



论 200 海里以外大陆架上 非生物资源开发的缴付机制

——以《联合国海洋法公约》第 82 条为中心

邱文弦 张海文*

摘要：《联合国海洋法公约》（下称《公约》）第 82 条是关于 200 海里以外的大陆架上非生物资源开发缴付制度的规定。但这一条款自《公约》通过以来长期处于未实施的“休眠”状态。《公约》在全球海洋治理中具有重要的法律地位，因而有必要通过回顾其谈判历程，结合《公约》第 82 条的制度架构与目的宗旨，厘清该条款中重要法律概念的具体含义。这将有助于识别并评估未来国家实践中可能出现的与该条款相关的法律问题，也为制定可行的制度方案提供依据。在《公约》的谈判过程中，第 76 条关于大陆架的定义与第 82 条的缴付制度构成一种相互制约的法律安排。结合近年来部分具有代表意义的国家实践，可以发现，积极推动联合国相关机构启动《公约》第 82 条可执行的磋商程序，加快制定相关国际规则，制定国内法律的转化预案，已成为中国加快建设海洋强国，积极参与全球海洋治理，推动构建海洋命运共同体的重要方向。

关键词：联合国海洋法公约 200 海里以外大陆架 资源开发 缴付 海洋命运共同体

一 引言

1982 年 12 月 10 日，《联合国海洋法公约》（下称《公约》）在第三届联合国海洋法会议上获得通过，并于 1994 年 11 月 16 日正式生效。截至 2025 年 5 月，《公约》已有 170 个缔约方，^① 占联合国会员国总数的 88% 以上，体现出《公约》在国际社会中的普适性。作为一项“一揽子交易”

* 邱文弦，浙江大学光华法学院副教授，浙江当代海洋法治研究院兼职研究员，浙江大学立法研究院兼职研究员，理学博士，博士生导师；张海文，南方海洋科学与工程广东省实验室（珠海）海洋战略与法律创新团队双首席科学家，浙江大学海洋学院求是客座教授，自然资源部海洋发展战略研究所研究员，法学博士，博士生导师。本文系国家社科基金一般项目“气候变化背景下国际海洋划界规范续造及中国应对研究”（23BFX154）和中央高校基本科研业务费专项课题“‘数字治理’语境下国际海洋开发与保护的平衡性分析”的阶段性研究成果。本文所使用网络资料最后访问日期均为 2025 年 5 月 1 日。

① See “Chronological Lists of Ratifications of, Accessions and successions to the Convention and the related Agreements”, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm.

(package deal),《公约》自诞生之初便蕴含着“共识与妥协”的“基因”,其中部分条款的模糊特征正是各方达成协议的重要妥协成果。^①在《公约》生效 30 余年后的今天,各缔约方都在通过各自的国家实践不断夯实其适用的稳定性,法律解释在这一过程中发挥了显著的作用。正如有学者指出,只有当规则的确定性程度越高,才能越准确地表达相关主体的主张,它们被曲解的可能性就越低,辩论的重要性也随之降低。^②提高规则的明确性,有助于强化法律主张的合理性和稳定性。

随着全球海洋科技的加速发展,全球深海^③矿业活动正在快速回暖,^④深海成为大国战略竞争的重要领域。^⑤一方面,深海蕴藏着极为丰富的自然资源。天然气水合物(即可燃冰)的储量估计在 10^{14} 至 10^{15} 立方米之间,已探明储量约为 16.7 亿吨,足够人类使用 1000 年。^⑥现已探明的深海多金属结核储量也被认为远超陆地的全部储量。^⑦另一方面,国际法中适用于深海的规则有限,各国都在竞相推进相关话语建设工作。从美国 2015 年发布《21 世纪海权合作战略》,^⑧到 2020 年出台《水下战科学和技术战略》,美国逐渐明确深海海底作为海权最重要部分的地位,视深海部队为海军力量投送与战略威慑的关键力量。^⑨与此同时,俄罗斯亦在深化深海战略布局。自 2017 年发布《2030 年前俄罗斯联邦海上军事活动政策原则》以来,^⑩至 2019 年进一步出台《2030 年前俄罗斯联邦海洋活动发展战略》,^⑪俄罗斯也明确提出加强深海防御战略,强化深海军事作战能力建设。在资源开发方面,部分小岛屿国家亦积极布局深海事务。2020 年,库克群岛通过《海底矿物法》,^⑫

① See Robin R. Churchill, Alan V. Lowe and Amy Sander, *The Law of the Sea* (Manchester University Press, 4th edn, 2022), pp. 21–23.

② 参见蔡从燕:《道器之辨:中国提高国际法律话语影响力中的论辩及其超越》,载《云南社会科学》2024 年第 3 期,第 50—58 页。

③ 在海洋学中,深海是指水深超过 200 米,无光、少氧的海洋区域。在深海区域,由于光合作用极少,其生物密度比浅海区域显著减少。反之,那些在无光、缺氧环境中形成的矿产资源,在深海区域的埋藏量远高于浅海区域。《公约》没有赋予“深海”特定的法律意涵,但对应《公约》第 76 条第 3 款大陆边的 3 个地理单元,即从陆架至陆坡抵达陆基区域,海底坡度会经历“缓—陡—缓”的过程。其中,陆架区水深一般在 20 米至 550 米之间,随着陆坡陡斜下沉至陆基,海底坡度迅速增大,水深很快超过 2000 米,接着,从陆基向海继续延伸,缓慢过渡至国际海底区域。因此,全球深海海底区域包括国际海底区域和部分国家管辖范围海域里的大陆架区域。

④ 参见《标普:10 月份勘探活动大幅回升》,中华人民共和国自然资源部, https://geoglobal.mnr.gov.cn/zx/kydt/hyyxd/202412/t20241203_9151329.htm。

⑤ 在过去相当长的一段时间内,很多国家都认为,海洋中生物与非生物资源的开发比商业和军事舰队的航行更为重要。See Tullio Treves, “United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10, December 1982”, Audiovisual Library of International Law, <https://legal.un.org/avl/ha/uncls/uncls.html>。

⑥ 参见马培浩:《进军深海的战略意蕴》,载《前线》2020 年第 2 期,第 17 页。

⑦ 深海多金属结核是军事航空航天的主要材料来源,具有重要的战略价值。参见于淼、邓希光、姚会强等:《世界海底多金属结核调查与研究进展》,载《中国地质》2018 年第 1 期,第 29—38 页。

⑧ See Sam Lagrone, “Document: U. S. Cooperative Strategy for 21st Century Sea power 2015 Revision”, USNI News, https://news.usni.org/2015/03/13/document-u-s-cooperative-strategy-for-21st-century-seapower-2015-revision-relatedposts_hit=1&relatedposts_origin=11595&relatedposts_position=0。

⑨ See U. S. Naval Institute Staff, “U. S. Maritime Strategy: Advantage at Sea”, USNI News, <http://news.usni.org/2020/12/17/u-s-maritime-strategy-advantage-at-sea>。

⑩ See Russia Maritime Studies Institute and Anna Davis, “The Fundamentals of the State Policy of the Russian Federation in the Field of Naval Operations for the Period Until 2030”, RMSI Research, https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=rmsi_research。

⑪ See Russia Maritime Studies Institute and Anna Davis, “2019 Strategy for the Development of Russia’s Maritime Activities to 2030”, RMSI Research, https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=rmsi_research。

⑫ See “Seabed Minerals Act 2019”, Cook Islands Seabed Minerals Authority, <https://www.seabedmineralsauthority.gov.ck>。

2021 年, 瑙鲁正式向国际海底管理局提交请求, 要求尽快完成深海采矿规则的制定。可以看出, 部分国家正在将深海的控制与资源开发、深海油料能源的储备与保障视作国家经济发展和国际话语争夺的重要抓手。

尽管全球在实现人类命运与共和美好社会愿景方面呈现趋同发展趋势, 但由于每个国家的发展道路和发展方向不尽相同, 国家间围绕深海资源规则的博弈, 特别是在国际法治框架下的制度博弈, 将长期存在。如何防止《公约》在国际社会中的滥用, 坚守国际法和谐正义的发展道路, 已成为我国涉外法治建设工作的重要内容。^① 一方面, 需要尊重国家实践是制定和完善海洋法制度的原始动力, 承认缔约方关于《公约》的解释工作有益于海洋法的适用与发展;^② 另一方面, 应当看到海洋科技的突飞猛进所引发的海洋法治新问题, 据此确定中国在全球海洋法建构中更具前瞻性的制度锚点。

因此, 研习大陆架区域非生物资源的法律制度, 对所涉规则进行法律定位、结构分解和适用分析, 可以为我国的海洋法治建设提供一些预判, 激发一些思考, 筹备一些话语。^③ 《公约》第 82 条规定了 200 海里以外大陆架上的非生物资源开发的缴付制度, 与之相应大陆架外部界限的权利主张条款是《公约》第 76 条。因此, 本文将讨论如下问题: 一是作为一项长期处于“休眠”状态的条款,^④ 《公约》第 82 条中的概念该如何理解, 其条文所预留的法律解释空间有多大; 二是作为 200 海里以外大陆架上非生物资源开发的缴付条款, 《公约》第 82 条是在何种利益权衡之下, 完成与《公约》第 76 条的“一揽子协议”, 《公约》第 82 条的适用边界如何界定; 三是在国际社会, 已有哪些外大陆架开发与缴付的典型实践。基于上述学理反思与实践考察, 本文将尝试提出中国在国际规则塑造与国内立法转化方面的若干政策建议。

二 《公约》第 82 条的学理阐释

理解和阐释《公约》第 82 条, 应根据《维也纳条约法公约》所确立的解释规则, 采用文义解释、体系解释、目的解释等方法。作为一份经缔约方批准并具有法律拘束力的条约, 若要了解《公约》的具体规定及缔约方的真实意思表示, 应首先考察条文文本。^⑤ 根据《维也纳条约法公约》第 31 条, 首选是依照用语上下文并参照条约之目的和宗旨进行善意解释,^⑥ 这是反映缔约方意思的首要权威方法。^⑦ 在结合条约文本、目的宗旨、上下文体系等因素考量之后, 如果仍然存在含

① 参见黄进:《百年大变局下的国际法与国际法治》, 载《交大法学》2023 年第 1 期, 第 6—19 页。

② 参见张海运:《中国的海洋法实践: 历史与现状》, 载《国际法研究》2022 年第 6 期, 第 19—35 页。

③ 需要说明的是, 根据《公约》第 77 条第 4 款, 沿海国在大陆架上可主张的自然资源包括海床和底土的矿物资源和其他非生物资源, 以及属于定居种的生物。由于本文重点研讨《公约》第 82 条关于 200 海里外大陆架上的非生物资源开发的缴付问题, 故仅选择从非生物资源的相关制度开展研究。

④ International Seabed Authority, “Issues Associated with the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, ISA Technical Study No. 4, 2009, pp. xi, xiii, <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/12/Article82.pdf>.

⑤ See *Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia)*, Verbatim Record of 2022/25, p. 40.

⑥ 参见车丕照:《条约解释的要义在于明确当事国的合意》, 载《上海政法学院学报》2020 年第 1 期, 第 23—25 页。

⑦ [英] 詹宁斯、瓦茨修订:《奥本海国际法》(第 1 卷第 2 分册), 王铁崖等译, 中国大百科全书出版社 1998 年版, 第 663 页。

义不明之处,可依《维也纳条约法公约》第32条的解释规则,参照条约之准备工作及缔约情况等材料,确定用语的含义。^①以下内容将依此解释方法,对《公约》第82条展开具体分析。

(一)《公约》第82条的体系架构与目的宗旨

《公约》第82条题为“对二百海里以外的大陆架上的开发应缴的费用和实物”,包括4个条款。其中,第1款为基本条款,规定了沿海国有权选择就开发200海里外大陆架上的非生物资源支付费用或者贡献实物,这些缴付都应与其生产产品相关。第2款作为支付费用或实物贡献缴付比例的担保规则,要求支付费用或实物贡献应以每年为单位定期支付,生产产品不包括与开发有关的资源使用。根据第2款,开发前5年是缴付宽限期,即沿海国不须履行支付或贡献义务。费用或实物从生产第6年开始计算,起始比例为第6年生产量的1%。如果开发持续,每年比例增长1%,直至第12年达到比例的上限7%,之后继续开发,该比例将保持不变。第3款规定了一项例外规则,提出沿海国如果是发展中国家,并且进口该种资源的数量大于出口量,那么应该被免除与该资源相关的缴付义务。第4款确立了缴纳费用或实物的分配机制,即沿海国应通过国际海底管理局(下称管理局)履行缴付义务,管理局再根据公平分享标准向缔约方分配这些费用或实物,尤其要考虑最不发达的国家和内陆国家的利益和需求。^②

为了将《公约》的精神与愿望贯穿始终,确保制度的运作始终建立于缔约方的共识之上,对《公约》第82条的学理分析需要把握两个前提:一方面,第82条是《公约》对沿海国开发200海里外大陆架上非生物资源的有限约束,所引起的法律义务是沿海国应向其他缔约方履行的内容。^③另一方面,该条的实施需要沿海国与国际海底管理局在诚信、发展、合作基础之上展开互动,国际海底管理局负有根据《公约》解释各方之间任务的责任。^④

(二)《公约》第82条缴付机制的疑难问题

根据《公约》第82条第1款的规定,沿海国在履行大陆架开发的缴付义务时,对非生物资源生产所产生的缴付义务包括“费用”或“实物”两种形式。一方面,缴付“费用”通常可理解为货币转移。沿海国可以使用任意的货币种类进行支付,没有特定的币种要求。然而,由此衍生出若干疑问。谁来承担由于不同货币支付的汇率波动带来的损失以及兑换成本?缴付的费用应该与开发后的金额保持一致,还是必须考虑开发和运输均完成后的总体销售金额?是否需要规定在某一时间周期内完成支付?^⑤这些问题在条文中尚无明确规定。另一方面,“实物”形式的缴纳

① 参见《维也纳条约法公约》第32条。

② See International Seabed Authority, “Issues Associated with the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, ISA Technical Study No. 4, 2009, pp. 27 – 28, <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/12/Article82.pdf>.

③ 值得注意的是,第82条是《公约》对沿海国开发外大陆架资源设定的有限的约束,其性质并非源于外大陆架开发对国际海底区域造成减损而产生的补偿义务。参见高健军:《外大陆架权利的新制约——国际法院“尼加拉瓜外大陆架案”批判》,载《国际法研究》2024年第2期,第11—12页。

④ See International Seabed Authority, “Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, Report of an International Workshop Convened by the International Seabed Authority in Collaboration with the China Institute for Marine Affairs in Beijing, ISA Technical Study No. 12, 2012, p. 19, <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2013/03/ts12-web.pdf>.

⑤ See International Seabed Authority, “Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, Report of an International Workshop Convened by the International Seabed Authority in Collaboration with the China Institute for Marine Affairs in Beijing, ISA Technical Study No. 12, 2012, p. 22.

同样存在解释上的不确定性。“实物”究竟是指开发的资源本身，还是包括其他的等值贡献？^①在联合国第三次海洋法会议上，发展中国家倾向认为应当缴纳所开采资源本体，以保障其获取资源的权利。但也有学者提出，国家的技术援助或转让可以视作“实物”贡献。^②根据《国际海底管理局技术研究第 12 号报告》，在关于《公约》第 82 条执行问题的国际研讨会（下称北京会议）期间，^③与会者再次指出，“实物”这一概念存在难度，缔约方需要明确实物贡献的类型以及资源的法律所有权应该在何时发生转移，^④这些问题有待在实施过程中澄清和明确。尽管如此，至少通过对文本的理解和上下文体系的考量可以发现，《公约》第 82 条通过要求沿海国对其大陆架非生物资源开发进行缴付，实质上促使国家利益在一定程度上向人类共同利益转化。

结合对《公约》第 142 条^⑤的理解可知，在国际海底区域（下称“区域”）内活动涉及跨越国家管辖范围的“区域”内资源矿床时，应适当顾及这种矿床所跨越的沿海国的合法利益。因此，对于处于国家管辖范围以内、但超出 200 海里的大陆架矿产资源开发，也应当“适当顾及”全人类的共同利益，遵循禁止权利滥用原则以及适当体现人类共同继承财产原则，^⑥并将道义期待转化为法律义务，从而建构以共识为基础的资源治理秩序。^⑦值得注意的是，自 2024 年 10 月开始，全球矿业活动快速回暖，中小型矿企业融资交易额飙升，^⑧国际社会对大陆架区域矿产资源的开发热情正在高涨。如何采取更便捷、更高效、更经济的方式向管理局缴付，是缔约方需要未雨绸缪的问题。^⑨虽然该区域的开发缴付费用或实物贡献需要通过管理局进行分配，但是管理局没有接收和储藏实物的能力。如果沿海国缴付的是实物，那么，管理局只能作为中间人立刻安排实物的销售。那么，谁负责成本的交付、定价和转售？^⑩《公约》没有授权管理局或者沿海国

① See International Seabed Authority, “Issues Associated with the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, ISA Technical Study No. 4, 2009, pp. 22 – 23, <https://www.isa.org/jm/wp-content/uploads/2022/12/Article82.pdf>.

② See Wylie Spicer, “Canada, the Law of the Sea Treaty and International Payments: Where Will the Money Come From?”, SPP Research Papers, 2015, p. 20, <https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2016/03/final-law-sea-spicer.pdf>.

③ 自 2008 年起，关于外大陆架缴付机制以及《公约》第 82 条的解释与适用问题，国际海底管理局已召开多次工作会议。此外，2009 年在英国伦敦举办了专题研讨会，2012 年又在中国北京举办了相关讲习班，并就有关议题发布了一系列报告成果。

④ See International Seabed Authority, “Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, ISA Technical Study No. 12, 2012, p. 22.

⑤ 《公约》第 142 条“沿海国的权利和合法利益”规定：“1. ‘区域’内活动涉及跨越国家管辖范围的‘区域’内资源矿床时，应适当顾及这种矿床跨越其管辖范围的任何沿海国的权利和合法利益。2. 应与有关国家保持协商，包括维持一种事前通知的办法在内，以免侵犯上述权利和利益。如‘区域’内活动可能导致对国家管辖范围内资源的开发，则需事先征得有关沿海国的同意。3. 本部分或依其授予或行使的任何权利，应均不影响沿海国为防止、减轻或消除因任何‘区域’内活动引起或造成的污染威胁或其他危险事故使其海岸或有关利益受到的严重迫切危险而采取与第十二部分有关规定相符合的必要措施的权利。”

⑥ 参见张辉：《国际海底区域制度是否具有普遍拘束力？》，载《武大国际法评论》2022 年第 6 期，第 15—32 页。

⑦ 参见邱文弦：《论人类共同继承财产理论的新发展——基于“一带一路”倡议的促动》，载《浙江工商大学学报》2019 年第 4 期，第 119—120 页。

⑧ 参见《标普：10 月份勘探活动大幅回升》，中华人民共和国自然资源部，https://geoglobal.mnr.gov.cn/zx/kydt/hyyxd/202412/t20241203_9151329.htm。

⑨ See International Seabed Authority, “Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, Report of an International Workshop Convened by the International Seabed Authority in Collaboration with the China Institute for Marine Affairs in Beijing, ISA Technical Study No. 12, 2012, p. 20.

⑩ See International Seabed Authority, “Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, Report of an International Workshop Convened by the International Seabed Authority in Collaboration with the China Institute for Marine Affairs in Beijing, ISA Technical Study No. 12, 2012, p. 19.

可以这些行为为目的组织和开展筹集资金或收取管理费用等活动。^① 双方应当履行的义务范围，并未延伸至缴付费用或实物贡献之外的其他内容。因此，关于实物的交付、定价转售等操作事项势必需要沿海国和管理局开展更多的合作。

由于深海海底矿产资源开发与国家管辖范围以外区域的海洋遗传资源开发都具有技术获取难度大、受气候变化影响较大等特点，并且两者都会在不同程度上破坏海洋生态与环境，因此，关于 200 海里外大陆架上非生物资源的惠益分享制度设计可以借鉴《〈联合国海洋法公约〉下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协定》（下称 BBNJ 协定）中关于海洋遗传资源惠益分享的制度安排，将公平原则视为惠益分享的根本原则，提供货币与非货币两种惠益分享方式，通过双边与多边路径共同构建惠益分享制度。^②

关于缴付比例的担保规则，《公约》第 82 条规定需要根据“全部生产”的收益计算缴付金额。那么，此处“全部生产”是指毛产量还是净产量？出于便于计算、降低多样性的考量，第三次联合国海洋法会议建议缔约方在排除与开发活动直接相关的资源使用基础上，适用毛产量。^③ 此外，“每年”应如何理解，也存在争议。“每年”是指从某个地点首次生产之日起的日历年，还是首次生产的周年日期，或者沿海国管辖区的财政年度？目前，学界倾向对所有地点适用单一的定义，以期防止不同地点、不同起始日期加剧未来工业潜在的复杂性。^④ 但是，《公约》文本中没有提及，如果在宽限期内生产暂停，不久之后重新激活生产，宽限期是否可视为中断？如果答案是肯定的，那么年度的计算方式也需要作相应调整。^⑤

（三）《公约》第 82 条缴付机制的实施问题

在深海资源开发实践中，“矿址”的物理范围可大可小，可以包括地质结构、井场、许可证区域甚至多个许可证管辖的开发区。矿址的范围界定将直接影响需要缴付的总体价值。如果将矿

① See International Seabed Authority, “Issues Associated with the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, ISA Technical Study, No. 4, 2009, pp. 37 – 38, <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/12/Article82.pdf>.

② BBNJ 协定于 2023 年 6 月正式通过，旨在协助各国以公正与公平的方式，分享在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活动所产生的惠益。BBNJ 协定的制度设计借鉴了规制国家主权管辖范围内遗传资源的获取和惠益分享的相关法律文本，如《生物多样性公约》《名古屋议定书》和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》等。因此，笔者认为，BBNJ 协定可为 200 海里以外非生物资源的缴付与惠益分享制度的框架设计提供有益借鉴。但是需要注意的是，相较于深海遗传资源的无形性和高度不确定性，矿产资源是一种有形的且具有重要战略资源的实体资源，因此在后续规则设计与谈判过程中，需要针对资源的不同特征匹配细化标准，构建更有针对性的制度。参见张小勇：《BBNJ 协定中的海洋遗传资源法律规则研究》，载《国际法研究》2025 年第 2 期，第 102—105 页。

③ 产品销售之前，全部生产量的一部分可能被用于其他非销售目的。比如，在开采油气资源的过程中，部分产出需用于回注以提高采收率、测定流量等作业。这类用途所消耗产品不能计入毛产量之中。See International Seabed Authority, “Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, Report of an International Workshop convened by the International Seabed Authority in collaboration with the China Institute for Marine Affairs in Beijing, ISA Technical Study, No. 12, 2012, p. 21, <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2013/03/ts12-web.pdf>.

④ See International Seabed Authority, “Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, Report of an International Workshop convened by the International Seabed Authority in collaboration with the China Institute for Marine Affairs in Beijing, ISA Technical Study, No. 12, 2012, p. 22, <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2013/03/ts12-web.pdf>.

⑤ See International Seabed Authority, “Issues Associated with the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, ISA Technical Study, No. 4, 2009, pp. 56 – 57, <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/12/Article82.pdf>.

址定义为较小的区域,所开发资源可能在很短时间(如在宽限期内)内便消耗殆尽。倘若整个开发区横跨距离沿海国领海基线的 200 海里线,那么,沿海国在 200 海里界限的向陆一侧生产是否会影响 200 海里外大陆架上非生物资源的稳定存储和开发收益?这一行为是否需要向管理局承担部分的缴付义务?根据《公约》第 82 条的文义,目前无法得到准确答案。若将“矿址”定义为资源的实际提取点,那么,“全部生产”是否应当限于该地点生产的原始资料呢?当“矿址”与“全部生产”两个概念形成交叉释义、相互影响的关系时,文本本身的不确定性增大。

此外,开发规模的预设会受到科技进步的重大影响。为了帮助沿海国收回为开发而投入的筹备成本,《公约》第 82 条规定,在开发第 1 年至第 5 年都处于开发的宽限期,沿海国无需缴付任何费用;从第 6 年开始,沿海国需要缴付费用或实物贡献,其数量应为矿址产值或产量的百分之一。在第三次海洋法会议时,谈判各方参照了浅井的生产标准确定第一个“开发 5 年”作为成本回收期。但是,伴随海洋科技的进步,深水钻探的频次增多,其成本远远高于浅井生产,深水钻探的每口井开发成本预计超过 2 亿美元,不同区域的深水钻探成本更是相差甚大。这些现实因素不但会要求缔约方在进行国内立法前必须掌握缴付费用的真实收益比,^①还会引发实际开发者对于开发成本能否在宽限期内顺利回收的合理担忧。^②由于不同沿海国在海洋探测能力、装备工程水平、实时观测精度等方面的技术水平差距较大,未来可以从国家立法层面对这些问题进行因地制宜的有效规制,并充分考虑 200 海里外大陆架区域的特殊法律属性,相关国家立法有必要保持最低限度的一致性,既要正视开发者的正当权益,又要体现国际社会的有限共同利益。

值得关注的是,面对开发地点从浅井转向深井的趋势,地理状况的复杂性和深海环境的极端性将更为显著,成本高、耗时长、风险大等资源获取特点亦越发明显。在这种趋势下,可以考虑将知识产权制度与惠益分享机制有机融合,寻找开发与分享的同向推进。开发者在知识产权制度的保护和激励下,有着一定自由的发挥空间,可以依靠不断发展的技术手段提高 200 海里外大陆架上资源开发率和矿产的转化价值,促进惠益分享朝着更广、更优的方向发展。^③

三 《公约》大陆架制度的构建逻辑

《公约》第 6 部分围绕大陆架制度展开。根据外交协商记录,关于这一区域非生物资源的开发与缴付问题,《公约》第 82 条与第 76 条形成了“一揽子交易”中的互换安排,反映了不同国家集团之间的利益平衡与妥协。^④其中,《公约》第 76 条赋予部分地理优势国可以主张超过 200

① See International Seabed Authority, “Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, Report of an International Workshop convened by the International Seabed Authority in collaboration with the China Institute for Marine Affairs in Beijing, ISA Technical Study No. 12, 2012, p. 21, <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2013/03/ts12-web.pdf>.

② 在《公约》最终的“一揽子”方案投票时,加拿大时任国务卿麦克·麦克圭根(Mark MacGuigan)指出,我们必须认识到,只有当这些资源被证明具有商业可开发性的情况下,才可能实现真正的投入。See United Nations, “Third United Nations Conference on the Law of the Sea: Official Records”, Volume XVII, p. 15, paras. 65 – 69, <https://digitallibrary.un.org/record/81862?v=pdf>.

③ 这里受启发于袁雪等学者针对国家管辖范围以外区域海洋遗传资源惠益分享问题所提出的复合型惠益分享机制之理论。参见袁雪、马龙:《ABNJ 海洋遗传资源复合型惠益分享机制研究——基于知识产权制度和区块链技术》,载《太平洋学报》2022 年第 3 期,第 99—100 页。

④ 参见何田田:《〈联合国海洋法公约〉40 年:历程、挑战和中国角色》,载《太平洋学报》2022 年第 9 期,第 76—88 页。

海里大陆架的权利。基于这一权利,《公约》第82条要求沿海国承担对开发200海里以外大陆架的缴付义务。《公约》第82条作为资源开发与缴付的经济条款,第76条代表权利取得的前提条件,二者具有“互惠互利”(quid pro quo)的逻辑结构。^①根据《公约》第6部分的条文顺序,仅当沿海国的大陆架权利主张得到大陆架界限委员会(下称委员会)审议并建议认可后,《公约》第82条关于沿海国缴付义务的设计才有了现实基础。因此,《公约》第82条规定的缴付与分配机制,应视作是对其他国家(例如窄大陆边国家或地理不利国)接受或认可《公约》第76条赋予一些宽大陆边国家外大陆架权利的“回报”。正如《公约》第69条与第70条的规定,内陆国和地理不利国可在特定条件下参与开发“同一分区域或区域的沿海国专属经济区的生物资源的适当剩余部分”,这些制度设计都体现着《公约》追求国际公平的宗旨与价值。^②

(一) 第三次联合国海洋法大会的谈判情况

回顾第三次联合国海洋法大会的谈判历程,可以看出,《公约》第76条与第82条的谈判过程非常艰难。原因在于,一些国家认为,这是将公域资源私有化的法律转化。^③根据联合国大会早期相关决议,沿海国200海里以外的海底区域曾被视作“区域”,属于全球共有、不受任何国家独占的全人类共同继承的财产。^④当第三次海洋法会议讨论关于《公约》第76条的提案时,地理不利国和内陆国集团认为,拓展大陆架突破200海里是以牺牲全人类共同继承财产为代价。更为复杂的是,《公约》第76条会导致200海里界限附近的非生物资源横跨大陆架和国际海底区域两项制度,在管理与开发过程中衍生出更多的问题。^⑤

此外,根据《公约》第77条第3款的规定,沿海国对大陆架的权利是固有的,不取决于有效或象征的占领或任何明文公告。因此,在国家实践中始终存在着另一种理解,即便大陆架界限委员会尚未就200海里以外大陆架的外部界限提出建议,沿海国依然可以在这一区域发放许可证,开展大陆架开发的商业活动。^⑥国际海底管理局在其第5号官方文件中亦表达了类似的观点,认为《公约》第82条的实施并不以大陆架外部界限的确定为前提。^⑦正因如此,沿海国对委员会关于大陆架外部界限建议的接受度较低。截至2025年5月1日,共有74个缔约方向委员会提

① See International Seabed Authority, “Issues Associated with the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, ISA Technical Study, No. 4, 2009.

② See Tommy T. Koh, “A Constitution for the Oceans”, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2015/12/Ses1-6.-Tommy-T.B.-Koh-of-Singapore-President-of-the-Third-United-Nations-Conference-on-the-Law-of-the-Sea-A-Constitution-for-the-Oceans.pdf>.

③ 参见杨泽伟:《国际海洋法律秩序的变革:历史演进、发展趋势与影响因素》,载《扬州大学学报(人文社会科学版)》2024年第4期,第50—65页。

④ See United Nations General Assembly, “Declaration on Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction”, A/RES/25/2749, 17 December 1970.

⑤ See Aldo Chircop, “Managing Adjacency: Some Legal Aspects of the Relationship between the Extended Continental Shelf and the International Seabed Area”, (2011) 42 *Ocean Development and International Law* 307, pp. 312–313.

⑥ See Aldo Chircop, “Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea: The challenge for Canada”, in Catherine Banet (ed.), *The Law of the Seabed: Access, Uses, and Protection of Seabed Resources* (Brill Nijhoff, 2020), pp. 371–394; Jianjun Gao, “The Delimitation Method of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles: A Reflection on the Judicial and Arbitral Decisions”, (2020) 51 *Ocean Development and International Law* 116, pp. 116–142.

⑦ See International Seabed Authority, “Non-living Resources of the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: Speculations on the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, ISA Technical Study No. 5, 2010, p. 22, <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/06/techstudy5.pdf>.

交了 106 份关于 200 海里以外大陆架外部界限划界主张（包括 11 份修正案），委员会已完成审议并作出建议共计 40 份。^① 然而，从联合国海洋法官方网站的数据来看，截至 2025 年 5 月 1 日，仅有澳大利亚、爱尔兰、墨西哥、新西兰和菲律宾 5 个国家依据委员会审议后的建议向联合国秘书长交存了图表或坐标清单，仅占已收到委员会审议建议国家总数的 1/8。^②

（二）《公约》第 76 条与第 82 条的相互关系

相较于 1958 年《大陆架公约》所采用的大陆架定义：“其上海水深度不逾过两百公尺，或虽逾此限度而其上海水深度仍使该区域天然资源有开发之可能性者”，^③《公约》第 76 条极具突破性地将全球沿海国分为两种类型。第一类是具备地理优势的沿海国，即有着宽广大陆边、陆地领土在水下自然延伸形态良好的沿海国，这类国家可以根据《公约》第 76 条第 4 款提及的两项公式线规则，主张距离领海基线量起超过 200 海里的大陆架。第二类是地理条件不利的沿海国，即大陆边狭窄，缺乏水下自然延伸的沿海国，这类国家可以自然获得从其领海基线量起不超过 200 海里的大陆架。可见，这两类国家在大陆架权利主张和资源分配方面存在紧张角力。为了缓和这一态势，促成协商的顺利达成，《公约》引入了第 82 条，要求地理优势国在开发 200 海里外大陆架时需要承担缴付义务。但是，自《公约》生效以来，由于多数缔约方认为，管理局应优先考虑“区域”内矿产资源的开发规章等工作，且《公约》第 82 条义务的触发“开关”是缔约方的实际生产，故《公约》第 82 条至今在实践中几乎处于“休眠状态”。^④

在当时的谈判背景下，《公约》第 82 条是发达国家向发展中国家妥协的关键，意在平衡地理优势国或海洋科技发达国和其他国家之间的利益差距。因此，这一条款的价值应该受到充分重视。从制度功能效果看，《公约》第 82 条构建了一套适用于沿海国 200 海里外大陆架开发和全人类利益共享的转化机制，当沿海国履行了开发缴付义务之后，管理局负责接收和分配收益，“消化”发展中国家对于地理优势国私权侵占本属于全人类共享继承财产的质疑。从学理角度看，《公约》第 82 条为开发 200 海里外的大陆架区域设立了缴付费用或实物的规则，有学者提出这是一种“全球税”安排，^⑤虽然这一术语仅是学理概括，但也反映了第 82 条在全球资源治理中的制度潜力。由于深海钻探技术和大陆架商业开采的前景不甚明朗，尽管《公约》通过已逾 40 年，但是第 82 条的适用仍然未能受到足够的重视。^⑥这一现实需要国际社会和学界更深入的关注。

① See Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, “Submissions through the Secretary-General of the United Nations to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to article 76, para. 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982”, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm.

② See International Seabed Authority, “Report of the Secretary-General of the International Seabed Authority under Article 166, Paragraph 4 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, ISBA/21/A/2, 3 June 2015, pp. 2–3.

③ 参见 1958 年《大陆架公约》第 1 条。

④ See International Seabed Authority, “Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, Report of an International Workshop Convened by the International Seabed Authority in Collaboration with the China Institute for Marine Affairs in Beijing, ISA Technical Study, No. 12, 2012, pp. 41–42.

⑤ See Richard M. Bird and Jack Mintz, “Sharing the Wealth: Article 82 of UNCLOS-The First Global Tax?”, (2019) 4 *British Tax Review* 538, pp. 540–544.

⑥ See Myron H. Nordquist *et al.* (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* (Martinus Nijhoff, 1993), vol. II, pp. 940–947; Aldo Chircop and Bruce A. Marchand, “International Royalty and Continental Shelf Limits: Emerging Issues for the Canadian offshore”, (2003) 26 *Dalhousie Law Journal* 283, pp. 290–293.

（三）沿海国家的资源财产与全人类公平共享的双重属性

《公约》的制度设计蕴含着传统国际法中的“财产”概念。^① 在实现缔约方经济目标的同时，《公约》也强调国家主权平等、全人类共同发展、海洋环境保护等社会目标。这种双重属性特点在《公约》第 76 条和第 82 条中均有体现。虽然《公约》第 76 条的难点在于如何准确界定沿海国大陆架的外部界限，但实践中，沿海国对大陆架的矿产资源开发活动已经走在了权益主张之前。例如，美国虽然不是《公约》的缔约方，但其在墨西哥湾的油气勘探已从近海走向远洋，在深水区的开采活动显著增多，所产石油与天然气不仅可通过遍布大陆架的管道网络输送至陆上储藏，也可以被海上钻井平台附近的浮动式储存船舶器接收和存储。在大西洋盆地的其他地区，如西北欧、巴西、西非、北非和东南亚，都存在类似的开发趋势。^②

从资源开发的经济属性上看，200 海里以外大陆架上的非生物资源主要包括砂矿、磷灰石、多金属硫化物、天然气水合物以及锰结核和结壳等。^③ 自然科学领域的专家们往往关注这些矿产资源的蕴藏量和丰度，而非侧重评估勘探与开发的成本收益比。因此，沿海国家亟需从国家战略层面评估 200 海里外大陆架的资源潜力，并通过持续的案头研究或实地勘探等手段，落实管辖权拓展后经济价值的量化工作，只有这样才能更准确地执行《公约》第 82 条。^④ 根据《公约》第 11 部分“区域”的一般规定，国际海底管理局是唯一获得海底采矿行为专门授权的国际机构，可以同沿海国就 200 海里以外直至国际海底区域内的非生物资源的开发与管理进行对话。作为全人类共同继承财产的监管机构，国际海底管理局亦承担着《公约》第 82 条下所涉利益的协调或保管职责。^⑤ 因此，200 海里以外大陆架区域资源开发所涉及的缴付义务，应与“区域”资源分享的管理工作同向而行，尤其是《公约》第 82 条所要求的公平分享标准的制定，应与“区域内”活动所产生的财政和其他经济利益的分配制度同步规划，以避免日后工作的繁复等问题。^⑥

四 相关国家实践的分析

根据《公约》规定，沿海国在 200 海里以外大陆架上开发非生物资源时，应根据第 82 条的要求，向国际海底管理局缴付一定比例的收益。遗憾的是，没有更多的文本说明沿海国应履行的

① 参见冯涛波：《〈联合国海洋法公约〉四十年：旧制度与气候变化的新挑战》，载《河北法学》2024 年第 10 期，第 98—121 页。

② See Paul L. Kelly, “Deepwater Oil Resources: the Expanding Frontier”, in Myron H. Nordquist, John N. Moore and Tomas H. Heidar (eds.), *Legal and Scientific Aspects of Continental Shelf Limits* (Martinus Nijhoff Publishers, 2004), pp. 417 – 420.

③ 根据《公约》第 77 条第 4 款的规定，大陆架上的自然资源不仅包括本文重点讨论的矿物等非生物资源，还包括定居种生物资源，即在可捕捞阶段处于海床或底土上，不能移动，或其躯体须与海床或底土保持接触才能移动的生物。

④ See Sharveen Persand, “A practical overview of Article 76 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, United Nations-the Nippon Foundation of Japan Fellow, pp. 1 – 34, https://www.un.org/depts/los/nippon/unff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/persand_0506_mauritius.pdf.

⑤ See “Decision of the Assembly of the International Seabed Authority relating to the Strategic Plan of the Authority for the Period 2019 – 2023”, ISBA/25/A/15, para. 21, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n19/240/79/pdf/n1924079.pdf>.

⑥ See “Report of the Finance Committee”, ISBA/24/A/6 – ISBA/24/C/19, 2018, para. 27, <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/06/isba24-a6c19-en-1.pdf>.

具体缴付义务是什么, 以及应该提交何种信息。从北京会议的讨论进展看, 沿海国向管理局发出的通知里需要包括: 满足《公约》第 82 条规定的特定地点; 资源生产的起始日期; 宽限期的暂停情况及其相关解释; 影响付款或缴付的生产暂停情况及其相关解释; 即将进行的货币缴付公告及其如何确定所涉金额的相关解释 (付款应在生产年度结束后的合理期限内完成); 即将进行的实物缴付安排及其金额计算方式说明 (包括与国际海底管理局协商的实物缴付的交付模式、时间框架和相关安排); 选择变更的公告; 生产终止的日期等。相应地, 国际海底管理局向沿海国发出的通知应包括: 确认收到来自相关国家的正式通知; 关于缴付的银行指示; 付款收据; 实物缴付的收据和相关安排; 证明已收到的付款或缴付的年度账户报表。^① 国际海底管理局前秘书长迈克尔·洛奇 (Michael W. Lodge) 先生认为, 缔约方有可能并不愿意直接面对与《公约》第 82 条相关的问题,^② 这或许是管理局与沿海国之间的具体权责与工作内容有待明确的原因所在。值得注意的是, 2025 年 6 月 9 日, 管理局第一位来自拉丁美洲的秘书长、巴西籍海洋学家莱蒂西亚·卡瓦略 (Leticia Carvalho) 女士表示, 任何国家的行政命令都不得与国际法发生冲突, 国际海底的单边矿产开发行动是违法的。为了避免灾难性的情况发生, 管理局将会尽快落实监管框架的制定, 其中包括制裁措施、违约追责以及许可证发放制度等监管工具组合, 以应对非法行为。^③ 可以预见, 未来国际海底管理局有望加速开展深海矿产资源开发的权责细化工作。

(一) 权益主张与开发缴付同向进行的国家实践: 巴西

对于 200 海里外大陆架权益的主张, 巴西一直呈现出积极参与的姿态。2004 年 5 月, 巴西作为全世界第二个向大陆架界限委员会提交提案的国家, 在其首份提案中主张了约 91.2 万平方公里的大陆架面积。^④ 2007 年 4 月, 大陆架界限委员会就巴西的提案作出建议, 否定了提案中 19 万平方公里主张面积。^⑤ 巴西表示将会进一步修改提案。在之后的 8 年时间里, 巴西陆续提交了 3 次部分修订提案, 分别是 2015 年 4 月针对南部区域,^⑥ 2017 年 9 月针对北部地区,^⑦ 以及 2018 年 12 月涉

① See International Seabed Authority, “Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, Report of an International Workshop convened by the International Seabed Authority in collaboration with the China Institute for Marine Affairs in Beijing, ISA Technical Study No. 12, 2012, p. 23, <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2013/03/ts12-web.pdf>.

② See Michael Lodge, “The International Seabed Authority and Article 82 of the UN Convention on the Law of the Sea”, (2006) 21 *International Journal of Marine and Coastal Law* 323, p. 331.

③ 参见《央台记者专访国际海底管理局秘书长: 国际海底采矿规章即将出炉》, 央视新闻网, https://ysxw.cctv.cn/article.html?toc_style_id=feeds_default&item_id=18038371025537192348&channelId=1119。

④ See Commission on the Limits of the Continental Shelf, “Brazilian Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to Article 76”, Executive Summary, 17 May 2004, para 8, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/bra04/bra_exec_sum.pdf.

⑤ See Commission on the Limits of the Continental Shelf, “Statement by the Chairman of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on the Progress of Work in the Commission”, CLCS/54, 27 April 2007, <https://undocs.org/en/clcs/54>.

⑥ See Commission on the Limits of the Continental Shelf, “Brazilian Partial Revised Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf”, Brazilian Southern Region, 2015, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/bra02_rev15/Executive_Summary_Brazilian_Partial_Revised_Submission_SR.pdf.

⑦ See Commission on the Limits of the Continental Shelf, “Brazilian Partial Revised Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf”, Brazilian Equatorial Margin, 2017, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/bra02_rev17/BR-EM-ExecutiveSummary.pdf.

及东部和南部部分区域。^①截至2025年5月,委员会对南部区域的提案作出了肯定性建议,^②另外两份提案还在等待审查中。关于外大陆架上的石油勘探与开发,巴西一直保持着热情。在2012年举行的北京会议上,巴西国家石油局代表曾表示,虽然巴西仍为石油净进口国,^③但是,在坎普斯盆地(Campos Basin)的前盐层被发现存在巨大的石油资源储量后,巴西的石油产量大幅增长,成为世界第十大、拉丁美洲第一的石油生产国。^④2019年10月,巴西国家能源政策委员会授权开展了第17轮招标,涉及在特许权制度下勘探和生产石油和天然气区块共计128个,其中至少有6个区块横跨了距离巴西领海基线200海里界限或位于界限之外。这一情况引起了巴西政府的高度关注,成立了研究和制定200海里以外勘探和生产石油与天然气的法律意见的工作组。^⑤虽然巴西依旧属于发展中国家,但不再是净进口国,不应被免除缴付费用或实物。从现有资料看,巴西至今未对如何在油气资源开发和生产中实施《公约》第82条的缴付义务展开讨论。

为了研究《公约》第82条的国内立法问题,巴西国家石油委员会成立了工作组,评估相关国家对200海里外大陆架勘探和生产之国际法规则转化的态度。巴西当局通过外交部向海外使团征求意见,主要收集了如下信息。一是俄罗斯暂无在大陆架区域开发非生物资源的计划。如未来启动,将通过国家法律修正案的形式实施《公约》第82条;二是新西兰在短期内不会向企业发放200海里以外的资源勘探许可证;三是加拿大已充分意识到《公约》第82条的重要性,正在考虑对200海里以外的商业勘探相关法律进行修正;四是挪威已经通过国家法律的形式要求由特许经营者承担《公约》第82条的缴付义务,或也可以以特许权使用费的形式向挪威政府缴纳;五是美国虽未批准《公约》,但有意参考与挪威类似的方法。^⑥据此,巴西最终认为,只要《公约》没有明确禁止,沿海国就可以转移这笔经济负担,最终由特许经营者向管理局履行缴付义务。对于政府而言,如何在国内法中体现《公约》第82条要求,是否需要结合开发区块的地质风险、生产预期以及其他因素来调整缴付的比例和确定上限标准等一系列问题才是未来要面临的挑战。^⑦巴西的实践经验表明,

① See Commission on the Limits of the Continental Shelf, “Brazilian Partial Revised Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf”, Brazilian Oriental and Meridional Margins, 2018, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/bra02_rev18/BR-OMM-ExecutiveSummary.pdf.

② See Commission on the Limits of the Continental Shelf, “Summary of Recommendations of the Commission on the Continental Shelf in regard to the Partial Revised Submission made by Brazil in respect of the Brazilian Southern Region”, 2015, para. 58, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/bra02_rev15/2019_03_08_COM_REC_BRAREV_summary.pdf.

③ See Lais P. Almada, “Challenges for Exploration and Exploitation of Oil and Gas on the Outer Continental Shelf: UNCLOS Article 82 and the Brazilian Case”, https://www.un.org/oceancapacity/sites/www.un.org.oceancapacity/files/2022unnf_almada_0.pdf.

④ See Stephen Sewalk, “Brazil’s Energy Policy and Regulation”, (2015) 25 *Fordham Environmental Law Review* 625, pp. 681–685.

⑤ See Alexandre P. Silva, “Brazil and the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea: Setting the Stage for the Bidding Rounds”, (2021) 36 *International Journal of Marine and Coastal Law* 574, pp. 580–583.

⑥ 由于工作组报告简化了各国反馈意见,致使各国在《公约》第82条问题上具体考量的因素未能全面呈现。但是,各国政府普遍支持《公约》第82条,但对于应由何种主体承担缴付义务,国家是否可以将缴付义务转嫁至特许经营者等问题,各国存在分歧。See Rowland J. Harrison, “Article 82 of UNCLOS: The Day of Reckoning Approaches”, (2015) 10 *Journal of World Energy Law and Business* 488, pp. 500–501; Aldo Chircop, “Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea: The Challenge for Canada”, in Catherine Banet (ed.), *The Law of the Seabed: Access, Uses, and Protection of Seabed Resources* (Brill, 2020), pp. 391–393.

⑦ See “Law No. 9478”, Federal Official Gazette, Section 1, https://www.ariae.org/sites/default/files/2017-05/cartilha_lei_9478_ingles.pdf.

深海资源开发是否能顺利开展,已不再完全受制于大陆架权属主张的最终确认。沿海国政府的关注点,正在转向开发可行性、成本回收周期与全球能源市场需求的评估。

(二) 国内立法积极促动勘探开发的国家实践:美国

尽管美国至今未成为《公约》的缔约国,但其对外大陆架的开发实践与立法建设有代表性。根据美国 1953 年颁布的《外大陆架土地法案》,^① 美国海洋能源管理局负责实施外大陆架石油和天然气勘探与开发计划。截至 2022 年,该计划贡献了全国 15% 的石油产量和 2% 的天然气产量。^② 2022 年 8 月,时任美国总统拜登签署《通胀削减法案》,该法案被视为美国国会在经济、能源安全和气候问题上作出的最大投资之一。^③ 在《通胀削减法案》中,海上清洁能源租赁合同发放与矿产开发租赁安排被“捆绑式”关联,法案要求在执行海上风电租约之前一年,海洋能源管理局至少要举行一次石油和天然气租约拍卖,并提供不少于 6 千万英亩的石油和天然气租赁合同。^④ 由于海上风电是减少温室气体排放和支持美国能源转型至清洁能源的关键组成部分,这项调整势必会环境政策和气候变化目标的实现。^⑤

目前,美国虽然未给任何企业颁发 200 海里以外大陆架的开发许可证,但已在多份招标公告中提及了《公约》第 82 条的缴付义务安排。例如,在墨西哥湾区域,第 233 号招标公告告知投标者,一旦美国成为《公约》的缔约国,对于 200 海里以外大陆架区域发放租约,将会受到参议院根据宪法或其他法律程序所施加的限制,如适用第三号法令,即《公约》特许权使用费支付制度。^⑥ 第 259 号招标公告也指出,海洋能源管理局将会对租赁销售产生的租赁合同应用一项或多项租赁规定,如果承租人放弃或终止了租赁行为,将不能再申请或收回未使用的、与《公约》特许使用权有关的信用额度。^⑦ 2023 年 9 月 29 日,美国海洋能源管理局向国会提交了一份 2024 年至 2029 年计划。该计划参考了 2018 年 1 月特朗普政府提出的草案提议,以及 2022 年 7 月拜登政府发布的提议,^⑧ 提出将根据经济因素、社会价值和环境要求,于未来 5 年内在墨西哥湾区域开展 3 次石油和天然气租赁销售,分别定于 2025 年、2027 年和 2029 年。2024 年 10 月 1 日,美

① See “Outer Continental Shelf Lands Act”, 43 U. S. C. § § 1331 – 1356b (2017).

② See Lais P. Almada, “Challenges for Exploration and Exploitation of Oil and Gas on the Outer Continental Shelf: UNCLOS Article 82 and the Brazilian Case”, p. 2.

③ See U. S. Department of the Treasury, “Inflation Reduction Act”, <https://home.treasury.gov/about/general-information/role-of-the-treasury>.

④ See Bureau of Ocean Energy Management, “OCS Lands Act History”, <https://www.boem.gov/oil-gas-energy/leasing/ocs-lands-act-history>.

⑤ See “Five-Year Offshore Oil and Gas Leasing Program: Status and Issues in Brief”, October 1, 2024, Congressional Research Service, <https://crsreports.congress.gov>.

⑥ See Bureau of Ocean Energy Management, “Stipulation No. 3: Law of the Sea Convention Royalty Payment in Lease Stipulations, Western Planning Area, Oil and Gas Lease Sale 233”, Proposed Notice of Sale, 2013, <http://www.boem.gov/Oil-and-Gas-Energy-Program/Leasing/Regional-Leasing/Gulf-of-Mexico-Region/Lease-Sales/233/pstips233.aspx>.

⑦ See Bureau of Ocean Energy Management, “Lease Stipulations No. 5 and No. 8, Gulf of Mexico Oil and Gas Lease Sale 259”, Final Notice of Sale, 2023, <https://www.boem.gov/oil-gas-energy/leasing/lease-sale-259>.

⑧ 特朗普政府在其第一任期内,于 2018 年 1 月发布了 5 年期外大陆架石油和天然气租赁销售草案,计划在 5 年内开展 47 次租赁销售,其中包括墨西哥湾 12 次,阿拉斯加地区 19 次,大西洋地区 9 次。相比之下,拜登政府曾提出了一个大幅缩减的 5 年期计划,该计划拟最多进行 11 次租赁销售,仅包括墨西哥湾 10 次与阿拉斯加库克湾规划区 1 次。

国会研究服务中心发布了《五年海上石油和天然气租赁计划：现状与问题》报告，讨论了与该计划相关的发展状态、国会选定的议题以及具体的待定立法，包括将在《外大陆架土地法案》框架下制定新的法律法规。^①

上述国家实践提出了两个值得进一步研究的问题。一方面，沿海国需要在开发节奏上保持审慎的态度。作为全球“慢世界”，深海生态环境非常脆弱，矿产资源形成周期长，如土豆大小的锰结核要经过数百万年才能形成，深海珊瑚每年只生长 4 至 35 微米。^② 若贸然大规模开展深海采矿，海洋生态环境势必会受到灾难性破坏，人类资源的持续发展将遭受极大挑战。2024 年 1 月，挪威成为第一个批准商业深海采矿的国家，批准了北极海床约为 28 万平方公里的勘探区域。2024 年 12 月，挪威政府推迟了应在 2025 年初颁发首批深海采矿勘探许可证的工作计划，强调将会继续开展环境影响评估和监管框架工作。^③ 另一方面，《公约》第 82 条的缴付义务在制度设计上与多数国家现行的税收政策之间存在差异，在完成对立法转化时需要深度调研的支撑。《公约》第 82 条的缴付对象是直接开发的资源产品的一部分，而非对生产运营全部收入进行征税。结合国家政府的税收政策看，税收来源包括一些财政工具，比如公司所得税、利润税、增值税、消费税等。如果将《公约》第 82 条的缴付制度直接转化为国内制度，为了提高利润和降低缴付额度，生产商有可能将原始生产的资源产品转化为生产的副产品。为了避免这类情况发生，挪威和英国从基本生产的征收方式转变为税收制度，收入的方式和类型趋向复杂。美国和加拿大在保留了原有生产税收的基础上，增加了其他财政工具并行使用的选项。^④

五 国际法中大陆架的开发规则与中国立法的转化路径

法律不重诵读，重理解。^⑤ 法律解释是一项可在实践中持续演进的工作。近年来，中国的国际影响力、感召力、塑造力不断提升，中国有责任、有义务、有能力为推进国际关系法治化作出更大贡献。在实现国际法治与国内治理的规则衔接过程中，需要反复权衡实然与应然、国际与国内的不同语境，实现国内法治与涉外法治的统筹兼顾。^⑥ 在国际海洋法治的实践领

① 拜登政府任内提出的销售数量引发了美国石油和天然气行业代表及部分国会议员的担忧，认为租赁数量过少可能加剧行业的不确定性，削弱美国能源安全，并可能将通过能源生产所带来的地缘政治优势拱手让予俄罗斯、中国及伊朗等其他国家。第 118 届国会曾提出相关法案，要求海洋能源管理局在未来 5 年内增加租赁销售次数，以维持对海上风电租赁的持续授权。事实上，拜登政府时期已有部分年份未能发布新的海上风电租赁招标。See “Five-Year Offshore Oil and Gas Leasing Program: Status and Issues in Brief”, October 1, 2024, Congressional Research Service, <https://crsreports.congress.gov>.

② 参见况腊生：《全球深海区域军事化发展论析》，载《太平洋学报》2024 年第 6 期，第 77—92 页。

③ 参见《挪威暂停深海采矿计划》，中华人民共和国自然资源部，https://geoglobal.mnr.gov.cn/zx/kydt/zhyw/202412/t20241204_9154031.htm。

④ See Wylie Spicer and Elizabeth McIsaac, “A Study of Key Terms in Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, ISA Technical Study No. 15, 2016, <https://www.isa.org.jm/publications/technical-study-15-a-study-of-key-terms-in-article-82-of-unclos/>.

⑤ 参见〔美〕弗里德里克·肖尔：《像法律人那样思考：法律推理新论》，雷磊译，中国法制出版社 2016 年版，第 17 页。

⑥ 参见柳华文：《论加强我国涉外法制建设》，载《浙江警察学院学报》2024 年第 2 期，第 1—12 页。

域,尤其需要结合不同社会发展的具体情势,以维持法律的稳定性与接纳技术的灵活性为进路,推动国际规则的国内转化和国内立法对国际制度的实践回应,从而助力全球海洋的有效治理。

在这一背景下,中国积极推动联合国相关机构开启关于《公约》第 82 条解释与适用问题的磋商,具有现实可行性。一方面,深海采矿的国际需求日益提升,尽快磋商制定相关国际规则和法律制度,具有非常重要的意义。从全球地缘政治格局演变和资源可持续发展的层面来看,高科技产业快速发展,一些国家的深海采矿系统取得重大技术突破,促进了关键矿产资源的开发。此类矿产资源不但是电动汽车、储能系统、风力发电和太阳能发电等清洁能源的重要材料,更是国家航空航天、电子信息、国防科技等国家战略产业的主要原材料,关系沿海国家未来经济的高质量发展。2024 年,国际能源署在《世界能源展望》报告中指出,随着全球转向清洁能源技术,国际社会对石油和天然气的依赖度不减反增。以亚洲进口商为例,预计到 2050 年,其对石油和天然气的依赖度将分别增长至 90% 和 60%。海底采矿不但可以满足这些需求,而且环境成本可能远低于陆地开采。^① 截至 2025 年 1 月,国际海底管理局向私营和国有公司颁发的生效合同已有 31 份,其中 30 份在执行中,9 份合同需要定期审查。因此,推动联合国相关机构启动关于《公约》第 82 条的可执行磋商,这是一项必要且紧急的国际法制度安排工作。另一方面,BBNJ 协定历经近 20 年的国际磋商,已于 2023 年 6 月获得正式通过,成为《公约》下的第 3 个执行协定。目前,《公约》体系下暂无新议题需要国际磋商。因而,现阶段向联合国提出开启关于《公约》第 82 条解释与适用问题的磋商恰逢其时,既有利于促进《公约》相关条款的解释和适用,也可作为相关国家的国内立法提供国际法参考依据。

1998 年 6 月 26 日,第九届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过了《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》(下称《专属经济区和大陆架法》)。从中国确保海洋管理稳定持续发展的治理需求来看,《专属经济区和大陆架法》旨在保障中国对专属经济区和大陆架行使主权权利和管辖权,维护国家海洋权益。其中,《专属经济区和大陆架法》第 4 条规定,中华人民共和国拥有授权和管理为一切目的在大陆架上进行钻探的专属权利;第 7 条规定,任何国际组织、外国的组织或者个人对中华人民共和国的专属经济区和大陆架的自然资源进行勘查、开发活动或者在中华人民共和国大陆架上为任何目的进行钻探,必须经中华人民共和国主管机关批准,并遵守中华人民共和国的法律、法规。此外,2016 年 2 月 26 日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过了《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》(下称《深海法》),旨在规范深海海底区域资源勘探和开发活动。该法第 2 条确认了管理范围为“中华人民共和国和其他国家管辖范围以外的海床、洋底及其底土”,第 7 条要求中华人民共和国的公民、法人或者其他组织在向国际海底管理局申请从事深海海底区域资源勘探、开发活动前,应当向国务院海洋主管部门提出申请,并提交相关材料。这两部法律从宏观层面规范了相关区域非生物资源的开发行为,与《公约》中关于 200 海里以外非生物资源开发与管理的缔约理念是一致的。例如《专属经济区和大陆架法》第 2 条回应了《公约》第 76 条中大陆架

① See International Energy Agency, “World Energy Outlook (2024)”, p. 19, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/140a0470-5b90-4922-a0e9-838b3ac6918c/WorldEnergyOutlook2024.pdf>.

自然延伸的关键属性,^①《深海法》第23条体现了《公约》对于非生物资源的开发活动应该满足信息真实和开发持续的要求。^②在未来《专属经济区与大陆架法》的修订中,本文建议,应强化《公约》第76条中大陆架的自然延伸属性和第77条关于大陆架“固有”的、无须宣告、与生俱来天然属性的国内法体现,并参考借鉴国际社会对《公约》第82条中200海里以外大陆架开发主体的缴付义务和比例调整等磋商情况。

2024年11月,《中华人民共和国矿产资源法》(下称《矿产法》)由中华人民共和国第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议修订通过,自2025年7月1日起施行。《矿产法》第2条第1款规定,在中华人民共和国领域及管辖的其他海域勘查、开采矿产资源,开展矿区生态修复等活动,适用本法。该款明确了国家外大陆架矿产资源的开发权属性。《矿产法》第6条规定,勘查、开采矿产资源应当按照国家有关规定缴纳费用。国务院可以根据不同情况规定减收或者免收有关费用。开采矿产资源应当依法缴纳资源税。该条明确了矿业权人需要承担资源税等缴付义务。但是,《公约》第82条允许开发国享有缴税宽限期,从开发第6年开始缴付比例逐年递增,直至第12年7%上限比例等内容,这些规定目前在《矿产法》中未有体现。值得注意的是,《矿产法》第24条规定,探矿权的期限为5年。探矿权期限届满,可以续期。这有可能导致矿业权人的税费缴纳责任与《公约》第82条中开发国需要根据开发周期调整缴税比率等要求在实际执行中发生冲突。为了降低相关法律适用的冲突风险,本文建议,有必要在《中华人民共和国矿产资源法实施细则》等相关规定中厘清申请国与矿业权人对于外大陆架开发产生的缴纳责任的分工,明确矿业权人的申请周期和缴付比例,提高矿业权人的准入门槛。

六 结语

深海采矿已成为当前国际社会关注和争论的焦点议题之一。由于人类对深海海底依然存在认知空白,现阶段尚无法准确预测深海采矿对海洋生态系统可能造成的环境影响。因此,可以借鉴陆地采矿相关的环境影响评价制度,在资源开发与生态环境保护之间寻求合理平衡。例如,可以探究深海采矿行为可被允许的不利影响与可能产生的经济效益之间的平衡阈值,或者界定人类社会可以接受的开发深海矿产的环境破坏的上限等等,这些问题都需要通过《公约》缔约方之间的持续谈判与磋商,在多边框架下予以妥善解决。^③

作为全球首个在“区域”拥有5块专属勘探矿区的国家,中国必须重视和持续追踪国际海

① 《专属经济区和大陆架法》第2条规定:“中华人民共和国的专属经济区,为中华人民共和国领海以外并邻接领海的区域,从测算领海宽度的基线量起延至二百海里。中华人民共和国的大陆架,为中华人民共和国领海以外依本国陆地领土的全部自然延伸,扩展到大陆边边缘的海底区域的海床和底土;如果从测算领海宽度的基线量起至大陆边边缘的距离不足二百海里,则扩展至二百海里。中华人民共和国与海岸相邻或者相向国家关于专属经济区和大陆架的主张重叠的,在国际法的基础上按照公平原则以协议划定界限。”

② 《深海法》第23条规定:“违反本法第七条、第九条第二款、第十条第一款规定,有下列行为之一的,国务院海洋主管部门可以撤销许可并撤回相关文件:(一)提交虚假材料取得许可的;(二)不履行勘探、开发合同义务或者履行合同义务不符合约定的;(三)未经同意,转让勘探、开发合同的权利、义务或者对勘探、开发合同作出重大变更的。承包者有前款第二项行为的,还应当承担相应的赔偿责任。”

③ See Zachary Douglas *et al.*, “In the Matter of a Proposed Moratorium or Precautionary Pause on Deep-Sea Mining beyond National Jurisdiction, Opinion”, <https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2023/03/deep-sea-mining-moratorium.pdf>.

底管理局相关工作的进展。根据《公约》的规定，虽然在《公约》第 82 条的实施过程中，国际海底管理局目前的职能较为程序化，但是作为一位合格的“中间人”，落实“区域”内的开发利益分配方案与外大陆架的缴付制度是两项难以截然分开的任务。国际海底管理局曾明确指出，其所制定的“区域”内活动所产生利益的公平分配方案，在原则上可适用于外大陆架的收益分配。但是，由于大陆架的法律权利属性与“区域”不尽相同，后续需要通过缔约方的共同协商确定大陆架开发收益分配中受益人的不同权重和公平分享收益的具体标准，以指南或者谅解备忘录等形式就外大陆架资源开发的收益分享和行政安排予以具体说明。

在上述制度建设过程中，中国应积极参与，切实发挥建设性作用。这不仅是践行海洋命运共同体理念的应有之义，也是全面提升中国在可持续发展领域的话语权，推进海洋事业高质量发展的重要举措。

The Payment and Contribution Mechanism for the Exploitation of Non-Living Resources on the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: An Analysis Centered on Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea

Qiu Wenxian and Zhang Haiwen

Abstract: Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) stipulates a payment and contribution mechanism for the exploitation of non-living resources on the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured. Since the UNCLOS was adopted, Article 82 has been in a dormant state. Given the Convention's foundational role in global ocean governance, it is necessary to review its negotiation process with the consideration of the institutional framework and objective of Article 82, then clarify the important legal concepts in the provision, assess potential legal issues in future state practice related to Article 82, and provide corresponding solutions. During the negotiation process of the UNCLOS, Article 76 and Article 82 were designed as the interlocking institutional arrangements. In recent years, based on representative practices of certain coastal States, it has become evident that actively promoting relevant bodies under the UNCLOS to initiate feasible consultations on Article 82, accelerating the development of corresponding international rules, and preparing for domestic legal implementation have become key components of China's efforts to build itself into a strong maritime nation, deepen its participation in global ocean governance, and advance the vision of a maritime community with a shared future.

Keywords: United Nations Convention on the Law of the Sea, Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles, Resource Exploitation, Payments and Contributions, A Maritime Community with a Shared Future

(责任编辑: 何田田)