

# 王胜：菲律宾-印度尼西亚 专属经济区划界谈判及其影响（中）



岛屿范围是由1898年美西战争后通过三个国际条约确立的，由三个国际条约形成的圈定菲律宾群岛范围的不规则矩形线框被国际社会称作菲律宾条约界限或国际条约界限(International Treaty Limits)。线框在西里伯斯海的走向是以一条直线方式展现的，囊括了该区域内的大部分海域，而根据《公约》一国享有的专属经济区是以该国的领海基线为基础向外延伸200海里海域确定的。菲律宾南部苏禄群岛和棉兰老岛特有的地形走向与海岸线结构决定了菲南部专属经济区边界不可能以线框那样的直线方式确定。而菲律宾独立后以国内立法的形式长期宣称对该界限内的水域享有主权，并通告国际社会。菲律宾对条约界限内水域主权的过分执着导致其与印尼的海洋划界谈判长期陷于停顿，因为印尼以菲律宾的主张不符《公约》为由拒绝承认之。

尽管菲律宾的上述主张长期遭致国际社会的反对，且菲律宾亦曾于1988年10月26日发表声明称：“菲律宾政府有意调和其国内立法与海洋法公约的规定”。然而此后近20年里，“菲律宾继续坚持其长期以来的立场”

，“菲律宾关于群岛概念的立场没有发生改变”。直到2009年5月，向联合国大陆架划界委员会提交外大陆架划界方案时间截止前不久，菲律宾方才在本国国内通过新领海基线法案，宣布按照《公约》的相关规定，重新划定本国的领海基线，并以此为基础来主张本国的领海、毗邻区和专属经济区等海域，以与《公约》相关规定保持一致，而不再坚持对“菲律宾条约界限”内水域的历史性权利主张。由此菲律宾对国内有关海洋的立法做出的调整，消除了与印尼边界谈判时的法律阻碍。

与菲律宾国内海洋立法长期和《公约》不符不同，印尼于1960年即通过总统第4号法令宣布建立12海里领海制度，对印尼群岛间所有海域及其自然资源主张享有主权，领海基线由其群岛最外缘岛屿、干礁的201个基点连接而成。1996年印尼又通过关于印尼水域的第6号法案，按照《公约》以群岛基线代替领海基线，并主张群岛水域、领海和内水。然而，印尼与马来西亚之间在西里伯斯海发生的利吉丹(Ligitan)和西巴丹(Sipadan)岛屿主权争端，却直接影响了印尼在西里

伯斯海相关岛礁上确定领海基点的合法性问题，进而对其专属经济区划界构成影响。与此同时，两国的岛屿主权争端又分散了印尼与菲律宾关于专属经济区划界谈判工作的精力。1997年印尼与马来西亚双方缔结协议，一致同意将争端提请国际法院裁决，2002年底国际法院最终作出岛屿归属马来西亚的判决。根据国际法院的判决结果，印尼不得不对早期在西里伯斯海西北部利吉丹和西巴丹岛处确定的领海基点作出调整，以4个新的基点取代先前的3个基点。至此，印尼与马来西亚对西里伯斯海中岛礁主权归属的顺利解决及印尼其后对国内领海基点的修正，直接为接下来印尼与菲律宾关于专属经济区的谈判创造了条件。在此背景下，2003年12月菲律宾与印尼双方重启了中断长达10年之久的边界谈判工作。

## （二）菲律宾-印尼两国有效维护海洋边界安全的现实诉求

菲律宾-印尼两国达成海洋划界协定与双方希冀维护两国海洋边界安全需求密不可分。首先，菲律宾苏禄群岛与棉兰老岛、马来西亚加里曼丹岛和印尼的苏拉威西岛之间围绕而成的棉兰老海、西里伯斯海，向来是海盗抢劫、毒品交易与武器走私的高频发场所。绑架勒索、劫持商船、海上恐怖主义等消息屡见报端。由于海上活动的流动性、沿岸国家海上安全力量的脆弱性，特别是各国海洋边界的不确定性，各国政府及沿海居民长期受到上述威胁的困扰。因此，菲律宾-印尼有关专属经济区的划界协定将有助于两国加强海上合作，联合打击跨境的海上犯罪活动，如海盗、毒品交易和武器走私。在此基础上，沿着两

国共同边界设立的海军/海岸警卫队联合巡航机制将成为可能，这将有效减少此类犯罪。

其次，在专属经济区划界协定达成以前，由于两国间模糊的海洋边界，菲律宾-印尼双方的渔民不时被另一方的海上执法船抓扣、逮捕。随着划界协定的签署，两国的海洋边界有了准确的坐标走向，双方渔民能够在本国的专属经济区自由捕鱼，而不用担心再次遭受他国海上执法力量的肆意逮捕。与此同时，协定还能有效保护海洋环境，包括《公约》规定的对生物资源的可持续开发。

最后，作为群岛国家，菲律宾与印尼拥有广阔的海域面积，由此两国政府不得不花费大量的人力、物力及财力，对广阔的海域进行防御性及常态化的海洋巡逻执法，以期维护本国的政治、经济与安全利益。例如，印尼全境分布着约17508座岛屿，海岸线长约55000公里。海洋面积达580万平方公里，包括30万平方公里的领海，280万平方公里的群岛水域以及270万平方公里的专属经济区。在此情况下，印尼的海监和执法能力严重不足。可以说，两国长期以来面临遭受因漫长海岸线及广阔海域而要部署大量监管力量所带来的焦虑。因此划界协定的达成在一定程度上缓解了两国海上执法力量严重不足的窘况，正如边界协定签署后菲律宾外交部所作的一份声明所说：“两国的专属经济区划界是两国历经20年谈判的结果，这份协定不仅有助于两国为保护相关海域丰富海洋资源开展更紧密合作，也将促进两国贸易并提升海上安全。由于(菲律宾与印尼协定中所附)官方地图作出了一条明确的专属经济区边界，菲律宾渔船和渔

民将能够在划定的菲律宾专属经济区内进行生产捕捞作业。两国的海岸警卫队和执法部门将确认他们各自专属经济区的最大范围，因此能够在一块明确的管辖区域内进行海上执法活动。”

## （三）菲律宾-印尼两国开发海洋自然资源的利益诱导

尽管菲律宾与印尼享有广阔的海洋区域，但他们对近岸资源，特别是对油气资源开发能力的不足，仍是两国加快签署边界协定的重要推动力。受限于资金与技术等原因菲律宾开发近岸油气资源的能力长期以来面临瓶颈。印尼也面临同样的困境，目前在印度尼西亚，“石油天然气出口占总出口的30%”，据称在印尼现已探明的油气构造有60多个，其中43个分布在海上。由于石油和天然气的生产和出口对印尼国家经济具有重大影响，而有近2/3油气资源位于沿海或近海地区，因此海上安全成为印尼经济安全的基本保障。”但与周边国家未确定的海洋边界给印尼开发近海自然资源带来诸多不便。

在此背景下，菲律宾与印尼间确定一条明确的海洋边界能够进一步促进双方在专属经济区内的合作，提升管理与保护专属经济区自然资源的共同利益，以及加强安全合作。对此，2011年3月8日，菲律宾总统阿基诺三世在对印尼进行国事访问时说：“海洋划界将提升我们在诸多领域内的合作，从海洋环境保护到地区安全稳定都将有更加积极的影响。”不仅如此，西里伯斯海与菲律宾南部海域丰富的渔业资源，也为双方渔民带来的极大的经济利益。菲律宾外交部关于边界协定的声明也说：“根据《公约》的相