

论国际法上海洋石油共同开发的概念

余民才^{*}

一、共同开发概念的提出及发展

海洋石油共同开发是随着海洋石油资源日益成为能源的新的重要来源和沿海国扩大对海洋资源的管辖权引起的。1950年,日德耳首先提出共同开发的概念。他在国际法委员会关于大陆架的报告中指出,对于跨界共有石油储藏,应尽一切努力保持矿藏的完整性。^①这一观念虽没有被第一次联合国海洋法会议通过的《大陆架公约》所采纳,但为随后的国家实践所接受。1958年,巴林和沙特阿拉伯在波斯湾划定它们间的大陆架边界时,首次合作开发曾经竞相主张主权的法席图·卜·萨阿法油田,同意该油田的开发依照沙特阿拉伯确定的方式进行,巴林有权获得油田纯收入的50%。

到60年代,共同开发成为一种有价值的实践。1960年,捷克斯洛伐克和奥地利签订了《关于开发天然气和石油共有矿藏的协定》。该协定鼓励合作和协同开发位于两国边境地区维索卡—茨文多夫的共有天然气矿藏,规定双方按照其边界线一侧的矿藏占资源总储量的比例进行开发,并按相应比例分享开发所得产品。尽管这是一个共同开发跨越陆地边界线矿藏的协定,但它为解决跨界海洋石油储藏的开发问题提供了可借鉴的方法。1962年,荷兰与联邦德国签订了《关于在埃姆斯河口合作安排条约的补充协定》。这个协定搁置了两国在埃姆斯河口区域的主权争议,在跨越两国间临时分界线的格洛宁根天然气田建立了一个资源共同开发区,双方各自在临时分界线的一侧行使管辖权并进行勘探和开发,开发收益和费用由双方平等分享与分摊。1969年,国际法院在“北海大陆架案”的判决中,援引该国家实践提出了在重叠主张海域的共同开发解决方法,^②从而为共同开发的广泛适用提供了司法支持。

70年代和80年代的石油危机加速了各国对石油资源的权利主张和勘探开发步伐,这导致越来越多的跨界石油发现和重叠区域,共同开发的地位因此发生了明显变化。无论在陆地还是海洋,共同开发跨界或重叠区域的石油资源的国家实践成为一种比较普遍的现象。1975年,卢旺达与扎伊尔(现刚果民主共和国)签订了《关于基伍湖的天然气的勘探和开发以及商业化的协定》。该协定承认基伍湖的天然气资源为两国共同财产,决定设立一个由双方平分资本的合资公司,行使关于资源勘探和开发以及商业化的专属权力;合资公司的章程由双方联合组成的技术委员会负责起草。1988年,阿拉伯也门共和国与也门民主人民共和国(两国于1990年合并)就两国间未划定陆地边界线的马阿里和沙布瓦地区的石油开发问题签订了《投资勘探位于两国间的共同区的亚丁协定》。依据该协定,双方将设立一个共有股份公司共同投资勘探和共同开发共有区(面积为2200平方公里)的潜在石油资源。^③海上共同开发在北海、波斯湾、比斯开湾、地中海、红海、泰国湾和帝汶海等近海海域纷纷进行。如英国与挪威签订了联合开发在北海的三个跨界石油储藏——弗里格、斯塔福约德和莫奇森的协定;冰岛与挪威订立了合作勘探开发扬马延海域石油资源的协定;

• 中国人民大学法学院副教授,法学博士。

① see the 1950 Reports on the Continental Shelf of the International Law Commission, 2 ILC Yearbook 112 (1950).

② see North Sea Continental Shelf Cases, ICJ Reports 1969, paras. 97, 99, 101 (c) (2).

③ see W. T. Onorato: Joint development in the international petroleum sector: the Yemeni variant, 39 ICLQ 653-662 (1990).

利比亚和突尼斯签订了共同开发加贝斯湾石油资源的协定；澳大利亚与印度尼西亚签订了合作开发“帝汶缺口”石油资源的协定。其中有些共同开发安排运行良好，产生了很好的经济效益。如1978年，在波斯湾发现的共同开发油田达7个，其中位于科威特与沙特阿拉伯间中立区内的两个作业油田的石油产量最高达到每天28.2万桶。^①1987年，斯塔福福德油田的石油产量达到最高水平，为平均每天71.6万桶，挪威和英国的分享额各自为60.2万桶和11.4万桶。^②共同开发的这一重大发展，使它从最初仅仅是学术上的兴趣发展成为商业和国际社会更积极关注的一个课题。1983年，美国夏威夷东西方研究中心在夏威夷举办了第2届关于南中国海的地质、碳氢化合物潜力以及共同开发可能性的会议。1989年，英国国际与比较法学会举行了一次来自政府、国际组织、大学及工业界的国际专家参加的共同开发会议。这次会议起草了一份包含25条条文的《X国与Y国关于在两国大陆架和（或）专属经济区的区域里共同开发石油的示范协定》，以供尚未划界或重叠主张的国家参考。^③

到90年代，共同开发继续呈现出流行的趋势。一些新的共同开发协定产生了，大量跨界或重叠区域的潜在石油资源正处于以共同开发的方法来解决的考虑或谈判之中。比如，英国与荷兰在1992年签订了《关于开发马克汉姆储藏及生产石油的协定》；泰国与越南在1992年和1993年的谈判中，双方同意共同划定他们在泰国湾的一个约6000平方公里的重叠区域，制定一项共同开发安排；美国与俄罗斯在白令海、美国与加拿大在波弗特海、英国与丹麦在北海、委内瑞拉和特立尼达与多巴哥在帕里亚湾也正在考虑适用共同开发的方法。在地理范围上，共同开发扩大到加勒比海以及大西洋的东部和南部。1993年，哥伦比亚与牙买加签订了《关于海洋划界的条约》，双方同意在两国海洋边界线两侧的合作区域内联合勘探开发非生物资源。1995年，英国与阿根廷签订了《关于在西南大西洋合作进行近海活动的联合声明》。该声明在两国间有争议的福克兰群岛周围海域建立了一个约2万平方公里的特别合作区，由福克兰群岛政府与阿根廷政府在各占50%的合资基础上共同勘探开发该区域内的石油资源。迄今为止，已经达成的共同开发海洋石油资源的协定超过20个。“实际上，共同开发是目前国际社会中的应用最广的一种临时安排。”^④

二、共同开发的法律定义

共同开发是国际法接受的一个概念。但何谓共同开发，法律上尚无明确的定义，理论上也没有一致的理解和适用。归纳起来，理论上界定共同开发采取两种方式：宽泛性定义和限制性定义。

宽泛性定义将共同开发视为对某一特定区域内的矿藏具有权利的国家在某种形式下的共同管理。如戈尔特将共同开发界定为：“一个或一个以上国家决定把它们对某一特定区域所拥有的任何权利联合起来，为勘探开发海洋矿物的目的在某种程度上进行某种形式的共同管理。”^⑤这个定义的范围极为广泛，不仅包括国家直接参与，而且包括每个国家采取国内措施以促进在特定区域内的资源共享。因此，按照戈尔特的定义，共同开发既包括两个或两个以上国家共同对某一区域的矿物资源的开发，也包括一个国家促使在其管辖下的矿物资源的联合开发或统一开发。后一类共同开发有两种情况：对跨越许可区域或合同区域的矿藏的联合开发，以及统一开发那些在邻近的许可区域或合同区域所发现的规模太小以致不能单个地进行商业性开发的独立的、不跨界的油气储藏。这种联合开发是对共有石油储藏拥有勘探开发权利的许可权持有者之间或承包商之间达成共同作业协议，共同指定一个实体为作业者，该作业者代表它们的共同利益将这些

① see Fereidun Fesharaki: Joint development of offshore petroleum resources: the Persian Gulf experience, 6 Energy 1329 (1981).

② see Bernard Taverne: An Introduction to the Regulation of the Petroleum Industry: law, contracts and conventions, 1994, P. 163.

③ see Hazel Fox et al.: Joint Development of Offshore Oil and Gas, 1990, vol. II, PP. 3-23.

④ 于辉：《共同开发海洋矿物资源的国际法问题》，载《中国国际法年刊》，第59页，中国对外翻译出版社，1994年。

⑤ Ian Townsend Gault: Joint development of offshore mineral resources—progress and prospects for the future, 12 Natural Resources Forum 275 (1988).

储藏作为一个整体单元以统一的方式进行石油开发和生产活动。共同作业协议的当事方按各自在储藏中所占份额的比例取得对所产石油的所有权,定期补偿作业者的费用。

多数学者采取限制性定义的立场,将共同开发限于国家间在协定基础上的合作。德国基尔大学国际法学者拉戈尼是这方面的代表,他提出的限制性观点得到其他学者和学术团体的支持。作为国际法协会下属的经济区委员会的报告员,他在1988年华沙会议通过的《关于共同开发专属经济区内非生产资源的报告》中说,“共同开发是一个以国家间的协定为基础的国际法概念”。据此,他将许可证持有人之间或承包商之间联合开发横越许可区域间分界线的矿藏这类合同型合作排除在共同开发的定义之外。除与宽泛性定义的这点区别外,拉戈尼还更详尽地分析了共同开发概念,指出:“共同开发是国家之间就勘探和开发跨界或位于重叠主张区域的某些非生物资源储藏、矿田或矿体所进行的合作”。在此基础上,他进一步提出,共同开发应具备四个基本要素:(1)指定一块特定区域;(2)该区域应蕴藏有开发潜力的资源;(3)订立协定或具有法律拘束力的文件,确定进行油气田勘探开发作业的管辖权和法律;(4)明确勘探开发的条件与条款。^①日本学者三友支持拉戈尼的限制性定义,将共同开发“限于政府间的协定,排除政府与石油公司或私人公司组成的财团之间以资本参股的合资”。他因此将共同开发界定为:“一种以共同勘探和(或)开发领海以外海底的碳氢化合物资源为功能目的的、具有临时性质的政府间安排。”^②奎亚特科维斯卡也认为,共同开发协定是国家间合作勘探开发跨越边界线或位于重叠主张区域的矿物的一种安排。这种安排不同于许可证持有人之间联合开发跨越许可区域边界线的矿田的合同型合作。^③英国国际与比较法学会的研究小组基本上采纳了拉戈尼的定义,将共同开发定义为:“两国在协定的基础上,通过国家间的合作和国家措施,开发参与国家双方或任何一方在国际法上拥有权利的大陆架的海床和底土的特定区域里的海洋石油和天然气,并按约定比例共享。”该小组还将共同开发扩大到专属经济区,指出:“如果国家承认了专属经济区,这个定义经修改后还可以扩大适用于共同开发重叠专属经济区的协定。”^④

还有些学者采取进一步的限制性态度,将共同开发仅限于跨界的联合开发或重叠主张区域的共同开发。如迦戈塔认为,共同开发概念适用于跨越国际边界线的油田以防止一方攫取相邻一方的资源,因此发展了联合开发资源的概念。^⑤美国夏威夷东西方研究中心研究共同开发问题的国际法专家瓦伦希亚则强调共同开发重叠主张区域里的资源。^⑥我国有一位从事争端海域共同开发比较研究的学者将共同开发定义为:“争议方在建立协定基础上,对一块有争议海域非生物资源进行以开发为目的的国家间的一种特殊的经济合作方式。”^⑦

上述对共同开发概念的不同理解是由学者各自理论研究的目​​的及强调的重点不同所造成的。根据有关共同开发的国家实践,以限制性观点来界定共同开发概念是适当的。为理解与适用的目的,这里可将共同开发定义为:有关国家在相互间协定的基础上,以某种合作方式勘探和开发跨越国际海上边界线或重叠主张海域的石油资源。跨界石油资源的共同开发通常使用为联合开发或统一开发的术语,这个术语主要用于经济目的。共同开发概念除此目的之外,还服务于其它目的,如和平勘探争端区域的矿藏。因此,共同开发概念包括跨界联合开发和重叠区域的共同开发。这里“共同”一词的含义取决于有关国家间占优先地位

① see Hazel Fox et al.: Joint Development of Offshore Oil and Gas: A Model Agreement for States for Joint Development with Explanatory Commentary, 1989, P. 44.

② see David M. Ong: Joint development of common offshore oil and gas deposits: “mere” state practice or customary international law?, 93 AJIL 772 (1999), note 8.

③ see B. Kwiatkowska: Economic and environmental considerations in maritime boundary delimitations, in International Maritime Boundaries, ed. By Jonathan I. Charney and Lewis M. Alexander, 1993, vol. 1, P. 86.

④ Hazel Fox et al.: Joint Development of Offshore Oil and Gas: A Model Agreement for States for Joint Development with Explanatory Commentary, P. 45.

⑤ see Jagota: Maritime boundary and joint development zones: emerging trends, Ocean Yearbook, 1993, P. 113.

⑥ see Mark J. Valencia: South - East Asian Seas: Oil under Troubled Waters: Hydrocarbon Potential, Jurisdictional Issues and International Relations, 1985, P. 108.

⑦ 蔡鹏鸿:《争议海域共同开发的管理模式:比较研究》,第9页,上海社会科学出版社,1998年。

的地理、地质、政治和经济环境。共同不一定意味着平等。共同开发区的石油资源的最终实际分配可能有利于其中一方,如冰岛与挪威间的共同开发;一个国家可能得不到石油作业带来的间接利益,如在巴林与沙特阿拉伯间的共同开发中,石油生产活动由沙特阿拉伯及其承包商进行,巴林仅限于取得收益。在共同开发概念中,更主要的可能是资源分配的平等。

三、共同开发的法律特征

(一) 以国家间的协定为基础。这是共同开发最基本的特征。共同开发是一种集体行动,与单方面开发是相对立的。按照国际海洋法,沿海国对其大陆架和(或)专属经济区的石油资源享有勘探开发的主权权利,任何其它国家或个人非经沿海国的明示同意,均不得在其近海区域从事石油生产活动。在存在石油储藏跨越海上边界线或位于重叠主张的争端海洋区域的情况下,任何一方坚持在专属权利下进行的单方面行为都可能影响到对方的权利。最大限度地维护双方权利的方式,显然是有关国家在此方面进行合作,以协定的形式就石油资源勘探与开发、收入分享、财政负担、活动管理、法律适用等作出制度安排。这种合作协定构成有关国家在具有共同利益的石油资源区域进行开发活动的法律基础。所有共同开发的国家实践和学者的观点都将共同开发建立在国家间协定的基础上。

(二) 功能性。共同开发的功能性源自有关利益国家保护和利用石油资源的迫切需要。对于具有相互利益的国家来说,竞争性勘探或争端导致宝贵的石油资源得不到经济有效和及时的开发,于双方都是无益的。与其一损俱损或无休止地争论,不如搁置争议,进行合作,寻求符合经济效益原则的勘探开发方式,使双方都能够从商业性石油发现和生产中获得最大的经济利益。因此,有关国家可能为功能性目的达成共同开发协定,他们在协定中以某种共同方式指定许可权受让人或承包商进行石油资源的勘探和开发,而仍保留各自对海底石油资源的权利。三友指出,国家参与共同开发的最大理由或许是在石油或天然气储藏上保护其利益的紧迫感或义务感。因此,与大陆架相邻的国家可能为共同开发的功能性目的达成协定。为此目的,国家可能选择让渡其部分主权,但不放弃其对矿物资源勘探开发的主权控制。在波斯湾国家中,共同开发所以取得成功,原因之一是它们有如下实际考虑:如何使油田得到迅速开发是海上共同开发的关键因素。日本与韩国共同开发协定同样是出于实用考虑:希望共同开发区能成为石油供应的主要来源。^①

具体地说,共同开发的功能性表现在:(1)以符合双方利益的方式毫不延迟地、经济有效地勘探开发石油资源为目标;(2)国家间的这种合作安排不影响第三国依国际法在大陆架或专属经济区享有的其它海洋权利或合法用途;(3)这种合作安排或活动通常不意味着任何一方放弃其权利或权利主张。在重叠主张区域的共同开发的情况下,这种合作安排或活动还不得视为对双方权利主张的承认;(4)这种合作安排本身或活动不构成支持或否定任何一方对有关区域及其石油资源的权利或权利主张的法律基础,也不创设任何新的权利或扩大现有权利主张。

共同开发的这种功能性特征无不反映在国家实践中,并成为英国国际与比较法学会草拟的《X国与Y国关于在两国大陆架和(或)专属经济区的区域里共同开发石油的示范协定》中的“第三方权利”条款和“不妨碍条款”。这些条款规定:“缔约国依本协定行使其权利不应对其余国家按照普遍接受的国际法原则在该区域内享有的权利和自由造成不正当干扰”;“本协定的任何条款不得解释为任何一个缔约国放弃对该区域的任何权利或要求,或承认或支持另一缔约国有关该区域的任何权利或要求的立场;由于本协定或履行本协定所发生的行为或活动不构成主张、支持或否定任何缔约国有关该区域的权利或要求的立场。”^②显而易见,功能性是在有关利益国家合作开发石油资源的实用考虑与保持各自对资源的权利或权利主张或立场之间建立起一定的平衡所必要的。没有“双赢”的基础,共同开发是很难实现的,特别是在重叠主张的争端海洋区域。

① see Masahiro Miyoshi: Some comments on legal aspects of precedents for joint development, 6 Energy 1359-1361 (1981).

② see Hazel Fox et al.: Joint Development of Offshore Oil and Gas, 1990, vol. II, PP. 6, 22.

(三) 临时性。共同开发主要是一种针对某一特定区域的石油资源进行合作勘探开发的协定安排, 具有临时性质。在跨界海洋石油矿藏的联合开发情况下, 一般而言, 共同开发随跨界商业性石油发现的生产期的结束而终止。在重叠主张的争端海洋区域, 共同开发在多数情况下不涉及解决争端本身, 也不是对边界问题的永久性安排, 它一般随着海洋边界线的最终划定或设立的共同开发区不再成为必要而终止。有些共同开发协定明确规定了有效期和终止协定的条件。如日本与韩国共同开发协定的合作有效期为 50 年, 但如果双方承认共同开发区内的自然资源不再具有可开发价值, 经双方同意后可予以终止。泰国与马来西亚的共同开发协定也以 50 年为期, 但如果在期限届满之前就争议地区达成划界协定, 其共同开发的有效期即终止。

当然, 如果有关国家愿意, 共同开发是可以作为永久性安排的。有些国家在划定它们间的大陆架边界时, 还在边界线两侧的一定范围内建立一个共同开发区, 如冰岛与挪威间的共同开发。如果将共同开发作为临时性安排的有关当事国最终没能达成划界协定, 这种临时性安排就可能成为永久性的。

(四) 独特性。共同开发是功能性的。位于世界海洋不同地理环境的国家, 它们在面临跨界石油储藏或争端资源区域时, 各自功能性考虑的政治、经济、历史传统等因素不尽相同。因此, 每个共同开发协定都是独特的, 它们各有其特定的政治背景、共同开发方式和实用目的, 没有哪一个可以作为世界其它地方照搬的范例。英国国际与比较法学会指出, “在这些事例 (共同开发) 中, 每一个都可能有多种变化形式, 似乎尚未有一个事例能值得不同政治经济制度、冲突传统和民族敏感性的国家普遍接受。”^① 如有的共同开发只是联合管理, 有的则是资源分享、或收益分享或参股安排。有的在共同开发协定有效期内搁置海洋划界问题, 有的则继续进行划界谈判。

四、结 语

共同开发是国际法上一个有价值的概念, 在国际实践中得到较广泛地适用。这个概念突破了“解决争端是划界的先决条件、划界又是开发争端区域资源的先决条件”这一传统观念, 强调在共有石油资源开发上的合作与协调, 丰富了海洋划界谈判的内容, 有助于及时、最经济有效地开发共有海洋石油储藏, 解决海洋划界争端。比如, 科威特与沙特阿拉伯在 1965 年共同开发协定的安排下, 于 2000 年签署了关于中立区的海洋边界划界协定。因此, 共同开发受到石油地质学家、石油经济学家、国际法学者和国际组织的广泛赞誉和推荐。在那些存在潜在跨界石油储藏或海洋划界存在难以克服的争端的世界各近海区域, 共同开发概念提供了解决邻国间利益冲突的功能性方法。

(责任编辑: 黄 山)

^① see Hazel Fox et al.: Joint Development of Offshore Oil and Gas, 1989, vol. 1, P. 115.