

DOI:10.13216/j.cnki.upcjess.2016.04.0001

英国的石油法治体系及其对中国的启示

杨晓锋

(中国石油大学人文社会科学学院,北京 102249)

摘要:油气等能源资源是发展经济的重要物质基础,在国家经济体系中占有战略地位。随着中国对能源需求的稳步增长,油气对外依存度也不断攀升。中国的油气企业应走出去,开展国际能源合作以保障国内的能源安全。在对外能源合作中,要学习西方发达国家的石油法治体系,借鉴它们管理油气行业的成功经验。英国对石油的商业开采历史悠久,实践经验丰富,逐渐形成了涵盖海陆油气开发、独具特色、较为完整的石油法治体系。学习和借鉴英国油气立法的先进理念、完善的法治体系及切实可行的矿业权管理制度具有重要的理论和现实意义。

关键词:石油法;能源法;矿业权;法治体系

中图分类号:D912.67 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-5595(2016)04-0001-05

21世纪以来,国内外经济形势和能源行业发生了一系列重大变化。随着北美页岩气革命的成功、勘探开发技术的进步,全球油气储量大幅增加,出现了多点供应、供大于求、原油价格低位徘徊的局面。在国内,从中长期来看,中国的能源供需结构虽然在现有基础上会有所发展和变化,但以煤为主的能源消费结构仍将延续。尽管如此,中国石油对外依存度仍然较高,2015年达到了60.6%^[1],今后国内对石油的需求仍将平稳增长。受世界石油市场宽松局面影响,国内油田开采企业由于开采成本偏高而亏损严重。国内油气行业自改革开放以来尽管取得了长足的发展,但同发达国家相比,其发展规模、经济效益、产业结构、管理水平、法治体系等方面还存在着严重不足。目前,国际石油市场油价低迷,这对中国的石油企业来说既是挑战,也是机遇。趁此机遇,借鉴国外发达产油国的实践经验和先进制度,建立健全能源法治体系,在法治的框架下推进能源体制改革,促进能源行业的健康发展,具有重要的理论和现实意义。

英国的油气资源并不丰富^①,近些年来产量逐年下滑,但其油气的商业开采历史悠久,积累了大量的实践经验,形成了较完善的油气法律体系,造就了

可同美国相媲美的“北海模式”。英国石油法规定,包括油气资源在内的自然资源归国家所有,与中国的国情相似,而不像美国、加拿大、澳大利亚那样有多种规定,这为中国学习其先进立法经验奠定了基础。此外,其有关石油勘探开采许可证的程序、矿业权管理、石油合同、财税、油气监管等方面都有自身特色,^[2]值得中国学习和借鉴。

一、英国石油法律发展历程

一般来讲,任何一个国家的石油法治体系都是伴随着其油气工业的发展而产生和不断完善的。英国就是一个典型代表。其有关油气方面的主要法律先后有以下几部:1934年的《石油生产法》、1975年的《石油税法》、1975年的《石油和海洋管道法》、1998年的《石油法》、2008年的《能源法》、2016年的《能源法案》及相关的欧盟指令。

(一)石油法律诞生的起因

理解这些法律法规,需要从两个源头来追溯它们的发展:一是英国主管陆上油气储藏开采的立法始于一战期间的紧急状态条例;二是与公海资源开采相关的国际法,英国和委内瑞拉在1942年签署的关于帕里亚(Paria)港湾海底资源划分协议标志着英国石油法律法规的快速发展。这两条发展路径在

收稿日期:2016-03-03

基金项目:中国石油大学(北京)科研基金资助项目(2462015YQ0808)

作者简介:杨晓锋(1973—),男,河南濮阳人,中国石油大学(北京)人文社会科学学院讲师,博士,研究方向为法理学、能源法和政治学。

1959年开始汇合。当年英国发现了格罗宁根(Groningen)大气田,其从荷兰北部一直延伸到了北海,使人们相信在英国领海之外但处于其领域内的地域蕴藏着储量可观的天然气。对此英国可以依据国际法中的大陆架相关规定对其主张权利。自此以后,相比于英国陆上的油气储藏,人们对海洋油气储藏探寻的兴趣越发浓厚,这意味着人们开始将关注焦点放在了海洋领域,因此说,英国法律发展的步伐和频率在很大程度上受到了国际法有关海洋大陆架特殊性质的影响。

英国陆上石油开采的法律框架源自于政府的两个创举。这两个创举源于政府在一战前后对石油供应安全的渴望,尤其是英国皇家海军燃油舰艇对燃料供应安全的渴望。为此,政府采取了第一个措施——购买盎格鲁-波斯石油公司的大量股权,因盎格鲁-波斯石油公司拥有中东第一份石油矿税制合同(concession)。第二个措施是鼓励勘查和开采英国境内潜在的石油储藏。英国政府在1917年提出了一项法案(该法案规定设立权利税以向那些拥有可开采石油储藏的土地者们支付费用),因遭到强烈反对而被搁置,取而代之的是依据1914年的领土防卫法所制定的规章,该规章授权查找和获取石油的人可以进入私人领地,并可以阻止其他人再进入该领地查找和获取石油。

以上措施的实施导致英国1918年《石油生产法》的通过。该法解决了竞争性钻井问题。该法中规定除了代表政府或持有军需部授予许可证的人员为找寻或钻取石油而进行的勘查钻井活动之外,禁止任何人进行此类活动。

随之而来的问题是与油气相关的财产权利的不确定性打击了人们勘查钻取石油的积极性。由于对石油需求的增加,1934年人们对石油的兴趣再次复苏起来,从而确保了一部新的石油生产法(《石油生产法》)的通过。该法律规定,英国境内石油的所有权,连同寻找和钻取石油的专有权利归女王所有。其缺陷较明显,即没有规定违反法律的处罚措施。

(二)转折点:大陆架油气资源的发现

20世纪50年代后期,人们在荷兰西北部发现了天然气。就海床、底土和自然资源而言,政府依据1934年的《石油生产法》(陆向体制)制定了1964年的《大陆架法》,该法适用于领海以外区域海洋油气的勘探、开采和生产。随后英国政府又出台了《石油生产条例》(大陆架和领海)。1964年的《大陆架法》和随后的法规共同构成了1975年的《大陆架法》。值得一提的是,正是在这一法治体系之下,英

国于1970年第一次在北海北部发现重大油田。

1975年,英国通过了《石油税法》(Oil Taxation Act 1975),引入了石油收入税(Petroleum Revenue);同年还通过了《石油和海洋管道法》(Petroleum and Submarine Pipe-lines Act 1975),并依据1975年的《石油和海洋管道法》成立了英国国家石油公司(BNOC)。该公司在20世纪90年代完成民营化改革,成为名副其实的世界级超大型非国有的国际石油公司。

(三)基于油气工业发展而变化的油气法律体制

1. 1998年的《石油法》

1934年的《石油生产法》及与油气许可证有关的其他法律规定,1998年被统一起来形成了《石油法》(Petroleum Act 1998)^[3]。这部法律是英国有关勘探、开采、生产油气的主要管制性法律。尽管该法的序言做了一些修改,但它还是力争将英国油气工业的法律系统统一,作为授予许可证的唯一可参考的体系。

类似于1934年的《石油生产法》,1998年的《石油法》第一部分规定石油的所有权归女王所有,包括勘探、钻孔和获取油气的权利。该法律规定国务大臣(Secretary of State)有权将探寻、钻孔、获取石油的许可证颁发给他认为合适的人选。法律的第三部分规定了海底管线的归属问题,第四部分规定了海洋安装设施的弃置问题。

就油气许可证的监管而言,1998年的《石油法》依据工业条例委托有关政府部门,即能源和气候变化部(the Department Energy & Climate Change,前身是 the Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform, DBERR),制定了一套指导性说明,该说明就英国许可证的颁发提出了一系列要求。

此外,包含许可证标准条款的条例会适时发布和更新,它们被附加在授予许可证的条件上。1998年的《石油法》要求标准条款应予以公布,以避免任何不确定性。

2. 2008年的《能源法》和2016年的《能源法案》

英国国内最后一个有关石油的立法是2008年的《能源法》(2013年修订)^[4],修订后的能源法就海洋安装设施的退役问题增加了一些细微规定。2016年的《能源法案》把国务大臣(Secretary of State)现有的有关油气方面的监管权力转交给英国的油气局(Oil and Gas Authority),该局独立履行监管职责。

3. 欧盟指令(主要是已转化为英国的1995年的

《碳氢化合物许可证获取指令条例》)

英国于1973年加入欧共体,欧盟的各项指令不得不遵守,故英国有关油气的规制在许多方面就必须考虑欧盟指令,这些指令通常是转化为英国的法律再得到应用。欧盟在1994年根据《碳氢化合物许可证获取指令条例》制定了严格的规定。英国1995年的《碳氢化合物许可证获取指令条例》(The Hydrocarbons Licensing Directive Regulations)对许可证的期限(term)类型做了限制,拓宽了授予许可证的范围,并规定申请许可证应在欧盟的正式期刊上出版。这就确保了处于欧盟境内的任何公司都有一个公平的机会参与许可证申请的竞争。

其他与英国油气工业相关的欧盟重要指令包括《栖息地指令》(Habitats Directive)和《战略环境评估指令》(the Strategic Environmental Assessment Directive),这些均转化为英国国内法。

此外,英国油气许可证分为勘探、生产两类,生产许可证又分为促进型、传统型/标准型和边境型三类(promote, traditional/standard and frontier)。当前有关许可证类型的规定、欧盟指令、国际义务、条例及政府部门的指导性说明,共同构成了英国石油法治体系。

二、英国石油立法的框架结构

一般而言,石油法是针对油气领域有关油气行业的各个方面制定的法律,涉及勘探、钻井、运输和商业交易等方面,也称油气法。英国有关油气勘探开发的法律框架结构主要由政府的石油政策、法律法规(指南、标准)和合同构成。

(一)石油法律

石油法是规制勘探开采国内油气资源活动的基本法律文件。一部具有代表性的油气法会涉及以下关键性问题:政府的角色、石油公司的创立、许可证/合同的获取方法和申请程序、作业的阶段性和要求、环境要求、财务要求、争议解决方式、国家法院的作用、罚金和处罚等。

以英国1998年的《石油法》为例,该法于1998年6月11日颁布,将有关石油、海洋安装和海底管线等法律合并为一部法律。内容主要由石油、海洋活动、海底管线、海洋安装设施的退役、一般杂项、附录构成。其中,第一部分为石油,主要是有关石油的定义,石油的国家所有权,勘探、开采石油的许可证及详细规定,开采费用的支付,附属权利等内容;第二部分是海洋活动,主要涉及刑法、民法的适用,起诉等内容;第三部分是海底管线,主要包括管线的建设和使用,授权,管线的强制维修,管道使用的获取

权,授权的终止,管道终止后的归属或授权的后续问题,检查员,实施,刑事诉讼、违法的民事责任,本部分的适用,命令和条例等内容;第四部分是海洋安装设施的退役,由计划的准备、提交计划的人员、计划的批准、未提交计划的后果、计划的修订、批准的收回、实施计划的义务、不履行计划的后果、财务资源、条例、违法处罚等内容组成;第五部分是一般杂项,主要有石油收入的北爱尔兰和马恩岛股份、开发贷款、解释、临时规定和例外等内容。

(二)石油法规

大多数国家的石油法规通常是为了处理石油行业的一些具体技术性问题而制定的,被认为是辅助性的法律文件。大多数国家只颁布与油气相关的条例而不颁布法律,其目的是允许法律体制有充分的灵活性和适应性。石油法一般包含一个一般性条款,该条款会授权法定机构适时制定条例,以保持同石油法的政策目标相一致,这就允许法律体制有较大的灵活性,使其因形势的变化而改变,而不必经过冗长的立法程序再修订石油法。有些法规对行业来讲,可能非常繁杂、具体、专业,而有些法规可能非常概括,允许行业有制定行业规则的权力。法规的成功实施多数情况下依赖于监管机构自身的能力(从业人员履行职责的能力)。监管的主要领域包括:监管机构的设立、安全和环保、技术层面、财务考量、申请程序等等。

(三)石油勘探生产操作规程(operations)

英国石油法规定,石油作业只有拥有法定机构正式颁发的执照或许可证,按照石油法、法规以及石油合同规定的形式和条件方可开工作业。英国的石油法律对石油勘探生产的规定具有较大程度的灵活性,意味着国家可以通过任何一个国际石油公司、私企或者任何它认为恰当的方式来指导石油作业。

(四)石油合同(agreements)

英国的石油法通常会引入标准合同的概念和合同包含的内容,它授权法定机构在进行勘探生产石油合同的谈判时,给潜在的申请者提供标准合同。英国常见的合同类型有矿税制合同、产品分成合同、服务合同、联合经营合同、许可证合同等。

三、英国油气活动的主要管理部门

能源和气候变化部(the Department of Energy & Climate Change, DECC)是英国油气活动的主要管理部门。该部旨在确保英国有一个安全、清洁、负担得起的能源供应,促进国际合作,监督气候变化。其下辖8个机构,其中的油气局(Oil and Gas Authority)负责对英国境内的海洋和陆上油气的作业活动进行

监管,其主要职责包括油气许可证的发放,油气的勘探和生产、油气田和油气井、油气基础设施的监管,碳捕获和储存许可证的发放;天然气和电力办公室(the Office of Gas and Electricity Markets)负责对运营天然气和电力网络的垄断公司进行监管,对价格的控制和执行有决定权,其职责是保护消费者利益、帮助行业企业改善环境;经济和财政部(HM Treasury)及收入与关税部(HMRC)负责管理税收,例如,管理石油收入税、增值税、篱笆圈公司税等;海洋安全局(the Offshore Safety Division of Health and Safety Executive)的主要职责是监管油气活动是否健康、安全和环保。

四、英国石油法律体系特点

(一)深化改革,完善体制,促进油气工业发展

不断深化改革,完善体制,加强宏观管理,促进油气工业不断发展是英国石油法律体系的一大特点。这突出表现在:首先,根据油气产业发展的实际需要,不断调整和修订法律,适时制定和出台新法规,为管理体制变革提供法律依据;其次,不断推进市场化改革,放开市场,引入竞争,促进本国油气勘探开发较快地发展;再次,实施国有石油公司的民营化改革,实现了英国国有石油企业的民营股份制改革,显著促进了石油企业的发展,增强了其国际竞争力。

(二)加强油气矿权管理,建立完善的区块招标投标制度

英国较早地建立了以区块招投标为核心的油气矿权管理制度。其油气矿权管理主要包括如下内容:一是油气区块的划分,按照有关法律,将陆上和海上大陆架的勘探区域划分为若干区块,分批次实施招标;二是制定规范的招投标程序、标书标准,明确标书评判的标准和程序,确定合同类型及条款;三是建立了有效区块退还制度,按照资金投入、技术、工艺、环保等标准和矿权期限规定,部分或全部退还油气区块矿权;四是建立了以签字费、租金(权利金)、矿区使用费及税费减免为主的油气资源税费政策体系。^{[5]46}

(三)加强油气勘探开发监管,提高资源开采效率

英国政府十分重视油气开发利用的监管,注重规范勘探开发活动,强调对油气井的监管,以实现科学、合理和高效地开发油气资源。这集中表现如下:一是监督油气矿权的招投标活动,确保其公开、透明、公正,同时监督各种合同执行情况及税费征收情况等;二是监督具体的油气勘探开发与生产活动,严

格审查勘探、开发技术方案,督查资金投入情况、技术工艺的应用等,加强对油气井的监管,包括油气井的生产情况、各类钻井对环境的影响、废弃设施的合理处置等;三是设立相应的监管机构,负责对油气勘探开发进行全面监督。^{[5]47}

五、启示与借鉴

作为较早从事油气商业开发的发达国家,英国已经形成了涵盖海陆油气开发、独具特色、较为完整的石油法治体系。他山之石,可以攻玉。为了给中国可持续发展的经济发展提供安全的能源保障,实现环境、人口和经济的协调发展目标,学习英国油气行业先进的理念、借鉴英国完善的法治体系和切实可行的实践做法有着重要的理论和现实意义。

(一)加快以能源法为核心的能源法律体系建设,为中国的油气体制改革提供法律依据

当前中国现有的油气法律法规体系大多产生于20世纪八九十年代,带有计划经济色彩,甚至抑制了石油行业的发展,其带有明显的局限性:要么是立法空白,要么严重滞后;有的存在严重的立法缺陷,有的只是部门立法。因此,逐步建成和完善以能源法为核心,包含基本法、单行法、行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章等相互衔接配套的能源法律体系尤为必要,也就是说,较完善的能源法律体系可以为能源体制改革提供法律依据。

(二)深化油气矿业权管理改革,加强油气资源监管

油气矿业权制度是油气资源管理的核心,是建立高效、有序竞争的油气勘探开发市场的关键。目前国际上普遍采取招标方式出让油气矿权,对矿业权人规定了严格的权利和义务。由于中国长期实行“申请在先”的矿权出让方式,三大油气企业无偿取得国内大部分油气区块的探矿权。加之油气矿权持有成本偏低,有的企业对持有的大量矿区既不投入也不开采,从而制约了中国油气供给能力的提高,未能充分体现国家对资源的所有者权益和企业有偿使用矿权的原则。与此同时,由于中国实行油气勘探开采专营权制度和对外合作专营权制度,除少数国有油气企业外,不允许其他各类市场主体进入勘探开发领域,限制了油气领域的对外开放,制约了油气上游市场的发展。^{[6]22}

为此,中国应借鉴英国的成功经验,完善矿业权的授予方式,从传统的“申请在先”方式改为“竞争性出让”方式,国家通过公开招标有偿出让矿权。逐步推行油气矿业权招投标制度,培育、完善油气矿业权市场。唯有这样才能提高国内油气资源的勘探

开发和供给能力。

(三)改革油气资源管理体制,实行行业主管和监管分离相结合的管理体制

当前,中国石油行业管理的大部分职能分散在国家发展和改革委员会、国家能源局、国土资源部、商务部等部门。由于没有一个最后负责的部门,很可能会出现互相推诿、扯皮的现象,职能管理的监督作用不能有效发挥,这与国际上通行的行业主管和监管分离模式大相径庭。因此,应借鉴英国的做法,一方面,应统一规划,分级实施,明确国家发展和改革委员会、国家能源局是油气(能源)行业的政府主管部门;另一方面,应构建“分段分级监管”的油气监管体系,即国家能源局、国土资源部、商务部、国家质量监督检验检疫总局、环保部、国家安全生产监督管理总局等分别承担不同的监管职能。尤其要加强对油气管道的公平开放、输配价格及油气矿权公平出让等方面的监管。同时要减政放权,市场机制可以起作用的地方,政府主管部门就不要再干预。坚持贯彻“公权力无法律明文规定不可为”的原则,制止政出多门现象。^{[6] 25}

注释:

①截至2014年年底,英国的石油已探明储量为4亿吨,产

量为3970万吨,消费量为6930万吨;天然气已探明储量为2千亿立方米,产量为366亿立方米,消费量为667亿立方米。具体参见2015年6月世界能源统计, <http://bp.com/statistical-review>。

参考文献:

- [1] 搜狐财经. 去年我国石油净进口3.28亿吨 对外依存度首破60% [EB/OL]. (2016-01-27) [2016-02-25]. <http://business.shou.com/20160127/n436030595.shtml>.
- [2] Terence Daintith, Geoffreg. Manual of United Kingdom: Oil and Gas Law [M]. London: Sweet and Maxwell, 1984:29.
- [3] Petroleum Act 1998 [EB/OL]. (1998-06-11) [2016-02-25]. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/17/contents>.
- [4] Energy Act 2013 [EB/OL]. (2013-12-18) [2016-02-25]. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/32/contents/enacted/data.htm>.
- [5] 潘继平,王越,申延平,等. 挪威、巴西及英国油气资源管理体制及其对中国的启示[J]. 资源导刊, 2010(6).
- [6] 油气体制改革研究课题组. 油气体制改革的思路与建议[J]. 宏观经济管理, 2015(9).

责任编辑:张岩林

On the Legal System of Petroleum in UK and Its Enlightenment to China

YANG Xiaofeng

(School of Humanities and Social Sciences, China University of Petroleum, Beijing 102249, China)

Abstract: It's well known that energy resources, including oil and gas, are one of the important material basis for developing economy and the strategic position in the national economy system. Along with the steady growth of energy demand, the external dependency for oil and gas is also rising, which forced the petroleum companies to go abroad and make energy cooperation so as to ensure energy security domestically; on the other hand, during the course of international energy cooperation, learning the legal system of petroleum in western developed countries, drawing experiences from the successful practices of their management of oil and gas industry is also very necessary. UK has a long history in commercial exploitation for petroleum and rich practical experiences. It gradually formed a relatively complete, unique legal system for petroleum in the field of oil and gas development. Learning and drawing the advanced ideas of petroleum legislation, the perfect legal system and the practical management of mining and exploration system have important theoretical and practical significance to China.

Key words: petroleum act; energy law; mineral properties; system of rule of law