



“十二五”国家重点图书
新能源法律与政策研究丛书
总主编 杨泽伟

中国—东盟 能源安全合作法律问题研究

谭民 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



“十二五”国家重点图书
新能源法律与政策研究丛书

总主编 杨泽伟

中国—东盟 能源安全合作法律问题研究

谭民 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国-东盟能源安全合作法律问题研究/谭民著. —武汉: 武汉大学出版社, 2016. 10

新能源法律与政策研究丛书/杨泽伟总主编

“十二五”国家重点图书

ISBN 978-7-307-18527-2

I. 中… II. 谭… III. ①能源竞技—经济安全—法律—研究—中国、东南亚国家联盟 ②能源经济—经济合作—法律—研究—中国、东南亚国家联盟 IV. D996.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 195299 号

责任编辑:张欣

责任校对:李孟潇

版式设计:马佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 虎彩印艺股份有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 35.5 字数: 512 千字 插页: 1

版次: 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-18527-2 定价: 88.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

国家社会科学基金青年项目（项目编号11XFX023）、国家社会科学基金重大项目“发达国家新能源法律与政策研究及中国的战略选择”（项目批准号为：09&ZD048）研究成果

总 序

新能源是一个广义的概念。它不但包括风能、太阳能、水能、核能、地热能和生物质能等可再生能源或清洁能源，而且包括通过新技术对传统化石能源的再利用，如从化石能源中提取氢、二甲醚和甲醇等。同时，能源资源的高效、综合利用以及节能等（如分布式能源、智能电网），也为新能源体系中的重要组成部分。

进入 21 世纪以来，在能源需求增长、油价攀升和气候变化问题日益突出等因素的推动下，新能源再次引起世界各国的重视，掀起了新一轮发展高潮。特别是在 2008 年全球性金融危机的影响下，发展新能源已成为发达国家促进经济复苏和创造就业的重要举措。例如，美国推出了“绿”与“新”的能源新政，并在众议院通过了《2009 年美国清洁能源与安全法》（American Clean Energy and Security Act 2009）；英国相继出台了《低碳转型计划》（The UK Low Carbon Transition Plan: National Strategy for Climate and Energy）、《2009 年英国可再生能源战略》（UK Renewable Energy Strategy 2009）和《2010 年英国能源法》（UK Energy Act 2010）；澳大利亚推出了《2010 年可再生能源（电力）法》（Renewable Energy（Electricity）Act 2000）；欧洲议会也在 2009 年通过了《欧盟第三次能源改革方案》（它包括三个条例和两个指令）等，引起了世界各国的广泛关注。

面对世界能源体系向新能源系统的过渡和转变，中国作为世界第二大能源消费国，在国际石油市场不断强势震荡，中国国内石油、煤炭、电力资源供应日趋紧张的形势下，特别是在温室气体减排的国际压力不断加大的背景下，开发利用绿色环保的新能源，已经成为缓解制约中国能源发展瓶颈的当务之急。

因此,研究新能源法律与政策问题,在深入比较、借鉴分析欧美发达国家和地区新能源法律与政策的基础上,根据中国新能源产业和法律发展的现状,提出我国应如何发展新能源、提高能源使用效率、制定和实施新能源发展战略、构建新能源的法律与政策体系,无疑具有重要的现实意义。

其实,研究新能源法律与政策问题,也具有重要的理论价值。早在20世纪80年代初,国际能源法律问题,就引起了学界的关注。1984年,“国际律师协会能源与自然资源法分会”(International Bar Association Section on Energy and Natural Resources Law)就出版了一本名为《国际能源法》(International Energy Law)的著作。这或许是“国际能源法”一词的首次出现与运用。近些年来,包括能源安全、国际(新)能源法律与政策问题,更是受到国内外学者们的重视。^①国际能源法(International Energy Law)也有成为一个新的、特殊的国际法分支之势。可以说,国际能源法的兴起,突破了传统部门法的分野,是国际法发展的新突破。^②

首先,国际能源法体现了当今经济全球化背景下部门法的界限日益模糊的客观事实。国际能源法作为一个特殊的国际法分支,它打破了传统部门法中被人划定的界限,其实体规范包含了国际公法、国际经济法、国际环境法、国内能源法等部门法的一些具体内

① 英国邓迪大学“能源、石油和矿产法律与政策研究中心”沃尔德(Thomas W. Wälde)教授认为,国际能源法有狭义和广义之分:狭义的国际能源法是指调整国际法主体间有关能源活动的法律制度;而广义的国际能源法是指调整所有跨国间有关能源活动的法律制度,它由国际公法、国际经济法、比较能源法等部门法的一些内容所组成。See Thomas W. Wälde, *International Energy Law: Concepts, Context and Players*, available at <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/htm/vol9/vol9-21.html>, last visit on April 9, 2011; Thomas W. Wälde, *International Energy Law and Policy*, in Cutler J. Cleveland Editor-in-Chief, *Encyclopedia of Energy*, Vol. 3, Elsevier Inc. 2004, pp. 557-582.

② 参见杨泽伟:《国际能源法:国际法的一个新分支》,载《华冈法萃》(台湾)2008年第40期,第185~205页;杨泽伟著:《中国能源安全法律保障研究》,中国政法大学出版社2009年版,第226~245页。

容。因此，它不是任何一个传统法律部门所能涵盖的。国际能源法的这一特点也是经济全球化的客观要求。

其次，国际能源法反映了国际法与国内法相互渗透、相互转化和相互影响的发展趋势。例如，国际能源法和国内能源法虽然是两个不同的法律体系，但由于国内能源法的制定者和国际能源法的制定者都是国家，因此这两个体系之间有着密切的联系，彼此不是互相对立而是互相渗透和互相补充的。一方面，国际能源法的部分内容来源于国内能源法，如一些国际能源公约的制定就参考了某些国家能源法的规定，国内能源法还是国际能源法的渊源之一。另一方面，国内能源法的制定一般也参照国际能源公约的有关规定，从而使与该国承担的国际义务相一致。此外，国际能源法有助于各国国内能源法的趋同与完善。

最后，国际能源法印证了“国际法不成体系”或曰“碎片化”(Fragmentation of International Law)的时代潮流。近些年来，国际法发展呈两种态势：一方面，国际法的调整范围不断扩大，国际法的发展日益多样化；另一方面，在国际法的一些领域或一些分支，出现了各种专门的和相对自治的规则和规则复合体。因此，国际法“不成体系成为一种现象”。国际能源法的产生和发展，就是其中一例。

为了进一步推动中国新能源法律与政策问题的研究，2009年9月，全国哲学社会科学规划办公室以“美、日等西方国家新能源政策跟踪研究及我国新能源产业发展战略”作为国家社科基金重大项目，面向全国招标。在武汉大学国际法研究所的大力支持下，我以首席专家的身份，组织国家发展与改革委员会、国务院法制办、外交部、中国能源法研究会、煤炭信息研究院法律研究所、湖南省高级人民法院、中国人民大学、华北电力大学、北京理工大学、中南财经政法大学、郑州大学、辽宁大学、英国邓迪大学“能源、石油和矿产法律与政策研究中心”(Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law & Policy)等国内外一些研究新能源问题的学者和实务部门的专家，成功申报了国家社科基金重大招标项目“发达国家新能源法律政策研究及中国的战略选择”，并获准立项。经过近几年

的潜心研究，我们推出了《新能源法律与政策研究丛书》，作为该项目的阶段性研究成果之一。

《新能源法律与政策研究丛书》以 21 世纪以来国际能源关系的发展为背景，从新能源涉及的主要法律与政策问题入手，兼用法学与政治学的研究方法，探讨发达国家和地区新能源的最新立法特点、发展趋势、政策取向及其对中国的启示，阐明中国新能源发展过程中的法律问题，提出完善中国新能源法律制度的若干建议等。

由于新能源法律与政策问题，是法学、特别是国际法学很少涉足的领域，加上我们研究水平的限制，因此《新能源法律与政策研究丛书》必然会存在诸多不足之处，请读者不吝指正。

杨泽伟^①

2011 年 6 月

于武汉大学国际法研究所

^① 武汉大学珞珈杰出学者、法学博士、博士生导师、国家社科基金重大招标项目“发达国家新能源法律政策研究及中国的战略选择”首席专家。

目 录

引言	1
第一章 中国—东盟能源安全合作的意义及现状	6
第一节 中国—东盟能源安全合作概述	6
一、能源与能源安全	6
二、国际能源安全合作	17
三、中国—东盟能源安全合作	29
第二节 中国—东盟能源安全合作的意义	32
一、资源优势互补,保障能源供应安全	32
二、地缘优势明显,保障能源运输安全	41
三、经济科技水平存在差异,利于资金市场互换	44
第三节 中国—东盟能源安全合作的现状	45
一、现实层面——优势互补,相互依赖	45
二、制度层面——对话与合作机制逐步建立	47
三、存在的主要问题	49
第二章 中国—东盟能源安全合作现有的法律机制	62
第一节 普遍性多边合作法律机制	62
一、联合国	62
二、世界贸易组织	73
三、世界银行集团	79
四、国际海事组织	81
第二节 区域性多边合作法律机制	82
一、中国—东盟自由贸易区	82

二、东南亚友好合作条约组织	85
三、亚洲反海盗及武装劫船合作信息分享中心	86
四、《南海各方行为宣言》	86
五、泛亚铁路	87
第三节 次区域合作法律机制	94
一、大湄公河次区域合作	94
二、泛北部湾合作	99
第四节 双边合作法律机制	105
一、双边投资保护协定及双边贸易协定	105
二、中国—新加坡自由贸易区	106
三、《关于建设中缅原油和天然气管道的政府协议》	107
四、《中越北部湾划界协定》	111
第三章 中国—东盟能源贸易合作的法律问题	113
第一节 中国—东盟能源贸易合作概述	113
一、能源贸易与能源安全	113
二、中国—东盟能源贸易合作的历史及现状分析	116
三、中国—东盟能源贸易合作的发展趋势预测	124
第二节 中国—东盟能源贸易合作的法律制度	130
一、中国—东盟能源贸易合作的主要法律依据	130
二、中国—东盟能源贸易合作法律制度的主要内容	132
第三节 能源产品的进出口限制	142
一、进口限制约束存在问题	142
二、出口限制缺乏有效规制	144
三、近期中国在 WTO 的涉讼案件及其启示	148
第四节 国有能源企业的垄断专营	157
一、国有能源企业对国际能源贸易的影响	157
二、WTO 对国营贸易企业的规制	161
三、中国—东盟能源贸易合作中的国营贸易问题	165
第五节 能源服务的市场准入限制	169
一、能源服务并未单列	169

二、贸易壁垒名正言顺·····	173
三、例外条款提供便利·····	176
第四章 中国—东盟能源投资合作的法律问题 ·····	178
第一节 中国—东盟能源投资合作概述·····	178
一、能源投资与能源安全·····	178
二、中国—东盟能源投资合作的历史及现状分析·····	181
三、中国—东盟能源投资合作的发展趋势预测·····	182
第二节 中国—东盟能源投资合作的法律制度·····	183
一、中国—东盟能源投资合作的主要法律依据·····	183
二、中国—东盟能源投资合作法律制度的基本内容·····	195
第三节 能源投资准入的限制·····	201
一、能源投资准入·····	201
二、相关条约对东道国投资准入管制权的约束·····	206
三、中国及东盟各国对能源投资准入的限制·····	209
第四节 能源投资的待遇与保护·····	224
一、能源投资待遇·····	224
二、能源投资保护·····	242
三、相关条约对能源投资待遇和能源投资保护的规定·····	247
四、部分东盟成员国近期采取的措施对中国的影响·····	255
第五章 马六甲海峡防盗反恐的法律问题 ·····	273
第一节 中国—东盟能源通道安全维护合作概述·····	273
一、能源通道及其安全维护·····	273
二、中国—东盟能源通道安全维护合作·····	275
第二节 中国—东盟能源通道安全维护合作的法律制度·····	280
一、中国—东盟能源通道安全维护合作的主要法律 依据·····	280
二、中国—东盟能源通道安全维护合作法律制度的 基本内容·····	292
第三节 马六甲海峡的战略意义及法律地位·····	307

一、马六甲海峡的战略意义	307
二、马六甲海峡的法律地位	310
第四节 马六甲海峡的通行制度及面临的风险	313
一、马六甲海峡的通行制度	313
二、马六甲海峡面临的安全风险	319
第五节 马六甲海峡的安全维护机制及其不足	331
一、沿岸国的单方维护机制	332
二、沿岸国之间的共同维护机制	333
三、他国出资但由沿岸三国负责实施的维护机制	336
四、马六甲海峡安全维护机制存在的缺陷	340
 第六章 南海油气资源开发的法律问题	351
第一节 中国—东盟争议海域能源资源共同开发	
合作概述	351
一、争议海域能源资源的共同开发合作	351
二、中国—东盟争议海域能源资源共同开发合作	352
第二节 中国—东盟争议海域能源资源共同开发合作的	
法律制度	353
一、中国—东盟争议海域能源资源共同开发合作的主要	
法律依据	353
二、中国—东盟争议海域能源资源共同开发合作法律	
制度的基本内容	355
第三节 南海的战略价值与法律地位	356
一、南海的战略价值	356
二、南海的法律地位	364
第四节 “南海问题”对油气资源开发的影响	385
一、“南海问题”的产生	385
二、“南海问题”的现状	387
三、“南海问题”对油气资源开发的影响	395
四、“南海问题”的外方解决模式辨析	400
第五节 “搁置争议、共同开发”——中国的方案	405

一、“搁置争议、共同开发”的提出	405
二、“搁置争议、共同开发”的内涵	407
三、“搁置争议、共同开发”的现实基础	409
四、“搁置争议、共同开发”当前取得的成就	410
第六节 “搁置争议、共同开发”——反思及调整	411
一、共同开发协议的签订主体	412
二、主权争议与共同开发的关系	412
三、争议海域的具体范围	413
四、争议海域的资源蕴藏情况	415
五、共同开发区的选择	416
六、共同开发区的管理模式	419
七、开发实体的先存权保护	423
八、跨界单一地质构造的可能性	425
九、投资者的权益保障	427
十、共同开发的争端解决	431
十一、加强单方开发以维护海洋权益	435
十二、北部湾跨界油气资源共同开发的借鉴意义	437
十三、“搁置争议、共同开发”的前景	440
第七章 中国—东盟能源安全合作的前景展望	442
第一节 中国—东盟能源安全合作的有利因素	442
一、优势互补的资源配置	442
二、现实存在的相互需求	444
三、日益紧密的合作关系	445
第二节 中国—东盟能源安全合作的不利因素	446
一、中国威胁论的影响	446
二、南海问题的深度国际化	448
第三节 完善中国—东盟能源安全合作法律制度的建议	451
一、能源货物贸易合作方面	451
二、能源服务贸易合作方面	454
三、能源投资合作方面	457

四、能源通道安全维护合作方面.....	459
五、争议海域能源资源共同开发合作方面.....	461
参考文献.....	464
附录.....	496

引 言

能源安全合作是指能源出口国、进口国和过境国为了使各自的能源供应、需求、运输、使用等方面处于没有危险、忧虑、恐惧和不确定性的状态而进行的国际合作，合作领域涵盖贸易、投资、运输通道安全维护等各个方面。国际能源安全合作是保障一国能源安全的有效手段。^① 能源资源在地理上的分布不均以及各国经济实力、科技水平的差异，是导致国际能源合作最主要的原因。

中国能源安全如今遭受重大挑战，尤其是石油和天然气，严重依赖进口，2014 年中国石油对外依存度已高达 59.5%，^② 因此确保能源安全已成为中国当前面临的现实问题。法律制度层面的滞后和准备不充分被认为是导致中国能源安全危机的主要原因之一。^③ 而一国能源安全体系的法律制度包括国内法和国际法两个部分，因此，要建立完善的中国能源法律制度，确保中国的能源安全，既要加强国内法制建设，也要积极参与国际法制创建。开展国际能源安全合作，参与能源安全国际法制的创建，是构建、完善中国能源法律制度的应有内容。

从 20 世纪 90 年代开始，中国就已经认识到国际能源安全合作的重要性。在 1993 年成为石油净进口国之后，中国逐渐加强了在

① 参见岳树梅：《国际能源合作法律问题研究》，西南政法大学 2007 年博士论文，第 156 页。

② 参见冉永平：《去年表观消费量超 5.18 亿吨 我国石油对外依存度近 60%》，载《人民日报》2015 年 1 月 29 日，第 2 版。

③ 参见黄进：《中国能源安全问题研究——法律与政策分析》，武汉大学出版社 2008 年版，序言部分。

国际能源贸易领域的合作，目前已成为世界上最大的原油进口国。^① 并且在 20 世纪 90 年代末，中国提出了“走出去”的战略口号，开始加大能源投资在国际能源合作中的比重，中国的大型能源企业、工程企业如今已参与了超过 100 个的海外能源项目勘探、开发、施工、建设等活动。

中国目前已加入了多个双边及多边能源合作机制，如中国与美国、欧盟、日本、俄罗斯、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、巴西、阿根廷、委内瑞拉等国家和地区建立的双边能源对话与合作机制，以及中国作为正式成员的亚太经济合作组织能源工作组、世界能源理事会、国际能源论坛、上海合作组织、二十国集团等多边能源合作组织和机制。

中国与多个国家签订了内容和性质不同的能源合作协议，^② 还在 40 多个双边条约、协定、声明、议定书、联合公报和宣言中不同程度地提及了国际能源合作问题。与此同时，中国的能源企业还和国外的相关企业、机构签订了不少非官方性质的能源协议、安排、备忘录等文件。^③ 这显示了中国积极参与创建能源安全国际法制、解决中国能源安全问题的决心。

① See British Petroleum Company, BP Statistical Review of World Energy, June 2013, 2014.

② 主要的能源协议包括：1993 年《中国化工部和墨西哥能源矿产部间合作协议》、1996 年《中俄关于共同开展能源领域合作的协定》、1997 年《中哈关于在石油天然气领域合作的协议》、2000 年《中美化石能合作议定书》、2005 年《中安(哥拉)能源、矿产资源和基础设施领域合作协定》、2006 年《中国国家发展和改革委员会与巴基斯坦石油和自然资源部关于能源领域合作框架协议》、2006 年《中印石油、天然气领域合作谅解备忘录》、2006 年《中、印、日、韩、美联合能源声明》、2007 年《中国国家发展和改革委员会和美国能源部关于工业能源有效合作的备忘录》、2009 年《中缅关于建设原油和天然气管道的政府协议》。

③ 例如《振华石油控股有限公司和巴基斯坦石油资源部关于授予巴斯卡和东巴哈瓦普尔区块勘探许可证的协议》、《中国石油天然气集团公司与俄罗斯天然气工业股份公司关于从俄罗斯向中国供应天然气的谅解备忘录》、《中国石油天然气集团公司参股外布劳思天然气勘探项目区块转让协议》等。

东盟是当前中国能源进口的重要来源地、能源企业实施“走出去”战略的重要目的地和能源运输的必经之地。与东盟及其成员国开展能源安全合作，对于中国而言，具有特殊的重要意义。

首先，可实现资源的优势互补，保障中国的能源供应安全。中国能源资源总量丰富，但由于人口众多，导致人均资源拥有量在世界上处于较低水平。其中，石油和天然气的人均资源拥有量仅为世界平均值的 5.4% 和 7.5%，即便是储量最为丰富的煤炭和水力资源，人均拥有量仍只相当于世界平均值的 67% 和 50%。^① 东盟地区能源资源储量丰富，其天然气资源、水力资源储量和地热资源均位居世界前列；更为重要的是，东盟地区的能源资源具有很大的开发潜力。^② 与东盟成员国开展国际能源贸易合作，将其较为丰富的石油和天然气输入中国，可以缓解中国当前的能源需求困境。同时，中国也可向东盟成员国输出在产量、质量方面占有优势的煤炭、水电，由此实现双方的资源优势互补，保障中国的能源供应安全。

其次，经济、科技水平存在差异，有利于中国能源资金和技术的输出。整体而言，东盟成员国的经济实力和科技水平较低，勘探开发陆地、海上能源资源的能力有限。而中国在能源科技方面的整体优势较为明显，如石油天然气工业、煤炭工业的开发技术已经比较成熟，电站建设水平位于世界前列，对新能源的利用也具有十分丰富的经验。同时，经过改革开放以来快速持续的经济的发展，中国已积累了大量的资金，完全具备对外输出的能力。东盟成员国经济、科技水平相对落后，在能源勘探开发、加工冶炼、基础设施建设等方面迫切需要外界的帮助，这就为中国的能源资金和技术提供了一个十分广阔的市场。因此，与东盟成员国开展国际能源投资合作，一方面可从长远利益上保障中国的能源供应安全，另一方面也

① 参见中国国务院新闻办公室：《中国的能源状况与政策》，2007 年 12 月 26 日发布；《中国的能源政策（2012）》，2012 年 10 月 24 日发布。

② See British Petroleum Company, BP Statistical Review of World Energy, June 2013; Asian Development Bank, Myanmar: Energy Sector Initial Assessment, October 2012; World Energy Council, 2010 Survey of Energy Resources, 2010.