

论直线基线的适用条件及限制

周 江*

摘 要：不同于正常基线，直线基线的适用通常以特定的地形为条件，如海岸线极为曲折、紧接海岸有一系列岛屿或因有三角洲和其他自然条件以致海岸线非常不稳定。在直线基线的限制方面，实践中直线基线的长度构成评估直线基线有效性的一个重要因素，而“海岸的一般方向”则为规制基线提供了原则，直线基线方法的运用正是适用这一原则的结果。

关键词：直线基线 条件 长度 海岸的一般方向

引 言

以直线作为领海基线划定方式的雏形可以追溯到17世纪早期，^①国际法院于1951年在英挪渔业案中以司法裁决的形式确认了（挪威的）直线基线“不违反国际法”。^②虽然从严格意义上讲，国际法院的裁决不具有造法意义，但这一立场仍产生了深远影响。此后，无论是1958年联合国第一次海洋法会议在日内瓦通过的《领海及毗连区公约》还是1982年的《联合国海洋法公约》（以下简称《海洋法公约》），均将直线基线作为沿海国可选择的领海基线划定方式之一。

就国家实践而言，据学界较早前的统计，世界上有过半数的沿海国通过立法准备或已经将直线基线作为其领海基线的划定方式之一。^③对中国来讲，直线基线的意义更为重大，根据《中华人民共和国领海及毗连区法》第3条，直线基线是我国目前唯一采用的领海基线划定方式。

就学术研究而言，国外国际法学界对直线基线的关注始于1951年的英挪渔业案，研究重点在于界定直线基线的适用条件上。^④我国学界自上世纪80年代开始关于直线基线的研究，研究重点包括对《海洋法公约》中有关直线基线的条款分析、直线基线制度的实践总结以及划定领海

* 西南政法大学国际法学院教授，博士生导师，法学博士，海洋与自然资源法研究所所长。本文为国家社科基金2017年重大项目“中国海权发展模式及海洋法治完善研究”（17ZDA145）的阶段性成果。

① See W. M. Reisman and G. S. Westernman, *Straight Baselines in International Maritime Boundary Delimitation* (New York: St. Martin's Press, 1992), p. 1.

② See *Fisheries (United Kingdom v. Norway)*, Judgment, I. C. J. Reports 1951, paras. 116, 139.

③ See J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims* (Leiden: Martinus Nijhoff, 3rd edn., 2012), pp. 73 - 83.

④ See P. B. Beazley, "Territorial Sea Baselines", (1971) 1 *International Hydrographic Review* 143, pp. 143 - 154.

基线的技术方法。^①此外,还有一些学者关注直线基线在洋中群岛基线划定中的运用。^②综上,不难发现,关于直线基线问题的既有成果多集中于定量研究和实践梳理,关于其使用条件和限制问题仍然有待加强规则、理论与实践各个层面的深入研究。

如果关注《海洋法公约》的文本措辞,可以发现,直线基线与正常基线的最大不同在于,其适用须以特定的地形为条件——(1)海岸线极为曲折;或(2)紧接海岸有一系列岛屿;或(3)因有三角洲和其他自然条件以致海岸线非常不稳定。需要说明的是,有学者认为上述第(3)中的地形不应单独加以考虑,指出:由于存在三角洲或其他自然地形而导致的极不稳定的海岸,也必须应当是在海岸线极为曲折的地方,或者紧接海岸有一系列岛屿,如此方能沿低潮线向海最远处选择各适当点划定直线基线。^③笔者亦赞同此种理解,理由在于:关于海岸极不稳定情况下领海基点位置的条款位于《海洋法公约》第7条第2款,而该条第1款恰好对直线基线系统的运用条件作了总括性规定,第2至6款均是对直线基线运用中可能遇到的问题所进行的补充性规定。因此,第2款应理解为其仅是依据第1款划定直线基线过程中遇有不稳定海岸时的处理办法。除地形因素外,从各国实践及有关评论看,在能够适用直线基线的地形中,基线段的长度及基线与海岸一般方向的偏离度也可能对直线基线的适用产生一定影响。

一 适用直线基线的地理情形之一:极为曲折的海岸

按照《领海及毗连区公约》第4条及《海洋法公约》第7条的规定,允许适用直线基线的第一种情形即为海岸线“极为曲折”(deeply indented and cut into)。但是什么样的海岸是极为曲折的海岸,《海洋法公约》并未细化,实践中也没有受到广泛认同的客观标准。

(一) 学界的定性描述

对此,有学者从语义角度分析了这一表述中的两个关键词:深度内陷(deeply indented)和嵌入(cut into)。如普莱斯考特(Prescott)和斯科菲尔德(Schofield)认为,一种可能的解释是“深度内陷”指水平渗透度(horizontal penetration),而“嵌入”则是指垂直切口(vertical incision)。^④赖斯曼(Reisman)和韦斯特曼(Westernman)则从上述两个概念的相互关系考察,并认为“显而易见的是,深度内陷和嵌入二者的关系是递进式的……必须有许多深度内陷存在,海岸才会呈现出嵌入的形态”。^⑤

此外,还有学者尝试从约文条款间的关系角度来对“极为曲折”进行描述,比兹利(Beazley)就认为,“极为曲折”必然指的是位于一条海岸线上的水曲的数量及其复杂程度使得

① 如任小锋:《漫谈“领海基线”》,载《海洋世界》1997年第2期,第2—3页;蒋新宁:《有关领海基线的国际法规则》,载《求实》2005年第2期,第203—204页。

② 如邹立刚:《适用于南沙群岛的领海基线法律问题研究》,载《河南财经政法大学学报》2013年第3期,第134—140页;周江:《论洋中群岛的领海基线划定》,载《法商研究》2015年第4期,159—167页。

③ See J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, p. 67.

④ See Victor Prescott and Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2nd edn., 2005), p. 145.

⑤ See W. M. Reisman and G. S. Westernman, *Straight Baselines in International Maritime Boundary Delimitation*, p. 81.

《领海及毗连区公约》第7条^①的运用变得无意义且无关紧要，同样，尽管并非每一个水曲都需要符合前述海湾条款所设置的最小面积关系，但很明显，绝大多数水曲应当符合上述关系以满足“极为曲折”的措辞。^②

（二）定量指标上的努力

除上述定性描述的研究外，更有学者希望能以定量指标来使“极为曲折”变得更为明确。例如，罗切（Roach）和史密斯（Smith）则认为，海岸线极为曲折，应满足以下三个条件：（1）必须存在至少三个深度凹陷区（deep indentations）；且（2）三个深度凹陷区需紧密相邻；且（3）每个凹陷区的凹陷深度需超过封闭凹陷区口的直线的一半。^③

在定量指标方面，美国国务院海洋与国际环境及科学事务局海洋法律与政策研究室（Office of Ocean Law and Policy, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, US Dept. of State）发布的“海域的界限”（Limits in the Seas）系列研究报告之一《发展中的直线基线评估标准指南》（No. 106）则提出了更为细化的标准。该报告认为，如果由于某一特定区域的海岸线极为曲折而适用直线基线，为使这一直线基线系统具有合法性，应同时满足以下三项指标：（1）在所考虑的特定地区范围内，应有不低于占相关基线总长度70%的基线段达到以下条件：每一基线段的海岸凹入程度（coastal penetration）与该基线段长度之比不低于6:10；（2）在任何给定区域，一条海岸线应当具有至少三处明显水曲；（3）任一直线基线段的长度不应超过48海里。该报告进一步指出，为达到应用以上标准的目的，应注意以下规则：（a）为把海岸线长度考虑为一个整体，所有直线基线必须彼此相连。但是，为达到基线相连之目的，沿海国可依其选择将第10条所述及的法定海湾封口线（juridical bay closing line）包括在内，该封口线不计入标准（1）中“凹陷程度与基线长度比”的统计；（b）海岸凹陷程度应以连接海岸线上凹入的最深点与基线段或该线段的理论延长线（theoretical extension of the segment）的垂线来测量；（c）为上述规则（2）所提及的测量目的，该海岸线应当是低潮线。在有河流直接流入海洋的情况下，海岸线应是一条在两岸低潮线上两点之间横越河口的直线。而且，如果一条长度达到48海里的基线沿线存在不止一个水曲，且在用一条直线基线封闭这些水曲的情况下，每个水曲都分别能满足“凹陷程度与基线段长度比”的要求，则可用一条线封闭上述水曲。^④

（三）目的考量与曲折的相对性

但是，在实践中很多海岸线并不曲折甚至还很平滑的国家也采用了直线基线来作为其领海基线。如哥伦比亚在沿加勒比海海岸的部分区域划定了一条长达131海里的直线基线，并且其中一

① 即关于海湾的条款，对应《海洋法公约》第10条。

② See P. B. Beazley, “Maritime Limits and Baselines: A Guide to Their Delineation”, *The Hydrographic Society Special Publication* (Dagenham: The Hydrographic Society, 1987), p. 8.

③ See J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, pp. 61–62.

④ See United States Dept. of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Developing Standard Guidelines for Evaluating Straight Baselines” (*Limits in the Seas*, No. 106, 1987), pp. 5–6, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/12/LIS-106.pdf> (last visited December 29, 2019).

段海岸外缘根本没有岛屿、岩礁等其他海洋地物，而是一段平直的海岸。^①类似的情形还发生在哥斯达黎加，阿尔巴尼亚，埃及，伊朗等国的直线基线实践中。^②

基于上述规则、理论与实践的差异，在考虑直线基线的适当性时，对《海洋法公约》第7条的立法精神做一番探讨是有必要的。“第7条的成功只能依据其目的来进行判断”，“由于其语词的模糊性，对于第7条的扩张性的适用需要通过考虑直线基线之目的加以评估。”^③联合国海洋事务与海洋法办公室（Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, UN）的研究认为，“直线基线的概念旨在避免适用正常基线、河口以及海湾规则时所可能产生的复杂的领海模式。”^④从这一主旨来看，只要是能够减少这种复杂性且并不过分地（not unduly）扩展领海范围，都应该被认为符合《海洋法公约》第7条的精神。

此外，“曲折的相对性”也是一个值得考虑的问题。即一个特定的海岸是否属于极为曲折的海岸还需要结合其所处的大陆或岛屿的海岸边缘形态加以判定。“毫无疑问，‘极为曲折’这一术语既有绝对的含义，也有相对的含义”，^⑤“其既可以在绝对意义上运用，也可以在相对意义上运用”。^⑥具有同样曲折度的海岸于具有广袤海岸线的大陆海岸与一小岛之比较结果显然不一样。假设连接某一曲折的海岸向海一侧最外缘各点的线段总长为3海里，该长度若是放之于如中国、俄罗斯等具有长海岸线的沿海国，称之属于极为曲折的海岸，不论在事实上或是法律上似乎都存在不小的障碍，但是，若是较之于某一海岸线总长仅有10海里的岛屿，称之属于极为曲折的海岸，问题可能不大。在实践中，尽管上文提及的部分国家并非以此理由作为适用直线基线的根据，但是在本文视阈下，这很可能是如何判定极为曲折的海岸这一问题无法形成广泛接受的标准的一个重要的理论原因。

二 适用直线基线的地理情形之二：紧接海岸的一系列岛屿

与“极为曲折的海岸”一样，关于这一条件，在国家实践中也并没有一致的客观标准。何为“紧接”？多少岛屿能够构成“一系列”岛屿？都没有明确的答案。但无论如何，在理解这一问题时，仍然“应当以《海洋法公约》第7条的精神为指引”。^⑦而《海洋法公约》第7条的精

① See United States Dept. of State, Bureau of Intelligence and Research, “Straight Baselines: Colombia” (*Limits in the Seas*, No. 103, 1985), pp. 1 – 3, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/12/LIS-103.pdf> (last visited December 29, 2019).

② See J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, pp. 83 – 95.

③ See Sophia Kopela, *Dependent Archipelagos in the Law of the Sea* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2013), p. 74.

④ See United Nations Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (United Nations, 1989), p. 18, https://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationtexts/The%20Law%20of%20the%20Sea_Baselines.pdf (last visited December 29, 2019).

⑤ See Victor Prescott and Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2nd edn., 2005), p. 145.

⑥ United Nations Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (United Nations, 1989), p. 21, https://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationtexts/The%20Law%20of%20the%20Sea_Baselines.pdf (last visited December 29, 2019).

⑦ United Nations Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (United Nations, 1989), p. 21, https://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationtexts/The%20Law%20of%20the%20Sea_Baselines.pdf (last visited December 29, 2019).

神,上文已经提到,即是要力图避免运用正常基线等方式所可能产生的复杂情形。对于这一情形,应当注意以下几个问题:

第一,关于岛屿数量。从《海洋法公约》本身用语“一系列岛屿”(a fringe of islands)来看,此处之岛屿必然不止一个岛屿,但是否存在一个最低的数值限制却难以考证。^①

第二,岛屿排列的地理形式。从《海洋法公约》用语来看,公约要求这一系列岛屿要“紧接海岸”(along the coast in its immediate vicinity),其中“along”一词的基本含义是从某物的一端到另一端(from one end to or towards in the other end of sth.),靠着某物的一边(in a line that follows the side of sth. long),沿着某物旁边(at a particular point on or beside sth. long),^②由此可见,此处沿海各岛屿的地理排列方式不能是垂直于海岸线的,因为以垂直方式排列的岛屿不仅不满足上述“一端到另一端”的要求,还将会与接下来所探讨的“紧接”这一要求相冲突——以垂直方式排列的一系列岛屿中的较远端岛屿很难满足这一要求。

第三,“紧接”的程度。“‘紧接海岸’这一概念具有清楚的含义但却没有绝对的标准。”^③学术界和实务界似乎均试图为其定义出一个具体的数字,如12海里,24海里,48海里等各种方案,但迄今为止都没有一个广为接受的方案,有学者主张“紧接海岸”是指距离海岸不超过12海里,也有学者著述中所表露出来的观点似乎倾向于以48海里为界,^④而联合国海洋事务与海洋法办公室的研究则认为24海里比较合适。^⑤

无论如何,考虑到沿岸岛屿本身的大小和跨度,“紧接海岸”的这一数值距离是指沿岸岛屿向大陆或岛屿一侧距离大陆或岛屿的距离。^⑥美国关于这一点的观点是,除了这些岛屿必须满足《海洋法公约》第121条关于岛屿的定义这一大前提以外,还需要满足以下条件:(1)最外缘岛屿(即直线基线的转折点所在的岛屿)的方向趋势(directional trend)不能偏离其对面的大陆海岸线(包括任何在海湾、河口和港口可适当划出的封口线),或该海岸的一般方向超过20度,而无论其他相关岛屿与上述海岸线或海岸线的一般方向有多么平行;(2)最外缘岛屿与大陆海岸线之间的距离必须加以考虑;(3)该一系列岛屿彼此之间间距不超过24海里;(4)这些岛屿需至少覆盖对面大陆海岸线的50%;(5)每一条直线基线段的长度不得超过48海里。此外,适

① See United Nations Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (United Nations, 1989), p. 21, https://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationtexts/The%20Law%20of%20the%20Sea_Baselines.pdf (last visited December 29, 2019).

② 《牛津高阶英汉双解词典》(第6版),商务印书馆2006年版,第46页。

③ United Nations Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (United Nations, 1989), p. 22, https://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationtexts/The%20Law%20of%20the%20Sea_Baselines.pdf (last visited December 29, 2019).

④ See United States Dept. of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Developing Standard Guidelines for Evaluating Straight Baselines” (*Limits in the Seas*, No. 106, 1987), pp. 22 – 25, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/12/LIS-106.pdf> (last visited December 29, 2019).

⑤ See United Nations Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (United Nations, 1989), p. 22, https://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationtexts/The%20Law%20of%20the%20Sea_Baselines.pdf (last visited December 29, 2019).

⑥ See Victor Prescott and Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*, p. 147. Also See United Nations Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (United Nations, 1989), p. 22, https://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationtexts/The%20Law%20of%20the%20Sea_Baselines.pdf (last visited December 29, 2019).

用上述要求时,必须遵循下列规则:(1)如果方向趋势线(directional trend lines)连接岸缘岛屿(the fringing islands)与大陆海岸线,则其与对面大陆海岸线的方向偏离允许超过20度;(2)海岸的屏蔽情况(masking of the mainland coast)根据表示大陆海岸一般方向的构造线(constructed lines)(而不是弯曲的海岸线)被屏蔽的部分所占该构造线长度的比例计算确定。如经由位于海岸线的某点,或者更准确地说,位于海岸一般方向构造线上的某点所作的垂线与某岛屿相交,则可认定该点是被屏蔽的;(3)一般方向线应该达到某种特定的标准,包括最长不超过60海里。^①

但是,在实践中鲜有实例能满足上述所谓标准。典型的情况有越南,它的领海基线中作为基点的Hon Hai岛距离其大陆海岸达75海里,并且,其以此为基点向北连接Hon Doi岛以及向西南连接Bay Canh岛两个基点的两条基线的长度甚至超过了160海里。^② 缅甸在马达班湾(Gulf of Martaban)所划定的直线基线更是长达222海里,其距离大陆最近的一点的距离也超过70海里。^③ 意大利、日本、韩国、古巴、洪都拉斯、葡萄牙等均未考虑上述标准。^④

三 适用直线基线的长度限制

直线基线段的长度问题向来是颇具争议的问题。由于《海洋法公约》第7条及其前身1958年《领海及毗连区公约》第4条均未对基线段的长度作出明确规定,这造成了理论界的极大争议和国家实践中的差异。

在联合国第一次海洋法会议期间曾有过关于此问题的提议,即任何一条基线都不能超过15海里。^⑤ 斯科瓦奇(Scovazzi)亦曾指出,《领海及毗连区公约》距离将基线长度限制为15海里仅一步之遥。^⑥ 这里应当注意的是,现有的很多关于基线段长度的建议方案都提到或者是参考了1951年英挪渔业案。据此有学者认为,“挪威在1935年主张的基线中,两个相邻岛屿间距离最长的是连接基点21和基点22之间的那条基线,为43.6海里。这表明可被接受的最大距离不会少于43.6海里。”^⑦

在超过挪威最长基线段长度的观点中,比兹利(Beazley)认为,直线基线段的长度应该限制在45海里。^⑧ 美国关于这一问题的分析则认为:“比较合适的做法是将直线基线的长度与领海

① See United States Dept. of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Developing Standard Guidelines for Evaluating Straight Baselines” (*Limits in the Seas*, No. 106, 1987), pp. 17 - 18, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/12/LIS-106.pdf> (last visited December 29, 2019).

② See United States Dept. of State, Bureau of Intelligence and Research, “Straight Baselines: Vietnam” (*Limits in the Seas*, No. 99, 1983), p. 6, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/12/LIS-99.pdf> (last visited December 29, 2019).

③ See United States Dept. of State, Bureau of Intelligence and Research, “Straight Baselines: Burma” (*Limits in the Seas*, No. 14, 1970), p. 4, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/LIS-14.pdf> (last visited December 29, 2019).

④ See J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, pp. 98 - 107.

⑤ See J. Ashley Roach and Donald Rothwell, “Baselines under the International Law of the Sea”, (2014) International Law Association Washington conference, para. 18, <https://www.ila-hq.org/index.php/committees> (last visited December 29, 2019).

⑥ See United States Dept. of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Developing Standard Guidelines for Evaluating Straight Baselines” (*Limits in the Seas*, No. 106, 1987), p. 14, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/12/LIS-106.pdf> (last visited December 29, 2019).

⑦ Victor Prescott and Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*, p. 146.

⑧ See P. B. Beazley, “Maritime Limits and Baselines: A Guide to Their Delineation”, p. 9.

宽度联系起来。在联合国第一次海洋法会议结束通过《领海及毗连区公约》之际，各国关于领海宽度的主张大多为3海里，而当时与会者考虑的基线长度是10海里和15海里，分别是领海宽度的3.3倍和5倍，而现行国际法所允许的最大领海宽度为12海里，将直线基线的最大长度设定为领海宽度的4倍，即48海里是比较合理的。”^①

然而，在上述方案中，即便是最长的标准——48海里，似乎也存在一些问题。一方面，假设第一次海洋法会议时“各国关于领海宽度的主张大多为3海里”的前提可以成立，在此前经国际法院裁决符合国际法的挪威直线基线系统中最长的基线段也超过了40海里，这显然不止3海里的“3.3倍和5倍”；另一方面，从国家实践角度看，各国直线基线系统中最长基线段超过48海里的比比皆是，这也影响该方案的代表性和接受度。^②

综合以上情况，关于基线段的长度问题似乎只能大致地得出如下结论：现今的国际立法均未就此问题作出规定，“国际法院也没有说基线长度必须是适度和合理的”，^③但是，很显然，在实践中直线基线的长度“仍会构成评估直线基线有效性的一个重要因素”。^④《海洋法公约》第7条设定的一系列条件将会是“使用过长直线基线的一个‘限制性因素’”。^⑤

四 适用直线基线的形态限制：基线对海岸一般方向的偏离度

《海洋法公约》第7条第3款规定，直线基线的划定不应在任何明显的程度上偏离海岸的一般方向。与前述“极为曲折的海岸”“紧接海岸”等概念一样，海岸的一般方向也是源于1951年英挪渔业案的一个概念。这个概念实际上包含了两层含义：其一，什么是海岸的一般方向？其二，在采用直线基线制度的情形下，具体什么样的情形将被视为偏离了海岸的一般方向？

对于以上两个问题，《海洋法公约》均未作出规定。既然此概念是源于英挪渔业案，通过考察该案的实际情形就不啻为一个可行的参考路径，实际上也确实有试图通过分析该案的具体情形而提出此问题的解决路径的努力。然而，在英挪渔业案中，经过考察分析，法院明确表示，对于“海岸的一般方向”这一问题，“不管如何进行判别，它都是缺乏数值精确性的”。^⑥据此，有意见认为，一般而言，海岸的一般方向问题不应当仅仅依据某一段特定的海岸或者依据大比例尺海图所提供的信息来判断。^⑦更有学者认为“并没有客观的标准对海岸的一般方向进行判断，也没有客观标准对直线基线所包围的陆地和水域之间的紧密联系进行判断”。^⑧而至于什么样的情

① United States Dept. of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Developing Standard Guidelines for Evaluating Straight Baselines” (*Limits in the Seas*, No. 106, 1987), p. 15, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/12/LIS-106.pdf> (last visited December 29, 2019).

② 参见陈德恭：《现代国际海洋法》，海洋出版社2009年版，第58页。

③ Gerald Fitzmaurice, *The Law and Procedure of the International Court of Justice* (Cambridge: Grotius Publications, 1986), p. 239.

④ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), p. 49.

⑤ Kopela Sophia, *Dependent Archipelagos in the Law of the Sea* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2013), p. 66. Also see Robin Churchill and Vaughan Lowe, *The Law of the Sea* (Manchester: Manchester University Press, 3rd edn., 1999), p. 37.

⑥ *Fisheries (United Kingdom v. Norway)*, Judgment, I. C. J. Reports 1951. paras. 116, 141-142.

⑦ See United Nations Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (United Nations, 1989), p. 25, https://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationtexts/The%20Law%20of%20the%20Sea_Baselines.pdf (last visited December 29, 2019).

⑧ Victor Prescott and Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*, p. 49.

形可以被视为偏离了海岸的一般方向，英挪渔业案中，挪威海岸附近除了韦斯特峡湾（vest fjord）的直线基线这个唯一的例外，其余的直线基线均未超过15度，因此就有学者主张直线基线走向偏离海岸的一般方向的范围不应大于15度。^①也有据此建议20度为适当标准的建议。^②但是，在国家实践中这个问题也没有得到有效的统一解释，如厄瓜多尔所划定的直线基线偏离了其海岸线的大致方向60度。^③

综合上述种种规则的不明确、学者意见的分歧以及国家实践的差异，可以认为，“‘海岸的一般方向’为规制基线提供了原则，而直线基线方法的运用正是适用这一原则的结果”。^④这也正如劳特派特（Lauterpacht）曾指出的，“海岸的一般方向这一概念及其运用‘不是没有难度’”。^⑤因为“‘海岸的一般方向’的概念是一个自由裁量的问题（a matter of appreciation），而不是一个科学发现（scientific discovery）”。^⑥

五 结论

通过上文的梳理，不难发现在直线基线的适用问题上，规则定性式的规定多有语焉不详之处，国家的实践也各不相同。这使得学界始终不乏提出更为精确的定量方案的尝试。例如，罗切（Roach）就主张在实践中应该严格限制对《海洋法公约》第7条的解读。^⑦

同时，我们也应当意识到，即便是在精确定量分析方面做出诸多努力的美国“海域的界限”系列报告之一的《发展中的直线基线评估标准指南》这样的研究成果，也“并没有将来也不太可能对国家实践产生重要的影响”。^⑧对此，亦有其他一些学者总结认为，“企图为直线基线的适当性（propriety）设定精确数值标准的作法都是有趣的学术活动，但可以预见的是，这些企图面对现实世界中的海洋主张注定会失败。”^⑨

有鉴于此，对于《海洋法公约》第7条在实践中应把握的尺度，还有一类意见也值得重视。譬如，斯科瓦奇（Scovazzi）认为，虽然有美国的抗拒，但在适用第7条划定直线基线的过程中

① 蒋新宁：《有关领海基线的国际法规则》，载《求实》2005年第2期，第204页。

② See United States Dept. of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Developing Standard Guidelines for Evaluating Straight Baselines” (*Limits in the Seas*, No. 106, 1987), p. 17, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/12/LIS-106.pdf> (last visited December 29, 2019).

③ See United States Dept. of State, Bureau of Intelligence and Research, “Straight Baselines: Ecuador” (*Limits in the Seas*, No. 42, 1972), pp. 6-7, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/LIS-42.pdf> (last visited December 29, 2019).

④ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, pp. 47-48.

⑤ Hersch Lauterpacht, *Development of International Law by the International Court* (Cambridge: Cambridge University Press, 1958), p. 192.

⑥ D. P. O’Connell, *The International Law of the Sea* (Oxford: Clarendon Press, 1982), pp. 214-215.

⑦ See Sam Bateman and Clive Schofield, “State Practice Regarding Straight Baselines in East Asia—Legal, Technical and Political Issues in a Changing Environment”, International Conference on Difficulties in Implementing the Provisions of UNCLOS (Monaco, 2008), p. 20, https://www.iho.int/mtg_docs/com_wg/ABLOS/ABLOS_Conf5/Papers/Session7-Paper1-Bateman.pdf (last visited December 29, 2019).

⑧ Robin Churchill and Vaughan Lowe, *The Law of the Sea*, p. 41.

⑨ Victor Prescott and Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*, p. 157.

秉持较为灵活 (flexible) 和宽松 (liberal) 的标准是习惯趋势 (customary trend)。^① 与之相应的是, 丘吉尔 (Churchill) 和劳尔 (Lowe) 虽然一度认为直线基线规则已经成为了习惯国际法, 并指出广泛容忍 (widespread tolerance) 对直线基线规则的错误使用可能会导致对规则本身的修改,^② 但是他们后来修正了观点, 认为尽管存在多个国家的实践, 但这些国家的实践并不一致, 没有形成一种特定的直线基线划线模式, 而似乎是全凭各沿海国的喜好。因此, 迄今有关直线基线的实践还没有形成对《海洋法公约》第7条的一致解释, 也没有形成习惯国际法。^③

综上, 笔者认为, 鉴于直线基线的适用条件存在规则、理论与实践的差异, 应当注重以《海洋法公约》第7条的立法精神为指引来对“极为曲折的海岸”以及“紧接海岸的一系列岛屿”这两个条件加以适用, 力图避免运用正常基线等方式所可能产生的复杂情形。而“非常不稳定的海岸”这一要求应当视为“极为曲折的海岸”和“紧接海岸的一系列岛屿”的补充, 即, 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以采用连接各适当点的直线基线法, 但是, 在有三角洲和其他自然条件以致海岸线非常不稳定之处, 可沿低潮线向海最远处选择各适当点划定直线基线。在直线基线的限制方面, 直线基线的长度构成评估直线基线有效性的一个重要因素, 同时, “海岸的一般方向”为规制基线提供了原则, 而直线基线方法的运用正是适用这一原则的结果。

On the Conditions and Limits of the Application of Straight Baselines

Zhou Jiang

Abstract: The application of straight baselines, which is different to the general applicability of normal baseline, is based on particular natural conditions, such as the coastline is deeply indented and cut into, or there is a fringe of islands along the coast in its immediate vicinity, or the coastline is highly unstable. As to the limits, in practice, the length of each straight baseline and the general direction of the coast are important issues to evaluate the reasonability of the application of straight baselines.

Keywords: Straight Baselines, Conditions, Length, General Direction of the Coast

(责任编辑: 罗欢欣)

① See Sam Bateman and Clive Schofield, “State Practice Regarding Straight Baselines in East Asia—Legal, Technical and Political Issues in a Changing Environment”, International Conference on Difficulties in Implementing the Provisions of UNCLOS (Monaco, 2008), p. 20, https://www.ihp.int/mtg_docs/com_wg/ABLOS/ABLOS_Conf5/Papers/Session7-Paper1-Bateman.pdf (last visited December 29, 2019).

② See Robin Churchill and Vaughan Lowe, *The Law of the Sea*, pp. 54–57.

③ See Robin Churchill, “The Impact of State Practice on the Jurisdictional Framework Contained in the LOS Convention”, in Alex G. Elferink, *Stability and Change in the Law of the Sea: the Role of the LOS Convention* (Leiden: Martinus Nijhoff, 3rd edn., 2005), p. 108.