

中菲南海争端与海洋主权的法律保护

□张晓璇

(南京政治学院, 江苏 南京 210003)

摘要: 南海争端是中国与其他南海周边国家关系中一个复杂而又重要的问题。这场争端中涉及国家主权、历史争议、法律交锋及愈发敏感复杂的现状, 所以要解决这一问题我们还面临着很大的困难。特别是近几年南海周边各国纷纷有所动作, 使得我国在南海的主权受到严重威胁, 也引起了人们更多的关注。本文主要针对中菲南海争端, 阐明了我国享有南海海洋主权的法律根据, 并对如何运用法律手段解决南海争端, 维护我国海洋主权进行了分析。

关键词: 南海争端; 主权; 国际海洋法

[中图分类号] D8

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-6547 (2010) 05-0054-03

南沙群岛原名团沙, 是我国南海诸岛中地理位置最南、分布面积最广、岛屿数目最大的一组群岛, 是我国神圣领土的重要组成部分。然而, 目前除了由我国控制的少量岛礁外, 共有42个岛礁已经被其他国家侵占。在众多国家的瓜分中, 菲律宾先后通过各种手段侵占了南沙群岛的中业、费信等9个岛礁, 称之为“卡拉延群岛”, 侵占我国海域达40万平方千米。最近, 菲律宾国会通过了将中国南沙群岛部分岛礁和黄岩岛划入菲属岛屿领海基线的法案, 又将南沙争端推向一个高潮。中国如何处理好南海争端, 怎样维护自身合法海洋主权, 成为我们必须直面和亟待解决的问题。

一、菲律宾的国内立法对我国主权权利的影响

2009年2月17日, 菲律宾国会通过了将中国南沙群岛部分岛礁和黄岩岛划入菲属岛屿领海基线的法案, 企图通过立法手段侵吞其所谓的“卡拉延群岛”和黄岩岛。

早在1946年, 菲律宾就提出过由其兼并南沙群岛主权的的要求。1978年, 菲政府以总统令的方式将“卡拉延群岛”正式划入菲领土范围并设立了200海里的专属经济区。类似的行动不断上演, 1995年, 菲律宾海军派突击队炸毁了距菲占的中业岛6海里处、中方设立的水泥制主权标志。1999年菲律宾特意将一艘已淘汰的军舰搁浅在黄岩岛上。2002年, 先后有50余名海南渔民在黄岩岛海域捕鱼时被菲军方以擅闯菲律宾领海为理由而攻击或拘留。更有甚者, 在2002年中国与东盟签署《南海各方行为宣言》, 明确约定各方不采取单方面行动后, 菲依然我行我素, 通过法案, 将南沙群岛部分岛礁划入其领海基线。

立法能够让一国对本不属于其的土地享有领土主权吗? 显然不能, 如果立法成为主权取得的合法方式, 那必将引起一场全球性的“圈地运动”。国际法承认的领土取得方式只有先占、添附、自愿割让和民族自决等, 并不包括立法。立法只是在一国基于国际法承认的领土取得方式取得领土

主权后, 对这一主权进行确认和宣示的一种方式。没有合法领土主权作基础的法律宣告就像一座“空中楼阁”, 是根本站不住脚的。

二、南沙群岛的主权归属

南沙争端的实质还是主权归属问题。主权得到了明晰, 其他一系列问题就都有了解决依据。也正是因为如此, 菲律宾方面想尽一切办法模糊、否定我对南沙的主权, 为其侵占南沙的非法行径寻找法理依据。

1. 中国首先发现并拥有南沙, 基于“先占”取得主权

中国是最早发现 and 命名南海诸岛的国家。据东汉杨孚《异物志》中记载: “涨海崎头, 水浅而多磁石。”所谓“涨海”就是南海, “崎头”则是指南海诸。接下来的历朝历代都有记述中国渔民在南海附近海域捕鱼和捞取珊瑚的相关史籍, 这充分地证明了我国人民早在两千多年前, 就在生产和航海中发现了南海诸岛, 并一直进行着开发和利用。而菲律宾只是在1956年才有一个所谓的“探险家”, 登上并声称“首次”发现南沙, 宣布在该地区建立一个新国家, 称此为“自由王国”。在发现时间上, 我国明显早于菲律宾, 但菲却提出由于我国没有对南沙地区进行有效管控, 因此, 先发现也不代表取得主权。

实际上, 中国取得对南沙的主权是基于国际法中“先占”这一领土取得方式。而对于“先占”, 不同时期的国际法有着不同的规定。16世纪以前, 即“在大扩张时期, 发现可能曾被主张为权利根据, 但对其他提出要求者是有效根据”。英国国际法院法官詹宁斯认为: “不加占领的单纯发现在过去是可以赋予权力的。”在传统国际法上, “自然界的发现或单纯的视力所及”, 或者是“视力可及”, “登陆不登陆均可”, 这就构成了“发现”。但到18~19世纪之后, 国际法学者不仅要求发现, 而且要求有效占领, 提出: “占有和行政管理是使占领有效的两个条件。”于是在国际法上,

[收稿日期] 2009-11-04

[作者简介] 张晓璇(1986-), 女, 南京政治学院硕士研究生, 主要研究方向: 战争与武装冲突法。

“发现”取得领土方式逐渐被“先占”原则所取代。我国对南海诸岛是否享有主权，要依照中国首次发现南沙时的国际标准判定，依照“时际法”，即不加占领的单纯发现是可以赋予权力的。因此，我国对南海诸岛已经基于先占而享有主权，而主权又具有排他性，因此，菲律宾无论以什么方式都无法再取得南沙主权。

2. “邻接”原则不能作为取得南海诸岛主权的国际依据

在声称其基于先占拥有南沙主权未果后，上世纪80年代中期，菲律宾政府又提出由于南沙群岛“在我们家门口，都是我们的”这种荒谬的说法，妄图以“邻接”原则来掩盖自己的侵占南沙的野心。

菲律宾敢于通过法律宣称对黄岩岛和南沙群岛部分岛屿的主权，其主要依据是基于1982年通过的《联合国海洋法公约》。菲律宾的理由很简单，黄岩岛距离菲律宾的吕宋岛在200海里之内，因此，黄岩岛在菲律宾的海洋管辖范围内，从而宣布拥有对黄岩岛的主权。《联合国海洋法公约》第55条、第56条规定了专属经济区的主权权利和管辖权。其中包括沿海国可以建立从领海基线量起200海里的专属经济区，在专属经济区范围内，沿海国对其自然资源享有主权权利，对人工岛屿、设施和结构的建造和使用、对海洋科学研究、海洋环境的保护与保全等事项享有管辖权，并享有为此而采取一定措施的权利。由此可见，《公约》并没有规定在一国专属经济区内的他国领土要改变其主权归属。另一方面专属经济区的划定是沿海国根据其领陆确定领海基线，继而根据这一领海基线向外延伸200海里作为其专属经济区范围，也就是说专属经济区的取得是基于一国的领土主权，也就是“以陆定海”。而根据菲律宾的说法，其根据自己的领土划定了专属经济区，发现我国的黄岩岛在其专属经济区内，于是黄岩岛就成了菲律宾的领土，这是典型的本末倒置。

3. 《联合国海洋法公约》带来的挑战

《联合国海洋法公约》的出台，为的是建立现代海洋法律秩序，把世界海洋的开发与管理引入一个新时代。其制定的出发点自然无可厚非，但由于公约的制定是基于众多国家的协调一致，这之中必然存在利益的冲突。如果公约想要顺利地通过，在一些争议的焦点、热点问题上只能采取较为模糊的态度，因此，公约的内容本身就存在缺陷。而这些模糊的规定反而加剧了南海的争端。《公约》规定，沿海国有权为本国划定12海里领海和200海里专属经济区以及200~350海里的大陆架。但是自然形成的大陆和海洋地理条件千差万别，只是笼统的一个规定却没有切实可行的具体划界程序又怎么能解决划界问题呢？假如相向海岸之间距离小于400海里，就可能产生专属经济区重叠的问题。也正是基于这一规定，菲律宾宣布其“专属经济区从测算领海基线量起，向外扩展至200海里的距离”，从而威胁到了南沙群岛东北部的权利。根据《公约》第121条第2款规定：“岛屿的领海、毗连区、专属经济区和大陆架应按照本公约适用于其他陆地领土的规定加以确定。”这就意味着，符合该条第1款规定条件的岛屿，都可以像大陆一样获得其所属的12海里领海、向四周海底自然延伸的200~350海里的广阔大陆架和200海里专属经济区。也就是说，每一块礁岩，只要是属于一国的领土，

一国对其享有主权，其就能给这个国家带来巨大的经济利益。而公约却没有对“礁岩”这一重要的概念作出明确定义，这就给一些国家滥用公约规定打开了大门。菲律宾明知自身理由不充分，仍宣布对南沙部分岛礁和黄岩岛拥有主权，无非是希望享有由这些岛屿产生的南海相关海域的大陆架和专属经济区，进而享有其带来的丰富资源。

另外，最近一段时间南海问题的激化还有一个更重要的原因，那就是按照《联合国海洋法公约》的有关规定，各沿海国家要在2009年的5月13号以前向联合国大陆架委员会提交海域专属经济区和大陆架划界方案申请。这使得像菲律宾这样觊觎我国南海诸岛已久的东南亚各国纷纷有所动作，欲在联合国法律条文认可方面抢先中国、捷足先登。但是根据《联合国海洋法公约》第59条规定，联合国大陆架委员不能对有争议的地区作出裁决，而且2006年8月25号，中国已经向联合国秘书长提交了一份书面的声明，声明有关《联合国海洋法公约》的争端，包括海洋划界，还有领土的争端，还有军事活动的争端中国不接受任何国际司法机构的仲裁的管辖。因此，不论菲律宾方面通过法案也好，申请划界也好，中国对南沙群岛享有主权这一事实是无论如何也不会改变的。

三、保护南海领土主权，中国要有所作为

在南沙问题上，中国一直采取非常克制容忍的政策。我们在处理南沙争端的过程中一直坚持“主权在我，搁置争议，共同开发”这一原则。目前南沙绝大部分已被周边国家占领，南海传统海疆线内的海域有80多万平方公里被周边国家非法划入其势力范围。为了保护南沙领土主权，维护我国海洋权益，中国要有所作为。

1. “主权在我”不是“单边宣言”

我国对南沙群岛拥有主权绝不仅仅是一个挂在口头上的宣言。而且我们在南海到底拥有什么样的权利至今还不甚明确，只是简单摆出一个“主权”似乎不能以理服人。在地图上，南海的范围由九段虚线像一只大口袋一般套了起来。那么这九段虚线到底是什么线？它既不是领海基线，也不是领海线，它的法律意义到底是什么？所以在1995年公布领海基线的时候，这个问题就被暂时搁置了，并且至今没有结论。古代法学家商鞅有个形象的比喻，一只野兔跑在街上，众人皆逐之；而有块兔肉摆在屠户的肉案上，就算垂涎三尺也不敢随意去抢。这就是因为那只野兔“名份未定”。而南海问题，就是“名份未定”才会引来周边国家纷纷“伸手”。所以当务之急就是明确我国在南中国海具体拥有哪些权利。

(1) 通过宣布领海基线和相关海域范围以“定分止争”。海权基于陆权。要确定领海，必须要确定主权岛屿并划定领海基线。根据《联合国海洋法公约》的相关规定，广阔的U形线内海域肯定不能全部算作我们的领海，甚至加上专属经济区海域都无法全部覆盖，所以我们简单地把这块位于交通枢纽要道的海域圈起来而不做进一步区分说明，势必给周边国家“浑水摸鱼”的机会。然而，要为南沙群岛划定基线也并非易事。如果要适用《联合国海洋法公约》规定的“群岛海域”规则为南沙群岛划线，其必须符合“水域面积和陆地面积（包括环礁）的比例在一比一到九比一之间”、“基线长度不超过100海里，允许有3%超标，超标部

分也不得长于125海里”等一系列要求。但南沙的岛礁偏小，相互距离又远，是达不到这两个标准的。如果选择单独为每个岛礁划定领海和相应专属经济区、大陆架，又有一部分岛礁不符合公约规定而不能拥有专属经济区和大陆架。因此，最为有利的划线方式是宣布南沙是我们的“历史性海域”。但是南海是国际海运的重要通道，一旦宣布为历史性海域，国家对其基线内海域的管理就接近对内水的管理。因此，在划定南沙基线时，一方面要做好勘测工作，确保最后在《领海及毗连区法》中公布的基点不但合法准确还能最大限度地保护我国海洋利益。

(2) 加强与周边国家的积极协商，达成具有法律效力的解决方案。2002年11月，中国政府与东盟在金边签署的《南海各方行为宣言》看起来似乎为解决南海争端带来了希望，其明确了要以和平方式解决南海有关争议的前提，明确要求各方不采取单方面行动。但遗憾的是，《宣言》只是一纸政治文件，并不具备法律效力，因此，菲律宾等国才会无视其效力，纷纷违背宣言所作出的承诺，作出侵犯我国主权的种种举动。在涉及领土争端这类问题上，多边协商只能是先初步的合意，双边外交才是解决实际问题的主要方式。而且，双边谈判所达成的协议对谈判双方均具有法律约束力，使得协议结果具有确定性和公信力。也只有通过这一方法，才能实现“主权在我”的最终确定。

2. “搁置争议”不是“回避争议”

“搁置争议”并不是回避争议，更不是搁置主权。我们提出搁置争议，旨在为解决南海争端提供一个和平、友好的协商环境，并不代表我们在主权问题上示弱，也不代表我们对主权的放弃。

(1) 菲律宾称其取得南沙主权是因为中国没有对其所宣称有主权，并已在其实际控制之下的岛、礁行使有效的管辖权。中国应对非法侵入上述岛、礁的空域和海域的菲律宾入侵机、舰、船只予以坚决驱逐或扣留，并对非法入境者予以法律起诉；应对在上述中国领海和专属经济水域捕鱼的中国公民提供足够而有效的武力保护，从而使像菲律宾这样的国家不敢公然向中国发难。菲空军飞机侦察、轰炸中国的岛礁上的标志物，其海军舰艇在中国岛礁周边的领海范围内游弋如入无人之境，两次三番在中国领海或专属经济水域内肆无忌惮地抓捕中国公民，我方不能听之任之。

(2) 海陆主权确定后，秩序维护和相应惩处法规应及时配套制订。这一次，面对菲律宾的种种挑衅行为，中国最终以派出渔政船巡海的方式进行回应。这是一条较为温和的路线，其一，渔政船并非军舰，没有军舰那么强硬，但派渔政船巡海，也具有宣示主权的意味。其二，渔政船首航西沙群岛，没有前往争议最大的南沙群岛，点到为止，没有进一步激化矛盾。然而，渔政船主要担负在我国专属经济区维护

渔区生产秩序、管理本国渔船生产行为以及对渔业安全生产护渔护航、抢险救助的职能，用这只船去宣示主权总归不是“专业对口”。但如果真的派军舰前去宣示主权，又有违反“和平解决争端”精神之嫌，不免又要落人口实。“随机应变”不如“未雨绸缪”，搁置争议不如规制争议。我们应建立规范的巡航法律制度，根据我国在领海、毗连区、专属经济区和大陆架上的不同权力和管辖范围，制定定期的巡航班次，明确巡航舰只性质和其权利义务，使得这种宣示主权、保卫主权的行动能够得到规范。尤其还要在南沙群岛建立飞机识别警戒区和海上巡弋区，对任何非法侵入中国领空、领海和专属经济水域之机、舰、船只规定相应的政策和处罚措施，并依法严格执行。这样做一方面可以将巡航制度以法律的形式规范下来，使得我们宣示主权师出有名、有法可依。另一方面将我方的主权宣示活动以法律的形式公之于众，让世界知晓我们的宣示主权并非采取武力手段，有利于排除他国基于“中国威胁论”对南海争端插手干预。

3. “共同开发”不是“任意开发”

“共同开发”在解决南海问题中作为一种临时措施而被采用，主要是考虑到这种方式可以促进争议的解决，保证在资源分享上的公平分配和避免因争议逐步升级而造成冲突。国际上也有多次这种做法的成功先例，如1990年阿根廷和英国在大西洋西南部的共同捕鱼协议就暂时搁置了二者关于福克兰群岛的主权争议；日本和俄罗斯也在“北四方岛”主权还存在争议的情况下签署了有关捕鱼和海洋资源利用的协议。但是我们必须注意到，这些争议的解决都是小范围的、具体而有针对性地解决开发问题，而不像我们在南海问题中的共同开发涉及如此大范围的领域、如此多的国家。这样“一窝蜂”式的“共同开发”非但不能避免冲突，反而使情况复杂化而导致现在这种“强夺抢占”瓜分南海的局势。

在对南沙资源的开发中，周边国家已经走在了我们前面，而且都从开发之中得益匪浅。而我国作为南沙的主权所有者，应对南沙的开发投入足够的精力，应对周边国家开发进行有效监管。许多国家破坏性的进行开采，严重损害了南沙的自然环境和可持续发展能力。而且资源是有限的，我们不能放任这些国家在我国的领土上进行破坏性的开发。因此，我国要制定和完善相应的开发南海资源的法律法规，对周边国家的开发活动进行立法监管。■

参考文献：

- [1] 李金明.南海争端与国际海洋法 [M]. 海洋出版社.
- [2] 傅岷成.海洋法专题研究 [M]. 厦门大学出版社.
- [3] 金永明.东海问题解决路径研究 [M]. 法律出版社.
- [4] 赵理海.海洋法的新发展 [M]. 北京大学出版社.
- [5] 李金明.南海主权争端的现状 [J]. 南海问题研究, 2002

(1) .

责任编辑：焯 子