

国内外有关南海断续线法律地位的研究述评

李金明

(厦门大学 东南亚研究中心 福建 厦门 361005)

摘要:近年来,国内外学者有关南海断续线法律地位的研究,大抵集中在“历史性水域”、“历史性权利”、“海上疆域线”和“岛屿归属线”4个方面。本文通过对这4个方面的研究进行评述,认为无论从断续线产生时的历史背景,或者从目前中国政府发布的有关声明来看,把断续线的法律地位定为“岛屿归属线”还是比较符合实际,可以认可的。

关键词:南海断续线;法律地位;历史性水域;岛屿归属线

中图分类号:D993.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-9856(2011)02-0054-09

中国南海地图上的断续线最早正式公布于1947年,当时的民国政府内政部方域司印制了一张《南海诸岛位置图》,图中在南海海域标有一条U形的断续线。该线环绕着南海诸岛——东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛和南沙群岛,线的最南端标在北纬4°左右。当时公布这条线的目的是什么呢?虽然民国政府内政部没有讲明,但从它当时致函广东省政府要求执行该决定的事由“为西南沙群岛范围及主权确定与公布一案函请查照办理”。^[1]可以看出,断续线的最初公布是为了确定中国对西南沙群岛的管辖范围和主权。近年来,随着南海争议的不断加剧,特别是联合国海洋法公约生效之后,南海周边某些东南亚国家纷纷对断续线的法律地位提出质疑,国内外不少学者亦撰文对有关断续线法律地位的问题作出评论。本文拟对这些评论作一综述。

一、把断续线内水域声称为“历史性水域”

把断续线内水域声称为“历史性水域”,最初是由台湾方面提出来。台湾学者宋燕辉和俞剑鸿在《中国的南海“历史性水域”:来自“台湾中华民国”的分析》一文中,详细披露了当时的情况。他们写道,1988年中越海战后一年,台湾“内政部”设立了一个特别委员会,以协助确定用来丈量“中华民国”领海宽度的基点和基线。与此同时,亦设立了另一个特别委员会,以协助草拟“中华民国”的专属经济区法和领海法。正是这两个特别委员会提出了“历史性水域”和U形线的法律性

收稿日期:2011-01-09

基金项目:中国海洋发展研究中心重点项目“中国南海断续国界线的法律地位研究”(AOCZD200903)

作者简介:李金明,男,福建泉州人,厦门大学东南亚研究中心、南洋研究院教授,博士生导师。

质问题。但是,委员会成员对此问题的看法有分歧。有一部分人认为,U形线内水域应被声称为中国的历史性水域,其理由有两点:(1)1948年该地图公开出版后,没有受到任何抗议或反对;(2)把线内水域声称为中国历史性水域,不违反1982年联合国海洋法公约第四十七条第一款的规定。另一部分反对这种提法的人认为,中国历史性水域的声称几乎不可能被确认,因U形线画得很随意,由于缺乏坐标而不可能在海上定位,于是很难确定所声称水域的法律地位。再说,“历史性水域”的定义已经过时,几乎不可能被用来支持台北的声称。但是,当委员会草拟“‘中华民国’领海和毗连区法草案”的第三条时,却采纳了U形线内水域为中国的“历史性水域”的观点。另外,在1993年4月由“行政院”批准的《南海政策纲领》的序言中声称,U形线内水域为中国领土,属“中华民国”管辖。1993年9月,在台北举行的一次为期两天的南海会议,“内政部长”在致开幕词时,亦重申南海水域长期以来就是“中华民国”的历史性水域。^[2]

另一位台湾学者孙建明(Kuan-Ming Sun)在《“中华民国”的南海政策:近来的发展》一文中补充说道,1993年3月10日台湾当局批准了《南海政策纲领》,该新政策的最重要部分是其序言。在序言的第二段声明“历史性水域界限内的南海区域是‘中华民国’管辖下的海域,‘中华民国’拥有海域内的所有权益。‘中华民国政府’愿意在和平与理智的基础上,按照维护‘中华民国’主权的原則,开发这个海域。”在一次记者招待会上,“行政院”研究、发展与考核委员会主任委员进一步解释了台湾当局在这一方面的主张。他指出,该声称是基于1948年出版的《南海诸岛位置图》,图中有一条U形线(以未定界的形式画出),画在南海周围以表明“中华民国”声称的南海诸岛的位置。他解释道,U形线内的水域是“中华民国”的历史性水域,虽然不具有内水的地位,但类似于1982年联合国海洋法公约规定的群岛水域。换言之,台湾当局除了对U形线内的群岛拥有主权外,还对线内的海域拥有优先权。^[3]

把断续线内水域声称“历史性水域”引起了学术界的争论。首先提出的是“历史性水域”的定义问题。在现有的任何国际公约中,要找到有关“历史性水域”的权威性定义几乎没有可能,下面列举的仅是一些学者的看法。例如一位名叫布谢兹(L. H. Bouchez)的学者,在其1964年出版的有关国际法的海湾法律制度研究中,为“历史性水域”下的定义是“与国际法一般适用的规定相反,沿海国对该海域要有明显、有效、持续地行使主权超过一个实际时期,且得到国际社会的默认。”^[4]另一位澳大利亚学者斯图尔特·凯(Stuart B. Kaye)亦说道,“历史性水域”通常被认为是指历史性海湾,在国际法被列在领海基线的规则之外。它们要求符合某些准则:首先,沿海国对争议海域必须维持长期的主权声称;其次,这种声称必须得到国际社会的承认。^[5]台湾学者俞宽赐的看法也基本相同,他写道,根据习惯国际法,“历史性水域”的法律要件包括:主张“历史性水域”的国家必须在其主张之水域行使权力,并且必须在相当长期间内继续行使这种权力,及获得外国之默认。国际间如有关于“历史性水域”之争议发生,主张这种水域的国家具有“举证之责任”。^[6]

从上述3位学者给“历史性水域”下的定义可以看出,“历史性水域”必须具备3种因素,即有效管辖、长时间管辖和其他国家的看法。至于这3种因素的具体执行程度如何,另一位台湾学者孙建明已做了详细的解说。他说道,有效管辖意味着,对该水域的控制必须是主权管辖,有实际性的排他性。要求有正式颁布的法令、公告或法规来体现行使主权的意向,但是,这种意向要有实际行动,例如建立排他性的捕鱼权,仅以当地渔民长期捕鱼的事实,而无排他性是不够的。在航行方面不只是规定,主权的声称必须有效地行使,这意味着对该水域必须有积极、持续的管辖主张。换言之,仅以立法宣布管辖是不够的,至少要有证据表明坚持排除所有外国船只在该海域的航行和捕鱼。至于长时间管辖,指的是受益国与他们实施声称之间的关系,虽然已持续了较长时间且取得了法律上的较大稳定,但历史进程的巩固必须准许受益国家对该声称作出反应。因此,严格来说,时间与法律没有直接的联系,反过来它比其他两个因素更值得考虑。有关外国的看法,如果因历史条

件一些国家的体制尚未健全,基本上可考虑这些国家的国民社会的默认。事实上,这意味着无行动或无反对。当然,为了满足这一点,声称国的法令必须是众所周知,足以给其他国家有抗议的机会。^[7]

其次提出的是“历史性水域”能否被视为“内水”问题。多数学者对此问题持肯定态度,如台湾学者俞宽赐说道,根据国际法院的判例看,“历史性水域”乃固有历史性权利之存在而被认为具有“内水”性质之水域。另据联合国秘书处的相关研究报告,“历史性水域”也可能构成“内水”或“领海”。原因是历史性水域的性质仍视相关国家在该水域实际行使主权的情况而定,如该国准许外国船只无害通过该水域,则该水域具有领海之性质;反之,如该国禁止外国船只未经许可而进入该水域,则该水域具有内水的性质。^[8]另一位美国夏威夷东西方研究中心的学者马克·瓦伦西亚(Mark J. Valencia)亦持同样看法,他和其他两位学者在《分享南中国海资源》(Sharing the Resources of the South China Sea)一书中写道,“历史性水域”一般被认为是内水,因为它们通常是近岸的海湾。但历史性水域不是由单一的方式来管理,有时被看作是沿海国家领海的一部分,或者是单独的一种形态,这取决于对它们如何行使主权和管辖权。例如,一个准许外国船只通行的国家,就很难作出内水的历史性声称。也许还有另一种形态的历史性水域,例如,新的群岛水域概念就表明,某一种历史性水域可能有单一的或独特的形态,关键问题是看这一种历史性水域声称有否影响到航行自由,或者对这些水域内和水域下的资源提出专属性的声称。^[9]

再次提出的是断续线内水域是否可称为“历史性水域”问题。台湾学者宋燕辉和俞剑鸿对此持否定态度。他们认为,在“内水”的法律定义下,沿海国对测算领海宽度的基线靠大陆一侧的水域行使完全主权,外国船只无权无害通过一个国家的内水,除非得到这个国家的特许。确切地说,一个国家的湖泊、运河、河流、港口和码头与“内水”处于同样的地位。如果把断续线内的水域声称称为“历史性水域”,是否有“内水”的法律地位?一方面,“中华民国政府”从未把断续线内的水域声称称为“内水”,而且自1948年中华民国出版该地图以来,外国船只(包括军舰)均能不断地、自由地航行在线内水域;另一方面,“中华民国”从未对通过线内水域的外国船只提出过抗议。考虑到这两方面原因,为保险起见,这个问题的回答是否定的。^[10]另一位台湾学者俞宽赐同样认为,在实践上,中华民国政府1947年颁布《南海诸岛位置图》时,并未宣称断续线内水域为“历史性水域”,其后亦无行使权力的事实,即未拒绝外国渔船进入断续线内水域捕鱼,亦未阻止外国船只在该水域内航行,或外国航空器在该海域上空飞越,也未要求外国舰船或飞机在该水域或其上空遵守异于一般国际法的规范,或采取其他行使主权的措施。唯一执行权力的事实只有当外国飞机或船舶飞越或侵入我国有效管辖下的岛礁上空或其周围领海时,才提出警告或强行驱离。换言之,中国政府既然无行使权力的事实,外国当然也无必要作出消极的默认或积极的抗议,故断续线内水域并无满足称为“历史性水域”的条件。^[11]原新加坡国立大学东亚研究所邹克渊研究员的看法也是一致的,他强调说,南海断续线自公布以来,无论是中国大陆,或者是台湾方面都很少在该海域行使过权力,即使偶尔行使过,也只是在线内的群岛,而不是水域。航行自由和捕鱼自由似乎都不受这些行使的影响,因此,是否有效地控制线内海域,以至于确立历史性水域就成了问题。有可能认为,权力行使的多少是相对于其他声称国而言,但中国是否有可能在南海确立其历史性水域的声称仍然有疑问。此外,如上所述,中国已拒绝承认北部湾作为历史性水域,这就产生了疑问,如果北部湾不能被看作历史性水域,那么整个南海怎么有可能成为历史性水域呢?中国拒绝了一个区域,似乎也排除了把断续线内水域作为中国历史性水域的设想或主张。^[12]

鉴于上述提出的问题,台湾方面放弃了原先把断续线内水域声称称为历史性水域的看法。虽然在其领海法的草稿中有这种提法,但到“立法院”二读时,“历史性水域”几个字被删除了。至1998年1月21日《“中华民国”领海和毗连区法》颁布时,就没有再提到断续线内水域作为历史性水域

的声称。

二、声称对断续线内水域拥有“历史性权利”

1995年1月27日,已故海洋战略专家潘石英先生在《中国海洋石油报》发表了一篇题为《跃然奋起,保卫蓝色国土》的文章。文章中提出,中国对断续线内全部岛礁和广大海域拥有“历史性权利”。潘先生认为,中国在南海的“9条断续线”迄今已存在半个多世纪,没有任何其他国家提出过异议,而中国提出关于“历史性水域”的声称在公认的现代海洋法大陆架制度之前,因此不能以现代海洋法取消或否定历史上的法律和国际惯例。^[13]

有关“历史性权利”的定义问题,学术界的论述纷纭不一。例如,布卢姆(Yehuda Z. Blum)认为“历史性权利一词表示一个国家对某一陆地或海域,或在国际法一般规则下非正常增长的权利的拥有,这种权利是该国通过一个历史巩固过程来取得的。”他进而解释道“历史性权利是一个漫长过程的产物,该过程包括一系列作为、不作为以及行为方式,并通过其积累的结果使这种权利得以产生和巩固,使之成为在国际法中有效的权利。”^[14]另有学者认为,历史性权利是根据习惯国际法决定的,尽管《联合国海洋法公约》没有给历史性权利下过定义,但是在公约的第十条第六款、第十五条和第四十六条第二款中承认过历史性权利。在利比亚/突尼斯大陆架案中,国际法院声称,一般国际法“没有为‘历史性水域’或‘历史性海湾’单独下过定义,但仅有为某一个具体的、已得到承认的‘历史性水域’或‘历史性海湾’的案子下过特别定义。”法院进一步声称,这种定义的依据是取得与占领,它与大陆架的定义截然不同,大陆架依据的是自身一开始就存在的权利。此外,历史性权利要求得到其他国家的默认或承认。^[15]

不过,多数学者还是把“历史性权利”与“历史性水域”等同看待,如台湾学者宋燕辉和俞剑鸿写道,1962年联合国研究提出,决定一个国家是否对一个海域拥有历史性权利至少必须考虑以下3种因素:(1)声称历史性权利的国家对该海域行使过权利;(2)这种权利行使的连续性;(3)外国的态度。1976年,哥伦比亚向联合国海洋法公约第三次会议第二委员会提出了一份草案。在草案的第一段写道,一个被称为历史性海湾必须满足如下所有要求:(1)声称国必须明确地表现他们连续、和平、长期地单独拥有该海湾,即以连续、重复地向其他国家的船只、捕鱼和其他活动征收费用来体现行使主权和管辖权;(2)这种做法得到第三国,特别是邻国的承认或默许。按照上述要求,可以作出结论,对一个特定海域拥有历史性权利的一般要求是:(1)对声称区域的权力行使;(2)权力行使的连续性;(3)外国的态度。除了这些要求外,对问题海域声称历史性权利的国家有举证义务。^[16]美国学者瓦伦西亚等人也有同样看法,他们在《分享南中国海资源》一书中称,为回答以什么准则来确定历史性权利声称的合法化问题,国际法委员会在1962年准备了一个研究,授权历史性水域(包括历史性海湾)的司法机构。研究的结论是,确定历史性声称是否有效,必须考虑3种因素:(1)对该区域的权力行使;(2)权力行使持续一段时间;(3)外国对该声称的态度。对海域行使权力包括主权国正常执行的各种活动,例如对外国渔船的排斥或控制、对海域的测量、设置航海灯塔和通过立法维护所有权。此外,如果要求以行动来表明一个国家的权力,这种行动必须在该区域明确地表现出排他权利,是否必须强行驱赶违法者,或仅提出强烈抗议就足够,尚不明确。为了确立权力行使的连续性,一个国家必须反复表现或连续行使一个时期。所谓“行使”的意思是由同样的人群定期执行同样的行为或类似的活动,要求执行多长时间没有确定,要由案件的基本情况来决定。对外国的默认或接受不要求正式的认同,只要无行动就够了,但是,接受可能是指对声称无提出挑战。^[17]假如这些学者的说法无误,那么声称对断续线内水域拥有“历史性权利”就如同把断续线内水域声称“历史性水域”一样,都是不能成立的。正如台湾学者宋燕辉和俞剑鸿在文章中

所说,由于“中华民国”从未把南海海域作为内水、领海或群岛水域连续行使过主权,故可肯定地说,历史性权利并没有确立。台湾当局没有要求把该海域确定为历史性权利,加之台湾当局在1990年之前从未发布过官方声称,把断续线内水域作为历史性水域,因此,受此声称影响的国家不必为之作出任何反应,亦不必采取行动使台湾当局的声称无效。^[18]

有关中国政府在1998年6月26日发布的专属经济区和大陆架法中提到的“历史性权利”问题,邹克渊在《中国的专属经济区与大陆架:发展、问题与展望》一文中写道,在专属经济区法最独特的是第十四条提出“本法的规定不影响中华人民共和国享有的历史性权利。”在国家的专属经济区和大陆架法中一般不提到历史性权利的规定,这个词的准确含意不明确,因为中国在其立法过程中没有对此作出任何解释。但是,人们普遍相信,该条款与中国在南海的领土和海域声称有关。这些声称的依据是1947年中国政府出版的中国地图上画出的U形线,该线的法律定义仍有争论,但一般都将其看成岛屿归属线,尽管“历史性权利”一词的含意不止如此。这种复杂的表现说明中国在南海的进退两难,一方面,中国企图获得南海的最大利益,使用U形线作为中国历史性海域的界限将南海围起来;另一方面,要知道在国际法“历史性权利”不等同于“历史性水域”,虽然“历史性权利”可能有更广的含意,甚至包括“历史性水域”。中国把“历史性权利”包括在专属经济区法中进一步说明,这种权利不是从历史性水域派生出来,因为它们包括在专属经济区法中。可以设想,这些权利仅限于捕鱼权,中国在南海的捕鱼权有确凿的历史证据,这对中国有利。至于其他自然资源的权利,仅依据国际法接受的历史证据是合理的。值得一提的是,第十四条提出的历史性权利已受到相关的其他国家的批评,故中国必须对其准确含意作出公开解释。^[19]

邹克渊在另一篇题为《国际法的历史性权利与在中国的实践》的文章中,从3个方面对中国专属经济区和大陆架法中有关“历史性权利”的提法作出解释:(1)它可以被解释为,有问题的海域将与联合国海洋法公约规定的专属经济区和大陆架具有同样的法律地位。(2)它可以被解释为,某些中国声称历史性权利的海域超过了200海里界限。(3)它还可以被解释为,中国的历史性权利海域处于200海里界限之内,但将列入与专属经济区不同的国家管辖范围。在第三种解释中,声称历史性权利的海域可被视为类似于领海,或有待修改的历史性水域,或“有限制的历史性水域”。^[20]与此同时,邹克渊又说道,由于历史性权利的定义在国际法尚无明确地界定,故中国如果在其国家实践中对之理论基础作出解释是有用的。为了扩大其在附近海域的海洋权益,把历史性声称结合到专属经济区法,而不是领海法,似乎是一种聪明的选择。在这种选择后面可能有几种考虑:(1)中国虽然有企图把U形线内水域作为中国的历史性水域,但对这种企图在国际法能否站得住脚信心不足;(2)历史性权利的定义比历史性水域的定义宽,且包含了历史性水域,因此,如果有必要,它可以使中国的声称从历史性权利转向历史性水域;(3)我们应当知道,中国将历史性权利包括到其专属经济区和大陆架法,可以看出中国已不再把U形线内的水域看成是历史性水域,因为历史性水域只能是属于内水或领海一类。

在邹克渊看来,中国可能没有分清历史性权利与传统权利之间的区别,或者把它们混淆了。历史性权利是一个法律名词,其应用取决于国际法规定的条件的实行,而传统权利一词是表示历史上存在的权利的一般名词。另一方面,南海其他国家(如菲律宾和马来西亚)以海洋法公约的200海里专属经济区为依据,对南海的一些岛屿提出声称,它们提出的过分要求可能促使中国以U形线为依据,坚持其在南海的声称。按中国的看法,以历史性权利提出声称可能比简单地以专属经济区为依据提出的声称在法律上更有力、有效。由于国际法对海上历史性权利的地位没有明确的规定,故中国的声称没有违反国际法。同样,由于没有这种规定,故中国的声称是否可列入国际法值得怀疑,问题是中国已在南海或它可能声明历史性权益的地方执行了它的声称。正如国际法院曾宣称,一般国际法不会为历史性水域或历史性海湾提出单一的“定义”,但只是为个别特殊案例(一般承

认的历史性水域或历史性海湾案例)下过特别的定义。从这点说来,中国的声称可以被看作是这些特殊案例中的一种,在国际法它可能作为超前定义而成立。^[21]

三、把断续线称为“海上疆域线”

有的学者根据断续线产生的情况,认为它是起到了“海上疆域线”的作用。例如已故的北京大学法学院赵理海教授在《海洋法问题研究》一书中写道“南海断续线的涵义何在?是指界定海域,还是界定岛屿归属?从1947年起南海诸岛就归广东省管辖。1947年4月内政部在致广东省政府的公函中,开宗明义就写道‘西南沙群岛范围及主权之确定与公布’,一语道破了断续线的含义。换句话说,断续线明确标出了我国在南海诸岛的领土主权范围,确认了至少从15世纪起就被列入中国版图的南海诸岛的海上疆界,在此界线内的岛屿及其附近海域,受我国的管辖和控制。”^[22]持这种看法的还有中国国家海洋局海洋战略研究所陈德恭先生,他指出9条断续线可以被看作疆域线,中国对海域内的底土、海床和上覆水域的生物与非生物资源享有历史性权利。^[23]台湾学者傅崑成亦倾向于疆域线的看法,他说道,U形线划定是在1947年,当时世界各国已因杜鲁门宣言引发了海洋圈地风潮,纷纷扩大各国在海域中的权利主张范围,当时中国政府的主张,实为对此一全球风潮之因应;U形“疆界线”的名称、绘制方法,均与陆地上中国之“疆界线”无异,且其位置适处于我国南海诸岛与邻国海岸线之间的中线,加以U形线系由11大段落之“断线”组成,足以证明当时划定U形线时,系以之为中国在此一海域之“未定疆界”(一如陆地上之中缅、中印未定界),仍然保留了未来与邻国正式划订“疆界线”的弹性。^[24]

傅先生的这些说法值得商榷。首先,U形线是在中国南海诸岛遭受外国势力侵占的背景下产生的。U形线的雏形产生于1933年法国侵占南沙群岛九小岛之时,而定型则是在抗日战争胜利之后,法国再度侵占西沙群岛的珊瑚岛和南沙群岛的部分岛礁,以及菲律宾企图将南沙群岛“合并于国防范围之内”的背景下采取的防患措施,其目的完全是为了向世界公布中国政府在南海的管辖范围,维护中国政府在南海诸岛的领土主权。^[25]而不是如傅先生所说的,U形线的划定是当时中国政府“因应”杜鲁门宣言引发的海洋圈地风潮,目的是“扩大在海域中的权利主张范围”。倘若如傅先生所言,那么当时的中国政府划定U形线就不是为了防患外国势力入侵,维护领土主权,而是在进行所谓的“海洋圈地”,“扩大海域权利主张范围”。傅先生的说法显然与当时的事实不符。当然,1945年杜鲁门宣言的确产生了巨大影响,它为把海洋管辖扩大到包括大陆架的生物与非生物资源播下了种子,它导致了1958年联合国大陆架公约的制定、20世纪70年代扩展渔区的要求和1982年联合国海洋法公约中专属经济区的产生。但它不可能在1947年就对南海海域发生影响,因从历史上讲,海洋划界只是到20世纪中叶才开始引起注意。在此之前,国家的管辖范围仅扩展到近海的3海里,因此,国家间的海洋边界划分只局限在沿海水域相当狭窄的范围之内^[26],不可能掀起大规模的所谓“海洋圈地风潮”,这种说法纯粹是一种臆测而已。

其次,中国地图上最早出现U形线的雏形是在1935年由中央水陆地图审查委员会会刊发表的《中国南海岛屿图》,而U形线正式被标在中国地图上却是在1947年由内政部方域司印制的《南海诸岛位置图》。这两幅地图表明的都是南海诸岛的位置,而不是“疆域线”。U形线基本是沿着南海诸岛的外缘岛礁画就,其北边是东沙群岛的北卫滩,东边是中沙群岛的黄岩岛和南沙群岛的海马滩,南边是南沙群岛的曾母暗沙,西边是南沙群岛的万安滩。也就是说,把整个南海诸岛环绕起来。^[27]这种画法使用的是当时在国际上广泛流行的地理速记法,即以群岛最外缘的岛礁为界,把众多岛礁全部包括在一条界线之内,省得逐一罗列出来。由此说明,U形线是作为南海诸岛的归属线,而不是“疆界线”。前面谈过,在上世纪50年代之前,沿海国家的领海仅限于3海里之内,海洋

划界的意识非常淡薄,当时的民国政府不可能率先在南海单独划出“疆界线”。至于说“其位置适处于我国南海诸岛与邻国海岸线之间的中线”,更令人难以置信,因南海诸岛有众多滩、礁尚淹没在水下,如曾母暗沙尚在水下数百米,海马滩与万安滩等也在水下十来米,它们是如何与邻国海岸线之间划中线呢?

再次,以U形线的“断线”组成,来“证明当时划定U形线时,系以之为中国在此一海域之‘未定疆界’”,也是没有事实根据的。U形线之所以以“断续线”表示,是因为按照地图出版的规范,凡在陆地的边界为连续线,在海洋的边界为断续线,而不是作为“未定疆界”的图示。况且疆域的界定与否属国家行为,必须有划界的协议或文件为证,不能仅看到其画法“断线”,就断定它是“未定疆界”,说什么“仍然保留了未来与邻国正式制订‘疆界线’的弹性”。既然当时的中国政府没有在南海率先单独划界的可能,又何来的“仍然保留”未来与邻国正式划界的弹性呢?

不过,有的学者不认同“疆域线”的说法。他们认为,疆域则国家领土之谓,国家领土是专属的,有排他性。而中国从未将断续线内的水域作为国家领土看待,自1947年该断续线公布以来,外国船只均能自由地航行在线内水域,中国对此从未提出过抗议。于是,把断续线视为海上疆域线是不合实际的。台湾学者俞宽赐说道,海域分界线以及国家管辖的每一种海域的外缘线,虽可称为“疆域线”,但线内海域必须是“内水”,受国家主权的完全管辖,如不是“内水”,则不适于以“疆域线”来表述。^[28]此外,有的学者从中华人民共和国颁布的一些海洋法规来看,亦认为把断续线称为疆域线是不能成立的。例如,新加坡《商业时报》(Business Times)专门报道中国新闻的记者卢宁,在一篇题为《声称领海基线》的报道中,谈到在中国1958年的领海声明中写道,南海诸岛与大陆及其沿海岛屿隔有“公海”。这暗示,中国仅声称西沙群岛和南沙群岛为其领土,而没有声称周围海域,除了群岛拥有的12海里领海之外。^[29]也就是说,既然把断续线称为“疆域线”,为什么在线内的群岛同大陆及其沿海岛屿会隔有“公海”呢?同样的情况也出现在1996年的领海基线声明中,声明宣布了大陆领海的部分基线和西沙群岛的领海基线,其中西沙群岛领海基线由28个基点环绕组成。这种做法亦使人产生疑问,如果把断续线称为海上疆域线,为什么又要对疆域线内的西沙群岛另划领海基线呢?正如邹克渊所说“西沙群岛基线的公布表明,中国没有把南海断续线称为海上疆域线,否则西沙群岛的基线就是多余的。”^[30]

四、把断续线看作“岛屿归属线”

所谓“岛屿归属线”,即表示断续线内的南海诸岛及其附近海域归属中国。例如中国国家海洋局海洋发展战略研究所所长高之国在《南中国海:从冲突到合作》一文中就写道,中国地图上的“9条断续线”与其说是传统的海上疆域线,不如说是岛屿归属线。仔细研究中国文件可以看出,中国从未对南海整个海域提出声称,而仅是对断续线内的群岛及其附近海域。^[31]台湾学者俞宽赐持同样的看法,他认为,“岛屿归属线”的法律意义是表示线内的岛、礁、沙、滩等,均属一国主权的管辖范围。而线内水域的法律地位则视线内岛礁或群岛的法律地位而定,与“岛屿归属线”无关。在诸如南海这样的海域内,不仅岛礁星罗棋布,数目繁多,而且名称难以一一鉴定的情况下,采用“岛礁归属线”最易概括无遗,以免损及领土主权。此一技术早在殖民时代即已在南海被采用,例如美国与西班牙1898年12月10日在巴黎签订和约,将西属菲律宾群岛割让给美国时,就采用这一技术。其他先例还包括1887年的“中法边界条约”、1939年法国驻中南半岛总督将暹罗湾内岛屿分配给柬埔寨和越南等,这些都是我国1947年在南海划定U形“岛屿归属线”的有名先例……当时效法这些范例,划定U形线,以标示凡在此线以内的一切岛、礁、沙、滩等,皆属中国的主权所有,故U形线仍是“岛屿归属线”当无疑矣!^[32]

除此之外,还有些学者基本认同这种看法,如印尼资深外交官贾拉尔(Hasyim Djalal)在《南沙争议需要民主解决》一文中说道,中国以历史为由提出声称,最近其声称是根据1947年中华民国出版的一张地图,图中画有9条不明确的断续线。中国认为,线内诸群岛属中国。这些断续线既无定义,又无坐标,故其合法性和准确位置不清楚。但是,据推测,中国最初的声称仅限于线内的岛礁,而不是整个海域。令人不可思议的是,1947年一般国际法仍然承认3海里的领海界限,而中国怎能对整个南海提出声称呢?仔细阅读了中国1992年的领海及毗连区法,更增强了这种推测,尽管事实是近来有些中国学者似乎也暗示,中国亦对岛礁的“附近海域”提出声称。^[33]一位富有美国背景的名叫巴里·韦恩(Barry Wain)的《亚洲华尔街报》前编辑,在一篇题为《北京将删去“U形线”》的文章中写道,如果U形线确实只是表明中国的岛屿声称,那么北京立即就可着手将之从地图上删去,不会对其声称造成太大的缩减或损害。^[34]然而,邹克渊并不这样认为。他说道,地图上这条线如同其他证据一样,可被看成是支持中国在南海声称的一种证据,有时地图的证据被看得比实际占领还重要。同时他还指出,该线有助于中国对线内诸群岛提出声称,特别是没入水中的浅滩和暗沙;该线也有助于作为中国与南海其他国家海上划界的证据,因此,中国传统海上疆域线对中国与其他沿海国家的管辖水域是相当重要的,它的存在对中国相当有利,可被看作是解决南沙争议谈判的一张好牌。^[35]此外,邹克渊还引述了查尔斯·海德(Charles C. Hyde)在《地图在国际边界争议中作证》(Maps as Evidence in International Boundary Dispute)一文中的观点:“由一个国家,或者在其赞助或授意下出版的地图,都反映了这个国家的立场,它利用地图作为公开表露其立场的工具,也可能以此公布本国的领土界限。”“如果几十年内出现了一系列同样的地图,说的是同样的内容和描述的是同一界限,这证明他们标明的边界是正当的,别的国家不能随便获取之”,以及默蒂(T. S. Murty)在《边界与地图》(Boundaries and Maps)一文中的说法:“由一个国家公布的官方地图是这个国家对其领土界限意图的最好证明,他们提供的不是什么秘密。”说明断续线的存在是一种事实,在解决南沙群岛争议时都必须被考虑到,不能轻易地从地图上删去,它是中国在南海管辖范围的证据。^[36]

总之,近年来,国内外学者有关南海断续线法律地位的评论,大抵是集中在4个方面,即“历史性水域”、“历史性权利”、“海上疆域线”和“岛屿归属线”。从这些评论中可以看出,他们普遍认为,把断续线内水域声称为“历史性水域”,由于该线自1947年公布以来,中国政府从未在线内海域行使过排他权力,而外国船只亦可在海域内自由航行,故将断续线内水域声称为“历史性水域”是不能成立的。至于声称对断续线内水域拥有“历史性权利”问题,学者们基本是把“历史性权利”与“历史性水域”等同起来,认为中国政府从未把断续线内水域作为内水、领海或群岛水域连续行使过主权,因此没有确立过历史性权利。而中国政府在专属经济区和大陆架法中提到“历史性权利”一事,有的学者认为这表明中国已不把断续线内水域看成历史性水域,因历史性水域只能属内水或领海一类,而不能归入专属经济区和大陆架法之中。此外,把断续线称为“海上疆域线”,学者们认为,疆域则国家领土之称,国家领土是专属的,而中国从未把线内水域作为国家领土来看待,任由外国船只在线内水域自由航行,从未提出过抗议,于是把断续线视为海上疆域线也是不适合的。中国在1958年的领海声明中称,南海诸岛与大陆及其沿海岛屿隔有“公海”;以及在1996年的领海基线声明中宣布了西沙群岛的领海基线。这些都说明中国没有把断续线视为海上疆域线。其实,国内外多数学者还是把断续线看作“岛屿归属线”。一方面,在19世纪末至20世纪初,当时国际上盛行以地理速记的简单方法来划定海上边界,即以群岛最外缘的岛屿为界,把众多岛礁全部包括在界线之内,省得逐一罗列出来,断续线就是在这种情况下产生的。另一方面,中国政府在后来制定的海洋法规或声明中,一再重申对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权。这些声明显然指的是断续线内群岛的归属,而不是线内的全部水域。因此,无论从断续线产生时的历史背景,还是从目前中国政府发布的有关声明来看,把断续线的法律地位定为“岛屿归属线”还是比较符合实

际,是可以认可的。

注释:

- [1] 韩振华主编《我国南海诸岛史料汇编》,北京:东方出版社,1988年,第181页。
- [2][10][16][18] Yann-huei Song and Peter Kien-hong Yu, “China’s “‘Historic Waters’ in the South China Sea: An Analysis from Taiwan, R. O. C.” , *American Asian Review* , Vol. 12 , No. 4 , 1994 , pp. 86-88 95-96 94-95 98.
- [3][7] Kuan-Ming Sun, “Policy of ‘the Republic of China’ towards the South China Sea: Recent Developments” , *Marine Policy* , Vol. 19 , No. 5 , 1995 , p. 403 404.
- [4] L. H. Bouchez , *The Regime of Bays in International Law* , Martinus Nijhoff , The Hague , 1964 , p. 281.
- [5] Stuart B. Kaye, “Territorial Sea Baselines along Ice-Covered Coasts: International Practice and Limits of the Law of the Sea” , *Ocean Development & International Law* , Vol. 35 , No. 1 , 2004 , p. 90.
- [6][8][11][28][32] 俞宽赐《我国南海U形线及线内水域之法律性质和地位》,海南南海研究中心编《海南暨南海学术研讨会论文集》2001年,第427-439页。
- [9][17] Mark J. Valencia , Jon M. Van Dyke , and Noel A. Ludwig , *Sharing the Resources of the South China Sea* , University of Hawaii Press , Honolulu , 1999 , p. 28 26.
- [12][19][20][21] Zou Keyuan, “Historic Rights in International Law and in China’s Practice” , *Ocean Development & International Law* , Vol. 32 , No. 2 , 2001 , pp. 161-162 74 162 183.
- [13] [越]枝梅《一个无理的“历史主权”要求》戴可来译,《中国东南亚研究通讯》1995年第4期。
- [14] Yehuda Z. Blum , Historic Rights , in Rudolf Bernhardt ed. , *Encyclopedia of Public International Law* , Installment 7 , Amsterdam , North-Holland Publishing Co. , 1984 , pp. 120 , 121.
- [15] Alex G. Oude Elferink, “The Islands in the South China Sea: How Does Their Presence Limit the Extent of the High Seas and the Area and the Maritime Zones of the Mainland Coasts?” *Ocean Development & International Law* , Vol. 32 , No. 2 , 2001 , p. 172.
- [22] 赵理海《海洋法问题研究》,北京大学出版社,1996年,第37页。
- [23] Yann-huei Song, “United States and Territorial Disputes in the South China Sea: A Study of Ocean Law and Politics” , *University of Maryland School of Law* , Maryland , 2002 , p. 144.
- [24] 傅崑成《南(中国)海法律地位之研究》,台北:123资讯有限公司,1995年,第204页。
- [25] 李金明《中国南海断续线:产生的背景及其效用》,《东南亚研究》2011年第1期,第44页。
- [26] Victor Prescott and Clive Schofield , *The Maritime Political Boundaries of the World* , Martinus Nijhoff Publishers , Leiden , 2005 , pp. 217 , 215.
- [27] 李金明《南海断续线的法律地位:历史性水域、疆域线、抑或岛屿归线》,《南洋问题研究》2010年第4期,第27页。
- [29] Lu Ning, “Baseline for claims on territorial waters” , *Business Times (Singapore)* , June 19 , 1996 , p. 10.
- [30][35] Zou Keyuan , *Law of the Sea in East Asia: Issues and Prospects* , Routledge , London and New York , 2005 , p. 57 59.
- [31] Zhiguo Gao, “The South China Sea: From Conflict to Cooperation” , *Ocean Development & International Law* , Vol. 25 , 1994 , p. 346.
- [33] Hasyim Djalal, “Spratly dispute needs democratic settlement” , *The Jakarta Post* , January 2 , 1995 , p. 5.
- [34] Barry Wain, “Beijing Should Erase the ‘U-Shaped Line’” , *The Asian Wallstreet Journal* , 26-28 May 2000 , p. 10.
- [36] Zou Keyuan, “The Chinese Traditional Maritime Boundary Line in the South China Sea and Its Legal Consequences for the Resolution of the Dispute over the Spratly Islands” , *The International Journal of Marine and Coastal Law* , Vol. 14 , No. 1 , 1999 , pp. 49-50.

[责任编辑:邵 鸣]

(下转第80页)

Building and joining secret societies was the survival needs of Chinese in Thailand. The development of tax farming system provided important economic support to Chinese secret society ,so that secret society developed rapidly. With the tax system reform and the abolition of tax package , the economic base of secret society collapsed. The Thai government's repression and emergence of new Chinese community also accelerated the decline of secret society.

Key words: Thailand ,Siam ,Overseas Chinese ,secret society ,tax farming system

(上接第 35 页)

Southeast Asia and Interregionalism: A Historical Perspective

ZHENG Xian-wu

(Research School of International Studies , Nanjing University , Nanjing 210093 , Jiangsu)

Abstract: From a historical perspective , Southeast Asian interregionalism emerged earlier than regionalism , and it could be subdivided into three different forms , bi-interregionalism , trans-regionalism and quasi-interregionalism. According to Southeast Asian indigenous actors' status and role , interregionalism evolved from "following" , "weak leading" and "weak participating" in the Cold War to "strong leading" , "strong participating" in the Post-Cold War and then achieved a fundamental shift from "dependence" to "independence" and "center". In the historical evolution process , interregionalism and regionalism were closely interconnected and then formed two kinds of relations , interactive and constitutive , which may bring about some causal effects , common institution and collective identity respectively.

Key words: interregionalism , regionalism , Southeast Asia , ASEAN

(上接第 62 页)

An Overview of Reviews on the Legal Status of the U-shaped Line in the South China Sea

LI Jin-ming

(Center for Southeast Asian Studies , Xiamen University , Xiamen 361005 , Fujian)

Abstract: In recent years , reviews of scholars both at home and abroad on the legal status of the U-shaped line in the South China Sea have focused mostly on the following four aspects: "historical waters," "historical title," "maritime boundary line ," and "island attribution line. " As an overview of reviews of these four aspects , this article holds that regarding the legal status of the U-shaped line as an "island attribution line" is more realistic and acceptable no matter whether judging from the historical background of the creation of the U-shaped line or from the related declarations released by Chinese government at present.

Key words: the U-shaped line in the South China Sea , the legal status , historical waters , island attribution line