

名師啟試錄 ①

「洋中群島」之地位？「南海仲裁庭」怎麼說

編目：海洋法

主筆人：洪台大

主筆人：洪台大 博士資格

洪台大老師輔考已有十多年經驗，解題清晰、化繁為簡，觀念通透重於背誦，打破傳統國際法章節箝制，採整合型教學方式，先透過國際公法觀念說明，再輔以測驗題型之演練，幫助考生正確掌握命題脈動。

◎最新課程請點閱高點法律網 lawyer.get.com.tw

2016年7月12日菲律賓控訴中國之「南海仲裁案」仲裁庭裁斷結果出爐，當各界都圍繞著太平島是否得主張200浬專屬經濟區或大陸礁層，菲律賓提交仲裁的相關島礁是否為低潮高地之際，仲裁庭在裁決書新聞稿中列出了下列一小段話，仲裁庭認為：「《聯合國海洋法》公約》並未規定如南沙群島的一系列島嶼可以作為一個整體共同產生海洋區域。」從字面上的意義來解讀，仲裁庭似乎認為，南沙群島倘作為一個整體，共同產生海洋區域，在整個南沙群島最外緣各乾礁作為基點，以直線基線或類似以群島基線方式劃設其領海基線，進而主張相關海洋權利，仲裁庭採取較為保守的態度，認為《公約》並無規定。

實際上，仲裁庭上述的說法是符合《公約》現狀，只是在菲律賓所提出的15項訴求中，南沙群島是否能作為一個整體進而主張其海洋權利，並非菲律賓要求仲裁庭解決的爭端事項，仲裁庭在這部分進行審議也的確引起諸多非議。但仲裁庭的意圖是非常明顯的，等於否決了未來南沙群島的任何一個聲索國，可以採用直線基線法連接南沙群島最外緣島嶼和各乾礁，劃設出洋中群島（mid-ocean archipelagos）的基線。每一個南沙群島的島礁，均回到《公約》第121條規範，進一步去主張每一個島礁相應的海洋權利，避免任何一個聲索國，劃設類似中國在西沙群島劃設的領海基線，因此，「南海仲裁案」影響所及，不僅在解釋《公約》第121條的島嶼制度，也對基線及群島制度多所著墨。

一、何謂「洋中群島」？

「洋中群島」，指其位置位於洋中，其距離大陸海岸的距離大於領海寬度，可將之視為一個獨立的整體而非大陸海岸的一部分。挪威國際法學

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

家伊文森於1957年為第一次聯合國海洋法會議就群島問題準備的《關於劃設群島領水的一些法律觀點》(Certain Legal Aspects Concerning the Delimitation of the Territorial Waters of Archipelagos)一文中，伊文森將群島分為「沿岸群島」與「洋中群島」。「沿岸群島」指其位置非常靠近大陸，以至於可合理地將之視為大陸的一部分。1951年英國訴挪威的「漁業權案」中，聯合國國際法院支持挪威將「沿岸群島」包含在內的直線基線，並認定直線基線內的水域為內水。第一次海洋法會議雖然未就領海寬度達成一致，但1958年《領海與鄰接區公約》實際上沿襲了國際法院在挪威漁業案中對此類沿岸群島的處理，其中第4條第1項規定：「在海岸線甚為曲折之地區，或沿岸島嶼羅列密邇海岸之處，得採用以直線連接酌定各點之方法劃設測算領海寬度之基線；第4條第2項則肯定了直線基線內水域的內水地位。該規定也被《公約》第7條第1項所依循。」不過，國際社會雖解決了「沿岸群島」的問題，但在1982年《聯合國海洋法公約》的制定過程中，並未能對大陸國家的「洋中群島」進行法律地位的定義，因此，《公約》生效後，國際社會也產生了對「洋中群島」的問題進行辯論。

二、第三次海洋法會議的辯論

1973年，在第三次海洋法會議籌備委員會的會議上，斐濟、印尼、模里西斯、菲律賓等群島國集團首次提出了群島原則，並將這些原則條文化，形成了「群島條文草案」。1974年，在群島國提交了草案同時，擁有洋中群島的大陸國家，也起草了九國工作文件，主要針對「群島條文草案」提出了修改，試圖將該群島制度擴大適用在大陸國家的洋中群島，但此舉也因此引來了群島國家與大陸國家的辯論，群島國家反對將群島制度擴大適用在大陸國家的洋中群島，認為只有由島嶼組成的國家，在劃設領海或專屬經濟海域時才適用群島原則，包括：印度、厄瓜多及葡萄牙等有遠離大陸的群島的國家，則主張群島制度應適用於一切群島，認為群島國和構成沿海國領土此一部分的群島是緊密相連，應一起解決。

1975年第三期會議要求將第二期所討論的文件和草案綜合並為單一文件，最終形成了《非正式單一協商案文》，將群島問題做為文本的第三部分，對群島國和屬於大陸國家的洋中群島分別做了規定，對於群島制度的適用，是否包含大陸國家的洋中群島問題，協商文本規定較為含混，在第131條規定，第一節的規定不影響構成一個大陸國家領土的完整部分

的洋中群島的地位。

1976年第四期會議上，各國修訂《非正式單一協商案文》將第七章改為群島國，並刪去了「屬於大陸國家的洋中群島」文字。1977年第六期會議上，會議要求將以前提出的四部分案文加以歸納合併，組成了一份《非正式綜合協商案文》，該案文成為以後1982年《公約》草案的藍本和雛形，在1982年第十一期的會議中，最後在《公約》內文中也未處理大陸國家的洋中群島問題，此外，大陸國家對洋中群島的主張也未像群島國主張群島制度積極，《公約》中對此部分的規定是空白的。

換言之，國際條約並未對洋中群島有所規定，這也引起學界兩派的辯論，一派認為公約既然沒有規定洋中群島，就意味著洋中群島的主張並不符合海洋法公約規範；但另一派認為，公約沒有規範，不能擴大解釋洋中群島不存在，因為諸多海洋法公約仍尚未規定的事項，並不代表該事項並不存在。

三、國家對「洋中群島」的實踐

在國家實踐中，的確有不少大陸國家頒布法令，在其沿海的群島或遠離海岸的群島採用直線基線為領海基線，並將基線以內的水域視為內水，而非群島水域，包括：厄瓜多的加拉帕戈斯群島（Galápagos Islands）與丹麥的法羅群島（Faroe Islands）等，地理位置都是在距離本國領土12浬外的一組群島。由於這些國家並非群島國，而其領海基線亦非以各個島礁為基礎，而採整體性劃設領海基線的做法，以直線基線將這些島嶼的領海基點連結起來，作為其領海基線，這些洋中群島並未宣布其基線內水域適用群島水域，反而適用更為嚴格的內水制度，不過，這樣對洋中群島的處理方式雖然尚未形成習慣國際法，但也代表著大陸國家對洋中群島的看法。

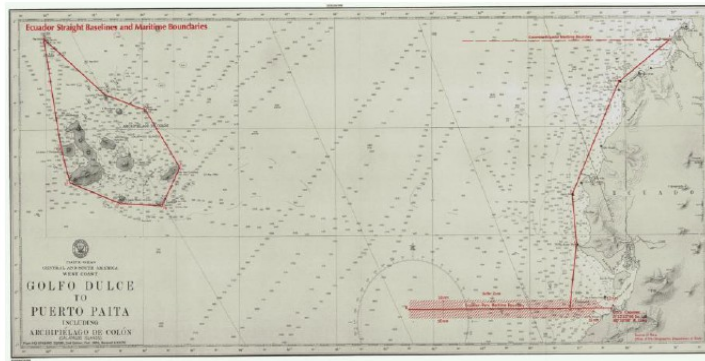
（一）實踐一：厄瓜多的加拉帕戈斯群島（Galápagos Islands）【圖1】

1971年6月28日，厄瓜多政府頒布《規定測量領海直線基線的第959-A號最高法令》（Supreme Decree No.959-A），對加拉帕戈斯群島採取直線基線劃設領海基線，其所包圍的水域在法律性質上屬於內水，1986年厄瓜多宣布從加拉帕戈斯群島領海基線量起15浬內設置生態保育區，同時也宣布在珊瑚區及內水設立海洋資源保護特區，1986年宣言再次確認採用直線基線，2011年3月9日，厄瓜多致函聯合國秘書處存放與發給各會員國的2010年8月2日的第450號行政命令。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

【圖 1】 厄瓜多加拉帕戈斯群島的領海基線



資料來源：State Department, "Straight Baselines: Ecuador," *Limits in the Seas*, No.42, May 23, 1972, <https://www.state.gov/documents/organization/61536.pdf> .

(二)實踐二：丹麥的法羅群島 (Faroe Islands)【圖 2】

1963 年 4 月 24 日，丹麥總理公布第 156 號法令，涉及法羅群島附近漁區，1976 年 9 月 21 日丹麥公告《法羅群島漁業領土地 598 號法令》(The Fishing Territory of the Faroe Islands)，採用直線基線法測算漁區，並在法羅群島公告 12 個基點，連接這些基點成為領海基線，同年 12 月 21 日，丹麥公告《關於領海劃界的第 599 號法令》(the Delimitation of the Territorial Sea Around the Faroe Islands)，1999 年 4 月 7 日，丹麥宣布將法羅群島領海從 3 浬擴展到 12 浬，丹麥將法羅群島視為洋中群島，國際社會對此主張並未有國家表示抗議。

【圖 2】 丹麥法羅群島的領海基線



資料來源：Bureau of International Intelligence and Research, "Straight Baselines: Faeroes," *Limits in the Seas*, No.13, March 12, 1970, <https://www.state.gov/documents/organization/62005.pdf> .

版權所有，重製必究！

四、「南海仲裁案」仲裁庭之觀點與理由

2016年7月12日，「南海仲裁案」最終裁斷的裁斷書第571至576段，對南沙群島基於群島的整體性主張海洋權利並不認同。仲裁庭首先檢視中國在2014年12月7日的《中華人民共和國政府關於菲律賓共和國所提南海仲裁案管轄權問題的立場文件》中第19點：「在南沙群島中，菲律賓僅僅挑出少數幾個島礁，要求仲裁庭就其海洋權利作出裁定，實質上是否定中國對南沙群島的領土主權。」及第21點：「2011年4月14日，中國常駐聯合國代表團就有關南海問題致聯合國秘書長的第CML/8/2011號照會中亦指出：按照《聯合國海洋法公約》、1992年《中華人民共和國領海及毗連區法》和1998年《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》的有關規定，中國的南沙群島擁有領海、專屬經濟區和大陸架。顯然，按照《公約》確定中國南沙群島的海洋權利，必須考慮該群島中的所有島礁。」

仲裁庭的觀點要從兩個部分討論，其一，仲裁庭同意中國認為人類居住及經濟生活必須透過鄰近的海洋地物網絡維持，仲裁庭認同小島上的居民，通常利用一組礁石或環礁來維繫生命；但另一方面，仲裁庭無法接受南沙群島採取群島體系或直線基線，以一個整體來主張其海洋權利。因為採取群島基線，必須符合《公約》第47條第1項的限制，仲裁庭認為，菲律賓是群島國，當然有權利採取群島基線，以基線為基礎主張領海，但中國並非群島國，而是亞洲大陸的國家。不過，菲律賓也不能在南沙群島外圍劃設群島基線，第47條第1項規定：「群島國可劃設連接群島最外緣各島和各乾礁的最外緣各點的直線群島基線，但這種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至九比一之間。」

仲裁庭認為，南沙群島海洋與陸地比率早已超過九比一的比率，因此也不符合《公約》的規定。同時，《公約》第7條在規定直線基線法時，也指出在海岸線極為曲折的地方，或者如果緊接海岸有一系列島嶼，測算領海寬度的基線的劃設可採用連接各適當點的直線基線法。而這一系列島嶼，必須緊接著海岸才有可能。

(一)菲律賓的觀點

不論在作為條約法的《公約》層面，抑或習慣國際法層面，非群島國在其所屬群島周圍劃直線基線的實踐，不存在菲律賓所謂的違反國際法規則的問題。在證據方面，菲律賓在仲裁過程中援引下列理由，包括：1.菲律賓援引《聯合國海洋法公約評論》第5卷中《群島條款締

結的 18 個原則》，巴哈馬（Bahamas）一方的觀點，認為《公約》第 46 條排除了不屬於群島國的洋中群島。《群島條款締結的 18 個原則》載於《聯合國海洋法公約評論》第 2 卷，不過，菲律賓援引巴哈馬的觀點並無法代表《公約》所有締約國合意而同意此一觀點。2. 菲律賓所援引的第三次聯合國海洋法公約會議第 37 次會議簡要記錄，記載了參會締約國代表的發言。菲律賓以模里西斯代表認為群島國必須是地理和經濟實體支持，但模里西斯的觀點也不能代表全部締約國的意圖。而該會議簡要記錄內容與菲律賓主張相反。該會議簡要記錄第 2 段明確提及群島作為一個整體劃直線基線，第 5 段提及有關群島的建議同樣適用於擁有群島的大陸國家。3. 菲律賓以 1974 年 C.F. Amerasinghe 所寫《國際海洋法中的群島問題》（The Problem of Archipelagos in the International Law of the Sea）為依據，提出洋中僅僅存在若干島嶼並不使其成為群島。然而，該文章也同時指出大陸國家洋中群島應有如群島國一樣的特殊制度，而非大陸國家遠洋群島不能適用特殊制度。

（二）中國的觀點

中國官方雖然對此尚未正式統一說法，但學界有以下幾點論述值得參考：

首先，在無明確法律爭端的情況下，仲裁庭對南沙群島的整體性這一事項進行審議，與過去國際司法與仲裁機構受理國際爭端的一般原則不同。根據一般的國際法理，國際司法與仲裁機構裁判案件，以當事方存在法律爭端為前提。爭端的存在，是啟動仲裁程序的關鍵，而爭端是指當事方對某一法律問題存在不同的看法。但在該案中，菲律賓並未對中國南沙群島基於整體性主張海洋權利此一事項提出明確異議，而中國也尚未對此如此主張，但仲裁庭似乎採取了預防措施，預先判決的做法，也造成相關國家疑惑。此外，在仲裁庭裁斷前後，中國多數學者認為仲裁庭超越訴訟請求，對南沙群島的整體性問題進行裁決，有違案件管轄的一般原則。國際上的司法性機構或仲裁機構，其管轄權基礎來源於國家的授權，它們只能對當事方授權的事項進行管轄。當事方在訴訟或仲裁程序中未提出請求的事項，法庭或者仲裁庭均不得管轄。第三，仲裁庭援引《公約》第 7 條關於沿岸群島的基線條款，審理南沙群島整體性權利主張的合法性是不適切的。無論從南沙群島的整體分佈還是具體的島礁位置考察，第 7 條是不應適用在

南沙群島上。南沙群島的整體性問題所應適用的，是非群島國群島地位的習慣國際法及歷史性權利的有關國際法。

此外，也有對南海仲裁案中仲裁庭忽略了 1951 年《舊金山和約》（San Francisco Peace Treaty）中，談判各方在探討南沙群島時的態度與立場，便可了解到當時的談判者是否將南沙群島視為一個整體來看待。南沙群島過去曾在日本統治時期，依據 1938 年 12 月 23 日外甲第 116 號閣議之決定，命名為「新南群島」，編為高雄州之一部分。而在二次大戰戰爭結束後，1946 年美國「國務·陸軍·海軍協調委員會」（The State-War-Navy Coordinating Committee, SWNCC）的文件顯示，南沙群島所指為新南群島，在國務院相關政策報告中，也用南沙群島此一名詞，1939 年後，日本將新南群島視為一個整體，並在群島上以六條直線基線劃設基線，因此，根據條約，而非基於中國或越南片面聲明，南沙群島應被視為一個整體來看待。

五、結論

無論是適用內水制度，或可透過國家片面宣告適用群島水域制度，洋中群島的領海基線劃法，至今仍爭論不休，但對於國家片面行為，以整體性的劃設方法，仲裁庭雖認為《公約》並未規定，似乎暗示此種劃法與《公約》不符，但並未再進一步解釋，倘不能做整體性劃設基線，仲裁庭可能更為偏好以各個南沙島礁為基礎，劃設每一個島礁自身的領海基線與領海，不過在仲裁庭未進一步說明此點下，本文也不宜作此推估。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！