

中国维护东海权益的国际法分析

金永明

(上海市美国问题研究所 海洋沙龙主任)

近来,中日两国之间围绕东海问题的争论又起,例如,日本外务省网站于2015年7月22日发布了中国东海油气平台的位置、图片等信息,鼓吹“中国海洋威胁论”,并要求中方停止在日方单方面主张的“中间线”中方一侧海域的开发活动。^①对此,中国外交部于2015年7月24日发表了“中国东海油气开发活动正当合法”的政策性立场。^②

实际上,东海问题的核心为钓鱼岛主权争议问题,双方立场严重对立且不可调和。中国政府针对钓鱼岛问题的代表性立场为,外交部发言人洪磊于2013年11月4日谈及的内容:钓鱼岛是中国的固有领土,第二次世界大战结束时的有关国际文件已在法律上确认钓鱼岛应归还中国;上世纪70年

① 日本外务省发布中国东海油气平台的位置、图片等信息内容,参见 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/00091720.pdf> 和 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000091722.pdf>,2015年7月23日访问。

② 《中国东海油气开发活动正当合法》内容,参见 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjbxw_602253/t1283725.shtml,2015年7月29日访问。

代初,美日私相授受钓鱼岛的行为是非法和无效的,并不能改变钓鱼岛主权属于中国的事实;当前的钓鱼岛紧张事态,是由日方一手造成的,是日方企图改变现状,而不是中方。日本认为,从历史和国际法看,尖阁诸岛明确是日本固有领土,并不存在与尖阁诸岛有关应解决的领土问题,日本为保全领土将毅然和冷静地应对,通过遵守国际法,确保区域的和平与安定。^①

即使中日两国于2014年11月7日就处理和改善中日关系达成四点原则共识后,日本政府依然坚持先前的政策和立场,即钓鱼岛是日本的领土,两国不存在主权争议。^② 所以,为切实改善和发展中日关系,尤其是深化两国战略互惠关系内容,有必要依据国际法分析中日两国针对钓鱼岛问题的基本立场和法律主张,以维护我国在东海的权益。

① 日本针对钓鱼岛问题的基本立场,参见日本外务省文件:《尖阁诸岛:不依力量而基于法律支配寻求和平之海》(2014年3月),See <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/index.html>,2014年5月10日访问。关于“固有领土”内容,参见金永明:《论日本的所谓“固有领土”之含义》,《东方早报》2014年2月18日,第A11版。“固有领土”含义,是指历史上未有任何国家对其提出任何异议的领土,即历史性权原;如果中日双方均依据历史主张权原,则必须精查各方的历史。参见〔日〕芹田健太郎:《领土争端的法律与政治——宪法第9条及争端的和平解决》,《法律时报》第84卷第13号(2012年12月),第4页。

② 例如,在日本第187次临时国会的众议院会议上,日本外务大臣岸田文雄于2014年11月21日在回答下世代党议员西野弘一关于尖阁诸岛的领有权问题的第71号提问时答辩指出,日本依然坚持先前的立场,即中日两国不存在需要讨论解决钓鱼岛的主权争议问题。参见 http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/shitsumon/187071.htm,2014年11月25日访问。针对日本政府就钓鱼岛问题通过的上述答辩书,中国外交部发言人洪磊指出,钓鱼岛及其附属岛屿自古以来是中国的固有领土,中方对其拥有无可争辩的主权;中国政府维护国家领土主权的决心和意志坚定不移;我们要求日方停止一切损害中国领土主权的行为;……我们敦促日方信守承诺,拿出诚意,以实际行动维护和落实中日四点原则共识,妥善处理当前两国关系面临的突出问题,为推动两国关系改善发展作出努力。参见 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1213754.shtml,2014年12月17日访问。

一、钓鱼岛问题难解的要因

一般认为,东海问题争议主要包括岛屿主权归属争议、资源开发争议、海域划界争议和海空安全争议。在这些争议问题中,核心是岛屿主权归属争议,即钓鱼岛及其附属岛屿主权归属争议,其他争议问题由此引发或与其关联。现今的重点是管控东海海空安全,即构筑和实施东海海空安全的管理制度,以实现两国政府和平友好发展意愿,这是两国政府无法在钓鱼岛问题上达成妥协的过渡时期的安全措施。

而在中日关于钓鱼岛及其附属岛屿(以下简称钓鱼岛列屿或钓鱼岛列岛)的主权归属争议中,关键问题主要体现在:中日两国之间是否存在争议,是否存在“搁置争议”的共识,以及对国际法制度或国际秩序的理解和认识上的分歧等方面。

(一) 钓鱼岛列屿存在主权争议,日本不容否认

对于是否存在钓鱼岛列屿争议的问题,从国际实践看,并不是单方面的判断可以决定的,而需要从事实和法律立场予以阐释。诚然在国际法文件中,没有明确定义国际争议或国际争端的概念,但从国际法院多次引用常设国际法院在1924年8月30日审理马弗提斯和耶路撒冷工程特许案(Mavromamat Palestine Concessions)的判决内容可以看出,所谓的争端是指两个当事人(或国家)之间在法律或事实论点上的不一致(desaccord),在法律主张或利害上的冲突(constradiction)及对立(opposition)。^①换言之,国际争议

^① 参见 *PCIJ*, Series A, No. 2, p. 11. 例如,国际法院关于印度领域通行权案的本案判决,参见 *ICJ Reports*, 1960, p. 34. 国际法院关于萨尔瓦多和洪都拉斯之间的陆地、岛屿和海上边界争端案判决,参见 *ICJ Reports*, 1992, p. 555, para. 326.

或国际争端是针对特定主题,二者间互相对抗的主张出现明显化的状况。正如国际法院在此后多次提及的那样,(国际)争议是由客观事实确定的,不依赖于当事者是否承认。^① 对照此判决内容,结合中日两国针对钓鱼岛问题的立场与态度,中日两国在钓鱼岛问题上是否存在争议的。^②

从日本政府针对钓鱼岛问题的文件内容可以看出,其基本立场为,钓鱼岛为日本固有领土,这在历史和国际法上均没有怀疑,即使现今其仍被日本有效地支配。所以,对于钓鱼岛问题,不存在应解决领有权的问题。^③ 即否认中日两国针对钓鱼岛问题存在争议。甚至日本外务省官员指出,如果中方认为存在争议,则中方可向国际法院提起诉讼。因为日本已于1958年9月作出了无保留地选择国际法院管辖权的声明,又于2007年7月9日就接受国际法院管辖的选择性声明作出了保留,所以一旦中方提交诉讼,则日本

① 参见[日]杉原高岭著:《国际法讲义》,有斐阁2008年版,第544页。

② 中国政府针对钓鱼岛问题的立场与态度文件,主要为:《中华人民共和国外交部声明》(1971年12月30日,2012年9月10日);以及《钓鱼岛是中国的固有领土白皮书》(2012年9月)。以上资料,参见国家海洋信息中心编:《钓鱼岛——中国的固有领土》,海洋出版社2012年版,第25-30页;中华人民共和国国务院新闻办公室:《钓鱼岛是中国的固有领土》,人民出版社2012年版,第1-16页。日本政府(外务省)针对钓鱼岛(“尖阁诸岛”)问题的立场性文件,主要为:《日本关于尖阁诸岛领有权问题的基本见解》(1972年3月8日);《日本针对尖阁诸岛的“三个真实”》(2012年10月4日),《日本尖阁诸岛宣传资料》(2013年10月)。以上资料,参见[日]浦野起央等编:《钓鱼台群岛(尖阁诸岛)问题研究资料汇编》,(香港)励志出版社、(东京)刀水书房2001年版,第272-273页;[日]冈田充著:《尖阁诸岛问题:领土民族主义的魔力》,苍苍社2012年版,第225-226页;以及http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/pdfs/senkaku_flyer.pdf,2013年10月30日访问。

③ 在日本,支持日本政府针对钓鱼岛问题见解的代表性学者系列新论文,主要为:尾崎重义:《尖阁诸岛与日本的领有权》(绪论、1)、(2)、(3),载《岛屿研究期刊》创刊号(2012年6月),第8-17页;《岛屿研究期刊》第2卷第1期(2012年10月),第8-27页;《岛屿研究期刊》第2卷第2期(2013年4月),第6-33页;尾崎重义:《尖阁诸岛的法律地位——编入日本领土的经纬与法律权原》(上)、(中)、(下之一),载《岛屿研究期刊》第3卷第2期(2014年4月),第6-27页;《岛屿研究期刊》第4卷第1期(2014年11月),第6-27页;《岛屿研究期刊》第4卷第2期(2015年3月),第6-24页。

必须接受其管辖(应诉),从而事实上承认在两国之间存在钓鱼岛争议的情形。^①为此,在日方坚持强调不存在争议的情形下,中方需考虑是否主动提起诉讼的问题,并对国际司法解决方法作出评估,关键应作好法律诉讼或仲裁裁决的精细准备。

在日本学者中,也出现了日本主动提起司法诉讼或仲裁的观点,即由国际法院或仲裁法庭裁定或判决是否存在争议的问题,以确保东海海空安全,避免因中国的“强力行为”或“危险行动”,在东海海空引发的安全事故和冲突事件。如果日本主动提起诉讼,则中国就面临是否应诉的问题。这对于我国一直坚持和主张以政治方法或外交方法优先解决与其他国家之间的领土争议问题的政策面临重大挑战。因为,我国不仅未就《国际法院规约》第36条第2款的管辖权作出选择性声明;^②同时,我国已依据《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)第298条的规定,于2006年8月25日向联合国秘书长提交书面声明,指出,对于《公约》第298条第1款第(a)、(b)和(c)项所述的任何争端(即涉及海洋划界、领土、军事活动等争端),中国政府不接受《公约》第15部分第2节规定的任何国际司法或仲裁管辖。换言之,中国对于涉及国家重大利益的海洋争端,排除了适用国际司法或仲裁解决的可能性,坚持有关国家通过协商谈判解决的立场。也就是说,如果中国不撤回

^① 日本为避免突然应诉,于2007年7月修改了原来的声明并作出了保留,即对于其他国家作出接受国际法院管辖的声明,并在未满12个月向国际法院提起的争端,日本不应诉。参见[日]芹田健太郎:《领土争端的法律与政治——宪法第9条及争端的和平解决》,《法律时报》第84卷第13号(2012年12月),第3页;[日]田中则夫、药师寺公夫、坂元茂树编:《基本条约集》(2014),东信堂2014年版,第1189页。

^② 《国际法院规约》第36条第2款规定,本规约各当事国得随时声明关于具有下列性质之一切法律争端,对于接受同样义务之任何其他国家,承认法院之管辖为当然而具有强制性,不须另订特别协定:(一)条约之解释;(二)国际法之任何问题;(三)任何事实之存在,如经确定即属违反国际义务者;(四)因违反国际义务而应予赔偿之性质及其范围。

上述书面声明或不同意接受规定的程序,包括两国无法缔结协议提交国际司法或仲裁,则国际司法或仲裁机构就无法管辖此类争端。^①那么,在中国不主动起诉的情形下,就只留下中国是否接受日本单独提起的争端并接受“应诉管辖”(forum prorogatum)的问题了。

所谓的“应诉管辖”,是指相关方即无义务管辖权的一方,在对方是否同意接受国际法院管辖权毫不知情的情形下,向国际法院提起的诉讼,在此后的过程中,根据对方的明示或默示的意思表示接受法院管辖权,而赋予法院对该事件的管辖权并正式开始诉讼的状况。尽管通过应诉管辖的方法,国际法院可开始诉讼程序,但此方法并未在《国际法院规约》中作出明确的规定,只是从常设国际法院作出裁判后以惯例方式逐渐加以认可的,也得到了国际法院的案例确认。例如,国际法院于1948年3月25日对科孚海峡案作出的先决性抗辩判决就属于应诉管辖。即针对英国一方向国际法院提出的请求,阿尔巴尼亚在送交法院书记官的信中指出,尽管英国一方提起的诉讼并不合适,但为使自已国家表示对“国家间友好合作及和平解决争端各原则”的热情和诚意,并不错失机会,国家有在法院出庭的意思,从而接受了国际法院的管辖权。^②

虽然应诉管辖在国际法院存在提起诉讼增加的趋势,但由于一方是在对方是否承诺管辖毫不知情的情形下向国际法院提起的诉讼,所以有容易利用这种方法提起诉讼的可能性(即政治利用可能性)。同时,如果事先知道对方不会应诉而提起诉讼时,也存在国际上宣传对方不诚意解决争端的

^① 《公约》第298条第2款规定,根据第1款作出声明的缔约国,可随时撤回声明,或同意将该声明所排除的争端提交本公约规定的任何程序。

^② 参见[日]田畑茂二郎著:《国际法新讲》(下册),东信堂1995年版,第151-152页。

意图而被利用的可能性。所以,在1978年修改《国际法院规则》时,增加了严格限制应诉管辖的新条款。例如,《国际法院规则》第38条第2款规定,请求书应尽可能地指明据认法院有管辖权的理由,并应说明诉讼请求的确切性质以及诉讼请求所依据的事实和理由的简明陈述;第5款规定,当请求国提出以被告国尚未表示的同意为法院管辖的根据,请求书应转交该被告国,但该请求书不应登入总目录,也不应在程序中采取行动,除非并直到被告国同意法院对该案的管辖权。

(二) 中日间存在“搁置争议”的共识,日本不容否认

对于“搁置争议”术语,虽然未在《中日联合声明》(1972年9月29日)、《中日和平友好条约》(1978年8月12日签署,1978年10月23日生效)等文件中显现,但1978年10月25日邓小平副总理在日本记者俱乐部上的回答,表明两国在实现中日邦交正常化、中日和平友好条约的谈判中,存在约定不涉及钓鱼岛问题的事实。^① 邓小平副总理指出:“这个问题暂时搁置,放它十年也没有关系;我们这代人智慧不足,这个问题一谈,不会有结果;下一代一定比我们更聪明,相信其时一定能找到双方均能接受的好方法。”^② 换言之,中日两国领导人同意就钓鱼岛问题予以“搁置”。否则的话,针对邓小平副总理在日本记者俱乐部上的回答内容,日本政府和人民可作出不同的回答,而他们并未发表不同的意见,也没有提出反对的意见,这表明对于“搁置争议”日本政府是默认。此后,日本政府也是以此“搁置争议”的原则和精神处理钓鱼岛问题的,具体表现为“不登岛、不调查及不开发、不处

^① 关于邓小平副总理在日本记者俱乐部上的发言内容,参见《邓小平与外国首脑及记者会谈录》编辑组:《邓小平与外国首脑及记者会谈录》,台海出版社2011年版,第315-320页。

^② 参见日本记者俱乐部编:《面向未来友好关系》(1978年10月25日),第7页,<http://www.jnpc.or.jp/files/opdf/117.pdf>,2014年8月12日访问。

罚”,从而维持了钓鱼岛问题的基本稳定。

应注意的是,由于邓小平副总理在日本记者俱乐部上的回答,是在1978年10月23日中日两国互换《中日和平友好条约》批准文后举行的,所以针对钓鱼岛问题的回答内容,具有补充《中日和平友好条约》内容原则性、抽象性的缺陷,具有解释性的作用和效果,即针对钓鱼岛问题的回答内容,也具有一定的效力。因为《维也纳条约法公约》第32条第2款规定,对于条约的解释,条约之准备工作及缔约之情况,也可作为解释条约之补充资料。

《中日渔业协定》(1997年11月11日签署,2000年6月1日生效)第1条规定,此协议适用海域是指中日两国的专属经济区;但两国的专属经济区界限至今未确定。其第2-3条规定,各国基于相互利益,根据此协定及自国的相关法令,可许可他方缔约国的国民及渔船在自国的专属经济区内作业,并发给许可证,也可征收合适的费用。同时,在作业时应遵守对方国家确定的渔业量及作业条件,而在决定作业条件时应尊重中日渔业共同委员会的协议内容。但此渔业协定只适用于北纬27度线以北的海域,位于钓鱼岛的北纬27度线以南海域不是该渔业协定适用的海域,所以,在此协定未规范的海域,仍适用如在公海那样的在自国登记的船舶由自国管理的“船旗国管辖”的原则。^①从上述《中日渔业协定》的规定可以看出,日本政府是同意将钓鱼岛周边海域作为争议海域处理的,承认两国对钓鱼岛周边海域存在争议,这些内容无疑是以两国存在“搁置争议”共识为基础的产物。

针对“搁置争议”共识是否存在的问题,日本坚持认为中方有这样的提议,但并未得到日本的同意或许可,只停留于听过(出席邓小平、园田会谈时日本外务省原中国课课长田岛高志的证言),即其是中方的单方面的行为,

^① 参见[日]丰下梢彦著:《何谓“尖阁问题”》,岩波书店2012年版,第177-178页。

而不是双方的行为,所以对日方无拘束力。^① 特别是日本外务省官员指出,在所有《日本外交文书》中没有这些内容的记录。所以,自始至终不存在“搁置争议”的共识。而日本在1972年、1978年后,采取了尽可能地平稳而慎重地管理钓鱼岛的方针,包括限制建造建筑物及人员上岛,目的是为了与中国发生摩擦的事态,这是从发展中日友好关系的大局出发予以考虑并决策的。尤其是1976年、1996年建立灯塔时日方的反驳,均否定了“搁置争议”共识的存在。^②

此外,自1972年9月中日两国发表《中日联合声明》,并依据《中日联合声明》在缔结和平友好条约的谈判过程中,日本众议院议员佐佐木(良)委员于1975年10月22日在国会众议院预算委员会提问关于钓鱼岛问题时指出,“对于钓鱼岛问题,尽管在条约中并未言及,但达成了进行搁置的默契”,对此向外务省予以确认。为此,宫泽国务大臣指出,“所谓的搁置这种形式在中日的条约谈判过程中并不存在这种事实。”1988年11月8日,齐藤外务省条约局局长在众议院外交委员会上,回答“对于钓鱼岛问题,存在什么样的合意,或在什么样的状态下双方有认识”时指出,“尽管中国有争取并阐述了搁置的想法,但对日本来说,钓鱼岛被我国实际控制,是日本领土的一部分,所以,完全不考虑搁置之事,因此,搁置之事在中日间完全不存在合意。”^③也即日本政府极力否定中日两国之间存在“搁置争议”的共识。

而依据中国前驻日大使陈健先生在上海交通大学出席会议(2013年11

① 参见[日]田岛高志:《尖阁问题“中方不想谈,而日方只限于听过”——邓小平和园田会谈同席者的证言》,《外交》第18卷(2013年3月),第77页。

② 参见[日]田岛高志:《尖阁问题“中方不想谈,而日方只限于听过”——邓小平和园田会谈同席者的证言》,《外交》第18卷(2013年3月),第78页。

③ 参见[日]芹田健太郎:《尖阁》,载国际法案例研究会编:《领土》,庆应通讯1991年版,第161页,第163-164页。

月3日)时提供的资料,当时田中首相针对周恩来总理的谈话表示:“好,不需要再谈了,以后再说”。^① 即当时的日本首相田中是作出回答的,与邓小平副总理和园田外相的谈话内容是不一样的。换言之,日方是同意“搁置争议”的,也即存在“搁置争议”的共识的。所以,所谓《日本外交文书》中无这些记录内容,是由于日本删除了与“搁置争议”谈话有关的内容,致使在《日本外交文书》中没有了在中日邦交正常化、中日和平友好条约谈判过程中与“搁置争议”有关的记录。^② 为此,中国外交部应就此内容予以明确,包括适时公布外交部相关档案,以正视听。

可见,日本政府违背历史事实,在钓鱼岛问题上否定争议、否定“搁置争议”的共识,是中日两国长期以来无法得到实质性进展或合理解决钓鱼岛问题的关键因素。当然,美国所谓的《美日安保条约》第5条适用于钓鱼岛列屿的表态,以及在《归还冲绳协定》时一并将钓鱼岛“交还”日本的做法等,也是钓鱼岛问题难决的重要因素。

① 中国前驻日大使陈健先生展示的资料内容全文如下:1972年9月27日,周恩来总理同日本首相田中角荣就中日邦交正常化问题举行会谈时,田中首相提出:“借这个机会我想问一下贵方对‘尖阁列岛’的态度。”周总理表示:“这个问题我这次不想谈,现在谈没有好处。”田中首相表示:“既然我到了北京,这问题一点也不提一下,回去后会遇到一些困难,现在我提一下就可以向他们交代了。”周总理表示:“对。就因为在那里海底发现了石油,台湾把它大做文章,现在美国也要做文章,把这个问题搞得很大。”田中首相表示:“好,不需要再谈了,以后再说。”周总理表示:“以后再说。这次我们把能解决的大的基本问题,比如两国关系正常化的问题先解决,不是别的问题不大,但目前急迫的是两国关系正常化问题。有些问题要等待时间的转移来谈。”田中首相表示:“一旦能实现邦交正常化,我相信其它问题是能解决的。”以上内容,也可参见国纪平:《钓鱼岛是中国领土铁证如山》,《人民日报》2012年10月12日, <http://www.politics.people.com.cn/n/2012/2012/c1001-19239223.html>, 2012年10月14日访问。

② 参见[日]矢吹晋著:《尖阁问题的核心——日中关系会如何》,花伝社2013年版,第32-42页。

二、钓鱼岛主权的国际法分析

如上所述,中日两国针对钓鱼岛问题的分歧,还体现在对国际法制度或国际秩序的理解和认识上,所以有必要分析与钓鱼岛问题有关的国际法,特别是与其有关的条约法内容,也有必要系统地阐述日本针对钓鱼岛问题的立场和主张。

(一) 日本针对钓鱼岛问题的基本立场

日本认为,在第二次世界大战后,日本的领土是依据 1952 年 4 月 28 日生效的《旧金山和约》以法律的形式确定的。尖阁诸岛依据《旧金山和约》第 3 条作为日本西南诸岛的一部分置于美国的施政下,并包含在 1972 年 5 月生效的美日关于琉球诸岛和大东诸岛协定(《归还冲绳协定》)返还给日本施政权的区域内。尖阁诸岛在历史上一贯构成日本领土——西南诸岛的一部分。尖阁诸岛是在 1885 年以后,经过多次或再三调查慎重确认其没有清朝统治的痕迹后,于 1895 年编入日本领土的。此后,根据日本政府的许可予以移民并在岛上经营鲣鱼生产的事业。而日本于 1895 年 1 月将其编入日本的领土,在国际法上属于正当地取得领土权的方式(所谓的无主地先占)。此后,于 1968 年预测在尖阁诸岛周边海域可能埋藏石油资源后,至 1971 年中国政府和台湾当局在主张领有权以前,日本以外的任何国家和地区均没有主张领有权,并提出异议。^①

(二) 批驳日本针对钓鱼岛问题的错误立场

针对日本政府关于钓鱼岛列岛领有权的所谓上述主张,有以下国际法问题需要澄清。

^① <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/index.html>, 2013 年 6 月 9 日访问。

1. 在 1895 年以前,钓鱼岛等岛屿不是无主地。从《日本关于尖阁诸岛领有权问题的基本见解》(1972 年 3 月 8 日)可以看出,日本自 1885 年起,开始图谋侵占钓鱼岛等岛屿。其过程如下:1885 年日本内务卿山县有朋密令冲绳县令西村舍三勘查钓鱼台列屿,以设立“国标”。1885 年 9 月 22 日西村以密函回报称:此等岛屿系经中国命名,且使用多年,载之史册,如在勘查后即树立“国标”,恐未妥善,建议暂缓。山县有朋并不死心,再次征询外务卿井上馨之意见。1885 年 10 月 20 日,井上馨在答复山县有朋的极密函件“亲展第 38 号”中,亦指出“清国对各岛已有命名”,且当时中国报纸报道(即 1885 年 9 月 6 日上海《申报》标题为“台湾警信”的报道)指出:“近有日本人悬日旗于其上,大有占据之势,促请清政府注意。”此时,日本明治政府因自忖力量不足,又察“近时清国报纸等揭载我国政府欲占据台湾近旁清国所属岛屿的传闻”,乃未敢妄动,决定“当以俟诸他日为宜”,且为免“招致清国猜疑”,要求勘查之事“均不必在官报及报纸刊登”。为此,日本内务、外务两卿联合在 1885 年 12 月 5 日下达指示,要求冲绳县暂勿设立“国标”。同时,对当时福冈人古贺辰四郎开发钓鱼岛的申请,亦予驳回。^①可见,在 1885 年时,日本知悉钓鱼岛等岛屿根本不是无主地,已为中国命名和使用且载入史册,根本不是所谓的无清朝统治的痕迹,其确为属于中国的领土。1894 年 7 月,中日甲午战争爆发,至 10 月底中方海、陆军皆已战败。此时,日本内阁鉴于甲午战争胜利在望,乃以“今昔情况已殊”为由,于 1895 年 1 月 14 日秘密核准冲绳县于钓鱼岛设立“国标”。日本对钓鱼岛等岛屿的窃占,至此“完成”。

^① 参见台湾“外交部”:《钓鱼台列屿之主权声明》(2011 年 5 月 27 日)。此外,对于《日本关于尖阁诸岛领有权的基本见解》内谎称的所谓“再三对钓鱼岛等岛屿的实地调查”反驳内容,参见金永明:《再驳“日本关于钓鱼岛等岛屿领有权的基本见解”的错误性》,《东方法学》2012 年第 5 期,第 54-61 页。

此外,即使依据所谓的“无主地”先占原则取得对钓鱼岛列岛的主权,但至1969年5月5日,日本政府没有在钓鱼岛列岛建立任何具有管辖痕迹或领土意思的标志,也就不符合国际法意义上的先占原则。^①那么,为何日本在此时突然设置了“标桩”?主要原因之一为,在发表《埃默里报告》之前的调查成员新野弘于1967年9月在日本的《科学与技术》的刊物上,独自发表了一篇专论,强调钓鱼岛列岛周边海域有蕴藏大量石油的可能,并向日本政府建言献策,要在联合国亚洲及远东经济委员会(ECAFE)公布中国黄海、东海及南海勘测报告之前,抢先向钓鱼岛列岛海域派出勘测队,以期获得更加准确的资料。受此“建言”影响,日本政府不仅实施了两次勘测活动,也加快了设置“标桩”的步伐。^②主要原因之二为,日本也认为钓鱼岛列岛是台湾的属岛,既然台湾已通过《马关条约》割让给了日本,所以无须再设置“标桩”了,从而“延缓”了设置“标桩”的进程。

2. 自1885年以来,日本并未对钓鱼岛等岛屿进行过多次调查。证据之一:1892年1月27日冲绳县知事丸冈莞尔致函海军大臣桦山资纪,鉴于钓鱼岛列岛为“踏查不充分”之岛屿,要求海军派遣“海门舰”前往钓鱼岛列岛实地调查,然后海军省以“季节险恶”为由,未予派遣。证据之二:1894年3月12日,冲绳县知事奈良原繁致函内务省谓:“自明治18年(1885年),由本县属警部派出的调查以来,期间未再进行实地调查,故难有确实事项回报”。而此一文件为1894年8月1日中日甲午战争爆发前的最后一份官方文件,不但直接

① 为显示日本对钓鱼岛等岛屿的行政管辖,1969年5月5日日本石垣市在各岛设置了钢筋水泥制的标识或标记。参见郑海麟著:《钓鱼岛列岛之历史与法理研究》(增订本),中华书局2007年版,第117页。

② 参见吴天颖著:《甲午战前钓鱼列岛归属考》(增订版),中国民主法制出版社2013年版,第6-9页。

反驳日本政府所称对所谓尖阁诸岛进行过多次或再三彻底调查的说法,也说明明治政府当年确实是借甲午战争的胜利而窃占钓鱼岛等岛屿的。^①

实际上,日本用“出云丸”对钓鱼岛的所谓现场调查活动,只有一次,即1885年10月30日的上午10点到下午2点,前后最多也只有六个小时,根本不存在所谓的“多次调查”的说法。^②

3. 所谓的依据许可对钓鱼岛列屿实施“有效统治”,也属无效。日本辩称对钓鱼岛列屿进行了所谓的“有效统治”,包括政府批准民间人士在岛上进行开发活动。由于钓鱼岛列屿是中国的领土,并不是无主地,也违反无主地先占的要件,尤其是日本政府秘密通过的内阁决议,不仅无国际法效力,也无国内法效力。因为,在日本秘密将钓鱼岛及其部分附属岛屿编入所谓的日本领土的内阁决议(秘别133号),直到1952年日本外务省编辑出版的《日本外交文书》中才显现,而在此之前国际社会包括中国无法知晓。^③ 所以,严重地违反了国家取得领土的基本要件:向国际社会予以公示,因此其不具有国际法的效力,是一种违法的行为。^④ 同时,从《冲绳县之郡编制的敕令》(第13号)内容可以看出,在冲绳县的五郡中根本没有钓鱼岛等岛屿

① 参见台湾“外交部”:《钓鱼台列屿之主权声明》(2011年5月27日),第7页。

② 参见[日]村田忠禧著:《日中领土问题的起源——公文书表明的不切实际的事实》,花伝社2013年版,第220-221页。

③ 日本内阁决议(1895年1月14日)附件内容:对于内务大臣建议的位于冲绳县八重山群岛之西北称为久场岛、鱼钓岛之无人岛,近年有人试图从事渔业等,故须加以取缔之。对此,应按照该县知事呈报批准该岛归由冲绳县所辖,准其修建界桩。此事应如建议顺利通过。参见[日]浦野起央等编:《钓鱼台群岛(尖阁诸岛)问题研究资料汇编》,励志出版社、刀水书房2001年版,第167-170页。

④ 要使对无主地的先占有效,需具备以下两个要件。第一,想先占无主地的国家需要有将此土地作为自己领有的意思,并通过一定的方式予以表示;第二,国家必须对该土地实施有效占有。参见[日]田佃茂二郎著:《国际法新讲》(上),东信堂1994年版,第191-192页。

的内容。此外,根据明治宪法规定,内阁只是天皇的辅助机构,日本的法令只有以天皇的名义发布才算有效,而从日本针对其他领土(例如,硫磺岛(iwojima)、南鸟岛(minamitorishima)等无人岛)编入日本领土均予以公示的实况来看,日本将钓鱼岛等岛屿纳入日本领土的手续与其他领土编入手续明显不同,即《冲绳县之郡编制的敕令》未通过天皇敕令发布,所以毫无国内法的效力。^①为此,日本是借甲午战争胜利之际窃占中国领土——钓鱼岛列屿,一点也不脱离事实。所以即使采取了所谓的有效统治,也属无效,因为不法行为不产生权利。^②换言之,自1895年至1945年日本统治台湾期间,钓鱼岛列屿既为台湾属岛,故俱为日本领土。日本人使用该岛自无他人抗议,古贺辰四郎父子的开发行为即为一例。^③

4. 日本声称在1970年代前没有任何国家对钓鱼岛列屿提出主权主张,不符合事实。1946年6月22日,美国主导下的盟军总司令部划定的日本渔区图,将中国钓鱼岛渔区划入日本渔区,遭到中国政府的反对,但盟军却知错不改,向中国和其他盟国解释说,“日本粮荒急迫,应增加渔产,俾谋救急。”希望盟国谅解。^④可见,盟军明知钓鱼岛不是日本的领土,且中国明确反对,却仍将钓鱼岛海域划入日本渔区,理由是出于对日本粮荒的救济。此

① 关于硫磺岛编入东京府(1891年)、南鸟岛编入东京府(1898年)内容,参见[日]百瀬孝著:《史料考证:日本的领土》,河出书房新社2010年8月版,第61-65页,第87-89页。

② 关于“不法行为不产生权利”内容,参见王可菊:《不法行为不产生权利》,《太平洋学报》2013年第7期,第91-93页。

③ 日本窃占钓鱼台列屿后,即许可其国民在岛上开发。自1897年起,古贺辰四郎及古贺善次父子先后曾在钓鱼台上从事羽毛及鸟粪收集、标本制作、鲣鱼罐头工厂经营及农耕。前后二阶段,共历时二、三十年,终因成本过高及太平洋战争爆发而终止。参见台湾“外交部”:《钓鱼台列屿之主权声明》(2011年5月27日),第2、7页。

④ 参见胡德坤、韩永利:《旧金山和约与日本领土处置问题》,《现代国际关系》2012年第11期,第11页。

外,1950年和1953年,美国琉球当局将托管范围包括钓鱼岛列屿的“依据”并非认为其是日本的领土,而是按照1944年的日本陆军地图地名索引确定的。^①所以,根本不符合日本声称的在1970年代无任何国家提出对钓鱼岛列屿拥有主权的事实。

至于1920年,当时的中华民国驻长崎领事在救出遇难中国渔民的感谢状中,载有“日本帝国冲绳县八重山郡尖阁列岛(即钓鱼岛列屿)”的字样。这也无日本拥有钓鱼岛列屿领土主权的效果。因为如上所述,自1895年至1945年日本统治台湾期间,钓鱼岛既为台湾属岛,故俱为日本领土。日本人使用该岛自无他人抗议,古贺辰四郎父子的开发行为即为一例。此可解释民国九年(1920年)我国驻长崎总领事馆冯冕何以在一份感谢状中承认“尖阁列岛”为日本领土,因为当时确实如此。^②

另外,对于日本声称的在1953年1月8日《人民日报》的记事中,写有琉球诸岛由包括钓鱼岛列屿在内的七组岛屿组成的记载,也无效力。经查原文,《琉球群岛人民反对美国占领的斗争》是一篇编译文章。因为该文没有作者,只注明“资料”字样,且“尖阁诸岛”纯属日语写法,文中的冲绳地区“嘉手纳”被按日语翻译成“卡台那”(译音),所以是一篇辅助阅读的资料。这显然不能成为代表中国政府或《人民日报》报社的立场。更为重要的是,此文对“琉球群岛”的定义范围也存在错误。因为依据《旧金山和约》,大隅诸岛不在琉球群岛之内,也不在美军占领的范围内,根本不存在“反对美军

^① 参见胡德坤、韩永利:《旧金山和约与日本领土处置问题》,《现代国际关系》2012年第11期,第11页。

^② 参见台湾“外交部”:《钓鱼台列屿之主权声明》(2011年5月27日),第7页。另外,以“中华民国驻长崎领事冯冕”名义分别给予日本地方官员和各位救助者的感谢状共有七份,其原件现存于冲绳县石垣市立八重山博物馆。参见朱建荣:《辨析日本关于钓鱼岛主权主张的结构性缺陷》,《日本学刊》2013年第1期,第29页。

占领的斗争”事实。换言之,《人民日报》的文章只是资料性质的参考文献,且属于日本本土鹿儿岛的大隅诸岛也不在琉球群岛范围之内,其存在定义范围之错误,所以其无法代表中国政府的立场。

此外,至于1960年在中国发行的中国世界地图集中,把钓鱼岛列屿作为冲绳岛屿处理的辩称,也无作用。因为当时中国无单独测绘出版地图的能力和水平,此地图或是沿用日本占据台湾时期的地图,或是直接参看了日本的地图,证据之一为中国后来正式测绘的地图所使用的岛屿名称也有变化,例如,将土噶喇诸岛称为土噶喇列岛。^①所以,这种地图充其量只能反映日本统治台湾期间把钓鱼岛划归琉球管辖的历史侧面,不足以证明历史的全貌,更不能以此作为辩明领土主权归属的依据。

事实上,日本是于1968年预测在钓鱼岛列屿周边海域埋藏丰富石油资源后,才开始加紧活动的。主要表现在:1969年6月、1970年4月,日本政府组织东海大学科研人员对钓鱼岛列屿周边海域实施了2次勘测调查活动,调查认为在钓鱼岛列屿附近海域蕴藏丰富的石油资源;^②1969年后,琉球政府船只开始驱赶台湾渔民在钓鱼岛列屿周边海域的捕鱼活动。^③目的是使驻琉美军与琉球政府共同派人前往钓鱼岛列屿周边海域调查石油矿藏;^④1969年5月,琉球政府石垣市官员在钓鱼岛列岛的五个岛上设置了

① 针对日本辩称的《人民日报》文章、有关地图内容分析及其作用,参见朱建荣:《辨析日本关于钓鱼岛主权主张的结构性缺陷》,《日本学刊》2013年第1期,第32-34页。

② 国家海洋局海洋发展战略研究所编:《钓鱼岛问题纪事》,1996年,第15-16页。

③ 参见丘宏达:《中国对于钓鱼台列屿主权的论据分析》,《明报月刊》第78期(1972年6月),第59页;台湾“外交部”:《钓鱼台列屿之主权声明》(2011年5月27日),第7-8页。

④ 参见朱建荣:《辨析日本关于钓鱼岛主权主张的结构性缺陷》,《日本学刊》2013年第1期,第30页。

显示“行政管辖”的“标设”；^①1970年9月1日，琉球政府立法院通过了《关于尖阁列岛的领土权》的决议，指出“尖阁列岛”在行政上属于冲绳石垣市；^②1974年1月，日韩签署所谓的共同开发大陆架协定等。这些事实充分反驳了日本认为中国是在1970年代预测在东海海底蕴藏丰富石油资源后，才开始主张或强化对钓鱼岛列屿的主权要求及管理措施的谬论。

5. 日本主张依据所谓的条约取得对钓鱼岛的“主权”，违反国际法。即日本认为，钓鱼岛列屿的“主权”是依据《旧金山和约》、《归还冲绳协定》取得的，而不是依据《马关条约》割让的领土。尽管《马关条约》第2条未提及钓鱼岛列屿，但并不能推出其为琉球西南诸岛一部分的结论。因为台湾全岛及所有附属各岛屿所涵盖的其他许多岛屿都没有在《马关条约》第2条中提及，如接近台湾本岛的兰屿、琉球屿、花瓶屿、彭佳屿等。

1951年9月8日，美日等国在旧金山签署的《旧金山和约》第3条规定的美国行政权管辖下的琉球列岛及其领海范围，并无涉及钓鱼岛列屿或日本所称的“尖阁群岛”、“尖头群岛”。^③而日本政府对《旧金山和约》第3条的地域范围解释时，明确指出“历史上的北纬29度以南的西南群岛（或西南诸岛），大体是指旧琉球王朝的势力所及范围。”此解释表明，《旧金山和约》规定交由美国托管的范围，不含钓鱼岛列屿，因为钓鱼岛列屿并非“旧琉球

① 参见[日]浦野起央著：《尖阁诸岛·琉球·中国——日中国际关系史》，三和书籍2005年版，第154页。

② 参见[日]浦野起央等编：《钓鱼台群岛（尖阁诸岛）问题研究资料汇编》，励志出版社、刀水书房2001年版，第192-198页。

③ 《旧金山和约》第3条规定，日本对于美国向联合国所作任何将北纬29度以南之西南诸岛（包括琉球群岛及大东群岛）、孺妇岩以南之南方诸岛（包括小笠原群岛、西之岛及硫磺列岛）及冲之鸟岛与南鸟岛，置于托管之下，而以美国为其唯一管理当局之建议，将予同意。在提出此项建议并就此项建议采取确定性之行动以前，美国有权对此等岛屿之领土暨其居民，包括此等岛屿之领水，行使一切行政、立法及管辖之权力。……

王朝的势力所及范围”。^① 所谓的钓鱼岛列屿为琉球西南诸岛的一部分,只是错误地反映了日本在割让台湾后重新将钓鱼岛列屿划归冲绳管辖的“事实”,未能体现历史的真实面貌。

同时,钓鱼岛列屿由于台湾渔民经常出没作业的关系,习惯上将该列岛视为台湾附属岛屿,这是一种历史的自然形成。对于这种地理概念的历史形成,中日的文献资料均有反映。例如,明朝嘉庆帝派遣的“宣谕日本国”的特使郑舜功所撰《日本一鉴》(1564年)便记有:“钓鱼屿,小东小屿也”(小东即台湾),即钓鱼屿被视为台湾附属小屿的;明治28年(1895年)日本海军省所撰《日清战史稿本》之《别记·台湾匪贼征讨》记载的尖阁岛位置,是在“台湾淡水港北方约90海里(小基隆之海面)”,也把钓鱼岛列屿视为台湾附属岛屿的。

其实,日本人要到1885年前后才通过西洋人的海图(主要是英国《海军水路志》)注意到钓鱼岛列屿的存在。而英国海军是通过闽台人获悉钓鱼岛列屿的命名,日本人则是通过英国人才注意到钓鱼岛列屿的存在。1900年,日本才给钓鱼岛列屿起名为尖阁列岛。此外,在1895年6月2日,中日政府代表签署《有关接管台湾的公文》谈判时,日本代表水野弁理公使认为,有关台湾附属岛屿已有公认的海图及地图。此谈话表明,日本政府承认台湾附属岛屿已有公认的海图及地图,因而不需要在接管台湾的公文中列出钓鱼岛列屿,所以,日本政府实际上承认钓鱼岛列屿是台湾附属岛屿,因为钓鱼岛列屿在公认的海图及地图上早已表明它属于中国台湾。^②

^① 参见郑海麟:《日本声称拥有钓鱼岛领土主权的论据辨析》,《太平洋学报》2011年第7期,第94页。

^② 参见李国强:《钓鱼岛主权若干问题辨析》,《太平洋学报》2013年第7期,第2-3页;[日]芹田健太郎:《尖阁》,载国际法案例研究会编:《领土》,庆应通讯1991年版,第155-156页;滨川今日子:《围绕领有尖阁诸岛的论点——以日中两国的见解为中心》,《调查与情报》第565期(2007年2月28日),第7页。

（三）钓鱼岛主权问题与国际法制度

1945 年日本战败投降后,根据《开罗宣言》、《波茨坦公告》及《日本投降文书》等文件的规定,钓鱼岛列屿本应作为台湾的附属岛屿归还中国。然而,钓鱼岛列屿至今仍被日本非法侵占,造成中国在法律上收回钓鱼岛列屿而未能事实上收回的局面。^①换言之,钓鱼岛列屿非主权之争,而是管辖权或行政权之争。

值得注意的是,《开罗宣言》对领土内容的规定采用了不穷尽列举的方式,意在强调日本以任何方式窃取于中国的一切领土,不论是通过《马关条约》正式割让的台湾、澎湖,还是日本通过傀儡政府而实际占据的东北四省,或是以其他方式窃取的中国领土,均应归还中国。即便日方辩称钓鱼岛列屿没有作为台湾附属岛屿在《马关条约》中一并割让给日本,也不能否认该等岛屿是日本利用甲午战争或在甲午战争期间从中国“窃取”的领土,因而是必须归还中国的。^②

但美国基于冷战及地缘战略考虑,根据 1951 年签订的《旧金山和约》管理琉球,并依据 1953 年 12 月 25 日生效的有关奄美大诸岛的《日美行政协定》,认为有必要重新指定琉球列岛美国民政府及琉球政府按照民政府布告、条令及指令所规定的地理境界,所以,美国民政府于 1953 年 12 月 25 日发布了《琉球列岛的地理境界》(第 27 号),将钓鱼岛列屿单方面地划入琉球群岛的经纬线内,并于 1972 年将钓鱼岛列屿连同琉球群岛一并“交还”日本。^③ 美日私相

① 参见王可菊:《不法行为不产生权利》,《太平洋学报》2013 年第 7 期,第 95 页。

② 国纪平:《钓鱼岛是中国领土铁证如山》,参见 [http://politics. people. com. cn/2012/1012/c1001-19239223. html](http://politics.people.com.cn/2012/1012/c1001-19239223.html), 2012 年 10 月 14 日访问。

③ 关于美国单方面划定琉球地理境界并依据“群岛基线”划定琉球群岛经纬线范围内内容,参见郑海麟:《日本声称拥有钓鱼岛领土主权的论据辨析》,《太平洋学报》2011 年第 7 期,第 94-96 页。

授受中国钓鱼岛列屿领土的做法,导致现今钓鱼岛列屿被日本非法实际控制的局面,从而衍生出长达40余年的中日钓鱼岛列屿领土主权之争。

在此,美国依据《归还冲绳协定》“归还”琉球群岛及钓鱼岛列屿行政权之举,不仅未取得第二次世界大战盟国的同意,而且也违反《旧金山和约》要求将琉球纳入联合国托管制度的目的。即美国出于自身战略利益考虑,没有将托管琉球的建议提交联合国审议,所以使得“从敌国分离的潜在的托管领土——琉球”,始终没有受到联合国托管制度的约束,进而违反《旧金山和约》拟将琉球提交联合国托管的出发点和归宿。^①

1943年10月,中美英苏发表了《四国关于普遍安全的宣言》。其宣布,四大国决心在打败敌人及处理敌人投降方面,采取共同行动。可以看出,盟国一致原则和不单独媾和为反法西斯四大国之间的庄重约定,各国必须遵守。所以,于1951年9月8日在没有中国参加、苏联没有签字,美日等国签署的《旧金山和约》突破了盟国的共同决定,改变了盟国对日本领土的许多规定,在国际法上无效。^② 中国政府周恩来总理兼外长代表政府郑重声明,指出《旧金山和约》没有中华人民共和国参加的对日单独和约,不仅不是全面的和约,而且完全不是真正的和约;中国政府认为是非法的、无效的,因而

① 对于《旧金山和约》第3条的含义是指,日本同意,琉球作为普通托管领土或战略托管领土,经过联合国大会或者安理会批准并置于联合国托管理事会、大会以及安理会的监督之下后,由美国作为唯一管理当局;而在此托管程序开始或完成之前,琉球暂由美国“施政”。换言之,一旦琉球完成联合国托管的程序,则正式成为托管领土,而在此之前,则是由美国临时施政的“潜在的托管领土”。参见罗欢欣:《论琉球在国际法上的地位》,《国际法研究》2014年第1期,第21-22页。

② 胡德坤、韩永利:《旧金山和约与日本领土处置问题》,《现代国际关系》2012年第11期,第8-10页。

是绝对不能承认的。^①

中国政府的上述立场和观点得到国际法的支持。例如,《维也纳条约法公约》第34条规定,条约非经第三国同意,不为该国创设义务或权利;第35条规定,如条约当事国有意以条约之一项义务之方法,且该项义务经一第三国以书面明示接受,则该第三国即因此项规定而负有义务。上述条款内容,体现了国家主权平等原则和“协议不损害第三国及不得益第三国”的原则。所以对于《旧金山和约》,由于中国政府没有参加,并作出了反对的声明,因此与中国有关的内容,对中国政府无拘束力。

在此特别应该指出的是,所谓的日本对钓鱼岛列屿的主权,尤其是二战后对于日本的领土范围,日本试图割裂与重要的国际法文件之间的关系。即日本主张依据《旧金山和约》、《归还冲绳协定》确定日本的领土范围,这就是所谓的对国际秩序或国际制度的认识差异,明显是日本的诡辩。

对于日本的领土范围,中美英政府首脑于1943年12月1日公布的《开罗宣言》指出,我三大盟国此次进行战争之目的,在于制止及惩罚日本之侵略,三国决不为自己图利,并无拓展领土之意思;三国之宗旨,在剥夺日本从1914年第一次世界大战开始在太平洋上所夺得或占领之一切岛屿;在使日本所窃取于中国之领土,例如,东北四省、台湾、澎湖列岛等,归还中华民国;其他日本以武力或贪欲所攫取之土地,亦务将日本驱逐出境。^②

《波茨坦公告》第8条规定,开罗宣言之条件,必将实施;而日本之主权,

① 《周恩来外长关于美国及其仆从国家签订旧金山和约的声明》,载田桓主编:《战后中日关系文献集(1945-1970)》,中国社会科学出版社2002年版,第103-104页。

② 《开罗宣言》内容,参见丘宏达编辑,陈纯一助编:《现代国际法参考文件》,(台湾)三民书局2002年版,第926-928页。

必将限于本州、北海道、九州、四国及吾人所决定其他小岛之内。^①

由于《日本投降文书》内的《向同盟国投降文书》(1945年9月2日)规定,日本接受美中英政府首脑于1945年7月26日在波茨坦所发表,其后又经苏联所加入之公告列举之条款;日本担任忠实执行波茨坦宣言之各项条款。^②同时,《中日政府联合声明》(1972年9月29日)第3条规定,中华人民共和国政府重申:台湾是中华人民共和国领土不可分割的一部分;日本国政府充分理解和尊重中国政府的这一立场,并坚持波茨坦公告第8条的立场。^③所以这些国际法文件对日本有拘束力。

依据这些条约文件内容,日本应放弃或归还的岛屿及领土,主要包括以下三个方面。第一,日本应归还“一战”后夺得的太平洋上的一切岛屿,其是指西太平洋群岛的岛屿,主要为加罗林群岛、北马里亚纳群岛、马绍尔群岛。第二,日本应归还窃取于中国的领土。第三,日本应放弃以武力或贪欲所攫取之土地。^④

总之,依据国际法文件,特别是《开罗宣言》、《波茨坦公告》、《日本投降文书》及《中日政府联合声明》等文件的原则和精神,钓鱼岛列屿属于中国应收复的领土,毫无疑义。因为这些条约属于最高层级的立法性或造法性条约,起引导及决定性的作用,特别是当低级层次的立法性条约、合同性或契约性条约(例如,《旧金山和约》、《归还冲绳协定》)与其发生冲突时,它们

① 《波茨坦公告》内容,参见丘宏达编辑,陈纯一助编:《现代国际法参考文件》,(台湾)三民书局2002年版,第928-929页。

② 《日本投降文书》内的《向同盟国投降文件》内容,参见丘宏达编辑,陈纯一助编:《现代国际法参考文件》,(台湾)三民书局2002年版,第930-932页。

③ 参见《当前中日关系和形势教育活页文选》,红旗出版社2005年版,第77-78页。

④ 参见管建强:《国际法视角下的中日钓鱼岛领土主权纷争》,《中国社会科学》2012年第12期,第132页。

具有优先适用的性质和功能。同时,日本的领土限于四地及同盟国决定之小岛上。在这“小岛”内,自然不包括琉球。因为,第一,琉球群岛包含大小岛屿 150 多个,其中最大的岛屿冲绳有 1200 余万平方公里,人口 100 多万,是除日本四地(本州、北海道、九州、四国)以外的第五大岛屿,很难被看作“小岛”;第二,在美国占领日本与琉球期间,对于日本与琉球的方式截然不同,采取了“分离式处理”的方式,对日本的政策也都“不包含琉球”。^①

1946 年 1 月 29 日,同盟国最高司令官总司令部(General Headquarters of Supreme Commander for Allied Power, SCAP)向日本政府发出题为《某些边远区域从日本的统治和行政中分离的备忘录》(Memorandum for Imperial Japanese Government on Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan)的“第 677 号指令”规定了日本领土的范围:日本由四个本岛和约 1000 个较小的邻接岛屿所组成,包括对马岛及北纬 30 度以北的琉球(西南)岛屿。同时,上述备忘录指出,“即日起日本帝国政府对日本以外的区域或此区域内的任何政府官员、职员或个人,停止实施一切政府的、行政的权力或权力意图”,琉球被视作日本以外区域。这种“分离式处理”方式意味着,与盟军最高司令官总司令部间接管理下的日本不同,琉球被留在了美军的直接统治之下。

由于美国只是占领琉球,而且没有将琉球纳入主权的意愿,其他战胜同盟国也从来没有表达获得琉球主权的意愿。因此,琉球在战时占领期间的地位是:既不属于日本,也不属于美国,而是在国际共管下的一种地位未定的领土。更值得注意的是,美国从未真正地遵行国际共管制度规定。因为,

^① 参见张亚中:《两岸共同维护钓鱼岛主权:国际政治的观点》,《台海研究》2013 年第 1 期,第 36-37 页。

美国在 1952 年 2 月 10 日将在北纬 29 度以北的吐噶喇群岛岛屿“返还”给了日本,违反了“第 677 号指令”规定的以北纬 30 度为界的内容。在 1952 年 4 月 28 日生效的《旧金山和约》中又认为日本的“剩余主权”可以包括在北纬 29 度以南,即南琉球群岛,美国在此区域行使的是“行政管理权”。1953 年 12 月 25 日,美国将此区域中的奄美群岛行政权交还日本。1968 年 6 月 26 日,美军将小笠原诸岛的行政权交还日本。1972 年 5 月 15 日美国又依据《归还冲绳协议》,将北纬 29 度以南的南琉球群岛,包括钓鱼岛列屿一并交还日本。^① 美国这种单方面变更范围及“交还”领土的行为,自然没有得到同盟国的同意,因而其是非法、无效的。

此后,同盟国未曾协商讨论决定日本的领土范围,包括琉球群岛的地位问题。鉴于钓鱼岛列屿主权问题危及或影响东亚区域及世界的和平与安全,联合国安理会有责任讨论此问题,或其可向国际法院申请咨询意见,以重申或再次确定日本领土之范围,切实保卫“二战”之胜利成果,并遵循国际制度安排,维护国际秩序。^②

三、中日针对东海问题的努力及效果

为解决东海问题争议,中日两国之间开始了关于东海问题磋商谈判,但即使双方经过 11 次的磋商谈判(2004 年 10 月 25 日 - 2007 年 10 月 11 日),仍未在东海问题上达成共识。^③ 此后,为实现中日双方领导人的政治

① 参见张亚中:《两岸共同维护钓鱼岛主权:国际政治的观点》,《台海研究》2013 年第 1 期,第 37 - 38 页。

② 例如,《联合国宪章》第 39 条、第 96 条第 1 款;《国际法院规约》第 65 条第 1 款。

③ 关于中日东海问题磋商谈判内容,参见金永明著:《东海问题解决路径研究》,法律出版社 2008 年版,第 4 - 7 页。

意愿,经过多次磋商,2008年6月18日中日两国外交部门公布了《中日关于东海问题的原则共识》。^① 其为切实推进东海问题的合理解决迈出了实质性的一步,可以说取得了一定的进展。从上述文件内容可以看出,中日双方搁置了东海划界争议,强调在实现划界前的过渡期间,在不损害双方法律立场的情况下进行合作,包括合作开发和共同开发,以共享东海资源利益。^② 此后,由于双方针对跨越“中间线”的春晓油气田的合作开发存在不同的理解和认识,所以即使已经缔结了《中日关于东海问题的原则共识》,迄今双方仍未在合作开发和共同开发上获得任何进展。^③ 同时,由于中日在钓鱼岛周边海域发生渔船撞击事件(2010年9月7日),停滞了两国政府间关于东海问题原则共识的谈判磋商进程。

此后,日本政府于2012年9月10日确立“购岛”方针(所谓的“平稳及安定地维护和管理”钓鱼岛及其部分附属岛屿),9月11日签署“购买”合同,并于9月12日完成所谓的“土地所有者”登记手续“收场”。日本政府所谓“国有化”钓鱼岛、北小岛和南小岛的行为,无视中国政府的多次强烈抗议和

① 例如,《中日联合新闻公报》2006年10月8日指出,中日双方确认,为使东海成为和平、友好、合作之海,应坚持对话磋商,妥善解决有关分歧;加快东海问题磋商进程,坚持共同开发大方向,探讨双方都能接受的解决办法。《中日联合新闻公报》(2007年4月11日)指出,为妥善处理东海问题,双方达成以下共识:(一)坚持使东海成为和平、友好、合作之海;(二)作为最终划界前的临时性安排,在不损害双方关于海洋法诸立场的前提下,根据互惠原则进行共同开发;(三)根据需要举行更高级别的磋商;(四)在双方都能接受的较大海域进行共同开发;(五)加快双方磋商进程,争取在今年秋天就共同开发具体方案向领导人报告。《中日关于全面推进战略互惠关系的联合声明》(2008年5月7日)指出,双方应共同努力,使东海成为和平、合作、友好之海。

② 《中日关于东海问题的原则共识》指出,双方经过认真磋商,一致同意在实现划界前的过渡期间,在不损害双方法律立场的情形下进行合作。

③ 例如,《中日关于东海问题的原则共识》指出,中国企业欢迎日本法人按照中国对外合作开采海洋石油资源的有关法律,参加对春晓油气田的开发;中日两国政府对此予以确认,并努力就进行必要的换文达成一致,尽早缔结,双方为此履行必要的国内手续。

严正警告,无视中日关系大局,不仅严重侵犯中国的主权和领土完整,也破坏纪念中日邦交正常化 40 周年的氛围,严重损害中日关系的发展进程。^①

自日本政府“国有化”钓鱼岛行为后,我国出台了一系列的反制措施,尤其在法律上特别明显。主要为:2012 年 9 月 10 日,中国政府就钓鱼岛等岛屿的领海基线发表了声明,公布了钓鱼岛等岛屿作为基点的经纬度坐标,从而确立和明确了钓鱼岛等岛屿以直线基线为基础的领海制度及其他海域管辖范围。^② 9 月 12 日,国家海洋局公布了领海基点保护范围选划及保护办法。9 月 13 日,中国常驻联合国代表李保东大使向联合国秘书长提交了中国钓鱼岛等岛屿领海基点基线坐标表和海域的文件。此外,国家海洋局、民政部授权于 2012 年 9 月 21 日公布了我国钓鱼岛海域部分地理实体标准名称,从而完善了中国针对钓鱼岛等岛屿的领海制度及一切法定手续。2012 年 12 月 14 日,中国政府向联合国秘书长提交了“东海部分大陆架外部界限划界案”。^③ 这是我国于 2012 年 3 月 3 日,经国务院批准,授权国家海洋局、

① 例如,2012 年 9 月 11 - 12 日,中国外交部亚洲司司长罗照辉在北京应约与来华的日本外务省杉山晋辅就当前中日关系举行磋商。罗照辉全面阐述了中方在钓鱼岛问题上的严正立场,强调中国政府和人民维护领土主权的决心和意志坚定不移,要求日方立即撤消所谓“购岛”的错误决定。罗照辉强调,中方决不承认日方对钓鱼岛的非法侵占和所谓“实际控制”,决不容忍日方对钓鱼岛采取任何单方面行动。日方必须立即纠正错误,回到双方达成的共识和谅解上来,回到对话谈判解决争议的轨道上来。参见《中方再次要求日方撤消“购岛”决定》, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/diaoyudao_611400/t968814.shtml, 2014 年 12 月 17 日访问。

② 中国关于钓鱼岛及其附属岛屿领海基线的声明内容,参见 http://www.gov.cn/jrzg/2012-09/10/content_2221140.htm, 2012 年 9 月 11 日访问。

③ 参见 http://www.un.org/depts/los/cles_new/commission_documents.htm, 2014 年 12 月 27 日访问。

民政部公布钓鱼岛及其部分附属岛屿名称以来的后续措施;^①也是依据中国的海洋法(主要包括《中国政府关于领海的声明》,中国的《领海及毗连区法》,中国的《海岛保护法》等),以及《公约》作出的决定,目的是完善中国的海洋法制度尤其是领海制度,捍卫中国的领土主权和海洋权益;^②也为我国对钓鱼岛周边海域实施常态化的巡航提供了法律基础和保障。

尽管我国基本完善了钓鱼岛周边海域的领海制度,并实施了常态化的巡航管理制度,但在中日双方并未解决钓鱼岛问题争议且互不妥让的情形下,两国执法机构的船只碰撞和摩擦事件发生的概率在明显地上升。同时,为强化对钓鱼岛周边海域的管理,日本不仅修改了《海上保安厅法》和《在领海等区域内有关外国船舶航行法》,赋予了海上保安厅执法人员对“登岛”人员、在钓鱼岛周边海域活动的外国船只和船员的警察权,即强化了所谓的“应对措施”;也制订了新的《海洋基本计划》(2013-2017),整备了新的安保政策和措施,重点强化了对西南诸岛的“管理”。在这种情形下,我国仅公布钓鱼岛列屿的领海基线显然是不够的,还需完善周边海域的执法制度,包括外国船只在钓鱼岛周边海域的航行制度,中国管辖海域巡航执法制度等,重点应明确我国海洋管理机构的职权和惩罚措施,以处置执法过程中的违法活动或行为。

为应对包括钓鱼岛周边海域在内的东海空域飞行安全、避免诸如日本舰机再次擅自闯入我国按国际规则指定的军事演习海域和空域那样的事

① 国家海洋局、民政部受权公布我国钓鱼岛及其部分附属岛屿名称内容,参见 <http://www.soa.gov.cn/soa/news/important-news/webinfo/2012/03/1330304734962136.html>, 2012年3月4日访问。

② 例如,《公约》第16条规定,沿海国应将标注测算领海宽度基线或界限等的海图或地理坐标妥为公布,并应将各该海图和坐标表的一份副本交存联合国秘书长;第319条第1款规定,联合国秘书长应为本公约及其修正案的保管者。

件,作为应急和反制措施,我国国防部依据国际惯例和国内法于2013年11月23日宣布了《中国关于划设东海防空识别区的声明》,并发布了《中国东海防空识别区航空器识别规则公告》,以进一步管控东海空域秩序和航行安全。^①但由于中国东海防空识别区与日本公布的防空识别区(1969年4月29日公布,1972年5月10日和1973年6月30日修改)大面积重叠,使两国的飞机尤其是军机在重叠区发生冲突事故的可能性明显增加,特别在他方飞机不遵守中国东海防空识别区航空器识别规则的情况下,进一步完善执法制度包括制定中国东海防空识别区航空器识别规则实施细则,应对具有不同性质的空域实施区别的管理制度,确保东海防空识别区的正常运作和合理管理,就显得特别关键。

《中日联合新闻公报》(2006年10月8日)指出,加强两国防务当局联络机制,防止发生海上不测事态。2007年4月11日,《中日联合新闻公报》指出,中日战略互惠关系的基本内涵包括加强防务对话与交流,共同致力于维护地区稳定;又强调了加强两国防务当局联络机制,防止发生海上不测事态的必要性和重要性。《中日关于全面推进战略互惠关系的联合声明》(2008年5月7日)指出,双方坚持通过协商和谈判解决两国间的问题;双方将共同努力,使东海成为和平、合作、友好之海。《中日关于东海问题的原则共识》(2008年6月18日)指出,双方经过联合勘探,本着互惠原则,在划定的共同开发区块中选择双方一致同意的地点进行共同开发,具体事宜双

^① 关于中国政府关于划设东海防空识别区的声明内容,参见 http://www.gov.cn/jrzg/2013-11/23/content_2533099.htm, 2013年11月25日访问。关于中国东海防空识别区航空器识别规则公告内容,参见 http://www.gov.cn/jrzg/2013-11/23/content_25333101.htm, 2013年11月25日访问。关于设立防空识别区的渊源、依据和国家实践等内容,参见李居迁:《防空识别区:剩余权利原则对天空自由的限制》,《中国法学》2014年第2期,第5-19页;刘伟民:《论防空识别区与国际法》,《国际法研究》2014年第3期,第5-15页。

方通过协商确定;双方同意,为尽早实现在东海其他海域的共同开发继续磋商。这些文件中规范的内容,为中日双方就共同开发东海资源、构筑联络机制,维护东海安全和解决东海问题争议提供了重要政治基础,为双方进一步磋商谈判提供了保障。所以,两国应就东海海空安全问题重启对话和谈判,以切实管控东海海空安全秩序,稳定和发展中日关系,这是中日两国的重大职责,更是诚实履行国际文件的重大义务。2014年9月23-24日,在中国青岛举行的中日海洋事务高级别磋商,双方原则同意重新启动中日防务部门海上联络机制,就是一个很好的开端。^①

随着两国政府代表于2014年11月7日达成《中日处理和改善两国关系四点原则共识》文件,可以预见,中日两国之间关于东海问题的磋商进程仍将继续。^②不可否认的是,尽管两国政府代表已达成了《中日处理和改善两国关系的四点原则共识》,但双方的基本立场仍未改变,所以真正解决东海问题争议仍需双方的共同努力和相向而行,其解决也不可能一蹴而就,东海问题争议解决进程可谓任重而道远,但上述四点原则共识的达成,为中日恢复各层面包括海洋问题的谈判创造了重要的基础和条件,这是不容否认的。^③

① 参见《中日重启海洋事务高级别磋商》,《东方早报》2014年9月25日,第A16版。中日海洋事务高级别磋商第三轮磋商全体会议及工作组会议2015年1月22日在日本横滨市举行,双方同意争取早日启动防务部门海空联络机制,并达成六点共识。参见 <http://www.dfdaily.com/html/51/2015/1/23/1229797.html>,2015年1月25日访问。

② 关于中日就处理和改善中日关系四点原则共识内容,参见 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1208349.shtml,2014年11月8日访问。

③ 例如,中日海洋事务高级别磋商第四轮磋商会议于2015年12月7-8日在福建厦门举行,双方达成了七点共识。参见 http://www.nofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_002758.html,2015年12月9日访问。

四、钓鱼岛问题若干建议及中日关系展望

安倍的第二次上台,以及其右倾化的政策诉求及全球外交策略,迎合了日本多数国民的期待,有利于摆脱日本多年来的经济低迷和改变国际地位下降的颓势,也可基本保持日本政局的稳定,所以,在一定程度上得到了较高的支持率,即强势及集权领导人的出现,在一定程度上可以摆脱日本战略困境,实现“经济再生”和“外交再生”目标。^①但安倍政府今后如果未能在经济上有所突破和提升,尤其在国会强行通过安保法案后,造成更多的对立和不满,则是关系他能否继续执政的关键问题。

“解铃还需系铃人”。中国认为,只有正确对待历史,才有利于日本早日卸下历史包袱;日本方面应该本着对历史、对人民、对未来负责的态度,从维护中日关系友好、维护亚洲地区稳定与发展的大局出发,以慎重态度严肃对待和妥善处理历史问题,认真记取历史教训,坚持走和平发展道路。^②毫无疑问,这是日本应有的态度和发展之道,且已被实践所证明。同时,由于中日关系的恶化,是由于日本对钓鱼岛问题的强硬立场导致的,所以合理地应对钓鱼岛问题是不可回避的重要问题。在钓鱼岛问题上,中日双方均没有

① 日本安倍政权的政策目标为三个方面:经济再生,灾害复兴,推进安全环境的危机管理。参见[日]菅义伟:《安倍政权追求的政治》,《亚洲时报》2014年第9期(2014年9月1日),第5-6页。而安倍政权的主要外交课题为:强化日美同盟,日中关系、日韩和日朝关系,以及北方领土问题。参见[日]谷内正太郎:《安倍政权的对亚洲、美国外交》,《东亚》第559期(2014年1月),第16-19页。

② 参见习近平:《在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利69周年座谈会上的讲话》(2014年9月3日,北京),http://www.gov.cn/xinwen/2014-09/03/content_2744972.htm,2014年9月4日访问。

回旋的余地。^① 在日本持续否认存在争议、否认“搁置争议”共识的境况下,我国应作好充分的应对准备。

(一) 钓鱼岛问题若干建议

第一,加强对钓鱼岛问题细化研究。包括成立专门研究钓鱼岛问题的机构(例如,东海研究院),就具体的问题展开系统性的全面细化研究,尤其应积极回应日方的政策和法律主张,在广泛吸纳学者代表性成果观点的基础上,适时公布中国针对钓鱼岛问题的政策建言书(学者版)或立场性文件,以弥补国务院新闻办《钓鱼岛是中国的固有领土白皮书》(2012年9月)内容的缺陷和不足。^② 更重要的是,应尽快确立钓鱼岛及其附属岛屿的正

① 参见唐家璇在中日友好21世纪委员会中日关系研讨会上的主旨发言:《正本清源,标本兼治,推动中日关系向前发展》(2014年6月5日,长崎),<http://news.163.com/14/0605/22/9UOT22B300014JB5.html>,2014年6月6日访问。

② 近期(2010-),在钓鱼岛问题研究方面比较重要的论著,主要为,贾宇:《国际法视野下的中日钓鱼岛争端》,《人民日报》2010年10月3日;国纪平:《钓鱼岛是中国领土铁证如山》,《人民日报》2012年10月12日;刘江永:《从历史事实看钓鱼岛主权归属》,《人民日报》2011年1月13日;张海鹏、李国强:《论“马关条约”与钓鱼岛问题》,《人民日报》2013年5月8日;黄大慧:《钓鱼岛争端的来龙去脉》,《求是》2010年第20期(2010年10月);张新军:《国际法上的争端与钓鱼诸岛问题》,《中国法学》2011年第3期;郑海麟:《钓鱼岛主权归属的历史与国际法分析》,《中国边疆史地研究》2011年第4期;管建强:《国际法视角下的中日钓鱼岛领土主权纷争》,《中国社会科学》2012年第12期;郑海麟著:《钓鱼台列屿——历史与法理研究》(增订本),香港明报出版社2011年版;吴天颖著:《甲午战前钓鱼列屿归属考》(增订版),中国民主法制出版社2013年版;郑海麟著:《钓鱼岛列屿之历史与法理研究》(最新增订本),海洋出版社2014年版;王军敏著:《聚焦钓鱼岛——钓鱼岛主权归属及争端解决》,中共中央党校出版社2014年版;[日]井上清著:《钓鱼岛的历史与主权》,贾俊琪、于伟译,新星出版社2013年版;[日]村田忠禧著:《日中领土争端的起源——从历史档案看钓鱼岛问题》,韦平和等译,社会科学文献出版社2013年版。此外,在日本比较客观的著作还有[日]孙崎享编:《検証尖閣問題》,岩波书店2012年版;[日]矢吹晋著:《尖閣問題の核心——日中関係会如何》,花伝社2013年版;[日]矢吹晋著:《尖閣衝突始于冲绳归还——作为日美中三角关系顶点的尖閣》,花伝社2013年版;[日]村田忠禧著:《史料徹底考证尖閣領有》,花伝社2015年版,等等。

式名称,并统一使用,改变先前描述性的名称缺陷以及使用混乱的状态,为此,建议将其命名为钓鱼岛群岛。此名称不仅反映了钓鱼岛的特征,也与南海诸岛内的四大群岛相呼应,所以有被广泛接受的可能性。

第二,增强钓鱼岛周边海空巡航效果。尽管中国海警已进入钓鱼岛领海并实施了常态化的巡航制度,这只是体现存在和宣示主权,但并未体现实质性的管辖,应逐步减少诸如无害通过等那样的行为,提升巡航的法律效果。尤其应明确中国海警局的职责,包括制定中国海警局组织法,提升组建中国海警局的功效。在东海海空应继续保持紧张态势,以增强对日本的压力,使其改变强硬立场和态度。即采取对等的行为和措施,确保东海海空安全。更重要的是,应坚守钓鱼岛问题的最低目标:不登岛、不开发、不驻军。在钓鱼岛问题上,中日两国达成新的默契,不失为一种较好的管理方法,但现今尽快地达成新的默契的可能性不大,为此,应保持战略定力和耐力。此外,两岸在钓鱼岛问题上达成正式协议的可能性也不大,所以,中国大陆应自力综合性地应对日本在钓鱼岛问题上的挑战。

第三,进一步理顺海洋体制机制。尽管我国已成立了中央海权工作领导小组及其办公室和国家海洋委员会及其办公室,重组了国家海洋局等,这些均是很好的海洋机构,所以,应就如何切实推进和指导海洋工作、海洋事务作出特别的安排和规划,并采取措施真正发挥专家管理海洋事务的作用,实现海洋强国战略目标。为此,应尽早制定中国海洋战略包括东海战略,制定综合规范海洋事务的海洋法,重点明确各机构的职责和权限、阐释中国的

海洋政策和立场等内容。

第四,做好做细中日谈判的准备。不可否认,中日关系是重要的双边关系,所以如何依据中日关系四个政治文件的原则和精神,进一步理顺关系,消除障碍和疑惑,增进互信,通过对话谈判就显得特别重要。所谓的“正本清源、标本兼治”。^① 所以,我们应该尽早规划并做好与日本谈判的各种准备工作。^② 同时,中日应就战略和战术层面丰富和落实战略互惠关系,重点应创造条件规划中日关系的未来,包括制订第五个政治文件,以再次准确定位中日关系。笔者认为,符合新时代要求的中日关系是一种“新型中日战略互惠关系”,主要内涵为:不冲突、不对抗,合作与竞争,共同发展和战略互惠。

第五,应正确处理与美国的关系。中国切不可排除美国在钓鱼岛问题上的作用,因为美国是引发、“交还”、操控和处理钓鱼岛问题的重要因素和决定性力量,所以,中国应利用美日之间的矛盾,尤其是美国在钓鱼岛问题上的立场(对主权不持立场、利用和平方法通过对话协商解决),切不可将美

① “正本清源”的意思,就是要恢复事物的本来面目,回归问题的本质。而所谓的“购岛”事件,日本领导人参拜靖国神社,其要害是对《中日联合声明》等四个政治文件规定的各项原则和精神的严重背弃。所以,处理中日关系,需要我们严格遵循中日间四个政治文件的原则精神,重新确认中日邦交正常化的“原点”。而中日关系的“原点”,就是“以史为鉴,求同存异,世代友好”。参见唐家璇在中日友好 21 世纪委员会中日关系研讨会上的主旨发言:《正本清源,标本兼治,推动中日关系向前发展》(2014 年 6 月 5 日,长崎),<http://news.163.com/14/0605/22/9UOT22B300014JB5.html>,2014 年 6 月 6 日访问。

② 例如,2015 年 4 月 22 日,日本首相安倍晋三在与中国国家主席习近平见面时指出,“中日应加速实施《中日东海问题原则共识》达成的协议”。参见 http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_001136.html,2015 年 4 月 25 日访问。

国完全推向日本,造成中国在海洋战略上的被动局面和不利态势。^①同时,应关注美日以修改日美防卫合作指针为契机,试图加强日本与其他国家之间的防卫合作步伐,增加所谓的防卫合作范围,企图强化美日之间的“无缝”对接,消除对解决南海问题、东海问题和台海问题的负面影响。^②

第六,揭示日本隐藏核材料的阴谋。国际社会并未真切地了解福岛核泄漏事故的真相及危害,更未了解日本拥有众多核材料的目的和用途,所以,日本为隐瞒事实和真相,减轻赔偿责任,利用和放大了钓鱼岛问题,以转移视线和关注点,为此,我们应就福岛核泄漏事故真相及危害,以及日本储藏众多核材料的用途予以追究,让日本政府对此向国际社会作出明确的解释。

第七,适时利用琉球问题抑制日本对台政策。美国依据所谓的《归还冲

① 例如,美国总统奥巴马于2014年4月23-25日访问日本,并与日本首相安倍会谈时,强调和平解决钓鱼岛问题的重要性,不应使钓鱼岛状况升级,不应采取激烈的言论和挑衅性的行动,中日两国应努力寻找如何合理处理的智慧,即如果中日两国不通过对话及增进信任措施,则此问题将升级并造成重大错误。参见[日]神保太郎:《对媒体的批评》,《世界》2014年第7期(2014年7月),第61-62页。

② 日本修改《日美防卫合作指针》(1997年)的建议,不仅得到了美国的认可,而且在日美安全保障协议委员会(2+2)共同发表的《面向更有力的同盟及共有更大责任》的文件中得到确认(2013年10月3日)。其规定,两国同意修改1997年的《日美防卫合作指针》,并指示防卫合作小委员会在2014年底完成作业。参见[日]防卫省编:《日本的防卫白皮书(2014)》,日经印刷公司2014年版,第427-430页。为此,日美两国于2014年10月8日提交了《修改日美防卫合作指针的中间报告》。http://www.mod.go.jp/j/approach/ampo/sisin/houkoku_20141008.html,2014年10月9日访问。笔者认为,日美修改防卫合作指针的目的是进一步扩大日本自卫队对美国的全球支援和合作活动,加强自卫队与美军间的“无缝合作”,“平时”到“有事”的“无缝合作”,以实现在“性质、责任、任务和范围”等方面的合作目标。2015年4月27日,日美两国通过的“日美防卫合作新指针”内容,参见<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000078187.pdf>,2015年4月28日访问。

绳协定》“交还”琉球群岛给日本的做法,不符合国际法,所以,琉球地位未定,也就是说,琉球问题依然是中日两国之间的一大悬案,为此,我国应继续加强对琉球问题的研究,以作为应对日本试图加强与台湾关系(包括制定日台关系法),冲击和干扰两岸和平发展进程的筹码。

第八,关注日本解禁集体自卫权后安保法制走向。尽管日本内阁已于2014年7月1日通过了修改宪法解禁集体自卫权的决议,但真正行使集体自卫权的关键在于修改相关法律,包括自卫队法、周边事态法、武力攻击事态法、警察官职务执行法、PKO合作法、美军行动关联措施法以及日美防卫合作指针等。^①为此,我国应继续关注这些法律的修改内容和实施状况,重点应关注日本使用所谓的集体自卫权的“范围”及使用武器的条件,并持续关注日本内阁及政府的立场和态度及具体的行为,及时作出相应的应对安排及批驳。^②

(二) 中日关系的新发展与新展望

如上所述,2014年11月7日,中国国务委员杨洁篪和日本国家安全保障局局长谷内正太郎分别代表各自政府,就处理和改善两国关系达成了四

① 日本内阁于2014年7月1日通过的《确保国家存亡和保护国民而无缝地完善安全保障法制》决议,规定了日本完善新安全保障法制的基本方针,即指出了日本完善安全保障制度相关法制的基本方向。具体内容参见[日]防卫省编:《日本的防卫白皮书(2014)》,日经印刷公司2014年版,第376-378页。而上述内阁决议是在吸纳《安全保障法律基础再构筑恳谈会研究报告》(2014年5月15日)内容基础上作出的。

② 2015年4月12日,日本政府确定了制定一部“国际和平支援法”和修改十部安保法制的基本框架。这些法案将于2015年5月14日通过内阁决议,2015年5月15日提交国会审议。参见 <http://www.asahi.com/articles/photo/AS20150511004171.html>, 2015年5月12日访问。

点原则共识。^① 其不仅为中日两国首脑在亚太经合组织(APEC)会议上的直接会谈创造了条件,也为恢复和发展中日关系提供了重要基础,得到国际社会的积极评价,包括美国国务院的正面评价和欢迎,所以,有必要论述中日两国就处理和改善中日关系达成的四点原则共识的内容、意义及作用。

第一,坚持中日四个政治文件的原则和精神,是稳固和发展两国关系的重要政治基础,必须切实遵守,不容恶意践踏。因为它是经过实践证明处理和改善中日关系尤其是充实和发展战略互惠关系的基石。

第二,双方同意本着“正视历史、面向未来”的精神,就克服影响两国关系政治障碍达成共识,这是正确看待历史问题,处理和改善中日关系的重要保障。“正视历史、面向未来”的要点为“正本清源、标本兼治”,即需要恢复事物的本来面目,回归问题的本质,确认中日邦交正常化以来的四个政治文件的原则和精神,特别应以“以史为鉴、求同存异、世代友好”的宗旨和精神处理与发展中日关系,利用和平方法解决双方之间存在的分歧和对立问题。

① 中日就处理和改善中日关系达成的四点原则共识内容为:(一)双方确认将遵守中日四个政治文件的各项原则和精神,继续发展中日战略互惠关系。(二)双方本着“正视历史、面向未来”的精神,就克服影响两国关系政治障碍达成一些共识。(三)双方认识到围绕钓鱼岛等海域近年来出现的紧张局势存在不同主张,同意通过对话磋商防止局势恶化,建立危机管控机制,避免发生不测事态。(四)双方同意利用各种多双边渠道逐步重启政治、外交和安全对话,努力构建政治互信。http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1208349.shtml; http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_000789.html,2014年11月8日访问。尽管中日双方经过多次外交磋商达成了四点原则共识,但针对四点原则共识中的内容依然存在不同的分歧和解读,为此,我们应该整体全面地看待四点原则共识的内容,避免造成不必要的分歧和对立。四点原则共识的逻辑关系是,政治基础—基本共识—发展步骤,所以应该以维护大局,求同存异,保持克制和持续努力地展开对话和协商,以切实改善和发展中日关系,确保实现中日战略互惠关系目标。

第三,通过平等协商和沟通等手段应对与处理诸如钓鱼岛重大敏感争议问题,包括构筑管控东海海空安全机制,是延缓和平息两国争议、恢复和改善中日关系的现实需求,切不能延误时机和停滞发展。为此,中日处理和改善两国关系四点原则共识指出,双方认识到围绕钓鱼岛等东海海域近年来出现的紧张局势存在不同主张,同意通过对话磋商防止局势恶化,建立危机管控机制,避免发生不测事态,这无疑是延缓东海海空安全的必要举措,值得坚持和大力推进。

第四,中日两国关系的全面恢复和发展,并不能一蹴而就,需要一定的时间和可行的途径,对此必须有清醒的认识。中日处理和改善两国关系四点原则共识指出,双方同意利用各种多双边渠道逐步重启政治、外交和安全对话,努力构建政治互信。也就是说,中日双方主要将在政治、外交和安全领域创造多种条件展开对话,以就重大敏感问题达成理解和共识,提升双方政治互信为目标,进而改善和发展中日两国关系。应该说,这不仅是可以实现并且是一个可行的路径选择,因为当前中日两国在政治、外交和安全领域上的对立和分歧最为严峻和关键,这些领域是需要优先通过对话磋商解决的事项,进而再延伸或扩展到其他领域,例如,历史、文化交流和经济合作等领域,以实现全面推进中日战略互惠关系目标。

不可否认,2014年11月在北京举行的APEC会议是两国政府领导人重启政治互信的重要机会,所以,日本政府领导人安倍晋三在会见中国国家主席习近平时,再次提出两国应回到战略互惠关系原点并推进合作发展、为预防东海海空偶然性冲突应开始构筑海上联络机制的重要性等内容,以进一步确认和履行新近达成的中日处理和改善两国关系四点原则共识内容,以

恢复和发展中日关系。^①

尽管中日两国政府代表已就处理和改善两国关系达成了四点原则共识,不仅再次确认了中日战略互惠关系的基础,而且特别就重大敏感问题达成了通过对话磋商防止局势恶化,并建立危机管控机制的意愿,也明确了利用双多边渠道逐步重启对话,努力构建政治互信的途径和目标,这些均是值得肯定的事项,其不仅是双方对话和磋商重大敏感问题的基本前提,也是处理和改善两国关系的必要保障,但问题的关键在于两国政府应真正切实履行四点原则共识的内容,包括以实际行动处理重大敏感问题、平等地倾听对方的合理诉求与关切,努力构筑政治互信,这样才能逐步推动两国关系走上良性发展轨道,为此需要双方相向而行,否则,中日关系依然脆弱和严峻,两国间存在的重大敏感问题依然复杂而危险。总之,双方均应努力地遵守和实施四点原则共识规范的内容和措施,这样才能真正地处理和改善中日两国关系,并推进和充实中日战略互惠关系。^②

① 中国国家主席习近平在 APEC 会议期间会见日本首相安倍晋三内容,参见 http://www.gov.cn/2014-11/10/content_2776917.htm, 2014 年 11 月 10 日访问。关于中日首脑就协商实施海上联络机制达成一致内容,参见 <http://www3.nhk.or.jp/news/html/20141110/t10013089293000.html>, 2014 年 11 月 10 日访问。

② 中国政府总理李克强于 2014 年 12 月 4 日下午在人民大会堂会见第五届中日友好 21 世纪委员会双方全体委员时表示:“中日互为近邻,两国关系健康稳定发展对双方、对地区的和平、稳定与繁荣都很重要;中国政府发展对日关系的基本方针是一以贯之的,主张在中日四个政治文件确定的各项原则基础上,本着以史为鉴、面向未来的精神,继续克服政治障碍,推进中日战略互惠关系;只有着眼大局和长远,切实将双方达成的原则共识落到实处,两国关系改善进程才能持续推进;希望日方认真对待和妥善处理影响两国关系健康发展问题。”参见 http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-12/04/content_2787049.htm, 2014 年 12 月 7 日访问。

结束语

不可否认,中日两国无论在地区还是世界,均为重要的国家,中日关系也是重要的双边关系。在中日双方均有意愿发展两国关系的良好背景下,如何处理两国间存在的重大敏感问题(例如,钓鱼岛问题)是一个重要且不可回避的现实问题,这对于稳固和发展中日关系特别重要和紧迫。为恢复和发展中日关系,中日两国应切实遵守两国政府代表就处理和改善两国关系四点原则共识规范的内容,以中日四个政治文件的原则和精神为基础,展开对话和协商,以合理管控东海海空安全、应对不测事态,提升政治和安全互信,并为充实和拓展中日战略互惠关系的内涵,持续稳固地发展中日关系作出努力。^① 这是国际社会的共同期盼和合理要求!

^① 2015年7月16日,国务委员杨洁篪同日本国家安全保障局长谷内正太郎在北京共同主持首次中日高级别政治对话时强调指出,中方坚持主张在四个政治文件基础上,本着以史为鉴、面向未来的精神,切实落实四点原则共识,推进中日关系向前发展。参见 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1281919.shtml, 2015年7月17日访问。2015年7月17日下午,国务院总理李克强在会见来华举行中日首次高级别政治对话的日本国家安全保障局长谷内正太郎时指出,中国政府重视发展对日关系,愿本着以史为鉴、面向未来的精神,在中日四个政治文件基础上推进中日战略互惠关系,增进理解与共识,管控矛盾和分歧,稳步推进交流合作,推动两国关系回到正常发展轨道。参见 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1282225.shtml, 2015年7月23日访问。