2016 年 05 月 24 日 06:40 AM

FT 中文网：

“冲之鸟礁”是否拥有经济专属区？

http://www.ftchinese.com/story/001067685?full=y

作者：纽约大学法学院教授孔杰荣（柯恩）、美国海军战争学院教授杜勇心（彼得•达顿）

南中国海的紧张局势持续发酵，涉及争端的各方政府正焦虑等待着菲律宾诉中国仲裁案做出可能影响深远的决定；与此同时，在菲律宾海的中心区域，一场与此相关的重要插曲已在日本、台湾和中国之间拉开序幕。

4 月 24 日，一艘台湾渔船在该区域捕鱼，因而遭到日本海上保安厅公务船扣押，其船员也因此被逮捕。日本声称，根据《联合国海洋法公约》的有关条款，该渔船捕 鱼的水域位于其所属的 200 海里“经济专属区”内，此“经济专属区”的主张是基于日本所控制两块被珊瑚礁环绕的极小岩礁，地点位于东京以南 1000 英里 外。虽然日本军方巡逻队从两年前就开始有系统地从该水域驱赶台湾渔民，但据报道，本次事件是自 2012 年以来首次实施的扣船行动。

台湾的中华民国政府对这次日本行动提出了强烈抗议。然而，为让渔船与船员获释，台湾籍船主仍向日本政府缴纳了名为保释金、实为罚款的费用。

由 于经济和政治的原因，这一事件在台湾激起民愤。该渔船在距离“冲之鸟礁”（Okinotorishima）150 海里处被扣押；而在过去，曾有多达 200 艘台湾渔船在同一水域安全地作业。颇具影响力的台湾渔业团体要求日本政府归还保释金，赔偿被扣押船只所遭受的商业损失，并向船长就所其遭受的侮辱行为道 歉。据称，船长遭到了日本海上保安厅人员的脱衣搜身。

中 国近期成功迫使肯尼亚和马来西亚将台湾籍犯罪嫌疑人遣送回大陆而非台湾，中华民国政府小心谨慎的回应，已使影响力与日俱增的本土民族主义者感到不耐烦，他 们呼吁政府对日本在台湾认为属于“公海”而非日本经济专属区的海域干涉台湾捕鱼权利的行为作出强烈反应。作为海洋法专家的马英九总统，迅速地向距离台湾 860 海里的海域派出了武装巡逻艇来保护本国渔民。台湾海岸巡防署宣布，虽然将遵循“不回避、不冲突、不挑衅”的政策，并希望以和平、理性的方式解决争 端，但它将针对任何不友好的日方行为“采取相应措施”，并指出在必要时将使用更强有力的海军舰艇。

中华人民共和国也几乎立刻拒绝了日本声称 “冲之鸟礁”在国际法下应当拥有经济专属区的主张。中国外交部宣布，中国不承认日本“自行”认定“冲之鸟礁”的经济专属区，并与台湾一样将日本控制的岩礁 称为“冲之鸟礁”（Okinotori

atoll），从而避免使用“冲之鸟岛”（Okinotorishima）一词。“Shima”一词在日语中的意思为“岛”。外交部发言人坚称，这仅仅是 西太平洋上远离日本国土的“孤立岩礁”，日本对于冲之鸟礁大陆架和经济专属区的主张非法。她还指出，“冲之鸟礁高潮时露出海面不足 10 平方米”。

中 国外交部发言人援引《联合国海洋法公约》第 121 条第 3 款指出，不能维持人类居住或者其本身经济生活的岩礁，不应该拥有专属经济区或大陆架。此外，她强 调，联合国大陆架界限委员会在 2012 年并没有采纳日本声称“冲之鸟礁”应拥有大陆架的主张。言下之意，即使大陆架界限委员会并没有明文表示，它的判断也 已构成了对“冲之鸟礁”无权拥有经济专属区的权威认定。

北京和台北反对日本的主张无疑是正确的。“冲之鸟礁”在高潮时比两张单人床大不了多 少。声称日本有权基于该岩礁控制大约 15 万平方法定英里区域内的经济资源的观点，一直以来都被认为是荒谬的，这一区域几乎与日本的国土面积相当。即便是菲 律宾案的仲裁庭在南中国海情势中对《联合国海洋法公约》第 121 条第 3 款的用语作出宽松的解释，无论如何都不可能正当化日本声称“冲之鸟礁”拥有经济专属 区的主张。

中国在“冲之鸟礁”这一问题上对《联合国海洋法公约》的合理应用十分令人振奋。然而在东中国海和南中国海，中国在绘制环绕其所主 张的岛屿群、而非个别岛屿的基线时，也提出了同样荒谬的观点。中国对这些基线内的所有水域提出主张，但却没有阐明内容，然后又以一种大多不明确的方式，提 出严重夸大的主张，声称沿着这些基线向外延伸的经济资源都属于北京的管辖范围，据推测应该是基于该范围属于其经济专属区或大陆架的看法。

日本对于有权拥有资源区域的“岛屿”的荒谬定义，以及中国对于偏远岛屿的“基线权利”同样荒谬的定义，都是为了获得超出法律所允许范围的水域，然而这些主张并没有说服力。两者的做法不正是所谓的五十步笑百步?

如 果菲律宾案的仲裁庭对《联合国海洋法公约》第 121 条第 3 款采取严格的定义，认为即使是太平岛（南沙群岛中最大的岛礁，也是台湾唯一在南中国海占领的岛 礁）也不符合拥有经济专属区的“岛屿”的要求，那么，台湾目前对日本声称“冲之鸟礁”拥有经济专属区予以强烈的反击，事后看来可能会有一点尴尬。尽管台湾 因为在联合国没有席位而被排除在《联合国海洋法公约》和菲律宾仲裁案之外，台湾政府已经作出了巨大努力，以证明太平岛足以维持人类居住和岛屿本身的经济生 活。台湾的中华民国国际法协会，一个重要的非政府组织，甚至主动向仲裁庭提交了详细的“法庭之友”意见来支持此立场。虽然没有正式的承认，但仲裁庭和当事 双方肯定已经读过这份意见。

可以确定的是，支持菲律宾诉诸仲裁的美国政府，也很可能在仲裁庭作出裁决后颜面尽失，无论经济专属区这一问题将 如何被裁定。华府仍未批准《联合国海洋法公约》，尽管它声称将公约的许多条款作为国际习惯法来适用，其对其太平洋上的偏远海岛（比如豪兰和贝克群岛）附近 的水域资源提出大有问题的主张，这似乎违反了其所声称对公约规则的忠实适用。与“冲之鸟礁”相比，台湾基于太平岛的经济专属区主张要合理的多，如果仲裁庭 判定太平岛不能拥有

经济专属区，那么美国也必须调整自己夸大的经济专属区主张。另一方面，如果仲裁庭判定太平岛有权拥有经济专属区，那么美国应该就其公开 严厉指责马总统在太平岛问题上所付出的艰辛努力而道歉。

“冲之鸟礁”争端会以怎样的方式结束？尽管中美双方最近都减少了好战的表态和声明， 但我们仍然无法忽视两方在南中国海发生武装冲突的危险。而与中美两国在南中国海的对峙不同，幸运的是截至目前为止，台湾和日本海上保安厅巡逻船之间的你来 我往，更像是“歌舞伎”表演，而不是真正的冲突。在双方政府没有正式外交关系的情况下，“非官方”的中介机构已经开始发挥作用。

日本在台湾 的实际代表处——日本交流协会，以及台湾在日本的代表机构——亚东关系协会，其实附属于各自政府的外交部。它们已经明确表示希望以和平、低调的方式就该事 项进行协商。甚至有迹象表明，这两个机构可能会签署类似于 2013 年尖阁诸岛/钓鱼岛海域渔业协定那样创新的协议。当然，若真是如此，这样一个协议不大可 能让北京太高兴。

此外也出现了高级别的非正式讨论。在 5 月 6 日，马英九会见了安倍晋三首相的弟弟，一名日本众议院议员，并表示希望双方能够制定出一个解决方案。马英九说， 如果双方无法以协商解决问题，希望双方将争议交付国际调解或国际仲裁。

对 台湾而言，通过国际调解或仲裁解决与日本的争端将是个很有吸引力的选择。台湾不仅在实体问题上处于更有利的法律立场，而且诉诸任何一种第三方争端解决机制 都将促进台湾在东亚社会内寻求正式承认和合法性的努力。与此相反，鉴于失败的高风险，日本应该会担忧仲裁，如果谈判陷入僵局，它或许可能接受调解，毕竟调 解提供了一种灵活的争端解决方式，且不像仲裁那样可能导致的面子问题。

然而，中国不太可能在面对以上任何一个后果时保持被动。日台双边谈判 很可能带来另一个渔业协定，使北京相形见绌并且显得孤立。另外，中国长期以来一直蔑视任何第三方介入国际公法纠纷的机会，无论是通过调解还是仲裁。一般来 说，北京不愿意冒一丝一毫可能对结果失去控制的风险，甚至不愿意允许调解员朝着一个双方都能接受的方案向双方施压。北京将如何并在何种程度上试图干预日台 解决纠纷的努力，至少在菲律宾案仲裁庭公布其裁决前都不会明朗化。

万事俱备，只欠东风，这一切都为即将到来、可能带来重大影响的仲裁裁决做好了铺垫。仲裁庭对南中国海争端作出的决定将会延伸影响到太平洋上许多其他国家的海洋主张。到目前为止，我们仍不知道最后结果会如何。正如马修·阿诺德在 很久以前写道的，“我们只有在事情发生的那一刻才能了解其意义。”

（注：孔杰荣（柯恩，Jerome A. Cohen），纽约大学法学院教授，亚美法研究所主任，美国对外关系委员会亚洲研究兼任资深研究员；杜勇心（Peter A. Dutton），美国海军战争学院教授，中国海事研究所主任，亚美法研究所客座

学者。亚美法研究所译。英文编辑版本发表於《东亚论坛》（East Asia Forum）。本文仅代表作者个人观点。责编邮箱 bo.liu@ftchinese.com）