

越南在南海油气侵权活动的新动向及中国的应对^{*}

张 晟^{**}

摘 要：为强化其南海主权主张、攫取油气资源开发收益，越南近年来频繁在南海断续线内开展单边油气开发活动，严重侵犯了我国的历史性权利，违背了《联合国海洋法公约》规定的法律义务。针对越方的活动，我国长期以来保持克制的做法已不能适应南海油气开发斗争的需要。我国政府必须寻求更有力的维权法律依据、丰富海上执法维权手段、及时放宽南海断续线内油气开发活动的自我限制，逐步扭转南海油气开发斗争中的不利局面。

关键词：历史性权利；南海断续线；油气侵权活动；中国应对

“南海仲裁案”裁决作出后，中菲两国通过外交努力，逐步降低了这一闹剧对两国关系的影响。越南却对“仲裁庭作出最终结果表示欢迎”，给南海的安全局势带来了不小的挑战。^①具体到与国家主权密切相关的海上油气资源开发问题，越南一直觊觎我国南海断续线内油气资源。近年来，越南国家石油公司(Petro Vietnam)多次与英国、美国等欧美国家的石油公司签署协议，开发我国南海断续线内的海上油气资源，严重侵犯了我国的海洋权益，导致中越双方的矛盾不断凸显。因此，深入剖析越南在南海地区持续推进单边油气开发侵权活动的新动向及其原因，分析此类活动违法性的具体表现以及我国的应对无疑具有重要的理论价值和现实意义。

一、越南在南海进行油气侵权活动的历史及新动向

越南是东南亚地区较为贫困的国家之一。1994年越南的人均GDP仅为190美元。因

^{*} 本文系2017年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“维护中国国家权益的国际法问题研究”(项目编号:17JJD820006)阶段性成果之一。

^{**} 张晟，武汉大学国际法研究所博士研究生；湖北武汉 430072。

^① Truong-Minh Vu & Nguyen Thanh Trung, Vietnam's South China Sea Challenge, <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/vietnams-south-china-sea-challenge-17407>, visited on 19 Jun. 2019.

此,越南把发展石油工业、出口石油作为摆脱贫困的重要手段之一。在工业基础较为薄弱的情况下,越南为加速海上石油产业发展,出台了大量优惠政策,以吸引国外石油公司的投资。例如,依据越南《石油法》,若越南投资者与外国投资者设立合营公司、合作开发油气资源,外国投资者所占股份比例最高可达80%。^① 这些举措的确吸引了不少欧美大国石油公司与越南联合开发南海的油气资源。1986年越南钻探了第一口海上油井,在南沙首次出油。^② 1987年至2006年间,越南国家石油公司与50多家欧美大国石油公司签署了超过37份南海石油开发合同,一举使越南成为南海地区的主要海上石油生产国。^③

然而,越南在进行油气开发区块设计时,并未考虑我国对西沙群岛和南沙群岛的领土主权以及我国的南海断续线主张。从随后的实践来看,越南政府对很多越界开发活动也进行了授权,明显侵犯了中国的海洋权益。早在1973年,南越的国家石油公司邀请了27家外国石油公司对近海石油开采特许权进行投标,其招标区块有相当一部分侵入了我国南海断续线内的海域。^④ 1978年越南和日本达成协议,就开发南海油气资源进行合作。20世纪80年代,越南授权一家苏联石油公司开采南沙群岛附近南昆山盆地(Nam Con Son Basin)的油气资源。^⑤ 截至2010年12月,得到越南政府授权的60余份南海油气勘探开发合同所涉及的绝大多数的开发区块都位于我国主张的南海断续线内。^⑥ 近年来,越方油气侵权活动有不断加快步伐之势。越南国家石油公司(以下简称“越国油”)于2017年与一家注册在英国的石油公司签订了125、126区块合同。^⑦ 同年,越南与西班牙雷普索尔公司(Repsol)合作,在我国万安北21号区块内开展钻井作业^⑧。虽经我国政府抗议和采取反制措施,暂停在21号区块的相关活动,但越方与雷普索尔公司一直未放弃恢复作业的计划。此外,越国油与埃克森-美孚公司合作开发越方所称118区块的“蓝鲸”气田项目。虽自勘探期开始,中方已多次外交交涉,但越方勘探开发的步伐实际上一直没有停止,该项目已对外宣布将于2020年投产。^⑨ 有信息显示,2019年以来越方在万安滩又开展了新的为期

① 董世杰:《争议海域既有石油合同的法律问题研究》,武汉:武汉大学出版社2018年版,第239页。

② 吴士存:《南沙争端的起源与发展》,北京:中国经济出版社2010年版,第101页;宋辰熙:《越南南海政策变迁研究》,苏州大学硕士学位论文,2016年4月,第29页。

③ Leszek Buszynski & Iskandar Sazlan, “Maritime Claims and Energy Cooperation in the South China Sea”, 29 *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, 2007, p. 157.

④ 萧建国:《国际海洋边界石油的共同开发》,北京:海洋出版社2006年版,第168页。

⑤ Ran Guo, “Sino-Vietnam Dispute over Hydrocarbon Resources Exploration in Nansha Waters after the South China Sea Arbitration”, *Hong Kong Law Review*, Vol. 47, 2017, p. 952.

⑥ 康霖、陈相杳等:《2009—2012年期间越南南海油气资源勘探开发解析》,《太平洋学报》2016年第1期,第88页。

⑦ Offshore Energy Today Editors, Soco enters two blocks offshore Vietnam, <https://www.offshoreenergytoday.com/soco-enters-two-blocks-offshore-vietnam/>, visited on 19 Jun. 2019.

⑧ Critical Recourses editors, Ratings update: Repsol, Vietnam, July 2018, <https://www.c-resource.com/2018/07/25/ratings-update-repsol-vietnam/>, visited on 19 June 2019.

⑨ ExxonMobil lets FEED Contract for Ca Voi Xanh field in Vietnam, <https://www.ogi.com/articles/2019/02/exxonmobil-lets-feed-contract-for-ca-voi-xanh-field-in-vietnam.html>, visited on 19 Jun. 2019.

较长的油气勘探活动。而与之可以对照的是，我国在南海正常的油气勘探活动却遭到越南的无端指责和阻挠，甚至引发越南国内严重反华情绪。如针对中方在南沙附近的勘探活动，越方不仅提出外交交涉，甚至派出船只至现场予以干扰、阻挠。最典型的事件是2014年“海洋石油981钻井平台”在西沙中建岛附近海域作业，越南政府派遣了数以百计的船只试图冲撞、破坏“海洋石油981钻井平台”，越南国内还发生了较大规模的袭击中国侨民、打砸中资企业和商铺的暴力事件。^① 2019年越方还多次对中国海洋地质8号调查船在万安滩的科考作业提出抗议和现场干扰阻挠。^②

越南近期油气勘探开发的动向与其自20世纪70年代以来在南海对我国的油气侵权活动是一脉相承的。首先，越南不断寻求与欧美大国石油公司展开合作，开发我国南海断续线内的油气资源，使更多的外部势力卷入到南海事务中，从而导致南海问题国际化的势头更加明显，也在某种程度上造成了我国面临多方牵制的不利局面。其次，虽然中国政府还没有在官方文件中明确指出南海断续线的法律性质和法律地位，但一般认为：“‘九段线’在历经60余年演变后，已经成为对历来属于中国的南海诸岛主权的宣示，并包括对在这些岛屿及其周围海域中从事渔业、航行以及包括矿藏等资源勘探开发等其他海洋活动的历史性权利”。^③ 因此，越南深入到我国南海断续线内的油气开发活动无疑侵犯了中国的海洋权益。最后，越南的上述侵权行为还使得中国与周边国家未来在南海的共同开发活动要解决“先存权”等棘手问题。^④

二、越南在南海频繁实施油气侵权活动的原因

众所周知，在邻国管辖海域或争议海域开发油气资源，往往会招致邻国的强烈反对，造成双边关系的紧张。然而，越南不顾中越双边关系的大局，反而更加频繁地越界开发我国南海断续线内的油气资源，首要原因在于油气资源的开发和利用带来的巨大经济利益。

① 杨泽伟：《“海洋石油981”号在南海作业完全符合国际公约》，《文汇报》（香港）2014年5月26日，第4版。

② 由于新闻中鲜见报道，从中越两国外交部发言人的谈话中大致可以还原出，中国海洋地质8号于2019年7月初开始在南海中方管辖海域万安滩进行科考作业，10月中旬结束。越方认为中方侵犯越主权，并在现场采取了干扰和阻挠措施。参见：https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1682511.shtml；https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/gjs_673893/gjzz_673897/lhgyffz_673913/fyrth_673921/t1689911.shtml；https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1698901.shtml；https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1710473.shtml；http://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/pbnfn/ns190726103258；http://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/pbnfn/ns190816235538；http://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/pbnfn/ns190919132344；http://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/pbnfn/ns191003214402；http://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/pbnfn/ns191025205723。登录时间：2019年11月8日。

③ 高之国、贾兵兵：《论南海九段线的历史、地位和作用》，北京：海洋出版社2014年版，第20页。

④ 杨泽伟：《海上共同开发的先存权问题研究》，《法学评论》2017年第1期，第126—127页。

以将于2023年投产的,部分位于南海断续线中方一侧的蓝鲸气田为例,^①天然气储量达1500亿立方米,预计投产后可为越南带来超过600亿美元的财政收入。有鉴于此,越南越界开发我国南海断续线内的油气资源,不但能增加其油气储量和产量,保障能源安全,而且能够促进经济增长。当然,在巨大的经济诱惑以外,越南在我国南海断续线内越界开发油气资源,也是越方出于政治外交、法律等多重因素考量的结果。

(一) 内政需要:迎合越南国内民族主义情绪

越南与中国历史纠葛既久,双边关系起起伏伏,历史的恩怨情仇中交织着现实的领土、海洋权益争端,导致越南国内对中国存在较为复杂的感情和较为偏激的民族主义情绪。^②媒体长期大量关注南海问题,连篇累牍造势和宣传越政府相关主张,^③知识精英阶层更是出谋划策,煽风点火^④,这些都导致大多数越南民众认同越政府对南海的权益主张,对中国存在“疑惧”态度,对华总体印象欠佳。^⑤在中越2011年“526”撞船、2014年中建南钻井作业等事件中,越南民间对华敌对心态日益膨胀,再加上现代互联网传播工具的发展,反华情绪不断发酵且愈演愈烈,从示威游行发展到大规模反华排华浪潮。^⑥

对于越南执政当局而言,由于存在着国土安全与民族国家构建、越共执政稳定与安全、党内高层权位博弈等种种政治因素^⑦,“撑起民族主义的大旗,是越共执政者追求和守卫社会主义政权的最有效手段之一”。^⑧越南政府通过所谓培养“爱国主义”激发和强化民主义情绪,从宣传上不断抹黑中国,历史教科书、博物馆、充斥着所谓“抗击北方侵略”的历史。^⑨越南政府分别于1979年和1982年发表了“越南对黄沙群岛和长沙群岛拥有

① 也有外国评论者认为,蓝鲸气田从技术上讲没有进入“九段线”,但其与2014年中方在中建南所进行勘探作业的地点属于同一盆地,意即蓝鲸气田至少是属于跨界构造。<http://interfaxenergy.com/gasdaily/article/32863/exxonmobil-could-spark-chinese-fury-over-blue-whale>, 登录时间:2019年9月1日。

② 王峥:《政治与安全的互动:南海争端下中越关系透视》,《东南亚研究》2018年第6期,第123页;李春霞:《南海问题中的越南民族主义》,《太平洋学报》2014年第7期,第39-40页;王卓一:《越南民族主义对中越南海争端的影响》,《国际关系研究》2013年第3期,第139—140页;黄郑亮、孙思媛、黎方龙(越南)、阮春长(越南):《越南民族主义与中越关系探析》,《理论观察》2017年第1期,第114—116页;杨健:《百年来越南的中国观演变轨迹及动因探析》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期,第35—40页;韦强、牟珊:《越南民众对华心态评析》,《国际研究参考》2014年第12期,第26—30页。

③ 王卓一:《越南民族主义对中越南海争端的影响》,《国际关系研究》2013年第3期,第141—142页。

④ 李春霞:《南海问题中的越南民族主义》,《太平洋学报》2014年第7期,第43—44页。

⑤ 杨健:《百年来越南的中国观演变轨迹及动因探析》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2018年3月,第40页。

⑥ 卢暄:《南海争端背景下的越南涉华宣传及影响》,《大连海事大学学报(社会科学版)》2016年第1期,第86页;韦强、牟珊:《越南民众对华心态评析》,《国际研究参考》2014年第12期,第27页;弓联兵、李易霖:《“一带一路”倡议下越南民族民粹主义排外风险探析》,《贵州省党校学报》2019年第5期,第118页;李大陆:《南海争端中越、马、印尼三国对华制衡战略的差异性分析》,《当代亚太》2017年第2期,第53页;李春霞:《南海问题中的越南民族主义》,《太平洋学报》2014年第7期,第44—45页。

⑦ 张明亮:《“南海问题化”的越南外交》,《东南亚研究》2017年第1期,第26—29页;成汉平:《越南权力结构历史性变化与中越海上联合开发探索》,《东南亚研究》2019年第5期,第58—60页。

⑧ 张明亮:《“南海问题化”的越南外交》,《东南亚研究》2017年第1期,第28页。

⑨ 卢暄:《南海争端背景下的越南涉华宣传及影响》,《大连海事大学学报(社会科学版)》2016年第1期,第84—88页。

主权”与“黄沙群岛和长沙群岛越南领土”的白皮书，主张整个南海群岛乃至西沙群岛均属于其“领土”。越南国家主席张晋创表示：“越南无法接受任何人、任何国家，哪怕这个国家有多强大，逼迫我们在祖国神圣领土主权问题上让步”。^① 2012 年，越南通过《越南海洋法》将有关南海主张法律化。由此，越南为强化对南海的主权声索和实际控制，迎合国内民族主义需要，频繁实施越界油气侵权活动成为其中重要一环。^②

（二）外交考量：利用中方求和平求稳定的南海外交政策有利时机

随着综合国力不断提升，中国在国际社会中扮演着越来越重要的角色，特别是“一带一路”倡议已成为中国新时代最重要的外交工程。南海是 21 世纪海上丝绸之路建设的必经之路。维持南海的和平稳定既能推进“一带一路”的持久建设，也能维护我国的国家形象，避免其他区域国家将中国视为“南海地区的霸主”。因此，维持南海地区的和平稳定，成为中国长期坚持的基本政策^③和 21 世纪海上丝绸之路建设可持续性的重要保证。然而，越方充分利用我国政府求稳定、求和谐、避免激烈对抗的心态，其越界油气作业活动往往选择在我国国内举行重大政治外交活动或中越高层交往前后，在整体友好的外交氛围中造成既成事实。例如，2008 年 8 月，越南与美国埃克森—美孚公司达成在南海进行油气合作开发协议，正是基于所谓“中国在北京奥运会期间甚至在以后相当长一段时间内，不会在南海问题上采取强硬行动”^④的判断，公然侵犯我国的海洋权益。

在具体的油气招投标、开采作业方面，我国确实不占上风。长期以来，我国对争议区的开发保持克制的态度。中国与美国克里斯通公司（Crestone）签订的万安北 21 号区块开发项目，于 1997 年受到越南海军干扰被迫中止，我国的开发授权工作在随后的十余年间停滞不前。而针对越南密集的开发授权，我国往往会劝说与越南合作的石油公司放弃作业，但劝说工作会耗费大量的外交成本，部分石油公司放弃作业的意愿并不是很强烈，实践中很多劝说工作未能取得预期的效果。

针对越南的越界油气资源开发活动，我国政府从未动用军事力量进行维权，有针对性的海上维权执法活动也较为有限，且保持了相当程度的克制。尽管可能对越方有所触动，但并未对其海上油气侵权产生实质性影响。因此，我国政府维护和平的努力，时常被越方曲解，越方视中国的“自我克制”为软弱，导致越南肆无忌惮地实施侵权活动，不断试探和触及我底线。

（三）法律原因：强化越南在南海的海洋权益主张

越南的“油气开发区块”一开始便设定了很多侵入我国“南海断续线”的区域。这表明

① 卢暄：《南海争端背景下的越南涉华宣传及影响》，《大连海事大学学报（社会科学版）》2016 年第 1 期，第 86 页。

② 张明亮：《“南海问题化”的越南外交》，《东南亚研究》2017 年第 1 期，第 23—30 页。

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的亚太安全合作政策》，http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/11/content_5158864.htm，登录时间：2019 年 6 月 19 日。

④ 海韬：《越南为南沙不惜一战底气何来》，《国际先驱报》2008 年 8 月 1 日，第 5 版。

加强南海争议区的油气勘探开发活动,很早以前便成为越南的既定国家战略,而不断地进行油气资源招标、实施具体的勘探开发活动,则更为直观地显示出越南对我国南海断续线内经济资源加以“主权性管辖”的决心与意志,以便在某种程度上能够强化越南的主权权利主张。此外,在越南的招标区块不断向东深入我国南海断续线的过程中,区块开发国际化的特点也日渐突出,除少数区块由越南国家石油公司单独执行外,其余区块均为国际合作区块,涉及美国、英国、西班牙、俄罗斯、印度、马来西亚、印尼等国的油气公司。各国油气公司的参与,不但使得越南的海洋权益主张得到了有限的“国际承认”,而且增加了我国维权执法的难度。因此,如果中国政府针对越界开发活动采取执法行动,这些石油公司为保护自身的经济利益,有可能动用传媒力量或游说本国政府,^①来支持越南政府的南海主张。同时,这些石油公司的母国,出于保护本国企业的需要,也有可能支持越南的越界油气开发活动。事实上,在之前的实践中,美国政府已就相关问题发表过不当言论;^②印度海军也在2012年扬言“将捍卫印度石油天然气公司(Oil and Natural Gas Corporation, ONGC)在南海的利益”。^③

总之,越南政府近年来不断催促外国合作者加紧在有关海域实施作业,目的就在于巩固其在有关海域的事实存在,最终从法理上强化其对南海相关海域的所谓主权和海洋权益的主张。

三、越南在南海海域单方油气开发活动的性质分析

越南在南海油气侵权活动的非法性,既体现在侵犯了我国的历史性权利,也违背了越南基于《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)的有关规定而承担的国际义务。

(一) 越南油气侵权活动侵犯我国的历史性权利

我国在南海的权益主张主要包括两项,一是中国对南海诸岛及其附近水域享有主权,二是中国对南海断续线内的水域享有历史性权利,^④两项权利虽在表述上存在先后之别,却并无轻重之分,都与中国的海洋权益密切相关。越南的单边开发活动,无疑侵犯了中国在南海享有的历史性权利。

首先,我国在南海断续线内享有历史性权利,具备充分的法理基础。虽然《公约》并未对历史性权利做出系统、明确的规定,但这并不意味着中国的历史性权利就是规则的例外,^⑤或根本不是一项国际法规定的权利。事实上,中国自古以来就在南海持续开展了捕

① 严双伍、李国选:《南海问题中的美国跨国石油公司》,《太平洋学报》2015年第3期,第33页。

② 董世杰:《争议海域既有石油合同的法律问题研究》,武汉:武汉大学出版社2018年版,第243页。

③ Stirring up the South China Sea (IV): Oil in Troubled Waters, ICG Reports 2016, p. 13. <https://www.crisisgroup.org/asia/north-east-asia/china/stirring-south-china-sea-iv-oil-troubled-waters>, visited on 19 Jun. 2019.

④ 高之国、贾兵兵:《论南海九段线的历史、地位和作用》,北京:海洋出版社2014年版,第20页。

⑤ 刘晨虹:《驳“历史性权利属一般海洋法规则之例外”说》,《理论月刊》2018年第1期,第38页。

鱼、航行等活动，这些活动得到南海沿海国的长期认可。1948年我国标有断续线的《南海诸岛位置图》出版后，“包括南海周边国家在内的国际社会在很长一段时间内未提出异议”。^①更为重要的是，中华人民共和国成立后颁布实施的一系列国内海洋法也未被南海沿海国所反对，特别是1998年《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第14条明确指出：“本法的规定不影响中华人民共和国享有的历史性权利”。这次我国首次以国内法的方式确认了中国在南海的历史性权利。

其次，历史性权利涵盖了我国开发油气资源等非生物资源的权利。关于历史性权利究竟包含哪些内容，我国官方并未给出明确的答案。我国历史上长期进行的捕鱼、航行活动，确立了我国在南海的历史性捕鱼权与航行权，由于油气开发活动出现的时间较晚，因此有部分学者认为我国的历史性权利不包括非生物资源的开发权利。^②其实，历史性权利应概括性地理解为一种资源权利，因为如果仔细对比古今中国渔民在南海的捕鱼活动，捕鱼的种类、数量等都存在较大的差异，古今的南海航线也大有不同。我国开展海上油气开发活动的时间较晚，只能归因于科学技术，并不对权利的内容有所损益，这些油气开发活动仍可视作中国行使历史性权利的具体实践。质言之，中国无可辩驳地拥有勘探、开发南海地区矿产、油气资源的历史性权利。^③

最后，由于历史性权利与《公约》呈现为不同的规则形式，且存在“先法”与“后法”的适用冲突，具体到南海断续线内的水域，两项规则的适用顺位也存在一定的争议。但《公约》并未排除其他已有的海洋法规则，即便历史性权利不具有优先性或排他性，那么中越两国至少在南海断续线内存在争议海域，越南在未征得我国同意的情况下开展单边油气勘探开发活动，侵犯了我国的海洋权益。

（二）越南油气侵权活动违反《联合国海洋法公约》的相关规定

越方的单边油气开发活动，除侵犯了我国的历史性权利外，还违背了一国在大陆架未划界时所应承担的义务。依据《公约》第74条和第83条的规定，^④越南有义务保持克制，尽一切努力促进临时安排的达成，避免开展“危害”或“阻碍”未来划界的活动。而结合相关的国际司法判例，越南的相关活动显然超越了《公约》所允许的范围。

油气开发活动大致包含勘探和开发两个阶段，《公约》并未明文规定所有单边开发活动都“危害”或“阻碍”最终的划界谈判，勘探开发活动并未被“一刀切”的禁止，而究竟哪

① 吴士存：《南海争端的起源与发展》，北京：中国经济出版社2010年版，第35页。

② 贾宇：《中国在南海的历史性权利》，《中国法学》2015年第3期，第190页。

③ 赵理海：《从国际法看我国对南海诸岛无可争辩的主权》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》1992年第3期，第34页；周忠海：《海洋法中专属经济区和大陆架的剩余权利及其法律责任》，《海涓集—国际海洋法文集》，北京：中国政法大学出版社2012年版，第398—400页；高之国、贾兵兵：《论南海九段线的历史、地位和作用》，北京：海洋出版社2014年版，第22页；罗欢欣：《〈美国国际法杂志〉南海专刊文章述评》，《北方法学》2016年第4期，第141页；李任远：《国际法中的历史性权利研究》，北京：法律出版社2018版，第273—280页。

④ 傅崐成主编：《海洋法相关公约及中英文索引》，厦门：厦门大学出版社2005年版，第28—31页。

些活动被允许、哪些活动被禁止?在司法判例中主要判断“油气开发活动是否对争议海域的物理状况造成重大和永久性的改变”,如果油气活动未造成重大或永久性改变,那么该活动的合法性实际上就会得到司法机构的认可。在希腊诉土耳其的爱琴海大陆架划界案中,国际法院认为:土耳其实施的地震作业,不会对海洋的地质、底土、自然资源造成永久性的损害或改变,^①因而驳回了希腊的相关诉请。在圭亚那诉苏里南案中,临时仲裁庭对国际法院有关地震作业的定性予以认可,而对于苏里南政府授权加拿大CGX石油公司进行的钻井(Drill Well)活动,仲裁庭则认定该活动永久改变了海底地貌。^②由此可以看出,对海底地质地貌没有影响的招标活动以及对海底地质地貌影响较为有限的地震作业,在国际司法机构看来并不违法,但对海底地质地貌产生了改变的钻井活动,无论是处于勘探期的钻井,还是开发阶段的钻井,则侵犯了另一方当事国在争议海域的权益,不具备合法性。越南相当一部分的单边勘探开发活动,已然进入钻勘探井甚至实际盈利的开发阶段。越方的这些活动,违背了《公约》第74条和第83条项下的义务,应当承担相应的国际责任。

(三)越南油气侵权活动背离“公平原则”

越南的单边油气开发活动,除侵犯我国在南海的历史性权利外,亦有可能对中越之间未来的海上划界产生影响。目前,中越之间除北部湾海域外,大部分的争议水域尚未完成划界,因而我国必须警惕越方单边油气活动造成影响划界谈判走向的“既成事实”。

《公约》对划界的原则、方法未作做十分详尽的规定。^③实践中,除采用双边谈判的方式灵活划界外,司法实践中运用较多的原则是“公平原则”,运用较多的方法是“临时界线——调整临时界线——检验是否公平”三步划界法,^④对于单边油气活动是否构成“影响公平”的要素,进而影响划界,已在部分国际司法案例中得到体现。

从法理上,任何人不能从自己的过错行为中获益,已成为一项公认的法律原则。^⑤如果将这一原则当作《国际法院规约》第38条第1款第3项规定的“一般法律原则”并加以适用,则一国开展单边的油气开发活动已然违背了国际法,它显然不能凭借这些活动在划界中占据有利地位。然而,如果一国对他国在争议海域的单边开发活动不予以明确反对,那么亦有可能构成“权利的放弃”。实践中,多数国际司法案例并未完全否认油气开发活动成为影响划界因素的可能性,只是要求双方当事国就油气开发活动签署特殊协议或双方以

① Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey), ICJ Reports 1976, p. 11, para. 30, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/62/062-19760911-ORD-01-00-EN.pdf>, visited on 21 Jun. 2019.

② Guyana v. Suriname, Award of the Arbitration Tribunal, the Arbitration Tribunal Reports 2007, p. 157, para. 471, <https://pcacases.com/web/sendAttach/902>, visited on 22 Jun. 2019; 董世杰:《单方面利用争议海域油气资源的问题研究》,《东北亚论坛》2015年第5期,第39页。

③ 孙传香:《论单方开发行为在国际司法程序中的法律效果》,《法律科学》2019年第2期,第193页。

④ 孙传香:《国际海洋划界三阶段理论:形成、实践与检视》,《法学评论》2016年第6期,第110页。

⑤ [美]德沃金著:《法律帝国》,李常青译,北京:中国大百科全书出版社1996年版,第18页。

很高的标准形成“默示同意”。典型的案例如美国诉加拿大的缅因湾划界案，针对加拿大政府在 1964 年至 1969 年间发放油气开发许可证的做法，美国从未予以明示反对；加拿大政府则认为，1965 年至 1972 年间应视作“临时协议”的形成期。国际法院最终认定：7 年的时间过短，不能认为美国对加拿大的行为予以默认。^① 因此，如果我国不对越南的侵权活动及时予以反对，越方的活动仍有可能构成我方“默示同意”的证据。特别需要注意的是，目前已有少数案例（如也门诉厄立特里亚案）认定“油气活动”可以影响划界，^② 这也表明较高的“默示同意”标准并非完全不可达到，我国必须对越南的单边开发活动时刻保持警惕。

综上所述，越南在南海实施的单边越界的油气侵权活动，不但侵犯了我国在南海享有的历史性权利，而且违背了越方根据《联合国海洋法公约》第 74 条和第 83 条的规定而承担的义务，构成了国际不法行为。此外，越南的油气侵权活动还将破坏“公平原则”，并可能导致我国在未来中越海域划界中处于不利地位。

四、中国应对越南在南海油气侵权活动的法律政策建议

为改变我国在南海油气资源开发中的不利局面，避免越方的单方面油气开发活动继续扩大规模，进一步影响我国的南海权益主张，我国应采取有力措施，寻找更充分的法律依据，开展法律允许范围内更为有效的维权活动，在更好地保障我国国家权益的同时，推动共同开发取得进展。

（一）追踪研究争议海区油气开发活动的法律论据

单边开发活动涉及多项国际法规则，目前仍存在一些有待澄清之处。通过修订《公约》或发展习惯法的方式对这些规则加以完善，难度较大，一些具体问题只能在国际司法判例中进行辨析。已有的司法判例，总体上对单边开发活动并不鼓励，其中有关单边开发活动合法性、效力等相关问题的结论，充分证实了越南单边开发活动的违法性，为我国的南海维权行动提供了有利的论据。然而，国际司法判例也在不断地推陈出新，我国不应忽视新判例中可能出现的变动。

最近的一项相关案例是科特迪瓦诉加纳的大西洋划界案。较之以前的案例，国际海洋法法庭在该案中对单边油气活动的容忍度大幅度提升。科特迪瓦诉称：加纳在双方未划界的情况下进行了单边油气开发活动，应当承担相应的国际责任。对此，国际海洋法法庭却

① Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area (Canada/United States of America), ICJ Reports 1984, p. 69, para. 151, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/67/067-19841012-JUD-01-00-EN.pdf>, visited on 22 Jun. 2019; 杨泽伟主编：《海上共同开发国际法理论与实践研究》，武汉：武汉大学出版社 2018 年版，第 166 页。

② Eritrea v. Yemen (Second Phase: Maritime Delimitation) I, the Arbitration Tribunal Reports 1996, p. 41, para. 132, <https://pcacases.com/web/sendAttach/518>, visited on 22 Jun. 2019.

认定：加纳的行为属于在其善意主张的管辖海域行使自己的权利，并无不当。^① 这一结论与之前的判例有较大出入，也极具争议。因为如果将单边开采活动都理解为对权利的善意行使，那究竟还有哪些行为可以“危害”或“阻碍”划界谈判呢？由于该案尚属孤案，国际司法机构有关单边开发活动的总体态度是否会就此出现转变，尚难预测。不过，如果越南一意孤行，不愿暂缓单边开发的进程，我国亦可以此案为依据，增加我国在争议海域的开发项目，从而从事实上扭转我国南海油气田的数量、规模等方面的劣势。

此外，国际法院正在审理的索马里诉肯尼亚的印度洋划界案，也涉及单边油气开发问题。索马里诉称：肯尼亚政府在 2010—2012 年间分别授权美国、法国与意大利的石油公司，越过双方临时协商确定的等距离中间线，进行单边的石油开发活动，^② 而根据索马里提供的详细材料，肯尼亚政府自 2000 年起便授权石油公司进行越界开发，从石油公司实际开展的活动来看，除二维、三维地震测试外，已有石油公司钻探过深水井，^③ 该行为在圭亚那诉苏里南案中被认定违反国际法。目前，该案的管辖权已得以确立，^④ 国际法院对肯尼亚单边油气活动作何认定，也将对未来相关规则的发展产生一定的影响。

综上所述，追踪国际司法机构有关争议海区油气开发活动的判决，探讨单边越界油气开发活动相关规则的发展趋势，对我国反制越南在南海油气侵权活动具有重要意义。

(二) 不断丰富争议海区油气开发的维权手段

南海的油田未来有可能成为我国油气资源供给的重要来源，我国绝不能放任越南随意盗取我国的资源，我国政府有必要通过抗议、海上执法等维权手段，捍卫我国的南海权益。

其一，当越南开展单边油气开发活动之后，我国应及时发出强硬的外交抗议。如果我国长期对越南的单边开发活动不予发声，有可能在未来大陆架划界时承担相应的不利后果。事实上，即便是外交关系较为良好的邻国，也不可能长期对此类活动熟视无睹。20 世纪 70 年代初，加拿大曾在美、加争议的波弗特海单独授权，进行单边油气开发活动，后经美国抗议，这些活动已冻结至今。^⑤ 因此，我国对于越南单边开发活动的抗议，不能

① Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Cote D'Ivoire in the Atlantic Ocean, ITLOS Reports 2017, para. 592-634, pp. 162-173, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.23_merits/C23_Judgment_23.09.2017_corr.pdf, visited on 22 Jun. 2019; 朱利江：《在原则与例外之间：油气因素对海洋划界的影响》，《政法论坛》2019 年第 2 期，第 134 页。

② Case Concerning Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), Application Instituting Proceedings, p. 8, para. 25-26, ICJ Reports 2014, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/161/161-20140828-APP-01-00-EN.pdf>, visited on 22 Jun. 2019.

③ Case Concerning Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), Memorial of Somalia, p. 136, ICJ Reports 2015, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/161/19072.pdf>, visited on 22 Jun. 2019.

④ Case Concerning Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), Judgment of 2 February 2017, p. 53, para. 145, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/161/161-20170202-JUD-01-00-EN.pdf>, visited on 22 Jun. 2019.

⑤ 杨泽伟主编：《海上共同开发国际法理论与实践研究》，武汉：武汉大学出版社 2018 年版，第 267 页。

受制于中越其他的合作或谈判进程，应持续发声且措辞严厉。

其二，对于参与单边油气开发活动的他国石油公司，我国政府应予以及时制止。石油公司参与争议海域的油气资源开发，无疑面临着巨大的商业风险。当石油公司清楚相关的风险后，及时撤出相关开发项目是理性的选择。在商业实践中，在一国政府尚未抗议的情况下，也不乏石油公司主动撤出的案例。目前部分外国石油公司积极投资南海断续线内的油气开发项目，并不是他们不清楚中国政府的立场，而是因其抱有侥幸心理，认为我国政府会保持克制。对此，我国政府必须严正告知这些石油公司，参与越方的单边油气活动，已严重侵犯了中国的国家安全，必要时我国政府应采取相关的法律措施，对这些石油公司予以制裁，使其知晓利害。

其三，我国应加强执法力度，充分动用各类海上执法力量，扩大巡逻范围、增加巡逻频率、优化执法模式，使越南政府充分感受到我国维护海洋权益的决心。当前，我国海上执法仍旧面临着执法力量分散、执法依据不明、执法保障滞后等挑战，^①但这些挑战不应成为我国降低南海执法强度的理由。国际法并不禁止一国出动海上力量执法，当越南开展越界油气开发活动之后，我国应立即针对具体项目采取执法行动，迫使越方及其外方合作者停止侵权活动。一般而言，当我国加强海上执法力度，在现场对相关侵权作业予以坚决制止时，外国石油公司出于商业和安全风险考虑，通常会知难而退。

（三）逐步放宽对争议海区油气开发的自我限制

与越南相比，我国在南海长期保持克制态度，并未开展大规模的油气开发活动。自万安北 21 号区块的勘探进程中止以来，我国仅在 2012 年由中海油发布了招标公告，但此举引发了越方的强烈反对。^②诚然，如果我国继续默不作声、任由越南推进单边勘探开发进程，将不会承担任何违背国际法的风险，但如果我国及时放开油气开发活动的自我限制，将有可能扭转油气开发斗争中的不利局面。

首先，我国在南海中南部南海断续线内开展的油气开发活动，完全符合国际法的要求。大多数的国际司法判例，都支持沿海国在争议海域开展“非永久性改变海底地质地貌”的活动。我国政府、企业在南海中南部南海断续线内几乎未开展过实质性作业。因此，即便认为中越双方的争议海域位于南海断续线中方主张海域以内，只要我国将有关活动限定在“非永久性改变海底地质地貌”的范围内，我国便不会违背国际法。

其次，如果我国继续保持沉默，越方并不会心存感激，而即便我国实施的油气开发活动符合国际法，越方也不会停止抗议。越方不会轻易放弃南海油气资源开发的政治、经济收益，我国对油气开发活动实施自我克制，越方根本不会将之视作维护地区和平的努力。况且，大量的国家实践也表明，只要一国实施单边开发活动，另一国就会提出抗议，根本

^① 熊勇先：《论南海海上执法模式的选择与建设》，《河南财经政法大学学报》2015 年第 3 期，第 15 页。

^② 黄伟：《2012 年中海油发布南海油气对外招标公告的法律问题研究》，《法学杂志》2012 年第 10 期，第 17 页。

不会考虑该活动是否“永久性地改变地质地貌”。正在审理中的印度洋划界案亦是如此,索马里只是概括性地诉称“肯尼亚的单边开发活动违背了国际法”,暗含的意思再清楚不过——索马里认为“所有的单边活动皆违法”。^①因此,我国主动施加自我限制,根本不会促使越方对等地接受自我限制,而我国主动开展合法的油气活动,也不能奢求十分顺利地推进。

再次,我国应从“国家能源安全”的高度考虑南海的油气开发问题。我国的陆上油气资源供给已远远不能满足国家各项事业发展的需要。我国能源对外依存度已经超过了60%,能源供应很大程度上依赖中东等地的石油进口。这种“由远及近”的供应格局,和平时期会遭受海盗等非传统安全威胁,战时则有可能被完全切断能源供应线路。南海地区的开发潜力已得到国际公认,越南的相关实践也表明,南海中南部油气富集,商业开发完全可行。在时机成熟时,我国应完全放开南海开发的自我限制,充分保障我国的能源安全。

(四) 自主开发与共同开发并举,以自主开发推动共同开发

现今越方在南海断续线内大力推动其单边主导的油气勘探开发,这种开发由于希冀在短期内获取最大产能,极有可能因其短视而采取破坏性的开发方式,像极了北美油气开发第一次浪潮中依据“捕获原则”而引发的“野蛮开发”^②,不仅损害了中方的主权权益,而且对于地下资源、地质构造和海洋环境均可能产生破坏性影响。油气行业的合作和共同开发实践的历史就是油气公司争夺同一地质构造的油藏,从无序的破坏性竞争、造成双输局面逐步通过斗争、妥协,演化为合作或者共同开发,形成共赢局面的过程。^③

既然中方在南海断续线内的油气自主开发合理合法,如果中方能够放开政策,在一定时期内采取针锋相对的有效措施,凭借我国现有的海洋石油工业的综合能力和国家意志,完全可以奋起直追,形成“相同海域,各自开发”的竞逐情势,这固然在短期内可能造成我与越方关系的一定波动,但相关斗争尚不足以动摇中越关系的根本,从长远看,当对方看到其单方面开发得不偿失或难以为继,只能与中方合作才有出路时,反而会对其形成真正有效的触动,迫其转向与我寻求共同开发之路。当然,这需要我们妥善运筹好自主开发和共同开发两种政策,道义上始终高举共同开发的大旗,在越方对共同开发消极应付、单边侵权时则大力推动自主开发,视对方态度转变后适时商谈和实施共同开发,以力阻之,以利诱之,在南海形成稳定、可控、和平、合作、友好的局面。

① Case Concerning Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), Memorial of Somalia, p. 136, ICJ Reports 2015, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/161/19072.pdf>, visited on 22 Jun. 2019.

② Daniel Yergin, *The Prize, The Epic Quest For Oil, Money, and Power*, New York: Free Press, 1992, p. 32.

③ Daniel Yergin, *The Prize, The Epic Quest For Oil, Money, and Power*, New York: Free Press, 1992, pp. 32-55; 萧建国:《国际海洋边界石油的共同开发》,北京:海洋出版社2006年版,第6—12页,21—55页;杨泽伟主编:《海上共同开发国际法理论与实践研究》,武汉:武汉大学出版社2018年版,第123—207页。

Recent Developments for Vietnam in Oil and Gas Exploration and Exploitation that Violate China's Rights and Interests in the South China Sea and China's Policy Choices

ZHANG Sheng (Wuhan Unverisity)

Abstract: Vietnam has been intensifying its oil and gas exploration and exploitation within the nine-dash-line in recent years, in order not only to getting concrete economic profits, but further enhance its sovereign claims in the South China Sea. The unilateral moves of the Vietnamese side have seriously violated China's rights and interests, including historical rights in the relevant waters, and encroached upon the obligations of Vietnam to the UNCLOS. The self-restrained policies of the Chinese side could not cope with the situation of such. The Chinese government must free itself from the current self-restrains, enrich its choices of on-site law enforcement measures, and seek more persuasive arguments and merits in accordance with international law to safe guard its own rights, so as to eventually turn around the current situation in the South China Sea with regard to the oil and gas development.

Key words: historical rights; the nine-dash-line; oil and gas exploration and exploitation; the policies of the Chinese government