

## 论沿海国岛礁建设的边界、效应及中国的应对

叶 泉

**内容提要:** 岛礁建设是国际法认可的增加国家领土或扩大国家管辖范围的方式之一,只要行为国遵守相应的国际法规范,岛礁建设便无可指摘。人为建设势必对岛礁的“权利基础”和“划界效力”的认定带来冲击。岛礁建设所依托的海洋地物是判断建设后“权利基础”的重要依据,而岛礁的面积与地理位置则是确定“划界效力”的关键因素。中国在南海的岛礁建设,是在自身管辖海域内依托现有岛礁而实施的人为添附,并未损害其他国家或国际社会的利益,其合法性毋庸置疑。未来在南海岛礁建设过程中,中国一方面应考虑出台官方立场文件阐述岛礁建设缘由,并继续履行相应的国际法义务;另一方面还应充分挖掘和开发岩礁的经济价值,避免落入他国设置的“人工岛屿”陷阱。

**关键词:** 岛礁建设 权利基础 划界效力 人工岛屿 南海仲裁

叶泉,东南大学法学院讲师。

自2013年9月以来,中国开始在属自己管辖的部分南沙岛礁展开大规模建设,并于2015年6月宣告完成“陆域吹填”工作。这一行为引发国际社会广泛关注,一些国家对此提出质疑,关于岛礁建设合法性的争议也随之浮出水面。2016年7月12日,根据《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)附件七成立的临时仲裁庭对“菲律宾南海仲裁案”做出最终裁决,其中对于中国南海岛礁建设近乎粗暴的认定,引发国际社会一片哗然。实际上,沿海国进行岛礁建设的行为早已有之。最初国家实施岛礁建设主要是为了缓解陆地资源紧缺,或是避免因海平面上升及自然力量侵蚀而导致岛礁被淹没,故而并未引起较大争议。然而,现今沿海国进行岛礁建设的目的早已超越传统范畴,岛礁建设既是国家与自然博弈的手段,也是国家争夺与扩大管辖权的需要。特别是对于主权归属存在争议的岛礁,人为建设一方面可以作为当事国增强有效控制的筹码,使其在岛礁主权争夺战中占得先机,另一方面还可提升该岛礁“维持人类居住或其本身经济生活”的能力,为扩大管辖海域提供支撑。在此情况下,岛礁建设不仅可能侵犯邻国权益,还可能损害国际社会整体利益。因此,岛礁建设将引发一系列法律问题:沿海国进行岛礁建设的边界如何确定?人为建设是否会改变岛礁的法律地位,即能否改变岛礁的

“权利基础”和“划界效力”？就中国在南海的岛礁建设而言，如何从国际法角度对部分国家及仲裁庭的不实指责予以回应，并为国家推进岛礁建设提供参考路径，是现阶段一个紧迫而又重要的课题。

## 一 沿海国岛礁建设的边界：权利来源与规范原则

沿海国进行岛礁建设的行为早已有之，但现行国际法并未对岛礁建设给出明确定义，学界的称谓也不尽一致。有学者称之为“填海造地”，<sup>[1]</sup>也有学者称之为“人工固岛”，<sup>[2]</sup>还有学者直接使用“造岛”这一表达。<sup>[3]</sup>实际上，由“建设”一词可以看出，其既包含从无到有，也包括在原有的基础上进行维护、加固与扩建。换言之，根据岛礁建设方式的不同，可以将其分为两种类型：一是国家在相关海域内直接建造岛屿；二是国家以现有岛礁为基础，间接建造岛屿。因此，我们可以将岛礁建设定义为：沿海国为了实现特定目的，在相关海域内直接建岛或依托现有岛礁而展开的维护、加固与扩建活动。两种不同建设方式的权利来源与法律效果不尽相同，这也意味着沿海国在建设岛礁时应谨慎行事，避免越过权利边界而导致国家责任。

### （一）传统国际法下沿海国岛礁建设的权利来源及其限度

根据传统国际法理论，国家领土变更的方式包括先占、时效、添附、割让和征服。其中，添附是指因自然或人为力量而使国家领土面积扩大，包括自然添附和人为添附两种。自然添附的主要形式为涨滩、三角洲和新生岛屿，其合法性历来得到国际社会的普遍承认。在 1805 年“安娜号”案中，美国领海内因自然添附产生了一个小泥岛，该岛被英国捕获法院认定为美国领土。<sup>[4]</sup> 1986 年，因海底火山爆发，日本硫磺岛的领海内出现了一个新岛屿，英国政府公开表明该岛属于日本领土。<sup>[5]</sup>

人为添附则表现为岸外筑堤和填海造地等。在国际上，通过人为添附增加本国陆地面积具有悠久的历史。荷兰是填海造地最典型的国家，自 13 世纪便开始了填海之路，如今其国土面积的 1/5 是填海而来，故有“上帝造海，荷人造陆”之称。日本早在 11 世纪即有填海造地的历史记录，在过去 100 年中，日本沿海城市约 1/3 的面积是经由人为添附而获取。此外，新加坡、韩国和摩洛哥等国均借助人造添附使其国土面积大为增加。可见，人为添附并未被国际法所禁止，只是这项权利的行使受到一定程度的限制。《奥本海国际法》指出：“每个国家如果愿意的话，可以建筑越过最低落潮线而深入海洋的人为的土地”，但不得“使邻国领土的自然状态遭受不利”。<sup>[6]</sup> 在 2003 年“新马填海案”中，国际海洋法法庭并未否认新加坡填海造地本身的合法性，而是指出：“新加坡不应采取可能对马

[1] 参见罗国强：《中国在南海填海造地的合法性问题》，《南洋问题研究》2015 年第 3 期，第 11 页。

[2] 参见谈中正：《科技发展与法律因应：人工固岛的国际法分析》，《武大国际法评论》2013 年第 2 期，第 71 页。

[3] 参见俞世峰：《造岛行为的主权合法性判别》，《法学》2015 年第 7 期，第 123 页。

[4] 参见[英]劳特派特修订：《奥本海国际法》（上卷第二分册），王铁崖等译，商务印书馆 1989 年版，第 82 页。

[5] 参见[英]马尔科姆·N·肖著：《国际法》，白桂梅等译，北京大学出版社 2011 年版，第 392-393 页。

[6] [英]劳特派特修订：《奥本海国际法》（上卷第二分册），王铁崖等译，商务印书馆 1989 年版，第 82 页。

来西亚的权利造成不可修复的损害或对海洋环境造成严重危害的方式进行填海造地活动。”〔7〕

这些国家填海造地的行为可以说是岛礁建设的雏形,只是囿于科学技术的限制,当时国家的岛礁建设活动都是以既有岛礁为基础,或者是发生在领海内。〔8〕因此,尽管这些行为也会导致沿海国领海基线向外延伸,但在《海洋法公约》通过以前较长一段时间内,国际社会主流观点认为领海只有3海里,“领海之外即公海”,故而岛礁建设并未引发太大争议。但在《海洋法公约》生效后,岛礁的战略价值日益凸显,岛礁建设逐渐成为有关国家借机提升其法律地位的重要手段,从而不可避免地与海上邻国产生划界纠纷,压缩对方管辖海域,乃至侵蚀公海和国际海底区域(以下简称“区域”)的面积,致使国际社会共同利益受损。

需要注意的是,“不法行为不产生权利”是一项国际社会普遍接受的一般法律原则,根据这一原则,任何国家均不能从非法行为中获益。〔9〕因此,以现有岛礁为基础进行建设的合法性暗含了一个前提条件,即行为国对相关岛礁拥有主权。如果行为国对岛礁没有主权,或者未经岛礁所属国同意擅自对其进行建设,其合法性将受到质疑。

## (二)《海洋法公约》下沿海国岛礁建设的权利及其限度

海洋科学技术的发展使人类开发海洋的步伐从近海走向远海,沿海国进行岛礁建设的海域范围也相应扩大。《海洋法公约》将海洋划分为领海、毗连区、专属经济区、大陆架和公海等海域,打破了“领海之外即公海”的海洋格局,同时在一定程度上弥补了传统国际法关于岛礁建设制度不明确的漏洞。沿海国在不同海域所享有的权利和应承担的义务并非一致,这也决定了其在各海域进行岛礁建设时的权限会有所不同。

一是沿海国在领海进行岛礁建设的边界。虽然《海洋法公约》并未直接规定沿海国在其领海内享有岛礁建设的权利,但根据公约第2条,沿海国的主权及于领海及其上空、海床和底土。岛礁建设权是主权的应有之义,除涉及“永久性海港工程”外,沿海国甚至还可依托领海内所建设的人工岛屿来划定领海基线。〔10〕因此,只要符合国际法与国内法规范,且未损害他国利益,沿海国在其领海内从事岛礁建设就是合法的,其他国家无权干涉。

二是沿海国在专属经济区和大陆架进行岛礁建设的边界。沿海国在其专属经济区和大陆架内对某些特定的事项享有专属管辖权,岛礁建设就是其中之一。根据《海洋法公约》第56条第1款(a)项,沿海国在其专属经济区内对“人工岛屿、设施和结构的建造和使用”行使管辖权。《海洋法公约》第60条进一步指出,沿海国在建造这种人工岛屿、设施和结构时,必须“妥为通知”,并可在其周围设置不超过500米的安全地带,安全地带不得干扰国际航行。至于沿海国在大陆架内建设岛礁的权限,《海洋法公约》第80条规定:

〔7〕 *Land Reclamation in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore)*, Provisional Measures, ITLOS Reports 2003, para. 106.

〔8〕 参见俞世峰:《造岛行为的主权合法性判别》,《法学》2015年第7期,第123页。

〔9〕 参见王可菊:《不法行为不产生权利》,《太平洋学报》2013年第7期,第92-93页。

〔10〕 《海洋法公约》第11条规定,如果人工岛屿属于“永久性海港工程”,则不能以其为基点划定领海。

“第 60 条比照适用于大陆架上的人工岛屿、设施和结构。”

三是沿海国在公海建设岛礁的边界。依照《海洋法公约》第 87 条,任何国家在公海均享有“建造国际法所容许的人工岛屿和其他设施的自由,但受第六部分(即大陆架制度)的限制”;国家在行使这种自由时,“须适当顾及其他国家行使公海自由的利益”。《海洋法公约》并未明确“国际法所容许”的含义,但从其在专属经济区和大陆架部分的有关规定以及在国家实践中形成的惯例,可以看出国家在公海进行岛礁建设需要符合如下条件:建造的目的应当是专为和平的;建造的位置应当合理,不得妨碍别国船舶公海航行自由的行使;建造的方式应当符合主管国际组织所制定的标准。<sup>[11]</sup>

《海洋法公约》关于岛礁建设的规定,主要是针对直接建岛行为。而且,公约条文使用的是人工岛屿这一用语,且否定了国家对于在专属经济区、大陆架或公海内所建人工岛屿主张领海等海域的权利,仅仅赋予行为国对特定事项的专属管辖权。因此,国家在专属经济区、大陆架或公海上建设的人工岛屿不构成对其领土的添附。<sup>[12]</sup>

### (三) 岛礁建设应遵守的国际法原则

依据传统国际法理论,结合《海洋法公约》的宗旨及相关规定,可以推断出国家在进行岛礁建设时至少应遵循善意原则、适当顾及原则和预防原则。

#### 1. 善意原则

从主观目的来说,国家开展岛礁建设应符合善意原则。善意原则不仅是一项一般法律原则,也是一项国际法的一般原则,它要求各国必须合理和善意地行使权利。<sup>[13]</sup>《海洋法公约》虽然赋予了国家进行岛礁建设的权利,但其第 300 条同时规定:“缔约国应诚意履行根据本公约承担的义务并应以不致构成滥用权利的方式,行使本公约所承认的权利、管辖权和自由。”《维也纳条约法公约》第 26 条也明确指出:“凡有效之条约……必须由各国善意履行。”就岛礁建设而言,善意意味着建设主要是为了民用或非军事目的,<sup>[14]</sup>且不能纯粹以争夺海洋资源和延伸管辖海域为目标。早在半个多世纪以前,美国国际法学者麦克考尔与伯克就曾指出:“评判四面环水的人工建造的陆地主张领海和内水的合理性的主要标准,在于是为了实际使用还是仅仅为了延伸这些水域所做的伪装,而与当地利益无关。”<sup>[15]</sup>中国学者王泽林也认为,如果人为建设只是为了主张权利而非为了人类居住,那么这种行为就违反了《海洋法公约》制定者的意图。<sup>[16]</sup>例如,日本煞费苦心地对冲之鸟礁进行建设,就是为了使其享有专属经济区和大陆架,这种行为显然是对《海洋法公约》所赋予权利的滥用,违背了善意原则。如若这种行为被允许,势必引起恶性连锁反

[11] 参见宋云霞著:《国家海上管辖权理论与实践》,海洋出版社 2009 年版,第 89 页。

[12] 参见罗欢欣:《国际法上的领土权利来源:理论内涵与基本类型》,《环球法律评论》2015 年第 4 期,第 167 页。

[13] *United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, Appellate Body Report, 6 November 1998, para. 158.

[14] 由于岛礁所属国承担着相应的国际义务与责任,而管理人造岛屿、维护航道安全的责任又无法完全由平民承担,因此在岛礁上驻扎必要的武装力量并不违背《海洋法公约》。参见马博:《审视南海岛礁建设法理性问题中的三个国际法维度》,《法学评论》2015 年第 6 期,第 157 页。

[15] Myres S. McDougal & William T. Burke, *Public Order of the Oceans*, Yale University Press, 1962, pp. 387 - 388.

[16] 参见王泽林:《试析联合国海洋法公约中的岛屿制度》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2006 年第 1 期,第 54 页。

应,在国际社会掀起新一轮的“海上圈地运动”。

## 2. 适当顾及原则

从行为方式来说,国家在进行岛礁建设时应有所克制。“行使自己的权利不能损害他人的权利”是国际社会普遍认可的一般法律原则之一,它要求国家在行使自己的权利时,适当顾及其他国家的相关权利,确保不损害他国利益。《海洋法公约》序言也明确规定:“在妥为顾及所有国家主权的情形下,为海洋建立一种法律秩序。”具体而言,沿海国在其领海内进行岛礁建设时,应顾及其他国家的无害通过权,不能对此造成妨碍;沿海国在其专属经济区和大陆架展开岛礁建设时,应保障其他国家的航行自由、飞越自由、铺设海底电缆和管道自由等权利不受到侵害;而国家在公海实施岛礁建设时,应充分考虑其他国家在公海的利益,避免干扰其他国家行使公海自由。

## 3. 预防原则

从价值取向来看,岛礁建设应遵循预防原则,<sup>[17]</sup>以符合可持续发展的要求。预防原则源于联邦德国的环境法,自20世纪80年代开始被引入国际法领域。20世纪90年代之后,几乎所有国际环境法律文件都直接或间接体现了这一理念。其中,1992年联合国环境与发展大会通过的《里约宣言》对于预防原则在国际法领域的发展具有里程碑意义,其原则15指出:“为了保护环境,各国应按照本国的能力,广泛适用预防措施。”《海洋法公约》第194条也要求各国采取“一切符合本公约的必要措施,防止、减少和控制任何来源的海洋环境污染”。岛礁建设不可避免地会对海洋环境造成一定程度的破坏,这就意味着行为国在岛礁建设前应采取必要措施,尽可能控制与减少对海洋生态环境的负面影响。

概而言之,岛礁建设是国际法许可的增加国家领土或扩大国家管辖范围的方式,国家在进行岛礁建设时,只要遵循相应的国际法原则和规范,即可得以顺利实施。容易引起争议的是人为建设将在何种程度影响岛礁本身的法律地位。

## 二 人为建设对岛礁法律地位的效应:权利基础与划界效力

岛礁的法律地位包括岛礁的权利基础和岛礁的划界效力两部分。前者是指岛礁能否主张领海、专属经济区和大陆架等管辖海域,后者则是指岛礁在海岸相邻或相向国家间进行海域划界时可发挥的作用。<sup>[18]</sup>人为建设势必对岛礁的权利基础和划界效力的认定带来冲击,但《海洋法公约》下的岛屿制度与划界规则均非常模糊,学界对此也众说纷纭,因此有必要深入探寻《海洋法公约》的真实意图,从应然角度揭示这些制度的具体意涵,并梳理国际司法或仲裁机构解决争端的具体方式。

[17] 预防原则具有两层含义:一是运用已有的知识和经验,事先采取措施,以避免对开发和利用环境带来可能的环境危害,即所谓的“损害预防原则”;二是对开发和利用环境行为可带来的尚未明确的环境危害进行事前预测、分析和评价,促进开发决策以避免环境危害及其风险的出现,这种情况被称之为“风险预防原则”。参见吕忠梅著:《环境法》,法律出版社1997年版,第154页;王曦编著:《国际环境法》(第二版),法律出版社2005年版,第110-111页。

[18] 参见万鄂湘、杨力:《岛屿的法律地位问题初析》,《江西社会科学》2012年第3期,第126页。

### (一)人为建设对岛礁权利基础的效应

就岛礁的权利基础而言,岛礁建设涉及的争议焦点体现在两个方面,一是人为建设是否会改变岛礁“自然形成”的属性;二是人为建设是否会提升或减损岛礁的海域主张能力。

#### 1.《海洋法公约》下的岛屿制度

岛屿的法律概念经历了一个发展的过程,最终由《海洋法公约》第 121 条加以确定。该条第 1 款界定了岛屿的含义,即“岛屿系指四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地”。该条第 2 款对岛屿所能主张的海域予以明确,赋予了岛屿与陆地领土相同的海域主张权利。考虑到不同岛屿在社会经济属性方面存在较大差异,若不对其进行区分而适用同一制度,将导致不公平的结果。故该条第 3 款对第 2 款进行了限制,即“不能维持人类居住或其本身经济生活的岩礁,不应有专属经济区或大陆架”。《海洋法公约》并未对岩礁进行界定,但从其第 121 条的整体规定来看,岩礁被置于岛屿制度之下。这表明岩礁也属于岛屿范畴,只不过是一种相对特殊的岛屿。此外,如若岩礁不属于岛屿,那么《海洋法公约》第 121 条第 3 款的限制性规定就纯属画蛇添足。<sup>[19]</sup> 在论述两者的区别时,为了表述的方便,学界一般根据能否主张专属经济区和大陆架来对岛礁进行界分,若能主张则称之为岛屿,反之则为岩礁。<sup>[20]</sup> 此外,不能简单地从名称来判断一个海洋地物是岛屿还是岩礁,而应从其能否“维持人类居住或其本身经济生活”来认定。

#### 2. 人为建设对岛礁自然属性的效应

《海洋法公约》下的岛礁必须是“自然形成”的,而岛礁建设势必会对“自然形成”这一要素带来冲击。对于“自然形成”究竟是指“形成的方法”还是“形成的物质”,学者们更倾向于前者。<sup>[21]</sup> 在 1805 年“安娜号案”中,主审法官在判决时直言:“关于岛屿是由泥土或岩石组成这一事实是无关紧要的,因为主权并不取决于土地的性质。”<sup>[22]</sup> 国际法院在“尼加拉瓜诉哥伦比亚领土与海洋争端案”的判词中也指出:“国际法界定岛屿的依据是其是否‘自然形成’,以及是否在高潮时露出水面,而非考察其地质组成。”<sup>[23]</sup> 《海洋法公约》之所以如此强调岛礁的成因,是因为根据其第 60 条第 8 款,“人工岛屿、设施和结构不具有岛屿地位”,这意味着它们不能主张领海,其存在也不影响海域界限的划定。

值得探讨的是,岛礁是否不得含有任何人工因素?对于附加人为措施的岛礁是否还符合“自然形成”这一条件?<sup>[24]</sup> 实际上,人为措施的引入,使得自然形成岛屿与人工岛

[19] Jonathan I. Charney, *Rocks That Cannot Sustain Human Habitation*, *American Journal of International Law*, Vol. 93, 1999, p. 864.

[20] 参见白续辉:《解读岩礁问题的“东南亚特色”:以学者观点为视角》,《东南亚研究》2014 年第 3 期,第 12 页。

[21] 参见华敬妍著:《海洋法学教程》,中国海洋大学出版社 2009 年版,第 255 页;张海文主编:《〈联合国海洋法公约〉释义集》,海洋法出版社 2006 年版,第 225 页。

[22] 参见张海文主编:《〈联合国海洋法公约〉释义集》,海洋法出版社 2006 年版,第 225-226 页。

[23] *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v Colombia)*, Judgment, *I. C. J. Reports 2012*, para. 37.

[24] 邹克渊教授将这类无论高潮还是低潮时均高于水面,具有人工结构和设施的海洋地物称之为“混合岛礁”或“混合海洋地物”(hybrid geographic features)。参见邹克渊:《岛礁建设对南海领土争端的影响:国际法上的挑战》,《亚太安全与海洋研究》2015 年第 3 期,第 10 页。

屿之间的界限变得难以确定。<sup>[25]</sup>《海洋法公约》对此也缺乏明确规定,但不能就此认为对岛礁施加的任何人为措施都将使其丧失“自然形成”的属性。例如,国家为了合理的发展诉求实施填海造地以扩大岛礁面积,或是为了增强岛礁抗击海浪的能力而对其进行加固,抑或是为了避免海平面上升导致岛礁被淹没而对其进行提升。这些措施均将或多或少地改变岛礁的自然状况,如果认为这些岛礁所属国不能以建设后的岛礁主张其本能拥有的领海,乃至专属经济区和大陆架,显然是不合理的。克维亚特科夫斯卡和松斯主张,人为建设形成的地物的法律地位应由原高潮高地(岛礁)或低潮高地决定。<sup>[26]</sup>这种观点表明岛礁建设所依托的海洋地物是判断岛礁是否仍具备“自然形成”这一要素的关键。依据海洋地物与海平面的相对位置,可将地物大致分为水下地形、低潮高地和岛屿(包括岩礁),不同类型的海洋地物具有不同法律地位,人为建设对其所产生的影响也有所不同。<sup>[27]</sup>

水下地形是指无论低潮还是高潮时都没入水中的海洋地物,如暗礁,其法律地位依附于所处海域。而依照《海洋法公约》第13条第1款,低潮高地“是指在低潮时四面环水并高于水面但在高潮时没入水中的自然形成的陆地”。通过人为措施将水下地形和低潮高地建设成岛屿,无疑并不符合“自然形成”的岛屿之要件。因为一旦把此类岛屿也纳入“自然形成”的范畴,那么恐怕世界上所有的海洋地物都将符合国际法意义上的岛屿,《海洋法公约》对岛屿的限制也就失去了意义。对此,戴克指出:“《海洋法公约》第60条第8款的目的是抑制国家以扩张管辖海域为目的而在暗礁与低潮高地上进行建设,因而在暗礁上建造的结构应认定为人工岛屿。”<sup>[28]</sup>贝克曼对此也表示认同,认为“即便低潮高地与水下地形经改造后获得了高出海面的建筑结构,也不能基于其主张海域权利”。<sup>[29]</sup>

对于那些本身在高潮时就已高出水面的岛礁,为了维护其本身的法律地位而进行建设,有学者形象地称之为“牙医为破碎的牙套上牙套的行为”。<sup>[30]</sup>这类行为并未改变岛礁自然形成的属性,因为人类活动对其形成只产生部分间接的影响。<sup>[31]</sup>例如,随着海平面

[25] Robert W. Smith, *Maritime Delimitation in the South China Sea: Potentiality and Challenges*, *Ocean Development and International Law*, Vol. 41, 2010, p. 223.

[26] 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. 172.

[27] 《海洋法公约》并未对低潮与高潮的界定标准作出任何说明。尽管国际社会通行的标准是以“潮汐基准面”为参照,但对于潮汐基准面的选择尚未形成通例,各国的具体做法并不一致。参见包毅楠:《低潮高地的法律地位辨析》,《上海大学学报》(社会科学版)2016年第4期,第24-25页。

[28] Jon M. Van Dyke, *Disputes Over Islands and Maritime Boundaries in East Asia*, in Seoung Young Hong and Jon M. Van Dyke (eds.), *Maritime Boundary Disputes, Settlement Process, and the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 70.

[29] Robert Beckman, *Rights and Jurisdiction over Resources in the South China Sea: the Significance of the Status of Geographic Features*, *The 4th International Workshop on the South China Sea: Cooperation for Regional Security and Development*, Ho Chi Minh City, Vietnam, 19-21 November, 2012. 转引自白续辉:《解读岩礁问题的“东南亚特色”:以学者观点为视角》,《东南亚研究》2014年第3期,第14页。

[30] Andrew L. Silversion, *Okinotorishima: Artificial Preservation of a Speck of Sovereignty*, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 16, 1990, p. 431.

[31] Clive R. Symmons, *The Maritime Zones of Islands in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1979, p. 33.

上升,图瓦卢、马尔绍群岛、基里巴斯、马尔代夫和汤加等岛国将面临逐渐被海水淹没的困境。如果这些国家基于正常的发展需求而对岛礁进行建设,将导致建设后的岛礁被认定为人工岛屿,从而陷入在丧失海域主张能力与最终没入水中之间的艰难抉择,这显然是不合乎情理的。因此,国家在现有岛礁基础上进行适当建设,是其生存与发展的合理诉求,不能因此而被认定为人工岛屿。

### 3. 人为建设对岛礁海域主张能力的效应

《海洋法公约》第 121 条第 3 款是支持与反对岛屿享有同陆地相同海域权利的两大阵营妥协与斗争的产物,因此公约没有明确“维持人类居住或其本身经济生活”的具体内涵,国际社会对此也众说纷纭,且尚未形成定论。鉴于岛屿和岩礁所能声索的海域能力差异巨大,任何国家如果认为其对某一特定的海洋地物拥有主权,将有动力使该地物被界定为岛屿,而持反对意见的国家则将提出一系列论点来表明该地物应定性为岩礁。<sup>[32]</sup> 对于可能引发争议的岩礁,很多国家会通过人为建设,使其满足“维持人类居住”或“维持其本身经济生活”之要求。

首先,人为建设对岛礁“维持人类居住”能力的效应。学界关于“维持人类居住”的交锋主要体现在两点:其一,“不能维持”是指无人居住的实际状态,还是指不适合人类居住的环境?其二,“人类居住”的具体内涵是什么,是否对居住人口的数量和职业有特殊要求?

《海洋法公约》第 121 条第 3 款的措辞为“不能维持”而非“不维持”,这表明此处应考察的是岩礁能否维持人类居住的能力,而非现在是否有人居住的实际状态。<sup>[33]</sup> 岩礁上暂无人居住并不能成为排除其主张专属经济区和大陆架的理由。<sup>[34]</sup> 遵循这一思路,可以发现,“人类居住”并不表明必须要有人长期居住,只有渔民季节性的登岛或短暂的停留并非其构成岛屿的排斥条件。当然,岛礁上需存在满足人类生活的基本物质条件,例如淡水、植物和遮蔽物,是毋庸置疑的。另外,对于人口数量的要求不能一概而论,是否需要形成稳定的社区也存在争议。地物上的居民如果是平民,能够增强其作为岛屿的证据,但仅仅存在驻守的士兵和灯塔看守人员也并不代表该地物不适合人类居住,毕竟现代人对生活的品质追求远超以往。不过,即便是遵循最严格的解释,人为建设亦可在较短的时间内使岩礁满足这一条件,比如增加岩礁面积、向岩礁输送人口和物资等。但若如此,随着科学技术的发展,岩礁“维持人类居住”的能力只是时间问题,因为只要国家愿意投入足够资金,世界上任何岩礁均可满足该条件。<sup>[35]</sup> 布莱斯-克拉格特也指出:“一国采取人为引

[32] Ryan Mitchell, *An International Commission of Inquiry for the South China Sea?: Defining the Law of Sovereignty to Determine the Chance for Peace*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 49, 2016, p. 762.

[33] Barbara Kwiatkowska and 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, pp. 160-161.

[34] 黄瑶教授认为,相关国家实践表明,以无人居住的岛屿主张专属经济区和大陆架并不违背《海洋法公约》,国际社会对此也大多持容忍的态度。参见黄瑶、黄靖文:《无人居住岛屿主张专属经济区和大陆架的新近国家实践——兼论对我国主张南沙岛礁海域权利的启示》,《武大国际法评论》2015年第2期,第57-61页。

[35] See Robert D. Hodgson and Robert W. Smith, *The informal Single Negotiating Text (Committee II): A Geographical Perspective*, *Ocean Development & International Law*, Vol. 3, 1976, p. 231.



入居民、依靠外在供给的方式,试图对第121条第3款下的岩礁地位予以升级,以增强岩礁享有广阔管辖海域的主张,显然是对《海洋法公约》所赋予的权利的滥用。”<sup>[36]</sup> 如果过度依赖人为添附,在没有充分证据支撑的情况下,其效果可能适得其反,建设后的岩礁将有被认定为人工岛屿之虞。

其次,人为建设对岛礁“维持其本身经济生活”的效应。尽管学界关于“维持其本身经济生活”的认定标准仍付诸阙如,但从整体上看,争议主要聚焦在三个方面:“本身”是否仅仅限定于岩礁本身;是否绝对排除外部的支援;“经济生活”是否局限于传统的农业活动。<sup>[37]</sup> 对于第一个问题,由于岛屿和岩礁均可以主张领海,将领海内的资源算作岩礁本身资源并无不妥。至于专属经济区和大陆架内的资源则不应成为岩礁本身资源的组成部分,否则《海洋法公约》第121条第3款的限制将形同虚设。如果利用专属经济区和大陆架的资源来维持岩礁的经济生活,将陷入循环论证,在逻辑上也难以自洽。对于第二个问题,众所周知,即便是大陆内地的一些区域,如果完全脱离外部支援,在经济全球化的背景下,维持其经济生活也几乎是不可能的。<sup>[38]</sup> 而且,该款采用的是“维持自身”而非“自身维持”这一用语,这表明经济生活不能理解为完全的自给自足,必要的外部支援是允许的。对于第三个问题,从行业经济角度来看,经济生活可细分为农业经济生活、工业经济生活和服务业经济生活三类。<sup>[39]</sup> 海洋地物的法律地位并非一成不变,因为《海洋法公约》第121条第3款所确立的标准会随着新的技术和生活条件的出现而改变。<sup>[40]</sup> 因此,对该款的解释也应与时俱进,一味以传统农业社会的标准来衡量岛礁是否符合“经济生活”并不可取。尤其是有些岩礁上拥有丰富的旅游资源,通过合理开发旅游资源能获得巨大的经济利益,而将这些收益与外界进行交换以获取生活必需品,完全可以使岩礁符合“维持其本身经济生活”之条件。

综上,在“维持人类居住”的众多条件中,自然因素居多,但“维持经济生活”的条件完全有可能通过人为建设加以改变。<sup>[41]</sup> 换言之,通过充分挖掘和开发岛礁的经济价值,不仅可以在较大程度上保持岛礁的原貌,不致引发关于人工岛屿的争议,还更容易使其满足《海洋法公约》规定的“维持其本身经济生活”之要求。

需要指出的是,在以往的判例中,国际司法或仲裁机构通常回避阐释“维持人类居住或其本身经济生活”的具体意涵。应菲律宾单方请求而成立的临时仲裁庭,首次对该问

[36] Brice M. Claggett, *Competing Claims of Vietnam and China in the Vanguard Bank and the Blue Dragon Areas of the South China Sea: Part I, Oil and Gas Law and Taxation Review*, Vol. 13, 1995.

[37] 参见黄瑶、卜凌嘉:《论〈海洋法公约〉岛屿制度的岩礁问题》,《中山大学学报(社会科学版)》2013年第4期,第180-181页。

[38] 参见金永明:《岛屿与岩礁的法律要件论析——以冲之鸟问题为研究视角》,《政治与法律》2010年第12期,第105页。

[39] 参见白续辉:《规避“人工岛屿陷阱”:海洋岛礁的“经济生活”概念及海洋旅游的特殊价值》,《中山大学法律评论》2014年第1期,第217-218页。

[40] Marius Gjetnes, *The Spratlys: Are they rocks or islands?*, *Ocean Development & International Law*, Vol. 32, No. 2, 2001, p. 199.

[41] 参见薛桂芳、徐向欣:《由岛屿维持其本身的“经济生活”标准的界定谈对我国南海岛礁的保护性开发》,《比较法研究》2013年第6期,第64页。

题进行了界定。然而,脱去其伪装可以发现,仲裁庭的解释并非基于客观公正的立场,而是为了迎合菲律宾的诉求。仲裁庭采取最为严苛的认定标准,宣称南沙群岛没有一个地物能够主张专属经济区和大陆架,其背后原因在于消灭中方的权利主张,从而达到对本案行使管辖权的目的。<sup>[42]</sup> 尽管仲裁庭某些论述不乏合理之处,但从整体上看,给岛屿施加了很多额外限制条件,且在结论处理上过于草率和武断,与《海洋法公约》的精神背道而驰。例如,尽管仲裁庭承认“维持人类居住”与“维持其本身经济生活”是二者择其一的关系,但在具体论述时却基本上否认了两者作为独立条件存在的可能性。仲裁庭认为“维持人类居住”中的“居住”是指人们选择在某一地物上以定居的方式居住,而非短暂停留;“人类居住”的地物需要具备使人类生活的所有必要条件,同时地物还需有充分的条件有利于居住人民的生活与生计,而不是简单的存活;“人类居住”意味着地物上应存在一群人或一个社区。<sup>[43]</sup> 对于“维持本身经济生活”,仲裁庭认为,“本身”表明地物自身具有支撑一个独立的经济生活的能力,而不是主要依赖外部资源的输入,或者在没有当地人参与的情况下单纯作为资源开采活动的对象;纯采掘性的经济活动如果不能给地物本身或其上居住的人口带来经济利益,则不构成地物本身的经济生活。<sup>[44]</sup> 这些解释都超越了《海洋法公约》文本所承载的含义。

## (二)人为建设对岛礁划界效力的效应

《海洋法公约》第 121 条试图处理岛礁的权利基础问题,而第 74 和 83 条旨在为海岸相向或相邻国家间专属经济区和大陆架的划界设定目标,尽管这两条没有触及岛礁在划界中的效力问题,但却是探究岛礁划界效力最基本的国际法依据。一般而言,岛礁拥有海域主张能力是其对划界产生效力的前提,但岛礁未能在划界中发生作用并不意味着其不能主张相应的海域。目前,国际社会关于岛礁之辨的纷争尚无定论,岛礁建设这一议题的引入使得争议更为复杂。实际上,跳出岛礁之辨这一藩篱,转而从岛礁在划界中的效力来考察,能使问题得到更为妥善的解决。

### 1. 岛礁在海洋划界中的效力

岛礁是海洋划界中一个非常重要的地理特征。尽管《海洋法公约》对岛礁在划界中的效力问题只字未提,但规则的缺失并不妨碍现实问题的解决。国家之间的划界条约以及国际司法或仲裁机构的判例中,都存在大量处理岛礁在海洋划界中的效力的实践。总结这些国际实践,可以发现,岛礁在海洋划界中的效力大致可以分为全效力、部分效力和零效力三种模式。所谓全效力,是指在海洋划界中,岛礁与陆地领土一样作为划界基点而被当事国充分考虑;部分效力即在海洋划界中,比照全效力的标准,在不同程度上减损岛

[42] 在学界,即便主张对《海洋法公约》第 121 条第 3 款进行严格解释的学者,在太平岛是否属于岛屿这一问题的探讨上都留有余地。参见 Daniel Andreeff, Legal Implications of China's Land Reclamation Projects in the Spratly Islands, *New York University Journal of International Law & Politics*, Vol. 47, 2015, p. 904. 菲律宾聘请的专家证人斯科菲尔德教授在 2014 年与人合作的文章中也声称,在南沙群岛中,有 12 个地物可以被认定为岛屿,能够主张专属经济区和大陆架。参见 Robert C. Beckman and Clive H. Schofield, Defining EEZ Claims from Islands: A Potential South China Sea Change, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 29, 2014, pp. 193 - 243.

[43] Award of the South China Sea Arbitration, *PCA Case No. 2013 - 19*, Award of 12 July 2016, paras. 489 - 491.

[44] Award of the South China Sea Arbitration, *PCA Case No. 2013 - 19*, Award of 12 July 2016, para. 500.

礁的海域主张能力;零效力则是指岛礁在海洋划界中被当事国忽略,无法对划界施加任何影响。<sup>[45]</sup>

海洋划界条约、国际司法或仲裁机构在处理岛礁在划界中的效力时所考虑的因素并不完全相同。从整体上看,以缔结条约的方式解决争端更为灵活,只要当事国达成一致,不损害其他国家或国际社会的利益,岛礁可以被赋予任何效力。而一个组成合理合法的司法或仲裁机构在裁判时,会侧重从国际法的角度来考虑,以便使问题得到公平解决,其论证过程对于澄清国际规则的模糊之处具有举足轻重的作用。另外,尽管国际司法或仲裁机构无需遵循先例,但在实践中它们往往会引用先前的判例,以保证结果的稳定性和一致性。因此,研究国际司法或仲裁机构在裁决中如何处理岛礁的划界效力问题,对于判断人为建设对岛礁划界效力的影响具有重要的参考价值。

《海洋法公约》第74和83条被有的学者评价为徒有其表的“空壳”,因为它们并未给当事国划定专属经济区和大陆架提供清晰的指引,而只要求当事国之间公平解决争端。<sup>[46]</sup> 公平解决争端也是国际司法或仲裁机构所追求的主要目标,其中岛礁的划界效力问题是公平划界时所需考量的相关因素之一。在2009年“黑海划界案”中,罗马尼亚和乌克兰对蛇岛(Serpents' Island)的法律地位产生了争议。国际法院认为,鉴于蛇岛的地理位置,蛇岛可能产生的任何海域完全被乌克兰本土海岸产生的海域所吸收,因此在本案中无需考虑蛇岛究竟是受《海洋法公约》第121条第2款还是第3款规制。<sup>[47]</sup> 同时,国际法院还肯定了罗马尼亚的观点,即“依据国际判例与国家实践,面积狭小的岛屿,无论其法律性质为何,由于其可能产生不公平结果,在专属经济区、大陆架以及其他海域的划界中经常被减损或是忽略”。<sup>[48]</sup> 在2012年“尼加拉瓜诉哥伦比亚领土与海洋争端案”中,当事国对阿尔伯克基环礁(Alburquerque Cays)、东一东南环礁(East-Southeast Cays)、龙卡多尔(Roncador)、塞拉那(Serrana)、塞拉尼亚(Serranilla)和新巴霍(Bajo Nuevo)六个岛礁的法律性质存在分歧。国际法院指出,由于塞拉尼亚和新巴霍不在相关海域内,故而法院无需就这两个小岛所能主张的区域作出判决。对于另外四个小岛的處理,国际法院认为,由于它们可能享有的海域与圣安德烈斯(San Andrés)、普罗维登西亚(Providencia)和圣塔卡塔丽娜(Santa Catalina)三个岛屿可主张的专属经济区和大陆架完全重叠,因此亦无需对这四个小岛的 legal 性质予以判断。<sup>[49]</sup> 在2012年“孟加拉湾划界案”中,尽管国际海洋法庭承认圣·马丁岛(St. Martin's Island)是该案相关因素中一个重要的特征,但考虑到该岛所处的位置,如果将其作为划定专属经济区和大陆架的基点,将产生阻断缅甸海岸向

[45] 参见罗国强、叶泉:《争议岛屿在海洋划界中的法律效力——兼论岛屿的作为争议岛屿的法律效力》,《当代法学》2011年第1期,第114页。

[46] Teoman Uykur, Settlement of Maritime Delimitation Disputes Within Complex Geographical Settings, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, Vol. 20, 2014, pp. 358 - 359.

[47] *Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*, Judgment, *I. C. J. Reports 2009*, para. 187.

[48] *Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*, Judgment, *I. C. J. Reports 2009*, para. 182.

[49] *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment, *I. C. J. Reports 2012*, para. 180.

海方向投射的后果,从而导致划界线不合理的扭曲。<sup>[50]</sup> 鉴于此,法庭最终决定不赋予该岛在专属经济区和大陆架划界中任何效力。

可见,国际司法或仲裁机构在处理争端时,更倾向于直接解决岛礁的效力问题,而不是纠缠于争论不休的岛礁之辨,甚至有意回避对该问题进行回答。同时,它们认为岛礁在海洋划界中的效力主要取决于其面积和地理位置,从而防止岛礁对划界产生“不成比例效果”。

总之,岛礁在海洋划界中的效力并非完全取决于对其法律地位的澄清。某个海洋地物即便被认定为岛屿,在海洋划界中也并不必然会被赋予全效力。反之,即便某个海洋地物在划界中的作用被忽视,也不能推断出其属于岩礁。岛礁能否主张相应的海域以及在实践中是否会拥有这些海域是两个不同问题,不能混为一谈。

## 2. 人为建设对岛礁划界效力的影响

如同判断人为建设对岛礁权利基础的效应一样,人为建设所依托的海洋地物是分析其对划界效力产生影响的逻辑起点。水下地形并不具有独立法律地位,即便经过人为建设使之在高潮时露出水面,也只有在其位于领海内且不涉及“永久性海港工程”的情况下,才有可能作为划界基点。否则,最多只能在其周边划定 500 米的安全区,而不能左右海洋界线的走向。至于低潮高地,根据《海洋法公约》第 7 条第 4 款,只有在这种高地上“筑有永久性高于海平面的灯塔或类似设施,或以其作为划定基线的起讫点已获得国际一般承认”的情况下,才可将其作为划定直线基线的起讫点。另外,《海洋法公约》第 13 条第 1 款规定,如果低潮高地与陆地的距离不超过领海的宽度,该高地亦可作为划界基点。在群岛国划定群岛基线时,《海洋法公约》第 47 条第 4 款对低潮高地的作用也作出了类似规定。可见,建立在低潮高地上的人为设施,只有在特定情况下才能对基线的划定产生一定效用。

人为建设是否会对岩礁的划界产生影响取决于岩礁所处的位置。《海洋法公约》并未限制岩礁作为其所属国划定领海基线的起讫点。如果岩礁位于该国领海之内,那么无疑可以作为其所属国领海基线的外缘点。就群岛国而言,《海洋法公约》第 47 条第 1 款规定:“群岛国可划定连接群岛最外缘各岛和各干礁的最外缘各点的直线群岛基线。”公约并未进一步就“干礁”的含义进行解释,但很多学者认为“干礁”属于“岩礁”的一种。<sup>[51]</sup> 因此,在上述两种情况下,无须确认岩礁能否“维持人类居住或其本身经济生活”,人为建设并不会对划界基点的选择产生任何影响。换言之,岩礁可以与本国陆地领土或岛屿作为一个整体主张相应的海域。

容易产生争议的是当岩礁位于领海之外时,人为建设对其划界效力的影响。在此种情况下,如果仅仅涉及海岸相向或相邻国家间的划界争端,仍应依照公平原则解决,《海

[50] *Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh v. Myanmar)*, Judgment, ITLOS 2012, paras. 318 – 319.

[51] 参见张湘兰、樊懿:《国际公约下的岛礁之辨》,《中国海商法研究》2013 年第 1 期,第 68 页;Beazley P B, Reefs and the 1982 Convention on the Law of the Sea, *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, 1991, Vol. 6, pp. 304 – 407.

洋法公约》121 条第 3 款并不能优先于关于基线规则和划界规则的条款而适用。因此,尽管岩礁与岛屿所能主张的海域面积相差甚远,但它们在实际划界中均有可能被缩减乃至忽略。这样一来,有关国家处心积虑“变礁为岛”,以期获得专属经济区和大陆架的目的就可能落空。如前所述,岛礁在海洋划界中究竟能被赋予何种效力,并不完全取决于其能否“维持人类居住或其本身经济生活”,国际司法或仲裁机构在判案时会更多地从岛礁的面积和地理位置等因素来考量。

需要注意的是,孤悬于大洋中的岩礁所能主张的海域不会与他国的权利主张发生重叠,因而不会与其他国家产生划界纠纷。然而,一旦岩礁所属国为了一己私利,通过人为建设使岩礁能够“维持人类居住或其本身经济生活”,并以此来声索专属经济区和大陆架,则将导致公海和“区域”面积减少,侵犯国际社会共同利益。马耳他驻联合国大使帕多(Arvid Pardo)曾在联合国海底委员会上直言不讳地指出:“如果通过占有无人居住、偏远或非常狭小的岛屿,可以建立 200 海里的管辖海域,那么国家管辖以外海域的国际管理的有效性将严重受损。”<sup>[52]</sup>当“区域”受到侵蚀时,谁有资格作为代表寻求救济?人们首先联想到的是国际海底管理局。根据《海洋法公约》第 137 条第 2 款,管理局代表全人类行使“区域”内资源的一切权利。然而,管理局无法在“区域”的范围界定方面发挥作用。其次是大陆架界限委员会。《海洋法公约》附件二第 3 条规定,委员会的职务在于“审议沿海国提交的关于大陆架外部界限的资料和其他材料”,并提出具体建议。但委员会系由 21 名海洋地质、地球物理及水道测量等领域专家组成,这一事实决定了委员会只负责审议大陆架划界中所涉及的地理问题,即使申请国以其所属的岩礁为基点主张外大陆架,委员会也不会对该地物的法律性质进行预先判定,<sup>[53]</sup>解释与适用《海洋法公约》第 121 条第 3 款超越了其职权范围。对此,笔者认为一个较为可行的路径是,当某个国家在原本属于公海或“区域”的海域行使《海洋法公约》所赋予的权利而受到有关国家的阻挠或侵害时,受害国可以提请第三方对所涉海洋地物的性质进行裁判。

如果国家进行岛礁建设所依托的海洋地物原本就属于岛屿,那么人为建设并不能增加或剥夺其本身所具有的划界效力。该岛屿究竟在划界中会产生何种效力,取决于其原有地位。由此观之,即便一国通过人工措施提升了某一地物的法律地位,比如将水下地形和低潮高地建设为岩礁,或将岩礁建设为岛屿,该行为对划界效力的影响也是非常有限的。<sup>[54]</sup>

### 三 中国南海岛礁建设的正当性:回应、理据与路径

近年来,中国相继在华阳礁、永暑礁、赤瓜礁、渚碧礁、南薰礁、东门礁和美济礁等南海岛礁展开建设,并取得了阶段性成果。但美、日等国不会放弃狭隘地从军事和战略角度来

[52] UN Sea-Bed Committee, Doc. A/AC.138/SR.57, p. 167.

[53] 参见卢芳华:《岛礁之辨与外大陆划界:问题与策略》,《中国海商法研究》2014 年第 4 期,第 75 页。

[54] Joshua L. Root, Castles in the Sand: Engineering Insular Formations to Gain Legal Rights over the Oceans, *Chinese (Taiwan) Yearbook of International Law and Affairs*, Vol. 32, 2014, p. 84.

审视和评判中国的岛礁建设,<sup>[55]</sup> 仲裁庭也罔顾事实地认定中国此举违反《海洋法公约》的有关规定,这些都为中国在南海进行岛礁建设平添了新挑战。为此,有必要从国际法角度加以回应,并结合上述人为建设对岛礁法律地位效应的分析,为中国推进南海岛礁建设提供参考路径。

### (一) 对仲裁庭关于中国南海岛礁建设谬断的回应

在“菲律宾南海仲裁案”中,菲方诉求中涉及岛礁建设的内容包括第 11 项,主张中国的岛礁建设违反了《海洋法公约》下保护和保全海洋环境的义务;第 12 项,指责中国对美济礁的占领和建造活动违反了《海洋法公约》关于:(a) 人工岛屿,设施和结构的规定,(b) 保护和保全海洋环境的义务及(c) 试图据为己有的规定;第 14(d) 项,认为中国自仲裁开始后,在 7 个岛礁上的建设活动非法地加剧并扩大了争端。<sup>[56]</sup> 仲裁庭罔顾国际法与事实,满足了菲方上述全部主张。

#### 1. 中国的岛礁建设没有违背《海洋法公约》下保护与保全海洋环境的义务

由于菲律宾所提的第 11 项与第 12(b) 项诉求均涉及到海洋环境保护与保全问题,仲裁庭在裁决时将两者一并审理。<sup>[57]</sup> 仲裁庭认为,中国的岛礁建设违反了《海洋法公约》第 192 条、第 194 条第 1 和第 5 款关于保护和保全海洋环境的义务,以及违反了第 197 条和第 123 条关于进行合作的义务。

在保护与保全海洋环境义务方面,《海洋法公约》第 192 条以及第 194 条第 1 和第 5 款只是要求缔约国采取一切必要措施保护和保全海洋环境。换言之,判断缔约国是否履行这一义务是一种主观而非客观标准,即要求缔约国采取必要措施保护环境,而不是指不得造成任何污染。<sup>[58]</sup> 自 1955 年以来,中国组织了大批科考力量对南海珊瑚礁生态系统进行研究。中方根据调查结果,充分考虑南沙珊瑚礁的生长周期和规律,结合南沙海域的水流特点,科学选择施工地址,采用了对岛礁生态环境影响最小的方案开展岛礁建设,并采取了“一切必要措施以防止、减少和控制”海洋环境污染。然而,仲裁庭无视中国为保护南海生态环境所做的努力,径直裁判中国违反了保护和保全海洋环境及稀有或脆弱的生态系统的义务,并认为中国的岛礁建设对海洋环境造成了破坏性和永久性的损害。<sup>[59]</sup> 实际上,由于生物侵蚀、海水升温、海水酸化、过度捕捞以及海洋工程等原因,全球范围内的珊瑚礁都处于急速退化中,南海也不例外。<sup>[60]</sup> 根据中国海洋行业标准发布的《近岸海洋生态健康评价指南》,南沙岛礁的珊瑚礁生态系统被列为亚健康等级;在中国岛礁建设后,经综合评价该海域的珊瑚礁生态系统仍为亚健康状态,中国的岛礁建设活动并未导致珊瑚礁生态系统永久性的毁灭。<sup>[61]</sup> 可见,南沙珊瑚礁生态系统的亚健康状态,是自然因

[55] 参见朱锋:《岛礁建设会改变南海局势现状吗?》,《国际问题研究》2015 年第 3 期,第 20 页。

[56] Award of the South China Sea Arbitration, PCA Case No. 2013-19, Award of 12 July 2016, para. 112.

[57] Award of the South China Sea Arbitration, PCA Case No. 2013-19, Award of 12 July 2016, paras. 815-816.

[58] 参见罗国强:《论“南海仲裁案”仲裁裁决的枉法性》,《当代法学》2016 年第 6 期,第 155 页。

[59] See Award of the South China Sea Arbitration, PCA Case No. 2013-19, Award of 12 July 2016, para. 983.

[60] 参见吴钟解等:《西沙生态监控区造礁石珊瑚退化原因分析》,《海洋学报》2011 年第 4 期,第 140 页。

[61] 参见丰爱、王勇智:《南沙岛礁扩建工程未对珊瑚礁生态系统造成影响》,《中国海洋报》2015 年 6 月 11 日,第 001 版。

素与人类活动共同作用的结果,不能归因于中国的岛礁建设。

在进行合作的义务方面,《海洋法公约》第 197 条要求各国在为保护和保全海洋环境制定规则、标准和建议的办法及程序时应该进行合作。本案并未涉及相关规则的制定问题,因此仲裁庭的这一裁决属于无中生有。《海洋法公约》第 123 条关于闭海或半闭海沿岸国的合作义务,使用的是“应尽力”这一词,这表明该义务只是一种“过程导向性”义务,而非“结果导向型”义务,其核心是要求沿岸国进行“善意谈判”。<sup>[62]</sup> 在本案中,并非中国不愿意进行谈判,而是菲律宾单方面将争端提交仲裁,关闭了谈判之门。

## 2. 中国在美济礁的建造活动符合《海洋法公约》的规定

仲裁庭认为,中国在美济礁的建造活动违反了《海洋法公约》第 60 条和第 80 条关于人工岛屿、设施和结构的规定。其理由在于,美济礁属于低潮高地,且位于不存在划界争议的菲律宾的专属经济区和大陆架内;在这一区域内,只有菲律宾或经其授权的国家才能进行岛礁建设,中国在美济礁的建造活动不仅未获得菲律宾的授权,甚至是在菲方明确反对的情况下进行的。<sup>[63]</sup> 仲裁庭的上述理由并不符合法律与事实。

首先,国际上关于潮汐基准面的判断标准并不存在通例,若非长期实地考察,很难确切地判定一个海洋地物究竟是低潮高地还是岩礁。仲裁庭为了证明中国在南海岛礁建设的违法性,有意选择对中国不利的证据和标准,认定美济礁为低潮高地,这显然有失偏颇。

其次,美济礁是中国南沙群岛的组成部分,中国一直主张南沙群岛从整体上享有领海、专属经济区和大陆架,仲裁庭对此也完全知情。<sup>[64]</sup> 但仲裁庭却置中国的海洋权益于不顾,事先假定美济礁位于菲律宾专属经济区内,然后认定美济礁属于菲律宾。这种倒置因果关系的认定方法违背了《海洋法公约》确定权利的原则——“陆地统治海洋”,即拥有陆地主权是主张海洋权利的前提,不能通过海洋权利倒推陆地的主权归属。

最后,即便美济礁属于低潮高地,由于美济礁距太平岛仅 74.7 海里,即位于太平岛的 200 海里专属经济区和大陆架内,在此区域内,中国有权进行岛礁建设。<sup>[65]</sup> 因此,无论是基于领土主权还是基于《海洋法公约》的相关规定,中国在美济礁的建设活动都具有坚实的法律基础。仲裁庭通过预设立场将美济礁所处海域认定为菲律宾的专属经济区,以达到对本案进行使管辖权的目的。这种先入为主的偏见本身就是建立在损害中国海洋权益的基础之上。

## 3. 关于低潮高地能否被占有缺乏明确的国际法规则

仲裁庭指出,从法律意义上讲,低潮高地不是一国领土的构成部分,因而不能被占有;中国通过先占和建设活动,非法占有了美济礁。<sup>[66]</sup> 实际上,国际法上并不存在明确的规则表明低潮高地不能被占有。

[62] 参见叶泉:《南海渔业合作的模式选择》,《国际论坛》2016 年第 1 期,第 15 页。

[63] Award of the South China Sea Arbitration, *PCA Case No. 2013-19*, Award of 12 July 2016, paras. 1035-1038.

[64] Award of the South China Sea Arbitration, *PCA Case No. 2013-19*, Award of 12 July 2016, para. 469.

[65] 参见中国法学会菲律宾南海仲裁研究小组:“‘南海仲裁案’中菲方和仲裁庭说理论证部分相关问题的初步研究报告”,[http://www.chinalaw.org.cn/Column/Column\\_View.aspx?ColumnID=1035&InfoID=19992](http://www.chinalaw.org.cn/Column/Column_View.aspx?ColumnID=1035&InfoID=19992)。本文网络资料的最后访问时间均为 2017 年 4 月 20 日。

[66] Award of the South China Sea Arbitration, *PCA Case No. 2013-19*, Award of 12 July 2016, para. 1040.

在 2001 年“卡塔尔诉巴林海洋划界与领土争端案”中,国际法院认为“沿海国对位于其领海之内的低潮高地享有主权,是因为国家对领海享有完全的主权”,但同时指出“在低潮高地能否被认为是领土这一问题上,国际条约法保持缄默。法院也不知道存在……一项明确允许或排除将低潮高地据为领土的习惯法规则”。<sup>[67]</sup> 在 2007 年“尼加拉瓜诉洪都拉斯领土与海洋争端案”<sup>[68]</sup> 和 2008 年“马来西亚诉新加坡白礁岛、中岩礁和南礁案”<sup>[69]</sup> 中,国际法院都沿袭了其在“卡塔尔诉巴林海洋划界与领土争端案”中的思路。可见,国际法院倾向于将问题简单化,即将低潮高地从属于所处的水域来处理其主权问题。对于低潮高地与其他海洋地物在地理上构成群岛的情形,也存在相关判例。在 1999 年“厄立特里亚诉也门领土争端与海洋划界案”中,当事国对于祖巴尔(Zubayr)、祖库尔·哈尼什(Zuqar Hanish)、海科克斯(Haycocks)和莫哈巴卡斯(Mohabbakahs)四个群岛的主权归属存在争议。在该案中,仲裁庭也未就当事国能否主张低潮高地的主权问题作出正面回答,而是将低潮高地与其他岛礁进行打包处理,即将低潮高地与相关岛礁作为一个组,在法律上享有相同的命运。<sup>[70]</sup> 然而,在“尼加拉瓜诉哥伦比亚领土与海洋争端案”中,国际法院虽然仍旧重复其在“卡塔尔诉巴林海洋划界与领土争端案”中的分析,但在结论时却突然宣告“低潮高地不能被占有”。<sup>[71]</sup> 这一结论缺乏足够的国际法依据并曲解了先例,在法理上前后存在矛盾之处。<sup>[72]</sup> 在“菲律宾南海仲裁案”中,仲裁庭也只是简单地照搬国际法院在“尼加拉瓜诉哥伦比亚领土与海洋争端案”中的结论,认为低潮高地不能被先占,而并未阐述采取此种观点的理由。<sup>[73]</sup> 这种唐突的认定显然无法令人信服。

#### 4. 南海争端的加剧与扩大不能归因于中国的岛礁建设

仲裁庭认为,在仲裁程序启动后中国的岛礁建设导致南海争端加剧。其理由在于,当一项争端提交国际司法或仲裁机构时,在处理结果出台前,争端各方承担了相互克制的义务,即不能采取单方面措施改变现状;而中国通过大规模的岛礁建设活动,永久性消灭了相关岛礁自然状态的证据。<sup>[74]</sup>

然而,仲裁案是菲律宾单方面提起,中国自始至终奉行的是“不接受、不参与”的立场,这表明中菲之间并未达成诉诸仲裁程序的合意,双方并不存在实质性的争端解决程序,加之菲律宾所提出的异议并不存在充分的国际法依据,因此中国无需承担单方面改变现状之义务。

[67] *Maritime delimitation and territorial questions (Qatar v. Bahrain)*, *I. C. J. Reports 2001*, para. 205.

[68] *Territorial and maritime dispute in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)*, Judgment, *I. C. J. Reports 2007*, paras. 141 - 144.

[69] *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge, (Malaysia v. Singapore)*, Judgment, *I. C. J. Reports 2008*, para. 299.

[70] 参见胡谦、张永坚:《南海仲裁案菲律宾第四项诉求辩驳——以低潮高地能否被占据为视角》,《中国海商法研究》2016年第2期,第20页;Territorial sovereignty and scope of the dispute (Eritrea v. Yemen), *Award of the arbitral tribunal in the first stage of the proceedings*, 1998, para. 475.

[71] *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment, *I. C. J. Reports 2012*, para. 26.

[72] 参见张卫彬:《国际法上岛礁的“占有”与南沙群岛问题》,《法商研究》2016年第5期,第178页。

[73] See Award of the South China Sea Arbitration, *PCA Case No. 2013 - 19*, Award of 12 July 2016, para. 309.

[74] See Award of the South China Sea Arbitration, *PCA Case No. 2013 - 19*, Award of 12 July 2016, paras. 1170, 1181.



至于岛礁自然状态的证据保存问题,归根结底还是依附于岛礁的主权,岛礁所属国有权决定是否保存。即便是对于主权归属存在争议的岛礁,国际法也未明确赋予行为国保存岛礁原貌的义务。而且南海岛礁建设并非始于中国,从20世纪70、80年代起,越南、马来西亚和菲律宾等国便在非法侵占中国的部分南沙岛礁上展开建设活动,包括兴建导弹阵地、机场、码头、灯塔、酒店、医院等军用或民用设施。2014年3月14日,菲律宾甚至公然宣称派遣一艘军舰“坐滩”在中国的仁爱礁之上,并对其进行加固,企图永久占领。仲裁庭对菲律宾等国的非法行为视而不见,对中国在南海的岛礁建设却横加指责,不能不说是典型的双重标准。

## (二) 中国在南海进行岛礁建设的理据

中国在南海的岛礁建设是依托现有岛礁而展开的,属于间接建岛行为,是国际法允许的扩大国家领土范围的方式。如前所述,间接建岛的合法性暗含了一个前提条件——行为国对所建设的岛礁拥有主权。国内外已有很多学者全面阐述了中国对南沙诸岛拥有主权,本文无意对此展开详细考证,但南沙诸岛的主权属于中国是无可争辩的。在此前提下,中国在南海的岛礁建设,无论是主观目的、行为方式还是价值导向都符合国际法的规定,并未损害其他国家和国际社会的利益,是行使国家主权的正当行为。

从主观目的上看,中国在南海的岛礁建设没有违背善意原则。西方国家之所以对中国的岛礁建设诸多指摘,其逻辑出发点在于先入为主地认为中国是为了建立军事基地,因此认定该行为具有攻击性;其次,认为中方此举是为了让这些岛礁符合《海洋法公约》所规定的“维持人类居住或其本身经济生活”之要件,进而使其能够主张专属经济区和大陆架。<sup>[75]</sup>事实上,这两点理由都难以立足。一方面,这些国家所谓的理由都是建立在主观臆断基础上,是对于尚未发生的事情进行强行曲解,其原因无非是面对中国的崛起心存忌惮。中国政府已经明确指出,除必要的和有限的军事防御外,其岛礁建设的主要目的在于改善中国在南海的民事存在,以更好地履行所承担的国际责任和义务。<sup>[76]</sup>值得注意的是,菲律宾和仲裁庭为了规避《海洋法公约》第298条强制争端解决程序任择性例外的适用,转而强调中国在南海的岛礁建设属于民事活动。<sup>[77]</sup>另一方面,中国在南海进行岛礁建设并非为了“变礁为岛”。<sup>[78]</sup>中方从未在任何场合宣称将以建设之后的海洋地物扩展管辖权,也未采取国内立法措施为建设后的岛礁设置专属经济区和大陆架提供法律保障,更没有以建设后的岛礁为基点主张外大陆架。这与日本对冲之鸟礁进行建设的目的完全不可同日而语。

[75] 参见马博:《审视南海岛礁建设法理性问题中的三个国际法维度》,《法学评论》2015年第6期,第155页。

[76] 参见“外交部发言人陆慷就中国南沙岛礁建设有关问题答记者问”,[http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/dhdw\\_673027/t1273364.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/t1273364.shtml),最后访问时间:[2015-06-16]。

[77] See Award of the South China Sea Arbitration, PCA Case No. 2013-19, Award of 12 July 2016, paras. 893, 938.

[78] 国内有很多学者从不同角度阐释中国无需通过岛礁建设来主张在南海海域的权利。例如,罗国强教授认为,中国对于南海的主张是基于“九段线”内的“历史性权利”,这种“历史性权利”早于《海洋法公约》且与之隶属不同的法律体系。王勇教授认为,中国只是在南沙群岛内部的某些岛礁上开展扩礁填海行动,且中国主张南沙群岛整体上作为群岛享有领海、专属经济区和大陆架,因而中国根本无须追求“变礁为岛”的法律效果。参见罗国强:《中国在南海填海造地的合法性问题》,《南洋问题研究》2015年第3期,第16页;王勇:《中国在南沙群岛扩礁加固行为的国际法效力问题》,《太平洋学报》2015年第9期,第18页。

从行为方式上看,中国在南海的岛礁建设履行了适当顾及义务,并未损及其他国家或国际社会的利益。航行自由是美国等域外国家介入中国南海岛礁建设的主要托词之一。这些国家有意借题发挥,以航行自由之名,行侵犯中国权益之实。事实上,南海的航行自由从未因南海争议受到实际影响,中国是南海航行安全的积极参与者和建设者,<sup>[79]</sup>为保障南海航道的畅通和安全作出了重要贡献。此外,岛礁建设有助于完善岛礁上的设施,这非但不会影响各国依据国际法所享有的航行自由,反而使航行变得更加安全和便利。相反,其他南海争端当事国滥用与曲解《海洋法公约》的规定所提出的旨在分割或控制南海的种种不合理诉求才是妨碍航行自由的主因。

从价值导向上看,中国在南海的岛礁建设遵循了预防原则。中国的岛礁建设是在充分论证并确保海洋环境的前提下进行的。中国采取了一切必要的措施,以避免海洋环境危害及其风险的出现。可以说,中国比任何国家都更关心南海海域的生态环境。对此,中国外交部多次向国际社会明确表示:“中方进行岛礁扩建工程经过了科学的评估和严谨的论证,坚持建设和保护并重,有严格的环保标准和要求。”<sup>[80]</sup>

### (三) 中国推进南海岛礁建设的路径

#### 1. 出台官方立场文件,阐述岛礁建设缘由

外交部可效仿 2014 年出台的《中国政府关于菲律宾所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》,以官方立场文件的方式,向国际社会阐明中方关于岛礁建设的基本立场,<sup>[81]</sup>阐述岛礁建设的理据,揭示岛礁建设的目的,并承诺保障其他国家的航行自由,直面回应有关国家的不实猜忌与疑虑。在未来的岛礁建设中,中方还应通过适当渠道向国际社会公布建设的进展与成果等事项,化被动的撞击式反应为主动的超前性应对,以避免有关国家恶意炒作,蓄意制造波澜,而使我方陷入不利的舆论环境。

#### 2. 积极履行相关国际法义务,向国际社会展示善意

中国在岛礁建设过程中应积极履行所承担的国际法义务,以实际行动证明中国是负责任大国。首先,将建设的部分成果特别是民用设施通过适当途径供国际社会共同享有。例如,在华阳礁和赤瓜礁灯塔建设后完工后,中国举行了发光启用仪式,为过往船舶提供高效的导航助航服务,类似举措还应继续。其次,适时邀请东南亚国家、区域外国家以及国际组织在相关设施上开展科学研究、海上搜救等低敏感领域合作,引导国际舆论更多地关注岛礁建设的国际公益特征,促使国际社会理性地看待中国在南海的岛礁建设。<sup>[82]</sup>最后,积极开展岛礁建设后的生态修复工作,以更好地保护南海珊瑚礁生态系统。

#### 3. 保存岛礁原始自然状况证据,避免在建岛礁被认定为人工岛屿

人为建设势必对岛礁是否仍属于“自然形成”的认定带来冲击。未来在南海岛礁建设之前,中国应对海洋地物的自然状况进行详细调查。尤其是对于符合岛礁特征的海洋

[79] 袁发强:《国家安全视角下的航行自由》,《法学研究》2015 年第 3 期,第 199 页。

[80] 参见“2015 年 4 月 9 日外交部发言人华春莹主持例行记者会”,[http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/t1253375.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1253375.shtml)。

[81] 参见王勇:《中国在南沙群岛扩礁加固行为的国际法效力问题》,《太平洋学报》2015 年第 9 期,第 21 页。

[82] 参见邵先成:《中国南海岛礁建设中的国际话语权研究》,《战略决策研究》2016 年第 2 期,第 85-86 页。

地物,在建设前应对其原本的社会经济条件作出说明,并保存相关证据,避免落入一些国家所设置的人工岛屿的圈套。如果因为岛礁建设的原因,致使在建岛礁被归为人工岛屿,则不仅不能维护国家的海洋权益,反而会丧失原本可以主张的管辖海域,完全有悖于岛礁建设的初衷。南海其他争端当事国的本土均离南海海域较近,中国大陆则离该海域较远,即便它们将本国和他人建设后的重要岛礁界定为人工岛屿,也基本上不会影响其从本国大陆的领海基线划定广阔的专属经济区与大陆架。相反,地理位置不利的中国则会由此丧失基于相关岛礁的大量海域权利。<sup>[83]</sup>

#### 4. 灵活解释与运用岛礁制度,实现建设方式多元化

岛礁建设固然有助于巩固中国在南海的实际存在,但在未来的岛礁建设过程中,中国应慎重处理岛礁特征不明显的海洋地物的人为添附问题,因为稍不小心即可能使建设后的岛礁落入人工岛屿的范畴,成为其他当事国攻击中方的把柄。对于《海洋法公约》中岛屿制度的模糊之处,国际社会可以通过修改或解释公约的方式来达到明晰其含义的目的。不过,《海洋法公约》是“一揽子交易”的结果,修改其中部分条款将打开一个“潘多拉盒子”,从而导致更深层次的变动,最终动摇整个《海洋法公约》。<sup>[84]</sup> 因此,短期内修改《海洋法公约》并不现实。相对而言,通过灵活及善意解释《海洋法公约》中的岛屿制度,充分挖掘岛礁自身的经济价值,是更为合理的解决问题的路径。例如,通过对岛礁上的珊瑚礁、红树林等资源进行培育,用于开展旅游等保护性开发活动,可以实现保护海洋环境与获取经济利益的双重目标,进而使岩礁符合《海洋法公约》所规定的“维持其本身经济生活”之条件。<sup>[85]</sup> 因此,中国在推进南海岛礁建设时,应注重对岩礁的经济潜力进行挖掘,采用多元化的手段使之能充分主张《海洋法公约》所赋予的海域权利。

## 四 结论

岛礁建设是国际法所许可的增加国家领土或扩大国家管辖范围的方式之一。传统国际法理论中的领土添附制度为国家间接建设岛礁或在领海内直接建设岛礁奠定了法律基础,而《海洋法公约》为国家在更广海域内直接建设岛礁提供了制度保障。沿海国在岛礁建设时不应超过法律的限度,并应遵循善意原则、适当顾及原则和预防原则,以免损害其他国家或国际社会的利益。

岛礁建设所依托的海洋地物,是判断建设后法律地位的基础。就人为建设对岛礁权利基础的效应而言,对于水下地形和低潮高地,即便建设后能够“维持人类居住或其本身经济生活”,也只能被认定为人工岛屿,而不能主张领海、专属经济区和大陆架;对于岩礁

[83] 参见白续辉:《规避“人工岛屿陷阱”:海洋岛礁的“经济生活”概念及海洋旅游的特殊价值》,《中山大学法律评论》2014年第1期,第223页。

[84] Kari Hakapää, Foreign Ships in Vulnerable Waters: Coastal Jurisdiction over Vessel-Source Pollution with Special Reference to the Baltic Sea, *International Journal of Legal Information*, 2005, Vol. 33, p. 264.

[85] 参见薛桂芳、徐向欣:《由岛屿维持其本身的“经济生活”标准的界定谈对我国南海岛礁的保护性开发》,《比较研究》2013年第6期,第69页。

和岛屿,从理论上讲,人为建设并不会改变岛礁本身所能声索的海域权利。需要注意的是,如果对岩礁的人为添附过甚,在没有足够证据的情况下,建设后的岩礁有被认定为人工岛屿之虞,因而对岩礁更为稳妥的建设进路是改善岩礁及其周边海域的社会经济条件,充分挖掘和开发岩礁本身的经济价值。就人为建设对岛礁划界效力的效应而言,对水下地形的建设,只有在其位于领海内时,才有可能对划界造成影响;对低潮高地的建设,只有在其位于领海内,或是其上筑有永久性高于海平面的灯塔或类似措施,或是以其作为划界基点获得国际社会承认等特定情况下,才会对基线或群岛基线的划定产生一定效力;对于岛屿和岩礁的建设,最终也会因为岛礁的面积和地理位置等因素,而使人为因素的作用归于徒劳。

中国在南海的岛礁建设,于法有据,于情有理,完全是自身主权范围内的事情。在未来的岛礁建设过程中,为了避免陷入对自己不利的舆论环境,中国可以考虑出台有关岛礁建设的官方立场文件,积极履行应承担的国际法义务,向国际社会展示善意。与此同时,还应善用与巧用条约解释规则来阐明《海洋法公约》的相关条款,并通过多元开发方式维护国家的海洋权益。

[本文为 2015 年度国家社科基金青年项目“南海划界前临时安排的角色定位与法律实施路径研究”(15CFX070)和 2015 年度司法部国家法治与法学理论研究项目“国际法视角下的南海岛礁建设问题研究”(15SFB3033)的研究成果。]

---

---

[**Abstract**] Island construction is one of the ways to increase territory or expand the scope of jurisdiction that are recognized by international law. As long as the concerned States abide by the relevant rules of international law, island construction cannot be blamed. Artificial construction is bound to influence the “basis of right” and “delimitation effect” of islands. The maritime features which island construction relies on are the foundation for judging the “basis of right”, while the size and geographical position of islands are key factors to determine its “delimitation effect”. The legitimacy of China’s island construction in South China Sea is indisputable, since it is conducted in its own waters and on its own existing islands, and does not jeopardize the interests of other states or the international community. In the future, in the process of island construction in South China Sea, China should introduce an official position paper to explain the reasons for island construction and continue to fulfill its corresponding obligations under international law. It is also advisable for China to fully exploit and develop the economic value of the rocks, so as to avoid falling into the “artificial island” trap set up by other countries.

---

---

(责任编辑:廖 凡)