

# 運用海上武力遂行東、南沙主權維護之意涵研究

The study of implications about the use of maritime forces for protecting sovereignty of Pratas Islands and Spratly Islands

海軍上校 呂學宗 Captain Lu, Hsueh Tsung

提 要：

- 一、自1988年3月14日中共與越南在南海之南沙群島中的赤瓜礁附近海域發生武裝衝突以來，南海諸島主權爭奪即已成為造成東南亞地區情勢緊張升高之主要因素。
- 二、南海主權衝突事涉島嶼與海域聲索，利益相關者涵蓋越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊、中共與中華民國等六方主張擁有或部分擁有該區主權。然因南海問題之複雜性，除有各聲索國伸張主權外，亦涉有複雜國際勢力、兩岸關係及國內對南海問題處理缺乏共識等因素，造成我國在南海政策上，無法提出一有效之積極作為，甚至在此問題上有被邊緣化之狀況。
- 三、隨著南海主權各爭端國之經濟快速成長，國防武力日益更新，爭相為取得南海之海洋資源及鞏固主權，對我國在處理南海問題上無疑是一項新的挑戰。採取積極且強硬的方式處理南海爭端，可能會影響到我國與東南亞國家的經貿關係，但採取消極且溫和的政策，則可能造成南海周邊國家掠奪我南海領土主權及資源，甚且在南海領土主權議題上被邊緣化。因此，我國的南海政策及作為對我在南海之利益維護將存有巨大影響。

關鍵詞：南海衝突、領土主權、有效統治、海上武力

Abstract

1. Since the occurrence of the armed conflict between People's Republic of China and Vietnam nearby Johnson South Reef in 14th March 1988, the contention for the sovereignty of Spratly Islands has become the principal factor which caused the escalation of tension in Southeast Asia region.
2. The conflict of the sovereignty of South China Sea concerns the claims on islands and nearby sea, and the stakeholders,

including Vietnam, Philippines, Malaysia, Brunei, People's Republic of China and Republic of China (Taiwan), claim the full or partial possession of sovereignty of this area. Due to the complexity of South China Sea disputes, however, includes the claims on the sovereignty of each claimant states as well as the complicated international forces, cross-strait relations and lacks of domestic consensus about dealing with this issue are all factors which caused Taiwan failed to propose an active action, furthermore, became marginalized upon this issue.

3. With the rapidly growth of economy and increasingly update of national defense, actions which enthusiastically compete for marine resources and consolidation of the sovereignty of states in dispute undoubtedly pose a new challenge to Taiwan while handling South China Sea dispute. Dealing with South China Sea dispute in an aggressive and tough manner could possibly compromise the economic ties between Taiwan and Southeast Asian countries, on the contrary, adopting a passive and moderate policy would encourage the despoliation of territory and resources of South China Sea, and, even more, being marginalized in the topic of the South China Sea territory sovereignty. As a result, the South China Sea policies and measures that Taiwan makes will lead to a significant influence on the preservation of her advantages in South China Sea.

Keywords: South China Sea conflict, territorial sovereignty, effective dominion, maritime forces

## 壹、前言

2014年5月中共將一座鑽油平台移至中、越有主權爭議的西沙群島上，並派船艦護衛，引發越南不滿，導致雙方船艦在爭議海

域發生碰撞，中方船艦並發射水砲攻擊，衝突一觸即發<sup>1</sup>。事實上，自1988年3月14日中共與越南在南海之南沙群島中的赤瓜礁附近海域發生武裝衝突以來，南海諸島主權爭奪即已成為造成東南亞地區情勢緊張升高之主

註1：〈爭西沙陸船水砲轟越艦〉，《蘋果日報》，2014年5月8日，<<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20140508/35817006/>>(檢索日期：2014年5月9日)

要因素。南海由於地緣位置和歷史背景的特殊，利益相關者涵蓋越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊、中共與中華民國等六方主張擁有或部分擁有該區主權。南海的地緣戰略、能源及懸而未決的領土主權爭端，使得各國間的紛爭與衝突不斷的在這片海域上演，其結果就是周邊國家經常因為南海問題，而與中共發生對立，甚至轉而尋求區域外大國如美國、日本、澳洲、印度等國的外交與軍事支持。

民國肇建，我國以「實際行使之主權範圍」及「歷史性水域」為證，確認南海主權事實<sup>2</sup>。南海海域長久以來一直是我國固有疆土，並長期占有東沙群島、南沙群島太平島及中洲礁，我國擁有南海主權是毋庸置疑。然因南海問題之特殊性，除有各聲索國伸張主權外，亦涉有複雜國際勢力、兩岸關係以及國內對南海問題認知不足，缺乏共識等因素，而造成我國在南海政策上，無法提出一有效之積極作為，甚至在此問題上有被邊緣化之狀況。因此，我國的南海政策及作為對我在南海之利益維護將存有巨大影響。

## 貳、南海爭議現況與發展

### 一、南海及南海諸島概述

南海位居太平洋和印度之間的航運要衝，北經臺灣海峽與東海相通，東經巴士海峽與太平洋相連，西經麻六甲海峽直達印度洋，使東北亞、東南亞、中東、非洲與歐洲相互連結(如圖一)。就戰略形勢而言，南海為



圖一 南海海域之海上交通要道

資料來源：” Major Asia-Pacific Shipping Lanes,” The South China Sea, <<http://www.southchinesea.org/2011/08/18/major-asia-pacific-shipping-lanes/>>(檢索日期：2014年5月2日)

世界最重要的戰略航運線，從麻六甲海峽(Strait of Malacca)東行，可行駛二條航線，一條是沿中南半島外海北上，經中沙群島而趨香港；另一條是經龍目海峽(Lombok Strait)北上，再經望家錫海峽(Makassar Strait)、西里伯斯海(Celebes Sea)、菲律賓東部至日本<sup>3</sup>，在國防與經濟上都具有重要戰略價值。

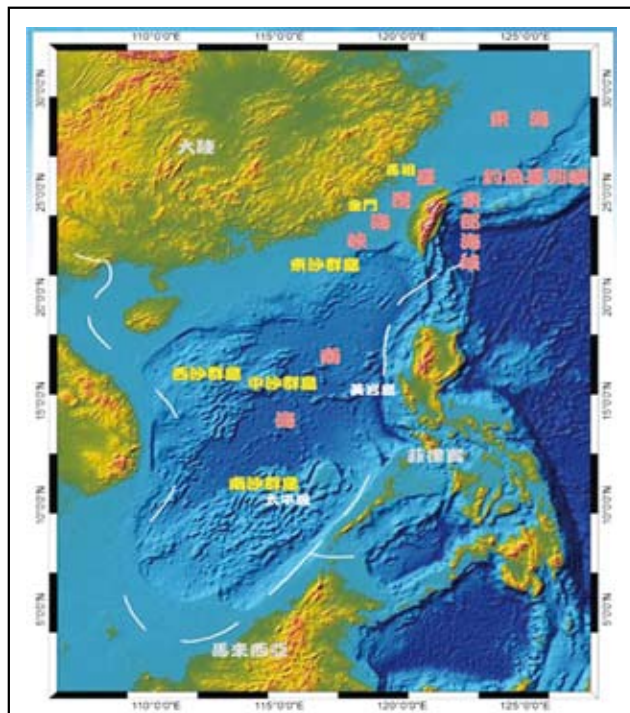
南海諸島泛稱散落分佈於南海的諸島、礁、沙、灘。包括東沙(Pratas Islands)、西沙(Paracels Islands)、中沙(Macclesfield Bank)與南沙(Spratly Islands)等四個群島(如圖二)，均屬珊瑚島，高度海拔低，面積小，但環繞於島周之暗礁則甚多甚廣。東沙群島由北衛灘、南衛灘與東沙島所組成，為南海四群島中最北之一群，東沙群島主權向無爭議由中華民國管轄<sup>4</sup>；中沙群島

註2：陳鴻瑜，〈舊金山合約下西沙和南沙群島之領土歸屬問題〉，《遠景基金會季刊》，第12卷，第4期，2011年10月，頁4-6。

註3：陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》(臺北：國立編譯館，民國86年11月)，頁7-10。

註4：行政院海岸巡防署，《臺灣海洋2010》(臺北市：海巡署，2010年再版)，頁107。





圖二 南海諸島位置略圖

資料來源：內政部海域資訊專區，<[http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/Layout\\_C1.aspx](http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/Layout_C1.aspx)>(檢索日期：2014年5月2日)

雖稱群島但多為珊瑚灘礁，且長年覆蓋在海水之下，僅東端的民主礁(中共在1983年正式定名為「黃岩島」，菲國稱「帕納塔格礁」(Kulumpol ng Panatag)，歐美稱「斯卡伯勒淺灘」(Scarborough Shoal))是唯一在漲潮時可露出海面之小礁岩，因鄰近菲律賓，致菲律賓與中華民國、中共三方於此區域均宣稱擁有主權；西沙群島共有約30餘個島嶼、礁、灘，可分為東西3個島群，東北方為宣德群島(Amphitrite Group)，有7個較大的島嶼，西南方為永樂群島(Crescent Group)及道乾群島(Duncan Islands)，有8

個較大的島嶼，現由中共控制，永興島為西沙群島中最大的島嶼，島上有居民、機場及郵電等設施，海、空交通便捷，2012年6月22日中共宣布於永興島建立新行政區三沙市，這對長期陷入爭議的南海問題，具有特殊的戰略意義和深遠影響。南沙群島共有約230多個島嶼、礁、灘，為南海諸島最南的島群，亦是範圍最廣、島礁最多的島群，其中大部分尚待探測，大約只有20個島礁在高潮時浮出水面，太平島為南沙群島中最大島嶼，現為我所管轄<sup>5</sup>。

## 二、南海諸島主權紛爭肇因及概況

綜觀南海諸島主權紛爭要因，一為殖民時期強權侵占後種下的禍因，二是1982年聯合國海洋法公約(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)的新規定，三為潛在蘊藏資源的爭奪，四為政治及地緣戰略的因素。

### (一) 殖民時期強權侵占後種下的禍因

在第二次世界大戰爆發前，法國、日本皆曾對南海諸島提出聲明或占領南海諸島。法國從1931年起就對西沙群島有覬覦之心並陸續占領部分島礁。一直到1950年10月15日，法國才正式把部分西沙群島的控制權移交給南越，但法軍繼續駐守到1956年止。南越政府接收該群島後直到1974年與中共海戰失敗，才撤出西沙群島，而中共之後完全控制占領西沙群島<sup>6</sup>。日本於1939年3月先後以武力占領西沙群島、南沙群島及東沙群島，4月9日宣佈占領東沙、西沙、南沙群島，劃

註5：沈克勤，《南海諸島主權爭議述評》(臺北：臺灣學生書局，2009年)，頁21-25。

註6：蕭曦清，《南沙風雲》(臺北：臺灣學生書局，2010年)，頁139-140。

歸臺灣總督府管轄，隸屬於高雄縣治<sup>7</sup>。1945年8月10日，日本戰敗投降，依聯軍統帥部之規定，由中華民國軍隊接受日軍在西沙群島和南沙群島的投降，並於1945年11月起即陸續完成對西沙群島和南沙群島這兩個群島的接收、行政建制及派官治理。然在1951年簽訂舊金山和約時，因中華民國與中共均非當時簽署國狀況下，且日本只表示「放棄對南沙和西沙的所有權利、名義、和主張」，並未明白表示由哪一個國家接管，此一模糊不清和約成為引起日後南海諸島主權爭議的原因之一<sup>8</sup>。

### (二) 聯合國海洋法公約的新規定

1982年訂立之聯合國海洋法公約，規範領海、鄰接區、專屬經濟區、大陸礁層的主權或管轄權，其中明確訂立12浬領海、24浬鄰接區、以及200浬專屬經濟區與大陸礁層。南海島嶼爭端國基此主張其擁有爭端島嶼之主權海域，由於海洋法公約之規定，造成國家間之主張海域重疊，使得南海海域問題

更加複雜。加之聯合國大陸架界限委員會規定各國需於2009年5月13日前，提交各國大陸礁層外部界線(Limits of Continental Shelf)，引發南海海域爭端國間另一波衝突<sup>9</sup>。此外，聯合國海洋法公約並未明確規定如何劃分具有衝突的專屬經濟區及大陸架，導致這些國家間的主權爭端紛爭不已<sup>10</sup>。

### (三) 潛在蘊藏資源的爭奪

南海海域因擁有豐富的石油與天然氣蘊藏，早成為區域內外覬覦的對象<sup>11</sup>，此外，依中共國家發展改革委員會於2006年8月21日公布之「中國石油替代能源發展概述」研究報告，在南海海地蘊藏著被稱為「21世紀的新能源」的可燃冰帶，其總量估計相當於中共陸地煤炭、天然氣、石油總儲量的一半<sup>12</sup>。

自從南海發現石油以後，越南、菲律賓、馬來西亞、新加坡等國家都前往開採；在南沙海域油井已超過1,000口，每年開採的石油超過5,000萬噸<sup>13</sup>。介入南沙爭端的幾個

註7：1939年3月1日，日軍占領西沙群島，3月30日驅逐法人，占領南沙群島，4月9日，日本正式宣布占領東沙群島、西沙群島和南沙群島，並將之改名為「新南群島」，劃歸臺灣總督管轄，隸屬於高雄縣治。參見同註6，頁61-62；同註8，頁89；趙國材，〈從國際法觀點分析我國南海歷史性水域之法律制度〉，《問題與研究》，第32卷，第8期，1993年，頁13。

註8：蔡政文、林文程，〈南海情勢發展對我國國家安全及外交關係影響〉（臺北：行政院研究發展考核委員會，2002年11月），頁13。

註9：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。

註10：宋燕輝，〈1982年聯合國海洋法公約生效對南沙群島主權爭端國可能之影響〉，收錄於中央圖書館臺灣分館編，《海南暨南海學術研討會論文集》（臺北：中央圖書館臺灣分館，初版，民國85年），頁331-332。

註11：孫大川，〈1982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，民國95年4月，頁54。

註12：「可燃冰」是天然氣水合物的俗稱，俗稱「甲烷水合物」，外表像冰，但具易燃性，能像蠟燭一樣燃燒，故又稱為「可燃冰」。海底可燃冰的分佈範圍占海洋總面積的10%，相當於4,000萬平方公里，是迄今為止海底最具價值的礦產資源。據估計，1立方米的可燃冰能釋放出的能量，相當於170立方米的天然氣，且燃燒時不會產生剩餘物，減少環境汙染，可成為人類新的後續能源；參見宋鎮照，〈建構兩岸合作參與東協區域整合的新契機與新思維：臺灣的觀點與期待〉，《東協瞭望》，創刊號，2010年6月，頁32。

註13：〈儲量達300億噸：南海被列為國家十大油氣戰略選區之一〉，中國石油網，〈[http://www.oilnews.com.cn/gb/misc/2005-04/06/content\\_610990.htm](http://www.oilnews.com.cn/gb/misc/2005-04/06/content_610990.htm)〉（檢索日期2010年11月4日）。

國家對油氣依賴程度都很大：越南經濟收入的一大支柱就是南海的石油<sup>14</sup>，菲律賓嚴重缺油，馬來西亞、印尼、汶萊都是石油生產和輸出國，因此，幾個國家紛紛對南海石油進行掠奪性開發。此外，隨著中共對石油需求日益增長，並在2009年中共已成為世界第二大原油進口國<sup>15</sup>，為確保原油獲得無虞，積極開採南海水域儲藏之石油、天然氣已成為中共採取之手段之一。中共在南海海域的石油產量達1,362萬噸(其中南海東部產量1,255萬噸，南海西部107萬噸)，是南海海域亦是中共最大的海上油田<sup>16</sup>。

此外，南海海域的中部有著豐富的漁業資源。具經濟價值魚種有鮪類、鯖類、鯷類、沙丁、鰵類等，這些漁產資源是南海周邊國家日常食物中極為重要的來源<sup>17</sup>，亦是經濟活動的重要因素，更是就業市場的重要結構，對於周邊開發中國家之經濟發展極具助益，亦常造成不同國家漁民「越界捕魚」，引發聲索國間之漁業糾紛，甚而引發外交關係緊張。

#### (四) 政治及地緣戰略的因素

就南海戰略地位之重要性而言，其是世界上最忙碌的海洋交通線(Sea Lines of

Communication, SLOCs)之一，而西沙與南沙群島正位於南海國際航線的中央地帶；控制此地區會影響到東亞的權力平衡，威脅到許多東亞國家的繁榮與生存，其中尤其以日本、澳洲、及東南亞國家受到的影響最大。日本的進出口貿易總額的42%，東南亞國家53%的進口及55%的出口，澳洲53%的進口及40%的出口貨物運輸均穿過南海海域此一海上交通航道<sup>18</sup>。此外，日本與韓國均有近80%的進口原油必須駛經南海，這也使得南海此一航道成為東北亞國家的能源生命線<sup>19</sup>。對我國而言，南海不僅僅是涉及主權的問題，亦攸關我國國家安全的戰略問題。我國98%的能源靠進口，其中81%的石油來自中東經由南海輸入<sup>20</sup>。倘若中共控制整個南海，對我國的能源供給及漁業發展恐怕將會是一個危機。

另從更高層次的戰略利益來看，區域外的大國將南海地區的穩定與安全視為是己身的國家利益。大國為了捍衛國家利益所造成的強權政治角力，形成了影響南海安全情勢的一個重要因素，而區域強權(中共)與全球霸權(美國)之間的對抗，更是其中的關鍵。2010年3月中共政府正式向美國高層官員表

註14：越南已是東南亞地區的第三大原油生產國，以2004年的數據來看，越南出口原油多數從南海海域開採，僅石油這一項收入，出口原油約196億噸，總價值56.6億美元，佔其當年其國家預算的30%。參見劉啟文，〈南海情勢中不可忽略的國家－越南〉，《國防雜誌》，第26卷，第4期，民國100年8月，頁27-28。

註15：Leszek Buszynski, "The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry," *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 2, spring 2012, P.141.

註16：毛正氣，〈南海的自然資源與爭奪〉，《海軍學術雙月刊》，第46卷，第4期，2011年10月，頁19。

註17：王冠雄，〈南海諸島爭端與漁業共同合作〉(臺北：秀威資訊，2002年10月)，頁19-22。

註18：行政院研究發展考核委員會編印，〈南海情勢發展對我國國家安全及外交關係影響〉(臺北：行政院研究發展考核委員會，2001年11月)，頁14-15。

註19：“Energy Profile of South China Sea,” *The encyclopedia of earth*, October 25, 2010, <[http://www.eoearth.org/article/Energy\\_profile\\_of\\_South\\_China\\_Sea](http://www.eoearth.org/article/Energy_profile_of_South_China_Sea)>，(檢索日期：2014年5月20日)

註20：經濟部能源局，〈能源統計手冊〉，《臺北：經濟部能源局，2013年8月》，頁19。



明擁有南海主權，而且首度使用「核心利益」的字眼，表示「南海是關係到中國領土完整的核心利益」<sup>21</sup>。這意味著南海問題和中華民國、新疆、西藏問題一樣，中共絕不容許他國做任何的改變。這不僅引發南海周邊國家的反彈，美國前國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)也在2010年越南舉辦之「東協區域論壇」(The ASEAN Regional Forum, ARF)中表示，美國對南海爭端深表關注，南海是「國際水域」，美國願意協助各方協商結束爭議，但不支持任何一方對有關地區擁有主權；南海航行自由、開放接近亞洲公共海域、尊重國際法，這些是美國的國家利益<sup>22</sup>。由此可知，美國對南海問題從認定是「國際水域」，到攸關美國的「國家利益」，就已經開始擺明美國要強力介入南海衝突；而歐巴馬更進一步於2014年5月28日在西點軍校的畢業典禮中，強調美國與盟國若在南海遭到「侵略」，美國將單方面採取「動武」行為<sup>23</sup>。南海問題在中共、美國此二大國相互較勁下，恐怕只會越來越複雜。

### 三、我國對南海主權之論述

我國對南海諸島之主權主張，主要以歷史事實及法理依據為基礎。此等歷史事實及法理依據，可歸納為三個面向<sup>24</sup>：

#### (一) 先占事實

中國政府從西元十三世紀至第二次世界大戰以前，即長期在南海諸島執行國家功能，其中較為重要的史實與證據主要有四項：一、多次派遣水師經過或巡視南海，如史弼將軍於1293年奉元世祖之命率艦攻打爪哇時途經南海；清朝曾兩度遣使巡視；1928年國民政府派遣以沈鵬飛為首的調查委員，前往西沙群島從事實地調查後提出報告，同時重申中國政府對南海的主權。二、命名及設置管理，如以明成祖(1403-1424年)和明宣宗(1426-1435年)兩皇帝之年號「永樂」和「宣德」命名西沙群島的兩個次級群島；另中國政府於1911年正式將南海諸島併入廣東省，經由海南島地方政府實行行政管理。三、頒授和撤銷許可證，管理南海諸島鳥糞及漁業、礦產等天然資源之開發，如中國廣東省政府即於1921至1932年頒發五種開發西沙群島之許可證。第四，以實際行動維護中國在南海主權，如滿清政府曾以施壓及談判等外交途徑，於1883年成功阻止德國政府調查船前往南沙群島進行測量。這不僅表現了中國對南海諸島的「先占」意向，而且展現了國家功能，符合國際法院裁示的「先占」原理。

#### (二) 國際條約證據

有關南海諸島領土主權問題的國際條約有二，一是1951年「舊金山合約」，二是

註21：〈中國首次向美明確表态：南海是中國核心利益〉，《環球時報》，2010年7月4日，<<http://mil.news.sina.com.cn/2010-07-04/0952599153.html>>(檢索日期：2014年5月21日)

註22：“Clinton Urges Collaborative Process for Resolving East Sea Disputes,” DTiNews, July 24, 2010, <<http://dtinews.vn/en/news/023/3793/clinton-urges-collaborative-process-for-resolving-east-sea-disputes.html>>.(檢索日期：2014年5月21日)

註23：“Remarks by the President at the United States Military Academy commencement Ceremony,” The White House, May 28, 2014, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-west-point-academy-commencement-ceremony>>(檢索日期：2014年5月29日)

註24：俞寬賜，〈比較兩岸對南海主權問題的立場與政策〉，《理論與政策》，第9卷，第4期，1995年9月，頁106；俞寬賜，〈南海諸島領土爭端之經緯與法理—兼論東海釣魚臺列嶼之主權問題〉(臺北：國立編譯館，2000年)，頁8。

1952年「中日和平條約」(以下簡稱中日和約)。依據「舊金山合約」第二條第(f)款之規定,「日本放棄其在南沙群島和西沙群島之所有權利、名義和主張。」(Japan renounces all right, title and claim to the Spratly Islands and to the Paracel Islands.)<sup>25</sup>,惟合約中未規定其主權歸哪一個國家所有。然在1952年「中日和約」中第二條規定:「茲承認依照公曆1951年9月8日在美利堅合眾國金山市簽訂之對日和平條約(以下簡稱金山和約)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及西沙群島之一切權利、權利名義與要求。」<sup>26</sup>再度重申有關於日本放棄對南沙群島與西沙群島的一切權利。「中日和約」是我國與日本間的雙邊條約,兩國在和約中所再次確認日本放棄的領土,除了臺灣、澎湖群島、西沙與南沙群島外,並未提及其他日本於「舊金山合約」中所放棄的領土,此外,我國政府於戰後即宣佈恢復對南海諸島的主權並派員接收,日本政府等於默示承認我國對南海島嶼的主權,因此,「中日和約」只是再一次加以確定,否則又何須在條約中再度強調日本放棄上述島嶼的主權聲明。換言之,日本政府認為這些領土的主權應屬於中華民國,故在和約中再次向中華民國政府放棄這些領

土的主權。根據此條規定,可推定日本同意南沙與西沙群島應歸還我國。

### (三) 二戰後領土主權之恢復

抗戰結束後中華民國政府先後採行設治及其他一系列政策措施,以重申與維護對南海諸島的主權,包括1946年派遣軍艦巡視西沙及南沙群島並派軍駐守;1947年12月1日將諸島劃管轄歸廣東省管轄;1947年內政部將四大群島所屬之島礁重新命名,並於12月由該部方域司公布「U形線」,表明該線內之一切島礁均為中華民國領土;1949年將南海諸島改隸「海南特別行政區」,並為諸島重新命名及繪圖。1980年將南海四個群島暫委高雄市代管,並成立區公所,將四個群島納入行政體系內<sup>27</sup>。

此外,我國政府對於鄰近諸國片面所做的領土主張,而確實侵害我國領土主權之完整者,均隨時提出抗議,並多次聲明「無論就歷史、地理及國際法而言,南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域屬於中華民國固有領土及水域,其主權屬於中華民國,不容置疑。中華民國對該四群島及其水域、海床及底土享有一切應有權益,任何國家無論以任何理由或方式予以主張或占據,中華民國政府一概不承認。」<sup>28</sup>,重申南海諸島之主權屬於我國,不容他國

註25: 陳鴻瑜,〈舊金山和約下西沙和南沙群島之領土歸屬問題〉,《遠景基金會季刊》,第12卷,第4期,2011年10月,頁3。

註26: 外交部編,《中外條約編輯:中華民國16至46》(臺北:外交部,1958年),頁249。

註27: 1947年中華民國內政部方域司繪製《南海諸島位置圖》,在南海水域以11條斷續線標明中國的領土範圍,南海四大群島均包含其中,這11條斷續線即南海U形線的由來。此地圖由中華民國政府正式對外公告,當時南海周邊國家並未提出異議或外交抗議。1949年之後,共所出版的官方與民間地圖中,也依此標明中國的領土範圍。參見廖文中,〈從中共觀點看南海與南沙群島問題〉,《中共研究》,第30卷,第5期,1996年5月,頁80-81。

註28: 外交部,〈中華民國外交部重申南海議題立場〉,2011年8月10日,<[http://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=604CBAA3DB3DDA11&sms=69594088D2AB9C50&s=43509873662E796F](http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=604CBAA3DB3DDA11&sms=69594088D2AB9C50&s=43509873662E796F)>(檢索日期:2014年5月21日)



侵犯。綜言之，無論從歷史事實及國際法等觀點來看，中華民國確實擁有南海諸島的主權。

### 參、中華民國面對南海問題的困境

中華民國在南海問題的處理，相對於周邊國家的積極部署作為，因在軍事安全及美國的態度考量下，為避免在南海與鄰國引發衝突，而採行消極因應方式，避免捲入區域性衝突。例如，過去政府以避免我國漁民涉入南海漁事糾紛考量，不鼓勵漁船到南海作業，主動放棄南海豐富的漁業資源，進而降低我國在南海事務參與的實質份量；對於南海中我國宣示的主權領域範圍，只有象徵性在東沙島和太平島消極的派遣軍隊、海巡官兵固守駐紮的島礁疆域，至於島礁外廣大的海洋則無積極作為。

#### 一、「南海為我國歷史性水域」之主張受到挑戰

我國目前在南海實際有效控制的島礁只有東沙島及太平島，但在主權宣稱上則將西沙、東沙、中沙及南沙群島均納為我國固有領土之一。尤其我政府主張南海U型線內之水域係屬我國之歷史性水域(Historic Water)，我國擁有一切權益。惟此種主權主張受到東協南海爭端國或區域外美、日等國的挑戰，國內有一些學者對此U型線亦持保留

看法<sup>29</sup>。

另外，U型線內水域之範圍不明確(未以地理座標或經緯度明確定出)，線內水域究竟是屬內水(Internal Waters)或是領海、公海，其法律地位亦不清楚；其次，我國從未對該U型線內水域行使過「公開」及「有效」的主權行為。在此政策主張模糊不清的情況下，除政策不易落實執行外，在國際間亦缺乏說服力且不具有法律的效果，在國際上要站得住腳，更是備受質疑的<sup>30</sup>。

#### 二、南海議題邊緣化

中共在「一個中國」的主張下，運用其優勢的政治、經濟與軍事權力，成功的將我國排除在南海爭議談判協商和可能設立的合作架構範圍。亞太地區將南海問題納入討論議題之第一軌及第二軌安全對話機制主要包括：「亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)」、東協外交部長會議(ASEAN Ministerial Meeting, AMM)、東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)、亞太安全合作理事會(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)、以及由印尼所主導主辦的「處理南中國海潛在衝突研討會」(Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, 簡稱南海會議)<sup>31</sup>。其中僅「亞太經濟合作會議」、「亞太安全合作理事會」及「南海會議」，我國獲准

註29：俞寬賜，〈我國南海U型線及線內水域之法律性質和地位〉，發表於「海南暨南海學術研討會」(臺北：政治大學，1995年10月16日)，頁8-9。

註30：姜皇池，〈臺灣應調整南海領土主張〉，《蘋果日報》，2012年5月18日，<<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20120518/34237765>>(檢索日期：2014年5月3日)

註31：劉復國，〈當前區域性南海問題對話合作機制〉，《亞太研究論壇》，第19期，2003年3月，頁39-44頁。

參與。

由於中國大陸的刻意封鎖，我國被排除於所有探討南海主權問題的第一軌機制，例如我國無法參加東協區域論壇，東協與中國大陸進行雙邊對話，但是並未與我國進行雙邊協商；我國希望成為東協對話夥伴，但東協畏於中國大陸的壓力，一直不敢答應。東協和中國大陸於2002年簽署之「南海各方行為宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)，在協議過程中我國自始自終均被排除在外，且明白指出必須是主權國家才能參與南海合作計畫的排我條文。此外，中國大陸與東協國家或其會員國所共同發表之官方聲明或簽署聯合公報，也都附加「一個中國」原則的條件，全面封殺我國參與機會。我國在外交上未能參與東協、東協區域論壇及東亞高峰會議(East Asia Summit, EAS)等組織之安全對話，已經窄化我國參與解決南海主權爭議的空間。

在中共的反對下，有關南海問題，中華民國不管是在政治、軍事安全或是經濟上可以操作的空間卻是非常的有限，我國被排除在所有的官方或正式場合之外是事實，再加上政府保守之作為，造成我國在南海的利益遭到周邊國家的蠶食鯨吞及邊緣化。是以，在我國主張擁有南海所有島礁領土主權的同時，應採取怎樣的實際作為，才能得到國際社會甚至未來訴諸法律時為國際法院所認可

，進而穩固南海爭議島礁主權國家之地位，實是我政府應認真思考之問題。

## 肆、從近代國際法院判決案例中探討維護南海主權之有效作為

### 一、近代對爭議島嶼主權判決在國際法院上採信之重要依據探討

根據國際法院2002年馬來西亞與印尼之《黎吉丹島(Pulau Ligitan)和錫巴丹島(Pulau Sipadan)主權歸屬案》<sup>32</sup>、及2008年新加坡與馬來西亞之《白礁(Pedra Branca)、中岩礁(middle rocks)與南礁(south ledge)主權歸屬案》<sup>33</sup>島嶼爭端中相關判決，法院將「有效統治」做為判決島嶼主權歸屬之重要判準之一。

#### (一) 馬來西亞與印尼之《黎吉丹島和錫巴丹島主權歸屬案》

黎吉丹島和錫巴丹島均位於西里伯斯海(Celebes Sea，又稱蘇拉威西海)，距離婆羅洲的東北岸15.5浬。在1980年以前並無固定居民，近年則發展為潛水觀光勝地。二島的主權自十八世紀至殖民時期歷經多次複雜的移轉，因此，自馬來西亞與印尼獨立後，就成為兩國在大陸礁層劃界上的重要爭點。1998年印尼與馬來西亞協議將該二島嶼之主權歸屬提交國際法院裁判。

在此主權歸屬案中，印尼主張作為荷蘭殖民政府(荷屬東印度群島)的繼承國，其應

註32：葉錦鴻，〈印尼·馬來西亞島嶼領有紛爭與國際法—繼承、地圖與有效管理的效力〉，《臺灣國際法季刊》，第7卷第3期，2010年9月，頁7-38。

註33：徐國勇，〈馬來西亞和新加坡的白礁島主權歸屬問題〉，《臺灣國際法季刊》，第7卷，第3期，2010年9月，頁127-153。

取得依荷蘭與大英帝國所簽定之1891年公約，以及其後由荷蘭政府提交其國務院以批准公約的法律草案備忘錄附件之地圖所劃歸之錫巴丹與黎吉丹二島嶼主權。相對的，馬來西亞則主張作為蘇丹蘇祿(即錫巴丹與黎吉丹二島嶼自1704年始之最初主權歸屬者)及其後接續繼承主權序列之繼承國，應享有二島嶼之主權。

國際法院最後將該二島之主權判予馬來西亞。理由是認為不論是1891年公約本身與附件，或是其後殖民政府的主權行為，均無法被解釋為與二島嶼之歸屬有關。因此，必須藉由雙方合意時間點前統治之有效性(Effectivites)，判斷島嶼之歸屬。國際法院發現從殖民時期開始，不論是在主觀或客觀上，印尼都沒有對該二爭議島嶼進行有效統治。相對的，馬來西亞自前殖民政府(英屬北婆羅洲公司)開始，就在該等島嶼上展開重要的經濟活動及行使行政權力，包括針對該地區具極大經濟意義的龜蛋採集行為制定與施行海龜蛋採集規則；1930年於該國土地法令第28節，將錫巴丹島宣布為鳥類自然保護區；以及興建燈塔等具有「爭取主權意涵(Diverse in Character)」的主權行為，且持續一段時間。因此，錫巴丹島與黎吉丹島應歸屬馬來西亞<sup>34</sup>。

在本案中，依據國際法院的判決可發現一個事實，即國際法院對爭端領土遂行有效統治與否之重視，特別是在領土主權無法確定的狀態下，國家若長期對爭議領土有效的

行使國家職能(行政、立法、司法權)，將可做為領土主權歸屬判決的有利證據。

## (二) 2008年新加坡與馬來西亞之《白礁(Pedra Branca)主權歸屬案》

白礁是位於新加坡海峽東面南中國海水域上的島嶼，距離馬來西亞半島柔佛州(State of Johor)東南7.7哩，新加坡東岸25.5哩，因岩礁上終年覆蓋白色鳥糞而得名。

1840年代，英國殖民地政府占領白礁並於1851年在島上建造燈塔，隨後交給由英國東印度公司於1819年成立的新加坡殖民地管理局(該局自1824年起已完全脫離柔佛州蘇丹而歸屬東印度公司，並取得新加坡方圓10哩內的島嶼主權)經營。1953年新加坡英殖民地官員曾致函柔佛州蘇丹之英籍顧問詢問有關白礁的主權歸屬，以確定殖民地海域劃界。同年柔佛州則回函表示柔佛州政府並未擁有白礁主權。1979年馬來西亞出版了乙份名為「馬來西亞領海與大陸礁層」之官方地圖，將白礁劃歸馬來西亞版圖，新加坡對此曾於1980年2月14日以外交照會要求馬國更正。由於新馬雙方一直無法藉由外交方式解決爭議，於是在2003年共同協議提交國際法院裁決白礁、中岩礁與南礁的主權歸屬<sup>35</sup>。

其中白礁部分，國際法院在審查新加坡及馬來西亞對白礁島作為之相關證據後認為，參照新加坡及其前身對白礁所為之主權行為，並考量馬來西亞及其前身疏於回應新加坡及其前身之作為，法院判決白礁之主權在1980年屬於新加坡。法院在檢視新加坡提出

註34：孫國祥，〈重新構建南海議題：司法解決之探討〉，《亞太研究論壇》，第19期，2003年3月，頁26。

註35：同註45，頁129-130。



之證據中，認為新加坡政府於「白礁島周遭之海上事故調查」、「批准他國研究人員前往白礁島進行科學研究」、「公告白礁島周圍填海計畫並公開招標」等作為均符合有效統治作為；馬來西亞雖然證明白礁一百多年前確實是馬來西亞柔佛蘇丹領土，然自1850年後，白礁真正統治者卻是新加坡殖民當局，構成了持續且和平地表彰國家權力之有效統治行為。相對的，馬來西亞自1850年迄今超過一個世紀，對於白礁都未採行任何主權行為，對於新加坡其後所實施的主權行為也未為任何反應，是以法院將該島主權判予新加坡<sup>36</sup>。

透過上述二個案例可知，近代國際法院對於島嶼領土主權爭端之判決，其中，「有效統治」遂行與否被視為主權歸屬判決之重要依據。「有效統治」包含主權意圖與實際之主權展現，即對於爭議領土主權主張國家，是否有效地基於主權之意圖，對視為主權領土之爭地，實施司法、立法與行政等展現主權之作為，且當事國提出之主權作為相關證據，必須是被法院所認可的。換言之，諸如周圍海域之海上偵巡或島上駐軍等行政作為，若可證明是依據相關法律規章所展現之具體行政作為，乃是基於認知爭議島嶼為其主權範圍所為之主權行為，且該些作為目的

是為維護爭議島嶼主權，並非僅基於地理位置或與他國之協議所為之定期行為，則可視為有效統治作為及證據<sup>37</sup>。

## 二、21世紀前中華民國對於南海爭議島嶼之有效統治作為分析

抗戰勝利後，1946年10月先總統 蔣公指示參謀總長陳誠上將，派兵各一排，限期一個月進駐西沙及南沙群島。海軍於同月29日奉命派遣太平、永興、中建、中業號等4艘軍艦，編成「進駐西南沙群島艦隊」，會同內政部、國防部、聯勤總部及廣東省政府分派代表13員，共同前往接收、進駐，並勘察、建碑、測繪地圖，並於1947年把南海諸島劃歸廣東省政府管轄<sup>38</sup>；這些均可視為國際法上所謂的國家行為，可做為有效與持續統治的有力證明。此外，1949年6月6日總統公布「海南特別行政長官公署組織條例」及「海南建省籌備委員會組織條例」等二法<sup>39</sup>，於其條文中亦明文指出適用於東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島及其他附屬島嶼，明確述及爭議島嶼。上述之作為及條例應可視為係對爭端地區行使國家職能，符合對南海爭議島礁有效統治之要件，惟該二法已於2003年5月28日公布廢止。

1950年我政府遷臺後，曾因戰略關係考量暫時從西、南沙群島撤軍，後因陸續於

註36：姜皇池，〈看白礁主權判決 釣魚臺怎麼辦〉，《聯合報》，2008年5月27日，〈<http://city.udn.com/54543/2880408>〉(檢視日期：2014年5月3日)

註37：黃居正，〈時際法原則與後殖民國家之領土秩序：以東南亞國家領土爭議事件為中心〉，《臺大法學論叢》，第40卷，第2期，2011年月，頁863。

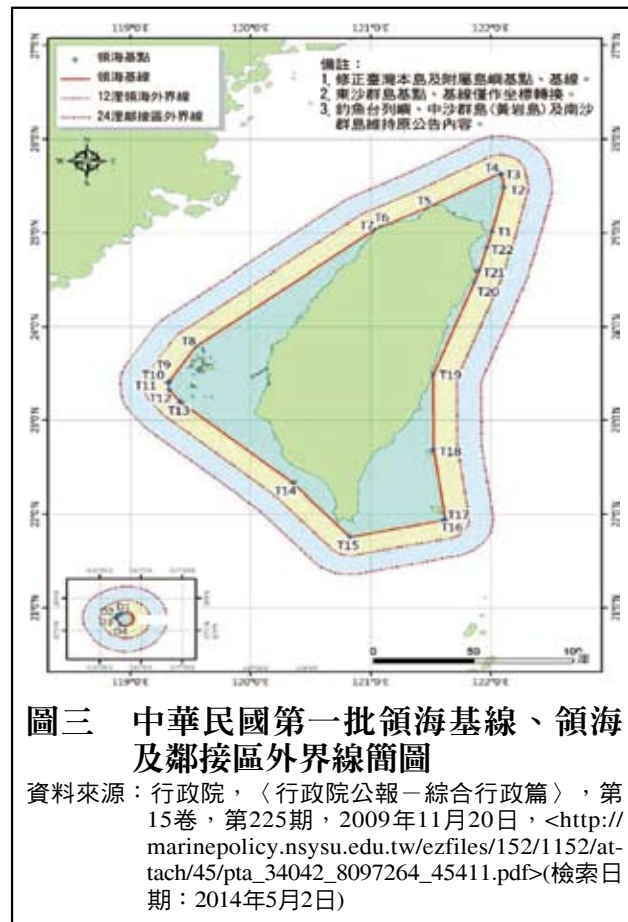
註38：陳駕譽，〈抗戰勝利後迄政府遷臺前我國建設南海諸島歷程初探—以國軍檔案為中心〉，《黃埔學報》，第65期，2013年，頁164；陳鴻瑜，〈南海諸島主權與國際衝突〉(臺北：幼獅文化事業公司，1987年3月)，頁62-63。同註8，頁8。

註39：中華民國總統府，〈制定海南特區行政長官公署組織條例〉，中華民國38年6月13日公布，《總統府公報》，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=84&lctl=view&itemid=7464&ctid=96&q=>(檢視日期：2014年5月3日)

1954年美國人麥德斯(Morton F. Meads)聲稱他在南沙建立「人道王國」(kingdom of Humanity)，及1956年菲律賓人克洛馬(Thomas Cloma)至南沙各島升起菲律賓旗，宣布擁有南沙諸島，並將所占領之島嶼改名為「卡拉揚群島」(Kalayaan)，我政府為維護南海領土主權，旋即於1956年間下令海軍先後派遣「立威」、「威遠」、「寧遠」特遣支隊，以及後續「定遠」、「揚威」特遣支隊，赴南沙群島實施登島勘查、立碑、偵巡、載運陸戰隊兵力重返太平島駐守、運補及探勘等任務<sup>40</sup>。足以證明我國政府有效且實質統治南沙諸島。

1993年行政院核定之「南海政策綱領」，明文規定，南沙群島、西沙群島、中沙群島及東沙群島，無論就歷史、地理、國際法及事實，向為我國固有領土之一部分，其主權屬於我國。該綱領明確述及爭議島嶼，符合對南海爭議島礁有效統治之要件，惟該法已於2005年12月15日停止適用。

1990年我政府將東沙島、太平島交由高雄市政府代管及開發管理，在東沙島上設掛「東沙31號」門牌及漁民服務站；2009年將南沙太平島行政區劃隸屬高雄市旗津區中興里；2010年海巡署南部地區巡防局申請在南沙設籍，將巡防局南沙指揮部大樓之戶牌號碼，設為「南沙1號」。根據有效統治之法律概念，該些行政作為，明文將爭議島嶼定



於相關規章中，並為具體之行政管理，符合有效統治。然而，我國未將西沙群島與中沙群島劃入行政區，對該二群島之有效統治作為部分，實有欠缺。

1998年頒布之「中華民國領海及鄰接區法」<sup>41</sup>及「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」<sup>42</sup>，均未明文提到東沙群島、中沙群島、西沙群島及南沙群島等爭議島礁為我國領土範圍，不符對南海爭議島礁有效統治之

註40：余寬賜主編，〈外交部南海諸島檔案彙編(下冊)〉(臺北：外交部研究設計委員會，1995年)，頁812-815。

註41：內政部，〈中華民國領海及鄰接區法〉，中華民國87年1月21日公布，〈內政部主管法規查詢系統〉，<<http://glrs.moi.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL000009&KeyWord=%e4%b8%ad%e8%8f%af%e6%b0%91%e5%9c%8b%e9%a>> (檢視日期：2014年5月6日)

註42：內政部，〈中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法〉，中華民國87年1月21日公布，〈內政部主管法規查詢系統〉，<<http://glrs.moi.gov.tw/EngLawContent.aspx?Type=C&id=101>> (檢視日期：2014年5月6日)

要件；另行政院依該法於2003年核定「中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線」，做為海域執法依據，然僅公布東沙及中沙群島領海基線，未公佈西沙、南沙群島基線(如圖三)，就法律層面而言，我國的領海具體範圍仍未適用於西沙群島、南沙群島及其海域。不過於公告領海基線時，宣布在我國U形線內之南沙群島全部島礁均為我國領土<sup>43</sup>。

2000年初我國制定「海岸巡防法」並成立了「海岸巡防署」，基於該法之規定，於東沙島、太平島上派駐海岸巡防署官兵，亦符合有效統治之要件；然該法並未明文將西沙群島、東沙群島、中沙群島及南沙群島規範於法條中。

由上述可知，我國現有相關法規中，僅有從公告東沙及中沙群島領海基線及公告時之宣布可看出我國主張東沙群島、中沙群島、西沙群島及南沙群島之主權，相較他國以明確立法主張島嶼主權，我國以行政命令之方式，其法律位階相較較低且內容亦有欠缺，在有效統治要件上之依據顯得較為薄弱，我國較不具備以有效統治手段，主張所有南海諸島主權的充分要件。

## 伍、運用海上武力強化有效統治事實

根據前述國際法院對2002年馬來西亞與印尼之《黎吉丹島和錫巴丹島)主權歸屬案》、及2008年新加坡與馬來西亞之《白礁、中岩島和南礁主權歸屬案》之判決，當事國

對爭端島嶼是否遂行有效統治將被做為主權歸屬判決之重要原則。有效統治內涵包含主權意圖與實際之主權展現等二方面，即對於爭議之領土主權主張之國家，是否有效地基於主權之意圖，對視為主權領土之爭地，實施司法、立法與行政等展現主權之作為，而內容明確涉爭議島嶼之法律規章，以及根據法律規章，於爭議島嶼上實施之行政行為，為最明確之有效統治作為。整體而言，以國際法院判例觀之，現階段南海諸島情勢發展不利於我國主權主張，我國亟需努力充實「有效統治」的實踐，亦即展現明確且持續性的行政行為，包括依據相關法律規章對爭端島嶼周圍海域遂行海上巡護或於島上駐軍，藉此做為我國島嶼主權論述的有利法理依據，並積極向國際社會宣示中華民國對於南海諸島的主權。

### 一、統合海上武力遂行南海巡護，強化有效統治之實

管轄權的行使，即為國家主權的表現，而海域管轄的落實，亦為國家海域主權的重要體現。尤其是在南海周遭國家紛紛對該海域內島礁主張擁有主權並予以占領之際，加強運用海上武力對我國已實際控制之太平島、中洲礁、東沙島等遂行偵巡及管轄權行使，更可強化我國對渠等島礁有效統治之事實。

我國自2000年改以海巡署，替代駐守東沙及南沙太平島兵力，並由海巡署執行東沙、太平島及中洲礁附近海域執法與巡邏任務。近年來執行「碧海專案」，進行護漁、驅

註43：行政院，〈行政院公報-中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線〉，頁32299-32301，[http://marinepolicy.nsysu.edu.tw/ezfiles/152/1152/attach/45/pta\\_34042\\_8097264\\_45411.pdf](http://marinepolicy.nsysu.edu.tw/ezfiles/152/1152/attach/45/pta_34042_8097264_45411.pdf)(檢視日期：2014年5月6日)



離在限制水域內的外國船隻，以確保漁場與生態安全，每年均不定時在東沙、南沙太平島執行周邊巡弋<sup>44</sup>。由此可知，我國目前之偵巡範圍，並未及於我國主張擁有南海之全部島嶼，而我國未來應積極改善之。

然海上武力除海巡兵力外，更包括海軍武力(水面及水下兵力、定翼及旋翼飛機、陸戰隊等)，捍衛領土主權及維護國家安全本來就是國防部之職責，東、南沙島礁防衛責任於理於法均應由國防部負責。而海軍是一個國際性的軍種，軍艦亦因是國家主權的重要表徵，因此在習慣上，被視為是一個國家的活動領土。但許多人只要一提到海軍，便會聯想到戰爭，其實「用兵不等於動武」，海軍不僅僅是一個戰鬥部隊，在海洋事務的層面而言，它更是一種政策工具，這個工具可以用來彰顯國家的法理主張，更可以強調國家的外交立場；換言之，使用海軍做為一個主權國家的政策工具，其目的不在引發戰爭，而是利用海軍本身所擁有的外交工具特質，在國際爭議中，創造有利條件。此外，海軍船艦具有可見度、容易調整陣容、可隨意派出與召回、移動性與滯留性強、武力投擲靈活、代表國家主權等特質，而使得世界上的海權國家經常藉海軍艦隊的部署與調動，來展現外交態度與維護國家利益。

我國海軍在「中華民國領海與鄰接區法」及「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」公布之後，正式取得執法之法源，也正式

賦予我國海軍海域執法的身分。依據「中華民國領海與鄰接區法」第17條規定：「中華民國之國防、警察、海關或其他有關機關人員，對於在領海或鄰接區內之人或物，認為有違犯中華民國相關法令之虞者，得進行緊追、登臨、檢查；必要時，得予扣留、逮捕或留置。」<sup>45</sup>；「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」第16條則亦規定：「中華民國之國防、警察、海關或其他有關機關，於在專屬經濟海域及大陸礁層之人或物，認為有違犯中華民國相關法令之虞者，得進行緊追、登臨、檢查；必要時，得強制驅離、或逮捕其人員，或扣留其船舶、航空器、設備、物品等，並提起司法程序」<sup>46</sup>。此外「海岸巡防法」第11條亦載明：「一、巡防機關與國防、警察、海關及其他機關應密切協調、聯繫；……。二、前項協調聯繫辦法，由巡防機關會同有關機關定之。」亦即國防部得依上述規定，協助海巡機關進行海域執法的工作，而其直接執行單位即是海軍<sup>47</sup>。

在南海爭端日益嚴重，周遭各當事國積極擴充軍備、搶占島嶼之際，在不引發戰爭的前提下，如何有效統合運用海軍及海巡所建構的巡護兵力，對於國家主權、海洋權益的維護及強化我國對南沙、東沙等島礁有效統治之事實上，尤顯重要。

## 二、增加海軍南海巡護頻度，提升我在南海議題角色之重要性險

2013年5月9日我國小琉球籍漁船「廣大

註44：〈太平島設門牌，南巡局長張德浩當戶長〉，華視，2011年12月13日，〈<http://news.cts.com.tw/cna/politics/201112/201112130890428.html>〉(檢索日期：2014年5月2日)

註45：魏靜芬、徐克銘，〈國際海洋法與海域執法〉(臺北：神州圖書出版有限公司，2002年)，頁178。

註46：同註57，頁185。

註47：同註57，頁189。

興28號」在巴士海峽遭菲律賓巡邏艇追逐並持槍掃射，造成一人死亡，一名船員受傷。我政府除以嚴正立場聲明要求菲國72小時內道歉、緝凶、賠償，並於期滿執行制裁及於5月16日起由海軍、空軍和海巡混編護漁任務，連續幾天的海空聯合操演與共同巡弋，以展示海上武力，此一作法等同於宣誓擁有巴士海峽的海域控制權。本次海空聯合演習也為我國形塑了海上聯合行動的新模式。海巡擔負執法任務，海軍則負責領海安全、維護國家主權與海洋權益，透過海軍艦艇上雷達與武器涵蓋海巡船艦，隨時支援並確保海巡艦艇與人員安危，以達成護疆與護漁之任務。

這次演習的影響，印尼和越南等南海周邊國家呼籲菲律賓應認真審視臺、菲之間的海上摩擦<sup>48</sup>，越南和印尼的聲明似乎暗示不能忽視中華民國的軍事力量，可能影響對南海主權的操控。此外，在我國執行海空聯合操演與共同巡弋演習後，英國《衛報》(The Guardian)社論就以「南海爭議：臺灣展現力量(South China Sea dispute: Taiwan flexes its muscles)為題，指出中華民國區域影響力擴大<sup>49</sup>；另《經濟學人》(The Economist)雜誌的報導則指出，在南海島礁爭端中，我國實際控制南沙太平島及東沙群島，為南海不可或缺之一員，然卻經常被視

為龍套角色；相較於其他爭奪領土主權的國家，更像是個可有可無的配角，經由此次行動已使臺灣轉而站上南海領土爭端的舞臺中央<sup>50</sup>。

對照長久以來我國對海洋爭議一向採示好、示弱的軟性姿態與反應，因而周邊國家根本是無人聞問，而此次最大的差異在於我們正確運用了海軍力量。事實上，在維護國家主權時，海軍本來就是責無旁貸。軍隊肩負著保衛國家領土主權和維護海洋權益的任務。對於海軍來說，這不僅僅是戰時的任務，更可以說是海軍在和平時期履行維護國家海上主權此一職責的具體方法。對比其他國家，我們可以發現很多國家在和平時期也頻頻使用海軍兵力。在黃岩島海域，菲律賓海軍曾於2012年4月派出「德爾皮拉爾」號軍艦與中共海上兵力對峙<sup>51</sup>；在釣魚島海域，日本海上自衛隊的P-3C巡邏機的巡邏與監視也成為常態。由此可見，在和平時期使用海軍力量，應對涉及主權維護之海域出現的各種問題是一種國際通行的做法。

### 三、加強中華民國海軍戰力，有效遂行南巡任務

長期以來，中共一直為我國最大威脅，是以，整個國防建設方向亦以防範中共進犯為主要考量因素。鑑於中共海軍航空與潛艦兵力不斷強化，水面艦艇也普遍配置射程長

註48：〈越印籲臺菲外交途徑解決〉，《自由時報》，2013年5月17日，〈<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/680022/print>〉(檢索日期：2014年5月18日)

註49：“South China Sea dispute: Taiwan flexes its muscles,” The Guardian, 19 May 2013,〈<http://www.theguardian.com/commentis-free/2013/may/19/south-china-sea-dispute-taiwan>〉(檢索日期：2014年5月20日)

註50：蘋論，〈配角變主角〉，《蘋果日報》，2013年5月21日，〈<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130521/35031611/>〉(檢索日期：2014年5月20日)

註51：王祥昫、劉維峻，〈從臺菲海域衝突論南海爭端發展〉，《空軍學術雙月刊》，第635期，2013年8月，頁66。

的攻船飛彈，我海軍近距離與中共艦艇（尤其是快艇）砲戰的機會逐步減少，而且面臨更沈重的空中與水下威脅，因此採行朝防空/反潛作戰為發展導向，建置較大型艦艇以利攜帶足夠的現代化防空與反潛裝備。我國海軍於1980年代開始推動「二代艦」計畫，「光華一號」成功級巡防艦是3,000噸以上的一級艦；原本計畫取代1,500噸山字號的「光華二號」二級艦，最後買了亦是3,000噸以上的康定級巡防艦，隨後又從美國引進8艘4,000噸的濟陽級巡防艦，渠等均屬於一級艦之大型艦艇。在全力建構一級艦陣容之餘，囿於預算限制，我海軍已無餘力再去建造1,500噸左右的二級艦，雖然日後出現「光華五號」、「二代二級艦」等計畫，但始終只聞樓梯響。在1990年代，規劃了屬於三級艦的「光華三號」錦江級巡邏艦，隨後我海軍將這種三級艦用來擔負二級艦的任務，在夏季等海象相對許可的時間執行海峽中線巡邏或巴士海峽巡航，不僅無法充分滿足任務需求，也導致錦江級艦結構損耗過劇。

臺灣周圍海域風急浪高，冬季更是波濤洶湧，過去如200噸級的江字號或700噸級的關字號巡邏艦等水面巡邏主力，耐海能力都不敷使用，單就耐海考量，艦體尺寸起碼要增加到1,500噸以上，才能全年順暢地在中華民國周遭海域及東、南沙海域遂行偵巡任務，有效分擔一級艦沈重之負荷。因此，我國實有需要籌購1,500至2,000噸左右之高速

作戰艦（具備遠距反水面飛彈、遠距防空飛彈），以補強海軍南巡任務派遣，延伸海軍平時戰略偵察至南海海域。

我國似可參考自製如同美國研發的濱海作戰艦(Littoral Combat Ship, LCS)類型的艦隻，具備快速、機動、吃水淺的水面艦艇，能夠有效地在近海地區防禦和作戰。此類艦艇既可用於防空、反艦、反潛以奪取制海權，亦可用於特種部隊進行兩棲突擊作戰。美國海軍對其性能提出的基本要求是航速40節以上，續航力不低於3,500浬，能夠攜帶有人或無人駕駛的飛行器以及小型的海上運輸工具。濱海作戰艦在攻擊和削弱敵方海上防禦能力後，還需具備進入沿海水域實施對陸精確打擊的能力，而其最高速率可達40節以上，機動率相當高<sup>52</sup>。檢視我國海軍自製中之500噸級近岸巡防艦，即與濱海作戰艦有相似之處。若能進一步加大船隻噸位至1,500噸左右，提升其在惡劣海象中的適航性及其續航能力，並配置優異之防空、反艦武力，一旦我國在南海實質占有之島礁遭受侵犯時，即可迅速投射海軍(陸戰)兵力應援，平日亦可搭配海巡2,000噸級以上兵力協同遂行南海巡護任務。此外，在海軍兵力增多後，即可增加「南巡」頻次，及配合海巡陸續新建之中大型艦艇，加強東、南沙海域巡弋。

#### 四、部署無人機，分擔海上巡護任務

無人機(Unmanned Aerial Vehicle,

註52：〈美軍在南海部署最新型隱形軍艦〉，阿波羅新聞網，2011-09-07，<<http://tw.aboluowang.com/news/2011/0907/%E8%8B%B1%E5%AA%92%EF%BC%9A%E7%BE%8E%E8%BB%8D%E5%9C%A8%E5%8D%97%E6%B5%B7%E9%83%A8%E7%BD%B2%E6%9C%80%E6%96%B0%E5%9E%8B%E9%9A%B1%E5%BD%A2%E8%BB%8D%E8%89%A6-133189.html>>(檢索日期：2014年6月20日)



UAV)，在阿富汗戰爭前主要用於情蒐與監偵等任務，近年來軍事UAV的發展進步快速，滯空時間大幅增長，很多可攜掛彈藥的攻擊型無人機，普遍被研發、部署。UAV於海上之運用，除可提供艦隊海上所需目標情資外，並可有效延伸偵蒐及通信距離，掌握敵軍動態，且UAV於高威脅區海域執行指(特)定任務時，可減少機、艦及人員之損耗。

近年來中共積極發展軍用及民用UAV，並且已將包括釣魚台、黃岩島、西沙、南沙在內的東海及南海海域，列為UAV偵巡工作重點區域<sup>53</sup>。據報導，中共海軍似已裝備BZK-005偵察機與銀鷹通訊中繼無人機<sup>54</sup>，其中銀鷹無人機被證實在共軍於南海實施演習時參加操演，顯示共軍已利用無人飛機對海洋進行偵察與資料通訊<sup>55</sup>。利用UAV來監控爭議水域，中共不算是先驅，目前南海主權聲索國當中，馬來西亞已完成Aludra UAV新一代無人機的測試，可以直接從南海最近的陸基發射，進行遙感監控；越南、菲律賓等國，亦陸續投入UAV的研發與部署<sup>56</sup>。

我國現行實質占領之太平島、東沙島，囿於距離臺灣本島過遠及受限於可遂行渠等島嶼附近海域巡護之海上兵力數量，長期以來，並未能時時有效掌控其鄰近海域狀況；另考量偵巡所需耗費人力、物力、維修、保養成本，相較下UAV成本低、費用少、速度

快、適應性強、低後勤支援與維修週期成本，及降低人力需求等優點，如能將配備監控設備的中小型UAV部署於島上或配置海巡運用，將可對鄰近海域及爭議之島礁、海域實施有效監控，即時回傳情資，一旦有狀況發生，島上駐守的部隊就能夠及時調整兵力或聯繫派遣海軍南巡兵力，對企圖挑釁的他國船隻實施驅離，如此一來，將能有效減低海巡及海軍艦艇任務負荷，亦可落實海洋監偵作為。

## 陸、結語

南海主權爭議涉及領土主權、自然資源與捕魚權，問題之最終將無法與島嶼主權誰屬分割。因國際法上，海洋是陸地之附屬，據有領土始擁有海洋，擁有陸地之領土主權，才得主張自然資源及漁業權利。我國雖然仍占有東沙島及擁有具地略優勢的南沙太平島，但無疑卻漸漸喪失了許多珍貴的領土、海域及自然資源；南海爭議各國在現有的侵占及宣示基礎上，均不願對島礁或海域主權做任何的讓步或妥協，意即南海海域，特別是南沙群島，各爭議國皆認為自己有合理之法理依據，並以不斷充實軍備或各類作為(如設置行政區、舉辦投票、捕漁、研究或觀光活動等)增強主權行使之合理性。

整體而言，以國際法院判例觀之，現階


註53：羅添斌，〈中國長程無人機，侵擾東海、南海〉，《自由時報》，2014年7月13日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/795568>>(檢索日期：2014年7月14日)

註54：Wenadell Minnick, "China's Silver Hawk UAV Program Advances", Defense News, Jul. 14, 2011, <<http://www.defensenews.com/article/20110714/DEFSECT01/107140303/China-s-Silver-Hawk-UAV-Program-Advances>>(檢索日期：2014年6月10日)

註55：Shane Bilsborough, "China's Emerging C4ISR Revolution," The Diplomat, August 13, 2013, <<http://thediplomat.com/2013/08/chinas-emerging-c4isr-revolution/>>(檢索日期：2014年6月20日)

註56：石亞今，〈中國無人機登場 釣魚台戰雲密布〉，聯合新聞網，2012年9月28日，<[http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=415372](http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f_ART_ID=415372)>(檢索日期：2014年6月20日)

段南海諸島情勢發展不利於我國主權主張，而目前我國於東沙群島及南沙太平島所為之巡邏、偵巡、島上駐軍、島上建設、官員巡視與研究作為，亦有明顯之欠缺與不足處。我國亟需努力加強「有效統治」作為的實踐，亦即展現明確且持續性的行政行為，包括依據相關法律規章對爭端島嶼周圍海域遂行海上巡護或島上駐軍，藉此做為我國島嶼主

權論述的有利法理依據，鞏固我國對南海各島礁之主權地位，並積極向國際社會宣示中華民國對於南海諸島的主權。 

### 作者簡介：

呂學宗上校，海軍官校正期80年班，國防大學海軍指揮參謀學院94年班，國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士，現服務於國防大學海軍指揮參謀學院。

## 老軍艦的故事

### 鎮海軍艦 LSD-192

鎮海軍艦原為美海軍船塢登陸艦堡壘號，1945年5月22日下水，配屬美國海軍第七艦隊，曾參加韓戰，並在金門八二三砲戰期間，支援我軍擔任外島運補任務。民國66年該艦軍售移交我國，同年6月29日，由前總司令鄒堅上將主持成軍典禮，命名為「鎮海軍艦」，取其威「鎮」八方，名揚「四」海之意。鎮海軍艦成軍時，番號為LSD-618，民國68年更換番號為LSD-192。

鎮海軍艦在海軍服勤長達22年，歷經十五任艦長，執行外島運補及參加各項演訓三百餘次，為海軍建軍、備戰立下不少汗馬功勞，於民國88年6月1日除役，走入歷史。(取材自老軍艦的故事)

