

中国与共同开发的学术探讨^①

● 厦门大学国际经济法研究所 林 忠 博士

我国近海海域辽阔,海洋石油资源十分丰富^②。但是,除渤海为我国内海,不存在任何主权争议以外,其他三个海域——黄海、东海、南海,都存在不同程度的海洋划界争端。其中在东海和南海,我国所主张的主权管辖范围与相邻国家的主张范围均有大面积的重叠,而且,还涉及到钓鱼岛及南沙群岛的领土主权争端,使得海洋划界问题变得极其错综复杂。

海洋划界问题不解决,我国在开发利用海洋石油资源方面就会遇到障碍。而另一方面,周边一些国家却在属于我国的海域大肆进行开采、掠夺^③,极大地损害了我国的主权利益。

中国近海的划界争端近期内还看不到解决希望。这种形势持续下去,不但影响我国对海洋石油的开发利用,还可能导致与周边国家关系紧张,地区局势动荡,甚至有爆发局部冲突的可能。这是本地区绝大多数国家,特别是中国所不愿意看到的。人们不得不考虑以划界以外的其他途径或方式来解决中国近海争端,而共同开发正是考虑的重点。

一、何谓“共同开发”

“共同开发”是相对于单方开发而言的一种国际安排,是指两个或多个国家对储藏在划界争议区域或跨越边界线

的单一地质构造的自然资源,实行共同管理、共同开采并共享资源,或仅承诺共享资源。共同开发在本世纪五十年代未肇始于石油资源丰富的波斯湾地区。迄今为止,各国已签署或正在谈判的共同开发协议至少已达十六项以上,多与海洋边界的划分及海洋石油(包括天然气)资源的开发利用有关。其中较为著名的如1989年12月11日澳大利亚和印尼签订的《关于印尼东帝汶省和北澳大利亚之间合作区的条约》;1979年2月2日马来西亚和泰国签订的《关于建立在暹罗湾两国大陆架指定区域开发海床资源共同管理机构的谅解备忘录》;1976年5月1日英国和挪威签订的《英挪关于开发弗里格(Frigg)天然气田及从该处将天然气向联合王国输送的协议》;1975年5月扎伊尔和卢旺达签订的《关于基伍甲烷气开采运输和商业化利用的条约》;日本和韩国于1974年1月3日签订的《日本和韩国关于共同开发邻接两国南部大陆架的协定》(由于该协议所划定的共同开发区西界已深入我国东海大陆架,严重侵犯中国主权,我国多次表示严正抗议),等。

共同开发可以永久性地替代划界,也可以仅作为划界前的临时措施,还可以作为划界同时或之后为保证资源公平分配而采取的一种附加措施,包括对跨界单一地质构造的一体化开发。

交易者提供事先明确的规范是不现实的。某种未雨绸缪的善良愿望实际上是把法律设定在一种假想的基础之上,弄不好法制对经济的抑制,阻碍作用就会表现出来。因为归根到底法律对经济的作用是一种反作用,这种作用不是正的方向(促进经济发展),就是负的方面(阻碍经济发展)。

联分店,1988年版。

④ 参见 J R 沙克尔顿等著《当代十二位经济学家》,第110-111页,陶海粟等译,商务印书馆1999年版。

⑤ 《马克思恩格斯全集》,第一卷,第183页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》,第十九卷,第432页。

⑦ 参见谢邦宇、芦琦:《市场经济社会的法律构建研究》,载于《法商研究》,1999年第(期)。

⑧ 苏力:《市场经济对立法的启示》,载于《中国法学》1996年第(期)。

⑨ 苏力:《现代法治的合理性与可行性》,载于《东方》,1996年第(期)。

(本文责任编辑:林士平)

注释:

① 亚当·斯密:《国富论》,第2页,商务印书馆,1984年版。

② 李斯特:《政治经济学的国民体系》,第98页,商务印书馆,1964年版。

③ 参见布坎南:《自由市场和国家》,中译本第二部分,上海三

共同开发在解决划界争议,保证资源公平分配方面有诸多优越性。在某些特定情形下,实施共同开发是必要的,共同开发方式是符合《联合国海洋法公约》精神,并为一些国际司法或仲裁(调解)判例所肯定。一套关于共同开发的国际惯例正在形成,随着实施共同开发的必要性逐步为越来越多的国家所认识,这套惯例中的某些内容正逐步形成国际习惯规则。

一项共同开发安排的达成,取决于地理、国际国内政治、经济等等多方面的因素,是这些因素综合作用的结果。

共同开发区的设置是共同开发制度中的首要内容,应当符合公平的国际法原则。共同开发区的划定方法并不复杂,它可以是当事国主权争议区域,可以是资源分布区,但对这两种方法加以兼顾的共同开发区在设置上是更为高效、公平、合理的。

共同开发的管理模式包括:1.一国独任开发当局;2.两国并行或联合担任开发当局;3.两国共同设立一超国家机构作为开发当局。第1种方式现在已不具普遍意义。第2种方式中有关当事国之间及投资者(合同者)相互之间在配合、协调方面可能会有困难。第3种方式是最完善、合作范围最广的一种管理模式,是“经典”的共同开发管理体制,代表着共同开发制度的发展方向,澳大利亚和印尼之间的共同开发安排就采用这种管理方式。此外,还有一种由当事国设立一合营企业负责管理或实施共同开发活动,这是创新的做法,是避免政治化的一种灵活方式,如扎伊尔和卢旺达之间的共同开发安排。

石油合同制度是调整共同开发当事国与投资者(合同者)法律关系的一项重要内容,各国采用的石油开发法律形式是多种多样的,包括了特许制、许可证制、联合作业协议、产品分成合同、合营企业合同及复合形式等。在共同开发方式下,这方面的问题主要是当事国石油合同法律制度的冲突与协调解决。在不同共同开发安排中,对石油合同法律制度冲突的解决经历了一个由简单到完善,从协调、划分适用范围到适用统一合同形式乃至统一整个合同法律制度的发展过程。

二、我国采用共同开发方式的可行性探讨

共同开发作为一种解决海洋划界争端的一种主要或辅助方式,能否被用以促进我国近海划界争议的解决,并维护我国的主权利益,这须视国际、国内的政治、经济、军事、法律等各方面条件而定。

(一)国际形势

冷战结束后,和平与发展已成为当今世界的主题,战争已不再是国际政治的理想选择。对于东亚和东南亚诸多国家来讲,目前正是发展经济的一个千载难逢的良机。它们迫切需要的是市场,而不是战场。在这一地区,近期内发生大

规模战争的可能性是很小的。^①这为共同开发安排的实现提供了必备的政治条件。

(二)各国对石油的需求

经济的发展,导致对石油的需求急剧上升。贫油国日本正“在又一次石油危机可能到来”的阴影下度日,亟需拓展新的石油来源;^②越南试图以开发南海石油为其经济注入活力;马来西亚出口原油的70%均来自南沙海域;文莱更是靠开发南沙海域石油成为世界富国,菲律宾在开采南沙石油方面亦是不甘落后。^③就我国来说,能源始终是制约我国经济发展的瓶颈。从1993年起,我国已成为石油进口国,且石油探明储量多年停滞不前,开发资金短缺,十分需要吸引外资开发利用我国的海洋石油资源。^④对石油的共同迫切需要,为我国与周边各国实施海洋石油资源的共同开发提供了动力。

(三)我国是共同开发的积极倡议者

我国目前正在进行社会主义现代化建设,需要一个和平、稳定的国际环境进行发展,我国人民有爱好和平、反对霸权的光荣传统。我国政府一向将和平共处五项原则,即互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处,作为发展国际关系的准则。钓鱼岛和南沙群岛历来属于中国。70年代以前,没有任何国家对此提出异议。在出现争议后,我国顾全地区稳定的大局,首先提出“搁置争议,共同开发”的合理主张。1978年1月,我国领导人邓小平同志访问日本时在东京举行的记者招待会上谈及中日钓鱼岛争端时说:尖阁群岛,我们叫钓鱼岛,名称就不一样,可见双方确实有分歧。我们认为,谈不拢,避开比较明智。这样的问题搁一下不要紧,搁十年也没有关系,我们这一代人智慧不够,下一代人总比我们聪明,总会找到一个大家都能接受的好办法,来解决这个问题。

1984年2月22日,邓小平同志在会见美国乔治城大学战略与国际问题研究中心代表团时,表达了有关“稳定世界局势的新办法”的一些观点:^⑤

“世界上有许多争端,总要找个解决问题的出路。我多年来一直在想,找个什么办法,不用战争手段而用和平方式,来解决这种问题。……

“我还设想,有些国际上的领土争端,可以先不谈主权,先进行共同开发。这样的问题,要从尊重现实出发,找条新的路子来解决。

“……要把世界局势稳定下来,总要想些主意。我多次讲过,中国人不比世界上任何人更少关心和平和国际局势的稳定。中国至少需要二十年的和平,以便聚精会神地搞国内建设。”

而在1984年10月22日,在中央顾问委员会第三次全体会议上,邓小平同志更加明确,具体地阐述了有关“搁置争

议,共同开发”的思想:^⑨

“好多国际争端,解决不好会成为爆发点。我说是不是有些可以采取‘一国两制’的办法,有些还可以用‘共同开发’的办法。‘共同开发’的设想,最早也是从我们自己的实际提出来的。我们有个钓鱼岛问题,还有个南沙群岛问题。我访问日本的时候,在记者招待会上他们提出钓鱼岛问题,我当时答复说,这个问题我们同日本有争议,钓鱼岛日本叫尖阁群岛,名字就不同,这个问题可以把它放一下,也许下一代人比我们更聪明些,会找到实际解决的办法。当时我脑子里在考虑,这样的问题是不是可以不涉及两国的主权争议,共同开发。共同开发的无非是那个岛屿附近的海底石油之类,可以合资经营嘛,共同得利嘛,不用打仗,也不要好多轮谈判。南沙群岛,历来世界地图是划到中国的,属中国,现在除台湾占了一个岛以外,菲律宾占了几个岛,越南占了几个岛,马来西亚占了几个岛,将来怎么办?一个办法是我们用武力统统把这些岛收回来;一个办法是把主权问题搁置起来,共同开发,这就可以消除多年积累下来的问题。这个问题迟早要解决。世界上这类的国际争端还不少。我们中国人是主张和平的,希望用和平方式解决争端。什么样的和平方式?‘一国两制’、‘共同开发’。同我谈话的外宾,都说这是一个新的思想,很有意思。”

对小平同志的这一系列讲话,可谓是高瞻远瞩。他的这个思路(搁置争议,共同开发)提出后,得到世界各国有识之士的赞成与支持。这个思路是具有普遍意义的,既适用于钓鱼诸岛,同样也适用于南沙群岛;^⑩既适用于领土主权争端,也适用于海洋划界争端。

除邓小平同志之外,其他一些中国政府领导人也多次重申了“搁置争议,共同开发”的主张。1979年9月,中国副总理谷牧在访问日本期间,向日本政府建议两国应搁置钓鱼岛领土争议,而在周围海域实施石油资源的共同开发。日本政府对此建议的反应是积极的。1982年12月,中日双方在北京举行了一个专家级别的会议,中方提出在存在主权争议的区域设立共同开发区。此建议被带回日本考虑。1982年12月,中国副总理姚依林表示中国愿意邀请美国和日本参加这样一个共同开发项目。^⑪1990年,中国总理李鹏访问新加坡时,首次代表中国政府就南沙群岛问题提出了“搁置争议,共同开发”的主张^⑫,1995年7月30日,中国副总理兼外长在文莱同东盟国家外长们举行对话时发表讲话指出,中国提出的“搁置争议,共同开发”的主张,是目前处理南沙争议最现实可行的途径。钱其琛指出,中国同东盟永远是好朋友。他还驳斥了国际上有关“中国威胁论”的说法。^⑬

这一系列政府领导人的讲话表明,中国是共同开发的积极倡议者,愿意以共同开发方式解决与周边国家的海洋

划界与领土争端。

(四)我国台湾因素

台湾是我国的一部分,在海洋划界及有关共同开发安排中,我国台湾和祖国大陆应作为一个整体来加以考虑。在涉及国家主权的问题上,两岸中国人应并肩携手,维护祖国的利益。我国台湾和祖国大陆在他国与我国的海洋划界和领土争端解决方面是可以进行合作的。^⑭1994年3月,我国台湾的中国石油公司,祖国大陆的中国海洋石油总公司和美国的谢夫隆公司达成了建立合资企业共同开发东海和南海石油的协议。^⑮这提供了一个解决问题的模式,即对我国台湾可让其“中国石油公司”以非政府主体的身份参与涉及祖国大陆与其他第三方的共同开发安排。

(五)我国有关的海洋法制

1992年我国颁布了《领海及毗连区法》,其中(第2条)明确指出,我国陆地领土包括钓鱼岛、西沙群岛、南沙群岛等岛屿。邓小平同志曾指出“主权问题是不能谈判的”。^⑯这些岛屿是我国的领土,并为我国国内立法所确认,因而它们的归属问题不能谈判,这是个大前提,否则就是违法。但是主权争议是可以搁置的,因此,《领海及毗连区法》并不妨碍我国与周边国家经谈判采取共同开发方式作为解决领土和海洋划界争议的一种临时措施。

我国《领海及毗连区法》还宣布我国领海基线采用直基线法定,我国领海和毗连区宽度为12海里。根据这一规定,我国政府于1996年5月15日发布《关于领海基线的声明》,宣布了大陆领海部分基线和西沙群岛的领海基线。在同一日,第八届全国人民代表大会常务委员会做出了《关于批准〈联合国海洋法公约〉的决定》,同时声明,按照该公约,我国享有二百海里专属经济区和大陆架的主权权利和管辖权;我国将与海岸相向或相邻的国家,通过协商,在国际法基础上,按照公平原则划定各自海洋管辖权界限。这就为我国主张对200海里专属经济区和大陆架的主权权利和管辖权提供了国内法和国际法上的依据。同时也确定了我国的海洋划界问题的解决办法是遵循公平原则协商解决。

根据已经生效的《联合国海洋法公约》,在最终划界协议达成以前,有关当事国应本着互谅和合作精神,努力达成实际性的临时安排。因此,在最终划界协议达成之前,实施共同开发或其他实际性临时安排,也是《公约》对我国和周边国家的要求。

此外,我国早在1982年即已通过《对外合作开采海洋石油资源条例》,有十几年的与外国石油公司合作开采海洋资源的成功经验,这也是我国采用共同开发方式的有利因素。

目前,我国与越南、菲律宾、日本等国有关海洋划界(或领土)争端的双边谈判或定期磋商已经开展。中越两国最高

领导人自进入九十年代以来已经举行了四次会晤,并成立了有关海洋事务的专家小组进行对话和磋商。中菲两国外长级磋商已取得某些初步性成果,使南沙问题的解决出现了积极趋向。在1995年8月10日中菲两国代表发表的联合声明中,双方同意“将努力建立相互信任,加强本地区和平与稳定的气氛,不诉诸武力或以武力相威胁解决争端;本着扩大共同点缩小分歧的精神,双方承诺循序渐进地进行合作,最终谈判解决双方争议;双方同意根据公认的国际法包括《联合国海洋法公约》的原则解决双方间的争议”,“双方对本地区国家对寻求适当时候在南海发展多边合作所提出的建设性主张和建议将持开放态度。”^⑧

从总体上看,目前我国和周边国家就共同开发问题展开谈判的政治气氛是良好的,经济动力也是具备的,但是也有诸多困难和障碍,其中主要是一些国家胃口太大,并试图维护其既得的非法利益。预计有关的谈判难度会很大,但只要在技术上处理得当,共同开发并不是不可实现的目标。^⑨

三、东海领土及海洋划界争议及共同开发区的学术构想

东海海域划界问题涉及到我国(包括我国台湾)、日本和韩国三国四方。台湾是我国的一个省,在划界时应作为我国一部分统一考虑;韩国在东海与我国存在划界争议的区域相对较小,因而,东海海域的划界问题主要是在我国与日本之间。这一问题因东海特殊的地理状况,丰富的石油资源前景(在100亿至1000亿桶之间)^⑩以及中日关于钓鱼岛的领土主权争议变得相当复杂、尖锐。

(一)东海的自然地理状况

东海为一比较开阔的边缘海,西北接黄海,东北以朝鲜济州岛东端至日本九州长崎野崎角一线,与朝鲜海峡为界,东临日本九州、琉球群岛及我国台湾,西濒我国上海、浙江和福建,南至我国广东南澳岛与台湾省南端猫鼻头的连线,面积为770,000平方公里。^⑪

东海大陆架特别发育,最大宽度640公里,是世界上 widest 的大陆架之一,大陆架面积约占整个海区的66%,北宽南窄。据科学考察所提供的资料证明,东海在更新世后经历了一个陆地逐渐沉沦于海下的过程。来自中国大陆的河流输入的大量沉积物,在东海大陆架拗褶带上形成极厚的堆积层,成为储量巨大油气储区。东海大陆架是中国东部大陆的自然延伸,中国大陆是东海大陆架上丰富油气资源的源泉。^⑫

在东海大陆架偏东部分有一个南北走向的冲绳海槽,其中部分深度超过1000米,最深处长达2,717米。从地理上讲,冲绳海槽也就构成我国东海大陆架和琉球岛架的自然分界

线。^⑬

(二)中日两国在东海大陆架划界问题上的分歧

中日两国在东海划界问题上可能产生的分歧有两种,一是200海里专属经济区的划界,二是大陆架划界。尽管近十几年来国际法院的判决均倾向于用同一条线划定专属经济区(或渔区)和大陆架的边界,^⑭但在海洋法中,这两种海域所据以产生的法律基础和划界所适用原则是不同的,考虑到共同开发的对象是大陆架油气资源,因此,这里着重从大陆架划界角度进行分析。

在东海大陆架划界问题上,我国政府的立场是:“东海大陆架是中国领土的自然延伸,中华人民共和国对东海大陆架拥有不容侵犯的主权。东海大陆架涉及其他国家的部分,理由由中国和有关国家协商如何划分。”^⑮

我国学者普遍的观点是,“根据东海大陆架具体情况,参照《联合国海洋公约》的有关条款,国际法院和仲裁组织的判决和各国的实践,在‘自然延伸’的基础上按照公平原则协议划界以求得公平解决应是东海大陆架划界遵循的主要原则。依此划界,冲绳海槽构成了我国东海大陆架与琉球大陆架的自然分界线,这样,我国东海大陆架可延伸到二百五十海里至三百七十里。”^⑯

日本则认为,冲绳海沟只是统一的大陆边上的一个偶然沉降带,和挪威海沟一样,{26}可不予考虑;对200海里的大陆架的主权主张应适用专属经济区制度,而后者是忽略地貌因素的。^⑰

另外,东海划界争议因钓鱼岛(日本称之为“尖阁群岛”)等岛屿的领土主权争端变得更加复杂。钓鱼岛及附近若干小岛是无人居住的岛屿,其位置在台湾东北120海里的东海大陆架上,一向是我国渔民捕捞作业时的休憩和避风场所。1979年,美国竟在美日《归还冲绳条约》中将这些岛屿作为琉球群岛的一部分“归还”给日本。这些岛屿现在在日本实际控制之下。钓鱼岛因无人居住,不足以维持经济生活,按《联合国海洋法公约》规定,不可以拥有专属经济区和大陆架,但可以拥有领海和毗连区,并可作为影响大际架划界的基点,日本试图以此巩固对冲绳海槽以西大陆架的主权主张。

1979年9月,中国副总理谷牧访问日本时提出“搁置争议,共同开发”的主张。1980年12月,中日双方在北京举行了一次专家级别的会谈,日方坚持以中间线划界,中方则重申了自然延伸原则,并提出了在争议海域设立共同开发区的设想。日方对此设想未作进一步的反应。^⑱90年以后,中日两国又在石油工业层面上就共同开发问题展开了谈判,但障碍在于:第一,中国要求搁置钓鱼岛主权争端,日方则不愿意留下任何承认其对钓鱼岛主权有疑问的把柄;第二,中

国主张在争议区域设立共同开发区,日本则主张将共同开发区设在横跨中间线的海域上,两国主张的差距十分悬殊。^⑧

(三)共同开发区的方案设计

美国学者瓦伦西亚认为,共同开发尽管并非解决划界问题的永久性方法,但在很多情况下,共同开发是不开发以外的唯一选择。在石油需求上升及油价上涨的情况下,共同开发的吸引力越来越大了。^⑨的确,共同开发无论于中国还是日本,均是有好处的。我国与日本的石油公司已有十几年的合作历史,中日石油公司在渤海湾的联合开发是相当成功的。通过实施共同开发,两国均可在不放弃其主权主张的前提下,增加新的石油来源。从中国方面来讲,还可获得资金和技术;从日本方面来讲,除直接的财政收入外,其雄厚的石油工业也可从中获益不浅。共同开发的成功实施,对两国政治关系的促进作用也是不可估量的。

中日两国在共同开发区的设计方面意见分歧很大。但是,共同开发作为划界前的临时措施,和划界协议本身一样,也必须以国际法为基础,并符合公平原则。尽管有关大陆架划界的国际法本身并不明确,但通过对有关国际法发展趋势的分析,我们至少可以确定哪些是显失公平,或根据国际法是明显不能成立的。

首先可以肯定的是,单纯的中间线原则是不适用于东海大陆架划界的。《联合国海洋法公约》第83条第1款对相邻或相向沿海国家之间的大陆架划界作了如下规定:“海岸相向或相邻国家之间的大陆架应通过协商以求达到公平的解决,协商的基础为《国际法院规约》第三十八条所提出的国际法。”这一款将原公约草案的“中间线”或“等距离线”的字样删去了。“公平原则”的含义以“公平解决”的字样得到了保留。^⑩因此,《公约》所确立的公平原则,而非中间线原则。从大陆架划界的国际实践看,尽管中间线或等距离规则可以作为按照公平原则划定相邻或相向沿海国家之间大陆架疆界的具体方法之一,但它既非正在产生中的、更非已经确立习惯国际法原则或规则。^⑪

美国的乔纳森·I察尼(Jonathan I. Charney)教授也指出:

“当前的趋势并不意味着日本可当然有权以等距离作为这些边界(指中、日、韩三国海洋边界)的基础。等距离当然与此是有关的,而且是可考虑的一个根据,但是,如最近的‘扬马延案’及‘圣皮埃尔和密克隆案’(St. Pierre and Miquelon)裁决所表明的那样,其他考虑往往导致与中间线不同的边界。这样,相关海岸线长度的比例,与主要陆地(mainland)^⑫海岸线的距离和其他考虑可能使海洋边界位于比中间线更靠近日本岛屿的位置,因为这些岛屿既小且

远离日本岛屿,尤其是它们面对其他国家长得多的海岸线。”^⑬

另一位美国学者认为:

“尽管裁判的结果尚不明了,但边界划分案的演进表明,一个法庭开始将因国家间相向的性质而以中间线划分东中国海。由于冲绳海沟的存在,也由于日本南部区域是由小岛组成,这条(边界)线可能将向日本方向移动。”^⑭

而按此方法调整后的中间线实际上与冲绳海槽非常贴近。^⑮因此,即使不按自然延伸原则,日本所主张的单纯中间线划界方法也是完全不能成立的。

其次,钓鱼岛等有争议的小岛,由于不满足《联合国海洋法公约》第12条有关“能够维持人类居住或其本身的经济生活”的要求,不能拥有其本身的专属经济区和大陆架,但可以有领海。同时,这些小岛由于远离主要陆地,不应影响大陆架边界的总体走向。

通过以上分析,我们可以发现日本有关中日共同开发区设定位置的主张是毫无道理的,因为将共同开发区设在中间线上,无疑是等于要中国承认日本的中间线主张。而各方面的证据表明,中国的大陆架边界无论如何也应在中间线东侧(靠近琉球一侧)因此,在中间线上设立共同开发区,无异于是在全部属于中国的大陆架上进行“共同”开发,是不可接受的。

瓦伦西亚也提及了若干设计方案,其中一种是以中间线、冲绳海槽中轴线以及日韩共同开发区的西南边沿为界划定中日共同开发区;另一种是按海岸线长度比例划定中日两国南部大陆架边界线(北部日韩开发区部分另行议定),并将共同开发区设在此边界线上。两国在共同开发中的参股及分配比例可按资源分布不同决定。如在边界以西部分,中国与日本之间应按75:25的比例进行分配,在边界以东部分则反之。^⑯

瓦伦西亚所提及的上述方案是值得参照的。共同开发区应如何具体设置,尚有待进一步深入的考察。为保证结果的公平,石油资源的分布情况也是必须加以考虑的。但总的来说,我国的基本立场应该是,共同开发区应处于中间线往东至冲绳海槽之间的某个区域,^⑰这一共同开发区的设置不应影响我国大陆架延伸至冲绳海槽的主张。

四、南沙形势及可能的共同开发的设想

南沙群岛距我国海南岛450公里左右,是南中国海四大群岛位置最南(北纬4°至12°之间),周围水体最深,岛屿最多且散布最广的一个群岛。它由230多个岛礁、洲、滩构成,其中露出水面的岛屿有35个。这一带水域主要涉及南沙群岛的主权归属及与周边国家的领海、大陆架和专属经济区

的划界问题

据最新勘查资料表明,南沙海域石油和天然气储量高达63亿吨。南海素有“亚洲地中海”之称,是沟通太平洋和印度洋的交通要冲,战略地位极为重要。丰富的海洋油气资源、重要的战略位置,都驱使周边一些国家在南沙海域竞相抢占岛礁,划分大陆架或专属经济区边界线,使这一地区的形势变得更加错综复杂,并最终演变成当今世界上争议面积最大、介入国家最多和存在交叉争议的一个“热点”海域。^⑧

目前,除我国大陆控制的若干岛礁和我国台湾控制的太平岛外,其他45个岛礁分别被越南、菲律宾、马来西亚侵占,形成了中国、中国台湾、越南、菲律宾、马来西亚、印尼、文莱等六国七方分割、对峙的局面。^⑨另外,各自划定的海域疆界范围,也存在大面积的交相重叠。据统计,越南侵占岛礁28个,入侵我传统海疆线内100余万平方公里,完成了对这些岛礁的军事控制部署,并加紧对这一海域油气资源的勘探开发。菲律宾占据9个岛礁,入侵我传统海疆线内41万平方公里,将3个岛礁建成陆军基地。马来西亚侵占9个岛礁(3个实际占领,另6个树立了“主权碑”),入侵我国传统海疆线内2万平方公里,其出口石油的70%来自我南沙海域。印度尼西亚虽没有侵占我南沙岛礁,但单方面宣布建立200海里专属经济区,入侵我传统海疆线内5万平方公里,并在争议海域签发石油合同。文莱声称对路易莎(即我南通礁)拥有主权,并分割南沙海域3000多平方公里。^⑩

由上述可见,周边各国在南沙问题上的利益冲突是极其尖锐的。国外权威杂志甚至推测说,除了武装冲突外,当前解决(南沙)问题是个死胡同。^⑪但是我们应当看到,南沙问题虽然复杂,但根本症结却十分清楚,即在于争夺海洋石油资源。既然如此,与其唇枪舌剑甚至兵戎相见,谁也开发利用不了石油资源,倒不如互相做出实质性让步,把争议放到一边,共享石油资源。为此,各有关国家政府已经开始进行区域性的非正式会谈(如印度尼西亚组织的旨在探索南海争端可能解决方案的会议)以及双边的正式磋商和谈判(如中国和越南、菲律宾)。一些方案也被提交各国考虑,其中较著名的有以下几种:

1. 印尼“环形方案”

印尼“环形方案”是从南海沿岸国家的沿海向外划出230公里的专属经济区,使南海水域呈被拉长的环状。环形区域的中间部分,包括南沙群岛的主要岛屿,作为一个潜在的共同经济开发区在所有提出领土要求的国家之间进行讨论。据称,这一方案是在国际海洋法的基础上提出的,但印尼的东盟伙伴反应冷淡。^⑫

2. “适用于每一方”方案

“适用于每一方”方案是瓦伦西亚所设计,其主要方法是根据与提出主权要求的各方的基线等距离的方法分配整个南海,而不考虑南沙群岛在划界中的作用。这种方案可使越南、菲律宾和中国拥有面积大体上相等的地区(中国的大陆地区和中国台湾地区必须就如何管理中国那部分地区取得一致意见。)马来西亚可得到靠近沙捞越和沙巴的两大片水域。这两大片水域之间由一条走廊隔开,可满足文莱的主权要求。这个方案可解决主权问题,提出主权要求的各方可在自己的那部分地区勘探资源。菲律宾可得到南沙群岛的西北部分,其中包括可能蕴藏石油的浅滩里德滩。印尼(未对南沙群岛提出主权要求)可得到它与越南、中国发生争执的纳土纳气田。^⑬

3. “适用于所有各方”方案

由于考虑到采用“适用于每一方”方案被接受的可能性不大(因为按照该方案,中国得不到可能蕴藏石油的任何区域),瓦伦西亚建议了另外一种方案,即“适用于所有各方”方案。按照这一方案,争议各方国家均应搁置对南沙群岛的主权要求,而设立一个“斯普拉特利群岛管理局”,由这个管理局负责管理南沙地区。这个地区的界限可以用两种方式划定,一种方式是在这些岛屿与最近的无争议领土当中画一条线,另一种方式是划一条包括所有地区的离最近的无争议领土200海里或200多海里的线。“适用于所有各方”方案要求中国大陆和中国台湾搁置它们对南海大部分地区提出的领土要求。作为回报,它们可以共同在这个管理局中占有51%的份额。越南、马来西亚和菲律宾则分享管理局中余下的49%份额。文莱将只能得到非常少的份额。这个方案将使主权问题正式留待以后解决。^⑭

以上这三种方案都是区域性多边方案,其中第1种为划界方案,其余两种均为共同开发方案,但很难为各国所同时接受。在以往的共同开发实践中,也未出现过区域性的共同开发安排。因为区域性共同开发安排涉及当事国多,“众口难调”。而且,任何一种方案只有在尊重中国主权的前提下才有积极意义,而以上三种方案似乎都欠缺这一点。

我国目前所采取的策略是坚持双边谈判。实际上,我国可以考虑在仅涉及两个国家的争议区域建立双边性的共同开发制度,如在礼乐滩东部(中国-菲律宾)、曾母暗沙盆地(中国-马来西亚)、文莱沙巴盆地(中国-马来西亚、中国-文莱)、万安滩(中国-越南)以及不属于南沙的北部湾(中国-越南)。这些都是具备很好的油气蕴藏前景的海域。在初始阶段,可选择比较容易的谈判对手,先达成一项共同开发协议作为示范,以后再逐个突破障碍,解决争端。

我国政府已表示愿意按《联合国海洋法公约》与各国进行谈判。我国与各有关国家的磋商尚在进行。

五、结束语

海洋石油资源共同开发制度,是国际法和国际经济法领域一项崭新的课题。希望本文能抛砖引玉,引起国内法律界人士对这一课题的重视,以从学术研究角度为维护我国主权利益和促进地区稳定和平出谋献策,同时也是对我国国际法学和国际经济法的发展的一份贡献。

注释:

- ① 作者系厦门大学国际经济法研究所博士。本文观点纯属作者个人观点。
- ② 有关中国近海海底油气储量的预测说法不一,数据间相差较大,但有一点是一致的,即中国近海石油资源极其丰富,如有一个说法认为,中国南沙海域油气储量高达630亿吨,而石油富国科威特总储量约为130亿吨,属世界第4位,参见潘石英,《南沙群岛属中国领土历史根据上溯二千年》,载于《香港之窗》(中文摘要)1993年9月30号。
- ③ 在南沙及周围海域,我国每年有2100—360万吨石油,213—300亿立方米的天然气流进别国的口袋,我国的尊严、主权、经济利益在这里受到严重损害,参见李树宝:《南海的战略地位》,载于《亚太参考》1995年第3期。
- ④ 参见曹云华:《南中国海风云》,载于《亚太参考》1995年第49期。
- ⑤ 参见江红:《贫油国日本加紧对外扩张》,载于《国际商报》1990年3月2日号。
- ⑥ 参见李树宝:前引文。
- ⑦ 参见韩付:《关于我国石油生产经营的战略问题》,载于《大庆社会科学》,1994年第1期。
- ⑧ 《邓小平文选》第3卷,第49页。
- ⑨ 同上书,第8页。
- ⑩ 参见潘石英:前引文。
- ⑪ 参见于晖(Yu Hui):《矿产资源的共同开发——适合于亚洲的解决办法?》(Joint Development of Mineral Resources—An Asian Solution?),《亚洲国际法年刊》(Asian Yearbook of International Law),第2卷(1994)。
- ⑫ 参见潘石英:前引文。
- ⑬ 《新华月报》1995年第8期,第189页。
- ⑭ 例如,台湾当局一贯坚持钓鱼岛和南沙群岛是中国领土的立场,并且多年来一直驻守南沙最大的岛屿太平岛,以此作为对南沙拥有主权的象征。在我方与侵略者发生武装冲突时,存在着我国台湾有限支持祖国大陆的可能。1988年,当时台湾当局的“国防部长”郑为元在向“立法院”汇报时表示:“只要中共请求台湾从第三方的角度帮助保护这些群岛,台湾将答应这一请求”。“如果越南试图夺走中共控制下的岛屿,中共海军请求帮助,驻守在太平岛上的台湾军队将毫不犹豫地作出反应”。参见李树宝:前引文。
- ⑮ 《美一学者撰文分析南沙问题的解决办法》,载于《参考资料》1994年4月10号。
- ⑯ 《邓小平文选》第3卷,第85页。
- ⑰ 参见《中菲外交部高级官员就南沙问题发表联合声明》,《厦门日报》1995年8月12日第4版。
- ⑱ 时永明:《亚太安全环境与地区多边主义》,载于《国际问题研究》1999年第1期。
- ⑲ 参见瓦伦西亚:《东北亚:石油潜力,管辖权主张和国际关系》(Northeast Asia Potential, Jurisdictional Claims, and International Relations),载于《海洋开发和国际法》(ODJ),第20卷

(1989),第35—66页。

- ⑳ 参见孙湘平:《我国的海洋》,商务印书馆1985年版,第3—4页。
- ㉑ 参见魏敏、罗祥文:前引书,第18页。
- ㉒ 同上注。
- ㉓ 如缅甸湾海洋边界划分案(1984)和格陵兰—扬马延海洋边界划分案(1993)。
- ㉔ 参见赵理海:《海洋法的新发展》,北京大学出版社1984年版,第54页。
- ㉕ 参见魏敏、罗祥文主编:《海洋法》,法律出版社1987年版。
- ㉖ 在英国—挪威大陆架划界协定中,出于对石油的亟需和一些政治因素的考虑,英国同意忽视挪威海沟的存在,采用中间线原则划界。
- ㉗ 日本因而主张按中间线原则划分两国的大陆架边界。
- ㉘ 参见于晖:前引文;并见瓦伦西亚,前引《东北亚:石油潜力,管辖权主张和国际关系》。
- ㉙ 同上注。
- ㉚ 参见瓦伦西亚:前引《东北亚:石油潜力,管辖权主张和国际关系》。
- ㉛ 参见张宁克:《大陆架划界与习惯国际法》,载于赵理海主编,《当代海洋法的理论与实践》,法律出版社1988年版。
- ㉜ 同上注。
- ㉝ 在英文中,“mailand”是相对于小岛和半岛而言,因此,这里的“mailand”既指一个洲的大陆,如亚洲大陆或中国大陆,也指相对于琉球群岛等类小岛而言的大岛,如日本的四大岛屿。为不造成混淆,这里译为“主要陆地”。
- ㉞ 参见乔纳森·I察尼:《东亚中部海洋边界和海洋法》(Central East Asian Maritime Boundaries and the Law of the Sea),载于《美国国际法杂志》(AJIL)1995年第4期。
- ㉟ 参见肯德里克·F罗伊尔(Kendrick F. Royer):《日本的东中国海海洋边界:一个混乱的法律环境能为一个复杂的边界争端提供种解决方法》(Japan's East China Sea Boundaries: What Solutions Can a Confused Legal Environment Provide in a Complex Boundary Dispute?),V JTL Vol. 22, No. 3, 1989。
- ㊱ 海岸线长度比例是海洋划界的一个重要因素,祖国大陆和我国台湾与琉球相对海岸线长度比例是64:36,因此,大陆架中间线也应参照此比例向靠近琉球方向移动。
- ㊲ 参见瓦伦西亚:前引《东北亚:石油潜力,管辖权主张和国际关系》。
- ㊳ 澳大利亚与帝汶岛之间的大陆架地貌状况与我国大陆架相类似,印尼—澳大利亚共同开发区的印尼一侧即以帝汶海沟中轴线为界。
- ㊴ 参见潘石英:前引文。
- ㊵ 参见商国珍:《南沙问题国际化趋势》,载于《世界形势研究》1995年第1期。
- ㊶ 同上。
- ㊷ 参见李芝华:《南中国海政治经济新形势》,载于《海洋信息》1995年第1期。
- ㊸ 《〈远东经济评论〉透露印尼提出解决南沙问题“环形方案”》,载于《参考资料》1994年8月28日号。
- ㊹ 参见《瓦伦西亚撰文谈解决南沙群岛争端方案》,载于《参考资料》1995年2月2日号。
- ㊺ 同上注。

(本文责任编辑:林士平)