

從東協爭端解決機制 論對我之啟示

劉至祥 少校

提 要：

- 一、東協從1976年組成歷經多次制度協商，雖強調互不干涉原則，實際上內部成員國家多數存在領土、領海爭議，仍對鄰國有所忌憚。各國於2007年簽訂東協憲章、2010年簽署「東協憲章爭端解決機制議定書」律定爭端解決機制的原則、手段以及各階段內涵與期限，有助於維護區域組織內部各成員國之間的和諧與穩定關係。
- 二、泰國與柬埔寨之間隆端寺領土劃界錯誤，泰國早已發現卻長期默認，未有任何積極動作加以爭取，而東國將隆端寺申請世界文化遺產成功後，再次引爆雙邊衝突。現透過東協爭端解決機制，以及輪值主席積極奔走，進而化解衝突，彰顯國家整體綜合實力多寡，攸關區域爭端解決之成效。我國面對南海爭端議題處理，確可做為借鑑參考。
- 三、我國政府持續推動「新南向政策」，欲強化與東協國家間合作關係之際，對南海區域爭端更應慎採法理論述、爭取雙邊對話，強化疆域執法應變，並凝聚全民共識；另建議恢復軍隊駐守，及強化相關部會之整合，藉由更廣泛領域之合作、協商與對話，才能創造最大化的國家利益。

關鍵詞：東協爭端解決機制、隆端寺、泰柬領土爭議、新南向政策

壹、前言

「東南亞國家協會(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, 以下簡稱東協)」體制之形成，溯源於1967年8月8日，印尼、泰國、馬來西亞、新加坡及菲律賓五國外長正式發表宣言，成立東協組織，1976年2月東協首屆高峰會於峇里島簽署了

「東南亞友好合作條約」、「東協協調一致宣言」之後，始將經濟與社會層面之發展與區域全部結合一起，汶萊隨後於1984年加入。其國際區域活動範圍僅限於東南亞地區，藉以推動政治與經濟方面之區域合作，其最初成立之目的在促進東南亞地區之和平與穩定，兼以推動區域經濟合作為次要目標；東協同時亦發展擴大在中南半島周邊之政經統

一。因此，於1995年同意越南加入，1997年同意緬甸與寮國加入，1999年同意柬埔寨最後加入，東協10國在形式上終於成型，發展成為一區域組織體（各成員國地理位置，如圖一）。

然而，東協自1967年成立迄今，透過歷年來的宣言、協議、條約與倡議的制度性安排，建立具凝聚力、和平與活力之區域組織，其主要問題來自各成員國之政經發展與宗教信仰之背景不同，影響各層面的特定議題，對於東協內部之共識形塑，亦可能形成多元歧異的結構性問題。對我國政府而言，如何在「新南向政策」的戰略指導下，以經貿、文化與觀光議題為基礎，避免囿於領土爭端與觀念分歧，影響與不同國家間的交流合作關係，將是一大考驗。

本文從法制角度，分析東協針對領土爭端解決機制的運作與窒礙，進而對南海爭端帶來何種戰略意涵，以做為我國政府推動「新南向政策」與形塑南海政策之參考，並為海軍未來在南海疆域之應變因應對策提供建言，這也是撰文主要目的。

貳、東協緣起及爭端解決機制之形成

東協各成員國成立以來由於歷史、領土、種族、宗教等因素，造成不斷地對抗與衝突，美國學者艾倫柯林斯(Alan Coliins)研究指出，1990年代末期冷戰結束後，區域軍

備競賽發展反而更加惡化，東南亞安全困境存在「不確定性」、「幻想的互不相容」與「自相矛盾」等三個特性，仍視區域周邊國家為假想敵¹。然而，東協組織透過採取「互不干涉」，以及「共識決」原則之東協模式「ASEAN WAY」²，與鄰國修補關係，降低彼此疑慮，使得東協區域組織逐步提升實質合作內涵，並共同簽署具法制效力之《東協憲章》，明訂其爭端解決機制。以下就其發展緣起與具體內容說明如下：

一、東協爭端解決機制的發展緣起

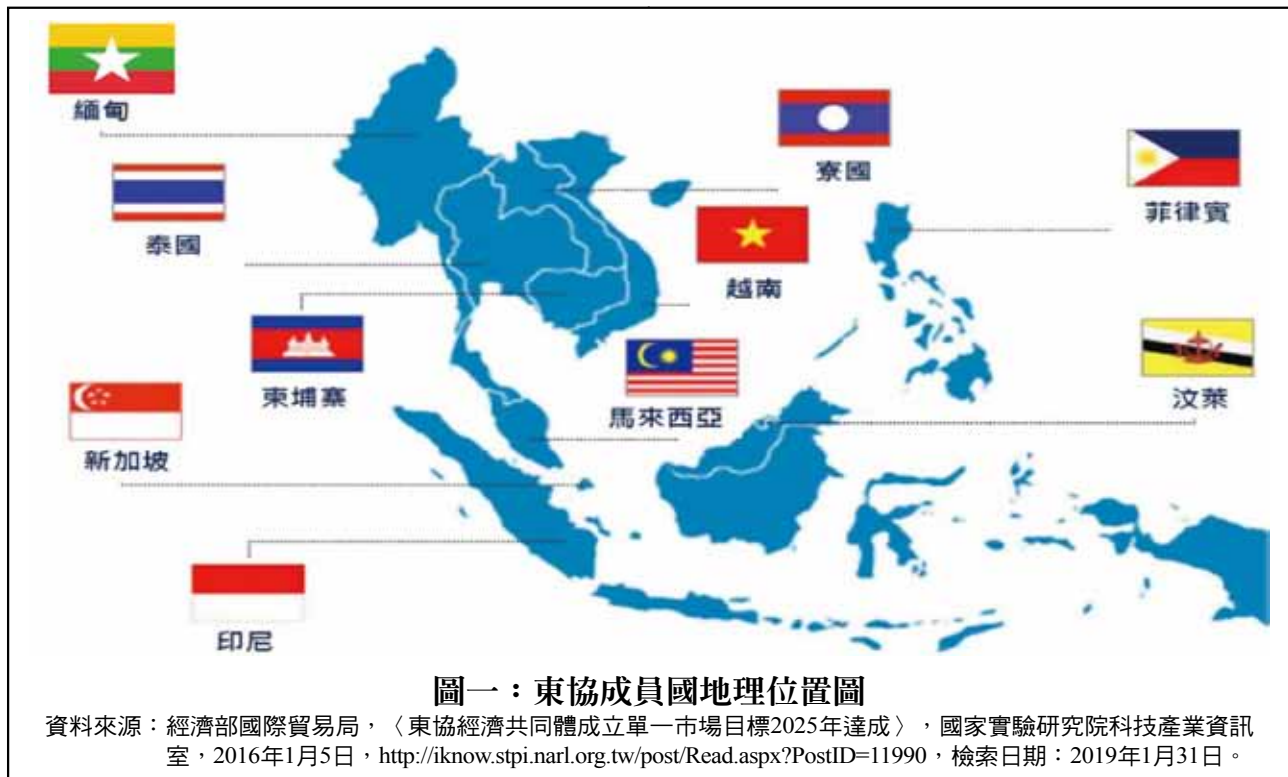
東協成立以前，已有1954年美國創立之「東南亞公約組織」，然而因美國圍堵政策沒有使東南亞國家為存在而真正動員，區域內僅有泰國、菲律賓正式加入。而後因為美國參與越戰造成中南半島情勢緊張，且英國宣布將於1971年前撤回大部分軍事部署，因此區域各國出現安全疑慮，1963年泰國調停印尼、馬來西亞與菲律賓之間的沙巴主權衝突略有成效下，向印尼外長建議設立新區域組織，印尼遂於1966年6月正式提案設立，然而基於前述組織失敗經驗，係因各國態度立場不一，最後在泰國外長奔走各國協調下彼此容忍，並於1967年8月正式成立「東南亞國家協會」³。

就歷史發展而言。首先，1976年2月東協簽署《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC)，其中出現5條條文規範「爭端

註1：艾倫柯林斯(Alan Coliins)，《東南亞的安全困境》(臺北：國防部史政編譯室，2004年)，頁163-191。

註2：郭俊麟，〈東南亞區域整合經驗-「東協模式」的實踐與檢討〉，《台灣國際研究季刊》(臺北)，第4卷，第1期，2008年，頁99-126。

註3：宋興洲，《動態的東亞經濟合作：理論性爭辯與實踐》(臺北：鼎茂圖書，2005年)，頁164-166。



的和平解決」之內容，並以部長理事會做為解決機構；若失敗，改由「調停、調查或和解委員會」處理。研究指出因南海爭議涉及域外非東協成員國，且成員國間爭議領土彼此重疊，自1950年代聯合國安理會鼓勵各區域組織自行解決地區爭端，半世紀以來均告失敗⁴。其次，2003年10月《峇里第二協約》(the Bali Concord II)⁵宣示建立東協安全共同體，並指出內部分歧只能透過和平解決原則，並以建立規範、衝突預防、衝突之後的和平重建等方式進行。

2004年11月在《2004-2010永珍行動計

畫》(Vientiane Action Program 2004-2010)提及建立「東協安全共同體」，透過綜合政治與安全合作，推動政治發展、規範形塑與共享、衝突預防、衝突解決、衝突後的和平重建等項目的戰略合作⁶。然而，上述東協各成員國簽署之條約與協約，並未具有普遍的法律約束力，爭端解決管道僅能以正式途徑進行多邊協商、雙邊協商及類司法工具(Legal Instrument)，如《東南亞友好合作條約》，或另運用非正式化衝突解決機制，如要求遵守東協各式基本規範等方式發聲⁷。

註4：俞寬賜，〈南海諸島領土爭端之經緯與法理〉(臺北：國立編譯館，2000年)，頁172-174。

註5：2003年於東協第九屆高峰會簽署東協協約宣言II，亦稱為峇里第二協約，宣示2020年建立東協共同體。

註6：林正義，〈東協政治-安全共同體：內涵、機會與挑戰〉，《東協共同體與臺灣-回顧與展望》(臺北：中華經濟研究院，2015年)，頁1-6。

註7：Mely Caballero-Anthony，〈Mechanisms of Dispute Settlement: The ASEAN Experience〉，《Contemporary Southeast Asia》，Vol. 20, No. 1, April 1998, pp.51-52。

表一：東協爭端解決機制發展一覽表

時間	發展內涵
1976. 02	簽署《東南亞友好合作條約》5條條文規範「爭端的和平解決」之內容
2003. 10	《峇里第二協約》，宣示建立東協安全共同體，以和平解決分歧等原則，建立規範、衝突預防、衝突之後的和平重建等方式。
2004. 11	《2004-2010永珍行動計畫》提及建立「東協安全共同體」，透過衝突預防、衝突解決、衝突後的和平重建等戰略合作。
2007. 11簽署 2008. 12生效	《東協憲章》第23條「爭端當事國得請求東協主席或東協秘書長依據職權提供斡旋、調解或調停」、第25條規定東協「應設立包括仲裁在內之適切爭端解決機制處理爭端」
2010. 04	第16屆東協高峰會簽署「東協憲章爭端解決機制議定書」，使東協爭端解決機制完成法制化。

資料來源：參考林正義，〈東協政治-安全共同體：內涵、機會與挑戰〉，《東協共同體與臺灣-回顧與展望》(臺北：中華經濟研究院，2015年)，頁1-9；Mely Caballero-Anthony，〈Mechanisms of Dispute Settlement: The ASEAN Experience〉，《Contemporary Southeast Asia》，Vol. 20，No. 1，April 1998，pp.51-52；〈Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms〉，ASEAN，8 April 2010，<http://agreement.asean.org/media/download/20160829075723.pdf>，檢索日期：2019年3月12日，由作者彙整製表。

時至2007年11月，第13屆東協高峰會議各成員國簽署之《東協憲章》，並於2008年12月25日正式生效，乃東協成立迄今第一份對各成員國具有普遍法律約束力之文件。而東協憲章對於東協爭端解決機制係做原則性之規範，對促進東協合作與爭端解決有其助益。憲章的公布是對於東協共同體法制化之具體實現，亦表現東協地區一體化目標⁸。

《東協憲章》第四章第7至15條說明其機關與職能，就涉及東協爭端解決機制之機構而言，有「東協高峰會」(ASEAN Summit)、「東協協調理事會」(ASEAN Coordinating Council)、「東協共同體理事會」(ASEAN Community Councils)及「東協秘書長與東協秘書處」(Secretary-General of ASEAN and ASEAN Secretariat)等四個單位，運用上述機構以及東協輪值主席與秘書長進行爭端管理。但主席與秘書長為中介角色

(intermediary role)難以解決爭端，須由東協高峰會透過共識決處理⁹。後於2010年第16屆東協高峰會依東協憲章架構簽署「東協憲章爭端解決機制議定書」(The Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms)¹⁰，使東協爭端解決之機制正式法制化(如表一)。

二、機制之具體內容

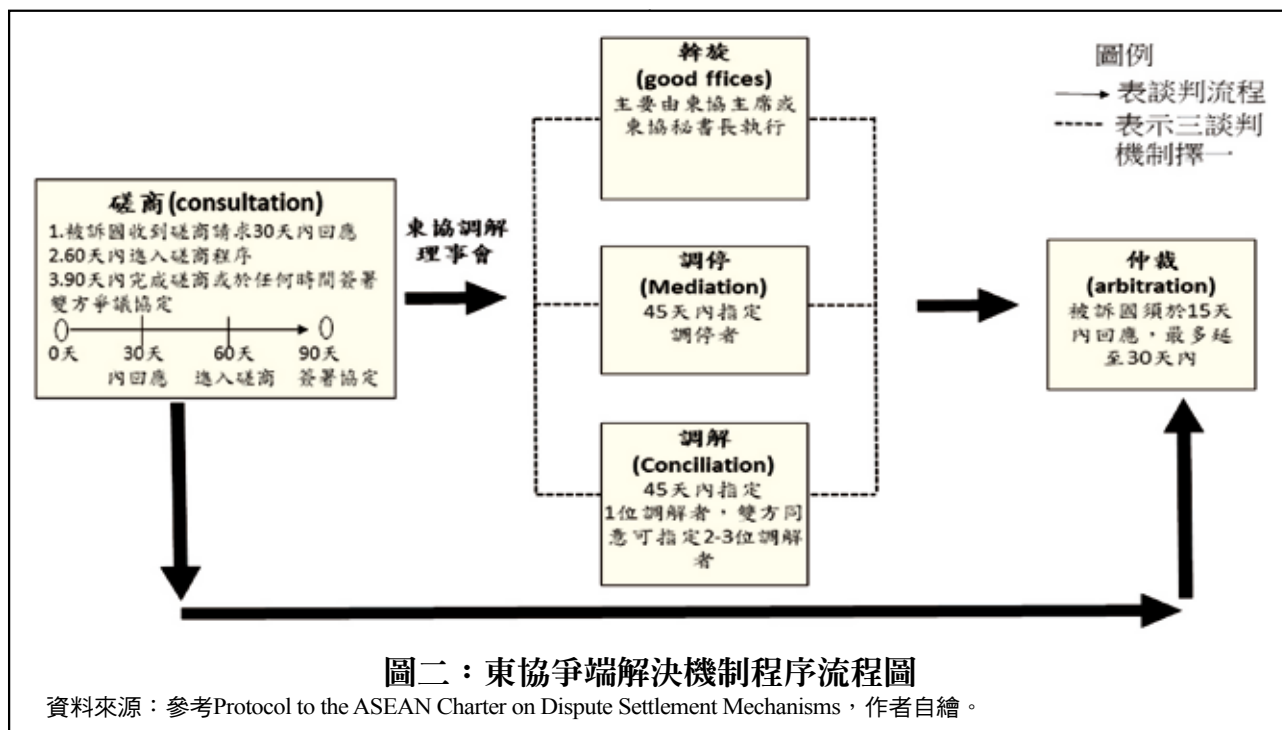
(一)東協憲章

從法制之層級來看，最高層之東協憲章第8章為「爭端解決」專章，說明爭端解決之一般性原則、爭端解決手段、特定法律文件之爭端解決機制、爭端解決機制之設立、未解決之爭端遵守聯合國憲章條款與其他相關之國際程序等相關內容。首先，第23條「斡旋、調解與調停」(good-office, conciliation, mediation)說明爭端解決之手段與方法，「會員國之間如有爭端，可於任

註8：張錫鎮，〈東盟的歷史轉折：走向共同體〉，《國際政治研究》(北京)，第2期，北京大學出版，2007年，頁15。

註9：同註6，頁8-9。

註10：〈Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms〉，ASEAN，8 April 2010，<http://agreement.asean.org/media/download/20160829075723.pdf>，檢索日期：2018年7月16日。



何時間內同意訴諸斡旋、調解或調停，以在彼此同意的期限內解決該爭端；另爭端當事國得請求東協主席或東協秘書長依據其職權提供斡旋、調解與調停。」

其次，第24條至第28條分別規範：「特定或無關東協之法律文件適用性」、「應設立包括仲裁在內之機制」、「未獲解決之爭端應提交東協高峰會決議」、「東協秘書長對爭端解決機制有監督、建議或決定之職責，並向東協高峰會提交報告」、「會員國有權援引聯合國憲章條款與其他國際程序」¹¹。簡言之，東協將爭端解決之方法、手段、特殊規範與未獲解爭端，以及其他國際爭端解決程序等等，均寫入東協成員國必須共同

遵守之最高法制規範的東協憲章之中。

(二) 東協憲章爭端解決機制議定書

爭端解決機制之第二個層級為「東協憲章爭端解決機制議定書」，細部說明與規範爭端解決機制之內涵與時限，概分為「磋商」(Consultation)階段、「斡旋」(Good-Office)、「調停」(Mediation)、「調解」(Conciliation)及「仲裁」(Arbitration)等方法與手段(如圖二)，而除斡旋以外，各爭端解決機制均明文規定其協商談判期限¹²，規範說明如下：

1. 磋商：

磋商是東協爭端解決之首要步驟，也是解決國際爭端最常見之方式，最受各國國際組

註11：中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心，《東協憲章中英對照本》(臺北：中經院臺灣東協研究中心)，2011年，頁47-49。

註12：王煦棋、林清汶，〈東協經貿合作與爭端解決法制之探討〉，發表於「現代國際法與超國界法學術研討會暨中華民國國際法學會101年年會」(臺北：中華民國國際法學會，2012年12月8日)，頁18。

織與國際公約重視，就議定書第5條磋商內涵來看，磋商程序重點在於若磋商訴求已成立，被訴國必須於30天內回應，並在60天內正式進入磋商程序，並嘗試完成雙邊爭端協議；另應於90天內完成磋商或任何時間內完成雙邊爭端協議¹³。

2. 斡旋、調停或調解：

議定書第6條分別規範斡旋、調停或調解等，以國際法角度來理解這三種談判方式之差異，在於「國家發生爭端又不願意開始磋商談判，由第三國介入促成談判」，就是「斡旋」；如「兩國談判時，該第三國直接介入參與談判」，就成為「調停」；將「爭端交由一個以澄清事實為任務的機構後，提出解決爭議的報告」，稱為「調解」¹⁴。「調停」與「調解」均規範爭議各方應在45天內，從東協秘書長建議之調解人員名單中選擇任命；而調解在各方同意下，可增加為2到3個調解員¹⁵。

3. 仲裁：

起訴國可在三種情況書面通知被訴國，要求設立仲裁庭，以解決爭端，首先是「被訴國未於30天回應磋商請求」，其次為「被訴國未於60天內進入磋商談判程序」，最後是「無法於90天內完成磋商雙邊協議」。訴

諸仲裁同樣應副知東協秘書長，並由秘書長轉知各國；另仲裁訴求應說明爭端的事實及法律基礎，包含東協憲章或相關機制之條款。就時間而言，被訴國須15天內同意設立仲裁庭，或起訴國同意下延長至30天，並副知東協秘書長轉知各成員國。若被訴國不同意或未於時限回復，起訴國可訴諸東協調解理事會解決¹⁶。

東協爭端解決機制雖承襲國際組織「規則導向」精神，明文制定可採磋商、斡旋、調解、調停與仲裁等遊戲規則解決爭端。然而，就不遵守規定之處罰而言，東協憲章僅採取彈性處置的原則¹⁷，制裁方式包括：暫時停止會員資格、禁止參加東協高峰會、或主辦東協機構的會議等¹⁸，屬不具強制力的對成員國執行實質、有效的制裁。

參、東協爭端解決機制運作實例

儘管1967年東協組織成立，由於外部國家干預以及內部成員國邊界領土、領海爭端，如菲律賓與馬來西亞對沙巴主權爭議；越南、汶萊、菲律賓與馬來西亞對南海島礁主權爭議等¹⁹，造成在安全建置上，難以達成實質共識。其中又以泰國與柬埔寨因邊界古蹟隆端寺領土爭端，致曾訴諸國際法庭決議

註13：同註10。

註14：丘宏達，《現代國際法》（臺北：三民，2015年），頁1008、1010。

註15：同註10。

註16：同註10。

註17：李瓊莉，〈東協憲章後的新東協與區域建置發展〉，《戰略安全研析》（臺北市），第33期，國立政治大學國際關係研究中心出版，2008年，頁22。

註18：王煦棋、林清汶，〈東協經貿合作與爭端解決法制之探討〉，「現代國際法與超國界法學術研討會暨中華民國國際法學會101年年會」（臺北：中華民國國際法學會，2012年12月8日），頁18。

註19：林若雲，〈東協共同體內外安全治理之困境—新區域主義的觀點〉，《淡江國際與區域研究》（新北市），第5卷，第1期，2016年7月，頁8-11。



圖三：隆端寺全景與外觀樣貌圖

資料來源：Travel Cambodia，〈EXPLORE PREAH VIHEAR TEMPLE 2 DAYS〉，Travel Cambodia，2019年1月31日，<https://travelcambodia.com/cambodia-tours/explore-preah-vihear-temple.html>，檢索日期：2019年1月31日；朱家瑩，〈北東協跨境大冒險〉，《天下雜誌》，2014年11月11日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5062424>，檢索日期：2019年1月31日，由作者彙整製作。

，而後因世界文化遺產經濟利益，再次引發雙方衝突最為有名。此一爭議，因爭端解決機制介入，免生事端擴大，亦可做為瞭解運作流程之最佳案例。

一、隆端寺爭議歷史背景

西元第9至14世紀，柬埔寨吳哥王朝統治範圍包含現今柬埔寨全境、泰國大部分地區、寮國及越南南部²⁰，而位於柬埔寨及泰國邊界登利克山脈的隆端寺(Preah Vihear)即是領土爭端的核心，寺正門朝向泰國一側，而由柬埔寨進入需攀爬險峻石梯(隆端寺，如圖三)。該寺經歷過吳哥王朝7位君主修建，被東國視為聖地，甚至舊版5萬元柬埔寨幣背面就印有該寺圖案²¹。

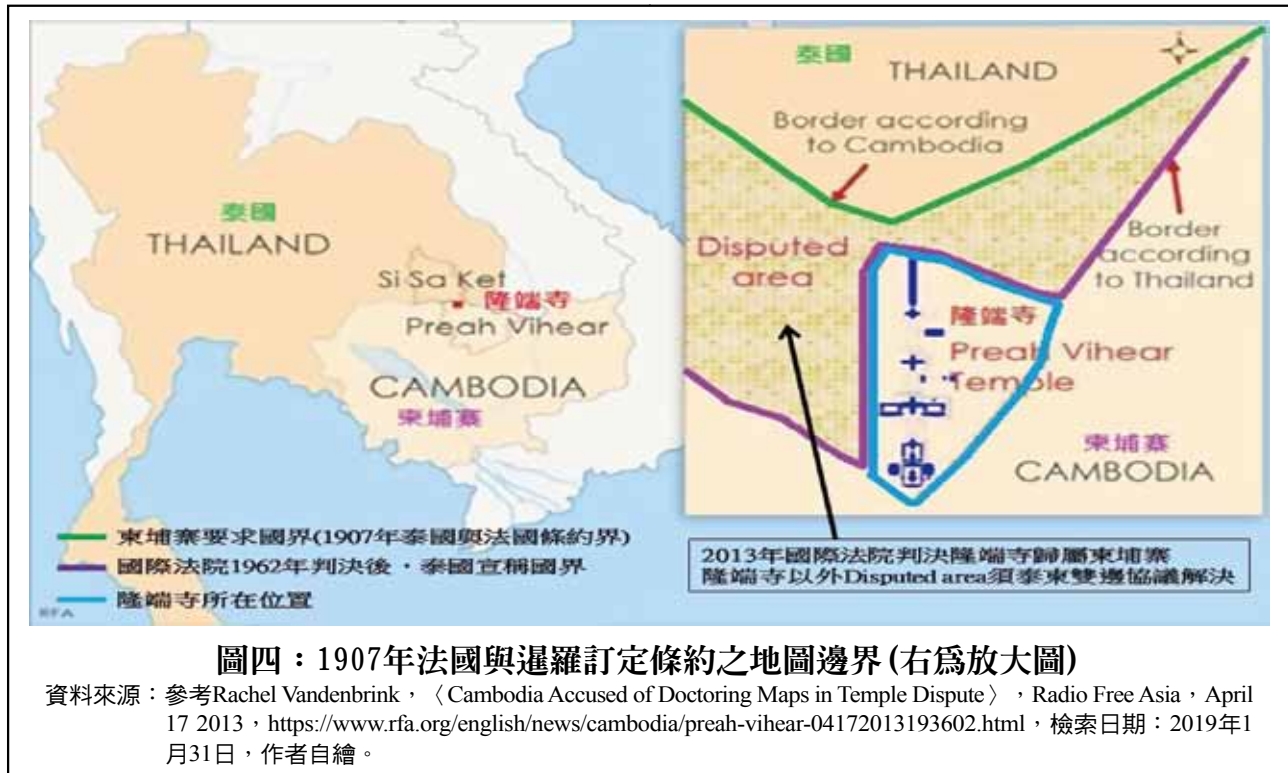
當時暹羅(Siam，現在的泰國)與高棉(現稱柬埔寨)為傳統上的敵對國，法國在殖

民時期勢力範圍包括越南、柬埔寨與寮國的「法屬印度支那聯邦(French Indochina)」，1904年與當時「暹羅」政府共組「法暹混合委員會(Franco-Siamese Mixed Commission)」調查劃定彼此邊界，並初步決議以「登利克山脈」分水嶺做為劃定雙方邊界基準線。1906年12月2日委員會決定對「登利克山脈」進行實地會勘。由於「暹羅」政府欠缺繪圖技術，協議由法國負責邊界地圖測繪，而法屬印度支那(即現今柬埔寨)總督地圖測繪隊，將隆端寺繪入領土範圍，避免泰國取得登利克山脈之制高點²²。1907年3月23日邊界地圖繪製完成，雖未經委員會認可，法暹雙方仍依據該地圖訂定「1907年3月23日條約」，確立彼此邊界，而「隆端寺」被正式劃入柬埔寨邊界內(如圖四)。柬埔寨依

註20：鄭一省，〈東盟國家間領土與邊界爭端的成因及影響〉，《東南亞研究》(廣州市)，第1期，暨南大學東南亞研究所出版，2005年，頁29-35。

註21：楊勉，〈柬埔寨與泰國領土爭端的歷史與事實-以隆端寺爭端為焦點〉，《東南亞研究》(廣州市)，第4期，暨南大學東南亞研究所出版，2009年，頁4-5。

註22：同註21，頁5。



圖四：1907年法國與暹羅訂定條約之地圖邊界(右為放大圖)

資料來源：參考Rachel Vandenbrink，〈Cambodia Accused of Doctoring Maps in Temple Dispute〉，Radio Free Asia，April 17 2013，<https://www.rfa.org/english/news/cambodia/preah-vihear-04172013193602.html>，檢索日期：2019年1月31日，作者自繪。

此主張隆端寺主權，泰國則是遲至1954年才主張登利克山脈實際分水嶺與法國繪製地圖有所出入，依照原議「隆端古寺」應位於泰國境內。雖證據顯示泰國在1935年就已發現該邊界繪製「錯誤」，卻未積極爭取主張，甚至繼續使用該地圖於官方文書中²³，爭議由此展開。

1956年柬埔寨以法國與暹羅雙方使用之地圖向國際法院提出領土主權主張，泰國則反駁國際法院對該案無管轄權。而經國際法院實質審理，於1961年認為泰國1935年即發現錯誤，甚至承認在自願狀況下長期默認地

圖邊界，未採取積極的作為，已違反「時效」²⁴以及「禁反言(Estoppel)原則」²⁵，1962年6月15日判處隆端寺劃界歸屬柬埔寨，泰國對國際法院判決表示遺憾，仍遵守判決撤軍，惟不放棄對該區域主權之主張。

二、爭端解決機制調解過程

2008年7月柬埔寨成功將隆端寺申請加入世界文化遺產，再次激化泰柬兩國衝突，2008年東協外長非正式會議輪值主席新加坡外長楊榮文宣布，由東協各成員國外長運用東協措施介入爭端解決²⁶；然泰國總理沙瑪(Samak Sunthorawet)因支持柬埔寨將隆端

註23：黃居正，〈柬埔寨廟宇隆端古寺案：文明國家所承認之法律一般原則與禁反言效〉，《臺灣法學雜誌》(臺北市)，第216期，臺灣本土法學雜誌有限公司出版，2013年，頁39-45。

註24：國家領域管轄之時效指某個國家不正當佔領他國家的領土，經過一段期間有效且繼續和平實施的管轄，而他國默示且不提出抗議時，領土擁有權便自動轉讓給佔領國。

註25：國際法上指若某國對事實之陳述本身是明確且無保留的，且該陳述出於自願或被合法授權，以致接受陳述之他國因善意信賴陳述而受損害，或陳述國因此受有利益，則後者不得再為相反之陳述或行為。

註26：Walter Woon, *Dispute Settlement the ASEAN Way*, Singapore: NUS Press, 2012, p.25。

表二：東協對泰柬隆端寺爭端處理與後續效應一覽表

時間	爭端與處理	後續效應
2008年	柬埔寨將隆端寺申請加入世界文化遺產，引發兩國激烈衝突；新加坡輪值主席外長楊榮文宣布運用東協措施介入爭端解決，泰拒絕。	2008年10月至2009年仍常於邊界出現零星衝突。
2010年	越南輪值外長會議主席，柬埔寨外長何南豐提出「調停」請求，但遭到泰國拒絕。	2011年2月隆端寺附近再度爆發駁火衝突。
2011年	印尼外長馬蒂促成雙邊會談，建議在聯合國安理會同意下成立觀察團。國際法院2011年7月18日臨時決議要求遵守非軍事區與觀察員規範。	泰柬兩國遵守相關決議，隆端寺未再肇生衝突。
2013年	國際法院於11月判決隆端寺位處之山崖歸屬於柬國，但山崖以外邊界仍須泰柬雙邊協議解決。	隆端寺歸屬柬國，其他爭議區域未決，仍待雙邊協議。
2014年	泰國總理帕拉育表示將於國內動蕩平息後，處理隆端寺邊界問題。	迄今未採取任何動作。

資料來源：作者彙整製表。

寺申請世界文化遺產，被反對黨批評賣國²⁷，其外長諾巴敦與柬國簽署之聯合聲明，也被泰國政府判定違憲因而辭職下台²⁸，因此會議提案建議雙方展開對話，然在雙邊反對下告吹，造成2008年10月至2009年初常於邊界出現零星衝突²⁹，2009年泰國輪值外交部長會議主席期間，泰國並無任何提案，2010年越南輪值主席時，柬國外長何南豐(Hor Namhong)首度提出「調停」請求，但遭到泰國拒絕³⁰。

2011年2月隆端寺附近因泰國軍隊不顧柬國抗議修築道路，再度爆發雙邊零星駁火衝突，此時輪值主席印尼外長馬蒂(Marty

Natalegawa)因曾任常駐聯合國代表，對東協外交系統運作瞭解，即致電柬埔寨外長何南豐及泰國外長甲西彼龍耶(Kasit Piro-my)促成泰柬雙邊會談。然泰國欲將爭議留在雙邊會談，柬國則堅持將衝突事件提交聯合國安理會³¹。2011年2月14日印尼外長以東協主席身分告知安理會，東協要在邊界成立觀察團以處理柬、泰糾紛³²，在安理會同意下，同月22日於雅加達舉行東協外交部長非正式會議，主席馬蒂向東協各成員國告知雙邊訪問結果，以及安理會永久停火之訴求³³。

期後，據星國外長透露，其實泰方並不願意接受觀察團介入，然因東協其他9國壓

註27：高翔，〈國際法視角下的隆端寺領土爭端及其對我國的啟示〉，《東南亞研究》(廣州市)，第4期，暨南大學東南亞研究所出版，2009年，頁5。

註28：〈泰國外交部長諾巴敦因丟掉世界遺產辭職〉，中國評論新聞網，2009年7月10日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1006/9/2/7/100692793.html>，檢索日期：2019年3月25日。

註29：International Crisis Group，〈Waging Peace: ASEAN and the Thai-Cambodian Border Conflict〉，International Crisis Group，6 December 2011，<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/215-waging-peace-asean-and-the-thai-Cambodian-border-conflict.pdf>，檢索日期：2018年6月22日。

註30：同註29。

註31：同註26，p.25。

註32：ASEAN Secretariat，〈Historic Firsts: ASEAN Efforts on Cambodian-Thai Conflict Endorsed by UNSC〉，ASEAN Secretariat，21 February 2011，<http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/historic-firsts-asean-efforts-on-cambodian-thai-conflict-endorsed-by-unscc>，檢索日期：2018年6月22日。

註33：同註32。

力下，最終立場軟化³⁴，但儘管泰國政府願意接受，卻遭軍方強力抗拒；另一方面，柬埔寨在4月28日表達對東協介入爭端解決，應符合1962年國際法院判決及相關條款，並正式要求國際法院就隆端寺歸屬判決進一步解釋。而國際法院先於2011年7月18日發布有關泰柬邊境爭端的臨時決議³⁵，表示雙方應將軍人撤離決議條款所訂之非軍事區，並在東協架構下同意指派之觀察員進入非軍事區，也就是說國際法院臨時決議，等同覆議印尼外長奔走所建議之方案，而後在兩國願意遵守並自我克制情況下，緊張局勢逐漸緩和不再螺旋上升，也確實阻止後續可能的衝突再次發生。

最終，國際法院於2013年11月判決，再次確認隆端寺位處之整個山崖(Entire promontory)歸屬於東國，但山崖以外的爭議區域則裁定不可以1907年法國與暹羅訂定之條約地圖做為隆端寺邊界，仍須透過雙邊協議解決，並要求兩國共同保護此世界文化遺產³⁶。東國願意接受判決，泰國則表達反對；泰國政治家和觀察員擔憂判決可能破壞目前雙邊穩定關係，且2014年政變後現任軍

系出身之總理帕拉育(Prayut Chan-ocha)曾告知柬埔寨，將於國內政治動蕩平息後，處理隆端寺邊界問題，然研究指出泰國軍方拒絕承擔邊界談判可能帶來之政治責任³⁷，迄今仍未採取任何動作(爭端處理與後續效應，如表二)。

三、泰柬隆端寺爭端解決評析

就爭端解決機制程序而言，2008年至2009年泰國輪值東協主席國，無意願主導與柬埔寨進行「磋商」解決爭端，而2010年在第16屆東協高峰會簽署之「東協憲章爭端解決機制議定書」，已對斡旋、調解或調停等有較細部的規定，可由第三國扮演衝突管理的角色，且具有仲裁的功能³⁸，因此爭端解決似乎露出一絲曙光。

柬埔寨為何選擇「調停」，而非斡旋或調解，就機制結構而言，斡旋可由東協主席或秘書長執行，2010年越南輪值主席國，相較於東協初始會員五國(印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國)，其綜合國力與經濟發展較弱，影響輪值主席國時之領導成效³⁹，此時要由國力較泰國弱的越南促成「斡旋」困難度高。至於選擇「調解」，則需選

註34：Ministry of Foreign Affairs，〈MFA Press Release: Remarks by Minister for Foreign Affairs George Yeo and his reply to the supplementary questions in Parliament during the Committee of Supply〉，Ministry of Foreign Affairs，3 Mar 2011，http://www.mfa.gov.sg/content/mfa/mediacentre/press_room/pr/2011/201103/press_20110303_01.html，檢索日期：2018年6月22日。

註35：The International Court of Justice，〈Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)〉，The International Court of Justice，18 July 2011，<https://www.icj-cij.org/files/case-related/151/151-20110718-ORD-01-00-EN.pdf>，檢索日期：2018年6月22日。

註36：The International Court of Justice，〈Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)〉，The International Court of Justice，11 November 2013，<https://www.icj-cij.org/files/case-related/151/151-20131111-JUD-01-00-EN.pdf>，檢索日期：2019年3月9日。

註37：Nicole Jenne，〈The Thai-Cambodian Border Dispute: An Agency-centred Perspective on the Management of Interstate Conflict〉，《Contemporary Southeast Asia》(Singapore)，Vol. 39，No. 2，August 2017，p.337。

註38：李瓊莉，〈東協區域衝突管理機制與角色探討〉，《臺灣東南亞學刊》(南投)，第7卷，第2期，國立暨南國際大學東南亞研究中心出版，2010年，頁14。

註39：楊昊，〈緬甸輪值主席與第二十四屆東協高峰會：超越東協弱勢領導權循環？〉，《戰略與評估》(臺北)，第5卷，第2期，國防部國防智庫籌備處，2014年，頁73-90。

定一個以澄清事實為任務的機構後，提出解決爭議的報告，且需要第三方國積極且具主導性的介入，才得以產生爭端解決報告。因此，就柬埔寨立場而言，選擇第三方國積極談判的「調停」似乎為泰國輪值主席國後之最佳選擇，後因泰國無意願，致轉向訴諸國際。

2011年泰柬再次駁火衝突，藉由輪值主席印尼外長馬蒂積極協調介入下促成泰柬兩國開始對話，並配合聯合國安理會與國際法院各項措施成功阻止衝突再生，可見東協爭端機制介入國家之整體綜合國力與輪值國主席個人能力，攸關最後談判結果是否可以達成。

此外，泰柬兩國統治菁英，透過主權爭端歷史變遷之形塑與詮釋，選擇製造或操縱國家內部之國族認同，目的在於挑動與激化國內民意，以達提高政權正當性之政治目的，更使得泰、柬兩國在解決領土爭端時經常陷入兩難的困境⁴⁰，相關初步對話協議，容易受國內政治氛圍影響而破局。

綜上，泰柬兩國因東協爭端解決機制成功介入化解衝突；而我國在南海仲裁案後，南海諸島及其相關海域之權利業已受到嚴重減損，確應思考探究在我國被區域多邊對話與爭端解決機制及國際會議排除情況下，如

何適當彰顯主權之堅定立場，並透過「新南向政策」強化與區域內國家間彼此連結，才能共同促進南海區域和平與穩定。

肆、從東協爭端解決看我國南海爭端

爭端解決機制不僅涉及國際法與國際協議等法理論證，更是區域強權折衝之縮影，尤其是領土主權爭端，端賴援引判決條文之片面期待，若當事國不願執行相關裁決即形同廢紙。南海判決案後區域局勢一度劍拔弩張，政府形塑新南向政策為我國之「亞洲區域戰略」⁴¹，並揭櫫其基本精神為「臺灣協助亞洲，亞洲協助臺灣」⁴²。簡言之，我國處理南海爭端議題須不破壞交流合作，而能適當宣示主權，建議如后：

一、慎採法理論述，推動雙邊對話

檢視上述東協爭端解決過程，區域國家偏好以「雙邊對話」進行協商。澳國學者卡爾塞耶(Carl Thayer)指出中共與東協國家近年談判之「南海行為準則單一磋商文本草案」(Single Draft South China Sea Code of Conduct Negotiating Text)包含有關於「法律地位」(Legal Status)之協商，顯見未來南海行為準則締約國必須遵守國際法上的權利與義務⁴³。我國雖無法參與多邊談判

註40：蕭文軒、顧長永，〈泰、柬柏威夏寺爭端之探析：領土國族主義的政治〉，《問題與研究》(臺北市)，第54卷，第4期，國立政治大學國際關係研究中心，2015年，頁31。

註41：〈2018玉山論壇：亞洲進步與創新對話集錦〉，財團法人臺灣亞洲交流基金會，2019年1月，頁13，<https://drive.google.com/file/d/1XtXWxOZcPhyTM53OxX41TNXd6nNd7lL/view?fbclid=IwAR0wAKe6BOAkT4QMx0sVkNgQ7iX4wUU7-3VbUgETf1XA2zu7YflVTmF6taI>，檢索日期：2019年3月9日。

註42：〈賴揆：全方位推動新南向政策〉，行政院新聞傳播處，2018年11月2日，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/c375bc33-1dd5-410e-ac6f-1fab16ce633b>，檢索日期：2019年3月9日。

註43：高聖惕，〈「南海行為準則」談判需排除外來干擾〉，《遠望雜誌》(臺北市)，第360期，遠望雜誌社，2018年9月，頁16-17。

與協商，但可爭取與其他爭議方的雙邊對話，建立提出合理、具說服力且不完全相同於中國大陸的法理論述⁴⁴，不逾越也不放棄國際法已確立之各項基本原則，如國際法院在隆端案中的禁反言原則等，以合作與協商創造最大化共同利益。

2019年我國內政部評估規劃開放東沙島之「東沙環礁國家公園」生態旅遊觀光⁴⁵，雖東沙島距離臺灣本島較遠，初期開放觀光人數與時間會有相關之限制，實質帶來之觀光收益不多，類比柬埔寨隆端寺加入世界文化遺產帶來龐大之觀光收益後，引發泰國政府反彈之舉，我國仍需注意後續周邊國家態度風向，並研擬因應對策，避免重蹈泰、東領土爭端之覆轍。另就太平島而言，南海區域各國均逐步強化國防建設，而我國應善加利用其位於南海水域中央之戰略位置優勢，雖然2016年7月12日南海仲裁庭裁決將我國太平島判定為「礁岩」，我國仍應強化太平島是一個「全權島嶼」(Fully Entitled Island)之宣示，有權主張兩百浬專屬經濟區或大陸礁層，在多國主張島礁主權高度敏感之南海水域，積極展現我國「實效控制」管轄太平島之決心。

二、強化疆域執法應變

我國南海區域爭端涉及菲律賓、馬來西亞、汶萊與越南等東協國家主權訴求，研究

指出可運用海測船與國外科研組織合作量測建立相關資料庫，研擬劃設南沙群島之領海基線，一方面可賦予相關島嶼在劃界或國際仲裁，相符於國際法之法理地位。另一方面，可提供海巡署執法人員在南海海域管轄之依據。雖然繪製公告領海基線，可能遭受周邊國家抗議，我國應預判劃設領海基線後，周邊國家可能之反映與外交策略⁴⁶，做為我國突破無法參與南海多邊會議之困境，並轉換為外交議價籌碼之槓桿工具。

然而，國際協議之效力取決具體的疆域內執法作為與管轄，且應避免長期僅發表聲明。以菲律賓案例來看，我國和菲律賓專屬經濟海域之地理位置高度重疊，以往頻傳海上衝突事件，如2015年12月27日菲律賓青年團體「自由群島是我們的(Kalayaan Atin Ito)」非法登上我國南海中業島⁴⁷，及2018年3月22日菲律賓軍方於距離蘭嶼僅98公里的雅米島(Mavulis)興建海事基地等問題⁴⁸。雖然我國已於2015年11月5日與菲律賓簽訂「臺菲漁業執法協定，並適時透過外交部重申我國南海立場與主張；另應要求相關單位視情況，在符合協定「避免使用暴力或不必要武力」、「建立緊急通報系統(一小時內)」及「建立迅速釋放機制(三日內)」等原則下，迅速、機動、合理地執法與護漁，維護我國在南海地區正當之合法權益。

註44：同註6，頁36。

註45：鄭舫，〈東沙開放觀光 海委會：配合內政部規劃〉，中時電子報，2019年1月31日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190131004749-260407>，檢索日期：2019年2月1日。

註46：劉世緯，〈南沙群島領海基線試繪之研究〉，《海軍學術雙月刊》(臺北)，第50卷，第2期，2016年4月，頁152。

註47：〈外交部抗議菲登中業島 菲媒報導〉，中央通訊社，2016年1月13日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201601130366-1.aspx>，檢索日期：2018年7月16日。

註48：〈菲律賓建海事基地仍須遵守台菲漁業執法協定〉，行政院農業委員會漁業署，2018年3月2日，<https://www.fa.gov.tw/cht/NewsPaper/content.aspx?id=2472&chk=1a5c79c0-b7b2-4448-ac5d-dee1264f5a88>，檢索日期：2019年1月21日。

三、凝聚全民共識，恢復軍隊駐守

南海主權涉及多邊國家角力關係，除適度表態發聲與強化執法之外，另須從歷史考證與戰略情勢變遷、科普研究、海洋生態保育、觀光休閒等層面，逐步積累全民對於我國南海政策之瞭解與支持。例如國防部自民國100年開辦迄今之「全民國防教育南沙研習營」，即可透過各大專院青年學子親訪南海國土見證，有效激發愛國信念與強化全民國防共識。政府各部門應進一步思索共同擬定具體行政作為，提升國人對相關議題之認同，強力宣示我國南海主權。

就強化防務方面，近年南海區域周邊國家水面艦艇與潛艦快速籌建情況下，加上南海水域狹窄擁擠，易肇生船艦不預期碰撞之災難事故⁴⁹。研擬恢復軍隊駐守南海諸島，一方面可避免中共於南海逐年強化軍事與防空設施，而我海軍缺乏空中掩護下執行「衛疆計劃」與規復作戰陷入艱難處境⁵⁰，可能使我國固有領土遭受侵犯。另一方面，軍隊部署可提升與周邊國家海事災難救援之合作，如平日執行例行航訓運補⁵¹、或運用無人機輔助巡弋管轄⁵²，加入非傳統安全之綜合演練任務。特別是太平島的面積最大，以及

地理位置居中，有利於建立「緊急醫療、人道救援及救災服務中心」，從較不具爭議之非傳統安全合作項目，逐步建立我國與東協雙邊國家之間的海事安全合作與互信關係。

伍、結語

依據我國《憲法》第4條所定固有疆域規範來看，南海諸島及相關海域均屬我國固有領土⁵³，捍衛每一吋疆土為我國軍官兵之共同責任與使命。首先，2016年7月12日南海仲裁案後，我國喪失對南海諸島以及相關海域權利之警鐘已大聲敲響，總統蔡英文女士當日隨即登上海軍康定級軍艦喊話，並宣布提前執行南海巡航任務⁵⁴，展現捍衛國家利益之決心。然而體現東協區域爭端解決仰賴鬆散之機制與強制力，都難有實質意義的成效與進展。換言之，目前仍尚未出現區域爭端解決之支配性機制與法規，可直接化解領土衝突歧異。

再者，東協區域人口與經貿不斷快速成長，各國競相強化與東協國家交流合作，各領域隨處可見國際角力之蹤跡，且就南海爭端解決而言，東協各成員國並非都是南海島礁之聲索國，因而對南海爭端議題與立場並

註49：劉至祥，〈新自由制度主義視角下的新加坡潛艇安全合作政策〉，《復興崗學報》（臺北），2018年6月，112期，頁129-158。

註50：朱明，〈中國在南海設軍事基地 太平島衛疆計劃恐刺宣示意義〉，風傳媒，2015年6月7日，<https://www.storm.mg/article/52040>，檢索日期：2019年1月23日。

註51：洪哲政，〈海軍月底太平島射擊通報 國防部：艦載直升機起飛〉，聯合新聞網，2018年11月25日，<https://udn.com/news/story/10930/3500836>，檢索日期：2019年1月24日。

註52：洪哲政，〈國軍首度公開銳鷹無人機戰備實況曾偵獲中共北極星艦〉，聯合新聞網，2019年1月24日，<https://udn.com/news/story/10930/3611686>，檢索日期：2019年3月24日。

註53：劉復國、甘逸驊主編，《南海仲裁案裁決後我國的因應之道》（臺北市：國立政治大學臺灣安全研究中心，2017年），頁18。

註54：〈蔡總統登迪化艦喊話巡航南海捍衛國家利益〉，華視新聞網，2016年7月13日，<https://news.cts.com.tw/cts/politics/201607/201607131773632.html>，檢索日期：2019年1月24日。

無一致共識，使得領土爭端解決更具挑戰。我國須於實務政策上避免流於空想，克服民意對政府的不信任，奉「堅持主權、和平解決、擱置爭議、共同開發與協商合作」為圭臬，提出符合正當性且具體可行之南海政策。簡言之，爭端已無所不在，必須務實研擬制定效益與效率兼具之政策。

最後，政府已於國安會成立「新南向政策專案小組」主司政策戰略規劃⁵⁵，就具體成效而言，新南向政策多從雙邊經貿與文化議題切入，在經貿投資、人才交流、旅遊觀光等層面展現成果。建議強化專案小組「科際整合」工作，除原有法政、經貿、觀光與文化研究者之外，納入水文、大氣、環保、

生態、醫療與災難救援等各領域專家社群，藉由強化新興之非傳統安全領域之政策研析，建構與東協雙邊國家之間更廣泛領域之合作、協商與對話，創造共同利益，將有助於反轉我國在南海區域國際影響力與話語權相對邊陲化之劣勢，創造最大化的國家利益。

作者簡介：

劉至祥少校，國防大學政戰學院94年班、國防大學政戰學院研究所碩士100年班，曾任政戰學校勤務排排長、空軍防空飛彈指揮部勤務連輔導長、政綜科政參官、625營輔導長，現就讀於臺灣師範大學政治系研究所博士班。

註55：李欣芳，〈國安會新南向小組傅棟成任執行長〉，自由電子報，2018年2月4日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1174505>，檢索日期：2019年3月9日。

老軍艦的故事

沅江軍艦 PC-110



沅江軍艦係由美國Florida州之Gibbs Gas, Engine公司所建造之巡邏艦，編號PC-1182，1943年7月14日下水成軍，在美服役期間曾參加第二次世界大戰。

民國43年7月2日美國依據中美共同防禦協定，將該艦移交我國，我海軍接收後立即成軍，並命名為「沅江」軍艦，編號PC-110，隸屬巡防艦隊。沅江軍艦自成軍後除擔任海防巡弋任務外，曾先後參加多次戰役，其中較重要的戰役計有：民國46年5月

16日四姆嶼海戰、民國46年6月20日閩江口海戰及民國47年8月14日海壇島海戰等，服役期間戰功彪炳。該艦於民國54年2月1日，因艦內裝備老舊且已不堪修復，奉命除役。(取材自老軍艦的故事)