

岛屿在国家间海上划界的效力

张海文 (国家海洋局海洋发展战略研究所 博士)

岛屿在国家间海上划界中所具有的效力(或称为“作用大小”),是指在海岸相向或相邻国家之间进行海上划界时,岛屿能否被作为基点,为其主权拥有国获得一定面积的海域和海床。

国家间海上划界本身就是一项复杂的任务,在划界海域中出现的岛屿,更增加了划界的难度。1982年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)所规定的一些制度更把划界问题推向了一个新的难度。根据《公约》的岛屿制度,岛屿本身可以拥有从领海至专属经济区、大陆架等各类管辖海域,使本来已经复杂的海上划界更趋复杂化。《公约》原则上赋予岛屿在拥有海域方面与大陆领土有相同权利,因此,在有关海岸相向或相邻国家间领海、专属经济区和大陆架界限的划定条款中,只字未提岛屿的问题。但是,综观现实世界各大洋中,岛屿本身大小、地理位置、是否适合人类居住及其在一国的军事、安全利益中的地位等诸多因素千差万别,在国家间海上划界时,要想用统一标准来处理岛屿问题,那是不现实的。

一、关于岛屿在国家间海上划界时的效力的国际立法

不论在第一次联合国海洋法会议或第三次海洋法会议上,关于国家间海上划界问题始终是各国代表意见难以统一的问题之一。

1958年《领海与毗连区公约》第12条规

定相向或相邻国家间领海划界应遵循“中间线”原则;但是,若有“特殊情况”,则可以根据“特殊情况”对“中间线”进行调整。1958年《大陆架公约》第六条有关相向或相邻国家间大陆架划界的规定与上述内容几乎相同。因此,人们将1958年公约中有关海上划界规定简述为“中间线——特殊情况”原则。

1982年《公约》第15条关于相向或相邻国家间领海界限的划定的规定,照搬了1958年《领海与毗连区公约》的第12条。第74条规定的相向或相邻国家间大陆架划界应以“协议”划定,以便得到“公平”解决。第83条有关大陆架划界条款。几乎只把上述第74条中“专属经济区”一词换成“大陆架”而已,两个条款在内容上并无本质区别。

在1958年公约中,岛屿在海上划界中的效力并无明文规定,但在实践中各国通常将“岛屿”视为划界的“特殊情况”。而1982年《公约》上述三条款中对岛屿问题亦无明文规定,甚至删去了“特殊情况”一词。只强调划界的结果应该是“公平”的。实际上,1982年《公约》在关于划界中岛屿问题方面的规定,比1958年日内瓦公约规定更灵活,即只要能达到“公平”的结果,那么处理岛屿的方法或规则是不加限制的。

由上可见,且不论“特殊情况”、“公平”等措词在具体适用时容易产生歧义,上述各公约将划界中如何处理岛屿问题连同其他许多条款中的含糊不明的问题一样都留给

了习惯法。

二、关于岛屿在划界中效力的国家实践

由于相关的国际公约对岛屿的划界效力问题无明文规定, 岛屿在相邻或相向的大陆领土之间的海上划界中的效力问题, 只能留待习惯国际法去解决。

综观各国实践, 在相向或相邻的海上划界中, 处理岛屿的方法可以归纳为以下几种:

1. 岛屿获得“全效力”

岛屿在海上划界中具有“全效力”, 是指岛屿被作为划界的基点, 与划界另一方国家的大陆领土具有同等的地位。

在相向或相邻海上划界中, 岛屿获得全效力的情形并不少见。具体的情况可分为:

(1) 岛屿面积较大、定居人口众多等, 使其具有重要地位, 因此, 可获全效力。例如, 位于北海的英国岛屿设得兰群岛 (Shetland Islands), 西距英国 96 海里, 东距挪威 173 海里。1965 年英国与挪威之间进行大陆架划界时, 该岛被作为划界基点, 即两国之间的海上边界线划在了该岛屿与挪威的沿岸之间, 而不是在英国本土的沿岸与挪威本土的沿岸之间。

(2) 划界国家之间均有各方面条件相类似的岛屿位于划界区域内, 应互相均予以全效力。例如, 1974 年韩国与日本大陆架划界时, 日本的对马岛与韩国的济州岛分别获得全效力。

(3) 由于其他因素, 划界双方达成谅解, 岛屿获得全效力。例如, 属于委内瑞拉的阿威士岛 (Aves Isle)。该岛位于加勒比海之中, 介于美国海外领地波多黎各 (Puerto Rico) 与委内瑞拉之间。该岛南距委内瑞拉本土 300 海里, 北距波多黎各本土约 191 海里, 该岛面积仅约 0.05 平方千米, 只是一片为马齿苋所覆盖的沙洲。一百年来, 除了委内瑞拉偶尔往该岛派驻军队之外, 无人居住。岛上的资源主要是鸟粪和海龟。在 1978 年美国与委内瑞拉海域划界条约中, 该岛被赋予了全

效力。主要原因是, 若不以该小岛为基点, 委内瑞拉所得到的专属经济区面积将比以其为基点所得到的面积少 $1/3$ 。因此, 委方坚持以该岛为基点, 而美国基于该区域渔业资源有限并考虑到两国间的关系, 故作出了政治性让步。

1982 年签订的澳大利亚—法国 (新喀里多尼亚) 海洋划界协定中, 澳大利亚的米德顿礁 (Middleton Reef) 获得全效力。该礁距离最近的澳大利亚领土豪勋爵岛沿岸 125 海里, 实际上只是一个低潮高地。其主要原因是该区域没有对任何一方来说具有重要经济意义资源; 并且两国在政治上均有缔结此类协定的意愿, 因此法国作出让步, 使该礁获全效力。

这类实例虽然不多, 但也说明了划界中岛屿获得全效力, 除其自身需具备一定的客观条件 (例如面积较大、人口较多等) 之外, 划界双方出于政治等方面全盘考虑, 做出让步也是很重要的因素。在海上划界中, 岛屿是诸多考虑因素之一。但是, 这一因素有时也还受到其他方面因素的影响。

2. 岛屿获得“半效力”

岛屿在海上划界中获得“半效力”, 是指岛屿作为被调整后的划界基点。

通常的做法是: 首先, 在划界对方国家的大陆沿岸与岛屿作为基点的国家之间的海域划出第一条界线; 其次, 在划界对方国家的大陆沿岸与岛屿不作为基点的国家之间海域划定第二条分界线。由此, 在第一和第二条界线之间形成一个中间区; 最后, 在该中间区划定第三条界线, 一般为第一条和第二条界线之间的中间线作为最终的分界线。即在划界过程中, 岛屿既未能获得与大陆一样的效力, 也未被完全忽视。

岛屿在划界中获得半效力的著名实例有两个, 其岛屿均位于划界两国大陆领土的中间线附近。

其一是意大利与前南斯拉夫之间的划界。亚得里亚海中的意大利与 (前) 南斯拉

夫之间是一个典型的海岸相邻又相向的地理形态。属于（前）南斯拉夫的白拉格鲁斯岛（Pelagrus）和卡由拉岛（Kajola）正好位于两国大陆领土之间等距离线附近。1968年意、南两国大陆架划界协议中，分别给予此两岛周围12海里的大陆架。而这两个以12海里划出的圆圈正好与等距离线相合。结果最终两国之间大陆架边界线，在向意大利一侧突出了两个半圆的“包”，即该两岛拥有大陆架区域。

其二是意大利与突尼斯之间的划界。意大利在与突尼斯划定大陆架边界时，再次采用上述方法。不同的是，本例中是意大利有四个小岛位于两国大陆之间的等距离线附近。其中除了利诺沙岛（Linosa）（面积32平方千米）正好在等距离线上之外，其他三岛：潘特拉里亚岛（Pentellerio，面积80平方公里）、兰白杜沙岛（Lampedusa，面积4.8平方千米）和兰皮欧尼岛（Lampione，面积不足2平方千米）均位于等距离线靠突尼斯一侧（即所谓的“位于错误的一侧”）。1978年生效的意、突大陆架协议中，分别围绕四岛划定其自身大陆架区域。所划出的四个圆圈区域分别或彼此相交，或与等距离线相交。最终的边界上形成两个面向突尼斯的“包”。以上两例，虽然是给各岛屿分别划定其自身的大陆架，但由于最终围绕这些岛屿所划的大陆架区域与等距离线相交，并未形成“围区”（有关“围区”的内容详见下文）。实际上，既未给予上述岛屿全效力，也未完全忽视它们的存在，所以，应视为给予了这些小岛半效力。此两例，可谓是创设了一种新的划界方法：给予岛屿半效力。

此外，1968年伊朗与沙特阿拉伯划界协议中，伊朗的克杰岛（Kharg Island）获半效力。该岛离本土沿岸17海里，面积约19平方千米。

3. 岛屿获得“零效力”（或无效力）

岛屿在海上划界中获得“零效力”（或无效力），是指岛屿不被作为划界的基点。

在国家海上划界中，完全忽略所有的岛屿的效力的实例并不多见。多数情况下，对划界区域内的所有岛屿有选择地或部分地作零效力处理。极端的一个例子是1969年伊朗与卡塔尔之间大陆架划界时，边界线是等距离线，所有的岛屿均获得零效力，主要原因是这些岛屿太小，而且主权尚且有议。

1974年印度与斯里兰卡缔结“历史性水域”（Historical Waters）界约时，距离两国大陆的等距离线附近有一极小的岛屿卡恰提伍（Kachchativu，面积约0.16平方千米）。两国对该小岛的主权原有争议。在此界约中，规定该岛归属斯里兰卡，而且规定印度人亦有权至该岛捕鱼及从事宗教活动。但是，在划界时，该岛不作为基点。

此外，还有一些划界中岛屿获得零效力的实例。例如，1979年马来西亚与泰国关于两国大陆架边界的谅解备忘录；1989年巴布亚新几内亚与所罗门群岛之间关于海床边界协定等。

4. 岛屿以“围区”方式处理

所谓“围区”方式是指岛屿在划界不被视为基点，但是可以在该岛屿四周为其划定一定宽度的归其管辖的海域。这类岛屿通常是位于邻近他国沿岸，又被称为“位置错误的岛屿”。因此，实际上是一国的一个岛屿在他国海域内获得一片“飞地”。

在处理“位置错误”的岛屿方面，较独特的一例是1973年阿根廷与乌拉圭之间关于瑞德拉普拉达及其海洋边界的条约。阿根廷的马丁加西亚小岛（Martin Garcia Islet）位于两国间等距离线乌拉圭一侧。最终，该小岛连领海都未获得，而被作为野生动物保护区。

这种处理方式与上述“零效力”处理方式区别主要是：“零效力”可泛指在划界中所有岛屿均未被用作基点，通常在其所属国一侧时，因岛屿本身可拥有的海域已与边界内其所属国大陆或其他领土所拥有海域相重合。所以，理论上该岛屿在划界中未起任何

作用,即“零效力”。而“围区”(或飞地)方式,通常指的是远离其所属国领土而位于两国大陆之间等距离线他国一侧的岛屿,由于各种原因,该岛屿对所确定的边界毫无影响,而只是在他国所拥有的海域内,围绕该岛屿划给它一定范围的海域及海床,构成了海上“飞地”。

当然,上述各种处理岛屿方式之间的差别并非绝对。因为有关的划界国家有时并不公开宣布划界所用的具体原则或标准,因此,外界对同一边界的划定方法常有不同的解释。如上述“半效力”中所列举的三例,有人认为岛屿是以半效力方式处理的,也有人认为该三例中岛屿均为“围区”方式处理。由此可见,方式并非主要,而重要的是划界各方对划界结果能达成一致意见,其间难免有妥协或让步。

由于不同海域内的自然条件不同,划界各方的经济、政治和战略等利益也不可能相同,因此划界中对待岛屿的方式也不可能只是一个模式。例如,有的国家在海上划界同时解决岛屿的主权归属问题。上述零效力方式中所列举的印度与斯里兰卡对有争议的卡恰提伍岛的处理即为一例;1978年签署、于1985年生效的澳大利亚和巴布亚新几内亚独立国关于包括称为托里斯海峡的区域在内的两国之间区域的主权的海洋边界及有关事项的条约》中,澳大利亚承认了巴布亚新几内亚对三个距巴海岸非常近的无人居住的小岛(卡哇、马塔卡和库沙)的主权。虽然澳大利亚从来没有实际拥有过该三岛屿,但是,在划界前99年的时间里,澳大利亚一直认为这些岛屿归其所有。在此次划界中,这些岛屿显然获得全效力,并作为基点。该条约处理岛屿的方式可谓灵活之极。一方面,解决了三个岛屿主权的归属问题,并给予这些无人小岛作基点的效力;另一方面,对位于靠近巴布亚新几内亚沿岸的属于澳大利亚的六个岛屿,却没有给予作为基点的效力,但却同时为这六个岛屿分别划定了其自身拥有的

3海里的领海,形成“围区”。

5. 岛屿以“交换价值”处理

具体表现为划界双方在划界区域分别有着两个或若干个岛屿在各方面条件差不多情况下,分别给予对方岛屿与己方岛屿同等处理。南太平洋岛国之间划界时常采取这种方式来处理众多复杂的小岛问题。它们通常不加区别地赋予双方所有岛屿全效力。此外,有些甚至不一定完全在岛屿之间进行“交换价值”;而可能由划界一方对他方某个问题上作出让步,以换取他方在划界中其他方面问题上的妥协。例如,智利与阿根廷之间关于比格尔海峡的领土和海洋边界争端,虽经1977年仲裁庭裁决,但是,由于阿根廷拒不接受该裁决,双方于1979年又要求罗马教皇进行调解,并于1984年在梵蒂冈签订了《和平友好条约》,划定了两国在南部地区海域、陆地和海床的界限。在条约中,智利放弃对位于南美大陆与火地岛之间麦哲伦海峡东部海口的要求;同时,获得了原来主权归属长期争执不下的位于比格尔海峡三个岛屿的主权。

三、有关海上划界的国际司法判决和仲裁裁决对岛屿的处理

有关海上划界的国际判决和仲裁裁决并不太少,但是,就划界中岛屿的问题作出专门的论述并不太多。在这里,我们选取几个典型案例,作为对这一问题的阐述。

1. 1969年北海大陆架案

由于本案主要争执问题并非岛屿问题,因此,国际法院阐述了划界应适用“公平原则”。同时,只是附带地说到岛屿及岩礁的存在,若可能造成不公平结果,则不应给予岛屿及岩礁在划界中的效力。法院认为,为了达到“公平”划界,必须考虑所有的“有关情况”。

2. 1977年英法大陆架仲裁案

这是有关岛屿在海上划界中的效力问题的重要案例。本案主要涉及两处岛屿:一是属于英国但却位于法国沿岸的海峡群岛

(Channal Islands) 即构成上述内容中 “位置错误” 的岛屿；二是大西洋区（指从英吉利海峡西南口到大西洋中 1000 米等深线为止的区域）的英、法两国的岛屿。

关于海峡群岛，仲裁裁决在考察了其位置和总体地理情况后认为，如果这些岛屿在划界中 “被给予全效力的话，其结果显然将使本来可归于法国的大陆架区域大大减少”，从而 “造成不公平”，“而应采取可部分消除此种不公平的划界方法”。同时，仲裁庭又考虑到海峡群岛的面积、人口、经济情况以及该区域已设立的海域管辖制度等各方面情况，最后裁决：划中间线（等距离线）时，海峡群岛不作基点；同时，给予海峡群岛 12 海里宽度的领海，即 “围区”。

关于大西洋区内的岛屿，与划边界直接有关的是英国的锡利群岛（the Scilies 或 Scilly Isles）和法国的乌桑岛（Ushant）。在该区域内英、法两国海岸都呈半岛形，英国海岸外的锡利群岛距离英国本土海岸约为 21 海里；而法国海岸的威桑岛距离法国本土海岸约为 10 海里。因此，若分别以这些岛屿为划界基点，则锡利群岛将为英国获得的海域大大超过威桑岛为法国获得的海域（大约为 4 000 平方海里之差别）。

仲裁裁决并非仅仅根据这一因素就判断这些岛屿的存在对划界将构成 “不公平” 的结果。仲裁庭是在综合了两国在该区域内的海岸及其与大陆架的关系等其他方面情况后，认定：锡利群岛确实构成了 1958 年《大陆架公约》第六条所规定的 “特殊情况”；同时，仲裁裁决认为，根据锡利群岛和威桑岛的具体情况来看，在划界时不能不予考虑，因此，最后解决方法是在划定边界线时，锡利群岛获得半效力。

3. 1981 年冰岛与挪威的扬马廷岛案

1979 年挪威在扬马廷岛（the Jan Mayen Island）周围设立专属渔区，冰岛认为挪威的扬马廷岛 “不能维持经济生活”，根据国际法不得拥有大陆架和专属经济区，并且认为该

岛是冰岛大陆自然延伸部分，两国于 1980 年达成协议，设立了一个调解委员会。该委员会在审查了由美国哥伦比亚大学地质调查团提交的地质调查报告后，确认扬马廷不是冰岛的大陆自然延伸部分，委员会最后作出建议：该岛应视为岛屿，可以拥有其自身的专属经济区和大陆架。

4. 1982 年突、利之间的大陆架案

突尼斯与利比亚之间海岸既相邻又相向，并且在突尼斯沿岸，分布着大量岛屿，对最终划界有影响的主要是突尼斯的克肯纳岛（Kerkennah Islands）。国际法院考虑了该岛的位置（该岛距离突尼斯最近海岸为 11 海里，最远处为 22 海里）、两国海岸长度与大陆架面积合理比例等有关因素，认为该岛构成了划界时应予考虑的 “特殊因素”。因此，判决克肯纳岛在划边界线时具有半效力。

5. 1984 年美国与加拿大之间缅因湾案

该案中岛屿也非重要问题，在最终确定边界线时，给予了加拿大的海豹岛（Seal Island）和泥岛（Mud Island）半效力、美国的南土科岛（Nantuket Island）全效力。特别法庭认为，由于海豹岛和泥岛长年有人居住，尤其是它们的位置突出海岸，如非赋予半效力，则将影响两国海域面积与海岸线长度之比，而美国的南土科岛因其面积（74 平方千米）、人口（达到数千）、本身的重要性（是美国东岸著名的避暑胜地）及其位置（距美国沿岸 15 海里，而且不在两国本土海岸之间）等因素，获得全效力亦是理所应当的。本案对上述岛屿的处理主要与国际法院特别分庭在本案审理中始终强调公平结果，而不适用特定的法律原则以及实际的划界方法这一基本立场有直接关系。

6. 1985 年利比亚与马耳他大陆架案

国际法院在本案审理时仍然坚持强调公平结果。在确定两国之间初步等距离线时，无人岛由弗拉（Filfla）获零效力。该岛实际上是个微小的岩礁。本案对岛屿的处理独特之处在于将马耳他国所有岛屿作为四分之一效

力处理。本案对划界区内的海槽等地质构造是否影响一国陆地向海的自然延伸问题，及对“自然延伸原则”、“等距离原则”的阐述，颇有独到之处。

7. 1985 年几内亚与几内亚比绍仲裁案
本案中，仲裁法庭需解决两个问题，其一，判定 1886 年法国与葡萄牙之间签署的有关目前有争议地区的条约与几内亚和几内亚比绍两国海洋边界的关系；其二、判定两国间海上边界走向。

关于第一个问题，对于我们分析菲律宾、越南基于一些历史条约对我南沙群岛提出的权利要求，很有借鉴价值。关于第二个问题，在确定两国海上边界有关岛屿的处理时，仲裁庭坚持划界应将每一国家拥有主权的岛屿留给该国。

本案为了寻求公平结果，认为对岛屿应作出区分。仲裁庭认为，有些岛屿和处在浅水区（包括在领水范围里）的岛屿与划界无关；而有的岛屿，例如距离海岸较远的比扎戈斯群岛，则不应排除在划界考虑因素之外。

四、结 论

从各国划界协定、国际司法判决和仲裁裁决看，决定岛屿在相向或相邻国家间海上划界时效力的标准，大致可以归纳为以下几类：

1. 以岛屿本身条件为标准
岛屿面积大、人口多及对于其所属国的重要性等因素一般决定其在划界中获得全效力；而那些面积极小的无人小岛或岩礁，或

者岛屿本身主权尚有争议，则常常获得有限的效力，甚至零效力。

2. 以岛屿的位置为标准
又可分以下不同情形：

(1) 位于其所属国沿岸附近的岛屿。若在大陆的领海范围之内，则划界时可获得全效力；若在大陆的领海之外，则往往只能有半效力。

(2) 位于划界双方大陆领土之间等距离线附近的岛屿，即所谓的“中界岛”或“中途岛”(mid-way)。对于这类岛屿，曾分别有给予全效力、半效力或零效力以及“交换价值”的不同处理，主要与岛屿本身条件和两国海岸总体地理情况等各方面因素有联系。

(3) 位于划界对方大陆沿岸附近的岛屿，即“位置错误”的岛屿。在划界中，往往获得较少效力，通常以“围区”方式处理，一般仅能拥有领海，而没有其自身的 200 海里专属经济区和大陆架。

以岛屿位置为标准看，总的来说，一般离本国大陆领土越远，同时离他国领土近的岛屿，在划界中获得效力越少。但是，必须指出的是，上述各种情况并非绝对。正如鲍威特所指出的，“要想以适当的系列方式来归纳这些协议（指国家间划界协议）及其对海峡群岛案裁决的影响，不是一件容易的工作。”根据公平原则，海上划界时，“给予岛屿全效力、半效力或零效力是否公平，取决于每个具体的划界中的特定的地理的和其他的有关因素。” □