

# 南海爭端之國際法觀點分析

An International Law Analysis on the South China Sea Disputes

王冠雄 (Wang, Kuan-Hsiung)

國立臺灣師範大學政治學研究所教授

## 壹、前言

南海局勢一向詭譎，所涉各方（包括中華民國、菲律賓、馬來西亞、汶萊、越南和中國大陸 6 方）不僅在政策上建構主張的基礎，更在法律上提供政策所需的支撐。然自從 2010 年 7 月 23 日，美國國務卿希拉蕊於越南河內的東協區域論壇（ARF）會議時發表「在亞洲公共海域的航行自由，以及在南海爭議上尊重國際法，符合美國國家利益……美國支持在不受脅迫的情況下，所有對南海宣誓主權的各造，透過外交程序，解決各種領土紛爭。我們反對任何主權宣誓國以武力威脅……」一語以來，南海局勢變化提升至一個令人關注的高點，而更令人擔憂者在於情勢惡化的可能性，然此應為吾人所不欲見到者。

一般對於南海情勢的分析多由國際關係的層面切入，然吾人無法忽略國際法在爭端過程中所具有的底層推動力。因此本文選擇若干具有指標性的國際法議題加以評析，俾能探見國際法在南海情勢發展中所具有的意義及內涵。

## 貳、U 形線法律地位

前述美國國務卿希拉蕊對「航行自由」的關切，即是對於兩岸政府在南海主張 U 形線的疑慮和挑戰。所謂 U 形線係指我國政府於 1947 年所公布之「南

海諸島位置圖」中呈現由 11 條線段所圍出的海洋區域（如圖 1，唯需留意者為中國大陸於 1949 年後，已經刪除位於東京灣內的 2 條線段，是以中國大陸的說法為「九段線」），這 11 條線段由中越陸地邊界開始，進入並劃分東京灣、西部線段區隔西沙與南沙兩群島和越南之間的海域、西南線段區隔南沙群島與印尼納土納群島之間的海域、接著往南繞行包含曾母暗沙後往東北方向延伸，東南線段區隔南沙群島和波羅洲之間海域、並再向東北延伸區隔南沙群島與菲律賓巴拉望島之間的海域、接著通過菲律賓呂宋島西北外部海域、最終兩條線段劃分臺灣與菲律賓之間的巴士海峽。

以上為 U 形線的外在形式之描述，然而引發討論以及南海紛爭其他各方所關切者在於兩岸政府對於 U 形線的法律地位立場究竟為何？而這也是兩岸政府至今並未有明白表達論述的一個重要議題。

筆者認為由國民政府 1947 年所公告的「南海諸島位置圖」之圖名觀之，其原意上係在於公告南海海域中哪些島嶼屬於中華民國所擁有，亦即以 U 形界線劃分中外所屬島嶼的範圍，因此由 11 條線段所組成的 U 形線可以被認為是島嶼歸屬線。細觀 U 形線所座落的位置，正好是該線段兩側皆有島嶼或陸地存在的情況，且該線段就座落在兩側陸地的中間，可謂為現今海洋疆界劃界時所依據的中間線原則。同時，這些線段所使用的表達方式（亦即一般地圖中的「圖例」所欲表達者）與圖中其他國家間國界的表達方式相同，唯一的差異之處僅在於 U 形線由 11 條不連續的線段所組成，而圖中其他的國界線則為連續的線條。

除此之外，對於 U 形線的繪製依據可有另一觀察：座落於巴拉望島和婆羅洲西側的線段上方右側有一線段向東延伸，幾乎是以中間線的方式劃分了菲律賓和馬來西亞之間的海域。但是值得注意的是，菲馬兩國對於該部分的海域至今仍未達成劃界協議，則當時畫出此條線段的意義為何？若由當時的國際政治背景觀察，中華民國身為第二次世界大戰之後的戰勝國，又為東亞第一大國，其在鄰國的海域上主觀地給予界限的認定意見，似為極其自然之事。而另一更重要的意義在於，若將 U 形線與此條劃分菲馬兩國界線綜合觀察，則又可以理解當時畫出 U 形線的繪製原則係採中間線原則，這對於解釋 U 形線具有重大意義。

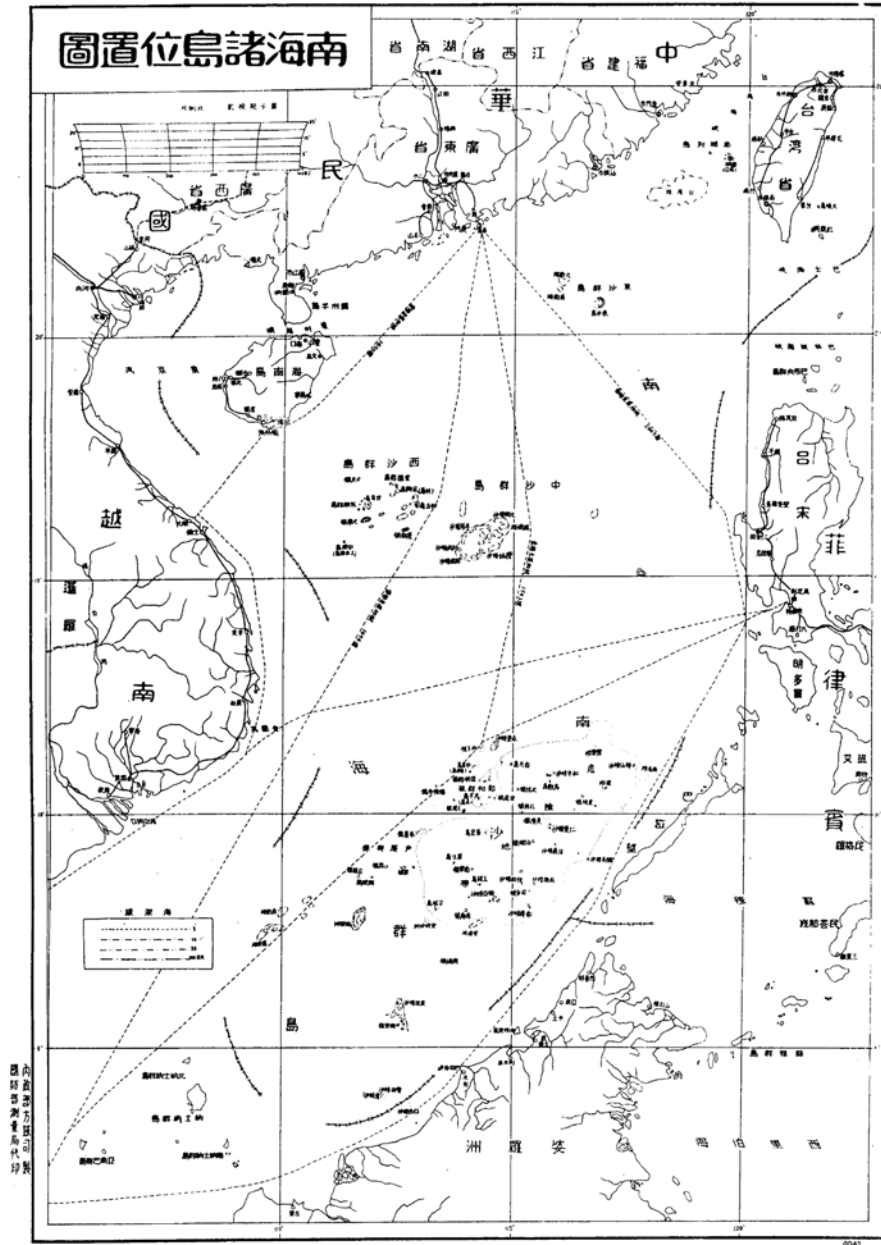


圖 1 中華民國政府於 1947 年所公告之「南海諸島位置圖」

由 11 條不連續線段所組成之 U 形線，在國際法上除了有前述「島嶼歸屬線」的意義外，另一值得留意的是「禁反言」(estoppel) 原則的應用，亦即當

事方不得否定其之前的陳述。此一原則在過去的國際法案例中多所適用，最著名者為 1933 年挪威與丹麥之「東格陵蘭島法律地位案」(Legal Status of Eastern Greenland Case)，該案所爭執之標的為格陵蘭島之主權，由於挪威外交部長曾經對於丹麥駐挪威公使有過支持丹麥對格陵蘭島地位的言語表達，致使常設國際法院認為，一國外交部長在其職權範圍內的發言應當拘束該國的政府，最終丹麥取得對於全格陵蘭島的法律主權。

中華民國政府於 1947 年公告此一「南海諸島位置圖」時，環繞 U 形線周圍的菲律賓、馬來西亞、汶萊和越南等國，並未對於中華民國此一國家行為提出任何抗議，由國際法的概念而論則為放棄其權利，更進一步論則是已經接受了當時中國政府對於南海諸島的歸屬主張，因此於今日重新提出對於 U 形線主張的挑戰，則明顯違背了前述「禁反言」原則。

### 參、島嶼主權歸屬之依據

近年來在南海爭端的發展過程中，中國大陸的種種作為往往會被指責為應當負責的一方。原因是在於過去的數十年中，兩岸政府對於南海島礁的政策態度往往視之為當然，因而在經營上並未投入足夠的努力，僅對於東南亞國家占領南海島礁或利用附近海域時提出口頭或書面的抗議，但缺乏實際的作為。兩岸政府此一保守作為，在當今的國際法發展過程中可能會限於不利的地位，原因在於國際法院在 2002 年印尼與馬來西亞對 Ligitan 與 Sipatan 島礁主權歸屬案和在 2008 年新加坡與馬來西亞對白礁島 (Pedra Branca) 的判決中，明白表示「有效控制」(effective control) 是決定領土主權歸屬的重要因素。

2002 年印尼與馬來西亞 Ligitan 與 Sipatan 案中涉及的兩個島礁各自面積僅為約 0.1 平方公里左右，但因位於西里伯斯海 (Celebes Sea)，婆羅洲東北部海岸外，又極為接近兩國陸地領土向海延伸的想像界線上，因此成為印馬兩國島嶼領土主權爭議的焦點。

雖然印馬兩國皆提出了相當份量的歷史證據以支持其論證，但是國際法院認為雙方各自的歷史主張尚不足以確立判決，因此法院檢視雙方所提之「控制能力」(effectivités) 的內容，亦即國家行為的實踐證據是否足以驗證該國實際的、延續的對該島嶼實踐國家權能，也就是國家對於爭議領土是否具有意圖和

行為表現以明白主張其主權。國際法院注意到遠在 1930 年之前，英國北婆羅洲公司就已採行某些措施控制採捕海龜和海龜蛋，這已然構成了重要的經濟活動之管制；此外，1933 年時，英國殖民政府在 Sipadan 島建立鳥類保護區、對在島嶼周圍水域捕魚之船舶設立證照登記制度、在兩座島嶼之上設立燈塔、以及觀光開發與管制觀光客等作法，均在實際上增強了馬來西亞對兩座島嶼的控制能力。基於以上所述有效控制的證據，國際法院判決馬來西亞擁有 Ligitan 與 Sipatan 兩個島礁的主權。

至於 2008 年新加坡與馬來西亞白礁島一案，其所涉及之白礁島是一個花崗岩島，於低潮時面積約有 0.8 平方公里，位於新加坡以東約 24 哩，馬來西亞柔佛州以南 7.7 哩處，由相對的地理位置觀之，該礁距離新加坡較遠。長期以來，新加坡與馬來西亞兩國對該島的主權歸屬即有爭執，雙方亦如同前案之當事方一般，提交國際法院許多國際協定或文件，以證明其擁有主權之依據，馬來西亞認為該國從十六世紀起就有管理白礁島的證據，因此其擁有主權係為必然。然而新加坡主張，白礁島一直是個無人荒島，新加坡以 1847 年起在白礁島設立燈塔為例，說明該行為係得到英聯邦政府的授權，乃是一種典型的主權歸屬占有行為。而自 1851 年新加坡建築完成並管理該島上燈塔後的一百三十餘年期間，馬來西亞從未向新加坡提出過該島主權歸屬問題，基於此，新加坡主張擁有白礁島的主權。

國際法院於其判決中指出，當事雙方行為的有關事實反映了雙方對於白礁島所有權的立場，然國際法院決定將在白礁島上建築燈塔一事視為重要的依據。特別是新加坡一方在白礁島上的設立及維護燈塔一事，於客觀上足以視之為主權行為的表現，相對而言，馬來西亞對於新加坡在島上開發的活動並無任何反應或抗議。基於此，法院得出結論，新加坡擁有白礁島的主權。

## 肆、島嶼的法律地位

以上所討論的兩個與國際法相關之議題，均脫離不了對於南海海域中島嶼的主張。然而在南沙群島中面積最大者為我國海巡署所駐守的太平島，但其面積僅為 0.49 平方公里，因此可見其他的島礁面積甚為微小。在此情形之下，占領這些島礁的目的及利益何在？易言之，當前國際海洋法對於島嶼的法律地位

有何規範與保障？

關於島礁的法律地位，可在 1982 年聯合國《海洋法公約》第 121 條中得知其規定：

### 第 121 條 島嶼制度

1. 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。
2. 除第 3 項另有規定外，島嶼的領海、鄰接區、專屬經濟區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。
3. 不能維持人類居住或其本身經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸礁層。

《海洋法公約》第 121 條第 1 項是對於島嶼外在判斷條件的中性描述，並不涉及諸如人口多寡、面積大小、所在地理位置、或島嶼重要性等特定外在條件。就第 1 項中有關「四面環水」的敘述而論，此係指出了島嶼與大陸分離之狀態，而不論其為近岸島嶼或是遠洋島嶼。其次是「高潮時高於水面」的陳述，則顯然排除了低潮時露出海面但高潮時沒入海中之「低潮高地」(low-tide elevation) 的適用。而在「自然形成的陸地區域」之陳述上，則更進一步地排除了人工島嶼 (artificial islands) 在《海洋法公約》中被認定為「島嶼」的可能性，此外，「自然形成」的要件也排除了在低潮高地上所建築之燈塔或是其他設施成為島嶼的可能性，即使該類建築係永久性地高於水面。

第 2 項規定只要是符合第 1 項定義的島嶼，即可具有主張領海、鄰接區、專屬經濟區和最寬可達 350 浬大陸礁層的權利，而不論其面積或人口等因素，因此亦以中性之敘述為之，在解釋與適用上不致引發過多的爭議，相對而言，爭議最多者在於第 3 項的規定。但是此項之規定，卻是激發國家主張擁有島嶼的重要因素，因為一個面積微小的礁石若能主張成為島嶼，則能夠管轄的面積將有巨大的改變。且不論礁石的面積如何微小，僅依圓面積的計算為例，若以領海寬度 12 浬為半徑，其所涵蓋的海域面積即約有 1,550 平方公里，若能證明該礁石為島嶼，則可以 200 浬為半徑，所畫出的專屬經濟海域面積廣達 40 萬平方公里。因此，如何主張一塊小礁石能夠成為一個島嶼，即成國家政策的思考重點，而這也會直接觸及本條第 3 項規範內容之解釋與應用。

第3項的文字明白表示出島嶼可否擁有其專屬經濟區和大陸礁層，主要條件係取決於該島嶼是否能夠維持人類居住或其本身經濟生活。然則「維持人類居住（sustain human habitation）或其本身經濟生活（economic life of their own）」的定義為何？這在條約文字的呈現上，顯然相當地模糊。首先是第3項文字使用了「岩礁」（rocks）一詞，而非前述二項所使用的「島嶼」（island）。由條約的解釋原則觀之，應在刻意區分「岩礁」與「島嶼」所具備之效力，意即因為「岩礁」的外在條件不如「島嶼」，就使其法律地位的展現顯然較為低弱，進而需要限制其所能主張的權利內涵和範圍。然則，此種區分的界定標準何在？顯然「維持人類居住或其本身經濟生活」就成了判斷的標準和依據，易言之，即使是一塊岩礁，但是能夠維持人類居住和本身經濟生活者，其即可如同一般陸地，同等享有自基點基線向海一面所延伸的各種管轄海域。

因此，「維持人類居住或其本身經濟生活」一詞應該提供明確的規範，方可使之具有客觀判斷的基礎，不過事實顯非如此，因為無法由《海洋法公約》中得到對於這兩項標準的進一步規定或定義。

《海洋法公約》此一條款的規定無疑地留下廣大的解釋空間，特別是在擴大國家利益的主張時，任何國家在適當的情形下應會「合理地」解釋其所擁有的四面環海之陸地區域在事實上構成島嶼，並進而延伸主張島嶼周邊的海洋管轄區域，例如領海、鄰接區、專屬經濟區以及大陸礁層，這不僅是象徵著國家主權及管轄權利範圍的擴大，更是意味著隨之而來的龐大經濟利益。

在此考量之下，「維持人類居住」以及「本身經濟生活」兩點即成主要的關注焦點。就「維持人類居住」而論，若僅在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，則此是否即符合《海洋法公約》的規定？甚至有學者主張，此種「維持人類居住」的狀態應該排除諸如駐軍等「非志願」性的居住或停留，而應強調在原始或自然情形下的居住狀態。

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、交換和消費等諸活動的總稱。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。現將焦點置於本條所探討的主題上，則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海域管轄權之後果。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」的要件就可成立。

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，亦即相當難以判斷某一特定的「岩礁」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。甚至在許多的情形下，判斷的結果隨著不同的案例有著不同的結果。

## 伍、觀察

南海紛爭涉及許多國際法議題的爭論，本文僅就若干較具爭議性的議題提出討論。由 U 形線的法律地位、有效控制的實踐、島嶼制度的解釋等議題的分析，本文提出觀察如下：

- 一、近年來東南亞國家經常以 U 形線地位作為挑戰兩岸政府對於南海權利主張的標的，由於我國政府為 U 形線的提出者，應當把握此一機遇，建構我國的看法與法律架構，除了界定 U 形線的法律地位之外，還需架構出 U 形線內水域的地位。
- 二、加強我國在南海島礁的經營，特別是對於太平島，切勿因其距離臺灣本島遙遠，或支援投射不及等藉口，而有疏忽或放棄之意。加強我國在此一海域的執法作為，包含護漁作業、維護漁業資源、維持海道通航秩序等，應可避免未來若可透過國際司法體系解決爭端時，我國立場或主張會被完全忽略的可能性。
- 三、在南沙群島中，我國除實際管轄太平島之外，另有中洲礁亦在我國管轄之下。我國曾於 2004 年 3 月在該礁上以生態工法建立生態保育觀測亭，但於同年 7 月時因巨大湧浪而告沖毀，之後我國即無在該礁建立任何設施，僅有少數學者登礁研究。我國應當透過政府研究經費的投入，鼓勵在此進行相關學術研究，俾使此一島礁的政策價值能夠獲得提升。