看。在 2013 至 2017 年的 5 年间，11 个承包者提供了 69 个培训名额(ISBA/24/A/2, 第 106 段)。这似乎没有达到委员会在建议中提出的合同期内每个 5 年期培训 10 人的最低要求(见上文第 5(a)段)，因为 2013 年初有 14 份合同、到 2017 年有 27 份合同。⁸ 非洲集团不知道是否支付了惠给金以弥补差额，是否决定接受为单个受训者提供一次较长期培训机会以代替更多短期机会的做法，抑或这么做违反了合同或委员会的建议。虽然有一个承包者(英国海底资源有限公司)支持两名学生参加博士课程，另一个承包者(全球海洋矿产资源公司)支持一名学生参加硕士课程，还有若干承包者支持实验室实习，但似乎大多数机会都是海上培训课程。据介绍，承包者支助的受训人员中有 33% 来自最不发达国家、小岛屿发展中国家或内陆发展中国家，31% 为女性；⁹

⁴ 见 <https://oceanconference.un.org/commitments/?id=15467>。

⁵ 见 <https://oceanconference.un.org/commitments/?id=16374>。

⁶ “区域内”海洋科学研究捐赠基金于 2006 年设立，其目的是促进和鼓励为全人类利益在“区域”内从事海洋科学研究，特别是为此支持来自发展中国家的人员参加培训、技术援助和科学合作方案(见 ISBA/12/A/11)。

⁷ 根据海管局网站上的介绍，实习方案有两个目的：(a) 提供一个框架，使来自多种学术背景的学生和年轻政府官员借此了解海管局的工作和职能，以丰富其教育经验，并获得在海管局的工作经验；(b) 使海管局能够得益于具备海管局活动范围内各种技能专长的合格学生和年轻政府官员的协助。

⁸ 见 www.isa.org.jm/deep-seabed-minerals-contractors。

⁹ 见 www.isa.org.jm/files/documents/EN/BBNJ/2018/Stats/capblppt.pdf。

(b) “区域”内海洋科学研究捐赠基金：截至 2018 年 4 月 30 日，捐赠基金的资金总额为 3 478 315 美元，已向 126 名受益人支付了共计 550 076 美元的经费赠款(见 ISBA/24/A/2)。海管局秘书处在 2018 年 9 月的介绍中表示，承包者支助的受训人员中，有 21% 来自最不发达国家、小岛屿发展中国家或内陆发展中国家，38% 为女性。¹⁰ 截至 2016 年已经公布的关于捐赠基金赠款的分类数据¹¹ 着重反映了下列有意思的趋势：

- (一) 大多数受赠者将收到的资金用于参加法律(而非科学或技术)培训课程；
- (二) 所有受益人中只有 20% 是非洲国家的国民；
- (三) 发达国家国民似乎已从该基金受益。

(c) 实习方案：海管局的实习方案似乎相对较新并仍在发展。据非洲集团所知，没有公布过该计划受训者的人数，不过海管局秘书处在 2018 年 9 月的一次介绍¹² 中说明了 5 位前实习生的国籍国，即库克群岛、斐济、牙买加、巴布亚新几内亚和汤加，78% 的受训者为女性，介绍还指出，没有最不发达国家或内陆发展中国家从该方案中受益。

12. 非洲集团未发现海管局使用任何调查或其他广泛机制，用于征求发展中国家关于本国面临的以及海管局培训方案可努力解决的具体能力和发展需要的意见。

三. 海管局培训对发展中国家的影响

13. 非洲集团审查了以往关于海管局培训方案的评论，¹³ 注意到该制度的下列特点可能会减少发展中国家从海管局培训中持续获益的机会：

- (a) 在确定海管局设计培训时应满足的需求方面，发展中国家的参与有限；
- (b) 候选人能否成功获得培训机会主要取决于个人优点，而不是有关政府或地区的需要；
- (c) 发展中成员国强调，入选学历要求高可能成为了入选障碍；
- (d) 受训人员应是海管局(指代行企业部职责的秘书处¹⁴)工作人员或来自发展中国家。联合国没有规定共同商定的“发展中国家”定义，因此除非海管局规定具体定义，否则就有可能作出不同的解释；

¹⁰ 见 www.isa.org.jm/files/documents/EN/BBNJ/2018/Stats/capblppt.pdf。

¹¹ 见 www.isa.org.jm/files/documents/EN/efund/2016/EFSum-by-year-7Mar16.pdf。

¹² 见 www.isa.org.jm/files/documents/EN/BBNJ/2018/Stats/capblppt.pdf。

¹³ 例如，根据《公约》第一五四条定期审查“区域”的国际制度所产生的报告；A., *Review of Training and Capacity Building Obligations of Exploration Contractors with the ISA* (2014); Egede, A., *Africa and the Deep Seabed Regime: Politics and International Law of the Common Heritage of Mankind* (Springer, 2011)。

¹⁴ 非洲集团谨重申其坚定观点，即应把企业部的运作列为优先事项。为企业部配备人员提供了机会，可以有效借鉴海管局来自发展中国家的前受训人员提供的报告。

(e) 勘探规章和合同条款似乎侧重于最初的 5 年期承包者培训方案(ISBA/19/LTC/14, 第 14 段), 不清楚采取了哪些后续步骤, 以便与各承包者商定在剩余的 10 年合同期内继续开展培训方案。非洲集团认为, 授予合同后再与承包者谈判义务, 不太可能给海管局带来最佳结果;

(f) 承包者培训方案的内容没有公布, 不清楚海管局现有勘探合同是否都载有涵盖整个合同期的经核准培训方案。至于承包者培训方案是否遵守委员会的建议或者是否正在有效执行建议, 相关报告工作有限;

(g) 由于无法获得前受训人员提供的报告, 因此很难评估培训的价值和海管局发展中成员国可能获得的任何收益。不清楚受训人员的反馈是否被用于改进培训方案的运作。也没有制定明确标准, 用于衡量培训任务的总体执行工作在多大程度上正朝着为发展中国家实现《公约》第十一部分的更高级别目标(例如第一四三、一四四和二七四条规定的目标)这一方向发展;

(h) 迄今为止, 在非洲集团认为对发展中国家具有最重要意义的一些领域, 例如在环境影响评估的准备和评价以及环境监测方案的制定、执行和评估方面, 培训方案提供的培训有限;

(i) 负责审查培训方案的法律和技术委员会选择成员的依据不是他们作为培训专家的洞察力。负责开展海管局培训方案大量工作的承包者是矿产勘探公司, 而不是专业培训提供者, 因此有理由认为, 他们不太可能将培训视为其时间安排和财务投资的重要优先事项;

(j) 有人对海上受训人员的安全(包括人身安全和免受性骚扰或性侵犯)表示关切;¹⁵

(k) 尽管实习方案用意良好, 但却受到资金拮据的制约。实习生没有报酬, 海管局也无法提供住宿或在旅行、签证、医疗保险和责任保险等方面给予协助。实习生必须自行作出安排, 这可能对没有外部资金来源的发展中国家国民构成障碍, 并可能对其健康和安全生产产生影响。

14. 非洲集团综合考虑所有这些因素后认为, 可能会错失机会, 导致目前在海管局主持下提供的培训课程对发展中国家的影响力和可持续性无法实现最大化。海管局可能需要采取新办法, 以遵守《公约》规定并实现其自身战略计划下关于为发展中国家国民提供培训的目标, 这些培训应特别满足发展中国家的需要, 并在发展中国家的参与下设计。

¹⁵ 例如, 在 2018 年 7 月海管局和加拿大共同举办的题为“通过有重点的能力建设举措, 加强妇女在深海海洋科学研究中的作用, 以实现《2030 年可持续发展议程》的目标和具体目标”的会外活动上, 有发言者提出了这一事项。

四. 建议

15. 非洲集团谨请海管局考虑下列建议采取的行动：

(a) 开展信息收集工作，从而确保准确理解培训方案可以满足的发展中国家的能力和发展需要，并了解这方面的最新情况；

(b) 针对下列目标，更好地跟踪受训人员并向理事会报告培训的总体影响：

(一) 产出目标，例如受训人数、培训天数、培训支出金额、地域分配、性别均等、不同年龄比例；

(二) 成果目标，例如报告对“区域”内海洋科学研究或活动加大参与的发展中国家数目，以及报告已加强国家海洋技术水平、科学知识或国家能力的发展中国家数目；

(c) 向理事会澄清“关于承包者及担保国按照勘探工作计划开设培训方案的若干指导建议”在多大程度上对承包者具有约束力以及得到承包者遵守；

(d) 建立机制，使发展中国家能够对培训方案产生影响，包括就承包者的培训承诺进行协商、在核准授予合同之前确定这类培训方案的范围；

(e) 每个承包者在每项合同下直接或通过海管局作出针对培训的最低资金承诺；

(f) 就海管局秘书处和承包者的年度培训计划、承诺和已完成的活动向理事会提交报告，承包者公布关于各自年度培训支出的说明，指出用于发展中国家国民的支出比例；

(g) 推出受训人员安全与福祉政策和程序以及最低培训标准，包括性别均等原则，供承包者采用；

(h) 使用“培训员培训”课程；

(i) 使用开放式在线培训课程；

(j) 海管局开办培训课程，这些课程应能涵盖来自不同背景的更多人员，学科范围应比目前由承包者培训方案、实习和捐赠基金所提供的学科范围更广。应向政府官员提供这些课程，且无需他们长时间离开本国或工作岗位。

16. 鉴于战略方向 5.1 和上述内容，非洲集团与其成员国政府协商并与其他利益攸关方进行非正式讨论后，认定有必要开展关于环境影响评估的能力建设方案。因此，非洲集团希望提出一项具体建议，即由海管局组织开展这项惠及发展中国家政府官员的培训方案。非洲集团建议，培训方案应服务于一个特别目的，即协助参与者从监管角度了解需要哪些流程、内容和管理工具，用于要求、设计和审查环境影响评估和报告并制定相关决策，以及用于由此产生的监测活动和管理计划。

17. 非洲集团提请涵盖下列要素：

- 关于深海环境的概述
- 环境影响评估的目的和概览
- 数据的收集、抽样和绘图
- 数据的管理、分析和共享
- 环境影响评估与其他划区管理工具之间的联系
- 风险评价或评估
- 减轻影响
- 利益攸关方的参与
- 环境管理规划
- 环境影响评估的审查和评价
- 环境许可
- 环境监测
- 遵守和执行
- 补救和终止

18. 根据在成员国管辖范围内和海管局方面的经验，非洲集团认定有必要开展这种培训方案。非洲集团注意到，海管局最近收到了两份关于“区域”内活动的环境影响评估报告。¹⁶ 非洲集团还注意到，成员国目前正在起草和商定开发条例，包括关于进行环境影响评估、评价环境影响评估报告以及监测环境影响(包括跨界损害)和管理程序的规定。今后一旦收到开发申请，将要求海管局成员审查环境计划，然后予以批准或拒绝。非洲集团认为，以这些领域为重点的培训活动将极大地提高成员国政府参与海管局相关监管讨论的能力。

19. 非洲集团愿与海管局秘书处和海管局其他机构、成员和利益攸关方合作，共同为这种培训课程制定方案。

¹⁶ 见 <https://www.isa.org.jm/environmental-impact-assessments>。