

# 东南亚国家海洋划界的政策选择<sup>\*</sup>

周士新

[内容摘要] 东南亚地区大多数国家之间都存在着许多边界争端,这对地区形势和国际关系造成了较大影响。从20世纪60年代开始,由于多方面的原因,东南亚国家越来越关注海洋划界问题,对解决海洋划界问题作出了较大的努力,体现出较明显的务实性、灵活性、合作性和妥协性,并取得了明显进展。东南亚国家主要通过双边或多边谈判方式来解决海洋划界问题,其中既有划定边界的协定,也有未能划定边界的临时安排,大大增强了国家间通过协商解决一些棘手问题的信心。在东南亚国家中,只有缅甸根据1982年《联合国海洋法公约》诉诸第三方争端解决机制解决与孟加拉国的海洋划界问题。从趋势来看,东南亚国家虽然对解决海洋划界问题具有较强的信心和意愿,但它们之间许多海洋划界问题仍有待得到妥善解决,否则将可能成为妨碍它们在更多领域开展多边合作的不利因素。

[关键词] 海洋划界 东南亚 争端解决 外交谈判 国际法

[作者简介] 周士新,上海国际问题研究院外交政策研究所大国外交室主任、副研究员

边界争端是一个自古以来就一直存在的话题,并随着近现代国家主权概念和国际法规范得到普遍认同而逐渐增多。从理论上讲,当一个沿海国家对海洋区域的主张与对岸沿海国家或相邻国家的海洋区域邻接或重叠时,它们之间就

---

\* 本文为国家社科基金重大课题项目《国家海洋治理体系研究》(项目编号:17ZDA172)的阶段性成果。感谢《国际关系研究》编辑部和匿名审稿专家的意见和建议,鉴于材料和能力有限,文中出现的错误,概由笔者负责。

必须划定海洋边界。<sup>①</sup> 在20世纪中期之前,很多沿海国家鉴于认识和能力上的原因,对海洋区域的管辖并不是很严格有力,范围很少有超过离岸3海里的距离。国家之间海洋边界的划分主要体现在一些近海海域的狭窄地带,因此一般很少产生甚至没有争端。然而,随着各国对海洋资源的需求不断增长,沿海国家对海洋空间的主张不断扩展,海洋划界问题逐渐显现,并且变得日趋复杂和困难。<sup>②</sup> 与此同时,关于海洋划界的国际法也有所发展,为各国提供相应的原则和规则,以及一系列争端的解决机制,以解决海洋边界争端。相比之下,东南亚国家之间的海洋划界问题显得特别突出。其主要原因在于,东南亚是一个以海洋为主的地区,大多数国家是沿岸国家或群岛国家,复杂的地理环境意味着东南亚所有水域或者是封闭水域或领海,或者是群岛水域,<sup>③</sup>会产生地区各国大量的重叠性主张。20世纪60~80年代,东南亚一些海底被发现可能具有丰富的可开发资源,推动了地区各国开始日益强烈主张对邻近海底和水域的主权和主权权利,其中一些主张已经引发双边关系的紧张,影响了地区和平与稳定。然而,在此过程中,自20世纪60年代末以来,尽管在海洋划界上面临着相当大的阻力,东南亚各国在处理相关问题上还是取得了明显进展。

## 一、东南亚海洋划界的背景

东南亚海洋边界的现状主要受东南亚地区的地缘政治特征的影响。一般认为,东南亚作为一个地理概念在第二次世界大战结束后才逐渐得以明确的。<sup>④</sup> 从历史上看,由于一些西方国家曾在东南亚的不同地区建立殖民政权,东南亚一直没有一个相对统一的地理意识,各次地区之间的联系也不是很密切。随着二战

---

① Victor Prescott and Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 1.

② R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, United Kingdom: Manchester University Press, 1999, pp. 143~144.

③ Sam Bateman, Joshua Ho and Jane Chan, "Good Order at Sea in Southeast Asia," pdf p. 8.

④ Chia Lin Sien ed., *Southeast Asia Transformed: A Geography of Change* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003, p. 1.

后各殖民地的独立倾向和活动日益增强,从1945年印度尼西亚开始,东南亚各国逐渐获得了独立,并形成了各具特色的政治制度和国家建设模式。然而,从1954年9月成立的东南亚公约组织来看,东南亚的地理概念似乎是在域内与域外国家互动过程中逐渐产生的,到1961年7月31日,马来亚、菲律宾和泰国成立东南亚联盟,显示出东南亚的概念已经得到本地区国家的基本认同。而到1967年8月8日印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国和新加坡建立东南亚国家联盟(东盟),更体现出本地区一些国家愿意以此为名建立机制性的合作关系,并将此作为它们解决地区和国际问题的重要论坛,东南亚的地理概念也因此才真正完全形成。此后,东盟扩大为10个成员国,增加了文莱、越南、老挝、缅甸和柬埔寨。随着东帝汶和巴布亚新几内亚获得东盟观察员地位,未来可能成为东盟的正式成员,东南亚的所有国家都将形成一个整体,地区一体化也将产生更明显的成果。

东南亚地区的海洋区域相当广泛而独特,海洋特性可谓是其首要的基本特征,决定了其长期以来在对内和对外合作的议程上保持着较强的开放性和包容性。道格拉斯·约翰斯顿和马克·瓦伦西亚认为,东南亚地区水域主要是由除缅甸和老挝之外东盟8国水域所组成的,东南亚水域的边缘包括中国南边的近海水域、安达曼海东侧的缅甸和西太平洋的巴布亚新几内亚。<sup>①</sup>然而,从更广泛的角度来看,东南亚地区水域可以延展到孟加拉湾、安达曼海的东部、南海、泰国湾、北部湾、马六甲和新加坡海峡,以及西里伯斯海、苏禄海、阿拉弗拉海、帝汶海和托雷斯海峡,毕竟东南亚的地理概念意义已经超过地缘政治意义,不能仅包括东盟成员国主张拥有主权和管辖权的区域。东盟10个成员国中有9个是沿海国家,其中印度尼西亚和菲律宾为国际法所认可的世界上最大的群岛国家。因此,这些国家中的大多数都具有非常广泛的海洋利益。然而,东南亚的海洋地理环境相当复杂。东南亚所有水域基本上都是封闭性的领海、专属经济区或群岛水域。这种地理上的拥堵状态造成了邻国间管辖权的相互重叠,产生了争端甚至

<sup>①</sup> Douglas M. Johnston and Mark Valencia, *Pacific Ocean Boundary Problems: Status and Solutions*, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 50.

冲突。<sup>①</sup> 这种情况在广阔的太平洋西南和中部地区就不可能出现。另外,沿海地理上还有一些复杂的地形,一些海峡深入到内陆,产生了许多大大小小的岛屿和宽宽窄窄的大陆边缘。所有这些因素都对海洋划界构成了挑战。另外,东南亚地区位于连接印度洋与太平洋的交通要道,对于周边所有国家和域外国家来说都具有相当重要的战略和经济意义。东盟所有国家都签署了1982年《联合国海洋法公约》,但只有柬埔寨尚未批准。此外,非东盟国家的东帝汶还没有签署1982年《联合国海洋法公约》。

东南亚国家未能解决海洋划界问题存在着多方面的原因,在谈判划界问题时往往会受到具体情况的影响。一般来说,海洋划界首先是受资源因素推动的,<sup>②</sup>经济因素对划界协议的达成具有重要影响。<sup>③</sup> 例如,对油气资源的迫切需求对有关各方在泰国湾和安达曼海,<sup>④</sup>2003年印度尼西亚和越南的南海纳土纳群岛附近大陆架划界以及2009年文莱和马来西亚在婆罗洲海洋划界等谈判划界问题中都具有相当大的影响。影响印度尼西亚、马来西亚、新加坡和泰国达成在马六甲和新加坡海峡划界协定的一个重要因素就是各方要确保这一狭窄水道在密集使用时的航行安全和海洋资源保护。其次,东南亚各国长期维持着较为友好的国际关系,东盟已经发展成为一个相当成熟的地区组织。东盟成员国相互之间保持着特别的熟悉度和舒适度,小心翼翼地避免不必要的冲突和挑衅。例如,越南在1995年加入东盟,与泰国关系的不断改善,促进了与泰国在1997年达成关于泰国湾划界的协议。最后,一些国家从战略考虑试图改善国家的地缘安全环境。印度尼西亚要比其邻国更加积极,没有提出最大程度的主张,而是显示出一种和解精神和妥协意愿,因此与其他东南亚国家达成的边界协议相对更多一些。这种和解性的妥协部分上是一种精心算计的妥协,目的是争取其他国家支持印

① 邵建平《东南亚国家处理海域争端的方式研究》,中国社会科学出版社2018年版,第34页。

② Victor Prescott and Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 217.

③ Barbara Kwiatkowska, "Economic and Environmental Considerations in Maritime Boundary Delimitation," in David A. Colson and Robert W. Smith, eds., *International Maritime Boundaries*, Vol. V, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 91.

④ Ibid., p. 92.

印度尼西亚主张的群岛国家所赋予的海洋划界权利。1957年,印度尼西亚宣布连接最外层岛屿的直线基线,或这些岛屿中一部分低水位标记的最外围的各点,组成印度尼西亚的海洋区域。印度尼西亚能相当爽快地与其他国家达成并不总是对自己有利的海洋划界协议,就是希望始终能按照这种方式划定直线基线。<sup>①</sup>

多年来,特别是冷战结束以来,东南亚国家间对管控和解决海洋边界争端,通过各种方式划定海洋边界表现出越来越积极的态度,也采取了相对开放的政策,取得了显著的效果。印度尼西亚与其10个邻国,即澳大利亚、东帝汶、巴布亚新几内亚、帕劳、菲律宾、越南、泰国、马来西亚、新加坡和印度,都存在着海洋边界争端。印度尼西亚在划定边界问题上相当积极,已经与10个邻国中的8个国家即澳大利亚、巴布亚新几内亚、越南、泰国、马来西亚、新加坡、菲律宾和印度划定了边界。然而,印度尼西亚签署的大多数边界协议是关于大陆架的,但在与马来西亚在马六甲海峡北部,与越南在南海西南部,与印度在安达曼海,与泰国在马六甲海峡和安达曼海,与菲律宾在棉兰老海和西里伯斯海,以及与巴布亚新几内亚谈判签署关于专属经济区的边界协议时,也妥善处理了部分问题。相比之下,尽管印度尼西亚与马来西亚解决了关于西巴丹岛和利吉丹岛的主权归属争端,<sup>②</sup>但在西里伯斯海并没有划界。同样,印度尼西亚与新加坡和马来西亚通过谈判划定了马六甲海峡东部的海上边界,而国际法院对白礁岛(Pedra Branca)、中岩礁(Middle Rocks)和南礁岛(South Ledge)主权的裁定<sup>③</sup>为海洋划界提供了重要参考。<sup>④</sup>

从目前来看,尽管一些未解决的边界问题可能解决起来相对简单,甚至不会导致旷日持久的谈判,但还有一些情况相当复杂,特别是那些牵涉到超过两个国

① R. Haller-Trost, *The Contested Maritime and Territorial Boundaries of Malaysia: An International Law Perspective* (International Boundary Studies Series), London: Kluwer Law International, 1998, p. 24.

② International Court of Justice, "Case Concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan," <http://www.icj-cij.org/docket/files/102/7714.pdf>.

③ 《白礁岛、中岩礁和南礁的主权归属案》,选自《国际法院判决、咨询意见和命令摘要(2008~2012年)》, [http://legal.un.org/ICJsummaries/documents/chinese/st\\_leg\\_serf1\\_add5\\_c.pdf](http://legal.un.org/ICJsummaries/documents/chinese/st_leg_serf1_add5_c.pdf), 第1~8页。

④ Robert Bechman and Clive Schofield, "Moving beyond Disputes over Island Sovereignty: ICJ Sets Stage for Maritime Boundary Delimitation in the Singapore Strait," *Ocean Development and International Law*, Vol. 40, No. 1, 2009, pp. 1~35.

家的争端,要在短期内解决是非常困难的。尽管如此,东南亚地区各国之间关于划定边界的外交活动相当活跃,并且显示出极强的创新精神。从1969年到2014年,东南亚国家总共达成了38个关于海洋划界的安排,其中划定边界的有31项协定,未能划定边界的有8项临时安排,<sup>①</sup>相关国家同意对主张重叠区域进行某种形式的共同管辖和管理。总体来看,尽管各国在管理和解决主张重叠海洋空间的问题上取得了一定的进展,但东南亚地区仍存在着大量尚未能解决的海洋划界问题。例如,尽管柬埔寨在泰国湾与越南已经有几个临时安排,与泰国也有一个临时安排,但仍不得不通过进一步的谈判来寻求与这两个国家彻底解决海洋划界问题。

## 二、东南亚国家划定海洋边界的协议分析

截至2014年年底,东南亚国家间或东南亚国家与周边国家总共签署了大约31个划界协定。从时间先后顺序来看,分别为1969年10月27日印度尼西亚和马来西亚的大陆架划界协定;1970年3月17日印度尼西亚和马来西亚的领海划界协定;1971年5月18日印度尼西亚和澳大利亚的大陆架划界协定;1971年12月17日印度尼西亚和泰国的大陆架划界协定;1971年12月21日印度尼西亚、马来西亚和泰国之间大陆架划界协定;1972年10月9日印度尼西亚和澳大利亚的大陆架划界协定;1973年2月12日印度尼西亚和澳大利亚的领海、大陆架和渔业边界划界协定;1973年5月25日印度尼西亚和新加坡的领海划界协定;1974年8月8日印度尼西亚和印度的大陆架划界协定;1975年12月11日印度尼西亚和泰国的大陆架划界协定;1977年1月14日印度尼西亚和印度的大陆架划界协定;1978年6月22日印度和泰国的大陆架划界协定;1979年10月24日马来西亚和泰国的领海划界协定;1979年10月24日马来西亚和泰国的大陆架划界协定;1980年7月25日缅甸和泰国的领海和大陆架划界协定;1980年12月

---

<sup>①</sup> Tara Davenport, "Southeast Asian Approaches to Maritime Boundaries," *Asian Journal of International Law*, Vol. 4, No. 2, July 2014, pp. 309 ~ 357.

13 日印度尼西亚和巴布亚新几内亚的大陆架、专属经济区划界协定; 1981 年 10 月 29 日印度尼西亚和澳大利亚的临时渔业线划界协定; 1986 年 12 月 23 日缅甸和印度的领海、大陆架和渔业线划界协定; 1993 年 10 月 27 日印度和泰国的大陆架划界协定; 1995 年 8 月 7 日马来西亚和新加坡的领海划界协定; 1997 年 3 月 14 日印度尼西亚和澳大利亚的大陆架与专属经济区划界协定; 1997 年 8 月日泰国和越南的大陆架与专属经济区划界协定; 2000 年 12 月 25 日越南和中国的领海、大陆架与专属经济区划界协定;<sup>①</sup>2003 年 6 月 26 日印度尼西亚和越南的大陆架划界协定; 2009 年 3 月 10 日印度尼西亚和新加坡的领海划界协定; 2009 年 3 月 16 日文莱和马来西亚的领海、大陆架与专属经济区划界协定; 2014 年 5 月 23 日印度尼西亚和菲律宾的专属经济区划界协定; 以及 2014 年 9 月 3 日印度尼西亚和新加坡的领海划界协定, 等等。<sup>②</sup>

如果从海洋划界的方式来看, 东南亚地区国家的政策主要有以下一些特征:

第一, 仅以国际法原则为参考的适当合法性。通常来说, 以中间线划界是国家间在相关海岸线长度大致相等, 没有特殊地貌, 如岛屿等时, 比较容易操作的一种方式。在涉及多个国家时, 这种以中间线划界的方式往往会演变为等距划界法。东南亚地区的划界协议中大约有 15 个采取了等距划界法。然而, 这种使用率较高的等距划界法并不能运用于一些具有特殊情况的地区, 仅仅反映出等距线比较适合作为国家间海洋边界谈判的一个出发点。<sup>③</sup> 事实上, 国际法院也认为等距线是海洋划界方法的首要选择, 将等距线作为裁定海洋划界的重要标准, 也促进了许多国家将等距线作为海洋划界首先使用的方式。然而, 尽管等距划界法是非常流行的, 但东南亚各国边界谈判通过等距划界法达成协议与不通过等距划界法达成协议几乎是相同的。等距划界法并不总是能平等划分海洋空间。东南亚各国在许多场合下尽量不会提出最大程度的合法要求, 目的就是为达成

① 《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》, [https://www.mfa.gov.cn/web/wjfb\\_673085/zjzg\\_673183/bjhysws\\_674671/bhfg\\_674677/t556665.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjfb_673085/zjzg_673183/bjhysws_674671/bhfg_674677/t556665.shtml).

② 鉴于数据来源有限, 本文仅跟踪到 2014 年。

③ Choon Ho Park, "Central Pacific and East Asian Maritime Boundaries," in Jonathan Charney and Lewis Alexander eds., *International Maritime Boundaries*, Vol. 1, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 301.

关于海洋划界协议创造条件。例如,印度尼西亚和菲律宾在2014年划定重叠专属经济区时,既没有使用单一划界的方法划定两国的海上边界,也没有单一使用中间线的划界方法。<sup>①</sup>

根据国际法,地质和地貌特征,如海床的组成和形状,能构成海洋划界时需要调整等距线的相关条件。地质和地貌特征对东南亚国家在谈判海洋划界协议过程中调整等距线具有重要作用。比较而言,印度尼西亚在调整等距线划定海洋边界时显得格外突出。例如,尽管印度尼西亚倾向于以等距线来划分与其他国家的海洋边界,但与澳大利亚在1972年关于帝汶海和阿拉弗拉海的大陆架划界中并不都是以等距线为基础。双方海上边界线在南部是以等距线划定,而在北部则是以帝汶海槽中轴为基础划定的。同样,尽管印度尼西亚和澳大利亚在1997年最终以中间线为基础与澳大利亚划定了专属经济区,但在划定帝汶海大陆架边界时又一次因地貌特征产生了有利于澳大利亚的结果。印度尼西亚和新加坡1973年关于马六甲海峡领海划界在三个点上使用了等距原则,但在另外三个点上却没有完全使用等距原则。马六甲海峡西部的三个点中有两个点稍微靠近印度尼西亚,另外一个点甚至位于印度尼西亚群岛水域之内,这就意味着新加坡领海的一小部分切入了印度尼西亚的内水之中,明显有利于新加坡。印度尼西亚和泰国在1975年关于安达曼海大陆架划界时,地貌特征明显对印度尼西亚比较有利,但最终根据等距线划定海洋边界实质上有利于泰国,<sup>②</sup>印度尼西亚让出了临近等距线的部分区域。另外,印度尼西亚、泰国和印度在划定安达曼海大陆架的过程中,都同意设定一个三方连接点,印度确保了等距的充分权利,泰国获得了超过其等距的充分权利,而印度尼西亚获得的则是少于等距的充分权利。

第二,在具体操作过程中保持极大的灵活性。采取单一多目的线绘制海洋边界,即使用一条线划定领海、专属经济区或大陆架的边界,是东南亚国家最愿

---

① 李忠林《印尼和菲律宾专属经济区划界及对中菲南海争端的启示》,《亚太安全与海洋研究》2016年第5期,第42页。

② Jonathan Charney and Lewis Alexander, eds., *International Maritime Boundaries*, Vol. II, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 1465.



意使用的简单解决方式,这与国际上偏好使用单一海洋边界也是一致的。<sup>①</sup>在同一区域同时存在两条或更多功能不同的边界,可能让海洋使用者的思维陷入混乱,也使海洋管理者的工作更为复杂。当然,东南亚可能也是世界上为数不多的国家在同一区域实行专属经济区和大陆架不同划界的地区。例如,印度尼西亚和澳大利亚通过3项连续性的协议在帝汶海划定了不同的边界。一是两国在1972年划定帝汶海和阿拉弗拉海的海底边界。印度尼西亚认为应以中间线为划定边界原则,而澳大利亚则认为帝汶海槽是两国之间的自然边界。双方最终对在帝汶海南部按照中间线而不是按照帝汶海槽的中轴划界达成了共识。二是两国在1981年达成一项渔业临时监管和执法安排,同意划定一条更接近于中间线的临时捕鱼线。三是两国在1997年将临时渔业监管线转变为专属经济区边界,同时也将1972年的海床边界向西伸展了一些。印度尼西亚和澳大利亚的海洋划界可以更准确地表述为多线划界,即专属经济区和大陆架具有不同边界。

在缔结划界协定时,由于各种原因,东南亚国家似乎并没有坚持基线必须严格按照1982年《联合国海洋法公约》的要求条件来执行。一般情况下,一个国家的海洋区域是根据基线来划定的。根据1982年《联合国海洋法公约》,一个国家可以沿着海岸的低潮线绘制出一条正常基线。然而,在一些地区,如果有一系列岛屿,而岛屿周边也有海岸线,海岸线是极度曲折或切进去的,一个国家可能会使用直线基线。一个国家使用直线基线可以大大扩大其主张的海洋范围。许多东南亚国家在不符合1982年《联合国海洋法公约》第7条规定的要求条件下,仍采取直线基线的方式。<sup>②</sup>其实,这种情况在1982年《联合国海洋法公约》生效前就已经广泛存在。例如,印度尼西亚和马来西亚在1969年达成的大陆架划界协议提出在马六甲海峡使用中间线平均划定大陆架。<sup>③</sup>然而,这种表面上的平均分配是两国通过直线基线划定的。当然,印度尼西亚认为这是根据群岛水域机制

① Donald Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, United Kingdom: Hart Publishing, 2010, pp. 407 ~ 408.

② J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *United States Responses to Excessive Maritime Claims*, The Netherlands: Kluwer Law International, 1996, p. 17.

③ "Indonesia-Malaysia: Agreement on Continental Shelf Boundaries," *International Legal Materials*, Vol. 9, No. 6, 1970, pp. 1173 ~ 1176.

划定的直线基线。马来西亚在签署协议之前并没有以特定的地理坐标划定基线,但明显是想与印度尼西亚在划分大陆架时能处于平等的地位。马来西亚还不能作为一个群岛国家绘制直线基线,但它如果以正常基线为标准严格执行等距原则,印度尼西亚会额外获得大约1000平方海里的大陆架。印度尼西亚接受马来西亚使用直线基线的做法被视为一种慷慨大度的报答行为,因为马来西亚在第三次1982年《联合国海洋法公约》谈判过程中支持印度尼西亚提出的群岛水域机制的倡议。<sup>①</sup>此外,印度尼西亚在1970年也接受了马来西亚在马六甲海峡领海划界中使用直线基线的做法。

第三,适当考虑对方利益和关切的 cooperativeness。有些东南亚国家在处理离岸地物时主动降低自己具有岛屿功能的离岸地物在划定海洋边界中的作用,或者同意属于其他国家的离岸地物可以拥有充分的效果。1982年《联合国海洋法公约》第121条关于岛屿的“维持人类居住和自身经济生活”的界定含义相当含糊,存在着不同的解释。一个特定的离岸地物即使符合“岛屿”的充分条件能否拥有延伸海洋空间或对海洋划界产生影响等,也一直是谈判海洋划界和行使管辖权时经常遇到的问题。<sup>②</sup>一般情况下,根据国际判例法,如果一个国家对一个遥远岛屿的海洋区域和大陆与群岛国家的海洋区域,存在着主张重叠的情况,岛屿的效用明显处于不利的地位。<sup>③</sup>然而,在海洋划界谈判中,各方往往会根据实际情况决定岛屿的作用。例如,位于印度尼西亚加里曼丹岛与马来西亚沙捞越之间陆地边界北部顶端的丹绒拿督(Tanjung Datu)是两国划定沙捞越海洋边界的重要基础。由于马来西亚的坚持,位于丹绒拿督西北的印度尼西亚岛屿并没有充分发挥作用。印度尼西亚和泰国在1971年关于马六甲海峡和安达曼海大陆架划界协定中,使用了等距线原则,但印度尼西亚没有反对泰国使用距离大陆30海里的岛屿作为基点。同样,印度尼西亚和巴布亚新几内亚1980年关于在西太平

<sup>①</sup> R. Haller-Trost, *The Contested Maritime and Territorial Boundaries of Malaysia: An International Law Perspective* (International Boundary Studies Series), London: Kluwer Law International, 1998, p. 36.

<sup>②</sup> Victor Prescott and Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 248 ~ 249.

<sup>③</sup> Donald Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, United Kingdom: Hart Publishing, 2010, p. 405.

洋的划界问题上,以自己的贾亚普拉(Jayapura)海角北部和巴布亚新几内亚武武卢岛(Wuvulu)中间的等距线为基础,划定了两国的大陆架边界。武武卢岛位于距离巴布亚新几内亚230公里以外的地方,印度尼西亚明显赋予了武武卢岛的岛屿充分功能,否则两国的海洋边界的一个基点应更靠东一些,就更有利于印度尼西亚。

从越南的情况来看,也颇能说明问题。越南和泰国1997年达成的关于在泰国湾的划界协议,是越南首个海洋划界协议。越南在1971年对大陆架的主张时赋予了芹苴洲群岛(Tho Chu Archipelago)的充分功能,但没有赋予泰国的鼠岛(Ko Losin)的岛屿功能。泰国在1973年提出了针对越南的大陆架主张,泰国的鼠岛和越南的芹苴洲群岛都没有发挥功能。后来,双方都从自己相对极端的立场上作出了一定的让步,同意赋予鼠岛和芹苴洲群岛都存在一定的功能。泰国获得了2/3的争议区域,而越南则获得1/3区域。<sup>①</sup>此外,越南和印度尼西亚在2003年关于南海西南部大陆架的划界标准中既有等距原则,也有非等距原则。这条边界的西部是根据印度尼西亚纳土纳群岛和越南欢快岛(Hon Khoai)的中间线划定的。印度尼西亚明显使用了岛屿的充分功能,保留了对纳土纳群岛周围海床油气资源的控制权,但随着边界的伸展,在等距线南部的印度尼西亚岛屿仅具有部分功能,相对有利于越南。

第四,为获得优先利益而作出适当让步的妥协性。这至少表现为两种情况,一是划界协议中有包含处理“沉积物的完整性”的条款,即在油气资源跨界存在的地方进行适当的划界安排。通常情况下,如果一个沉积物位于跨境区域,双方就有义务进行谈判,就如何开发跨境资源达成协议。例如,马来西亚和泰国1979年关于泰国湾大陆架划界协定就对“沉积物的完整性”的情况作出了相当具体的安排。如果任何具有石油、天然气或矿产资源的单一地质结构或地块延伸跨过边境线,两国政府就需要交流所有相关信息,就如何最有效地开发资源寻求达成协议。二是在划界协议中对资源和领土主张作出妥协性安排。例如,2009年3

<sup>①</sup> Jonathan Charney and Lewis Alexander eds., *International Maritime Boundaries*, Vol. IV, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2002, p. 2689.

月16日,马来西亚和文莱同意以换文的方式,最终划定两国在婆罗州的领海、大陆架和专属经济区。两国对这一区域存在着主张重叠的问题,特别是在L和M区块上,双方长期都不愿让步。两国的划界协议规定,L和M区块位于文莱的大陆架,但马来西亚对勘探和开发这两大区块具有“不可中止的”权利,用来换取放弃对这些区块的主张。

### 三、东南亚国家海洋划界的临时安排分析

根据1982年《联合国海洋法公约》划定海洋边界并不总是可能或可行的。各国在达成海洋划界协议之前,需要具有理解与和解的精神。如果在短期内不能得到最终解决,相关国家也需要尽一切努力达成具有实际意义的临时安排,不危害或阻碍达成最终协议,甚至为最终达成协议奠定基础。1982年《联合国海洋法公约》也鼓励各国自由裁量可能达成具有实际意义的临时安排,如在重叠地区暂停所有活动,进行渔业共同开发或合作,开展环境保护合作,以及关于在争议区域进行刑事和民事管辖权分配,并努力为之达成相关协议等。相比之下,共同开发油气资源似乎是具有实际意义的临时安排中一个比较常见的类型。国家间更容易在勘探和开发某些跨边界或重叠区域非生物资源等方面开展合作。<sup>①</sup>东南亚国家在考虑重叠海洋划界主张争议时,也倾向于将共同开发油气资源作为具有实际意义的临时安排。东南亚至少有7个国家,即菲律宾、马来西亚、泰国、柬埔寨、越南、印度尼西亚和东帝汶或者开展联合海洋地震测量,或者采取共同开发安排,从联合管理资源的全面框架到原则性地促进共同开发资源。

从时间先后顺序来看,东南亚国家管理海洋划界的临时安排主要有:1979年10月24日和1990年5月13日马来西亚和泰国关于在泰国湾共同开发海底资源的临时安排;1982年7月7日柬埔寨和越南在泰国湾关于共同历史水域划界的

---

<sup>①</sup> Chidinma Bernadine Okafor, "Joint Development: An Alternative Legal Approach to Oil and Gas Exploitation in the Nigeria-Cameroon Maritime Boundary Dispute?" *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 21, No. 4, 2006, p. 495.

临时安排; 1989年12月11日印度尼西亚和澳大利亚在帝汶海关于共同开发海底资源的临时安排; 1992年6月5日马来西亚和越南在泰国湾关于共同开发海底资源的临时安排; 1999年马来西亚、泰国和越南在泰国湾关于共同开发海底资源的临时安排; 2000年2月10日、2002年5月20日、2003年3月6日以及2006年1月12日东帝汶和澳大利亚在帝汶海关于共同开发海底资源的临时安排; 2001年6月18日柬埔寨和泰国在泰国湾关于共同开发海底资源的临时安排; 2005年3月14日越南、菲律宾和中国在南海关于联合海洋地震探测的临时安排等。<sup>①</sup>

东南亚国家选择临时安排来代替海洋划界协议主要有以下几方面的原因: 首先, 这些关于临时安排的协议在达成之前通常会遇到难以逾越的障碍, 要达成一个划定海洋边界的协议非常困难。例如, 马来西亚和泰国在1972年谈判划定在泰国湾长达29海里的大陆架边界时陷入僵局,<sup>②</sup> 双方在如何对待高潮时位于水面之上大约1.5米, 离岸大约39海里, 上面有一座灯塔的鼠岛问题上产生了争议。泰国坚持鼠岛应作为衡量大陆架边界的基点, 但马来西亚坚决不同意。此外, 印度尼西亚和澳大利亚在1989年达成临时安排, 主要是因为两国对划分帝汶海大陆架的适用规则即自然延伸还是等距原则存在着分歧。其次, 相关方认为主张重叠区域含有油气资源, 共同开发这些资源也许是唯一的可行方式。据报道, 泰国湾和帝汶海都蕴藏着丰富的油气资源, 但任何一方都难以单边获得这些资源。马来西亚和泰国在1979年和1990年的临时安排所涉及的主张重叠区域可能蕴藏着丰富的天然气资源, 这成为两国开展共同开发谈判的重要动因。<sup>③</sup> 马来西亚从20世纪80年代开始就已经在与越南1992年临时安排所涉及的区域进行油气勘探活动, 并与外国企业签署了合作协议。当马来西亚在1991年宣布在主张重叠区域发现天然气时, 越南提出了抗议, 此后两国都表示了进行谈判的意

① 鉴于数据来源有限, 本文仅跟踪到2006年。

② Clive Schofield, "Unlocking the Seabed Resources of the Gulf of Thailand," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, No. 2, August 2007, p. 290.

③ David M. Ong, "The 1979 and 1990 Malaysia-Thailand Joint Development Agreements: A Model for International Legal Co-operation in Common Offshore Petroleum Deposits?" *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 14, No. 2, 1999, p. 225.

愿。再次,一些国家缺乏独立开发石油和天然气资源的能力。<sup>①</sup> 马来西亚和越南在1992年的共同开发安排中,越南石油缺乏必要的专业知识和资质,马来西亚国家石油公司代表越南石油在相关区域进行勘探和开发工作。最后,各国都希望维持相互间相对良好的外交关系。越南与马来西亚谈判达成1992年临时安排,正处于越南开始加入东盟的进程之中,因此与东盟关键成员之一马来西亚的合作至关重要。<sup>②</sup> 与此相反的是,由于两国双边关系存在问题,柬埔寨和泰国在2001年达成的临时安排一直没有得到落实。

具体来看,越南和马来西亚在1992年达成的临时安排是两国经过2年谈判达成的结果,双方在泰国湾南部建立了一个狭长的特定区域,缓解两国在相关区域进行勘探和开发海底石油资源因主张重叠而产生的矛盾。越南和马来西亚的国家石油公司,即越南石油和马来西亚国家石油公司被安排在特定的区域勘探和开发石油资源,被认为是越南和马来西亚共同开发泰国湾模式的最大成功。<sup>③</sup> 越南和柬埔寨在1982年的临时安排涉及泰国湾4000平方海里的特定区域,双方都主张其为自己的历史性水域。<sup>④</sup> 这份临时安排表示,在海洋划界问题等待解决的过程中,两国将采取一些合作性行动,包括联合巡逻和监管,以及勘探自然资源。越南、马来西亚和泰国在1999年达成的临时安排涉及马来西亚和泰国根据1979年和1990年临时协议所涉及的超过256平方海里的共同开发区。1979年,马来西亚和泰国签署一份备忘录,准备建立一个管理海底资源的联合机构,但直到在1990年双方才签署一份“关于建立马来西亚—泰国联合机构”的协议。越南和泰国在1997年提出关于在泰国湾划界的安排,表示越南、马来西亚和泰国将进行谈判,解决三方对大陆架主张重叠的问题。1999年,越南、马来西亚和泰国

---

① Thomas Mensah, "Joint Development Zones as an Alternative Dispute Settlement Approach in Maritime Boundary Delimitation," in Ranier Lagoni and Daniel Vignes, *Maritime Delimitation*, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 149.

② Jonathan Charney and Lewis Alexander eds., *International Maritime Boundaries*, Vol. III, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 2336.

③ Nguyen Hong Thao, "Joint Development in the Gulf of Thailand," *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Vol. 7, No. 3, 1999, p. 83.

④ Clive Schofield, "Unlocking the Seabed Resources of the Gulf of Thailand," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, No. 2, August 2007, pp. 294 ~ 295.

原则上同意在一小块主张重叠区域进行共同开发。

总体来看,东南亚国家达成海洋区域划界的临时安排具有以下几个特征:首先,东南亚国家达成海洋区域划界的临时安排从原则上的合作理解到建立勘探和开发资源的共同管理机制,涵盖的幅度较大。虽然这些临时安排仅仅是解决主张重叠问题的第一步,但反映了当时各方能够实现某种妥协的意愿和程度,这成为进一步谈判的出发点,可能塑造各方未来的行为,重要性也不应低估。各方一旦在原则上作出承诺,就很难在商定的问题上选择退路。马来西亚和泰国在1979年达成的临时安排只是一份“原则性”的共同开发协议,但两国都致力于体现其内含的合作精神,并最终在1990年签署了落实1979年临时安排的协议。其次,尽管东南亚国家大多数临时安排是双方的,但也有一些是三边临时安排。马来西亚、泰国和越南在1999年达成的临时安排虽然面临着执行难题,但鉴于双方达成合作协议都非常困难,三方能达成协议就可谓壮举。如果这些协议能产生效果,将为地区其他海洋划界争端提供非常有意义的范例。再次,东南亚国家采取渐进和各具特色的方式达成海洋区域划界的临时安排。尽管大多数的临时安排涉及各方主张重叠的全部区域,但一些临时安排使用的方式是不同的。例如,柬埔寨和泰国在2001年达成的临时安排涉及大约7500平方海里的主张重叠区域,沿着北纬11度线被分为两个部分,是泰国湾最大的一处争议区域。<sup>①</sup>双方同意通过进一步谈判,在主张重叠区域北部划定海洋边界,南部寻求共同开发。泰国不愿意接受在主张重叠区域北部进行共同开发,以避免柬埔寨拥有对该区域主张的合法性。印度尼西亚和澳大利亚在1989年达成的临时安排规定两国要建立合作区,最大程度地反映了两国的主张范围。<sup>②</sup>最后,各国在临时安排中也会作出一些制度性安排。这也让马来西亚和泰国因两国国内的法律和许可证制度存在根本区别而导致联合机构的建立耗时多年。

---

<sup>①</sup> Daniel J. Dzurek, "Maritime Agreements and Oil Exploration in the Gulf of Thailand," in Gerald Blake, Martin Pratt, Clive Schofield and Janet Allison Brown, *Boundaries and Energy: Problems and Prospects*, United Kingdom: Kluwer Law International, 1998, p. 122.

<sup>②</sup> Stuart Kaye, "The Timor Gap Treaty: Creative Solutions and International Conflict," pdf, p. 79.

#### 四、东南亚国家海洋划界的法律途径分析

东南亚大多数国家在谈判 1982 年《联合国海洋法公约》时都曾强烈反对强约束力的争端解决方式,只有新加坡和菲律宾一度赞成使用强制性的第三方争议管辖权,但后来也提出了排除有关主权争端的例外情况,以保护自己的国家利益。<sup>①</sup> 印度尼西亚倾向于将协商方式作为解决争端的方法,并不看好国际法院或任何其他强制性仲裁程序所具有的强制管辖权,除非各方都明确表示同意这样做。柬埔寨和越南也持同样的观点,认为与海洋边界有关的所有争端首先应通过谈判解决。这也与东南亚国家的普遍做法是一致的,即不喜欢关于争端的对抗性诉讼,特别是诉诸法院或法庭的第三方争端解决方式,<sup>②</sup>而是倾向于通过外交谈判寻求协商一致的决策方式。例如,印度尼西亚和菲律宾两国政府就重叠的专属经济区从 1994 年 6 月 23 ~ 25 日开始举行第一轮谈判,直到 2014 年 5 月 23 日才正式签署《海上专属经济区划界协定》,未来还要继续就大陆架划界进行谈判。由此可见,东南亚各国普遍缺乏使用具有约束力的争端解决机制来处理海洋划界问题的意愿。

迄今为止,东南亚国家中只有缅甸应孟加拉国的诉讼请求,根据 1982 年《联合国海洋法公约》通过具有约束力的争端解决机制有效地解决了双方在孟加拉湾的海洋划界问题。<sup>③</sup> 缅甸和孟加拉国都是 1982 年《联合国海洋法公约》的缔约国。缅甸在 1996 年 5 月 21 日批准了 1982 年《联合国海洋法公约》,1996 年 6 月 20 日正式生效。孟加拉国在 2001 年 7 月 27 日批准了 1982 年《联合国海洋法公

---

① Kriangsak Kittichaisaree, *The Law of the Sea and Maritime Boundary Delimitation in Southeast Asia*, Singapore: Oxford University Press, 1987, p. 103. "Law of the Sea-United Nations Treaty Collection," [https://treaties.un.org/PAGES/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&msgid=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=\\_en](https://treaties.un.org/PAGES/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&msgid=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en); "MFA Spokesperson's Comments in Response to Media Queries on Singapore's Declaration of 12 December 2018 under Article 298 of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea," <https://www1.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2018/12/Spokespersons-UNCLoS>.

② Gillian Triggs, "Confucius and Consensus: International Law in the Asian Pacific," *Melbourne University Law Review*, Vol. 21, No. 2, 1997, p. 675.

③ 邵建平《东南亚国家处理海域争端的方式研究》,中国社会科学出版社 2018 年版,第 144 页。



约》2001年8月26日正式生效。2008年12月16日,缅甸向“联合国大陆架界限委员会”递交了200海里外大陆架延伸案。<sup>①</sup>2009年7月23日,孟加拉国向联合国递交了外交照会,表示缅甸递交的200海里外大陆架延伸案所涉及的区块属于两国正在谈判且争端尚未解决的问题。在孟加拉湾200海里外大陆架,两国存在海域重叠的情况。2009年11月,缅甸提议将争端提交给国际海洋法法庭,孟加拉国最终也同意了。孟加拉国选择国际海洋法法庭而不是根据1982年《联合国海洋法公约》附件七通过仲裁法庭或国际法院被认为是一个“非同寻常”的做法,因为后两者在处理海洋划界争端方面的经验更为丰富。2009年12月14日,两国根据1982年《联合国海洋法公约》附件六“国际海洋法法庭规约”的第24条规定,签署了“特别协议”,正式同意将两国在孟加拉湾的海洋划界争端交由国际海洋法法庭进行裁判。

孟缅海洋划界案的关键点在于圣马丁岛的岛屿法律地位及其划界功能。圣马丁岛属于孟加拉国所有的离岸岛屿,恰好位于孟加拉国与缅甸的界河纳夫河(Naaf River)出海口外西南方大约6.5海里处。从距离来看,圣马丁岛距离孟加拉国陆地最近距离为4.547海里,距离缅甸陆地最近距离为4.492海里。基于圣马丁岛的地理特性,缅甸承认它符合1982年《联合国海洋法公约》第121条对岛屿的基本界定。然而,缅甸表示,圣马丁岛的属性还需要考虑到国际法原则的“历史性权利”与“特殊情况”,圣马丁岛不应被拥有领海划界的功能。第一,圣马丁岛在地理位置上离自己更近,在历史上曾经属于自己管辖。第二,对圣马丁岛地理位置的判断并不准确。圣马丁岛是位于孟加拉国南方的离岸地物,但其位于缅甸陆地沿岸的一侧。具体来说,圣马丁岛在领海划界上位于“错误的一边”,不能将其以孟加拉国沿海岛屿的身份进行划界。第三,比例不对称问题。从地理结构来看,圣马丁岛与孟加拉国在地理上并不是一个整体。相对于孟加拉国,圣马丁岛属于相对很小的岛屿。依据国际法的判例习惯,“中小岛屿”的划界功

<sup>①</sup> Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), “Outer Limits of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles from the Baselines: Submissions to the Commission: Submission by the Union of Myanmar,” [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_mmr.htm](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mmr.htm).

能往往应被忽略。如果赋予圣马丁岛拥有领海划界的功能,必将形成小岛相对两国的不对称性效果,违反沿岸陆地作为领海划界基础的法律依据。第四,违反海岸相向与相邻的领海划界方法。缅甸和孟加拉国在地理上都属于1982年《联合国海洋法公约》所界定的海岸“相邻”的情况,因此应采用等距中间线的划界方法。两国海洋划界应考虑圣马丁岛地理位置的特殊性,避免因圣马丁岛划界而产生的政治影响,维持两国海岸相邻划界方法的整体性和一致性。

国际海洋法法庭认为,从习惯案例法或国际实践的角度来看,岛屿划界的完全功能尚未形成一套可以无条件遵循的一般性规则,每个划界的个案根据不同,划界范围所涉及的领海、专属经济区或大陆架也会有较大区别。不论从大小、居民数量和经济活动等角度来看,圣马丁岛都应视为一个岛屿,<sup>①</sup>完全拥有“显著的海洋性特征”。国际海洋法法庭以1982年《联合国海洋法公约》第15条有关“海岸相向或相邻国家间领海界限的划定”内容为法律基础,对缅甸和孟加拉国的领海范围进行划界。从两国的界河纳夫河的出海口为划界起点,以孟加拉国与缅甸之间的“等距线”线段为主轴,呈现西南走向。在转折点后的线段呈现东南走向,采用圣马丁岛与缅甸陆地间的“等距线”进行绘制,一直延伸到圣马丁岛拥有的12海里领海。这样的领海划界方法,赋予了圣马丁岛拥有领海划界的完全功能,从而解决圣马丁岛与缅甸领海重叠问题。然而,国际海洋法法庭同时排除了圣马丁岛拥有专属经济区及200海里外大陆架划界的功能。国际海洋法法庭的理由是,圣马丁岛位于缅甸海岸外侧,如果赋予圣马丁岛200海里划界功能,“暂定等距线”将严重阻断缅甸面向圣马丁岛方向的水域,极大地压缩缅甸专属经济区及大陆架水域,造成“不成比例性”的分配结果。孟加拉国和缅甸海岸线长度分别为413公里和587公里,比例为1比1.42。国际海洋法法庭判决的划界面积两国分别为111631平方公里和171832平方公里,比例为1比1.54,这基本上符合两国海岸线长度的比例性。<sup>②</sup>

① 第1款规定“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁,不应有专属经济区或大陆架。”

② 戴宗翰、范建得《国际海洋法法庭“孟加拉湾划界案”之研析——兼论南海岛礁划界之启示》,《比较法研究》2014年第5期,第144页。

2012年3月14日,国际海洋法法庭对缅甸和孟加拉国位于孟加拉湾的领海、200海里内专属经济区和大陆架,以及200海里外大陆架作出了最终海洋划界判决,作为两国未来进行开采非生物资源的依据。<sup>①</sup>国际海洋法法庭强调判决结果为终审,双方不得再上诉。这是国际海洋法法庭自1996年正式运作以来,对相关国家海洋划界争端所作出的第一起判决,<sup>②</sup>也是亚洲首例海洋划界判决案,更是国际第三方争端解决机构第一次针对200海里外大陆架进行划界的判决。缅甸和孟加拉国关于孟加拉湾海洋划界问题并没有因为国际海洋法法庭作出最终判决而得到最终解决。然而,国际海洋法法庭在孟缅海洋划界问题上的处理原则、方式和结果,引发了更多值得商榷的问题。无论是岛屿概念界定及其功能属性、200海里外大陆架划分依据标准、灰色区域定义模糊且具有分歧,还是选择性忽视历史性权利和其他依据,都体现了国际海洋法法庭作为联合国一个重要的体现公平、道德和正义的机构,既希望能够展示自己的权威和判决力,也希望在可能出现零和关系的关键问题上展示灵活性,或者说模糊性,不愿也不敢承担引发进一步冲突的责任。然而,这种骑墙政策并没有解决实际问题,反而可能产生更多的问题。

## 五、结 语

东南亚国家在海洋划界方面具有自己的鲜明而独特的方式,很难进行精确概括,有一些情况还可能会产生误导,不能简单地进行等同比较。东南亚国家虽然不愿在东盟框架内解决海洋划界争端,但往往会参考东盟的争端管理方式,<sup>③</sup>在谈判过程中倾向于通过达成共识和合作来解决问题,以避免产生不必要的冲突。无论是永久性划界协议还是临时安排协议,东南亚国家往往通过谈判达成

---

① “International Tribunal for the Law of the Sea, Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal,” [http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no\\_16/1-C16\\_Judgment\\_14\\_02\\_2012.pdf](http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_16/1-C16_Judgment_14_02_2012.pdf).

② “Bangladesh and Myanmar Give ITLOS Its First Maritime Boundary Case,” [http://www.dur.ac.uk/ibru/news/ibru\\_news/?itemno=9202](http://www.dur.ac.uk/ibru/news/ibru_news/?itemno=9202).

③ 周士新《东盟管理争端机制及其效用分析》,《国际关系研究》2015年第5期,第80~95页。

协议,而不是使用具有约束力的争端解决机制来解决海洋边界争端,表现出对前者明显的偏好。东南亚国家主要出于务实而达成的海洋划界安排,例如开发油气资源和保护航行安全,有助于国家间特别是东盟成员国之间保持友好关系。东南亚国家采取比较灵活的协调方式达成划界协议,体现了各方进行谈判的真诚意愿。这些国家往往并没有最大程度地提出自己的主张,或顽固坚持自己的合法利益,愿意在划界协议中调整等距线,从而在海洋空间划分问题的解决中产生互利效应。东南亚国家达成一些关于边界的临时协议,特别是关于共同开发的相关安排,反映了各国倾向于通过暂时妥协和逐渐形成共识来解决问题。毫无疑问,共同开发安排需要国家间具有相当强的合作和协作意识,涉及所有各方相向而行的政治承诺,限制各自划定管辖权的分割线,有助于合作意识的形成和培养,体现出海洋划界存在着更具功能性的方式。

# JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS

( No. 1. 2019)

---

## Contents

---

### *Feature*

---

#### 3 Geo-environmental Changes in Northeast Asia and the Strategic Opportunities for the Advancement of the Belt and Road Initiative

**Abstract:** The geopolitical environment in Northeast Asia is undergoing historic changes , providing a new strategic opportunity for the advancement of the Belt and Road Initiative in the region. Achieving peace on the peninsula and implementing the systematic linkage of their infrastructures by the Democratic People’s Republic of Korea and the Republic of Korea is the primary prerequisite for this strategic opportunity. The full opening of the Russian Far East will provide a new space for the Belt and Road Initiative. The speedy signing of the China-Japan-South Korea Free Trade Agreement will lay the foundation for the new cooperation mechanism among the six countries. As a result , Northeast China will become the core area of the Belt and Road Initiative in Northeast Asia due to the revitalization plan. The United States will have to reconsider its strategic intent in Northeast Asia.

**Keywords:** Belt and Road Initiative , regional cooperation in Northeast Asia , linkage between DPRK and ROK , Russian Far East , China-Japan-South Korea Free Trade Agreement

**About the Authors:** Huang Renwei is Research Fellow at Shanghai Academy of Social Sciences. Fu Yong is Research Fellow of the Institute of International Relations at Shanghai Academy of Social Sciences.

**Huang Renwei and Fu Yong**

### *Regional Studies*

---

#### 13 Policy Options on the Maritime Demarcation for Southeast Asian Countries

**Abstract:** There are many border disputes among most countries in Southeast Asia ,

• 154 •

which has a great impact on the regional situation and international relations. Since the 1960s , due to various reasons , Southeast Asian countries have paid increasingly attention to the issues of maritime delimitation , made great efforts to solve them by presenting relatively visible pragmatism , flexibility , cooperation and compromise , and made significant progress. Southeast Asian countries have mainly solved the issues of maritime delimitation through bilateral or multilateral negotiations that have led to both the agreements on border demarcation and the temporary arrangements in which they failed to demarcate the boundaries , greatly enhancing the confidence of countries in solving some difficult problems through consultation. Among the Southeast Asian countries , only Myanmar has resorted to the third-party dispute settlement mechanism to resolve the issue of maritime delimitation with Bangladesh in accordance with the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea. Seen from the perspective of trends , although Southeast Asian countries have strong confidence and willingness to resolve the issues of maritime delimitation , many issues of maritime delimitation among the countries still need to be properly resolved , otherwise they may become unfavorable factors in multilateral cooperation in more fields.

**Keywords:** maritime delimitation , Southeast Asia , dispute settlement , diplomatic negotiations , international law

**About the Author:** Zhou Shixin is Associate Research Fellow and Director of the Office of Great Power Diplomacy at the Institute for Foreign Policy Studies , Shanghai Institutes for International Studies.

**Zhou Shixin**

### 33 Australia's Public Diplomacy on China's Neighboring Countries

——The Case of the Countries in Southeast Asia

**Abstract:** Public diplomacy is an important instrument for Australia as a middle power to exert its own influence and struggle for having a say. Australia has always attached great importance to the public diplomacy on China's neighboring countries , especially those in Southeast Asia , and it has continued to enrich the means of public diplomacy , being committed to strengthening its relations with these countries and integrating into Asia further. And it has been doing so also for being in line with the Asia Pacific strategy of its important ally , the US , and able to participate more in Asian affairs as a middle power. For China , the participation of extraterritorial countries , especially the interference of regional hotspot issues and the impact on relevant countries , will bring some pressure; on the other hand , this is also an opportunity for China to further strengthen its communication and cooperation with Australia. In this regard , China both needs to maintain communication with Australia , identify Australia's strategic in-

• 155 •