全球政治評論　*Review of Global Politics*

第三十二期（2010）No.32　頁 1-6

焦點評析

南海爭端的政治與法律面分析

Political and Legal Analysis on Conflicts in South China Sea

陳鴻瑜 ***Hurng-Yu Chen***
淡江大學亞洲研究所教授
Professor of Graduate Institute of Asian Studies, Tamkang University

在第二次世界大戰爆發前，南海諸島就已成爲東亞地區國際爭端之一，中國、法國和日本皆曾對南海諸島提出領土要求。法國從 1931 年起就對西沙群島有覬覦，以後到 1954 年法國佔領西沙群島的部分島礁。而中國亦佔領西沙群島部分島礁。法國駐兵在西沙群島的珊瑚島，一直到 1954 年法軍在奠邊府戰役失敗後，才將其所佔領的西沙群島部分島礁移交給南越政府。1974 年 1 月，中國出兵驅逐在西沙群島的南越軍隊，完全控制西沙群島。

日本 1919 年入侵南沙群島部分島礁。1933 年，法國宣布佔領南沙九個小島，引起中國、日本抗議，菲律賓亦介入。美國統治菲律賓時期，菲律賓參議員陸雷彝（Isabelo de los Reyes）在 1933 年 9 月認爲法國出兵強佔南海九小島一事，依 1898 年美國和西班牙簽訂的巴黎條約規定，應屬菲律賓所有，他遂向美國駐菲島總督墨斐（Frank Murphy）提出建議，但墨斐總督祇轉達陸雷彝之建議給華府，而沒有附加本人意見，致陸氏之意見未受華府採納。據美國駐菲海岸測量處人員表示，法國所佔小島位置在

國立中興大學
National Chung Hsing University

巴黎條約所規定領海界線之外二百哩，因此不應屬菲律賓領土範圍。二次大戰期間，日本在 1939 年佔領東沙群島、西沙群島和南沙群島，並將這些島礁歸由台灣高雄州管轄。戰後南海諸島由中華民國政府接收，劃歸海南島管轄。

一、武力佔領

1956 年 5 月 15 日，菲律賓海事專科學校校長克洛瑪（Tomas Cloma）提出「基於國際上『發現與占領』的原則」，聲稱擁有南沙群島主權。5 月 19 日，菲律賓外長賈西亞在記者會上表示南海南沙群島爲「無主地」，而且太平島和南威島因「鄰近」菲律賓，故應屬於菲國。直至 1968 年，菲國才陸續佔領中業島、西月島、馬歡島、南鑰島、費信島、楊信沙洲、北子島、司令礁、禮樂灘、仁愛礁。馬來西亞從 1983 年起利用「五國防衛安排」在南海進行演習佔領彈丸礁，以後陸續佔領榆亞暗沙、簸箕礁、光星礁、光星仔礁、南海礁、安渡灘、皇路礁、南通礁、瓊台礁、南安礁。越南從 1956 年以來陸續佔領南威島、敦謙沙洲、鴻庥島、南子島等 30 個島礁，是目前佔領南沙島礁數目最多的國家。

中國爲了取得南沙群島的發言權，在 1987 年利用聯合國教科文組織同意其在南海設立水文觀測站之機會，進入南沙群島活動。在 1988 年在赤瓜礁與越南爆發海戰，中國軍艦擊沈兩艘越南海軍運輸艦，以後陸續控制永暑礁、美濟礁、渚碧礁、赤瓜礁、南薰礁、華陽礁、東門礁。我國則從戰後到 1950 年撤退及從 1956 年後一直佔領太平島，其他各島則沒有駐兵，才會逐個被周邊國家佔領。2002 年，我國佔領太平島附近的中洲礁。

二、國際協商

東協爲了阻止中國勢力進入南沙群島，以及維持佔有之現狀，於 1992 年東協外長會議在馬尼拉發表「東協南海宣言」，呼籲以和平方式解決衝突，東協企圖透過集體力量對南沙問題表態。

國立中興大學
National Chung Hsing University

經過兩年多的談判，東協和中國終於在 2002 年 11 月 4 日簽署「南海各方行爲宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)，解決雙方多年來對南海問題所存在的安全疑慮。宣言中對於建立信心和信任措施以及海洋事務合作多所著墨。2004 年 12 月 7 日，東協和中國在吉隆坡舉行執行「南海各方行爲宣言」之資深官員會議（ASEAN-China Senior Officials Meeting on the Implementation of the Declaration on the Conducts of Parties in South China Sea)，雙方同意設立一個聯合工作小組（ASEAN-China Joint Working Group on the Implementation of the DOC, ASEAN-China JWG)，來推動南海合作事宜。該工作小組每年召開兩次會議，將採取互諒、共識、諮商及合作的原則。雙方同意未來合作重點將包括：海洋環境保護、海洋科學研究、海上通行安全、搜救行動及對抗跨國犯罪。

2005 年 8 月 5 日，在菲律賓馬尼拉舉行第一屆東協與中國執行「南海各方行爲宣言」工作小組會議（First Meeting of the ASEAN-China Joint Working Group on the Implementation of the DOC)，雙方同意將朝向建立南海各方行爲準則發展。2006 年 2 月 8-9 日，在海南島三亞舉行第二屆東協與中國執行「南海各方行爲宣言」工作小組會議，決議將保障南海的和平、穩定，以及促進該海域爲一和平、友誼和合作的海域。

今年 7 月 23 日，東協區域論壇（ARF）會議在河內召開，美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）表示，南海航行自由、開放接近亞洲公共海域、尊重國際法，這是美國的國家利益。南海爭端妨礙了海上商業活動，限制其他國家進入該地區的國際海域。她甚至說解決南海爭端問題是「外交優先工作」和「區域安全的樞紐」。希拉蕊稱，美國不偏袒任何國家對南海島嶼擁有主權。美國願意與越南、臺灣、馬來西亞、汶萊、菲律賓等各方合作，通過談判解決爭端。她稱之爲「所有聲索國進行合作的外交過程」(collaborative diplomatic process by all claimants)。美國是主張透過

國立中興大學
National Chung Hsing University

多邊方式來協商解決南海問題。美國鼓勵各造達成充分的行爲準則。中國外長楊潔篪對於希拉蕊之談話表示不滿，重申中國擁有南海諸島，反對南海問題多邊協商，應由有爭端國家進行協商解決。中國和東協之間至今未能就南海各方行爲準則達成協議，主要關鍵因素是中國不欲該類具法律意義的行爲準則變成它主張南海島礁的阻礙。

三、法律行動

南海各聲索國對於其佔領島礁之理由，都曾提出相關的法律見解。例如，1974 年，菲國提出主張，依 1951 年舊金山對日和約之規定，日本放棄對西沙群島和南沙群島之一切權利，而未規定放棄給那一個國家，所以南沙群島應由戰勝國或聯合國決定其歸屬或交由託管。換言之，菲國想藉國際干涉而取得島嶼之主權。

1978 年 6 月 11 日，菲國發佈第 1596 號總統令，將其所佔領的島嶼命名爲「卡拉揚群島」（Kalayaan），劃歸巴拉望省管轄。7 月 15 日，發佈第 1599 號總統令，宣佈「卡拉揚群島」位於菲國專屬經濟區內，而據群島學說，「卡拉揚群島」與巴拉望島之間的水域是屬島嶼特有的水域（insular waters），故不允許外國船隻進入。1980 年 8 月 24 日，菲律賓總統馬可仕反駁越南對菲國占領司令礁（Commodore Reef）的抗議聲明，菲國認爲司令礁位於巴拉巴克群島（Balabac Islands）範圍內，不屬於南沙群島。巴垃巴克群島位於馬尼拉西南方五百浬，較接近北婆羅洲，而距越南較遠。越南曾向菲國駐越南大使，面致抗議照會。南沙島礁「鄰近」菲律賓，亦成爲菲國的法理主張。不過，這種主張在國際法上是站不住腳的，如該主張有效，則巴丹群島應屬於台灣所有。

菲國眾議院修憲小組在 2006 年 1 月討論修改 1987 年憲法中有關菲國領土之規定，準備將卡拉揚群島（即南沙群島）和沙巴納入菲國領土。修憲茲事體大，後來沒有下文。

2009 年 2 月 9 日，菲國國會兩院聯席委員會會議同意採用參議院的版

國立中興大學
National Chung Hsing University

本，作爲菲國之群島基線法。雙方同意依據眾議院代表的意見，修改文字爲卡拉揚島群和黃岩島是「菲律賓共和國之島嶼制度」(regime of islands of the Republic of the Philippines)。2 月 17 日，國會通過新的基線法，參議院是以唱名表決方式通過。3 月 10 日，菲國總統艾洛雅簽署群島基線法，又稱爲共和國法第 9522 號（Republic Act No.9522），之主要內容是將卡拉揚島群和黃岩島納入成爲菲律賓共和國之下的「島嶼制度」。換言之，菲國將不再主張傳統的「條約疆界」，改採「群島主權」。

越南的主張理由是採取歷史主義，即從 19 世紀以來，越南人就曾在南沙群島捕魚。越南舉出許多歷史著作做爲證據，不過，那些著作所講的地點，可能是靠近越南海岸較近的島礁，而非西沙群島或南沙群島。

馬國的主張理由是南沙島礁位在其大陸礁層範圍內，故應屬其所有。馬國領袖甚爲反對從歷史觀點來作爲擁有南沙主權的法理依據。然而，馬國的大陸礁層觀點是違反一般常理的，因爲大陸礁層是從陸地延伸來計算的，也就是先有陸地，再從海岸向大海延伸的大陸礁層應屬於沿岸國家所有。此外，馬國係在 1979 年宣稱以大陸礁層的理由而將南沙 33 個島礁劃入其版圖的，而當時的大陸礁層觀念是指水深二百公尺內的沿岸斜坡。如以此一觀念來衡量馬國的主張，則顯然馬國的主張是不能自圓其說的，因爲從沙巴或砂勞越至馬國宣稱爲其所有的南沙諸島礁之間的水域，水深超過一千三百公尺以上。其次，另一值得檢討之處爲，就理論而言，位在大陸礁層上的島礁就一定屬於沿岸國家所有嗎？如果此一作法可行，則國際間將引發嚴重的糾紛。

根據聯合國海洋法公約之規定，各沿岸國需在 2009 年 5 月 13 日前陳報其大陸礁層外界線，以確立海洋世界的秩序。南海島礁各聲索國，包括中國、越南、菲律賓、馬來西亞等國也在該日期截止前向聯合國大陸礁層外界線委員會提出。越南和馬來西亞暗中勾結，在 2009 年 5 月 6 日向聯合國大陸礁層外界線委員會申報兩國在南海南部地區的大陸礁層外界

國立中興大學
National Chung Hsing University

線。5 月 7 日，越南又單獨向聯合國大陸礁層外界線委員會申報其南海北部地區大陸礁層外界線。中國於 5 月 7 日向聯合國大陸礁層外界線委員會提出照會，謂中國擁有南海諸島以及鄰近海域的無可爭辯的主權，反對馬國和越南提出的在南海南部地區的大陸礁層外界線主張。隨後越南、菲律賓、馬來西亞和印尼又各自提出對於南海島礁的主張，各不相讓。

四、結語

在冷戰時期，毫無疑問的，南海成爲美國的勢力範圍，美國船艦可以在南海自由遊曳、偵察，進出菲律賓的蘇比克灣海軍基地。但隨著冷戰的結束，美軍退出蘇比克灣海軍基地，美國在南海周邊已無常駐基地。美軍在南海的船艦是從日本、琉球、關島或新加坡派出，主要在進行偵防和調查工作。特別是中國近年積極發展在海南島的核子潛水艇的基地建設工作，美國船艦在南海的活動目標就是偵測中國潛水艇進出南海的動態。當美國在南海的偵察巡曳活動遭到中國的阻攔和碰撞後，美國知道她將無法阻止中國勢力進入南海之趨勢的發展，所以她必須聯合南海周邊國家。美國迄今尚未簽署聯合國海洋法公約，希拉蕊表示將說服參議院批准該公約。若美國簽署該公約，則美國在南海將無法進行科研及監測活動，美國將只享有航行自由而已。此對於美國在南海的主導權將會大大地削弱。

美國在 2010 年 8 月底從伊拉克撤出所有武裝部隊，在阿富汗的軍事活動也將逐漸退出。美國對其重返東亞事務做了暖身動作，即從該年 7 月以後與南韓在黃海舉行聯合海軍演習、在南海與越南舉行聯合軍演、在關島舉行「勇敢之盾」軍演，間接反映了美國「圍堵」中國和北韓的戰略姿態。最值得注意的是，美國在南海的新政策，是企圖鼓動東協國家支持其出面協調南海問題，美國想藉此議題成爲東亞事務的領導國，並遏止中國勢力在南海的擴張。隨著南海周邊各國對能源之需求日殷，美國和東南亞南海聲索國之經濟利益有趨同之勢，其與中國在南海之爭呈現的將不僅是領導國之爭而已。

國立中興大學
National Chung Hsing University