

关于重新确定我国领海基点和基线的建议 PDF转换可能丢失
图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E5_85_B3_E4_BA_8E_E9_87_8D_E6_c122_480561.htm

摘要：领海基线是划定领海、专属经济区和大陆架以及外大陆架的起始线，正确确定领海基点和基线的位置意义重大。包括我国和我国周边几乎所有的海洋国家在内的目前世界上许多沿海国在领海基线确定上都出现严重问题和偏差。本文提出了各沿海国政府在确定领海基线时不应当自行其是，而应当具有严格和统一的标准和规则。文章指出，基线类型确定不取决于政府的意愿，而应当取决于海岸自然地理状况。为了维护我国的海洋权益、搞好我国与周边海洋国家的海洋划界工作，本文提出了重新确定我国领海基点和基线的建议。关键词：领海基点和基线 正常基线 直线基线 国际海洋划界 前言 2006年9月14日，我国在东海领海基点岛屿立碑后，我国有关部门发言人说，领海基线与海洋划界无关，基点标志碑的设立只是宣示主权。实事求是地说，这种说法是片面的、不正确的。实际上，基点和基线的设立不只是宣示主权，它还具有国际性的一面。领海基线不仅是一个国家的领海、专属经济区和大陆架等界限的起始线，而且，由于大陆架自然延伸的主张不被当代国际海洋划界理论所认可，考虑海岸构形并以海岸线长度成比例计算将是今后我国在东海和南海海洋划界所运用的主要方法，而合法的领海基线又是计算海岸线长度的重要参数之一。领海基线与海洋划界关系密切，各沿海国正确和精确地按照统一的标准确定好领海基点和基线十分必要。各国领海基点确定好了，海洋边界划定就容易解决，共同开发区

的位置就容易确定，毕竟是早日划定边界有利于海洋开发和
国家之间的友好相处，从而都能够获得并享有较大较多的利
益。所以我们必须站住战略的高度上认真积极地做好领海基
点的确定工作。一个沿海国在向外海扩展它的领海、专属经
济区和大陆架，以及外大陆架等区域时，总是预先要确定一
条起始线，这条起始线则称为领海基线。一般来说，领海基
线包括正常基线与直线基线两种类型。1958年日内瓦《领海
与毗连区公约》3~13条款和1982年《联合国海洋法公约》（
以下称《公约》）5~11，13和14条款对选划领海基线的方法
，基点及基线的构成，包括对海湾和河口封口线的规则等都
做出了规定。据记载，周恩来总理非常重视和关心测量问题
。早在1958年9月4日我国政府发表《关于领海的声明》之后
，同年9月25日周总理指示：于11月底完成国家领海基线测量
任务，领海宽度为12海里，划定领海基线既要做到不丧失国
家一寸土地，又要做到有根有据，符合国际法规则。目前我
国海域内的海洋划界工作正在进行，正确测定领海基点和基
线的位置至关重要。领海基线确定不取决于沿海国政府的主
观意愿 大量划界资料显示：一个沿海国的领海基线只能依据
本国海岸线的自然地理状况划出，在海岸平坦的地方通常划
出正常基线，而只有（1）在海岸线极为曲折的地方，或（2
）紧接海岸有一系列岛屿的两个特殊地方，领海基线才能划
定为直线基线。然而，《公约》的基线条款在措词上没有将
这个重要问题阐述清楚，以致使世界上许多沿海国政府产生
误解，认为在确定基线时，可以在正常基线和直线基线两者
中选择其一；并认为使用直线基线可以增加本国的内水面积
，于是直线基线便成为首选之物。这种情况是不应当在国家

实践中发生的。实践告诉人们：如果沿海国具有平坦的海岸区域，那么在这里就应当划出正常基线，如果划成直线基线，那是不恰当不合法的。以上两种基线应视海岸状况的不同情况交替使用，正如《公约》第14条确定基线的混合办法所指出的那样。一般来说，领海基线是海洋边界划定的起始线。领海、专属经济区和大陆架以及200海里以外大陆架界限都是从测算领海宽度的基线量起。根据现代国际海洋法发展与目前划分外大陆架理论与技术上的要求，有的专家认为，就具有潜力划定200海里以外大陆架界限的30多个沿海国政府颁布的领海基线而言，其中许多国家的领海基线，尤其是直线基线的确定与国际法不一致。由于沿海国需要划出本国的专属经济区和大陆架，或外大陆架，世界所有沿海国政府现在都必须清楚地认识到：领海基线标准全球必须要统一，直线基线的最大长度必须得到严格的限制（24海里以内），任何国家都不能自行其是，一意孤行，否则划出的领海、专属经济区和大陆架，以及外大陆架界限就不能够实现公平。另外划界操作运用成比例方法时，领海基线的合法性必须得到充分保证才能使水域的分配合理。领海基线确定原则和技术标准各国需要统一。领海基点和基线的确定与海洋划界密切相关，每个基点、每条基线都代表了一个国家的领土和海洋管辖区域范围的主张。一个国家的海域是从领海基线开始测算的，过长的基线能以向海的方式扩展着国家海洋管辖范围，从而妨害了国际利益。因此，要求所有沿海国共同拥有统一标准的领海基线制度，防止沿海国的过分主张十分必要。据报道，在过去二十多年的国家实践中出现了令人担忧的状况：世界上沿海国宣布建立直线基线或颁布立法欲建立直线基线

的国家中有一半以上的基线长度过长，或基线走向大大偏离海岸一般方向。一个国家的非标准的基线往往导致了另一个国家更不标准的基线的产生，包括东北亚各沿海国在内的不少国家都具有不少长度过长的直线基线，或者基线走向大大偏离了海岸一般方向的合宜范围。朝鲜在日本海的一条长直线基线超过了200海里，韩国西南海岸最长直线基线线段长达60.3海里。日本最长的直线基线长度为85.2海里，越南最长直线基线达到161.8海里，中国最长的一段直线基线长度长达121.7海里。自从《公约》签署以来，海洋划界专家对领海基线，特别是直线基线确定的客观与精确性标准做出了进一步的研究和规定。随着对《公约》的普遍承认（至2005年1月31日，已经有148个国家成为《公约》的成员国），沿海国有权利宣布邻近海洋区域的海洋管辖范围的主张，并且同样需要确定这些基点的位置。《公约》生效后，国际海洋划界技术要求更加具体化。根据案例分析，如在北海和波罗的海，当事国采用颁布合理的领海基线起始划界能够体现出法律效力，具有信誉，并且要比有的其它海区使用人工设想的划界基线更加细致和准确。目前世界上一些沿海国正在与其相邻或相向的国家进行海洋边界的谈判和划定工作，划界专家说，许多直线基线长度太长的国家在边界谈判中，要说服邻国接受它们的主张将会经受巨大的困难。在另一个国家划出直线基线或作图线之后，或者基线不得被忽略，或者边界只有被国际法院或仲裁法庭判决。在谈判中，由于当事国划界图大地基准面不统一，有的没有标志出直线线段，曾经给划界操作带来许多麻烦。因此，沿海各国统一领海基线理论原则和技术标准十分必要。沿海国领海基线在向统一标准的

方向发展 早年国际法院对英国/挪威渔业案例裁决中划出世界上第一条领海基线时指出：“直线基线的划定，具有国际性的一面，涉及到其它国家的利益，不能仅仅取决于沿海国在它的国内立法中所表示的意愿，……与其它国家划界的合法性取决于国际法”。领海基线是划界的起始线。由于基线问题，许多国家划界一开始就出现争端，谈判难以进行。没有规矩，不成方圆。由于1982年《联合国海洋法公约》关于领海基线的条文没有严格规定出直线基线最大长度的统一标准，国际法院等也对此问题保持沉默，以致大多数沿海国划出的直线基线在实践中出现了不应该出现的许多混乱状况，比如直线线段长度过长，或偏离了海岸一般方向的合宜范围等，而能够划出低潮线（正常基线）的许多地方却划出了直线基线。划界专家认为国家领海基点和基线已成为当前国际上一个普遍而又突出的问题，随着划界的开展，整个世界范围应当统一和规范化，否则划界就不会达到公平。据悉，为了与中国和日本进行划界，韩国海洋与水产部主要官员于2002年已经明确表明了各国领海基线标准要统一的想法和要求。另外，由于来自国际上的诸多批评，菲律宾政府于1988年10月和越南国会于1994年都曾有过依据1982年《公约》条款精神修改本国的领海基线和主权水域的意念。1964年几内亚划出了一条长度为120海里的直线基线，由于有关国家的抗议，它们于1980年发布新法令，以低潮线作为基线。1984年联邦德国在位于北海领海外侧的泊船处地点划出了基线，而在1994年德国撤消了这一主张。有的国家政府，如英国，在1997年对本国一个远离大陆且无人居住的不适当基点（罗卡尔岛）主动舍弃。这一举止虽然大大缩小了英国的200海里

专属经济区，但是却得到了国际社会特别是北欧各国政府的赞扬，并且扫除了英国与邻国海洋划界的障碍。由于各种原因，挪威政府近年来重新修正了本国的领海基线，对斯瓦巴得群岛不再划出直线群岛基线。根据2004年联合国海洋法第54号通报报道，2003年6月27日挪威国王颁布了新的领海与毗连区法令，宣布其按照海岸低潮线划出了大陆和环绕扬马延岛以及斯瓦巴得群岛的领海基线。经过核算，大陆基点有103个，扬马延岛有基点41个。在斯瓦巴得群岛，政府增加了领海基点的数量（共计196个），包括低潮线海岸区域在内总共有1,348个转折点，从而大大缩小了内水的面积，确保了与国际法相一致。这说明整个国际上领海基点和基线的确定标准正在朝向统一标准的方向发展。沿海国领海基线的基本标准 一位英国划界专家于2000年5月访华时说，当前各沿海国领海基线的确定错误就象疾病那样在世界上蔓延，许多沿海国不按照《公约》的精神划定基线，从而致使国际海洋边界划定进展困难。基点和基线一旦出了毛病，海洋区域的划界就会出现各种问题和错误，海洋边界确定的位置就不会准确，划分边界就会产生分歧以致裹足不前。只有把确立基点的标准统一了，沿海国划界才能顺利进行，划出的海洋界线才能相互接轨，并能获得共同的利益。他所说的话是正确的、有道理的。随着国际海洋法的不断发展，近年来划界技术专家依据大量的国际实践认为，世界上每一个沿海国建立国家的领海基点和基线的具体技术初步要求应当是：（1）在海岸平坦的地方必须运用正常基线。（2）每条直线基线的长度不超过24海里，河口与海湾封口线在低潮时同样不超过24海里。“紧接海岸”的距离意指12海里以内。（3）直线

基线走向偏离海岸一般方向范围不应大于 15° 。（4）等于或小于1（秒）的基点或转折点地理坐标。（5）注明直线线段的性质，如恒向线、测地线、方位角、大圆线、小圆线和低潮线等。（6）注明基点和直线基线参考的大地基准面（坐标系）。（7）一般来说，海洋中无法维持人类居住的“小型地物”不能够确定为基点。大陆国家不应当划出群岛基线。群岛国的水陆之比和直线基线条数要符合《公约》要求。（8）不得采用直线基线制度致使另一国的领海同公海或专属经济区隔断，等。我国政府1996年5月15日关于领海基线的声明宣布全国部分领海基点77个，其中包括大陆直线基线基点49个，西沙群岛直线基线基点28个。根据现代海洋法发展和海洋划界实践的要求，与世界上许多沿海国一样，我国已经颁布的所有领海基点和基线位置需要重新考虑和确定，从北到南，在平坦不曲折的海岸应当划出正常基线；直线基线最大长度要得到严格限制，大陆基点数量应适当增加，精确度需要提高；同时还要在领海基线标志图上注明直线线段的性质以及基点和直线基线参考的大地基准面等内容。关于台湾方面颁布的领海基点和基线 据悉，1987年台湾的学者和专家开始催促当局颁布关于划出与1982年《公约》精神一致的领海、专属经济区和大陆架海洋边界的法律，以保卫台湾的海洋权利和利益。台湾当局于1989年5月研究和草拟了划出领海基线的工作计划。经过29次会议，他们对包括中国大陆、台湾和海南岛等所有的领海区域曾经确定了301个基点和309条基线。1999年2月10日，台湾颁布了“领海基线第一部分”，其主张包括了台湾岛上和附近22个点，其中只有7个点处在台湾岛陆地上。整个岛几乎都被连接了11个海上地形的直线

基线所包围，包括了澎湖列岛等岛屿和在台湾岛陆地上的6个点。仅有4个部分使用了低潮线。有人认为，由于台湾岛的海岸线既不是极为曲折，又无紧接海岸的一系列岛屿，人们难以认为以该方式建立的这些基线符合国际法。西沙群岛和南沙群岛能够划定直线群岛基线吗？笔者曾在所发表的“关于南海U型线与国际海洋边界划定问题探讨”文章中写到：“厄瓜多尔、丹麦、挪威和西班牙等大陆国家的洋中群岛（如加拉帕戈斯群岛、法罗群岛、斯瓦尔巴群岛和加那利群岛等）的面积大，有大量人口居住，可维持正常的人类经济生活。所获得的资料说明，以上四个洋中群岛在划出合法的领海基线后都能够拥有专属经济区和大陆架。我国是大陆国家，而且西沙群岛和南沙群岛的小岛由于面积太小，人口稀少，水陆面积之比值不符合《公约》要求，不能够确定基点和划出直线群岛基线。根据《公约》第46、47条条文的精神，我国不应当在南海诸岛划出直线群岛基线，而且单独的处在大洋中的无人居住的小岛不可能确定为领海基点，正如英国的罗卡尔岛那样。2006年我国海洋出版社出版的“《联合国海洋法公约》释义集”一书中有文章提出：南沙群岛可以确定直线基线，能够拥有划出专属经济区和大陆架的资格，并以罗卡尔岛为例可以确定基点来等等（前面写到，英国政府已于1997年放弃了该岛作为其领海基点）”。书中这一文章作者不仅获得的资料有限，把别人早已否定的事实作为正面情况加以引用和宣扬，而且对这种提法缺少法律依据和认真的思索和探究，可以说，以上主张只能会在未来的我国与南海周边国家的海洋划界中产生严重的争端和巨大的麻烦，不会给中国带来利益和安宁。众所周知，任何国家离开了与其他

国家的交流和合作，都无法发展本国的经济。中国和越南北部湾区域的海洋划界体现了这一宗旨。2000年12月25日中越双方签署了北部湾专属经济区和大陆架边界协议。2005年7月21日，中越两国国家主席在北京签署的《中越联合公报》表示，两国将“尽早启动北部湾湾口以外海域的划界谈判”。在北部湾湾口外双方领海基线存在的问题是划界取得进展的主要障碍之一，在划界时，中国在西沙群岛确立的基线和越南沿海的过分长度的直线基线都不能被应用，而越南中南部与中国海南岛南部的低潮线将是重要的考虑因素。我国对领海基线的理论研究是个空白，领海基线的确定一直受到各国政府和海洋法专家的高度重视。领海基线的理论随着国际海洋法的发展同样发展着，总的趋势是朝向标准化、统一化进展。由于牵涉到国家领土与海洋划界等问题，领海基线基础理论的研究十分重要，近年来国外许多专家就领海基线确定的理论与技术方法及其国家实践问题发表过大量研究论文、评论甚至专著。然而我国对该问题的理论探讨和跟踪研究不够，几乎完全可以说是个空白。2004年至2006年中国海洋学会组织编写和公开发行的国际海洋法论文集三本书内的几十篇文章中竟然没有一篇文章涉及到当前国际上就领海基点和基线理论上的研究和新的发展趋势等问题，在我国许多的海洋管理与开发或国际海洋法评论、有的大学法学院创办的学术刊物中，也很少有人提出和探讨这方面的问题。有的刊物即使稍稍提到，也充满着含糊性或严重错误。为纪念《联合国海洋法公约》生效十周年，2006年出版的《国际海洋法的理论与实践》一书中刊登一篇名为“当代海洋法的性质、特点及主要制度”的文章，由于作者没有理解透领海基点和基

线的理论的确切含义及重要意义，缺乏长期跟踪研究和严肃认真的治学态度，在文中只是写到“我国实行的是直线基线”而一笔带过。类似这种不顾后果的写法，在近年来出版的其他书籍和海洋法评论等刊物上也存在着。关于公布我国第二批领海基线的问题 2006年12月15日我国国家海洋局某单位提出尽快公布我国第二批领海基线的建议文章，文章说，我国其余部分领土迟迟不公布领海基线，将直接影响到我国陆地领土，……造成我国部分海洋领土范围不确定的后果，长此以往，将对我国领土主权的完整性有着不可忽视的负面影响。公布领海基线将有利于保持我国政治主张和法律主张的一致性和连续性。尽快公布第二批领海基线是维护我国领土主权完整性的需要等。但是，应当明确指出的是，对于领海基线确定这个严肃而又重大的问题，这篇建议文章的内容反映不出策划者们具有起码的确立和审定领海基线的基本常识，对国际上目前的领海基点的状况和走势不了解，对已经宣布的过长长度的直线基线没有提出加以限制，对如何确定正常基线不理解，并且对一些领海基点预想的设立位置仍有错误，比如主张在一些远离海岸而无独立支撑人类生活能力的小岛上确定基点。另外，文章还主张在南沙群岛划出只能由群岛国才有资格划出的直线群岛基线等。目前有关当事国正在进行黄、东和南海划界磋商和谈判，在与有关国家的划界谈判中，我方应当提倡和要求各方按照与国际上协商一致的技术标准准确确定基点和基线位置。我国政府在公布第一批基点时声明曾指出，我国将再行宣布其余领海基线。因此，我国有关部门人员，包括台湾的学者和有关人士应当通力合作，认真研究领海基点确定的理论，共同作好确定和重新确

定全国领海基点和基线的准备工作十分迫切和必要。日本外大陆架划界对中日两国领海基线位置设立的挑战迫在眉睫。国际上要求1999年5月6日之前批准1982年《联合国海洋法公约》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。200海里以外大陆架界限与领海、专属经济区和大陆架界限一样，都是从测算领海宽度的基线量起。为了搞好海洋划界，我们应当进行对包括日本等国在内的周边邻国的全部领海基点和基线的审查和研究工作。1998年美国划界专家Robert Smith说，就日本大多数新的直线基线线段而言，所包围的海域与陆地没有紧密的关系，却相当大地反映了公海的特征。这个违反国际法的问题在日本东南部表现突出，日本不适当的直线基线必然导致其在西北太平洋的专属经济区和大陆架以及外大陆架界限范围向外扩展，进而会影响他国的利益。由于申请外大陆架界限时间限制在2009年5月6日之前，因此尽快正确确定我国台湾东部沿海的领海基点和基线的合法位置，以及审查日本东南部的领海基点和基线合法位置的工作迫在眉睫。这是因为，根据《公约》精神我国台湾以东面向开阔太平洋的区域可以划出200海里专属经济区和大陆架。尽管在台湾东部难以划出外大陆架界限，但是日本的专属经济区与大陆架边界以及外大陆架界限与我国台湾东部的专属经济区和大陆架边界重叠问题将会浮出水面。我方务必现在就要重视这一问题。领海基线条款将是1982年《公约》内容修改的重要部分。1982年《公约》于1994年生效，它已经生效10多年了。《公约》第312和313条款影响着公约的修订或修正。根据以上两项条款的精神，自2004年起，人们对《公约》诸条款有可能提

出具体的修正案，并需要召开有关国际会议，以考虑被提出的任何修正案。国际上许多海洋划界专家提出要修正和简化有关用于海岸线曲折和海湾的直线基线的规则，新规则要解决目前存在着的许多不合情理的状况。人们特别建议起草新的直线基线规则，限制它的最大长度。《公约》的许多部分需要进行重大的修正或改进，并且当法律专家面对着工作需要提出意见时可以满足引证第二部分“领海和毗连区”第六部分“大陆架”和第十一部分“区域”的需要。人们必须要修正和简化公约第二部分条文，特别是那些通常一直被忽视或违反的条款。最终目标是在地理上、司法上以及在实践上产生符合现实的条文。第二部分包含有关“领海和毗连区”条款共32条，其中第3、4、5和7-16条具体涉及到测算领海和毗连区宽度的领海基线，特别是直线基线，制定这些基线的原则和界限及其产生的影响。我国有关部门根据国家实践，同样可以向国际上有关机构提出对《公约》某些条款的修订或修正意见，以促进国际海洋法的发展和海洋划界工作的进行。

结束语 国际海洋法在发展，海洋划界理论同样在发展。沿海国直线基线的最大长度必须得到严格的统一限制，由考虑三维地质地貌因素改变为仅考虑二维海岸线地理学因素进行划界，以及首先划出国家之间的单一海洋边界（即把水体和海底边界同时一并划出），然后再进行“共同开发区”位置和范围的确定是近些年来国际海洋划界理论和实践上出现的三项最具有实际意义的进展。这种变化的趋势符合科学发展观，有利于国际海洋划界公平解决和工作程序的简化，并且划界方法将更加具有科学性和可行性。我国倡导和谐世界、友好睦邻，那么我们就应当在国际海洋划界的实践中吸收

并开拓新的理论和方法，与时俱进，求真务实。笔者赞成韩国海洋法专家朴椿浩教授曾经说的话：东北亚“地区尚未解决的边界比已经解决的边界多得多。进一步的解决被恰当地认为是一件不容易的任务。另一方面这种情况不能由于本地区的某些国家继续奉行的政策而无限期地维持下去，解决这些争端的重要性将在《公约》终于生效时而变得越来越重要”。上世纪末，朴椿浩运用同一个标准评论了韩国和中国的领海基线状况，其评论是无私的、公正的和正确的。就这一点，中国海洋划界专家应当向他学习。中国海洋划界人员不论是研究者、谈判者，还是决策者，都要主动地做好工作，积极沟通和交流，避免在确定领海基点和进行海洋划界时再出现不该出现的问题，以便真正地维护好我国的领土主权和海洋权益，并切实促进我国与周边海洋国家的和谐相处和经济上的合作开发。参考文献 (1)Zou Keyuan, China ' s Exclusive Economic Zone and Continental Shelf: Development, Problem, and Prospects, *Marine Policy*,25(2001),71-81. (2) *Limits in the Seas* , Nos. : 106 , 117 , 120 , 121, ; 1987,1996, 1998。 (3) *Straight Baselines: The Need for a Universally Applied Norm*, by J. Ashley Roach IL, Vol.31, No.1 ,.47-80,2000。 (4) W.Michael Reisman IL, 2000, Vol.31, No4, 303-345. (8) *The Republic of Korea ' s Maritime Boundaries*, Jon M. Van Dyke, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.18, No.4, 509-540, 2003, 12。 (9) 沈文周，海平面上升对海域疆界的影响，162-166, 1999年9月，海洋出版社。(10) 李令华 王沐昕，关于南海U型线与国际海洋边界划定问题探讨，《现代渔业信息》杂志，农业部主管，2005(12)，16-19. 中国律师网，www.acla.org.cn 2005年，9

月7日。（11）李令华 谭树东：国际海洋边界划定理论和方法的新进展，海洋开发与管理，国家海洋局主管，2006，Vol.23（4），9-13。（12）高之国，当代海洋法的性质、特点及主要制度，《国际海洋法的理论与实践》，海洋出版社，2006，1-15页。（13）张海文主编，李海清副主编，《联合国海洋法公约》释义集，海洋出版社，2006，598页。（14）2006年9月14日外交部发言人秦刚就领海基点立碑的谈话。（作者：李令华，原国家海洋信息中心副研究员；王沐昕，北京天济律师事务所一级律师）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com