

《联合国海洋法公约》第7条在大陆国家洋中群岛的过度适用问题研究*

李任远**

摘要: 依据《联合国海洋法公约》(简称《公约》)未明文规定大陆国家洋中群岛的基线问题,该事项本质上属于《公约》未予规定事项。《公约》关于基线的规则存在缺陷。《公约》第7条虽可作为替代性的法律规则适用于部分大陆国家洋中群岛直线基线的划定,但其适用受一系列条件的限制,并非所有大陆国家的洋中群岛均可依据该条主张直线基线。越来越多的大陆国家将《公约》第7条作为主张洋中群岛基线的依据,但部分群岛的情况并不符合该条的适用条件,这些主张构成对该条的过度适用。

关键词: 大陆国家洋中群岛;整体性;直线基线;《联合国海洋法公约》

大陆国家洋中群岛的整体性基线是国际法中的重要问题。所谓整体性基线,即用基线将整个群岛或者群岛中的若干部分围成一个或多个整体,而非将群岛中的地物作为单一地物逐一划定基线。1982年《联合国海洋法公约》(简称《公约》)中未单独规定大陆国家洋中群岛在海洋法上的地位。但《公约》第7条规定了直线基线在海岸线极其曲折的地方或紧接海岸有一系列岛屿可适用直线基线,该条在一定条件下可变通适用于部分大陆国家洋中群岛基线的划定,将群岛作为整体划定基线。^① 2017年以来,部分国家试图否定大陆国家依据《公约》之外的国际法规则划设整体性基线的权利,声称《公约》第7条是大陆国家对群岛(包括沿岸群岛与洋中群岛)划定整体性基线的唯一依据。尤其是所谓的“南海仲裁

* 本文系国家社科基金重大专项(20VHQ005)阶段性研究成果。

** 李任远,国际法学博士,广东省社会科学院国际问题研究所副研究员;广东 广州 510635。

① Mark Killas, "The Legality of Canada's Claims to the Waters of its Arctic Archipelago," *Ottawa Law Review*, vol. 19, 1987, p. 119.

案”以来,法国^①、英国^②等国陆续声称其主张洋中群岛整体性基线的依据为《公约》第7条;美国国务院在2022年发布的《海洋界限第150号报告——中华人民共和国在南海的海洋主张》也声称《公约》第7条为主张直线基线的唯一依据^③。

越来越多的大陆国家声称依据《公约》第7条主张洋中群岛的基线。但不是所有的群岛都符合该条规定的条件,可以依据该条主张整体性的基线,现实中越来越多的大陆国家不顾其洋中群岛的实际情况与该条所规定的条件之间的差异,声称依据该条对多个洋中群岛主张整体性的基线,引起该条在大陆国家洋中群岛的过度适用问题,该问题也成为《公约》第7条适用中的新问题。

学界目前对该条的研究主要集中在两个方面:一是沿岸存在一系列岛屿或群岛的情况下,适用该条划定直线基线受到何种限制;二是部分国家对沿岸群岛或洋中群岛的基线主张是否符合该条的规定。但近年来越来越多国家声称该条是主张直线基线的唯一依据,并越来越频繁地将大陆国家洋中群岛的基线主张不当置于该条之下,造成对该条的过度适用,而目前学界对问题研究较少。^④因此,本文将《公约》第7条在大陆国家洋中群岛的过度适用问题作为研究的中心问题。拟从问题的根源,即《公约》中无大陆国家洋中群岛的基线的直接规定的成因入手;进而分析《公约》第7条适用于大陆国家洋中群岛的情形与限制,分析论证目前部分大陆国家依据该条对洋中群岛提出的基线主张系对该条的过度适用;最后分析该条在适用于大陆国家洋中群岛基线划定方面的局限性。

一、问题的产生

《公约》第7条在近来被部分大陆国家过度适用于洋中群岛基线的划定,其根源在于《公约》中并未明文规定大陆国家洋中群岛的法律地位,而《公约》第4部分的群岛国制度只适用于群岛国,使得大陆国家洋中群岛在海洋法中的地位成为《公约》未予规定事项。在此背景下,部分大陆国家将《公约》第7条作为主张洋中群岛整体性基线的替代性成文法依据,这是导致该条过度适用问题的根源。

① Permanent Mission of France to the United Nations, Note Verbale No. 2020-0343647, Sept. 16, 2020.

② Note Verbale UK NV No. 162/20 New York, 16 September 2020.

③ United States Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *Limits in the Seas (No. 150)-People's Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea*, 2022, p. 8.

④ 相关的代表性成果有:白佳玉、冯蔚蔚,《大陆国家远洋群岛制度的习惯国际法分析与我国适用》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2018年第2期;王军敏,《论南沙群岛的群岛地位》,《法治研究》2016年第4期;Sophia Kopela, *Dependent Archipelagoes in the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff, 2013; W Michael Reisman, Gayl S Westerman, *Straight Baselines in International Maritime Boundary Delimitation*, London: The Macmillan Press LTD, 1992; H. W. Jayewardene, *The Regime of Islands in International Law*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1990; J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims (Third Edition)*, Leiden: Brill Nijhoff, 2012; rescott, J. R. V. (John Robert Victor). *Australia's maritime boundaries*. Canberra: Dept. of International Relations, Australian National University, 1985.

(一)《公约》中没有明确规定大陆国家洋中群岛的基线问题

大陆国家洋中群岛的基线问题之所以在《公约》中未予规定,乃因缔约国在缔约过程中对群岛制度的适用范围存在争议,导致大陆国家洋中群岛的海洋法中的地位在缔约过程中未予讨论。群岛在海洋法中的地位本是第三届联合国海洋法会议(1973—1982年)中的一个议题,但在缔约过程中,部分国家主张群岛制度只适用于群岛国,如泰国、^①土耳其^②、印尼^③、前苏联^④、毛里求斯^⑤等国;而部分国家则主张群岛制度应无差别地适用于大陆国家的群岛与群岛国,如法国、^⑥加拿大、^⑦厄瓜多尔、^⑧葡萄牙、^⑨秘鲁、^⑩哥伦比亚、^⑪西班牙、^⑫意大利^⑬等国。分歧的存在使与会国仅制定了群岛国制度,而未讨论大陆国家洋中群岛在海洋法中的地位问题。

对此,多个国家在第三届联合国海洋法会议中多次呼吁就该问题进行讨论。如在第7轮会议(1978年)中,厄瓜多尔、^⑭西班牙、土耳其、^⑮希腊^⑯等国指出大陆国家群岛在海洋法中的地位问题在会议尚未讨论。在第9轮会议(1980年)中,法国指出,构成国家一

- ① Summary Record of 35th Plenary Meetings, A/CONF. 62/ SR. 35, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume I. p. 147.
- ② Summary Records of 39th Plenary Meetings, A/CONF. 62/ SR. 39, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume I, p. 170.
- ③ Summary Record of 40th Plenary Meetings, A/CONF. 62/ SR. 40. Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume I. p. 171.
- ④ Summary Record 37th Meeting of the Second Committee, A/CONF. 62/C. 2/SR. 37, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Volume II. p. 267.
- ⑤ Ibid. , p. 269.
- ⑥ Summary Record of 36th Plenary Meetings. A/CONF. 62/ SR. 36, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume I, p. 263.
- ⑦ Summary Record of Meetings of 37th Meeting of the Second Committee, A/CONF. 62/C. 2/SR. 37, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume II, p. 271.
- ⑧ Summary Record of 37th Meeting of the Second Committee, A/CONF. 62/C. 2/SR. 37, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume II, pp. 267-268.
- ⑨ Ibid. , p. 266.
- ⑩ Ibid. , p. 268.
- ⑪ Summary Record of 39th Meeting of the Second Committee. A/CONF. 62/C. 2/SR. 39, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume II, p. 280.
- ⑫ Summary Record of 37th Meeting of the Second Committee, A/CONF. 62/C. 2/SR. 37, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume II, p. 270.
- ⑬ Summary Record of 40th Meeting of the Second Committee, A/CONF. 62/C. 2/SR. 40, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume II, p. 289.
- ⑭ 90th Plenary Meeting, A/CONF. 62/SR. 90, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Vol IX p. 16.
- ⑮ 91st Plenary Meeting, A/CONF. 62/SR. 91, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Vol IX p. 18.
- ⑯ 103th Plenary Meeting, A/CONF. 62/SR. 103, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Vol IX p. 65.

部分的群岛,其相关问题值得进一步研究。^①直到第11轮会议(1982年),也就是最后一轮会议上,多个国家仍呼吁关注大陆国家群岛在海洋法中的地位悬而未决的问题:巴哈马强调大陆国家洋中群岛问题直到此时,仍悬而未决。^②厄瓜多尔、^③葡萄牙、^④印度^⑤等国指出大陆国家的群岛问题未予讨论,在《公约》中缺乏相应规定。

《公约》第四部分的群岛国制度只适用于群岛国,不适用于大陆国家洋中群岛。《公约》中没有关于大陆国家洋中群岛的直接规定,且在《公约》缔约过程中未讨论该问题。多国在缔约过程中都曾强调大陆国家洋中群岛的法律地位悬而未决,对于这一基本事实,在《公约》的缔约过程中没有国家表示异议。现有的缔约资料同时显示,《公约》缔约国在缔约过程中也未否决大陆国家洋中群岛的权利。由此可见,大陆国家洋中群岛在海洋法中的地位成为《公约》未予规定的事项。

(二)《公约》第7条被作为替代性依据适用于大陆国家洋中群岛

由于《公约》中未直接规定大陆国家洋中群岛基线问题,大陆国家要对其洋中群岛划定直线基线,主张领海、毗连区、专属经济区、大陆架等各类海洋权利,理论上可通过两种途径:第一,依据《公约》序言第8款,以《公约》之外的其他国际法为依据主张权利。该款规定《公约》未予规定事项继续以一般国际法的规则与原则为准据。第二,在《公约》中寻找相关条款,作为在洋中群岛主张基线的替代性依据。据此,部分国家以《公约》之外的国际法规则和原则为依据主张群岛的整体性基线,部分国家则在《公约》中寻找相关的条款,作为主张大陆国家洋中群岛整体性基线的替代性方案。《公约》第7条则通常被《公约》成员国作为主张洋中群岛整体性基线的代替性依据。

以《公约》第7条作为划定大陆国家洋中群岛基线的替代性依据的国家主张通常包括以下四种类型:

其一,部分大陆国家早已对其洋中群岛划定基线,但在划定基线之时未言明其主张的法律依据,而在近年来宣称《公约》是主张基线的唯一依据,法国与英国是该类国家的典型。1999年,法国对瓜德罗普群岛(Guadeloupe)划定了直线基线,整个群岛被基线划为

① 127th Plenary Meeting, 9A/CONF.62/SR.127, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Vol XIII p. 30.

② 191st Plenary Meeting, A/CONF.62/SR.191, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Vol XVII p. 104.

③ 182nd Plenary Meeting, A/CONF.62/SR.182, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Vol XVII p. 152.

④ 165th Plenary Meeting, A/CONF.62/SR.165, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Vol XVII p. 73.

⑤ 162nd Plenary Meeting, A/CONF.62/SR.162, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Vol XVII p. 45.

一个整体。^① 2017年,法国对瓜德罗普群岛基线作了细微调整,将部分直线基线调整为自然基线,但位置基本不变^②。1978年,法国用闭合直线基线将克尔盖兰群岛(Kerguelen)中的主要岛屿围成一个整体,并将偏远的9个岛屿单独划定基线。^③ 2017年法国对该群岛的基线作了微调,将其中的部分直线基线改为自然基线,^④但仍将主要岛屿作为一个整体划定基线。法国在2020年声称,直线基线只能依据《公约》第二部分与第四部分划定。^⑤ 由于法国为大陆国家,据此推定法国对上述群岛划定整体性基线的依据为《公约》第7条。

1989年,英国用混合基线将特克斯和凯科斯群岛(Turks and Caicos Islands)围成一个整体,^⑥ 2007年英国对该群岛的基线进行了细微调整,但仍用混合基线将该群岛围成一个整体。^⑦ 长期以来,英国关于领海或领水的多个国内法,包括《领水管辖权法》(1878)、《领水议会法令》(1964)、《领水议会法令(修订版)》(1979年)、《领海法》(1987年)均未申明其主张基线的国际法依据,在《特克斯与凯科斯群岛领海法令》(1989年、2007年)中也未指出划定该基线的国际法依据。而英国在2020年针对中国南海海洋权利主张的照会中却认为直线基线只能依据《公约》第二部分与第四部分划定。^⑧ 据此推定英国对上述群岛划定直线基线的依据为《公约》第7条。

其二,部分大陆国家以《公约》第7条或者1958年《领海及毗连区公约》第4条为依据对其洋中群岛划定整体性基线。《公约》第7条约文与《领海及毗连区公约》第4条约文一致,均产生于1951年国际法院英挪渔业案的实践。澳大利亚与丹麦的主张属于此类。1983年,澳大利亚通过《1973年海洋与水下陆地法》(1982年修订版),该法规定以与《领海及毗连区公约》第二部分不相冲突的方式划定霍特曼·阿波罗霍斯(Houtman Abrolhos)群岛的基线;^⑨ 2016年又通过《1973年海洋与水下陆地法》(2008年修订版)对该群岛的基线作了调整,^⑩ 澳大利亚用混合基线将上述群岛划为一个整体。2020年澳大利亚声称,大陆国家只能依据《公约》第7条对洋中群岛划定直线基线,否则只能依据《公约》第5条划

① Decree 99-324 of 21 April 1999 Saint-Martin, Saint Barthelemy, Guadeloupe and Martinique (France), Article 2.

② Decree No. 2017-1511 of 30 October 2017 defining the baselines from which the breadth of the territorial sea adjacent to the French Antilles is measured (France), Article 3.

③ Decree no. 78-112 Defining Straight Baseline and Bay Closure Line regarding French Southern and Antarctic Land, Articles 1-2.

④ French Territorial Sea Adjacent to The Kerguelen Islands (French Southern and Antarctic Territories) Is Measured, France, 2017, Article 2.

⑤ Permanent Mission of France to the United Nations, Note Verbale No. 2020-0343647, Sept. 16, 2020.

⑥ The Turks and Caicos Islands (Territorial Sea) Order 1989(UK), Schedule.

⑦ The Turks and Caicos Islands (Territorial Sea) (Amendment) Order 2007(UK), Schedule.

⑧ Note Verbale UK NV No. 162/20 New York, 16 September 2020.

⑨ Proclamation of 4 February 1983 (Proclamation of the inner limits (the baseline), pursuant to section 7 of the Seas and Submerged Lands Act 1973.

⑩ Seas and Submerged Lands (Territorial Sea Baseline) Proclamation 2016.

定自然基线。^①

1976年,丹麦通过《第599号法令》公布了法罗群岛(Faroe Islands)的基点,该法令用直线基线将法罗群岛围成一个整体。^②2002年,丹麦对法罗群岛的基线进行微调,用混合基线将18个基点连接起来,基线将法罗群岛围成一个整体。法罗群岛的基线中13段基线为直线基线,3段基线为自然基线。^③在公布法罗群岛基线主张以后,丹麦长时间未公布其主张的依据,直到1991年丹麦才认为其直线基线主张的依据是《领海及毗连区公约》第4条。^④

其三,部分大陆国家对其洋中群岛主张整体性基线,未明示其主张的依据,但依据其向联合国秘书处交存了与基线相关的地理坐标的行为,推定其主张洋中群岛基线的依据为《公约》第7条。印度的群岛整体性基线主张属于这一类型。2009年,印度外交部公布了安达曼和尼科巴群岛(Andaman & Nicobar Islands)西侧的基线与拉克沙德韦普群岛(Lakshadweep)的基线。在安达曼和尼科巴群岛,印度用混合基线将群岛西侧最外缘各点相连接。在拉克沙德韦普群岛,印度则用混合基线将群岛连成一个整体。^⑤印度在其立法中并未申明其主张群岛基线的国际法依据,但其依据《公约》第16条向联合国秘书处交存了与基线有关的地理坐标。^⑥据此可推定印度划定上述基线的依据为《公约》第7条。

其四,部分大陆国家将其洋中群岛作为整体划定基线,且认为其依据《公约》主张直线基线,但未明确指出依据《公约》中的哪些条款划定基线,但又通过国内法对《公约》第7条作了一定变通规定。如巴西在其《巴西大陆与海岛海岸基线法》(2015年第8.400号法令)中只原则性规定依据《公约》与《领海、毗连区、专属经济区与大陆架法》(1993年第8.617号法令)划定基线^⑦,但通过《领海、毗连区、专属经济区与大陆架法》将《公约》第7条的部分内容纳入其中。但值得注意的是,该法只纳入了《公约》第7条的部分内容,只规定在海岸线极为曲折的地方,或者如果紧接海岸有一系列岛屿,测算领海宽度的基线的划定可采用连接各适当点的直线基线法,而未将《公约》第7条完整纳入国内法。^⑧此种主

① Permanent Mission of the Commonwealth of Australia to the United Nations, diplomatic note No. 20/026. July 23. 2020.

② Ordinance No. 599 of 21 December 1976 on the Delimitation of the Territorial Sea around the Faroe Islands, p. 1-2.

③ Executive Order No. 306 of 16 May 2002; Executive Order on the Delimitation of the Territorial Sea of the Faroe Islands (Denmark), 2002, Article 2.

④ J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims* (Third Edition), p. 108.

⑤ Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea of United Nations: *Office of Legal Affairs, Law of the Sea Bulletin No. 2009*, 71, pp. 29-30.

⑥ Notification of Ministry of Foreign Affairs of India, 11th May 2009, Schedule III, IV, pp. 12-14.

⑦ Decree No. 8.400, of 4 February 2015 concerning the baselines along the continental and insular Brazilian coasts (Brazil).

⑧ Law No. 8.617 of 4 January 1993, on the territorial sea, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf (1) (Brazil), 1993, Article 1 Sole Paragraph (2).

张本质上也是依据《公约》第7条提出的主张。

尽管《公约》第7条可以作为大陆国家主张洋中群岛基线的依据之一,但该条的适用需受一系列条件的限制。越来越多的大陆国家将《公约》第7条作为主张洋中群岛基线的依据,但部分群岛的情况并不符合《公约》第7条规定的条件,造成了该条在大陆国家洋中群岛的过度适用问题。《公约》第7条实际上包括两个部分。一则,该条规定了划定基线的基本条件即在“海岸及其曲折”或“紧接海岸有一系列岛屿”之处可划定直线基线。其中“紧接海岸有一系列岛屿”与沿岸群岛基线的划定直接相关,因此本文只讨论“紧接海岸有一系列岛屿”的有关内容。二则,该条对直线基线的划定预设了一系列限制,以下分而述之。

二、《公约》第7条适用于大陆国家洋中群岛的基本条件

《公约》第7条第1款规定了沿岸有一系列岛屿的情况下可对这些岛屿划定整体性的直线基线。该规则源自于1951年国际法院英挪渔业案中大陆沿岸存在一系列岛屿的直线基线实践,于1958年第一届联合国海洋法会议中被制定为成文法规则写入《领海及毗连区公约》第4条。《公约》第7条沿袭了该规定,约文与《领海及毗连区公约》第4条相同。由于该条对适用于大陆海岸还是岛屿海岸未作限定,该条也被部分适用于洋中群岛基线的划定。

紧接海岸存在一系列岛屿是适用《公约》第7条划定直线基线的基本条件。紧接海岸有一系列岛屿这一条件包括三个方面的内容:其一,岛屿的类型。关于何种岛屿可以作为划定直线基线的基点的问题,《公约》中并未明示,但由于《公约》第121条第3款只是限制不能维持人类居住或本身经济生活的岩礁享有专属经济区与大陆架,其与基线的划定无关。因此作为基点的岛屿无需具有享有专属经济区与大陆架的资格。^①国际法院在2022年加勒比海主权权利和海洋空间受侵犯的指控案中认为,依据《公约》第7条“紧接海岸有一系列岛屿”划定直线基线时,基点必须定在《公约》第121条所指的岛屿,不能为低潮高地。^②

其二,对岛屿的数量要求。关于这一点,该条并未明确规定。考察相关的实践,需有一定数量的岛屿绵延于海岸附件才构成本条所规定的“一系列岛屿”。在1951年国际法院英挪渔业案中,争议地区的挪威海岸存在大量的岛屿、小岛、岩礁、珊瑚礁,这些地位称为石垒(skjærgaard)。海岸总共1500公里,整条海岸线支离破碎,海岸线持续向内凹陷,

^① Sophia Kopela, *Dependent Archipelagoes in the Law of the Sea*, p. 59.

^② *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*, Judgement, I. C. J. Report, 2022, pp. 84-85, para; 246.

地物沿着海岸绵延嵌入凹陷处。据挪威政府统计,石垒的总数达12万个。^①在2022年加勒比海主权利和海洋空间受侵犯的指控案中,国际法院认为尽管无关于岛屿最低数量限制的规则,但是“一系列岛屿”意味着岛屿数量与相关海岸长度相对,岛屿的数量不宜过少……考虑案件当事国所提交的材料并未证明沿岸中的95个地物哪些属于岛屿,与海岸长度相关的岛屿数量并未构成《公约》第7条中的“一系列岛屿”。^②

其三,岛屿间的距离问题。关于岛屿间的距离,在《公约》第7条中并未规定,学者认为该问题需要根据个案确定,部分学者为该条适用于以下两种情况:一是类似于1951年国际法院英挪渔业案石垒密布的情况;二是岛屿与海岸存在一定距离,但构成一道屏障,遮盖了大部分海岸线。^③在这种情况下,岛屿的数量实际上使其成为一系列岛屿。^④在实践中,国际法院还认为,“一系列岛屿”必须是一群或一串岛屿,展现出某种一致性与连续性,成为一个互相联系的系统。在某些情况下,覆盖一部分海岸的一系列岛屿可能对大部分海岸具有遮盖效应。^⑤

事实上,部分国家声称依据《公约》第7条对洋中群岛提出的基线主张并未满足上述要求。澳大利亚对霍特曼·阿布罗霍斯群岛使用混合基线将该群岛围成一个整体。从该群岛的地理分布考察,该群岛呈西北-东南走向,分布在约100公里的海面上。该群岛习惯上分为三个岛群:第一,群岛西北处为北岛(North Island),该岛归属于韦勒比岛群(Wallabi Group),在北岛西南约14公里处,韦勒比群组的其他地物群实际上构成了另一个岛群。第二,在韦勒比群组东南,群岛中央为复活节岛群(Easter group)。第三,在复活节群组东南8公里处为佩萨特岛群(Pelsaert)。^⑥该群岛三个群组的地物成均匀分布,群组之间的距离相近。有学者认为,复活节岛群与佩萨特岛群之间或许(perhaps)可以构成相互邻近,但该群岛三个群组整体之间显然并未构成《公约》第7条中的“沿岸有一系列岛屿”的情形,^⑦岛屿之间也未形成一定的遮盖效应。普雷斯科特(Prescott)就认为霍特曼·阿布洛霍斯群岛不符合《公约》第7条规定的条件。^⑧

① Fisheries (UK. V. Nor), Judgment, I. C. J. Report 1951, p 127.

② Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I. C. J. Report, 2022, p. 86, para, 252.

③ W Michael Reisman, Gayl S Westerman, *Straight Baselines in International Maritime Boundary Delimitation*, p. 87.

④ Office for the Ocean Affairs and the Law of the Sea of United Nations, *Baselines: An examination of the Relevant Provisions of the United Convention on the Law of the Sea*, 1989, p. 21.

⑤ Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I. C. J. Report, 2022, pp. 84-85, para; 246, p. 87, para, 255.

⑥ Houtman Abrolhos, Oceandots, <https://web.archive.org/web/20101223020855/http://oceandots.com/indian/houtman/>, visited on 13 Dec. 2022.

⑦ Prescott, J. R. V. (John Robert Victor). *Australia's maritime boundaries*, 1985, p. 67.

⑧ Prescott, J. R. V. (John Robert Victor). *Australia's maritime boundaries*, 1985, p. 67.

瓜德罗普群岛由两个互相紧邻的较大岛屿与3个小岛礁/岛礁群组成。^①瓜德罗普群岛的地物分布呈不规则的7边形。瓜德罗普岛周围并未呈现“沿岸有一系列岛屿”的分布情况。

英国用混合基线将特克斯与凯科斯群岛划为一个整体。考察该群岛的地理情况,该群岛由特克斯岛群与凯科斯岛群组成。凯科斯岛群由南凯科斯岛(South Caicos)、东凯科斯岛(East Caicos)、中凯科斯岛(Middle Caicos)、北凯科斯岛(North Caicos)、普洛维顿西尔岛(Providenciales)、西凯科斯岛(West Caicos)及其他地物组成,6个较大岛屿成弧形紧密相邻。凯科斯群岛南部有大片海域称为凯科斯滩(Caicos Bank),其中零散分布着较多地物。^②凯科斯岛群以东,一条宽32公里,^③长35公里的特克斯岛水道(Turks Island Passage)将其与特克斯岛群隔开,^④使群岛明显分为两个区域。英国用混合基线将整个特克斯与凯科斯群岛的最外围连成一个整体。英国在该群岛中所划的基线不仅包括了两个岛群的主要岛屿,也囊括了凯科斯浅滩中的大片海域及其中的小地物。该群岛明显分为两个部分,两个部分之间以及凯科斯岛群的主要岛屿与凯科斯浅滩中的地物之间,明显不属于《公约》第7条所规定的“沿岸有一系列岛屿”的情形。印度拉克沙德韦普群岛包括36个岛屿,陆地面积32平方公里,^⑤分布在2万平方公里的海域中。^⑥该群岛的地物不规则散布于海洋中,并无《公约》第7条中所指的“紧接海岸有一系列岛屿”的地理分布。《公约》第7条在该群岛不具有可适用性。^⑦

仅就《公约》第7条的适用而言,印度的拉德沙克韦普群岛与法国的瓜德罗普群岛的地物均不规则分散分布在海域中,岛屿之间的分布并未满足“紧接海岸有一系列岛屿”的要求。英国的特克斯与凯科斯群岛中,尽管凯科斯岛群中部分主要岛屿相互靠近,形成一个整体;但凯科斯岛群南部还有部分地物远离主要岛屿,且其与特克斯岛群之间分隔着特克斯水道。故此,上述群岛的地物之间,整体上并未展现出某种一致性与连续性,成为一个互相联系的系统;地物之间也未能呈现出覆盖一部分海岸的分布方式或对海岸形成一定

① Britannica, Guadeloupe, <https://www.britannica.com/place/Guadeloupe>, visited on 13 Dec. 2022.

② Britannica, Turks and Caicos Islands, <https://www.britannica.com/place/Turks-and-Caicos-Islands>, visited on 13 Dec. 2022.

③ Visit Turks and Caicos Islands, History and Overview of the Turks and Caicos, <https://www.visitci.com/about>, visited on 13 Dec. 2022.

④ Britannica, Turks, and Caicos Islands, <https://www.britannica.com/place/Turks-and-Caicos-Islands>, visited on 13 Dec. 2022.

⑤ U. T. Administration of Lakshadweep, About Lakshadweep, <https://lakshadweep.gov.in/>, visited on 13 Dec. 2022.

⑥ Oceansdots, Lakshadweep Archipelago, <https://web.archive.org/web/20101226005328/http://www.oceansdots.com/indian/lakshadweep/>, visited on 13 Dec. 2022.

⑦ Sophia Kopela, *Dependent Archipelagoes in the Law of the Sea*, p. 133.

的遮盖效应,^① 因此并不满足《公约》第7条规定的条件。可见, 尽管部分大陆国家将《公约》第7条作为主张洋中群岛基线的依据, 部分国家的群岛分布并不满足《公约》第7条所规定的“紧接海岸有一系列岛屿”这一划定直线基线的基本要求。

三、适用《公约》第7条划定直线基线的限制

除了“紧接海岸有一系列岛屿”这一基本条件以外, 《公约》第7条还对直线基线的划定设定了若干限制, 以下分而述之。

(一) 直线基线不应在任何明显的程度上偏离海岸的一般方向

《公约》第7条第3款规定直线基线的划定不应在任何明显程度上偏离海岸的一般方向。何为直线基线不应在任何明显的程度上偏离海岸的一般方向, 理论与实践并无精确的数字标准, 曾有国家试图从数学的角度界定海岸与直线基线之间的夹角, 但这方面的努力并未取得成功, 国家之间对如何界定海岸一般方向也未达成一致意见。^② 同时, 部分学者指出了不同比例尺的选定对海岸方向的认定会产生较大影响。^③

实践中, 国际法院1951年国际法院英挪渔业案中曾涉及该问题, 在该案中双方均同意直线基线的划定必须沿着海岸的方向, 但对具体的基线是否符合海岸的一般方向出现争议。国际法院在该案的判决中同时指出, 认为“一系列岛屿”必须充分靠近大陆, 以使其可以作为海岸的外缘或边缘。^④ 英国对挪威所主张的第11号基点与12号基点之间的基线提出异议。该段基线连接了诺尔辰角(Cape Nordkyn)与北角, 基线长度38.6海里。两个基点之间的海岸有两处向内凹陷的水曲, 形成拉克瑟峡湾(Laksefjord)与波桑恩峡湾(Porsangerfjord)两个峡湾凹陷最深处分别为50海里与75海里。两个峡湾之间的陆地形成斯维沃尔特半岛(Sværholt peninsula)。^⑤

英国对该段基线的合法性提出质疑, 认为两个基点之间的水域不构成海湾, 基线只能从诺尔辰角连接至维斯沃尔特半岛, 挪威主张的该段基线未反映海岸的一般走向。国际法院认为, 对于争议海盆必须考虑所有地理特征, 海盆中一个半岛向外突出形成两个峡湾的事实并不剥夺海盆作为海湾的特征。^⑥ 英国同时对第21号基点提出异议, 英国认为第21号基点所在的罗帕维特海盆(Lopphavet basin)地理上是一个不规则的整体, 广阔的水域中

① Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I. C. J. Report, 2022, pp. 84-85, para; 246, p. 87, para, 255.

② Office for the Ocean Affairs and the Law of the Sea of United Nations, *Baselines: An examination of the Relevant Provisions of the United Convention on the Law of the Sea*, 1989, p. 25.

③ H. W. Jayewardene, *The Regime of Islands in International Law*, 1990, p. 57.

④ Fisheries (UK. v. Nor), Judgment, I. C. J. Report 1951, p. 128.

⑤ Fisheries (UK. v. Nor), Judgment, I. C. J. Report 1951, p. 141.

⑥ Fisheries (UK. v. Nor), Judgment, I. C. J. Report 1951, p. 141.

分布着若干大岛屿,岛屿中间被多条水道分隔。英国提出异议认为挪威所划定的直线基线并未反映海岸的一般方向。而国际法院认为,判断基线是否反映海岸的一般方向,不能只看某一段基线,除非该基线明显(manifestly)偏离海岸线,或者偏离依据大比例海图所形成的印象。在该案中,基线与海岸一般方向之间并未严重偏离。^①国际法院还指出判断海岸的一般方向,不能只依赖于从大比例的海图中获取的部分海岸的信息。^②总体而言,国际法院在该案中对海岸一般方向的判定持较为宽松的态度。

在2022年加勒比海主权权利和洋空间受侵犯的指控案中,国际法院认为尼加拉瓜的岛屿并未足够靠近彼此而构成一群或一串沿着海岸的岛屿,同时这些岛屿并未充分靠近大陆成为大陆的外沿。^③国际法院同时指出,从一般意义上证明某些海洋地物在地理上整体上构成该国的一部分并不能满足《公约》第7条的要求,这些岛屿必须是海岸结构不可分割的一部分。^④

考察目前的国家主张,部分国家依据《公约》第7条所主张的整体性群岛基线实际上未能满足该条的这一要求。首先,部分地物分散分布的洋中群岛难以满足这一要求。如在特克斯与凯科斯群岛中,凯科斯岛群北部的6个主要岛屿虽然紧密相邻,形成了较为明显的海岸方向,但在6个主要岛屿以南,凯科斯浅滩的广阔海域内零散分布多个面积狭小的地物,这些地物的分布与北部6个地物海岸线的走向截然不同,且由于这些地物属于零散分布,未对其他岛屿形成遮盖效应,海岸线无明显的一般方面。这一问题实际上也存在于其他零散分布的洋中群岛中,如法国的瓜德罗普群岛、印度的拉德沙克韦普群岛中。其次,部分国家在划定部分地物分布相对集中、海岸线一般方面较为明显的洋中群岛的基线时,也存在基线偏离海岸一般方向的问题。如法国对克尔盖兰群岛所划定的整体性基线中,大部分明显偏离了海岸的一般方向,尤其是北部与东南部的基线更是如此。^⑤

(二) 基线应充分接近领土

依据《公约》第7条第3款同时规定基线内的海域必须充分接近陆地领土,使其受内水制度的支配。关于这一点,国际法中不存在具体的距离限制,但在沿岸散布一系列岛屿而非一条岛链的情况下,判断沿岸岛屿是否构成该条所指的沿岸存在一系列岛屿的标准,是考察一系列岛屿中与海岸最邻近的岛屿和海岸之间的距离,而非海岸与相距最远的岛屿

① Fisheries (UK. v. Nor), Judgment, I. C. J. Report 1951, pp 141-142.

② Fisheries (UK. v. Nor), Judgment, I. C. J. Report 1951, p 141.

③ Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Judgement, I. C. J. Report, 2022, p. 87, para, 256.

④ Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Judgement, I. C. J. Report, 2022, p. 87, para. 255.

⑤ French Territorial Sea Adjacent to The Kerguelen Islands (French Southern and Antarctic Territories) Is Measured, France, 2017, Article 2.

之间的距离。^① 国际法院在 1951 年的英挪渔业案中认为, 真正的问题是基线的选择是否使基线内的水域充分靠近陆地, 以使基线内的水域受内水制度的支配。国际法院认为这是一个基础性的要素。^②

目前部分国家依据《公约》第 7 条提出的主张并未满足该条的要求。以法国的克尔盖兰群岛为例, 该群岛由最大的克尔盖兰岛与 300 多个小岛组成^③, 该岛的第 1 号基点与第 29 号基点落在罗兰岛(Île du Roland)与克洛伊岛(Île de Croix)上。^④ 这两个小岛处于克尔盖兰岛西北部, 其基线内的水域明显未充分接近领土。第 2 号至第 7 号基点也处在远离作为群岛中心的克尔盖兰岛的位置, 这些基点连接而成的基线所围成的水域同样未充分靠近领土。英国的特克斯与凯科斯群岛主要由凯科斯岛群与特克斯岛群两个岛群构成, 在这两个岛群之间间隔着宽 32 公里^⑤、长 35 公里的特克斯岛水道^⑥。在凯科斯岛群内部, 位于西北部的 6 个岛礁占据了陆地的大部分面积, 而在这 6 个岛礁南部, 英国所确定的群岛基线内, 还存在大面积水域, 称为的凯科斯浅滩。基线内的凯科斯浅滩与特克斯通道内的水域, 明显不符合《公约》第 7 条关于基线内的水域应当充分靠近领土的规定。

(三) 历史性权利在划定直线基线方面的作用

《公约》第 7 条第 5 款同时规定, 对于有关地区所特有的并经长期惯例清楚地证明实在而重要的经济利益, 在划定基线时可予以考虑。这一规定主要源自于 1951 年国际法院在英挪渔业案中的实践。在该案中国际法院认为, 对于罗帕维特海盆的基线, 即使该部分的直线基线存在过度偏离海岸线一般方向的情况, 挪威在该水域中主张了历史性所有权/历史性权原(historic title)^⑦, 挪威政府主张 1935 年划界中包含了保留给挪威渔民基于渔业的传统权利。这些权利的确立基于人民的重大需要, 且被远古、和平的惯例所证明, 可以在基线的划定中正当地作为考虑因素。^⑧

① Office for the Ocean Affairs and the Law of the Sea of United Nations, *Baselines: An examination of the Relevant Provisions of the United Convention on the Law of the Sea*, 1989, p. 21.

② Fisheries, Judgment, 1951, I. C. J. Report 1951, p. 133.

③ Britannica, Kerguelen Islands, <https://www.britannica.com/place/Kerguelen-Islands>, visited on 13 Dec. 2022.

④ Decree No. 2015-635 of 5 June 2015 defining the baselines from which the breadth of the French territorial sea adjacent to the Kerguelen Islands (French Southern and Antarctic Territories) is measured (France), 2015, Article 2.

⑤ Visit Turks and Caicos Islands, History and Overview of the Turks and Caicos, <https://www.visitci.com/about>, 2022-06-25.

⑥ Britannica, Turks and Caicos Islands, <https://www.britannica.com/place/Turks-and-Caicos-Islands>, visited on 13 Dec. 2022.

⑦ “historic title”术语具有不同含义, 一则可以指主权性的历史性权利, 一般翻译为“历史性所有权”。二则, 指权利的来源(sauce), 一般翻译为“历史性权源”或“历史性权原”。关于“title”在国际法中的含义, 参见: Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali), Judgment, I. C. J. Reports 1986, para. 45, p. 577. 作为历史性权原的含义, 参见: 李扬: 《国际法上的“historic title”》, 《北大国际法与比较法评论》2013 年第 10 卷, 第 30 页。

⑧ Fisheries, Judgment, 1951, I. C. J. Report 1951, p. 142.

四、《公约》第7条适用于大陆国家洋中群岛直线基线划定的局限性

从国家立场考察,近年来越来越多的大陆国家声称《公约》第7条是其主张洋中群岛整体性基线的依据。如上文分析,多个主张并不符合《公约》第7条的规定。其问题主要集中在以下三个方面。其一,部分群岛中的岛屿分散分布,难以满足“紧接海岸有一系列岛屿”这一条件。如澳大利亚的霍特曼·阿布洛霍斯群岛、英国的特克斯与凯科斯群岛、印度拉德沙克韦普群岛的地物完成呈分散分布,这些群岛的地理分布难以满足《公约》第7条规定的“紧接海岸有一系列群岛”的规定。其二,部分国家的洋中群岛分散分布,实际上无“海岸的一般方向”。澳大利亚的拉德沙克韦普群岛、霍特曼·阿布洛霍斯群岛、英国的特克斯与凯科斯群岛均如此。其三,部分洋中群岛分散分布,所划的整体性群岛基线内水域面积较大,难以使水域充分靠近领土,受内水制度的支配。英国的特克斯与凯科斯群岛、印度的拉德沙克韦普群岛、法国的瓜德罗群岛、澳大利亚的霍特曼·阿布洛霍斯群岛等多个群岛均是如此。

从理论与实践考察,群岛基线的划定受岛礁分布、海岸线方向、水陆距离等因素的影响,是一个受地理因素直接影响的法律问题。《公约》第7条来源于大陆沿岸群岛基线划定的个案实践,但大陆的沿岸群岛与洋中群岛的地理情况存在明显差异,数量较多的洋中群岛地物呈分散分布,这就决定将该条全局性适用于洋中群岛基线划定具有较大的局限性。近年来越来越多的大陆国家所谓的依据《公约》第7条提出的洋中群岛基线主张明显超过该条的适用范围,大陆国家过度地依赖《公约》第7条主张洋中群岛的整体性基线,使该条被滥用从而条承受着“不可承受之重”。

与《公约》第7条相关的一个问题是,该条是否有可能通过嗣后的国家实践而使扩大化的解释合法化。依据《维也纳条约法公约》,嗣后在条约适用方面确定各当事国对条约解释之协定之任何惯例^①,应当与条约上下文一并纳入考量范围。但依据最新的国际司法实践,国际法院在2022年加勒比海主权权利和海洋空间受侵犯的指控案中指出:其一,“一系列岛屿”意味着与相关海岸的长度相对,岛屿的数量不宜过少^②。某些情况下,覆盖一部分海岸的一系列岛屿可能对大部分海岸具有遮盖效应。^③其二,从一般意义上证明某些海洋地物在地理上整体上构成该国的一部分并不能满足《公约》第7条的要求,这些岛

① 《维也纳条约法公约》第31条第2款。

② *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*, Judgement, I. C. J. Report, 2022, p. 86, para, 252.

③ *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*, Judgement, I. C. J. Report, 2022, pp. 84-85, para; 246, p. 87, para, 255.

屿必须是海岸不可分割的一部分。^①因此, 仅就目前而言, 通过嗣后的实践对《公约》第7条进行扩大化解释, 面临法理上的限制。

然而, 目前多个国家对《公约》第7条进行扩大化适用的现象已经出现, 这一现象背后的原因值得关注。这一方面固然是由于《公约》缔约过程中大陆国家洋中群岛的海洋权利成为一个悬而未决的问题, 目前国际法中缺乏直接适用于大陆国家洋中群岛的成文法规则, 以《公约》第7条作为替代性的依据成为部分大陆国家主张洋中群岛基线的替代性方案。另一方面则更是因为部分国家为了非法反对中国在南海依据《公约》以外一般国际法的规则和原则对南海四群岛的整体性权利主张, 而强行声称本国划定洋中群岛整体性基线的依据为《公约》第7条。

法国传统上是主张大陆国家洋中群岛整体性海洋权利的国家, 在第三届联合国海洋法会议中曾大力主张大陆国家洋中群岛整体性的海洋权利, 并对否定大陆国家洋中群岛权利的行为提出尖锐批评, 认为否定大陆国家群岛在海洋法中的法律地位与现行的国际法相反, 批评该观点是“毒瘤”。^②法国实际上自1978年就在克尔盖兰群岛划定了整体性基线,^③在1999年就划定了瓜德罗普群岛的基线。^④其后2017年的修法也只对基线进行了细微调整, 并未改变法国将洋中群岛作为整体划定基线的基本事实。但法国却在2020年一反常态地声称直线基线只能依据《公约》第二部分与第四部分划定, 并无理指责中国在南海的主张。^⑤英国早在1989年就主张特克斯与凯科斯群岛的整体性基线,^⑥且一直以来未明确其主张的依据, 但在2020年针对中国南海海洋权利主张的照会中却认为《公约》第二部分是群岛国划定直线基线的唯一依据。^⑦

可见, 《公约》第7条虽可在一定条件下适用于大陆国家洋中群岛直线基线的划定, 但其具有相对有限的适用范围, 而目前大陆国家依据该条对洋中群岛提出的基线主张日益增多, 且有不当地被过度适用之势, 造成了法律适用的扭曲。

五、结论

由于《公约》中无关于大陆国家洋中群岛基线的明文规定, 在缔约过程中该事项未予

① Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Judgement, I. C. J. Report, 2022, p. 87, para. 225.

② Summary Record of 36th Plenary Meeting. A/CONF. 62/ SR. 36, Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume I, p. 263.

③ Decree no 78-112 Defining Straight Baseline and Bay Closure Line regarding French Southern and Antarctic Land, Articles 1-2.

④ Decree 99-324 of 21 April 1999 Saint-Martin, Saint Barthelemy, Guadeloupe and Martinique (France), Article 2.

⑤ Permanent Mission of France to the United Nations, Note Verbale No. 2020-0343647, Sept. 16, 2020.

⑥ The Turks and Caicos Islands (Territorial Sea) Order 1989(UK), Schedule.

⑦ Note Verbale UK NV No. 162/20 New York, 16 September 2020.

讨论,最终成为《公约》序言所称的“未予规定事项”。在这种情况下,《公约》第7条被部分大陆国家作为主张洋中群岛基线的替代性依据。《公约》第7条只能部分适用于大陆国家洋中群岛基线的划定,其适用受到一系列条件的限制。由于地理情况的差异,《公约》第7条并不能涵盖群岛的所有情况,可见《公约》关于基线的规定并不完善。既然大陆国家洋中群岛的基线问题属于《公约》未予规定事项,对于该问题,应该按照《公约》序言第8段的规定,继续以《公约》之外一般国际法的规则和原则为准据,而非只以《公约》中的规则为唯一依据。

Abuse of Article 7 of the UNCLOS in the Application to the Mid-Ocean Archipelagos of Continental States

LI Renyuan (Guangdong Academy of Social Sciences)

Abstract: The UNCLOS does not explicitly provide rule on the baselines of archipelagoes of continental States. Such issues essentially belong to unregulated matters of the UNCLOS. The UNCLOS is defective regarding the determination of baselines. Though article 7 of the UNCLOS could be used as a substitute rule in determining the baselines of archipelagos of continental States in some circumstances, its application is subject to a number of conditions. Not all mid-ocean archipelagos of continental States can claim straight baselines based on this article. Currently, More and more continental countries take Article 7 of the UNCLOS as the basis for claiming the baselines of the archipelagoes in the ocean. However, the conditions of some archipelagos do not meet the requirements of this article, which constitutes an abuse of this article.

Key words: Mid- Ocean Archipelagos of Continental States; Unity of Archipelagos; Straight Baselines; Article 7 of UNCLOS

●责任编辑:张琼

◆