



通識教育

在南海的兩個層面：國際 regimes 和海洋事務 commons

教授 俞劍鴻

提 要

2010年7月，當時擔任美國國務卿的希拉蕊 (Hillary Rodham Clinton) 首次就亞洲提到 maritime commons [海(洋)事(務)公共(或者共同)疆域] 這個概念。本文嘗試從國際 regimes 和海洋事務 commons 的角度來評論中國大陸與菲律賓之間就黃岩島及其外海從2012年4月到6月長達兩個月的對峙。

雖然智庫「菲律賓和平、暴力暨恐怖主義研究機構」主席 Rommel Banlaoi 於2013年1月向我國中央社記者表示說漁權之爭已經落幕，「菲律賓實際上已經失去了黃岩島」，但是臺灣與大陸應該早日最起碼階段性的分別想出對策才行，因為馬尼拉於今年1月單方面將南海領土糾紛提交聯合國的仲裁法庭。

重點就是我們不要接受美國的第一階段冠冕堂皇的 commons 亦即掉入全球性公有化南海的陷阱。中華民族可以先成立一個私立的機構來治理整個U-型內的資源。

關鍵字：南海、菲律賓、國際 regimes、海洋事務 commons、翻譯

壹、導論

2010年7月，當時擔任美國國務卿的Hillary Rodham Clinton首次就亞洲提到



maritime commons[海(洋)事(務)公共(或者共同)疆域]這個概念。【註1】2011年12月，菲律賓向美國海岸防衛隊採購的第一條巡邏艦(patrol frigate/cutter)BRP Gregorio del Pilar號正式服役並且被奉派前往南海保護菲國一處天然氣開採工程的安全。

南海主權爭議再起，聲稱擁有南沙群島中的9座島嶼的菲律賓於2012年1月5日抗議中國大陸船隻和軍艦於2011年12月中旬出現在南海的仙濱礁(Escoda Shoal)一帶，距離該國巴拉旺(Palawan)省/巴拉望島僅123.6海里。又在2012年4月10日，菲外交部發表聲明稱，該國海軍在“執行《菲律賓漁業法》及海洋環境保護法律過程中”，發現8艘來自海南省的漁船停泊在黃岩島(菲稱Scarborough礁)。隨即菲海軍del Pilar巡邏艦從巴拉旺調到北呂宋海域，在黃岩島附近海域巡邏，並且與大陸國家海洋局漁政船“中國海監/China Marine Surveillance 84船編隊”和“中國海監75船編隊”對峙。【註2】兩天後，菲律賓撤出其最大巡邏艦，改派一艘海岸防衛艇前往黃岩島海域。【註3】但是，僵局持續到5月28日，當時的雙方國防部長首次利用在柬埔寨首都金邊參加東盟國防部長會議的間歇舉行了會談並且同意克制。【註4】6月5日，菲律賓外交部下午在1份簡短的聲明中說，「經過我們(菲律賓與中國大陸)的一連串諮商，中國大陸的2艘船艦及我方的漁業局船隻已經不在(黃岩島)潟湖，」但是「不包括更大範圍的淺灘附近水域…」【註5】

誰是菲國的幕後撐腰者？

眾所周知，不外乎美國。又這個從4到6月份的事件和海(洋)事(務)公共(或者共同)疆域有關嗎？不能夠直接排除。美國總統奧巴馬2012年1月5日在五角大樓公布了題目為《維持美國的全球領導地位：21世紀國防的優先任務》的新軍事戰略報告。他稱美國將在亞太地區進一步鞏固與現有盟友的聯盟，擴大與新興國家的合作並且將縮減陸軍規模、減少在歐洲的駐軍，轉而加強在亞太地區的軍事存在。【註6】

註1 她於2012年底跌倒在地，需要接受治療。2013年初，她卸任了。

註2 <http://www.chinareviewnews.com/doc/1020/7/1/8/102071858.html?coluid=151&kindid=0&docid=102071858&mdate=0411192720>，accessed on April 11, 2012。

註3 大陸、菲律賓南海黃岩島海域對峙9日後，菲先遞出橄欖枝。大陸中央電視台昨報導，菲的搜救艦「乙沙」號已抵黃岩島海域，接替先前與大陸海監船對峙的「班巴加」號。報導說，菲國政府要乙沙號升起白旗，以示和平解決對峙之意。參閱<http://news.chinatimes.com/mainland/17180502/172012041900247.html>，accessed on April 19, 2012。

註4 <http://inews.mingpao.com/htm/inews/20120530/ca30735p.htm>，accessed on May 30, 2012。

註5 <http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/7139593.shtml>，accessed on June 6, 2012 and http://www.zaobao.com/yx/yx120626_006.shtml，accessed on June 26, 2012。

註6 <http://www.chinareviewnews.com/doc/1023/6/8/7/102368745.html?coluid=7&kindid=0&docid=102368745&mdate=0102002148>，accessed on January 2, 2013。



之後的同一個月，美國海軍最高指揮官Jonathan W. Greenert上將在華府一場關於南海形勢的大型演講中，提到美國未來10至15年全球海軍戰略的佈局，超過1/3的戰艦數量將轉移至西太平洋地區。^{【註7】}2012年5月13日，美國核子動力攻擊潛水艇“北卡羅來納”號(SSN-777)停泊在蘇比克自由港，進行“例行船隻補給停靠。”這個海港位於菲律賓與中國有主權爭端的黃岩島^{【註8】}以東大約234公里。2012年6月，美國國防部長潘尼達宣布：「2020年美國海軍會將太平洋與大西洋的軍艦數比例，從以前的55比調為64比，包括六艘航空母艦及大多數的巡洋艦、驅逐艦、近岸戰鬥艦和潛艇。」^{【註9】}2012年8月，美國發表聲明，重申美國在領土爭端上中立，但是卻唯獨點名批評中國大陸於6月提升三沙市行政級別“，進一步加劇了南中國海地區的緊張局勢”。^{【註10】}

貳、何謂海(洋)事(務)公共(或者共同)疆域？

我們必須要重複一遍Clinton所言：2010年7月，她首次就亞洲提到maritime commons這個概念。2012年4月，一位退休的美國官員指出美國與大陸之間比較可能發生的，就是軍事裝備競賽，特別是在太空、網路、海洋事務和核子武器與導彈。在那之前，日本共同社報導說中國大陸政府於2010年3月正式向美國政府高層官員表明擁有南海主權，而且首度使用「核心利益」這個字眼，表示「南海是關係到中國領土完整的核心利益」。2013年1月28日，習近平也首次以書面形式強調國家核心利益(core territorial and security interests)。2013年7月，習在第八次政治局的集體學習首次講了鄧小平所講的12字辯證方針：主權屬我、擱置爭議、共同開發。就南海，後面八個字，而就東海則為前面4個字。

很多人把commons翻譯為公共地方，好像是可以去的。事實上，這個翻譯並不精確，因為人類無法鑽進到例如電腦異度(cyber)(意指與電腦相關之任何事物)。^{【註11】}到目前為止，外國學者、專家認定以下四個領域(domains)/疆域為commons：海洋(sea)、天空/空氣(air)、太空(space)與電腦異度。當我們探討maritime commons之際，吾人不能夠排除如同探討天空/空氣commons和電腦異度的可能性。於

註7 美國海軍現有285艘軍艦，半數部署於太平洋。

註8 1947年，國民政府在南海劃九段線時，為了紀念新憲法，將中沙群島一個暗沙命名為憲法暗沙，主島命名為主礁。此後每年12月25日為行憲紀念日。參閱<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E6%86%B2%E6%B3%95>, accessed on October 12, 2012.

註9 <http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS1/7134335.shtml>, accessed on June 3, 2012.

註10 http://www.zaobao.com/zg/zg120807_001.shtml, accessed on August 7, 2012.

註11 <http://tw.dictionary.yahoo.com/dictionary?p=cyber>, accessed on January 8, 2012.



2012年4月我首次向吾師熊玠請教。他建議把maritime commons翻譯為海(洋)事(務)公共(或者共同)疆域。【註12】

Common(s)是一個早在1833年就出現的概念。1890年，就海洋，Alfred Thayer Mahan在他的經典著作*The Influence of Sea Power Upon History: 1660-1783*，借用了commons這個概念，也就是把海洋視為a great highway和a wide common。【註13】簡化的說，它具備兩個階段--不是先全球性公有化非國家(non-state)(含私人擁有的財產)與國家(state)所擁有的財產及公共財產/public goods就是先私有化國有財產與公共財產。其最主要目的就是最起碼維持在改變現狀之前所能夠得到的好處，例如能夠捕撈同樣數量加一的魚群。如果沒有這個階段性的動作就非常有可能出現一個後遺症，亦即tragedy of commons (commons的悲劇)。例如，我們會看到更多的漁船進入某一片海域加強捕魚和撈魚的強度。那些船長和漁民的邏輯很簡單，為了生計、不顧生態平衡以及資源休養生息(rehabilitation)先一網打盡大、小魚群再說。

其實，這個maritime commons概念也含括另外一個概念或者層面，也就是國際regimes[國際(泛)領域暨議題+至少15個核心元素(core elements)]。換言之，它們有部分重疊的地方。不幸的是，這兩個概念都是很抽象，尤其是maritime commons最抽象。可以推論的是，絕大多數的兩岸中國重要領導人和他們的智囊，至今還沒有完全掌握住上述的兩個概念。2011年底，我發現到說中華民國外交官早在1921年4月就接觸到國際regimes這個概念，因為他們簽署了國際性通航水道制度【註14】規約/Convention and Statute on the Regime of Navigable Waterways of International Concern。但是，就regime，當時中文的翻譯是制度；必須要指正的是，這個翻譯或者建制是大錯特錯，誤導了初學者對國際regimes的瞭解，而我則是把它翻譯為”國際(泛)領域暨議題+至少15個核心元素。”【註15】須知，這才是最接近外國學者、專家所瞭解的regimes。兩種翻譯的最大不同處在於每個制度的內部存在正面、負面和中性的現象，而每個超越國界的國際regime的內部是100%的正面，有利於每個國家、國際組織和個人。這就是弔詭(paradox)之處。

註12 Although there is no set translation for “maritime commons,” his email dated April 9, 2012. 就“一個國家，兩個區域，”有學者和專家就把它認定為“法定疆域(legal territories).”參閱聯合報，101年3月25日，第A2版。

註13 See his book, (New York: Courier Dover Publications, 1987), p.138.

註14 這個翻譯是錯誤的，把regime翻譯為建制也是錯誤的，因為regime只是在我們的腦袋或者心中。

註15 See my book, *International Governance and Regimes: A Chinese Perspective* (London: Routledge, 2012)。



筆者認為就國際regimes先確認那一個迫切議題然後想到領域/area比較能夠和海洋事務commons做個區隔，而就海洋事務commons先想到全部四個領域/domains或者其中的一個然後想到在那一個國際regimes之下的迫切議題比較洽當。兩者是主要針對國際貿易和商業(international trade and commerce)而來。

談到這裏，絕大多數的讀者肯定已經覺得夠複雜了。又不幸的是，Clinton於2010年7月所講的話讓南海局勢變的更加複雜化。畢竟美國還是一個海上強權。而且美國總統奧巴馬在2012年11月連任，他的團隊將繼續貫徹這個大戰略。

早於1947年12月在南海所劃的U形海上疆界線，亦即對某些學者和專家而言具有類似內水(akin to internal waters)的法律地位的中華民族歷史性水域(historic waters)，無法被美國接受甚至於給與最起碼的尊重。易言之，在華府的眼中，U形線是不存在的、非法的。(順便一提的是，絕大部分的公海不會被commons化。)2011年2月，國際法專家Robert C. Beckman在一篇論文中還三度提到說這條線對很多的外國人而言是“惡名昭章(infamous)”的。【註16】2012年3月，他再度說這條U形線是“惡名昭章”的。【註17】美國會以武力來為維持這種自從2010年7月浮現出來的新格局。

美國之所以把南海視為commons就是要先把這一片海域全球性公有化。很多不瞭解commons的國內、外學者、專家會誤以為說美國是站在超然的立場來面對南海議題。然而，我們不能夠排除說華府一旦掌控了主導權，將會進一步地私有化U形線內的一切。如果私有化的結果能夠讓更多的國家得到好處，那還是能夠被一些國家接受的。問題在於華府可能只會讓特定的國家覺得能夠分到一杯羹，之後得到一些實質好處。

重複一遍，如果認知(perception)為能夠讓更多國家得到好處，任何一個common有可能被私有化(而非維持公有化)，也就是成立一個私立(跨國性)機構來治理、管理、處理、安排等等那一片海域(如果和太空連結例如要使用到衛星，那就是那一片海域加上太空)。【註18】一旦這種格局浮出臺面而且被維持，這個治理機構也

註16 See his paper, "The South China Sea Dispute," paper presented at Entering Uncharted Waters conference, as sponsored by Institute of Southeast Asian Studies, February 18, 2011, pp.13, 15, and 16.

註17 Robert C. Beckman, "The China-Philippines Dispute in the South China Sea: Does Beijing have a Legitimate Claim?" RSIS Commentaries, No. 036/2012, dated 7 March 2012.

註18 The Federal Reserve Bank, as opposed to the Federal Reserve Board, is a private institution. But, it is playing a leadership role in monetary policy, financial supervision, and the payments system, since November 1914. In *Lewis v. United States*, the bank is not a legal entity of the U.S. Federal Government. The adjective, federal, has been confusing the public.



能夠或者會以武力作為後盾，例如採取警戒、巡邏、護漁護航經常化、常態化的動作來要求使用這片海域的各國、各類船隻要例如付費。所得到的部分使用費、過路費等等就會轉化為讓所有國家的船隻得到好處。這絕對是和「國際(泛)領域暨議題+至少15個核心元素」息息相關，例如不用擔心航行是否不能夠一帆風順，海洋災難問題是否無法處理、海盜問題如何有效打擊、海上污染問題是否能夠解決等等。部分的經費也會用來保護例如已經於2012年5月首次在南海開鑽的第6代深水半潛式中國海洋石油總公司首座自主設計、建造的鑽井平臺「海洋石油981號。」【註19】

與其讓美國結合其他的東南亞國家，先達成全球性公有化，然後私有化南海U-形線內的一切東西，兩岸中國不如先下手為強。這就是說臺北與北京應該早日成立一個私立機構，以治理U-形線內的一切資源。理由很簡單，U-形線內的一切是先屬於中華民族的。我們有權治理憲法所言的固有之疆域(北京的用語為“我國傳統疆域線”或者中國固有領土)。等到有一天開採完畢所有自然資源，再國有化U-形線內的一切，絕對不晚。

Commons的問題

自從2010年7月，已經出現了一些實質上的問題。第一、很多的外國學者、專家對commons所下的定義不太一樣，有時還有矛盾。【註20】因此，為何要先聽信於美國人的版本？我們是否要等待他們解決了那個定義問題之後，才接納和支持在南海以及其上空的commons？

第二、就可進一步被劃分(subdivide)為領域/areas和zones的天空，我們還是看到有爭議性、不具法律約束力的觀點。如何認定某個area或者zone是個commons？可以把它當作一個(有形/tangible)財產嗎？又位於瑞士Lausanne的Fédération Aéronautique Internationale (FAI)認為以100公里高度作為地球大氣層與外層空間的分界，稱為Kármán line/卡門線；而美國則認為只要一個人的飛行高度超過80公里就是太空人。【註21】

第三、人類太需要這四個疆域了。但是，偏偏要維護這些疆域，是需要依靠武力的。例如，每個人要呼吸空氣。不讓我們呼吸的人，就要加以(以武力)制止。在此，至少出現了另外的一個問題，當美國基於維護國家利益部署它的海軍在南海之際，不就至少威脅到了中國大陸和台灣的國家利益？雙方久而久之是否會擦槍走火，因為雙方對南海的認定完全不一樣？

註19 China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) 981, the first deep-water drilling rig developed in China, is pictured 320 kilometers (200 miles) southeast of Hong Kong in the South China Sea.

註20 http://en.wikipedia.org/wiki/The_commons, accessed on January 8, 2012.



第四、每個commons又和防空識別區[air defense identification zone (adiz)]與飛行情報區[flight information region (fir)]不一樣。例如前者指的是一個國家由於軍事用途作戰飛機進入噴氣時代必須要畫定某一個空域來加以防衛其天空，又通常以那一個國家的戰略預警機和預先警告雷達，所能覆蓋的最遠端作為界限，而後者則是指一架飛機進入到一個指定區域，就會得到飛行情報服務和警告服務[alerting service (ALRS)]。

第五、誠如吾師熊玠所觀察到的，美國國務卿是刻意的把南海提升(upgrade)為一個海洋事務commons，就是要把南海轉化為非歷史性水域。【註22】在此，必須要記住一個觀點，亦即在任何一個國際regimes之下，無所謂南海是否為歷史性水域，因為要解決一個迫切議題，每個國際regimes在任何area是超越國界的。

第六、1982年12月聯合國海洋法公約並沒有提到海洋事務commons這個概念。套用Beckman對U-形線所貼的惡名昭章標籤，我們是否也可以說一些海洋事務commons也是惡名昭章的，因為1982年的海洋法公約並沒有承認其正當性/legitimacy？而且美國(例如其海軍)基於國家利益考量也尚未正式接受這個公約。

第七、吾人要問的是，21世紀的commons要比第二次世界大戰期間來的多還是比較少？是否要等到先做完一系列深入、客觀的研究之後，大家才來攤開來討論？

第八、每個海洋事務commons是可以被私有化的。在美國眼中，很多的南海海域是公海。為何至今，尚未看到美國全球性私有化部分在南海的公海？一旦做了之後，其他的東南亞聲索國是否會接受還是抗議？又由那一個國家或者政治或者經濟實體，可以經營這片海域的一切？還有所收取到的盈餘或者錢財交給誰來管理呢？這是否也包括經費短缺的聯合國？

第九、有時候，部分重疊的國際regimes和海洋事務commons同時是利他(altruistic)的。換言之，commons有國際regimes的層面也有非國際regimes層面。如果在南海所維持的海洋regime有助於讓每條商船、國內外軍艦、豪華郵輪、漁船和私人遊艇在南海航行無阻，就也等於是在說海洋事務commons被管理與控制的不錯。緊接著下來的一段時間不管多長還是多短，其實沒有必要把南海當做一個海洋事務commons。換言之，我們看到的是另外一個吊詭。

註21 White, Robert E. "Space Weapons Ban: Thoughts on a New Treaty". Archived from the original on 2008-5-15. See <http://web.archive.org/web/20080515202422/http://www.inesap.org/bulletin20/bul20art08.htm>, accessed on December 27, 2012.

註22 Email from him, dated December 20, 2011.

註23 Sometimes known as the sea hawk, fish eagle, or fish hawk--the ultimate fisher for commons at sea class. See http://www.youtube.com/embed/nA3LtXnNito?feature=player_embedded.



第十、一旦U-形線內的海域成為海洋事務commons，就非常有可能出現commons的悲劇。例如，某些海域沒有魚群可以捕撈。順便一提的是，鶚（一種魚鷹，背部羽毛為黑色，腹部羽毛為白色）(osprey)^{【註23】}的存在也有可能減少捕撈魚群的機會。

第十一、諷刺的是，高度洄游魚類種群(highly migratory species)和分佈於專屬經濟海域以及公海之間的跨界魚種(straddling stock)也會對國際regimes和海洋事務commons造成衝擊。海洋法公約第64條已經作了若干規範。例如，締約國必須共同確保高度洄游魚類種群的養殖與保護(conservation)。1995年12月，由聯合國主導通過的“執行1982年12月10日‘聯合國海洋法公約’有關養殖與保護和管理跨界魚類種群和高度洄游魚類種群的規定的協定/The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of December 10, 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks也為國際漁業作出了新時代里程碑。例如，各國不得以科學資料不足為理由，推遲或拒絕採取養殖與保護和管理之措施。問題是，萬一例如在變為海洋事務commons的部分美國外海要用到武力之際，華府的詮釋為何？它能夠吞的下這口氣嗎？

第十二、在冷戰時期，在全球16條海上咽喉要道中，大西洋有7條：加勒比海和北美的航道、佛羅裏達海峽、斯卡格拉克海峽、卡特加特海峽、好望角航線、巴拿馬運河、格陵蘭—冰島—聯合王國海峽；地中海有兩條：直布羅陀海峽和蘇伊士運河；印度洋有兩條：霍爾木茲海峽和曼德海峽，亞洲有5條。其中3條在東南亞，1條在東北亞，1條在太平洋東北海域。它們分別是馬六甲海峽、巽他海峽、望加錫海峽、朝鮮海峽和太平洋上通過阿拉斯加灣的北航線。^{【註24】}美國也有一些官員和政治人物反對或質疑美國加入《聯合國海洋法公約》。主要理由是：“反對國家管轄權之外公海係屬「人類共同遺產」的概念。他們反對公約所成立的國際海床管理局，以及美國必須將「區域」內海底資源開發的獲益，交由聯合國下設機構掌管支配，以及美國負有繳稅之義務。反對人士也認為，加入此公約將侵害到美國的主權、限制到美國海軍的航行自由、以及美國將被迫接受在國際法庭打官司的義務。”

【註25】

為何華府在這個時間與空間的環境挑選南海？由於1945年9月美國總統杜魯門

註24 www.epochtimes.com/b5/1/7/9/n107854p.htm, accessed on April 10, 2012.

註25 <http://news.chinatimes.com/forum/11051401/112012062200509.html>, accessed on October 1, 2012.



單方面^{【註26】}發表了大陸架公告，宣佈“處於公海下但毗連美國海岸的大陸架的底土和海床的自然資源，屬於美國，受美國的管轄及控制，”從而把地質學上的概念引進了海洋法。聯合國的網頁說這是首次向公海自由學說/freedom-of-the-sea doctrine的主要/major挑戰。^{【註27】}又英國在第二次大戰之後，大幅度的縮小了海洋事務commons的地點，也就是只有英吉利海峽(English channel)，Gibraltar海峽(Strait of Gibraltar)，和GIUK缺口(GIUK Gap)。

筆者認為美國在過去三年多來已經製造了很多的南海麻煩。最好，它應該先解決它與鄰國加拿大之間就北極/Arctic是否為國際航道的巨大爭議，以示它是公平、公正、公開的站在制高點，處理世界上的所有而不是選擇性的解決海洋問題，亦即該認為是commons的不認為，而不該認為的卻認為是commons。

第十三、至今，加拿大的官方地圖顯示出說北極(Arctic)是它的，因為該地區石油及天然氣的蘊藏量大約占地球尚未開採量的1/4。假設中華民族拿U-形線內的利益和加國交換，Beckman的反應會是怎樣，亦即繼續抨擊加拿大的U-形線為惡名昭章的？還是說加國遭到抨擊之後會主動放棄這條U-形線？[順便一提的是，中國大陸駐加拿大大使於2012年2月首次表明說雖然就領土而言，中國大陸與北極根本沾不上邊，但是它希望以觀察員身分參加為環境保護而成立的北極會議(Arctic Council)。北極理事會於2013年5月批准中國為正式觀察員國。北京是否要或者可以把北極海域視為海洋事務commons？]

第十四、2012年3月，菲律賓第35任國防部長蓋茲敏(Voltaire T. Gazmin)(35th secretary of the Philippines' Department of National Defense)支持在菲國占領的南海中業島(菲稱Pagasa，意思為希望島)上發展觀光產業。菲國巴拉旺省自由/Kalayaan鎮鎮長/mayor畢頓奧農(Eugenio BITON-ONON)於2012年同一個月宣佈說港口署/the Philippine Ports Authority將和海軍共同在中業島修建海灘下水滑道/beaching ramp，以利民生物資運輸，同時為觀光產業發展奠基。那麼，中方是否能夠趕快私有化南海U-形線內的一切(含中業島)？須知，自2010年3月，《中華人民共和國海島保護法》(以下簡稱《海島法》)開始正式實施，也就是允許中國內地民間人士通過法定拍賣程式獲得海島的經營權和使用權。又中國大陸政府在短期內可以通過權威機構進行例如南威島經營權的拍賣活動，也可以按照法律的規定，如將南威島及其附近海域資源的勘探開發權利，授予中國海洋石油公司。^{【註28】}

註26 http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm, accessed on January 16, 2012.

註27 Ibid.



第十五、未來是否會出現一個新的或者第五個commons，而它對南海的影響會是如何？然而，大陸內地的戰略家對國際關係的一些重要概念還是一知半解，例如hedge。【註29】

參、從commons評論國家海洋局中國海監84、75船編隊船的報導

2012年10月，筆者看到以下的報導：【註30】福建1,000噸級維護權力執法專用海監船下水儀式在廣州黃埔舉行。此艘歷時8個月建造並且命名為“中國海監8002”的海監船，是大陸內地在建造“中國海監8002”的36艘維權海監船中第一艘正式下水的。

“中國海監8002”的續航力不小於5,000海哩，自持力不小於30晝夜。這條海監船的設計建造綜合考慮了航行安全、通道暢達、巡航執法、調查取樣、反控防暴、作業便利、生活居住等要素，將對中國大陸的領海、毗連區、專屬經濟區、大陸

註28 http://www.chinareviewnews.com/doc/1021/6/2/1/102162152_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=102162152&mdate=0710002147, accessed on July 10, 2012.

註29 Email from B. A. GAO, dated August 3, 2012. GAO wrote: “I think the odd for a direct military confrontation between the U.S. and China is low in the near future. Preparing for the worst case scenario is simply Pentagon’s job. What the U.S. has been doing with the re-balancing strategy in the Asian Pacific region is to hedge, a concept not well understood by Chinese strategists. Hedge is a jargon in the finance world. A typical example is to buy both a stock (hoping its value goes up) and its option (you make money when the stock’s value goes down). In IR hedge refers to the action of making effort for the best outcome while preparing for the worst, or building counter-forces to balance other countries’ power. The Chinese often consider the hedging actions taken by other countries as hostility. At the same time, the Chinese don’t seem to understand about how to use hedge to respond to external challenges. Having said the above, however, there are some risks for the US. to overplay the soft-power strategy in Asia. A military conflict between China and Japan is more likely, given the nationalist atmosphere in both countries. The Japanese have the strong incentive to drag Americans into a war with China but they also know that this is a big gamble because they risk the possibility of starting a war with China by themselves but failing to involve the United States. Of course, the U.S. could choose to enter a war between China and Japan at a later stage after both countries become exhausted. In my opinion, rejecting the U.S. proposal for G-2 was one of the major foreign policy mistakes made by China in recent years. If you have time, you may read about how the Cold War started. Many forces were at work in 1945-1947 to nurture the Cold War. If President Roosevelt could live for five more years, the postwar international order would be a very different one. If the Soviet Union was more effective in communication with the U.S., the Cold War might be at least delayed for a couple of years. Looking around China’s neighbors today, you will see many Winston Churchill who believe that his country’s best interest is to make the U.S. a rival to China, just as what the real Churchill did with the Soviet Union back then.”

註30 <http://www.chinareviewnews.com/doc/1022/6/8/7/102268747.html?coluid=45&kindid=0&docid=102268747&mdate=1015151129>, accessed on October 16, 2012.



架和其他管轄海域的巡航監視執法，以及維護中國海洋權益、保護海洋環境，查處違法使用海域、損害海洋環境與資源、破壞海洋公共設施、擾亂海上秩序等違法行為都將起到重要的作用。

以上的報導是對中華民族的士氣具有增強的作用，因為部分的新海監船也可以在南海執行任務。因此，筆者嘗試從海洋事務commons的角度來評論以下的報導。〔

註31〕

“中評社北京〔2012年〕4月12日電/新京報訊，國家海洋局昨天發布消息，4月10日中午，國家海洋局〔自中華人民共和國駐菲國大使館接到報告〕，獲悉在我國黃岩島海域作業〔來自海南省〕的〔12〕艘漁船，被菲律賓軍艦非法堵在黃岩島潟湖內，菲方欲抓扣我被困漁船漁民。國家海洋局迅速派出正在附近執行南海定期維權巡航執法任務的中國海監84、75船編隊趕赴該海域，對我漁船和漁民實施現場保護。”〔評論：美國尚未指定黃岩島外海為一個特定的海洋事務commons，因為它並不承認中華民族的U-型線。因此，該片海域在絕大部分的時間與空間環境之下將會持續為一個雙方拉鋸的場所。只要黃岩島上沒有菲國駐軍，中華民族就沒有必要以國際regimes和海洋事務commons作為工具來奪回黃岩島。在何種時間與空間環境之下會看到一個海洋事務commons在運作呢？就是先假設黃岩島外海已經被認定為海洋事務commons，而後如有大陸漁船或者其他國家的漁船，使用儀器設備向中共駐菲國大使館或者其他國家的大使館求救之際。〕

“據菲律賓外交部11日上午的說法，該國海軍在“執行《菲律賓漁業法》及海洋環境保護法律過程中”，發現8艘中國漁船停泊在黃岩島。隨即，菲海軍(de l Pilar)巡邏艦從巴拉望島調到北呂宋海域，在黃岩島附近海域巡邏。當該國軍艦在南海中沙群島黃岩島試圖抓捕中國漁民時被兩艘中國漁政船阻止，中國漁政船擋在菲軍艦與中國漁船之間，截至目前雙方仍在對峙。”〔評論：美國尚未指定黃岩島外海為一個海洋事務commons。因而該海域在絕大部分的時間與空間環境之下將會持續為一個雙方拉鋸的場所。只要黃岩島上沒有菲國駐軍，中華民族就沒有必要以國際regimes和海洋事務commons作為工具來奪回黃岩島。在何種時間與空間環境之下會看到一個海洋事務commons在運作呢？就是先假設黃岩島外海已經被認定為海洋事務commons，之後看到例如大陸漁政船使用儀器設備和菲軍艦溝通之際，以避免雙方錯誤判斷而衝撞在一起。〕

註31 <http://www.chinareviewnews.com/doc/1020/7/2/4/102072465.html?coluid=7&kindid=0&docid=102072465>, accessed on October 16, 2012.



“資料顯示，黃岩島是中國南海中沙群島中唯一露出水面的島嶼。島四周為距水面半米到3米之間的環形礁盤，其內部形成一個面積為130平方公里、水深為10至20米的潟湖[lagoon]。湖東南端有一個寬400米的通道與外海相連，中型漁船和小型艦艇可由此進入，從事漁業活動或者避風。“[評論：潟湖具備著躲避颱風的功能。我們可以把它視為一個至少對漁民有幫助的海洋事務commons.]

事件過程

“1. 菲律賓海軍的巡邏機在黃岩島附近發現了12艘中國漁船。

2. 菲海軍隨後出動了該國最大的軍艦[del Pilar]號，將中國漁船非法堵在黃岩島潟湖內，試圖抓扣在黃岩島附近作業的中國漁民。

3. 菲海軍士兵登上中國漁船檢查，並聲稱在一艘船上查獲了“非法”捕撈的水產品。

4. 當菲方企圖將船上的中國漁民帶走時，兩艘中國海監船，海監75號和海監84號及時趕到，對中方漁船和漁民實施現場保護。“[評論：就這個過程，由於沒有颱風、大浪等等，(del Pilar)號做了一些和海洋事務commons有所抵觸的動作，也就是只強調其國家利益。]

表態--中方敦促菲軍艦離開黃岩島

“外交部表示，菲方在黃岩島所謂‘執法’侵犯中方主權…，也違背了兩國關於維護南海和平穩定、不使事態複雜化和擴大化的共識。中國有關部門已派出政府公務船前往黃岩島海域。目前中方漁民和漁船安全。中方重申，黃岩島是中國固有領土…”[評論：如果中方和其他國家宣佈黃岩島外海為海洋事務commons，菲軍艦也可以航行到黃岩島外海，以解決一個迫切議題例如環境保護。]

專家解析--“中國黃岩島主權無可爭辯”

“我國對黃岩島海域擁有無可爭辯的主權”…。中國自古以來就擁有對黃岩島的主權。早在元代，天文學家郭守敬進行‘海測驗’，郭…在南海的測量點就是黃岩島。1935年，國民政府水陸地圖審查委員首次公布的南海諸島地圖上，就已經明確標注了黃岩島。而後在1947年和1983年，也分別對黃岩島進行了命名。”[評論：如果中方和其他國家宣佈黃岩島外海為海洋事務commons，菲軍艦也可以航行到黃岩島外海，以解決一個議題，例如魚類的休養生息。因此，有無例如南海諸島地圖是次要的。]

“從菲律賓方面看，1898年的《巴黎協議》、1900年的《華盛頓協議》及1930年的《英美條約》，均明確劃定菲律賓領土的西部邊界為東經118°，黃岩島並不在其中…。菲律賓和中國出現的黃岩島主權糾紛，從1997年開始的，當年5月，菲



律賓國會議員登上黃岩島，起國旗，宣示所謂的‘主權。’”[評論：如果中方和其他國家宣佈黃岩島外海為海洋事務commons，任何國家的軍艦也可以航行到黃岩島外海，以解決一個議題例如人權。因而上述的協議和條約加上任何國家的國旗皆要放在一邊。]

“國際法對於領土取得有幾大原則，分別是最早發現、最早命名、最早開發經營、連續不斷的行政管理等…”[評論：在任何一個國際regime和/或者海洋事務commons之下，黃岩島及其外海是沒有主權可言的，因為被抵銷了。所以講那幾個原則並無意義，因為每個國家、政治實體等等，都要先解決一個和regime有關的迫切議題，要不然就是先知道那個領域/domain出了問題。]

為何中方派海監船對峙軍艦

“為什麼中國此次派出保護漁民的並不是軍艦，而是海監船？…中國海監行使的是正常的行政執法，海洋的漁業活動糾紛和侵占漁業資源等問題是侵權行為，海監進行的也是正常的執法行動，當然同時也在宣示主權。而菲律賓方面首先是非法侵入中國的主權海域，侵擾我國漁民，對中國漁民的生命和財產安全構成威脅，是非法的。”[評論：這種言論是和國際regime和海洋事務commons背道而馳，因為大陸先考慮與衡量的是國家利益。]

“…我國海監船的裝備比較齊全，雷達、導航等設備都一應俱全。只是根據我國法律，除了軍警，其他執法部門是不能攜帶武器的，因此海監船並沒有攜帶武器…”[評論：雷達、導航等設備都是機制的一環。如果黃岩島外海有海盜，任何國家的海監船就必須要武裝起來。]

“作為專用的海洋執法船，’中國海監75’船科技含量非常高。除擁有當前最先進的衛星通信、導航等船舶設備外，還配置了一流的安保系統和船舶網絡系統，可實現全船網絡監控、在駕控台直接起動主機。此外，該船設有艏側向推進器和非收放式減搖鰭，具有船速快、機動性高、快速反應能力強等特點，是目前中國最新服役最快的執法船。”[評論：雷達、導航等設備都是機制的一環，是可以用來維持某一個國際regime。]

肆、結論

自古以來，中國人對外國人總的來說是友善的，不會侵略他國。2012年1月，

註32 會議沒有提及處理有關主權爭議的可能方案。http://www.zaobao.com/yx/yx120116_003.shtml, accessed on January 16, 2012.



中國大陸與亞細安10國官員在北京進行第四次落實《南海各方行為宣言》會晤/meeting。【註32】但是，自從2000年6月在挪威召開的那個國際南海會議/Human and Regional Security around the South China Sea開始，很多的外國學者、專家已經形成一股力量來對抗中華民族。他們當中很多人是掌握了話語權(discourse)，例如對國際重要媒體發表言論或者在重要刊物發表論文。雖然智庫「菲律賓和平、暴力暨恐怖主義研究機構」主席Rommel Banlaoi於2013年1月向我國中央社記者表示說漁權之爭已經落幕，「菲律賓實際上已經失去了黃岩島」，【註33】不過，馬尼拉於今年1月單方面將南海領土糾紛提交聯合國的仲裁法庭。【註34】無論如何，臺灣與大陸應該早日最起碼階段性的分別想出對策才行。重點就是我們不要接受美國的第一階段冠冕堂皇的海洋事務commons，亦即掉入全球性公有化南海的陷阱，中華民族可以先成立一個私立的機構來治理整個U-型內的資源。

伍、附錄

暫時訂定公共化重疊的海上疆域

全世界有很多的重疊海上疆域。2013年5月9日我國琉球籍漁船「廣大興28號」，遭到菲律賓公務船在重疊的專屬經濟海域槍擊，造成該船的船長父親不幸身亡。

同年5月，我國總統說要和菲國當局開啟談判的大門。前者說最快可能在六、七月就可以洽談與簽署漁業合作協議一事。8月，菲國正式向我國道歉並且起訴開槍的執法人員。

眾所周知，1982年12月的海洋法公約有很多的混淆不清(ambiguities)、有缺失(flaws)、漏洞(loopholes)，例如它提到international regimes(國際(泛)領域暨議題+至少15個核心元素)【註35】這個概念，而卻忽略了有別於緩衝區(buffer zone)和具有戰略價值的海峽(strategic straits)的maritime commons[海(洋)事(務)公共(或者共同)疆域]【註36】這個概念。這兩個概念都很抽象。後者要比前者更加抽象。又前者的運作是對每一個國家，國際組織和每個人有利並且會帶來共善【註37】的結果，而後者則要視有international regimes層面的common(s)還是非internation-

註33 <http://www.cna.com.tw/News/aCN/201301030352-1.aspx>, accessed on January 4, 2013.

註34 Peter Dutton說中國大陸領導人可能就南海主權仲裁案與菲律賓進行秘密協商，以誘使菲律賓撤銷國際仲裁。另3個選項為：更改路線並參與訴訟、繼續拒絕參與仲裁並期待對大陸有利的結果、孤立並逼迫菲律賓撤銷仲裁；但最後的選項將使國際社會對北京產生負面觀感。參閱<http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201303310211-1.aspx>, accessed on April 1, 2013.

註35 參閱我的專書，*International Governance and Regimes* (London: Routledge, 2012).

註36 吾師熊玠的翻譯。

註37 Common good..王鴻均覺得international regimes可以被翻譯為國際共善。



al regimes層面的common(s)。須知，非international regimes層面的common(s)，只有對特定的某些使用國家在某些時間與空間的環境下有利。

又每個maritime commons有可能被私有化一段時間。通常，我們知道說私有化某一個common，有時所需要付出的成本要比公領域所花費的成本來的低，由於有真正的專家在管理和經營。無論如何，其結果必須要和以前打平，要不然就要比以前還要好，例如在某一個非common之地能夠捕捉和撈起一千萬條魚。交給了一家私人公司把這個非common改變為common之後，可以捕撈一千五百萬條魚。這種結果就符合指定某一個疆域為公共或者共同的規定。

公海不等於海事公共疆域。這是因為不是所有的各國船隻會覺得每一片海域必須被公共化或者共同化，有些海域是不用去的。換言之，只有部分的公海有可能是海事公共疆域。同樣的道理，只有部分的重疊海域有可能被公共化或者共同化，是所謂的海事公共疆域。

2009年7月，美國說它要重返亞洲。2010年7月，當時擔任美國國務卿的Hillary Rodham Clinton首次說美國要進入(access)亞洲的maritime commons，只不過沒有明確點名在那裡。

我們可以暫時把我國和菲國的重疊海域[含我國位於北緯20度25分(20° 25' 0" N)的固有之疆域巴丹島/Batan Island]^{註38}當作一個common，讓世界各國的商用船隻在那個通道航行無阻或者各國漁船在那裡捕撈。如果在那一片海域用到例如電腦儀器和設備，我們所談的疆域就變成了複數，亦即commons。

當在重疊的海域出現commons，(殘餘)主權是會被抵銷掉的，不管用的，因為每個具有international regimes層面的common是超越國界的。因此，在2013年7月因颱風而漂流到台灣海域的菲律賓漁民還是被我國海岸巡防署偉星艦救起。由於可以聲明這種安排是暫時性的，所以每個國家還是可以隨時回到擁有那一片海域主權的原點。中華民族可以搶先把某些commons先私有化。

在亞洲可以有海事公共疆域，在美國的外海或者俄國的外海也可以出現。不過，重點是，一旦提出海事公共疆域，那個提出的國家必須要具有武力作為後盾例如隨時能夠派遣龐大的艦隊來確保一件事，也就是讓所有國家的船隻能夠在那一個common內航行無阻。

註38 感謝林政佑提供此一訊息，dated May 25, 2013. 現任中華戰略學會秘書長謝台喜說“美國發動美西戰爭打贏西班牙佔領菲律賓，只有北緯20度以南，巴丹島不是領土，美國讓菲國獨立時一併把巴丹島劃進去，但未獲得各國認可..”。<http://www.chinareviewnews.com/doc/1025/7/3/1/102573127.html?coluid=93&kindid=2910&docid=102573127&mdate=0617002426>, accessed on June 17, 2013.



如果在某一個commons(含電腦儀器和設備的common)出現了太多的船隻，就非常有可能出現一個後遺症，亦即tragedy of commons (commons的悲劇)。在此時，我們可能就要私有化那個特定的common，例如要安排航行的先後秩序和建立一個收費的機制，以減少船隻航行通過那個commons的數量。

總之，一旦搞懂了這兩個概念就可以把他們各自提升為理論。此後，決策者就可以這兩個理論來制定對菲國和其他國家的嶄新，進可攻退可守的海洋政策了。有必要的話，也要私有化某一個common，至少一段時間。我方談判人員可以在世界各地提出把重疊海域暫時變為commons的建議。問題是，我們有多少官員加上學者和專家在短時間內精通何謂international regimes和maritime commons？

作者簡介

教授 俞劍鴻

學歷：紐約大學政治學博士。經歷：國立中山大學教授、新加坡國立大學高級研究員、Swinburne University of Technology(澳大利亞)經理級正教授等。現職：國立金門大學一點理論研究中心/The One-dot Theory Center主任。

國防部反貪專線暨檢舉信箱

國防部反貪專線：

* 電話：(02) 22306270

戈正平信箱：

* 地址：台北郵政90012附6號

* 電話：(02) 23117085

採購稽核小組：

* 地址：台北市汀洲路3段8號

* 電話：(02) 23676534

端木青信箱：

* 地址：台北郵政90012附5號

* 電話：(02) 231197060012附5號