

從國際法分析我國南海領土主權問題

作者/高旻生



國軍電戰班 94 年班、陸院情參班 99 年班、軍事情報學校情研班 102 年班、國立高雄科技大學電機系工學士、國立高雄大學財經法律系法學士、國立中山大學政治學研究所碩士；曾任連長、情報官、作戰官、教官，現任陸軍官校政治系兼任教師。

提要

- 一、近來國際局勢詭譎多變不同以往，南海水域便是其中一個角力戰場。現今美國政府為抑制中共崛起，維護其世界領先地位，除在外交、經貿上頻頻出擊外，在軍事上則於南海實施聯合軍事演習，並拉攏有南海領土主權爭端的國家，共同圍堵中共，一改以往不表南海立場的態度。
- 二、共軍近期在南海海域舉行多場軍演，共機也頻頻擾台，台海、南海情勢一度緊張，引發國際關注，美國更因此於南海軍演，意於威攝中共。我國面對中共及其他南海島礁及其水域聲索國的壓力，應審時度勢，突圍錯綜複雜的南海局勢。
- 三、美中區域局勢均衡牽動兩岸情勢，近期兩國於南海雖有多場軍事較勁，但均點到為止，尚無開戰可能。近年來中共在南海投入大量資源，亟欲將其所控制的島礁打造成軍事據點，致造成南海海域的不安定性，這是不爭的事實。
- 四、南海因中美軍事角力，目前情勢劍拔弩張，後續談判毫無進展，吾認為時下欲和平解決南海領土主權問題，適用國際法法律框架是必要手段。我國對南海領土同樣有主權主張，又身處美中對抗第一線，該如何尋求定位降低風險，是一個涉及政治、外交、軍事的複合式議題，每一個都可能有長遠影響，殊值我國相關單位審慎為之。

關鍵詞：國際法、軍事演習、有效管轄、南海領土主權

壹、前言

亞太地區多條國際重要海上航線行經南海區域，且該域蘊藏豐富石油和天然氣資源，以致成為周邊國家爭相投注大量資源開發，甚至在其控制的島礁上，填海造地，填礁成島，企圖掌控南海主導權。其中尤以中共為最，近年來在其控領的島礁上，進行鋪設機場跑道、修建大型機庫及部署地對空導彈和反艦巡航導彈等擴建工程，其用意乃在於軍事化南海，利用駐軍來加強對南海的控制。南海主權爭議是東亞區域近期的一個衝突點，涉入國家眾多，牽涉層面涵蓋區域安全、外交關係、周邊國家利益及國際法主張等問題。本文首以美中台三方對南海主權及權利主張與近期南海爭端分析作為導讀，繼而討論我國南海島礁的法律定位及南沙太平島的政策價值。另南海時下已成為中美兩國角力戰場之一，我國應在「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的南海爭端基本方針前提下，適時提出法律訴求，爭取太平島是島非礁的合法權益及加強島礁的軍事實質防備，方能在時代潮流下取得南海領土爭端之最佳利益。

貳、「美中台」南海主權主張

南海主權爭議係指南海海域及其水域範圍內島礁領土主權歸屬何人的爭執。¹我國與中共、越南、馬來西亞、菲律賓、印尼及汶萊等國，對圍繞於南海的諸多島嶼、礁石及沙洲，各依其主張，據以提出主權聲索，以致南海產生主權爭端問題，其中更有菲律賓於 2016 年將中共告到海洋法仲裁法庭，企圖藉國際法判決遏止中共侵犯其領土的蠻橫行徑。²然南海主權爭議並未隨 2016 年海洋仲裁法庭裁判而落幕，反倒成為中美角力戰場。分析原因，除中共不承認法庭判決外，其中更牽扯域外國家美國及域內國家的資源爭奪，更重要的是要防堵中共勢力的擴張。以下針對國際法規及「美中台」各自主張提出說明如下：

一、國際法與聯合國海洋法公約：

領土是國家的構成要素之一，國家對領土享有領土主權，基此對領土具有管轄權。南海領土爭端問題涉及各方對其「有效管轄」的島礁均宣稱有其主權，其中菲律賓更對中共提出國際仲裁聲請，希能依國際法的相關規定及爭端解決機制，來解決領土爭議。³此次仲裁適用的法律基礎即 1982 年的《聯合國海洋法公約》，此法規範係目前國際確定海上主權和其他合法權益基礎的多邊條約，對締約國具有法的強

¹南海諸島係指位於南海（South China Sea）的諸多島嶼、沙洲、岩礁、暗沙和淺灘，範圍：南北約 1,800 公里，東西約 900 多公里。島礁之分布狀況，由北至南分為東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島等四大群島，即我國政府於民國 36 年（1947 年）12 月公布之「南海諸島位置圖」所涵蓋的島、礁、沙、灘之總稱。參自中華民國南海政策說帖(105 年 3 月 21 日)，http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/South/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E5%8D%97%E6%B5%B7%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%AA%AA%E5%B8%96.pdf，檢索日期 2020 年 10 月 4 日。

²BBC NEWS，2016，〈觀點：南海爭議中的中國大陸與國際法〉，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/01/160104_views_south_china_sea，檢索日期 2020 年 9 月 17 日。

³黃異，2020，《國際法》，臺北市：新學林出版股份有限公司，頁 147。

制力與拘束力。然而，吾認為《聯合國海洋法公約》不規範領土主權取得的原則，因此無法用來解決南海領土爭端，應依習慣國際法來處理，故我國依習慣國際法取得的領土主權，任何國家均無權根據《聯合國海洋法》來否定我國的十一段線領土主權。此為基本的國際法原則。只是兩岸現處於分治，在國際法主體上，孰為國家，孰為「實體」，⁴又中共是否繼受這些權利，端看兩岸政府如何政治解決。⁵

二、中共「九段線」主權主張：

中共「九段線」主張源自中華民國於二戰結束後正式在南海進行考察後頒布的「十一段線」主權。中共建政後，繼受我國原十一段線主權並逕自將北部灣的二段線移除，成為現今其所主張的九段線領土主權，但其合法性一直受到國際社會質疑。(如圖一)中共在南海島礁取得的合法性及正當性上，一向主張南海是其自古疆域，對南海島礁的管轄歷史可追溯到幾個世紀，然這樣的「歷史性權利」⁶主張，卻於2016被荷蘭海牙的國際常設仲裁法院(Permanent Court of Arbitration, PCA)被以缺乏國際法基礎為由，宣告南海領土主權主張無效，⁷惟仲裁結果不被中共承認，以致裁決效力幾乎為零。吾認為國際法是基於各國間合意的法，其中聯合國海洋公約(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)是各締約國經明示同意而形成的法規範。中共是簽署並批准國之一，是《聯合國海洋法公約》規制對象，應受該法之拘束。

⁴所謂「實體」是指控制母國部分領土而具有自主性的人民。「實體」也是國際法規制的對象，因此是國際法主體。參見黃異，2020，《國際法》，臺北市：新學林出版股份有限公司，頁091-092。

⁵遠望，2015，〈從中國觀點談南海領土主權問題〉，https://presciencetw.blogspot.com/2015/11/blog-post_18.html，檢索日期2020年10月4日。

⁶中共對南海領土主權主張「歷史性權利」，其來有自，最早可追溯至漢朝。東漢大史學家班固(西元32至92年)在西元第一世紀所撰《漢書》地理志記載西漢武帝帝(西元前137至87年)遣派遣使臣從南海航行海外各國的記錄。漢武帝元封元年(公元前110年)在海南設置珠崖、詹耳兩郡，開始管理南海疆域。東漢(25至220年)楊孚《異物誌》記載，「漲海崎頭，水淺而多磁石」。「漲海」為我國古代對南海之稱謂，表示該海域波浪不平穩，船隻航行會感覺海浪濤湧，有如海水膨脹；「崎頭」則為我國古代對海中的礁嶼、淺灘的稱呼。三國時期(220年至280年)，東吳孫權曾派朱應、康泰出使扶南，康泰於返國後著有《扶南傳》，以「漲海中倒珊瑚洲，洲底有磐石，珊瑚生其上」來描述南海島礁之地質；北宋李昉編撰《太平御覽》(984年)亦收錄該段文字。南宋周去非著《嶺南代答》(1178年)中，對南海諸島也有詳細記載。明代鄭和七下西洋繪《鄭和航海圖》，後加載茅元儀《武備志》，標出了諸島群的名稱和位置。公元1512年《廣東通志》已明確定西沙、南沙群島為中國海防區域。1830年代的《海防輯要》一書，將西沙群島諸島嶼列為中國的海防要地。清朝宣統元年(1909年)，日本人西澤吉次曾企圖占有東沙島，當時清政府派遣廣東水師提督李準乘「伏波」、「琛航」等艦，巡視西沙群島，刻石留念，宣示我國主權；李準巡視歸來後，呈請兩廣總督批准，將西沙各島重新命名，確認西沙群島15個島嶼名稱。民國34年(1945年)日本戰敗投降，政府從日本接收南海諸島，並重新命名為東沙群島、西沙群島、中沙群島及南沙群島，重新納入中華民國版圖，確立並沿用至今。參見中華民國南海政策說帖(105年3月21日)，http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/South/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E5%8D%97%E6%B5%B7%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%AA%AA%E5%B8%96.pdf，檢索日期2020年10月4日。熊玠，2016，〈觀點：南海爭議中的中國與國際法〉，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/01/160104_views_south_china_sea，檢索日期2020年9月17日。

⁷BBC NEWS，2020，〈美國首次否認中國在南海「九段線」主張，指責中國行動「非法」〉，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53398946>，檢索日期2020年9月12日。



圖一 我國與中共南海領土主張示意圖

資料來源：遠望，2015，〈從中國大陸觀點談南海領土主權問題〉，

https://presciencetw.blogspot.com/2015/11/blog-post_18.html，檢索日期 2020 年 10 月 4 日。

三、美國主張「航行自由」的權利

美國一向反對中共於南海擴權，但並對其南海領土及海事相關主張及島礁開發動作，始終不持立場，未明確表態。然而，今年(2020 年)7 月美國正式定調中共於南海的能源開發動作及周邊漁場控領是非法行徑，這不僅提供了美國在南海開戰的正當性，更駁斥了中共在南海的領土主權合法主張，指控其完全不合法。同年 8 月美國發表「支持南海自由開放」、「尊重所有國家主權權益」及「致力按照國際法原則維護和平、捍衛海上自由」等三點聲明，同時針對中共南海島礁軍事化作法，採取相關制裁措施，多面向抑制中共崛起。⁸由此可知，就南海而言，美國雖為域外國家，但為維護其南海航行及飛越自由，並進一步串聯南海周遭國家共同防堵中共軍事勢力外擴，故積極拉攏南海諸島各聲索國，共同主張南海諸島及其海域非中國一部分，企圖瓜分部分南海資源，從中獲取利益。⁹

四、我國南海島礁領土主權主張

我國對南海問題一向強調擁有南沙太平島及東沙島主權，¹⁰且依客觀事實，太

⁸BBC NEWS，2020，〈美國宣佈制裁中國公司和個人反對北京「軍事化」南海〉，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53925420>，檢索日期 2020 年 9 月 14 日。

⁹民報，2020，〈誰擁有南海主權？〉，<https://www.peoplenews.tw/news/b9b8aacf-ff11-4f53-82cb-abd9e747069f>，檢索日期 2020 年 9 月 14 日。

¹⁰民國 34 年 8 月日軍敗降；次年 12 月 9 日，中華民國政府相關單位從海南島出發，開始接收南海。36 年 2 月作業完竣，同年 8 月完成「南海諸島位置圖」，圖上明白畫出具有主張南海疆界範圍的 U 形線。中華民國政府於 36 年 12 月 1 日公布南海諸島名稱。參自聯合新聞網，2020，〈南海主權遭犯外交部還叫好？〉，<https://udn.com/news/story/7339/47126>

平島應符合國際法規範具「島」的定義，然而，囿於國際現實，我國南海太平島竟被裁定為岩礁而非島，以致只能宣稱 12 浬領海，嚴重損及我國領土主權，故我國隨即發表聲明，稱此仲裁對我國不具拘束力(太平島空拍照如圖二)。¹¹因此，我國在國家政策上應堅守南海主權立場，賡續主張太平島非岩礁而是島嶼的法律訴求。¹²



圖二 南沙太平島空拍照

資料來源：尖端科技軍事雜誌，2016，〈扯國際南海仲裁：太平島竟是岩礁而非島？那同等原則上沖之鳥也是礁〉，<https://www.dtmddatabase.com/News.aspx?id=44>，檢索日期 2020 年 10 月 4 日。

綜上，南海域內諸國和域外國家美國刻正積極採取一系列政策作為，爭奪南海資源，尤其中共更將南海島礁軍事據點化，擴張海權，意圖為奪取海洋資源而作準備。這樣的作為和軍事威脅勢必對我國產生諸多現實或潛在的影響，須盡早因應之。¹³

參、近期南海爭端事件分析

南海海域有豐富的天然資源及佔有重要戰略位置，近年來成為中、美、東南亞各國之間的角力戰場。今年(2020)更因美國國務卿龐佩歐(Mike Pompeo)的中共南海領土主權「非法」主張聲明，使南海海域成為中、美對峙和叫囂的場域。於此之際，美國航母戰鬥群刻意巡戈南海，除展現航行自由外，同時亦有告誡中共，美軍隨時備戰以

91，檢索日期 2020 年 10 月 2 日。

¹¹所謂「專屬經濟海域」是指領海之外的海域。因此，領海外界即專屬海域的內界，而專屬經濟海域的外界最大不得逾領海基線起算向外 200 浬的距離。申言之，若領海寬度為 12 浬，則專屬經濟海域最大僅有 188 浬寬。參見魏靜芬，2020，《國際法》，臺北市：五南圖書出版股份有限公司，頁 90。

¹²聯合國海洋法公約第 121 條明定：「一、島嶼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。二、除第三款另有規定外，島嶼的領海、毗連區、專屬經濟區和大陸架應按照本公約適用於其他陸地領土的規定加以確定。三、不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸架。」申言之，島嶼擁有二百浬專屬經濟海域，礁石最多只有十二浬領海寬度。參見植根法律網，<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040050070011500-0711210&ShowType=Ref&FLNO=121000>，檢索日期 2020 年 9 月 19 日。

¹³魏靜芬，2020，《國際法》，臺北市：五南圖書出版股份有限公司，頁 93。

因應突發局勢，切勿輕啟戰端。此外，年初以來，共軍對台海及南海海域各項挑釁、侵擾的軍事行動，破壞區域和平穩定，名為捍衛主權，實為擴張霸權，致使區域緊張情勢日益升高。以下對近期有關南海領土主權爭議事件，分析如下：

一、美國聲明中共南海領土主權主張「完全非法」

2020 年 7 月 13 日美國一改以往不涉南海領土爭議立場，正式否認中共「九段線」主張，聲明北京對南海主權主張完全非法，甚至指控中共霸凌南海周邊諸國，致美國與盟友利益面臨威脅。由此可知，美國雖為域外國家，但卻主動介入南海爭端，並聯合其他南海諸島聲索國，共同制衡中共，其目的主要為確保其航行自由及防堵中共勢力外擴危及印太布局。此外，美國國務院於同年 9 月譴責中共違反南海群島軍事化承諾，蓄意加強其南海軍事部署及活動，企圖打壓其他南海島礁聲索國。針對美國指控，中共乃就法理主張其在南海島礁的各項建設，是在行使國際法賦予的自保權及自衛權，試圖為南海軍事化提供合法性及正當性。

二、制裁涉南海軍事工程的中企

2020 年 8 月美國國務院與商務部對協助南海島礁軍事建設的中企實施制裁，制裁內容包括列入實體名單（Entity List）¹⁴、實施出口管制及限制高管人士簽證等措施。¹⁵由此觀之，美國藉口南海問題制裁中企，實為抵制中共「一帶一路」戰略，害怕中共崛起。因為被列入實體清單的中企有部分是一帶一路基礎設施工程主要承包商，而且同時亦可藉機打擊中企維護美企利益，符合美國優先政策。以此角度觀察，美國打擊中企企圖影響一帶一路戰略形成，間接扶植美企；另部分中企更擔負中共軍事建設發展重任，可說是準軍事組織，故吾分析認為這才是制裁中企的主要原因。南海周邊國家名為美國盟友，實為圍堵中共棋子，南海領土爭端問題只是美國諸多遏制中共勢力外擴的其中一道牆而已。

三、中共南海軍事演練分析

今年(2020 年) 7 月 1 日至 5 日中共在南海近西沙群島海域進行軍演，美國也於 4 日及 17 日因應南海及台海緊張局勢日益加劇，兩度在南海海域部署「羅納德雷根號」(USS Ronald Reagan CVN-76) 及「尼米茲號」(USS Nimitz CVN-68) 兩個航空母艦戰鬥群，舉行雙航艦軍演，直接挑戰中共島礁控制實力，展現遠距封鎖戰力；同時聲明是在國際法允許的海域航行，符合國際法規範。8 月 26 日中共予以反制，進行導彈試射演習，總計向南海海域發射四枚可攻擊海上移動目標的導

¹⁴美國商務部規定，凡被列入實體清單的企業，若要從美國公司購買零件、原料與服務，皆需美國政府批准。此外，也禁止美國企業擅自向受制裁的中企，出售受出口管理條例（EAR）限制的商品。參自吳介聲，2020，〈南海仲裁四週年：美國為何突然制裁涉軍事工程中企？〉，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4823009>，檢索日期 2020 年 9 月 21 日。

¹⁵吳介聲，2020，〈南海仲裁四週年：美國為何突然制裁涉軍事工程中企？〉，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4823009>，檢索日期 2020 年 9 月 21 日。

彈，¹⁶企圖展現在南海爭議海域的戰略主導地位。中共於今年 7 月起在南海爭議領土進行多場軍事演習，(如表一)致升高南海局勢，間接損害域內國家領土主權及安全利益；美國為有效震懾中共，反制中共軍演，遂於同時間舉行雙航母軍演及與日本、澳洲兩國在南海聯合軍演，牽制意涵濃厚。

表一 2020 年下半年(7 月-10 月)南海海域主要軍演一覽表

國家	日期	演訓範圍	演習兵力及內容
中共	7 月 1 日－7 月 5 日	西沙群島海域	軍事訓練
美國	7 月 4 日、7 月 17 日	南海海域	尼米茲號、里根號航母打擊群
美國 澳洲 日本	7 月 19 日－7 月 23 日	南海海域	南海聯合軍事演習
中共	7 月 25 日－8 月 2 日	雷州半島以西水域	實彈軍演
中共	8 月 16 日	南海海域	軍事訓練
中共	8 月 24 日－8 月 29 日	海南島東南部海域	軍事訓練
中共	8 月 26 日	海南與西沙群島之間的海域	試射東風 21D、東風 26B 中程導彈
中共	9 月 28 日	南海西沙群島海域	軍事訓練
美國	10 月 9 日	西沙群島海域	小艇攻擊小組演習 (SCAT)

資料來源：作者自行整理。參自聯合新聞網，2020，〈解放軍今起三大海域 同步軍演〉，<https://udn.com/news/story/10930/4804970>，檢索日期 2020 年 9 月 27 日。聯合新聞網，2020，〈在南海軍演射飛彈中：訓練活動屬例行安排〉，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202008280243.aspx>，檢索日期 2020 年 10 月 3 日。聯合新聞網，2020，〈美驅逐艦馬侃號駛入中國大陸西沙海域進行演習〉，https://udn.com/news/story/6809/4924382?from=udn-ch1_breaknews-1-cate5-news，檢索日期 2020 年 10 月 10 日。

綜上，從今年(2020 年)7 月至 10 月中美兩國雖舉行多場軍演，但從美方將領提及中國大陸有權在國際法及準則範圍內舉行軍演之言論，及近期「中美南海軍事較勁」均點到為止可知，中美雙方在南海軍演雖造成對立加劇，但仍處於政治宣示階段，對於是否要提升至正式軍事行動層級，仍是相當克制，尚無發動中美局部戰爭的可能。¹⁷

肆、我國南海島礁的法律定位

在美國於今年(2020 年)7、8 月兩度發表南海領土主權歸屬聲明後，我國對南海主權亦依慣例再度聲明南海諸島屬中華民國領土，中華民國對南海諸島及其海域享有國

¹⁶中共 2020 年 8 月 26 日上午朝海南與西沙群島之間的海域發射 2 枚導彈，一枚是由浙江寧波發射東風-21D 反艦彈道飛彈，另外一枚則是自青海大柴旦行政區發射東風-26B 飛彈。參自上報，2020，〈2020 環太軍演解放軍射彈攪局美第 3 艦隊司令：不改捍衛印太原則〉，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=94758，檢索日期 2020 年 10 月 1 日。

¹⁷紐約時報中文網，2020，〈中國大陸在南海軍演：試射中程導彈，宣示主權〉，<https://cn.nytimes.com/china/20200828/missiles-south-china-sea/zh-hant/>，檢索日期 2020 年 10 月 1 日。

際法及海洋法相關權利。依國際法「有效管轄」法理，我國對南海東沙及太平兩島礁具領土主權，有行使使用、受益、處分的權利，無庸置疑。其實，我國對南海水域主權主張，從法律上觀之，可區分為 1982 年《聯合國海洋法公約》及 1947 年南海 U 形線歷史水域兩部分。以下將對制度的法理與實踐進行分析，繼而提出建議：

一、U 形線法律地位

美國國務卿蓬佩奧於今年(2020 年)7 月發表中共在南海的領土主張「完全非法」；8 月更發表書面聲明：美國支持南海的「自由和開放」、「尊重所有國家的主權權益」、「致力按照國際法原則維護和平、捍衛海上自由」，¹⁸再次否認中共南海「九段線」的主張。然而，中共政府南海領土主權的主張是繼受中華民國政府 U 形線的主張，因此美國此次對中共南海領土主權「非法」主張的聲明，等同宣告我國 U 形線領土主權主張無效。析言之，中共九段線的合法與否或存廢，事實上都會影響我國南海疆域的主張，以致令我國陷入疑慮與挑戰。U 形線範圍內的南海疆域，¹⁹係指我國依當時國際法海洋資源管轄施行準則與潮流，在 1947 年 8 月完成並公布「南海諸島位置圖」，圖上明白畫出具有主張南海疆界範圍的十一段線（或稱 U 形線），²⁰雖然我國目前治權效力僅及於臺澎金馬及部分島嶼，但對南海疆域的原始主張，名義上迄今未曾改變，且我國 1971 年退出聯合國之前，國際社會均表承認。換言之，我國南海主權主張先於 1982 年《聯合國海洋法公約》，有一定的歷史與法理基礎，且吾人亦不能把現行國際法規定，溯及既往是用於早期發生的事實，來確定爭議領土的歸屬，此即為時際法原則(Intertemporales Recht)。以此觀之，《聯合國海洋法公約》出現和生效的時間比較晚，依國際法中的時際法原則，不能根據後來制定的法律，來更改此前根據其他國際法合法取得的權益。²¹故在法理上主張 U 形線的南海疆域確屬我國固有疆域，不容置疑。²²

二、南沙太平島、東沙島歸屬法律定位

依國際法上有關領土取得及喪失規定，若爭端國不能明確舉出領土取得理由，

¹⁸ BBC NEWS, 2020,〈美國宣佈制裁中國大陸公司和個人反對北京「軍事化」南海〉, <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53925420>, 檢索日期 2020 年 9 月 14 日。

¹⁹「U 形線」疆域範圍：由中越陸地邊界開始，進入並劃分東京灣、西部線段區隔西沙與南沙兩群島和越南之間的海域、西南線段區隔南沙群島與印尼納土納群島之間的海域、接著往南繞行包含曾母暗沙後往東北方向延伸，東南線段區隔南沙群島和波羅洲之間海域、並再向東北延伸區隔南沙群島與菲律賓巴拉望島之間的海域、接著通過菲律賓呂宋島西北外部海域、最終兩條線段劃分臺灣與菲律賓之間的巴士海峽。參見王冠雄，〈南海爭端之國際法觀點分析〉，《展望與探索月刊》，第 9 卷第 8 期，頁 14。

²⁰中華民國 11 段線範圍，依 1947 年出版的《南海諸島位置圖》係指在東沙、西沙、中沙、南沙四群島最外緣島礁與鄰國海岸線之間，標繪一條由十一段線組成的傳統疆域線即 U 形線。中共目前對西沙、中沙群島及部分南沙群島嶼具國際法有效管轄權。

²¹同註 5 及參見黃異，2020，《國際法》，臺北市：新學林出版股份有限公司，頁 148。

²²聯合新聞網，2020，〈南海主權遭犯外交部還叫好？〉, <https://udn.com/news/story/7339/4712691>, 檢索日期 2020 年 10 月 2 日。

則得依「有效管轄」來決定爭議領土的歸屬。因此，國際法院對爭議島礁主權歸屬通常不會以「歷史權利」為有利判決，而是以「有效管轄」的內容來決定歸屬。因此，若南海島礁各聲索國皆對爭議領土存有管轄，則應評比兩者所實施之管轄程度，決定爭議領土歸屬。由此觀之，南沙太平島、東沙島領土為我國全面有效管轄，領土主權自然歸屬於我國，毫無疑問。然而，在島或礁的爭議上，2016年7月12日海牙常設仲裁法院竟認定太平島是礁非島，嚴重損及我國南海諸島及其相關海域之權利，使得只能主張12浬領海，而不具200浬專屬經濟海域。

綜上，我國1947年公告U形線南海疆域時，當時周邊國家菲律賓、馬來西亞、汶萊和越南等國是承認的，且未對中華民國此一疆域宣告有任何抗議。依國際法概念，國家得為以「意思表示」為要素之單方行為，其行為必然引起法效。基此，依禁反言(estoppel)原則，當一個國家接受其他國的主張或接受某一個狀況時，為承認的國家不得否定其所承認的主張或狀況。因此，今日當南海周邊國家紛紛主張其各自擁有部分島礁主權時，即明顯違背此項國際法原則。²³

伍、對我國南海外交政策及軍事作為的建議

我國長期存在南海島礁領土主權爭議問題，迄今無法解決，除中共不願承認南海仲裁結果外，實為兩岸之間的政治紛爭問題。中共一向主張臺灣是其領土一部，而南海周邊國家因政治、經濟考量亦屈服其霸權主義之下，大都承認所謂「一中原則」。因此，對於中華民國的國家定位與南海島礁的歸屬，確實非短時間可獲解決。我國現在實際佔有南沙太平島、東沙島，依相關國際法規定，若中共或其他周邊國家不能明確舉出領土取得的理由，則依「有效管轄」原則來決定爭議領土之歸屬。析言之，依據國際法中有關領土的相關規定，我國以領土主權者身分，對於實質控管的南海島礁實施管轄，且此項管轄達有效的程度，則領土主權即應歸屬於中華民國，殆無疑義。以下針對我國南海政治主張及軍事作為，提出以下幾點說明及建議：

一、主張國際法有效管轄，擱置主權爭議問題

中華民國在國際上因中共政治打壓，致產生國家定位問題，造成國際活動空間受限。中華民國在國際上是否為一個國家而成國際法規制對象，成為可以享有及負擔國際法權利及義務的主體，這個問題因中共因素屢遭政治干預，致中華民國在國際上的定位混淆不清。依國際法規定，國家是國際法最主要的主體，擁有確定的領土、有效的政府以及對外交往的能力，其政府對領土及人民行有效管轄，不受其他國家或任何主體干涉，²⁴基此，臺灣(中華民國政府控制之地區)若依國際法國家主體要件，應符合國家定義。然而，事實上，目前極大部分國家及國際組織皆承認

²³同註三，頁49-50。

²⁴同註三，頁76-77。

中華人民共和國為國家，而臺灣則成為國際法上的「實體」非國家，以致臺灣大都以「實體」身分建構對外關係，加入國際組織。因此，不論我國是否為國際法定義的國家或是基於國際政治現實而只能成為「實體」，建議我國政府應掌握近來美國主動介入中共南海領土主權爭議之際，重新建構我國對南海主權的看法與法律架構，修正 U 形線法律定位及確立南沙太平島、東沙島有效控制的實踐。²⁵

二、加強南海空域偵蒐與太平島、東沙島防務

目前太平島駐防兵力雖是由行政院海巡署派遣，非正規軍力，但從配備的武器裝備來看，確為準軍事力量，具一定自我防衛能力。近年來，中共於太平島周邊島礁造陸，不僅建造機場設施提供軍機起降，更加部署反艦與防空導彈及無人機，進行海空偵巡，其島礁軍事化確實帶給南海域內國家相當壓力，致使各國紛紛開始強化有效管轄之島礁防備。我國是南海最大島礁太平島行使有效統治權的國家，對於島礁周邊海空域的偵蒐及現場監控十分重要，不應因與本島距遠而疏忽。目前我國因應南海局勢變化，於太平島及東沙島部署「銳鳶無人機」²⁶系統，並同步進駐電子偵蒐與衛星通訊裝備，對提升對海上目標精準辨識及電子資料偵蒐能力，²⁷具相當助力。因此，建議我國應擴大海空偵巡範圍，定期或不定期派遣偵巡機、艦加強南海海、空域偵蒐、巡邏，以提供國防部對太平島、東沙島周邊態勢的掌握。另有鑑於南海形勢敏感，為不引發軍事化聯想，可藉「移地訓練」名義，長期增派海軍陸戰隊前往駐守，強化島礁防務，使太平島、東沙島具實質軍事防衛能力，嚇阻中共及其他域內國家不致輕啟戰端，鞏固南海領土主權。

三、提升南海太平島政策價值

我國對南沙太平島的守備自民國 89 年起轉由執法海巡署接替海軍陸戰隊接管，正式向國際社會宣示我國有效管轄之太平島去軍事化之決心與行動。同時亦增強島上醫療救護能量，提供駐島人士及附近海域作業之各國漁民醫療服務，充分展現人道救援的非軍事定位。另針對近年南海日益升溫的領土主權爭端，我國一貫主

²⁵ 太平島(北緯 10°23'、東經 114°22')，地處南海南沙群島北部中央，鄭和群礁大型環礁上的西北角，居南海西側航道的東邊與東沙島距 640 哩，是我國轄境最南之處。南沙群島，是南海四大群島中分佈最廣、位置最靠南的島群。群島由 230 多座小島、沙洲、暗礁和環礁組成，南北長 500 多哩，東西寬 400 多哩，總面積約 245,000 平方哩。此群島西鄰越南，東接菲律賓，南倚馬來西亞、汶萊，北續中沙、西沙群島與海南島隔海相望，其中我國有效管轄之太平島即是南沙諸島中面積最大者；太平島長 1,360 公尺，寬 350 公尺，環島長 2,850 公尺，面積約 0.51 平方公里。參見海洋委員會海巡署南部分署，2020，〈南沙群島〉，<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=81498&ctNode=8140&mp=9991>，檢索日期 2020 年 10 月 2 日。

²⁶ 「銳鳶」無人機系統，每套 4 架 UAV，導控及支援裝備，機體飛行最高為 4000 公尺、最大半徑為 150 公里、滯空時間可達 10 小時，其具備全球定位系統導航、自動飛行功能，目標監視定位、電子反干擾與即時影像傳輸等功能。參自上報，2020，〈加強南海空域偵蒐與現場監控銳鳶無人機分別進駐東沙、太平島〉，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=94532，檢索日期 2020 年 10 月 3 日。

²⁷ 上報，2020，〈加強南海空域偵蒐與現場監控銳鳶無人機分別進駐東沙、太平島〉，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=94532，檢索日期 2020 年 10 月 3 日。

張依《聯合國憲章》與國際法，秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的基本原則，以和平方式處理爭端。然而，當前我國對於南海政策確實過於消極、被動且受制於中共政治干預，以致缺乏自主性。因此，建議在具備一定自我防衛能力前提下，推動太平島成為「和平救難島」、「生態島」以及「低碳島」的各項和平用途，提供域內國家必要人道救助與醫療服務。

四、向國際法院提出南沙太平島是島非礁的法理訴求

2016 年荷蘭海牙國際仲裁法庭處理中的「菲陸南海仲裁案」中，一部裁定太平島是礁非島，嚴重損及我國南海權益。太平島究係島嶼(island)或岩礁(rock)的問題澄清與訴求，我國應從法律的客觀角度舉證太平島是一個「島嶼」，不是「岩礁」的事實。依《聯合國海洋法公約》第 121 條的 3 項規定：「不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸架。」依法律反面解釋，能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，應有專屬經濟區。易言之，太平島上除了有天然、充沛、可飲用的淡水外，亦有自然化育的肥沃土壤，能自行生產各種農作物與飼養動物，充分證明太平島適宜人類居住並能維持經濟生活，符合構成「島嶼」之要件，應具 200 浬經濟海域。因此，建議我國在尚未如願加入聯合國時，應不拘泥「國家」國際法主體，反倒應以「實體」(de-facto Regime ; entity)國際法主體身分加入各種國際組織，於適當時機或場合提出南沙太平島是島非礁的法律訴求，爭取我國應有的南海權益。

陸、結語

今年(2020)美國對於南海主權爭端一改往年立場，發表中共在南海領土主權「非法」主張的聲明，並重提 2016 年海牙南海仲裁否認中共「歷史權利」的南海領土主張。此聲明雖獲得其他南海域內國家的支持，但同時亦使兩岸政府對南海諸島自古以來即被視為固有疆域及海域的主張，遭受挑戰，紛紛否認仲裁效力。現我國「有效管轄」太平島及東沙島，又共軍近期在南海海域舉行多場軍演，共機也頻頻擾台，致台海、南海緊張局勢升高。南海領土主權的問題，因涉及各國利益，各自有其主張，針鋒相對，因此如何平衡相互衝突的利益，國際法法律框架將成為南海領土主權解決的必要手段。我國在面對中共及其他南海爭端國的壓力時，應審時度勢，重新定位南海諸島及其海域主權範圍，並強化南沙太平島及東沙島的海防守備。

參考文獻

- 一、黃異，2020，《國際法》，臺北市：新學林出版股份有限公司。
- 二、魏靜芬，2020，《國際法》，臺北市：五南圖書出版股份有限公司。
- 三、王冠雄，〈南海爭端之國際法觀點分析〉，《展望與探索月刊》，第9卷第8期，頁14。
- 四、中華民國南海政策說帖(105年3月21日)，http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/South/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E5%8D%97%E6%B5%B7%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%AA%AA%E5%B8%96.pdf，檢索日期 2020 年 10 月 4 日。
- 五、BBC NEWS，2016，〈觀點：南海爭議中的中國與國際法〉，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/01/160104_views_south_china_sea，檢索日期 2020 年 9 月 17 日。
- 六、遠望，2015，〈從中國觀點談南海領土主權問題〉，https://presciencetw.blogspot.com/2015/11/blog-post_18.html，檢索日期 2020 年 10 月 4 日。
- 七、熊玠，2016，〈觀點：南海爭議中的中國與國際法〉，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/01/160104_views_south_china_sea，檢索日期 2020 年 9 月 17 日。
- 八、BBC NEWS，2020，〈美國首次否認中國在南海「九段線」主張，指責中國行動「非法」〉，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53398946>，檢索日期 2020 年 9 月 12 日。
- 九、BBC NEWS，2020，〈美國宣佈制裁中國公司和個人反對北京「軍事化」南海〉，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53925420>，檢索日期 2020 年 9 月 14 日。
- 十、民報，2020，〈誰擁有南海主權？〉，<https://www.peoplenews.tw/news/b9b8aacff11-4f53-82cb-abd9e747069f>，檢索日期 2020 年 9 月 14 日。
- 十一、聯合新聞網，2020，〈南海主權遭犯外交部還叫好？〉，<https://udn.com/news/story/7339/4712691>，檢索日期 2020 年 10 月 2 日。
- 十二、植根法律網，<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040050070011500-0711210&ShowType=Ref&FLNO=121000>，檢索日期 2020 年 9 月 19 日。
- 十三、吳介聲，2020，〈南海仲裁四週年：美國為何突然制裁涉軍事工程中企？〉，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4823009>，檢索日期 2020 年 9 月 21 日。
- 十四、上報，2020，〈2020 環太軍演解放軍射彈攪局美第 3 艦隊司令：不改捍衛印太原則〉，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=94758，檢索日期 2020 年 10 月 1 日。

十五、紐約時報中文網，2020，〈中國在南海軍演：試射中程導彈，宣示主權〉，<https://cn.nytimes.com/china/20200828/missiles-south-china-sea/zh-hant/>，檢索日期 2020 年 10 月 1 日。

十六、海洋委員會海巡署南部分署，2020，〈南沙群島〉，<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xltem=81498&ctNode=8140&mp=9991>，檢索日期 2020 年 10 月 2 日。

十七、上報，2020，〈加強南海空域偵蒐與現場監控銳鳶無人機分別進駐東沙、太平島〉，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=94532，檢索日期 2020 年 10 月 3 日。