

[文章编号] 1009-3729(2013)05-0051-09

论中日东海大陆架划界的法律问题

章成¹, 郑金栋²

(1. 武汉大学 国际法研究所, 湖北 武汉 430072;

2. 南昌大学 法学院, 江西 南昌 330028)

[摘要]中日东海大陆架问题的实质是中国与日本的结构性矛盾在海洋划界问题上的尖锐体现。中国对钓鱼岛享有无可辩驳的主权依据,在中日东海大陆架划界中应尽量对钓鱼岛采取“零效力”的处理方式。通过对中日双方大陆架划界主张的比较,我国主张的法理依据及日方主张的无理性皆显而易见。中国需要在今后的东海划界谈判中更为成熟地运用法律手段,创制适用于东海海域的有关国际法规则,并以此来确保东海大陆架划界问题的最终圆满解决。

[关键词] 中国;日本;东海大陆架划界

[中图分类号] D993 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2013.05.009

东海大陆架划界问题发端于20世纪60年代末70年代初,近几年随着东海油气田的开发进入实质运作状态,并体现在钓鱼岛主权的争端呈现出新一轮升温。因为东海大陆架划界问题直接关涉我国国家利益的维护,所以当前有关该问题的学术论述可谓汗牛充栋,然而目前我国学界从国际法层面对此问题进行论证的力度仍显不够。因此,本文试图从国际法的角度,对东海大陆架的划界问题进行归纳和梳理,以期有助于国内民众对该问题增进了解并澄清过往常见的认识误区,从而为我国国家利益的维护提供可资借鉴的法律参考。

一、中日东海大陆架划界争议产生的背景

1. 东海及其大陆架的自然地理条件

东海是一个位于中日韩三国陆地之间的半封闭型边缘海,东中国海(East China Sea)是其在国际上的正式称谓,表明东海位于中国国土以东。国际水道测量组织(IHO)出版物《洋与海的界限》(*Limits*

of Oceans and Seas)对东海的四至进行了界定:东海西界中国大陆海岸线及其沿岸岛屿,东侧经九州岛西南缘与琉球群岛西南面的八重山列岛之间的连线与太平洋相接,东北以济州岛经五岛列岛直至长崎半岛南端的连线与日本海相对,北面以长江入海口北岸到济州岛之间的连线与黄海毗邻,南部以台湾海峡与南海相通。整个东海海域南北长约630海里,东西宽约167~360海里,自然海区的全部面积约为77万平方公里。^[1]

大陆架亦称大陆棚,是指大陆或大岛从邻接海岸的浅海海底到水深200米的海底之间,呈缓缓倾斜如棚状的区域。全球海洋约7.6%属于大陆架。^[2]1945年9月,美国总统杜鲁门率先主张美国对邻接海岸公海的大陆架地底和海床拥有控制权。1982年的《联合国海洋法公约》第76条第1款对大陆架的定义是:“沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸,扩展到大陆边缘的海底区域的海床和底土,如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边的外缘的距离不到200海里,则扩

[收稿日期] 2013-08-10

[基金项目] 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(12JJD820004);江西省高校人文社会科学规划项目(12FX17);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2013106010202)

[作者简介] 章成(1988—),男,江西省南昌市人,武汉大学博士研究生,主要研究方向:国际法基础理论、海洋法、战争与武装冲突法。

展到 200 海里的距离。”^[3]关于大陆架的外部界限,《联合国海洋法公约》第 76 条第 5 款规定:不应超过从测算领海宽度的基线量起 350 海里,或不应超过连接 2 500 米深度各点的 2 500 米等深线 100 海里。^[3]具体到东海海域而言,东海海底有 2/3 的海床属于平均水深不超过 200 米的大陆架,面积约为 52 万平方公里。从地质结构上讲,东海大陆架的地势走向与中国大陆基本相同,即由西北向东南倾斜。其中,东海的主体海域与冲绳海槽海域的面积比例大致为 6:1。东海的主体海域多为水深在 70~150 米之间的浅海,这里渔业资源丰富,是中国海洋生产力最高的海域。不仅如此,东海的陆架平原相当平坦,在东海海域稍稍偏东的大陆架上,有一个发育成熟、油气富集、其他资源储量亦非常可观的复合型沉积盆地,被称为“东海陆架盆地”,其东、南经钓鱼岛隆褶带与冲绳海槽分割,向西、北以浙闽隆褶带和黄海为界,总面积约为 26.7 万平方公里。该陆架盆地的沉积层平均厚达 6 000~9 000 米,已有大量数据充分证明这里的海床底土淤泥带和沉积物具有鲜明的陆源性特点,是由长江、黄河、钱塘江等河流冲流入海的大量泥沙和有机营养物质堆积而成的。所以无论是从地质构造还是就其海底沉积物的成分上来说,这部分海床在性质上都明显属于中国大陆的自然延伸。东海主体海域海床的东部边缘平均水深 156 米,越往东南水越深,开始由大陆架向大陆坡过渡,直至冲绳海槽为止。接近冲绳岛西侧的冲绳海槽(又称为中琉界沟)是东海的一个特殊地理单元:冲绳海槽是位于东海海域外缘、与琉球群岛走向相同的海底弧形区域,从东北向西南延展约有 600 海里,宽度 60~150 海里,底部的沉积盆地面积约为 14.8 万平方公里。从海底的自然演化上看,冲绳海槽两侧的地质地貌和沉积物来源是明显不同的:冲绳海槽以西以北的大陆架和大陆坡,地形平缓、地壳稳定,海床水深在 200 米以内,由来自中国大陆和台湾岛的陆地物质养育形成,是中国东部陆地及山脉的自然延伸;而到了位于钓鱼列岛以南 10 余海里处的冲绳海槽,其海床地形突变,深度陡增,已超过 1 000 米,不少区域的水深甚至在 2 000 米以上,最大深度达 2 719 米(这也是东海的最深处)。与结构稳定的东海主体区域相比,此处的地壳运动非常强烈,亦无任何属于大陆礁层的沉降物证,因此,冲绳海槽两侧的海底陆地在地质属性上没有关联。从地质科学上讲,冲绳海槽是把中国大陆领土自然延伸的东海大陆架、大陆坡与日本的琉球群岛岛架截

然分开的天然分界线。^[4]

2. 中日东海大陆架划界争议的由来与演变

目前,中日东海划界争端从性质上可以分为 3 类:首先是中日关于钓鱼岛的主权争议,其次是中日关于东海专属经济区划界及相关渔业资源的捕捞利用争议,最后是中日关于东海大陆架的划界争议。在以上 3 类划界争议问题中,东海大陆架的划界争议是中日东海划界之争的核心问题。东海大陆架的划界争议并不是随着大陆架概念的出笼而同步出现的,而是 1960 年代初,东海的油气资源前景引起有关专家的注意后而出现的。新野弘于 1961 年提出东海海域可能蕴藏有石油资源的设想,由此触动了日本政府抢占资源的敏感神经。1966 年,联合国亚洲及远东经济委员会(UNECAFE)设立了一个专门勘测东亚近海资源的“亚洲近海矿物资源联合勘测协调委员会”(CCOP),日本在第一时间宣布加入。在联合国亚洲及太平洋经济社会委员会的赞助下,1969 年 4 月,由美日学者埃默里和新野弘牵头,包括美、日、韩和中国台湾地区专家在内的调查组对东海、黄海海域进行了联合实地勘测,并在历时半年多的实地勘测基础上,发布了著名的调查报告即“埃默里报告”(Emery Report),明确预言“在台湾与日本之间的这片浅海海域将来也许会成为最有远景的世界规模的产油区,有可能成为第二个波斯湾”。^[5]这个结论在贫油的东亚地区引起了广泛的震动。特别是此后不久的 1973 年第四次中东战争引发了世界性的石油供应危机,作为潜在油田开发对象的东海也就受到了各国的广泛关注,各类矿藏资源极度匮乏的日本更是对其垂涎三尺。根据引起广泛反响的“埃默里报告”的估计,东海蕴藏着 60~70 亿吨的石油和天然气,相当于黑海油田的储存量,有望成为第二个中东。据日方估计,大部分石油埋藏在日本单方面划定的“东海中间线”的日方一侧。因此日本自然觊觎东海潜藏的富饶资源。如果日本能将东海海域的油、气、锰、钴、镍以及其他各类矿物资源和渔业资源尽数据为己有,那么日本就将永远摆脱资源小国的发展桎梏,而跃居资源大国行列。而在中国,李四光先生也很早就指出,我国海域的油气以东海最好。^[6]

大陆架划界争端的核心是主权权利之争,其焦点是大陆架矿藏资源的归属和利用。东海大陆架划界争议的法律实质,同样也是主权权利的归属和利用问题。东海大陆架本身就是中国大陆领土的自然延伸,在其之上的一切主权性权利皆归属于中国。

这些主权性权利的内涵既可见于《联合国海洋法公约》第77条的明文规定,也延展到其他不为公约所载、但与大陆架有紧密联系的海洋剩余权利。按照《联合国海洋法公约》第77条的规定,“沿海国对大陆架的权利并不取决于有效或象征的占领或任何明文公告”^[3],中国对于东海大陆架拥有永久性的固有主权权利,即使20世纪五六十年代中国政府对此并未有明确的宣示或实质性的行使。然而由于海洋在社会发展中占据着重要地位,大陆架上的丰富海洋资源对于当代各国的发展关系重大,因此各国为了自身利益而极力争夺大陆架上的海洋资源。目前中日东海划界争议的本质,即是日本基于自身经济和地缘政治等方面利益的考虑,无端指责和干预中国在东海大陆架上的正常勘探与开发活动,并公然争夺原本就属于中国的主权权益。由此可见,东海海域资源开发的潜藏价值是周边各方对该海域海底资源及岛屿主权产生争议的一大诱因,这足以验证汉斯·摩根索的那句经典论断:“利益是衡量和指导政治行动的永恒标准。”^[7]在此需要重点指出的是,东海大陆架的划界问题并非仅仅具有单纯的法律特征,因为东海大陆架的重要性并不仅限于其蕴藏有极为丰富的油气资源,同时它也是攸关我国国家安全的海洋战略要地。日本抢占东海大陆架的企图蓄谋已久,即便是明知其并无有利的法律依据,也依然要千方百计地混淆视听,完全无视国际海洋法的基本规则并不惜损害中日关系的发展大局。其中固然有追逐经济利益的现实动机,但中日两国在东海战略利益上的结构性矛盾才是争执产生的根源。因此,尽管纯粹意义上的法律分析并不足以实现东海大陆架划界纠纷的彻底解决,但以国际法为武器,可以更充分地揭露日方主张的非法性并有力驳斥其无理逻辑,从而有助于在法律和道义上支持我国在此问题上所进行的合法合理斗争。

二、钓鱼岛主权归属争议及其对中日东海大陆架划界的影响

1. 钓鱼岛问题的由来

与台湾岛同处东海大陆架的钓鱼岛及其附属岛屿,是位于东海南部、台湾东北部、中琉界沟(俗称“黑水沟”)的西北侧、冲绳诸岛以西、八重山列岛以北的岛群,主要包括有钓鱼岛、黄尾屿、赤尾屿、南小岛、北小岛、北岩、南岩、飞岩等8座岛礁,陆地总面积约6.344平方公里,其中钓鱼岛主岛呈番薯形,东西长约3.5公里,南北宽约1.5公里,面积约4.5平

方公里。

钓鱼岛的主权自古属于中国,是中国神圣不可分割的领土的一部分。早在明永乐元年(公元1403年)就见于由明朝前往琉球的使臣所明文记载的《顺风相送》一书中,当时被称为“钓鱼屿”。明朝戚继光抗倭时期钓鱼屿为中国海防的前哨。倭患平息后,钓鱼岛成为中国与琉球航路往来的海上航标。钓鱼岛的归属早在中国明清时期就是十分清楚的:中国属国琉球国在其琉球36岛全图中并不包括钓鱼岛。1786年日本仙台藩的林子平在其制作的《三国通览图说》之《琉球国全图》中,也将钓鱼岛标注为中国的版图。日本真正开始觊觎钓鱼岛是在其非法并吞琉球国之后。1884年,日本福冈人古贺辰四郎在钓鱼岛上收集鸟粪,进而声称其“发现”了钓鱼岛,向时任日本内务卿山县有朋申请在岛上建立灯塔及其他可标识为日本的国标。山县有朋为此与时任日本外务卿井上馨磋商,井上馨认为:“此岛屿近清国之境,较之前番勘察已毕之大东岛方圆甚小,且清国已命其岛名。近日清国报纸等,风传我政府欲占台湾近旁之清国所属岛屿云云,对我国心怀猜疑,我国已屡遭清政府之警示。此时若公然骤施立国标诸策,则易为清国所疑。窃以为目下可暂使其实地勘察,细报港湾之形状及有无开发土地、物产之望,建立国标、开发诸事可留待他日。”^[8]因此日本在表面上暂缓了其窃占钓鱼岛的计划,直到1895年日本在甲午对华侵略战争中获胜,通过《马关条约》强迫清政府割让辽东半岛及台湾岛,而附属于台湾的钓鱼岛则被日本划入冲绳县管辖。1945年日本战败,冲绳被美军直接托管,钓鱼岛则被美军当成靶场使用。根据《开罗宣言》和《波茨坦公告》的内容,钓鱼岛本该像台湾一样回归祖国的怀抱,但战后世界局势的迅速变化以及中国新民主主义革命的胜利,使美国对日本的态度发生了从压制到扶持的180度大转弯。1951年美国主导的《旧金山对日和约》片面对日媾和,却将中国(包括台湾地区的国民党当局)和苏联排除在外。1953年由美国直接管理的琉球当局将其“施政范围”擅自扩张到钓鱼岛。1971年冲绳结束托管,美国本欲将钓鱼岛计入冲绳群岛之内直接移交给日本,日本也趁机借势配合,大造钓鱼岛主权归属日本的舆论声势。日美在钓鱼岛问题上狼狈为奸的做法在世界范围内引发了全球华人的强烈抗议,轰轰烈烈的保钓运动由此展开。中国政府也在第一时间关注到了钓鱼岛的地位及权属问题。1970年12月,新华社、人民日报纷纷发表评论员文

章,强调“台湾省及其所属岛屿,包括钓鱼岛、黄尾屿、赤尾屿、南小岛、北小岛等岛屿在内,是中国的神圣领土”。^[9]美国见状不再提钓鱼岛的主权移交,玩起了其向日本移交的只是对钓鱼岛的“施政权”即行政管辖权的诡辩措辞,但其并未真正改变与日本在钓鱼岛问题上私相授受的实际行为。自此广大海内外爱国人士开始了以“登岛”为主旨诉求的前赴后继的保钓行动,中国大陆和台湾地区也在正式场合多次表达了对日本窃占钓鱼岛行为的严正抗议。2010年9月,日本巡逻船在钓鱼岛海域非法抓扣了一艘中国渔船,并将船长押到日本审判。此后,中国的渔政和海监力量开始在钓鱼岛海域开展常态化的护渔巡航。2012年9月,日本野田政府悍然颁布了将钓鱼岛“国有化”的法令,再次激化了中日两国在钓鱼岛问题上的矛盾。中国海监护航编队加强了对钓鱼岛的巡航力度和频次,以实际行动打破了日本声称的其对钓鱼岛的“实际控制”。与此同时,中国加强了以法律手段维护自身领土和海洋权益的力度,在积极开展对钓鱼岛的常态化巡航与监控的同时,公布了钓鱼岛的领海基线并划定了12海里的领海范围,同时向联合国大陆架界限委员会提交了中国在东海海域的外大陆架划界申请,从而将钓鱼岛的主权议题及东海大陆架的划界问题推向了以法律武器为斗争手段的新高度。

2. 中国对钓鱼岛享有无可辩驳的主权依据

首先,从国际法上领土的先占取得的角度上讲,日本有意混淆“无人地”和“无主地”的本质区别。日本声称,其“发现”了钓鱼岛,因此对钓鱼岛享有主权的依据是先占,因为日本曾反复确认过,钓鱼岛上没有清朝统治过的痕迹。然而,无人地未必一定无主,在传统国际法上,只有无主地才能适用领土的先占取得。钓鱼岛的自然环境不适合人类居住,但这不妨碍其权属有主。最早发现钓鱼岛的中国人要比最早发现钓鱼岛的日本人早400多年。根据中国史籍的记录,钓鱼岛及其附属岛屿的发现时间不会晚于明初,甚至有可能更早。另一个证据也可以证明日本所谓的“发现钓鱼岛”的主张根本站不住脚:在1900年前,日本对于钓鱼岛及其附属岛屿的早期纪录,均采用的是中文名称,其中主岛钓鱼岛被称为“鱼钓岛”(Uotsuri),其余群岛亦采用“赤尾屿”、“黄尾屿”等中文名称。现在日本对钓鱼岛冠以“尖阁列岛”的日文称谓,实际上最早是来源于1884年英国海军在形容钓鱼岛诸岛一带的礁石时,所首次采用的“Pinnacle Islands Group”(尖阁岛群)一词。这

种称谓在1900年被日本冲绳县师范学校一位名叫黑岩恒的教师翻译成日文“尖阁列岛”(Senkaku Retto),但直到1950年代,日本外交部在“日本外交文书”中才首次将尖阁列岛确定为日本对钓鱼岛的官方称谓。^[10]

其次,日本不认为钓鱼岛为台湾的附属岛屿,其主权移转与1895年日本从清朝手中割占台湾不同;《马关条约》全文无一处提到钓鱼岛。日本还认为,台湾在日据时代归日本驻台总督府管辖,而钓鱼岛则归属于日本本土的冲绳县石垣市。显而易见的是,日本这一条论据还是以所谓“钓鱼岛是无主地”的说法为基础的。日本声称钓鱼岛是“无主地”的另一条理由是其内阁于1895年1月14日所通过的内阁秘密决议,决定在钓鱼岛建立国标并正式划入日本版图。但根据国际法上主权的自然转移理论,主权自然转移的前提,必须为“和平而稳定”,同时必须对外“公开”其占据行为。日裔学者Unryu Suganuma就指出日本政府占领时通过的是秘密决议,并未公开颁布占领钓鱼岛的法令,这就难以说服国际社会相信1895年后中日两国关系是处于“和平而稳定”的状态。在1885年日本内务卿山县有朋给冲绳的复函中,也多次强调古贺辰四郎的事件“勿让传媒得悉”。

综合上文所述,无论是地理、历史论据还是法律论证都可以说明,中国对钓鱼岛享有无可辩驳的主权,日方各项主张无论是从历史依据上还是从法理依据上都十分匮乏。

3. 钓鱼岛主权归属对东海大陆架划界的影响

钓鱼岛的主权历来毋庸置疑属于中国,但现为日本所非法控制。钓鱼岛问题在中日东海大陆架划界争议中并不具有全局意义,但领土主权的归属问题,向来是国际法上所有国家间争议问题中最基本最首要的问题。更何况东海大陆架的划界问题直接牵涉到我国国家利益的维护,因此钓鱼岛问题的存在,也将不可避免地对东海大陆架划界问题产生或多或少的影响。由于中国向来主张冲绳海槽构成了中日大陆架的天然边界,而日本则认为中日是大陆架共架国,冲绳海槽仅构成中日两国相连大陆架中的一个偶然凹陷,并且强烈坚持东海大陆架的划界原则应以等距离中间线原则为首要基准。但冲绳海槽附近的地质地貌形态无疑是日本主张的一大硬伤。因此日本在很大程度上把希望寄托在它钓鱼岛的“实际控制”上。日本相信,因为钓鱼岛位于冲绳海槽以西,如果日本能顺利获得对钓鱼岛的主权及实

际掌控,那么日本就可以以钓鱼岛为基点,在冲绳海槽以西划出大面积的专属经济区和大陆架,这就意味着中日确实是东海大陆架的共架国,自然延伸的划界原则就不能得以顺利适用,从而大幅度削弱中国关于其大陆架自然延伸到冲绳海槽的观点。但中国与欧美的大多数学者认为,钓鱼岛及其附属岛屿各岛因淡水不足、泥土不厚、风浪较大,不适合人类定居,为无人岛,不能满足人类生产生活的需要。因此按照《联合国海洋法公约》第121条的规定,钓鱼岛只能享有内水、领海而不能拥有大陆架和专属经济区。由此可知,无论钓鱼岛的最终主权归属如何,其对东海海域的整体划界工作所起的作用和影响理当忽略不计。因此,将钓鱼岛的主权归属与东海大陆架的整体划界脱钩,并在中日两国的东海大陆架划界谈判中对其采以“零效力”的处理方式是比较妥当的。这既与《联合国海洋法公约》的有关规定相契合,同时也有助于东海大陆架划界谈判工作的实际推进。

三、中日关于东海大陆架划界的主张比较

公平原则作为一项得到普遍承认的大陆架划界基础原则,是大陆架划界的首要原则,同时也是指导性的原则。^[11]它产生于国际实践。该原则最早是由美国发表的《杜鲁门公告》提出的,它指出:如果大陆架延伸到其他国家的海岸或者是与其他国家共处于同一大陆架,那么应与其他相关国家依据公平原则来确定边界界限。^[12]此后,国际法院通过北海大陆架案、利比亚-马耳他大陆架案进一步强化了这一原则。^[13]无论是从公平原则刚提出来时所体现的理论精髓被人认可,还是其后有关国际法院判例中的适用,均表明公平原则拥有合乎事物逻辑和规律的正确性以及无可比拟的实际操作性。《联合国海洋法公约》第83条第1款指出:“海岸相向或相邻国家间大陆架的界线,应在《国际法院规约》第38条所指国际法的基础上以协议划定,以便得到公平解决。”^[3]公平原则并非指表面上的形式意义上的、绝对的公平,公平原则的核心内涵乃是追求公正的划界结果。^[14]为此,大陆架划界公平原则,是指相邻或相向国家间的大陆架划界,必须建立在国际法基础上,依据公平原则以协议划定,并考虑一切相关情况,选择适用恰当的方法,以取得公平结果为目的。^[15]而分配结果的平等是大陆架划分界限的核心内容,同时它也可以指对合理差异的普遍确认并在

此基础上对效果平等的追求。自然延伸是公平原则考虑的一大重要考量因素。自然延伸原则也是海洋划界重要的依据,它同样也来源于《杜鲁门公告》,该公告指出,“大陆架可以被认为是沿海国陆地领土的延伸,因而自然属于它”^[16]。而在之后的北海大陆架案件的判决中,国际法院通过最终的判决书具体阐述了这一原则。^[13]

1. 中国的东海大陆架划界主张及法理依据

中国认为在东海大陆架划界问题上应该坚持公平原则和自然延伸原则,以冲绳海槽作为两国间划分大陆架的天然界限。中国依据《联合国海洋法公约》中关于大陆架自然延伸的规定制定了《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》,确立了自然延伸原则。1998年6月,第九届全国人民代表大会正式通过了《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》。关于划界原则,该法进一步强调了中国在海洋划界问题上坚持公平原则。“我国与海岸相邻或者相向国家关于专属经济区和大陆架的主张是重叠的,在国际法的基础上按照公平原则以协议划定界限”。其第2条规定:“中华人民共和国的专属经济区,为中华人民共和国领海以外并邻接领海的区域,从测算领海宽度的基线量起延至200海里。中华人民共和国的大陆架,为中华人民共和国领海以外依本国陆地领土的全部自然延伸,扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土;如果从测算领海宽度的基线量起至大陆边外缘的距离不足200海里,则扩展至200海里。”

中方主张的冲绳海槽是两国间的大陆架界限是有国际法依据的。《联合国海洋法公约》中第76条第5款规定:划定大陆架在海床上的外部界线各定点,不应超过从测算领海宽度的基线量起350海里,或不应超过连接2500米深度各点的2500米等深线100海里。^[3]由此可以看出,大陆架的划界标准深度为2500米,而冲绳海槽的深度为2940米,是当然的中国大陆架与日本琉球群岛岛架之间的分界线。按照这个原则,冲绳海槽应当作为两国间大陆架划界的天然界线。在2012年11月中国向联合国大陆架界限委员会所提交的超过200海里的大陆架划界申请案中,中国也继续坚持冲绳海槽和自然延伸原则在东海大陆架划界问题中的重要指导意义。

2. 日本的东海大陆架划界主张及其无理性

日本则坚持最早源于1958年《大陆架公约》所采用的等距离中间线划分方法。《大陆架公约》第6

条第1款和第2款对大陆架划界做出以下规定：“同一大陆架邻接两个或两个以上海岸相对的国家时，则分属各有关国家的大陆架的界限由这些国家协商决定。如无决定，除根据特殊情况可以另定界线外，分界线应采用每点均与划定各国领海宽度的基线最近点距离相等的中线”；“同一大陆架邻接两个领土相邻的国家时，其界线应采用每点均与划定两国中领海宽度的基线最近点距离相等的中线”。^[17]日本依照上述规定，制定了《专属经济区和大陆架法》，确立了“等距离中间线原则”作为同相邻国家之间海洋划界争端的指导性原则和划界方法。在中日之间的东海划界问题上，日本单方面拟定出了一条中间线，以此作为两国间大陆架划分的界线。

然而，1958年《大陆架公约》中虽然规定了等距离中间线的划分方法，但是它绝不是唯一的首要的划分方法，等距离中间线划分方法必须考虑其他因素才能适用。因为《大陆架公约》规定两国的划界争端首先应当通过协商解决，其次还必须考虑特殊情况，这里的特殊情况主要是指与地理相关的因素，最后才是采用等距离中间线划分方法。

在1982年第三届联合国海洋法大会上，单一的等距离中间线划界方法受到了广泛的质疑和批评。大会所通过的《联合国海洋法公约》文本对1958年的《大陆架公约》的大陆架划界规则进行了修正，指出等距离中间线只是划分海洋界限的一种方法，不应把它视为必须采取的方法，更不应把这种方法确定为必须和首要采用的方法。海洋划界应遵循的根本原则，应该是公平原则。“在某些情况下，如果采用等距离中间线的方法能够达到公平合理的划界结果时，有关国家可以通过协议加以使用。但反对在有关国家未达成划界协议前单方面将中间线或等距离线强加于另一方”。^[3]等距离中间线原则虽具有确定性，但它只是从属于公平原则的一种划界方法。在大陆架划界问题上，之所以应以公平原则为最高标准，就是为了避免在某些特殊情况下采用等距离中间线划分方法来划界而产生结果不公平。

就中日两国间的划界争端来讲，仅使用等距离中间线方法是不妥的，因为两国间的海岸线存在差异，冲绳海槽就是存在的特殊地理因素。摒弃其他因素仅采用中间线划分，一定会导致出现不公平的结果，不能只是为了方便而简单地采用中间线的划分方法。然而极具讽刺意味的是，日本并非1958年《大陆架公约》的签署国；而且即使是适用1958年

《大陆架公约》的规定，采用等距离中间线划界方法划定东海大陆架的边界，也必须首先经过中日两国的平等协商，而绝不是任由日本将其单方面划定的“中间线”强加给中国。对于日本所主张的等距离中间线划分方法，中方在1978年4月的第三届联合国海洋法会议上明确表示：“等距离线中间线只是划分海洋界线的一种方法，不应把它规定为必须采用的方法，更不应把这种方法规定为划界的原则。海洋划界应遵循的根本原则，应该是公平原则。”基于以上分析可以看出，在公平原则的视角下，日本所谓的“中间线”是一条漏洞百出的“非法线”。

在东海划界问题上，日本紧咬大陆架划界“中间线原则”不放的最重要原因是：东海大陆架存在丰富的油气资源。从地理学的角度讲，大陆架有丰富的光照和陆地河流带来的营养物质，本来就是海洋生物良好的栖息地，有丰富的油气资源和海洋生物资源。对于日本这样一个岛国，其自然资源极其匮乏，但是作为世界第三大经济体，其工业极度发达所需的能源又极多，其能源严重依赖进口，而作为日本主要进口地的中东，局势又越来越不稳定，因此日本极力扩展其在东海的权利，分一杯羹。这也正是日本极力要将其海洋边界（包括大陆架和专属经济区）向西推进的原因。

四、解决东海大陆架划界问题的可行办法探讨

1. 以法律手段解决东海大陆架划界争议

东海大陆架的划界争端从很大程度上与东海丰厚的能源经济利益分配问题有直接的关联。因此在实践中，将东海大陆架划界问题与钓鱼岛主权归属问题、东海油气开发问题相分开，不仅务实可取，有利于将法律属性成分更高的东海大陆架划界问题从其他性质的东海争端中剥离，同时也符合《联合国海洋法公约》的相关规定以及其倡导以法律手段解决海洋划界争议的精神。解决东海大陆架划界问题的法律形式主要有两种。

其一，通过划界谈判缔结双边条约。2008年6月18日，中日就东海问题达成了《东海问题原则共识》，这也是两国划界谈判所取得的第一个重大协商成果。但从法律性质来说，它是一个临时过渡性质的政治协议式安排，而非正式的海洋划界条约或协定。正式的海洋划界双边条约需要通过更加严格的划界谈判程序才能完成。首先是谈判的目的必须明确和公开，以缔结正式的划界条约为最终目标；其

次是双方的谈判代表需要有国际习惯法上所公认的国家授权。在此基础上,为实现最终划界条约的签署而进行的双边谈判,还需要经过十余轮甚至是数十轮的递进式谈判程序才有可能最终完成。而在条约书面文本最终形成之后,尚需两国国内权力机关的批准和核准,才可正式确定双方之间的法定权利义务关系。由此可见,以缔结正式的双边条约为目的的海洋划界谈判,其程序将十分延宕复杂,对于各种矛盾盘根错节的东海划界问题更是如此。因此从目前的情况来看,中日两国在短时间内将很难就东海划界问题缔结正式的双边书面条约。

其二,递交国际司法机构裁决。将东海大陆架划界问题递交权威性的国际司法机构加以审理和裁决,如国际法院、联合国大陆架界限委员会、国际海洋法庭或国际常设仲裁院等。与进程久拖不决的双边划界谈判相比,该形式能够较为有效地做到排除政治因素对法律进程的干扰,使争议双方多年的困扰化为无形。但以司法形式解决东海划界问题的最大困难,就在于国际法院等国际司法机构对于中日之间的东海划界争端并没有强制性或任择性的管辖权,而且一旦国际司法机构的审理结果对于争端一方不利,如何面对不利一方的政治反弹及其国内民意的压力,这对于从未有过将双边争议提交到国际司法机构的东亚各国来说,也是一大考验。因此,在目前中日双方都不接受国际法院等国际司法机构管辖权的情况下,试图以司法途径争取双方争议一劳永逸的解决,也将十分困难。

从法律形式上来看,海洋划界争端解决方式中最好的可能就是双方达成协议,共同提交国际法院裁决。但是这一种方式的弊端就是耗时长,并且可能得出的结果令双方都不会满意。但是,以法律手段如能解决东海划界问题,这对于双方而言都将产生确定的约束力,并且可以使耗时日长的东海划界问题得到一劳永逸的解决。

2. 解决东海大陆架上油气资源开发问题的相关方案

(1) “搁置争议、共同开发”的若干可行方案

中方在2005年首次提出“搁置争议、共同开发”这一理论观点在东海资源开发问题上的具体落实方案,希望同日本一起合作,共同开发东海的油气资源。但日本利用两国对话与谈判的场合,不断采取各种会外伎俩和无理纠缠的策略,企图以“共同开发”的名义诱使中国承认其在东海划界问题上所提出的片面主张。尽管如此,中方提出的“搁置争

议、共同开发”原则仍然具有形成若干可行方案的参考价值。其中包括如下几种选择:其一是将东海共同开发区分成两部分,双方各自采用本国法律在其中一个分区块进行管辖;其二是两国共同管辖东海共同开发区;其三是由作业者的国籍国实行属人管辖。^[18]

在上述3种可供参考的方案选择中,第1种具有一定程度上的可行性,实践中曾有过泰国与马来西亚分区块达成合作管辖安排的先例,但中日接受这种方案的可能性不大,因为如此一来,双方将陷入如何划分“区块”的细节争论,从而困扰两国谈判的进程。第2种方案是在共同开发区内组成一个类似于超国家的管理机构,由双方在其中派驻同等数目的代表委员,在共同开发区内适用统一的法律制度。在东海划界问题上,倘若中日两国能有足够的耐心和诚意对此达成一致,该种方案无疑是最为理想的一种选择。但就其现实可行性而言,其被最终采纳的可能性很低,盖因制订一套与两国原有法律均不相同、单独适用于东海共同开发区内的全新法律制度,是一项既消耗时间和精力,又亟须双方拥有相互妥协的足够远见和智慧的过程。这对于因2012年钓鱼岛争端而跌入谷底的中日关系而言,显然是很难实现的。相对而言,第3种方案,即由作业者所属国对位于东海共同开发区内的作业者进行属人管辖,应是最为现实的选择路径。这种方式清楚且简单易行,对于双方来说都可获得平等适用法律的机会,在实践中已被认为是行之有效的。^[19]

(2) “搁置争议、共同开发”方案解决东海大陆架划界问题的利弊分析

中方提出的“搁置争议、共同开发”这一理论在一定程度上是具有可行性的,是迄今解决东海大陆架上有关油气争端最好的方案之一,其理由如下。

首先,面对错综复杂的国际局势,尤其是中东局势的日趋紧张和动荡,石油资源也不再仅仅依赖从中东进口,各国面临着本国经济发展迅速、油气资源消耗巨大的情况,尤其是中日两国。在这种情况下,两国均在努力拓展本土的油气资源,东海的油气资源争端也由此而产生。但是,两国间的僵持不下,最终的结果就是两败俱伤,谁也不能开采到东海的油气资源,谁也不敢轻易踏出第一步;而如果采用“共同开发”的提议,则两国都可以利用到东海的油气资源。

其次,在海洋上开采油气资源是一项投资巨大、对技术要求很高的工作,中日两国在海上油气资源

的勘探上各有优势和劣势,如果双方可以“搁置争议、共同开发”,那么可以在一定程度上相互合作,利用对方技术等优势共同开采东海油气资源,从而达到共赢。

最后,“搁置争议、共同开发”是解决如今双方僵持不下尴尬局面的最好方式,通过相互合作,利用彼此资金和技术上的优势取得稳妥的实惠利益,同时也可以避免采用诉讼方式所带来的耗时长等弊端。^[20]

但在中日东海争端的相关谈判中,如果我方不重视东海大陆架划界问题的法律属性研究,而是一味着重于各种“搁置争议、共同开发”的方案,则有可能步入误区。由于政治方法具有秘密性和不稳定性^[21],因此以政治方法所达成的使东海成为“和平、合作、友谊之海”的明确共识,既需要双方尤其是日方的谈判诚意,也需要日方的执行诚意。但现实情况是,日本往往借政治谈判的场合,屡屡提出过分要求,不断得寸进尺,甚至阻挠中国在日本单方面划定所谓“中间线”以西的无争议海区的资源勘探与活动。如:日本频频干扰中国对春晓油气田的开采活动,频繁派出飞机和舰船到春晓油气田附近进行拍照和监视,还利用谈判的场合不断混淆视听、横生枝节,企图在“中间线”以西及靠近上海、浙江的东海海域分一杯羹。钓鱼岛的主权归属和东海大陆架界限的划定对于中国意义重大,事关中国的核心国家利益,中国必须坚持原则,在关键的场合加强法律途径的运用能力,而不能单纯为了所谓的“灵活性”图一时政策性协议的达成,从而轻易在原则问题上作出让步,更不能毫无原则地混淆专属经济区与大陆架的实质区别,盲目地与日方搞共同开发区,从而在日后增添中方在运用国际法手段维护国家利益时的困难。笔者相信,中日东海划界问题的最终解决,在根本上取决于中国的国家实力以及中国以实力捍卫国家利益的坚定决心和信心,中国需要在今后的东海划界谈判中更为成熟地运用法律手段、创制适用于东海海域的有关国际法规则,并以此来确保东海大陆架划界问题的最终圆满解决。

五、结语

综上,东海大陆架的划界工作不仅事关东海资源的开采与分配,同时还与中日两国的国家利益有极大的关系。对于中国而言,除经济发展和能源战略安全的需要之外,东海的海洋划界进展还牵涉到台湾问题这一核心国家利益。^[22]尤其是“东海非沿

岸国的沿岸国”美国对东海问题的幕后插手,更是增添了东海划界问题的复杂性和发展走势的不确定性。从巩固我国海洋国防的总体安全形势来看,东海海域的大陆架划界问题有助于明晰中日东海争端的全景。因为在中国所面临的紧迫海洋形势中,东海问题虽未必如南海问题那么复杂,但与南海声索国相比,与我国发生东海划界争议的是国力与中国最为接近的强敌日本,韩国在东海东北部直至冲绳海槽部分也有自己的利益诉求,一旦在东海海域发生武装冲突,我们也绝不能排除美国以美日军事同盟者身份介入的可能性。可以说,东海划界问题未必是中国所面临的海洋权益纷争中最为复杂的问题,但一定是解决难度最大、有可能延宕时间最长的问题。广袤的海洋本就是中国人最不熟悉的战略领域,而21世纪又是海洋的世纪,开发利用海洋已成为21世纪的现实和迫切需要,因此,国家对于东海大陆架划界问题的重视程度必须提高到长远战略的高度。深入海洋、探索海洋、开发海洋、保护海洋、利用海洋,对于很多西方发达国家而言早就是一项长期国策,而对于以海立国的日本而言更是如此。日本民族向来以准备细致和充满危机感著称,对于其海洋利益的关注更是未雨绸缪。尽管日本在东海划界问题上的许多主张既不具有合理性,在法理论据上也是极其匮乏的,但日本在边海问题上的“先知先觉”和细致缜密的筹划仍然值得我们借鉴并认真加以研究,反过来这也更加凸显了我国所面临的海洋维权问题的极端紧迫性。我国既是拥有漫长海岸线的海洋大国,又是海洋地缘环境相当不利的半封闭海域国家。因此无论从哪个角度上讲,我们都没有理由不去重视我国所面临的紧迫边海形势,我国所面临的几个海域都与我国的国防战略关系密切,而海洋的安全和开发使用,也将对我国经济社会发展和人民生活发挥越来越重要的作用。对海洋问题的回避与忽视,自近代以来已给我国带来了极为惨痛的历史教训。如今,中国海洋意识正处于觉醒中,海洋国土观亦正逐步深植于国人心中。现在就切实重视海洋,改变“重陆轻海”的固有思想观念,增强海洋意识,尚为时不晚。强于世界者必胜于海洋,衰于世界者必败于海洋。所以说,对于东海大陆架划界问题,我国的决策者必须具有全球博弈的视野,从战略意义与价值的高度来全面认识东海大陆架划界问题对于我国的重要性,积极运用法律手段来确保该问题的最终圆满解决。

[参 考 文 献]

- [1] International Hydrographic Organization. Limits of Oceans and Seas[Z]. 3rd ed. IHO-Publications No. 23, 1953:31.
- [2] Evans Malcolm D. Relevant Circumstances and Maritime Delimitation[M]. Oxford: Clarendon Press, 1989:56.
- [3] 百度文库. United Nations Convention on the Law of the Sea[EB/OL]. (2013-03-26) [2013-07-10]. http://wenku.baidu.com/view/of_be710de87101f69f31-9503.html.
- [4] 王虎华. 国际公法学[M]. 2版. 北京: 北京大学出版社, 2006:193.
- [5] Feulner G R. Delimitation of continental shelf jurisdiction between states: The effect of physical irregularities in the natural continental shelf[J]. Virginia Journal of International of International Law, 1976:113.
- [6] 肖建国. 东海争议海域共同开发历程回顾[C]//高之国, 贾宇, 张海文. 国际海洋法的新发展. 北京: 海洋出版社, 2005:108-115.
- [7] Morgenthau Hans J. Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace[M]. 6th ed. New York: McGraw-Hill Higher Education, 2006:24-25.
- [8] 张海文. 中日东海争议所涉及的主要海洋法律问题[C]//高之国, 贾宇, 张海文. 国际海洋法的新发展. 北京: 海洋出版社, 2005:116-120.
- [9] 《人民日报》评论员. 决不容许美日反动派掠夺我国的海底资源[N]. 人民日报, 1970-12-29(11).
- [10] 马英九. 从新海洋法论钓鱼台列岛与东海划界问题[M]. 台北: 正中书局, 1986:128-129.
- [11] 张卫彬. 公平原则及相关情况规则探讨——兼析中国东海大陆架划界基本主张[J]. 当代亚太, 2010(1):147.
- [12] 杨光坤. 大陆架划界之公平原则的产生与发展[EB/OL]. (2012-09-17) [2013-07-10]. http://www.qstheory.cn/lg/clzt/201209/t20120917_182032.htm.
- [13] 李超. 论大陆架划界公平原则——兼划界问题在公平原则下的考察[J]. 天津市政法管理干部学院学报, 2006(3):3.
- [14] 傅岷成. 中国周边大陆架的划界方法与问题[J]. 中国海洋大学学报: 社会科学版, 2004(3):5.
- [15] Kolb Robert. Case Law Equitable Maritime Delimitation: Digest and Commentaries[M]. London: Martinus Nijhoff Publishers, 2003:40.
- [16] 高健军. 国际海洋划界论——有关等距离/特殊情况规则的研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005:32.
- [17] 国际法委员会. 大陆架公约[EB/OL]. (2013-07-10) [2013-07-10]. <http://www.un.org/chinese/law/ill/contin.htm>.
- [18] 余民才. 国际法的当代实践[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011:168.
- [19] 肖建国. 国际海洋边界石油的共同开发[M]. 北京: 海洋出版社, 2006:150.
- [20] 季国兴. 论大陆架和专属经济区两种制度及中日东海划界[J]. 上海交通大学学报: 哲学社会科学版, 2007(5):14.
- [21] Prescott Victor, Schofield Clive. The Maritime Political Boundaries of the World[M]. London: Martinus Nijhoff Publishers, 2005:43.
- [22] 顾兴斌, 章成. 论中美关系中的台湾因素[J]. 南昌航空大学学报: 社会科学版, 2011(3):60.