

中国南海 U形线的法律地位

王崇敏¹ 张奎²

(1.海南大学 法学院,海南 海口 570228; 2.长沙理工大学 文法学院,湖南 长沙 410114)

摘要:比照现代国际海洋法所确立的各种海域制度,U形线的法律地位不明确。关于U形线的法律地位有各种学说,这些论证对于确定南海岛屿及其海域权属,具有重要的理论意义和实用价值。然而,只有结合历史背景、现代国际海洋法和台海两岸相关立法,才能准确阐释U形线的法律地位。

关键词:南海;U形线;海洋边界

中图分类号:D923.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6951(2010)05-0106-04

一、U形线及其研究意义

国民政府1935年4月出版了《中国南海岛屿图》,在此基础上1947年12月出版了《南海诸岛位置图》,在南海标出东沙、西沙、中沙和南沙四群岛,并采用四群岛的最外缘岛礁与邻国海岸线之间的中线在其周边标绘了11条断续线。1948年2月国民政府将此图收入《中华民国行政区域图》公开发行。因该线的形状像英文字母“U”,故称其为“U形线”。1949年以后的新中国地图继续沿用该线标示,但1953年经中国政府批准,去掉了北部湾内的2条断续线,变为9条断续线,此外各段线的位置和各段线的弧、直也有调整。2001年国家测绘局编制的《中国国界线画法标准样图》(1:1000000),是中国政府对“断续线”的法定表示^[1]。有学者根据上述《南海诸岛位置图》和1983年中国政府出版的《南海诸岛图》,计算出断续线以内的南海海域面积分别约为192.7万km²和202.5万km²^[2]。

目前U形线内约150万km²的海域为南海周边邻国宣示的海权重叠海域,占中国宣布的全部管辖海域约300万km²的1/2。2005年11月《中越联合声明》提出,“双方同意尽早开始湾口外海域的划界谈判并商谈该海域的共同开发问题”。2006年8

月《中越联合新闻公报》和2008年6月《中越联合声明》重申“稳步推进北部湾湾口外海域划界谈判并积极商谈该海域的共同开发问题”。因此,关于U形线法律地位的研究具有重要的现实意义。

二、关于U形线法律地位的学说及其评析

国内学界的相关阐释,大体可分为四种学说。一是国界线或疆界线说^[3],认为该线内的岛、礁、滩、沙以及海域均为中国领土;线外区域则属于其他国家海域或公海。二是历史性水域说^[4],认为中国对于线内的岛、礁、滩、沙以及海域均享有历史性权利,线内的整个海域是中国的历史性水域。三是历史性权利线说,认为该线标示着中国的历史性权利,包括对于线内的所有岛、礁、滩、沙的主权和对于线内内水以外海域和海底自然资源的主权权利,同时承认其他国家在这一海域内的航行、飞越、铺设海底电缆和管道等自由。也就是说,线内岛、礁、滩、沙属于中国领土,内水以外的海域视同中国的专属经济区和大陆架^[5]。四是岛屿归属线说^[6],认为在该线以内的所有的岛、礁、滩、沙都属中国主权管辖的范围,但线内水域的法律地位则视线内岛屿或群岛的法律地位而定。

这四种观点在岛屿主权归属的主张上并无差

收稿日期:2010-06-23

基金项目:本文为国家社科基金项目“南海问题及其解决方案法律问题研究”的阶段性研究成果(项目编号:10BFX094)。

作者简介:1.王崇敏(1965—),男,湖北十堰人,海南大学法学院院长、教授;2.张奎(1978—),男,湖南长沙人,长沙理工大学文法学院讲师。

别,都认为线内的岛、礁、滩、沙的主权属于中国,主要不同之处在于对线内和线外海域的权属认识。

尽管 U 形线完全采用与陆域国界未定国界的符号相同的标注方法,但同时这些断续的线中每一段使用的国界线符号又与陆地国界的符号相同^[7],但我们不能认为 U 形线是国界线。若如是,则表明中国对线内岛屿和水域拥有主权。这就很牵强了:

(1)从实践上看,中国历届政府从来没有以无论是明示的还是暗示的方式,宣布过线内的整个海域是中国的领土(领海甚至内水),也从来没有对线内的整个海域行使过主权(领海主权甚至内水主权)。

(2)从传统国际法的角度看,该线段没有界点或基点,基本均为弧线,也没有经纬度标志(除开中国最南疆域为北纬 4 度的曾母暗沙),不是连续线而是断续线,线间大地线长度均在 200km 以上^[8]。

(3)从现代海洋法的角度看,现代海洋法的基本原则是“以陆定海”。事实上,世界上各沿海国,包括中国在内,都是按照这样的方法划定本国的领海的。显然,用在地图上标绘一条线以圈定领海范围的想法和做法,是与上述国际海洋法理论和实践大相径庭的^[9]。

我们也不能认为 U 形线是未定国界线,若如是,仍表明中国对线内岛屿和海域拥有主权,只是该主权所及的海域范围尚待确定。同理,这样认为仍很牵强。此外,也有学者认为,其合理的解释应是,当时划定 U 形线时,系作为中国在此一海域之“未定疆界”,保留了将来与邻国正式划定“疆界线”的弹性^[10]。这里的“疆界线”一般可以解释为国界线,若如是,则我们已做了上述评析;此外也可以解释为该线是中国对线内海域享有某些海权的界线,这样就回到了历史性水域说或历史性权利线说。

持历史性水域说的多数学者在阐述该说时,是把历史性水域与历史性权利结合起来,认为历史性水域说表明了线内水域的法律性质,历史性权利线说则表示了 U 型线本身的法律性质,这两种观点是一个问题的两个方面,完整的表述应该是 U 形线是历史性权利线,线内水域是历史性水域^[11]。该说主要认为:U 形线内诸岛自古就是中国领土,中国对该线内海域自古就拥有某些“历史性权利”。这种历史性水域和/或历史性权利的来源,通过中国对南海诸岛的权利宣示、管辖、控制、进行经济活动等体现出来,并不直接依据现代海洋法,但有一定的法理和实践依据,如:《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)第 10 条的“历史性海湾”,第 15 条的“历史性所有权”,第 46 条规定“群岛”也可以是在“历史上”被视为群岛者;国际法委员会一个专家组曾研究过

“历史性水域^[4]”;根据国际法院在判例中的裁示,历史性水域乃因有历史性权利之存在而被认为具有“内水”性质之水域和根据联合国秘书处的相关研究报告指出,历史性水域也可能构成“内水”或“领海”;台湾行政院 1993 年核定的《中华民国南海政策纲领》及其同年的《中华民国领海及邻接区法(草案)》,也将 U 形线内海域肯定为历史性水域^[6]。

但历史性水域说也存在诸多缺陷:主张 U 形线是历史性水域的概念主要是从《公约》相关概念中扩展和延伸出来,缺乏直接的法律依据。尽管该说有间接的法律依据,但若证明该说符合确定的习惯国际法规范和国际海洋法规范的内涵和外延均十分困难。况且历史性水域的概念本身的内涵和外延是什么也不确定。台海两岸的现行法律都没有确定 U 形线内海域是中国历史性水域,如台湾立法院 1998 年 1 月公布施行的《中华民国领海及邻接区法》18 条和同日公布施行的《中华民国专属经济海域及大陆礁层法》26 条中,都没有历史性水域的规定。《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第 14 条规定“本法的规定不影响中华人民共和国享有的历史性权利”,仅将其作为一个辅助性规定。

岛屿归属线说的主要观点是:(1)符合当时的情况及南海的实际。因为在南海海域内,岛礁星罗棋布、名称难以一一鉴定,为确保不使岛屿遗漏,采用岛屿归属线最易概括无遗,可避免损及领土主权,如前述国民政府出版的《中国南海岛屿图》、《南海诸岛位置图》和《中华民国行政区域图》。因此有学者认为,民国政府画线的本意,应该是确定和公布西沙、南沙群岛的范围和对西沙、南沙群岛的主权^[11]。

(2)在 U 形线公布前,国际上即有此实践,因此认定 U 形线是岛屿归属线有实践上的先例可循。(3)海峡两岸的法律暗示了此线的岛屿归属线性质(见下文阐述)。(4)将 U 形线视为岛屿归属线有利于维护中国在南海的权益:在法理及实践上,岛屿归属线不仅举证容易,而且说服力强;U 形线在法律上的意义仅在标示中国岛礁的位置,换言之,南海诸岛礁之属于中国,其法律地位不以 U 形线为基础,而是因为它们自古就是中国的领土;U 形线内的岛礁既为中国固有领土,则根据《公约》可以享有一定水域,包括领海、邻接区、专属经济海域及大陆架^[6]。

三、从台海两岸法律看 U 形线的法律地位

比较两岸的相关法律,基本立场相同:(1)两岸都依据《公约》确立其相关海域的制度,如从领海基线起算 12 海里为领海;领海以外 12 海里为毗连区;从领海基线起算 200 海里为专属经济区;大陆架为领海以外依本国陆地领土的自然延伸。(2)两岸都

主张对南海四群岛享有领土主权,如《中华人民共和国领海及毗连区法》第2条规定:中国的陆地领土包括……东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中国的岛屿。而1999年2月公布的《中华民国第一批领海基线、领海及邻接区外界线》中领海基线的划定,对东沙群岛采用二条直线基线和二条正常基线划定、对中沙群岛的黄岩岛采正常基线划定、对南沙群岛采直线基线和正常基线划定。(3)具体到南海四群岛各个岛屿是否都适用毗连区、专属经济区和大陆架制度,两岸相关法律都没有明文规定。

两岸的相关法律还有其他的默契之处,比如1996年《中华人民共和国领海基线的声明》只公布了大陆领海的部分基线为49个相邻基点之间的直线连线,大陆控制的西沙群岛的领海基线为28个相邻基点之间的直线连线,而没有公布由台湾当局控制的台湾及附属岛屿、东沙群岛等岛屿的领海基线;而《中华民国第一批领海基线、领海及邻接区外界线》也只公布了台湾本岛及附属岛屿、东沙群岛、中沙群岛、南沙群岛的领海基线,而没有公布大陆海岸和西沙群岛的领海基线。《中华人民共和国领海基线的声明》虽然没有公布中沙群岛、南沙群岛的领海基线,但同时表明“将再行宣布中国其余领海基线”,其主要原因是因为中国致力于与周边邻国发展全面关系,在南海问题上不采取激化矛盾的行动,表现了中国在南海问题上最大的诚意。特别是1996年中国首次参加东盟地区论坛,除第一届以外的历届会议主席声明中都阐述了对南海问题的立场,这种立场在2002年11月中国与东盟签订的《南海各方行为宣言》中有完整的表述:“各方承诺保持自我克制,不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动”。而台湾不是东盟地区论坛的成员,也不是《南海各方行为宣言》的签字方,因此台湾公布中沙群岛、南沙群岛的领海基线并不违背其任何国际承诺。

两岸的相关政策也有一些差异:(1)大陆的领海制度明确规定适用于南海四群岛,而台湾相关法律没有此明文规定。(2)《中华民国领海及邻接区法》规定:“中华民国领海与相邻或相向国家间之领海重迭时,以等距中线为其分界线。但有协议者,从其协议。但《中华人民共和国领海及毗连区法》和《中华人民共和国政府关于领海的声明》均无此类规定,而是在1996年《中华人民共和国领海基线的声明》和同年全国人大常委会通过的《关于批准联合国海洋法公约的决定》中均声明中国“将与海岸相向或相邻的国家,通过协商,在国际法基础上,按

照公平原则划定各自海洋管辖权界限”。(3)目前大陆确定的领海基线一律采用直线基线,而台湾交替使用直线基线和正常基线。(4)与海岸相向或相邻国家间专属经济区和大陆架界限的划定,大陆法律规定“在国际法的基础上按照公平原则以协议划定界限”,而台湾法律规定“依衡平原则,以协议方式划定之”。

四、关于南海U形线法律地位之我见

关于U形线法律地位的各种学说,从不同角度论证了其内涵和外延。这些论证对于研究南海岛屿的法律地位和确定南海海域权属,对于台海两岸确定相关政策和制定相关法律,都具有重要的理论意义和实际运用价值。然而,在剖析U形线的法律地位时,我们要考察其划定时的两个主要背景,一是当时成熟的领土制度和依托领土(大陆海岸和岛屿海岸)的领海制度。二是初显端倪的大陆架制度和专属经济区制度。因此,民国政府划线的本意,主要目的当然是遵照成熟的领土制度等制度确定和公布线内岛屿的范围和中国对线内岛屿的主权;其次才是考虑到发展中的海权诉求而仿效美国、智利等国的主张,宣示中国对线内海域享有类似权利。

综上所述,作为学理的提炼,岛屿归属线说不仅最贴切地解析了U形线划定时的初衷,而且最适当地与现行国际海洋法规则、关于南海岛屿地位的国际条约和台海两岸立法相吻合。

从《公约》的规定可知,《公约》是采用“以陆定海”原则的。从上述关于台海两岸相关法律的规定可知,两岸均采用了“以陆定海”的原则,即在确定南海四群岛是中国的领土的前提下,再依托该岛屿领土可以确定相应的领海、毗连区、专属经济区和大陆架。

可以引证的关于南海四群岛归属的国际文件也只是涉及南海岛屿的归属问题,如:(1)1943年12月1日《开罗宣言》宣布:“三国之宗旨,在剥夺日本自1914年第一次世界大战开始后,在太平洋上所夺得或占领之一切岛屿,及日本在中国所窃取之领土,如东北四省台湾澎湖列岛等归还中华民国。”

(2)1945年7月26日《波茨坦公告》第八条宣告:“开罗宣言之条件必将实施,而日本之主权必将限于本州、北海道、九州、四国及吾人所决定其他小岛之内。”(3)1951年9月8日《旧金山对日和约》规定“日本放弃对台湾及澎湖列岛的一切权利、权利根据及要求”,“日本放弃对南威岛及西沙群岛之一切权利、权利根据及要求”。(4)1952年4月28日《中华民国与日本国间和平条约》第2条规定:“日本国业已放弃台湾及澎湖群岛以及南沙群岛及西沙

群岛之一切权利、权利名义与要求。”(5)在 1972 年 9 月 29 日《中日联合声明》中,日方表示“坚持遵循波茨坦公告第八条的立场。”

因此,U形线的法律地位应认定为岛屿归属线,中国对南海四群岛拥有领土主权。据此,中国可以根据现代国际海洋法,对四群岛领海基线以内水域拥有内水主权;对四群岛附近海域拥有领海主权,毗连区管辖权,专属经济区 and 大陆架的主权权利和管辖权;同时不影响中国对 U 形线内其他海域享有历史性权利。这种历史性权利的内容,可以比照《海洋法公约》关于沿海国对专属经济区的权利^[7]。

参考文献:

- [1] 贾宇. 南海“断续线”的法律地位 [J]. 中国边疆史地研究, 2005, (2): 115.
- [2] 王颖, 马劲松. 南海海底特征、资源区位与疆界断续线 [J]. 南京大学学报 (自然科学版), 2003, (6): 803.
- [3] 许森安. 南海断续国界线的内涵 [M]. “21 世纪的南海问题与前瞻”研讨会论文集, 2000. 80 - 81.
- [4] 傅岷成. 中国在南中国海的历史性水域 [EB/OL]. [2002 - 11 - 10]. <http://law.xmu.edu.cn/v.asp?t=xsbg&id=36>

- [5] 河海大学国际河流研究所. 南海“U 形线: 中国获得南海诸岛主权最有力的法律证据 [EB/OL]. [2006 - 12 - 14]. http://hhlawaid.blog.hexun.com/6886827_d.html
- [6] 俞宽赐. 我国南海 U 形线及线内水域之法律性质和地位 [EB/OL]. [2001 - 05 - 30]. http://www.nanhai.org.cn/news/news_info.asp?ArticleID=407.
- [7] 王勇智, 宋军, 韩雪双, 薛桂芳. 关于南海断续线的综合探讨 [J]. 中国海洋大学学报 (社会科学版), 2008, (3): 1.
- [8] 彭认灿, 许坚, 沈文周. 南海断续线连接方案的研究 [J]. 理论与探索, 2001, (3): 10.
- [9] 刘楠来. 从国际海洋法看“U 形线的法律地位 [EB/OL]. [2006 - 07 - 12]. <http://www.fyjs.cn/bbs/simple/index.php? t5146.html>
- [10] 李金明. 南海“9 条断续线”及相关问题研究 [J]. 中国边疆史地研究, 2001, (2): 15 - 16.
- [11] 王志坚. 历史性权利与历史性水域 [EB/OL]. [2006 - 12 - 08]. http://hhlawaid.blog.hexun.com/6802909_d.html

责任编辑: 张 旻

A Study on the Legal Status of U Shape Line in the South China Sea

Wang Chongni¹, Zhang Kui²

(1. Law School, Hainan University, Haikou, Hainan 570228; 2. Humanities and Law School, Institutes of Technology of Changsha, Changsha, Hunan 410114)

Abstract: Compared with the other rules established by modern international sea law, the legal status of the U Shape Line in the South China Sea is ambiguous. There are a lot of the arguments on its legal status. These arguments are significant in both theory and practice for identifying the ownership of the islands and the sea area. However, we must combine its background with the modern international sea law and the relevant legislations of Chinese mainland and Taiwan. It is a proper approach to explain the legal status for this research.

Key words: South China Sea; U Shape Line; maritime boundary