

中日东海划界问题的 国际法分析

高俊国¹ 鞠光宇²

摘要 自2005年5月“春晓事件”发生以来,日本方面以所谓国际法依据和“吸管效应”指责中方侵害其海洋权益,导致中日东海划界问题成为各方关注的焦点。在东海划界问题上,日方主张所谓“中间线”方案,并以所谓“中间线原则是强制性原则”和“专属经济区制度已取代大陆架制度”的论点作为支持其方案的重要国际法依据。文章从国际法的两个渊源——国际条约和国际习惯入手,推翻了日方的这两个依据。

关键词 中日东海划界;国际法;划界原则;专属经济区;大陆架

中日之间的海洋权益争端涉及钓鱼岛问题、冲之岛问题和东海划界等很多问题。我国政府历来主张以“搁置争议、共同开发”的原则,通过谈判解决问题,使得多年来矛盾并未激化。但是,自2005年5月春晓气田试采成功,引发了所谓的“春晓事件”,日本国内一些主流媒体借口所谓的“吸管效应”挑起事端,纷纷谴责政府对中国政府“顾虑太多”,并要求日本政府不惜采取“极端手段”保护其“合法权益”,东海问题再次升温,矛盾随时有可能激化。

从当今世界的大环境看,中日双方并不具备发生战争的可能,谈判依然是解决争议最终方式。而讨论“春晓事件”就必须先讨论中日东海界限问题。多年来,中日双方虽然对东海界限问题争论不断,但却未达成具体协议。在这样的背景下,讨论春晓气田的开采是否侵害日本的海洋权益是没有意义的。就连日本学者也认为,在目

前情况下判断中方的行为侵害其权益缺乏必要的依据。因此,中日东海划界不可避免地成为焦点问题。

通过谈判,甚至战争方式解决问题,都不可能完全置国际法于不顾。因此,日本方面寻找各种国际法依据以支持其界限主张,但这种掩耳盗铃的做法是徒劳无益的。“以子之矛,攻子之盾”,本文通过对国际法的两个重要渊源的发现,日方的所谓国际法依据是根本站不住脚的。

一、日本对中日东海划界问题的主张

1996年6月14日,日本国会通过了《关于排他性经济水域及大陆架的法律》,由此在法律上确定了中日两国的海洋界限。该法规定“排他性经济水域(即专属经济区,笔者注),是由我国的基线至从基线开始测量出的最近距离为

200海里的所有点所构成的线段之间的海域(领海除外)及其海床和底土”。该法还规定,在国家间海岸相邻或相向时,如果这一“从基线开始测量出的最近距离为200海里的所有点所构成的线段‘超过了’从基线起测定的‘中间线’(即双方国家基线中间线的线),其超过部分以中间线为准(或以我国与外国协商一致的取代中间线的线为准)”。这就是日方主张的东海划界“中间线”原则。关于大陆架划界,该法规定为“与其他国家争议部分以‘中间线’为界”。

由此可见,日本主张使用“中间线原则”来划分东海区域的中日重叠的专属经济区和大陆架。为了支持这一主张,日本学者还提出“中间线原则”是划定专属经济区的基本原则,而对于大陆架则采取回避,或提出“在国际上大陆架制度已经逐步被专属经济区制度所取代”。表面上看来,这两点足以支持其用中间线划定中日东海界限的主张。但国际法的真实情况并非如此。

二、国际法的相关内容

国际法有两个主要渊源,即国际条约和国际习惯,是当今世界解决国际争端的主要依据。从国际条约的角度看,对海洋划界做出相关规定的公约主要有两个,即1958年的《大陆架公约》和1982年的《联合国海洋法公约》。而从国际习惯来看,世界各国的海洋界限的划定是多种多样的,并且不断发展的。可以说,到目前为止的国际海洋划界尚未形成真正意义上的国际习惯。

1. 国际条约

1954年,美国杜鲁门总统《关于大陆架的底土和海床的自然资源的政策第2667号总统公告》发布,大陆架制度开始在国际上逐步形成。至1958年,联合国大会通过了《大陆架公约》,大陆架制度正式确立。《大陆架公约》规定,大陆架的权利是专属性的,任何人未经沿海国同

意,不得对其自然资源进行勘探或开发,同时“沿海国对大陆架的权利不决定于有效或象征的占领或任何明文公告”。

对于争议的解决,《大陆架公约》规定:同一大陆架的两国相邻或相向时,“在无协定的情形下,除根据特殊情况另定疆界线外,疆界是一条其每一点与测算各国领海宽度的基线的最近点的距离相等的中间线”。

根据《联合国海洋法公约》,专属经济区“从测算领海宽度的基线量起,不应超过二百海里”,并增加了大陆架的定义:“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到大陆边的外缘的距离不到二百海里,则扩展到二百海里的距离”。同时,《联合国海洋法公约》保留了《大陆架公约》对大陆架权利的规定。

对于争议的解决,《联合国海洋法公约》规定:除了领海的划界规定了“混合原则”外,专属经济区和大陆架划界均“应在国际法院规约第三十八条所指国际法的基础上以协议划定,以便得到公平解决”。

上述可见,在划界原则方面,无论是专属经济区还是大陆架划界,“中间线”只是作为划界的参考,而非强制性原则。真正的原则只有一个——公平原则,尽管公约未就如何实现公平做出进一步的说明,但毫无疑问,“特殊情况”是必须考虑的因素。而在制度建设方面,专属经济区制度的出现的确丰富了国际海洋制度的内容,但《联合国海洋法公约》仍将大陆架作为一个独立部分,并对大陆架的宽度给予更明确的表述,这表明专属经济区制度的出现并没有改变大陆架制度的独立存在。

此外,根据《联合国海洋法公约》和《大陆架公约》的规定,沿海国对大陆架的权利是专属

性的,无需任何明文公告,而专属经济区必须通过“妥为公布”,并存于联合国秘书长处备案。这也从某种意义上说明大陆架权利是优先于专属经济区权利的。

2. 国际习惯

对于国际习惯,国际法院在北海大陆架划界案中明确指出,国际实践要形成习惯法,“有关行为不仅必须是固定的实践,而且在其实过程中还必须反映出这样一种信念。而这种信念,这种主观要素的存在,正是法律的必要确信这一概念本身所要求的。有关国家必须因此感到,它所履行的是一种法律义务。行为频繁,甚至惯常发生本身是不够的”。由此可见,由于法律确信的缺失,在当今世界上还不存在一个划界原则的国际习惯。

因此,我们只能根据实际发生的划界案例,分析其划界原则,总结其规律,并推断可能形成的国际习惯。

三、最新国际海洋划界案例

自20世纪初,第一个领海划界案例发生以来,国家之间已经解决的海洋划界案例已经达到140余个,据估计还有400个左右的划界案例尚未解决。从领海划界起算,国际海洋划界经历了100余年的实践。尤其是进入20世纪90年代后,国家解决海洋划界争议的速度大大加快,十余年的时间里,解决了将近40个划界争议,很多海洋大国还进行了多次海洋划界。

在这些海洋划界案例中,实际运用了什么划界原则?是否形成了国际习惯?分析这些划界案例运用的原则以及其发展趋势,对于认清中日东海划界原则分歧将起到很大的借鉴作用。

1. 划界原则

虽然很多国家尤其是很多海洋大国进行划界时,多次重复使用了“中间线”划定彼此之间

的海洋界限,例如1993年英国与美国的划界条约、1992年法国与英国专属渔业区的划界条约以及1993年英国与法国的海洋划界条约都运用“中间线”,划分了彼此之间的界限。但是通过前边的分析可以看到,他们之所以采用“中间线”,要么在双方看来能够符合“公平原则”,要么是认为不存在足以影响划界的“特殊情况”。

在其他情况下,运用“中间线”划分彼此之间的海洋界限的国家,在很多时候又未运用“中间线”划分彼此之间的界限。如1992年爱尔兰与英国、1992年法国与加拿大、1996年法国与英国、1996年多米尼加和英国、1996年比利时与荷兰、1997年丹麦与挪威、1999年丹麦与英国、2000年法国与英国之间的划界,没有运用“中间线”划分它们之间的界限,则从事实上说明了这一点。正如美国的“国际海洋划界研究项目”对海洋划界条约进行分析后认为,“划界方法存在多样性,划界时考虑的因素也具有多样性,因而‘在国际海洋划界中不存在统一使用的划界原则’”。

可见,在这些海洋划界案例中,既不存在所有国家都支持的,也不存在占绝对统治地位的划界原则和方法。国家可以选择在他们看来是公平的划界方法,但是无论运用哪种划界方法,都明显的体现了一个特征,就是划界要在各方之间达到“公平”,这也是国际法的最根本理念,是《联合国宪章》明确规定的。

2. 划界区域

在1974年专属经济区和专属渔业区制度开始出现以后,国际海洋划界实践不再局限于大陆架和领海,建立了专属经济区和专属渔业区国家开始了对这两个新出现区域的划界。尤其是进入20世纪90年代以来,绝大多数海洋划界都划定了至少包含专属经济区和大陆架两个海洋区域的综合海洋界限。

在这些划界案例中,绝大多数的划界条约采用一条综合界限来划分两个海洋区域。唯一的特例是2000年美国 and 墨西哥之间的海洋划界,由于双方大陆架的宽度都超过了200海里,所以采取分别划界的方式加以划分。之所以出现这个现象,主要是出于现实的考虑。根据《联合国海洋法公约》的规定,专属经济区或者专属渔业区的权利主要集中于海底以上海域的权利,而大陆架权利主要集中于海底。从理论上讲,这两个权利是不同的权利,但是如果实际进行海洋划分时,将专属经济区与大陆架划分为两条不同界限,将会使某个国家之间的某个区域的底土和水上的权利隶属于不同国家,在实际行使这些权利时,将带来很多不便。所以,在实际划界中两国之间往往划分了一条包括专属经济区和大陆架制度在内的综合海洋界限。这是进入90年代海洋划界的一个重要变化。

但需要说明的是,在这些采用综合界限进行海洋划界的条约中,除个别使用了“海洋划界”这样的词汇外,其余均说明是专属经济区和大陆架两个界限的综合界限,说明当事各国均认为专属经济区和大陆架属于两个不同制度,而不像某些日本学者所声称的“已经合并为一个新型海洋制度”。此外,美国与墨西哥划界的例子也说明,专属经济区制度的出现不能代替原有的大陆架制度。

四、结论

从当今世界的大环境看,中日东海争端最终还要依靠谈判解决。而国际谈判必须以国际法为依据。本文从国际法的两个主要渊源——国际条约和国际惯例入手,对日方支持其东海划界问题的国际法依据进行分析。通过分析,可以得出以下几点结论。

第一,相关公约和最新国际海洋划界案例均

说明,国际海洋划界实践中并不存在强制性原则。日本方面所主张“‘中间线原则’在国家海洋划界中已经成为强制性原则”的说法是明显没有根据的。

第二,公平原则是国际法的基本原则,根据东海的实际情况,选择中间线进行划分显然是有悖于公平原则的。

第三,从两个制度建立的时间看,大陆架制度的确早于专属经济区制度,但不能说后者已经代替了前者,因为:从空间上看,专属经济区和大陆架的权利是不重叠的,两者之间并没有矛盾;从国际法看,大陆架权利是专属性的、无需明示的,足以说明沿海国大陆架权利的法律地位;从最新划界实践看,确有不使用综合界限而使用两条界限划界的情况发生,而且由于大陆架可能超过200海里,大陆架界限仍有独立存在的价值。可见,日方提出的所谓“大陆架制度已被专属经济区制度所取代”的观点是毫无道理的。

第四,日方提出的“中间线”方案在国际法方面是完全站不住脚的,因此根本无需讨论所谓“吸管效应”的合理性。

参考文献

- 1 袁古洁.国际海洋划界的理论和实践.北京:法律出版社,2004
- 2 联合国海洋会议.联合国海洋法公约.1982
- 3 联合国海洋会议.大陆架公约.1958
- 4 杜鲁门.关于大陆架的底土和海床的自然资源的政策第2667号总统公告.1954
- 5 国际法院.北海大陆架案判决书.1969
- 6 R.R.Churchill,A.V.Low e. The law of the sea (Third edition). Juris publishing,1999

(作者单位 1 国家海洋局第一海洋研究所
2 中国人民大学教育科学研究所)