

南華大學社會科學院國際事務與企業學系歐洲研究碩士班

碩士論文

Master Program in European Studies

Department of International Affairs and Business

College of Social Sciences

Nanhua University

Master Thesis

南海爭端緣起與發展之研究—兼論我國的因應對策

A Study on the Origins and Development of the South China

Sea Disputes and Taiwan's Responding Strategies



利萬年

Wan-Nien Li

指導教授：張心怡 博士

Advisor: Hsin-Yi Chang, Ph.D.

中華民國 109 年 7 月

July 2020

南華大學

國際事務與企業學系歐洲研究碩士班

碩士學位論文

南海爭端緣起與發展之研究- 兼論我國的因應對策
A Study on the Origins and Development of the South China
Sea Disputes and Taiwan's Responding Strategies

研究生：

劉萬年

經考試合格特此證明

口試委員：

邵昭憲
趙文忠
張心怡

指導教授：

張心怡

系主任(所長)：

張心怡

口試日期：中華民國

109

年

6

月

2

日

謝辭

取得碩士學位為個人生涯規劃的目標之一，然因為工作性質，必須一邊工作一邊念書，在兩邊的壓力之下，這過程不甚輕鬆，然隨著論文進入尾聲，也代表自己撐過期間遇到的撞牆期，也讓我的公餘進修即將有了圓滿結果，亦代表碩士班的學程也要劃上句點了。

承飲其流時思其源，成吾學時念吾師，在此論文完成之際，僅向我尊敬的張心怡老師致以誠摯的謝意和崇高的敬意，感謝老師一路上的引導與指點，讓我學到做學問、寫文章的基本功，以及觀察現象的竅門，每一步的進行都離不開老師的精心指導與親切關懷，尤其在最後的論文研究半年裡，老師經常關心論文進度，可謂無微不至，在老師豐富的經驗、淵博的專業知識、務實忘我的工作作風、寬以待人的處事態度使我受益匪淺蒙，沒有老師您，我的論文就無法順利完成。

兼顧工作與學業是件不容易的事，感謝一路走來，學校師長的包容與鼓勵，也感謝我服務單位的長官體諒與協助，讓我充分的時間進行論文寫作，你們都是我完成論文不可獲缺的重要人物；另外，亦要感謝我的家人，在求學過程中給予支持，讓我無後顧之憂完成論文；要感謝的人實在太多，衷心的謝謝你們，願與你們分享這份榮耀。

學生 利萬年 謹誌

摘要

南海海域為印度洋與太平洋之航運要衝，亦是東亞通往中東及地中海的必經之路。九〇年代以來，該海域發現蘊藏有大量石油、天然氣，加上地緣戰略和漁業資源的考量，南海逐漸成為國際強權交相競逐的熱點。周邊各鄰近國家，如越南、馬來西亞、汶萊、印尼、菲律賓等國，著眼於這些島礁的戰略意涵與潛在經濟之重要性，紛紛採取片面理由及方法主張占據相鄰的島礁，並宣稱其擁有南海海域諸群島的領土主權，藉以合理化其對南海海域的探勘，甚至進而擴充軍備力量以圖控制較佳的戰略位置，獲得較多的經濟利益。有鑒於南海海域爭端逐漸白熱化，加上中華人民共和國依其「一國兩制」政策，處處打壓我國國際生存空間，我國在南海問題上恐將喪失發言權及邊緣化。基於此，本研究認為我國應跳脫主權問題與兩岸合作的迷思，透過與周邊國家雙邊或多邊的實質具體合作，確保我國在南海問題上不被邊緣化，進而獲得在南海海域之實際利益。

關鍵字：南海海域、國際法、國際衝突、多邊合作

Abstract

The South China Sea is located between the Indian Ocean and the Pacific Ocean. It is the main sea route from Southeast Asia to Middle East and the Mediterranean. Since 1990s, many countries has fought for the South China Sea for its billion tons of petroleum and gas as well as the numerous fishery resources. Countries such as Vietnam, Malaysia, Brunei, Indonesia and the Philippines, all try to occupy the islands and reefs near themselves by partial excuses and unilateral methods for the strategic and economic importance. They claim the right for territory of archipelago which allow them to explore under the sea, expand the military capacity to seize the best position and get more profits. Due to the fact that the South China Sea dispute is becoming the flashpoint in East Asia and the PRC's "One Country, Two System" policy, Taiwan's announcement right in the area is being suppressed and marginalized. This research argues that we should think outside the box of the sovereignty or the economic cooperation, and take the multilateral actions to prevent being marginalized in this dispute and try to acquire the actual benefit in the South China Sea.

Keywords: the South China Sea, international law, international conflict, multilateral cooperation

目錄

謝辭	I
摘要	II
ABSTRACT	III
目錄	IV
圖目錄	VI
表目錄	VII
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究問題與目的	5
第三節 文獻回顧	6
第四節 研究方法、範圍與限制	11
第五節 章節安排	12
第二章 國際法與南海爭端之發展	14
第一節 傳統國際法對於島嶼的認定原則	14
第二節 我國與南海爭端之相關國際條約	22
第三節 南海諸島之主權事實	28
第四節 小結	32
第三章 南海爭端相關國家的立場與政策	33
第一節 中華人民共和國	33
第二節 越南	39
第三節 菲律賓	43
第四節 馬來西亞	48
第五節 美國	49
第六節 小結	55
第四章 我國之南海政策	57

第一節 我國南海政策制定背景	57
第二節 政府的南海政策與作為	61
第三節 參與區域內共同開發議題可能性	68
第四節 小結	73
第五章 結論	75
第一節 研究發現	75
第二節 政策建議	78
參考文獻	81



圖目錄

圖 2-1：民國 36 年內政部公佈南海諸島位置圖	24
圖 2-2：南海聲索國佔領島嶼示意圖	25
圖 4-1：太平島的衛星照片	62



表目錄

表 5-1、歐巴馬政府美海空軍南海地區「自由航行」事件統計表	51
表 5-2、川普政府美海空軍南海地區「自由航行」事件統計表	51



第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

冷戰結束後，隨著美蘇爭霸的兩極世界宣告終結，國際間爆發大規模軍事衝突的可能性大為降低，世界也開始朝向多極化發展。在後冷戰時代，在經濟全球化的發展下，許多全球化的議題，諸如經濟、環境永續、非傳統安全、人權等，有愈加重要的趨勢，然而，區域衝突並未隨之減少，世界上仍有許多地區存在著不安定的因素，例如中東問題、北韓核武問題、台海問題、印巴衝突、大規模毀滅性武器的擴散等，並未隨著冷戰的結束而畫下休止符，冷戰後的世界，地緣政治爭奪仍是國際政治權力爭奪的基本主軸，由是之故，吾人不能低估傳統安全議題對於國際關係的重要性。

在冷戰結束後，亞太地區出現了相當大的改變，「東協+N」區域經濟整合的開展，本地區無論在政治、經濟和安全面向的發展上都出現樂觀的情勢，也被各界專家視為是未來全球政治、經濟與軍事的重心所在。然而，亞太地區的權力結構隨著中國的崛起而出現變化，區域內主要強國之間的關係亦未隨著冷戰結束而趨於穩定，在當前的亞太地區，除了朝鮮半島的北韓核武問題與台海問題外，南海諸島的主權爭端也是潛在引發強權衝突的另一個重要熱點，近年來更因為零星衝突的爆發而導致周邊緊張情勢有逐漸升高的趨勢。¹

南海，又稱為南中國海，是位於東亞和東南亞之間的陸緣海，被中國大陸、台灣、菲律賓群島、馬來群島及中南半島所環繞，為西太平洋的一部分。就面積來看，南海的海域約有 350 萬平方公里，其中更有 200 多個無原住民居住的島嶼和岩礁，而這些島礁被統稱為南海諸島。

南海在戰略上的重要性主要有四，茲分述如下。首先，南海是連接太平洋、印度洋的國際主要海運航線要衝，也是東進太平洋、南入印度洋之咽喉地帶，目前是世界海運量第二大的海上航道，全球有一半以上的大型商船貨輪及油輪必須要經過此海域，自由

¹ 田震亞，**南沙群島主權爭奪與美國對北京之圍堵**（臺北：淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2001年），頁 10-12。

貿易的通行量約占全球海上貿易的 1/4。以能源進出口為例，日本、韓國、中國大陸、台灣等均需要從石油輸出國家輸入大量的石油以滿足國內各項經濟發展所需，其中絕大多數是從中東等地區，經由南海航道運輸而來；除了石油之外，生產鐵砂等物資的國家如澳洲，也經由南海運往中國，因此南海已經實際成為亞洲國家與非洲、大洋洲國家的重要經濟生命航線。

其次，南海擁有豐富的能源、礦物資源，在 21 世紀下的霸權爭奪涉及戰略性物資的掌控，在全球化及科技化的現代社會，誰可以控制戰略性資源這張王牌越多，誰就是最後的勝利者。一般國家相信，南海可能蘊藏大量戰略性物資-石油與天然氣等資源，周邊國家如越南、菲律賓等由於經濟發展的快速，相對性的對石油需求量大增，探開採石油已經成為向南海海域擴張發展的重大引誘，因此，自 1950 年代以來，南海周邊國家對其領土主權、領海、經濟海域的認定，因各國主張之不同而使得南海主權的歸屬問題，鬧得沸沸揚揚，逐漸白熱化，從另一個角度切入，南海爭議實質上就是資源的爭奪與掌控，也因此造成南海周邊國家競逐周邊島嶼或島礁的主權。

再次，南海爭議也涉及經濟戰略如漁業資源的問題，南海是世界重要魚場之一，由於周邊國家的經濟已改善許多，國民對於食物的需求量逐日增加，南海海域的漁業豐富資源也成為重要的食物來源之一，周邊國家經常因為漁獲而導致漁事糾紛，進而衍生為外交衝突，此可由最近這幾年周邊國家繼而佔據相關島嶼主張其佔有 12 海浬領海主權及專屬經濟區，以期獲得更多漁獲資源的作為可略見一斑。

最後，南海及周邊地區也在區域安全面向上具備重要意涵。隨著亞太地區在全球政治經濟上的崛起，加上南海航線所經過的沿岸地區多為地緣戰略之要衝，東南亞國家又多處於開發中階段等因素，美國、俄羅斯、日本、印度等大國均十分關注南海地區的權力平衡狀況，也因此導致區域內外各方的利益在南海地區重疊碰撞，因而成為引發南海區域安全的重大問題。

南海問題的出現，主要源自於二戰結束之後，日本於 1946 年將南沙群島歸還中國，但當時中國處於內憂紛擾的情況，對於此海域長期無力行使主權；另一方面，所有殖民國家相繼退出，原有佔領的土地由新興國家繼承，1951 年所訂定的「舊金山和約」第二條第六款規定中：「日本放棄對南沙群島及西沙群島之一切權力、權力名義與要求」，但

並未明確規定其所佔有的島嶼主權歸還中國或其他國家，此外，由於中國政治內部的問題，當時的兩岸均非會議參與國與合約簽字國，周邊國家據以主張南海地區為國際法上的無主地，主張適用無主地先佔的原則，藉以合理化其佔有行為並擴大對南海諸島的佔領。²

基於此，我們可概略將南海的爭端區分為兩類，一類為關於島礁主權歸屬的問題，另一類則和海域劃界有關。其中，島礁的主權歸屬一直是長久以來讓南海爭端無法根本解決的主要原因之一，因為不論在專屬經濟海域、鄰接區域、領海或是大陸礁層的延伸，其劃界都依附在相關國家的陸地，因此，周邊國家對於主權歸屬各說各話，更以傳統國際法的「先占」原則來主張對南海島礁擁有其主權；至於在海域劃界的部分，因為攸關到國家安全及海洋資源的利用與經濟利益等種種因素，使得南海爭端始終無法解決。

1994年11月16日，1982年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)³正式生效。該海洋法公約的內容，主要針對相關國家沿海海域的權力主張以及國際間對海洋資源的使用加以明確之規範，其中有關沿海海域的權力公約中，已明確規範在領海、鄰接區、專屬經濟區、大陸礁層的主權或管轄權，未來南海海域周邊國家的權力主張及經濟合作的推行，都必須規範在「海洋公約」的相關範疇之下來推動。

近年來，因聯合國海洋法公約的體制形成，南海周邊國家相繼佔據南海各諸島，並據以制定其12海浬領海、24海浬鄰接區以及200海浬之專屬經濟海域等主張，同時也以「聯合國海洋法公約」來對抗且限制我國對南海主權的行使，並依現行國際法質疑我國對南海的主張存有疑義。當前，與南海主權爭議相關的國家計有六國七方，分別為越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊、中國、台灣、印尼等國家，除了印尼未表明對南海島礁擁有領土主權外，其餘的國家都宣稱對南海海域及島礁擁有其主權，以至於在主權的議題上產生地域性的重疊，造成大小的衝突未曾間斷。

相較於其他國家的主張，我國對南海的主權擁有歷史確實證據與法理依據，應在法

² Lee Ngok, "Fishing in Troubled Waters? Chinese Strategic Considerations in the South China Sea," *American Asian Review*, Vol.12, No.4(Winter, 1994), pp.103-120.

³ 《聯合國海洋法公約》一詞，本文以下簡稱《海洋法公約》，詳見聯合國海洋法網站，<http://www.un.org/chinese/law/sea/>

律層面上堅持自我立場，實無理由在南海主權的爭議中退讓。「聯合國海洋法公約」在 1994 年正式生效後，南海主權爭議主要是領土取得以及取得領土後如何合理的適用「海洋法公約」的問題，國家惟有取得島嶼後，才能依據陸地支配海域的原則主張海域管轄權。南海主權爭端為高度政治性問題，期望純粹藉由法律手段以解決此爭端，仍有其侷限性，與南海爭端有關的國家須依據國際法的基本原則以決定領土主權的歸屬問題。

另 1979 年，美國為確保全球海洋自由使用，開始推動《自由航行計劃》(Freedom of Navigation Program)，但中共在 2013 年開始在南海島礁實施填海造島，更在 2019 年完成相關軍事建設，因此，南海地區的現況，不僅影響美軍自由航行，更對美國的亞太戰略造成影響。所以美中雙方因各自主張，持續使南海爭端不斷擴大。然在域外大國介入南海爭端時，均強調須依據國際法的規範來處理面臨的問題，亦說明國際法在各國間所佔的重要性。

近年來，中共在南海的軍事崛起與擴張動作，讓美國亞太駐軍頻繁派出機艦以「航行自由」為名，無害通過附近島礁作回應，也引起歐洲的關注，尤其英、法相繼派艦出航亞洲，以「軍事演習」、「遠航敦睦」為由，其航線和美國「印太戰略」所宣稱的水域一致。在南海國際爭端白熱化之際，可從英、法軍艦亞洲行派出的裝備等級，間接分析其未來對亞洲的戰略企圖。隨著英、法軍艦由歐洲不遠千里航抵南海，加入由美國主導，牽制中共在南海不斷增大影響力的巡航行動，未來南海的對抗頻率和規模必然會愈趨升高，從歐洲對南海派艦巡航的主張，可見英、美、日各國軍艦在南海進行艦隊航行活動，暗喻著亞太地區出現新戰略安全同盟的發展趨勢。⁴

2020 年，在新冠病毒爭議大環境下，中共對南海地區政治高調介入，快速擴張南海的實質支配。更在 4 月 18 日新設立了西沙和南沙兩個行政區，強化南海統治的影響力；19 日，中共又發動了「主權連續技」，宣告制定南海總共 25 個島礁、55 個「海底地理實體」。一系列強化主權的宣示，讓相關主權爭議的國家紛紛表達抗議，儘管美國也出面向中共喊話，不要在疫情期間藉機擴張，但這場南海的主權爭霸，卻依然在疫情中裡進行。

⁴ 魏光志，「淺析英法派艦南海「自由航行」戰略意涵」，青年日報軍事論壇，2019 年 5 月 23 日，<https://www.ydn.com.tw/News/337348>。

現階段我國南海政策最大問題主要在於政府忽略南海問題對我國影響的重要性，尤其是經濟層面；另一個最讓人擔心的問題是臺灣在南海爭端中被美、中國、東南亞國家協會（ASEAN，以下簡稱東協）邊緣化的危機，甚至拿來當作談判桌上的籌碼，從最近一次的南海仲裁案就可以看出端倪，我國常常是被忽略的一方，不管我們提出歷史證據或是堅持多邊談判立場，也往往被中國大陸大膽的主權主張所淹沒。換言之，在南海爭議的問題中，雖然積極的宣示領土主權並不代表能獲致理想的預期成果，但被動消極以對，肯定是被積極的聲索國家閉門在外，對南海的主權無置喙之地。相較於其他聲索國家積極在南海問題上快速前進，我國若再不拿出一套具體的有效作法，而只是停滯在紙上談兵，最終臺灣恐無法避免被邊緣化的危機發生。為此，本研究擬檢視南海問題的緣起與發展過程，據以了解在南海爭端中，各主要國家所抱持的立場、態度與採行的策略，最後希望能夠提出相關政策建議，供政府未來制定南海政策時參考。

第二節 研究問題與目的

本研究擬從國際法層面為分析主軸，探討國際法與南海諸島主權之間的關係，藉此對南海主權爭端有更周全的理解，其次，筆者擬檢視南海爭端國家對於主權主張之依據，並探究周邊國家和美、日兩國對於南海諸島主權的政策與抱持的態度，同時也針對我國南海政策的制定與演進背景進行探討，希望經由以上的討論與研究發現，導引出我國的南海政策應如何規劃，方能強化我國在南海的實力和影響力，最後，則提出相關政策建議，提供政府作為未來制定南海政策的參考。

長久以來，我國長期受到中共的威脅，近年中共對我國更是進行文攻武嚇，由於我國安全始終受到美中的互動影響，然而隨著中共的崛起，且不斷的擴張自身在南海的影響力，進而牽動整個國際情勢，使得南海問題與我國的國家利益與安全產生更為直接的關聯性。過去，我國戰略重心始終置於西半部與台灣海峽，層面包括軍事與政治安全，海道航行與經濟安全、漁業作業與資源利用安全等。⁵此乃由於台灣四面環海的地理環境與地緣政治特性，對外經貿與海道航線暢通對我國相形重要，經濟與戰略性價值不言於

⁵ 劉復國，「國家安全與臺灣推動區域共同發展合作方案之研究」，臺灣國家安全戰略與南海問題研討會（臺北：臺灣綜合研究院，2000年3月4日），頁32-33。

表。

筆者身為職業軍人，對於南海爭議問題自是高度關切，值此周邊國家競相佔據南海各諸島而展開的爭議之時，各方均明白若採取使用武力或各種威脅手段，必遭受其他國家的譴責與制裁，因此本研究擬藉國際法公約的視角來分析南海諸島主權爭議之緣起、發展與相關法理依據，繼而據以找出國家實際可行的政策面向，期而符合我國國家當前最大利益，此乃本文之主要研究動機與目的。

第三節 文獻回顧

從既有的文獻中，我們可以看出不論是兩岸或國外學者，均強調南海地緣環境的戰略價值及南海富有的豐沛資源所帶來的經濟價值，並藉由國際法的論點為基礎，來論證並分析南海周邊國家及域外國家介入南海爭端的戰略意圖及所帶來的影響。

而南海情勢的發展，近年來隨著馬來西亞及越南向CLCS提出渠等在南海的大陸礁層外部界限提案後，中國大陸隨即宣示對於南海諸島及周邊海域的主權、主權權利與管轄權，陸續引發連鎖反應，區域緊張情勢不斷升高，除了區域內國家反彈及反制作為，區域外的國家也積極的參與，以各種不同的形式介入，成為周邊國家不得不認真思考解決的一個棘手問題。然而我們都知道，南海問題的成因內含許多複雜因素，包含地理和歷史造成的主權爭端，絕對不會只是單純的政治或法律層面的問題；而對於南海問題的形成，在國際法的發展及國家間利益與權力的角逐，在不同層面均有著重大的影響。

南海仲裁案由一個臨時組建的仲裁庭來裁決，是不公平的，再加上負責審理的5名法官（首席為迦納籍、其次為德國籍、在其次為波蘭、法國以及荷蘭籍）若不瞭解在二戰結束前的近代史中，有大量且充分的證據，證明我國擁有南海諸島主權，並且獲得國際社會的認可的情況下，比如1943年的《開羅宣言》、1945年的《波次坦公告》、1951年的《三藩市條約》、1952年的《中日和平條約》、1971年通過的聯大2758號決議，以及1972年的《中華人民共和國政府與日本國政府聯合聲明》，從這些宣言及條約中，都證明了南海諸島，在法理上屬於我國。因此，臨時組建的仲裁庭在海牙作出的裁決呈現出一面倒的結果，嚴重缺乏公正，仲裁成員借用《聯合國海洋法公約》體系缺陷，超越權限，尤

其在事實認定和法律適用等方面存在嚴重錯誤，違反國際法治正義，不僅無法解決南海爭端，反而使爭端更為複雜，仲裁稱中國大陸對9段線的歷史權力，沒有法律根據；中國大陸在南沙群島不擁有專屬經濟區；而南沙群島的所有海上地物均為礁岩，包括我國控制的太平島是「岩礁」而非島，太平島僅能宣稱12海浬領海，很可能會導致危機，使得已經日趨白熱化的爭議，引發嚴重後果，美國、菲律賓政府立即呼籲各方應該冷靜以對，不採取冒然進取的行動，以免使得南海整個局勢失控，美方考量且憂慮一面倒的仲裁結果，恐將引起中國大陸的強烈反彈，使得裁決無執行的期限，這個考量勢必影響到國際海洋法法制規範的效力，使得國際社會對此海洋法的完整性與權威性感到質疑，也嚴重破壞二戰後確立的國際法制制度，剝奪我國在南海諸島享有的權益。

自二戰後始起，我國政府根據開羅宣言及波茨坦宣言收回臺灣、西沙群島及南沙群島，於1946年底繪製《南海諸島地圖》中，標明了東、西、中沙群島和南沙群島的地理位置和諸島嶼名稱。地圖中標繪的中國南海主權海域範圍，使用了11段分界線，在國際社會稱為「11段線」，為日後中國大陸政府主張領海主權的「9段線」基礎。9段線又稱「U形線」，為中國大陸對南海主權爭議水域提出的國界主張，依順時針順序方向在巴士海峽、北呂宋海槽、馬尼拉海溝、南沙與菲律賓間、南沙海槽、南沙與馬來西亞間、曾母暗沙南面、南沙與印尼納土納群島間、南沙與越南間、西沙與越南間，劃設9段國界線，9段線之名因此得來。

當我國提出「11段線」時，其他相關聲索國家並無提出相關異議，且在其相關官方文件中也使用此劃界，1958年中國大陸在其主張12海浬領海的聲明中將此改為9段線後，把台澎金馬及南海諸島納入其領土，並主張島嶼間為其「歷史性水域」。多年來，儘管雙方爭議不斷產生，相關爭議國家對南海主權及海域開發權利僅止於口頭宣稱，仍屬於較低程度的輿論口水戰。2012年越南及菲律賓抗議中國大陸在其新版護照內使用9段線圖案；另引起中國大陸抗議的是菲律賓公開招標南海3處油氣田的開採權，其中2處就位於中國大陸宣稱的9段U型線內。越南、印尼和菲律賓持續針對中國護照內的9段線地圖提出抗議，更引發生數起中國大陸人民在越南遭拒絕入境的事件。2014年3月，菲律賓將9段線爭議提交國際仲裁法庭，並獲得美國支持。

在仲裁案結果出爐後對南海區域局勢的影響，越南、菲律賓政府立刻主張具有約束

力且應該要遵守執行，然由於仲裁結果為中共在南海行動方面已經侵犯菲律賓主權，且「九段線」範圍內的海洋區域資源主張的歷史性權利是沒有法律根據的，因此，中共外交部當時即發表聲明對此仲裁結果認定是無效且沒有約束力的，中共對此裁決顯然是不接受且不予承認的。按國際慣例，需透過外交談判方式具體協商，彼此規範調整範圍及界線，從他們實際的行動中已經試圖探測中國大陸對於9段線的底線，是否主動調整，讓已經升溫的情勢緩和？綜觀我國在仲裁案進行的過程中，政府卻抱持著不關己且樂觀態度的想法，待裁決公布後才反應錯愕，匆匆的發表不接受這一裁決的聲明為時已晚，事實上U形線已存在半個世紀了，早在《海洋法》通過前，就出現於1958年的日內瓦公約；同時歷史性權利的主張，也等同於來自U形線的出現。不過，卻不被其他聲索國所重視，因為另一方面歷史性權利的觀點在於一個長時間歷史的概念，然而並不受到第二次世界大戰後才成立的國家所認同。1950年由Garcia-Amador所提的論點，認為歷史性權益的概念在於一個海灣長期被一個老牌國家所擁有（又稱為歷史性海灣），因此，對照之下南海周邊聲索國憑藉著這樣的論點提出反對，即依據歷史性海灣的陳述而駁斥中國歷史性權利的論點。

而國內外目前關於南海諸島主權事實的相關研究，茲摘述如下：

薛桂芳在《聯合國海洋法公約與國家實踐》一書提及，《公約》的誕生除了對已有海洋法律進一步修改、完善外，還建立了群島國制度（Archipelagic Regimes）、專屬經濟區海域（Exclusive Economic Zone, EEZ）及國際海底等新的法律制度，使得海洋法至此粲然大備。薛桂芳進一步指出《公約》是國際間各種相互爭鬥和各方面利益折衷妥協而協商一致的產物，所以在相關的條款上兼顧到不同利益集團及所有國家的利益，也因此造成一些無法避免的缺陷與不足，其中又以專屬經濟區的缺陷最為嚴重，且有關海洋劃界的規定過於籠統、條文內容過於原則化以造成爭端。⁶

姜皇池在〈國際海洋法新趨勢〉提出，他認為《公約》是以各國利益為前提去協調下的折衷產物，而且是第三世界國家與西方主要工業國家折衷妥協下的結果。他更以幾近悲觀的口吻對海洋法的發展趨勢做出結論：「國家管轄權將持續擴張，『人類共同繼承

⁶ 薛桂芳編著，*聯合國海洋法公約與國家實踐*（北京：海洋出版社，2011年），頁53-65。

財產』理念幾乎全然架空，工業國家之自由市場經濟原則主張成為指導原則、魚類資源場爭奪日熾、科技成為重要影響因素、國際海洋法爭端司法扮演角色日益吃重。」⁷其論點也說明南海之所以形成各方爭奪焦點的主要因素。

孫大川在〈一九八二年聯合國海洋法公約對我國南海島礁主權之影響〉指出，專屬經濟區制度之所以形成爭端，根源在於《公約》對「島與制度」的規定。⁸而廖坤榮在《中共外交政策之運用—南海與釣魚台主權爭議個案研究》一書說明，他認為《公約》雖然立意是好的，但其中專屬經濟區制度在南海引發新的一波搶占島礁的熱潮，企圖以先占無人島的名義，待以後交付國際仲裁，取得法律地位，可主張經濟海域。⁹以上論點，可看出兩人的看法不謀而同，兩人均認為《公約》是使南海島礁主權更趨白熱化的主要爭端。

國防部史政編譯局譯印《南海情勢彙輯》一書，內容闡釋冷戰結束後，擁有戰略、經濟等優越條件之亞太地區，在東、西對抗局面結束後，非但未出現和平景象，反而因美、俄勢力逐漸淡出致使各軍事強權紛紛試圖改變權力均勢，書中強調中華人民共和國為確保南海海域主權，將增加兵力駐守防務南海島礁，周邊國家也增強軍備力量，並且與強權美國參與聯合軍事演習的頻率增加，在南海海域形成軍備競賽的情勢。本書對於研究中華人民共和國進軍南海海域，軍力的擴張及跟越南及東協等可能發生之軍事衝突的可能性與解決之道多有著墨，深具我們參考的價值。¹⁰

前總統馬英九在其博士論文《從新海洋法論釣魚台列島與東海劃界問題》當中，也引用了世界上知名的海洋劃界判例，諸如北海大陸礁層案等「領土自然延伸原則」，詳盡地介紹該海域劃界問題，並將該判例結果應用至南海海域的劃界個案上，探討國際法案例與我國應該如何最大限度地保護國家領土的主權。¹¹

南海問題專家陳鴻瑜教授在《南海諸島主權與國際衝突》的專書中，從地緣環境、

⁷ 姜皇池，「國際海洋法新趨勢」，*台大法學論叢*，第27卷第1期（1997年），頁25-86。

⁸ 孫大川，「一九八二年聯合國海洋法公約對我國南海島礁主權之影響」，*國防雜誌*，第21卷第2期（2006年），頁54-59。

⁹ 廖坤榮，*中共外交政策之運用—南海與釣魚台主權爭議個案研究*（臺北：中華民國行政院大陸委員會，1998年），頁15。

¹⁰ 國防部史政編譯局譯印，*南海情勢彙輯*（臺北：國防部史政編譯局，1997年），頁87-92。

¹¹ 馬英九，*從新海洋法論釣魚台列島與東海劃界問題*（臺北：正中書局，1986年），頁74-99。

歷史與發現、各國領土主權衝突、我國主權主張的法理依據、海洋政策等研究內容出發，清楚陳述了南海海域諸島嶼為中華民國所有的歷史與法理依據；¹²另外在《南海諸島之發現開發與國際衝突》中，陳鴻瑜闡述我國對南海海域的領土主權的主張以及海峽兩岸應如何擱置爭議來共同開發與合作；¹³在〈南海爭端的政治與法律面分析〉一文，陳鴻瑜回顧了南海海域主權爭議的歷史，從各個聲索國家武力佔領島礁的個案及至東協與中華人民共和國簽訂《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)，包括菲律賓及越南如何透過法律的行動來提出相關的法律見解。¹⁴本文也針對美國在南海海域的新政策提出說明，特別是美國鼓動東協國家支持其出面協調南海海域問題，並藉此議題成為東亞事務的領導國，以遏止中華人民共和國勢力在南海海域的擴張。隨著南海周邊各國對戰略資源的需求與日俱增，美國和東南亞南海聲索國家之經濟利益有趨共同之勢，而未來中美在南海海域的爭端勢必將更形劇烈。

陳希傑於〈從國際法觀點分析南海主權爭端與中華民國的南海政策〉之論文中，提出南海海域問題涉及法律與政治兩個不同層次，為高度化政治性問題，希望藉由法律的手段以解決此爭端，仍有其限制性因素，相較於其他的爭議國家，我國對南海海域的主權擁有歷史證據與法理依據，應在法律的層面上站穩自己立場，無理由在主權的爭端中過度自我退縮，要避免被各個聲索國家邊緣化的危機產生。¹⁵

其他諸如劉文宗的《我國對西沙、南沙群島主權的歷史和法理依據》、楊翠柏的〈「發現」與中國對南沙群島的主權〉、楊翠柏與唐磊合著之《南沙群島法律問題研究》、趙建文的〈聯合國海洋法公約與中國在南海的既得權利〉、邵建平、劉盈〈東南亞國家的經驗及其對中國的啟示〉等文，¹⁶均從國際法角度承認的五種領土主權取得方式及現代海洋法對南沙群島問題的效力等角度來探討南海海域的主權問題，也就是從國際法法理的層

¹² 陳鴻瑜，*南海諸島主權與國際衝突*（臺北：幼獅文化公司，1987年），頁38-43。

¹³ 陳鴻瑜，*南海諸島之發現開發與國際衝突*（臺北：國立編譯館，1997年），頁54-59。

¹⁴ 陳鴻瑜，「南海爭端的政治與法律面分析」，*全球政治評論*，第32期（2010年），頁22-28。

¹⁵ 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：國立政治大學外交學系碩士論文，2004年），頁66-89。

¹⁶ 劉文宗，「我國對西沙、南沙群島主權的歷史和法理依據」，*海洋開發與管理*，第30期（1997年）；楊翠柏，「發現與中國對南沙群島的主權」，*社會科學研究*，第12期（2003年）；楊翠柏、唐磊，*南沙群島法律問題研究*（四川：四川出版社，2003年）；趙建文，「聯合國海洋法公約與中國在南海的既得權利」，*法學研究*，第2期（2003年）；邵建平、劉盈，「東南亞國家的經驗及其對中國的啟示」，*中國人文社科核心期刊*，第5期（2012年）。

面來探討南海海域主權的歸屬問題，對於了解南海主權爭端的來龍去脈以及其在國際法上的主張，均具有相當程度的參考價值。

第四節 研究方法、範圍與限制

整體而言，南海牽涉到許多層面，包括周邊國家採取圍堵的策略、國家安全、經濟發展等，並且即便一些國家強調「擱置主權、共同開發」來達到促進區域合作的建立、以及建立跨國性的非政府間組織等，亦無法加快區域認同來克服彼此間的爭端，而對於聲索國所陷入的困境，回歸到新功能主義的概念下，東亞地區的社群也仍保持在一種模糊且徒勞無功的回應之中。

本文擬探討及分析南海爭議之緣起與發展過程，並提出我國可因應的相關政策，在研究方法上，本研究係採取「文獻分析法」及「歷史研究法」，主要針對南海海域有關歷史資料與記載、國際法（含海洋法）等相關法理學說與界定、南海海域之經貿活動與東協之開發與合作及我國與中共、東南亞各國在南海海域各諸島所產生之戰略關係等相關構面之文獻作回顧分析，歸納出各構面間之互動所產生之影響，並以近幾年來相關之研究、報導與紀錄，來印證臺灣在東南亞地區戰略地位之重要性與今後對南海地區之政策與外交策略提出適當的建議與看法。

不可諱言的是國際法的發展，國際社會已經逐漸形成一個共識，雖然國際法仍是一個不完整的法律體制，經過長時間的發展之下，使得國際社會適度的對其領土主權讓步，願意遵守國際法的約束，相關爭端國家無不援引國際法的規範來強調其主權政策與行為合於國際法的範疇，準此要領，國際法更是國家主張領土權力的重要準繩。

在研究範圍部分，如上述，本文主要是以國際法的角度為主軸，分析南海爭議與我國因應的政策。由於南海爭端成因錯綜複雜，其包含我國、中共、越南、汶萊、菲律賓、馬來西亞等聲索國及域外國家，涉及南海爭端的國家眾多。

從歷史的脈絡來看，可追溯到西元前二世紀漢武帝時代，南海成為中國與西方羅馬間貿易聯絡的海上通道。依據中共在1980年所發表「中國隊西沙群島和南沙群島的主權無可爭辯」的聲明，遠在西元前二世紀的漢武帝時代，中國人就開始對南海的發現與利

用；而在1883年前南海區域並不存在主權爭端。在這之前南海都在中國的實際管轄、控制之下，直到1883年後，先後有英、德、日、法等國企圖染指南海諸島，法國更以實際行動佔領西沙諸島，從此開啟南海爭端，故在時間範圍以1883年為起點。

本文研究限制計有兩點，其一，因長久以來，南海的領土主權爭端衝突，使得南海問題紛擾不斷，除了有我國等六國七方為島礁主權、豐富資源及海洋權力競逐，亦有域外國家參與，各國皆以國家戰略及利益為考量，使實際涉入南海爭端的國家不下十數國，若要一一分析，可能超出本文研究範圍。因此，本研究僅聚焦在國際法的法理角度與海洋法公約的範疇，來分析臺灣在東南亞地區戰略地位之重要性與今後對南海地區之政策提出適當的建議與看法，避免研究主題及重點過於發散。

其二，關於中共相關之議題，因中共以黨領政的影響，公開資料的透明度極低在，尤以國家級軍事戰略相關議題；因次在實施資料蒐集時，對其資料真實性，為其研究限制之一；另為克服此限制，在蒐集中共資料時，將多方蒐集國、內外學者之專書、評論，進行分析比對，以達到其研究目的。

第五節 章節安排

本研究之章節安排分述如下：

第一章為緒論，說明本論文之研究背景與動機、研究問題與目的、所使用的研究方法，並對現階段研究南海爭端的主要文獻進行回顧與評析，最後則說明本論文之章節安排。

第二章主要闡述國際法當中對於南海諸島及島礁等主權的各類法律原則與規範。

第三章則逐一探討南海爭端之周邊相關國家的立場和政策，除了中共、越南、汶萊、菲律賓、馬來西亞外，也包括區域外與南海爭端最相關的主要國家-美國。

第四章針對我國南海政策及外交策略，探討我國制定政策的時代背景，並藉由第三章相關國家政策主張的深入論述，來分析我國參與區域內共同開發議題的可能性，並評估我國南海政策給予建議。

第五章為結論，除了針對前述各章的研究發現進行統整外，亦提出有關於南海地區

的相關政策建議與筆者個人的看法，以此總結全文。



第二章 國際法與南海爭端之發展

國家領土主權概念源自於國家與國家之間互不侵犯、互不管轄的基礎，其法源依據及土地取得的方式亦即是國際法的重要論述。而南海之所以會成為全球衝突的熱點之一，除因本身的地理特性及歷史糾葛外，其價值及重要性更是致數十年擾攘不休，甚至引發軍事衝突的主要原因；然在各國競逐南海利益的同時，為使其合理化其主張並增強其行為的正當性，必以國際法和海洋法為依據。本章節以傳統國際法的角度分析國家領土主權及相關權利，本章論述重點為領土取得的方式、陸地支配海域...等。

第一節 傳統國際法對於島嶼的認定原則

作為國際法及國際社會的主體，國家在享受權力時亦有其應盡的義務，其中之一就是須遵守國際法的規範。¹⁷在國際社會禁止以戰爭解決爭端的前提下，¹⁸各方皆須援引國際法的原則及規定，來強調對其支持己方行為的法理正當性。然在 1982 年《聯合國海洋公約》訂定後，美國雖與全球多數國家簽定該條約，但國會基於可能對國家利益造成影響，至今尚未通過施行。而美國政府則轉而強調為確保國際法規以及美軍的軍事等相關行動均依國際法規進行，因此以「海洋自由」(freedom of the sea)重申對所有海洋和空域自由且合法用途的權利，¹⁹引用《海洋公約》相關條文：

- 一、 無害通過領海地區（只適用於船隻）²⁰
- 二、 經過海峽通道（適用於船隻與飛機）²¹
- 三、 無害通過群島水域（只適用於船隻）²²

¹⁷ 王鐵崖等譯，RJennings 等修訂，**奧本海國際法**，第一卷第一分冊（北京：中國大百科全書出版社，1995年），頁 94。

¹⁸ 1928 年在巴黎簽訂的《關於廢棄戰爭作為國家政策工作的普遍公約》（簡稱《非戰公約》），即全面禁止以戰爭為推行國家政策的工具。

¹⁹ DOD, Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2017, December 31, 2017, pp.2.<https://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>

²⁰ United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Part II, Section 3 Innocent passage in the Territorial Sea.https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

²¹ Ibid.6, Part III, Section 2 Limits of the territorial sea.

²² Ibid.6, Article 52 Right of innocent passage.

四、通過群島國家所指定或未被指定之海上通路與空中航路，通常以國際航行行之（適用於船隻與航艦）²³

五、於專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）及公海航行與飛行權²⁴

六、軍事目的使用專屬經濟海域與公海²⁵

事實上，傳統國際法與《海洋公約》中，早已有對領土主權及海洋權力取得等相關規定，雖內容未盡完善，但對於釐清權力歸屬是目前爭端各造僅有的唯一的依據。此外，傳統國際法對於島嶼制度的認定有二，第一項為基本條件，第二項為對大小的界定，其分述如下：

一、基本條件：

《海洋公約》第 121 條對島嶼制度的規定：

（一）島嶼是四面環水並在高潮時高於水面的自然形成的陸地區域。

（二）除第 3 款另有規定外，島嶼的領海、鄰接區、專屬經濟海域和大陸礁層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，不應有專屬經濟海域或大陸礁層。

二、大小的界定：

法學專家 Hodgson 在 1973 年對島嶼按一定標準進行分類並定義，共分四類：

（一）「岩礁」（rocks）是指面積小於 0.001 平方英里以下的陸地區域。

（二）「小島」（islets）是指面積在 0.001-1 平方英里之間的陸地區域。

（三）「島」（isles）是指面積大於 1 平方英里但小於 1000 平方英里的陸地區域。

（四）「島嶼」（islands）是指面積大於 1000 平方英里的陸地區域。

另外，在傳統國際法中，國家領土取得的方式普遍認為有五種，分為割讓（cession）、先佔（occupation）、兼併（annexation）、「添附」（accretion）、及時效（prescription）等

²³ Ibid.6, Article 53 Right of the archipelagic sea lane passage.

²⁴ Ibid.6, Article 58 Rights and duties of the other states in the exclusive economic zone, and 87 Freedom of the high sea.

²⁵ Ibid.6, Article 58 Rights and duties of the other states in the exclusive economic zone, and 87 Freedom of the high sea.

五種)，²⁶茲針對此五種方式，詳述如下：

(一) 割讓：

割讓是指一國將其領土的一部分轉移給另一個國家，這是國家取得新領土的一個常見方式。²⁷割讓一般可分為兩種：一類是強制性的領土轉移，亦稱為「非自願割讓」，此為傳統國際法中嚴格意義上的割讓，往往為戰爭的結果。²⁸割讓的另一類是非強制型的領土轉移，亦稱為「自願割讓」，是指國家以平等自願為基礎通過協商或締結條約轉移部分領土或殖民地，通常包括贈與、買賣與交換等。²⁹這是國家取得新領土其中一個重要的方式。然取得領土的原因多種，但割讓成立的要件就是「必須有主權轉移的意圖」，否則就不是割讓。³⁰

1. 「非自願割讓」(Involuntary Cession)：

為發生非自願的割讓，最常見的原因為軍事征服或戰爭結果，又可稱為「強制割讓」(Forced or compulsory cession)。³¹如普法戰爭後，法國依據 1871 年的《法蘭克福條約》將亞爾薩斯 (Alsace)、洛林 (Lorraine) 地區割讓給新建立的德意志帝國，及美西戰爭後，西班牙在 1898 年美西《巴黎條約》(Treaty of Paris) 中將菲律賓群島割讓給美國等。³²以上的例子，均是透過戰爭的手段，強迫戰敗國簽訂條約而轉移某一領土主權。然在現代國際法中，認為在透過戰爭所簽訂的條約而產生的領土割讓，已失去其合法性。1969 年《維也納條約法公約》(Vienna Convention on law of treaties, VCLT) 第 52 條規定，「條約若違反聯合國憲章所含國際法原則，以威脅或使用武力而獲締結者無效。」³³換言之，若違反此一規定，割讓條約即無效且不能轉移其領土。

2. 「自願割讓」(Voluntary Cession)

如同上述，基於買賣交易、交換或是贈與下發生的狀況，即稱為「自願割讓」。如 1850 年墨西哥以一千萬美金將亞利桑那州賣給美國 (Arizona)、1867 年沙俄以 720 萬美

²⁶ 王鐵崖等譯，RJennings 等修訂，**奧本海國際法**，第一卷第二分冊(北京：中國大百科全書出版社，1998 年)，頁 70；吳嘉生，**國際法學原理-本質與功能之研究** (臺北：五南出版社，2000 年)，頁 257。

²⁷ 丘宏達，**現代國際法**(臺北：三民書局，2006 年)，頁 499。

²⁸ 陽澤偉，**主權論-國際上的主權問題及其發展趨勢研究**(北京：北京大學出版社，2006 年)，頁 87。

²⁹ 同註 15。

³⁰ 丘宏達著，陳純一修訂，**現代國際法**，修訂三版，(臺北：三民書局，2012 年)，頁 512。

³¹ 俞寬賜，**國際法新論**，(臺北：啟英文化，2007 年)，頁 188。

³² 姜皇池，**國際公法導論**，二版，(臺北：新學林出版社，2013 年)，頁 446。

³³ United Nations, "Vienna Convention on the Law of Treaties (with Annex)",

金將阿拉斯加 (Alaska) 賣給美國等，都是藉由買賣完成交易性的割讓。³⁴令藉由交換完成割讓的則有 1875 年日本以庫頁島南部 (Southern part of Sakhalin Island) 與沙俄交換千島群島 (Kuril Islands) 的 18 個島等。³⁵而 1866 年奧地利將威尼斯 (Venice) 贈與法國³⁶則是以贈與的方式將領土主權割讓給對方的顯著例子。

(二) 先占：

又稱為占領，是指一個國家對不屬於任何國家主權下的土地，意圖將其置於其主權之下據為己有的行為。³⁷因此，先占是一種原始取得領土的方式，因為主權不是來自另一國，先占的行為必須是國家的行為，且必須是國家行使及認知。³⁸在歷史上很典型的例子，莫過於西班牙人及葡萄牙人了，他們將新發現的美洲、亞洲、非洲等新大陸，一個一個的占領很自然的據為己有，並且視為自己的殖民地，本著「第一個發現」的原則使自己的一切行為合理化。若要達到先占的標準，亦須符合下列幾項條件：

1. 必須是無主地：

由於現代國際法已不再將國際法主體限於國家，因此所謂「無主地」應指不屬於國家或其他國際法主體，而被新發現之土地，但當今地表上已無可能再有未被發現的土地；另一種狀況則是原為有主地，但已經由原主權國家拋棄主權之土地，亦可視為無主地。

³⁹

惟，主張國對無主地之先占必須符合「有效原則」(The principle of effectiveness)：先占取得領土必須是有效的 (effective)，而非僅是擬制的 (fictitious)。所謂「有效性」乃是指對所主張的特定領土行使「排他性的權力」(exclusive authority)，⁴⁰因此，要符合「有效原則」，又必須滿足另外兩項條件。

第一項是要有該土地行使主權之意向或意願 (an intention or will to act as sovereign)，意指藉由官方通知或宣告，向他國清楚表達本國主張，或是藉由移民其上等方式，以建

³⁴ 同註 20。

³⁵ 同註 19。

³⁶ 王鐵崖等編著，**國際法** (北京:法律出版社，1995 年)，頁 173。

³⁷ 同註 14，頁 74。

³⁸ 同註 30，頁 513。

³⁹ 同註 32，頁 449。

⁴⁰ 同註 27。

立永久控制該領土之證據。⁴¹上述特需注意的部分為，此項權力須由國家機關來執行，個人的行為不能當作「有效行使國家主權」，可是經過該國政府認可或經國家授權者則不在此限。

第二項則是須在該無主地有效和適切的行使或展示主權（the adequate exercise or display sovereignty）。例如 1928 年常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration, PCA）在「帕爾瑪斯島仲裁案」中就認為雖然帕爾瑪斯島係由西班牙所發現，但因荷蘭在該島持續且和平的有效行使主權，因而裁定該島歸荷蘭所有。⁴²但 1933 年 4 月 5 日常設國際法院（Permanent Court of International Justice, PCIJ）在「東格陵蘭島法律地位案」（Legal Status of Eastern Greenland）的判決中卻認為，由於該地接近北極與不易進入的狀況下，丹麥不可能也無必要有實際占領的種種措施。因此，丹麥的若干行為足以建立其主權主張，而不限於其已殖民的地區。⁴³而此種的權力行使程度，不能全概而論，仍須依各種不同的具體狀況才能被有效認定。

（三）兼併：

兼併又稱為征服（conquest），是指一國以武力兼併他國的全部或部分領土，從而取得該領土的主權，這在發動戰爭被承認為是一種主權權利和戰爭和法的時期，被認為是領土主權權利取得的一種方式。⁴⁴

十九世紀時，國際法允許國家可以因征服而兼併以取得他國領土。⁴⁵然會發生「兼併」的情況會有兩種，其一是兼併國運用武力征服之他國領土納入本國版圖；其二則是在被兼併的領土在兼併國宣告兼併前，早已在事實上受治於該國。如 1910 年朝鮮被日本兼併時，在事實上早已受日本支配多年。⁴⁶

在進入二十世紀後，戰爭的合法性開始受到挑戰，⁴⁷運用武力或戰爭獲得的領土主權漸漸成為所謂的非法行為。1938 年 8 月 27 日的《非戰公約》（Pact of Paris）中亦禁止

⁴¹ 同註 31，頁 182。

⁴² United Nations, “Island of Palmas case (Netherlands, USA)”, pp.869-871.

⁴³ 同註 30，頁 515-516。

⁴⁴ 同註 14，頁 82。

⁴⁵ 同註 32，頁 454。

⁴⁶ 同註 32，頁 189。

⁴⁷ 同註 32，頁 454。

以戰爭為推行國家政策的工具（第一條），並規定締約國間僅能以和平方式解決爭端（第二條）。⁴⁸1945年聯合國成立後，《聯合國憲章》亦進一步規定「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立」。⁴⁹另聯合國1970年10月24日通過的《關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作之國際法則之宣言》（Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nation）中，亦特別規定「國家領土不得做為違背憲章規定使用武力所造成之軍事占領的對象。國家領土不得承認為他國以使用威脅或武力而取得之對象。使用威脅或武力取得之領土不得承認為合法。」⁵⁰歷史上，我國歷代皇朝更迭，莫過於發動軍事力量戰爭占領他國，用以擴充自己領土土地範圍，如元朝鐵木真建立之蒙古帝國，便是一個橫跨歐亞兩洲的大帝國。

（四）添附：

係指國家領土由新形成的部分而增加。添附可能是自然原因或人為因素，如新島嶼在領海內出現、河口因泥沙沖積而成的三角洲等皆為自然因素；而填海造陸即為人為因素。這種自然或人為的領土增加，不必由領土國採取任何行為或特別的法律步驟，就當成其領土。⁵¹國際法慣用的規則就是這種方式。

近年最明顯的例子莫過於中共在其南海占領的島、礁（永暑島、東瓜島、東門島、南薰島、華陽島、美濟島、渚碧島、安達礁及七連嶼填海造陸），然而有關中共的造島規模、建設進度與軍事部署情形，已成為大家所關注的議題，2013年12月，中共開始於南沙7處島礁進行填海造島，至2015年6月，已填超過2900英畝（約1173公頃）。

⁵²2016年《中共軍力報告》（Military and Security Development Involving the People's

⁴⁸ 同註32，頁454。

⁴⁹United Nations, "Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice", 1945, Art.2, p.3.

⁵⁰ General Assembly of United Nations, "2625(XXV).Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations" October 24, 1970, A/RES/25/2625, UN Documents, <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>.

⁵¹ Edited by: Lauterpacht, Q.C., LL.D., F.B.A Oppenheims, Oppenheim's International Law 8th ed: Vol. 1 Peace, pp.563.上述情況所添附的領土雖主權無庸置疑，但可能造成領海基線向外延伸而導致專屬經濟區範圍擴大，以致影響相鄰國家之海洋權利，此時就須兩國進行協商談判來解決爭端。

⁵² Department of Defense, *The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment* (Washington D.C.: DOD, 2015), pp.16.

Republic of China) 更指出，至 2015 年底，已超過 3200 英畝 (約 1300 公頃)。⁵³

(五) 時效：

在勞特派特 (H.Lauterpacht) 修改的《奧本海國際法 (第八版)》(Oppenheim's International Law 8th ed) 中，對於因時效而獲取領土有明確的說明，其時效是指一國原本不正當即非法占有某塊領土，且在足夠長的一段時期連續且不受干擾的行使主權，以致在歷史發展的影響下造成一種一般信念，認為事物現狀是符合國際秩序的，因而取得該土地的主權。⁵⁴而所謂的「時效原則」的觀念是承襲羅馬法來作為一種取得領土主權的方式。⁵⁵在自從有國際法學後，就一直有學者以時效作為一種取得領土的方式，但大多學者仍承認這是一種有效的模式。⁵⁶

由上觀之，「時效」取得領土主權的方式與「先占」所成立的要件類似，但在仔細研究，其基礎在於對該地的「有效控制」，又與先佔有根本上的差異。其有四項要件，分述如下：⁵⁷

1. 被取得之領土原本是「有主地」，亦即在他國主權管轄下。這與「先占」的對象必須是「無主地」完全不同。
 2. 時效取得必須以「有效控制」為基礎，並有明顯的行使主權的事實與意向。
 3. 「有效控制」必須是持續且和平的進行，並不受該地原屬國家的干擾，亦即有原屬國家之默許。
 4. 必須經歷長時間和平不受干擾的有效控制。此處的有效控制遠較先占之有效控制時期為常。但須經歷多長的時間才能發生時效取得的效果則無定論。
- 簡言之，「時效」與「先占」的區別在於先占的對象是無主地，時效的對象則是他國領土。⁵⁸

另一方面，國際法相關的重要原則，分述如下：

⁵³ Office of the Secretary of Defense, Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2016 (Washington D.C.: DOD, 2016 April 26), pp.13.

⁵⁴ Edited by: Lauterpacht, Q.C.,LL.D.,F.B.A Oppenheims, Oppenheim's International Law 8th ed., Vol. 1 Peace, p.576.

⁵⁵ 同註 30，頁 520。

⁵⁶ Edited by: Lauterpacht, Q.C.,LL.D.,F.B.A Oppenheims, Oppenheim's International Law 8th ed, Vol. 1 Peace, p.575.

⁵⁷ 同註 31，頁 186-188。

⁵⁸ 同註 28，頁 86。

一、陸地支配海域原則

國際法上強調「陸地支配海域原則」(The Principle that the Land Dominates the Sea)，其意義為，海洋附屬於陸地而存在，擁有陸地即擁有海洋，不擁有陸地即不擁有海洋。因國家的領土首先就是其疆(邊)界(Boundary)內的陸地，包括其上空與其下的土壤，如果是一個擁有海岸或島嶼的國家，其領土就包括與陸地相鄰接的某些海域，例如領海、鄰接區域專屬經濟區，國家在這些海域分別行始不同程度的管轄權。就國際法而言，陸地扮演決定性的角色，取得陸地領土的同時包含取得其上空，若是沿海陸地或海上的島嶼則尚及於其周邊海域，換言之，陸地所取得的權利優於海洋。⁵⁹

二、專屬經濟區/大陸礁層的自然延伸原則

在三次聯合國海洋法會議以及 1982 年所決議的《海洋法公約》之後，各締約國紛紛主張本國的領海、毗連區、大陸礁層和專屬經濟區(有的國家建立的是專屬漁區)。並依照自然延伸原則(natural prolongation)擁有島礁主權。《聯合國海洋法公約》賦予沿岸國主張 200 哩專屬經濟區的權利，使得原本是公海的自由海域如今都成為國家管轄下的一片水域，根據該公約第 3 條規定，領海：從其基線量起，寬度不超過 12 哩；第 33 條規定，毗連區(Contiguous Zone)從測算領海寬度的基線量起，寬度不超過 24 哩；第 57 條規定，專屬經濟區從測算領海寬度的基線量起，寬度不應超過 200 哩；第 76 條規定，大陸礁層必須為沿岸國陸地領土向海自然延伸的部分，如果其寬度不超過 200 哩的，便擴展到 200 哩，如果超過 200 哩的，則長度不得超過 350 哩。⁶⁰從上述條文可得知兩點重要意涵：第一，沿岸國在專屬經濟區內行使的是「主權權利」，主要是屬經濟性質；第二，沿岸國只有在確立領陸主權與領海基線後，才能主張擁有專屬經濟區。⁶¹

三、國家繼承原則

繼承，指的是國際法上的權利和義務由一個承受者轉移給另一個承受者所發生的法律關係。⁶²一般來說，基於參加繼承關係的主體不同，國際法上的繼承可分為國家繼承和政府繼承兩類。其中，國家繼承的重要原因是基於領土變更的事實，領土之移轉有以

⁵⁹ 同註 15，頁 9。

⁶⁰ 蘇義雄，平時國際法，修訂四版(臺北:三民書局，2007 年)，頁 225-264。

⁶¹ 周容卉，我國「南向政策」之回顧與影響(臺北:國立政治大學碩士論文，2014 年)，頁 78。

⁶² 端木正，國際法(北京:北京大學出版社，1997 年)，頁 88。

下幾種情形狀況，即國家領土在發生分裂（一國分裂為數國）、合併（即兩個或兩個以上的國家合併組成一個新國家）、分離（即國家的一部分或者數部分領土從該國分離出去，成立新國家）、割讓（即一國領土的一部分轉交給另一國）等情況之下。當領土由一國轉移至他國時，即引起主權者的更替（Substitution），因而發生國家繼承的問題。⁶³至於政府繼承，其係指基於革命或者國內發生政變而導致的政權更迭，其舊政府的權利和義務被新政權取代的一種法律關係，它發生在非依照憲法發生的、不同性質政權更迭的情況之下。

宏觀來看，不論國家繼承和政府繼承，一般都涉二大部份，一是關於國際條約的繼承；二是關於條約以外的繼承，如債務、公共財產、國家檔案、既得權利和國際責任等的繼承。⁶⁴按照國際法，無論是國家繼承還是政府繼承，新國家或新政府一般都應該對平等情況下簽訂的非人身性、非政治性條約加以繼承，如邊界條約，有關河流使用、水流灌溉、道路交通等方面的條約和協定。⁶⁵

四、相等距離/特殊情勢

1958年《大陸礁層公約》第一次提出了「相等距離/特殊情勢」（equidistant lines）。該公約對大陸礁層劃界作了如下規定，第6條：「同一大陸礁層鄰接兩個以上海岸相向之領土時（或兩個毗鄰國家之領土），其界線由有關各國（或兩國）以協議定之。倘無協議，除根據特殊情況另定界線外，分界線應採用每點均與劃定各國領海寬度的基線最近點距離相等的中線」。⁶⁶

第二節 我國與南海爭端之相關國際條約

（一）南海地理位置概況

我國海岸沿線全長 5960 哩，除有四個海域外，以南海海域佔最大，地形結構在南海的西北面為亞洲大陸塊，東南面則為星羅棋布的島嶼（island）、岩石（rock）及珊瑚礁（coral reef），均為珊瑚礁所構成；南海諸島，其範圍北起北衛灘，南至曾母暗沙，西

⁶³ 同註 60，頁 157。

⁶⁴ 同註 60，頁 157。

⁶⁵ 同註 62，頁 89。

⁶⁶ 同註 17，頁 224；同註 60，頁 287。

起萬安灘，東至黃岩島（另一說為南沙海馬灘），⁶⁷區域內包含島嶼、沙洲、礁、暗沙和淺灘共有 300 個左右。⁶⁸南海由北至南大致上可劃分四大群島分為南沙群島（Spratly Islands）、西沙群島（Paracel Islands）、中沙群島（Macclesfield Bank）與東沙群島（Pratas Island）；其中的島嶼大多較為狹小，其中面積最大的是東沙島，約 12 平方公里，其餘的島礁面積就小很多，西沙最大的永興島為 1.85 平方公里，而南沙最大的太平島也只有 0.49 平方公里。

南海為世界第三大陸緣海，僅次於珊瑚海和阿拉伯海，面積約 356 萬平方公里，約渤海、黃海和東海總面積的 3 倍，平均水深約為 1212 米，最深處約達 5567 米。四周大部分為半島和島嶼。屬於熱帶深海。潮差平均 2 米。週邊國家和地區（從北順時針方向）中國大陸、臺灣、菲律賓、馬來西亞、文萊、印度尼西亞、新加坡、泰國、柬埔寨、越南等 10 國家。流入南海主要河流珠江、紅河、湄公河等 3 處。

南海位於中國大陸的東南邊境，是由台灣島、海南島、中南半島、蘇門答臘、爪哇島、婆羅洲以及菲律賓群島所包圍的半封閉水域（semi-closed sea）；在經緯度的部分，北自北緯 11 度起，南至北緯 4 度止，東經自 109 度起，西至 117 度止，東西距離最長約 1,538 公里，南北距離則有 2,775 公里，總面積約 350 萬平方公里；北邊從台灣海峽與東海連結，東北邊則是經呂宋海峽連接太平洋，南邊透過卡里馬達海峽連接爪哇，東南方經過巴拉巴克海峽連結蘇祿海，西部則有麻六甲海峽與印度洋相通。

⁶⁷ 「海域資訊專區－南海簡介」，內政部地政司，http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/layout_C20.aspx。

⁶⁸ 「南海」，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E6%B5%B7>



69

圖 2-1：民國 36 年內政部公佈南海諸島位置圖

資料來源：中華民國內政部，<http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/img/%E5%8D%97%E6%B5%B71.jpg>

南海是區域重要交通線樞紐，海域蘊藏豐厚油氣資源。不僅是世界運量第二大的海上航道，位於東北亞通向印度洋、中東、歐洲的海上交通必經之處，麻六甲海峽進出印度洋所必經之地，為海上貿易的生命線，更具重要戰略位置。⁷⁰地理位置其重要性，對周邊國家及區域外大國來說，是個極為重要的關鍵要衝。

⁶⁹ 同註 13，頁 81。

⁷⁰ 同註 13，頁 48。

目前南海諸島大致上被各方佔領的有中華民國 2 處（太平島、東沙島等）、中華人民共和國 11 處（永暑礁、華陽礁、赤瓜礁、南薰礁、渚碧礁、東門礁、美濟礁等）、越南 29 處（南子島、敦謙沙洲鴻麻島、景宏島、南威島、安波沙洲、染青沙洲、中礁、畢生礁、日積礁、柏礁、西礁、東礁、大現礁、無也礁、六門礁、南華礁、奈羅礁、舶蘭礁、鬼喊礁、廣雅、瓊礁、蓬勃堡礁、萬安礁、西衛礁、李準灘、人駿灘等）、菲律賓 9 處（馬歡島、費信島、中業島、南鑰島、北子島、西月島、雙黃沙洲、司令礁、禮樂灘等）、馬來西亞 5 處（彈丸礁、光星仔礁、南海礁、榆亞暗沙、簸箕礁）、汶萊與印尼宣稱擁有南沙海域之南通礁主權，雖未進駐兵力但以加強軍購、觀光設施，表達對南沙的關切。



圖 2-2：南海聲索國佔領島嶼示意圖

資料來源，<https://newtalk.tw/news/view/2017-06-19/89608>。

（二）涉及南海的相關國際條約

1. 中法界務條約：

早在 1887 年（清光緒 13 年）6 月 26 日與法國簽訂的〈中法越南續議界務專約〉（The Sino-French Demarcation Treaty 1887），其中關於中國廣東省與越南界線於第二條

規定：「...海中各島，照兩國勘界大臣所劃紅線，向南接劃，越茶古社（越文中文名為「萬注社」，在芒街以南，竹山西南）東邊山頭即以此線為界，此線以東的海中各島嶼歸中國，此線以西海中九頭山及各小島歸越南。」南沙群島即在此紅線以東的範圍以內。依照中、法雙方政府此項條約的規定，可以確認中國西沙群島及南沙群島主權屬於我國，而越南之後以繼承法國的國家權利自居，自當遵守其保護國法國所簽屬的條約，故西沙與南沙群島主權屬我國是無庸置疑。

2 舊金山和約

《對日和平條約》，簡稱《對日和約》，亦通稱舊金山和平條約或舊金山和約，在第二次世界大戰結束後，由於日本無條件投降，當時戰勝國與日本簽訂和平條約，並在 1951 年 9 月 8 日由包括日本在內的 49 個國家的代表，在美國舊金山的戰爭紀念歌劇院簽訂，此合約在 1952 年 4 月 28 日正式生效，日本也隨著這份和約的正式生效，結束長達七年的盟軍佔領時期，並恢復正常國家地位。而簽訂的舊金山和約最主要的目的在於解決在第二次世界大戰日本戰敗投降的政治地位、以及釐清戰爭責任所衍生的國際法律問題。

⁷¹《舊金山和約》規定日本投降的相關事宜，其中第二條規定提到，日本必須放棄「對於台灣及澎湖群島之一切權利、權利名義與要求」，然因為《舊金山和約》並未明確的指明臺灣、澎湖是要讓渡給哪一國，所以大多學者已國際法的角度去論述，並逐漸放棄由「開羅宣言（Cairo Declaration）」及「波茨坦公告（Potsdam Declaration）」的論證，改由舊金山和約的主張，依據「先占」的原則，中華民國持續統治臺灣，進而用有其主權。

72

在二次大戰期間盟軍曾發表兩次有關臺灣地位的重要宣言，分為 1943 年「開羅宣言（Cairo Declaration）」和 1945 年「波茨坦公告（Potsdam Declaration）」，雖然二者都不具備條約的性質，但由於是在說明戰後台灣地位的歸屬問題，也是作為中華民國統治臺灣正當性的基礎⁷³。美國總統羅斯福於 1943 年 2 月 24 日的廣播演說中亦謂將臺澎等日本侵佔的中國領土歸還中國。1951 年 9 月 8 日，同盟國 52 個國家（我國與中共均未

⁷¹「舊金山和約」，<https://zh.m.wikipedia.org/zh-tw/舊金山和約>。

⁷²「舊金山和約」，[台灣大百科全書](http://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=3883)，nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=3883。

⁷³「舊金山和約與台灣主權歸屬問題」，[民報電子報](http://www.peoplenews.tw/news/51533cb0-19a9-40b1-bd41-3eb2249d1734)，[https://www.peoplenews.tw/news/51533cb0-19a9-40b1-bd41-3eb2249d1734](http://www.peoplenews.tw/news/51533cb0-19a9-40b1-bd41-3eb2249d1734)。

參與)在美國舊金山所簽的「舊金山對日和約」第二章(領土部份)第二項規定:「日本放棄對臺灣及澎湖之一切權利、權利名義與要求。」;第五條規定:「日本放棄對西沙群島及南沙群島之一切權利、權利名義與要求。」,放棄以後該島的歸屬及交還原屬國雖無註明清楚,但日本自我國手中侵佔之領土,戰敗後歸還原屬國當屬合理。

然而日本會選擇與中華民國政府簽約,其主要原因是聽從美國及佔領日本的盟軍總部的意見。在「舊金山和約」的二十六條規定:「日本準備與簽署或加入一九四二年一月一日聯合國宣言且對日作戰,或與前屬本約第二十三條所稱國家領土之一部分之任何國家,而均非本約簽字國者,訂立一與本約相同或大致相同之雙邊和約;但日方之此項義務將於本約生效後屆滿三年時終止。」但在第二十六條對於「中華民國與日本國間和平條約」的範圍也有清楚的規定:「倘日本與任何國家成立媾和協定或有關戰爭要求之協議,而於各該協議中給予該國以較本約規定為大之利益時,則該項利益應由本約之締約國同等享受。」由此可知,「舊金山和約」雖然在二十六條明確規定日後中華民國與日本簽訂雙邊和約的依據,可是也同時排除了中華民國在與日本簽訂的和約中,取得任何「舊金山和約」規定之外權利的可能性。因此,依據「舊金山和約」第二條、第五條和第二十六條,也訂定「台灣地位未定論」重要的法理依據。

3.中日合約

因兩岸對峙及當時國際情勢,致使我國未能參與 1951 年的舊金山和平會議,而在次年的 4 月 28 日在美國國務院顧問杜勒斯安排下,我國在台北與日本單獨簽訂一項雙邊和平條約「中華民國與日本國間和平條約」(Treaty of Peace between the Republic of China and Japan),亦是我們宣稱的《中日和約》,這是能夠界定當前臺灣主權的國際法,是中華民國與日本間的國際條約,並於同年的 8 月 5 日生效。在條約的第二條說明:「茲承認依照 1951 年 9 月 8 日在美利堅合眾國舊金山簽訂之對日和約第二條,日本國業已放棄對於臺灣及澎湖群島以及南沙群島、西沙群島之一切權利、權利名義與要求。」日本國對於臺灣、澎湖「一切權利、權利名義與要求」的法源為「馬關條約」,該權利為完全主權。⁷⁴此項雙邊條約對主權的轉移雖仍與多邊的舊金山和約一樣,仍然措詞含混。

⁷⁴林滿紅,「界定台灣主權歸屬的國際法--中日和約」, <https://www.phys.sinica.edu.tw/~tsongtt/c-writing-Lin-2.htm>。

但因為已能將西沙及南沙主權與台澎相提併論，西沙與南沙主權屬於我國的推論更加明確具體。且日本放棄南海諸島，與中華民國為談判的對象，即是承認我國是國際法人實體，因此，我國接管日本放棄的土地，實屬合理。《中日和約》就我國而言：在對外方面，《中日和約》可為我國在國際間提供法權基礎；在對內方面，《中日和約》雖然與各方的論述角度意見仍有所不同，可是也算是提供一個讓各國取得共識的法理基礎，對我國主權方面有一定的提升。

第三節 南海諸島之主權事實

南海的位置處於複雜的地理環境，除了南海的領土主權、領海劃界紛爭外，尤其是在軍事、經濟及地緣戰略價值，亦包含攸關各國國家安全考量及國家利益等相關因素；南海諸島的發現，最早可追溯至西元前二世紀西漢時代，約莫明清時期將之納入中國版圖進行管理，二次世界大戰後對其命名及設治管理，惟近代以來，國際海洋法的發展不僅未能使原本存在的主權爭議獲得解決，反而因沿海國競相依法提出權利主張而使爭端更加複雜。⁷⁵「南海主權」爭端成因複雜，自二戰結束後周邊國家因南海紛爭歷經數次重大衝突與風波，本小節針對南海諸島嶼的歷史發展進行回顧，茲分述如下：

一、我國對南海諸島的發現，可追溯到西元前二世紀漢武帝時代，南海成為中國與西方羅馬間貿易聯絡的海上通道。依據中共在 1980 年所發表「中國隊西沙群島和南沙群島的主權無可爭辯」的聲明，遠在西元前二世紀的漢武帝時代，中國人就開始對南海的發現與利用。⁷⁶東漢時期，中國地方政府官員開始在南海巡視的活動，⁷⁷並陸續到此開發和經營，是中國漁民從事捕魚等經濟活動與作息的場所，從我國諸多史冊中「九乳螺洲」、「長沙」、「七洲洋」、「千里長沙」、「萬里石塘」就是對南海諸群島的古時稱呼。到了唐宋時期，南海作為中國疆域的一部分，以為當時東南亞國家所公開承認。⁷⁸明代開始將南海諸島劃入中國版圖地圖中，清代則已經有大量地圖顯示西沙和南沙群島均已列

⁷⁵ 李金明，「海洋法公約與南海領土爭議」，**南洋問題研究**，第 2 期，2005 年），頁 83。

⁷⁶ 中華人民共和國務院，「中國隊西沙群島和南沙群島的主權無可爭辯」，**中華人民共和國國務院公報**，第 1 號，(1980 年)，頁 19-20，<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1980/gwyb198001/pdf>

⁷⁷ 張延廷，**兩岸和平發展與互信機制之研析**（臺北：秀威資訊科技，1998 年），頁 71。

⁷⁸ 沈克勤，**南海諸島主權爭議述評**（臺北：台灣學生書局，1990 年），頁 40-58。

入清朝疆域內。⁷⁹清末民初國力衰弱，法國因南沙群島地理位置靠近其安南，覬覦已久。

雖然這些歷史事實在法理上，還不足以構成我國對該群島享有主權之基礎，但地方誌書及古籍都有記載南海海域及島礁的地質、資源、地理位置及國人經營活動的情形。南海諸島為我國先民所發現、命名、長期使用，納入領土版圖，雖然大部分島礁長期「無人居住」，但並非「無主地」。然而也可從中而知，千百年來，歷代政府對南海一直擁有並執行其管轄權。這樣的情形一直延續到十九世紀末，南海主權才開始受到中國的挑戰。

在 1883 年前南海區域並不存在主權爭端。在這之前南海都在中國的實際管轄、控制之下，直到 1883 年後，先後有英、德、日、法等國企圖染指南海諸島，法國更以實際行動佔領西沙諸島，從此開啟南海爭端。⁸⁰1909 年日本覬覦南海諸島資源，滿清政府重視對南海主權及海洋權益，派員赴西沙等 15 島上立碑、豎旗及鳴炮，向國際宣告對南海的主權。⁸¹

二、1933 年法國侵占中華民國南沙群島的太平、中業等九個島嶼。對此，政府也運用外交手段向法國政府提出嚴正交涉。我國政府在 1932 和 1935 年間，由參謀本部、內政部、海軍部、教育部、外交部和蒙藏委員會共同組成的水陸地圖審查委員會專門審定我國南海葛島嶼等名稱共 132 個，並將南海諸群島各個島名，編成「中華民國南海各島嶼圖」，明確標示東沙、西沙、中沙及南沙群島屬我國的版圖管轄。⁸²

1939 年日軍侵占海南島，4 月 9 日日本正式宣布佔領東沙群島、西沙群島和南沙群島，並將南沙群島改名為「新南群島」。1945 年 8 月 10 日，日本戰敗投降，撤離南海諸島。⁸³

三、在二次世界大戰後，1945 年 8 月 26 日，在同盟國協議下，盟軍最高統帥下令：凡位於北緯 16 度以上的越南境內日軍，應向中國投降。原駐西沙及南沙的日軍向海南島集中投降，等待遣送。1946 年 3 月，中國將戰後軍 240 事接管的越南北部交還給法國。法國當時並未要求將西沙與南沙主權一併接收。⁸⁴1946 年 11 月接收西沙群島並派

⁷⁹ 同註 13，頁 108。

⁸⁰ 同註 12，頁 33-74。

⁸¹ 蕭曦清，*南沙風雲-南沙群島問題的研判與分析*（臺北：台灣學生書局，2001 年），頁 84-85。

⁸² 同註 81，頁 86。

⁸³ 同註 12，頁 86。

⁸⁴ 同註 81，頁 94。

兵駐守，12月我國民政府派出「中業號」、「永興號」、「太平號」、「中建號」等四艘軍艦，由指揮官林遵、姚汝鈺率領南下，並有內政及陸海空軍各部代表隨往視察，會同海軍在廣州出發，前往西沙、南沙進駐接收。1947年12月1日中華民國內政部繪製並公布「南海諸島位置圖」，該圖在南海諸島四周畫有十一條線段，通稱南海「U形線」，南至北緯4度。⁸⁵在南海標出東沙、西沙、中沙及南沙四個群島，並採用四群島的最外緣島礁嶼鄰國海岸線之間的中線在其周邊標繪「十一條斷續線」的疆界，也稱「傳統海疆線」或「南海U形線」，屬中華民國領土。⁸⁶

中華民國對南海有關具國際法效力的國際文書其包括「開羅宣言」、「波茨坦宣言」、「舊金山和約」、「日本降伏文書」及「中日和約」等相互聯結，說明日本侵占我國領土予以歸還事實。⁸⁷1943年12月1日中華民國、美國與英國共同發布的《開羅宣言》(Cairo Declaration)中，明定盟國召開開羅會議的目的「在使日本所竊取於中國之領土，例如東北四省、臺灣、澎湖群島等，歸還中華民國，其他日本以武力或貪慾所攫取之土地，亦務將日本驅逐出境」。⁸⁸

1945年7月26日中華民國、美國、英國及蘇聯共同發布《波茨坦宣言》(Potsdam Proclamation)第8條復明定「《開羅宣言》之條件，必須實施。」1945年9月2日，日本天皇向盟軍統帥正式無條件投降所簽署的《日本降伏文書》(Japanese Instrument of Surrender)中，明白宣示接受《波茨坦公告》。實際上，《日本降伏文書》接受《波茨坦公告》，《波茨坦公告》又規定《開羅宣言》的條件必須實施，很明顯的，《日本降伏文書》已經將三項文件結合。相關各國與聯合國均視此三文件具有條約性質，三者對日本、美國與我國當然都具有法律拘束力。⁸⁹

隨著第二次世界大戰結束，中華民國根據《開羅宣言》、《波茨坦宣言》、《舊金山和約》及《中日和約》等國際文件，以恢復對南沙的主權。而在《舊金山和約》的第二條第六款規定：「日本放棄對於南沙群島及西沙群島之一切權利、權利名義與要求。」從此

⁸⁵ 中華民國外交部，「中華民國南海政策說帖」(2016年)，頁7-8。

⁸⁶ 蘭寧利，「海軍與海巡署在東、南海護漁應有的角色與對策」，第三屆海洋與臺灣研討會(臺北：財團法人台灣研究基金會、國立台灣海洋大學，2014年2月21-22日)，頁123。

⁸⁷ 同註85，頁18。

⁸⁸ 同註85，頁19。

⁸⁹ 同註85，頁19。

一條款中只規定日本放棄對南沙群島及西沙群島的權利，並未明確說明放棄的權利是由哪個國家來接收，再加上中華民國跟中共都不是《舊金山和約》的簽字國，以導致南沙及西沙群島的主權歸屬產生了爭議空間。⁹⁰基於上述，周邊國家便藉此主張南海地區為國際法的無主地，是用無主地先占原則，並擴大對南海諸島佔領，也將此行為合理化。

⁹¹比爾·海頓（Bill Hayton）在《南海:21世紀的亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步?》中表示，在1943年時美國早已預劃在戰爭結束後，不打算把南海諸島主權歸還給中國。⁹²

因此，在國內有關南海爭端歷史的研究文獻中，部分學者強調1951年的《舊金山和約》才是造成現今南海爭端的真正關鍵。⁹³然而在中共學者的文獻中，發現中共學者都刻意不談及《舊金山和約》，大多都在強調會有現在的南海情勢，是美國、英國及法國等國家刻意製造以對抗共產集團。吳士存《南沙爭端的起源與發展》中表示，形成南沙爭端是因為是到冷戰格局的影響，是美國為了圍堵中共而一手安排的。⁹⁴

四、由於南海屬一「半閉海」(semi-enclosed sea)⁹⁵周邊的海域均為爭端國所環繞，分別是我國、中共、柬埔寨、泰國、越南、印尼、馬來西亞、汶萊及菲律賓。各國為求最大利益，均極力向外延伸對大陸礁層或專屬經濟區的範圍；也因此造成各國彼此間所主張的海域相互重疊，又造成海洋權力的爭端。⁹⁶然而因為國際海洋法的發展，並未能使原本存在的主權爭議獲得解決，反而造成沿海國相互競爭下，依法提出權利主張使其爭端更加複雜。

⁹⁰ 同註12，頁63。由於我國未出席《舊金山和約》並簽署和約，故1952年4月28日，日本另與我國簽訂《中日和平條約》以結束雙方間的戰爭狀態，和約中的第二條在談及有關南沙及西沙群島的主權時，亦僅陳述按照《舊金山和約》的第二條，「日本國業已放棄對於臺灣及澎湖群島以及南沙群島及西沙群島之一切權利、權利名義與要求。」而未明確規定主權之歸屬。詳見：丘宏達編輯，陳純一助編，現代國際法參考文件（臺北：三民書局股份有限公司，1996年），頁942-946。

⁹¹ 同註15，頁2。

⁹² 林添貴譯，Bill Hayton 著，**南海:21世紀的亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步?**(臺北：麥田出版，2015年)，頁7-9。

⁹³ 詳見同註78，頁196。同註12，頁63。張泰澄，「中共南海策略之研究：新現實主義觀點」，國防大學，2014年，頁36。丘宏達，**關於中國領土的國際法問題論集**(臺北：台灣商務印書館股份有限公司，2004年)，頁237。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：國立政治大學碩士論文，2004年)，頁2。

⁹⁴ 吳士存，**南沙爭端的起源與發展**（北京：中國經濟出版社，2010年），頁7-9。

⁹⁵ 依《聯合國海洋法公約》第122條之定義，「閉海或半閉海」是指兩個或兩個以上國家所環繞並由一個狹窄的出口連接到另一個海或洋，或全部或主要由兩個或兩個以上沿海國的領海和專屬經濟海域構成的海灣、海盆或海域，中華民國內政部，〈聯合國海洋法公約〉，1994年5月，頁44，「聯合國海洋法公約」，內政部海域資訊專區，<http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/pdf/D02.pdf>。

⁹⁶ 劉峰，**南海開發與安全戰略**（北京：學習出版社，海南出版社，2013年），頁24-29。李金明，**南海波濤：東南亞國家與南海問題**（北京：江西高校出版社，2005年），頁16-32。

第四節 小結

既有的國內外學者幾乎強調南海地緣環境的戰略價值，且認為南海地理位置的重要性，因位於印度洋與太平洋主要航運要衝，對於周邊國家及區域外的大國，均是極為關鍵的要衝。若從 1940 年代當時國際法的觀點來看，我國用 U 形線作為辨識島嶼主權的依據並未違反國際法法理的原則，而我政府主張島嶼領土主權的前提之下，以國際法的角度來約束劃分南海海域，是非常務實而且兼顧法理的作為。相較於其他聲索國家所提出的宣稱，就國家政治的角度來看，還牽涉許多不同的原素，譬如國與國之間的關係及國家安全利益。

就學術的角度來看，我國的南海領土主權主張是經得起國際法律與學術理論的驗證，這也是我國政府所應據理力爭的立場與態度，萬萬不可因為其他聲索國家抱持不同的態度而自行退讓，各個聲索國家在南海爭議議題上所持的論點、相互挑戰彼此、誰也不讓誰，乃為國際關係中正常自然的現象，在既得利益者的前提下，我國若不為自己的主張積極尋求歷史證據及國際法法理依據，據以論證自己的立場，那麼，更不用其他我們的主張能為其他各個聲索國家接受了。

至於各方學者的觀點，基本上，學術界一致認為《聯合國海洋法公約》應發揮維護海洋安全及秩序該有的積極功效，海洋法既是國家間關於各種海洋區域的法律制度，也實際反映出國家使用海洋的習慣，因此可以是作為國家與國家間利用海洋所有規範的總稱。

國際法的重要原則強調以不使用武力、尊重國家主權及領土的完整，並透過法律來和平解決國際間的爭端，但各方學者均認為《公約》的條文內容過於籠統且不夠明確，致使南海地區周邊國家為求國家本身的利益，各自主張其把南海透過島礁建設把海域劃分的行為合理化，並藉以鑽法律漏洞，不僅沒有解決各國的紛爭，反而造成南海爭議不斷的延燒。

第三章 南海爭端相關國家的立場與政策

雖然我國已明確指出南海「十一段斷續線」或「U型疆域線」內水域為我所管轄之海域；然自從發現此海域蘊藏豐富的資源後，隨即引發了更激烈的領土爭奪戰，各國均積極的宣稱擁有我國南海地區部分之主權。本章即就南海爭端相關國家的立場與政策做一探討。

第一節 中華人民共和國

在當前南海諸島的主權爭端中，中華人民共和國無疑是最具影響力的國家，中共宣稱其為最早發現和經營南海諸島的國家，亦提出大量歷史文獻來證明其主權；⁹⁷另中共亦宣稱南海係其傳統之歷史性水域（historic waters），因而對於南海擁有歷史性權利（historic rights）。

對於南海，中共主張其擁有九段線（又稱為U型線）內所有島礁的領土主權，並對線內水域享有主權權利與管轄權。儘管如此，九段線究竟屬於歷史性水域、域線抑或是島嶼歸屬線，迄今依舊眾說紛紜，⁹⁸中國始終未能清楚闡述九段線的定義、性質與座標。⁹⁹而南海聲索國隨著能源需求增加，加上中共國力大幅上升，驅使南海情勢日漸升溫且日趨複雜。

總的來看，中國對於南海的政策演進，主要可以劃分為以下三個時期：

（一）外交宣示時期（1949年至1973年）

1951年8月，時任中國外交部長的周恩來在《關於美英對日和約草案及舊金山會議的聲明》中指出：「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，在日本帝國主義發動侵略戰爭時雖曾一度淪陷，但日本投降後已為當時中國政府全部接收。」¹⁰⁰1958年9月，《中華人民共和國政府關於領海的聲明》再度確認

⁹⁷ 俞寶賜，「比較兩岸對南海主權問題之立場與政策」，*理論與政策*，第9卷第4期，1995年），頁106。

⁹⁸ 李金明，「南海斷續線的法律地位：歷史性水域、疆域線、抑或島嶼歸屬線？」，*南洋問題研究*，第4期，2010年），頁22~28。

⁹⁹ 薛力，「南沙能源開發與東亞整合」，*二十一世紀*，第127期，2011年），頁109。

¹⁰⁰ 「周恩來外長關於美英對日和約草案及舊金山會議的聲明」，*新華網*，1951年8月15日，

南沙群島、東沙群島、西沙群島、中沙群島為中國領土。¹⁰¹在面對 1959 年南越占領西沙群島、劫掠中國漁船與漁民此一危機之際，中國外交部發表聲明表示抗議。¹⁰²

換言之，中共從建政至 1973 年的這段期間，整體國家力量尚在上升當中，內部政局也動盪不安，加上其時海軍軍事力量有限，捍衛南海海域領土的主權實乃力有未逮，加上當權者實在是欠缺發展海權的觀念，使得中華人民共和國並未相當重視南海海域的重要性，在此期間，中共除了有兵力駐守在西沙群島之外，多透過政治人物公開發表談話的方式來宣示國家領土主權，實際捍衛領土主權的行動可謂極少，相對的態度趨於消極治理。

（二）武裝衝突時期（1974 年至 1989 年）

1974 年 1 月，中共與南越爆發西沙海戰，中共海軍「收復」西沙群島西部的珊瑚、甘泉、金銀等島，開始能夠全面對於西沙群島及其周邊海域行有效控制之實，¹⁰³與前段消極治理的態度相較，此階段為中共南海政策從過去消息的外交宣示走向具體維護主權的重要分水嶺。

中國外交部亦發表聲明指出：「為了維護我國的領土完整和主權，中國政府和中國人民有權採取一切必要的自衛行動。」¹⁰⁴1988 年 3 月，中國與越南再度爆發南沙海戰（又稱為中越赤瓜礁海戰），戰後中國成功控制南沙群島中的永暑礁、華陽礁、東門礁、南薰礁、渚碧礁以及赤瓜礁，始在南沙占領島礁。¹⁰⁵

（三）擱置爭議，共同開發（1990 年迄今）

鄧小平提出的「擱置爭議，共同開發」的主張，是指導中共以和平來解決領土爭端

<https://zh.wikisource.org/zh-hant/%E5%91%A8%E6%81%A9%E6%9D%A5%E5%A4%96%E9%95%BF%E5%85%B3%E4%BA%8E%E7%BE%8E%E8%8B%B1%E5%AF%B9%E6%97%A5%E5%92%8C%E7%BA%A6%E8%8D%89%E6%A1%88%E5%8F%8A%E6%97%A7%E9%87%91%E5%B1%B1%E4%BC%9A%E8%AE%AE%E7%9A%84%E5%A3%B0%E6%98%8E>。

¹⁰¹ 「中華人民共和國政府關於領海的聲明」，新華網，1958 年 9 月 4 日，http://www.zwbk.org/zh-tw/Lemma_Show/211692.aspx。

¹⁰² 「中華人民共和國國務院公報」，中華人民共和國中央人民政府網站，1959 年 4 月 14 日，<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1959/gwyb195907.pdf>。

¹⁰³ 同註 13，頁 174~175；「鄧小平復出第一仗：西沙海戰贏南越」，中國共產黨新聞網，2008 年 12 月 24 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/85037/8562040.html>。

¹⁰⁴ 楊作洲，*南海風雲：海峽及相關問題的探討*（臺北：正中書局，1993 年），頁 67~71。

¹⁰⁵ 同註 13，頁 237~240；「劉華清評中越赤瓜礁海戰：越南心裡仍不服氣」，央視網，2013 年 4 月 28 日，<http://big5.cntv.cn/gate/big5/history.cntv.cn/2013/04/28/ARTI1367111402344383.shtml>。

的新思想方針。在冷戰結束後，中共和大部分的鄰國解決了懸決已久的領土邊界問題，在少數未解決的鄰國領土邊界問題上，以與日本的釣魚島和南沙群島問題為最。中日兩國在釣魚島問題上存在不同主張，中共為了中日關係長遠的發展，在堅持一貫立場的前提下，於中日邦交正常化談判的同日達成了將此問題留待以後解決的諒解。

1986年6月，菲律賓副總統勞雷爾訪華時，鄧小平向他提出，「南沙問題可以先擱置一下，先放一放，我們不會讓這個問題妨礙與菲律賓和其他國家的友好關係」。1988年4月，艾奇諾總統訪華，鄧小平會見她時再次闡述這一主張。他說，「從兩國友好關係出發，這個問題可先擱置一下，採取共同開發的辦法」。艾其諾總統和勞雷爾副總統都對鄧小平的主張作出積極且正面的回應。「擱置爭議，共同開發」的基本含義是：第一，主權屬我；第二，對領土爭議，在不具備徹底解決的條件下，可以先不談主權歸屬，而把爭議擱置起來。擱置爭議，並不是要放棄主權，而是將爭議先放一放；第三，對有些有爭議的領土，進行共同開發；第四，共同開發的目的是，通過合作增進相互了解，為最終合理解決主權的歸屬創造條件。¹⁰⁶

除了「擱置爭議，共同開發」的政策倡議外，中共也開始調整其宣示領土主權的方式，以立法的方式強調領土主權的主張。例如，1992年2月通過的《中華人民共和國領海及毗連區法》第二條，明文指出東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島的主權歸屬中國；¹⁰⁷1998年6月通過的《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》第十四條，明定「本法的規定不影響中華人民共和國享有的歷史性權利」¹⁰⁸另外，中華人民共和國與東協國家於2002年簽署《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)，重申《聯合國憲章》(United Nations Charter)宗旨和原則、《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea)、《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation, TAC)、和平共處五項原則以及其他公認的

¹⁰⁶ 「擱置爭議，共同開發」，2013年8月11日，
<http://www.twiki.com/wiki/%E6%93%B1%E7%BD%AE%E7%88%AD%E8%AD%B0%EF%BC%8C%E5%85%B1%E5%90%8C%E9%96%8B%E7%99%BC>。

¹⁰⁷ 「中華人民共和國領海及毗連區法」，中華人民共和國中央人民政府網站，2005年9月12日，
http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31172.htm。

¹⁰⁸ 「中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法」，中華人民共和國中央人民政府網站，2005年9月12日，
http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31086.htm。

國際法原則，各方承諾保持自我克制，不採取使爭議復雜化、擴大化和影響和平與穩定的行動，包括不在現無人居住的島、礁、灘、沙或其它自然構造上採取居住的行動，並以建設性的方式處理它們的分歧。在和平解決它們的領土和管轄權爭議之前，有關各方承諾本著合作與諒解的精神，努力尋求各種途徑建立相互信任。¹⁰⁹雖然中華人民共和國與各個聲索國家共同簽屬的宣言並沒有具有國際法上的法律效力，中華人民共和國仍藉此一宣言展現想要以和平的方式解決南海海域的爭端問題，增進各個聲索國家之間的互相信賴。

近年來，中共開始積極的治理南海，這導致了南海問題開始受到越來越多國家的關注。在2009年5月7日中共向聯合國秘書長潘基文（Ban Ki-moon）稱中共擁有南海諸島及鄰近海域無可爭辯的主權，並提出乙張以「九段線」（Nine-Dash Line, 亦稱U型線, U-shaped Line）劃出其南海疆域的南海地圖做為文件，幾乎將整個南海納入。¹¹⁰2013年開始進行南海島礁填海造島，2015年初步完成造島並進行建設至今。期間，2015年中共國防部發佈《中國的軍事戰略》言明，「個別海上鄰國在涉及中國領土主權和海洋權益問題上採取挑釁性舉動，在非法『佔據』的中方島礁上加強軍事存在。一些區域外的國家也極力插手南海事務，個別國家對華保持高頻度海空抵近偵察，海上方向維權鬥爭將長期存在---隨著國家利益不斷拓展，國際和地區局勢動蕩---都可能對國家安全構成威脅，海外能源資源、戰略通道安全以及海外機構、人員和資產安全等海外利益安全問題凸顯。」¹¹¹2019年6月於東協峰會（ASEAN Summit）結束時，中共再次強調「南海各方行為宣言」的重要性，¹¹²但同年中共也發佈《新時代的中國國防》，其中強調，「陸地邊界爭議尚未徹底解決，島嶼領土問題和海洋劃界爭端依然存在，個別域外國家艦機對

¹⁰⁹ 「南海各方行為宣言」，2016年12月4日，
<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E5%90%84%E6%96%B9%E8%A1%8C%E7%82%BA%E5%AE%A3%E8%A8%80>。

¹¹⁰ “The Permanent Mission of the People’s Republic of China submits a communication to H.E. Mr. Ban Ki-Moon, Secretary-General of the United Nations, “CML/17/2009, *The United Nations*, New York, 7 May 2009.
https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf.

¹¹¹ 「中國的軍事戰略」，**中共國防部**，2015年5月26日。www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812.htm。

¹¹² Chairman’s Statement of The 34th ASEAN Summit, “REGIONAL AND INTERNATIONAL ISSUES AND DEVELOPMENTS,” Bangkok, June 23, 2019.https://asean.org/storage/2019/06/Final_Chairs-Statement-of-the-34th-ASEAN-Summit_as-of-23-June-2019-12....pdf.

中國頻繁實施抵近偵察，多次非法闖入中國領海及有關島礁鄰近海空域，危害中國國家安全。」¹¹³凸顯出中共在傳統「疆域」堅定的立場，同時反映其對「邊疆」利益的重視。

在現今全球化時代，國家的疆域並不完全等同於領土，邊疆不僅成為領土的一部份，亦成為關注焦點之一。在此發展趨勢下，中共對於「疆域」與「邊疆」的認知也隨之有所改變，在中共的認知中，「疆域」包括幾個主要部份：一、擁有主權的區域，即中共固有的領陸、領海、內水及其領陸、領海、內水的上空和地下；二、行使主權權利和管轄權區域，如專屬經濟區和大陸架；三、運用國家力量去保護的海外利益聚積區和關鍵性區域；四、依據國際法和國際規則而實際使用和管理的公共區域，如進行科學考察的國際海底區域、南北極的科學考察站，以及將來的地球軌道空間站等等。至於利益「邊疆」，則包括領土之爭（如島嶼的爭奪、資源地的爭奪），太空的爭奪等等，其中，又以戰略邊疆的爭奪最為突出，透過對戰略要衝（包括航道、運河、能源供應地、水源地）的控制，獲得戰略上的優勢，或對某些國家形成圍困之勢，以維護國家的利益邊疆，實現本國的重大利益。¹¹⁴綜上所述，南海在中共的戰略價值認知當中，並不僅限於傳統「疆域」之價值，更有超越主權之「邊疆」利益。

現階段，中共在尚未與美國發生衝突的情況下，為了能主宰或控制近海地區，已規劃進行下列一項或多項任務：¹¹⁵

1. 控制南海地區捕撈作業，以及石油和天然氣勘探活動。
2. 對與南海地區其他國家施加脅迫、恐嚇或政治壓力。
3. 宣佈並實施南海防空識別區（ADIZ）。
4. 宣佈並實施臺灣周圍專屬經濟區（如封鎖）。
5. 促進中共軍事存在和政治影響力，進一步投射到西太平洋。
6. 幫助實現中共在歐亞大陸成為區域霸權的廣泛目標。

¹¹³ 「新時代的中國國防」，中華人民共和國國防部，2019年7月24日。
www.mod.gov.cn/big5/topnews/2019-07/24/content_4846387.htm。

¹¹⁴ 「戰略邊疆」係一國國力和影響力所能達到的、可控制的地理與空間區域，它是國家實力、戰略意志以及國家戰略能力的投射範圍。「利益邊疆」則係一國能夠控制或施加有效影響的海外利益範圍；戰略邊疆是回應國家利益的戰略要求。參閱周平主編，**國家的疆域與邊疆**（北京：中央編譯出版社，2017年），頁276-277。

¹¹⁵ China's Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests-Background and Issues for Congress, *Congressional Research Service*, January 31, 2019, pp.2-3.

上述多項任務正被中共一一實現，且中共持續加強與東南亞各國的合作關係，更不難發現中共漸漸可以與東南亞國家達成南海爭議處理共識；因為中共種種對南海主權的具體行為，也在說明美國除不再擁有絕對優勢，亦越來越難自由存在於南海地區。然而中共在南海「九段線」主權也不急於一時去爭奪，反而應該把重點放在如何將美國因素排除，推擠出南海。

中共於 2013 年 11 月 23 日發表聲明東海防空識別區的劃設與相關實施規定，要求各國飛行器在進入其所劃定的識別區之前，必須先行報備並提供飛行資料。由於北京所劃設的東海防空識別區涵蓋範圍與我國、日本及南韓均有重疊，因此引發前述國家不滿。美國也認定中共防空識別區的劃設，破壞了區域現狀，不僅強烈譴責，也派遣軍機帶頭進入北京所劃設的防空識別區，日本、南韓也隨之跟進。¹¹⁶

而在南海方面，以色列國際衛星影像公司（Image Sat International, ISI）在 2020 年 5 月 13 日公布的衛星照片顯示，中國解放軍空警-500 預警機（KJ-500）及空潛-200 反潛機（KQ-200）進駐南海永暑礁，軍事專家研判與劃設南海防空識別區有關。¹¹⁷中共 4 月 18 日公告，中國國務院批准海南省三沙市在南海設立西沙區和南沙區。其中西沙區政府駐永興島，管轄西沙群島島礁及其海域，並代管中沙群島島礁及其海域；南沙區政府駐永暑礁，管轄南沙群島島礁及其海域。此舉也引發越南與菲律賓不滿，指控中國的行為「嚴重侵犯主權」。¹¹⁸

在武漢肺炎疫情全球延燒下，中共近期對南海連番高調政治介入，快速擴張南海的實質支配。在 2020 年 4 月 18 日新設立了西沙和南沙兩個行政區，強化南海統治的影響力，而後搶先制定南海島礁與海底實體的命名，象徵中國掌握主權；19 日，中共又發動了「主權連續技」，宣告制定南海總共 25 個島礁、55 個「海底地理實體」（即海面底下的地形地物）的正式命名，是繼 1983 年中國的南海島礁命名之後，再一次的「主權正名」。敏感的是，在這波命名清單裡，其中的「中建西海底峽谷群」位置，正是在西沙群

¹¹⁶ 張蜀誠，「大陸未來對「南海防空 識別區」之構想與規劃」，*清流月刊*，七月號，（2014 年），頁 1。

¹¹⁷ 「軍情動態」中國軍機進駐南海！ 專家：劃設防空識別區」，*自由時報*，2020 年 5 月 14 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3164931>。

¹¹⁸ 「鄰國都不滿！嚴德發證實：中國設「南海防空識別區」」，*自由時報*，2020 年 5 月 4 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3154841>。

島與越南本土之間的海底區域，再次挑動越南的外交紅線。一系列強化主權的連技組合，讓牽涉主權爭議的國家紛紛表達抗議，儘管美國也出面向中國喊話，不要在疫情期間藉機擴張，但「趁亂插旗」的主權爭霸，卻依然在瘟疫裡進行。¹¹⁹

因應中共於南海佔領島礁擴建及軍事化，不僅強化中共對南海地區的控制能力，還同時強化了「反介入／區域拒止」(Anti-Access & Area Denial, A2/AD)¹²⁰的能力；代表中共的軍事能力已超出美國第一島鏈之圍堵範圍，也意謂著中共已改變南海地區的地緣政治格局。

第二節 越南

越南曾經有過將近一千年為中國歷朝歷代的屬地，直到 1885 年中法簽訂「中法越南條約」後，於清朝時期承認越南為法國的保護國之一，因此進入以法國人所建立的法屬越南主權的時代，然而也因為越南人開始前往南海諸島的活動，開始有了島嶼主權的問題。¹²¹

越南從國家繼承、大陸棚理論及歷史來宣稱擁有整個西沙及南沙群島，並提出了完整的主權要求，目前越南先後一共侵占了共 29 個南沙島礁，¹²²然而因法國於 1930 年曾表示擁有全部斯普拉特利群島的主權（為西沙及南沙群島）是其國家繼承的理由。越南主張之主權，所提出為歷史上占有及國家繼承原則，相較於其他的國家，越南提出較多的歷史文獻來支撐其主權論述，但究實檢視，越南所提出的歷史論證包含有許多謬誤，例如就 1930 年代來說，當時法國殖民當局並未主張西沙群島為越南領土的一部分，甚至承認當時中國政府對其擁有南海主權，法國政府並未對其南沙、西沙群島建立合法有

¹¹⁹ 「亂在疫情蔓延時：中國「以疫謀南海」主權強取的趁亂連擊」，聯合新聞網，https://global.udn.com/global_vision/amp/story/8662/4507598。

¹²⁰ 根據美 2013 年公佈的《「空海一體戰」：軍種合作應對反介入／區域拒止挑戰》(Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges) 報告，對 A2/AD 之解釋，即有能力對美國及盟邦造成挑戰，A2 (Anti-Access, 反介入) 企圖減緩美國及盟國部隊在戰區部署的行動，或使美軍在遠離戰區的距離作戰。A2 影響的是向戰區運動 (Movement to a theater)；AD (Area Denial, 區域拒止) 指敵人雖已無法阻止美軍介入，然仍設法妨礙美國及盟國部隊在作戰區域內的行動，AD 影響的是在戰區內機動 (Maneuver within a theater)。參閱 Air-Sea Battle Office, *Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges* (Washington DC: Department of Defense, May 2013), pp.2.

¹²¹ 同註 13，頁 145。

¹²² 「南沙群島」，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8D%97%E6%B2%99%E7%BE%A4%E5%B2%9B>。

效的領土主權，因此，當時越南所指稱之法國對南海島嶼的合法權力根本不存在，既然不存在，亦就從支撐越南所據以主張的國家繼承原則。

越南在 1986 年採行「改革創新」(Doi Moi) 政策後，漸漸與國際社會為友，並且與世界各國的經濟接軌，改變了—直依賴前蘇聯社會主義計畫的經濟發展的模式，推行務實外交政策，並在區域組織東南亞國家協會、中華人民共和國等國積極建立以發展經貿的合作關係。

2009 年 12 月越南公布第三份國防報告書提出，越南將持續朝獨立自主、和平發展對外事務，並廣續推行全方位、多樣化、多邊化的國際關係，同時加強國防外交活動，並與區域國家及鄰國保持穩定和平外交關係。¹²³自從越南政府在南海爭端奉行一條「國際化、公開化、政治化、非敏感化」的「四化」路線，¹²⁴雖然國家的軍事力量在無法獨力抗衡中華人民共和國的情況下，藉著國際間的多邊合作方式，來解決南海海域領土主權的爭議，甚或引入區域組織東南亞國家協會的力量，與各個聲索國家共同對抗中華人民共和國，將南海爭端的問題引入區域化、國際化，從中保障其在南海海域的國家經濟利益。

西方學者凱利 (Todd C. Kelly) 強調，越南政府立場申論南海主權擁有的合法性與正當性。他闡述越南政府所提歷史史蹟，證明越南遠較中國更早發現並治理著區域小島，在近代法國的統治與 1951 年越南政府參加舊金山會議，宣示南海區域主權的行動，認為越南是南沙群島及西沙群島的唯一合法擁有者。¹²⁵文中以越南官方政府立場角度衡量南海海域主權合法的擁有性，對於本文研究南海海域主權擁有者的客觀性有所幫助，也提供了越南反對中華人民共和國擁有權的有利說明，對於中華人民共和國與越南間主權爭議的釐清與說明更加便利。

我國學者宋鎮照《越南御風而上？變動中的國家機關、市場經濟與全球化的發展關係 (1945-2008)》一書，文中對越南的改變均有周詳且縝密的分析與解說，對越南國家

¹²³ Pankaj K Jha, “Vietnamese Defence White Paper 2009”, 《idsa》, 2009/12/31, http://www.idsa.in/idsacomments/VietnameseDefenceWhitePaper2009_pkjha_311209.

¹²⁴ 「馮永孚：越南人的焦慮」，騰訊網站，2010 年 8 月 10 日，<http://view.news.qq.com/a/20110622/000035.htm>。

¹²⁵ Todd C. Kelly, “Vietnamese Claims to the Truong Sa Archipelago” *Explorations in Southeast Asian Studies A Journal of the Southeast Asian Studies Student Association*, Vol 3 Fall 1999, <http://huongduongtxd.com/vietclaims.pdf>.

經濟戰略研究發展，具有非常重要的研究參考價值，有助於瞭解對越南國家政治發展與經濟開發的研究。¹²⁶另陳鴻瑜著《越南近現代史》一書，¹²⁷記載自 1819 年法國藉傳教為名入侵越南並據以為殖民地後迄 2008 年止，記述越南在戰火及動亂中的慘不忍睹命運與改變及發展，以供研究者對於相關越南近代史實資料的驗證及比對；《東南亞各國政府與政治》¹²⁸、張錫鎮著《東南亞政府與政治》¹²⁹及陳欣之著《東南亞安全》¹³⁰等三本書，都指出東協的發展經過是在一個盡全力爭取區域內和平的環境下，試圖不受越戰戰火與強權國家干預內政之干擾，極力爭取區域內國家與國家之間的穩定合作與安全下，使東協內部各政府不必擔心外交上的爭議議題，盡全力掌握國家重點施政與安全和諧的發展環境。

近期東協國家已逐漸走出內戰紛擾日趨穩定進步發展，同時區域內經濟活動也快速途飛發展迅速提升，對於整個亞太地區的政治影響程度，也逐步展現了重要的影響力。前述學者均認為，中共與東南亞國家的政治安全與經濟發展有著密不可分的關係，東南亞政經改革與進步，將與中華人民共和國的經濟發展影響成正比，同時政治的影響力也因為經濟的重要因素而日趨合作緊密。因此，東協的政治經濟安定之穩定發展，間接讓中共在東南亞區域間獲得和平與安全，有助於其經濟發展與戰略執行，並提供東南亞國家與國家間與中共在南海海域主權議題的爭端糾紛中，獲得較和緩方式處理。

阿莫 (Ramses Amer) 及阮洪邵 (Nguyen Hong Thao) 兩位學者指出，越南針對邊界的糾紛處理有兩個主要觀點：第一，越南國家自己的能力；第二，是藉東協區域組織的力量。¹³¹文章中指出：中華人民共和國與越南兩國已完成兩國之間陸地及東京灣等兩項傳統邊界糾紛的爭端議題，除南海區域主權議題仍未解決外，我國學者林正義在「十年來南海島嶼聲索國實際作法」一文中很清楚的說明，南海海域這個區域攸關著越南國家安全發展及經濟利益問題，越南在「一個中國」政策下將主要與中共對談國防安全與經

¹²⁶ 宋鎮照，**越南御風而上？變動中的國家機關、市場經濟與全球化的發展關係 (1945-2008)** (臺北：海峽學術出版社，2008 年)，頁 66-79。

¹²⁷ 陳鴻瑜，**越南近現代史** (臺北：國立編譯館，2009 年)，頁 98-106。

¹²⁸ 陳鴻瑜，**東南亞各國政府與政治** (臺北：國立編譯館，2006 年)，頁 36-41。

¹²⁹ 張錫鎮，**東南亞政府與政治** (臺北：揚智文化出版社，1999 年)，頁 56-73。

¹³⁰ 陳欣之，**東南亞安全** (臺北：揚智文化出版社，1999 年)，頁 23-33。

¹³¹ Ramses Amer and Nguyen Hong Thao, "The Management of Vietnam's Border Disputes: What Impact on Its Sovereignty and Regional Integration?" *Contemporary Southeast Asia*, 2005, No. 3, pp.429-452.

濟利益開發等兩大要素，這也將是本文研究中越合作的重點項目。¹³²

越南在其南海政策發展的過程之中，不管在政治上、經濟上或是軍事上都有相當程度的發展，因此面對中華人民共和國的領土主權（南海海域諸群島）爭議，當然不會輕易退讓，概區分為統一前、前蘇聯支持及中國&越南和解後等三個階段，分析如後：

一、統一前的南海政策（1945-1974 年）

從北越建立政權後至南、北越統一前這段期間，越南承認南海領土主權是屬於中共，此一原因不外乎就是為了獲得中共的各項經濟、軍事支援。1956 年 6 月 10 日越南外交聲明：「從歷史來看，這些島嶼（西沙群島）是屬於中國」；同年 6 月 15 日，越南外長接見中國駐越使館付辦李志民表示：「根據越南方面資料，從歷史上來看，西沙群島應當屬於中國領土」。¹³³在 1974 年前越南中學教育課本指出，西沙及南沙群島主權是歸屬中國所有。如此證明越南在 1974 年前是承認西沙和南沙群島主權是歸屬中共所有。¹³⁴

二、前蘇聯支持下的南海政策（1975-1990 年）

此階段以「鄰近」的理由，聲稱西沙及南沙群島為越南不可分割的一部分。¹³⁵自 1964 年起，由於中華人民共和國與前蘇聯不斷交惡，越南原本抱持的態度是為了獲得中華人民共和國的各項支援，支持中華人民共和國擁有南海領土主權，進而轉向趨向前蘇聯，也由於中蘇共的全面交惡，越南一面倒向蘇聯，自 1975 年越南統一後至 1990 年恢復越中正常外交前，中越關係在外在因素國際局勢的轉變與內在兩國國家利益，遂轉為衝突對抗，同時與蘇聯簽訂「經濟互助委員會」及「友好同盟條約」。¹³⁶依仗蘇聯支持的情勢下，準備在東京灣開採石油，並將 2/3 海域劃歸所有。¹³⁷1975 年越南統一後，採「以島制島」的戰略，蠶食鯨吞南沙群島，¹³⁸由原來佔領的 6 個南沙海域島礁，漸漸拓展到佔領 30 個，使其成為南海海域領土主權的爭議聲索國家裡，佔領島礁為最多的聲索國家。

¹³² 林正義，「十年來南海島嶼聲索國實際作法」，*亞太研究論壇*，第 19 期，（2003 年），頁 6-7。

¹³³ 劉天均，*中越共關係的衝突層面-若干問題研究*（臺北：台灣商務出版，1984 年），頁 62。

¹³⁴ 陳鴻瑜，「對越南提出擁有南沙群島及西沙群島之有關文獻之評論」，*海華與東南亞研究*，第 1 卷第 4 期，（2001 年），頁 113。

¹³⁵ 王冠雄，*南海諸島爭端與漁業共同合作*（臺北：秀威資訊科技股份有限公司，2006 年），頁 13。

¹³⁶ 同註 124，頁 364，376。

¹³⁷ 劉宏暄，*中國睦鄰史*（北京：世界知識出版社，2001 年），頁 378。

¹³⁸ 蕭鵬、孫東余，「南中國海上的「海狼」-越南海軍」，*海洋世界*，（2004 年），頁 28。

三、中共與越南和解後的南海政策（1991 年迄今）

採「國際化、公開化、政治化、非敏感化」的行動路線解決南海主權。¹³⁹ 1991 年起迄今，由於蘇聯解體，越 1989 年自柬埔寨撤軍，同時與中共恢復正常關係，越南效法中共實施經濟改革，大幅改善國家人民生活品質，中越兩國傳統上在陸地與東京灣領土與領海主權問題，已分別在 1999 年及 2000 年簽訂陸上與海上國界劃界，¹⁴⁰但就南海海域諸群島問題，越南基於其國家的安全戰略考量，堅稱「歷史性水域」的主張，掌有該地區海域領土主權。

近年來，越南在南海海域島礁之主權問題上動作頻仍，一是譴責中共扣留其漁船並抗議在爭議的水域進行軍事力量的武裝巡弋，另一方面，為了捍衛其領海主權，越南已積極強化海空軍實力，例如其 2009 年向俄羅斯購買基洛級潛艦 6 艘、蘇愷 30 戰機 12 架等，並在其東北部建立可停靠四萬噸級大型軍港、建置遠程警戒雷達，用以加強對南海監控強度。在 2020 年 4 月初，越南一艘漁船被兩艘中國海警船攔住並撞沉，針對中方南海「設區」的大動作，越南反應激烈。4 月 20 日，越南外交部發言人黎氏秋恆發表聲明：「中國設立的三沙市等行政區決定嚴重違反越南主權。越南曾多次強烈聲明，要伸張其對西沙群島和南沙群島的主權，越南有充分的歷史證據和法律基礎。」她要求中國撤回決定。同時，越南也向聯合國遞交照會，重申對西沙及南沙群島擁有主權。¹⁴¹ 中共及越南都屬共產國家，其不難發現共產國家對於領土主權的爭奪，會不惜一切代價，甚至不惜發動局部海上戰爭等行為，均展現了其捍衛主權的決心。

第三節 菲律賓

在諸多南海聲索國中，菲律賓也是不可忽視的一方。菲律賓對南沙群島侵占的意圖約始自於 1946 年初，其時菲律賓財政部長季裡諾 (Elpidio Qu'nn) 向羅哈斯總統 (Manuel A. Roxas) 建議占領南沙群島中的一部分島嶼，這是菲律賓首次披露意欲侵略南沙群島

¹³⁹ 同註 121。

¹⁴⁰ 鄭啟榮，*改革開放以來的中國外交（1978-2008）*（北京：世界知識出版社，2008 年），頁 129。

¹⁴¹ 「南海風波再起：中國在三沙市設行政區，越南抗議，美軍演習」，BBC NEWS，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/amp/world-52382529>。

的企圖。¹⁴²

爾後，菲律賓用已發現及鄰近原則，對南海周邊若干島嶼提出主權，並在1971年宣布實際領有的島嶼為卡拉揚非屬中國，亦是所謂的南沙群島，也非為任何人之主權，據以劃定領海線，¹⁴³雖然南沙群島主權爭議一直存在，而菲律賓依舊用國際法無主地先占領原則，來主張南沙群島為無主地，但我國長期以來將南沙群島列入國家版圖內，因此，雖然這些小島無人居住，亦不能稱為無主地，故菲律賓所宣稱南沙群島為無主地並不適用。¹⁴⁴

二次世界大戰之前，菲律賓淪為美國的殖民地，在獨立之後國內經濟及國家安全仍須仰賴美國，1986年親美的馬可士（Ferdinand Marcos）政權被推翻，冷戰結束後，美軍於1992年撤出蘇比克灣和克拉克空軍基地，美國對菲律賓的影響力逐漸緩減，而在美國勢力撤出東南亞區域後，中共成為菲律賓面對的最大威脅。

在1960年代當南海擁有豐富石油的消息出現後，南海爭端也跟著加溫。1968年，聯合國亞洲暨遠東經濟委員會（the UN Economic Commission for Asia and the Far East，簡稱ECAFE）提出探勘報告，指出越南沿岸之鄰近海域、南沙群島東部和南部海域蘊藏著豐富的油氣資源。在該報告提出之後，菲律賓、馬來西亞立刻開始劃定200海哩的專屬經濟海域，可見相關油氣資源對南海問題的影響很大，後續1970年代的石油危機，更讓能源的問題浮上國際的舞台，南海的爭端也隨之加劇。¹⁴⁵

南海區域衝突對於菲律賓國家安全影響甚鉅。由於菲律賓是一個由7,107 島嶼所組成的國家，維持海岸邊界安全與島嶼之間聯繫暢通成為了菲律賓國家安全最重要的目標。天然地理上的限制，讓菲律賓人天生就與海洋生活在一起，例如菲律賓沒有一個城鎮距離海岸超過一百公里，包括78%的省份、54%的自治市、62%的人口都生活在海岸邊。圍繞在菲律賓的三大水域（巴士海峽、太平洋與南海）安全也成為菲律賓國家安全的敏感議題。¹⁴⁶

¹⁴² 同註 81，頁 149。

¹⁴³ 同註 68。

¹⁴⁴ 陳中平，「國軍維護南海主權史證探討」，*陸軍學術雙月刊*，第 50 卷第 535 期，（2014 年），頁 10。

¹⁴⁵ 同註 94，頁 7-8。

¹⁴⁶ Baviera, Aileen. 2012. "The South China Sea Disputes from a Philippine Perspective." Workshop on the South China Sea Dispute: Political and Security Implications for the Region's Future. pp.12-13 January 2012. Taipei: Taiwan.

中共與菲律賓之間在南沙群島發生的美濟礁事件，將南海衝突帶入了另一個新的層次。學者Ian J. Storey 認為美濟礁事件讓整個南海局勢出現了很大的變化，主要反應在四個重要的面向上：

1. 從1995~1998年間的美濟礁事件可以看出，中共對南海爭端採取兩手策略，一方面中共表現出願意討論包括共同合作開發能源和任何形式的合作，但另一方面也表現對南海諸島的強硬立場。在事件處理過程中，中共主要目標是儘量避免軍事衝突的發生，以免讓東協國家產生強大的威脅感，進而更親近美國。對中共而言，菲律賓孱弱的軍事能力提供了中國不用冒很大風險但又可以用軍事武力宣稱主權的絕佳機會。
2. 美濟礁事件引出了東協國家強硬的外交立場，此強硬的外交立場超出中國預期之外，畢竟不是所有東協國家都對南海有主權聲明，顯示出東協國家雖然沒有一致的對中國政策達成共識，但展現出堅定維護區域穩定的決心。雖然當時正處於亞洲金融風暴的環境下，但東協國家依舊在事件上展現一致的強硬立場。
3. 美濟礁事件也讓美國對東南亞的安全承諾再次受到質疑。雖然美國對菲律賓曾經有安全上的承諾，但在這次事件中，美國並沒有打算因南海諸島爭議而傷害與中國的關係，除非海洋的自由航行受到箝制。
4. 雖然菲律賓內部也有許多辯論，但外交的手段並沒有將中國逐出美濟礁，因此與中國單邊談判的外交策略受到質疑。許多不同的聲音出現，包括重新和其他強國進行防衛合作、或倡議擴大東協國家間的安全合作等其他作法，以制衡日漸強大且野心勃勃的中國。¹⁴⁷

綜觀之，菲律賓對南沙群島的戰略演進大致可以分成三個階段。

第一個階段是從1946年獨立以後到1970年的這段時間。值此期間，菲律賓對南沙群島的意圖曖昧不明。當時，馬尼拉航海學校校長克洛瑪（Tomas Cloma）首次於1948年宣稱發現了新的領土，期將該處命名為自由之地，並自命為最高領導人。當時菲律賓

¹⁴⁷ Storey, Ian J. "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute." *Contemporary Southeast Asia*; Apr 1999; 21, 1: 95-118.

政府對克洛馬的主張並沒有明確的支持或表示同意。¹⁴⁸

第二階段則是從1971年開始，菲律賓實際用武力佔領南海海域中的九個小島礁，並明確的宣示南沙群島的主權歸屬菲律賓，並要求中華民國軍隊從太平島上撤軍，指稱我國軍對對菲律賓的國家安全造成嚴重威脅。1971年7月10日，馬可仕總統以中華民國在太平島的駐軍向菲律賓海軍一艘無武裝的船隻開火為名，召開緊急國家安全會議。¹⁴⁹他重申自由地區並不屬於南沙群島範圍，而菲律賓對於南沙群島的態度是實質(de facto)上由盟軍託管，沒有國家能在未經盟軍允許下在此地駐軍。自由地區是無主地，可以經由佔領和有效率的管理來取得。臺灣在太平島的駐軍並沒有經過盟軍同意，菲律賓政府要求中華民國立刻從太平島撤軍。¹⁵⁰與此同時，菲律賓的「東方石油及礦業公司」也在1971年開始挖掘石油井，由此，我們可以清楚判斷菲律賓當時佔領島礁動作背後的主要目的即是著眼於龐大的石油利益。¹⁵¹

第三個階段則是從1975年菲律賓與中共建交以後，當時菲律賓開始對已經佔領島礁進行進一步的主權鞏固，包括隔年建立了菲律賓西部軍區，於巴拉望西海岸建立海軍基地，並在1980年佔領了司令礁。當時的馬可仕總統更表示要不惜一切代價保衛卡拉揚群島(Kalayaan Islands)。¹⁵²

美濟礁事件以後，菲律賓更將中國視為最迫切的國家威脅之一，開始了一連串的外交動作。雖然受到1997年亞洲金融風暴影響，但其國軍對的現代化進程一直在持續進行。除此之外，菲律賓努力的將南海問題國際化，透過國際媒體和外交場合，不斷的反覆強調其立場。而重要的軍事動作，則是1999年和美國簽訂了軍事互訪協定(Visiting Forces Agreement)，和美軍定期的交換訊息、訪問、訓練、演習，並讓美國能重新使用菲律賓的美軍基地，重新把美國勢力給引進來平衡中國。

總的來看，菲律賓的南海政策在1970年代馬可仕總統之前，其都刻意採取低姿態、消極的態度。而1970年代以後，隨著南海海域油氣資源的被發現，菲律賓開始積極的宣

¹⁴⁸ 同註 21，頁 85。

¹⁴⁹ 同註 21，頁 87。

¹⁵⁰ Rodolfo Severino. 2011. Where in the World is the Philippines? Debating Its National Territory. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies ; Makati City, Philippines : Carlos P. Romulo Foundation. pp.69.

¹⁵¹ 同註 94，頁 146。

¹⁵² 同註 94，頁 151。

示南海主權，過程中仍未與其他聲索國發生實質衝突。

1971年11月17日，菲律賓外交部長羅慕洛（Carlos P. Romulo）建議馬可仕總統，為了因應與台灣在自由地的衝突增加，菲律賓應該增加駐軍，並移民、發展及擴張菲律賓政府在該地的治理，這可以強化菲律賓領土的立場。1972年舉辦的第72屆聯合國海床委員會（Meeting of the United Nations Seabed Committee）上，菲律賓外交部副部長英格斯（Jose Ingles）再次強調菲律賓對群島的「有效佔領與統治」（effective occupation and control）。¹⁵³

1978年6月11日，馬可仕總統在戒嚴的情況下宣布了第1596號總統令（Presidential Decree No. 1596），正式宣稱自由之地為菲律賓主權領土，稱之為卡拉揚群島（Kalayaan Island Group, KIG）。¹⁵⁴隨即總統令發布之後，又大動作地佔領了楊信沙洲與南鑰島。1982年菲律賓正式簽署了聯合國海洋法，並於1984年由馬可仕當權的政府通過此一法案。於是開始在其佔領的卡拉揚群島上設置了燈塔以彰顯菲律賓主權。直到1995年發生的美濟礁事件對整個菲律賓的政策帶來重大轉變。

從菲律賓針對南海海域諸島主權的政策來觀察，二次大戰前，有來自民間與官方人士疾呼，但官方政府並沒有實質的行動來宣示主權，反而讓人覺得是低調模糊處理，也沒有引起社界各國的注意。自獨立以後，開始有民間人士前往踏勘，但菲律賓政府也沒有更強硬的態度與實質作為。馬可仕總統上台掌權後，官方政府對卡拉揚群島的政策日趨積極，並以軍事力量宣示領土主權。1982年馬可仕簽署聯合國國際海洋法以後，宣示領土主權更加白熱。菲律賓的南海政策是以循序漸進的方式，逐步加強並漸次採取強硬的態度。菲律賓在南海群島一直以來不斷透過實際海洋立法及軍事行動等作為，來彰顯襲佔南海諸島的企圖，更不惜與中共發生對峙跟衝突，對於主張南海主權及南沙權力的意圖強烈且甚久。

¹⁵³ Baviera, Aileen SP. 2000. COMPREHENSIVE ENGAGEMENT: STRATEGIC ISSUES IN PHILIPPINES-CHINA RELATIONS. Quezon City: Philippine-China Development Resource Center, p.40.

¹⁵⁴ 菲律賓宣稱卡拉揚群島範圍內有 53 個島、礁、岩、沙洲等，大約 64,976 平方英里。

第四節 馬來西亞

馬來西亞對南海主權解決的方式與菲律賓和越南等國家有所不同，馬來西亞對於南沙群島中島礁主張和作為基本態度是採取低調與務實，與中國立場相近，主張以談判、和平方式解決，反對進行多邊協商，而偏好採取雙邊會談的方式處理爭端，來確保可從南海獲得最大的利益。而其亦透過國內立法來作為法律基礎的依據，並同時透過國際文件簽屬或主張相關立場來宣告。

近幾年來，馬來西亞不斷積極的推動且呼籲南海問題，希望透過多邊的談判和討論，界已通過大國平衡戰略在南海構築均勢，來換來其利益。然而馬來西亞實質佔有三個南海島礁，並對於菲律賓佔有的司令礁與安波沙洲宣稱主權。雖然菲律賓與馬來西亞間有主權爭端，但馬來西亞和菲律賓都同意在爭議區域採取合作開採漁業資源的方式，一直以來雙方並沒有發生衝突。¹⁵⁵馬來西亞在南海議題上展現積極的作為，1966年通過第57號議會法案「馬來西亞大陸礁層法」，首次將佔領的南沙島礁劃入各國的行政管轄區。¹⁵⁶馬來西亞政府於1968年將南海諸島範圍內8萬多平方公里的南沙群島劃為「礦區」，並出租給美國鑽探石油。¹⁵⁷1982年簽署《聯合國海洋法公約》，1996年馬來西亞國會核准該公約。2009年在提交聯合國大陸礁層委員會的大陸礁層劃界中，馬來西亞與越南聯合提出一份包含南海地區的大陸礁層邊界。¹⁵⁸這些國際宣告和法令均成為馬來西亞堆南海島礁主張的法律依據。¹⁵⁹2011年11月，馬來西亞外交部長阿曼（Anifah bin Haji Aman）對於菲律賓倡議的東協南海合作明確表態，認為各方應該更關注如何落實2002年的南海各方行為宣言，東協應該積極回應中國舉辦的南海研討會、工作組等措施，而不是將南海問題複雜化。¹⁶⁰

馬來西亞在主權爭議下，持續強化在南海軍事的存在事實，推動和美國的情報合作，

¹⁵⁵ 林正義，「十年來南海島嶼聲索國實際作法」，*亞太研究論壇*，第19期，（2003年），頁2。

¹⁵⁶ 同註13，頁66-67。

¹⁵⁷ 同註81，頁277。

¹⁵⁸ Robert Beckman. "China, UNCLOS, and the South China Sea", Paper presented at the Third Biennial Conference of the Asian Society of International Law on Asia and International Law: A New Era", Beijing, China, 27-28 August 2011, p.13.

¹⁵⁹ 王冠雄，「馬來西亞、印尼、汶萊的南海政策作為」，*南海地區形勢評估報告*，（2013年），頁140。

¹⁶⁰ 洪農，「菲律賓的南海政策立場」，*南海地區形勢評估報告*，（2011年）。劉復國、吳士存編「2011年度南海地區形勢評估報告」，*政治大學國際關係研究中心*，（2011年），頁79-89。

亦同時避免所謂攻擊性行為，且建立阻止升級的各項機制；一直以來，馬來西亞和中共在爭端控管的部分，一直處在良性和平的狀態。馬來西亞為避免所獲得的利益減損，透過三種途徑來加強自身能力建設，鞏固與區域大國間的關係，增強與美國等域外大國的關係，即所謂的「對沖戰略」(Hedging Strategy)。¹⁶¹

第五節 美國

南海爭議的域外國家計有美國、印度、澳洲及日本等國家，對於南海爭論的議題各持立場，均在不同的面相對南海的紛爭有著一定的影響；而南海一直以來都是美國於印太地區，或者可說是全球重要利益所繫；而美國在南海航行路徑，中共認為其在中共的專屬經濟海域內，因此，造成相當具爭議的問題。在 1979 年，美國為確保全球海洋自由使用，開始推動《自由航行計劃》(Freedom of Navigation Program)，並以美軍執行「自由航行行動」(Freedom of Navigation Operations, FON operations, FONOPs)。

美國是個擁有龐大的海外利益即強大海上力量的國家，出於反恐等戰略目的，美國開始重視東南亞地區。而在亞太地區能夠與美國霸權地位抗衡的僅有中共，然而美國在亞太地區的國家利益，為與盟國即夥伴所建立的制度性架構。而與其他國家領土的爭議，美國採不支持任何一方要求的立場，且對衝突採取中立立場決不干涉。始終反對武力或武力威脅，強調和平談判。¹⁶²因此，美國除了鞏固與盟邦的關係，另同時尋找新夥伴，更在冷戰後，看中東南亞區域，加強其區域經貿的關係，美國全力維護與擴大在該地區的影響力與利益。

冷戰結束後，美國除了要面對蘇聯的政治瓦解外，另外最令政府頭痛的就是還要面對國內經濟的萎縮、通貨膨脹的高漲，所以重新調整在亞太地區的區域安全政策是勢在必行的。除了裁撤亞太區域的軍事力量外，另外的可行的方法，就是在大幅裁撤兵力後仍可以保有轉用兵力的港灣，使得美軍的軍事力量可以保持在該區域轉用兵力的機動性，也同時作為美軍駐守該區域的象徵。因此，美國漸漸自亞太地區撤出其原有軍事力量，以專心振興美國內部萎縮的經濟問題。南海海域這個充滿爭議的區域，對於美國政

¹⁶¹ 孫國祥，「馬來西亞、印尼、汶萊的南海政策作為」，**南海地區形勢評估報告**，(2013 年)，頁 98。

¹⁶² 同註 94，頁 185。

府而言，就好像是東南亞區域的「地中海」一樣，為東南亞國與國之間與印度洋及太平洋的海上經濟貿易路線中的總樞紐，南海區域的地緣戰略，左右著美國轉用海上艦隊洋與洋之間的兵力巡防，自負的美國認為其負有維護世界和平與亞太地區政治、經濟穩定發展的重責大任，因此當南海海域發生爭端，美國不能漠視任由聲索國自由發展而日益複雜化，進而朝向國際化趨勢的發展，1995年由於發生美濟礁事件，於是美國國務院發表了「南海聲明」文件，美官方政府首次以政府立場對南海海域表態，表達維護航道航行的自由，乃是美國的一項根本權益。自此美國對於南海海域的態度，很明顯地從消極中立（passive neutrality）漸漸地轉向積極中立（active neutrality）。

1979年卡特（James Carter, 任期1977-1981）政府推行《自由航行計劃》，這是透過美軍計劃性的自由航行，展現對過度海洋聲索國家的抵制，然實則是藉此支持美軍在全球機動部署與合法商業活動雙管齊下的互補戰略；然美軍的自由航行並非單純海空軍的行動，而是美國用來挑戰過度主張海洋權利的國家，或是增加雙邊或多邊合作關係的強制手段。換言之，美軍的「自由航行行動」現在已成為美國包括1.外交溝通2.軍事行動聲明3.雙邊或多邊磋商的手段之一。¹⁶³美國在2015年9月首次透過聽證會方式將美軍於南海「自由航行行動」公諸於世，除表明此一軍事行動本身屬總統及國防部長諸多政策工具之一，並預告將以和平方式航行人工島礁12海里範圍內，用以確保中共及地區國家瞭解美國主張。¹⁶⁴在2015年10月前，美國的「自由航行行動」是不公開的，然在中共於南海填海造陸之衛星圖片曝光後，首度公開美軍船艦進入中共所控制之渚碧礁及美濟礁12海浬內，此後，相關的軍事行動就一直從歐巴馬政府延續至川普政府。

2017年1月前歐巴馬政府時期，美國政府透過媒體公佈美軍於南海地區之自由航行，共7次：海軍4次，空軍3次（如表5-1）。

¹⁶³ Eleanor Freund, *Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide*(Cambridge: Belier Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, June 2017), pp.18-19.

¹⁶⁴ Testimony of Assistant Secretary of Defense for Asian and Pacific Security Affairs, David Shear, “Hearing to receive testimony on maritime security strategy in the Asia-Pacific region”, September 17, 2015, Washington, D.C., pp.21-23. <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/15-72%20-%209-17-15a.pdf>

表 5-1、歐巴馬政府美海空軍南海地區「自由航行」事件統計表

時間	地點	美軍行動
2015/10/27	渚碧礁 美濟礁	美海軍驅逐艦「拉森號」(USS Lassen) 駛入南海渚碧礁和美濟礁 12 海浬航行。
2015/11/08	南沙空域	兩架 B-52 轟炸機自關島起飛往返南沙群海域，沒有進入中共宣稱的島嶼周邊 12 海浬範圍。
2015/12	南沙空域	兩架 B-52 轟炸機，其中一架超越原計劃飛行線路，接近了南沙群島華陽礁 2 海浬。
2016/01/30	中建島	美海軍驅逐艦「威爾伯號」(USS Wilbur) 駛入西沙群島中建島 12 海浬，強調航行自由。
2016/05/10	永暑礁	美海軍驅逐艦「勞倫斯號」(USS Lawrence) 駛入南海永暑礁 12 海浬內巡航，強調航行自由行動符合國際法。
2016/10/21	中建島	美海軍驅逐艦「迪凱特號」(USS Decatur) 駛進西沙群島中建島和永興島附近巡航。
2016/12/3-18	澳洲附近 南海空域	美國空軍 3 架 B-52 轟炸機在澳洲和南海上空進行聯合訓練；其中一架 B-52 參與南海訓練，驗證大規模地快速部署。

資料來源：筆者自行整理。

2017 年川普繼任後，川普政府延續歐巴馬自由航行行動，除了因中共持續擴建南海島礁外，亦考量南海的軍事發展，因此，增加美海空軍機艦進入中共所界定的領海及領空範圍，雖仍保持主張於國際重要航道自由航行之立場，然從巡航次數及巡航型態，均明顯不同於歐巴馬執政時期強調依據《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) 要求各國不得過度主張海洋權利，可算是較為積極挑戰的作法，也藉此反制中共。從 2017 年 5 月至 2019 年 8 月，美軍的自由航行行動，共計 22 次，(海軍 12 次，空軍 10 次)；海軍以艦驅逐艦為主，空軍多從關島基地具長程機動之 B-52 轟炸機執行；另就巡航地點觀察，海軍艦艇多以進入特定島礁 12 海浬甚至 6 海浬為目標，其中又以美濟礁最為頻繁，空軍則以進入某一特定或整個南海空域為目標(如表 5-2)。

表 5-2、川普政府美海空軍南海地區「自由航行」事件統計表

時間	地點	美軍行動
2017/05/24	美濟礁	美海軍「杜威號」(USS Dewey) 駛入南沙群島美濟礁 12 海浬範圍內航行。
2017/07/02	中建島	美海軍驅逐艦「史塔森號」(USS Stethem) 駛入西沙群島中建島 12 海浬範圍內，執行自由航行任務。
2017/08/10	美濟礁	美海軍驅逐艦「麥凱恩號」(USS McCain) 於美濟礁 6 海浬內航行。
2018/03/23	美濟礁	美海軍驅逐艦「馬斯廷號」(USS Mustin) 進入南海海域，接近美濟礁 12 海浬航行。
2018/04/22	東沙空域	兩架 B-52 轟炸機，飛往南海的東沙群島空域，並出動

		F15 戰機護航。
2018/05/22	南海空域	兩架 B-52 轟炸機從關島起飛，飛往南海空域。
2018/5/27	西沙群島	美海軍驅逐艦「希金斯號」(USS Higgins) 和巡洋艦「安提坦號」(USS Antietam) 駛入駛入西沙群島 12 海浬範圍內，在永興島、中建島、趙述島、東島附近，行使自由航行權。
2018/05/31	南海空域	乙架 B-52 轟炸機經臺灣海峽飛往南海空域。
2018/06/04	南海空域	兩架 B-52 轟炸機從關島起飛，前往位於印度洋英屬迪亞哥加西亞島 (Diego Garcia) 軍事基地進行「持續轟炸機存在」(Continuous Bomber Presence, CBP)，途中經過南海空域。
2018/06/05	南海空域	B-52 轟炸機從迪亞哥加西亞島起飛，飛臨南海空域。
2018/08/28	南海空域	兩架 B-52 轟炸機從關島起飛，飛進南海空域，期間並派出 KC-135R「同溫層加油機」伴飛和加油。
2018/09/30	南薰礁 赤瓜礁	美國驅逐艦「迪卡特號」(USS Decatur) 在南沙群島南薰礁，赤瓜礁 12 海浬內執行航行自由任務。
2018/10/16	南沙空域	兩架美軍 B-52 轟炸機，飛越南沙群島，進行「持續轟炸機存在」例行訓練任務。
2018/11/20	南海空域	兩架美軍 B-52 轟炸機從關島起飛，參加南海附近的定期訓練任務。
2018/11/26	西沙群島	美海軍導彈巡洋艦「錢瑟勒斯維爾號」(USS Chancellorsville) 在西沙群島執行自由航行任務。
2019/1/17	西沙群島	美海軍驅逐艦「麥坎貝爾號」(USS McCampbell)，前往西沙群島三個小島(永興島、趙述島與東島)附近 12 海浬範圍。
2019/02/11	美濟礁	美海軍驅逐艦「史普魯恩斯號」(USS Spruance)、「普瑞布爾號」(USS Preble) 駛進南沙群島美濟礁 12 海浬範圍內。
2019/03/04	南海空域	B-52 轟炸機自關島飛進南海海域，另以一架來自沖繩嘉手納基地 KC-135R 提供加油支援。
2019/03/13	南海空域	兩架 B-52 轟炸機飛越南海爭議島嶼，進行「持續轟炸機存在」例行軍事訓練。
2019/05/06	南薰礁 赤瓜礁	美海軍「普瑞布爾號」和「鍾雲號」(USS Chung-Hoon) 飛彈驅逐艦，駛進南薰礁和赤瓜礁 12 海浬內。
2019/05/19	黃岩島	美海軍「普瑞布爾號」驅逐艦，駛進黃岩島 (Scarborough Shoal) 12 海浬範圍內。
2018/8/28	永暑礁 美濟礁	美海軍「韋恩·梅爾號」(USS Wayne E. Meyer) 驅逐艦，駛進南沙群島永暑礁和美濟礁 12 海浬範圍內。

資料來源：筆者自行整理。

從美中南海互動過程觀察，美國堅持自由航行於南海諸島礁行為的正當性，中共則對美艦進行識別查證，並予以警告驅離反制，充份展現解放軍對南海地區已能有效監控的能力與意志；近幾年來我們可以看出兩國在戰略競爭均有明顯提升，雙方為了展現及鞏固自己的能力與立場，兩國各自採取侵蝕另一方優勢的「灰色地帶」(Grey Zone) 戰術行動，¹⁶⁵並各自指控對方於南海地區使用「灰色地帶」戰術獲取、阻擾或破壞另一方

¹⁶⁵「灰色地帶」是介於戰爭與和平之間的狀態，一個國家可以不必實際訴諸武力，就能尋求從另一個國

之戰略利益。

自歐巴馬當選美國總統以後，其對於南海海域政策轉為重視多邊談判主義與外交策略，政策漸漸轉向東南亞地區，策略制定從戰略層次上來看「重返亞洲」的三大多邊途徑是：東南亞國家協會區域論壇、東南亞國家協會擴大國防部長會議、以及東亞高峰會。美國國務卿希拉蕊於 2009 年 7 月出席「東南亞國家協會區域論壇」時，正式宣布美國將重返東南亞區域，並在 2011 年在「外交政策」上發表「美國的太平洋世紀」(America's Pacific Century)」，該文章指出：「美國戰略轉向亞太，未來（美國）的政策以亞洲制定而不是在阿富汗或是伊拉克。美國將在這發展的中心位置」，¹⁶⁶很明確的說明美國將重新加強對東南亞地區，強化國與國之間的各項合作。

美國的南海戰略是維護現狀，維護各國對立、誰也不能主導南海的現狀，現階段目標是要中國恢復原狀，或至少是停止行動。其策略是所謂的「印度—太平洋地區海洋公共財的全面性戰略」(a comprehensive strategy for the maritime commons of the Indo-Pacific region)。學者卡扎尼斯 (Harry J. Kazianis) 主張，這個全面性戰略應該包括：一、補強國防預算給於充分的財政實力來捍衛美國的利益；二、要有反制中國行動的戰略意志，只要中國多聲索一個新的島嶼，美國就要多運送新的武器平台給菲律賓、越南或台灣；三、定期公布南海的情資與照片，藉以施壓中國。

美國智庫戰略與國際研究中心 (CSIS) 學者保林 (Gregory B. Poling) 在去年 7 月所提出的「南海的最近趨勢與美國政策」(Recent Trends in the South China Sea and U.S. Policy) 報告中，給美國決策者的建議有十項分別為：

1. 協助東盟各國在爭議海域的法律識別，並公開在地圖描繪出爭議處。
2. 透過美國國務院發布在中國南海聲索的詳細法律分析，特別是關於九段線。
3. 推動東協及其對話夥伴聯合凍結有爭議的地區，並推行共同管理準則，希望中國

家獲取政治或領土利益的方式。美國認為中共在南海的「灰色地帶」戰術包括吹沙造島，加以軍事化，並部署海警，巡邏爭議島礁，甚至募集漁船與漁民，充當海上民兵。中共認為美國採取的「灰色地帶」戰術，則包括把北京貼上「修正主義」國家的標籤，在南海加強海岸巡邏、執行自由航行任務，並舉行海上軍演等。Liu Zhen, “‘Grey zone’ tactics are raising risk of military conflict in the South China Sea, observers say,” *South China Morning Post*, October 20, 2019. <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3033672/grey-zone-tactics-are-raising-risk-military-conflict-south>.

¹⁶⁶10 Hillary Clinton, "America's Pacific Century" *Foreign Policy* (Nov 2011) <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

也能遵行辦理。

4. 簽署聯合國海洋法公約 (UNCLOS)。
5. 美國公開承認，在國際法庭尼加拉瓜訴司法案件中，不接受 1986 年裁決是錯誤的。
6. 重新審視美國對越南銷售致命武器的禁令，透過逐步的路徑圖，同意鬆綁禁令。
7. 放寬美國與中國解放軍在特定領域接觸的禁止，以促使中國更健全地參與未來的聯合演習，增進兩軍瞭解。
8. 宣布若在爭議地區，中國軍事行動直接導致菲律賓軍隊死傷，美國將依其在美菲共同防禦協定下考量本身的義務回應。
9. 翻修、升級和運用菲律賓牡蠣灣海軍基地，基於美菲新共同防禦合作協定，建置美軍快速行動能力。牡蠣灣位在巴拉望面臨南海的海軍基地，距離南沙群島僅 100 英里處。
10. 對美國及其合作夥伴，建構海上預警能力，並發布南海的即時的海上交通的公共數據庫。美國已有能力達成，但應聯合澳洲、印尼、馬來西亞、菲律賓、越南、新加坡來建設更有效的監控網絡。

當然，美國其他的智庫還有些較緩和的建議，例如卡內基 (Carnegie) 基金會的會議中，前國家情報總監與美軍太平洋司令部總司令布萊爾 (Dennis Blair)，主張召開包含台灣的所有聲索國以及美、日本與澳洲的國際會議，來界定南海的新現實並凍結現狀。但觀諸近來美國政府的南海作為，似乎採用「針鋒相對、以眼還眼」的做法。

南海問題是南海周邊環繞國家對相關島礁歸屬即海域劃分的爭端即分歧，雖然美國是在這爭議影響力最大的城外國家，但美國在南海主權的爭議基本上並沒有預設任何立場，出發點均以國家為利益所建立的戰略選項，因此，南海是美國「全球公域」(Global Commons) 裡的一個關鍵連結，將太平洋與印度洋緊密聯結，然其重要價值及西太平洋與印度洋通行之聯繫，扼控四個重要水道關口，航行自由自然成為是美國維持利益的重要考量。2020 年，美中在貿易戰未了加以新冠病毒爭議大環境下，雙方於南海地區持續透過「灰色地帶」(Gray Zone) 的戰術行動，企圖改變或確保各自地區乃至全球利益之關鍵年，雙方雖持續採取挑戰一方立場或改變現狀之行動，卻又刻意避免發生真正的軍

事衝突或緊張情勢升高，雖然，美中兩國目前尚未發展成為敵人，然而，各自均為最壞狀況預做之準備，實則反映美中利益不僅分歧，難以調合，更缺乏基本的互信。

第六節 小結

衡諸以上各南海聲索國對於爭端的立場與政策演進，可以發現南海海域之所以會造成緊張情勢的升高，除了其戰略地位外，最重要的還是因為其自1970年代起發現豐富的油氣蘊藏資源。目前，南海尚且不至於擴張成為一場大型的國際軍事衝突，亦或引發美中強權爭霸的軍備競賽。就中共來看，中共除了填海造陸、興建軍事基地外，亦需要集中國內的力量來發展振興因新冠肺炎引發國內經濟硬著陸的問題，短期之內應該無意用軍事武力來解決紛爭，至多運用諸多軍事演習及外交力量來恫嚇阻止各聲索國家侵占南海海域。

相關各聲索國家本著經濟軍事實力與中共仍有相當差距，加上致力於發展各經濟建設，亦應不願與中共發生軍事上的衝突；而和南海海域地區有利害相關關係的美國，目前國內也正值總統大選，加上新冠肺炎大流行所造成的疫情衝擊，短期之內應該也支持以和平的方式進行談判，譴責也反對使用軍事武力來侵占南海諸群島。

最後，當前國際間的環境氛圍不容許任何地域性的軍事強權破壞該區域的和平。因此，南海爭端未來以雙邊或多邊和平方式進行談判，也許是是現階段解決彼此爭議的最好方法。

從歷史的證據及國際法的角度來衡量，南海海域諸群島屬於我中華民國應無太大的疑問，但唯有提出我政府「有效且實質」治理與經營之史證，才能夠足以支撐政府施政，增加其南海區域談判籌碼，進而促使南海周邊國家政府，以直接或間接方式實質承認我中華民國政府存在之事實，而要獲得國際間的認可，我們在這方面還需要很大的努力，另一個角度來看南海海域諸群島，島嶼距離本土太過遙遠，而且多數是沒有人居住的，所以遭周邊國家侵犯領土主權，時有所聞。而今國際海洋法世界各國無不奉行，我中華

民國處於此一潮流趨勢下，要在法理層面上站得住腳、談判桌上取得主導南海海域諸群島的領土主權主導地位，所以我們更要採取適應符合潮流的南海政策，整合南向，才能確保我中華民國的領土主權及經濟利益。美國「印太戰略」是以應對當前中共的崛起而提出，所面對的挑戰亦明顯多於機遇，尤其當國際秩序正在重整，然究其根本原因，就是因為現今中共的國力已經大到不容被忽視程度，中共的崛起也再次改變，臺灣的角色將更加受限。所以，即使美國對臺釋出多項友好與支持政策，卻是以我國必須直接面對來自中共的壓力為代價。



第四章 我國之南海政策

第一節 我國南海政策制定背景

在地理上我國屬一個標準的海島型國家，然而南海這固有的疆域一直以來均我國具有歷史及法源作為依據。由於我國四周環海，各方面均與海有著密不可分的關係，在經濟方面，必須仰賴海上交通來進行貿易，許多能源及民生物資都需運用航運，亦在說明，我國在經貿上屬「出口導向」的海島經濟；在軍事方面，必須依賴海洋作為屏障，在近年來，國人對國艦國造的議題引起關注，但大多的政治人物僅聚焦在中共對我國的軍事威脅，並沒有針對全面性去檢討跟制定我國的海洋戰略。¹⁶⁷早期我們的政府曾經也提出主張「海洋立國」與「海洋興國」的政策，可是我國到目前為止還未達到「海洋」國家的目標。¹⁶⁸

如上述，我國四周環海，各方面均與海洋有著密不可分的關係，亦代表我國的存在是依附著海洋，然在實質上我國卻是個陸權思想的國家，由於我國人民長期以來並不關心海洋的相關事務，加上各個政黨的政治人物聚焦的重點及各項政治考量因素，並未重視國家的海權發展，導致我國長期對海洋政策並不明確，致使海洋領土遭受周邊國家侵占及瓜分，且在另一方面又因受到美國的牽制，還有中共對我在外交部分的不斷打壓等等的因素，在各方相互拉力的影響，使得我國沒辦法有效參與並整合區域安全體系，完全沒有發言權。我們都知道，南海周邊的國家紛紛為了爭奪島礁，不斷強化且將他們擁有這些島礁立場合理化，除了在這些島礁上修建建物、立主權碑，更派兵駐守，¹⁶⁹由此可知，各國要爭奪南海諸島的行動及決心；反觀我國，在這方面是屬被動且消極的，非但未對太平島的設施與防務實施修繕，更未採取積極的手段伸張主權，致使我國在南海爭端議題遭受邊緣化。¹⁷⁰

¹⁶⁷ 王崑義，「名家一擔心棄台，不如強化兩岸關係」，**旺報**，2014年3月10日，<https://tw.news.yahoo.com/-215045343.html>。

¹⁶⁸ 李武忠，「海洋時代的臺灣機遇」，**東森新聞雲**，2014年12月18日，<http://www.ettoday.net/news/20141218/440238.htm>。

¹⁶⁹ 蔡政文等，**南海情勢發展對我國國家安全及外交關係影響**（臺北：財團法人國家政策研究基金會，2001年），頁22。

¹⁷⁰ 劉復國，「順應兩岸共利 參與南海對話」，**旺報**，2014年6月13日，<https://tw.news.yahoo.com-215046746.html>。

近年來，因南海的情勢變化快速，各國均積極的採取相關作為來因應這變化，以使情勢變得緊張。菲律賓和越南強化和美國及日本的軍事合作，菲國更提出國際仲裁案來挑戰中共在南海主權的合法性，中共也在近年控領島礁不足的事實。在各國的積極作為下，相較我國，除建設太平島碼頭的工程外，在各方面的步調總顯太慢，也過於消極。而在我國長期的消極被動的後果，造成國人不理解南海問題的複雜性，也因政府對待南海情勢總想拉高國際道德，主張以和平的方式，以靜制動，以不變應萬變的方式，不在意其各國為南海使出分身解數去爭奪主權的國際政治現實下，導致我國在南海的爭權中，漸漸消失其該有的重要性及影響力。

其實我國早在1947年12月時，即由內政部發行「南海諸島位置圖」與「南海諸島新舊名稱對照表」，另於1948年2月時，正式將南海U型線（11段線）納入「我國行政區域圖」對外發行主要目的是在宣告其主權，然而當時周邊的鄰近國家並無任何異議。但之後在面對國共對峙的臺海局勢時，由於我國並未再實際提出其相關的有效政策來管理與發展，以致最後僅有實際控制的中洲礁、太平島與東沙島。

1992年8月，我國終於由行政院核定並通過《南海小組設置要點》，並成立跨部會的「南海小組」，其最重要是專責的研議有關南海的相關事項。且在1993年4月8日舉行的行政院第2326次院務會議才討論通過《南海政策綱領》及《南海政策綱領實施綱要分辦表》。¹⁷¹我國在正式頒布《南海政策綱領》實施後，遲遲未提出具體的國家海洋政策。一直到2001年3月間，我國第一本的「海洋白皮書」終於由行政院出版，而這本「海洋白皮書」亦是我國做為政府對於海洋事務的相關經營管理政策之宣示和政策依據。¹⁷²

在2002年，我國的海洋意識逐漸抬頭，而行政院也發現這點，著手研討相關的細則條例，且由研究發展考核委員會再將《海洋政策白皮書》實施修訂後發行，並於2006年再度實施修正發行迄今。由此可知，我國在制定海洋政策方面，相較於各國是遠遠的晚於周邊各國。然而我國制定的國家海洋政策的目標，主在建立完整的「海洋國家」，其依據就是「海洋政策白皮書」。另我國為了平衡國內各種海洋在使用上的相關利益，且落實「海洋之保護與保全」，在2004年10月13日核定並發布「國家海洋政策綱領」，以做為我

¹⁷¹ 宋燕輝，「南海地區安全戰略情勢之發展與現況」，*亞太研究論壇*，第19期，（2003年），頁12。

¹⁷² 行政院海洋事務推動委員會，*海洋政策白皮書*，（臺北：行政院研究發展考核委員會，2006年），頁22。

國整體的國家海洋政策指導文件。¹⁷³

後來在《南海政策綱領》廢止後，我國對所謂的南海政策就沒有一個較明確且具體的指導，因此只能以《海洋政策白皮書》做為依據及依當時執政者的政治主張，來做為所謂的南海政策指導。所以馬總統在2015年5月26日發表的「南海和平倡議」、「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發、全面規劃、分區開發、自由航行、飛越自由」等，就是我國當時的南海政策。¹⁷⁴

另外，我們有提到我國在海洋政策制定方面晚於周邊各國，因此，我國整了各部會的資源，並企圖要趕上其他國家的腳步，在2015年6月16日行政院三讀通過「海洋委員會」及相關組織法，並在年底成立，負責擘畫海洋總體政策，其下轄計有海巡署、海洋保育署、國家海洋研究院，也都在2016年陸續成立。在這之後，我國統合海洋政策的最高單位即為海委會。¹⁷⁵也因有了海委會，國人也期望相關單位能有積極且全面具體的作為，來維護其海洋主權。

然而，我國對於南海海域的政策，其實從兩蔣時代開始一直到李登輝總統時期（1945-2000），就如同我們上述提到的，一直以來對南海政策都沒有制定相關實質且具體的政策；自1949年中華民國從中國大陸撤守台灣以後，即以台灣為復興的根據地，並且開始了一連串的經濟發展計畫及建設，當時的南海海域周遭的聲索國家對於南海諸群島的聲索並不像現在爭奪的這麼嚴重；在1954年法國簽屬《日內瓦停戰協定》撤出越南，對於亞洲的各項事情不再過問；而菲律賓湯瑪士·河洛馬（Thomas Coloma）1956年宣稱在巴拉望海岸之外的水域發現無主島嶼，並命名為「自由邦」（Freedom Land）宣稱屬於菲律賓，一直到1970年代以前南海周邊的國家，除了少數的登上島嶼建立紀念碑外，其餘均沒有更進一步的相關實際舉動。因此，以當下的環境氛圍來說，我國政府只需要考量如何以最經濟的效益、最少的資源來開發南海海域的豐富資源，以最有利且有效的方式向國際間證明我中華民國擁有南海諸群島領土主權即可。

¹⁷³ 同註 169，頁 202-204。

¹⁷⁴ 周晨晰、宋連海，「南海爭端對我國海權發展之影響」，*海軍學術雙月刊*，第 50 卷第 1 期，（2007 年）頁 99。

¹⁷⁵ 「海委會年底成立 海洋政策不再各自為政」，*聯合新聞網*，2015 年 6 月 17 日，<http://udn.com/news/story/6656/998420>。

1946年我國在接收南海海域最主要的島嶼（太平島）後，即開始實施民生設施的建設，設疆管理，1960年後開始進行磷礦的開發...等等。然而在當時我國對於南海海域，並無實際且具體的訂定相關所謂的海洋政策，嚴格來說，我國的立場應該只是針對這些島嶼實施管理而已。

自1970年，「聯合國亞洲暨遠東經濟委員會」（Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP/UN）研究的報告顯示，其南海諸群島這一片海域可能蘊藏有豐富的石油及天然資源，再加上1973年「第三次聯合國海洋法會議」召開，致使國際間對於海洋的事務及權利逐漸重視，也因為如此，各國開始對南海海域的重視漸漸改觀。而南海諸島鄰近的周邊國家也開始藉由各種機會，以軍事武力佔領南海海域諸群島，例如1971年菲律賓佔領中業島、1974年越南佔領南威島、1974年中華人民共和國從南越手中佔領西沙群島東半部，進而佔領西半部永樂環礁、1983年馬來西亞佔領彈丸礁；反觀我國，因為在1971年我國退出了聯合國，在國際的地位理所當然地直直落下，由於需要與各國保持良好的外交關係，所以當時對於要處理南海爭端的議題，並不是一個好時機，因此，我們能做的也不多，就僅止於透過政府官方聲明，重申我中華民國對南海諸群島的領土主權事實，因為當時在國際情勢的大環境變更下，其實對我國而言各方面都是非常不利的，。在1990年代之前我國政府對於南海海域的政策，都僅僅是透過「聲明」、「重申領土主權」等方式而已，並沒有相關的具體的作為，始終欠缺一直以來我們提到的整體南海政策，雖然國防部再三強調我國保衛南海領土的決心，卻因政府囿於國際間情勢，因此從未採取任何保衛領土的軍事行動，換言之，當時我國政府的南海政策是採取「消極應對」的方式。

而我國開始調整南海政策是從1988年中華人民共和國與越南在赤瓜礁海域發生海上軍事武裝衝突開始，隨著冷戰結束後，傳統亞太區域安全以及經濟、戰略產生了變化，國內開始有了一些伸張的聲音出現，因此利用輿論力量來強迫政府必須制定完整的南海政策，所以相關單位開始針對南海爭端議題擬定因應對策，其中包括1989年及1990年對南沙太平島的兩次訪問團，提出了保衛南海領土主權與相關資源開發的意見，也彙整出12項建議提請行政院採納，行政院於1992年8月5日核准成立「南海小組」，隸屬於內政

部¹⁷⁶，南海小組成立之後，決議訂定《南海政策綱領》，並於1993年4月13日由行政院核定，自此我國對於處理南海問題上，才有政策指導方針可供依循。

第二節 政府的南海政策與作為

一、李登輝時期的南海政策

由於1989年及1990年的兩次針南沙太平島的訪問團，提出了保衛南海領土主權與相關資源開發，彙整出12項建議獲得政府的重視，因而李登輝政府成立跨部會的「南海小組」藉以制定「南海政策綱領」。

1993年，行政院核定的「南海政策綱領」明訂下列5項目標，分別為：一、堅定維護南海主權；二、加強南海開發管理；三、積極促進南海合作；四、和平處理南海爭端；五、維護南海生態環境。儘管如此，「南海政策綱領」所揭之政策目標「堅定維護南海主權、加強南海開發管理和積極促進南海合作」的成效仍有待努力。¹⁷⁷為什麼會這樣說，其原因是因為1995年3月，保七總隊在第二次年度南沙太平島的巡弋例行性任務時，當時透過媒體的報導，使得菲律賓及越南紛紛提出抗議，在執行巡弋任務時被迫折返，進而造成任務失敗，歸究其主因，是由於主事南海事務的相關部會，未與周邊國家進行溝通，以致缺乏通盤的協調，導致當時的任務未能順利達成。

著名學者林正義，在1996年提出中華民國南海政策有下列問題：一、南海政策重視不夠；二、南海政策凝聚共識不足；三、南海政策立場、作法有所矛盾、衝突；四、南海政策決策組織功能不彰；五、南海政策「重內輕外」、「重文輕武」；六、南海政策過於消極、保守、被動。¹⁷⁸另外，李登輝政府在2000年1月，在兵力部署方面，將駐守在東沙群島及南沙群島的海軍陸戰隊替換成海岸巡防部隊，之後再次更換成海岸巡防署，針對這個兵力調整部署的部分，使我國在國際社會上，展現防衛南沙太平島的態度及決心亦備受國內外相關人士及學者所質疑。

¹⁷⁶「南海小組」之組成由內政部部長兼任召集人，內政部政務次長兼任副召集人。此小組共十人組成，由外交部次長、國防部副部長、經濟部次長、交通部次長、高雄市市長等。

¹⁷⁷林正義，*南海情勢與中華民國應有的外交國防戰略*，（臺北：行政院研究發展考核委員會，1996年）頁139。

¹⁷⁸同註174。

二、陳水扁政府時期的南海政策

自陳水扁當選中華民國總統後，他所強調的理念是海洋立國，因此陳水扁政府在2007年1月公告成立東沙環礁國家公園，他也同時思考要將中5州礁（距太平島2海浬，距越南佔領的敦謙沙5州7海浬）運用何種方式經營起來，因此在陳水扁政府的規劃下，太平島開始興建飛機跑道，並於2007年年底完工（如圖4-1），讓南沙太平島的交通運輸又多了一個選項，而不再受限於海象的海路航線的運輸。



圖 4-1：太平島的衛星照片

資料來源：雅虎奇摩網站

https://tw.images.search.yahoo.com/search/images?p=%E6%9C%80%E6%96%B0%E5%A4%AA%E5%B9%B3%E5%B3%B6%E7%9A%84%E8%A1%9B%E6%98%9F%E7%85%A7%E7%89%87&fr=yfp-search-sb&imgurl=http%3A%2F%2Fg.udn.com.tw%2Fupfiles%2FST%2Fstevejiau%2FPSN_PHOTO%2F795%2Ff_13126795_1.jpg#id=3&iurl=http%3A%2F%2Fg.udn.com.tw%2Fupfiles%2FST%2Fstevejiau%2FPSN_PHOTO%2F795%2Ff_13126795_1.jpg&action=click

陳水扁總統於2008年2月首次登上太平島並發表《南沙倡議》，陳水扁總統在太平島宣示，其內容為：一、接受「南海各方行為宣言」所揭櫫的精神與原則，堅持以和平方式解決領土與管轄權的爭議；二、南海的開發應首重環境生態的保育，尤其必須正視全球暖化，海平面上升對南海島礁永續經營所帶來的威脅，呼籲相關各國優先考慮將南海劃設成海洋生態保育區；三、定期開放並邀請國際生態學者及環保團體至東沙環礁、太平島及中5州礁進行研究與考察；四、鼓勵台灣民間成立「南海研究中心」，定期舉辦國

際研討會，經由第二軌的接觸管道，積極緩和南海不穩定的情勢。¹⁷⁹而這宣示的內容，是這數十年來，我國在南海政策方面屬較大的實際具體作為。

三、馬英九政府時期的南海政策

自馬英九總統上任後，海峽兩岸的關係漸漸地趨於穩定，然而在石油方面的開發上，雙方有一定的共識，因此，隨即著手進行合作的相關事宜；2008年6月，海峽兩岸進行了第一次「江陳會」，而會談的內容其中就有提到兩岸共同開發油源的議題，也提高了成真的可能性。

2008年2月台灣中油與中國政府的中海油簽署合作協議，同時經濟部能源局也提議設立「兩岸能源合作工作小組」，以針對兩岸能源合作議題商討規劃及推動事宜，其中在能源探勘部分提到三點，其內容如下：一、加強台灣海峽現有採扮區域合作；二、推動在南海及東沙群島海域探勘合作；三、結合雙方技術共同於海外進行能礦探勘與開發領域之合作與交流。¹⁸⁰由於雙方完成能源的合作協議的簽署，因此，也刺激了相關聲索國家（如越南與菲律賓）重回合作的可能，在「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的合作原則上，很婉轉的迴避了政治敏感的南海爭議問題，進而再度提升讓兩岸共同開發合作的可能性。

2008年11月第二次「江陳會」所簽訂對於臺灣對海南島的三亞、洋浦與海口建立直接的通航，並辦理「兩岸工商及航運座談會」與「兩岸金融座談會」，¹⁸¹象徵中共與我國在南海海域的安全，如肇生特定的突發事件以簽訂雙方合作的協議尋求相互合作，建立聯合搜救機制，同時以「人道救援」的前提之下，營建中華民國在南沙太平島上的各項民生基礎設施。

內政部於2006年至2010年辦理「中華民國大陸礁層調查計畫」針對台灣周邊海域包括東海釣魚台、東南及南部海域，東沙海域的海底地形、地質、底土資源調查工作，2011年至2015年執行「中華民國大陸礁層與島礁調查計畫」，掌握臺澎金馬、釣魚台及南海島

¹⁷⁹ 劉復國、吳士存編「2011年度南海地區形勢評估報告」，政治大學國際關係研究中心，(2011年)，頁70。

¹⁸⁰ 同註176，頁72。

¹⁸¹ 「第二次將陳會談」，行政院網站，2008年11月3日，<http://www.ey.gov.tw/policy5/cp.aspx?n=F6997D6F7B464C6D>。

礁，作為未來海域情勢分析及政策研擬之參考。¹⁸²此舉在菲律賓2009年通過將南沙群島（包括太平島）及中沙群島之黃岩島劃入菲律賓領土，與中華民國發表之外交聲明強調「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。」，並由海洋科學調查證明「台灣東部海域」、「東海海域」的大陸礁層延伸超過聯合國所規定之200海浬，其中部分與鄰國重疊。¹⁸³

馬英九總統於2008年9月登上東沙島，並指示將加強東沙島碼頭建設，也將東沙島劃入國家公園並設立管理站，同時與美國太空總署（NASA）進行環境品質聯合監測。

在對國防政策上，加強海巡署人員駐東、南沙人員訓練，由陸戰隊學校訓練，教授據點守備、攻勢阻絕及拘捕術等一般兵較少接觸的技能，並預先針對東沙、太平島相關地形與戰術進行基礎教育，並換裝太平島上新式武器裝備如40mm高射砲及120mm迫擊砲，重新使太平島守軍建立2.5公里以上的直射火力，對企圖登陸船隻形成嚇阻。¹⁸⁴

四、蔡英文政府迄今

2016年7月12日，當時南海仲裁案在判決結果出爐前，政府的態度是低調且有保留的，對十一段線爭議更是絕口不提，在這期間不斷強調政府捍衛主權的決心，其蔡英文總統始終秉持「堅守主權立場、確保國家戰略利益」，為我國對南海政策的核心目標。

蔡英文總統520就職演說時，有特別針對南海議題提出「擱置爭議、共同開發」，總統在「主權在我」的方面強調「我依照中華民國憲法當選總統，我有責任捍衛中華民國的主權和領土」¹⁸⁵而在仲裁案宣布後，從我國的行政與立法院立場來看，爭端解決主張內容亦是尊重國際海洋法，另在捍衛主權方面，認為台灣應被納入相關多邊合作的協商機制。

然而在蔡英文總統於2014年回任民進黨主席後，便請當時吳釗燮秘書長針對南海議題組成專業團隊，並召集相關領域專家做有系統的資訊彙整以及研究分析，其負責任務包括，確認相關作為及能適時且明確去回應不實攻擊，例如主權放棄說或是引外力說，

¹⁸² 同註 176，頁 75。

¹⁸³ 同註 176，頁 75。

¹⁸⁴ 林廷輝，「台灣南海政策作為」，**南海地區形勢評估報告**，（2011年），頁 38-40。

¹⁸⁵ 陳建瑜，「謀求中美平衡 我採戰略模糊」，**旺報**，2016年7月2日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160702002384-260301?chdtv>。

還有負責聲明我國立場，以能站穩國內和國際法立場。而當時在總統出訪之前，國安會召開兩次大型跨部會協調會議；出訪結束後，總統也召開了兩次會議，召集相關部會就相關情勢預判、資訊掌握及評估，藉以凝聚大家的共識。¹⁸⁶

2016年12月10日，總統蔡英文出席「收復南海諸島七十週年紀念特展」，會中還與南沙指揮官王茂霖實施視訊連線。總統在致詞時表示，今年十二月是我國收復南海諸島七十週年，南海海域相當複雜，聲索國範圍重疊非常多，政府會持續與各國合作協商，堅定捍衛我國在南海的領土主權，並依照國際法和海洋法，主張應該有的海域權利，不會放棄主權及我國合法權利。

在總統上任後，有關總統將登太平島的傳聞不斷，但總統仍選擇視訊方式與南沙總統連線，以這種低調的方式來宣示我國對太平島的主權。

總統表示，我國願意在平等協商基礎上，與相關國家共同促進南海區域的和平穩定，並共同保護及開發南海資源。

總統也表示，我國七月對南海議題提出四點原則、五項做法，已取得一系列的成果。第一在捍衛漁權部分，海巡署強化護漁能量，增加太平島海域巡視的時間；第二則在多邊協商部分，政府透過各項對話機制，多次向各國表達我國擱置爭議、共同開發的主張；第三在科學合作上，將與南海周邊國家合作，透過各種監測地震、海嘯、海洋酸化等科學合作計畫。第四在人道救援上，海巡署在去年十一月二十九日在太平島進行人道操演，向國際社會展現太平島完全有能力做為南海區域人道救援中心和運補基地；第五則是持續培養海洋法研究人才，以強化國家因應國際法律議題的能量，積極培育海事議題的專門人才。¹⁸⁷

2017年5月18日，總統蔡英文近一年來針對南海議題公開發言亦是蔡政府上任後首度完整提出南海立場，這次在中菲談論南海問題前，接受東南亞國際媒體聯訪時提前表態，總統表示：我國應納入多邊對話機制。

而蔡政府在這場專訪所提及的南海問題，主動表達我國的立場，而南海問題四大原

¹⁸⁶ 「南海仲裁影響我國主權？總統府：堅守 2 核心目標」，三立新聞網，2020 年 4 月 14 日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=163633>。

¹⁸⁷ 「蔡：堅定捍衛我南海主權」，自由電子報，2020 年 4 月 14 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1060417>。

則是臺美雙方交換意見後，擬定出來的結果；蔡政府對美國及南海爭議各國均有明確的表態，在美國一方，蔡政府表示支持美國堅持的航行及飛越自由；對南海爭議各方國家則表態，我國無意就主權爭議挑釁，則是希望能與相關各國展開對話，參與共同開發，並透過多邊對話維持南海穩定。而南海問題四原則內容為：

- 一、各國應依據《國際法》和《海洋法》，包括聯合國《海洋法公約》，以和平方式解決。
- 二、臺灣應納入多邊爭端解決機制
- 三、相關國家有義務維護南海航行和飛越自由
- 四、臺灣主張應以「擱置爭議、共同開發」方式處理南海爭端，並且願意在平等協商基礎上，和相關國家共同促進南海穩定，保護並共同開發南海資源。¹⁸⁸

2017年8月8日，總統出席「2017亞太安全對話」，在提到亞太安全與南海議題時，總統在會中提出許多看法，亦表示，「南海是另一個可能牽連這個區域內許多國家的引爆點」。總統又說，我國對於南海最大的自然島「太平島」擁有主權。然其實還有五個國家也主張在這個區域擁有主權。總統也表示，「雖然我們被南海區域對話排除在外，但臺灣絕對不會停止捍衛區域航行和飛航的自由」。

我們都知道在這區域緊張情勢上升之際，因為各個政黨均持不同看法，因此也造成討論或妥協的機會減少，也使得世界各國開始重新探討如何能強化保衛自己的國家安全。因此，總統也提出幾點看法，第一，台灣必須在這個緊密連結的世界扮演更加積極的角色，來確保亞太地區的繁榮。也談及「新南向政策」不能只關注於跟周邊國家的短期經貿利益，而是要放眼於長遠的關係，像是人才培育或是互補的經貿來往，並且營造友善環境，以深化緊密的民間連結」。第二，有關安全議題，相信維護區域秩序對我國以及這個區域的每一個國家都有所助益。因此，當這個區域的安全和秩序受到了威脅，我國也有責任保護現有的架構。第三，兩岸關係，唯有維持和平與穩定的兩岸關係才是亞太區域內國家以及兩岸的共同利益」，總統表示，我國政府的行政團隊會致力於維持現狀。然而，不能單靠一方來達成這樣的信念，而是必需來自雙方的善意及合作，同時確

¹⁸⁸「搶在中菲談南海問題前表態 蔡英文：台灣應納入多邊對話機制」，上報電子報，2020年4月19日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=17293。

保我們在經貿以及區域發展上的共同利益」，總統並向對岸喊話，希望雙方都能一起找出兩岸互動的新模式，來幫助兩岸的穩定及繁榮。¹⁸⁹

國際法庭在南海仲裁案中做出太平島不具島嶼地位，對我國海域主權造成很大的打擊，因該仲裁案主要緣起是針對中共九段線的合法性而來，而九段線的基礎則是我國一貫主張的南海「十一段線」，基於此，若被仲裁庭裁定九段線主張不符合聯合國海洋法公約，則也將對我國南海政策立場產生重大影響。為此，蔡政府主動再次申明，我國主張擁有太平島主權，應參與所有南海爭議協商；我國一直以來不斷的推動南海爭議應以和平解決，然因為我國始終被排除在協商之外，因此我國不接受常設仲裁法院就南海案所作的裁決，總統特別強調：「我們沒有接受裁決結果的立場，因為我們沒有參與仲裁程序，他們不尊重我們做為一個國家的存在。」

我國在南沙群島中的太平島長期有兵力駐守，亦代表南海多邊和平爭端解決機制扮演著不可或缺的角色；蔡政府表示：我國要成為國際社會負責任的成員，因此，我國會持續強化在此區域的角色，包括海上救難、人道救援、科學研究等，將現在我國實際占領的太平島作為救助或研究功能的基地，且為了整個區域的和平穩定，將與南海周邊相關的國家進行有意義與建設性的對話等作為，為南海區域和平與穩定努力做出具體貢獻。

另中共在2020年4月18日宣布在南海海域設置行政區，引發越南抗議，對於南海近日再起風波，我外交部重申，南海諸島屬於中華民國領土，呼籲各方自制，避免採取升高緊張局勢的單邊行為。外交部亦在24日晚間表示，南海周邊國家近期就南海區域採取片面及專斷舉措與聲明，中華民國外交部對此表達嚴正關切與抗議。中華民國政府重申，南海諸島屬於中華民國領土，中華民國對南海諸島及其相關海域享有國際法及海洋法上的權利，不容置疑。¹⁹⁰

我國對南海問題的政策，在於建立穩定的兩岸關係基礎上，面對中美戰略對峙下的南海複雜情勢下，我國必須透過專業、有能力、有經驗的專業人士，適時給予政府正確方針，並協助政府可以綜觀全局，讓我國一方面能夠顧及兩岸關係，另一方面又能平衡

¹⁸⁹ 「南海主權難解！蔡總統：沒把太平島當擴張、侵略籌碼」，**匯流新聞電子報**，2020年4月16日，<https://cnews.com.tw/120170808-01/>。

¹⁹⁰ 「南海主權爭議再起 外交部籲各方自制」，**中央社電子報**，2020年4月25日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2061359>。

美國亞太戰略。由於目前兩岸在政治上立場不同，若要穩固兩岸關係且有利國家利益，認為強化南海的政策主張是必須的，以不變動南海政策立場，並依據中華民國憲法為基礎，堅持維護南海固有疆域，其包括傳統的「十一段線」主張。而針對仲裁庭的最後裁決，蔡政府在2017年接受東南亞國際媒體聯訪時提前表態：由於我國一直以來不斷的推動南海爭議應以和平解決，然因為我國始終被排除在協商之外。因此，蔡政府較好的政策可以採不承認、不接受影響我國利益的裁決結果，來保留我國在南海政策的彈性空間。這樣的選擇，既不動搖我國的基本立場，也不會衝擊兩岸關係的穩定性，同時也兼顧到美國的政策方向。

總體而言，臺灣的南海政策選擇呈現三個特徵：1.是南海政策基本服務於各時期的整體政治和外交戰略，缺乏相對的獨立性；2.是由於臺灣缺乏捍衛南海主權的實力，無力阻止某些東南亞國家在該地區的擴張，出於其政治和對外戰略需要，不希望因為南海問題與東南亞國家交惡，因此和平解決南海爭端是臺灣1949年以來不變的主張，只是各時期表述方式不同；3.是臺灣的南海政策長期受「中共為主要軍事威脅」這一基本思維制約，不願在南海問題上與大陸合作，兩岸基本上處於零和博弈模式。¹⁹¹我國雖然在太平島擁有良好戰略地位，但仍須避免直接從事軍事對抗，或過度立場表態而進退失據。尤其現今中共南海島礁軍事化影響力持續擴大，美國又有意增加友盟國家一起制衡中共，在這樣的情況看來，雖然有利臺灣基於共同安全理由，要求美國予以更多外交與軍事政策援助，但卻不適合做過度的政治立場表態，也說明我國的南海政策持續受到挑戰。

第三節 參與區域內共同開發議題可能性

二戰結束以後，整個國際體系漸漸朝向全球化整合的趨勢發展，如國家安全、經濟貿易等相關議題，均出現跨國合作及區域整合的模式，也代表開始進入全球化及區域化的整合時代。然而我國因受到中華人民共和國外交上的打壓，所以參加國際性組織的情形，經貿性質的國際性組織參加較易，而政治性的國際性組織較難，而有關安全的國際性組織更困難。

¹⁹¹王鵬，「民進黨執政後的南海政策趨向」，*觀察*，第33期，2016年5月。<https://www.observer-taipei.com/article.php?id=1121>。

我國所處的亞太區域將南海爭議問題列入相關討論的安全的組織機制總共有六個，分別是：「亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)」、「東協外長會議」(ASEAN Ministerial Meetings, AMM)與「東協擴大外長會議」(ASEAN Post Ministerial Conference, ASEAN-PMC)、「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)、「亞太安全合作理事會」(the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)及「處理南中國海潛在衝突研討」(Workshop on Managing Potential Conflict in the South China Sea, 簡稱「南海會議」)；這六個組織中我國參與的是「亞太經濟合作會議」、「亞太安全合作理事會」及「南海會議」。

一、亞太經濟合作會議

亞太經濟合作會議是澳洲前總理霍克 (Bob Hawke) 提議在亞太這個區域所成立的一個經濟論壇，希望藉由各會員國代表之間的協商，促進區域經濟成長、合作、自由貿易、投資與整合區域合作的平台，尋求各國經貿的協調，以維持區域穩定與發展。其為亞太地區21個經濟體 (economy)¹⁹²，因此，由亞太經濟合作會議成立的最初構想來看，它應該是一個經濟性的組織。

以APEC 近年來的發展趨勢來看，其逐漸具有統合亞太政經事務的意涵；第一，各國代表幾乎都是以外交部長領銜與會，而APEC 形式上最高的權力機關是部長會議；第二，許多經濟性議題本身含有國防安全的考量與爭議，如交通航線、通訊與海洋資源；第三，1992年曼谷會議時，日本與泰國曾建議應將區域安全議題納入APEC 討論議程，後因遭受反對而作罷；四是「APEC 經濟領袖會議」自1993年由美國前總統柯林頓倡議首次召開後，已為亞太地區定期召開的唯一國家元首級會議，具有進一步發展為政治性及安全性組織的空間。¹⁹³

二、東協外長會議 (AMM) 與東協擴大外長會議 (ASEAN-PMC)

東協 (The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 成立於1967年，由各會

¹⁹² APEC 目前有 21 個會員體：澳大利亞、汶萊、加拿大、智利、中國、香港、印尼、日本、韓國、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、秘魯、菲律賓、俄羅斯、新加坡、中華台北、泰國、美國及越南，成員均係以「經濟體」(Economy)身分參與，此為 APEC 之特殊設計。參見中華台北 APEC 研究中心網站，<http://www.ctasc.org.tw/04know/member.asp>。

¹⁹³ 李文志，「亞太安全體制建構的難題、方向與台灣戰略的思考」，*國家政策雙週刊*，第 123 期，(1995 年)，頁 5。

員國外交部長所組成，且輪流在各會員國首都召開的東協外交部長會議（ASEAN Ministerial Meeting, AMM）以及相關的系列會議，然東協外長會議為其一建制單位。1991年7月第24屆「東協外長會議」在吉隆坡舉行，會中通過建立「東協擴大外長會議」，成為東協會員國和東協對話夥伴多邊安全對話的場所。¹⁹⁴

我們都知道在每年召開的東協外長會議，主要是讓東協國家間討論重大國際議題以及區域問題的主要平台，¹⁹⁵在第51屆東協外長會議中，整個會議的重點依然是放在南海議題，由於相關國家的意見紛歧，東協外長會議便必需要論及南海問題，而相關聲索國更藉以來重申要遵守國際公法、航行自由或非軍事化等相關的訴求。¹⁹⁶

三、東協區域論壇

東協區域論壇（ASEAN Regional Forum）因應冷戰後亞太權力變化的影響，亦為了要達成會員國共同的利益，成立於1994年，成員涵蓋東南亞國協與亞太、印太地區主要國家，每年均會探討區域相關的安全議題，大量運用多邊對話、預防外交等方式，來消除亞太各國分歧意見，以追求區域的和平與安全，並藉以建立各國的合作共識與信心，是亞洲地區最重要的安全對話會議。

1991年6月，東協主要智囊機構「戰略與國際研究中心」（ISIS）建議將「東協擴大外長會議」進一步發展為討論區域安全問題的論壇，以因應冷戰結束後亞太安全情勢的改變。¹⁹⁷東協區域論壇係在1993年第二十六屆東協外交部長會議及擴大外長會議（Post Ministerial Conference PMC）中決議成立，並於隔（1994）年7月25日於泰國曼谷首度召開。其目標乃針對亞太地區國家政治及安全的共同利益，推動具有建設性的多邊對話與協商，戮力促進預防性外交（preventive diplomacy）與信心的建立。目前參與ARF的國家包括：澳洲、孟加拉、加拿大、中國大陸、歐盟、印度、日本、南韓、北韓、蒙古、紐西蘭、巴基斯坦、巴布亞紐幾內亞、俄羅斯、斯里蘭卡、東帝汶、美國及東協10國。

¹⁹⁸中國大陸一向主張採取雙邊協商方式處理國際事務，起先亦不熱衷，但鑑於區域內情

¹⁹⁴ 吳東明、翁明賢、徐瑾，**我國南海戰略之研究**，（臺北：國家安全會議專案研究報告，1999年），頁34。

¹⁹⁵ 謝奕旭，「中國大陸—東協外長會議與南海情勢觀察」，**展望與探南**，第16卷第9期，（1998年），頁40。

¹⁹⁶ 同註192，頁37-38。

¹⁹⁷ 李文志，**後冷戰時代美國的亞太戰略**，（臺北：憬藝企業，1997年），頁263。

¹⁹⁸ 東協區域論壇（ARF）成立於1994年，目前參與ARF的國家包括：澳洲、孟加拉、加拿大、中國大

勢的變化，認為參與比被孤立有利，因而最後同意參與。¹⁹⁹

1998年7月27日「東協區域論壇」召開會議，談論的議題以亞洲金融風暴為主，至於南海問題，也在泰國、越南及菲律賓要求下提出討論。菲律賓代表於會中表示，目前各國漁船與軍艦在各方事先照會下自由航行，會員國對南海的平靜感到滿意。²⁰⁰；2010年7月23日美國國務卿希拉蕊在越南東協區域論壇發言表示，美國在南海問題上，不支持任何一國的主權要求，主張以協同外交（collaborative diplomatic process）方式解決。對此，中國大陸外交部長楊潔篪則回應說，勿將鄰國之間領土、海權爭議，擴大為國際事件，同時也不接受美方提議的多邊協商模式。²⁰¹

不少學者專家認為東協區域論壇並未將注意力放在亞太區域主要的安全議題上；然而一個區域安全機制應當建立在穩固且具有大規模制度化的過程下，東協區域論壇在現今制度化不足的情況，不僅對於亞太區域安全起不了太大的作用，更限制了其日後的發展²⁰²

四、亞太安全合作理事會（Council for Security Cooperation in The Asia Pacific, 簡稱CSCAP）

CSCAP成立於1993年，目前有20個正式會員、1個觀察員（Pacific Islands Forum Secretariat）、及以「個別身分參與者」（participant with individual capacity），是亞太地區以研究機構為會員的國際組織，其主要功能有；一、提供亞太國家及地區內之相關人士一個討論政治及安全對話的管道，包括學者、官員及其他以私人身分參加的人員；二、藉由對話及協商方式，建立各國對安全合作的信心；三、結合學者專家極具經驗人士的意見，使安全合作問題凝聚共識，提供ARF等相關組織具建設性的建議案。²⁰³簡言之，CSCAP成立宗旨乃希望藉由對區域安全對話的制度化，使各國能更進一步的瞭解彼此的利益，進而提升彼此間的信任，以防杜衝突發生。而ARF與CSCAP互補的「雙軌制」（two

陸、歐盟、印度、日本、南韓、北韓、蒙古、紐西蘭、巴基斯坦、巴布亞紐幾內亞、俄羅斯、斯里蘭卡、東帝汶、美國及東協10國。參見ARF <http://www.aseancenter.org.tw/ASEANintro.aspx>。

¹⁹⁹ 同註174，頁194。

²⁰⁰ 同註174，頁35。

²⁰¹ 楊芬瑩，「南海主權 中駁斥美多邊協商論」，*中國時報*，2010年7月26日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20100726000389-260108?chdtv>。

²⁰² Robyn Lim, "The ASEAN Regional Forum: Building on Sand," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 20, No. 2 (August 1998), pp. 115~136.

²⁰³ 同註174，頁200。

tracks)，是東協為緩衝美國等強權支配亞太安全合作體制的設計，也是先經由非正式的討論尋求共識，再正式提出議案，避免強權直接操控議程，迫使弱國接受決議。²⁰⁴

CSCAP組織部分，有兩位共同主席（分為東協會員國與非會員國各1位，一次任期為2年）、執委會（係最高決策機構，每年集會2次）、大會（自1997年起，每兩年集會1次）、及5個工作小組（每年集會2次）。而工作小組區分如下：

1. 「信心與安全建立措施工作小組（The Working Group on Confidence and Security Building Measures）」。
2. 「綜合性暨合作性安全工作小組」（The Working Group on Comprehensive and Cooperative Security）。
3. 「北太平洋工作小組」（The Working Group on the North Pacific）。
4. 「海事合作工作小組」（The Working Group on Maritime Cooperation）。
5. 「跨國犯罪工作小組」（The Working Group on Transnational Crime, TCWG）。

五、南海會議

在1988年中共與越南因南海問題發生所謂的武裝衝突後，中共勢力也開始在南沙群島擴張，因此，使南海周邊國家的不安及緊張情勢節節上升。1989年初，由前印尼外長哈辛·賈拉（Hasjim Djalal）創立，其後在獲得加拿大「國際開發總署」（the Canadian International Development Agency）贊助下，於1990年1月22日在印尼召開第一次會議，當時參與的成員僅有東協六國，然因為南海的問題涉及的國家太多，包含東協以外的國家，因為在第二屆的會議時，參與的成員即擴增越南及海峽兩岸參與會議。

由於南海區域所產生的爭端與潛在衝突不斷，也鑒於南海議題的重要性，各國對其亦為關注，因此，南海會議成立的目的，主要是希望藉由南海周邊國家間的對話，將區域內的潛在衝突轉化為區域內的合作，並藉由此一對話過程，防止區域內衝突的發生或升高，使南海區域內能夠維持和平與穩定；換言之，藉由各國的努力溝通，使當前的主權衝突及領土問題轉化為國際合作，進而使區域緊張情勢降低，來營造有利環境來減緩爭端衝突。其探討的議題計有，環境、生態與科學研究；航運、航行與交通；資源管理；

²⁰⁴ 同註 191，頁 36。

政治安全問題；領土與管轄權問題；各國的合作機制等領域。²⁰⁵

南海會議在設計上是一種非官方性質，在賈拉的主導下，各國暫時擱置主權的問題，先從比較具有共識而且可能可以尋求合作的領域中著手。然而，因為會議強調非正式性（informal），使得各國政府對於研討會的最終結論和建議保有極大的自由裁量空間，這也使得研討會的結論一直無法有明顯的進展。²⁰⁶

區域內共同合作的模式可能性

各聲索國最有共識的是「擱置爭議、共同開發南海資源」，這是指聲索國間在不涉及島嶼主權的前提下，以協議方式共同探勘和開採主權爭議地區之礦產資源。²⁰⁷ 這個策略是否可行，端看各個聲索國家之間能否具有良好的合作關係，對此，目前各個聲索國家所提議合作模式有以下方式：一、「南沙開發署」共同開發模式（由瓦連西亞於1994年在著名政論刊物「遠東經濟評論（Far Eastern Economic Review）」發表了一篇題目為「南沙問題之解決（A Spratly Solution）」的文章，提出成立「南沙開發機構」，該區應為非軍事區，凍結主權），二、印尼大使賈拉「甜甜圈」論點，三、南極條約模式（南極條約規定南極地區不屬任何國家所有，其最重要的精神是會員國間的爭端，應由談判、仲裁、調查、協商、司法解決或其他和平手段解決（條約第十一條第一款）。

第四節 小結

南海會議的目的，在於讓南海主權爭端國際化，東協國家希望利用國際的壓力來約束中共在南海地區的行動，藉以鞏固南海周邊國家對島嶼主權及資源開發的行為。然而東協國家採取所謂「拉臺灣、打中共」的政策，進而讓我國在南海的立場產生了微妙的關係。一直以來，我國對南海海域採取的態度向來較為軟性，最主要因素，為本身尚未具備舉足輕重的軍事力量及區域的影響力，用以支撐國家所主張的領土主權權益，但在中華人民共和國的阻撓下，在南海爭議過程中，不管是國家政治、領土安全或是經濟發展上可以掌控的空間是非常有限度的，因此我國常常被排除官方（非官方）的場合是不

²⁰⁵ 宋燕輝，**我國應有的南海戰略**，（臺北：業強出版社，1996年），頁161-165。

²⁰⁶ 同註132，頁44。

²⁰⁷ 李志剛，**中共處理南海爭端的可能模式**，（臺北：國立中山大學大陸研究所碩士論文，2003年），頁120-121。

爭的事實，造成南海海域的國家利益上被各個聲索國家侵占、成為談判桌上大國的籌碼（邊緣化）。

處在這樣情勢的我國，是否就要兩手一攤面對南海爭端束手無策，常言道：世間萬物是一體兩面的，危機常伴隨著轉機而至，端看我們用何種角度來看待南海海域爭議這件事，我們目前能做的就是強化自己的力量以及向國際社會展現我們積極參與亞太區域組織的決心；另外我國在東沙環礁的海洋公園經營成功經驗也可以作為東南亞國家協會以及中共共同開發經營南海海域的模式，若採納，則南海海洋公園不久將可以實現，這可以說是我們在南海爭議議題被邊緣化的危機中的轉機；此外，當東南亞區域內國家分別提出了「南沙開發署」共同開發模式、賈拉「甜甜圈」論點及南極條約模式這三種不同的模式來解決南海爭議問題，目前缺乏兩岸的解決共識尚未提出，這也是未來兩岸需要共同努力之處。我國所面臨特殊的外交環境，應當審慎經略目前的戰略環境與國際時勢，適時調整參與的政策及角色，在確保主權為前提並先行達成內部共識來參與各項議題或方案的探討，並善用自身擁有的優勢，我們必能乘著這一股趨勢而起身作為，且就軍事交流、航行安全、南海區域護漁及防止海上犯罪等相關議題，透過南海會議及多邊對話，在這個充滿爭議的南海海域上，以確保我國的南海主權，來營造參與南海區域合作的有利契機，進而凸顯我國在南海地區的事實。

第五章 結論

第一節 研究發現

「南海議題」的主軸線是領土爭端，南海海域位置居於太平洋與印度洋之間的航運要衝，對這個區域內周邊的所有鄰近國家來說，就如同經濟的咽喉，哪個國家若掌握了南海海域的主權，也就是如同掌握了所有東亞國家的經濟命脈操之在手，也同時影響著東南亞區域和平與安全。再加上區域內蘊藏著非常豐富的天然資源，如石油（戰略性物資）、可燃冰、天然氣等，這些資源都對於正在發展中的東南亞國家經濟有著非常大的助益，可見南海海域在國防與經濟上都有著重要的戰略價值，故其背後導火線除領土主權的問題外還有資源爭奪，至於航行自由更是檯面上各方角力焦點。

南海問題一直以來都是個區域性的問題，而東南亞國家協會曾經試圖在南海爭端上充當潤滑劑的角色，且運用東協區域論壇等方式，將南海爭端問題引向國際化，惟東南亞國家協會一直受到中共與美、日兩國的影響，迫使南海海域領土主權的爭端，因為美國與中共達成共同開發的共識，和緩了區域爭議局勢，避免造成美國與中共的海上軍事武裝衝突，舉個例子來說，美國在2012年4月30日美國與菲律賓「外交暨國防部長會談」強調，應以和平、合作、多邊與外交手段應對南海主權衝突²⁰⁸。然各國都是因為國家利益才介入南海的爭端，對東協聲索國來說，雖然南海的爭議不斷，但還是可以利用南海的自然資源增進本國的利益，根本不需要冒的風險尋求法律的途徑解決問題。換言之，東協的聲索國是屬得利的利益者，既然沒有意願更沒有能力去解決爭端，索性就維持現狀只有好處並沒有所謂的壞處。

南海海域所產生的爭端，不僅僅是法律的問題，更夾雜許多因素，眾所皆知的不外乎是主權、領土、經濟利益、地緣政治等許多複雜的議題，而與南海相關的國家都各懷鬼胎，各自有堅持的立場；因此，可以從涉入爭端國家及問題性質兩個面向來分析，南海所帶來的爭端，可以說是目前在國際間最難解決的問題；南海問題因為區域外力量介

²⁰⁸ Hillary Clinton, "Remarks With Secretary of Defense Leon Panetta, Philippines Foreign Secretary Albert del Rosario, and Philippines Defense Secretary Voltaire Gazmin After Their Meeting" U.S Department of State (30 Apr 2012) at http://www.state.gov/secretary/rm/2012/04/18_8982.htm.

入之下，南海地區安全由單一區域性安全，提升至全球性安全。中共與南海周邊聲鎖國雖然在主權及資源競爭上爭論不休，但在經濟及社會發展上卻相互依存。南海地理位置本屬東南亞，但在區域一體化及經濟全球化的過程中，區域利益位區域內外利益分享者所共同持有，²⁰⁹其中南海海域在區域中有著海上經濟運輸的重要要衝及地緣戰略意義上的戰略航道，可見南海海域是在現今的全球安全佔有重要的地位。從各種的情形看來，「國際法」即成為各國互動及用以解決爭端的依據，亦成為各國在面對各種爭端的武器與參與爭端的李理由，而各國在遇到南海與國家利益時，應該要如何從中取得平衡點，也是在考驗各國的智慧。

我國一直以來就與美國交相友好，不管政治體制及軍事制度也好，無一不受美國的長久深遠影響，而我國一直以來的假想敵-中共，在馬英九政府時代，兩岸的關係趨於和緩，而南海爭端的問題，所引用歷史上與法理上的相關證據據以訂定的相關政策，又是這麼的雷同，所以我國要怎麼在各個聲索國，在其南海爭端議題上漸漸提升本身的戰略利益之際，以及在兩岸的南海政策上取得較大的優勢，是我們當前應該要深入研究思考的方向。

因應中共於南海佔領島礁擴建及軍事化，強化中共對南海地區的控制能力，代表中共的軍事能力已超出美國第一島鏈之圍堵範圍，也意謂著中共已改變南海地區的地緣政治格局，亦改變英美兩國於南海地區的影響力，更改變美國所認知的南海現狀。

從美中南海互動過程觀察，實際上兩國戰略競爭均有進一步的提升，美中兩國除先後將海警及海軍投入南海地區，又相互提高針對性「灰色地帶」反制作為，取而代之，解放軍將可能採取更具侵略性之作法，應對美軍改變過去以「無害通過」為主之挑戰方式，雙方堅定立場互不相讓。就當前的狀況來看，中共不斷提升自己的能力，來縮小彼此間的差距，雖然現在中共並不會公開與美國發生衝突，但中共依然選擇以軍事手段來保護及發展它認定利益的力量，甚至最後仍有可能與現今海上霸權（美國）發生對抗。

在美中雙方嚴重缺乏政治互信基礎，再加上缺乏有效規範雙方海上行為準則，依據雙方持續於南海地區互採反制行動觀察，在尚無解決爭議共識前提下，合理研判，短時

²⁰⁹ 同註 176，頁 90。

間仍無法有效解決，另在疫情與選舉相疊加下，雙方對峙形勢可能因此升高。因此，2020年，可謂美中南海地區互動模式轉變的關鍵年，須持續關注。

南海海域的爭議已經是牽扯複雜化、國際化的爭端，內容除了涉及國家領土主權爭議、海運航線航道以及海底資源等戰略性資源爭奪外，各個聲索國家包括中共、越南、馬來西亞、汶萊、菲律賓、印尼及中華民國等七個國家均宣稱擁有南海海域區域內全部或部分的領土主權，而且還牽涉到美、日等國際強大勢力的介入以及兩岸微妙的關係等因素。因此，本論文主要針對南海海域有關歷史資料與記載、國際法（含海洋法）等相關法理學說與界定、南海海域之經貿活動與東協之開發與合作，及我國與中華人民共和國、東南亞各國在南海海域各諸島所產生之戰略關係等相關構面之文獻作回顧分析，並透過國際法對領土主權取得的原則與規定，即解決爭端的機制，歸納出各構面間之互動所產生之影響，並以近幾年來相關之研究、報導與紀錄，來提出今後對南海地區之政策與外交策略提出適當的建議與看法，其歸納如下：

一、國際法是現今社會的弱法

國際法在國際社會中，是對國家間互動時有法律、有拘束力規則的依據，包含了條約、法律原則、法庭的判決、學者著作等。然而因為這些原則及條約，必然會因為時代背景的不同或環境變化來實施修訂。舉例來說，在過去歷史中，戰爭是國家用來推動政策合法的選項，然在現今的社會裡，發動戰爭或使用武力均視為非法的行為。因此，也可說明國際法是一種因應時代變遷處於演進狀態的法律，其標準會因時代的變化而有所不同。相較於國內法，國際社會大多會認為國際法是弱法，也增加各國不願遵守國際法的意願。

二、《聯合國海洋法公約》對南海爭端無實質效益

《公約》內容中的條文是各國協調後的產物，其中所訂定的規定都是全球海洋使用即管理的通例，然亦僅適用陸地的主權歸屬及用以解決海域劃界的爭端。就島嶼主權來說，《公約》沒有可以提供依循的規定來決定主權歸屬，然在訂定《公約》是為了要解決複雜的海洋事務，然因為南海海域「半閉海」的特性，導致沿海國家專屬經濟海域或礁層相互重疊，以造成更多爭端。換言之，在島礁在未確定主權歸屬前，海域劃界及無法界定，其產生的爭端更無法解決。

三、國際法適用解決爭端，然聲索國無意願為受限因素

國際法的處理途徑，因為各聲索國擁有各自的考量因素，總是選擇不願正視最根本問題點，以致一直以來使用不適當的方法來處理南海問題。而各國間的對話因避免產生新的爭端，均未提及海域劃界等相關問題，在東協各聲索國無意願也沒有相關能力訴諸司法解決的狀況下，中共即成為解決南海爭端的關鍵因素。

第二節 政策建議

因應中共在南海島礁擴建即軍事化所引發的效應，理所當然對南海產生非常大的衝擊，而南海的情勢也隨著各國勢力的介入，產生了許多難以預測的連鎖反應，因此，對區域的穩定也造成一定程度的影響。2015年「南海和平倡議」以來，呼籲各方自我克制，維持南海區域穩定狀態，秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」原則，持續擴大太平島之和平利用價值；然而我國的南海政策與做法必須建立在以國家安全及利益，並兼顧未來可能發展情形及危機，戰略布局的部份能長遠宏觀規劃，以因應我國的南海問題與困境，因此，筆者就前述研究提出幾點建議，僅供政府決策者參考。

一、在外交政策上擱置主權爭議

縱然我國在國際間的各種場合上，以及在南海爭端問題發生衝突時，官方政府第一時間的回應，均是堅定南沙領土主權屬我中華民國的立場，但，現今在國際社會中普遍存在「一個中國」的立場原則下，不管我們多麼的嚴正呼籲，我國的南海政策宣言就容易地被國際間解讀成中華人民共和國的立場，而直接地被忽略掉，而且東南亞國家協會並不承認我中華民國是主權獨立的國家，所以在處理南海領土主權爭議的立場上，就比較傾向於「擱置主權爭議」，儘管我們提出相關的國內歷史研究文件及考據資料證明U型線存在的主張，這個動作，就有可能會被東南亞國家協會認為是侵略其海洋資源、航運權利，因而升高中華民國與東南亞國家協會各國的對立態勢。

我國可以用這樣的方式，舉辦海峽兩岸學術研究或相關交流來尋求共識，也可以利用全民國防教育的機會，在暑期派遣學者等專業人員共赴南海諸群島進行研究，以低強度且軟性方式來宣示我國的領土主權。

二、創造多邊協商可能

當前東南亞國家協會採行「一個中國」的原則，我國始終無法參與加入會員國，甚或成為其觀察員，使得連談判、參賽的權利都沒有，但我國是「亞洲太平洋經濟合作會議」(Asia-Pacific Economic Cooperation, 縮寫：APEC)的成員，而「東協區域論壇」與「亞洲太平洋經濟合作會議」所討論的相關議題，從廣義來看大致上是相同的。若我國適時地將南海爭端問題帶入「亞洲太平洋經濟合作會議」中討論爭端議題，並爭取區域外國家（如美國）的支持，展開多邊的區域安全對話，是有機會創造協商的可能。

三、辦理官方（非官方）教育研究及增加政府巡察頻次

國際法庭在認定爭議領土（島嶼）的有效控制要件中其中要項就是行政官員巡查爭議領土（島嶼）以及對當地人員進行視察，或根據相關規章批准人員對爭議領土（島嶼）進行研究，我國政府於2003、2004年皆邀請學者、專家赴南沙太平島進行生態研究，另外在2011年開始國防部每年皆辦理南沙研習營活動，藉由活動讓參與的研究人員及學生除體驗太平島上的環境生態外，也研究當地的相關地理環境與海洋資源；另一方面政府從1963年開始迄今多次前往南沙太平島造訪，1990年在太平島上立國碑，2003年時任內政部長余政憲除登上南沙太平島外，也在中洲礁插國旗宣誓主權，2008年陳前總統水扁先生，主持太平島機場啟用儀式；不論是官方政府宣示主權行為，或是官方核准民間辦理教育生態研究活動，這些行為都是我國對南沙群島（太平島）的管轄權展現，此舉都是符合國際法認定的有效控制爭議性領土（島嶼）的要項（規則），

四、成立專責小組掌握區域動態

因應中共島礁的擴建，為南海情勢產生重大的改變，因此，除了要掌握中共佔建島礁後續的軍事建設外，在外交的部分，亦要持續對亞太地區的政、經及安全情勢的情資掌握及密切監視中共、越南及菲律賓的動態發展來研擬因應之道。

五、訂定新南海政策

我國在1993年頒訂「南海政策綱領」，主張南海各群島向來為我國固有領土，擁有其主權及管轄權益。現在南海情勢已出現重大的變化，尤以中共及東協不願承認我國在南海議題所扮演的角色，不斷的打擊我國在國際上的地位，也剝奪我國在南海的權益。

因此，在面對當前南海新的發展趨勢與挑戰，我國政府應盡速擬定明確的戰略目標，頒訂新的南海政策，使相關部門可以具體且務實的處理南海事務，以維護我國應有的權益。

六、爭取參與國際區域合作

我國在南海議題亦為重要的角色之一，我國不應該在保持沉默應對，應主動的向國際社會發聲，並對區域內相關南海議題的協商及談判，均要求親自參與以確認我們相關的權益。然實際上，由於我國在外交上屬於弱勢的一方，這是不得不承認國際政治現實的部分，但我國應該積極爭取參與多邊的談判機制，並提升參與南海區域相關議題及事物的認知，並制定高格局的全方位戰略，來維護我國權益。

前項皆針對於爭議性領土（島嶼）相關國家常以立法、建設或進行相關研究、或以軍事力量巡弋、演習等進行行政管轄，以為有效控制該領土（島嶼）主張，較能符合國際法庭認定的有效控制，因此未來我國有效控制下的南沙群島，若需要訴諸於國際法庭，則在此建議我國政府必須在這根本上強化，原因在於1993年公布之「南海政策綱領」已在2003年停止是用，目前相關法條皆無明文律定南沙群島為我國領土（只有歷史文獻證據），我們在這一塊是很薄弱的，因此，修訂相關政策時應明文確定南沙群島歸屬我國，並增加辦理官方（非官方）教育研究頻次，以作為我國有效控制南沙太平島的強而有力證明。而我國必須秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的基本原則，與南海週邊的國家共同開發資源，並積極參與國際間的對話及合作機制，共同來維護區域和平及發展。

參考文獻

一、中文

(一) 專書

王鐵崖等編著，**國際法**（北京:法律出版社，1995年）。

王冠雄，**南海諸島爭端與漁業共同合作**（臺北：秀威資訊科技股份有限公司，2006年）。

丘宏達編輯，陳純一助編，**現代國際法參考文件**（臺北:三民書局股份有限公司，1996年）。

丘宏達，**關於中國領土的國際法問題論集**(臺北:台灣商務印書館股份有限公司，2004年)。

丘宏達，**現代國際法**（臺北：三民書局，2006年）。

丘宏達著，陳純一修訂，**現代國際法**，修訂三版(臺北：三民書局，2012年)。

行政院海洋事務推動委員會，**海洋政策白皮書**，(臺北：行政院研究發展考核委員會，2006年)。

宋鎮照，**越南御風而上？變動中的國家機關、市場經濟與全球化的發展關係（1945-2008）**（臺北：海峽學術出版社，2008年）。

吳嘉生，**國際法學原理-本質與功能之研究**（臺北：五南出版社，2000年）。

吳士存，**南沙爭端的起源與發展**（北京:中國經濟出版社，2010年）。

吳東明、翁明賢、徐瑾，**我國南海戰略之研究**，(臺北:國家安全會議專案研究報告，1999年)。

李文志，**後冷戰時代美國的亞太戰略**，(臺北:憬藝企業，1997年)。

李金明，**南海波濤:東南亞國家與南海問題**（北京:江西高校出版社，2005年）。

沈克勤，**南海諸島主權爭議述評**（臺北:台灣學生書局，1990年）。

林正義，**南海情勢與中華民國應有的外交國防戰略**，(臺北：行政院研究發展考核委員會，1996年)。

周平主編，**國家的疆域與邊疆**（北京：中央編譯出版社，2017年）。

- 俞寬賜，**國際法新論**（臺北:啟英文化，2007年）。
- 姜皇池，**國際公法導論**，二版（臺北:新學林出版社，2013年）。
- 馬英九，**從新海洋法論釣魚台列島與東海劃界問題**（臺北：正中書局，1986年）。
- 陳鴻瑜，**南海諸島主權與國際衝突**（臺北：幼獅文化公司，1987年）。
- 陳鴻瑜，**南海諸島之發現、開發與國際衝突**（臺北：國立編譯館，1997年）。
- 陳鴻瑜，**東南亞各國政府與政治**（臺北：國立編譯館，2006年）。
- 陳鴻瑜，**越南近現代史**（臺北:鼎文出版社，2009年）。
- 陳欣之，**東南亞安全**（臺北：揚智文化出版社，1999年）。
- 國防部史政編譯局譯印，**南海情勢彙輯**（臺北：國防部史政編譯局，1997年）。
- 陽澤偉，**主權論-國際上的主權問題及其發展趨勢研究**（北京:北京大學出版社，2006年）。
- 楊翠柏、唐磊，**南沙群島法律問題研究**（四川：四川出版社，2003年）。
- 楊作洲，**南海風雲：海峽及相關問題的探討**（臺北：正中書局，1993年）。
- 張延廷，**兩岸和平發展與互信機制之研析**（臺北:秀威資訊科技，1998年）。
- 張錫鎮，**東南亞政府與政治**（臺北：揚智文化出版社，1999年）。
- 薛桂芳編著，**聯合國海洋法公約與國家實踐**（北京:海洋出版社，2011年）。
- 廖坤榮，**中共外交政策之運用—南海與釣魚台主權爭議個案研究**（臺北：中華民國行政院大陸委員會，1998年）。
- 端木正，**國際法**（北京:北京大學出版社，1997年）。
- 鄭啟榮，**改革開放以來的中國外交（1978-2008）**（北京：世界知識出版社，2008年）。
- 劉宏暄，**中國睦鄰史**（北京：世界知識出版社，2001年）。
- 劉峰，**南海開發與安全戰略**（北京:學習出版社，海南出版社，2013年）。
- 蔡政文等，**南海情勢發展對我國國家安全及外交關係影響**（臺北：財團法人國家政策研究基金會，2001年）。
- 蕭曦清，**南沙風雲-南沙群島問題的研判與分析**（臺北:台灣學生書局，2001年）。
- 蘇義雄，**平時國際法**，修訂四版（臺北:三民書局，2007年）。

(二) 譯著

王鐵崖等譯，RJennings 等修訂，奧本海國際法，第一卷第一分冊（北京：中國大百科全書出版社，1995年）。

王鐵崖等譯，RJennings 等修訂，奧本海國際法，第一卷第二分冊（北京：中國大百科全書出版社，1998年）。

林添貴譯，Bill Hayton著，南海：21世紀的亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步？（臺北：麥田出版，2015年）。

(三) 專書論文

張泰澄，「中共南海策略之研究：新現實主義觀點」，國防大學，2014年）。

劉復國、吳士存編「2011 年度南海地區形勢評估報告」，政治大學國際關係研究中心，（2011年）。

(四) 期刊論文

王冠雄，「馬來西亞、印尼、汶萊的南海政策作為」，南海地區形勢評估報告，（2013年），頁10-11。

邵建平、劉盈，「東南亞國家的經驗及其對中國的啟示」，中國人文社科核心期刊，第5期（2012年），頁138-156。

李金明，「海洋法公約與南海領土爭議」，南洋問題研究，第2期，2005年），頁83-89。

李金明，「南海斷續線的法律地位：歷史性水域、疆域線、抑或島嶼歸屬線？」，南洋問題研究，第4期，（2010年），頁22-29。

李文志，「亞太安全體制建構的難題、方向與台灣戰略的思考」，國家政策雙週刊，第123期，（1995年），頁3-5。

宋燕輝，「南海地區安全戰略情勢之發展與現況」，亞太研究論壇，第19期，（2003年），頁12-21。

周晨晰、宋連海，「南海爭端對我國海權發展之影響」，海軍學術雙月刊，第50卷第1期，（2007年），頁96-111。

林正義，「十年來南海島嶼聲索國實際作法」，亞太研究論壇，第19期，（2003年），頁1-11。

- 林廷輝，「台灣南海政策作為」，南海地區形勢評估報告，(2011年)，頁35-50。
- 俞寶賜，「比較兩岸對南海主權問題之立場與政策」，理論與政策，第9卷第4期，(1995年)，頁104-120。
- 姜皇池，「國際海洋法新趨勢」，台大法學論叢，第27卷第1期(1997年)，頁25-86。
- 洪農，「菲律賓的南海政策立場」，南海地區形勢評估報告，(2011年)，頁79-89。
- 孫大川，「一九八二年聯合國海洋法公約對我國南海島礁主權之影響」，國防雜誌，第21卷第2期(2006年)，頁52-60。
- 孫國祥，「馬來西亞、印尼、汶萊的南海政策作為」，南海地區形勢評估報告，(2013年)，頁96-123。
- 陳鴻瑜，「南海爭端的政治與法律面分析」，全球政治評論，第32期(2010年)，頁1-6。
- 陳鴻瑜，「對越南提出擁有南沙群島及西沙群島之有關文獻之評論」，海華與東南亞研究，第1卷第4期，(2001年)，頁90-136。
- 陳中平，「國軍維護南海主權史證探討」，陸軍學術雙月刊，第50卷第535期，(2014年)，頁108-121。
- 張蜀誠，「大陸未來對「南海防空 識別區」之構想與規劃」，清流月刊，七月號，(2014年)，頁1-7。
- 楊翠柏，「發現與中國對南沙群島的主權」，社會科學研究，第12期(2003年)，頁89-92。
- 趙建文，「聯合國海洋法公約與中國在南海的既得權利」，法學研究，第2期(2003年)，頁147-160。
- 劉文宗，「我國對西沙、南沙群島主權的歷史和法理依據」，海洋開發與管理，第30期(1997年)，頁52-56。
- 薛力，「南沙能源開發與東亞整合」，二十一世紀，第127期，(2011年)，頁105-114。
- 謝奕旭，「中國大陸—東協外長會議 與南海情勢觀察」，展望與探南，第16卷第9期，(1998年)，頁37-42。

蕭 鵬、孫東余，「南中國海上的「海狼」-越南海軍」，海洋世界，(2004年)，頁28-33。

(五) 學位論文

田震亞，南沙群島主權爭奪與美國對北京之圍堵(臺北:淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2001年)。

李志剛，中共處理南海爭端的可能模式，(臺北:國立中山大學大陸研究所碩士論文，2003年)。

周容卉，我國「南向政策」之回顧與影響(臺北:國立政治大學碩士論文，2014年)。

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:國立政治大學外交學系碩士論文，2004年)。

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:國立政治大學碩士論文，2004年)。

(六) 研討會論文

劉復國，「國家安全與臺灣推動區域共同發展合作方案之研究」，臺灣國家安全戰略與南海問題研討會(臺北:臺灣綜合研究院，2000年3月4日)。

蘭寧利，「海軍與海巡署在東、南海護漁應有的角色與對策」，第三屆海洋與臺灣研討會(臺北:財團法人台灣研究基金會、國立台灣海洋大學，2014年2月21-22日)。

(七) 網際網路

王崑義，「名家一擔心棄台，不如強化兩岸關係」，旺報，2014年3月10日，<https://tw.news.yahoo.com/-215045343.html>。

王鵬，「民進黨執政後的南海政策趨向」，觀察，第33期，2016年5月。
<https://www.observer-taipei.com/article.php?id=1121>。

李武忠，「海洋時代的臺灣機遇」，東森新聞雲，2014年12月18日，
<http://www.ettoday.net/news/20141218/440238.htm>。

林滿紅，「界定台灣主權歸屬的國際法--中日和約」，
<https://www.phys.sinica.edu.tw/~tsongtt/c-writing-Lin-2.htm>。

- 陳建瑜，「謀求中美平衡 我採戰略模糊」，旺報，2016年7月2日，
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160702002384-260301?chdtv>。
- 楊芬瑩，「南海主權 中駁斥美多邊協商論」，中國時報，2010年7月26日，
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20100726000389-260108?chdtv>。
- 劉復國，「順應兩岸共利 參與南海對話」，旺報，2014年6月13日，
<https://tw.news.yahoo.com-215046746.html>。
- 魏光志，「淺析英法派艦南海「自由航行」戰略意涵」，青年日報軍事論壇，2019年
5月23日，<https://www.ydn.com.tw/News/337348>。
- 「中國隊西沙群島和南沙群島的主權無可爭辯」，中華人民共和國國務院公報，第1
號，頁19-20，<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1980/gwyb198001/pdf>。
- 「中華人民共和國政府關於領海的聲明」，新華網，1958年9月4日，
http://www.zwbk.org/zh-tw/Lemma_Show/211692.aspx。
- 「中華人民共和國國務院公報」，中華人民共和國中央人民政府網站，1959年4月
14日，<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1959/gwyb195907.pdf>。
- 「中華人民共和國領海及毗連區法」，中華人民共和國中央人民政府網站，2005年
9月12日，http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31172.htm。
- 「中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法」，中華人民共和國中央人民政府網站，
2005年9月12日，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31086.htm
- 「中國的軍事戰略」，中共國防部，2015年5月26日，
www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812.htm。
- 「周恩來外長關於美英對日和約草案及舊金山會議的聲明」，新華網，1951年8月
15日，<https://zh.wikisource.org/zh-hant/%E5%91%A8%E6%81%A9%E6%9D%A5%E5%A4%96%E9%95%BF%E5%85%B3%E4%BA%8E%E7%BE%8E%E8%8B%B1%E5%AF%B9%E6%97%A5%E5%92%8C%E7%BA%A6%E8%8D%89%E6%A1%88%E5%8F%8A%E6%97%A7%E9%87%91%E5%B1%B1%E4%BC%9A%E8%AE%AE%E7%9A%>

84%E5%A3%B0%E6%98%8E。

「軍情動態」中國軍機進駐南海！ 專家：劃設防空識別區」，自由時報，2020年5月14日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3164931>。

「南海」，維基百科，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8D%97%E6%B5%B7>。

「南海各方行為宣言」，維基百科，2016年12月4日，
<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E5%90%84%E6%96%B9%E8%A1%8C%E7%82%BA%E5%AE%A3%E8%A8%80>。

「南沙群島」，維基百科 <http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8D%97%E6%B2%99%E7%BE%A4%E5%B2%9B>。

「南海風波再起：中國在三沙市設行政區，越南抗議，美軍演習」，BBC NEWS，
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/amp/world-52382529>。

「南海仲裁影響我國主權？總統府：堅守2核心目標」，三立新聞網，2020年4月14日，
<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=163633>。

「南海主權難解！蔡總統：沒把太平島當擴張、侵略籌碼」，匯流新聞電子報，2020年4月16日，
<https://cnews.com.tw/120170808-01/>。

「南海主權爭議再起 外交部籲各方自制」，中央社電子報，2020年4月25日，
<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2061359>。

「海域資訊專區－南海簡介」，內政部地政司，http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/layout_C20.aspx。

「海委會年底成立 海洋政策不再各自為政」，聯合新聞網，2015年6月17日，
<http://udn.com/news/story/6656/998420>。

「第二次將陳會談」，行政院網站，2008年11月3日，
<http://www.ey.gov.tw/policy5/cp.aspx?n=F6997D6F7B464C6D>。

「馮永孚：越南人的焦慮」，騰訊網站，2010年8月10日，
<http://view.news.qq.com/a/20110622/000035.htm>。

「鄧小平復出第一仗：西沙海戰贏南越」，中國共產黨新聞網，2008年12月24日，

<http://cpc.people.com.cn/BIG5/85037/8562040.html>。

「新時代的中國國防」，中華人民共和國國防部，2019年7月24日。

www.mod.gov.cn/big5/topnews/2019-07/24/content_4846387.htm。

「亂在疫情蔓延時：中國「以疫謀南海」主權強取的趁亂連擊」，聯合新聞網，

https://global.udn.com/global_vision/amp/story/8662/4507598。

「搶在中菲談南海問題前表態 蔡英文：台灣應納入多邊對話機制」，上報電子報，

2020年4月19日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=17293。13

「鄰國都不滿！嚴德發證實：中國設「南海防空識別區」，自由時報，2020年5月4日，

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3154841>。

「劉華清評中越赤瓜礁海戰：越南心裡仍不服氣」，央視網，2013年4月28日，

<http://big5.cntv.cn/gate/big5/history.cntv.cn/2013/04/28/ARTI1367111402344383.shtml>。

「蔡：堅定捍衛我南海主權」，自由電子報，2020年4月14日，

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1060417>。

「擱置爭議，共同開發」，台灣 Wiki 網誌站，2013年8月11日，

<http://www.twwiki.com/wiki/%E6%93%B1%E7%BD%AE%E7%88%AD%E8%AD%B0%EF%BC%8C%E5%85%B1%E5%90%8C%E9%96%8B%E7%99%BC>。

「聯合國海洋法公約」，內政部海域資訊專區，

<http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/pdf/D02.pdf>。

「舊金山和約」，維基百科，<https://zh.m.wikipedia.org/zh-tw/舊金山和約>。

「舊金山和約」，台灣大百科全書，nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=3883。

「舊金山和約與台灣主權歸屬問題」，民報電子報，

<https://www.peoplenews.tw/news/51533cb0-19a9-40b1-bd41-3eb2249d1734>。

二、外文

(一) 期刊論文

Air-Sea Battle Office, *Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges* (Washington DC: Department of Defense, May 2013).

Baviera, Aileen. 2012. "The South China Sea Disputes from a Philippine Perspective." Workshop on the South China Sea Dispute: Political and Security Implications for the Region's Future. 12-13 January 2012. Taipei: Taiwan.

Baviera, Aileen SP. 2000. *COMPREHENSIVE ENGAGEMENT: STRATEGIC ISSUES IN PHILIPPINES-CHINA RELATIONS*. Quezon City: Philippine-China Development Resource Center.

Beckman, Robert, "China, UNCLOS, and the South China Sea", Paper presented at the Third Biennial Conference of the Asian Society of International Law on Asia and International Law: A New Era", Beijing, China, 27-28 August 2011.

Department of Defense, "The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment" (Washington D.C.: DOD, 2015).

Freund, Eleanor, *Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide*(Cambridge: Belier Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, June 2017).

Lee Ngok, "Fishing in Troubled Waters ? Chinese Strategic Considerations in the South China Sea," *American Asian Review*, Vol.12, No.4(Winter, 1994). , pp.103-120.

Office of the Secretary of Defense", *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2016* (Washington D.C.: DOD, 2016 April 26).

Ramses Amer and Nguyen Hong Thao, "The Management of Vietnam's Border Disputes: What Impact on Its Sovereignty and Regional Integration?" *Contemporary Southeast Asia*, 2005, No. 3, pp.429-452.

Storey, Ian J. "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute." *Contemporary Southeast Asia*; Apr 1999; Vol.21, No.1: pp.95-118.

Severino, Rodolfo, 2011. Where in the World is the Philippines? Debating Its National Territory. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies ; Makati City, Philippines : Carlos P. Romulo Foundation.

Testimony of Assistant Secretary of Defense for Asian and Pacific Security Affairs, David Shear, "Hearing to receive testimony on maritime security strategy in the Asia-Pacific region", September 17, 2015, Washington, D.C., pp.21-23. <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/15-72%20-%209-17-15a.pdf>

United Nations, "Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice".

(二) 網際網路

Chairman's Statement of the 34th ASEAN Summit, "REGIONAL AND INTERNATIONAL ISSUES AND DEVELOPMENTS," Bangkok, June 23, 2019. https://asean.org/storage/2019/06/Final_Chairs-Statement-of-the-34th-ASEAN-Summit_as-of-23-June-2019-12....pdf.

Clinton, Hillary, "Remarks With Secretary of Defense Leon Panetta, Philippines Foreign Secretary Albert del Rosario, and Philippines Defense Secretary Voltaire Gazmin After Their Meeting" U.S Department of State (30 Apr 2012) at <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/04/188982.htm>.

Clinton, Hillary, "America's Pacific Century", *Foreign Policy* (Nov. 2011) <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

DOD, Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2017, December 31, 2017, p.2., <https://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>.

General Assembly of United Nations," 2625(XXV). Declaration on Principles of

International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations” October 24, 1970, A/RES/25/2625, UN Documents, <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>

Kelly, Todd C., “Vietnamese Claims to the Truong Sa Archipelago” Explorations in Southeast Asian Studies A Journal of the Southeast Asian Studies Student Association, Vol. 3, Fall 1999, <http://huongduongtxd.com/vietclaims.pdf>.

Pankaj K Jha, “Vietnamese Defence White Paper 2009”, 《 idsa 》 ,2009/12/31, http://www.idsa.in/idsacomments/VietnameseDefenceWhitePaper2009_pkjha_311209.

United Nations, United Nations Convention on the Law of the Sea, Part II, Section 3 Innocent passage in the Territorial Sea. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

Zhen, Liu, “‘Grey zone’ tactics are raising risk of military conflict in the South China Sea, observers say, “ South China Morning Post, October 20, 2019. <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3033672/grey-zone-tactics-are-raising-risk-military-conflict-south>.