

# 南沙群島領海基線試繪之研究

The research of trying drawing the Spratly Islands territorial sea baseline

海軍中校 劉世緯

提 要：

南沙群島戰略位置重要，扼控著太平洋及印度洋之間的交通要道，周邊並蘊藏著豐富的漁業與礦物資源，使其周邊國家無不覬覦島嶼主權的歸屬。尤其自1982年《聯合國海洋法公約》頒布實施後，200浬專屬經濟海域制度的建制，更是大幅地擴增了國家的海洋權益，而島嶼等同於陸地亦可能享有專屬經濟海域，使得南沙群島的主權問題更加的凸顯出來。中華民國雖宣稱南沙群島為中華民國固有領土，但僅實質控制了太平島與中洲礁，其他島礁則已被他國所非法佔據。目前我國基於各種理由，尚未宣告南沙群島的領海基線，本文認為在時空的轉變下，現應重新思考繪製南沙群島領海基線的可能性，並就此提出各種可能的繪製方式做為日後的參考。

關鍵詞：南海、南沙群島、領海基線、太平島

Abstract

The strategic location of Spratly Islands is important. It controlled the traffic thoroughfare between the Pacific and Indian Ocean and rich in fishery and mineral resources. Neighboring countries are all coveted the island's sovereignty vested. Especially since 1982, "United Nations Convention on the Law of the Sea" was promulgated, the regime of 200 nautical mile exclusive economic zone formed is greatly amplified by the country's maritime rights and interests. Islands is equivalent to the land may also enjoy the exclusive economic zone, making the issue of sovereignty of the Spratly Islands in the more prominent. Although the Republic of China declared the Spratly Islands was it's own inherent territory, but the substance was only controlled Taiping Island and Zhongzhou Reef. Other reefs had already been illegally

occupied by other countries. At present, ROC for various reasons, has not been declared Spratly Islands territorial sea baseline. This paper argues that changes in time and space, should now reconsider the possibility of drawing Spratly Islands territorial sea baseline and to make every possible way for drawing to reference in the future.

Keywords: South China Sea, Spratly Islands, territorial sea baseline, Taiping Island

## 壹、前言

我國《土地法》第一條規定：「本法所稱土地，謂水陸及天然富源。」，係我國領土的範圍不僅是陸地，亦包含水域及所有的自然資源。1998年我國根據《聯合國海洋法公約》（以下簡稱《海洋法公約》）制訂了《中華民國領海及鄰接區法》，由其所公布的領海基線計算，領海部分約有35,000平方公里，內水有23,000平方公里，鄰接區有48,000平方公里，總計有106,000平方公里，是陸地的3倍；若依「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」則可延伸約170,000平方公里的專屬經濟海域，為陸地的4.7倍，此一地理環境使臺灣成為不折不扣的海洋國家，而海洋絕對是我們應重視的領土<sup>1</sup>。

1998年1月21日，我國政府正式對外公告《中華民國領海及鄰接區法》以及《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》，並於隔

年2月10日公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」。2009年11月20日另行公告修訂至現行涵蓋臺灣本島及其附屬島嶼、東沙群島等地區之領海基線、領海及鄰接區外界線<sup>2</sup>。

值得注意的是，政府公告內容中，並未標示南沙群島領海基線基點經緯度，西沙群島更未列入其中，究其原因，西沙群島自1950年起已由中共實質佔領、控制<sup>3</sup>，為避免爭議故暫時不予公告。至於南沙群島，除避免現實狀況下的主權爭議外，我國內政部亦僅以「因島礁數量眾多，須經全面勘測後，研議符合國際海洋法及國內法，以及我國最大利益之適當方案，另案公告領海基點名稱、地理坐標及海圖」概述說明<sup>4</sup>。

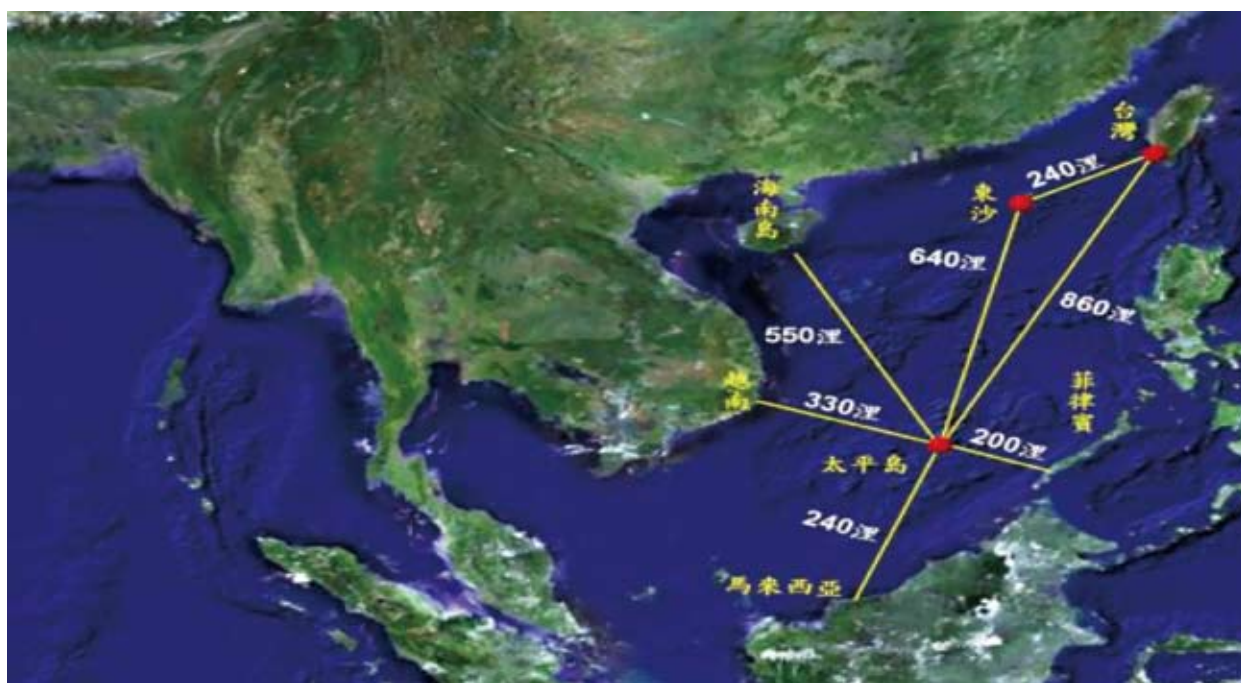
隨著《海洋法公約》的頒布，明確奠定了200浬專屬經濟海域的法理地位，各國無不積極申張主權，並公告其領海基線及範圍，以爭奪海洋資源的最大利益。相較於西沙

註1：內政部營建署委託臺灣海洋大學，〈100年度研訂海域區容許使用審查機制總結報告〉，民國100年12月，頁1-2。

註2：內政部地政司全球資訊網，[HTTP://LAW.TW.COM/ARTICLE.PHP?TEMPLATE=ARTICLE\\_CONTENT&PARENT\\_PATH=,1,2169,1484,&ARTICLE\\_CATEGORY\\_ID=2144&JOB\\_ID=155367&ARTICLE\\_ID=83870](http://LAW.TW.COM/ARTICLE.PHP?TEMPLATE=ARTICLE_CONTENT&PARENT_PATH=,1,2169,1484,&ARTICLE_CATEGORY_ID=2144&JOB_ID=155367&ARTICLE_ID=83870)(檢索日期2014年4月1日)。

註3：陳鴻瑜，〈舊金山和約下西沙和南沙群島之領土歸屬問題〉，《遠景基金會季刊》，第12卷，第4期，民國100年10月，頁6。

註4：內政部地政司全球資訊網，[HTTP://WWW.LAND.MOI.GOV.TW/CHHTML/CONTENT.ASP?CID=91&MCID=1284](http://WWW.LAND.MOI.GOV.TW/CHHTML/CONTENT.ASP?CID=91&MCID=1284)(檢索日期：2014年5月10日)。



圖一 南沙群島各主要島嶼相關位置圖

資料來源：行政院海岸巡防署全球資訊網，<http://www.cga.gov.tw/GipOpenwSitextxItem=3746&ctNode=1305&mp=999>(  
檢索日期：2014年4月1日)。

群島，我控有太平島，係為南沙群島的最大島，且南沙群島除重要的地緣戰略外，若能擁有200浬的專屬經濟海域，將可掌控南海絕大部分的海洋資源<sup>5</sup>。而專屬經濟海域的確立首先要先確立領海基線，故公告南沙群島領海基線有其重要性。另，菲律賓已於2013年1月22日向聯合國提出針對中共9段線法理爭議的訴訟案，雖中共於仲裁程序中缺席，國際仲裁法庭可在菲律賓的要求下，依《海洋法公約》附件七第9條規定做成一造裁決(Default of Appearance)，而該裁決若不利於中共，其又因無法上訴或未上訴而產生既判力者，則中共宣稱9段線主張之合

法性即受挑戰<sup>6</sup>，如此之故，即嚴重打擊我宣稱之11段線主張。本文以此出發，嘗試以不同的方式試繪南沙群島領海基線，探討各種繪製方式的可能的影響，並在國際仲裁法庭上未做出裁決前，公告南沙群島領海基線，以強化我南沙群島主權立場及法理地位。

## 貳、國際海洋法中適用於南沙群島的島嶼制度

### 一、南沙群島位置與地形

#### (一) 位置

南沙群島舊稱團沙群島，為中華民國南海四群島(東沙、西沙、中沙、南沙)中最南

註5：劉啟文，〈南海情勢中不可忽略的國家—越南〉，《國防雜誌》，第26卷，第4期，民國100年5月，頁25-26。

註6：高木蘭，〈中菲南海爭議之國際仲裁—兼論臺灣立場〉，《銘傳大學法學論叢》，第19期，民國102年6月，頁127-128。

的一群，故改稱南沙群島，其間的曾母暗沙定為中華民國南疆國界。地理範圍介於北緯4度至北緯12度、東經110度至117度之間，位居南海之地理中央位置，東距菲律賓巴拉旺群島約200浬、西距越南約330浬、距中共海南島550浬、南距馬來西亞約240浬、北距東沙群島約640浬、距臺灣本島左營港約860浬(如圖一)，其中島、礁、灘、暗沙共計102個，全部面積共約64,000平方浬。南沙群島最大島嶼為鄭和群礁西北角之太平島<sup>7</sup>，位於東經114度20分、北緯10度23分<sup>8</sup>，也就是位處於越南金蘭灣和菲律賓蘇比克灣兩大海軍基地之間，為麻六甲海峽的前哨，又位於新加坡、香港及達爾文港三角形地帶的中心，在軍事上稱為「南洋心臟」，由此，南沙群島的重要性可見一斑<sup>9</sup>。

## (二) 地形

南沙群島主要由鄭和群礁、中業群礁、道明群礁、尹慶群礁及許多散布島礁、暗沙組成，四周海域因島、礁、洲、沙、灘及海底山密佈，有些島嶼位於1,000至2,000公尺深的大陸斜坡上，僅在低潮水位時才露出水面，故被稱為暗礁，而各島周圍之暗礁、淺沙遍布，低潮時水深甚至只及數英尺，而在礁體之外，則又為1,000公尺以上的深海，

航海者將此一區域視為「危險區(Dangerous Ground)」<sup>10</sup>。

## 二、國際海洋法中的島嶼及群島制度

### (一) 島嶼制度

1982年《國際海洋法公約》第121條有關島嶼制度：

1. 島嶼是四面環水並在高潮時高於水面的自然形成的陸地區域。

2. 除第3款另有規定外，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。

3. 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。

歸納上述規範得知，南沙群島中只要符合「四面環水」、「高潮時高於水面」、「自然形成」及「維持人類居住或其本身的經濟生活」等條件的島嶼，即可適用於其他陸地領土的規定，亦即有權利主張領海、鄰接區、專屬經濟海域和大陸礁層<sup>11</sup>，若不能符合第3款規定，係為「岩礁」，僅能主張12浬領海與24浬的鄰接區，無法主張專屬經濟海域和大陸礁層<sup>12</sup>。

若不能符合第3款規定，係為「岩礁」，僅能主張12浬領海與24浬的鄰接區，無法主張專屬經濟海域和大陸礁層<sup>13</sup>。

註7：自1971年中業島為菲律賓所佔領並在島上興建機場後，使得島長約1,500公尺、寬約1,000公尺，成為南沙群島中面積最大的島。殷維偉，〈南海海洋資源共同開發之研究〉，民國95年6月，頁12。

註8：交通部，〈南沙海域水文資料庫建置研究〉，<http://duck2.oc.ntu.edu.tw/scsdb/bathy/nan-sar.html>，網頁最近更新日期：民國89年7月。

註9：同註5。

註10：殷維偉，〈南海海洋資源共同開發之研究〉，民國95年6月，頁13。

註11：郁瑞麟，〈從島嶼在海洋劃界中的可能效力探討我國在南海諸島的戰略選項〉，《國防雜誌》，第29卷，第1期，民國103年1月，頁4。

註12：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁206-207。

註13：若不能符合第3款規定，係為「岩礁」，僅能主張12浬領海與24浬的鄰接區，無法主張專屬經濟海域和大陸礁層。

除了上述「島嶼」與「岩礁」外，尚有低潮高地或暗礁(沙)，此類地形若位於12浬領海外界線內，可做為領海基線的基點。

### (二) 群島制度

《海洋法公約》在第四部分、第46條、(b)項有給予「群島」明確的定義：

「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。

依上述規範檢視，南沙群島係由鄭和群礁、中業群礁、道明群礁、尹慶群礁及許多散布島礁、暗沙組成，各島嶼自然形成，其間的水域相連，且彼此密切相關，最早在1935年起，即宣告南沙群島為我國領土<sup>14</sup>，並於太平島上行使主權，已構成一個地理、經濟和政治的實體，是故，南沙群島應可符合《海洋法公約》中「群島」的規範。

群島依據島嶼所在的地理位置，可區分為離岸較近的「沿岸群島」，與離岸較遠的「洋中群島」，雖然《海洋法公約》中並未量化的數據標準針對「沿岸群島」的離岸距離予以規範<sup>15</sup>，然南沙群島距離我臺灣本島約860浬，早已超過了專屬經濟海域的界線，應歸類為「洋中群島」。

### 三、南沙群島的島嶼界定

島嶼的界定是繪製領海基線的首要條件，關係到主張領海、鄰接區、專屬經濟海域

與中國大陸礁層的權益。若為「低潮高地」並位於12浬領海的外界線內，亦可作為繪製領海基線的基點。

南沙群島眾多的島嶼中，符合「島嶼」規範中「四面環水」、「高潮時高於水面」與「自然形成」條件的計有太平島、中業島、西月島、南威島、北子島、南子島、景宏島、馬歡島、敦謙沙洲、南鑰島、彈丸礁、鴻庥島、安波沙洲、費信島及楊信沙洲等15個島嶼。這些島嶼在《海洋法公約》的規範下，至少可享有主張領海與鄰接區的權利，若認定為符合「維持人類居住或其本身的經濟生活」的條件的島嶼，甚可主張專屬經濟海域和中國大陸礁層<sup>16</sup>。另，在上述各島嶼12浬領海外部界線範圍內之低潮高地，可供作為繪製領海基線的基點，而在12浬領海外部界線範圍外之低潮高地，若其上建有經常高於海平面之燈塔或類似設置，亦可作為繪製領海基線的基點，可主張12浬領海與24浬鄰接區<sup>17</sup>。

### 四、小結

《海洋法公約》第2條明確規範了領海及其上空、海床和底土的法律地位，主權國家在享有領海法理地位的賦予前，需先公告「領海基線」，明確地劃定領海這個區域，而「領海基線」則是依主權國家沿海的地形及島嶼的種類，在符合《海洋法公約》的體制下予以確認與分類，最後，再依島嶼的種類，尋求符合國際法規範且合理的領海基線

註14：同註5。

註15：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁683。

註16：郁瑞麟，〈從島嶼在海洋劃界中的可能效力探討我國在南海諸島的戰略選項〉，《國防雜誌》，第29卷，第1期，民國103年1月，頁14-15。

註17：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁176-177。

繪製方法實施繪圖，進而公告之，賦予法理上的地位。

## 參、南沙群島領海基線的繪製方式及構圖

### 一、正常基線繪製方式及構圖

#### (一) 正常基線繪製方式

19世紀之前，世界各國對於「海岸」界定並未明確，直至19世紀之後，隨著通訊科技進步、助航設施發達及人口急遽增加，使得人類航海能力大幅提升，能較早期更接近海洋，更懂得運用海洋資源，致使競爭愈加劇烈，國際社會有感於此，認為有必要明確律定各沿海國之管轄範圍，此為近代「基線」概念的由來。

第一個將沿岸低潮線做為劃定領海基線的國家是英國與法國，兩國在1839年以漁業為目的，簽訂《英法漁業公約》；之後1882年的《北海漁業公約》，亦以低潮線做為領海基線的依據，當時的理由很簡單，以低潮線做為領海基線，可使國家獲得最大的海域管轄權，因此之故，自1920年代以來，國際社會更多的沿海國家，將海岸的低潮線做為劃分海域管轄的界線。是故，正常基線繪製法是國際社會上通行最久，也是最廣為接受的方法，以最低水潮線做為領海基線，並標明於海圖上，亦有助於船舶航行航安預警，降低船舶擱淺的風險。

在1982年《海洋法公約》中明確律定：「除本公約另有規定外，測算領海寬度的正

常基線，是沿海國官方承認的大比例尺海圖所標明的沿岸低潮線。」其中，低潮線係指海水退潮後離海岸線最遠的線，一般來說，沿海國採正常基線法實施領海基線繪製時，低潮線即是沿海國之領海基線<sup>18</sup>。繪製所用的海圖，即指航海人員用於助航的海圖，其中必須標明海洋之各種特徵，包含低潮線、低潮高地與乾礁等，而所謂「大比例尺海圖」，聯合國秘書處建議應在1：50,000~1：200,000之間，不過秘書處也同時指出：此種要求並非絕對，因為不見得每個地區都會有如此詳盡的海圖，且海圖根據需要的不同，亦會有不同的詳細度，故不必然均符合比例尺要求<sup>19</sup>。

#### (二) 構圖

南沙群島眾多的島嶼中，符合「島嶼」規範的計有太平島、中業島、西月島、南威島、北子島、南子島、景宏島、馬歡島、敦謙沙洲、南鑰島、彈丸礁、鴻麻島、安波沙洲、費信島及楊信沙洲等15個島嶼，這些島嶼以正常基線法繪製領海基線，依《海洋法公約》規範，海圖所顯示島嶼的低潮線，即為領海基線。依大氣海洋局於民國99年12月編訂《中華民國海軍水道圖—海圖圖例》規範，南沙群島中部分島嶼具有高度的以黃色顯示，另綠色部分則是低潮高地，而其綠色部分的外界線即是低潮線，亦即正常基線法所律定的領海基線。島嶼的領海基線可以主張領海、鄰接區、專屬經濟海域和大陸礁層，若低潮高地位在12浬的領海外部界線內，

註18：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁139。

註19：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁144-145。

表一 南沙群島領海基線表(正常基線法)

島嶼	基點 編號	基點名稱	地理坐標(WGS-84 坐標系統)		說明
			經度(E)	緯度(N)	
北子島	S1	東北礁	114° 24′	11° 28′	領海外部界線內
南子島	S2	奈羅礁	114° 17′	11° 23.5′	
中業島	C1	鐵峙礁	114° 23′	11° 06′	
	C2	鐵線礁	114° 10.5′	11° 03′	
	C3	渚碧礁	114° 07′	10° 56′	
南鑰島	N1	雙黃沙洲	114° 19′	10° 47′	
楊信沙洲	Y1	庫歸礁	114° 35.5′	10° 48′	
太平島	T1	南薰礁	114° 14′	10° 13′	
敦謙沙洲	D1	安達礁	114° 41′	10° 20′	
鴻麻島	H1	西南礁	114° 15′	10° 10′	
景宏島	J1	華礁	114° 16′	9° 51′	
	J2	鬼喊礁	114° 15′	9° 47′	
	J3	赤瓜礁	114° 16′	9° 42′	
	J4	金輪灘1	114° 22′	9° 46′	
	J5	金輪灘2	114° 28′	9° 49′	
	J6	梁青沙洲	114° 36′	9° 54′	
	J7	牛軛礁	114° 41′	10° 00′	
永暑礁	Yo	永暑礁	112° 54′	9° 33.5′	
	Y1	永暑礁1	112° 59′	9° 39.5′	
南威島	W1	西礁	112° 12′	8° 50′	領海外部界線外，其上建有燈塔。
	W2	日積礁	111° 54′	8° 40′	領海外部界線內
安波沙洲	An	安波沙洲	112° 55′	7° 53.5′	
彈丸礁	Da1	光星礁	113° 45′	7° 37′	
	Da2	光星仔礁	113° 56′	7° 36′	
半月礁	Ba	半月礁	116° 16′	8° 52′	不符合規範
艦長礁	Ji	艦長礁	116° 40′	9° 03′	不符合規範
海口礁	Ha	海口礁	116° 27.5′	9° 11′	不符合規範
牛車輪礁	Ni	牛車輪礁	116° 10′	9° 36′	不符合規範
蓬勃暗沙	Pe	蓬勃暗沙	116° 55.5′	9° 28′	不符合規範
仙賓礁	T1	仙賓礁	116° 36′	9° 44′	不符合規範
鬘藤礁	Ho	鬘藤礁	116° 11′	10° 37′	不符合規範
硬礁	l1	硬礁	116° 08′	10° 18′	不符合規範
祿沙礁	Lu	祿沙礁	116° 08′	10° 15′	不符合規範
馬歡島	M1	五方頭	115° 47′	10° 32′	
	M2	五方南	115° 48′	10° 28′	
費信島	F1	費信島	115° 49′	10° 49′	

西月島	Xl	相生礁	114° 56′	10° 54′	
蒙自礁	Ms	蒙自礁	114° 50′	11° 10′	不符合規範
祿沙礁	Lu	祿沙礁	115° 22.5′	10° 15′	不符合規範
三角礁	Sa	三角礁	115° 18′	10° 11′	不符合規範
美濟礁	Me	美濟礁	115° 34′	9° 56′	不符合規範
仁愛礁	Re	仁愛礁	115° 52′	9° 48′	不符合規範
仙娥礁	Xi	仙娥礁	115° 26′	9° 23′	不符合規範
信義礁	Xl	信義礁	115° 56.5′	9° 20′	不符合規範
司令礁	Si	司令礁	115° 09.5′	8° 22′	在雙礁12浬外界線內
雙礁	Sh	雙礁	115° 25′	8° 20.5′	圖示為黃色
無乜礁	Wu	無乜礁	114° 39′	8° 52′	不符合規範
南華礁	Nh	南華礁	114° 10.5′	8° 41′	不符合規範
線頭礁	Xt	線頭礁	114° 48′	8° 7.5′	不符合規範
二角礁	Er	二角礁	114° 42′	8° 11′	不符合規範
浪口礁	La	浪口礁	114° 31′	8° 07′	不符合規範
簸箕礁	Bo	簸箕礁	114° 08′	8° 06′	不符合規範
大現礁	Da	大現礁	113° 51′	10° 02′	不符合規範
石盤仔	Sp	石盤仔	113° 39.5′	9° 12′	不符合規範
畢生礁	Bs	畢生礁	113° 43′	8° 59′	其上建有瞭望塔
六門礁	Lm	六門礁	113° 55′	8° 50′	不符合規範
柏礁	Bg	柏礁	113° 20.5′	8° 15′	不符合規範
烏魚錠石	Bf	烏魚錠石	113° 21.5′	8° 17′	不符合規範
單柱石	Dz	單柱石	113° 13′	8° 04′	不符合規範
南海礁	Nh	南海礁	113° 54.5′	7° 58′	不符合規範
皇路礁	Hg	皇路礁	113° 36′	6° 56′	其上建有燈塔
南通礁	Nt	南通礁	113° 14′	6° 20′	其上建有燈塔
中礁	Zg	中礁	112° 21′	8° 56′	不符合規範
東礁	Dg	東礁	112° 39′	8° 49′	不符合規範
華陽礁	Hy	華陽礁	112° 50′	8° 52′	不符合規範

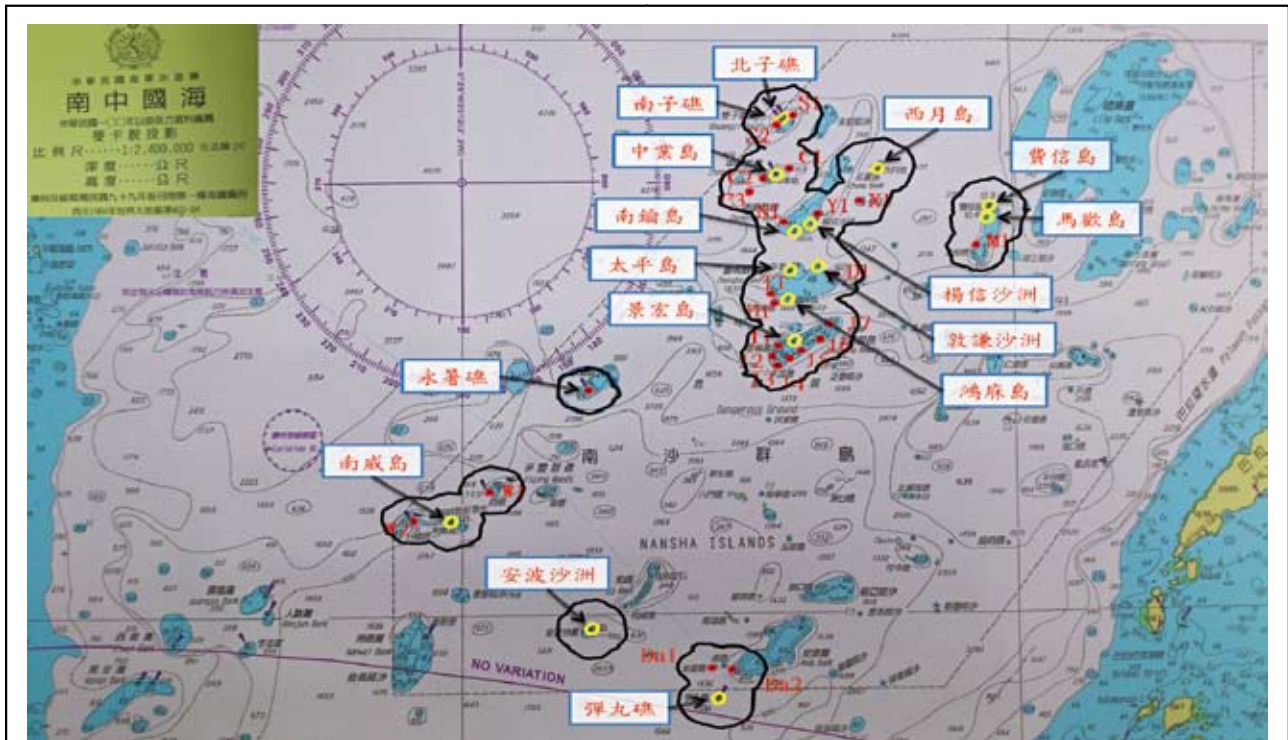
資料來源：作者自製。

或位於領海外部界線外，而其上建有經常高於海平面之燈塔或類似設置的低潮高地，則可做為延伸領海外部界線的基點。南沙群島以正常基線法繪製的領海基線表如表一、領海基線圖如圖二。

除表一所列基點外，另永暑礁、蓬勃堡、人駿灘、廣雅灘、李准灘、西衛灘及萬安灘於海圖顯示其上建有燈塔等設施，惟僅永

暑礁符合低潮高地的條件，依《海洋法公約》的規範，其距離雖在12浬領海外部界線之外，仍可做為領海基線的基點，若將其與距離最近的島嶼－景宏島實施測算，兩者距離為75浬，各自以12浬劃定領海外部界線，則兩者無法交集，是故，距離超過兩倍領海測算距離的基點，無法做為延伸領海外部界線測算的基點，其屬於一般其上建有燈塔等設





圖二 南沙群島正常基線示意圖

資料來源：作者繪製，由於南沙群島範圍廣闊且島礁眾多，符合《海洋法公約》規範條件的「島嶼」數量僅15個，而面積最大的太平島亦僅有0.46平方公里，以比例尺1:2,400,000的海圖顯示「正常基線法」的領海基線並不明顯，故將自基線向外延伸12浬的領海外部界線繪製於海圖上，較能呈現以「正常基線法」繪製的領海基線。

施之低潮高地，僅可主張12浬領海管轄海域。

## 二、直線基線繪製方式及構圖

### (一) 直線基線繪製方式

「正常基線」之所以為「正常」基線，除了《海洋法公約》稱之為「正常基線」外，也是最多國家實踐的方式，然，並非所有的海岸線均可符合正常基線的繪製，或者可說，沿海國海岸線若較為曲折，其以正常基線宣告領海的外部界線則定會比較不規則，後續若有主權爭議，除了增加複雜度外，對於航行安全亦較難遵循，以致於發展出「直線基線」的繪製法。國際社會主張「直線基

線」的理由有兩個，一個是可獲得較為平整的領海基線，以簡化領海外部界線，進而使沿海國家在行使管轄權時較易判定，亦使航經船舶較易遵循；另一個則是基於擴張利益的心態，因與以低潮高地為依據的「正常基線」相比，「直線基線法」可以獲得較大面積的領海海域，致而獲得更大的鄰接區及專屬經濟海域等管轄海域<sup>20</sup>。

為了防範沿海國「直線基線法」的濫用，《海洋法公約》在第七條、第1款即開宗明義規範，沿海國家欲以「直線基線」主張其領海範圍，須符合「海岸線極為曲折」或

註20：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司，2004年)，頁147-151。

表二 南沙群島領海基線表(直線基線法)

礁群	基點 編號	基點名稱	地理坐標(WGS-84 坐標系統)		迄點 編號	說明
			經度(E)	緯度(N)		
雙子群礁	N1	東北礁	114° 24′	11° 28′	N2	
	N2	奈羅礁	114° 17′	11° 23.5′	N3	
中業群礁	N3	鐵線礁1	114° 11′	11° 04′	N4	
	N4	鐵線礁2	114° 10′	11° 02′	N5	
	N5	渚碧礁1	114° 08′	10° 57′	N6	
	N6	渚碧礁2	114° 06′	10° 55′	N7	
道明群礁	N7	雙黃沙洲	114° 19′	10° 47′	N8	
	N8	南鑰島	114° 25′	10° 41′	N9	
鄭和群礁	N9	太平島1	114° 22′	10° 23′	N10	
	N10	太平島2	114° 21.5′	10° 22′	N11	
	N11	南薰礁1	114° 15′	10° 14′	N12	
	N12	南薰礁2	114° 13′	10° 12′	N13	
永暑礁	N13	永暑礁1	112° 59′	9° 36′	N14	
	N14	永暑礁2	112° 57′	9° 34′	N15	
尹慶群礁	N15	西礁1	112° 13′	8° 51′	N16	
	N16	西礁2	112° 11′	8° 49′	N17	
	N17	南威島1	111° 56′	8° 40′	N18	
	N18	南威島2	111° 55′	8° 38.5′	N19	
	N19	日積礁1	111° 55′	8° 41′	N20	
	N20	日積礁2	111° 53′	8° 39′	N21	
安波沙洲	N21	安波沙洲1	112° 55′	7° 54′	N22	
	N22	安波沙洲2	112° 56′	7° 53′	N23	
南通礁	N23	南通礁	113° 14′	6° 20′	N24	
皇路礁	N24	皇路礁	113° 36′	6° 56′	N25	
安渡灘	N25	彈丸礁1	113° 46′	7° 24′	N26	
	N26	彈丸礁2	113° 51′	7° 25′	N27	
	N27	光星仔礁1	113° 56′	7° 37′	N28	
	N28	光星仔礁2	113° 56′	7° 35′	N29	
雙礁	N29	雙礁	115° 25′	8° 20.5′	N30	
九章群礁	N30	赤瓜礁	114° 16′	9° 42′	N31	
	N31	金輪灘1	114° 28′	9° 49′	N32	
	N32	金輪灘2	114° 32′	9° 53′	N33	
	N33	金輪灘3	114° 32′	9° 56′	N34	
鄭和群礁	N34	安達礁1	114° 42′	10° 22′	N35	
	N35	安達礁2	114° 40′	10° 19′	N36	
五方頭	N36	五方頭1	115° 48′	10° 33′	N37	
	N37	五方頭2	115° 46′	10° 31′	N38	

馬歡島	N38	馬歡島	115° 48′	10° 44′	N39	
費信島	N39	費信島	115° 49′	10° 48′	N40	
道明群礁	N40	相生礁1	114° 57′	10° 55′	N41	
	N41	相生礁2	114° 55′	10° 54′	N42	
西月島	N42	西月島1	115° 02′	11° 05′	N43	
	N43	西月島2	115° 03′	11° 06′	N44	
中業群礁	N44	鐵峙礁1	114° 23′	11° 06′	N45	
	N45	鐵峙礁2	114° 22′	11° 07′	N1	

資料來源：作者自製。



圖三 南沙群島直線基線示意圖

資料來源：作者自繪。

「緊接海岸有一系列島嶼」等條件地形，其測算領海寬度的基線的劃定，則可採用連接各適當點的「直線基線法」劃定領海基線。值得注意的是，《海洋法公約》針對海岸線何謂「極為曲折」並無詳加規範，此用語最早出現在1951年《英挪漁業案》，國際法院所稱之「極為曲折」的海岸線，乃指挪威的

「東芬瑪克」海岸。至於何謂「極為曲折」？或如何曲折程度的海岸線才能稱為「極為曲折」？在《海洋法公約》卻無明確規範。

由此檢視南沙群島，是符合《海洋法公約》島嶼間水域相連且自然形成，又彼此密切相關，在地理、經濟和政治上可視為一個整體的「群島」，是故，若將南沙群島以整

體來看，各島嶼的排列是不規則的，其海岸線即隨著曲折，再加上島嶼密布，使用「正常基線」公告領海基線，延伸出來的領海外部界線必然曲折、複雜(如圖二)，在行使管轄權及海域劃界則較無法清楚界定，將來遇到劃界上的爭議時，亦較難判定，因此之故，在實踐上可以「直線基線」基線法，試繪製南沙群島領海基線。

## (二) 構圖

從正常基線繪製領海基線圖及說明得知，永暑礁位在領海基線外部界線之外，且係屬於建有經常高於海平面之燈塔或類似設置的低潮高地，依規範可做為領海基線的基點，卻因領海外部界線無法交集，而喪失可以成為延伸領海基線基點的機會，亦即損失了原本可以主張面積更大的專屬經濟海域所帶來的資源，而直線基線則可以彌補這樣的損失。

《海洋法公約》於第6條針對直線基線予以規範：

1. 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接各適當點的直線基線法。

2. 在因有三角洲和其他自然條件以致海岸線非常不穩定之處，可沿低潮線向海最遠處選擇各適當點，而且，儘管以後低潮線發生後退現象，該直線基線在沿海國按照本公約加以改變以前仍然有效。

3. 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。

4. 除在低潮高地上築有永久高於海平面的燈塔或類似設施，或以這種高地做為劃定基線的起訖點已獲得國際一般承認者外，直線基線的劃定不應以低潮高地為起訖點。

5. 在依據第1款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。

6. 一國不得採用直線基線制度，致使另一國的領海同公海或專屬經濟海域隔斷。

從表一得知可供做為製圖的基點計33個，其中庫歸礁、西南礁、華礁等低潮高地雖位於12哩領海外部界線內，基於國家利益及戰略考量，均以連接最外側基點實施繪圖，而未將上述三個基點納入。依據規範繪製南沙群島領海基線，領海基線表如表二、領海基線圖如圖三。

## 三、混合基線繪製方式及構圖

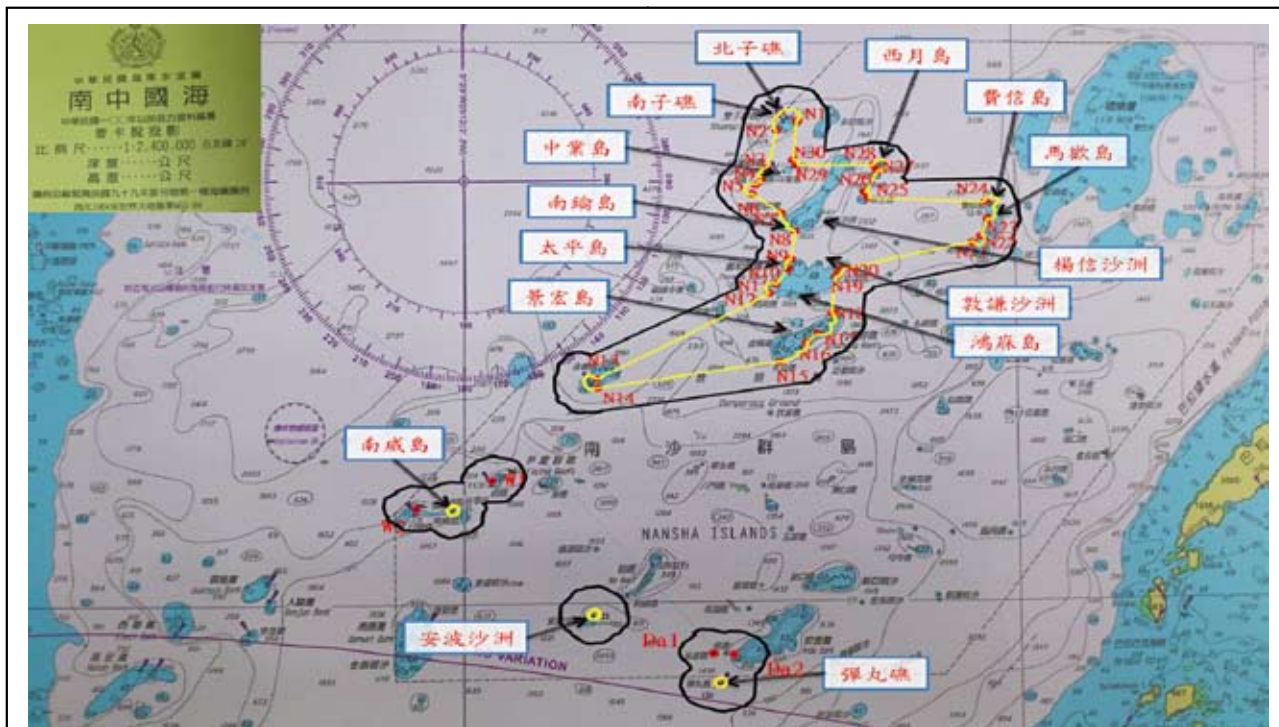
### (一) 混合基線繪製方式

世界上任何一個海岸線，並非全然平直而僅適用「正常基線」繪製領海基線，亦非全然極為曲折而僅適用「直線基線」繪製領海基線，有些沿海國家其海岸線或許僅部分平整、部分則極為曲折，又或許緊鄰一系列的島嶼，針對這樣的沿海國家，在《海洋法公約》第14條「確定基線的混合辦法」的規範下，允許「沿海國為適應不同情況，可交替使用以上各條規定的任何方法以確定基線。」簡言之，沿海國於部分平整的海岸線以正常基線法繪製領海基線，在極為曲折或緊鄰一系列島嶼的海岸線部分，則以直線基線法繪製領海基線，此種交替使用正常基線與

表三 南沙群島領海基線表(混合基線法)

礁群	基點編號	基點名稱	地理坐標(WGS-84 坐標系統)		迄點編號	基線種類
			經度(E)	緯度(N)		
雙子群礁	N1	東北礁	114° 24′	11° 28′	N2	正常基線
	N2	奈羅礁	114° 17′	11° 23.5′	N3	直線基線
中業群礁	N3	鐵線礁1	114° 11′	11° 04′	N4	正常基線
	N4	鐵線礁2	114° 10′	11° 02′	N5	直線基線
	N5	渚碧礁1	114° 08′	10° 57′	N6	正常基線
	N6	渚碧礁2	114° 06′	10° 55′	N7	直線基線
道明群礁	N7	雙黃沙洲	114° 19′	10° 47′	N8	正常基線
	N8	南鑰島	114° 25′	10° 41′	N9	直線基線
鄭和群礁	N9	太平島1	114° 22′	10° 23′	N10	正常基線
	N10	太平島2	114° 21.5′	10° 22′	N11	直線基線
	N11	南薰礁1	114° 15′	10° 14′	N12	正常基線
鄭和群礁	N12	南薰礁2	114° 13′	10° 12′	N13	直線基線
永暑礁	N13	永暑礁1	112° 59′	9° 36′	N14	正常基線
	N14	永暑礁2	112° 57′	9° 34′	N15	直線基線
九章群礁	N15	赤瓜礁	114° 16′	9° 42′	N16	正常基線
	N16	金輪灘1	114° 28′	9° 49′	N17	直線基線
	N17	金輪灘2	114° 32′	9° 53′	N18	正常基線
	N18	金輪灘3	114° 32′	9° 56′	N19	直線基線
鄭和群礁	N19	安達礁1	114° 42′	10° 22′	N20	正常基線
	N20	安達礁2	114° 40′	10° 19′	N21	直線基線
五方頭	N21	五方頭1	115° 48′	10° 33′	N22	正常基線
	N22	五方頭2	115° 46′	10° 31′	N23	直線基線
馬歡島	N23	馬歡島	115° 48′	10° 44′	N24	正常基線
費信島	N24	費信島	115° 49′	10° 48′	N25	直線基線
道明群礁	N25	相生礁1	114° 57′	10° 55′	N26	正常基線
	N26	相生礁2	114° 55′	10° 54′	N27	直線基線
西月島	N27	西月島1	115° 02′	11° 05′	N28	正常基線
	N28	西月島2	115° 03′	11° 06′	N29	直線基線
中業群礁	N29	鐵峙礁1	114° 23′	11° 06′	N30	正常基線
	N30	鐵峙礁2	114° 22′	11° 07′	N1	直線基線
南威島	W1	西礁	112° 12′	8° 50′		正常基線
	W2	日積礁	111° 54′	8° 40′		正常基線
彈丸礁	Da1	光星礁	113° 45′	7° 37′		正常基線
	Da2	光星仔礁	113° 56′	7° 36′		正常基線
安波沙洲		安波沙洲	112° 55′	7° 53.5′		正常基線
司令礁	Si	司令礁	115° 09.5′	8° 22′		
雙礁	Sh	雙礁	115° 25′	8° 20.5′		
畢生礁	Bs	畢生礁	113° 43′	8° 59′		其上建有瞭望塔
皇路礁	Hg	皇路礁	113° 36′	6° 56′		其上建有燈塔
南通礁	Nt	南通礁	113° 14′	6° 20′		其上建有燈塔

資料來源：作者自製。



圖四 南沙群島混合基線示意圖

資料來源：作者自繪。

直線基線的方法，即為混合基線法<sup>21</sup>。

我國在1999年2月10日公告的「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」及2009年11月20日的修訂公告中述明，南沙群島領海基線將以「混合基線法」公告。

### (二) 構圖

混合基線法即包含了「正常基線法」與「直線基線法」，南沙群島中符合島嶼條件的礁石，則以正常基線法繪製領海基線，而屬於可供做為基點的低潮高地，則以直線基線法繪製領海基線，其中庫歸礁、西南礁、華礁等低潮高地雖位於12浬領海外部界線內，基於國家利益及戰略考量而未將前述三個

基點納入製圖。

《海洋法公約》第14條規範沿海國家可適應不同情況，交替使用正常基線法及直線基線法繪製領海基線，不論第5條或第6條在規範上針對領海基線長度均未予以限制，亦有部分沿岸國家以其最大利益考量實施領海基線劃定，而未按相關規範單方面立法實踐<sup>22</sup>。然在遵循法理的原則上，南沙群島領海基線若將(圖三)基點N14直接與基點N29相連，在實踐上能更貼近《海洋法公約》第6條第3款「直線基線的劃定不應在任何明顯的程度偏離海岸的一般方向…」的規範，而南威島、安波沙洲及彈丸礁則以正常基線繪

註21：尹章華，《國際海洋法》(臺北：文笙書局股份有限公司；2003年)，頁4-10。

註22：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁164-170。

製領海基線，如此，除在法理上更具支撐，亦可避免掉如圖三基點N28至基點N29連線因距離過長的爭議。以混合基線法繪製領海基線表其呈現方式乃參照我國公告之領海基線格式製作。領海基線表如表三、領海基線圖如圖四。

#### 四、群島基線繪製方式及構圖

##### (一) 群島基線繪製方式

1973年在第三次海洋法會議籌備委員會的會議上，斐濟、印尼、模涅西斯和菲律賓組成群島國集團，首次提出了群島原則(或稱群島理論)，並於1974年向該委員會在第二次會期中正式提交《群島條文草案》，該草案第1條、第1款即開宗明義地規定：「該條款適用於群島國」，並規範了領海基線繪製的限制，其主張「群島國可以劃定連接群島外緣島嶼和乾礁最外緣各點的各直線作為基線」<sup>23</sup>，同年，數個擁有洋中群島的大陸國家(沿岸型國家)<sup>24</sup>起草了九國工作文件，對群島集團提出的《群島條文草案》做出了修改，最明顯的修改即是建議取消「該條款僅適用於群島國」的規定，試圖將群島制度擴大適用於大陸國家的洋中群島。後因參加第三次海洋法會議的多數國家及大部分權威學者均反對群島原則擴大適用於大陸國家的洋中群島<sup>25</sup>。

《海洋法公約》於第四部分第47條「群

島基線」僅規範群島國所適用的群島基線劃定方式，對於大陸國家「洋中群島」制度卻無相關規範<sup>26</sup>。而南沙群島依性質歸類為「洋中群島」，非一「群島國」，是故，在《海洋法公約》的體制下，南沙群島似乎無法適用「群島基線」的規範來繪製領海基線，相對來看，《海洋法公約》針對「群島國」可適用的「群島基線」予以明文規範，其規範內容並未述明「洋中群島」不能適用「群島基線」，顯然，《海洋法公約》並未解決大陸國家「洋中群島」是否能適用「群島基線」的問題<sup>27</sup>。

《海洋法公約》在一開始的序言即提到：「…確認本公約未予規定的事項，應繼續以一般國際法的規則和原則為準據，…」是故，從群島原則的發展過程來看，群島國各項制度就是以大量的國家實踐為推動力而形成的<sup>28</sup>。然《海洋法公約》雖未對「洋中群島」是否適用「群島基線」做明確規範，不代表擁有「洋中群島」的大陸國家就不能主張以「群島基線」方式，公告其「洋中群島」的領海基線，國家基於自利心態，期待將管轄權往外擴張，並取得更多海洋資源，如丹麥、厄瓜多爾、西班牙、澳洲等國家仍以「群島基線」法劃定其「洋中群島」領海基線<sup>29</sup>。基於國家實踐，我國亦可試以「群島基線」法試繪南沙群島領海基線。

註23：「低潮高地」是法律名詞，一般稱為「乾礁」或「岩礁」，姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁174。

註24：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁210-212。

註25：姜麗、張潔，〈淺析群島制度的適用及南海劃界〉，《中國海洋法學論壇》，2010年，第1期，頁156-157。

註26：同註20。

註27：同註19。

註28：姜麗、張潔，〈淺析群島制度的適用及南海劃界〉，《中國海洋法學論壇》，2010年，第1期，頁163。

註29：同註19。

表四 南沙群島領海基線表(群島基線法)

礁群	基點編號	基點名稱	地理坐標(WGS-84 坐標系統)		迄點編號	說明
			經度(E)	緯度(N)		
雙子群礁	N1	東北礁	114° 24′	11° 28′	N2	領海外部界線內
	N2	北子島	114° 21′	11° 28′	N3	符合島嶼條件
	N3	南子島	114° 19′	11° 25′	N4	
	N4	奈羅礁	114° 17′	11° 23.5′	N5	領海外部界線內
中業群礁	N5	鐵線礁	114° 10.5′	11° 03′	N6	
	N6	渚碧礁	114° 07′	10° 56′	N7	
道明群礁	N7	雙黃沙洲	114° 19′	10° 47′	N8	
鄭和群礁	N8	太平島	114° 22′	10° 23′	N9	符合島嶼條件
	N9	南薰礁	114° 14′	10° 13′	N10	領海外部界線內
九章群礁	N10	鬼喊礁	114° 15′	9° 47′	N11	
永暑礁	N11	永暑礁	112° 58.5′	9° 35′	N12	領海外部界線外，其上建有燈塔
尹慶群礁	N12	西礁	112° 12′	8° 50′	N13	
	N13	南威島	111° 56′	8° 38.5′	N14	符合島嶼條件
	N14	日積礁	111° 54′	8° 40′	N15	領海外部界線內
安波沙洲	N15	安波沙洲	112° 56′	7° 53′	N16	符合島嶼條件
南通礁	N16	南通礁	113° 14′	6° 20′	N17	
皇路礁	N17	皇路礁	113° 36′	6° 56′	N18	
安渡灘	N18	彈丸礁	113° 50.5′	7° 22.5′	N19	符合島嶼條件
	N19	光星仔礁	113° 56′	7° 36′	N20	領海外部界線內
線頭礁	N20	線頭礁	114° 48′	8° 7.5′	N21	
雙礁	N21	雙礁	115° 25′	8° 20.5′	N22	
半月礁	N22	半月礁	116° 16′	8° 52′	N23	
艦長礁	N23	艦長礁	116° 40′	9° 03′	N24	
蓬勃暗沙	N24	蓬勃暗沙	116° 55.5′	9° 28′	N25	
仙賓礁	N25	仙賓礁1	116° 36′	9° 44′	N26	
	N26	仙賓礁2	116° 28′	9° 49′	N27	
硬礁	N27	硬礁	116° 08′	10° 18′	N28	
鬘藤礁	N28	鬘藤礁	116° 11′	10° 37′	N29	
費信島	N29	費信島	115° 49′	10° 48′	N30	符合島嶼條件
西月島	N30	西月島	115° 49.5′	10° 49′	N31	符合島嶼條件
蒙自礁	N31	蒙自礁	114° 50′	11° 10′	N1	

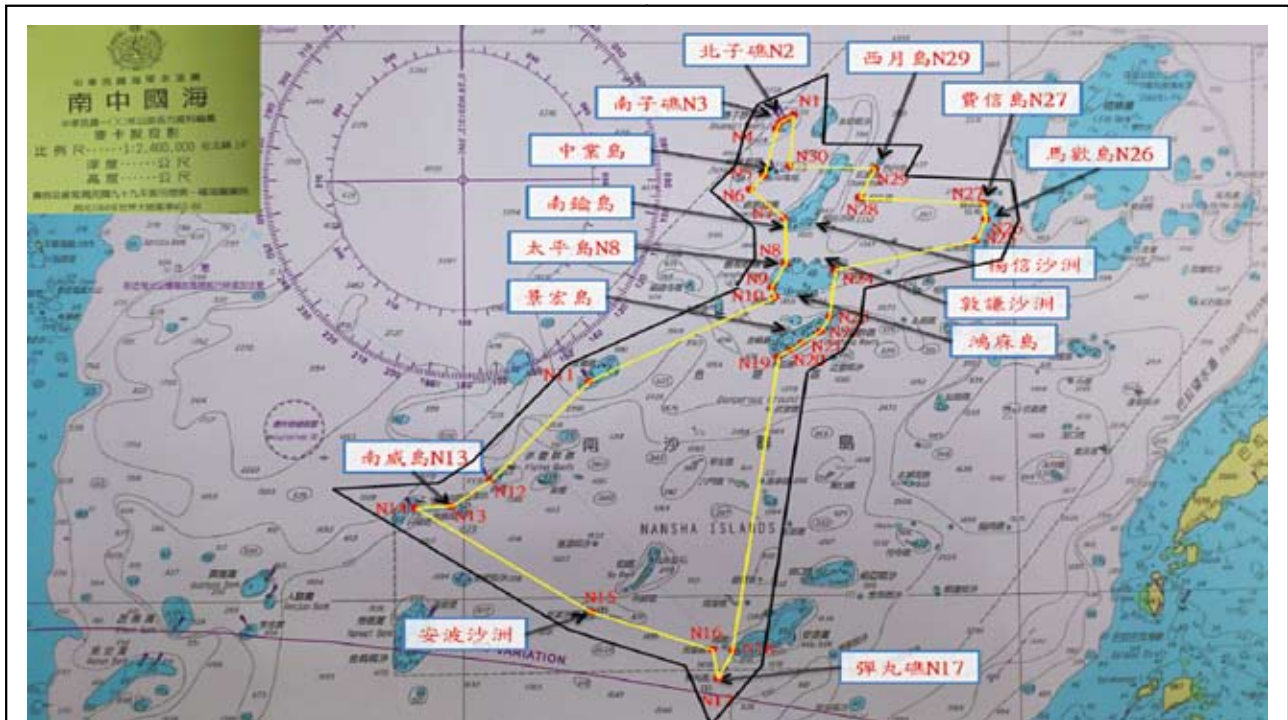
資料來源：作者自製。

其實，從廣義上講，群島基線也屬於直線基線<sup>30</sup>。《海洋法公約》第四部分第47條第1款至第6款條文規定，對群島基線的主張與使用具有若干的限制，例如：群島基線所

包圍之區域內的水域面積同包括環礁在內的陸地面積的比例，應在1:1到9:1之間，這限制了群島國不致漫無目的的主張水域範圍；此種基線的長度原則應不超過100浬，不過

註30：姜麗、張洁，〈淺析群島制度的適用及南海劃界〉，《中國海洋法學論壇》，2010年，第1期，頁161。





圖五 南沙群島群島基線構圖

資料來源：作者自繪。

在例外的情形下，其中至多3%可以超過這個長度，但是最長以125浬為限；基線的劃定應不明顯地偏離群島的一般輪廓；同時，群島國不應採取一種基線制度，致使另一國的領海與公海或專屬經濟海域隔斷。

### (二) 構圖

由於群島基線的實踐，在廣義上類似直線基線，只是《海洋法公約》對於以群島基線法劃定領海基線後所增加的面積及直線的長度與數量有較嚴格的限制，因此之故，群島基線使用的基點與直線基線相同，領海基線表如表四、領海基線圖如圖五。

## 五、各種繪圖方式的比較

### (一) 正常基線法

以正常基線法繪製有下列特點：

1. 正常基線法是國家實踐上最早使用、歷史最悠久、實踐國家最多的領海基線劃定法，最自然，也最無爭議。

2. 從圖來看，以正常基線法繪製的領海基線較其他方式曲折且複雜，在行使管轄權及海域劃界上則較無法清楚界定，將來遇到劃界上的爭議，尤其是專屬經濟海區與其他沿海國在劃界上有重疊爭議時，國際法院亦較難判定，不僅徒增自身主權行使的困擾，對於航經此海域的船舶在國際法的規範下亦較難遵循。

3. 永暑礁為一礁上建有經常高於海平面之燈塔或類似設置的低潮高地，依規範可做為領海基線的基點，在實踐上，卻因距離最近島嶼景宏島75浬，超過兩倍領海測算寬度

，以12浬線劃弧無法交集，無法做為延伸領海外部界的基點。

4. 若將南沙群島以整體來看，正常基線法較無法涵蓋整個群島。

### (二) 直線基線法

以直線基線法繪製有下列特點：

1. 若以直線基線法繪製領海基線，據此延伸的領海外部界線在各種基線法中最为平整，相較於正常基線法，自然少去行使管轄權及海域劃界上較無法清楚界定的問題，遇到劃界上的爭議依《海洋法公約》尋求解決時亦較易判定。

2. 南沙群島可以界定為洋中群島，雖《海洋法公約》尚未對洋中群島賦予法理上的地位及有關規範，國際社會上仍有國家單方立法實踐<sup>31</sup>，由於《海洋法公約》並未律定適合洋中群島領海基線的規範，在適法性上則較正常基線法薄弱。

### (三) 混合基線法

以混合基線法繪製有下列特點：

1. 混合基線法是中華民國主張領海基線的官方繪製方法<sup>32</sup>。

2. 此基線法是在《海洋法公約》的規範下，允許沿海國得適應不同情況，可交替使用正常基線及直線基線法確定領海基線，如此，可綜合上述兩種基線法的優點。正常基線法是國際社會通行最久的方法，以此種方式主張領海基線在國家實踐上也最無爭議<sup>33</sup>；而直線基線法則可適用於極為曲折的海岸

線，對於這種地形以直線基線法繪製，對內可使中華民國在行駛管轄權的海域界定上較為清楚，對外可提供航經船舶較安全的海域及易遵循的界定。

3. 以混合基線繪製領海基線，可以將永暑礁納進延伸領海外部界線的基點，可擁有南沙群島較完整的領海基線。

4. 以混合基線法繪製領海基線可避免掉過長而可能肇致爭議的領海基線(圖三基點N28至基點N29連線距離為127浬)，更具法理地位。

### (四) 群島基線法

以群島基線法繪製有下列特點：

1. 群島基線法在實踐上跟直線基線法類似，根據《海洋法公約》第四部分第47條的規範，此種基線適用於群島國的時候有各種具體要求，包括基點的選擇、水陸面積比例、基線長度等，這些限制性要求是一般直線基線所沒有的，這使得群島基線成為一種獨立的基線。而群島基線與直線基線在法律上的效果也不同，如適用一般直線基線所封閉起來的水域是內水，而以群島基線法所封閉起來的水域則是群島水域<sup>34</sup>，是故，南沙群島在實踐上，以此種方式劃定領海基線所增加的藍色領土與直線基線法劃定相同。

2. 在《海洋法公約》的規範下，群島基線僅適用於群島國家，我南沙群島在界定上係屬於洋中群島，在法理上較不適合用於繪製領海基線，國際社會囿於利益的考量，雖

註31：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁211。

註32：同註1。

註33：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁140。

註34：同註25。

亦有單方立法實踐，但大部分的權威學者均傾向否認洋中群島適用群島基線<sup>35</sup>。

3. 南沙群島符合島嶼條件的島礁，其總面積為1.4929平方公里，以群島基線法劃定領海基線所增加的面積，由圖示可知，遠遠大於《海洋法公約》9:1的規範。

4. 依群島基線法所劃定的領海基線中(如圖五)，以N18(光星仔礁)及N19(赤瓜礁)連線的距離最長，經測量為127浬，已超過《海洋法公約》以125浬為限的規範。

### 六、小結

依《海洋法公約》的規範完成各種領海基線法繪製南沙群島領海基線，並實施分析比較後，可依下列幾點歸納說明：

#### (一) 適法性

從國家實踐及歷史性來看，以正常基線法最具法理地位；為維護國家利益及領土完整，《海洋法公約》賦予可混合使用正常基線法與直線基線法繪製領海基線的權利，故混合基線法在適法性上僅次於正常基線法。南沙群島中的島礁並非皆極為曲折，且南沙群島中的部分島嶼相鄰過遠，似不符合「緊接海岸」的定義，是否可適用直線基線法來繪製領海基線頗有疑慮。另外若使用群島基線法，在法理上似乎更為薄弱，雖以此法繪製可增加比南沙群島島嶼總面積大出9倍的藍色國土面積，然我國並未宣稱為群島國家，南沙群島僅為一洋中群島，而非群島國，故群島基線法的繪製在法理地位上最易遭人詬病。

#### (二) 完整性

若以國際航道測量組織(International Hydrographic Organization)之電子海圖實施面積計算，以正常基線法繪製領海基線所延伸至領海外部界線內，其涵蓋面積約為40,000平方公里；以直線基線法及群島基線法繪製之領海基線，其領海外部界線內所含蓋的面積均為85,000平方公里；而以混合基線法繪製之領海基線，其領海外部界線內所含蓋的面積則介於40,000~85,000平方公里之間。從各領海基線法所涵蓋面積的大小得知，以正常基線法所繪製的領海基線，其延伸至領海外部界線內所涵蓋的面積最小，直線基線法及群島基線法繪製法面積最大，涵蓋南沙群島的完整性最高。

#### (三) 爭議性

以正常基線法繪製領海基線最無爭議，其延伸出來的專屬經濟海域或大陸礁層範圍，相較於其他三種繪製法小了許多，而直線基線法及群島基線法在適法性上較為薄弱，故在符合《海洋法公約》的規範下，以混合基線法公告領海基線，雖可能遭受挑戰，但在法理上仍具支撐。

綜上，以適法性、完整性及爭議性的比較得知，混合基線法為我國南沙群島繪製領海基線的最佳方式。

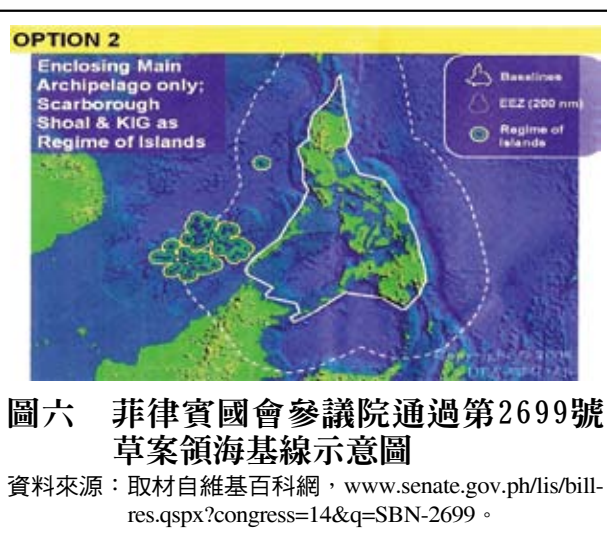
## 肆、南沙群島領海基線繪製後的可能影響探討

### 一、對區域情勢的影響

南沙群島主權糾紛自1930年代起萌芽。法國在1933年向各國宣示占領南沙群島中的

註35：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁212。

部分島礁，並將這些島礁納入其主權管轄之下。1939年日本政府宣告將南沙群島納入日本臺灣殖民政府高雄州的管轄之下<sup>36</sup>。二次大戰後，依據1951年9月8日《舊金山和約》第二條第(f)款之規定，「日本放棄其在南沙群島和西沙群島之所有權利、名義和主張。」(Japan renounces all right, title and claim to the Spratly Islands and to the Paracel Islands.)該約在1952年4月28日生效<sup>37</sup>。和約中第二條第六款之規定：「日本放棄對於南沙群島及西沙群島之一切權利、權利名義與要求。」由於該條款只規定日本「放棄」對於西沙群島及南沙群島的權利，而未指明接受該權利之國家，再加上中華民國非《舊金山和約》簽字國，因此極易導致誤會「被放棄」的西沙群島及南沙群島變成無所屬的狀態<sup>38</sup>。1947年10月間，中華民國內政部以內部命令的方式，公布東沙、西沙、中沙與南沙群島及所屬島礁的名稱，並宣稱該四群島已為中華民國政府國防部及各有關機關接收。也就是說，南沙群島已處於中華民國管轄之下。但是隨著中華民國政府在國共內戰的失利，駐防南沙太平島的中華民國海軍官兵，在1950年撤退到臺灣<sup>39</sup>。也就是在這樣的時空背景下，1956年菲律賓占領南沙群島的部分島礁，更於2009年1



圖六 菲律賓國會參議院通過第2699號草案領海基線示意圖

資料來源：取材自維基百科網，www.senate.gov.ph/lis/bills-res.qspx?congress=14&q=SBN-2699。

月28日由國會參議院通過第2699號草案，其內容已將我國南沙群島部分島礁稱之為卡拉揚島群，並在符合《海洋法公約》第121條「島嶼制度」(Regime of Islands)的規範下，宣稱對其行使主權及管轄權，如圖六<sup>40</sup>；1968年馬國以侵佔、駐軍、礦產探勘等方式佔領南華礁、彈丸硯礁、皇路礁、光星礁、南通礁等島礁；1974年越南獨立後主張擁有自法國繼承南沙及西沙群島主權；1987年中共先後占領了永暑礁等8個礁石。另汶萊與印尼雖無實質佔領島礁，然在其實踐上已侵害中華民國南沙群島的主權<sup>41</sup>。

觀之我國的立場，對其他南沙主權宣稱國的行動，大多以發表外交聲明的方式，強調對此一區域的主權主張<sup>42</sup>。雖多次於太平

註36：陳欣之，〈南沙主權糾紛對臺海兩岸關係的意義與影響〉，《問題與研究》，第38卷，第7期，民國88年7月，頁23。

註37：陳鴻瑜，〈舊金山和約下西沙和南沙群島之領土歸屬問題〉，《遠景基金會季刊》，第12卷，第4期，民國100年10月，頁2。

註38：陳鴻瑜，〈舊金山和約下西沙和南沙群島之領土歸屬問題〉，頁27-28。

註39：陳欣之，〈南沙主權糾紛對臺海兩岸關係的意義與影響〉，《問題與研究》，第38卷，第7期，民國88年7月，頁25。

註40：14th Congress Senate Bill No. 2699 ARCHIPELAGIC BASELINES LAW OF THE PHILIPPINES.

註41：翁明賢，〈未來南海衝突下臺灣海軍的角色〉，《第三屆海洋與國防學術研討會論文集》，(桃園：國防大學，2011年11月)，頁64-66。

註42：陳欣之，〈南沙主權糾紛對臺海兩岸關係的意義與影響〉，《問題與研究》，第38卷，第7期，民國88年7月，頁34。

島駐軍，並以軍艦實施巡弋，表達中華民國捍衛主權的決心，但在實質的效益上並無幫助。在這些南沙群島主權爭端國的磋商中，中共是扮演了維護「中國」在南海U型線內島礁及海域主權的角色，東南亞國家是與中共政權商談有關彼此南沙領土爭執所引發的問題。我國雖亦主張，對南海U型線內的島礁與海域擁有類似的主權主張，並沒有其他主權爭端國向我國進行類似的磋商或是對話<sup>43</sup>。對於中共，在其一個中國的政治立場下，臺灣是中國的一部分，並一再強調「中國」政府對南沙群島的主權立場，在其官方聲明中，從沒有承認中華民國是南沙主權爭端國之一的地位。中共更認為兩岸是「中國的內政問題」，不容他國干涉。對於這個論點，東協國家基本上是附和中共的說詞。例如1997年12月16日，於吉隆坡發表的中共與東協國家首腦會晤聯合聲明中，就特別重申相互尊重獨立、主權和領土完整及不干涉別國內政的原則。對中共的態度，東協國家在聯合聲明中強調，東協各國認為一個和平、穩定和繁榮的中國，是世界、特別是亞太地區長期和平、穩定與發展的重要因素。在這項宣稱中共與東協各國將建立睦鄰互信伙伴關係的文件中，東協成員國並重申繼續奉行「一個中國」的政策。東協國家承諾了不干涉別國內政的原則，又重申了「一個中國」政策，無異是宣告東協國家，不會干涉中共對

我國在政治、軍事及外交上的封殺。在「一個中國」的帽子之下，我國在國際間的任何作為，東協國家不會賦予應有的重視，這種態度，當然包括忽視我國在南沙主權糾紛中的角色<sup>44</sup>。

1995年3月25日，太平島守軍對於越界的越南貨船施以警告性射擊，越南方面隨即對我國提出抗議，我國外交部表示該射擊行為是維護主權的行為，同時強調主權屬我的立場。如果沒有越南政府抗議我國太平島駐軍的驅離行為，我國在南沙群島的地位可能會進一步被國際社會淡忘<sup>45</sup>。同樣的，我國倘若以國內立法，在《海洋法公約》的規範下公告南沙群島領海基線，則可更進一步取得法理上的主權地位，進而擴大在南沙群島主權糾紛中的角色，換言之，若此主張受到菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊與印尼等主權爭端國的質疑，反而凸顯了中華民國不能被排除在此一主權領土衝突之外的事實，亦增加了中華民國參與東亞地區安全對話的機會<sup>46</sup>。

### 二、對海上執法的影響

自二次世界大戰結束後，國軍駐守太平島已長達50多年，直至2000年海巡署成立後，改由「海岸巡防署南沙指揮部」正式接管該島的防務<sup>47</sup>。太平島現派駐有106人，配置輕型武器與防砲等裝備。政府以海岸巡防總署取代國軍駐守東沙島及太平島，旨在降低

註43：同註34。

註44：陳欣之，〈南沙主權糾紛對臺海兩岸關係的意義與影響〉，《問題與研究》，第38卷，第7期，民國88年7月，頁37。

註45：同註36。

註46：陳欣之，〈南沙主權糾紛對臺海兩岸關係的意義與影響〉，《問題與研究》，第38卷，第7期，民國88年7月，頁35。

註47：蕭曦清，〈南沙風雲－南沙群島問題的研判與分析〉（臺北：學生書局，2010年1月），頁408。

南海緊張局勢，並可處理走私、偷渡與漁事糾紛等問題。

海巡人員是我國海域執法的實際執行單位，其權限主要是依據中華民國相關的海洋立法如《專屬經濟海域及大陸礁層法》、《領海及鄰接區法》、《海岸巡防法》以及以犯罪查緝為主的《刑事訴訟法》等。依據《海巡法》第十條規定：海巡人員執行勤務時具有司法員警的地位，據此可實施逮捕、搜索、扣留等司法措施。並在不違反國際法相關規定下，對我國領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層等犯罪行為執行管轄權。

依據《領海及鄰接區法》，中華民國領海範圍是從基線起算12海浬內的範圍。1992年，國防部規定太平島周圍4,000公尺為禁止海域，6,000公尺為限制海域，6,000公尺上空為限制空域。若外國船隻進入限制海域，我國將採取柔性驅離措施；若進入禁止海域的範圍內，將對其實施驅離射擊<sup>48</sup>。我國若公告南沙群島領海基線，海巡人員則須依據我國《領海及鄰接區法》實施執法，而非僅以「限制區」及「禁制區」劃定執法海域，雖可能增加執法勤務的負荷，但可有效彰顯我國在南沙群島的主權並使海巡人員執法有據。

### 三、小結

沿海國所繪製並發行的海圖，具有一定的法律效力<sup>49</sup>。我國雖然宣稱南沙群島為固

有之領土，然迄今尚未公布領海基線，若依國際法的精神推論，領海為國家領土管轄權的一部分，雖然一國若未能發行或繪製海圖，同時也不承認他國所繪製或發行的海圖時，其領海管轄權不應受影響<sup>50</sup>，但我國未繪製或公布南沙群島領海基線，似有不確定主權歸屬之嫌，宜審慎之。

現今我國宣稱南海之11段線範圍內均為我國固有領土，但11段線的宣告是否符合《海洋法公約》中的法律解釋，仍具爭議，再加上菲律賓已於2013年向聯合國提出針對中共9段線法理爭議的訴訟案，倘若該案做出不利於9段線的法理解釋，將強烈打擊我國11段線的主張。就此，聯合國專家研究報告認為，最佳的長遠解決辦法，毋寧是盡速完成相關海岸測量，並在一適合的比例下，發行基線海圖<sup>51</sup>。是故，盡速完成我國南沙群島基線的繪製並公告之，方可確立主權，使海巡執法有據已是當前刻不容緩的議題。

## 伍、結語

### 一、研究發現

從適法性、完整性及爭議性比較得知：「正常基線法」無法涵蓋整個南沙群島，且領海基線曲折複雜，能做為延伸領海外部界線基點的永暑礁因限制而無法使用，喪失增加專屬經濟海域面積的機會；「直線基線法」在規範上僅適用於「極為曲折」的海岸線

註48：陳希傑，〈從國際法觀點分析南海主權爭端與中華民國的南海政策〉，國立政治大學外交研究所2003年博士論文，頁35。

註49：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁145。

註50：同註39。

註51：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》(臺北：學林文化事業有限公司；2004年)，頁146。

及「緊接海岸之一系列島嶼」，反觀南沙群島符合條件的島嶼，在單一島嶼的大比例尺海圖顯示其海岸線未必全然符合「極為曲折」的規範，而歸類為「洋中群島」的南沙群島，就更不符合「緊接海岸之一系列島嶼」了；「群島基線法」在構圖上與「直線基線法」擁有相同的基點，只是《海洋法公約》予以更嚴格的規範，除了基線長度、劃定後增加的水域面積比例均不符合規範外，最主要的，此基線法僅適用於群島國。是故，「混合基線法」應為南沙群島領海基線最佳的繪製方法。我國進行南沙群島的領海基線繪製，雖有可能遭到周邊國家的抗議，但以現今的國際情勢而言，為突破我國無法參與南海多邊會議的困境，此舉已屬較為溫和的作法。另為防止未來11段線的法理地位被否定，先行繪製南沙群島的領海基線，亦可保有與現行國際法相符的法理地位。再者，我國在繪製南沙群島領海基線後，可視南海的局勢調整海巡署的執法作為，且海巡署也執法有據，可有效增添南海政策的槓桿工具。

### 二、具體建議

#### (一)加強南沙群島地形、水文資料測量

本文使用的海圖中，比例尺最大的為1：750,000之「南沙群島」海圖，依我國所公告之領海基線基點的經緯度標準，可精確到「秒」，而本文表列的基點經緯度僅可準確到「分」，缺乏可量測更精確經緯度的大比例尺海圖。故建議運用海測船，邀集各專家學者，並尋求與國外相關科研組織合作的機會，針對南沙群島實施地形及水文的精確量測，建立相關資料庫，供相關單位製作南

沙群島單一島礁之大比例尺海圖，以利我政府在未來公告領海基線時，有更精確、更有可信度的科學數據實施領海基線的繪製，未來在劃界或國際仲裁上，也較具法理地位。

#### (二)加強外交作為

首先我國應研析周邊國家的國情與文化，預擬各個國家在我國宣告南沙群島領海基線後的可能反映，妥備各種因應策略。另可思考與美、日及歐美等先進國家合作，在太平島建立衛星接收站、氣象、海洋科學調查研究站等，以擴大國際的參與，並藉此適時公告我南沙群島領海基線，表達該舉是為了維護友邦設施與人員的安全。

### 三、結語

就國際法的角度而言，中華民國做為一個主權國家，就應該明確表明其領土範圍。我國以混合基線法繪製領海基線，清楚界定南沙群島的法律地位，同時將其納入海洋立法體系架構下，可突破停留在主權宣誓但缺乏法律支撐的狀態。就此，政府各部門應相互協調，口徑一致，針對南海其他國家損及我國南海主權的行為，持續提出嚴正的外交抗議，強調主權屬我的立場，除了避免對既成事實的默視承認外，同時彰顯我國的國際人格。

#### <參考資料>

##### 一、專書

##### 中文書籍

1. 姜皇池，《國際海洋法(上冊)》，臺北：學林文化事業有限公司，2004年。
2. 尹章華，《國際海洋法》，臺北：文笙書局股份有限公司，2003年。

3. 蕭曦清，〈南沙風雲—南沙群島問題的研判與分析〉，臺北：學生書局，2010年。

## 二、期刊

### 中文期刊

1. 陳欣之，〈南沙主權糾紛對臺海兩岸關係的意義與影響〉，《問題與研究》，第38卷，第7期，民國88年7月。

2. 劉啟文，〈南海情勢中不可忽略的國家—越南〉，《國防雜誌》，第26卷，第4期，民國100年5月，頁25。

3. 郁瑞麟，〈從島嶼在海洋劃界中的可能效力探討我國在南海諸島的戰略選項〉，《國防雜誌》第29卷，第1期，民國103年1月，頁4。

4. 姜麗、張浩，〈淺析群島制度的適用及南海劃界〉，《中國海洋法學論壇》，2010年，第1期，頁156-157。

5. 陳鴻瑜，〈舊金山和約下西沙和南沙群島之領土歸屬問題〉，《遠景基金會季刊》，第12卷，第4期，民國100年10月，頁2。

6. 翁明賢，〈未來南海衝突下臺灣海軍的角色〉，《第三屆海洋與國防學術研討會論文集》，(桃園：國防大學，2011年11月)，頁64-66。

## 三、學位論文

1. 殷維偉，〈南海海洋資源共同開發之研究〉，基隆：國立臺灣海洋大學海洋法律

研究所碩士學位論文，民國95年6月。

2. 陳希傑，〈從國際法觀點分析南海主權爭端與中華民國的南海政策〉，國立政治大學外交研究所2003年博士論文。

## 四、官方文件

國防部，「國防報告書」編撰委員會編，《中華民國93年國防報告書》，民國93年12月，頁11。

## 五、網路

1. 內政部地政司全球資訊網：[HTTP://LAWTW.COM/ARTICLE.PHP?TEMPLATE=ARTICLE\\_CONTENT&PARENT\\_PATH=,1,2169,1484,&ARTICLE\\_CATEGORY\\_ID=2144&JOB\\_ID=155367&ARTICLE\\_ID=83870](http://LAWTW.COM/ARTICLE.PHP?TEMPLATE=ARTICLE_CONTENT&PARENT_PATH=,1,2169,1484,&ARTICLE_CATEGORY_ID=2144&JOB_ID=155367&ARTICLE_ID=83870)(檢索日期2014年4月1日)。

2. 行政院海岸巡防署全球資訊網：<http://www.cga.gov.tw/Gip0penwSitectxItem=3746&ctNode=1305&mp=999>(檢索日期：2014年4月1日)。

3. 交通部，〈南沙海域水文資料庫建置研究〉：<http://duck2.oc.ntu.edu.tw/sc-sdb/bathy/nan-sar.html>，網頁最近更新日期：民國89年7月。

### 作者簡介：

劉世緯中校，海軍官校正期90年班、國防大學海軍指揮參謀學院103年班，現服務於海軍司令部計畫處。

