

论国际能源法之性与属

黄振中

(北京师范大学 法学院,北京 100875)

[摘要] 国际能源法以国际能源合作为核心,以新型国际能源社会关系为调整对象,以条约和合同为主要调整手段,是经济全球化背景下国际经济法在能源领域的新内容,既拓展了国际经济法的研究和应用领域,又丰富了国际经济法的内容与体系。将国际能源法简单地归为国际公法的一个新分支或新设为一个独立的国际法部门,显然是囿于对大国际公法的偏爱或对于国际经济法已成为一个独立法学学科的漠视。国际能源法所调整的特定社会关系的经济性、国际性、综合性及调整手段的法律性等主要特征,充分证明其应成为国际经济法的一个新分支。

[关键词] 国际能源法;国际经济法;国际能源合作

[中图分类号] DF96 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1002-0209(2014)01-0134-06

法律供给不仅受既存法律制度约束,也受法律效用、法律的生产要素、法律意识和法律的生产技术水平等因素的影响^①。国际能源法的产生和发展也同样遵循着这样的规律。1859年在美国宾夕法尼亚州打出了“世界第一口油井”,由于石油的有限性及其赋存的不均衡性,石油跨境贸易和投资应运而生,与之相关的交易惯例逐渐形成,因此,是石油催生了对国际能源法的现实需求。

1973年至1990年历经三次石油危机的洗礼,有关国家和地区开始建立双边、多边、地区性或国际性能源合作体制,以法律规范国际能源行为、降低国际能源活动风险,国际能源法才有了赖以产生和发展的契机和土壤。在国际能源机构(IEA)的推动下,一系列旨在协调各国能源政策、促进国际能源合作的重要法律制度相继确立,国际能源法初见端倪。

一、相关的国际文件和条约构成了国际能源法的主要渊源

联合国等国际组织以自然资源永久主权为中心的一系列决议、宣言等,为国际能源法的产生和发展奠定了国际法律规范基础。1952年联合国大

会通过《关于自由开发自然财富和自然资源的权利的决议》(626号决议),明确宣示自由开发自然资源是主权所固有的理念。1962年联合国大会通过《关于自然资源的永久主权宣言》(1803号决议),正式确认了国家对自然资源的永久主权的权利。1974年《各国经济权利与义务的宪章》和《建立国际经济新秩序的宣言》再次确认各国对本国境内的全部自然资源享有完整和永久的主权。这些文件在表明国际社会开始对石油、天然气、煤炭、电力、核能等能源领域给予更多关注的同时,也为国际能源法的产生提供了国际法上的依据。

与能源有关的全球性或区域性条约、多边条约、双边条约等构成了国际能源法的主要渊源。由包括西欧、东欧、前苏联地区和欧洲以外的部分经合组织(OECD)国家在内的51个国家,以1991年《欧洲能源条约》为基础,于1994年签订、1998年生效的《能源宪章条约》(ECT),是一个国际性的多边能源协定,被认为是第一个具有法律约束力的国际能源法律文件^②,目的在于建立一个非歧视性的国际能源市场,为所有缔约方之间在能源领域的合作创造一个良好的环境。与《能源宪章条约》同

[收稿日期] 2013-09-27

^① 钱弘道:《法律的经济分析工具》,《法学研究》,2004年第4期。

^② 黄进:《中国能源安全问题研究——法律与政策分析》,武汉:武汉大学出版社,2008年版,第184—185页。

时签署的《能源宪章之能源效率及相关环境问题议定书》(PEEREA),把环境问题也纳入了多边投资条约,这种立法模式标志着国际社会第一次在国际能源法的向度上思考和处理全球环境问题^①。

国际性能源及相关组织机构为推动国际能源立法的发展与完善提供了重要的组织基础。石油输出国组织(OPEC)作为第一个由多国政府成立的以维护石油输出国利益为核心的同盟性国际能源组织和多边能源外交协调机制,为国际石油领域的价格主导权与话语权之争奠定了组织基础。20世纪70年代中期,为应对第一次石油危机后日益突出的能源安全挑战并对抗OPEC,西方能源消费大国组建了OECD的下属机构——国际能源机构(IEA)。1980年7月23日IEA理事会通过的《国际能源机构争议解决中心章程》,成为解决国际能源领域中争议的一个重要法律渊源。

在国内方面,相关国家能源法的颁行为国际能源法的产生提供了广泛的国内法基础。虽然能源法的悠久历史甚至可以追溯到15世纪英国普通法中的财产法则,但其蔚然成型是在20世纪70年代^②,例如,英国于1976年颁布《能源法》、美国于1978年颁布《国家能源政策法》等。尽管这一时期的国内能源立法以国有化为特征,在某种程度上阻碍了能源领域的国际合作与调整,但结束了之前各国政府对能源领域的自由放任状态,促使国际社会达成了“能源利益分配冲突需要由专门的法律来协调监管”的重要共识。2005年8月8日,美国总统布什签署了《2005年国家能源政策法案》,成为美国近十多年来通过的第一部最为全面、详尽的能源法案。

二、国际能源法具有其独特的调整对象和调整手段

1984年,国际律师协会能源与自然资源法分会主编了名为《国际能源法》的论文集,可能是第一

次使用“国际能源法”这个概念^③。1997年由Sweet & Maxwell公司出版的《国际能源法与税收评论》,是最早以“国际能源法”冠名的专业学术刊物^④。

亚雷(Adrian J. Bradbrook)关于能源法的定义以及其从社会因素和法律因素说明能源法是一个专门学科的论述,对于正确认识国际能源法作为一个交叉学科是大有裨益的。亚雷认为能源法是关于调整和分配个人之间、个人与政府之间、政府与各州之间关于所有能源资源开发、利用权利和义务的法律,并认为能源法作为一个独立的专门学科既有社会因素又有法律因素。社会因素主要包括能源法的多学科性、能源政策可持续性等八项。法律因素主要包括能源法的法域间关系、能源法与经济的关系等七项^⑤。

托马斯·W·瓦尔德(Thomas W. Walde)提出国际能源法有广义上和狭义上的定义,狭义上的国际能源法是指国际法关于能源问题的法律体系。广义上的国际能源法涵盖了所有的关于跨国界的能源活动的法律体系,由公共国际法、国际经济法和比较能源法的一些规则组成^⑥。持广义说的国内学者提出,国际能源法是基于能源危机引发的能源安全需求、能源争端引发的能源秩序需求、全球应对气候变化引发的可持续发展需求而产生并不断发展的,由主权国家和地区、政府间国际组织、某些非政府组织和国际能源公司及其相互之间参与的,针对各类能源资本以及有关能源的开发、生产、运输、投资、贸易、竞争等各种行为关系的,由国际能源条约、特别国际协议、国际惯例、一般法律原则、司法判例和权威学说、国际组织的决议和国别能源立法所组成的涉及国际公法、国际私法、国际经济法和国际环境法的创新国际法原则、规则和制度的总称^⑦。持狭义说的国内学者将国际能源法定义为,调整国际法主体(主要是国家)之间关于能

① Thomas W. Walde, *The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade*, Kluwer Law International, 1996, pp. 520—536.

② 马俊驹、龚向前:《论能源法的变革》,《中国法学》,2007年第3期。

③ 杨泽伟:《国际能源法——国际法的新分支》,《武汉大学国际法评论》,2009年第2期。

④ 于宏源、李威:《创新国际能源机制与国际能源法》,北京:海洋出版社,2010年版,第144页。

⑤ Adrian J. Bradbrook, “Energy Law as an Academic Discipline”, *Energy & Nat. Res. L.*, 1996(14): 193—194.

⑥ Thomas W. Walde, *International Energy Law and Policy*, Cutler J. Cleveland, *Encyclopedia of Energy*, Vol. 3, Elsevier Inc., 2004, pp. 557—582.

⑦ 李威:《论国际能源法在国际法体系中的定位》,《河南工程学院学报》,2010年第12期。

源资源开发、生产、利用原则、规则的总和^①。可见,狭义国际能源法是指调整传统国际法主体(国家与国际组织)间与能源活动有关的法律规范的总称;广义国际能源法则指一切涉及跨国能源活动的法律规范,既调整传统国际法主体之间的能源活动,也调整国家与私人(包括自然人、法人及其他经济组织)之间以及私人与私人之间的跨境能源活动。可见,绝大多数国内外学者都从国际公法教学和研究的视角,将国际能源法归为国际公法的一个新分支或一个独立的国际法部门,显然是囿于大国际公法的傲慢或对于国际经济法已成为一个独立的法学学科的漠视。

从历史及现实的角度出发,国际能源活动离不开非传统国际法主体——私人的参与,且私人当事人的跨境活动在国际能源关系中占有不可忽视的地位。因此,我们认为,广义国际能源法更能反映国际能源领域的实践活动,更为契合国际经济法的特征。

(一) 国际能源法所调整的社会关系具有经济性

国际能源法以国际能源活动及其结成的社会关系为调整对象,其所调整的社会关系具有显著的经济性。

第一,国际能源法调整的主要应是国际能源经济关系。以石油为代表的能源,虽然在社会属性上具有政治性、军事性、外交性等政治意义,但其最根本的属性仍是其建立在自然属性基础上的经济意义。能源条约、能源组织或能源交易无论在其背后隐藏着多大的政治倾向,在形式和内容上都仍然体现为对国际能源经济秩序的调整,是对国际经济关系中能源问题的反映。也就是说,虽然能源选择与国家主权密切联系,存在充足的理由不将对能源选择的控制让渡给外在主体,但是,绝大多数的能源监管都是为了促进能源的商业交易活动,降低能源提炼和使用中的负面跨境作用,而不是仅仅影响主权能源选择^②。

第二,市场化是国际能源市场的主流趋势。国际经济发展水平的不平衡是国际能源市场形成和发展的社会经济基础,全球能源资源的地理分布状况是国际能源市场形成的自然基础。全球能源资

源地理分布的不均衡和各国经济发展水平的不平衡所造成的能源资源地与能源消费地在空间布局上的分割,是国际能源市场形成的主要前提和基础。实践证明,国家安全已越来越难以成为国家过度干预能源政策的借口,运用市场调节机制,增加国际能源市场的透明度、稳定性及可预见性,才是解决能源问题的根本途径。

第三,国际能源法主要调整国际能源经济关系,是其与国际公法、国际私法、国际商法的主要区别。国际能源法重点调整国家、国际组织、自然人、法人间的经济关系,而不像传统的国际公法那样将重点放在国际政治或军事关系上;虽涉及国际能源交易纠纷的解决,但并不把重点放在能源纠纷解决中的法律冲突选择适用上;虽重视国际商事惯例在能源交易中的适用,但同时更重视国际能源条约、国际能源组织规定的应用。国际能源交往的迅速发展,不可避免地导致国际能源法的产生和发展,这是客观的需要。简单地使用国际投资法、国际贸易法等国际经济法的分支学科已经不能有效地调整复杂、独立、综合的国际能源经济关系。

(二) 国际能源法所调整的社会关系具有国际性

国际能源法具有“国际性”。一方面,在能源市场全球化逐步加快的背景下,能源领域的国际协作和相互调节活动日益活跃,能源实际上已经成为国家间关系变迁的重要支点。尤其是,能源安全已经成为所有与世界能源供求有关的国家的共同安全问题。简言之,全球能源安全,关系各国的经济命脉和民生大计,对维护世界和平稳定、促进各国共同发展至关重要。为保障全球能源安全,应该树立和落实互利合作、多元发展、协同保障的新能源安全观。为此而成立的国际能源组织以及政府间签署的双边友好投资协议、能源宪章条约等与能源有关的国际法律文件,都充分体现了能源经济关系的“国际性”。

另一方面,在实践中,能源贸易、能源投资以及能源运输等受国际能源法调整的能源活动又往往需要跨越一国甚至多国的国界,包括国有化、征收、国际合同违约等纠纷的解决也要借助国际组织的

① 李扬勇:《国际能源法刍议》, http://erelaw.tsinghua.edu.cn/news_view.asp?newsid=409 (清华大学环境资源能源法研究中心网站), 2010年10月25日访问。

② Martha M. Roggenkamp, Catherine Redgwell, *Energy Law in Europe*, Oxford University Press, 2001, p. 19.

国际机制。能源资源的开发利用除在一国管辖之内进行外,由于能源资源的不均衡分布,更多需要跨国进行,甚至要在公海、深海海底、极地区域以及月球、小行星等天体或外层空间进行。此外,因能源的开发利用所产生的环境问题更是全球性的。国际能源合作加快的趋势对国际能源合作法律规制的创制提出了越来越强烈的需求,而以“各国共同意志”为基础的传统“国家间能源立法”模式严重制约着国际能源合作法律规则的供给^①。由此,国际能源法必然以国际间的能源经济关系协调为其显著特征。

(三) 国际能源法所调整的社会关系具有综合性

能源问题是一个跨学科的复杂课题,兼具理论性和现实性,涵盖了政治学、经济学、法学以及工程技术学等众多领域的内容。同时,国际能源活动的多样性与复杂性,也决定了国际能源法必须是开放的和融合的。国际能源法是国际公法、国际私法、国际商法和内国法在能源关系领域的一个交集综合体。

首先,国际能源法是国际经济法在能源领域中的法律表现。一方面,无论是国际能源投资、国际能源贸易还是国际能源争议解决,都是在国际经济法的体制内产生、发展和解决的。帕西亚·帕克(Patricia D. Park)认为,能源输出国越来越倾向于以能源作为战略武器谋取国家政治、经济、安全利益^②。但是,无论是政治、军事还是外交利益,其背后隐藏的仍是经济利益,最终必须用经济法则来解决。另一方面,它又融入了能源法独有的质的规定性,如能源安全原则、可持续发展规则、节约高效原则、环境友好规则等。

其次,国际能源法兼具公法与私法双重特性。一方面,国际能源法必须以公共利益为出发点,利用纵向管理的手段实现能源市场稳定安全的目标,因而具有公法性。另一方面,国际能源法又必须在遵从等价有偿原则的基础上平等地保护能源交易的各方参加者,无论是国家、国际组织抑或是私人,因而又具有私法性。

最后,能源与环境之间天然的联系又促使国际

能源法不得不融入国际环境法的一些内容,如可持续发展和跨境污染责任等。弗雷德(Fred Bosselman)等认为能源法是环境法、自然资源法和管理法交叉性法律^③。由此可见,国际能源法是跨领域、多角度、综合性的国际经济法新分支。对此,陈安教授指出:在剖析某种国际经济法律关系或处断某一类国际经济法律问题时,我们“往往发现这种关系或这类问题实际上牵涉到多种类别的法律部门,受到多种类别、多种层次法律规范的调整和制约,因此“顺应客观形势的发展和现实的需要……转而采取以某种国际经济法律关系或某类经济法律问题为中心的研讨途径或剖析方法”^④。

(四) 国际能源法所使用的调整手段具有法律规范性

国际能源法具有“法律性”,即具有普遍约束力、规范性、权威性及强制性。国际能源法规范,可划分为调整国际能源活动的国内规范与国际规范。

国内规范通常是指能源生产国、消费国及运输中转国就跨境能源贸易、投资、运输等能源活动的法律规制,尤其是能源生产国的国内法规范,通常包括由各国立法机关颁布实施的涉外合同法、外资企业法、外商投资法和涉外税法等。例如,中国为利用外资开发石油资源,在20世纪80年代和90年代分别颁布实施了《对外合作开采海洋石油资源条例》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》和《对外合作开采陆上石油资源条例》。因此,调整国际能源活动的国内规范是国际能源法的组成部分,也往往成为国际间协调机制建立的基础。

调整国际能源活动的国际规范目前主要包括政府间签署的与能源有关的双边、多边条约,国际能源组织的有关决议,在实践中形成的国际能源商事惯例及标准合同等。首先,国家间签订的相关条约及国际能源组织形成的有关决议是国际法的主要渊源。以能源投资为例,各国往往在协定中针对国民待遇和最惠国待遇条款制定一些保留条款。其次,国际能源商事惯例及标准合同由于在长期的国际能源实践中已获得各国的普遍认可。国际范

① 岳树梅:《中国参与国际能源合作的法律机制创新研究》,《河北法学》,2009年第4期。

② Patricia D. Park, *Energy Law and the Environment*, Southampton Institute, UK Press, 2002, p. 168.

③ Fred Bosselman, Jim Rossi, Jacqueline Lang Weaver, *Energy, Economics and the Environment*, Oxford University Press, 2000, p. 5.

④ 陈安:《国际经济法学》,北京:北京大学出版社,1994年版。

国内的能源合作,不管是国际性的还是区域性的,也不管是发达国家之间的、发展中国家之间的或是发达国家与发展中国家之间的,都需要合作的形式载体——能源国际长期合同。以1901年“达西协议”(The William Knox D'Arcy Oil Concession)为代表的租让制石油开采合约等构成了早期国际能源法的核心,并为日后国际能源法的发展提供了不竭的动力^①。

三、国际能源法理应成为国际经济法的一个重要分支

国际能源法作为一个新兴的学科受到了法学界的关注,其中,国际能源法的定位是学者们争论的焦点之一,即在整个法律体系中,国际能源法是不是一个独立的法律部门?与相关法律部门的关系如何?目前,学界主要有以下三类主张:一是国际法独立分支说。认为国际能源法的出现对于国际法的发展有着显著的意义,是国际法史上的一个突破性发展,应当将国际能源法定位于与国际公法、国际私法以及国际经济法等并列的国际法的分支^②。二是国际公法说。认为基于国际能源法具有公法性质,应将其归为国际公法^③。三是不独立说。认为国际能源法分散地规定在不同国际法律文件中,多为原则性、抽象性规定,呈早期性特征,正向可持续发展原则、环境生态中心原则接近^④。我们认为,国际能源法是国际经济法不可分割的一部分,既不应成为国际法的独立分支,也不应成为国际公法的一个分支,应当归属于国际经济法。

国际能源法不应成为国际公法的分支,原因可以从三个层面剖析。首先,国际公法的主体包括国家、类似国家的政治实体以及由国家组成的国际组织,而实践中国际能源法的主体,即实际参与国际能源活动的主体不仅包括国家、由国家组成的国际能源组织,还包括国有及跨国能源公司、自然人、法

人及其他非法人经济组织。事实上,国有及跨国能源公司一直是世界能源市场中不可小觑的力量。其次,国际公法的法律渊源以国际条约、国际习惯为主,不包括国内法及国际商事惯例,而国际能源法体系中调整国际能源活动的国内规范以及国际能源商事惯例、标准合同和指标体系等却是其不可替代、不可或缺的重要法律渊源。最后,国际公法主要以调整国家间的政治关系为对象,而国际能源法则在本质上调整的是能源领域的国际经济关系,这是决定国际能源法学科定位和法律定位的最根本因素。所以,将国际能源法定位于国际公法的一个分支,仅考虑了二者在形式上的相似性而未真正认识到国际能源法在本质上的经济性,因而在理论上和实践上都是站不住脚的。

“国际经济法,是指调整自然人、法人、国家和国际经济组织在国际经济交往中所形成的各种法律关系的法律规范的总和,其调整范围包括国际贸易关系、国际投资关系、国际金融货币关系、国际技术转让关系、国际税收关系等各种国际经济法律关系的法律规范”^⑤。国际能源法具有显著的国际性与经济性,是国际经济关系在能源领域中的具体反映。如前所述,国际能源法的主体不限于国家、国际组织,还包括从事跨国能源活动的法人、非法人经济组织及自然人,它们都是国际经济法的主体。而且,国际能源法所调整的国际能源关系既包括国家对自然人或法人从事跨国能源活动的管理和规制的纵向关系,也包括跨国能源活动当事人之间的横向关系,这也正是国际经济法的独具特色。此外,国际能源法在法律渊源上特有的调整国际能源活动的国内规范、国际能源商事惯例与标准合同等,也恰为国际经济法的法律渊源所包含。最后,国际能源法还同样遵循着国家经济主权、公平互利、国际合作等国际经济法的基本原则。因此,国

① 1901年,英国人威廉·诺克斯·达西在英国政府的帮助下与当时的波斯(现为伊朗)政府签署了在当地开采石油的为期60年的租让权协议,后被称为“达西协议”。参见王伟伟:《简论英国政府接管达西协议》,《首都师范大学学报(社会科学版)》,2005年第3期。

② 杨泽伟:《国际能源法——国际法的新分支》,《武汉大学国际法评论》,2009年第2期。

③ Thomas W. Walde, International Energy law and Policy, Cutler J. Cleveland, *Encyclopedia of Energy*, Vol. 3, Elsevier Inc., 2004, pp. 557—582.

④ 李扬勇:《国际能源法刍议》, http://erelaw.tsinghua.edu.cn/news_view.asp?newsid=409 (清华大学环境资源能源法研究中心网站), 2010年10月25日访问。

⑤ 曹建明、陈治东:《国际经济法专论》,第1卷,北京:法律出版社,2000年版。

际能源法更应该归属于国际经济法,成为国际经济法的一个重要分支,唯有按照国际经济法的发展规律及研究方法去研究国际能源法,才能更好地实现国际能源法的不断发展与完善,解决国际能源规制中存在的经济和法律问题。

国际能源法是国际经济法的一个新分支,还因其自身带有许多传统国际经济法及其现有分支所不具备的“独特”内容,难以被国际贸易法、国际投资法、国际金融法等国际经济法现有分支所包容。首先,从主体上讲,传统国际经济法中的国家,更多是扮演国内经济关系的管制者,仅在极少数情况下才成为国际经济关系的参与者。但在国际能源法中,国际能源合作更多是在国家或国有能源企业的主导下进行的,国家在国际能源活动中的参与者地位与其在国内社会的管制者地位同样重要。其次,从调整对象上讲,尽管将国际能源法认定为调整能源领域国际经济关系的法律规范的总和,但能源的重要战略地位使我们在制定或适用国际能源法时不得不从政治利益的角度进行考量,强调国家经济利益的实现与政治风险的规避兼顾。再次,国际能源法的综合性让我们在解决具体国际能源法律问

题时,不能仅从贸易或投资等某一特定的市场经济行为出发,还要从国家安全、国际关系、环境保护等多角度进行全盘规划,并综合地运用国际、国内、公法、私法等各种规范。正如著名国际法学者斯塔克(Starke)早在20世纪70年代所预言:“未来国际经济法的一个重要分支将由规范和指导分享能源、原材料等自然资源的规则所组成”^①。

四、结语

在经济全球化的背景下,在相互依赖的情势下,理性的、以自身利益为趋向的行为者会把国际机制视为增加他们达成互利协议能力的途径^②。国际能源法作为国际经济法的一个新兴的独特分支,是在整合现有的以能源为连接点的国际经济法律关系的产生并发展起来的。它的出现不仅拓展了传统国际法的适用领域,更丰富了国际经济法学的研究内容和方法,从而为国际经济法的发展注入了新鲜的活力。在可以预见的未来,国际能源法将成为国际经济法中受关注度最高的法学分支之一。

(责任编辑 胡敏中 责任校对 胡敏中 刘伟)

International Energy Law: Characterstics and attributive position

HUANG Zhen-zhong

(School of Law, BNU, Beijing 100875, China)

Abstract: International energy law is a fresh ingredient in the sector of energy of international economic law under the background of economic globalization. It has international energy cooperation as its focus, a new type of energy-related international social relations as its adjustment object, and contracts and treaties as its principal adjustment means. It has expanded not only the study scope of international economic law but also enriched the contents and system of national energy laws of different states. It is owing to the partiality for public international law or the indifference to international economic law that classifies the international energy law into public international law or an independent discipline. The social relations that the international energy law adjusts captures the outstanding characteristics of being economic, international and comprehensive; and the adjusting means or methods that the international energy law applies is regulative. All the above factors, therefore, prove that the international energy law should be a new member of the international economic law family.

Key words: international energy law; international energy cooperation

^① I. A. Shearer, *Starke's International Law*, Butterworth, 1994, p. 345.

^② Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984, p. 135.