

关于中国东海的钓鱼岛、专属经济区和大陆架问题的法律分析

桐 声

内容提要：中日两国在钓鱼岛主权、东海专属经济区和大陆架问题上主张各异，对相关国际法的理解也有明显分歧。按照《联合国海洋法公约》所规定的大陆架自然延伸等原则，钓鱼岛的领土主权理所当然属于中国，并有其领海和毗连区，但作为一组无人居住岩礁而不享有专属经济区与大陆架。日本在东海单方面划定将钓鱼岛归入日本一侧的所谓“等距离中间线”，并欲以此扩大专属经济区，与中国强分大陆架。日本的做法缺少国际法法理依据，严重侵犯了中国的领土主权及其领海权，以及中国对专属经济区与大陆架的正当权益。在中日两国即将同时向联合国申请大陆架资源之时，应重视中日钓鱼岛争端的国际法判断，向世界重申中国东海专属经济区和大陆架资源方面的合法权益。而且，作为解决问题的必要步骤，当前中日两国应以公平协商为原则，认真研究如何推动共同开发东海大陆架资源的问题。

关键词：钓鱼岛 联合国海洋法公约 专属经济区 大陆架

1979年5月，中国国务院副总理邓小平出于促进中日两国友好合作关系、谋求“共赢”的考虑，在钓鱼岛群岛（以下简称钓鱼岛）问题上主动向日本倡议：“由双方商量，搞共同开发，不涉及领土主权问题”，“共同开发的无非是那个岛屿附近的海底石

油之类”，可以合资经营，共同得利。^①中方的这一主张后来被概括为“搁置争议，共同开发”。然而，令人遗憾的是，日方自恃业已占据着钓鱼岛，在公开场合拒不承认中日两国之间实际存在主权争议，更不回应中方“共同开发”的倡议，并且纵容日本右翼分子登上钓鱼岛兴风作浪。不仅如此，在与钓鱼岛问题相关的专属经济区和大陆架问题上，日方也是我行我素，不以中国的主张为意。这种无视国际法、以损邻利己的手段追求自身“权益”的不友好、不合作的态度，理所当然地引起了中国人民的强烈不满。

一、中国在钓鱼岛及东海专属经济区和大陆架问题上的主张

大量历史资料证明，钓鱼岛自古以来就是中国固有领土，虽然近代以来被日本在侵略扩张过程中及利用战后冷战时期特定的国际环境非法占据，但中国从来就没有放弃过对钓鱼岛的领土主权。中华人民共和国成立后，中国政府多次声明对钓鱼岛拥有无可争辩的主权，并在1992年2月25日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过的《中华人民共和国领海及毗连区法》第二条中明确规定：“中华人民共和国领海为邻接中华人民共和国陆地领土和内水的一带海域。中华人民共和国的陆地领土包括中华人民共和国大陆及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内的附属各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿。”根据该法，钓鱼岛作为中国不可分割的领土具有12海里领

^① 田恒主编：《战后中日关系文献集》（1971—1995），中国社会科学出版社，1997年，第267页。

海及与领海相接的 12 海里毗连区。中华人民共和国对此领海的主权“及于领海上空、领海的海床及底土”，对毗连区“行使管制权”。^①

2003 年，由于日本加大了大陆架调查的力度，使得这一涉及中日两国国家利益的东海专属经济区和大陆架问题日益受到关注。其实，早在 1970 年，在专属经济区和大陆架的概念尚未形成的阶段，中国就通过《人民日报》发表评论表明立场：“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。这些岛屿周围海域和其他邻近中国浅海海域的海底资源，都完全属于中国所有，决不容许他人染指。”^② 1972 年 3 月，中华人民共和国驻联合国代表安致远在联合国海底委员会发言，重申了上述立场，并严正指出日本“妄图霸占中国领土钓鱼岛等岛屿，掠夺这些岛屿附近的海底资源，这是明目张胆的侵略行为，对此我们当然不能漠然视之”^③。至 1977 年，针对日韩共同开发大陆架协定“自然生效”，中国外交部于 6 月 13 日受权发表声明：“东海大陆架是中国领土的自然延伸，中华人民共和国对东海大陆架拥有不容侵犯的主权，东海大陆架涉及其他国家的部分，理应由中国和有关国家协商确定如何划分。”^④ 翌日，《人民日报》发表了题为《我国大陆架主权不容侵犯》的社论，表达了全国人民的共同心声：“人所共知，

① 本文所引各法律条文，均依对相关网站查询之结果，出处不一一注明。惟《联合国海洋法公约》的条文引自中华人民共和国外交部条约法律司编《中华人民共和国多边条约集》第四集所载该公约，法律出版社，1987 年，第 241—441 页。

② 《决不容许美日反动派掠夺我国海底资源》，《人民日报》1970 年 12 月 29 日。

③ 浦野起央等编：《钓鱼台群岛（尖阁诸岛）问题研究资料汇编》，励志出版社，2001 年，第 38、40 页。

④ 田恒主编：《战后中日关系文献集》（1971—1995），第 213 页。

东海大陆架是中国大陆领土的自然延伸部分,与大陆形成一个完整连续的整体。我国对东海大陆架拥有不容侵犯的主权。”^①

1982年12月10日,新《联合国海洋法公约》诞生,中华人民共和国政府代表于当日签署该公约。根据这一国际法确立的各项原则,1998年6月26日中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过了《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》。该法明确规定:“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二百海里”,而“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二百海里,则扩展至二百海里”。根据该法,中华人民共和国对此专属经济区和大陆架“行使主权权利”,即“任何国际组织、外国的组织或者个人进入中华人民共和国的专属经济区从事渔业活动”,“对中华人民共和国的专属经济区和大陆架的自然资源进行勘查、开发活动或者在中华人民共和国的大陆架上为任何目的进行钻探”或“进行海洋科学研究”,“必须经中华人民共和国主管机关批准,并遵守中华人民共和国的法律、法规”。如果“中华人民共和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重叠的,在国际法的基础上按照公平原则以协议划定界限”。

显然,中国关于专属经济区和大陆架的主张与《联合国海洋法公约》的原则是完全一致的。《联合国海洋法公约》第七十六条对“大陆架”的定义做了明确规定:“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,扩展到大陆边外缘的海

^① 《人民日报》1977年6月14日。

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外缘的距离不到二百海里,则扩展到二百海里。”按照这一定义确定的“大陆架自然延伸原则”,包含钓鱼岛所处海床在内的东海大陆架是个广阔而平缓的大陆架,向东延伸直至冲绳海槽,这个大陆架原本就是祖国大陆的水下自然延伸部分,天然地属于中国。况且,中国不仅拥有绵延的大陆海岸线,而且台湾是中国领土不可分割的一部分,因而应当拥有与海岸线长度相匹配的海底资源。中国并不否认在专属经济区和大陆架的划分上与一些国家之间存在分歧或争议,并主张“在国际法的基础上按照公平原则以协议划定界限”。《联合国海洋法公约》即规定:“海岸相向或相邻国家间专属经济区(大陆架亦同——笔者注)的界限,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。”而《国际法院规约》第三十八条的内容是:国际法院裁判时适用的法律包括各当事国明确承认的国际条约、被接受为法律的国际惯例、文明各国所承认的一般法律原则以及被确定为法律原则补充资料的司法判例和各国最权威之法学家的学说,同时,这些规定“仍不妨碍法院经当事国同意本‘公允及善良’原则裁判案件之权”。

在划定中国东部海域(包括黄海海域和东海海域)的专属经济区时,应该说周边国家的主张有重叠部分,这些国家应本着公平原则通过协商划定界限。关于中国主张的东海大陆架,如果包括黄海海域的大陆架在内,则也存在着划定界限的矛盾,如果仅指东海海域的大陆架,则该部分大陆架界限十分清晰,中日之间的大陆架划分毫无疑问应以冲绳海槽的底线为界。

另外,钓鱼岛位于东海大陆架的边缘,虽为中国领土而非“无主岛”,但由于《联合国海洋法公约》第121条“岛屿制度”中明文规定“岛屿是四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的

陆地区域”,但“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁,不应有专属经济区或大陆架”,而钓鱼岛作为孤悬海上的无人岩礁,依照上述《联合国海洋法公约》的规定,显然不能享有关联的专属经济区与大陆架,而仅具有领海及“领海上空、领海的海床及底土”以及毗连区。

关于这一点,马英九曾在《从新海洋法论钓鱼台列岛与东海划界问题》一书中,就新海洋法的主要法源和法条、形成中的国际习惯与国家实践、国际司法判例及权威学者的意见等,进行详细论证并得出结论:“钓鱼岛面积小、距岸远、资源少、无人居住,并且主权有争执,因此在中日东海大陆架划界中不具有划界效力。”并认为“中国在海底问题上采取‘陆地领土自然延伸原则’,要求以中国大陆及台湾海岸作为基线来划界,而钓鱼岛在东海划界中的效力应予忽略不计”。^①在祖国大陆方面,也有许多学者撰文积极评价或支持马氏的论点。^②《国际论坛》2000年第4期刊载的吴辉《从国际法论中日钓鱼岛争端及其解决前景》一文,分析了钓鱼岛属于中国的国际法法理依据,也强调“钓鱼岛在划界中只有零效力”,呼吁“在双边协调仍无法解决争端时,可考虑将问题提交国际法庭仲裁或接受司法解决”。

二、日本在钓鱼岛及东海专属经济区和大陆架问题上的主张

日本主张拥有钓鱼岛(日称尖阁列岛,下同——笔者注)主

^① 马英九:《从新海洋法论钓鱼台列岛与东海划界问题》,台湾正中书局,1986年。

^② 例如,吉林大学邹晓翔《钓鱼岛主权与划界分离论》《现代日本经济》(1995年第2—3期)曾积极评价过马英九的这部书。北京大学张植荣则认为马英九的观点与邓小平的观点相符。

权,其理由是:(1)日本发现钓鱼岛时,该岛是无主岛。(2)日本于1895年已正式将该岛并入日本版图实施主权管辖。(3)该岛为琉球群岛的一部分,而非台湾属岛。所以得到美国的认可。

但是,日本的这些理由是根本站不住脚的。钓鱼岛在16世纪的明代就被列入中国福建省海防区域,此后历代东行者都把赤尾屿与古米山(即琉球久米岛)之间称为“中外之界”,1893年慈禧还颁诏将钓鱼岛赐予盛宣怀(此件即使由太监伪造,同样具有证实钓鱼岛非无主地的意义),显然钓鱼岛是中国的固有领土。日本在1895年强行将钓鱼岛并入日本版图,这是依仗武力明抢硬夺,与其在1879年吞并琉球、1895年攫取台湾在本质上是完全一样的。中华人民共和国成立后,中国政府当然有充分的理由代表站起来了的中华民族重申中国对钓鱼岛的主权,决不会承认日本侵占中国领土的行为具有任何合法有效性。

至于“钓鱼岛属琉球群岛”的怪论更不值一驳,稍有地理常识的人看一下东亚地形图便会一清二楚,钓鱼岛与琉球群岛没有任何直接的地理关系。日本是一个群岛国家。《联合国海洋法公约》的“群岛国”条款规定,其“岛屿、水域和其他自然地形在本质上构成一个地理、经济和政治的实体,或在历史上已经被视为这种实体”。其“基线的划定不应在任何明显的程度上偏离群岛的一般轮廓”。钓鱼岛位于中国东海大陆架之边缘,从海洋地质地理上讲与日本列岛间横亘着冲绳海槽,根本谈不到与其“自然地形在本质上构成一个地理、经济和政治的实体”,而历史上被视为“实体”的事实是钓鱼岛是中国的固有领土;从日本群岛的“一般轮廓”上讲,钓鱼岛显然处于琉球群岛的“一般轮廓”之外。与冲绳本岛远隔225海里(410公里)的钓鱼岛,与祖国大陆仅距174海里(约300多公里),距离台湾还不足100海里。既然如此,日本视钓鱼岛为琉球属岛就成为没有可信依据的空论。

日本欲拉美国“大旗”来做威吓中国的“虎皮”，肯定也不会得到什么好的结果。在1971年美国参议院批准《归还冲绳协定》之际，美国国务院声明：尽管美国将群岛（指钓鱼岛——笔者注）的管辖权交还日本，但是在中日双方对群岛对抗性的领土主张中，美国将采取中立立场，不偏向于争端中的任何一方。国务卿罗杰斯说“该协定不会对那些岛屿的法律地位造成任何影响”。美国东亚及太平洋事务法律顾问执行助理罗伯特·斯塔尔也明确表示：美国“把从日本取得的对该群岛的管辖权交还日本，决不会造成对任何潜在的领土主张的歧视”，“对群岛的任何冲突性的要求，需要牵涉此问题的各方谈判共同解决”。^①直到1996年9月，美国政府发言人伯恩斯仍表示：“美国既不承认也不支持任何国家对钓鱼列岛的主权主张。”^②

所以，在钓鱼岛主权问题上，日方说“不存在争议”是令人难以理解的。日本明明知道在此重大问题上中日之间存在争议，不然为什么在1972年中日恢复邦交谈判中和1978年中日和平友好条约谈判中两次主动提出钓鱼岛问题？对于这个问题，日本不应继续采取鸵鸟政策，而应回到现实中来，与中国展开认真的谈判。在主权争议解决前，如果钓鱼岛由某一方临时控制、管理，则其管理必须以公正、合理为原则，而不能偏袒己方，否则就失去了管理资格，而应由另一方或成立中日钓鱼岛共同管理委员会取代。

关于专属经济区和大陆架，1956年日本国会通过了《领海法》，但其中未涉及专属经济区与大陆架，仅仅明确了12海里领海权。1977年通过了《关于领海及毗邻水域的法律》，规定了日

① 浦野起央等编：《钓鱼台群岛（尖阁诸岛）问题研究资料汇编》，第333页。

② 同上书，第71页。

本拥有 12 海里领海及与之相连的 12 海里毗邻水域。1996 年 6 月,日本国会通过了《关于排他性经济水域及大陆架的法律》(1996 年,法律第 74 号),此所谓“排他性经济水域”即专属经济区之意。该法明文规定“排他性经济水域,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(即与双方国家基线等距离的线)”时,“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)”。这就是日本方面主张的“等距离中间线”划界原则。关于大陆架,该法则规定为 200 海里“排他性经济水域”及其外侧相接海域的海底及其下。日本对排他性经济水域和大陆架行使主权权利。

在专属经济区划界方面,日本主张的“等距离中间线”背离了《联合国海洋法公约》的原则。

日本明知在钓鱼岛主权问题上中日双方的主张存在严重对立,但日本仍以其单方面划定的所谓“中间线”将钓鱼岛完全包括在日本的“排他性经济水域”之内,而且正因为将钓鱼岛完全包括在内,致使该“中间线”在钓鱼岛西北方向西(即中国方面)推进了数十海里,由此而扩展的海域在地图上粗略估算一下,可能与日本四国岛的面积不相上下。《联合国海洋法公约》第四十七条规定“群岛国不应采用一种基线制度,致使另一国的领海同公海或专属经济区隔断”。日本依其基线划出的专属经济区隔断了中国钓鱼岛的领海与中国的专属经济区的联系,显然是不合理的。并且,日本在划定“中间线”时,显然考虑到了钓鱼岛的因素,这与上述《联合国海洋法公约》“不能维持人类居住或其本

身的经济生活的岩礁,不应有专属经济区或大陆架”的规定相抵触。《联合国海洋法公约》是中日双方都应遵守的国际法准则,中方在划定专属经济区界限时不会考虑钓鱼岛的因素,日方同样应依法办事。中日两国作为海岸相向的近邻,在划定专属经济区时理应以公平合理为指导原则进行协商。

关于大陆架问题,只能说日本的做法完全违背了《联合国海洋法公约》的精髓。日方不会看不懂上述定义,无奈琉球群岛以西不远处就是冲绳海槽,何来大陆架之有,仅有区区“岛架”而已,于是便处心积虑地想招数、出花样,竟然不顾及体面而在本国的法律中规定“排他性经济水域”及其外接海域之海床和底土即为大陆架。如果日本非要以此为理与中国争夺东海大陆架,则只能使世人认为日本是强词夺理,或许近代以来的扩张心态又在作怪了。

其实,《联合国海洋法公约》对于专属经济区与大陆架的关系有明文规定。按其规定,沿海国在专属经济区内有“以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源(不论为生物或非生物资源)为目的的主权权利”,但“本条所载的关于海床和底土的权利,应按照第六部分的规定行使”。此处所谓的“第六部分”即关于大陆架的部分。因此可以认为,沿海国有专属经济区,但不一定必然有大陆架,更不能把专属经济区下的海底和底土看成专属经济区所有国理所当然的大陆架。大陆架是独立存在的,必须符合沿海国“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”这一条件,不能偷梁换柱。东海大陆架全部归中国所有,日本必须认清这一点。早在1972年3月,当时的日本外相福田赳夫在众议院冲绳、北方问题特别委员会上就提出了“尖阁列岛的大陆架到底延伸至什么地方”的问题。2002年8月,武见敬三参议员在参议

院外交防卫委员会就大陆架调查问题质疑,政府代表的回答是:“日本海上保安厅为了适应《联合国海洋法公约》的规定,取得划定大陆架界限及边界的必不可少的基础资料,从条约通过的翌年即 1983 年后,海上保安厅所属的专用测量船一直有计划地对我国周围海域实施了必要的海底地形、地质构造、地磁、重力等大陆架考察。”“关于包括日中两国边界的东海,于 1984 年度、1985 年度、1986 年度、1996 年度、1998 年度以及 1999 年度对日中两国中间线的我方海域实施了考察,列入计划的考察已全部实施完毕。”^① 这些言论和事实完全暴露了日本利用钓鱼岛在专属经济区和大陆架问题上做文章的图谋。

在此不妨为日本举一案例:1969 年 2 月,联邦德国与丹麦、荷兰对北海大陆架归属出现纷争,如果根据中央线划分,则联邦德国所得大陆架最少,但事实上北海大陆架多由联邦德国领土延伸出去,最后由国际法院判决联邦德国胜诉,而确立了领土自然延伸的原则。日本在这个问题上应慎重从事。

近几年,因联合国申请大陆架资源的截止日期日渐临近,中日在钓鱼岛主权及东海专属经济区和大陆架划界问题上的争议有加强的趋势。为取得更多主动,日本加快了这方面的动作。2003 年 7 月,经国土交通大臣扇千景提议,日本方面编制了空前规模的 1000 亿日元的专项财政预算,准备在 2009 年联合国受理有关申请截止前完成其大陆架的调查工作,尽可能地拓展沿岸的海洋资源,使自己领有的大陆架达到 65 万平方公里,即现有国土的 1.7 倍。为此,日本政府决定各部门协调一致争取申请成功,作为提案人的扇千景也获得了 2003 年秋季颁发的旭日勋章。值得注意的是,日本对届时大陆架的申请范围这一关

^① 浦野起央等编:《钓鱼台群岛(尖阁诸岛)问题研究资料汇编》,第 349 页。

键性问题却一直缄口不语。众多华人专家和学者关于“防止日本在申报中夹带钓鱼岛”的告诫与警示,的确值得人们注意。

三、共同开发合作胜于国际司法裁决

中日两国关于钓鱼岛主权、专属经济区和大陆架划界问题上的分歧,不是能够轻易消除的。如果日本坚持与国际法相悖之主张,若为避免兵戎相见,只有诉诸国际仲裁。如果有朝一日进入司法裁决程序,前景将会怎样?曾任联合国国际法院大法官的赵理海在北京大学出版社1996年出版的《海洋法问题研究》一书中明确阐述过“划定东海大陆架问题应当重视的六点原则”: (1)公平原则是东海大陆架划界中应遵循的基本原则。任何其他划界原则和方法,只有符合公平原则才能适用。(2)自然延伸原则是大陆架法律制度的基础,对东海岸划界将起着主导作用,为东海大陆架扩展到冲绳海槽提供法律依据。(3)等距离中间线不是一项强制性的法律规则。等距离方法不适用于东海大陆架划界。(4)成比例原则是东海大陆架划界中的一个重要因素。中国应当拥有同自己的海岸线成适当比例的大陆架区域。(5)冲绳海槽是中国大陆架与日本岛架的天然分界线。(6)男女列岛和鸟岛不应被用来作为测算东海大陆架疆界线的基点。毫无疑问,根据《联合国海洋法公约》等国际法,日本在这一裁判中不会得到任何好处。

而且,这必将是一个漫长而又复杂的过程。与其等待,不如现在就本着和平、合作的精神进行共同开发。据来自日本方面的信息,东海大陆架这块资源丰富的海床不仅富含石油和多种稀有金属,甚至还可能拥有作为新型能源的可燃冰(甲烷水合物, methane hydrate)。如果中日两国采取积极的态度,共同开发这一敏感海域的资源是完全可能的。

中国政府在 1982 年 1 月就制订了《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》，并于 2001 年 11 月根据形势的变化进一步修改完善。该条例规定：“为促进国民经济的发展，扩大国际经济技术合作，在维护国家主权和经济利益的前提下，允许外国企业参与合作开采中华人民共和国海洋石油资源”，“中华人民共和国的内海、领海、大陆架以及其他属于中华人民共和国海洋资源管辖海域的石油资源，都属于中华人民共和国国家所有”。“中国政府依法保护参与合作开采海洋石油资源的外国企业的投资，应得利润和其他合法权益，依法保护外国企业的合作开采活动。”“外国合作者可以将其应得的石油和购买的石油运往国外，也可以依法将其回收的投资、利润和其他正当收益汇往国外。”中外企业“都应当依法纳税”，“为执行石油合同所进口的设备和材料，按照国家规定给予减税、免税，或者给予税收方面的其他优惠”。可以相信，有此条例保证，只要中日经济界真诚合作，东海大陆架的开发一定能取得双赢的结果。

一般认为，在以往的东亚地区合作的车轮中，“南轮”（中国与东盟合作）快而“北轮”（中日韩三方合作）慢，造成了整个东亚经济合作发展的不平衡。在 2003 年 10 月 8 日中日韩三国领导人发表的《中日韩推进三方合作联合宣言》，预示着东北亚合作进程有可能加快，正在进入一个新的阶段。这也为中日合作开发东海大陆架提供了十分有利的外部环境。

（责任编辑：韦佳）