



從東協「南海各方行為宣言」 淺談台灣立場

文／廖義群

前言

南海 (South China Sea)，東起東經一一七度五十，南沙群島最東之海馬灘，西至東經一〇九度三十分，即南沙群島最西之萬安灘。南至北緯三度四十分，即南沙群島最南之曾母暗沙。北至北緯二一度五十八分，即東沙群島之北衛灘。南北長達一千八百餘公里，東西相距九百多公里，海域面積多達三百六十多萬公里。南經卡里馬達海峽與爪哇海連接。東南方經巴拉巴海峽與蘇祿海相接。北方經台灣海峽與東海相通。東北經呂宋海峽與太平洋相通。西方則經由麻六甲海峽與印度洋相通，位處歐亞非三洲往來咽喉地帶的南海，不僅被視為亞太地區區域衝突的引爆點，也是目前世界上爭議面積最大、爭端國家最多的海域。內政部長余政憲前往巡視的南沙群島，因居於南海的中央位置，可控制南海的重要航線，更是整個南海爭議的衝突點所在。與中共、菲律賓、馬來西亞、越南等國家相較，台灣對於南海問題向來採取保守低調態度，這固然和台灣艱困的外交處境有關，惟此也說明我方的政策目標不明且戰略定位模糊。

十年前政府核定「南海政策綱領」⁽¹⁾，並成立「南海小組」，算是較積極面對南海爭議，如何突破中共阻難，參與東協國家的官方合作機制，始終是一大難題。在南海問題上，台灣究竟應基於民族利益與中共一致對外，或是應保持彈性立場進行協商合作，難有定論。

各國主張

越南宣稱在一八一六年當時安南帝國正式在西沙植旗宣布佔領之後，西沙已因「先佔」而成為越南領土。加上一八八七年訂立「中、法越南邊界條約」已因一九五四年法國結束在越南的統治，越南繼承了法國的一切權利。換言之，即以「歷史上的占有」及「國家繼承」為主權之依據，主張南海東臺灣為其歷史性海域。

菲律賓以一九五六年由克洛瑪 (Tomas Cloma) 所發現的「卡拉揚群島」(Kalayaan) 為無主地起，菲國在南沙群島的軍事指揮以中業島為中心，中業島有短場飛機跑道及碼頭等設施。據聞菲律賓已開放靠近菲律賓群島的南海海域，提供海上觀光旅遊⁽²⁾。

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。因此，馬國政府先佔領接近東馬沙巴的島礁，並採取低調的策略，在一九八〇年宣佈南沙群島南端的彈丸礁 (Swallow Reef) 與安坡揚沙洲 (Amboyan Cay) 等十二個島礁由於位於其大陸礁層中，故為其領土，並在此範圍內行使漁業權、探勘油氣、駐軍及開放觀光，是南海第一個開放旅遊的島嶼。其他像是光星礁、光星仔礁、安渡灘則納入其軍事炸射靶區，不駐軍或駐軍極少，馬來西亞重視油氣的探



勘與開發，並且刻意淡化主權爭執，在國際南海問題上保持低姿態及不宜揚的作法⁽³⁾。

汶萊是北婆羅洲西岸的一個小國，以馬來人為主，因油氣生產而崛起，但因位於東馬來西亞沙巴與沙勞越二州之間，所以採取低姿態，不捲入這場南海爭奪糾紛，因此並沒有佔領任何島礁，但是卻宣稱南通礁在其領海延伸線內，並擁有此島的主權⁽⁴⁾。

海峽兩岸政府則是從歷史觀點，強調南海諸島自古即為中國的領土，並以U型海域作為領土主權的範圍。證明中國擁有南海諸島的主權。

準則制定

東南亞各國在一九九二年七月二十二日東協部長會議通過了東協南海宣言 (ASEAN Declaration on the South China Sea)，在宣言中表達了東協對南沙群島主權爭議的期望：包含應以和平手段解決南海地區所有主權與司法管轄權的問題，避免訴諸武力，以及決定在不損及於南海地區擁有直接利益國家之主權與管轄權的前提下，研究在此一地區進行關於航海與交通、海洋環境與保護、搜救協調以及打擊海盜與毒品走私等方面合作之可能性等等。

東協各國在一九九四年成立「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum)，希望能成為亞太多邊安全對話的主要機制。透過集體的力量以作為和中共談判的籌碼。在一九九六年對南海島嶼主權爭端之處理與未來發展有相當重要的影響，主要原因是這一年當中，中共、馬來西亞與汶萊分別先後批准了「1982年聯合國海洋法公約」(以下簡稱「1982年公約」)。因此，1996年後，除了台灣，所有的南沙島嶼主權爭端國全都成為「1982年公約」的締約國。「1982年公約」尚未生效之前，(註：此公約於1994年11月16日生效；截至2002年12月12日，共有142個締約國⁽⁵⁾)南海周邊國家就曾經提議以此公約作為解決南海海域與領土糾紛，以及促進南海區域

合作之法律基礎。

東協在非官方「第二軌道」(Track Two)外交方面，每年加拿大出錢贊助，由印尼主辦「處理南海潛在衝突研討會」(Managing Potential Conflicts in South China Sea Workshop，南海會議)，在此架構下另設工作小組。印尼希望透過「預防性外交」(Preventive Diplomacy)，力促爭端國透過協商合作，以解決南海問題，於一九九二年假印尼日惹 (Yogyakarta) 召開之第三屆「處理南海潛在衝突研討會」當中達成的共識之一即採用「1982年公約」作為南海海洋資源共同開發之基礎。

一九九九年，東協提出通過一份「東協與中國大陸南海區域行為準則」⁽⁶⁾的建議時，中國大陸採取強烈反對態度。但逐漸的，北京不但不反對，也提出自己的南海行為準則版本⁽⁷⁾，進而希望南海行為準則早日出爐。東協會員國當中，越南與馬來西亞對菲律賓所草擬，後來經泰國整合修訂的東協南海行為準則版本的適用範圍，以及部份的文字規定持不同立場。越南堅持將西沙群島列入準則規範範圍之內；馬來西亞有不同意見。近一、兩年來，中共與東協進行幾輪的磋商，已把南海行為準則內容有爭議的部分逐步消除，所剩困難或歧見已不多。

2002年7月所舉行的第八屆東協非正式高峰會東協外長會議當中，東協會員國已達成通過有關南海政治宣言的共識，2002年10月11日，東協資深官員會議在柬埔寨金邊舉行有關南海政治宣言或行為準則的最後整合磋商。根據報導，經長時間談判，第六屆東協加三(東協與中國大陸、南韓與日本的對話)，成員國已和中國達成了一項南海地區行為準則，並於2002年11月4日正式簽署⁽⁸⁾，署文如後。

南海各方行為宣言

中華人民共和國和東盟各成員國政府，重申各方決



心鞏固和發展各國人民和政府之間業已存在的友誼與合作，以促進面向21世紀睦鄰互信夥伴關係；認識到為增進本地區的和平、安定、經濟發展與繁榮，中國和東盟有必要促進南海地區和平、友好與和諧的環境；承諾促進1997年中華人民共和國與東盟成員國國家元首或政府首腦會晤（聯合聲明）所確立的原則和目標希望為和平與永久解決有關國家間的分歧和爭議創造有利條件；謹發表如下宣言：

一、各方重申以（聯合國憲章）宗旨和原則、1982年（聯合國海洋法公約）、（東南亞友好合作條約）、和平共處五項原則以及其他公認的國際法原則作為處理國家間關係的基本準則。

二、各方承諾根據上述原則，在平等和相互尊重的基礎上，探討建立信任的途徑。

三、各方重申尊重並承諾，包括1982年（聯合國海洋法公約）在內的公認的國際法原則所規定的在南海的航行及飛越自由。

四、有關各方承諾根據公認的國際法原則，包括1982年（聯合國海洋法公約），由直接有關的主權國家通過友好磋商和談判，以和平方式解決它們的領土和管轄權爭議，而不訴諸武力或以武力相威脅。

五、各方承諾保持自我克制，不採取使爭議複雜化、擴大化和影響和平與安定的行動，包括不在現無人居住的島、礁、灘、沙或其他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，包括：

（一）在各方國防及軍隊官員之間開展適當的對話和交換意見。

（二）保證對處於危險境地的所有公民予以公正和人道的待遇。

（三）在自願基礎上由其他有關各方通報即將舉行的聯合軍事演習。

（四）在自願基礎上相互通報有關情況。

六、在全面和永久解決爭議之前，有關各方可探討或開展合作，可包括以下領域：

（一）海洋環保

（二）海洋科學研究

（三）海上航行和交通安全

（四）搜尋與救助

（五）打擊跨國犯罪，包括但不限於打擊毒品走私、海盜和海上武裝搶劫以及軍火走私。

在具體實施之前，有關各方應就雙邊及多邊合作的模式、範圍和地點取得一致意見。

七、有關各方面通過各方同意的模式，就有關問題繼續進行磋商和對話，包括對遵守本宣言問題舉行定期磋商，以增進睦鄰友好關係和提高透明度，創造和諧、相互理解與合作，推動以和平方式解決彼此間爭議。

八、各方承諾尊重本宣言的條款並採取與宣言相一致的行動。

九、各方鼓勵其他國家尊重本宣言所包含的原則。

十、有關各方重申制定南海行為準則將進一步促進本地區和平與安定，並同意在各方協商一致的基礎上，朝最終達成該目標而努力。

本宣言於2002年11月4日在柬埔寨王國金邊簽署⁽⁹⁾。

準則適當性

東協在商談簽署該「準則」時，其談判對象是以中共為主，完全不將台灣放入談判的成員，而沒有台灣的參與，這種「準則」能發生功效嗎？台灣目前佔領有南沙群島的最大島—太平島，而且對南沙群島宣布擁有主權的法理歷史證據最為周全，東



協在談判過程中漠視台灣的參與，台灣自不受該「準則」的約束。如果該「準則」之內容有損及台灣對南沙群島之主權權利，亦非台灣所能接受。南沙海域攸關該一地區航行自由及資源開發，東協不與台灣磋商，是自失其為區域組織之立場，亦將使其「準則」失去維持區域和平的原旨。台灣持續被排除在南海區域行為準則的對話過程之外。究其原因，主要是中國大陸強力反對，加上台灣與東協會員國並無正式外交關係。南海各方行為宣言通過後，對台灣的南海島嶼主權，以及島嶼附近海域管轄權之主張與行使造成嚴重負面影響。而台灣在南海問題處理上之發言權將進一步被削弱。如果中共與東協之南海島嶼主權聲索國依據南海各方行為宣言在有爭議地區進行一些有關海洋環境保護、海洋科學研究、海上航行安全與通訊、執行海上搜救、打擊海上犯罪等計畫，卻又排除台灣之參與，將迫使台灣在南海問題上有進一步被邊緣化的危機。再者，一些區域內之安全對話機制，例如「東協區域論壇」(ARF) 或「亞太安全合作理事會」(CSCAP) 亦有可能依據已通過之南海各方行為宣言準則研擬合作計畫或機制，同樣的，台灣想要被邀請參與這些合作計畫或機制也會遭遇困難。

台灣因應

九十一年十一月五日由外交部聲明⁽¹⁰⁾

針對東南亞國家協會與中華人民共和國於本(十一)月四日在柬埔寨簽署『南海各方行為宣言』事，中華民國外交部茲發表聲明如下：

一、中華民國政府茲重申擁有南海四沙群島領土主權，並依據公認之國際法原則享有一切應有之權益。

二、中華民國政府一向主張支持以「擱置主權爭議、共同開發資源」方式，透過協商對話，和平解決爭端。但對於東協國家政府與中華人民共和國

雙方簽署此一涉及我國領土主張與國際法應享有權益之「南海各方行為宣言」，而未邀請中華民國政府代表參加，完全漠視我國權益，我政府對此深表遺憾、抗議與不滿。

三、中華民國作為南海地區國家之一員，基於主權獨立及相互尊重，願意積極促進南海合作、和平處理南海爭端及維護南海生態環境，並繼續尋求與南海周邊國家進行合作，共同維護南海地區之和平與穩定。

四、中華民國自二千年起已在東沙群島及南沙太平島，採取一連串信心建立措施，包括由海岸巡防署進駐執法，爰呼籲南海各方本此精神，共同促進該地區之和平與發展。

學者建議

一、外交部研設會國家安全小組召集人張北齊表示：中共、菲律賓與越南等國對南海的經營都非常積極，台灣與他們相比，實在落後很多。東沙島與南沙群島的太平島原由國軍駐守，目前改由海巡署防守，意義不大，建議趁九一一恐怖攻擊事件後，各國反恐意識高漲，中華民國可以考慮再改由國軍前往駐守南海諸島，並加強防衛，不過應低調進行，此外並應舉行相關的國際會議，尋求與其他國家在這個區域的合作。

二、文化大學政治系教授王冠雄表示：從國土防衛、國家安全、國家領土主權的角度上觀察，未來在對於國家領土主權的維護上，國防部特別是國軍的角色應該要加強，而不是把這個責任落到純粹是執法單位的海巡署身上。目前海巡署在東沙島的駐防主要任務是在海域上維持捕魚活動的秩序，為了避免過多的紛爭與衝突發生，往往只等到外國籍漁船距離東沙島海岸線三海里處才予以驅離，這與中華民國規範領海基線內容上有偏差，建議應逐漸恢復國軍對國家主權的維護角色，並加強海巡署的



執法範圍與權限，這樣才可以明確展現中華民國在這個海域繼續存在而且具有執法能力的事實。

三、外交部研設會主委劉復國表示：

(一) 南海六個聲索國中，除了中華民國之外，其他聲索國在過去這幾年內都繼續在南海增兵，有關經濟海域的劃定與主權爭議等政治性問題，在其他南海聲索國不承認中華民國為一個國家人格的情形下，很難去突破。

(二) 南海整個區域中最北角的東沙島有中華民國海巡署駐防，最南邊比較大的太平島也有海巡署駐防，這些都是目前中華民國有效管控的範圍，在中華民國對南海的立場上，是否應思考在目前中華民國的國際處境以及這個區域的安全戰略環境中適度引入聲索國以外的國家的力量。

四、民進黨籍立委張旭成表示：建議中華民國政府引進南海聲索國以外的國家例如美國、日本與印度共同開發南海資源以抑制中共在這個地區的勢力。

五、前國家安全會議副秘書長政治大學副校長林碧沼南海諸島過去由國軍駐防，為何一九九九年改由海巡署駐防及這中間是否曾受到美國施壓澄清表示：當年美國並沒有對中華民國表示意見更談不上對中華民國施加壓力。當時國防部最主要的考慮是認為他們在處理東沙或其他島嶼的問題上與漁民接觸最多，若以海軍官兵與漁民直接接觸恐怕引起很多不必要的問題，因此為了一方面維持國家的安全，另一方面又避免與漁民發生衝突，因此決定把這個工作逐步交給海巡署，不過有趣的是當時的決策是國防部內部的決定，並沒有提到國安會討論，事實上國安會內部一直有一個意見希望由國軍繼續駐防。

結語與建議

南海爭議是個涉及多邊糾紛的問題，在亞太地

區缺乏多邊安全機制及各爭端國欠缺共識的情況下，實不易獲得解決。中華民國一直宣稱南海諸島為固有領土，南海U形歷史性水域為我國管轄之水域，卻未積極以行動來確保主權。台灣在南海問題上，是否應基於民族利益與中共一致對抗其他聲索國，或應保持彈性立場視實際情況進行協商，一直有所爭議。除此，台灣在南海政策上，亦面臨爭端國際化、被排除參官方安全機制及面臨邊緣化危機等困境。為爭取台灣應有權利及國際認同，避免台灣邊緣化，建議下列幾點提供參考：

一、依1982年聯合國海洋法公約規定向國際法庭或仲裁法庭提出異議以解決南海衝突，防止東協各國透過該協議使其所佔領的島礁取得現狀之承認後果。

二、繼續恢復國軍駐防以維護國家主權的角色，並加強海巡署的執法範圍與權限。

三、比照東沙島開放觀光、引入外資、興建旅館、設置遊憩設施等等，或成立國家級海上公園，以確認主權之行使。

四、研擬台灣能否在「南海各方行為宣言」簽訂後，可運用各種方式加入簽署之可能性。

(作者任職於海洋巡防總局巡防組科員)

(註釋)

1、南海政策綱領：行政院八十二年四月十三日/台八十二內字第○九六九二號函核定/一、前言：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。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。我國政府願在和平理性的基礎上，及維護我國主權原則下，開發此一海域，並願依國際法及聯合國憲章和平解決爭端。二、目標：(一) 堅定維護南海主權。(二) 加強南海開發管理。(三) 積極



海巡論壇

促進南海合作。(四) 和平處理南海爭端。(五) 維護南海生態環境。三、實施綱要：(一) 內政事項：/1、辦理土地測量與登記。2、籌建海域巡邏警力。3、加強漁民服務。4、籌開南海問題國際研討會或兩岸及港澳多邊會議。(二) 國際合作事項：1、針對各沿海國或其他國家對南海的立場及主張，研擬因應對策。2、透過適當途徑，依國際法及聯合國憲章研究爭端之防止及解決。3、促進南海區域合作。(三) 安全維護：1、研析潛在衝突問題。2、加強護漁、護航及海上開發作業安全。3、強化戰備整備加強巡弋，捍衛南海諸島。(四) 交通事項：1、建立衛星通訊設施。2、加強氣象臺設施及功能。3、設立導航及助航設施。4、興建機場及碼頭設施。5、研究開放南海觀光之可行性。(五) 衛生事項：強化衛生醫療設施及服務。(六) 環保事項：1、建立環境資料庫及環保設施。2、加強公害防治及生態保育。3、促進南海地區國際環保合作事項。(七) 兩岸關係：1、配合國家統一綱領研擬相關對策及計畫。2、研究兩岸涉及南海問題有關事項。(八) 學術研究：1、研究有關南海戰略、政治及法律問題。2、海洋科學及自然資源調查研究。3、蒐集、編譯及研究分析南海史料。4、其他研究調查事項。(九) 資源開發：1、採勘及開發可利用之資源。2、探討合作開發之可行性。

2. <http://vm.nthu.edu.tw/southsea/politics3.htm>

3. <http://vm.nthu.edu.tw/southsea/politics4.htm>

4. <http://vm.nthu.edu.tw/southsea/politics5.htm>

5. U.N.Doc.A58/65./ II .The United Nations Convention on the Law of the Sea and its implementing Agreements⁷, /A. Status of the Convention and its implement-

ing Agreements./ 11. Since the issuance of the last report, Armenia, Kiribati, Qatar and Tuvalu deposited their instruments of ratification or accession to UNCLOS, and Cuba and Tunisia deposited their instruments of ratification of or accession to the Part XI Agreement, thus increasing the number of parties to UNCLOS to 142 and to the Agreement to 112. In addition, Ecuador, Morocco and Peru announced their intention to become parties. The General Assembly reaffirmed its determination to pursue the goal of achieving universal participation, and called upon all States that had not done so to become parties to UNCLOS and to the two implementing Agreements (resolution 57/141, para. 1). Of 152 coastal States, 27 States (18 percent) have yet to express their consent to be bound by the Convention. Twenty-five out of 42 landlocked States are not yet parties to the Convention。本文件資料來源：聯合國官方網站<http://www.un.org/>。

6. 東協各國於一九九九年十一月二十五日正式提出的「準則」，概括其要點如下：(1) 強調根據國際法、聯合國憲章、聯合國海洋法公約、東南亞和平友好合作條約、和平共處五原則、東協南海宣言的精神與原則，希望更進一步達到河內行動計畫的指示及目標，與一九九七年東協與中共合作面向二十一世紀的聯合聲明，同意遵守南海行為準則。(2) 強調對於南海地區發生的主權及司法管轄之紛爭，應透過和平方式解決，不得以威脅或武力解決。(3) 簽署國應採取自制，停止任何影響區域穩定的活動。(4) 爭端國在紛爭地區應停止繼續佔領未曾被佔領之島礁。(5) 爭端區域內各國應相互尊重，高層國防軍事官員之間應經常保持對話及交換意見；應主



動告知他國有關在爭端區內採取任何影響情勢之政策。(6)各國應摒除對領土主權之己見，基於雙邊與多邊協議並透過互助方式共同尊重下列事項：海洋環境保護、海洋科學調查研究、航海及通訊安全、資源調查與開發、搜尋及救援行動、打擊跨國性犯罪。

7. 中共「準則」版本，其要點如下：(1)根據一九九七年中共與東協簽署的共同聲明，做為雙方的目標與原則。(2)根據聯合國憲章、和平共處五原則及其他全球所承認之國際法，作為處理各國關係之基本標準。(3)避免威脅使用或採取其他可能影響國家間睦鄰與友好關係及區域穩定的行動。(4)有關南沙群島的爭議必須由主權國家直接進行雙邊友好的協商及談判，並遵守全球承認的國際法，包括一九八二年聯合國海洋法公約。(5)各爭端國應先擱置爭議，以自制及冷靜的態度經由外交途徑處理爭議，避免採取使爭議複雜化或擴大化的行動。(6)相關各國應本著「擱置爭議、共同開發」之精神，開發及發展在部份領域的合作，如海洋環境保護、海洋科學研究、海上航行與運輸安全、開發及運用海洋資源、海難搜救行動與打擊跨國犯罪活動。(7)應鼓勵發展雙邊漁業合作，以協商方式解決漁事糾紛，避免威脅使用武力或以強迫手段如扣押、拘留或逮捕等行動對付在南海爭議地區正常作業的漁船或一般民用船隻。(8)相關各國的國防或軍事高層官員，應以雙邊或多邊方式維持對話。避免在南沙群島及其附屬海域舉行直接針對他國的軍事演習，同時避免在該地區攜帶危險物品及進行近距離的軍事偵察行動，在該地區的軍事巡邏行動亦應受到限制。(9)依據國際承認的國際法與相關原則及聯合國海洋法公約的規定，維持南海國際航行安全與確保正常通行的船隻與飛機的航行自由。

資料來源：陳鴻瑜/從東協與中共對「南海行為準則」之歧見談台灣之立場/88.11.29/P2-3

8. U.N.Doc.A58/65 /C. Maritime claims and the delimitation of maritime zones/2. Other developments/27. During the fifty-seventh regular session of the General Assembly, some delegations referred to the signing by countries members of the Association of South-East Asian Nations (ASEAN) and China, during the eighth ASEAN summit, of a Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, which was considered a step towards a code of conduct in the South China Sea as a basis for a durable solution to the disputes in the area./ 本文件資料來源：聯合國官方網站 <http://www.un.org/>。

9. 簽署人：中國人民共和國外交部副部長兼特使 王毅/汶萊達魯薩蘭國外交大臣 穆罕默德·博爾基亞/柬埔寨王國外交大臣 賀南洪/印尼共和國外長 維拉尤達/老撾人民民主共和國副總理兼外長 宋沙瓦/馬來西亞外長 義德·哈米德/緬甸聯邦外長 吳溫昂/菲律賓共和國外長 布拉斯·奧普萊/新加坡共和國外長 S·賈古瑪/泰國外長 素拉傑·沙田泰/越南社會主義共和國外長 阮怡年 / 資料來源：www.fmprc.gov.cn 中華人民共和國外交部

10. 資料來源：外交部官方網站 <http://www.mofa.gov.tw/newmofa/decl/decl.htm>

11. 中央社記者黃明興台北二十九日電 <http://www.dseas.ncnu.edu.tw/news/2003032903.htm>