

蔡高强,朱丹亚.论中俄北极能源合作开发的法律保障[J].中国海商法研究,2021,32(2):12-19

论中俄北极能源合作开发的法律保障

蔡高强,朱丹亚

(湘潭大学 法学院,湖南 湘潭 411105)

摘要:中俄北极能源合作开发是推进中俄友好合作、实现互惠共赢的关键之举。中俄北极能源合作开发将帮助俄罗斯突破北极能源勘探开发的资金困境与技术难题,逐步形成俄罗斯能源出口市场的新兴板块。同时,也能满足中国能源需求,提升中国参与北极公域治理的话语权。为实现中俄北极能源开发整体性价值最大化,应建立国际公约、区域性多边协议、双边能源开发协议与国内专项法律制度相结合,全方位、多维度、强相关的北极能源开发法律保障体系。

关键词:北极;中俄合作;能源开发;法律保障

中图分类号:D993.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-028X(2021)02-0012-08

On the legal protection of Sino-Russian Arctic energy cooperation and development

CAI Gao-qiang, ZHU Dan-ya

(Law School, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The cooperation and development of Arctic energy between China and Russia is the key to promoting Sino-Russian friendly cooperation and achieving mutual benefit and win-win results. The cooperative development will help Russia to break through the financial and technical difficulties in Arctic energy exploration and development, gradually form an emerging sector of Russian energy export market, and at the same time, it can meet China's energy demand and enhance China's voice in participating in Arctic public domain governance. In order to maximize the overall value of the Arctic energy development between China and Russia, it is necessary to establish a comprehensive, multi-dimensional and strongly related legal protection system for Arctic energy development by combining international conventions, regional agreements, bilateral energy development agreements and special domestic legal systems.

Key words: Arctic; Sino-Russian cooperation; energy development; legal protection

北极地区是以地球北极点为中心的冰原和冻土地带,包括了北冰洋及其岛屿、北美大陆和欧亚大陆的北部边缘地带,地理面积约为820万平方千米。根据美国国家地质勘探局提供的数据,北极地区石油储量约为900亿桶、天然气储量约为1669亿立方米、液化天然气储量约为440亿桶。^[1]北极海冰融化速度的加快以及油气开采技术的不断成熟致使北极地区能源开发价值日益凸显。中国经济极速增长以及能源结构中油气资源储备匮乏导致中国持续依

赖能源进口,但随着中东政治动荡以及国际经济形势的不可预测性加强,国内迫切需要通过打开多元化能源进口渠道来转嫁现有能源困境。俄罗斯是北极能源开发利用的重要主体,也是中国长期的贸易合作伙伴。受欧美外交封锁与经济制裁限制,俄罗斯北极能源开发亟需国外资本的注入与技术支持。中国拥有技术、资本、需求市场三重合作优势,既可为俄罗斯提供高水平技术和资本支撑,又能解决俄罗斯境内油气资源产能过剩的危机,是俄罗斯北极

收稿日期:2020-11-12

基金项目:湖南省社科基金项目“习近平国际法治新理念研究”(18YBA18)

作者简介:蔡高强(1967-),男,湖南邵阳人,法学博士,湘潭大学法学院教授、博士生导师,法治湖南建设与区域社会治理协同创新中心教授,E-mail:caigaoq@xtu.edu.cn;朱丹亚(1995-),女,河南开封人,湘潭大学法学院国际法专业硕士研究生,E-mail:806814638@qq.com。

能源开发的最佳合作伙伴。

学界对中俄北极能源合作开发的目光主要聚焦于能源合作开发的经济、政治价值理论剖析,鲜少涉及法律制度领域。失去法律制度的保障,中俄能源合作开发战略图景无异于空中楼阁。两国能源合作开发必须建立在公平合理的法律制度体系之上,两国各自的利益成果也必须植根于统一的法律土壤之中。笔者立足于中俄北极能源合作开发的现实需要,系统性地梳理分析中俄北极能源合作存在的法律风险,多角度论证当前法律制度的漏洞,并针对现存漏洞提出完善性建议,以期推动学界对中俄北极能源合作法律保障制度的关注和研究。

一、中俄北极能源合作开发面临诸多法律风险

随着中俄北极能源合作的不断深入,能源开发过程中面临着地缘政治局势动荡、俄罗斯域内法律制度变化频繁、标准过高且不统一的环保准入门槛等问题,构成了中国参与北极能源合作的潜在法律风险。法律风险长期存在将会反噬中俄北极能源合作开发的已有成果,并影响合作开发进程。如何应对不确定的法律风险,将是影响中国北极能源开发战略目标实现的关键。^[2]

(一) 国际局势影响下的地缘政治风险

北极各国在北极地区的利益角逐已进入白热化状态。以美国为首的北约阵营正在加紧对北极资源的瓜分,在北极能源、航道、军事利益悬而未定的背景下,北极地区已成为国际政治经济利益的角力场。自俄罗斯在北极海底插旗后,其他北极国家纷纷迅速作出反应。美国于2009年1月9日签署了《2009年美国北极政策指令》,希望通过加入《联合国海洋法公约》的方式确定美国北极领土的大陆架界限,并采取等距离原则解决与加拿大在波佛特海(Beaufort Sea)的划界问题。加拿大于2009年7月和2010年8月发布了《加拿大北方地区战略:我们的北方、我们的遗产、我们的未来》文件,系统地阐述了加拿大的北极政策,确立行使北极主权、促进经济社会发展、保护北极环境遗产和改善北极治理方式四个核心目标。^[3]除了北极核心国家外,英国、德国、爱尔兰、日本、韩国以及中国等利益攸关国也将目光投向北极地区,积极争取北极区域治理的话语权。毋庸置疑,北极区域逐渐进入到以权属冲突为特征、以自然资源开采为核心、以全球性大国为主角的竞争时期。

中俄两国在北极能源合作开发的根本目的上存

在分歧。2018年1月,中国发布了《中国的北极政策》白皮书,提出共建“冰上丝绸之路”倡议。俄罗斯率先作出响应,希望抓住中国“冰上丝绸之路”契机,突破“美欧阵营”围困,加大对北极地区能源资源、航道开发、军事部署等方面的控制。尽管俄罗斯在北极能源合作开发中向中国展现了极大的合作热情,但应当看到,俄罗斯寻求中国合作的原因在于:一是北极各国长期的地缘孤立;二是中国先进的技术、强大的资金储备以及广阔的需求市场。^[4]同理,中国同意俄方北极能源合作开发的邀请也是基于北极长远的经济战略价值以及公域治理话语权。但正如俄罗斯远东联邦大学政治分析家阿尔乔姆·卢金所说:“中俄间的友好亲密关系不能掩盖一个事实,即中国的经济总量超出俄罗斯八倍并且这种差距还在不断扩大,这将造成政治上的不平等。”^[5]俄罗斯是在欧美技术、资金封锁以及地缘孤立的背景下,对中国展现出极大的合作热情,其本质上始终对中国抱有警惕态度。中俄北极能源合作开发过程中,中国试图谋求北极公域话语权与能源战略安全并非俄罗斯所愿。中俄两国在能源合作开发的最终目的上存在分歧,这种分歧将会随着合作开发的深入而不断加大。若没有公平合理的法律规范予以约束,中国在北极能源开发上投入的人力、物力成果将会受到俄罗斯政策变化等法律风险的威胁,最终影响中国北极能源开发战略的整体进程。

(二) 严苛的环保标准导致的环境保护风险

北极生态系统极度脆弱,其环境状况影响着全球生态链条的稳固,关系着全人类生存福祉。北极环境保护问题已成为国际关注的焦点,越来越多的国家开始重视北极地区的环境保护。北极环保问题早已超越道德层面约束,上升为法律制度并呈现越来越严苛的态势。北极环保标准对能源开发的限制已成为中国不得不面对的重要法律风险之一。

俄罗斯严苛的生态环保制度影响中俄北极能源合作。中俄北极能源合作开发项目部分集中于俄罗斯域内,因此,俄罗斯域内环境保护法律规范也将是制约中国北极能源投资的重要因素之一。俄罗斯在环境立法方面已经形成以宪法为基础、以环保法为主要内容、以个别法规为补充的环保法律体系,环保法律规范众多且标准更为严苛。如,依据俄罗斯域内法律规定,能源开发具有严格的准入门槛。《俄罗斯联邦生态鉴定法》《俄罗斯联邦环境保护法》均要求勘探开发油气资源的筹备阶段要严格履行国家生态鉴定、生态评估程序。^[6]此外,俄罗斯域内已确立

环保侵权案件的严格赔偿责任制度。依据《俄罗斯联邦环境保护法》的规定,企业活动对生态环境造成不良影响的应当缴纳高昂的罚款,而该笔罚款并未囊括对生态环境恢复以及解除该项经济活动的实际支出。俄罗斯环境保护立法体系正在不断完善且呈现出越来越严苛的态势。这导致中俄北极能源开发合作过程中,中方为制订环境保护应急预案、引入先进的环境监测系统,不得不投入高昂的资金以及大量人力资源成本,以此来规避因环境侵权给中方投资带来的法律风险。

国际环保法律制度影响中俄北极能源合作开发进程。从全球层面来看,《国际干预公海油污事件公约》《防止倾倒废弃物和其他物质污染海洋的公约》《防止海洋油污国际公约》等国际公约对北极地区环境保护的内容、范围、标准、惩罚力度作出了明确性规定。^[7]以 1954 年国际防止油污会议通过的《防止海洋油污国际公约》为例,其制定目的为限制油污以及其他有害物质污染海洋环境,其第 6 条明确规定了船舶违法排油要承担罚款责任,并设置了最低罚款限度,要求最低罚款限度与海洋区域所属国内法律规定的罚款数额相一致。从区域层面来看,包括俄罗斯在内的北极八国缔结了《北极海洋油污预防与反应合作协定》,旨在加强缔约国在北极地区应对油污危机的应急处理、共同合作能力,并以此来保护北极海洋环境免遭油气污染。由国际海事组织制定并于 2017 年 1 月 1 日生效的《极地水域船舶航行国际准则》也对防止油气污染作出了强制性规定,效力及于海洋倾废、大气污染、船舶排放等各类海洋污染问题。诚如欧盟议会副主席戴安娜·华利斯(Diana Wallis)所言:“今天有关北极的国际条约与组织‘严重超员’,纷繁复杂,但却无法发出清晰、协调、一致的声音。”北极众多的环境保护法律规范将给中俄北极能源合作带来三方面的法律风险,一是基于法律强制约束力,中国企业不得不改进自身技术设备来适应北极地区严格的环保标准;二是众多国际环境保护规则中环保标准的不统一,将给中国企业改进自身技术设备带来巨大的挑战;三是一旦发生环境污染事件或者油气泄露事故,中方将可能承担巨额的财产损害赔偿赔偿责任,这将使中俄北极能源开发的实际效果大打折扣。

(三) 俄罗斯法律制度频繁变更引发投资风险

俄罗斯域内外商投资法律制度更改频繁且具有明显的政策倾斜性。首先,俄罗斯有关外商投资的法律主要包括《俄罗斯联邦产量分成协议法》《俄罗

斯联邦地下资源法》《俄罗斯联邦外国投资法》等。当前,俄罗斯政治制度与立法机制并不完善,受到国家对外政策影响,外商投资法律法规更改变动频繁。以 1991 年 7 月 4 日出台的《俄罗斯联邦外国投资法》为例,该法案分别在 2002 年 7 月至 2018 年间进行了十余次修改。^[8]俄罗斯外国投资法的不断修改预示着本国投资政策的不断变更,尽管从修改内容来看,是在不断细化国家与外国投资者的纵向法律关系,但本质上却加强了对战略资源的管控并提高了外国投资者的准入门槛。^[9]其次,俄罗斯的法律政策具有明显的倾斜性,如《俄联邦外资进入对保障国防和国家安全具有战略意义的商业组织程序法》对涉及战略安全的 50 余种行业的外资准入进行了严格的限制,同时制定了负面清单;《俄罗斯联邦矿产法》也对外国投资者开发的范围与程度进行了严格的限制,并规定了联邦级矿产公司对资源开发的绝对控制权。

俄罗斯域内法律的不确定性与倾斜性致使中国参与北极能源合作开发存在较大的法律风险。以中俄合作参与开发的北极能源工程亚马尔 LNG 为例,该项目是在中俄两国政府高层的推动下,基于政府间协议议定书而成立的。短时间来看,中国投资方可以依据该协议书与俄罗斯展开深度友好合作。^[10]然而,亚马尔 LNG 项目是一个前期投资成本高昂,资金回收周期较长的大型能源开发项目,俄罗斯内部的法律制度和易变的政策将为亚马尔 LNG 项目的未来走向带来更多的未知性。在项目的利润回收阶段,中国的投资安全将会面临更大的法律风险。

二、中俄北极能源合作日益凸显的法律保障困境

应对未知的法律风险需要完备的法律制度予以支撑,中俄北极能源合作亟需完备的法律制度化解能源开发过程中面临的诸多法律风险。然而,当前北极能源开发法律制度的建构仍处于草创阶段,北极区域相关法律代表性以及数量的同时缺失,导致其不足以成为解决中俄能源合作纠纷的制度性规则。^[11]其主要缺陷表现在以下四个方面。

(一) 国际公约应对北极能源开发的专属性不足

1982 年缔结的《联合国海洋法公约》被公认为是影响 21 世纪世界格局的“海洋法大宪章”,条款所覆盖的领域、缔约国的数量以及对各类海洋活动的影响具有不可替代性。迄今为止,北极各项活动主

要由《联合国海洋法公约》予以规范。^[12]《联合国海洋法公约》虽然具有极高的权威性与强制效力,但其在北极地区的适用主要存在以下两点缺陷。

其一,缺乏专项性规定。北极海域的资源存储与生态环境有其自身的特殊性,《联合国海洋法公约》并不是针对北极地区的专项法律,《联合国海洋法公约》对北极地区的专项规定较少且更侧重于对北极环境的保护。与北极地区具有直接相关性的内容仅在第234条中有所体现,该条明确规定沿海国有权制定和执行非歧视性的法律和规章,以防止、减少和控制船只在专属经济区域内对海洋的污染,即允许沿海国对其200海里内冰封区域行使更多的管辖性控制权。^[13]而《联合国海洋法公约》就各国在北极地区的权限划分以及北极能源开发争端的解决办法等专项性问题并未作出明确性规定。^[14]

其二,北极能源权属划分模糊。北极外大陆架蕴含着丰富的石油与天然气资源,由于《联合国海洋法公约》规定各国对外大陆架的各项资源具有优先开发权,在能源危机四伏的当下,外大陆架的主权划分已成为北极各国博弈的关键。《联合国海洋法公约》规定超出200海里的外大陆架划定方法依靠当事国之间协议解决。在主权认定上,这种留有解释空间的制度性规定极易造成国与国之间的主权争端。出于对本国利益的维护,北极各国均会依据此项规则进行最有利于本国利益的划分界定。例如,早在2001年,俄罗斯就已经向大陆架界限委员会提出划界申请,试图将外大陆架延伸到富有油气资源的北冰洋中部罗蒙诺索夫海岭。然而,大陆架界限委员会以“证据不充分”为由驳回了其申请,此后,俄罗斯一直未放弃相关的勘察准备工作。挪威、丹麦也在2006年、2009年向委员会提交了外大陆架申请,与此同时,美国、加拿大等北极各国也在加紧对外大陆架的勘探。^[15]就中国参与北极能源开发角度而言,北冰洋外大陆架界限的确立是中俄两国在北极展开能源合作的前提。然而,在目前情况下,外大陆架的划分早已超出法律规制的范畴,变成北极各国能源利益的博弈。这将会引发北极各国能源主权冲突,进而阻碍中俄北极能源合作开发的顺利进展。

(二) 现有区域性多边协议处于制度性空白状态

北极区域影响较大的两部多边协议——《斯匹次卑尔根条约》(简称《斯约》)与《伊路利萨特宣言》(简称《宣言》)均缺失对北极能源开发领域的规制。《斯约》是由英国、法国、美国、丹麦、意大利、日

本等18个国家签订的具有硬法性质的多边协议。毋庸置疑,《斯约》是解决北极问题的最主要法律规范,其内容涉及资源开发、科学研究以及主权归属等法律问题。然而,《斯约》主要解决的是面积为6.1229万平方公里的斯瓦尔巴群岛争端问题,范围过于狭窄。针对资源开发、能源主权归属等矛盾冲突,《斯约》并不能提供妥善的解决方案。^[16]《宣言》是由俄罗斯、丹麦、美国、挪威、加拿大等北极五国在部长会议上制定的区域性协议,其主要就北极区域主权、北冰洋管理、环境保护、科学合作等问题作出相应规定,但与《斯约》一样,该协议中也缺乏对北极能源开发问题的相应规定。除上述两部条约外,北极地区已制定多部区域性协议。然而,北极区域性法律制度仍存在两点问题。

其一,缺少有关北极地区能源开发的专项区域性协议。近年来制定的多部北极区域性协议均缺失对北极能源开发方向的侧重,例如,2011年5月通过的具有法律约束力的《北极海空搜救合作协议》,制定目的在于构建北极海空搜救体系的法律规范与法律制度框架,而2017年5月11日签署的《加强北极国际科学合作协定》的目标是打破科学研究和探索的障碍、促进北极科学合作,规制内容主要包括科学研究、污染治理以及环境保护三个方面。上述协议表明,北极能源开发并未囊括到现行区域性协议所确定的整体方向之中,对能源开发的规制还未纳入区域治理进程。北极能源开发是北极科研合作的目标之一,也是影响北极生态环境治理的源头,从长远角度来看,理应以法律性文件的形式加强对北极能源开发各项活动的规范与约束。

其二,缺乏硬法性北极能源开发多边协议。硬法性规则具有法律上的强制约束力,能最大程度促使各缔约国履行相应义务。北极能源现已成为北极利益角逐的焦点,基于平衡各国利益、化解能源争端的需要,北极能源开发需要依赖硬法性协议进行管控。由于硬法对缔约国具有法律强制效力,违反硬法会带来诸如国家责任等否定性的法律后果。同时,硬法性规则相较于软法性规则来说,其谈判、缔结、生效需要经过严格的审批手续,并经过漫长的协商过程。为了避免承担较高的违约成本、节省缔约时间,各国在参与区域性多边协议制定时,大多会回避对硬法性规则的认同。^[17]当下,具有强制约束力的区域性多边协议主要集中于海空搜救、海洋油污预防与处理、科学考察研究三个方面,而北极能源合作开发领域仍属于区域性硬法规范的空白地带。与

北极能源开发有关的区域性多边协议约束效力的薄弱必然导致中俄两国能源合作开发过程中缺乏解决争端的权威性依据,这将会使得中俄能源纠纷过度依赖政治外交途径,增加能源合作的不稳定性。同时,由于能源合作区域性多边协议缺位,中俄双方极易在有关利益分配、责任承担、技术输出等涉及双方切身利益的问题上产生分歧。

(三) 中俄两国能源合作的双边协议宣誓性质突出

中俄两国在能源合作开发方面签署过一系列双边协议,2001年7月16日,中俄双方签署了《中华人民共和国和俄罗斯联邦睦邻友好合作条约》,条约中规定中俄双方应本着长期合作、利益共享原则积极开展能源合作,构建能源战略合作伙伴关系。^[18]2014年5月20日,中俄两国领导人在上海举行会晤,签署了《中俄关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》,声明着重强调要建立全面的中俄能源合作伙伴关系,进一步深化石油、天然气、电力领域的合作。中俄针对能源合作签署的一系列双边协议表明,中俄两国已经就能源合作开发达成了一致意见,两国签署的双边协议也将是展开能源合作的法律基石。然而,随着北极能源合作开发步伐的推进,中俄两国签署的双边协议显露出了一定的不足。

首先,中俄双方虽然已经达成中俄北极能源合作开发合意,并签署了一系列双边协议,但这些协议均属于不遵从成本较低的软法性规范。法国学者弗朗西斯·施耐德(Francis Snyder)对软法的定义为,原则上不具有法律约束力却会产生实际效果的行为规范。^[19]中俄签署一系列双边协议的目的是为了确立中俄两国关于能源开发方面的友好合作伙伴关系,而对于中俄北极能源合作开发的具体内容与履约程序并没有实质意义上的约束效果。由于中俄双边协议是以发布宣言、联合声明以及友好条约的形式缔结,致使中俄两国签署的双边协议宣誓性质尤为突出,不能成为解决中俄能源合作争端的权威性依据。

其次,协议并未对中俄北极能源合作的具体内容、权利与义务的划分以及中俄合作进程中纠纷的解决作出明确规定。现有协议止步于构建以互信求安全、互利求合作的中俄国家关系,聚焦政治平等、经济互利合作、安全互信和国际事务磋商协作的概念性事务,无法作为北极能源合作开发事务中普遍适用的行为准则。随着中俄共建“冰上丝绸之路”雏形的形成,中俄北极能源合作已从倡议转向实践,

《中华人民共和国和俄罗斯联邦睦邻友好合作条约》《中俄关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》等缺乏具体内容的宣誓性协议已不能满足北极能源合作开发的需要。

(四) 中国能源投资法律制度存在建构层面上的不健全

能源投资法律制度的完善将为中国企业参与对外能源投资合作提供法律性保障。近年来,中国对外能源投资规模不断扩张,然而中国能源投资法律制度的构建并未跟上中国对外能源投资的步伐。中国现已有《中华人民共和国可再生能源法》《中华人民共和国节约能源法》《中华人民共和国电力法》《中华人民共和国煤炭法》四部单行能源法律,70余部政府规章与地方法规。总体来看,中国能源法律体系正趋于成熟。然而,中国尚未形成一部独立的能源投资法律文件,上述四部单行法律也较少涉及对能源投资活动的规制。^[20]能源投资法律机制的缺失意味着中俄北极能源合作开发过程中,中方企业的各项活动缺乏国内法律的制度性支撑。中国现有能源投资法律制度主要呈现三方面的不足。

首先,对外能源投资项目往往牵涉国与国之间的合作利益,投资企业通常是具有国有资本注入的大型企业。现有对外能源投资法律制度主要以部门规章、行政规定的形式出现并呈现碎片化的特点,法律效力较低且实际可操作性差。其实际约束效果无法与体现国家意志的中俄北极能源合作事项相匹配。同时,对外能源投资规范性文件效力层级较低也将导致对外能源投资有关的法律规范的任意变动性加强,不利于对外能源投资法律规范的长久、连续施行。

其次,现有对外能源投资法律规范缺少对中俄北极能源合作开发的专项性法律制度的规定。中俄北极能源开发是“冰上丝绸之路”战略的重要一环,也是国家能源战略安全的重要保障。因北极能源开发相较于一般对外能源投资活动来说,能源价值更为明显、自然环境更为复杂、开发难度更为困难,故需专项的法律条款予以约束。而国内对外能源投资法律规范的缺失将会增加中国企业未知的投资风险。同时,对外能源投资法律规范的缺失也将会使得中国投资企业过度依赖于外交政治途径解决北极能源合作争端。

最后,对外能源投资法律制度的不完善伴随着能源开发监管机制不健全。中国参与北极能源开发的主体通常是具有国家资本注入的大型企业、组织,

包括中石油、中石化以及丝路基金。该类企业具有雄厚的资本以及先进的技术设施,能够承担起北极能源合作项目的初期资金投入与先进技术支持。但相较于大型私有企业来说,国有企业显露出投资运营灵活性不足和竞争力薄弱的弊端。监管机制是规范企业生产活动、帮助企业规避法律风险的重要手段。监管机制的不健全将使得国有企业灵活性不足、竞争力薄弱的弊端在北极能源合作中凸显,这将会成为阻碍中国北极能源合作顺利进展的重要因素之一。

三、中俄北极能源合作现存法律困境的解决路径

在北极利益角逐日趋“白热化”的背景下,法律制度与秩序的理性构建将是中国抵御域外法律风险、面对法律制度性困境的强有力武器。中俄北极能源合作的经济利益和中俄两国外交关系的价值意蕴也唯有在公平有序的法律体系下才能够得以保障。基于前述对中俄北极能源合作法律障碍的理论分析,笔者认为,能源合作开发法律制度的完善应当从以下四个维度展开。

(一) 创建针对北极地区的专项化国际公约

北极地区应当创建一部具有地域专属性的《北极条约》。南极地区早已形成了以《南极条约》为主导的法律制度框架,其为该地区各类治理活动提供了权威性法律依据。^[21] 北极与南极同属极端气候地区,两地生态环境、资源储量具有较高的相似性,但由于历史和地理原因,相较于南极地区来说,北极地区构建专属国际公约的立法难度更大、障碍更多。南极地区的非军事化事实早已存在,而任何国家对北极的掌控都攸关美、俄等国的国家安全,因此,自二战以来该地区始终处于高度军事化状态。除此之外,北极地区处于多个国家的领土范围内,能源权属划分在各个利益攸关国趋利性本质的政策驱使下更为模糊,而俄罗斯在2007年插旗北极的行为又使北极矛盾进一步激化。为了减少北极争端、解决北极能源权属争议,联合国、国际海事组织、北极理事会等权威性国际组织应当与北极各国与利益攸关国展开协商,克服现存的重重阻碍,借鉴《南极条约》立法精神与价值,创建一部能够解决北极专项事务的《北极条约》。

从立法任务与目的来说,《北极条约》的设立是以制度性约束的方式,对人类在北极从事的各项活动加以限制。其根本目的应当是平衡人类对生态环境的非理性索取欲望与北极地区有限恢复能力之间

的矛盾,从而实现北极区域在其整个生态周期内的利益最大输出。因此,《北极条约》需要制定统一的能源开发环境保护标准,以此来制约北极各国在北极地区无节制的能源开发活动。统一的环境保护标准将使各国在能源技术研发过程中更具有针对性,同时也将减少北极能源开发环境侵权案件中司法适用的混乱。

从立法内容上来说,应当分别从科学研究、国际科学合作、管辖权的行使、航道通行、主权划分以及能源开发等方面对北极各项活动进行约束。需要强调的是,为了北极能源开发的有序进行,《北极公约》应当明确北极各国大陆架及其之上各类资源的划分条件。依据公平、公正原则,对北冰洋海底大陆架区块进行海洋调查,突破《联合国海洋法公约》遗留的大陆架区块重叠争议,制定合理的北极大陆架区块划分方式,解决北极各国在北冰洋区域的能源主权争端。

不可否认,《北极条约》的制定将经历利益各方的艰难博弈。《北极条约》的制定不仅要考虑北极各国的利益诉求,还要注重对北极生态环境的维护以及与《联合国海洋法公约》的衔接。但值得肯定的是,《北极条约》的颁布将使现有北极地区法律规范碎片化问题得到缓解并推动能源开发的有序进行,同时也将为中俄北极能源合作开发保驾护航。

(二) 构建“软硬兼具”的区域性多边协议

为了迎合北极能源开发的法律制度需求,保障中俄能源合作的顺利进行,北极能源开发区域协议的构建可谓势在必行。北极能源开发法律保障板块的缺失将极易引起能源主权、环境污染、两国关系恶化等问题的出现。北极理事会作为致力于北极事务的权威性国际组织,在北极生态环境保护、航道通行、资源开采等方面发挥重要作用。自成立以来,该组织先后主导订立了多部区域性多边协议,在北极生态环境保护、海上人员生命安全保障等方面作出了重要贡献。中国作为北极理事会的正式观察员,俄罗斯作为话语地位较高的北极成员国,应当借助北极理事会平台,助推以北极理事会为主导,北极各国以及利益攸关国共同参与的北极能源开发区域性多边法律协议的订立。

北极能源开发区域性多边协议应当兼具“硬法”与“软法”双重属性。由于硬法性多边协议具有对各国的能源开发活动产生强制性约束力的法律特性,能源主权的划分规则、环境保护的具体标准以及能源开发争端解决等涉及北极能源开发重大利益的

事项,应当由硬法性规范进行约束和规制。相较于硬法性法律规范,软法是一种柔和的缓解冲突的方式,可在较短时间内快速制定,并且条文内容也更易于变更,具有可协商、高效、灵活的特点。北极地区软法性多边协议的制定将为能源开发过程中迫切需要依据国际规范,又无法在短时间内形成具有强制力的双边协议的国家提供另一种选择。因此,北极区域性协议应当通过以软法实施推动硬法构建,建立软硬法混合的北极能源区域协议。这将有利于最大程度地维持北极能源合作开发的平稳发展,减少能源合作开发过程中各国之间不必要的争端。〔22〕

(三) 制定具有实质约束力的双边能源开发法律协议

中俄两国现已在亚马尔半岛合作开发了液化天然气亚马尔 LNG 项目,“伯朝拉”“什托克曼”液化天然气项目也已纳入中俄能源合作开发规划。随着中俄北极能源开发的深入,中俄能源合作开发的范围逐步从俄罗斯域内向北极公域地区拓展。政府间签订的协议是中俄能源合作的重要法律基础,可以作为最便捷、直接的双边争端解决依据。中国与俄罗斯签署了《中华人民共和国和俄罗斯联邦睦邻友好合作条约》《中俄关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》等一系列友好合作双边协议,为中俄北极能源合作开发建立了良好开端。但迄今为止,中俄尚未制定出一部具有实质约束力的双边协议,这将阻碍中俄北极能源合作的进程。因此,两国政府应当本着推动北极能源合作开发的顺利进展之目的,积极进行对话协商,将制定具有实质约束力以及普遍适用性的北极能源合作开发双边协议尽早提上日程。北极能源合作双边协议应当从稳定能源交易价格、统一环保标准、约定争端解决方式以及设置监督机构等四方面着手订立。

首先,国际市场上石油与天然气的价格并不稳定,极易受到国家经济、政治因素影响。中俄北极能源合作开发是一项高投资、长收益活动,不稳定的能源价格将影响能源交易的正常运行。〔23〕因此,双边协议应当将能源交易价格规定在合理的交易区间内,在国际市场能源价格出现大幅度变动时,设置合理的磋商机制予以调解。其次,北极地区环境恶劣,北极环境一旦受到破坏,自我修复能力极低。基于全人类利益以及可持续发展的需要,中俄应当就石油开发的各项行为设立较高的环保标准,并规定双方提供的采油设备的型号种类、技术要求,以保障能源开采的安全性,避免石油、天然气泄漏等环境事故

的发生。再次,两国能源合作开发涉及的利益十分复杂,随着进程的深入,纠纷在所难免。为了双方能源合作的顺利开展,应当约定争端解决的方式。现在中俄北极能源冲突的解决主要依赖于政治外交途径,但这种解决争端的方式因缺乏制度的约束,具有较强的不稳定性,构建多元化纠纷解决机制将是中俄北极能源纠纷解决的发展方向。争端解决措施可以分为政治外交、调解协商、仲裁三个层次,既可以避免因纠纷解决方式单一导致两国外交关系的恶化,又能给双边争端的解决提供合理的制度性选择空间。最后,中俄两国应当共同创建能源合作监督机制。监督机构应当由中俄双方的能源专家、外交代表组成,分为贸易投资、运输、能源安全等部门,主要负责对双方共建能源合作项目进行调研、评估,对能源开采的安全、周边环境的影响、双边纠纷的解决等一系列问题进行跟踪监控。监督机构应当制定统一的认定标准,对涉嫌违反该标准的集体活动与个人行为,监督机构应当向单位负责人员提供具体的指导意见,必要时可将书面意见提交至两国政府主管部门。〔24〕

(四) 优化中国现有能源投资法律制度

能源立法的完备是中国实施能源投资开发战略的有效保障。中国需要加快以《中华人民共和国能源法》(简称《能源法》)为基础的能源投资法律体系建设,从风险保障、完善监督、企业合作等方面入手,形成以基本法与能源法为核心、专项性法规为基础、国务院相关部门与各级政府制定的规章为补充的三级能源投资法律体系。〔25〕

自2020年4月3日起,《中华人民共和国能源法(征求意见稿)》[简称《能源法(征求意见稿)》]开始向社会公开征求修改意见。《能源法(征求意见稿)》勾勒出中国能源法的基本框架,对能源开发的合作方式、贸易投资、跨境能源基础设施建设、信息共享作以较为全面的概括。〔26〕然而,《能源法(征求意见稿)》对国际能源合作的规定过于笼统,且篇幅较少,在具体操作过程中很难得到有效贯彻执行。因此,国务院应当以《能源法》为总体依据与导向,制定能源合作的专项性法规,将《能源法》能源合作的具体内容予以扩充,构建出能源投资法律制度的基本框架。国家能源局应当在能源投资法律制度基本框架内,聚焦中俄北极能源合作的规划执行、开发利用活动、能源市场开拓、环境保护、双边争端解决以及开采设备安全标准等问题,制定专属性法律规章。〔27〕在此基础之上,国家能源局应当构建能源投

资风险评估机制,对中俄北极能源合作开发进行风险评估、风险识别、风险分析,对投资风险进行全方位把控,加强对企业以及相关组织的管理,使得参与投资企业、组织的运营模式、开发活动与北极、俄罗斯域内法律制度以及北极生态环境状况相适应,最大程度减少中俄北极能源开发过程中的法律风险。

四、结语

俄罗斯积极响应中国“冰上丝绸之路”倡议并邀请中国参与北极能源开发合作,这是俄罗斯在国际政治局势紧张、资金不足的大背景下作出的战略

选择,对中国来说既是机遇也是挑战。为了最大程度保障中国在中俄北极能源合作开发中的能源投资利益,建立完备的法律保障机制至关重要。基于此,中国应当积极助推北极能源国际公约、区域性多边协议的建立,针对北极能源合作的各项事务与俄罗斯展开磋商,尽快订立能源合作的专项双边协议,同时优化中国能源投资法律制度。完备的法律体系将有利于中俄北极能源合作的顺利进展,同时也将最大程度降低中国资金投入、技术输出的法律风险,保障中国对外能源投资安全。

参考文献:

- [1]李振福,王文雅,米季科·瓦列里·布罗尼斯拉维奇.中俄北极合作走廊建设构想[J].东北亚论坛,2017,26(1):60.
- [2]杨鲁慧,赵一衡.“一带一路”背景下共建“冰上丝绸之路”的战略意义[J].理论视野,2018(3):78.
- [3]张耀.加拿大与俄罗斯北极政策比较及对我国的启示[J].山东工商学院学报,2015(4):14.
- [4]岳鹏.共建“冰上丝绸之路”中的俄方诉求及内在挑战分析[J].东北亚论坛,2020,29(2):34-37.
- [5]Эксклюзив: будущее россии и китая—в дружбе и всестороннем сотрудничестве—председатель ЦК КПРФ [EB/OL]. (2020-08-01) [2020-10-18]. http://russian.news.cn/2020-08/01/c_139255508.htm.
- [6]Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ [EB/OL]. (2002-01-10) [2020-10-20]. <http://government.ru/docs/all/97213>.
- [7]International Maritime Organization. Adopting a convention, entry into force, accession, amendment, enforcement, tacit acceptance procedure[EB/OL]. [2020-10-20]. <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Default.aspx>.
- [8]孙阳,郝举.中国与俄罗斯油气合作的法律环境分析[J].资源与产业,2016(4):13-14.
- [9]依娜达.中俄能源合作法律问题研究[D].上海:复旦大学,2013:21-23.
- [10]孙凯,马艳红.“冰上丝绸之路”背景下的中俄北极能源合作——以亚马尔 LNG 项目为例[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2018(6):25.
- [11]章成.中国海外安全利益视角下的北极区域治理法律问题[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2017,34(5):139.
- [12]联合国.联合国海洋法公约[EB/OL]. [2020-10-20]. <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml>.
- [13]杨瑛.《联合国海洋法公约》对北极事务的影响[J].太原理工大学学报(社会科学版),2014,32(6):45.
- [14]章成.构建北极区域治理制度性框架的法律问题研究[J].华东理工大学学报(社会科学版),2019,34(2):56.
- [15]章成.论北极地区法律治理的框架建构与中国参与[J].国际展望,2015(6):91.
- [16]罗猛,过怡安.北极地区旅游资源开发的法律困境与解决路径[J].中国海商法研究,2020,31(2):61.
- [17]王大鹏.北极问题的软法规制研究[D].大连:大连海事大学,2012:82.
- [18]中华人民共和国和俄罗斯联邦关于进一步深化全面战略协作伙伴关系的联合声明[EB/OL]. (2017-07-05) [2020-10-20]. http://www.xinhuanet.com/world/2017-07/05/c_1121263941.htm.
- [19]白佳玉,王琳祥.中国参与北极治理的多层次合作法律规制研究[J].河北法学,2020,38(3):52.
- [20]邱影.我国能源法律体系研究[D].重庆:重庆大学,2011:25.
- [21]联合国.南极条约[EB/OL]. [2020-10-21]. <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNODA-1959.shtml>.
- [22]贾桂德,石午虹.对新形势下中国参与北极事务的思考[J].国际展望,2019(4):9.
- [23]何一鸣,于婷.“一带一路”背景下中俄合作开发北极油气资源前景[J].中国石油大学(社会科学版),2020,36(2):22-24.
- [24]王铭剑.中国与俄罗斯能源合作法律机制构建研究[D].乌鲁木齐:新疆大学,2012:40.
- [25]吕娜,安海忠,于光,高湘昀.美国、俄罗斯能源战略结构比较研究及启示[J].资源与产业,2013(6):16.
- [26]国家能源局.关于《中华人民共和国能源法(征求意见稿)》公开征求意见的公告[EB/OL]. (2020-04-10) [2020-10-21]. http://www.nea.gov.cn/2020-04/10/c_138963212.htm.
- [27]赵保庆.新能源投资促进的法律政策体系研究——美国的经验及其对中国的启示[J].经济管理,2013,35(12):166.