

岛屿在海洋划界及资源利用中的效力分析

唐建业*

内容摘要:沿海国散布于其沿海的岛屿对于海洋主张至关重要。从《国际海洋法公约》第121条来看,随着专属经济区制度的建立,沿海国可以主张的海域显著增加。对此,需要对以岛屿为基础而主张专属经济区进行适用限制。主要原因是其在归属上影响着海洋生物、海洋非生物、海洋空间等资源的分配。钓鱼岛群岛在未来中日两国间海洋划界的效力,需要考察三个层次的问题:首先是否符合《国际海洋法公约》第121条的规定,即是否可以拥有专属经济区和大陆架,其次钓鱼岛群岛的地理位置对其效力的影响,最后是主权争端是其效力的影响。

关键词:岛屿 海洋划界 资源分配 法律效力

岛屿,从地理学上看,散处在海洋中的小块陆地称为岛屿。通常大的称岛,较小的称屿。^[1]前者如我国的台湾岛、海南岛;后者如厦门的鼓浪屿。聚焦在一起的岛屿称为群岛,如我国的舟山群岛。

从国际海洋法而言,岛屿是指“四周环水并在高潮时高出水面的自然形成的陆地”;^[2]据此可以看出,岛屿须满足四个条件,即自然形成、陆地领土、被水包围、高潮时露出水面。随着专属经济区制度的建立,沿海国可以主张的海域显著增加,需要对以岛屿为基础而主张专属经济区进行适用限制。第121条最主要目的是用于防止国家利用一些不重要地理特征来过度主张专属经济区和大陆架,^[3]影响海洋划界和侵占原本属于全人类的公海海域及国际海底区域。

根据《公约》第121条规定,可以将广义上的岛屿分成两类,即一类是第121条第1条规定的岛,理论上可以拥有专属经济区、大陆架;另一类是第121条第3条规定的岩礁,如果不是群岛国的群岛基线的基点或非群岛国的直线基线的基点,理论上不能拥有专属经济区、大陆架,但可拥有领海。

一、岛屿在海洋划界中的作用

海洋划界中涉及岛屿的问题,是现代国际海洋法发展历史中很重要的内容之一,最早可追溯到1951年国际法院的英挪渔业案。^[4]尽管《公约》第121条对岛屿制度作出了规定,但当岛屿出现在海洋划界中,其具体作用仍需要依据相关条款而确定。

岛屿在海洋划界中的作用,因其所处地理位置与大地之间的距离不同而有所区别;总体上,应可

*上海海洋大学海洋政策与法律研究所副教授,博士。

[1]辞海编辑委员会:《辞海》,上海辞书出版社2002年版,第299页。

[2]《领海和毗连区法》第10条;《联合国海洋法公约》第121条。

[3]Barbara Kwiatkowska, Alfred H.A. Soons, "Entitlement to Maritime Areas of Rocks Which Cannot Sustain Human Habitation or Economic Life of Their Own", *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 21, (1990), p. 144; Jonathan I. Charney, Notes and Comments: Rock that cannot sustain human habitation, *American Journal of International Law*, Vol. 93, (1999), p. 866.

[4]Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), Judgment of December 18th 1951, I.C.J. Report 1951, p.115.

以分两种类型:一种是直接影响划界,一种是间接影响划界。对于第一种情形,如果沿海国是大陆国,则是指岛屿位于该沿海国陆地产生的领海基线24海里外(以下简称“领海外岛”);如果是群岛国,则是指岛屿不是群岛国群岛基线以内的岛屿;岛屿依据《公约》第121条拥有海域,并结合第15条、第74条和第83条直接影响海洋划界的结果。对于第二种情况,则是指岛屿位于沿海国陆地产生的领海基线24海里内(以下简称“领海内岛”),岛屿依据《公约》第6条、第13条或第47条等被选用为沿海国直线基线的基点或群岛国群岛基线的基点,将基线向海进一步扩展,间接影响最后划界结果。

(一)直接影响

当岛屿出现在相邻或相向沿海国海洋划界中,则需要考察《公约》涉及划界的条款,即第15条、第74条和第83条。但这些条款没有涉及岛屿的处理,因此需要借助国际司法或国家实践来考察。总体上,根据相关实践,岛屿可被给予全效力(full effect)、部分效力(partial effect)、或零效力(zero effect)等三种情况。

1.全效力,即岛屿的岸线被划界的起算海岸线。1965年英国与挪威大陆架划界中英国的设得兰群岛(Shetland Islands)和1974年日本与韩国大陆架划界中日本的对马岛(Tsushima Island)。这种效力的获得,既与岛屿本身的面积、人口等因素有关,更与谈判妥协有关,如英挪大陆架划界中忽略了对挪威不利的挪威海槽,韩日划界中则使用了距离韩国海岸45海里的济州岛(Cheju Do)为划界基点。^[5]同样的是1993年丹麦(格陵兰岛)与挪威(扬马延岛)大陆架与200海里专属渔区划界案中的扬马延岛。^[6]

2.部分效力,不完全以岛屿的岸线作为起算海岸线。1988年前苏联^[7]与瑞典在波罗的海的划界中,双方争议的焦点是瑞典哥德兰岛(Gotland)的划界效力。该岛长125公里、宽52公里,面积3200平方公里,上有居民5.5万人;该岛距前苏联海岸80多海里。两国都同意采取等距离方法进行划界,但对于起算海岸有不同意见。瑞典提出以哥德兰岛作为其海岸一部分,如此则界线距离瑞典大陆海岸112海里,前苏联大陆架海岸39海里;如予以忽略,则等距离线距离该岛仅4—5海里。最终双方经多年谈判,决定给予该岛75%的效力。^[8]还有如1977年英国与法国大陆架划界仲裁案中英国的锡利(Scilly)群岛^[9]1992年加拿大与法国大陆架和专属经济区划界仲裁案中法国的圣皮埃尔(St. Pierre)与密克隆(Miquelon)两个岛^[10]1999年厄立特里亚与也门海洋边界划分仲裁案中厄立特里亚的达赫拉克(Dahlak)群岛。^[11]

3.零效力:1999年,仲裁法庭在厄立特里亚与也门案中忽略了有争议的荒凉贫瘠的也门中区岛屿塔拉(al-Tay)和祖巴拉(Zubayr),仅留给它们12海里领海。1968年,伊朗与沙特阿拉伯划界中沙特阿拉伯两个无人居住的小岛法尔西(Farsi)和阿拉比亚(Arabi)只获得12海里领海。1968年意大利与前南斯拉夫的大陆架划界中涉及三个属于前南斯拉夫的岛,即亚布卡(Jabuka)、佩拉格鲁希(Pelagruz)和卡尤拉(Kajola),此三个岛屿均不作为划界基点,只拥有12海里领海。1973年加拿大与丹麦划界中的汉斯岛(Hans Island)都被用作界线的转折点,因而未获得任何海域。^[12]

如果一个国家的岛屿远离其本国海岸,位于另一个相向或相邻国家的海岸附近,则常以飞地进

[5]高健军:《中国与国际海洋法》,海洋出版社2004年版,第105页。

[6]Robin R. Churchill, "The Greenland-Jan Mayen Case and its Significance for the International Law of Maritime Boundary Delimitation", *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 9, (1994), pp. 1—29.

[7]目前为爱沙尼亚、立陶宛、拉脱维亚和俄罗斯的海岸。

[8]Alex G. Oude Elferink, *The Law of Maritime Boundary Delimitation: a Case Study of the Russian Federation*, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 207—213.

[9]J. G. Merrills, *The United Kingdom—France Continental Shelf Arbitration*, *California Western International Law Journal*, 1980, p. 346.

[10]Decision of Court of Arbitration for the Delimitation of Maritime Areas between Canada and France 1992, *International Law Materials*, Vol. 31, (1992), p. 1170, paras. 69—70.

[11]*Award of the Arbitral Tribunal in the Second Stage of Proceeding (Maritime Delimitation)*, Eritrea/Yemen, December 17, 1999, paras.139.

[12]前引[5],高健军书,第106—107页。

行处理,如1978年澳大利亚与巴布新几内亚海洋划界中的博古(Boigu)、达乌安(Dauan)和赛拜(Saibai)等三个属于澳大利亚的岛屿,只拥有3海里领海,成为位于巴布新几内亚海域内的飞地。^[13]

综上所述,岛屿在划界中效力的大小,受其地理位置、面积、人口、政治、经济等多种因素的制约影响,视不同情况享有效力。^[14]此外,在一个半闭海或相对狭窄的海域中,岛屿的划界效力也容易被限制,因此在狭窄的海域中,纠正或减少不公平的机会较小;而主权存在争议的事实也往往使有关岛屿的划界效力受到影响。^[15]

(二)间接影响

关于间接影响最著名的、最早的案例是1949年的英挪渔业案。1935年7月12日,为保护其渔业利益,扩大海上实际管辖范围,排斥英国渔船,挪威把离其陆地最远的各种类型岛(islands)、屿(islets)、岩礁(rocks)、礁石(reefs)等用直线连接起来,作为其领海基线,共47段,最长的一段达44海里。挪威采用此直线方法将其管辖海域的最外部界限向外进一步扩展,将英国渔船排除在挪威附近的传统作业渔场。两国经协商无果,英国于1949年9月28日将挪威诉到国际法院,请求判决挪威依其1935年法令所划定渔区的界限在国际法上无效。英国认为,即使是岛屿,其作用也应是单个岛屿计算其领海,而不是把它们作为整体,用直接连接起来。

国际法院在考虑挪威的基线过程中,除其他外,考虑了经济、历史等因素,^[16]认为挪威的直线基线并不与国际法相矛盾。这些内容,后来成为了《公约》第7条,“确定特定基线时,对于有关地区所特有的并经长期惯例清楚地证明其为实在而重要的经济利益,可予以考虑”。

当然,沿海国对基点的选择并不是没有限制的。国际法院认为,这种基点的选择,会影响海域的划界,具体国际性,不能由沿海国任意决定,基点的有效性或基于这些基点划定的海域界限的有效性应依据国际法判定。^[17]

从上述分析看,沿海国散布于其沿海的岛屿对于海洋主张至关重要,基于此《中华人民共和国海岛保护法》在第36条至39条对包括领海基点所在海岛等特殊岛屿的保护作出了明确规定,实行特别保护。“禁止在领海基点保护范围内进行工程建设以及其他可能改变该区域地形、地貌的活动。”“禁止损毁或者擅自移动领海基点标志。”

二、岛屿在资源分配中的效力

如果周围没有相邻或相向国家海岸的阻挡,一个弹丸小岛可以为其主权者获得12.56万平方海里的海域,或外大陆架。因此,就现在的岛屿主权争端而言,无论最初争端起因为何,对岛屿周围海域及其中资源的关注几乎都是有关国家现在坚持其主权要求的动力之一。^[18]在许多情况下,有关岛屿本身的价值远远低于其周围海域的价值,如日本和韩国存在争议的竹岛(独岛)面积只有0.18平方千米,但受其影响的海域面积高达16600平方海里。

[13] Treaty between Australia and the Independent State of Papua New Guinea concerning sovereignty and maritime boundaries in the area between the two countries, including the area known as Torres Strait, and related matters, Article 3; done on 18 December 1978, entry into force on 15 February 1985. See also H. Burmester, "The Torres Strait Treaty: Ocean Boundary Delimitation by Agreement", *American Journal of International Law*, Vol. 76, (1982), pp. 321—349.

[14] 袁古洁:《国际海洋划界的理论与实践》,法律出版社2001年版,第35—40页。

[15] 高健军:《国际海洋划界论——有关等距离/特殊情况规划的研究》,北京大学出版社2005年版,第150页。

[16] *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway)*, Judgment of December 18th 1951, I.C.J. Report 1951, p.133.

[17] *Ibid.*, p.132.

[18] 一些例外情况如土耳其和希腊在爱琴海关于无人居住的岩礁Imia(希腊名)/Kardak(土耳其名)的争端是出于扩大领海以及航行利益的考虑,伊朗和阿拉伯联合酋长国关于阿布穆萨岛和通步岛的主权争议也是由于这些岛屿扼守着进出霍尔木兹海峡的西面航道。Robert W. Smith, "Island Disputes and the Law of the Sea: An Examination of Sovereignty and Delimitation Disputes", in Kim Young-koo et al. (eds.), *Maritime Boundary Issues and Islands in the East Asian Region*, Sorabol Hotel, 1997, p. 21.

海洋资源,一般是指在现有技术、经济条件下可以开发利用的海洋,包括已经开发利用和尚待开发利用的海洋,它的范围涵盖海洋生物资源、海水及化学资源、海洋石油天然气资源、海洋矿产资源、海洋能资源、海洋空间资源等。^[19]根据《公约》相关规定,特别是第56条规定,从法律上可以将海洋资源分为海洋生物资源、海洋非生物资源、海洋空间资源等三类;在此海洋非生物资源,包括石油天然气、矿产资源、风能等新型能源、海水中含有的各种物质等;海洋空间资源,指涉及航道、人工岛屿、海洋科学研究等内容。鉴于岛屿可产生领海、专属经济区与大陆架,沿海国在不同海洋区域内,因岛屿的归属不同,对这些海洋资源享有的权利也不一样,在此以资源为类型分别进行讨论。

(一)海洋生物资源

对于岛屿的领海范围的内的海洋生物资源,根据《公约》第2条的规定,沿海国对该类资源享有主权,因此其他任何国家的公民不能在此区域利用该类资源,除非沿海国许可之外。沿海国可以对该资源的利用制订相关法律法规,并进行执法。《公约》没有明确要求沿海国养护海洋生物资源,但根据目前其他相关国际法或文件的规定,包括《生物多样性公约》、《我们希望的未来》(the future we want)等,沿海国确保这些海洋生物资源应得到可持续利用,保护沿海生物多样性。

如果岛屿拥有专属经济区和大陆架,则根据《公约》第56条和第77条规定,沿海国对该类资源享有主权权利。对于专属经济区内的海洋生物资源,其他国家的公民可在沿海国有剩余配额的情况下、经沿海国批准可以利用这些资源。如目前我国一些渔船可以在西太平洋岛屿专属经济区内进行生产。但《公约》明确规定,沿海国负有养护这些海洋生物资源的国际义务,确保这些资源不受过度利用的威胁。^[20]为行使权利与履行义务,沿海国应为这些海洋生物资源的利用与养护制订法律法规,并进行执法,包括登监、检查、逮捕和进行司法程序。^[21]对于大陆架上的定居种,《公约》没有明确要求沿海国允许其他国家利用其剩余配额,也没有明确要求对此其资源进行养护与管理。当然,沿海国有权制订法律法规,并进行执法。

(二)海洋非生物资源

对于岛屿的领海范围的内的海洋非生物资源,同样根据《公约》第2条的规定,沿海国对该类资源享有主权。但根据《公约》关于环境保护的规定,沿海国应防止在利用这类非生物资源过程中出现环境问题,^[22]如石油勘探开发中的溢油问题等。

如果岛屿拥有专属经济区和大陆架,则根据《公约》第56条和第77条规定,沿海国对该类资源享有主权权利。为利用此类非生物资源,沿海国可以建立人工岛屿、在大陆架上进行钻探。同样,在开发利用此类非生物资源过程中,沿海国需要保护海洋环境。如果岛屿可以拥有外大陆架,如澳大利亚在南海海域的两个小岛,则根据《公约》第82条规定,勘探开发这些非生物资源,可能需要向国际海底局交纳一定的费用。

(三)海洋空间资源

对于岛屿的领海范围内的海洋空间资源,沿海国基于在领海范围内享有的主权可对人工岛屿、科学研究等制订法律法规,其他国家不能进行此海域内利用这些资源。对于航道则有所不同;沿海国享有专属的沿海航运权,其他国家的船舶,^[23]不包括飞行器,在领海范围内享有无害通过权,即迅速、无害地通过领海,不能进行上下货物、武器操练等。如果是潜艇,则在通过领海时,应浮出水面,悬挂其国旗。^[24]沿海国可以为这种其他国家船舶的无害通过制订法律法规、指定航道和实行分道通行;同

[19]朱晓东、李杨帆、吴小根等编:《海洋资源概论》,高等教育出版社2005年版,第2页。

[20]《联合国海洋法公约》第61条。

[21]《联合国海洋法公约》第73条。

[22]《联合国海洋法公约》第192条、第194条和第208条。

[23]我国在1996年批准《联合国海洋法公约》时声明,无害通过仅适用于民用船舶,不适用于军事船舶。其他国家有不同的解读。

B.H. Oxman, "the regime of warships under the United Nations Convention on the Law of the sea", *Virginia Journal of International Law*, Vol.24, (1984), pp. 810—863.

[24]《联合国海洋法公约》第20条。

时需要将航道内可能存在的危害妥为公布。

如果岛屿拥有专属经济区和大陆架,则根据《公约》第56条,沿海国对人工岛屿、科学研究享有管辖权。对于人工岛屿,沿海国享有建造并授权和管理建造、操作和使用的专属权利,但不得设在对使用国际航行必经的公认海道可能有干扰的地方;同时,人工岛屿必须妥为通知,并对其存在必须维持永久性的警告方法,在周围设置合理的安全地带。^[25]对于科学研究,沿海国有权允许、批准外国公民或组织在其专属经济区或大陆架上进行科学研究,可以要求参与科学研究,并分享科学研究的成果;科学研究不得与生物资源或非生物资源的开发相关等。^[26]对于航道,根据《公约》第58条规定,其他国家的船舶、飞机可以在沿海国的专属经济区内享有航行自由、飞越自由,但这种自由的行使,必须遵守沿海国相关法律、顾及沿海国的权利等。

三、钓鱼岛作用可能性分析

钓鱼岛等群岛位于我国台湾东北,日本冲绳西南,距离台湾约120海里,距冲绳首府那霸约230海里,距中国大陆200海里;总面积约5.69平方千米。我国政府根据《中华人民共和国领海及毗连区法》,于2012年9月10日宣布了钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线。据此,我国拥有150平方公里的内水,4700平方公里的领海。^[27]

(一)在划界中的效力

钓鱼岛群岛在未来中日两国间海洋划界的效力,需要考察三个层次的问题。首先是否符合《公约》第121条的规定,即是否可以拥有专属经济区和大陆架,其次钓鱼岛群岛的地理位置对其效力的影响,最后是主权争端是其效力的影响。

对照《公约》第121条规定,综合前面关于岛屿的分析,可以认为,钓鱼岛群岛符合“自然形成、陆地领土、被水包围、高潮时露出水面”等标准;对于“维持人类居住或其本身的经济生活”标准,鉴于该标准是针对能力问题,而非事实问题,因此也可以认为就目前而言钓鱼岛群岛也符合此标准。因此,理论上钓鱼岛群岛达到《公约》第121条第1项的标准,依第121条第2项的规定,理论上可以拥有专属经济区和大陆架。在此方面,澳大利亚在南海海域的两个无人居住的岛屿依联合国大陆架界限委员会的建议而划定了外大陆架的事实,可以为上述分析提供正面佐证;同时日本以冲之鸟礁为基点试图建立专属经济区和外大陆架的努力,也可为上述分析提供反面验证。

钓鱼岛群岛的地理位置,将限制其拥有专属经济区和大陆架的可能性。如前所述,未来中日之间的海洋划界过程中,钓鱼岛群岛将直接对划界产生影响。鉴于各国及国际司法实践对此问题没有形成统一的先例以及事实上我国已经为钓鱼岛群岛公布领海基点,划定12海里领海范围,如果在划界中将钓鱼岛群岛与台湾群岛作为一个整体,与日本琉球群岛的海岸线之间进行划界,则可参考1993年丹麦(格陵兰岛)与挪威(扬马延岛)大陆架与200海里专属渔区划界案中关于扬马延岛或1988年前苏联与瑞典在波罗的海划界中瑞典哥德兰岛(Gotland)的处理,可主张给予钓鱼岛群岛部分效力,拥有部分专属经济区和大陆架。如果将钓鱼岛等群岛作为“划界中出现的一个偶然特征”,^[28]在我国大陆、台湾群岛等海岸线与日本海岸线之间进行划界,则根据相关司法实践,钓鱼岛群岛很难拥有专属经济区和大陆架。

当然,中日之间关于钓鱼岛群岛的主权争端,会影响其效力。^[29]但如果随着时间推移,在划界之

[25]《联合国海洋法公约》第60条。

[26]《联合国海洋法公约》第246条和249条。

[27]中央电视台:《焦点访谈》,2012年9月14日。

[28]前引[5],高健军书,第103—104页。

[29]同上书,第109—110页。

间解决该主权争端,则会消除此问题,有利于我国主张钓鱼岛群岛的专属经济区与大陆架。

(二)在资源分配中的效力

根据2012年9月10日关于钓鱼岛及其附属岛屿领海基线的声明,我国拥有150平方公里的内水,4700平方公里的领海。根据《公约》规定,我国对这些海域拥有主权,因此这些海域内的海洋生物资源、海洋非生物资源、海洋空间资源等都置于我国主权之下。在航道方面,外国船舶在领海内享有无害通过权,我国应尽快指定航道,制订航行安全及海上交通管理的规章制度,限制外国船舶无害通过的空间范围,最大程度维护我国权益。此外,还需要对150平方公里内水的外国船舶的航行问题作出明确的规定,因为根据《公约》第8条的规定,采取直线基线“使原来并未认为是内水的区域被包围在内成为内水,则在此种水域内应有本公约所规定的无害通过权”。

如果钓鱼岛群岛拥有专属经济区和大陆架,则获得更多的海洋资源;对海洋生物和非生物资源享有主权权利,对海洋空间资源,享有管辖权。根据上述分析,在此情形下,对于海洋生物资源,需要制定积极的养护措施;对于海洋非生物资源,需要注意海洋环境保护。

四、总 结

国际海洋法没有明确定义岛屿,但从相近名词的比较以及考虑到《公约》第121条起草的背景可以得出,第121条主要是限制岛屿在主张专属经济区的效力,影响海洋划界以及人类共同拥有的国际海底区域;判断标准不是地理标准,而是与经济相关的能力标准,即“维持人类居住或其本身的经济生活”。

在具体划界中,岛屿的效力因位置不同而所有不同。对于“领海外岛”,因其地理位置、面积、人口、政治、经济等因素不同,可获得全部效力、部分效力和零效力;对于“领海内岛”,则通过领海基线基点的选择,将沿海国划界的起算线向外推移,影响划界结果。

在资源利用方面的效力,根据《公约》规定,沿海国可对不同海域内的海洋生物资源、海洋非生物资源和海洋空间资源享有不同的权利。领海以内的海域,除外国船舶的无害通过权外,沿海国享有完整的主权;专属经济区,沿海国对海洋生物资源和海洋非生物资源享有主权权利,对海洋空间资源享有管辖权。

就钓鱼岛而言,是符合《公约》第121条规定的岛屿条件的;根据2012年9月10日我国政府关于领海基线的声明,我国对钓鱼岛群岛的内水和领海拥有主权,依此享有对各类资源的权利,应尽快制订这些海域内的航道指定与航行安全及海上交通管理规章制度的制订,最大程度地维护我国权益。对于专属经济区的主张问题,如果能先解决主权争端,则会为此提供很好的基础;同时参照扬马延岛和哥德兰岛的处理实践,可主张部分效力。