

第四章 爭端國家的主權論述與評析

前兩章主要是分析南海問題的法律層面，包括傳統國際法原則與「海洋法公約」的適用，本章即藉由上述國際法理論與實務面向的探討，將法理實際適用於南海主權爭端。行文可分為三個層次：首先，敘述南海的地理環境與位置；其次，深入剖析爭端國家的主權論述；最後，論述爭端國家目前所採取的南海政策，關於非爭端國家的部份，將於本文第六章另做探討。

第一節 南海諸島

南海諸島(Nanhai Chutao)泛稱散落分佈於南海的諸島、礁、沙、灘。包括東沙、西沙、中沙與南沙四群島。東沙群島、中沙群島、西沙群島與南沙群島等四個群島，均屬珊瑚島，完全由珊瑚構成，高度海拔甚低，面積甚小，但環繞於島周之暗礁則甚多甚廣。東沙群島為南海四群島中最北之一群，目前由我國管轄，東沙群島位於國際重要海運航線，連結東亞至南亞、非洲與歐洲航線；中沙群島位於東沙群島之南，全部為隱伏水面下之珊瑚礁，暗沙甚多；西沙群島位於中沙群島之西，為一群廣大之低平珊瑚島礁，現為中國管轄；南沙群島則位於中沙群島之南，為南海諸島最南的島群，亦為範圍最廣、島礁最多的島群，南達北緯4度附近，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。¹太平島面積0.49平方公里，為南沙群島中最大島嶼，現由行政院海巡署派員駐守。

由於二次世界大戰結束後，日本無條件投降，原來在大戰時期被日本所佔領的南海島嶼，均由中華民國派遣人員收復，但是因為兩岸對峙問題及區域情勢的變化，南沙情況變得十分錯綜複雜，沒有一個國家可以完全掌握南海的局勢，也沒有任何一國可以完全主宰這片海域。除了臺灣與中國主張對整個南海島嶼擁有主權外，尚有包括涉及南沙與西沙群島的越南，以及涉及南沙群島的菲律賓、馬來西亞與汶萊。南海地區計有島礁192個，目前在53個島礁擁有主權爭議者計中華民國(太平島)、中華人民共和國(佔島9個)、越南(佔島30個)、菲律賓(佔島10個)、馬來西亞(佔島3個)及汶萊(宣稱對南通礁擁有主權)等，分別主張全部或部份的南海島嶼主權。現駐兵力以越南2,000餘人最多，中共近600人居次，菲律賓100餘人。²

¹ Jeannette Greenfield, "China and Law of the Sea," in James Crawford and Donald R. Rothwell eds., *The Law of the Sea in the Asian Pacific Region*(London: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), pp.26-28.

² <http://www.taiwan.gov.tw/todaytw/1-7-53-0.htm> 檢視日期：2004/04/10

南海諸島的詳細名稱如下：³

1. 東沙群島：東沙島、北衛灘、南衛灘。東沙群島現由我國管轄。

2. 西沙群島：西沙群島現由中國管轄

(1)永樂群島：其內有甘泉島、珊瑚島、金銀島、道乾群島（琛航島、廣金島）、晉卿島、森屏灘、羚羊礁。

(2)宣德群島：其內有西沙洲、趙述島、北島、中島、南島、北沙洲、中沙洲、南沙洲、永興島、石島；其他尚有銀礫灘、北礁、華光礁、玉琢礁、盤石嶼、中建島、西渡灘、和五島、高尖石、蓬勃礁、湛涵灘、濱湄灘。

3. 中沙群島：

西門暗沙、本固沙、美濱暗沙、魯班暗沙、立夫暗沙、比微暗沙、隱磯灘、武勇暗沙、濟猛暗沙、海鳩暗沙、安定連礁、美溪暗沙、布德暗沙、波狀暗沙、排波暗沙、果澗暗沙、排洪灘、濤靜暗沙、控泮暗沙、華夏暗沙、石塘連礁、指掌暗沙、南屏暗沙、漫步暗沙、樂西暗沙、屏南暗沙、民主礁、憲法暗沙、一統暗沙。

4. 南沙群島：

(1)危險地帶以西各島礁：雙子礁（北子礁、南子礁）、永登暗沙、樂斯暗沙、中業群礁（中業島、渚碧礁）、道明群礁（楊信沙洲、南鑰島）、鄭和群礁（太平島、敦謙沙洲、舶蘭礁、安達礁、鴻庥島、南薰礁）、福祿寺礁、大現礁、小現礁、永暑礁、逍遙暗沙、尹慶群礁（中礁、西礁、東礁、華陽礁）、南威島、日積礁、奧援暗沙、南薇灘、蓬勃堡、奧南暗沙、金盾暗沙、廣雅灘、人駿灘、李準灘、西衛灘、萬安灘、安波沙洲、隱遁暗沙。

(2)危險地帶以東各島礁：海馬灘、蓬勃暗沙、艦長暗沙、半月暗沙。

(3)危險地帶以南各島礁：保衛暗沙、安渡灘、彈丸礁、皇路礁、南通礁、北康暗沙、盟誼暗沙、南安礁、南屏礁、南康暗沙、海寧礁、海安礁、澄平礁、曾母暗沙、八仙暗沙、立地暗沙。

(4)危險地帶以內各島礁：禮樂灘、忠孝灘、神仙暗沙、仙後灘、莪蘭暗沙、紅石暗沙、棕灘、陽明礁、東坡礁、安塘島、和平暗沙、費信島、馬歡島、

³ 我的E政府網站，<http://www.taiwan.gov.tw/todaytw/1-2-2-1.htm> 檢視日期：2004/04/10

西日島、北恆礁、恆礁、景宏礁、伏波礁、汎愛暗沙、孔明礁、仙娥礁、美濟礁、仙賓暗沙、信義暗沙、仁愛暗沙、海口暗沙、畢生島、南華礁、立威島、南海礁、息波礁、破浪礁、玉諾島、榆亞暗沙、金吾暗沙、校尉暗沙、南樂暗沙、司令礁、都護暗沙、指向礁。

第二節 中華民國的主權論述與評析

第一項 領土取得的依據

中華民國現行管轄土地範圍包括臺灣地區及金馬地區。臺灣地區包括臺灣本島、澎湖群島、綠島、蘭嶼、釣魚台列嶼以及南海諸島等島嶼，面積約 36,000 平方公里。從臺灣海峽南邊往西南延伸，經過海南島到達赤道附近的海域，就是世界地理上所說的「南中國海」(the South China Sea)，「南中國海」是以地理方位來命名的這一大片海域，其意指的是中國以南，特別是海南島以南的廣闊海洋。傳統上，中國人則將這一緊鄰中國南方的海域稱為「南海」。

第二章曾言及，國際法的理論與實踐顯示，國家取得領土的方式有五種，包括割讓、佔有、添附、滅亡與時效。我國對南海諸島主權的法理依據乃基於史實、發現、先佔、宣佈主權、行使管轄權、條約與國際承認。⁴歷代中國政府均主張，歷史上南海諸島自古即為中國領土，許多古籍曾記載有關南海諸島的地理特性，沿海漁民很早就出入南海諸島，並將南海地區視為傳統作業漁區。⁵1883 年，曾有德國探險隊至南沙群島進行測量活動，清政府得知後即對德國提出外交抗議，同時表示南沙群島屬於中國的立場。1887 年，清政府與法國訂定「中法續議界務專條」，條約中劃定一條向海延伸的界線以決定海上島嶼的歸屬，其中界線以西歸越南所有，以東的部份則歸中國所有，西沙群島在該線以東並非越南的領土，且長久以來均由海南漁民所使用。1907 年，日本商人西澤吉次在東沙島上開採磷酸鹽，同時將東沙島命名西澤島，1909 年，清政府兩廣水師提督率艦至東沙與西沙群島勘察，清政府知悉此事後，向日本駐廣東領事表達抗議，日本政府則承認中國對東沙群島的主權，但由中國政府出價收購島上日人投資設備。⁶

⁴ 趙國材，「從現行海洋法分析南沙群島的主權衝突」，*亞洲評論*，第 9 期（香港：1999），頁 19-20；Hurng-yu Chen, "A Comparison Between Taipei and Peiking in their Policies and Concepts Regarding in the South China Sea," *Issues and Studies*, Vol.29, no.9 (1993), pp.22-57.

⁵ Jeannette Greenfield, *supra* note 1, p.29.

⁶ 陳鴻瑜，「新聞與歷史」，*歷史月刊*，1995 年 6 月號，頁 128。

1930年代，法國殖民政府佔有南沙島嶼並提出主權主張，也就是所謂的「南沙九小島事件」，⁷當時的中國正處於內戰與日本加速侵略中國東北與華北的狀態，軍事上，國民政府無力收復這些小島，外交上，我國政府持續表示抗議法國的行為並重申主權。⁸此後法國趁日本大舉進攻中國之際，於1938年佔領西沙群島，中國對法國的行徑提出外交抗議，並重申西沙群島的主權屬於中國此一立場不變。中日戰爭爆發後，日本於1938、1939年相繼佔領南海的東沙、西沙與南沙群島，並將南海諸島劃歸臺灣高雄縣管轄。⁹1946年，中國政府派員收復日本所佔領的南海島嶼。

1955年10月27日，在菲律賓首都馬尼拉召開第一屆國際民航組織太平洋地區飛行會議，共有十六個國家或地區的代表出席這次會議，包括澳大利亞、加拿大、智利、多明尼加、日本、柬埔寨、南韓、泰國、英國、美國、紐西蘭、法國，此外菲律賓、當時的南越政府以及中華民國皆派員參加。會議由菲國代表擔任主席，法國代表出任第一副主席。與會代表認為南海諸島中的東沙、西沙及南沙群島位於太平洋航線要衝，關於這些地區的氣象報告對國際民航組織相當重要，因此與會代表通過第24號決議，要求中華民國政府在南沙群島加強氣象觀測工作，值得注意的是，當時通過這項決議時，包括菲律賓與越南代表在內，沒有任何一個國家對此提出異議或保留意見。¹⁰

第二項 相關國際條約與宣言的效力

1930至1940年代，面對法國及日本的行為，當時的國民政府並無力量採取強硬手段收回島嶼，然而，從未在法律上承認這些非法的佔據行為，也就是基於國際法上非法行為不產生權利的原則，在外交上始終堅持中國對於南海諸島的主權。1943年，中、美、英三國領袖發表「開羅宣言」，要求日本自1941年來所佔領的太平洋地區，以及那些獲自中國的所有土地，包括滿洲、臺灣、澎湖應歸還中華民國。1945年7月26日，中、美、英三國發佈「波茨坦宣言」，其中規定：「開羅宣言之條件，必將實施，而日本

⁷ 對於法國宣佈佔有南沙小島，僅管民間對法國的行為表示無法接受，對於事件的詳細經過與南沙島嶼的確實位置卻不甚瞭解。政府部門的也有同樣的狀況，事件發生初期，外交部與海軍部均表示，法國是否侵犯我國主權仍待調查，此外，缺乏關於南海島嶼特別是南沙群島的詳細情報，甚至必須依靠法國與日本方面提供，這也顯示當時我國對領土範圍缺乏精確測量，無法區分南沙與西沙群島。在事前並未作充份的準備下，只能事後消極的宣誓主權。國網，「法國佔領九小島事件」，*東方雜誌*，第30卷，第16號(1933.08.16)，頁2-3；王龍興，「法佔南海諸小島事件」，*東方雜誌*，第30卷，第21號(1933.11.01)，頁5-9。

⁸ *外交部南海諸島檔案彙編*，中華民國外交部研究設計委員會出版，1995，上冊，第(2):081、(2):089號檔案，頁280、283。

⁹ 呂一燃，「近代中國政府維護南海諸島的主權的貢獻」，載於*海南暨南海學術研討會*，臺北：中央圖書館，1996，頁379-406；M. S. Samuels, *Contest for the South China Sea*(London: Methuen & Co., 1982), p.53.

¹⁰ 中國科學院南沙綜合科學考察隊，*南沙群島歷史地理研究專集*，廣州：中山大學出版社，1991，頁93-94。

之主權必將限於本州、北海道、九州、四國，及吾人所決定的小島之內」，¹¹日本於簽署投降文件時表示接受該宣言。二次大戰結束後，在「舊金山和約」中，日本放棄所有對南海的主權主張，而中華民國政府早已恢復對南海群島的主權，並於1946年即接收南海各島，並派有駐軍，爾後因國共內戰，國民政府將原有駐軍撤離，1956年後方於南沙太平島恢復駐軍。

有國家質疑「開羅宣言」並未提及南海諸島，日本在「舊金山和約」中也只是放棄對西沙與南沙群島的主權，和約並未規定其主權歸那一國家所有。值得注意的是，「開羅宣言」只是針對戰後日本所佔的領土做一概括性宣告，並沒有細部說明，否則戰後也不會有琉球問題、釣魚台問題、竹島問題等領土爭議。¹²

日本於戰爭期間以武力侵佔中國的南海島嶼，戰後已由中國政府派員接收，並對外宣告恢復主權的行使。另一方面，兩岸均未參與「舊金山會議」及和約的制定過程，當時的中國政府也無從在會議上提出不同意見，這不應被視為對南海諸島主權歸屬的默認，必須是符合國際法上的承認原則方產生效力。此外，國際法上有所謂的條約對第三國不發生效力的原則，那麼，一個未經中國政府簽署及批准的條約，又怎能對長期為中國所主張領土的南海諸島發生效力。更重要是，日本是以武力手段侵佔中國的領土南海諸島，無論根據歷史與當時的國際法，這些島嶼的主權一直以來都是屬於中國的領土，而中國政府亦於1946年即恢復對南海諸島行使主權並派員接收，其事實的佔有已得到相關國家的明示或默示承認。這些業已形成的客觀事實，並不因其他國家爭奪南海島嶼而改變。¹³

關於「舊金山和約」中，南海島嶼主權的歸屬問題，我國於1952年4月28日與日本簽訂的「中日和平條約」（以下簡稱中日和約）中第二條規定，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。¹⁴「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

¹¹ Foreign Relations of the United States, *Diplomacy Papers: The Conference of Berlin (The Potsdam Conference 1945)*, 1960, Vol. , pp. 1471-1476.

¹² 開羅宣言中有關領土的部份：「我三大盟國（中、美、英）此次進行戰爭之目的，在於制止及懲伐日本的侵略，三國決不為自己圖利，亦無拓展領土的意思，三國之宗旨在剝奪日本自從一九一四年第一次世界大戰開始後在太平洋所奪得或佔領之一切島嶼，在使日北竊自中國之領土，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域所攫取之土地，亦務將日本驅逐出境；我三大盟國稔知朝鮮人民所受之奴役待遇，決定在相當期間，使朝鮮自由獨立。」詳見 Foreign Relations of the United States, *Diplomacy Papers: The Conference at Cairo and Tehran 1943*(Washington : D.C. Government Office, 1961), pp.448-449.；梁敬鐸，*開羅會議與中國*，香港：亞洲出版社，1962，頁40-43。

¹³ 有學者認為，關於南沙群島的部份，臺灣是藉由接收日本戰爭期間佔領的領土如太平島，從而介入南沙群島主權爭端。李明峻，「『臺灣』的領土紛爭問題－在假設性前提下的探討：The Territory Dispute of “Taiwan”-A Study Based on a Hypothetical Premise」，*臺灣國際法季刊*，第1卷，第2期（2004），頁95。

¹⁴ 外交部編，*中外條約編輯：中華民國十六年至四十六年*，臺北：外交部，1958，頁249。

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。¹⁵

從另一個角度而言，國際法上根本不存在這種規律，即領土轉移中須要明言歸屬國，若此種推論可以成立，那麼凡是戰後未簽訂條約並且規定領土轉移者，是否皆因此不發生領土移轉的效力，準此，德國於二次大戰後的法律地位該如何解釋，日本與俄國迄今亦未訂定和約，那麼日本奪佔的領土是否為國際法上的無主地，事實上，在領土遭到侵佔國非法侵佔的情況下，原合法所有者重新佔有即可，這是相當普遍的做法，有些國家與學者為了政治上的理由，對這些客觀事實做選擇性的區分，任意扭曲這些具體存在的事實，以政治的角度而言，這種做法本無可厚非，但最終仍經不起時間與學理的驗證。質言之，日本以武力所侵佔的南海島嶼，戰後由原合法所有者即我國重新行使主權，作為非法侵佔者的日本，有何權利處分這些不屬於自己國家的領土，吾人必須清楚地分辨其間的異同，而非出於政治與個人的好惡，任意解釋法律的客觀事實。

關於「舊金山會議」，越南方面亦表示，會議進行期間，對於其對南海島嶼的主權主張，與會各國亦未表示反對意見，從而推定越南擁有主權的事實。必須指出的是，在冷戰的對立下，兩岸代表均未出席會議或參與和約的制定，當然也無法當場提出主張與抗議，然而，當時兩岸均發表主權聲明，此外，和約同樣未表明主權歸屬越南，因此，越南方面所提出的論點其法律性不足，亦不構成對其主張的明示或默示承認。

對於南海周邊國家如越南、菲律賓等國的佔據與主權主張，我國也一再抗議並重申對該區的主權不變，其他國家無法藉由時效原則以合理化其佔有行為。另一方面，我國雖為最早駐軍南海島嶼的國家，但使用武力從來就不是政策的優先選項，面對他國侵犯主權的行為，基本上皆是透過宣告政策或外交抗議的方式，重申主權屬我的立場，並未採取實質行動排除他國的佔領。¹⁶

¹⁵ 韓振華等編，**我國南海諸島史料彙編**，北京：東方出版社，1988，頁531。

¹⁶ 陳欣之，「南沙主權糾紛對台海兩岸關係的意義與影響」，**問題與研究**，第38卷，第7期（1999.07），頁26。

第三項 析論我國的主權論述

1946年，行政院決定將西沙及南沙群島劃歸廣東省管轄，並於南沙太平島上設立界碑。1947年，中華民國政府派兵駐守太平島，這些均可視為國際法上所謂的國家行為，作為有效與持續統治的有力證明，事實上，中華民國是第一個宣稱擁有主權並派兵駐守南沙群島的國家。雖然目前我國只能有效控制東沙島及南沙太平島，但仍主張南沙、西沙、東沙與中沙皆為我國固有領土的一部份。

相較南海其他國家，就歷史與國際法的角度而言，我國均擁有更為完整的證據以支持我國的主權主張。問題在於，面對他國強佔南海島嶼的行為，我國除了採取外交抗議的做法外，無法有效在我國主張的領土上行使國家權利，亦無法排除其他國家在此行使國家權利，這也是主權論述中最大的困難與局限所在。

目前並無國家質疑我國對東沙群島的主權，此外，只有臺灣與中國主張對中沙群島的主權。越南主張西沙與南沙群島的主權，菲律賓、馬來西亞與汶萊則對南沙群島提出主權要求。關於中沙群島部份，我國的主權主張並不符合當代國際法與「海洋法公約」的規定。依據「海洋法公約」的規定，每個島嶼都可以擁有自己的海域，其劃定方式與陸地領土的劃定方式相同，然而，那些不屬於島嶼的形成物則不能據以劃定相關海域。依據「海洋法公約」第一二一條第一項的規定，島嶼是四面環水，並在高潮時高於水面，自然形成的陸地區域。中沙群島實際並非一個島群，而是一個由海水所覆蓋的環礁，其中只有黃岩島在高潮時能浮出水面。換言之，中沙群島並非「海洋法公約」下的島嶼，我國也無從主張其所有權與管轄權，若堅持此主張將遭受其他國家的挑戰與質疑。¹⁷另一方面，依據時際法原則，由於我國將中沙群島劃歸版圖在先，「海洋法公約」卻是在實踐中所逐漸形成，因此可解釋我國做法與現行國際法認定的標準不符，而不能解釋為違反國際法。

中華民國政府主張南海 U 形線內水域是歷史性水域，但實際上，並未禁止其他國家的船舶或航空器經過此海域或上空，值得注意的是，無論是在官方聲明或文件中，近年來已不再強調歷史性水域的主張，但仍強調對所有南海島嶼擁有主權的立場不變。對於南海主權問題，我國的基本立場是和平解決爭端，尋求共同開發的可能性，但仍保持一定的模糊與彈性，避免與中國及其他國家直接衝突。臺灣由於在國際社會上的特殊處境，往往被排除關於南海問題中直接涉及主權的議題，例如行為準則的制定，然

¹⁷ 丘宏達，*現代國際法*，臺北：三民書局，1995，頁555-556。

而，由於我國實際控制南沙群島的太平島，此外，近年來海空軍戰力的大幅提升，也讓相關國家不能輕忽臺灣在南海問題的發言權與角色。

目前在南海海域由我國海巡署駐守，並直接行使行政管轄權的部分，太平島與東沙島是我國在南海中唯一兩個有派員駐守的島嶼，除了軍事地位十分重要之外，開放與經營建設也逐漸受到重視，目前東沙島即將實施開放並規劃為臺灣第一個海洋型國家公園，太平島也朝這個方向邁進，期望能成功運用現有的海洋優勢，關於細節部份將在第五章中做進一步分析。

第三節 中華人民共和國的主權論述與評析

第一項 主權論述

中國是南海主權爭端中最具影響力的國家，與臺灣的立場相似，即主張對所有南海島嶼擁有主權，兩者皆主張中國是最早發現和經營南海諸島的國家，並行始管轄權，同時提出大量歷史文獻以證明其主權。¹⁸ 1950年開始，針對「舊金山和約」，中國官方即不斷提出南海主權問題，強調西沙、南沙、中沙、東沙為中國固有領土。¹⁹ 由於日本在和約中宣佈放棄南沙與西沙群島，但並未表示將這些領土歸還中國或其他國家。1951年中國外長周恩來即強調，無論和約的規定為何，中國對南沙與西沙群島的主權均不受影響。²⁰

1958年9月4日，「中華人民共和國關於領海的聲明」中宣稱，中國領土除了大陸外，還包括沿海島嶼以及那些與大陸隔有公海的臺灣島及周圍各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島以及其他屬於中國的島嶼。²¹ 中國主要是透過一系列的文獻支持其主張，包含歷史檔、其他國的官方檔案以及國際條約等。

如前所述，就國際法而言，中國政府認為南海諸島為中國人最早發現、命名、使用與經營，並非國際法上的無主地。就時效原則而言，中國從未放棄對南海諸島的主權，也不斷抗議他國侵犯中國主權的行為，其他國家無法藉由時效原則取得這些島嶼的主權。

¹⁸ 俞寬賜，「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（1995.09），頁106。

¹⁹ Hurng-yu Chen, *supra* note 4, pp.24-25.

²⁰ 「外交部長周恩來關於英美和約草案及舊金山會議的聲明」，載於*中華人民共和國對外關係文集*，北京：世界知識出版社，1958，第二集，頁32；*文匯報*，1988年5月25日，第7版。

²¹ *中華人民共和國對外關係文集*，北京：世界知識出版社，1959，第五集，頁162-163。

第二項 國家權利的行使

「1958年領海聲明」與「1992年領海及毗連區法」均明確指出，中華人民共和國的領土包括東沙、西沙、中沙與南沙群島。與臺灣不同的是，中國官方並未對歷史性水域做出明確宣示，只是一再強調對南海島嶼及其鄰近水域擁有無可爭辯的主權。現階段而言，中國的南海政策是與相關國家謀求和平解決，但堅持對所有南海島嶼擁有主權的立場。中國在南海問題上採取積極的態度，明確宣示南海主權，在領海法中申明「南海四沙」為中國陸地「領土」，並於1996年公佈了南海部分的領海及西沙群島基線，表示公佈領海基線的做法為中國內政與主權行為，同時強調願與相關國家交換意見，但不會因而改變劃定領海基線的決定。²²其後不斷加強海軍巡弋，以展現其鞏固主權的決心，並多次以軍事行動爭取南海島礁主控權，快速在南沙群島東南西北四角佔據要點，同時持續經營西沙群島，採行開放島嶼政策。

相較於其他國家，中國由於內部問題導致在南海島嶼的實際佔有方面起步較晚，1950年開始佔有部份西沙島嶼，1974年中國與越南發生海戰後，即佔領整個西沙群島並在永興島上興建機場。在南沙群島方面，1988年以前，中國在南沙群島並未佔領任何島嶼，在歷經與越南的赤瓜礁武裝衝突後，才陸續在南沙建立據點。

在南海主權上，雖然中國在1980年代與越南為了西沙群島曾有過武裝衝突，同時在1995年初與菲律賓在美濟礁上也有過嚴重的外交糾紛，就整體而言，北京的態度是希望擱置主權爭議、進行經濟合作與資源開發。例如，1995年3月，菲律賓拆除中國在南沙數個島礁的主權標誌，逮捕在美濟礁附近出現的中國漁民並加以審判。北京除了採取外交抗議之外，並未有更具體的軍事或外交行為。甚至在1996年8月，中國還同意拆除在美濟礁上可疑的軍事設施。1997年4月，在越南政府的抗議後，北京便撤銷在越南附近海域探勘原油的計劃。²³

中國與越南就南海問題曾發生武裝衝突，兩國陸地與領海邊界迄今仍存在爭議。中方堅持「中法續約專條」只是解決兩國海上島嶼的歸屬，而不涉及海域的劃分。越南則認為該約同時劃分兩國海域，從而將東京灣的近三分之二的海域歸其所有，同時成為該國的歷史性水域。雙方於1993年簽訂「關於解決中越邊界領土問題的基本原則協議」，歷經多年的談判後，雙方於1999年簽訂一項劃定陸地邊界的條約，2000年達成有關於劃分東京

²² 聯合報，1996年7月23日，第9版。

²³ South China Morning Post, March 21 1997.

灣（中國稱為北部灣）海上邊界的協定，然而，中國與越南在西沙與南沙的主權問題上仍有所爭執，並未形成共識。²⁴

最新的發展方面，中國外交部發言人孔泉表示，中方已注意到越南準備組織赴南沙群島旅遊的報導，並且已向越方提出交涉。南海爭端國家於2002年簽訂「行為準則」後，越南準備開通乘船赴南沙群島旅遊線路，並已於2004年4月組織首次旅遊，此舉引起中國與菲律賓等國的關注，並且已向越方提出交涉。中國方面表示，中國對南沙群島及其附近海域擁有無可爭辯的主權，越方上述活動侵犯了中國的領土主權，同時違反「行為準則」要求各方自我節制的精神。中方希望有關國家立即停止這些錯誤做法，避免採取任何可能導致形勢複雜化的行動，以保持南海地區的穩定。²⁵

關於越南在南威島上修建機場，工程預計於2004年底完工，中國外交部聲明，強調中國對南沙群島及其海域擁有無可爭辯的主權，越南的行為不只是對中國領土主權的侵犯，同時也進一步違反「行為準則」的宗旨和原則，將進一步導致南海問題複雜化。²⁶

為了南海地區的穩定與和平，中國提出了「擱置爭議、共同開發」的主張，表示願意在條件成熟之際，就資源探勘與開發議題與周邊國家進行協商與談判，也就是願意透過談判方式以解決各方衝突。綜言之，中國對南海問題的基本立場就是「主權屬我、擱置爭議、共同開發」，儘管已無法如過去所堅持的以雙邊談判解決爭端，但仍強烈反對區域外國家介入南海事務，在堅持對所有南海島嶼擁有主權的同時，強調不影響各國依「海洋法公約」所應享有的權益，尊重南海區域的自由航行原則，此種做法主要是避免區域外國家如美國、日本有介入南海爭端的藉口。²⁷2004年5月30日，中國總理溫家寶與馬來西亞總理簽訂聯合公報時表示，雙方同意致力維護南海地區的和平與穩定，依據「海洋法公約」在內的國際法準則，尋求友好協商以解決爭端，同時進一步落實南海行為準則的相關規範。²⁸

²⁴ 李金明，「中法勘界鬥爭與北部灣海域劃界」，*南洋問題研究*，總第102期（2000年第2期），頁84-88。

²⁵ <http://www.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrth/t80622.htm> 檢視日期：2004/04/25；*人民日報*，2004年4月17日，第4版。

²⁶ *人民日報*，2004年5月19日，第4版。

²⁷ 石源華，「論新中國周邊外交政策的歷史演變」，*中國外交（報刊複印資料）*，2001年第1期，頁27；林正義，「十年來南海島嶼聲索國實際做法」，*亞太研究論壇*，第19期（2003.03），頁9。

²⁸ *人民日報*，2004年5月30日，第4版。

第四節 越南的主權論述與評析

第一項 主權論述

越南主張對西沙與南沙群島擁有主權，提出歷史上的佔有與國家繼承原則支持其主張，越南也是除中國與臺灣外，主張西沙群島為其領土的國家。相對於其他南海周邊國家，越南提出較多的歷史文獻以支持其主權論述，然而，越南確也明示承認中國對南海島嶼的主權主張，另一方面，就歷史證據而言中國對西沙群島與南沙群島的歷史記載其時間更早且數量更多。²⁹關於國家繼承方面，越南主張繼承法屬安南時期的領土，從而擁有西沙與南沙群島的主權。

由於發現石油，1970年代南越宣稱繼承法國的權利，並開始侵佔南沙島礁。1975年4月，北越在即將攻佔西貢前，派兵佔領南越政府所佔領的南沙群島部份島嶼，不久後，統一後的越南政府即發表一份官方白皮書，³⁰指稱西沙與南沙群島自古即屬於越南所有，同時修改國內地圖，將西沙與南沙群島標示於其所屬版圖內。1982年與1988年，越南外交部再度發表白皮書，書中揭示越南歷屆政府均對西沙與南沙行使主權，包括安南帝國、法國殖民政府、南越政府以及現在的越南政府。

第二項 禁止反言的適用

1960年代以前，越南政府均承認中國對西沙及南沙群島的主權。1956年6月15日，當時的越南民主共和國（北越）外交部副部長於會見中共駐越南大使館臨時代辦時表示：「根據越南方面的資料，從歷史上來看，西沙、南沙群島應屬於中國領土」，當時在座的越南外交部亞洲司代司長進一步具體指出，「西沙和南沙群島早在宋朝時就已經屬於中國了」。³¹1958年9月14日，越南總理范文同致函中國總理周恩來時表示，「越南民主共和國政府承認和贊同中華人民共和國政府1958年9月4日關於領海決定的聲明」。³²1975年後，這種立場產生相當大的變化，因為北越政府已取得對南越政府

²⁹ 陳鴻瑜，「對越南提出擁有南沙群島及西沙群島之有關文獻的評論」，*海華與東南亞研究*，第1卷，第4期（2001.10），頁90-136。

³⁰ 關於黃沙(帕拉塞爾)群島和長沙(斯普拉特利)群島白皮書，越南政府外交部，1975。Republic of Vietnam, Minister of Foreign Affairs, *White Paper on the Hoang Sa (Paracel) and Truong Sa (Spratly) Islands*(Saigon: 1975); Information and Press Department, Minister of Foreign Affairs, Socialist Republic of Vietnam, *Vietnam's Sovereignty Over the Hoong Sa and Truong Sa Archipelagoes*(Hanoi:1979).

³¹ 陳鴻瑜，*南海諸島主權與國際衝突*，臺北：幼獅文化，1987，頁111-112；趙國材，同註4，頁30-32。

³² 1958年9月4日，中華人民共和國發表關於領海聲明，其中提及「...西沙群島、東沙群島、中沙群島與南沙群島等南海諸島屬於中國領土.....」，越南共和國總理表示承認並支持該領海聲明。「中華人民共和國政府關於領海聲明」，詳見*人民日報*，1958年9月5日；關於越南總理致函周恩來的部份，詳見人

戰爭的勝利，在不需中國的協助後，完全改變其對南海主權的立場。

如上文所述，前南越政府及現在的越南政府，兩者分別發表白皮書，宣稱擁有南沙及西沙群島的主權，然而，現在的越南政府早已在公開聲明及文書中承認，中國擁有這些島嶼的主權，這也是越南主權論述最為薄弱之處。1988年5月12日「中華人民共和國外交部關於西沙群島、南沙群島的備忘錄」中指出：「與中國的有效管轄情況相反，越南方面過去不僅從未在南沙群島存在過，而且直至1974年以前它所發表的政府聲明、正式照會和公開出版的地圖和教科書中，都一直承認西沙群島與南沙群島自古以來就是中國的領土……」。上述越南政府及其代表的聲明，就南海主權爭端而言，當然拘束越南政府。

在不考慮中國的情形下，相較於南海其他爭端當事國而言，越南所提出的歷史證據較為完整，然而，正如上文所述，關於越南所提出的主權論述中最為薄弱之處即在於，早已承認其他國家（即中國）對南海諸島的主權主張。對於此點，越南政府做了回應，認為當時承認中國政府的主權主張主要是基於兩國間的同盟情誼，在反抗美國干涉與入侵越南的戰爭中，為顧全大局是故做此反應。³³持平而論，這種理由似乎在國際法上欠缺合理性且太過牽強，因為領土主權在國際法上是相當敏感的議題，政府首長在其職權範圍內的談話應相當謹慎，不得任意改變所做承諾，國際法上關於領土的決定，政治決定將產生法律效果，從而拘束當事國。若領土爭端發生後，有關國家即推翻其原有的承諾，國家間的疆界可能因此呈現不穩定的狀態。每個國家都有自身的特殊歷史發展經驗，吾人以為，除非相關國家以違反國際法強制規律的行為造成一種非法事實（例如使用或威脅使用武力），否則任何國家均不應片面推翻其所做的承諾，二次大戰的殷鑒不遠，那時的德國就一再宣稱「凡爾賽和約」對其所做的諸多不公平處置，那麼德國是否就因此有權任意片面改變其承諾。試想，若中國今日主張收回前清政府所喪失的廣大領土，這種主張或聲明在國際法與國際關係上是否有立足點，答案已經相當明顯。

第三項 領土取得與國家繼承問題

越南方面主張，根據歷史文獻，在法國人統治越南前，越南已在西沙群島行始主權，並且持續許久，認為就國家繼承的法理而言，1954年法國結束其在中南半島的殖民統治後，越南即繼承法國在西沙及南沙的控制

民日報，1958年9月22日，第3版；中華人民共和國對外關係文集，第五集，頁162-163。

³³ 郭明，「越南與中國的西沙和南沙群島」，載於《海南暨南海學術研討會》，臺北：中央圖書館，1996，頁456-458。

權。中國雖然最早發現西沙和南沙群島，但這僅限於發現，並不構成中國對該區主權的合法主張。

必須指出的是，從中國的歷史而言，相關文獻並未有安南曾控制西沙群島的記載，事實上，越南所提出的歷史文獻存在許多錯誤，³⁴更重要的是，1930年代以前，法國殖民當局並未主張西沙群島為越南領土的一部份，甚至承認中國對這些島嶼的主權。就國際法上的國家繼承而言，當殖民母國法國撤出越南時，即產生了越南內部國家繼承問題之爭，眾所周知的是越南內部同時有兩個政府。誠然，無論是當時的南越或北越政府，其所繼承的領土範圍是法國統治期間的越南領土，就國際法而言，這是一個國家內部政府的代表權之爭，這一點並未引起爭議。問題在於，即使在法國統治期間，其所主張的西沙與南沙群島的主權也是有所爭議的，當時的中國政府也不斷抗議法國侵佔中國的領土，換言之，當時的法國政府其主權範圍並不及於西沙與南沙群島，其強佔領土的行為並未獲得包括中國在內國際社會的普遍承認。此外，法國以征服與兼併的方式佔有南海島嶼，其行徑亦不符合當時的國際法與國際關係的實踐，法國從未在這些小島上建立合法有效的領土主權，越南所說法國對南海島嶼的合法權利根本不存在，正如同「帕爾馬斯島案」，西班牙無權將不屬於自己的領土割讓給其他國家，³⁵法律上有所謂的繼承人無權主張被繼承人沒有的物品(*memo dat quod non habet*)原則，準此，越南又怎能以國家繼承作為擁有這些島嶼的主權依據，其合法性相當薄弱與牽強。

綜言之，越南提出承襲前宗主國法國統治時期的領土，故對南海島嶼擁有主權。就國際法而言，每個國家的主權應在其疆界內行使，至其邊界為止，國際法的理論與實踐均重視邊界的明確性與穩定性，當發生國家繼承的問題時，有關於決定邊界的條約亦須一併繼承，當然有些條約可以因為情勢變遷原則而加以解除，但這個原則並不適用於邊界條約。³⁶法國殖民越南時期，對南沙與西沙群島的佔有行為從未取得合法承認，在法律上，這些島嶼不能被劃歸為當時越南領土的一部份，依據國際法上關於殖民地獨立時所適用的「保持佔有主義」，獨立後的越南無權將原不屬於自己的領

³⁴ 即法國殖民越南前，統治越南的安南王朝。清康熙5年（西元1656年），中國策封安南國王，並且正式確認中國對越南的宗主關係。18世紀後，法國開始與越南發生外交關係，1862年法國與越南簽訂「西貢條約」，越南對法國賠款與割地，從此法國勢力深入越南；1874年雙方簽訂第二次「西貢條約」與「通商條約」，法國承認安南為主權獨立的國家，但由法國負責主持安南的外交，安南成了法國的保護國。中法戰爭後，中法雙方於1885年簽訂「中法和約」，中國正式承認越南為法國的保護國。杜衡之，**中外條約關係之變遷**，臺北：中華文化復興運動委員會，1981，頁78-87；陳鴻瑜，同註29。

³⁵ Herbert W. Briggs, *The Law of Nations: Cases, Documents and Notes*(New York: Appleton-Century-Crofts Inc., 1952), pp.246-247.

³⁶ 關於國家邊界的繼承，可參見國際法院1990年利比亞與查德領土邊界案
http://212.153.43.18/icjwww/icas/ids/ijudgments/ids/ijudgment_19940203.pdf 檢視日期：2004/06/10

土納入其管轄範圍內。

1974年中國以武力將越南逐出西沙群島後，越南即將重心轉移至南沙群島，儘管1988年雙方再度發生衝突，但迄今為止，南沙群島以越南所佔據的島礁數量最多。1992年後，加速石油探勘與開採的工作，事實上，越南南海政策的重心集中在油氣開採方面，因此，強力搶佔南沙群島西側對其有重要性的島礁，與西方大型石油公司簽訂合作協定，加速在這個區域從事探勘、開發、生產的工作。越南政府的策略是強化其現有的島嶼，並將外國私人公司引入爭議中的海域與島嶼，藉以合理化其佔有行為與主權主張。2001年，估計每天生產約35萬桶原油，主要外銷美國、日本、新加坡與南韓等國。³⁷

目前，越南政府將南沙群島第一線軍事指揮中心設在南威島，並在該島建築有直昇機坪及跑道，該島是南海海上航道要衝，地位重要，除了是越南在該區的指揮中心外，也是越南在南海油氣作業的重要據點。³⁸相較於南海其他爭端國家，越南在主權問題上採取相當強硬的立場，除了與中國為西沙與南沙群島的兩次武裝衝突外，越南方面仍聲稱為保護領土主權不惜一戰的立場，同時指責中國方面不斷侵犯該國的李沙群島。³⁹「行為準則」於2001年簽訂後，2004年3月及同年5月，越南不顧有關國家的抗議，仍執意在該區舉辦觀光行程以及持續擴建機場，儘管越南政府宣稱其作為不違反「行為準則」的規定，整個觀光行程於1998年即開始規劃，而修建機場也只是修復原有設施，實際上，這種做法突顯了「行為準則」本身法律性的薄弱。若此種情況未見改善，各國可能繼以效法，進一步減損準則的法律效力與道德基礎。另一方面，越南仍強調願意以國際法原則特別是「海洋法公約」，透過有關國家正式的談判與協商，以和平手段解決南海爭端。

⁴⁰

第五節 菲律賓的主權論述與評析

第一項 主權論述

菲國的主權主張是根據國際法上無主地先佔的原則，此外，以南沙群島鄰近菲國為由，主張適用所謂的鄰近原則（Principle of Proximity）。二次大戰結束後不久，菲國外長季理諾於1947年7月23日表示，菲律賓欲將

³⁷ 林正義，同註27，頁6-7。

³⁸ 龍村倪，*經營南海諸島之策略與研究規劃報告*，臺北：臺灣綜合研究院，1998，頁(3)3-(3)4。

³⁹ *文匯報*，2001年2月12日，第5版。

⁴⁰ 林正義，同註27，頁7。

南沙群島合併於該國的國防範圍內，對於菲國的主張，當時的中國政府提出嚴正的外交抗議，菲國也暫時停止侵犯中國南海主權的行徑。⁴¹1956年5月15日，菲律賓海事學校校長克洛瑪（Thomas Cloma）宣佈發現並佔有卡拉揚群島，亦即自由群島，依國際法上無主地先佔的原則，由菲律賓合法擁有其主權，包含南沙群島的重要島嶼，如南威島、中業島、鴻麻島。1956年5月19日，菲國外長季理諾認為南沙群島中的太平島與南威島鄰近該國領土，因此應為菲國所有。值得注意的是，事件發生時，菲國官方宣稱克洛瑪的行動純屬個人行為，並非代表菲國政府。菲國的主張同時遭到臺灣與中國的抗議與反對，兩國並且重申擁有南沙群島主權的立場。

1971年7月菲國發佈命令，正式將南沙群島的53個島嶼劃入其領土。1974年，菲國提出根據1951年「舊金山和約」，日本放棄對西沙及南沙群島的一切權利，而未明文規定主權的歸屬或交還何國，所以南沙群島是國際法上的無主地，並應由所有二次大戰的戰勝國決定其歸屬，或由聯合國交付有關國家實行託管。1978年6月11日，菲國發佈總統令第1596號，將大部份南沙群島及其周邊海域劃入菲國版圖，並將其行政權交由巴拉旺省管轄，在該令中，菲國認為其擁有所謂卡拉揚群島的依據為：該群島構成菲國大陸礁層邊緣的一部份；這些地區不屬於任何國家或民族，或雖有些國家宣稱這些地區擁有主權，但他們的主張已經因放棄而失效，無論在法理或衡平原則上，都不能勝過菲律賓基於歷史、不可缺少的需要，以及基於國際法的有效佔領和控制。⁴²

第二項 先佔原則適用問題

菲國主張南沙群島為無主地，適用國際法中關於無主地先佔的原則，然而，南沙群島主權歸屬目前雖有爭議，但可以確定的是，南沙群島並非國際法上的無主地。南海部份國家質疑，雖然歷史上中國漁民及商人經常使用這些小島作為基地，這些島嶼多數是無人居住的海中小島。這種說法是有意將無人島等同無主地，事實上，這在國際法領域中是兩種截然不同的概念。前者所指的是不適合人類居住的島嶼，後者強調的是那些尚未被人們以國家名義佔有的島嶼，無論中國或越南均主張對南沙群島的主權，中國長期以來均以國家名義將南海諸島劃入版圖，其歷史文獻可追溯至19世紀以及更早的時期，因此，菲國所謂的無主地原則在南海問題是不適用的，其主張在法理上缺乏依據。

⁴¹ 呂一燃，同註9，頁401-402。

⁴² 陳鴻瑜，**東南亞各國海域法律及條約彙編**，南投：國立暨南大學東南亞研究中心，1997，頁67-68；李金明，「美濟礁事件的前前後後」，**南洋問題研究**，總第102期（2000年第2期）頁68-69。

就國際法而言，先佔只能以無主地為客體，如以有主地為對象則不是國際法所指的先佔，除非原主權國有明白放棄主權的表示，事實上，中國對南海諸島的主權並未消失也從未放棄，即使無力抵抗外國的非法侵佔，亦持續表達外交抗議。此外，必須指出的一點，當克洛瑪宣佈發現並佔有所謂的卡拉揚群島之際，菲國官方並未認可或授權其行為，換言之，當時克洛瑪的行為僅被菲國政府視為其私人行為。誠然，如果先佔是以無主地為對象，在某種程度上並不排除私人行為的法律效力，問題在於，本文已一再論證南沙並非無主地，此外，國際法上對無主地的佔有必須透國家或經國家所認可的私人行為，菲國當時否認克洛瑪行動的合法性，事後又推翻其聲明，此種做法亦違反禁止反言的原則。⁴³因此，依據以上分析，菲律賓所主張的無主地先佔並不適用在南沙群島。

第三項 鄰近原則適用問題

1978年7月15日，菲國發佈總統令第1599號，片面主張卡拉揚群島與巴拉旺群島間為其內水，外國船隻不得進入。菲國認為這些群島對該國有重大安全及戰略利益，此外，認為卡拉揚群島在地理位置上距菲國較近，根據國際法上鄰近原則以強化菲國對卡拉揚群島的主權。事實上，鄰近原則作為取得領土的依據，這種起源於西方殖民時期的理論，早已被國際法的實踐與國際社會所否定。⁴⁴

「帕爾馬斯島」案中，法院否認美國所提出，即鄰近原則可以作為領土主權取得的依據，這種僅以地理上的鄰近性，作為主張權利的基礎，這種主張在國際法上缺乏法律依據。⁴⁵「北海大陸礁層」案中，國際法院亦否決德國所主張的鄰近原則，僅鄰近本身並不能為國家創造領土主權的效力，某個海洋區域可能靠近沿岸國，但並不因此歸屬於沿岸國。

南極大陸周邊國家亦曾援引鄰近原則，作為取得南極大陸領土的依據，實踐上，國際社會認為這種取得領土的方式缺乏法律依據與正當性，這也可以從南極條約中充份理解。事實上，世界上許多國家的領土均有相

⁴³ Mark J. Valencia et al., *Sharing the Resources of the South China Sea*(Honolulu: University of Hawaii Press, 1997), pp.35-36.; 外交部南海諸島檔案彙編，下冊，第(4):013號檔案，頁833-34、第(4):013號檔案，頁839-841。

⁴⁴ 英國國際法學家勞特派特(H. Lauterpacht)表示，在難以確認爭端雙方的主權主張時，鄰近原則在某種程度上也是決定主權的事實根據。H. Lauterpacht, "Sovereignty over Submarine Areas," *British Yearbook of International Law*, Vol.27 (1950) 1950, p.376。必須指出的是，菲國認為國際法上的南沙群島為無主地，故提出以先佔與所謂鄰近原則取得該領土，而非爭端雙方共同對領土有所爭執，菲國無權以此作為取得領土的依據。

⁴⁵ Louis Henkin et al., *International Law: Cases and Materials*(St. Paul, Minn.: West Publisher, 1993), pp.320-322.

連，無論是以陸地或海洋為界，如果鄰近原則可以作為國際法上取得領土的依據，那麼國家間疆界就可能因為某國的片面主張而呈現高度不穩定狀態。無論就法理與實際的層面分析，鄰近原則作為國家取得領土的依據，這種主張並不被國際法所接受。因此，菲律賓以此作為取得南海島嶼主權的依據，這種主張並不具備法律效力。

第四項 條約疆界與國家繼承

除了無主地先佔以及鄰近原則外，菲國認為其對南沙群島擁有主權是根據國際條約及法律而來，分別是1898年的「美西巴黎和約」（以下簡稱巴黎和約）、1900年的「美西華盛頓條約」（以下簡稱華盛頓和約）、1930年的「英美協定」（以下簡稱英美協定）、1932年的「英美公約」，以及1935年的「菲國自治憲法」，這些條約均由當時菲律賓未獨立前的宗主國美國所簽訂，菲國主張1946年獨立時繼承前述條約，從而對所劃領土行使主權，並稱其領土為條約疆界（Treaty Limits）。⁴⁶

如同「帕爾馬斯島案」法院的裁決，國家無權割讓不屬於自己的領土，同樣的道理，當時南沙群島並非西班牙的領土，該國無權處分不屬於自己的權利。儘管菲國對條約水域的界定並不符合「海洋法公約」的規定，但菲國依據上述條約取得領土的部份則較無爭議，問題在於，依據「巴黎和約」所標繪的經緯線，南沙群島並不在該條約所劃定的範圍內，當然也就不屬於當時菲國的領土。另一方面，西班牙於「華盛頓和約」中表示，將不屬於「巴黎和約」但附屬於菲律賓群島範圍內的島嶼讓予美國，南沙群島並不附屬於菲律賓群島。就國際法而言，西班牙無權處分不屬於該國管轄境內的領土，美國也無從經由上述兩項條約取得對南沙群島的主權。最後，「英美協定」所標示有關於菲律賓領土的範圍，南沙群島仍位於其邊界線之外。1951年美國與菲律賓間的共同防禦條約中，南沙群島亦不在條約的適用範圍內。⁴⁷

除了條約本身的規定外，檢視美國殖民當局的說法亦可對事實有進一步瞭解。1930年代，法國宣佈佔有南沙島嶼時，中國獲悉法國的行為後即採取一連串的外交交涉與抗議，甚至當時的日本亦表示反對法國佔領這些島嶼，相較之下，當時的美國駐菲律賓當局卻認為：「不想新南群島（南沙群島）為菲律賓的領海，又該問題與菲律賓利益無關，因之菲律賓總督府亦大不關心」，⁴⁸換言之，當時的美國政府認為，根據有關於菲國領土主權

⁴⁶ Herbert W. Briggs, *supra* note 35, pp.76-77.

⁴⁷ 余波，「南沙爭端及中國政府應採取的對策」，*亞洲評論*，1999，春季號，頁3。

⁴⁸ *外交部南海諸島檔案彙編*，下冊，第(1):014號檔案，頁788-790。

的轉移條約中，並未將南沙群島劃入其管轄之中，因此法國的行為並未直接損害美國利益。若南沙群島確實如同菲國所主張為其領土的一部份，當時的美國政府又豈會採取這種事不關己的消極態度。

綜合以上所述，菲國主張經由國家繼承所承襲而來的領土，其範圍並不包括今日的南沙群島，美國也從不承認其統治菲國期間的領土主權及於南沙群島。⁴⁹從另一個角度而言，前段曾論及，菲國提出「舊金山和約」後，南海應為無主地故適用先佔的原則，如果南沙群島確實如菲國所述，包含於上述美西與美英相關條約中，那麼又如何是菲國所謂國際法上的無主地，而應是日本自菲國強佔而來的領土。依據「舊金山和約」的規定，日本放棄在西沙、東沙與南沙的一切權利與要求，即便並未明言歸還何國，但也可充份表示當時南沙並非所謂菲國的領土，否則日本又有何權利放棄這些不屬於其所有的島嶼主權。從以上分析可發現，菲國關於南沙島嶼的主張有互相衝突之處，且前後說法不一。就禁止反言的適用而言，菲國官方的態度前後不一，最初否認克洛瑪的行為事前或事後獲得菲律賓政府的認可，自1971年後方主張南沙為其領土，對於取得領土的方式則分別主張無主地先佔、國家繼承以及鄰近原則等。

目前，菲律賓將南沙群島中大部分島礁劃為該國領土，宣稱擁有領土主權，並命名為「卡拉揚島群」(Kalayaan)(又名自由群島，Archipelago of Freeland)，但實際派軍進駐或控制的部分只有8個島礁，並在此範圍內行使漁業權及探勘油氣。相較於南海其他爭端國家，菲國本身並不出產石油，因此相當重視南海潛在的能源礦藏。菲國在南沙群島的軍事指揮所在地為中業島，中業島有短場飛機跑道及碼頭等設施，此外，菲律賓有意開放靠近菲律賓群島的南海海域，提供海上觀光旅遊，作為強化主權的宣示。⁵⁰菲國對於越南開放南海島嶼觀光的做法亦表達關切但低調的回應，其目的即在於為日後可能的發展留下彈性空間。菲國近年來積極提倡南海地區的非軍事化，同時極力將南海問題予以國際化，藉此彌補其國力相對弱勢的缺點，此外，用以平衡中國在此區域的優勢力量。⁵¹

第六節 馬來西亞與汶萊

第一項 馬來西亞與陸地支配海域原則

1980年，馬來西亞宣佈，南沙群島的彈丸礁(Swallow Reef)、安坡揚

⁴⁹ 韓振華等編，同註15，頁524-528。

⁵⁰ 龍村倪，同註38，頁(3)5。

⁵¹ 林正義，同註27，頁3-6。

沙洲 (Amboyan Cay) 與南通礁 (Louisa Reef) 等三個島礁為其領土，其法理依據為此等島嶼均位於沙巴 (Sabah) 大陸礁層上，因此被視為馬來西亞的領土，此外，並據以宣佈設立 200 海里專屬經濟區，⁵² 此舉引起其他南海國家如越南與菲律賓的抗議。1983 年，馬國藉由參與軍事演習趁機奪佔彈丸礁，1986 年，佔領光星仔礁 (Ardasier Reef) 與南通礁 (Marivels Reef)。

馬來西亞因為地理位置相當接近南沙群島，所以在英國殖民北婆羅州時期就相當注意南海情勢的發展，特別是穿過巴拉巴克 (Balabac) 海峽，連通南海、蘇祿海、菲律賓海與印尼海域的航道。以彈丸礁為例，不僅駐軍同時還開放觀光，馬國於 1983 年佔領該島後，開始積極興建機場與觀光設施，1994 年即開放該島作為一般觀光用途，成為南海第一個開放旅遊的島嶼，其目的不在於賺取觀光收入，而是透過這種活動向國際社會宣示其主權，以國際化的舉動造成一種取得主權的既定事實，進而達成鞏固主權的最終目的。其他像是光星礁、光星仔礁、安渡灘則不駐軍或駐軍極少，整體而言，馬來西亞比較重視油氣的探勘與開發，並且刻意淡化主權爭執，在南海問題上保持低姿態的做法，例如，馬來西亞與菲律賓即就重疊水域內的漁業資源進行共同開發，馬來西亞並就大陸礁層的劃分與印尼達成協議。⁵³

在實踐上，國際法有陸地支配海域的原則，即一國應先擁有陸地領土，才能對與領土相鄰的海域主張其相關權利，例如領海、鄰接區、專屬經濟區與大陸礁層等。以大陸礁層為例，來自於國家擁有陸地的領土主權後，據以對其海域下的大陸礁層享有合法權利，反之，國際法並未規定國家可以因為某地位處其大陸礁層上，因而主張對該地擁有領土主權，這是倒果為因的論證方式，在大陸礁層重疊的情況下，有關國家應依「海洋法公約」的規定，就劃分重疊區域達成協議。因此，馬來西亞以南沙部份島礁位在其大陸礁層上，作為對這些島嶼擁有主權的依據，這種主張不符合相關國際公約與國際法的實踐。此外，馬國也應就海域重疊的部份與他國協議劃定，雖然單方面劃定海域邊界的行為並不違法，但若是牽涉海域相向或相鄰國家的劃界時，則應依據國際法與「海洋法公約」的規定以協商解決，單方面侵佔他國的領土並不能構成合法權利。

馬來西亞似乎也承認其主張在國際法上合法性的不足，因此，進一步提出先佔原則作為取得南沙群島的主權依據，主要是依據 1978 年所出版的

⁵² Hamzah Ahmad eds., *Malaysia and Law of the Sea* (Kuala Lumpur: Heng Lee Stationery & printing Co., 1983), pp.287-294.

⁵³ 孫國祥，「重新建構南海議題：司法解決之探討」，*亞太研究論壇*，第 19 期 (2002.03)，頁 25-28；Mark J. Valencia, *Malaysia and the Law* (Malaysia: Institute of Strategic and International States, 1991), Ch.3, pp.38-39; Mark J. Valencia et al., *supra* note 43, pp. 36-37.

地圖，以及 1983、1986 年對南沙島嶼的實際佔有行為，關於南沙是否為無主地已於上段分析在此不再贅述。必須指出的是，相較於南海其他爭端當事國，馬國的主張在時間上更為短暫，其他國家也不斷抗議馬國的主權主張，此外，其所謂的佔領行為亦不符合國際法的要件，因為其所宣佈佔領的島嶼尚有在外國控制下的領土（如越南），完全不符合先佔或有效控制的相關要件。

第二項 汶萊與陸地支配海域原則

汶萊是北婆羅洲西岸的一個小國，以馬來人為主，因出產石油而崛起，但因位於東馬來西亞沙巴與沙勞越二州之間，所以在政治上採取低姿態，避免捲入這場南海主權爭奪的糾紛，因此並未實際佔領具有爭議性的島嶼，而是在中國所主張的海域內進行開發，另一方面，宣稱南通礁（Louisa）在其領海延伸線內，故擁有此島的主權；主張擁有南薇灘，（Rifleman Bank）其理由是該礁位於其大陸礁層上。⁵⁴

關於汶萊所提出的論點即大陸礁層自然延伸原則，如同上文對馬來西亞的論述所做評析，自然延伸的原則並非適用於決定領土主權的歸屬，相反地，無論是依據「日內瓦公約」或「海洋法公約」，應先決定一國的領土範圍後方能據以劃定其相關海域與大陸礁層，此外，當相關海域或大陸礁層的劃分發生爭議時，須由有關國家間協商解決而非片面決定。因此，分析汶萊所提出的論點後即可發現其論點的薄弱所在，此外，在有效控制方面，長久以來，汶萊對進入其主張海域內的船隻，亦不主張行使管轄權及其它排他權利。⁵⁵

⁵⁴ 鄭叔平等編，1996 年中共外交年報：中共外交分冊，臺北：中共雜誌研究社，1996，頁 9-35；龍村倪，同註 38，頁（3）6。

⁵⁵ Mark J. Valencia et al., *supra* note 43, pp.38-39.

表 4-1 南海島嶼各國佔領表

項目—國別	臺灣	中國	越南	菲律賓	馬來西亞
島嶼數量	1*	9*	30	10	3
派駐兵力	110*	590	2020	102	88
所佔島嶼	*東沙群島全部 南沙群島：太平島 *臺灣係派遣海岸巡防人員駐守	*西沙群島全部 南沙群島：南薰、華陽、赤瓜、渚碧、永暑、墾南、東門、美濟、曾母暗沙等島礁	南沙群島：南威島、鴻庥島、南子礁等島礁	南沙群島：雙子、中業、費信、馬歡、南鑰、楊信、禮樂、北子、司令、西月等島礁	南沙群島：南海礁、皇路礁、彈丸礁等島礁

資料來源：中華民國國防報告書，民國 91 年，頁 22-25；聯合報，2004 年 3 月 26 日，B7 版。

表 4-2 各國對南海諸島及海域主張一覽表

國家	主權主張	主權依據
臺灣	主張擁有全部南海島嶼之主權，包括西沙南沙、東沙	歷史主權
中國	主張擁有全部南海島嶼之主權，包括西沙南沙、東沙	歷史主權
越南	主張擁有西沙及南沙群島	歷史主權 國家繼承原則
菲律賓	主張擁有南沙部份島礁	無主地先佔；鄰近原則；條約疆界
馬來西亞	主張擁有南沙部份島礁	南沙部分島嶼位於在其大陸礁層
汶萊	主張擁有南沙群島之南通礁及部份爭議區域內的專屬經濟水域	南沙部分島嶼位於在其大陸礁層

資料來源：作者歸納整理

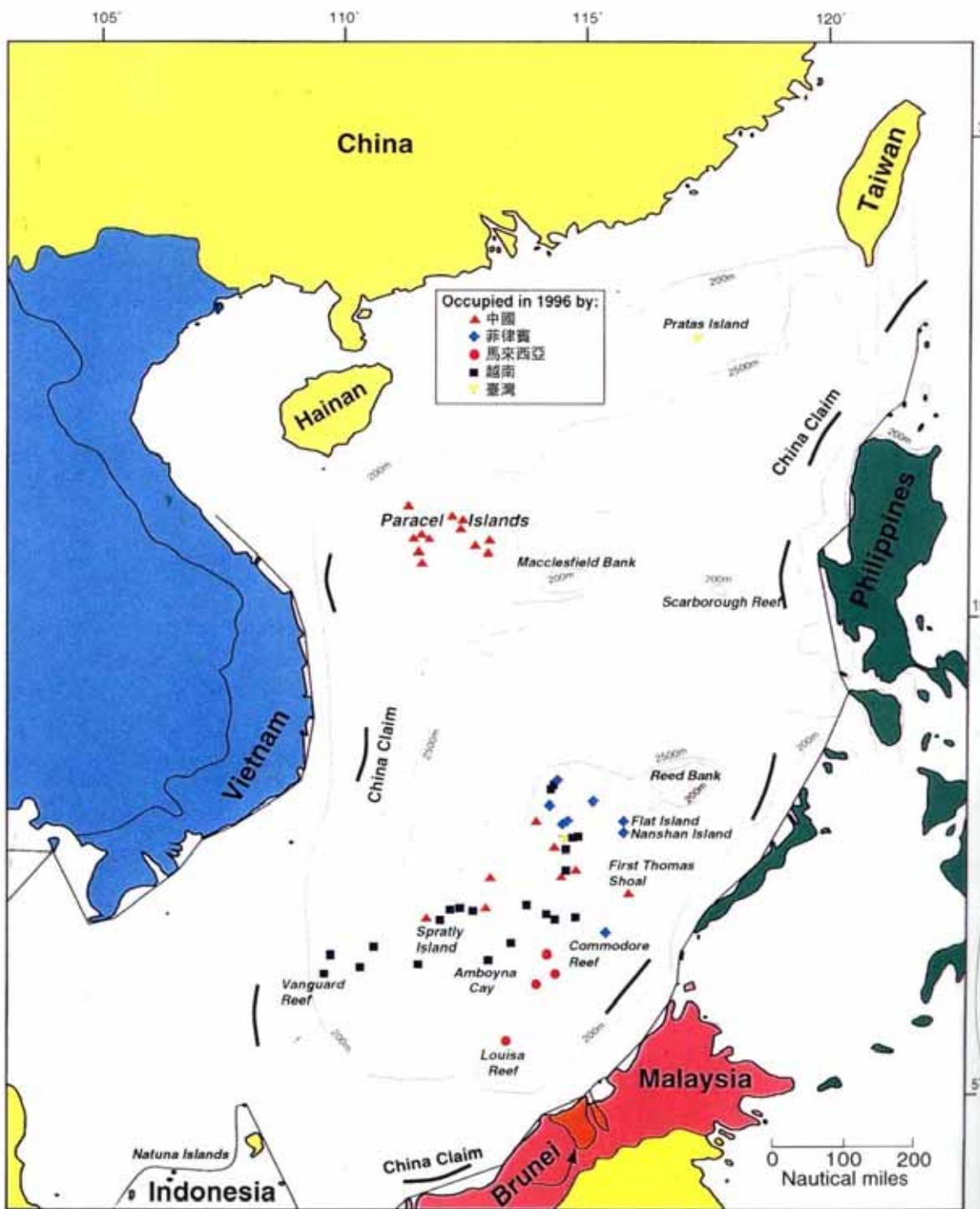
表 4-3 我國領土分佈與面積

區別	面積	位置
現轄土地面積總計	36,197.03	
臺灣地區(臺灣省、臺北市、高雄市)	36,006.18	臺灣海峽之東 臺灣海峽中
臺灣本島(包括蘭嶼、綠島等 21 個 海岸島嶼及釣魚台列嶼)	35,879.32	
澎湖列島(64 個島嶼)	126.86	
金馬地區(福建省)	181.86	福建南部廈門島之東 福建北部閩江口外
金門(金門縣)	152.96	
馬祖(連江縣)	28.9	
南中國海	8.5	
東沙島(東沙)	0.49	
太平島(南沙)		
臺灣省	35,580.78	
臺北市	271.8	
高雄市	153.6	
福建省(包括金門縣及連江縣)	181.86	
1. 以內政部及新聞局 91 年版中華民國年鑑資料為準。		
2. 南中國海島礁土地面積未列入。		

資料來源：我的 E 政府網站，<http://www.gov.tw/todaytw/1-2-1-1.htm>

檢視日期：2004/04/10

圖 4-1 南海島嶼各國佔領示意圖



資料來源：Mark J. Valencia et al., *Sharing the Resources of the South China Sea* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1997), p.256；中文部份為作者修改。

第七節 周邊國家海洋立法機制

第一項 周邊國家海洋立法機制

南海爭端當事國均位在太平洋與印度洋間，有些國家如臺灣、印尼、菲律賓為四面環海國家，其他如中國、越南、馬來西亞等國則有漫長的海岸線。二次大戰後，國家主權意識抬頭，東南亞新興國家也分別主張海洋管轄權，例如印尼、菲律賓等提出群島水域的新概念且為「海洋法公約」所接受。⁵⁶東南亞國家濱臨廣大海域，各國間存在海域重疊以及領土爭端的問題，對於主權爭端或海域重疊的問題，目前，包括印尼與馬來西亞、馬來西亞與新加坡分別同意將爭端提交國際法院。

南海主權爭端國家中，菲律賓於1984年5月即率先批准「海洋法公約」，其後是1994年的越南、1996年的中國、馬來西亞與汶萊，換言之，1996年後僅有我國不是「海洋法公約」的成員，其他南海主權爭端國家皆已成為「海洋法公約」成員。⁵⁷我國於1971年退出聯合國會員，因此無法參與第三次聯合國海洋法會議，亦無法成為「海洋法公約」的締約國。⁵⁸南海周邊國家對其海域制定相關法律，除少數主張逾越規定外，大部份的海洋立法尚能符合「海洋法公約」的相關規定。另一方面，由於南海周邊國家相繼擴充對周邊海域的管轄權，因此該海域幾乎已不存在完全屬於公海的部份。

表面上，南海問題似乎集中在主權與法律的適用問題，若探究問題的本質後，南海島嶼及其海域所可能帶來的經濟與戰略價值，才是相關國家關心的重點。關於主權爭端的解決，「海洋法公約」並未強制要求國家將爭端提交國際海洋法廷或交附仲裁，特別是有關島嶼主權的爭端，端賴當事國家間的協議與共識。關於資源開發，1945年，美國總統杜魯門發表有關於「大陸礁層宣言」與「漁業政策」兩份政策宣言後，各國亦紛紛擴張其海域管轄權，此外，新興東南亞國家相繼獨立後，也已先後制定相關法令並擴大其海洋管轄的區域。

有關於領海管轄權部份，臺灣、中國、越南、馬來西亞與汶萊分別劃

⁵⁶ 陳鴻瑜，同註42，頁1-3。

⁵⁷ 宋燕輝，「南海爭端國批准1982年海洋法公約的影響」，*國家政策雙週刊*，第171期（1997.08.19），頁8-9。

⁵⁸ 由於中華人民共和國取代我國在聯合國的席位，主張臺灣是中國的一部份且不斷在國際上壓縮臺灣的外交空間，我國欲成為公約的會員國有其困難。依據「海洋法公約」第三零七條的規定：「本公約應持續開放給各國和第三零五條所指的其他實體加入。第三零五條第一項(f)項所指的實體應按照附件九加入。加入書應交存於聯合國秘書長。」。

定 12 海里的領海範圍，菲律賓則劃定群島水域，同時宣佈條約疆界至其領海基線間為其領海；有關於鄰接區部份，包括臺灣、中國、越南分別劃定 24 海里的鄰接區；所有的南海爭端國家均設立 200 海里的專屬經濟區，汶萊則設立專屬捕漁區；在大陸礁層方面，相關國家則有不同的主張，臺灣、中國、越南採用標準為 200 海里及大陸邊緣延伸原則，菲律賓以可開發深度為標準，馬來西亞採用 200 公尺深度為標準，汶萊則尚未劃定大陸礁層。⁵⁹ 僅管有關國家間對南海島嶼的主權仍存在爭議，若暫不論及島嶼的主權歸屬，上述國家的海域主張大體上符合「海洋法公約」的規定。

第二項 相關國家的越權主張

第一目 群島水域

菲律賓於 1984 年批准「海洋法公約」，成為群島國家，並於批准時發表聲明，表示群島水域的概念類似於菲國憲法所稱的內水。依據「海洋法公約」的規定，群島國的領海是由其群島基線向外量起 12 海里的範圍，菲國則主張群島基線至其條約疆界內的水域為其領海，其領海範圍遠超過「海洋法公約」所訂定的標準。此外，依據第五十一、五十二、五十三條的規定，其他國家在群島水域享有相關權利，例如傳統捕魚權、鋪設海底電纜、船舶的無害通過權、航空器在指定航道的通過權等，換言之，群島水域是一種介於領海與內水的制度，同時又兼有海峽過境通行的性質。菲國主張其群島水域為其內水，同時外國船舶或航空器權利的行使不影響菲國在此水域內的主權，也不能阻止菲國在其水域內立法以保護其主權、獨立與安全。

除了群島水域的問題外，菲國於上述聲明中亦表示：「該種簽署不應侵害或損害菲律賓運用其主權權力於其領土上之主權，例如卡拉揚群島（Kalayan Islands）及其附屬之海域。」。菲國於 1987 年所通過的憲法條文中，再次強調群島水域為菲國的內水。⁶⁰

第二目 歷史性水域問題

越南依據 1887 年「中法續約專條」中，關於北部灣的劃分規定，將劃分線以西的水域視為其歷史性水域，越南的主張受到其他國家的抗議，認為其主張並不符合「海洋法公約」的原則。中國與越南已就劃分北部灣展開協商工作，並在陸地邊界劃分取得了一定的進展。

⁵⁹ 宋燕輝，「美國對南海歷史性水域主張之反應（上）」，*問題與研究*，第 37 卷，第 10 期（1998.10），頁 16-18。

⁶⁰ 陳鴻瑜，同註 42，頁 72-73；Ivan Shearer, *supra* note 1, pp.219-221.

中國並未正式提出南海 U 形線內水域是歷史性水域的主張，此外，對於飛越或通過該海域及其上空的外國船隻與航空器亦未表示抗議，在許多場合中強調尊重國際法與「海洋法公約」所規定的航行自由。⁶¹中國所重視的是擁有南海諸島的主權，並且一再強調：「中國對南沙群島與其鄰近水域擁有無可爭辯的主權」。

我國曾明確主張南海 U 形線內的水域是歷史性水域，例如在 1993 年「南海綱領」中即明示：「南海歷史性水域界線內之海域為我國管轄之海域，我國擁有一切權益。」。關於歷史性水域的主張並未納入 1998 年所制定的「中華民國領海及鄰接區法」、「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」以及 2000 年行政院出版的「海洋白皮書」中。值得注意的是，長久以來，除外國船舶或航空器進入國防部所公告的禁止及限制空域或海域，我國並未限制或禁止外國船舶或航空器通過南海 U 形線內的海域。

第三目 無害通過與軍用船舶

軍用船舶是否享有領海的無害通過的權利，在「海洋法公約」的制定過程中，此點引起高度爭議，美蘇等海洋強權主張軍艦與一般船舶無異，適用無害通過的相關規定，另一方面，中小型國家則反對此種主張。1958 年「領海及鄰接區公約」以及 1982 年「聯合國海洋法公約」都沒有規定軍艦不享有無害通過權，也沒有規定外國軍艦通過領海時應事先通知沿岸國或經沿岸國核准，而是規定：「如果任何軍艦不遵守沿岸國關於通過領海的法律和規章，而且不顧沿岸國向其提出遵守法律和規章的任何要求，沿岸國可要求該軍艦立即離開沿海」。此外，「海洋法公約」還允許外國核動力船舶和載運核物質，或其他本質上危險或有毒物質的船舶行使無害通過權，不過沿岸國考慮到航行安全認為必要時，可要求這類船舶使用其為管制船舶通過而指定或規定的海道和分道通航制。

綜言之，依據「海洋法公約」的規定，並未將軍用船舶排除於領海無害通過的適用範圍，因此，僅管許國多家對此提出異議，或在其國內法中規定軍用船舶適用無害通過的要件，若依「海洋法公約」的條文而言，軍用船舶同樣適用領海的無害通過權。南海爭端國家中，包括臺灣、中國、越南等國，皆要求外國軍用船舶通過領海時必須符合國內法的要求，以臺灣為例，軍艦通過我國領海須應先行告之，否則國防部將依戰備規定處理。中國與越南則規定，外國軍用船舶須先行獲得其批准後，才能在其領海內航行。⁶²

⁶¹ <http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/2305/default.htm> 檢視日期：2004/05/10

⁶² 聯合報，2001 年 4 月 30 日，第 2 版。

第八節 小結

本章以前兩章所探討的傳統國際法原則與當代海洋法為架構，深入分析有關國家的主權論述，可以確認的是，不法行為不產生權利是國際法公認的準則，所謂不法行為仍必須考量諸多國際法的因素，如時際法與爭端肇始日等原則，從而完整地分析主權歸屬與「海洋法公約」的適用。

南海主權是高度政治性問題而非單純海域劃界爭端，有關國家各自提出其主權論述，同時採取強化主權的措施，基本上，國際法上關於主權的宣示必須前後一致與連續不斷，若要主張南海島嶼的主權，在涉及領土爭議的情況發生時，必須以政府的立場對外發表明確的官方聲明，避免其他國家的越權主張得到合法承認或適用時效原則，準此，我國必須高度重視有關國家的行為與聲明，對這些行為與聲明做出嚴正的回應。另一方面，國際法原則對各國皆發生效力，舉例而言，若我國放棄對南海島嶼的主權主張，特別是主管單位如外交部或政府首長如總統的立場發言，這些代表政府的官員在其職權範圍內所做的聲明或政策，將對我國產生拘束力，是故政府有關部門對涉及主權的問題當格外小心，對外口徑與立場須一致，避免因政策不協調造成法律上對我國不利的狀況發生。

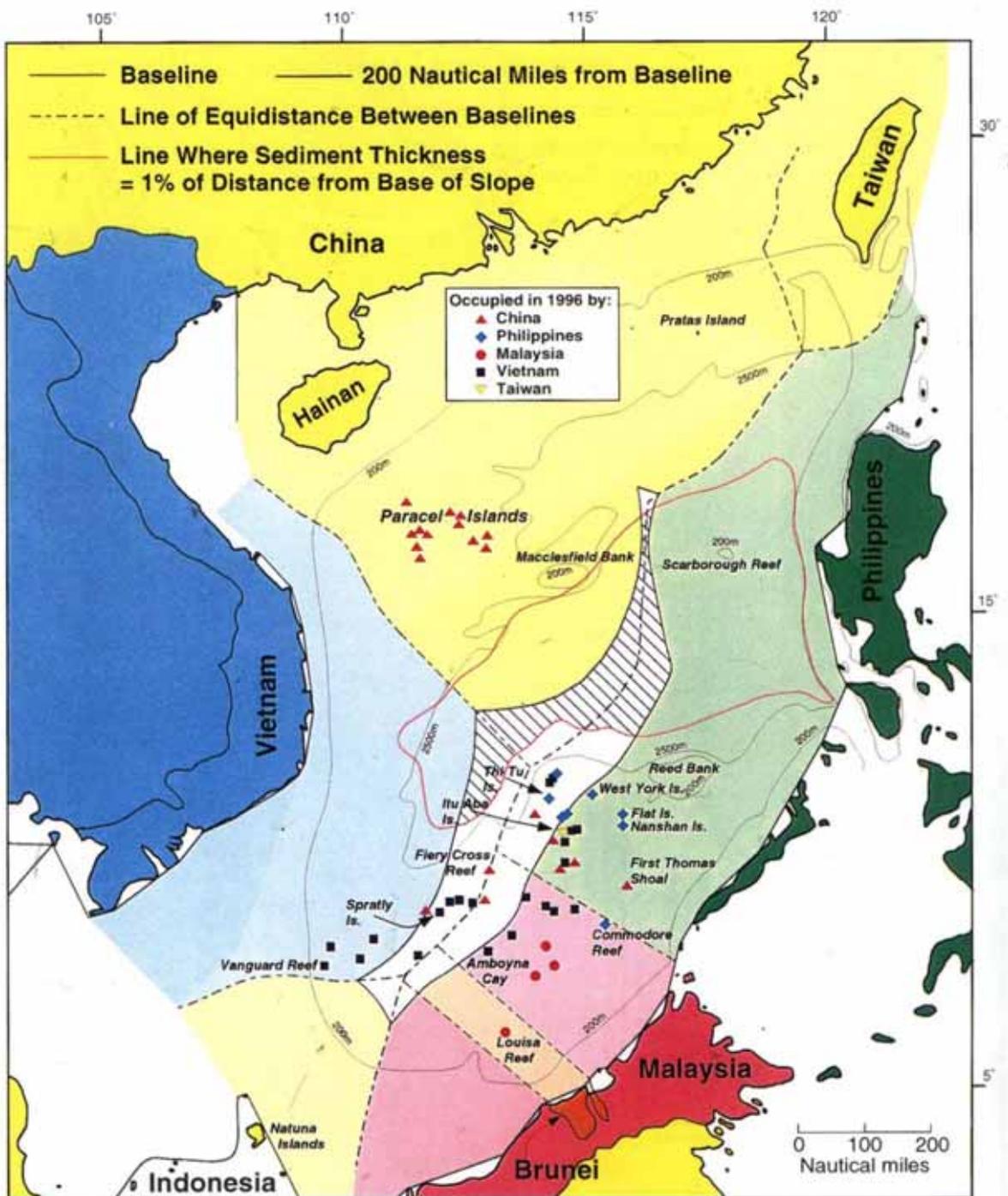
表 4-4 各國海洋立法狀態表

國別	海洋法公約	領海	專屬經濟區	大陸礁層
臺灣	非聯合國會員； 未加入	12 海里領海 24 海里鄰接 區	200 海里	200 海里 大陸礁層邊 緣
中國	1996.06.07 加入	12 海里領海 24 海里鄰接 區	200 海里	200 海里 大陸礁層邊 緣
越南	1994.07.25 加入	12 海里領海 24 海里鄰接 區	200 海里	200 海里 大陸礁層邊 緣
菲律賓	1984.05.08 加入	群島水域 1898 年條約 水域	200 海里	可開發深度
馬來西亞	1996.10.14 加入	12 海里領海	200 海里	200 公尺深 可開發深度
汶萊	1996.11.05 加入	12 海里領海	200 海里漁業 區；等距中線	

資料來源：聯合國海洋事務網站

<http://www.un.org/Depts/convention-agreement/convention-20years.htm> 檢視日期：2004/04/25；宋燕輝，「美國對南海歷史性水域主張之反應（上）」，問題與研究，第 37 卷，第 10 期，1998 年 10 月，頁 16；陳鴻瑜編譯，東南亞各國海域法律及條約彙編，南投：國立暨南大學東南亞研究中心，1997，頁 23-25。

圖 4-2 南海周邊國家海域重疊圖



資料來源：Mark J. Valencia et al., *Sharing the Resources of the South China Sea*(Honolulu: University of Hawaii Press, 1997), p.261