

南海油气争端解决的法律机制探讨*

许浩

(广东海洋大学法学院 湛江 524025)

摘 要 南海蕴藏着丰富的油气资源且是海上战略要道受到其周边国家的广泛关注甚至引起争端。南海油气之争本质上属于领土主权之争。和平解决国际争端是唯一的选择。和平解决南海油气争端的方式可以采取协商、谈判、斡旋和调停、国际仲裁等方式。对于南海油气争端的解决而言,法律方法无疑是非常现实可行的选择。我们需要同时从国际条约、国际合同和国内立法等方面设计调整国家行为或私人行为的规范,形成有法律约束力的承诺并以强制力量保证实施。

关键词 油气争端;和平解决;法律方法

一、南海油气争端的成因分析

南海因在中国南方而得名,亦称南中国海。它包括东沙、西沙、中沙和南沙四个群岛,共有270多个岛屿和海礁,濒临南海的国家有中国、越南、柬埔寨、泰国、马来西亚、新加坡、印度尼西亚、文莱和菲律宾等国。因其蕴藏有丰富的油气资源且是海上战略要道,受到其周边国家的广泛关注甚至引起争端。

我国顺应和平解决国际争端的潮流,坚持通过和平谈判和友好协商,推动与周边海上邻国逐步解决岛屿主权争端和海域划界问题,倡导在争议海域的共同开发和合作,同时对有关国家侵害我国岛屿主权和有关海洋权益的行为进行了交涉和斗争。

1. 南海极其丰富的油气资源

南沙群岛及其附近海域蕴藏着丰富的油气资源。南海是世界上主要的沉积盆地之一,其中南沙海域就有约41万 km^2 的沉积盆地,形成石油所需

的生成、聚集、盖层保护和运移等条件样样俱佳,更难得的是,众多的成油条件在此形成了最佳匹配。据专家预测,南沙海域的石油资源量约为351亿t,天然气资源量为8万亿~10万亿 m^3 ,其中曾母、沙巴、万安、巴拉望和礼乐等盆地的资源量尤其丰富,整个南沙海域蕴藏的油气资源至少值1万亿美元。其中,在我国传统海疆线内的盆地面积达26万 km^2 ,油气储量约225亿t。自南沙海域被探明有丰富油气资源以来,南海就成为当今世界多国交叉争议面积最大、最为激烈的海域。目前,南沙海域已经有200多个油气田、超过1000口油井被东南亚国家勘探和开发,每年开采的石油超过4000万t,文莱竟因石油开采一跃成为东南亚头号富国,这无疑对周边各国有着极大的诱惑力。

2. 石油政治在南海的凸现

南海油气争端的根源是石油政治。所谓“石油政治”是以攫取海洋石油资源为主要目标的资源之争,是一场为捞取经济上的利益而展开的政

* 司法部课题:我国海洋生物资源养护的法律机制研究,项目编号06SFB5037。

治斗争。20 世纪 50 年代以后,随着技术和工业的迅猛发展,石油需求量空前增长,对石油和石油产地的争夺,成为众多国家的外交和军事目标之一,于是就有了“石油外交”和“石油武器”的提法。世界性石油危机不断地冲击着国际社会,对石油这种战略资源的控制和反控制,掠夺和反掠夺,就成为国际政治的重大课题,“石油政治”应运而生。南海油气资源争端已经和岛屿主权争端、海洋权益争端、渔业资源争端、交通安全问题等相互交织,已成为多重双边和多边争端。东盟各国企图通过石油等资源在南海的争夺,造成“既成”事实,从而达到染指或占有南海的目的。

3. 南海显赫的海上战略地位

南沙群岛所处的南海海域具有重要战略地位。从地理位置看,南海是沟通太平洋、印度洋和联结亚洲、大洋洲的海上战略要道,其战略意义显而易见。目前,我国经过马六甲海峡运送的石油数量约占石油进口总量的 70%以上,每天通过马六甲海峡的所有船只近 60%是中国船只。谁控制了这条航道,就等于控制了使用这条航道所有国家的石油命脉。此外,我国虽然一直宣称对南沙群岛拥有无可争辩的主权,却没有明确在南海海域的主张范围,南海鲜有国内政府部门和企业开发油气活动的迹象。由于南海的油气问题不但涉及南海周边国家的经济利益,而且还涉及到美国、日本等许多非南海周边国家重要的战略利益,驱使大国插手南海事务,使南海油气争端变得异常棘手复杂。

二、南海油气争端的性质决定和平解决是基本途径

(一) 和平解决争端是根本出路

南海油气之争从根本上属于领土主权之争。在海上边界存有分歧的情况下,海床及其底土的油气资源的归属自然存在不可避免的纷争。采用何种方式以及如何定纷止争取决于争端的性质。捍卫领土主权可以采取加强国防的手段;当遇到

武装攻击时,根据《联合国宪章》的规定可以使集体或单独自卫的权利,甚至可以求助于国际社会的外部武力援助。而目前南海油气之争尚未上升为武装冲突,因此武力自卫不具有客观必要性。我们需要用尽一切和平手段解决争议。

当今国际社会,国家间的分歧和争端不可避免,历史和现实一再告诉我们,和平解决国际争端和分歧是国际社会的唯一选择。和平解决国际争端已成为国际法的基本原则,并具有强行法的性质而不允损抑,《联合国宪章》对此也做了明确规定。我们要坚持通过对话,平等协商,妥善处理中国与周边国家在南海油气上存在的分歧,积极探索解决分歧的办法,避免睦邻友好大局受到新的干扰和冲击。中国的发展离不开稳定与和谐的社会环境,它不仅包括稳定与和谐的国内环境,而且还包括稳定与和谐的国际环境,其中包括和谐的全球社会,和谐的区域社会以及和谐的周边社会。我国一直采取睦邻友好的外交政策和独立自主的和平外交政策,这有利于我国构建和谐的国际关系,推动构建和谐的国际社会。和平解决国际争端与构建和谐国际社会具有非常密切的关系,可以说国际争端的解决方式直接决定和谐的国际社会能否形成。世界上发生的许多冲突表明,仇视和对抗与和谐国际社会无缘,它们所带给整个人类的只能是无穷无尽的灾难。因此,和平解决国际争端不只是一种理想,更是能够为争端当事方和整个人类带来福祉和利益的现实。这些结论同样适用于南海油气争端的解决。2002 年 11 月生效的《南海各方行为宣言》第四条、七条就宣布:“有关各方承诺根据公认的国际法原则,包括 1982 年《联合国海洋法公约》,由直接有关的主权国家通过友好磋商和谈判,以和平方式解决它们的领土和管辖权争议,而不诉诸武力或以武力相威胁”;“有关各方愿通过各方同意的模式,就有关问题继续进行磋商和对话,包括对遵守本宣言问题举行定期磋商,以增

进睦邻友好关系和提高透明度,创造和谐、相互理解与合作,推动以和平方式解决彼此间争议”。这一宣言是中国与东盟签署的第一份有关南海问题的政治文件,对维护我国主权权益,保持南海地区和平与稳定,增进中国与东盟互信有重要的积极意义。

(二) 南海油气争端的妥善解决有利于构建和谐世界

南海蕴藏着丰富的油气资源,使之在能源危机不断凸显的今天成为备受瞩目的敏感区域。中国与周边国家在这块广袤的海洋领土的归属上的确存在争议。如果我国不能够妥善处理南海之争,矛盾不断升级,必然会导致中国与周边国家的良好关系与区域秩序的稳定。和谐世界的构建难以开展。和谐世界的新理念是以胡锦涛为总书记的新一代中央领导集体对新时期我国外交政策目标的新概括,是指导我国对外工作和处理国际关系的新方针。它继承了新中国外交的传统,并结合国际形势与我国国际地位和影响的变化,进行了重大理论创新。

我国历来奉行和平共处五项原则——互相尊重主权与领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利与和平共处的原则。在长期的外交实践中,中国坚持在和平共处五项原则的基础上,同世界各国建立和发展关系。中国还积极倡导以和平共处五项原则为准则建立国际政治经济新秩序:和平共处、互不干涉内政是国际政治新秩序的核心;平等互利、共同发展是国际经济新秩序的核心。邓小平同志依据和平共处五项原则的精神,与时俱进,提出了从国家战略利益出发处理国与国之间关系的主张,强调既要着眼自身长远的战略利益,同时也要尊重对方的利益。他还提出了“搁置争议、共同开发”这一和平解决国际争端的新思路。

和谐世界理念注重国家间的对话、协调与合作,强调国家间的平等、相互依存和遵守国际规

则的重要性,体现了和平共处的意愿。它实际上高度概括地回答了在新的历史条件下,如何以和平共处五项原则为基础建立和平稳定、公正合理的国际政治经济新秩序,这是对五项原则的创造性运用和发展。中国希望作为一个建设性的合作者,通过积极参与制定、修改国际规则,参与国际制度建设,逐步改正其中不合理、不公正的地方,使之能够反映大多数国家和人民的共同利益。中国已成为世界体系的建设性参与者、国际矛盾的积极协调者、周边秩序的务实塑造者。

《南海各方行为宣言》第五条就宣布:“各方承诺保持自我克制,不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动,包括不在现无人居住的岛、礁、滩、沙或其他自然构造上采取居住的行动,并以建设性的方式处理它们的分歧。在和平解决它们的领土和管辖权争议之前,有关各方承诺本着合作与谅解的精神,努力寻求各种途径建立相互信任”。笔者认为,任何非和平解决南海油气争端的思想和方法都是违背时代潮流的,是有违中国倡导构建和谐世界的外交政策的初衷的。

三、法律方法对于解决南海油气争端的建设性意义

和平解决南海油气争端的方式可以采取协商、谈判、斡旋和调停、国际调解、国际仲裁和国际法院审判等方式。其中,协商、谈判、斡旋和调停属于外交方法;而国际调解、国际仲裁和国际法院审判则属于法律方法。对于南海油气争端的解决而言,法律手段无疑是非常现实可行的选择。中国解决国际争端大体上运用外交方法,而没有利用国际仲裁去解决重大的国际争端。随着中国融入国际社会的程度进一步加深,中国可以根据实际情况有选择性地综合运用外交方法和法律方法解决与中国有关的重大国际争端。如何利用法律手段解决棘手的南海油气争端?这需要同时从国际条约和国际合同等方面设计调整国

家行为或私人行为规范,形成有法律约束力的承诺并以强制力量保证实施。

(一) 国际条约对于南海争端解决的示范效应
条约在广义上是指两个或两个以上国家之间,或国家组成的国际组织之间,或国家与国际组织之间,共同议定的在政治、经济、科技、文化、军事等方面,按照国际法规定它们相互间权利和义务关系的国际法律文件的总称,包括条约、专约、公约、协定、议定书、换文以及宪章、规约等。条约的主体必须是国际法主体。现代国际法和国际条约实践公认国家和国家组成的国际组织是国际法主体,它们都有缔约权。南海争端各方如果能够一秉善意进行充分谈判就可以通过缔结有关南海主权归属和油气开发方面的国际条约。笔者认为,南海争端各方已经朝这个方面迈出了可喜的步伐。例如,经过近三年艰苦的谈判,中国与东盟就制定了《南海各方行为宣言》,最终在2002年11月达成一致并签署。中国在南海问题上的主权立场是明确和一贯的,有关领土的争议应通过双边谈判和平解决。这份宣言虽然不是具有法律约束力的条约,但是它向外界发出一个明确的信号——本地区各国完全可以通过对话处理好相互间存在的分歧,通过合作共同维护南海地区的和平与稳定。

又如,2000年12月25日,经过长期艰苦谈判,我国与越南签订了北部湾划界协定。该协定已于2004年6月30日生效。这是我国根据新的海洋法,与邻国划定的第一条海上界线,有着重要的意义和积极的示范作用。中越北部湾湾口外海域的划界和共同开发谈判也已于2006年启动。

再如,我国与南海周边国家开展了一系列双边对话与磋商,推进海上合作方面获得了不同程度的成果。中越海上问题专家小组已举行了10轮会谈,所进行的“海上海浪和风暴潮预报”合作项目已取得阶段性成果,双方正研究进一步开

展低敏感领域的合作。中菲成立了建立信任措施、渔业合作和海洋环保三个工作小组,进行了广泛对话,2005年还签署了《中菲海事合作谅解备忘录》。2005年,中、印尼两国外长签署了《海上合作谅解备忘录》,就海上航行安全、海洋环境保护和海上安全等领域建立了合作机制。

最后,2005年12月24日,我国与朝鲜成功缔结海上共同开发石油协定,商定在两国毗连海域共同开发石油资源。这是我国与周边海上邻国在争议海域进行油气资源实质性共同开发的第一例,充分显示了我们通过平等协商妥善处理与有关邻国的海洋权益争议的诚意和决心。事实上,这一成功做法可以为我国处理南海争端所借鉴。我国可以考虑与越南等国家就南海油气开发缔结海上共同开发油气协定。

(二) 国际合作开发是南海油气争端解决的现实选择

南海周边国家的海洋石油公司可以通过谈判签订合作开发合同,具体约定合作事项,以合同形式确定合作方的权利义务。合同当事人可以是政府出资设立的公司,也可以是民营资本设立的公司。由于南海油气的确切储备数量有待勘探,所以中国、越南和菲律宾等国家完全可以鼓励本国公司开展跨国的南海油气勘探、开采和开发等方面的合作。在合同的约束下进行跨国油气合作开发具有现实的可行性,可以达到共赢的效果。事实上,中菲越三国的公司已经借助于国际合同的形式联合进行了一些合作。比如,为勘探南海油气储量做准备的南海地质构造测绘工作就是一个国际合同模式下运作的典范。

中国海洋石油公司、菲律宾国家石油公司、越南油气公司三方联合进行南海地震勘测工作,根据合同招标结果,由中方负责数据采集,越南负责数据处理,菲律宾负责最后的数据解读。在每个操作环节,三方都保持着透明公开的沟通和商讨机制,进行互相监督,形成了充分合作的国

际团队。在数据收集作业中,中国海洋石油公司采用铺设海底电缆并以气压震荡的方式探测海底地质结构,总共铺设电缆 1.1 万 km,覆盖海域约 14 万 km²;所有收集的原始数据已被存储,即将由越南合同方进行进一步处理,以转换为可见形式。人为模拟地震波并收集数据反馈,可以了解特定的海床构造,为判明该协议区域是否存在油气蕴藏构造打下理论基础。可见,在中菲越三国共同有主权争议的南海协议区内进行如此出色的勘测工作实属不易,表明中国在南海问题上“搁置争议,共同开发”的外交政策是可行的。通过国际商业合同的形式约束参与合作的各国公司并形成权利义务平衡的合作开发关系也是具有建设性意义的。

但是,我们必须看到,国际条约往往是原则框架,缺乏切实可行的具体措施。国际合作开发也有局限性,它毕竟是有关国家主权弱化的表现,是划界协议达成前的一种临时安排。它一般情况下不涉及解决争端本身,不是对边界问题的永久性安排,而是划界协议达成前的临时替代措施。我们最终的目的是通过共同开发来解决争端本身。“争议”可以暂时搁置,但主权必须明确属我,为此,我国政府应该及早开展联合性调查开发工作。一是国内各有关单位在政府的协调下,对南海岛屿进行资源调查,为外交谈判和国际仲裁提供重要证据做准备。二是对邻国单方面的资源开发行为必须坚决抵制,旗帜鲜明,敢于交涉和斗争,加强对争议海域的实际管理。这是一种有效显示主权的行為。三是依据国际法加紧健全处理南中国海争端的立法工作。目前,中国已颁布了《领海法》和公布了部分海基线,我国应依

据国际海洋法,研究制定有关法律法规,进一步建立诸如《领海资源开发法》、《南海权益保护法》、《海洋开发投资法》等法律法规,明确我国对南海管辖权利的范围,以法律的手段来解决海洋领土争端,维护国家海洋主权。作为中国,在事实较清楚又有国际法的法律根据的情况下,用法律方法来解决争端问题是十分明智的选择。这种选择不仅符合国际法,也顺应世界安全与和平发展的需要,从根本上说是符合争端当事方人民的切身利益,有利于国际关系的健康发展。

参考文献

- [1] 罗洁.由“小东盟”到“大东盟”[J].今日南国,2007(4).
- [2] 卢明辉.南海争端与东南亚国家的扩军[J].南洋问题研究,2006(4).
- [3] 郑一省.从军事演习看美国东南亚政策的新变化[J].当代亚太,2005(8).
- [4] 李红甫.东南亚:美军频繁演习的背后[J].现代军事,2004(5).
- [5] 俞亚克.论战后美国与东南亚的关系[J].东南亚研究,1991(3).
- [6] 徐昕.冷战后美国与东南亚的力量平衡[J].美国研究,1991(3).
- [7] 梁志明.东南亚近现代史的发展阶段与进程[J].东南亚纵横,1993(3).
- [8] 汤平山.东南亚地区政治形势的回顾与展望[J].当代亚太,1993(1).
- [9] 俞亚克.苏越结盟以来东盟各国对苏联的看法和立场[J].世界经济与政治,1988(8).
- [10] 杰弗里·朱克斯,林淑娟.苏联与东南亚[J].南洋资料译丛,1978(2).