

“南海”不是“中国的海域”是“公海”

——证实中国政府承认“南海是公海”的官方立场并澄清
中国地图出版部门和新闻媒体对“南海”地位的错误表述

白 巴根*

【内容摘要】本文依据《中华人民共和国领海和毗连区法》和《联合国海洋法公约》的相关规定以及中国政府外交部的声明，对南海的法律地位进行分析后得出了如下结论：“我国的南海”不是中国政府的立场，中国政府关于南海是“公海”的官方立场是非常明确的；“我国的南海”是地图出版部门和新闻媒体对南海法律地位的严重误解或错误表述。本文旨在为修订国内出版的地图（删除“九段线”）和澄清新闻媒体错误的南海认识提供可信赖的法律意见。

【关键词】南海、公海、领海，南海诸岛屿

一、问题

南海：是指位于中国大陆南部与菲律宾群岛、加里曼丹岛、苏门答腊岛、马来半岛和中南半岛之间的太平洋海域。南海的面积约350万平方公里，比中国陆地（大陆和岛屿）领土面积的三分之一还要大。整个海域的南北幅度约2000公里，东西宽度约600到1000公里不等。南海中存在诸多岛屿，虽然本文所说的“南海”包括这些岛屿，但“南海是公海”并不影响对这些岛屿法律地位的评价，本文试图说明的是整个南海的法律地位¹⁾。

目前，关于南海的法律地位，我国存在相反的两种表述：“我国的南海”²⁾对“南海是公海”³⁾。按照汉语的通常含义来理解，前者表示南海就是属于中国的海洋，其领土主权属于中国；而后者表示不对整个南海主张领土主权并承认南海是公海的法律地位（当然，这样的表述也没有放弃关于南海部分海域的主权），后者符合中国政府的官方立场。与后者形成对照，前者意味着南海是属于中国的

編集部注* 中国湖南大学法学院教授

- 1) “南海”部分海域的法律地位与南海整体上的法律地位是互不矛盾的两个问题。例如，虽然太平洋中存在一些属于个别国家的岛屿（夏威夷群岛就是美国的领土），但这并不影响对太平洋公海地位的评价。本文要讨论的是南海在整体上的法律地位，而不是其中个别海域的问题。换言之，“南海不是我国的海域”并不否定关于“南海”中的岛屿及其周边海域的主权属于中国的法律判断。“南海是公海”不排除也不损害中国对其中存在的岛屿及其周边海域的领土主权。
- 2) 如果只主张南海海域中的部分岛屿及其周边海域的领土主权，应该使用“南海诸岛屿及其周边海域的主权属于我国”这样的表述，这更符合实际情况。如何正确表述南海的法律地位是国内法和国际法上的重大问题。“我国的南海”给人一种误解，似乎中国在主张对整个南海的领土主权。
- 3) “南海是公海”是笔者明确提出的表述，中国政府没有在官方文件中使用过“南海是公海”，或许没有必要做出此类表述，但这并不影响关于中国政府对南海整体地位的官方立场的认识。本文明确提出“南海是公海”的法律判断，旨在证实中国政府对南海整体地位的官方立场，即不对整个南海提出主权要求。

海域，这是地图出版部门以及新闻媒体所惯用的表述。

本文旨在依据国内法、国际法以及中国政府外交部的声明证实中国政府对整个南海的官方立场（即承认“南海是公海”），澄清地图出版部门和新闻媒体的错误表述，为从我国出版的地图中删除“九段线”提供可信赖的法律意见并呼吁新闻媒体提高法律修养，严肃认真地表述和宣传南海的法律地位。

二、中国新闻媒体、地图与学者的观点

1. 中国新闻媒体的“我国的南海”

目前，包括中央电视台在内的国内媒体的新闻报道中经常出现“我国的南海”。《人民日报》⁴⁾和《广州日报》⁵⁾等报纸以及新华网⁶⁾等网站也在频繁使用“我国南海海域”这样的表述。网络中“我国的南海”的表述更是不计其数。

2. 中国地图上的“九段线”

错误的南海认识或表述不仅限于新闻媒体。中国出版的所有地图用“九段线”将南海划入了中国的领土范围。⁷⁾

3. 中国学者的“南海主权”

“南海主权”也是需要商榷的概念，因为其意味着对整个南海的领土主权。⁸⁾严格来讲，“南海主

4) 例如，《今年第2号超强台风“桑达”影响我国南海海域》，载《人民日报》，2011年5月28日版，<http://hi.people.com.cn/2011/05/28/670787.html>（2012年5月10日）。《我国南海海域可燃冰调查取得重大突破》，载《人民日报》，2005年10月21日版，<http://pic.people.com.cn/GB/31655/3789563.html>（2015年5月30日）。

5) 例如，《菲律宾军舰驶进我国南海海域称系保护天然气》，载《广州日报》，2012年1月7日版，人民日报电子版也在转载这篇文章，<http://qh.people.com.cn/GB/n/2012/0107/c182778-16659240.html>（2012年5月30日）。

6) 例如，《新华网快讯：我国南海海域发生5.3级地震》，2006年10月11日，<http://news.people.com.cn/GB/71648/71653/4905321.html>（2015年5月30日）。

7) 例如，中国地图出版社编制出版发行的《中华人民共和国地图》，ISBN978-7-5031-4374-8，2007年6月第5版，2011年4月修订版；ISBN978-7-5031-4567-4，2008年5月第2版，2011年1月修订版。此外，还有解放军总参谋部测绘局绘制的《中华人民共和国地图》，星球地图出版社2011年修订第10版，ISBN978-7-80212-186-7，该地图标有“国防教育用图”字样。在这些地图中，南海周围是用标志国境线的“九段断续线”（简称“九段线”）来划成的。因为“九段线”用的是国境线的标志，从地图上看只能认为其是指国境线，无非没有连续（断续）而已。以国境线标志划成的“九段线”，给人的印象是非常含糊暧昧的。如果是在主张对整个南海的领土主权，那就应该用连续的国境线将南海海域划入版图，如果不是，那就干脆不要划断续线。如果“九段线”表示的是南海中散在的岛屿（群岛）的领土主权，那就划在岛屿或群岛周围，而没有必要将整个南海海域包括进来。细查《中华人民共和国领海和毗连区法》，找不到关于“九段线”的任何规定。“九段线”不是中国政府在法律文件中使用的概念，“九段线”当然不代表中国政府的领土主权意志。比起划含糊不清的“九段线”，将岛屿名称一一列出，并说明是中国的领土，这样做更能准确表示中国政府的立场。

8) 例如，外交部主管，世界知识出版社主办《世界知识》2012年第4期封面。学者也在使用“南海主权”，例如，贾鸿旭：《积极捍卫南海主权和利益》，载《今日中国论坛》，2011年第12期；李晨阳：《区域外大国对南海争端

权”是不存在的，因为任何国家不可能拥有对整个南海的主权。我国学者关于南海法律地位的认识是相当混乱的。⁹⁾ 关于南海问题，尚未看到客观独立地进行分析和证实的文章。

如果只依据地图和媒体的报道来判断南海的法律地位，那么南海就是属于中国的海域了，即“我国的南海”就是定论了。但是，在确认南海的法律地位时，虽然地图和新闻报道具有一定的参考价值，但不是决定性的。¹⁰⁾ 在证实中国政府关于南海的官方立场时，决定性的证据是外交部的声明、中国的法律、中国政府所签订和批准的条约。依据地图和新闻报道也能间接判断中国政府的立场，但更确凿的还是法律规定。

南海的法律地位是与其周边国家国内法密切相关的问题，也是关系到与该海域具有利害关系的国家以及整个亚太地区的和平与安全的重大国际法问题。¹¹⁾ 依据国内法和国际法的规定来证实中国政府对南海法律地位的官方立场是很重要的。针对新闻媒体和地图的表述，需要谨慎对待，不得轻信或盲从，更不能绝对化。因为地图出版社和解放军总参谋部测绘局等部门所绘制的地图和中央电视台的报道密切关系到中国政府对此问题的原则立场，须严格依据国内法和国际法的相关规定对其错误表述予以澄清，不然会引起国际社会对中国政府南海立场的严重误解。事实上，中国政府对南海法律地位的官方立场是常识性的问题，尽管如此，对该问题详实而严密的论证本文尚属首次。

的介入及其对我国维护南海主权的影响》，载《昆明理工大学学报（社会科学版）》，2011年第5期；周江：《论我国南海主权主张中的“附近海域”》，载《重庆理工大学学报（社会科学）》，2011年第9期；张菲菲：《浅析南海主权之争一从国际法视角探讨》，载《神州》，2011年第11期；李英：《关于南海主权问题的国际法思考》，载《国际关系学院学报》，2011年第3期；杨晓杰：《对南海主权纷争形势的若干思考》，载《长江论坛》，2010年第1期；陈聪：《南海主权争端的法律问题与法律准备》，载《河北法学》，2009年第12期。如上所述，“南海主权”与“南海中岛屿的主权”是完全不同的两个概念，主张“南海中岛屿的主权”时，没有必要使用“南海主权”，因为这是相当含糊不清的概念，不能用含糊不清的表述代替清晰明了的概念。严格来讲，就连“南海中岛屿的主权”这样的表述都没有必要使用，因为岛屿是决定海域主权的基础，使用南沙群岛主权、东沙群岛主权、黄岩岛主权等表述，完全包含了我国应有的海域主权，完全脱离岛屿的海域主权是不存在的。

- 9) 金永明：《论南海问题的特质与海洋法制度》，第3-16页；周江：《论我国南海主权主张中的“附近海域”》，第25页-32页；余敏友、雷璐：《评美国指责中国在南海的权利主张妨碍航行自由的无理性质》，第33页-38页。这三篇文章均载于中国人民大学书报资料中心《国际法学》2012年第1期。这些文章均谈到了“九段线”，但始终未说清楚其含义到底是什么？此外，张海天：《从国际法视角看南海争议问题》，载《世界知识》2012年底4期，第14页-21页。该篇文章在讨论我国对南海诸岛屿的主权，但始终没说清楚我国的国际法依据和客观证据到底是什么。
- 10) 地图尤其是历史地图对现今国家领土范围的证明力到底有多大呢？这是需要具体问题具体分析。历史上一个国家领土的形成与国家的经济军事实力的发展密不可分，几乎所有国家的版图都发生过变化，只是所涉面积的大小不同而已。领土面积的基本稳定是第二次世界大战结束后《联合国宪章》生效之后的事情。现代国际法明确否认了用军事力量来推行领土扩张的所谓的“征服”。此前的人类历史上，通过发动战争搞领土扩张的做法司空见惯，弱肉强食成了当时的国际法规则。人类史上的战争几乎就是为掠夺和扩张领土而实施的暴力现象。例如，历史上的大蒙古帝国，其疆域最大时达到了3500万平方公里，这可能是人类历史上最大的国家版图。但是，蒙古帝国早已灰飞烟灭，今天如果有人按照蒙古帝国的版图来主张中国的领土主权，那无疑是痴人说梦，胡言乱语。暂时不说蒙古帝国版图的变化，近代史上被沙俄掠夺的160万平方公里（详细数字尚待进一步确认）的土地，现在也被划在中国版图的范围之外。地图测绘出版部门也许不熟悉国内法以及国际海洋法的规定，但知识的缺乏不能成为错误表述法律问题的正当理由。
- 11) 东海同样涉及到中日钓鱼岛争端等重大国际争端，但没有地图将该海域划入中国版图，也几乎听不到“我国的东海”这样的表述。南海被多个国家包围，该海域是很多国家海上运输的必经通道，其敏感度远比东海要高，受到国际社会的关注也是很自然的事情。

三、中国学者的“九段线”

目前从知网上检索到21篇直接论述“九段线”的论文。¹²⁾关于“九段线”的各种理论的说明,有两篇文章值得参考。¹³⁾这两篇论文的说明基本上是一直的。目前关于九段线的法律地位有四种理论:国境线说;岛屿归属线说;历史权利说;历史性水域说。国境线说:九段线表示线内的岛屿和水域的国境线;岛屿归属线说:线内的岛屿或附近海域属于中国;历史权利说:线内所有岛屿和内水的领土主权属于中国,同时中国拥有线外海域和自然资源的主权,不妨碍他国在该海域的公海性质的权利;历史性水域说:中国拥有线内岛屿的历史性权利,线内海域全部属于中国。由于篇幅所限,本文不展开对“九段线”的论述。四种理论告诉我们,无论哪一种理论都在承认“线内”和“线外”的存在,或者说在区别对待“线内”和“线外”。可以断言,理论上所说的九段线要比现在的“九段线”要小,因为现在的“九段线”紧靠南海沿海国的海岸线,几乎不存在“线外”的问题。存在线内与线外的九段线应该是靠近南海岛屿的线。因为,只有在九段线与南海周边国家海岸线保持距离的情况下,才有可能存在“线外”,可以说,中国地图上的九段线几乎不存在“线外”。据此可知,本文论述的“九段线”与历史上的“九段线”是两码事。中国学者关于九段线的研究似乎没有明确意识到原有“九段线”和现在的“九段线”的区别。九段线是1947年国民党政府所导入的概念,学者议论的可能就是历史上的九段线。本文所讨论的九段线至少从地图上看是不存在线外的,因为它紧靠南海周边国家的海岸线而没有留下“线外”的部分。

四、南海的国内法地位

1. 领海

首先,讨论南海在中国国内法上的地位,这是证实中国政府关于南海的官方立场并澄清错误的南海认识的决定性证据。有关南海法律地位的中国国内法中,《中华人民共和国领海和毗连区法》¹⁴⁾(以下简称《领海法》)是最重要的法律文件。

《领海法》第2条是有关南海法律地位的直接规定。该条第1款规定:“中华人民共和国领海为邻接中华人民共和国陆地领土和内水的一带海域。”虽然该条款中未出现“南海”字样,但是不能以此为依据得出该规定与“南海”无关的结论。虽然该条款在界定“领海”,但依据该规定尚不能掌握具体的领海宽度。依据该条款可以肯定的是:“领海”是指“邻接”“中华人民共和国陆地领土和内水”的“一带海域”。据此可知,中国的陆地领土和内水是确认领海位置的参照基准和重要依据。换言之,虽然依据该条款不能掌握中国领海的具体宽度,但能够确认领海所处的位置和形状,即“邻

12) 在检索时用的直接论述是指论文题目(或篇名)中包含所研究问题的关键词,例如“九段线”。http://epub.cnki.net/kns/brief/default_result.aspx (2015年5月30日)

13) 罗婷婷:“关于九段线的法律地位的研究”,载《中国海洋法评论》2008年第一辑,第58-63页;管建强:“关于南海九段线的法律地位的研究”,载《国际观察》2012年第4期,第15-21页。

14) 中华人民共和国第七届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议于1992年2月25日通过。同日,中华人民共和国主席杨尚昆发布第五十五号主席令,宣布自公布之日起施行。

接”（位置）中国陆地领土和内水的“一带海域”（形状）。

既然中国《领海法》第2条第1款规定的“领海”是指“邻接中华人民共和国陆地领土和内水的一带海域，”那么“领海”就不是包括“整个南海”的海域，这样的解释是符合法律原意和客观情况的。从南海的外围上看，其相当大的部分与“中国的陆地领土和内水”不存在“邻接”关系。除中国以外，南海与其周边诸多其它国家相邻，每个国家都有本国的领海（地理学上的南海的一部分），这是常识。从南海海域中除去周边各国领海后剩下的海域的法律地位不应与领海相混淆，不然，各国国内法对领海的规定将失去意义。《领海法》第2条第1款没有直接回答“南海上的诸岛屿是否属于中国的领土”这一问题，为澄清这一问题还需要考察《领海法》的其他规定。

2. 陆地领土的构成

《领海法》第2条第2款对陆地领土做出规定如下：“中华人民共和国的陆地领土包括中华人民共和国大陆及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内的附属各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿。”依据该规定可知，中国的陆地领土不仅包括大陆部分，而且还包括岛屿部分，即“（大陆）及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内的附属各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿。”¹⁵⁾

总之，依据《领海法》第2条第2款的规定可知，中国的陆地领土不限于大陆，还要包括岛屿，这是非常清楚的。因此，若想掌握中国领海的准确范围，不能只限于邻接大陆的海域，同时不能忘记邻接岛屿周围的海域也是领海。当然，这里的沿海岛屿不是指所有的岛屿，在领海基线以内的岛屿不存在有无领海的问题。可见，领海是依附于陆地（大陆和岛屿）的法律概念，在领海宽度得到确定的情况下，前者的长度决定领海的面积。无论如何，“邻接中国岛屿周边的领海”与“整个南海”是截然不同的概念，这是不容混淆的。

如上所述，除中国之外的其他的南海周边国家，如菲律宾、越南、印度尼西亚等国家同样在南海中拥有领海，这些国家也不可能主张对整个南海海域的主权。按照《联合国海洋法公约》¹⁶⁾（以下简称《公约》）的规定，这些国家在南海的领海宽度同样不能超过12海里。将南海周围属于各国领海的部分抛除后，剩下的就是“作为公海的南海”（面积比“地理学上的南海”要小）的总面积。

关于中国大陆海岸线的长度不存在争论，因此邻接中国大陆及其沿海岛屿（指构成直线基线的岛屿）的领海的长度也自然得到确定。但是，因为针对包括钓鱼岛和南沙群岛（远离海岸线散在于海洋中间）等岛屿的归属，中国与日本、菲律宾、越南等邻国之间存在争端，所以，邻接这些岛屿的领海的面积也自然存在争议。¹⁷⁾邻接中国岛屿的领海的面积或大小也要根据领海的宽度和岛屿周围的海岸线的长度来确定，岛屿和群岛周围的总长度一旦得到确定，邻接海洋岛屿领海的总面积就好计算了。

15) 关于该条款中出现的“以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿”是否妥当的问题，本文不予详细讨论。

16) UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA. 以下所引英文均为该条约的规定。

17) 当然争议不限于领海，因为陆地决定海洋的法律地位，岛屿周围的“专属经济区”的划分也自然成为争议对象。就各国争执岛屿主权而言，事实上更加切实的利害关系和真正的意图在于争夺埋藏与岛屿周边海域海底的资源。

3. 领海宽度

那么，领海的宽度是多少呢？《海洋法》第3条第1款规定：“中华人民共和国领海的宽度从领海基线量起为十二海里。”据此可知，对确定领海的位置并测量其宽度来讲，“领海基线”是更基础的概念。那么领海基线又是怎么确定的呢？《领海法》第3条第2款规定：“中华人民共和国领海基线采用直线基线法划定，由各相邻基点之间的直线连线组成。”

事实上，《公约》规定了确定领海基线的更加通常的规则，即《公约》第5条规定的“正常基线”。该条规定：“除本公约另有规定外，测算领海宽度的正常基线是沿海国官方承认的大比例尺海图所标明的沿岸低潮线。”¹⁸⁾ 该条款规定的毕竟是正常基线，此规定不一定能够符合或满足有些国家海岸线的特殊情况或要求，《公约》考虑到了该问题，“直线基线”就是处理特殊情况的规定。

关于“直线基线”，《公约》第7条第1款做出了如下规定：“在海岸线极为曲折的地方，或者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结个适当点的直线基线法。”¹⁹⁾ 中国《领海法》第3条第2款规定的领海基线就是依据公约该规定的。测量出中国领海基线的总长度（大陆沿岸线加上散在于公海中的群岛周围的长度），再乘以12海里，就可得出中国领海的总面积。针对领海宽度和基线做出进一步规定的是《领海法》第3条第3款，即“中华人民共和国领海的外部界限为一条其每一点与领海基线的最近点距离等于十二海里的线。”该规定并无实质意义，因为，在领海基线和领海宽度已经得到确定的情况下，领海外部基线自然得到确定。

“东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛”等岛屿所处的海域正是南海，依据《领海法》第2条第2款的规定可知，邻接这些岛屿周围的12海里的一带海域属于中国的领海。因为《领海法》所规定的领海的宽度是非常明确的，即12海里，这样可以计算出与这些岛屿邻接的领海的总面积。

领海的法律地位与陆地领土几乎相同，是沿岸国领土主权范围的海域。有一点需要注意的是，依据《公约》第17条²⁰⁾的规定，各国舰船享有无害通过领海的权利，陆地不存在这样的国际法问题。例如，不存在航空器可无害通过陆地领土上空的国际法规定，尤其是大陆领土上空。当然，各国飞行器超过领空高度在太空中自由飞行时自然飞跃某国领土上空，也应该避免对地球上的国家造成损害，但这是在没有领空主权空间的飞行。

4. 对公海的间接判断

除中国在南海的领海面积和南海诸岛屿的领海面积以及南海周围国家应有的领海面积后，剩下

18) 原文：Article 5 Normal baseline

Except where otherwise provides in this Convention, the normal baseline for measuring the breadth of the territorial sea is the low-water line along the coast as marked on large-scale charts officially recognized by the coastal State.

19) 原文：Article 7 Straight baseline

1. In localities where the coastline is deeply indented and cut out, or if there is a fringe of islands along the coast in its immediate vicinity, the method of straight baseline joining appropriate points may be employed in drawing the baseline from which the breadth of the territorial sea is measured.

20) 原文：Article 17 Right of innocent Passage

Subject to this Convention, ships of all States, whether coastal or land-locked, enjoy the right of innocent passage through the territorial sea.

的应该就是公海了。可见，公海（法律概念）面积要比南海（地理概念）面积要小。由于南海中的岛屿不仅是单个的存在，还有群岛，因此，还存在依据《公约》第47条规定的群岛基线²¹⁾来划定领海面积以及群岛基线内部海域的法律地位等更加复杂的问题，本文不予讨论。

虽然中国《领海法》对“南海”和“公海”（公海本来就不是国内法所规定的海域）未做出任何规定，但从《领海法》关于领海的规定中可间接推测出公海的位置以及面积，换言之，邻接领海的海域自然就是公海。总之，从南海中除去各国领海（邻接南海周围各国陆地和岛屿12海里的海域）面积后所剩下的海域就是公海了。可见，《领海法》关于领海的规定表明，中国政府不主张对整个南海的主权。

综上所述，结论如下：中国政府没有对整个南海提出领土主权要求，相反，中国政府明确承认了南海的法律地位，即“公海”，《领海法》有关领海的法律规定是最有利的证实。因此，地图绘制部门在地图中用“九段线”将南海划入中国版图的做法是不符合法律规定的，是严重的错误，也是容易引起国际社会误解的做法。当然，中国新闻媒体使用“我国的南海”也是错误的。在中国法律上不存在“我国的南海”，南海诸岛屿的主权和南海本身的主权（不存在）是截然不同的两码事，不可混淆。也许存在“民族感情上的南海”或“历史上的南海”，但不能成为今天讨论整个南海法律地位的依据。确定南海法律地位的依据就是中国的《领海法》和国际法以及中国政府的立场。

5. “九段线”、领海、公海

如前所述，国内学者研究“九段线”时，并未明确意识到历史上的九段线和现在的九段线的区别。根据历史上的九段线来争论南沙群岛等岛屿的领土主权是没有问题的，但不能成为现在的九段线的根据。

《公约》生效后，如果各国有关领海（12海里）的法律得不到确定，将会动摇国际法上的公海制度。笔者尚未看到不遵守公约而主张领海宽度（即超过12海里的要求，但不排除特殊情况的存在）的国家。“领海”和“公海”处于唇亡齿寒的关系，各国对领海宽度的法律规定是遵守公海制度的表现。有了明确而稳定的国内法上的领海制度，公海制度就有了保证。当然，各国国内法制定的领海制度不是保证公海制度安全的唯一因素，各国船舶和航空器尤其是政府的船舶和军舰以及飞机在实践中遵守公海制度更为重要。

五、南海的国际法地位

接下来考察南海的国际法地位。中国政府为什么不对整个南海海域主张领土主权，而是通过《领海法》明确规定南海的公海地位呢？作为国际法依据，应该从《公约》中找到问题的答案。南海的法律地位需要在国际法和国内法的关系中来把握。因此，在讨论南海的国际法地位时，《公约》是

21) 原文：Article 47 Archipelagic baselines

1. An archipelagic State may draw straight archipelagic baselines joining the outermost points of outermost islands and drying reefs of the archipelagic provided that within such baselines are included the main islands and area in which the ratio of the area of the water to the area of the land, including atolls, is between 1 to 1 and 9 to 1.

必须讨论的法律规定。

1. 公海

关于公海制度的适用范围,《公约》第86条(本部分规定的适用)第一句规定如下:“本部分(笔者注:指《公约》规定公海制度的第七部分)的规定适用于不包括在国家的专属经济区²²⁾、领海或内水或群岛水域内的全部海域。”²³⁾该条款是有关第七部的适用范围的规定,而不是公海的定义,故不能以此为依据来划定公海的范围。依据该规定可知,在“专属经济区、领海或内水或群岛水域”的海域将不适用“公海制度”。依据此规定不能得出如下结论:公海是指除“专属经济区、领海或内水或群岛水域”以外的海域。“领海”或“内水”或“群岛水域”当然不包括在公海内,关键在于对“专属经济区”的解释。如果将“专属经济区”排除于公海的范围,后者的面积将大大缩小并导致公海权益的萎缩。

2. 公海与专属经济区

《公约》第86条第二句为正确理解第一句提供了重要提示,该句规定:“本条规定并不使各国按照第58条规定在专属经济区内所享有的自由受到任何减损。”²⁴⁾《公约》第58条虽然属于有关“专属经济区”制度的第五部的内容,但需要注意的是,该条款不是在规定专属经济区沿海国的权利,恰好相反是在限制和约束其权利。²⁵⁾该条款的核心意图是明确任何国家依据《公约》第87条²⁶⁾(公海自由

22) 原文: Article 55 Specific legal regime of the exclusive economic zone

The exclusive economic zone is an area beyond and adjacent to the territorial sea, subject to the specific legal regime established in this Part, under which the rights and jurisdiction of the coastal State and the rights and freedoms of other States are governed by the relevant provisions of this Convention.

23) 原文: Article 86 Application of the provisions of this Part

The provisions of this Part apply to all parts of the sea that are not included in the exclusive economic zone, in the territorial sea or in the internal waters of a State, or in the archipelagic waters of an archipelagic State.

24) 原文: This article does not entail any abridgement of the freedoms enjoyed by all States in the exclusive economic zone in accordance with article 58.

25) 原文: Article 58 Rights and duties of other States in the exclusive economic zone

1. In the exclusive economic zone, all States, whether coastal or land-locked, enjoy, subject to the relevant provisions of this Convention, the freedoms referred to in article 87 of navigation and overflight and of the laying of submarine cables and pipelines, and other internationally lawful uses of the sea related to these freedoms, such as those associated with the operation of ships, aircraft and submarine cables and pipelines, and compatible with the other provisions of this Convention.

2. Articles 88 to 115 and other pertinent rules of international law apply to the exclusive economic zone in so far as they are not incompatible with this Part.

3. In exercising their rights and performing their duties under this Convention in the exclusive economic zone, States shall have due regard to the rights and duties of the coastal State and shall comply with the laws and regulations adopted by the coastal State in accordance with the provisions of this Convention and other rules of international law in so far as they are not incompatible with this Part.

26) Article 87 Freedom of the high seas

1. The high seas are open to all States, whether coastal or land-locked. Freedom of the high seas is exercised under

的核心条款)所享有的自由在专属经济区内受到尊重。第87条规定的“公海自由”包括:航行自由、公海上空的飞行自由、铺设海底电缆和管道的自由、建造人工岛的自由、捕鱼自由、科学研究的自由。²⁷⁾

公海自由中航行自由是最原始的内容也是最根本的制度,是公海制度的核心所在,因为没有航行的自由,其他自由是无法保证的。²⁸⁾依据《公约》第58条的规定,沿海国在专属经济区内行使权利时不能影响包括公海自由在内的其他国家的权利。

依据《公约》第56条²⁹⁾的规定,“专属经济区”制度规定的是沿海国对海洋资源的主权权利和人工岛建造、海洋科学研究以及海洋环境保护等管辖权,不能因此而得出沿海国在“专属经济区”内的主权(实际上沿海国主权权利只限于自然资源的开发和利用)不受任何限制或者公海不包括专属经济区的结论。当然,南海与专属经济区干脆不相重复的海域不同,其面积在很大程度上(或全部)被周围国家的专属经济区所覆盖。《公约》第57条规定:“专属经济区从测算领海宽度的基线量起,

the conditions laid down by this Convention and by other rules of international law. It comprises, inter alia, both for coastal and land-locked States:

(a)freedom of navigation; (b) freedom of over flight; (c) freedom to lay submarine cables and pipelines, subject to Part VI; (d) freedom to construct artificial islands and other installations permitted under international law, subject to Part VI; (e) freedom of fishing, subject to the conditions laid down in section 2; (f) freedom of scientific research, subject to Parts VI and XIII.

2. These freedoms shall be exercised by all States with due regard for the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas, and also with due regard for the rights under this Convention with respect to activities in the Area. 此外有关公海的规定: Article 88 Reservation of the high seas for peaceful purposes The high seas shall be reserved for peaceful purposes. Article 89 Invalidity of claims of sovereignty over the high seas No State may validly purport to subject any part of the high seas to its sovereignty.

27) 根据《联合国海洋法公约》第58条第1款的规定,各国在专属经济区内享有的权利和自由限于航行和上空飞行的自由以及敷设海底电缆的自由,并不包括在公海中享有的其他自由,例如,建造人工岛的自由、捕鱼自由、科学研究的自由。

28) 公海上空飞行的自由也受到航行自由的限制,例如,航空母舰就是为克服或弥补航行能力的有限性而建设的装备。

29) 原文:

Article 56 Rights, jurisdiction and duties of the coastal State in the exclusive economic zone

1. In the exclusive economic zone, the coastal State has:

(a)sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds;

(b)jurisdiction as provided for in the relevant provisions of this Convention with regard to:

(i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures;

(ii) marine scientific research;

(iii) the protection and preservation of the marine environment;

(c)other rights and duties provided for in this Convention.

2. In exercising its rights and performing its duties under this Convention in the exclusive economic zone, the coastal State shall have due regard to the rights and duties of other States and shall act in a manner compatible with the provisions of this Convention.

3. The rights set out in this article with respect to the seabed and subsoil shall be exercised in accordance with Part VI.

不应超过200海里。”³⁰⁾可见,抛除专属经济区海域后生下的南海海域面积将大大缩小或许就不存在。³¹⁾《公约》第58条保证了主权国家在别国专属经济区内享有公海自由的权利。³²⁾可以说,在讨论南海的公海性质时,可以把专属经济区问题省略掉。³³⁾

3. 领海与公海

在确认公海的面积时,最基本的概念是“领海”,而不是专属经济区。“群岛水域”是确认公海范围的特殊规定,在此不予讨论。有关领海宽度,《公约》第3条规定如下:“每一国家有权确定其领海的宽度,直至从按照本公约确定的基线量起不超过十二海里的界限为止。”³⁴⁾依据该规定,确定领海的更加基础的依据是“基线”,也叫做“领海基线”,因为领海基线得不到确定,无法测量出领海的宽度。如上所述,《公约》第3条和第7条分别对正常基线和直线基线做出了明确的规定,中国《领海法》第2条和第3条具体落实了《公约》第3条和第7条,可以说,中国的领海与公海之间的界限是再明确不过的了。

综上所述,国际海洋法所承认的领海的宽度是12海里,中国在遵守国际海洋法的这一规定。《领海法》第3条关于领海宽度的规定据此而来,是最有力的证实。可见,关于领海宽度国际法和中国《领海法》的规定是一致的。如果中国尚未签署或未批准《公约》,就有可能提出不受此规定约束的主张(暂不讨论除现行法以外关于领海宽度有无其他的习惯国际法的问题,实际上现行12海里领海制度是与习惯国际法密切相关的规则)。

但实际情况不是如此,中国于1996年批准了《公约》。《公约》不允许对12海里的领海制度作出保留,中国《领海法》第3条关于12海里领海宽度的规定是遵守该规定的有力证据。综上所述,依据国内法和国际法可以证实,中国政府在南海法律地位上的立场无任何含糊之处,明确表明其是“公海”(当然没有直接的规定,也不存在直接做出规定的必要)。因此,南海不是“中国的海域”,南海中除周围国家领海(邻接大陆和南海中的岛屿以及群岛的海域)以外的绝大部分是属于公海的

30) 原文: Article 57 Breadth of the exclusive economic zone

The exclusive economic zone shall not extend beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured.

31) 从南海中抛出周边各国专属经济区之后剩下多少海域呢?还是全部被覆盖呢?笔者尚未考察这一问题,但这并不影响对南海法律地位的评价。

32) 原文: Article 58 Rights and duties of other States in the exclusive economic zone

1. In the exclusive economic zone, all States, whether coastal or land-locked, enjoy, subject to the relevant provisions of this Convention, the freedoms referred to in article 87 of navigation and overflight and of the laying of submarine cables and pipelines, and other internationally lawful uses of the sea related to these freedoms, such as those associated with the operation of ships, aircraft and submarine cables and pipelines, and compatible with the other provisions of this Convention.

33) 根据《联合国海洋法公约》第58条第2款的规定,第88至115条的规定也适用于专属经济区。公海制度中,不适用于专属经济区的只有第116至120条所规定的关于生物资源的保护和管理的部分。

34) 原文: Article 3 Breadth of the territorial sea

Every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with this Convention.

海域，不属于任何国家。南海海域被周围国家的专属经济区所覆盖，这一点不影响对南海“公海”地位的评价。

4. 岛屿主权与公海制度

在此重申，“中国的南海”与“对南海诸群岛的主权”是必须分清的两码事。前者意味着对整个近350万平方公里的海域的领土（广义）主权主张，后者则限于对南海中的岛屿以及群岛的主权归属，前者当然涵盖后者，但却严重违背中国的法律规定，违反《公约》关于公海的规定就更不用提了。

《领海法》明确表明了中国政府对南海不主张领土主权的立场，但地图测绘或出版部门却将南海划入了中国的版图，尽管用的是“九段线”。如此矛盾的做法给人一个严重的误解，似乎这是中国政府的官方立场，更有甚至，这一错误的做法会招来国际社会的怀疑或恐惧，误以为中国具有领土“野心”，尤其是中国的国力和军事实力大大增强的今天更是如此。

中国按照明确的国际法依据和确凿的历史证据来主张南海诸群岛的领土主权是天经地义的。但是，类似“我国的南海”的表述会引来不必要的麻烦。中国尊重和遵守包括《公约》在内的现代国际法完全符合国家和民族发展的根本利益。中国还需要大力强化包括国际海洋法在内的国际法的研究和教育，应立即修正明显违背国际法的做法。建议全面检查和清理中国出版的地图，从地图上删除“九段线”，停止将南海划入中国版图的习惯做法并就已经出版的地图向外界做出说明，这是负责任的大国所应有的风范。

六、中国外交部关于南海法律地位的声明

2012年2月29日，外交部发言人洪磊举行例行记者会，就南海地位做出了如下澄清：“中国在南海问题上的立场是一贯和明确的，中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权，没有所谓强化和弱化问题。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。³⁵⁾ 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。我们不知道一些人屡屡在这个问题上说三道四，到底是因为不明真相，还是别有用心？我们认为有必要在此作出澄清。”³⁶⁾ “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，”这句话再清楚不过地表明了中国政府关于南海法律地位的立场。可见，外交部在南海归属问题上的态度还是相当清楚的，依据中国政府的立场可知，南海中岛屿的主权与整个南海海域的主权是两码事。

35) 在有关海洋争端的新闻报道中，经常出现如下表述：岛屿被占领、海域被瓜分、资源被掠夺。这里，岛屿是基础，因为海域中的权利是附属于岛屿的，资源也是海域中或海底下的资源，所以岛屿主权归属的确定是重要的。在论证岛屿的归属时，只援引国内法的规定是不够的，更重要的是要找到可适用的国际法规则以及证据。在讨论南海诸岛屿的主权归属时，经常被使用的是“自古以来就是我国的固有领土”和“我国具有无可争辩的主权”等表述。这些表述本身不能成为法律根据，依据什么样的国际法规则和证据时，如此结论才能成立是需要严肃论证的问题。

36) 外交部网站：<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/t909551.htm>（2015年5月30日）

七、结论

综上所述，得出如下结论：中国政府明确表明了对南海法律地位的官方立场，即南海是“公海”，而不是“我国的海域”。得出该结论的分析过程如下：

第一，南海的国内法地位。本文严密分析了《领海法》有关领海的法律规定，领海的国内法律制度表明，中国政府尊重整个南海的公海地位，这是证实中国政府对南海整体法律地位官方立场的最有力的证实。

第二，南海的国际法地位。《联合国海洋法公约》是中国政府签署的条约，该公约有关领海、专属经济区以及公海的规定，从国际法的侧面证实了中国政府对整个南海的公海地位是承认的。关于南海的公海地位问题，中国的《领海法》和《公约》是完全吻合的，是互相印证的。

第三，外交部的声明表明，中国政府承认南海的公海地位。

最后，南海岛屿的领土主权与整个南海海域的国际法地位是必须予以区别的问题，万万不可混淆两者。新闻媒体和国际法学者为祖国的合法利益而呼唤是天经地义的事情，但是，应该尊重国内法和国际法的规定以及本国政府的立场。对维护中国对南海中的南沙群岛等众多岛屿的主权来讲，明确承认南海的公海地位并从地图上删除“九段线”不会产生任何不利之处。我国新闻媒体需要迅速提高国内法和国际法的知识素养，停止使用“我国的南海”是当务之急。