

文章编号: 1674 - 5566(2013)03 - 0419 - 06

中韩海洋权益问题研究

辛 圆, 黄硕琳

(上海海洋大学 海洋科学学院, 上海 201306)

摘 要: 中国与韩国之间的海域宽度不足以使两国各自主张200海里的专属经济区和大陆架, 两国之间在专属经济区和大陆架划界原则上存在分歧, 导致两国在黄海、东海存在着不同程度的海洋权益争议。本文主要讨论了两国在专属经济区和大陆架划界、渔业、海洋科学研究、海底资源开发利用等问题上的海洋权益争议。为保障海洋权益, 我国应尽早发布我国“岛屿与海域声明”, 尽快明确我国与他国之间的海洋划界办法; 加强对韩国政策的研究; 健全和完善我国海洋权益相关法律法规; 加强海上执法力量建设并依法对我国主张管辖的海域实施管辖; 普及海洋法律知识, 提高国民海洋法律意识; 建立中日韩区域性海洋管理组织, 共同保护和合理开发海洋资源。

研究亮点: 根据《联合国海洋法公约》等国际海洋法规, 对近年来中韩两国关于海洋权益问题的现状及原因作了较为详细的介绍和分析, 提出了解决中韩海洋权益争端的对策和建议, 对综合性地处理两国海洋权益问题具有一定的参考价值。

关键词: 中国; 韩国; 海洋划界; 苏岩礁; 海洋权益

中图分类号: S 937.0

文献标志码: A

我国与韩国是一衣带水的邻邦, 海岸相向, 在地理上拥有同一海洋生物圈, 共有海洋资源, 具有类似的历史背景和思想文化, 20世纪中叶之前几无海洋争端。随着《联合国海洋法》的颁布, 进入海洋资源权属管理和利用的时代, 两国各自依据《联合国海洋法公约》主张专属经济区和大陆架。由于两国之间的海域宽度不足, 致使两国所主张的专属经济区和大陆架主张存在重叠区, 产生了专属经济区和大陆架划界问题, 涉及黄海中南部和东海北部海域。中韩两国在专属经济区和大陆架划界原则上存在分歧, 并进一步在渔业、海底资源开发、海洋科学研究和海洋环境保护等海洋权益方面存在不同程度的争议。本文对中韩两国海洋权益问题进行了梳理分析, 提出了解决争议的设想, 并就我国海洋权益维护提出建议。

1 中韩两国专属经济区和大陆架划界原则分歧

1.1 中韩两国专属经济区和大陆架主张

1970年1月韩国颁布了《海底矿物资源开发法》, 用混合标准即中间线和自然延伸原则相结合的标准, 来主张韩国大陆架的外部界限。《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》的第二条规定“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。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至大陆边外缘的距离不足二百海里, 则扩展至二百海里。中华人民共和国与海岸相邻

收稿日期: 2012-12-19

修回日期: 2013-03-28

基金项目: 中国海洋发展研究中心重点项目(AOCZD201006)

作者简介: 辛 圆(1987—), 女, 硕士研究生, 研究方向为渔业政策与管理。E-mail: flying_pig1201@hotmail.com

通信作者: 黄硕琳, E-mail: slhuang@shou.edu.cn

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。”

根据韩国《领海及毗连区法》,韩国测量领海宽度的正常基线,是大韩民国正式承认的大比例尺海图标示的沿海岸的低潮线。在存在特殊地理情况的水域,连接总统令中规定各点的直线可视为基线。根据我国在 1958 年领海声明以及 1992 年颁布的《中华人民共和国领海及毗连区法》,中国的领海基线采用直线基线法划定,由各相邻几点之间的直线连线组成。领海的外部界限为一条其每一点与领海基线的最近点距离等于 12 海里的线。

1.2 海域划界原则分歧

在黄海和东海北部,我国与韩国是相向共架国,虽然该海域的划界不涉及岛屿争端,相对容易解决,但由于中韩两国的主张仍有较大的分歧,韩国单方面划定其大陆架的坐标,其中对中国一侧采用中间线原则,对日本一侧采用大陆自然延伸原则划定其大陆架的外部界限^[1]。我国一直主张按公平原则对专属经济区进行划界。这种分歧在中韩之间产生了 6 万平方公里的争议区,除了在黄海存在争议外,在东海大陆架也存在类似问题从而形成了 12 万平方公里的争议区。^[1]日韩不顾东海北部海域的实际情况,于 1974 年签订了《日本和大韩民国关于共同开发邻接两国的大陆架南部协定》,在东海大陆架划定了所谓的“共同开发区”,其西部边界已深入到中国在东海的大陆架中^[2],对此,中国政府已明确指出该协议完全是非法的、无效的。

2 苏岩礁问题

2.1 苏岩礁的自然地理位置

苏岩礁位于 $32^{\circ}07'22.63''N$, $125^{\circ}10'56.81''E$,在地质学上属长江三角洲的海底丘陵,是一处水下暗礁,南北长 1 800 m,东西宽 1 400 m,低潮时仍处在水面以下,离海面最浅处 4.6 m。苏岩礁距离中国最近的领海基点 132 海里,距韩国济州岛的南岸小岛马罗岛(韩国政府树立的“大韩民国最南端”汉字国界碑在此岛上)82 海里,距日本鸟岛 151 海里(图 1)。

2.2 苏岩礁的法律意义

1952 年,韩国政府提出“李承晚线”,将独岛

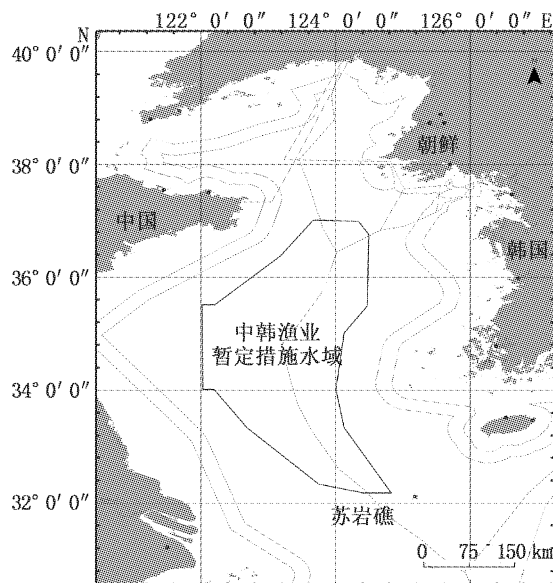


图 1 苏岩礁位置示意图
Fig. 1 The location diagram of Socotra Rock

与苏岩礁划入韩国管辖范围。1970 年,韩国国会通过《水下资源开发法》,将苏岩礁划入其“第四水下开发区”。1987 年,韩国海洋港湾厅在苏岩礁上设立了航海浮标。1995 年,韩国开始在 $32^{\circ}07'32''N$, $125^{\circ}10'52''E$ 处建立“韩国离於岛综合海洋科学基地”,于 2003 年 5 月竣工并正式运行。2001 年 1 月 26 日,韩国地理院将苏岩礁正式命名为“离於岛”。2007 年 8 月,韩国地方政府宣布将每年的 1 月 18 日确定为所谓的“离於岛日”。2012 年 3 月,韩国总统李明博受邀出席在首尔教育文化中心召开的韩国媒体编辑人研讨会时,称如果韩中两国就专属经济区(EEZ)达成协议,苏岩礁“可自然而然属于韩国”。韩国的上述做法,被认为是试图把苏岩礁筑成一个人工岛,然后在东海、黄海圈出一块相当于法国国土面积大小的大片海域来,享有其水域附近的资源^[3]。

但是,苏岩礁是水下暗礁,不是岛屿,也不是低潮高地。《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)第十三条第一款规定:“低潮高地是在低潮时四面环水并高于水面但在高潮时没入水中的自然形成的陆地。”苏岩礁不符合低潮高地的基本条件。《公约》第十三条第二款规定:“如果低潮高地全部与大陆或岛屿的距离超过领海的宽度,则该高地没有自己的领海。”苏岩礁距韩国济州岛的南岸小岛马罗岛 82 海里,即使它符合低潮高地的条件,也无法拥有自己的领海。

《公约》第六十条第八款规定:“人工岛屿、设施和结构不具有岛屿地位,其存在也不影响领海,专属经济区和大陆架的划定”;第二五九条规定:“对进行海洋科学研究所建的设施或装备不具有岛屿地位。这些设施或装备没有自己的领海,其存在也不影响领海、专属经济区或大陆架的界限的划定。”因此,即使韩国在苏岩礁上修建了海洋基地,由于它属于人工设施,也不能视为韩国国家领土的组成部分。

综上所述,苏岩礁不具备任何的领土法律地位,不能拥有领海、专属经济区或大陆架,也不能作为海域划界的依据。

2.3 苏岩礁的战略意义

虽然苏岩礁不能作为主张领海、专属经济区或大陆架依据,但对专属经济区仍具有一定的影响,其归属权对中韩两国都有一定的战略意义。依据《公约》的规定,沿海国在专属经济区有对专属经济区内的人工岛屿、设施和结构的建造及使用,海洋科学研究,海洋环境的保护和保全等事项的管辖权。苏岩礁不仅涉及到海洋渔业资源问题,更涉及到东海石油矿藏资源以及军事问题。

对韩国而言,苏岩礁附近海域的地理位置具有极为重要的战略意义。20世纪90年代初之前,韩国的远洋渔业实现了快速发展,1992年产量高达102.4万吨。随着《联合国海洋法公约》的生效,沿岸国200海里专属经济区制度的实施和国际海洋环境的变化,远洋渔场大面积减少,使得对海外远洋渔场依赖度高的韩国渔业面临困难处境,远洋渔业产量至2007年仅为55.2万吨^[4]。黄海、东海的渔业资源十分丰富,对韩国而言,取得苏岩礁附近海域的管辖权,可缓解韩国国内对海洋渔业产品的需求压力。其次,黄海和东海蕴含着丰富的石油和天然气资源。韩国地域面积狭小,其国内的能源资源远远无法满足高速发展的工业经济,必须依赖进口石油满足其工业迅速发展的需要^[5]。据专家估测,黄海和东海大陆架的石油达77亿吨,很可能成为继“里海”又一个重要的石油产区^[6]。所以若韩国取得苏岩礁附近海域的管辖权,就可以在黄海石油和天然气的开发中占据主动地位,且为其参与东海石油和天然气的开采竞争做好了铺垫^[5]。

3 海洋资源开发问题

3.1 渔业资源

黄海和东海北部海域渔业资源种类多,数量丰富,中韩两国渔民长期在此海域进行渔业生产。由于中韩双方在海洋划界原则主张上的分歧,在短期内难以达成海洋划界协议,为协调专属经济区制度下中韩海洋渔业关系,共同养护和合理利用渔业资源,中韩两国于2000年签订《中韩渔业协定》,于2001年6月30日生效。该协定属于海域划界前的过渡性渔业协定,直接按经纬度坐标确定了两国渔民均可作业、由中韩渔业联合委员会协商养护措施,由双方各自管理本国渔业活动的“暂定措施水域”;“暂定措施水域”两侧分别按中韩各自的专属经济区制度实施管理,同时各自确定一部分水域作为“过渡水域”,过渡期4年,过渡期内双方均可许可己方渔船到对方过渡水域内从事渔业活动^[7]。

《中韩渔业协定》实施以来,渔场范围缩小,大批渔船从传统渔场撤出,加大了渔民的生存压力。中国渔船在韩国专属经济区内的渔业活动大幅增加,而在中国专属经济区内作业的韩国渔船却大幅度减少^[9],加上韩国海警执法愈发严格,为韩国渔民的过激行为和中韩渔业的纠纷埋下了伏笔。根据韩国方面的统计,2006年至2011年,韩方已先后扣押抓捕中国2000多艘渔船,有2万多名渔民曾经被处以罚款^[10]。近些年来,中国渔民和韩国警察的暴力冲突也时有发生,有的甚至上升为刑事案件。例如,2008年中韩渔业纷争致韩国海警死亡和“人质交换”事件;2010年数起中国渔船被韩国商船和巡逻艇撞沉事件;2012年韩国木浦海洋警察署在韩国专属经济区驱逐30多艘非法捕鱼的中国渔民时,发射5发橡皮弹导致中国渔民死亡事件。近年来中韩渔业纠纷方面最严重的一起案例是“2011.12.12”韩国海警被中国船员程大伟刺死事件,将两国的矛盾尖锐化。

3.2 海洋油气矿产资源

韩国陆地石油资源缺乏,严重依赖进口石油满足其工业发展的需要,近海石油资源便成为其解决石油供应的希望所在。韩国于1970年颁布《海底矿物资源开发法》,同年5月30日韩国总统发布《海底矿物资源开发法实施令》,根据经纬

度连接点划定了韩国大陆架范围,并在该大陆架范围内划定了7个海底采矿区。划定的海底采矿区域所运用的国际法原则可归纳为:黄海中的矿区1、2、3以及东海北部边缘的矿区4根据“中间线”原则划定;矿区5的外部边缘在矿区4、6、7的向陆地一侧,与大陆架划界无关;矿区6是为了填补空缺而临时补划的,并无实际意义但也是按照“中间线”原则;矿区7按照自然延伸原则自日本的五岛列岛西侧向南延伸至北纬 $28^{\circ}36'$ 进入冲绳海槽,距离韩国最近的领土250多海里,并远远超出200 m等深线^[11]。韩国于1970年5月30日宣布在黄、东海建立大陆架矿区后不久,日本即向韩方提出关于划定大陆架界限的谈判要求,双方于1974年签订《日韩共同开发东海大陆架协定》,此协定是针对北纬 $32^{\circ}57'$ 、东经 $127^{\circ}41'1''$ 以北日韩两国相向海域(在朝鲜海域,日本称对马海峡)的大陆架划界。该界线长约263.4海里,由35个经纬度坐标点组成。面积大约为24 101平方海里,共分为9个分区,后因日本宣布实施12海里领海,造成第7分区出现8.5平方海里的重叠区域,使开发区的面积调整为24 092平方海里(约合2 000 km²)。由于日韩两国在此海域存在独岛(日本称“竹岛”)领土主权归属争端,北部大陆架边界线暂时划到距离该岛西南71.3海里处为止,此点以北的日本海海域尚未划界(图2)。

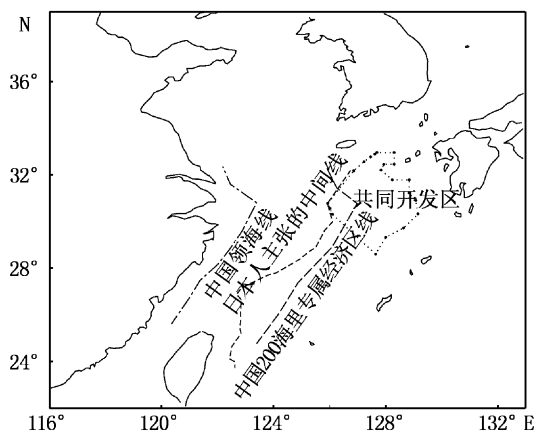


图2 《日韩共同开发东海大陆架协定》区域图

Fig. 2 The area chart "Japan and South Korea to jointly develop the east China sea continental shelf"

《日韩共同开发东海大陆架协定》在法律上讲对中国是完全无效的,是未顾及中国对东海大

陆架权利的情况下签署的。从韩国设定的海上矿区来看,其南端最远处延伸至距离朝鲜半岛海岸线约700 km,在中国钱塘江口平行线以下,明显深入中国主张管辖范围内的大陆架;其西侧和西南侧端线普遍超过朝鲜半岛与中国黄海和东海大陆架的中间线50~100 km^[12]。东海大陆架是中国大陆领土的自然延伸,同中国大陆形成完整的一体。中国对东海大陆架及其资源拥有不可剥夺的主权权利和管辖权,根据大陆架自然延伸原则,东海大陆架理应由中国和有关国家协商确定如何划分。但日韩两国无视中国的主权权利和管辖权,在划界原则和领海基线存在分歧的情况下,擅自签订协定侵入东海大陆架划定“共同开发区”的行为,是我国无法接受的。对此中国政府已多次表示抗议,明确指出该协议“完全是非法的、无效的”。

4 中韩海洋权益问题的应对策略

4.1 及时发布我国“岛屿与海域声明”,尽快明确我国划界原则

我国一直主张按公平原则与有关国家进行专属经济区和大陆架划界,有学者认为,对于中韩之间的专属经济区和大陆架划界,需考虑各种相关情况,包括两国相关海岸线和黄海海床底土中的淤泥线长度之间的合理比例以及历史文化因素的影响^[1]。但公平原则需参考的因素很多,也没有明确的规则。我国一直未曾提出明确详细的划界方法,也是与韩国产生划界争端的原因之一。当前我们需做的,是积极梳理支持我国划界原则的客观事实,为进一步维权行动做好充分的法律准备。

4.2 加强对韩国的海洋政策研究

随着对海洋重视程度的不断加深,2000年韩国制定了《海洋韩国21世纪》,欲在21世纪“通过蓝色革命增强国家海洋权利”。我国有必要加强对韩国与海洋权益相关的政策与法律法规的研究,把握其海洋政策的总体走向,以便提出更有针对性的应对措施,更有效地维护我国海洋权益。例如《日韩共同开发东海大陆架协定》中日韩共同开发区的东界约有一半长度是沿着冲绳海槽中心线,实际上体现了韩国主张大陆架自然延伸原则,可为将来中国同韩国进行划界和共同开发谈判所利用。

4.3 健全和完善我国海洋权益相关法律法规

国家海洋权益的维护,海洋权利的行使,海洋开发和涉外海洋科研等活动,都离不开海洋法律制度的保障和规范。目前我国有 30 多部与海洋有关的法律法规,但都仅仅是单项立法,缺乏综合性的海洋法律;同时还存在单向法律不完善,缺乏配套立法,操作性不强等问题。例如,《专属经济区和大陆架法》自实施以来,迄今未制定相应的配套法规,尤其是大陆架油气资源开发规则,应对外国企业、船舶侵害我国大陆架和专属经济区开发的措施,应对外国船舶测量我国管辖海域活动的措施等缺乏具体法律依据^[13]。再如,应健全我国渔民赴外海海域作业的法律法规体系,制定相配套的专项法规,严格要求我国渔民根据我国与他国签署的协定和其他我国承认的国际法规则作业,只有这样才能正确行使国家海洋渔业权益,树立我国渔民以及渔业产业的良好形象^[14]。

4.4 加强海上执法力量并依法对我国主张管辖的海域实施管辖

鉴于国家海上安全的重点已经从自然经济条件下的“以海为防,确保本土安全”,向全球经济一体化条件下的“以海为径,有效维护国家利益”的方向转移^[15]。从捍卫领土的战争到维护海洋权益,都需加强我国海洋执法力量,提高我国海洋执法设备和技术保障。加强我国对专属经济区、大陆架海域特别是争议海域的控制,为捍卫国家领土完整和保护国家海洋权益时刻做好准备。

4.5 普及海洋法律知识,提高国民海洋法律意识

目前我国国民对海洋法律的了解较少,在面对中韩海洋权益纠纷时,无法冷静理智地理解问题。因此普及国际法对领土归属的基本原则及《联合国海洋法公约》对领海、毗连区、专属经济区和大陆架划分等知识对有效地解决两国海洋权益纠纷尤为重要。

通过国民海洋意识宣传活动,促使国民积极参与到政策实施中,对海洋政策的有效实施也会起到积极的推动作用。并使政府在制定海洋政策法规时能更有效地与民众沟通,让全民参与。

4.6 建立黄、东海区域性海洋管理组织,共同合理保护和开发海洋资源

尽管中日、中韩、韩日之间经过协商努力最终签订了基于专属经济区制度的双边渔业协定,为建立区域性的合作管理机制奠定了坚实的基础。但这些协定水域或渔区都是在海域划定悬而未决的情况下的暂时性制度安排,其适用范围和应用于各个协定水域的管理措施全部建立在双边协定的基础上。双边协定只对签约双方具有约束力,不适用于海域内的其他国家船只捕鱼活动。以《中日渔业协定》为例,此协定只适用于中国和日本渔船,但韩国渔船也会在此区域捕鱼,根据《维也纳条约法公约》,韩国作为《中日渔业协定》外的第三国,不受该协定的限制,因其中条款对韩国渔民不具有法律约束力,这就导致了海域内的管理困难。同时,从生物学角度来看,几乎所有鱼类种群都会洄游到各国管辖的水域之外,单个或两个国家间制定的保护措施和管理条例,对鱼类的整个洄游分布范围来说意义不大。因此,在共享资源捕捞压力持续增加的状况下,迫切需要建立一个区域性海洋管理组织,一方面保护该水域的海洋资源,另一方面,协调好沿岸各国的合理需要。

参考文献

- [1] 薛桂芳. 联合国海洋法公约与国家实践[M]. 北京:海洋出版社,2011.
- [2] 于宜法,李永祺,马英杰,等. 中国海洋基本法研究[M]. 青岛:中国海洋大学出版社,2010.
- [3] 郁志荣. 对韩国在苏岩礁建造海洋环境观测平台的几点思考[J]. 海洋开发与管理, 2007(3):75-78.
- [4] 焦桂英,孙丽,刘洪滨. 韩国海洋渔业管理的启示[J]. 海洋开发与管理,2008(12):42-48.
- [5] 刘亚丁. 苏岩礁的法律地位及其意义[J]. 世纪桥,2008(3):68-69.
- [6] 于开金,李光所,曹永恒. 岛链浅析[J]. 船舶, 2006(5):13-15.
- [7] 朴英爱. 东北亚海洋生物资源资产化管理与合作研究[M]. 长春:吉林大学出版社,2009.
- [8] 金祯弘. 《中韩渔业协定》实践情况评析[J]. 法制与社会,2010(35):26-27.
- [9] 郭文路,黄硕琳. 控制我国海洋捕捞强度所面临的问题与对策探讨[J]. 上海水产大学学报, 2001,10(2):132-139.

- [10] 凤凰网. 韩国大动作打击中国渔民. [EB/OL]. [2011 - 12 - 13]. http://phtv.ifeng.com/program/news/detail_2011_12/13/11289215_1.shtml.
- [11] 朱凤岚. “日韩大陆架协定”及其对东海划界的启示[J]. 当代亚太, 2006(11):32 - 40.
- [12] 萧建国. 国际海洋边界石油的共同开发[M]. 北京: 海洋出版社, 2006.
- [13] 王利国. 完善我国东海海洋权益争端应对策略的思考[J]. 商品与质量(科教与法), 2011(4):97 - 98.
- [14] 唐议, 邹伟红. 中国渔业资源养护与管理的法律制度评析[J]. 资源科学, 2010, 32(1):28 - 34.
- [15] 石志宏. 中国崛起呼唤强大海权——评《国家海上安全》[J]. 世界经济与政治论坛, 2009(3):121 - 124.

The study on issues of maritime rights and interests between China and ROK

XIN Yuan, HUANG Shuo-lin

(College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: The width of the waters between China and ROK is not enough to entitle the two countries to 200 nautical miles, exclusive economic zone and continental shelf for their claims. The two countries have difference in the principles of delimitation in the exclusive economic zone and continental shelf demarcation. This paper mainly discusses the disputes of maritime rights and interests between the two countries in the demarcation of exclusive economic zone and continental shelf, fisheries, marine scientific research, marine resources development and utilization. To protect maritime rights and interests, China should release the “declaration of islands and waters of China” and make clear the sea demarcation between our country and other countries as soon as possible; strengthen the research of ROK’s policy; improve and perfect the related laws and regulations of China’s maritime rights and interests; To strengthen the construction of maritime law enforcement powers and implement jurisdiction over the waters under the jurisdiction China claims in accordance with the law; Popularize marine legal knowledge and enhance national marine legal consciousness; Establish the regional ocean management organization among China, Japan and Korea, to protect and develop the marine resources mutually and rationally.

Key words: China; ROK; the delimitation of the sea; Socotra Rock; maritime rights and interests