

南海面积约 350 万平方公里,比渤海、黄海和东海的面积总和大 3 倍。南海有着丰富的渔业和矿物资源,又是交通航行要道。在南海,与我国海洋划界的国家有越南、菲律宾、文莱、马来西亚和印度尼西亚五个国家。这里的岛屿领土主权和海洋管辖区域的争议长期存在着。

## 南海争端： 主权与划界的纠葛

本刊记者 / 李云虹



“南海争端：捍卫主权与国际规则”研讨会现场

2012 年 6 月 4 日下午,一场关于《南海争端:捍卫主权与国际规则》的研讨会正如火如荼地进行着。到会的专家学者畅所欲言。如何应对新一轮的“蓝色圈地运动”,这是对我国国家核心利益以及如何履行国际责任的综合考验。

### 重叠的海域管辖

2012 年 4 月,中国和菲律宾在黄岩岛的对峙使得南海争端再次引燃。中菲在黄岩岛以及附近水域将近 40 天的对峙,在两国军事、外交、舆论轮番喊话之后,5 月 14 日,中国农业部的一纸例行休渔令,才令争端有所缓和。南海问题再度在中国政治生活中成为一个热点话题。喧闹声中,南海问题非但没有明晰,反而更为模糊。

黄岩岛领土主权自古以来属于中国。然而,中菲黄岩岛对峙绝不只是领土主权的问题,还包括小岛周围的 12 海里海域界限的问题。

在国家海洋信息中心研究员李令华看来,南海问题的复杂性不仅在于南海存在多方领土之争,还在于重叠性的海域管辖范围主张。一位国际海洋法法官曾经这样说:“重叠主张类似于即将发生的事故。”可见,划出海洋边界对于沿海各国来说,是迫在眉睫的重大事件。

在海洋法术语里,一国拥有完全主权的“领海”是指大陆和内水以外一定宽度(通常是 12 海里,1 海里=1.852 公里)的带状水域。为了扩展本国的海洋管辖范围,一些国家在标示领海起始线的“领

海基线”上大做文章,即利用 1982 年《联合国海洋法公约》(以下称《公约》)中相关规定的漏洞和含糊,选择有利于己方的适用标准。

如果陆地上的海岸线相当平坦,确定领海基线的工作应当不难,人们可以选择海岸的低潮标或高潮标作为基线。然而,现实中许多海岸线曲折反复,或者有海湾穿过,或者附近具有岛屿、沙滩和港口设施等。假如完全依照海岸确定领海基点和基线,那么,领海的外部边界很可能是锯齿形或不规律的,不利于实施划界操作。因此,在海岸线极为曲折或紧接海岸有一系列岛屿的地方,《公约》引入了依据海岸地理特征的“直线基线法”。

不过,《公约》并未对应用“直线基线”的标准作出统一划定,各国在实践中“划线”标准区别过大,特别是东亚沿海国宣布的直线基线趋于过长,有的本该是正常基线的地方却划出了直线基线,有的一般方向线大大偏离了海岸,也有的本是大陆国家却划出了直线群岛基线。诸如此类的做法,违背了《公约》相关条款的原意,妨害到别国航行、海洋划界等权益。因此,统一领海基线标准,防止沿海国的过分主张,是十分必要的。

根据对《公约》原意的理解和近年来各国实践及法院判例的旁证,海洋法专家普遍认为,一条直线基线的长度以不超过 24 海里为宜。

目前,世界上宣布建立直线基线或颁布立法欲建立直线基线的沿海国中,有一半以上国家的领海直线基线过长,或基线走向大大偏离海岸一般方向。



李令华

在国家海洋信息中心研究员李令华看来,南海问题的复杂性不仅在于南海存在多方领土之争,还在于重叠性的海域管辖范围主张。

许多国家最长直线基线超过了 50 海里,有的甚至达到 200 海里以上。不少海湾封口线超过规定的 24 海里,违背了《公约》精神。有的直线基线,如在泰国湾内的柬埔寨的一条线段,居然能与海岸一般方向线偏差达到 70°;而厄瓜多尔和缅甸的某些直线基线,与海岸一般方向线偏离的角度也达到 60°。

在一些案例中,开展划界的某些国家反对对方直线基线系统的某部分,却不反对适用的整体原则,甚至造成如瑞典和丹麦互相反对对方一部分划界的情形。

更为荒诞的是,在某些划界案例中,一方当事国所划的过长的基线却被另一方不加反对地接受了。而另一种情况是,1992 年 6 月,越南在与马来西亚就开发大陆架上的石油资源确定合作区时,由于越南领海基线与国际海洋法相违背,其基线在划界中没有起到任何作用。韩国 1977 年沿其海岸划出的一部分直线基线,与日本划分大陆架北部边界时没有被运用。

当前,在 150 多个沿海国中,已有 80 多个沿海国沿着它们的海岸位置划出了直线基线,并且有的国家颁布了立法,公布了基线坐标或海图。据报道,亚洲和太平洋区域某些国家所划的直线基线的许多线段都与国际法不相符,比如“可容许线段长度”过长。

我国及周边国家的直线基线的长度是:朝鲜 245 海里、越南 161.8 海里、中国 121.7 海里、日本 85.2 海里、韩国 60.3 海里。缅甸划出的一条穿过莫塔马湾的直线基线,为其获得了约 1.43 万平方海里的海域(相当于丹麦国土的面积)作为内水,明显损害了国际利益。

李令华认为,重叠边界主张的存在会不可避免地导致争端的产生,如来自一方的渔民被另一方的海岸警备队逮捕,或者石油等能源在重叠主张区域被发现。重叠主张和未解决的边界同样会削弱经济活动的开展,例如油气产业的勘探工作。相反,边界的确立会带来法律的确定性,会促使在过去的“灰色区域”开始经济活动。比如,油气产业能够发放开采许可证,而渔业能够得到同样的开发。建立边界同样能够带来政治上的利益,给南海的国际环境带来长期的稳定性。

### 划界的国际经验

私自划界的做法愈演愈烈,大大减少了

其他国家和整个国际社会可以使用的海域,引发纷争不断。因而,在司法实践中产生了对其作限制使用的判例,并在《公约》的修订中得到反映。

1951 年,国际法院判决了英国诉挪威渔业案,这是国际上首例有关领海基线问题的判决。判决支持了挪威的领海划界制度:挪威北部海岸因韦斯特峡湾而深凹进去,而沿海岛屿和岩礁星罗棋布。在这种情况下,领海从“与本土连成一体”的沿海群岛的外侧线开始测算,而将该连线的内侧水域作为内水。此线可以是本土同岛屿适当地点相连接的直线。挪威在 1935 年公布的敕令规定了 47 条直线线段,其中一些线段的长度超过 10 海里,有 8 条超过 24 海里,3 条长于 39 海里,最长的达 44 海里——这便是“直线基线”的最初应用。

1982 年,《公约》承认了这种领海基线的划定方法,却并未对其使用条件加以严格限定,而国际法院其后也并未对直线基线的长度作出限定。2000 年以后,国际法院对领海基线的确定标准采取了严格的姿态。

1994 年 11 月 16 日,《公约》生效,根据其第 312 条和第 313 条的精神,自 2004 年起,人们对《公约》诸条款可以提出具体的修正案,但要以“召开有关国际会议来平衡各方主张”为前提。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”情形的直线基线的规则,以便解决目前存在的诸多不合情理的状况。人们特别建议起草新的直线基线规则,限制它的长度。《公约》的许多部分还需要进行重大的修正或改进。

按照《公约》精神,不少大陆沿海国早已放弃了大于 12 海里领海宽度的主张,改为 12 海里。至 1997 年,世界上主张 12 海里领海宽度的沿海国已达到 132 个,目前更多。随着《公约》的生效,领海宽度(12 海里)、专属经济区宽度(200 海里)的标准在各沿海国的实践中日趋一致。

在国际法院与仲裁法庭的现代判例中以及国家实践中,海洋划界的理论与方法正趋向统一,海洋边界采用了单一边界(即专属经济区和大陆架用一条边界划出)的做法。

海洋划界是人类智慧的产物和结果。国际海洋边界只能由政府谈判或者由国际司法判决来确定,并需要通过双边或多边谈判和协商来完成。

延伸阅读

## 领海争端的国际裁决

### 国际海洋法法庭裁决緬、孟争端

1996年10月,国际海洋法法庭宣告成立,总部设在德国汉堡。该法庭是《联合国海洋法公约》规定的解释和适用争端的司法解决程序之一。国际海洋法法庭自成立以来至今已有19个案例判决,大部分是船只的及时释放和临时措施等。

2009年12月,緬、孟两国正式将一海域争端提交国际海洋法法庭裁决。这是国际海洋法法庭受理的第一起海洋划界案。

2012年3月,国际海洋法庭就孟加拉湾緬甸与孟加拉两国领海争端作出最终裁决。裁决作出后,孟加拉国和緬甸政府均对裁决表示满意和接受。这意味着緬、孟两国40多年的领海争端得到了解决。这一判决表明:国际海洋边界的早日解决有利于国际形势的和平稳定,有利于睦邻友好关系。

2011年9月8日至24日,国际海洋法庭21名法官就緬、孟海域争端问题在德国汉堡召开听证会。

緬、孟海域争端实际上是国际众多海洋争端案件中一起案件。面对不同的海域争端,各国通常采用三种方式解决:一是对争议海域进行共同开发;二是通过法律途径,提交国际法院或国际仲裁院裁决;三是以政治谈判的方式解决争端,这一方式不时伴有武力对抗。

如果争议各方和平共处的重要性大于岛屿所能带来的权益,法律途径解决是双方都能接受的方式。通过法律途径解决海洋争议有三种选择:国际海洋法庭、国际法院以及国际仲裁机构。其中,国际海洋法庭解决海洋争议非常便捷。

根据《联合国海洋法公约》规定,法庭由21名独立法官组成。法官任期9年,可连选连任。根据公约规定,法庭的管辖权及于下列案件:(一)有关公约的解释或适用的任何争端;(二)关于与公约的目的有关的其他国际协议的解释或适用的任何争端;(三)如果同公约主题事项有关的现行有效条约或公约的所有缔约国同意,有关这种条约或公约的解释或适用的争端也可提交法庭。

选择国际海洋法庭解决争端,需要双方当事国同意。一旦提交,其作出的裁决,双方当事国必须遵守。

### 联合国国际法院裁决新、马争端

作为联合国常设机构,联合国国际法院在过去几十年间,成功地解决了许多海洋争议案件,如新加坡和马来西亚关于白礁岛、中岩岛和南礁岛的主权争端。

在19世纪40年代,英国殖民政府占领了白礁岛,并在岛上建造了一座灯塔,随后交与新加坡政府管理。在20世纪50~70年代,新加坡陆续在岛上设立了军事联络器材。但在1979年,马来西亚在新出版的地图上首次把白礁岛划入它的领土范围,由此引发了关于白礁岛的主权争议。从1993年春开始,新加坡对白礁岛附近的中岩礁和南礁也提出主权要求。

1994年,双方同意将这三个岛屿的主权纷争提交国际法院处理。但具体事项的谈判却十分艰难,直到2003年,双方才签署了决定将岛屿争端交给国际法院裁决的正式协议书。新加坡指出,自19世纪80年代以来,其就一直对白礁岛进行着基于“和平基础上”的有效控制并行使主权。新加坡为此提供了大量的证据,最终得到了国际法院的认可。

2008年5月,国际法院作出裁决,白礁岛主权归新加坡,南部的中岩礁归马来西亚,南礁的主权则划归所属海域的国家。

### 国际仲裁机构裁决厄、也争端

国际仲裁机构也是解决海洋争议的重要司法机构。其中,最成功的案例就是厄立特里亚与也门对哈尼什群岛的争端。

哈尼什群岛主要由4个主要岛屿组成,最大的岛屿面积将近90平方公里。群岛位于红海南端海域正中,距离也门和厄立特里亚的距离相当。因此,难以适用国际通行法则。哈尼什群岛不仅扼守着连接亚洲和欧洲的红海入海口曼德海峡,还具有良好的经济开发前景。因此,两国都不肯轻易放弃主权诉求,甚至动用武力。

1998年10月9日,总部设在英国伦敦的国际仲裁机构作出裁决,也门与厄立特里亚存在争议的大哈尼什岛的主权归属也门。厄政府表示遵守国际仲裁作出的决定。两国的领土争端至此得以和平解决,两国关系实现了正常化。(资料提供 薛洪涛) ①