

# 民国海疆版图演变与南海 断续国界线的形成

徐志良<sup>1</sup>

(11 国家海洋局南海分局, 广东 广州 510300)

**摘要:** 南海诸岛, 主要是指处于南海之上的东沙群岛, 西沙群岛, 中沙群岛和南沙群岛。历史上这些群岛, 分别以“涨海崎头”、“磁石”、“千里长沙”、“万里石塘”为名归入中国版图。但是到了清末民初, 外国列强屡屡犯边, 其中, 日本和法国曾相继占领和控制了南海诸岛部分岛礁达 40 年之久。本研究从新近陆续查核到的历史地图证实, 中国的海疆界线经历了一个从清末全面收缩到民国末年的部分恢复的过程。并指出, 我国南海断续国界线主张与同期美国提出的大陆架主张、南美国家提出的 200 海里领海权主张一样, 都是主权国家主张海洋边界的模式, 因而理应得到国际法的尊重。

**关键词:** 南海断续国界线; 海疆; 版图; 证据链

中图分类号: E815 文献标识码: A 文章编号: 1004 - 8049 (2010) 04 - 0092 - 06

## 11 中国传统的“舆地之学”迅速发展, 为南海 断续国界线的形成选定了划界模式

近代以来, 我国疆域遭到了列强的蚕食鲸吞, 边界线发生了频繁的变动, 民族危亡与边疆问题纠缠在一起, 这成为激发国人爱国热情, 奋起反抗西方列强的主要动力。在这个中国社会大变革、大动荡的时代, 一项研究疆域政区消长和古今地名演变的沿革地理学与地图出版业, 获得了超常的发展机遇。据大量的文献记载, 在民国时期, 沿革地理学及后来的历史地理学是一门显学, 中学就已开展史地学教育, 大量的地图学家、地理学家、教育家以出版地图、地图册的方式为中学出版地理教材, 许多综合性大学也都设立了史地学科、地图制图和测绘专业。

据初步统计, 民国时期有关南海诸岛归入中国版图的历史地图共出版了 60 多个版本。如《中华民国地理新图》之《中华民国边界海岸及面积区划图》、《中华最新形势图》之《中华疆界变迁图》、《中国南海各岛屿图》、《中华建设新图》中第二图《海疆南展后之中国全图》以及《南海诸岛位置图》和《中国分省区域地图》等等。历史地理学又强烈地驱动着地图学、测绘学和出版业的发展, 而把同期源于西方科技的地质学、海洋学抛在后面。因此, 在表达海洋主权边界时, 民国政府区别于美国的大陆架及其地底和海底、南美国家的 200 海里领海权等相对模糊的边界表达模式, 用地图边界符号(疆界线)清晰地标示对所属岛屿所有权的范围, 有丰厚的技

收稿日期: 20102221; 修订日期: 20102420。

作者简介: 徐志良 (1955—), 男, 湖南南县人, 国家海洋局南海分局政策研究室主任、副研究员, 主要研究方面: 海洋政治与区域战略。

术支持和久远的文化传统。本研究所查证的大量明清以来官方和民间出版的版图、地图册、地理学著作表明,中国用地图疆界线段表达疆界主张,是古今通用的一种做法,早在南海断续国界线公布之前,民间和官方出版的地图册中,就已存在对陆地与海洋边界以多种疆界线标示的画法,而且这种画法所表达的国家主张,更容易为周边国家所注意和认知。据史料记载:美国与西班牙于 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,就采用在海域上划一条想象线的方法,将想象线范围内、原属西班牙的岛屿全数割让给美国。这条“想象线”也就是“岛屿归属线”。

我国南海断续国界线公布之后,世界各国也相继提出了国界线,如朝鲜三八军事分界线、中印麦克马洪线,也都是用同样的线段来表示界线。

## 21 民国时期国人独立民族国家意识的不断增强,海疆视野的不断拓展,为断续国界线的形成创造了社会动力

1912 年,中华民国刚刚建立,地图学家胡晋接、程敷锴就根据清末舆图资料和广东水师提督李准巡视南海诸岛的记载,编绘出版了《中华民国地理新图》。在这幅以民国疆界为基准,划出分区分省的系列地图册里,有一幅《中华民国边界海岸及面积区划图》。据初步考证,也就是在这幅图里,出现了南海的连续疆界线标示,只不过当时这个疆界线还没有伸展到南海南部。这本地图集,曾得到了当时社会著名进步学者梁启超、马君武、黄炎培、章士钊、陈独秀等人的高度好评。继胡晋接之后,民国时期另一名地图学家屠思聪于 1927 年 5 月出版了《中华最新形势图》,其第七图为《中华疆界变迁图》。在这张图里,再一次出现了“连续疆界线”标示,从广西防城一直沿北部湾中越中间线往南,在西沙群岛南部兜过中沙群岛,东北向一直穿过台湾海峡东部,延伸到东海和黄海的鸭绿江口。

1931 年 6 月 24 日,国民政府为抵御西方列强的海上入侵,颁布领海范围 3 海里令,正式宣

布中国采用 3 海里领海宽度制度,从而结束了中国多年来没有规定领海宽度的历史。3 海里令的宣布标志着中华民国领海制度的正式建立,同时它也在一定意义上影响了政府官员和地图学家们对海上疆域的视野。

1933 年 4 月,法国侵略者入侵了南沙群岛的 9 个小岛,民国政府外交部提出抗议。6 月,中国政府针对外国侵略者乱改南海诸岛名称,部分岛礁名称不统一,比较混乱的问题,设立了由内政部、外交部、参谋本部、海军部、教育部及蒙藏委员会等官方机构组成的中国水陆地图审查委员会<sup>11</sup>,该委员会分别于 1933 年 12 月 21 日召开第 25 次会议和 1935 年 3 月 22 日召开第 29 次会议,专门审定南海各岛屿、沙洲、暗沙、暗

清光绪三十一年(1905)王兴顺重订《大清天下中华各省府州县厅地理全图》中,仍将中沙群岛和南沙群岛以“万里石塘”的名称划入我国版图。图中用长方形图例把“万里石塘”标明为府一级行政单位。参见韩振华主编:《我国南海诸岛史料汇编》,东方出版社,1988 年版,第 309 页、第 311 - 312 页。

<http://bbs.cqzg.cn/thread-645087-1-1.html>, [http://www.nanhai.org.cn/news/news\\_info.asp?ArticleID=4071](http://www.nanhai.org.cn/news/news_info.asp?ArticleID=4071)

《清直省分图》中的《天下总舆图》和 1755 年以前的《皇清直省分图》中的《天下总舆图》,都把“万里石塘、万里长沙”作为“大清中外”之界限,亦即我国南海的东部和西北部海域,是以万里石塘的东部和西部及其海面(东沙群岛、中沙群岛、西沙群岛)为界限,我国南海海南部海域,是以“万里长沙”(古帕拉塞尔)以东及其海面,今南沙群岛及其海面为界限。参见韩振华主编《南海诸岛史地研究》,东方出版社,1998 年版,第 26 页。

满清全盛时期至民国初年的《海疆变迁大势图》,这里出现了从日本海穿过对马海峡、冲绳、台湾东部、巴士海峡、南海南部一至到马六甲海峡进入印度洋,再到缅甸南部港口的一条连续海疆线。这幅图与韩振华在《南海诸岛史地研究》中四大群岛的海面界线相吻合。

<http://www.kongfz.com/blog/article.php?tid-14047.html>“安徽绩溪胡晋接”先生在手书序言中说:“吾国领域经累朝合并以来,至前清乾嘉以前可称全盛时代……今即渐为强者攫夺,然旧时领地何敢忘也。”

胡晋接、程敷锴著:《中华民国地理新图》之《中华民国边界海岸及面积区划图》,亚东图书馆出版,1912 年。

屠思聪著:《中华最新形势图》之《中华疆界变迁图》,世界舆地学社出版,1927 年。

屠思聪著:《中华最新形势图·中华疆界变迁图》,民国 18 年(1929 年),世界舆地学社出版。

黄刚著:《中华民国的领海及其相关制度》,台湾:商务印书馆,1986 年。

<sup>11</sup> 陈史坚、钟晋樑编著:《南海诸岛志略》,海南人民出版社,1989 年,第 19 页。

礁的名称。

1935年1月,中国水陆地图审查委员会会刊第一期公布了审定的《中国南海各岛屿华英名对照表》,包括岛、沙洲、暗沙、暗礁的名称132个,第一次将南海诸岛明确地分成四部分:东沙岛(即今东沙群岛)、西沙群岛、南沙群岛(即今中沙群岛)和团沙群岛(今南沙群岛)。

1935年4月,在民国海军海道测量局完成了南海诸岛的实地测量后,水陆地图审查委员会会刊第二期专门绘制的《中国南海各岛屿图》,确定了中国南海最南的疆域线至北纬4度,把曾母暗沙标在中国疆域线内。这是民国以来,中国政府第一份公开出版的地图,也是比较详尽地标绘南海诸岛各岛屿、沙洲、浅滩的地图,此会刊《中国南海各岛屿图》的发行,成为以后中国地图界出版南海地图的重要依据。

1936年,我国地理学者、河北师范学堂白眉初,在已公开发行的《中国南海各岛屿图》的基础上,继承屠思聪的《中华海疆变迁图》中的海疆国界线的画法,绘制了《中华建设新图》中第二图《海疆南展后之中国全图》,首次完整地绘制了包括南海诸岛各岛在内的归属中国的范围线,并将位于北纬4度附近的曾母暗沙作为中国的最南端。自此以后,中国政府和地图出版界都沿用这种画法。

31 美国等国家扩大对海洋自然资源的占有权及世界圈海运动的兴起,为民国时期确立南海海疆线提供了国际范例

中国南海“断续线”公布的年代,正是德意法西斯和日本法西斯战败,第二次世界大战结束,联合国宪章通过和联合国成立,美国、苏联雄居世界霸权地位,世界秩序开始重建这样一个大国际背景下。特别是美国,通过参加“二战”,动员国内积极支持反法西斯战争的力量,顺利地发展了远远超过本国自卫能力的海权,在世界上建起了一支强大的海军,海洋霸主地位无人匹敌。毫无疑问,它已具备了主导重建世界秩序的能力和资本。

1945年,美国依靠“二战”当中快速发展

起来的海洋勘察技术,在墨西哥湾的海洋勘察中惊喜地发现了石油,这些石油分布在美国得克萨斯州沿海海洋的“大陆架”地底和海床中。同年9月28日,当世界许多国家都还不知“大陆架”为何物的时候,美国总统杜鲁门就发表了《大陆架公告》,主张美国“对邻接其海岸公海下大陆架地底和海床的天然资源拥有管辖权和控制权”。

美国《大陆架公告》一出,世界为之瞠目,反应最快的就是南美一些国家。美国面向两洋的大陆架宽度大多自然延伸200海里到300海里之间,南美一些国家或在南太平洋海岸这一边,或在加勒比海地区与美国海洋接壤,大多没像美国那样宽度的大陆架,也没有进行过详细的考察。但这些国家为了维护本国的海洋权益,他们就“创造”了一个接近美国大陆架宽度的概念——200海里领海权。美国发表《大陆架公告》两个月后,墨西哥就宣布他们的领海在183米的等深线以内;1946年10月,阿根廷宣布200海里领海权;1947年智利和秘鲁相继掀起了争取和维护200海里海洋权的斗争。接

杨翠柏、唐磊:“从地图在解决边界争端中的作用看我国对南沙群岛的主权”《中国边疆史地研究》,2001年3月,第10卷,第2期,第75页。民国时期将南沙群岛划入中国版图的私人 and 政府出版的地图,可以分为两类。第一类是在1933年法国殖民主义者宣布占领我南沙群岛九小岛事件之后,有8种版本的地图把南沙群岛中的九个小岛属于我国这一事实反映出来。第二类,把南沙群岛、中沙群岛、西沙群岛、东沙群岛作为一个整体海域划入我国版图的地图,该类地图共有60种版本。

白眉初著:《中华建设新图·海疆南展后之中国全图》,北平建设图书馆出版,民国25年(1936)。

李金明著:《南海争端与南沙群岛》,海洋出版社,2003年。

秦文彩著:“中国初次接触先进卫星遥感技术的震惊”。美国是在1947年就首次在南太平洋成功地运用钢制钻井平台,钻出了世界上第一口海上商业油井的,并随之促使海洋石油工业风靡世界。

这里可以看到美国海洋科学的发展对美国的贡献,美国的海洋科学在第二次世界大战中,为了支持太平洋战争而得到了巨大的发展。也因为,美国有超前的海洋科学进步,较之于世界各国而提前知道了美国大陆架的资源状况,因而在提出国家主张的时候,便采取了一种新的方式——大陆架方式,而不是通常用的边界线方式。

《智利、厄瓜多尔和秘鲁关于领海的圣地亚哥宣言》,《海洋法资料汇编》,人民出版社,1974年版,第142页。

着哥斯达黎加、萨尔瓦多等国也相继提出了类似的要求,出现了向海洋扩大沿海国主权和管辖权的一股新潮流。在当时,世界许多国家扩大海洋管辖权的消息通过民国政府外交部、国际法学界、教育界和媒体传到中国国内后,客观上为民国政府确立南海断续国界线提供了国际范例。

41 中国战胜日本并根据国际公约公告收复失土失海,为中国初步提出对南海诸岛拥有主权的主张、划定断续国界线提供了历史机遇

第二次世界大战结束前的 1943 年,我国作为对日作战的同盟国,参加了中、美、英三国在开罗召开的会议,会议发表了著名的《开罗宣言》。《开罗宣言》一个主要原则就是日本必须放弃“其以武力或贪欲所攫取之土地”,并且指定这些土地包括太平洋的一切岛屿、中国东北四省、台湾、澎湖等。中国政府可以无条件收回上述土地,这里也理所当然地包括南海诸岛。因为,日本从第一次世界大战之后,不仅占领了中国大陆、满洲、台湾和澎湖,还占领了南海诸岛。这些岛屿也属于《开罗宣言》的语境中必须归还给中国的岛屿。

“二战”之后,中国与苏联、朝鲜、印度、缅甸等国发生多起疆界认定争议,在南海方面,法国殖民者已开始占领南沙部分小岛。为了专门处理此种争议,内政部特地设置方域司。该司主要职责为全面测量勘查中国疆界、疆界纠纷处理、行政区域划分调整勘测、行政区域名称以及各级行政区域资料之收集保管及图志编印的工作。1946 年 7 月 18 日,民国政府政务院批准成立内政部方域司,第一任方域司司长由复旦大学地理系教授傅角今担任。在内政部方域司的主持下,由民国政府内一批爱国人士、教育界的一批爱国学者和海军部一批军官及由各大大委组成的水陆地图审查委员会,开始积极筹备如何收复被日本占领的南海诸岛,恢复传统海疆线的工作。

1946 年 10—12 月,民国政府在各国民众的情况下,派遣“太平舰”、“中业舰”、“永兴舰”

“中建舰”前往南海接收南海诸岛,其中“永兴舰”、“中建舰”两舰接收西沙,“太平舰”、“中业舰”接收南沙,“太平舰”后来又奉命接收东沙群岛。我国接收人员在西沙永兴岛举行立碑、鸣炮升旗仪式,宣告海外。在南沙群岛也举行了同样的仪式,以定国疆,并派兵驻守。与此同时,还实测和绘制了南海诸岛地图,包括《南海诸岛位置图》(1:400 万)、《西沙群岛图》(1:35 万)、《中沙群岛图》、《南沙群岛图》(1:200 万)、《太平岛图》和《永兴岛图》。在《南海诸岛位置图》上,所标的四大群岛名称与今天地图完全一致。

中国当时对海洋没有进行技术勘测(技术能力不足),也不知大陆架的主张会带来哪些权益和后果,因此中国对南海只进行过水道测量和岛礁勘测,显然不能按照美国《大陆架公告》的逻辑和技术规范发布《南海大陆架公告》,也不能按照南美国家的口径枉自提出 200 海里领海权的主张。加之又处在内战最激烈的“平津”、“淮海”两大战役阶段,国民党政权风雨飘摇,民国政府的主要注意力不在海疆边界的划定上。

51 中国最终以公开出版版图、归属行政管辖和发布岛礁名称对照表等形式,为南海断续国界线获得国际社会的承认提供了国际法依据

地图是人类文明发展的产物,是以形象的符号模型表示自然或社会现象空间分布、相互联系与动态变化的图形。地图关系到国家主权、版图完整、政治主张、民族尊严,尤其是版图体现着一个国家主权方面的意志和在国际社会中的政治和外交立场,具有严肃的政治性、严密的科学性和严格的法定性。

1947 年 3 月 15 日,国民政府内政部发布“第 422 号令”,将西沙“暂交海军管理”。4

<http://www.beelink.com.cn/20050914/1931988.shtml>

刘寿林等著:《民国职官年表·南京政府各部委员会职官年表》,中华书局,1995 年版,第 516 - 517 页。傅角今因在复旦任教,1947 年 2 月 13 日才履任,国民党败退台湾后,傅角今仍留在大陆,改去了西北大学教学,1949 年 11 月 5 日被免职,方域司也被撤销。

月,国民政府内政部、国防部、外交部、海军部开会确定“南海领土范围应至曾母滩”(曾母暗沙)。

1947年6月11日—15日,广东省政府根据内政部方域司的致函,在广州举办了一次具有学术意义和国防意义的西沙、南沙群岛物产展览会,公开展出内政部、海军接收人员从南海诸岛采集回来的各种实物、标本、图片、图表以及历史文物等珍贵的资料,这次展会引起了社会各界人士的重视,参会人数达到了30万人。

1947年10月,中国政府确定中国边界东西南北四至地点及其经纬度,最南的边界定为北纬4度的南沙群岛曾母暗沙,并在编绘出版的《南海诸岛位置图》中,以未定国界线标绘了一条由11段断续线组成的线。

1947年上半年,由民国政府内政部方域司编绘、国防部测量局代印的《南海诸岛位置图》,除标明东沙、西沙、中沙、南沙4个群岛,注明大部分岛礁名称外,还在4个群岛周围标绘有11条断续国界线,其最南端标示在北纬4度附近的曾母暗沙南侧。在公布此线的同时,还公布了《南海诸岛新旧名称对照表》,内容包括新订名称、意义、中外旧名等项,其中南沙群岛名称102个。1947年12月1日,内政部及水陆地图审查委员会重新审定南海诸岛地名172个,公布中外。原南沙群岛改名为中沙群岛,团沙群岛改名为南沙群岛。

1948年初,内政部将南海断续国界线收入公开发行的《中华民国行政区域图》中,向国际社会正式宣布了中国政府对南海诸岛及其附近海域的主权和管辖权范围。

新中国成立后,经政府有关部门审定出版的《南海诸岛图》和《中国华民共和国全图》,也标绘了南海断续国境线,而只是将11段断续线去掉北部湾2段,改为9段断续线,地理位置上稍有调整。

1992年,中国政府颁布了《中华人民共和国领海及毗连区法》,第2条的条文为:“中华人民共和国的陆地领土包括中华人民共和国大陆及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内

的附属各岛,澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛及其他一切属于中华人民共和国的岛屿。中华人民共和国领海基线向陆地一侧的水域为中华人民共和国的内水。”再次肯定了断续国界线内的南海诸岛的主权属于中国。

1996年,中国颁布《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》,在依法划定我国的专属经济区和大陆架的同时,该法第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”。这个历史性的权利,主要是指断续国界线内对南海诸岛的历史性权利。

南海断续国界线形成前后,国际上关于国家海洋疆界的划定并没有形成统一固定的划界模式。从国家实践来看,这一时期每一主权国家提出什么样的海疆边界划界模式,与这个主权国家政治、经济、军事、科技和文化的发展水平有着重要的关系,更与这一国家在国际上的话语权和影响力密切相关。中国以出版行政版图的方式提出南海断续国界线内四大群岛归属中国管辖,也是当时国际法和国际惯例中通用的划界模式,理应得到国际法和国际社会的尊重,特别是1982年通过的《联合国海洋法公约》理应补充与中国主张相适应的条款,以示公允和公平,这是毋庸置疑的。但遗憾的是,国际社会和部分周边国家在解读断续国界线问题上,几乎都“屁股决定脑袋”,用现代国际海洋法去衡量60年前的海洋划界行为和规范,连我们自己一些专家学者也陷入了认知误区。长此下去,中国将在南海海洋划界问题上再一次在国际社会失语,这是极其危险的。

责任编辑 战海霞

丁文江、翁文灏等:《中国分省地图》之《广东省行政区域图(申报地图第五版)》,1948年。

王颖、马劲松:“南海海底特征、资源区位与疆界断续线”,《南京大学学报》,2003年11月,第39卷,第6期,第802页。

参见《拉丁美洲海洋法问题会议宣言和决议》,《海洋法资料汇编》,人民出版社,1974年版,第153页。

# The Enlargement of the Ocean Area of the Republic of China and the Intermittent Formation of State Boundary Line on the South Sea

XU Zhiliang<sup>1</sup>

(11South China Sea Branch, State Oceanic Administration PRC, Guangzhou 510310, China)

**Abstract:** When we say "South Sea Islands", we are referring to "Pratas Islands", "Paracel Islands", "Macclesfield Islands" and "Spratly Islands". Historically, these islands are included in the domains of China as "rugged heads in up-tide", "magnetic stone", "thousand-mile long beach", "ten-thousand-mile stone pond". But up to the end of Qing Dynasty and the beginning of the Republic of China, foreign powers time and again violated China's frontier. Of them, Japan and France occupied some of China's islands and reefs for as long as 40 years. This research paper confirmed from the historical map intermittently consulted that China's ocean boundary line experienced a process of comprehensive shrinkage at the end of Qing Dynasty and part restoration at the end of the Republic of China. This paper also points out our claim for the intermittent state boundary, the US claim for the continental shelf in the coinciding period, and the 200 nautical miles claimed by the South American countries for their territorial waters, are all traditional modes for a sovereign state to claim their ocean boundary lines. It should be respected by the international laws.

**Key words:** intermittent state boundary lines on the South Sea; sea frontier; domain; evidence chain

## 新书推介——《大国海疆》

作者: 张向冰 出版: 海洋出版社 定价: 200元

这是中国首部系统反映海洋文化遗存的专题纪实摄影力作。从 7000 年前河姆渡古海文明之光的绽放, 到影响中国与世界联系的“海上丝绸之路”; 从中国古代第一个海军基地蓬莱水城, 到神秘的第二次世界大战日本侨俘遣返地……大国海疆, 或壮丽丰姿, 或人文荟萃, 或疮痍满目。她, 传承了中华民族可圈可点的海洋精神。

近年来, 为探究这些海洋符号所负载的人文内涵, 作者选取其中若干专题, 以亲历采访和专题摄影为基点, 考察了中国万里海疆最为重要的历史遗存、文化渊源、地理演变……对我国海洋文化遗存进行了一次系统性、抢救性、开创性的记录。

## 本书要目

卷一 天开海岳	海上的老街	蓬莱仙阁	舟船的文明	张苍水屯兵花岙岛	马尾起航
睁眼看海洋	海岛奇居	湄洲妈祖	海州崖刻谜踪	六师威镇南澳岛	烽火胶州湾
藤花落部落	上海滩	东山关帝庙	舟山渔民画	郑成功扼守金厦	百年军港旅顺
寻找秦东门	西湖的海	南海神庙	惠安女	香港海防六百年	甲午二岛
站在洛阳桥	与蚂蚁为伍	象山奇庙	灯塔照耀东方	Macao的顶峰	日本侨俘大遣返
宋井与赵家堡	灵魂的海石	秦始皇东巡求仙	沧海长城	沧桑宁远卫	人民海军诞生地白马庙
洋浦古盐田	红海滩随想	追溯鉴真东渡	海州战争寻迹	定海城下	记忆大陈岛
古海堤之谜	卷二 神灵之间	握手 China	田横戍海与五百士	海疆炮台祭	鸭绿江上
防城的背影	海上梵音	寻访郑和	宋元崖门海战	海疆城记	