21 世纪沿海呼唤法定海域界线

——沿海省份行政管理海域划界的法律原则和方法初探

贾 宇(国家海洋局海洋发展战略研究所)

随着我国经济的持续发展,海洋经济所占比例越来越高,沿海地区以 15% 的陆地面积,创造了 60% 的产值,养活了 40% 的人口。这表明海洋经济在我国国民经济发展中起着举足轻重的作用,并且作用会越来越大。

21 世纪是海洋的世纪,海洋经济已经并将继续成为经济的增长点。海洋及海洋资源是沿海地区经济发展的物质基础和关键所在,各沿海省份都非常重视本地区海洋经济的发展和海洋资源的开发利用,纷纷自行划定“管理海域”,并制定本地区的海洋开发规划,使得沿海省份之间没有法定海域界线的潜在矛盾“浮出海面”,进行省际间海域划界成为当务之急。

一、我国沿海省级行政区管理海域的现状

我国有 18 000 多千米的大陆岸线和 14000 多千米的岛屿岸线,沿海岛屿 6500 多个,沿海省级行政区 14 个(包括香港特别行政区、澳门和台湾省),历史上从未全面、正式划定过省级海上行政区域界线,目前只有粤港之间有一条法定省际海域界限。

根据 1990 年 4 月 4 日第七届全国人民代表大会第三次会议通过的《全国人民代表大会关于设立香港特别行政区的决定》,1997 年 5 月 7 日国务院第 56 次常务会议通过并公布了《中华人民共和国香港特别行政区行政区域图》。香港特别行政区区域界线由陆地部分和海上部分组成,“区域图”划分了香港特别行政区和广东省之间的陆地及海域界线,这条界线是经国务院批准的法定界线。

此外,在 1988 年 4 月 13 日第七届全国人大第一次会议通过的关于设立海南省的决定中,规定海南省管辖“海口市……西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛的岛礁及海域”。这说明这几组群岛在行政区划上属于海南省,但这几组群岛的“海域”范围何在并不明确,仅此还不能确定海南省与广东省的海域界限。

海域界限不清,权属不明,产生了很多问题,有些问题后果相当严重。有的省份为了渔场,从 50 年代起就纷争不断,并演化为大规模冲突;有的为了眼前利益,野蛮采挖海砂,导致海岸侵蚀,造成民房、厂房、良田被毁,公路改道;有的把海洋当成了“垃圾场”,严重污染了海洋环境,致使养殖户血本无归。凡此种种,不一而足,已经严重影响了海洋经济的发展和海洋管理工作的进行,到了非划界不能解决问题的程度。

二、划界范围

进行省际间海域划界首先要确定划界范围,即沿海省级行政区可以行使行政管理权限的毗邻海域的范围。

根据《联合国海洋法公约》,沿海国可以划定从测算领海宽度的基线量起 12 海里的领海、24 海里的毗连区,以及 200 海里的专属经济区和大陆架。我国的《领海与毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》等相关法律、法规也规定了我国对上述海洋区域的各项权利。

我国领海基线以内的海域属于内海(内水),是我国国家领土(领水)的组成部分。此外,我国的管辖海域包括 12 海里领海、24 海里毗连区、200 海里专属经济区和大陆架。我

国对上述各种区域的权利因其法律性质的不同而有所区别:除受“无害通过”的限制外,领海的法律地位等同于陆地领土,我国对领海享有主权;在毗连区内有为防止和惩处在我国陆地领土、内水或领海内违反有关安全、海关、财政、卫生或出入境管理的法律、法规的行为的管制权;在专属经济区和大陆架,有对自然资源的主权权利和人工构筑物的建造、使用,以及科研、环保等事项的管辖权。

上述各海域的法律性质各不相同,国家在其间的权力(权利)有所区别。省级沿海行政区作为我国国家行政区划的组成部分,对毗邻海域行使行政管理权,显然只能限定在有限的、特定的范围之内。具体而言,可以有以下几种选择。

其一,内海,即从海岸线至领海基线之间的海域。根据国家技术监督局1990年4月20日发布、1990年12月1日实施的“国家标准”(GB12317—90),“海岸线是指平均大潮高潮时水陆分界的痕迹线”,亦即陆海分界线,向内为陆,向外为海,沿海省份以此线为准向外划分行政管理海域界线是合理的;领海基线是国家确定领海宽度及确定其他管理海域的起算线,领海基线向外12海里为领海,向内的海域属于内海。位于海岸线与领海基线之间的区域,虽然表现形式是海,但作为国家领土的组成部分,其性质与陆地是一样的,沿海省份在此区域内行使行政管理权,是适宜的。

其二,内水加领海,即从海岸线至领海的外部界限。从领海基线至领海的外部界限之间是国家的领海,除受无害通过的限制外,完全属于国家主权的管辖范围,沿海省份在此区域内行使行政管理权,也是适宜的。但领海毕竟不同与内海(内水)及陆地,领海范围内涉及国家安全、军事、外交等的事项,自然不属于沿海省份行政管理的内容。

采用领海基线和领海外部界限确定沿海省份的行政管理界限,具有统一性和稳定性,但各沿海省份因所处地理位置的差别,所辖海域的范围则可能相去甚远。

其三,以前两种标准为基础,特殊地区特

殊处理,如以一定范围的等距离线内的海域作为沿海省份的管理海域。个别沿海省份,因其所处海域特殊的地理条件,依据上述原则划界的实际后果会大不相同:泥沙质的平原海岸开阔性强,内海范围大,而山地基岩海岸则正相反;因为个别领海基点位于陆地的岬角处,有的沿海县甚至没有或只有很小面积的海域;渤海系我国的内海,而在北黄海尚需与朝鲜谈判划定领海界限,况且我国尚未公布此处的领海基点。这些区域以陆海分界线向海一定范围(如10海里)的等距离线内的海域作为划界海域更为适当。

上述海域内自然资源丰富,是沿海省份发展地方经济的重要依托,而且水深较浅,易于开发生产,进行海域划界以后,有利于稳定关系,沿海省份有实际上的管理能力。至于毗连区、专属经济区和大陆架,因其法律性质的特殊性,沿海国在其中享有的权利,事关国家安全、主权权利等,显然是省级沿海行政区所不应过多涉足的。而且对省级行政区而言,无论是开发生产还是行政管理,都是有困难的。

三、省级沿海行政区管理海域的法律地位

划定沿海省份行政管理海域的界限,是适应海洋开发保护的要求采取的行政措施。确定省级沿海行政区管理海域的地位和性质,是十分必要的。

首行,海域划界后,划界海域作为国家领土的组成部分的性质并未发生改变,海域及其资源仍归国家所有,有关国家海洋权益、海洋资源整体开发与环境保护等工作仍由国家统一负责。其次,沿海各级人民政府依据法律法规对海域、海洋资源、海洋环境及有关工作行使管理权。具体而言,省级沿海行政区管理海域的法律地位,可以有以下几种选择。

(1)与陆地行政辖区性质一样。沿海省份可以在划归其管理的海洋区域内行使同陆地行政区相同的行政管理权。(2)低于陆地行政区,省级沿海行政区在其管理海域内只有涉及资源开发与环境保护等的管理权利。(3)具体规定省级沿海行政区在其管理海域内的

权利。国家在完成沿海省份的海域划界后,也可以具体规定沿海省份在海上行政区内的权利。

不论是哪种形式,关于海域的军事利用、外交事务以及国家指定的战略性资源,由中央政府统管。

四、划界的法律原则和方法

省际间行政管理海域的划界应有利于沿海经济的可持续发展,有利于资源开发和环境保护,有利于海域的综合管理,应实事求是,划界结果应公平合理。在实践中应以以下原则为指导。

(1)法定界线必须遵守。对上级人民政府确定行政区划时明确划定的界限必须严格遵守,不能擅自改变。

(2)对习惯线和协商一致线依法确认。对没有争议且与实际行政管理相符的传统习惯线,以及双方协商达成一致的边界线,应依法予以确认。

(3)中间线或等距离线的一般原则。中间线或等距离线是国家间进行海域划界比较常用的方法,我国省际海域划界也可采用。在确定香港特别行政区东北部的行政区域界线时,粤港双方即以广东一侧的大鹏半岛最突出部和香港一侧平洲岛最突出部的中心线来划分双方的管理范围;在南面海域个别水域狭窄地方,则取其中点。

(4)协商与裁决相结合,争议区由上级人民政府裁决。当事人协商是具有中国特色的普遍使用的解决争议的方法之一,在解决边界争议中使用,有助于相邻省份的友好相处。对于协商不成的,上级人民政府应及时裁决,明确划分争议区的界限,早日结束争议状态。

(5)以开发利用和管理现状为主,适当考虑历史演变。省际海域划界是为了更好地进行海洋管理,发展海洋经济。从稳定大局出发,应着重考虑开发利用和管理的现状,不宜纠缠于历史资料,避免引发新的争执。

(6)边界线与资源权属相一致。沿海省份所划定行政区域界线,原则上要与自然资源

权属相一致。特殊情况必须分开的,也要明确跨界资源的权属。对不可分割的自然资源,应明确管理和使用方法,如联合开发和保护的方法。这样才能避免划界后引发新的矛盾。

(7)沿海省份的海上行政区域界线为直线的,可以陆上适当两点间连线的延长线来表示,即用陆上能控制海上边界走向的两个界桩间连线的延长线表示沿海省份的海上行政区域界线。

(8)沿海省份的海上行政区域界线应包括海上行政区域界线和文字表述两部分。

五、目前已有实际控制线的法律地位

我国虽然尚未全面进行省际海域划界,但沿海省份都在进行毗邻海域的行政管理,客观上已有一些实际控制线,对这些实际控制线的性质应有认定。

(1)国务院在确定行政区划时明文规定的行政区划界限,如广东省与香港特别行政区的海域界限,具有合法边界线的地位,是法定界限。(2)上级人民政府在确定行政区划时明文规定的行政区划界限,具有合法边界线的地位,是法定界限。(3)由毗邻沿海省份双方同级人民政府协议确定的界限,应视为合法边界线,予以确认。(4)因毗邻沿海省份双方对管理海域界限有争议而由上级政府裁定确定的争议区界限,应视为合法边界线,予以确认。(5)没有争议又不违反法律、政策的传统习惯线,应予确认,赋予合法地位,使其具有法律效力。(6)历史上由人民政府同意的滩涂土地利用范围,应作为划界的重要参考依据。

六、海域边界争议的处理原则

根据1989年2月3日国务院发布的《行政区域边界争议处理条例》的有关规定,省际海域边界的争议,可考虑依据以下原则处理:

(1)由同级人民政府协商解决。

(2)协商不成的,争议双方分别申述理由并提交各自主张线,由共同的上级人民政府裁决。