

軍艦自由航行與洋中（遠洋）群島之法律地位

編目：海商海洋法

主筆人：洪台大（林廷輝老師）

【新聞案例】

2018年8月31日，英國阿爾賓號船塢登陸艦（HMS Albion）在中國西沙群島行使自由航行權，延續美國在南海的自由航行行動，不過，中國派出一艘護衛艦和兩架直升機，「警告驅離」。中國外交部和國防部對此強烈不滿，並對英國提出「嚴正交涉」，「強烈敦促」英國停止此類「挑釁」行為。

英國軍艦自由航行西沙群島，並聲稱沒有違反國際法，也沒有證實是否進入中國所主張的領海，而當中可能衍生的法律問題如下：

- 第一，所謂軍艦的自由航行，多指在公海或專屬經濟水域上的航行權而言，各國船舶，無論是軍艦或一般船舶均有航行自由的權利，因此，西沙群島的海域中那些屬於公海或專屬經濟水域便是檢視英國軍艦是否享有自由航行之權利。
- 第二，然而，中國在西沙群島劃設領海基線採用直線基線法，由於中國國內法規範領海基線僅有直線基線法，因此所劃設的西沙群島包覆之水域，便成為內水，而西沙群島領海基線內之所以不能比照群島制度的群島水域，主要因為中國並非群島國，因此在1982年《聯合國海洋法公約》中並沒有規定大陸國家的洋中群島（或稱遠洋群島）得以適用群島水域制度，讓其他國家行使群島海道通行權或者無害通過權。但中國在西沙群島所劃設的內水水域，是否得以適用新內水制度，頗值得進一步討論。
- 第三，在中國與菲律賓的「南海仲裁案」中，仲裁庭已裁斷南沙群島未來不得已整遍海域，認為《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。

資料來源：〈英國軍艦駛入西沙海域，中共抗議〉，《聯合新聞網》，2018年9月7日，<https://udn.com/news/story/7332/3353643>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

【重點提示】

- (一)軍艦行使自由航行的海域與條件
- (二)西沙群島的領海基線問題：直線基線法的限制與條件
- (三)群島制度與洋中（遠洋）群島在 1982 年《聯合國海洋法公約》中的法律地位

【考點剖析】**(一)軍艦行使自由航行的海域與條件**

由於人類使用海洋中特別重要便是航行便利，在過去由格勞秀斯（Hugo Grotius）建構的公海自由原則，航行自由便是公海自由中的首自由，每個國家，不論沿海國或內陸國，均有權在公海上行駛懸掛其旗幟的船舶，包括商船、軍艦和用於非商業目的政府船舶，其他國家不得加以干預和阻礙。在公海上航行的船舶應僅懸掛一國的旗幟，受船旗國的專屬管轄。至於軍艦則有不受船旗國以外任何其他國家管轄的完全豁免權，當然也包括一國所有或經營並專用於政府非商業性服務的船舶。至於在專屬經濟區，《公約》第 58 條規範，所有國家，不論為沿海國和內陸國，在本公約有關規定的限制下，享有第 87 條所指的航行自由。

不過，任何船舶在公海行使自由航行，都應遵守國際法和一般接受的國際航行規則、避碰規則，尊重其他國家航行自由權利的行使，並自覺履行保障航行安全、控制環境污染、實施海上人命救助等義務。

(二)西沙群島的領海基線問題：直線基線法的限制與條件

無論是美國軍艦或是英國阿爾賓號軍艦駛入西沙群島內，便是穿過西沙群島的領海基線，進入內水，依據 1992 年《中華人民共和國領海及毗連區法》第 3 條第 2 項規定，領海基線採用直線基線法劃定，由各相鄰基點之間的直線連線組成；第 2 條第 3 項規定，領海基線向陸地一側的水域為中華人民共和國的內水；因此，外國軍艦通過的西沙群島的水域，不僅僅是領海部分，也是中國大陸所定義的內水，而在該法第 6 條第 2 項規定：「外國軍用船舶進入中華人民共和國領海，須經中華人民共和國政府批准。」因此，就中國大陸而言，無論是英國或美國的軍艦通過西沙群島的領海，或者是越過領海基線進入內水，均須中國政府同意，然而，就英國與美國軍艦的觀點來看，西沙群島的直線基線劃法，根本就是過度海洋主張，不符合《公約》的規範，此際，《公約》在直線基線法的畫設方面有其限制條件，《公約》第 7 條第 1 項規定：「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定可採用連

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

接各適當點的直線基線法。」問題便在於，何謂「海岸線極為曲折的地方」，「曲折」的標準何在？

由於直線基線法的制度又稱為挪威制度，這是挪威國王在 1889 年頒布的命令中最早提到採用直線基線來劃分領海和內海水的界線，在 1951 年聯合國國際法院的「英挪漁業權案」中，法院判決挪威的直線基線法並不違反國際法，因此，誠如挪威的海岸地形如此崎嶇，以及存在一系列島礁，於是便能確定領海基點而以直線基線劃設領海基線，然西沙群島圍繞著每一個島礁為平緩的沙灘地形，真正有崎嶇的珊瑚礁地形為數不多，因此，計算低潮線的可能性不是沒有，而如能採用傳統的正常基線法劃設島礁的領海基線，較能符合《公約》規範，《公約》之所以納入直線基線，主要仍是為了類似挪威這種海岸地形而設計，但是否能套用到西沙群島，則引起相當大的爭議，但由於中國國內法並未規範正常基線，僅以直線基線為立法內容，因此，在中國無法違反自身國內法下，仍以直線基線方式劃設西沙群島的領海基線。

此外，《公約》對於直線基線仍有嚴謹的規定，第 7 條第 3 項便規定：「直線基線的劃定不應在任何明顯的程度上偏離海岸的一般方向，而且基線內的海域必須充分接近陸地領土，使其受內水制度的支配。」如果西沙群島所覆蓋的水域面積與陸地面積比例過度偏離當時立法的精神，也嚴重偏離海岸的一般方向，也將造成在適用上的限制，當然，《公約》也為了特殊的經濟利益與地區特性而對直線基線法有特殊的規範，第 7 條第 5 項便體現這種特殊性：「在依據第 1 款（項）可以採用直線基線法之處，確定特定基線時，對於有關地區所特有的並經長期慣例清楚地證明其為實在而重要的經濟利益，可予以考慮。」但特定基線的適用，是指在可以採取直線基線法之處，而非指沿海國的全部基線，所謂「經濟利益」，大致所指為沿海國漁民的漁業利益，為了漁民生計而需要採取直線基線法確保之，至於「長期慣例」，必須歷經數世紀，對主張國真正重要，且必須有長久歷史慣例支持，主張國有義務提出相關歷史的經濟資訊，如果是片面主張者，並不符合該條款所指的基本條件。

此外，某些國家在採用直線基線法劃設領海基線，致使原本非內水的部分成為內水，造成航運方面的不便利，因此，《公約》第 8 條第 2 項規定：「如果按照第 7 條所規定的方法確定直線基線的效果使原來並未認為是內水的區域被包圍在內成為內水，則在此種水域內應有本公約所規定的無害通過權。」不過，在中國國內法規範外國軍艦無害通過領海時均須要經過批准，這與英國及美國軍艦主張的自由航行又有所不同。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

(三)群島制度與洋中（遠洋）群島在1982年《聯合國海洋法公約》中的法律地位

由於西沙群島是中國離岸12浬外的一組群島，因此領海基線的劃設屬於自成一格，無法適用《公約》第7條將一系列島嶼採用為連接各適當點的基點，然而，這種屬於大陸國家的洋中群島，究竟在《公約》中的法律地位為何？能否適用「群島制度」？是目前《公約》遺留下的問題，也就是洋中群島的問題。

中國與菲律賓的南海仲裁案，在2016年7月12日仲裁庭做出裁斷，在裁斷文中認為：「《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。」也就是說，類似西沙群島的領海基線主張，仲裁庭認為不得在南沙群島劃設這樣的基線，進而主張一個整體共同產生的海洋區域，這意味著南沙群島每一個島礁則會有自身的領海基線，領海與鄰接區海域範圍的主張。不過，為何《公約》規定，群島國便可以採取一個整體共同產生的海洋區域？首先要先了解，何謂群島國？根據《公約》第46條規定：「群島國是指全部由一個或多個群島構成的國家，並可包括其他島嶼；至於群島是指一群島嶼，包括若干島嶼的若干部分、相連的水域或其他自然地形，彼此密切相關，以致這種島嶼、水域和其他自然地形在本質上構成一個地理、經濟和政治的實體，或在歷史上已被視為這種實體。」因此，符合群島制度，外國船舶或航空器便可在群島水域享有群島海道通行權，但西沙群島是否能因此而比照適用群島海道通行權？似乎有所爭議。

回顧菲律賓在南海仲裁案中所提論點，也有某些部分遭受到批評：

- 1.《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

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

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。關於這點，海洋法權威邱吉爾（R. R. Churchill）教授也認為，《公約》第4部分群島國家的原則包括群島基線，僅適用在群島國，但他也承認，某些大陸國家的實踐，在洋中群島採與直線基線畫設期領海基線的做法，未來也可能形成習慣國際法。

誠如仲裁庭所言，《公約》並未規定，洋中群島的主張也就代表沒有符合也沒有違反《公約》的規定，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。

由於非群島國們在洋中群島的國家實踐，不屬於《公約》的調整範圍，反倒是由國家開始形成的實踐作為，進一步可能影響國際法發展。且由於目前在此方面的習慣國際法並未產生明確的授權性規則，但也不存在禁止性規則，而只能認為規則不明。邱吉爾教授也認為，在探討大陸國家洋中群島適用群島基線似乎是「沒有必要與不合理的限制」，況且，根據國家實踐，大陸國家主張洋中群島採用群島基線，而不主張線內水域為群島水域，反而適用內水制度，此種習慣法的發展似乎正在進行中。

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，在畫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。

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，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。例如海洋劃界中存在「單一劃界」問題，公約雖未規定，但並不能因此而否定「單一劃界」的存在。

1973年7月14日，中國海洋法會議談判代表曾在「海底委員會」提出「關於國家管轄範圍內海域的工作文件」第1條第6項規定：「島嶼相互距離較近的群島或列島，可視為一個整體，畫設領海範圍。」1996年5月15日公佈的《中華人民共和國政府關於中華人民共和國領海基線的聲明》中，除對西沙群島適用了直線基線外，也宣稱中華人民共和國政府將再行宣佈中華人民共和國其餘領海基線。2012年9月，中國也採用相同方法，以直線基線法公告了釣魚台列嶼的領海基線，至於直線基線內的水域便成為內水，而中國也依此畫設領海範圍，透過聯合國秘書長將其主張傳送給聯合國會員國。簡言之，將洋中群島視為一個整體劃設領海基線，主張海域權利，並沒有違反《公約》，原因在於《公約》並無明確規範禁止。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！