

目录

中日东海权益争端及对策专辑

日本学界和舆论对政府决策的影响与东海大陆架的共同开发（何力）

海洋划界通常遵循的原则和方法及对解决中日东海划界争议的建议（季国兴）

美国对日本三大领土争端之立场与政策的比较研究（王少普 束必铨）

日本地缘战略倾向调整与东海问题（时 平）

中日东海争端的历史与现状（朱 凤岚）

战后琉球独立运动及琉球归属问题（石 源华）

合作：解决东海问题的必然选择（刘 强 董庆安）

海上执法中的法律问题——兼谈影响我国东海执法的两个因素（龚 迎春）

关于观察和应对中日东海争端的若干思考（段廷志）

附：中心大事记（华 莉）

日本学界和舆论对政府决策的影响

与东海大陆架的共同开发

何力

内容提要：东海大陆架划界和油气资源开发问题，事关中国和日本的国家根本利益。日本学界和舆论对此有着各种观点，并不同程度对日本政府相关决策施加影响。目前相关国际法研究虽然尚嫌欠缺，但正在有所改进。日本政府决策的余地比较狭窄，选择共同开发的可能性正在变大。我国应建立一个国家级应对中日东海大陆架争端的应对机制，完成对东海大陆架问题的综合性学术研究，以便在东海大陆架划界问题提交国际司法解决时，有理有据地保障我国在东海大陆架问题上的根本国家利益，并在此前提下作必要的妥协，即在中间线以东若干区域划界，实现共同开发。

关键词：国际海洋法 东海大陆架 政府决策 共同开发

东海油气资源的开发，事关中国能源战略和远期经济发展战略，同时也是影响中日关系走向的一个要因。最近 10 多年来中国海洋石油总公司对东海油气资源进行了大规模开发，先后在东海海域中日中间线中国一侧开发一系列油气田，部分已经建成并开始输气。日方对中方油气资源开发提出异议，与我方提出的共同开发主张方面存在很大分歧，加上此前的钓鱼岛领土归属争端，遂使得东海大陆架问题变得极其错综复杂，成为存在于中日之间的若干重大、未解决悬案中最难解决的一个问题。关于东海大陆架问题，两国政府和媒体已经进行了很多接触和交锋，但因为事关领土和资源等国家根本利益，两国之间的分歧太大，难以指望达成一致的共识。但是，不论两国政府、学术界以及舆论之间分歧有多大，东海大陆架油气资源共同开发是一条双赢之路，这一点却是两国有识之士都看到了的。本文将从日本学界和舆论对政府决策的影响这一特定角度探讨东海大陆架问题，通过分析目前日本学界及舆论的趋势，对日方政府决策选择进行推测，并有针对性地提出对策建议，以探讨实现中日共同开发的可能性。

一、日本学界和舆论有关东海大陆架问题的观点

由于实行民主制度和言论自由，日本的学术和舆论基本上是自由的，因此日本的学者和媒体都基本上可以就东海大陆架问题自由发表意见。大体上，日本在东海大陆架问题上有以下三种观点。

第一种为对中强硬论。这种观点的持有者主要是一些从事国际政治学和军事问题领域的研究者，以及以《产经新闻》、《读卖新闻》等为代表的日本媒体和舆论，是“中国威胁论”在东海大陆架问题上的具体体现。最具代表性的人物是杏林大学社会科学部教授平松茂雄。平松的主要研究领域是现代中国问题和军事问题。最近这些年来，一旦日本政府或者舆论导向对中国强硬，他就会发表关于东海大陆架问题的著述，犹如中日关系的晴雨表。其有关论说近年来受到日本主流媒体和舆论追捧，其观点得到广泛引用，实际上成了日本众多智囊机构和研究人员关于东海大陆架问题的强硬观点的策源地。他的观点主要可以归纳如下：

第一，承认在国际法上相向国家大陆架划界上存在中间线原则和大陆自然延长原则，因此东海大陆架划界也只能政治解决。¹第二，对中国提出的共同开发主张他认为根本不可能实现，因为中国提出的共同开发的前提是整个东海大陆架都属于中国。比如1979年中国提议的搁置钓鱼岛争议共同开发渤海石油资源，主权属中国，而日方只是资金和技术协力而已。²第三，鼓吹吸管论。随着中国对东海大陆架油气资源开采的进展，他的观点更加偏激，认为中国建立的几个气田均在中间线附近，可能产生吸管效应，吸走中间线日本一侧的油气资源，而这里正是东海大陆架的油气资源最集中的地带。因而他主张日本也应单独行动先行勘探。如果受到中方妨碍，日方海上保安厅乃至海上自卫队应作为日本石油开发企业的后盾。³

日本的主流媒体在东海大陆架问题上基本上都是沿着平松茂雄的观点展开。吸管论虽然并非由平松茂雄首先提出，但是经他写进论文，披上了学术外衣后便被广泛引用。其他与平松茂雄同调的学者有日本京都大学右翼学者中西辉政教授。⁴前日本海上自卫队舰队司令，财团法人DRC研究委员五味睦佳在其发表的长篇论文中，除了大量引用平松茂雄观点外，主张不便提交国际司法解决，理由是中国很可能不同意，而且诉讼耗时，中方可能利用吸管效应把东海大陆架的

油气资源开采殆尽，因而认定唯有共同开发才是可取的，但又断不能接受中方提出的共同开发方案。如果中日东海大陆架谈判破裂发生冲突，海上自卫队应该为提供后盾。⁵这也反映出存在于日本自卫队中的某种情绪。

日本媒体方面，2004年5月14日，《东京新闻》高调报道了中国在东海大陆架开采油气资源的消息，激起日本媒体和舆论的重大反响。⁶当月28日，日本保守系报刊《产经新闻》及《中日新闻》推出吸管论。特别是《中日新闻》的报道，详述了日本自民党本部保守系议员对政府相关部门的不作为的责难。⁷此后保守系媒体便一发而不可收拾。其持续性报道主要有《产经新闻》及富士电视台、《读卖新闻》及读卖电视台、《西日本新闻》、《东京新闻》等，杂志有《诸君》、《正论》、《呼声》等月刊和《文春周刊》等周刊。

第二种观点为海洋地质等学界的务实论。他们一方面对东海大陆架进行海洋地质调查活动，努力寻找对日本有利的证据，另一方面从中日关系大局和现实利益出发，提出一些务实的观点。著名海洋地质学家、琉球大学海洋学部教授木村政昭，乘坐潜水艇对琉球群岛西侧海沟进行了10次调查，认定该海沟地质结构与东海大陆架一样，并采集了标本和矿石。有五处较深的地方是水洼而非大陆架边缘的大陆坡。⁸横井技术士事务所代表横井和夫同意这个结论，但认为在东海大陆架开采油气资源成本过高，建议为建立中日信赖关系，可以考虑日本在东海大陆架问题上让步，以换取日本在新疆塔克拉玛干获得开采权。⁹日本海洋工学会2005年1月26日召开的第31届半年年会上讨论了日本沿海海底资源开发战略专题研讨会，其中日本内阁官房大陆架调查对策室的加藤幸弘发表论文《大陆架调查中海洋地质学界的作用》，建议海洋地质学界为日本政府的大陆架对策服务，要求海洋调查要在《海洋法公约》关于大陆架外缘延伸申请提出的期限2009年5月前完成，向政府提交东海大陆架地形、地质资料。¹⁰

日本著名海洋石油专家猪間明俊同意吸管论，但认为吸管效应在国际海洋石油开采业界是作为惯例被容许的。国际上的通行做法是，受许可矿区之间的间隔距离仅为100米，而中国在东海的气田距离中间线，最近处也有5公里，也许难以产生吸管效应。他认为日方要求中方提供油气资源勘探资料，就如同要求一个制造商免费交出专利技术一样，是极其不合理的¹¹。他赞同共同开发，但认为中国在没有和日本政府取得协商的情况下便自行开采，损害了两国在这个问题上的

信赖关系。而为了消除吸管疑惑，中国方面应该就CNOOC（中国海洋石油总公司）首页的中方采掘设施往日本一方挖井、开采日方资源的所谓“鱼骨技术”（fishbone technology）的示意图进行解释，并保证没有利用这个技术的意图。¹²横滨国立大学教授矢吹晋也完全赞同他的看法。¹³

第三种观点就是日本法学界的冷静对应论。日本法学界一般是学术至上，其观点一般都要经过严格的学术论证，很难为政治和舆论所左右。日本著名海洋法专家、东洋英和女子学院大学教授、庆应义塾人学名誉教授栗林忠男是日本海洋基本法研究会委员长，今年通过的日本《海洋基本法》的主要推动者和理论奠基者。栗林认为日本在东海大陆架问题上应该改变各自为政的现状，要在《海洋法公约》规则基础上制定完备的日本海洋规则体系。《海洋法公约》并不完善，与其他国家发生冲突在所难免，因此日本政府各部门应该在东海大陆架等问题上理智应对。他认为，根据最近的国际法院判例，中国主张的大陆架自然延伸理论已失去优势，而日本以中间线划定大陆架和专属经济区的主张也未发展成为划界原则。国际法在海洋划界上目前处于混沌状态，很难说哪一种理论占上风。因此，目前只有以政治手段来解决两国海洋划界问题为最佳选择。¹⁴

金泽经济大学教授稻原泰平承认，国际法关于海洋划界规则主要是衡平原则（即我们所说的公平原则），它的到了1969年国际法院北海大陆架案、1982年突尼斯和利比亚大陆架案、1984年美加缅因湾海域划界案、1986年利比亚和马耳他大陆架案、1993年丹麦挪威格陵兰海域划界案、2001年卡塔尔巴林海域划界和领土问题案的支持，而中间线和等距离原则只是作为实现衡平原则的技术标准，不具有严格意义上的法律拘束力。因此，日本主张的中间线原则和中国主张的大陆架自然延伸原则只要双方相互反对，就不可能提交国际法院或国际海洋法庭得以解决。外交交涉也难获成功，因为中国已经先行开采，受国际法上的既得权原则的保护。所以比较现实的做法是，响应中国提出的搁置划界、共同开发的主张，并委托联合国亚太经社委员会（ESCAP）设定国际管理区域。¹⁵

在主权和领土问题上日本各媒体几乎一致。不过在东海大陆架问题上，尽管中国早在上世纪90年代就开始开发油气资源，但并没有受到日本主流媒体的高度关注。

主张比较缓和克制的主要有《朝日新闻》及其电视台、《每日新闻》及其电

视台等，杂志有《世界》等月刊、《朝日周刊》等周刊。

网络媒体也比较活跃，其中最有名的是日本东海网站。除了附和平松茂雄的观点外，主流观点是主张日本单方面开采，承认如果提交国际海洋法法庭，根据重视海岸线长度、人口比例的平衡原则的实践，结果可能对日本不利，连累导致日本的专属经济区被缩小。但是即使吃亏也要提交国际司法解决，否则油气资源已经被中国开采殆尽。而搁置海域划界和领土争端与中国合作开采则极不现实。

16

二、 围绕东海大陆架问题日本学界舆论对政府决策的影响

小泉纯一郎执政，及安倍晋三继任首相，日本一直由保守势力把持政局。因此，在东海大陆架问题上，日本学界和舆论的强硬论实际上和日本政府的意图不谋而合。这些强硬论实际上在日本政府决策上有着相当大的影响，成为决策的重要依据。

作为执政党自民党的外交调查会属下的自民党海洋权益工作组是日本东海大陆架政府决策的主要推动机构。它成立于 2004 年 3 月 19 日，由自民党的 7 名有影响的议员组成，除了向首相提出各种建议外，还推动《海洋基本法》等法案的出台，并多次向相关政府职能部门问责。经过日本媒体 2004 年 5 月在东海大陆架问题上炒作之后，该工作组于 6 月 15 日向自民党政务调查会提出《为维护海洋权益的 9 项建议》。其中有关中国东海大陆架油气资源开发对策有以下几点：第一，加强调查日本沿海海洋资源，2009 年向联合国海洋法委员会提出大陆架延伸申请。第二，授权日本企业对东海大陆架油气资源进行勘探和开采。第三，加强对中国方面的海洋调查、勘探和开采活动的监视，加强对钓鱼岛和冲之鸟岛权益的维护。第四，设立内阁维护海洋权益会议，建立首相府海洋危机对策机制。¹⁷从这些建议中我们可以看到其强硬的政策建议明显受到平松茂雄教授观点的影响，并足以促使日本从小泉内阁到安倍内阁已经建立起了东海大陆架问题整体性的对策机制。在小泉内阁中担任经济产业大臣的中川昭一随之允准日本帝国石油株式会社等勘探东海大陆架油气资源，并加强对中国勘探开采东海大陆架油气资源的监视和干扰。

但是日本政府的这些强硬举措也没有走向极端。本来日本政府、自民党以及议会就不是铁板一块。在比较顾全中日关系大局的二阶俊博接任经济产业大臣后，帝国石油株式会社等的东海大陆架油气资源勘探许可被冻结，扭转了东海大陆架问题上中日关系恶化的趋势。安倍继任首相后随即访华，中日关系得到改善，担任安倍内阁经济产业大臣的甘利明继续实行冻结日本公司勘探东海大陆架油气资源许可的方针，中日间也展开了多次东海大陆架问题的谈判，虽未取得重大进展，但是避免了事态的进一步恶化。在安倍内阁主导下日本于 2007 年通过了《海洋基本法》及《海洋建造物安全水域设定法》，但在 2007 年 8 月安倍改造内阁时仍然没有根据《海洋基本法》设立海洋担当大臣。

关于东海大陆架问题的以上动向表明，日本学界以及舆论的强硬观点并不是影响日本政府决策的唯一因素。日本政府在处理东海大陆架问题上，总体上还持以一定的冷静态度，明显受到日本法学界及海洋地质学界等的务实论的影响。日本学术环境较为纯粹，学界主流是以严谨态度从事学术研究，不卷入政治，保持独立、客观和冷静立场，学术至上为宗旨。虽然日本学界有若干学者热衷于政治和在媒体上高频度曝光，即所谓“艺能学者”，一般说来他们学术功底不太深厚，并且不少人以往有从政从军经历，属于学术界的非主流。我们可以从中国在东海大陆架开采油气资源问题的炒作上看到这种学者—媒体—政治家的共振现象。东海大陆架划界和油气资源开采方面的中日争端归根到底是一个国际法问题。但是在日本学界中始终没有国际法权威教授出面从国际法角度对此进行彻底论述。平松茂雄教授并非法律乃至国际法专业的教授。他的论文和观点不能说在国际法分析和法理论证上无懈可击。

不可否认，日本国际法学术研究的实力非常雄厚。日本国际法学者在国际集体安全体制、国际人道主义法、国际空间法等领域有非常丰硕的成果，受到国际广泛瞩目。但是日本的主流国际法学界在国际海洋法领域与东海大陆架相关问题研究上到目前为止却基本上采取了低调态度，与平松茂雄等非法学界的学者的态度形成了鲜明的对比。我们还可以从稻原泰平教授的论文中看到，即使法学界学者涉足东海大陆架问题，他们的观点也都比较客观冷静，比较尊重法理分析，而不愿受到政治左右，并不急于不顾实际和法理勉强地为国家利益声辩，而是更加维护学术上的严谨性和严肃性。这也使得日本政府决策时缺乏国际法学界的学

术奥援。

然而，学术界的冷静并不意味着日本学者对政府决策无动于衷。他们通过若干具有强烈政府背景的财团组织的海洋基本法研究会活动对海洋基本法的立法施加影响。该研究会成立至今才一年有余，但是已经召开多次研讨会。该研究会是在自民党海洋权益工作组组长武见敬三议员主导下建立，由前防卫厅长官、众议院议员石破茂和庆应义塾大学名誉教授栗林忠男共同主持，是海洋法律与政策决策中学者参政的重要渠道。目前已经在其中作过报告的学者有京都大学研究生院法学教授中西宽（报告：《作为高度利用海洋国家的日本》）、近畿大学农学部教授小野征一郎（报告：《海洋基本法的理念》）、东京海洋大学校长高井陆雄（报告：《写入海洋基本法中基本观点和教育的任务》）、栗林忠男（报告：《联合国海洋法国内公约与日本的对应》）、东京大学海洋研究所教授小池勋夫（报告：《海洋政策：海洋环境、海洋调查等》）。¹⁸《海洋基本法》的出台背后有着栗林忠男等教授的重大作用。

三、 日本的政策选择和我国的对策：共同开发之路

通过以上关于日本在东海大陆架问题上的学者和舆论的概括以及它们对日本政府决策影响的分析，我们看到日本政府政策有三个选择：采取行动单方面开采、提交国际司法解决和共同开发。

日本采取行动单方面开采属于强硬主张，学界则以平松茂雄、中西辉政为代表，再加上日本主流保守系媒体和日本政界的保守势力形成的共振效应，在日本很有影响力。但是这种选择受到很多因素的制约。作为实行议会内阁制的国家，日本政府决策决非单独由首相或一部分政治家决定。从现任首相安倍来看，其对外政策还是在于避免中日关系的恶化。他本人从来也没有就东海大陆架问题发表过任何言论。东海大陆架问题主要的政府职能部门是经济产业省，经济产业大臣要做出单方面勘探开采的决定属于政治决断，要受到其政治信念、竞选承诺、党派政见等制约。外务省、资源能源厅、环境省、农林水产省、防卫省、海上保安厅等相关职能部门之间还由于存在利害关系，和经济产业省形成互相牵制的局面。因此，只要中日关系不发生根本性变化，日本从政府到社会没有出现全面右

倾化，中日经济关系没有出现崩溃，日本政府受到平松茂雄、中西辉政等强硬派学者鼓动而采取在东海大陆架问题上与中国直接对抗立场的可能性就微乎其微。而且，这些强硬派学者并非法学家，难以为日本政府的这种政策选择提供法理支持，不能胜任由此导致的和中国展开的围绕东海大陆架问题的法理论战交锋。因此可以认为，日本采取行动单方面开采的可能性是很小的。

提交国际司法解决的政策选择在日本政府决策中也并不被推崇。尽管这被认为是解决中日间东海大陆架争端的一种最公平的方式，但是由于中国和日本在接受国际法院管辖中都有保留，¹⁹而国际海洋法法庭也不实行强制管辖，所以只要中日双方就提交国际司法解决时没有达成合意就不可能实现。中国方面从来都没有这方面积极的意思表示。日本方面则更显得信心不足。从日本方面论文谈到的东海大陆架法律问题时，都提到了大陆架问题国际司法解决的那些案例，都承认平衡原则的广泛应用，而中间线原则和大陆架延伸原则只是辅助原则。而适用公平（衡平）原则要考虑中方大陆架延伸、海岸线长度和人口优势，其结果可能对日方不利。在东海大陆架中日争端表面化之前的日本有关海洋法论著中也没有对大陆架划界的中间线原则或等距离原则做出肯定性论证，相反地也承认自然延长原则在《海洋法公约》中得到体现，公平原则在解决大陆架划界问题上得到广泛适用。²⁰在这样的背景下，日本政府几乎没有对这样的政策选择进行过任何可行性分析和论证。而与此相对应的是，中国方面的学术论文要比日本多得多，对大陆架争端国际司法解决的原则和案例分析更加深入，并且很多都得出结论，认为东海大陆架中日争端问题提交国际司法解决对中国有利。²¹

第三个政策选择，即共同开发，则在日本有广泛的舆论和学术基础，是日本政府决策中最具现实性和可能性的选择。应该看到，日本学术界，特别是法学界从2006年在《海洋基本法》立法提到了议事日程后，即已开始积极介入政府决策领域，为其提供法理支持。海洋基本法研究会上的学者报告之类的研究成果会陆续在日本学术刊物上发表。由于法学界是以严谨的法理分析为基础展开研究的，所以不难得出前面两个选择非现实性的结论，从而使得共同开发的政府决策选择的可能性加大。即使是平松茂雄、五味睦佳等强硬派学者在其主张实现的可能性不高的无奈之余也并不排斥这一政策选择，只是强调日本主张在于东海全海域的共同开发，而非中方主张的在中间线日本一侧的共同开发。可以预料，随着

日本主流学术界。特别是法学界对东海大陆架政府决策的积极介入程度的加深，共同开发的政策选择的可能性和现实性就越大。

鉴于以上日本政府关于东海大陆架决策选择的有限性，围绕东海大陆架问题中日争端是有解决的可能性的，结论就是中日共同开发之路。中国方面在开发东海大陆架油气资源时也历来主张在中间线以东争议区域实行中日共同开采，但是由于日本方面坚持要求对东海大陆架全部区域共同开采，并要求中方提供油气勘探资料，才没有能达成协议。当然，上述日本学术界的观点也不能给日方立场提供有力支持。日本方面也应该对此心知肚明。但是，在中日经济关系进一步密切化的大趋势下，中日双方必然会更加倾向于现实解决的道路。中日双方有识之士实际上都已经看到，中日共同开发东海大陆架争议部分油气资源毕竟是双赢的结果，所以可以期待中日双方对此做出重大政治决断的时机的到来。

在这样分析的基础之上，我国的东海大陆架对策应该是建立一个国家级应对中日东海大陆架争端的应对机制，与日方有识之士共同努力，维持东海大陆架油气开发对中方有利的现状。在进一步完成了对东海大陆架问题的综合性学术研究，策略性地进行将中日东海大陆架划界问题提交国际司法解决的舆论准备后，就可以有理有据地在保障我国在东海大陆架问题上的根本国家利益的前提下进行必要的妥协，即在中间线以东若干区域划界，实现共同开发。

¹ [日]平松茂雄：“進展する中国の東シナ海石油開発と海洋調査”，[日]原子燃料政策研究会報告書：《アジア地域の安全保障と原子力平和利用》，見原子燃料政策研究会网页：<http://www.cnfc.or.jp/j/proposal/asia00/hiramatsu.html>。

² [日]平松茂雄：《中国的海洋战略》《续，中国的海洋战略》，[日]勁草書房 1997 年版。

³ [日]平松茂雄：“乗ってはならぬ中国の共同開発提案狙い明白な東シナ海の資源独占”，[日]《産経新聞》2004 年 6 月 30 日朝刊。

他的观点还发表在自民党月刊《正論》“日本の大陸棚を調べる中国海洋調査船の第一の標的”（2003 年 10 月号）、“抗議より独自開発の着手こそ重要”（2006 年 9 月号）以及《問題と研究》“進展する中国の春暁ガス田開発と日本の対応”（2004 年 12 月号）。

⁴ [日]中西輝政：“東海領土紛争拡大か”，[日]《産経新聞》2006 年 3 月 11 日。

⁵ [日]五味睦佳：“中国の海洋進出”，<http://www.drc-jpn.org/AR-8/gomi-04j.htm>。

⁶ “検証：日本の排他経済水域——中国の‘侵食’10年”，[日]《東京新聞》，2004 年 5 月 16 日。

⁷ “中国、日中境界海域に施設：東シナ海ガス採掘へ建設”，[日]《中日新聞》2004 年 5 月 28 日。

⁸ “中国の意図を甘く見るな”，[日]《週刊新潮》2004 年 10 月 28 日号。

⁹ [日]横井和夫：“東シナ海開発は国運を賭ける程の価値があるか？”，[hppt://www.geo-yokoi.co.jp//seiron_Kokusai/Higashi-Shina.htm](http://www.geo-yokoi.co.jp//seiron_Kokusai/Higashi-Shina.htm)

¹⁰ 日本海洋工学会网站：<http://homepage3.nifty.com/JFOES/page016.html>。

¹¹ [日]猪間明俊：“東シナ海のガス田開発問題” [日]『軍縮問題資料』2005 年 7 月号。

¹² 秦轩、中江德宁：“中日学者坦言东海划界纷争”，[香港]《凤凰周刊》2005年第32期，2005年12月26日。见中国能源网论文库：<http://www.china5e.com/dissertation/zonghe/20051226102030.html>。

¹³ [日]矢吹晋：“東シナ海のガス田開発問題”，2005年8月5日，21世纪中国总研网站第13号总编观察，http://www.21ccs.jp/china_watching/DirectorsWatching_YABUKI/Directors_watching_14.html。

¹⁴ 趙剛、孫伶伶：“东海问题现状与展望研讨会纪要”，光明网周刊《光明观察》<http://guancha.gmw.cn>，2006年5月13日。

¹⁵ [日]稻原泰平：“中国による東中国海油田・ガス田開発と国際法”，[日]金沢星稜大学論集第39卷第3号。

¹⁶ <http://www2.jp/higashishinakai>。

¹⁷ [日]武见敬三个人网页：

http://www.takemi.net/gaikou_site/kaiyo_ken_eki/kaiyo_ken_eki_001.htm。

¹⁸ 见[日]海洋政策研究财团网站相关网页：<http://www.sof.or.jp/topics/2007/070105.html>。

¹⁹ 田畑茂二郎：《国際法新講（下）》，[日]東信堂1991版，第120页。

²⁰ 参照[日]山本草二：《海洋法》，[日]三省堂1992年版第73-76页。

²¹ 罗苓月：从国际法上浅析东海大陆架划界争端；桐声：“关于中国东海的钓鱼岛、专属经济区和大陆架问题的法律分析”，《日本学刊》2003年第6期；张磊：“‘春晓油田’事件的国际法解读”，《贵州师范大学学报(社会科学版)》2006年第1期；张东江等：“论中日东海海域划界及其解决”，《世界经济与政治》2006年第4期；余民才：《中日东海油气争端的国际法分析——兼论解决争端的可能方案》，《法商研究》05年第1期；李广义：《东海大陆架划界争端国际法依据辨证》，《当代法学》05年第3期；林昊等：《等距离_特殊情况原则与大陆架划界习惯国际法的发展》，《海洋开发管理》03年第3期。

（作者为复旦大学法学院教授、复旦大学日本研究中心客座研究员、上海海关学院法律系教授、博士生导师； 责任编辑 李振声）

海洋划界通常遵循的原则和方法

及对解决中日东海划界争议的建议

季国兴

内容提要 国际海洋划界通常遵循的原则和方法主要有：公平原则、大陆架陆地领土自然延伸原则、海洋疆界划界上的成比例原则、大陆架与专属经济区分别划线等项；针对中日东海划界存在的争议，本文建议通过大陆架与专属经济区分别划线，将钓鱼岛主权归属暂时加以搁置，商定中、日、韩三方在东海划界的交叉点，以及中日在东海设立共同开发区、签订防止海上事故协定等方式来谋求解决，并提议，在争议长期无法通过双方谈判解决的情况下，可酌情考虑邀请第三者的介入。

关键词 东海划界 海洋划界的原则与方法 国际海洋法庭

一、国际海洋划界通常遵循的原则和方法

国际海洋划界实践中通常遵循的原则和方法有：

一、公平原则

公平原则是一项习惯性国际法规则。自从 1945 年《杜鲁门公告》宣称“美国与有关国家的边界应按照公平原则予以确定”后，公平原则已为许多国家的重要法律文献所确认。

国际司法的实践都致力于公平原则的应用，并使该原则在海洋划界适用中的具体化和系统化。国际法院在 1969 年的北海大陆架案中确认，“划界应通过协议，按照公平原则，并考虑到所有有关情况，以使每一个国家得到构成其陆地领土向海中和海底的自然延伸的全部大陆架部分，并且不侵犯另一国陆地领土的自然延伸。”¹ 法院在 1982 年的突尼斯-利比亚案中指出，“结果才是最重要的，而

¹ 《北海大陆架案判决书》第 101 节；国家海洋局政策研究室编，《国际海域划界条约集》，1989 年，第 81

原则必须从属于目标。某一原则的公平性必须根据它是否有助于达到公平的结果来估价。”² 法院在 1985 年的利比亚-马耳他案中确认公平原则在海洋划界中的首要作用，指出，“作为一般国际法的一部分适用的公平原则的规范性是重要的，因为这些原则不仅制约通过裁判或仲裁的划界，而且还首要地制约当事双方首先谋求通过协议进行划界的义务，这种协议也必须谋求达到公平的结果。”³

法院认为，公平并不一定意味着平等，绝不存在完全重塑自然面貌的问题，而且公平并非要求对不临海的国家也分给一块大陆架区，也不能将一个海岸线广阔的国家与一个海岸线有限的国家相提并论。法院力图确定一些它相信在决定边界线的公平时应该考虑的相关因素，如地质因素、地理因素、矿藏的统一性和比例因素。

法院在上述判决案中并阐明，“按照等距离方法划界是作为第二等义务而存在的，而通过协商划界才是首要义务。”⁴ “等距离方法不是习惯法的强制性规则；”⁵ “等距离方法既不是一种强制性的法律规则，又不是一种比其他方法更优越的方法；”⁶ 国家实践“并不能证明存在一种规定强制使用等距离方法或者任何方法的规则。”⁷ 在突尼斯-利比亚大陆架案中，国际法院对等距离方法的评价是，“如果等距离方法能得到公平解决，可以运用这种方法，如果不能得到公平解决，应采用其他方法。”同时，等距离规则的适用，还要受到海岸任何特殊或异常特征的存在等“特殊情况”的限制。

至于“中间线原则”，它在 1958 年日内瓦《大陆架公约》曾有所提及。该公约第 6 条说，“同一大陆架邻接两个以上海岸相向国家之领土时，其分属各该国部分之界线由有关各国以协议议定之。倘无协议，除因情况特殊应另定界线外，以每一点均与测算每一国邻海宽度之基线上最近各点距离相等之中央线为界线。”⁸ 但该公约在以后执行中遇到了很大的矛盾。国际法院 1969 年在对北海大陆架案的判决中认定，争议中的边界将通过当事国的协议并依照公平原则来加以

页。

² 《突尼斯-利比亚案判决书》，第 70 节；《国际海域划界条约集》，上引书，第 256 页。

³ 《利比亚-马耳他案判决书》，第 46 节；国家海洋局政策研究室编，《国际海域划界条约集》（续集），1990 年，第 33 页。

⁴ 《北海大陆架案判决书》，第 72 节；上引书，第 70 页。

⁵ 同上，第 83 节；上引书，第 74 页。

⁶ 《突尼斯-利比亚案判决书》，第 110 节；上引书，第 276 页。

⁷ 《利比亚-马耳他案判决书》，第 44 节；上引书，第 32 页。

⁸ 丘宏达编辑，《现代国际法基本文件》，三民书局引行，1984 年，第 119-120 页。

划定。法院认定，“当事国既没有义务适用 1958 年公约，也没有义务把等距离方法作为习惯法强制性规则适用。”⁹ 当事国有义务这样去行为，即在特定情况下，并且考虑到一切情况，根据有关的区域来适用公平原则——为此目的，可以适用等距离方法；但是，也存在其他方法，并且可单独或联合使用。”¹⁰ 1982 年的《公约》体现了国际法院的上述精神，《公约》第 74 条和 83 条规定，海岸相向或相邻国家间专属经济区和大陆架的界限，“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。”¹¹ 该《公约》根本就没有提到中间线事。当今国际社会的共识是，通过协商达成协议应优先于中间线和等距离线；中间线仅可作为争议方开始谈判的出发点；中间线只有在符合公平原则时方可使用；不能用中间线否定公平原则。

中日东海划界是一个关系到有关国家的主权权利和切身利益的重大问题；中日各自都想尽力多争取自己权益是可以理解的。问题是要符合公平原则，通过协商解决。“在东海海洋划界中，公平原则也将起着主导作用。任何其他划界原则或方法，如自然延伸原则，成比例原则或等距离方法，只有在符合公平原则的基础上才能加以适用。”¹²

二、大陆架陆地领土自然延伸原则

大陆架是“沿海国陆地领土的自然延伸”的原则首先是由国际法院就北海大陆架案的判决中所建立的。法院明确自然延伸原则是“与大陆架有关的所有法律规则中最基本的规则”；划界应“使每一个国家得到构成其陆地领土向海中和海底的自然延伸的全部大陆架部分。” 法院明确，“沿海国对大陆架的权利系基于沿海国对陆地的主权，它的存在是根据事实从开始就有的；”“国际法之所以在法律上赋予沿海国以大陆架所有权，是由于这样一种事实，即有关海底区域实际上可以被视为该沿海国已经享有统治权的领土的一部分；就是说，这些区域虽然被海水所覆盖，但它们是该领土的延长或继续，即其在水下的延伸。”¹³

国际法院在突尼斯/利比亚案中也强调了‘地理’意义下的自然延伸原则，

⁹ 《北海大陆架案判决书》第 83 节；上引书，第 74 页。

¹⁰ 同上，第 85（乙）节，第 75 页。

¹¹ 据国际法院规约第 38 条第一款规定，国际法是指：一、当事国明白承认的国际条约；二、成为通例并被接受为法律的国际习惯；三、各国承认的一般法律原则；四、司法判例和权威的国际法学者的学说。

¹² 赵理海著：《海洋法问题研究》，前引书，第 63 页。

¹³ 《北海大陆架案判决书》第 19，43 节；上引书，第 50、59 页。

指出“一个国家的海岸与海岸外水底部分的相邻接关系，是此一沿海国主张法权的基础；”一个明显的海底突变或中断可以构成“两个分割大陆架或两个分离之自然延伸的无可争议的分界线。”

1982年《联合国海洋法公约》体现了此精神，《公约》第76条规定，“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，则扩展到200海里的距离。”¹⁴但是，“后一规则的确立和实施，不应当妨害自然延伸原则的实施。”¹⁵

《公约》对外大陆架外部界限作了明确的规定。关于超过200海里的大陆边的外缘的划定，《公约》第76条第4款(a)规定以下述方式之一划定：从大陆坡脚起，向外延伸，各定点的沉积厚度至少为延伸距离的1%；从大陆坡脚起，向外延伸得距离不超过60海里。公约第76条第4款(b)规定，“在没有相反证明的情况下，大陆坡脚应定为大陆坡底坡度变动最大之点。”《公约》又规定，大陆架外部界限不应超过从测算领海宽度的基线量起350海里，或不能超过2,500米等深线100海里。¹⁶

《公约》第76条第8款规定，打算划定其200海里以外大陆架外部界限的沿海国，应向根据该《公约》附件二成立的大陆架界限委员会咨询意见。它应向该委员会提交有关这种界限的情报，并在委员会以书面形式提出的建议的基础上划定大陆架外部界限。“沿海国在这些建议的基础上划定的大陆架界限应有确定性和拘束力。”沿海国可以不同意委员会的建议；在这种情况下，沿海国应予合理期间内向委员会提出订正的或新的划界案。国际上要求1999年5月6日之前批准《公约》并生效的国家在2009年5月6日之前必须完成200海里以外大陆架外部界限的划定和有关的法律程序工作。

三、海洋疆界划界上的成比例原则

成比例原则是国际海洋划界实践中的一项重要原则。比例性是指当事国邻接划界海域的相关海岸线长度与当事国通过划界方法得到的相关海域之间的关系。比例性最大的根据是“陆地统治海洋”的原则，即大陆架是陆地领土在海水下的

¹⁴ 《海洋法相关公约》，厦门大学出版社，2005年，第29页。

¹⁵ 《中国代表团出席联合国有关会议文件集》（1980年7—12月），第279页。

¹⁶ 《海洋法相关公约》，上引书，第29页。

延伸，其海岸线的长短自然也是其应得大陆架多少的一项根据。

北海大陆架案是大陆架与海岸线成比例准则的首次应用。国际法院认为“有关国家的大陆架的范围和各自海岸线长度间所应产生的合理比例的要素”是应予考虑的一个因素。¹⁷ 在利比亚/马耳他大陆架案中，国际法院测算了马耳他相关海岸的长度（由Ras il-Wardija 到Dalimara Point）并用以与利比亚的海岸线长度相比较，两者之比例为 24 英里比 192 英里，亦即大约 1 比 8。法院因此表示，“这种差距太大以至于有理由调整中间线以便把较大的大陆架区域划归利比亚。其调整程度不取决于数学的运算，同时还要经过检验。”¹⁸ 在 1993 年的格陵兰和扬马延海域划界案中，国际法院也指出，“在划界时必须考虑当事国相关海岸线长度之间的差别。”在 1977 年英法大陆架仲裁案中，仲裁法院表示，比例分配所使用的客观标准是划界国所分配到的大陆架面积与各国海岸线长度的相对关系。“如果海岸线长度的比例与所获得大陆架面积的比例不能大体相同的话，则比例分配之是否存在应受到怀疑；此时，当事国间即应寻找另一条界限，以获致较佳且较合理的比例。”¹⁹

上述大陆架划界时的成比例原则同样适用于专属经济区的划界。

四、大陆架与专属经济区分别划线

大陆架和专属经济区是两种制度。大陆架制度主要针对的是海床和底土的矿物资源；专属经济区制度主要针对的是海床上覆水域的生物资源，由专属经济区所引起的对该区的海床的权利是参照为大陆架制定的制度而规定的。

大陆架原是地质地理学上的概念，通常是指从大陆海岸向外自然延伸，直至大陆坡的坡度平缓的海底区域。海洋法领域的大陆架制度是第二次世界大战以后逐渐形成的国际海洋法律制度。

《公约》内的大陆架制度主要针对的就是海床和底土的矿物资源。沿海国对大陆架的权利主要是对于大陆架资源的所有权，以及勘探和开发这些资源的专属权。《公约》第 77 条第 4 款规定，“本部分所指的自然资源包括海床和底土的矿物和其他非生物资源，以及属于定居种的生物。”《公约》第 77 条第 1 款规定，“沿海国为勘探大陆架和开发其自然资源为目的，对大陆架行使主权权利。”

¹⁷ （北海大陆架案判决书），第 98 节；上引书，第 80 页。

¹⁸ 《利比亚—马耳他大陆架划界案判决书》，第 68 节；上引书，第 47—48 页。

¹⁹ Arbitration between UK and France on the Delimitation of the Continental Shelf, Decision of the Court of Arbitration dated 30 June 1977 and 14 March 1978, *International Legal Materials*, Vol. 18 (1979), p.60.

²⁰ 《公约》并强调，沿海国对大陆架的这种权利是“专属性的”；第 77 条第 3 款规定，“沿海国对大陆架的权利并不取决于有效或象征性的占领或任何明文公告。”²¹

专属经济区是《公约》中设立的新制度，是各国在实践中建立的“专属渔区”或“渔业养护区”概念的发展而成的。

《公约》内的专属经济区制度主要针对的是海床上覆水域的生物资源。《公约》第 56 条第 1 款 (a) 规定，沿海国有管理专属经济区内“海床上覆水域和海床及其底土的自然资源（不论为生物或非生物资源）”的主权权利；但是，第 56 条第 3 款接着规定，“本条所载的关于海床和底土的权利，应按照第六部分（大陆架）的规定行使。”²² 这就很明确，海床和底土的权利属于大陆架。国际法院在 1985 年利比亚/马耳他划界案中也指出，“由专属经济区所引起的对该区的权利是参照为大陆架制订的制度而规定的”；“这并不意味着大陆架的概念已为专属经济区所吞并。”²³

大陆架和专属经济区两种制度之间有异同。相同之处有：它们都是国家管辖范围内的海域；200 海里距离标准上有近似之处；沿海国在专属经济区和大陆架上行使的都是以勘探和开发自然资源为目的的主权权利；及对人工岛屿、设施和结构有相同的规定等。

两者的区别是：首先，范围上有所不同。专属经济区从测算领海宽度的基线量起，不应超过 200 海里；而大陆架的外部界限，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 公尺深度各点的 2500 公尺等深线 100 海里。其次，法律制度上有所不同。专属经济区的确立以沿海国的宣告为准，通过“主张”才能取得，而且一国在其领海界线之外，既可选择专属经济区的安排，也可选择专属渔区的安排；²⁴ 而沿海国对大陆架的权利是固有的，“并不取决于有效或象征性的占领或任何明文公告。”第三，主权权利所指范围不同。专属经济区指的是水域，大陆架指的是海床和底土。专属经济区还涉及到剩余捕鱼权的分配问题。公约第 62 条第 2 款规定沿海国应“准许其他国家捕捞可捕量的剩余部

²⁰ 《海洋法相关公约》，上引书，第 30 页。

²¹ 同上。

²² 同上，第 20 页。

²³ 《利比亚—马耳他大陆架划界案判决书》，第 34 节；上引书，第 25 页。

²⁴ 连春城：《大陆架划界原则的问题》，载《中国国际法年刊》，1983，第 205 页。

分”；²⁵ [而公约第 77 条第 2 款则明确指明沿海国对大陆架的权利是“专属性的”，未经沿海国明示同意，任何人不得勘探大陆架或开发其自然资源，因而不存在“剩余权利”的问题。

海岸相向或相邻国家划分海域管辖时应该涉及的是大陆架和专属经济区两个管辖海域的划分问题。由于两者在范围上有所差异，原则上划界工作也应分别进行，形成两条不同的界限。但由于这两个制度不少地方有一致或类似的规定，也由于用同一条界线划分两者可以避免当事国权利主张重叠，例如一国大陆架的上覆水域是另一国专属经济区的情况，不利于资源开发和管理，因此在划界实践中，有用一条线划分大陆架和专属经济区的界限。也有情况是，开始先划两条线，以后再调整划一条线；另外，国际划界实践不排斥按两条线划分后合并成一条线的作法。这全是视具体情况而定。

国际上有着不少划两条线的案例，一个案例是 1978 年澳大利亚与巴布亚新几内亚签订的有关托雷斯海峡的划界条约。这一条约规定了用两条线分别划定渔业管辖分界线（渔区）和海底管辖分界线（大陆架）；²⁶ 条约是通过将托雷斯海峡内一部分属于巴方的海底管辖区上覆水域作为澳方的专属渔区这一安排来解决双方冲突的。另一个案例是澳大利亚和印尼在帝汶海和阿拉弗拉海的划界实践，此案例最值得我们借鉴。印尼和澳大利亚之间划了两条线，一条是大陆架线，一条是专属经济区线。大陆架线以海床线划界，于 1971 年和 1972 年划。该线东起巴布亚新几内亚，西抵阿什莫岛和罗地岛。由于澳大利亚大陆架宽大，大陆边外缘靠近印尼。澳大利亚大陆架宽度超过 200 海里，而印尼大陆架宽度仅 40-70 海里。1982 年《公约》规定建立 200 海里专属经济区制度后，双方便又划了一条专属经济区线，该线基本上是一条等距离线。印澳之间就这样有了两条线。按照《公约》，两国各自按大陆架线管理海底区域的海床和底土的矿物资源；按专属经济区线管理海床上覆水域的生物资源。

二、解决中日东海划界争议的建议

²⁵ 《海洋法相关公约》，上引书，第 23 页。

²⁶ H. 伯马斯特，《托雷斯海峡条约：以协定划定海洋边界》，载《美国国际法杂志》，第 76 卷第 2 期，1982 年 4 月号，第 321-349 页。

对解决中日东海划界争议的建议：

一、以大陆架和专属经济区两条线划界

鉴于大陆架和专属经济区是两个不同的制度，针对东海的实际情况，中日以大陆架和专属经济区两条线划界比较合适。

在大陆架上中国坚持陆地领土自然延伸原则，这在中国 1998 年专属经济区和大陆架法中作了明确。这完全符合《公约》规定。“自然延伸原则构成大陆架法律制度的基础，对东海大陆架划界将起着主导作用，为我国主张对东海大陆架行使管辖权直到冲绳海槽的中心提供了法律依据。”²⁷

关于专属经济区，由于中、日在东海各按 200 海里划线必然产生重叠；因此双方本着公平原则，应综合考虑海岸形状、海岸线长度、地貌特征、比例性、工业发展、人口、历史性权利等各种因素，协商划出海上界限。东海中方一侧是亚洲大陆，有漫长的海岸线，日方一侧是岛链。这是无法否定的事实。“我国杭州湾北纬 30 度以南东海海岸线达 900 公里，日本琉球群岛面向东部的海岸线总长度为 380 公里。如果把成比例原则适用于北纬 30 度以南地区，中日两国大陆架的比率为 64.3%:35.7%。”²⁸ 中国按照其海岸线的一般方向测量出的长度是其与海岸相向或相邻国家间划分专属经济区时必须予以考虑的因素。

二、把钓鱼岛暂时作为“隔离区”圈起来，对其主权加以搁置

为使钓鱼岛争议不影响海域管辖划界，中日双方首先可就钓鱼岛不享有大陆架和专属经济区权利达成协议；然后可就钓鱼岛及其周围 12 海里领海作为“隔离区”圈起来搁置一边，留待以后解决。中日当前在商定共同开发区时，钓鱼岛作为“隔离区”也是合适安排。

三、商定中、日、韩三方在东海划界的交叉点

在东海的划界除涉及中国和日本外，还涉及韩国。日本坚持以中间线原则划分大陆架；韩国在东海主张陆地领土自然延伸原则，扩展到冲绳海槽；中国坚持陆地领土自然延伸、抵及冲绳海槽中心线。中、日、韩在东海的划界首先须解决三方海界的交叉点问题。

日、韩 1974 年签署了建立日韩共同开发区的协定。该共同开发区面积计 24,092 平方海里，占东海面积的 8%多。该共同开发区的区域大体体现了日、韩两国

²⁷ 赵理海著：《海洋法问题研究》，前引书，第 69 页。

²⁸ 同上，第 79 页。

对该海域各自提出主权要求的主张。该开发区西南侧和东南侧界线反映了韩国向中国和日本提出的大陆架要求界限，最南端直抵北纬 30 度以南，和中国的大陆架界限有重叠。该开发区西侧是日本提出的以中间线为原则的日韩东海大陆架海上疆界线，线往下是日本针对中国的中间线。由于这个开发区影响到中国在东海的权利主张，中国方面就此向日本提出了交涉（当时中国与韩国尚未建交）。

解决三方划界交叉点主要要通过协商解决，达到公平结果。等距离方法不是解决三方交叉点的妥当办法。国际上的惯例是，当两个以上国家试图决定共同的疆界线交叉点时，公平原则的考虑显得更为重要。“北海和波斯湾地区的大陆架疆界协定表明，在每一个案例中，共同点常常是协商达成的点，而不是任何数学公式所定的。”²⁹

一种看法是，日韩共同开发区“第 6 点（30° 46.2' N, 125° 55.5' E）是中日韩三方交叉点的近似位置”。³⁰ 但这没有与中国协商过。三方交叉点应由三方通过谈判商定。我的建议是三方交叉点应由该点向东北移动。

四、中日在东海设立共同开发区 ABC 三区范围的界定

中日如同意在东海划大陆架和专属经济区两条线，那可考虑达成在两条线之间搞共同开发的协议。由于海床和底土的管辖属中国主权权利，海床上覆水域的管辖属日本主权权利，建立共同开发区有利于资源开发和双方的经济利益。

澳、印关于帝汶海的共同开发区协定尽管已无效，但该协定迄今仍是最全面、最完善的有关争议海域进行共同开发的文件；其中有关建立共同开发区 ABC 三区的经验仍值得借鉴。

中日东海争议与澳印尼在帝汶海上的争议有不少相似处。两者都涉及大陆国（中国和澳大利亚）和岛国（日本和印尼），前者有一个从其海岸延伸下来的大而浅的地质上的陆架，后者则是在向海的短距离内面对 2000 米以上的海槽。冲绳海槽与帝汶海槽也类似。帝汶海槽是深达 1400 米以上的海地板块，最深达 2,380 米，远比邻近的陆架深得多；冲绳海槽水深 1,000 公尺的海床超过总面积一半，水深逾 2,000 公尺的海床占 1/5 左右，最深处达 2940 米。

根据澳大利亚和印尼原先关于在帝汶海建立共同开发区 ABC 三区的经验，我

²⁹ 傅岷成，“Equitable Considerations in Maritime Boundary Agreements, An Analysis”，《海洋法专题研究》，厦门大学出版社，2004 年 6 月，第 199 页。

³⁰ Choon-Ho Park, *International Maritime Boundaries-Central Pacific/East Asia*, the American Society of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 1072, 1074.

建议中日在东海也可考虑设立共同开发区 ABC 三区。具体意见是：1，关于整个合作区界限的划定范围，合作区东侧边界是中国大陆架主张线的最远点线—冲绳海槽中心线；合作区西侧边界是日本现单方面提出的“中间线”；合作区的北侧及南侧边界，待商定。2，关于靠近中方的合作区 B 界限的划定范围，西侧边界是日本现单方面提出的“中间线”；东侧边界线是中方提出的中间线调整后的专属经济区线。3，关于靠近日方的合作区 C 界限的划定范围，东侧边界是中国大陆架主张线的最远点线—冲绳海槽线，西侧边界可参照日本的“中间线”和中国提出的中间线调整后的专属经济区线之间的范围划出中国对日本的补偿线。4，靠近中方的合作区 B 和靠近日方的合作区 C 之间为合作区 A。合作区 A 是真正意义上的共同开发区，由双方联合管理石油资源的勘探和开采，收益平等分享。区域 B 为中方独立管辖区，区域 C 为日方独立管辖区；中、日两国分别向对方支付收益的 10% 或 25%。

五. 中日签订防止海上事故协定

中、日在东中国海的划界争议和钓鱼岛主权争议时有加剧之势，中、日海军在东海存在着军事冲突的危险。中日之间如不采取措施，双方有可能在海上发生军事冲突。如何保障东海海域的安全、防止海上事故已提上议事日程。中日签订“防止海上事故协定”（INCSEA）是较为可取的措施。

2006 年 7 月 8 日-9 日，中日第 6 轮东海磋商就建立旨在应对东海不测事态的海上热线联络机制达成了原则共识。2007 年 4 月 11 日发表的《中日联合新闻公报》提到，“加强两国防务当局联络机制，防止发生海上不测事态。”同日，温家宝在同安倍晋三会谈中谈到，“加强两军交往和防务安全对话，及时就军事安全领域的重大举措进行相互通报，加快建立两军海上危机管理机制。”

最早的“防止海上事故协定”是美国和前苏联两国海军之间于 1972 年 5 月签订的，目的是协调美苏舰队在公海上的相互行动，防止碰撞和意外事故。美苏“防止海上事故协定”签订 30 多年来，证明相当有效。

“防止海上事故协定”除正式文本外，有个重要的附件。附件中采用了北约组织国家海军间用的各种“代码”（Code）。不同代码代表着不同意思，掀一个代码后就会使对方马上理解。代码的使用不受不同语言的限制，不用翻译。双方舰

机就通过代码相互联系，而不是通过讲话方式联系。³¹

由于“防止海上事故协定”在防止海上事故上起的积极作用，在世界上已被很多国家采用，在亚洲也不例外。在西亚，埃及与以色列之间签有“防止海上事故协定”协定。埃、以协定签订后，两国海军之间从未发生过冲突事件。

在东南亚，马来西亚和印尼两国海军司令于 2001 年签订了“防止海上事故协定”。当时马、印两国关于苏拉威西海的史必丹岛（Sipadan）和利吉丹岛（Ligatan）的争议尚无定论，两国舰只经常在该两岛临近海域相遇。“防止海上事故协定”的签订使双方海军行动有所节制，防止紧张局势升级，对保障争议海域的安全起了重要的作用，并为争议解决创造了有利条件。

在东北亚，日本和韩国，分别于 1993 和 1994 年与俄罗斯签有“防止海上事故协定”。日、韩之间也有协定。日、韩之间，尽管在独岛上有主权争议，但两国海军之间没有发生突发的意外冲突事件。中国与日本、韩国、朝鲜之间没有“防止海上事故协定”；朝鲜与其邻国也没有此协定。

中、日东海的大陆架、专属经济区划界争议，及钓鱼岛主权争议的解决需要时日，争议将会持续相当长时间。在此期间，两国舰艇和飞机会在海域及其上空时常相遇。因此，为防止擦枪走火，防止冲突事件发生，两国海军间应尽早谈判签署“防止海上事故协定”。这协定不涉及国家的海洋权益，不影响两国关于岛屿主权和管辖划界的谈判；但由于它能防止冲突的发生，会给两国外交谈判解决创造条件。

六、从长远讲，在争议长期无法通过双方谈判解决的情况下，可考虑酌情请第三方介入

1， 仲裁

中日东海划界争议和钓鱼岛主权归属争议，如中日双方之间长期解决不了，可考虑请第三方介入。争议长期拖下去影响着两国关系，影响着东北亚海洋安全。中日可自己选任仲裁员。仲裁以裁决方式处理争端，形式上类似司法，但仲裁是自愿的管辖。根据国际上一些经验教训，如印尼和马来西亚解决史必丹岛（Sipadan）和利吉丹岛（Ligatan）争议的情况，仲裁是最可取的方式。

2， 国际法院

³¹ 加拿大学者David N. Griffiths与作者在海南讨论时发表的意见，2005年12月9日。

要提交国际法院，有关方面须在提出强有力的证据上下功夫。国际法院在审理案件时，会仔细审阅各争议方提出的证据；但往往导致最后判决的是一份重要的证据，此证据会压倒其他所有证据而起决定性的作用。如 1953 年英、法之间的敏基埃群岛与埃克里荷斯群岛（Minguias and Ecrehes Case），该两群岛靠近法国海岸，岛上长期来英法居民混居。法院最后判决给英国，原因有一证据表明英国向岛上居民收税，而法国提供不出收税证据。

在中日就东海划界谈判不能取得协议的情况下，双方也可考虑把东海划界争议提交国际法院裁决。

3， 国际海洋法法庭

国际海洋法法庭是第三次联合国海洋法会议决定设立的国际机构，是《公约》规定按照强制程序解决有关《公约》的解释或适用的任何争端的机构之一。中日在对《公约》的解释存在争议时，可考虑提交国际海洋法庭裁定。

七、从当前讲，建议采取临时安排措施，促进争议的解决

1， 建立中日两国间二轨性质的法学家论坛，定期举行会议，就相关法律问题交换意见。

2， 建立中日两国地理地质专家磋商机制，就东海地理地貌地质情况、冲绳海槽交换数据，澄清事实，寻求共同点。

3， 双方对争议问题不应轻易采取立法行动，以防止问题激化。

4， 双方应注意掌握舆论导向，避免过激的民族主义情绪产生。

（作者为上海交通大学环太平洋研究中心教授 责任编辑 臧志军）

美国对日本三大领土争端之立场与政策的比较研究

王少普 束必铨

内容提要 近年来，日本因钓鱼岛（日本称尖阁列岛）、竹岛（韩国称独岛）、北方四岛所属问题，与周边国家中、韩、俄之间不时出现紧张态势，给东北亚地区安全增添了不确定因素。美国作为日本的盟国和在东北亚具有重大影响力的国家，其在这三大领土争端上的态度始终为人们所关注。本文对美国政府规划日本战后领土的立场、政策及现今情况作一纵向比较，以求对美国关于日本三大领土争端的立场与政策，有更深层、更准确的认识和把握。

关键词 中日韩关系 日本领土争端 美国

近年来，日本因钓鱼岛（日本称尖阁列岛）、竹岛（韩国称独岛）、北方四岛的所属问题，同周边国家中、韩、俄之间的关系，不时出现紧张态势。这无疑使东北亚地区的安全，增添了不确定因素。在这三大领土争端上，美国作为日本的盟国和在东北亚具有重大影响力的国家，其态度始终为人们所关注。

本文将从太平洋战争爆发后，美国政府规划日本战后领土的立场与政策以及现今的情况，进行一个纵向比较，以便我们对美国关于日本三大领土争端的立场与政策有更深层次、更准确的认识和把握。

一、太平洋战争时期：大国会晤与领土规定

1941年12月1日，日本偷袭美国在夏威夷的珍珠港军事基地；12月8日，美英对日正式宣战，太平洋战争爆发。

这一时期美国对日政策的主要目标在于，力争各同盟国与之保持战略上的协调，打败日本，并使其战后不再成为美国的威胁。美国国务院、陆军部、海军部协调委员会（SWNCC，简称“三部协调委员会”）提出：战时美国对日政策的根本战略目标，是使日本不再成为对美国及太平洋地区各国的威胁；为了确保这一战略目标的实施，美国需要与战时盟国一道，实行对日本的军事占领，强制对日本进行改革与改造，清除军国主义和法西斯势力与影响。

（1944年12月7日）。（出处？）

1943年11月，美英中三国首脑会晤并发表《开罗宣言》，其中涉及领土问题的条

款规定：剥夺日本自第一次世界大战以来在太平洋所夺得或占领之一切岛屿；使日窃取于中国之领土，如满洲、台湾、澎湖列岛等归还中国；同时，三方承诺“我三大盟国珍念朝鲜人民所受之奴隶待遇，决定在相当期间，使朝鲜自由独立。”（**出处？**）该宣言尽管没有直接提及中国的钓鱼岛，但在当时情况下，（中方认为钓鱼岛本身就是台湾的一部分，在归还台湾的同时，钓鱼岛将自动归还中国。而且，在太平洋战争中，中国是反对日本法西斯的主战场之一，中美之间是同盟关系，这也让中方觉得，美国承认钓鱼岛是台湾的附属岛屿，承认战后中国应该取得钓鱼岛的主权。）（**证据？**）

1944年10月，美国为争取苏联参加对日作战，同苏联进行交涉后，其驻苏军事代表团团长迪恩报告，“目前斯大林愿意考虑全面介入对日作战计划”。两国并讨论了苏联参加对日作战的政治条件，据美国驻苏大使哈里曼报告：“斯大林提出必须完全恢复1905年日俄战争以前俄国在远东地区的地位。提出库页岛南部和千岛群岛返还苏联。”（**出处？**）

与此同时，美国政府内部也开始对千岛群岛进行研究。1944年12月28日，美国国务院远东地区区分委员会领土调查科，研究制定了一份关于千岛的布莱克斯利绝密文件，该文件中对千岛群岛的地理状况、岛屿价值及其处理方案等进行了阐述和分析。

在这份文件中，美国将“从日本最北部岛屿北海道伸向东北，至苏联勘察加半岛”的岛屿作为千岛群岛的地理范围，将千岛群岛分为三个部分，认为，南部群岛自1800年以来就明确是日本领土，这里的居民是日本人，其生活习惯和日本本土诸岛居民相同，“如果把南部诸岛让与苏联作为永久性解决办法，将来的日本恐怕难于接受，即就等于是把从历史上、民族上都属日本的诸岛和有渔场价值的水域从日本夺走。如果南部诸岛再加以要塞化，那将给日本以不断的威胁。”又指出，“千岛群岛是日本和苏联之间的纽带，提供了防卫和进攻对方的基地，因此，在战略上对两国都很重要。同时，千岛群岛构成了从太平洋通往鄂霍茨克海峡和滨海地区的军事上的屏障，对苏联来说也很重要。千岛群岛还靠近阿留申群岛，是日本和阿拉斯加半岛之间陆桥的一部分，位于美、日之间的大圈航道上，对美国来说也是很重要的。”

鉴于千岛群岛对三方都有重要利害关系。美国不愿将其拱手让给苏联。该密件的第三部分提议，南部千岛应归日本所有，但应遵循适用于整个日本的解除武装之诸原则；北部和中部千岛置于计划中的国际机构下，该机构指明苏联为管理国；同时，在任何情况下，均应考虑保持日本在北部群岛水域的渔业权问题。（1944年12月28日，领土调查科备忘录，国务院国家及地区委员会第302号。密。远东委员会文件，日本—领土问题—千岛群岛）

然而，这份文件只是美国政府内部的设想，实际上，在当时形势下，美国要想在按上

述方式处理苏联领土要求的同时，又让苏联参加对日作战，几乎是不可能的。因此，它没有被公开提出。但是，这份文件，显示了美国在千岛群岛上的地缘利益所在。当二战结束，美苏之间结为反法西斯同盟的基础不复存在，而且成为冷战对手后，美国对待千岛群岛的政策，必然在更大程度上受到其在千岛群岛上的地缘利益的影响。

为了争取苏联尽快参加对日作战，罗斯福总统同意了苏联提出的条件。1945年2月8日，雅尔塔会议期间，美国总统罗斯福向斯大林表示，“哈里曼已经向我汇报了您提出的条件”，“战后把库页岛南部和千岛群岛归还苏联毫无困难而言”。斯大林对罗斯福的承诺非常满意，并表示：“如果满足了上述政治条件（千岛群岛和库页岛南部返还苏联），人们就会知道对日作战是为国家利益，也会使最高苏维埃很容易通过决定。”于是，2月10日，苏、美、英三国首脑签署《雅尔塔协定》，规定“三大国首脑已决定击溃日本后应毫无疑问地满足苏联这些要求”，“库页岛南部及其周边岛屿归还苏联”，“千岛群岛应该移交苏联”。

这个时期，关于钓鱼岛，同盟国没有公开的文件直接涉及其最终归属权，只是通过《开罗宣言》，规定日本战后台湾、澎湖列岛等岛屿归还中国，并明确指出，战后日本主权限于本州、北海道、九州、四国及盟国规定的其它诸小岛。关于竹岛，此时，美国尚未占领日本，朝鲜半岛仍处于日本统治之下，无法行使其外交权利，美国只是在《开罗宣言》中承诺，战后允许朝鲜独立，但对于具体的岛屿所属没有触及。

二、 冷战时期：调整对日政策与“岛屿未定论”出台

1945年8月15日，随着日本投降，美苏间的矛盾与竞争逐步上升，美国战后对日政策开始调整。为维护 and 扩张美国在亚洲太平洋地区的战略利益，美国要求确保对日本的单独军事占领。在美苏冷战格局形成后，则着重于把日本打造成美国在远东地区的反共基地，以遏制苏联和共产主义势力的蔓延，1947年6月，在关于远东地区安全保障问题的决议中，美国参谋长联席会议明确指出：美国在安全保障方面面临的主要威胁，是来自苏联在亚洲或欧洲建立的统治权。应该使日本成为亚洲的“生产工厂”，以对抗共产主义势力的渗透。（《冷战时期美国对外政策史探微》第54页）1948年1月6日，美国陆军部长肯尼斯·罗亚尔在旧金山发表演说指出，现在美国对日政策的目的是，“不仅使日本本土独立，而且要在日本建立起对今后的远东可能发生的新的极权主义战争的威胁，能够充分完成其防御性任务的强大而稳定的民主政治”。

于是，美国政府加快对日和约的签定和施行，以尽快结束日本的被占领状态，恢复其

独立国家的地位，并允许日本拥有一定的军事力量。同时，在对日本的领土处置问题上，也表现出偏袒日本的态度。1953年，在钓鱼岛问题上，美国琉球民政府发布“第27号令”，重新制定琉球列岛的地理界线，将中国钓鱼岛非法划入美国琉球托管区域；1946年1月，美国副国务卿艾奇逊发表声明，指出《雅尔塔协定》不过承认了苏联对千岛群岛及库页岛南部的战时占领权限，但这些领土的最终归属问题还没有决定；1947年9月23日，日本外务省向美国国务院提交一份“毗邻日本海的小岛”的专论，直接影响美国当局在独岛问题上的态度，导致《旧金山和约》没有将独岛纳入韩国的领土范围。冷战背景下美国态度的转变，使上述领土争端，日益复杂。

(1) “第27号令”：非法将钓鱼岛纳入占领区

美国涉足钓鱼岛问题，肇始于其托管琉球群岛。1945年4月1日，美军在琉球群岛登陆，立即对战败后日本地理状况展开调查。盟军总司令麦克阿瑟指令日本军方将所有日本的海上与空中地图以及其它涉及日本主要岛屿、毗邻岛屿的所有出版的地图交给美国。1945年5月，美国参谋长联席会议决定将包括琉球群岛北纬30度以南诸岛从对日占领区划出，置于美军直接控制之下。1945年9月-10月间，参谋长联席会议一直在讨论美国需要的军事基地及其权利问题，而且将冲绳作为亚洲太平洋地区最重要的海外军事基地，主张“将琉球、小笠原群岛、原日本委任统治的各岛屿、太平洋中部所有岛屿全部置于美国排他性的战略控制之下”。(JCS570/40,“Over——All Examination of US Requirements for Military Bases and Rights”,October25,1945,Section 9,CCS360(12-9-42),JCS 1942-1945,RG218.) 1946年5月26日，参谋长联席会议向部际政策协调委员会提出JCS1619/1号文件《太平洋的战略区域与托管统治》，建议：“基于安全保障上的重要理由，应该继续保持美国对南西诸岛部分区域的排他性、无限性的战略控制权”。(JCS1619/1,“Stratigic Areas and Trusteeships in the Pacific”,May 26,1946,Section 21,JCS 1946-1947.Record Group218.Records of the Joint Chief of Staff,N.A.)

1946年11月，美国总统发表声明，将琉球、小笠原群岛与原日本委任统治区域置于美国的战略托管统治之下，并且将此方案向联合国安理会提出。1947年4月2日，联合国安理会通过美国这一提案。东京盟军总司令根据美国参谋长联席会议的指令，将北纬30度以南区域在行政管辖方面与日本分离开来。美国对琉球群岛如此重视，是因为该群岛在美国全球战略中，占有极为重要的地位。美国军方认为，以美国在冲绳的空军力量为核心，辅之以海军力量，完全有能力阻止从东北亚或东亚中心港口出发的陆、海两栖部队。美国应该将在菲律宾的防卫据点向北延伸，构筑起从马尼拉到日本、夏威夷直至阿留申群岛的一条U型防

线。其中，空军的战略轰炸能力仍是核心力量。这使冲绳作为美空军基地，成为美国西太平洋攻击力量的中心，构成美国远东战略防线中的关键环节。

因此，战后美国不仅没有将琉球群岛归还给日本，而且拒绝了日本希望与美国共同作为托管统治国的要求。但美国为了抚慰日本，也给日本一些“甜头”作为交换。1951年2月5日，杜勒斯在同吉田茂会谈中表示，美国政府原本将琉球群岛与日本本土的分界线划定在北纬30度，现在愿意将琉球群岛与日本本土的分界线划定在北纬29度线。（出处？）

就在旧金山和会召开的前夕，1951年9月3日，吉田首相会见美国代表团，就签订对日媾和条约进行商谈。谈及琉球群岛问题时，杜勒斯表示：“对于琉球等南西诸岛，美国只是从战略上的需要出发要求暂时进行管理，并无领土野心。……”作为美日双方妥协的结果，1951年9月2日，美国在口头上承认日本对琉球群岛、小笠原群岛的“潜在主权”，同意将《旧金山对日和约》第三条所指地域最终归还日本管辖。（河野康字：《返还冲绳的政治与外交》，东京大学出版会1994年出版，第57-62页，81页。）根据美国军方的一份报告，“潜在主权”意味着美国不会把对琉球群岛的行政、立法和司法权力移交给除日本以外的任何国家。（出处？）

1951年9月8日，由美英主导的，同日本协商妥协后的对日和约在这一天签署，《旧金山和约》确认了美国对北纬29度以南诸多岛屿的托管权限。随着冷战形势的不断发展，1953年12月25日美国陆军少将大卫·奥格登（David A. D. Ogden）代表美国琉球民政府发布“第27号令”，即关于“琉球列岛地理界线”的布告。该布告称，“根据1951年9月8日签署的对日和约”，有必要重新指定琉球列岛的地理界线，其中第一条规定：将当时美国琉球民政府管辖的区域指定为，“包括北纬28度、东经124度40分，北纬24度、东经122度，北纬24度、东经133度，北纬27度、东经131度50分，北纬27度、东经128度18分，北纬28度、东经128度18分各点连线的区域内各岛、小岛、环形礁、岩礁及领海”。而钓鱼岛的地理位置则位于北纬25度至北纬26度，东经121度30分至东经126度四线之间，正好位于该范围内。通过“第27号令”，美国将中国钓鱼岛纳入其占领区域。

美国在1951年表示承认日本对琉球群岛的“潜在主权”，如果根据美国的上述作法，认为日本对钓鱼岛也具有“潜在主权”，显然违反了《开罗宣言》、《波茨坦公告》等国际条约关于战后日本领土的规定，侵犯了中国的领土权益，无疑是非法的。

美国为争取和利用日本效忠于美国的冷战战略，以“第27号令”重新定义琉球群岛范围，将钓鱼岛纳入其中，为日后中日领土争端的形成，埋下了伏笔。

恢复独立后的日本，伴随经济的迅速发展，日益要求改变美日关系的不对称性。同时，从 20 世纪五十年代初起，冲绳人民就开始展开回归运动。1960 年 4 月 28 日成立“冲绳县复归祖国议会”。1963 年 4 月 28 日，开展“冲绳复归祖国日”活动。日本本土也配合冲绳人民举行长达百日的海上、陆上示威游行。此时的美国，无论国内还是国外均面临着严峻形势，美国政府不得不制定收缩全球义务，调整国际关系的外交新方针。1969 年 7 月 25 日，尼克松发表著名的“关岛演说”，明确表示美国要在亚洲太平洋地区实行战略收缩，进而要求日本等亚太地区诸盟国“自己承担起责任来”。

尼克松总统上台后，宣布成立一个委员会专门研究冲绳归还日本问题。（何年？）11 月 22 日，日本首相佐藤访问美国时与尼克松发表日美联合声明，约定美国将在不损害日美安全条约和日本政府政策的前提下，于 1972 年把冲绳行政权交还给日本。1971 年 6 月 17 日，日美签署归还冲绳协议（《关于琉球诸岛及大东诸岛的日美协议》），规定自条约生效之日起，美国将琉球群岛和大东群岛的一切权利（是一切权利还是行政权？）移交给日本。（于群：《美国对日政策研究》，东北师范大学出版社 1996 年版，第 324 页。）由于有美国琉球民政府发布的“第 27 号令”，中国领土钓鱼岛也包括在琉球群岛管辖区域内，一并移交日本当局。

对于美国无视钓鱼岛属于中国领土而非法处置的行径，1970 年代，世界各地华人便不断掀起巨大的反对浪潮。当时，美国出于全球战略需要，急于改善同中国的关系。为此，美国玩弄两面手法，以“施政权”与“主权”是两码事的主张，处置钓鱼岛问题。1970 年 9 月 10 日，美国国务院发表声明：“依据对日和约，美国对“南西诸岛”有行政权……条约中所用之名词含有包括尖阁群岛当作一部分管理之一，但认为对琉球之剩余主权仍属日本。由于 1969 年 11 月关于此等岛屿主权之不同主张，我方认为应由涉及争执的国家解决之。”（漠帆：《钓鱼岛问题大事记》，《现代日本经济》1997 年第 5 期。）（上述引文可能有错，请核对）

同日，在针对钓鱼岛所有权的答辩中，美国国务院发言人麦劳夫斯基指出：“根据《对日和约》，美国对‘西南诸岛’拥有施政权。西南诸岛包括‘尖阁诸岛’。根据该条约，美国政府认为对作为琉球列岛一部分的‘尖阁诸岛’拥有施政权，这意味着日本拥有对琉球列岛的潜在主权。（上述引文可能有错，请核对）美国政府决定于 1972 年将琉球列岛的主权归还日本。至于‘尖阁列岛’，美国则将把它的施政权归还给日本，但美国认为，施政权和主权是两回事。如果在主权问题上产生分歧，应由当事者协商解决。”（汤家玉、孙茂庆：《钓鱼岛百年风云》，《党史纵览》2003 年第 7 期。）

显然，在钓鱼岛主权问题上，美国开始采取避免直接表态的立场，这既适应了美国当

时需要拉拢中日双方的战略需要，又使美国多了一张掌控与利用中日关系的牌。

（2）独岛

1945年8月日本即将宣布战败投降前夕，美国在朝鲜半岛中部划出一条三八线，将之作为美苏军队对日作战受降和对朝鲜半岛实施分割占领的分界线。战后美军占领了朝鲜南部，1948年8月15日南朝鲜成立以李承晚为总统的大韩民国政府，美军才从韩国撤出。但是围绕本文的独岛问题却没有如此简单，目前学界普遍认为，1948年美国承认韩国独立时，将独岛交给韩国以示美国对韩国领有独岛主权的认同。事实真的是如此吗？那为什么1951年《旧金山和约》拒绝韩国将独岛写入领土条款的要求？根据现今美韩公布的文件资料，为我们揭开了独岛背后的真相。美国在独岛问题上同样经历了矛盾与反复，先是将独岛交给韩国，继而在对日和约中又否认为韩国领土，却又不公开表明其官方立场，采取模糊策略避免美国卷入岛屿争端，并将解决岛屿之争交由当事国自行处理。

1945年日本战败投降后，也就结束了其在朝鲜半岛的殖民统治，美军按照划定的三八线占领朝鲜南部及所有附属岛屿。1946年1月29日，盟军最高司令部发布677号令，关于从政治、行政上分离日本若干周边区域的决定书，该决定书第三条明确规定，“日本领土只限于北海道、本州、九州、四国等四个大岛和周边1000多个小岛。郁陵岛、独岛、济州岛均不在日本领土范围之内。”该指令对日本的领土范围作了规定，将独岛排除在日本领土之外。6月22日，在SCAPIN第1033号令第3项中又作了进一步规定：“今后日本的船舶及乘务员不得接近处于北纬37度15分、东经131度53分的独岛（竹岛）12海里以内区域，并且对于独岛不得进行任何形式的接近。”美国通过677号令、1033号令将独岛从日本控制范围内分离出来，将其纳入美国占领区域内，日本不能再对独岛行使任何权限。

1947年9月23日，一份由日本外务省起草的题为“毗邻日本海的小岛”专论，通过盟军最高司令部外交局(the Diplomatic Section)送达美国国务院。这篇专论直接影响了美国当局在独岛问题上的态度。专论提出了日本主张郁陵岛、独岛主权的依据，并将专论副本送至美军占领当局，其中日本外务省恳请盟军最高司令部对日本的独岛主权表示关切。国务院收到这篇专论后，将其作为未来签订对日和约时，处理岛屿争端的参考，而韩国却根本不知道这篇专论。

韩国起初对于独岛并没有太多的关注。直至1948年6月8日，美空军在独岛进行轰炸演习造成许多渔民伤亡，这起事件引起韩国政府和民众的强烈不满。6月24日，美国驻韩陆军总司令（Commanding General of USAFIK）威廉·迪恩写信给远东总指挥（Commander-in-Chief of the Far East），要求完全停止在韩国东海岸附近的一切轰炸，包括独

岛。他说，独岛对韩国来说是一个重要的渔场，是生活在郁陵岛及岛屿附近 16,000 名渔民及其家庭生活的主要来源，他们在这个地区作业的船只达 456 只。他解释说，独岛对于生产足够的海产品用以满足韩国人的营养需求是最为基本的。6 月 29 日，美国驻韩陆军中尉约翰·霍奇也写信给远东总指挥部，赞成迪恩的要求，“韩国渔民可以进出这块地区是最好不过的。恰当的行动可以抵消近期轰炸造成的不良形势。”美国驻韩陆军认为独岛作为韩国渔民生存的重要栖息地，某种程度上也就是承认了独岛为韩国领土。1948 年 8 月 15 日，韩国政府成立后，美国将独岛交给了韩国。

然而，1949 年 11 月 14 日，驻日本代理政治顾问威廉·西博尔德向杜勒斯的顾问，提交了一份旧金山和约中领土条款方面，关于美国的安全关切的备忘录。他在备忘录中说道，日本对独岛的主权要求是“长期的且似乎是有效的”，并补充“出于安全考虑，在这些岛屿上设立气候、雷达站，对美国的利益至关重要。”西博尔德与日本外务省的关系甚密，外务省的那篇专论的效用也开始发酵，他向美国当局明确提出日本拥有对独岛的主权要求，美方应该予以重视，不过他如此看重独岛，显然是岛屿的军事用途对于美国的战略重要性而言，这种唯美利益为重、无视领土主权的客观事实的态度，也为美国以及争端当事国带来诸多问题。

此时，美国正忙于草拟对日媾和条约，当局对日政策的调整，使得美国渐渐重视日本在美东亚战略中的作用；同时，朝鲜战争的爆发，美国需要独岛作为军事演练基地为美服务。西博尔德在独岛主权上的观点影响了国务卿杜勒斯在 1951 年与韩国谈判时的观点。旧金山和约很大程度上是杜勒斯的创造物，他的观点促成和平条约的最终草案。从中可以看出，1949 年美国在独岛问题上的利益需求与日本 1905 年在独岛的利益需要类似，这两个国家都想利用岛屿作为军事用途。这也许有助于解释西博尔德的观点：独岛是日本的岛屿，也许他已经想到日本情愿将岛屿作为军事设施供美军使用。支持日本在独岛上的主权要求对于美国在东亚的冷战战略实施是有百利而无一害。

1951 年 5 月 3 日，英美谈判代表会晤后，达成和约的联合草案，领土条款中规定：韩国在东海/日本海的领土，诸如普济岛、郁陵岛、巨文岛。日本在 1947 年对郁陵岛所有权的请求被美国否决了；然而，在和约草案中，独岛没有包括在韩国的领土规定之中，也没有排除在日本的领土之外。从而，美国国务院有效地回避了盟军最高司令部执行的前五年政策，即明确将独岛排除在日本领土范围之外的政策，美国在独岛问题政策上开始发生转变。

1951 年 6 月 20 日，美国陆军副总指挥官考特勒中将给韩国国务总理的信函中，请求独岛用于美国空军训练。7 月 1 日，韩国国务总理办公室同意了该请求。7 月 6 日，盟军最高

司令部发布盟军第 2160 号令，将独岛作为军事演练的靶场。同时，盟军也通知了日本政府，要求日本西海岸的居民引起注意。似乎美国军方通过向两国发出请求，从而避免就某一国家对独岛有最终控制权作出明确表态。7 月 9 日，国务卿顾问约翰·杜勒斯、东北亚事务办公室主任助理费里（Fearey）会见了韩国驻美国大使梁裕灿，杜勒斯向梁大使递交了和平条约的最新草案。韩国政府发现这份草案没有包括韩国的一些特定要求（诸如维持麦克阿瑟线、要求日本的战争赔偿以及韩国对马海峡的主权要求）。此外，草案在确定韩国领土方面，没有将独岛和波浪岛包括进去。

1951 年 8 月 10 日，针对韩国将独岛包括在其领土之中的要求，助理国务卿卢斯克向韩国政府递交了一份备忘录，声称美国不会承认在和平条约中韩国对独岛的所有权要求，“关于独岛问题，根据我们所掌握的资料，自大约 1905 年以来，这些无法供人正常居住的岩礁就从未作为韩国的一部分，而是一直处于日本岛根县冲绳岛管辖之下。韩国似乎从未对此表示过主权要求。”1951 年 8 月 10 日，针对韩国将独岛包括在其领土之中的要求，助理国务卿卢斯克向韩国政府递交了一份备忘录，声称美国不会承认在和平条约中韩国对独岛的所有权要求，“关于独岛问题，根据我们所掌握的资料，自大约 1905 年以来，这些无法供人正常居住的岩礁就从未作为韩国的一部分，而是一直处于日本岛根县冲绳岛管辖之下。韩国似乎从未对此表示过主权要求。”表面上看，该备忘录似乎表明美国对日本独岛主权的承认，但是和约最终草案没有反映美国独岛问题上的任何立场，该岛屿在条约中根本没有被提及。也许美国试图通过此备忘录否决韩国人的要求，但同时也不告诉日本人，以及在和平条约的最终草案中避免提及独岛问题，从而将独岛所属搁置起来。

1951 年 9 月 8 日，美国认为韩国不是参与盟国对日作战的国家，而不被邀请参加对日和约的签署，《旧金山和约》也没有解决韩国所关心的独岛问题。10 月 3 日，美国驻韩大使馆向国务院提交了韩国外长关于韩国独岛权利的信件，其中韩国外长依据 1946 年 1 月 29 日盟军最高司令部第 677 号令，宣称韩国对于独岛的主权，而且声称韩国有大量的文献证据足以证明其权利。在随信中还附有一份备忘录，驻韩使馆告知国务院，他们确信韩国人“这个时候还没有整理出证据”，认为“拥有这些证据似乎令人置疑”。这封信中，当韩国政府没有能够拿出证据明确其独岛主权要求时，大使馆公然无视韩国政府的主权要求非常明显。

1952 年 7 月 26 日，根据“《日美安全条约》第 3 条行政协定”，由美日官员组成的“美日联合委员会”负责实施日美安全机制，选择“独岛”作为驻日美军使用的“军事设施”。日本外务省也发布了第 34 号决议，将独岛作为演练靶场。这些再次表明：既然结束了对日占领，似乎美国军方就可以寻求让日本人采取官方行动，将独岛定为朝鲜战争时期美国和联

联合国军队“正式”的轰炸区域。美国决策者正极力从日本人那儿得到他们想要的，不愿与韩国人因此喋喋不休。

9月15日，美国飞机在独岛进行打靶，这次事件使得韩国民众开始真正意识到独岛问题，韩国媒体也进行了大量的报道。10月16日，美国驻韩国使馆的临时帮办艾伦·莱特纳给美国驻日大使罗伯特·穆非一封题为“利用争端领土（独岛）作为轰炸区域”的信函，艾伦·莱特纳认为“利用这个孤立的岩礁群作为轰炸目标的决定是在东京做出的”，“有着潜在的轰动性政治影响”。因此，他认为，军方也许应该“将这个特殊的岛屿搁置起来”。这封信表明打靶事件给美国大使馆官员造成不安。此时，韩国、日本政府恢复外交关系谈判正处在初级阶段，美国人担心这起事件会破坏业已困难的韩日关系。美国远东指挥部提出会对这起事件进行调查，并给出合理性的答复，随即联合委员会做出停止使用独岛进行打靶的决定。

1952年11月14日，国务院东北亚事务主任扬给临时帮办艾伦·莱特纳写信，他说：“国务院的立场是这些岛屿属于日本，并且已经告诉过韩国驻华盛顿大使。”在和平条约谈判时期，国务卿告诉韩国大使“美国不能同意”韩国的要求，将独岛包括进条约第2条，因为“根据国务院掌握的资料”，这些岛屿从来不是韩国的一部分或韩国对其拥有权利，而是隶属于日本岛根县管辖之下。因此，联合委员会将独岛作为日本政府的设施是合理的。对于韩国根据1946年第667号令的权利要求，他声称：这是一条指令，“中止日本对各个岛屿的行政管辖，包括竹岛（独岛），但没有永久地排除日本对这块区域行使主权。”

然而，如果美国承认日本的独岛主权，那为何美国对韩国政府的关注做出反应，并停止在独岛打靶？如果美国认为这些岛屿不是韩国领土（根据和平条约），联合委员会认为是日本政府的设施，那么为何美国不坚持他们的政策？这似乎可以推测：美国人并不倾向于支持日本对于独岛的主权要求，如果这样做会对韩日（或韩美）关系产生问题。基本上，美国的政策是美国为了利用这块区域作为打靶试验场，而表面上支持日本对独岛的主权，但等到韩国人发现后，又很快停止打靶演练从争端中脱身。正如我们后来所看到的，日本对美国退出联合委员会的决定不满。

1952年11月26日，国务院办公室给驻韩使馆发去电报：他们同意艾伦·莱特纳的观点，美国“不会卷入由于韩国对独岛的主权要求而引发的任何领土争端之中”。国务院指示使馆向韩国政府表示：“1951年8月10日助理国务卿卢斯克给梁大使的备忘录，声称美国政府理解岛屿的地位。”国务院也告诉莱特纳这样做的理由：“这一主张只是重申美国以前的观点，将美国从争端中解脱出来，规劝韩国不要再在已经困难的日韩谈判中，纠缠这种不重要的问题，从而取得理想的结果。”这份电报突显美国的实用主义态度，8月10日的备忘录

符合美国处理同韩国关于独岛的问题。同时也表明，美国正尽力回避韩国对独岛的要求，担心韩国会将独岛问题放到韩日关系正常化谈判之中。

可是，1953年7月12日，日本一艘巡逻船靠近独岛遭到韩国的袭击，日本外事办公室向韩国驻东京使团递交照会，对这起事件表示抗议，要求韩国立即从独岛撤离；同时准备向韩国解释日本对岛屿的主权要求。7月20日，韩国的民族英雄洪淳七领导的韩国志愿军驻扎独岛，这起事件得到李承晚政权的支持，并使用各种武器对志愿者进行武装。日本对此表示强烈不满，声称“竹岛在很长时间内，一直是日本的领土，这是一个事实”“第677号、第1033号令对日本施加的限制条件在1952年4月25日（旧金山和约生效的前三天）递交日本政府的备忘录中取消了”他们还提到和约中第2条，没有提及独岛是韩国的领土。他们声称“这毫无疑问是基于岛屿是日本领土一部分的事实”。

面对韩日之间在岛屿上的争论升级，9月12日：国务卿杜勒斯给东京的美国使馆发电，表达如何处理越来越多的日本人对于独岛的关注。开头如下：

“国务院意识到和平条约的规定和美国政府的政策，这使得日本希望我们在任何与韩国关于竹岛主权争端中站在他们一边。然而，据我们所知，1951年8月10日，卢斯克信函向韩国正式表明了美国的立场，但没有告诉日本人。国务院认为，在某个时候告诉日本政府美国在竹岛问题上的立场是明智的或必要的。这方面困难的是时间问题，因为我们不希望给业已困难的韩日谈判中再添问题或使我们进一步卷入他们的争议之中，尤其现在有许多同韩国悬而未决问题的时候。”

杜勒斯说，尽管有美国在和平条约中的观点和联合委员会中的行动，但“这-----并没有必要认为，由于和平条约，美国就自动有责任解决或干预日本国际争端，领土纠纷或其它。美国在独岛问题上的观点只是许多签约国当中的一方。”他说，美国没有义务“袒护（protect）日本”，否认韩国对独岛的“要求”，这种想法“不能-----视为美国要按照美日安全条约采取行动的合法要求。”然后，杜勒斯将其与苏联占领的日本北海道附近岛屿作比较，美国公开宣称这些岛屿是日本的领土。“对美日的严重威胁”并不要求美国有义务采取行动反对俄国人，日本人不要希望这是美国在安全条约中的义务。杜勒斯还表达了他的担忧，日本人会真正知道，“安全条约不表示美方要承担任何法律义务”。他还说，日本应该理解安全条约提供的益处不应该浪费在需要司法解决的问题上。最后，杜勒斯指示，美国不应该卷入独岛争端之中，“我方不要采取任何行动”，但如果这个问题再次提到美国面前，美国的政策是韩国、日本应该将这个问题提交至国际司法。

然而，美国的这种模糊战术并没有使问题得到解决，随着韩国加快对独岛的主权控制，

美国注定无法从两国的争端中脱身。1954年8月20日，韩国外事办公室向美国驻韩使馆递交一份备忘录，声称韩国已于8月10日在独岛东北角建立了灯塔，并标示“韩国东海之领土”。外事办公室要求将这个信息传递给美国当局，以便美国在海图上标上新的灯塔。8月25日，美国驻韩使馆就此问题致电国务院。使馆认为，可能在重开韩日谈判时，公开宣布美国在独岛的官方立场是不明智的。使馆认为，向韩国作出口头声明，“在岛屿地位仍有争论时，美国对韩国采取单边行动深表忧虑”，以便韩国不会“将沉默解读为默认”。他们也认为，将这个问题放到韩日谈判议题中，将会降低谈判成功的可能性，但那将可能是不可避免的。他们建议美国对双方作出口头声明，问题“应该在双方会谈中讨论，同时，任何一方都不要采取任何挑衅性行动”，虽然使馆承认双边会谈不可能解决问题。

1954年11月16日，日本驻美使馆会见美国国务院官员，讨论了日本将独岛问题提交安理会的提议。日方首先解释日本政府正在考虑将同韩国之间的问题递交安理会，以便得到安理会的建议：将问题提交至国际法庭。日本曾要求诉诸国际法庭仲裁的建议遭到韩国的拒绝。为此，迫于国内的压力，日本政府觉得有必要进一步采取措施，通过表明日本愿意递交第三方仲裁，而韩国不愿意，安理会的建议将会对日本形成有利的世界舆论。如果这样做的话，“美国是否会在安理会投票支持将问题提交至国际法庭。”

国务院的艾瑞克·斯坦恩回复道，对日本来说，根据联合国宪章第35条第2款，日本能够将问题提交至安理会。东北亚事务办公室的威廉·琼斯然后说，出席这次会议的美国官员不能够提供任何官方论点，他觉得日本的主张没有实际功效，日本在道德立场上也许获得一些细微满足，但与韩日关系的日益激化无法比拟，尤其考虑到现在关系改善的可能性好于以往任何时候。琼斯认为，安理会的行动也许会对日本造成全面损失。他希望由于美国近期已和韩国达成一些协定，其中一个协定是韩国的复兴计划，日本能够从增加对日采购中获利，从而实现韩日关系的改善。这将为韩国进一步缓和和对日政策打开方便之门，为未来就悬而未决问题，包括独岛的谈判创造更为良好的氛围。

11月17日，日本使馆官员 Shigenobu Shima 会见新任远东事务副助理威廉·西博尔德和国务院主管日本事务的官员 R.B. 费恩 (Finn)，非正式地询问美国对日本提议将他们同韩国关于独岛的争端递交安理会的观点。他说，如果不能保证美国在安理会支持日本，帮助日本将该问题递交国际法庭，日本可能不会将问题递交安理会。这个问题是横亘在两国之间的一个长期问题。威廉·西博尔德做出回应，“当日本认为提出这个问题好的话，它当然可以自由选择这样做，个人而言，他已经关注这个争端很久了。”他还告诉 Shima，安理会在听取这个争端前，可能是看到所有双边努力已经穷尽。似乎韩国会无视安理会的行动，不愿将

争端递交国际法庭仲裁。然而，西博尔德认为，“对日本来说，重要的是坚持它的主权要求，不允许它的权利由于缺乏行动而被轻视。”他建议，通过向韩国提交备忘录或其他的不定期发表正式声明，这将有助于实现该目的。

同时，西博尔德表示，他对日韩未来关系改善充满信心，并说尽管这确实需要花费时间。Shima 先生则反问，他想知道怎么能够促成韩日关系的改善，美国是否要考虑协调该问题？对此，西博尔德回答道，个人来说，他倾向于看到两国政府自己来克服他们的困难，但美国会尽力帮助并为谈判提供便利。美国在东北亚地区发展国家之间相互依赖感上有自己的“利益”。对美国来说，比起日本的独岛主权要求，地区合作是美国的更大利益，西博尔德有意回避 Shima 主张美国承认日本的主权要求，相反，指出美韩防御条约的重要性。此处，美国人将自己从支持日本的独岛主权要求中摆脱出来，以及避免卷入任何其他与岛屿有关的争端之中。西博尔德给日本的唯一建议是，日本继续在此问题上通过不定期的备忘录或正式声明的形式与韩国交涉。

日本之后采纳了美国的提议，每年日本政府都会向韩国政府递交外交抗议文件，声称独岛是日本的固有领土，韩国必须立即撤出该岛。可以看出，美国已确实不想再频繁纠缠于日韩之间的岛屿之争，冷战形势的严峻急需在东亚形成强有力的同盟关系，以对付苏联为首的共产主义威胁。美国希望日韩之间加快谈判的步伐，从1952年2月日韩开始谈判，一直由于岛屿争端等问题影响着谈判的进展。直至60年代韩日谈判才进入实质性阶段，于1965年6月22日，朴正熙政府顶着国内民众强烈的反对力量，日韩在东京签署《日韩基本条约》，对于独岛主权问题，双方由于分歧太大，采取搁置争议的办法，同时双方承诺尽力不让领土问题影响到两国的大局。对此，时任美国国务卿的哈德公开表示，韩日两国进行合作不仅符合两国利益，而且也符合美国及全体“自由世界”的根本利益。（http://gb.cri.cn/2201/2005/01/28/107@436847_2.htm）

（3）北方领土

1945年反法西斯战争进入最为关键阶段，美国为争取苏联对日作战，联合英国于2月10日同苏联签署《雅尔塔协定》，同意击败日本后满足苏联要求千岛群岛及库页岛南部移交苏联。但是，我们知道美国并不想真心履行这个承诺，1945年4月罗斯福总统逝世，杜鲁门总统继任。冷战派和对苏强硬派占据政府内的主流，主张对苏采取排挤、遏制的强硬政策。1945年8月15日，美国政府把限令日本政府发出的“总命令第一号”草案通知苏联，其中规定“满洲、朝鲜北部、南库页岛”的日军应向苏军投降。8月16日，苏联部长会议主席斯大林对此提出了两项修改：第一，“日军向苏军投降的地区中应包括整个千岛群岛；

根据三大国在克里米亚的决定，千岛群岛应归属于苏联领有。”第二：“在北海道的北半部和南半部之间，从该岛东海岸的钏路镇到该岛西海岸的留萌镇划一道分界线，把该岛北半部的上述城市包括在内。”

美国总统杜鲁门完全否绝了第二条；关于第一条，他的答复是：“同意您的要求，即应向苏联远东军总司令投降的地区包括整个千岛群岛。”当时杜鲁门还附带说：“整个千岛群岛的处理，必须在和会上决定。我了解我的前任罗斯福总统曾保证在和会上支持苏联取得这些岛屿。”二战结束后，随着美国对苏遏制政策的出台，开始改变原来对《雅尔塔协定》的解释。1945年12月24日，在美英苏三国外长会议上，苏联外长莫洛托夫提出讨论千岛群岛与库页岛南部的归属问题，美国国务卿巴逊芝则指出：“这个问题没有必要讨论，在缔结对日媾和条约前，不应该讨论这个问题。”对此莫洛托夫反驳说：“《雅尔塔协定》不是已经决定了千岛群岛和库页岛南部的命运吗？”1946年1月，美国副国务卿艾奇逊发表声明，指出《雅尔塔协定》不过承认苏联对千岛群岛及库页岛南部的战时占领权限，这些领土的最终归属问题现在还没有决定。声明的发表标示美国在承诺苏联的岛屿归属问题上，态度发生极大转变，开始出现岛屿归属未定论的声音。

1947年美国为适应冷战需要，开始将调整对日政策与对日媾和问题的的工作联系起来。当时美国国内就苏联是否参加对日媾和存在争议。国务院认为，即便没有苏联参加也要推进对日媾和，而国防部则认为没有苏联参加对日媾和就丧失了意义。1949年12月9日，杜鲁门决定，即使苏联不参加也要缔结对日媾和条约，打破了国务院与国防部争论的僵局。1950年4月19日，杜勒斯被任命为国务卿顾问，负责处理对日媾和问题。9月11日，杜勒斯制定《对日媾和七原则》，其中有关领土的规定为：“(c)台湾、澎湖列岛、库页岛南部及千岛群岛的地位，交由英国、苏联、中国及美国将来决定，条约生效后1年内不能决定时，交由联合国大会决定。”

从领土条款的规定看，美国已不再承认《雅尔塔协定》作为千岛群岛与库页岛南部最终归属的解释。美国在千岛群岛与南库页岛政策上发生如此巨大转变，实由于此时国内外形势使然。1949年新中国的成立，继而宣布加入苏联阵营的“一边倒”外交政策；1950年朝鲜战争的爆发，苏联在背后间接参与，这让美国深感苏联社会主义的势力正在东亚扩张，担心“多米诺骨牌效应”将会在亚洲发生，终将危及到资本主义在东亚的存在；美国军方也发现，此时苏联参加对日媾和会议并不符合美国的现实利益，转而接受国务院主张单方面地对日媾和。1950年，由美国国务院与国防部共同制定，9月8日杜鲁门总统批准的NSC60/1号文件。该文件规定，在对日媾和问题上重要的是“安全保障上的要求”，不承认苏联对日本本

土的接近作为一个方针被规定下来。美国已经不想让苏联参加对日和约的签署，于是便开始附加各种限制条件来阻止苏联在最终和约上签字。

杜勒斯认为：“《雅尔塔协定》是苏联获得千岛群岛与库页岛南部的唯一依据，既然苏联不兑现其他国家应获得的利益，那么苏联也不应要求兑现获得它的那部分利益。”1950年10月26日，杜勒斯以《对日媾和七原则》为基础，与苏联驻联合国代表马立克进行会谈，杜勒斯提出：“如果苏维埃社会主义共和国联盟在媾和条约上签字，日本依照条约规定将千岛群岛与库页岛南部让渡给苏联。”《对日媾和七原则》完全推翻《雅尔塔协定》中给予苏联的权利，马立克指责这样会使《雅尔塔协定》空洞化。杜勒斯则表示：“美国本希望所有远东委员会国家都在和约上签字，但是如果哪个国家不能参加，而日本打算单独媾和，美国愿意按此执行。”

此后，杜勒斯在与有关国家协商后，制定了《临时备忘录》，决定在媾和条约上规定库页岛南部及周边一切岛屿归还给苏联；千岛群岛让渡给苏联，其地理范围由日苏两国决定，制定对媾和条约解释产生纠纷时的解决条款，同时规定苏联只有在媾和条约上签字时，上述内容才能履行。美国在岛屿的让渡方面，态度几经反复，又通过附加各种限制条件，这让苏联颇有被耍弄的意味而感到非常恼火。从《对日媾和七原则》到《临时备忘录》，由岛屿的归属为四大国决定，无法决定时交由联合国大会裁决转为千岛群岛及南库页岛引渡给苏联，前提是苏联参加媾和会议并在条约上签字。

分析美国的态度转变，其原因为：首先，美国与英国在商量《对日媾和七原则》中，提出千岛群岛和南库页岛交由联合国大会最后决定时，遭到英国的反对。1950年9月22日，杜勒斯与英国副外长德尼古会谈时，德尼古指出：媾和条约应规定千岛群岛与库页岛南部的归属问题，联合国大会无权决定，既然已经在苏联占领下，要想改变是不现实的。为了协调两国政策，杜勒斯不得不做出让步。同时，日本国内也有部分势力，主张苏联参加对日全面媾和会议。其次，美国国务院与国防部之间仍有争论。1951年1月，杜勒斯与国防部官员举行会谈，军方仍然顾虑单独媾和是对苏联挑战，会提高苏联发动对日本的全面行动。为减少两个部门间的分歧，杜勒斯决定把千岛群岛及南库页岛“有条件”地交给苏联。最后，杜勒斯为了避免造成美国阻止苏联在媾和条约上签字的印象，而遭到苏联的指责和其他国家的非议，认为美国想图谋独占日本，继续推行霸权主义扩张政策。

1951年3月23日，美国国务院制定对日媾和条约草案（即“3月草案”），其第五条规定：“日本国向苏维埃社会主义共和国联盟归还库页岛南部及周边一切岛屿，向苏维埃社会主义共和国联盟让渡千岛群岛。”第十九条规定：“无论任何国家不批准本条约，就不能从本

条约中获得以往及以后的任何利益。”这就表示，苏联如果要获得第五条的权益，就必须参加对日和约的签订，否则第五条对其就失去效力。

1951年4月25日至5月4日，美英两国为起草共同草案举行协商会议。英国代表提出苏联即使不参加媾和会议，也应把千岛群岛及库页岛南部让渡给苏联，避免将来日苏之间的领土纠纷，提出删除美国“3月草案”的第十九条。美国代表则提出，如果这样美国国会参议员不会接受，拒绝采纳英国代表的提议。双方经过系列磋商后，5月3日制定了共同草案，规定日本向苏联让渡以往行使主权的千岛群岛与库页岛南部及周边诸岛；如果苏联不再媾和条约上签字就不能使用该条约。但是6月初，杜勒斯又向英国提出修正案，即在媾和条约中仅规定日本放弃对千岛群岛及库页岛南部的一切权利，没有规定放弃领土的所属国。杜勒斯对此做出解释，“5月草案”看上去给苏联提供了明显利益，所以在向美国国会参议院报告时不合适。1951年6月14日，基于杜勒斯修正案，美英两国又制定了“5月草案”修订版，“两国政府决定不能接受苏联政府的固执己见”。至此，美英消除意见分歧，合谋敲定了对日媾和条约草案。

在回答参议院议员瓦伊里的“《旧金山和约》在某些形式上是否造成美国‘承认’《雅尔塔协定》的结果”的质询时，他更回答说，“正好相反，对日和平条约正是美国明确地放弃《雅尔塔协定》的第一个正式行动。”面对旧金山会议上，苏联及其卫星国捷克、波兰代表声言对日和约破坏《雅尔塔协定》时，杜勒斯反驳说，“对日和约并没有破坏《雅尔塔协定》，因为《雅尔塔协定》已被破坏，并且是被苏联破坏的。可以说，对日和约脱离了《雅尔塔协定》。”“正是对日和约是作为承认美国从《雅尔塔协定》的义务中全面解放出来的第一次正式行动，是受到参议院的欢迎的。”对此，瓦伊里议员说，“这是极其明了的声明，消除了在这一问题上的许多误解。”（“从国际法看北方领土问题”，田村幸策，引自[日]吉田嗣延：《北方领土》）

就千岛群岛是否包括齿舞岛、色丹岛时，在参议院外交委员会审议美国国会批准书时，杜勒斯被传询作证时说：“关于千岛群岛是否包括齿舞群岛和色丹岛，还留有若干疑问。这些地区现在在苏军占领之下。但合众国的意见是这些岛屿是北海道固有领土的一部分，日本主权当及于此。”1951年9月4日，旧金山对日媾和会议召开，“6月草案”关于千岛群岛及库页岛南部归属问题没有任何修改，直接提交至旧金山会议。9月5日，美国全权代表杜勒斯在和平会议上，对苏联占领齿舞群岛的理由表示谴责，“齿舞群岛不属于千岛群岛，如有争议，可提交国际法院。”9月8日，《旧金山对日媾和条约》签订，条款中没有规定放弃的领土的最终归属国；对“千岛群岛”的地理范围也没有具体规定。出席媾和会议的杜勒斯在美国参议院解答问题时说：“在和平条约上没有规定把日本的北方领土‘让予苏联’或‘放

弃给苏联’，而特意采取不表明归属对象的单纯放弃的形式，就是美英两国明确放弃规定有‘千岛群岛须交予苏联’的《雅尔塔协定》的一种正式行为。”

美国认为，《雅尔塔协定》是一个秘密协定，该协定“仅仅是当时参加国首脑所做出的共同声明，并不是那些国家的最后决定；而且在转移领土方面不具有任何法律效力”。这就意味着，美国彻底地抛弃了美苏当年签署秘密《雅尔塔协定》中给予苏联的权益，以新的条约形式将秘密协定予以否定。同时，美国参议院在批准旧金山和约时还做出附带决议：“虽然苏联占领了这些地区，且有《雅尔塔协定》，但本条约不能解释为苏联对这些地区附有任何领土权。”美国在领土上的态度反映了杜鲁门政府依据国际形势和国家利益，不断调整对苏政策，由先前与苏结盟、对苏协调的政策，转而联合压苏、对苏围堵的策略。

《旧金山对日媾和条约》的签订，从法律上否认了苏联占领千岛群岛及库页岛南部岛屿的合法性，同时，也将条约精神作为贯彻美国在北方领土态度上的指针。整个冷战期间，美国出于国家利益的需要，采取支持日本领土主权要求的政策；但即便如此，苏联仍然占领着这些岛屿，为强化其在岛屿上的军事存在，苏联将岛屿武装起来作为抵御美日同盟攻势的前沿基地。这个时期，双方之间虽没有正面战场的直接交锋，但对于相互间的警戒程度和小规模的突发事件极为敏感。苏联通过击落飞抵其控制圈内的美国飞机以表明占有岛屿的权利，而美国也是一再强调其在这些争议岛屿问题上的立场。

1952年10月7日，美国一架B—29型飞机飞抵北海道附近海面被苏联击毁。美国就飞机被击事件向国际法院上诉，表明齿舞群岛为北海道一部分，日本对其拥有主权。为此，美国列举了以下几点：

- (1) 没有采取过事件发生地齿舞从日本分离出来的措施；
- (2) 和约中日本也没有放弃对这一地区的主权；
- (3) 在签署和约和要求参议院通过及总统批准该条约时，美国政府都明确表示齿舞依然是日本的领土。
- (4) 在美国参议院通过条约时，记录上写有“苏联权益不应当损失和伤害日本对千岛群岛、齿舞、色丹及其他权利”一句话。美国政府重申，1945年2月11日关于日本的《雅尔塔协定》既不打算，也不具有将任何日本领土的法律所有权交给苏联的效力；尤其无论是关于日本的《雅尔塔协定》，还是1951年9月8日在旧金山签订的对日和约，都没有将齿舞群岛的任何所有权交给苏联或缩小日本对这些岛屿的所有权，而且那些文件中的“千岛群岛”一词现在和过去都不打算包括齿舞或色丹或国后与择捉岛，这些岛屿一直是日本本土的一部分，从而理应认为在日本的主权之下。因此，苏联政府企图占用那些岛屿并对它们行使主权的行

动，现在是不正当和非法的。

1954年11月7日，再次发生美国飞机在北海道附近海面上空被苏联飞机击毁的事件，美国政府向苏联发出照会，声明美国支持日本政府的主张，即齿舞群岛是日本国领土的组成部分，它继续受到苏联政府的非法占领，是不正当和非法的。“美国政府否认战争时期盟国之间对于日本的任何协定，为苏联占用任何领土特别是齿舞群岛和色丹，以及国后和择捉提供任何正当理由。”对于苏联军队进入日本领土是依据所谓“总命令第一号”而被认可的，但“总命令第一号”不包括把任何日本领土的主权从日本转移给苏联或任何其他政府的规定。”并且对于苏联后来将本地居民驱逐出这些岛屿，企图在没有盟国与日本政府同意或批准的情况下，将这些岛屿并入苏联，“在国际法上构成非法行为，而且是对苏联与其他盟国间协定的进一步违犯。苏联对这些领土提出权利要求，以及它的官方机构持续留在这些领土上是无效和非法的。”（[美]《国务院公报》，1957年7月8日，第37卷第941期。）1955年10月，美国政府在答复日本政府的照会中说：“在雅尔塔，没有对千岛群岛下一个地理上的定义，也没有对国后、择捉两岛的历史事实进行讨论。”“关于千岛群岛，在和平条约和和平会议的讨论纪录中，都没有下过任何定义。”

1955年鸠山政府与苏联就恢复关系正常化开始谈判。美国并不希望日苏关系改善，于是在岛屿谈判上，要求日本秉承美方立场坚持对岛屿的权利。1956年8月，国务卿杜勒斯在一次评论讲话中，告诫日本外务大臣重光葵：如果日本承认苏联对国后和择捉岛拥有主权，那么美国也要提出对冲绳岛及琉球群岛诸岛屿的主权要求。1956年9月7日，美国国务院在对日苏和约谈判立场的备忘录中说：关于领土问题，如日本政府以前所获得通知，美国政府认为所谓的雅尔塔协定仅仅是当时参加国首脑所做出的共同目标声明，并不是那些国家的最后决定，而且在转移领土方面不具有任何法律效力。旧金山和约（该和约不给予苏联任何权利，因为它拒绝签字）并没有决定日本所放弃领土的主权，而如美国出席旧金山会议的代表所言，将该问题留给“本条约以外的国际机构解决”。

1957年重光葵接到东京指令拒绝苏联提出两岛的要求后，于8月19日、24日在伦敦两次会晤了杜勒斯。他向杜勒斯透露，苏联谋求一个两岛方案，即在色丹和齿舞以北订立双方边界。杜勒斯向重光葵表示，很难把择捉和国后岛置于千岛群岛范围以外。他强调美国的立场，由于1951年日本放弃了对国后和择捉的主权，因此日本无法把承认苏联对上述两岛享有主权作为关系正常化的组成部分。不过，这并不是说美国认同日本承认苏联对国后、择捉的领土主权。条约没有规定岛屿放弃后的归属国，所以日本坚决不能屈从苏联的领土要求。美国希望日本能够在同苏联谈判中，不要轻易放弃择捉、国后岛屿的权利，让苏联的美梦得

逞。在9月12日的备忘录中，美国表示承认日本对择捉和国后的历史主权。日本在谈判中始终坚持“四岛一揽子归还方案”，日苏谈判陷入僵持阶段，最终两国只能采取搁置岛屿，首先实现外交关系正常化，和平条约被一再搁浅。

60年代，美国在北方领土上越走越远，主张日本应该对整个千岛群岛拥有主权。1962年12月13日，美国国务院发言人林肯·怀特在接见记者时，就赫鲁晓夫部长会议主席致池田首相亲笔信一事，指出亲笔信中所说的美国和苏联意见一致的观点是错误的。怀特说：“我们相信，在交换的信件中，日本所阐述的立场是建立在确凿的事实的基础之上的，从法律上讲也是正确的。”另外，美国当局还提到：“美国政府曾多次表明国后、择捉两岛是日本固有领土这一见解，而现在比以前的立场又前进一步的是，承认日本关于南库页岛和千岛群岛的主张。”（摘自[日]北海道根室市编：《北方领土》）至此，美国在整个冷战时期都坚持这一立场，不承认苏联对千岛群岛的主权要求。

因此，回顾整个冷战时期，美国在三大领土上的态度很是值得玩味，总体倾向是为保证日本在其冷战战略中发挥重要作用，不惜表现出偏袒日本的态度。为在东亚构筑起抵抗共产主义威胁的防御链，美国先通过托管琉球群岛作为军事基地，继而扩大其范围将钓鱼岛纳入，作为美国军事演习的靶场。70年代在归还冲绳群岛时将钓鱼岛送给了日本，这种侵犯引起国人对美国形成的巨大压力后，美国发现面对两个对其都有着重要作用的国家，所能采取的最佳方式就是钓鱼岛主权归属未定，留待争端当事国自行解决；

在独岛上，美国先是对其实行占领，待韩国独立后将其移交韩国政府，然而没过多久就声称韩国领有独岛存在争议，岛屿主权未定论体现到对日媾和条约中，就是大国不承认韩国对独岛的主权要求。日本、韩国冷战时期都是美国东亚的坚定盟友，日韩关系紧张不符合美国在东亚的利益。美国先是私下口头不承认韩国的主权要求，让韩国不要再在此问题上纠缠。同时通过敷衍日本承认其主权要求，却又避免公开发表书面声明确认。美国不愿意在盟友之间公开支持任何一方，也不希望日韩让争端影响到美国的冷战战略。最终也是将独岛归属留给盟友通过双边谈判处理；

在北方领土上，美国使出“兵不厌诈”的策略让苏联助其打败日本，战争一结束便翻脸不认账。来个岛屿归属未定欲将苏联打发，而苏联凭着自己已经霸占了这些岛屿优势，拒不从这些岛屿上撤出。冷战中的较量对于美苏来说，可以说是生死对决、寸步不让，任何有利于对方利益的一丝可能都不容许，索性美国就干脆彻底否定苏联占领的北方所有岛屿，坚定支持日本对这些岛屿的要求。日本想在正常化谈判中对苏有所让步，美国也是坚决不答应。这种支持对于日本是真帮忙还是帮倒忙，日本到冷战结束也没有拿到一个岛屿，领土问题仍

然成为日苏签订和平条约的最大障碍。

三、 冷战结束后：岛屿问题升级引发关系紧张

20世纪90年代初，东欧剧变、苏联解体，美苏对立的两极格局不复存在。美国重新调整国家安全战略：在欧洲，美国继续挤压俄罗斯的生存空间，使之无法再对美国形成挑战；在亚洲，九十年代中国经济迅速发展，综合国力、国际地位及地区影响力不断提升、扩大。美国在亚洲增加了对中国的戒备与防范，将中国视为地区稳定的潜在威胁力量，“中国威胁论”开始在美、日两国登场。美国通过调整美日同盟防卫指针和发展战区导弹防御系统将台湾包括在内，从而形成对中国的制约。新的东亚战略格局下，韩国也展开自主外交，美韩同盟关系面临新的转型。

克林顿政府时期，在钓鱼岛问题上基本上保持20世纪70年代初期美国国务院所声明的“中立”姿态，一直坚持美日安保条约的范围不包括钓鱼岛。1996年9月11日，美国国务院发言人伯恩斯发表声明：“美国既不承认也不支持任何国家对钓鱼列岛的主权主张。”（逄野起央等编：《钓鱼台群岛（尖阁诸岛）问题研究资料汇编》，第71页）同年，对于日本要求在修改日美条约时，将条约义务扩大到日本西南诸岛屿，美国拒绝了这一要求。美国驻日大使蒙戴尔在接受美国媒体采访时表示，“在日美安全条约中没有强制美军介入钓鱼岛纠纷”。10月30日他仍表示：“日美安全保障条约不适用于尖阁群岛”。（《日本产经新闻》1996年10月4日。）1999年4月9日，美国驻日大使托马斯·弗雷说，“美国注意到日本对这些岛屿的主权要求，就我个人理解而言，我们在次争端中不会采取明确立场-----我们不希望这些岛屿造成任何军事冲突。我们认为没有任何理由需要即刻促成一项安全条约。”

然而，此时的军方却有不同的声音，他们要求明确日美安保条约的适用范围，并认为1960年美日互助安全条约适用于日本政府管辖下的领土，包括尖阁列岛。1996年11月助理国防部长堪培尔宣称：美国的基本立场是日美安全条约将覆盖尖阁列岛。国防部长威廉·佩里于12月3日确认了该说法。这预示着美国政府内部看待冷战后的地区形势和日、美、中三方关系方面，存在着理解上的差异和分歧，要求重新制定美国的安全战略逐步提上议程。

2000年小布什政府上台，把加强日美同盟作为其对外政策的重要环节；上台伊始，就将中国列为战略竞争对手。为此，在钓鱼岛问题上立场也出现了变化。2001年12月12日美国助理国务卿福特表示：“钓鱼岛一旦受到攻击，美国有可能对日本提供支持”。“美日关系对美国的国家利益来讲是至关重要的，只要是与日本有关的纠纷，美国多少会插手进去”。“在

考虑美国的对亚洲政策时，没有什么比对日政策更重要的了”，“这不仅是个关系深浅的问题，更重要的是这涉及美国的国家利益”。2004年2月2日，美国副国务卿阿米蒂奇在访问日本时表示：“施政权所涉及的范围都适用于安保条约，在美日安全条约中，日本施政下的领域一旦受到攻击，那将被视为对美国的攻击。”阿米蒂奇的讲话表明美国的政策发生微妙变化。

继而，日本外务省发言人对阿米蒂奇的讲话作进一步阐述，具体细化到钓鱼岛问题。2004年2月5日，日本外务省发言人宣称：“在日美安保条约中，美国曾承诺对日本予以保护。尖阁列岛（钓鱼岛）是日本的领土，保护日本当中也包括保护尖阁列岛（钓鱼岛）。”2004年3月24日，美国国务院副发言人说：“尖阁列岛自从1972年作为冲绳归还协定一部分归还给日本，就一直处于日本政府的施政管辖之下。1960年日美安全条约第5条规定，条约适用于日本政府管辖下的领土；因此，安全条约适用于尖阁列岛。尖阁列岛存在着主权争议。美国对尖阁列岛/钓鱼岛的最终主权问题不表示任何立场。这是我们的一贯立场。我们希望各方将通过和平的方式解决该问题，我们也敦促各方保持克制。”

为了加强美日安保同盟关系，美日在2006年2月4—10日，于钓鱼岛与琉球间海域进行战机海上轰炸演练，出动了驻日美军的多个航空团和日本航空自卫队的南西航空混合团。所在位置离目前中日争议的东海油气田不远，又敏感的在钓鱼岛附近，不难想象这次联合军演的意向。

美国在钓鱼岛问题上的态度渐趋发生改变。一方面，改变以往日美安保条约不适用于尖阁列岛的态度，转为承诺美国对尖阁列岛承担军事上的义务。之前，在尖阁列岛防卫问题上，美国对日美安保条约的适用范围，一直持鲜明且谨慎的态度。这种态度让日本政府曾一度感到忧虑，将来一旦日中为尖阁列岛主权争执发生战事，日本将陷入孤立无援之境地。现在明确将尖阁列岛纳入美日共同防御圈内，不但解除日本的后顾之忧，而且助长了日本对抗中国的气焰，同时美国的态度改变也增加了中美之间的对立和猜忌；另一方面，美国在尖阁列岛主权归属上，依然坚持先前的观点，不愿意明确表态。美国政府还是主张双方通过和平外交的途径解决彼此的领土争端，不希望双方为此发生军事冲突，认为那将危及美国在亚太地区的利益，是美国所不愿意看到的。

美国的这种心照不宣的表态，没有为领土争端的和平解决带来多少建设性的作用；也不能为中日两国最终解决领土争端创造良好的氛围和条件，地区安全形势反而因其更加紧张。从2000年至今，美日之间通过每年的2+2防长会议、领导人的会晤机制以及联合军事演习等，双方的盟友关系得到进一步的巩固和强化，针对中国的态势日益具体化、明朗化，这不能不引起人们的担忧。美国再次出于自身国家利益的需要，通过日美安保条约规定的义务介

入钓鱼岛，改变先前所采取的立场和态度。美国的卷入使得钓鱼岛问题更为复杂，也为钓鱼岛问题的解决画上了重重的问号。

在独岛问题上，为服从美国的冷战国家战略，日韩将彼此争议的岛屿搁置起来。期间双方也在岛屿问题上发生过一些摩擦，但政府间都保持克制态度没有使岛屿问题升级。1996年日本政府欲根据联合国海洋法公约，全面设置200海里排他性经济水域，届时竹岛将作为划线基准点。与此相对的是，韩国在这些岛屿上建立起码头，借此强调韩国对该岛拥有主权，并在独岛附近举行海空军事演习；2002年日本历史教科书称韩国控制竹岛非法，韩国政府重申“独岛是韩国的固有领土”；2004年，韩国邮政部门发行以独岛为题材的邮票，引发日本方面强烈抗议；2005年，日本岛根县制定“竹岛日”条例案，规定每年的2月22日是“竹岛日”，由此引发日韩关系急剧紧张；2006年4月，日本派遣两只船前往独岛附近进行海洋考察，韩国政府出动18艘巡逻船，警告日本政府不要进行此项计划；7月5日，韩国调查船进入争议水域，日本外务省表示“极其遗憾”。双方在事关国家主权利益的问题上相互较劲，不但损害了两国的外交关系，也对彼此建立相互信任和认同感带来困难。

日韩作为美国在东亚地区的两个盟友，双方之间纷争不断升级，此时美国的态度关系着整个事态的发展。日前，美国国务院官员说：“美国的长期立场是不介入日韩两国之间的纷争。但是，双方应该用和平友善的方式解决问题。”美国麦克·曼斯菲尔德基金会负责人戈登·弗雷克说：“美国不愿因此而影响日、美、韩三国的三边合作。虽然日韩都希望美国能站在自己一方，给予更多的支持，但是美国并不会这样做。即使未来日韩领土之争升级，我也不认为美国会选边站，它最大的希望仍是两国自己能处理此事，尤其要用和平的方式。”不过弗雷克同时提醒，从美国的亚洲战略上讲，日本一向都是其首要盟友，因此韩国应该更加小心处理，以免做出过激的举动，让自己吃亏。这就暗示如果美国在不得已情况下需要做出选择，那么韩国不会获得支持，当然美国是不希望看到这种情况的发生。

戴维斯·康则从客观原因上分析：美国现在的的确是分身乏术，被一团糟的中东完全困死，它不愿多顾及日韩的纷争了。然而，从美国的东亚战略讲，一个令人担忧的问题是，中日之间的“新仇旧恨”已让双边关系颇为紧张，一旦日韩交恶，韩国很可能就此倒向中国一方，从而形成东北亚的战略新格局。祸起于美国，现在想逃避责任对于美国未必还是一个好的策略。但是，目前来说，韩美同盟关系还是符合韩国的安全需要，日本也是渴望借重美国的作用服务于自身战略，这就使得美国可以继续掌控两国，并对其发挥影响。

91年苏联解体后，俄罗斯继承了苏联在远东地区的领土。虚弱的俄罗斯极希望得到西

方国家的经济援助，日本利用此契机开展对俄外交，但日本将发展日俄经济关系与领土归还挂钩。俄罗斯在归还齿舞、色丹岛屿上一度松动，但日本依然坚持四岛归还方案。俄罗斯没有能够得到它想要的经济援助，普京总统上台后也曾示出善意，但结果却是日本的一口回绝，已经没有耐性的俄罗斯表现出强硬姿态，不再愿意同日本就北方领土上进行妥协，并开始对岛屿进行开发。日本收复北方四岛的希望变得渺茫，美国的口头支持也没有能够扭转这种颓势。

日本只能每年通过领导人的声明、发言或举办活动等手段，来表示日本对北方领土的主权存在。美国同样继续在道义上对日本的主权要求表示理解和支持，2004年12月14日，美国国防部长拉姆斯菲尔德在华盛顿与日本环境大臣兼冲绳-北方领土对策担当大臣小池百合子会谈时称：“非常清楚日本针对四个争议岛屿的立场。”并表示，如果可能的话，未来美国计划在俄罗斯-美国会谈过程中协助日本解决北方领土问题。美国现在对于日本领土的支持，只能沦为理解日本的愿望而已了，未来美国真正在领土解决问题上作用和影响有多大，美国也许自己都回答不了这个问题。

目前，三大领土都在日本追求海洋国家战略过程中，不断升温并处于胶着状态。美国在美日同盟强化过程中也是审慎选择介入地区争端，如今能够挑战美国东亚利益的国家就是中国，中国领有钓鱼岛必将对美日东亚防御链构成威胁，从危机紧迫性上看，提防中国才是美国东亚战略中最为重要的一环。美国直接介入钓鱼岛，将使东亚地区安全形势复杂化；美国也希望在钓鱼岛问题上协助日本，从而可以避开在其它两个岛屿上承担义务；美国不想在独岛问题上迁怒于它的盟友——韩国；至于北方领土，俄罗斯占据这些岛屿已达半个多世纪，俄国内民众对于领土的态度也是极为敏感，普京在国内想对领土做出让步已是很困难。美国再坚持先前冷战思维下的话语，对于现在的局势已经不会有任何改变，况且它也不想再卷入两国之间没有结果的纷争中去。

（本文系初稿，尚未最后定稿，只供内部参考，请勿公开引用）

（作者供职单位：上海社科院日本研究中心 责任编辑 郭定平）

日本地缘战略倾向调整与东海问题

时 平

内容提要 地缘战略是利用地缘关系及其作用法则谋取和维护国家利益的方略。本文从地缘战略视角，考察日本地缘战略倾向的演变及调整，为探讨其在东海问题的立场提供一些思考。

关键词 日本 地缘关系 地缘战略 东海问题

国家间的地缘关系是客观存在的，地缘环境及条件对国家生存与发展有着重要影响。有专家认为，地缘战略是利用地缘关系及其作用法则谋取和维护国家利益的方略。^①由于地缘因素的影响，地缘战略对国家具有鲜明的稳定性、外向性和强制性作用。随着人类对海洋的实践和认识，传统地缘要素和地缘关系也在发生改变，尤其是《联合国海洋法公约》的正式生效，原来陆地相隔的国家变成海上毗邻，导致濒海和岛屿属性的海洋国家在空间及利益方面发生实质性变化，影响其国家地缘战略、政策和力量的调整。本文试从地缘战略视角，着重考察日本地缘战略倾向的演变及调整，为探讨其在东海问题的立场提供一些思考。

一、 日本地缘特点与传统地缘战略倾向

日本利用地缘关系及作用，谋求国家发展的历程源远流长。日本位于亚欧大陆东端，太平洋西北海域，由诸多岛屿的组成。地处西太平洋板块断裂带，地震、火山、台风对其造成长期的影响。日本列岛自东北向西南呈弧状延伸。东部和南部为一望无际的太平洋，西临日本海、东海，北接鄂霍次克海，隔海分别和朝鲜、中国、俄罗斯、菲律宾等国相望。九州岛距朝鲜半岛约 180 公里，北海道距俄罗斯的萨哈林岛不到 45 公里，西南隔东海与中国东南相望，南端的先岛群岛与台湾相距 100 公里。陆上多山岳高地，平原有限，资源相对缺乏，地理特征是南北狭长，东西纵深短。

日本地缘条件决定其地缘关系。日本的地缘战略是从地缘关系中的经济、文化、政治及安全诸因素逐步演变形成，除社会内部发展变化影响外，历史上长期与中国大陆和朝鲜半岛保持密切交往。东方海域开阔，历史上长期少有交往国家和地区，北方受气候环境影响，

发展有限，国家依赖度小，并且构成天然安全屏障。从历史考察，日本地缘战略保持相对稳定，很长的历史时期其地缘战略倾向单一，对大陆具有强烈的依附性，奉行的一直是西倾的地缘战略。

据中国历史文献，至少西周成王时期中日就有交往，记载“越裳献雉，倭人贡畅”。^②秦时徐福东渡，依据日本学界研究，对日本社会发展起到重要的推进作用。到隋唐时期，形成日本对大陆中国的迫切向往、需求和依赖，来华使者、留学生、僧人络绎不绝，与中国海上交往构成日本地缘关系上最主要战略倾向。日本社会经济、文化和政治一直受到西部社会发展水平领先的中国深刻影响。

大化改新后，日本社会的发展导致地缘政治上逐渐出现了一些微妙的变化，开始关注海峡相隔、一向与中国历朝政府保持密切关系的朝鲜半岛利益。这种地缘因素上的利用，表现出日本开始介入和干预半岛事务。支持百济与唐朝对抗，唐龙朔三年（663年）中日双方在朝鲜熊津江口（现韩国锦江入海口）爆发了直接的海战。唐朝将领刘仁愿、刘仁轨“四战皆克，焚四百艘，海水为丹。”^③这种地缘关系上发生的事件，反映早期发展中的日本，在地缘关系的理解和地缘政治的运用上有所变化，由以往对大陆的经济、文化甚至政治上的向往、需要和依赖，出现向大陆边缘地带西进迹象，体现日本地缘战略西倾内涵开始有了变化。

地缘战略变化是一个逐渐演变的过程。1271、1284年，元朝曾两次出兵日本。镰仓幕府组织力量抗击，以及台风的影响，导致元朝海上东征失败。这使日本对岛屿与大陆的地缘关系有了新的认识，海洋能保证日本相对安全和政治独立，也激发了日本民族的自信和自立意识，滋长对长期居主导地位的中国的挑战与抗拒的心理。^④元末和明朝，日本从海上大规模对中国沿海地区劫掠和侵扰，地缘上西进范围扩大，这种扩大更多表现在利用其岛屿地缘优势从海上向大陆谋取经济利益。1592年，统一日本的丰臣秀吉（1536—1598年）率20多万军队进攻朝鲜半岛，是日本地缘战略上经过一段尝试后进行了重要调整，战略上要向西推进，目标集中在相邻的朝鲜半岛。不言而喻，此时日本在地缘关系上寻求发展的战略空间已经明确并付诸实施。这是否可以视为有学者提出的“最早‘大陆政策’样本”？^⑤值得进一步研究。但是，孤悬大陆边缘的贫瘠岛国，积渐孕育了对大陆依托，朝鲜半岛只是与中国朝廷迫切争夺的一块地缘空间。说明日本要试图改变原有地缘上的政治地位，由多年的依附、朝贡转到追求一定程度的对等和对抗。地缘战略倾向明确，预示迈开了西进实际的步伐。

19世纪中叶的明治维新，日本走上近代西方国家发展的道路，传统地缘战略在脱亚入欧的地缘政治观转化中发生了本质性的变化。西方近代殖民发展模式，与日本的地缘价值观相结合，传统的西倾内涵变成“远交近攻”——扩张、占有和控制。日本国家发展道路的改

变，使得地缘价值观发生深刻的变化，大陆成为日本的“生命线”，日本要成为东亚大陆的主宰。1890年3月，山县有朋在给明治天皇上奏《外交政略论》称：“国家独立自卫之途有二：一曰防卫主权线，不容他人侵害；二曰保护利益线，不失形胜地位。所谓主权线，国家之疆土是也；所谓利益线，势与邻国接触，而同我主权线安全紧密相关之区域也。”认为，“方今立于列国之际，仅仅防守主权线，已不足以维护国家之独立，必须进而保护利益线，经常立于形胜之地”。宣称“我方利益线之焦点，在于朝鲜。”“釜山、新义州间之道路即通往东亚大陆之道路，而后几成为横断中国直达印度之途”。^⑥从甲午战争、日俄战争直到全面侵华战争和太平洋战争等一系列扩张步骤都体现出日本的地缘战略方向、目标以及特点。1927年7月25日，日本首相田中义一根据日本政府“东方会议”精神向天皇密奏《帝国对于满蒙之积极根本对策》，即《田中奏折》，^⑦提出日本对外扩张的总战略：“我日人为欲自保而保他人，必须以铁与血，方能拔除东亚之难局，然欲以铁与血而保东三省，……惟欲征服支那，必先征服满蒙；如欲征服世界，必先征服支那。”“我对满蒙之权利如可真实的到我手，则以满蒙为根据，以贸易之假面具而风靡支那四百余州；再以满蒙之权利为司令塔，而攫取全支那之利源；以支那之富源而作征服印度及南洋各岛以及中小亚细亚及欧罗巴之用。我大和民族之欲步武于亚细亚大陆者，握执满蒙权利乃其第一大关键也”。^⑧“地缘战略本质上不是内向的而是外向的，即通过研究本国与外部世界的地缘关系谋求安全发展之道。”^⑨“大陆政策”代表了近代日本地缘战略发展的方向及路线图，集中反映了日本地缘战略的倾向和目标，表明日本地缘战略实质发生了变化。1936年8月7日，日本“五相会议”通过了日本对外的“基本国策”，提出“确保帝国在东亚大陆的地位，同时向南方海洋发展。”^⑩以后提出的建立“东亚新秩序”和建设“大东亚共荣圈”目标，体现了地缘战略方向重点在大陆，海上扩张是围绕以大陆为中心，主要保障海上军事上安全、交通线保护、扩大防御纵深，利用海上优势制约陆上。

19世纪末对日本开始产生重要影响的马汉海权论，使它更进一步强化通过建设强大海上力量来保证“大陆政策”的实现和太平洋霸权的争夺。20世纪二三十年代日本海军建设和40年代初太平洋战争的战略意图，突出以战列舰为核心进行战略决战夺取制海权的力量建设，以岛屿和岛链为依托尽力扩大日本海上防御纵深。二战前后日本所谓的南进和东进的尝试和实施，除了获取东南亚战略资源等目的，更多战略价值是为了保障大陆方向的利益。

冷战条件下日本地缘战略倾向完全服从美国战略意图，成为美国遏制和包围前苏联和中国的前沿基地，对大陆西倾主要表现在军事和政治方面的地缘价值。20世纪80年代开始，日本地缘战略西倾带有极大的经济利益因素，地缘战略上存在的经济需要与政治分歧的矛

盾，经济因素西倾迅速成长。90年代随着冷战结束，俄罗斯实力的削弱，日本将主要威胁由俄罗斯变成中国，出现了历史上罕见的中日两国实力均势局面。地缘关系上复杂和矛盾使日本地缘战略方向面临选择和调整。

从传统西倾的依附、依赖——近代西进的占有、控制和扩张——现代西倾的政治上和军事上遏制与经济市场上需求，都是以大陆为对象。朝鲜半岛、中国大陆、黄海和东海是日本“搏杀”的主要地缘空间。中日地理位置和毗邻关系的稳定，其地缘战略也是比较稳定的。从传统的地缘战略看，位于大陆边缘的海洋国家，要想发展和成为影响世界的大国，除了自身的海上优势外，大陆对其具有决定性意义。陆地长期以来是人类发展的最主要的依托，是影响世界的主要生存空间。大航海时代和近代海上争夺，乃至海权论的产生，更主要的战略价值在于通过海洋空间对世界的控制和对大陆的制约，对航海贸易优势的体现。日本明治维新所走的道路，是基于西方这种理论在其地缘战略的运用，形成的“大陆政策”是它地缘战略倾向的集中表现。

二、日本地缘战略倾向的调整与《海洋基本法》

20世纪90年代中叶，日本地缘战略倾向开始调整，“海洋立国”呼声出笼。本世纪初日本调整的步伐加快，2007年4月3日和20日，日本国会众议院、参议院分别通过《海洋基本法》、《海洋构筑物安全水域设定法》。它标志着日本海洋国策的确立，明确了海洋在国家的战略地位、法律地位及政府对海洋事务一元化管理机制。

《海洋基本法》是日本首度制订具有战略性的国家海洋政策。包含海洋资源的开发、专属经济海域的开发推动、海洋的安全维护、海洋调查的推动、离岛的保安等12个方面。有专家将基本法内容概括为7个方面：（1）海洋基本法目的；（2）海洋政策的基本理念；（3）各主体的职权与义务，制定推行政策与措施的方针；（4）海洋基本计划；（5）设置海洋政策大臣；（6）设置综合海洋政策会议机构；（7）其他相关规定。安倍晋三在该法通过后表示，日本是海洋国家，海洋权益对于国家利益或日本国民而言，是相当重要的，这是一部意义深远的法律。它确立日本海洋管理体制，在内阁府设立“综合海洋政策本部”，由首相担任部长，副部长为内阁官房长官、新设的海洋大臣，成员为其它所有阁员。一国的海洋政策由首相来统一指挥，在世界各国颇为少见。表明日本已将对外属性的地缘战略内容完全纳入对内属性的国家战略范畴。

虽然此次调整还没有全部完成，在现实中存在不确定的因素。但从地缘战略视角考量，

从“大陆政策”向“海洋国家”的转变，是日本对长期奉行西倾大陆地缘战略观所作的重大调整。表明日本对国家地缘关系、国际海陆战略格局和地缘战略理论逐步形成新的认识，正在从传统的陆权论、海权论、由海到陆等地缘战略理论，和以往大陆边缘岛屿国家发展战略模式中形成新的地缘战略思维。一定意义上是对日本传统的大陆“生命线”发展道路的重新认识。日本由岛国调整为海洋国家，意味着海洋属性的新地缘关系和地缘战略构建。“海洋国家”不仅是物理意义，而且体现日本的一种态度和未来发展走向，通过海洋国家道路发展和塑造自己，并以此方式在建立世界新秩序中追求和达到日本国家利益。日本地缘战略倾向的变化，说明地缘战略倾向多元化，海洋将成为它以后关注和发展的优先方向。

导致日本地缘战略倾向调整的因素是多方面的，其中，东海问题是此次调整的一个直接的、最现实的因素。从历史上看，中日之间东海问题并非现在复杂，成为两国乃至国际上关注的一个热点。隋唐时期中日开辟了东海航线，元明时期因海盗而出现中国东海“海患”，晚清出现了琉球、台湾和沿海港口等权益问题，民国时期日本全面侵华和占领中国沿海岛屿等。遗留下的东海问题主要集中在有关岛屿的争端。

20世纪50年代，人类在海洋发现了石油、天然气等资源，为人类发展提供广阔的前景。海洋蕴藏的丰富资源和战略价值越来越成为世界各国，尤其是涉海国家关注、开发和争夺的焦点。1958年2月，联合国举行第一次国际海洋法会议，通过了《领海与毗连区公约》、《公海公约》、《大陆架公约》、《捕鱼与养护公海生物资源公约》。各国对海洋权益的争夺加剧。1961年，美国和日本学者研究提出东海大陆架可能储藏石油资源的观点。^①60年代末，联合国亚洲及远东经济委员会（ECAFE）经过对东部海底资源的勘查，得出结论：东海大陆架可能是世界上最丰富的油田之一。1969年5月，联合国ECAFE在曼谷发表调查结果，称台湾东北20万平方公里，包括台湾北部钓鱼岛列屿附近为石油大油田所在。中日之间东海权益争端浮出水面。

1973年12月至1982年4月，联合国第三次海洋法会议形成了《联合国海洋法公约》，1994年正式生效。公约所规定的海洋法律制度，扩大了沿海各国对海洋的管辖权和利益。其中公约有些条款摸棱两可，缺乏可操作性，给不同国家以不同的解释和运用空间，^②因此中日在东海问题上全面升级并日益复杂尖锐。由于海洋的法律地位和战略价值，改变了中日两国在东海传统意义上的地缘关系，成为“国土”的接壤邻国，面临着与以往国家之间陆地划界相似而又比其更加复杂和艰巨的条件。东海问题实际折射出当今世界国际法、国家地缘关系上一个突出的前沿及难点问题。值得从地缘战略理论研究上深度关注。

三、日本地缘战略倾向的调整对东海问题的一些影响

日本地缘战略倾向调整对东海问题的影响是直接而现实的。但它仍处于过渡时期，存在一些不确定、不稳定的因素，还有待继续观察日本的具体措施和行动。就日本而言，东海地缘关系主要涉及4个方面的利益：一是涉及到日本领土、划界、资源利益；二是涉及到日本到东南亚、印度洋、大洋州等地区的海上通道利益；三是涉及到日美威慑和遏制大陆第一岛链中心区域体系构建；四是涉及到干预台湾问题能力，对日本与其它国家海洋争端中的示范效应，对近些年积极筹划的多边海上安全合作机制等影响。这些都是日本国家战略层面问题。

首先，日本运用地缘关系及其作用以谋取和占据东海划界和资源开发的优势是最为迫切的，这一调整表明日本加快了争夺东海的步伐。日本是世界上与周边邻国海洋权益争端较多的国家，北与俄罗斯存在北方四岛被占领土的争端，与朝韩两国存在日本海（朝韩称“东海”）划界争端，与韩国存在竹岛（韩国称“独岛”）领土和海域划界争端，南与中国存在钓鱼岛领土和东海划界等争端。近年，日本在分歧与争端问题上采取主动出击，加紧争夺，与俄罗斯进行谈判，对韩国互不相让，与中国已经进行了多轮磋商，同时也采取一系列实际行动提升对抗态度，寻求占据主动和优势地位。《海洋基本法》确立，使其在东海问题上又先走一步。既有主动一面，也存在被动因素，目前还难下定论。但总体看，有利方面更多。某种程度上，它也是日本一块试金石。从日本与邻国的海洋争端看，基本采取强硬的态度，恐一方不利而带动全局被动，影响其他方向海洋权益的争夺，进而影响向海洋发展的战略和利益。因此，目前日本在海洋争端中采取退步态度是比较困难的。日本在与周边争端中率先确立国家海洋基本法和体制制度，体现了它一贯的抢占先机和先制处理问题的手法，成为日本处理东海问题的“法理基础和依据”。在中国方面尚未拿出具体方略情况下，争取先机和优势地位，含有一定的挑衅意味。

其次，在法律层面呈现了不对称局面，加剧了东海争端的难度和对抗程度。此前两国在东海问题上，更多的依据国际法和历史证据。现在，一方单独制定了自己的所谓法理依据，似乎取得有利的态势，事实上，对于涉及两个东亚大国国家根本利益问题上，它不会改变根本形势，只会成为由不对称到对称的推进器。导致东海涉及的法律问题更加复杂，对日本单方依据中国不承认的国内法律采取实质行动，中国不可能坐视，必然导致加快制定自己的法律并采取执法维护行动。有评论一针见血地指出，“尽管从法理上来说，这只是日本的一部国内法，对别国没有任何效力。但这部法律通过后会对与日本有领海相连国家的海洋政策产

生微妙影响，其重要性不容低估。”“如果日本为了保护日本企业在有争议的海域开采油气资源，为阻止中国海洋科学考察活动提供法律依据，那将十分危险，这无疑是在东海玩火，东海很可能成为中日可能发生冲突最危险的区域”。^⑧归根结底，东海问题不是单方就能解决的。

第三，有把东海地缘关系与亚太国际政治、安全因素联系起来的倾向。目的是借助日美在亚太的共同利益和力量，与美国在亚太地区实施的从海上对中国遏制战略结合，使问题复杂化，成为共同牵制中国的因素及力量。日本现在倡导的民主价值国家合作、国际海上安全合作等，都有一些可以借助的内容引向这一地区或周边。而加强和扩大日美在亚太的军事同盟是核心，突显海上遏制和牵制的力量。同时台湾问题也是影响东海问题复杂化一个不确定、不稳定的长期因素。

对日本地缘战略倾向调整与东海关系是一个逐步显现和认识的过程。存在着海洋环境的制约、法理依据的争论、国内政治的影响、国际关系的复杂等因素，目前和今后一段时期，中日双方围绕东海的主权和利益有可能会呈现强硬或缓和立场，表现形式或明或暗、或冷或热。谈判、一定程度的对抗、僵持局面等都会存在。东海争端不是单纯的法律和执法所能简单解决的问题，它直接涉及两国根本利益、国民心理和国际地位问题。解决东海争端最终取决于法理依据、谈判合作和运用政治智慧。

注释：

(1) 糜振玉《关于地缘战略研究的思考》，《中国军事科学》1998年第一期；姚有志主编《二十世纪战略理论遗产》，军事科学出版社2001年版，第1页。

(2) 《国语·齐语》。

(3) 《新唐书·刘仁轨传》。

(4) 参见宋宜昌著《决战海洋——帝国是怎样炼成的》，上海科学普及出版社2006年版，第62-64页。

(5) 姚有志主编《二十世纪战略理论遗产》，军事科学出版社2001年版，第38页。

(6) (日)大山梓《山县有朋意见书》，原书房，1966年版，第196、第197页。

(7) “东方会议”，是1927年6月27日至7月7日，日本政府在东京召集的由外务、陆军、海军省官员，参谋部第二部和关东军首脑、日本驻华外交官等参加的会议。会议公开发表了《对华政策纲领》。

(8) 秦孝仪主编《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》绪编(1)，台北中央文物供应社

1981年版，第156、第157页。

(9)姚有志主编《二十世纪战略理论遗产》，军事科学出版社2001年版，第1页。

(10)转自姚有志主编《二十世纪战略理论遗产》，军事科学出版社2001年版，第71页。

(11)（日）高桥庄五郎《尖阁列岛纪事》，青年出版社1979年版，第10页。

(12)高之国《当代海洋法的性质、特点及主要制度》，高之国、张海文、贾宇主编《国际海洋法的理论与实践》，海洋出版社2006年版，第15页。

(13)《日本众议院通过海洋基本法》，《华夏时报》2007年4月4日。

（作者为上海海事大学海洋文化研究所所长、教授 责任编辑 李振声）

中日东海争端的历史与现状

朱 凤岚

内容提要 20 世纪 60 年代末，东海大陆架及钓鱼岛周边海域发现蕴藏丰富的石油资源以来，中日两国关于东海海底资源以及钓鱼岛的主权归属问题浮出水面。中日间的东海大陆架最大宽度为 360 海里，最小宽度 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，导致双方的权利主张相互对立。中日两国作为联合国的重要成员国和《联合国海洋法公约》的缔约国，同时作为东亚地区两个负责任的大国，有责任和义务维护本地区的安全与稳定。为此，中日东海争端应该努力实现和平协商解决。

关键词 中日东海争端

东海是中国大陆东岸与太平洋之间的一个半封闭海，西接中国、东邻日本的九州和琉球群岛、北濒韩国的济州岛和黄海，南以台湾海峡与南海相通，总面积约为 75 万平方公里。20 世纪 60 年代末，东海大陆架及钓鱼岛周边海域发现蕴藏丰富的石油资源以来，中日两国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主张上的分歧日渐突出，问题愈演愈烈。

一 中日东海争端产生的缘由

中日东海争端主要包括钓鱼岛及其附属岛屿的领土主权归属争端、油气资源争端以

及海域划界争端。事实上，中日两国在东海海域的争端已久有时日，绝非偶然现象，其主要缘由主要有以下几方面：

1、东海大陆架蕴藏的石油资源是主因

二战后，近海海域的资源勘探开发备受瞩目。1961年，美国伍兹霍尔海洋学院地质学教授埃默里和日本东海大学教授新野弘通过对二战期间日美潜艇在钓鱼岛海域收集到的海底资料进行研究，发表了《东海和南海浅水区的沉积物》的研究报告，首次暗示这些地区可能储藏石油资源^①。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，在黄海、东海及南海大陆架上有可能埋藏丰富的石油资源。1968年在联合国亚洲及远东经济委员会的主持下，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》，明确指出在台湾与日本之间的这片浅海海域将来也许会成为一个世界规模的产油区^②。

“埃默里报告”直接引发了国际石油资本对亚太地区近海油气资源的广泛关注，而日本更是捷足先登。1966年10月，日本加入联合国亚洲及远东经济委员会的下属机构“联合勘探亚洲近海海域矿产资源协调委员会；从1969年6月到1970年6月，日本总理府先后多次组织“尖阁列岛周围海域海底地质学术调查队”和“尖阁列岛海底地质调查团”前往钓鱼岛海域进行海底资源调查^③。1970年下半年，日本通产省制定了在东海大陆架南部寻找油气资源的五年规划，并在冲绳海槽附近海域设定了7个石油矿区。此外，日本政府在政策层面积极配合，加快了同美国关于“收回”冲绳的谈判工作。

与此同时，台湾当局和韩国也相继通过单方面立法主张所谓的“采矿区”。1970年，台湾与四家美国石油公司签署了合作开发协定，其中，划给海湾石油公司的采矿区范围包括钓鱼岛。韩国也对东海海域提出了权利主张，并于1970年6月与美国海湾

^① Hiroshi Niino and K.O. Emery, "Sediments of Shallow Portions of East China Sea and South China Sea" *Geological Society of America Bulletin*, Vol.72(1961).转引自[日]高桥庄五郎：《尖阁列岛纪事》，青年出版社1979年版，第10页。

^② K.O. Emery et al., "Geological Structure and Some Water Characteristics of East China Sea and Yellow Sea", *UNECFA/CCOP Technical Bulletin*, Vol.2 (1969), p. 3. 转引自马英九：《从新海洋法论钓鱼台列岛与东海划界问题》，台湾正中书局1986年，第28~29页。

^③ [日]高桥庄五郎：《尖阁列岛纪事》，青年出版社1979年版，第19~20页。

石油公司签订了租让合同。这样，到 1970 年 9 月，日本、韩国和台湾地区分别与美国等国际石油资本在东海海域设定了 17 块采矿区，其中仅有 4 块矿区未出现重叠^①。为此，三方财界人士于 1970 年 11 月成立了“联络委员会”，目的是在有关各方政府达成协议前率先商议合作开发东海的石油资源。

日、韩等在中国东海海域掠夺资源及日本侵占钓鱼岛的行径，必然会引起中国政府的强烈不满。1970 年 12 月，新华社、《人民日报》纷纷发表评论员文章，强调“台湾省及其所属岛屿，包括钓鱼岛、黄尾屿、赤尾屿、南小岛、北小岛等岛屿在内，是中国的神圣领土”，并提出对“中国的浅海海底资源”享有“主权”^②。钓鱼岛领土主权归属争端和东海海域划界问题浮出水面。

2、国际海洋法制度使中日双方各取所需

中日东海海域划界争端与二战后国际海洋法制度的确立有密切联系。1958 年 4 月，第一届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大陆架法律制度，规定了相邻和相向国家间的大陆架划界原则。即“邻接海岸但在领海以外之海底区域之海床及底土，其上海水深度不逾二百公尺，或虽逾此限度而其上海水深度仍使该区域天然资源有开发之可能性者”。“（1）同一大陆架邻接两个以上海岸相向国家之领土时，其分属各该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；（1）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”。^③

自 1973 年联合国又召开了第三次海洋法会议，并于 1982 年通过了《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）。该公约由 17 部分 320 条和 9 个附件构成，内容涉及海

^① [韩]朴椿浩：《东亚与海洋法》，国家海洋局政策研究室资料 1988 年 4 月，第 1 页。

^② 《人民日报》1970 年 12 月 29 日。

^③ 1958 年《大陆架公约》，详见：http://www.un.org/chinese/law/ilc/contin_print.htm

洋法的各个主要方面，明确规定了领海、毗连区、专属经济区、大陆架等海域的法律地位和制度。但是，由于各国对海洋划界原则分歧较大，并出现了意见完全相左的“公平原则”集团和“中间线”集团，在此情况下，《公约》采取了折中办法，对相邻或相向国家间的大陆架划界，笼统地规定为，“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”^①。

就东海海域大陆架划界而言，由于自然地理方面的特殊原因，加之中日两国又正好分别属于两个不同的集团，在相距不足 400 海里的情况下，两国必然会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。1974 年，在未经中国同意的情况下，日本与韩国签订了《日韩南部大陆架共同开发协定》，日本根据“中间线”方法、韩国依据自然延伸原则所划定的“共同开发区”深入到了中国主张的大陆架权利范围之内，引起中国的强烈不满和多次抗议^②。1978 年，中日两国开始就东海大陆架划界问题进行磋商，但因双方对东海海域的权利主张、划界原则等问题上存在严重分歧，谈判没能取得任何进展^③。

3、亚太地区战略格局的变化使钓鱼岛主权争端复杂化

二战后，美国出于亚太战略的需要，将日本纳入其亚洲反共的前沿基地。1951 年，美国根据《旧金山对日媾和条约》的规定托管了包括钓鱼岛等岛屿在内的琉球群岛。1971 年 6 月，美国与日本签署《关于琉球群岛、大东群岛的协定》，将冲绳（对日和约规定的琉球群岛和大东群岛的全部领土和领水）的施政权“归还”给了日本，从而成为日本主张对钓鱼岛及其附属岛屿拥有主权的重要证据。

冷战结束后，随着苏联威胁的消失和中国经济的发展，亚太地区战略格局发生了转变。美国公开将中国视为潜在的威胁，“中国威胁论”在日美两国甚嚣尘上。特别是 1995 年 7 月至 1996 年 3 月，中国为震慑“台独”势力在东海海域进行大规模军事演

^① 1982 年《联合国海洋法公约》，详见：<http://www.un.org/chinese/law/sea/>

^② 中国政府在 1974 年 2 月 4 日、1977 年 6 月 13 日、1978 年 6 月 26 日、1980 年 5 月 2 日发表声明，表示抗议。

^③ 参见：肖建国：《东海争议海域共同开发历程回顾》，载高之国等主编：《国际海洋法的新发展》，海洋出版社 2005 年版，第 108~115 页。

习之后，日美两国迅即发表《美日安全保障联合宣言》，将冷战时期的美日安全保障条约的适用范围扩大到整个亚太地区。美国在钓鱼岛主权争端上的立场也由“中立”倒退到偏袒日本。1996年7月至10月，钓鱼岛争端出现紧张之际，美国国会特别调查小组委员会在《尖阁群岛（钓鱼岛）争端以及美国的法律关系与责任》的报告中称，“美国当局对日本与中国和台湾围绕尖阁诸岛出现的对立抱认真关切的态度”，“在第三国对日本实际控制的该群岛展开军事进攻的情况下，如果日本方面采取运用日美安全保障条约的程序的话，那么该条约确实可以应用。”^①

“9·11”事件后，美国为应对来自所谓的“不稳定弧”地区的威胁，进一步抬升了日本战略地位。日本借机不仅加强了对钓鱼岛及其附属岛屿的监视与实际控制，而且还加大了对东海大陆架调查的力度，以期在东海划界争端中捞取最大的实际利益。与此同时，日本还恢复了与台湾关于合作开发东海油气资源的谈判，意欲瓦解两岸在钓鱼岛问题上的合作态势。总之，东亚地区战略格局的变化，特别是美国亚太战略的调整，使日本在钓鱼岛主权归属问题上的态度日趋强硬，从而增加了中日解决钓鱼岛主权问题的复杂性。

二 中日在东海划界问题上的不同权利主张

中日间的东海大陆架最大宽度为360海里，最小宽度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，导致双方的权利主张相互对立。

1、中国的划界立场与主张

由于历史原因，中国没有加入1958年《大陆架公约》。1971年10月，中国恢复联合国的合法席位后，积极参与了《联合国海洋法公约》的起草和审议工作。1972年，中国政府代表安致远在联合国海底委员会上首次提出了平等协商的海洋划界原则。

^①[日]《产经新闻》，1996年10月3日。

1978年4月，当第三届联合国海洋法会议围绕海域划界是采取“公平原则”还是“中间线”方法而陷入争执时，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，更不应把这种方法确定为划界原则。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”。^①强调了中国在海洋划界中的原则立场是公平合理的原则，通过有关方共同协商划定。

中国政府在1982年签署《联合国海洋法公约》后，相继制定了有关法律法规。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归属纳入法律条文。1998年6月，第九届全国人代会通过了《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，为中华人民共和国以外依本国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”。关于海域划界原则，该法进一步强调了“在国际法的基础上按照公平原则以协议划定界限。”

中国认为东海大陆架无论从地形、地貌、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，因而中国大陆的大陆架应该终止于冲绳海槽。为此，中国在东海海域的权利主张是自然延伸，冲绳海槽是中日东海划界的天然分界线。

2、日本的划界立场与主张

日本是联合国第一次海洋法会议的与会国，但并未签署《大陆架公约》。1974年10月联合国第三次海洋法会议讨论大陆架的外部界限时，日本认为深度标准和自然延

^① 陈德恭：《现代国际海洋法》，中国社会科学出版社1988年版，第467页。

伸将会减少国际海域，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，明确反对设立 200 海里专属经济区^①。在讨论海洋划界问题时，日本加入了等距离“中间线”集团。

1983 年 7 月，日本签署《联合国海洋公约》，并开始对其周边海域进行外大陆架调查。1996 年 6 月，日本国会通过《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）将代替那条线。”^②表明了日本对大陆架的权利主张是基于 200 海里距离标准。

具体到中日东海划界问题，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。具体到东海海域，日本认为，中日两国属于共同大陆架，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^③。基于此，日本主张中日东海划界应忽视冲绳海槽的法律效力，具体的划界方法应按照等距离标准以“中间线”确定界线^④。

由此可见，中日两国在东海海域的权利主张和划界原则等问题上存在严重分歧：首先，在大陆架权利主张上：中国主张自然延伸标准，而日本主张距离标准。其次，在划界原则上，中国主张适用公平原则，日本则主张适用等距离“中间线”。第三，在

^① [日本]栗林忠男：《海洋法的发展与日本》，载国际法学会编：《日本与国际法的 100 年》第 3 卷，三省堂 2001 年版，第 11~12 页。

^② 日本《专属经济区和大陆架法》，详见<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H08/H08H074.html>

^③ [日本]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。

^④ [日本]《第 161 届国会参议院经济产业委员会议事录》2004 年 11 月 2 日。

是否共架问题上：中国认为冲绳海槽无论在地理地形地貌和地质构造上，都具有把东海陆架、陆坡与日本琉球群岛分开的明显特征，在大陆架划界上具有特殊意义，是划界应该的考虑重要因素。日本认为冲绳海槽仅是两国大陆边缘延伸中偶然的凹陷，日本的 200 海里大陆架要求不受其影响，冲绳海槽的法律因素在东海大陆架划界时应不予考虑。

三 中日东海争端的现状

1983 年 7 月，日本签署《联合国海洋法公约》。同年 10 月，海上保安厅即投入当时新造的测量船“拓洋”号，开始对其周边海域的大陆架进行调查。经过 20 年多的勘测，目前，日本已初步认定包括南大东岛、南鸟岛、冲之鸟岛等海域，相当于日本陆地面积 1.7 倍的大陆架，有望获得 200 海里外大陆架主权。这次延伸大陆架申请一旦获得成功，日本的国土总面积将达 447 万平方公里，在世界的排名也将由现在的第 59 位跃升至第 6 位。重要的是，这些大陆架的地层中蕴藏着丰富的石油、天然气和矿物资源。据推算，仅钓鱼岛周边海域的石油储量就高达 1095 亿桶，几乎与伊拉克的原油储量相当。金、银、钴的储量可供日本使用 5000 年，锰的储量可供日本使用 1000 年，天然气储量可供日本使用 100 年^①。还有丰富的、被认为可代替石油资源的“可燃冰”以及蟹、虾、贝类等深海渔业资源。当然，从战略意义上来说，这片大陆架海域是中国向东、东南深入太平洋、美国向西进入东亚以及俄罗斯南下的必经通道。日本认为，获得了这片大陆架的主权不仅可以同时影响几个大国，而且还可拓宽自身的防御范围。也正是基于此，日本把向联合国申请大陆架延伸看作是“建国以来的最大机会”^②。

为此，日本举国上下齐动员展开了轰轰烈烈的大陆架调查行动。在制度上：2002 年 6 月，日本内阁成立了由内阁官房、防卫厅、外务省、文部科学省、水产厅、资源

^① 扇千景：《日本成为资源大国不再是梦想——大陆架调查是国家的百年大计》。

<http://www.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2003/0911.html>

^② 参见日本国家战略研究所网站。http://www11.plala.or.jp/jins/newsletter2003-8_9.files/rashinbani2003-8_9.html

能源厅、国土交通厅、海上保安厅和环境省组成的“大陆架调查联络会议”。2003年6月，该联络会议之下又设立了由海洋科学和国际法专家组成的“大陆架调查评价、建议会议”。2003年12月，内阁官房增设了“大陆架调查对策室”。2004年8月，“大陆架调查联络会议”改组、扩大为以官房长官副长官为议长的“有关省厅关于大陆架调查、海洋资源等联络会议”，并制定了《划定大陆架界限的基本构想》，拟在2007年12月前完成大陆架地理数据勘测，2008年对调查数据资料进行分类、整理，2009年5月前向联合国递交书面申请材料。据此，各省厅对大陆架调查进行了分工：海上保安厅负责“海底地形精确调查”和“勘测地形构造”；文部科学省负责“勘测地形构造”；经济产业省则负责“提取海底岩石样本”。在预算上：日本政府计划在6年内投入1100亿日元用于大陆架调查，2003年度的调查费为17亿日元，2005年度则猛增到130亿日元。同时，日本政府还划拨200亿日元专款用于建造8000吨级的高性能海洋调查船。从调查方式上：2004年2月，日本石油资源开发股份公司、新日本制铁股份公司等5家大型企业出资成立了“日本大陆架调查”股份公司，配合海上保安厅的调查。此外，日本朝野各党也纷纷献计献策，提出各自的主张与建议。2004年6月和2005年3月，日本自民党政务调查会和自民党“促进大陆架调查议员联盟”分别提交了《维护海洋权益9项提案》和《维护东海海洋权益的紧急提案》，主旨是敦促政府设立“海洋权益阁僚会议”，制定并实施具有战略意义的海洋政策，加快大陆架调查进度，强化钓鱼岛周边海域的警备、监视体制，严防落入中方为拖延时间而提出的“共同开发”圈套，在遵守国际信誉和规则的基础上，争取早日解决东海划界问题。2006年12月，日本海洋政策研究财团还发布了《海洋政策大纲》，把与邻国的海域划界与开发利用保护管理海底资源纳入了法律轨道。

值得关注的是，日本还把与其周边有争议的岛屿作为整体融入了这次大陆架调查战略之中。日本海洋产业研究会常务理事中原裕幸明确提出，“尖阁列岛、竹岛以及冲

之鸟在确保日本 200 海里专属经济区和大陆架权利中占有中位置。”^①日本外务省官员也曾透露过，如果失去钓鱼岛和北方四岛，日本的管辖海域将减少 110 万平方公里，如果日本占有钓鱼岛，并以钓鱼岛为基础划分东海的专属经济区，日本将多得 7~20 万平方公里的海域^②。

延伸大陆架范围的“扩疆”战略以及对海底资源的热切期待，使日本对中国在东海海域正常的油气资源开发极度敏感。2004 年 5 月下旬，日本媒体开始大肆炒作中国的“春晓”油气田，称中国的开采行动“超越东海海域中间线，会吸走日本的油气资源”，日本朝野要求政府向中方交涉，应加快在东海“中间线”东侧海域的资源勘探和开发等。2004 年 7 月 7 日至 2005 年 6 月 30 日，日本共花费 168 亿日元租用挪威调查船在东海日方单方面主张的所谓“中间线”以东进行地质构造调查和油气储量勘测。2005 年 7 月 14 日日本政府正式宣布授权民间企业在东海海域总面积 400 平方 km² 的试开采区域。2005 年 11 月自民党海洋权益特别委员会拟定《有关海洋建筑物安全水域法草案》，其目的也是为了牵制中国。

自 2004 年 10 月至 2007 年 3 月 29 日，中日两国就东海问题已进行了七轮部长级磋商。在 2005 年 9 月 30 日进行的第三轮磋商中，日本提出了以海底构造横跨“中间线”的春晓、天外天、断桥和龙井区块为对象进行共同开发方案；而中方则提出以东海北部海域和钓鱼岛周边作为共同开发区。

中日在东海问题磋商中的主要主张

	日本的主张	中国的主张
海域划界	以“中间线”为妥	中国的大陆架延伸至冲绳海槽
油气田开发	中方开发中的春晓等油气田横跨日中中间线。要求中方停止开采并提供	中方与日方的矿床并不相连，油气田是位于中国的大陆架上且在“中间线”中方一

^① [日]中原裕幸：《关于我国海洋政策的试行方案》，日本《海洋政策研究所通讯》第 96 号，2004 年 8 月 5 日。

^② 杨金森：《钓鱼岛争端和日本的海上扩张》，载《中国海洋报》1996 年 9 月 3 日。

	开发资料和海底构造数据等	侧。拒绝提供数据资料。
共同开发区	横跨日中“中间线”，即中方正在开发的春晓等油气田	“中间线”至冲绳海槽：钓鱼岛附近海域以及日韩大陆架共同开发区附近海域

四 解决东海争端的思考与前景

根据 1982 年《联合国海洋法公约》第 74 条和第 83 条的规定，海岸相向或相邻国家间专属经济区和大陆架的界线，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，以便得到公平的解决。该公约要求缔约国之间在专属经济区和大陆架划界遇到争端时，应尽可能以协议的方式加以解决。中日两国作为联合国的重要成员国和《联合国海洋法公约》的缔约国，同时作为东亚地区两个负责任的大国，有责任和义务维护本地区的安全与稳定。为此，中日东海争端应该努力实现和平协商解决。

第一，中日双方应从两国关系乃至维持东亚地区稳定的大局出发，搁置钓鱼岛主权争议，共同开发东海资源。钓鱼岛领土主权争端初发之时，许多学者认为领土争执应先于大陆架划界解决，其理论依据是 1958 年《大陆架公约》规定的岛屿不论大小均可享有大陆架权利。但是，1982 年《联合国海洋法公约》模糊了对岛屿的概念和在其划界中的作用之后，新的国际共识及国家实践认为，极小的岛屿在划界中应该被忽略。从目前情况看，尽管日本以非法手段对钓鱼岛进行着强行占领，但仅此一点并不能改变中国对该岛的主权立场。中国在 20 世纪 70 年代提出的“搁置主权争议”倡议是积极务实的，双方只要继续坚持并恪守这一主张，钓鱼岛主权争端就不至成为中日解决东海问题的障碍。

第二，在划界问题尚未最终解决之前，中日双方应首先考虑共同开发，它既符合国际法和平解决争端的原则，也符合两国的实际利益。《联合国海洋法公约》第 83 条第 3 款对“海岸相邻或相向国家间大陆架界限的划定”规定，“在达成第 1 款规定的协

议以前，有关各国应给予谅解和合作的精神，尽一切努力做出实际性的临时安排，并在此过渡期间内，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。”中日两国作该公约的缔约国，有义务通过政治谈判达成在过渡期内切实可行的临时安排。比如，首先确定权利主张重叠海域（争议海域），在缔结划界协定前双方均不得在争议海域进行与海底资源有关的任何活动。其次可考虑在争议海域内建立共同开发区并划分若干个小区域，避开钓鱼岛等容易引起争议的海域，各小区域内可适用不同的法律，执行不同的石油开采、管理和分配制度等。从小区域入手，培养中日两国政府和民间的互信基础和合作经验，然后再扩大共同开发合作区域。

第三，东海大陆架争端若经过长期外交努力仍无法得到圆满解决的话，双方可以考虑选择采用司法途径（尽管需要中日两国事先就此达成协议）。海洋划界应首先由有关各方协商，以协议划界。无论采取怎样的划界方法，当事方若能接受，就是最合理和公平的。如果有关国家在合理的期限内不能就划界问题达成任何协议，那么争议的任何一方都可以将争议提交国际海洋法法庭、国际法院、仲裁法庭或特别仲裁法庭等公约规定的强制程序解决。仅以国际法院为例，截止到 2005 年底已受理了 10 宗涉及海洋划界问题的案件，另有 3 宗尚在审理之中。应该说，这些法律机构在解决国家间海洋划界纠纷的实践中积累了丰富经验，总体而言，能够依据国际法并考虑到当事国的相关各种因素。而且，从客观实际看，中日两国因存在日本侵略中国的历史纠葛，双方国民感情异常复杂，在东海划界问题上任何细微动作都可能给两国关系带来影响。因此，对中日双方而言，以法律手段解决东海划界争端也不失为一种有效途径。

（作者为中国社会科学院亚太研究所副研究员 特约责任编辑 冯玮）

战后琉球独立运动及琉球归属问题

石源华

提要 琉球自古以来与中国有着密切的关系，直至清末一直与中国保持有朝贡关系。近代日本吞并琉球的举动，引起中日两国政府的严重交涉，并成为历史上悬而未决的问题。抗日战争期间，琉球出现争取独立和回归中国的民众运动，但未能成为现实。战时中国领导人缺乏海洋意识和海权思想，对于包括琉球问题在内的周边外交缺乏整体战略考虑、设计，在外交决策上存在失误，坐失琉球回归中国或独立复国的历史机遇。

关键词 琉球

—

琉球群岛位于太平洋上、东海之中，面积约有 1291 平方公里，包括 470 多个岛屿，散布在北纬 24 度至 31 度、东经 124 度至 131 度之间，自东北向西南蜿蜒，横列在日本九州鹿儿岛与台湾之间。¹ 按其位置的不同，琉球可分为北部群岛、中部群岛、南部群岛。其最南端的兴那国岛，与中国台湾省仅一水之隔，与中国福建省也是遥相呼应。远在冰河时代，琉球与台湾原与中国大陆接壤，是亚洲大陆的边沿，后因地质变迁，部分陆地沉没，形成今日之东海，琉球遂成为孤悬太平洋的群岛。

第二次世界大战期间，琉球群岛虽然只有 70 万人口，弹丸岛屿，星罗棋布，但战略地位却十分重要。它是近代日本对外扩张的重要通道。如果说朝鲜是日本北进亚洲大陆的跳板，那么，琉球和台湾就是日本南侵东南亚的桥梁。琉球战略位置的重要，可从战争后期美日争夺琉球之激战中得到验证。日美琉球之战，双方出动 20 万兵力，激战 83 天，日军以仅存的大和主力舰领导，编成特种混和舰队，配以“神风特攻队”，以自杀战术对付占绝对优势的美国舰队，战斗异常激

¹ 傅角今、邵励俭：《琉球地理志略》，商务印书馆 1948 年版，第 1 页。

烈，日军损失 11 万 5 千人，美军亦阵亡 3 万 5 千多人。²

当时，美国《纽约时报》指出：“琉球被美军占领之后，即可以获得下述战略价值：1，成为空袭日本之一艘不动航空母舰，盖大琉球岛可以容纳数以百计之轰炸机，且距离九州极近，又可运用中级轰炸机及战斗机袭击日本工业区及军事要地；2，作为美国海军基地，舰队可以直达日本、中国黄海及朝鲜；3，成为两栖部队进抵日本作战之补给站，不论这些部队是来自西太平洋或假道中国海岸。”³ 日本《读卖新闻》也论称：“大琉球岛一失守，则日本将无转战局之希望。”⁴ 事实上，琉球为美军攻占后，就成为一支直指日本心脏之匕首。琉球之战结束后，日本未及进行所谓的“本土决战”，就被迫投降了。琉球重要的战略地位致使该地成为近代中日交涉的重要地区之一。

二

自古以来，琉球与中国一直保持着密切的关系，不但政治、经济、文化、思想、宗教、风俗习惯均来源于中国，而且琉球人在血统上也与中国血肉相连。琉球人的祖先大部分来自中国福建，只有一部分来自朝鲜或南洋。琉球有中国血统 36 姓，绵延千年，实占当时人口之大半。

自琉球与明朝结成朝贡关系至 1580 年（明朝万历三十七年）日本进攻琉球，是中国与琉球关系最为密切的时期。中国的政治、经济、文化、宗教等对于琉球发生了全面的影响。琉球自察度王以来，政治上一切设施都仿照中国，包括官制、刑法、葬制、祭祀制度等，中国的孔孟之道深入琉球人心，中国佛教也同时传入琉球，并与当地宗教交相融合，建立寺庙 20 余所，琉球的音乐、文艺、舞蹈、拳术等也与中国有着密切的关系。琉球的对外联系与贸易在此时也盛极一时。自 1432 年（明宣德七年）至 1570 年（明隆庆四年）的 138 年间，琉球派遣使者至安南、暹罗、太泥、苏门答腊、巡达、爪哇等地先后达 60 次以上。德人李斯博士指出：“葡萄牙人未达马六甲海峡以前，琉球人独占中国、日本、南洋间之贸

² 琉球革命同志会：《琉球与中国之关系》，藏中国国民党党史会。

³ 《纽约时报》1945 年 5 月 25 日旧金山电，引自琉球革命同志会：《琉球与中国之关系》，藏中国国民党党史会。

⁴ 琉球革命同志会：《琉球与中国之关系》，藏中国国民党党史会。

易，那霸即为东亚贸易之一大市场。”⁵

1580年，日本丰臣秀吉为了准备侵略中国，遣使前往琉球，向琉球国王强逼借兵7千及10个月军粮，并强逼琉球迅速朝拜日本。琉球王以琉球地小人稀，民生弊疲，难以供给兵粮为由，拒绝借日兵粮，也不愿朝拜日本德川将军。日本德川幕府遂下令出兵3千，战船百艘，直攻琉球诸岛。琉球国并无守备，日军轻易登陆，直逼王城首里，琉球人奋起抵抗。日军围城1月有余，终于破城而入，掳琉球王而去，幽禁在日本江户3年，逼迫立誓臣服，并岁输8千石粮食以当纳款。⁶在琉球人抗击日本侵略的过程中，华裔琉球人起了重要的作用。最为著名的是闽人36姓子孙郑氏，率先举旗进行反抗，终因力不敌众而被捕。日军对他使用残酷的油釜极刑。英勇不屈的郑氏奋力将两个日本监刑吏一并拖入油釜，同归于尽。此事在琉球广为流传，琉球的国徽是一个红圆圈，内有3个黑色的C，标志3人煎死后情形，记录的是一个极其凄惨的故事和可歌可泣的史实。⁷

自此日本政治势力侵入琉球，并控制琉球，但中国与琉球的朝贡关系依然存在。该年，琉球尚宁王向明朝皇帝送呈“为急报倭乱敌缓贡情事”，说明琉球遭遇日本侵略及与日本交涉经过，请求“缓贡”。其后，琉球与中国仍然保持传统的朝贡关系，并称“即以所逼誓文法章而言，亦无不准立国阻贡天朝之事。”⁸1644年，北京为农民起义军李自成攻破，明、清实现改朝换代。琉球王一度视南明政权为明朝正统使臣，并保持朝贡关系。⁹1653年（顺治十年），琉球正式朝贡清朝，“顺治十一年，册封尚质为中山王。康熙二十一年，世子尚贞，请袭，遣官册封，并御书中山世土四字赐之”等，直至清中期，琉球虽然处在日本的压迫之下，却始终承认中国为其宗主国。¹⁰

进入近代，琉球又面临欧美列强侵迫的危机。据日本学者西里喜行统计，自1843年至1859年，共有英、美、法、俄等国的舰船73艘驶入琉球港口，不断要求琉球无偿提供粮食等必需品补给，并提出“和好、贸易、布教”等要求，显现欧美列强欲将琉球作为其殖民地或“保护国”的野心。琉球当局开始曾将列

⁵ 琉球革命同志会：《琉球与中国之关系》，藏中国国民党党史会。

⁶ 琉球革命同志会：《琉球与中国之关系》，藏中国国民党党史会。

⁷ 琉球革命同志会：《琉球与中国之关系》，藏中国国民党党史会。

⁸ 琉球革命同志会：《琉球与中国之关系》，藏中国国民党党史会。

⁹ 张启雄：《琉球弃明投清的认同转换》，张启雄编着：《琉球认同与归属论争》，台北中央研究院东北区域研究院2001年刊印，第27—30页。

¹⁰ 琉球革命同志会：《琉球与中国之关系》，藏中国国民党党史会。

强船只航海而来看作一次性的寄港靠岸而加以接待，后发现他们“无故入境，初欲结好、贸易，次求格外保护，后要传天主教。所称言词，反复无常，不可测度。不知至日后，若大总兵到国，将如何骚搅？”¹¹ 琉球国王反复密奏清朝，提出求援要求。然而，由于清政府在琉球问题上对列强交涉软弱无力，欧美列强转而直接与琉球交涉。1854年7月11日，美国与琉球签署《修好条约》。1855年10月15日，法国以武力强迫琉球签署《修好条约》。琉球的归属问题除中日之争外，又增添了新的因素。¹²

1868年日本明治维新以后，走上了资本主义发展道路，并向周边拓展其领土，琉球成为其实行扩张政策的首选之地。日本对于琉球的吞并，采取了蚕食的政策。1872年，日本改琉球国为“琉球藩”，其统辖权由萨摩藩转归日本政府，为了稳定琉球人心，曾允诺“国体政体永不改变”。1874年，日本借口琉球漂流民事件侵犯台湾，迫逼清政府签订《北京专条》，由于该条约记载有将日军侵台称为“保民义举”的字样，日本据此认为清政府已承认琉球是日本的属国。1875年7月，日本颁布发“达书令”，禁止琉球对于清朝的朝贡和皇帝即位时庆贺使臣的派遣，禁止琉球接受中国的册封，废除作为朝贡贸易据点的福州琉球馆，其统辖权也进而由外务省交给内务省。

琉球君臣大为震惊。1876年，琉球国王秘密派遣幸地亲方（尚德宏）、蔡大鼎、林世功等渡海至中国，到福州后会同琉球进贡使节毛精长，向清朝总理衙门提出请愿书，抗议日本对于琉球的吞并，要求清朝采取有效措施，保存琉球国体，恢复旧制。1877年冬，清政府驻日公使何如璋抵达日本神户，琉球国大臣马兼半夜来到使臣船上，伏地痛哭，拿出琉球国王密函，内称：日本阻止琉球向中国朝贡，且要废藩，终必亡国，向中国使臣求救。琉球问题遂成为中日两国间的重大交涉事件。

面对危局，清政府驻日公使署力主对日采取强硬政策。公使署黄遵宪撰写《论琉事书》指出：

今日本国势未定，兵力未强，与日争衡，犹太人可克也，隐忍容之，养虎坐大，势将不可复制。况琉球迫近台湾，若专为日本属，改郡县，练民兵，

¹¹ 《历代宝案》（台湾大学本）第15册，第8739页，转引自张启雄编着：《琉球认同与归属论争》，第106页。

¹² [日]西里喜行：《鸦片战后东亚的外侮和琉球归属问题》，张启雄编着：《琉球认同与归属论争》，第133页。

资以船炮，扰我边陲，台澎之间，将求一夕之安而不可得。即为台湾计，今日争之，其患犹纾；今日弃之，其患更亟也。¹³

清政府驻日使署提出处置琉球问题的上中下三策：上策，一面与日本交涉，一面派兵船到琉球压其朝贡，向日本暗示中国不会退让；中策，如果对日交涉无效，即与琉球约定，以琉球向中国求援之势相抗，日本如果进攻琉球，中国即出偏师与琉球内外夹攻，逼日议和；下策，邀请各国使臣进行批评和斡旋，使日理屈后退，琉球幸存。并建议政府采用上、中策。然而，当时清政府正陷于中俄伊犁交涉，朝廷内部出现“海防”与“塞防”之争，清政府企图实施“联日制俄”的外交策略，因而没有采纳驻日公使署的上策和中策，甚至也暂时没有实施下策，而是决定“不宜遽思动武”，“以据理诘问为正办”，坐失遏制日本扩展势力的有利时机。

1879年3月，日本出动军队强制推行“藩王上京”。4月，更是断然实施“废藩置县”，废除琉球藩，设置冲绳县，将其纳入日本政府中央集权体制之中。中日间为此展开一系列交涉。5月10日，清政府总理事务衙门向日本驻华公使递交抗议书，内称：

琉球一国，世受中国册封，奉中国正朔，朝贡中国于今已数百年，天下之国所共知也。中国除受其职贡外，其国之政教禁令，悉听自为，中国盖认其自为一国也。即与中国并贵国换约之各国，亦有与琉球换约者，各国亦认其自为一国也。琉球既服中国，而又服于贵国，中国知之而未尝罪之，此其中国认其自为一国之明证也。琉球既为中国并各国认其自为一国，其入贡中国一层，于中国无足轻重也。今琉球有何得罪于贵国，而一旦废为郡县，固与修好条规第一款所云：两国所属邦土，以礼相待语不符，且琉球既为中国并各国认其自为一国，乃贵国无端灭人之国，绝人之祀，是贵国蔑视中国并各国也。¹⁴

日本政府的答复是：琉球废藩置县，是日本国内政问题，与中国无关。¹⁵ 中国驻日公使何如璋驳斥说：“贵国之列在版图者，自称内政可也。琉球孤悬海中，从古至今自为一国，即封贡于我，为我藩属，其国中之政教禁令，亦听其自治。论

¹³ 吴汝纶编：《李文忠公全集》“译署函稿”第8卷，台北1980年版，第3—4页。

¹⁴ 《大清钦命总理各国事务王大臣致大日本钦差全权大臣书》，[日]日本外务省编印：《日本外交文书》第12卷，日本岩南堂书店1995年版，第178—179页。

¹⁵ 《寺岛外务卿致驻日公使书》，[日]日本外务省编印：《日本外交文书》第12卷，第180页。

其名义，则于我为服属之国，论其政事，则琉球实自为一国。”¹⁶ 对于日本的“内政说”提出强烈批评。中日双方各执其事，争执不已，但清政府没有采取任何实质性的抗议和遏制行动。

其时，恰逢美国前总统格兰特访问中国、日本。主持清政府外交的李鸿章邀请格兰特出面调解琉球问题。他对格兰特说：“琉球向来受封中国，今日本无故废灭，违背公法，实为各国所无之事。” 格兰特表示愿意在中日间“秉公持议”。¹⁷ 格兰特提出了“琉球三分说”，即将琉球分为三部，“将中部归琉球，立君复国，中东两国各设领事保护之；其南部近台湾，为中国要地，割隶中国；北部近萨摩，为日本要地，割隶日本。”¹⁸ 日本政府并不赞成格兰特的“琉球三分说”，但利用这一对其有利的方案，将该建议改编为“二分论”，即：日本愿意把琉球群岛最南端的宫古列岛及八重山划归中国，中国应承认琉球其余领土归属日本；清政府应同意修改 1871 年《中日条约和通商章程》，取消禁止日商深入中国内地的限制，给予日本“利益均沾”特权等。日本利用中国深陷中俄新疆伊犁争执、无暇东顾的有利时机和在事实上占领琉球群岛的有利态势，实行强硬外交，逼迫中国让步。1880 年 8 月和 10 月，日本驻华公使与清政府总理衙门进行了 8 次谈判，历时 3 月，基本接受日本的“琉球二分论”，草签了《琉球专条》，约定条约 3 个月内由双方政府批准生效。

清政府总理衙门的妥协外交，引起朝廷内部的反对声浪。对清政府外交决策有着重要影响力的南、北洋大臣对此结果持反对态度。此时，中俄伊犁交涉初步达成协议，日俄联合对华局面一时难以形成。北洋大臣李鸿章突然提出“联俄制日”的外交主张，改而反对在琉球问题上妥协。李鸿章奏称：“与其多让与日，而日不能助我以拒俄，则我既失之于日，又将失之于俄，何如稍让于俄，而我因得以慑日。”¹⁹ 李鸿章认为：“中国以存琉球宗社为重，本非利其土地，今得南岛以封琉，而琉人不愿，势在必行不能不派员管理”，如此中国必须派兵守宫古、八重山两南岛，将加重中国兵饷负担，而且难以应付太平洋国际形势，如果日本“倘能竟释琉球国王，畀以中南两岛，复为一国，其利害尚足相抵，或可勉强允许。不然，彼享其利，我受其害，且并失我内地之利，窃所不取也。”主张“日

¹⁶ 《何公使致寺岛外务卿书》，[日]日本外务省编印：《日本外交文书》第 12 卷，第 180 页。

¹⁷ 吴汝纶编：《李文忠公全书》“译署函稿”第 8 卷，1980 年台北刊印，第 42—43 页。

¹⁸ 王彦威、王亮编：《清季外交史料》第 16 卷，1934 年刊印，第 19—21 页。

¹⁹ 王彦威、王亮编：《清季外交史料》第 24 卷，1934 年刊印，第 6 页。

本议结琉球之案，暂宜缓允。”²⁰ 此议使清政府对琉球案的決定发生动摇，遂決定拒绝批准总理衙門与日本方面議定的《琉球专条》。1881年1月20日，日本公使愤然归国，并威胁说：“中国自弃前议，今后琉球一案，理当永远无复异议。”中日交涉破裂。

1981年12月和1883年1月，日本外务省又两次命令日本驻天津領事与李鴻章进行非正式会谈，探听中方虚实。1882年3月，继任中国驻日公使黎庶昌继续就琉球问题与日本进行外交周旋。他设计的解决方案有二：其一，以中、南两岛归琉球王所有，中日两国立约保护其国，这实际上与“琉球三分论”相似；其二，如此案不可行，以中岛归琉，南岛归日本。黎氏的意图在于尽量保护琉球王国的续存，维护清政府与琉球之间的册封与朝贡关系，而不惜放弃日本已经同意划归中国所有的琉球南部岛屿。1883年2月，他向李鴻章报告了他与日本大藏相松方正义議定的方案：“日允中仍认琉球为国，听凭尚氏朝贡、中国册封”；“日将琉球设县，理其内治，但释回尚氏，任为县令，子孙世袭”，黎氏认为：只要琉球仍对清朝继续朝贡，接受册封即可，至于归属问题则无关紧要。李鴻章接电后，向总理衙門报告，并评论此方案说：“琉球能复，尚氏照常封贡于中国，面似过得去。惟向称球王，今改县令，名实稍有不符，此尚无关紧要。彼意声明专属，似系专属日本，目前封贡虽复，异日或藉端要挟，停止封贡，又将若何？兹案日久未结，而日经营球土为已有数为兹，一旦令其全行退出，事势亦做不到。”态度模糊，既似赞成黎氏意见，又对琉球专属日本不满，但又拿不出更好的办法，报请总理衙門定夺。结果，总理衙門没有批准此案，李鴻章立即指示对琉球案的交涉暂行“缓议”。²¹ 中日琉球争端交涉再次搁置，琉球归属自此成为中日两国交涉史上悬殊而未决问题。

三

日本吞并琉球的举措遭到了琉球朝野的强烈抗议。琉球国王派遣的秘密使臣加紧了在中国的请愿活动。据日本学者赤岭守教授统计，自1879年至1885年，琉球使臣曾分别向清朝总理衙門、礼部、李鴻章、左宗棠、许景澄、锡珍等

²⁰ 吴汝纶编：《李文忠公全书》“奏稿”第39卷，1980年台北刊印，第1—5页。

²¹ 吴汝纶编：《李文忠公全书》“译署函稿”，第13卷，第19—60页；第14卷，1980年刊印，第1页。

清朝高官递呈请愿书 28 份，²² 这些请愿书均以琉球国王名分，阐述“复国”、“复君”之大义，强调除宗主国中国直接介入琉球问题外，别无良策。1880 年 11 月 20 日，琉球使臣林世功决意以死请求清朝挽救琉球，其请愿文如下：

禀为以一死，泣请天恩，迅赐救主存国，以全臣节事。窃功因主辱国亡，已于客九月，随同前进贡正使耳目官毛精长等，改装入都，迭次葡叩宪轶，号乞赐救，各在案。惟是作何办法，尚未蒙谕示。昕夕焦灼，寝馈俱废，泣念功奉主命，抵闽告急（已历）三年，不图敝国惨遭难，日人益 鸱张。一则宗社成墟；二则国主世子见执东行；继则百姓受其毒虐，皆由功不能痛哭救所，已属死有余罪，顾国主未返，世子拘留，犹期雪耻以图存，未敢捐躯以塞责。今晋京守候，又逾一载，仍复未克济事，何以为臣计？惟有以死泣请王爷暨大人俯准，据情具题，传召驻京倭使，论之以大义，威之以声灵，妥为筹办，还我君主，复我国都，人全臣节，则功虽死无憾矣。²³

由于清政府的海权意识极其薄弱，在琉球问题上始终举棋不定，这些请愿活动均无效果。随着日本对于琉球统治的稳固和对琉球反日斗争的残酷镇压，不许琉球人集会结社，迫使琉球之民族独立运动渐次转为地下化。琉球民族志士毛允良等组织“结盟党”，以非常手段袭击杀伤侵占琉球的日本人。8 百多不甘屈服的琉球志士复秘密渡海至中国，从事琉球独立复国运动。中国福州琉球馆的崇报祠内设立有不少此等志士终死客乡的牌位。²⁴

日本并占琉球之后，琉球人民争取独立复国的斗争始终没有停止。第二次世界大战期间，随着战争局势的发展，琉球独立运动有所发展。1941 年 5 月，琉球青年同志会先后在琉球和台湾两地成立，初有成员 30 人，其宗旨是：“鼓吹革命，解放琉球，归属中国，并启发琉球之民族思想，击破日本之侵略政策”。后该会成员刺探日本军情，事机不密，其领导人赤岭亲助等 2 人被捕，日寇以“外患预备罪”判徒刑 5 年，并以武力解散该会。²⁵

战争结束前后，随着美、日军队在琉球之激战，数十年来在日本政府对琉

²² [日]赤岭守：《请愿书中“脱清人”的国家构想——以 1879 至于 885 年的琉球复旧运动为中心》，张启雄编着：《琉球认同和归属论争》，第 167—169 页。

²³ [日]上里贤一：《从诗文中看林世功的行动与精神》，张启雄编着：《琉球认同与归属论争》，第 150 页。

²⁴ 琉球革命同志会：《琉球与中国之关系》，藏中国国民党党史会。

²⁵ 琉球革命同志会：《琉球与中国之关系》，藏中国国民党党史会。

球人之歧视与差别待遇之下，琉球人的愤怒象火山一样爆发出来。3千琉球学生奋起协助美军攻击日本军队。日本投降后，在琉球迅速出现驱逐日寇出境运动。琉球青年同志会领导人赤岭亲助被释放出狱后，和喜友名嗣正和等人共同领导琉球独立复国运动。琉球青年同志会迅速恢复活动，很快发展壮大为600余人。同时，在琉球还出现了琉球人柴田米三等领导的“琉球民主党”、牧志崇得等组织的“共和会”、大城安养等组织的“成人会”等，这些组织的宗旨均在启蒙琉球人的民主自立精神。

在这些党派中，最为活跃的是琉球青年同志会。1947年初，该会更名为“琉球革命同志会”，成员发展至6800余人，在琉球和台湾两地积极开展琉球独立运动。1947年5月，该会呈文国民政府，吁请中央政府在讨论对日和约时应将琉球问题列入议题。8月，又吁请美国总统特使魏德迈将军，合理解决琉球问题，并由中国外交部转交建议书1份。同月，琉球兴那国岛石原等13人抵达台湾，表示琉球同胞一致要求归属中国，要求迅速将此宗旨转报中央政府。在此期间，该会为了帮助国民政府全面了解琉球情况，推动政府迅速制订琉球政策，还拟具了《琉球与中国之关系》的长篇文件。内容分列前言、琉球之历史、琉球之文化、琉球之地志、琉球群岛之战备价值、琉球之产业经济、琉球之民族运动、琉球之现状、结言等部分，内又分列小目，详尽介绍了琉球的概况，并附有相关文献。在结言中，该文件沉痛指出：“看琉球历史，可知他与中国一千年来息息相关，琉球之地理形势，于中国国防上是一道太平洋上不可或缺的堤防，琉球民族运动之目标，在争取琉球归还祖国。今天琉球虽已挣脱日本之统治，但投入祖国怀抱，建立中琉一体之最终目的尚未达到，诚不吾辈同志最引为憾者。”“际兹国际形势动荡不停，对日和约也未签订，琉球归属问题尚未解决，琉球人民无不坐卧不安，转代表70万同胞谨呈如上，伏望祖国政府怀缅往昔，检讨现在，尽量采摘，从速收复琉球，则祖国幸甚！琉球幸甚！”²⁶1948年3月31日，中国军事委员会调查统计局局长毛人凤向递交秘密报告，内称：“琉球革命同志会负责人喜友名嗣正等以琉球为我国属土，史实俱在，胜利后日美两国均的夺取该地之意图。此国防要地绝不容许落入他人之手。特检呈‘琉球国王之印’印模一纸，以为琉球属于我国之证。现该印尚存琉球，视为国宝。”²⁷

²⁶ 琉球革命同志会：《琉球与中国关系》，藏中国国民党党史会。

²⁷ 《毛人凤呈蒋介石琉球革命同志会检呈琉球国王之印印模为我国史证》（1948年3月31日），蒋中正档

1948年7月25日，琉球同胞喜友名嗣正、庆田嵩熏、久贝清德、我那霸生康、岛袋松助等17人以“琉球人民代表”身份联名向新当选的中国“行宪”政府总统蒋介石送交请愿书，呼吁政府收回琉球，全文如下：

窃考琉球原属中国藩篱，从北纬30度以南至兴那国岛，乃琉球之领域，自联合国胜利以后，在美军单独托管之下，虽已逐步走上复兴之道，但并非琉胞永久之愿望。查中国与琉球往来，远在千百年前，不论政治、经济、文化、思想、风俗，无一不来自中国，即以血统而论，大部分系由福建迁入，仅有一部分由朝鲜及南洋迁来者，所谓三十六姓子孙延至今实占人口大半，且琉球曾受中国册封，其关系之密切，犹如父子。明万历三十七年，日寇首图侵略琉球，及至申戊之役，遂被日寇全部侵占，从此父子关系始告断绝，琉球虽陷于水深火热之中，然革命精神，民族正气，无时或忘，无数次之反抗斗争，无数次之志士丧身，于敌寇魔掌之下，杀身成仁，可歌可泣，史迹不胜枚举。鉴于上述，琉球将来应该重入中国怀抱，绝无疑义，况自万历之役以来，琉胞含垢受辱已四百余载，琉胞数度呈奉血书要求收还琉球，迄未能如愿以偿，此实为历史上未决悬案，现在亟宜解决之时。即以中琉地理关系言之，若祖国一旦丢失琉球，沿海省势遭威胁，于东亚和平万难确保。琉胞有鉴于斯，故数度呼请政府坚持正义，收复琉球。我七十万琉胞为发扬民族正气，回归祖国，愿作政府后盾。至于日本妄想再度奴役琉球，则誓死反对。若于友邦美国利害关系，祈请钧座贤明措置，以外交折冲作合理之解决，则琉球幸甚！祖国幸甚！²⁸

该请愿书情真意切，表达了琉球民众回归中国的紧迫心情。直至1949年10月31日，琉球人蔡璋还呈文中国国民党中央请求援助建议琉球国民党，该计划称：“日寇败降，全琉人民无不庆幸今后可以重返祖国怀抱。兹者，对日和会尚无确期，琉球归属问题亦尚乏明显确定。本会夙以标榜中琉一体为宗旨，为自由解放而奋斗，并期早日达成归还祖国之最后目标”，为此陈请组织琉球国民党，拟具政策期务全琉同志循此努力，其中“在政治提出实现中琉一体排除强权之侵略、建立琉球之国际缓冲化、促进中琉结合之具体发展等6款，在社会经济上提出促进中琉文化交流、消灭日本文化之遗毒等6款”，请求中国国民党最高当局“俯

案 2020/4—4450/01—53，藏台北国史馆。

²⁸ 《请愿书》（1948年7月25日），藏中国国民党党史会。

念中琉一体之关系，拳拳服膺之策衷，赐予批准采纳，则琉球幸甚，祖国统一幸甚！”²⁹

当时，由于中国国民党当局对琉球归属问题的政策没有确定，因些对于在台湾琉球同胞的请愿也没有明确政策。1945年11月，台湾省政府一度决定将在台琉球同胞遣送回琉球，使琉球侨民遭受了重大打击。后又对留用琉球同胞的行动、居住及工作机会等施以严格的管理，“因之彼等生活上及精神上均感到无限痛苦，而致常发生被留用琉籍技术人员逃亡及一般琉人走私等弊端。”

1948年7月27日，琉球革命同志会会长喜友名嗣正等拜会中国国民党中央秘书处，就在台湾的琉球同胞待遇问题口头提出5点要求。³⁰8月9日，喜友名嗣正上书中国国民党中央党部、总统府、内政部、外交部，呈请早日收回琉球，使琉人得与内地人民立于同等地位，并正式提出6项要求：

- 1，请修正台湾省雇用琉籍技术人员规定规则，船只雇用琉籍技术人员最多不超过三分之二，并准雇用人员在被雇用市、镇内居住；
- 2，请准许被留用之琉籍技术人员携眷在各雇用辖区内居住（但可规定来台后不得任意返琉）；
- 3，请台湾省政府与琉球民政府交涉，准许中国政府留用之琉籍技术人员送回用品交其留居琉球之家中应用；
- 4，请准许琉人自愿加入中国国籍；
- 5，请指定机关与琉球回归祖国运动之团体联络，并指导其组训工作；
- 6，请政府设法便利前项回归祖国运动团体之同志来往于琉球台湾间，以利工作。

指出“倘蒙赐准办理，即足以普遍争取琉人内向情绪，使回归祖国统一运动顺利扩展，故不仅解除琉人痛苦与消弭弊端而已。”³¹

中国国民党中央秘书处会同有关机关商议后，对此案拟定办法如下：关于如何运用琉侨革命团体案，规定先由台湾省党部拟具草案，然后召集各有关机关商讨决定之；关于琉籍技术留用人员的作用及居住问题，规定琉籍船员不予比例限制，但在20吨以上之船只，华籍船员不得少过5名，20吨以下之船只华籍船员

²⁹ 蔡璋呈蒋介石琉球国民党组织计划书（1949年10月31日），蒋中正档案，藏台北国史馆。

³⁰ 中国国民党中央秘书处：《关于琉球问题摘要》，藏中国国民党党史会。

³¹ 琉球革命同志会会长喜友名嗣正呈文（1948年8月9日），藏中国国民党党史会。

不得少过 3 名，由各地渔会及雇主商讨指定其居住地区，并应在各当地最高行政机关登记；关于接济在琉眷属日用品问题，规定每月由雇用人员自行设法船只，运送接济品一次，但事先应报经本部核准，然后会同海关及宪警查验放行；同时还对选派小学教师赴琉施教、处理不法琉人、优待无职业琉人等作出了规定。³² 这些规定对于稳定在台琉球同胞人心起了积极的作用。

然而，中国官方对于如何运用琉球独立运动，收回琉球问题却反应缓慢。直至 1948 年 6 月 17 日，中国国民党最高领导人蒋介石始致电主管琉球事务的国民党中央秘书处吴铁城，内称：“据密报称，琉球原属我国领土，现虽美军管治，人民均甚内向，拟请秘密运用琉球革命同志会人员秘密掌握琉球政权，冀于将来和会时，琉民能以投票方式归我统治，或由琉球地方政府自动内向，以保持我在太平洋之锁钥等语，应如何秘密运用，希即核议为盼。”³³ 蒋介石并没有表示明确的导向性意见。8 月 5 日，吴铁城将此电秘密转送行政院长翁文灏、外交部长王世杰，“希惠示值卓见，以便会商研究为幸”。³⁴ 也没有提出具体的决策预案。关于蔡璋请求援助建立琉球国民党事，当时蒋介石侍从室谷正纲、黄少谷曾批注意见：“本案既以琉为主独立组党，所请批准一节似应毋庸议，到蔡君来室恳求钧座赐见，似可照准面致赞助之意”。³⁵ 但这些意见此后都未能在相关的档案中找到进一步处理情况的下文，或许还待于我们进一步挖掘相关的档案，或许是由于当时国共内战已入生死决战阶段，国民政府已经无力兼顾琉球问题。以后的历史事实证明，琉球独立运动并没有得到进一步的发展，中国国民党最高层关于运用琉球革命同志会人员秘密掌握琉球政权的构想没有成为现实。

四

太平洋战争爆发后，国民政府高度重视对美外交，几乎倾以全力，连外交部长宋子文也长驻美国，集中处理对美事务，应该有其合理性，但在这重要的历史阶段，国民政府显然对于中国周边外交的重视程度不够，缺乏总体的战略考虑、

³² 中国国民党中央秘书处：处理琉侨座谈会提案拟定办法，藏中国国民党党史会。

³³ 中国国民党中央执行委员会代电（1948 年 6 月 17 日），藏中国国民党党史会。

³⁴ 中央秘书长致行政院翁院长、外交部王部长函（1948 年 8 月 5 日），藏中国国民党党史会。

³⁵ 蔡璋呈蒋介石琉球国民党组织计划书（1949 年 10 月 31 日），蒋中正档案，藏台北国史馆。

设计和运筹，其中尤其是对于琉球问题缺乏明确而坚定的政策。

1942年1月29日，中国国民政府在《外交部修正拟定解决中日问题之基本原则》的文件中明确表示：琉球划归日本，但须受两项限制：1，不得设防，并由军缩委员会议设置分会加以监督；2，对于琉球人民不得有差别待遇，一切应遵照少数民族问题原则处理。³⁶ 反映了当时政府层面还没有将琉球独立列为中国抗战的战略目标之一。同年6月，美国驻华使馆三等秘书谢伟思在给大使馆所写的备忘录中也提到，中国外交部亚东司司长杨云竹曾在会谈中表示：“琉球居民不是中国人”，琉球“已经同中国完全分开有80多年了，事实上是日本的一部分，并在地理上与之紧密地联系在一起。”这显然也绝非他个人的意见。³⁷

但同时中国国内出现了要求收复琉球的强烈呼声。美国驻华大使高斯向国务卿报告，中国《大公报》刊载文章，要求中国在战后和约中将琉球从日本脱离出来，并向外交部亚东司呼吁要求收回琉球群岛。³⁸ 这对政府的外交决策产生了重要的影响。1942年11月3日，国民政府外交部长宋子文从美国回国，在新闻发布会上对中外记者表示：在战争结束后，中国将收回东北和台湾及琉球群岛，朝鲜也将获得独立。³⁹ 1943年，蒋介石发表《中国之命运》一书，内曾提及琉球问题，内称：“以国际之需要而论上述完整山河系统，如有一个区域受异族之占据，则全民族、全国家即失去天然之屏障，河、淮、江、汉之间，无一处可以作巩固之边防，所以琉球、台湾澎湖、东北、内外蒙古、新疆、西藏，无一处不是保卫民族生存之要塞，这些地方之割裂，即为中国国防之撤除。”这是中国国民党最高领导人在战时的公开文件中首次比较明确地提出琉球事关中国国防，表达了中国要求收复琉球的意向。这些动态显然给美国政府和罗斯福总统产生了一定的影响。然而，就现有史料观察，中国官方本身却没有形成收复琉球的明确的外交对策。

1943年11月23日，蒋介石与罗斯福在开罗会议期间举行秘密会谈，在讨论中国收复失地问题时曾涉及琉球归属问题。关于琉球群岛，罗斯福反复询问：中国是否想得到琉球群岛？蒋介石显然准备不足，没有明确表示让琉球独立或由

³⁶ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编（外交），江苏古籍出版社1997年版，第101页。

³⁷ 美国国务院编印：《美国对外关系文件》1942年，中国，第732—733页。

³⁸ 美国国务院编印：《美国对外关系文件》1942年，中国，第732页。

³⁹ 《中央日报》1942年11月4日。

中国收回琉球的主张，而是含糊答称：中国愿将琉球先由中美占领，再按国际托管办法，交由中美共同管理。⁴⁰ 中美双方没有达成具有国际法意义的法律文件，开罗宣言没有涉及琉球归属问题。随后的波茨坦宣言和雅尔塔协定也都没有涉及琉球问题。这意味着中国失去了在战时有利条件下争取收回琉球或让琉球独立的最好时机。如果中国领导人在开罗会议上明确而坚定地要求索还琉球，或恢复琉球的独立地位，并详述理由以争取罗斯福总统的支持，是完全有可能将此内容写入开罗宣言的。

战后，由于美苏冷战逐步升级，对日和约问题迟迟不能提出讨论，琉球问题也就迟迟不能提上议事日程。1947年7月16日，美国政府突然致函远东委员会各国：建议8月19日在美国举行对日和会，由远东委员会11国参加。由于美、苏围绕着和约起草程序的争执以及表决制的分歧，该会议未能如期举行，但推动了中国国民政府对于对日和约的准备工作。

其时，面对美国独占琉球和对日和约即将开议的局面，中国国内再次出现要求收回琉球的运动。国民政府监察委员于树德、王宣等提出《对日和约意见》，强调中国政府应该主张“琉球与我国有一千多年的历史关系，仍应归属中国。”⁴¹ 9月23日，中国国民参政会通过《对日和约建议案》，也明确建议“开罗会议规定日本领土以外之各岛应适用托管制，琉球应托中国管理。”⁴²

在这样的背景下，9月14日、19日、30日，中国国民政府外交部主持举行了3次对日和约审议委员会谈话会，邀集军政要员、社会名流、学界重镇磋商政府的对日方针，在讨论到日本领土问题时，着重讨论了琉球问题。根据《开罗宣言》和《波茨坦公告》，中国东北、台湾及澎湖归还中国，朝鲜独立，千岛群岛划归苏联已成定论，有争议者主要是琉球、小笠原群岛、伊豆七岛、济州岛、对马岛以及千岛群岛南部诸小岛的归属问题。关于琉球问题，外交部提出3个方案以供讨论：1，是否一部或全部要求收回？2，是否共管？3，是否托管？会上意见分歧，一种意见强烈主张收回，认为琉球与中国关系密切，归还中国是上策；由中国托管是中策，由美国托管，以冲绳作美国基地是下策。“中国若不收回琉球，就不能成为太平洋国家。琉球若给日本拿去，台湾就危险了。”主张中国可

⁴⁰ 王永祥：《雅尔塔密约与中苏日苏关系》，台北东大图书公司2003年版，第18页。

⁴¹ 《对日和约问题》，亚洲世纪社1947年版，第10页。

⁴² 《对日和约问题》，第6页。

支持美国对于小笠原群岛、伊豆七岛的要求和苏联对于千岛群岛南部诸小岛的要求，换取他们对于中国收回琉球的要求。另一种意见主张对于琉球实行托管，具体办法有两种：一种意见认为“应该由中国托管，将来再使她如巴基斯坦一样获得独立，若成为自治领更好”；一种意见则主张“琉球可交联合国托管，但中国要保有一份权利，力争收归我有，则可不必，因为就实力言，我们没有海军，把它拿过来也无大用”。⁴³

10月18日，国民政府行政院长张群在国民参政会上报告：“琉球群岛与我国关系最切”，“琉球群岛的前途的解决，不外乎中国收回，或中美共管，或联合国托管三种方式，政府对这个问题政权密切注意，无论如何必反对该群岛归给日本。”⁴⁴ 但国民政府似乎比较倾向于蒋介石在开罗会议上提出的由中美共管琉球的方案，1948年9月29日，抵法国访问的国民政府外交部长王世杰致电蒋介石报告与美国国务卿马歇尔晤谈对日问题及我国对琉球态度问题，内称“马卿（为）冲绳岛之设防，为对付苏联之要着，询我对琉球之态度，杰告以我政府尚未决定，但杰本人预计我政府可赞同美政府在冲绳岛设防，惟琉球全部将来应置于中病态共同托管之下”。⁴⁵ 然而，国民政府最终是否形成结论性意见以及是怎样的结论，就目前我们见到的史料看，不得而知。1949年底，国民政府退守台湾，更加无力和无意去考虑琉球问题了。

由于历史的原因，中国并未参加1951年9月52国在美国旧金山举行的对日和会，而是由当时台湾当局与日本政府单独谈判缔结“和平条约”，台湾当局由于在对日谈判中处于不利的地位，实际上并没有提出琉球归属问题，同时也没有与美国交涉琉球的归属问题。《旧金山对日和约》的有关规定没有公开提琉球等托管地的主权问题，只是确保美国在琉球的具体各项权利，达到了美国在琉球行使主权性质管理的目标，这就为日后日本重占琉球制造了机会。战后，琉球长期在美国占领之下。70年代初，琉球由美国交给日本政府接收，现为日本冲绳县。

作者今天重新提出和研究战后琉球独立运动及归属问题，并无意主张重新讨论琉球之归属问题。然而，历史经验仍然值得重视和总结，历史因素应该是考虑当今中日关系发展的一个重要方面。综观中国国民政府在战时及战后处理琉球问

⁴³ 《国民政府对日和议审议会谈话记录》，藏中国第二历史档案馆。

⁴⁴ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑，第3编（政治一），第247页。

⁴⁵ 王世杰电蒋中正与马歇尔晤谈对日问题及我国对琉球态度问题（1948年9月29日），蒋中正档案，藏台北国史馆。

题的历史过程，可以断论政府高层缺乏海洋意识和海权思想，对于收复琉球或使琉球恢复独立地位的战略意义没有充分认识。战时，中国国民党当局重视对美外交为中心的大国外交，对于包括琉球问题在内的周边外交问题却重视不够，缺乏总体的战略考虑、周全的战略设计、坚定而必要的应对方策，在外交决策上存在重大失误，失去了中国收回琉球群岛或使琉球独立的大好时机。战后，由中国收回琉球群岛，或使琉球独立复国，合法、合理、合情，如果当时能够解决该问题，那么，钓鱼岛就成为中国内海之中一小岛，也就没有今天的中日争端了。

2007年3月8日修改定稿

（作者为复旦大学韩国研究中心教授 责任编辑 胡令远）

合作：解决东海问题的必然选择

刘 强 董庆安

【内容提要】近年来中日在东海划界问题上僵持不下，已成为困扰中日两国关系的一大难题，成为看似一种不可能完成的任务。东海问题表面上是划界问题，但深层次上则反映出中日两国在能源、安全战略等领域的竞争性。东海问题因素复杂，从理论和两国的现实国情来看，中日两国只有以互信为基础、经相互妥协和让步后的合作，才能真正解决东海问题，互利双赢，使东海成为和平、友谊、合作之海。

【关键词】中日关系 东海问题 合作

东海问题是中日两国近年来诸多问题中的一个十分重要而复杂的问题。从国家利益的角度看，它是中国国家利益中的重要内容，日本政府也将其纳入关系到国家利益的重要一环。东海问题与领土、能源问题胶结在一起，中日两国在这一问题上的分歧之大、矛盾之深，都使得这一问题的解决困难重重，已经成为看似不可能完成的任务。而这一问题不能妥善解决，无疑严重制约两国关系的顺利发展。换言之，如何妥善解决这一问题已成为事关两国关系未来发展的重要因素。本文从解决东海问题面临的困惑入手，尝试探寻双赢的解决方式。

一、解决东海问题的困惑

中国与日本隔海相望、一衣带水。然而，近年来正是这一衣带水的“水”——东海——给中日关系增添了新的麻烦。东海海域位于中国大陆和日本球群岛之间，北接朝鲜半岛，南北长约 700 海里，东西最宽处不到 400 海里，最窄处不过 167 海里，一般宽度是 216 海里。东海问题的核心是对这一海域的划界，中日双方都将解决东海问题放在重要的议事议程，但在具体处理方式上存在着很大的差异。即便是中方提出的“搁置争议，共同开发”的主张，日方也有不同的解读；甚至是对中方已在并无争议水域开发的“春晓”油气田等也提出中方无法接受的

主张。这些导致分歧扩大，很难调和。

（一）方式选择的困惑

从常理上看，解决东海问题大致有以下几种方式：

1、搁置主权争议不谈，各行其是、任意开发。既然两国在东海划界问题上暂时无法取得双方都满意的结果，那么两国能否搁置主权争议、任意开发东海的油气资源呢？

据称东海这个半封闭的海域是太平洋上最丰富的宝地之一，东海大陆架蕴涵丰富的石油天然气资源，被称为“东亚的波斯湾”。1968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等专家通过对东海、黄海海域进行了实地勘测，在其《埃默里报告》中明确指出，在中国台湾与日本之间的这片浅海海域将来也许会成为世界规模的产油区。^①我国地质学界泰斗李四光也曾预言，中国油气资源的未来在东海。日本方面的数据显示，东海油气储量约达到1000亿多桶，“够中国未来用80年，日本用100年”，还有丰富的金、银、钴、锰等矿产资源。^②这无论对于资源极度匮乏的日本还是相对贫乏的中国来说都是极为重要的战略资源。如此一块聚宝盆，对中日这两个能源消耗大国的意义不言而喻。日本对此更为敏感。2004年5月28日，日本《东京新闻》刊载的一篇报道称，“中国正在开采的‘春晓’天然油气田距离日本主张的‘中间线’只有5公里，与1998年建成投产的‘平湖’油田相比，向日本方向推进了65公里”，并惊呼“中国的油气田会像吸管一样，把原属日本的油气资源吸走挖空”、“应密切关注中国向东海扩张的动向”。很多有影响的媒体都指责中国企图独占东海海底资源”，要求政府“加强危机意识，从根本上调整海洋战略，采取断然措施应对中国在东海海域开采油气事件，捍卫日本的海洋权益”。^③可见，日本对我国在并无争议的海域开采油气资源尚且如此，何谈两国在有争议海域任意开发。此外，日本先进的勘探、采油技术和充足资金也使其如果任意开发具有优势，故中国不会同意任意开发。更重要的是，任意开发极易造成为争夺采油区和架设钻井平台而造成摩擦甚至冲突。这也是两国均不愿意看到和能够接受的。

^① 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。

^② 专家：中日东海之争利益 石油可供中国用80年，21世纪网，2005年6月4日，<http://news.21cn.com/domestic/qita/2005/06/04/2155798.shtml>。

^③ （日本）《东京新闻》2004年5月18日。

2、多国机制下的谈判解决争端，即由相关国家的官员和专家参加组成的划界委员会讨论中日间的东海划界问题。国际上，通过由其他相关国家参与的多边机制框架也是一个处理两国棘手问题的方式之一。东海问题是否也能仿照这样模式寻求问题的解决呢？

首先，最有可能介入的国家就是美国，但中国不会同意。虽然美国隔着太平洋与中日两国遥遥相望、远离东海，但作为当今世界的“一超独霸”，其在东亚具有重要的战略利益。而在“世界问题美国化、美国利益全球化”的今天，如果中日两国因为东海划界问题而发生冲突或战争，将严重影响美国在东亚的战略利益，甚至对美国的全球体系战略也将构成严重的冲击和破坏。所以，为保持对东亚局势的基本控制，美国借二战后的国际形势通过与日本结盟的形式驻军东亚。从这种视角看，美国自然愿意参与其中。事实上，美国一直在关注中日东海争端，2004年7月15日，美国国务院负责人就中日两国在东海油气开发问题上对立日益加深一事首次表示：“强烈要求两国就划清分界线达成协议”，并提议在缔结最终协议前，先达成一个“临时决定”。美国政府的立场貌似中立，但也有消息说，美国对中日目前的东海海床基线问题的各自立场均不满意，而提出了一套全新的基线划定方案。^①然而，美日的结盟关系显然给美国参与中日东海划界问题的解决带来了逻辑上和现实的问题，即美日结盟限制了美国在东海问题上应有的公平合理性，美国很难超脱与日本相互勾结遏制中国崛起的现实主义考虑，特别是随着美国将战略重点由欧洲转向亚太，美日密切合作，防范中国、主导亚太的企图一目了然。无论是美国在“安纳线”问题上支持日本，还是美国与日本合作在东北亚地区部署导弹防御系统，都有联合对付中国的一面。所以，美国参与其中与其说是为了解决中日两国的争端，不如说是美国的参与使问题变得更加复杂和难解。因此，美国对该问题的参与是我国绝对不能接受的。

其次，中日两国同为正在走向世界的大国，其自身的大国心态和国际形象与责任的这种身份认知决定了不会将通过国际多边机制来解决两国关系中出现的作为选项，尤其是涉及领土、领海主权问题更是如此。所以，中日双方都有责任和义务阻止第三方插入东海划界问题争端而使问题复杂化。

3、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。通过国际

^① 美国提出全新方案插手中日东海能源争夺，南方网，2004年7月27日，<http://www.sohoucn.com/news/international/gikd/80200407270426.htm>。

仲裁或司法程序解决国际争端在国际上并不少见，其主要依据是国际法相关规则。由于拥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一定的约束力，双方一般不得再诉诸其他解决方式。对于东海海域划界问题，依据国际社会普遍认可的《联合国海洋法公约》，中国采取国际仲裁或司法解决最有利的条件是我们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。^①但是，二战后通过了两部国际海洋法，一是1958年4月第一次海洋法会议通过的仅有少数国家认可的《大陆架公约》，另一部是1982年12月10日通过的得到国际社会大多数国家认可的《联合国海洋法公约》。正是由于同时存在两部海洋法使得中日两国可以按自己的国家利益各取所需。日本从自己的国家利益出发，不顾东海大陆架是中国领土在海上的自然延伸的事实，依据《大陆架公约》，将“中间线原则”单方面作为划分东海海域的准则，尽管日本的“中间线原则”缺乏充分的国际法依据和联合国海洋法所要求的公平原则。

虽然从理论上讲，通过国际法院或仲裁机构来解决东海划界问题更有利于中国，但是国际法院的裁决具有随机性，很大程度上取决于法官的裁量权和判断力，中国在维护自身合法权益时有可能失控。同时，中日两国的敌对情绪也使建立国际仲裁法庭的想法不切实际。另外，东海海域划界不仅自身问题复杂，牵涉到许多的方面，尤其是其与钓鱼岛主权问题交织在一起，更增加了问题解决的难度。因此，通过国际法律手段解决东海海域划界问题也不具有现实可操作性。

4、经过冲突甚至战争方式解决东海划界争端。武力解决问题有时也许是最简单的方式，但到目前为止它也是最不可行的方式。中日作为东亚地区两个负责任的大国和联合国的重要成员国，对维护该地区的和平与稳定具有不可推卸的责任和义务。使用武力解决东海大陆架划界争端，不仅不符合《联合国宪章》禁止使用武力解决国际争端的原则和作为《联合国海洋法公约》缔约国所要求的缔约国应尽可能以协议的方式解决国家之间专属经济区和大陆架划界争端，同时也更不符合1972年的《中日政府联合声明》、1978年的《中日和平友好条约》所规定的宗旨和原则。其次，武力解决争端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

^① 相关详细论述请参见张东江，武伟丽的论文：“论中日东海海域划界问题及其解决——从国际法角度研究”，《世界经济与政治》，2006年第4期。

败俱伤，这是两国都不愿看到的结果。

（二）目标达成的困惑

如果运用现在采用的谈判方式，各持己见，在目标达成上依然存在着困惑。既不可能形成双方均满意的划界，也无法形成中方或日方单边满意的划界。

1、双方都满意的划界。毫无疑问，中日两国都希望能够得到有利于自身的海洋划界。中国一直根据“公平原则”和大陆架“自然延伸原则”，认为距我国邻海 325 海里、隔断了大陆架、深 2700 多米的冲绳海槽是两国海域的分界线。因为自 1982 年《联合国海洋公约》公布之后，中国即一直依据其中“公平原则”和第 76 条“自然延伸原则”以及国际惯例来对东海进行划界。1998 年中国依据《公约》正式制定了《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》。^①

而 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,中间线将代替那一条线。”^②所以，中间线成为日本就东海海域划界的依据。日本认为中日两国属于共有大陆架，而冲绳海槽只是偶然的凹陷，相向国家的专属经济区和大陆架划界应以一条其每一点均与领海基线的最近点距离相等的界线为基准而划定。

因此，如果按照中国的主张即以冲绳海槽作为中日两国海域的分界线，中国能得到东海三分之二面积的海域。而日本依据“共大陆架”而得出的中间线划界方法，中国的大陆架范围缩小到离邻海基线只有 140 到 180 海里的海域内，日本将获得冲绳海槽以西石油储藏丰富的大部分海域，攫取东海丰富的石油资源。更

^① 该法第 2 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，扩展到大陆边外缘的海底区域海床和底土；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。”参见王怀安，顾明等主编：《中华人民共和国法律全书》，长春：吉林人民出版社，1999 年版，第 18~19 页。

^② Martin et al. (ed.), *Janes Exclusive Economic Zone.1999~2000.(DPA)*,P.102.

重要的是中国将失去约 30 万平方公里的大陆架的海洋主权。问题的关键还在于按照中日两国的划界原则，两国要求得到的满意的海域宽度超过了东海海域的宽度。可见，东海海域的自然客观条件和双方法律的相冲以及对划界态度的坚决，决定了双方在此问题上无法取得均十分满意的划界结果。

2、中方或日方单边满意的划界。既然中日双方不能同时取得满意的划界结果，那么，是否能有一方取得满意的划界结果呢？这似乎更不可能。因为，如果日本取得单边满意的划界结果，即按照日方主张的所谓“中间线”划界方式，中国不仅将损失东海大陆架近一半面积和资源主权，整个进出太平洋的路口也等于被封死，更重要的是我国将失去根据国际海洋法赋予我们的海洋主权。这是中国断然不能接受的。同样，如果中国固执意按照自己的划界原则操作，日本自然认为是中国的“单赢”。众所周知，日本是一个资源贫乏南北长、东西窄、缺乏战略纵深的岛国，其资源和能源几乎 100% 依靠海外进口，而蕴藏丰富油气资源的东海海域，可能成为日本最重要的能源保障基地，不可谓是其生命。因此，争取更大的海洋界限特别是蕴含有丰富能源的海域不仅是日本国家经济发展的有力保证，而且是有志作为海洋国家的日本国家发展战略的重要组成部分。正如日本的外山三郎所言，日本及世界的未来取决于海洋。^①因此，从日本国情、传统的海洋观念及其国家的发展战略来看，让其放弃在东海问题上长期以来追求的政策来让中国获得满意海域划分，也是不可能的。

通过以上的假设分析，不难发现，东海海域的划界问题涉及的问题非常复杂，不仅仅涉及到海洋主权权益问题，更关系到涉及国家发展的根本经济能源利益问题。同时，东海重要的战略地理位置也牵涉到两国的安全战略考量。不仅如此，东海的划界问题还牵涉到钓鱼岛列屿的主权归属争端，使得划界问题更加复杂，所列举的通常解决方案和目标追求既不是双方能够接受的，在某种程度上也是不可能发生的，几乎看不到解决的前景。然而，这也不是一项不可完成的任务。出路似乎只有一条，那就是双方通过协商谈判的方式寻求妥协和让步后的合作，谋取双赢的结果。

^①（日本）外山三郎著：《日本海军史》（中译本），北京：解放军出版社，1988 年版，第 190—193 页。转引自鞠海龙、张三保：中日东海争端的现状与前景探析，载《思想理论教育导刊》，2006 年第 5 期。

二、合作为何是必然选择

无论是从现实理论还是现实制约角度看，只有合作才是化解中日东海问题的出路，也是解决中日东海问题的必然或惟一选择。

（一）理论依据

1、国际社会发展的总趋势：缓和对话多于冲突对抗。在以“和平与发展”为时代主题的国际环境中，尤其是在经济全球化的背景下，世界各国，尤其是大国之间的利益相互关联日益加深，各国从实现的本国长远发展战略考虑，都在努力争取一个于己有利的和平国际环境，避免冲突甚至是对抗。磋商、协调、对话与合作正逐渐成为各国解决国际争端的主要途径。这不仅是因为国家之间尤其是大国间一旦发生冲突或战争，双方都要付出难以承受的代价，没有真正的赢家，而且日益彰显的全球性问题也需要各国团结协作共同解决，“零和游戏”的规则越来越不适用。

其实，国际社会是否缓和主要还是取决于大国关系是否紧张，只要大国关系不发生大的波动，就可以说国际社会基本处于平稳的发展趋势。当今，大国关系的基本特征就是合作与竞争并存、借重与制衡互相交织。经济全球化的过程使国家间的相互依存程度不断加深，形成了“你中有我、我中有你”，“和则两利、斗则两伤”的局面。存在问题的国家之间很大程度上已不再是简单的敌对性质的关系，而是根据本国自身国家利益进行“成本——收益”计算而采取相应的对外政策，现代冲突的巨大的成本使得各国更倾向于对话、协作来解决纠纷。即便是冷战后成为唯一超级大国的美国，其在 2003 年不顾众多国家的反对而一意孤行地发动伊拉克战争，已受到国际社会的强烈指责和一定程度上的孤立，其单边主义行为甚至遭到了北约盟国的反对，美国的“进攻性现实主义”对外政策行为不能不有所收敛。所以，大国间的这种既合作又竞争，既借重又制衡的模式在他们的双边和多边关系上得到了充分的反应，也维持了国际社会的缓和，成为当今国际社会发展的大趋势。中日作为在世界上具有重要影响和走向负责任大国地位的国际社会重要成员，理应以长远的、战略的、负责任的和顺应历史潮流的态度来处理两国间的纠纷，这不仅符合两国的根本利益，同时也是作为走向世界大国应具有的国际社会责任。

2、中日在东海划界问题上寻求对话与合作符合当前的新型安全观发展理念。

新安全观是冷战后在新的国际形势背景下逐步发展起来的。冷战后，中国等其他国家的领导人和学者在借鉴传统安全要义的基础上对其进行了修正和补充，提出了“综合安全观”，或曰“普遍安全观”。新安全观不仅强调军事安全，而且把安全扩展到政治、经济、文化、生态、信息等各个领域，综合运用各种手段而不仅仅是军事手段维护国家安全。强调安全的整体性和平等互信互利性。正如前外交部长唐家璇在联大发言中所阐明的，新安全观的核心是“互信、互利、平等、协作”，其重要内涵是：互信指超越意识形态和社会制度的合作，互不敌视，开展安全对话；互利指本国利益和他国利益兼顾，本国安全与他国安全并重；平等指平等相待、互相尊重和互不干涉内政；协作指以和平方式解决争端，开展安全合作。^①新型安全观的重要特点就是主张通过合作与和平方式解决争端，强调安全的相互性和全球性，拒绝单方绝对安全的旧思维模式。国家间利益的包容性、共同性是合作安全的重要特性，同时，也意味着摒弃对抗和威慑，各国走到一起，互相尊重，互不施压，尽最大可能寻求共同利益，并且通过对话缩小分歧，由低级到高级逐步强化合作，^②确立合作机制，达到双赢的效果。新安全观摒弃冷战思维，为处理国家间关系、解决地区问题与国际安全问题开辟了一条新的道路，是通向“集体安全”的必由之路。

事实上，在新安全观的指导下，各国间的安全合作在各个层面上得到不断地拓展和深化。新安全观不仅成为中国对外政策的重要组成部分，而且也已成为国际社会成员发展相互关系和进行地区乃至全球合作的重要准则。新安全观不仅写进了许多国际性宣言或公报，^③在操作上也着力践行。特别是中国倡导参与和组建的“上海合作组织”可称为落实新安全观的典型范例，各成员国通过友好协商妥善解决了历史遗留问题。“东盟地区论坛”、朝核“六方会谈”等可以说都是国际社会努力通过多边安全对话和合作实现地区和平与稳定，践行新安全观的重要组织模式。

因此，新安全观理念为我们解决中日领海主权纠纷提供了良好的启示。作为走向世界、努力树立负责任大国的中国和日本不仅应该，而且能够在新安全观理

^① 《唐家璇在联大阐述互信互利平等协作的新安全观》，新华网，2002年9月14日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-09/14/content_561237.htm。

^② 丁诗传主编：《新世纪初期中国的国际战略环境》，四川人民出版社，2001年，第123页。

^③ 例如：《亚洲议会和平协会重庆宣言》和中欧《联合新闻公报》。其中在第五次中国与欧盟领导人会晤后发表的《联合新闻公报》中宣布：“双方领导人同意，国际社会本着互信、互利、平等、写作的精神加强合作与协调，应对发展问题带来的挑战，和平解决争端。”

念的指导下通过合作解决东海划界纠纷，为维护地区的和平与稳定做出应有的贡献。

3、双赢理念是解决东海划界争端的理论归宿。任何一种外交理念都是对时代特征的反应和体现。双赢作为一种新的外交理念，也必然反映了当今国际社会的特点。在和平与发展为时代主题的当今国际社会里，经济全球化趋势日益显著，国际政治民主化呼声渐高，国家间的相互依存不断扩展和深化，世界格局的多极化趋势不断发展，所有这些都一定程度上促进了国际关系发展的新特征。新的国际形势要求新的思维方式，双赢的外交理念就是在这种新的国际特征的召唤下产生的。双赢作为一种外交理念，体现的是公正、合作的价值观。这种价值观不仅仅表现在对自身利益要进行有选择的取舍，更重要的是对建立在他人利益尊重的基础上。因为现代社会是一种共存共荣的社会，国际社会的相互依存性使得任何一个国家的发展都无法离开其他国家的发展与联系，必须走与其他国家进行合作的道路，自己的生存和发展以牺牲他人的利益为代价的时代已经结束，国家间你死我活的“零和”式的争斗已被努力寻求共同利益的“非零和”的竞争与合作所代替。

双赢结果需要各国摒弃武力或以武力相威胁，通过对话、协商、合作等非武力手段来谋求国家利益。人类社会的历史一再证明对抗的结局是任何一方都要付出重大的代价，难以取得预期的目的。尤其是在全球化条件下相互依存程度不断加深的今天，对抗的结果只能是两败俱伤，合作才能双赢。合作不仅仅是为了避免失败，减少过多的损失，更主要的是为了获得利益。而这种合作又体现在互惠互利之上。只有双方都获利，合作才可能成功，也只有互惠互利双方才能建立起牢固的可持续发展基础。

（二）现实制约

1、东海权益之争的僵持使我们必须选择合作。其实，东海问题之所以长期僵持，得不到妥善解决。其根本原因就在于东海划界牵涉到许多的复杂问题。划界背后不仅是两国对东海资源的分配问题，还涉及到海域管辖权、海洋主权、国家的综合安全战略和钓鱼岛主权的归属等涉及两国根本切身利益的焦点。从而也决定了划界问题的复杂性、困难性，解决的难度很大。正因为划界问题牵涉到太多的利益关切，尤其是有些关系到国家的主权和民族尊严问题，双方僵持不下。

对于中日双方来说，这样僵持下去，不仅不利于两国关系的改善，更是“战略互惠关系”的绊脚石。两国的能源竞争是“鹬蚌相争，渔翁得利”，双方在俄罗斯输油管道线路问题上的竞争的结果就是有力地证明。显然，作为近邻，同为资源依赖型国家，加强合作比竞争对双方更有利。那种一方受益、一方受损的解决方式不仅不符合时代的潮流，更不可能解决东海划界问题。

2、中日两国的力量对比使我们只能选择合作。从历史上看，一个国家的力量对于两国间的争端解决无疑具有十分甚至可以说是决定性的影响。国家力量主要指国家的经济实力以及经济实力转化为军事实力的潜力和能力。

中国作为正在崛起的大国，经过近三十年的改革开放，综合国力有了飞速的发展，中国成为世界经济增长的火车头，就GDP来讲，2007年有望赶上或超过德国，从而成为世界第三经济大国。随着经济的快速发展和科技技术的进步以及世界新军事变革潮流的驱动，中国国防的现代化步伐正在加速，现代化武器装备体系已基本形成，“已初步建成快速机动、立体突击的陆军装备体系，空海结合、适应近海防卫作战的海军装备体系，空地结合、攻防兼备的空军装备体系，核常兼备、慑战一体的第二炮兵装备体系，综合集成、一体化发展的电子信息装备体系，解放军的威慑能力和实战能力显著增强，有效维护了国家主权、安全和领土完整，并为履行新世纪新阶段解放军历史使命提供强有力支撑。”^①

而日本作为长期以来世界第二大经济大国，近年来不断在政治大国和军事大国的方向上努力拓展，企图摆脱经济大国、政治小国的尴尬局面而真正成为一个世界性大国。特别是日本在过去的十多年时间里，在美国的庇护下，不断突破法律限制，加快走向军事大国的步伐，^②保持高额的国防投入，其军费一直维持在4.5~5万亿日元之间，^③仅次于美国，居世界第二位。日本把大量的经费投入军事科研和购置先进武器，拥有大量的具有世界先进水平的武器，其海军力量特别是反潜能力号称世界第二。此外，虽然日本号称是无核国家，但它已经掌握了先进的核与导弹技术以及储藏了大量的核原料，它可以在它需要的时候以很短的时

^① 中国军队已初步形成现代化武器装备基本体系，中国新闻网，2007年7月31日，

<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2007/07-31/990585.shtml>。

^② 近年来，日本为了走向正常国家的步伐，不断通过军事立法，架空“专守防卫”政策，加强应对所谓威胁和对外干预的能力。其表现主要为，探讨行使“集体自卫权”，解除日美深层次合作的筋骨；将防卫厅升格为防卫省，提升军队的地位和作用；出台《海外派兵永久法》草案，实现日军海外派兵“常态化”；制定《宇宙开发基本法》草案，为军事利用太空合法化开辟道路。

^③ 斯德哥尔摩国际和平研究所编，中国军控与裁军协会译，《SIPRI年鉴2002：军备·裁军与国际安全》，世界知识出版社，2003年版，第338页。

间生产出核武器。并且日本正在与美国合作加速推进导弹防御系统的建设，这将提高其导弹预警和拦截能力，在一定程度上将削弱或抵消我国的战略和战术导弹的实战能力和威慑效果。

均势理论强调大国间的权力平衡，防止某一个大国获得占压倒优势的国际地位，并认为这是防止战争和保持国际秩序稳定的主要途径和成功经验。“权势的平衡可以维持中日两国的总体关系的相对稳定”^①，尤其是在当今高科技条件下战争破坏能力的扩大以及由此给战争双方带来的巨大的成本负担，也是遏制战争的一种重要因素。此外，从现实主义的国家理性角度来看，当一个国家发动战争所带来的收益小于由于战争所花费的成本时，国家间发生战争的几率就小得多，因为战争不会给国家带来任何好处，以实力求和平的道理就在于此。

因此，虽然日本自卫队的规模以及战争的资源潜力较中国军队小得多，但由于其军队质量和装备水平特别是海空力量的相对优势，中日两国总体军事力量基本接近，一旦发生冲突或战争，任何一方都很难取得真正意义上的完全胜利，只能两败俱伤。中日发生战争的可怕的远景使双方只能寻求合作，而不是非理性的冲突或战争。

3、维护地区安全稳定的需要应该选择合作。中国和日本作为东亚地区的大国，在谋求地区和平、稳定和发展经济等方面存在着广泛的共同利益。

首先，维护东亚地区的和平与稳定是中国和日本有志作为大国的责任和义务。因为作为联合国常任理事国和正在崛起中国与作为世界第二大经济体和在联合国中发挥重要作用的日本，其两国关系的好坏将直接影响到东亚地区的和平与稳定。

其次，维护地区安全稳定也是两国国内和平发展的内在需求。中国是正在走向民族复兴的大国，国家复兴需要有一个和平稳定的周边环境，和平与发展互为依存，没有和平就没有发展，也就不会有中华民族的复兴。而日本现在正雄心勃勃的由经济大国努力向正常国家迈进，也必须要坚持和平发展的道路，东亚的和平稳定是日本走向世界的第一步，无法想象一个动乱的东亚能使日本可以放心地成为“正常国家”。最后，其实冷战后，东亚地区并不是一个太平圣地，而是面临着各种各样的威胁和不稳定因素。如东亚各国的分裂主义、恐怖主义、大规模

^① 刘强：中日海上危机的防范与控制，载《世界经济与政治论坛》，2006年第4期，第9页。

杀伤性武器及其技术的扩散和军备扩张、领土和边界纠纷等等都威胁东亚的和平与稳定。所有这些都需要中日两国从维护地区的和平稳定与经济繁荣的大局出发，互相合作，共谋发展。

三、 如何合作

复杂难解的东海问题使得亦怨亦恨的中日关系更是雪上加霜，僵持不下。但从辩证的角度来看，东海划界问题也给中日两国提供了合作双赢的机遇。无论从历史经验教训、现实因素的制约，还是从两国同时呈现大国化趋势并一衣带水的地缘现实性特征来说，中日两国都应“以史为鉴、面向未来”，在国家合作的理论与实践上做出负责任大国应有的贡献。纵然中日两强并列的新的东亚格局增加了两国关系的复杂性、竞争性和排斥性，但只要双方本着增信释疑、互谅互利，通过对话协作解决争端、实现优势互补，这不仅有利于促成两国各自国家利益的实现，也是实现有效合作的必要途径。

（一）互信是合作的基础

历史上，中日两国有着悠久友好交往的历史，只是到了近代，随着中国的衰落和日本的崛起以及由此而来的帝国主义侵略扩张，给中国人民造成了极大的创伤，使得两国关系长期处于非正常状态。自新中国成立以来，特别是近三十年来随着中国的崛起，历史上中国和日本一强一弱的格局宣告结束，现在和将来两国都面临着如何应对两强并立的新局面。此外，由于历史原因、意识形态的差异、国家战略的不同等使得中日两国缺乏应有的互信，敌视情绪时有发生。这也是东海划界问题之所以僵持难解的重要因素之一。所以，中日两国合作解决东海划界问题的首要条件就是通过积极对话与接触，增信释疑，培育两国合作的社会心理基础。

互信的缺失使得中日关系在一定程度上陷入了合作难的尴尬境地。按照现实主义理论的解释，在无政府国际社会里，国家关心的是收益如何分配，他们并不注重参与这两方是否都获益，而只是关心谁得益多。都害怕对方实力的增强会对自己构成威胁，所以合作就不容易成功。^①然而，在国际形势总体缓和，各国都把发展作为本国首要任务的国际背景下，缓解这种“信任困境”的有效办法就是

^① 倪世雄等著：《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社，2004年版，第133页。

加强两国间的对话和接触,通过积极互动培育两国间的正向认同,减少战略误判。而从建构主义的角度来看,国家间的关系就是一个“认知—实践”的过程,国家间形成怎样的关系,即是友好合作还是敌视的关系,关键取决于两国在互动过程中形成了怎样的身份认知。目前中日间非友好的关系状态,就是两国在长期的互动过程中形成的。同时,建构主义认为国家的身份是通过互动形成的,“身份总是在发展,总是受到挑战,也总是实践活动的结果”。^①中日间这种非友好的身份也不是不能转变成竞争与合作的身份甚至是友好的身份关系。互信是合作的基础,而这种基础的建立之首要途径就是要建立积极的互动模式,即通过对话与接触,尤其是坦诚地、具有建设性地对话与接触培育最起码的互信。

目前,尽管中日两国政府都非常重视两国间的对话与沟通,为构筑战略互惠关系,两国政府强调要加强和开展各个层次和多领域的对话与交流,增进相互理解。强调两国就共同关心的地区和国际问题保持密切合作,加强中日战略对话、中日安全对话、中日经济伙伴关系磋商、中日就联合国改革问题磋商、中日非洲问题磋商等广泛领域的各层次对话。有关东海问题的磋商谈判机制已经形成,并进行了八轮磋商,之所以没有取得较大的进展和令人满意的结果,除了技术性问题存在严重分歧外,互信没能得解决也是重要原因。因此,只有首先解决互信问题,技术性问题就较易解决,并成为合作的重要基础。

(二) 妥协和让步是合作的途径

东海划界问题表面上是中日两国根据国际海洋法划界的法理之争,背后则是日本对这一地区的领土、能源、资源的觊觎。此外,两国对领海、领土主权的争执以及各自的国内民族情绪,更是增加了问题的复杂性。因此,双方在此问题上回旋的余地很小。对中日来说,能源领域是最需要合作的领域,也是最需要避免冲突与对抗的领域。能源问题反映了中日两国间存在着很多的利益交汇点和利益冲突点,在“狭路相逢”的油气资源的竞争上,合作是惟一的出路。

任何公平的谈判都是妥协和让步的过程,东海问题的磋商谈判也同样如此。就合作而言,最有效的途径就是协调,即双方通过妥协和让步,寻找各自国家利益的最大公约数。在维护本国利益的前提下,也要考虑到对方对自身利益的诉求,因为,任何一方试图摆脱另一方谋求单方最大利益的想法都是不现实的。妥协和

^① 亚历山大·温特著:秦亚青译,《国际政治的社会理论》,上海人民出版社出版,2000年版,第427页。

让步不是目的，而是为达到目的必由之路。良好协调后的妥协和让步可以使得双方在利益认识上逐渐培育利他性，从而实现互利合作的局面，就如同 20 世纪 50 年代的“法德煤钢联营”结束了法德长期的历史恩怨，走向合作共荣一样。

（三）双赢是合作的目标

中日两国是近邻，在当今世界上都占有重要的地位，两国关系存在着利益倍增和灾难倍增的互动规律。历史和现实的制约决定了中日在东海问题上最终结果只能是双赢或者是皆输。皆输的后果显然是中日两国都不愿意看到的，因此双赢就成为必然的追求目标。只有通过合作争取双赢才符合两国人民的利益和新安全观的理念。双赢是合作的目标，合作的动力是双赢。双赢不是一种策略，而是在当前国际社会相互依存不断加深的背景下的外交战略必然选择，是取得有效合作的必然逻辑结果。其实，中国政府提出的“搁置争议、共同开发”就是从战略高度为解决东海问题而提出的双赢倡议。

2007 年 4 月 11 日，中日发表的《中日联合新闻公报》中再次确认了合作双赢的共识：坚持使东海成为和平、合作、友好之海；作为最终划界前的临时安排，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。尽管如何共同开发，技术上还需要进一步磋商和论证，还可能存在诸多问题和争执，但至少合作的道路上已经迈出了可喜的一步。

冷战结束后，大国冷战对峙关系被各类“战略伙伴关系”代替，中日之间也已确立了面向 21 世纪的全面合作伙伴关系，和平、合作、共同繁荣已成为两国外交的主流。正是由于双方从大局着眼，本着平等互利、互让互谅、求同存异的精神，做出了不懈的努力，才克服了各种困难。在经过了小泉政治冰冻期后，安倍审时度势采取主动缓和中日关系，两国在“战略互惠”关系的引领下出现了一些回暖的迹象。以此为契机，只要两国政府从战略高度、以长远的眼光和对历史负责的态度，坚持以互信为基础，经相互妥协和让步后的合作，东海问题就不会是一项不可完成的任务，在互利双赢的目标下，东海完全可以成为和平、友谊、合作之海。

（作者：刘强，军事学博士，解放军国际关系学院国际关系研究所所长、教授、博士生导师；董庆安，法学硕士，解放军国际关系学院国际关系研究所助理

研究员 责任编辑 郭定平)

海上执法中的法律问题

——兼谈影响我国东海执法的两个因素

龚迎春

内容提要 我国在东海海域的海上执法过程中存在的法律问题,主要由以下两个因素所导致:一、国内立法的空白或过于笼统抽象,导致海上执法管辖无法可依或缺乏具体可操作性;二、联合国海洋法公约把资源的利用和维护以及其他相关管辖事项的立法权限赋予了沿海国,而沿海国在本国专属经济区和大陆架的执法行动前提是相关的国内立法的制定和完善,国内立法的空白或缺乏可操作性,必然影响海上执法的有效性。由于联合国海洋法公约中涉及沿海国的执法管辖权的相关条款存在适用上的灵活性和解释上的余地,我国在行使立法管辖权和执法管辖权的过程中,有必要考察主要国家和周边国家的国内立法和司法实践,以应对可能发生的海上执法领域国家间的管辖权的冲突,引导东亚地区各国海上执法朝着规范化和统一化的方向发展。

关键词 东海执法 专属经济区 海洋法公约

一、影响我国东海执法的两个因素

根据联合国海洋法公约的规定,沿海国对于本国的专属经济区和大陆架的权利包括对资源的主权权利和管辖权两项权利。其中,管辖权又分为立法管辖权和执法管辖权。沿海国在本国专属经济区和大陆架的执法行动一方面必须符合国际法,另一方面,由于联合国海洋法公约把资源的利用和维护以及其他相关管辖事项的立法权限赋予了沿海国,因此,沿海国在本国专属经济区和大陆架的执法行动前提是相关的国内立法的制定和完善。国内立法的空白或缺乏可操作性,必然会影响海上执法的有效性。

我国海上执法部门在东海海域我国主张的专属经济区和大陆架,以及存在领土争端的钓鱼岛及其附属岛屿周边海域的海上执法过程中存在的法律问题主要是由以下两个因素导致的。一是国内立法的空白或过于笼统抽象,导致海上执法管辖无法可依或缺乏具体可操作性;二是在与日、韩等国的专属经济区和大陆架的划界问题以及钓鱼岛及其附属岛屿的主权归属问题尚未解决的情况下,我国有关部门没有像日本等国那样,单方面公布本国的领海、专属经济区和大陆架的范围,这导致我国海上执法部门的执法范围不清,缺乏在双方主张重叠水

域行使执法管辖权的国内法依据。

中国和东海沿岸国的韩国和日本之间目前都缔结了渔业协定,对于双方主张重叠水域的渔业活动的管辖问题做出了安排。但是,沿海国在专属经济区的主权权利和管辖权并不限于渔业资源。公约第 56 条规定沿海国在专属经济区内的权利和管辖权包括:(1)以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源(不论为生物或非生物资源)为目的的主权权利;(2)关于在该区内从事经济性开发和勘探,如利用海水、海流和风力生产能等其他活动的主权权利;(3)对于人工岛屿、设施和结构的建造和使用、海洋科学研究、海洋环境的保护和保全,沿海国具有管辖权。

关于沿海国对大陆架的权利,公约规定:(1)沿海国为勘探大陆架和开发其自然资源的目的,对大陆架行使**专属**的主权权利(77 条);(2)沿海国有授权和管理为一切目的在大陆架上进行钻探的专属权利(82 条);(3)沿海国对其大陆架上的人工岛屿、设施和结构的建造和使用具有管辖权(比照适用第 60 条专属经济区的相关规定)。

沿海国对于上述活动行使主权权利和管辖权必须有两个前提:即明确的执法范围和相关的国内法依据。目前,我国还没有制定关于人工岛屿、设施和结构的建造和使用、关于海水、海流和风力能的开发活动的国内立法。关于专属经济区的自然资源的开发和养护、海洋科学研究、海洋环境保护等虽然制定了《专属经济区和大陆架法》、《海洋环境保护法》等法律法规,但上述法律缺乏具体的罚则,在实际执法过程中缺乏可操作性。为保证已有法律的有效实施,还需要制定相关的配套法,如《专属经济区生物资源养护和管理条例》、《大陆架自然资源管理办法》、《海洋工程建设项目管理条例》、《海洋监视监测条例》、《海洋生态环境保护条例》等予以支撑。

另一方面,由于联合国海洋法公约中涉及沿海国的执法管辖权的相关条款存在适用上的灵活性和解释上的余地,因此,我国在行使立法管辖权和执法管辖权的过程中,也有必要考察主要国家和周边国家的国内立法和司法实践,以应对可能发生的海上执法领域国家间的管辖权的冲突,引导东亚地区各国海上执法朝着规范化和统一化的方向发展。

二、联合国海洋法公约中有关海上执法的条款及其解释和适用

联合国海洋法公约中有关沿海国管辖权的条款散见于公约规定的各种海域的法律制度中:即内水、领海、专属经济区、大陆架、公海。在不同的海域,沿海国的立法和执法管辖的范围也是不同的。但是,沿海国的紧追权行使范围却贯穿了上述各个海域。对于外国船舶

在内水、领海、专属经济区、大陆架上违反本国相关法律法规的行为沿海国可以行使紧追权。

紧追是国家执法管辖权在其领土范围外的例外适用。随着海洋法的发展，沿海国行使紧追权的起点从内水和领海逐渐扩大到毗连区、专属经济区和大陆架，其目的是为了维护船舶高速化时代沿海国在不同海域的权益和执法的有效性。尽管如此，船旗国管辖原则仍然是领海外海域船舶管辖的一般原则，联合国海洋法公约对紧追权的行使要件作了严格的规定。但是，近年来有关紧追的国家实践表明，紧追权行使的要件在国家实践中正在发生一些变化。主要表现为：（1）紧追开始的要件的缓和，如违法要件的国内立法、司法解释的任意性；（2）紧追主体的增加，如多国紧追的出现；（3）紧追范围的扩大，如一些国家通过签订双边条约，授权外国执法船舶实施紧追的范围可以扩大到本国的领海等。

国家实践中紧追权的行使要件发生变化的原因一方面源于公约相关条文本身在措词上存在解释的余地；另一方面，由于实施紧追的可能范围跨越追逐国的内水、领海、毗连区、专属经济区、公海、第三国的毗连区、专属经济区、被追逐的外国船舶本国的专属经济区、毗连区等不同海域。上述海域的法律地位各异、各相关国家的权力义务错综交织，再加上公约并未就各种权利的优先顺序作出明确的规定，这就必然造成追逐国在行使紧追权的过程中，可能和上述海域中相关国家的管辖权发生冲突。

（一）紧追权行使的要件及其所存在的问题

联合国海洋法公约第 111 条规定了紧追权行使的要件，内容主要涉及五个方面：即紧追的开始、紧追开始的方式、紧追的主体、紧追的继续、紧追的终止。对于不符合要件的紧追，公约第 111 条第 8 款规定：“在无正当理由行使紧追权的情况下，在领海以外被命令停驶或被逮捕的船舶，对于可能因此遭受的任何损失或损害应获赔偿”。

1. 紧追的开始

沿海国开始实施紧追必须符合两个要件。一是违法要件，即外国船舶违反了沿海国的法律和规章；二是外国船舶所处海域的要件，即该船舶在紧追开始时正处于公约所要求的海域内。

关于违法要件，公约 111 条第 1 款规定：“沿海国主管当局有充分理由认为外国船舶违反该国法律和规章时，可对该外国船舶进行紧追”。这是紧追开始的要件之一，即违法要件。

从条文来看，紧追开始的违法要件似乎并不要求违法行为的实际发生。沿海国只要“有充分理由认为”外国船舶有违法的嫌疑即可成为其开始紧追的理由。但是，第 111 条第 1 款对从毗连区开始的紧追则又明确要求违法行为的实际发生：即“如果外国船舶是在第 33 条所规定的毗连区内，追逐只有在该区域所保护的權利遭到侵犯的情形下，才可进行”。也

就是说，沿海国对位于其毗连区的外国船舶进行紧追的违法要件，必须是涉及财政、移民、海关、卫生的沿海国权利遭到了实际的侵犯。由此可见，虽然毗连区水域是沿海国专属经济区水域的一部分，但是，公约对沿海国在毗连区的权利和在专属经济区的权利的保护力度是有区别的。

“有充分理由认为 (have good reason to believe) 外国船舶违反该国法律和规章”可能导致不同的解释和适用，它和上述从毗连区开始的紧追所要求的“所保护的权利遭到侵犯”是两个程度不同的违法要件。前者似乎只要求有违法嫌疑的存在，而后者则要求违法行为实际存在。

公约对于从专属经济区或在大陆架上（包括大陆架上设施周围的安全地带内）开始的紧追只规定了“应比照适用紧追权”。至于此种情形下开始紧追的要件到底是“有充分理由认为外国船舶违反本国法律规章”，还是“所保护的权利遭到了侵犯”，公约未做进一步明确区分。因此，当沿海国根据公约第 56 条的规定制定相关的国内法时，对于哪些行为构成“违反沿海国的法律和规章”，客观上拥有一定程度的立法裁量权。

关于外国船舶所处海域的要件，公约第 111 条第 1 款和第 2 款对于紧追开始时被追逐的外国船舶应处的海域有如下规定：

(1) 外国船舶违反了沿海国的内水或领海的法律规章时，紧追应在该外国船舶位于内水或领海时开始。

(2) 如果违法的外国船舶已经位于沿海国的毗连区，沿海国能够行使紧追权的事项仅限于沿海国涉及海关、财政、卫生、移民的法律规章受到侵犯的情形，且追逐只有在该区域所保护的权利遭到侵犯的情形下，才可进行。

(3) 外国船舶在沿海国的专属经济区或大陆架内违反了该国适用于专属经济区或大陆架的法律和规章时，紧追可以从外国船舶位于其专属经济区或大陆架时开始。

其中需要特别关注的是沿海国在毗连区内的管制权和紧追权的关系问题。公约第 33 条第 1 款规定：沿海国可在毗连其领海称为毗连区的区域内，行使为下列事项所必要的管制 (exercise the control necessary)：(1) 防止在其领土或领海内违犯其海关、财政、移民或卫生的法律和规章；(2) 惩治在其领土或领海内违犯上述法律和规章的行为。

依据上述条款，从毗连区开始的紧追，仅限于沿海国在毗连区的权利遭到实际侵害的情形。也就是说，沿海国对位于其毗连区内、尚未实施违法行为的嫌疑船舶可以实施包括接近该船、发出停船命令等管制措施，但是，若外国船舶试图逃跑，沿海国不应仅以逃跑为由而对其实施紧追，因为此种情形下沿海国在毗连区的权利并未受到实际侵害。然而，国家间关

于该条款的解释和适用似乎并不一致。

2. 紧追的主体

公约第 111 条第 5 款规定，“紧追权只可由军舰、军用飞机或其他有清楚标志可以识别的为政府服务并经授权紧追的船舶或飞机行使”。

显然，公约中紧追权行使的主体限于沿海国的军舰、军用飞机和经授权的、为政府服务的、具有可识别标志的其他船舶和飞机。公约没有对授权的方式和时间、以及“可识别标志”的含义作出进一步的明确规定。由此便产生以下一系列问题：对其他为政府服务的船舶的紧追授权是在军舰或军用船舶已经开始紧追之前还是之后？由谁授权？授权的方式可以有哪些？是否需要提供已经获得授权的证据？“可识别的标志”又是指哪些标志？是否可以授权第三国的军舰或政府船舶参与或接替紧追？对于上述问题，不同国家的执法实践可能给出不同的答案，并由此引起相关国家间的争端。

3. 紧追开始的方式

公约 111 条第 4 款规定：“紧追只有在外国船舶视听所及的距离内发出视觉或听觉的停驶信号后，才可开始”。公约未就沿海国的军舰或政府船舶在接替紧追时，是否有必要对被追逐船舶再次发出视觉或听觉的停驶信号。

目前，在国家实践中出现沿海国授权或请求第三国的军舰、飞机或政府船舶接替或加入紧追的情况。此种情形之下，也会产生第三国的飞机或船舶在加入或接替紧追时是否需要对被追逐船舶再次发出视觉或听觉的停驶信号的问题。

4. 紧追的继续

根据公约 111 条的规定，只有追逐未曾中断，才可在领海、毗连区、专署经济区、大陆架外继续进行。在执法实践中，对于何种情形构成紧追的中断，各国的解释和实际做法也可能是不一致的。例如，被追逐的嫌疑船舶因天气等原因在追逐船舶的视线中消失，但是，追逐一方通过雷达一直跟踪该嫌疑船舶、并掌握其准确位置，此种情形是否可以解释为追逐未曾中断？

5. 紧追的终止

紧追权在被追逐的船舶进入其本国领海或第三国领海时立即终止。但是，在各国紧追的情形之下，紧追的终止也可能变得相当复杂。假定嫌疑船舶进入参与紧追的第三国的领海，此种情形之下，第三国军舰或飞机对于进入本国领海的嫌疑船舶的紧追是应立即终止，还是依据属地管辖原则对该嫌疑船舶行使管辖权？此种管辖权和嫌疑船舶在第三国领海享有的无害通过权之间的权利抵触应如何解决？

我国在有关紧追权行使的国家实践中,有一个问题需要在法理研究和执法实践中予以重视:即我国海上执法部门正在实施紧追的外国船舶在进入台湾当局划定的领海之后的紧追继续的问题。由于台湾是我国领土不可分割的一部分,进入台湾当局公布的领海基线向岸一侧水域的外国船舶不同于进入第三国的领海,我国海上执法部门对于外国船舶的紧追不应因为被紧追船舶进入上述水域而当然的终止,在法理上,停止紧追的性质应属于大陆海上执法部门主动中止紧追。

(二) 不当行使紧追权的情况下的赔偿责任

公约第 111 条第 8 款规定,不当行使紧追权的情况下(circumstances which do not justify the exercise of the right of hot pursuit),在领海以外被命令停驶或被逮捕的船舶,对于可能因此遭受的任何损失或损害(any loss or damage that may have been thereby sustained)应获赔偿。公约虽未对那些情况构成不当行使紧追权做出具体的规定。但至少和下列紧追要件不符的紧追,应属于紧追权的不当行使:

1. 有充分理由认为外国船舶违反该国法律和规章;
2. 从毗连区开始的紧追必须是该区域所保护的權利遭到侵犯”;
3. 外国船舶所处海域的要件;
4. 紧追只有在外国船舶视听所及的距离内发出视觉或听觉的停驶信号后,才可开始;
5. 紧追权只可由军舰、军用飞机或其他有清楚标志可以识别的为政府服务并经授权紧追的船舶或飞机行使;
6. 只有追逐未曾中断,才可在领海、毗连区、专署经济区、大陆架外继续进行;
7. 紧追权在被追逐的船舶进入其本国领海或第三国领海时立即终止。

其中,违反上述第 7 条“紧追权在被追逐的船舶进入其本国领海或第三国领海时立即终止”时的赔偿对象应该是被追逐船舶的本国或第三国。因为此时被侵犯的權利是第三国和被追逐船舶本国的属地优越权,违法船舶本身并不因为进入本国或第三国的领海而改变其违法的事实。该条文的目的显然也不是为违法船舶提供庇护的场所。如果第三国或被追逐船舶的本国在紧追未中断的前提下同意追逐国的紧追可以进入本国的领海,似乎没有理由认为此种情况下的紧追属于不当行使紧追权。当然,从被追逐船舶的角度,则可能提出不同的主张。理由是被追逐船舶在第三国或其本国领海内并没有任何违法行为的发生,依据联合国海洋法公约的规定,被追逐船舶在第三国领海享有无害通过的权利,第三国有义务保证该权利不被任意的剥夺,除非第三国能够证明被追逐船舶的航行是非无害的。此外,在合法紧追的过程

中也可能出现必须予以赔偿的情形：如武器使用过当造成船舶、人员伤亡时的赔偿。

还有一种情况则较为复杂：即沿海国对位于其专属经济区的外国渔船以违反本国渔业法为由而开始紧追，在停船检查之后没有发现任何违反渔业法的证据，却发现了走私的犯罪事实时对违法船舶的处罚问题。如前所述，公约对从毗连区开始的紧追规定了严格的要件：从毗连区开始的紧追限于沿海国涉及海关、财政、卫生、移民的法律规章受到实际侵犯；侵权行为的发生地是在沿海国的内水或领海；紧追开始时违法船舶位于沿海国的毗连区。据此，在沿海国专属经济区内以违反渔业法为由而开始的紧追，在停船检查后即使发现该船违反沿海国海关、财政等毗连区所保护的权利受到侵害的证据，沿海国也不应对该外国船舶的违法行为行使执法管辖权。

（三）沿海国的紧追权和其他国家的权利或管辖权的冲突

沿海国行使紧追权的空间范围除了沿海国本国的内水、领海、毗连区、专属经济区和大陆架之外，还可能经过以下水域：被追逐的外国船舶本国的毗连区、专属经济区、大陆架；第三国的毗连区、专属经济区、大陆架；公海。沿海国在上述海域行使紧追权时，可能会和相关国家的管辖权或其他权利的行使发生冲突。

首先，即使是在沿海国的专属经济区内实施的紧追也可能会对第三国正在行使的航行和飞越的权利、铺设海底电缆和管道的权利以及公约第 88 条至 115 条中所包含的第三国的管辖权或权利的行使产生影响。

其次，沿海国在被追逐的外国船舶本国的毗连区、专属经济区和大陆架上进行的紧追，可能会和该外国船舶本国的管辖权、主权权利和管制权的行使发生冲突。当沿海国的紧追进入被追逐船舶本国的专属经济区时，被追逐船舶的本国可能对紧追进行干扰或阻止，从而客观上达到紧追中断的效果。

第三，沿海国在第三国的毗连区、专属经济区和大陆架上进行的紧追，可能会和该第三国在其专属经济区的主权权利的行使、管辖权以及管制权的行使发生冲突，或影响其实施。

三、海上执法的国家实践

（一）扩大解释紧追的违法要件的案例

日本渔业法第 74 条第 3 款规定：渔业监督官在其认为必要时，可对渔场、船舶、作业场所、仓库等地以及文书、账本进行检查，并对相关人员进行讯问。根据此款规定，日本海上执法部门“在其认为必要时”，有权对任何在其专属经济区内航行的外国渔船进行停船检

查。日本渔业法第 141 条第 2 款规定：对拒绝、阻碍渔业监督官员的检查、或试图逃避、以及对询问拒绝作答或作虚假陈述的人员，处 6 个月以下拘禁或 30 万日元以下的罚款。

日本渔业法的上述规定实际上赋予其海上执法人员在本国的专属经济区内对外国渔船随时进行停船检查的权利。外国渔船若拒绝、阻碍检查、或试图逃避、或对询问拒绝作答，日本海上执法部门即可因此对该外国渔船实施紧追、登临、拿捕、拘禁船上人员或处以罚款等执法管辖权。这一规定实际上限制了外国渔船依照公约规定享有的在沿海国专属经济区自由航行的权利。外国渔船可能仅仅因为在日本专属经济区航行而被要求停船检查，而拒绝检查或试图逃脱的外国渔船，则可能被紧追和武力攻击。

2001年12月21日，日本海上保安厅的巡逻艇依据上述渔业法的规定，对正在其专属经济区内航行的不明国籍船舶进行紧追并最终在中国的专属经济区内将其击沉。在此次事件中，日本海上保安厅认为对该船行使紧追权的依据是海洋法公约第111条第2项，即“对于在专属经济区内或在大陆架上，包括大陆架上设施周围的安全地带内，违反沿海国按照本公约适用于专属经济区或大陆架包括这种安全地带的法律和规章的行为，应比照适用紧追权”；而命令该船停船并接受检查的依据则是上述日本渔业法第74条的规定。然而，紧追开始时，在该不明国籍船只的甲板上并没有任何捕渔用具，可见，对该船实施紧追的理由并不是基于该船有任何违反日本渔业法的确凿证据或嫌疑。事实上，日本对该船实施紧追的依据，仅仅是该渔船“外观可疑”且在其专属经济区内航行。

（二）紧追的主体扩大化的案例

公约规定的紧追权行使的主体在近年的国家实践中呈现扩大化的趋势。2003年8月7日，澳大利亚从本国的专属经济区内对有非法捕获圆鳕鱼（toothfish）嫌疑的乌拉圭籍船舶“维亚萨号”开始了长达3900海里、持续21天的史无前例的紧追。在紧追过程中，应澳大利亚的请求，南非和英国的政府船舶也加入了紧追。2003年8月28日，南非武装执法人员协同澳大利亚海关及渔业官员从南非船舶——号乘坐两艘澳大利亚的小船，并登上乌拉圭渔船，在对该渔船进行停船检查后，命令该船驶往最近的澳大利亚港口弗里曼特尔（Fremantle）。2003年10月3日，澳大利亚依据本国渔业法对抵达弗里曼特尔港的“维亚萨号”号及其船员进行了惩罚¹。

¹ Molenaar, E.J., “Multilateral Hot Pursuit and Illegal Fishing in the Southern Ocean: The Pursuits of the Viarsa and the South Tomi,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19 (2004), pp. pp.20-22.

在东亚地区，海上共同执法机制也在日本的积极推动和主导之下逐渐形成。2007年2月2日，日本、马来西亚和泰国在马六甲海峡的泰国领海内举行了打击海盗的共同演习²。日本海上保安厅派出10艘大型巡逻舰船和三架直升机参加了演习。日本自2000年以来，已经和包括马来西亚、印尼、泰国、新加坡等国在内的区域内国家分别进行了多次打击海盗的双边海上共同执法演习³。但此次执法演习是日本主导下的首次多国海上执法演习，标志着日本积极推动的东亚多边海上安全机制取得了新的阶段性进展。目前，多国执法领域现有的机制仅有马六甲海峡沿岸三国和泰国共同实施的“空中之眼”行动。从发展趋势来看，将来可能有更多的区域内国家加入到多国执法机制中，其活动范围也有可能从目前的马六甲海峡上空扩大到相关国家的领海、专属经济区等水域。

（三）沿海国的紧追权和其他国家的管辖权发生冲突的案例

2005年5月31日发生的韩国“神风号”渔船事件中，正在被日本海上保安厅的巡逻艇紧追的韩国渔船“神风号”在进入韩国专属经济区内后，韩国海上警察以韩国对在其专属经济区内本国船舶有权进行管辖为由介入紧追，由此导致日韩共13艘海上执法船舰长达42小时的海上对峙的局面。

（四）关于紧追的继续的案例

韩国渔船第79高丽号紧追事件。

（作者供职单位：外交学院国际法研究所；责任编辑 臧志军）

²日本など3か国、マラッカ海峡で初の海賊対策合同訓練、2007年2月2日、読売新聞。

关于观察和应对中日东海争端的若干思考

段廷志

内容提要：解决中日东海争端，需要冷静看待成为争端的利益在国家整体利益中的地位，需要历史视野和地缘理念的超越。在争端控制上，中日两国宜采取区隔管理的方式，防止多种消极因素的连动效应。

关键词：中日东海争端 地缘政治 区隔管理

一、应以发展和全面的眼光观察中日东海权益之争

中日东海领土及管辖海域划界争执是两个海洋大国成长中的烦恼。历史地看，日本虽然是四面环海的岛国，但在第二次世界大战结束前，并没有建立类似英美国家那样的海洋立国意识，反而多次产生过成为大陆国家的冲动，有过三次大陆扩张失败的教训，其中以全面侵华战争的失败最为惨痛。受此影响，战后日本的地缘战略思维开始自觉向海洋立国转变。冷战时期，执政的自民党曾组建海空技术调查会，发表大型研究报告《海洋国家日本的防卫》，总结了近代大陆扩张历史，认为日本第二次世界大战中的重大教训是身为海洋国家，却盲目向大陆扩张。报告称从地缘角度看，“依存于海洋是日本的宿命”¹。冷战结束后，日本又出现了明确以“海洋国家”定位的“海洋日本论”，并出现政治化倾向。在日本明确上述自身地缘政治定位的同时，中国的地缘战略意识也发生了重大变化。中华人民共和国建立以来，尤其是改革开放以来，随着国力逐步增强特别是国家发展模式从内向型向外向型的转变，国家利益与海洋的关系空前密切，留存千年的大陆国家观念逐渐受到海潮的冲击，自我地缘定位上也因此更加重视作为海洋大国的属性。在上述背景下，中日两国对海洋利益的关注都达到前所未有的程度，作为一衣带水的邻国，在海上产生这样和那样的摩擦也就不足为奇了。因此，东

¹（日）海空技術調査会：『海洋国家日本の防衛』，原書房，昭和四十七年版，第4、26、73頁。

海权益之争的产生是东亚两个海洋大国成长中产生的问题。当今世界，海洋大国维护利益的主流方式已经同二战以前的炮舰时代截然不同，更倾向于运用政治和法律手段。而且，中日作为海洋大国的崛起过程同时也是双边共同利益不断扩大，相互依存不断加深的过程。因此，应该有理由相信，将来随着中日海洋战略的逐渐成熟，两国通过在海洋摩擦中不断试错，最终会摸索出解决争端的合理途径。

应客观而不是夸大东海权益在本国整体国家利益中的地位。东海之争的焦点是大陆架上油气田的分割。理性解决这一问题的前提是搞清楚油气田的规模和油气田利益对两国的经济意义到底有多大。关于前者，该海域到底有多少油气各家说法不一。尤其是一些媒体出于炒作动机玩弄数字游戏，很容易导致读者产生误解。比如，中国有媒体说钓鱼岛周围石油储量有 1095 亿桶，但这个数字到了个别日本杂志上“桶”就变成了“吨”¹——而截止 2006 年 1 月 1 日，全世界探明的石油储量也不到 1804.90 亿吨²。而在中国，1095 亿桶的说法从何而来，至今本人未找到权威出处。关于后者，我认为东海油气田的获取并不是中日两国保持各自经济繁荣的必要条件。在经济全球化背景下，无论是日本还是中国，国家发展的资源基础都是立足于全球，而非东海一隅。对中日而言，作为年石油消费在亿吨以上的国家，东海油气资源固然有其重要意义，但作为世界级经济大国，如果发展战略以一块油气田为关键因素，本身就是不正常的。

从经济领域看，当今中日经济关系仅年双边贸易额就已超过 2000 亿美元，并在生产领域建立了密切的分工合作关系。中国蕴含有 13 亿人的巨大消费市场，日本拥有世界级的技术和生产能力，这决定了经济合作对各自的长期繁荣和可持续发展具有极为重要的意义。与这种不断扩大的共同利益相比，中日东海权益之争只是一个局部问题。而东海本身对中日两国来说，不仅在于资源意义，更重要的价值在于它是两国之间物流来往的主要战略通道。该海域的和平与稳定中包含的经济价值不亚于资源归属。从政治领域看，中日互为主要的外交对象国且都是东亚数一数二的大国，双边关系的稳定事关两国的根本和长远利益。中日若因东海而交恶，无疑将两败俱伤，因小失大。只有认清了上述利益定位，两国才能把握住东海争端解决的大方向。

¹ (日) 櫻井よしこ 「いま、全力で中国に物を言え」『週刊新潮』 2004 年 9 月 23 日号。

² 《Oil and Gas Journal》Dec.18,2006

二、解决东海问题主观上须实现两个超越

要缓解或解决中日东海争端，应在观念上实现更新和超越，立足于从大的历史时空、地缘时空看问题。

一是从现代外交向后现代外交的超越。钓鱼岛问题是和主权国家体系的演变相联系的。当今国际体系存在三维时空，有的国家仍处于前主权时代，有的处于主权时代，有的则已进入后主权时代¹。一般而言，处于前两个时空的国家解决领土争端的难度要大于后者。而在这个体系内，中国总体上居于中流，但外交思维已呈现出前瞻性；日本的国情稍前，但目前存在还原倾向。这是当前钓鱼岛问题难以根本化解的重要原因。但是，我认为中日及相互关系滑向后主权时代是大趋势，两国关系的合理前景应该是和平与合作，届时，两国解决领土争端的政治难度要比现在小得多。因此，把钓鱼岛问题冷冻起来不仅符合当前两国的根本利益，也是一种前瞻性的聪明做法。相反，如果今天为此大打出手，酿成战争悲剧，则有可能被后辈视为愚蠢，感到惋惜。

当前中日东海争端解决的真正障碍，不在于政治家，而在于低端政治层面。目前两国国内民族主义导致的所谓“嫌中”、“厌日”情绪，已成为东海争端理性解决的最大干扰因素。如果说中国作为发展中国家，国内民族主义抬头尚可理解的话，日本也出现类似情况则属发达国家中的异类，给人以时空倒错的感觉。眼下，要确保东海不发生大的风波，两国政治家有责任相对超脱于国内政治，真正站在历史的高处、前瞻性地看待问题、解决问题。但从实际情况看，中国大体做到了，日本却格局太小。其中一个重要原因是，日本政治家难以摆脱国内选票的诱惑——一些政客在东海问题上言行不负责任，直接原因就是拉拢右翼势力，通过煽动选民民族主义情绪扩大票田。“民意”固然是政治家的命根，但疏解国民的非理性同样也是政治家的责任。目前，日本国内有识之士也看到了民族主义过火的弊端，提出了日中建立东亚共同体的目标²。以发展的眼光看，当前中日两国的民族主义涌动都只是特定历史时期的阶段性现象。日本的政治家应拿出当年田中角荣的大丈夫气概，以理性和建设性的态度看待东海问题。

¹ 王义桅：《在科学与艺术之间——质疑国际关系理论》，《世界经济与政治》，2002年第9期。

² 如2005年6月24日，日本外务省审议官田中均在日本·东亚共同体评议会上指出“（建立东亚共同体）符合日本的中长期利益”，“有必要与中国合作构建（建立东亚共同体）”，“有必要抑制不健康民族主义的横行”。

二是从传统地缘政治理念向全球化的超越。东海问题的解决还需要两国超越传统的地缘政治观念，尤其是陆海权对立观念。传统地缘政治学关于海洋国、大陆国的定义内涵本身就是模糊的。当今在全球化背景下，绝大多数国家，不论其海岸线的长短，都越来越依存于海上贸易，都有权利维护相关的海洋权益。但一个国家不能以本国的濒海优势而否定其他国家合法利用海洋的权利，应追求合作利益而不是搞零和竞争。比如，蒙古是完全意义上的内陆国，没有一公里的海岸线。但是，中国充分尊重其利用海上通道的权利，不仅提供了天津港作为其出海口，而且2006年又与蒙古就将锦州港作为蒙古国出海口达成共识。当今时代，在地缘政治中划圈子、搞扩张、以邻为壑等招数，正在成为陈旧的历史。中国外交上推行睦邻、善邻政策，在领土及争端上提倡搁置争议、共同开发，也正是对这种地缘外交理念的否定。但争端的解决是互动的，东海要成为和平与合作之海，日本的观念和作为同样重要。

当前日本一些学者在谈论地缘政治时，往往自视为海洋国家，而把中国视为大陆国家。有意无意地造成一种观念，似乎日本扩展海洋空间是正当的、天赋的，中国面向海洋就是不自然的。一些日本人往往是从这个套路看待东海问题，经常流露出在海洋上堵截中国的意识¹，比如经常利用媒体炒作，指责中国海军在东海的正常合法活动。这种想法和做法忽视了中日经济相互依存且依赖于地区经济合作的基本现实，于两国关系也是不利的。首先，从国际法和国际道义看，把西太平洋视为“海洋国家”势力范围，企图阻止所谓“大陆国”参与是不合法的、不道德的。中国作为西太平洋沿岸国，关切、参与大洋安全关系是正当的，也有利于地区稳定。中国海军在该地区没有谋求任何垄断某一海域、控制他国岛屿的动向，经东海进入太平洋是行使国际法赋予的权利，更没有威胁到谁。东海是中国海军合法活动的必经之地——东海舰队的舰只不可能从外太空飞到太平洋去。其次，从经济角度看，随着区域经济合作的密切，西太平洋航道安全本身就属于国际公共产品，各国平等参与地区海上地缘安全合作有利于节约各国国防成本。东海的安全需要中日韩共同维护，东海以外的大洋安全也需要中日等国的参与。那种借海洋争端阻止中国参与地区海洋安全关系的想法是短视的、不现实的。

¹ 如日本军事评论家就声称，要把冷战时期封堵前苏联的战略用于中国，主张在以“苏联威胁论”为中心的冷战构造瓦解后，海上自卫队“应该以近浅海反潜作战为中心”，以“遏制中国军事力量进入外洋”。见江畑谦介：『原潜の領海侵犯「中国」の狙いは——試される日本の防衛力』，『東京新聞』，2004年11月12日。

需要指出的是，我国有些学者也存在着地缘政治理念需要更新的问题。他们要么受欧美传统地缘政治套路的影响，想走美国航母式海权的道路；要么想缩回去，强调陆主海从。前者很容易使东海争端的外延扩大，使两国在此问题上的博弈陷入零和态势，而导致两败俱伤。而后者看似可以平息事态，却不利于问题的根本解决——姿态的过分积极和消极，都可能增加对方的战略误判，使问题更加复杂化。

三、稳定东海争端宜采取区隔管理方式

东海争端是中日关系中的“危险品”，对“危险品”的管理应视具体情况采取适当的区隔处理方式。

把东海划界与钓鱼岛争端相区隔。纵观 20 世纪 90 年代中期以来中日关系之所以陷入不堪，很重要的原因是两国间的各种争议交织迸发，形成负面的连动效应。钓鱼岛问题和东海划界是两个不同的问题，应区别对待。首先，钓鱼岛争端产生的背景要比东海划界复杂得多，掺杂了太多的历史情感因素。其次，钓鱼岛属于领土争端，法律上解决的弹性要比东海管辖海域划界小得多，而且其与两国政治、安全利益的相关程度要比东海划界高得多。再次，钓鱼岛问题对两国国民情绪的刺激要比东海划界强。从保守角度讲，如果说东海油气田争端是一桶汽油，会爆燃；那么钓鱼岛争端就是一桶炸药，会爆炸；为了两国关系总体稳定，应把“汽油”和“炸药”严格区隔开来，防止二者齐爆。从积极角度讲，一揽子化解东海争端的难度很大，而相对区隔处理也有利于先从容易处着手，一步一步解决问题。

把资源争端与政治安全关系相区隔。当前，中日两国把争端定性为经济争端是理性之举。但是，日本也有一些人企图把中日东海油气田争端拔高到战略层面，说什么是中国“越过东海，谋求太平洋支配权的开端”¹。其实质是“中国威胁论”的胡乱套用，反映出日本国内一些右翼势力千方百计想把中日关系搞成对抗关系。如果这些人的企图得逞了，不仅争端本身会复杂化、升级，而且会延烧到整个中日关系。尤其需要指出的是，当前中日安全关系相当脆弱，日本追随美国

¹（日）参議院議員武見敬三の語，櫻井よしこ「いま、全力で中国に物を言え」『週刊新潮』 2004 年 9 月 23 日号。

准备军事干涉中国统一的企图已经表面化。2005 年日本媒体披露的所谓“西南诸岛有事应对方针”，就存在把钓鱼岛争端和台湾问题绑在一起的意图。这种做法的危险性比钓鱼岛—东海油气田联动更大。对此，我们不但应在心理上有所准备，而且宜牢记“凡文事者必有武备”的古训。

把民间行为与政府行为适度区隔。多年来，民间行为对中日东海争端影响很大。尤其是日本右翼团体的活动能力很强，他们同政客相互配合，在钓鱼岛、东海油气田等问题上四处惹事生非。2006 年 3 月 4 日，由日本自民党、民主党议员建立的“保卫日本领土行动议员联盟”公然邀请屡次在钓鱼岛制造挑衅事端的右翼团体，“日本青年社”的干部到国会表示“感谢”¹。我国一些团体基于爱国热情也多次策划“保钓行动”，甚至为此出现了人员伤亡。而从实际效果看，民间行为对争端解决不具有实质性影响，且存在很大不确定性。民间行为如果过火，有可能延烧到高级政治领域，严重冲击两国关系。因此，两国把政府行为与民间行为适度区隔，对政治解决争端应该是有利的。但对于日本政府与右翼团体的勾结，我们应综合施策，保持多种反应手段，不能仅靠外交途径。

（作者为海军指挥学院副教授 责任编辑）

¹（日）「右翼を国会に招き称賛 自民・民主議連“尖閣諸島守った”」，『しんぶん赤旗』，2005 年 3 月 4 日。