

《联合国海洋法公约》群岛制度及其发展趋势和启示

戴瑛,裴兆斌

(大连海洋大学 大连 116023)

摘要:为系统梳理相关国际海洋法律制度的历史和发展情况,推动我国进一步维护国家海洋权益和依法解决海洋争端,文章基于《联合国海洋法公约》介绍群岛制度的谈判历史和发展趋势,并提出对我国群岛制度建设的启示。研究表明:对群岛问题的实质性讨论和群岛制度的初步形成始于联合国第三次海洋法会议;历经谈判和博弈,群岛国和群岛基线等内容被《联合国海洋法公约》确定;根据《联合国海洋法公约》,群岛国和非群岛国多通过国内立法行使和充实其群岛权利,推动群岛制度的发展,其中大洋群岛的权利是重要领域和趋势;我国应在遵守《联合国海洋法公约》的前提下加强研究,积极参与国际海洋事务及其规则制定,在充分考量自身实际情况的基础上,通过完善国内立法,构建群岛制度。

关键词:群岛制度;国际海洋法;海洋权益;大洋群岛;基线

中图分类号:D993.5

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2018)08-0060-04

Enlightenments and Developing Trend of Archipelago System of the United Nations Convention on the Law of the Sea

DAI Ying, PEI Zhaobin

(Dalian Ocean University, Dalian 116023, China)

Abstract: In order to systematically comb history and development of the system of international law of the sea, protect China's marine rights and interests and solve marine dispute, the paper introduced the negotiation history and developing trend based on the United Nations Convention on the Law of the Sea, put forward the enlightenment to China's archipelago system. The results of the study showed that substantive discussions on the question of archipelagos and the initial formation of the archipelagic system began at the third United Nations Conference on the Law of the Sea. Through negotiations and games, archipelagic states and the baselines of archipelago had been

收稿日期:2018-01-22;修订日期:2018-07-23

基金项目:马克思主义理论研究和建设工程重大项目“国家海洋权益维护与建设海洋强国研究”(2015MZD063);中国海洋发展研究会基金项目(CAMAJJ201606);国家海洋局海域管理技术重点实验室项目(201609);天津市企业博士后创新项目“南沙海洋地物法律地位及相关权利研究”;辽宁省教育厅人文社科一般项目(2016JYT05)。

作者简介:戴瑛,副教授,博士,研究方向为海洋法、渔业法和海上执法

通信作者:裴兆斌,教授,博士,研究方向为海上执法和海洋行政法

determined by the United Nations Convention on the Law of the Sea. In accordance with the United Nations Convention on the Law of the Sea, most archipelagic and non-archipelagic states had exercised and enriched their archipelagic rights through domestic legislation and promoted the development of the archipelagic system, of which the rights of midocean archipelago were an important area and trend. China should strengthen research on the premise of abiding by the United Nations Convention on the Law of the Sea, actively participate in the formulation of international ocean rules, and on the basis of taking full account of its own actual situation, improve domestic legislation and establish the archipelagic system.

Key words: Archipelago system, International law of the sea, Marine rights and interests, Mid-ocean archipelagos, Baseline

1 群岛制度的发展

群岛制度的发展经历了漫长的历史时期。早在 19 世纪末,群岛问题就引起国际法学家的关注;1888 年美国国际法研究所年会后,多个国家政府和学术论坛均提及群岛问题,但此后群岛制度并没有引起足够的重视。直到 20 世纪 20 年代,国际法协会和国际法研究所等学术机构展开对群岛法律地位的研究,提出应给予其特殊法律地位,但主要限于内部范畴^[1]。1930 年海牙国际法编纂会议讨论了给予群岛特殊法律地位的提议,但由于缺乏技术资料,该问题并未写入草案^[2]。1951 年英挪渔业案是早期群岛制度的典型案例,国际法院对此案例的判决对 1956 年国际法委员会关于海洋法的报告产生影响,推动将群岛制度的相关内容写入草案;然而遗憾的是,由于群岛具有不同形态,在领海的宽度方面无法达成共识,相关问题的技术资料也较缺乏,国际法委员会最终没有采纳关于群岛的相关规定。

1958 年联合国第一次海洋法会议在日内瓦召开,南斯拉夫和菲律宾提交了群岛条款的草案,其共同主旨在于将直线基线适用于群岛;考虑到 1930 年海牙会议和国际法委员会都未能解决这一问题,同时群岛适用直线基线所带来的一系列问题涉及不同国家的不同海洋权益且难以协调,此外仍然缺乏有效的技术资料 and 手段,相关提案最终被撤回。在 1960 年于日内瓦召开的联合国第二次海洋法会议上,尽管菲律宾和印度尼西亚均提出其作为群岛国的特殊法律地位问题,但也没有进行讨论。因此,

前 2 次联合国海洋法会议并未就群岛问题进行实质性讨论。

直至 1973 年在纽约召开的联合国第三次海洋法会议才对群岛问题有了实质性讨论,其中争议主要集中在 3 个方面。①群岛国的界定,其涉及后续一系列条款所规定的国家权益,但《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)没有对属于非群岛国的大洋群岛和沿岸群岛做出规定,只是在利益权衡的背景下对群岛国做出简单界定,回避了属于非群岛国的群岛权益问题;②群岛基线的确定原则,其涉及领海、毗连区、专属经济区和大陆架宽度的测算等,对国家权益具有重要影响;③群岛水域的界定及其各项权益等群岛制度,涉及群岛水域上空、海床和底土的法律地位等一系列的国家权益问题。

菲律宾和印度尼西亚等典型群岛国家主张在其群岛水域范围内适用特殊制度,各国主张的细节虽有不同,但反映的诉求相同,即国家有权围绕最外围的岛屿划定直线基线,从这些基线起测算其领海,并将基线内的水域视为国家水域或内水。这一诉求建立在将海洋划分为内水、领海和公海的基础上,由于群岛地理位置特殊,如此划分势必扩张群岛国家的管辖海域范围,从而缩减公海面积,对其他周边国家的海洋权益有所侵害,各方谈判的博弈过程反映将群岛主张置于这种海域划分方法框架内的困境。在群岛国家对其权益诉求态度坚决但各海洋大国反对的情况下,联合国第三次海洋法会议不得不处理群岛的问题,最终海底委员会第二分会将“群岛”作为第 16 项纳入其编制的主题和问题

清单。

目前群岛制度的相关内容大都形成于联合国第三次海洋法会议,并最终体现在《公约》第四部分,可以概括为3个方面:①群岛国和群岛的定义,即明确哪些国家是群岛国及其可行使的权利;②群岛基线的确定,不同的基线确定原则决定了群岛国行使权利的范围;③群岛国的权利和义务,领海、大陆架和专属经济区宽度的测算以及内水界线的划定,与其他沿海国家同样适用《公约》相关规定,基于群岛特殊性,其他权利内容有不同规定。

2 《公约》群岛制度的谈判历史

2.1 群岛国

群岛国和群岛是2个不同的概念。《公约》第四部分首先明确群岛国和群岛的定义,而在随后的内容中只提及群岛国。从地理上看,群岛可能位于国家沿海,也可能位于国家的离岸或大洋,还可能构成国家的全部。如果一国被确定为群岛国,其将拥有专属于群岛国的一系列权利,尤其是在领海、大陆架和专属经济区的划分方面占有一定的优势。在谈判过程中,对享有群岛国权利资格争议颇大,尤其是非群岛国的大洋群岛是否拥有这一资格。

在1974年召开的联合国第三次海洋法会议第二期会议上,9个有沿岸群岛和离岸群岛的国家(含非群岛国和群岛国)向海底委员会提交草案,部分国家提出某些条款不应仅适用于群岛国,也应同样适用于群岛,甚至建议允许沿海国家将群岛条款适用于“一个或多个离岸群岛”。群岛国的定义和非群岛国的群岛是否可享有某些群岛国权利的问题成为会议分歧的焦点^[3]。

在1975年召开的联合国第三次海洋法会议第三期会议上,《非正式单一协商案文》的第二部分有关于非群岛国的大洋群岛的表述,即“第一节(群岛国和群岛的定义)的各项规定不妨碍构成沿海国领土一部分的大洋群岛的地位”,表明非群岛国的大洋群岛问题仍未解决,并主张对群岛问题采取更为宽松的方式。

在1976年召开的联合国第三次海洋法会议第四期会议上,经进一步非正式协商,将属于非群岛国的大洋群岛的内容删除。

2.2 群岛基线

1951年英挪渔业案的判决承认沿海国的沿岸岛屿适用直线基线,1958年《领海及毗连区公约》对直线基线做出规定。这种基线只适用于沿岸群岛,如果群岛国类推适用直线基线将产生很多问题,因此有必要建立与直线基线不同的群岛基线制度。

1973年4个群岛国向海底委员会提出《群岛原则建议》,规定群岛国可划定连接群岛外缘岛屿和干礁最外缘各点的直线作为基线。此后,这些群岛国又提出《关于群岛的条款草案》,英国提出《群岛国的权利和义务的条款草案》:前者规定在岛屿和干礁上都可选定基点,并在一定条件下低潮高地可作为基线的起讫点,基线的划定不应在任何程度上明显偏离群岛的一般轮廓,且不得隔断他国领海;后者规定只有在岛屿上可选定基点,基线划定的水陆面积比不得超过5:1。在1974年联合国第三次海洋法会议期间,巴哈马的提案规定群岛国可用直线基线法连接群岛外缘各岛屿和干礁或低潮高地最外缘各点,或可用各点间任何不适合航行的连续的暗礁或浅滩作为基线;古巴对巴哈马的提案进行修正,规定不得以孤立小岛或暗礁作为起讫点。

在1975年《非正式单一协商案文》中,关于群岛的基线和基点采纳4个群岛国的建议;关于基线长度和水陆面积比采纳英国的建议,但在数字上有所改变,即规定基线不得超过80 n mile,在一定的限度内可达125 n mile,水陆面积比在1:1~1:9。1977年《非正式综合协商案文》规定基线不得超过100 n mile,最多有3%的基线可超过该长度。

在以后的历次会议讨论中,上述关于基线的规定被沿用,并最终在《公约》中被确定。

3 《公约》群岛制度的发展趋势

20世纪中叶前,菲律宾和印度尼西亚等很多群岛国在某种意义上都属于沿海国的大洋群岛,其在国家独立后逐渐认识到群岛制度对其自身发展的重要性,成为在联合国海洋法会议上积极倡导确立群岛制度的重要力量,并通过谈判和博弈将群岛制度写入《公约》,从而获得一系列海洋权益。在《公约》确立群岛制度后,作为受益方,这些国家纷纷通过国内立法的方式充分行使《公约》赋予的权利。

与其他沿海国相比,《公约》针对群岛国地理位置的特殊性,对其权利和义务做出特殊的规定。联合国海洋法会议漫长的会期反映谈判过程的艰难,其中最为艰难的是群岛国法律地位和群岛基线划定原则的确定,各国不同的利益诉求在讨论中几经博弈,最终的结果虽不完美,但已达到最大限度的利益平衡。在这种背景下,《公约》对许多争议模糊处理,如其确认了群岛国的相关权利和义务,但并未正面否认非群岛国的群岛也可享有某些权利。因此,非群岛国通过国内立法的方式不断充实其群岛的权利,从而推动群岛制度的发展。

基于群岛位置,非群岛国的群岛可分为沿岸群岛和大洋群岛,其中大洋群岛的权利是群岛制度发展的重要领域和趋势。近年来,学者们主要从国际习惯法的角度对非群岛国家的群岛制度进行研究,探讨其大洋群岛适用直线基线的可行性。在实践方面,法国的开尔盖朗群岛位于南印度洋,由 1 个主岛和 300 余个小岛构成,法国连结其基点划出 31 条直线基线;挪威的斯瓦尔巴群岛由 11 个位于北冰洋的岛屿构成,挪威最初对其采用直线基线,2003 年新的《领海与毗连区法令》中不再对其划定直线基线,而是确认了低潮线;2002 年法国 827 号法令公布罗亚尔特群岛的直线基线;2008 年缅甸《领海与海域法》规定其普雷帕里斯群岛和科科群岛适用直线基线,并公布基线位置;2009 年印度《外交部有关基线的声明》公布其安达曼—尼科巴群岛和拉斯达维普群岛的直线基线;1977 年越南《关于领海、毗连区、专属经济区及大陆架的声明》宣布适用直线基线,1982 年《关于领海基线的声明》公布其直线基线系统基点的具体位置;1958 年文莱通过委员会 1517 号命令和 1518 号命令,确定与马来西亚的领海和大陆架界线,1983 年《领土法》和《水域条例》公布其 12 n mile 的领海范围^[4]。

4 对我国群岛制度建设的启示

目前对非群岛国的大洋群岛还没有形成特定的国际法规则。从实践来看,综合考虑地理、经济和历史因素以及大洋群岛的特殊性,制定统一规则

的可行性较低,但当今世界海洋争端仍需依靠国际法规则来解决。

在国际海洋形势风云变幻的背景下,作为当今国际海洋法领域的“大宪章”,《公约》是处理世界海洋事务的重要准则和维护国家海洋权益的重要依据。我国是《公约》缔约国,在行使其赋予的各项权利的同时,有义务遵守其相关规定。在充分尊重《公约》的前提下,应加强对《公约》的研究,积极参与国际海洋事务及其规则制定,表达国家诉求和捍卫国家权益,为我国群岛制度的建立和完善提供国际法理论支撑和营造良好国际舆论环境,这也是我国群岛制度建设的内在要求。

受自然地理环境的制约,群岛的构成、水陆面积比和各岛屿面积等对群岛制度的构建有重要影响,尤其影响群岛基线的划定原则,而群岛基线的划定又进一步影响群岛的权益。我国应实事求是,在充分考量群岛实际情况的基础上,结合国际海洋法的规定,从自然地理的角度展开研究,为我国群岛制度理论体系建设开辟新的思路;可考虑在国内海洋法中加入群岛制度的内容,确定群岛的法律地位,在明确对群岛享有主权的基础上,依法划定基线;群岛制度的设计可包括我国依法划定群岛的领海、毗连区、专属经济区和大陆架范围等;南海群岛等大洋群岛是自然地形的集合,应从地理构造角度肯定其整体性,并将其纳入广义的群岛制度,从而争取海洋争端的主动权。

参考文献

- [1] 萨切雅·南丹. 1982 年联合国海洋法公约评注(第 2 卷)[M]. 北京:海洋出版社,2014:365.
- [2] EVENSEN J. Certain legal aspects concerning the delimitation of the territorial waters of archipelagos, A/CONF. 13/18 (1957)[Z]. 1957:289.
- [3] 王勇. 中国在南海地区构建远洋群岛法律制度析论[J]. 政治与法律,2016(2):95—111.
- [4] 曹英志,范晓婷. 论领海基点和基线问题的发展趋势[J]. 太平洋学报,2009(1):66—73.