

南沙现状、争端与国际法

黄翔

自古以来,南沙群岛就是我国的固有领土,我国对南沙群岛及其附近海域拥有不可争辩的主权。然而,70年代以后,周边一些国家不顾历史事实,相继对南沙提出主权要求,侵占部分岛礁,建立军事基地,进行资源开发,致使我国的主权受到严重侵犯。特别是随着《联合国海洋法公约》于1994年11月16日的正式生效,世界各国争夺海洋的斗争将进一步加剧,南沙争端将更加突出,并使该地区成为最有可能爆发海上冲突和局部战争的热点地区。但战争并非解决争端的良策,尤其是在当今亚太地区经济飞速发展,我周边各国都想从相互依赖的世界贸易中获取更大经济利益的前提下,保持该区域的和平与稳定是至关重要的。我国外长曾在1995年7月举行的东盟会议上表示,中国愿意以《联合国海洋法公约》为基础进行谈判,和平解决南沙争端。所以,从国际法的角度研究南沙争端,是维护我国领土主权和海洋权益的迫切需要,具有鲜明的现实意义。

本文对南沙的现状和争端,以及周边国家对南沙群岛主权提出无理要求的所谓依据,作些剖析。

一、周边邻国侵犯我南沙主权的现状

南沙海域岛礁星罗棋布,自然资源十分丰富。由于南沙群岛沿岸各国经济不断增长的需要,纷纷把发展的触角伸向南沙海域,从而造成了目前南沙群岛岛礁被侵占、海域被瓜分、资源被掠夺的现状。据最新资料显示:

越南 从1975年4月至1991年11月间,先后共侵占南沙岛礁27个,还声称拥有全部海域。到目前为止,它已基本完成对其所

占南沙岛礁的军事控制和部署,并还在不断加强所占岛礁的基础建设和防御能力。至1993年,它先后与16个国家和地区的27个石油公司签定了在南部大陆架勘探石油的合同,在我南海海域打井9口,石油钻井平台遍布南沙广雅滩、李准滩、蓬勃堡滩、万安滩等,年产石油能力达200多万吨。

菲律宾 到目前为止,先后侵占了马欢岛、南钥岛、中业岛、西月岛、北子岛、费信岛、双黄沙洲、司令礁8个岛屿;并且,自1971年起,同美国、加拿大、瑞典等石油公司在巴拉望以西海域钻井,至1981年底共打油气井40口。其中在我断续国界线内打油气井7口。1990年,它又开始与美国、英国、瑞典等15家公司合作,对南沙附近海域进行石油开采,先后在巴拉望盆地发现数个大型油气田,产量相当可观。

马来西亚 从1983~1986年,共侵占我南沙群岛中的9个岛礁,并已把弹丸礁开辟成为一个旅游点,以强化其对所占岛礁的“合法化”。该国是掠夺我国南沙海域油气资源最早和最多的国家,从60年代开始,它就在我曾母暗沙附近海域进行大规模的油气开采活动了。到1992年,它已与外国公司在南海海域打油井464口,天然气井50口,年产原油约3300万吨,天然气237亿立方米,油气开发范围现已伸入我断续国界线内120海里。

文莱 也已宣布200海里专属经济区,并发行标明海域管辖范围的新地图。它声称对南沙群岛岛链西南端的路易莎礁(即我南通礁)拥有主权,并分割南沙海域3000平方千米。此外,该国对掠夺我油气资源也不甘落

后,目前已开发油田9个,气井5个,年产原油700多万吨,天然气90亿立方米,并拟进一步扩大生产规模。

印度尼西亚 虽然没有侵占我南沙岛礁,但从1966年以来便海上划分了“协议开发区”。1969年10月它在与马来西亚签订的大陆架协定中,便侵吞我南沙海域5万平方千米。1980年3月,它单方面宣布建立200海里专属经济区,企图进一步侵占南沙海域。该国近几年来也积极招标吸引外资实施海上开发油气资源,迄今已在我传统海疆线内打井20余口。

总之,以上这些统计数据已充分表明,在我南沙群岛这片广阔的水域,并非是大国侵略小国的利益,而是数个小国同时侵犯一个大国的海洋权益,这在当今世界上也是绝无仅有的。因此,我们应高度警惕南沙事态的进一步发展。

二、周边邻国侵犯我南沙主权的国内立法与双边协定

南沙之争共涉及六国七方,各方又都各持己见,各有依据,但归结起来不外乎两条:一条是历史依据,另一条是法理依据。其中,就历史依据来说,到目前为止,还没有哪个国家像中国那样能拿出令国际社会普遍接受与确认的历史史料。而法理依据,也就是周边国家为了本国的利益,在国际海洋法中“挑字拣句”,并以立法的形式保护各自的海洋权益,以掩盖其侵占、瓜分和掠夺的行径。如:

越南 于1977年5月12日发表了《关于越南领海、毗连区、专属经济区和大陆架的声明》,从而完整地宣布了本国海域和大陆架的范围。该声明除规定了12海里领海和24海里毗连区以外,还宣布了其专属经济区是“同越南的领海相连,从计算越南领海宽度的基线算起,加上越南的领海成为200海里宽的海域”,其大陆架是“包括由向越南领海以外扩展至大陆边缘连线的越南大陆的自然延伸部分的海底和海底底土;凡是大陆边缘边

线离计算越南领海宽度的基线不到200海里的地方,大陆架扩展到这一基线以外200海里”,并且还规定其“领海以外的属于越南领海、毗连区、专属经济区和大陆架”。而其中的“领海以外的属于越南领土的岛屿和群岛”就是它自己所命名的黄沙群岛(即我国的西沙群岛)和长沙群岛(即我国的南沙群岛)。

菲律宾 于1968年3月21日发布的《菲律宾第370号总统公告》中,就声明其大陆架延伸到可开发的深度,规定“在邻接菲律宾但在其领海范围以外的、甚至其上覆水域的深度容许对此类资源(包括属于定着类的生物机体在内)进行开发的地方的大陆架的海床和底土的一切矿藏和其他自然资源,属于菲律宾所有,并且在勘探和开发方面完全归它管辖和控制。”1978年6月11日又同时发布了《菲律宾第1596号总统令》和《菲律宾第1599号总统令》。在《菲律宾第1596号总统令》中,首次宣布了“卡拉延岛群”的区域范围,并且,“包括其海床、底土、大陆边及其上空,属于菲律宾的主权范围。该区域为巴拉望省的一个独立自治区,命名为‘卡拉延’”;而在《菲律宾第1599号总统令》中,则公布了其200海里专属经济区范围。

马来西亚 早在1966年7月28日,就通过了《马来西亚大陆架法》的法案,并于1969年进行了修订。该法案明确指出:“大陆架是指邻接马来西亚海岸,但在邻接马来亚州、沙巴州和沙捞越州的领水界限以外的海底区域的海床和底土;该海床表面在海平面以下200米以内的深度,或者,在深度更大而其上覆水域的深度容许对该区域的自然资源进行开发的地方。”也就是说,马来西亚的大陆架能延伸到可开发的深度(大于200米)。此外,马来西亚又于1980年4月25日宣布了它的200海里专属经济区。

文莱 这个人口不足30万的小国家,在其国内法律中居然也明确规定了其管辖海域可延伸到南海海槽。

印度尼西亚 在涉及南沙海域的有关国

内立法中,除了在1969年10月27日与马来西亚签订的《印度尼西亚共和国政府和马来西亚政府关于两国之间大陆架划界的协定》,从中侵吞我南沙海域达5万平方千米外,在1980年3月21日通过的《印度尼西亚共和国政府关于印度尼西亚专属经济区的宣言》中,规定其专属经济区的宽度“从测算印度尼西亚领海宽度的基线量起向外延伸200海里。”

以上这些国家各自宣布的海域和大陆架范围都已伸入我南海断续国界线内,从而严重侵犯了我国的领土主权和海洋权益,造成我南海海域有争议的面积达70多万平方千米,并导致多国交叉争议的局面。

三、涉及南沙争端的几个国际法问题

对于我国来说,在南沙群岛海域出现争端是始料未及的,更不是我国首先挑起的。随着时间的推移,我们可以预料,南沙争端的事态发展将日趋复杂和日益严峻。下面就周边国家对南沙群岛主权归属问题提出无理要求的所谓依据作些剖析。

1. 坚持“地理接近”原则,否定历史

利用距离远近的方法来确定主权归属问题是周边国家普遍采用的方法。如越南就时常搬出“地理接近”原则争辩说,万安滩一带“最近点距离标量越南领海宽度的基本线只有84海里,而距中国海南岛有570海里”,因此,这片水域应属于越南。但稍有地理常识的人都知道,希腊在爱琴海拥有大量岛屿,北起萨莫色雷斯岛,南迄罗德岛,绵延600余千米,这些岛屿距离希腊本土约200~400千米,而距离土耳其仅十千米至几十千米。再如英国的海峡群岛,距离英国本土约200千米,距法国海岸线却不足50千米。更有甚者,加拿大纽芬兰省海岸边两个属于法国的岛屿——密克隆岛和皮埃尔岛,这两个小岛距法国本土遥隔一个大西洋,而与加拿大近在咫尺。此类事例,不胜枚举。这都是历史的原因造成的。莫非这也得用“地理接近”原则来重

新确定归属?!

2. 对现代海洋法断章取义,回避历史

《联合国海洋法公约》是一部现代国际海洋大法,其内容几乎涉及海洋所有方面和问题,它充分反映了第三世界中小国家的利益。但它与其他国际法一样,也是国家之间斗争妥协的产物,总的来说对我国并不利。南海周边国家就海洋法中有关领海、毗连区、专属经济区和大陆架的规定,断章取义,大肆瓜分我南沙海域,甚至侵占我岛屿,掠夺我资源,全然不顾我国对南沙海域拥有的历史性所有权。这种趋势可能愈演愈烈。

在海洋法中,历史性所有权主要表现在“历史性海湾”与“历史性水域”两个领域内。构成“历史性水域”的所有权条件主要是:(1)主张历史性所有权的国家已对该海域行使权力;(2)行使这种权力应有连续性;(3)这种权力的行使获得外国的默认。

众所周知,早在汉代,即公元一世纪时,我国人民就发现了南沙群岛。到了唐朝(公元789年始),政府将南沙群岛划归琼州督府管辖。自北宋(公元960年始)年代起就实施了有效的管辖。本世纪20年代以后,中国非官方出版的地图上,在南海就出现了断续国界线与连续国界线的不同划法。1947年,中国政府正式出版了《南海诸岛位置图》,用11条断续国界线来标示中国管辖的岛礁沙洲及其附近水域的范围,后来取消了位于北部湾的两条线段,成为今日的9条断续国界线。此后,世界包括周边邻国在内的所有国家,不仅没有提出异议,而且在多国出版的许多地图上也标示了9条线段,并注明归属中国。所以说,南沙是中国的历史性水域,我国在南沙拥有历史性的所有权,这是完全符合上述条件的,也是不折不扣地得到国际社会的公认与默认的,任何人都推翻不了。

然而,凡是向中国历史性水域提出主权要求的周边国家,无论是其官方还是学者,都不愿或不敢触及历史性水域的问题。他们普遍采取的方法是用现行的海洋法条款来否认

中国的历史性所有权,这就违背了国际法中的‘时际法’原则。‘时际法’的本质是肯定历史、尊重历史,并且认为:“一种行为的效力应以从事这种行为时的法,而不是以提出另一要求时的法来确定。”这就说明,目前周边国家的一举一动都是回避历史和否认历史的行为。再从《联合国海洋法公约》来看,其中的第15条关于海岸相向或相邻国家领海界限划定原则的规定中,也体现了“历史性所有权”的‘除外’原则和特殊地位,即“如果两国海岸彼此相向或相邻,两国中任何一国在彼此没有相反协议的情况下,均无权将其领海延至一条其每一点都同测算两国中每一国领海宽度的基线上、最近点距离相等的中间线以外。但如因历史性所有权或其他特殊情况而必须时与上述规定不同的地方划定两国领海的界限,则不适用上述规定。”而我南沙海域正是享受这种‘除外’原则和特殊地位的历史性水域。因此,从《联合国海洋法公约》中断章取义并回避历史的行为也是完全错误的。

3. 从传统的‘时效’制度,寻根找据

所谓‘时效’,就是指如果一国原先不正在当地或非法地占有别国领土,在经过一段很长一段时间后,别国不表示抗议和反对,即取得该地的领土主权。这一理论是为殖民主义、帝国主义和霸权主义的对外扩张政策服务的,是与现代国际法上的国家主权原则和领土不可侵犯原则相悖的。目前,我南沙沿岸各国就企图援引传统国际法上的时效制度来为侵犯我领土主权和海洋权益提供法律依据,如菲律宾在《菲律宾第1596号总统法令》中,就明确

写道:“按照国际法所确立的有效占领和控制,该海域(即菲律宾非法宣布的卡拉延群岛海域)现在必须视为属于菲律宾的主权范围。”可以认为这种趋势还有进一步发展的可能。

然而,周边国家任何妄想以时效制度为根据为其侵犯我南沙群岛辩解的行为,都是徒劳的。这是因为:首先,南沙群岛是我国的历史性水域,我国对南沙群岛拥有历史性所有权。其次,国际法上的时效制度与国家领土主权原则是不相符的,它不仅为越来越多的国家所反对,而且也国际法院的判例所否定。如1959年6月,国际法院关于荷比两国边境土地案的判决就否定了时效理论。荷比两国边境地区有一个小镇,其北边有两块面积约14平方千米的土地,荷兰认为它从1483年就对这两块土地行使管辖权,以时效制度为依据主张拥有该两块土地的领土主权。最终,国际法院否定了荷兰的理由,将有争论的两块土地判给了比利时。再次,即使按照传统的时效理论,也不能改变南沙群岛是我国领土的法律性质。因为国际法上的时效制度,必须具备两个条件:一是长时期有效控制,至于多长时间,国际法没有明确的规定,过去有的主张50年或100年的,但一般不要确定求的年限。二是被占领国不继续提出主权要求或不提出权力主张为前提。而我国对南沙群岛的主权主张从未放弃过,对于任何外国侵占我南沙群岛的行径都提出了严重抗议。因此,从传统国际法上的‘时效’制度中寻根找据的行为也是根本行不通的。