

王胜：菲律宾-印度尼西亚 专属经济区划界谈判及其影响（下）



华中师大印尼研究中心

关条款，菲律宾渔民可以自由通过印度尼西亚的专属经济区到达太平洋的公海进行渔获捕捞作业。在边界协定的基础上，菲律宾外交部和农业部、渔业水产资源局将会在达沃组织不同渔业组织，特别是远洋捕捞公司的会议，来商讨专属经济区边界的细节和根据《公约》的相关条款，渔民在菲律宾专属经济区一侧享有的权利与义务。”可见，对相关海域生物与非生物资源的开发与利用是菲律宾-印尼双方加快签署边界协议的重要助推力量。

三、菲律宾-印尼海洋划界协定对南海争议的影响

菲律宾-印尼签署专属经济区划界协议，时值菲律宾单方面将中菲南海争议提交国际仲裁庭一年后不久，此时的南海争端已处于白热化阶段，吸引了世界主要媒体与某些国家的高度关注，不少域外大国纷纷介入其中。南海问题一时成为国际社会热点、地区焦点。同样涉及海上边界划分问题，菲律宾与印尼又在南海地区提出了各自的海洋权益诉求，那么菲律宾-印尼的海上划界对南海争议的解决会带来哪些影响呢？

（一）将进一步提升《公约》在解决南海争端过程中的作用

前文述及，菲律宾-印尼达成的海洋划界协议是在双方坚持以1982年《公约》为基础的前提下通过和平方式协商谈判完成的。对此，菲律宾总统阿基诺三世在两国签署协议后举行的记者会上，称赞两国海上划界协定具有里程碑意义，声称菲律宾与印尼是根据国际法原则，特别是《联合国海洋法公约》，解决双方海上专属经济区的重叠问题，证明菲律宾坚定致力于寻求以和平方式公正解决海上争端。协议作为一份有力的证据证明我们依据国际法和和平公正地解决海洋争端的坚定立场。

所以菲律宾-印尼达成以《公约》为基础进行海洋划界谈判的共识，及海洋划界协议的最终成功缔结，将进一步坚定双方未来以同样方式解决南海争端的信念。印尼总统苏西洛说，“（南海）任何的紧张局势都应通过和平方式而非使用武力解决”，“我们必须回归到《南海各方行为宣言》的基本精神，我们需要参照国际法，参照解决争端的现有方案，使用政治和外交手段解决争议”。

印尼驻比利时、卢森堡和欧盟大使、1982年《公约》成员国第20次会议主席阿里夫(Arif)，在菲律宾-印尼签署边界协定后的一篇时评文章中曾表示：“印度尼西亚与菲律宾首条海洋边界的签订意味着一次重大国家实践的产生，即基于地图作出的单方面主张所引发的海洋边界争端最终会与主流的国际法保持一致。”这一说法无疑有针对中国“断续线”地图有感而发之嫌。按照其说法，中国基于历史地图主张南海权益的“断续线”虽早于1982年诞生的《公约》，但现今已不合时宜，因为主流国际社会已倾向于使用基于《公约》的国际法而非历史处理涉海争端。中国最终也会放弃自身的历史依据，选择以国际法处理与周边国家的海洋争议。在菲律宾与中国因南海陷于冲突的背景下，这一边界协定的签署已被某些专家视为解决海洋争端的典范。南海争端的解决需要遵循国际法规范在南海部分争端国看来便合情合理了。2020年新年伊始，印尼就再次强调了绝不会承认中国在北纳土纳海域划定的“断续线”，印尼认为中国的“断续线”主张违反了《联合国海洋法公约》。

对中国“断续线”主张的历史性权利学界早已展开了研究，2016年南海仲裁案后学者也撰文对仲裁裁决进行了有力的批驳。比如有学者就指出，仲裁庭对历史性权利的解释、裁决存在着瑕疵：第一，历史性所有权仅指沿海国对海域的领土主权，不能用于指对陆地的领土主权；第二，仲裁庭对中国南海权利主张的推断值得商榷；第三，仲裁庭推断中国对超出《公约》允许海域外的“断续线”内海域的生物资源和非生物

资源提出了专属性权利，将这种权利主张定性为非专属历史性权利，并按照其要件判断中国南海权利主张的有效性，错误地适用了国际法规则。也有学者从历史学的角度对仲裁结果进行了反驳。

（二）促使菲律宾-印尼双方集中力量应对南海一侧的海洋争端

菲律宾-印尼海洋划界的成功解决在一定程度上缓和了两国在西里伯斯海与棉兰老海一带海上巡逻以及执法困境。为此双方能够将本国的注意力与海上执法力量更多地转向其他海域，特别是与周边国家有争议的海域，这就包括南海海域。例如，近年来印尼在纳土纳群岛及其附近海域加强了相关军事、政治、经济方面的投入与经营力度。2016年上半年，针对印尼和中国在纳土纳群岛水域的渔业纠纷有所加剧的趋势，印尼宣布将增加在南海纳土纳群岛的军事部署，以增强该水域的安全及防卫力度，同时从爪哇岛转移数以百计的渔民到纳土纳群岛，以增加该水域的渔业活动。印尼海洋统筹部长里扎尔(Rizal Ramli)表示，印尼政府将在2016年11月前，把400艘30吨以上的木造渔船从爪哇岛迁移至纳土纳群岛，向有意搬到纳土纳群岛的爪哇岛渔民提供房屋津贴。政府也将提升纳土纳群岛的港口、电供和互联网设施。此外，他还将核查纳土纳群岛水域的油气开采特许证，未进行油气开采的公司其特许证将被政府收回。2020年1月8日佐科总统还亲自登岛巡视，以宣示主权。2013年单方面发起南海仲裁后，菲律宾的阿基诺三世政府更是不断制造国际舆论，塑造中国以大欺小形象，在拉拢域外国家美国、日本等介入南海事务方面更是不遗余

力，意图牵制中国，从中渔利。其还积极与美日加强安保合作，不但对美开放国内靠近南沙群岛的军事基地，还向美日购买巡逻艇、侦察机以提升对南海的监察能力。因此可以说，印尼与菲律宾海洋边界谈判的完成成为双方共同应对南海议题提供了极大空间。

结语

2014年5月23日，经过长达20年的边界谈判，菲律宾与印度尼西亚最终签署了划分两国在西里伯斯海和棉兰老海重叠专属经济区的边界协定。菲律宾-印尼双方各自对国内涉海法律的调整，对管理海洋边界安全的现实需要，及开发近海自然资源的经济诉求，是边界谈判由长期停滞不前到快速解决的推动力。由于菲律宾与印尼两国在南海区域均存在利益诉求，双方于西里伯斯海和棉兰老海专属经济区边界的成功划定，给解决南海争议带来了重要影响，即进一步提升了《公约》在解决南海争议过程中的作用；促使双方集中精力以应对南海区域的海洋争议；中国在南海议题上可能面临舆论与现实双重压力。鉴于菲律宾-印尼在划定两国专属经济区边界时坚持以《公约》为基本依据，提升了《公约》在解决海洋边界争端中的地位，这就使已被仲裁庭否定的“断续线”的法律问题、“断续线”与《公约》的关系问题更为突出。目前学界虽已有相关问题研究，但未来我们还应继续加大研究力度，为中国主张“断续线”内的南海权益寻求法理支撑。这是菲律宾-印尼专属经济区划界一案对中国处理南海问题最直接、最重要的启示。

本文载于《海南热带海洋学院学报》