

論聯合國海洋法公約共同開發之實踐： 爭議海域國家合作案例的啟示

顧志文

國立臺灣師範大學政治研究所博士研究生

摘 要

海洋佔地球表面百分之七十以上，以及在海面與海床、底土的潛在資源豐富，隨著航海技術的進步，人類資源的汲取由陸地轉向海洋，為避免國家間海上的衝突，因此需要一部規範人類在海洋空間活動的法律。但為何海域劃界糾紛未曾停歇？本文所欲解答的問題是海域劃界之糾紛是否可透由國際海洋法公約下之共同合作開發之實踐來解決爭端。

研究發現：隨著大陸礁層公約及專屬經濟海域規定出現後，海洋不再為國家所予取予求，須遵守國際海洋法公約之規範，也因此造成相鄰或相對國在大陸礁層及專屬經濟海域劃界之爭議海域問題。為解決此問題，國家可基於海洋法中「臨時安排」合作之精神，擱置主權爭議，以共同開發方式解決爭議海域問題。另從討論案例之實踐可以了解不管是石油天然氣的共同開發，或是漁業資源的共同合作，國家基於理性選擇考量願意放下對主權或是管轄的堅持，而轉向對於資源探勘、開發與利用之相互合作，實為解決爭議之方式，以達雙贏局面。這樣的選擇考量對我國處理東海及南海問題上產生若干啟示，殊值參考運用。

關鍵詞：共同開發、臨時安排、海洋法公約、海上劃界

Analysis on the Practices of Joint Development of UNCLOS: Cooperating among the States on Cases of Disputed Seas

Chih-Wen Ku

Graduate Student, Graduate Institute of Political Science, NTNU

Abstract

Oceans occupy 70 percent of the earth's surface with potentially abundant natural resources underneath. These resources hitherto inaccessible are now able to be exploited due to advancing technology. The ability to exploit these potential resources has become a source of friction and dispute between nations so UNCLOS is needed to provide a rule of law and resolve conflicts that arise over these under sea resources. This paper will explain the nature of the current maritime disputes and introduce the principle of joint development as a viable solution to these disputes and will present examples of how the principle of joint development has worked in the past to alleviate maritime disputes. These points will be addressed in the following paragraphs.

The research findings are as follows; first, with EEZ and Convention on the Continental Shelf practiced, there would be rules to follow and all activities in the ocean should be subject to the UNCLOS. According to the UNCLOS, coastal nations have rights to claim their EEZ and extend the length of Continental Shelf at least 200 nautical miles to 350 nautical miles which is a reason why it leads to delimitation dispute on waters. Thus, in order to resolve complicated maritime dispute, based on the UNCLOS, there is a good method to deal with them, that is the spirit of “provisional arrangements of a practical nature.”

Also, we have learned from cases that disputes on maritime delimitation can be solved and relevant states can cooperate in exploring and exploiting natural resources, where nations in the basis of rational choice are willing to lay aside sovereignty but on the sovereign right to share and use natural resources for each other. That will be a win-win situation.

Keywords: Joint Development, Provisional Arrangements, UNCLOS, Maritime Delimitation

壹、前言

地球表面上約百分之七十一都是由海洋組成，海洋不但是生命的誕生和孕育之地，同時地球上的百分之八十的動物都是生活在海洋中，更是人類獲取食物的最重要來源之一，另在交通運輸及地球氣候變化與整個生態系統的運作上亦扮演了相當重要的角色。隨著科技的進步，據統計，三分之一以上的石油與天然氣等多項資源都儲藏在海底。海洋對人類來說至為重要（丘宏達，2006:573-574；陳德恭，1988:1）。

人類很早就開始利用海洋，14世紀末葉後科技的日新月異，使得航海技術國家的遠航能力大幅提升，以利在海外建立殖民地，並與各國建立起商業關係。尤其是1492年哥倫布發現美洲後，由於貿易利益，航海技術發達國家展開了激烈的競爭。然而，在海洋法上一直有著最基本的爭執——海洋到底能否為國家所佔有，因為涉及到其它國家的航行自由。1609年格勞秀斯（Hugo Grotius）發表了《海洋自由論》（Mare Liberum），確立了海洋的自由航行之權。1702年賓科雪克（Cornelius van Bynkershoek）出版了《海洋主權論》（De Dominio Maris Dissertatio）一書，提出公海自由的原則，沿海國的管轄僅及於鄰近海域（黃異，2006:155-173）。在希臘與羅馬時代已有法學家在探討有關海洋的法律問題，也因為各國的貿易須透過海洋來進行，而發展出有關海洋事務的慣例，直至1982年才通過聯合國海洋法公約（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS），1994年11月16日生效，以作為解決海上糾紛的基準（丘宏達，2006:576-579）。

自1945年美國總統杜魯門（Harry S. Truman）為了維護並利用海底區域的海床及底土自然資源，而提出大陸礁層（Continental Shelf）的權利主張後，各國競相響應。1947年智利和秘魯宣布為保護和控制區域內的生物資源和主權行使，但不影響公海自由航行的原則，而建立二百海哩的管轄區域，直至中南美及非洲國家的多數支持後，美國於1974年向聯合國海底委員會上提出專屬經濟海域的概念（Exclusive Economic Zone, EEZ），從此專屬經濟海域的觀念普遍為各國所接受（丘宏達，2006:622-630）。

公海的世界海洋面積的三分之一，即約1.3億平方公里被納入國家二百海哩的專屬經濟海域的範圍內。很多具有潛藏石油等天然資源的海域及其海床、底土成為國家間權利主張的重疊區域（overlapping area），或稱爭議區域（disputed area）（肖建國，2006:58-63）。然而，在1969年的北海大陸礁層案（North Sea Continental Shelf Case）確立了大陸礁層由原來的在水深二百公尺以內的海底，變為領土向

海中自然延伸的部分（黃異，2006:6-7），而造成劃界糾紛，因為攸關沿海國海床底土潛藏石油、天然氣等資源利用問題。

基此，本文欲從海洋之重要性及海洋法公約之發展，以了解爭議海域劃界問題之產生，並利用海洋法公約共同開發這一原則試圖解決爭議海域問題；最後，由爭議海域的共同開發案例中找出其實踐方式。此實踐方式對我國處理東海及南海問題上產生若干啟示，殊值參考運用。

貳、海洋法公約與海域劃界問題

人類對於海洋資源的依賴愈來愈深，不可避免地造成國家間的衝突。在此情形下需要有一套國際法規範各國在海洋上之活動；因此，聯合國海洋法公約（以下簡稱海洋法公約）也就是在此背景應運而生，也作為本節探討之重點。

一、海洋法公約

海洋佔了地球表面近三分之二蘊含著豐富資源，與人類的生存與社會發展密切相關。隨著現代航海技術的發展，海洋被人類利用的程度不斷加深，各國之間的衝突不斷，海洋法公約便是在此狀況下生成。

海洋是人類交通與國際貿易的重要渠道，亦是重要資源之所在，人類從海洋獲取食物。在航海技術未發達年代，早期人類對於海洋之利用主要是作為交通與些許種類食物之獲取來源，而且海洋廣大資源豐富並具有再生之特性，因此無須進行複雜的管制規範。然而，隨著人類社會及科學技術的進步，人類利用海洋的範圍不斷擴大。同時，陸地可獲取資源愈來愈少，人口壓力不斷增加，世界各國紛紛向海洋尋找新的發展與生存空間，利益衝突不斷發生。因此，在此種情形下國際法亦已發展成形，國際社會成員受到國際法之規範，於是海洋法公約即在此背景下產生，希冀作為規範世界各國海洋活動之依據（薛桂芳，2011:3）。換言之，海洋法公約就是一套舉凡涉及海洋事務的法律規範，並為世界各國所遵循的國際法。

1945年美國總統杜魯門發佈了兩份重要的宣言，這兩份宣言分別是：美國對大陸礁層海床及其底土自然資源之開採權」和「美國對公海中若干區域之沿岸漁業資源管轄」，前者為美國政府基於經濟上的考慮，為了自然資源利用，宣稱鄰接美國海岸的大陸礁層（現稱大陸礁層）、海床及底土內的天然資源為美國所管轄與控制；後者則為美國政府認知漁捕技術的日益發達導致外國漁船的入侵，其威脅程度已影響到沿岸漁民的生計與漁業資源的養護，因此宣佈在美國近岸公

海建立養護區 (conservation zones)，以養護沿海生物資源，確保其資源永續利用，同時並對該區中漁捕行為進行管制 (陳荔彤，2002:273-274)。

在美國總統杜魯門宣言後，促使各國開始考慮並著手開發海洋及其一切資源的經濟利益，紛紛主張相關的海洋空間及權益，致使拉丁美洲國家如秘魯與智利聲明其管轄主權延伸至海岸以外的二百海浬。此一專屬經濟海域二百海浬的觀念逐漸為拉丁美洲與非洲國家為接受，雖美國等西方國家反對二百海浬專屬經濟海域的主張，但基於國內漁業界的支持最後贊成此一主張，直至 1985 年國際法院對利比亞與馬爾它大陸礁層案 (Libya/Malta Continental Shelf Case) 的判決中，清楚表示：雖海洋法公約當時仍未正式生效，但專屬經濟海域已經是習慣國際法之一部分 (姜皇池，2004:390-398)。由此可知在此宣言後而觸發海洋法公約發展的新面向。

在此發展脈絡下，聯合國國際法委員會 (International Law Commission) 自 1950 年起把海洋法公約的相關議題列入最優先的工作項目。遂於 1958 年 4 月 29 日通過了下列四個公約：公海公約 (Convention on the High Seas)、大陸礁層公約 (Convention on the Continental Shelf)、領海與鄰接區公約 (Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone) 及捕魚及養護公海生物資源公約 (Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)，為海洋法公約奠定了基礎。(薛桂芳，2011:4-5)。

然而隨著漁捕技術的進步，與深海採礦能力的增進，使得上述四個公約對不斷增加的海洋事務不符國際社會之需求，於是第三次海洋法公約會議於 1973 年 12 月 3 日在紐約召開第一期會議，為期 9 年共十一期會議，直至 1982 年 12 月 10 日才於牙買加蒙特哥灣 (Montego Bay) 舉行「聯合國海洋法公約」的簽署儀式，海洋法就此誕生。

海洋法公約幾乎包含海洋所有層面的問題，計有九個附件一百二十五條，加上本文三百二十條，合計四百四十五條。然而為解決因海底採擴科技與捕漁技術的進步所衍生的問題，聯合國分別在 1994 年 7 月 28 日，通過了關於執行 1982 年 12 月 10 日聯合國海洋法公約第十一部份之協定 (Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982) 以處理區域內海床及底土採礦問題；另在 1995 年通過了執行聯合國海洋法公約 有關養護與管理跨界魚群及高度洄游魚群條文協定 (Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks) 以解決海域管轄權關於高度洄游與跨界魚種的漁業管理問題 (王冠雄，2012:15-16)。

最後，海洋法公約依據其第三百零八條第一項的規定：本公約之生效日須於第六十個國家批准書存交之日後十二個月生效；因此海洋法公約於1993年11月16日得到第六十個國家蓋亞那（Guyana）之批准書後，遂於1994年11月16日生效。海洋法公約之生效為各個國家特別是沿海國提供了有力的法律依據，維護其海洋權益。然而，由於科技的發達所帶動的經濟發展，對於資源的需求已由陸地轉向海洋，並且深入海床及底土進行開採，再加上大陸礁層由原來的水深二百公尺，改變成海中的自然延伸部分，海底資源儼然成為各國競逐之地；另沿海國只要申報並主張後，即擁有二百海哩的專屬經濟海域，因而造成相向或相鄰的沿海國之劃界糾紛。因此，下節主要探討沿海國之海域劃界問題為何，與可能的解決方式。

二、海域劃界問題

在世界上有些沿海國在地理位置上是相鄰或相向的，也因此造成相鄰或相向的國家有關大陸礁層範圍與專屬經濟海域產生重疊之現象，因此發生了劃界問題。本節主要說明大陸礁層與專屬經濟海域之界定，與在此定義下所產生劃界問題之原因，及其可能的解決方式。

（一）大陸礁層與專屬經濟海域之界定

大陸礁層，又稱大陸棚，本為地理上及地質學上之名詞，係指鄰接海岸但在領海以外之海底區域之海床及底土，為大陸向海洋延之部份，其水深不超過二百公尺（侯木仲，1992:103）。而1969年的北海大陸礁層案中確立了大陸礁層由原來的在水深二百公尺以內的海底，變為領土向海中自然延伸的部分；因此在1982年海洋法公約的第七十六條第一項指出，大陸礁層包括沿海國領海以外依其陸地領土之全部自然延伸，擴展到大陸邊外緣的海底區域的海床與底土，不管地理上大陸邊外緣是否在二百海哩以內，沿海國對大陸礁層的管轄可以擴展到自領海基線起算後的二百海哩，最大不可超過三百五十海哩；這也是大陸礁層與專屬經濟海域重合之緣故（丘宏達，2006:622）。另沿海國依海洋法公約第八十一條與八十五條具有授權和管理在大陸礁層進行鑽探為目的之專屬權利，以及有開鑿隧道與開發底土之權利，不論底土上水域深度如何（傅崑成，2001:31-32）。

專屬經濟海域是在二戰後開始發展，於1947年由秘魯與智利先後主張建立二百海哩的管轄海域，在不影響公海自由航行之原則下，以保護與控制海域內之生物資源並行使管轄權。1949年美國的大陸礁層與漁業政策宣言，將美國海岸的海床與底土的天然資源，以及近岸公海建立生物之養護區。1952年的智利、秘魯等國的聖地牙哥宣言（Santiago Declaration）。1970年蒙特維多宣言

(Montevideo Declaration)(俞寬賜, 2007:461-465), 直至 1982 年的海洋法公約第五十六條及五十七條明確表示: 專屬經濟海域係指位於領海之外鄰接領海之海域, 其寬度自領海基線算起, 不得超過二百海浬, 其間沿海國享有廣泛地有關自然資源以及管轄權(傅崑成, 2001:20)。

(二) 劃界問題之產生及其可能解決方式

依據海洋法公約第七十六條之定義可知, 大陸礁層為領海基線延伸到大陸邊外緣之海底區域, 範圍介於二百至三百五十海浬之間。因此在如此廣大之海底空間所造成大陸礁層造成劃界問題的狀況通常為: 當相鄰或相對的國家間同時鄰接同一大陸邊外緣(黃異, 2010:157-159), 此時才會造成同一大陸棚前緣互為重疊的情形。所以, 為和平地解決爭議海域問題, 通常是藉由劃界方式解決, 析述如下:

現代海域劃界之發展, 來自於美國總統杜魯門的大陸礁層宣言, 聲稱美國對於鄰接海岸之大陸礁層海床及底土天然資源擁有管轄及控制權, 同時表示凡與美國相鄰或相向國家間之大陸礁層分界線應以衡平原則(Equity Principle)定之(陳荔彤, 2002:298-302)。¹1958 年大陸礁層公約第六條規定: 同一大陸礁層鄰接兩個以上海岸相向或相鄰國家間領土時, 原則以協議劃定方式以得到公平之解決, 但未能達成任何協議時, 除特殊情勢外, 在海岸相向之沿海國適用以在每一國領海寬度之基線上最近之各點距離相等之原則(the Principle of Equidistance)定之(陳荔彤, 2002:297-298)。

1982 年聯合國第三屆海洋法公約會議在制定海洋法公約時, 對於海域及大陸礁層劃界應採取方式為何形成兩派: 等距原則與衡平原則, 彼此互不相讓, 最後於 1994 年生效之海洋法公約關於大陸礁層之劃界條款均刪除, 而改成四項規範, 其中有關大陸礁層之分界線, 應以協議劃定, 以便得到公平解決, 如相關國家不能在合理期限內達成任何協議, 則應訴諸海洋法公約第十五部分規定之爭端解決程序, 以求解決劃界之爭端。如仲裁、調節及司法解決等方式(俞寬賜, 2007:482-483)。然而, 有關海洋法公約第十五部爭端解決程序部分, 如果是涉及主權部分, 海洋法公約締約國得隨時單方面以書面宣示, 就其大陸礁層及海域爭端不接受任何上述解決爭端之程序(俞寬賜, 2007:483)。

因此, 依海洋法公約第七十四條及第八十三條之第三項所述, 相關國家的重

¹ 衡平原則在 1969 年北海大陸礁層案為判決之基本原則, 國際法院解釋: 衡平並非代表平等, 因為衡平原則不能重塑自然, 不能使一個未靠海之國家擁有大陸礁層, 或使一個海岸線較短之國家擁有與海岸線較長之國家相同之大陸礁層區域; 因此衡平原則應考慮: 分屬各當事國之大陸礁層與其海岸線長度應成合理之比例, 劃界須不違反大陸礁層自然延伸原則, 劃界得依比例或平均原則分配重疊礁層。資料來源: 陳荔彤, 《海洋法論》, 頁 298-302。

疊海域之糾紛應基於諒解與合作的精神，盡一切努力作出實際性之臨時性安排（provisional arrangement of a practical nature），但在此過渡期間內，不危害或阻礙最後協議的達成；另第一百二三條有關閉海或半閉海沿岸國應互相合作，盡力或通過適當區域組織，以協調海洋生物資源的管理、養護、勘探與開發（傅崑成，2001:28-44）。

國際法學者拉戈尼（Rainder Lagoni，1984:345-368）對臨時安排之解釋為：此安排提供爭議海域實際之解決，但又不觸及主權問題與最後界限之劃定。共同開發（Joint Development）作為過渡性之安排是符合海洋法公約之規定，是值得實踐的作法；因為，共同開發只涉及主權權利，與主權所指涉之對象不同，蘊藏在海洋中的生物及非生物資源，並不涉及國家主權，只是沿海國之控制與管轄權而已，所以不會損及國家主權（王冠雄，2006:59-62）。

學者弗克斯（Hazel Fox，1989:45）對共同開發之定義為：兩個國家為共同分享在特定領域中的海床及其底土的石油及天然氣等資源，基於國際法下給予參與國雙方或是其中一方的開採權利之協議。學者三好（Masahiro Miyoshi，1999:3）則將其定義為：共同開發是一種基於功能與設計理念為目的之協議，共同探勘及開採在領海以外之海底的碳氫化合物等資源。學者安圖內斯（Nuno Sergio Marques Antunes，2003）認為共同開發是一種兩個或是多國間之協議，對於某一指定領域內彼此共享利益，特別是經由開發之天然資源。

另國家之所以進行共同合作開發之原因乃：第一，天然氣與石油特性之緣故，對於跨界或重疊區域之潛在資源造成不利之影響；第二，共同開發可減少共同投資之成本，並有利於技術移轉之便利性；第三，國家急需石油及天然氣之經濟發展因素，將使爭議海域國家間尋求資源的共同開發，不因劃界問題而影響國家和睦關係及共同獲益之可能性；第四，共同開發相關國家可擱置主權，但並不是放棄主權要求，仍可對共同開發活動的擁有一定之管理權（姜皇池，2004:848）。亦言之，國家之所以採用共同開發之方式，乃基於理性選擇因素；也就是說，如何讓國家本身利益極大化，就是其最強的驅使力。

綜上所述，共同開發是因為海岸相向或相鄰國家間，以及閉海或半閉海國家間，基於理性選擇而共同合作，減少共同投資成本，資源開發不當與經濟發展因素的考量下，共同管理，養護，勘探和開發海面與海床及其底土之資源，並處理海域劃界問題，然未達成協議前，各國應以理性合作及諒解為精神致力於實際性之臨時安排。亦言之，共同開發是基於理性，而作出的一切實際性安排，以達多贏局面。

由此可知，關於重疊之大陸礁層問題，劃界固然是一種解決方式但並不是唯一且有效的方式，因為相關國家在理性選擇的考量下，可以依海洋法公約之諒解

與合作精神，盡一切努力作出臨時性安排，以共同開發方式管理爭議區域資源。所以，共同開發為劃界方式以外和平解決爭議海域之方式。下節將藉由爭議海域共同合作案例探討共同開發之實踐方式。

參、爭議海域共同開發之實踐方式

析述相關爭議海域之共同開發合作案例探討與其實踐方式之前，本文先簡述碳氫化合物的特性。碳氫化合物是一種有機濃縮的沉積物，儲存方式有液體及固體，通常出現在海盆地形，其海床下岩石之壓力來源來自於濃縮的天然氣及石油和水的混合，當岩石內的碳氫化合物被開採時，內部壓力即被釋放，石油因此被抽出；但當內部壓力及石油存量隨著開採而逐漸降低時，就必須灌入氣體而取得剩餘之石油及天然氣存量。也就是說，石油開採過程也就是釋放壓力的過程，因此當開採動作開始後，如果加上同時又有其它開採者，則會使岩石內部壓力下降太快不利石油開採，也可造成資源浪費的情形發生（Vasco Becker-Weinberg，2014:8-9）。這也就是為何爭議海域的海床及其底土的石油及天然氣槽需要共同開發原因之一。

劃界固然是解決重疊專屬經濟海域與大陸礁層問題之一，但以共同合作方式開發與管理劃界區域內之海床及其底土之資源，尤其是國家孔需石油資源等經濟因素之下，為避免劃界問題而影響到海底資源之有效之開採實為理性選擇下另一可行性之解決方式，而且共同開發在國際間已有很多可遵循之先例，相關爭議海域之共同開發合作案例如后。

一、帝汶海條約暨特定海上條約

澳洲與印尼為解決帝汶海（Timor Sea）大陸礁層劃界問題，兩國於1989年簽訂帝汶缺口條約（Treaty between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of Cooperation in the Area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia），以下簡稱 Timor Gap Treaty，其提供一個享有司法及石油和天然氣收入的一個共同開發區域（如圖 1）。在 B 及 C 區分別由印尼與澳洲所管轄並開發石油與天然氣之資源。A 區為雙方共同管轄，並設有聯合機構（Joint Authority）進行商業開採，收入為兩個國家所共享。²

² *Timor Gap Treaty*, 11 December 1989 (entered into force 9 February 1991), Article 2, (assessed 03/31/2015), website: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1991/9.html>

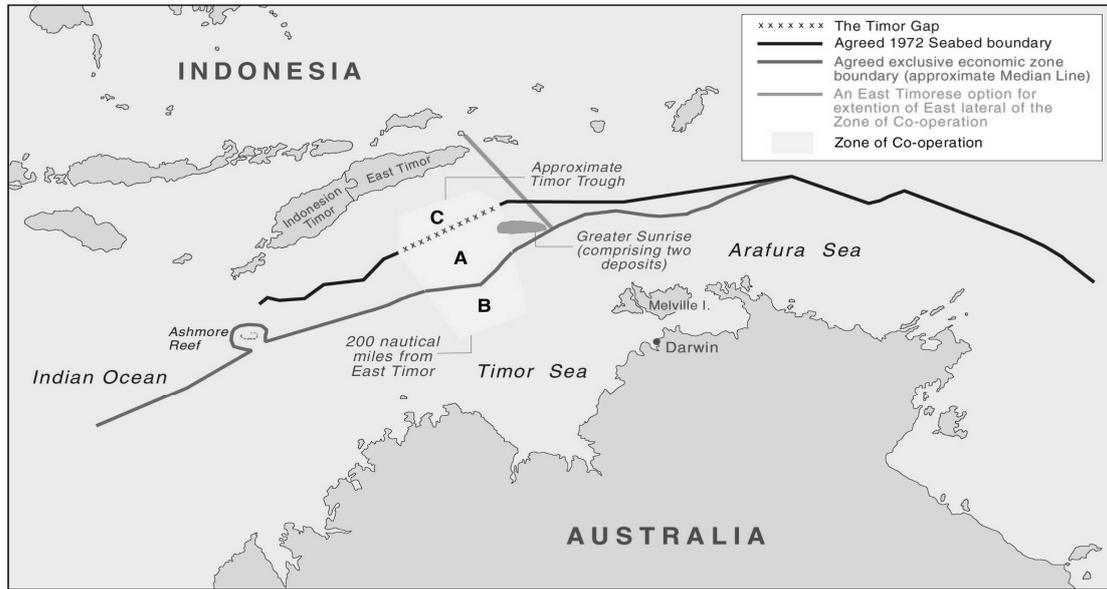


圖 1 印尼與澳洲共同合作區域圖

資料來源：<http://www.atns.net.au/objects/Timor.JPG>

帝汶海條約 (Timor Sea Treaty between the Government of East Timor and the Government of Australia)，以下簡稱 Timor Sea Treaty 於 2002 年東帝汶與澳洲政府為解決於 1999 年在共同開發區域內發現新的天然氣槽之分配問題而重新訂約，以取代帝汶缺口條約。在 A 區改稱共同石油開發區域 (Joint Petroleum Development Area)，以下簡稱 JPDA (如圖 1)，仍為兩國所共同管轄，並設有指定的權力機構 (the Designated Authority) 負責一般行政事務。但此機構為一共同委員會 (the Joint Commission) 所監督管理，共同委員會的成員是平均來自澳洲及東帝汶，是由部長會議所監督，每一方至少派一名部長組成。在部長會議底下關於 JPDA 的一切事務是沒有任何限制的。另 JPDA 收入部分的九成給東帝汶，一成給澳洲。³

帝汶海特定海上條約 (Treaty between on Certain Maritime Arrangements in the Timor Sea)，以下簡稱 CMATS Treaty，於 2006 年東帝汶與澳洲政府為彌補帝汶海條約之不足，因為解決隨著新的油槽的發現，舊的條約無法滿足現狀，再加上東帝汶的魚船時常越界到澳洲漁場區 (Australian Fishing Zone) 非法捕魚，所訂立之條約。也就是帝汶海的 JPDA (如圖 2) 中有關除了漁場範圍外，還處理了

³ Timor Sea Treaty, 20 May 2002 (entered into force 2 April 2003), Article 3,4 and 6, (assessed 03/31/2015), website: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/2003/13.html>

油田等議題，如大日升油田 (Greater Sunrise fields) 及海帶與野牛油田 (Laminaria and Buffalo fields)，另在 JPDA 的收入分配方式仍為九比一。⁴CMATS 條約解決了東帝汶與澳洲需對峙公堂的可能性，因為兩國不希望以司法的方式解決海域及油田等問題。這也顯示出解決劃界或是資源分配問題，最重要的是合作及願意讓步的心態。

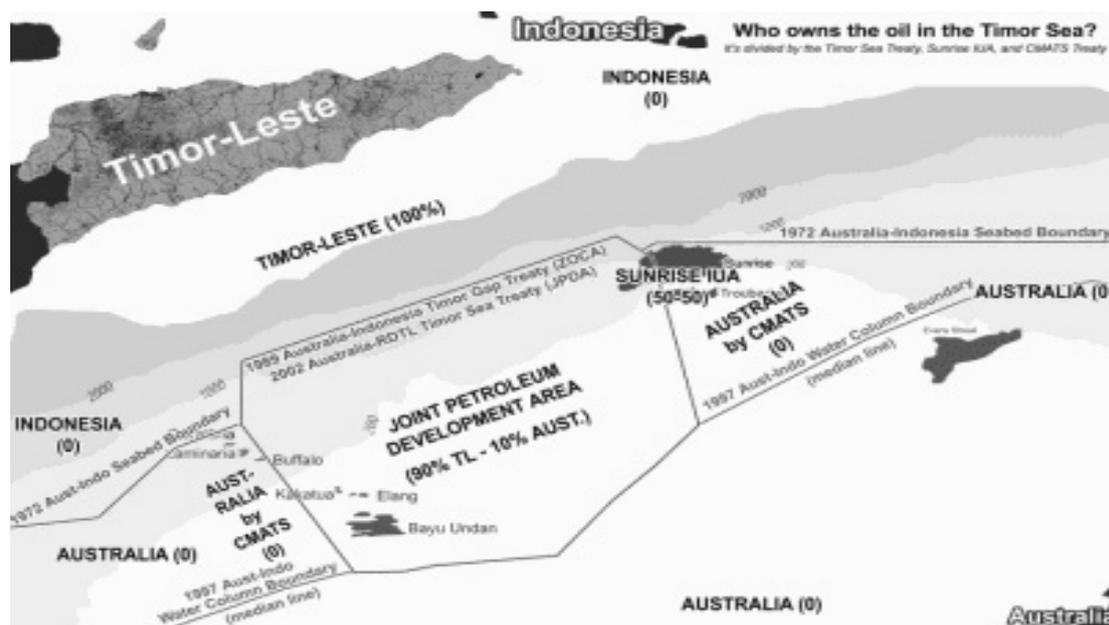


圖 2 帝汶海特定海上條約共同開發區域圖

資料來源：<http://www.laohamutuk.org/Bulletin/2006/Apr/bulletinv7n1.html>

二、托雷斯海峽條約

1978 年 12 月 18 日澳洲與巴布新幾內亞 (Papua New Guinea) 為解決托雷斯海峽劃界、捕漁區與海床礦物資源等合作管理問題，兩國於 1978 年簽訂托雷斯海峽條約 (Treaty between Australia and the Independent State of Papua New Guinea concerning sovereignty and maritime boundaries in the area between the two countries, including the area known as Torres Strait, and related matters)，以下簡稱 Torres Strait Treaty，該條約於 1985 年生效，實施至今除海床石油開採案仍無限

⁴ CMATS Treaty, 12 January 2006 (entered into force 23 February 2007), Article 3, 8 and 9, (assessed 03/31/2015), website: http://www.laohamutuk.org/Oil/Boundary/CMATStext.htm#Article_3

期擱置外，餘則能有效解決實務問題。⁵

條約依實際需求區分海上劃界（Delimitation of Maritime Boundaries）：此條約將海上劃界方式區分：海床管轄線（Seabed Jurisdiction Line，以下稱 SJL）、漁業管轄線（Fisheries Jurisdiction Line，以下稱 FJL）及剩餘管轄（Residual Jurisdiction）等三方面，有關剩餘管轄是指非海床或漁業管轄外的範圍都屬之，水域中的任何活動都需經兩造之一同意才行。其中條約將島嶼的歸屬更清楚地標示出來：在 SJL 以內島嶼都歸澳洲，但有 15 個島嶼在此線以北的地方；而 PNG 除上述所列之島嶼外，只有 3 個島嶼。根據條約澳洲所屬島嶼有向外延伸 3 海哩的管轄，但因太靠近 PNG，所以澳洲在超過 SJL 以外的島嶼不具此延伸管轄功能。另 PNG 所屬島嶼不能延伸超過 3 海哩，禁止延伸領海往南超過 SJL，在 SJL 與 FJL 內島嶼不能延伸水域及領海範圍，另不能使用群島基線作為劃界方式等限制。⁶

建立區域的共同管理（Zonal Joint Management of the Torres Strait），除靠近 Cape York Peninsula 附近島嶼海域外，皆屬保護區域，為保護島嶼居民的捕漁和自由移動權、保護與保存海洋物種及環境。⁷另在此保護區建立合作管理（Cooperative Management of the Protected Zone）機制（如圖 3），為解決條約執行及諮詢上的問題，須建立共同管理的合作機制，另為討論條約適用性問題，而建立共同諮詢機構（Advisory Council）以對澳巴兩國保護區內的生態環境進行立法及保護措施。⁸澳巴兩國基於國際海洋法公約第七十四條及第八十三條第三項之精神，以尋求解決托雷斯海峽劃界、捕漁區與海床礦物資源等合作管理的方式。

⁵ Australian Minister for Foreign Affairs and Trade, Media Release, “Extension of the Torres Strait Mining Moratorium,” (12 February 2008), (assessed 03/31/2015), website: http://www.foreignminister.gov.au/releases/2008/fa-s033_08.html.

⁶ *Torres Strait Treaty*, 18 December 1978 (entered into force on 15 February 1985), Article 2, 3 and 4, (assessed 03/31/2015), website: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1985/4.html>

⁷ Article 10, *Torres Strait Treaty*.

⁸ Article 13, *Torres Strait Treaty*.

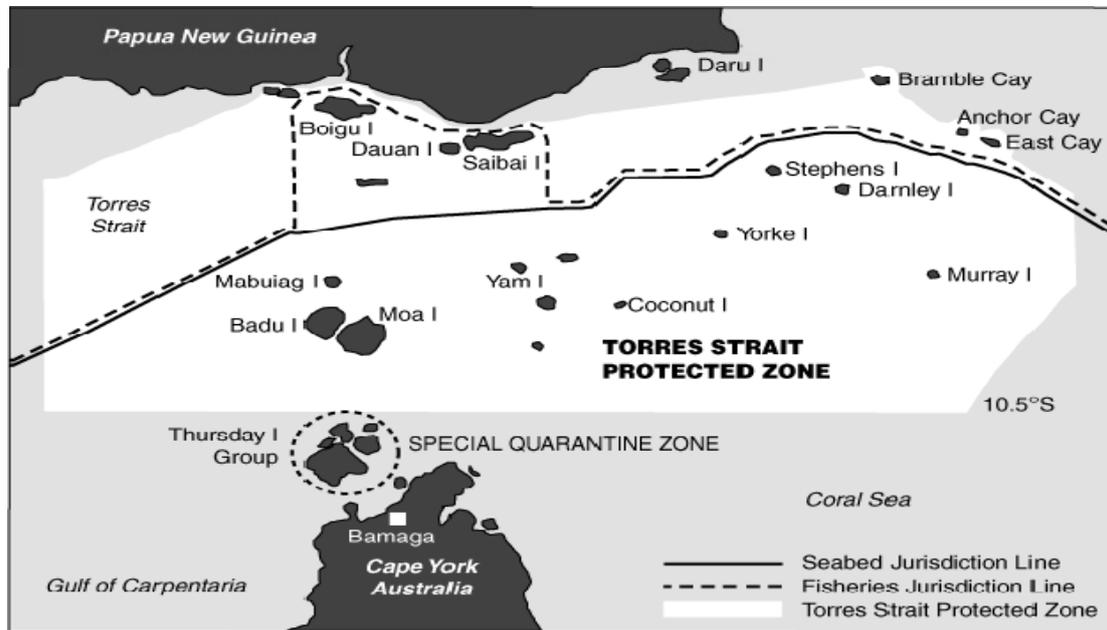


圖 3 托雷斯海峽劃界與保護區區域圖

資料來源：<https://www.mja.com.au/journal/2008/188/3/evidence-primary-transmission-multidrug-resistant-tuberculosis-western-province>.

三、汶萊與馬來西亞換文

2009 年汶萊與馬來西亞利用外交途徑換文 (Brunei-Malaysia Exchange of Letters) 方式，並經過兩國行政首長於 2009 年 8 月於 Bandar Seri Begawan 舉行會議再次確認，該外交換文解決了領海、大陸礁層及專屬經濟海域劃界之糾紛。⁹此安排方式類似於 1992 年馬來西亞與越南的共同開發模式，即指定一區域作為共同開發之領域，其稱商業協議區域 (Commercial Arrangement Area, CAA)，在石油公司扣除成本後由馬越兩國共同分享 (Robert Beckman, 2013:197)。

汶馬兩國之糾紛主要是環繞馬基克赫 (Kikeh) 周遭的油田，因為與汶萊的婆羅州的西北方 (Borneo island) 有重疊的區域。在 2003 年時馬來西亞給予 Murphy (美國) 及 Petronas (馬國) 兩間公司擁有開採基克赫油田的權利，但汶馬兩國在此油田區域有重疊的部分，且汶萊早在 2002 年時已經將開採權給予 Total (法國)、

⁹ *The Exchange of Letters between Brunei-Malaysia*, Ministry of Foreign Affairs of Malaysia Wisma Putra, Press Statement (3 May 2010), (assessed 03/31/2015), website: <https://www.kln.gov.my/archive/content.php?t=3&articleId=629168>.

Royal Dutch Shell 及 Conoco 等三家公司。最後馬國讓步並放棄對於油田區域的主權及管轄權，馬國稱區域 L 及 M，汶萊稱此區域為區域 J 及 K，在馬國讓步後統稱其 CA1 及 CA2，但馬國的 Petronas 公司成為唯一在此區域(CA1 及 CA2, CAA)的合法開採公司（如圖 4）（Robert Beckman，2013:204-210）。

在此共同開發區 CAA 中，兩國從石油及天然氣所獲得之收入，在馬國的 Petronas 公司扣除成本後，由兩國依比例分配。汶萊與馬來西亞基於海洋法公約的共同開發的原則，以合作、互利及相互體諒之精神，犧牲領海內的某些利益而共同開發爭議海域，以獲得全體之利益。



圖 4 汶萊與馬來西亞共同開發區域圖

資料來源：<http://www.thestar.com.my/story.aspx/?file=%2f2010%2f5%2f9%2fnation%2f6188182>

四、中國大陸與越南領海劃界協議

在越南及中國大陸之間的一個半封閉灣(semi-enclosed gulf)，稱北部灣(Gulf of Tonkin)，兩國主要是為了灣內潛在的生物與非生物的天然資源而產生的爭議。中越兩國外交關係從 1950 年開始，1974 年時對於北部灣開始有了劃界上的爭議，在此期間因為彼此達成處理領土爭議的共識，所以暫時擱置爭議，直至 1999 年兩造簽署領土疆域條約 (the land boundary agreement)，10 年之後才將長達 1300 公里的領土劃界完成（Robert Beckman，2013:229-230）。

2000年時中越進入海上劃界與共同漁業協定的制定¹⁰，嘗試將兩國爭議問題劃上休止符。海上劃界問題暫時擱置，漁業共同合作方面有了很大的進展，兩造先是在EEZ中創造出共同漁業區（common fishery zone），並由雙方代表的中越共同委員會（Sino-Vietnamese Joint Committee）共同管理，如漁獲管制、捕漁執照發給、偷渡及生態保護等議題（如圖5）。在北部灣條約中有關海上劃界有絕大部分是關於天然資源的問題，因為油田就座落在領海劃界上，因此為開發油田，雙方同意暫時避開一些會造成爭議的議題，而專注在雙方共同合作層面上，如海上研究、環境保護、石油及天然氣的探勘。然而，在石油及天然氣開採方面，也就是礦產資源方面，雙方沒有達成任何的協議，先擱置爭議（Robert Beckman, 2013:229-233）。

在中越的劃界爭議中，共同開發的機制是可行的，兩造暫時擱置劃界爭議，以減少危及國家間的爭端；因此國家的自我限制及共同開發合作委員會的建立，都有助於兩國的穩定發展，互利共享。

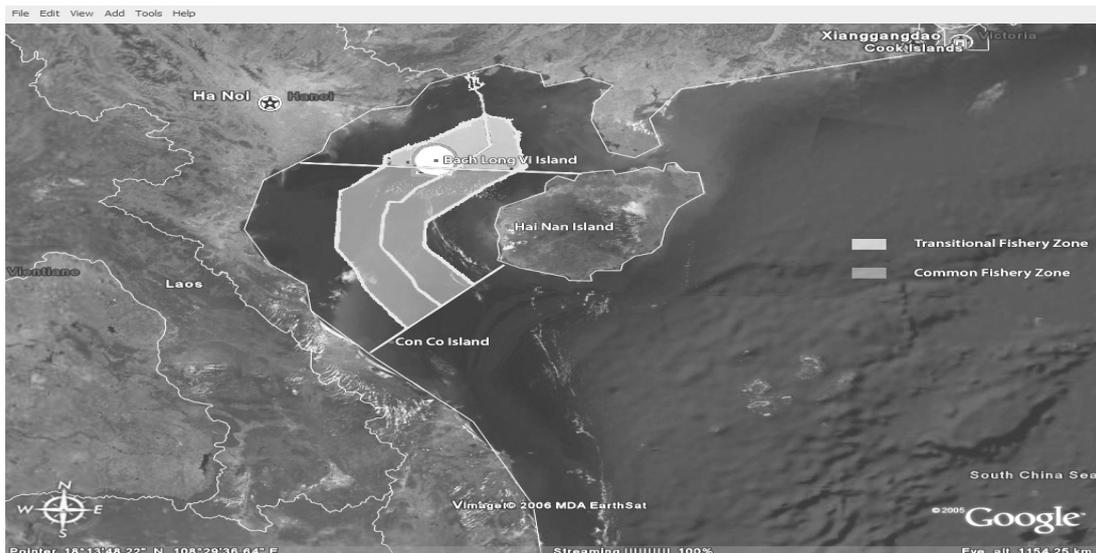


圖5 中國大陸與越南漁業合作區域圖

資料來源：<http://www.southchinasea.org/files/2011/08/Tonkin-Gulf-JRMZ.jpg>

¹⁰ *Agreement between the People's Republic of China and the Socialist Republic of Viet Nam on the Delimitation of the Territorial Seas, Exclusive Economic Zones and Continental Shelves of the Two Countries in Beibu Gulf / Bac Bo Gul*, (25 December 2000 signed at Beijing and entered into force on 30 June 2004), (assessed 03/31/2015), website: <http://cil.nus.edu.sg/2000/2000-agreement-between-the-people%E2%80%99s-republic-of-china-and-the-socialist-republic-of-vietnam-on-the-delimitation-of-the-territorial-seas-exclusive-economic-zones-and-continental-shelves-of-the/>

共同開發的概念之成功與否端視各國政府的合作意願（high level of willingness）及商業化態度（commercial attitude），共同合作開發爭議區域內之生物及非生物資源。共同開發條約的成功端賴於以個別事例為基礎，也就是主權的歸主權、開發的歸開發的多層次及多議題面向的方式，處理石油開採糾紛。各國對於爭議海域不管是共同開發，或是共同合作，都須具有合作之精神，才有後來的條約簽訂及後續的條約內容之修正，這是符合海洋法公約中共同開發的原則（Robert Beckman, 2013:183-185）。

再者，由上述的討論案例：「帝汶海條約暨特定海上條約」、「托雷斯海峽條約」、「汶萊與馬來西亞換文」及「中國大陸與越南領海劃界協議」比較中發現（如表 1），其中實踐部分包含了石油天然氣的共同開發，以及漁業資源的利用；不管是海床資源與漁業資源的共同開發，抑或共同合作，它們顯現出一個共同特點，即是國家間基於理性的考量而願意放下對主權或是管轄的堅持，代之的是彼此對於資源探勘、開發與利用之相互合作。這即是聯合國海洋法公約在臨時安排規範上之精神。

表 1 爭議海域共同開發比較表

項次	條約簡稱	爭議原因	協議內容	啟示
一	2002 China-VietNam Arrangement	北部灣劃界爭議，因發現在重疊海域中發現生物與非生物資源。	1.暫時擱置海上劃界問題，兩造先是在 EEZ 中創造出共同漁業區（common fishery zone）共同合作，並由雙方代表所組成的中越共同委員會（Sino-Vietnamese Joint Committee）共同管理此共同漁業區，如漁獲管制、捕漁執照發給、偷渡及生態保護等議題。 2.另礦產資源方面，雙方沒有達成任何的協議，先擱置爭議。	1.暫時擱置海上劃界問題，進行漁業共同開發，以減少危及國家間的爭端。 2.國家的自我限制及共同開發合作委員會的建立。
二	2009 Malaysia-Brunei Arrangement	領海、大陸礁層及專屬經濟海域劃界糾紛。	馬國讓步並放棄對於共同開發油田區域的主權及管轄權，但在共同開發區域由馬國的 Petronas 公司成為唯一在此區域的合法開採公司。	1.馬國放棄對於共同開發油田區域的主權及管轄權。 2.充分顯示共同開發須以合作、互利及相互體諒精神之重要性。
三	1978 Treaty between Australia and the Independent State of Papua New Guinea	托雷斯海峽劃界暨捕漁區與海床礦物資源等合作管理問題。	1.此條約將海上劃界方式區分：海床管轄線、漁業管轄線及剩餘管轄等三方面，有關剩餘管轄是指非海床或漁業管轄外的範圍都屬之，水域中的任何活動都需經兩造之一同意才行。 2.另設保護區域，為保護島嶼居民的捕漁和自由移動權、保護與保存海洋物種及環	1.建立共同管理的區域，並依實際狀況區分不同的劃界方式。 2.澳巴兩國為尋求解決托雷斯海峽劃界、捕漁區與

			境。 3.為解決條約執行及諮詢上的問題，須建立共同管理的合作機制， 4.為討論條約適用性問題，而建立共同諮詢機構（Advisory Council）以對澳巴兩國保護區內的生態環境進行立法及保護措施。	海床礦物資源問題，而採行合作管理及共同開發方式處理爭議問題。 3.建立保護區暨合作管理機制，以解決條約執行上的問題。 4.建立共同諮詢機構，討論條約適用性問題。
四	1989 Australia-Indonesia Arrangement	帝汶海大陸礁層劃界問題。	1.設立一個享有司法及石油和天然氣收入的一個共同開發區域，共同開發石油與天然氣之資源。並設立聯合機構進行商業開採，收入為兩個國家所共享。	1.聯合機構進行商業開採。 2.設立共同委員會共同管理共同開發區域內之事務。 3.條約的訂定解決了東帝汶與澳洲需對峙公堂的可能性。 4.這顯示出解決劃界或是資源分配問題，最重要的是合作及願意讓步的心態。
	2002 Australia-East Timor Arrangement	在共同開發區域內發現新的天然氣槽之分配問題。	1.隨著在共同開發區域內發現新的天然氣槽之分配問題而重新訂約，並設有指定的權力機構負責一般行政事務。但此機構為一共同委員會所監督管理。 2.共同開發油田暨天然氣收入的九成給東帝汶，一成給澳洲。	
	2006 Australia-East Timor Arrangement	新的油槽陸續發現，另東帝汶魚船時常越界到澳洲漁場區非法捕魚之問題。	1.共同開發區將新發現油田列入，另收入分配方式仍為九比一。 2.為解決非法捕漁問題創設了諮詢機構—海上事務委員會，處理海上事務有關利於雙方的海域協議、海上安全及海上環境保護等諮詢服務。	

肆、結論—對我國處理東海與南海問題的啟示

海洋佔地球表面百分之七十以上，及其在海面與海床、底土下的潛在資源豐富，隨著航海技術之進步，人類對資源的汲取由陸地轉向海洋，因此需要一部規範人類在海洋上活動的法律，以避免國家間海上的衝突。

隨著大陸礁層公約及專屬經濟海域規定出現後，海洋不再為國家所予取予求，須遵守聯合國海洋法公約之規範，也因此造成相鄰或相對國在大陸礁層及專屬經濟海域劃界之爭議海域問題。為解決此問題，從討論案例中發現，可基於海洋法公約中「臨時安排」合作之精神，擱置主權爭議，以共同開發方式解決爭議海域問題。另在案例之共同開發之實踐中可以了解不管是石油天然氣的共同開發，或是漁業資源的共同合作，國家基於理性選擇的考量願意放下對主權或是管轄的堅持，而轉向對於資源探勘、開發與利用之相互合作，方為解決爭議之方式，以達雙贏局面。

因此，共同開發之概念對於我國之啟示，就東海問題上，就如我國於 2012 年 8 月提出的「東海和平倡議」，呼籲相關各方，應自我克制，不升高對立行動；另擱置爭議，不放棄對話溝通；並遵守國際法，以和平方式處理爭端；同時尋求共識；最後建立機制，合作開發東海資源，「以對話取代對抗」、「以協商擱置爭議」的方式，探討共同合作開發東海資源的可行性。在南海問題上，為利和平解決南海爭議，馬總統於《2015 年世界國際法學會與美國國際法學會亞太研究論壇》開幕式中提出「南海和平倡議」，呼籲南海各聲索國擱置主權爭議，建立南海區域資源開發合作機制，全面規劃、分區開發南海資源。南海周邊各國應依據國際法原則與聯合國海洋法之精神，自我節制，勿採取任何影響南海地區穩定和平之片面措施，並以對話代替對抗，和平解決南海爭端。

我國除本於國際法及聯合國海洋法公約之精神，應以和平務實的方式解決釣魚臺列嶼及南海諸島之主權爭議外，建議：舉辦國際學術研討會針對共同開發在南海之適用性進行討論及國際宣傳，亦可提倡如 1990 年時所舉行的南海會議，進行第二軌外交，雖會議結果未必為相關國家所接納，但卻提供了一個平台彼此交換意見，共同思考南海未來之解決之道。◎

參考文獻

- 王冠雄。2006年。《南海諸島爭端與漁業共同合作》(台北：秀威資訊科技股份有限公司)，頁59-62。
- 。2012年3月。〈海洋資源開發之法規與政府組織之因應〉，《鑛冶》，第56卷第1期，頁15-16。
- 丘宏達。2006年。《現代國際法》(台北：三民書局股份有限公司)，頁573-630。
- 肖建國。2003年。〈論國際法上共同開發的概念及特徵〉，《外交學院學報》，第2期，頁58-63。
- 侯木仲。1992年。《國際海洋法》(台北：環球書局，1992年)，頁8-103。
- 俞寬賜。2007年。《國際法新論》(台北：國立編譯館)，頁461-483。
- 姜皇池。2004年。《國際海洋法上冊》(台北：學林文化事業有限公司)，頁1-398。
- 。2004年。《國際海洋法下冊》(台北：學林文化事業有限公司)，頁789-854。
- 陳荔彤。2002年。《海洋法論》(台北：元照出版有限公司)，頁273-274。
- 。2008年。《國際海洋法論》(台北：元照出版有限公司)。
- 陳德恭。1988年。《現代國際海洋法》(北京：中國社會科學出版社)，頁1。
- 傅崑成編校。2001年。《聯合國海洋法公約暨全部附件、相關公約》(台北：協容國際顧問有限公司)，頁1-44。
- 黃 異。2006。《海洋秩序與國際法》(台北：三民書局股份有限公司)，頁155-173。
- 。2010年。《海洋與法律》(台北：新學林出版股份有限公司)，頁6-7。
- 薛桂芳。2011年。《聯合國海洋法公約與國家實踐》(北京：海洋出版社)，頁3-5。
- Agreement between the People's Republic of China and the Socialist Republic of Viet Nam on the Delimitation of the Territorial Seas, Exclusive Economic Zones and Continental Shelves of the Two Countries in Beibu Gulf / Bac Bo Gul, (25 December 2000 signed at Beijing and entered into force on 30 June 2004), (assessed 03/31/2015), website: <http://cil.nus.edu.sg/2000/2000-agreement-between-the-people%E2%80%99s-republic-of-china-and-the-socialist-republic-of-vietnam-on-the-delimitation-of-the-territorial-seas-exclusive-economic-zones-and-continental-shelves-of-the/>
- Australian Minister for Foreign Affairs and Trade, Media Release, "Extension of the Torres Strait Mining Moratorium," (12 February 2008), (assessed 03/31/2015), website: http://www.foreignminister.gov.au/releases/2008/fa-s033_08.html.
- CMATS Treaty, 12 January 2006 (entered into force 23 February 2007), Article 3, 8 and

- 9, (assessed 03/31/2015), website:
http://www.laohamutuk.org/Oil/Boundary/CMATStext.htm#Article_3
- David M Ong. (2013). “Implications of recent Southeast Asian State practice for the international law on offshore joint development),” in Robert Beckman et al (eds), *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea-Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited), pp.183-210.
- Hazel Fox et al (eds). (1989). *Joint Development of Offshore Oil and Gas A Model Agreement of States for Joint Development with Explanatory Commentary* (London: British Institute of International and Comparative Law), p. 45.
- Masahiro Miyoshi. (1999). “The Joint Development of Offshore Oil and Gas in Relation to Maritime Boundary Delimitation”, *Maritime Briefing*, 2 (5), p.3.
- Memorandum of Understanding between Malaysia and the Socialist Republic of Viet Nam for the Exploration and Exploitation of Petroleum in a Defined Area of the Continental Shelf Involving the Two Countries (5 June 1992), in Robert Beckman et al (eds), (2013) *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea-Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited), p.197..
- Nuno Sergio Marques Antunes. (2003) *Spatial Allocation of Continental Shelf Rights in the Timor Sea: Reflections on Maritime Delimitation and Joint Development* (Dundee: Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy).
- Peter Paret. (1986) *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age* (New Jersey: Princeton University Press), pp. 451-460.
- Rainer Lagoni. (1984) “Interim Measures Pending Maritime Delimitation Agreements,” *American Journal of International Law*, 78 (2), pp.345-368.
- Timor Gap Treaty, 11 December 1989 (entered into force 9 February 1991), (assessed 03/31/2015), website: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1991/9.html>
- Timor Sea Treaty, 20 May 2002 (entered into force 2 April 2003), (assessed 03/31/2015), website: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/2003/13.html>
- The Exchange of Letters between Brunei-Malaysia, Ministry of Foreign Affairs of Malaysia Wisma Putra, Press Statement (3 May 2010), (assessed 03/31/2015), website: <https://www.kln.gov.my/archive/content.php?t=3&articleId=629168>
- Torres Strait Treaty, 18 December 1978 (entered into force on 15 February 1985), (assessed 03/31/2015), website:

顧志文

<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1985/4.html>

Vasco Becker-Weinberg. (2013). “Joint development arrangements in Northeast Asia and the Gulf of Tokin,” in Robert Beckman et al (eds), *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea-Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited), pp.229-233.

Vasco Becker-Weinberg. (2014). *Joint Development of Hydrocarbon Deposits in the Law of the Sea* (London: Springer), pp.8-9.

(投稿日期：103 年 9 月 9 日；採用日期：104 年 6 月 3 日)

論聯合國海洋法公約共同開發之實踐：爭議海域國家合作案例的啟示