论中日东海大陆架划界争端

李洪涛,陈少宜

(深圳大学法学院,广东 深圳 518060)

摘要: 东海大陆架包含了中日两国大陆架主张的重叠区域。对相邻或相向国家大陆架的划界方法,国际法仅作了原则性规定。日本主张以等距离中间线划分东海大陆架,而中国则主张东海大陆架的划分应考虑自然延伸原则以实现公平原则。依国际法,自然延伸原则是大陆架概念的基础,若等距离中间线原则与自然延伸原则相冲突,应依自然延伸原则,因而中方的立场应得到支持。中日双方应以和平方式解决东海大陆架争端。

关键词: 大陆架;自然延伸;中间线;公平原则;解决方案

中图分类号: DF 931

文献标识码: A

文章编号: 1000-260X(2016)03-0118-04

一、中日东海大陆架争端的内容

东海海域是中、日、韩三国陆地领土环绕的海域。东海海底约 2/3 为大陆架,面积约 52 万平方公里。中日两国在东海存在专属经济区、大陆架和岛屿争端。其中,核心是大陆架划界争端。

在东海大陆架上,中日、中韩、韩日存在主张大陆架重叠区。

1974年1月30日,日本与韩国未经中国同意签订了《日韩东海大陆架共同开发协定》,并划分出了“共同开发区”,其中包括了中国主张的一部分大陆架。对此,中国外交部于同年2月4日发表声明指出,日韩“共同开发区”是侵犯中国主权的行为。1983年,日本开始单方对本国主张大陆架进行地质、资源调查,为东海划界作准备。这一行为损害了中国的海洋权益。2004年,中国开采“春晓”油气田,此事件引起日本强烈反应。日方声明“春晓”油气田项目侵害了日本的海洋权利。实际上,中国是在日本单方面划定的东海大陆架“中间线”的中方一侧进行了油气开采。

中国政府多次声明,根据大陆架是陆地领土自然延伸的原则,中国对东海大陆架拥有不容侵犯的

权利。东海大陆架涉及其他国家的部分,应由中国和相关国家通过协议加以划分。由于中日两国对大陆架的划界方法存在严重分歧,中日东海大陆架划界问题一直未能解决。

二、大陆架的定义

地质地理学上的大陆架是指海岸向海延伸到大陆坡为止的一段比较平坦的海底区域。1945年美国杜鲁门总统发表《大陆架公告》,最早提出大陆架的法律概念。此后,一些中东和拉美国家纷纷提出大陆架主张。联合国国际法委员会于1950年开始研究大陆架的法律问题,1953年拟定了《大陆架公约草案》;1958年联合国第一次海洋法会议通过了《大陆架公约》,从法律上明确了大陆架概念。在联合国第三次海洋法会议上,大陆架的概念再次引起广泛的讨论。《联合国海洋法公约》第76条确定了一个新的大陆架概念:“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

收稿日期:2016-02-06

作者简介:李洪涛,深圳大学法学院讲师,从事国际法研究。

到 200 海里的距离。”这个概念表明,法律上的大陆架与地理上的大陆架有联系又有区别。地理学上的大陆架到大陆坡为止,而法律上的大陆架终止在大陆边外缘的海底区域的海床和底土。

至于大陆架的外部界限,《海洋法公约》采用了新的规定,明确指出两种情况:其一,如果全部自然延伸不到 200 海里,则扩展到 200 海里;其二,如果全部自然延伸超过 200 海里,则按下列两种方式之一确定其外部界限:(1)以最外各定点为准划定界限,每一定点上沉积岩厚度至少为从该点到大陆坡脚最短距离的 1%;(2)以离大陆坡脚的距离不超过 60 海里的各定点为基准划定界限。用这两种方式之一划定的大陆架外部界限的各定点,不应超过从测算领海宽度的基线量起 350 海里,或不应超过 2500 米等深线外 100 海里。

虽然《大陆架公约》及《联合国海洋法公约》都对大陆架的概念及划分等做出了相关规定,但由于沿海国海岸具体情况各不相同,且由于海岸相邻或相向情形的存在,各国对国际法理解不尽相同,在大陆架划界实践中,海岸相邻或相向国家之间经常发生大陆架划界争端。中国和日本即是海岸相向国家。

三、相邻或相向国家大陆架划界原则

(一)国际法的规定

大陆架的外部界限最低为 200 海里,而东海大陆架宽度不足 400 海里。对主张重叠部分,1958 年《大陆架公约》第 6 条规定:如无协议,除特殊情况外,其疆界采用等距离中间线划定。该公约生效后,在大陆架划界实践中出现了等距离中间线原则、自然延伸原则和公平原则的矛盾冲突。1973 年至 1982 年联合国召开第三次海洋法会议。为了平衡各方面的利益,1982 年《联合国海洋法公约》对海岸相邻或相向国家大陆架的划界问题采用了较为模糊的措词。《公约》第 74 和第 83 条规定,“海岸相向或相邻国家间专属经济区、大陆架的界限,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。”但是,公平的具体含义公约没有具体规定。该规定中和了“自然延伸原则”和“中间线原则”两种既相容又对立的主张,为海岸相邻相向国家间专属经济区、大陆架划界确立了和平解决争端的原则。公平原则在具体适用中出现了不同的解释,国际仲裁和司法判例的观点则较为一致。

(二)中国的立场:公平原则和自然延伸原则

“公平”(equity),可以理解为国际法院规约第 38 条第 2 款所指的“公允及善良原则”(ex aequo et bono)^[1]。它既是法律原则,也是道德原则。“尽管如此,国际法院未有过纯粹以公平为依据裁判案件的先例”^[2]。《奥本海国际法》认为,“可能会出现这样的情形:条约规定以公平原则解决,但要求考虑其他因素,如具体的法律规定、国际法、良心与诚信;在具体案件中,法庭会解释具体法条,以确定‘公平’的具体含义。”^[3]在 1977 年 6 月的英法大陆架仲裁案中,仲裁法庭在判决中引用了国际法院在北海大陆架案判决中的观点:“适用公平原则不是简单地适用抽象的‘公平’原则,而是适用体现公平的具体的法律规则;这里‘公平’渗透于整个大陆架法律制度的发展进程和其上下文的语境之中。”^[4]因此,作为划界原则,在海岸相邻相向国家大陆架的划界实践中,若等距离中间线原则和自然延伸原则相冲突应适用自然延伸原则;因为在此种情形下,只有适用自然延伸原则才能够保证公平原则实现,因为陆地领土的自然延伸是国家对大陆架的主权权利的根据。“公平”除了考虑物理距离,还应考虑地质形态、海岸走向、比例等因素。适用自然延伸原则以实现公平原则受到广泛支持。例如,1945 年 9 月 28 日,美国《大陆架公告》宣告,在美利坚合众国大陆领土延伸至其他国家海岸或合众国同其他邻国共有大陆架的情形下,大陆架边界应由美利坚合众国与有关国家以公平原则协议划分^[5]。随后,包括沙特阿拉伯在内的一些中东海湾国家也公告采取同样的立场。1969 年,国际法院在北海大陆架案(North Sea Continental Shelf Case, 1969)中判称:“大陆架是国家陆地向海下的自然延伸;海下陆架和大陆,在形态上和地理上构成一个单一体”的自然事实,而从法律确认“海底区域实际上可以被视为该沿海国已经享有统治权的一部分”。划界不是对“共同物”进行分割,而是对在原则上已经属于有关沿海国的陆架区域进行法律上的位置和方向的确定。“一定的海底区域,如果其不构成沿海国陆地领土的自然或者说最自然的延伸,那么,即使该区域距离其比任何其他国家更为接近,也不能被认为属于该国。”国际法院进一步认为,不能把等距离方式看成是大陆架制度固有的方式,因为《大陆架公约》的概念规则(第 1-3 条)是禁止保留的,这些规则可以解释为习惯法的法典化;而等距离的划界方式(第 6 条)是允许保留的,其可以被理解成纯粹是作为条约的规则而被制定的。而有关国家并不都是

该公约的参加国,因此,疆界应按公平原则,并由当事国在尽可能全部保留其陆地领土向海上自然延伸部分的情形下,对全部有关情形进行考虑,通过协议加以解决^[4]。东海大陆架的自然分界线是冲绳海槽(Okinawa Trough),冲绳海槽以西都是中国大陆领土的自然延伸。若按等距离中间线划分,中国将失去中间线以东本国领土延伸的大陆架部分,导致不公平的结果。因此,中国政府的立场是,依国际法院北海大陆架案判决体现的原则,依据自然延伸原则,公平划分东海大陆架。中国政府的立场是一致的。例如,1978年4月,联合国第三次海洋法会议在讨论大陆架划界原则时,中国代表指出,“相邻或相向国家间海洋界限的划分,关系到各有关国家的主权和切身利益,因此应当由双方根据公平合理的原则,照顾到一切有关情况,通过协商共同确定,以达到双方都满意的结果。中间线或等距离线只是划分海洋界限的一种方法,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。”又如,在1980年7月28日至8月29日召开的联合国第三次海洋法会议大陆架和专属经济区划界问题第九次会议上,中国代表重申,大陆架的划界应以公平原则为依据,考虑有关因素。等距离中间线的适用以符合公平原则为必要条件^[5-6]。

可以得出结论,公平原则正在被国际社会广泛实践,是已经形成的或者正在成长中的国际习惯法(custom)。因为除了众多的国家政府支持,自1969年以来,它同时被大量的判例支持:如1977年的英法大陆架仲裁案、1984年的美国和加拿大缅因湾海洋边界划定案、1986年的几内亚-几内亚比绍海洋边界划定争端案、1985年的利比亚-马耳他大陆架案等。各国政府的立场体现其“心理要素”(opinio juris),而判例则表现公平原则的“物理要素”(usus)。

(三) 日本的立场:等距离中间线原则

日本主张适用等距离方法划分东海海域。日方认为,中国与日本琉球之间“共大陆架”;冲绳海槽不构成日中东海大陆架的自然分界线,它只是紧密相连的中日大陆架之间的偶然凹陷,它同挪威海槽一样,不能成为划界的重要因素考虑。据此,日本1996

年《专属经济区和大陆架法》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海里的线以内的海域的海底及其底土。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。”据此划界,中日大陆架界限将在冲绳海槽以西。

如前文所述,等距离中间线原则不构成习惯国际法,亦非对中日双方有效的协议国际法(中国没有参加1858年《大陆架公约》)。就东海大陆架划界而言,鉴于冲绳海槽的性质,中间线不能保证公平原则的实现,不能成为划界的法律原则基础。

对冲绳海槽的性质的判断,只能从地质、地理学上考察。决定冲绳海槽是否构成东海大陆架的天然分界线的是该海槽是否破坏、中断了东海大陆架的连续性。就大小和深度而言,“冲绳海槽是东海海床最显著的地理特征”^[7]。美国学者哈德曾说:“冲绳海槽因位于亚洲大陆的大陆坡东侧,应该属于海洋壳而非大陆壳。”日本也有学者同意“冲绳海槽是大陆架的边缘,海槽的西侧是大陆架”。2013年8月15日中国驻联合国使团致函联合国大陆架界限委员会,提请标示中国东海200海里以外大陆架;称中国东海大陆架自然延伸至冲绳海槽,距离中国领海基线超过200海里。按联合国大陆架界限委员会的要求,任何国家主张200海里以外大陆架应向委员会提交相关科学证据。为此,中国组织了14艘科学考察船,考察了250,000平方千米海域面积,搜集到可靠资料。同是东海大陆架利益相关国的大韩民国在东海大陆架自然界限问题上与中华人民共和国持相同立场^[8]。毫无疑问,根据自然延伸原则,中国对直至冲绳海槽的东海大陆架享有不可剥夺的主权权利。

四、争端解决方法

东海大陆架争端是典型的法律争端。和平解决国际争端为国际法的基本原则之一,中日双方可以

通过政治或法律手段解决该项争端。政治手段主要包括谈判和协商。中国政府一直主张通过争端当事方直接对话解决争端,在谈判解决国际争端方面实践丰富。如,1984年,中华人民共和国同联合国谈判解决了香港问题;2000年,中华人民共和国同越南社会主义共和国谈判解决了北部湾划界问题。中华人民共和国和日本国自1972年实现关系正常化以来,谈判解决了两国关系中的许多问题。例如,中日建交时就钓鱼岛主权争议达成协议,搁置争议,留待后代解决;1997年中日达成东海渔业区临时协议;2008年中日达成东海油气合作开采原则协议。中日同样可以以搁置争议的模式解决东海大陆架争端。1982年《联合国海洋法公约》第83条第3款规定:“有关各国应基于谅解和合作的精神,尽一切努力作出实际性的临时安排,并在此期间内,不危害或阻碍最后协议的达成。这种安排应不妨害最后界限的划定。”笔者设想,中日搁置争议,作出实际的临时安排是可行的。

以法律方式——仲裁或者司法方式解决也是可以选择的方式。尽管中华人民共和国自成立以来,从未向国际仲裁机构或国际法院提交过任何案件,但是近年来,中国籍国际仲裁员和国际法官越来越多地参与国际仲裁和国际司法活动。毫无疑问,这将有利于中国未来参与国际仲裁或国际司法活动,促进国际法治。

由于东海大陆架划界涉及两国的核心利益,中

日两国难以相互妥协。如何最终妥善解决东海大陆架争端,实现互利共赢,考验中日两国的政治智慧。

参考文献:

- [1] Robert Jennings, Arthur Watts, Longman Group UK Limited, ninth edition [M]. Oppenheim's International Law. 1992. 44-45.
- [2] M D Blecher, Equitable Delimitation of Continental Shelf[J]. The American Journal of International Law. Vol. 73, 62.
- [3] State Department Bull[D]. the United States. 13 485(1945).
- [4] 日本国际法学会. 国际法辞典[Z]. 北京: 世界知识出版社, 1985. 174.
- [5] Statement of PRC delegate Shen Wei-liang at the plenary meeting held on 25 August 1980[A]. UN Press Release (Geneva)[M]. SEA/128(1980).
- [6] Ying-jeou Ma. Legal Problems of Seabed Boundary Delimitation in the East China Sea [J]. Occasional Papers/Reprints Series in Contemporary Asian Studies (Baltimore: School of Law, University of Maryland). P. 54, No. 3-1984(82).
- [7] Jianjun Gao, The Okinawa Trough Issue in the Continental Shelf Delimitation Disputes within the East China Sea [J]. Chinese Journal of International Law. Volume 9, Issue 143-177.
- [8] Keun-Gwan Lee, Professor of International Law, Konkuk University, Continental Shelf Delimitation in East China Sea [EB/OL]. http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Keun-Gwan_Lee_1_.pdf. 2016-02-02.

【责任编辑:张西山】

On the East China Sea Continental Shelf Delimitation Dispute between China and Japan

LI Hong-tao, CHEN Shao-yi

(Law School Shenzhen University, Shenzhen, Guangdong, 518060)

Abstract: The continental shelf of East China Sea includes the overlapped areas claimed by both China and Japan. In respect of continental shelf delimitation between adjacent and opposite States, only does general rule exist in international law. On this issue, Japan asserts equidistance principle while China insists on natural prolongation principle to achieve equity. In international law perspective, natural prolongation forms the cornerstone of continental shelf concept, therefore China's position should be supported. The dispute between China and Japan should be settled through peaceful means.

Key words: continental shelf; natural prolongation; equidistance; equity principle; settlements