

我國南海主張之挑戰與其因應

林柏州

國防智庫籌備處副研究員

摘 要

本文以探討我國南海主張之法理挑戰為主軸，分四個部分進行討論：首先是對我傳統 U 形線之沿革與政策主張之分析；其次是 U 形線於國際法所會面臨的困境；第三是分析我國 U 形線主張的外部挑戰；最後是對我國南海政策提出展望。其中，針對國際社會之挑戰部分有：（1）中共有關南海之主張為歷史性權利、主權權利與管轄權是否明確化；（2）菲律賓針對中共 9 斷線提交國際仲裁，使南海紛爭於武裝衝突之外，另闢新的競爭場域；（3）國際社會對 9 斷線之質疑逐漸升高；（4）中共與東協之「南海行為準則」談判進展不明。面對這些變化，我國除堅持四個群島與周邊水域主權，應強化海巡與國軍護漁合作，並繼續尋求參與國際協商，進而促進區域和平與發展。

關鍵詞：歷史性水域、主權權利、U 形線、聯合國海洋法公約、南海、南海行為準則

我國與中共均主張擁有南海 U 形線範圍內島礁，然此主張近年遭國際質疑不斷升高，特別是周邊的越南、菲律賓及馬來西亞等國均認為此主張欠缺國際法基礎。近期中共為建設「海洋強國」，¹逐步擴展於南海地區的海洋權利，更引起美國的警覺。美國國務院亞太助卿羅素（Danny Russel）2014 年 2 月 5 日在眾議院外委會作證首度表示：「中共使用 9 斷線而非陸地形狀，據以主張海洋權力不符國際法」。²在可見的未來，我國於南海的相關主張勢將面臨更嚴峻的挑戰。

國際法上，關於國家取得領土的方式有割讓（cession）、先占（occupation）、兼併（annexation）、添附（accretion）及時效（prescription）等 5 種，³近年國際法實務與判例，顯示「有效佔領」（effective occupation）與「有效管轄」（effective jurisdiction）已成為領土取得的兩項要件。而我國南海島礁主張雖然已有豐富的歷史證明，然該海域島礁多數遭他國佔領，我國所擁有的太平島亦面臨各國覬覦；因此，持續堅持我國南海島礁主權之餘，為求南海政策之長遠發展，尋找我國主張於國際法論述之問題及外部挑戰，強化「有效佔領」與「有效管轄」實已刻不容緩，方有助於我南海政策主張之長遠發展。以下就我國於南海 U 形線之意涵，可能遭遇之國際法問題、外部挑戰，以及對我國現行政策分章進行討論。

壹、傳統 U 形線之意涵

南海為主要國際航道，周邊計有越南、馬來西亞、汶萊、菲律賓、中華民國、中國大陸等，各自主張對南海全部或部分島礁擁有主權，印尼所屬專屬經濟海域（Exclusive Economic Zone, EEZ）部分劃入南海南部海域，但未擁有區域內任何島礁，一般不納為聲索國。

¹ 中共於 2012 年 11 月 8 日十八大公布《堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥》（十八大政治報告）強調「提高海洋資源開發能力，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國」。

² “US Official Asks China to Clarify or Adjust Sea Claims,” *Voice of America*, February 6, 2014.

³ 丘宏達，《現代國際法（修訂 3 版）》，（臺北：三民，2013），頁 511-522。

我國向來主張擁有南海 U 形線（由 11 斷線組成）範圍內的島礁主權。該線最早出現於內政部方域司 1946 年繪製的「南海諸島位置圖」，我政府當時未對該線有正式定義或名稱，其他地圖曾出現 20 斷線或斷線位置不一的多種地圖版本，其意涵更有國界線、歷史性水域線、島嶼歸屬線等數種不同解釋，另中共於 1953 年擅自刪減北部灣（舊稱東京灣）的兩段線，並調整各段線位置，自 1962 年後確認為 9 斷線。

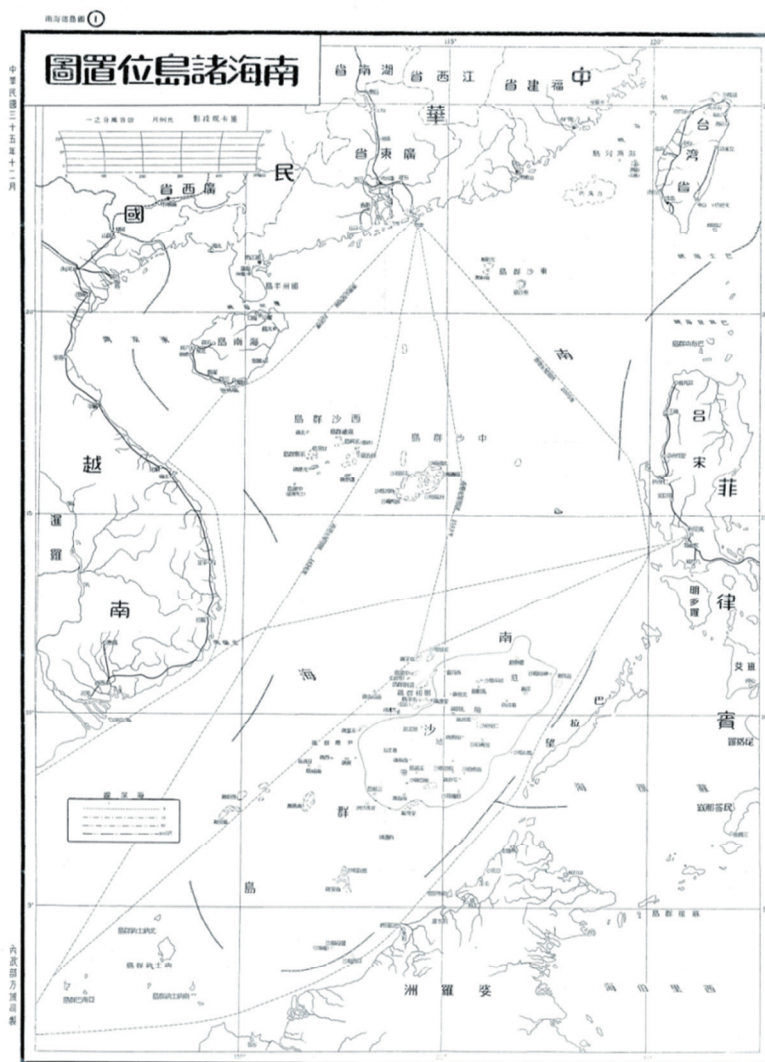
「南海諸島位置圖」收錄於由傅角今主編、王錫光繪編的《中華民國行政區域圖》中，該圖將 U 形線劃定為 11 條斷續線，然採取斷續線，而非陸地疆界的實線，推測可能具有以下意涵：（一）為地理繪圖法，根據訪談繪者王錫光、鞠繼武的說法，「界線是各島礁與周邊國家的中線」，⁴線內群島歸屬我國，推測應為傳統海域疆界線，不包含線內水域；（二）陸地疆域線與海洋疆域線以不同方式區隔；（三）與陸地斷線同，係為未定界線，仍待與鄰國協商確定。⁵根據當時國內各類地圖，對該線的標示有實線與虛線等多種樣式，尚難研判採取斷續線之意涵。

內政部於 1946 年劃定 U 形線時，未針對該線之意涵明確定義，因此僅能根據推論得知：該線範圍內島礁屬我國所有，至於水域之意涵無從得知。U 形線範圍內的水域究竟為何？應可確定的是，我國並未主張此線範圍內之水域為《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*）所稱之內水（internal waters）或專屬經濟海域。因為根據該公約第 8 條，內水為領海基線向陸地一側之水域，應被視為領土的一部分，沿海國對內水享有完全的領土主權；因此，外國籍船隻不享有在領海無害通過權、在專屬經濟海域航行自由兩權。事實上，我國政府也從未干預外籍船隻有關上述兩項權利。

⁴ 張耀光、劉錯、劉桂春，〈從地圖看南中國海海域疆界線的形成與演進：中國南海九條斷續國界線〉，《地理科學》，第 32 卷第 9 期，2012 年 9 月。

⁵ 詳見傅崑成於會議之發言，〈我國南海歷史性水域之法律制度：學術座談會紀要〉，《問題與研究》，第 32 卷第 8 期（1993）。

圖 1 中華民國內政部方域司繪製南海諸島位置圖



資料來源：內政部

我國曾於 1993-2005 年間主張 U 形線範圍內水域係為我國「歷史性水域」。1992 年在行政院函立法院審議的《中華民國領海及鄰接區法(草案)》第 6 條亦曾定義「歷史性水域」並明訂公告確切範圍，但被認為

可能遭外界誤解中華民國將南海 U 形線內水域視為領海，最後遭立法院刪除。

即便如此，行政院於 1993 年仍以公告《南海政策綱領》形式強調：「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」。⁶這是我國首次，也是至今唯一一次將該水域視為「歷史性水域」的政策文件，但已隨著內政部於 2005 年以臺內地字第 09400162932 號函停止適用《南海政策綱領》。政府自此未再指明南海為我「歷史性水域」，內政部也僅以地政名詞說明方式將「歷史性水域」的定義是「經由歷史文獻等證明為某國最早發現、命名、開發、經營及管轄之固有水域，就叫某國的歷史性水域，例如我國南海」⁷。這個定義與國際法學界認知到的「歷史性水域」(historic waters) 定義似乎有所差別。

另外，我國於 1999 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」，將該線稱為傳統 U 形線及固有疆界線，並認為線內南沙群島全部島礁均為我國領土，⁸惟此份文件亦未對 U 形線之水域有明確定義，若觀察我政府歷年官方文件的說法，「歷史性水域」仍是我國官方唯一曾經對 U 形線水域所做的最為具體之認定，但這種將大多數南海海域含括進入我國管轄範圍的主張，不但引來馬來西亞及印尼的反彈，⁹甚至較中共主張還強硬 (assertive)，¹⁰能否符合現行國際法之規範，實應深入探討。

⁶ 《南海政策綱領》，內政部地政司，1993 年 4 月 13 日。

⁷ 此說法仍有待國際法確認，「地政名詞：歷史性水域」，內政部，資訊及服務，檢閱時間：2014 年 1 月 17 日。

⁸ 依據行政院院臺建字第 0980097355 號令修正，「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線示意圖」，將 U 形線稱為「固有疆域界線」。

⁹ Song Y. and Yu P., "China's Historic Waters, in the South China Sea: An Analysis from Taiwan, ROC" *American Asian Review*, Vol. 12, No. 4 (1994), p. 84.

¹⁰ Zou Keyuan, "China's U-Shaped Line in the South China Sea Revisited," *Ocean Development & International Law*, 43(2012), p. 20.

參、U 形線內水域之國際法問題

依據 1982 年《聯合國海洋法公約》之規定，沿海國對領海與鄰接區享有「主權」(sovereignty)、對專屬經濟海域與大陸礁層享有「主權權利」(sovereign rights)，亦有第 21 條關於無害通過領海、第 33 條關於鄰接區管制、第 62 條關於專屬經濟海域養護和管理等，有各國得制定國內法律和規章進行管理的條文規定。

表 1982 年《聯合國海洋法公約》領海與專屬經濟海域規範之比較

沿海國	領海	專屬經濟海域
範圍	12 浬	200 浬
享有	主權	主權權利
外國船隻	無害通過	航行自由
沿海國得制定國內法管理之項目	1. 航行安全及海上交通管理； 2. 保護助航設備和設施及其他設施或設備； 3. 保護電纜和管道； 4. 養護海洋生物資源； 5. 防止違犯沿海國的漁業法律和規章； 6. 保全沿海國的環境，並防止、減少和控制該環境受污染； 7. 海洋科學研究和水文測量； 8. 防止違犯沿海國的海關、財政、移民或衛生的法律和規章。	1. 勘探、開發、養護和管理海床上覆水域、海床及其底土之生物或非生物資源之主權權利； 2. 以及利用海水、海流、風力產生之能源或其他活動之主權權利； 3. 人工島嶼、設施和結構的建造和使用； 4. 海洋科學研究； 5. 海洋環境的保護和保全。

資料來源：United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 21, 56-59, 77 另沿海國於主張之大陸礁層亦享有主權權利，惟與專屬經濟海域享有之主權權利項目略不相同。

國內學界針對我國 U 形線之性質究屬《聯合國海洋法公約》所規範之領海、鄰接區、大陸礁層、專屬經濟海域，或半閉海尚有爭論；基於維護區域秩序與穩定，宜以更爲審慎的方式，檢視該主張可能遭遇的國際法疑慮，尋找更爲有利之支撐基礎，以下僅就此提出觀察：

一、U 形線範圍內島礁之困境

我國向來主張 U 形線範圍內的 150 多個島礁，包含東沙群島、西沙群島、中沙群島及南沙群島全屬我國領土。1933 年內政部召集參謀本部、外交部、海軍司令部、教育部、蒙藏委員會成立水陸地圖審查委員會；1934 年召開第 25 次會議審定並公布「關於我國南海諸島各島嶼中英地名對照表」；1935 年水陸地圖審查委員會出版我國官方第一份南海地圖（中國南海各島嶼圖）均承繼此主張。東沙島現已由我國實際佔領，未有國家提出反對；西沙群島有越南提出聲索，但中共實際佔領；而中沙群島，由於多數位於水面以下，是否符合國際法島嶼要件尚有疑義。

（一）中沙群島無法享有主權權利

根據《聯合國海洋法公約》第 121 條規定，「島嶼是四面環海並在高潮時高於水平面自然形成的陸地區域」，並可據以劃定領海、鄰接區、專屬經濟海域，尙無疑義；但該條復規定「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」，中沙群島尙無任何一島礁符合此規定，曾任行政院政務委員的學者丘宏達即認爲，我國有關中沙之主張恐難爲國際社會承認。¹¹但既然我國已於 1999 年劃定民主礁（黃岩島）之領海基線，若我國擁有民主礁（黃岩島），但這類島礁仍屬「不能維持人類居住或其本身的經濟生活」，也僅可劃定領海，無法主張劃定專屬經濟海域或大陸礁層；¹²因此，該附近海域因位於菲

¹¹ 丘宏達，《現代國際法（修訂 3 版）》（臺北：三民，2013），頁 578-581。

¹² Robert Beckman, "The UN Convention on the Law of the Sea and the Maritime Disputes in the South China Sea," *The American Journal of International Law*, Vol. 107(2013), p. 151; 宋燕輝，〈有關黃岩島爭議的國際法問題〉，《海巡雙月刊》，第 58 期(2012)，頁 39-49; Peter Dutton, "Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea," *Naval War College Review*, Autumn 2011, Vol. 64, No.4, p.51.

律賓專屬經濟海域之內，相關主權權利恐將由菲律賓所享有。¹³

（二）南沙群島島礁性質樣貌複雜

南沙最爲複雜，島礁樣貌多樣，涉及越南、菲律賓、馬來西亞及中共之聲索，且各國分別占領島、礁、沙、洲，未來勢必是國際協商與談判最爲困難的部分。姑且不論各國主張爲何，本文先行確認島礁性質：那些是「四面環水並在高潮時高於水平面的自然形成」的陸地區域，對於「不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁」，僅能劃定領海與鄰接區，不應有專屬經濟海域或大陸礁層，諸如此類議題應是需最先確定的部分。依此，我國擁有並佔領之太平島，既能劃定領海與鄰接區，又享有專屬經濟海域，應是最具優勢的國家之一。南沙群島內之島礁樣貌從島嶼、礁石（reefs）或低潮高地（low tide elevations）均有，太平島可劃定領海、專屬經濟海域；但對於低潮高地能否劃定領海的基線，則須依《聯合國海洋法公約》第 13 條規定，視其是否位於以陸地爲基線的領海範圍內而定。目前的困難是，各國爭相佔領島礁，並興建人工設施，恐不會輕易放棄。若此，各國是否願意遵守《聯合國海洋法公約》，實踐其於 2002 年所宣示的《南海各方行爲宣言》（*The Declaration of the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC*）之精神，將成爲維護區域穩定的一大挑戰。

二、U 形線範圍內水域之法律缺陷

我國內政部於 1946 年劃定 U 形線時，未有對該範圍內之水域明確定義之文件，將其認定爲「歷史性水域」也僅出現於 1993-2005 年間，然這項主張是否符合當今國際法學界的普遍看法？根據 1962 年聯合國秘書處提交的一份《歷史性水域含歷史性海灣之法律制度》（*Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays*）報告，需有以下要件：（一）沿海國由國家機構行使權力；（二）持續行使形成習尚（usage）；（三）外國對此習尚默認（acquiescence）。¹⁴過去我國政府尙無針對南

¹³ 陳貞如，〈近年南海海域黃岩島爭端之法律分析〉，《司法新聲》，第 108 期（2013），頁 60-80。

¹⁴ *Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays*, Study Prepared by the Secretariat, A/CN.4/143, 9 March 1962；丘宏達，《現代國際法（修訂 3 版）》（臺北：

海海域航行船隻或漁船行使管轄權力，長年以來也未干擾 U 形線範圍內之航行自由、捕魚自由，更遑論形成習尚或為周邊國家默認。由此觀察，我國政府欲主張該海域為我「歷史性水域」，必然會受到各國以不符合國際法要件為由挑戰之，更何況國內學者也缺乏對此主張之共識，¹⁵中共官方亦未有公開文件指稱 U 形線水域屬「歷史性水域」；因之，想藉「歷史性水域」之宣示保障我國利益恐仍需強化法理論述。

肆、我國南海政策之外部挑戰

一、中共主張逐步擴大：歷史性權利、主權權利與管轄權

早年中共對於南海之主張僅強調島礁與其附近海域擁有主權：這可從以下聲明說明：（1）1951 年中共外交部長周恩來聲明：「西沙群島和南威島正如整個南沙群島和中沙群島、東沙群島一樣，向為中國領土」；（2）1958 年，中共發表《中華人民共和國政府關於領海的聲明》，再次確認東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島屬於中共領土；（3）1974 年針對南越將南威島劃入領土，中共外交部聲明：「南沙群島、中沙群島和東沙群島一樣，歷來就是中共的領土一部分，對這些島嶼擁有不可爭辯的主權，島嶼附近的資源也屬於中共所有」。由上述文件觀察，中共似乎未對四個群島附近水域以外的海域提出主張。然而，隨著改革開放、國力上升，逐漸開始主張對 U 形線內其他水域的「歷史性權利」。例如，1998 年 6 月 26 日訂定之《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》第 14 條即有「本法的規定不影響中華人民共和國享有的歷史性權利」之條文，這似乎顯示中共對南海水域之主張，就法律面而言，僅強

三民，2013），第 601-602 頁。

¹⁵ 黃異，《海洋與法律》，（臺北：新學林，2010）；俞寬賜，《南海諸島領土爭端之經緯與法理》（臺北：國立編譯館，2000），頁 59-79；孫光明，〈我國南海政策之解析與建議〉，載於《我國應有的南海戰略》（臺北：國家政策研究中心、業強，1996）；傅崑成，1993，《我國南海歷史性水域法律地位之研究》，行政院研考會委託研究案；張文仁，《南海諸島主權問題之研究：外交部八十五年度研究報告》（臺北：外交部，1996）；〈我國南海歷史性水域之法律制度：學術座談會紀要〉，《問題與研究》，第 32 卷第 8 期（1993）；宋燕輝，〈歷史性水域之法律制度的探討〉，《問題與研究》，第 32 卷第 8 期（1993），頁 25-42。

調享有「歷史性權利」。¹⁶

值得玩味的一項發展是，根據中共 2009 年 5 月 7 日向聯合國秘書長提交之照會，稱「中國對南海諸島及其**附近海域**擁有無可爭辯的主權，並對**相關海域**及其海床和底土享有主權權利和管轄權（見附圖〔即 9 斷線圖〕）。中國政府的這一貫立場為國際社會所週知。」¹⁷這是中共首次運用 9 斷線圖輔助其主張的官方聲明。但對於這項歷史證據，菲律賓在 2011 年 4 月 5 日向聯合國秘書長所提的照會，即稱「中共於照會所附之 U 形線圖明顯缺乏國際法基礎」；印尼政府 2010 年 7 月 8 日也在向聯合國秘書長的照會中，直指該主張「無異是顛覆（upset）《聯合國海洋法公約》制度」。¹⁸中共這項照會另衍生其他問題，包含使用「附近海域」（adjacent waters）、「相關海域」（relevant waters）等《聯合國海洋法公約》所欠缺的概念，中共主張之相關海域是否即是對 U 形線內專屬經濟海域範圍之外海域的主張，值得觀察。¹⁹

2012 年 2 月 29 日，針對時任美軍太平洋司令魏勒（Robert Willard）認為美軍軍力部署旨在確保航行自由之發言，中共外交部發言人洪磊曾表示，「南海爭議的核心是部分南沙島礁領土主權爭議和南海部分海域的劃界爭議。需要指出的是，**沒有任何國家包括中共對整個南海提出主權聲索**，事實證明，南海的航行自由和安全從來不是問題。」²⁰洪磊的說法頗為巧妙，似乎也說明中共主張於相關海域享有主權權利和管轄權，未擁有主權，可視為是 2009 年中共提交聯合國秘書長照會立場的重申。

¹⁶ 中共部份學者亦有主張 U 形線水域並非歷史性水域，主張歷史性權利亦尚待論證，李金明，〈南海斷續線：產生背景及其法律地位〉，《現代國際關係》，2012 年第 9 期（2011）；李金明，〈國內外有關南海斷續線法律地位的研究述評〉，《南洋問題研究》，第 146 期（2011）。

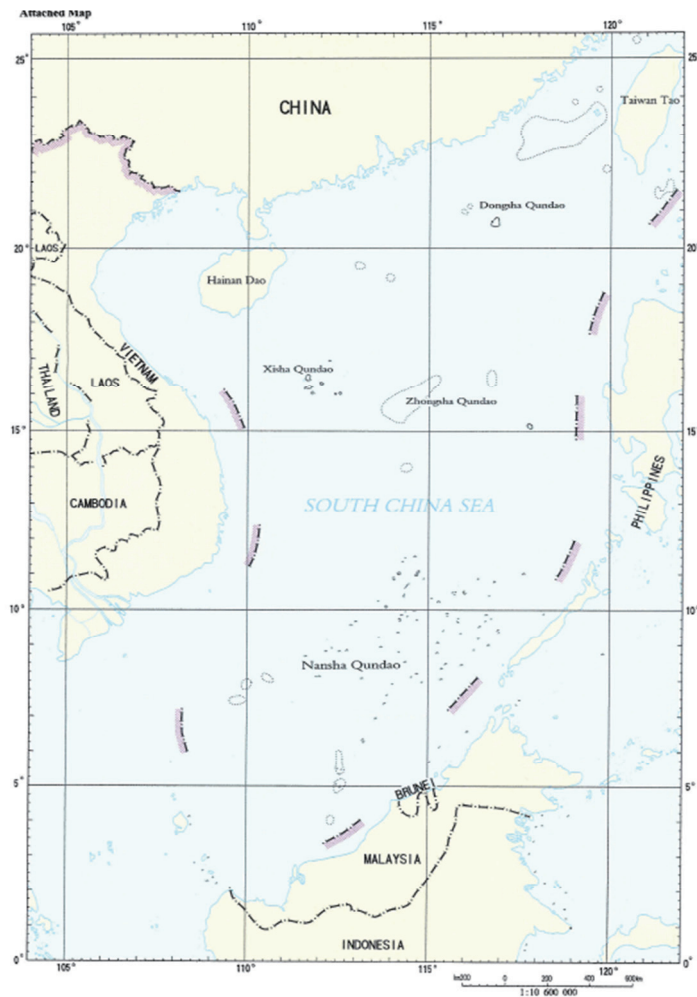
¹⁷ Note Verbale No. CML/17/2009 (7 May 2009) of the Permanent Mission of the People's Republic of China to United Nations (Protesting Malaysia-Vietnam Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf).

¹⁸ Note Verbale No. 480/POL-703/VII/10 (8 July 2010) of Indonesia.

¹⁹ Erik Franckx and Marco Benatar, "Dots and Lines in the South China Sea: Insights from the Law of Map Evidence," *Asian Journal of International Law*, Volume 2, Issue 1 (January 2012), p. 107; 宋承恩，〈中國在南海的水域主張：兼論歷史性論述的角色〉，中華民國國際法學會，2012 年 11 月 20 日。

²⁰ 「外交部：中國未對整個南海提出主權聲索」，《中新網》，2012 年 2 月 29 日。

圖 2 中共向聯合國秘書長提之 CML/17/2009 照會附圖



資料來源：Note Verbale No. CML/17/2009 (7 May 2009) of the Permanent Mission of the People's Republic of China to United Nations (Protesting Malaysia-Vietnam Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf).

總之，中共於南海的立場分兩層次，第一層次之主張「四個群島與其附近海域擁有主權」，係先聲稱擁有島嶼及附近海域，符合「陸地支配海洋」(the land dominates the sea)原則，再依此劃定領海、鄰接區，甚至專屬經濟海域，即中共所稱附近海域；第二層次則是「享有主權權利和管轄權的相關海域」，上述立場並以附上之修改版的 9 斷線圖（見附圖 2）佐證，除把我國 1946 年的 U 形線圖視為一歷史證據，²¹似乎強調於 U 形線水域享有主權權利和管轄權，²²然主權權利是沿岸國於專屬經濟海域的權利，管轄權範圍則較模糊，究係指為何？未來隨著中共國力的擴大，是否在該水域實踐與明確化其主張值得關注，因為不論是「歷史性權利」或是「相關海域」之主張，在現行國際法均無可供參考之規定。

二、菲律賓針對中共 9 斷線提交國際仲裁

2013 年 1 月 22 日，9 斷線面對一項最為實際的國際法挑戰。菲律賓政府引用《聯合國海洋法公約》規定，正式對中共的南海 9 斷線主張提交仲裁，理由包含：（一）中共所謂 9 斷線主張包含整個南海，違反《聯合國海洋法公約》是不合法的；（二）中共於 9 斷線內水域之灘、礁、低潮高地實施佔領與興建設施，部分屬於菲國大陸礁層與國際海床，並非該公約之島嶼；（三）中共干擾菲律賓於其合法水域進行合法活動；（四）菲律賓已意識並將避免（本仲裁案）涉及中共 2006 年提交之聲明事項，並要求仲裁庭宣布：1、中共於南海水域的權利應符合該公約；2、中共基於 9 斷線的南海主張違反該公約；3、要求中共國內法應符合該公約責任；4、要求中共停止妨礙菲律賓在南海海域的權利。²³此項發展不但開啓兩國於南海的新競爭場域，未來仲裁案的發展也將對中共如何詮釋歷史性權利、主權權利及管轄權之間的關聯形成壓力。²⁴

²¹ 〈中國外交部有關南海政策說明〉，中共外交部，〈http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zcwj_611316/t10650.shtml〉。

²² 宋承恩，〈中國在南海的水域主張：兼論歷史性論述的角色〉，中華民國國際法學會，2012 年 11 月 20 日。

²³ “Notification and Statement of Claim,” Department of Foreign Affairs of the Philippines, 22 January, 2013; “Arbitral Proceedings against China,” Department of Foreign Affairs of the Philippines, 22 January, 2013.

²⁴ 〈宋承恩：和平崛起的法治對話〉，中華民國國際法學會觀念平臺，2013 年 2 月 15

此外，針對菲律賓與中共可能因南海島礁發生衝突，美國是否協防的問題，菲律賓採取「拉美制『中』」策略，菲律賓總統艾奎諾三世（Benigno S. Aquino III）曾於 2011 年 4 月 9 日發表演說稱：「時間已證明，美日是我們可以依賴的盟友。我深信，當我們再度面臨安全與主權威脅時，美國與日本仍會與我們站在一起」。²⁵此外，根據 1951 年 8 月 30 日簽訂《美菲共同防禦條約》（Mutual Defense Treaty between the United States and the Republic of the Philippines）第 4 條之規定，「締約國承認任何一方領域在太平洋地區遭受武力攻擊，均危害自身和平與安全，在符合憲法程序之下，將宣示採取行動以對抗共同危險。」第 5 條「對於任何締約國遭受攻擊，應包含領土、行政管轄權下太平洋地區島嶼、軍隊、公務船與航空器。」菲律賓外交部更援引 1999 年 5 月 24 日，美國時任駐菲律賓大使哈巴德（Thomas C. Hubbard）致函時任菲律賓外交部長希阿松（Domingo L. Siazon）信中說法，「（引述美國國防部長柯恩的聲明）美國認為南海是太平洋地區的一部分」。²⁶此一立場於歐巴馬政府上任後，仍由國務院持續多次重申。²⁷由上可知，即便南沙群島、黃岩島並非為菲國管轄權所及之島嶼，美國並無保衛該島嶼義務，但靠近該島嶼附近海域的菲國公務船與軍隊遭受攻擊，仍符合條約第 5 條之規定，菲律賓自然可能依該規定尋求美軍協助，這或許可以解釋 2012 年民主礁（黃岩島）事件，中共採取圍城戰術而非武力，應是避免美軍介入。

三、國際社會對 9 斷線之質疑逐漸升高

早於 2010 年 7 月 23 日，時任國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）即在河內宣示有關南海政策，其中包含「美國與其他國家在南海均有航行自

日。

²⁵ “‘Let Us Learn from Our Veterans,’ Says Aquino,” Office of the President of Philippines, April 9, 2011.

²⁶ “Statement of Foreign Affairs Secretary Albert F. del Rosario Regarding The Philippines-US Mutual Defense Treaty,” Department of Foreign Affairs, May 9, 2012.

²⁷ 重申時機總計：2011 年 6 月 23 日（菲國外交部長訪美、希拉蕊接受 ABS-CBN 專訪）、2011 年 11 月 16 日（簽署《馬尼拉宣言》）、2012 年 4 月 30 日（美菲 2+2 會議）。“Common Challenge, New Developments in the Philippines-US Alliance,” Remarks by the Hon. Albert F. del Rosario Secretary of Foreign Affairs of the Republic of the Philippines Public, Lecture at the Heritage Foundation, May 2, 2012.

由、海洋資源開採、尊重國際法之國家利益」、「在主權爭議不持立場，但各國主張之海洋權利應符合《聯合國海洋法公約》、國際習慣法，對海洋空間的法律主張應僅基於陸地形貌」；²⁸2011年7月21日，正當東協與中共達成「南海各方行為宣言指導方針」(*Guidelines for the Implementation of the DOC*)，²⁹希拉蕊首度指明，多數聲索國均遵守《聯合國海洋法公約》，「中共依據歷史的主張是否得宜？」³⁰2014年2月5日，美國國務院亞太助卿羅素在眾議院外交委員會作證更明確表示，「中共使用9斷線而非陸地形狀據以主張海洋權益不符國際法」，並稱國際社會將歡迎中共澄清或調整以符合國際海洋法。這項說法雖仍符合美國歷來「對主權爭議不持立場，尊重國際法」之立場，卻是美國政府首度認定中共之主張有違國際法，美國從重申原則，到指明中共違反國際法，旨在回應日趨惡化的南海情勢。值得注意的是，美國前國安會亞洲事務資深助理、現布魯金斯研究院中國中心資深研究員貝德(Jeffrey A. Bader)在2014年2月6日撰寫〈美國與中共的9斷線：終止模糊〉(*The U.S. and China's Nine-Dash Line: Ending the Ambiguity*)乙文中透露，美國應鼓勵新加坡、泰國等國針對中共9斷線主張進行挑戰，這項建議係以國際法為依據，應較易獲得國際社會支持。³¹可確定的是，在菲律賓仲裁案正式開展後，國際社會對於中共所主張的9斷線，質疑與施壓將會更形升高。

四、中共與東協之「南海行為準則」談判進展不明

做為重要國際航道，南海的「航行自由」應是印度、美國、日本等區域國家關切之重點；因此，面對島嶼主權爭議複雜的局勢，制定一套包含衝突解決機制的「南海行為準則」(*Code of Conduct in South China*

²⁸ "Remarks at Press Availability," Hillary Clinton, Secretary of State, National Convention Center, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010.

²⁹ "ASEAN, China Adopt East Sea Rules," *Vietnam News Agency*, July 22, 2011; "China, ASEAN Agree on Plans to Solve South China Sea Dispute," *CNN*, July 21, 2011; "ASEAN Confident Accord with China to Settle Disputes in South China Sea," *The Philippine Star*, July 23, 2011.

³⁰ "US Condemns Acts of 'Intimidation' in South China Sea," *The Philippine Star*, July 25, 2011.

³¹ Jeffrey A. Bader, "The U.S. and China's Nine-Dash Line: Ending the Ambiguity," Brookings Institution, February 6, 2014.

Sea, COC)，實為南海局情勢穩定的關鍵。然而，東協 6 國於 1992 年 7 月 22 日首次針對南海提出的「東協南海宣言」(*ASEAN Declaration on the South China Sea*)，其中提及應以《東南亞友好合作條約》(*Treaty of Amity and Co-operation in Southeast Asia*, TAC) 之原則，做為南海的國際行為準則。東協與中共於 2002 年達成《南海各方行為宣言》，到 2011 年 7 月 21 日，東協與中共再度達成「南海各方行為宣言指導方針」，³²幾乎每隔十年就會有一份文件公布，但東協與中共雙方卻始終無法在「南海行為準則」談判上達成共識。這牽涉到中共堅持的兩個底線：第一，南海主權爭議屬於領土爭議，是「雙邊」問題，應透過「雙邊」談判解決，反對域外國家介入。楊潔篪在擔任外交部長時即表示，「南海部分島礁主權歸屬和海域管轄權爭議應由直接當事國通過友好磋商和談判，以和平方式解決，東協不是討論南海問題的適當場所」，³³並警告美國不要介入領土爭議；³⁴因此，行為準則談判不應涉及領土劃界問題。第二，衝突機制；然而，目前談判進展不明。根據 2013 年「第 16 次中共-東協高峰會議」與會後發表的《紀念中共-東協建立戰略夥伴關係 10 周年聯合聲明》的說法，「雙方再次重申將繼續全面有效落實《宣言》，並在協商一致基礎上，積極穩妥推進『南海行為準則』磋商」，³⁵顯然進展有限。

需觀察的是，中共於 2012 年黃岩島事件之後，陸續於 2013 年 6 月 21 日宣布設立三沙市；6 月 23 日「中國海洋石油總公司」公布南海中南部油氣招標區塊；11 月首艘航艦遼寧號穿越臺灣海峽進入南海；11 月 29 日修正《海南省實施中華人民共和國漁業法辦法》，積極強勢應對南海變局。由於 2015 年是東協共同體 (ASEAN Community) 建立的關鍵年，中共與東協 9 國領導人於 2013 年相互造訪數十次，南海相關合作會有何變動，應密切關注。另外，這些訪問獨漏菲律賓，可能是藉孤

³² “ASEAN, China Adopt East Sea Rules,” *Vietnam News Agency*, July 22, 2011; “China, ASEAN Agree on Plans to Solve South China Sea Dispute,” *CNN*, July 21, 2011; “ASEAN Confident Accord with China to Settle Disputes in South China Sea,” *The Philippine Star*, July 23, 2011.

³³ 〈楊潔篪：南海爭議應由直接當事國談判解決〉，《中國評論網》，2011 年 7 月 23 日。

³⁴ “China, US Spar over South China Sea in Bali,” *AFP*, July 22, 2011; “China Tells US to Respect Its Territorial Claims,” *AFP*, July 22, 2011.

³⁵ 〈外交部：望南海爭端非當事國勿做有損穩定的事〉，《新華網》，2013 年 10 月 11 日。

立菲律賓，分化東協在「南海行為準則」談判的團結，懲罰菲律賓提出仲裁案的舉動，而中共與馬來西亞建立「戰略合作夥伴關係」，³⁶與汶萊進行防衛、海上油氣資源等合作，³⁷並緊拉同為南海聲索國之一的越南，更史無前例地簽訂多項協議，³⁸可看出中共企圖舒緩東協團結所構成的外交壓力；而越南除與美國展開軍事交流、海巡合作，³⁹並向俄羅斯採購 6 艘基洛級（Kilo class）潛艦，預計 2016 年以前全數移交越南海軍。⁴⁰越南運用大國之間的矛盾，外交手法之靈活，應希望在日後海上劃界談判中獲取最大利益，值得密切關注。

伍、結論

一、我國應堅持四個群島及周遭水域之主權

《聯合國海洋法公約》第 2 條規定，「沿海國的主權及於其陸地領土及其內水以外鄰接的一帶海域，在群島國的情形下則及於群島水域以外鄰接的一帶海域」，意即上述範圍之水域，無法主張擁有主權，此規定即「陸地支配水域」原則，也是今年初美國國務院亞太助卿羅素發言的依據。我國政府已不再延用曾於 1993-2005 年間主張的「歷史性水域」，未來為避免外界誤解我國主張整個海域屬於中華民國，有關南海主權立場仍宜循外交部既定立場：「無論就歷史、地理及國際法而言，南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域係屬中華民國

³⁶ 習近平也就雙方合作提出建議：一、雙邊領導人保持常來往好傳統，堅持從「中」馬友好大局出發，加強重大問題的戰略溝通和對雙邊關係的頂層設計。二、結合各自發展戰略擴大經貿合作，實現雙邊貿易額 2017 年 1,600 億美元的目標，將欽州、關丹產業園區打造成雙邊投資合作旗艦項目；「中」方鼓勵大陸企業參與馬國北部發展和吉隆坡到新加坡高鐵建設；加強金融合作，擴大人民幣在貿易和投資中的使用。三、加強資訊通訊、遙感衛星、生物技術合作，積極推進科技實驗室建設。四、發揮防務安全磋商機制作用，加強兩軍交流合作。深化執法合作，合力打擊恐怖主義和跨國犯罪。五、擴大地方合作和民間往來。〈陸馬升級 成全面戰略夥伴關係〉，《中央社》，2013 年 10 月 4 日。

³⁷ 〈中華人民共和國和文萊達魯薩蘭國聯合聲明〉，《中央社》，2013 年 10 月 12 日。

³⁸ 〈中越聯合聲明〉，《人民網》，2013 年 6 月 22 日。

³⁹ 〈凱瑞訪越 加強美越關係〉，《中央社》，2013 年 10 月 31 日；〈越美防務政策對話 加強合作〉，《中央社》，2013 年 10 月 31 日。

⁴⁰ 〈越購俄潛艦 首艘抵越〉，《中央社》，2014 年 1 月 1 日。

固有領土及水域，其主權屬於中華民國，不容置疑。中華民國對該四群島及其水域享有一切應有權益。」⁴¹至於 U 形線水域，我國仍可主張擁有如傳統捕魚權（UNCLOS §15）、⁴²海床與底土資源等利益，並釐清其與《聯合國海洋法公約》第 15 條「歷史性所有權」（historic title）、第 47 條「傳統上利益」（interests traditionally exercise）之關係，以維護我國權利。

二、強化海巡與國軍海上護漁的合作

我國軍與海巡部隊在東沙島、太平島駐防與遂行海域巡防任務，展現我主權與有效佔有，概無國際法疑義。然而，我國於太平島的防衛仍受限於距離臺灣本島過遠，軍力優勢無法延伸的困境。⁴³2012 年 3 月 21 日生效的《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》新增條文第 42 條至第 45 條文中，已公告東沙島、太平島周邊 4,000 公尺以內水域為「禁止水域」；4,000-6,000 公尺為「限制水域」，於實踐上應可擴及適用所有外籍船隻，另我國政府仍持續宣示對於該水域以外區域的航行自由、捕魚不干預的立場，應可獲得美國及國際社會的支持。⁴⁴

⁴¹ 我外交部 2011 年 8 月 10 日重申南海政策：「一、無論就歷史、地理及國際法而言，南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域係屬中華民國固有領土及水域，其主權屬於中華民國，不容置疑。中華民國對該四群島及其水域享有一切應有權益，任何國家無論以任何理由或方式予以主張或佔據，中華民國政府一概不予承認。二、中華民國政府認為，相鄰南海各島礁之國家，應依據聯合國憲章、《聯合國海洋法公約》等之原則與精神，避免採取任何影響南海地區安定和平的單邊措施。三、中華民國政府重申，願秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」之基本原則，與其他國家共同開發南海資源。四、中華民國政府同時呼籲，相鄰南海各島礁之國家自我約制，透過協商對話，和平解決南海爭端；我國願積極參與相關對話，解決紛爭，共同促進區域之和平穩定與發展。詳見，「中華民國外交部重申南海議題立場（中文版）」，外交部，2011 年 8 月 10 日。

⁴² 孫光明，〈我國南海政策之解析與建議〉，載於《我國應有的南海戰略》（臺北：國家政策研究中心、業強，1996）。

⁴³ 林正義，《南海情勢與我國應有的外交國防戰略》，行政院研考會委託研究報告，（臺北：行政院研考會，1996），第 1-2 頁。

⁴⁴ 美國國務卿希拉蕊於 2010 年 7 月 23 日於越南河內舉行的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum）表達基本立場，「美國將南海的自由航行、開放海洋共有利益與尊重國際法視為美國國家利益」。

雖然，近年我國以海巡部隊駐防方式引發國內學者辯論，⁴⁵但藉由海巡部隊與國軍之密切合作，持續加強有關防衛建設，擴增建島上發電、淨水、碼頭與機場基礎設施。⁴⁶對維持我國之有效佔領均有所助益。至於，現階段之護漁政策依「海巡護漁民，海軍挺海巡」原則，國軍秉持「不畏懼、不迴避、不示弱」立場，並持續代訓海巡部隊新兵、移撥武器裝備、資訊分享、相互支援等，雖可維護東沙與太平兩島主權，但不應排除未來周邊情勢轉趨惡化時，強化防衛裝備的可能性。⁴⁷

三、持續尋求參與國際協商，支持和平對話解決紛爭

2012 年 8 月 31 日，國安會秘書長胡爲真與內政部長李鴻源視察太平島、登上中洲礁升上我國國旗之後，外交部聲明：「呼籲我國周邊國家邀我參加『南海各方行為準則』之協商，共同促進區域之和平與發展」。由於，希拉蕊 2010 年 7 月 23 日即宣示：「所有聲索國採取合作性外交作為解決領土爭議」，因此應可據以爭取美國支持我參加相關議題協商。⁴⁸

⁴⁵ 討論文章如宋燕輝，〈建構南海策略需要「巧實力」〉《聯合報》（2011 年 5 月 3 日，19 版）；林延輝，〈南海維權 應積極落實「南海倡議」〉《自由時報》（2011 年 5 月 2 日，13 版）；張廷廷，〈維護南海主權應超越軍事考量〉《臺灣時報》（2011 年 5 月 1 日，7 版）；宋燕輝，〈尋求南海對話 馬政府巧實力〉《聯合報》（2011 年 4 月 29 日，19 版）；陳昭倫，〈維護南海主權 要靠軟實力〉，《中國時報》（2011 年 4 月 29 日，22 版）；陳一新，〈海巡駐防東沙南沙 合乎國家利益〉《中國時報》（2011 年 4 月 28 日，17 版）；唐明華，〈海巡駐東、南沙符合政策〉，《中國時報》（2011 年 4 月 28 日，16 版）；胡念祖，〈不軍不警如何捍衛東、南沙〉，《中國時報》（2011 年 4 月 26 日，15 版）。

⁴⁶ 行政院海巡署委託交通部國工局在太平島整建碼頭，總工程款為 33 億元，2014 年編 10 億，2015 年 18 億元，2016 年 5 億元，碼頭完工後可宣示主權和提升巡防救護，能停泊 3,000 噸級巡防艦的大型碼頭，興建完成後，不但能解決島上運補困難，行經南沙海域的作業船隻，也可就近申請避風泊靠，最重要還能有效執行人道救援任務，至於跑道增強路面和增加助航設施燈光，共 5,800 萬元，詳見〈南沙整建碼頭 強化人道救援〉，《中央社》，2013 年 12 月 13 日；〈太平島建碼頭 預算 33 億〉，《中央社》，2013 年 10 月 21 日。

⁴⁷ 我國曾規劃於太平島及東沙島部署射天劍一型或槲樹防空飛彈，然礙於國際現實，現僅完成部署 40 公厘快砲與 120 公厘迫擊砲，〈國防部：南海武器部署宜維現狀〉，《中央社》，2012 年 5 月 3 日。

⁴⁸ “Remarks at Press Availability,” Hillary Clinton, Secretary of State, National Convention Center, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010.

目前，各聲索國佔領島礁不一，亦各自主張擁有主權，若據以劃定領海、專屬經濟海域必將出現重疊部分。為確保海洋秩序與安全，宜依據《聯合國海洋法公約》第 74 條規定，透過協議劃定、公平解決爭議，且在協議前，各國應基於諒解與合作精神，盡力作出務實性的臨時安排（provisional arrangement），由於這類安排不會損及最後界線劃定；因此，應是解決爭議的可行途徑。2013 年華日間所簽訂之《臺日漁業協議》即可做為經驗參考，未來也不應排除與菲律賓、越南個別簽訂行為準則之可能。⁴⁹另外，中共近年雖積極尋求兩岸在南海議題上合作，但卻堅決反對中華民國以主權國家名義參與多邊協商，此立場實不符我主流民意，無助兩岸政治互信，亦不利南海島嶼主權爭議之解決。

四、兩岸合作的局限

中共近年積極利用各種場合，尋求兩岸於南海議題進行合作的可能性，然這些政策探詢底下，細究其仍堅持「主權」立場，並圍堵中華民國參與南海議題之相關國際性會議，將我國從國際「邊緣化」仍是主要的戰略目標。另外，中共自 1949 年宣稱「繼承」我內政部於 1946 年所劃設之 11 斷線主張，於 1953 年擅自更改為 9 斷線，並於 2009 年 5 月 7 日向聯合國秘書長提交照會，附上自行繪製之 9 斷線圖，兩岸關於 U 形線的繪法與內涵之認知實已有差別，輔以中共軍力大幅提升，兩岸軍力快速失衡，中共欲採取非和平手段解決爭議亦非不可能。我國應審酌現有南海政策主張，朝符合國際法規方向調整。

須注意的是，中共 2010 年 5 月向美官員透露，已將南海視為「核心利益」。⁵⁰而中共依據 1996 年《中華人民共和國關於中華人民共和國領海基線的聲明》，公布其領海的部分基線和西沙群島的領海基線，基點共計 77 個，其中包括大陸基點 49 個，西沙群島基點 28 個。目前，

⁴⁹ 林正義，《南海情勢與我國應有的外交國防戰略》，行政院研考會委託研究報告，（臺北：行政院研考會，1996），第 286 頁。

⁵⁰ 時任國務卿希拉蕊訪問澳洲接受《澳洲人報》專訪時，透露中共官方（媒體推測為國務委員戴秉國）第一次向美方代表表達，南海為中共的核心利益，是在 5 月初北京舉行的美「中」戰略與經濟對話（Strategic and Economic Dialogue）時，不過希拉蕊隨即回應「我們不同意」（We don't agree with that）。詳見“China Actions Meant as Test, Hillary Clinton Says,” *The Australian*, November 9, 2010.

中沙、東沙與南沙群島雖尚未劃定，但未來隨國力上升，其可能性必將升高，我國須有所準備。

最後，我國在 1946 年劃設 U 形線時，有關國際海洋法的發展仍未健全，尚無領海、鄰接區、大陸礁層、專屬經濟海域等觀念，雖有部分學者專家主張，依據不溯及既往原則，我相關主張不應遷就國際法規範。然 1982 年《聯合國海洋法公約》訂定至今，經聯合國多數會員國批准，已於國際形成海洋法秩序，各國依照該公約制定國內海洋法規，並享受其所帶來的海洋利益，我國在審酌現有相關資源條件下，應抱持務實的態度，並在確保國家主權的基礎上，與時俱進、依循當代國際海洋法制，與國際社會共同合作，維護區域海洋秩序。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

The Challenges of the ROC's South China Sea Claim and the ROC's Responses

Po-Chou Lin

Associate Research Fellow

Office of Defense Studies, MND

Abstract

This article explores the legal challenges faced by ROC's South China Sea (SCS) claim. It discusses this particular topic from four aspects. First, it introduces the origin and development of the U-Line as a traditional maritime boundary line established by the ROC government in the SCS. Second, it analyzes possible obstacles the U-Line may face in international law. Third, it examines the challenges stemming from international community, including whether or not Mainland China will further clarify through either rhetoric or actions its SCS claim over historic rights, sovereignty rights, and jurisdiction; the development of the arbitral proceedings initiated by the Philippines against Mainland China's nine-dash line claim; mounting international doubts about the nine-dash line claim; and the unclear negotiation process regarding the Code of Conduct in SCS between Mainland China and the ASEAN. Finally, this article suggests the ROC government insist in its sovereignty over SCS islands and their surrounding waters, strengthen cooperation between the Coast Guard and the Armed Forces on fishing boat escort missions, and urge international support of ROC's participation in COC negotiation.

Keywords: *Historic waters; sovereign rights; U-Line; UNCLOS; South China Sea; COC*

