

陸菲南海島礁主權爭議之解決策略剖析

翁俊枯

國立暨南國際大學東南亞研究中心特約助理研究員

宋鎮照

國立成功大學政治經濟學研究所 特聘教授

摘 要

延宕多年的南海爭議事件，始終是南海周邊各聲索國無法因應的困境；雖然各國關注的重點不盡相同，但是「島礁主權爭議」卻是各國共同面臨的問題關鍵。誠如，經常以「先佔」或發現「無主地」為由，在南海佔領島礁的菲律賓，便一再與中共爆發過多起的主權衝突事件；而主要原因就在於陸菲兩國互不承認雙方在該海域的主權之故。

然而，就企圖心與實力展現而言，中共似乎比菲律賓具備較多的優勢；可是，若就實際的作為而言，菲律賓似乎又比中共擁有更多的籌碼（包括已佔有的島礁和已開發的能源）。當然，武力抗爭或相互制裁絕對不是陸菲兩國的首選策略，可是身為區域內大國的中共又該採取何種策略來因應菲律賓的挑戰呢？特別是該爭議一旦處理不善，又將可能引發區域外強權（諸如美國）的無端介入，是故中共勢必得投入更多的關注，藉以避免自身陷入「中國威脅」的污名困局之中。基於上述，本文嘗試從「經濟讓利」的角度，分別就陸菲兩國的政治、經濟和社會的結構與利弊考量進行剖析和比較，藉此檢視何者才是解決兩國爭議的最佳因應策略。

關鍵字：中共、菲律賓、南海島礁主權爭議、中國威脅、經濟讓利

壹、前言

連接太平洋、東北亞和東南亞至印度洋的南海（South China Sea），雖然一直是世界重要的國際海道和戰略要地；然而，長久以來，外界對該片海域始終陌生。直到1970年代，大量的「碳氫化合物資源」在該海域被發現後，¹世人才開始投以關注。雖然相關資源的確切數量目前尚未確認，不過礙於南海周邊國家（包括中國大陸、越南、菲律賓、馬來西亞、印尼、汶萊和我國等七國）對相關資源的迫切需求，²各國莫不積極投入應對，當然彼此的爭議與衝突也就隨之升高。³

就南海爭議的現況而言，舉凡生物性資源的捕撈、礦產資源的開採、航道安全的維護、領土主權的爭奪或海底大陸棚的劃歸等，幾乎都是爭議的焦點。不過，由於「主權神聖，不容侵犯」之故，許多「非關主權」的爭議，似乎都會假借「主權之名」而令爭議無端蔓延。就南海的海域區劃來觀察，境內的東沙、西沙、中沙和南沙等群島雖然都曾涉及主權爭議，⁴但是南沙群島的情況似乎最嚴重，這是因為周邊國家中除了印尼外，其他國家大都涉入其中。⁵例如，越南和菲律賓在南沙群島海域

¹ 關於南海的資源蘊藏報導，最早是起於聯合國於1969年所公布一項調查研究報告，該報告指出南海底下蘊藏大量的石油和天然氣。接下來，隨著1971年的石油危機爆發和1973年的聯合國海洋法會議的召開（討論關於200哩專屬經濟海域的設立規定），南海周邊各國隨即開始對南海海域的島礁主權產生高度的興趣，進而紛紛以各種途徑佔領相關的島礁，見吳士存，《南沙爭端的起源與發展》，（北京：中國經濟出版社，2013年），頁52。

² 就南海周邊各國而言，除了印尼是石油和天然氣的輸出國外，其他國家大都仰賴進口。例如，根據2001年的統計顯示，菲律賓雖然日產8,460桶原油，但是平均每日的石油需求量就高達356,000桶，顯然是一個高度依賴進口的國家；至於，馬來西亞原油的每日產量雖然高達659,205桶，但是預估不久的未來，馬來西亞即可能成為另一石油進口國，見王冠雄，《南海諸島爭端與漁業共同合作》，（臺北：秀威資訊科技，2003年），頁25。

³ 王勤等，《東南亞地區發展報告》，（北京：社會科學文獻出版社，2012年），頁99-101。

⁴ 例如，越南與中共曾因西沙群島的主權引發爭議，另外菲律賓與中共也曾因中沙群島（指黃岩島）發生激烈衝突，見Bercovitch, Jacob and Mikio Oishi, *International Conflict in the Asia-Pacific: Patterns, Consequences and Management*, (New York: Routledge, 2010), pp.12-13。

⁵ 例如，越南（佔領29個島礁）、菲律賓（佔領9個島礁）、臺灣（佔領2個島礁）、馬來西亞（佔領5個島礁）、汶萊（僅有宣稱，沒有佔領）和中共（佔領7個島礁），見吳

的聲索範圍，與中國大陸傳統的「歷史性水域」大幅重疊（請參閱附錄一），⁶結果導致中共與越、菲兩國的激烈爭執。⁷

不過，最令外界匪夷所思的是中共與菲律賓的案例，因為兩國的國力不僅處於「極度不對等」，而且兩國無論在地緣、政治、經濟、外交抑或是資源衝突等方面，似乎也不存在「立即」或「嚴重」的矛盾裂痕：換言之，菲律賓不可能挑戰中共的區域霸權，而中共同樣也無須將菲律賓視為「假想敵」。⁸可是現任的小艾奎諾政府（The Aquino Jr. Administration）卻以「主權爭議」為由，蓄意引進其他強權的介入，讓原本的「雙邊爭議」轉變成「多方衝突事件」。⁹例如，

士存，同註1，頁52。

⁶ 關於中共的南海水域主張，主要是根據華國內政部方域司於1947年12月所公布的《南海諸島位置圖》，該圖標繪一條斷續線（共計11段線），線內標示有東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島和大部分島礁名稱；隔年（1948年）的2月，方域司出版的「中華民國行政區域圖」，其附圖就是《南海諸島位置圖》，這些線段的形狀就如同英文字母“U”，因此又通稱為「U形水域圖」。不過，原位於北部灣（又稱東京灣）（Gulf of Tonkin）的兩線段，日後（1953年）為中共政府所移除，是故中共又稱該圖為「九段線圖」。至於，所謂「歷史性水域」最早見於我國政府的《南海政策綱領》（1993年4月13日函定），前言提及「南沙群島、西沙群島、中沙群島及東沙群島，無論就歷史、地理、國際法及事實，向為我國固有領土之一部分，其主權屬於我國。南海歷史性水域界線內之海域為我國管轄之海域，我國擁有一切權益...」；基於此，我國政府當局遂持續宣稱「U形水域圖」為我國的歷史性水域範圍。同樣地，中共也是基於同樣立場，聲明該海域為該國的歷史性水域，見宋承恩，〈中國在南海的水域主張—兼論歷史性論據的角色〉，2012年，頁2-5，<http://csil.org.tw/home/wp-content/uploads/2012/11/%E5%AE%8B%E6%89%BF%E6%81%A9_%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%9C%A8%E5%8D%97%E6%B5%B7%E7%9A%84%E6%B0%B4%E5%9F%9F%E4%B8%BB%E5%BC%B5%E2%94%80%E5%85%BC%E8%AB%96%E6%AD%B7%E5%8F%B2%E6%80%A7%E8%AB%96%E6%93%9A%E7%9A%84%E8%A7%92%E8%89%B2.pdf>，及王冠雄，同註2，頁7。

⁷ 吳士存，同註1，頁53。

⁸ 近年來，由於菲國大量開放外資的投入（特別是來自中國大陸的勞力密集產業的投入），目前菲國的GDP已從原本的1,000多美元（2000年），迅速提升至2,000多美元（2012年），也就是說菲國目前已進入經濟起飛的階段。基於此，菲國為因應國內逐步提升的工業發展需求，南海豐富的能源蘊藏也就成為該國積極爭取的目標，見吳金平、鞠海龍，〈2012年菲律賓政治、經濟與外交形勢回顧〉，《東南亞研究》，2013年第2期，頁25。

⁹ 曹雲華、鞠海龍，《南海地區形勢報告（2012-2013）》，（北京：時事出版社，2013），頁151-153。

菲國不僅多次參與美國在南海地區的軍事演習、¹⁰同時還接受美國的軍事援助（1.4億美元）、經濟援助（4.34億美元），並向美國購置軍備；¹¹另外，美菲兩國更在2011年簽署「軍隊互訪協定」（Visiting Force Agreement），美國除將菲國納入「全球合作夥伴計畫」之外，雙方還互稱為「戰略夥伴」。¹²除了美國之外，日本也在2012年2月的「第二次日菲海事合作對話」中，不僅強調將提升日菲兩國的雙邊關係及重申「南海問題」的重要性，同時還承諾給予菲律賓實質的軍事和經濟援助。¹³

至於，在陸菲爭議的作為方面，菲國政府曾經透過各種途徑對中共進行挑釁。例如，在主權爭議方面，菲國除透過官方網站公開挑戰中共在南海的主權行使之外，同時還片面將南海改名為「西菲律賓海」。在資源開發爭議方面，菲國在2010年初片面將陸菲爭議海域的油氣探勘專利權授與英國石油能源公司；同年6月底，菲國能源部甚至將尚未確定的油氣田海域，向世界各國公開招標。另外，在武力抗爭方面，菲國為捍衛上述的主權和能源開發，甚至不惜動用武力與中共對抗。¹⁴

面對菲律賓的敵意挑釁，中共政府雖然祭出「文攻」和「武嚇」的既定策略，但是成效卻極為有限。例如，在「文攻」策略方面，中共政府雖然一再地透過歷史的陳述，對外宣稱中共在南海的主權事實，但是

¹⁰ 例如，菲國政府除了在2011年6月7日公開支持美國在南海部署軍事力量外，也在同年6月14日與美國、印尼、馬來西亞、新加坡、泰國和汶萊等國家，在麻六甲、西里伯斯海以及蘇祿海等地，聯合舉行為期10天的軍事演習；6月28日，美國與菲律賓又在菲國的巴拉望附近海域，舉行為期11天的軍事演習，見王勤，同前註，頁95。

¹¹ 菲律賓自2011年起，便陸續增強軍備。例如，向美國購置「漢彌爾頓級」巡邏艦、購置防空雷達系統、提出南沙機場的改擴建計畫以及編列1.18億美元的軍事預算，見曹雲華、鞠海龍，同註9，頁150。

¹² 2011年2月，當時的菲律賓外交部長Albert F. Del. Rosario曾經公開宣稱「美國是菲律賓唯一的戰略夥伴」，曹雲華、鞠海龍，同註9，頁150。

¹³ 從2012年1月起至9月止，日本除了提供菲律賓最高額度的「日本政府發展援助貸款」（ODA）（約有32.4億美元，佔總金額36.7%）之外，還同意提供10艘新式巡邏艦給菲國海軍使用，見李金明，〈中菲南海爭議的由來與現狀〉，《海交史研究》，2013年第1期，頁53。

¹⁴ 曹雲華、鞠海龍主編，同前註，頁151-153。

其實質的功效卻是微乎其微。在「武嚇」策略方面，中共雖然曾採取實際的軍事行動，藉以嚇阻菲國的尋釁舉動，但是礙於外界對「中國威脅論」的疑慮，因此諸如「戰爭」或「軍事制裁」等舉動，似乎都不是有效的因應對策。至於，中共先前提出的「擱置爭議，共同開發」之構想，由於沒有獲得周邊國家的認可，各國不僅刻意予以漠視，甚至還假借「共同開發」之名，伺機尋求不當的利益。¹⁵

綜觀前述，本文發現「資源爭奪」似乎才是導致陸菲南海「爭議」的關鍵，因為菲律賓似乎是假「主權爭議」的名義，企圖掩飾對「資源爭奪」之目的。不過，基於「以陸領海」的原則，¹⁶不難發現前述之「爭議標的」似乎就是島礁；因此，諸如先前的美濟礁事件爭議和最近的黃岩島衝突，或許就是最好的見證（參閱附錄二）。然而，就菲國而言，該國分別採取主動抗爭、尋求第三方（譬如美國、日本或訴諸國際法院仲裁）聲援和國際輿論（「中國威脅論」的提出）牽制等方式，企圖逐步迫使中共讓步；中共雖然擁有相對優勢的國力，但是在各種主客觀因素的權衡考量下，有效的「經濟合作」或許才是最合宜的作為。準此，本文認為解決陸菲「南海島礁主權爭議」的最佳對策，應該是採取互利雙贏的「經濟讓利」策略；至於，「報復制裁」或「情緒抗爭」都不是明智的抉擇。

貳、關於南海島礁主權爭議的文獻論辯

關於南海島礁主權爭議的研究成果相當多，其論辯要點大致可分為「南海斷續線問題」、「南海共同合作開發」、「中共的南海戰略和政

¹⁵ 李瓊莉，「東協對南海問題的立場與回應」，《海峽評論》，248期，2011年8月號，<<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/248-8218.html>>。

¹⁶ 所謂「以陸領海原則」，又稱「陸地支配海洋原則」(the principle of the land dominates the sea)，這是國際法的一項原則，其法律意義係指海洋附屬於陸地而存在，擁有陸地即擁有海洋；因此陸地主權就是海洋權益的基礎，海洋權益是從領土主權衍生而成，任何國家無權將海洋管轄權擴展至他國領土，也無權以專屬海洋經濟區或大陸棚為由，侵佔他國領土。換言之，任何國家無權取得不屬於陸地領土的海域權利；同樣地，任何國家也不得因享有某種海域權利，進而主張與其相關的領土主權，見陳希傑，《從國際法觀點分析南海主權爭端與中華民國的南海政策》，（臺北：國立政治大學外交系碩士論文，2003年），頁8-9。

策」、「陸菲兩國的領土爭議」及「南海區域問題」等；惟鑑於文章篇幅限制之故，本文以下將僅針對某些相關的文獻進行簡要的回顧。

一、南海斷續線問題之研究

首先，就「南海斷續線問題」之研究而言，大部分的研究成果都是中共學者所提出，他們分別從歷史地位、國際法爭議和中共的主權認定等角度，為中共「南海斷續線的正當性」提出解釋和抗辯。例如，傅崑成（我國學者，現於廈門大學任教）（1995）、王勇智等（2008）、賀鑒（2008）、姜麗（2008）、郜周偉（2009）、李金明（2010）、鄭澤民（2010）、李金明（2011）、金永明（2012）、吳士存（2013）、鄭志華（2013）和鄒立剛（2013）等學者都是。

就文獻內容而言，上述論著大都是從中國大陸片面立場出發，其強調的主軸也是中共的國家利益。諸如，針對「南海斷續線」的歷史意涵進行詮釋；訴諸或引述相關文獻資料，以論證「南海斷續線」在國際法的意義；或是針對周邊國家的類似主張提出駁斥或論辯，藉此給予「南海斷續線」一個合理化的定位。不過，中共上述的論點或說法，似乎都不被周邊國家所接受，這是「南海斷續線」為何成為引爆南海主權爭議之首要關鍵所在。誠然，這些論著似乎為中共當前的國家立場和發展方針，提供一個完整的論述基礎。

二、南海共同合作開發之研究

其次，就「南海共同合作開發」之研究而言，學者的屬性就相對比較多元，其大都是從資源共同合作開發、國際法途徑以及實際案例的剖析等角度，呼籲南海周邊各國應該儘速研擬發展或因應對策，讓所有參與合作的國家都能共蒙其利。例如，李國強（2000）、王冠雄（我國學者）（2003）、蔡鵬鴻（2005）、蔡高強（2011）、陳明寶（2012）、安應民（2012）、羅國強（2012）和許浩（2013）等學者均是，不過，中國大陸學者似乎大都傾向「擱置爭議，共同開發」的立場，這似乎是中共國家政策主導使然。

就文獻內容而言，上述論著大致上可分為兩個層面，其一是從共同

開發的類型和途徑進行介紹，該文獻大都著重於規範的描述和詮釋，而忽略諸如政治權益、社會文化和經濟效益的討論，明顯過於理想化而不切實際；至於，另一是從過去其他類似的海洋共同合作開發之案例進行剖析，該文獻雖然提出一些具體的成功和失敗案例，但是這些文獻並沒有針對當時的主客觀環境或條件提出合理的分析和論證。也因此，前述兩種論述經驗能否適應南海當前的因應需求，似乎還有待進一步的探討和考量。

三、南海戰略與政策之研究

就「中共的南海戰略和政策」之研究而言，學者們主要是從區域安全、中共在亞太區域的戰略部署等層面，對中共在南海的政策走向和發展原則提出解釋。誠如，徐龍第（2005）、鞠海龍（2010）、Brantly Womack（2011）、M. Taylor Fravel（2011）、Carlyle A. Thayer（2011）、鞏建華（2012）、Jacques de Lisle（2012）、Felix K. Chang（2012）、Madhu S. Ravindran（2012）、David Capie（2013）、Michael Yahuda（2013）、吳金平（2013）、陳文（2013）以及王生（2013）等學者都是。

誠如，南海是中國大陸目前最大的海洋疆域，也是最富爭議的敏感地區。因為該區域不單僅涉及多國的主權爭議，同時也涉及地緣政治、區域經濟整合、國家戰略安全和國土規劃等多重意涵。就地緣政治而言，南海是中共經略和進出中南半島與海洋東南亞的必經海域，中共不論是經由陸路或是借道海洋，都擁有極佳的地緣位置。就區域經濟整合而言，中共一東協自由貿易區能否順利推展，南海的安全似乎也具有重要影響力，因為中共若未能妥善處理其與環南海周邊各國（包括越南、菲律賓、馬來西亞、印尼和汶萊）的主權爭議，勢必無法在區域經濟合作上取得主導地位。

接下來，就國家戰略安全的考量而言，南海始終是中國大陸戰略能源的輸送命脈，雖然中共已陸續開始修築不同的替代路線（包括陸緬油氣管道、克拉〔地峽〕運河的開鑿等），但是該海域的重要性卻依舊不受影響；除此之外，南海豐富的資源蘊藏，似乎也是中共無法漠視的主因。誠然，中共之所以積極介入南海的戰略部署，除了上述的地緣政治、

區域經濟整合和國家戰略安全等因素外，延宕多年的國土規劃也是中共必須正視的課題；因為中共政府至此可藉由處理上述問題之便，而將必要的資源從沿海地區移轉至大西南地區，進而完成國家區域的平衡發展，這些都是中共當局勢必投入的重要政策。

四、陸菲領土爭議之研究

就「陸菲兩國的領土爭議」之研究而言，學者分別就陸菲兩國的立場，探討兩國的領土爭議和衝突。諸如，程愛勤(2002a)、程愛勤(2002b)、黃德林(2002)、李金明(2003)、Jacob Bercovitch and Mikio Oishi(2010)、Rodolfo C. Severino(2011)、宋鎮照(2011)、凌勝利(2012)、Benjamin Reilly(2013)、陳鴻瑜(2013)與孔令杰(2013)等學者都是。

從過去的經驗觀察，發現陸菲兩國似乎並不存在領土爭議的情形，直到1970年代雙方才陸續引發所謂島礁主權的爭議。就學者的研究發現，中共與菲律賓的最大爭議核心是雙方對領土的認定、海域的界定和對國際法規範的遵循態度，有著截然不同的認知差異。例如，菲律賓刻意以群島國家自居，任意伸張其經濟海域的範圍；至於，中共則是一再堅持所謂「南海九斷線」的歷史意義和主權意義，當然，陸菲雙方的爭議也就成為無法平息的國際懸案。

五、南海區域問題之研究

最後，就「南海區域問題」之研究而言，學者則是從東南亞區域、國際關係和美國的亞太戰略思潮，分別探討關於南海問題之相關爭議。例如，邵建平(2010)、宋燕輝(我國學者)(2011)、Alice D. Ba(2011)、李瓊莉(2011)、尤洪波(2011)、林國炯(2011)、王聯合(2012)、韓凝(2012)、葛紅亮(2012)、鄭英琴(2012)、任遠喆(2013)以及曹雲華、鞠海龍(2013)等學者都是。

關於「南海區域問題」的爭論，強權政治始終是該區域無法迴避的課題，是故區域外的主要強權（美國）和次要強權（包括俄羅斯、印度和澳洲）、區域內的大國（包括中共和日本）和內部各成員國（東南亞各國和我國）等國家，幾乎都成為整個區域競技的參與者。不過，鑑於

國際地位、國家實力和各國企圖心的差異之故，各國彼此的立場、作為和背後的利益糾葛情形，也就成為國際政治運作的重要個案。

誠然，上述諸多文獻雖然已針對陸菲兩國在南海的相關爭端，提出了一些解決的對策或觀點，不過，仍有許多的問題和爭議亟待解決，特別是關於共同開發和主權爭議的剖析等議題，更是當事國始終無法迴避的課題。

參、南海的局勢現況與爭議始末

一、南海的地理形勢與重要性

依據學者的研究與定義，南海海域略成東北—西南走向，從東北至西南的軸線長度約為1,500浬，東西最短距離（從越南至馬來西亞的沙巴）約為480浬；其範圍東起菲律賓群島，北至臺灣海峽，西至巽他礁層（Sunda Shelf）與印度洋，南到印尼群島。整片海域共有4處島群，分別是東沙群島、中沙群島、西沙群島和南沙群島。¹⁷誠然，南海之所以重要，主要是基於「資源蘊藏豐富」、「重要的航行通道」和「周邊國家的主權爭議」等三項因素，以下將分別論述之。

（一）豐富的資源蘊藏

關於南海的資源蘊藏，通常可分為「生物資源」和「碳氫化合物資源」等兩大類。首先、就「生物資源」而言，一般係指「漁獲」的通稱，由於南海緊鄰湄公河沖積平原和蘇門答臘諸河流的出海口，加上黑潮和親潮在此匯聚之故，此處一直是世界重要的漁場之一。誠然，這些為數龐大的漁獲不僅是周邊國家的食物消費來源，同時也是當地民眾賴以為生的依據。¹⁸

其次、就「碳氫化合物資源」而言，其主要是指石油、天然氣和可燃冰（甲烷氣水包合物，Methane clathrate）等礦產，這些礦產不僅具有高度的商業價值，更是世界各國每日所需的能源資源。根據中共官方的

¹⁷ 王冠雄，同註2，頁1-2。

¹⁸ 王冠雄，同註2，頁21。

調查統計，整個南海地區的「碳氫化合物資源」蘊藏量似乎位居世界第四位。例如，環南沙群島周圍大陸礁層的天然氣和原油，即分別高達250億立方公尺和1,050億桶；曾母暗沙海域的原油蘊藏就約有910億桶。另外，在尼多（Nido）、馬丁洛（Matinloc）和卡德勞（Cadlao）等外海處也都有大量的原油蘊藏（約1億至6億桶），上述是目前已經確認的蘊藏數量。至於，諸如巽他礁層、沙胡礁層（Sahul Shelf）、麻六甲海峽、巽他海峽和爪哇海域等地區，雖然尚有大量的天然氣和原油還未確認，但是周邊各國目前即已開始對該海域進行大規模的開發。¹⁹

（二）重要的航行通道

南海是僅次於歐洲地中海的第二大海洋通道，因此不論在交通、商貿、或軍事安全等方面，似乎都擁有不可忽視的價值；至於，所謂的海洋通道，包括海峽群和航道等兩種概念。首先、就海峽群而言，計有巴士海峽（Bashi Channel，南海－太平洋）、望加錫海峽（Makassar Strait，蘇拉威西海－爪哇海）、巽他海峽（Sunda Strait，爪哇海－印度洋）、龍目海峽（Lombok Strait，蘇拉威西海－印度洋－澳洲）以及麻六甲海峽（Strait of Malacca，南海－安達曼海）等。這些海峽群是控制從東北亞或太平洋通往東南亞，再從東南亞轉往印度洋的重要通道。²⁰

其次、就航道而言，主要計有兩條，第一條是從麻六甲海峽，通過南沙群島，向北穿越臺灣海峽至臺灣、中國大陸、南韓和日本，或者是向北穿越巴士海峽進入太平洋。每日經由該航道的船舶約有270艘（合計每年約有10萬艘船舶通過），而其經濟產值更是龐大。例如，麻六甲海峽單就一年運送的原油數量，就多達1,030萬桶；該數量是蘇彝士運河的3倍，巴拿馬運河的15倍。至於，第二條是從太平洋，經由蘇拉威西海，向南穿越望加錫海峽進入爪哇海，再穿越龍目海峽前往澳洲。這條航道是作為澳洲運送商業物資前往亞洲，特別是運送鐵砂前往中國大陸的重要航道。²¹

¹⁹ 王冠雄，同註2，頁23-26。

²⁰ 鄭澤民，《南海問題中的大國因素：美日印俄與南海問題》，（北京：世界知識出版社，2010年），頁64。

²¹ 王冠雄，同註2，頁29-30。

（三）周邊國家的主權爭議

擁有豐富資源和重要航道的南海，始終是周邊各國爭相覬覦的目標。不過，基於「以陸領海原則」之主張，強調任何一個沿海國家必須先擁有陸地上的領土，才能享有對該鄰近海域及其底土之權利。²²易言之，上述4大島群也就成為南海周邊國家爭相佔領和宣稱主權之標的，以下將根據各島群的現況進行陳述。

1、東沙群島：爭議最少的島群

該島群位於東經116度至117度，北緯20度30分至21度31分之間，這是所有南海諸島中，位居最北端的島群。該島群係由北衛灘、南衛灘和東沙島所構成，目前是由我國所控制。

2、中沙群島：陸菲爭議的對象

該島群位於東經113度40分至115度，北緯15度20分至16度20分之間，該島群大部分都是長年覆蓋於海水底下的礁灘，目前唯一浮出水面的島礁僅有黃岩島（Scarborough Shoal）一處。雖然該島群較少涉及主權爭議，但是「黃岩島」不久前還是陸菲兩國激烈爭奪的目標。²³

3、西沙群島：陸越爭議的對象

該島群位於東經111度11分至112度54分，北緯15度56分至17度8分之間，整個島群是由130多個島礁所組成，大致分為「宣德」和「永樂」兩個島群，當中最大的島嶼是「永興島」。該島群目前雖然由中共所控制，但是越南迄今仍不願放棄該島群的主權伸張。

4、南沙群島：六國爭議之地

該島群位於東經109度30分至117度50分，北緯4度至11度30分之間，整個島群共約由102個所組成，其中經常露出水面的島礁所散布面積約達18萬平方公里，可謂是南海海域中面積最大的島群。²⁴就目前的周邊

²² 李金明，〈中菲南海爭議的由來與現狀〉，《海交史研究》，2013年第1期，頁51。

²³ 黃岩島又稱民主礁，位於北緯15度8分至14分，東經117度44分至48分，距離中沙群島東南約160浬：該島過去一直是由中共所控制，直到1977年5月和2012年4月，菲律賓才因該島與中共引發主權爭議，見李金明，同前註，頁49-52。

²⁴ 王冠雄，同註2，頁2-6。

國家現況而言，計有中共（佔領7個島礁）、越南（佔領29個島礁）、菲律賓（佔領9個島礁）、馬來西亞（佔領5個島礁）、汶萊（僅有主權宣稱，沒有佔領行動）和我國（佔領2個島礁）等6國，對南沙群島宣稱擁有主權（參閱表一）。當然，該島群後續所引發的爭議，似乎也是最大且最複雜。

表一：南沙群島的主權爭議

國家	實際佔領的島礁	備註
中共	渚碧礁、南薰礁、東門礁、赤瓜礁、永暑礁、華陽礁和美濟礁。	
越南	計有南威島、南子島、景宏島和安波沙洲等29個島礁。	
菲律賓	馬歡島、南鑰島、中業島、西月島、北子島、費信島、雙黃沙洲、司令礁和仁愛礁。	
馬來西亞	原本宣稱擁有安波沙洲等12個島礁的主權，但是實際僅佔領彈丸礁、光星礁、南海礁、榆亞暗沙和簸箕礁等5個島礁。	
臺灣	太平島和中洲礁。	
汶萊	僅宣稱擁有南通礁的主權，但是沒有實際佔領行動。	

資料來源：王勤，《東南亞地區發展報告（2012）》。

二、衝突爭議的迷思：假「主權爭議」之名，行「資源爭奪」之實

南海海域之所以廣受關注，最早是起源於1969年的一項調查報告，當時聯合國能源調查委員會在「南海」周邊海域進行石油探勘的預測研究，而該報告指出「...南海海底可能是世界上蘊藏石油與天然氣最豐富的地區之一」；之後，緊接而來的「全球石油危機爆發」（1971年）以及「聯合國海洋法會議召開」（1973年），²⁵更是激起南海周邊國家對該海域的高度興趣。²⁶

誠如前述，「資源蘊藏豐富」、「重要的航行通道」和「周邊國家的主權爭議」等三項原因，似乎是引發周邊各國爭議不斷的主因。不過，

²⁵ 其中關於「200浬專屬經濟海域」條款的确立，似乎是直接促使南海周邊國家積極佔領南海諸島礁的重要原因，見王勤，同註3，頁92。

²⁶ 王勤等，同註3，頁92-96。

就各國目前的實際需求和因應能力來檢視，有關「重要航行通道的維護」一事，似乎不是各國目前有能力和意願執行的工作。舉例而言，掌握眾多海峽和重要航道的南海，始終是美國亞太地緣戰略的前緣，加上周邊各國長久以來都是依賴美國的軍事保護；因此，諸如地處「望加錫海峽」、「龍目海峽」和「巽他海峽」要道的印尼、控制「麻六甲海峽」航道的馬來西亞和控制「巴士海峽」南端要道的菲律賓等國家，似乎都僅能充當美國在南海地區的前哨基地。同樣地，擁有相對龐大海軍實力的中共，也依舊無法改變美國在南海地區的戰略優勢。²⁷

就爭取「豐富資源」一事而言，南海龐大豐富的資源不僅有助於提供各國發展經濟之需，同時也是各國現階段能力所及的工作。誠然，就石油和天然氣的需求情況來觀察，除印尼和汶萊蘊藏足夠的石油與天然氣資源之外，²⁸其他國家似乎都需要仰賴進口。例如，馬來西亞目前日產的原油數量約達659,205桶，同時尚約有30億桶的原油蘊藏量；可是預估在不久的將來，馬來西亞將會成為另一個石油進口國。菲律賓的日產原油數量雖然也高達8,460桶，但是該國每日的需求量就超過356,000桶，因此菲律賓也是高度依賴原油進口的國家。至於，越南雖然也號稱約有6億桶的原油蘊藏量和133,000桶原油的日淨輸出量，但是這些產量和蘊藏量同樣也無法支應越南工商產業的龐大需求。²⁹基此，「資源」對於南海周邊各國的重要性，自然不言而喻。

至於，就「周邊國家的主權爭議」一事而言，這似乎是各國慣用的基本手段，因為只要透過對「主權」的聲張，即可掌握依附在「主權」之下的資源開發和使用的獨攬權利，而且基於「主權至上」的前提，各國均可藉此壟斷其既得的資源權益；換言之，「主權」似乎已成為掩飾所有「掠奪行為」的正當藉口。³⁰就石油和天然氣的壟斷情況來說，越

²⁷ Goldstein, Lyle, "Chinese Naval Strategy in the South China Sea: An Abundance of Noise and Smoke, but Little Fire", *Contemporary Southeast Asia*, 2011, Vol.33, No.3, pp. 328-337.

²⁸ 印尼目前的日產原油量約有21萬5千桶，全國的原油蘊藏量約有50億桶；至於，汶萊目前的日產原油量約有19萬5千桶，全國的原油蘊藏量約有14億桶，見王冠雄，同前註，頁24。

²⁹ 王冠雄，同註2，頁24-26。

³⁰ 李金明，同註22，頁47-49。

南自1986年開始在其佔領的南沙島礁鑿出第一口油井以來，隨即將該附近的海域劃分出上百個油氣招標區，並積極投入開發生產。至於，菲律賓則早在1976年便在其所佔領的「禮樂灘」附近海域，進行油氣資源的開發招標工作。例如，菲國不僅在1977年1月與瑞典石油集團簽署石油勘探協議，甚至還公開宣稱將排除南海周邊其他國家在「禮樂灘」從事開發或勘探的可能。同樣地，馬來西亞也是早在1966年即擅自與英荷殼牌汶萊石油公司在南海爭議海域進行油氣資源的開發，直到今日，馬來西亞仍堅持獨攬該地區的油氣開發權。除此之外，汶萊也是在南海爭議海域進行油氣的開採，並同樣排除其他國家的參與開發。³¹

然而，就生物性資源的壟斷情況來說，菲律賓和印尼等國早在1950年代起，就開始對其所伸張主權之海域進行生物性資源的管控。例如，菲律賓軍警曾多次在其專屬經濟區附近，針對在該區進行捕撈作業的外國漁船進行檢查和扣押；據報導，從1956年到1965年的期間，就約有上百艘臺灣籍漁船遭到菲律賓軍警的扣押。至於，印尼的作法，則是在陸印重疊海域附近，以「維護主權」為由，肆意驅逐和扣押在該區從事捕撈作業的外國（包括中共在內）漁船或漁民。³²誠然，上述這些舉動都足以證明，南海周邊各國經常透過「主權伸張」的藉口，以遂行「資源壟斷」的事實。

基於上述，本文發現「主權」並不是導致「衝突」的關鍵，相反地，隱藏在「主權」底下的「資源爭奪」似乎才是問題的核心；不過，任何問題一旦涉及「主權爭議」，就會引發嚴重的後果。接下來，本文將繼續探討什麼才是引發「主權爭議」的關鍵因素。

三、主權爭議的關鍵因素：高度歧異的認定標準

誠如前述，主權爭議似乎是南海周邊各國尋求「國家利益」的表面「訴求」，可是該如何擴大對主權的控制呢？這又是實際需要考慮的問題。基於「以陸領海」的原則，舉凡島礁（包括島、礁、灘、沙）、專屬經濟區以及大陸礁層往往就是周邊各國伸張主權的依據；不過，各國

³¹ 安應民，《南海區域問題研究》，（北京：中國經濟出版社，2012年），頁65。

³² 安應民，同前註，頁63-65。

伸張的標準未必相同，一旦彼此採認的標準出現歧異，爭議乃至衝突必將隨之而起。

就南海周邊各國而言，由於越南與菲律賓兩國的海岸線正好位處於南海海域的中段位置，也就是說兩國在南海的海域正好與中共的「歷史水域」高度重疊；換言之，越、菲兩國與中共的「主權爭議」似乎是最嚴重的。³³不過，基於文章篇幅限制之故，本文以下將僅針對中共和菲律賓的衝突現況進行剖析，至於其他周邊國家（包括越南、馬來西亞、汶萊和印尼）的部分，將暫時不予討論。

（一）中共

中共基本上是以「傳統歷史水域」，亦即以「U形水域圖（或九斷線地圖）」為基礎，³⁴聲稱中共擁有該水域範圍內之所有島、礁、灘和沙的主權及其衍生的海洋權益（參閱附錄一）。至於，在制度規劃方面，中共政府至今尚未針對南海的專屬經濟區和大陸礁層的範圍提出明確界定，而僅是提出一些原則性的規定。³⁵

中共在領海範圍的劃定方面，始終沒有明確的範圍界限。例如，根據1992年《中華人民共和國領海及毗連區法》第2條中規定「中華人民共和國的陸地領土包括中華人民共和國大陸及其沿岸島嶼、臺灣及其包括釣魚島在內的附屬各島，澎湖列島、東沙群島、中沙群島、西沙群島、南沙群島以及其他一切屬於中華人民共和國的島嶼。...」；此外，中共在《關於中華人民共和國領海基線聲明》（1996年發布）更進一步宣稱「中共領海的部分基線和西沙群島的領海基線，是以西沙群島28個基點所連成的基線作為其領海基礎」。³⁶

³³ Ravindran, Madhu Sudan, "China's Potential for Economic Coercion in the South China Sea Disputes: A Comparative Study of the Philippines and Vietnam", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 2012, pp.105-132.

³⁴ 關於「U形水域圖」的認知，國內外學者對此曾提出過四種不同的解釋觀點，亦即「歷史性水域」、「歷史性權利」、「海上疆域線」和「島嶼歸屬線」等，見李金明，〈國內外有關南海斷續線法律地位的研究評述〉，《南洋問題研究》，2011年第2期，頁54-61。

³⁵ 安應民，《南海區域問題研究》，（北京：中國經濟出版社，2012年），頁57。

³⁶ 李金明，同註34，頁57-58。

至於，在專屬經濟區和大陸礁層的劃定方面，³⁷根據1998年《中華人民共和國專屬經濟區法和大陸架法》第2條第1款規定「...中華人民共和國的專屬經濟區，為該國領海以外並鄰接領海的區域，從測算領海寬度的基線量起延至200浬...」；同條第2款規定「...中華人民共和國的大陸架，為該國領海以外依本國陸地領土的自然延伸，擴展到大陸邊緣外緣的海底區域之海床與底土；如果從測算領海寬度的基線量起至大陸邊緣外緣的距離不足200浬，則擴展至200浬」；同條第3款規定「...中華人民共和國與海岸相鄰或相向國家關於專屬經濟區和大陸架的主張重疊的，在國際法的基礎上按照公平原則以協議劃定界限」。³⁸綜上言之，中共對於海洋主權的聲明，充其量僅是基本原則和立場的宣示而已，並沒有提出明確的具體範圍，這是中共目前最大的困境所在。

（二）菲律賓

菲律賓主張的主權範圍，包括南沙群島的部分島嶼（亦即「卡拉揚群島」，Kalayaan Islands）和中沙群島的黃岩島。在制度規劃方面，菲律賓除了同樣揭櫫《聯合國海洋法公約》的規範之外，菲國還刻意援引「地理鄰近（proximity）」、「安全」和「無主地」等論點，強調其對於南海部分海域擁有主權的事實；³⁹除此之外，作為群島國的菲律賓，不僅利用群島原則擅自劃定本國的領海基線，還刻意將群島外端的基線劃為領海的外部界線，藉此擴大其領海範圍。例如，1955年3月，菲律賓曾就國際法委員會提出的「海洋法條款草案」照會聯合國秘書長，提出將菲律賓群島最外端各點的直線基線以內的水域劃定為菲律賓內水。之後，菲國在1961年6月頒布「第3046號共和國法令」（又稱《關於確定菲律賓領海基線法案》），將1955年的主張納入立法程序；另外，又在1968年9月頒布「第5446號共和國法令」，特別針對1961年的法案進行修正（參

³⁷ 我國稱大陸礁層，中共稱大陸架，見《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》。

³⁸ 安應民，同註35，頁56-58。

³⁹ 1956年時，菲人Tomas Cloma搭乘海洋研究船出航，在途中發現南沙群島，他除了函告菲國政府發現無人島（無主地）外，同時還登島懸掛菲國國旗。對此，當時的菲國外交部一方面配合宣稱該島為無主地，同時也依據「先佔原則」，對該島宣示主權；另一方面更基於國防安全和地理鄰近的理由，將其視為本國領土，見Rodolfo C., *Where in the World is the Philippines? Debating its National Territory*. (Singapore: ISEAS, 2011), pp.69-74。

閱表二)，正式確認菲國的領海基線和基點座標。⁴⁰

在專屬經濟區的規劃方面，菲國在1978年6月11日連續頒布「第1596號總統法令」和「第1599號總統法令」，除了對「卡拉揚群島」及其附近64,976平方公里的海域提出主權聲明外，還要求建立200浬專屬經濟區與大陸架的主張。職是，在「第1599號總統法令」的前提下，菲律賓已將包括黃岩島和南沙群島大部分島嶼在內的海域，全部納入其專屬經濟區之中，面積超過65萬平方公里。除此之外，菲律賓國會還在2009年2月通過「領海基線法案」，企圖將南沙群島的部分島礁和黃岩島劃歸為菲國的領土（請參閱表二）。當然，上述所宣稱的海域都和中國大陸傳統的「歷史水域」高度重疊。⁴¹

表二：菲律賓共和國領海基線法，歷次修訂表

法案名稱	時間	內容重點	備註
第3046號領海基線法	1961	該法強調菲國的領海基線是由連接群島最外緣島嶼之各個適當基點的直線所組成，並以經緯度標出基點的位置。	
第5446號領海基線法	1968	該法是第3046號基線法的修正案，主要是針對1961年法案的基線點座標進行修正，同時聲明對馬來西亞管理的沙巴享有管轄權和主權。	
第1596號總統令	1978	該法強調由於卡拉揚島群鄰近菲律賓之故，故以標示經緯度之方式，主張各點所連結包圍的島嶼為菲律賓的領土。同時雖然有些國家宣稱對於上述地區擁有部分領土，但是該等主張已因放棄而失效，因此無論在法律、歷史和實務認定上都不能勝過菲律賓。	
第1599	1978	該法主張由測算領海基線起算200浬的區域為菲律賓之專屬經濟海域。	

⁴⁰ 吳士存，同註7，頁131。

⁴¹ 吳士存，同註7，頁131-133。

號 總統 令			
第 9522 號領 海基 線法	2009	該法是第5446號和第3046號基線法的修正案，其重要內容茲分述如下： 1、本法主要在確定和修正菲律賓群島基線點座標。 2、在符合聯合國海洋法公約121條島嶼制度的規範下，本法主張將南沙群島部分島礁納入其所稱「卡拉揚島群」，並與「黃岩島」共同納入其主權（sovereignty）與管轄權（jurisdiction）之下。 3、該法指示菲律賓國家製圖及資源資訊局（National Mapping and Resource Information Authority）製作海圖與地圖，並將黃岩島首次劃入疆域，這是歷年來菲律賓基線劃定中第一次出現製作海圖與地圖的要求。	

資料來源：王冠雄（2009：1-2）

綜合上述，中共與菲律賓的「主權爭議」關鍵，似乎就是彼此的「認定標準」出現落差。諸如中共的「歷史水域」觀點不僅不被菲國接受；而菲國所持的「國際法規範」、「地理鄰近」、「安全」和「無主地」等觀點，同樣也不被中共當局所接受：換言之，雙方都觸及「彼此不容挑戰的底線」，因此，雙方勢必得採取其他有效的解決途徑。

肆、陸菲的區域政策走向與爭議解決的策略考量

一、陸菲的區域政策走向

就中共的視野角度而言，身為亞太區域大國，東南亞區域將是該國今後發展的區域；是故如何營造一個和平、繁榮、穩定與一體化的東南亞區域，似乎才是中共既定的發展方針。職是，中共的區域政策走向，可簡單歸納如下。

（一）保護在東南亞地區生活和工作的中共僑民之生計和財產；

- (二) 增加中共在東南亞地區的影響力；
- (三) 維護中共的領土與領海主權之完整；
- (四) 與區域內外的主要大國（包括美國、日本、俄羅斯和印度）共同合作，在東南亞地區建立一個更公平、公正與合理的區域秩序；
- (五) 加速區域一體化，實現中共與東南亞的共同發展；
- (六) 與東南亞各國共同合作，建立全球新的政治經濟秩序。⁴²

至於，關於菲律賓的區域政策，有鑑於剛剛步入經濟起飛階段的菲國，其考量的重點勢必迥異於中共，因此整個東南亞地區並非是菲國首要關注的重點。相對地，新近備受關注的南海地區，似乎才是菲國投入的首選；特別是菲國自小艾奎諾政府上臺後，便一改前任阿羅育政府的「大國平衡政策」走向，也就是菲國放棄在美陸兩大強權之間尋求平衡，而是一味採取偏向美國的態勢，因而導致陸菲兩國在南海地區的主權衝突事端。⁴³這似乎是陸菲兩國目前之所以引發「南海爭議」的關鍵點。

二、爭議解決的策略考量

就過去的處理經驗而言，南海周邊各國曾經嘗試透過「和平談判」、「軍事制裁」、「司法仲裁」和「擱置爭議，共同開發」等途徑來尋求解決，⁴⁴但是這些途徑因侷限於各種主客觀因素的限制，而始終無法發揮應有的效能；接下來，本文將針對各項途徑之相關影響因素，逐一進行說明。

(一) 和平談判

「和平談判」或許是最好的策略，不過卻不是菲國政治領導人的首選考量。因為就現任的小艾奎諾總統(The President Benigno S. “Noynoy” C. Aquino III)而言，如何快速地營造或培養自己的政治聲望，似乎才是他目前的當務之急，誠然這正是基於菲律賓特殊的「寡頭世襲體制」

⁴² 安應民，同註 35，頁 125。

⁴³ 曹雲華、鞠海龍，同註 9，頁 153。

⁴⁴ 宋鎮照，〈解析中國和越、菲的南海衝突與美國角色〉，《海峽評論》，第 248 期，2011 年 8 月號，〈<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/248-8218.html>〉。

之故。⁴⁵也因此，小艾奎諾政府自2010年6月上臺以來，勢必得藉由整頓前任政府（阿羅育政府）的失策來彰顯他的政治聲望。⁴⁶不過，整頓的舉動如果過於激烈，反而會引起「被整頓者」的抗拒，因此除須提出合理的藉口外，適時地將國內政爭壓力轉移到國外的作法似乎也是必要的，是故「和平談判」將不會是陸菲兩國近來考量的選項。因此，正當周邊各國為解決南海爭議而競相投入運作之際，菲國政府反常的舉動徒令外界疑惑不已。例如，2011年5月19日的「東協國防部長會議」、2012年7月21日的「東協外交部長會議」和2012年9月5日的「美陸高峰會談」等會議，就是區域內外國家期望陸菲兩國能夠遵循國際法的規範，以和平談判途徑來解決爭端；⁴⁷不過，菲國政府卻依然無動於衷，諸如小艾奎諾總統在2012年的9月5日同意簽署將南海改為「西菲律賓海」之舉動，就頗令人費解。

至於，就2012年11月簽署的《南海各方行為宣言》（以下簡稱宣言）（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC）而言，⁴⁸該宣言是南海周邊國家為解決南海衝突爭議所提出的協議，雖然陳義甚高，但是若就實際的情況來觀察，中共與菲國似乎沒有尋求和解的跡象（參閱附錄二）。根據附錄二，可以發現陸菲兩國自2002年11月宣言

⁴⁵ 哈奇克羅夫特原著，鄧海清、施雪琴譯，〈世襲制國家與尋租資本主義：比較視野下的菲律賓〉，《南洋資料譯叢》2013年第2期，頁11-13。

⁴⁶ 小艾奎諾政府除了羈押前總統阿羅育夫人外，也在2011年12月12日於眾議院通過動議，對最高法院前首席大法官Renato Corona（阿羅育夫人的親信）提出彈劾，罪名是「涉嫌貪腐」、「違反憲法」和「未向公眾說明其全部財產」等八項。並於2012年5月29日成功將其定罪，見吳金平、鞠海龍，同註8，頁24。

⁴⁷ 關於「東協國防部長會議」主要是針對「南海行為準則談判」（Code of Conduct in the South China Sea talks）的問題進行商討。而所謂的「東協外交部長會議」主要是就（1）落實「南海各方行為宣言」；（2）落實宣言後續行動指針、（3）盡早達成《南海行為準則》；（4）尊重《聯合國海洋法公約》等國際法準則；（5）各方自我約束和不使用武力；（6）按照國際法準則和平解決爭端等原則進行探討。至於，主導「中美高峰會談」的美國國務卿希拉蕊，則是希望陸菲兩國能以和平理性的態度來看待南海爭議事件。請參閱〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2012/07/120721_asean_south_china_sea.shtml〉。

⁴⁸ 所謂的《南海各方行為宣言》是由中共和東協10國於2002年11月4日在柬埔寨首都金邊簽署的，共計十款。請參閱〈<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E5%90%84%E6%96%B9%E8%A1%8C%E7%82%BA%E5%AE%A3%E8%A8%80>〉。

簽署迄2014年爲止，雙方的衝突似乎並沒有停歇。例如，2009年3月（關於菲國海洋基線法爭議）；2011年4月（菲國向聯合國指控中共侵犯主權）、同年5月（菲國抗議中共入侵和佔領爭議島礁）、同年7月（菲國民眾侵入中共控制的島礁）。2012年4月（陸菲兩國船艦在黃岩島海域爆發對峙衝突）、同年9月（菲國片面將南海改稱爲「西菲律賓海」）、同年11月（菲國抗議中共的新版護照爭議）；2013年1月（菲國將「陸菲南海爭議」提交聯合國仲裁）和同年9月（菲國指控中共侵佔爭議島礁）等。

最後，就2014年的情況而言，陸菲兩國的衝突似乎更加白熱化。例如，該年2月（菲國抗議中共非法驅離菲國漁船）、同年3月（菲國再度抗議中共驅離菲國漁船）、同年5月（菲國抗議中共入侵和佔領爭議島礁）和同年6月（菲國向仲裁法庭控訴中共侵犯菲國主權）等事件均是（參閱附錄二）。誠然，這些事件或許足以顯示「和平談判」，似乎不是當前有效的解決途徑。

（二）軍事制裁

「軍事制裁」雖然是最直接及最具效益的作法，但是該途徑一旦操作不當，反而可能招致反效果。就菲國目前的態勢而言，爲了施以「軍事制裁」而投入的軍備競賽，似乎已讓該國政府陷入無止境的困境。因爲自1986年2月的人民力量革命（People's Power Revolution）發生之後，軍方便成爲干預國家政策動向的要角。⁴⁹基於此，小艾奎諾總統在總統競選（2010年大選）期間和上臺之初，便多次向軍方承諾將提高國防預算（達GDP的2%）。例如，小艾奎諾總統在2010年7月的就職演說中，除了同意撥款3.95億美元作爲國防改善的基金之外，同時還批准140項（總金額高達16億美元）的軍備採購計畫。另外，關於2012年12月11日的「菲律賓武裝部隊現代

⁴⁹ 1986年的「人民力量革命」是菲律賓政府有史以來第一次因軍事政變被迫下臺的例子；至此之後，後繼的艾奎諾政府（The Aquino Administration, 1986-1992年）、羅慕斯政府（The Ramos Administration, 1992-1998年）、艾斯特拉達政府（The Estrada Administration, 1998-2001年）和阿羅育政府（The Arroyo Administration, 2001-2004年；2004-2010年），便不斷地遭受軍事政變的威脅；也因此，歷屆政府只要能獲得軍方的支持，政局就可以相對穩定。例如，除了軍旅出身的羅慕斯總統之外，其他三位總統都曾遭逢過軍事政變的衝擊。

化法案」，政府不僅同意將國防現代化計畫延長至15年，同時還免除大型武器設備採購的公開招標程序，⁵⁰此舉無異是大開軍備採購的方便之門。

誠然，就後續的情況而言，菲國政府除了持續擴充軍備之外，也陸續擴大該國對南海爭議島礁的控制範圍和軍事部署；⁵¹同樣地，中共政府也是不斷增強其對南海島礁的佔領與控制（參閱附錄二），因此兩國似乎有劍拔弩張的態勢。不過，吾人或許可將菲國的激進舉動，歸諸於菲國當局企圖利用南海爭端一事來兌現小艾奎諾總統選前的政見承諾，進而爭取軍方的支持；至於，中共之所以如此強硬，或許是為了展現其捍衛國家核心利益的意圖。⁵²

就國際規範而言，透過軍事行動來達成政治目的或維護國家利益的作法似乎有違國際法的規範，而該舉也將遭受國際社會的撻伐。例如，根據《聯合國憲章》第33條規定「任何爭端之當事國，於爭端...足以危及國際和平與安全...時，應儘先以...和平方法，求得解決。安全理事會認為必要時，應促請各當事國...解決爭端」；第39條規定「安全理事會應斷定任何...侵略行為之是否存在，並應做成建議或抉擇...以維持...國際和平及安全」；第41條規定「安全理事會得決定...採武力以外之辦法，以實施其決議，並促請聯合國會員國執行...」和第42條規定「安全理事會如認第41條...之辦法...不足時，得採取必要之空海陸軍行動...包括...示威、封鎖及其他軍事舉動」。

53

準此而言，軍事制裁似乎是不被國際社會所接受的，這似乎是陸菲兩國都能接受的共識；至於，就國家的意圖和能力而言，不論

⁵⁰ 菲律賓除了向美國購買已退役之海岸巡防艦之外，也向義大利和波蘭購買訓練艦和戰鬥直升機；除此之外，菲國也企圖向南韓、西班牙和法國購買武器裝備，見李金明，同註22，頁53-54。

⁵¹ 李金明，同註22，頁54。

⁵² 關於這個問題，筆者曾經於2013年9月11日就教於「中國社會科學院」亞太與戰略研究所王玉圭主任，王主任明確表示南海主權是中共既定的核心利益，中共政府是絕不會輕易放棄的。

⁵³ 《聯合國憲章》，〈<http://www.un.org/zh/documents/charter>〉。

在意圖或能力等方面，陸菲兩國同樣也都沒有強烈的意願。首先、菲國的軍事能力至今尚無法與中共對抗，其次、菲國政府的激烈舉動似乎僅是為尋求內部軍方的支持，而非真有動武的企圖；相對中共而言，南海主權雖然是中共的核心利益，但是鑑於國際規範的限制和菲國的意圖和能力考量，軍事制裁似乎也不是可行的選項。

（三）司法仲裁

「司法仲裁」是菲律賓為尋求國際介入調停而採行的策略，該作為雖曾迫使中共必須以合乎國際禮節的方式，接受國際司法的審視；不過，肇因於國際法不具實質的約束力，加上中共與菲律賓（兩國都是《聯合國海洋法公約》的成員國）對於國際法的接受度不同，因此當瞬息萬變的國際爭議接踵而至之時，司法仲裁始終是無法發揮明顯的效益。⁵⁴

就最近的案例而言，中共與菲律賓自2012年4月8日爆發「黃岩島」衝突事件以來，中共便對菲國採取經濟制裁，諸如禁止人民到菲國旅遊、限制菲國農產品進口中國大陸等；至於，菲律賓則是企圖引進各國（尤其是美國）的軍事介入，期望藉此牽制中共的威脅。⁵⁵不過，上述消極的作為，並沒有給陸菲雙方帶來實質的幫助。基於此，菲國外交部依據1982年《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）第287條的規定，於2013年1月22日分別向中共駐菲律賓大使館和聯合國「國際海洋法法庭」（International Tribunal for the Law of the Sea）提交一份「對南海主權爭議之通知和聲明照會」，該聲明強調「...中共對包括『西菲律賓海』（南海）在內的整個南海『假想九段線』的主張權，不僅侵犯菲律賓的主權和管轄權，同時也違反『聯合國海洋法公約』，因此是無效的，中共應該對此提出修改...」。⁵⁶

⁵⁴ 宋鎮照，〈解析中國和越、菲的南海衝突與美國角色〉，《海峽評論》，第248期，2011年8月號，<<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/248-8218.html>>。

⁵⁵ 美國核子動力潛艦「北卡羅來納號」率先於2012年5月13日前往菲律賓的蘇比克灣進行維修，隔天（5月14日）印度海軍「拉那號」飛彈驅逐艦和「沙克蒂號」補給艦也造訪蘇比克灣；之後，日本海上自衛隊的3艘訓練艦也在5月28日前往菲律賓，進行為期3天的訪問行程，見陳鴻瑜，〈中國大陸與菲律賓為南海問題角力〉，《戰略安全研析》，2013年102期，頁5-6。

⁵⁶ 陳鴻瑜，同前註，頁7。

另一方面，菲律賓也籲請東協，共同要求中共致力於「南海行為準則」(Regional Code of Conduct in the South China Sea, COC)的制訂，並落實《南海各方行為宣言》，呼籲東協各國共同支持菲律賓尋求和平及永久解決爭端的行為。不過，就實際的情況來說，中共政府不僅不接受菲律賓的照會，同時也否認該仲裁法庭的效力。例如，中共於2013年8月1日向聯合國提交書面的照會聲明，強調「中共不接受《聯合國海洋法公約》第15部分第2節規定的任何國際司法或仲裁管轄」；對此，仲裁法庭隨即在8月27日對外發出聲明「...仲裁法庭正式通過程序規則，訂明菲律賓...應全面說明所有問題，包括仲裁法庭的管轄權，菲律賓之訴求的可接受性以及爭端的實體問題...」。⁵⁷誠然，由於整起司法仲裁事件尚未完全定讞，因此不能斷言該途徑的實際效應；不過，就前述的歷程而言，司法仲裁之效益似乎是極其有限的。

至於，就區域各國對於司法仲裁的態度而言，菲律賓在2012年4月3日的「東協高峰會議」提出，強調東協各國應該先行達成「行為準則」草案，之後再與中共進行協商；不過，印尼等國卻持反對意見，認為東協應該直接與中共協商「行為準則」草案。接下來，在7月13日的「東協外長會議」中，各國對於是否將「南海糾紛」納入「會後主席聲明」一案也引發嚴重歧見；最後在印尼的協調下，各國始重新研提「南海問題六項原則」(ASEAN's Six-Point Principles on the South China Sea)，才讓該會議順利劃下句點。換言之，東協始終無意因「南海爭議」一事而得罪中共，即便是同樣與中共有南海爭議的越南（請參閱前文），也同樣不願聲援菲律賓。⁵⁸

（四）擱置爭議，共同開發

「擱置爭議，共同開發」是1980年代中共「睦鄰外交政策」的核心觀念，也是中共政府一貫的主張；易言之，就是強調南海周邊各國應該以理性的態度（暫時忽視主權爭議）和共同開發（採取跨國界及跨區域的合作）的方式，藉以尋求更大的發展空間。誠如，自1990年代起，南海周邊各國便開始對南海海域進行資源開發和利用（請參閱前文），中

⁵⁷ 陳鴻瑜，同前註，頁9-10。

⁵⁸ 陳鴻瑜，同前註，頁10-11。

共當局雖然一再釋出其合作的善意，但是周邊各國一方面以「島嶼主權爭議尚未解決」和「專屬經濟區及大陸架尚未劃分」為由而給予回絕，而另一方面卻擅自以國際招標和聯合探勘的方式與歐美的石油企業合作，將許多目前尚處爭議中的海域先行開發。⁵⁹這種片面引進外資的作為，不僅讓周邊各國坐享經濟合作的成果，同時還能迴避中共的抗爭，至於「擱置爭議，共同開發」則形同空談。

就目前的態勢而言，有鑑於菲律賓是一個「寡頭世襲體制」的國家（請參閱前文），因此該國的決策體系始終是利益驅動導向，而非制度或政黨驅動導向。易言之，任何有實力的個人或團體都可透過各種利益輸送或交換的方式，隨時影響或主導國家的決策制定；同理，所謂的國家利益往往僅是私人利益的幌子而已。例如，菲國政府為了開發「禮樂灘」（Reed Tablemount）附近海域的石油和天然氣，曾經積極引進許多外國石油公司的參與，其中獲得開採授權的菲萊克斯石油（Philex Petroleum）公司，該公司的大股東竟然是菲國前外交部長Albert F. Del Rosario；對此，外界便曾譏諷整個開發案，根本就是Rosario家族和菲萊克斯石油公司私下交易的結果。⁶⁰至於，中共、菲律賓和越南在2005年3月共同簽署的《在南海協議區三方聯合海洋地震工作協議》（JMSU），也是因為彼此的合作條件互有紛歧而持續延宕。⁶¹

基於此，所謂「擱置爭議，共同開發」的理念若未能得到周邊國家的一致認可，最終只會變成各自為政的窘況；周邊各國（特別是越南和菲律賓）甚至還會假借「共同開發」之名，伺機攫取其他不當的利益，⁶²這似乎是中共政府當局最不願意見到的情況。

伍、策略抉擇的重釋與論證

⁵⁹ 龔建華，〈中國南海海洋政治戰略研究：論南海爭端中的中國作為〉，《太平洋學報》，第20卷第3期，2012年，頁77。

⁶⁰ 除了Rosario家族之外，與小艾奎諾總統關係密切的許震戈（Cojuangco）家族（他母親的娘家），目前不僅控制了菲國最大的Petron石油公司，同時也已介入煉油產業的經營，見曹雲華、鞠海龍，同註9，頁156。

⁶¹ 曹雲華、鞠海龍，同註9，頁156-157。

⁶² 李瓊莉，同註15。

一、策略抉擇的重新詮釋

誠如，「和平談判」、「軍事制裁」、「司法仲裁」和「擱置爭議，共同開發」等途徑，都肇因於「政治領導人的意志」和「國內政經結構的限制」等相關因素的阻礙而無法付諸實行。對此，本文以下將針對上述兩項因素進行重新詮釋，期望藉此釐清彼此的關聯性。

首先、就政治領導人的意志而言，其意志雖然是引導國家政局發展的必要條件，不過，一旦內外部環境發生變化，領導人勢必也隨之產生變化。就菲律賓的案例而言，小艾奎諾總統雖然一再對中共採取強硬的立場（請參閱前文），但是其背後的目的似乎是為培養自己的聲望或受制於政治裙帶的羈絆之故，一旦他的政權基礎穩固，或許就會有不同的抉擇考量；特別是在高度「經濟發展」的驅動下，政治領導人不僅可增強自信心，同時也會迫使其改變既定的政策。

誠然，就菲律賓近年的發展情況而言，由於受惠於鄰近國家的經濟帶動，以及公部門和外資（特別是來自中共的勞力密集產業）的大量投入之故，整個國家的經濟現況呈現一片榮景。⁶³例如，根據菲律賓國家統計處（The National Statistics Office, NSO）的資料顯示，菲國的國內生產毛額（以下簡稱為GDP）從2010年起至2013年為止，始終是維持在3.9%以上的高成長率。⁶⁴易言之，在「經濟發展」的高度刺激下，菲律賓的政治領導人應該不會放任此一發展優勢，而一味地堅持先前的主張，因此菲國今後的外交政策走向將會有明顯的改變。

⁶³ 在公共投資方面，「菲律賓經濟發展署」（National Economic and Development Authority, NEDA）陸續推動「2011-2016年，菲律賓發展計畫」（Philippine Development Plan (2011-2016), PDP）、「公共投資計畫」（Public Investment Program, PIP）、「區域發展計畫」、「稅務獎勵措施」、「資本設備進口免稅」和「提高鄉鎮銀行最低資本額」等政策措施。至於，諸如「外國投資法」（又稱共和國第7042法案, the Foreign Investment Act）、「共和國第8179法案」（同意外國人擁有100%的企業所有權）、「共和國第7653法案」（同意重組中央銀行）和「共和國第7721法案」（同意外國銀行進入菲國投資經營）等法規制頒，都是促使外資大舉進入菲國的重要關鍵，Premu, *Philippine Economic Update: Accelerating Reforms to meet the Jobs Challenge*, (Manila: Poverty Reduction and Economic Management Unit, 2013), pp.6-8。

⁶⁴ 尤其是2012年的GDP成長率為6.6%，人均GDP為2,328美元；除此之外，不論在公共投資（成長2.29%）、零售業（成長10%）、農業（成長2.9%）抑或汽車製造業（成長11%），也都獲得不錯的發展績效，吳金平、鞠海龍，同註8，頁25。

其次、就國內政經結構的限制而言，該因素始終是影響菲律賓國家機關決策的重要關鍵，特別是與該結構共生的「社會力量」或「利益團體」，始終也是牽引整個國家發展的要角。不過，一旦「經濟發展」的誘因介入之後，既有的政經結構即使不見得會隨之應聲改變，可是其影響力勢必將會有明顯的不同。誠然，就菲律賓的現況而言，原有的寡頭菁英雖然仍掌控菲國的社會和經濟結構，但是隨著政經改革政策的逐步實施，菁英的既定優勢將會有所更動，甚至將出現本質上的變化，這將是今後菲國未來的發展趨勢。

二、策略抉擇的選擇與剖析

「經濟發展」似乎是牽引陸菲兩國尋求共識的最大誘因，因為東協各國自2002年與中共簽署「中共－東協全面經濟合作框架協議」之後，同屬東協成員國的菲律賓似乎就已經無法擺脫中共經濟力量的吸引。⁶⁵ 據此，「經濟讓利」或許是陸菲兩國尋求爭議解決的重要途徑，接下來，本文將從「雙邊的進出口貿易現況」、「雙邊的直接投資現況」和「關鍵產業的發展現況」，逐一剖析「經濟讓利」途徑的實際效益。

（一）雙邊進出口貿易現況

中共不僅是菲律賓第三大貿易夥伴，兩國的貿易額也是維持逐年成長的趨勢。根據表三資料顯示，陸菲兩國的進出口金額從1995年的8.74億美元、2000年的31.4億美元、2002年的52.6億美元、2004年的133.28億美元（首次突破100億美元）、2006年的234.1億美元、2007年的306億美元、2008年的285.8億美元、2009年的205.3億美元、2010年的277.5億美元、2011年的322.5億美元（該金額佔菲國當年GDP的5.6%）和2012年303.7億美元；換言之，陸菲兩國在經濟上的關聯性，已經維持穩固的關係。另外，就陸菲兩國的經貿順逆差情形而言，菲律賓始終是居於

⁶⁵ 中共除了於2002年和東協簽署「中共－東協全面經濟合作框架協議」之外，也在2004年11月簽署「貨物貿易協議」。除此之外，中共更宣布於2005年7月起全面降低關稅；自2010年起，中共與東協主要六國（包括新加坡、泰國、印尼、馬來西亞、汶萊和菲律賓）的絕大多數產品的關稅降為零；2015年起，中共與東協各國全面免關稅，藉此建立「中共－東協自由貿易區」（China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA），見吳金平、鞠海龍，同註8，頁25-26。

順差優勢，其中2007年的順差金額更是高達156.2億美元的新高紀錄（請參閱表三）；易言之，就是菲律賓對中共的貿易依賴度是非常之高。

至於，在進出口商品的類型方面，陸菲兩國始終是維持互補而非競爭的型態。例如，菲律賓的出口商品主要是以銅礦砂和農產品等初級原物料為最大宗；相對中共而言，主要是以電子產品、辦公用品、文具和機器等製成品為主。⁶⁶

（二）雙邊直接投資現況

小艾奎諾政府自2010年上臺之後，便要求「菲律賓經濟發展署」（National Economic and Development Authority, NEDA）著手進行經濟自由化政策，而當中的「外國投資法」（又稱共和國第7042法案，the Foreign Investment Act）、「共和國第8179法案」（同意外國人擁有100%的企業所有權）、「共和國第7653法案」（同意重組中央銀行）以及「共和國第7721法案」（同意外國銀行進入菲國投資經營）等，上述法案都是菲律賓重要的經濟改革措施。⁶⁷

但是就實際成果而言，根據表三的資料顯示，菲律賓在中共的直接投資金額，始終高於中共在菲律賓的直接投資，亦即是菲律賓始終將中共視為境外重要的投資標的；可是相對地，菲律賓卻不是中共重要的投資目標；換言之，菲律賓也是高度依賴中共。雖然外界預估在2016年之際，陸菲兩國的直接投資金額將可能累計至140億美元，⁶⁸因此屆時中共對菲律賓的經濟影響將會持續的深化和擴大。

表三：中共與菲律賓的進口貿易和直接投資統計

單位：億美元

年度	進出口		直接投資 [*]	
	金額	順逆差	中共對菲律賓	菲律賓對中共
1977	0.72	--	--	--

⁶⁶ 經濟部投資業務處，《菲律賓投資環境簡介》，（臺北：經濟部，2013年），頁24。

⁶⁷ Premu, *Philippine Economic Update: Accelerating Reforms to meet the Jobs Challenge*, (Manila: Poverty Reduction and Economic Management Unit, 2013), pp.6-8.

⁶⁸ 經濟部投資業務處，同註66，頁25。

1995	13.06	中共順差 7.54	--	--
2000	31.40	菲國順差 2.20	--	--
2001	35.66	菲國順差 3.30	--	--
2002	52.60	菲國順差 11.80	--	--
2003	94.00	菲國順差 32.20	--	--
2004	133.28	菲國順差 47.90	--	--
2005	175.60	菲國順差 81.80	--	--
2006	234.10	菲國順差 119.30	0.29	1.30
2007	306.00	菲國順差 156.20	0.23	0.94
2008	285.80	菲國順差 104.20	0.18	1.30
2009	205.30	菲國順差 33.70	0.44	1.10
2010	277.50	菲國順差 46.70	0.86	1.16
2011	322.50	菲國順差 37.30	0.62	1.12
2012	303.70	--	2.14	1.32

* 此處僅指「非金融性」投資。

資料來源：1. 「中華人民共和國海關總署」，<<http://www.customs.gov.cn/default.aspx?tabid=400>>。

2. 「中共－東盟中心」，<http://www.asean-china-center.org/2011-03/18/c_13785549.htm>。

（三）關鍵產業的發展現況

服務業一直是菲律賓境內最重要的關鍵產業（參閱表四），因為該所占的GDP比重經常超過50%以上。例如，2012年的服務業總產值就高達6兆299億菲幣（約1,471億美元），較2011年成長11%；其中的家計商

業部門產值達1兆8,697億菲幣（約456億美元）、房地產部門產值達1兆2,524億菲幣（約305億美元）、金融服務部門產值達7,606億菲幣（約186億美元）、運輸及通訊部門達6,891億菲幣（約168億美元）。在成長幅度方面，2012年的家計商業部門約成長10.2%、房地產部門約成長12.3%、金融服務部門約成長11.2%，運輸及通訊部門約成長9.9%。⁶⁹

誠然，即便如此，菲國的服務業依然是非常脆弱，舉例而言，2011年的旅遊業營收雖然高達31億美元（佔該國GDP的2%），但是其客源卻受制於中共（因為中共是當年第4大客源國）。⁷⁰換言之，菲國的產業依然受制於中共經濟力量的影響。

表四：菲律賓三級產業的實質GDP成長率

	GDP	農業	工業	服務業
1990	3.0	0.5	2.6	4.9
1991	-0.6	1.4	-2.7	0.2
1992	0.3	0.4	-0.5	1.0
1993	2.1	2.1	1.7	2.5
1994	4.4	2.6	5.8	4.2
1995	4.7	0.9	6.7	5.0
1996	5.9	3.8	6.4	6.4
1997	5.2	3.1	6.1	5.4
1998	-0.6	-0.7	-2.7	2.8
1999	3.1	9.6	-1.5	4.5
2000	4.4	3.4	6.5	3.3
2001	2.9	3.4	1.0	4.0
2002	3.6	3.3	2.9	4.2
2003	5.0	4.7	4.3	5.5
2004	6.7	4.3	5.2	8.3
2005	4.8	2.2	4.2	5.8
2006	5.2	3.6	4.6	6.0
2007	6.6	4.7	5.8	7.6
2008	4.2	3.2	4.8	4.0

⁶⁹ 經濟部投資業務處，同註 66，頁 25。

⁷⁰ Ravindran, Madhu Sudan, "China's Potential for Economic Coercion in the South China Sea Disputes: A Comparative Study of the Philippines and Vietnam", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 2012, p.118.

2009	1.1	-0.7	-1.9	3.4
2010	7.6	-0.2	11.6	7.2
2011	3.9	2.7	2.3	5.1
2012	6.6	2.8	6.5	7.4
2013	7.2	3.8	9.1	9.4

*GDP：%，產業產值：十億菲幣

資料來源：1.張建一，《亞太新興市場國家經濟結構調整之影響及因應》，2013年，頁92。

2.「中華人民共和國海關總署」，<<http://www.customs.gov.cn/default.aspx?tabid=400>>

三、小結

根據本文上述的剖析，發現無論就「雙邊的進出口貿易現況」、「雙邊的直接投資現況」抑或「關鍵產業的發展現況」等面向來觀察，菲律賓似乎都高度依賴中共的經濟支持，這是不爭的事實。基於此，本文認為中共政府在「陸菲南海爭議」問題的處理上，似乎不應過度反應，其理由茲分述如下。首先、政治領導人的意志或動向將會隨著經濟情勢的轉變而改變，畢竟領導人的統治基礎是需要靠政績來鞏固；同理，中共龐大的市場商機，將是化解菲國政府敵對意識的關鍵。其次、菲國內部的政經結構也將因「經濟發展」誘因的介入，而出現明顯的轉變，這是當前必然的發展結果。

相對地，中共當局應該以「個案處理」的方式來看待菲國訴求，避免讓「雙邊爭議」變成「多方衝突」，再配合「經濟讓利」的策略運用，採取諸如產業轉移和境外投資等作法，擴大陸菲兩國的經貿交流和投資。⁷¹誠然，不僅可以化解陸菲兩國的敵意，也可加深菲國對中共的依賴；同時更可替中共勞力密集的產業，尋找更具競爭優勢的境外投資基地，

⁷¹ 根據菲律賓經濟發展署署長巴利薩坎日前表示，陸菲貿易在過去四年中發展迅速。陸菲雙向投資正呈上升趨勢。詳情請參閱「中菲貿易近年來不降反升 菲律賓官員看好中菲貿易發展」《中國經濟網》，2014年11月4日，<http://big5.ce.cn/gate/big5/intl.ce.cn/sjjj/qy/201411/04/t20141104_3844326.shtml>。

⁷²這似乎才是一舉數得的明智抉擇。

陸、結論與建議

延宕多年的南海爭議事件，始終是南海周邊各國無法及時因應的困境；雖然各國關注的重點不盡相同，但是有關「島礁主權爭議」及其後續引發的衝突，卻是周邊各國始終無法迴避的兩難課題。

同樣地，陸菲兩國的南海島礁主權爭議不僅已經危害兩國關係的正常化，同時也間接破壞了整個南海區域的和平穩定。誠然，之所以如此，其原由除了礙於陸菲兩國對海域主權的認定標準互有歧異之外，也摻雜許多額外的爭端因素；諸如戰略資源爭奪、內部的利益衝突以及民族情緒的作祟等等。然而，在「主權爭議」和「國家利益」的雙重驅使下，誠如「和平談判」、「軍事制裁」、「司法仲裁」和「擱置爭議，共同開發」等解決途徑，卻都因受制於上述各種主客觀因素的限制，而始終無法發揮應有的效能。

就區域經濟全面整合的今日而言，經濟互賴不僅已經成為區域各國尋求發展的必備原則，其重要性甚至有逐漸升高的趨勢。是故，目前正處於經濟起飛階段的菲律賓，不論在進出口貿易、外來投資需求以及關鍵產業發展等方面，始終都高度仰賴中共的市場供應。面對前述的情勢發展，「經濟讓利」似乎才是中共當局應該積極運用的因應策略；因為唯有如此，才能真正消弭陸菲兩國無法漠視的矛盾裂痕。

至於，就我國的國家利益而言，陸菲兩國的「島礁主權爭議」似乎也影響我國今後的南海政策走向，這是因為除了同屬南海爭議聲索國之外，我國的地緣位置（介於陸菲兩國之間）同樣也是關鍵。換言之，我國似乎是無法置身事外，可是礙於國際現實的考量，我國卻始終沒有正面回應的空間；不過，本文認為我政府或許可從以下諸多層面來加以因應：

⁷² 筆者曾於2013年9月5日訪問「中國社會科學院」（北京）亞太與戰略研究所研究員趙江林博士，趙教授分別從經濟發展和理性抉擇的角度，對於陸菲南海爭議的後續效應提出相關的見解。

一、關於國際法層面的研究

關於南海島嶼主權爭議議題，我國學界雖然也投入甚深，但是大都侷限於政治或國際關係等議題之探討；相對於在國際法方面的研究似乎略有不足，因此若能針對該等研究缺失加以補強，相信對於我國政府今後的政策研擬將會有重要的助益。

二、關於實務工作層面的運作

我國應該積極透過各種管道和途徑向南海週邊國家（特別是與中共有主權爭議的國家），表達我國在南海的立場和主張。諸如，透過研討會的召開、相關國際會議的參與，適時向各週邊國家表達我國在南海的主權訴求和主張。

三、關於政策層面的規劃

相對於南海其週邊國家的積極投入，我國政府應該針對南海的相關問題成立跨部會組織或研究中心，並提出完整的政策規劃。例如，從事南海海域環境的調查、與南海週邊國家從事合作開發、成立南海研究中心、規劃國家海洋公園、加強軍事部署或成立專責行政機構等。

四、關於國際現實層面的考量

面對中共國力的日漸壯大，我國政府勢必得秉持務實和彈性的原則，謹慎地因應當前南海的發展態勢。基於此，我國除須堅守主權至上的前提外，也應該同時與陸菲維持對等的互動關係，才能確保我國的國家利益。

附錄一：中共「九段線」線段分布位置

	所在位置	相鄰國家	備註
1	巴士海峽	菲律賓	

2	北呂宋海槽	菲律賓	
3	馬尼拉海溝	菲律賓	
4	南沙群島與菲律賓之間	菲律賓	
5	南沙海槽	馬來西亞和汶萊	
6	南沙群島與馬來西亞之間	馬來西亞	最南端一段
7	南沙群島與印尼納土納群島之間	印尼	最西端一段
8	南沙群島與越南之間	越南	
9	西沙群島與越南之間	越南	

說明：數字順序為根據地圖順時針方向判讀。

資料來源：「九段線」《維基百科》，<<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B9%9D%E6%AE%B5%E7%BA%BF>>

附錄二：南海大事紀（1932年至2014年）

時間	事件摘要
1932年	法屬印度支那公司佔領帕拉塞爾群島（西沙群島），並在該處設立氣象站；直到法國殖民統治結束後，越南政府仍繼續維持該氣象站。
1946年	中華民國政府派軍艦永興號接受西沙群島，並將其最大島嶼命名為永興島（又稱伍迪島）。
1950年	駐永興島的中華民國駐軍向中共政權投降。
1974年	中共與南越在帕拉塞爾群島（西沙群島，越南稱黃沙群島）爆發海上衝突。中共佔領並控制西沙群島全域。
1988年3月	中共和越南海軍在斯普拉特利群島（南沙群島）在「南約翰遜灘」（赤瓜礁）海域爆發武裝衝突。
1992年	越南指責中共肆意派兵登上南沙群島島礁；中共則扣押20艘越南貨船。
1994年	中共與越南因海底石油勘探產生糾紛，互指對方與外國石油公司洽簽協議並侵犯主權。
1995年	陸越兩國海軍在越南的「思政灘」（中共稱萬安灘）石油探勘區相互對峙；同時，中國大陸民眾進駐「美濟礁」，菲律賓軍隊於同年3月驅逐陸方人員並拆毀陸方的標誌物。
1996年	菲律賓海軍以搜捕海盜船隻為名，驅逐中共漁船。

1997年4月	菲律賓海軍在「斯卡爾布勒灘」(黃岩島)附近海域驅離中共漁船，並登島拆毀中共建物；之後，中共軍艦隨即前往該處附近海域巡視。
1998年	馬來西亞海軍驅逐中共漁船。
1999年3月	菲律賓指責中共軍艦騷擾一艘在黃岩島擱淺的菲國海軍登陸艦。
1999年5月	一艘中共漁船與菲律賓軍艦相撞沉沒。
1999年7月	另一艘中共漁船與菲艦相撞沉沒。
2000年5月	菲軍向中共漁民開火，造成1人死亡，並逮捕7名漁民。
2000年8月	中共和東協就「南海行為準則」舉行「第二次磋商會議」。
2000年12月	中共和越南簽署北部灣領海、專屬經濟區和大陸礁層的劃界協定。
2001年	菲律賓海軍在有爭議海域驅逐中共船隻。
2002年11月	中共和東協簽署《南海行為各方宣言》。
2004年	陸越兩國的「北部灣領海、專屬經濟區和大陸架劃界協定」和「北部灣漁業合作協定」於該年6月30日正式生效。
2005年	陸、越、菲三國簽署「南海協議區勘查協議」。
2009年3月	菲律賓總統簽署《海洋基線法》，中共提出抗議，隨即派遣大型漁政船前往爭議海域示威。隨後中共國務院即宣布將放開西沙群島旅遊。
2009年12月	越南向中共提出嚴正抗議。
2010年	中共宣布南海海域主權屬於中共的「核心利益」。美國國務卿希拉蕊在河內「東協區域論壇」表示，美國反對任何聲稱擁有主權方使用武力或武力威脅。
2011年4月	菲律賓就「南海主權糾紛」向聯合國提交對中共的抗議，但是中共隨後向聯合國遞交照會，反指菲律賓入侵中共島礁。
2011年5月	越南抗議中共船隻割斷越南石油勘測船的探勘纜線。菲律賓抗議中共海洋勘探船和海軍艦艇侵入「依洛奎礁—阿米·道格拉斯灘」(鯊藤礁—安塘灘)，並在該處興建相關設施。
2011年6月	6月4日，美國國防部長蓋茨在「第10屆香格里拉對話會議」上表示，南海周邊各國應本著國際法原則、和平解決南海的領土爭端。五天後(6月9日)，越南再度指控

	中共漁船撞斷越南勘測船的纜線。6月13日，中共「海洋石油981」深海鑽井平臺第一次在南海進行測試。 6月20日，新加坡公開敦促中共必須精確闡明其在南海的領土主權範圍；不過，中共也在同一時間警告越南，必要時將會對越南採取武裝攻擊。基於此，越南於6月25日派使訪問中國大陸，表示雙方應透過友好協商的方式解決爭議；同一時間，首次「美陸亞太事務磋商會議」於美國夏威夷檀香山正式召開。兩天後（6月27日），美國國會參議院通過決議，表示陸越兩國應該以和平的方式，解決南海糾紛。
2011年7月	7月11日，美國聯合參謀長會議主席馬倫上將訪問中共，陸美雙方針對南海軍演的事宜，交換意見。7月12日，菲律賓外長羅薩里奧訪陸回國，表示陸菲關於南海主權爭議談判尚未達成共識。同一日，臺灣學術訪問團登上太平島宣示主權。兩天後（7月14日），越南指責中共海軍於7月5日在西沙群島海域強行搜索越南漁船。 7月20日，4名菲律賓眾議員登上中業島（中共佔領的島礁），並宣示主權。7月21日，中共和東盟就「落實《南海各方行為宣言》指導方針」一事，達成共識。7月23日，美國國務卿希拉蕊在印尼的東盟會議上，呼籲涉及南海爭議的各國應就相關爭議領土，提出合法的依據和說明。
2012年4月	4月10日，菲律賓軍艦與中共海監船在斯加帕勒淺灘（黃岩島）海域對峙；直到第3天（4月13日），菲國軍艦始撤回，改派巡邏艇前往。4月23日，美越海軍舉行聯合軍事演習。
2012年5月	5月15日，陸菲兩國宣布休漁，雙方船艦暫時撤離。
2012年6月	6月19日，越南首次派遣戰機至南沙群島海域進行巡邏。6月22日，中共宣布成立三沙市，越南國會通過海洋法，陸越菲3國的爭執再次升溫。
2012年7月	7月5日，中共派出4艘海監船進入南海爭議海域；7月12日，東協外長會議公開「解決南海問題6項原則」。
2012年8月	8月4日，美國針對中共籌建「三沙警備區」一事，提出批評；8月9日，陸菲兩國在南海公開進行石油探勘招標。
2012年9月	9月13日，菲律賓總統小艾奎諾簽署行政命令，同意將「南海」改稱為「西菲律賓海」。

2012年10月	10月19日，陸菲兩國持續討論南海海域的領土爭端；10月25日，美國海軍艦隊巡航南海海域。
2012年11月	11月22日，菲律賓抗議中共新版護照將南海海域劃入中共領土範圍；11月26日，越南拒絕在中共新版護照上蓋章。
2012年12月	12月4日，陸菲兩國宣布暫停海上對峙；12月5日，印度公開聲明將捍衛南海的自由航行權；12月13日，臺灣宣布絕不接受中共公安在南海的登船檢查；12月19日，日本發表「2012年中共安全戰略報告書」。
2013年1月	1月10日，新任東盟秘書長公開呼籲各國應加快制訂「南海行為準則」；1月17日，日本宣布將與越南加強軍事安全合作；1月22日，菲律賓將「菲陸南海爭端」一案，提交聯合國仲裁。1月31日，日本首相安倍晉三訪問菲、越兩國；同時，越南首批俄製潛艇也在該年正式服役。
2013年3月	3月28日，俄羅斯再度為越南建造新型護衛艦；不過，中共海軍也在此刻前往南海最南端海域宣示主權。
2013年4月	4月23日，東協高峰會議在汶萊召開。
2013年5月	5月13日，菲律賓海巡艇槍殺1名臺灣漁民，我舉國激憤；為平息民憤，我政府宣布於5月15日對菲律賓實施第二波制裁。5月16日，我軍方在臺菲爭議水域舉行海空軍演；5月28日，日本承諾將提供1艘海防巡邏船給菲律賓；5月31日，菲律賓宣布已在仁愛礁進行工事修築。
2013年6月	6月1日，美國國防部長出席「亞洲安全高峰會議」。中共與越南兩國政府同意在6月20日設立熱線，以解決海事爭端。
2013年7月	7月1日，亞太各國特使在汶萊參加「亞太地區安全會議」；7月5日，中共同意參與「南海行為準則」討論；7月27日，日本首相安倍晉三訪問菲律賓。
2013年8月	8月5日，菲律賓宣布向法國採購軍艦；8月6日，中共表示「南海行為準則」的議定必須審慎；8月7日，菲律賓政府以「殺人罪」起訴8名海防人員；8月15日，東協外長會議宣示將敦促中共接受「南海行為準則」。
2013年9月	9月2日，菲律賓指責中共在南海爭議島礁修築工事；9月15日，中共與東協代表在中國大陸的蘇州討論「南海行為準則」一事。
2013年10月	10月16日，中共和越南承諾加強海洋事務合作；10月20

	日，菲律賓的石油公司與中國大陸的石油公司洽談南海探勘協議。
2014年1月	1月22日，中共開始在南海爭議島嶼和海域，執行定期巡航。
2014年2月	2月20日，中共在南海進行實戰軍演；2月24日，菲律賓抗議中共海警向菲漁民發射水炮。
2014年3月	3月5日，東協國防部長會議決議敦促，「南海行為準則」早日完成；3月10日，菲律賓抗議中共海軍驅離菲國漁船；3月11日，菲律賓海軍向島礁駐軍空投補給品。
2014年4月	4月21日，亞太國家海軍制定「海上意外遭遇準則」；4月27日，美國總統歐巴馬訪問菲律賓，重新簽署新軍事協定。
2014年5月	5月6日，陸越兩國爆發「南海石油鑽井平臺衝突」；5月7日，越南指控中共海軍衝撞越南船隻；5月14日，菲律賓指責中共在爭議島礁修築工事；5月15日，越南發生「反華暴動」，一名中國大陸籍工人被毆身亡；陸越兩國船艦在海上持續對峙。5月18日（至20日），中共緊急撤離3,000多名中國大陸公民；而越南則聲言將針對「中共鑽油臺衝突」一事，採取法律行動。5月27日，中共海軍撞沉一艘越南漁船；5月31日，美國指控中共蓄意破壞南海區域的穩定。
2014年6月	6月1日，中共就南海爭議領土一事，向美國和日本提出反駁；6月4日，國際仲裁法庭就「陸菲領土爭議」一案，要求北京當局在6個月內完成答覆。 6月7日，越南呼籲美國應針對南海爭端採取更實際的行動；6月18日的陸越兩國外長會談也沒有取得實際的進展；6月24日，日本首相安倍晉三訪問菲律賓，承諾將加強日本與菲律賓的防務合作。
2014年7月	7月14日，我國回應美方有關南海行動建議；7月15日，中共中海油公司「981鑽井平臺」撤離爭議水域。
2014年8月	8月7日，東協外長在緬甸召開，各方密切商討南海問題；印度軍艦訪問越南，聲言將與越南舉行聯合軍演；美國國務院於8月11日公開譴責中共在南海的挑釁行為。
2014年9月	9月28日，中共在南海進行「填海造陸工程」，此舉已引發外界的關注。

資料來源：「南海主權糾紛大事記」，《美國之音》，<http://www.voacantonese.com/content/article-20110623southchinaseatimeline-124428854/931173.html>

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

The Analysis of Solving Strategy on South China Sea's Island Sovereignty Disputes between China and the Philippines

Chun-Chieh Weng

Special Assistance Fellow
Center For Southeast Asian Studies
National Chi Nan University

Jenn-Jaw Soong

Distinguished Professor
Graduate Institute of Political Economy
National Cheng Kung University

Abstract

Due to the sovereignty disputes of South China Sea for years, it fell into an unsolvable dilemma for South China Sea neighboring claimer countries. Although each country's focus was different, island's sovereignty disputes should be the key issue of these claimer countries. For instance, the Philippines often occupied islands and reefs in the South China Sea by the reason of preempting or terra nullius that it has increased the outbreak of conflict with China's sovereignty for many times. The main reasons because China and the Philippines do not recognize each other's sovereignty in the South China Sea.

In terms of ambition and strength, China seems to have more advantages than the Philippines. In practical terms, the Philippines seems to have more chips off than China. It is true that armed struggle or mutual sanctions is definitely not the preferred strategy of bilateral confrontation. However, what strategies China should take to cope with the challenges of the Philippines become important. If not handling well, it may lead to

confrontation from extra-regional powers (such as the United States) intervention. Therefore, China is bound to pay more attention on this issue as well as try hard to prevent a “China threat” stigma in the region.

Based on the above, this article adopts the perspective of “economic profit sharing,” in order to analyze and compare advantages and disadvantages on the structure of political, economic and social development between China and the Philippines. Furthermore, it will also take a view on how to choose the best coping strategies for bilateral disputes between China and the Philippines.

Keywords: China, the Philippines, the island's sovereignty of South China Sea Dispute, China Threat, Economic Profit Sharing

