



财务委员会

Distr.: General
11 May 2023
Chinese
Original: English

第二十八届会议

2023年7月5日至7日，* 金斯敦

临时议程项目 10

按照 1994 年《协定》附件第九节第 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、规章和程序的拟订

秘书长的报告

一. 引言

1. 在 2022 年 5 月 24 日的虚拟会议和 2022 年 7 月 13 日至 15 日的正式到场会议上，国际海底管理局财务委员会继续讨论公平分享从“区域”内活动取得的财政和其他经济利益问题。财务委员会审议了秘书长就理事会和大会在之前几次会议上对财委会报告([ISBA/27/FC/2](#))的讨论结果所作的摘要。
2. 在 2022 年 7 月 18 日至 8 月 5 日海管局第二十七届会议期间，理事会和大会审议了财委会的报告([ISBA/27/A/8-ISBA/27/C/36](#))。
3. 理事会和大会要求财委会拟订一项关于设立海底可持续性基金的详细提案，作为直接分发“区域”内活动产生的货币利益的替代办法或辅助办法，供大会第二十八届会议审议。在这方面，财委会决定，该事项应列入委员会 2022 年剩余时间和 2023 年的工作方案，并请秘书处着手编写关于设立海底可持续性基金的提案草案，以及一份关于分配依照《公约》第八十二条第 4 款收到的资金的备选方案研究报告，以支持财委会的工作。¹

* [ISBA/28/FC/L.1](#)。

¹ [ISBA/28/FC/3](#) 号文件载有关于根据第八十二条第 4 款进行分配的备选办法的报告。



4. 根据上述要求，本报告载有关于设立海底可持续性基金的提案草案，以及有助于财委会在海管局第二十八届会议期间开会进行讨论的关键指导性问题。本报告借助了 2022 年 5 月发表的关于公平分享从深海海底采矿取得的财政和其他经济利益的海管局第 31 号技术研究报告的成果，该项研究是在财委会监督下进行的，此外还借助了财委会、理事会和大会迄今进行的讨论。

二. 关于设立海底可持续性基金的提案草案

A. 理由

5. 全球公域被定义为发现共有资源的国际、超国家和全球资源地域。全球公域包括地球上的共有自然资源，如公海和“区域”、大气层、外层空间和南极。

6. 世界正在进入海洋时代。海洋每年为整体经济贡献 1.5 万亿美元的附加值，到 2030 年可能达到 3 万亿美元。据联合国粮食及农业组织估计，全世界仅初级渔业生产就雇用了约 5 850 万人，其中约 21% 是妇女。大约 80% 的世界贸易是通过海运运输的。海洋将在世界各地正在进行的转型中发挥关键作用，例如需要加快向可再生能源过渡，以实现《巴黎协定》规定的目标。可以说，现在与《公约》通过时相比，海洋及其生物和非生物资源的养护和可持续利用更加重要。

7. 《公约》建立的法律制度必须与其他国际议程一起，得到充分执行和阐明。必须有足够资源作为支撑，并为所有缔约国提供参与和受益的机会。

8. 根据《公约》，海管局受托作为全球公域、“区域”及其资源的托管人，制定并执行一个全球法律框架。海管局的独特任务是组织和控制“区域”内的活动，特别是为了造福全人类而管理“区域”资源。在这样做时，海管局有职责确保保护海洋环境，使其不受“区域”内活动可能产生的有害影响。为此目的，除了基于现有最佳科学知识采取预防性做法管理“区域”内活动外，还要求海管局促进和鼓励“区域”内的海洋科学研究，并协助向发展中国家转让与“区域”内活动有关的技术和科学知识，使所有缔约国受益。

9. 随着全球海洋政策格局变得日益复杂，不同部门出现了新的文书和发展议程。例如，2022 年，世界贸易组织通过了《渔业补贴协议》，禁止有害的渔业补贴，并且，联合国环境大会通过了一项决议，以制定一项具有国际法律约束力的协定，解决塑料污染问题。2023 年，根据《公约》规定拟订的关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用问题的一份具有法律约束力的国际文书案文已经最后确定。这份新协定确认并补充了《公约》和 1994 年《协定》规定的海管局任务和工作内容。

10. 只有通过有效的海洋治理，才能成功实施关于气候变化、粮食安全(如渔业)、污染问题、生物多样性和其他事项的各种多边环境协定。例如，《联合国气候变化框架公约》的缔约方认识到，在应对气候变化方面需要加强对海洋的了解，促成在 2022 年创建海洋与气候变化对话。同年，联合国环境大会承认海洋塑料的具体影响以及包括《联合国海洋法公约》在内各项国际公约之间的国际合作、协调

和互补。这些新要素反映了对协调一致的多边海洋管理办法的兴趣和需求日益增加，为利用全球行动进行有效的海洋治理提供了进一步机会。

11. 虽然与可持续海洋管理有关的许多举措正在开展并得到各种组织的支持，但这些举措往往需要在机构一级加强一致性和协调，以便有效开展跨部门协作，高效利用资源。

12. 加强全球海洋议程之间的一致性和主管国际组织相关任务之间的协调，可以提供更多机会，在任务和行动之间，包括在科学研究成果之间创造协同增效，确保研究成果解决国际框架和议程中存在的差距和需求并发挥规模经济的杠杆作用。这将进一步发展各国参与和促进实现各种全球目标的能力，使所有人都能从保护和可持续利用海洋及其资源中受益。

13. 如果借助以《公约》为基础的现有体制框架，提供由不同利益攸关方采取多边办法建立的成熟的治理和法律框架，则能更加有效且符合成本效益地协调各种努力，特别是财政方面的努力。

14. 海管局在以下方面积累了近 30 年的经验：制定一个管理国家管辖范围以外区域活动的多边框架，促进科学研究和能力发展，制定“区域”可持续管理的标准和准则，以期公平分享所有财政和其他经济利益。海管局的举措、数据、工具和最佳做法为确保以协调一致的方式养护和可持续利用国家管辖范围以外的区域提供了必不可少的结构部分，同时还避免了重复工作。

15. 财政资源的稳定性和可预测性以及明确的财政议程对于确定科学研究和能力发展的激励措施和优先事项十分重要。目前，养护和可持续利用海洋，特别是国家管辖范围以外区域，面临资金不足而且分散的问题。

16. 海底可持续性基金有助于应对上述挑战并进一步创造机会，为海洋的养护和可持续利用提供数量充足且高质量的供资。该基金的目标是在环境保护和开发全球公益物之间寻求平衡，因此，相较于简单地对“区域”内活动产生的净财政利益进行资金分配，基金更符合预防性做法。

B. 范围

17. 海底可持续性基金将专门用于养护和可持续利用海洋，特别是国家管辖范围以外的区域，以造福人类。该基金的资金来自为“区域”内活动支付的款项。可考虑将该基金作为直接分发从“区域”内活动取得的金钱利益的替代办法或辅助办法。基金的主要目标是向海管局发展中成员国提供财政资源，使其能够参与和促进制定并执行《公约》规定的相关文书。更具体而言，如财委会之前提议的，该基金还可以按照《公约》第二七六和二七七条的规定，协助建立和整合区域性和次区域性海洋科学和技术中心。

18. 海底可持续性基金支持的举措必须与海管局成员通过的战略计划和其他方案文件保持一致。这些举措将借力海管局现有的伙伴关系、技术工作、方案和数据。海管局可以借助能力发展、知识的产生和分享等交叉领域取得的成果，促进其支持的举措所产生的利益得到进一步发展和持续。

19. 海管局支持联合国海洋科学促进可持续发展十年的行动计划(ISBA/26/A/4)和海管局的能力发展战略(ISBA/27/A/5)提供了连贯一致的综合框架,不仅是海管局成员和利益攸关方,国家管辖范围以外区域的其他利益攸关方也可利用该框架作出贡献,推进发展中国家在可持续海洋治理方面的科学基础和能力的。这些框架下的许多举措,如可持续海底知识举措,促成开发新的生物多样性评估工具、培训发展中国家的专家和分享从深海海底收集的环境数据,而这些数据的获取往往受到科学和资金能力的制约。这些举措还促进了海管局的重要举措,如制定区域环境管理计划。

20. 为应对增加深海科学知识和能力方面日益增长的全球需求和理事会的要求,该基金可以提供一个有效的资源渠道,扩大各种活动的规模,以便国家管辖范围以外区域的不同部门更广泛受益,促进《公约》的成功执行。

21. 该基金最初将侧重于科学研究和能力发展。在科学研究方面,基金可以支持对国家管辖范围以外区域进行可持续管理的全球行动,例如扩大海洋数据和科学方面的网络和能力、划区管理工具以及支持国家和区域两级推进科学研究和海洋数据的投资,包括支持位于不同区域的各个中心。该基金还将支持发展和加强发展中国家的机构能力,例如通过制定国家立法、普及海洋知识、技术中心、生成和利用科学信息和数据以及采取赠款、技术、基础设施和专门知识等形式重新分配资本。所有提案都将根据由该基金界定的确定增支成本的政策和标准进行审查。

22. 对该基金作出的定义将确保它补充但并非取代其他现有基金。然而,与其他资金来源不同的是,该基金将:(a) 立足于多边海洋治理体系;(b) 独立于捐助方的具体政策和优先事项;(c) 致力于国家管辖范围以外区域的可持续管理;(d) 提供一个更可预测的筹资层面,而不是依赖认捐;(e) 允许使用一套不同的金融工具来支持行动,例如赠款和担保。

C. 财务管理

23. 《公约》(第十一部分,第一七一至一七三条)和海管局财务条例已对管理从“区域”内活动取得的所缴款项(第一七一条称之为“管理局按照附件三第十三条因“区域”内活动而得到的收益”)作出规定。所有这些支付的款项连同各成员的分摊会费和第一七一条所列其他收入来源,构成海管局资金的组成部分。海管局的所有资金都按照财务条例进行管理和经营,无需另行制定条例将这些资金的一部分划拨给基金。

24. 海管局的资金必须严格按照第一七三条和财务条例进行调配。调用海管局资金首先是用于海管局的行政开支。此后,任何剩余资金将依照第一四〇条的规定以公平分享为目的进行分配(即用于分发或划拨给海底可持续性基金),并分配给根据《公约》第一五一条第 10 款设立的补偿基金。²

25. 这意味着,在开发活动的初始阶段,海管局的收入可能相对较低,而且承包者的数量也较少,因此,收入将用于逐步取代成员的摊款,作为海管局行政预算

² 见第一七三条第 2 款,与 1994 年《协定》附件第 7 节第 2 款一并解读。

的供资手段。在“区域”内活动产生的收入超过行政预算数额之前，不可能将海管局的任何资金分配给海底可持续性基金或经济援助基金。根据为财委会编写的另一份报告(ISBA/28/FC/2)，预计到 2030 年行政预算将达到 3 500 万美元。

26. 只有当“区域”内活动的收入超过行政预算所需供资数额时，海管局才需要确定，超出支持行政预算所需数额的收入中有多少应当用于分发或划拨给海底可持续性基金以及分配给根据第一五一条第 10 款设立的补偿基金。这意味着，即使商业开发能够尽早在 2025 年开始，海管局也有几年时间可以考虑收入的分配问题。

27. 还可以指出，海管局的不同机关将参与作出此类决定，这是《公约》授权的。理事会将根据财委会的建议，就分配给经济援助基金的可用收入数额作出决定。大会将根据理事会的建议，基于经济规划委员会的咨询意见，作出与经济援助基金的结构和使用有关的决定。关于公平分配的决定，包括从可用收入中拨出多少用于分发或拨给海底可持续性基金的决定，由大会根据理事会的建议作出，在这两种情况下，均应考虑到财委会的建议。

D. 治理

28. 有一项提议是，至少在海底可持续性基金运作的最初阶段，该基金应作为海管局现有治理结构下的一个工具而不是一个新设的实体。尽管如此，海管局还是需要扩大规模并制定一套业务规则，原因有二。首先，这种做法的基础是 1994 年《协定》所体现的对海管局各机关和附属机构的设立和运作采取循序渐进的做法。其次，考虑到该基金不大可能在 2030 年前开始运作，而且基金数额仍然不确定，这种做法是对基金发展最具成本效益的方法。

29. 在现有结构和程序的基础上，四个职能机构将在海底可持续性基金运作的初始阶段参与其治理。第一，财委会将作为管理委员会，负责监督一般性政策，核可重大决定，并在发生冲突时进行仲裁。财委会将每年向理事会和大会报告进展情况。第二，法律和技术委员会将作为管理委员会的科学咨询委员会，负责查明科学问题，并为基金的执行、监测和评价提供专家意见。第三，将设立一个业绩审计委员会，临时聘请外部专家进行业绩审查，并直接向大会报告。最后，秘书处将作为执行办公室，负责基金的实际管理，支持管理委员会和科学咨询委员会的工作，并协助基金依照相关战略框架中确定的方案目标开展日常运作。

30. 在适当时，可以期待该基金在机构设置、提供的金融产品类型、治理结构参与度以及采用新的业绩导向方法方面不断演化，以适应可用资源增加的情况，或者，如若发展中国家巩固了与国家管辖范围以外区域有关的新增能力，则可改变基金所支持的举措类型。演化速度将取决于“区域”内活动的速度、流入基金的收入数额预测以及由此产生的基金管理的复杂性。

三. 指导性问题的

31. 为协助讨论，请财委会审议以下指导性问题的非详尽清单：

(a) 海底可持续性基金应专注于海洋，还是也应当帮助应对其他全球公域面临的挑战？

(b) 海底可持续性基金的范围应当局限于“区域”的养护和可持续利用，还是也应涵盖公海，并在缔约国提出请求的情况下涵盖国家管辖范围内的区域？

(c) 海底可持续性基金是否应考虑海管局成员以外的第三方提交的提案？

(d) 海底可持续性基金的初始优先事项是否应当是建设海管局成员处理海洋问题的国家能力？

(e) 为确保海底可持续性基金投资的增益性并避免公共投资产生挤出效应，适当界定该基金增支费用的关键要素是什么？

(f) 财务委员会是否同意对海底可持续性基金的运作采取循序渐进的办法，同时最大限度地利用财委会及法律和技术委员会等现有机关和机构？

(g) 财委会是否需要秘书处对任何领域进行进一步研究？
