

## 東海和平倡議與共同開發在國際法上之意義

編目：國際公法



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箱制，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](http://lawyer.get.com.tw)

### 一、前言

釣魚台列嶼主權問題引發東海情勢緊張，馬英九政府為了降低緊張情勢，在日本採取國有化釣魚台列嶼作為之前的 2012 年 8 月 5 日，馬英九總統在《中日和約》生效 60 週年紀念會上致詞時提出了「東海和平倡議」（以下簡稱倡議），內容包括呼籲相關各方：一、應自我克制，不升高對立行動；二、應擱置爭議，不放棄對話溝通；三、應遵守國際法，以和平方式處理爭端；四、應尋求共識，研訂「東海行為準則」；五、應建立機制，合作開發東海資源。馬總統進一步強調，國家主權無法分割，但天然資源可以分享，希望相關各方在「東海和平倡議」的精神下，共同促使東海成為「和平與合作之海(註 1)」。同年 9 月 7 日，馬總統登上彭佳嶼，發表了「東海和平倡議－主權在我，共同開發」演說，進一步闡述倡議之具體內容與概念，他表示，倡議的目的係在漁業、礦業、海洋科學研究、海洋環境保護、海上安全及非傳統安全等各項議題共同合作。其方式分成兩個階段來推動，第一階段從「和平對話、互惠協商」開始，最後達成「資源共享、合作開發(註 2)」，顯見，馬英九總統在倡議內提到的合作開發，具有共同開發之意涵。

由於中華民國政府對釣魚台列嶼問題一貫立場是：「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」，因此，倡議內容並未逾越馬政府在釣魚台列嶼問題上一貫的基本立場，只不過，落實倡議的內容最積極的作法便是共同開發，然所謂的共同開發之意涵為何？國家是否在國際法（國際條約、習慣法）上有義務必



高點律師司法官班 <http://lawyer.get.com.tw/>

北市開封街一段 2 號 8 樓 • 02-23115586(代表號)

須與他國進行共同開發？東海的實踐又是如何？為本文試圖回答的幾個問題。

## 二、共同開發之概念與國際法意義

### (一)共同開發之定義

何謂共同開發？德國國際法學者拉哥尼（Rainer Lagoni）認為：「共同開發是主權國家間的合作方式，是一種以國家間建立協定為基礎的國際法概念，從而排除了合同型的合作，如特許權持有者之間對跨越合同區分界線的礦區聯合經營的協議(註 3)。」福克斯（Hazel Fox）則表示：「共同開發是兩國通過國家之間合作和國內措施開發，以協議的方式，達成比例共同分享兩個或其中一個參加國根據國際法擁有的大陸礁層海床和底土的特定區域的油氣資源(註 4)。」因此，共同開發是國際法主體間對開發資源的一種合作安排，並非是民間經營或採取投資模式，是國際社會對於跨界礦藏理想的開發模式，也就是主張共有礦藏的不同利益所有者，將其自身的利益聯合起來以實現最大限度的有效開採，所得的產品和收益按比例分享(註 5)。「國際海洋法庭」中國籍法官高之國認為，國際上的共同開發在原則上是一個政治的概念，認為共同開發可以定義為在最終劃界之前，為了開發和分配領土爭端重疊區域的潛在自然資源，兩個或多個相關國家基於政府之間的國際協議而共同行使主體權利和管轄權(註 6)。

因此，海洋環境中的專屬經濟海域或大陸礁層劃界並非是解決問題的有效手段，因為邊界問題可能由於劃界基準不同而無法解決，由於片面開發可能會引起更大的衝突，由於一方未進入開採，另一方開採資源恐造成另一方損失，在擔憂資源被對方先行掠奪下，採取強硬手段迫使對方停止開發，也會造成當事方衝突之可能，未來逐漸由共同開發的概念取代，這種開發等於是建立一種機制，藉此可消除雙方對係爭區域內資源的競爭，讓競爭透過可以接受的方案下，共同利用爭執地區的經濟資源。

### (二)共同開發之特性與要素

至於共同開發具有那些特性，高之國則歸類成五大特性：第一，共同開發具任擇性，它不是基於法律上的要求而必須採取的強制行動，它是一項任意性規則。相關國家並沒有把它當作一種法律確信，它是基於各自現實的功利考慮；其次，共同開發具有國家主體性，它是以國家間的協議為基礎，其主體是國家，因為只有國家才享有大陸礁層和專屬經濟海域的油氣資源探勘開發的主體權利；第三，共同開發具有客體共享性，從共同礦區之具有單一性的特點，任一方單方面開採必會對這一資源的整體性造成破壞，從而損及另一方的權利。特別油氣這類流動性的資源，其客體共享性特徵



更為明顯；第四，共同開發具有功能性、實用性，它是從現實考慮的一種功能性安排，是一種符合實際的作法。使相關國家可以得到爭端海域的寶貴油氣資源；最後，共同開發並非永久解決重疊海域爭端，因此具有臨時性，在爭議海域共同開發是實際性的臨時安排，但它不是對邊界問題的永久性安排(註 7)。

至於要實現共同開發，學者拉哥尼認為必須具備四項基本要素，首先，要指定一特定的區域；其次，適用某種具體的資源；第三，訂立協定或具有法律拘束力的文件，明確有關各方對該區域的管轄權，並在這些管轄權和法律規範之下經營油氣田的探勘開發業務；最後，規定探勘開發的條款和條件(註 8)。

### (三)為何國家願意共同開發？

一般而言，國家之所以願意進行合作安排，而非片面進行開發，因素相當複雜，然大致上有下列諸多因素：

- 1.因石油與天然氣特質使然，有時單方面開發對跨界資源或重疊區域之礦藏造成不利影響，甚至在特定情況下會破壞另一方面利益；
- 2.從技術面觀察，共同開發可提供共同投資減少成本之可能性，且在提高生產力與效率之同時，便利技術移轉之可能性；
- 3.國家急需油氣資源等經濟因素，亦會促使相關政府尋求辦法，以便從開發獲得益處，而不至於因資源之開發利用，因為劃界問題而遷延不進，甚至影響相關國家間之和睦關係；
- 4.從政治法律上觀察，共同開發之合作安排中，相關國家可以擱置主權爭議，然並非放棄領土要求以及對共同開發活動的主權控制與行政管理(註 9)。

## 三、共同開發之國際法依據

### (一)條約依據與臨時安排概念

1969 年，聯合國國際法院判決「北海大陸礁層案」時提到劃界留有各方重疊區域，可以經由爭端各方共同作出決定，達到一項聯合管轄、利用或開發的制度。國際法院在判決中指出：「在維持礦藏統一性的問題上，最後一個辦法（共同開發）顯得尤為適當。」(The Court considers that such a situation must be accepted as a given fact and resolved either by an agreed, or failing that by an equal division of the overlapping areas, or by agreements for joint exploitation, the latter solution appearing particularly appropriate when it is a question of preserving the unity of a deposit(註 10)) 這也就是爾後經常被稱為的共同開發



制度。

共同開發的法律依據來自國家在其管轄海域中，對其主權權利的安排，即1982年《聯合國海洋法公約》（以下稱《公約》）中有關「臨時安排」之規定，在第三次聯合國海洋法會議審議有關專屬經濟海域和大陸礁層劃界條款時，涉及三項問題，包括劃界原則、劃界爭端解決和達成協定以前的臨時措施，臨時措施（provisional measures）一般主要是達成一項共同開發制度。1975年海洋法會議上達成的《非正式單一協商稿》（Informal Single Negotiation Text-ISNT）規定：「在協議未達成之前，任何國家均無權將其大陸礁層擴展到中間線或等距離線以外。」（pending agreement, no State is entitled to extend its continental shelf beyond the median line or the equidistance line）此一規定遭到主張「衡平原則」的反對，認為這會為中間線劃界造成既成事實。因此，1976年提出的《訂正的單一協商稿》作了修改，即「在協議未達成或問題未解決以前，各相關國家應作出臨時安排，顧及到第一款（指有關劃界原則）的規定(註11)。」

主張中間線原則的國家仍堅持主張在達成協議以前，任何國家無權將大陸礁層延伸到中間線以外。在該期會議上，印度等國提出一項共同提案：既不提中間線，也不提衡平原則，只是規定，在達成協議或取得解決辦法之前，相關國家應基於合作精神，自由訂立臨時安排。過渡期間內，這些國家「應避免作出可能使情勢惡化或有損另一國家利益的活動和措施(註12)。」而協商組主席召集的私人小組所擬的折衷稿規定，達成第一款規定的協定以前，有關各國應基於諒解和合作精神，盡一切力量訂立臨時安排。在此過渡期間內，這些國家應避免作出可能使情勢惡化，因而阻礙達成最後協定的活動或措施，這種安排不應妨礙最後界限的劃定。第八期會議續會根據上述批評，協商組主席對文稿作了修改，又經過第九期會議的討論修改，最後形成了《公約》目前所採用的措辭，即《公約》第83條第3款之規定：「在達成第一款規定的協議以前，有關各國應基於**諒解和合作**的精神，**盡一切努力作出實際性的臨時安排**」，並在此過渡期間內，不危害或阻礙最後協議的達成，這種安排不妨害**最後界限**的劃定。

亦即依據《公約》第83條第3款對於這種臨時安排的規定，共同開發制度也正式透過公約的法律形式確定下來，拉哥尼曾對「臨時安排」作出分析，他指出：

- 1.這種安排是由兩個或更多的相關國家所締結的協定，並非只有海岸「相鄰」或「相向」的國家才是相關國家，在此海域內擁有「長期漁捕權」



高點律師司法官班 <http://lawyer.get.com.tw/>

北市開封街一段2號8樓 • 02-23115586(代表號)



(long-standing fishery rights) 的國家亦是相關國家。

2. 臨時安排講求實際，換言之，這種安排能對因使用海域而發生的問題提供「實際的解決」，而不觸及劃界本身或是以劃界為基礎的主權紛爭問題。
3. 由於此種安排是臨時的，所以它是為了此紛爭海域和利用此海域資源的最終法律地位而安排的一種準備工作，相關國家能以協定的方式，將臨時安排轉變成為永久性的安排，但即使沒有協定，如果相關國家一直無法達成最終劃界，且它們之間缺乏有效解決爭端的程序，則此種臨時安排就自然成為永久性安排。
4. 正如海洋法公約第 74 條第 3 款中所顯示的，這種安排應不妨害最後界限的劃定，所以劃界並不需要考慮前述的臨時安排或是相關國家在此安排之下所從事的活動，而且這些活動並不會因而取得任何權利(註 13)。

## (二)共同開發不屬於習慣國際法

對於共同開發是否已形成習慣國際法，存有不同的看法，不過假設共同開發是國際法必須遵守的規則，從理論上而言，與大陸礁層主權權利專屬性存在著牴觸，因此，由於共同開發是一種臨時性的解決方法，由爭端國選擇是否推定，並不存在法律上的義務，亦非解決未訂邊界問題的最佳或永久性方法。

## 四、共同開發之合作類型與實例

在共同開發體制中，其模式主要來自於海洋權利的分布狀態而有所不同，簡言之，如果已經由各方界線分開的大陸礁層進行共同開發，屬於跨界礦藏的共同開發，就算雙方已經劃定好界線，但任何片面的開發均將引起另一方注意；另一種是在重疊海域資源下的共同開發，也就是在缺乏一條明確的界線下，國家之間如果選擇共同開發區作為邊界線的替代方法，或是作為邊界線的補充方法，主要當中夾雜了政治、經濟與法律三方面因素。在具體國際實踐中，此類合作安排，可以區分成四種「合作安排」模式：(一) 雙方訂定開發海床與漁業資源之「合作安排」，以取代明確劃定界線；(二) 協議建立跨界共同開發海床與漁業資源之共同管理或開發區域，此區域亦為雙方疆界爭端解決安排之一部分；(三) 開發跨越雙方界線之油田與天然氣場之安排；(四) 促進管理跨界魚類種群之合作安排(註 14)。

例如：在東北亞地區，共同開發最顯明的例子為 1974 年日本與南韓兩國就其大陸礁層重疊北方海域部分達成劃界協議，但在南方海域部分卻無法達成，為開發南部大陸礁層上資源，兩國同年簽署《關於日韓鄰接大陸礁層南方部分共同開發協定》(1974 Agreement between Japan and the Republic of Korea Concerning

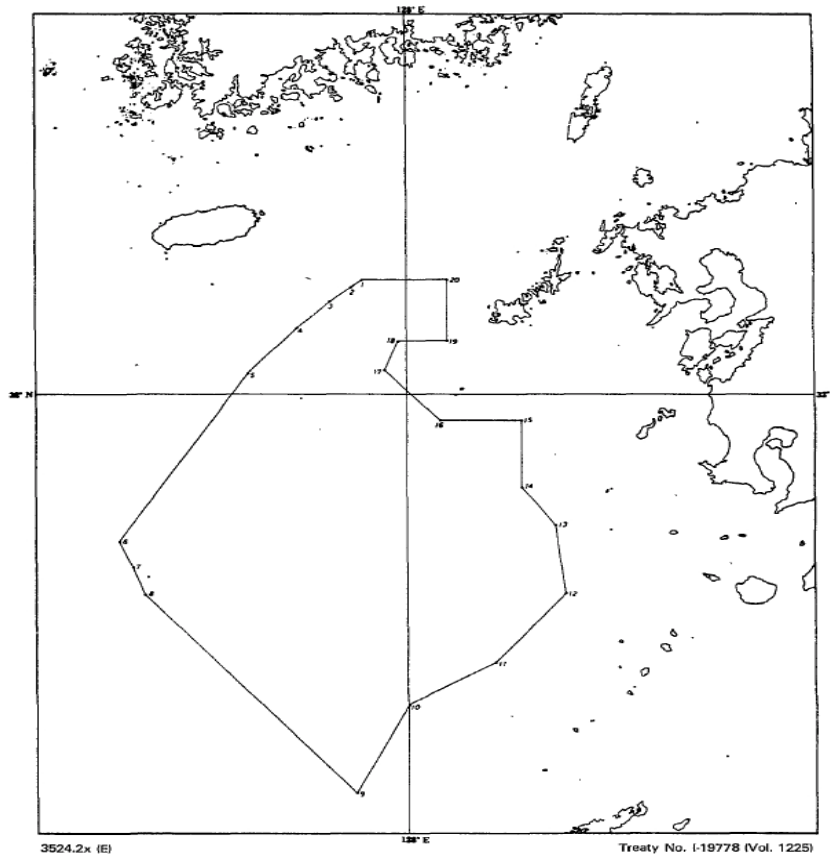


高點律師司法官班 <http://lawyer.get.com.tw/>

北市開封街一段 2 號 8 樓 • 02-23115586(代表號)

Joint Development of the Southern Part of the Continental Shelf Adjacent to the Two Countries(註 15)），該協定有效期限為 50 年，適用面積為 24,000 平方浬，規定雙方特許開發權人須締結營運協定，以實現共同探勘與開發該地區之目的，開發費用均攤，所得資源亦均分配，此外，日韓雙方共同指派一名執行者，設立共同委員會監督該地區所有活動。該協定在第 28 條明確規定，共同開發區的劃定並不影響日韓雙方在大陸礁層權利上的劃界立場，此協定對日韓兩國來說並不是大陸礁層劃界條約。

【圖 1】 《關於日韓鄰接大陸礁層南方部分共同開發協定》區域範圍



資料來源：United Nations Treaty Series, 1981,

〈 <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/jap-kor1974south.pdf> 〉, p.124.

在東海上，另一共同開發的實例為中日間在 2008 年 6 月 18 日，就共同開發東海問題達成原則共識，雙方自 2004 年至 2008 年，歷經 11 輪談判，最後選擇在中國「龍

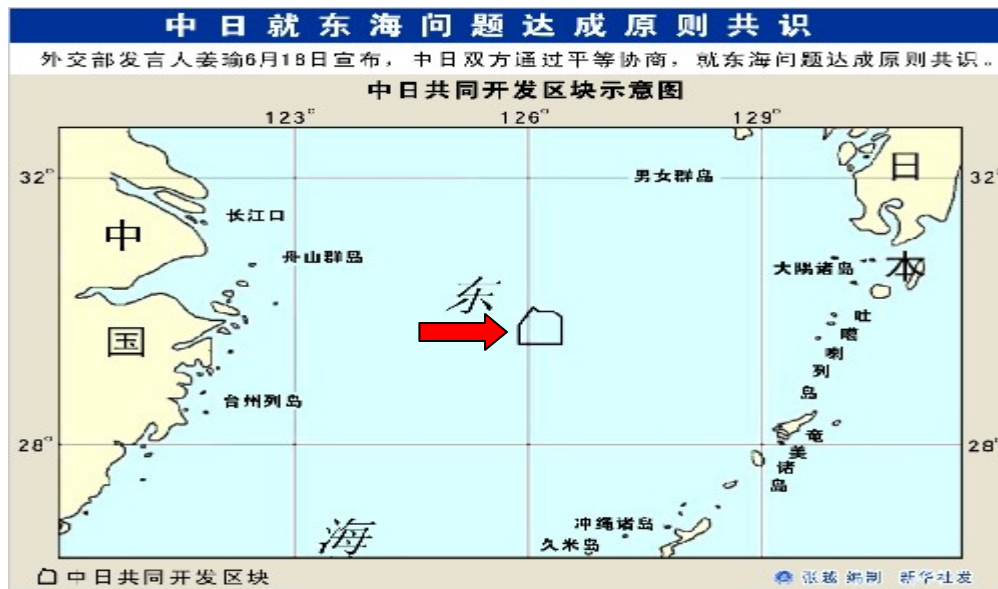


高點律師司法官班 <http://lawyer.get.com.tw/>

北市開封街一段 2 號 8 樓 • 02-23115586(代表號)

井」油氣田南面海域區塊進行共同開發，其面積約有 2,700 平方公里（【圖 2】）。中國方面以七個座標點來顯示該區域為雙方共同開發區塊，而日本方面則劃出中國主張的大陸礁層「沖繩海溝」為「中日分界線」和日本主張的以海岸基點平分的「日中中間線」為參照的共同開發區塊，較清楚地顯示了中日共同開發海域位於中國「龍井」油氣田南側並跨越「日中中間線」兩側的中日海域。

【圖 2】 中日東海共同開發區塊示意圖



資料來源：〈中日東海問題達成共識，專家即時解讀〉，《新華網》，2008 年 6 月 19 日，〈[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2008-06/19/content\\_8396939.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2008-06/19/content_8396939.htm)〉。

## 五、結語

共同開發一定是由國家間簽署協議完成的，可能由國營事業執行，或由已簽署共同開發國家之政府授權民間企業落實協議內容，此一模式在國際上是可能與可行的，主要是基於大陸礁層「單一地質構造」的考量，保持「礦藏的統一性」，是共同開發的重要準則在國際法實踐上是存在的，在東海域內已有日韓、中日等合作模式可供參考。可以把東海劃分為若干區域進行共同開發，在利益均享和義務均攤的原則下，透過由雙方官員組成的聯合委員會來建立租賃權經營制，如此才有可能「擱置爭議，共同開發」，因此，如果在東海劃界問題上取得共識可能有一定困難，但各爭端當事國的確可能在制訂共同開發的方案上謀求突破。



## 【注釋】

- 註1：〈總統出席「中日和約60周年紀念活動」〉，《總統府新聞稿》，2012年8月5日，〈<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=27837&rmid=514&word1=%E6%9D%B1%E6%B5%B7%E5%92%8C%E5%B9%B3%E5%80%A1%E8%AD%B0>〉。
- 註2：〈東海和平倡議－主權在我，共同開發〉，《總統府新聞稿》，2012年9月7日，〈<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1103&itemid=28089>〉。
- 註3：Rainer Lagoni, "Oil and Gas Deposits Across National Frontiers," American Journal of International Law, Vol.73, No.2, April 1979, p.215.
- 註4：Hazel Fox ed., "Joint Development of Offshore Oil and Gas," British Institute of International and Comparative Law, 1989, p.45.
- 註5：主要指有次序且有效地安排平台、生產設備的位置、礦井的距離、數量及生產速度，避免重複安裝平台或其他生產設備導致不必要的浪費或不經濟的油井鑽探。
- 註6：Zhiguo Gao, "The Legal Concept and Aspects of Joint Development in International Law," Paper delivered at the Sino- Canadian Delimitation Technical Training Workshop, Beijing, December 16-18, 1998, p.112.
- 註7：轉引自蕭建國，《國際海洋邊界石油的共同開發》（北京：海洋出版社，2006），頁62-63。
- 註8：Rauner Lagoni, "Oil and Gas Deposits Across National Frontiers," American Journal of International Law, Vol.73, No.2, April 1979, p.215.
- 註9：姜皇池，《國際海洋法（下冊）》（台北：學林出版社，2004年9月），頁848。
- 註10：ICJ Reports. North Sea Continental Shelf Case, para.99, 1969.
- 註11：UN Doc. A/CONF.62/WP.10, (1977), 8 UNCLOS III OR.
- 註12：Conf. Doc. NG7/3, April 21, 1978.
- 註13：Rauner Lagoni, "Interim Measures Pending Maritime Delimitation Agreements," American Journal of International Law, Vol.78, No.2, 1984, pp.358-360.
- 註14：姜皇池，《國際海洋法（下冊）》（台北：學林出版社，2004年9月），頁848。
- 註15：協定劃定的共同開發區由20個轉捩點，即21條直線線段所圍成，具體位置在北緯28度36分至北緯32度57分，東經125度55分5秒至東經129度9分之間，面積大約為24,101平方哩，共分為九個分區。後因日本宣佈實施12哩領海，造成第七分區出現8.5平方哩的重疊區域，使開發區的面積調整為24,092平方哩（約8.2平方公里）。儘管如此，該開發區仍是世界面積最大的一個海洋共同開發區。在確定大陸礁層共同開發的區域界線時，由於日本的權利主張是基於對中國和韓國的中間線；韓國的權利主張是依據對





中國和日本的陸地領土自然延伸，整個開發區幾乎全部處在日韓等距離中間線的日本一側。其中，第1-5點的走向是沿著日韓等距離線略偏北的方向；第5-6點的連線與等距離線重合；第6點是中國-日本-韓國三國等距離的匯合點，其地理座標是北緯30度46分2秒，東經125度55分5秒；第6-8點的連線為假想的中日等距離線，這條假想的等距離線向南及西南方向延伸。

