

近期黃岩島爭議所涉及之 國際法議題分析

王冠雄*

中國大陸與菲律賓之間在南海黃岩島附近海域發生衝突已有相當時日，雖然雙方在自制的情形下，並未發生進一步的武裝衝突甚或流血情形，但是綜觀此次衝突的規模和可能引發的後續效應，則又有值得吾人關心之重點。本文將就黃岩島爭議事件所涉及之國際法問題提出說明，由於相關的國際法議題甚多，本文選擇主權、島嶼和劃界等三項重點議題，期盼能在當前如迷霧般發展的情況中，有一個由國際法律制度出發的觀察角度。

問題一：菲律賓擁有黃岩島的主權嗎？

菲律賓對於其領土的主張係依據其所提出之「條約界限」(Treaty Limits)，該界限之源起係來自於 1898 年的「美西巴黎和平條約(Treaty of Peace between the United States and Spain)」(以下簡稱「美西巴黎和約」)，當時美國與菲律賓之間發生戰爭，菲律賓戰敗，雙方乃於 1898 年 12 月 10 日簽訂「美西巴黎和約」，該約第 3 條規定西班牙將菲律賓群島及波多黎各和其他多處殖民地割讓予美國。但值得注意的

* 作者為國立臺灣師範大學政治研究所教授

是，締約雙方並未以列舉的方式標出哪些島嶼將被割讓，而是採取在海面上訂出以經緯度標示的點，連接各點並形成一個近似長方形之範圍，西班牙將此一範圍內之菲律賓群島割讓給美國，此即為「條約界限」之由來。於此之後的幾份相關的國際法或國內法文件，如 1900 年之「美西華盛頓條約（Treaty of Washington of 1900）」、1930 年之「美英條約（US-UK Treaty）」、甚至是在 1935 年建立菲律賓自治邦（尚未獨立）時之「憲法」版本和之後關於菲律賓領海之相關法律，均是以「條約界限」概念來陳述其領土的範圍。

依據前述「條約界限」概念所劃出的最後一條線段，也是距離黃岩島最近的一條線段，係依著東經 118° 而劃定。而黃岩島的地理座標為東經 $117^{\circ}46'$ ，北緯 $15^{\circ}11'$ ，因此由經緯度加以觀察，當初西班牙於戰敗後所割讓給美國的菲律賓群島並不包括黃岩島，此係由條約法角度所進行之觀察。

其次是菲律賓主張依據「鄰近原則」（Principle of Contiguity）而擁有黃岩島及南沙群島，若由地理遠近的角度加以觀察，黃岩島的確距離菲律賓較近，但是若以地理遠近作為是否擁有領土主權的主張，則係違反國際法的一般規範，「鄰近原則」並無法構成一國主張領土的依據，這在國際法和國際實踐中，即已認定「鄰近」不足以作為解決領土主張歸屬的國際法原則。國際社會不乏類似此種遠離本國的大洋區域，或在接近鄰國海岸附近擁有島嶼的情形，前者有如英國對接近阿根廷海岸外之福克蘭群島（Falkland Islands）的主張；後者則如英國擁有之海峽群島（如 1953 年英法 Minquiers and Ecrehos 案中，國際法院判決主權歸屬英國）卻是即為靠近法國的海岸。易言之，地理位置的接近與否並不會成為島嶼領土主權歸屬的重要因素。



問題二：黃岩島是島嶼嗎？

此一問題即涉及聯合國海洋法公約第 121 條的規定：

第 121 條島嶼制度

- 一、島嶼是四面環水並在高潮時高於水面的自然形成的陸地區域。
- 二、除第三項另有規定外，島嶼的領海、鄰接區、專屬經濟海域和大陸礁層應按照本公約適用於其他陸地領土的規定加以確定。
- 三、不能維持人類居住或其本身經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟海域或大陸礁層。

黃岩島本身係為深海平原上的一座巨大的海底山峰露出水面的部分，並被周圍的環礁所包圍。於漲潮時，黃岩島的高度約為 2 公尺，面積約為 3 平方公尺。因此若以前述條文加以審視，黃岩島的地理與地質條件符合第 1 項的規定，然而是否能夠符合第 3 項的規定，亦即在一個高 2 公尺，表面積為 3 平方公尺的尖錐形岩礁上能否滿足「維持人類居住或其本身經濟生活」的條件，則有相當大的討論空間。因此此處出現的問題是：「維持人類居住或其本身經濟生活」究係指為何？

就「維持人類居住」而論，若僅在於表示人類的基本生活，則淡水的供應必不可缺，因此島嶼本身能否提供居住者足夠的淡水，應為主要的判斷依據。然而條約文字僅表示「維持」居住，並未觸及「如何維持」，是以在實踐上若出現以機械輔助獲得淡水（如海水淡化設備），或是定期以船舶運送淡水以及食物供應居住者，則此是否符合聯合國海洋法公約的規定？

此外，「經濟生活」更是一個極具爭議性的文字。一般對於「經濟」此一名詞的理解，係指對於財貨(goods)與服務(services)的生產、流通、交換和消費等活動的總稱。若此一概念能夠被接受，則「經濟生活」當可解釋為受到財貨與服務之生產、流通、交換和消費等活動影響的生活。因此，是否能在岩礁上進行「經濟生活」將會影響到該岩礁能否主張擴充性的海域管轄權。就實務而論，此種假設可以容易達到，亦即在島上的居住者之間以物易物完成日常生活所需的消費，則「經濟生活」的要件就可達成。

至目前為止，由於文字上的模糊空間，使得吾人在區分島嶼或岩礁時，仍難在不同的見解與實踐中得到一致性的結論，亦即在相當的程度上，難以判斷某一特定「岩礁」是否符合海洋法公約第121條第3項的規範，因而使其具備主張大陸礁層及專屬經濟海域的權利。至於對黃岩島的評斷，其能依據第2項主張專屬經濟海域或大陸礁層的可能性，似乎有侷限性。

但是在實際的操作上，只要對島嶼或岩礁周圍的水體或海床擁有可以開發資源的想像，或是可以掌控周圍海域的海上交通，這些利益往往會促使國家不放棄任何對之主張領土主權的機會，以及將之建構成為一個具有完整功能的「島嶼」，並進而擴大其對於該島嶼的功能性利用。近年來相當受到矚目的日本沖之鳥礁即是一例。沖之鳥礁位於距離東京南方約1740公里遠的太平洋海域中，於漲潮時，其為高於水平面不及1公尺，面積小於10平方公尺的珊瑚礁。但是日本政府利用建築工法以及在附近礁盤上養殖珊瑚，企圖將沖之鳥礁建構成為一座島嶼，並進而向聯合國大陸礁層界限委員會(Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS)

提出擴充至 200 海里以外大陸礁層的申請。雖然在最近的決議中，CLCS 委員們部分地駁回了日本對沖之鳥礁的主張，但是可以見到的是日本仍不會放棄。

問題三：若於劃界時，黃岩島所具有的劃界效力為何？

論及島嶼在劃界時所具有的效力為何，則 2009 年羅馬尼亞與烏克蘭的黑海劃界案值得吾人留意。

黑海劃界案係指羅馬尼亞與烏克蘭針對兩國在黑海海域中之海洋空間劃界爭端，黑海為一內陸海，其周圍環繞著俄羅斯、喬治亞共和國、土耳其、保加利亞、羅馬尼亞與烏克蘭等國，本案中所涉及者在於烏克蘭的領土環繞著黑海的北部，羅馬尼亞的領陸則與烏克蘭相鄰並往南南西方延伸與保加利亞領陸銜接，本劃界案即是指烏克蘭與羅馬尼亞這兩個海岸相鄰國家在海域劃分上糾紛之解決。

羅馬尼亞與烏克蘭兩國在陸地上接近海岸處的國界係以多瑙河為界，多瑙河流入黑海處形成「多瑙河三角洲（River Danub delta）」，由該三角洲向東方延伸約 19 海里處有一名為蛇島（Serpents' Island）之島嶼，該島係為一自然形成陸地區域，高潮時露出海面，表面積約為 0.17 平方公里，海岸線長度約為 2000 公尺，島上約有 100 人之人口數。烏克蘭擁有蛇島的主權，此點並無爭論。本案的爭執點在於兩國進行海上劃界過程中，蛇島所具有的效力究為如何？

國際法院在判決中迴避了對於海洋法公約第 121 條第 3 項的內容進行定義，法院僅表示蛇島應當在劃界過程中享有 12 海里領海的範圍。此外，考量到地理結構特徵以及和羅馬尼亞的劃界相關問題後，國際法院認為任何由蛇島所主張的

專屬經濟區和大陸礁層皆不應超過由烏克蘭大陸海岸所建立之界限。法院主張烏克蘭有權擁有環繞蛇島周圍的 12 海里領海，但是該島的劃界效力僅止於此。換言之，國際法院不欲見到在劃界過程中，若給予蛇島過高之效力，將會產生「不成比例原則 (disproportionate effect)」的劃界結果，亦即蛇島可以主張 12 海里的領海，但無法在專屬經濟海域的劃界上擁有任何效力。此種避免發生「不成比例原則」的考量，亦在 1985 年利比亞與馬爾他關於大陸礁層劃界案、2001 年卡達與巴林海域疆界劃界案，以及 2007 年尼加拉瓜與宏都拉斯海域糾紛案中出現。

因此，若將此一原則納入黃岩島在實際劃界中的適用上，而且國際法院會持續適用的話，則吾人似不必將黃岩島的劃界效力給予過高的期待，因為黃岩島僅為一突出海面的小型岩礁，在缺乏足夠維持居住或經濟生活的自然條件下，避免產生「不成比例原則」的考慮應會成為限制該島劃界效力的主要原因。

政策建議

我國外交部曾於 2012 年 5 月 3 日針對黃岩島爭議發佈新聞稿，內容強調「黃岩島為中沙群島島礁之一，無論就歷史、地理及國際法而言，南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域俱屬中華民國固有領土及水域，主權屬於中華民國，不容置疑。中華民國對該四群島及其水域享有一切應有權益，任何國家無論以任何理由或方式予以主張或佔據，中華民國政府一概不予承認。」至本文寫作時間為止，此為我政府對於黃岩島爭議發展的唯一公開回應，就國

際法的意義而論，勉強達到了初步重申本國權利的目的，但是仍有值得進一步深思並考慮改進和採行的作法。

首先是回應的時間稍遲，此一爭議發生於 2012 年 4 月 10 日，我國幾乎是在三週後方才做出回應，雖然稍有延遲，但能有所反應，在法律的要求上，可以免除「默認（acquiescence）」所帶來不利之法律後果。

其次是應有更積極的作為，此一思考係針對增強我國在南海事務地位而發。長久以來，我國雖為南海爭端當事國之一，但是受限於艱困的外交情況，使得我國在諸次的南海事務發展中被忽略，2002 年「南海各方行為宣言」的簽訂即是一例。我國若於此刻加強在東沙島或是南沙太平島的防備，不僅具有合理性，亦可引起周邊國家對於我國立場和主張的重視。

更進一步設想，未來南海的爭議事件必然會更頻繁發生，我國雖有不輕易動用海軍的思考，但仍然需要持續強化海軍的緊急應變作戰能力，更須加強和增建海巡署的海上艦艇能量，大型和適合長距離航行的船艦及人員訓練，現在就需推動。政府組織改造後，新設立之「海洋事務委員會」更需要納入解決我國周邊海域糾紛的規劃與人員，以及更深層地思考國內海洋事務的整合與運用，俾能具體實踐「藍色革命 海洋興國」的願景。

此外，為能掌握在國際法理論述上的話語權，建議政府可以主動出擊，邀請南海各聲索國代表來台，共同就南海事務所涉及之國際法議題進行討論，甚或是辯論。畢竟在南海四沙群島中，我國擁有東沙群島，以及南沙群島中之最大島太平島，而且也是南海 U 形線的原始主張國，保有種種法律論述的制高點，若能善加運用，當可凸顯我國在南海爭端中的地位。