



海洋资源共同开发的国际法基础考察

王承志 姚金芳

摘要: 海洋资源的共同开发是国际实践发展的产物,它具有临时性和功能性等特征。国际合作与和平解决国际争端等国际法基本原则、《联合国海洋法公约》的相关规定以及双边划界协议中的专门性规定,构成了海洋资源共同开发的国际法基础。国际性司法判例对共同开发的分析及肯定,为共同开发提供了重要的法律支撑。虽然现阶段共同开发尚未发展成为有拘束力的国际习惯,但其在海洋划界争端的处理和跨界资源的利用等方面发挥着越来越重要的作用。

关键词: 海洋资源; 共同开发; 国际习惯; 《联合国海洋法公约》

一、海洋资源共同开发的法律依据

海洋资源的共同开发是国际实践发展的产物,一方面,国际社会试图通过法律规范对其进行调整;另一方面,共同开发的实践反过来又推动着国际法规范的发展。二者相辅相成,并行不悖。因此,海洋资源共同开发的法律制度应是包含若干法律原则、规则及实践经验的综合体系。其中,构成海洋资源共同开发法律依据的包括相关的国际法基本原则、《联合国海洋法公约》的有关规定以及现行双边划界协议中的专门性规定三个方面。

(一) 国际法基本原则

国际法基本原则是指被各国公认的、具有普遍意义的、适用于一切效力范围的、构成国际法基础的国际法原则,其具有强行法性质。这些法律原则之中,构成海洋资源共同开发法律基础的主要体现在国际合作原则与和平解决国际争端原则两个方面。

1. 国际合作原则

国际合作,指的是国家或其他国际关系行为体之间由于一定领域内利益与目标基本一致,而进行不同程度的协调、联合和相互支持的行动。国际法意义上的国际合作起始于17世纪威斯特伐利亚和会之后的民族主权国家产生时期。联合国将“促成国际合作”作为其宗旨之一,国际合作也因此上升为具有普遍意义的国际法基本原则。联合国大会第20届会议通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则的宣言》明确宣布:“各国不问在政治,经济及社会制度上有何差异,均有义务在国际关系之各方面彼此合作,”特别是,“各国应在促进全世界尤其是发展中国家之经济增长方面彼此合作。”

在海洋资源共同开发领域,国际合作原则显得尤为重要。由于共同开发的地理范围是两个或两个以上国家的权利主张相重叠的争议区域或自然资源跨界分布的区域,其中任何一方都不愿放弃自己的权利主张,为了能使资源得到及时有效的开发,有关国家要基于谅解与合作的精神,通过谈判达成协议,共同对该区域的自然资源进行开发。因此,我们可以将共同开发理解为有关当事国在解决海洋边界争端中对国际合作原则的遵守和合理运用,尽

管共同开发是出于利己的功利性考虑,但这并不影响当事国基于合作而解决争端的善良意愿。在北海大陆架案的判决中,国际法院杰瑟普法官也指出了共同开发与合作原则的相关性,认为合作原则至少在有关各方将要进行的共同开发谈判中应被视为加以详尽考虑的因素。

2. 和平解决国际争端原则

根据共同开发与海洋边界线的关系,共同开发可分为跨界共同开发与争议区的共同开发两大类,前者适用于在边界已划定的情况下对跨界矿产资源共同进行开发,后者适用于有关当事国未就边界达成一致意见时为了开发资源而暂时搁置争议。对于第一类,当事国之间虽不存在划界争议,但是由于部分矿产资源(主要是石油资源)属于单一地质构造,一国的单方面开采对于另一国显然有失公平,并且极易引起竞争性的恶性开采,从而产生争端。对于第二类,当事国之间存在划界争端,无法达成划界协定,通过达成临时性的共同开发协议作为过渡措施,暂时替代边界线,同时又为日后的划界谈判留有空间。

共同开发以当事国之间的协议为基础,协议系由当事国通过谈判而达成。无论是跨界共同开发还是争议区的共同开发,都是和平解决争端原则的体现。于前者而言,共同开发避免了资源开发的恶性竞争,当事国各享其利;于后者而言,如果在短期内无法通过谈判就划界问题达成共识,则最利于争端和平解决的临时性措施即为当事国达成协议共同对该区域内的自然资源进行开发,它一方面有利于当事国的经济发展,另一方面也有助于减缓或消除当事国之间的主权摩擦。

(二)《联合国海洋法公约》

《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)是目前规范国际海洋秩序的基本法律文件,公约中有关大陆架制度、专属经济区制度的规定以及后面有关临时安排的规定,构成了共同开发的国际法基石。

首先,《公约》赋予沿海国在专属经济区和大陆架以勘探和开发其自然资源为目的的主权权利。《公约》第56条、第77条规定了沿海国在其专属经济区及大陆架内开发自然资源的主权权利。从法律术语上而言,主权权利是一种具有主权性质的新的权利形式,它不同于国家的管辖权。主权权利之所以具有主权属性,是因为这些权利为一国所固有,而一般管辖权则是由国家主权派生出来,因此它高于一般管辖权,是一种仅次于主权的占有性权利。由于主权不容分割,其在空间上具有排他性。而沿海国家对专属经济区以及大陆架所享有的主权权利,则具有可拆分的特点,且不具有空间排他性。联合国国际法委员会曾对主权权利做出解释,认为它是沿海国开发和利用大陆架自然资源所必要的一切权利,包括管辖权以及防止和处罚违法行为的权利(萧建国,2006:60)。无论是跨界自然资源的共同开发,还是争议区内自然资源的共同开发,无疑都体现了沿海国对主权权利的主张和行使。

其次,《公约》的“临时安排”机制是共同开发的重要制度保障。国家间实施共同开发不仅仅是基于对专属经济区及大陆架的自然资源享有主权权利,更是由于《公约》规定了解决有关国家间海洋划界争端的临时安排,而共同开发正是这种临时安排之一。《公约》第74条和第83条规定:在达成划界协议之前,有关各国应基于谅解和合作的精神,尽一切努力作出实际性的临时安排,并在此过渡期内,不危害或阻碍最后协议的达成,这种安排应不妨害最后界限的划定。这是《公约》中与共同开发最直接相关的规定,通常被认为是共同开发最重要的国际法依据。各成员国有义务按照《公约》要求采取具体行动,尽力达成临时安排的协议。虽然《公约》并未明确规定临时安排的具体形式,但普遍认为,在国际实践中,共同开发可以作为一种临时的实际安排。当然,我们应当注意到,公约对于临时安排的规定,仅仅构成争议海域共同开发的法律依据,而不成为跨界共同开发的法律依据。因为临时安排是在划界得到公平解决之前所采取的措施,跨界共同开发则产生于界限划定的同时或者之后。

此外,《公约》其他有关规定也是共同开发法律基础的重要组成部分。根据公约第63条,如果同一种群或有关联的鱼种的几个种群出现在两个或两个以上沿海国的专属经济区内(即跨界种群),这些国家应直接或通过适当的分区域或区域组织,设法就必要措施达成协议,协调并确保这些种群的养护和发展。该条规定成为了跨界生物资源共同开发与合作的重要指导和依据。公约第142条规定,当海底区域的活动涉及跨越国家管辖范围内资源矿床时,应当适当顾及这种矿床跨越其管辖范围的任何沿海国的权利和合法利益。国际海底管理局应与有关国家保持协商,包括维持一种事前通知的办法在内,以免侵

犯上述权利和利益。如果区域内活动可能导致对国家管辖范围内资源的开发,则需事先征得有关沿海国的同意。公约的这一规定为沿海国与国际海底管理局处理跨界矿产资源的开发明确了程序及规则,同时也对沿海国之间共同开发跨界资源提供了法律依据。

(三) 双边划界协议

有关国家在双边划界协议中通常会对共同开发作出约定,这构成了跨界共同开发最为直接的法律依据。在表现形式上,有的划界协议仅对共同开发作出原则性规定,而不涉及具体内容,类似于政治宣言。《哥伦比亚和哥斯达黎加关于划定海上和海中区以及海上合作的条约》即属于此类,该条约要求两国开展最广泛的合作,保护两国在行使主权、管辖权或者进行监督的海域发现的可再生或者不可再生的资源,并将该资源用于两国人民的福利和国家的发展。

同时,有的划界协议则明确了跨界资源的处理方式,尤其以“单一地质构造”条款影响最为深远。英国和挪威于1965年签订的《关于两国间大陆架的划界协定》第4条规定:如果有任何单一地质石油结构或油田,或任何其他矿床的单一地质结构或矿田跨越分界线,而位于分界线一方的上述结构或矿田的部分可以从分界线另一方全部或部分进行开发时,缔约双方在同执照持有人磋商后,应就上述结构或矿田进行最有效开发以及对从中获得的收益进行分配的方式,谋求一致协议。这便是“单一地质构造”条款的最初来源,日后为许多划界协议所效仿。该条款虽未强制性要求双方须就任何共同资源的开发或分配达成协议,它却将努力“谋求”达成有关共同开发的协议作为一种程序性义务予以规定。

在划界协议中对共同开发作出规定最为成功的当属澳大利亚和印度尼西亚于1989年签订的“合作区域条约”,该条约被誉为是迄今为止最全面、最完善的有关油气资源共同开发的协定。其内容完备、设计科学,不仅对共同开发的法律概念予以了丰富的诠释,而且将双方权利主张发生争议的帝汶海整个重叠区域全部作为合作范围,同时还创立了一种全新的管理体制——双层次管理机制,决策权与经营权分开行使,为共同开发区的确定提供了重要的范例(贾宇,2007:51)。

而澳大利亚与东帝汶最近于2006年签订的《帝汶海特定海洋安排条约》则更进一步深化了共同开发的实践,两国同意搁置海洋划界问题,对双方有争议的位于帝汶海中心的大日出油气田进行共同开发,并平均分配天然气收益。该条约为两国之间帝汶海域的油气开发提供了稳定的法律环境,保证了油气开发项目的顺利进行。随着该条约的正式生效,澳大利亚和东帝汶关于帝汶海划界和油气资源的争端也随之落下了帷幕。

在实践中,划界协议中涉及资源共同开发或合作条款大多针对石油、矿产等非生物资源,但也有对生物资源共同开发的规定。例如,《中越北部湾划界协定》规定:缔约双方同意就北部湾生物资源的合理利用和可持续发展以及两国在北部湾专属经济区的生物资源养护、管理和利用的有关合作事项进行协商。虽然该条款只作原则性规定,未涉及具体的权利和义务,但为日后两国签订《中越北部湾渔业合作协定》奠定了法律基础,构成了中越两国在北部湾进行渔业资源共同开发的直接法律依据。

二、海洋资源共同开发的司法确认

众所周知,国际性司法机构的判例虽然并非严格意义上的国际法渊源,但可以作为确定国际法原则、规则的辅助性材料。国际实践证明,国际性司法机构(尤其是国际法院)的判决对国际法理论和实践的发展有着极其重要的影响。在有些情况下,国际法院的判决可被视为国际法状态的权威依据。尤其是,一系列连贯的判决直接影响国际法的发展。在海洋资源的共同开发领域,国际法院对共同开发的论证和肯定,已成为有关国家进行共同开发的重要法律支撑。

其一,1969年北海大陆架案。

在北海大陆架案中,国际法院首次明确肯定了共同开发制度的作用。在此案中,国际法院注意到相邻国家间大陆架区域的矿藏统一性及重叠问题,对此,国际法院主张通过协议解决,或者协议不成则按照平均分配重叠区域的方法加以解决,或者通过联合开发的方式予以解决。而且,从矿藏统一性角度而言,联合开发的解决办法尤为适宜。国际法院在判决书中要求:对于重叠区域,应按照协议的比例在各

方之间进行分割,或者在协议不成时由各方平分,除非各方决定对重叠区域或其中任何部分实行共同管辖、使用或开发。国际法院在本案中中对共同开发的肯定立场,对此后共同开发实践的发展起到了重大的推动作用,该案判决以后,国际社会共同开发的实践逐渐增多。

其二,1982年突尼斯和利比亚大陆架划界案。

在该案中,国际法院一方面认为在划定各当事国大陆架区域的界限时,不应考虑经济方面的因素,因为它们处于变动之中;但另一方面法院也承认,在权衡所有有关因素以获得公平结果的过程中应考虑划界地区内的油井这一客观事实。本案尤其引人注意的是埃文森法官发表的意见,他主张将共同开发作为公平解决争议的一种方式,指出当一个油田位于边界的两端或在共同开发区的两侧,可取的方法是由当事国达成联合开发的协议。依据这一建议,突尼斯与利比亚两国最终于1988年签订了《大陆架划界与共同开发协定》,对比斯开湾的石油资源进行共同开发。长期以来困扰两国的大陆架划界争端也因此得以圆满解决。

共同开发的实践不仅越来越为国际法院所支持,在某些场合,作为中立第三方的调解委员会也在不遗余力推动共同开发实践的发展。在1981年冰岛与挪威的扬马延岛案中,两国签订协议将争议提交由三名调解员组成的调解委员会解决。调解委员会经调查审理后提出,冰岛和挪威间的大陆架边界线和二者之间的专属经济区边界线重合,两国应在主权重叠区建立共同开发区,共同勘探开发油气资源。冰岛和挪威两国后来根据调解委员会的上述建议另行签订协定,对重叠开发区的开发方式、开发面积、费用承担等具体事项作出明确规定,一度影响两国外交关系的大陆架纠纷也随之迎刃而解。

三、对海洋资源共同开发国际习惯的质疑

国际习惯从长期的实践中产生,并被实践所发展和重新界定。换言之,如果各国对于通常采取的某项国际行为,认为其在法律上正当而有拘束力,则从此行为推出的规则,即是习惯国际法规则(周鲠生,2004:15)。从内容上看,国际习惯需具备两个基本要素:其一是客观要素,即有一般的实践或通例存在。除了要求国际行为的连贯性和普遍性之外,这里并没有特定的持续时间的要求。时间短并不一定是某项新的国际习惯形成的障碍,只要国家实践在该时段内具有广泛性和一致性即可。有时,国际习惯甚至会由于特定的原因而迅速产生,例如美国总统杜鲁门关于大陆架的声明很快被接受和追随,并且迅速被承认为是“立即的”习惯法(路易斯·亨金,2005:50)。其二是主观要素,又被称为“法律确信”(opinio juris),即一般的实践或通例被各国接受为法律。国际法院在北海大陆架案中要求对法律确信承担严格的举证责任,要求无论是采取某种行为的国家还是对此作出反应的国家,都必须遵守以下信念:当事国必须有一种履行法律义务的感觉,而非仅单纯出于礼让或传统的考虑(邵沙平,2010:56)。这种主观因素的存在,是法律确信的内在要求。

如果一项由条约创立的规范为非当事国在实践中所遵循,只要这里有一种法律确信,该规范就有可能演变为一项习惯法规则,从而在非条约国之间或条约当事国与非条约当事国之间适用。譬如,1982年《联合国海洋法公约》中的大部分规定在公约于1994年正式生效前的12年间被作为习惯国际法而予以接受。国际法院曾多次通过审判实践肯定了海洋法领域习惯法的存在。海洋自由原则,包括开发海洋资源的自由、大陆架和专属经济区都是作为习惯法发展起来的。例如,在1974年英国与冰岛、联邦德国与冰岛的渔业管辖权案中,国际法院认为,国家建立12海里捕鱼区的权利已被作为习惯法予以确定,而不论1958年《公海公约》中有关公海捕鱼自由的规定如何。

关于共同开发本身是否已经构成国际习惯,国际法学界尚无一致看法。有观点认为,共同开发已发展成为具有拘束力的国际习惯,国际法院在上述北海大陆架案等案件中有关共同开发的论述即是共同开发作为国际习惯的直接证据。

从国际社会实践来看,自海洋资源共同开发出现以来,相关国家之间签署的共同开发协议二十余项,相对于世界范围内众多潜在的海洋边界而言,这样的实践尚不具备广泛性。即使在已经达成的共同开发协议之中,也存在较大的差异性,不同的协议模式各不相同,实施规则也大相径庭,欠缺实质的一致

性。因此,共同开发并不具备国际习惯的客观要素。从主观要素来看,有关国家选择以共同开发作为解决海洋资源争议的途径,并非因为共同开发本身对其具有约束力,亦非有关国家将其作为一种法律义务予以履行,而是这些国家基于本国实际而作出的自主性乃至功利性的选择。加之,国际法院在司法实践中对法律确信因素的从严考量,在共同开发中并不存在令人信服的“法律确信”因素。由此可见,在现阶段,共同开发尚未发展成为有拘束力的国际习惯,其不能作为解决海洋资源争议的法律依据。

四、结 语

共同开发的国家实践经过半个世纪的发展,尽管在数量和规模上还不足以证明其已经成为一项国际习惯,但它作为一种兼具政治与法律色彩的临时性安排,在海洋划界争端的处理和跨界资源的利用等方面发挥着积极的作用。虽然迄今为止,国际社会尚无关于共同开发的明确法律规定,但有关国家对跨界资源或争议区的海洋资源进行共同开发具有充分的国际法依据。在海洋权益争端日趋紧张的历史时期,国际社会应充分发挥共同开发机制的积极作用,以缓解乃至消除国家间的海洋划界争端,同时加强对争议海域自然资源的利用,维护国际海域的和平、安全与良好秩序。

参考文献:

- [1] 贾宇(2007). 中日东海共同开发的问题与前瞻. 世界经济与政治论坛, 4.
- [2] [美]路易斯·亨金(2005). 国际法:政治与价值. 中国政法大学出版社.
- [3] 邵沙平(2010). 国际法(第2版). 中国人民大学出版.
- [4] 萧建国(2003). 论国际法上共同开发的概念及特征. 外交学院学报, 2.
- [5] 萧建国(2006). 国家海洋边界石油的共同开发. 海洋出版社.
- [6] 周鲠生(2004). 国际法大纲. 中国方正出版社.
- [7] David M. Ong(1999). Joint Development of Common Offshore Oil and Gas Deposits: “Mere” State Practice or Customary International Law. Am. J. Int'l L. ,93.
- [8] Zhiguo Gao(1998). The Legal Concept and Aspects of Joint Development in International Law. Ocean Yearbook, 13.

Reviewon the International Law Basis of Joint Development of Marine Resources

Wang Chengzhi (Associate Professor, Sun Yat-sen university)

Yao Jinfang (Teacher, Sun Yat-sen university)

Abstract: Joint development of marine resources resulted from the international practice, with the characteristic of temporality and functionality. The fundamental principles of international cooperation and peaceful settlement of international disputes consist of the international law basis of joint development of marine resources, as well as the concerned provisions of the Convention on the Law of the Sea and numerous bilateral delimitation agreements between coastal states. Many international judicial precedents have focused on and affirmed the joint development, which provided strong legal supports for joint development. Although the joint development of marine resources has not bloomed into international custom with binding force, it has increasingly played a most significant role in resolving the oceanic delimitation disputes and utilizing transboundary marine resources.

Key words: marine resources; joint development; international custom; Convention on the Law of the Sea

■ 作者简介: 王承志, 中山大学法学院副教授、中山大学法学院海洋法律与政策研究中心研究员; 广东 广州 510275。

Email: wangchzh@mail.sysu.edu.cn

姚金芳, 中山大学法学院教师。

■ 基金项目: 中山大学环南中国海研究计划招标项目(1309105-99113-3165003); 中山大学哲学社会科学创新研究群体培育项目(12000-3281901); 国家社会科学基金青年项目(08CFX056)

■ 责任编辑: 车 英