

# 对美国国务院报告质疑 中国南海断续线的评析与辩驳

黄 瑶 黄靖文\*

**摘 要：**2014年12月5日，美国国务院发表研究报告，对中国南海断续线提出质疑，认为断续线的性质既非“国界线”，也非“历史性主张线”，只可能是“岛屿归属线”。此份报告忽视中国长期开发、利用和管理南海的历史事实，其国际法论证存在缺陷。本文在梳理美国报告有关论据的基础上，以美国报告中对其基本结论起决定性作用的四个关键问题为切入点，分析其存在的事实错误和国际法错误。事实上，中国既对断续线内的岛、礁、滩、沙主张主权，还对线内相关海域拥有历史性权利。美国报告对断续线的质疑并不足以否定中国在南海所享有的主权权利及其他海洋权益。

**关键词：**南海断续线 美国报告 岛礁主权 历史性权利

2014年12月5日，美国国务院网站发表题为“海洋界限——中国在南中国海的海洋主张”（Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea）报告（以下简称美国报告或报告），该报告由美国海洋、国际环境和科学事务局撰写并发布，基于对中国在南海的海洋主张的分析，美国较详细地说明了它对中国南海问题的立场，特别质疑了中国地图上的南海“断续线”（dashed-line）。美国报告的分析围绕南海断续线地图的特征、主张相关性及其合法性等问题加以展开。可以说，报告意见几乎完全对我国地图所示的断续线的国际法效力持否定态度。<sup>①</sup>

中国地图上南海诸岛海域外围的那些断续线，简称为“南海断续线”或“断续线”，又称南海“U”形线（U-shaped Line）或“九段线”（Nine-dash Line）。经过中国的长期实践，这条南海诸岛外围海域的界线发展为一条历史性权利线。不过，迄今为止，中国官方对断续线的性质及法律地位尚未做出明确的表态。在此种背景下，美国国务院所发报告对断续线的性质提出了三种可能的解释，分别是：“断续线作为对岛屿的主张”（Dashed-Line as a Claim to Islands）、“断续线作为国界线”（Dashed-Line as a National Boundary）和“断续线作为历史性主张”（Dashed-Line as a Historic Claim）。这也对应了当前理论界的几种主流观点，即把断续线的性质解释为“岛屿归属

\* 黄瑶，中山大学法学院教授、中国南海研究协同创新中心研究员；黄靖文，中山大学法学院硕士研究生。本文的研究与写作获国家社科基金重大项目《南海断续线的法理与历史依据研究》（14ZDB165）的资助，特此致谢。

① 美国报告在首页特别声明其内含的研究成果在一些具体问题上代表美国政府的观点，但不必然意味着美国接受中国有关的海洋主张。Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, Dec. 5, 2014, p. 1, <http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf> (last visited Jan. 2, 2015).

线”、“国界线”和“历史性主张线”。<sup>①</sup> 报告援引了1982年《联合国海洋法公约》（以下简称《海洋法公约》或《公约》）的有关制度作为研究的主要国际法基础，据此分析每种解读是否符合国际海洋法。报告结论否定了断续线作为边界之划分的国界线的合法性，也否定了断续线包含中国的“历史性水域”或“历史性权利”主张，只认可中国可能将断续线作为“岛屿归属线”，即认为断续线只是反映了中国对线内岛屿的主权主张。<sup>②</sup>

美国试图通过质疑南海断续线以削弱断续线在维护中国海洋权益中的重要地位，并与菲律宾在2014年3月向国际仲裁庭提交的诉状内容相呼应，似有制造国际舆论压制中国的意图。为此，本文在梳理美国报告的论点和论据基础上，选取对报告基本结论起决定作用的四个关键问题为切入点，在分析每一个关键问题时首先评析报告的主要观点，再指出问题并作出可能的回应，以期为理解和辨析美国的立场、维护中国断续线地图的重要地位提供参考。此四个关键问题是：中国是否只对断续线内的岛屿提出主权主张？断续线使用国界线图例的真实意图为何？中国是否对断续线内水域提出历史性主张？中国在南海的历史性主张是否具有合法性？

## 一 中国是否只对断续线内岛屿提出主张

### （一）美国报告的观点：断续线只可能是“岛屿归属线”

“岛屿归属线”是美国报告分析的第一种关于断续线的解释。报告在分析断续线地图的性质与目的时，指出“在地图的海洋上划线作为一种实用有效的办法识别一群岛屿，这种做法并不罕见”，<sup>③</sup> 肯定了中国意图通过断续线对线内的岛屿主张陆地主权的效力，但并不认同断续线具有主张岛屿主权之外的任何其他目的，也就是说，断续线只能是单纯的“岛屿归属线”。报告列举了中国的法律和声明以及断续线地图本身作为依据。

美国报告提到其注意到了中国长期以来主张对断续线内南海诸岛及其附近海域（adjacent waters）拥有主权的一贯立场，<sup>④</sup> 但同时通过对个别中国国内法和声明作出解读，报告否定中国还根据断续线主张任何《海洋法公约》规定之外的海洋权利。为此，报告提出两项关键事实支

① 为便于表述，本文对报告关于断续线性质的三种解释“断续线作为对岛屿的主张”、“断续线作为国界线”、“断续线作为历史性主张”及其具体含义作出归纳，称之为“岛屿归属线”、“国界线”和“历史性主张线”，不再援用原表述。

② Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, pp. 23 - 24.

③ Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, p. 11.

④ 2009年，越南与马来西亚向联合国大陆架界限委员会提交了南海地区的200海里外大陆架划界案申请，中国向联合国提交照会表示抗议，并重申对南海的各项权利主张。美国报告引述了中国2009年提交联合国的照会上的声明，认为该照会内容支持了断续线只是“岛屿归属线”的解释。在2009年的照会中，中国声明：“中国对南海诸岛（islands in the South China Sea）及其附近海域（adjacent waters）拥有无可争辩的主权，并对相关海域（relevant waters）及海床和底土享有主权权利和管辖权（见附图）。”中国在2011年再次向联合国提交照会，并重申：“中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权，并对相关海域及海床和底土享有主权权利和管辖权。中国在南海的主权及相关权利和管辖权有着充分的历史和法律根据。”中国2009年5月7日照会，联合国，[http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/mysvnm33\\_09/chn\\_2009re\\_mys\\_vnm.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm.pdf)；中国2011年4月14日照会，联合国，[http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/mysvnm33\\_09/chn\\_2011\\_re\\_phl.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2011_re_phl.pdf)，最后访问时间：2015年1月3日。

持这一观点：

其一，关于2009年和2011年中国呈交联合国的照会，报告对两份照会提及的“附近水域”、“相关水域”、“主权权利和管辖权”进行解释，指出：“这些岛屿‘附近’海域的‘主权’可能指12海里领海，根据国际法，那里确实是‘主权’地带。同理，‘主权权利和管辖权’可以理解为是指《海洋法公约》规定的专属经济区和大陆架的权利，因为《公约》用同样的术语描述沿海国家在这些区域的权利。‘相关海域’和‘海床和底土’则可以理解为是指专属经济区和大陆架。”

其二，关于1958年《中华人民共和国政府关于领海的声明》（以下简称1958年领海声明），报告认为，该声明的第一段承认中国大陆与包括西沙、南沙群岛在内的沿海岛屿隔有公海，而公海是不受任何国家管辖的海域，显示中国在1958年没有对其断续线内的全部海域提出主张。<sup>①</sup>

基于上述认识，报告对断续线作为“岛屿归属线”作出评价，认为中国必须另行根据国际海洋法主张海洋权利。虽然报告在表面上肯定了“岛屿归属线”具有一定程度的可能性和合理性，但断续线的法律效力却深受报告所质疑。报告认为岛屿的外延仅包括高潮时露出水面的地形，不包括低潮高地和类似曾母暗沙的水下地形（submerged features），岛屿的海域权利需要根据《公约》第121条“岛屿制度”的规定予以明确，并支持菲律宾通过仲裁程序解决南海哪些海洋地形属于岛屿的问题。<sup>②</sup>此外，报告认为由于南海岛屿的主权归属仍存在争议，相应地，中国的海洋主张也存在争议。<sup>③</sup>

应当指出，报告列举的种种依据也只能构成对断续线有关主张的初步推论，不仅是因为中国尚未明确断续线内的海洋权利主张，从而为美国提供了任意解读的机会，更重要的是，报告只将其论述局限在《海洋法公约》，却不充分考虑中国自古以来在南海的行为和主张。同时，报告对中国国内法、声明存在相当程度的曲解。事实上，中国不仅对断续线内的海域提出了主张，中国还对线内所有的南海诸岛及其他地理构造主张主权，报告认为断续线只可能是“岛屿归属线”的观点难以成立。<sup>④</sup>

① Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, pp. 11 – 12.

② Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, pp. 12 – 13; 目前，从一些学者的研究结论中可以保守估计，南海断续线内能依据《海洋法公约》第121条主张专属经济区和大陆架的海洋地形数量十分有限，只有永兴岛、太平岛、南威岛、中业岛等几个面积较大的岛屿符合相关的标准。See Alex G. Oude Elferink, “The Islands in the South China Sea: How Dose Their Presence Limits the Extent of the High Seas and the Area and the Maritime Zones of the Mainland Coasts?”, (1993) 32 *Ocean Development and International Law* 169, p. 178; Michael Richardson, *Energy and Geopolitics in the South China Sea: Implication for ASEAN and Its Dialogue Partners* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009), p. 15; Robert W. Smith, “Maritime Delimitation in the South China Sea: Potentiality and Challenges”, (2010) 41 *Ocean Development and International Law* 214, p. 221; Yann-huei Song, “The Applications of Article 121 (3) of the Law of the Sea Convention to the Five Selected Disputed Islands in the South China Sea”, <http://nghiencuubiendong.vn/en/conferences-and-seminars-/505-the-application-of-article-1213-of-the-law-of-the-sea-convention-to-the-five-selected-disputed-islands-in-the-south-china-sea> (last visited Jan. 2, 2015).

③ Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, pp. 13 – 14.

④ Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, p. 24.

## (二) 对美国报告的反驳：中国对断续线内的权利主张不限于岛屿的领土主权

### 1. 应正确理解中国照会指称的“相关海域”的合理内涵

首先，报告将中国照会中的“附近海域”解释为领海有其法理基础，但同样作为非《海洋法公约》术语的“相关海域”则不宜解释为专属经济区和大陆架，因为“相关”(relevant)一词意味着海域的范围需要根据参照对象来确定。一方面，2009年照会提及“相关海域”(relevant waters)的同一句话末尾括号内表示“见附图”，可以表明“相关海域”指代断续线内除“附近海域”之外的其他范围。其次，中国照会指称的“主权权利和管辖权”虽然是《公约》的术语，但中国多次将这些权利和历史依据紧密联系在一起。例如，2011年照会声明：“中国在南海的主权及相关权利和管辖权有着充分的历史和法律根据。”又如，中国人民解放军副总参谋长王冠中在2014年的香格里拉对话会上指出：“中国在南海的主权、主权权利、管辖权主张是在长期的历史发展过程中形成的。”<sup>①</sup>我国外交部发言人在回应美国助理国务卿拉塞尔(Daniel R. Russel)在国会听证会上对断续线的质疑时，也指出：“中国在南海的海洋权益是历史形成的。”<sup>②</sup>可见，中国官方这些表态都说明中国对“主权权利和管辖权”的理解并不局限于《公约》，这些概念与大陆架和专属经济区之间缺乏绝对的联系，其主张范围包括了我国依据习惯国际法对断续线内海域所享有的历史性权利。

### 2. 应合理解读中国1958年领海声明

关于中国1958年领海声明，依照美国的解释，中国承认断续线内海域存在公海，所以该声明似乎成为中国维护断续线主张的一根软肋。然而，从该声明的公布背景来看，中国1958年领海声明的目的在于宣告中国的领土主权范围，反击美国对中国台湾地区的军事威胁，而非宣告完整的各种类型的海域权利主张。<sup>③</sup>

此外，对公海概念的认识应结合领海声明发布之时的国际法发展背景。1958年4月，第一次联合国海洋法会议讨论并通过了《公海公约》，规定：“称‘公海’者谓不属领海或一国内水域之海洋所有各部分。”同时，该公约第2条通过列举“公海自由”的内容，明确了公海内各国的权利义务，这些由各缔约国平等享有的权利包括航行自由、捕鱼自由、铺设海底电缆和管道自由以及公海上空飞行自由。<sup>④</sup>可见，中国通过该声明表明尊重南海部分水域内其他国家所享有的种种公海自由，而不是对整片南海主张主权，但这并不排斥中国主张在断续线内海域继续享有与前述公海自由不相互冲突的其他传统海洋权利，如历史性权利。值得注意的是，第一次海洋法会议只在有限的范围内讨论了历史性海湾，历史性海湾的具体制度和其他类型的历史性权利都成了

① 《解放军副总长就九段线问题答问：中国在南海主权有2000多年历史》，载《人民日报（海外版）》2014年6月3日，第01版。

② 《外交部发言人洪磊就美国务院官员涉南海言论答记者问》，中华人民共和国外交部，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/fyrbt\\_611275/t1126662.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/fyrbt_611275/t1126662.shtml)，最后访问时间：2015年1月4日。

③ 中国1958年《中华人民共和国政府关于领海的声明》指出：“台湾和澎湖地区现在仍然被美国武力侵占，这是侵犯中华人民共和国领土完整的和主权的非法行为。台湾和澎湖等地尚待收复，中华人民共和国政府有权采取一切适当的方法在适当的时候，收复这些地区，这是中国的内政，不容外国干涉。”参见周鲠生：《我政府关于领海的声明的重大意义》，载《世界知识》1958年第18期，第16页。

④ 1958年《公海公约》第1条，第2条。

会议的遗留问题，留待国家实践和判例的发展。<sup>①</sup> 并且，公海的概念并不排斥历史性权利。

### 3. 中国对南海诸岛及其他地理构造提出主权主张

在 2009 年和 2011 年的照会中，中国声明对“南海诸岛”拥有主权。中国在外交文件中常用到的“南海诸岛”（islands in the South China Sea）一词，结合中国 1958 年领海声明和 1992 年《中华人民共和国领海与毗连区法》，其地理范围具体指东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛和南沙群岛，这四组群岛均位于断续线以内。

学者高之国和贾兵兵认为：“九段线代表着线内所有的南海诸岛的所有权。换言之，在九段线内，中国是对南海诸岛及其他地理构造享有主权。”<sup>②</sup> 鉴于岛屿（islands）在《海洋法公约》第 121 条中有特定的内涵，<sup>③</sup> 在《海洋法公约》的语境下，“南海诸岛”的表述不能完整涵盖南海四组群岛的所有地理构造。因此，尽管对“南海诸岛”这一习惯用语的理解不应受到《海洋法公约》的掣肘，但为了避免歧义，使用“南海诸岛及其他地理构造”比“南海诸岛”更加可取，两者具有相同含义。通过上述对“南海诸岛”和“南海诸岛及其他地理构造”含义的梳理，可以发现，中国在断续线内的主权主张并不限于《海洋法公约》第 121 条所指的岛屿，而是对断续线内四组群岛的岛、礁、滩、沙作为整体提出主权主张。换言之，作为南海四组群岛各组成部分的暗沙、浅滩和暗礁（诸如曾母暗沙）等水下地形亦属于中国拥有。

在断续线内，中国的主权主张并非只针对某一个或某几个岛屿的主权主张，而是概括性地对整个断续线水域内的所有岛、礁、滩、沙等提出的主权主张，这是中国南海权利主张的特殊之处。其依据主要有两个方面。一是中国历史上将南海诸岛作为一体的历史事实。中国历史上在相当长一段时间内都将南海诸岛、礁、沙洲等作为一个整体处理，只是未明确采用“整体性”这一概念。譬如，中国历史上将整个南海地区都统称为“涨海”，将西沙群岛称之为“九乳螺洲”、“七洲”等，同时，将南沙群岛称之为“万里石塘”、“万里长沙”等。<sup>④</sup> 从命名来看，在很长的历史时期里，对南海岛屿的称谓采用的多是群岛名，未涉及对每一个岛屿的具体命名，这也从一个侧面反映了南海诸岛的整体性。二是《海洋法公约》中有关整体性的规定，即《公约》中关于群岛的定义对南海的海洋地形地貌是否构成群岛的判断也产生影响。群岛的整体性观念在《公约》第 46 条对群岛的界定中得到了具体体现。该条指出，构成群岛的“岛屿、水域和其他自然地形在本质上构成一个地理、经济和政治的实体，或者在历史上一直被视为此种实体”。目前，已经有一些海洋地质和地球物理实测的研究表明南海断续线总体上也是南海与其东部、南部和西部陆区以及岛区的巨型地质边界线，南沙岛礁原属中国华南大陆南缘，后因南海的形成裂离至现今的位置。<sup>⑤</sup> 换言之，这些科学研究的结论证明了南海的海洋地形满足了第 46 条中“地理实体”的要求。那么，南海的海洋地形是否构成第 46 条指称的“经济和政治实体”？可以说，

① 参见李任远：《国际法中的历史性权利研究》，厦门大学博士学位论文，2014 年，第 21 - 27 页。

② Zhiguo Gao and Bingbing Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications”, (2015) 107 *American Journal of International Law* 98, pp. 123 - 124.

③ 《海洋法公约》第 121 条第 1 款对岛屿作出定义：“岛屿是四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域。”

④ 《二、中国对南沙群岛拥有主权的法律依据》，中华人民共和国外交部，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/tytj\\_611312/zcwj\\_611316/t10648.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zcwj_611316/t10648.shtml)，最后访问时间：2015 年 1 月 4 日。

⑤ 参见夏戡原、夏综万、赵明辉和孙珍：《我国南海历史性水域线的地质特征》，载《海洋学报》2014 年第 5 期，第 85 - 88 页；谢文彦、王涛和张一伟：《南沙群岛海域断裂体系构造特征及其形成机制》，载《热带海洋学报》2007 年第 6 期，第 30 - 31 页。

南海诸岛礁在行政区划上总体经历了从西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛办事处（1959年）到三沙市（2012年）的变化，诸多事实依据支撑此项整体性要求的验证。因此，中国可以通过整体性概念对南海诸岛及其他地理构造概括性地主张，这种整体性主张并不缺乏历史和法理的依据。

## 二 断续线使用国界线图例的真实意图

### （一）美国报告的观点：否认断续线是“国界线”

美国报告在分析断续线作为“国界线”的可能性时认为，1947年断续线地图用国界线的图例标注断续线的事实，暗示了断续线的意图是中国与邻国的海上边界。然而，报告并不认可这种解释，理由包括：断续线不是划界协议的产物；断续线缺乏坐标和连续性；在划界时给予岛屿过多的地位，不符合国家实践和国际法理。此外，报告指出，即便断续线是中国单方面的海洋边界主张，也无法解决中国在线内主张何种权利或管辖权的问题，因为断续线距离岛屿超过领海12海里的宽度，一些线段不仅接近其他国家的海岸，而且部分或全部处在中国主张的任何岛屿陆地200海里之外。<sup>①</sup>

针对报告提出的质疑，可以肯定的是，断续线并非中国与有关邻国划界协议的产物，因为没有证据显示断续线地图公开前中国和这些邻国有过海上划界谈判，但是，单方提出的边界并非没有法律意义。断续线使用国界线图例表达了我国单方的海洋边界主张，其真实意图也必须在此背景下进行探究。

### （二）对美国报告的反驳：断续线具有作为单边主张界线的意义与目的

在国际判例中，单方提出的边界并非没有法律意义。在1977年“比格尔海峡仲裁案”中，仲裁庭认同阿根廷的观点，即该案中争端双方提交的地图均不是1881年阿根廷和智利双边条约的一部分，但认为那些非经合意达成的而是由单方面制作、遵照和采纳的地图并非完全没有价值，即便这些地图本身不具有终局效力，它们所具有的价值可能包括解释当事国的意图（在条约缔结前）、表达当事国对条约的理解（在条约缔结后），或者传达政府当时的立场。<sup>②</sup> 地图的绘制和公布是国家行为的表现形式之一，官方绘制的断续线地图反映了当时中国政府的立场。在领土争端中，单方面通过地图的方式提出主张范围的做法十分寻常，经过当事国之间一番相互妥协后，单方的主张范围往往超出最终争端解决方案所确立的范围。<sup>③</sup> 所以，中国单方面通过断续线地图表明本国的领土和海洋主张符合国际惯例，是正常的国家行为。

正确理解中国运用国界线图例所传递的制图目的和相关主张，必须结合绘图当时的历史背景。1933年法国侵占南沙“九小岛事件”引发中国官方和民间的强烈抗议。以此为背景，中

① Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, pp. 14 - 15.

② *Beagle Channel Arbitration (Argentina vs. Chile)*, Report of International Arbitral Awards, 1977, para. 141.

③ Sourabh Gupta, “Testing China’s-and the State Department’s-nine-dash line claim”, PacNet, No. 88, Pacific Forum CSIS, Dec. 15, 2014, [http://csis.org/files/publication/141215\\_Pac1488.pdf](http://csis.org/files/publication/141215_Pac1488.pdf) (last visited Feb. 5, 2015).

华民国政府水陆审查委员会在 1934 年着手审定南海各岛礁的名称，1935 年出版的《中国南海各岛屿图》确定中国领土的最南端至少应在北纬 4 度的曾母滩（今曾母暗沙）。1946 年中国接收曾在二战期间被日本占领的南海岛屿，1947 年内政部会同有关部门讨论了《西南沙范围及主权之确定与公布案》，肯定抗战前南海的领土范围，并根据海军巡弋南海后所得资料，重新审定了各岛屿名称并绘制《南海诸岛位置图》，至此断续线正式出现在官方地图之中。<sup>①</sup>这些事实表明，在断续线地图出现前，中国南海立场的重心是捍卫岛礁主权，以对抗帝国主义的入侵。在此背景下，断续线使用国界线图例的基本和首要目的不是对线内海域主张主权，而是宣示线内岛礁主权。<sup>②</sup>有鉴于此，报告根据现代海域划界规则和实践所总结的要素（如确定的坐标、连续的线、岛屿在划界中不具有完全的效力等）来评价 60 多年前公布的断续线地图是没有道理的。

尽管断续线的基本和首要目的是宣示线内岛、礁、滩、沙的主权，但断续线的完整含义并不限于此，它还反映了中国在南海所享有的某种历史性权利，这也解答了报告关于“中国在线内主张何种权利或管辖权”的问题。据当时参与绘图的内政部方域司第三科科长王锡光和绘图员鞠继武等的回忆，该线是按照中国所属的南海各岛礁与周边国家岸线、岛礁的中间线画出，<sup>③</sup>这种画法与当时已经逐步形成的海域等距离中间线划界方法并非简单的“不谋而合”。报告虽未对这一说法予以直接回应，但报告在介绍断续线地图描述的地理情况时，认为断续线部分线段的位置更接近邻国的陆地海岸，这与断续线大致位于中间线的说法存在矛盾。<sup>④</sup>

然而，如果考虑到断续线地图的沿革，断续线地图最初的画线方法确实契合了中间线划界方法。以 1947 年地图为例，该地图使用国界线图例在菲律宾的巴拉望省和马来西亚的婆罗洲之间海域划了一段明显的中间线，说明断续线很可能是单方面提出的海域外部界限。有充分的历史证据证明中国在断续线所包围的海域内已经形成了某种历史性权利，从这个意义上说，断续线不仅是南海岛礁主权的范围线，还是南海历史性权利的外部界限。只是，当年水陆审查委员会在制作断续线地图时，没有具体说明有关海洋权利的性质及其与断续线之间的联系。不少中国学者相信，断续线还可能具有潜在的海洋边界剩余功能。<sup>⑤</sup>

基于以上分析，断续线使用国界线图例进行绘制并非没有意义和价值。作为单方主张的界

① 参见贾宇：《南海问题的国际法理》，载《中国法学》2012 年第 2 期，第 31 - 32 页；郑志华：《南海地图的法理解读与包容性海洋秩序的建构》，上海交通大学博士学位论文，2013 年，第 57 - 68 页；Zhiguo Gao and Bingbing Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications”, pp. 100 - 102.

② 林金枝教授认为断续线是南海诸岛的外围范围线，是承袭私人出版的地图的画法，只不过范围线包围的岛群有变化，因此，范围线也不断扩大。李金明教授认为断续线基本是沿着南海诸岛的外围岛礁画就，把整个南海诸岛环绕起来，断续线这种画法使用的是一种地理速记的简单方法，这种方法在 19 世纪末和 20 世纪初曾在国际间广泛使用。不过，这两位学者并未就断续线内海域是否存在历史性权利展开讨论或给出结论。参见林金枝：《南海诸岛范围线画法的由来演变》，载《南洋问题研究》1979 年第 4 期，第 77 页；李金明：《南海断续线的法律地位：历史性水域、疆域线、抑或岛屿归属线？》，第 27 页。

③ 转引自郑志华：《南海地图的法理解读与包容性海洋秩序的建构》，第 68 页。

④ Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, pp. 4 - 6.

⑤ 参见 Zhiguo Gao and Bingbing Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications”, p. 108；李金明：《南海断续线的法律地位：历史性水域、疆域线、抑或岛屿归属线？》，载《南洋问题研究》2010 年第 4 期，第 28 页。

线,其基本目的首先是宣示对线内岛、礁、滩、沙的主权,其剩余功能是作为潜在的海洋权利界线,划分中国的历史性权利与其他邻国海洋权利的边界。

### 三 中国是否对断续线内水域提出了历史性主张

#### (一) 美国报告的观点:否认中国历史性主张的存在

除了评说“岛屿归属线”和“国界线”的观点外,美国报告还将讨论的重点放在第三种关于断续线的可能解释上,指出断续线地图的目的是表明一种所谓的历史性主张(historic claim),可能是对海洋区域的主权主张(“历史性水域”或“历史性所有权”),或者是其中一些权利的集合(“历史性权利”)。<sup>①</sup> 报告认为,评价断续线是否为“历史性权利线”的前提是中国是否提出了相关的历史性主张。

尽管报告承认可以通过解读中国政府的某些声明和行为,为断续线作为“历史性主张线”的解释提供基础,<sup>②</sup> 但报告质疑这些事实是否足以证明中国提出了历史性主张。根据爱尔兰学者西蒙斯(Clive. R. Symmons)在《海洋法中的历史性水域》一书中的观点,报告认为提出历史性主张的国家必须使主张为国际社会所周知,正式通知似乎是提出历史性主张的必要步骤,只有这样,其他国家才有机会通过抗议等方式进行否认,或者对这一主张予以默认。<sup>③</sup>

据此,美国报告中指责中国并未实际提出明确的“历史性水域”或“历史性权利”主张,认为中国的国内立法和断续线地图不符合一项“正式”、“官方”的历史性主张所应满足的标准。报告认为,在法律上,1998年《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第14条是“保留条款”,本身没有提出主张,也没有提到断续线地图;1999年《中华人民共和国海洋环境保护法》第2条所提及的“其他海域”在性质、依据和地理范围上不明确,也没有提出任何历史性主张。中国2011年呈交联合国的照会虽然提到中国的“主权和相关权利与管辖权”有着“历史和法理依据”,但是,就像1998年立法一样,这封照会本身不构成一项主张的声明,且“历史依据”可能仅指中国对南海岛屿的依据,不是中国对断续线内海域的权利依据。至于1958年的领海声明,该声明宣布南海存在公海,并且对渤海的历史性水域地位提出主张,若中国将断续线内海域

① Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, p. 15.

② 美国报告提及的相关依据包括:一、1998年《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第14条规定:“本法的规定不影响中华人民共和国享有的历史性权利”;二、2011年照会声明:“中国在南海的主权及相关权利和管辖权有着充分的历史和法理依据”;三、尽管不能归结到中国政府,但中国一些机构和评论员认为,断续线地图描述了中国在南海的历史性权利;四、中国外交部发言人称对仁爱礁、曾母暗沙,或对“南海及其岛屿”享有主权,因而中国可能根据历史性水域对南海主张主权;五、2012年,中国海洋石油总公司在越南中部海岸对面海域为一批石油勘探区块招标,其中两个区块在中国主张的岛屿的200海里专属经济区之外;六、其他国内法暗示中国可能基于《海洋法公约》之外的依据主张海洋权利,如1999年颁布的《中华人民共和国海洋环境保护法》规定中国管辖的海域除了内水、领海、毗连区、专属经济区和大陆架外,还包括“其他海域”。Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, pp. 15 - 17.

③ Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, p. 17.



视为历史性水域，那么在与渤海相关的主张中也应有所提及。<sup>①</sup>

那么断续线地图本身是否构成海洋主张的正式通知呢？报告也对此持否定观点。报告指出1947年的《南海诸岛位置图》没有提及海洋权利主张，该地图用中文在国内出版也不构成广而告之、提醒国际社会出现海洋权利主张的行为，且中国出版的各种断续线地图也因缺乏准确性、明确性和一致性而无法表达海洋权利主张的性质与范围。

## （二）对美国报告的反驳：未全面理解中国的对外表态

判断中国是否对断续线内海域提出了历史性主张，必须首先明确中国可能提出哪种历史性主张，以避免将从未提出的主张强加于中国而造成错误。

与历史性主张相关的概念包括历史性所有权（historic title）、历史性水域（historic waters）和历史性权利（historic rights），这些概念之间存在一定的联系与区别。意大利学者吉欧雅（Andrea Gioia）在阐释历史性所有权时，认为历史性所有权是国家经过历史性强化的过程，取得陆地或海洋领土的渊源和证据。<sup>②</sup> 理论界普遍认可历史性水域是历史性所有权在海洋取得上的体现，国家在其历史性水域中享有主权，历史性海湾是典型的历史性水域。<sup>③</sup> 历史性权利是指国家对某些海域在历史上一直享有的权利，这些权利已经被习惯国际法规则所确认，得到国际条约的承认和尊重。<sup>④</sup> 历史性权利在不同的场景下有不同的内涵，有时与历史性所有权是同一概念，有时仅指国家在一定范围海域内长期、稳定从事的资源开发活动等实践所产生的权利，后者是一种尚未达到领土主权高度的权利，包括历史性捕鱼权和历史性航行权等。<sup>⑤</sup> 结合美国报告的上下文，报告反复提及的历史性主张是指历史性水域主张或非主权性质的历史性权利主张。尽管报告注意到了历史性水域和历史性权利在概念上的区别，但报告在论述时常常将两者混为一谈，其基本逻辑是：中国并未有效地提出历史性水域主张，因此中国没有提出历史性主张。从而，报告的论述实际上存在概念混淆与逻辑混乱。

报告指出，中国外交部发言人称对仁爱礁（Second Thomas Shoal）、曾母暗沙（James Shoal），或对“南海及其岛屿”（the South China Sea and the islands）享有主权，因而中国可能根据历史性水域对南海主张主权，唯一依据是中国外交部发言人的表态。然而，笔者查阅相关记录后发现，中国外交部从未声称对整个南海拥有主权，美国报告对外交部表态的解读存在错误和偏差。报告引用印度《经济时报》（*Economic Times*）的一篇报道，指出中国外交部一位发

① Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, pp. 18 - 19.

② Andrea Gioia, “Historic Titles”, Max Plank Encyclopaedia of Public International Law (online edition), <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law;epil/9780199231690/law-9780199231690-e705?rskey=7gh5sm&result=1&prd=EPIL> (last visited Jan. 15, 2015).

③ See Clive R. Symmons, *Historic Waters in the Law of the Sea: A Modern Re-Appraisal* (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2008), Chapter 2.

④ 王军敏：《国际法中的历史性权利》，中共中央党校出版社2009年版，“内容提要”第1页。

⑤ 联合国秘书处在1958年准备的《历史性海湾备忘录》（Historic Bays Memorandum）在说明对历史性海湾或历史性水域的权利时使用了不同用语，既使用了“历史性权利”（historic rights），也使用了“历史性所有权”（historic title）。联合国第一次海洋法会议在讨论直线基线问题时提出了历史性通过权（historic rights of innocent passage），联合国第二次海洋法会议在讨论扩大领海宽度、专属渔区问题时提出了历史性捕鱼权问题（historic rights of fishing）。王军敏：《国际法中的历史性权利》，中共中央党校出版社2009年版，第40、41页。

言人在2011年9月15日的记者会上称：“我在此重申，中国对南海及其岛屿拥有无可争议的主权。”<sup>①</sup>事实上，发言人姜瑜在这场记者会上的原话是：“我愿重申，中国对南沙群岛及其附近海域拥有无可争辩的主权，中国在南海的主张有充分的历史和法理依据。”（注：倾斜部分为笔者标注）姜瑜的表述与2009年和2011年的两封中国照会一致，她还指出：“中国在南海的主权、权利和相关主张是在长期的历史过程中形成的，并且一直由中国政府所坚持。我们对南海诸岛的主权是建立在发现、先占和长期、持续、有效管理的基础之上。《联合国海洋法公约》未赋予任何国家把本国专属经济区和大陆架主张扩展到其他国家领土上的权利，也并未限制或否定一国在历史上形成并持续主张的权利。”<sup>②</sup>另外，中国确实一直对仁爱礁、曾母暗沙等没于水下的海洋地形主张主权，主要原因正如前文所述，中国将这些水下地形（submerged features）视为南沙群岛的一部分而予以概括性地主张主权。与菲律宾和美国的有关观点不同，中国拒绝将这些水下地形视为南海邻国大陆架主张的一部分。由此可见，报告未免有断章取义解读中国外交部表态的嫌疑。

### （三）对美国报告的反驳：中国的历史性权利主张以长期实践为基础

如前所述，报告所列举的上述事实无法证明中国的历史性主张可能是一项“历史性水域”或“历史性所有权”主张。根据联合国秘书处1962年的研究报告，历史性水域可能构成领海或内水，<sup>③</sup>国家对历史性水域拥有主权，而中国在南海的历史性主张很难说是一种历史性水域主张。自1947年断续线地图公布以来，中国政府并未限制外国船只的自由航行和外国航空器在该海域上空飞越。近年来，中国政府声明南海的航行自由不受影响，没有任何国家包括中国对整个南海提出主权声索。<sup>④</sup>报告揣测中国提出“历史性水域”和“历史性所有权”主张缺乏客观现实根据。

面对报告的种种质疑，中国外交部作出了回应。2014年12月9日，在中国外交部例行记者会上，发言人洪磊如此评价该报告：“中国在南海的主权和相关权利主张是在长期的历史过程中逐步形成的，并为历代中国政府长期坚持。”<sup>⑤</sup>这与前述中国人民解放军副总参谋长王冠中的说法一致，表明中国并未依赖1947年的断续线地图提出新的海洋权利主张，更不是通过后续的各项海洋立法、照会和声明才明确中国的历史性主张。反观报告，所有否认历史性主张存在的依据

① “China warns on South China Sea Oil”, *Economic Times*, Sep. 15, 2011, cited in Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, p. 16

② 《2011年9月15日外交部发言人姜瑜举行例行记者会》，中华人民共和国外交部，[http://www.mfa.gov.cn/mfa\\_chn/fyrbt\\_602243/jzhs\\_l\\_602247/t859330.shtml](http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/jzhs_l_602247/t859330.shtml)，最后访问时间：2015年1月5日。

③ See “Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays”, Doc. A/CN.4/143, in *Yearbook of International Law Commission*, (1962), Vol. II, p. 23, paras. 160 – 167.

④ 2012年2月29日中国外交部新闻发言人洪磊在例行记者会上指出：“南海争议的核心是部分南沙岛礁领土主权争议和南海部分海域的划界争议。需要指出的是，没有任何国家包括中国对整个南海提出主权声索……事实证明，南海的航行自由和安全从来不是问题，没有因为南海争议受到任何影响。”《2012年2月29日外交部发言人洪磊举行例行记者会》，中华人民共和国外交部，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/fyrbt\\_611275/t909551.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/fyrbt_611275/t909551.shtml)，最后访问时间：2015年1月5日。

⑤ 《2014年12月9日外交部发言人洪磊主持例行记者会》，中华人民共和国外交部，[http://www.mfa.gov.cn/mfa\\_chn/fyrbt\\_602243/t1217733.shtml](http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1217733.shtml)，最后访问时间：2015年1月5日。

都是 1947 年后的现代资料，报告并未回归到更久远的历史当中去还原事实。

那么，结合历史，中国的历史性主张的内涵到底有哪些？中国通过何种形式提出了历史性主张？如前所述，在排除了中国在南海断续线内的历史性主张是一种历史性水域主张之后，中国对线内海域的权利主张除了《海洋法公约》所赋予的那些权利之外，是具有其他内容的历史性权利主张。对国家实践的考察可发现，提出历史性权利主张的形式没有严格的标准，不要求沿海国在提出历史性权利主张时必须以立法或地图等方式说明权利的性质、依据和地理范围，也不要求沿海国指明是何种具体的“历史性权利”。

国际仲裁庭在 1998 年“厄立特里亚和也门案”的裁决中认定两国在红海南部许多世纪以来的捕鱼、航行活动创设了某种历史性权利。<sup>①</sup>也就是说，仲裁庭在该案中认为历史性权利主张体现在沿海国对海域长期的实际利用行为，厄立特里亚和也门两国均未说明海域历史性主张的具体类型、性质和依据，但这并不妨碍仲裁庭认定历史性权利的存在。在 1982 年“突尼斯—利比亚大陆架划界案”中，突尼斯所主张的历史性权利源于长期以来突尼斯在近岸的地中海水域和海床的捕鱼活动和利益，突尼斯认为这种开发行为的古老性、行使渔业资源所有权和管辖控制权的持续性以及第三国的容忍和承认，导致突尼斯取得了对这片海床的历史性权利。<sup>②</sup>突尼斯主张并取得历史性权利的行为不是基于公开宣告和正式通知，而是历史上不断累积的资源开发和管理行为。因此，历史性权利是一项远古的权利，源于沿海国在历史演进过程中对海域的开发与利用，包括沿海国的航行、捕鱼和其他资源开采行为。这些行为长期、稳定存在的事实本身便反映了沿海国的历史性主张，更无须所谓的“正式通知”，历史性主张的内容由沿海国在相关海域的具体实践所决定。

回顾中国自古以来在南海海域的开发、利用和管理实践，丰富的史料表明中国在南海的活动包括：巡航、捕鱼、通航、打击海盗、海难救助，以及科学测量与调查等。<sup>③</sup>历史上，中国在南海的管理活动还得到南海周边国家的支持和协助。<sup>④</sup>自 1947 年断续线地图公布以来，中国在南海的历史性主张通过实践得到延续和强化，在断续线内积极开展资源开发、执法维权、测量调查、科学考察、定期巡航等活动。中国所主张的历史性权利是通过各个历史阶段累积而成的。沿海国开发、利用海洋的能力是从原始走向现代的过程，在不同阶段，中国在南海的历史性权利内容也随着对南海更广阔、更深层的开发而发生变化，从传统的渔业权发展到包括勘探、开发矿产资源在内的各类海洋活动的权利。

中国在 1998 年《专属经济区和大陆架法》的第 14 条中对“历史性权利”作出规定，并在 2011 年提交给联合国的照会中声明“南海的主权及相关权利和管辖权有着充分的历史和法律根据”，以此重申和强调历史性主张。可以说，与其他主张历史性权利的国家相似，中国在南海的历史性主张和有关权利是在漫长的历史过程中逐步形成的，并一直存在，更不是如报告所称的，

① 仲裁庭指出：“许多世纪以来盛行于红海南部的捕鱼的传统自由、穿梭于两岸之间的无障碍航行通道的作用以及两岸民众对有关岛屿的共同使用，均构成创设某种‘历史性权利’的重要因素，这些因素的积累通过历史性巩固构成一种尚未达到领土主权高度的且对双方都有利的‘国际地役权’。” *Phase I: Territorial Sovereignty and Scope of Dispute (Eritrea/Yemen)*, Award of the Arbitral Tribunal, P. C. A., 1996, para. 126.

② *Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia/Lybia Arab Jamahiriya)*, Judgment, I. C. J. Reports 1982, para. 98.

③ 参见袁古洁、李任远：《历史性权利对海洋权利的影响——兼及中国南海权利主张》，载《中山大学法律评论》第 11 卷第 3 辑，第 181—183 页。

④ 参见傅岷成：《南（中国）海法律地位之研究》，中国台湾地区 123 资讯有限公司 1996 年版，第 62—85 页。

是在最近几年才提出的新主张，应为国际社会尤其是南海周边国家所知晓。概言之，长期的历史实践表明中国对断续线内海域提出了历史性主张，这种历史性主张并非报告所强调的历史性水域主张，而是区别于历史性水域的历史性权利主张。结合中国的各项实践，中国在南海断续线内所主张并享有的历史性权利具体内容包括典型的历史性捕鱼权、历史性航行权，以及对矿藏等资源勘探、开发的权利和对相关海域的管辖权。<sup>①</sup>

## 四 中国历史性主张的合法性问题

### （一）美国报告的观点：否认中国历史性主张的合法性

美国报告从《海洋法公约》和一般国际法两方面否认中国在南海断续线内历史性主张的合法性。

一方面，报告认为，即便中国的历史性主张存在，该主张也不会得到《海洋法公约》的承认。因为《公约》的文本和起草历史清楚表明，除了涉及近岸的历史性海湾和领海划界的历史性所有权，现代国际海洋法不承认以历史为基础拥有海域管辖权，《公约》也未规定历史性主张可以作为例外来减损沿海国对专属经济区、大陆架海域享有的主权权利和管辖权。也就是说，美国认为《公约》已完整地规定了历史性权利在国际海洋法中的性质和地位，《公约》未提及的历史性权利是违法且无效的。报告指出，《公约》全面地规定了所有海洋法律制度，航行、油气资源开发和渔业活动都由《公约》加以调整，因此一个国家不可以基于“一般国际法”来主张《海洋法公约》规定之外的历史性水域或历史性权利。<sup>②</sup>

另一方面，报告也分析了在中国提出历史性水域主张的情况下，中国的历史性水域主张并不满足一般国际法所要求的三项要素。首先，美国认为中国并未对南海实施公开的、众所周知的、有效的管辖，因为中国有关断续线的主张并不明确，缺乏地理上的前后一致性和精确性；其次，中国的管辖行为不具有连续性，可以从其他南海争端当事国长期、广泛利用南海的事实中发现，中国并未在南海行使主权或排他性的管辖权；最后，没有外国国家对中国在南海行使权利的行为表示默认，因为中国在2009年向联合国呈交照会和断续线地图后，多个争端当事国迅速表示抗议，美国也要求中国尽快澄清其主张。<sup>③</sup>

### （二）对美国报告的反驳：中国的历史性主张并不违反《海洋法公约》

严格地讲，美国关于国际海洋法的认知是片面的，该报告在理解《海洋法公约》和解读历

① 中国学者高之国和贾兵兵认为：“‘九段线’在经历60余年演变后，已经成为对历来属于中国的南海诸岛主权的宣示，并包括对在这些岛屿及其周围海域中从事渔业、航行，以及包括矿藏等资源勘探开发等其他海洋活动的历史性权利。”中国学者贾宇、金永明也持相近的观点。Zhiguo Gao and Bingbing Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications”, p. 108; 参见贾宇：《南海问题的国际法理》，第33页；金永明：《中国南海断续线的性质及线内水域的法律地位》，载《中国法学》2012年第6期，第44页。

② Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, pp. 19 - 21.

③ Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, pp. 21 - 22.

史性权利上都存在偏颇，其否定中国历史性权利主张的合法性之大前提无法成立。

首先，《海洋法公约》并未解决所有海洋法问题，正如《公约》前言所述，“本公约未予规定的事项，应继续以一般国际法的规则和原则为准据”。

其次，《海洋法公约》第10条、第15条、第51条、第298条等规定体现了《公约》对历史性权利的吸收和转化，然而这种吸收和转化并不完全，《公约》并未取代历史性权利的法律制度。

美国塞缪尔国际咨询公司研究员吉普塔（Sourabh Gupta）在评论该美国报告时认为，中国能在非排他和非专属的基础上（on a non-exclusive and non-exclusionary basis）在断续线内海域主张传统捕鱼权，因为《海洋法公约》第123条关于半闭海渔业合作规定和第62条关于沿海国主张专属经济区时尊重他国传统捕鱼活动的规定均认可这一类历史性权利。<sup>①</sup> 只是，该学者的观点仍然过于保守，因为绝大部分历史性权利，特别是《海洋法公约》未加以详细规定的非主权性质的历史性权利，虽然存在条约法上的空白，却不缺乏习惯国际法上的根据。1982年国际法院在“突尼斯-利比亚大陆架划界案”中谈及突尼斯主张的历史性捕鱼权时指出：“一般国际法没有为历史性水域或历史性海湾规定单独的制度，只是为每一个具体的、公认的历史性水域或历史性海湾的情形作了特殊规定。实际情况显然是，历史性权利或历史性水域概念与大陆架概念是由习惯国际法中的不同法律制度所支配。”<sup>②</sup> 虽然该判决是在《海洋法公约》正式通过前作出的，但国际法院充分考虑到了海洋法的最新发展，因此，国际法院就历史性权利的国际法中的地位发表的意见与解释和适用《公约》相关条款直接相关。<sup>③</sup> 这表明，历史性权利的有关概念继续受到《海洋法公约》以外的一般国际法规则的支配。

事实上，南海争端相关国也从未将解决南海划界问题的国际法规则限定在《海洋法公约》这一部公约里。譬如，2002年《南海各方行为宣言》指出要根据包括《海洋法公约》在内的公认的国际法原则，解决领土和管辖权争议。<sup>④</sup> 2008年10月《中越联合声明》也指出，中越两国将按照包括1982年《联合国海洋法公约》在内的国际法所确认的法律制度和原则，寻求双方均能接受的基本和长久的解决办法。<sup>⑤</sup> 可见，南海国家在处理南海问题时，均认为应尊重和适用包括《海洋法公约》在内的有关海洋法规则。美国作为非南海国家不应当擅自排除一般国际法特别是历史性权利有关制度，在南海争端中的适用。

### （三）对美国报告的反驳：中国的历史性主张并不违反一般国际法

报告依据一般国际法对所谓中国的历史性水域主张之合法性提出挑战，其论据的基本前提存在错误，因为诸多事实表明中国从未对整个南海提出主权主张。中国所提断续线内相关水域的历

① Sourabh Gupta, “Testing China’s-and the State Department’s-nine-dash line claim”, PacNet, No. 88, Pacific Forum CSIS, Dec. 15, 2014, [http://csis.org/files/publication/141215\\_Pac1488.pdf](http://csis.org/files/publication/141215_Pac1488.pdf) (last visited Feb. 5, 2015).

② *Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia / Libyan Arab Jamahiliya)*, Judgment, I. C. J. Reports 1982, para. 100.

③ 王军敏：《国际法中的历史性权利》，中共中央党校出版社2009年版，第32页。

④ 2002年《南海各方行为宣言》第四条：“有关各方承诺根据公认的国际法原则，包括1982年《联合国海洋法公约》，由直接有关的主权国家通过友好磋商和谈判，以和平方式解决它们的领土和管辖权争议，而不诉诸武力或以武力相威胁。”

⑤ 2008年10月《中越联合声明》是中越两国最新的双边重要文件，第六项声明：“双方就维护南海和平稳定坦诚友好地交换了意见，重申恪守两国高层共识及《南海各方行为宣言》精神，保持海上问题谈判机制，按照包括1982年《联合国海洋法公约》在内的国际法所确认的法律制度和原则，寻求双方均能接受的基本和长久的解决办法，同时积极研究和商谈共同开发问题，以便找到适合的模式和区域。”《中越双边重要文件》，中华人民共和国外交部：<http://www.mfa.gov.cn/chn/pds/ziliao/tytj/zewj/t821559.htm>，最后访问时间：2015年1月5日。

史性主张的内涵不是历史性水域,而是非主权性质的历史性权利。相应地,该报告所援引的有关历史性水域三项构成要素也不能直接适用于中国的历史性权利主张,因为这三项要素主要参照1962年联合国秘书处《包括历史性海湾在内的历史性水域法律制度》的报告内容,是通过总结历史性海湾、历史性水域的国家实践和国际法原则而得出的研究结论。<sup>①</sup>

即便如此,作为广义的历史性权利的一种,历史性水域的构成要素对检验中国在南海的历史性权利的存在有一定程度的参照价值。下面逐一分析这三项要素。首先,尽管中国并未对整个南海行使主权,但中国在南海断续线内海域公开实施权利的行为是不容置疑的,这在前文关于中国历史性主张存在与否的讨论中已经有论及。其次,报告称南海许多岛屿由马来西亚、菲律宾、越南占领,又称多个南海国家的海域权利主张伸入南海并进行资源开发活动,但这些事实不能撼动中国历史性权利的合法性。因为,历史证据证明中国在南海的历史性权利产生和确立的时间早于外国的占领和开发行为,外国的行为因此构成非法的侵占活动。最后,关于外国是否对中国在南海实施权利的行为表示默认的问题,美国提到的外国抗议发生在2009年之后。事实表明,越南、菲律宾等南海国家在1948年至2009年间均未对中国公布和实施的断续线提出任何抗议,长期的沉默证明这些国家对中国南海历史性权利予以默认。

## 五 总体评价

综上所述,报告在回答前述四个关键问题时存在不少事实和法律依据上的问题,报告企图否认中国对断续线内的权利主张的结论无法成立。报告基于有限的依据,错误地将断续线性质的认定为“只可能反映了对岛屿的主张”,<sup>②</sup>限制了断续线内中国的主权、主权权利和管辖权主张,这种“岛屿归属线”说不能完整地反映断续线地图的本意。而“国界线”说更是对地图的一种机械解读,虽然断续线地图以宣示线内岛礁主权为基本目的,但不排除中国在线内海域主张并实际享有某种历史性权利。

相比较之下,“岛礁归属线”和“历史性主张线”的叠加解释更具合理性与合法性。中国对断续线内的权利主张,既包括对线内岛、礁、滩、沙的主权主张,也包含对线内相关海域的各项历史性权利的主张。断续线还具有作为未来与南海邻国海洋划界界线的剩余功能。实际上,中国在南海所主张的各项权益的合法性主要源于丰富的法理和历史依据,而非断续线地图本身。断续线地图只是中国南海各项主张的重要标志和载体,其内涵亦随着中国实践的发展而不断丰富。

在中国尚未澄清南海断续线性质的背景下,美国采取先发制人的策略,通过推测性论述,对断续线性质的提出三种选择性解读,主要体现了美国对自身利益的考量。美国报告将断续线的意图单纯地解释为中国对线内岛屿的主权主张,并主张仅根据《海洋法公约》确定中国的海洋权利。美国这一举措的动机,着眼于维持美国在南海的军事活动现状,避免干扰美国航行自由和战略安

<sup>①</sup> See “Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays”, Doc. A/CN.4/143, in *Yearbook of International Law Commission*, (1962), Vol. II, pp. 13 - 19, paras. 80 - 133.

<sup>②</sup> Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, “Limits in the Seas, China: Maritime Claims in the South China Sea”, p. 24.

全利益的实现。对此，有学者在评价美国和菲律宾等南海国家近期对中国的抨击时，指责各方欠缺长远眼光、智慧与均衡，戴着民族主义眼罩给予中国不公正的待遇。<sup>①</sup> 整体而言，结合美国政府近期的南海政策，这份研究报告的政治意义远大于法律意义。

## A Commentary and Refutation of the US State Department's Report on China's Dashed-Line in the South China Sea

*Huang Yao and Huang Jingwen*

**Abstract:** The US Department of State published a report aimed at questioning China's dashed-line in the South China Sea on Dec. 5, 2014. The report holds the view that the dashed-line is neither a "national boundary" or a "historic claim", but could only be a "claim to islands". With neglect of the fact that China enjoys a long history on developing, using and managing the South China Sea, its argumentation based on international law is defective and flawed. This essay will appraise this report from four key questions and analyze the errors of fact and misinterpretation of international law within its argumentation. As a matter of fact, China not only enjoys sovereignty over the islands and other natural features enclosed by the dashed-line, but also has historic rights in relevant waters. The challenges on the dashed-line by the US report are not sufficient to deny sovereign rights and other maritime rights and interests of China.

**Keywords:** Dashed-Line in the South China Sea, US Report, Sovereignty over Islands and other Natural Features, Historic Rights

(责任编辑: 罗欢欣)

---

<sup>①</sup> Mark Valencia, "Provoking China on South China Sea issues is a dangerous tactic", *South China Morning Post*, Feb. 2, 2015, [http://en.nanhai.org.cn/index.php/Index/Research/paper\\_c/id/40.html](http://en.nanhai.org.cn/index.php/Index/Research/paper_c/id/40.html) (last visited Feb. 4, 2015).