

规范未来南极矿物资源开发利用的法律原则

邹克渊
(北京大学法律系)

关键词 南极 矿物资源 法律原则 环境保护

南极大陆及其周围海域蕴藏着丰富的矿物资源,但目前由于环境保护的需要以及技术条件上的不成熟,人类开发和利用这些资源实际上是下一个世纪的事情。1988年通过的《南极矿物资源活动管理公约》(以下简称《矿物公约》)就是规范未来人类在南极进行的矿物资源活动,其中包括若干重要的法律原则。

1 保护南极环境的原则

早在1981年南极条约协商会议上所通过的第X-1号建议包含了南极矿物资源法律制度拟订所应遵循的五项原则,其中一条规定,保护南极环境及其依附于它的生态系统应是谈判中的一个基本考虑。该建议的其他条件也提及南极的环境保护。由此,保护南极环境成为南极矿物资源制度中的一项根本性原则,而其他原则均从属于这一基本考虑。这是因为,不仅南极条约国,而且整个国际社会都一致认为南极是地球上独特的生态遗产,有必要得到很好的保护,任何矿物资源活动均不得损害南极环境。也就是说,一切有可能损害南极环境的这类活动均予以禁止。从这一根本点出发,南极矿物资源制度的诸原则,以及指导和管理矿物资源活动的具体规则和程序均与保护南极有着紧密的联系。

然而,这项法律原则的确立并不是一帆风顺的。在谈判期间,与会各国在制定这项原则时存在着分歧。一种意见认为,这一原则应

充分反映对环境保护的关切,而另一种意见则认为它符合“可接受的标准”即可。后者反映了技术先进,对南极采矿有着很大兴趣的国家的愿望。但最终双方取得了协商一致,即矿物资源制度应提供有效的程序,以符合已宣布的宗旨——保证南极环境得到保护,免受任何采矿后果的损害,并应包括较高的环境保护标准,作为衡量矿物资源普查,开发或生产的具体建议的准绳^{〔1〕}。因此,南极矿物资源制度将环境保护列在首位。《矿物公约》在其序言中包含了这些因素,如“注意到南极独特的生态,科学与荒野状态的价值以及南极对全球环境的重要性”,“承认南极矿物资源活动可能会对南极环境或依附于它的或与其相关的生态系统产生不良影响”,“相信就可能的南极矿物资源活动作出决定时,必须将对南极环境及依附于它的及与其相关的生态系统的保护作为基本考虑”。这些因素成为环境保护原则的组成部分。

这项法律原则的其他部分体现在规定矿物资源制度的目标和一般原则的《矿物公约》第2条之中。该条规定通过的各项决定要创设一项办法,以便:(1)评估南极矿物资源活动对环境的可能影响;(2)决定南极矿物资源活动可否接受;(3)管理所进行的并认为可以接受的南极矿物资源活动;(4)保证所进行的任何矿物资源活动严格符合公约的规定。该条又规定,南极矿物资源活动一旦发生,各缔约国承认南极条约各协商国对保护环境负有

特殊责任并承认有必要:(a)保护南极环境及依附于它的及与其相关的生态系统;(b)重视南极对全球环境的意义和影响;(c)尊重对南极的其他合法利用;(d)尊重南极的科学价值及美学和荒野特征;(e)保证在南极的作业安全;(f)增进所有缔约国公平有效的参与机会;(g)考虑整个国际社会的利益。

2 其他法律原则

综上所述,保护南极环境是南极矿物资源制度中最为重要的原则。此外,还有其他一些法律原则规范未来的南极矿物资源活动。

2.1 一切矿物资源活动受《矿物公约》支配的原则

根据《矿物公约》的有关规定,由南极矿物资源委员会和有关的管理委员会决定矿物资源活动是否可予接受。这不在于鼓励这类活动,而仅在于查明它们在优先考虑环境保护的前提下是否可被允许。一切矿物资源活动必须严格遵守《矿物公约》所确立的原则和规则。否则,这类活动就不得进行。这不仅仅针对公约的缔约国而言,而且也涉及第三国的该类活动。如果这类活动得到许可,那么,它们也必须以“有秩序的、安全的、胜任的和合理的方式”进行^[2]。

2.2 尊重对南极其他合法利用的原则

《矿物公约》第15条规定,关于矿物资源活动的决定应考虑到有必要尊重符合南极条约体系的对南极的其他既有利用,包括(1)在南极的站所及其相关设施,辅助装备和设备的作业;(2)南极科学考察和其中的合作;(3)包括合理利用在内的南极海洋生物资源的养护;(4)旅游;(5)历史纪念物的维护;(6)航海和航空。矿物资源活动应尊重上述这些对南极的其他利用。这一原则的主要目的在于避免南极各种合法利用之间的相互干扰和冲突,保证这些利用能得到充分有效的进行。

2.3 增进所有缔约国的参与机会并考虑整个国际社会利用的原则

《矿物公约》第6条规定,在实施该公约

时,应促进公约范围内的合作,并应对各缔约国,特别是其中的发展中国家在南极矿物资源活动中的国际参与予以鼓励。这种参与可通过各缔约国及其各经营者的安排来实现。公约第14条还规定,不得对任何缔约国或其经营者有所歧视。这些条款的主要目的在于促进发展中国家对矿物资源活动的参与,防止少数发达国家对这类活动的垄断。同时,这类活动在公约所规定的条件下向国际社会的所有成员开放。在此值得一提的是,《矿物公约》在南极条约体系之内第一次明文规定了照顾发展中国家的条款。因此,如果说《南极条约》还“较多地保留了旧国际法的痕迹”的话^[3],那么《矿物公约》则体现了当代国际法的进步因素。

2.4 专为和平目的和冻结南极领土主权的原则

由于南极矿物资源制度是在南极条约体系内部形成的,它自然成为该体系不可分割的一个组成部分,同时也包含了该体系内现有的法律原则。《矿物公约》第2条第1款明确规定:“本公约是南极条约体系的组成部分。该体系包括《南极条约》,依据该条约业已生效的各项措施及各有关的法律文件,其首要宗旨在于保证南极继续并永远专为和平目的而使用,不使其成为国际纷争的场所或对象”。因此,专为和平目的利用南极的原则也成为规范未来南极矿物资源开发利用的一项重要法律原则。从这一原则出发,其他原则,如非军事化,无核化,促进科学研究,以及增进《联合国宪章》的宗旨和原则等也同样适用于南极矿物资源活动。南极条约体系中的另外一项重要原则,即《南极条约》第4条关于冻结南极领土主权要求的规定也成为南极矿物资源制度中的一项原则,它关系到整个法律制度的内部协调问题。

3 《矿物公约》诸原则在南极条约体系中的地位

在确立《矿物公约》及其所规定的法律原则在南极条约体系中的地位的问题上,《矿物

公约》在序言中指出，规范未来南极矿物资源活动的原则和规则将进一步加强南极条约体系。《矿物公约》不仅明确规定它们是南极条约体系的组成部分，而且还规定，在实施该公约时，各缔约国应保证矿物资源活动一旦发生，这些活动以符合南极条约体系所有组成部分及由此产生的各项义务的方式进行（第2条第2款）。各缔约国应保证这种活动与南极条约体系其他组成部分相一致，避免对其他组成部分各项目标与原则的实现产生任何干扰（第10条）。据此，《矿物公约》不仅要求未来的矿物资源制度中的各机构的管理职能之间达成协调，保持一致，并且也确立了该公约的缔约国与现存南极条约体系之间的法律关系。这种法律关系要求，即使不是南极条约体系其他法律文件的当事国，它们也有义务遵守那些法律文件的宗旨和原则。这种法律关系还体现在《矿物公约》的退约条件之中。该公约第65条规定：“任何不再是南极条约缔约国的缔约国应自停止为南极条约国之日起被视为退出本公约”。这就是说，退出《南极条约》也就是退出《矿物公约》。可见，该公约与《南极公约》的联系是何等地紧密。这不仅在国际立法史上是前所未有的，即两个相互独立的条约之间有着如此的特殊关系，而且在南极条约体系内部也是一个先例，因为《南极海豹保护公约》和《南极海洋生物资源保护公约》均无此项规定。这一方面可以说是南极条约体系发展中所体现的一个新特点。另一方面也说明《矿物公约》及其原则在南极条约体系中的重要地位。智利著名 的国际法教授

奥雷戈·比库尼亚(Francisco Orrego Vicuña)曾经正确地指出，无论从哪种观点看，《南极条约》的基本原则和南极条约体系的其他关键部分适用于特定的法律制度是必要的。如果没有这种联系，那么《南极条约》的基本原则就会逐渐遭到损害，从而无法促进南极大陆的和平与稳定，以及国家合作。而且，如果这种联系中断，那么各种不同的法律立场之间必要的协调将成为不可能，尤其会影响主权要求的问题。矿物制度的生命力与《南极条约》诸原则的适当保障及其它们继续对该体系的活动加以适用是不可分离的^{〔4〕}。因此，《矿物公约》在体现其自身特点的同时保留了南极条约体系的诸原则，并与该体系的各个方面保持着密切的联系和一致性。《矿物公约》可以说是南极条约体系内继《南极条约》之后的最重要的一个公约。它所规定的法律原则对指导未来南极矿物资源活动的正确合理地进行有着重要的意义。尽管该公约目前尚未开始生效，但只要人类在南极进行这类活动，那么它们就必须遵循《矿物公约》所规定的法律原则。

参考文献

- 毕比．总论应在南极矿物资源制度筹备过程中提出的诸问题．载奥雷戈·比库尼亚编．南极的资源政策，1983，194
- 奥雷戈·比库尼亚．南极的矿物开发：逐渐形成的法律框架，1988，197，203
- 薛捍勤．“共同资源”的法律制度比较研究．中国国际法年刊，1986，40