

日本低潮线和离岛保全的相关法律制度研究

张骁天^{*}

摘要：当今各国对于海洋权益愈发重视，由此引发的海洋争端也愈发突出。日本所构建的关于低潮线和离岛保全的法律制度涉及到海洋争端的解决问题，对中国制定相应的立法和政策具有参考意义。从《联合国海洋法公约》关于低潮线和岛屿制度的规定出发，本文首先分析日本所规定的低潮线对于基线划定的意义以及岛屿在海洋划界中的作用，阐释日本《为促进大陆架和专属经济区的利用与保全的低潮线保全和基地设施整备法》的立法背景、过程、主要内容、相关行政规章以及其他立法动向；其次从基本内容和实施细则两个方面分析日本《低潮线保全基本计划》。本文结合南鸟岛和“冲之鸟”两个实例，还对“冲绳管区”的划定和保护“冲之鸟”的补强行动两个方面的实施情况进行了介绍，最后对日本相关的立法与实践情况作出综合评价。

关键词：日本 海洋立法 低潮线 离岛 国际法

一 引言

新世纪以来，世界各国对自身海洋权益的维护，主要通过法律手段、经济手段以及军事手段等。在和平与发展为主题的世界格局下，法律手段相比于其他手段更具有可借鉴性。从全球范围看，海洋法制建设的成果比比皆是，北美洲如在2000年美国通过的《海洋法》，在2004年发布的《海洋报告》和《国家海洋行动计划》；在2002年加拿大发布的《海洋战略》；欧洲如英国在2004年成立“海洋研究开发基金”、欧盟在2006年发布《海洋政策绿皮书——面向未来的欧洲海洋政策：欧洲的海洋理念》；亚洲如韩国在2000年发布《韩国海洋21（世纪）》和2005年制定的《海洋宪章》等。

中日两国虽然在海洋科研、环保以及渔业等方面有诸多合作，但在钓鱼岛问题、东海海域划界和资源开发等问题上均存在较显著的利益冲突。日本尤其注重在维护自身海洋权益过程中的法制建设，这与其新世纪的海洋扩张战略相适应。纵向来看，日本财团海洋船舶部于2002年5月出具了《海洋与日本：21世纪日本海洋政策建议书》；2004年6月15日，日本自民党提出了“维护海洋权益的9个建议”；2005年3月29日，日本自民党制定了“维护东海海洋权益的紧急

* 张骁天，中国人民解放军南京政治学院军事法学专业硕士生。作者对清华大学法学院张新军老师对本文的指导表示衷心感谢。

建议”；2005年7月，日本修改《国土综合开发法》为《国土形成计划法》；2005年11月15日，日本经济团体联合会于提出了“关于推进海洋开发为重要课题的建议”；2005年11月18日，日本海洋政策研究财团向政府提交了《海洋与日本：21世纪海洋政策建议书》；2006年12月7日，日本海洋政策研究财团发表了《海洋政策大纲——寻求新的海洋立国》；2007年4月，日本制定《海洋构筑物安全水域设定法》；2007年7月20日，日本正式施行《海洋基本法》；2008年2月8日，日本综合海洋政策本部出具了《海洋基本计划草案》；2008年3月18日，日本内阁会议批准了《海洋基本计划》；2009年6月24日，日本公布《处罚与应对海盗行为法》；2010年2月9日，日本国会通过《为促进专属经济区和大陆架的保全和利用对低潮线保全和相关设施完善等法律》；2010年7月13日，日本阁议决定《低潮线保全基本计划》。其中，日本所构建的关于低潮线和离岛保全的法律制度可能直接影响到海洋争端问题的解决，对于中国制定相应的立法和政策具有重要的参考意义。

测算领海宽度的正常基线是沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线。^①正常基线方法最早于1825年由英国与俄国订立条约确认阿拉斯加海岸基线采用平行海岸的正常基线。^②该条约后来作为一个先例又为1882年《北海渔业公约》所确定。它采取沿海岸低潮线划定基线的方法。1899年《中国和墨西哥通商条约》也规定以低潮线作为测量领海的基线，条约中规定：“彼此均以海岸去地3里格（合9海里）为水界，以退潮时为准”。^③1894年的国际法学会（Institut de Droit International，又作国际法研究院）通过的领海规则，也规定以低潮线作为测定领海宽度的基线。在主要的国际立法会议上，基线问题也是审议的重点项目之一。1930年海牙国际法编纂会议的结论是：领海宽度从沿着整个海岸低潮线量起。1953年联合国国际法委员会开始草拟并于1956年提出有关划定基线的建议，提交1958年第一次联合国海洋法会议通过。^④《领海和毗连区公约》规定：“计算领海宽度的正常基线应为沿海国家官方承认的大比例尺地图所标明的低潮线。”^⑤此后的联合国海洋法会议在领海基线问题上没有过多争议，第三次联合国海洋法会议对于正常基线增加了“在位于环礁上的岛屿或有岸礁环列的岛屿的情形”。^⑥《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）第5条关于正常基线的规定表明，作为基线的沿岸低潮线应当具备两个要素，即沿海国官方承认和大比例尺海图标明。

首先，“沿海国官方承认”可以主要从三个层面理解：（1）国际社会通常采取最低低潮线，主要是出于防止船只搁浅的考虑，学界存在平均低潮线的观点，这一要素表明采取何种低潮线为沿海国的权限；（2）这种官方承认的海图不一定是沿海国自己绘制的，它们可以是外国水文机构绘制的；^⑦（3）这种承认包含实地测量、海图绘制与公布、立法与政策实施以及国际协约签订等国家实践。

^① 《联合国海洋法公约》第二部分第5条。

^② 陈德恭：《现代国际海洋法》，中国社会科学出版社1988年版，第56页。

^③ 王铁崖：《中外旧约章汇编：第二册》，三联书店1959年版，第936页。

^④ 参见陈德恭：《现代国际海洋法》，第56—57页。

^⑤ 《领海和毗连区公约》第3条。

^⑥ 《联合国海洋法公约》第二部分第6条。

^⑦ 张海文：《〈联合国海洋法公约〉释义集》，海洋出版社2006年版，第26页。

其次，对于“大比例尺海图”也可以主要从以下三个层面理解：（1）“海图”指特别用来为满足航行，包括标有水深、海底的性质、海岸的构造和性质、对航行的危险等海洋要素的海图；^①（2）按照1991年联合国秘书长在“《公约》制度下未来作用的研究”中的意见，“大比例尺”的范围应在“1: 50000 – 1: 200000”之间；^②（3）需要注意的特殊情形是：一般的基线是在海图上标明共同性质的低水线，除非该范围太小，不能区别高潮线，或者在没有潮汐的地方高潮线与低潮线是一致的。^③

低潮线在划定基线中的意义在于：（1）首先是其长期国际实践的结果，出于防止船舶搁浅和海洋水域划界的考量；（2）采取低潮线进行基线划定主要适用于海岸线平滑的情形，相较于直线基线和混合基线而言应当是原则性规定，具有优先性和说服力；（3）关于低潮线本身的界定存在诸多争议，不同时节的低潮线也会不同，《公约》并未明确界定何谓低潮线，其实质是赋予了沿海国关于低潮线界定和保全的相关权限，有利于各国实现自身海洋权益的最大化；（4）低潮线是岛屿法律概念的考虑因素，《领海和毗连区公约》在对于岛屿的定义中要求“岛屿者指四面围水、潮涨时仍露出水面之天然形成之陆地”，^④通过保全岛屿的低潮线对于群岛国的岛屿保护和海洋区域（专属经济区和大陆架）划界具有重要意义。

岛屿是四面环水并在高潮时高出水面的自然形成的陆地区域，岛屿的领海、毗连区、专属经济区和大陆架应比照陆地领土规定适用，不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁，不应有专属经济区或大陆架。^⑤与岛屿相关的海洋法问题主要包括以下三个方面：（1）岛屿法律概念的界定，根据《公约》规定和学者观点，岛屿定义只存在地理标准，主要内容是岛屿应该是四面环水、自然形成、高潮时高出水面的陆地，但各国实践对高潮的认定未达成一致；（2）岛屿的海洋区域，主要包括：内水、领海、渔区、毗连区或安全区，专属经济区和大陆架；^⑥（3）岛屿的划界效力，根据国际实践和学者观点汇总，主要可以分为完全效力和不完全效力两类，前者与大陆具有同样的划界地位，一般指距大陆很近且在主权管辖之下的岛屿；后者则存在部分效力或者零效力的情形，一般包括“位置虽然远离海岸，但当事国双方都有的岛屿；处于划界的两条主要海岸之间中途的岛屿；位于距同一国主权管辖之下大陆距离遥远而最接近另一国主权管辖之下海岸的岛屿”，^⑦主要考量因素是位置、距离、主权、面积、人口、经济等，用以衡量岛屿划界效力。

综上可见，单一典型国家的低潮线和岛屿保全的重要性不言而喻。日本在这方面进行了较多的国家实践。我国国内研究以岛屿法律概念、岛屿划界效力、日本海洋立法概况为主，而关于日本低潮线和离岛保全相关法律制度的专门研究还存在比较大的空白。所以，本文主要从《为促进

^① 张海文：《〈联合国海洋法公约〉释义集》，第26页。

^② “根据公约草案和国家，特别是发展中国家在新的法律制度下对信息咨询和援助的需要，对秘书长作用的研究”，正式记录第十五卷第七节，第（d）（ii）段，联合国文件A/CONF.62/L76（1981），第169页。

^③ 参见联合国海洋事务与海洋法办公室编：《基线：〈联合国海洋法公约〉有关条款研究》，附件（技术名词汇编），联合国出版1989年英文版，第47页，第58页。转引自张海文：《〈联合国海洋法公约〉释义集》，第26–27页。

^④ 华敬忻：《海洋法学教程》，中国海洋大学出版社2009年版，第254页。

^⑤ 参见《联合国海洋法公约》第八部分第121条。

^⑥ 赵理海：《当代海洋法的理论与实践》，法律出版社1987年版，第235–253页。

^⑦ 华敬忻：《海洋法学教程》，第255页。

大陆架和专属经济区的利用与保全的低潮线保全和基地设施整备法》和《低潮线保全基本计划》出发，介绍日本有关低潮线和离岛保全相关法律制度的概况，结合具体实例进行分析，同时明确该法律制度在国际法上的意义。

二 日本《为促进大陆架和专属经济区的利用与保全的低潮线保全和基地设施整备法》

(一) 立法背景

作为群岛国的日本，全球变暖引起的海平面上升对其造成巨大影响，主要是低潮线的后退以及岛屿淹没，不利于其资源开发与海洋扩张战略的实施。从日本国内层面看，其海洋立法呈现出连续性的特点，其《领海法》《领海与毗连区法》《〈领海与毗连区法〉的执行令》中就明确规定了低潮线对于划定基线的重要性。^①此外，日本涉及低潮线和离岛保全的法律政策文件还主要有《2005年海洋建议书》^②《海洋基本法》^③《海洋基本计划》^④和《离岛基本方针》^⑤。具体参看下表1：

表1 日本相关立法的内容与意义

名称	时间	相关内容	意义
2005年海洋建议书	2005年11月	建议国家管辖范围扩大到海洋“国土”和加强国际合作，具体包括强化对专属经济区、大陆架、离岛及其周边海域等的管理。	要求政府形成综合海洋政策，包括法律制度和机构建设，明确提出强化专属经济区、大陆架和离岛管理，标志着日本海洋战略的成型。

① 张海文、李红云：《世界各国海洋立法汇编》，法律出版社2012年版，第228—250页。

② 日本海洋政策研究财团编：《海洋白書2012：日本の動き，世界の動き》，日本海洋政策财团2006年版，第184—192页。

③ 庄玉友、金永明：《日本海洋基本法（中译本）》，载中国海洋法学评论2012年第1期，第128—133页。

④ 日本海洋政策研究财团编：《海洋白書2012：日本の動き，世界の動き》，日本海洋政策财团2006年版，第180—201页。

⑤ 全称为《海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針》，详细内容参见：<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/ritouhoushin.pdf>，最后访问时间：2015年1月16日。

续表

名称	时间	相关内容	意义
海洋基本法 ^①	2007年7月	第26条明确规定日本保护离岛：“由于离岛对保护我国领海及专属经济区、确保海上交通安全、开发与利用海洋资源、保护海洋环境等方面具有重要作用，所以，国家应采取必要措施，以保护离岛、海岸等，确保海上交通安全、完备开发与利用海洋资源的设施、保护周边海域的自然环境、完善居民的生活基础设施。”	明确了离岛保全的具体措施和意义，以法律形式规定了离岛保全制度，为其以国内法解决岛屿争端提供了依据。
海洋基本计划	2008年4月	提出“有效利用和保护离开陆地的岛屿，即离岛”。	该计划是日本综合海洋政策本部的第一个实际成果，虽然没有法律拘束力，但明确提出了“有效利用”离岛，用于指导相应的保护举措。
离岛基本方针 ^②	2009年12月	<p>其目的是对日本“约447万平方公里”的专属经济区进行管理的同时推进离岛保全与管理。该方针认为“离岛是专属经济区管辖的依据，是广大海域中各种活动支援与促进的重要保证，对于海洋自然保护和人海关系形成的历史传统具有重要意义”。</p> <p>提出日本进行离岛保全的管理政策包括：“收集离岛状况相关的数据并进行一元化管理；对离岛周边海域加强监视；低潮线变更行为的限制与促进；相关府省情报共享和处理体制的建立；未命名的离岛的地图记载与制定。”</p> <p>规定关于作为海洋活动基地的离岛保全管理举措有：“支援海洋资源开发与利用；建立远程位置的离岛活动基地；实行海洋安全确保相关的基本方针。”</p> <p>规定关于海洋历史传统继承的相关举措有：“收集相关数据资料；设定海洋保护区；实行离岛自然环境保全推进基本方针。”</p>	该方针的意义在于从抽象的离岛保全目标过渡到具体的保全管理举措，并且注意这些举措的连续性，重视数据资料的收集与行政机关之间的配合。

日本于2008年11月12日根据《公约》第76条第8款的规定向大陆架界限委员会提交了日本外大陆架划界申请案。^③其申请范围涉及本州南部和东南七个海域，即九州-帕劳国间的海岭南南部海域、南硫磺岛海域、南鸟岛海域、茂木海山海域、小笠原海台海域、冲大东海岭南方海域、四国盆地海域，面积约74万平方千米。^④该申请案中包括了南鸟岛与“冲之鸟”，其核心问

① 2007年4月20日，日本国会审议通过了《海洋基本法》，该法于2007年7月20日正式实施。该法的通过实施得到了日本各界乃至全世界的关注，日本首相安倍晋三对该法给予高度评价：“日本是海洋国家，海洋权益对国家利益和国民来说都极其重要，所以《海洋基本法》的通过具有深远的意义。”法案通过当天，《读卖新闻》以“海洋战略由首相统一指挥”为题，报道日本参议院通过的《海洋基本法》，认为一国的海洋政策由首相来统一指挥，这从世界各国的例子来说，实属罕见。日本《海洋基本法》从立案到颁布只历经短短一年时间，其迅速出台有着深刻的立法背景，其主要内容也被指为针对中国。参见沈芹：《日本〈海洋基本法〉及其对我国的影响及对策建议》，中国海洋大学2010年硕士学位论文，第10页。

② 该方针正式名称为：「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」，来源于日本综合海洋政策本部资料库。

③ 金永明：《海洋问题专论》，海洋出版社2011年版，第350-351页。

④ 金永明：《海洋问题专论》，第351页。

题是“冲之鸟”的性质界定。日本将“冲之鸟”视为岛屿并作为其领海基点，但该项主张并未得到中国和韩国的同意，同时大陆架界限委员会本身也无权对“冲之鸟”的地位和性质进行确定。这也就为日本进一步出台《为促进大陆架和专属经济区的利用与保全的低潮线保全和基地设施整备法》（以下简称《低潮线保全和基地设施整备法》）与《低潮线保全基本计划》提供了现实需求。日本制定这些法律的主要目的是通过人工措施保护低潮线，以间接实现“冲之鸟”的岛屿性质合法化，从而具备国际法下划定专属经济区和大陆架的资格。

（二）立法过程

日本《低潮线保全和基地设施整备法》于2010年2月9日提交众议院审议，由日本内阁官房综合海洋政策本部事务局^①和国土交通省共同拟定。^②该法是典型的内阁提出法案，下表为该法的审议过程：

表2 关于议案名为《为促进大陆架和专属经济区的利用与保全的低潮线保全和基地设施整备法律案》的审议经过情报^③

项目	内容
议案种类	阁法
议案提出回次	174
议案番号	16
议案名称	为促进大陆架和专属经济区的利用与保全的低潮线保全和基地设施整备法律案
议案提出者	内阁
众议院预备审查议案受理日期	/
众议院预备委托日期/众议院预备委托委员会	/
众议院议案受理日期	2010年2月9日 ^④
众议院委托日期/众议院委托委员会	2010年4月27日/国土交通
众议院审查结束日期/众议院审查结果	2010年5月14日/可决
众议院审议结束日期/众议院审议结果	2010年5月18日/可决
参议院预备审查议案受理日期	2010年2月9日
参议院预备委托日期/参议院预备委托委员会	/
参议院议案受理日期	2010年5月18日
参议院委托日期/参议院委托委员会	2010年5月19日/国土交通
参议院审查结束日期/参议院审查结果	2010年5月25日/可决
参议院审议结束日期/参议院审议结果	2010年5月26日/可决
公布日期/法律番号	2010年6月2日/41

① 综合海洋政策本部是日本根据《海洋基本法》设立的综合性海洋事务管理机构，于2007年7月20日正式挂牌运行，主要负责日本海洋政策和海洋计划的策划、起草、调整、制定和实施等。

② 李明杰：《评日本众议院通过〈低潮线保全和基地设施整备法案〉》，载《中国海洋报》2010年第1期，第A2版。

③ 资料来源于日本众议院，参见 http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DA8776.htm，最后访问时间：2015年1月16日。

④ 1989年1月8日，皇太子明仁即位，并自同日起改元平成，沿用至今。2010年即日本的平成22年。下文也涉及，不再另行标注。

结合内阁提出法案的基本程序和具体审议情报，笔者构建出以下日本《低潮线和基地设施整备法》的立法过程，参见下表3：

表3 日本《低潮线和基地设施整备法》的立法过程

时间	事项
2010年1月	日本内阁官房综合海洋政策本部事务局和国土交通省拟定法律草案
2月1日	内阁法制局对法律草案从立法内容、与现行法的关系、立法意图、法律用语等法律技术层面进行审查
2月9日	内阁向国会提出法案
4月27日—5月11日	众议院委托国土交通委员会，经过三次开会审议：2010年4月28日委员会听取法案介绍；2010年5月11日委员会对议案提问
5月14日	国土交通委员会一致表决通过
5月18日	众议院一致表决通过
5月25日	参议院委托国土交通委员会进行开会审议并通过
5月26日	参议院表决通过
6月2日	公布法律

从立法过程可以看出，日本《低潮线保全和基地设施整备法》的出台整体上呈现出高效一致的特点。法律草案的拟定由内阁官房综合海洋政策本部事务局和国土交通省联合进行，整部法律的国会审议期仅5个月，并且一致表决通过，充分反映出日本对于这部法律以及相关海洋权益的重视。

(三) 主要内容

日本《低潮线保全和基地设施整备法》^① 共包括六章内容：

第一章是总则，共2条，主要介绍了本法的立法目的和具体术语。这2条所规定的该法的立法目的原文是：“这条法律是鉴于我国排他性经济水域以及大陆架的保全作为天然资源的勘探及开发、海洋环境的保全以及其他活动场所，为了排他性经济水域的维持，作为关于必要低潮线的保全及排他性经济水域等的保全及利用的据点，有关重要的离岛上据点设施的整备等根据基本计划的策划、低潮线保全区域中海地挖掘等行为的规制、特定离岛港湾设施的建设及其他采取的其他措施，为了排他性经济水域等的保全及利用的促进，以保证我国经济社会健全发展与国民生活的安定向上为目的。”^②

该法规定的具体术语包括：排他性经济水域、低潮线、特定离岛、据点设施、低潮线保全区域。所谓“排他性经济水域”即专属经济区，其定义与1996年日本第74号法律《排他性经济水域和大陆架法》中的规定相同，专属经济区范围是“距基线200海里的海洋区域，当两国间在划定专属经济区上存在冲突时采取中间线原则”。^③ 该法的重点是其对于低潮线的解释：“本则法律

^① 日文名称为“排他的經濟水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律”，原文参见：http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/17420100602041.htm，最后访问时间：2015年1月16日。

^② 日本《低潮线保全和基地设施整备法》第1条。

^③ 日本《排他性经济水域和大陆架法》第1条第2项。

中所说的低潮线保全是指，保全与排他性经济水域以及大陆架相关的法律第1条第2项的海域，或者是同法条第2条第1项的作为划定海域界限的基础的低潮线。又或者作为划定这些海域界限的基础的直线基线以及湾口或是湾内或是河口所划的规定直线的低潮线。”^①

上述解释符合日本在《领海和毗连区法》与《排他性经济水域和大陆架法》中的规定，明确了低潮线在划定海域中的作用。其规定的“特定离岛”是指“从本地到远隔地所在的离岛，参照天然资源的存在状况以及其他该离岛的周边排他性经济水域等的状况，作为排他性经济水域等的保全及利用相关的比较重要的活动据点。”^②这一说明的前提是对于离岛概念的界定，根据日本的《离岛振兴法》和《离岛振兴计划》，“离岛”是指“除本州岛、北海道岛、四国岛、九州岛及与上述四大岛之间有桥梁或隧道等公共交通设施相连接的岛屿之外的其它岛屿”。而“特定离岛”是在上述概念的基础上，从其周边资源存在状况和划定专属经济区范围的重要性进行筛选确定的，这是海岛法律制度中开发型模式的表现。“据点设施”是指“在特定离岛中排他性经济水域等的保全以及利用的相关被整备的活动据点的设施”。^③这是对人工设施从目的和现实角度的界定，用于专属经济区的保全和利用，并存在于具体活动据点。“低潮线保全区域”是指“低潮线的保全作为必要的海域（包括海地及地下）以政府命令规定”。^④具体的低潮线保全区域需要“在调查确认的基础上以行政法规的形式确定，无法调查清楚的不作规定”。

第二章是基本计划，共2条，主要规定了基本计划的事项与程序、基本计划的推进与执行。该章规定的属于“基本计划的事项”主要包括：①低潮线的保全以及据点设施的整备等基本方针；②有关低潮线的保全，相关行政机关所进行的低潮线及周边情况的调查、低潮线保全区域中海地挖掘等行为的规制以及其他措施的相关事项；③以特定离岛为据点的排他性经济水域等的保全及利用的相关活动目标的相关事项；④据点设施的整备等内容的相关事项；⑤其他低潮线的保全及据点设施整备等的相关事项。

其具体程序是“内阁总理大臣制定基本计划方案必须征求内阁的意见和决议；内阁有了决议后，内阁总理大臣根据前一项的规定发布基本计划；前两项的规定中关于基本计划比照正式场合的情况而适用”。^⑤基本计划的推进与执行主要是：“采取低潮线以及周边状况的调查、据点设施的整备以及其他必要措施。”^⑥这一章主要强调了日本政府以及具体行政机关对低潮线周边状况进行调查、对海底挖掘等行为进行规制、对据点设施进行整备的职能，同时明确了内阁总理大臣应当商议决定基本计划方案并及时发布基本计划的职责。

第三章是低潮线保全区域，共3条，主要规定了日本的低潮线保全区域内海底挖掘等行为的规制和监督处罚。本章规定该法“授权的主管机关是国土交通省，对于相关行为的规制必须获得国土交通大臣的许可，例外情形是发布的政令中明确许可，并且不影响低潮线保全的行为”。“相关行为”具体包括^⑦：①海底挖掘或者铲土；②土沙的开采；③设施或者人工建筑的新建或

^① 日本《低潮线保全和基地设施整备法》第2条第2项。

^② 日本《低潮线保全和基地设施整备法》第2条第3项。

^③ 日本《低潮线保全和基地设施整备法》第2条第4项。

^④ 日本《低潮线保全和基地设施整备法》第2条第5项。

^⑤ 参见日本《低潮线保全和基地设施整备法》第3条第3、4、5项。

^⑥ 参见日本《低潮线保全和基地设施整备法》第4条。

^⑦ 参见日本《低潮线保全和基地设施整备法》第5条第1项。

改建；④前三项之外，在低潮线保全区域内，影响海底性质的政令规定的行为。

上述行为如果被认定为会对低潮线保全区域内的低潮线保全产生影响，即使获得日本国土交通大臣的允许仍然是不被许可的，此项认定应当由国土交通省的专业机构进行，通过得出具体调查报告用于评估判断。这一条的例外情形是“根据第9条第1项、《海岸法》第8条第1项或第37条第5项、《港湾法》第37条第1项或第56条第1项、《渔港渔场整备法》第39条第1项的规定，受到许可的人，关于该许可事项，不受前条第1项的规定所约束。”^①同时，当国家或者地方公共团体有第5条第1项行为的打算时，申请许可应当通过协商并且订立协议的方式，该项许可是根据该协议确定的。

同时，日本国土交通大臣对于人工设施的改建、转移或者拆除会对低潮线保全造成障碍的情形应当设置必要的预防机制，采取相关措施，同时可以要求恢复原状。对于下列行为可以要求其中止：^②①违反第5条第1项规定中的各号行为；②违反第5条第1项规定许可的附加条件；③通过虚假欺骗或者其他不正当手段获得第5条第1项规定许可。国土交通大臣对于上述第2号、第3号的情况，可以取消第5条第1项的规定许可，停止该许可的效力，也可以通过变更条件或者规定新的附加条件而重新许可。由此可以看出，监督处罚是日本国土交通大臣的职责，其中包括人工设施的处理、第5条第1项行为的规制与许可两个方面。

第四章规定特定日本的离岛港湾设施，共6条，主要包括特定离岛港湾设施的建设、港湾设施建设的水域占用许可等、监督处罚举措、报告收取和强制征收款项。

首先，该章规定，特定离岛港湾设施的建设由日本国土交通大臣主持，主要是指国家事务或者事业用于港口停泊的基础设施，以及其他消亡的港湾，还包括基本计划中被规定的与基地设施整备、利用和保护相关的设施建设、改良和管理。

其次，对于特定离岛的保全主要是通过管理港湾水域，主要包括六个方面内容：

一是特定行为规则制度。对于特定离岛港湾设施存在的港湾，利用或者保全有必要在国土交通大臣认可的水域（政令规定的上空及水底的区域在内），并且在制定公告的场合下。在该水域中，日本的国土交通省令规定下列行为必须获得国土交通大臣的许可：^③①水域占用（公有水面填埋的情况除外）；②海砂提取；③除前两号规定的行为外，政令规定的对港湾利用或者保全造成障碍的其他行为。

二是法律交叉协商制度。主要是日本《河川法》^④和《海岸法》^⑤，国土交通大臣应该与《河川法》第7条规定的河川管理者或者《海岸法》第2条第3项规定的海岸管理者进行协商。

三是行为规制的公益性例外和政令性例外。当上述规制的行为对港湾利用和保全产生显著障碍时，国土交通大臣不得许可该行为，例外情形是出于维持港湾功能和增进公益的目的而对港湾设施进行建设和改良工程，或者政令规定的其他必要举措外。

四是特殊主体的协议许可制度。国家或者地方公共团体准备实行上述规定的行为时，应当申请许可，并与国土交通大臣协商订立协议。

五是特定行为收费制度。国土交通大臣可以制定国土交通省令对许可的水域占用或海砂提取

^① 引自日本《低潮线保全和基地设施整备法》第6条。

^② 引自日本《低潮线保全和基地设施整备法》第7条第1项第1、2、3号。

^③ 引自日本《低潮线保全和基地设施整备法》第9条第1项。

^④ 日本《河川法》是昭和39年颁布的第167号法律。

^⑤ 日本《海岸法》是昭和31年5月12日颁布的第101号法律。

的行为征收费用，并对于通过不正当手段免于征收费用的情况强制收取罚金。

六是禁止丢弃制度。任何人不得在国土交通大臣规定并公布的水域内随意丢弃船舶、物件和指定的物品，指定的内容因公示而生效。

再次是规定的具体的监督处罚措施，主要包括：

一是具体执行措施的分类。日本国土交通大臣对于工作物、船舶和其他物品可以撤去，对于工程建设可以中止、转移或者改建，为了防止障碍可以设置必要设施或者要求恢复原状，其中包括下列情形：^① ①违反第9条第1项的规定，以及该项各号所载行为；②违反第9条第1项规定许可的附加条件；③通过虚假或其他不正当的手段获得第9条第1项规定许可；④违反前条第一项规定。国土交通大臣对于上述第2号、第3号行为的当事方可以取消相应的规定许可，也可以停止其效力，变更其条件，或者附加新的条件。

二是工作物拆除公示制度。根据第1项规定，国土交通大臣在无法确知工作物的主人时可以命令拆除该工作物，但是在拆除之前要提前设定一个拆除时间段并且公告出来。

三是工作物拆除保管制度。国土交通大臣根据规定撤去工作物等或者要求撤去时，必须保管该工作物等。保管工作物时，国土交通大臣出于归还的目的应当发布命令公示规定事项，告知该工作物等的所有人、占有和其他相关权利人。

四是工作物出售制度。在保管的工作物等存在丢失或者损坏的可能，或者自公示日起3个月内无法归还时，国土交通省应当对保管费用与工作物等的价值进行衡量，在不相当的情况下国土交通大臣可以出售保管的工作物等，并保管出售该工作物等的款项。出售的款项应先冲抵出售所需要的费用，从撤去到保管、出售、公示和其他措施所需要的费用，应当由该工作物等返还的接受者或者该工作物等撤去的被敕令者负担。

五是工作物废弃制度。国土交通大臣工作物等的出售无买受人时，或者该项工作物等的价格偏低时，可以废弃该工作物等。从公示日起算，经过6个月保管的工作物等或者款项仍然无法归还时，该工作物等或者款项的归国家所有。

然后是报告收取的相关规定，主要包括：在必要限度内，日本国土交通大臣可以制定国土交通省令，要求第9条第1项规定许可的对象进行必要的报告，阐明其具体事务内容，同时工作物、文件和其他必要物件能够被检查。检查人员应关系人要求必须出示其身份证件，根据介入检查的权限，犯罪搜查不包括被认可的东西。^②

最后是强制性款项的征收规定，具体内容是：在缴纳期限之前不缴纳占用费、开采费、罚金、负担金等的情况，国土交通大臣必须发出督促信指定缴纳期限并督促其缴纳，一般督促信发出日起算经过20日以上。对于超期不缴纳的情形，可以根据国土交通省令收取滞纳金，滞纳金在规定范围内按照每年14.5%的比例计算。负担金等和滞纳金的征收具有优先性，先于国税及地方税的征收，滞纳金先于负担金等进行征收。

第五章是杂则，共3条，主要规定政府许可条件、审批过程和具体权限分配。

首先是许可条件，日本的国土交通大臣在法律施行的必要限度内可以对法律规定的许可设置必要的条件，该条件不应该对被许可者附加不正当的义务。

^① 日本《低潮线保全和基地设施整备法》第11条第1项。

^② 日本《低潮线保全和基地设施整备法》第12条。

其次是审批过程，政令或者国土交通省令的制定与调整应当在合理有必要的范围内进行判断，采取所需的审批措施（处罚规定的审批措施在内），从而做出最后决定。

最后是具体权限委任，国土交通大臣可以委任地方整备局局长或者北海道开发局局长，地方整备局局长或者北海道开发局局长具有本法规定的管理权限。

第六章是罚则，共4条，主要规定了对于自然人违反该法可以采取罚金或者拘役的处罚方式，对于法人则采取罚金处罚。

首先，该章规定对以下各类情形的个人，处一年以下拘役或50万日元以下的罚金：^① ①违反第5条第1项规定，该项各号情形的个人；②违反第9条第1项规定，该项各号情形的个人；③违反第10条第1项规定。

其次对以下情形，处50万日元以下罚金：^② ①违反第7条第1项规定国土交通大臣命令的个人；②违反第11条第1项规定国土交通大臣命令的个人。

再次，对不按规定报告，或者做虚假报告，妨碍或者逃避检查的情况，处30万日元以下罚金。^③

此外，对法人代表、法人代理人、雇主、雇工以及与该法人业务相关的行为人，有前3条的违法行为的时，除处罚行为人外，对该法人也应处罚金。^④

最后是附则，主要规定法律的施行日期，即自通过之日起3个月施行。但是，第2条第5项和第7条、第3章、第17条（第1号部分为限）以及第18条（第1号部分为限）以及附则第5条的规定自公布之日起，政令规定不超出一年范围开始施行。

（四）授权的主管行政机构和具体的行政规章实施

通过对日本《低潮线保全和基地设施整备法》主要内容的梳理，可以基本明确日本的国土交通省是该法授权的主管机关，日本的国土交通大臣在行为规制和监督处罚方面发挥重要职能。国土交通省是日本中央省厅之一，其负责人为国土交通大臣、副大臣和政务官三者，主要包括运输省、建设省、北海道开发厅和国土厅等机关，主要负责：国土利用、开发、保全的综合政策制定，社会资源的整合，交通政策的推进与执行，气象业务的发展，海上安全的确保等。在低潮线和离岛保全过程中，国土交通省主要是规制海底挖掘、土砂开采、工事设施建设、水域占用、海沙提取等对低潮线和港湾利用保全有影响的行为。

日本《低潮线保全和基地设施整备法施行令》作为内阁制定的政令，对于具体行政规章的实施发挥了指导作用。此项政令共6条：（1）明确特定离岛指的是“冲之鸟”和南鸟岛；（2）以表格的形式划定了185个低潮线保全区域，并说明包括该区域下的海底部；（3）明确了《低潮线保全和基地设施整备法》第5条第1项中政令规定的行为所涉及的内容，包括《海岸法》中规定的海岸保全区域、《港湾法》中规定的港湾工程和管理者、《渔港渔场整备法》中规定的整备计划和管理者等；（4）明确《低潮线保全和基地设施整备法》第9条第1项中规定的水域为从水面上100米到水下60米的空间范围；（5）明确《低潮线保全和基地设施整备法》第

^① 日本《低潮线保全和基地设施整备法》第17条。

^② 日本《低潮线保全和基地设施整备法》第18条。

^③ 日本《低潮线保全和基地设施整备法》第19条。

^④ 日本《低潮线保全和基地设施整备法》第20条。

9条第1项第3号规定的行为主要是在特定离岛港湾设施存在的港湾内丢弃国土交通大臣指定的废物；（6）明确《低潮线保全和基地设施整备法》第9条第4项规定的情况包括：①由于特定离岛港湾设施的建设、改良、维持和修复工程而占用水域；②基地电力供给线路设置、为保全特定离岛的专属经济区和大陆架的工事设置而占用水域；③沉没船只和其他物品的撤回而占用水域。

在此内阁令的基础上，日本国土交通省颁布了《低潮线保全和基地设施整备法施行规则》，^①该规则共15条，主要内容是：^②

一是低潮线保全区域内海底挖掘等行为的许可，主要规定了申请书所包括的事项：海底钻探和挖土的目的、内容、期间、场所和方法，海砂提取的目的、期间、场所、方法和提取量，新建与改建设施工事的目的、场所、构造、方法和期间；

二是特定离岛港湾设施所在港湾的水域占用许可等，主要规定了申请书所包括的事项：水域占用的目的、期间、场所和方法，海砂提取的目的、期间、场所、方法和提取量，其他行为的目的、内容、期间、场所和方法；

三是水域占用等的许可和不能进行的水域设施建设，主要包括水域设施、航路、泊位以及停泊船舶；

四是水域占用费和土砂开采费的基准，主要是参照附近土地租金和土砂开采费，出于公益目的可以由国土交通大臣免除；

五是罚金规定，主要指通过不正当手段免于征收费用的情形，罚金数额为免于征收金额的5倍；

六是禁止停放指定物件和该指定废除的公示，主要在政府公报或新闻报纸上公告，同时需要公布该水域及周边情况；

七是工作物保管时的公示事项，公示事项主要包括：工作物的名称、种类、形状和数量，工作物放置的地方和被拆除的日期，工作物保管开始时间和保管场所；

八是工作物保管时的公示方法，由管辖的地方整备局事务所从保管日起算，14天内公示，在无法确定相关权利人的情况下应当在报纸刊物上公示，同时应当将工作物的具体状况制作成记录簿放置在事务所内，允许自由阅览；

九是工作物价格的评估方法，需要考虑购买或制作所需要的费用、使用年数、损耗程度等事项，必要情况下国土交通大臣应当听取专家意见；

十是保管的工作物出售时需要的手续，主要明确了工作物出售的两种方式，即拍卖竞标和任意合同出售；

十一是工作物拍卖竞标的具体程序和公示事项，具体事项包括：该工作物的名称、种类、形状和数量，负责人员的职位姓名，竞标的时间地点，合同条款等；

十二是工作物返还时的手续，主要强调了所有权证明文件的出示和收据的收取，同时明确了收据的具体格式；

^① 根据日本《低潮线保全和基地设施整备法》（平成22年法律第41号）第9条第1项、第4项、第6项和第7项，第10条第2项，第11条第5项和第6项，第12条第1项，第13条第2项，第16条的规定，制定国土交通省令平成22年35号和23年43号，并同该法一起实施。

^② 日本《低潮线保全和基地设施整备法施行规则》第1条至第15条。

十三是收取申请许可的报告及其格式，主要强调了该报告根据许可事项必须立即进行；

十四是滞纳金的规定，包括计算方法、比例以及部分扣除的情形等；

十五是委任权限，主要指地方整备局局长和北海道开发局局长可以行使的特定权力。

综上，日本在低潮线和离岛保全方面已基本上形成了较完备的法律法规体系，涵盖管理制度、监督处罚措施和行政程序等。

三 日本《低潮线保全基本计划》

(一) 基本内容

《低潮线保全基本计划》是日本内阁根据《低潮线保全和基地设施整备法》通过的政令性保护计划，于2010年7月13日出台，并在2011年5月27日进行了修改。该计划明确了日本政府管理海洋的长期战略目标，以国内法的形式促进专属经济区和大陆架的保全与开发。该计划主要由5部分构成，分别是低潮线保全和基地设施整备相关的基本方针、相关行政机关对低潮线周边状况进行调查和行为规制的具体事项、特定离岛基地活动的具体事项、基地设施整备的内容、其他低潮线保全和基地设施整备的相关事项。其主要内容是第2、3、4部分，下面将围绕这3个部分的规定进行阐述。

1. 低潮线的保全

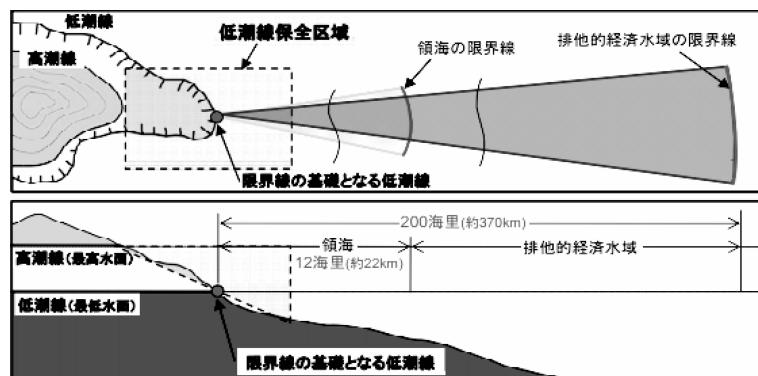


图1 日本低潮线划界示意图^①

首先，日本《低潮线保全基本计划》指出，根据《公约》的规定，通常情况下划定专属经济区和大陆架是以海岸低潮线为基准的，当低潮线后退时会显著减少相应的海洋区域，影响到国家海洋利益。为了保证专属经济区等海域的稳定，需要对可能被人为损坏或自然侵蚀的低潮线区域进行保全，具体措施包括：通过调查划定区域并确认相关状态，设置保护区提示，对自然气候变化随时进行监测，对破坏行为进行规制，定期进行巡逻，构筑保护性人工设施等。

^① 摘自“低潮線保全法に基づく新たな事務について”，参见：[http://jice.or.jp/jishu/t1/pdf/07_shiryou_\(H24-1\).pdf](http://jice.or.jp/jishu/t1/pdf/07_shiryou_(H24-1).pdf)，最后访问时间：2015年1月16日。

(1) 相关行政机关对低潮线周边状况进行调查

低潮线周边状况的调查实施主要是通过绘制可以反映低潮线完整情况的图像用于研究和制定保护措施，利用自律型潜水调查机器（Autonomous Underwater Vehicle, AUV）、测量船、激光雷达和卫星等方式对海底地形、海潮流动、地质构造等情况进行全方位、多层次的综合性调查。

日本低潮线周边海洋情报收集从2010年3月开始，从政府机构开始，逐步扩展到学术界和其他相关人士等更大范围，这种持续的海洋情报收集的目的在于构建出以电子信息为基础的可视化海洋信息系统，从而更加客观、科学、全面地进行决策。为了高效地完成信息分类和共享，确保低潮线的完整性，所有调查情况将用于创建低潮线数据库。该数据库包括低潮线的位置、图纸、照片、设施等信息，在政府的管理机构间进行共享。同时该数据库的资料会定期进行更新，主要是海洋资料、卫星影像和航空照片等。

(2) 相关行政机关对低潮线保全区域内海底挖掘等行为的规制

日本认为，其低潮线保全区域的设定会限制国民的基本权利，所以其设定应当采取必要最低限度标准。该区域设定之后应当尽量保留原本的自然状态，同时兼顾低潮线保全措施。当调查情况反映出自然条件变化时，应及时讨论是否变更该区域，当有必要时及时变更区域范围。在低潮线保全区域内应当建立监视巡逻制度，强化水域的监测预警系统，不断发展飞机和巡逻艇的执行机制。对于违反法律法规的行为对象应及时规制，并通过正当合理的行政程序进行处罚。在执法活动中如果被处罚者服从行政机关的命令，行政机关可以强制代执行。

(3) 相关行政机关的其他措施

2009年日本综合海洋政策本部决定的“关于离岛保全管理的基本方针”中指出，对于作为基线的低潮线区域可以收购作为国家财产，从而实现专属经济区的稳定保存。除此以外，对于与低潮线保全区域重叠的港口区、渔场区等应适当考虑低潮线保全法律法规，进一步推进该地区的低潮线保护。

2. 特定离岛保护和利用（南鸟岛、“冲之鸟”）

日本国土交通省在2012年4月1日的统计显示，^① 日本共有岛屿6852个，其中离岛数量为6847个，有人岛为418个，无人岛为6429个，《离岛振兴法》覆盖的范围为254个，还有51个由《冲绳振兴特别措置法》、《奄美群岛振兴开发特别措置法》、《小笠原诸岛振兴开发特别措置法》进行管理。日本的离岛振兴对策实施地域面积为5206平方公里，占全国面积的1.38%；人口约38万7千人，占全国人口的0.3%。根据日本《为促进专属经济区和大陆架保全与利用的低潮线保全和基地设施整备法律施行令》（日本平成22年，即2010年第157号政令），日本的特定离岛主要是指南鸟岛和“冲之鸟”。

南鸟岛位于日本最东端，与东京的直线距离为1950公里（距小笠原群岛的主岛约1200公里），日本认为它拥有43万平方公里的专属经济区。岛的周围有6公里隆起的珊瑚礁形成的陆地，该岛是日本在太平洋板块上的唯一陆地，人类活动对当地的自然环境影响很小，上面有已经被确认的珍稀鸟类品种，据日本相关省厅的观测，周边水域富含钴矿。^②

^① 國土審議会第8回離島振興対策分科会資料より作成。

^② 参見《排他的經濟水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画》第三部分（1）特定离岛的指定中的ア段。

“冲之鸟”位于日本国土的最南端，与东京的直线距离约1700公里（距小笠原群岛的主要岛约900公里），日本认为它拥有约42万平方公里的专属经济区，^①主要由东小岛、北小岛和东西4.5公里、南北1.7公里的环礁构成，位于菲律宾海板块上，人类活动对其环境影响很小。考虑到被侵蚀的状况，日本相关部门还为保护“冲之鸟”设置了相应的保全工事，同时进一步完善了周边海域大型洄游渔场的建造。^②

南鸟岛和“冲之鸟”的基本情况反映出日本海洋战略构建中的精细化，其国内法将其作为基地进行保全的目标和内容主要是：

（1）促进珊瑚生长技术发展，实现岛屿保护与恢复，这一技术对于环礁岛屿应对海平面上升具有重要意义，发展该技术需要珊瑚种苗的引进培育和配套基础设施的构建；

（2）促进海洋矿物资源的开发利用，主要是基于综合海洋政策本部2009年3月公布的“海洋能源和矿产资源发展规划”，富钴矿的存在对于岛屿商业化和周边海域矿产资源的开发具有重要意义；

（3）促进渔业可持续发展，离岛周围的海域具备成为潜在渔场的条件，通过水域状况和渔业活动调查有助于进一步研究开发，并且强化海洋渔业资源管理；

（4）促进可再生能源技术的发展与应用，在全球变暖的气候背景下，洋流、潮汐发电已经逐步在日本得到应用，并不断发展风能、太阳能等。根据离岛自然环境和能源需求可以建设可再生能源技术海洋试验示范基地，有助于进一步提升能源转换效率；

（5）促进海洋构筑物材料的开发与研究，对于“冲之鸟”的保全工事需要试验新型材料，例如复合纤维材料、超耐蚀金属等；

（6）促进海洋环境监测数据的完善，作为环境观察研究的基地，长期连续观测温室气体浓度、水文状况、地壳运动、生态系统等，有助于防范海洋灾害和保护海洋环境；

（7）促进国民海洋保护意识的形成与强化，可以作为教育旅游的考虑对象，不断增加其公共活动；

（8）促进海洋情报收集和海上安全维护，通过观测海潮、设置灯塔、安装信标等形式确保交通安全。

作为基地，日本规定其设施整备的具体事项主要是：

（1）完善南鸟岛的港湾设施，使船舶停靠、装卸和其他作业成为可能，重点是对南鸟岛南侧海岸地区的港湾设施进行整备（码头延长160米并保持8米水深，泊位保持8米水深）；

（2）完善“冲之鸟”港湾设施，使船舶停靠、装卸、作业及北小岛的登临成为可能，重点是对“冲之鸟”西侧海岸的港湾设施进行整备（码头延长160米并保持8米水深，泊位保持8米水深），包括临港道路的整备。

关于日本离岛保全总体的计划事项主要是：

（1）关于上述事项的推进状况应及时、定期向综合海洋政策本部进行报告；

（2）相关行政机关应该对实施效果进行总结反馈，实现相关省厅的信息共享、政策实施的

^① 42万平方公里的专属经济区为日本单方面说法，其前提条件是认为“冲之鸟”具有“岛屿”性质，笔者在此引用不涉及对其性质与数据的认可问题。

^② 参见《排他的經濟水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画》第三部分（1）特定离岛的指定中的イ段。

有效合作、部门联络会议的定期召开；

(3) 增强国民对专属经济区等水域保全的必要性和重要性的认识，培养地方团体和人员的海洋保护意识，加强国家机构与个人的合作；

(4) 计划以 10 年为一个实行期间，必要时可重新评估实行效果，并进行相应的调整。

(二) 实施细则

日本前述计划的具体实施主要分为 4 个方面：(1) 低潮线保全区域的设定；(2) 行政机关对影响低潮线沿海设施的审批和许可制度；(3) 低潮线保全区域的调查和巡视；(4) 特定离岛设施的整备、珊瑚礁增殖等。

1. 日本低潮线保全区域的设定

低潮线是指退潮至海面最低时，陆地与水面相交处。作为专属经济区界限划定的基础，低潮线周边海域的保全是很必要的，日本在全国总共指定了 185 个区域（参见图 2）。



图 2 日本低潮线保全区域设定图^①

2. 日本行政机关对影响低潮线保全的沿海设施的审批许可制度

日本行政机关主要包括国土交通省、地方整备局和北海道管理局等，对于影响低潮线保全的沿海设施采取审批许可制度。根据日本《低潮线保全和基地设施整备法施行规则》，海底钻探、海砂提取、水域占用、新建或者改建工事以及其他可能造成影响的行为需要事先向当地行政机关进行申请，递交申请书，在审批通过之后方可进行该行为。申请书主要包括行为的目的、内容、期间、场所、方法等事项，在相关行政机关进行综合考察之后决定是否许可或者附条件的许可。

^① 参见 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/dai10/siryou2.pdf>，最后访问时间：2015 年 1 月 16 日。

此项制度主要是用于规制人为破坏低潮线的情况，作为制度基础，需要配套低潮线保全区域的调查巡视、特定离岛的设施整备以及监督处罚体制的建立。

3. 日本低潮线保全区域的调查和巡视

根据日本《低潮线保全基本计划》的规定，低潮线保全区域周边状况的调查主要是通过航空激光测量海底地形、AUV 导入、准备测量船以及利用卫星图等措施进行。低潮线保全区域的巡视主要是通过确立监督处分体制和相关行政机关的配合实施。相关行政机关确定低潮线保全区域周边状况的调查与巡视的年度实施内容。日本 2012 年所规定的具体的实施内容是：（1）整备专属经济区等相关的海底地形的基本资料；（2）整备 AUV 和新型航空激光测深机；（3）翻修大型测量船；（4）获取卫星图；（5）逐步确立并进一步完善巡航舰艇、飞机的巡视监督体制；（6）建立地方区域联络会议体制，实现信息共享。2013 年的具体实施情况是：（1）进一步整备专属经济区等相关的海底地形基本资料；（2）获取具体的卫星图；（3）巡航舰艇、飞机等巡视监督体制的强化；（4）地方区域联络会议的进一步推进。

根据日本相关统计资料，^① 其 2011 年低潮线保全区域周边状况的调查巡视结果是：（1）地方整备局等的职员完成的肉眼巡视区域有 150 个，完成调查巡视的 177 个区域中有 65 个包含卫星图像；（2）利用防灾直升机对于距离较远的低潮线保全区域进行了调查巡视，主要调查区域是小笠原诸岛的一部分和大东诸岛，相关行政机关也参与该项调查巡视，如东京都渔业调查船、海上保安厅等；（3）渔业经营者也参与调查，并提供了相关资料；（4）同时在 24 个区域的周边设置了 17 个告示板，用于规制破坏低潮线的相关行为。

日本 2012 年关于低潮线保全区域的调查巡视结果是：^②（1）由地方整备局职员完成的肉眼巡视区域有 177 个，由于距离较远未实施巡视的区域有 8 个，为进行巡视的区域通过卫星图像进行确认；（2）地方整备局等机构对照巡视结果进行深入的状况调查，已经拍摄涵盖 185 个区域的 67 张卫星图像；（3）在不符合多数人可接近的 45 个区域设置了 27 个告示板；（4）目前巡视调查中存在的不足是低潮线保全区域周边状况的地形变化尚未确认；（5）地方整备局、相关管区的海上保安本部、国土地理院地方测量部以及自治体等机构举行了联络会议。

4. 关于日本特定离岛设施的整备、珊瑚礁增殖等

2012 年日本关于特定离岛设施整备等事项的具体实施内容有：（1）移植珊瑚礁种苗的高效生产技术，开发相关增殖技术，修复并养护珊瑚礁生态系统，从而保全岛屿以及再生岛屿；（2）对特定离岛周边的海洋状况进行调查；（3）为推进持续的渔业活动和增加渔业产量而进一步移植珊瑚礁种苗；（4）进行海洋可再生能源技术的实证实验；（5）进行纤维复合材料、超耐热性金属等的耐久性试验；（6）对未受人为影响的环境进行观测，主要是针对二氧化碳和臭氧的含量观测；（7）对广域的地壳变动利用 GNSS^③ 进行观测；（8）对于作为观测研究活动的基地进行环境整备，主要是进行气象观测和协助；（9）立足于特定港湾设施的整备推进状况，以内阁为中心与相关部门进行讨论；（10）设定海洋保护区，着重探讨在生物多样性保护上的重要海域；（11）在教育观光活动中，以内阁为中心与相关部门进行讨论，同时对气象网页进行报道；（12）

^① “低潮線保全法に基づく新たな事務について” 参见：[http://jice.or.jp/jishu/t1/pdf/07_shiryou\(H24-1\).pdf](http://jice.or.jp/jishu/t1/pdf/07_shiryou(H24-1).pdf)，最后访问时间：2015年1月16日。

^② 该项调查结果的获取时点为平成 25 年 3 月 31 日。

^③ GNSS 是 Global Navigation Satellite System 的缩写，一般译为全球卫星导航系统。

对“冲之鸟”的礁内外洋流进行观测，适当保留和运用航标。2013年的具体实施内容与2012年基本相同，主要的差别是在第3项中增加了“收集礁内幼小生物，并研究种苗着床技术”。

日本规定，作为基地进行活动的南鸟岛和“冲之鸟”主要是进行港湾设施建设，实现在偏远岛屿停泊和载重作业的顺利进行，从而保证海洋资源开发、利用以及调查等有关活动的安全开展。南鸟岛从2010年开始建设，预计2015年完成；“冲之鸟”从2011年开始建设，预计2016年完成。

四 日本《低潮线保全基本计划》的实施实例

日本《低潮线保全基本计划》实施过程中的主要实例是“冲绳管区”的34个低潮线保全区域和“冲之鸟”补强行动。通过以上实例可以构建出日本在低潮线和离岛保全方面的基本模式。

(一) “冲绳管区”(34个低潮线保护区域)

上文已经通过经纬度的形式明确了185个低潮线保全区域，为了便于行政管理，日本按照都道府县重新划分了地方管理范围：

表4 日本低潮线保全区域（按照都道府县划分）

低潮线保全区域（按照都道府县划分） ^①			
地方整备局等	都道府县	区域数	合计
北海道开发局	北海道	48	48
东北地方整备局	青森	1	9
	岩手	4	
	宫城	3	
	福岛	1	
关东地方整备局	千叶	4	50
	东京	46	
北陆地方整备局	石川	2	2
近畿地方整备局	和歌山	2	2
中国地方整备局	岛根	1	2
	山口	1	
四国地方整备局	高知	3	3
九州地方整备局	福冈	1	31
	长崎	26	
	鹿儿岛	4	
冲绳综合事务局	冲绳	38	38
合计	16	185	185

冲绳综合事务局实行年度规划对“冲绳管区”的低潮线进行保全：(1) 2011年主要通过防灾直升机巡视了34个区域，同时与其他机关进行协作，主要是由海上保安厅提供具体的航空照

^① 本表根据日本国土交通省的相关资料整理而成。

片和自治体对低潮线保全法进行说明。巡视结果主要是对人为破坏行为进行规制，并且明确区域地形变化。在设置低潮线保全“冲绳管区”联络会议同时，在与那国岛设置了三处告示板；（2）2012年的实施内容基本与2011年一致，主要巡视区域为：

表5 2012年巡视区域^①

时间	区域
8月18日	宫古岛、大正岛的4个区域
8月19日	鱼钓岛、久场岛的7个区域
8月20日	波照间岛、与那国岛的20个区域

在巡视基础上，于宫古岛的保全区域设置一处告示板；（3）2013年的部分巡视区域为：

表6 2013年部分巡视区域^②

时间	区域
1月29日	硫磺鸟岛、久米鸟岛的3个区域
3月7日	与那国岛、中御神岛的9个区域
3月8日	宫古岛、波照间岛的14个区域

在巡视与告示板设置基础上，“冲绳管区”还制定了今后的保全规划：（1）制定巡视基本计划，强化保全区域内对自然灾害的应对机制，规制人为破坏行为，防止工程事故发生；（2）定期对低潮线保全区域进行巡视，获取并整理水文资料（照片、视频等）；（3）确认巡逻路线，并根据巡视反馈结果进行适当调整修正；（4）建立低潮线保全区域联络体制，并设置具体情况变更时的管理报告机关，提升行政效率，增强决策的科学性。

（二）日本“冲之鸟”补强行动的实例研究

“冲之鸟”位于北纬20度25分，东经136度05分的位置，日本视其为最南端的“岛屿”。^③日本规定，“冲之鸟”拥有约42万平方公里的专属经济区，^④主要由东小岛、北小岛和东西4.5公里、南北1.7公里的环礁构成，位于菲律宾海板块上，人类活动对其环境影响很小。^⑤

日本保全“冲之鸟”的主要出发点在于维护其本身所形成的制海权，从西太平洋的中国海军动向推测中国对于东海海域的开发意图，并且通过不断对“冲之鸟”进行整备，积累既成事实，实现“冲之鸟”的岛屿化和领土化（参见图3）。本文主要从日本维护自身制海权的角度，对“冲之鸟”保全过程中的补强行动进行实例研究。

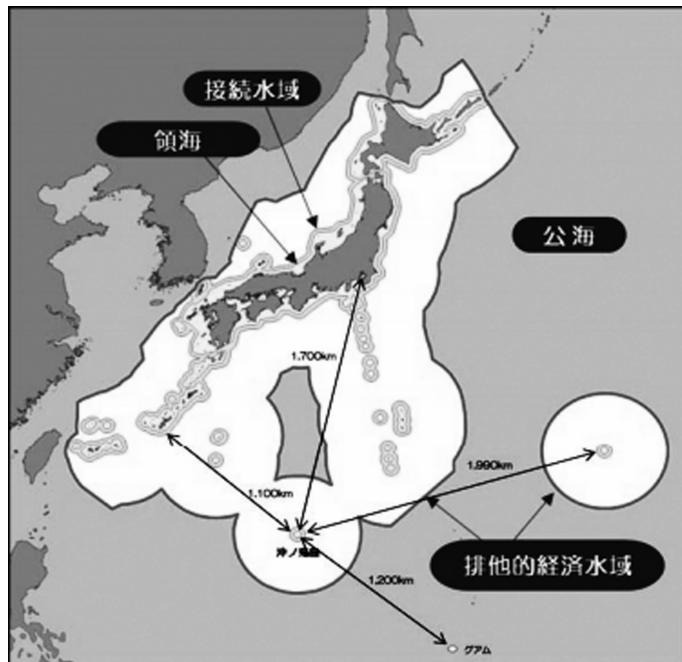
① 资料来源于综合海洋政策本部“冲绳综合事务局低潮线保全巡视状况调查”，经笔者整理成表。表中的“鱼钓岛”即中国的钓鱼岛区域，日本在此的巡视侵害了中国权益，笔者在本文的介绍不涉及对日本行为正当性的认可。文中其他地方可能存在类似情况，不再另行标注。

② 资料来源于综合海洋政策本部“冲绳综合事务局低潮线保全巡视状况调查”，经笔者整理成表。

③ 关于“冲之鸟”目前的性质存在岛礁之争，笔者在本文中不对其性质进行讨论，主要从日本对“冲之鸟”的观点和具体保全措施展开讨论。

④ 42万平方公里的专属经济区为日本单方面说法，其前提条件是冲之鸟具有岛屿性质，笔者不对其性质进行评论，以下同。

⑤ 参见《排他的經濟水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画》第三部分（1）特定离岛的指定中的イ段。

图3 “冲之鸟”的位置与日本专属经济区^①

“冲之鸟”在地缘政治学上具有战略意义，主要体现在日本安全保障方面的价值。实际上“冲之鸟”周边海域较深，海底资源开发存在较大困难，因此其安保作用显得尤为突出。从中国角度而言，也需要高度重视安全保障，加强自身海上力量建设。日本防卫省的数据统计认为，中国在“冲之鸟”周围活动频繁。其统计的具体情况参见下表：

表7 日本所统计的“冲之鸟”周边的中国活动^②

时间	活动
2002年2月15日	中国的海洋调查船“冲之鸟”东北偏东约250公里的海域活动。
2003年10—12月	中国的海洋调查船“向阳红9号”(10~11月),“科学1号”(12月)“冲之鸟”周边地区专属经济区中漂泊,以向海中发送声波的方法进行海洋调查。
2004年12月7日	中国的海洋调查船“科学1号”在“冲之鸟”南方约320公里的专属经济区内航行,向海中发出声波进行海洋调查。
2004年12月10日	中国的海洋调查船“科学1号”在“冲之鸟”西南约350公里专属经济区内航行,向海中发出声波进行海洋调查。
2009年6月	中国海军派出驱逐舰等共计5艘从西南诸岛通过,在距“冲之鸟”东北260公里附近的海域进入。

① 摘自“沖ノ鳥島をめぐる諸問題と西太平洋の海洋安全保障～中国の海洋進出と国連海洋法条約の解釈を踏まえて～”外交防衛委員会調査室, 加地良太, 海上保安庁HP等を参考に筆者作成, 参见: http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2011pdf/20111003127.pdf, 最后访问时间: 2015年1月16日。

② 参见“沖ノ鳥島をめぐる諸問題と西太平洋の海洋安全保障～中国の海洋進出と国連海洋法条約の解釈を踏まえて～”外交防衛委員会調査室, 加地良太, 防衛省資料、各種報道等より筆者作成。

续表

时间	活动
2010年4月	中国海军派出10艘驱逐舰组成舰队，从冲绳岛和宫古岛间的海域通过，在“冲之鸟”的西方海域进行大型综合军事演习。
2011年6月	中国国家海洋局以福岛第一核电站事故进行放射性物质的海洋环境影响调查为名，向“冲之鸟”周边的西太平洋海域派遣海洋调查船。
2011年6月	中国海军舰艇共计11艘前往宫古岛东北约100公里的海域，从东海面向太平洋南进。此后，在“冲之鸟”西南约450公里的海域进行射击训练，并实施无人机驾驶、舰载直升机飞行、海上补给的培训等。
2013年7月3日	隶属于中国科学院的“实验1号”海洋调查船在日本最南端的东京都“冲之鸟”以北约85公里处海域航行。 ^①
2013年7月22—24日	中国“实验1号”调查船在“冲之鸟”礁西北偏北约244公里处航行。 ^②

从战略上说，中国、日本列岛、琉球群岛、南沙群岛等构成“第一岛链”，在“第一岛链”内主要是处于中国的制海权之下。从日本本土、小笠原群岛、关岛到澳大利亚西岸构成“第二岛链”，该岛链内日本具有较大的军事活动自由，其中涉及到中国核心利益的“台湾问题”。图4是日本对“冲之鸟”战略地位的描绘：

图4 从中国角度看西太平洋战略图^③

- ① 参见日本共同社7月4日报道：“中国调查船进入冲之鸟礁附近海域，日巡逻船警戒”，<http://www.chinanews.com/mil/2013/07-04/5001386.shtml>，最后访问时间：2015年1月16日。
- ② 参见日本《产经新闻》7月24日报道“中国海洋调查船驶离冲之鸟礁附近海域”，<http://www.chinanews.com/gj/2013/07-24/5080438.shtml>，最后访问时间：2015年1月16日。
- ③ 摘自“沖ノ鳥島をめぐる諸問題と西太平洋の海洋安全保障～中国の海洋進出と国連海洋法条約の解釈を踏まえて～”外交防衛委員会調査室，加地良太，防衛省資料を参考に筆者作成，参见：http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2011pdf/20111003127.pdf，最后访问时间：2015年1月16日。

与海洋军事的控制力相关的其他要素还包括：海洋科技能力、环境保护能力、资源开发能力等。在当前资源紧张的时代背景下，资源占有区域与资源开发能力显得尤为重要，据调查，在“冲之鸟”的周边海域具有丰富的渔业资源和能源矿产资源，同时铜、锂等重要战略物资的海上运送航线主要位于“冲之鸟”周边，其对于中国、俄罗斯的海上物资运送航线也至关重要，因此为了确保“冲之鸟”周边海域在内的西太平洋的军事活动自由，需要加强对“冲之鸟”的保全，从而实现资源输送航路畅通和资源占有区域的扩大。

日本为保护自己单方面认可的专属经济区权益，保障资源占有与开发，掌握东海海域的制海权，而逐步实施“冲之鸟”补强行动。此外，“冲之鸟”本身由珊瑚礁形成，低潮时环礁露出水面，涨潮时只有两块岩礁露出水面约 70 厘米，在全球变暖的趋势下，其遭受风化侵蚀和海浪侵蚀的风险不断加强。为此，日本注重对“冲之鸟”的保全。并且，在《低潮线保全和基地设施整备法》颁布之前就开始采取相应的措施。下表为日本有关“冲之鸟”的关联年表：

表 8 1543—2010 年的“冲之鸟”关联年表^①

时间（年）	内容
1543	西班牙圣胡安号发现“冲之鸟”，对之命名。
1565	西班牙船“サンペドロ”号发现“冲之鸟”，命名为“帆一样的”（Parece Vela）。
1789	英国船“イフィジエニア”号的威廉·道格拉斯岛发现“冲之鸟”，将其命名为“道格拉斯礁”。
1892	日本海军水路部发行的《日本水路志（第一卷）》中以“松下雷斯贝拉礁又道格拉斯礁”被记载。
1922	测量军舰在南洋群岛的测量中，顺便对“冲之鸟”进行测量。海军水路部发行的海图 809 号以“Parece Vela”之名而被记载。
1925	测量军舰在南洋群岛的测量中，顺便对“冲之鸟”进行测量。
1929	海军水路部发行的海图第 800 号以“冲之鸟岛”之名被记载。
1931	在东京府笠原支厅的要求下，安达谦藏内向“岛屿所属名称相关的内阁会议”进行请求命名“冲之鸟”。在内阁法制局中，各省（海军省、拓务省、内务省、外务省）关于“冲之鸟”领有问题进行会议协商。第二次若规礼次郎内阁命名“冲之鸟”，东京府笠原支厅将其编入内务省告示第 163 号。
1932	第 51 回《日本帝国统计年鉴》（内阁统计局）发行，其中把本州的最南端从南鸟岛改为“冲之鸟”。
1933	海军水路部测量军舰对胶州实施综合的测量，并制备海图。
1934	第 53 回《日本帝国统计年鉴》发行，把日本的最南端从台湾七星岩改为“冲之鸟”。
1937	冲鸟礁附近台风过后，南露岩倒塌。派遣调查团准备建设气象观测所和灯塔设施，对南露岩流失的确认通过水路爆破开凿逐步进行。
1939	气象观测所灯台建设工程由于太平洋战争爆发中断，前后共 7 次工程完成建设。
1946	从日本行政管辖中分离。
1952	《旧金山和约》生效，“冲之鸟”处于美国管辖之下。
1968	美国归还日本小笠原群岛。

① 東京都 HP、京浜河川事務所 HP、中野勝哉「沖ノ鳥島周辺海域における中国への対応－沖ノ鳥島の法的地位に関する検討を中心に－」海上保安協会『平成 22 年度海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究（第 3 号）』（平 23.3）、長谷川亮一（千葉大学講師）『幻想諸島航海記特別篇・沖ノ鳥島の謎』〈<http://homepage3.nifty.com/boumurou/island/sp01/>〉より筆者作成。

续表

时间(年)	内容
1977	日本《领海法》《渔业水域暂定措置法》施行，并设定岛上周边12海里和200海里的领海渔业水域。
1978	主要调查小笠原群岛的渔业情况，对“冲之鸟”周边渔场进行预备调查。国有财产登记册中未记载“冲之鸟”，政府派航空机进行调查。
1979	国会上关于“冲之鸟”保全的请愿被提出。政府在无人岛调查中没有登记“冲之鸟”，“冲之鸟”作为国有资产被记载。
1982	《公约》生效。
1983	日本签署《公约》。
1984	国土地理院发行“冲之鸟”地形图。
1987	科学技术厅公布“冲之鸟”海洋观测基地具体计划。“冲之鸟”的海域设定问题首次在国会进行报道。海上保安厅巡视船、航空机等进行调查。在海岸法基础上指定东京都海安保全区域。
1987—1993	国家进行第二次“冲之鸟”护岸工事。
1988	夏威夷大学范·迪克教授在《纽约时报》上指出“冲之鸟”具备专属经济区。中国人民解放军的机关报《解放军报》，刊登报道关于“冲之鸟”保全工事。
1994	《公约》生效。
1996	日本成为《公约》第94个缔约国，同年中国加入《公约》。日本对《领海与毗连区法》进行修正，颁布《专属经济区和大陆架法》，设定“冲之鸟”周边的专属经济区。
1997	25号台风导致东小岛混凝土与岩礁破坏。
1999	东小岛的钛制防护网工程实施。《海岸法》修正案颁布，并修正《海岸法施行令》，按照“冲之鸟”建设省管理规定指定海岸保全区域。
2003	中国对“冲之鸟”周边专属经济区设定表示异议（2004年也同样表示异议）。
2004	观测设施上安装摄像头。
2005	观测设施上设置雷达观测海象。支援东京都周边海域的经济活动，开始进行调查，“冲之鸟”灯塔设施预备工作。
2007	“冲之鸟”灯塔设施开始实际工作。日本《海洋基本法》实行。
2009	日本政府以“冲之鸟”为基点向大陆架界限委员会申请的超过200海里范围的大陆架，对此中韩两国向委员会提出异议（2011年也提出同样的异议）。
2010	《低潮线保全和基地设施整备法》实行，并定位“冲之鸟”为特定离岛。

此外，日本对“冲之鸟”所采取的具体保全措施包括：（1）自1987年就开始的“灾害修复工程”，该工程的主要内容是在“冲之鸟”的两个小岛四周设置铸铁制造的防波堤，内部设置直径50米的混凝土护岸，由于1997年在东小岛上发生混凝土护岸碎片伤害事故，所以在东小岛上覆盖了钛制防护网。^①这些工程总费用约为300亿日元，^②每年的维持费用约为2亿元；^③（2）源

① 加地良太：《冲ノ鳥島をめぐる諸問題と西太平洋の海洋安全保障——中国の海洋進出と国連海洋法条約の解釈を踏まえて》，载《立法と調査》2011年，第127—144页。

② 長嶋俊介：《孤立極地島—南鳥島・沖ノ鳥島》，载《会計検査資料》2009年2月，第48页。

③ 《絶海の孤島維持には年2億円》，载《読売新聞》夕刊2004年12月1日。

于珊瑚礁活性化的构想，日本水产厅自2006年开始实施为期两年的“严峻环境条件下的养殖技术开发计划”，并设置了珊瑚礁养殖技术开发委员会，其第一年度的预算为2亿日元，这一举措的主要目的是防止全球变暖下不断加剧的海浪侵蚀；（3）出于保全利用“冲之鸟”的目的，2007年3月海上保安厅在“冲之鸟”上设置灯塔，进行气温、风速等的观测，并进行新型耐久性材料的开发试验，同时开始讨论建设利用海水温差原理的海洋发电所。

以上三个方面的保全措施在日本《低潮线保全与基地设施整备法》颁布之前就开始进行，已取得一定成效。但是，在该法颁布之后，“冲之鸟”的保全行动发生了转变，其具体的保全措施主要包括：（1）完善“冲之鸟”港湾设施，使船舶停靠、装卸、作业及北小岛的登临成为可能，重点是对“冲之鸟”西侧海岸的港湾设施进行整备（码头延长160米并保持8米水深，泊位保持8米水深），包括临港道路的整备，预计花费约为750亿日元；（2）调查观测“冲之鸟”周边海域的海洋气象状况，并进行实时观测和多种试验（珊瑚礁养殖培育试验、新型耐久性材料试验、资源开发技术试验），在此基础上逐步促进“冲之鸟”的利用与保全；（3）划定保全区域，通过海上执法明确监督并规制人为破坏行为，并形成了多个机关联席会议，加强国土交通省与海上保安厅、海上自卫队之间的协作配合。

日本“冲之鸟”补强行动措施的核心目的在于使“冲之鸟”成为海洋资源开发基地：（1）港湾设施的完善和保全是为了提高“冲之鸟”物资器材补给的效率；（2）调查观测研究一方面是为保全决策提供实时的数据情报，另一方面则是提高资源开发效率，保障资源开发安全；（3）海上执法和各部门的协作配合则主要针对外国入侵其所谓专属经济区的行为，便于有效应对，从而争取国际法话语权的效益最大化。

相比于之前的保全措施，日本《低潮线保全和基地设施整备法》和《低潮线保全基本计划》颁布之后，在特定离岛问题上，日本不再单纯出于保全离岛的目的。其举措的核心在于改造与重建，实现离岛基地化。离岛基地表面上的作用是开发资源，但其背后具有很强的国际政治意图，对于制海权的掌握意义重大。从海洋法角度而言，“冲之鸟”人工设施的建造并不能改变其本身性质，《公约》121条明确规定了岛屿需要具备的自然地理要素和其本身对维持经济生活的重要性，“冲之鸟”并不具备上述条件。但保全举措本身并不违背国际法，这也给我们带来很大启示，在争议问题上必须灵活应对，不能拘泥于法理限制，这样才能最大限度地维护我国海洋利益。

五 日本立法与实践现状的综合评价

（一）保全对象的法律地位

日本低潮线和离岛保全方面的立法与实践的意义在于明确了保全对象及其法律地位。在《低潮线保全和基地设施整备法》颁布和《低潮线保全计划》实施之前，日本海洋立法与实践集中在岛屿的保护方面。岛屿在国际法上的重要意义来源于相关的海洋法要素，对日本而言，低潮线与其海洋利益密切相关，是正常基线法的核心，决定着相关海域的划定。随着气候变化，低潮线存在的基础不断被侵蚀，这会严重影响专属经济区和大陆架的经济利益，更增加了现实立法需求。因此，日本直接将低潮线作为法律上的保全对象纳入到海洋权益的范畴，为其具体保全措施

的开展提供了法律依据。

日本颁布的《低潮线保全和基地设施整备法》及其配套的《低潮线保全和基地设施整备法施行令》《低潮线保全和基地设施整备法施行规则》形成了一整套完善的法律法规体系，其具体的保全对象是南鸟岛和“冲之鸟”礁，而又以后者为重，因为“冲之鸟”礁在中日大陆架问题上发挥着关键性作用。日方宣称“冲之鸟”为岛屿而非礁岩需要国际法上的依据，而低潮线是判定岛屿性质的关键。日本通过国内立法的形式积累国家在低潮线划设与保全上的自由裁量权，是对国际法规则话语权争夺的表现。

低潮线从国际法上归入到日本国内法进行管辖，其法律地位从不明确到有规可循，从仅仅依靠国际法规则转变为国际法和国内法的双重规范，这些举措意在为日本主权扩张与保全行动提供法律依据。

（二）保护范围和手段

在地理意义上，日本的相关立法与实践使得原本的点状保护向面状保护扩展，保护范围从特定岛屿发展到185个划定的低潮线保全区域。在法律意义上，日本原本保护范围仅限于特定离岛，而现在则扩展到人为划设的低潮线保全区域，这一行为是立法内容指导下的行政行为，但又与国际海洋法的核心要素紧密相关，是维护海洋权益的重要举措。日本这种涉及国际法的行政行为在本质上是对相关空白领域的补充与实践，对于该行为的解释应当以《联合国海洋法公约》的相关规定为基础，辅之以通行的国际惯例，以准确界定其在法律上的保护范围。

比较之前的保护手段，日本的巡视和告示板设置成为主要措施，同时明确了法律限制规定中的4种具体行为：海底挖掘、提取海砂、水域占用和工事建设。除此以外，日本还规范了海洋信息的调查采集行为。巡视和告示板的设置从原本的分散、不定期、不明确向以海上保安厅为主的集中化、定期化、常态化发展，这一方面提高了保护的效率，另一方面也有助于日本规制国民的行为与宣示主权。上述4种受到限制的行为主要源于其对相应保全区域的地理环境会造成不可逆的永久性损害，但这种限制并非一概抹杀，而是视行政相对人的申请进行的行政许可，充分发挥行政力量在保全过程中的重要作用。而关于海洋环境状况的调查采集的规制，其本质在于将这种信息资源纳入到行政体系和国家用途中，形成了以日本政府主导、民间相辅助的海洋信息环境构建模式。

（三）执法管理机关

根据日本低潮线和离岛保全的相关法律制度，其主要涉及的执法管理机关是日本综合海洋政策本部与国土交通省、海上保安厅。日本的综合海洋政策本部相当于统一的领导协调机构，具体事项的管理归日本国土交通省，而其执法行为则归日本海上保安厅。这种明确的执管分离体制提高了日本对相关法律制度的运作效率，避免了相互之间的推诿。相比于法律法规颁行前，日本低潮线保全涉及多方机关，从中央部门到地方整备局，从国土交通省到海上保安厅。各方面的协作执法管理成为制度高效的关键，也同时保证了多维度的职能发挥。

（四）体系效力

日本《低潮线保全和基地设施整备法》是日本参众两院通过的法律文件，其以对日本《海洋基本法》的遵循为前提，构成了法律在制度层面的重要依据。与之相配套的是日本内阁颁行的

《低潮线保全和基地设施整备法施行令》和日本国土交通省出台的《低潮线保全和基地设施整备法施行规则》，还包括其内阁通过的《低潮线保全基本计划》，总体上形成了三级规范体系。法律——行政法规——行政规章的垂直制度规范，使得日本的这些相关机构权责明确，为其具体的执法管理行为提供明确的依据，形成了较完善高效的规则体系。在海洋日益重要的今天，岛屿的重要性也日渐突出。日本在低潮线和离岛保全方面已经基本形成了较完善的法律制度。可以预计，日本今后的立法动向仍然是离岛的保全，并会进一步强化对与基点相关的海洋要素的保全。

总体而言，我国在构建海洋法律制度方面起步晚，应当在《公约》的基础上，从法律制度层面开始完善，逐步克服当前存在的法律体系不健全、内容形式化、目标导向不明确等问题。我国应该以新海权概念为核心制定统一法典、以主权维护为核心构建法律法规体系、以军事力量为核心强化海上执法机制、以海洋研究为核心形成研究成果转化为决策的基本模式、以经济利用为核心营造安全稳定的开发环境。总之，在维护海洋权益的过程中，我国需要灵活应对复杂多变的国际态势，争取国际法的话语权，转变在海洋争端问题上被动处理的局面，主动确立自身海洋大国的地位。

A Study on the Japanese Legal System of the Preservation of Low-water Lines and Remote Islands

Zhang Xiaotian

Abstract: Nowadays, the countries all over the world are paying more and more attention to their marine rights and interests, and the relevant disputes on the sea are increasing. Japan's construction of legal system on the protection of low-water lines and remote islands involves the issue of marine disputes, which is of significance for China to study and learn for reference. Based on the provisions of the low-water lines and islands in the United Nations Convention on the Law of the Sea, this paper firstly introduced the influences and effects of low-water lines and islands in both baseline delineation and the sea delimitation, then focused on an important Act of Japan, which is named “In Order to Promote the Use and Preservation of the Continental Shelf and Exclusive Economic Zone of the Low-water Line and Base Facilities Security Preparedness Act”, providing a detailed introduction of its background, process, main content, specific administrative regulations and other relevant trends of legislation. Secondly, this paper introduced another legal document of Japan, “Basic Low-water Line Preservation Plan”. After drawing two specific cases, i. e. Minami Torishima and Okinotorishima, this paper also analyzed the implementations of another two cases, namely, the delineation of Okinawa District and emphatically protection of Okinotorishima. Finally, some comments and reviews on the relevant legislation and practice of Japan were concluded.

Keywords: Japan, Maritime Legislation, Low-water Line, the Remote Islands, International law

(责任编辑：罗欢欣)