

移动式钻井平台的法律地位

——兼论其对沿岸国专属经济区管辖权的影响

王 真 真

(山东大学 法学院, 山东 济南 250100)

[摘 要] 因移动式钻井平台法律地位不明确, 沿岸国和钻井平台登记国可分别依据对专属经济区资源开采的管辖权和属地管辖权对其进行管理。分裂的管辖权阻碍了沿岸国对移动式钻井平台的有效监管, 一旦移动式钻井平台发生油气泄漏, 将使沿岸国处于极其不利的地位。移动式钻井平台是为探测大陆架及开发其天然资源而建立的, 这一规定与设施的目的相符; 且将移动式钻井平台视为设施可保障沿岸国对其专属经济区的绝对管辖, 进而制定统一要求, 降低污染风险。对中国而言, 将移动式钻井平台视为设施后, 可以依据 1982 年《联合国海洋法公约》和国内立法对设施的专门规定对移动式钻井平台在专属经济区的开采活动进行排他性管理, 维护自身利益。

[关键词] 移动式钻井平台; 专属经济区; 沿岸国管辖权; 设施

[中图分类号] D99 [文献标识码] A [文章编号] 1673-5595(2013)02-0063-05

据 RIGZONE 网站统计, 全世界海上可移动钻井装置共有 665 座, 主要分布在墨西哥湾、地中海、欧洲北海、中东波斯湾等海域。各国利用钻井平台开发海底油气资源获得了巨大收益。然而, 由于海洋环境的复杂性及钻井平台自身固定性较差等, 钻井平台(尤其是移动式钻井平台)在专属经济区开采和运输石油过程中极易发生油轮或管道漏油事故, 对沿岸国的海洋环境、渔业发展、能源开采、航运等造成重大危害, 如近些年的墨西哥石油污染事故、康菲石油污染事故等。目前的国际公约未对移动式钻井平台的定义和法律地位做出统一规定, 当移动式钻井平台在专属经济区开采油气时, 沿岸国与钻井平台登记国的管辖权存在着冲突。

一、关于移动式钻井平台法律地位的各种学说

根据钻井平台的物理性质, 可将其分为移动式钻井平台和固定式钻井平台两类。而按照物理结构, 移动式钻井平台又可以分为坐底式钻井平台、自升式钻井平台、半潜式钻井平台、钻井船四种。^[1]这四种移动式钻井平台都具备一定的移动性和固定性, 即: 其从近岸移动至水下目的地固定时(具有自航性)及将开采的油气资源运回近岸时具有移动

性, 与船舶相似; 而当钻井平台在水下勘探和开采油气时则处于固定状态, 又不可完全认为是船舶。移动式钻井平台状态的不确定性使得国内外学界对其法律地位存在争议, 主要有船舶说、人工岛屿说、设施说、船舶与设施混合说。

(一) 船舶说

钻井平台源于钻井船, 是人们利用船舶在海上移动的特性, 通过将船舶重心部分的主甲板和船底打通以及安装钻机设备等方式改装的, 因此, 人们一直习惯将其视为船舶。尽管国际公约和各国国内法对船舶的定义不同, 但可总结出船舶具有可航行、运输性等方面的特点, 移动式钻井平台有一定的自航能力, 并且将开采的油气运至近岸时具备运输性的特征, 因此, 很多学者认为移动式钻井平台(或称海上移动式装置)是船舶。^{[2]15}

除了学界, 国际海事组织制定的一系列国际公约也将近岸钻井平台视为船舶。如 1978 年修订的 1973 年《防止船舶造成污染公约》规定: “船舶系指在海洋环境中运行的任何类型的船舶, 包括……固定的或浮动的平台。”其中“浮动平台”明显可以包括移动式钻井平台。1989 年《移动式近岸钻井装置

结构和设备规则》将移动式近岸钻井平台定义为“能够从事海底油气等资源勘探开采的船舶。”2001年《控制船舶有害防污底系统国际公约》直接规定船舶包括“……固定或浮动式平台”。除此之外,一些国家的法律也将移动式钻井平台视为船舶,如英国的《商船法》和澳大利亚的《船舶登记法案》。与此同时,美国地方法院的判决支持钻井平台具备航海性和试航性的特征。^{[3]113}

然而,有些学者认为:“无论是从技术角度还是法律角度,钻井平台都不是船舶”^[4],“钻井平台不具备船舶的外形结构,设施结构也不相同;钻井平台的自航能力有限;移动式钻井平台的使用目的与船舶完全不同,其主要用途是在海上就位作业而非航行移动,因此其移动性具有明显的从属性”^[5]。“钻井平台至少在被固定在海底时,不应被认为是船舶”^[6]。日本、希腊的法律明确将移动式钻井平台排除在船舶之外。有些国际公约采取分别规定的方式区分移动式钻井平台和船舶。1969年《国际干预公海油污事故公约》将“为勘探和开发海床、洋底和底土资源的装置或设备”排除在船舶范围之外;1982年《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)对设施和船舶进行了分别规定;1990年《国际油污防备、反应和合作公约》规定“近海装置系指从事天然气或石油的勘探、开发或生产活动或油的装卸的任何固定或浮动装置”;国际海事组织1969年制定的《国际油污损害民事责任公约》及1971年制定的《国际设立油污损害国际赔偿基金公约》仅规定了船舶定义而没有规定将移动式钻井平台排除在船舶范围之外。

(二)人工岛屿说

添附是指土地由于新的形成而增加的情形^[7],包括自然添附和人工添附。人工岛屿是人工添附的结果,是一种非自然形成的结构,永久固定在海床上并为海水所环绕,且在高潮时位于水上^[8],这说明人工岛屿具有固定性。有学者因移动式钻井平台在海底进行油气开采时处于固定状态而将其视为人工岛屿。但此种说法并未被多数学者和国际公约所采纳。建筑人工岛屿与移动式钻井平台的目的不同^{[3]126},人工岛屿用于人类生活,而移动式钻井平台则用于开采海底油气资源;同时,“人工岛屿无法被移动,因而不会丧失身份”^{[3]123},人工岛屿具有永久固定性的特征,而移动式钻井平台仅被暂时固定,在开采工作结束后会被拆除或移走。因固定式钻井平台被固定在海底时不再移动,在一些判例中仅将固定式钻井平台认定为人工岛屿^{[3]126}。另外,《海洋法

公约》对人工岛屿、设施和结构分别规定,说明移动式钻井平台与人工岛屿并不相同,其应属于勘探开发自然资源的设施。

(三)近岸设施说

1958年《日内瓦大陆架公约》提出近岸设施是“为探测大陆架及开发其天然资源”而建立的,这一规定与建造移动式钻井平台的目的相符。《海洋法公约》将人工岛屿与设施进行了区分。建造移动式钻井平台的目的与此两公约对设施作用的描述相同,因此,将移动式钻井平台视为设施并无不妥。1990年《国际油污防备、响应和合作公约》更是直接对近岸装置做了定义:“系指从事气或石油的勘探、开发或生产活动或油的装卸的任何固定或浮动的近海装置。”这一规定更加明确了近岸设施的范围包括固定式钻井平台和移动式钻井平台。

(四)船舶和设施混合说

根据1989年《国际救助公约》,只要构造物能够航行便属于船舶,移动式钻井平台的可航性符合这一特征。然而,该公约又规定“本公约不适用于已就位的从事海底矿物资源的勘探、开发或生产的固定式、浮动式平台或移动式近海钻井装置”,因此,只有当移动式钻井平台处在航行状态时才可被视为船舶。1992年修订的《国际油污损害民事责任公约》规定:“能够运输油类和其他货物的船舶,仅在其实际运输散装油类货物时,以及在此种运输之后的任何航行(已证明船上没有此种散装油类运输的残余物者除外)期间,才应视作船舶”,此规定也仅将实际运输油类或货物的航行器视为船舶。无独有偶,《美国联邦行政法典》亦有类似规定。一方面,该法典认定近岸移动式钻井装置是指能够为勘探和开采海底资源而进行钻井作业的船舶;另一方面,其也规定当近岸移动式钻井装置为勘探和开采海底资源而接触到外大陆架海床时被视为外大陆架设施,受美国专属管辖。

二、移动式钻井平台的法律地位对沿岸国专属经济区管辖权的影响

船舶说、人工岛屿说、设施说、船舶和设施混合说皆从移动式钻井平台与船舶、人工岛屿及设施的物理结构的相似性角度进行论述,具有一定的合理性。随着钻井技术的进步,他国钻井平台在沿岸国专属经济区开采油气的活动也与日俱增,这给沿岸国带来巨大收益的同时也引发了沿岸国专属经济区管辖权与移动式钻井平台登记国管辖权之间的冲突,不利于沿岸国依据专属管辖权对其进行管理。因此,从沿岸国专属经济区管辖权这一新的视角分

析移动式钻井平台的法律地位更具现实意义。

(一) 船舶说对沿岸国专属经济区管辖权的影响

依属地管辖原则,登记国船舶应被视为登记国家领土的自然延伸。因此,若将移动式钻井平台视为船舶,登记国可对其专属管辖。登记国对钻井平台享有刑事和民事管辖权,负有对海洋污染和废弃的建筑被遗弃后的责任^[9],可以规定其试航条件、工作人员的配备标准等。然而,当登记国船舶在沿岸国专属经济区进行作业时,登记国对船舶的管辖权与沿岸国对船舶的管辖权会发生冲突。《海洋法公约》规定沿岸国对自然资源享有永久管辖权,即他国必须经过沿岸国的同意才可在其专属经济区进行油气开采;同时,登记国船舶在专属经济区享有自由航行权,对船舶在水上的活动有管辖权,若将移动式钻井平台视为船舶则会造成沿岸国和其登记国管辖权的分裂^{[10]403}。因此,沿岸国仅可对移动式钻井平台有限管辖,只能依据《海洋法公约》的相关条款采取有限措施保护其海洋环境^[11],无法在污染事件发生之前对其钻井活动进行有效管理。

(二) 人工岛屿说对沿岸国专属经济区管辖权的影响

《海洋法公约》赋予沿岸国在专属经济区内对人工岛屿的专属管辖权。公约第56条、60条分别规定“沿岸国享有在专属经济区内建筑和使用人工岛屿的权利,及授权和管理建造、操作和使用人工岛屿。”若将移动式钻井平台视为人工岛屿,沿岸国可享有专属的民事和刑事管辖权,亦可依据专属管辖权规定移动式钻井平台的试航条件和船员配备标准。然而,依上文分析,人工岛屿与移动式钻井平台的建造目的、特点不同,将移动式钻井平台视为人工岛屿并不合适。

(三) 设施说对沿岸国专属经济区管辖权的影响

为确保一国家对移动式钻井平台的专属管辖权,不再将开始钻井活动时的深海钻井平台(移动式钻井平台的一种)视为船舶,而视为海底设施^{[10]408},这样可以解决沿岸国管辖权和登记国管辖权的冲突。《海洋法公约》提出了“设施”这一概念,沿岸国可以根据该公约规定在专属经济区内对设施享有与对人工岛屿同样的专属管辖权,可以建造并授权和管理建造、操作和使用设施,对设施行使有关海关、财政、卫生、安全和移民的法律和规章的管辖权,于必要时在设施的周围设置合理的安全地带,并可在该地带中采取适当措施以确保航行以及设施的

安全。

(四) 船舶与设施混合说对沿岸国专属经济区管辖权的影响

此说认为移动式钻井平台在海上移动时被视为船舶,由登记国管辖;而其在海底开始钻井活动时,由于处在固定状态,应被视为设施,由沿岸国管辖。其根据移动式钻井平台的不同状态进行分类,看似科学,但却造成了沿岸国和登记国管辖权的分裂。在实际操作中,沿岸国和船舶登记国对移动式钻井平台的试航条件、工作人员的配备标准、登记费用、税费的要求可能大相径庭,让同一个移动式钻井平台同时面对不同国家的标准显然不合理。

国际海事组织 A.443(XI)号决议《关于船长在海上安全和海洋环境保护方面的决定》赋予船长在海上安全和海上环境管理的绝对权力,之后的《国际船舶安全营运和防止污染管理规则》根据此决议规定“船公司应当保证在船上实施的安全管理体系中包含一个强调船长权力的明确声明,在管理体系中确立船长的绝对权力和责任”。据此,船长在紧急情况下享有为维护船舶、船舶上人员及所载货物的安全而采取非常措施的权力,即应变职能^{[3]65}。然而,当移动式钻井平台处在固定状态进行油气开采时,因不具备船舶移动性的特征,不被视为船舶,沿岸国管理者享有命令权,这将导致船长在发生事故时无法行使应变职能。在墨西哥石油污染事故中,因钻井平台在发生事故时处于固定状态,船员选择了向沿岸国管理者而非钻井平台的“船长”咨询是否采取紧急措施,延误了事故处理。由此可见,依移动式钻井平台的状态对其进行分别规定在实际操作中并不可取^{[10]387}。

三、移动式钻井平台法律性质的重新定位

与钻井平台登记国相比,当移动式钻井平台在沿岸国专属经济区开采油气资源时,沿岸国更易遭受环境、航行等领域的污染风险。然而,因沿岸国与钻井平台登记国的管辖权存在冲突,沿岸国在保护自身利益方面往往力不从心。因此,从保护沿岸国在专属经济区管辖权的角度来看,本文认为将移动式钻井平台视为设施更加合理。理由如下:

第一,若将移动式钻井平台视为船舶,则需按照船舶国籍取得的方式获得其国籍,移动式钻井平台的所有权人可依船东权利任意选择登记国。目前的船舶登记方式主要有严格登记、开放登记和半开放登记三种,采取不同登记制度的国家对船舶登记的费用、船舶税费、船舶安全标准的要求不同。开放登记因具备费用和船舶税费低、对船舶安全标准要求

较低及可享受登记国的一些优惠待遇等优点而备受船舶所有权人的青睐。但选择开放登记制度的船舶一般是船舶技术状况不良的船舶,较低安全标准的船舶进行作业会存在极大隐患,给沿岸国的环境、船上工作人员的安全造成威胁。同时,这些船舶与登记国之间的联系非常松散,登记国对取得其国籍的外国船舶实行的是有名无实的管理。^[12]

若将移动式钻井平台视为设施,所有在沿岸国专属经济区内进行油气开采工作的移动式钻井平台只需要遵守沿岸国法律,以及关于登记费用、税费、试航、工作人员配备标准等方面的规定即可。移动式钻井平台的所有人将无法利用开放登记制度来规避沿岸国较高的安全标准,从而降低油气开采活动造成的风险,保证海上安全。同时,根据《海洋法公约》的规定,沿岸国在专属经济区的管辖权并不绝对,其仅享有对自然资源和经济活动的管辖权;而其他国家(包括登记国)则享有航行自由、飞越自由、铺设海底电缆和管道的自由,以及与这些自由有关的海洋其他合法用途。将移动式钻井平台视为设施后,沿岸国可以依据公约享有对专属经济区开采活动的专属管辖,更利于保护自身利益。

第二,与混合说相比,设施说将处在移动状态和固定状态的移动式钻井平台都视为设施,可避免沿岸国与登记国对其在专属经济区管辖权上的冲突,使沿岸国依据专属管辖权制定相关标准来约束钻井平台的活动,规避油气泄漏给海洋环境、渔业发展、能源开采、航运、旅游等领域造成风险。同时,因不存在登记国,当移动式钻井平台在作业过程中发生紧急事故时,钻井平台的所有人享有类似船长的行政指挥和技术管理职能、司法职能、公证职能及应变职能^{[2]64},可直接指挥平台操作和事故处理,这将降低类似墨西哥石油污染事故的发生。

第三,移动式钻井平台与设施功能相似。1958年《日内瓦大陆架公约》规定:“设施是为探测大陆架即开发天然资源而设立的”,移动式钻井平台主要用于开发海底油气资源,设立目的的相似性可作为将其视为设施的前提。同时,随着科技进步和人类对自然资源的需求不断增强,航天探索活动与深海探索活动一样在自然资源的勘探领域进展得如火如荼。“航天器是指为执行一定任务,在地球大气层以外的宇宙空间(太空)基本按照天体力学规律运行的各类飞行器,又称空间飞行器或航天飞行器。”^[13]航天器与航空器的主要区别是二者是否处于外层空间、二者的发射活动是否属于外层空间活动。虽然发射航天器至外空需要经过空气空间,但

目前的国际公约、各国法律并没有将处在空气空间状态的航天器视为航空器,而是直接视其为航天器,并根据《空间物体所造成损害的国际责任公约》来规范发射行为。这一原理同样可以运用至界定移动式钻井平台的法律性质中,虽然移动式钻井平台被运往目的地固定之前需从近岸移动至水下位置,具有船舶移动性的特点,但其主要目的是勘探、开采海底油气资源,与设施的目的相同,因此,将其视为设施更加合理。

第四,国际海事组织在推进钻井平台的立法活动中发挥着积极作用,其通过了一系列与近岸钻井平台相关的决议,如《移动式近岸钻井设施结构和设备规则》、《拖船和包括海上装置、设施和平台在内的浮动物体指南》、《清除大陆架和专属经济区内近岸装置和设施物指南和标准》、《里约热内卢草案》、《悉尼草案》等,但由于各国对钻井平台法律性质的认识不同,分歧较大,国际海事组织等联合国机构只好暂停了相关立法活动,导致钻井平台国际立法停滞不前,无法形成统一的公约对钻井平台活动进行规制。若将移动式钻井平台视为设施,则无需改变现已被业界接受的船舶概念或在国际法、国内法中重新定义船舶,便于实践操作,沿岸国可以依据《海洋法公约》管理钻井平台的开采活动,对设施行使有关海关、财政、卫生、安全和移民的法律和规章方面的管辖权。同时,创设大陆架和专属经济区的意义在于保证沿岸国对在此区域的自然资源的专属管辖权,而移动式钻井平台的作用在于开采海洋油气资源,将移动式钻井平台视为设施符合保护沿岸国对自然资源的管辖权的目的。^{[10]408}

四、中国对移动式钻井平台的有关规定

近年来,中国的海洋石油勘探工业发展较快,然而,到目前,中国却没有一部专门的法律统一规定移动式钻井平台的定义和性质。依1992年《中华人民共和国海商法》第3条,移动式钻井平台可认为属于“海上移动式装置”而被视为船舶。而1983年《中华人民共和国海上交通安全法》和1999年《中华人民共和国海洋环境保护法》对船舶及设施进行了分别规定。与此同时,1989年《海上移动式钻井平台和油(气)生产设施一般安全管理规则》制定了针对对海上移动式钻井平台和油(气)生产设施的操作规程、应急程序、事故处置等项内容在内的全面的安全生产管理制度,为中国移动式钻井平台的管理提供了法律依据。《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》则进一步对移动式钻井平台做了规定,明确开采企业或个人负有制定海洋环境

影响报告书、设置标准的防污设备、废弃物处理、定期接受检查义务。由此可见,中国多数法律、法规对移动式钻井平台进行了单独规定,与对船舶的管理进行区分。

《海洋法公约》规定沿岸国有权行使对在专属经济区作业的设施的专属管辖。1998年《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》进一步为中国对在专属经济区内的设施进行钻探开发活动时的专属管辖权提供了法律依据。1999年《中华人民共和国海洋环境保护法》亦规定“本法适用于中华人民共和国……专属经济区、大陆架以及中华人民共和国管辖的其他海域”。依据这些条款,移动式钻井平台被视为设施后,中国可直接依据公约和国内立法取得对在专属经济区进行开采活动的移动式钻井平台的专属管辖权,而避免与钻井平台登记国之间的管辖权冲突,从而制定针对移动式钻井平台管理的统一要求,这对保护中国的海洋环境具有重大意义。

[参考文献]

- [1] 付军强. 海上可移动钻井装置发展综述与展望[J]. 中国海洋平台, 2003, 5(18): 1.
- [2] 司玉琢. 海商法专论[M]. 第2版. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [3] Hossein Esmaeili. The Legal Status of Offshore Oil Rigs in International Law [J]. *Revue Hellenique de Droit International*, 1997(50).

- [4] 李天生. 海上钻井平台立法研究论纲——从船舶到科学发展海洋经济的视野转换[J]. 大连海事大学学报: 社会科学版, 2011, 10(1): 3.
- [5] 潘斌, 高捷. 试论建立移动式钻井平台法律体系的必要性[J]. 中国海洋平台, 2003, 18(4): 3.
- [6] D. P. O. Connell. *The International Law of the Sea: Volume II* [M]. Cambridge: Oxford Clarendon Press, 1984: 890.
- [7] 詹宁斯, 等. 奥本海国际法[M]. 王铁崖, 等译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1995: 81.
- [8] 尼柯斯, 帕帕达克斯. 人工岛屿的国际法律制度[J]. 罗祥文, 译. 国外法学, 1980(5): 58.
- [9] Hossein Esmaeili. *The Legal Regime of Offshore Oil Rigs in International Law* [M]. London: Dartmouth Publishing Company, 2011: 53.
- [10] Rebecca K. Richard. Deepwater Mobile Oil Rigs In The Exclusive Economic Zone And The Uncertainty Of Coastal State Jurisdiction [J]. *The Journal Of International Business & Law*, 2011(10).
- [11] Chelsea Purvis. Coastal State Jurisdiction Under UNCLOS: The Shen Neng 1 Grounding on the Great Barrier [J]. *The Yale Journal Of International Law*, 2011(36): 208-212.
- [12] 傅廷中. 海商法论[M]. 北京: 法律出版社, 2007: 32-33.
- [13] 中国人民解放军总装备部军事训练教材编辑工作委员会. 航天器[M]. 北京: 国防工业出版社, 2006: 1.

[责任编辑: 陈可阔]

The Legal Status of Mobile Drilling Platform and the Influence of Coastal State Jurisdiction in the Exclusive Economic Zone

WANG Zhenzhen

(School of Law, Shandong University, Jinan, Shandong 250100, China)

Abstract: Owing to the ambiguity of the legal status of the mobile drilling platform, the state of registration as well as the coastal state is entitled to manage its operation, relying on the jurisdiction of exploiting resources in the exclusive economic zone and territorial jurisdiction respectively. Therefore, the split jurisdiction leads to ineffective supervision of the operation of mobile drilling platform by the coastal state. What is worse, it will enable the coastal state in an extremely unfavorable position if accidental spills occur when the mobile oil platform operates. The aim to construct mobile drilling platform is to explore and the exploit natural resources on the continental shelf, which is consistent with that of an installation. Further and even more importantly, it is beneficial to the exclusive jurisdiction in the exclusive economic zone of the coastal state and drawing up uniform requirements to reduce the risk of pollution, if regards the mobile drilling platforms as installation. As far as China is concerned, it is entitled to manage the operation of mobile drilling platform exclusively and safeguard their own interests relying on the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the specific provisions of domestic legislation when considering the mobile drilling platform as installation.

Key words: mobile drilling platform; exclusive economic zone; costal state jurisdiction; installation