

# 领海法视角下的中韩海域划界

曲波\*

**内容摘要:**中韩领海法,尤其是其中的基点基线规定,不仅确定了一国管辖海域的范围,也是确定两国划界重叠海域的基础,对维护国家的海洋权益有重要作用。韩国学者针对我国领海基线合法性的质疑缺乏国际法依据,我们应积极回应。韩国《关于毗连海域主权的总统声明》在两国海域划界中不具有效力;韩国领海法规定了多种领海外部界限的确定方式,是否符合《联合国海洋法公约》的规定有待检验和分析。为维护我国的海洋权益,我国一方面应关注韩国领海法,另一方面应进一步强化对我国领海基点基线的效力。

**关键词:**领海法 基线 中韩海域划界 联合国海洋法公约 海洋权益

1982年《联合国海洋法公约》(以下称《公约》)的生效引发了世界范围内海洋区域的“重新划定”。<sup>①</sup>《公约》第57条和第76条对一国专属经济区和大陆架的宽度作了规定,因此在海岸相邻国家间和相向国家间海岸距离不足400海里时,就会涉及专属经济区和大陆架的划界。中韩两国濒临的黄海及东海海域宽度均不足400海里,两国均批准了《公约》,两国的国内法都规定了200海里的专属经济区和200海里大陆架,这导致中韩两国在黄海的大部分海域及东海的北部面临着海域划界问题。虽然有学者认为海洋争端的司法解决有利于有效维护国际社会的和平和安全,<sup>②</sup>但谈判协商解决争端具有灵活性,更有利于争端的真正解决。<sup>③</sup>中韩自1992年建交后一直关注海域划界问题。从1997年至2008年,两国曾在首

---

\* 宁波大学法学院教授、博士生导师,南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)研究员

本文系国家社科基金项目“争议海域单方行为法律问题研究”(项目批准号:20BFX211)阶段性成果。

① 参见姚莹:《解决中日东海争端的司法路径探析》,《当代法学》2011年第3期,第24页。

② 参见江河:《海洋争端的司法解决:以大国政治和小国政治的博弈为路径》,《社会科学辑刊》2019年第5期,第92页。

③ 参见曲波:《南海周边有关国家在南沙群岛的策略及我国对策建议》,《中国法学》2012年第6期,第61-62页。

尔、济州、釜山、上海、北京、青岛举行了14次海域划界的司局级会谈。<sup>①</sup>2014年7月,习近平主席访韩期间,两国发表联合声明,宣布2015年启动海域划界谈判。至2021年,两国共举行了两次副部级会谈、五次司局级会谈。<sup>②</sup>

海域划界涉及诸多问题,但基点基线选择是其中的重要问题。一国的领海法一般会对基点基线等问题作出规定,而基线是确定一国海域的起算线,也是确定两国划界重叠海域的基础。因此,领海法在海域划界中对维护国家海洋权益具有重要作用。本文不是对中韩领海法的一般介绍,而是重在探讨中韩两国用谈判方式解决划界争端时,领海法这一国内法在划界中的一般作用和特殊作用;考察中国、韩国领海立法整体状况,回应韩国学者对我国领海基点基线的质疑;考察韩国领海法;提出强化我国基点基线效力的建议,力图实现维护我国海洋权益的目的。

## 一、中国、韩国国内法在两国海域划界中的作用

虽然在海域划界中,一国国内法并不具有直接的国际法效力,也不能仅凭国内立法决定海域划界的方法和结果,但在海域划界中,国内法的作用不能忽视,主要原因如下:

第一,一般来说,海域划界争议涉及的法律问题主要包括海域的边界、争议海域的划界原则/方法等内容。这些在一国的国内法中都会有所体现。如领海法规定的基点基线是一国海域范围的起算线,相应决定了划界海域的范围;专属经济区和大陆架法也会规定海域划界规则。这些在中韩海域划界中同样适用。

第二,根据国际法一般原理,国内法与国际法是一种“内在联系”<sup>③</sup>的关系。一国的划界主张和相关划界实践在两国划界中的效力以国际法为依据,属于国际法的范畴,但划界主张由一国的海洋法做出,或由相关划界实践体现,其直接渊源来自国内法。尽管国内海洋法在适用中是否具有国际法层面的效力取决于其是否符合国际法,但国内海洋法的创制和实效则完全取决于一国的主权和国内法规

① 참조하다 박창진, 김지예: 동북아지역협력으로서의 한중해양경계획정: 이어도문제를 중심으로, 아태연구, 제 20 권 제 3 호(2013).

② 2015年12月22日,在韩国首尔举行了中韩重启海域划界谈判后的首轮会谈,中方团长为外交部副部长刘振民,韩方为外交部第二次官(副部长)赵兑烈举;2016年4月和12月,分别在北京和釜山举行了司局级会谈;2017年8月、2018年7月和2019年1月,在北京、济州、厦门举行了第三次、第四次和第五次司局级会谈;2019年7月25日,中韩在北京举行了第二轮副部级会谈。

③ 国内法一般并不直接具有国际法上的效力,而是被视为国家主张的依据或国家实践的一种形式,国际法规则亦需要通过转化或并入的方式,方可在国内发生效力。参见梁西(原著主编)、曾令良(修订主编):《国际法》,武汉大学出版社2013年版,第15-20页。

定,属于国内法的范畴。这对中韩海域划界也同样适用。

第三,中韩海域划界的特殊性决定了国内法在划界中的作用更加不能被忽视。按照《公约》第287条的规定,在一国签署、批准或加入《公约》时或在其后任何时间,有自由选择国际法院、国际海洋法法庭等机构解决争端权利,中国和韩国没有选择任何争端解决机构,同时两国也根据《公约》第298条的规定,排除了海域划界争端适用导致有拘束力裁判的强制程序。<sup>①</sup>中韩海域划界争议中第三方司法机构的缺位意味着两国海域划界问题成为争端博弈的过程而非争议裁决问题。在这个过程中,国内海洋立法的适用与划界所依据的国际法、划界主张和划界相关实践等相关因素的关系如下图所示:

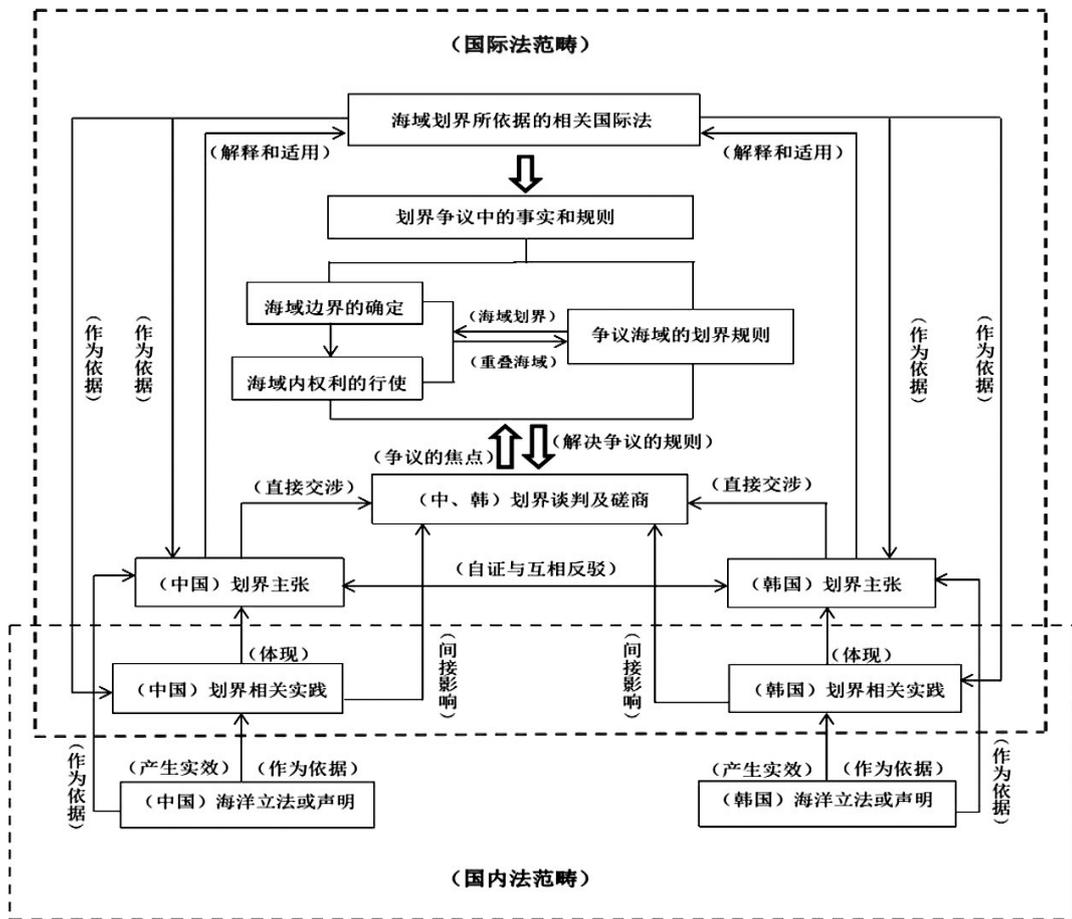


图1 国内法、国际法、划界主张和实践关系图

注:图1系作者自行绘制。

<sup>①</sup> See Settlement of Disputes Mechanism, [https://www.un.org/depts/los/settlement\\_of\\_disputes/choice\\_procedure.htm](https://www.un.org/depts/los/settlement_of_disputes/choice_procedure.htm), visited on 26 May 2021.

在分析中国、韩国领海立法在两国海域划界中的适用时,还特别需要注意以下问题:

1.国内法在划界中所具效力的判断问题。第三方司法机构在司法裁判中是国际法的解释和适用者,也是国内法是否符合国际法的判断者。但在中韩海域划界争议中,司法裁决机构缺位,由当事国双方对划界所涉问题进行解释和适用。由于《公约》关于海域划界的规定本身就具有抽象、模糊的特点,在文本和句法上存在复数解释的可能,这意味着划界双方会对划界规定进行有利于己方的解读,加上双方对司法判例也未必有一致看法,进而可能各自得出具有相同文本渊源效力但指向不同划界结果的法律解释观点,中韩双方所持的不同法律解释意见很难得出一个确定的结果,导致对相关国际法规则的解释呈现出不确定状态。由于判断国内法在国际法中效力的前提是中韩双方对国际法规则有一致的看法,因此,不论是对以《公约》为主的海域划界国际法的解释,还是对相关判例的解释,都要符合法的解释规则,并结合中韩海域划界的具体情况进行合乎逻辑的法律论证,这样才能将其作为判断国内海洋法是否具有国际法效力的依据。

2.国内海洋法在划界中适用的实际效力大大加强。在中韩海域划界争议中,相关国际法解释和适用的不确定性很大程度上强化了国内法的作用,不管国内海洋法的适用是否可以产生国际法层面的效力,只要本国在该海域具有实际控制的能力,就有可能通过执法管辖等产生一定的效力。由于中韩划界争议没有司法裁决来判定和固化实践的效力,因此借由本国海洋立法和相应的执法管辖,可能会在海域划界中对海域的实际控制产生影响。

## 二、对中国领海法的考察及对韩国学者质疑的回应

我国领海法是与国际海洋法的领海法律制度相伴发展的。1958年2月至4月,第一次联合国海洋法会议在日内瓦召开,会上通过了《领海和毗连区公约》,对领海基线、无害通过权等问题进行了规定,但对领海的宽度没有规定。虽然没有参加第一次联合国海洋法会议,也未批准该公约,但我国于1958年9月4日发布了《中华人民共和国政府关于领海的声明》(以下称《领海声明》)。《领海声明》规定的直线基线实际上和《领海和毗连区公约》相符,由于《领海和毗连区公约》没有规定领海的最大宽度,所以,中国宣布的12海里领海宽度并未违反该公约的规定。而且,事实证明,这一宽度是为《公约》所采用的。伴随着国际海洋秩序的发展,第三次联合国海洋法会议制定的《公约》于1982年通过、1994年生效,我国不仅全程参加了第三次联合国海洋法会议,而且在《公约》生效前还通过了《领海及毗连区法》,并且按照《领海及毗连区法》第16条的规定,分别于1996年和2012年发布了《中华人民共和国政府关于中华人民共和国领海基线的声明》(以下称《领

海基线声明》)及《中华人民共和国政府关于钓鱼岛及其附属岛屿领海基线的声明》(以下称《钓鱼岛及其附属岛屿领海基线声明》)。《领海基线声明》宣布大陆领海的部分基线由49个基点组成(从第1号基点“山东高角”到第49号基点“峻壁角”),同时宣布了西沙群岛的领海基线。<sup>①</sup>《领海及毗连区法》的内容与《公约》第二部分的规定相符,因此,我国的《领海及毗连区法》以及随后的《领海基线声明》《钓鱼岛及其附属岛屿领海基线声明》确立的领海法律制度可视为对《公约》规定的国内法转化,符合国际法上现行领海制度的规定。

依据我国《领海及毗连区法》和《领海基线声明》,在中韩划界所涉的黄海和东海北部海域,我国以直线基线为领海基线,适用《领海基线声明》中的“大陆领海的部分基线”,具体应该是从该基线系统中的第1号基点(山东高角)到第13号基点(东南礁)间各点的连线。这一界限是在中韩划界中我国主张相关海域权利和进行划界谈判的起始界限。其中,黄海的海域范围大致由第1—9号基点延伸,东海北部的海域范围大致由第9—13号基点延伸,具体的海域界限确定则可以根据中韩划界的实际情况进行选取和识别。韩国学者对这些基点基线提出了质疑,我们应积极回应,以维护我国的海洋权益。需要说明的是,本文对中韩基点基线走向及延伸范围的研究是以平面图为基础进行的。

#### (一)我国未公布基线不影响划界基线的效力

韩国学者认为我国没有公布从第1号基点向北延伸至中朝边境间陆地领土的基线,会影响中韩海域划界基线主张的效力。<sup>②</sup>这一观点不成立。

韩国的领海界限在西海岸最北只到其公布的第23号基点小铃岛,从韩国领海基线图上看,<sup>③</sup>第22号基点西格列飞岛<sup>④</sup>到第23号基点小铃岛所连接的基线在12海里和200海里的外部界限可向西北延伸至我国第1号基点的上方,表面看,

---

① 具体领海基线图可参见陈德恭:《现代国际海洋法》,海洋出版社2009年版,第550-551、554页。

② See Suk Kyoon Kim, *Maritime Boundary Negotiations between China and Korea: The Factors at Stake*, 26 *The International Journal of Marine and Coastal Law* 3-4 (2017).

③ 韩国领海基线图可参见United States State Department, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *Limits In the Seas No.82- Straight Baselines: Republic of Korea*, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/59576.pdf>, 2021年6月13日访问。

④ See UN, *Oceans and Law of the Sea, Republic of Korea: Enforcement Decree of the Territorial Sea and Contiguous Zone Act Law No.3037, Amended by Presidential Decree No.24424*, 23 March 2013, [http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/Enforcement\\_Decree\\_of\\_Territorial\\_Sea\\_and\\_Contiguous\\_Zone\\_Act\\_Presidential\\_Decree\\_No\\_24424\\_23\\_March\\_2013.pdf](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/Enforcement_Decree_of_Territorial_Sea_and_Contiguous_Zone_Act_Presidential_Decree_No_24424_23_March_2013.pdf), visited on 8 July 2021.

似乎超出了我国第1号基点至第5号基点间基线所延伸的海域范围,但这只是韩国第22、23号单段基线在几何意义上理论延伸的结果,韩国海域范围的实际情况需要考虑其整体领海基线的角度和方向。受其第23号基点上方未划定基线海域的海岸线地理状况以及朝韩北方界线的限制,韩国领海最大可主张至位于朝韩北方界线西侧边缘的白翎岛附近,<sup>①</sup>以白翎岛为基点连接该岛下方的大青岛、小青岛<sup>②</sup>至韩国已公布的第23号基点小铃岛,这段领海基线整体上沿其海岸向西北方向延伸,延伸出的专属经济区海域绝大部分都处于我国第1号基点的下方,基本上没有超过我国第1—13号基点所延伸海域的范围。因此,我国未公布的基线不会影响已公布基线的效力,不会影响两国海域划界。而且需要注意的是,虽然韩国目前实际控制白翎岛,但朝鲜一直对白翎岛主张主权,并对韩国在白翎岛的管辖以及朝韩北方界线的不正当性表示了持续的反对,<sup>③</sup>因此,在划界中,韩国对该岛的基点主张效力也是存在瑕疵的。

## (二)我国采用直线基线符合国际法规定

韩国学者认为我国大陆领海基线的第1号基点至第11号基点(佘山岛)所在海域的海岸线平缓,没有边缘岛屿与陆地密切关联的封闭水域,不符合《公约》第7条所要求的“在海岸线极为曲折的地方,或者如果紧接海岸有一系列岛屿”的情况,以及“直线基线的划定不应在任何明显的程度上偏离海岸的一般方向”的限制。<sup>④</sup>韩国学者对我国基线批驳的论据(包括使用的基线图)大多来自美国国务院1996年发布的《海洋边界》第117号文件。<sup>⑤</sup>美国在该文件中提出了划定直线基线的标准:“单段直线基线的长度一般在24海里至48海里之间,考虑到《公约》相关条款的精神,直线基线距离大陆海岸的距离不应超过24海里”,<sup>⑥</sup>进而用这种“长度”标准来衡量基线是否“偏离海岸的一般方向”。这一论证方式被韩国学者采

① 由于韩国领海立法规定了正常基线和直线基线两种领海基线的划定方式,因此从理论上来说韩国对领海的最大主张对应的领海基线有两种:一是以北方界线为限度的韩国最北领土的低潮线;二是选用韩国最靠近北方界线的白翎岛作为直线基线的基点。

② 参见李雪威:《韩国海洋战略研究》,时事出版社2016年版,第177页。

③ 参见李雪威:《韩国海洋战略研究》,时事出版社2016年版,第182-183页。

④ See Suk Kyoon Kim, *Maritime Boundary Negotiations between China and Korea: The Factors at Stake*, 26 *The International Journal of Marine and Coastal Law* 4 (2017).

⑤ See United States State Department, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *Limits In the Seas No.117-Straight Baseline Claim: China*, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/57692.pdf>, visited on 13 June 2021.

⑥ See United States State Department, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *Limits In the Seas No.117-Straight Baseline Claim: China*, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/57692.pdf>, visited on 13 June 2021.

纳,据此认为我国第1号基点至第11号基点间的直线基线有的过长,不符合《公约》所规定的“不应在任何明显的程度上偏离海岸的一般方向”的要求。

美韩所谓的“建立直线基线的标准”只是依据个别国家的实践和一些学者的理论,<sup>①</sup>《公约》只对群岛国的直线基线长度有所规定,并未对大陆国家直线基线长度作出规定。《公约》的英文版中,“岸线曲折”表述为“the coastline is deeply indented and cut into”,体现的是海岸线在几何上内凹或者外凸的不平整特征,这一特征在海岸线的不同位置 and 不同尺度下有不同的表现,没有一个客观明确的度量标准。我国海岸线十分曲折,有极多的弯曲和凹凸,第1—11号基点间的基线整体上与我国海岸线几何曲折的大致走向是一致的,且符合《公约》第7条第6款的规定,并未造成韩国领海同专属经济区的隔断,因此,韩国的质疑不成立。

### (三)我国直线基线基点的选取具有合法性

韩国学者就我国上海地区一些基点的合法性提出质疑,但这一质疑同样不成立。

首先,韩国学者指出我国第9号基点(麻莱珩)和第10号基点(外磕脚)是低潮高地,且位于距离海岸70海里的位置,据此认为依据《公约》第13条的规定,这两个低潮高地“全部与大陆或岛屿的距离超过领海的宽度,则该高地没有其自己的领海”,该高地的低潮线不可以作为测算领海宽度的基线,进而否定我国这两个基点的合法性。<sup>②</sup>这混淆了“低潮高地的领海”“作为领海基线的低潮高地的低潮线”“作为直线基线基点的低潮高地”这三个概念。《公约》第13条规定了前两个概念适用的要求和效力,而低潮高地作为直线基点的条件则规定在《公约》第7条第4款。第9号基点和第10号基点距离大陆超过了领海宽度,只是导致这两个低潮高地不能拥有自己的领海,且不能将自己的低潮线作为领海的基线,并不意味着这两个低潮高地因此不能作为直线基线的基点。这两个点作为直线基线的基点只需要符合《公约》第7条第4款的“低潮高地上筑有永久高于海平面的灯塔或类似设施”或“以这种高地作为划定基线的起讫点已获得国际一般承认者”的任一情况即可。如果说这些基点要满足“已获得国际一般承认”的要求存在难度的话,那么满足“在低潮高地上筑有永久高于海平面的灯塔或类似设施”的要求则比较容易。由于缺少领海基点建设的公开信息,尚不明确我国是否在作为领海基点的低潮高地上筑有《公约》要求的设施,但从实践上来说并不难达到。

<sup>①</sup> See United States State Department, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, Limits In the Seas No.117-Straight Baseline Claim: China <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/57692.pdf>, visited on 13 June 2021.

<sup>②</sup> See Suk Kyoon Kim, *Maritime Boundary Negotiations between China and Korea: The Factors at Stake*, 26 *The International Journal of Marine and Coastal Law* 4-6 (2017).

其次,韩国学者指出,我国的第12号基点(海礁)和第13号基点(东南礁)远离上海70海里,远离海岸且偏离了海岸线的一般方向,作为直线基点的效力存在瑕疵,并进一步指出,第13号基点东南礁是我国管辖苏岩礁的依据,在第12号基点和第13号基点的基点效力存在瑕疵的情况下,我国对苏岩礁的管辖权也因此存在瑕疵。<sup>①</sup>这一质疑不成立。苏岩礁并非岛屿而是一个暗礁,对这一客观事实,中韩双方已达成共识。<sup>②</sup>根据《公约》的规定,专属经济区从测算领海宽度的基线量起,不应超过200海里,苏岩礁距离第13号基点的距离小于200海里。据此推论,只要我国第12号、13号基点是合法的,我国就对苏岩礁具有管辖权。韩国学者对我国这两个基点批驳的依据是《公约》第7条第3款:“直线基线的划定不应在任何明显的程度上偏离海岸的一般方向,而且基线内的海域必须充分接近陆地领土,使其受内水制度的支配。”然而我国确立第12号、13号直线基线基点依据的是《公约》第7条第1款:“在海岸线极为曲折的地方,或者如果紧接海岸有一系列岛屿,测算领海宽度的基线的划定可采用连接各适当点的直线基线法。”第12号基点和第13号基点属于我国舟山群岛这一系列岛屿的外缘,以此作为基点并未超过舟山群岛的范围,满足《公约》第7条第1款的规定,且这段海域是我国舟山渔场的范围,我国在此地区一直有渔业活动的惯例,根据《公约》第7条第5款的规定:“在依据第1款可以采用直线基线法之处,确定特定基线时,对于有关地区所特有的并经长期惯例清楚地证明其为实在而重要的经济利益,可予以考虑。”考虑到我国在此地区的经济利益,我国的基点选取也是合法的,完全不违反《公约》关于直线基线的规定。

### 三、对韩国领海法的考察

韩国的领海立法相对较早,1952年1月18日,韩国总统李承晚发布了《关于毗连海域主权的总统声明》,宣布对邻接韩国领土半岛和岛屿沿岸的所属范围所及的全部海域行使主权,为此沿朝鲜半岛划了一条边界线。<sup>③</sup>该线即“李承晚线”,也称“邻近海洋主权线”“和平线”。可见,韩国在联合国第一次海洋法会议之前就通过总统声明表明了海洋权益。在《公约》通过前,1977年12月31日韩国颁布了《领海法》,并于1978年9月20日颁布了《领海法的实施令》作为《领海法》的实施

---

<sup>①</sup> See Suk Kyoon Kim, *Maritime Boundary Negotiations between China and Korea: The Factors at Stake*, 26 *The International Journal of Marine and Coastal Law* 4-6 (2017).

<sup>②</sup> 参见李雪威:《韩国海洋战略研究》,时事出版社2016年版,第159-160页。

<sup>③</sup> 参见海洋国际问题研究会编:《中国海洋邻国海洋法规和协定选编》,海洋出版社1984年版,第7-9页。

细则,而后不断进行修订。如1991年9月7日对《领海法的实施令》进行修订。1995年12月6日,韩国将《领海法》修订为《领海和毗连区法》,相应的于1996年7月31日将《领海法的实施令》修订为《领海和毗连区法实施令》,后又在2002年12月18日和2013年3月23日对《领海和毗连区法实施令》进行了修订。2017年3月21日,韩国对《领海和毗连区法》进行了最新的修订。<sup>①</sup>而后根据最新立法,韩国又公布了最新的部分领海基点、直线基线和领海外部界限的海图地理坐标。<sup>②</sup>如前所述,中韩海域划界谈判实际上是双方博弈的过程,在这一过程中,海洋法的作用不容忽视。因此,为了维护我国的海洋权益,对韩国领海法应进行审视,且至少应关注以下问题:

### (一)是否韩国所有的领海法在划界中均可适用

韩国1952年公布的《关于毗连海域主权的总统声明》至今近70年,1965年《日韩渔业协定》达成后,“李承晚线”在事实上被取消,<sup>③</sup>但其历史影响在海洋划界争端中仍然存在。如认为该声明“预测国际海洋法的发展方向,将这些应用在外交上,增进(保护)国家利益,这是大韩民国外交史上辉煌的业绩之一”。<sup>④</sup>2015年12月22日,在中韩副部级的首轮海域划界谈判中,韩国主张1952年《关于毗连海域主权的总统声明》依然是其海洋法法规的缘起和根本所在,依据该声明及韩国其他法律法规主张海域权利。<sup>⑤</sup>该声明横跨不同时期的国际海洋法律制度,涉及了时际法的问题。<sup>⑥</sup>根据时际法规则,“法律事实应以与之同时的法律判断”,<sup>⑦</sup>国内立法在国际法中被看做体现国家主张的法律事实,需要以相应时期的国际法作

① See Republic of Korea: Legislation, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/STATEFILES/KOR.htm>, visited on 2 July 2021.

② See Lists of Geographical Coordinates of Points, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/mzn130-coordinates.pdf>, visited on 20 July 2021.

③ 参见金荣球:《韩国和国际海洋法》,Book21出版社2004年版,第418页。

④ 金瑞英:《大韩民国外交的业绩——和平线宣言》,韩国外交部组织项目—Friends of MOFA报告, <https://blog.naver.com/mofakr/221522731697>, visited on 7 September 2021.

⑤ 参见刘建林:《日韩海域划界中的“李承晚线”问题研究》,《冷战国际史研究》2016年第2期,第137页。

⑥ 关于时际法的概念,学者们众说纷纭,但一般认为时际法主要是指法律在时间上发生冲突或抵触时,确定应当适用哪一或哪些法律的一类法律原则或规则。也就是说,时际法是解决法律在时间上冲突的法律。参见黄远龙:《国际法上的时际法概念》,《外国法译评》2000年第2期,第75-76页;王军敏:《国际法中的时际法规则》,《北京行政学院学报》2011年第6期,第88页;曲波:《时际法在解决领土争端中的适用》,《社会科学战线》2015年第4期,第214-215页。

⑦ See The Island of Palmas Case (or Miangas), Award of the Tribunal, PCA, 4 April 1928, p.14.

为其效力的判定依据。此外,在分析时际法问题时,必须区分“权利的产生”与“权利的存续”,即某一事实或行为根据前一时期的国际法(旧法)而产生的权利必须遵循法律演变条件,才能在现行的国际法(新法)中继续存在。<sup>①</sup>因此,分析《关于毗连海域主权的总统声明》的效力,首先要梳理同时期(1952年—现在)国际领海法律的内容和存续状况。

在国际法上,领海法律制度的发展可以分为三个阶段:第一阶段是1958年前,国际社会尚无编纂的海洋法公约,习惯国际法仅承认沿海国对紧邻其海岸的水域,即领海的主权,并不存在领海以外海域权利的习惯国际法<sup>②</sup>。第二阶段是1958年至1982年。在这一阶段,1958年日内瓦《领海和毗连区公约》是条约层面的领海法律渊源,沿海国对其领海享有主权已被各国接受为习惯国际法,并得到1958年《领海和毗连区公约》第1条、第2条的承认,<sup>③</sup>但对于领海宽度问题,既没有习惯国际法,也没有反映在《领海和毗连区公约》中。第三阶段是1982年后,《公约》确立了现行国际领海法律制度,《公约》在1994年正式生效,以此为时间节点,《公约》正式成为各缔约国在条约法层面的国际领海法律渊源。此外,根据《维也纳条约法公约》第18条规定,即使在1994年前《公约》尚未生效,但只要缔约国“业已表示同意承受条约之拘束”,则“负有义务不得采取任何足以妨碍条约目的及宗旨之行动”。可见,国际法上的领海制度在发展过程中形成了习惯国际法和条约法两个层次的国际法渊源,二者是并行共存的:就习惯国际法来说,至少在1958年前,“沿海国享有主权”就已经被各国接受为习惯国际法,并反映在1958年《领海和毗连区公约》及后续的1982年《公约》中。这一时期,国际上并未形成关于领海宽度和界限的习惯国际法规则,已有的领海习惯国际法被现行的《公约》继承和涵盖,二者的效力并行且不冲突。就条约法来说,《公约》是现行的国际海洋法,并在条约法上确定了最大范围12海里的领海宽度,《领海和毗连区公约》在《公约》的缔约国间不当然具有国际法效力,缔约国在《领海和毗连区公约》及《公约》间的适用问题,依照《公约》第311条“《公约》同其他公约和国际协定的关系”处理。

对比各时期领海法律的状况,《关于毗连海域主权的总统声明》公布于1952年,应以制定之时的国际法判断其效力,当时习惯国际法仅承认沿海国对领海的主权,不存在领海以外海域权利的习惯国际法,并且没有习惯国际法或条约法对

① See The Island of Palmas Case (or Miangas), Award of the Tribunal, PCA, 4 April 1928, pp.14-15.

② 参见史久镛:《国际法院判例中的海洋划界》,《法治研究》2011年第12期,第4页。

③ 参见[美]路易斯·易斯宋恩等:《海洋法精要》,傅崐成等译,上海交通大学出版社2014年版,第114-115页。

领海的宽度作出规定。韩国在该声明中主张主权的海域范围是“邻接其领土半岛和岛屿沿岸所述范围所及的全部海域”,<sup>①</sup>根据该声明中公示的韩国海域的经纬度界限,<sup>②</sup>韩国主张的领海范围达199海里,<sup>③</sup>在国际法对领海宽度不确定的情况下,一国主张的领海范围并不一定无效,但同样也并不必然有效,并且由于没有国际法的支持,一国领海范围的主张并不会因为相关国家未进行反对就产生国际法上默示同意的效果。因此,在该声明公布之时,由于缺乏领海范围的国际法支持,并不能依据这一声明认为我国在当时对韩国的主张表示了同意。在该声明发布后,在条约法层面经历了1958年《领海和毗连区公约》和1982年《公约》两次领海制度的国际法编纂,但关于领海的习惯国际法并没有新的发展,韩国在1996年批准《公约》,作为缔约国受到《公约》的规制,故现时期《关于毗连海域主权的总统声明》应以《公约》作为判断其国际法效力的依据。根据《公约》的规定,沿海国对领海的主权只能及于12海里的宽度,《关于毗连海域主权的总统声明》不符合现行国际法。总的来说,在《关于毗连海域主权的总统声明》自1952年制定到1996年韩国批准《公约》期间,韩国并未通过该声明在事实上获得稳定、存续的领海权利,该声明在现时期也不符合《公约》的规则,因此不具有领海主张的国际法效力,不能作为韩国主张领海权利的国际法依据。

## (二) 韩国领海界限问题

韩国《关于毗连海域主权的总统声明》不符合国际法上的领海规则,不能作为韩国主张领海权利的国内法依据在中韩划界中适用,因此,对划界问题重点应关注的是韩国《领海和毗连区法》(2017年修订)、《领海和毗连区法实施令》(2013年修订)以及最新领海声明,这些领海立法和声明,韩国已按照《公约》第16条第2款履行了交存义务。<sup>④</sup>

基于国内法与国际法的关系,韩国的领海界限问题应依照《公约》进行考察,主要是《公约》第二部分第二节,涉及领海基线、领海的宽度和领海的外部界限这三个问题。这三方面直接与中韩划界海域范围的确定有密切关系。

<sup>①</sup> 海洋国际问题研究会编:《中国海洋邻国海洋法规和协定选编》,海洋出版社1984年版,第7页。

<sup>②</sup> 参见海洋国际问题研究会编:《中国海洋邻国海洋法规和协定选编》,海洋出版社1984年版,第8页。

<sup>③</sup> 参见刘建林:《日韩海洋划界中的“李承晚线”问题研究》,《冷战国际史研究》2016年第2期,第135页。

<sup>④</sup> See Republic of Korea: Submission in Compliance with the Deposit Obligations Pursuant to the UNCLOS, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/KOR.htm>, visited on 13 June 2021.

### 1. 领海基线问题

就领海基线来说,依据韩国《领海和毗连区法》第 2 条的规定,韩国领海一般采用正常基线,但特殊地理情况存在的海域,使用直线基线。在中韩划界所涉的黄海和东海北部海域,韩国以直线基线为领海基线,适用韩国《领海和毗连区法实施令》附表 1(以下称“附表 1”)中的直线基线系统,具体是从基线系统中的第 1 号基点(达尔曼岬)到第 23 号基点(小铃岛)间各点的连线。这一界限是韩国主张相关海域权利和进行划界谈判的起始界限。需要说明的是,在韩国的这一基线系统中,即使第 1 基点到第 13 基点不直接作为划界海域相关海岸的基点和基线,但其作为韩国基线系统的一部分,也会影响划界相关海岸基线的整体地理走向和相应海域的延伸方向,因此韩国的整个基线系统(第 1—23 号基点)都与中韩划界海域密切相关。而我国的基线系统中,之所以在划界海域只涉及第 1—13 号基点,是因为我国海岸极为曲折漫长,第 1—13 号基点已经基本囊括了东海和黄海的划界海域。

### 2. 领海宽度问题

就领海的宽度来说,韩国《领海和毗连区法》第 1 条规定领海宽度为 12 海里,但在特定海域可以根据总统令的规定适用 12 海里范围内的任意领海宽度,即小于 12 海里的领海宽度。根据《领海和毗连区法》第 1 条的规定,韩国在《领海和毗连区法的实施令》附表 2 中(以下称“附表 2”)规定了朝鲜海峡的海域小于 12 海里的领海宽度。<sup>①</sup>因此,韩国的领海宽度实际上有两种:一是在除朝鲜海峡外的其他海域(大致对应第 8—23 号基点连接的基线)采用 12 海里的领海宽度(无论对应基线是正常基线还是直线基线);二是在朝鲜海峡海域采用小于 12 海里的领海宽度(大致对应第 1—7 号基点连接的基线)。

### 3. 领海外部界限

韩国划定领海外部界限的方式实际上有以下三种:

一是以距离基线 12 海里的等距离线作为领海外部界限。韩国《领海和毗连区法》第 1 条规定了 12 海里领海宽度,但并未明确阐述“外部界限”如何划定,而且按照《公约》第 4 条的规定,韩国领海的外部界限是一条其每一点同基线最近点的距离等于领海宽度的线。因此,除了以总统令专门规定的特殊情况外(即除朝鲜海峡外),韩国的领海外部界限是距离基线 12 海里的等距离线。

---

<sup>①</sup> See Republic of Korea: Enforcement Decree of the Territorial Sea and Contiguous Zone Act, [https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/Enforcement\\_Decree\\_of\\_Territorial\\_Sea\\_and\\_Contiguous\\_Zone\\_Act\\_Presidential\\_Decree\\_No\\_24424\\_23\\_March\\_2013.pdf](https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/Enforcement_Decree_of_Territorial_Sea_and_Contiguous_Zone_Act_Presidential_Decree_No_24424_23_March_2013.pdf), visited on 8 June 2021.

二是以《领海和毗连区法实施令》附表2的规定来划定朝鲜海峡领海的外部界限。<sup>①</sup>韩国对朝鲜海峡海域的领海外部界限没有采用统一的方法,而是在不同区域划定了不同的领海外部界限。附表2中的1规定,朝鲜海峡海域的第一条领海外部界限是“从连接附表1中的基点5、基点6、基点7所形成的直线向外量出的3海里的线”;第二条领海外部界限是“从附表1中的基点5到东经127度的线与本表1中的线所形成的交叉点开始到东经93度之间的线与12海里线的交叉点的线”;第三条领海外部界限是“附表1中的基点7到东经120度的线与本表1中的线所形成的交叉点开始到东经172度之间的线与12海里线的交叉点的线”。其中,第一条领海外部界限可以看做一条距离韩国第5号基点至第7号基点所连领海基线3海里的等距离线,但第二条和第三条领海外部界限并不是相应领海基线的等距离线,韩国也没有公布具体交点的经纬度,因此,有必要运用我国官方的测绘软件测量这两条领海外部界限的具体位置和经纬点,以确定其外部界限的范围。

三是以2017年领海声明中公布的98个领海外部界限的坐标点的连线作为其部分领海的外部界限。<sup>②</sup>从遵守《公约》规定的角度来看,韩国在采用直线基线海域的领海外部界限应该以正切线法作出一条严格的12海里等距离线,但韩国公布的98个领海外部界限的坐标点连线不能直接确认为等距离线,而且韩国也未明确说明《领海和毗连区法》规定的领海外部界限(等距离线)与其在2017年最新声明中公布的领海外部界限之间的关系和适用方式,因此,有必要对这98个坐标点所构成的外部界限进行测量,以确认是否超过12海里等距离线的限度或偏离海岸线的一般走向。

此外,需要关注的是,韩国的直线基线在西海岸最北只到其公布的第23号基点小铃岛,在第23号基点至上方朝韩北方界限的海域没有公布直线基线。依据韩国的国内立法,除非韩国有专门的声明明确表示在这个海域采用直线基线,否则依据其国内法在这一海域将会适用正常基线。而且即使韩国在这一海域采用直线基线,正如前文在批驳韩国学者对我国领海基线的质疑时所提到的,从韩国领海基线图看,韩国海域的实际延伸也需要考虑整体的领海基线状况,受其第23

---

① See Republic of Korea: Enforcement Decree of Territorial Sea and Contiguous Zone Act, [https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/Enforcement\\_Decree\\_of\\_Territorial\\_Sea\\_and\\_Contiguous\\_Zone\\_Act\\_Presidential\\_Decree\\_No\\_24424\\_23\\_March\\_2013.pdf](https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/Enforcement_Decree_of_Territorial_Sea_and_Contiguous_Zone_Act_Presidential_Decree_No_24424_23_March_2013.pdf), visited on 13 June 2021.

② See Lists of Geographical Coordinates of Points, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/mzn130-coordinates.pdf>, visited on 20 June 2021.

号基点上方未划定基线海域的海岸线地理状况以及朝韩北部边界线的限制,无论以何种方式连接白翎岛下方的大青岛、小青岛至韩国已公布的第23号基点小铃岛,由于得到的领海基线的延伸方向是由东南至西北的走向,因此作为与相应领海基线平行的12海里等距离线,韩国在该区域的领海外部界限的走向也应该是从东南向西北的走向,故延伸出的专属经济区海域绝大部分都指向我国第1号基点的下方海域,不超出我国已公布的第1—13号基点基线延伸的海域范围。因此韩国不能以我国或其本国领海基线未完全划定为理由否认我国已公布基点和基线的效力,同时从整体来看,韩国未公布基线海域绝大部分与我国领海基线延伸的海域重叠,仍然属于需要划界的区域。

#### 四、结论及建议

领海法,尤其是其中的基点基线制度与中韩海域划界有直接相关性。我们应对韩国的领海法进行关注,特别是韩国确定领海外部界限的方式多样,我国有必要对韩国公布的领海外部界限用官方测绘软件进行检测,以确定其是否超出《公约》规定的12海里领海范围。在针对韩国学者对我国公布的领海基线的质疑进行回应的同时,也应该强化领海基点基线的效力。具体可采取以下方法:第一,对领海基点的保护,同时对低潮高地进行《公约》要求的相关建筑施工。我国依据《领海及毗连区法》《领海基线声明》等领海法律和《无居民海岛保护法》,在2012年9月出台了《领海基点保护范围选划与保护办法》,在法律上确立了我国的领海基点保护制度,在作为领海基点的低潮高地的建筑过程中,需要注意依照领海基点保护的相关法律法规进行,确保对领海基点执行管辖的法律效力和合法性。第二,由于《公约》有以“有关地区所特有的并经长期惯例清楚地证明其为实在而重要的经济利益”作为划定直线基线额外的考虑,所以,我国应充分利用《公约》的这一规定,在相关海域以渔业和海洋矿产勘探开采业为核心,发展海洋经济,对外展示相关海域的海洋经济活动,并做好我国海洋经济活动官方历史资料的搜集整理工作。这些对我国在划界海域经济利益之惯例的证明,一方面可以对我国基线中距离海岸略远的部分提供更为充分的支持,另一方面,领海的海洋经济更容易进行稳固的管辖,以此为基础将海洋经济(特别是渔业和海洋矿业)的管辖通过正常的经济活动运转外推至领海以外海域,有利于强化对这些海域的实际控制。

## **Maritime Delimitation between China and South Korea from the Perspective of the Territorial Sea Law**

**Abstract:** The territorial sea laws of China and South Korea, especially provisions on the basic point and baseline, not only determine the scope of the sea areas under the jurisdiction of one State, but also set the basis for the delimitation of overlapping sea areas between the two countries, and play an important role in safeguarding the maritime rights and interests of the State, we should respond positively on South Korean scholars' critique on legality of the baseline of China's territorial sea. "Proclamation of Sovereignty over the Adjacent Seas" declared by the President of the Republic of Korea has no effect in the maritime delimitation between the two countries. South Korea's territorial sea law stipulates a variety of ways to determine the outer limits of the territorial sea, whether it is in line with the United Nations Convention on the Law of the Sea remains to be tested and analyzed. In order to safeguard China's maritime rights and interests, on the one hand, China should pay attention to South Korea's territorial sea law, on the other hand, we should further strengthen the control on base points and baseline of our territorial sea.

**Key words:** territorial sea law; baseline; maritime delimitation between China and South Korea; United Nations Convention on the Law of the Sea; maritime rights and interests

(责任编辑:张辉)