

中日东海争议现状与共同开发前景

蔡鹏鸿

[内容提要] 本文在分析东海争议现状和共同开发国际实践的基础上,探讨了中日东海争议海域共同开发的前景。文章指出,在东海争议海域建立共同开发区,大致有四项备案:30度北区、东南区、钓北区和“中间线”两侧区。其中,把钓北区确定为争议海域,然后建立共同开发区是目前比较可行的办法,而“中间线”两侧区是最不可行的办法。中日关系最近一年多来的良好变化趋势对东海争议海域共同开发起着积极推动作用,但由于它在本质上属于临时性让渡部分主权和海域管辖权的安排,因此对两国而言都是非常敏感的问题,这一进程中涉及的复杂法律程序和程序问题也预示着道路的漫长和艰难。文章主张进一步解放思想,在解决东海问题上,“根据新情况、新问题,提出新办法”。

[关键词] 中日关系 东海争议 共同开发

[作者简介] 蔡鹏鸿,上海社会科学院亚太所研究员,主要从事东亚政治经济关系、海洋安全和争议海域共同开发研究。

日本首相福田康夫2007年底对华“迎春之旅”取得的成果之一是:双方“就东海问题的具体解决方案进行了认真和实质性的探讨,取得了积极进展”。现在,各界十分关注“在双方都能接受的较大海域进行共同开发”的前景。本文将在分析中日东海争议现状的基础上,以争议海域共同开发的国际实践为考量,探讨中日东海争议海域共同开发的前景。

中日东海争议现状

中日两国是海岸相向的海上邻国,双方在维护各自海域权利,特别是东海海域权利上存在争议。东海争议的关键问题有两个:一是冲绳海槽是不是亚洲陆地领土自然延伸的终端部分,二是钓鱼岛主权是中国的还是日本的。

第一个问题涉及中日如何在东海划界。中国一向坚持大陆架自然延伸原则,认为东海大陆架是亚洲大陆的自然延伸部分,自中国领海以外向东一直延伸到冲绳海槽为止。日本反对冲绳海槽为中国大

陆架终端的观点,主张大陆架200海里距离标准,认为冲绳海槽只是东海大陆架上的一个偶然凹陷,对日本大陆架朝西方向延伸不造成影响,因此中日两国在东海拥有共同大陆架。由于东海大陆架最宽处约360海里,最窄处约167海里,平均宽度约为

见“中日两国领导人关于东海问题达成新共识”,新华社电讯,2007年12月28日;“福田访华讨论联合勘探东海气田”,[日]《朝日新闻》,2007年12月27日,http://www.asahi.com/english/Herald-asahi/TKY200712270382.html;中国外交部发言人秦刚在2007年12月27日例行记者会上对记者提问的回答,http://news.xinhuanet.com/world/2007-12/27/content_7325096.htm

参见《中日联合新闻公报》,转引自《人民日报》,2007年4月12日,第三版。

《联合国海洋法公约》第76条第1款对大陆架作了如下定义:“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。”关于大陆架的外部界限,《公约》第76条第5款规定:“不应超过从测算领海宽度的基线量起350海里,或不应超过连接2500公尺深度各点的2500公尺等深线100海里。这是《公约》提出的大陆架自然延伸和200海里距离这两个概念的来源。

平松茂雄:“紧迫的东海冲绳海槽调查”,[日]《产经新闻》,2004年7月24日,转引自张东江、武伟丽:“论中日东海海域划界问题及其解决——从国际法角度的研究”,《世界经济与政治》,2006年第4期,第37页。

210余海里,日本因而依据200海里距离标准和共架说观点,认为中日两国东海大陆架发生重叠,应以中间线划界方法划分东海大陆架。

第二个问题涉及钓鱼岛的归属问题。钓鱼岛主权属于中国,这是不容置疑的历史事实。钓鱼岛位于亚洲大陆架向东延伸的部位上,是台湾主岛的附属岛屿,国际法支持中国对钓鱼岛的主权主张。日本则认为钓鱼岛为日本西部诸岛的一部分,并认为日依据无主地先占原则拥有钓鱼岛。显而易见,日本借其实际控制钓鱼岛岛屿这一因美苏冷战对抗造成的现实,罔顾历史与国际法,顽固坚持钓鱼岛为日本领土,甚至试图以钓鱼岛为东海划界基点,将其在东海的大陆架和专属经济区范围向西推进。日本的立场严重损害了中国在东海的海洋权益,成为中日东海争议长期得不到合理解决的主要障碍。

在处理东海争端问题上,中日从双边关系大局考虑,在1972年两国邦交正常化和1978年缔结《中日和平友好条约》时一致同意把钓鱼岛问题暂时放一放,以后再说。中国方面一贯主张通过对话与平等协商等方式和平解决问题。中国领导人邓小平提出了著名的“搁置争议、共同开发”思想,为解决中国同包括日本在内的其他海上邻国处理海域争端奠定了理论和政策基础。邓小平这一思想一直是中国的基本主张,中国也一直把“搁置争议、共同开发”看作是东海争议完全解决之前可以采取的一项临时性措施。

日本方面也曾经提出过在钓鱼岛附近海域实施共同开发的建议和方案。1978年8月18日,园田外相建议中日共同开发钓鱼岛周围海域;1979年7月11日,日本政府建议在钓鱼岛附近海域同中国建立“联合开发区域,进行开发”。园田外相随后还提出了联合开发的具体方位(即在钓鱼岛领海基线12海里以外海域,但不涉及中国台湾及其管辖的海域)。但后来日本出尔反尔,自己推翻了联合开发建议,拒不承认钓鱼岛主权存在争议,也不愿意在钓鱼岛附近开辟共同开发区域。

1980年以后,作为民间交往,日本帝国石油公司、日本石油资源开发公司(JAPEX)曾经同中国海洋石油总公司等商讨过共同开发事项。中国海洋石

油总公司还曾与日本石油公团签约,准备携手开发东海资源,但由于当时日本政局不稳、政府频繁更替,该公团在来不及得到政府许可前已经解散。2000年,中方被迫放弃合作,自行进行开采。而日本为图永久占领钓鱼岛,自1980年代以来在该岛上建石碑、修机场、设灯塔,千方百计巩固其对钓鱼岛的实际控制。1996年,中日启动了双边海洋法磋商机制,双方于1997年签订了渔业协定,就东海海域和南黄海海域划界前的渔业活动做出了实质性的临时安排,基本稳定了有关海域的渔业作业秩序。但在解决中日东海海域划界问题上始终没有获得突破。

国内外有关中日东海争议的研究大多是从法律角度分析并提出解决办法,但通过法律手段解决是一种旷日持久的方式。所谓法律方式,就是通过确定岛屿归属和划分东海大陆架、专属经济区的分界线,消除主权争议和海洋权益纷争。从划界角度讨论解决办法,中国和日本各自可以运用其国内法律、双方已缔结的涉及东海问题的相关协定、国际上关于海域划界的习惯国际法和多边国际条约,以及国际司法和仲裁机构等等。

从国际法层面看,国际海洋法的发展进程也是产生东海海域争议的一个特殊因素。《联合国海洋法公约》生效后,200海里大陆架和专属经济区概念成为公认的国际海洋法规则,使一些国家获得了扩大海域管辖范围的国际法依据。日本还充分利用国内立法,提高其对海域管辖权等海洋权利要求。1996年,日本通过了《专属经济区和大陆架法》,明确以200海里距离标准划分日本专属经济区和大陆架,并规定海上划界采用中间线方法。日本在2007年4月通过并于当年7月正式实施的《海洋基本

《邓小平文选》,第3卷,人民出版社,1993年,第87、293页。

《邓小平文选》,第3卷,第49、87页。

陈德恭:“东海大陆架资源开发方案研究”,高之国、张海文主编:《海洋国策研究文集》,海洋出版社,2007年,第665-666页;许森安:“钓鱼岛问题和中日海权之争”,《国际先驱导报》,2004年6月25日,第15版。

外交部条约法律司司长刘振民谈外交中的海洋工作,2006年5月15日,外交部网站:<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjtb/zjzg/tyfls/xwlb/255507.htm>

法和《海洋结构物安全海域设定法》进一步提出要制订200海里范围内航运安全措施,在建筑或挖掘设施周围设立半径500米的“安全区”,禁止未经日本方面许可的船舶进入。

法律是一个相对稳定的制度,一旦制定后就难以再行修改,即使存在修改的必要性和可能性,实施和完成过程也需要很长时间,从这个意义上讲,法律仅仅是一把静态性的尺子。当前,在各国都可以利用国际法提出各自主张的背景下,依法划界将是一场旷日持久的谈判,想在较短时间内通过划界来解决东海问题相当困难,甚至是不可能的。

为此,通过磋商和对话寻求一项临时性措施,实施“搁置争议,共同开发”不失为一个维持现状、防止局势失控的好办法。2004年,中日建立东海问题司长级磋商机制,希望通过这样的方法解决东海争议,特别是解决双方关于油气勘探开发方面的纠纷。至今,中日之间一共举行了11次东海问题磋商、一次技术专家会议。2007年底,双方同意在保持司长级磋商框架的同时,根据需要进行副部长级磋商。中方在第二轮磋商期间,提出了建立共同开发区的建议;日方在第三轮磋商中支持共同开发原则;中方在第四轮磋商中提出了共同开发的具体方案,建议在东海北部的大陆架争议地区设立共同开发区,在钓鱼岛周边海域建立共同开发区。

中方的提议具有建设性意义,符合国际法相关规定,是一份有利于双方在有争议海域进行共同开发的合理方案。而日方则提出在所谓的“东海中间线”东西两侧“更广阔海域”建立共同开发区,实际上把包括春晓天然气田在内的四个天然气田纳入其中。日本这一建议必定遭到中方反对,因为中国一贯坚持春晓等油气田的勘探与开发是在无争议地归属中国的大陆架上进行的。

尽管中日之间关于共同开发区域的定位尚未找到达成一致的解决方案,但安倍晋三首相2006年10月访华期间同中国领导人在东海争议地区进行共同开发方面取得共识,温家宝总理2007年4月访日期间同安倍首相进一步取得五项共识(其中包括“作为最终划界前的临时性安排,在不损害双方关于海洋法诸问题立场的前提下,根据互惠原则进行

共同开发。”),为中日加快磋商进程、实现共同开发提供了强有力的政治支持。福田康夫接任日本首相后不久于2007年底访华,同中国领导人就东海问题达成了新共识,双方希望“在迄今进展基础上做出共同努力,尽早就解决办法达成一致”。福田首相回国后不久指出,东海气田共同开发问题“已发展到关键阶段,争取在春天解决”。鉴于胡锦涛主席即将访日,福田首相这番话使人们对东海问题通过某种临时性措施获得解决抱有信心。

争议海域共同开发的国际实践

从国际实践看,在最终划界之前采取某种临时性安排是可行的,通过搁置争议、共同开发,可以达到缓和国家间关系、促进地区稳定与安全的目的。国际上争议海域有数百个,范围大小不一,如波斯湾地区的争议海域面积达20万平方公里以上,扬马延争议海域面积为45470平方公里,泰国湾争议海域面积为7250平方公里,等等。从全球现有20余个争议海域共同开发案例看,情况有很大差异,有的是建立在整个争议海域范围内的共同开发区域,有的则把争议海域分割成若干小型共同开发区域。争议海域的存在是争议方搁置争议、共同开发的可能条件,而争议方对争议海域推进共同开发的基本共识则是实现共同开发的必要政治条件。

国际实践表明,推动争议海域实现共同开发的基本动力有以下几方面。一是出于维护国家安全利益考虑。比如,挪威与冰岛之间存在扬马延海域争

[日]《海洋基本法》,平成十九年四月二十七日法律第三十三号, <http://law.e-gov.go.jp/announce/H19HO033.html>; [日]《海洋结构物安全海域设定法》,平成十九年四月二十七日法律第三十四号, <http://law.e-gov.go.jp/announce/H19HO034.html>

2006年3月9日中国外交部发言人秦刚答记者问, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrth/t239432.htm>; [日]《读卖新闻》,2006年3月9日, <http://www.yomiuri.co.jp/dy/business/20060309TDY01005.htm>

“日本提出联合开发东海天然气田提案”,《日本经济新闻》,2007年3月2日。

《中日联合新闻公报》,引自《人民日报》,2007年4月12日,第三版。

“中日两国领导人关于东海问题达成新共识”,新华社,2007年12月28日。

福田康夫在政府执政党联络会议上的讲话, [日]共同社,2008年1月7日, <http://home.kyoda.co.jp/modules/fsStory/index.php?storyid=356486>

议,但挪威做出了让步,双方于1981年10月22日在该海域建立了共同开发区。众所周知,20世纪七八十年代世界正处于冷战格局阴影下,号称中立的挪威为避免得罪苏联,采取了“东西平衡”政策,并拒绝美军在挪威本土建立军事基地。但位于科拉半岛的苏联北方舰队基地对挪威构成了潜在的巨大威胁,挪威因此希望设在冰岛的美军“科夫拉维克基地”能对维护其国家安全发挥作用,并希望冰岛继续留在北约内。正是出于这种安全考虑,挪威最终对冰岛要求分享扬马延海域做出了让步。

二是为了促进睦邻友好关系。一国外交既要做到远交,更要稳定周边。通过争议海域的共同开发,稳定与邻国关系是一些国际实践和案例的基本要旨。比如,泰国与马来西亚在1979年磋商建立泰国湾共同开发区的意图之一,就是要稳定周边,坚固海上安全。马泰两国都是东盟成员,在冷战时期,双方需要稳定的双边关系来共同面对海上邻国越南(前苏联阵营成员)。因此,在解决泰国湾争议海域问题上,两国决定建立共同开发区、实施海上油气开发,以避免双边良好关系受影响。又如,为维持边界和平,有的国家甚至以部分让渡领土换和平,或者用主权换金钱来实施共同开发。巴林同沙特阿拉伯的共同开发案就是一个先例。

三是为了实现油气开发利益共享。尤其是在当今全球能源短缺问题日益突出的形势下,争议海域相关国家在联手开发海底油气资源方面具有共同利益。国际上也不乏这类实践与案例。如在海湾地区,海上石油贮存丰富,但主权纠纷问题较多且较为复杂。该地区是世界上最早运用搁置争议、共同开发、均分资源方式来处理问题的地区。从20世纪40年代到20世纪末,沙特阿拉伯、巴林、卡塔尔、伊朗、阿联酋、科威特等海湾国家都有过同邻国签订共同开发协定或实际进行共同开发的经历。如巴林与沙特阿拉伯就法斯特布沙法油田订立近海资源共同开发协议(1958年)、科威特与沙特阿拉伯(1965年)以及伊朗-沙迦(1971年)的共同开发行动等。进入21世纪后,非洲地区也出现了海上共同开发案例,如尼日利亚-圣多美和普林西比在几内亚湾建立的共同开发区(2001年)等。推进共同开发、实施

利益共享是这类案例的共同特点。

尽管上述共同开发案例是在各种动机下产生的,但这类国际实践表明,争议各方在不放弃各自主权和管辖权原则以及权利主张的前提下,通过磋商和谈判,实现争议海域共同开发是可能的,也是可行的。当然在这一进程中,争议方关于共同开发区域的圈定是具体方案出台前的重要一步。它要求争议各方首先一致认识到各自主权和管辖权范围同对方主张的权利范围出现重叠,形成“重叠区”,并且承认该重叠区为争议区域,然后再从全部或局部区域角度考虑如何建立共同开发区。从全部区域角度讲,重叠区或争议区确定后,双方或多方原则上同意该地区为共同开发区,并把争议海域整体定位为共同开发区域,如在1974年苏丹与沙特阿拉伯就红海争议海域建立共同开发区一案中,双方把整个争议海域圈定为共同开发区。这种方案在争议海域没有涉及第三方并且相关方具有开发能力的情况下,是一个可以考虑的办法。从局部区域角度讲,双方可以把争议海域的部分区域确定为共同开发区。由于历史、法律等原因,双方无法就争议海域整个区域的合适范围达成共识;或者由于第三方、多方存在,暂时不能把整个争议海域圈定为共同开发区;或者由于争议区域范围太大,开发能力有限,虽然有合作愿望但不适宜对整个海域进行共同开发,则可以在整个争议海域的部分地区选择共同开发区域。

根据国际实践,针对争议海域部分区域建立共同开发区,至少有两种做法:一种做法是争议各方因为技术能力、资金缺乏或者自然条件恶劣等因素,无法对整个区域实施开采,但为了及时实现资源利用,双方同意选择一些出油快、效益高的地区实施共同开发。比如,印尼与澳大利亚在1989年签署帝汶海域共同开发区条约之前,双方对其中一块富有开发潜力的油田实施共同开发,1985-1993年期间一共打井80口;另一种做法是双方为避免第三方(国)

Elliott L. Richardson, "Jan Mayen in Perspective," *The American Journal of International Law*, Vol 82, 1988, p. 452

Fereidun Fesharak, "Joint development of offshore petroleum resources: The Persian Gulf experience," *The Journal of Energy*, Vol 6, Issue 11, 1981, p. 1328;袁古洁:《国际海洋划界的理论与实践》,法律出版社,2001年,第50页。

或更多方(国)卷入,在部分地区建立共同开发区。

第三方泛指签约双方以外但同该争议海域有关的国家,它(们)对同一争议海域提出全部或部分管辖权要求。比如,1993年,马来西亚同越南订立了在南海争议海域建立共同开发区协议。为避免南海争议海域第三方或其他方抗议等麻烦,这个协议规定的共同开发区建立在无第三方争执区域。于是,马来西亚和越南在南海争议海域的部分地区建立了共同开发区。

中日东海共同开发前景

最近一年多来,中日高层在打破两国关系僵局的基础上,保持了频繁接触,并就解决东海问题取得了多项共识。从目前趋势看,如果双方继续相向而行,找到一项搁置争议、共同开发的临时性安排是可能的。

首先,双方都有从战略高度把握两国关系的政治愿望,希望把双边关系推向更高层次。随着安倍访华出现的中日关系转圜,双方都表示希望从战略和全局高度维护和发展双边互惠关系。温家宝总理2007年4月的对日融冰之旅推进了两国战略互惠关系的发展,中国提出要把中日互利双赢和共同发展的伙伴关系提升到共同携手振兴亚洲未来、共同致力于世界和平稳定发展的伙伴关系,从战略高度和长远角度指出了未来中日关系的发展方向。福田首相2007年底访华时自称是为了加固业已建立起来的日中和平桥梁,他认为当前日中两国面临前所未有的历史机遇,理应成为建设亚洲及世界美好未来的创造性伙伴,提出中日战略互惠关系是维护共同利益、承担共同责任的关系,应把中日关系创新到更高层次。从这三次中日领导人互访中可以发现,双方形成的共识是,应当从战略高度把握中日关系,搁置东海争议,使东海成为和平、合作、友好之海。这些共识对于维护共同利益、缓和争议、稳定周边是有积极作用的。中日东海争议通过理智的对话和协商方式,找到一项临时性解决措施的政治基础是存在的。

其次,双方都有从安全角度防止发生军事摩擦的共同愿望。尽管东海争议只是中日关系大局中的

一个局部问题,但在国际和国内政治因素的干扰下,这个局部问题不时被一些别有用心的人所利用。他们有的无端地加以放大,制造耸人听闻的消息;有的甚至认为“中日必有一战”,东海争议是军事冲突的导火索。中日双方如果对于这些噪音不加以认真对待,使之降低调门,那么就有可能影响双方战略互惠关系的顺利推进。事实证明,中日双方虽然在共同开发的具体海域和方式等问题上存在分歧,但对东海出现突发性危机,如海域及其上空发生船舶或飞机冲突事件,仍保持高度警觉。在第六次中日东海问题磋商中,双方为防止这些不测事态的发生,就建立海上热线联络机制问题达成原则共识。温家宝总理2007年访日时,双方决定“加强两国防务当局联络机制,防止发生海上不测事态”。这表明,中日两国政府是负责任的,并坚持了东海争议要通过外交途径解决、防止冲突发生、努力维护东海海域稳定的既定原则。鉴此可以认为,双方在维护东海地区和平与稳定的重要性问题上,认识是一致的,这种共同安全意识对于实现东海争议海域共同开发起着积极作用。

第三,日益密切的经济交往和相互依赖关系使中日两国在经济上存在共同利益,这是双方努力寻求东海问题解决途径的利益基础。在全球化和区域一体化背景下,中日经济相互依赖与合作日益加深。2007年中日双边贸易额达2360.22亿美元,其中中国对日本贸易逆差318.79亿美元,继续成为日本第一大贸易伙伴和重要出口市场。中日双方已建立了高层经济对话机制。展望未来两国关系发展,中日之间要解决的不是选择合作还是对立的问题,而是如何以有效、负责任的方式深化合作的问题。通过合作解决两国经济发展中的能源需求问题是两国共同利益之所在,这种共同利益构成了双方寻求东海争议海域共同开发的经济基础。

萧建国:《国际海洋边界石油的共同开发》,海洋出版社,2006年,第273-276页。

《中日联合新闻公报》,引自《人民日报》,2007年4月12日,第三版。

“2007年1-12月对亚洲国家地区贸易统计”,中国商务部网站:<http://yzs.mofcom.gov.cn/aarticle/g/date/k/200802/20080205366505.html>

在这些积极因素的推动下,中日东海争议海域共同开发是有可能实现的,目前的关键是双方如何圈定共同开发区。由于整个东海争议地区的大共同开发区方案涉及第三方或更多方,根据国际实践和经验,短时间内不可能实现,因此,为限制分析变量起见,应排除整体论方式,主要从部分论视角分析东海争议海域共同开发区的选址问题,也就是把东海争议海域切割成若干区域,把这几个次区域确定为共同开发区。必须说明的说,这些共同开发区只是临时性措施,同两国关于东海大陆架专属权和专属经济区管辖权的声明、政策主张或各自曾经提出过的划界主张无关,两国可以继续保留其主权立场和管辖权主张。具体实施时,本文认为主要有四个预案可供选择。一是在北纬30度以北地区设立共同开发区,简称30度北区。该地区北与黄海大陆架相连,是所谓“东海中间线”与该线以东大陆架外部界限之间构成的一个争议区。在这个区内可以建立两种临时性安排,一种安排是根据公平原则,在该争议区由北向南建立一条临时性等距离线,然后在线的两边建立共同开发区;另一种安排是把所谓“东海中间线”同东边靠近海床底土中的淤泥线之间海域确认为争议区,协商建立共同开发区。这个地区可能同韩国诉求的大陆架和专属经济区发生重叠。根据国际实践和经验,牵涉第三方的共同开发方案更加复杂,短时间内不可能实现。为此,选址时应当注意到韩国的关注和要求。当然,在条件成熟时也可邀请韩国加入,扩大共同开发区参与范围。

二是东海东南共同开发区,简称东南区。其大致位置在冲绳海槽以西、东海海区中间线以东海域。该区域坐落于中日双方对东海大陆架提出各自主张但发生重叠的区域内,即日本单方面主张的所谓“中间线”与中国主张的冲绳海槽中心线之间的地区。冲绳海槽以西地区是中国大陆架构成部分,如果中国同意把它作为争议区,并同意与日本建立共同开发区,应当是中国政策做出调整的结果,显示中国解决东海问题的诚意。

三是在钓鱼岛海区北部建立共同开发区,简称钓北区。这个开发区选址实际是上述东南区的一部分,作为选择,对上述大区进行划分,单独建立小型

共同开发区。这里是油气富集区,且“中间线”以东地区地质勘探滞后,中日双方似可首先建立中菲越式的海底地震联合勘探机制,为共同开发钓北区打下基础。

四是在日本单方面建立的“东海中间线”两侧,划出两块相等的长方形海域,作为共同开发区域。这是日本提出的方案。如果依此办理,中国在所谓“中间线”西侧开发的油气田将被日本方面分享。由于中国一贯坚持中国是在无争议海域开发这些气田,并且已经进入商业运作,开始向陆地本土供应能源,因此,日本试图在无争议海域按照争议海域共同开发方式参与油气开发,在游戏规则和逻辑上都说不通,该方案很难为中方所接受。

上述四个预案中,第三方案较为可行,而第四方案最不可行。但是,如果处理得好,第四方案也是东海问题最有可能取得进展的突破口。因此,建议不要立即放弃第四方案,可以对它提出修改建议,变成新方案。根据国际实践,对第四方案的修正建议如下:(1)依据共同开发应在争议海域推进的原则,确认东海海区中间线以东、冲绳海槽以西广大海域为争议海域,中日共同开发区应当在这一区域内建立,但以不涉及第三方为准。如果争议区内已有油气田在进行开发运作,按照国际惯例,可以先存权方式处理。如果某一已经投入开发运作的油气田被划入争议海域共同开发区位内,根据先存权原则,在双方一致认可的约定下,由共同开发区建立之前签约的开发商继续经营这些油气田,同时可以依据商业开采方式与要求,同另一相关方协商未来新开发油气田的运作方式。该原则和方式同样适用于中日各自正在开发运营的油气田。

(2)东海海区中间线以西海域不属于争议区,

中国东海和黄海海底层沉积物反映出陆源物质的特点,是大陆陆地物质碎屑物经河流输入,形成物质沉积区,海床底土淤泥在黄海地区形成的淤泥线向南正好切入北纬30度附近。本文所述淤泥不是指近岸淤泥带。参阅 Mark J. Valencia, "Yellow - East China Sea," in Joseph Morgan and Mark J. Valencia eds., *Atlas For Marine Policy in East Asian Seas*, University of California Press, 1992, p. 6; 关于淤泥线界限,参阅 Mark J. Valencia, "Oil and Gas," in *Atlas For Marine Policy in East Asian Seas*, p. 99.

杨甲明:“中国近海天然气资源”,原载《中国海上油气》,2000年第5期,第300-305页。转引自蔡乾忠主编:《中国海域油气地质学》,海洋出版社,2005年,第220-227页。

没有必要建立共同开发区。理由很简单,临时性措施只针对有争议海域,争议问题解决之后任何临时性措施都应撤消。因此,日本提出的在所谓“中间线”西侧建立具有争议海域性质的共同开发区,是毫无道理的。

(3)中国在非争议海域一侧正在运营的油气田,可以根据国际实践进行国际招标,可以接受美欧日等跨国公司的开发申请,并可优先考虑日本公司的开发申请。中国甚至可以划出一块或若干块特区,专门邀请日方公司以参股方式加入,共同开发。

综上所述,中日东海问题的解决涉及两种类型的共同开发。一种类型是在有争议海域的共同开发,另一种类型是在无争议海域的联合开发。这两类区域的开发在性质上是有严格区别的。前者是在中日解决东海问题之前,在一劳永逸地解决中日大陆架划界之前采取的一项临时性措施,如果中日之间通过协议在其中一个或一个以上区块进行共同开发,其原则必须是在不损害双方关于海洋法诸问题立场的前提下根据互惠原则推进共同开发;而后者本质上属于招商引资,形式上的称谓,如联合开发或共同开发,都不应改变其外商投资或合资的性质。

结语

目前,中日都有意从战略高度把握双方当前良好的合作势头,巩固和推进两国关系深入发展。解决双方东海争议,实施共同开发,不仅有利于中日政治关系的稳定,而且有利于强化两国经济的相互依赖与合作,更可补充两国经济发展所需的油气资源。从实践上看,1990年代以来,中国积极致力于妥善解决领土争议和历史遗留问题,寻求公平合理、相关国家都能接受的领土、岛屿等主权争议解决框架,并取得显著成果。中国稳步推进了中菲越三方南海共同开发,启动了中越北部湾湾口外海域划界和共同开发谈判,推进了中朝海上石油共同开发项目,这些对中日东海共同开发具有积极的启示意义。

然而,争议海域共同开发本质上是一项暂时让渡部分主权和海域管辖权的办法,因而对中日两国而言,都在政治上非常具有敏感性。日本在钓鱼岛问题上不愿同中方“搁置争议、共同开发”的立场,

是解决东海问题屡屡受挫的症结所在。因此,中国必须坚持原则,进行不懈斗争。此外,共同开发涉及比较复杂的法律手续和程序。一般而言,争议海域的共同开发是一种特殊的经济合作方式,是争议双方协议确定争议海域,并同意在这一争议海域针对海底特定的非生物资源如石油、天然气等进行共同开发。根据国际实践,其关键是争议双方要通过建立政府间协定,确认争议海域、圈定共同开发区。然后,在这一协定的规范下,争议双方需要协调各自国内相关法律法规,比如共同开发区的法律适用性问题,犯罪分子的追索、监押问题等;此外还需确定一系列双方一致接受的、关于成本分摊比例和利益分享比例等方面的条款;最后才是发放许可证授权公司进入共同开发区实施油气勘探。由此可见,最终实现中日东海共同开发的道路仍然漫长而艰难。

还需指出的是,推进东海共同开发进程需要有“新思维”。越来越多的中国学者认为,解决东海问题同解决其他国际争端一样,也要“根据新情况、新问题,提出新办法”,拘泥于过去的思维是难以有所突破的。我们应当接受东海海域属于争议海域这一客观事实,在主张大陆架自然延伸原则的同时,也应考虑国际法的发展,以及对方的立场和接受程度。如果过分依据某项原则而忽略其他新生的规则,甚至对有些事实和规则有意回避,那将无益于问题的解决,更无益于中国长远目标的实现。从这个角度讲,本文提出的第四方案修正案,并不意味着对日本所谓“中间线”主张的承认和接受。理由是:争议海域共同开发区的建立,是以不损害双方关于海洋法诸问题立场的前提下提出的,因此在承认东海地区存在争议海域的前提下,在某一特定区域内为实现某项经济目的实施共同开发,不是对东海划界做出的法律规定,也不是对对方单方面主张做出的任何承认。应该认为,一项临时性措施完成使命后,相关方的立场依然存在,国际案例和中国的外交实践证明了一点。

(责任编辑:张浩)

中国外交部亚洲司司长胡正跃:“和谐周边:一年来的脚步”,《世界知识》,2008年第3期,第48-51页。