



## 專題企劃

# 近年南海海域黃岩島爭端之法律分析

陳貞如\*

## ◆ 目次 ◆

壹、前言	肆、黃岩島主權爭議之法律分析
貳、南海爭端與衝突之情勢概況	一、《1982年聯合國海洋法公約》通過與生效之影響
一、起因	二、相關國家之主張
二、南海主權聲索國之作為	三、相關國際法議題
三、其他利益相關組織與國家之作為	伍、結論
參、黃岩島概況與主權爭議	

## 關鍵字

群島水域、U形線水域、島嶼制度、《1982年聯合國海洋法公約》、《南海各方行為宣言》、《南海行為準則》

## 壹、前言

近年來，隨著臺灣周遭海域爭端與衝突的一再發生，使得國內重新燃起對於海洋權益與海洋法的關注。例如，2008年6月聯合號海釣船被日本巡邏艦撞沉事件與2013年5月廣大興二十八號漁船被菲律賓公務船槍擊事件，分別突顯我國在東海與南海海域面臨與其他國家的海洋權益衝突，如何主張與捍衛我國海洋權益成為海洋法研究之重要目的。有鑑於廣大興二十八號漁船槍擊事件在國內已獲得相當多的討論，本文主要在於關注一個與臺灣之南海海域權益密切相關，但卻為我國所忽視的議題—2012年在南

\* 國立政治大學法律系與外交系合聘助理教授。國立臺灣大學法律系法律學士，美國喬治城大學法學院國際法學碩士，德國馬克斯普朗克國際研究院海洋事務研究所暨漢堡大學法學博士。

海海域發生的中菲黃岩島對峙事件。

2012年4月8日菲律賓海軍企圖在黃岩島海域，以違反漁業規範以及《瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約》（Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora，簡稱《華盛頓公約》）<sup>1</sup>為由，拘捕在該海域作業的中國大陸漁船，而中國大陸派遣兩艘海監船及時趕到支援並加以制止，隨後兩國正式於同年月10日於黃岩島展開對峙，<sup>2</sup>不但在近期正式引爆中菲兩國間的衝突，造成區域動盪與不安，更引起國際關注，成為南海爭端的新爆點。

而本文將先從南海爭端與衝突之情勢與黃岩島主權爭議與周遭海域衝突之概況出發，檢視相關國家之主張，進一步從國際海洋法的角度分析這些主張之合法性，尤其強調儘管2012年衝突發生在中國大陸與菲律賓之間，但礙於我國亦主張擁有黃岩島島嶼主權與周遭海域之權利，我國實無法置身於事外，而必須關注相關事件的發展。

## 貳、南海爭端與衝突之情勢概況

### 一、起因

南海爭端與衝突情勢，其來有自。主要牽涉南海海域重要的戰略位置與海上航道、豐富的生物與非生物資源，相關國家對於南海海域的海洋權益，覬覦已久。南海是國際重要航道，其通航運輸船舶總噸數相當於世界船舶總噸數的一半，占世界石油運輸量的一半，通航量為蘇伊士運河的兩倍、巴拿馬運河的三倍。<sup>3</sup>南海海域蘊含的經濟利益，隨著世界經濟重心轉移到亞太地區，各國對於海洋資源與能源的依賴日漸增加，更突顯南海海域的重要性。早在1970年代，越南與菲律賓即紛紛對我國南海之西沙群島與南沙群島提出主權主張，進而中國大陸與越南在1974年發生武裝衝突，是早期南海爭端之開端。南海諸島由於具有特定經濟利益（例如漁業資源以及未來可能進行商業開採的油氣資源）與特殊的戰略地位與航行利益，促使南海形成日漸巴爾幹

1 Department of Foreign Affairs, the Philippines, April 18, 2012, Background on the Bajo de Masinloc (Panatag) incident, available at

<<http://www.gov.ph/2012/04/18/philippine-position-on-bajo-de-masinloc-and-the-waters-within-its-vicinity/>> (last visited September 30, 2013).

2 姜雪來，「論我國南海島礁爭端解決的國際法策略——從黃岩島對峙事件切入」，西南石油大學學報，第14卷，第6期，2012年11月，頁36。

3 金永明，「中國制定海洋發展策略的幾點思考」，國際觀察，第4期，2012年，頁10，引用秋元一峰，「東亞海域戰略環境與南海問題」，海洋安全保障信息，第8期，2011年，頁16-17。



化的危機。<sup>4</sup>尤其是南沙群島受到1966年「聯合國亞洲暨遠東經濟委員會」(United Nations Economic Commission for Asia and the Far East, 簡稱ECAFE)成立主要由臺、日、韓、菲等四國所組成之「亞洲海域礦產資源聯合探測委員會」(Committee for the Co-ordination of Joint Prospecting for Mineral Resources in Asia Offshore Areas, 簡稱CCOP),在歐美各國包含英、美、法、西德等國的技術協助下,探勘亞洲東部海域海底之礦物。1968年CCOP贊助以美國地質學家為首的團隊,在亞洲海域進行探勘,探勘報告指出,越南沿岸之鄰近海域、南沙群島東部和南部海域蘊藏豐富的油氣資源,南海海域因而被喻為「第二個波斯灣」。<sup>5</sup>隨著石油危機的發生,南海油氣資源更顯珍貴,爭奪因此越演越烈。

## 二、南海主權聲索國之作為

南海周遭國家相繼對南海島嶼或水域主張領土主權或主權權利,南海主權聲索國均聲稱對於南海全部或部分島礁擁有領土主權,包含越南、馬來西亞、汶萊、菲律賓與中華民國(臺灣)與中華人民共和國(中國大陸)。除汶萊以外,其他各國在南海都有軍事部署。印尼,則雖然因為主張南海海域權益,捲入南海爭端,但實際上並未占領任何島礁。南海主權聲索國之主張,簡述如下:

越南對於南海諸島的主要論述依據在於歷史上佔有。基於歷史上論證,越南主張佔有西沙群島與南沙群島之部分島嶼,儘管1970年代越南曾被中國大陸逐出西沙群島,1980年代末期兩國亦曾在永暑礁、赤瓜礁等礁岩爆發軍事衝突,越南依舊占地理鄰近之便,派兵占領南沙群島部分島礁,<sup>6</sup>並在南沙群島西南部最重要島嶼—南威島(Spratly Island)設置南沙群島第一線軍事指揮中心,為了增強主權立場,並在島上駐有一營軍隊及其他必要之軍事設施,如飛機起降站、雷達、氣象站、衛星電視天線、燈塔等,對於飛越其所占島嶼上空之他國偵察機常加以開火射擊。<sup>7</sup>目前,越南於南海海域約占領29個島嶼與珊瑚礁。<sup>8</sup>

馬來西亞的南海主張,包含島嶼主權與大陸礁層,馬來西亞自1970年代末期即積

4 「中國南海日趨巴爾幹化」,鳳凰網(香港),2004年07月28日,<<http://big5.ifeng.com/gate/big5/www.ifeng.com/home/news/cankao/hyztgccw/200407/28/301262.html>>(最後瀏覽日:2013年09月30日)。

5 「第二個波斯灣,南海湧風雲」,自由電子報,2011年7月19日,<<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jul/19/today-p3.htm>>(最後瀏覽日:2013年9月30日)。

6 林正義,「十年來南海島嶼聲索國實際作法」,亞太研究論壇,第19期(2003年03月),頁6。

7 同前註,頁7。例如,菲律賓偵察機分別於1999年10月和2002年9月,在飛臨越南所占領但有主權爭議的無乜礁(Tennet Reef)和貢土礁(Pugad North Cay)時,遭到越南地面部隊砲擊。

8 「歷史回顧:越南、馬來西亞、汶萊、印尼聲索南海權益」,中國國情,2012年4月11日,<[http://big5.china.com.cn/guoqing/2012-04/11/content\\_25118779.htm](http://big5.china.com.cn/guoqing/2012-04/11/content_25118779.htm)>(最後瀏覽日:2013年9月30日)。

極經營南海，基於認為彈丸礁（Swallow Reef）、光星仔礁（Ardasier Reef）及南海礁（Marivels Reef）等部分島礁位於其專屬經濟區與大陸礁層內，進行占領，並藉由發展國際化觀光旅遊業和分別與菲律賓和越南進行雙邊共同開發南海資源，確立其主權主張。<sup>9</sup>1999年，馬來西亞更新占部分南沙島礁，建造雷達、直升機起降場，引發不少爭議。<sup>10</sup>汶萊雖對外宣稱擁有南通礁主權，卻未實際占領任何島嶼，而南通礁實際上由馬來西亞占領。2009年5月6日越南和馬來西亞對於南海南部海域聯合針對兩百哩外延伸大陸礁層向「大陸礁層界限委員會」聯合提案。<sup>11</sup>次日，越南就其北部海域之延伸大陸礁層另向「大陸礁層界限委員會」提案，<sup>12</sup>影響整個南海國家權利之分布。

菲律賓自1970年代起，即著眼於南海海域的石油資源，積極主張南海權益，依鄰近理論、無主地先占、歷史性權利，主張南沙部分島礁主權，竊占南沙群島北部的費信島、馬歡島、西月島、雙黃沙洲、南鑰島、北子島、中業島、司令礁、楊信沙洲、仁愛礁。菲律賓並將南沙群島島礁、海床、大陸礁層等納入巴拉望省（Province of Palawan）的一個自治區，命名為卡拉揚（Kalayaan），<sup>13</sup>並以其中之中業島（Pagasa）為軍事基地，修建簡易機場和跑道，設置燈塔與標幟，佈署軍事設備。<sup>14</sup>由於中國大陸的勢力擴張行為，菲律賓與中國大陸更在1990年代後期起，在美濟礁和黃岩島的臨近海域，長年發生衝突，爭執屢屢發生。<sup>15</sup>2012年初，菲律賓並通過法案，將「南中國海」（South China Sea）改稱「西菲律賓海」（West Philippine Sea）。<sup>16</sup>

我國主要立場在於依據歷史、地理及國際法之理由，南海諸島及周遭水域屬中華民國固有領土及水域。而我國於1946年二次世界大戰之後接收南海諸島，設置管

9 林正義，「十年來南海島嶼聲索國實際作法」，前引文，頁2。

10 同前註，頁2-3。

11 UN Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, 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: Joint Submission by Malaysia and the Social Republic of Viet Nam, May 6, 2009, available at <[http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_mysvnm\\_33\\_2009.htm](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mysvnm_33_2009.htm)> (last visited September 30, 2013).

12 UN Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, 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 Social Republic of Viet Nam, May 7, 2009, available at <[http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_vnm\\_37\\_2009.htm](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_vnm_37_2009.htm)> (last visited September 30, 2013).

13 林正義，「十年來南海島嶼聲索國實際作法」，前引文，頁3。

14 同前註。

15 同前註，頁4。

16 Wil Longbottom, "Dispute over oil rich islands in South China Sea could escalate into 'state-on-state conflict', U.S. admiral warns," Daily Mail Online, January 18, 2012, available at <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2088414/Dispute-oil-rich-islands-South-China-Sea-escalate-state-state-conflict-U-S-admiral-warns.html>> (September 30, 2013).



理處，並納入管轄，基於先占方式取得南海諸島之領土主權，繪製「南海諸島位置圖」，公告南海諸島海域，劃定U形線，並1993年通過《南海政策綱領》，宣告「南海歷史性水域界線內之海域為我國管轄之海域，我國擁有一切權益」，亦即公告U形線所涵蓋之水域為歷史性水域，<sup>17</sup>但並未明白指出主張歷史性水域之依據以及主張之具體權利為何。<sup>18</sup>目前，我國實際占領東沙群島與南沙群島中浮出海面面積最大之太平島（Itu Aba Island），主要由我國海岸巡防署（海巡署）駐守，在太平島上更建有可供飛機起降之跑道。近期更進一步啟動太平島碼頭新建工程。<sup>19</sup>

中國大陸之歷史與法理主張大致上延續中華民國之主張，直到1970年代之後，才有積極作為。並在1974年與越南發生武裝衝突，奪回西沙群島，實際占領西沙群島，並在西沙群島之永興島上設立行政單位與海軍基地。有鑑於近年南海爭端越演越烈，中國大陸於2012年7月於永興島正式成立三沙市，管轄海南省之西沙、中沙與南沙群島，<sup>20</sup>突顯中國大陸對於海洋權益的重視，與對於南海經略的企圖。

### 三、其他利益相關組織與國家之作為

南海爭端亦引起其他利益相關國家的關注。例如，2002年11月4日東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations，簡稱東協）與中國大陸簽訂《南海各方行為宣言》（Declaration on the Code of Conduct on the South China Sea，簡稱DOC），為第一個由中國大陸與東協國家針對南海問題簽訂的政治性文件與原則性宣言，對於維護南海區域和平與穩定有重要意義，但此一文件欠缺法律上拘束力與具體行為規範，無法解決各國於南海之爭端與衝突。因此，於2013年9月在蘇州舉行的第六次高官會與第九次聯合工作組會議中，中國大陸與東協更進一步討論《南海各方行為宣言》的執行問題，並對於推動具有法律上拘束力的《南海行為準則》（Code of Conduct in the South China Sea，簡稱COC）形成推動進程。<sup>21</sup>原本，此一議題在2012年受限於中國大陸不認

17 臺灣政府似乎傾向將U形線視為疆界線，而將其所涵蓋之水域界定為歷史性水域，視為內水。參閱俞寬賜，「兩岸及海外華人南海學術研討會論文集-兩岸南海諸島法制政策之比較分析」，中國國際法學會（1994年），頁24。

18 儘管多位學者認為歷史性水域的主張難以成立，例如趙國材，「從國際法觀點分析我國南海歷史性水域之法律地位」，問題與研究，第32卷，第8期，1993年，頁13；黃吳，「我國主張之U型線內水域的法律地位」，輔仁法學，第14期，1995年，頁43；俞寬賜，「從「歷史性水域」制度論我國南海U型線之法律地位」，理論與政策，第8卷，第1期，1993年。

19 「台灣2014年啟動太平島碼頭新建工程」，BBC中文網，2013年8月29日，<[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/08/130829\\_taiwan\\_taiping\\_island.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/08/130829_taiwan_taiping_island.shtml)>（最後瀏覽日：2013年9月30日）。

20 「中國設立地級三沙市」，新華網，<<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.hq.xinhuanet.com/focus/sanshashi/index.htm>>（最後瀏覽日：2013年9月30日）。

21 「落實《南海各方行為宣言》第六次高官會舉行」，新浪新聞，2013年9月15日，<<http://news.sina.com.tw/article/20130915/10663985.html>>（最後瀏覽日：2013年9月30日）；China, ASEAN officials begin talks

為南海問題是存在於中國大陸與東協之間，而是存在於中國大陸與部分東協成員國家之間，東協成員國家對於南海主權爭端意見亦分歧，<sup>22</sup>所以，延至2013年才有進一步共識，此一進展突顯在南海海域形成區域規範的國際趨勢與需求。

另一方面，由於南海海域亦涉及美國利益，美國強調南海海域的航行安全與航行自由，尤其是2009年以來，美國越來越高調的「重返亞洲」與「再平衡」戰略，挑動了區域性的政治敏感神經，加深了區域性的不穩定性。例如，2009年3月8日，美國海軍「無瑕號」（USNS Impeccable）在南海西沙群島附近水域進行情報蒐集，遭到中國漁政船圍堵並加以驅離，「無瑕號」除了加以反擊以外，亦跟蹤中國核子潛艇，兩國在這個區域的資源與戰略爭奪戰態勢一觸可發。兩國主要立場，在於美國認為事發地點在海南島南方七十五英哩處，屬於公海性質的水域，美艦享有航行自由，中國大陸則認為此海域屬於其專屬經濟區，美國之情蒐行為，已逾越航行自由之範圍，違反國際法。<sup>23</sup>此事件引起兩國激烈的外交論戰。此外，亦有認為隨著美國「重返亞洲」戰略之推進，美國與其亞太盟友可能在局部地區主動挑起與中國大陸之軍事爭端，<sup>24</sup>而在《美菲共同防禦條約》（U.S.-Philippines Mutual Defense Treaty）規範下，更促使美國在南海衝突中，選擇支持菲律賓，深深拉鋸著各國在南海勢力的消長。礙於如此複雜的美國、菲律賓與中國大陸三方關係，南海情勢更顯僵局。

南海海域隱含的國際爭端與衝突，不單只是存在於南海主權聲索國之間，更牽涉到其他利益相關之國際組織與國家，不但因為南海海域蘊含豐富的生物與非生物資源與重要的航行和戰略意義，吸引例如日本與印度等國，更因為美國介入的可能，使得俄羅斯進而介入支持中國大陸。<sup>25</sup>這使得南海爭端不是單純的區域性爭端，更是可能造成全球關注與動盪的議題。

---

on code of conduct in S. China Sea, Global Post, September 14, 2013, available at <<http://www.globalpost.com/dispatch/news/kyodo-news-international/130914/china-asean-officials-begin-talks-code-conduct-s-china>> (last visited September 30, 2013).

22 高木蘭，「論黃岩島事件對南海情勢之衝擊」，銘傳大學法學論叢，第18期，2012年12月，頁121-123。

23 「美艦南海偵察爆衝突，中美互控違法」，聯合報，2009年3月11日。

24 「黃岩島」激變“”，環球財經（北京），2012年7月12日，頁37。

25 「俄羅斯反對非主權申索國介入南海」，BBC中文網，2012年5月21日，<[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/rolling\\_news/2012/05/120521\\_rolling\\_russia\\_philippines\\_southchinasea.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/rolling_news/2012/05/120521_rolling_russia_philippines_southchinasea.shtml)>（最後瀏覽日：2013年9月30日）。



## 參、黃岩島概況與主權爭議

南海諸島中，在2012年格外引起國際注目的是黃岩島。黃岩島，南海衝突新的引爆點，在我國又稱民主礁，菲律賓則曾稱之為巴約的馬辛洛克（Bajo de Masinloc），國際上更廣泛稱之為斯卡伯勒礁（Scarborough Shoal）。

黃岩島主要地理形式，為一珊瑚環礁，是南海海盆洋殼區中唯一有礁石露出水面的環礁。<sup>26</sup>所謂環礁是海洋中呈現斷續的圓形、橢圓形或馬蹄形，環繞潟湖分布的珊瑚礁和低矮小珊瑚島。黃岩島環礁由礁前陡坡、礁坪和潟湖三大部分組成，其面積約一百五十平方公里，礁盤外形呈等腰直角三角形，<sup>27</sup>環礁外圍陡峭，南坡坡度為1：4，北坡為1：5.5，一般坡度在1：4.5。礁坪寬闊，水深小於3.5公尺，是環礁頂部的淺水地帶。環礁四周有星羅棋布之礁塊露出，這些礁塊表面大小約為1至4平方公尺左右。其中以北、南兩端之礁塊最為密集，北端者稱為北岩，南端者稱為南岩，礁石數量又以北端居多，西南角和東南端次之，礁石多呈土黃色，偶有黑色。<sup>28</sup>

黃岩島位於北緯15°7'，東經117°51'。地處中沙群島東南方，距離菲律賓呂宋島（Luzon）外海124浬，黃岩島與呂宋島之間存有一自然形成且極深的馬尼拉海溝，是南海海域水深最深的地區之一，最深處達5,377公尺，而呂宋島與黃岩島分別位於馬尼拉海溝東西等距之處。<sup>29</sup>值得一提的是，黃岩島位於我國主張之南海諸島U形線以內。

黃岩島由於具有高度戰略意義與航線價值，擁有豐富漁業與海洋生物資源，成為菲律賓、中國大陸與臺灣必爭之地。由於黃岩島位在南海海域的東側，在黃岩島的南、北、西三面之處均沒有適合駐防且能夠形成屏障避風的礁盤，而黃岩島內部潟湖高達一百三十平方公里，水深十至二十公尺可供船舶避風，東面距馬尼拉灣約兩百公里，此正好突顯黃岩島有很高的戰略地位，是南海的東門，<sup>30</sup>掌握南海通往太平洋的要道，是維護國家安全和海洋權益的戰略支撐點。<sup>31</sup>此外，黃岩島在南海航線中具有承上啟下、中間樞紐的關鍵作用，位於從麻六甲海峽到臺灣、巴士海峽的南海航線要衝，連接中國、日本、韓國與俄羅斯到馬來群島、印度洋、中東、歐非洲等地的海上重要航道，在全球貨品貿易與能源運輸上扮演重要角色。黃岩島的戰略與航線地位也因此

26 國家海洋局海洋發展戰略研究所課題組，中國的領土黃岩島，北京：海洋出版社，2012年，頁1。

27 同前註。

28 同前註。

29 同前註，頁5，亦指明馬尼拉海溝是南海海盆與菲律賓島假之間的自然地理分界。

30 高雄柏，「美國的棋子在黃岩島滋事，評中菲在黃岩島海域的對峙」，海峽評論，258期，2012年6月，頁36-37。

31 國家海洋局海洋發展戰略研究所課題組，中國的領土黃岩島，前引書，頁7-8。

吸引菲律賓近年來對於黃岩島的覬覦。

此外，黃岩島海域，擁有高經濟價值的魚種，漁業資源豐富，自古以來即是中國東南沿海漁民的傳統漁場，歷代漁民均在此從事捕魚活動。根據明朝《更路簿》記載，明清時期即有中國漁民在此進行漁業捕撈。<sup>32</sup>據統計，近年來，每年都有百艘中國漁船於此捕魚。<sup>33</sup>2012年4月發生的中菲黃岩島對峙事件，亦先發生於對於中國漁船的非法拘捕。黃岩島海域，亦具有相當高的生物多樣性。由於黃岩島地處南海深海盆，礁盤末端深入海底數千公尺，海底環境極端又多變，深海生物資源與基因資源豐富，種類多樣，使黃岩島周遭海域成為海洋科學研究的聖地。

這些要素使得蕞爾小島黃岩島越顯重要，成為各國爭奪之地，主要國家包含菲律賓、中國大陸與臺灣，而2012年4月發生的中菲黃岩島對峙事件已不僅是涉及兩國外交關係，實質上更是中美關係的應對，更反應出中菲關係與中美關係之密切相關。<sup>34</sup>相關國家之主張與法律依據等相關國際法問題，即為本文分析之重點。

## 肆、黃岩島主權爭議之法律分析

### 一、《1982年聯合國海洋法公約》通過與生效之影響

隨著1973年到1982年之間第三屆聯合國海洋法會議的召開，將海洋法規範大規模地成文法化，會議最終通過《1982年聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea，簡稱《1982年海洋法公約》），<sup>35</sup>針對海洋權益建立國際社會間之規範基礎。《1982年海洋法公約》更被喻為《海洋憲章》（constitution for the oceans）。<sup>36</sup>《1982年海洋法公約》明文確立與拓展了專屬經濟區與大陸礁層制度後，各國亦相繼批准公約，並於國內立法確立其海洋權益之主張。例如，菲律賓與中國大陸分別於1984年與1996年批准公約，成為公約締約國，並依據《1982年海洋法公約》規定，以及其國內法上之主張，向外確立其海洋權益主張之範圍。例如，中國大陸分別於1992年與1998年通過《中華人民共和國領海及毗連區法》與《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》。

32 同前註，頁5-6。

33 同前註。

34 馬鍾成，「中菲黃岩島對峙的實質與中國外交新時代」，環球財經（北京），2012年6月19日，頁46。

35 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, United Nations Treaty Series, Vol. 1833 (1982), pp. 397 et seq. Adopted in 1982 and entered into force in 1994.

36 Tommy T.B. Koh, "A Constitution for the Oceans (1982)", United Nations, <[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/koh\\_english.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf)> (September 30, 2013).





《1982年海洋法公約》確立專屬經濟區由領海基線起算，不超過兩百浬，<sup>37</sup>大陸礁層由沿海國之陸地領土自然延伸而來，<sup>38</sup>呼應了「陸地支配海洋」(land dominates the sea)之傳統國際海洋法概念，更使島嶼主權爭議越演越烈，因為暫且不論不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸礁層以外，<sup>39</sup>島嶼享有領海、鄰接區、專屬經濟區和大陸礁層，為確保海洋權益，各國無不針對有主權爭議的島嶼競相主張權利。

此外，根據《1982年海洋法公約》及其附件「大陸礁層界限委員會」的相關規定和《1982年海洋法公約》締約國大會決議，主張大陸礁層超過兩百浬之國家應在2009年5月13日以前，向「大陸礁層界限委員會」提交資料，由委員會加以審視，就其延伸大陸礁層之外部界限劃定作成建議。在這樣的規範壓力下，各國莫不競相蒐集各種科學證據，主張延伸大陸礁層之權利。此規範的實踐正觸動南海周遭國家主張於南海海域延伸大陸礁層的敏感神經，加劇南海海域之爭端。

在《1982年海洋法公約》的規範架構下，探究黃岩島相關之國際法議題，應先檢視中國大陸、臺灣與菲律賓在黃岩島爭端中的主張，再進一步分析其中主要之國際法議題。

## 二、相關國家之主張

### (一) 中國大陸之主張

中國大陸認為黃岩島歷來為中國領土，亦或多或少延續中華民國之主張。中國大陸主張黃岩島是其最早發現、命名，並納入疆域版圖行使主權管轄的，<sup>40</sup>其主張之歷史證據可追溯到元初。至元十三年（1276）元世祖平定南宋後，為了改制新曆，進行全國各地之「四海測驗」，並選定六個測點，包含南海、衡岳、岳台、和林、鐵勒、北海。其中南海測點，可推論為位於北緯15°12'，東經116°7'，約莫在現今的西沙群島一帶或中沙群島附近的黃岩島。代表早在元朝，為確定全國範圍，統一曆法，中國政府已對西沙群島與黃岩島行使主權與管轄權。<sup>41</sup>在二次世界大戰前後，礙於法國、越南殖民政府、日本軍國主義者先後侵占南沙群島和西沙群島中之多個島嶼與島礁，因此民國政府亦多次採取措施，重申對於黃岩島之主權。例如，1935年1月，民國政府水陸地

37 《1982年海洋法公約》第57條。

38 《1982年海洋法公約》第76條。

39 《1982年海洋法公約》第121條第3項。

40 國家海洋局海洋發展戰略研究所課題組，中國的領土黃岩島，前引書，頁38。

41 李金明，「從歷史與國際海洋法看黃岩島的主權歸屬」，中國邊疆史地研究，第11卷，第4期，2001年12月，頁71-72。文中，亦認為儘管座標有落差，但是考量古今差異，仍在誤差可容許範圍中。

圖審查委員會出版「水陸地圖審查委員會會刊」第一期，刊登中國沿海各島嶼華英名對照表，審定公布了南海諸島132個島礁沙灘的名稱，其中現今之中沙群島已包含黃岩島。1936年，在白眉初編的「中華建設新圖」一書中，第二圖海疆南展後之中國全圖亦把黃岩島標在中國的南海疆域線內。<sup>42</sup>第二次世界大戰後，於1947年，民國政府內政部方域司審定南海諸島地名172個，出版「南海諸島地理志略」，書末附有內政部公布的南海諸島新舊名稱對照表，其中中沙群島包含黃岩島。同年民國政府內政部方域司亦出版「南海諸島位置圖」，圖中有一條呈現U形的線條，此線條由中、越兩國之國界線的末端，延著越南、馬來西亞、汶萊及菲律賓沿海，到臺灣與菲律賓之間的巴士海峽，由非連續的十一條線段組成，將南海中的四個群島—東沙群島、西沙群島、中沙群島與南沙群島—全數圍入中國之島嶼版圖。其中，黃岩島即是以「民主礁」之稱列入中沙群島範圍中。到了80年代，中國大陸政府亦組織對南海諸島地名進行普查，中國地名委員會於1983年4月24日公布了中國南海諸島部分標準地名，其中中沙群島仍然包含黃岩島。<sup>43</sup>各國出版之地圖亦都明確承認黃岩島所在之中沙群島屬於中國。因此，中國大陸更主張中國對於黃岩島的主權得到國際上的承認。<sup>44</sup>

此外，中國大陸亦主張其基於採取行政建制、列入海防區域、水師巡視海疆、明確行政區劃、發展行政執法與進行經濟開發等等措施，對黃岩島進行有效管轄，鞏固其對於黃岩島之主權。<sup>45</sup>例如，在明清時期，包含黃岩島之南海諸島已屬瓊州府管轄。民國期間，南海諸島劃歸廣東省管轄。1949年，民國政府成立海南特別行政區，亦將南海諸島劃交海南特別行政區。<sup>46</sup>1959年，中國大陸政府成立辦事處，隸屬廣東省。1998年，海南建省，南海諸島又劃歸海南省行政轄區。<sup>47</sup>此外，1999年，成立中國海監總隊，增強對中國領土和管轄海域之維權力度。2011年，成立海監西南中沙支隊，進一步加強黃岩島巡航執法活動，亦因而得以在2012年4月中國漁船於黃岩島海域受菲律賓海軍襲擊時，及時制止菲律賓海軍，維護中國主權。<sup>48</sup>有鑑於黃岩島海域是廣東、海南等地漁民之主要漁捕海域，中國大陸政府亦藉由在南海海域採取漁業養護與管理措施，以及建立海洋環境觀測預報系統，加強對南海與黃岩島之管理。<sup>49</sup>這些措施是中國大陸用以鞏固其管轄之實踐，以主張有效占領與領土主權。

42 同前註，頁73。

43 同前註。

44 國家海洋局海洋發展戰略研究所課題組，中國的領土黃岩島，前引書，頁38。

45 同前註，頁13。

46 同前註，頁14。

47 同前註，頁14-15。

48 同前註，頁15-16。

49 同前註，頁16。



## (二) 臺灣之主張

於《1982年海洋法公約》於1994年生效後，有鑑於鄰國相繼批准公約，通過國內法，主張海洋權益。我國於1998年通過《中華民國領海及鄰接區法》與《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》，以維護我國海洋權益，確立我國主張基線起至其外側十二浬間之領海，<sup>50</sup>鄰接其領海外側至距離基線二十四浬間之鄰接區，<sup>51</sup>鄰接領海外側至距離領海基線二百浬間之專屬經濟海域，<sup>52</sup>與領海以外，依我國陸地領土自然延伸至大陸邊外緣海底區域之大陸礁層。<sup>53</sup>

依據《中華民國領海及鄰接區法》第5條規定：「中華民國領海之基線及領海外界線，由行政院訂定，並得分批公告之。」為確定我國領海主權範圍及測算其他海域權利得主張之範圍，以維護我國海域權益，我國內政部通過1999年2月10日「中華民國行政院臺88內字第0616號」令公告、2009年11月18日行政院院臺建字第0980097355號令修正之「第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，<sup>54</sup>所主張之區域包含台灣本島及附屬島嶼（包含釣魚臺列嶼）、東沙群島、中沙群島及南沙群島。其中中沙群島，以黃岩島為基點，主張正常基線；關於南沙群島，則聲明「在我國傳統U形線內之南沙群島全部島礁均為我國領土，其領海基線採直線基線及正常基線混合基線法劃定，有關基點名稱、地理坐標及海圖另案公告。」<sup>55</sup>此一公告實屬我國針對黃岩島之主權主張與U形線內水域之性質所作最為正式之官方說明。

## (三) 菲律賓之主張

菲律賓對於其領土與海洋權益之主張，最受關注的是其2009年依照《1982年海洋法公約》所劃定之群島水域，此涉及菲律賓領土主張從「國際條約界限」到群島水域之轉向與進展，是菲律賓近年來向外主張島嶼主權與相關海域之主權權利的重要依據發展，因此以下細述之。

### 1. 菲律賓主張之「國際條約界限」與轉向

關於菲律賓之領土，菲律賓之1935年憲法已說明菲律賓領土包含由《1898年美西巴黎條約》、《1900年美西華盛頓條約》以及《1930年美英劃界條約》所構成之「國際條約界限」（International Treaty Limits，簡稱ITL）內之所有島嶼以及菲律賓群島

50 《中華民國領海及鄰接區法》第3條。

51 《中華民國領海及鄰接區法》第14條。

52 《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第2條第1項。

53 《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第2條第3項。

54 中華民國內政部，「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，<[http://www.land.moi.gov.tw/law/files%5C20091118第1批領海基線領海及鄰接區外界線修正發布版\(pdf\).pdf](http://www.land.moi.gov.tw/law/files%5C20091118第1批領海基線領海及鄰接區外界線修正發布版(pdf).pdf)>（最後瀏覽日：2013年9月30日）。

55 同前註。

政府在通過該憲法時行使管轄權之全部領土。其中《1898年美西巴黎條約》第三條規定，西班牙現將被稱為菲律賓列島的群島，其中包括位於下列各線內的諸島嶼割讓給美國：一條從東經118°到東經127°沿著或靠近北緯20°由西向東穿過巴士海峽航道中間，然後沿著東經127°到北緯4°45'，然後沿著北緯4°45'到與東經119°35'的交叉點，然後從東經119°35'到北緯7°40'，然後沿北緯7°40'到與東經116°的交叉點，然後再以一條直線到達北緯10°與東經118°的交叉點，然後再沿東經118°到達起點。<sup>56</sup>《1900年美西華盛頓條約》除了重申《1898年美西巴黎條約》的內容外，還把卡加延、蘇祿和錫布圖及其屬島割讓給美國。這些條約正好確立菲律賓領土界限的西部界限是以東經118°為界，而黃岩島位於東經117°51'，在此界限以西，不屬於菲律賓以「國際條約界限」所主張的領土範圍。

後來，菲律賓分別於1973年與1987年分別兩次修訂憲法，其中1973年憲法第一條規定：「國家領土包含菲律賓群島，包含所有的島嶼和水域，以及其他依歷史權利或法律權利應屬於菲律賓的所有領土，包含領海、領空、底土、島嶼礁層及其海底區域，菲律賓對此均有主權或管轄權。環繞、介於以及連接群島的各島嶼間之水域，不管其寬度和大小面積，都構成菲律賓內水之一部分。」<sup>57</sup>1987年憲法第一條規定：「國家領土包含菲律賓群島以內的一切島嶼和水域，以及菲律賓擁有主權或管轄權的一切領土，由其陸上的、河中的和空中的領域構成，包括其領海、海床、底土、島嶼礁層和其他海底的區域。群島四周之間和連接各島的水域，不管其幅員如何，皆是菲律賓之內水的組成部分。」<sup>58</sup>兩者用語大同小異，後者之規定較前者少了「歷史權利或法律權利」用語，而強調了「菲律賓擁有主權或管轄權的一切領土」用語，<sup>59</sup>而兩者均未明文承襲「國際條約界限」用語，但在歷史傳承與菲律賓本身民族情結的影響下，菲律賓學者普遍認為菲律賓在「國際條約界限」內所有島礁及所有水域均擁有不可否認的

56 李金明，「從歷史與國際海洋法看黃岩島的主權歸屬」，前引文，頁73-74。

57 Article I of the 1973 Constitution of the Republic of the Philippines states that “[t]he national territory comprises the Philippine archipelago, with all the islands and waters embraced therein, and all the other territories belonging to the Philippines by historic or legal title, including the territorial sea, the air space, the subsoil, the sea-bed, the insular shelves, and the submarine areas over which the Philippines has sovereignty or jurisdiction. The waters around, between, and connecting the islands of the archipelago, irrespective of their breadth and dimensions, form part of the internal waters of the Philippines.”

58 Article I of the 1987 Constitution of the Republic of the Philippines states that “[t]he national territory comprises the Philippine archipelago, with all the islands and waters embraced therein, and all other territories over which the Philippines has sovereignty or jurisdiction, consisting of its terrestrial, fluvial and aerial domains, including its territorial sea, the seabed, the subsoil, the insular shelves, and other submarine areas. The waters around, between, and connecting the islands of the archipelago, regardless of their breadth and dimensions, form part of the internal waters of the Philippines.”

59 李金明，「近年來菲律賓在黃岩島的活動評析」，南洋問題研究，第3期，2003年，頁45。



歷史權利或法律名義。而菲律賓官方仍時時利用立法或行政作為，宣示「國際條約界限」主張，操弄民族情緒。<sup>60</sup>

在幾次憲法修正的期間，菲律賓亦曾於1961年通過《第3046號共和國法》法案，亦即《關於確定菲律賓領海基線的法案》，<sup>61</sup>又稱《領海基線法》（Republic Act No. 3046），宣布「國際條約界限」內的全部水域始終被視為菲律賓群島的組成部分，亦即為菲律賓之內陸或內水水域。儘管此一聲明，逾越了菲律賓在前述國際條約所獲得之權利，也不符合《1982年海洋法公約》建立的群島水域或是領海制度之規定，<sup>62</sup>而受到非議。礙於黃岩島不位於「國際條約界限」之內，前述菲律賓憲法與國內法都不影響黃岩島並非菲律賓領土之事實。而菲律賓本身亦意識到此點。因此，近年來亦提出新主張加強其黃岩島主權主張之論述。

## 2. 1997年首次正式提出黃岩島之主權主張

由於黃岩島位在「國際條約界限」以外，故而近年來為避免受到其他國家之質疑，菲律賓對外主張、對內通過法案分別採取不同措施，藉以主張菲律賓對於黃岩島之主權。菲律賓外交部於1997年起，開始正式對黃岩島提出主權主張。<sup>63</sup>菲律賓外交部長西亞松（Domingo Siazon）於1997年6月5日在參議院外交暨國防委員會聽證會首次述及黃岩島系為菲律賓領土一部分，藉以宣示黃岩島主權。<sup>64</sup>有推測由於為了鞏固菲律賓呂宋島聲稱之專屬經濟區，避免中國大陸主張黃岩島主權，進而主張兩百哩專屬經濟區的海域，而必須與菲律賓進行重疊專屬經濟區劃界，大幅削減菲律賓之專屬經濟區，亦為了覬覦黃岩島周遭海域的石油資源，所以提出此一主張。<sup>65</sup>2000年，菲律賓總統府發言人巴瑞肯（Fernando Barican）亦曾說明，黃岩島為菲律賓領土的一部分，因為黃岩島位於呂宋島一百二十四哩外，距離中國大陸將近一千哩，距離海南島六百哩，認為「中國對於這座島嶼的主權立場，缺乏歷史與法律基礎」。<sup>66</sup>然而，菲律賓的主張即刻受到大陸學者以國際法上之論述加以抨擊，例如，以鄰近為由，主張主權，並非國際法領土取得之原因之一；藉由主張島嶼位在專屬經濟區內，而享有於島嶼周

60 蒲國慶，「菲律賓領域主張之演進」，臺灣國際法際刊，第9卷，第2期，2012年6月，頁127-128。

61 Republic Act No. 3046 (as amended by RA 5446), An Act Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines, available at < [http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1961/ra\\_3046\\_1961.html](http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1961/ra_3046_1961.html)> (last visited September 30, 2013).

62 李金明，「從歷史與國際海洋法看黃岩島的主權歸屬」，前引文，頁74。

63 李金明，「近年來菲律賓在黃岩島的活動評析」，南海問題研究，第3期，2003年，頁40-47。

64 蒲國慶，前引文，第137頁。

65 李金明，「近年來菲律賓在黃岩島的活動評析」，前引文，頁43。

66 李金明，「從歷史與國際海洋法看黃岩島的主權歸屬」，前引文，頁75。

遭水域探勘和開發資源的主權權利，並未使得該國因此取得島嶼之主權。<sup>67</sup>

### 3. 2009年通過《群島基線法》主張群島水域

2009年1月28日，菲律賓參議院通過第2699號《菲律賓群島領海基線議案》（Senate Bill 2699）以及同年2月2日眾議院在第3216號《菲律賓領海基線確定案》（House Bill 3216）法案，後來由菲律賓總統雅羅育（Maria Gloria Macapagal-Arroyo）於同年3月批准為《第9522號共和國法》（Republic Act No. 9522）<sup>68</sup>，亦稱《群島基線法》。此法案確定並修正菲律賓群島基線基點座標，<sup>69</sup>並進一步將黃岩島以及卡拉揚群島（Kalayaan Island Group）劃入菲律賓主張之領土中。《第9522號共和國法》第二部分，確認為菲律賓主權與管轄權所及之黃岩島與卡拉揚群島應屬菲律賓之島嶼制度（regime of islands）並符合海洋法公約第121條定義中的「島嶼」，享有島嶼之基線、內水、領海、鄰接區、專屬經濟區和大陸礁層。<sup>70</sup>菲律賓並依《1982年海洋法公約》第47條第9項之規定將其群島基線法及所劃定之基線的地理經緯度座標、圖和地圖存放與登記於聯合國秘書長。<sup>71</sup>然而，菲律賓此舉以法律化的方式將南海爭端島嶼納入其版圖中，引起周遭國家抗議。例如，我國外交部在菲律賓參議院通過第2699號以及眾議院通過第3216號法案後，即發表聲明，強調：「一、無論就歷史、地理、事實及國際法而言，南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域係屬中華民國固有領土及水域，其主權屬於中華民國，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。二、中華民國政府茲此呼籲，菲國政府應依據聯合國憲章、聯合國海洋法公約及「南海各方行為宣言」揭槩之原則與精神，透過協商對話，和平解決南海爭議。」<sup>72</sup>

67 同前註，頁76。

68 Republic of the Philippines, Congress of the Philippines, Fourteenth Congress, Second Regular Session, Republic Act No. 9522, March 10, 2009, An Act to Amend Certain Provisions of Republic Act No. 3046, as Amended by Republic Act No. 5446, to Define the Archipelagic Baseline of the Philippines and for Other Purposes, available at [http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra\\_9522\\_2009.html](http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra_9522_2009.html) (last visited September 30, 2013).

69 Section 1 of Republic Act No. 9522 (March 10, 2009).

70 Section 2 of the Republic Act No. 9522 (March 10, 2009) states that “[t]he baseline in the following areas over which the Philippines likewise exercises sovereignty and jurisdiction shall be determined as “Regime of Islands” under the Republic of the Philippines consistent with Article 121 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS):

- a) The Kalayaan Island Group as constituted under Presidential Decree No. 1596; and
- b) Bajo de Masinloc, also known as Scarborough Shoal.

71 Sections 4 of the Republic Act No. 9522.”

72 中華民國外交部，「外交部針對菲律賓通過法案將屬於我國之部分南沙群島及中沙群島之黃岩島劃入菲國領土事鄭重聲明」，<<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/6310511c-aa2c-4919-ba28-8ae580f1411a?arfid=2a16455d-0b58-4440-81e8-fc318cdb0ff6&opno=9b985598-f84c-4e10-8b77-a3fb8ac72342>>（最後瀏覽日：2013年9月30日）。

而非律賓於2009年通過之《群島基線法》實為菲律賓領土主張的分水嶺，象徵菲律賓從「國際條約界限」之領土主張，邁向更傾向海洋法公約規定之發展。菲律賓群島水域之主張，突顯其向外擴張海權的企圖。

#### 4. 2012年提出進一步國際法論述

在中菲黃岩島對峙事件發生之際，2012年4月菲律賓外交部曾正式聲明，菲律賓主張有三：<sup>73</sup>（1）菲律賓稱為巴約的馬辛洛克（Bajo de Masinloc）的黃岩島是菲律賓領土的一部分，屬於馬辛洛克鎮（Masinloc Municipality），在三描禮士省（Zambales）西方一百二十四浬之處，並位於菲律賓主張的兩百浬專屬經濟區與大陸礁層之內；（2）菲律賓並主張，黃岩島並非島嶼，亦非南沙群島之一部分，認為黃岩島主要是由數個岩礁所構成，中間環繞著一個潟湖。這些岩礁中有五個於高潮時可以浮出水面，其中更有三個高於海平面三公尺。其他的岩礁與礁石在高潮時，均低於海平面；（3）菲律賓刻意區分其行使於這些岩礁與礁石，以及行使於周遭專屬經濟區水體與大陸礁層之權利，菲律賓強調其行使於這些岩礁與礁石的權利，係屬完全主權與管轄權，至於行使於專屬經濟區水體與大陸礁層之權利，則是主權權利。而其法律基礎分述如下：

##### （一）根據國際公法，菲律賓行使主權於黃岩島岩礁與礁石

由於黃岩島並未位於菲律賓所主張之「國際條約界限」之內，蓋《1898年美西巴黎條約》中，西班牙割讓菲律賓群島給美國之約文中，並未包含黃岩島。然而，菲律賓認為中國大陸針對此點的反對主張其實無關緊要。菲律賓亦意識到主張黃岩島位於其依據《1982年海洋法公約》之兩百浬專屬經濟區與大陸礁層而因此享有主權，並不符合國際法。因此，菲律賓進一步提出另一項國際法上的論述，以支持其主張。菲律賓引用1928年「帕爾馬斯島仲裁案」（Island of Palmas Case）<sup>74</sup>，適用有效管轄（effective exercise of jurisdiction）取得領土之原則。「帕爾馬斯島仲裁案」中，帕爾馬斯島為西班牙所發現，後來美國主張該島已因《1898年美西巴黎條約》割讓美國，美國於1906年發現島上的荷蘭人蹤跡，而荷蘭主張西班牙發現該島之事實欠缺證據，也沒有任何取得主權的形式，西班牙不能移轉自己沒有的權利給美國，而荷蘭自十七世紀以來即在該島行使主權，《1898年美西巴黎條約》簽訂時，帕爾馬斯島已是荷屬

73 Department of Foreign Affairs, the Philippines, April 18, 2012, Background on the Bajo de Masinloc (Panatag) incident, op. cit.

74 Island of Palmas Cases, Scott, Hague Court Reports 2d 83 (1932), (Perm. Ct. Arb. 1928), 2 U.N. Rep. Intl. Arb. Awards 829.

東印度公司之部分。在該案中，國際仲裁庭確立有效占領（effective occupation）與有效行使管轄權（effective jurisdiction）或有效控制（effective control），為領土取得的兩項重要要件，而國家主權於特定領土的存在在於「持續與和平地展現領土主權（對於其他國家以和平的方式），等同於所有權」（the continuous and peaceful display of territorial sovereignty（peaceful in relation to other States）is as good as a title），<sup>75</sup>案件最終判決荷蘭勝訴。

因此，菲律賓主張自其獨立時，已在黃岩島行使有效占領與有效行使管轄權，菲律賓不但提出歷史論證，說明在1734年由傳教士Fr. Pedro Murillo Velarde, S.J.出版之菲律賓水文地圖中，已將黃岩島納入三描禮士省中。在另一項於1792年由西班牙籍Alejandro Malaspina遠征隊繪製，於1808年在西班牙馬德里出版的地圖中，巴約的馬辛洛克亦被標示為三描禮士省的一部分。<sup>76</sup>此後，在1939年出版的地圖亦重覆此點。1990年由美國海岸與大地測量局出版的菲律賓地圖，亦將巴約的馬辛洛克標示為菲律賓之一部分。此外，菲律賓亦曾於1965年在黃岩島島礁上建立燈塔，1992年曾修復此燈塔並將此一資訊報告國際海事組織。<sup>77</sup>另外，為國防因素，黃岩島更被列入菲律賓與美國駐守於蘇比克灣海軍防備的影響範圍中。<sup>78</sup>菲律賓公部門與大學亦曾在此水域進行科學研究與調查，菲律賓漁民亦認為此水域向為其漁場。<sup>79</sup>

針對中國之主張，菲律賓提出反駁，認為：（1）儘管中國大陸舉出元朝以來之歷史證據與地圖，但這些主張未必讓中國大陸取得領土之歷史上權利或是主權，歷史上主張可以醞釀成歷史上權利，但只是單純長期的使用並不足以確認歷史上權利的存在；（2）領土取得之要件，包含例如持續與和平的行使主權與獲得其他國家之默認，若其他國家只是單純保持不作聲，在國際法中不代表默認，默認必須是其他國家應該正面肯定尊重此一義務之存在，但事實上並沒有證據顯示國際社會默認中國大陸這樣的歷史上主張；（3）命名和地圖，並非決定主權之要素，在國際法院判斷主權存否之案件中已可知；（4）傳統漁場或是捕魚權並非取得主權或主權權利之法律基礎，特別是漁業活動是由私人進行的經濟活動，並非國家之主權行為，為了有效占領以取得領

75 M. Huber, Award of the Tribunal, The Island of Palmas Case (or Miangas), United States of America v. the Netherlands, Permanent Court of Arbitration, The Hague, April 4, 1928, p. 8.

76 Department of Foreign Affairs, the Philippines, April 18, 2012, Background on the Bajo de Masinloc (Panatag) incident, op. cit.

77 Id.

78 Id.

79 Id.





土，必須有明確的證據證明國家行使主權之意圖。<sup>80</sup>

(二) 根據《1982年海洋法公約》，菲律賓行使主權權利於黃岩島外部與周遭海域

菲律賓主張應釐清，岩礁的主權屬於國際法問題，而關於水域之主權權利實屬《1982年海洋法公約》管轄範圍。<sup>81</sup>由於黃岩島岩礁中有五個於高潮時可以浮出水面，根據《1982年海洋法公約》第121條規定，這些岩礁由於無法維持人類居住，亦欠缺本身之經濟生活，所以僅享有十二浬領海，而無法主張兩百浬專屬經濟區與大陸礁層。在黃岩島十二浬領海以外之水域與大陸礁層則因係屬菲律賓呂宋島而生的兩百浬專屬經濟區與大陸礁層，依據《1982年海洋法公約》第五部分規定，菲律賓本身即有開採、探勘與養護此一海域之生物與非生物資源之專屬主權權利。雖然其他國家在此一海域享有航行自由的權利，但此一權利的行使不能損害沿海國於專屬經濟區與大陸礁層上開採與探勘資源之主權權利。<sup>82</sup>因而，中國大陸漁民侵入此一海域捕魚，若是屬於位於黃岩島十二浬領海將涉及兩國主張之主權爭端，若是屬於十二浬以外海域，則屬菲律賓專屬經濟區，中國大陸漁民將侵害菲律賓依據《1982年海洋法公約》所享有的主權權利。中國海監船於菲律賓專屬經濟海域內執法則將逾越航行自由之範圍，侵害菲律賓所享有之主權權利。<sup>83</sup>

### 三、相關國際法議題

從前述各國之主張分析可知，主要相關之國際法議題涉及：（一）臺灣所主張之南海U形線水域或中國大陸所主張的南海九段線水域的性質；（二）菲律賓依照《1982年海洋法公約》所劃定之群島水域的性質；（三）黃岩島島礁之性質是否屬於《1982年海洋法公約》第121條第1項所指之島嶼，享有專屬經濟區和大陸礁層，亦或是同條第3項所指之岩礁，不享有專屬經濟區或大陸礁層等國際法議題，值得從國際規範與各國實踐詳細分析，茲分述如下：

(一) 南海U形線水域或南海九段線水域的性質

中華民國內政部方域司於1946年繪製「南海諸導位置圖」，圖中出現呈U形之十一條不連續線段，此一線段後由中國大陸所承襲，更由於中越北部灣完成劃界，所以扣除北部灣的兩段線，僅餘九段線。由於黃岩島位於U形線範圍內，此線段之性質為何，

80 Id.

81 Id.

82 《1982年海洋法公約》第58條第3項規定：「各國在專屬經濟區內根據本公約行使其權利和履行其義務時，應適當顧及沿海國的權利和義務，並應遵守沿海國按照本公約的規定和其他國際法規則所制定的與本部份不相抵觸的法律和規章。」

83 Department of Foreign Affairs, the Philippines, April 18, 2012, Background on the Bajo de Masinloc (Panatag) incident, op. cit.

影響我國與中國大陸對於黃岩島乃至於其他南海島嶼之法律論述。由於1993年《南海政策綱領》稱U形線所涵蓋之水域為歷史性水域，屬於我國官方對於U形線水域之性質所作最明確之說法，但主張之依據與歷史性水域之具體內容為何，未臻明確。儘管學者間多有呼應此一官方說法者，<sup>84</sup>但亦有反對此一說法之聲音，<sup>85</sup>莫衷一是。主要爭議在於歷史性水域的論述是否可能在現行《1982年海洋法公約》中找到法律依據，然而，欠缺《1982年海洋法公約》中相對應的制度，自然難以從海洋法體系中尋找其主張依據與具體內容。所能作的亦僅是從《1982年海洋法公約》所建立之制度進一步調和歷史性水域之主張與性質。若考量1940年代，劃定U形線之時代背景觀之，U形線應屬島嶼歸屬線，確認南海諸島之主權歸屬，<sup>86</sup>至於南海海域水體之性質，則依照《1982年海洋法公約》建立之基線與島嶼制度加以判斷。

#### (二) 菲律賓群島水域的性質

根據《1982年海洋法公約》，所謂群島國，係指全部由一個或多個群島所構成的國家，並可包括其他島嶼。群島國制度首先於第一屆聯合國海洋法會議被提出，然而當時未被接受。直到第三屆聯合國海洋法會議，才逐漸被接受。主要考量是這些島嶼和其間的水域及其他自然地形，彼此密切相關，以致這些島嶼和水域同其他自然地形在本質上構成一個地理、政治和經濟實體，或在歷史上已被視為這種實體。<sup>87</sup>根據《1982年海洋法公約》規定，所謂群島水域，係指群島國依據公約第47條劃出之群島基線內的水域。而所謂群島基線，依據《1982年海洋法公約》第47第1項條規定，係指連接群島最外緣各島和各乾礁最外緣各點的直線。然而，群島基線的劃定，仍有一些限制，包含群島基線應包括主要的島嶼和一個區域，在該區域內，水域面積和包括環礁在內的陸地面積的比例應在一比一到九比一之間；<sup>88</sup>這種基線的長度不應超過一百浬。但圍繞任何群島的基線總數中至多百分之三可超過該長度，最長以一百二十五浬為限；<sup>89</sup>這種基線的劃定不應在任何明顯的程度上偏離群島的一般輪廓；<sup>90</sup>除在低潮高地上築有永久高於海平面的燈塔或類似設施，或者低潮高地全部或一部與最近的島嶼

84 傅崑成，「我國南海歷史性水域法律地位之研究」，行政院研究發展考核委員會，1993年11月30日。

85 同前揭註18。

86 俞寬錫，「從「歷史性水域」制度論我國南海U型線之法律地位」，前引文，頁96。

87 王冠雄，「菲律賓群島基線劃分群島海域問題之探討」，中華民國外交部，  
<[www.mofa.gov.tw/.../8a8725f7-5692-4b09-8cfb-2d7654f2b465.DOC](http://www.mofa.gov.tw/.../8a8725f7-5692-4b09-8cfb-2d7654f2b465.DOC)>（最後瀏覽日：2013年9月30日）。

88 《1982年海洋法公約》第47條第1項。

89 《1982年海洋法公約》第47條第2項。

90 《1982年海洋法公約》第47條第3項。



的距離不超過領海的寬度外，這種基線的劃定不應以低潮高地為起訖點；<sup>91</sup>尤其，群島國不應採用一種基線制度，致使另一國的領海同公海或專屬經濟區隔斷等等。<sup>92</sup>

依據《1982年海洋法公約》第49條規定，群島國主權及於群島水域，及其上空、海床和底土，以及其中所包含的資源。加以基線以外十二浬為領海，與群島水域，均為群島國主權行使之範圍。然而，在群島水域行使主權，亦受到公約若干限制，例如群島國應尊重與其他國家間的現有協定，並應承認直接相鄰國家在群島水域範圍內的某些區域內的傳統捕魚權利和其他合法活動。行使這種權利和進行這種活動的條款和條件，包括這種權利和活動的性質、範圍和適用的區域，經任何有關國家要求，應由有關國家之間的雙邊協定予以規定。<sup>93</sup>群島國應尊重其他國家所鋪設的通過其水域而不靠岸的現有海底電纜。<sup>94</sup>群島國更應該容許所有國家的船舶均享有通過群島水域的無害通過權，<sup>95</sup>而群島國可以指定適當的海道和其上的空中航道，以便外國船舶和飛機繼續不停和迅速通過或飛越其群島水域和鄰接的領海。<sup>96</sup>群島國的群島水域制度實為介於領海與內水之間的一種制度，是《1982年海洋法公約》所新創的制度。<sup>97</sup>在《1982年海洋法公約》架構下，菲律賓於2009年通過《群島基線法》，正好提供菲律賓向外擴張海權的國內立法基礎，加劇菲律賓與臨近國家於南海海域之衝突。

### (三) 黃岩島島礁之性質

黃岩島島嶼之性質，涉及海洋法公約體系建立之島嶼制度。根據《1958年日內瓦領海及鄰接區公約》（1958 Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone）第10條第1項與《1982年海洋法公約》第121條第1項規定，所謂島嶼，「是四面環水並在高潮時高於水平面的自然形成的陸地區域。」此一定義，釐清了《1958年日內瓦領海及鄰接區公約》通過之前曾有過的爭議：島嶼是否需要能被有效占領，而《1982年海洋法公約》第121條第1項明確的用語排除了此一爭議。<sup>98</sup>《1982年海洋法公約》第121條第2項與第3項呼應過去習慣國際法之規定，不論島嶼之大小如何，均享有領海。第121條第2項與第3項明文規定，除了不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸礁層以外，島嶼應按照公約適用於其他陸地領土的規定，確

91 《1982年海洋法公約》第47條第4項。

92 《1982年海洋法公約》第47條第5項。

93 《1982年海洋法公約》第51條第1項。

94 《1982年海洋法公約》第51條第2項。

95 《1982年海洋法公約》第52條第1項。

96 《1982年海洋法公約》第53條第1項。

97 丘宏達著，陳純一修訂，現代國際法，臺北：三民，2012年，頁607。

98 R.R. Churchill and A.V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd ed., Manchester University Press, 1999, p. 49.

定其領海與鄰連區，乃至於專屬經濟區和大陸礁層。加以由於《1958年日內瓦領海及鄰接區公約》主要規範領海制度，而根據公約第24條第2項推論，應可知島嶼不但均有領海，亦均有鄰接區。<sup>99</sup>因此，可確認適用問題會出現在何種島嶼享有專屬經濟區與大陸礁層。然而，《1982年海洋法公約》第121條第3項「不能維持人類居住或其本身的經濟生活」之用語太過模糊，難以區隔島嶼與岩礁之不同。

而《1982年海洋法公約》第121條第3項突顯一項重要的適用結果—並非所有基線均有同樣的海洋分區，尤其是依據不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁所劃定的基線。此外，這樣的規範更突顯低潮高地可能形成專屬經濟區，<sup>100</sup>但不能維持人類居住之岩礁卻無法形成專屬經濟區，儘管此類岩礁外觀上更如同是陸地。<sup>101</sup>尤其若是在符合直線基線與群島基線的狀況下，不能維持人類居住之岩礁卻能形成直線基線與群島基線，不為《1982年海洋法公約》第121條第3項所限，而得主張專屬經濟區與大陸礁層。<sup>102</sup>此外，第121條第3項僅適用於「岩礁」，而未及於遠離陸地領土，又不能維持人類居住或其本身的經濟生活的「島嶼」，益加突顯本條文之矛盾。<sup>103</sup>

若就實際地理現狀觀察，常見近岸的岩礁，根據《1982年海洋法公約》第121條第3項，無法享有專屬經濟區與大陸礁層，沿海國相關分區的主張受第121條第3項影響不大。然而，若是在大洋中出現的岩礁，如何判斷其是否能維持人類居住或擁有本身之經濟生活，將影響洋中岩礁是否能主張廣大專屬經濟區與大陸礁層，影響甚大。也因此之故，不少國家仍針對不能維持人類居住之岩礁主張兩百浬專屬經濟區，並遭受利害關係國家之抗議。基於這些國家實踐，也基於第121條第3項用語模糊，無法形成法律規範效力，因此第121條第3項無法形成習慣國際法。<sup>104</sup>

黃岩島之地理情況正好涉及《1982年海洋法公約》第121條規範之島嶼制度的適用，由於黃岩島為自然形成的陸地區域，高潮時有西北角之北岩和東南端之南岩露出，<sup>105</sup>符合第121條第1項所謂之島嶼。而2013年9月初，據菲律賓媒體報導，在位於黃岩島入口西北方十浬處發現中國企圖在黃岩島搭建永久工程，而投入混凝土塊，並透

99 《1958年日內瓦領海及鄰接區公約》第24條第2項規定：「此項鄰連區自測定領海寬度之基線起算，不得超出十二浬。」

100 《1982年海洋法公約》第13條第1項。

101 R.R. Churchill and A.V. Lowe, *op. cit.*, p. 50.

102 *Id.*

103 Donald E. Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, pp. 86-87

104 R.R. Churchill and A.V. Lowe, *op. cit.*, p. 64.

105 國家海洋局海洋發展戰略研究所課題組，中國的領土黃岩島，前引書，頁3。



過在黃岩島停靠船隻實際上有效控制該島，並阻止菲律賓漁民進入該海域。<sup>106</sup>然而，此一報導為中國大陸駁斥。<sup>107</sup>若是屬實，是否可能使黃岩島發展成某程度上能維持人類居住之岩礁，而主張兩百浬專屬經濟區與大陸礁層，將更突顯各國之海洋權益衝突。但就現階段看來，由於黃岩島尚無法維持人類居住，屬於《1982年海洋法公約》第121條第3項所限制之岩礁，不應有專屬經濟區或大陸礁層。而菲律賓《第9522號聯合國法》第二部分，聲稱符合《1982年海洋法公約》第121條定義中的「島嶼」，享有島嶼之基線、內水、領海、鄰接區、專屬經濟區和大陸礁層，則有疑義，恐不符合第121條第3項之規定。而菲律賓外交部於2012年所作之聲明亦與其《第9522號聯合國法》第二部分之立場不同。

## 伍、結論

近年來南海海域黃岩島之爭端，突顯南海周遭國家為擴張與維護自身國家之海洋權益而發生之衝突越演越烈。菲律賓、中國大陸與臺灣均主張黃岩島主權，從近年來相關國家之主張與作為可知，針對此一議題，儘管直到1997年，菲律賓才有正式聲明主張黃岩島主權，但菲律賓在對內與對外，從外交聲明到國際法與國內法立法與論述，參酌《1982年海洋法公約》作了充分準備。相較之下，中國大陸與臺灣或許礙於九段線與U形線之法律論述，在《1982年海洋法公約》架構下，現階段只能採取模糊策略，以換取最大的空間與可能性。猶有勝者，中國大陸在現代海上武力的支持之下，經略南海，取得更多機會，在實質上，於黃岩島的經略上漸漸取得上風，在法律論述上，亦因中菲南海國際仲裁庭程序之展開，儘管中國大陸拒絕參與程序，亦使得中國大陸之動向更受國際關注。而臺灣，除了應密切關注兩國相關之發展，亦應利用原先已在南海建立的基礎，或藉由雙邊（分別與菲律賓和與中國大陸）或多邊（與相關南海主權聲索國）對談，提出更符合國際法規範的南海U形線論述或經略南海之策略，以鞏固我國在南海之權益。

106 「菲律賓指責中國在地區和談前搞擴張」，BBC中文網，2013年9月4日，  
<[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/09/130904\\_philippines\\_china\\_coc.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/09/130904_philippines_china_coc.shtml)>（最後瀏覽日：2013年9月30日）。

107 「外交部駁菲方言論：在黃岩島上建設設施並不屬實」，鳳凰網，2013年9月4日，  
<[http://news.ifeng.com/mil/2/detail\\_2013\\_09/04/29313582\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mil/2/detail_2013_09/04/29313582_0.shtml)>（最後瀏覽日：2013年9月30日）。