

# 論聯合國大陸礁層界線委員會對日本提案之決定

高聖惕\*

1. 今年 4 月，聯合國大陸礁層界線委員會（簡稱 CLCS）在其 29 屆會議中，對於日本提案做出了幾項決定<sup>1</sup>，並且針對日本提案的某些部分通過建議（recommendations）<sup>2</sup>。在 CLCS 將建議公布之後，日本政府與中國政府做出完全相反的解釋。日本說 CLCS 的建議證明了沖之鳥礁（Oki-no-Troi Shima）是島，而中國外交部表示 CLCS 之決定證明了沖之鳥礁不是島<sup>3</sup>。如此衝突的聲明，使得國際間對於日本在沖之鳥礁周圍 200 海浬所宣布的專屬經濟海域（EEZ）的合法性，產生更大的質疑。後來，在今年 6 月，沖之鳥礁的周圍海域，有外國漁船被日本執法船逮捕，顯見日本政府希望透過這樣的行為來鞏固其法律主張，這也使得國際衝突愈演愈烈。因而有必要深入分析 CLCS 第 29 屆會議的相關決定與建議，如此得以辨別中日間相矛盾的解釋，誰是誰非。

2. 此外，CLCS 在第 29 屆會議對於日本提案做出的決定，擴張了 CLCS 在意的「爭端（disputes）」的範圍，具有深刻的法律意涵，對於往後其他國家提案，也會發生影響，值得吾人分析研究。

## 一、CLCS 第 29 屆會議決定之背景

3. 2008 年 11 月 12 日，日本向 CLCS 提出外大陸架之提案，提案當中包括太平洋中的七塊區域，日本希望藉此提案，獲得 CLCS 的建議，再依據聯合國海洋法公約（簡稱 UNCLOS）第 76 條第 8 項，來公布該國外大陸架的外部界線，因而取得法律上的合法性及確定性（final and binding）。在這七塊海域當中，有三塊係與沖之鳥礁所畫出的 200 海浬圓周相鄰，分別是沖之鳥礁以北的 SKB 海域、沖之鳥礁以東的 MIT 海域，以及沖之鳥礁以南的 KPR 海域。沖之鳥礁的大小，如同兩張彈簧床，當中沒有天然的淡水，日本使用沖之鳥礁作為基礎，將周圍 200 海浬的海域劃歸日本的專屬經濟海域（簡稱 EEZ），早就引起某些國家（包括中國及韓國）以及某些知名國際法學者的質疑<sup>4</sup>。認為係違反

---

\* 國立台灣海洋大學海洋法律研究所專任教授，英國劍橋大學國際法碩士，英國倫敦大學國際法碩士，荷蘭萊登大學國際法博士。本論文中之見解，不代表任何政府之立場。電子郵件: mikegau97@msn.com

<sup>1</sup> Paragraphs 16-21 of Chairperson's Statement (CLCS/74) for the 29<sup>th</sup> session between 19 March and 27 April in 2012 ([daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/326/32/PDF/N1232632.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/326/32/PDF/N1232632.pdf?OpenElement) visited on 3 June 2012).

<sup>2</sup> Summary of Recommendations of the CLCS in regard to the Submission made by Japan on 12 Nov. 2008, adopted on 19 April 2012 ([www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/jpn08/com\\_sumrec\\_jpn\\_fin.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/com_sumrec_jpn_fin.pdf) visited on 7 June 2012)

<sup>3</sup> For Japan's position, see ([tchina.kyodonews.jp/news/2012/04/29385.html](http://tchina.kyodonews.jp/news/2012/04/29385.html) visited on 17 June 2012). For Chinese positions, see ([www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/t941022.htm](http://www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/t941022.htm) visited on 17 June 2012). <http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS5/7145416.shtml#ixzz1x9x9wmLq> 見台灣的聯合新聞網，2012 年 6 月 7 日的新聞，由中央社在東京的記者專電，新聞標題為「日大陸棚延伸 聯合國官網公布」。

<sup>4</sup> Jon Van Dyke, *Speck in the Ocean Meets Law of the Sea*, New York Times (21 January 1988).

UNCLOS 第 121 條第 3 項的規定。這樣的爭議使得 CLCS 在審議日本提案時，整個委員會幾乎成為分裂的狀態。

4. 為了阻止 CLCS 對於日本提案的審議工作，中國以及韓國政府隨即依據 CLCS 的議事規則 ( Rules of Procedure of the CLCS, 簡稱 ROP ) 向聯合國提出反對性的外交照會，而日本政府也在這些照會提出後，提出辯護性、解釋性的外交照會。希望 CLCS 審議過程不受干擾<sup>5</sup>。以下分別敘述中國、韓國及日本的立場及主張。

5. 中國在 2009 年提出的第一個外交照會中，提出五大 UNCLOS 當事國的國際義務，分別是 ( 1 ) 尊重國際海底區域的義務； ( 2 ) 不影響國際社會整體利益的義務； ( 3 ) 完整履行 UN CLOS 條文義務的義務； ( 4 ) 確保 UNCLOS 完整性的義務； ( 5 ) 不以違法方式侵犯國際海底區域的義務。在照會中，中國考慮到沖之鳥礁的自然狀況，援引 UNCLOS 第 121 條第 3 項，主張沖之鳥礁在法律上不能產生 EEZ 及大陸礁層。中國政府譴責日本政府將沖之鳥礁放入外大陸架的提案，當成產生外大陸架的基點，同時拒絕承認 SKB、MIT、以及 KPR 海域作為日本外大陸架的合法性。<sup>6</sup>

6. 韓國的外交照會中的理由，跟中國相似。韓國指出該國一直以來皆認為沖之鳥礁是 UNCLOS 第 121 條第 3 項所指的「岩礁」，缺乏法律上的能力，來產生大陸礁層以及外大陸架。此外，韓國認為沖之鳥礁的法律地位問題，並非建立外大陸架的科學或技術性問題，而是一種 UNCLOS 第 121 條的解釋及適用的問題。對於 UNCLOS 第 121 條的解釋及適用之工作，不在 CLCS 的職權範圍之內，因此韓國要求 CLCS 不予審理日本提案中涉及沖之鳥礁的部分的提案。<sup>7</sup>

7. 就日本而言，日本早就在其提案的執行摘要當中指出，自沖之鳥礁延伸出來的大陸礁層，的確有潛在的海域重疊以及海疆畫界之問題，這些問題存在於日本以及帛琉之間，兩國業已進行外交諮商。日本沒有與其他任何國家就該海域存在爭端。日本並指出，帛琉業已表示不反對 CLCS 對於日本提案相關部分加以審理，並給予建議<sup>8</sup>。很明顯地，日本拒絕承認該國與中國、韓國，在沖之鳥礁延伸出來的大陸礁層當中，存在爭端。日本另外一層意思，就是倘若中國與日本，或是韓國與日本，有任何問題，該問題非 CLCS 所應注意。

8. 在 2009 年 3-4 月份，CLCS 召開第 23 屆會議時，開始討論日本提案，以及其他國家提出的外交照會。日本代表指出，中國及韓國的外交照會，僅牽涉到 UNCLOS 第 121 條

---

([www.nytimes.com/1988/01/21/opinion/l-speck-in-the-ocean-meets-law-of-the-sea-406488.html](http://www.nytimes.com/1988/01/21/opinion/l-speck-in-the-ocean-meets-law-of-the-sea-406488.html) visited on 21 June 2012) Also see Yukie YOSHIKAWA, The US-Japan-China Mistrust Spiral and Okinotorishima, in The Asia-Pacific Journal: Japan Focus ([www.japanfocus.org/-yukie-yoshikawa/2541](http://www.japanfocus.org/-yukie-yoshikawa/2541) visited on 21 June 2012)

<sup>5</sup> So far, four communications were sent by China, dated on 6 February 2009, 24 August 2009, 3 August 2011, and 5 April 2012. Three communications were sent by Korea, dated on 27 February 2009, 11 August 2011, and 5 April 2012. Five communications were sent by Japan, dated on 25 March 2009, 26 August 2009, 9 August 2011, 15 August 2011 and 9 April 2012. See paragraph 4 of Chairperson's Statement (CLCS/74), above n.1. Some of these communications are available in the CLCS web page for Japan's Submission ([www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_jpn.htm](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_jpn.htm) visited on 3 June 2012).

<sup>6</sup> Ibid. Chinese communication dated on 6 February 2009.

<sup>7</sup> Ibid. Korean communications dated on 27 February 2009 and 11 August 2011.

<sup>8</sup> See Section 4 (Relevant Maritime Delimitations) of the Executive Summary of Japan's Submission, available at ([www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/jpn08/jpn\\_execsummary.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/jpn_execsummary.pdf) visited on 3 June 2012)

的解釋問題，而該條文的解釋問題不在 CLCS 的權限範圍內，也不是 CLCS 的議事規則所規範的事項。日本遂要求 CLCS 不予理會這些外交照會<sup>9</sup>。

9. 後來，CLCS 做出決定，表示「本委員會對於 UNCLOS 第 121 條的解釋，不能扮演任何角色。」CLCS 決定：在組成審議日本提案的小組委員會的時候，將考慮事情的發展，再回頭來考慮這個問題。<sup>10</sup>

10. 在 2009 年 8 月份，CLCS 召開第 24 屆會，繼續討論本案。談到沖之鳥礁的問題時，CLCS 重申該委員會在 UNCLOS 第 121 條的解釋乙事上，不能扮演任何角色。其次，CLCS 回顧該委員會的任務，即針對提案的資訊，關於建立外大陸架的部分，加以審理。同時要依據 UNCLOS 第 76 條以及 1980 年 8 月 29 日第三屆聯合國海洋法會議中議定的瞭解性聲明（Statement of Understanding adopted on 29 August 1980 by the Third UN Conference on the Law of the Sea. Third），做出建議。第三、CLCS 在考慮提案時，僅觸及 UNCLOS 第 76 條及公約附件二所規範的議題，對於公約其他條文的解釋及適用的問題，不造成影響<sup>11</sup>。隨即，CLCS 組成一個小組委員會（Sub-commission），並對該小組委員會做出指令：針對日本提案所有部分加以審理。然而，CLCS 還做出一個重要決定，即「CLCS 不得對於小組委員會所提出的涉及沖之鳥礁的建議，採取任何行動，直到該委員會做出相反的決定後，始能採取行動（*it shall not take action on the part of recommendations prepared by the Sub-commission in relation to the area of Oki-no-Tori Shima, until the Commission decides to do so.*）」<sup>12</sup>。值得注意的是，此項決定，僅適用到沖之鳥礁南部的 KPR 海域的提案部分。<sup>13</sup>

11. 前段所述 CLCS 在第 24 屆會議中對於日本提案沖之鳥礁部分做出的決定，一直沿用到 2012 年 4 月 CLCS 召開第 29 屆會議之前<sup>14</sup>。在仔細分析第 29 屆會議的決定前，應該討論中國、韓國、日本的相關主張的相同之處與差異之處。

12. 在 2011 年 8 月，當 CLCS 舉行第 28 屆會議時，中國政府提出一項外交照會，提出以下論點，來強調 CLCS 所不能做的事情。

“作為由地質學、地球物理學或水文學方面的專家組成的機構，委員會應避免其工作影響包括第 121 條在內的《公約》有關條款的解釋和適用。《公約》第 121 條第 3

---

<sup>9</sup> Paragraph 54 of Chairman's Statement (CLCS/62), 23<sup>rd</sup> session, New York, 2 March – 9 April 2009 (daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/G EN/N09/307/58/PDF/N0930758.pdf?OpenElement visited on 3 June 2012)

<sup>10</sup> Paragraph 59, *ibid.*

<sup>11</sup> Paragraphs 22-25 of Chairman's Statement (CLCS/64), 24<sup>th</sup> session, New York, 10 August – 11 September 2009 (daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/536/21/PDF/N0953621.pdf?OpenElement visited on 22 September 2010).

<sup>12</sup> Paragraph 26, *ibid.*

<sup>13</sup> This was only indicated by Paragraphs 18-19 of Chairperson's Statement (CLCS/74), above n.1.

<sup>14</sup> See Paragraphs 21-22 of Chairman's Statement (CLCS/66), 25<sup>th</sup> session, New York, 15 March – 23 April 2010; Paragraph 12 of Chairman's Statement (CLCS/68), 26<sup>th</sup> session, New York, 2 August – 3 September 2010; Paragraph 11 of Chairperson's Statement (CLCS/70), 27<sup>th</sup> session, New York, 7 March – 21 April 2011; and Paragraphs 12-15 of Chairperson's Statement (CLCS/72), 28<sup>th</sup> session, New York, 1 August - 9 September 2011. All can be found in (www.un.org/Depts/los/clcs\_new/commission\_documents.htm#Statements by the Chairman of the Commission visited on 3 June 2012).

款的適用，涉及作為“人類共同繼承財產”的國際海底區域的範圍，涉及國際社會共同利益，是具有普遍性的重要法律問題。依沖之鳥礁主張大陸架將嚴重侵蝕作為“人類共同繼承財產”的國際海底區域。在沖之鳥礁的法律地位得到明確認定之前，如果委員會就日本畫界案涉及沖之鳥礁部分提出建議，認可依沖之鳥礁主張外大陸架，將對維護公正合理的國際海洋秩序帶來不利影響。<sup>15</sup>

13. 總結的說，中國與韓國<sup>16</sup>均反對 CLCS 對於涉及沖之鳥礁的提案加以審理，並給予建議。因為兩國皆認為沖之鳥礁是 UNCLOS 第 121 條第 3 項所規定的岩礁。中國要求 CLCS 不予處理的理由在於希望 CLCS 能避免造成海洋國際秩序的不利影響。因此，核心的法律問題在於「將 UNCLOS 第 121 條第 3 項解釋之後，再適用到沖之鳥礁的自然狀況」。中韓兩國皆反對 CLCS 解釋並適用 UNCLOS 第 121 條，韓國將理由說的很清楚，就是 CLCS 不具備此種權力。而中國要求 CLCS 在通過相關建議之前，先要澄清沖之鳥礁的法律地位。既然 CLCS 無權解釋並適用 UNCLOS 第 121 條，那麼此項澄清與認定的工作，就必須假由其他有權機關執行。

14. 倘若將上述中韓的立場與日本的立場相對照，可以發現一個有趣的事，那就是中、韓、日三國對於一件事存在共識，那就是 CLCS 不具備解釋及適用 UNCLOS 第 121 條的職權。不過，三國雖然共享相同的起跑點，但是後續發展卻有不同。日本的立場是，「解釋 UNCLOS 第 121 條的工作」，與本案（對於日本外大陸架提案之審理工作）無關。而中國及韓國的主張是，「解釋 UNCLOS 第 121 條的工作」，與本案（對於日本外大陸架提案之審理工作）不但有關，而且不能切割。換言之，日本要求 CLCS 不理會中韓兩國的外交照會。而中國及韓國要求 CLCS 小心處理「解釋 UNCLOS 第 121 條的工作」，並應委託外部法律專家從事此一澄清與認定之工作。

15. 現在吾人可以深入思考 CLCS 第 24 屆會議的（關於 CLCS 日後如何處理日本外大陸架提案關於沖之鳥礁的部分）決定，如前所述，CLCS 第 24 屆會議的決定，一直沿用到第 29 屆會議。事實上，面對日本以及中韓兩國的相互矛盾的要求，CLCS 第 24 屆會議的決定係採取「中道」，並未完全符合日方要求，亦未完全配合中韓兩國之主張。

16. 其實，CLCS 對於日本沖之鳥礁提案之處理，當中牽涉到一個關鍵性的法律問題，就是 CLCS 所關切的「爭端」，其範圍到底有多大？相關的條文是 CLCS 的議事規則的第 46 條，以及議事規則的附件一。附件一第 5 條（a）項規定，倘若存在海岸相向或相鄰的國家之間的爭端，或是其他尚未解決的陸地或海域爭端（*dispute between States with opposite or adjacent coasts or in other cases of unresolved land or maritime disputes*）

“CLCS 不得考慮及接受任何爭端相關國家所提出的提案。然而，倘若 CLCS 事前接到所有爭端當事國的同意，則 CLCS 得審理相關海域的提案（the Commission shall not consider and qualify a submission made by any of the States concerned in the dispute.

<sup>15</sup> Chinese communication dated on 3 August 2011. Above n.5.

<sup>16</sup> Korea repeated its position at the 28<sup>th</sup> session as what it stated in its first communication. See Korean communication dated on 11 August 2011. Ibid.

However, the Commission may consider one or more submissions in the areas under dispute with prior consent given by all States that are parties to such a dispute ) .”<sup>17</sup>

17. 日本拒絕承認在日中之間與日韓之間，存在著所謂的「陸地或海域爭端」。這個主張的基礎，在於日本認為 CLCS 所需在意的爭端，其範圍很狹窄（狹義的爭端），日本認為 CLCS 規範當中所謂的「陸地爭端」，僅限於「領土主權歸屬爭端」，而「海域爭端」，僅限於「重疊海域之畫界爭端」。其實，CLCS 在成立之後的實踐當中，確實也是採取這種狹義解釋<sup>18</sup>。在本案當中，CLCS 似乎也認同日本的主張（狹義的爭端範圍）。否則，CLCS 應該在一開始就拒絕接受並考量日本的提案。

18. 即便如此，CLCS 並未完全被日本說服。因為 CLCS 並無意直接地採納小組委員會對於日本相關提案所做出的建議草案。依據 CLCS 第 24 屆會議的決定，CLCS 在考慮接納小組委員會對於日本沖之鳥礁提案所做出的建議草案之前，必須先行通過一個「先決性決定」，那就是 CLCS 必須「先同意」去考量建議草案，如此才能進入考量建議草案的議案。其實，沒有人能夠預料 CLCS 何時能夠做出這樣一個有利於日本的「先決性決定」。基於此項理由，作者也不認同所謂「CLCS 完全拒絕中國及韓國的要求」之說法<sup>19</sup>。最重要的是，這個 CLCS 必須在意的「爭端的範圍」，由於 CLCS 在本案當中的做法與先前作法不一致，使得該「範圍」陷於不確定的狀態。作者認為，這個不確定狀態，一直要到 CLCS 第 29 屆會議，方能得到確定。

19. 另外一個尚未得到解答的法律問題是，「中國與韓國的外交照會，是否純屬於 CLCS 所不能處理的涉及 UNCLOS 第 121 條的解釋及適用的問題」？這種「定性」，是日本政府做的。因為日本政府希望 CLCS 不予理會中韓的外交照會。從事實上來看，CLCS 並未採取日本的觀點。否則，CLCS 可以直接地去採納小組委員會對於日本沖之鳥礁提案做出的建議草案。何必設一門檻（先決性決定）？不過，要說 CLCS 完全拒絕接受日本的主張，那也與事實不符。因為 CLCS 確實地為了日本提案，成立一個小組委員會，去審理日本提案的「全部內容」。再者，CLCS 屢屢表示，該委員會對於 UNCLOS 第 121 條的解釋乙事，不能扮演任何角色。

20. 有趣的是，CLCS 在第 28 屆會議當中，曾經討論一個議題，那就是「針對 UNCLOS 特定條文（不屬於第 76 條、附件二以及第三界聯合國海洋法會議在 1980 年 8 月 29 日議定的諒解性聲明）的解釋事務，建議一套機制來尋求建議（Mechanism to seek advice on matters of interpretation of certain provisions of the Convention other than those contained in its article 76, and annex II, as well as in the Statement of Understanding adopted on 29 August 1980 by the 3<sup>rd</sup> UN Conference on the Law of the Sea）」。就此議題，一個 CLCS 委員做了相關

<sup>17</sup> The Rules of Procedure of CLCS is available at ([daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/23/PDF/N0830923.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/23/PDF/N0830923.pdf?OpenElement) visited on 3 June 2012).

<sup>18</sup> Also see Paragraphs 14 of Chairperson’s Statement (CLCS/72), above n.14. Michael Sheng-ti Gau, The CLCS as a Mechanism to Prevent Encroachment upon the Area, 10 Chinese JIL (2011), 3 at 33.

<sup>19</sup> In fact, China and Korea praised CLCS for adopting the decision at its 24<sup>th</sup> session not to take actions on Oki-no-Tori part of Japan’s Submission. See Chinese Communication dated on 3 August 2011 and Korean Communication dated on 11 August 2011. Above n.5.

簡報，並提出一個問題：當 CLCS 審議提案之時，遇到一個問題，牽涉到不在 CLCS 權限範圍內的 UNCLOS 條文的解釋，這個問題對於提案的審理，有其關連，那 CLCS 應如何做？在會議中有委員提出一個提議，那就是在此種情況之下，CLCS 可以向聯合國法律顧問尋求解答。在激烈的討論之後，CLCS 決定此議題移到下次會議討論<sup>20</sup>。雖然在會議紀錄中看不出此項議題在討論時，到底 CLCS 委員們針對哪一個 UNCLOS 條文，不過瞭解背景的人都知道，大家心中所想的是 UNCLOS 第 121 條，以及該條文如何適用到沖之鳥礁提案的問題。因為這是 CLCS 在當時面對的大難題。

21. 前段的插曲，證明一件事，那就是 UNCLOS 第 121 條適用到沖之鳥礁提案這件事，並未被 CLCS（或者說相當數目的 CLCS 委員）認為是一個（如日本所說）毫不相關的事，或是一個完全可以撇開的事情。這個插曲充分說明另一件事，那就是為何 CLCS 並未直接去採納小組委員會對於沖之鳥礁提案所做出的建議草案。無論如何，吾人可以很公平地說，UNCLOS 第 121 條，一直存在於 CLCS 委員們的腦中，揮之不去。在這種情況之下，真正的問題應該是：到底 UNCLOS 第 121 條在 CLCS 審理日本沖之鳥礁提案的過程中，扮演什麼角色？影響 CLCS 委員們思考的程度，又是如何？

## 二、CLCS 第 29 屆會議對於沖之鳥礁提案之考量

22. 2012 年 4 月，在 CLCS 召開第 29 屆會議之時，CLCS 遵循第 24 屆會議所做出的決定。處理小組委員會就日本提案在沖之鳥礁南部的 KPR 海域做出的建議草案。CLCS 注意到中國、日本、帛琉、韓國以及美國提出的外交照會，特別是最近由中國、韓國及日本提出的照會。值得注意的是，最近由中、韓、日三國提出的外交照會，並未公開於 CLCS 的官方網站。然而，幸運的是，吾人可以在 CLCS 對於日本提案的建議的摘要（Summary of Recommendations）當中，看到中、韓、日三國照會的摘要，特別是三國爭端的核心。

23. 從中國的立場而言，「本質上，此項歧異關於是否沖之鳥礁可以產生 EEZ 及大陸架的爭端，以及是否沖之鳥礁周圍之海域屬於國家管轄範圍，還是屬於國際社會的共有區域的爭端（such disagreement is, in essence, a dispute of whether or not the rock of Oki-no-Tori shall have EEZ or continental shelf, and a dispute of whether relevant maritime space is under national jurisdiction or a common space of the international community）。」韓國的立場是：「存在一個關於沖之鳥礁的法律地位的爭端（it considers that there exists a dispute concerning Oki-no-Tori Shima's legal Status.）。」日本的立場則是：「日本認為中韓兩國堅持 CLCS 不應該對於沖之鳥礁所產生的外大陸架做出建議，在相關的法律文件如 UNCLOS、UNCLOS 的附件、CLCS 的議事規則中找不到依據（[it] considers the argument by PRC and ROK insisting that the Commission should not make recommendations on the regions relating to Oki-no-Tori Shima Island has no legal basis in any of the relevant legal documents: the Convention, the Annexes to it, or the Rules of Procedure of the Commission.）。」<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Paragraphs 37-40 of Chairperson's Statement (CLCS/72), above n.14.

<sup>21</sup> Summary of Recommendations, above n.2.

24. 換言之，從中韓兩國最近發出的外交照會當中，可以看出日本提案牽涉到三種爭端。從中國的立場而言，爭端為（1）是否沖之鳥礁在法律上有能力產生 EEZ 或外大陸架？以及（2）沖之鳥礁周圍海域的法律地位的爭端，到底是國際海底區域（人類共同繼承的財產），還是日本的 EEZ 與外大陸架？從韓國的立場而言，爭端為沖之鳥礁的法律地位，是否它是 UNCLOS 第 121 條第 3 項所定義的岩礁，或是第 121 條第 1 項所定義的島嶼？就日本而言，以上中韓兩國之論點在 UNCLOS 以及 CLCS 的議事規則當中皆找不到法律理由。簡言之，所有爭論的核心問題在於將 UNCLOS 第 121 條第 3 項解釋之後，再適用到沖之鳥礁的情況後，結論是如何（沖之鳥礁是否可以產生外大陸架）？而日本的核心立場，在於 CLCS 根本不應理會這樣一個該機關無權處理的議題。

25. 在對於「先決性決定（也就是日本政府的提案：CLCS 應考量小組委員會的建議）」投票前，一個問題跑出來。那就是：是否這個「先決性決定」屬於「實質性問題」還是「程序性問題」？當中的玄機在於，倘若屬於實質性問題，那麼這個日本提案，必須得到三分之二多數，才能通過。倘若被定性為程序性問題，那此提案只要得到二分之一多數便可通過。CLCS 主席就此問題做出裁示，本問題屬於實質性問題。後來有委員反對主席的裁示，於是依據 CLCS 的議事規則，用投票解決此項爭議（僅需簡單多數決），投票結果是 8 票支持主席裁示，7 票反對主席裁示，1 票棄權。接下來的問題是，到底要如何投票，是採秘密投票，還是公開投票？CLCS 就此決定依據議事規則第 38 條規定，採取舉手表決。

26. 當 CLCS 針對日本所提「請 CLCS 針對小組委員會所做出的建議草案加以處理」之提案舉手表決時，結果是此項提案並未得到超過三分之二多數的支持，連二分之一多數的支持也沒得到。換言之，即便此議題被定性為程序性問題，日本提案也不會通過。其實，支持日本提案的票數，連三分之一都不到。依據 CLCS 會議紀錄，就在場的 16 名 CLCS 委員而言，支持日本提案的人數，僅有 5 人，反對的人數有 8 人，而棄權者有 3 人。日本可謂大敗。<sup>22</sup>

27. 此外，CLCS 在會中做出另一個決定，更讓日本難堪：

“委員會考量：委員會不能對於 KPR 海域採取任何行為，直到相關照會所指出的事宜遭到解決之後（The Commission considered that it would not be in a position to take action on the parts of the recommendations relating to the Southern Kyushu-Palau Ridge Region until such time as the matters referred to in the communications referred to above had been resolved.）”<sup>23</sup>

28. 很顯然地，CLCS 在第 29 屆會議當中，對於日本沖之鳥礁提案，又設下另一個條件。這個條件是，中國、韓國及日本的外交照會中指出的「事宜」必須先行解決。前面已經指出，中、韓、日照會中，含有一些歧異與爭端。這裡所謂的「事宜」指的就是「這些歧異與爭端」。所謂「解決這些事宜」，意思就是「這些歧異或爭端得到解決」。這樣一

---

<sup>22</sup> Paragraphs 18-19 of Chairperson's Statement (CLCS/74), above n.1.

個條件，等於給予中國以及韓國一個「否決」日本沖之鳥礁提案的權利。

29. 比較 CLCS 在第 24 屆會議以及在 29 屆會議所做出的兩個決定，可以看出一件重要的事。依據 CLCS 在 24 屆會議做出的決定，「先決性決定」必須要透過多數決的投票。CLCS 在第 29 屆會議當中，將此「先決定決定」定性為實質性議題，因此需要三分之二多數票支持。就此而言，已經給日本出了個大難題。但是 CLCS 第 29 屆會議的決定，增加一個門檻，那就是中國與韓國「不再反對」日本沖之鳥礁提案，簡直把日本沖之鳥礁提案，變成「不可能的任務」。中國及韓國反對日本沖之鳥礁提案的理由，在於沖之鳥礁在法律上（UNCLOS 第 121 條第 3 項）根本不能當成一個主張外大陸架（以及 EEZ 與大陸礁層）的據點。日本不以為然，認為沖之鳥礁是島，足以產生 EEZ 及外大陸架。其實日本如果失敗，牽涉到的利益極大，因為日本早已在沖之鳥礁周圍 200 海浬宣布為日本的 EEZ，吾人很難想像日本會讓步，承認沖之鳥礁不是島。因為如此一來，連該 EEZ 也會產生合法性的質疑。換言之，這是一個零合遊戲。雙方皆不可能讓步。如此一來，CLCS 第 29 屆會議的決定，使得 CLCS 小組委員會對於日本沖之鳥礁南部 KPR 海域做出的建議草案，幾乎不可能被 CLCS 通過。

30. 大家應該還記得，在 CLCS 第 28 屆會議當中，有一個議題，是要 CLCS 向外界尋求法律協助，來解決 CLCS 職權範圍外的條文解釋問題。這個議題移到第 29 屆會議來繼續討論。但是很有趣的是，在第 29 屆會議中，原來提案的委員居然撤回提案，因此 CLCS 決定不再討論這個問題<sup>24</sup>。如果我們考慮到 CLCS 在 29 屆會議中發生的事，這樣情況的改變就可以瞭解。這個向外界尋求法律協助的提案，在 29 屆會議被打消。意思是砍斷 CLCS 向外界求助的機會。對誰有利？當然是對中國及韓國有利。因為此次會議已經對日本沖之鳥礁提案做出極為嚴厲的決定。日本想要翻身，外界的法律協助，幾乎等於唯一的希望。因為沒有人可以保證，外界法律專家對於 UNCLOS 第 121 條第 1 項及第 3 項的解釋及適用，絕不可能將沖之鳥礁認為是島，而不是礁石？作者認為，向外尋求法律協助之路被砍斷，表示日本沖之鳥礁提案，未來完完全全掌握在中國及韓國手中。

### 三、問題、分析、與展望

31. CLCS 第 29 屆會議紀錄提到，日本提案中，僅有沖之鳥礁南部的 KPR 海域，受到 CLCS 第 24 屆會議決定的拘束。然而，中國在 2009 年第一個外交照會中，反對 CLCS 處理日本沖之鳥礁提案，提到三塊海域（KPR、SKB、MIT），而不是一塊。為何 CLCS 第 24 屆會議之決定不適用到 SKB 海域以及 MIT 海域？難道這兩塊海域跟沖之鳥礁沒關係？作者在日本提案的執行摘要當中找到答案<sup>25</sup>，這個答案可以協助吾人判斷日本政府在 CLCS 第 29 屆會議之後主張（CLCS 認可沖之鳥礁是島）的正確性。

32. 日本執行摘要的第 6.2 節與第 6.7 節，提到 MIT 海域（在沖之鳥礁東面）以及 SKB 海域（在沖之鳥礁北面）作為外大陸架的基礎。

---

<sup>23</sup> Paragraph 19, *ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.* paragraph 52.

<sup>25</sup> Above n.8.



“6.2. ...The continental margin in this region [MIT] comprises the Izu-Ogasawara and Mariana Arcs and adjacent submarine highs, which together form a natural prolongation of Japan’s land mass on the Arc represented by islands such as Minami-Io To Island.”<sup>26</sup>

“6.7. ...The continental margin in this region [SKB] consists of two parts. The eastern part comprises the Izu-Ogasawara Arc, which forms a natural prolongation of Japan’s land mass on the Arc represented by islands such as Tori Shima Island. The western part comprises the Kyushu-Palau, Daito and Oki-Daito Ridges, which together form a natural prolongation of Japan’s land mass on the Ridges represented by islands such as Kita-Daito Shima Island, Oki-Daito Shima Island and Oki-no-Tori Shima Island.”<sup>27</sup>

33. 以上陳述，如果跟日本在執行摘要的 6.2 號及 6.7 號附圖一起觀察，可以得到下列明顯的結論：（1）就 MIT 海域而言，主張其為日本的外大陸架的理由，根本不是沖之鳥礁；（2）就 SKB 海域而言，主張其為日本的外大陸架的理由當中，沖之鳥礁只是一小部分。因此，倘若 CLCS 不能考量沖之鳥礁的因素，這將不至於造成 MIT 海域及 SKB 海域提案完全被推翻的後果。從另一個角度來看，即便通過 MIT 海域及 SKB 海域的提案（事實上 CLCS 沒有完全通過此二海域的提案），也絕對不表示 CLCS 將沖之鳥礁認定為島。如此，吾人可以解釋為何 CLCS 第 24 屆會議之決定，並不適用在此二海域的提案之上。吾人也可以明白，為何日本在 CLCS 第 29 屆會議後，主張 CLCS 肯定沖之鳥礁為島，是一種不正確的說法。

34. 對於本作者在前段做出的結論，或許有人質疑。質疑的理由係基於一項事實：即位於沖之鳥礁周圍的 EEZ 之北的 SKB 海域，為日本提案的一部份。而該提案海域的南部邊界，恰巧與該 EEZ 的北方邊界的圓弧線完全相同。此項事實顯示：SKB 海域是沖之鳥礁的自然延伸出來的外大陸架。此種論點可以在日本提案的執行摘要當中找到依據，那就是前述所說，「就 SKB 海域而言，主張其為日本的外大陸架的理由當中，沖之鳥礁是一部分的理由。」沖之鳥礁必須被認定為島嶼，如此方能產生一個自然延伸的外大陸架，而其邊緣與沖之鳥礁所產生的 EEZ 的邊緣相連接。有鑑於 CLCS 在第 29 屆會議當中通過了小組委員會針對 SKB 海域所做出的建議草案，因而證明了沖之鳥礁是島。

35. 針對此種質疑，本作者有兩大反駁的理由。首先，SKB 海域的南部邊界與沖之鳥礁周圍的日本 EEZ 的北面界線重合的原因，不是因為 CLCS 的決定，而是因為提案國日本自己的立場所致。因為日本主張沖之鳥礁是 UNCLOS 第 121 條第 1 項所定義的島嶼，因而沖之鳥礁得以產生 200 海浬 EEZ。這個日本政府業已宣布的海域，其合法性無須 CLCS 的認證。此點與需要 CLCS 先行肯定始得以合法化的外大陸架不同。既然日本的 EEZ 不需要 CLCS 的認可，那麼日本在 CLCS 的提案斷然不會將其 EEZ 的海底狀況送交 CLCS 審視。因此日本的外大陸架提案當中 SKB 的海域的部分，自然必須終止於該 EEZ 的北部邊緣。這點無疑地是日本政府的決定。其實，倘若日本所提的 SKB 海域，其南部邊緣較

---

<sup>26</sup> Ibid. p. 12.

<sup>27</sup> Ibid. p. 22.

本案更朝南方推移，而進入沖之鳥礁周圍 200 海浬區域之內。CLCS 也當然可以審理，甚至在證據確鑿的情況下，CLCS 也有可能做出建議。基本上，CLCS 可以做出一項建議，使得提案國得以宣布的外大陸架的邊緣，較原提案的外部界線更「往內移」（提案國得到面積小於該國期望的外大陸架）<sup>28</sup>。反之並非亦然，倘若 CLCS 要去審查一個提案國不希望 CLCS 碰觸及審視，也並未提供資料及證據的海域，這就變成一項極為不妥的行為。

36. 作者第二個反駁的理由，其實來自於 CLCS 對於日本提案的建議書的摘要。重點極為簡單，SKB 海域成立的理由，是基於該海域作為日本本土的四國（Shikoku）及本州（Honshu）兩個大島的自然延伸部分，而非沖之鳥礁的自然延伸部分。依據在於建議書的摘要當中的第 IV 部分（建議 - Recommendations）當中的第 G 節（四國海盆區域：SKB 海域 - The Shikoku Basin Region – SKB）當中的第 2 小節（沒入海中的陸地自然延伸部分以及超越 200 海浬的外大陸架的權利主張 - Submerged prolongation of the land mass and entitlement to the continental shelf beyond 200 M）。當中第 158-159 段的文字最為重要，值得關注。以下援引原文：

“158 The submerged prolongation of the land mass of Japan in this region extends from the land territories on the Izu-Ogasawara Arc to the east and the Daito Ridge and the Kyushu-Palau Ridge in the west. In this regard, Japan refers explicitly to the following land territories: islands on the Shichito-Io To Ridge, such as Tori-Shima Island in the Eastern SKB region; and in the Western SKB region, Kita-Daito Shima and, Minami-Daito Shima Islands on the Daito Ridge, Oki-Daito Shima Island on the Oki-Daito Ridge and Oki-no-Tori Shima Island on the Kyushu-Palau Ridge (Figure 21).”

“159 In this way, the eastern margin of the northern part of the Kyushu-Palau Ridge constitutes the continental margin of Japan along the western margin of the Shikoku Basin, and the western margin of the northern part of the Izu-Ogasawara Arc constitutes the continental margin of Japan along the eastern side of the Shikoku Basin. *These margin segments are part of a continuous but complex continental margin around the northern Shikoku Basin that link through the segment of continental margin of mainland Japan appurtenant to the islands of Shikoku and Honshu.*<sup>29</sup> [italic added]

37. 上述 CLCS 對於日本提案的建議摘要的第 158 段，內容同於日本提案的執行摘要的第 6.7 段。這是日本用以支撐 SKB 海域作為該國外大陸架的理由，前面已經討論過。然而，更重要的是建議摘要的第 159 段。該段其實是一種「備位」的理論，使用的時機在於沖之鳥礁不被 CLCS 當成基點的情況之下（也就是主要論點被拒絕採用時），而足以讓 SKB 海域成為日本所屬的外大陸架。當中的原因在於 SKB 海域是位於西方的九州帛琉海脊（Kyushu-Palau Ridge）以及位於東方的 Izu-Ogasawara Arc 產生的自然延伸。這兩條像

---

<sup>28</sup> This is what happened to the Japan's Submission for the northern part of the SKB Region, the western part of the MIT Region, the southern part of the ODR Region, the MGS Region, and the MTS Region. See relevant parts in Summary of Recommendations, above n.2.

<sup>29</sup> Ibid., 24-25.

脊椎的海底地形，其實源自於四國與本州兩個大島（日本本土），作為其自然延伸的延續部分。因而，作者前面的結論（在 SKB 海域構成日本外大陸架的理論中，沖之鳥礁並非必要條件，可以省略）在 CLCS 自己所提出的建議當中，獲得支持。

38. CLCS 第 29 屆會議的決定，如何影響 CLCS 所關切的「爭端」的「範圍」？前面提到，CLCS 最近的實踐，似乎沒有一致地適用以往所建立的「爭端範圍狹義說」。作者認為，CLCS 其實已經開始擴張這個範圍。在「爭端」的範圍中，增加了「對於陸地產生自然延伸的法律能力的爭端」<sup>30</sup>。這樣的擴張程序，一直要到 CLCS 第 29 屆會議才完成。因為依據 CLCS 第 29 屆會議的決定，小組委員會對於日本沖之鳥礁的建議草案，CLCS 倘若要考量是否接受，日本必須確保中國及韓國不再反對。而中國及韓國反對的理由，就是在質疑沖之鳥礁產生自然延伸（外大陸架）以及 EEZ 的法律能力。因此，CLCS 第 29 屆會議的決定已經在事實上賦予中國及韓國等同於 ROP 附件一第 5 條（a）項當中「爭端當事國」的權利。換句話說，中國及韓國所指出的爭端，已經在事實上被 CLCS 認可為構成 ROP 所規範的爭端的項目之一。

39. 看起來，CLCS 似乎已經有能力來阻止提案國對於國際海底區域（The Area）的侵犯及侵佔的「計畫」，只要有其他國家站出來檢舉提案國使用在法律上（基於 UNCLOS 第 121 條第 3 項）欠缺產生自然延伸能力的岩礁，作為產生外大陸架的據點。不過，作者認為還是不能太樂觀。因為 CLCS 在第 29 屆會議的會議紀錄中，提到日本、中國及韓國的外交照會所指出的歧異或爭端時，並不使用「爭端（disputes）」這個字，而是使用「事宜（matters）」這個字。看起來，CLCS 還沒有準備好去接受這個已經發生的事情，那就是 CLCS 所關切的爭端之範圍，以經由既有的狹義說，擴張到包含「對於陸地產生自然延伸的法律能力的爭端」的廣義說了。

40. 使用「事宜」這個字，跟使用「爭端」這個字，在 CLCS 審理外大陸架提案的程序中，到底有何差異？作者認為，當 CLCS 使用「事宜」這個字來稱呼提案國跟檢舉國之間的「糾紛（是否提案國使用一個在法律上沒有產生自然延伸的能力的岩礁來主張外大陸架）」時，或許 CLCS 必須經過投票的程序來決定是否 CLCS「不得」審理該提案以及是否「不得」考慮小組委員會針對提案做出的建議草案。也就是說，主張 CLCS 不作為的國家必須付出努力，來說服 CLCS 委員不對該提案採取行動。拿沖之鳥礁的案例來說，中國及韓國在過去的三年半的時間當中，在 CLCS 的場域當中，可說是費盡千辛萬苦，透過第 24 屆會議以及第 29 屆會議的決定，一步一步將日本提案打掉。倘若將這種「糾紛」當成「爭端」來處理，那麼檢舉國就方便得多。吾人可以拿越南與馬來西亞的聯合提案來看，在該案中，有兩個檢舉國，一為中國，一為菲律賓。被檢舉的爭端包括領土主權歸屬爭端，以及重疊海域的畫界爭端。既然這兩種爭端都在「狹義的爭端」的範圍內，因此中國以及菲律賓說服 CLCS 將該聯合提案擱置，當中並未經歷困難<sup>31</sup>。換言之，將「糾紛」定性為「事宜」或是「爭端」，差別在於「提案國（讓提案通過）需跨過的門檻的高低」以及「檢舉國（讓提案擱置）要花費的努力的大小」。定性為「事宜」，那麼提

<sup>30</sup> This is the Dispute under Situation Two, see Michael Sheng-ti Gau, above n.18, 17-18.

<sup>31</sup> Paragraphs 87-92 of Chairman's Statement (CLCS/64), above n.11.

案國要跨越的門檻很低，而檢舉國要花費的氣力較大。定性為「爭端」，那麼提案國要跨越的門檻很高，而檢舉國要花費的氣力較小。

41. 雖然 CLCS 無權對於 UNCLOS 第 121 條做出解釋，但是在事實上，UNCLOS 第 121 條在 CLCS 審理日本沖之鳥礁提案的程序中，並未被排除在外。其實第 121 條扮演著一個重要角色。或許，第 121 條的角色，可以被定義為 CLCS 解釋及適用 UNCLOS 第 76 條時的「上下文 (context)」。<sup>32</sup>這是依據維也納條約法公約第 31 條的規定而來。<sup>32</sup>從這個角度來看，CLCS 其實不需要擔心是否有權「考慮」(而非「解釋」) UNCLOS 第 121 條。因為在法律上沒有問題<sup>33</sup>。簡單地說，CLCS 要判斷是否提案國在法律上可以主張外大陸架，首先要解釋並適用 UNCLOS 第 76 條第 1 項的文字：

“沿岸國的大陸架包括其領海以外依其**陸地領土的自然延伸**，擴展到大陸邊外緣的海底區域的海床及底土 (The continental shelf of a coastal State comprises the sea-bed and subsoil of the submarine areas that extend beyond its territorial sea through the **natural prolongation of its land territory** to the outer edge of the continental margin, ... )”<sup>34</sup>

42. 前段文字中最為關鍵的幾個字，是「陸地領土的自然延伸 (natural prolongation of its land territory)」，當中每一個字皆具有深刻意涵，值得研究<sup>35</sup>。我們現在只要研究當中一個字「的 (of)」。<sup>35</sup>這個字連接「陸地領土 (land territory)」與「自然延伸 (natural prolongation)」這兩組名詞。作為一個連接的橋樑，「的」這個字的意思，表示「自然延伸」的部分 (也就是外大陸架) **歸屬於該「陸地領土」**，或是該「自然延伸」係由該「陸地領土」所產生。要發生這樣的情況，前提要件是該「陸地領土」在法律上，**有能力產生「自然延伸」**。在 UNCLOS 的所有規範之中，有兩個條文指出「有問題」的特定物體，並規定該物體不得產生大陸架以及 EEZ 等海域。這兩個條文，一個是第 121 條第 3 項 (岩礁)<sup>36</sup>，一個是第 60 條第 8 項 (人工島、設施及結構)<sup>37</sup>。因此，這兩個條文構成解釋第 76 條第 1 項當中「陸地領土的自然延伸」這個詞的上下文 (context)，也是一種消極要件。CLCS 作為第 76 條的解釋與適用的機構，應考慮第 121 條第 3 項以及第 60 條第 8 項，這是維也納條約法公約第 31 條第 1 項的規定。必須說明的是，此處所謂的考量，是考量「上下文」，而非「解釋」上下文。所以雖然 CLCS 無權解釋第 121 條，並不妨礙 CLCS 在解釋第 76 條時，基於考量上下文的義務，而來考量第 121 條。既然維

<sup>32</sup> Article 31(1) of VCLT provides: “A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.”

<sup>33</sup> Michael Sheng-ti Gau, above n.18, 32.

<sup>34</sup> For the text of UNCLOS, see ([www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf) visited on 21 June 2012)

<sup>35</sup> Michael Sheng-ti Gau, above n.18, 16-19.

<sup>36</sup> Article 121(3) of UNCLOS provides: “Rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own shall have no exclusive economic zone or continental shelf.”

<sup>37</sup> Article 60(8) of UNCLOS provides: “Artificial islands, installations, and structures do not possess the status of islands. They have no territorial sea of their own, and their presence does not affect the delimitation of the territorial sea, the exclusive economic zone or the continental shelf.”

也納條約法公約第 31 條第 1 項有此規定，CLCS 如此辦事，在法律上便不會出問題。當然，CLCS 為求審慎，將「解釋」並「適用」第 121 條的工作，委託外部法律專家或機關來執行，則絕無問題。

43. 進一步而言，作者認為 CLCS 不應過度顧慮外界質疑其涉入一些無權解釋的法律條文的解釋工作。日本提案的沖之鳥礁的部分，既非該委員會面對的第一個難題，亦不為該委員會面對的最後一個難題。如前所述，CLCS 一向認為該委員會所該顧慮的 ROP 附件一第 5 條第 (a) 項的「陸地爭端 (land disputes)」僅限於領土主權歸屬之爭端。然而，要構成一個領土主權歸屬之爭端，必須針對一塊領土或島嶼，存在關於國際習慣法中所謂「領土主權取得之規範」的解釋及適用的爭端<sup>38</sup>。毫無疑問的，CLCS 對於這樣的習慣國際法規範，不具備解釋及適用的權利，如同 CLCS 不具備解釋及適用 UNCLOS 第 121 條第 3 項的權利一樣。然而，那個 CLCS 面對解釋 UNCLOS 第 121 條時所遇到的無法跨越的障礙，為何在 CLCS 面對解釋及適用「領土主權取得之規範」時，就消失不見？

44. 再者，觀察檢舉提案國的提案涉及領土主權歸屬爭議的國家的立場及聲明，以及提案國的立場，吾人可以發現一個有趣的現象。沒有任何一個國家去質疑 CLCS 是否有能力去解釋或適用習慣國際法中的「領土主權取得之規範」。沒有任何一個提案國（如同日本在沖之鳥礁的外大陸架提案中的表現）指出 CLCS 無權理會檢舉國所提出的質疑<sup>39</sup>。因此，倘若 CLCS 接受日本的質疑，而不理會中國及韓國的反對性照會，那麼 CLCS 就是採取雙重標準，幸好情況並非如此。總之，作者認為 CLCS 並不需要擔心此種質疑。

45. 一個大家關注的問題是，日中之間以及日韓之間對於沖之鳥礁的法律地位的爭議，在 CLCS 第 29 屆會議後，究竟解決了沒有？答案是尚未解決，因為 CLCS 根本沒有能力解決國際爭端。原因有五：(1) CLCS 之委員為科學家，非國際法專家，沒有能力透過解釋國際法規範而解決國際法之爭議；(2) CLCS 並未被賦予適用國際法而解決法律爭端之權限；(3) CLCS 係以地球科學之角度適用 UNCLOS 第 76 條之條件來檢視提案；(4) CLCS 無 UNCLOS 第 121 條之解釋權；(5) 日本、中國、韓國並未將解決此爭端之管轄權交付 CLCS。因此，CLCS 不管做出什麼決定，皆非主張沖之鳥礁是島或是岩礁的理由，沖之鳥礁之法律地位爭端尚未解決。

46. 最後，還有一件事值得後續觀察。既然沖之鳥礁的法律地位早有極大爭議，CLCS 在過去三年半之間審理日本外大陸架提案之過程不能解決反而凸顯爭議，那麼日本在沖之鳥礁周圍 200 海浬內宣布 EEZ，其法律上的爭議便越來越大。中國及韓國在本案當中，明顯地已經成為國際海底區域的守衛者，不知道這兩個國家的政府，是否也要捍衛沖之鳥礁周圍的公海？大家或許知道，在太平洋，包括沖之鳥礁所處的位置，有一個區域性漁業管理組織，稱為中西太平洋漁業委員會 (WCPFC)。在 WCPFC 當中，有一個會員國 EEZ 以及公海的地圖。在那地圖當中，沖之鳥礁周圍 200 海浬的區域，是劃歸日本的 EEZ，而非公海。中國、韓國、台灣，作為 WCPFC 的會員，在過去 10 年，從未明白表示抗議。

<sup>38</sup> Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 123-162 (7<sup>th</sup> ed. 2008).

<sup>39</sup> Michael Sheng-ti Gau, *Redefining the Anti-Legitimization Role of the CLCS for an Encroachment upon the Area*, in Haisheng Zhang, Jiabiao Li, Zhiguo Gao, and Haiwen Zhang (eds), *Technical and Legal Aspects of the Regimes of the Continental Shelf and The Area*, 60 at 86-87 (2012, Science Press, Beijing)

47. 具體地說，WCPFC 的「技術與遵約委員會（Technical and Compliance Committee）」在 2005 年 12 月 5-9 日曾召開第一次會議，會中討論船舶監控系統（簡稱 VMS）之建制，WCPFC 秘書處提出編號 WCPFC/TCC1/13 Rev.1 之背景文件<sup>40</sup>，文件第 66 段曰聯合國海洋法公約（UNCLOS）要求所有沿岸國將海域外界線之座標提交 UN，UN 遂建立各國海域主張之資料庫，包括有爭議之海域資料。該背景文件的附件 3 羅列截至 2005 年 8 月 6 日之前 WCPFC 公約海域（即中西太平洋）內的諸國主張，以彩色地圖<sup>41</sup>強調，並在註腳 11 中說明僅四海域涉及爭端<sup>42</sup>。在圖中可見，日本將沖之鳥礁周圍 200 海浬劃歸該國之 EEZ，此海域不屬附件 3 地圖所稱之「涉及爭端之海域」。這樣的情況等於說：在 2005 年 8 月之前，在 WCPFC 的場域沒有任何國家針對日本沖之鳥礁周圍的 EEZ 表示抗議。

48. 前述彩色地圖，在 2006 年 12 月 11-15 日 WCPFC 第三屆常會中引起韓國及台灣（中華台北）捕魚實體代表關注。兩方代表在會中針對「非正式的公約海域地圖（Informal Convention Area map）」發言<sup>43</sup>，韓國表示該圖未正確表明會員國於公約海域中的海域疆界，韓國要求委員會不要發出該圖，並要求委員會爾後若要使用地圖，須謹慎為之。台灣代表表示相同關切，建議爾後地圖加註：「個別會員國的 EEZ 外界線不必然代表真實之海疆」，以免誤會<sup>44</sup>。如此發言，不能顯示「沖之鳥礁周圍的公海被日本劃歸該國 EEZ 乙事，係涉及爭端」。因此不能發生更正前述錯誤的效果。如此發言，也不能算是國際法意義下的抗議（抗議日本將沖之鳥礁周圍 200 海浬劃歸日本 EEZ）。值得注意的是，中國代表在此會中並未針對日本 EEZ 發言，更不用說抗議。

49. 前述彩色地圖，到了 2008 年 12 月 8-12 日 WCPFC 第五屆常會中<sup>45</sup>，再度出現，沖之鳥礁周圍 200 海浬仍劃歸日本之 EEZ<sup>46</sup>。會中，中國及韓國代表均未置一詞。台灣代表

---

<sup>40</sup> The title of the document is “Review of VMS Standards and Specifications and a Summary of Options for the Establishment of a VMS by the Commission under Article 24 of the WCPFC Convention”. WCPFC-TCC1-2005-13-Rev1, issued on 23<sup>rd</sup> November 2005. ([www.wcpfc.int/doc/wcpfc-tcc1-2005-13-rev1/vms-standards-specifications-and-procedures-535k](http://www.wcpfc.int/doc/wcpfc-tcc1-2005-13-rev1/vms-standards-specifications-and-procedures-535k) visited on 20 June 2012)

<sup>41</sup> Ibid. p. 25.

<sup>42</sup> Ibid. p. 16. “66. UNCLOS requires all coastal States to provide the United Nations with charts or lists of coordinates defining the outer limits of their maritime jurisdiction. The United Nations maintains a list of all the maritime boundary claims that are currently held, including disputed areas. A summary of these for the Convention Area of the WCPFC coastal States is provided in Annex 3. From the map shown in Figure A3-1, only four areas that bound the Convention Area are currently disputed. (Footnote: These are: the archipelagic status claimed by the Philippines and the territorial sea claimed around the archipelago; the status of the zone around the southernmost of the Kuril Islands; the Matthew and Hunter islands to the east of New Caledonia and the maritime boundary between Fiji and Tonga.)”

<sup>43</sup> 該會議記錄下載自 <http://WCPFC3-Summary Report Consolidated report.pdf>

<sup>44</sup> Ibid. p. 27. “194. Korea expressed concerns regarding a map depicting the Convention Area, which was distributed during WCPFC3. Korea noted that the map does not accurately illustrate maritime boundaries in the Convention Area. Korea requested that this map not be further distributed. Korea also stated that since maps or any other illustrations reflecting the WCPFC Area of Application may be critical in the future stages of the Commission’s work, the Commission, its subsidiary bodies, and the Secretariat should exercise caution in producing and distributing maps or other illustrations. Chinese Taipei expressed the same concern suggesting that a footnote indicating that the maritime boundaries of the EEZs of individual members may not represent their actual delimitation be included in future maps to clear any misunderstanding.”

<sup>45</sup> 該會議記錄下載自 [http://WCPFC5 \[Summary Report - Final 4May2009\].pdf](http://WCPFC5 [Summary Report - Final 4May2009].pdf)

<sup>46</sup> See *ibid.* p. 152.

則完全不針對地圖發言，僅在會議的開場發言稿（Opening Statement）中，提及「WCPFC 公約海域周邊國家應該依據國際法以及 UNCLOS 來主張權利、管轄權、並承擔義務云云。」<sup>47</sup>還是不能算是抗議。以上中國、韓國在 WCPFC 場域中面對日本在沖之鳥礁周圍宣布 EEZ 的態度不明（甚至是默認）的情況，是否在未來將有所改變，值得吾人拭目以待。（全文完）

---

<sup>47</sup> “Chinese Taipei would like to stress that the states in the Convention area shall claim the rights, jurisdiction, and duties in the manner consistent with international law and the UN Law of the Sea Convention.” See *ibid.* pp. 105-106. Opening Statement of Chinese Taipei (WCPFC5-2008/DP16, 9 December 2008).