



上海市学术著作出版基金

石油投资与贸易措施的国际法规制

叶 玉 著



上海世纪出版集团



上海市学术著作出版基金

石油投资与贸易措施的国际法规制

叶 玉 著

世纪出版集团 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

石油投资与贸易措施的国际法规制/叶玉著. —上海:
上海人民出版社, 2009

ISBN 978-7-208-08579-4

I. 石… II. 叶… III. ①石油工业-投资-国际经济法-
研究②石油工业-国际贸易-贸易法-研究 IV. D996

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 074075 号

责任编辑 徐晓明

石油投资与贸易措施的国际法规制

叶 玉 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 17.5 插页 4 字数 206,000

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-08579-4/D·1554

定价 28.00 元

序

过去一个半世纪里,石油进入现代化开发和利用,逐步成为全球能源消费结构中最主要的品种,以及国际贸易规模最大的单一商品。这一发展创造了国际关系中新的相互依赖格局,也使石油安全问题进入各国政府的议程。改革开放 30 年来,中国的石油需求规模不断扩大,如今已成为仅次于美国的第二大石油消费国,其中约一半依赖于进口。2003 年以来的国际油价持续上涨使得中国的石油进口安全问题空前突出,研究相关的国际制度变得十分重要。正是在这样的历史背景下,叶玉决定将《石油贸易措施的国际法规制》作为其在复旦大学就读期间博士学位论文研究的选题。我认为这一选题具有重要的现实意义和创新价值,体现了作者的学术敏感性。呈现在读者面前的这本专著,便是作者在此博士论文基础上进一步提炼和修改而成的。

已有国内外文献中并不乏石油问题的研究,但是大多集中于权力政治和外交关系的视角,这是与长期的历史现实相适应的。20 世纪末以来,石油走向市场化和全球化,石油生产和出口国逐步融入主流的国际经济体系,为石油国际贸易和投资活动的制度化准备了条件。因此,现有的国际法如何适用于石油贸易和投资,成为学术研究

的一个崭新领域。这是本书研究与已有文献视角的不同之处。但是,作者又不完全拘泥于狭隘的国际法框架,同时也认识到其他类型的国际制度协调对于全球石油市场平衡的意义。

正如作者所指出的,石油安全问题凸显,并夹杂着激烈的石油美元和经济利益之争,以及史无前例的环境保护压力,集中表现为石油出口国与进口国两大集团之间关于石油资源的所有与利用、替代与反替代之争。现有国际法体系如何界定各类控制与替代行为的正当性?这是作者在本书中致力于回答的问题,准确地抓住了石油市场发展面临的主要矛盾,其最终目的在于揭示各类行为体之间的利益平衡以及全球石油供求安全、经济发展与环境保护之间的协调发展在何种程度上能够实现。

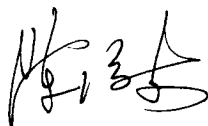
本书归纳了石油生产国和消费国影响石油生产和贸易的常见措施,包括石油生产国控制上游投资准入和出口价格的措施,以及消费国抑制石油消费和促进石油替代品的税收措施,细致分析了非歧视投资和贸易体制的适用性,指出其中存在的规则不完全性及实施困境等局限性。这些研究为WTO等规则的理解和适用注入了更为丰富的内涵。作者进一步指出,安全与环境层面的国际合作制度的发展面临不确定性,各类能源合作机制层出不穷,但是相互之间存在潜在的冲突却缺乏协调,控制与反控制、替代与反替代的力量同时加强,是国际法不成体系的典型表现之一。近几年石油供求失衡、油价大幅波动,与全球石油市场治理制度的不完善状况不无关系。作者的这些观点和论述对于我们理解当前局势具有相当的启发性。

本著作所研究的领域跨多个学科,涉及法学、国际政治、国际经济等学科,因而给写作带来了相当的难度。作者花费了大量的心血搜集、整理资料,吸收当代国际政治、经济学等领域的研究成果,并积极与国内外学者交流,体现她十分严谨的治学态度。作为指导作者

完成博士论文的导师,看到本著作能够获得“上海市学术著作出版基金”的资助得以出版,我由衷地感到高兴并表示祝贺。叶玉博士如今就职于上海国际问题研究院,我希望她能够继续发扬认真、踏实的作风和执著、敬业的精神,为我国的外交和外经贸事业作出更大的贡献。

是为序。

复旦大学法学院教授

A handwritten signature in black ink, appearing to be '陈志' (Chen Zhi), written in a cursive style.

2009年1月20日

目 录

序	陈治东	1
导论		1
一、问题的提出		1
二、研究意义		5
三、已有研究综述		7
第一章 理论基础		19
第一节 石油市场特征		19
一、历史概述		19
二、石油的独特性		21
第二节 市场作为石油全球配置的基础		25
一、关于稀缺资源的市场与管制之争		25
二、石油的市场化与全球化		29
第三节 政府干预的普遍性		32
一、全球石油市场上的两大阵营		33
二、政策干预目标		33
第四节 相关的国际法		36
一、国际法的范围		37
二、石油相关的国际法体系		42

三、本书的分析重点	49
第二章 石油上游投资准入的国际法	54
第一节 自然资源主权与利用权	55
一、公法意义上的自然资源主权	55
二、理解自然资源主权的私法和市场基础	56
第二节 开放与非歧视石油利用的乌托邦性	57
一、多边石油协定的失败	57
二、OPEC 与自然资源主权的扩张	68
三、IEA 推进自由与开放石油开发秩序的努力	71
四、当前石油投资领域的资源民族主义	72
五、能源宪章条约	78
六、区域一体化安排	87
第三节 中国的相关性	90
一、中国的石油国有化问题	90
二、中国入世协议书中石油开采服务的开放承诺	95
第三章 石油出口价格措施的国际法	112
第一节 OPEC 限产保价	113
一、OPEC 及其与 WTO 的关系	113
二、OPEC 限产保价构成 GATT 第 11 条下的数量限制	114
三、GATT 第 20 条(g)、(i)项例外的适用问题	117
四、GATT 第 20 条(h)项例外的适用问题	123
五、小结	129
第二节 双重价格、自然资源补贴与 WTO 规则	130
一、双重价格与自然资源补贴问题的提出	130
二、美国的司法实践推动 SCM 相关规则的发展	132
三、俄罗斯与沙特阿拉伯入世谈判中的相关问题	150

四、中国的相关性	151
第三节 亚洲溢价与 WTO 法	160
一、问题的提出	160
二、亚洲溢价的成因	162
三、沙特阿拉伯阿美石油公司的国营贸易企业定性	169
四、模式定价合法性分析	176
五、目的地条款的违法性	181
六、小结	182
第四节 区域化安排的发展	183
第四章 石油进口安全与环境措施的国际法	199
第一节 石油安全措施的国际法	199
一、石油安全的实质	199
二、石油安全措施类型	202
三、相关的国际合作及局限性	213
四、与 GATT/WTO 体制之间的潜在冲突	217
五、再论石油安全措施的虚幻性	226
第二节 环境措施的影响	228
一、环境价值的兴起及主要国际法发展	228
二、与 GATT/WTO 体制之间的潜在冲突	231
第三节 中国的相关性	239
一、中国石油进出口格局转换和政策转型	239
二、简要评述	242
结论与思考	253
参考文献	259
后记	268

导 论

一、问题的提出

2003 年至 2008 年间,国际原油价格经历了过去一个多世纪以来延时最长、幅度最大的涨势,同时带来金属、农产品等其他初级商品价格的大面积上涨。^[1]但是,2008 年下半年以来,世界经济进入调整期,国际油价亦因此出现大幅跳水。不过值得注意的是,此前人们担忧的国际原油勘探和开发投资不足瓶颈近几年内并不会消失^[2],一旦世界经济回暖,国际油价很有可能会再次出现大幅反弹。此外,环境与气候变化的威胁问题日益上升,成为制约国际原油市场未来走势的一个新的重大挑战。^[3]

国际原油市场的紧张格局和巨大的不确定性使得相关行为体之间的冲突加深,并对世界经济以及政治格局产生了广泛和深远的影响。全球性的能源安全问题凸显,其中又夹杂着激烈的石油美元和经济利益之争,以及史无前例的环境保护压力。这一系列复杂多变的因素汇聚到全球石油市场,形成两种方向相反的内在张力。一方面是获得石油资源的竞争加剧。在消费国一侧,新兴经济体到国际市场上获取能源资源保障,引起既得利益国家的不安,被渲染为所谓

“能源威胁论”。在生产国一侧,俄罗斯中亚地区、非洲、中东、拉美等石油资源密集的地区成为国际地缘政治竞相追逐的对象,堪称国际格局中独具特色的一“极”,资源民族主义不断蔓延。数据显示,未来石油供应会进一步向石油输出国组织(Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC)成员国集中,而这些国家政府的投资意愿和能力均具有相当的不确定性。^[4]另一方面却又是石油替代盛行。各国均制订或修订了能源政策和法律,加大对节能和新能源技术的支持力度。比如,美国 2005 年新能源法案推广新的汽车燃料,催生了一股大规模的生物燃料投资热。日本也颁布新国家能源战略,提出 2030 年时一次能源供应总量中石油的比例由目前的 50% 降至 40% 以下,运输部门的石油依赖由目前的近乎 100% 降至 80% 左右。^[5]石油替代政策使石油生产和出口国面临需求的不确定性。

总之,21 世纪以来,国际原油市场孕育着深刻的变化,各类行为体之间的利益冲突加深,行为目标日益呈现多元化和复杂化之势。石油生产和消费国两大阵营之间控制与反控制的斗争势必会进一步加强。对此,国际法和国际制度能够在何种程度上规范各类控制、替代行为的性质,促进各类行为体之间的利益平衡,并促进能源安全、经济发展与环境保护之间的协调发展? 这是本书将探讨的问题。具体地说,如何确保石油资源在各国之间分配的效率和公平? 如何把握石油利用和替代之间的平衡,以维护能源安全和环境保护的利益? 国际能源署(International Energy Agency, IEA)指出,未来人类的繁荣与否取决于我们能够在多大程度上成功地处理当前面临的两大核心能源挑战:确保可靠的能源供应,以及尽快实现向低碳、高效及环境友好型的能源体系转型。^[6]石油是如今以及未来几十年内最主要的能源消费品种,该市场的发展无疑是人类应对上述挑战的关键

领域。各国的石油政策选择是影响未来全球能源市场发展的非常重要的变量,相关国际制度的协调不可或缺。本书将探讨国际法和国际制度在相关问题上所能发挥的作用与不足,为其未来可能的发展方向提供思路。

不过,人类并不是第一次面临能源及其他自然资源的供应安全问题。^[7]早在 20 世纪 70 年代的两次石油危机之前,自然资源的获得问题便上升为一个重要的国际关系问题。一战前夕,列强之间竞相争夺资源的政治控制一跃而为“世界范围内的首要不安定因素”^[8]。正如当时的国际关系学家雷斯(Leith)一针见血地指出的,争论应该或不应该如此,或是否得以通过政治行动对之加以阻止是没有意义的。世界正迅速地养成使用矿产资源产品的习性,不会轻易地因一条学术原则而改变。与其批评该趋势,不如“研究和规制将之转化为行动的方式”^[9]。

所谓“规制将之转化为行动的方式”,正是本书所提出的问题:如何通过国际法的方式解决石油资源主权与其利用之间的冲突问题,去除权力政治色彩,实现该问题上的稳定化和制度化。然而,二战的爆发意味着武力对于制度的超越。二战后开放与非歧视国际贸易体制的发展同样未能有效地扩及自然资源问题,石油在这方面更具有代表性。《关税与贸易总协定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)及其后的世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)体制并未明确排除石油的适用,然而,除印尼、科威特和尼日利亚等少数国家外,主要的石油净出口国家均没有参与 GATT 的早期活动。相反,OPEC 于 20 世纪 60 年代成立,领导新兴的第三世界力量发起对以 GATT 为代表之一的国际经济旧秩序的破旧立新运动,标志着石油出口国集团与主流国际贸易体制的正式背离,以 20 世纪 70 年代两次石油危机为高峰。为与 OPEC 相抗衡,IEA 于

1974 年自“旧”秩序产生,标志着石油供应与需求双方在 GATT 之外的对峙状态形成,雷斯的愿望依然是遥不可及。

然而,OPEC 的地位下降为这种对峙格局的缓和提供了契机。缓和首先是通过石油生产国与消费国间的政治对话开始的。1990—1991 年海湾战争是一个突破口。1991 年在法国和委内瑞拉总统的提议下,石油生产国与消费国打破坚冰,开始第一次对话,该对话范围逐步扩大,如今已发展为长期性的“国际能源论坛”(International Energy Forum, IEF),石油问题是该论坛的主要话题。^[10]除此多边层次的对话之外,区域和双边能源对话此起彼伏,亚洲地区尤其突出。中国作为新兴的石油消费国,近期开始与 OPEC 的直接对话。^[11]而正式的国际法规制可以说经历了一个由区域、多边至全球化的过程。1989 年《美加自由贸易协定》(Canada-US Free Trade Agreement, CUFTA)中的能源专章,后为 1994 年《北美自由贸易协定》(North American Free Trade Agreement, NAFTA)继承,以及 1998 年《能源宪章条约》(Energy Charter Treaty, ECT)代表了北美和欧洲地区能源贸易和投资法律规制的典范。而在全球范围内,比双方非正式对话的开展稍晚些的,是石油出口国越来越融入 WTO 体制。石油出口国为应对国内严峻的人口与就业问题给一元经济带来的挑战,各国政府致力于克服国内政治障碍,追求贸易与经济一体化,是使其向 WTO 体制靠拢的直接促进因素。目前世界上约 39 个石油净出口国,三分之二以上已经正式成为 WTO 成员,其石油出口总额占世界总出口的 75% 以上。^[12]可见,无论是从石油出口国的数量还是石油出口份额来衡量,我们均可以说,石油贸易已全面融入 WTO 体制。并且,另外不到三分之一尚在 WTO 体制之外的石油出口国中,除叙利亚和土库曼斯坦两个国家外,其他国家均已申请加入 WTO,俄罗斯等重要国家的谈判则接近尾声。^[13]OPEC 的 12 个成

员国中,仅有伊朗、伊拉克和利比亚三个特殊的国家以及阿尔及利亚不是 WTO 成员,OPEC 的核心成员沙特阿拉伯于 2005 年底的入世无疑是石油贸易全面融入主流国际贸易体制的里程碑式事件。与整个国际贸易体制格局重心由 GATT/WTO 向区域化转换相一致的是,石油出口国与主要消费大国之间亦在积极展开自由贸易区的谈判。以中东为例,美国总统布什于 2003 年宣布,以与中东国家逐个谈判的方式,计划于 2013 年完成建立与中东地区之间的自由贸易区;欧洲、日本以及中国等其他主要石油消费国亦不落后,直接与该地区区域性国际组织海湾合作委员会(Gulf Cooperation Council, GCC)展开自由贸易区谈判。

综上所述,近 30 多年来的经济社会发展尤其是环境价值的上升使本书提出的问题具有了更为复杂的内涵。不过,重要的石油出口国逐步融入主流的国际体系,使得国际法的相关性更具现实基础,把握这一点是理解本书提出的问题的前提。

二、研究意义

本书的问题揭示,石油资源的获得和利用活动中潜藏着深刻的国际利益和价值冲突,而这对于中国的可持续发展构成了巨大的挑战。一方面,中国的身份发生了历史性改变,日益面临石油供应和进口安全的挑战。受中国古代采盐术启发,第一口以蒸汽机为动力钻出的油井于 1859 年诞生于美国宾夕法尼亚州的一个小镇,标志着近代石油业发展的起点。^[14]不久“洋油”便进入中国。一个世纪后大庆油田开发,中国方才实现了石油自给,而且变为地地道道的石油净出口国:1985 年时中国石油出口创外汇收入占总出口收入的 25%以上。^[15]改革开放带来的需求增长使得这种局势发生逆转,1993 年中

国首次因成品油进口增长而成为石油净进口国,1996年后则成为原油净进口国。^[16]以增长最为突出的2004年为例,其一年消费增量几乎为2000—2003年三年间增量的总和,原油进口首次突破亿吨大关。^[17]如今中国石油进口依存度接近50%。另外,从横向比较看,考察中国近年来进口商品构成变化,“非食用原料”与“矿物燃料、润滑油及有关原料”两类产品进口额所占比例增长幅度明显居于领先地位。^[18]

中国石油需求与进口增长势头更是在国际范围内引起广泛关注。2000—2005年间,全球石油消费需求总增长中约有三分之一来自中国。^[19]中国目前已成为仅次于美国的第二大石油消费国、仅次于美国与日本的第三大石油进口国。^[20]虽说从绝对数量上说,中国的石油消费和进口与美日尚有明显差距^[21],但是其增长势头昭示着国际石油市场需求正在经历一次结构性重组。中国石油进口格局转换之势虽可以追溯到20世纪末,然而其凸显与大规模政策回应却是在2003年以来的国际油价上扬之后。一方面,油价上升结合石油流通体制改革滞后等国内因素,引发中国出现大范围、大规模“油荒”,石油供应问题日益严重,国有石油公司纷纷走出去,“在世界范围内寻求能源安全”。^[22]然而另一方面,该举动既遭遇来自东道国设置的准入障碍,又引来国际社会既得利益国家唏嘘一片,所谓“中国威胁论”演变为“中国石油需求威胁论”。中国已经融入国际经济体制,并积极与GCC等石油出口来源地谈判建立自由贸易安排,如何更好地利用这些非歧视规则保障其平等的资源获得权,具有重要的现实意义。

另一方面,中国亦面临空前的遏制环境恶化、促进节能减排的国内国际压力,包括石油在内的能源和环境政策正在经历一个大幅调整期,并因此亦可能面临国际规则的合法性挑战。中国节能环保政

策的转折点可以说正是始于 2003 年的国际油价上涨,其标志则是后来“十一五”规划提出的 2010 年时将单位 GDP 能耗降低 20% 的量化目标。值得注意的是,大规模的落实措施是从大幅控制高污染、高能耗、资源性产品的出口开始的,由此引起某些产品的国际市场价格出现大幅攀升。欧美等进口国对此表示强烈不满,威胁就相关问题向 WTO 提起申诉。在这种情况下,中国是作为能源出口国的身份出现的,因而本书相关的研究对于中国具有重要的现实意义。

三、已有研究综述

“石油政治”(petrolism)自一战以来便成为理解国际关系格局演变的重要线索,相关著述如汗牛充栋。安东尼·桑普森(Anthony Sampson)的《七姐妹:石油公司巨头及其塑造的世界》(第三版)^[23]介绍了国际石油业中跨国石油公司在其政府的幕后支持下由恶性竞争走向联合控制,以及 OPEC 夺权的历史。斯蒂芬·J. 兰德(Stephen J. Randall)的《一战以来的美国对外石油政策:追逐利润与安全》(第二版)^[24]则向我们展示了在油桶中崛起的美国自一战以来石油外交的发展历程。丹尼尔·耶金(Daniel Yergin)的普利策奖之作《石油风云》^[25]更是以纪实文学的形式生动地再现了石油业自产生以来至 20 世纪 90 年代初近一个半世纪里给人类生活带来的深刻变化,以及石油政治格局的演变过程。这三部著作可以作为我们理解石油政治中跨国公司及其幕后政府、OPEC 这三大关键角色如何塑造国际石油业历史以及石油生产国与消费国间权力关系的基础文献。市场具有其自身的发展逻辑,跨国公司及其幕后政府、OPEC“你方唱罢我登场”,轮流控制石油市场,但是最终均摆脱不了对市场竞争甘拜下风的结局。石油终于像其他商品一样走向公开市场。因

而,对话而不是单方控制,临时性“备用安排”(standby arrangement)而不是某种长期合同或滴水不漏的国际条约,是如今国际能源论坛处理价格波动问题的方式。为此,研究国际石油市场的经济学文献亦是我們不应忽略的。莫里斯·阿德曼(Morris Adelman)的《世界石油市场》^[26]与乔·罗伯尔(Joe Roeber)的《石油市场变革:交易工具及其在价格形成中的作用》^[27]是用经济学的方法研究国际石油市场的上乘之作。前者以翔实的资料介绍了20世纪70年代OPEC掌权之前原油生产、运输成本与市场一体化结构的形成等问题,后者则可以帮助我们很好地理解70年代后旧有市场一体化结构的打破如何改变原油价格形成机制的具体细节。

上述政治和经济学的背景文献是我们研究石油市场的国际法律规制所不可或缺的,然而,法学研究本身则显得相形见绌。这与相关实践的发展是密切相联的。可以说,正是跨国石油公司及其幕后政府与OPEC相继失去对国际石油市场的绝对控制,20世纪80年代末期国际石油交易终于像其他商品一样走向公开市场,才有了国际法作用的空间。如上所述,石油贸易和投资的正式国际法规制实践经历了一个区域、多边、全球化以及如今跨区域自由贸易区的发展历程,分别以非OPEC外CUFTA/NAFTA、ECT、主要OPEC成员国加入GATT/WTO以及与石油消费大国谈判建立自由贸易区为代表。从时间上看,相关的学术研究与此发展轨迹具有一致性。然而,从规则上说,无论是NAFTA与ECT这样早期的毗邻国家间的区域化,还是如今的跨区域的自由贸易区,均应是在GATT/WTO框架的授权与约束下展开的,尤其是贸易规则,前者往往是以后者为基础。投资规则是区域化超越GATT/WTO的内容。因此,下文的综述在以相关文献出现的时间背景为线索展开的同时,兼顾内容的标准,即先介绍以多边贸易规则为基础进行的相关研究,然后再过渡到