

论国际海底矿产资源的法律地位^{*}

王明远 孙雪妍

〔摘要〕 关于国际海底矿产资源的法律地位，在《联合国海洋法公约》产生之前，主要有“无主物”和“共有物”等理论观点，相应的基础理论则是“公海自由论”。《联合国海洋法公约》把国际海底矿产资源确定为“人类共同继承财产”，但该概念存在一定缺陷。为了更好地完善国际海底矿产资源的管理体制和机制，有必要把“公共信托”与“人类共同继承财产”结合起来，以“公共信托框架下的人类共同继承财产”作为国际海底矿产资源的法律地位。

〔关键词〕 国际海底区域；公海自由；人类共同继承财产；公共信托

〔作者简介〕 王明远：法学博士，清华大学法学院教授，清华大学环境资源能源法学研究中心主任；孙雪妍：清华大学法学院博士研究生（北京 100084）

人类对国际海底^①矿产资源的高度关注始于 20 世纪 50 年代。^② 迅速发展的工业科技，特别是海洋勘探开发科技，使人们意识到陆地并非矿物质的唯一来源，大量矿产资源富集于国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土。^③ 面对全球性资源紧缺的既存事实，世界各国都意识到了国际海底矿产资源的经济价值和战略意义。^④

目前，国际海底矿产资源勘探开发技术日趋成熟，传统科技强国大力推进，发展中国家也不甘作为旁观者，而是通过积极制定国内政策、参与国际治理机制等方式对本国利益进行布局。科技与政策的发展意味着国际海底矿产资源的法律规制也必然随之进入一个调整与转型期。对我国而言，国际海底矿产资源的勘探开发是海洋战略的重要组成部分。^⑤ 1996 年，我国批准加入《联合国海洋法公约》（下文简称《公约》）。2016 年，我国制定了《深海海底区域资源勘探开发法》，以促进和鼓励资源开发为导向，确立了相应的政府监督管理体制、开发者权利义务以及勘探开发审批程序

^{*} 本文的研究和写作得到了台达集团中达环境法学教育促进计划的资助。

^① 在本文中，“国际海底”“深海海底”与“区域”三个概念都是指国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土，即各国专属经济区和大陆架以外的海底及其底土。这些概念与《联合国海洋法公约》第 1 条中有关“区域”的定义相同，也与我国《深海海底区域资源勘探开发法》第 2 条第 2 款有关“深海海底区域”的规定一致。按照法律地位的不同，《联合国海洋法公约》把面积大约 3.6 亿平方公里的海域分成国家管辖海域、公海和深海海底（即国际海底或区域）三个部分。《公约》第 135 条明确规定“区域”制度不应影响“区域”上覆水域及该水域上空的法律地位，第 142 条则强调“区域”制度不应侵犯或影响沿海国的权利与合法利益。

^{②③} 阳宁、陈光国：《深海矿产资源开采技术的现状与发展趋势》，载《凿岩机械气动工具》，2010（1）。

^④ 李润田：《全球海底怎么划分》，载《环球时报》，2004-09-24。

^⑤ 赵君尧：《当代中国海洋战略价值取向》，载《职大学报》，2009（3）。

等。实践中,我国的国际海底勘探开发战略也在有序推进。^①

探析、确立和完善国际海底矿产资源的法律地位,是构建和实施相关体制和机制的逻辑起点。有鉴于此,系统而深入地探究有关国际海底矿产资源法律地位的基本理论,具有重要的学术价值与现实意义。本文的基本思路是:首先,梳理和分析《公约》产生之前有关国际海底矿产资源法律地位的理论观点;其次,探析《公约》所明确国际海底矿产资源的法律地位,即“人类共同继承财产”,并阐释该基本概念存在的缺陷;最后,尝试将“公共信托”与“人类共同继承财产”结合起来,提出以“公共信托框架下的人类共同继承财产”作为国际海底矿产资源的法律地位,以便增强国际海底管理局的正当性、强化其管理者责任,并促进海洋环境保护以及代际利益协调。

一、《联合国海洋法公约》产生之前国际海底矿产资源的法律地位: “无主物”与“共有物”之争

在《公约》签署与生效之前,主权国家自行设计并执行有关深海海底矿产资源的法律规则。而主权意味着国家独立,也意味着一国依其自身利益自主选择在国际事务中的立场,不受其他国家和机构的控制。这种“自益”型的国际海底矿产资源法,完全处于国家的治理之下,以国家利益最大化作为立法的首要原则,符合主权国家是国际法最重要的主体这一传统国际法的基本观点^②,具有经济民族主义、国家利益主导、市场面向、效率优先、法律政治化以及代内公平等特点,呈现出浓厚的“自益”色彩。

(一) 基础理论:“公海自由论”

自海洋的财产性质被认可以来,海洋法学说和制度的核心议题之一就是海洋资源的私人专属性、国家专属性及国际公共性之限度。在15世纪,欧洲出现了分割海洋的热潮,其中比较极端的例子是西班牙和葡萄牙于1494年通过了《托德西利亚斯条约》,试图把全世界的海洋一分为二,划归两国。^③

但是,各国对海洋的主权分割会直接导致封闭海洋(mare clausum)^④的局面,进而阻碍国际贸易与海上通行自由,因此,这种主张和做法遭到了质疑或反对。荷兰法学家格劳秀斯(Hugo Grotius)提出了“公海自由论”(mare liberum),并迅速得到了多数国家的认可。该理论催生了现代海洋法的基本原则:公海不得被各国所取得,而应当开放给全人类使用。^⑤格劳秀斯代表着17世纪欧洲新教徒在宗教、政治和社会力量上的崛起。他解释了海洋不属于任何国家的原因:对海洋某个区域的统治,应当与对其他地域的统治相同,通过人力或者领土占有的方式来实现。经由人力实现对海洋的统治,需要在海洋区域组建海军及舰队;以领土占有方式统治海洋,则意味着任何在该海域航行的船只及人员,都能够受到沿岸陆地国家的有效控制。^⑥格劳秀斯还进一步从以下两个方面论证了为何公海不能为国家私有:一是海洋是流动的,除非一国进行小范围的围海,否则无法通过“圈地”将其占有,因此,国家也就不能以占有的方式对海洋主张主权^⑦;二是自然法范畴内,任何人都无权独占那些无穷尽的、自然赋予的“共有物”,而海洋可以被任何人在不妨碍他人

① 如中国五矿集团公司在2015年与国际海底管理局签署了深海多金属结核勘探合同。这是我国获得的第四块国际海底专属勘探矿区,也是发展中国家以企业名义获得的第一块矿区。参见国际能源网:《中国五矿成中国首家获得国际海底矿区勘探合同的企业》, <http://www.in-en.com/article/html/energy-2261065.shtml>。

② 王铁崖:《周鲠生国际法论文选》,58页,北京,海天出版社,1999。

③④ 朱剑:《航行自由问题与中美南海矛盾》,载《外交评论》,2018(4)。

⑤ 张小奕:《试论航行自由的历史演进》,载《国际法研究》,2014(4)。

⑥⑦ 格劳秀斯、培根:《海洋自由论·新大西岛》,106-111、26页,上海,上海三联书店,华东师范大学出版社,2005。

使用的限度内所利用，因此，由任何国家或个人取得其所有权或主权都是不正当的。^①

“公海自由论”与罗马法的“共有物”理论具有相似之处，但又对其进行了修正与发展。“共有物”理论主张海洋对一切人开放，并且其公共性并不因“近海”或“公海”而存在差异^②；而“公海自由论”反对国家对“公海”的主权性占有，但承认小部分“近海”（如海峡、海湾区域）可以成为国家所有权的客体。^③除了格劳秀斯，“公海自由论”的代表人物还包括荷兰学者宾克雪克（Bynkershock）、美国学者惠顿（Wheaton）、怀德门（Wildman）及伍尔西（Woolsey）等。^④他们基于如下理由论证了公海自由的正当性：公海的自然性质决定了其不可能经先占之方式成为国家财产或个人私产，故公海处于一种自由状态；国际法范畴内存在着海洋自由法则，即海洋不得被任何国家所取得；基于平等原则，所有国家都得以利用公海，公海不得由任何国家独享；公海是联络世界之通路，倘若准许国家所有权存在，将使公海失去其公益品格。^⑤上述公海自由之理论在17世纪初兴起，经过近百年时间，沿海国家逐渐意识到，公海自由符合新兴商人阶层在贸易自由上的利益诉求。当时，以英国为代表的新兴海上力量全力支持该理论的法律化进程。^⑥

19世纪末，各国领海的宽度为三海里，此范围外皆属自由公海，这已经成为国际习惯法，而英国废除了所有与三海里领海原则相冲突的法律。^⑦由此，公海自由的发展进入鼎盛时期。后来，现代海洋法的领海制度、毗邻区制度、专属经济区制度及大陆架制度的出现，又在一定程度上削弱了海洋的“共有物”属性，但毫无疑问，公海自由已经成了现代海洋法的基础性原则。

（二）国际海底矿产资源的法律地位：“无主物”还是“共有物”？

国际海底矿产资源的取得方式，直接关系到主权国家的经济利益。在早期，各国为佐证自身对国际海底矿产资源法律地位的主张，均试图援用罗马法中的物权理论。^⑧关于国际海底矿产资源法律地位的争论主要涉及“无主物”（res nullius）与“共有物”（res communis）这一对基本概念和相关学说，而无主物与共有物又分别对应着先占与公海自由这两个原则以及相应的物权取得制度。

1. 无主物

在罗马法中，无主物是指尚无所有权归属、未成为特定主体的所有权之客体的物；基于自然法思想，无主物的取得实行先占原则，即不属于任何人所有的物归于首先获得它的人。^⑨申言之，对某物适用先占原则需要具备两个前提条件：首先，该物过去未曾属于任何人；其次，第一个获得者须保持对该物的有效控制。^⑩通常，先占原则适用于野生动植物等生物资源的获取，也适用于陆上无主地之所有权的取得。^⑪后来，该原则为传统国际法所吸收，嫁接到国家领土的取得方式理论上，即对于主权归属尚未明确的土地，国家可通过先占而取得其主权。^⑫

认为国际海底矿产资源属于无主物的学者主张，只有空气、阳光等不可耗尽的资源才可能成为共有物，不得赋予任何人排他性的权利，而海洋资源是有限的，必须归沿海国专属管辖。^⑬典型例子包括沿海国对大陆架的管辖权和对浅水域海床定居鱼类的专属捕鱼权。^⑭

在无主物论者看来，大陆架与国际海底矿产资源在自然属性上具有一定程度的相似性，它们都不是海洋的一部分，而是被公海所覆盖的陆地的一部分，是无主地，可依先占取得，因此，有学者

①⑦ 徐国栋：《“一切人共有的物”概念的沉浮》，载《法商研究》，2006（6）。

② 查士丁尼：《法学总论——法学阶梯》，48页，北京，商务印书馆，1997。

③ 格劳秀斯、培根：《海洋自由论·新大西岛》，106-111页，上海，上海三联书店，华东师范大学出版社，2005。

④⑤⑥ 陈荔彤：《海洋法论》，327-340页，台北，元照出版社，2002。

⑧ 张翔：《海洋的“公物”属性与海域用益物权的制度构建》，载《法律科学》，2012（6）。

⑨⑩⑪ 丘汉平：《罗马法》，17页，北京，中国方正出版社，2004。

⑫ Kemal Baslar. *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, p. 40.

⑬⑭ 孟祥春、韩成标：《200海里以外大陆架法律制度与中国》，载《河北法学》，2012（5）。

主张将《大陆架公约》直接适用于国际海底矿产资源。^①实际上,针对浅海海床上的定居生物资源,曾经出现过为沿海国专属的情况,如澳大利亚、墨西哥、哥伦比亚等国对各自浅海海床上的珍珠资源的专属开采权,法国、意大利等国对地中海沿岸珊瑚礁的管理权。^②而国际海底矿产资源对公海海床和洋底及其底土的附着性也与这些生物资源对浅海海床的附着性相类似。

2. 共有物

共有物是指属于一切人所有,性质上多为自然赋予的而非人力加工的,且多不具备稀缺性的物。^③虽然共有的含义是一切人所有及一切人的自由使用,但概念的重心并不在于从肯定意义上确定每个人的财产份额及所有权比例,而是从否定意义上排除任何形式的产权化,如国有或私人所有。^④

按照海洋各区域不同的自然属性来区分,容易为人类所接近的部分为“近海”,它为人们提供有限的生物资源及非生物资源且可以作为国土的屏障,符合罗马法上“经济的财货”之特征;相反,不易接近的部分为“公海”,因其浩瀚无垠、不具有稀缺性且不能为任何国家所控制,符合罗马法上“自由的财货”之特征。^⑤

公元二世纪,罗马法学家埃流斯·马尔西安(Aelius Marcianus)在判决中首次指出:“根据自然法的观点,海洋及海洋渔业资源,具有向所有人开放及公共性的特征。”^⑥他根据自然法,将空气、流水、大海及海滨界定为“一切人共有的物”。公元529年,共有物概念被收录进《查士丁尼法典》,从而具有了正式法律效力。^⑦

如将国际海底矿产资源界定为共有物,在法律上具有两重意义:第一,国际海底矿产资源不存在任何国家所有权或国际机构所有权;第二,国际海底矿产资源的用益性权利(如科研、勘探和开发等)得为各国依自由原则行使,任何国家或国际机构不能妨碍或干涉他国的使用和收益权能。

3. 无主物和共有物概念及相关学说面临的困境

无论是无主物概念还是共有物概念,当用以界定国际海底矿产资源的法律地位时,均会遇到不可回避的理论障碍。

将国际海底矿产资源定位为无主物并参照大陆架管理的问题是:首先,在国际法上,沿海国对大陆架的主权权利^⑧并非基于对大陆架的先占,而是基于大陆架是“陆地领土的自然延伸”这一特殊性质和地位。^⑨因此,国家对大陆架的主权权利是事实性的、固有的权利,并不因其他国家大陆架的占领而丧失。在传统国际法上,仅将对无主物的先占适用于陆地领土的取得,在公海范围并

① 奥本海:《国际法》(上卷),133页,北京,商务印书馆,1981。

② 陈荔彤:《海洋法论》,320-330页,台北,元照出版社,2002。

③ 丘汉平:《罗马法》,196页,北京,中国方正出版社,2004。

④ 巴里·尼古拉斯:《罗马法概论》,第2版,140-150页,北京,法律出版社,2000。

⑤ 吴文汀:《论“人类共有物”中经济财货的共有性》,载《行政与法》,2012(10)。

⑥ Arvid Pardo. *The Common Heritage of Mankind: Selected Paper on Oceans and World Order 1967-1974*. Malta, 1975, p. 2.

⑦ Kemal Baslar. *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, p. 40, p. 42.

⑧ 1982年《联合国海洋法公约》第77条规定:“沿海国为勘探大陆架和开发其自然资源为目的,对大陆架行使主权权利。”国际法委员会将沿海国在大陆架的“主权权利”解释为沿海国开发和利用大陆架资源所必需的一切权利,包括管辖权和惩罚违法行为的权利。主权权利是一种主权性质的权利,它不同于完全主权,而又高于一般的管辖权,是仅次于主权的一项占有性权利。主权是完全的、绝对的、排他的和神圣不可侵犯的,而主权权利在一定条件下是不完全的。对沿海国享有的主权权利,《公约》所采用的措辞是“适当顾及”。

⑨ 1982年《联合国海洋法公约》第76条第1款规定:“沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸,扩展到大陆边外缘的距离不到二百海里,则扩展到二百海里的距离。”第3款规定:“大陆边包括沿海国陆块没入水中的延伸部分,由陆架、陆坡和陆基的海床和底土构成,它不包括深洋洋底及其洋脊,也不包括其底土。”

无援引的依据。^①既然大陆架区域都已经被明确禁止先占，那么，在更为遥远的国际海底，为何又允许因先占而获得主权？其次，海洋的公共性特征始终存在，前人在论证公海自由时反复指出，海洋无法同陆地一样被国家持续而有效地“占领”，对国际海底的“占领”缺乏可操作性。^②实践中人们关注的焦点往往是国际海底的矿产资源，采取的方式通常是“利用”而非“占有”。从理论上讲，国际海底的无主物定位及先占原则，会从根本上打破“公海自由”，倒退回现代海洋法出现前的“海洋分割”时代。

另一派观点认为，根据罗马法传统，海底属于共有物，任何人对其的权利都不得受到限制。^③此类结论也有值得商榷之处：首先，共有物的典型代表——海水和渔业资源的典型特征是数量上的相对充足性^④，但国际海底矿产资源则和陆地矿产资源一样具有有限性。从制度经济学的角度看，如果说海洋整体具有消费上的非竞争性和非排他性等公共物品之特征，海底矿产资源则偏向于具有私人物品之属性。其次，国际海底矿产资源具有突出的财产性质，但共有物论者并未回答如下问题：如何确认共有人的财产份额？法律上的所有权和使用上的收益权是何种关系？谁来管理共有物？如何管理？这些都是国际海底矿产资源勘探开发必须面对的现实问题。如果按照公海自由原则来放任私人及国家的自由使用，极有可能会出现“公地悲剧”。

综合来看，在《公约》生效前，关于国际海底矿产资源的法律定位，大体上可分为无主物与共有物两大流派，且二者的拥护者基本上均为发达国家。在无主物概念和定位下，国家经宣称领土主权获得国际海底的一切所有及使用权利，权利客体不仅包括矿产资源，还包括生物资源、热能转换资源、其他形式的资源及能源。这一概念和相应的先占原则最大化地彰显了“自益”立场。而共有物概念和定位否定了国家对国际海底的排他性权利，但在开发利用上坚守着绝对自由的立场，即私人及国家可以自由获取国际海底矿产资源的勘探权和开发权，不受他国和国际组织的制约或管理，这种经济自由主义和民族主义反映的仍旧是“自益”的价值取向。

二、《联合国海洋法公约》所确立的国际海底矿产资源之法律地位： “人类共同继承财产”

（一）“人类共同继承财产”：“区域”制度的理论基石和思想基础

在调整现代国际海洋秩序方面，《公约》是不可替代的综合性法律工具，具有基础性地位，因而被称为“海洋宪章”。^⑤在该公约出现之前，国际法层面缺乏调整国际海底开发活动的普遍性的法律规范，也不存在被各国普遍接受的关于国际海底的法律概念和理论体系。为了解决国际海底管理问题，特别是矿产资源勘探开发问题，公约规定了“区域”制度^⑥，实现了国际海底法律框架从无到有的跨越式发展，而“人类共同继承财产”概念则成为国际海底法律的理论根基。

《公约》的核心条款都是国家利益在漫长的谈判过程中博弈和妥协的结果，而“区域”制度是其中最重要的组成部分。根据公约的规定，“区域”及其资源是人类共同继承财产，不应据为己

^① F. S. Ruddy. "Res Nullius and Occupation in Roman and International Law". *University of Missouri at Kansas City Law Review*, 1968, 36 (2).

^② 格劳秀斯、培根：《海洋自由论·新大西岛》，106-111页，上海，上海三联书店，华东师范大学出版社，2005。

^③ Kenneth Reid and Reinhard Zimmermann. *A History of Private Law in Scotland*. Oxford New York: Oxford University Press, 2001, p. 432.

^④ 徐国栋：《“一切人共有的物”的概念的沉浮》，载《法商研究》，2006（6）。

^⑤ 杨华：《海洋法权论》，载《中国社会科学》，2017（9）。

^⑥ *United Nations Convention on the Law of the Sea*, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

有,而要实行国际管理,并且为全人类的利益而公平分配经济利益。^①

实际上,第三次联合国海洋法会议对国际海底的管理问题进行了深入讨论,目标是“建立一个公平地管理主权国家管辖之外的海床和底土的国际权威机构以及相应的调整机制”。^②在价值理念上,该会议采纳了1970年《关于各国管辖范围以外海床洋底及其底土的原则宣言》中的如下提法:“国际海底是人类共同继承财产,它不得被任何自然人、法人或国家所侵占,任何国家都不能对任何海底区域行使主权或主张主权权利”;“任何区域开发活动都必须以全人类利益为目的”。^③

关于“人类共同继承财产”的法律含义,共识性的要点大致包括以下几个方面:第一,“区域”的整体和部分不得被任何国家进行主权性占有,也不得由任何个人所有;第二,“区域”内进行国际管理,由国际机构代表全人类行使权利;第三,禁止将“区域”用于军事及武力目的;第四,从“区域”开发获取的利益应当由全人类共享。^④

总之,1982年《公约》建立了以全人类公平分享国际海底资源开发利益为目的的“区域”制度,“人类共同继承财产”作为法律概念被规定在公约中,取代了无主物与共有物之争论,国际海底矿产资源的法律地位和价值取向发生了根本性改变。

(二)“人类共同继承财产”概念之缺陷

在国际海底矿产资源法律地位的变迁中,公海自由理论因其绝对化“自益”倾向而走向衰落,而“人类共同继承财产”成为富有生命力的主导性理论概念。“人类共同继承财产”是典型的以人类整体性和普遍性利益为基本诉求而创设的概念,尽管缺乏完全共识^⑤,甚至存在着很大争议,但“人类共同继承财产”概念的外延已经扩展到深海海底以外的其他“全球公域”,如极地、月球和其他天体的自然资源。^⑥

实际上,在1982年《公约》的起草过程中,“人类共同继承财产”概念的具体内涵被反复讨论,其要点包括:托管和托管人概念;继承财产不可分割;继承财产的国际管理;发展中国家适当、公平地享用从区域勘探、利用和开发中所取得的收益;各国自由获取和利用区域资源;和平利用原则等。^⑦但是,“人类共同继承财产”这一基石性概念在公约中并未得到清晰的界定,对于该概念中人类利益所包含的内容、相关利益共享的机制,特别是“人类共同继承财产”的托管规则以及代表全人类利益的国际机构的构建等具有很强实践意义的问题,学术界的观点仍然存在较大分歧。^⑧例如有学者指出:人类整体既包括当代人也包括后代人,作为整体的人类之根本利益不是一时一国的经济利益,而是永续且繁荣的生存;“人类共同继承财产”概念没有把保护和持续利用有关自然资源作为重心,实际上成为各国争夺经济利益的幌子,由此使得概念自身陷入困境。^⑨

① 《联合国海洋法公约》规定:(1)国际海底区域及其自然资源是人类共同遗产。(2)任何国家都不能对区域及其资源主张或行使主权或主权权利,任何国家或自然人或法人都不能把区域及其资源的任何部分据为己有。(3)对资源开发的一切权利属于全人类,由国际海底管理局代表全人类进行管理。区域的开发要为全人类谋福利,各国都有公平地享受海底资源收益的权利,特别要照顾到发展中国家和未取得独立的国家的人民的利益。(4)区域的法律地位不影响其上覆水域和上空的法律地位。

② Tommy Koh. “A Constitution for the Ocean”. *The law of the Sea-Official Text of the United Nations Convention on the Law of the Sea with Annexes and Index*. United Nations, 1983.

③ *Declaration of Principles Governing the Sea-bed and the Ocean Floor*, 1970, General Assembly Resolution 2749 (XV). <http://www.un-documents.net/a25r2749.htm>.

④ 梁淑英:《“人类共同继承财产”原则的含义》,载《政法论坛》,1995(5)。

⑤ 葛勇平:《论“人类共同遗产”原则与相关原则的关系》,载《河北法学》,2007(11)。

⑥ 刘惠荣:《中国可以在北极做什么》,载《经济参考报》,2011-12-27。

⑦ 萨切雅·南丹:《1982年〈联合国海洋法公约〉评注》(第六卷),81页,北京,海洋出版社,2009。

⑧ 项克涵:《国际海底矿藏开发问题上的斗争》,载《法学评论》,1982(1);Garrett Hardin. “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 1968, 162.

⑨ 刘卫先:《环境保护视野下的“人类共同遗产”概念反思》,载《北京理工大学学报》(社会科学版),2015(2)。

综上,“人类共同继承财产”的概念主要从财产的角度界定了国际海底矿产资源,但人类整体利益和各个国家利益的具体内容、边界及实现机制不够清晰,维护国际海底整体生态价值与环境功能的意蕴模糊而空泛。“人类共同继承财产”概念自身存在的上述缺陷,使其作为“区域”制度的理论基础面临重大挑战。笔者认为,不管“人类共同继承财产”概念是否为“更公平分配资源之政治意图的产物”^①,它在当下的主要任务都在于从法律角度协调处理国际海底矿产资源勘探开发中的核心关系,使得发达国家和发展中国家、市场调节与行政管理、代内利益和代际利益、政治民主和专业知识能够以适当的方式和谐与共。因此,“人类共同继承财产”概念不能被放弃,相反,其内涵和外延需要得到进一步丰富和发展,以便为国际海底矿产资源的法律制度和规制实践提供更加全面、坚实的理论基础。

三、国际海底矿产资源法律地位之完善:“公共信托框架下的人类共同继承财产”

(一) 公共信托的概念

公共信托是指政府作为受托人对某些关乎社会持续性发展的重要自然资源进行管理。该理论是美国财产法的重要制度基础,也被视为“对环境法最古老的表述”。^②在公共信托中,政府常常充当受托人,将自然资源作为信托财产,为现代和未来的公民之利益进行管理,而管理义务的尽职标准则被描述为“一种用最大限度的诚实和忠诚为受益人谋求利益的责任”。^③

公共信托的传统适用场合为一国主权范围内的自然资源,如可通航水域(navigable waters)及其水下土地、近海岸的潮间水域等。^④对于可信托财产,受托人只能通过特别许可的方式,审慎地批准私人进行有限的使用,而不可放弃其所有权,即使对价合理也不得向私人转让,因为这些自然资源对经济和社会发展有着极重要的作用,而全体公民的权利和个人的垄断性权利是互相排斥的。^⑤当然,适用公共信托的自然资源之范围并不局限于可通航水域等^⑥,其外延扩展应当遵循如下原则:第一,全体公民对于信托财产有着重要的实质性利益,为保护该利益,需要谨防受托财产被少数群体所独占;第二,相关资源被视为自然的馈赠,应当被保留给大众使用,每个人对其都拥有平等的权利;第三,作为财产的自然资源在使用方式上具有独特的公共内涵,排斥绝对的私人使用。^⑦可见,公共信托理论的基础在于自然资源的公共性。

(二) “公共信托”对“人类共同继承财产”概念的修正

国内法上的公共信托财产和主权国家管辖范围外的国际海底自然资源有着很强的相似性。首先,作为财产权客体,“公共信托财产”和“人类共同继承财产”真正的所有权人都是集合性主体

① 葛勇平:《论“人类共同遗产”原则与相关原则的关系》,载《河北法学》,2007(11)。

② Douglas Quirke. *The Public Trust Doctrine: A Primer*. Eugene: University of Oregon School of Law Environmental and Natural Resources Law Center, 2016.

③ Carol M. Rose. “Joseph Sax and the Idea of the Public Trust”. *Ecology Law Quarterly*, 1998, 25.

④ Douglas Grant. “Underpinning of Public Trust Doctrine: Lessons from Illinois Central Railroad”. *Arizona State Law Journal*, 2001, 33.

⑤ Jan S Stevens. “The Public Trust: A Sovereign’s Ancient Prerogative Becomes the People’s Environmental Right”. *U. C Davis Law Review*, 1980, 14.

⑥ William C Walsh, Francis B Burch. “Department of Forests and Parks V. George’s Creek Coal & Land Co. U. S. Supreme Court Transcript of Record with Supporting Pleadings by William C Walsh, Francis B Burch, Gale Ecco”. *U. S Supreme Court Records*, 2011.

⑦ 刘卫先:《环境保护视野下的“人类共同遗产”概念反思》,载《北京理工大学学报》(社会科学版),2015(2)。

(某一地区的公民或全人类),是抽象意义上的、整体性的主体,而不能被看成是若干个人的简单相加。其次,抽象的、整体性的所有权人具有确定性,但构成该所有权人的具体的人却是时时刻刻在变化的。再次,客体所指向的自然资源权利,是集合性的“权利束”:既包括所有权,也包括开发利用权;既具有直接或间接的经济价值,也具有生态价值等非经济性价值。其中,权利客体的生态功能和价值具有整体性,不能以分割自然资源的方式进行权利配置,却可以委托公权力机构,由其作为所有权人的代表进行自然资源管理。

总之,来源于普通法的公共信托理论,可以比较好地契合“人类共同继承财产”在管理人义务和代际公平等方面的概念性要求,补充和强化国际海底矿产资源法律规制的总体架构。在有关全球环境治理的讨论中,已有部分学者指出国际机构是以受托人身份对“全球公域”进行管理,只是尚未结合国际海底矿产资源对公共信托理论进行细化和创新,未能建立起一个更加具有针对性、更加具体可行的理论体系。^①笔者认为,将公共信托理论“嫁接”在“人类共同继承财产”概念上,适用于国际海底矿产资源领域,可以从以下两个方面修正“人类共同继承财产”概念的缺陷:

1. 公共信托理论兼具自然法的理念价值和实定法的工具价值

公共信托理论本身就具有独立于宪法存在的自然法上的价值,具有“民主政府”的意蕴。美国法院认为一切由公共信托保护的环境及资源权利,都是固有的自然法权利,而不仅仅是法定权利。^②这些权利保证了生态环境的平衡和健康,关乎人类的自我生存和延续,在任何宪法或政府出现前就已经存在,是人类与生俱来的,甚至不必被宪法条文再次重复。^③公共信托的自然法价值强调的是重要自然资源的整体性和社会性,通过公共管理和公共利用实现全社会的福祉,这与“人类共同继承财产”概念的“共惠”理念高度吻合,也是将国际海底矿产资源纳入公共信托理论体系的基本前提。

公共信托理论意味着,当政府决策涉及重要自然资源时,行政合法性不能成为其行政行为的唯一标准,更高层次的要求在于政府按照当代人和后代人整体权益最大化的方式恰当地管理作为信托财产的自然资源。如果政府违反了受托人“最大限度的诚实和忠实义务”,那么其行为可以被撤销。比如,在1986年的美国诉加州水资源管理委员会(United States v. State Water Resource Control Board)一案中,最高法院认为州水务管理部门有权以保护重要自然保护区的水源质量为由,对其之前颁发的用水特许进行变更。^④这意味着,在已满足法律规范的前提下,公共信托可以单独成为政府调整其自然资源管理手段的正当事由。

作为自然资源管理的制度工具,公共信托以受托人义务为视角,可以分别制约和矫正立法、行政及司法机关的行为。立法机关承担着最主要的受托人职责。在吉尔诉康涅狄格州(Geer v. Connecticut)一案中,美国最高法院指出:立法部门有义务按照保护公共信托财产的最佳方式制定自然资源法,并保证法律达到使本州未来世代的公民可以持续性地获取信托财产利益的最佳效果。^⑤行政部门作为法律的具体执行者,也承担着受托人义务。在具体行政行为中,行政部门往往拥有广泛的裁量权,但是裁量权的行使不得与公共信托的目的相悖。司法机关并非典型意义上的受托人,但可以成为公共信托制度的执行者与解释者。通过判决,法院可以督促立法机关与行政机关履行其受托人义务。如果法院认为受托人对于受益人的信托利益之损失存在过错,可以通过司法救济补偿受益人的损失,其可能的救济性措施包括:宣告公众的信托权利和政府的义务;针对损害行

^① Raymond Anthoy. "Atmospheric Commons as a Public Trust Resources: The Common Heritage of Mankind Principle in Dialogue with Duties of Citizenship". *Ethics, Policy & Environment*, 2014, 17.

^{②③} Richard M Frank. "The Public Trust Doctrine: Assessing its Recent Past & Charting its Future". *U. C. Davis Law Review*, 2011—2012, 45.

^④ United States v. State Water Resource Control Board, 182 Cal. App. 3d 82 (1986).

^⑤ Geer v. Connecticut, 161 U. S 519 (1896).

为颁布司法禁令；宣布行政行为无效；命令政府执行修复自然资源的方案。^①

《公约》将有关海底“区域”的准立法权和行政权授予国际海底管理局行使。虽然管理局是由全体缔约国通过公约共同建构的，但并不能理所当然地认为管理局作为“人类共同继承财产”的名义上的所有权人和实质上的管理人，必然会保证“区域”自然资源的勘探开发与收益分配按照符合全人类福祉的方式运作。当管理者拥有普遍性的准立法权、财政权和执行权时，私人开发者乃至缔约国必须找到一个能够在法律上对抗管理局这一“超国家机构”的依据，而公共信托理论中的受托人义务则可以扮演这一角色。

作为由条约创设的“超国家治理机构”，管理局具有国际法律人格以及为执行其职务和实现其宗旨所必要的法律行为能力。这种由条约创设机构在某一领域实行全球治理的做法，是全球化背景下国际法的发展和创新。国际海底矿产资源的法律规制必须超越民族国家，将管理局的权力配置、职能完善和权责统一作为重要议题，统筹考虑国际海底矿产资源的勘探、开发、保护以及利益分配机制。

独立的法律人格是管理局承担法律责任的必要前提。《公约》第187条规定，当缔约国与管理局之间因管理局的行为违反公约规定或管理局具有逾越管辖权和滥用权力的不当行为而产生争端时，海底争端分庭对所涉争端拥有管辖权。这一条款意味着管理局的行政行为具有可追责性，但如何界定管理局的裁量权边界和失职行为，《公约》及相关规则并未明示，从“人类共同继承财产”概念和相关理论体系中也找不到针对国际管理机构的规制标准，这就导致管理局在现阶段处于一种“有权无责”的状态。在新近制订的《“区域”矿产资源开采规章及标准合同》（征求意见稿）中，“建立措施规范管理局的责任和义务”以及“建立透明的、可追责的行政管理及决策程序”^②成为下一阶段工作的重要内容。

笔者认为，应当以公共信托特别是其中的受托人义务作为法律原则，指导具体的行政责任法律规则的建立，并申明该法律规则和原则都具备司法裁判上的可适用性。受托人义务可以从实体义务和程序义务两个视角展开，其中实体义务主要包括保护人类共同继承财产的义务、防止自然资源浪费的义务^③、实现海底资源价值最大化的义务、对“区域”内环境污染或生态破坏进行修复的义务^④、防止国家或私人独占或垄断“区域”资源的义务；程序义务主要包括忠实义务、谨慎义务、监督义务、诚实及掌握必要管理技能的义务、对受益人信息公开的义务。私人投资者或缔约国不仅在管理局因过失行为侵害私权的情况下享有诉权，在管理局滥用权力损害全人类在“区域”内之公益的场合下也应具备诉的利益，并得以通过代表人诉讼或公益诉讼之类的方式交由海底争端分庭管辖。由此，法庭可在援引公共信托相关规则和原则进行裁判的过程中，不断地解释和完善有关“区域”的管理制度和机制。

2. 公共信托有助于实现“人类共同继承财产”所蕴含的环境公益和代际公平

“人类共同继承财产”概念的最基本含义在于“区域”矿产资源具有财产性价值，应当无歧视地惠及全体人类。有学者提出，“人类共同继承财产”在本质上是一项财产法上的概念设计。^⑤这一理解显然存在着一定偏差：矿产资源作为一个具有财产属性的环境要素，只是构成海底生态系统的一部分而非全部；“国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土”（即区域）作为“人类共同继承财产”的客体，具有整体性和不可分割性，对当代人、后代人以及生态平衡均具有重大影响，并且不

^{①③} Mary Christina Wood, *Nature's Trust: Environmental Law for a New Ecological Age*. UK: Cambridge University Press, 2013. pp. 230-257, p. 182.

^② International Seabed Authority. *Working Draft Regulations and Standard Contract Terms on Exploitation for Mineral Resources in the Area*. 2015.

^④ Illinois. Cent. R. R. Co v. Illinois, 146. U. S. 387, 453 (1892).

^⑤ E. Borgese. "The Economics of the Common Heritage". *Ocean & Coastal Management*, 2000, 43: 763-779.

能由人力完全支配,属于全球公域的一部分,并不能被简单地界定为“财产”。

“人类共同继承财产”这一概念的表述方式和产生背景,决定了对它的解释很难脱离财产法的研究范式和财产至上的价值取向,使得国际海底矿产资源勘探开发法律规制中其他重要的价值,特别是环境价值和代际公平往往被忽视。“区域”作为含有丰富自然资源的生态系统,同时承载着经济性公益、生态性公益以及其他公益,而“人类共同继承财产”概念却“天然地”偏向于财产性利益。如前文所述,为了兼顾自益和共惠这两种规制价值观,在“区域”制度设计上已经体现出经济效益与环境效益相协调的趋势,但作为其理论基础的“人类共同继承财产”概念却无法为此类制度和实践提供自圆其说的有力解释和支撑。因此,利用公共信托中环境保护与代际公平的内涵对“人类共同继承财产”概念进行补充和完善是一种必要而可行的尝试。相应地,“公共信托框架下的人类共同继承财产”也就可以成为国际海底矿产资源勘探开发的新理论概念和制度模式。

在公共信托的语境中,信托财产不仅包含自然资源,也包含整体性的生态环境^①,受托人当然应按照生态环境保护的要求管理信托财产。公共信托对自然资源开发利用和生态保护之间的平衡提出了更高层次的要求,受托人必须以一种客观的标准来评价自然资源开发利用是否会对生态环境造成实质的损害,这一标准应根据现有的最佳科学技术来确定。

国际海底矿产资源的法律地位直接涉及各国在国际海底勘探开发中的经济利益,也是建立和实施国际海底矿产资源法律制度的起点。从实践发展的角度看,调整国际海底矿产资源勘探开发及相关管理活动的法律,从基于发达国家意志和利益的自益型国内法演变为基于全体人类利益的共惠型国际法,而理论上,国际海底矿产资源的法律地位则超越无主物与共有物之争论,成为“人类共同继承财产”,并需要进一步发展和完善,引入“公共信托框架下的人类共同继承财产”这一新的概念。

On the Legal Status of International Seabed Mineral Resources

WANG Mingyuan, SUN Xueyan

(School of Law, Tsinghua University, Beijing 100084)

Abstract: The article starts by reviewing the theoretical points concerning the legal status of international seabed mineral resources before the promulgation of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), such as “res nullius”, “res commune” and their underlying basic theory of “the Freedom of High Seas”; Secondly, the article analyzes the basic definition and defects of “common heritage of humankind”, the legal status of international seabed mineral resources established by the UNCLOS; Finally, in order to improve the management system of international seabed mineral resources, the article attempts to combine the “public trust” doctrine with “common heritage of humankind”, and proposes that “common heritage of humankind under the framework of public trust” be the legal status of international seabed mineral resources.

Key words: international seabed; the area; the freedom of high seas; common heritage of humankind; public trust

(责任编辑 李 理)

^① Robin Kundis Craig. “A Comparative Guide to the Western States’ Public Trust Doctrines—Public Values, Private Rights and the Evolution towards an Ecological Public Trust”. *Ecology Law Quarterly*, 2010, 37.