

法国和毛里求斯关于特罗姆兰岛及其周围海域共管协议评析

崔裕仁 徐攀亚*

摘要: 法国与毛里求斯关于特罗姆兰岛的争端由来已久。2010年,两国签订共管协议,将相关区域的渔业、考古、环境事项纳入共管。共管协议在地理区域、共管领域、体制机制方面进行了诸多创新,设置共管机构作为管理机构,创设了联络人制度。共管协议也存在不足。共管协议在法国国内受到反对,批准程序裹足不前,协议对处置两国争议的效果仍待观察。法毛共管协议为研究海上共同开发提供了新案例,通过分析其共管协议的创新和困境,可以更好地理解共同开发的优势和不足。

关键词: 共同管理协议; 海上共同开发; 特罗姆兰岛; 法国; 毛里求斯

国际海洋法律秩序的发展变革为海洋权益斗争提供了平台,而海洋权益斗争的焦点是海洋资源。考虑到海洋权益斗争常常与主权问题相伴而生,具有高度敏感性,共享主权的某些方面,共同开发海洋资源成为和平解决争端的可选方案之一,受到国际社会的关注与重视。1959年,法国与毛里求斯就特罗姆兰岛主权归属及其相关海洋权益归属发生分歧,经过反复较量和多轮协商,逐步在“搁置争议,共同管理”上达成共识,于2010年签署了《法兰西共和国政府和毛里求斯共和国政府关于特罗姆兰岛^①及其周围海域^②的经济、科学

* 崔裕仁,武汉大学国际问题研究院硕士研究生;湖北武汉 430072。徐攀亚,单位:武汉大学中国边界与海洋研究院博士研究生;湖北武汉 430072。

① 又译托姆兰岛(l'île de Tromelin),是位于南印度洋的一座荒芜小岛,该岛长1.5公里,宽0.7公里,面积仅1平方公里,最高海拔7米。该岛没有大陆架。Voir Rapport N° 830, l'Assemblée nationale, le 20 mars 2013, consulté le 26 janvier 2017, p. 7; Voir Rapport N° 143, sénat, publié le 21 novembre 2012, p. 6, consulté le 26 janvier 2017; Voir Weckel Philippe, 《L'accord de cogestion entre la France et Maurice relatif à Tromelin doit-il être considéré comme un abandon de souveraineté ?》, *Sentinelle* Bulletin n° 344, le 14 avril 2013, http://www.sentinelle-droit-international.fr/bulletins/a2013/20130414_bull_344/bulletin_sentinelle_344.php#494, consulté le 26 janvier 2017.

② 该“特罗姆兰岛周围海域”系协议中术语,指特罗姆兰岛领海及专属经济区。

和环境事务共同管理框架协议》(同时包括两份附件和三份适用专约)(下文简称《共管协议》)。我国学界对海上共同开发的研究较为丰富,但由于法语国家之间的协议文本多以法语呈现,相关类型的案例未能受到充分关注,对法毛共管协议的探讨颇为有限。本文冀通过对该案例的介绍和评析,突出展现协议内容中的创新之处,进一步丰富我们对海上共同开发的认识。本文第一部分从共管协议的背景出发,介绍和分析法毛两国争端的产生和协商解决的历程,第二部分对协议内容和特点进行展现,阐释协议的体制机制创新,第三部分对协议的问题与影响进行分析,揭示共管协议的局限性。

一、特罗姆兰岛争端及共管协议的产生

(一) 特罗姆兰岛争端的由来与实质

1722年,法国印度公司水手首次“发现”了这一印度洋上的小岛。1776年法国人托姆兰登上该岛并以其姓名命名。这成为法国主张先占原则的根据,法方认为本国首先并持续性的宣示了该国于1722年对该无主地的地理发现。不过,没有资料显示法国政府宣示对该岛的占领,亦未向其他国家发出任何通告。^①

英法两国于1814年签订《巴黎和约》中的模糊规定,进一步为该岛主权归属争议埋下伏笔。英国和法国于1814年5月30日签订的《巴黎和约》第8条规定,“英国向法国归还前者于1810年占领的印度洋岛屿,但毛里求斯及其附属岛屿除外,特别是罗德里格斯岛、塞舌尔岛”。英国认为,该规定实际上是法国承认英国占领一些法属海外岛屿的既成事实。该条约文本中并没有明确提到特罗姆兰岛,更没有将该岛让予英国的条款,因此,对“特别是”一词的解释成为关键问题。然而,这一用词存在较大解释空间。一种解释认为,英文版《巴黎和约》^②使用了 *especially* 一词表“特别是”,其外延是一般性的,有“包括但不限于”之意。照此理解,毛里求斯及其全部附属岛屿不在英国向法国归还岛屿之列。特罗姆兰岛系毛里求斯附属岛屿,因此属于英国保留的岛屿之列。这一岛屿主权又随着毛里求斯从宗主国英国取得独立而归于毛里求斯。另一种解释则认为,法文《巴黎和约》^③使用了 *nommément* 一词表“特别是”,该词外延是特殊的,即穷尽了列举对象。故特罗姆兰岛属于英国归还法国的岛屿之列,1814年后即处于法国主权管辖之下。和约签字时英法双方没有就任何有关特罗姆兰岛问题发生争议。在法毛争议发生后,法国方面认为法文的《巴黎和约》是作准文本,认为“特别是”一词应按法文理解。

20世纪50年代中叶,特罗姆兰岛的主权归属争议正式浮出水面。1954年,法国受世

^① John B. Allcock, Guy Arnold and Alan. J Day, etc. : *Border and Territorial Disputes* (3rd Edition), Ed Westgate House, Essex, 1992, p. 255.

^② *British and Foreign State Papers*, vol. 1. London: James Ridgway and Sons, 1812-1814.

^③ *Bulletin des Lois du Royaume de France*, Imprimerie Royale, 1814, Tome 1er, 2e trimestre, n° 16, p. 180.

界气象组织之邀在该岛建立气象观测站，对该岛建立起实际控制，除该岛突出的气象科学价值以外，对特罗姆兰岛进行有效统治似也在考量因素之中。1958年，联合国第一次海洋法会议通过了日内瓦海洋法四公约，国际海洋法律秩序有新发展，特别《领海及毗连区公约》、《捕鱼及养护公海生物资源公约》的相继问世，海上地物所带来的海洋权益的重要性不断增加。特罗姆兰岛地理上临近毛里求斯，法国和毛里求斯在领海与公海关系、捕鱼方面形成零和关系的趋势日益明显。1959年，毛里求斯代表正式抗议法国在该岛设置气象站台，主张特罗姆兰岛是毛里求斯领土的组成部分。20世纪70年代，许多沿海国建立本国渔区和经济区，拓展海域管辖权。1976年4月2日，毛里求斯政府正式宣告对特罗姆兰岛拥有主权。法国和毛里求斯对特罗姆兰岛主权的争议状态正式形成，并延续至今。

20世纪80年代，国际海洋法律秩序又有进一步发展。1982年《联合国海洋法公约》(下文称“公约”)正式确立了200海里专属经济区^①。特罗姆兰岛位于马达加斯加岛以东约450公里，法属留尼汪岛以北560公里、与毛里求斯相距约550公里。^②以特罗姆兰岛领海基线起算200海里，与印度洋邻国专属经济区形成重叠、挤压态势，法国和毛里求斯在相关海洋利益上的零和博弈进一步激化。

当前，法国和毛里求斯对特罗姆兰岛主张各有合法性，且对抗性明显。法国和毛里求斯对《巴黎和约》中“特别是”一词的解释上存在较大差距。法国提出了先占原则、有效统治原则，主张本国行使特罗姆兰岛主权和海洋权益的合法性。毛里求斯针锋相对地提出本国的“有效统治”主张，认为当时的宗主国英国驻毛里求斯统治当局在特罗姆兰岛存在行政管理行为。毛里求斯继而提出国家继承原则，鉴于毛里求斯1968年从英国取得独立，其继承的领土范围涵盖特罗姆兰岛。民族自决和非殖民化原则也是毛里求斯潜在的论据。双方的对抗性主张恰恰为共管方案提供了生长空间。

法毛争端的实质，在于特罗姆兰岛的领土主权及其海洋权益。基于对特罗姆兰岛的主权，一国得以从该岛周围海域取得面积为28万平方公里的专属经济区，区域内拥有一定渔业资源。特罗姆兰岛周围海域油气矿产资源前景较好，存在潜在重大经济利益，但尚未进行勘探活动。^③特罗姆兰岛本身具有一定的环境价值和考古价值。岛上和周围海域孕育

① United Nations Convention on the Law of the Sea, open for signature Dec. 10, 1982, 1833 UNTS 397. 法国和毛里求斯是《公约》的缔约国，批准时间为别为1996年4月11日和1994年11月4日。

② Voir Rapport N° 830, l'Assemblée nationale, le 20 mars 2013, consulté le 26 janvier 2017, p. 7; Voir Rapport N° 143, sénat, le 21 novembre 2012, consulté le 26 janvier 2017, p. 6.

③ ORAISON, A. 《Réflexions critiques sur l'accord-cadre franco-mauricien du 7 juin 2010 relatif à la cogestion économique, scientifique et environnementale du récif de Tromelin et de ses espaces maritimes environnants》. REVUE JURIDIQUE DE L'Océan Indien, 2015, n° 20. p. 146.

了丰富的陆生和海洋生物，是热带生态系统的典型代表。^①历史上，特罗姆兰岛见证了数量众多的海难事故，其中最有名的是1761年发生的吕迪勒号(L'Utile)事件，使得特罗姆兰岛具有一定的海洋考古价值，一系列考古工程正在进行中。^②

(二) 协商历程

争议发生初期，由于利益事关重大，法国和毛里求斯互不让步，双方陷入僵局，并逐渐影响到了双边总体上的友好关系。随着情势的变化，法国方面改变原有立场，采取主动行动，提议采取共管方案以搁置争议，实现共同管理，带双方走出了谈判困境，并围绕共管方案展开了旷日持久的谈判。从共管方案协商阶段划分，谈判可分为四个时期。

1. 铺垫时期，双方为共管方案的提出营造政治环境。20世纪80年代末，美苏冷战已经接近尾声，国际政治局势总体呈现缓和态势，诸多区域内长期存在的矛盾也呈现降温趋势，拉拢域外大国武力解决的可能性越来越小。在此背景下，印度洋海洋争端出现和平解决的时间窗口，法国抓住时机选择使用首脑外交打开特罗姆兰岛问题的外交僵局，定下和平解决争端的基调。时任法国总统密特朗在1990年6月对毛里求斯进行了国事访问，两国就以双边对话形式妥善解决特罗姆兰岛问题之必要性达成共识；1994年6月，时任法国总理爱德华·巴拉迪尔和时任毛里求斯总理贾格纳特对话，确认了通过双边途径解决争端的意向。^③法国在多边舞台推动合作框架的建立，1999年12月，第二次印度洋委员会^④首脑峰会发表的最终声明为共管方案提供了铺垫。^⑤这一阶段，共管方案并没有出现在法毛双边谈判内容之中，仅定下和平解决争端的基调。

2. 明确提出共管方案的方向，并达成原则性共识。英法两国2000年7月4日于圣·艾里耶(Saint-Hélier)签订一份渔业协定，划定了两国共同渔区，共享格兰维尔湾(Grandville)的渔业资源，这一协定对法国有所启发，同时，在印度洋委员会首脑峰会最终声明发表后，2002年2月，法方再次采取主动政策，试探毛里求斯方面对共管方案的态度，借第十八次印度洋委员会部长级会议之机向毛里求斯提出共管的建议。毛里求斯时任外长传达了毛里求斯政府之立场，同意共管方案的基本取向，希望在进行科学研究方面共管的同时能够确定一个明确的分红制度，使得毛方取得一定红利，比如渔业领域。^⑥在此之后

① Voir Convention d'application entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice portant sur la cogestion en matière environnementale relative à île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants, préambule.

② Voir Rapport N°830, l'Assemblée nationale, le 20 mars 2013, consulté le 26 janvier 2017, pp. 13-14.

③ Voir Rapport N°830, l'Assemblée nationale, le 20 mars 2013, consulté le 26 janvier 2017, p. 13.

④ 印度洋委员会成立于1984年，总部位于毛里求斯，成员国为法国、毛里求斯、马达加斯加、塞舌尔和科摩罗。

⑤ 声明相关内容为：有关印度洋上某些岛屿的主权归属、海洋划界和专属经济区监管问题，如成员国之间未能达成一致，在确定最终解决方案之前，争议当事国得对争议区域共同管理，共管规章制度由当事国从速订立。Voir Rapport N° 830, l'Assemblée nationale, le 20 mars 2013, consulté le 26 janvier 2017, p. 15.

⑥ Etude d'impact, Ministère des affaires étrangères et européennes, Projet de Loi, NOR: MAEJ1114321L/Bleue-1, p. 10.

谈判再度陷入停滞。

3. 具体落实并缔结共管方案。2008年金融危机爆发前，国际市场原油价格持续走高，外界普遍认为特罗姆兰岛所在的离散小岛海域石油资源丰富，^①法国对开采该地区石油具有迫切愿望。两国国家元首和政府首脑会晤，确定采用共管方案的原则性共识。2008年6月，时任法国总统萨科齐和毛里求斯总理拉姆古兰达成一致，决定尽快缔结协议，双方于2008年12月、2009年10月和2010年2月共举行三次工作会议，撰写协议文本，2010年2月，法毛双方就文本取得一致。^②2010年6月7日，法国合作事务国务秘书阿兰·若扬岱与毛里求斯外交部长艾尔万·博来乐在路易港正式签署共管协议。

4. 共管协议进入两国各自的批准程序。《框架协议》及其适用专约完成签字程序后，由于依毛方国内法不需要经过立法批准程序，仅需要部长会议批准即可，毛里求斯部长会议很快批准了《框架协议》及其适用专约。^③然而，法国一方的批准程序出现滞后，2012年12月18日参议院批准协议文本后，协议在众议院陷入困局。^④2013年，在该协议进入法国国民议会一读程序时，议会内部形成跨党派联盟阻止该协议的批准，反对者众，甚至时任法国海外省管理部长也公开强烈反对。^⑤2017年1月18日，法国国民议会拟将该《框架协议》及其适用专约再次纳入一读程序，但在部分议员的鼓动下，议会决定从日程中删去该事项，协议批准再次流产。^⑥这一情况似与国际金融危机发生、原油价格下降相联系，亦和法国国内民族主义情绪有关。

(三) 两国倾向共管的原因

法国与毛里求斯双边经贸关系紧密，放任领土争端制约双边关系发展得不偿失。法国是毛里求斯的第一大贸易伙伴，每年都有大量法国游客前往毛里求斯，占后者接待总量的40%以上。法国在毛里求斯累计投资约6亿欧元，大约160家法国企业在毛里求斯有商务往来。法国也是毛里求斯的首选投资目的地，累计投资额约1.4亿欧元。相反，特罗姆兰

① Voir ORAISON, A., « Radioscopie critique de la querelle franco-mauricienne sur le récif de Tromelin (La succession d'États sur l'ancienne Isle de Sable) », *REVUE JURIDIQUE DE L'Océan Indien*, n°14, 2012, p. 18.

② Rapport N° 830, l'assemblée nationale, le 20 mars 2013, consulté le 26 janvier 2017, p. 13.

③ l'express rédaction: « Tromelin, Maurice à la Cour internationale de justice ? », l'express, le 19 janvier 2017, <https://www.lexpress.mu/article/298058/tromelin-maurice-cour-internationale-justice>, consulté le 19 janvier 2017.

④ Voir Patrick HILBERT, « COGESTION MAURICE-FRANCE DE TROMELIN : MARINE LE PEN PREND POSITION CONTRE LE PROJET DE LOI », *defimedia*, le 12 janvier 2017, <http://www.defimedia.info/cogestion-maurice-france-de-tromelin-marine-le-pen-prend-position-contre-le-projet-de-loi>, consulté le 23 mars 2017.

⑤ Philippe Folliot, Irène Frain, « Île de Tromelin : La République ne peut pas brader ainsi sa souveraineté ! », *le Figaro*, le 9 janvier 2017, <http://www.lefigaro.fr/vox/monde/2017/01/09/31002-20170109ARTFIG00263-le-de-tromelin-la-republique-ne-peut-pas-brader-ainsi-sa-souverainete.php>, consulté le 23 mars 2017.

⑥ Tromelin: l'accord de cogestion de l'îlot retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée, AFP, le 17 janvier 2017, <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-politique/tromelin-le-projet-de-loi-sur-l-accord-de-cogestion-repousse-17-01-2017-6579678.php>, consulté le 23 mars 2017.

岛周围海域经济开发的收益目前来说极为有限，放任地区紧张局势的持续影响本地区经济活动的展开，对双方来说都是弊大于利。

法国与毛里求斯双边沟通制度渠道较广。共同开发作为一项政治色彩浓厚的国际合作行动，无论是在之前的谈判还是在共同开发协定的实施及后续行动等各个环节，都受到双方政治意愿强弱的影响。^① 法毛两国高层互访较频繁，表现出了和平解决争端的政治意愿。^② 2010年，毛里求斯政府总理那凡·山德哈·汗古姆(Navin Chandra Ramgoolam)获得连任不久即访问巴黎。2014年，汗古姆再次与奥朗德会面。^③ 法国官员对毛里求斯不乏赞赏之词，多有提及毛里求斯的“民主体制”和“经济活力”，这一政治上的互信感构成了重要心理因素，双方对棘手问题能进行某种程度的友好协商。

法国与毛里求斯间存在文化认同。两国历史文化纽带深厚，历史上法国是毛里求斯宗主国，对毛里求斯文化影响深远，毛里求斯公民至今仍使用法语。此外，毛里求斯还是法语国家组织成员国，文化语言上具有亲近感和认同感，双方《共管协议》及其适用专约皆以法文书写。

从国际环境看，争端当事国仅有法毛两国，没有域外大国的政治干涉，和平稳定与经济发展是印度洋区域的主流诉求。马达加斯加共和国于1960年宣告独立时曾宣布对特罗姆兰岛拥有主权，不过，1976年，马达加斯加出于声援毛里求斯的考虑，主动放弃了对该岛的主权要求。^④ 1973年4月2日，英国政府发表声明，“英法两国从未对特罗姆兰岛的归属发生过争议”。马达加斯加、英国不被视为争端当事国，特罗姆兰岛主权争议并非四国对垒。这极大减少了谈判难度。不同于查戈斯群岛，没有域外超级大国在该岛建有军事基地，亦没有任何明显外部政治干预。

国内因素发挥了推动作用。法国需要维持在印度洋地区战略性存在的既得利益，毛里求斯需要获得新的经济利益，协议满足了双方基本要求^⑤。具体来说，毛里求斯一方没有达到取得完全主权的目標，但是在利益上和法理上并无明显倒退，且可以获得新的利益，共管协议虽然未能完全满足毛里求斯国内较为强烈的民族主义情绪的要求，但无疑是顺应这一普遍情绪的。这一协议中法国保存了战略利益，此外，法国希望通过这一共管协议的实现，为解决本国面临的其他领土与海洋权益争端提供机遇，特别是法国与马达加斯加就离散小岛及其周围海域的争议问题，该地区石油资源非常丰富，法国在此存在重大经济利

① 杨泽伟：《国际法析论》，北京：中国人民大学出版社2012年版，第577页。

② Voir Rapport N° 830, l'Assemblée nationale, le 20 mars 2013, consulté le 26 janvier 2017, p. 10.

③ Voir «TROMELIN : Navin Ramgoolam demande le réexamen de la question de souveraineté», LE MAURICIEN, le 18 octobre 2014, <http://www.lemauricien.com/article/tromelin-navin-ramgoolam-demande-reexamen-la-question-souverainete>, consulté le 31 janvier 2017.

④ Clément FERNANDEZ et Léo PHILIPPE, 《Les Éparses : Des Îles Si convoitées》，*Cargo Marine*, 2015, n°3, p. 8.

⑤ Voir Rapport N°143, sénat, le 21 novembre 2012, consulté le 26 janvier 2017, pp. 7-8.

益, 法国选择先易后难路径, 是“醉翁之意不在酒”, 实际是希望以此探索在离散小岛实现共管的可能性。^① 总的来看, 协议满足了双方基本诉求, 双方所追求的利益互补性强, 但权利义务关系不够平衡, 为争议埋下隐患。

得到了相关先例的启发。随着国际海洋法实践的发展, 海上共同开发案例不断增多。在此之前的英法渔业共管案对共管协议有所启发, 英法两国 2000 年 7 月 4 日于圣·艾里耶签订一份渔业协定, 该协定旨在划定共同渔区, 共享格兰维尔湾湾的渔业资源, 共同渔区横跨了英法领海边界线, 英法各自向本国船只颁发渔业经营许可, 把渔权和主权问题分离, 并创建了格兰维尔湾联合咨询委员会。法国外交部认为法国与毛里求斯所签订的条约同样不会对主权产生影响。

二、 共管协议的内容与特点

(一) 共管协议主要内容

法国与毛里求斯间达成的共管协议, 由一份框架协议、三份适用专约和两份附件组成。作为法律基础的《框架协议》包括: 序言、缔约宗旨与目的(第 1 条)、不损害条款(第 2、11 条)、共管领域(第 3 条)、环保事项(第 4 条)、渔业问题(第 5、6、9 条)、知识产权(第 7 条)、共同管理委员会(第 8 条)、协议执行(第 10 条)、生效方式(第 12 条)、有效期(第 13 条)、修改方式(第 14 条)、争端解决机制(第 15 条)。随附三份适用专约, 对共同管理的三个特定领域做出详细规定, 分别是《环境专约》^②《考古专约》^③《渔业专约》^④。附件一为特罗姆兰岛及周围海域地图, 附件二为区域外部界限。^⑤

法毛海上共同管理协议的主要内容, 涉及两国共管的实现形式、范围和合作领域。具体包括指定领域共同渔业政策、生态保护事项、行政管理和决策体制、收入来源及分配

① Voir ORAISON, A., 《Radioscopie critique de la querelle franco-mauricienne sur le récif de Tromelin (La succession d'États sur l'ancienne Isle de Sable)》, REVUE JURIDIQUE DE L'OcéAN INDIEN, n°14, 2012, p. 18.; Voir Projet de loi N° 299, sénat, le 25 janvier 2012, consulté le 26 janvier 2017, p. 9.

② 全称《法兰西共和国政府与毛里求斯共和国政府关于对托姆兰岛及其周围海域在托姆兰岛及其周围海域进行环境共管的适用专约》, 法文 Convention d'application entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice portant sur la cogestion en matière environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants.

③ 全称《法兰西共和国政府与毛里求斯共和国政府关于对托姆兰岛及其周围海域在托姆兰岛及其周围海域进行考古研究共管的适用专约》, 法文 Convention d'application entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice portant sur la cogestion de la recherche archéologique sur l'île de Tromelin et dans ses espaces maritimes environnants.

④ 全称《法兰西共和国政府与毛里求斯共和国政府关于对托姆兰岛及其周围海域在托姆兰岛及其周围海域进行渔业资源共管的适用专约》, 法文 Convention d'application entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice portant sur la cogestion des ressources halieutiques dans ses espaces maritimes environnants de l'île de Tromelin.

⑤ Voir Rapport N° 547, l'assemblée nationale, le 18 décembre 2016, consulté le 29 janvier 2017, p. 7.

等。共管协议为特罗姆兰岛资源开发、环境保护和考古科研的共同管理提供了法律框架。其中,《框架协议》及其适用专约的主要内容包括以下几个方面。

设立共同管理委员会作为管理机构。主权争议地区的国际合作协定须设立国际组织,并明定其权力、执掌和自治程度。^① 渔业、考古和环境相关事项的行政管理权由共管委员会行使,委员会内部法方代表团和毛里求斯代表团员额相同,地位平等,共管委员会之决定须征得双方一致同意始得实施。^② 作为核心的共管委员会得在协议获得批准后的数月内投入运行,法国和毛里求斯将在协议框架下协调政策,职权广泛。所有可能对环境产生影响的活动都受到共管委员会的关注(《框架协议》第8条),三份专约对共管委员会职能做了具体规定。可见,共管委员会职能广泛,具有相当的决策权,但又从人员组成上受到各自国家政府控制。

专家组制度为共管提供智力支持。专家组可被视为共同开发机构的组成部分,为共同开发机构提供咨询服务,并间接影响决策。法毛两方分别指定人数相同的专家代表团组成专家组,两国共同主持工作。专家组负责环境合作的指定事宜(《环境专约》第1条、第4条),渔业共管的事宜(《渔业专约》第1条、第4条)以及考古合作的指定事宜(《考古专约》第1条、第3条)。专家组每年至少举行一次会议,向共管委员会汇报年度工作进度。这一制度被双边协议明文确定,是该协议的突出特点。

共管协议设立了联络人制度。联络人应当参加专家组会议,负责各国内部相关机构和组织的信息沟通,同时为另一方缔约国的联络人提供工作便利,协助其联系本国相关机构,按职能领域不同分为渔业事务联络人、考古事务联络人和环境事务联络人(《渔业专约》第6条、《考古专约》第4条、《环境专约》第5条)。

设立争端解决条款。国际社会用来解决国家之间争端的方法包括传统的非司法、准司法和司法的方法。^③ 《框架协议》第15条规定,关于《框架协议》及其适用专约的执行和解释中发生的争议应当尽快通过协商解决,如协商不成则依照国际法,对解决手段的选择达成一致后以和平方式解决,三份适用专约的最后一条都做了相同表述。《框架协议》第15条并没有明确排除任何争端解决方法的适用,但以对“解决手段的选择达成一致”为前提对争端解决方法加以限制,考虑到双方的立场,该争端解决条款使得毛里求斯将争端提交强制仲裁的法律基础削弱,下文将做详细分析。

《渔业专约》主要对渔业共管和收入分配的事项进行了详细规定。当事国从速在渔业资源储量评估、渔业活动管理措施拟定、渔业经营许可审核办法方面制定共同政策(《渔

① 参见杨泽伟主编:《海上共同开发国际法问题研究》,北京:社会科学文献出版社2016年版,第6页。

② F. COULÉE, 《Territoire. Île de Tromelin》, *Pratique française du droit international*, AFDI, 2010, p. 930-931 et 931.

③ Thomas Buergenthal, Sean D. Murphy: *Public international Law* (3rd Ed.), Hong Kong: Ed. Sweet & Maxwell Asia, 2002, p. 45.

业专约》第1条)，但政策执行由各自负责。两国共同制定渔业许可授予制度。法国、毛里求斯分别有权向本国船旗渔船授予渔业许可，第三国船籍船只必须持有两国授予的渔业许可始得进行渔业活动（《渔业专约》第8条）。这一条款使得法国所享有的渔业许可权得到保留，法籍渔船仍然可以免费申请许可，进行渔业活动；同时通过建设性的务实手段，毛里求斯得以超脱主权争议框架，获得了授予渔业许可的平等权利，毛方获得实际经济利益。船旗国为第三国的船只应当持有法毛两国颁发的渔业经营许可，两国对持有另一国所颁发渔业许可的第三国船只行使登临权的法律基础将更加坚实，法毛之间不再可能因此发生矛盾。

对收入来源及分配予以规定。以无分界线的地区而言，由于当事国同样主张对该地区享有主权，故其费用及受益均以平均分担和分享为原则。^① 目前特罗姆兰岛的主要收入来自渔业活动，共管委员会有权决定对渔业许可审批项目的收费数额及收费办法，并负责该项收入在法毛之间按衡平原则进行分配^②（《框架协议》第8条，《渔业专约》第3条）。共管协议未对具体划分标准作出规定，而是授权共管委员会以平衡原则决定，最终分配结果可能与双方谈判能力和地位相关。

《考古专约》对考古合作事宜做出了详细规定，类似于一个国际合作协议，基本不涉及主权问题，所涉及的考古项目较为零散，持续时间有限，局限于2010年的考古发掘工作和成果应用，执行方是科研教育机构。

《环境专约》对养护、保全特罗姆兰岛及其周围海域的自然环境和自然资源做了详细规定，设定了两点具体目标，即区域环境普查和环保指导方针的制定，并决心在必要时创设自然保护区，属于政府间合作，属于主权问题中较不敏感的部分。

（二）共管协议的特点

从共管协议当事国和国际环境来看，特罗姆兰岛案中大国与小国的鲜明对比始终存在。法国是发达国家，而毛里求斯是发展中国家，无论是在国土面积、政经实力、军事力量及科研实力上，法国与毛里求斯之间存在相当大的客观差异。双方从各自的情况出发，制订了相应的斗争策略。毛里求斯在多边舞台上利用自身的弱者身份，借客观存在的“南北矛盾”，在多边场合^③积极宣扬法国不负责任形象，博取国际社会特别是发展中国家之同情。法国推动双方在共管协议中设立了一些具有“形式平等”的条款，但在协议的实际执行中法国收获更多。例如，在环境保护方面，法国此前已经进行了较大投入，相关环保

^① 参见杨泽伟主编：《海上共同开发国际法问题研究》，第6页。

^② 法文 La répartition équitable du produit de l'exploitation de la pêche.

^③ 毛里求斯一度此项争议诉至联合国。2008年6月20日，毛里求斯于向联合国秘书长交送一份名为《托姆兰岛：基点》(Tromelin : Points de base)的地图，提供了托姆兰岛地图和地理坐标点清单。

工作极为成功^①，将环境纳入共管，主要在于使毛里求斯平等承担财政责任。

从双方主张的争议解决路径上看，双方就共管路径达成的共识存在脆弱性。法国坚决主张通过双边谈判途径和平解决争端，明确拒绝一切第三方途径，不参与任何仲裁和司法解决，主张搁置争议、共同管理，并积极推动双方达成共管协议；毛里求斯并不拒绝共管方案，但是同样不会放弃对特罗姆兰岛的主权要求，努力将问题国际化，并暗示今后仍可能将特罗姆兰岛争端诉诸第三方法律程序^②。

法毛双方选择共同管理的地理范围，包括了争议岛屿本身及其产生的领海和专属经济区，不设置分区域（《框架协议》第1条）。这一做法特点突出。划定共同开发区，不仅是推进海上共同开发的前提，也是双方在联合协定中必须事先解决的问题。^③关于共同开发区块和领海的关系，就当今海上共同开发的实践而言，各国的做法不完全一致。法毛双方选择共同管理的地理范围包括了争议岛屿本身，这在海上共同开发的国际法实践中较为鲜见。

联络人制度也是机制创新之处，该制度试图将两国间沟通以法律形式固定下来。法毛的共管协议确立的共管领域较广，专业性事务较多，参与部门、人员繁杂，专家组、共管委员会、双方国内相关机构的沟通与协调任务较重，联络人制度旨在解决这一问题。

共管协议将保护提升到与开发同等重要的地位。国际层面有关实践中，多着眼于共同开发为主，主要关注经济利益，共同开发的标的以生物资源、非生物资源和生产能为主。^④法毛共管协议中，把共同保护和共同开发置于同等地位，引入了一些对生物资源养护的篇幅。在考古和环境领域，共管协议更是大篇幅地引入有关保护事项的规定。

三、法毛共管方案的问题与影响

（一）共管协议处置争议的效果

至于共管方案的效果，学界存在争议。一些学者乐见其成，认为共管方案不仅是实用主义取舍，也反映了法国在该区域内的积极视角及处理南北关系中的时代精神，即在处理整个离散小岛主权争议中体现了政策连续性，强调共同利益，但又不牺牲本国利益的政策

① ORAISON, A., 《Réflexions critiques sur l'accord-cadre franco-mauricien du 7 juin 2010 relatif à la cogestion économique, scientifique et environnementale du récif de Tromelin et de ses espaces maritimes environnants》, *REVUE JURIDIQUE DE L'Océan Indien*, 2015, n° 20, p. 157.

② L'express redaction, 《Tromelin: Maurice à la Cour internationale de justice ?》, *l'Express* le 19 janvier 2017, <https://www.lexpress.mu/article/298058/tromelin-maurice-cour-internationale-justice>, consulté le 19 janvier 2017.

③ 匡增军, 欧开飞: 《俄罗斯与挪威的海上共同开发案评析》, 《边界与海洋研究》2016年5月第1卷第1期, 第93页。

④ 参见杨泽伟主编: 《海上共同开发国际法问题研究》, 第13页。

取向。^①

亦有学者认为, 总体上讲, 共同开发在过往的实践中效果并不理想。^② 共管方案为法国逐渐放弃特罗姆兰岛主权大开方便之门。^③ 共管方案对缓和双方紧张局势表现出了局限性。此外, 还存在权利义务不平衡的问题, 可能带来错误示范效应。从共管协议来看, 毛里求斯对法国承担的义务较少, 法国出让权利部分过多。对此, 法国国内不乏反对之声, 因为部分法属海外领土的主权存在争议, 而这一《框架协议》可能对这些争议产生连带影响。如《框架协议》及其适用专约获得批准而生效, 法属南半球和南极洲领地下辖的“离散小岛”的其他小岛和克利珀顿岛临近的一些国家可能要求法国依同等标准签订共管协议。具体来说, 目前马达加斯加与法国就离散小岛主权问题存在争议。据公开资料, 莫桑比克海峡一带海域油气资源丰富, 尤其是法国下辖的离散小岛之一的新胡安岛(Île Juan de Nova)周围海域, 其储量可与北海相提并论, 在该岛的归属问题上, 法国与马达加斯加一直存在尖锐矛盾。墨西哥与法国就克利珀顿岛的主权归属也存在争议。克利珀顿岛是一个位于东太平洋墨西哥, 渔业资源较为丰富, 被法国视为海外领土之一。如果批准《框架协议》及其适用专约, 可能对其他声索国产生示范效应。尽管法国在特罗姆兰岛问题上经济利益不大, 但可能由此产生连带法律影响^④, 构成了法国国内反对声浪的重要因素。

“搁置争议, 共同管理”方案因其法律框架主动避开主权问题, 已成为解决主权争议的可能性方案之一, 其实际效果应从具体实践判定。从静态来讲, 法国相对毛里求斯在协议中占有有利地位, 然而从动态来讲, 法国在该协议中获得的新利益并不多, 而是向毛里求斯转移了部分既有利益, 双方对此种安排的满意程度决定了共管方案的实际效果, 应当做进一步跟踪观察。

(二) 共管协议的批准困境

《框架协议》及其适用专约完成签字程序后, 由于依毛方国内法不需要经过立法批准程序, 仅需要部长会议批准即可, 毛里求斯部长会议很快批准了《框架协议》及其适用专

^① Weckel Philippe, 《L'accord de cogestion entre la France et Maurice relatif à Tromelin doit-il être considéré comme un abandon de souveraineté ?》, *Sentinelles* Bulletin n° 344, le 14 avril 2013, http://www.sentinelles-droit-international.fr/bulletins/a2013/20130414_bull_344/bulletin_sentinelles_344.php#494, consultée le 19 janvier 2017.

^② 罗国强: 《“共同开发”政策在海洋争端解决中的实际效果: 分析与展望》, 《法学杂志》2011年第4期, 第14—17页。

^③ ORAISON, A., 《Réflexions critiques sur l'accord-cadre franco-mauricien du 7 juin 2010 relatif à la cogestion économique, scientifique et environnementale du récif de Tromelin et de ses espaces maritimes environnants》, *REVUE JURIDIQUE DE L'Océan Indien*, 2015, n° 20, p. 144. et l'interview de Jean-Pierre Cot, *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 27 août 1982, p. 33.

^④ Voir Coulée Frédérique, *Pratique française du droit international*, *Annuaire français de droit international*, volume 56, 2010, p. 930.

约。^①然而，共管协议的批准在法国一方遭遇困境。2012年共管协议文本在法国参议院获得批准后，在国民议会受阻。法国政府受到了法国国内的巨大压力，主要来自政界、地方和国内舆论及知识界。法国主要政党出于党派利益对共管协议提出了广泛批评，甚至当时签署共管协议的执政党在成为在野党后也调转矛头开始攻击共管协议，而法国国民阵线对此批评则一以贯之，尤为激烈，反对者也包括众多议员，甚至是时任法国海外省管理部长也公开强烈反对。^②

法国地方层面也出现了反对声音，主要为与特罗姆兰岛地理关系临近、存在经济联系的地方行政区。根据法国国内法，特罗姆兰岛曾划归法属留尼旺行政管辖，然而在《框架协议》及其适用专约的磋商过程中，并没有咨询法属留尼旺地方的意见。^③

一些知识分子在公共媒体上发声，认为共管协议是“贱卖国家主权”，还有一些舆论认为此举显示了法国外交官的轻率以及一些政客的胆怯、短视，指责该协议“令人气愤”、“威胁”、“单边”以及“不平等”，强调法国是一个“世界性的海洋大国”。^④共管协议引发法国社会关注，舆论对政府批评之声不断，政府承受了巨大的压力。

同时，随着2008年国际金融危机的发生，国际原油价格一落千丈，法国政府开发离散小岛海域石油资源的迫切性下降，加之印度洋距离法国本土遥远，在保障法国能源安全上的意义不大，法国推动共管方案的动力下降。总之，共管方案的实现有赖于国际政治、经济形势出现再次转折。不过，海上共同开发谈判通常都旷日持久，马来西亚与泰国的共同开发案中，两国从1979年签订关于共同开发的谅解备忘录到1994年共同开发的正式实施，用了近15年的时间。澳大利亚与印度尼西亚的共同开发案中，从联合开发原则的议定到投产花了将近20年时间。^⑤

结 语

法国和毛里求斯关于特罗姆兰岛的争端既是历史问题，也是现实利益问题。在围绕岛屿争端进行的协商与谈判中，既有双方综合国力的较量，又有国际法律秩序和国际政治经

① L'express rédaction: 《Tromelin, Maurice à la Cour internationale de justice ?》, L'express, le 19 janvier 2017, <https://www.lexpress.mu/article/298058/tromelin-maurice-cour-internationale-justice>, consulté le 19 janvier 2017.

② Voir 《Cogestion de Tromelin: la France est-elle en train d'abandonner sa souveraineté?》, sputniknews, le 13 janvier 2017, <https://fr.sputniknews.com/france/201701131029572229-france-maurice-tromelin-souverainete/>; Voir “Tromelin: l'accord de cogestion de l'îlot retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée”, le 17 janvier 2017, <https://www.publicsenat.fr/article/politique/tromelin-l-accord-de-cogestion-de-l-ilot-retire-de-l-ordre-du-jour-de-l-assemblee>, consulté le 17 janvier 2017.

③ Voir ORAISON, A., 《Réflexions critiques sur l'accord-cadre franco-mauricien du 7 juin 2010 relatif à la cogestion économique, scientifique et environnementale du récif de Tromelin et de ses espaces maritimes environnants》, REVUE JURIDIQUE DE L'Océan Indien, 2015, n° 20, p. 132.

④ Philippe Folliot, Irène FrainÎle, 《Île de Tromelin: La République ne peut pas brader ainsi sa souveraineté !》, le Figaro, le 9 janvier 2017.

⑤ 参见杨泽伟主编:《海上共同开发国际法问题研究》,第8页。

济形势等环境因素的影响，一系列因素共同将双方导向海上共同开发的选项。共管协议在内容上具有鲜明特点，在地理区域、领域、体制机制安排进行了诸多创新，特别是共管机构设置的“弱超国家”方案，服务于两国多方协调的联络人制度。共管协议也存在不足，法毛两国在共同开发上存在共识，但这一共识的基础仍有脆弱性，两国进入强制程序的可能性仍然存在，共管协议对处置争议的效果仍待观察，法国国内民族主义情绪可能迟滞协议的批准。作为海上共同开发的案例之一，法毛共管协议可深化我们对海上共同开发的认识，更好地理解海上共同开发的优点与不足。特罗姆兰岛问题的未来走向有待进一步研究。

Review on the Joint Management Agreement Concerning the Tromelin Island and Its Adjacent Waters between France and Mauritius

Simon Yuren Cui, Kevin Panya Xu (Wuhan University)

Abstract: Territorial disputes over the Tromelin island endure several decades between French Republic and Republic of Mauritius. In 2010, the two nations signed the Joint Management Agreement placing the fishery, archaeology and environment related to the island and its relevant waters under joint management. The Joint Management Agreement contains several innovative arrangements such as the quasi-supranational management authorities and correspondent mechanism. The Joint Management Agreement also reveals its drawbacks. The agreement encountered strong opposition and difficulty during the ratification within the France. Moreover, observation is needed henceforth in order to evaluate the effectiveness of the agreement to settle the dispute. The Joint Management Agreement constitutes fresh case for the studies of the joint maritime development, of which the analysis could inspire Chinese practice in joint maritime development activities.

Key words: joint management agreement; maritime joint development; Tromelin Island; France; Mauritius