

國際法與國際政治下的沖之鳥

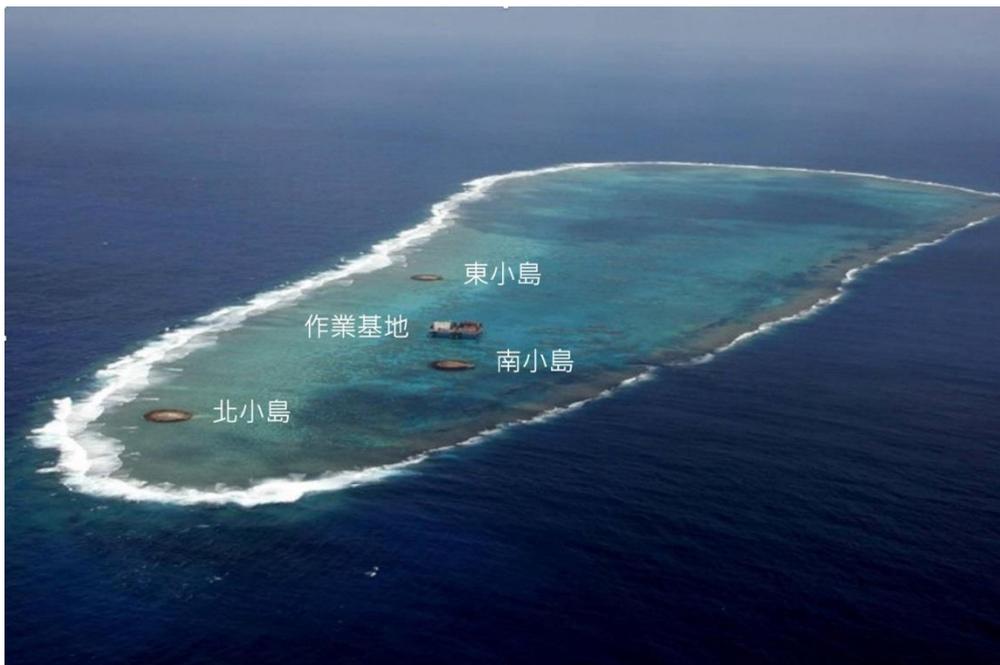
2021. 09. 14

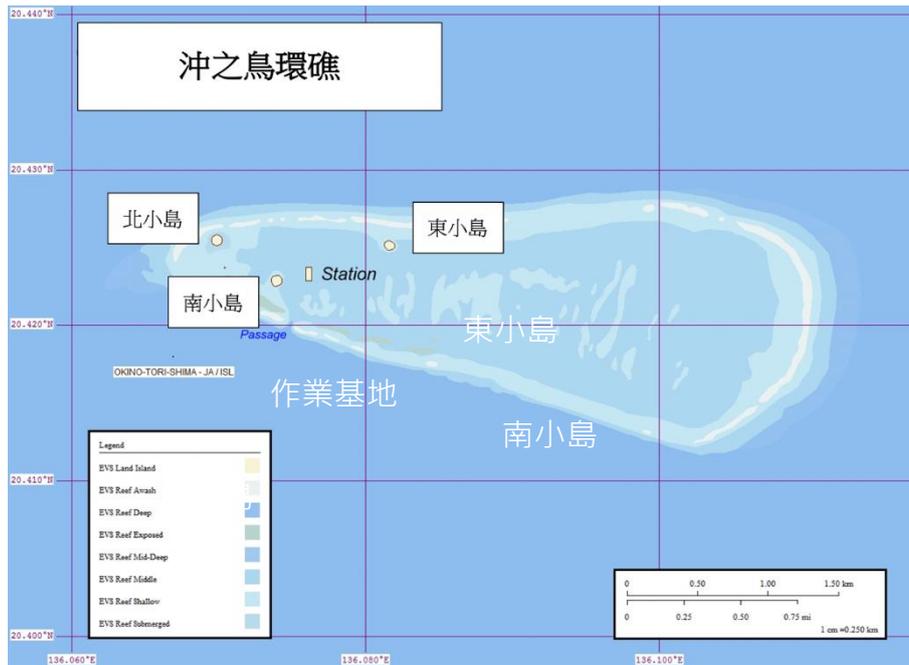
梁豐綺（本聯盟智庫兼職研究員、台灣大學政治研究所）

沖之鳥議題爭議許久，我國漁船「東聖吉 16 號」便曾於 2016 年 4 月因在沖之鳥周邊日本所宣稱的「專屬經濟海域」（Exclusive Economic Zone, EEZ）作業，遭日本海上保安廳扣押，直至船主繳交 600 萬日圓（約合新台幣 170 萬元）的訴訟保證金後方獲釋；此前，還有 2005 年「廣達興號」與「廣大興號」的先例。另外，中國的海洋調查船近年來亦屢次因進入此海域，被日本海上保安廳要求停止調查。然而，由於沖之鳥的國際法地位尚無定論，日本能否主張沖之鳥享有專屬經濟區，其實仍備受議論。尤其，相較沖之鳥的地位問題可被擱置，我國太平島在 2016 年 7 月的「南海仲裁案」中被草率地認定為無法享有專屬經濟區的「岩礁」，更引起軒然大波。有鑑於此，本文試圖梳理關於沖之鳥爭議的脈絡，特別是由國際法的觀點進行討論，期望能使讀者更加認識此一議題。

一、 沖之鳥爭議的主要背景

沖之鳥大致位於台灣東南東方 1600 公里的西太平洋，為南北長 1.7 公里、東西寬 4.5 公里的珊瑚環礁，在退潮時其周圍會有不少礁塊露出水面，不過在漲潮時可露出水面的部分僅有 7.86 平方公尺的北小島、1.58 平方公尺的東小島、以及人造的南小島（或稱觀測站）。

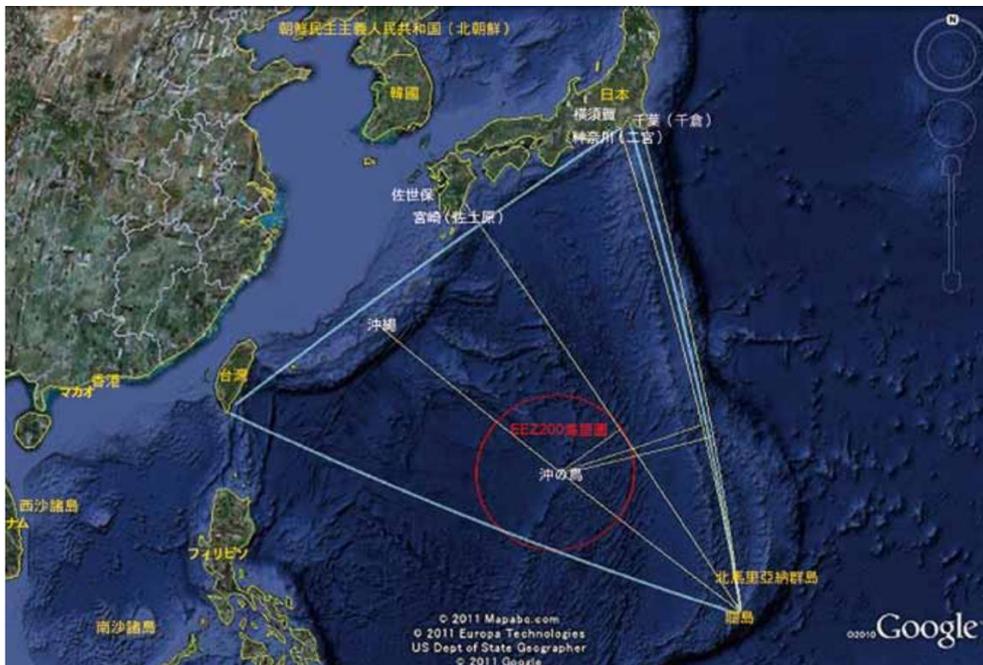




若沖之鳥可享有 200 浬（1 浬相當 1.852 公里）的專屬經濟海域，該海域總面積將高達約 43 萬平方公里，較日本約 38 萬平方公里的本土陸地面積更大。在專屬經濟海域內，沿岸國將擁有探勘、開採、養護、管理海域及海床上所有生物及自然資源的主權。此外，再加上其他海島乃至大陸礁層〔註〕的主權權利，則向來苦於國土面積狹小（世界排名第 62）的日本，其可管轄的海洋總面積將躍居世界排名第 6，達到 447 萬平方公里。除了面積廣袤之外，沖之鳥周邊海域擁有豐富的漁業資源，其大陸礁層更蘊藏著可觀的礦產資源，包括石油、天然氣、以及生產高科技產品所需且多次被中國當作國際談判籌碼的「稀土」，這對於天然資源匱乏、以至長期需仰賴從他國長途運送石油等資源的日本而言，將不啻是確保其經濟發展乃至國家安全的重要機會。



進一步地，沖之鳥位處由台灣、關島、日本橫須賀市（美國第七艦隊司令部所在地）所連線構成的三角形海域之中心，該海域不僅是日本對外海上交通所必經，更是中國大陸東進太平洋、美國西入東亞的交會區域，而堪稱西太平洋的戰略要地。尤其，中國大陸的軍艦和軍機近年來頻頻穿越宮古海峽駛入西太平洋，這顯示了過去第一島鏈所代表的拘束中國大陸軍事活動之意義已削減，針對台海安全傳統單一面向西面防禦的戰術也開始受到挑戰，西太平洋將成為美日同盟與中國大陸未來發生衝突最可能的場域之一。有鑑於此，在日本看來，中國大陸在沖之鳥周邊的海洋調查都可能帶有軍事意圖，遑論中國大陸實際上亦在該區域進行過多次規模不小的軍事演習，包括接近實戰的火砲射擊、及飛行器聯合操演。



二、 沖之鳥爭議的國際法爭點

（一）沖之鳥是礁石（reefs）還是島嶼？

儘管如此，沖之鳥在國際法上究竟能否享有專屬經濟區的問題，其實不無疑義。雖然坊間評論多謂中日或台日之間在沖之鳥爭議上的分歧，在於沖之鳥是「島」抑或「礁」，但精確地說應在於沖之鳥是否屬於「島嶼下的岩礁次分類」。具體而言，根據《聯合國海洋法公約》（下稱 UNCLOS）第 121 條第 1 款：「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」，沖之鳥的北小島與東小島因在高潮時仍高於水平面（儘管只有數十公分），故單就定義而言，沖之鳥的北小島與東小島，確實不只是礁石，而是島嶼。

（二）沖之鳥是否只是岩礁（rocks）？

然而，並不是所有的島嶼都能進一步根據同條第 2 款：「島嶼的領海、鄰接區、專屬經濟海域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」，主張擁有專屬經濟區，因為同條第 3 款即明確規定了：「不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟海域或大陸礁層。」據此，中方便基於沖之鳥的兩小島原本連人都無法站上去，主張沖之鳥只是岩礁，而不應享有專屬經濟區及大陸礁層。不過，日方則自 1987 年開始以水泥和消波塊維護擴建兩小島，並派人長期駐守，進而就此聲稱「沖之鳥可維持人類居住」。簡言之，中日之間的分歧應是在「維持人類居住的條件是否應為自然形成」的問題上。

(三) 維持人類居住的條件，是否應是「自然形成」？

事實上，國際法條本身對這個問題的答覆可說是相當明瞭。UNCLOS 第 60 條第 8 款即規定：「人工島嶼、設施和結構不具有島嶼地位。它們沒有自己的領海，其存在也不影響領海、專屬經濟海域或大陸礁層界限的劃定。」由此可知，上述之「維持人類居住的條件」便必須是「自然形成」。也因此，既然沖之鳥在日本的人工保護下看似更像是「人工島嶼」，特別是在全球暖化、海平面上升的情況下，若無這些人工設施沖之鳥還可能在高潮時就會被淹沒，沖之鳥並不能說具備「維持人類居住或其本身的經濟生活」之條件，從而亦只能被稱之為岩礁，而不得享有專屬經濟海域和大陸礁層。



三、 政治現實陰影下的國際法實踐

然而，儘管國際法條的相關規範已十分明確，國際法的實踐在政治現實的影響下卻未如此直截了當。日本在 2012 年向聯合國大陸礁層界限委員會(下稱 CLCS)聲請沖之鳥南小島以南海域的延伸大陸礁層；而由於大陸礁層與專屬經濟海域的

權利基本同步，在進行相關判定以前也勢必需要先認定沖之島的地位，故 CLCS 對此項聲請的回應是倍受矚目。可是，CLCS 最後卻僅決定擱置此項聲請，直到「相關照會所指出的事宜 (matter) 遭到解決」，其中並未直接解釋南小島是否只屬於岩礁，但實質上賦予了中、韓否決權。換言之，CLCS 的這項決定形同使國際法的規範讓位於國際政治的運作，讓兩造都有空間以此建議支持自己的主張。由此看來，如同我國太平島在「南海仲裁案」的美中角力下受到無理波及，國際現實在沖之島的爭議中仍將扮演關鍵的角色，有待持續追蹤。



〔註〕大陸礁層：又稱大陸架，根據 UNCLOS 第 76 條的規定，沿海國的大陸礁層包括其領海以外依其陸地領土的全部自然延伸，擴展到大陸邊外緣的海底區域的海床和底土；若從測算領海寬度的基線量起到大陸邊外緣的距離不到二百哩，則擴展到二百哩的距離，但原則上不應超過三百五十哩。

參考資料：

荊元宙，2018，〈日本對沖之島之經營及其對區域安全之戰略意涵〉，《國防雜誌》，33(2)：29-48。

(以上言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋: star89037@gmail.com)