

“中国人文社会科学集刊AMI综合评价”入库集刊
复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”资助立项

Journal of China's
Neighboring Diplomacy
Volume 6, Issue 2 (2020)

中国周边外交研究

第十二辑

复旦大学中国与周边国家关系研究中心 编

 世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国周边外交研究. 第十二辑/复旦大学中国与周边国家关系研究中心编.—北京: 世界知识出版社, 2023.12

ISBN 978-7-5012-6702-6

I. ①中… II. ①复… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国国家版本馆CIP数据核字(2023)第227587号

书 名	中国周边外交研究·第十二辑 Zhongguo Zhoubian Waijiao Yanjiu · Di-shi'er Ji
编 者	复旦大学中国与周边国家关系研究中心
责任编辑	罗庆行
责任出版	赵 玥
责任校对	陈可望
出版发行	世界知识出版社
地址邮编	北京市东城区干面胡同51号(100010)
网 址	www.ishizhi.cn
电 话	010-65233645(市场部)
经 销	新华书店
印 刷	北京虎彩文化传播有限公司
开本印张	710毫米×1000毫米 1/16 15%印张
字 数	290千字
版次印次	2023年12月第一版 2023年12月第一次印刷
标准书号	ISBN 978-7-5012-6702-6
定 价	88.00元

版权所有 侵权必究

为适应我国信息化建设，扩大本集刊及作者知识信息交流渠道，本集刊已被中国知网（CNKI）和万方数据（Wanfang Data）收录，其作者文章著作使用费与本集刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章著作引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本集刊声明，本集刊将做适当处理。

《中国周边外交研究》

Journal of China's Neighboring Diplomacy

主管 复旦大学国际问题研究院
主办 复旦大学中国与周边国家关系研究中心

主编 杨 健
副主编 包霞琴 祁怀高 薛 松
编委 (以姓氏笔画为序)

左希迎	中国人民大学	石源华	复旦大学
卢光盛	云南大学	归咏涛	北京大学
包霞琴	复旦大学	关培凤	武汉大学
祁怀高	复旦大学	李皖南	暨南大学
杨 健	复旦大学	杨鲁慧	山东大学
吴心伯	复旦大学	吴寄南	上海国际问题研究院
[日本] 青山瑠妙	日本早稻田大学 (Waseda University)		
周方银	广东外语外贸大学	赵卫华	复旦大学
赵可金	清华大学	赵青海	中国国际问题研究院
赵明昊	复旦大学		
钟飞腾	中国社会科学院亚太与全球战略研究院		
费 晟	中山大学	夏立平	同济大学
郭 锐	吉林大学	薛 松	复旦大学
魏 玲	对外经济贸易大学		

[马来西亚] 黄子坚 (Datuk Danny Wong Tze Ken)
马来亚大学 (University of Malaya)

编辑部主任 温 尧

编辑部联系方式

投稿邮箱: ccmc@fudan.edu.cn

电 话: 86 21-6564 2939

传 真: 86 21-6564 2939

地 址: 上海市邯郸路220号复旦大学文科楼307室复旦大学中国与
周边国家关系研究中心

邮 编: 200433

目录

CONTENTS

卷首语..... 祁怀高 包霞琴 / 1

新冠疫情与周边外交

新冠疫情下中日关系面临的挑战与机遇..... 吴寄南 / 9

新冠疫情期间中国共产党的周边交往..... 温尧 / 23

周边国家对华外交

安倍内阁对华政策演变调整的动因分析..... 杨鲁慧 石敏 / 43

中印关系 70 年——解构印度对华的制衡战略..... 师学伟 沈霜霜 / 69

21 世纪以来菲律宾政府对华政策与菲中关系演变..... 程晓勇 / 87

周边国情研究

中美战略竞争下日本对南亚地区的政府开发援助外交.. 包霞琴 糜昱 / 107

周边区域合作

认知与共筑：国际社会对澜湄合作机制的意图认知与中国经略之策
..... 张励 / 127

美国战略界对《区域全面经济伙伴关系协定》的认知与应对..... 宋奥 / 146

中国边海事务

- 中国与印度尼西亚在纳土纳群岛附近水域的捕鱼活动争议及解决方式
..... 雷筱璐 / 173

书 评

- 南海油气共同开发的最新实践:《南海合作开发:政策、障碍与展望》评析
..... 洪 农 / 193

会议综述

- 第十届复旦大学中国周边外交研讨会综述..... 张泽宇 / 207
第四届“中国—东盟学术共同体”国际研讨会综述..... 贺嘉洁 / 216

附 录

- 复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介..... / 225
《中国周边外交研究》征稿启事..... / 227
《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范..... / 229
审稿专家致谢..... / 234

Contents

Preface of Volume 6 Issue 2 (2020).....*QI Huaigao and BAO Xiaqin* / 1

COVID-19 Pandemic and Neighboring Diplomacy

Challenges and Opportunities: Sino-Japan Relations under COVID-19
Pandemic *WU Jinan* / 9

The Communist Party of China's Neighborhood Outreach amid the
COVID-19 Pandemic *WEN Yao* / 23

Neighboring Countries' Diplomacy towards China

An Analysis of the Motivation of the Abe Cabinet's Policy Evolution
and Adjustment towards China.....*YANG Luhui and SHI Min* / 43

70 Years of China-India Relations: Deconstruct India's Balancing
Strategy towards China*SHI Xuewei and SHEN Shuangshuang* / 69

The Philippine Government's China Policy and the Evolution of Phil-
ippine-China Relations in the 21st Century*CHENG Xiaoyong* / 87

Studies on Neighboring Countries

Japan's Official Development Assistance Diplomacy toward South
Asia under the Sino-U.S. Strategic Competition.....*BAO Xiaqin and MI Yu* / 107

Regional Cooperation of Neighboring Countries

Cognition and Co-construction: The International Community's Cog-

nition of the Lancang-Mekong Cooperation Mechanism's Intention and China's Countermeasures	ZHANG Li / 127
U.S. Key Decision-Makers' Perception of and Response to the <i>Regional Comprehensive Economic Partnership</i>	SONG Ao / 146

China's Boundary and Ocean Affairs

The Dispute Concerning Fishing Activities Near Natuna Islands be- tween China and Indonesia and Its Solutions.....	LEI Xiaolu / 173
---	------------------

Book Review

Recent Practice of Joint Development in the South China Sea: A Book Review of <i>Cooperative Development in the South China Sea: Poli- cies, Obstacles and Prospects</i>	HONG Nong / 193
---	-----------------

Reviews on Symposiums

Review on the Tenth Fudan Symposium on China's Neighboring Diplomacy	ZHANG Zeyu / 207
Review on the Fourth NACAI International Symposium	HE Jiajie / 216

Appendix

Introduction on Center for China's Relations with Neighboring Coun- tries of Fudan University (CCRNC Fudan).....	/ 225
Notice Inviting Contributions to the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i>	/ 227
Standards of Articles and Annotations of the <i>Journal of China's Neigh- boring Diplomacy</i>	/ 229
Acknowledgements to Reviewers.....	/ 234

中国与印度尼西亚在纳土纳群岛附近水域的捕鱼活动争议及解决方式

雷筱璐

【内容提要】2019年末2020年初，中国与印度尼西亚对纳土纳群岛附近的南海断续线内水域捕鱼活动的争议引发关注。中国与印尼在南海没有领土主权争议，但在南沙西南部海域有专属经济区和大陆架主张的重叠，同时，中国在有关海域主张历史性权利。中国与印尼之间近年来看似激烈的渔业争端，其根源在于美国等域外国家和周边国家将“南海仲裁案”“裁决”炒作为在南海的权益主张必须适用的国际法，加剧了中国与周边国家的主权和海洋权利争议。但是，中国与印尼同是南海沿岸国，在国际法上负有在该海域就渔业管理、渔业资源养护进行合作的义务。

【关键词】纳土纳群岛；捕鱼活动争议；渔业合作；印度尼西亚；南海

【基金项目】本文为国家社会科学基金青年项目“历史性权力纳入海洋基本法问题研究”（批准号：17CFX045）的阶段性成果。

【作者简介】雷筱璐，武汉大学中国边界与海洋研究院教授。

2019年末2020年初，中国与印度尼西亚对纳土纳群岛附近的南海断续线内水域捕鱼活动的争议引发关注。中国与印尼在南海没有领土主权争议，但在南沙西南部海域有专属经济区和大陆架主张的重叠，同时，中国在有关海域主张历史性权利。在“南海仲裁案”“裁决”全面否认中国南海权利主张的背景下，印尼并不承认中国在南海的海洋权利主张，也不认为中国与印尼之间在南海存在海洋划界问题。就此，中国与印尼对上述水域的捕鱼活动的性质持有不

同立场。该立场也影响了中国与印尼探讨渔业合作和渔业执法合作的基础。中国与印尼之间近年来看似激烈的渔业争端，其根源在于美国等域外国家和周边国家将“南海仲裁案”“裁决”炒作为在南海的权益主张必须适用的国际法，加剧了中国与周边国家的主权和海洋权利争议。但是，中国与印尼同是南海沿岸国，在国际法上负有在该海域就渔业管理、渔业资源养护进行合作的义务。本文就中国与印尼之间在相关海域渔业活动争端的性质进行了分析，并对中印尼渔业合作的国际法基础、困境及解决方案进行了探讨。

一、中国与印尼在纳土纳群岛附近水域有关捕鱼活动的争议

（一）中国渔民长期在纳土纳群岛附近海域捕鱼

一直以来，中国渔民就在纳土纳群岛附近海域捕鱼，称之为“西南渔场”。西南渔场大部分位于我国南海断续线内，与印尼主张的专属经济区有海域重叠。根据《更路簿》的记载，至少在清中叶南沙群岛海域就已形成固定渔场，渔民作业的航路也延伸到有关海域。^①在长期的探索和生产实践中，逐渐形成了固定而细化的传统渔场，^②南沙中西部渔场、南沙中南部渔场就是渔民长期生产实践的结果。中华人民共和国成立以来，在该海域也进行了多次渔业资源调查，对主要渔场的位置和经济鱼种的生物学特征进行了全面研究。^③中国在上述海域拥有历史性权利。

（二）近年来中国与印尼在相关海域的渔业纠纷及相关事件

随着印尼佐科政府提出并实施“海洋强国战略”，印尼将渔业资源开发与保护作为其海洋强国战略的核心内容之一，推出一系列国内法对渔业活动进行监管。^④同时，印尼政府将规范外国渔船在其所主张的专属经济区内的渔业活动作为重要任务，在其指导下，将外国渔船的捕鱼活动作为“非法、不报告、

① 阎根齐：《论海南渔民〈更路簿〉的调查发现与文化特征》，《中国海洋大学学报》（社会科学版）2018年第4期，第57—63页。

② 葛红亮、鞠海龙：《南中国海地区渔业合作与管理机制分析——以功能主义为视角》，《昆明理工大学学报》（社会科学版）2013年第1期，第19—26页。

③ 许友伟等：《南沙西南陆架海域底拖网渔获物组成及生物多样性》，《南方水产科学》2015年10月，第76—81页。

④ 薛松、许利平：《印尼“海洋强国战略”与对华海洋合作》，《国际问题研究》2016年第3期，第64—84页。

“无规制渔业活动”进行打击的力度前所未有的。2016年以来，中国与印尼在纳土纳群岛附近海域的渔业纠纷逐步加剧，持续发酵，发生多起中国渔船在相关海域作业被围堵、袭扰和枪击的事件，也引发了多起公务船舶对峙事件。2016年3月，印尼渔业部巡逻船在有关海域扣留一艘中国渔船，中国海警前往施援，印尼政府就此事召见中国驻印尼大使，升级为外交事件。^①2019年12月，印尼再次声称中国渔船在有关海域的正常作业为“非法捕捞活动”，并召见中国驻印尼大使表示抗议。

与此同时，印尼加强了对纳土纳群岛及其所主张专属经济区的管控。2016年6月，佐科总统乘坐军舰到纳土纳群岛宣示主权，并宣布扩大纳土纳群岛海域的油气勘探和渔业活动。7月，印尼宣布增加在纳土纳群岛的军事部署，并转移渔民到纳土纳群岛，增加该海域的渔业活动。^②2017年9月，印尼与日本签订协议，日本将帮助印尼开发纳土纳群岛，《朝日新闻》称日本支持印尼开发纳土纳群岛意在牵制中国。2018年，印尼在纳土纳设立军事基地。2019年2月22日，印尼宣布将把纳土纳群岛开发为渔业中心，并利用卫星和无人机协助在周边海域进行作业的印尼渔船，该中心据称在2019年底投入运作。^③

（三）中印尼渔业争端的实质是海洋权益主张争议

中国与印尼在南海没有领土主权争端，就纳土纳群岛主权更不存在争议。早在20世纪90年代，两国已经明确双方不存在领土主权争端。^④2015年，中国外交部发言人洪磊在例行记者会上回答问题时也表示，“印尼对中国的南沙群岛没有提出领土要求，纳土纳群岛主权属于印尼，中方也没有表示异议”。^⑤2020年1月8日，中国外交部发言人耿爽再次强调，“中国与印尼不存在

① 《2016年3月21日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，中国外交部网站，2016年3月21日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1349368.shtml，访问日期：2020年12月20日。

② 朱方雨：《印尼加强纳土纳群岛军事部署和渔业活动》，《参考消息》网，2016年7月15日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20160715/1231873.shtml>，访问日期：2020年12月20日。

③ Dian Septiari, “IR Boosts Presence on Natuna Islands,” *The Jakarta Post*, February 23, 2019, <https://www.thejakartapost.com/news/2019/02/23/ri-boosts-presence-natuna-islands.html>, accessed December 20, 2020.

④ 陈相秒：《中国与印尼海上纠纷的实质是什么》，《世界知识》2020年第3期，第55页。

⑤ 张怡然、辛斌：《外媒渲染纳土纳群岛主权归属 称印尼要将状告中国》，《环球时报》2015年11月13日。

领土主权争议”。^①

但是，中国与印尼在南海海域存在海洋权益争议。中方认为，“中国对南沙群岛拥有主权，对相关海域拥有主权权利和管辖权，同时，中国在南海拥有历史性权利”。^② 因此，“双方在南海部分海域存在海洋权益主张重叠”。^③ 对于有关事件，中方认为，“中国渔民一直在中国南沙群岛有关海域开展正常的渔业生产活动，合法合理。中国海警船按照自身职责在有关海域开展常态化巡逻管理，维持海上秩序，保护本国人民的正当权益”。^④

印尼对此与中方持有不同立场。印尼认为纳土纳群岛附近水域为无争议的印尼专属经济区，与中国不存在海洋划界争议。与此同时，印尼也不承认中国南海断续线主张。无论印尼是否承认海洋权利争端的存在，双方的确就海洋地物的性质、中国海洋主张的合法性有争议，并且中国与印尼的海洋权益主张事实上存在重叠。不论从渔业纠纷后双方对相关事件的表态来看，还是从印尼在近年来加强对纳土纳群岛及其所主张海域的管控来看，双方渔业争端的主要问题并不是渔业执法手段、烈度问题或渔业捕捞量等问题，而实质上是两国之间有关海洋权益主张争端的具体体现。

二、中国在相关海域渔业活动的合法性及印尼对中国立场的质疑

（一）印尼对中国南海权利主张质疑的主要依据

早在2009年，有关越南与马来西亚联合向大陆架界限委员会提交的200海里外大陆架划界案的照会交涉中，印尼就曾针对中国的照会列举了印尼与中国就南海断续线问题的外交交涉。印尼认为，“南海断续线没有就其法律基础、

① 《2020年1月8日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，中国外交部网站，2020年1月8日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1730274.shtml，访问日期：2020年12月20日。

② 《2019年12月31日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，中国外交部网站，2019年12月31日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1728948.shtml，访问日期：2020年12月20日。

③ 《2020年1月8日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，中国外交部网站，2020年1月8日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1730274.shtml，访问日期：2020年12月20日。

④ 《2019年12月31日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，中国外交部网站，2019年12月31日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1728948.shtml，访问日期：2020年12月20日。

绘制方法以及每一段线段的性质做出解释。似乎这些断续线是那些有争议的海洋地物所主张的海域”。^① 如果不考虑这些地物的主权归属，印尼认为应将它与中国之间关于这些小岛和岩礁的海洋区域问题的争议一一列举。印尼认为，南沙群岛中不能维持人类居住和自身经济生活的海洋地物不能主张专属经济区和大陆架。

2016年“南海仲裁案”之后，印尼虽没有马上公开援引“南海仲裁案”，但将“南海仲裁案”“裁决”内容作为其基本立场的法律依据，2020年更积极援引“南海仲裁案”“裁决”结论。2020年5月26日和6月12日，就中国针对马来西亚2019年部分200海里外大陆架划界案所发照会向联合国秘书长提交照会一事，印尼两次向联合国秘书长发出照会，再次重申了它对南海海洋权益主张的立场。印尼强调，“南沙群岛没有岛礁可以主张专属经济区或大陆架，因此没有海洋地物可以主张与印尼专属经济区或大陆架重叠的海洋权利”，“在印尼的专属经济区和大陆架上不存在中国的历史性权利”。^② 基于此，印尼对南海争端的立场更加强硬，提出“根据国际法，尤其是1982年《联合国海洋法公约》，印尼并不认为与中国进行有关海洋划界或其他任何有关违反国际法的海洋权利和主张的谈判具有法律依据”。^③

印尼的上述立场可以简单归纳为两个方面的主要内容：其一是反对中国南海断续线和历史性权利主张；其二是认为中国与印尼之间不存在海洋划界争议。

^① *Note Verbale from the Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the UN to the Secretary-General of the UN*, No.480/POL-703/VII/10, July 8, 2010, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/idn_2010re_mys_vnm_e.pdf.

^② *Note Verbale from the Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the UN to the Secretary-General of the United Nations*, No.126/POL-703/V/20, May 26, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_05_26_IDN_NV_UN_001_English.pdf; *Note Verbale from the Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the UN to the Secretary-General of the UN*, No.480/POL-703/VI/20, June 12, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_06_12_IDN_NV_UN_002_ENG.pdf.

^③ *Note Verbale from the Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the UN to the Secretary-General of the UN*, No.480/POL-703/VI/20, June 12, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_06_12_IDN_NV_UN_002_ENG.pdf.

（二）在未划定海洋边界之前，印尼不能单方面禁止中国渔民在相关海域的捕鱼活动

1. 印尼的主张

印尼认为南沙群岛的所有单个岛礁都无法主张专属经济区和大陆架，因而否认中印尼之间存在海洋划界争端。

2020年5月26日和6月12日，印尼向联合国秘书长提交的照会都阐述了它对中国南海主张的立场。就南海岛礁的法律地位和法律性质问题，在5月26日照会中，印尼称，“印尼注意到其2010年照会中所反映的关于海洋地物海洋权利主张基础的观点，已经被根据1982年《联合国海洋法公约》附件七组成的仲裁庭于2016年7月12日作出的菲律宾诉中国‘南海仲裁案’‘裁决’所确认。在该‘裁决’中确认南沙群岛没有海洋地物可以主张专属经济区和大陆架”。^①在6月12日照会中，印尼“重申它符合1982年《联合国海洋法公约》且被2016年7月12日仲裁‘裁决’所确认的南海的立场”，在海洋地物法律地位问题上，印尼认为“南沙群岛没有海洋地物可以主张其自身的专属经济区或大陆架，因此与印尼专属经济区或大陆架不存在重叠海洋权利”。^②

从上述照会中可以得出以下几个结论：第一，印尼认为南沙群岛所有单个岛礁都不能主张专属经济区和大陆架；第二，印尼由此认为，中国和印尼之间不存在南沙群岛某个岛礁海洋权利与印尼纳土纳群岛专属经济区或大陆架权利主张的重叠，不存在海洋划界争议。

2. 中国的主张

中国与印尼之间的海洋权益主张重叠客观存在。然而，印尼似乎忽略了中国的专属经济区和大陆架主张并不是基于南沙群岛单个岛礁提出的。中国的相关照会中一再重申，中国对南沙群岛拥有主权，南沙群岛拥有内水、领海、

^① *Note Verbale from the Permanent Mission of the Republic of the Indonesia to the UN to the Secretary-General of the United Nations*, No.126/POL-703/VI/20, May 26, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_05_26_IDN_NV_UN_001_English.pdf.

^② *Note Verbale from the Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the UN to the Secretary-General of the UN*, No.480/POL-703/VI/20, June 12, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_06_12_IDN_NV_UN_002_ENG.pdf.

毗连区专属经济区和大陆架。^①越南、^②马来西亚、^③菲律宾、^④澳大利亚、^⑤英国、^⑥法国、^⑦德国、^⑧美国^⑨均针对中国的这一主张提出了质疑，认为不存在在大陆国家将远洋群岛作为整体主张海洋权利的规则。而值得注意的是，在2020年5月26日和6月12日照会中，印尼并没有对中国根据南沙群岛主张专属经济区和大陆架的立场提出反对。

在2020年11月16日越南外交部主办的南海问题国际研讨会上，印尼外交部条法司司长阿古斯曼（Damos Agusman）在发言中简单对中国南沙群岛整体拥有专属经济区和大陆架的观点进行了回应。他指出，中国认为南沙群岛、西沙群岛符合群岛性质从而划定直线基线是不合理的。但印尼并没有通过公开的外交往来或其他国家实践表明其反对南沙群岛整体拥有专属经济区和大陆架这一立场。

因此，中国的立场是中国与印尼之间存在的海洋划界争议，并非像印尼所

① *Note Verbale from the Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN to the Secretary-General of the United Nations*, CML/14/2019, December 12, 2019, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys85_2019/CML_14_2019_E.pdf.

② *Note Verbale from the Permanent Mission of the Socialist Republic of Vietnam to the UN to the Secretary-General of the United Nations*, No.22/HC-2020, March 20, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/VN20200330_ENG.pdf.

③ *Note Verbale from the Permanent Mission of Malaysia to the UN to the Secretary-General of the United Nations*, HA 26/20, July 29, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_07_29_MYS_NV_UN_002_OLA-2020-00373.pdf.

④ *Note Verbale from the Permanent Mission of the Republic of the Philippines to the UN to the Secretary-General of the United Nations*, No.000191-2020, March 6, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_03_06_PHL_NV_UN_001.pdf.

⑤ *Note Verbale from the Permanent Mission of the Commonwealth of Australia to the UN*, No.20/026, July 23, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_07_23_AUS_NV_UN_001_OLA-2020-00373.pdf.

⑥ *Note Verbale from the Permanent Mission of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the UN*, No.162/20, September 16, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_09_16_GBR_NV_UN_001.pdf.

⑦ *Note Verbale from the Permanent Mission of France to the UN*, No.2020-0343647, September 16, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_09_16_FRA_NV_UN_001_FR.pdf.

⑧ *Note Verbale from the Permanent Mission of the Federal Republic of Germany to the UN*, No.324/2020, September 16, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_09_16_DEU_NV_UN_001.pdf.

⑨ *Letter Dated 1 June 2020 from the Permanent Representative of the United States of America to the UN Addressed to the Secretary-General*, <https://undocs.org/a/74/874>, accessed December 20, 2020.

主张的那样是单个南沙群岛岛礁的专属经济区或大陆架与印尼纳土纳群岛专属经济区或大陆架的重叠，而是中国南沙群岛的专属经济区和大陆架主张与印尼相关专属经济区和大陆架主张发生了重叠。仅凭否认单个岛礁的法律地位和海洋权利主张，印尼无法否认中国南沙群岛与印尼纳土纳群岛之间存在专属经济区和大陆架海洋划界争议的事实。

3. 国际法对渔民在争议海域捕鱼活动的观点

海洋划界未完成的情况下，一般国际法并不禁止渔民在争议海域的捕鱼活动。与油气资源开发活动不同，1982年《联合国海洋法公约》及一般国际法都不禁止渔民在争议海域的正常捕鱼活动。渔业资源具有可再生性，只要捕鱼活动并不构成资源的过度开发，一般而言当事国可以允许他们的船舶去未划界海域进行渔业活动。^① 甚至，一般国际法认为国家边界划定的行为不应影响渔民的传统权利。

但是，在未划界的情况下，一国试图抓扣另一国渔船的活动往往会引起另一国的反对，很可能构成1982年《联合国海洋法公约》第74条第3款中“妨碍或阻碍最终协议达成”的活动。^② 因此，印尼无权单方面禁止中国渔民在相关海域的传统捕鱼活动。

（三）印尼忽略有关国际法实践，完全否认中国在相关海域的传统捕鱼活动及合法性

除否认双方之间存在海洋划界争议外，印尼完全否认了中国在相关海域的历史性权利，包括传统捕鱼权。中国一直强调在南海拥有历史性权利。2016年7月12日，中国外交部受权发表《中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》（以下简称2016年外交部声明），针对“南海仲裁案”“裁决”对中国南海权利主张的挑战，重申中国在南海的权利主张。声明中虽没有明确历史性权利主张的内容、性质及具体范围，但可以理解该历史性权利主张应包括历史性主权主张、专属性历史性权利主张以及非专属性历史性权利主张。2019年12月31日，外交部新闻发言人耿爽指出，“中国渔民一直在

^① British Institute of International and Comparative Law, *Report on the Obligations of States under Articles 74(3) and 83(3) of UNCLOS in Respect of Undelimited Maritime Areas*, p. 28, para. 95.

^② British Institute of International and Comparative Law, *Report on the Obligations of States under Articles 74(3) and 83(3) of UNCLOS in Respect of Undelimited Maritime Areas*, p. 28, para. 95.

中国南沙群岛有关海域开展正常的渔业生产活动，合法合理”。^① 该表态虽然没有明确在西南渔场海域的历史性权利的具体内容、性质和范围，但其内容至少包括传统捕鱼权。

印尼认为，中国的历史性权利已经被1982年《联合国海洋法公约》所确定的专属经济区和大陆架制度所取代，因此完全否认中国的历史性权利，包括传统捕鱼权的合法性。印尼认为此立场已经为2016年“南海仲裁案”“裁决”所确认。在2020年5月26日照会中，印尼称：“印尼重申反映历史性权利的断续线地图显然缺乏国际法基础，无异于削弱了1982年《联合国海洋法公约》。这个观点已被2016年7月12日仲裁庭‘裁决’所确认。中国针对生物和非生物资源的历史性权利已经为1982年《联合国海洋法公约》所规定的海域范围所覆盖。”^② 在6月12日照会中，印尼主张：“在印尼的专属经济区或大陆架上不存在中国的任何历史性权利。即使在1982年《联合国海洋法公约》生效之前存在历史性权利，它也为该公约的规定所覆盖。”^③

但是，印尼的上述主张显然不符合国际法及国家实践，甚至没有完整理解“南海仲裁案”有关“裁决”。

中国的历史性权利主张并不是脱离主权和海域主张而单独存在的。从2016年外交部声明的内容来看，中国对南沙群岛的主权主张和对南沙群岛整体享有内水、领海、专属经济区和大陆架的主张，以及历史性权利主张，是相辅相成、相互补充、相互支撑的。中国的历史性权利主张在中印尼之间存在海域主张重叠、尚未进行海洋划界的框架下。根据国际司法实践和国家实践，在海洋划界框架下，当事国所主张的准主权性历史性权利一般并没有被作为与专属经济区或大陆架主张冲突的权利考虑，反而还可能对专属经济区和大陆架划界产生影响。在“大陆架案”（突尼斯诉利比亚，1982年）中，国际法院也曾面临突尼斯将对大陆架上定居种渔业资源的历史性权利作为其大陆架范围主张

^① 《2019年12月31日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，中国外交部网站，2019年12月31日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1728948.shtml，访问日期：2020年12月20日。

^② *Note Verbale from the Permanent Mission of the Republic of the Indonesia to the UN to the Secretary-General of the United Nations*, No.126/POL-703/V/20, May 26, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_05_26_IDN_NV_UN_001_English.pdf.

^③ *Note Verbale from the Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the UN to the Secretary-General of the UN*, No.480/POL-703/VI/20, June 12, 2020, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_06_12_IDN_NV_UN_002_ENG.pdf.

的基础的主张。国际法院认为，大陆架权利和历史性权利的来源不同，二者有时会发生重叠，但这种重叠是一种偶然现象。在该案中，国际法院无须处理大陆架上的历史性权利与大陆架权利的关系，国际法院认为大陆架划界并不影响突尼斯行使其历史性权利。^①

对于传统捕鱼权，1982年《联合国海洋法公约》予以了明确的尊重和保留。即便是“南海仲裁案”“裁决”也不得不承认传统捕鱼权的合法性。仲裁庭认为，传统捕鱼权在不同的海域中有不同的处理。在群岛水域中，根据第51条第1款，传统捕鱼权被明确保护；在领海，1982年《联合国海洋法公约》保留了其他既有法律制度，领海中的传统捕鱼权也得到国际法保护。而在专属经济区，仲裁庭一方面认为第62条第3款已经对传统捕鱼权做出安排，但另一方面又指出，“1982年《联合国海洋法公约》没有排除国家继续通过立法、双边协议或地区渔业管理组织在专属经济区中认可传统捕鱼权。这种认可是值得鼓励的”。^②因此，即便是“南海仲裁案”“裁决”也并没有否认历史性捕鱼权的地位和作用，不论在群岛水域、领海还是专属经济区，仲裁庭都认为应当处理和尊重传统捕鱼权的问题。在专属经济区，虽然1982年《联合国海洋法公约》明确可通过第62条第3款的规定分配可捕捞量的方式对惯常捕鱼活动进行安排，但也不排除国家通过各种形式继续保留这种传统捕鱼权利，且在大多数情况下鼓励保留这种权利的安排。换言之，即便有关海域是印尼的专属经济区，印尼也必须尊重中国渔民的传统捕鱼活动，1982年《联合国海洋法公约》也不排除中国与印尼就传统捕鱼权做出特殊安排。

有印尼学者指出，1982年《联合国海洋法公约》第51条项下的传统捕鱼权只能赋予“直接相邻国家”（immediately adjacent neighboring states），如马来西亚是印尼的“直接相邻国家”，而中国不是印尼的“直接相邻国家”。并且，取得传统捕鱼权需经过双方友好协商，达成协议，而不是自然而然地获得。^③这个观点完全不符合相关国际法规则。首先，1982年《联合国海洋法公约》第51条第1款适用于“群岛水域”范围内，而不是专属经济区。显然，中

^① *Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya)*, Judgment, ICJ Reports 1982, pp. 73-74, para. 100.

^② “*The South China Sea Arbitration*” (*The Republic of Philippines v. The People’s Republic of China*), Award of 12 July 2016, para.804.

^③ Aristyo Rizka Darmawan, “China’s Traditional Fishing Rights Claim in North Natuna Sea Baseless,” *The Jakarta Post*, April 4, 2020, <https://www.thejakartapost.com/academia/2020/04/04/chinas-traditional-fishing-rights-claim-in-north-natuna-sea-baseless.html>, accessed December 20, 2020.

印尼渔业活动的区域不属于印尼群岛国基线内的水域，而位于两国专属经济区主张重叠水域内。其次，1982年《联合国海洋法公约》第51条并没有要求传统捕鱼权的取得必须基于协定，传统捕鱼权的法律基础来源于国家和渔民的一贯实践。第51条第1款规定“群岛国应尊重与其他国家间的现有协定”与承认传统捕鱼权是并列关系，而不是传统捕鱼权须依赖现有协定。当然，国家间可以通过协定规定保留传统捕鱼权的范围、内容、方式等问题。最后，“直接相邻国家”如果不包含中国，暗含的前提是印尼不承认中国对南沙群岛的主权。但是从印尼的官方立场来看，显然对中国主张对南沙群岛的主权不持立场。因此，该学者的观点与印尼官方立场存在矛盾。

因此，虽然印尼完全否认双方存在海洋划界争议和中国历史性权利主张的合法性，但无论从事实还是法理上看，印尼的上述主张均不能成立。即便按照印尼的立场，印尼也无权在没有对中国传统捕鱼权进行充分考虑和保护的情况下禁止中国渔民的传统捕鱼活动。在双方存在海洋划界争议的框架下，印尼对中国渔船的执法活动很可能违反1982年《联合国海洋法公约》第74条第3款的义务。

三、中国与印尼在有关海域推进渔业合作的法律基础

（一）海洋边界未划定形势下“尽一切努力”达成关于渔业活动临时安排的义务

1982年《联合国海洋法公约》第74条第3款规定，在达成海洋划界的协议以前，“有关各国应基于谅解和合作精神，尽一切努力做出实际性的临时安排，并在此过渡期间内，不危害或阻碍最后协议的达成”。上述义务要求在海洋划界协议达成以前，当事国应尽一切努力就有关问题做出临时安排，这种临时安排既有可能是针对非生物资源的临时开发安排，也有可能是针对生物资源的渔业协议。

从“尽一切努力”和“善意”的措辞来看，是要求在划界协议最终达成之前，任何时候当事国都必须就促成临时安排的达成而努力，不应理解为曾经努力过即已完成义务。从1982年《联合国海洋法公约》设定该义务的宗旨和目的来看，是要求当事国在海洋资源开发利用时，在争议区内尽力促成合作，减少单方开发对最终海洋划界协议达成的影响，为双方达成海洋划界的公平解决做好准备。因此，只要有促成达成临时安排的希望，当事国就不应放弃此种

努力。

就渔业活动的临时安排来看，它并不仅仅是对争议海域的渔业资源做出临时性的分配，最重要的是可以对双方的执法活动做出安排，避免双方公务船舶或军舰因为执法活动发生冲突，从而对双方达成海洋划界协议造成“危害或阻碍”。除此之外，根据1982年《联合国海洋法公约》规定的当事方对于专属经济区内的渔业资源同时也承担渔业资源养护的义务，渔业临时安排也有利于促进当事方就渔业活动的信息共享和交换，促进渔业资源的可持续开发和渔业资源养护。在海洋划界之前达成关于渔业资源的临时安排，符合1982年《联合国海洋法公约》和一般国际法的规定。

中国与多个海上邻国在海洋边界划定之前达成了渔业安排。如1997年中日达成《中日渔业协定》，在不损害双方在海洋权利问题上不同立场的前提下，双方在“暂定措施水域”中不仅对双方的渔业活动做出了安排，而且对执法活动做出了安排。它规定，缔约各方对“暂定措施水域”中本国渔船和国民进行执法活动，不对另一国国民的活动进行执法。该渔业协定还规定，双方对渔业科学研究和海洋生物资源养护有合作义务。2001年中国与韩国也达成了类似渔业协定，在“暂定措施水域”内对双方的执法权做出安排，并规定对渔业资源养护采取共同措施。

在中印尼没有最终划定海洋边界之前，根据1982年《联合国海洋法公约》第74条第3款，中国与印尼负有善意谈判、尽一切努力做出实际性的渔业临时安排的义务。对渔业活动、渔业执法活动、渔业资源养护制度做出临时性安排，不仅可以保障双方渔民的渔业活动权利，而且能有效避免公务船舶或军舰在执法过程中发生冲突的可能，还可以促进有关海域渔业资源可持续开发和利用。印尼单方面不承认海洋划界争议的存在，并不能使该义务归于消灭。

（二）基于半闭海特殊海洋地理特征的合作义务

1982年《联合国海洋法公约》第123条规定，“闭海或半闭海沿岸国在行使和履行本公约所规定的权利和义务时，应互相合作。为此目的，这些国家应尽力直接或通过适当区域组织：(a) 协调海洋生物资源的管理、养护、勘探和开发”。

1982年《联合国海洋法公约》第123条的合作义务及于所有沿岸国。它并不是基于海域权利管辖权做出的，而是闭海或半闭海特殊的自然地理特征决定了这种海域的沿岸国必须在有关事项上进行合作。表面上，从1982年《联合

国海洋法公约》第123条的措辞来看，它更像是在鼓励闭海和半闭海的沿岸国在渔业资源管理、养护、勘探和开发问题上进行合作。这种义务更多带有劝导性特征。^①但是，从1982年《联合国海洋法公约》第123条（a）款有关生物资源方面合作的措辞来看，第123条项下的合作义务并不仅仅是一种鼓励性或劝导性的义务。

根据《维也纳条约法公约》，对条约的解释应“依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有的通常意义，善意解释之”。^②第123条（a）款中“管理、养护、勘探和开发”的措辞全部来源于1982年《联合国海洋法公约》第五部分专属经济区的相关规定。如1982年《联合国海洋法公约》第56条规定，沿海国在专属经济区内享有“以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源（不论为生物或非生物资源）为目的的主权权利”。1982年《联合国海洋法公约》第123条并没有赋予沿岸国超越第56条的权利，但加强了闭海、半闭海沿岸国在履行上述事项义务时的合作义务。根据1982年《联合国海洋法公约》第61条第2款的规定，沿海国在其专属经济区内对其生物资源要采取“适当的养护和管理措施”，以保障其生物资源不至于面临过度开发的危险；第63条第1款规定，沿海国对于出现在两个以上国家专属经济区内的渔业种群，应“协调并确保这些种群的养护和发展”。可见，1982年《联合国海洋法公约》本身已经为沿海国设定强制性的关于勘探和开发、养护和管理生物资源的义务，在特定情况下也设定了对特殊种群保护的合作义务。公约第123条的义务只是加强了上述义务。

除此之外，《联合国鱼类种群协定》是1982年《联合国海洋法公约》的执行协定，应作为《维也纳条约法公约》第31条第3款中所规定的应与“上下文一并考虑”的关于条约规定适用的协定。《联合国鱼类种群协定》第15条明确规定，“各国在闭海或半闭海执行本协定时，应考虑到有关闭海或半闭海的自然特征，并应以符合1982年《联合国海洋法公约》第九部分和1982年《联合国海洋法公约》其他有关规定的行事”。^③通过《联合国鱼类种群协定》第15条，1982年《联合国海洋法公约》第123条有关生物资源合作的义务实质得到了加强。

^① Satya N. Nandan, Shabtai Rosenne (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, Vol.3 (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), p. 366, para. 123.12(c).

^② 参见《联合国维也纳条约法公约》第31条。

^③ 参见《联合国鱼类种群协定》第15条。

从国家实践来看,世界上其他闭海、半闭海海域中,也有诸多生物资源合作的成功实践,如地中海海域的渔业合作。地中海共有22个沿岸国,但建立了较为有效和细致的渔业管理和开发合作机制。地中海渔业一般委员会是渔业合作管理的主要负责机构,它将地中海分为27个片区进行管理。同时,地中海海域还存在特定鱼类种群的管理机构,如大西洋金枪鱼养护委员会。^①此外,加勒比海、北海、波罗的海等海域也有闭海、半闭海渔业资源养护和开发的合作实践。

即便印尼不承认中印尼之间存在海洋划界争议,至少它应接受同为南海沿岸国的渔业资源勘探、开发、养护、管理的合作义务。虽然从表面上看,该义务具有劝导性质,但通过嗣后协议和1982年《联合国海洋法公约》上下文的解读,上述合作义务实质可被认为是一种即刻性的、法律约束力较强的义务。

四、中国与印尼在有关海域推进渔业合作的前景和路径

(一) 中印尼的渔业争端具有较高的敏感性

通常认为,渔业合作是低政治敏感性议题,许多学者认为可以通过南海渔业合作建立互信,催生其他领域的合作。^②但对于中国和印尼的渔业争端而言,它实质上反映了两国对于海洋权利主张的不同立场。印尼完全否认中国与印尼之间存在海洋划界争议,否认中国在南海的历史性权利,并拒绝与中国进行有关海洋划界或在此基础上衍生的渔业合作的谈判。相较于其他渔业争议,中印尼之间的渔业争端具有较高的敏感性。

由于印尼并不承认中国在有关海域权利主张的合法性,因此基于1982年《联合国海洋法公约》第74条和第83条项下合作义务的合作倡议在实践中面临挑战。同时,其他建立在确认对方在有关海域管辖权和主权权利基础上的合作也难以推进。如印尼与澳大利亚渔业合作“备忘录盒子”,其合作的本质

① 李聆群:《南海渔业合作:来自地中海渔业合作治理的启示》,《东南亚研究》2017年第4期,第114—156页。

② 洪农:《试析南海争议的务实解决机制——推进南海争议逐步解决合作性方案分析》,《亚太安全与海洋研究》2017年第1期,第16—32页;葛红亮、鞠海龙:《南中国海地区渔业合作与管理机制分析——以功能主义为视角》,《昆明理工大学学报》(社会科学版)2013年第1期,第19—26页。

是双方都认为有关海域已经属于澳大利亚合法享有的专属经济区。^① 根据1982年《联合国海洋法公约》第62条第3款和双方的特殊协定，印尼可以保有在澳大利亚专属经济区的传统捕鱼权。中国不可能承认有关海域属于印尼专属经济区，而印尼也不可能同意在承认双方在有关海域有争议的基础上进行合作。

（二）中印尼可能共同接受的合作基础

由于印尼不承认双方存在海洋划界争议，双方对渔业合作的法律基础必然产生严重分歧。印尼方面很可能只接受1982年《联合国海洋法公约》第123条的合作义务，包括生物资源管理、养护、勘探和开发合作。相应地，在渔业合作的内容等问题上，对于争端法律框架的不同立场也将构成重大障碍。公约第123条项下的合作义务主要集中在渔业资源管理和养护、开发和利用方面，相较于第74条第3款项下的合作，具有更低的敏感性。在第123条的合作义务项下，中国和印尼可以尽量模糊有关海域在各自法律立场中的性质，妥善考虑渔业资源养护和开发利用问题，在此基础上有利于促进双方就特定海域渔业资源问题达成协议。

但是，关于渔业执法合作较难在第123条合作义务项下达成。1982年《联合国海洋法公约》第123条没有明确闭海或半闭海沿岸国在渔业执法方面的合作义务。考虑到渔业执法活动与资源开发和养护密切相关，为了达成在渔业资源养护和开发方面进行合作的宗旨和目的，就执法活动开展合作也可以是应有之意。在执法合作方面，第123条项下的合作存在一定的局限性。此外，公约第74条第3款项下的合作对于避免执法活动的争议和冲突具有重要意义。中印尼之间渔业争端所引发的公务船舶对峙已经引发极大关注，也是中印尼海上管控的关键。因此，仅仅解决渔业资源的养护和管理问题并不能有效避免执法活动冲突。

（三）管控分歧，建立双边磋商机制可能最为务实

中国已与南海有关国家建立多个双边机制解决海洋问题，管控争议。如中越多年前即已设立双边磋商机制，并设立海上合作、共同开发等多个工作组。2016年，中国与菲律宾也建立了“南海问题双边磋商机制”，两国就渔业、油

^① Department of Agriculture, Water and the Environment of Australian Government, “Indonesia-Australia Fisheries Cooperation,” November 4, 2019, <https://www.agriculture.gov.au/fisheries/international/cooperation/indonesia>, accessed December 20, 2020.

气共同开发及其他问题设立了工作组。2019年8月，中国与马来西亚也宣布建立双边机制。很显然，双边磋商机制将会是管控南海争议的最务实方式。为加强两国海上合作，中印尼先后成立海上合作技术委员会（TCM）和海上合作委员会（MCC），并成立海上合作基金。2021年，两国成立副总理级的高级别对话合作机制（HDCM），将海上合作列为四大重点领域之一，并签署新的海上合作谅解备忘录，将海上合作委员会相关职能纳入高级别对话合作机制，明确航行安全、海洋科研环保、海洋渔业、海上安全等重点合作方向，实现海上合作机制的优化提升。下阶段，我方宜继续依托高级别对话合作机制和海上合作技术委员会机制，用好用足海上合作基金。做大两国海上合作蛋糕，打通一批标志性项目，以合作淡化分歧。

The Dispute Concerning Fishing Activities Near Natuna Islands between China and Indonesia and Its Solutions

LEI Xiaolu

Abstract At the end of 2019, the disputes concerning the fishing activities in the waters near Natuna Islands and within the Dotted Line drew public attention. Both China and Indonesia agree that there is no territorial sovereignty disputes between them, however, the two countries have divergent position on whether there are overlapping maritime entitlements. Meanwhile, China has historic claims in the South China Sea. The disputes concerning fishing activities between China and Indonesia can be considered as the external appearance of the exaggerated disputes concerning maritime entitlements and related rights between China and Indonesia by over-emphasizing the South China Sea Arbitration. On the other hand, China and Indonesia are coastal states of the South China Sea, which is the typical semi-enclosed sea under the international law. Both countries have the obligation of cooperation on preservation and reservation of the living resources under international law.

Keywords Natuna Islands, fishing activity dispute, fishing management cooperation, Indonesia, the South China Sea

Funding This paper is a phased outcome by of National Social Science Found youth project “The historic power is incorporated into the Basic Maritime Law Studies” (No. 17CFX045).

Author LEI Xiaolu, professor of China Institute of Boundary and Ocean Studies, Wuhan University.