

U n i v e r s i t y o f V i r g i n i a

(第 四 卷)

International Law of The Sea

弗吉尼亚大学海洋法论文三十年精选集
1977 - 2007

傅 岷 成 等 编 译

University of Virginia Law of the Sea Papers:

A Collection of Selected COLP Annual Conference Papers, 1977-2007



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

U n i v e r s i t y o f V i r g i n i a

(第四卷)

International Law of The Sea

弗吉尼亚大学海洋法论文三十年精选集
1977 - 2007

傅崐成等 编译

University of Virginia Law of the Sea Papers:

A Collection of Selected COLP Annual Conference Papers, 1977-2007



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

弗吉尼亚大学海洋法论文三十年精选集:1977~2007/傅岷成等编译. —厦门:厦门大学出版社,2010.1

ISBN 978-7-5615-3353-6

I. 弗… II. 傅… III. 海洋法-文集 IV. D993.5-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 001120 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

厦门金凯龙印刷有限公司印刷

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

开本:787×1092 1/16 印张:117.75

插页:4 字数:3000 千字

定价:300.00 元(全四卷)

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

目 录(卷四)



2005 年

当前的海洋政策:美国视角	Margaret F. Hayes	张相君译(1401)
中国的能源政策与海洋法	傅岷成	张相君译(1407)
从恐怖活动看海上能源资源勘探和运输的		
国际法立法问题	Boris A. Smuslov	张相君译(1418)
黑海海峡内的能源资源运输和土耳其的政策	Vladimir S. Kotliar	张相君译(1421)
俄罗斯北极区域大陆架问题的		
法律观点	Alexander S. Skaridov and Mariya A. Skaridova	张相君译(1427)
土耳其海峡:石油运输与土耳其的政策	Nilüfer Oral	张相君译(1439)
黑海内的船舶交通服务合作	Robert Hofstee & Dr. Ozkan Poyraz	张相君译(1447)
溢油应急计划与黑海区域的技术合作	John Stergaard	张相君译(1468)
能源开发与分配		
——法律能做什么	Paul B. Stephan	张相君译(1474)
俄罗斯面对的利益冲突:离岸石油		
和环境规范问题	Richard N. Dean and Michael P. Barry	张相君译(1481)
西北航道的幻想	Franklyn Griffiths	张相君译(1501)

2006 年

UNCLOS:20 年记	S. Jayakumar	王玉婷译(1513)
中国在协商解决海洋争端中的基本立场	刘振民	王玉婷译(1520)
出现的联合国海洋法问题	Tomas H. Heidar	李佳丽译(1523)
海上运输规章与海岸一体化管理:需要整合的两种管理方法	Aldo Chircop	李佳丽译(1529)
南海共同开发的新范本	邹克洲	李佳丽译(1540)
韩国对东北亚海洋渔业国际法律框架挑战的回应	Park Pae Keun	林婉玲译(1549)
南中国海渔业资源的区域化共同管理	黄硕琳 郭文路 Zhu Zhanhua	林婉玲译(1558)
东中国海地区渔业管理	Moritaka Hayashi	林婉玲译(1565)
美国海上执法实践	John E. Crowley	王 瑞译(1574)

海洋上的恐怖事件:监测与预防

——新国际船舶和港口安全设施法典和 SOLAS	
第 XI-2 章的修正案	Nilufer Oral 褚晓琳译(1580)
水下文化遗产的法律保护:面临的挑战与回应方式	Sarah Dromgoogle 褚晓琳译(1589)
加强海洋综合管理 提高海上执法效率	Xu Baozheng 林婉玲译(1599)
沿海国海洋科学研究管辖权与军事测量的冲突问题	张海文(1604)

2007 年

欧盟未来整体海洋政策绿皮书与海洋法	Dr. Joe Borg 张相君译(1615)
海洋观测和海洋知识:海洋科学研究、海洋技术	
转让和能力建设	Dr. Patricio A. Bernal 赵 伟译(1619)
国际海底委员会及其对海洋科学研究的促进	Satya N. Nandan 古俊峰译(1637)
欧洲共同体和环境保护	Rory Brady 张相君译(1653)
海洋科学能力建设与技术转让:1982 年《联合国海洋法公约》	
下权利与义务同在	Ronán Long 古俊峰译(1665)
斩断哥帝尔斯之结:建立实用而现实的	
海洋技术转让制度	Ariel W. González 赵 伟译(1672)
能力的构建:从联合国角度出发	Vladimir Golitsyn 褚晓琳译(1685)
海洋科学和政策:大陆架石油开发	Paul Kelly 赵 伟译(1693)
适用《联合国海洋法公约》以及科学团体在确定	
200 海里以外大陆架外部界限中的作用	George Taft 赵 伟译(1705)
《海洋法公约》第十五部分案件中的科学证据	David Anderson 古俊峰译(1708)
《联合国海洋法公约》下涉及海洋科学研究	
之争端的择地行诉	Alan Boyle 古俊峰译(1714)
对科学研究的界定:海洋数据搜集	J. Ashley Roach 褚晓琳译(1725)
海洋知识技术的进步:对 MSR 机制的意义	Aldo Chircop 王玉婷译(1740)
国家管辖范围之外生物多样性的管理	Erik Jaap Molenaar 褚晓琳译(1760)
“区域”生物多样性法律机制	Fernanda Millicay 王玉婷译(1784)
作为管理手段的海洋保护区:工具或是玩具	K. L. Cochrane 张相君译(1834)
迷人的微型动物群:海洋基因资源与海洋法	Margaret F. Hayes 王玉婷译(1851)

CENTER FOR OCEANS LAW AND POLICY

**INTERNATIONAL ENERGY
POLICY, THE ARCTIC AND THE
LAW OF THE SEA**

Edited by

Myron H. Nordquist, John Norton Moore
and Alexander S. Skaridov



Martinus Nijhoff Publishers

当前的海洋政策:美国视角

Margaret F. Hayes*

张相君 译

一、概 要

该论文首先,从全球层面上,回顾了当前的海洋政策;其次,从区域层面上,尤其注重北极区域;再次,从国家层面上,追踪美国国内的最新发展。

二、全球海洋政策

至 2004 年 11 月止《联合国海洋法公约》将生效 10 周年了,该公约是一个如穹顶般的框架,最终,几乎所有和海洋相关的政策都在其下得以发展。公约成员国共有 145 个,这是一个几乎可以支撑全世界的数字。^① 为提高该数字的可能性,本文将会讨论在该周年日期届至之前的发展(本论文提交于弗吉尼亚大学法学院海洋法律与政策中心,于 2004 年 6 月 23—26 日在俄罗斯圣彼得堡召开的第 28 届年会,译者注)。

在过去的 10 年中,依据公约所设立的三大机构已确定其总部地址、确立了各自的程序,并且开始执行其所接受的任务。国际海洋法庭以有效而谨慎的态度,已处理了近 12 起案件。在南丹(Satya N. Nandan)大使熟练的领导下,国际海底管理局(以下简称为 SBA)最终确定了 7 个先驱投资者的工作计划。ISBA 也通过了勘探和开发多金属团矿的规范,并组织了工作小组开始收集数据和信息,这些都储存在其数据库内。大陆架界限委员会已经审查了第一份来自俄罗斯联邦的申请,并接受了来自巴西的另一份申请,在 2004 年夏末即开始审查,在公约周年日期届至之前,至少还会有一份来自澳大利亚的申请。

全球最重要的提高海事安全以及海洋环境保护的机构,国际海事组织(简称为 IMO),也开始着手应对近年来的恐怖主义威胁,并通过了一项新的海事安全规范,即将生效;^②另外,还针对禁止不利于海洋航行安全的非法行为,起草了一份公约议定书草案。IMO 也加快了其淘汰单壳船的计划;对设定特别敏感海域的提案予以审查;并通过了一项公约,控制船舶压舱水

* Director, Office of Ocean Affairs, U. S. Department of State.

① Burkino Faso and Morocco have recently announced their intent to accede to the Convention in the near future.

② Several amendments to the Convention on Safety of Life at Sea will enter into force on July 1, 2004.

以及沉淀物。由于认识到国际协议必须能够实施并执行,否则便几乎毫无价值,IMO 各成员目前制定了一项稽核计划,以此确定船旗国、港口国以及沿海国根据 IMO 文件履行其义务的情况。

海洋政策趋于成熟的另一项指标,是 1995 年《联合国鱼类种群协定》(United Nations Fish Stocks Agreement)的生效,相应的还有区域渔业管理协议作出的修改,以纳入其各项原则。但是,过渡捕鱼以及栖息地的破坏,仍然对世界鱼群的长期健康造成了威胁。对在其国家专属经济区以及公海捕鱼船只颁发许可证的国家,如果这些船只参与到非法、未经管理以及未经报告(illegal, unregulated or unreported, 简称为 IUU)的捕鱼活动中,那么,这些国家则必须负责。实施粮农组织有关渔业的行动计划,将是朝向正确方向迈出一大步。

在经历了过去 5 年每年春季举行的非正式磋商程序之后,联合国大会(the United Nations General Assembly, 简称为 UNGA)对海洋的商议也已成熟。这个为期一周的会议,为各代表团提供了一个场所,了解海洋世界的新发展,并对海洋问题的可能解决途径予以讨论。目前,该会议的报告,已成为 UNGA 海洋及海洋法年度决议的基础,在过去的几年中,该决议的重复性越来越小,而前瞻性越来越大,并成为一项颇为有用的文件。

六月份结束的非正式磋商程序会议,重点在于保护公海生物多样性以及海洋能源生产的新用途。和新能源资源相比,公海生物多样性吸引了更多人的注意,这是由于环保组织向各方呼吁,建议大会在国家管辖范围之外,对底拖予以限制,而且很多代表团还建议,深海的遗传资源,也应视为公约第 11 部分“人类共同遗产”的一部分。这种解释,在公约谈判的历史记录中几乎没有任何基础,它将热液口或其他海底地貌附近发现的生物体,都视同为第 11 部分规范中谨慎界定的矿产资源。美国以及其他一些代表团,对此提议予以强烈反对,但在接下来的那周,这些人在各国会议中,又试图提起该议题。

在该非正式磋商程序过程中,全球海洋评估国际工作组获得了一天半的时间。该工作组审议了一份全球海洋环境报告和评估程序的草案,其中包括同行审议、秘书处、容量构建以及融资。不幸的是,关于该评估的范围出现的争议——它是否应该包括海洋资源——却挡住了发动该提议的道路。

三、区域海洋政策

从全球层面转到区域层面上,本文已提及区域渔业管理组织的工作,通过利用对鱼群及其和海洋环境相互作用的更多了解、通过生态系统管理和预警方法、通过在抗击 IUU 捕鱼活动中列明港口国和进口国的创举性方法,这些组织正在提高渔业的可持续性。

在保护海洋环境方面,区域方法也至关重要。UNEP 的区域海洋项目,在不同程度上,为提高沿海国抗击环境恶化重大诱因的能力方面,都起到了积极的作用。由于我们和两大区域的特殊关系,美国积极地参与了太平洋和加勒比海区域项目。最近,加勒比海环境项目和美国,以及其他很多国家、国际组织、高校、金融机构、非政府组织及公司,一道致力于制定白色水域到蓝色水域的计划(White Water to Blue Water Initiative)。

白色水域到蓝色水域的目标,就是鼓励合作,由此提高整体水域以及海洋生态基础上的管理。它会改善区域合作,并加强发展中国家以下方面的能力:

(1)解决陆源海洋污染源(例如,陆源污染、生活污水、工业废水和农业地表径流);

- (2)构建可持续渔业；
- (3)改善农业以及林业实践；
- (4)应对旅游业带来的挑战；以及
- (5)预防海岸区域的退化。

可持续发展世界峰会所启动的白色水域到蓝色水域计划，最初是集中于加勒比海区域。2004年3月，在迈阿密召开了一次合作会议，有来自32个国家的700多人参加。在过去的两年中，形成了与本次计划相关的100多项合作关系。我们相信，加勒比海白色水域到蓝色水域的成果，将来可以成为非洲、南太平洋以及其他区域未来工作的蓝图。^③

在北极，有两项能源和海洋政策方面的计划。两项计划都是北极理事会(Arctic Council)，这一由8个拥有极地领域的成员国以及北极当地居民代表组成的政府间论坛组织的活动成果。美国全面参与了这两项计划。我提请各位注意这些，是因为它们显示了思维相似的国家间合作，如何有利于北极区域的良好管理。

第一项计划是“北极油气活动潜在影响评估”。该评估的准备，是对北极理事会部长以及高级官员一项质询的回应。他们要求，要为2006年的部长会议筹备一份报告，该报告以1997年完成的一份早期评估为基础，并予以拓展。美国和挪威同意共同主持该评估指导小组。美国内务部矿产管理服务的一位阿拉斯加官员将担任美方的负责人。一个国际专家小组，将针对北极油气活动的以下四类影响或后果开展工作：

- (1)社会和经济后果；
- (2)污染所导致的环境影响；
- (3)物理干扰的环境后果；以及
- (4)对人类健康的影响。

该专家小组将考虑油气活动的所有类型。包括：租赁或特许、地震和钻探勘探、生产钻探和开发建设、持续生产作业、运输的所有方面以及最后设备的退役。该评估的意图，除了要遵守各部长的指令，还要对北极油气开发所带来的积极、消极的社会经济后果，提供一个全面而平衡的观点。

此次评估的北极理事会组织者，计划于2005年夏在圣彼得堡召开一次研讨会。此次研讨会，将聚集目前与北极油气活动相关的各项科技领域内的专家。预计其将改善专家、政府官员以及极地居民之间的交流，并将确认该评估草案中可能漏掉的某些关键信息。

北极理事会的此次油气评估，显示了这8个国家，再加上诸如英国、法国以及德国的观察员，以及由6家组织所代表的极地居民，是如何在一项至关重要的能源问题上走到一起的。所有的风险相关人都将有机会，比照油气开发中每一方面的最好实践——从更清洁生产的新技术，到与当地居民收益共享、到冰况条件下的油污清理应急。

冰岛和加拿大在另一项北极理事会计划中，承担了主导工作，即北极海洋战略计划(the Arctic Marine Strategic Plan)，该计划将于2004年10月的雷克雅末克(Reykjavik，冰岛首都，译者注)部长会议上，提交辩论并付诸表决。美国也是该起草小组的积极成员。来自国家海洋和大气管理局(NOAA)、海岸警卫队以及北极研究委员会的代表，将代表美国参加。

部长们承认，北极现有的以及新出现的活动，在解决北极沿岸以及海洋环境所面临的挑战方面，确保了一项更协调、更具战略意义的途径。气候变化及其波动以及增加的经济活动，被

③ Information about White Water to Blue Water is available at www.ww2bw.org.

确认为是北冰洋及其沿岸变化的主要驱动因素。生态管理资源途径的科学利益以及各国对可持续发展世界峰会之后的约翰内斯堡执行计划所勾勒出目标的新承诺,也使各方对北极海洋战略计划发生了兴趣。

在目前的状态下,该计划主要是针对四大关键领域:污染、生物多样性和生态一体性、居住区和人类健康以及海洋资源的利用。起草者所强调的一点就是,在解决生态水平退化的几率和问题上,区域合作有着巨大的潜力。

在北极理事会框架内,该战略计划将会揭示区域合作的关键问题。该海洋战略计划,可能也会对北极生态系统进行更全面的管理,在国家和区域层次上,激起各方新的兴趣。在极地所开展的数项研究,也明确了我们在了解北极生态系统、尤其是其沿岸及海洋环境方面的鸿沟。斯瓦尔巴特群岛(Svalbard,挪威,译者注)和科学研究者之间国际合作的深化,可能会提供研究一个或多个海洋生态系统的机会。

北极海洋战略计划并非已经规定下来或具有约束力。相反的,它代表了北极的国家海洋政策决策者之间的最好想法——一种应与所有愿意倾听的人共享的想法。

这些仅仅是能源和海洋舞台上的两项国际行动。它们是一种实例,即 8 个国家以及其他利益相关者,在自愿的基础上,为了改善北极的可持续发展可以采取的行动。

另一个区域协调海洋问题的例子,就是太平洋群岛区域海洋政策(Pacific Islands Regional Ocean Policy)的通过,这是 2002 年随可持续发展世界峰会所制定的另一项计划,并且也是第一项这样的区域海洋政策。^④ 该政策明确了五项原则以及战略行动:提高对海洋的了解,以可持续的方式开发并管理海洋自然资源,保持海洋的健康,提高对海洋的和平利用,建立合作关系并改善合作。它反映出该区域集体意识到了,其海洋环境所面临的持续增长的威胁,并且意识到了这一现实,即太平洋群岛的可持续经济和社会发展,有赖于明智地利用海洋及其共有资源。

2004 年 2 月,太平洋群岛的代表团在苏瓦(Suva,南太平洋岛国斐济首都,译者注)召开会议,制定了一项整体战略行动框架,以此开始执行该政策。该框架预计将于 2004 年夏末完成。

各国政府也开始制定正式的海洋政策。加拿大宣布,其 1997 年的《海洋法》(Oceans Act)是第一项综合海洋管理立法。^⑤ 澳大利亚的海洋政策(Australia's Oceans Policy)于 1997 年公布,并规定了一项框架,下有目标、原则以及政策指导,根据此海洋政策,目前正在制定区域海洋计划。^⑥ 新西兰以及葡萄牙也正致力于制定其国家海洋政策,^⑦此外还有挪威、英联邦以及印度。^⑧

在美国,国会于 2000 年通过了《海洋法》(Ocean Act)并指导成立了海洋政策委员会。其任务就是整理出各种发现成果,并就合理利用和管理海洋及海岸资源,制定一项综合、长期的

④ See also the Putrajaya Declaration of Regional Cooperation for the Sustainable Development of the Seas of East Asia, December 12, 2003.

⑤ Information about Canada's Oceans Act is available at www.dfait-maeci.gc.ca/sustain/enviroissu/canocean.

⑥ See www.oceans.gov.au/the_ocean_policy_overview.jsp.

⑦ See www.oceans.gov.nz/policy and <http://icm.noaa.gov/country/portugal/portugal.html>.

⑧ Author's notes from a pre-conference working group meeting on national oceans policies at the Global Forum on Oceans, Coasts, and Islands, Paris 2003.

国家政策。^⑨ 布什总统指名了 16 位委员，他们的工作由联邦资金资助，但不受任何政府部门的监管。该委员会于 2001 年 9 月在华盛顿召开了其首次会议，并在其后的两年半的时间里，在全国范围内举行了 9 次听证会，在华盛顿举行了几次更具有公众性的会议。

2004 年 4 月 20 日，该委员会发布了其首份报告，内容有 400 多页，并附有附件。该报告呈送至美国各州及管辖区的 55 位州长，他们将在 2004 年 6 月 4 日前提交其意见。该委员会预定于 2004 年 9 月发布其最终报告。根据《海洋法》的规定，作为实施或对该委员会建议的回应，政府必须在 90 日内，向国会提交一份建议陈述。

这一首次报告，包括了很多项建议，但是，委员会认为下列事项最为重要：

- (1) 成立国家海洋理事会，由总统的一位助理负责，并创立海洋政策总统顾问委员会；
- (2) 加强 NOAA 的作用，并改善联邦的部门结构；
- (3) 就创立区域海洋理事会问题，制定出一套灵活、自由的程序；
- (4) 国家对海洋研究的投资应翻番；
- (5) 实施国家海洋一体检测系统；
- (6) 提高对海洋教育的重视；
- (7) 加强海岸及水域管理之间的联系；
- (8) 创立一套联邦水域协调的管理机制；
- (9) 确立可计算的水污染削减目标，并加强激励措施、技术协助以及其他的管理工具，以实现该目标；
- (10) 通过分离评估与分配、改善区域渔业管理理事会体系以及查明专用通行特权的利用情况，改革渔业管理；
- (11) 为支付以及实施该系列建议，基于离岸油气开发以及其他的新兴离岸利用活动的收入，成立一家海洋政策信托基金；并且
- (12) 加入《联合国海洋法公约》。

环境质量理事会目前正在协助布什政府，对委员会的报告作出回应。现在所能做的唯一的适当评价就是，本次回应一定会从打心底里认同美国加入《海洋法公约》的建议！

自 1983 年以来，美国就已然接受、并依照该公约的所有规定行事——除了第 11 部分。修改第 11 部分的非正式谈判于 1990 年第一届布什政府期间开展，并持续到了 1994 年，彼时，美国不但签署了第 11 部分的协议，还将其连同该公约一并送交参议院。

参议院外交关系委员会，在参议员鲁格(Richard Lugar)的领导下，结束了该委员会数年来对公约的漠视，并于 2003 年 10 月举行听证会。在 10 月 14 日的首次听证会上，海洋法专家小组——其中有最为孜孜不倦、最具说服力的一位捍卫者，约翰·诺顿·莫尔(John Norton Moore)——作出了举证陈述。

在 10 月 21 日的第二次听证会上，一个来自国务院、国防部以及美国海岸警卫队的政府证人小组，也做了举证陈述，强烈支持美国的加入，其后，来自油气工业、环保组织、渔业组织以及航运业的代表组成的小组，也表达了同样的观点。

^⑨ The only comparable undertaking had been the Stratton Commission's report, *Our Nation and the Sea*, published in 1969 that resulted in the formation of the National Oceanic and Atmospheric Administration. NOAA became a center of ocean expertise, but was not the independent department in charge of all nonmilitary aspects of maritime policy that the Stratton Commission had envisioned.

10月的听证会之后,布什政府的官员与委员会成员,就提出的建议和取得一致意见的决议草案召开了密切合作。委员会的工作,得益于麦特勒(Michael Mattler)巨大的智慧和耐心的协调。该决议草案包括争端解决地点、事项方面相关的宣言,这也是公约所特别要求的。其他的宣言以及谅解包含了对公约的解释;协调公约和美国的一些用语,尤其是在海洋污染执法方面;并涉及程序以及宪法方面的一些问题。

2004年3月11日,参议院外交关系委员会以一致赞同的态度,向参议院全体就公约作出了报告。

此时,一个小规模但坚决的反对条约小组出现了,关于此,麦特勒在他的文章里进行了更全面的论述。由于他们所提起的问题,导致了国会其他委员会计划就公约展开听证:参议院环境和公共事物委员会,3月23日;参议院陆海空三军委员会,4月8日;众议院国际关系委员会,3月12日;以及参议院情报特别委员会,6月8日。

每次听证会,政府证人均有出席,并继续表达了对公约的强烈支持。他们表达了这样的观点、甚至可以说是信念,即加入(公约)将极大地有利于美国,因为它确认并拓展了我们对广大资源的主权;因为它保护了航海自由,而这对我们的国家安全而言是如此重要;而且因为它证实了保护和维持海洋环境的法律框架,而这代表着重大的经济利益。

这些证人都一致承认,美国在海洋政策方面的领军地位,正被逐渐的虚弱,因为我们的地位是公约非成员国,而且美国不能冀望这种现状会无限期地持续下去。因此,他们强调,美国必须坐在公约机制的谈判桌上,以此才能影响并塑造未来的结果,这些会对我们至关重要的经济和安全利益产生影响的结果,包括大陆架划界。对于很多毫无根据而且失真的对公约条款的置疑,他们也具有耐心而且极具说服力地予以回应。

2004选举年中,参议院的日历既简短,又繁杂。2004年底国会会期结束之前,要预测参议院全体审议该决议的机会有多大,麦特勒所处的位置比我更为有利;但是,加入毫无疑问对美国以及海洋政策——国家的、区域的以及全球的,都最为有利。

中国的能源政策与海洋法

傅岷成*

张相君 译

一、能源资源的需求

2003年夏,中国的大部分省份都不得不采取特别措施,以限制用电。根据国家电力网络公司的数据,2003年1—9月期间,总的耗电量达到了13742亿千瓦时(GkWh),比2002年同时期高出了15.58%。2003年年均增长大约15%。该增长不仅发生在沿海省份,而且也发生在内陆省份。中国各电网的消耗量增长了10%以上。^①

2003年10月,广州以及上海的各加油站都排起了汽车长龙。^② 2003年圣诞之前,甚至发生了更奇怪的事情。中国最大的产煤省份,山西的煤供应也变得不稳定了。当地很多电力厂也不得不停业。^③ 这些事实表明了中国的能源挑战是现实而严重的。

中国曾出口石油多年。但是,自1993年以来,中国就一直在进口石油。目前,中国的石油消耗量以每年6%的速度在增长,而原油产量每年却只增长2%。随着中国经济的快速成长,中国对石油进口的需求也在急剧增长。根据20世纪90年代末期某些观察家的看法,2010年之后,中国石油消耗量的50%以上都要依赖从国际市场的进口。还有预测指出,中国的日进口石油将超出740万桶,相当于整个欧洲所消耗的数量。彼时,中国将成为仅次于美国的第二大石油进口国。^④

事实上,这些预测都还太保守。2002年,中国进口的原油就达到了6000万~7000万吨的历史新高。该数字2003年又飙升至大约8000万吨。根据中国石化公司董事长(王季明)的观点,中国最早将可能于2004年成为第二大石油进口国,这比起先预计的要早得多。^⑤

1994年,中华人民共和国政府宣布开始建设三峡工程。2003年6月,一个高135米的大坝竣工,第一批四组发电机开始试运行。按计划,世界上最大的水利发电站将于2009年完全

* 傅岷成,厦门大学法学院教授,厦门大学海洋政策与法律中心执行副主任;台湾、厦门、武汉、俄罗斯(远东地区)以及中国海事仲裁委员会(CMAC)仲裁员。

① 崔毅:《2003年能源链条的历史挑战》,载《中国经营报》,http://www.gx.cei.gov.cn/list.asp?id=29532(2004年5月14日)。

② 同上。

③ 同上。

④ Wang Qiao-ping:《反恐与中国的安全政策》,载《中国评论》2004年4月,第76卷。

⑤ Dong Wen:《2004:能源看点》,http://www.xzdc.cn/ArticleShow.asp?ArticleID=270(2004年5月14日)。

投入运行。虽然,该项目本身遭到中国很多环保主义者的批评,但是,中国对能源的实际需求却使她决定甘冒此风险。这也是中国亟须新能源资源的一个指标。^⑥

二、回应挑战

1997年5月30日,《人民日报》(海外版)刊登了一篇文章,摘要刊出了时任总理李鹏的一篇演讲,即关于中国对这些严重的能源挑战的回应。^⑦这是对当前中国能源政策极少次的阐述之一。

在该文中,李鹏声明,中国的经济在长期内将会稳定、持续地增长:“能源业这一重要部门是否能支持经济的快速发展,已经作为一个问题被提出。我们的回答是肯定的。我们相信中国能源工业会有积极的发展。”^⑧1997年李鹏的自信基于他演讲中所提出的下列六项战略:

(1)改善煤工业。根据他1997年的预测,“从1996—2000年,煤产量的年均增长率为2.3%。2000年煤总产量和总出口量将分别达到14.5亿吨和500万吨。初级能源总量中,煤的比例将由于技术更新、替代能源的开发以及环境保护方面的限制而有所下降。截至2000年,煤产量的增长率将由目前的0.38降至0.32。”所有的这些预测都变成了现实,而中小煤矿不断发生的事故,也使得决策者更为坚定,一定要放弃这些煤矿。^⑨

(2)保持油供应稳定并发展石油工业。石油业的策略是稳定东部油田,开发西部以及离岸油田。李鹏总理说道:“离岸油气田的开发,是始于20世纪80年代改革开放政策的结果。中国在引进外国投资和先进技术进行离岸开发的过程中,已经与多家外国公司开展合作。”李鹏强调,中国开发天然气的步伐应该更快些。“中国已经证实的天然气储量为1.3兆立方米,这为本部门的快速发展奠定了坚实的基础。也使得开发石油和开发天然气同等重要。该部门将得到更多的投资,重点将在于天然气储量勘探、开发和使用。”^⑩

(3)电力所有权多元化和开发电力的多渠道融资。根据李鹏的说法,“电力部门的战略和政策包括:①电力开发应适应地方条件;②水电和火电开发应同样重视;③核电的适当发展;以及④同步配电网络的发展。”^⑪

“为了解决资金短缺的问题,各行政单位、企业和个人应承担开发和改善分配系统以及联结设备的费用。应设立一套区别电力价格体系……地方政府和部门无权擅自提高电价。各级地方政府应坚持对小规模水电开发的支持。”^⑫

(4)使用核电作为一种可靠的清洁能源。李鹏说道:

中国政府已经选择了全世界都很普遍的水利核电,作为中国核电发展的主要技术。1997年,中国……发核电2.1GW,仅占全国总发电量能力的1%。截至2005年,将会新增6.6GW

⑥ 2003年7月10日开始发电。截至2003年10月22日,三峡工程共发电35.72亿千瓦时。预计2004年的发电量将达到309~352亿千瓦时。见上注。

⑦ <http://www.pnl.gov/china/lipeng.htm>(2004年5月14日)。

⑧ 同上。

⑨ 同上。

⑩ 同上。

⑪ 同上。

⑫ 同上。

的发电量,时占全国总量的2%。在短期和中期内,核电在电力部门的作用仍将很弱。但是,核电长期内将极具前景。^⑬

(5)同等重视能源开发与节约,短期内能源节约优先。这是中国能源政策的一个关键部分。随着经济发展和生活水平的提高,能源消耗的确一直在上涨。保持经济增长的一个途径,就是消耗更少的能源而产出更多。

正如李鹏在其演讲中所提到的,1987—1997年的10年间,中国在能源节约上取得了显著成效。能源消耗率从0.59降至0.39,相当于累计节约能源4.7亿吨煤。“但是,和世界先进能效水平相比,中国还远为落后。目前(1997年),中国总效率大约是32%,低于世界发达国家水平10%。中国每单位能耗GDP大约是发达国家的1/2到1/3。很明显,在中国能源节约还有很大的空间。”^⑭

(6)能源开发与可持续发展战略。李鹏说到:

很多能源消耗污染了环境,并损害了生态系统。锅炉所使用的煤,是CO₂排放以及灰尘颗粒的主要来源。汽车尾气也污染了空气。高硫含量煤和石油的燃烧,导致了酸雨。锅炉燃烧产生的煤灰以及废弃固体污染了水源和陆地。煤和石油的开发,也对煤矿以及油田周围的环境带来了负面影响。因此,我们应重视能源开发和利用过程中所产生的污染物处理问题。目前关系到能源开发、能源利用以及环境保护/处理的政策必须执行下去。^⑮

他还指出了如下方面:

在能源开发和利用过程中,我们应该存利去弊。我们要保护环境和生态系统,并实施可持续发展的战略。我们不仅要考虑这一代的能源利用,还要为后代留下可持续的能源资源。我们相信,随着科学技术的进步,一定会找到新的能源资源。^⑯

基于上述的能源政策,李鹏在1997年的自信经证实是现实的,因为1979—1999年间,中国的国内生产总值(GDP)增长率为9.6%。^⑰但是,中国对能源的需求也以相同的速度在增长。而且,更完善的电力供应系统也是个问题。中国2003年电力短缺的一个重要原因,就是缺乏对需求和供应的可靠预计,以及没有一项有效的应急计划。^⑱

中国目前所面临的基本困难,正如李鹏在1997年所准确描述的那样,就是这样一个残酷的事实:中国只有有限的能源资源。山西省的大同煤矿集团虽然是最大的煤矿供给商,它还在试图成立一个对市场敏感的新同盟;浙江和湖南两省正在恢复一些地方火电厂项目;湖北省也正积极推进中国第三项核电厂项目。^⑲中国中央政府的人们也在思考一些基本的问题,如何为后代保持可持续发展,何处找到可持续、可再生的能源资源。

^⑬ 同上。

^⑭ 同上。

^⑮ 同上。

^⑯ 同上。

^⑰ 国家统计局:《中国统计年鉴1999年》,中国统计出版社1999年版。

^⑱ 2003年电力短缺的另一个理由,可能是基于这一理论,即1997—1998年亚洲金融危机时,中国各级政府终止了所有的1999—2002年的新水电厂项目。这一点,如果是真的话,也就同时意味着需要有更好的预测能力以及更纯熟的管理。见崔毅:《2003年能源链条的历史挑战》,载《中国经营报》,http://www.gx.cei.gov.cn/list.asp?id=29532(2004年5月14日)。

^⑲ 同上。

三、中国的可再生资源

在处理 21 世纪的能源需求问题上,很多发达国家都将可再生资源作为其能源政策的基石。欧盟发布其能源问题的白皮书,所确定的目标就是,截至 2010 年,欧盟 12% 的电力应源于可再生资源,2050 年达到 50%。中国也签署了一系列相关的国际条约,包括《里约宣言》以及《气候变化框架公约》(*Framework Convention on Climate Change*)。中国政府发布了中国“21 世纪议程”,并制定了“中国环境和开发的 10 大对应战略”。虽然的确取得了某些进展,但是这些有关可再生资源政策的实施却远为滞后。^①

面对这种严峻的形势,中国全国人大通过了一项立法预案,将于 2005 年颁布并实施一项新的《可再生能源使用法》。根据一份报告所提到的,中国发展和改革委员会能源研究所副所长李俊峰认为,中国在 2003 年的能源短缺,促使全国人大下定决心重新修改其 5 年期的立法计划,并将该法案从幕后推向前台。李俊峰指出:新的法律将授权政府承担起推行战略计划和保障措施的责任,要求民众对可再生能源的开发承担额外成本,并制定出鼓励和处罚的计划。^②

可再生能源的开发对中国来说尤为重要,理由如下:(1)能源安全;(2)国际竞争的压力;(3)化石燃料(fossil-fuel)经济的健康和环境影响;以及(4)经济影响。^③ 根据一些专家的分析,在某些技术方面,最为明显的就是太阳能热水器,中国拥有成熟的工业以及相当规模的出口市场。其他的技术也在迅速转向商业化,包括以下几个方面:^④

1. 已商业化

- (1) 小规模水电;
- (2) 太阳能热水器;
- (3) 被动太阳房;
- (4) 太阳炉;
- (5) 地热驱动风力涡轮;
- (6) 地热能;
- (7) 传统生物能源技术;以及
- (8) 小型沼气池。

2. 早期商业化

- (1) 太阳能电池;
- (2) 联网(grid-connected)风力涡轮;
- (3) 小型和微型风力涡轮;

^① Zhang Zheng-min, Wang Zhuang-yi:《中国的可再生能源开发:潜能和挑战》,煤矿工业出版社 2002 年版,第 81 页。

^② 《立法预案调整:〈可再生能源利用法〉预计明年颁布》,载《北京早报》2004 年 5 月 25 日,第 1 页。

^③ Zhang Zheng-min, Wang Zhuang-yi,《中国的可再生能源开发:潜能和挑战》,煤矿工业出版社 2002 年版,第 81 页。

^④ 同上。第 84~85 页。