

论中日东海海域划界问题及其解决

——从国际法角度的研究

张东江 武伟丽

【内容提要】 作者从国际法角度分析了中日东海海域划界问题的焦点及缘由,深入探究了双方各自的权利主张及其在法理上的博弈,进而展开对策性研究,提出双边和平谈判应是顺利解决中日东海海域划界问题的基本途径。考虑到东海海域划界问题的复杂性,在正式签署划界协定之前,搁置争议、合作开发是双赢之策。

【关键词】 中日东海问题;焦点;法理博弈;对策

【作者简介】 张东江,1958年生,中国人民解放军总装备部(北京 邮编:102205);武伟丽,1964年生,中国人民解放军空军政治部(北京 邮编:100843)。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2006)04-0035-08

20世纪60年代以来,东海大陆架及钓鱼岛(日本称“尖阁列岛”)周边发现蕴藏丰富的石油资源之后,中日关于东海海底资源以及钓鱼岛的主权归属问题浮出水面。1982年《联合国海洋法公约》颁布后,双方在东海海域专属经济区和大陆架划界问题上的分歧日渐突出,问题愈演愈烈。

一 中日东海海域划界问题的焦点与缘由

东海东西宽不足400海里,海底2/3为大陆架。东海海域划界关键是东海大陆架的划分。早在联合国第三次海洋法会议结束不久,中日双方就开始了东海海域划界问题的非正式磋商,至今僵持不下,主要分歧集中于两点:一是关于划界原则。日本坚持适用其单方面主张的所谓“中间线”原则,认为东海大陆架是中日共大陆架。中国主张东海海域划界应遵循自然延伸原则和公平原则。而“中间线”的方法只有符合公平原则,才能被接受。二是冲绳海槽及钓鱼群岛在东海大陆架划分中的地位。日本坚称其对钓鱼岛拥有“主权”。中国则认为,钓鱼岛及其附属岛屿自古以来就是中国的固有领土,中国对这些岛屿拥有无可争辩的主权。日本主张冲

绳海槽只是东海大陆架上的偶然凹陷,不构成划界的地理标志和法律效力。中国认为,冲绳海槽是中日划分大陆架的天然分界线,中日不共大陆架。如按日本单方面主张的所谓“中间线”方法划界,中国将损失东海大陆架近一半面积及资源主权。这是中国断不能接受的。

中日东海海域划界问题久有时日,绝非偶然,主要原因有以下4点:第一,东海大陆架发现石油资源是划界问题的主要诱因。1961年,美国伍兹霍尔海洋学院埃默里(K.O. Emery)教授和日本东海大学新野弘教授通

自20世纪60年代以来,中国由于能源建设的需要,在东海海域中国专属经济区内进行了一系列资源勘探、开发活动。这些石油、天然气资源项目包括:春晓、断桥、残雪、天外天等油气田项目。其中,国家重点工程春晓油气田已于2005年10月竣工。2004年5月,日本对中国在日方单方面主张的所谓“中间线”中国一侧的东海海域设置天然气开采设施一事表示关注,并向中国提出正式交涉。同年6月,日本要求中国提供在东海专属经济区调查和试开采油气田的相关数据,否则,日将到上述海域调查并开始建设自己的油气田项目。日经济产业大臣还表示,对中方“搁置争议、共同开发”的提议不感兴趣。同年9月,“春晓”油气田项目的外方合作伙伴皇家壳牌石油公司和尤尼科石油公司宣布退出。2005年7月,日本政府突然正式宣布,批准帝国石油公司在东海海域中国专属经济区试开采石油天然气。这是日本政府首次认可日本企业在中国的专属经济区内开采中国石油天然气资源。

中日两国政府关于东海海域划界问题的接触,经历了非正式磋商、正式磋商两种形式,其中正式磋商已进行了4轮。

通过对太平洋战争期间日美潜艇在钓鱼岛海域收集的海底资料研究,发表了《东海和南海浅水区的沉积物》一文,首次暗示这些地区可能蕴藏石油资源。1967年,两人又在《朝鲜海峡及中国东海的地层与石油远景》一文中确认,黄海、东海及南海大陆架藏有丰富的石油资源。1968年在联合国亚洲及太平洋经济社会委员会的赞助下,埃默里和新野弘等美、日、韩和中国台湾的专家对东海、黄海海域进行了实地勘测,写出了调查报告(《埃默里报告》),明确指出在中国台湾与日本之间的这片浅海海域将来也许会成为—个世界规模的产油区。

20世纪末,随着中日两国对石油天然气资源的迫切需求,使双方关于东海海底资源的主权问题互不相让,这直接诱发了中日东海海域划界问题。

第二,国际海洋法制度的确立使中日双方的权利主张能够“各取所需”。中日东海海域划界问题与二战后国际海洋法制度的确立有密切联系。1958年4月,第一次联合国海洋法会议通过了《大陆架公约》,首次在国际法上确立了有关大陆架的法律制度。自1973年联合国第三次海洋法会议后,经过9年的艰苦谈判,终于在1982年12月10日由119个国家和组织签署了《联合国海洋法公约》。该公约尽管明确规定了领海、毗连区、大陆架以及专属经济区的界线,但对相邻或相向国家间大陆架界线的划定原则却采取了回避态度,只笼统规定“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”。在第三次联合国海洋法会议上,主张“公平原则”集团与“中间线”集团阵营分明。而中日正好分别属于两个不同的集团。就东海海域划界而言,中国和日本在东海的专属经济区和大陆架主张重叠,两国必然从国际海洋法中各取所需,为自己的权利主张寻找法律依据。

第三,日本外交政策的右倾化。特别是小泉纯一郎上台后,任命右翼政治家中川昭一任经济产业大臣,东海问题属其管辖范围。中川大臣在东海海域划界及钓鱼岛主权归属等问题上摆出了欲以实力对抗、好勇斗狠的架势,只追求本国利益的最大化,无视邻国的正当利益;只追求本国安全的绝对化,不惜将自身的安全建立在对方不安全之上。本来,春晓等油气田项目都处于东海海域中国专属经济区内,甚至在日本单方面主张的所谓“中间线”中方一侧,完全属于“在自己家院子里打井”的行为,与日本的权利主张毫无关系。但日本政府却横加干涉,甚至以强行在东海大陆架争议地区勘探开

发相威胁。这是典型的强盗逻辑。

第四,东亚地区战略格局的变化使东海海域划界问题复杂化。冷战结束后,东亚地区战略格局的变化,特别是美国调整东亚地区战略给日本“撑了腰”,日本也借机加强对钓鱼岛及其附属岛屿的监视与实际控制,加大对东海大陆架的调查力度,以期在东海海域划界问题中捞取最大的实际利益。日本在东海海域划界问题上的态度日趋强硬,也增加了中日两国解决争端的复杂性。

二 中日在东海海域划界问题上的不同权利主张

中日间的大陆架最大宽度为325海里,最小宽度为167海里,一般宽度为216海里,这就在客观上造成了两国大陆架与专属经济区的部分重叠,导致了中日双方的权利主张相互对立:

(一)中国的划界立场与主张

由于历史原因,中国没有参加1958年《大陆架公约》。1971年10月,中国恢复联合国合法席位后,随即加入了联合国海底委员会,并积极参与《联合国海洋法公约》的起草和审议工作。1972年,中国政府代表在联合国海底委员会全体会议上首次提出了平等协商的海洋划界原则。

1978年4月,当第三届联合国海洋法会议围绕大陆架和专属经济区划界是采取“公平原则”还是“中间线原则”而陷入争执时,中国代表指出:“‘中间线’或等距离线只是划分海洋界线的一种方法,不应把它规定为必须采取的方法,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,应该是公平合理的原则。在某些情况下,如果采用‘中间线’或等距离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。”强调

转引自马英九:《从新海洋法论钓鱼台列岛与东海海域划界问题》,台北:正中书局,1986年版,第28~29页。

《联合国海洋法公约》,北京:海洋出版社,1983年版,第61页。

《日本对华政策何以强硬僵化》,载《参考消息》,2005年10月30日。后小泉改组内阁,由被称为“知华派”的二阶博俊接任经济产业大臣。2006年2月,二阶博俊率团访华。

陈德恭:《现代国际海洋法》,北京:中国社会科学出版社,1988年版,第467页。

在海洋划界中中国的原则立场是按照公平合理的原则,通过有关方共同协商划定。

中国政府在1982年12月签署《联合国海洋法公约》后,相继制定了领海、大陆架及专属经济区方面的法律法规。1992年2月,第七届全国人民代表大会通过了《中华人民共和国领海及毗连区法》,首次将钓鱼岛及其附属岛屿主权纳入该法律条文。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》。该法规定:“中华人民共和国的专属经济区,为中华人民共和国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海土;如果从测算领海宽度的基线量起至大陆边缘的距离不足200海里,则扩展至200海里。”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的主张。

中国认为,东海大陆架无论从地形、地貌还是地质上都与中国大陆有着连续性,是中国大陆在水下的自然延伸。而水深达2717米的冲绳海槽东西两侧地质构造截然不同:东侧为琉球岛弧,地壳运动活跃,西侧为一个稳定的大型沉降盆地,因而构成东海大陆架与琉球群岛岛架的自然分界线。为此,中国主张以冲绳海槽作为中日东海海域划界的天然分界线。

(二)日本的划界立场与主张

日本是第一次联合国海洋法会议的参加国,但它并未签署《大陆架公约》,主要原因是该公约规定“定居种的生物属于大陆架上的自然资源,会影响日本的松叶蟹捕捞。然而,到了20世纪60年代,东海海域可能蕴藏石油资源的消息传开后,日本又随即表示赞同《大陆架公约》。1974年第三次联合国海洋法会议讨论大陆架的外部界线时,日本认为深度标准和自然延伸会导致不公平结果,因为这意味着国际海域的减少,因此主张大陆架的最大宽度不应超过200海里。日本在划界原则上属于等距离“中间线”“集团”。

1977年5月和6月,日本分别颁布了《领海法》和《关于渔业水域的临时措施法》。其中《领海法》规定日本的领海宽度为12海里,但在宗谷海峡、津轻海峡、对马海峡东、西水道和大隅海峡等特定海域的领海宽度为3海里。日本在《关于渔业水域的临时措施法》中宣布建立宽度为200海里的渔业水域。

1996年6月14日,日本国会通过了《专属经济区和大陆架法》。该法规定:“日本的专属经济区是从其领海基线量起向外延伸到其每一点同领海基线的最近点的距离为200海里的线以内的区域,包括海床、底土和上覆水域(不包括领海)。如果专属经济区外部界线的任何部分超过了中间线(中间线是一条其每一点同日本领海基线的最近点和与日本海岸相向的其他国家的领海基线的最近点距离相等的线),中间线(或者是日本与其他国家协商同意的其他线)将代替那条线。”“日本的大陆架包括从日本的领海基线向外延伸到其每一点同领海基线的最近点的距离等于200海里的线以内的海底及其底土。如果大陆架的外部界线的任何一部分超过了中间线,中间线(或者日本与其他国家协商同意的其他线)将代替那一条线。”就中日东海海域划界问题,日本认为,《联合国海洋法公约》的有关规定是以大西洋的地形地貌为参照而制定的,并不适用于地形复杂的东海及太平洋海域。根据琉球大学教授木村政昭的研究,中日两国在东海海域属于共同大陆架,冲绳海槽只是两国自然延伸之间的一个偶然凹陷,不能中断两国大陆架的连续性。为此,日本主张中日东海海域划界应忽视冲绳海槽的法律效力。

综上所述,中日两国在东海海域划界问题上的分歧主要有两点:第一,双方的划界原则不同。日本主张适用所谓的等距离“中间线”以及距离标准,中国则主张适用大陆架自然延伸原则。第二,在是否拥有共同大陆架问题上存在争议。中国认为,东海大陆架与冲绳海槽是两个不同的单元。大陆架属于稳定的大陆地壳,而海槽则属于大陆架地壳向海洋地壳过渡的构造带,这样,冲绳海槽就构成中国大陆领土自然延伸的陆架和日本琉球群岛岛架之间的天然分界线。日本认为,日中两国处于共同大陆架,中国大陆的大陆架终止于琉球海沟,琉球群岛是大陆架外缘的岛链,冲绳海槽仅仅是大陆架上

王怀安、顾明、祝铭山、孙琬钟、唐德华、乔晓阳主编:《中华人民共和国法律全书(1998)》,长春:吉林人民出版社,1999年版,第18~19页。

[日]高桥庄五郎著,李杰译:《尖阁列岛纪事》,北京:中国地质矿产部海洋地质调查局出版,1983年版,第20页。

《排他的经济水域及大陆棚に関する法律》(平成八年六月十四日号外法律第七十四号)第二条,转引自袁古洁:《国际海洋划界的理论与实践》,北京:法律出版社,2001年版,第188页。

转引自[日]平松茂雄:《紧迫的东海冲绳海槽调查》,载《产经新闻》,2004年7月24日。

的一个褶皱、凹陷,在划界时并非决定因素。

三 中日围绕东海海域划界问题在国际法法理上的博弈

《联合国海洋法公约》规定,每个沿海国都对其近海区域拥有权利。在东海海域划界问题上,中日双方的权利主张都可在海洋法规范中找到根据,且都以国内法的形式加以确认。因而,无论在两国磋商、谈判中,还是在各自的对外宣传中,双方已经展开了一场没有硝烟的“法律战”。那么在这一围绕东海海域划界问题展开的国际法法理博弈中,究竟谁的主张更为合理呢?

(一)中国的权利主张更能体现国际法的价值理念,也更符合国际司法惯例

首先,中国主张的大陆架“自然延伸”原则是《联合国海洋法公约》明确规定的主要的、基本的也是最符合公平原则的客观标准。因为自然延伸原则依据了地质学关于大陆架是沿海国陆地领土向海下自然延伸,海下陆架和大陆在地理、地质形态上构成单一的整体性的理论。它指明了“大陆架”的地质渊源和它与沿海国大陆领土的内在联系。既然大陆架是国家领土在水下的延伸,根据国家主权原则,沿海国理所当然地对其大陆架享有统治权和管辖权。基于这样一种国际法理念,《联合国海洋法公约》第76条对大陆架做了如下定义:“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,则扩展到200海里的距离。”在此,该公约设定了两项确定大陆架权利的标准,即自然延伸和200海里距离。这里的权利标准有两层意义:(1)从某个国家单方面行为看,自然延伸与距离标准是彼此独立的,也就是说它可以采用任何一个标准来主张大陆架权利范围;(2)在两个标准的彼此关系上,自然延伸标准是主要的、根本性标准,而距离标准则是次要的、辅助性标准。它只有在在一国大陆架按照自然延伸标准,其外部界线距离领海基线不到200海里时才应适用,且不应妨害自然延伸标准。中日之间没有缔结任何有关大陆架划界的双边条约,但两国都批准了《联合国海洋法公约》,因此两国东海海域划界应适用于《联合国海洋法公约》的规定。虽然日本也依照该公约提出,其大陆架的外缘不到200海里时应扩展到200海里的距离。但是,日本

的主张不符合《联合国海洋法公约》的整体意思表示。因为该公约首先肯定的是“全部自然延伸”,如果这种“自然延伸”不足200海里,在不影响邻国陆地领土“全部自然延伸”的前提下,才可以“扩展到200海里”。如果一国大陆架延伸已经被天然的海槽、海沟所隔断,就不能也不应把本国的大陆架扩展到200海里。否则“自然延伸”原则就不可能得到真正的实现,就体现不出真正的“公平”。从东海大陆架的地形地貌特征来看,东海南北长550~750公里,东西宽260~520公里,总面积达75.2万平方公里,属于世界上最大的大陆架浅滩之一。东海大陆架由西向东平缓入深,平均水深约70米,最深处在130米。按照“自然延伸”原则划分,冲绳海槽以西地区,虽然距离日本的琉球群岛较近,但在地理构造上却和中国大陆连成一体,因而是中国大陆自然延伸的部分。所以,中国主张中国大陆架应延伸到冲绳海槽中线,这是完全符合国际法准则的。

其次,“自然延伸”是国际司法判例确立的大陆架划界基本规则。在国际法中,“公平”概念一般是与《国际法院规约》第38条关于“公允与善良”的含义相一致。公平原则不是抽象的正义,它只能在“当事国同意”的前提下才能适用;必须把公平原则与可能取得公平结果的方法联系起来;必须把“一切有关情况”全部考虑进去,如海岸曲折变化、海底地质构造、岛屿分布位置及人类生存条件等因素,即对一切与公平地确定一国领土自然延伸有关的因素加以全面权衡。

从《大陆架公约》的签订到《联合国海洋法公约》的正式生效,国际上发生了多起大陆架划界问题。国际法院和仲裁机构在处理这些案件过程中,对大陆架划界应遵循的原则做了详细阐述,“自然延伸”原则被确认为与大陆架有关的所有规则中最基本的法律规则。1969年国际法院对于北海大陆架案的判决尤为典型。荷兰与德国、德国与丹麦于1964年、1965年先后签订协定,分别从相邻国界按等距离“中间线”方法向海上划出它们的大陆架边界,但划到25海里和30海里处,因发生问题而停止。3国在进行多次谈判无果的情况下,同意将此问题提交国际法院解决。在判决书中,国际法院基于大陆架是沿海国陆地领土在海下延伸的自然事实,认定

《联合国海洋法公约》,第57页。

吴辉:《从国际法论中日钓鱼岛问题及其解决》,载《中国边疆史地研究》,2001年第1期,第75~83页。

自然延伸是“与大陆架有关的所有规则中最基本的法律规则”,并得出结论认为,大陆架划界“应按照公平原则、考虑到一切有关情况,通过协定进行,以便使每一方尽可能地得到构成其陆地领土向海和海下的自然延伸的一切部分,而不侵犯另一方的陆地领土的自然延伸”。国际法院承认以等距离线划界是一种非常便利的方法,但是这“不足以使该方法成为一条法律规则”。针对荷、丹两国关于“等距离”方法能够使沿岸国取得靠近其领土的大陆架的诉讼请求,国际法院认为,沿岸国大部分的大陆架是靠近其大陆的,但不能以“邻近性”作为大陆架划界的标准。海底区域不一定仅以邻近的理由而属于某个国家,也不能以邻近性来确定它的边界。大陆架的法律基础是自然延伸,不是邻近性。某块海底区域如果不是最邻近的国家领陆的自然延伸,即使很靠近该沿海国,也不能成为该国的大陆架。

国际法院在上述判决中提出的“自然延伸”原则,已形成为习惯规则,在国际司法实践中被众多国家所接受。正如《奥本海国际法》所指出的:“司法判决已经成为国际法发展中的一个最重要因素,而且司法判决的权威和说服力有时使它们具有比它们形式上所享有的更大的意义。”因此,我们有充分的法理依据认为,国际法院对北海大陆架案判决中所提供的、以后被国际实践所采用的“自然延伸”原则是完全适用于解决东海大陆架划界问题的。

(二)日本单方面主张的所谓“中间线”原则在东海海域划界问题上缺乏充足的法律依据

日本单方面主张的所谓“中间线”原则,是指以一条其每一点均与测算各方领海宽度的基线最近点距离相等的界线为基准,日本东海海域划界的主要法律根据是《大陆架公约》有关国际司法实践及日本国内法《专属经济区与大陆架法》等。但是,无论是与中方之主张相比较,还是从东海地质、地貌、地形的实际情况看,日本主张的法律依据明显不足。

第一,日本单方面主张的所谓“中间线”原则不是《大陆架公约》规定的惟一划界原则。《大陆架公约》对大陆架划界的规定是:“(1)同一大陆架邻接两个以上海岸相向国家之领土时,其分属该各国部分之界线由有关各国以协议定之。倘无协议,除因情形特殊应另定界线外,以每一点均与测算每一国领海宽度之基线上最近各点距离相等之中央线为界线。(2)同一大陆架邻接两个毗邻国家之领土时,其界线由有关两国以协议定

之。倘无协议,除因情形特殊应另定界线外,其界线应适用与测算每一国领海宽度之基线上最近各点距离相等之原则定之。”这一段的意思表达得十分清楚:(1)大陆架划界要由有关国家协商或协议决定;(2)要考虑大陆架的“情形特殊”;(3)在考虑了上述两种情况之后,才是等距离中间线。“中间线”既不是首要的、第一位的方法,也不是孤立、惟一的方法,它必须与“协商决定”、“情形特殊”结合起来考虑。根据国际法司法实践,所谓“情形特殊”,一般是指大陆架地质、地貌、地形等基本特征和明显标志。考虑“情形特殊”的目的是为了达到公平合理。尽管中日在东海大陆架尚未签订划界协定,但“冲绳海槽”理应作为东海大陆架划界必须考虑的重要特殊情况。如果把这种“情形特殊”抛在一边,而以日本单方面主张的所谓“中间线”作为划界标准,既不符合《大陆架公约》的真实含义和精神,也背离了国际法公平原则和公平目标。因而,《大陆架公约》并未给日本单方面主张的所谓“中间线”原则提供充分的依据。

第二,日本权利主张的各个法律依据相互矛盾。日本参加了第三次联合国海洋法会议。在讨论大陆架的外部界线时,日本认为深度标准和自然延伸会导致不公平结果,为此,主张大陆架的最大宽度不应超过200海里。然而,日本最终还是签署了1982年《联合国海洋法公约》,并于1996年6月2日批准了该公约。因为日本认为,公约将会产生稳定效果并能满足日本和其他国家的长期利益。在签署公约之后,国会批准之前,日本正式颁布了本国的《专属经济区和大陆架法》,指出根据公约第76条的规定,“日本的大陆架……同领海基线的最近点的距离等于200海里的线以内的海域的海床及其

《国际法院北海大陆架判决书》,载国家海洋局政策研究室编:《国际海域划界条约集》,北京:海洋出版社,1989年版,第81页。

《国际法院北海大陆架判决书》,第49~81页、51页、66页。

《国际法院北海大陆架判决书》,第57~58页。

[英]R·詹宁斯、[英]A·瓦茨修订,王铁崖译:《奥本海国际法》,北京:中国大百科全书出版社,1995年第9版,第1卷第1分册,第24页。

1958年签署的《大陆架公约》关于大陆架的定义包含了两项独立、并行的标准,即200米水深标准和可开发型标准。1982年签署的《联合国海洋法公约》第76条对大陆架进行了重新定义。按照后法优于先法的原则,东海大陆架划界应优先适用《联合国海洋法公约》第76条。

参见《大陆架公约》(第6条第1、2款),载商务印书馆编:《国际条约集(1958~1959)》,北京:商务印书馆,1974年版,第190页。

参见[荷]诺德霍尔特:《东海大陆架划界》,载《荷兰国际法评论》,1985年第3期,第136页。

底土。如果大陆架的外部界线的任何部分超过了中间线,中间线将代替那一条线”;而且还规定,日本政府将另行规定 200海里以外的海域的海床和底土。但是,只要仔细分析就不难发现,日本的上述规定既不符合公约的基本精神,又前后矛盾:首先,按照日本《专属经济区和大陆架法》,采取所谓“中间线”方法划分大陆架是根据《联合国海洋法公约》的规定。但查遍该公约的所有条款,特别是专门规定大陆架的第 76条到第 85条,没有一条一款确认“中间线”为划界原则的。其次,日本《专属经济区和大陆架法》称根据《联合国海洋法公约》第 76条规定,日本政府有权另行规定 200海里以外的大陆架。《联合国海洋法公约》第 76条专门讲大陆架是沿海国陆地领土的“全部自然延伸”,而且主张“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,则扩展到 200海里的距离”。这个 200海里是沿海国领土“全部自然延伸”的结果,是在不妨碍其他国家“自然延伸”的情况下,由本国决定的。这样一来,似乎日本又是主张以“自然延伸”来划分大陆架的。其实不然,联系前后两项规定可以看出,日本在按《联合国海洋法公约》划分大陆架对其不利时,就主张采用日本单方面主张的所谓“中间线”方法划分。在对其有利时,则主张按照“自然延伸”原则划分。一个国家的一部法律,如此前后矛盾,反映了其浓厚的功利主义色彩。说穿了,就是按照本国的利益来划分。最后,从日本《专属经济区和大陆架法》与《联合国海洋法公约》的关系上看,日本签署公约在前,颁布国内大陆架法在后。按照“条约必须信守”的原则,日本既应善意履行海洋法公约,又不得以制定或援引其国内法为由不履行公约。根据日本宪法规定,无论是国际条约还是国际习惯,都不必经特别立法程序,就当然具有日本国内法的效力。日本以国内立法曲解国际海洋法公约是不负责任的行为,也不应该将其国内法规定的所谓“中间线”方法强加给中国。

第三,“中间线”虽是诸多划界方法中的一种便利方法,但它必须符合公平原则,否则,就容易带来不公平的结果。从《大陆架公约》实施到 20世纪 60年代末,国际上虽有多起大陆架划界问题采用了“中间线”方法,但其国际司法与仲裁实践都表明,“中间线”方法只是诸多方法中的一个非常便利的方法,它“不足以使该方法成为一条法律规则”,它不是实在法,也不是正在出现的习惯国际法规则,且问题的当事国也并不认为它必须受“中间线”方法的约束。这说明无论是在划界实践中还

是在国际公约中,“中间线”方法从来没有真正上升为法律原则的高度。它作为国际法确认的划界“原则”是不存在的。它只是从属于公平原则、受公平原则支配的一种划界方法。因此,中国没有任何义务必须接受或优先使用这一方法。

(三)冲绳海槽的法律地位决定了中国大陆架理所当然地“自然延伸”到该海槽

从东海大陆架地形地貌看,冲绳海槽是东海大陆架划界的天然分界线,属于必须考虑的“相关因素”和“情形特殊”,是一个特殊的地理单元。整个东海海床和底土自西向东,可分为东海陆架盆地、陆架边缘脊、冲绳海槽、琉球岛弧和琉球海沟五大地质单元。海槽南北长 1100公里,最宽处 150公里,最窄处 30公里,面积约 10万平方公里。海槽北浅南深,北部水深 1350米左右,中部水深 1850米~2050米,南部最大水深 2719米。冲绳海槽在地理、地形、地貌和地质构造性质上,都有把东海陆架、陆坡与琉球群岛分开的明显特征。正是由于冲绳海槽是中国大陆架自然延伸与日本琉球群岛岛架的天然分界线,决定了该海槽在东海海域划界中特殊的法律地位。中国主张以大陆领土的自然延伸以及冲绳海槽的存在作为划分东海大陆架的标准和界线,这不仅符合《联合国海洋法公约》的规定,也符合国际法院规约第 38条所指的所有情况,合情、合理、合法。如果不考虑冲绳海槽的“情形特殊”而采用“中间线”来划界,显然是违背公平原则的。

综上所述,在东海海域划界分歧中,尽管日方的主张并非完全于法无据,但中方权利主张的法律依据更充分、更具一贯性,也更有利于公平合理地解决划界问题。中日东海海域划界只能按照《联合国海洋法公约》等国际法的规定,根据自然延伸原则和公平原则,通过相互协商,公平合理地解决。任何把自己的主张强加于人的行为,只能使问题趋于复杂化。

四 解决中日东海海域划界问题的对策研究

近年来,围绕东海海域划界问题中日间对立状态进一步加深。2004年 7月 7日,日本花巨资租用挪威籍探物船在中国东海大陆架进行物探活动,侵害了中国对其

《国际法院北海大陆架判决书》,第 49~81页。

大陆架的主权利和管辖权。2005年7月14日,日本经济产业省把在其单方面主张的所谓“专属经济区”对华警戒线附近由中国开发的春晓、断桥和冷泉3处油气田分别命名为“白桦”、“楠”和“桔梗”,同时宣布批准日本帝国石油公司在东海海域中国专属经济区内试开采石油天然气。这是典型的“在别人家院子里打井”行为,立即遭到中方的强烈抗议。从发展看,中日东海海域划界问题呈逐步升级的态势,其解决也越来越具紧迫性。

(一)解决东海海域划界问题3种方式的比较

笔者认为,中日东海海域划界问题属于混合型问题。如同解决其他国际问题一样,解决中日东海问题无非3种方式:一是武力解决。这是最简单的方式,但到目前为止它也是最不可行的方式。首先,以战争或武力手段解决国际问题是国际法严格禁止的行为。早在1928年,《巴黎非战公约》第2条就明确规定,国家之间可能发生的一切问题和冲突,无论其性质和起因如何,只能用和平方法加以处理和解决。1945年10月生效的《联合国宪章》进一步把实现和平解决国际问题作为联合国的一项任务规定下来。随着人类文明与社会进步,和平解决国际问题已成为现代国际法的一项基本原则。无论是谁、也无论出于何种理由,只要背离了这一基本原则,就将使自己陷入十分被动的境地。其次,武力解决不符合中日两国的根本利益。在经济全球化的大潮之中,中日经济关系已密不可分。如果发生武力冲突,必然酿成中日两败俱伤。

二是狭义的法律解决。即通过国际仲裁或国际司法的方式解决中日东海海域划界问题。这种解决方式比较适用于混合型问题,其主要依据是国际法相关规则,而且有相对完善的组织机构(主要指联合国国际法院、国际仲裁庭)和较固定的程序规则,仲裁裁决和司法判决对双方都有约束力,双方一般不得再诉诸其他问题解决方式。围绕东海海域划界问题,中方采取国际仲裁或司法解决最有利的条件是我们占理。然而,由于中国历来对国际司法管辖权持保留态度,且国际法院的法官和国际仲裁员大多来自西方发达国家,国际仲裁和司法受西方大国影响的局面至今没有根本改变,加之东海海域划界问题与钓鱼岛主权问题交织在一起,因此,通过国际法律手段解决东海海域划界问题不具有现实性。

三是政治解决(外交解决)。它包括谈判、协商、斡旋、调停、和解等。在政治解决过程中双方提出权利主张要依据国际法规则,反驳对方主张也必须以国际法为

“武器”。因而,所谓政治解决实际上就是广义的法律解决。中日之间的谈判协商应是解决东海海域划界问题的基本途径。从国际法的角度看,谈判也是国际法要求所有国家以和平方法解决问题的法律义务。谈判不应仅是形式上交换意见,而应诚实进行。尊重对方的法律权利,承认分歧的客观存在,友好协商,以达成彼此都能接受的方案为目标。就解决东海海域划界问题而言,问题不在于该不该谈,而在于如何通过谈判最大限度地维护中国的国家权益。

(二)中日东海海域划界问题谈判的关键是“如何划定边界”

通过协议划定边界是海岸相向或相邻国家间解决权利主张重叠区域的通常途径,它能提供稳定、清楚的海上管辖的界线,创造安全的资源环境,是理想的解决问题的方法。然而,如果最终的划界协议使中国的国家利益受到损害,是中国断然不能接受的。因此,对于东海海域划界谈判,中国必须坚持有理、有利、有节的原则。通过分析中日双方的权利主张,中日除了要达成一个确定边界线的协定之外,还应商定合理开发跨界资源的合作机制。对此,实践中有两种模式可资借鉴:一种是英国与挪威式的“单一地质构造”条款,即“如果有任何单一地质石油结构或油田……跨越分界线,而位于分界线一方的上述结构或矿田的部分可以从分界线另一方全部或部分进行开发时,缔约双方……应就上述结构或矿田进行最有效开发的方式以及对从中获得的收益进行分配的方式,谋求一致协议”。另一种是伊朗式的,即在距离边界线一定范围内禁止钻井与开发合作。如伊朗与巴林签订的《大陆架划界协定》第2条规定:“如果任何单一的地质石油结构或油田……跨越本协定第一条规定的边界线,而在该边界线一边的这一结构或矿田的部分可以从边界线的另一边用定向钻探法全部或部分地予以开采,那么:(1)在第一条所规定的边界线的任何一边均不应钻井,使其任何生产部分离开该边界

依据问题发生的原因和性质不同,国际法将国际问题分为4类:法律问题、政治问题、混合型问题和事实问题。

邵津主编:《国际法》,北京:北京大学出版社,2000年版,第70页。

黄琳、朱国栋:《走进春晓油气田》,载《瞭望东方周刊》,2005年7期,第37~41页。

《大不列颠及北爱尔兰联合王国政府和挪威王国政府关于两国间大陆架的划界协定》,载国家海洋局政策研究室编:《国际海域划界条约集》,第491页。

线不到 125 米,除非伊朗王国政府和巴林政府之间有相互协议。(2)如果发生了本条考虑到的情况,双方应尽最大努力就边界线两边进行开采的方式如何协调或合成一个单位的问题达成协议。”

一些石油公司希望能尽早达成中日东海海域划界协定,以便早日进行大规模开发。但无论从中日前几年几轮磋商的经验看,还是从中国长远的、根本的利益考虑,目前还未到达达成协定的时机。日方代表起初表示对中方关于双方共同开发东海有争议海域的建议不感兴趣,但经过几轮磋商,他们同意了共同开发。现在双方的分歧主要是共同开发的范围问题。实际上,任何国际划界谈判往往需要耗费相当时日,不可能在短期内达到目的。这对极为复杂的东海海域划界问题来说更是如此。因此,尽管尽早划界协定是解决中日问题的理想办法,但从现实看来很难做到这一点。

(三)使钓鱼岛“零效力”有利于解决中日东海海域划界问题

钓鱼岛主权归属与东海海域划界是既相互交织又相互区别的两个问题。日方始终坚持把钓鱼岛作为自己的“领土”,以钓鱼岛为基点,按“中间线”原则与中国划分专属经济区和大陆架。事实上,钓鱼岛不仅在地质结构上是附属于中国台湾的大陆性岛屿,而且从明朝初年起就一直属于中国版图。日本在 1783 年和 1785 年出版的标有琉球王国疆界的地图上,也标明钓鱼列岛属于中国。钓鱼岛主权归属问题是甲午战争以及二战后美、日非法侵占中国领土造成的。中国不仅不承认 1945 年日本依《旧金山条约》擅自把钓鱼岛交给美国托管的行为,也坚决反对 1971 年美日签订《冲绳协定》,又把钓鱼岛归还给日本的行为。中国完全有权也以钓鱼岛为基点,主张自己在东海的专属经济区和大陆架。但这样,东海海域划界问题将进一步复杂化。因此,为有利于解决东海海域划界问题,可以考虑采取暂时给予钓鱼岛“零效力”的办法,即在划界中暂时忽略钓鱼岛效力的办法。这不仅有利于中日东海海域划界问题的顺利解决,也有利于解决钓鱼岛本身的主权争议。

(四)临时安排是中日东海海域划界谈判必须考虑的因素

由于东海海域划界问题的复杂性,目前中日东海海域划界问题有不断升温的趋势,因而,中日双方在划界谈判过程中做出某种合情合理合法的临时性安排是必要的。这也是《联合国海洋法公约》第 74 条和第 83 条

所要求的。中日作为该公约的缔约国,有义务通过真诚谈判达成在过渡期内切实可行的临时安排。比如:第一,冻结争议海域资源调查、勘探或开发活动。即问题双方在划界协定缔结前都不得在权利主张重叠区域进行与海底资源有关的任何活动。第二,暂定措施区域。即将权利主张重叠海域规定为“暂缓区”,在该区域内,双方在一定期限内不得授权或许可钻探或开发大陆架的石油或天然气。为有助于确定区域内矿藏的可能存在和分布,应建立在该区域开展地质和地球物理研究的合作机制,并分享有关地质和地球物理资料。第三,共同开发。即中日双方暂时搁置主权或主权权利争议,在相互间协定的基础上,以某种合作方式勘探和开发重叠主张海域的石油资源。比较而言,前两种安排不利于及时地将潜在资源转化为现实财富。共同开发则是双赢的,具有不可比拟的优越性,它既不影响有关国家的权利主张,又能以符合双方经济利益的原则及时、有效地勘探开发海底资源,使双方迅速地从商业性石油发现和生产中获得最大经济利益。它既能维护各自对共同开发区的管理与控制,又能提供安全的石油投资、开发环境。共同开发在有关国家优先利用争议区域资源的实用考虑与维持各自权利的原则立场之间建立了适当的平衡。实际上,日方始终没有明确地拒绝过中方的共同开发的提议。在政治上,共同开发也有助于维护东海地区的稳定,为两国关系的健康发展注入新的活力。只要以两国关系大局为重,将共同开发作为一个议题,通过对话协商,是可以达成临时安排协定的。

总之,中日东海海域划界问题只有通过和平谈判才能得到妥善解决,而搁置争议、共同开发是最实际可行的双赢之策。

[收稿日期:2005-11-30]

[修回日期:2006-03-10]

[责任编辑:谭秀英]

《伊朗和巴林关于两国之间大陆架划界的协定》,载《国际海域划界条约集》,第 357~358 页。

中方主张共同开发的范围为双方权利主张的重叠区,即“中间线”至冲绳海沟;而日方主张在全东海海域进行共同开发。

笔者这一观点与多数中国学者的观点相同。参见高健军:《论钓鱼岛等岛屿在中日海洋划界中的效力问题》,载北大《国际法与比较法评论》第 2 卷第 1 辑,北京:北京大学出版社,2003 年 1 月出版,第 49~50 页。

thought unanimously treat China ontologically as an East Asian nation, despite their known disputes at the epistemological as well as at the practical levels. The East Asian ontology, where China and Japan should exist in a harmonious relationship, however is insufficient to make sense of the notion of China's rise in recent years.

The Sino - Japanese Delimitation Issue in the East China Sea and Its Settlement

Zhang Dongjiang Wu Weili (35)

From the perspective of international law, the author analyzes the main focus in the Sino - Japanese delimitation issue and its causes, further exploring the claims and jurisprudence arguments of each side. By conducting countermeasure studies, the author argues that bilateral peace negotiations should be the basic route to resolve the Sino - Japanese delimitation issue in the East China Sea. Considering its complexity, the author concludes that putting aside the differences and cooperative development will be a win - win solution for both sides before an official delimitation agreement is signed.

The Sino - Japanese Joint Development Area in the East Asia Sea: The Legal Issues

Song Ting Gao Hengchao (43)

As a temporary arrangement to resolve the Sino - Japanese oil and gas dispute in the East China Sea, joint development undoubtedly is the most applicable and helpful alternative. Although Sino - Japanese bilateral negotiations have entered the stage of joint development, there are still great differences between the two sides in terms of defining the joint development area. The author argues that based on the theory of law, Japan's unilateral demand that the joint area should include oil and gas fields on both sides of the Medium Line lacks evidence in the Law of the Sea. According to the definition of "trans - boundary minerals" in international law, oil and gas fields to the west of the Medium Line should be owned by China, and should not be covered in the joint development area. Therefore, the author suggests that according to the joint development system and other related rules in the Law of the Sea, China should propose to delimit the joint development area to within the disputed sea area, including the oil and gas fields to the east of the Medium Line. In addition, setting up sub - areas within the joint development area and adopting a progressive method will also help to solve this issue.

Voting Changes in the UN and the Relationship among the Major Powers (1990 - 2004)

Zhu Liqun (49)

The author assesses the voting practices of the major powers, especially the United States and its allies, China, Russia, and other state groups in the United Nations from 1990 - 2004 in four respects. The four respects include: the percentage of voting consensus in the Security Council and the General Assembly; vetoes in the Security Council and informal consultations; voting agreement percentages in the General Assembly on non - consensus issues; voting agreement percentages in the General Assembly on non - consensus issues in three issue areas and also agreement figures on votes considered important to the United States. From these figures, the author reveals characteristics of the relationship among the major powers and the evolution of the international system in the post Cold - War period.