

促进南海油气资源共同开发的法律对策

张丽娜

(海南大学 法学院,海南 海口 570228)

[摘要] 争议海域油气资源开发的最佳解决途径是共同开发,但南海争议海域油气资源共同开发却困难重重,面对这种困境,我国应该积极采取应对措施,促进争议海域油气资源的共同开发。首先,我国应进一步明确南海断续线内水域的权利主张;其次,我国应加强单方开发的力度,以促进共同开发协议的达成;最后,我国应正确对待先存权问题,在未来的共同开发中必须坚持公平原则,处理好先存权问题。

[关键词] 油气资源;共同开发;断续线;单方开发;先存权

[中图分类号] D 993.5 [文献标志码] A [文章编号] 2096-0166(2015)01-0082-06

南海蕴藏着丰富的油气资源,同时由于南海是个半封闭海,周边国家对南海提出的权利主张重叠比较严重,资源争夺也愈演愈烈。此种情况下,如何处理好油气资源开发问题也变得非常迫切。根据国际海洋争端解决的实践经验,争议海域油气资源开发的最佳解决途径是共同开发。这既符合《联合国海洋法公约》的精神,也契合了我国的一贯主张,即“搁置争议,共同开发”。但从目前的实际状况看,南海油气资源共同开发的进程不容乐观。我国的主张并没有得到南海周边国家的积极响应。究其原因,可以看出:(1)周边国家根据《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)主张其在南海海域的权利,从而质疑甚至是忽视我国根据“断续线”所主张的权利;(2)南海周边国家一刻也没有停止在南海的油气资源单方开发活动,从而无视我国提出的“共同开发”倡议;(3)众多国家的石油公司参与了南海油气资源的开发活动,从而使得未来的共同开发变得愈加复杂。针对这种情况,我国必须积极采取应对措施,促进南海争议海域油气资源的共同开发。

一、明确“断续线”内水域的权利,促进南海油气资源共同开发

(一)我国在南海进行油气资源勘探开发的权利依据“断续线”

由于我国在南海进行油气资源勘探开发的权利依据是“断续线”,所以有两个问题必须明确:其一,“断续线”的合法性;其二,我国在“断续线”内水域享有的权利。

1. 关于“断续线”的合法性问题

南海周边国家反对我国在南海的油气资源勘探开发权,主要观点是认为南海“断续线”不符合《海洋法公约》的规定,不具有合法性。对此问题,可以从以下方面进行分析:首先,南海“断续线”与《海洋法公约》的关系。众所周知,《海洋法公约》是1982年12月10日在牙买加的蒙特哥湾召开的第三次联合国海洋法会议上通过,并于1994年生效的国际公约,是各国主张海洋权利的重要国际法依据。南海“断续线”最初出现在1947年中国政府发行的一份内部地图中,1948年2月,中国政府通过北京商务印书馆出版发行了《中华民国行政区域图》,刊登了1947年那份内部地图的内容。从时间上看,南海“断续线”早在《海洋法公约》签订并生效前就已经存在。所以,南海“断续线”产生的依据不可能是《海洋法公约》,根据《海洋法公约》判定“断续线”的合法性是荒谬的。其次,“断续线”产生的依据。应该说,“断续线”的产生有着深刻的历史背景。据考证,早在公元前2世纪中国人就开始在南海航行,发现了西沙群岛、南沙群岛,

[收稿日期] 2015-01-26

[基金项目] 国家社科基金项目(12BFX128);中国海洋发展研究会重点项目(CAMAZD201405)

[作者简介] 张丽娜(1969-),女,辽宁新民人,海南大学法学院教授,博士生导师,主要从事国际经济法学和海洋法学研究。

并对其进行开发和经营。北宋以来的历代政权均将西沙群岛置于自己的管辖范围。1948年中国政府公布《中华民国行政区域图》将南海诸岛及其附近海域明确划入管辖范围。南海“断续线”产生后至2009年间,南海周边国家均未对中国“以主权名义”所颁布和实施的断续线提出任何抗议,由此推断,相关国家对南海之情势普遍予以容忍或默许,使得断续线的地理位置及其作用实现了“历史性巩固”^{[1]35}。承认与默认为产生禁止反言的法律效果。由此可见,“断续线”产生的法律依据应为包括发现与占领、默认、承认与禁止反言等在内的习惯国际法^{[1]39}。所以,我国南海断续线的产生具有充分的法律依据。

2. 我国对南海断续线内岛屿及水域的权利主张

断续线的产生具有合法性,那么,我国对断续线内岛屿和水域拥有什么样的权利?这些权利是否可以作为我国勘探开发南海油气资源的法律依据?目前来看,我国对南海断续线内的权利主张具体表现在以下方面:

(1) 我国的南海声明

我国对南海的声明一贯为“中华人民共和国对于南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权”。根据该声明,可知以下问题:①我国对南海诸岛的权利主张是十分明确的,即我国对南海诸岛,包括南沙群岛、东沙群岛、中沙群岛和西沙群岛主张“主权”;②我国对南海诸岛附近水域的权利主张是明确的,即对这些岛屿的附近水域主张“主权”。但该声明中没有明确以下问题:A.附近水域的范围有多大?即我国对岛屿附近多大范围的水域主张主权?B.“断续线”内的水域是否均为“附近水域”,如果不是,那么我国对“断续线”内其他水域的权利主张是什么?

(2) 我国关于领海基线的声明。

1996年,我国根据《中华人民共和国领海及毗连区法》发布了《中华人民共和国政府关于中华人民共和国领海基线的声明》,该声明明确宣布了我大陆领海的部分基线和西沙群岛的领海基线。这样看来,西沙群岛内水域及其附近水域的法律性质相对清晰起来,我国在此水域的权利主张也变得较为明确。但同时,其他几个群岛由于没有划定领海基线,其周边水域的权利性质问题没有得到相应解决,我国的权利主张也没有体现出来。

以上事实表明,我国对南海“断续线”内的权利主张具有一定的模糊性,这无疑会对南海油气资源的共同开发产生一定的消极影响。

(二) 明确“断续线”内水域的权利主张对南海油气资源共同开发的推动意义

应该说我国对“断续线”内水域的权利主张对南海油气资源共同开发具有重要意义。

1. 明确的权利主张有利于争议海域的确定 从国际共同开发的实践看,“共同开发”有两种情况,其一是跨界共同开发,即界限已经确定情况下的共同开发;其二是争议海域共同开发,即划界前在主张重叠区的共同开发。南海油气资源的共同开发显然属于后者,也就是说在南海海域进行油气资源共同开发完全是处理争议海域油气资源开发问题的权宜之计。既然如此,该类共同开发就应在有争议的海域进行。而争议海域产生于不同国家的权利主张,所以权利主张的明确性是确定争议海域的基础,从而构成油气资源共同开发的基础。

2. 明确权利主张有利于共同开发区块的选择 在油气资源共同开发中,选择开发区块是关键。争议海域共同开发区块的选择不同于跨界共同开发区块的选择。争议海域油气资源共同开发区块一般选择在权利主张的重叠区域,该区块可以是整个争议区,也可以是争议区的一部分。所以,从这个角度讲,共同开发区的选择是建立在明确的权利主张基础之上的。

3. 明确权利主张有利于确定共同开发的主体 明确的权利主张不仅能够确定争议海域,同时也能确定争议的当事方,从而明确共同开发的主体问题。在争议海域进行共同开发,需要考察参与方的主体适格性问题。从理论上讲,争议海域的产生是由于不同国家对同一海域主张权利,从而导致权利重叠。因此,就同一海域提出明确权利主张的主体都有资格参与共同开发活动。所以共同开发协议应该在适格的主体之间订立,否则共同开发协议的合法性便会受到质疑。实践中,这样的例子并不少见^①。

① 如日本和韩国在东海的共同开发,受到中国的强烈质疑和反对;泰国和马来西亚在泰国湾的共同开发遭到了越南的反对。

(三) 我国明确“断续线”内水域权利主张时应考虑的问题

1. 《海洋法公约》规定的油气资源开发权 根据《海洋法公约》规定的海域制度,海洋被人为地划分为领海、毗连区、专属经济区、大陆架、公海,而国家在这些海域所享有的权利是不同的。《海洋法公约》将海洋油气资源勘探开发权规定在专属经济区制度和大陆架制度中。《海洋法公约》第 56 条(a)规定,沿海国在专属经济区内有“以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源(不论为生物或非生物资源)为目的的主权权利,以及关于在该区内从事经济性开发和勘探,如利用海水、海流和风力生产能等其他活动的主权权利……”同时,《海洋法公约》第 77 条规定,沿海国对大陆架的权利包括:(1)沿海国为勘探大陆架和开发其自然资源的目的,对大陆架行使主权权利。(2)第 1 款所指的权利是专属性的,即:如果沿海国不勘探大陆架或开发其自然资源,任何人未经沿海国明示同意,均不得从事这种活动。(3)沿海国对大陆架的权利并不取决于有效或象征的占领或任何明文公告。(4)本部分所指的自然资源包括海床和底土的矿物和其他非生物资源,以及属于定居种的生物,即在可捕捞阶段在海床上或海床下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。”由于专属经济区的范围是从领海基线量起不超过 200 海里,而大陆架的范围也是从领海基线量起,不到 200 海里的,扩展到 200 海里,有些国家还拥有外大陆架。以此推断,领海和毗连区就被专属经济区和大陆架所覆盖,因此,无需质疑,沿海国在领海和毗连区当然拥有油气资源勘探和开发的权利。据此可以认为,沿海国在其领海、毗连区、专属经济区和大陆架上享有海洋油气资源的勘探开发权。

2. 《联合国海洋法公约》对断续线内水域权利的影响 《海洋法公约》产生之前,我国就拥有了在断续线内从事各种海洋活动的历史性权利。但由于我国已经加入和批准了《海洋法公约》,所以《海洋法公约》对我国在南海断续线内的权利主张具有一定的影响。根据有关的国际法理论,“创设权利的行为应依据权利产生时的有效法律,权利的持续存在须符合法律在演进中的要求”。断续线内的权利内容可能已随着海洋法发展影响下的《海洋法公约》而有所演进^{[1]38}。另外,断续线内的历史性权利也是一个开放的概念,其内容必然随着国际海洋法和国内海洋法制度的发展而不断的丰富和完善。所以,我国在断续线内的权利绝不限于传统的渔业开发权和航行权,其应该包括《海洋法公约》所规定的各类主权、主权权利和管辖权。所以,我国在南海断续线内的权利主张必定包括《海洋法公约》所规定的油气资源勘探开发权。另外,也应注意,未来海洋法发展过程中赋予沿海国的其他权利,我国同样有权主张。

二、强化单方开发活动,促进南海油气资源共同开发

(一) 南海周边国家单方开发行为考察

1. 我国在南海油气资源开发活动现状

我国在南海的油气资源开发主要集中在南海北部靠近大陆架的浅水区域,包括莺歌海盆地、北部湾盆地、珠江口盆地以及琼东南盆地,而在北纬 17 度以南的海域基本上没有涉足,作业的水深大都在 300 米以内^[2]。从当前情况看,除了南海北部的油气资源开发外,我国在南海其他海域的油气资源勘探开发活动并不充分,值得关注的开发活动主要体现在以下事件中:

其一,中海油与美国克里斯通公司在万安盆地的合作开发。1992 年,中海油与美国克里斯通公司签署了《“万安北-21”石油开发合同》。该合同区总面积 25 155 平方公里,并在其东部划出 5 076 平方公里的预留区。但是由于越南的百般阻挠,这一开发活动被迫中止。2010 年,克里斯通公司被美国奔腾石油公司兼并,更名为哈维斯特公司。“万安北-21”合同仍然有效,但至今一直处于搁置状态。

其二,中海油在南海的招标。2012 年 6 月 23 日,中国海洋石油总公司(以下简称中海油)发布了“2012 年中国海域部分对外开放区块公告”,中海油公司宣布在南海地区对外开放 9 个海上区块,供与外国公司进行合作勘探开发。这 9 个区块的水深在 300 米至 4 000 米之间,总面积 160 124.38 平方公里,其中 7 个区块位于中建南盆地,2 个区块位于万安盆地与南薇西盆地部分区域。26 日,中国外交部表示,中国企业公布有关油气招标区块是正常的企业行为,符合有关的中国法律和国际惯例;对于在南海存在的分歧和争议,中方的立场没有变化,将继续致力于通过谈判协商妥善解决,包括积极推进共同开发和合作。同日,越南外交部称,中海油对外招标的油气区块位于越南 200 海里专属经济区和大陆架内,中方在

越南专属经济区和大陆架内进行对外招标的做法是非法和无效的,严重侵犯了越南主权和管辖权;越南强烈反对并要求中方立即取消上述错误的招标活动,不再采取使南海局势复杂化、争端扩大化的行动。

其三,“海洋石油 981”钻井平台事件。海洋石油 981 深水半潜式钻井平台,于 2008 年 4 月 28 日开工建设,是中国首座自主设计、建造的第六代深水半潜式钻井平台,由中海油全额投资建造,是世界上首次按照南海恶劣海况设计的,能抵御 200 年一遇的台风。中海油拥有该船型自主知识产权。2012 年 5 月 9 日,“海洋石油 981”在南海海域正式开钻,是中国石油公司首次独立进行深水油气的勘探,标志着中国海洋石油工业的深水战略迈出了实质性的步伐。而“海洋石油 981 钻井”平台事件始于中国海事局 5 月 2 日的航行警告《琼航警 14033》,其宣布“海洋石油 981”船在以 15-29.58N/111-12.06E 点(北纬 15 度 29 分 58 秒、东经 111 度 12 分 06 秒)为圆心,1 海里为半径范围内进行钻井作业,禁止驶入。5 月 4 日,新的《琼航警 14034》将禁区范围扩大至 3 海里半径。“海洋石油 981”平台在这一海域进行油气勘探,获得了相关地质数据,并发现了油气显示。尽管这一作业过程中遭到了越南方面的强力干扰,但中国政府采取了有效的反制措施,确保了勘探工作按计划实施。7 月,“海洋石油 981 钻井”平台完成了勘探任务,撤离了该区域。

2. 其他国家在南海的单方开发活动

越南在南海的油气资源开发活动一直非常活跃,2008 年以来,其石油勘探和生产活动主要集中在九龙盆地(湄公盆地)和南昆山盆地(万安盆地)内。马来西亚的油气勘探活动主要集中在曾母盆地巴林坳陷和南康台地、文莱三角洲西部及文莱-沙巴盆地的沙巴近海区,天然气主要来自马来西亚的沙捞越、沙巴附近海域。其中在我国传统海疆界限内开发了 2 个油田、8 个气田及 1 个油气田。菲律宾在中国南沙海域的油气勘探活动主要集中在西-北巴拉望盆地及礼乐滩盆地,其主要油气田包括:马兰帕亚油田、Galoc 油田以及 Caluit 油田、Sampaguita 气田。2009 年初,菲律宾国会通过 3216 号法案,试图将菲律宾群岛基线扩大到南沙群岛,进而进一步扩大其大陆架和专属经济区范围,将更多的油气资源圈进自家地盘。此后,对南沙油气的勘探开发进一步加大。2009 年 8 月,菲律宾政府批准菲律宾国家石油公司与 Forum Energy 公司合作,勘探中国南沙礼乐滩海域 GSEC-101 区块的油气田,这一区块完全伸入中国南海传统疆域,同时位于中菲越三方合作区块之内。文莱的油气勘探开发活动主要集中在文莱-巴沙盆地。从 20 世纪 90 年代中期开始,勘探活动逐步向该盆地以北的深水区推进,深入到中国南沙海域,并获得一系列油气新发现。至目前为止,文莱已在该盆地内发现了 13 个油气田,其中 8 个位于我国传统海域疆界线以内。

3. 小结

与南海周边国家相比,我国在南海的单方开发行为尚不充分。我国在南海争议海域尚未进行实质性的油气资源开发活动,中海油与外国公司的石油开发合同没有得到充分履行,其在南海的国际招标活动没有取得实质性进展。这使得我国在南海争议海域的油气资源开发一直处于被动状态,这种局面至今没有改观。我国倡导的争议海域油气资源共同开发没有得到周边国家的积极响应,各国的观望和消极态度仍然十分明显。针对这种情况,我国必须重视单方开发行为,促使其他国家正视争议海域的存在,积极寻求切实可行的资源共享措施,使得争议海域的共同开发活动有实质性突破。

(二) 加强单方开发活动对推动南海油气资源共同开发的意义

与其他国家相比,我国在南海的油气资源勘探开发活动尚不够充分,重视和加强单方开发活动对推动南海油气资源共同开发具有重要意义。

1. 加强单方开发,可以宣示我国在南海的主权。在某些海域进行油气资源开发标志着国家在这一海域拥有主权或主权利。我国一直以来主张在南海断续线内的主权、主权利和管辖权,这种主张主要是通过我国的南海声明、国内立法、照会,以及对周边国家某些行为的抗议等方式表现出来的。比如,针对 2009 年 5 月 6 日越南与马来西亚向大陆架界限委员会提交的联合划界案,我国在 5 月 7 日的照会中指出“中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,并对相关海域及其海床和底土享有主权利和管辖权……”这种主张表现在书面上或口头上,有时并不能真正引起南海周边国家的重视,所以我国有必要采取切实的海上开发活动以宣示我国在南海的权利,油气资源开发活动无疑是强有力的主权宣示行为。

2. 加强单方开发,可以促使周边国家正视争议海域的存在。南海周边国家无视我国断续线的存在,大肆开发南海断续线内的油气资源。特别是我国提出共同开发建议时,常常碰到的问题是:这些国家否认某些争议海域的存在。如我国在和菲律宾谈判礼乐滩的共同开发时,菲律宾否认礼乐滩存在争议;我国和越南谈判万安盆地共同开发时,越南同样否认万安盆地为争议海域。面对这种窘境,我国必须采取有效措施,强化在这些海域的单方开发行为。只有这样,才能唤起这些国家的清醒认识,承认这些争议海域的存在,从而促进共同开发协议的达成。

3. 加强单方开发,可以增加在共同开发谈判中的砝码。通常情况下,共同开发是通过各方签订共同开发协定而进行的。无论是争议海域,还是非争议海域,共同开发均需要各方进行艰苦的谈判才能达成共同开发协定,谈判中需要考虑的因素众多,但某一方的先行开发行为,以及在该海域已经取得的利益必然会被考虑并得到尊重。所以,加强单方开发行为,对我国日后的共同开发谈判至关重要,单方开发行为可以使我国在共同开发协议的谈判中争取到更多的利益。

三、正确处理先存权问题 促进南海油气资源共同开发

(一) 对先存权处理的有关理论及实践

先存权(pre-existing right),也译为既存权,是指在共同开发区划定之前,争议相关国家按照其本国法律授权企业等开发实体在共同开发区内从事勘探或开采自然资源活动,这些实体所享有的特许权利即先存权。

从理论上讲,在达成共同开发协议之前,双方均不承认对方的权利要求,因此在一方看来,另一方的权利是不存在的。根据《海洋法公约》第 83 条第 3 款关于“在此过渡期间内(各国应)不危害或阻碍最后(划界)协议的达成”的规定,某些单方开发行为应当是不符合公约规定的,具有违法性。争议当事国一方完全可以否定对方开发行为的效力,对对方所颁发的任何特许均不予认可,特别是如果其自身没有在该区域进行单方开发。但如果完全否认先存权的效力,可能会导致共同开发协议的谈判陷入僵局^[3]。处理好先存权问题对共同开发具有重要意义。

在实践中,各国对先存权的处理方式有两种:一种是不正式承认共同开发区现有任何一方所颁发的许可证持有人所提出的先存权,而要求具有先存权的许可证持有人在协定规定的新条件下参加勘探开发活动。苏丹和沙特阿拉伯的共同开发、日本和韩国的共同开发均属于此种情况。1974 年 5 月,苏丹和沙特阿拉伯签订了共同开发红海的协定,而此前,苏丹已向德国等公司颁发了勘探许可证,所以共同开发协定规定要依“本协定建立起来的制度对此项事物作出决定”。在日本和韩国的共同开发中,日韩双方都在各个分区块上是共同发证人,另一国可以向既有持证者重新颁发许可证。通过这样的机制,一方面从法律上明确了先存权的地位,另一方面在实际操作中也非常灵活。另一种对先存权的态度是明确承认先存权。泰国和马来西亚的共同开发便是如此。1979 年泰马谅解备忘录规定,联合委员会的权利和义务不影响或削弱任何一方迄今发出的特许证或执照协议。

(二) 南海油气资源共同开发中的先存权问题

基于先存权的理论与实践,我们必须正视南海油气资源共同开发中的先存权问题,因为从目前看,众多国家的石油公司已经深度参与了南海油气资源的单方开发活动。

越南:越南在南海的油气资源开发活动主要是采用与外国公司合作的形式,参与这种合作的公司包括荷兰壳牌集团(Shell)、法国道达尔公司(Total)、英国石油公司(BP)、美国康菲石油公司(Conoco Phillip)、美国优尼科公司(Unocal)、美国雪佛龙公司(Chevron)、美国埃克森美孚国际公司(Exxon Mobil)、日本出光公司(Ippon Oil)、韩国国家石油公司(KNOC)、日本三菱公司(Mitsubishi)、美国力生公司(Nexen)、日本新日矿集团(Nippon Oil)、印度石油天然气公司(ONGC Videsh)、马来西亚炼油公司旗下子公司勘探公司、英国普利尔石油公司(Presmier)、泰国石油勘探公司、澳大利亚桑托斯石油公司(Santos)、挪威国家石油公司(Statoil ASA)、加拿大塔利斯曼公司(Talisman)、俄罗斯石油公司(Zarubezhneft)等。

马来西亚:马来西亚与外国石油公司的合同是以租借地为基础,然后签订产量分成合同。参与了马来西亚石油开发的外国公司包括:英国石油公司(BP)、美国康菲石油公司(Conoco Phillip)、美国埃克森美

孚公司(Exxon Mobil)、美国阿美拉达赫斯公司(Amerada Hess)、日本三菱公司(Mitsubishi)、美国墨菲石油公司(Murphy Oil)、美国新田石油勘探公司(Newfield Exploration)、日本新日矿集团(Nippon Oil)、荷兰壳牌集团(Shell)以及加拿大Talisman Energy公司等。

菲律宾:参与菲律宾油气资源勘探开发的外国公司包括:英国石油公司(BP)、美国雪佛龙石油公司(Chevron)、美国德士古公司(Texaco)、中国海洋石油总公司(CNOOC)、美国埃克森美孚公司(Exxon Mobil)、英国福伦能源公司(Forum Energy)、日本丸红株式会社(Marubeni)、印度尼西亚Mitra Energy公司、越南国家石油公司(Petrovietnam)、荷兰壳牌集团(Shell)、澳大利亚Tap Oil公司、英国普利尔石油公司(Premier Oil)、墨菲石油公司(Murphy Oil)、澳大利亚奥托能源公司(Otto Energy)。

文莱:目前获得文莱勘探和开采油气权利的外国公司主要有:文莱壳牌石油公司、文莱液化天然气公司(Brunei Liquefied Natural Gas Sdn Bhd, BLNG)、法国道达尔公司(Toal)和壳牌深海婆罗洲公司(Shell Deepwater Borneo Ltd)。

印度尼西亚:到目前为止,与印度尼西亚合作的国际石油公司包括:美国康菲石油公司(Conoco Philip)、中国海洋石油总公司(CNOOC)、英国普利尔石油公司(Premier Oil)、法国道达尔公司(Total)、英国石油公司(BP)、美国雪佛龙公司(Chevron)、美国埃克森美孚公司(Exxonmobil)等^[4]。

据统计,目前在南海地区拥有石油承租权并从事油气勘探和开采的国际石油公司大约有200多个,南海油气资源开发活动的国际化趋势十分明显。这些石油开发活动,有些处于南海的无争议海域,有些处于争议海域。对于争议海域的这些油气资源开发活动,从目前看均属于单方开发行为。如果日后在该海域进行共同开发,必然会涉及到先存权问题。

(三)南海油气资源共同开发中先存权问题的应对

从南海油气资源开发的现状看,先存权问题是不能回避的,在推动南海油气资源共同开发时,必须认真对待先存权问题。

1. 总体原则的把握:公平

公平原则既是国家之间交往的基本原则,也是处理国际经济关系的基本原则。争议海域油气资源的共同开发既涉及到国家与国家之间的政治关系和外交关系,同时也涉及不同利益主体之间的经济关系,处理好这些复杂的关系,必须秉承公平原则。

先存权不仅涉及国家之间在争议海域的共同开发问题,同时也涉及不同利益主体之间的诸多复杂关系。海洋油气资源开发的风险性极大,成本投入极高,所以,如果石油企业的特许权利不能获得法律的有效保护,对其是严重的不公平。另外,如果共同开发协议完全否定已经存在的特许权,还可能引发特许权人与政府之间的有关争议,相关国家可能面临着国内诉讼、国际仲裁甚至是特许权人本国提出的外交保护或国际诉讼。这对共同开发协议的参与方也是不公平的。因此,在南海油气资源共同开发中,必须秉承公平原则,兼顾各方的利益。

另外,对先存权的具体处理方式,需要区别对待,以便做出公平合理的安排,这里可以分为以下三种情况:第一种情况,先存权所涉及的油气田已经进行了商业开发,或具有商业前景,后参与开发者应该与先存权方进行协商,并对已经投入的开发费用进行补偿,同时为了获得相应的权益比例,应向开发实体进行注资。第二种情况,先存权方的勘探活动并没有发现商业性油气储藏,并且特许权期限临近届满,此种情况下,无需其他方参与,但如果涉及到勘探资料和信息分享问题,也应该支付必要的费用。第三种情况,先存权方没有发现商业性油气储量,但其特许期限仍然较长,此时应作出共同勘探的安排,后参与方应提供适当的补偿。

在处理先存权问题时应兼顾各方利益,使得油气资源共同开发对双方或多方都是有利的,只有这样才能促成协议的达成。

2. 强化我国的先存权

为了应对先存权问题,最大限度维护我国的国家利益,在目前阶段,应利用共同开发现实之前的这段时间,加大对南沙海域的勘探和开发力度,确立我国在未来共同开发中的先存权。在未来共同开发协议中,应对先存权问题进行明确的规定。由于我国是南沙海域开发的后来者,在先存权问题上利益远小于

相关国家,因此应对先存权问题进行较严格限制,但同时也要符合公平原则,以便利共同开发谈判的进展。对于对方国家特许的区块,如果其已经或即将进入商业性开采阶段,可约定对许可证进行更新,在公平补偿的基础上允许其他参与国开发实体参与开发。而对于尚未发现商业开发价值油气资源的区块,应将特许主体变更为共同开发协议规定的主体,使其他参与国从其中承担风险分享收益^[3]。

四、结语

从目前形势看,南海油气资源共同开发仍然任重道远,作为南海争端的重要当事方,我国在南海的权益不容忽视,如何在现有法律框架下,采取必要可行的措施,促进南海油气资源的共同开发是当务之急。所以,我国在断续线内的权利主张有必要在法律的框架下进一步明确,无论是主权还是主权权利,都是沿海国进行油气资源勘探开发的重要依据。同时由于南海周边国家不断单方面地大力勘探开发南海的油气资源,并对我国提出的共同开发建议消极应对,所以我国必须采取积极的措施,进一步强化我国在南海争议海域油气资源的单方勘探开发活动。这不仅能够起到宣誓主权的作用,更能够使周边国家意识到中国参与南海油气资源勘探开发的能力与态度,从而推动南海争议海域的共同开发。另外从处理先存权的理论和实践中看,强化我国在南海争议海域的先存权,对于日后的共同开发也具有相当重要的价值和意义。

[参考文献]

- [1] 高之国,贾兵兵.论南海九段线的历史、地位和作用[M].北京:海洋出版社,2004.
- [2] 刘峰.南海油气资源开发与合作[J].新东方,2010(6):21-23.
- [3] 张辉.中国周边争议海域共同开发基础问题研究[J].武大国际法评论,2013(1):50-59.
- [4] 曹云华,鞠海龙.南海地区形势报告[M].北京:时事出版社,2012:64-75.

[责任编辑:王 怡]

Legal Countermeasures for Promoting Joint Development of Oil and Gas Resources at South China Sea

ZHANG Li-na

(School of Law, Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: The best solution to development of oil and gas resources in the disputed waters is joint development. However there are lots of difficulties in the joint development of the South China Sea. Facing the difficulties, China should take some effective measures. Firstly, China should clarify and claim its rights within the dotted line waters of South China Sea; Secondly, China should enhance the unilateral development to help reach agreement in joint development; Lastly, China should correctly treat pre-existing rights. In the future joint development, the principles of fairness and pre-existing right should be adhered to.

Key words: oil and gas resources; joint development; dotted line; unilateral development; pre-existing right