

中国给钓鱼岛划出领海基线 领海基线有何奥妙

◎本刊主笔 孙力丹

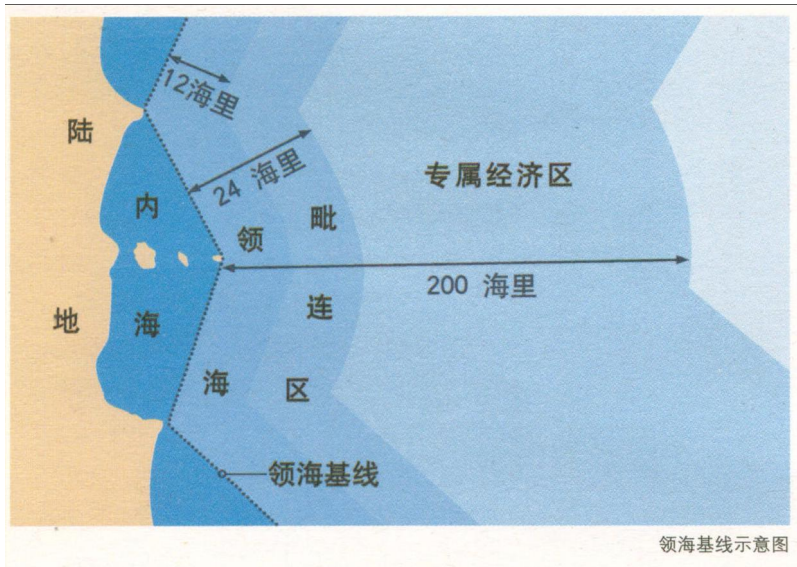
联合国近日在网站上公布了中国政府圈定发布的钓鱼岛领海基线海图，但同时也刊登了日本政府提出的反驳文件。

中国政府本月中旬向联合国秘书长提出自己的“钓鱼岛领海基线海图”，首次圈定了中国政府对于钓鱼岛的主权范围。潘基文秘书长的发言人在接到中国政府递交的海图后发表声明，表示接受中国政府的申诉。对此，日本政府随后也向联合国递交了一篇反驳中国的文件。联合国网站同时公布中日两国的主权主张，显示对于这一岛屿主权之争的公平对待，同时也让国际社会看到了这一岛屿存在主权之争的现实。之前，日本政府一直否认中日之间存在领土争端，以此为理由霸占钓鱼岛。

基线是内水和领海的分界

9月10日，中国政府就钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线发表声明。声明称“钓鱼岛、黄尾屿、南小岛、北小岛、南屿、北屿、飞屿的领海基线为下列各相邻基点之间的直线连线”、“赤尾屿的领海基线为下列各相邻基点之间的直线连线”。9月13日，中国常驻联合国代表李保东大使约见联合国秘书长潘基文，提交了中国钓鱼岛及其附属岛屿领海基点基线坐标表和海图。那么，领海基线在国际法中有什么样的地位和作用？中国为何采用基点之间的直线连线作为基线？向联合国秘书长提交基线信息的意义何在？

早在19世纪，欧洲国家纷纷确定领海宽度，“基线”这个概念在那时就出现了。基线是内水和领海的分界，基线的位置和领海的宽度，共同决定了一国领海的范围。如果一个国家只颁布领海宽度的法律而不公布领海基点和基线，领海的范围就难以确定，就会给海上执





风光美丽的钓鱼岛及其附属岛屿，
自古以来就是中国的固有领土。

法带来困难。

19世纪,就已经有一些国家颁布命令,划定了本国的部分领海基线。

二战后,随着帝国主义列强的殖民地纷纷独立,地球上的国家数量急剧增多,加之科技发展增强了各国对海洋的控制力度和开发程度,关于海洋的国际纠纷也增多,海洋领域的国际法立法随之增多。

1958年,在瑞士日内瓦召开的第一次联合国海洋会议上通过的《领海和毗连区公约》和《大陆架公约》,都提到了领海基线,而迄今对领海基线做出最全面规定的,是1982年订立的《联合国海洋法公约》。公约规定,“每一国家有权确定其领海的宽度,直至从按照本公约确定的基线量起不超过12海里的界限为止”,“毗连区从测算领海宽度的基线量起,不得超

9月25日,中国国务院新闻办公室发布《钓鱼岛是中国的固有领土》白皮书,白皮书提到:“清朝册封副使周煌所著《琉球国志略》(1756年)记载,琉球‘海面西距黑水沟,与闽海界’。”图为古籍《琉球国志略》里的插画“天使馆图”。



“正常基线”是指沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线。

“直线基线”是指在海岸线极为曲折,或者近岸海域中有一系列岛屿情况下,可在海岸或近岸岛屿上选择一些适当点,采用连接各点的办法,形成直线基线。“混合基线”则是交替采用正常基线和直线基线来确定本国的领海基线。

过24海里”,“专属经济区从测算领海宽度的基线量起,不应超过200海里”。

可见,领海基线在该公约中的地位及其重要性,基线如何划定,直接决定了领海、毗连区和专属经济区这三类沿岸国享有主权利的海域范围。领海的外部界限也是一条线,其每一点同基线最近点的距离,等于领海宽度。

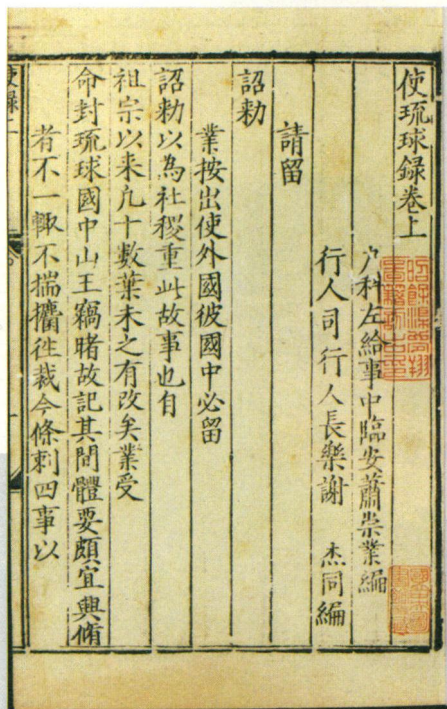
日本落后手 向中国抗议

《联合国海洋法公约》第16条规定:“测算领海宽度的基线……应在足以确定这些线的位置的一种或几种比例尺的海图上标出。或者,可以用列出各点的地理坐标并注明大地基准点

的表来代替。沿海国应将这种海图或地理坐标表妥为公布,并应将该海图和坐标表的一份副本交存于联合国秘书长。”

因此,中国对钓鱼岛领海基线的公布和交存行为,已经履行了《联合国海洋法公约》所规定的义务,完成了公布钓鱼岛及其附属岛屿领海基点基线的所有法律手续。

据联合国网站报道,联合国秘书长助理发言人玛斯特拉奇9月14日在纽约举行的午间例行记者会上表示,潘基文秘书长已经收到了中国交存的坐标表和海图,并将根据《联合国海洋法公约》妥为公布。日本已对中国提出了抗议,但尚未公布其对钓鱼岛领海



成书于明朝的古籍《使琉球录》，是中国拥有钓鱼岛主权的有力证据。

主张的基线信息。

多国偏爱用最低低潮线

确定沿海国领海基线的方法有三种。一种是正常基线法，一种是直线基线法，还有一种是混合基线法。《联合国海洋法公约》第14条规定，“沿海国为适应不同情况，可交替使用以上各条规定的任何方法以确定基线”，也就是充分承认了基线划定的多样性。

“正常基线”是指沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线。“直线基线”是指在海岸线极为曲折，或者近岸海域中有一系列岛屿情况下，可在海岸或近岸岛屿上选择一些适当点，采用连接各点的办法，形成直线基线。“混合基线”则是交替采用正常基线和直线基线来确定本国的领海基线。

沿岸低潮线也是大有讲究的。在实践中，有的国家采用平均低潮线为领海基线，而有的国家则采用最低低潮线为领海基线。

在沿岸海底坡度较小的区域，以最低低潮线为领海基线，能够扩展沿海国的管辖区域，因而不乏国家乐于用最低低潮线。

直线基线源于英挪渔权纠纷

直线基线法是二战后才被普遍接受的一种新的划定领海基线的方法，这种方法的形成与国际法院对英挪渔业案的判决直接相关。

由于英国渔船加剧开发挪威沿海水域，挪威政府于1935年7月12日颁布一项法令，以沿挪威海岸的各岛屿（包括岛屿、岩石和暗礁）上最外缘各点之间的直线基线为基础，划定其北部领海。挪威主张在该区域内享有排他捕鱼权。英国认为，国际法要求的领海基线应是实际的低潮线，挪威法令中直线基线的划法违反了国际法。在与挪威谈判失败之后，英国于1949年9月28日向国际法院提起诉讼。

在法庭上，挪威举出两项19世纪挪威政府的命令作为证据：1869年指定色德墨尔海岸外的两个岛屿为基点，连接为长26海里的直线基线；1889年指定罗姆斯达海岸外4个岛屿为基点，划出长7海里到23海里不等的直线基线。国际法院于1951年12月18日以8票对4票判英国败诉，认定挪威1935年法令中规定的划定渔区的方法和确定的直线基线，都不违反国际法。

国际法院在判决书中称，国际社会各国都对挪威1869年划定直线基线的做法采取容忍态度，英国也默不作声，到了1933年才提出抗议，已经使得挪威划定直线基线的做法，具有历史权利的特征。由于国际法中一向有尊重历史性权利的惯例，因此判挪威胜诉。

这一案件加以肯定的直线基线法，在



风光美丽的钓鱼岛及其附属岛屿,自古以来就是中国的固有领土。

此后60多年里争议不断。各国纷纷划出直线基线,引发一系列争议。

渤海里不必划出领海基线

一般来说,直线基线可以在两方面拓展沿海国的地理空间:一是有效扩大内水面积,二是由于基线向海一侧的外推,以此确定的各类海洋管辖区域(领海、毗连区、专属经济区和大陆架)也随之向远洋拓展。结果,有些国家划出的直线基线,已经远离了海岸线,也偏离了海岸线的自然走向。

据不完全统计,各国直线基线中最短的仅8海里,最长的竟达222海里(缅甸划出),距陆地的距离最近的仅4海里,最远的达105海里,一般在

10 ~ 50海里之间。

其实,《联合国海洋法公约》对于直线基线的使用也加以了限制。公约第七条规定,“直线基线的划定不应在任何明显的程度上偏离海岸的一般方向,而且基线内的海域必须充分接近陆地领土”。但是,什么是“明显的程度”,怎样是“充分的接近”,却语焉不详,没有可操作性。

在实际划定基线的过程中,《联合国海洋法公约》还承认很多特殊情况。例如,一般来说,如果海湾天然人口两端的低潮标之间的距离超过24海里,24海里的直线基线应划在海湾内。但国际海洋法体系又承认“历史性海湾”,即历史上长期被一国独有的海湾,可以看作内水。因此,尽管

我国渤海出口的宽度远远超过了24海里,渤海仍是中国的内水,并不在渤海里划出领海基线。

目前,直线基线使用最多的地区在东亚。东亚各国之间常对别国的领海基线提出异议。例如,韩国就曾对中国黄海直线基线的长度和范围提出过抗议。

美国国务院1987年提出了一套评估直线基线是否合乎国际法的指南。但该指南是美国单方面做出的,并不能作为衡量别国直线基线是否非法的标准。美国还长期推行“航行自由计划”,就是故意派船舶进入美国不承认的别国划定的主权水域之内,以此进行抗议。美国在东亚的这种行为,倒没有特别针对中国大陆,

而更多的是闯到柬埔寨、菲律宾、越南和中国台湾去。

中国一贯用直线基线法

采用直线基线法时,首先需要确定领海基点。

各国通常在大陆沿岸选定一些凸出的点,或在沿岸外缘岛屿上最外缘的点作领海基点。中国采用直线基线法,全国人大常委会1992年通过的《中华人民共和国领海及毗连区法》第三条规定:“中华人民共和国领海基线采用直线基线法划定,由各相邻基点之间的直线连线组成。”因此,中国政府此次在钓鱼岛及其附属岛屿使用直线基线法,是符合中国法律传统的。

1996年,中国正式发布了68个领海基点。2010年2月,中国东海海域全部确定了永久性标志,10座领海基点石碑和2座高约30米的灯塔式领海基点标志,矗立在东海海域的领海基点上。

2009年,台湾“中华民国行政院”公布了“《中华民国第一批领海基线、领海及邻接区外界线》”,其中称“钓鱼台列屿”(即“钓鱼岛及其附属岛屿”)采用正常基线法。这样,台湾方面在钓鱼岛及其附属岛屿要求的内水面积,明显小于大陆的划定。

钓鱼岛在中国大陆架上

琉球海沟深有2000米,位于琉球群岛和钓鱼岛等岛屿之间,东北端与日本海沟相接,西南与马里亚纳海沟相连,从地理上把琉球群岛和中国大陆架分开;而钓鱼岛、黄尾屿和赤尾屿

与台湾岛一起,都在水深只有200米的中国东海大陆架上。

清朝派往琉球的册封使汪楫1683年所著《使琉球杂录》中,专门记载了这条海沟,即册封船过赤尾屿后“过郊”时所渡过的“黑水沟”。那就是清朝与琉球的海上边界。

9月14日,美国《国家利益》双月刊网站刊登美国罗德学院国际关系学教授约翰·科珀题为《东海的岛屿争夺》一文。该文称:“中国台湾的渔民长期以来一直在这些岛屿上逗留晒网,捡鸟蛋。根据国际法,使用是领土要求的依据……与此同时,科学家们的新发现可能表明,地理不再支持日本的主权要求。钓鱼岛在地理上不是——正如人们长期以来认为的那样——琉球群岛的一部分,反而可能是中国大陆架的延伸,尽管这一点尚未根据国际法的相关条款裁定。”

事实上,中国政府一贯主张,中国在东海的大陆架自然延伸到冲绳海槽,从中国领海基线量起超过200海里。

中国外交部9月16日表示,中国政府决定向《联合国海洋法公约》设立的大陆架界限委员会,提交东海部分海域200海里以外大陆架划界案。国家海洋局相关技术准备工作已基本就绪。2009年5月,中国已向该委员会提交了关于确定200海里以外大陆架外部界限的初步信息,表示中国正在进行提交划界案的准备工作,并将在适当时候提交。根据《联合国海洋法公约》有关规定,沿海国的大陆架如从领海基线量起超过200海里,应将有关情报提交大陆架界限委员会。

清朝派往琉球的册封使汪楫1683年所著《使琉球杂录》中,专门记载了这条海沟,即册封船过赤尾屿后“过郊”时所渡过的“黑水沟”。那就是清朝与琉球的海上边界。