

南海法律戰我國因應機制之研究
正式報告

受委託單位：個人

研究主持人：劉復國

研究期程：中華民國111年4月至111年7月

研究經費：新台幣9萬5千元

海洋委員會委託研究

中華民國 111 年 9 月

本研究報告僅供海洋委員會施政參考，
並不代表該會政策，該會保留採用與否之權利。

本研究報告絕無侵害他人智慧財產權之情事，
如有違背願自負民、刑事責任。

提 要

美國國務院在 2022 年 1 月 12 日，發布「海洋界限(Limits in the Seas)」報告 150 號，全文 47 頁，針對中華人民共和國在南海的廣泛海洋主張，不符合 1982 年聯合國海洋法公約 (UNCLOS) 的國際規範，2016 年 7 月在南海仲裁案仲裁庭公布裁決後，美國據此份報告正式駁回北京的主張、以及批判北京不執行裁決的政策作為。早先，美國國務院曾於 1972 年公布海洋界限 43 號、1996 年提出海洋界限 117 號、分別就中國在南海依據直線基線主張的海洋權力表示質疑；不過，當時美國並未直接涉入南海爭端中。2014 年在南海仲裁案進行間發布「海洋界限」報告 143 號，清楚說明美國就中國主張南海歷史性權利和海域主張所持之立場，意欲影響當時正在進行的南海仲裁案。

2018 年中國政府針對仲裁裁決提出整體性批判意見，駁斥國際上對於中國主張南海主權管轄的各項論點。2022 年美國再次公佈「海洋界限」報告 150 號，呼應南海仲裁案裁決的內容，直接宣示否決中國在南海所主張的權利，尤其是相當罕見的為中國在南沙群島先制性的繪出若干島礁群的直線基線圖。從美國觀點，這是具有特殊時空環境下美中競爭的戰略需要，啟動在南海法律戰，強調必須保障以規則為基礎的國際秩序。

然而，海洋界限 150 號所述內容卻直接影響我國在南海享有傳統捕魚權和劃定 200 海浬專屬經濟海域與大陸礁層的權利。這其中牽涉到相關國際法、習慣國際法對於歷史性權利的規範、聯合國海洋法公約在南海的適用、東協國家對於南海的約定、以及中國與東協 2002 年的南海各方行為宣言。

本研究目的在於探究美國海洋界限 150 號所牽引出的整體南海法律規範之論辯挑戰，以及南海新一波法律戰蓄勢待發，對於我國南海主權主張的影響評估；同時，也檢視我國當前政策之不足與需要改進處，並進行研擬我國在國內、外之因應機制，提出對策或修法建議，以助我維護國家利益。

關鍵詞：聯合國海洋法公約、南海行為準則、海洋界限、南海仲裁案、直線基線、南沙群島

Abstract:

On January 22, 2022, United States Department of State released the “Limits in the Seas No. 150 – People’s Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea” in which study examines PRC’s expansive claims in the South China Sea inconsistent with United Nations Convention on the Law of Sea. It also formally and systemically reflects the final award given by the South China Sea arbitral tribunal in July 2016. Early on, US Department of State issued “Limits in the Seas No. 43 and 117 questioning China’s implementations of straight baselines in the South China Sea. During the proceeding arbitration, the US issued No. 143 – China: Maritime Claims in the South China Sea” on December 5, 2014 intending to help shape the policy discourse and influence the result.

On the “Limits in the Seas No. 150”, the US specifically focused on denying four categories of PRC’s maritime claims: sovereign claims over maritime features, straight baselines, maritime zones, and historic rights. It was rare that the US even took a pre-emptive step to publicize a South China Sea map simulating potential Chinese version of the straight baselines in the Spratly Islands. From the US perspective, garnered by the US-China strategic competition, it carries not only legal campaign for facilitating possible implementation of the final award, but also political campaign for guarding the rule-based international norms.

As such, it sends a profound impact on Taiwan’s claims in the South China Sea. Following the international legal trend on the South China Sea stipulated by the arbitration final award, Taiwan’s traditional claims in the South China Sea are challenged including historic fishing rights and designated exclusive economic zone and continental shelf. This research intends to examine legal trends generated by the Limits in the Seas, potential lawfare in the South China Sea, and areas of national policies and legal framework to be improved and updated. Based on protecting national interest, it intends to produce a list of policy recommendations to shape up Taiwan’s role in the South China Sea.

Key Words: UNCLOS, 1992 ASEAN Declaration of the South China Sea, Code of Conducts in the South China Sea, Limits in the Seas, South China Sea Arbitration Case, Straight Baseline, Nan Sha Islands (Spratly Islands)

目錄

第一章 前 言	1
第一節 研究緣起與背景	1
第二節 研究目的及研究重點	3
第三節 研究方法與步驟	4
第四節 預期目標	4
第二章 美國《海洋界限》報告的重要意涵	5
第三章 南海仲裁案影響評估與相關國家意見	10
第四章 東協與中國對南海問題的相關規範和政策	15
第五章 對台灣的實質衝擊：法律、政治、軍事面向	26
第六章 政策建議	29
第七章 相關參考資料	32
第八章 研究案行政事項	35
第一節 研究經費配置	35
第二節 研究進度及工作項目(甘特圖)	37
第三節 需機關行政支援項目	37
第四節 研究人員學經歷及專長	38
第五節 主持人近 5 年承攬海洋委員會之案件	38
第六節 政府部門研究計畫基本資料表(含計畫書中英文摘要)	39

第一章 前言

第一節 研究緣起與背景

自從 2012 年中菲兩國在黃岩島（或民主礁）爆發紛爭之後，中國運用其海警力量強力介入，並實質上掌控黃岩島周邊海域，其間，雙方公務船艦對峙多時，緊張氛圍升高，菲律賓多次向中國交涉未果，也向各國求援。據聞美國國務院曾介入斡旋，菲律賓時任駐美國大使 Jose Lampe Cuisia, Jr. 向外界表示，經美國政府斡旋，他與中國駐美大使張業遂談判達成同時撤船的口頭協議，雙方同意在颱風來臨前一起撤離部署在黃岩島周邊的公務船艦；不過，中國海警船隻之後便立即重返現場，並自此牢牢掌控周邊海域。¹

透過許多外交途徑爭取國際奧援未能有所助益，菲律賓遂於 2013 年 1 月正式向中國提出外交照會，欲就南海爭端提起強制國際仲裁，稍後中國政府正式表態拒絕加入；但菲律賓政府仍然正式提交給常設仲裁法庭，成立了「缺席仲裁」的臨時仲裁案，組成五位仲裁員的仲裁庭。在仲裁審理期間，正是菲律賓仲裁案即將進入仲裁庭審理階段關鍵的時刻，美國首次正式介入，提出反駁中國「九段線」的論述。在中國被要求向仲裁庭遞交辯訴文件最後期限的前十天，美國於 2014 年 12 月 5 日公佈了《海洋界限（Limits in the Seas）》第 143 號，針對仲裁庭審理有關中國在南海的主權主張的若干項目表達法律的觀點，基本上，駁斥中國依據「九段線」範圍的主張與法理地位。美國此舉不僅有其法律的意義，更重要的是明確的政治動作，支撐東協國家透過法律戰途徑，挑戰中國在南海的侵略性擴張。

中國政府隨即於 12 月 7 日公布《中華人民共和國關於菲律賓共和國所提南海仲裁案管轄權問題的立場文件》，依據各種歷史因素、政治、國際習慣法等基礎論述中國在南海的無可爭辯的根本權利，「...菲律賓提請仲裁事項的實質是南海部分島礁的領土主權問題，超出《聯合國海洋法公約》的調整範圍，仲裁庭無權審理」。另認為「菲律賓所提的仲裁事項構成中菲兩國海域劃界不可分割的組成部分，而中國已根據《公約》的規定於 2006 年作出聲明，將涉及海域劃界等事項的爭端排除適用仲裁等強制爭端解決程序」。²中國政府立場相當清楚，其認為「以談判方式解決在南海的爭端是中菲兩國

¹ 「黃岩島對峙事件 菲使：被大陸擺了一道」，中央社，2016 年 4 月 12 日，

<https://tw.news.yahoo.com/%E9%BB%83%E5%B2%A9%E5%B3%B6%E5%B0%8D%E5%B3%99%E4%BA%8B%E4%BB%B6-%E8%8F%B2%E4%BD%BF-%E8%A2%AB%E5%A4%A7%E9%99%B8%E6%93%BA%E4%BA%86-%E9%81%93-062832219.html>

² 「中華人民共和國關於菲律賓共和國所提南海仲裁案管轄權問題的立場文件」，中華人民共和國外交

通過雙邊文件和《南海各方行為宣言》所達成的協議，菲律賓單方面將爭端提交強制仲裁違反國際法」。立場文件強調，仲裁庭對於本案沒有管轄權，「...各國有權自主選擇爭端解決方式」，因此，中國不接受、不參與仲裁具有充份的法律依據。

2016 年 7 月 12 日仲裁庭公布最後裁決 (Final Award)，明示菲律賓提訴的 15 項中，14 項由菲律賓勝訴。對於裁決，中國堅決表示不承認、不執行的政策立場。鑑於仲裁庭裁決仲裁案之後，中國以外交的角度嚴正表示不承認與不接受仲裁裁決結果，同時運用外交手段「壓制」東南亞相關國家欲凸顯裁決效力的政策施為，使得仲裁裁決完全無法執行，影響到國際法律制度的時效性。恰巧仲裁案當事國菲律賓的新任總統杜特蒂於仲裁庭裁決結果公布前兩週上任，政策上一反親美常態，採取倒向中國的政策，不在公開場合提仲裁裁決有關中國在南海的權益和主張，也避開直接批判北京的作為。杜特蒂一直到 2022 年 6 月卸任為止，一直維持國內民意相當高支持度，雖然他違反人權的作為和專制的施政風格屢受西方民主國家批判，但他的南海政策路線基本上代表菲律賓務實的政策。由於當事國政府都對仲裁裁決無意強力執行，周邊其他國家也只能就國際海洋問題提供政策表態，實際上更無從表態。

自此，美國高調呼籲南海的問題解決以及未來發展，必須要置基於規則為基礎 (rules-based order) 的國際秩序上。雖然美國不是南海主權爭端一方，但在中國與東協進行「南海行為準則 (Code of Conduct in the South China Sea) 」談判過程的當下，美國持續呼籲並提醒要建置在以規則為基礎的新規範 (Rules-based order) 。2022 年 1 月 12 日，美國國務院再次發布《海洋界限：中華人民共和國在南海海洋主張》第 150 號，再次呼應南海仲裁案的裁決，全面否定中國在南海的各項權益和主張，特別值得注意的是本報告除了中文摘要之外，還提供了越南文的摘要；此外，本報告在第 12 頁還特意預想中國未來可能在南海四沙群島 (中沙、東沙、西沙、南沙)，依據群島直線基線劃設的基線、領海、群島主義下的內水範圍。

從越南方面對於南海 (越南已改稱東海) 法律地位的研究觀察，美國政府在 2014 年的「海洋界限」第 143 號報告和 2022 年的「海洋界限」150 號報告，都充滿政治力的運作痕跡，由於美國並不是南海域內國家，卻明白對中國南海九段線提出法理駁斥論述，對於仲裁庭而言，便無法對於第三國提出挑戰中國在南海的法理論述置之不理，尤其是在 143 號報告提出的時機點正好是仲裁庭審理期間，美國特別敘述中國九段線對於南海其他聲索國的權益損害，也讓區域國家深感不滿，況且國際社會對於中國利用九段

線擴張南海的權益感到憂慮。形勢上，美國的《海洋界限》提出後，就意味著國際仲裁庭必須要考量基於聯合國海洋法公約的規定對此作出客觀的裁決，否則便代表國際法不能適用於解決南海的爭端。

美國國務院很技巧地在關鍵時刻公布其官方對南海仲裁案的觀點論述，實質上，就像是在給仲裁庭下指導棋一般。「美國國務院發布反駁九段線的報告是希望美國加大利用國際法力度應對中國強力崛起的組成部分。美國也希望通過此事加強東亞各國對美國在推行亞太再平衡中所做的承諾...」³

2022 年 1 月 12 日，美國國務院發布《海洋界限》第 150 號，正在中美戰略競爭的熱點上，即將帶動極大的法律戰動力。對於區域內國家而言，憂喜互見，因為美國為帶頭示範挑戰中國在南海的擴張，要贏得區域內國家的信任，主動從法律戰的角度切入，周邊國家以越南最為歡迎，其次是馬來西亞；但是另外的國家卻顯現出憂慮的態度，正當中國與東協協商南海行為準則的過程中，美國此時明白介入，挑起法律戰的大纛，將會衝擊雙方談判的穩定性與達成談判結果的可能性。如果南海行為準則談判無法如預期般推進，將會直接衝擊中國與東協的互信，導致南海的穩定性受到影響，美中戰略競爭籠罩著南海情勢發展，將會是現階段南海問題的主軸。

第二節 研究目的及研究重點

由美國公布《海洋界限》第 150 號的時機和表態中，充分顯現美國積極爭取盟友支持對抗中國的急切性。同時，也在美國積極推進印太戰略，促進「四方安全對話 (Quad)」機制和推進「美英澳軍事同盟 (AUKUS)」的過程中，反映出南海情勢將進入另一輪的法律戰。為此，本研究的目的是在於探究美國在政策上公布《海洋界限》第 150 號的法理和政策意圖，並進行評估接續將引發對抗中國的區域效應。同時，也將依據新形勢變化，評估對我國南海政策主張所產生的衝擊，以及所可能形成的不利影響，雖然這些發展對於國家利益與國家安全相當重要，但卻是目前受到嚴重忽視的政策領域。研究進行之同時，也要前瞻南海區域可能的情勢發展；最後，將依據研究結果提供實際可行的政策建議供政府與各界參考。

因此，本研究的重點將涵蓋下列主要的議題：

³ 「對美國國務院 2014 年 12 月 5 日發布《海洋界限第 143 號》報告評論」，huananhai net，13 February 2015，<http://huananhai.net/analysis/2651-2014125143>

- 一、美國「海洋界限」報告43、117、143、150號重要內涵與相關性
- 二、南海仲裁案裁決內容、實質意義、與影響
- 三、中國的法律駁斥論述與作法
- 四、美中戰略競爭下的南海情勢
- 五、東協相關南海規範
- 六、中國與東協的南海各方行為宣言、南海行為準則談判
- 七、對台灣的實質影響：法律面向、政治面向、軍事面向
- 八、政策建議：「立即可行建議」及「中長期建議」

第三節 研究方法與步驟

本研究採取官方文獻分析法、各國政策比較法、以及歷史研究途徑法。希從個別國家與區域的官方文獻中解讀其主體發展脈絡，並透過歷史研究途徑回顧南海政策逐漸形成中的法律規範、政策形塑和各國外交政策的對立性，且以各國相關政策與法律之比較，逐漸釐清其中的政策與法律的運用步驟。

透過研究途徑獲取發展脈絡的掌握度，以此提出我國南海政策發展的政策建議。

第四節 預期目標

- 一、明確解析美國公布「海洋界限」的政治意圖

了解南海仲裁案裁決的意向與未來對區域秩序的意義

借鑑中國大陸對仲裁案所做法律駁斥的努力與政策作為，以研擬我國因應南海新情勢的實質作為與立場

深入探究東協與個別國家政策動向，以及其真正意涵

預期了解與掌握各方政策動態，用以研擬具體方案，提供建議政策、提列部會南海工作分辦表

透過研究了解各國競逐南海權利與利益，鞏固我國施行南海政策的新取向

第二章 美國《海洋界限》報告的重要意涵

回顧自 1970 年起，美國國務院就針對世界上許多國家的海洋主張發布美國觀點的《海洋界限 (Limits in the Seas) 》，迄今，已經發布了 150 份報告，針對超過 90 個國家的相關海洋主張，尤其是有關直線基線劃定、大陸礁層主張涉及當時的國際海洋法規範，美國特別是從反對相關沿岸國家的海洋主張提出的政策報告。關於《海洋界限》系列報告的性質，依據美國國務院公開的聲明，報告係由國務院海洋及國際環境暨科學事務局所撰述，具有美國官方針對相干海洋議題的政策觀點，雖然不具有任何法律約束力，但是由美國提出的法律論述，往往具有相關參考價值與實際的份量。由於是由美國政府發布討論海洋法律、法理的問題，也通常是從反對沿岸國的海洋權利主張為出發點。迄今為止，有關中國的報告有 4 份 (第 43 號、117 號、143 號、150 號)，都是聚焦在南海的海洋法問題，另有 1 份是關於台灣的海洋主張報告 (第 127 號)。

一、1972年 7月1日《海洋界限》第43號報告「中國的直線基線 (Straight Baselines: People's Republic of China)」。主要是針對中華人民共和國於1958年9月4日公布的《中華人民共和國政府關於領海的聲明》以直線基線為基礎畫定的領海基線，並主張領海範圍為12海里。⁴其中美國針對關於南海四沙群島的直線基線問題，認為東沙群島屬於中華民國控制下，且本身是環礁，並不具有劃設直線基線的基礎。中沙群島則是暗沙和暗礁，不具有劃設基線的地理基礎。西沙群島的直線基線，美國認為北邊和東邊的基線屬於準確的，但因為群島西邊仍有部分島礁屬於南越政府控制，因此，不應列入中共的直線基線之內。至於，南沙群島部分，分散在廣大海域均屬較小的島礁，不適於以直線基線為基礎主張領海等海域。基本上，美國對於中共當時的直線基線劃法表示抗議。

1996年 7月9日《海洋界限》第117號報告：「直線基線主張：中國 (Straight Baseline Claim: China)」。中華人民共和國於1996年5月18日發布一份宣言，宣告將以直線基線作為部分海岸劃定海域的基礎，其領海、鄰接區、及其他主張海洋區域均以此為根據劃定。在1992年2月25日北京頒布《中華人民共和國領海暨毗連區法》，⁵美國批判其對於直線基線的規範如同1958年規範的《中華人民共和國政府關於領海的聲明》，完全只說明相關

⁴ 《中華人民共和國政府關於領海的聲明》，1958年9月4日，中華人民共和國外交部。

https://www.fmprc.gov.cn/diaoyudao/chn/flfg/zcfg/201510/t20151009_8560578.htm

⁵ 《中華人民共和國領海及毗連區法》，1992年2月25日，中華人民共和國外交部。

https://www.fmprc.gov.cn/diaoyudao/chn/yfkg/201510/t20151009_8527477.html

海域內的權利義務，並未涉及最主要的領海基點的確切位置，依法應標定在海岸最突出陸地的邊緣處，劃定正常基線。

2005年11月15日《海洋界限》第127號報告：「台灣的海洋主張(Taiwan's Maritime Claim)」。美國係依據中華民國政府於1998年頒布《領海暨鄰接區法》和《專屬經濟區和大陸礁層法》、2000年《海洋污染防治法》、以及中華民國第一批領海基線及領海暨鄰接區外界線，對於其中法律規範的制定，美國做出檢視，從法律觀點提出檢討，認為普遍架構與規範均符合UNCLOS的相關規範。不過，在報告中提出若干疑慮：1. 對於領海基線和無害通過權的界定卻逸離了UNCLOS規範，以及對於規範不屬於無害通過的活動並不符合公約規定。2. 關於專屬經濟區和大陸礁層法中對於鋪設、維修、修改海底電纜及管線均須經台灣政府的同意，但是公約第79條第3款明指沿岸國並不能劃定不經過其領海的海底電纜之路徑。3. 同樣的法中，對於海洋科學研究的規定，涉及監督、終止、和停止海洋科學研究活動、干擾權力的行使、研究結果的資訊和安全，美國認為不符合公約的規範。⁶

2014年12月5日《海洋界限》第143號報告：「中國：在南海的海洋主張(China: Maritime Claim in the South China Sea)」。美國政府公布這一份報告時機恰好是仲裁庭預備進入實體審查之前的階段，其主要目的相當明顯就是間接支持菲律賓所提起挑戰中國九段線主張的仲裁案，敦促中國嚴格遵守國際法，要在國際法的基礎上解決爭端。美國的政策意圖在於利用法律手段挑戰中國在南海的九段線主張，喚起東協各國採取一致性南海政策，以應對中國。美國掌握著最關鍵時刻，向外界發布政策性具有科學基礎的研究報告，辯駁中國九段線的合法性，提供仲裁庭有更多的法律依據，來對菲律賓進行審理和裁決的方向。畢竟，仲裁庭啟動實體審理案件時，需要廣泛搜集相關國家的法律文件，此時美國在《海洋界限》裡的說詞與論辯，正好都是「呈堂證據」。第143號最主要的是挑戰中國九段線的主張，其中，更點出中國本身也未能明確界定九段線的具體意義，實際上，九段線包含有三種意涵：九段線內所有地物以及依據UNCLOS可主張其周邊海域權利、國界線、歷史性海洋主張的界線。

(一) 中國在南海的主張應該要符合UNCLOS規範的海域，有領海、鄰接區、專屬經濟海域和大陸礁層等，但這些與周邊聲索國有重疊海域，必須要經由雙方談判界定劃界後才算數。

(二) 中國可能主張九段線是國界線，並不符合UNCLOS，依據UNCLOS海洋國界

⁶ United States Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, "Limits in the Seas No. 127: Taiwan's Maritime Claims," November 15, 2005. pp. 2, 3, 15.

線必須經由與鄰國談判的協定確定後，才有可能成為合法國界線。在中國 2009 年提交的九段線版本中，第 2,3,8 段線過於貼近其他國家陸地，且離中國大陸主張的陸地也超過 200 海里遠。

(三) 中國主張對九段線內的水域是「歷史性水域」或具有「歷史性權利」，並不在 UNCLOS 的 10,15 條規範的歷史性水域界定中。

第 143 號報告針對中國主張在九段線內的權利，其結論指出，除非中國能夠證明九段線內的地物和海域，都是依據 UNCLOS 所主張的權利，否則就表示九段線並不符合 UNCLOS 的規範。

2022 年 1 月 12 日《海洋界限》第 150 號報告：「中華人民共和國在南海海洋主張(People's Republic of china: Maritime Claims in the South China Sea)」。

針對由美國公布《海洋界限》第 150 號為引信，極可能點燃區域國家對抗中國在南海擴張的新一波法律戰。自從 2016 年 7 月 12 日常設仲裁法庭就南海仲裁案公布裁決結果以來，雖然在國際法界對於裁決內容進行了許多的論辯，也提出支持與反駁論證，但仲裁案裁決結果因為政治力的影響，實質上並未改變任何事。主要是仲裁裁決面對的是重要大國，如果未經外交協商，雙方同意妥協，基本上仲裁裁決內容是完全無法付諸實施的，而這就是南海的現實狀況。由於 2016 年 6 月間，中國預先感知到仲裁案的全面失利，就國家安全角度提早做足進入戰爭的準備，揚言任何片面變動南海現狀的國家，將被視為威脅中國國家利益，需面對中國軍隊的武力。再加上當事國菲律賓政府更替，新上任的總統杜特蒂 (Rodrigo Duterte) 改採親中政策，公開的場合不提仲裁裁決，也不要求中國確實執行裁決內容。而改由政策上，化解雙方的對立關係，爭取中國提供菲律賓更多經濟援助。在現實國際政治上，仲裁案似乎船過水無痕，完全沒有更動南海的任何權利與形勢，儘管區域外國家不時批判中國不遵守國際法制，也依據仲裁裁決否定中國在南海的主權主張，但是，中國反而因為仲裁案的挑戰，加緊經略南海，在短短 3-4 年間在 7 個南沙群島的礁盤上，完成填海造陸工程，接續進行建島工程。近年間，更進一步推進軍事化島礁，現在中國已經完全改變南海的戰略格局，並充分掌握著南海的戰略優勢。

雖然中國以政治外交力量成功壓制住區域內附和仲裁裁決的國家與輿論，可是中國大陸的專家也深深理解，經過國際仲裁裁決的內容基本上已成國際法案例，具有國際法的效力。⁷這或是美國 2022 年初再提《海洋界限》第 150 號呼應仲裁裁決內容政策理

⁷ 諸如中國前任國際海洋法庭法官高之國，以及中國南海研究院前院長吳士存等專家均認為仲裁裁決的國

由與政治盤算，挑戰中國在南海的主張與權益的法律思維，與美國自 2016 年以來不斷呼籲要建立以規則為基礎的國際秩序一致，政策上也與印太戰略相互結合成為攻擊中國的法律戰主軸。

具體內容主要有四部分：⁸

一、對於中國海洋地物的主權聲索，美國認為中國主張對在南海超過100個海洋地物 (maritime features，中國大陸亦稱水下地物) 擁有主權權利，⁹這樣海洋地物高潮時均被海水淹沒，已經超過了主權國家合法主張領海權利，美國所指稱的主要是水下暗礁和暗沙。中國的海洋地物主張不符合UNCLOS規範。因此，這些海洋地物不應由主權聲索，同樣也無法主張海洋區域的權利。

直線基線劃定：認為中國主張採取直線基線，涵括南海部面積的島嶼、內水、和海洋地物在內。中國所主張的四大群島 (東沙、中沙、西沙、南沙)，均無法符合UNCLOS所規範的賦予直線基線所需要的地理標準。此外，美國也強調習慣國際法並未提供中國足夠的論據可支持用直線基線涵括所有的島嶼群在內。比較2014年《海洋界限》第143號主要是以九段線和歷史性權利為主，但2022年的《海洋界限》則聚焦在駁斥中國運用直線基線劃設上。

海洋區域：對於中國主張將南海的島嶼群視做整體，主張內涵括內水、領海、專屬經濟區、和大陸礁層，然而國際法並度允許中國類似的主張。面向海洋的區域必須由合作建立的領海基線測量而成，這些基線點必須是海岸的低潮點連結，在這些海洋區域內，中國也同樣主張許多司法管轄的伸張，都與現行國際法牴觸。

歷史性權利：中國在南海所主張的歷史性權利缺乏法律的根據，中國迄今仍未明確界定歷史性權利的本質和地理的範圍。

這份報告最特別的是預擬或以先發制人的設想，將中國主張的四沙群島均以直線基線劃設，再將之與正常基線劃設基線的圖示相互比較；據此一一用 UNCLOS 規範批駁

國際法效力已經存在，周邊國家在南海相關權益時，均採納仲裁裁決為基礎，目前未能完全適用，只是形勢上尚未可能，然就法論法時有可能就需要依據裁決結果。畢竟，經由裁決形成國際案例，已經無法否定掉其效力。

⁸ "Limits in the Seas, no. 150, People's Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea," Office of Ocean and Polar Affairs, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, US Department of State. January 12, 2022. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/LIS150-SCS.pdf>

⁹ 一般來說海洋地物包括：河流出口、海灣、島嶼、岩礁、礁石與環礁、低潮高地、人造島礁、人造裝置、和人造構物等等。這裡主要指涉水下的地物。

中國的主張（西沙群島）和可能的意圖主張（東沙、中沙、和南沙群島）。正如中國大陸的感受一般，這就像是「構陷」、「栽贓陷害」、「越俎代庖」的做法，先為他國設想違反國際法的情境，先發制人直接論述違反 UNCLOS，讓中國難以在違反國際法的前提下，只能打消可能性，就算稍後想做也無法再向前推進。當然背後的戰略理由就更發人深省了，透過法理陳述分析，闡述中國違法的事實，激勵東協相關國家挺身透過法律戰挑戰中國的主張，另外，也是向區域盟友強烈表態，尤其是菲律賓新總統小馬可仕即將於 2022 年 6 月底上任，菲律賓一直是美國在南海問題上的切入點，故其南海政策的動向，一定程度上影響著美國在南海介入和施壓的程度。

表一、
美國國務院發布之歷次《海洋界限》報告涉及南海問題列表說明

序號	主旨	主要內容	發布時間
43	中國之直線基線	反對中國於 1958 年 9 月宣布，以直線基線劃定其在西沙與南沙群島中島嶼之領海範圍。	1972 年 7 月 (1978 年 7 月重新修正)
117	直線基線之主張：中國	挑戰中國對領海採取直線基線之畫法。	1996 年 7 月
143	中國：在南海之海洋主張	反駁中國九段線之歷史性訴求，不認同中國在南海主張之「歷史性權利」。	2014 年 12 月
150	中華人民共和國在南海之海洋主張	以第 143 號報告為基礎，再度反駁中國以歷史性權利為依據，聲稱對南海大部分島嶼具有主權之主張。並專門針對批駁中國欲主張在南海四大群島的直線基線。	2022 年 1 月

第三章 南海仲裁案影響評估與相關國家意見

2016 年 7 月 12 日菲中南海仲裁案裁決公布，仲裁庭認定，1. 歷史性權利和九段線：中國大陸對九段線範圍內的資源擁有「歷史性權利」的主張，並無法律基礎，違反了《聯合國海洋法公約》。2. 對海洋環境的損傷：仲裁庭亦裁定中方在禮樂灘採集資源侵犯了菲律賓的主權，中方對南沙群島的珊瑚礁生態系統構成永久而不可挽回的傷害，而中方漁民在南海採取嚴重破壞珊瑚礁生態的方式，大規模撈捕瀕危的海龜、珊瑚等，中方皆明知卻沒有履行停止這類行為的責任。3. 島嶼地位：仲裁庭也認定包括由中華民國實際控制的南沙群島中自然形成面積最大的太平島在內所有的海上地物都不能被認定為島，最多只是岩礁，亦即其自然條件不足以支撐及維持居民社會經濟活動，最多只能依法主張領海、不能主張有專屬經濟區。4. 中國在南海海域行為的合法性：黃岩島、美濟礁、仁愛礁和渚碧礁只是低潮高地，不能主張領海、專屬經濟區或界定大陸礁層權利，因此，中國大陸在低潮高地建造人工島的行為被認為侵犯了菲律賓的主權權利。¹⁰

裁決公布之後，中國政府立即於 7 月 12 日與 13 日共發布三份文件，對於仲裁裁決作出正式回應與表態：「中華人民共和國外交部關於應菲律賓共和國請求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁決的聲明」、「中華人民共和國政府關於在南海的領土主權和海洋權益的聲明」、以及「中國堅持通過談判解決中國與菲律賓在南海的有關爭議」。在後兩份文件當中，中國大陸重申擁有南海四沙群島主權、在南海擁有歷史性權利、以及對南海諸島擁有內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域、及大陸礁層，同時也強調不接受、不執行仲裁結果。根據上述三份文件，有關領土和海洋劃界問題，中國反對「任何強加於中國的爭端解決方案，同時不接受任何訴諸第三方的爭端解決方式」；顯現出中國政府主張唯有「...通過談判協商和平解決南海有關爭議，中國願同有關直接當事國盡一切努力作出實際性的臨時安排，包括在相關海域進行共同開發，實現互利共贏，共同維護南海和平穩定」。¹¹

¹⁰ 「南海仲裁案 裁決全文 (中文版)」，自由時報，2016 年 7 月 12 日。

<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1760408>

¹¹ 「中華人民共和國政府關於在南海的領土主權和海洋權益的聲明」，中華人民共和國外交部，2016 年 7 月 12 日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/12/content_5090631.htm

2016 年 12 月美國政府針對上述中國大陸的三份文件遞交外交照會，表示反對中國大陸在南海的海洋主張，尤其是歷史性權利、群島基線劃法、以及島嶼地位等問題。換言之，南海仲裁案結束後，中美南海法律戰還是持續進行。¹²

目前在區域內的外交圈除了中國與台灣之外，大致上都已全面接受與認同仲裁裁決結果。¹³中國的不承認與不執行仲裁裁決，雖受到許多國家非議與批判，但平心而論，其中自有其獨立主權國家保護主權權利的堅持，這或許正是國際政治中國家所面臨的難題，完全遵從國際規範或者是國家利益應優先的抉擇。

2016 年 7 月 12 日南海仲裁案裁決公布之後，中國政府立即強力反駁堅持不接受、不執行的政策；同樣的，中華民國政府也幾乎同一時間宣示不承認、不接受的立場，雖然也是以仲裁庭不尊重我國立場的不同政治理由反對仲裁裁決。¹⁴

仲裁裁決經過 6 年時間，外交上，實際受到中國強力運作與壓抑的影響，區域相關國家選擇外交模糊帶過，最主要的是受到仲裁當事國菲律賓政治上改變態度影響，這種變化也間接影響到東協與越南等國的立場與表態。實際上，區域南海問題專家一致感到好奇之處在於，到底仲裁裁決後，無法經由正常外交磋商執行裁決的內容，是否會影響到其國際法律效力？雖然仲裁裁決代表著本案相關議題依據當前國際法律制度所作出的裁定已經屬於「最後定讞」，但因為中國勢力強大主宰區域外交的動向，政治力可以真的掩蓋過法律的決定嗎？中國自始不參加本案仲裁，仲裁結果中國不服，是否仍有其他國際司法途徑可以進行「再訴」可能嗎？目前據聞在中國內部的法律專家對於南海仲裁裁決，似乎也有兩種學派的觀點，一種是以政治觀點出發或是以單一國家利益的角度觀之，堅持認定仲裁庭並無法律基礎進行裁決，審議涉及中國國家主權權利的爭端問題。因此，認為仲裁裁決無效，中國不會接受也不會承認其效力。另一種觀點則較從國際法的基礎進行理解，認為儘管中國拒絕參與，仲裁案仍以缺席仲裁方式進行，仲裁裁決的效力應是最後確認的，具有國際法的效力，中國應該要思考如何回應與接受。

當然依據實際的國際司法程序，仲裁裁決後應該由相關當事方進行外交談判，依據裁決的內容磋商必要的執行措施與做法。不過，因為裁決的具體內容顯然已經侵犯到國家主權權利，中國政府當是會守住這道防線不會輕易接受，政策上將會持續不接受、不承認立場，不會執行仲裁裁決。固然如此，國際上法學專家大多數的看法皆認為，裁決

¹² CarrieLyn D. Guymon, ed., "Digest of United States practice in international law," 2016, Office of the Legal Adviser United States Department of State. pp. 520-522.

¹³ Webinar by Institute of South East Asia Studies in National Singapore University on June 27, 2022.

¹⁴ 「中華民國外交部對「南海仲裁案」之立場」，中華民國外交部，2016 年 7 月 12 日。

https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=97&s=75164

已經實質上衝擊中國的海洋聲索主張，儘管中國政府拒絕本案，也提出反駁意見與主張，但是仲裁裁決仍具有相當的國際司法權威性、以及對於國際法律高度的解釋性。¹⁵ 依據一般西方國家的詮釋，中國主張的在九段線內享受歷史性權利受到仲裁庭否決，主要是因不符合 UNCLOS 所規範的海洋區域權利，由於 UNCLOS 簽約當時主要考量是要建置一個全面性的海洋規範，因此，UNCLOS 的法律效力可取代特別海域中先前存在的權利與協定，而這些已存在的權利與 UNCLOS 是不相容的法理規範。仲裁庭於是以保障根本的國際法架構完整性，為求以規則為基礎的全球海洋秩序。¹⁶

菲律賓作為當事國其對仲裁裁決的立場最受到關注，由於杜特蒂總統採取親中政策路線，刻意淡化仲裁裁決在面對中國政策上，由於內部因素不斷挑戰其對南海政策的立場，杜特蒂在任期間，歷來較少直接評論仲裁裁決。政治上，顯然是採取內外平衡，當內部壓力升高時，他便會利用時機釋放一些呼應反對其的政治勢力，尤其是親美政治勢力和軍方；以及採取在中美之間的平衡政策，在與中國互動時，儘量不直接對中國點出仲裁裁決的必要性。其實，在聯合國大會開會前，9 月 16 日英國駐聯合國常任代表以英法德三國名義聯合向聯合國遞交了一份針對中國在南海的法律問題之口頭照會，其中特別點明在南海主張歷史性權利並不符合 UNCLOS 規範，尤其是南海仲裁庭已經於 2016 年 7 月 12 日公布裁決時確認了此點，等於是在一次明確否定中國主張的南海海洋權利。英法德三國主張所有南海的海洋聲索均應依據 UNCLOS 規範提出，並以和平方式解決爭端。¹⁷

受到西方主要國家挑明南海仲裁重要性的鼓舞，杜特蒂利用 2020 年 9 月 23 日在聯合國大會發言機會，一反過去的作法，明白點出仲裁裁決的重要性，與菲律賓的法律立場。特別是強調菲律賓確認依據 UNCLOS 規範和仲裁裁決下對南海的承諾。而更重要的是他明白指出：仲裁裁決現在已經是國際法的一部分，已經不容妥協、不容任何政府去稀釋、減低或廢棄其效力。¹⁸ 菲律賓歡迎世界上越來越多國家支持南海仲裁案裁決的結果。2021 年南海仲裁裁決公布五週年時，菲國外交部長洛欽發表聲明，除重申杜特蒂總統之前在聯合國大會發言的要點外，也強調仲裁裁決已經是最後「定讞」，無

¹⁵ Clive Schofield, "Conflicting Maritime Visions of the South China Sea," in "Spotlight: The SCS Arbitration Award: Four Years On," *ASEAN Focus*, Issue 2/2020, June 2020. p. 17. <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/05/ASEANFocus-June-2020.pdf>

¹⁶ 同上。

¹⁷ "The United Kingdom, Germany, and France on the South China Sea: Note Verbale UK NV No. 162/20," September 16, 2020. https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_09_16_GBR_NV_UN_001.pdf

¹⁸ Jelly Musico, "Duterte affirms arbitral ruling on SCS before UN General Assembly," *Philippines News Agency*, September 23, 2020. <https://www.pna.gov.ph/articles/1116296>

可更改其效力，中國主張的九段線以及其歷史性權利均不符合 UNCLOS。¹⁹2022 年 6 月 30 日菲律賓新任總統小馬可仕上任，在 7 月 5 日舉行第一次內閣會議之後的新聞記者會上，他表示中菲之間有多重面向需要努力，更加強化雙邊合作，不需要專門聚焦在西菲律賓海（南海）問題上，換言之，其主要政策應該是會因循杜特蒂的親中路線，強調深化中菲關係。²⁰ 在南海仲裁裁決六週年時，小馬可仕公開援引仲裁裁決，強調要捍衛菲國國家主權，不同於杜特蒂的態度，立即受到菲國內部反中政治勢力以及普遍的讚許。²¹ 政治評論者一般都認為菲國新政府正在進行政治算計，如何在中美之間取得平衡，獲得最佳利益。這些政策取向都將是變動南海情勢的關鍵因素之一。

延續 2020 年前任國務卿龐佩歐提出的美國南海政策立場說，和現任國務卿布林肯 2021 年揭示的南海政策立場，2022 年美國援例再於 7 月 12 日由國務卿發布聲明，公開確認仲裁裁決的法律效力是無可取代，並依據今年稍早美國政府的《海洋界限》第 150 號，明確駁斥中國政府針對仲裁裁決所做出的法律駁斥論述，認為這些法律的論述都不符合當前適用的國際法，特別是 UNCLOS，“...these rearticulated maritime claims remain plainly inconsistent with international law.”²² 此外，在布林肯揭示的聲明中，特別因應菲律賓新任總統小馬可仕（Ferdinand Marcos, Jr.）上台，意圖拉攏小馬可仕在中美之間的南海政策平衡立場，並主張依據美菲 1951 簽訂的美菲共同防禦條約（1951 U.S.-Philippines Mutual Defense Treaty），一旦菲律賓武裝部隊、公用船艦和飛機受到攻擊，美國會立即啟動條約義務協防。

布林肯也在聲明中明確向北京喊話，要求中國確實遵守國際法義務，停止其在南海的挑釁行為，美國將透過與盟友的合作，包括與東協，一起確保在南海建立以規則為基礎的國際秩序。

2019 年 12 月馬來西亞向聯合國大陸礁層界限委員會（CLCS）提交其大陸礁層向外延伸到 350 海里的申請，此一申請案提交之後，中國立即向聯合國提出外交照會抗議，重新點燃南海法律戰新一波的法律戰火。接續有越南、菲律賓、印尼等紛紛提出外

¹⁹ “Statement of H.E. Mr. Teodoro L. Locsin, Jr., Secretary of Foreign Affairs, On the 5th Anniversary of the Issuance of the Award on the South China Sea Arbitration,” Department of Foreign Affairs, the Philippines, July 12, 2021. <https://dfa.gov.ph/dfa-news/statements-and-advisories/update/29134-statement-of-foreign-affairs-secretary-teodoro-l-locsin-jr-on-the-5th-anniversary-of-the-issuance-of-the-award-on-the-south-china-sea-arbitration-2>

²⁰ Camille Elemia, “Marcos seeks to normalize ties with Beijing amid South China Sea tensions,” *Benar News*, July 5, 2022. <https://www.benarnews.org/english/news/philippine/normalize-ties-07052022124737.html>

²¹ “Marcos flexing muscles in the South China Sea,” *Asia Times*, July 13, 2022. <https://asiatimes.com/2022/07/marcos-flexing-muscles-in-the-south-china-sea/>

²² Antony J. Blinken, “Sixth Anniversary of the Philippines-China South China Sea Arbitral Tribunal Ruling,” Press Statement, July 11, 2022. <https://www.state.gov/sixth-anniversary-of-the-philippines-china-south-china-sea-arbitral-tribunal-ruling/>

交照會，針對中國回應的外交照會中之南海主權主張，依據個別國家對南海不同的權利主張提出抗議。²³之後，甚至連英國、法國、和德國也聯名一起發出外交照會針對中國的南海主張，特別是在南海的歷史性權利主張、直線基線的適用、以及人工島礁等均已在南海仲裁案中獲得裁決確認不符合 UNCLOS 規範。英國、德國和法國認為，南海的所有海事爭端，皆應該依據 UNCLOS 及其提供的爭端解決方式與程序和平解決。²⁴

²³ 有關涉及的南海新一波法律戰，可參閱宋燕輝，「宋燕輝觀點：美國加入南海法律戰」，《風傳媒》，2020 年 06 月 15 日。<https://www.storm.mg/article/2753199?mode=whole>

²⁴ “The United Kingdom, Germany, and France on the South China Sea: Note Verbale UK NV No. 162/20,” September 16, 2020.
https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_09_16_GBR_NV_UN_001.pdf

第四章 東協與中國對南海問題的相關規範和政策

依據《聯合國憲章》第六章規範對於爭端之和平解決，可以充分適用在南海的情境上，事實上，歷來關於南海的相關文獻中，也多以《聯合國憲章》為基礎，呼籲相關爭端當事國要採取和平方式解決爭端。關於聯合國會員國為爭端當事國時，得將可能危及國際和平的爭端事項提請大會或安全理事會注意；至於非聯合國會員國為爭端當事國時，可經預先聲明就該爭端接受《憲章》所規定的和平解決之義務後，得將該爭端提請大會或安全理事會注意。在我國涉及與其他國家南海爭端的事項時，應依據《聯合國憲章》儘量先與相關當事國進行談判、調查、調停、和解、公斷、司法解決或區域性機制辦法和平解決。因此，依據《憲章》精神，國家與國家之間發生爭端要盡力以和平方式解決，甚至在必要時，可經由爭端當事國同意並協議提交國際司法解決，包括仲裁和司法判決。對我國而，最重要的是《憲章》也規範非聯合國會員國可以適用的方式與途徑，也提供我國未來健全海洋相關法制時可以列入進行修法。

檢視東協對於南海以及中國與東協之間就南海問題的法治規範，都是從《聯合國憲章》作為起點，而避免衝突使用和平方式解決爭端一直都是東協在規範南海爭端時的重要基本概念。

至於 1982 年的《聯合國海洋法公約》發展至今已經成為國際習慣法的一部分，規範全球所有海域以及沿岸國的相關權益，1994 年起生效自然成為各國陸續批准的國際公約，也直接影響相關國家的國內海洋法之規範。針對南海爭端問題，UNCLOS 提供法律的基礎，包括 2016 年南海仲裁案，也是完全用以依據進行裁決。不過，UNCLOS 畢竟是聯合國海洋法會議國際談判的產物，其中，仍有許多部分當時是概括規範，法條文字並不精確，以及受到政經時空環境變化影響，法律依據詮釋不同爭端頻繁，內容需要再更新。尤其是在環南海地區相關國家也在 UNCLOS 生效後，依據 UNCLOS 陸續制定其個別國內的海洋法，慢慢形成南海區域性以及各國的法律規範。整體言，UNCLOS 適用後，已經在南海形成新的海洋法律制度，挑戰傳統性的歷史權利等等。依據 UNCLOS，南海的爭端將會依據新的法律規範解決，並主張以和平方式。

我國並非 UNCLOS 締約國，必須透過片面的外交聲明主動接受公約，才可連結享有相關的權利，並承擔義務。然而最重要的是，一旦我國與相關國家在南海產生海域爭端時，便可依據第 285 條與締約國一體適用和平方法解決爭端。涉及我國南海權益的部分主要是將來劃定領海基線與相關海域權利問題，將會與其他聲索國產生重疊。而《聯

合國海洋法公約》第十五部分已經訂定有爭端的解決程序，目前我國在歷次的南海政策宣示中，均呼應 UNCLOS 的規範主張以和平方式解決爭端。但我國目前尚未有確切的法律規範將此精神列入我國涉外爭端的規範，

目前在中國與東協之間除了聯合國憲章、UNCLOS 之外，針對南海相關的相關規範和政策，具體可追溯到 1953 年的和平共處五原則、1976 年《東協和平友好條約》（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC）、《1992 年東協南海宣言》（1992 ASEAN Declaration of the South China Sea）、和 2002 年《南海各方行為宣言》（Declaration of the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC）。另外，再加上 2016 年常設仲裁庭南海仲裁裁決，以及正在談判中的南海行為準則均構成中國與東協之間就南海問題的政策架構。但由於仲裁裁決受到政治力的影響，國際法層面似乎已經確定仲裁裁決，不過，實際上，卻無法依據裁決執行。因此，從事實面看，南海基本結構在仲裁才架之後，並未有任何變動。底下依據這些重要文獻略述其要點。

和平共處五原則是中華人民共和國總理周恩來於 1953 年首次以完整形式提出，具體內容包括：「互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處」這五項原則是中國奉行獨立自主和平外交政策的基礎和完整體現，被世界上絕大多數國家接受，成為規範國際關係的重要準則。²⁵周恩來在會見印度政府代表團時，以逐條逐句方式提出和平共處五原則，形成處理兩國關係的系統思想。之後，更得到印度總理和緬甸總理的認同，便在個別的雙邊關係聲明文件上加入和平共處五原則共同倡導，也成為中國外交的理論核心和實踐指南。

1976 年 2 月 24 日由馬來西亞、菲律賓、泰國、新加坡和印尼 5 國元首在印尼巴厘島舉行第一次東協高峰會議，簽署《1976 年東協和平友好條約》（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC），主要內容是：

- 一、TAC 的宗旨是促進締約國人民之間的永恆和睦和持久的友好與合作，這將有助於加強他們的力量、團結和更加密切的關係；
- 二、TAC 規定指導締約國之間關係的原則：相互尊重彼此的獨立、主權、平等、領土完整、民族特徵和互不干涉內政；

²⁵裴遠穎，「和平共處五項原則是中國外交理論核心和實踐指南」，人民網-中國共產黨新聞網，2014 年 06 月 10 日。<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2014/0610/c68742-25127185.html>

- 三、締約國要有決心和誠意防止出現爭端，如發生爭端，應當克制，不使用武力或以武力相威脅，應通過友好磋商加以解決；
- 四、締約國應加強經濟合作，為此目的，應當為發展經濟和互相援助而採取適當的地區性戰略；
- 五、締約國對國際性和地區性的問題保持定期的接觸和磋商，以求協調自己的看法、行動和政策；
- 六、TAC對東南亞其他國家開放。²⁶

南海聲索國汶萊於 1984 年 1 月 7 日簽署 TAC 加入東協；越南則於 1992 年 7 月 22 日簽署 TAC 加入東協。對於東協成員國之間為了保證團結友好和平共處，以相互尊重不干涉內政為前提，一旦彼此有矛盾發生爭端時，應當克制，不使用武力或威脅手段；並透過經常性磋商協調解決政策的歧異。重要的是，東協也開放予認同簽署東協相關的規範國家成為對話夥伴，因此，要成為東協對話夥伴簽署 TAC 成為入門必要的外交過程。

關於針對南海的規範，東協國家於 1992 年 7 月 22 日簽署《1992 年東協南海宣言》（1992 ASEAN Declaration of the South China Sea），具體的內容相當簡要，僅有五點原則：

- 一、強調各方必須以和平方式，不訴諸武力解決與南海有關的所有主權和管轄權問題。
- 二、敦促有關各方保持克制，為一切爭端的最終解決創造一種積極的氣氛。
- 三、決定在不損害該地區有直接利益國家的主權和管轄權的前提下，探索在南海有關海上航行與交通安全、保護海洋環境不受污染、搜查與救援行動的協調、努力打擊海盜和武裝劫掠，以及在反非法毒品買賣方面合作的可能性。
- 四、建議有關各方以「東南亞友好合作條約」中的原則為基礎，**建立一個南海國際行為準則**。
- 五、邀請有關各方都加入「東協南海宣言」的原則。

當年簽署宣言時，正當中國與東協為了南海形勢趨向緊張之際，為了南海長久和平發展，正當越南入侵柬埔寨期間，東協成員國也期望與中國一起簽署宣言，依據國際法

²⁶ ASEAN, "Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia," February 24, 1976. <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/20131230235433.pdf>

和聯合國憲章的規範與精神，但當時中國衡量是時的時空環境並未考慮加入簽署，以免受到簽署宣言的約束。

東協當時的會員國簽署《1992 年東協南海宣言》的簽署進一步在區域中奠定了南海的規範原則，同時，宣言中已經正式提到建立南海的一個國際行為準則，為未來中國與東協制定 2002 年「南海各方行為宣言」提供了基本規範道路，由於簽署《1992 年東協南海宣言》時，越南尚未成為東協會員國，但已經公開宣示支持該宣言。除此之外，在國際上，歷次的不結盟運動外長會議和資深官員會議在發表聲明時，都表示支持東協南海宣言，並呼籲各國要遵守宣言中的相關原則。當時在簽署《東協南海宣言》時，東協認為南海問題並不是東協內單一國家的問題，應該定位在中國與東協之間的問題。這是很重要的政策觀點，意味著東協承擔起南海的安全挑戰問題，變動了東協過去南海爭端是個別國家問題，而定位成東協整體需要面對的問題，這也導致之後南海問題就成為中國與東協之間的外交重大議題。

中國與東協就南海問題本著聯合國憲章的宗旨和原則，UNCLOS、以及東協南海宣言的精神，經過多年協商終於 2002 年協議完成，共同制定了《南海各方行為宣言》(Declaration of the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)，南海問題結構上就此定調，穩定了南海爭端可能引起的衝突。歷經多年協商，DOC 具體內容反映了中國與東協的期待，其中，很重要的一部分就是在真正解決南海爭端問題之前，鼓勵簽署國可透過雙邊或多邊合作方式，增進相互間的互信和合作。相關合作領域包括有：海洋環保、海洋科學研究、海上航行和交通安全、搜尋與救助、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。

翌年，中國簽署加入《東南亞友好合作條約》，成為東協正式對話夥伴。²⁷ 雙方對於南海各方行為宣言以及南海的未來發展均有相當期待，對東協而言簽署 DOC 意味著雙方已經承諾願意化解安全上在南海的衝突可能性，自此中國與東協關係進入新的里程碑。DOC 制定之後，迄今已經整整 20 年，雖然 11 個國家並未確實依據 DOC 規範內容落實協商合作，南海情勢也自此反而進入另一波摩擦的起點，若干中越、中菲、中馬、甚至之後中印尼間的海上事件摩擦，以及美國強力介入南海，都使緊張情勢升溫。不過，畢竟中國與東協制定的 DOC，仍然具有外交上重大的指標性意義，在洽商區域合作或協商緩解衝突時，各國依舊援引 DOC 的規範。甚至，時至今日，中國與東協正

²⁷ "Instrument of Accession to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia," ASEAN, October 8, 2003. <https://web.archive.org/web/20090423082206/http://www.aseansec.org/15271.htm>

在進行南海行為準則磋商中，仍有許多外交形式上和實質議題討論，都仍以 DOC 主體架構為指標。

重要文件列表對照表

文件名稱	主要內容/意涵	對我國之適用與影響
聯合國憲章第六章「爭端之和平解決」 UN Charter Chapter VI: Pacific Settlement of Disputes (頁 15)	- 任何爭端之當事國，在足以危及國際和平與安全之維持時，應儘先以談判、調查、調停、和解、公斷、司法解決、區域機關或區域辦法之利用、或各該國自行選擇之其他和平方法，求得解決。 - 關於聯合國會員國為爭端當事國時，得將可能危及國際和平的爭端事項提請大會或安全理事會注意；至於非聯合國會員國為爭端時當事國時，可經預先聲明就該爭端接受憲章所規定的和平解決之義務後，得將該爭端提請大會或安全理事會注意。	- 在我國涉及與其他國家南海爭端的事項時，應依據聯合國憲章儘量先進行談判、調查、調停、和解、公斷、司法解決或區域性機制辦法了平解決。 - 依據憲章，非聯合國會員國得依事先聲明接受憲章規範的和平解決之義務後，將相關爭端案提請大會或安理會注意。
1982 年聯合國海洋法公約 United Nations Convention on the Law of the Sea	第二百七十九條（用和平方法解決爭端的義務）各締約國應按照「聯合國憲章」第二條第三項以和平方法解決它們之間有關本公約的解釋或適用的任何爭端，並應為此目的以「憲章」第三十三條第	- 我國並非 UNCLOS 締約國，必須透過片面的外交聲明主動接受公約，享有相關的權利，然而最重要的是，一旦與相關國家產生爭端時，依據第 285 條與締約國一體適用和平方法解決爭端。 - 涉及我國南海權益的部

文件名稱	主要內容/意涵	對我國之適用與影響
	一項所指的方法求得解決。 • 第二百八十五條（本節對依據第十一部份提交的爭端的適用）本節適用於依據第十一部份第五節應按照本部份規定的程序解決的任何爭端。締約國以外的實體如為這種爭端的一方，本節比照適用。	分主要是劃定領海基線與相關海域權利問題。
東協關於南海問題宣言 1992 ASEAN Declaration on The South China Sea	• 強調各方必須要以和平方式，不訴諸武力解決與南海有關的所有主權和管轄權問題。 • 敦促有關各方保持克制，為一切爭端的最終解決創造一種積極的氣氛。 • 決定在不損害該地區有直接利益國家的主權和管轄權的前提下，探索在南海有關海上航行與交通安全、保護海洋環境不受污染、搜查與救援行動的協調、努力打擊海盜和武裝劫掠，以及在反非法毒品買賣方面合作的可能性。	

文件名稱	主要內容/意涵	對我國之適用與影響
東南亞友好合作條約 Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia 1976, TAC	• TAC 的宗旨是促進締約國人民之間的永恆和睦和持久的友好與合作，這將有助於加強他們的力量、團結和更加密切的關係。 • TAC 規定指導締約國之間關係的原則：相互尊重彼此的獨立、主權、平等、領土完整、民族特徵和互不干涉內政； • 締約國要有決心和誠意防止出現爭端，如發生爭端，應當克制，不使用武力或以武力相威脅，應通過友好磋商加以解決 • 締約國要有決心和誠意防止出現爭端，如發生爭端，應當克制，不使用武力或以武力相威脅，應通過友好磋商加以解決	
和平共處五項原則 Carrying Forward the Five Principles of Peaceful Coexistence in the Promotion of Peace and Development	「互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處」這五項原則是中國奉行獨立自主和平外交政策的基礎和完整體現，被世界上絕大多數國家接受，成為規範國際關係的重要準則。	

文件名稱	主要內容/意涵	對我國之適用與影響
南海行為準則 Code of Conduct on the South China Sea, COC	第 50 屆東協外長會議正式認可「南海行為準則」框架文件。推動「準則」乃中國大陸長期政策目標，此一發展或對其區域政策帶來正面效應。COC 現僅為框架文件，且不具備明確法律約束力，未來仍難成為解決領土糾紛或劃定海洋界線的工具。	目前正在談判中，並未有具體內文可提供。
南海各方行為宣言 Declaration on the Conduct of Parties in the SCS	- 東協當時的會員國簽署《1992 年東協南海宣言》的簽署進一步在區域中奠立了南海的規範原則。 - DOC 具體內容反映了中國與東協的期待，其中，很重要的一部分就是在真正解決南海爭端問題之前，鼓勵簽署國可透過雙邊或多邊合作方式，增進相互間的互信和合作。相關合作領域包括有：海洋環保、海洋科學研究、海上航行和交通安全、搜尋與救助、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。	南海各方行為宣言已針對重要功能性呼籲進行合作。我國雖非參與簽署的成員國，但已於 2002 年 11 月透過外交聲明表示接受並支持 DOC。

文件名稱	主要內容/意涵	對我國之適用與影響
南海仲裁案 The South China Sea Arbitration	仲裁裁決： ● 歷史性權利和九段線：中國大陸對九段線範圍內的資源擁有「歷史性權利」的主張，並無法律基礎，違反了《聯合國海洋法公約》。 ● 對海洋環境的損傷：仲裁庭裁定中方在禮樂灘採集資源侵犯了菲律賓的主權，中方對南沙群島的珊瑚礁生態系統構成永久而不可挽回的傷害，而中方漁民在南海採取嚴重破壞珊瑚礁生態的方式，大規模撈捕瀕危的海龜、珊瑚等，中方皆明知卻沒有履行停止這類行為的責任。 ● 島嶼地位：仲裁庭也認定包括由中華民國實際控制的南沙群島中自然形成面積最大的太平島在內所有的海上地物都不能被認定為島，最多只是岩礁，即其自然條件不足以支撐及維持居民社會經濟活動，最多只能依法主張領海、不能主張有專屬經濟區。 ● 中國在南海海域行為的合法性：黃岩島、美濟礁、仁愛礁和渚碧礁只是低潮高地，不能主張領海、專屬經濟區或界	間接否定了我國對南海的十一段線主張與權利！同時對於太平島地位的裁定，嚴重挫傷我國南海政策基礎。

文件名稱	主要內容/意涵	對我國之適用與影響
	定大陸礁層權利，因此，中國大陸在低潮高地建造人工島的行為被認為侵犯了菲律賓的主權權利。	
海洋界限 #43 Limits in the Seas No.43 『中國之直線基線』	反對中國於 1958 年 9 月宣布，以直線基線劃定其在西沙與南沙群島中島嶼之領海範圍。	
海洋界限 #117 Limits in the Seas No.117 「直線基線之主張：中國」	挑戰中國對領海採取直線基線之畫法。	
海洋界限 #127 Limits in the Seas No.127 「台灣的海洋主張 (Taiwan's Maritime Claim) 」	在報告中提出若干疑慮： 1. 對於領海基線和無害通過權的界定卻逸離了 UNCLOS 規範，以及對於規範不屬於無害通過的活動並不符合公約規定。 2. 關於專屬經濟區和大陸礁層法中對於鋪設、維修、修改海底電纜及管線均須經台灣政府的同意，但是公約第 79 條第 3 款明指沿岸國並不能劃定不經過其領海的海底電纜之路徑。 3. 同樣的法中，對於海洋科學研究的規定，涉及監督、終止、和停止海洋科學研究活動、干擾權力的行使、研究結果的資訊和安全，美國認為不符合公約的規範。	

文件名稱	主要內容/意涵	對我國之適用與影響
海洋界限 #143 Limits in the Seas No.143 「中國：在南海之海洋主張」	反駁中國九段線之歷史性訴求，不認同中國在南海主張之「歷史性權利」。	
海洋界限 #150 Limits in the Seas No.150 「中華人民共和國在南海之海洋主張」	以第 143 號報告為基礎，再度反駁中國以歷史性權利為依據，聲稱對南海大部分島嶼具有主權之主張。並專門針對批駁中國欲主張在南海四大群島的直線基線。	

第五章 對台灣的實質衝擊：法律、政治、軍事面向

自美國歐巴馬總統時期推出亞太再平衡戰略，南海情勢便成為美中戰略競爭的核心焦點；然而在美國川普總統時期全面拉高美中戰略競爭態勢後，已經全面籠罩著南海的發展節奏。美國雖然是區域外國家，但是藉著區域內國家疑慮中國的態度介入南海，並且暗中醞釀影響中國與東協進行的南海行為準則磋商。不論是從法律戰的重新啟動，或是政治上的結盟抗中態勢，再加上頻頻對中國進行軍事施壓，均使南海的緊張始終維持在緊繃的高點上。在戰略上，美國一定要將南海緊張情勢維持在相當的高點上，以使其介入協助區域國家抗中具有更高的合理性，區域內某些國家自然主動配合美國戰略推進。但是當美國與其他國家一片撻伐中國在南海的權利主張與強勢作為時，並升高法律戰要從國際法面向根絕中國在南海的權利主張，檯面上是正面衝擊中國在南海主權主張，但台灣南海主權主張卻是實質上受到激烈的震盪。因此，台灣更必須要冷靜注意情勢，不可輕忽情勢發展自絕於南海動態中。

到底南海仲裁案裁決之後，對於南海實際情況的影響是否會對台灣的南海主張帶來一波重大衝擊？接下來更嚴肅的問題是，我國一向主張南海十一段線的主權所有，對於這些重要的法律與外交鬥爭趨勢，以及周邊國家的大動作挑戰我國的權利，政策上，我國持續噤聲不反應，是否仍能保障我國在南海的主權權利？答案線然是否定的！

儘管我國當前政策走向是遵循美國對中競爭的印太戰略態勢，有關涉及到我國在南海海域的法律規範，以及政策的堅持，無論選擇何種方向，我國都必須要盡快深入掌握情勢，研擬出新的政策論述和新戰略，以因應美中在區域競爭和兩岸關係互動的複雜性，保障我國家安全，爭取最大的國家利益。

當前對我國最明確的危機就是面對法律戰的危機，仲裁裁決後的南海情勢以及西方的國際輿論均支持仲裁裁決，並持續呼籲中國應當要遵循國際法義務執行仲裁裁決，以維護以規則為基礎的國際秩序和海洋秩序。然而，中華人民共和國在南海的根本主張均根源於中華民國的南海主權主張，現在這些國外的批判以及法律的論述均以當前國際法和 UNCLOS 為出發點，北京欠缺國際法的有力合理合法論述，在南海主張的九段線權利均一一被點出不符合 UNCLOS 規範，意即不合法。這應該也意味著我國的傳統南海主權主張受到嚴厲挑戰，美國的利益觀點畢竟不代表中華民國，我國推動的南海政策主張是完善我國家利益的一部分，自然不完全與美國利益一致。當仲裁裁決衝擊到中國的南海權利主張時，是否也代表我國的主張同樣受到衝擊？接下來各國不斷呼籲中國應履

行國際法義務，批駁中國的法律基礎，這些必將衝擊到我國的主張。但是迄今政府並未進行足夠的研擬方案，如何應對？如何在理出法律論述後，重訂我國的南海戰略與政策？這應該是現階段需要正視的嚴肅課題。

依據我國政府於 2016 年 3 月公布的「中華民國南海政策說帖」，其中強調「...南海諸島為我國固有之疆域，政府守土有責，必須堅持南海諸島為中華民國固有領土之主張。」²⁸在政策說帖中，明白敘述我國掌握南海諸島，以及被國際承認擁有南海諸島的歷史證據。同時，在南海政策中，我國的十一段線或許在對外表述中已經轉為 U 型線，其所主張線內的所有島礁均屬於中華民國所有，而我國在線內的海域具有歷史性權利。從前述仲裁裁決，以及美國、西方國家和東南亞聲索國若干官方文件中，均可瞭解這種在第二次世界大戰後建立起的海洋權利主張機制，或不見容於 UNCLOS 規範體系中。仲裁裁決之後，南海基本法律結構已經產生巨大變化，正處於國際政治和國際法的折衝期間，面對新的國際法體制，我國要現實面對新的趨勢，策略上應該可思考兩條政策途徑：

- 一、 全面接受適用 UNCLOS，我國主動依據規範配合調整政策架構與內容，重新審定調整實質內容，退出堅持全面主張十一段線的政策基調與論述。改以新的國際法制 UNCLOS 為基礎，我國南海的傳統疆域將會限縮到東沙島、太平島、或包括黃岩島（民主礁）等島礁。儘快律定國內相關海域的法律，一以國內法基礎強化我國在南海的合法合理性；再以國內法延伸的南海政策與周邊國家協商新秩序。確定之後，再尋思與北京在政策上協商新南海政策。尤其是雙層的外交壓力即將到來：仲裁裁決的新法律架構和南海行為準則談判，這兩股外在壓力，不容台灣漠視。
- 二、 堅持傳統南海政策，政府便須集中資源與實力全面挑戰國際法制，包括挑戰南海仲裁案的瑕疵、缺失、偏頗之處，擬定國際法的辯駁，主動迎戰美國挑起的法律戰。堅持傳統南海政策就代表著兩岸同樣在共同南海主張基礎上，探索政策互動的可能性便會存在。

雖然在與北京的複雜關係以及對美國戰略利益考量下，近年來，我國政府已經主動轉趨消極，不積極經營南海，過去努力要「經略南海」的雄心已經消弭無形。長期未爭取機會、未表態、未有強力執法展現保障主權的決心與行動，台灣似乎慢慢已在區域競

²⁸ 「中華民國南海政策說帖」，中華民國外交部，105 年 3 月 21 日。

https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/South/中華民國南海政策說帖.pdf

逐南海利益中消失。這是極為嚴重的國際政治挑戰，在形勢不利時也未積極爭取，以展現維護國家安全與保障國家利益的決心，台灣將會喪失在區域政治的格局中。

美國拜登總統積極透過外交運作連結盟邦，進行「圍堵」中國大陸，以印太戰略為基礎架構，在軍事上，拉高航行自由行動（FONOP）的頻度和強度、經濟上，貿易戰仍舊持續、外交上，以連結盟邦和操作多邊組織向大陸施壓、科技上，則進行全面性的壓制與阻斷大陸科技的突破發展，形成對大陸的全面性制約。就南海問題，以外交戰為首，拉高對大陸進行法律戰，今年年初公布《海洋治理》就是重談南海仲裁案的重要性，主張維護以規則為基礎的國際秩序，批判大陸不遵守法治的國際秩序。同時，鼓動其他聲索國運用國際法律途徑挑戰大陸的主權主張。台灣同樣面對國際法治的挑戰，政策上選擇噤聲並不能解決問題，反而減損台灣的南海代表性。

美國為求拉高對大陸的鬥爭，協助促成台灣加入印太戰略聯盟體系中，「提醒」台灣在南海問題上保持緘默。導致目前政府對於南海問題進行「冷處理」，反而在政治上，陷於不利的地位。在此情形下，對於兩岸關係前景，以及台灣與東南亞國家的關係，都產生極為複雜且不利於我國的情況。

美國目前為強化回應中國的灰色地帶戰略，而加緊運用海巡力量，派遣其海巡艦船到東亞駐守，同時透過海巡合作協定與台灣聯手，主要就是透過聯合提供美國對抗中國的力度。美中戰略競爭下，軍事面向的互動對峙越趨頻繁，美國堅持在南海執行航行自由行動，挑戰中國海空軍，拉高緊張對峙氣氛，台灣也無可避免被捲入對抗中。目前中國對台軍事行動仍在逐步擴大中，從海空繞島巡航、訓練，到逐漸增高對台施壓的力度，這都是美中在南海軍事對抗擴大的效應呈現。

當前台灣在戰略上必需要審慎面對美中全面性的對峙、對抗，針對南海情勢變化，法律戰所將帶出的嚴肅問題將會挑戰到我國的南海立基點，所形成的區域政治形勢更會壓迫我國的外交生存空間，政策上，是否要犧牲南海主權利益換取新南向的交流進展？此時應該進行政策的檢視。軍事上，在南海周邊環境中一再示弱，更加限縮我國的軍事活動空間與在區域間的戰略縱深，此時此刻需要嚴謹的從國家安全層面考量，不容以過去的政策視野再輕忽南海政策的發展與準備。

第六章 政策建議

在既有東南亞南海聲索國挑起一系列法律戰的時刻，美國今年年初公布《海洋界限》第 150 號投下另一波法律戰的催化劑，以規則為基礎的國際（南海海洋）秩序為訴求，西方國家紛紛響應，呼籲中國遵守國際法履行國際義務。南海的發展情勢被匡在美中戰略競爭的格局裡，南海問題的層次更加複雜牽動到個別國家與中美之間個別的關係。為此，底下分從若干戰略和政策層面建議政府盡快綢繆新戰略、調整南海政策：

- 一、南海仲裁案裁決的重要性與法律意涵不可輕忽，對於仲裁裁決確切影響到的國際法基礎和國際形勢，牽涉到中國的反應，以及兩岸之間的複雜政治糾葛，都需要政府嚴肅面對，建議組成國家級的專案小組分從外交、國防、海洋執法、主權權利以及總體南海政策進行研議，俾能應對複雜的局勢並保障我國家利益。
- 二、美台海巡合作協議，主要是協助應對中國海上民兵運用灰色地帶戰略，擴大掌控力與影響力。我國海巡署可適當運用美台合作協助延伸與周邊國家的合作關係，並在我國海域提升執法行動力，從而擴大我國海巡船艦在南海的執法實力與實質力量。
- 三、為爭取在南海議題的發言權和能見度，建議政府善用太平島和東沙島的優勢條件，進行多面向規劃，推進民事化的部署和設置國際科學研究站，以爭取未來的話語權和實質掌控的呈現。東沙島的經營需要加強海域面向，依照UNCLOS的規範，加強落實運用國際法規範，進行對周邊島嶼（包括北衛灘、南衛灘）的利用規劃，國家海洋公園範圍與經營要擴大到整體群礁範圍。太平島具有絕佳位置與天然條件，應以長遠角度經營管理，利用太平島進行多種不同規劃，可包括設置國際性海洋科學和大氣研究站、南海海洋生物調查研究站、南海問題綜合研究中心、以及海上人道救援中心，透過開放成國際性據點，強化太平島的功能，以作為南沙群島海域的國際重要據點為目標。
- 四、強化我國在南海的實際作為，可以日本落實沖之鳥礁為「島」的權利所運用的強力執法為例，以抓扣、拘捕進入其周邊海域（自稱專屬經濟區內）捕魚的漁船，反映出日本利用實際作為，向國際上證實日本有實質的執法紀錄。建議政府採以強力海巡執法，證明我國擁有太平島周邊權利！為此，我國必須先進行科學調查，再依據此劃設我國在南海的領海基線和相關海域。今年美國公布的《海洋界限》第150號中已經強調南海四沙群島的挑戰性領海基線劃法，這已是政策上弦外之音的啟示。
- 五、為提升掌握南海情勢以及南海相關法律和政策的國際論述，建議海委會可以仿效外

交部當前的台灣獎學金模式，籌劃與學界合作設立「南海研究獎助金 (South China Sea Research Fellowship)」，每年專案專門贊助東南亞的南海相關學者專家來台短期研究。透過專案研究吸收其研究內容，同時也建立長期的國際人脈。此外，為加深掌握南海最新情勢，並製造參與南海政策論辯的話語權，建議海委會可以支持開設專門針對南海問題的線上大講堂，邀請國際組織官員、外國官員和國內外頂尖專家演講，與國內官員、專家、和一般民眾進行深度交流。所需經費可由海委會編列預算辦理或與私人企業合作捐助專設講堂。

六、印尼已宣佈在納土納群島劃定專屬經濟區 (EEZ)，很明顯與我十一段線海域產生重疊，對於印尼政府的態度，我國應該有所回應與表態。同時，2019年馬來西亞政府向聯合國外大陸礁層界限委員會提交大陸礁層延伸報告，嚴重影響我國在南海以及太平島的權益，我國政策上如何妥善回應與表態，這些是留作未來政策論辯時的累積功夫，眼前可能無足輕重，一旦宣示後便會有重要的國際法依據與效應。建議海委會專責評估、追蹤南海周邊個別國家南海政策的進展之研擬。

七、美國利用各種可能途徑介入南海事務，軍事、法律、外交等等，建議政府應該考慮選定各種相關可能途徑檢視國內涉及相關法律面向是否完備，如有已經立法卻未執行部分，則應該利用時機重新啟動，例如：依據1998年《中華民國領海暨鄰接區法》已經劃設民主礁 (黃岩島) 的領海基線，如何保護我國的領海與主權做法，應該展現依法執法與保衛主權的決心；若有法律不足處，可以進行立法或修法補強我國國內法制定不足，政策上提供充足的國內法依據。例如：研擬南海的領海基線法。

八、1998年《中華民國領海暨鄰接區法》和1999年《專屬經濟區及大陸礁層法》分別立法規範，對於東沙島的實際狀況卻可能會出現科研和開發之間的空窗部分。強化我國國內海洋法制，應用在周邊海域強化管理外國船舶應成當務之急，具有完整法制建構作為管理外籍船隻以及海域執法之依據。針對前述二法可以思考進行修法，加強對外籍船隻管理規範辦法，同時提供海巡執法的明確依據，同時可增強我國掌控南海相關海域的能量以及法律依據。

九、在國內新南向政策國家的公共財架構下，面對下一波法律戰的角力上，不容輕忽其實質影響，特別是仲裁裁決之後的形勢，涉及到國際法律面向的調整與改變，國內也應早作綢繆，從政策上和法律上進行準備因應方案。建議即進行盤點我既存的法令以及相關法規，海洋科研與海底電纜在專屬經濟區和大陸礁層法有不足之處均應盡快修改補足。

十、美國的智庫CSIS-AMTI和北京的南海戰略感知網站，提供南海即時的影像與評析，慢慢掌握到南海情勢的話語權，近期間，越南和印尼政府也資助智庫發展出類似網站。目前我國在南海的相關資訊上嚴重落後於國際的資訊發展趨勢，為提升掌握與我國家利益和國家安全密切相關的南海情勢之力度，建議政府應即思考強化在南海議題上的宣傳戰與資訊戰，將台灣的政策資訊、研究與實況掌握資訊透過網站分享傳輸到國際社會。跳脫國際政治孤立的窘境，爭取南海議題上的國際話語權。

十一、美國針對中國在南海建構與政策主張發布《海洋界限》第150號，從國際法立場批駁中國的主張與相關擴張侵略行為，政治上無疑是要協助東協國家啟動法律戰的起點。畢竟南海仲裁案裁決公布後迄今，實質上卻因中國相應不理毫無任何執行與政策變動，以美國為首的西方世界，相關國家已經拉高外交態勢對中國施壓。配合俄烏戰爭所醞釀在南海的新情勢發展，今年起，美中戰略競爭將加劇推進，各相關國家均會受到直接與間接的衝擊，為此，正是重新檢視我國南海政策的關鍵時刻，建議政府審慎思考重擬新版的「南海政策綱領」，設定我國新時代下在南海的戰略目標與政策，並依據新議題的衍生與發展，針對政府各部門進行分工編派任務，整合國家整體相關資源，融入新南向政策的大局，重新塑造我國南海政策戰略方向。

十二、為使決策機制更加靈活與具有實際預算支撐，建議政府研擬在行政院設置南海政策協調機制，國安會主導政策方向，行政院則提供預算支撐政策之執行。行政上，可使南海政策成為行政院各相關部會的政策業務，不再只是由國安會指揮推動的機動性政策機制。面對新時局，需要各相關部會將南海事務列入經常性業務，從不同的政策角度提出融入整體戰略，以保障我國家利益。

第七章 相關參考資料

「中華人民共和國政府關於在南海的領土主權和海洋權益的聲明」，中華人民共和國外交部，2016 年 7 月 12 日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/12/content_5090631.htm

「中華人民共和國外交部關於應菲律賓共和國請求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁決的聲明」，中華人民共和國外交部，2016 年 7 月 12 日，

「中國堅持通過談判解決中國與菲律賓在南海的有關爭議」，中華人民共和國外交部，2016 年 7 月 13 日，

https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlclwj/201607/t20160713_8521053.htm

「2020 年 6 月 9 日中国常驻联合国代表给秘书长的信」，聯合國，2020 年 6 月 9 日。<https://digitallibrary.un.org/record/3866011#record-files-collapse-header>

「中華民國南海政策說帖」，中華民國外交部，105 年 3 月 21 日。

https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/South/中華民國南海政策說帖.pdf

「中華人民共和國外交部關於應菲律賓共和國請求建立的南海仲裁案仲裁庭關於管轄權和可受理性問題裁決的聲明」，2015 年 10 月 30 日。

https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlclwj/201510/t20151030_8521040.htm

「中華人民共和國關於菲律賓共和國所提南海仲裁案管轄權問題的立場文件」，中華人民共和國外交部，2014 年 12 月 7 日。

https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/yfgk/201606/t20160602_8527544.html

「中華人民共和國政府關於領海的聲明」，中華人民共和國外交部，1958 年 9 月 4 日。

https://www.fmprc.gov.cn/diaoyudao/chn/flfg/zcfg/201510/t20151009_8560578.htm

「中華人民共和國領海及毗連區法」，中華人民共和國外交部，1992 年 2 月 25 日。

https://www.fmprc.gov.cn/diaoyudao/chn/yfgk/201510/t20151009_8527477.html

「南海仲裁 蔡總統國安高層會議提 5 做法」，中央社，2016 年 7 月 19 日。

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201607195022.aspx>

「南海仲裁案 裁決全文（中文版）」，自由時報，2016 年 7 月 12 日。

<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1760408>

「南海仲裁案裁決之批判」，《中國國際法年刊》（牛津大學出版社）在第 17 卷第 2 期（2018 年）。

吳士存，《南海爭端的由來與發展：南海紛爭史國別研究》，北京市：中華書局，2022 年 1 月。

高之國，「美國國務院《海洋界限：中國在南海的主張》第 150 號 報告評介」，2022 年 1 月 20 日。

孫國祥，「《論越南以法律途徑解決南海爭端之探討》」，台北市：五南出版公司，2021 年 10 月。

「黃岩島對峙事件 菲使：被大陸擺了一道」，〈《中央社》〉，2016 年 4 月 12 日，
<https://tw.news.yahoo.com/%E9%BB%83%E5%B2%A9%E5%B3%B6%E5%B0%8D%E5%B3%99%E4%BA%8B%E4%BB%B6-%E8%8F%B2%E4%BD%BF-%E8%A2%AB%E5%A4%A7%E9%99%B8%E6%93%BA%E4%BA%86-%E9%81%93-062832219.html>

「對美國國務院 2014 年 12 月 5 日發布《海洋界限第 143 號》報告評論」，Huananhai net，13 February 2015。 <http://huananhai.net/analysis/2651-2014125143>

賈冰冰，「駁美國國務院《海洋疆界》第 143 期有關南海是理性全力論述的謬誤」，〈《法學評論》〉，2017 年 1 期。 <http://rdbk1.ynlib.cn:6251/Qk/Paper/615584>

「傅瑩：我曾親歷黃岩島事件，有些話必須要說」，〈《觀察者網》〉，2021 年 03 月 15 日。 <https://news.sina.cn/2021-03-15/detail-ikkntiam1745372.d.html>

檀勅生，「南海可持續發展的新願景與新路徑」，博鰲論壇：南海分論壇，2022 年 4 月 21 日。

ASEAN, "1992 ASEAN Declaration of the South China Sea," July 22, 1992.
<https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/1992-ASEAN-Declaration-on-the-South-China-Sea-1.pdf>

ASEAN, "Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia," February 24, 1976.
<https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/20131230235433.pdf>

"ASEAN-U.S. Special Summit, 2022 Joint Vision Statement," May 12-13, 2022.
<https://asean.org/wp-content/uploads/2022/05/Final-ASEAN-US-Special-Summit-2022-Joint-Vision-Statement.pdf>

Blinken, Antony J. "Sixth Anniversary of the Philippines-China South China Sea Arbitral Tribunal Ruling," Press Statement, July 11, 2012. <https://www.state.gov/sixth-anniversary-of-the-philippines-china-south-china-sea-arbitral-tribunal-ruling/>

Craft, Kelly. "Ambassador Kelly Craft, the United States' representative to the United Nations, sent a letter to the secretary-general of the United Nations regarding Note Verbale No. CML/14/2019. Issued by the Permanent Mission of the People's Republic of China on December 12, 2019," https://usun.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/296/200602_KDC_ChinasUnlawful.pdf

Guymon, CarrieLyn D. ed., "Digest of United States practice in international law," 2016, Office of the Legal Adviser United States Department of State. pp. 520-522.
[file:///Users/liufuguo/iCloud%20Drive%20\(Archive\)/Documents/projects/OAC/SCS%20legal%20project/information/2016-Digest-United-States%20548%20on%20SCS.pdf](file:///Users/liufuguo/iCloud%20Drive%20(Archive)/Documents/projects/OAC/SCS%20legal%20project/information/2016-Digest-United-States%20548%20on%20SCS.pdf)

“Instrument of Accession to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia,” ASEAN, October 8, 2003.

<https://web.archive.org/web/20090423082206/http://www.aseansec.org/15271.htm>

“Marcos flexing muscles in the South China Sea,” *Asia Times*, July 13, 2022.

<https://asiatimes.com/2022/07/marcos-flexing-muscles-in-the-south-china-sea/>

Nguyen, Tien. “Vietnam reasserts rejection of all illegal East Sea claims,” *VN Express*, January 14, 2022 <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-reasserts-rejection-of-all-illegal-east-sea-claims-4416514.html>

Permanent Court of Arbitration, “In the Matter of the South China Sea Arbitration: Award,” PCA Case No 2013-19. <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>

Pompeo, Michael. “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” Press statement, July 13, 2020. <https://2017-2021.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/index.html>

Musico, Jelly. “Duterte affirms arbitral ruling on SCS before UN General Assembly,” Philippines News Agency, September 23, 2020.

<https://www.pna.gov.ph/articles/1116296>

“New Zealand Note Verbale on the South China Sea: note number: 08/21/02 - the United Nations,” August 3, 2021.

https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/20210803NzNote.pdf

“Spotlight: The SCS Arbitration Award: Four Years On,” *ASEAN Focus*, Issue 2/2020, June 2020. pp.15-29. <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/05/ASEANFocus-June-2020.pdf>

“Statement of H.E. Mr. Teodoro L. Locsin, Jr., Secretary of Foreign Affairs, On the 5th Anniversary of the Issuance of the Award on the South China Sea Arbitration,” Department of Foreign Affairs, the Philippines, July 12, 2021. <https://dfa.gov.ph/dfa-news/statements-and-advisoriesupdate/29134-statement-of-foreign-affairs-secretary-teodoro-l-locsin-jr-on-the-5th-anniversary-of-the-issuance-of-the-award-on-the-south-china-sea-arbitration-2>

“The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China),” July 12, 2016. <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>

“The South China Sea Arbitration Awards: A Critical Study,” *Chinese Journal of International Law*, Volume 17, Issue 2, June 2018, Pages 207–748.

Tupler, John. “Limits in the Seas #150: An Update on China’s Illegal Activity in the South China Sea,” *Columbia Journal of Transnational Law*, April 13, 2022.

<https://www.jtl.columbia.edu/bulletin-blog/limits-in-the-seas-150-an-update-on-chinas-illegal-activity-in-the-south-china-sea>

“The United Kingdom, Germany, and France on the South China Sea: Note Verbale UK NV No. 162/20,” September 16, 2020.

- https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_09_16_GBR_NV_UN_001.pdf
- “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress,” Congressional Research Services, R42784, Updated December 21, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784/137>
- United States Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Limits in the Seas No. 150: People’s Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea,” January 2022.
- United States Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Limits in the Seas No. 143: China: Maritime Claims in the South China Sea,” December 5, 2014.
- United States Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Limits in the Seas No. 127: Taiwan’s Maritime Claims,” November 15, 2005.
- United States Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Limits in the Seas No.117: Straight Baselines Claim China,” July 9, 1996.
- United States Department of State Bureau of Intelligence and Research, “Limits in the Seas No.43: Straight Baseline People’s Republic of China,” July 1, 1972.
- Vazquez, Maegan and Betsy Klein, “Biden singles out competition with Russia and China in Coast Guard commencement,” *CNN*, May 19, 2021. <https://edition.cnn.com/2021/05/19/politics/joe-biden-coast-guard-graduation/index.html>
- Vu, Minh. “Vietnam acknowledges US ‘Limits in the Seas’,” *Hanoi Times*, January 15, 2022. <https://hanoitimes.vn/vietnam-acknowledges-us-limits-in-the-seas-319770.html>

第八章 研究案行政事項

第一節 研究經費配置

全案經費新台幣 9 萬 5 千元，預算項目如下：

項目	說明	金額	備註
研究人員費	計畫主持人 1 人： 20,000 元 x3 月	60,000	

出席費	專家學者出席費： 2500 元 x5 人	12,500	
場地租金		8,000	
資料蒐集費		5,000	
報告印刷費		5,000	
雜支	文具用品、光碟燒製、郵資、二代 健保補充保費及其他費用	4,500	
		<u>95,000</u>	

第二節 研究進度及工作項目(甘特圖)

工作項目	月次	第 1 月	第 2 月	第 3 月	備註
	月份	4	5	6	
1. 研究報告大綱		●			
2. 訪談其他機關		●			
3. 蒐集南海有關文獻及法律文件		●	●		
4. 完成報告初稿		●	●		
5. 辦理座談會				●	
6. 完成報告初稿修訂本				●	
7. 正式報告				●	

第三節 需機關行政支援項目

本案目前無需機關行政支援。

第四節 研究人員學經歷及專長

計畫主持人：

姓名	劉復國
專長	亞太區域安全、國家安全、外交政策、美國東亞戰略
重要 經歷	現職：國立政治大學國際關係研究中心研究員 (1995-迄今) 學歷：英國赫爾大學政治博士 經歷：國立政治大學創新國際學院院長(2018.11-2020.1) 國立政治大學國際關係研究中心美歐研究所所長(2009.3-2011.3) 亞太安全合作理事會中華民國委員會執行長 (2004.5-2014.8) 國立政治大學台灣安全研究中心執行長 (2009.6-迄今) 澳門大學社會科學院客座研究員 (2014.9-2015.1) 華盛頓布魯金斯研究院 CNAPS 訪問學者 (2006.9-2007.8) 外交部研究設計委員會主任委員 (2002.3-2004.4) 美國喬治城大學訪問學者 (2000.8-2001.8) 日本青山學院大學訪問學者(2000.5-2000.8)

第五節 主持人近 5 年承攬海洋委員會之案件

一、計畫主持人，108年，海洋委員會《「海洋委員會北極議題之具體行動方案」政策建議書》契約金額新台幣9萬9千元，研究期程1個月。

計畫主持人，109年，海洋委員會《北冰洋生態、資源、安全及區域和平研究暨我國面臨之挑戰與應處作為》契約金額新台幣82萬元，研究期程9個月。

第六節 政府部門研究計畫基本資料表(含計畫書中英文摘要)

系統編號		PG11105-0022		年度		111				
主管機關計畫編號										
計畫中文名稱		南海法律戰我國因應機制之研究								
計畫英文名稱										
計畫依據				主管機關		海洋委員會				
執行單位		國立政治大學國際關係研究中心		執行單位簽約人		劉復國				
研究性質		基礎研究		研究方式		委託研究				
計畫屬性		行政及政策類		研究領域		政治學				
全程期間		11104 - 11107		本期期間		11104 - 11107				
經費來源(補助／委託)		海洋委員會:100%								
全程經費 (單位：千元)		95		本期經費 (單位：千元)		95				
資本支出 (單位：千元)		土地建築	0	儀器設備	0	其他	0			
經常支出 (單位：千元)		人事費	73	材料費	0	其他	22			
		國內旅費	0	國外差旅費	0	國外學者來台	0			
		儀器設備使用費	0	管理費	0					
撥款期次	年月(起) 例：10101		年月(迄) 例：10112		預算金額(單位：仟元)					
1	11104		11107		95					
合計					95					
參 與 計 畫 人 員										
No	姓名	出生年 (民國)	專長	職級	學歷	性別	參與人月	參與性質	專任 /兼任	服務機構
1	劉復國	47	政治學	研究員級(含以上)	博士	男	3.0	計畫主持人	兼任	國立政治大學國際關係研究中心
中文關鍵詞		聯合國海洋法公約；南海行為準則；海洋界限；南海仲裁案；直線基線；南沙群島；								
英文關鍵詞		UNCLOS, 1992 ASEAN Declaration of the South China Sea ; Code of Conducts in the South China Sea ; Limits in the Seas ; South China Sea Arbitration Case ; Straight Baseline ; Nan Sha Islands (Spratly Islands)								

計畫中文摘要

美國國務院在 2022 年 1 月 12 日，發布「海洋界限(Limits in the Seas)」報告 150 號，全文 47 頁，針對中華人民共和國在南海的廣泛海洋主張，不符合 1982 年聯合國海洋法公約 (UNCLOS) 的國際規範，2016 年 7 月在南海仲裁案仲裁庭公布裁決後，美國據此份報告正式駁回北京的主張、以及批判北京不執行裁決的政策作為。早先，美國國務院曾於 1972 年公布海洋界限 43 號、1996 年提出海洋界限 117 號、分別就中國在南海依據直線基線主張的海洋權力表示質疑；不過，當時美國並未直接涉入南海爭端中。2014 年在南海仲裁案進行間發布「海洋界限」報告 143 號，清楚說明美國就中國主張南海歷史性權利和海域主張所持之立場，意欲影響當時正在進行的南海仲裁案。

2018 年中國政府針對仲裁裁決提出整體性批判意見，駁斥國際上對於中國主張南海主權管轄的各項論點。2022 年美國再次公佈「海洋界限」報告 150 號，呼應南海仲裁案裁決的內容，直接宣示否決中國在南海所主張的權利，尤其是相當罕見的為中國在南沙群島先制性的繪出若干島礁群的直線基線圖。從美國觀點，這是具有特殊時空環境下美中競爭的戰略需要，啟動在南海法律戰，強調必須保障以規則為基礎的國際秩序。

然而，海洋界限 150 號所述內容卻直接影響我國在南海享有傳統捕魚權和劃定 200 海浬專屬經濟海域與大陸礁層的權利。這其中牽涉到相關國際法、習慣國際法對於歷史性權利的規範、聯合國海洋法公約在南海的適用、東協國家對於南海的約定、以及中國與東協 2002 年的南海各方行為宣言。本研究目的在於探究海洋界限 150 號所牽引出的整體南海法律規範之論辯挑戰，以及南海新一波法律戰蓄勢待發；同時，也檢視我國當前政策不足與需要改進處，並進行研擬我國在國內、外之因應機制，提出對策或修法建議，以助我維護國家利益。

計畫英文摘要

On January 22, 2022, United States Department of State released the “Limits in the Seas No. 150 – People’s Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea” in which study examines PRC’s expansive claims in the South China Sea inconsistent with United Nations Convention on the Law of Sea. It also formally and systemically reflects the final award given by the South China Sea arbitral tribunal in July 2016. Early on, US Department of State issued “Limits in the Seas No. 43 and 117 questioning China’s implementations of straight baselines in the South China Sea. During the proceeding

arbitration, the US issued No. 143 – China: Maritime Claims in the South China Sea” on December 5, 2014 intending to help shape the policy discourse and influence the result.

On the “Limits in the Seas No. 150”, the US specifically focused on denying four categories of PRC’s maritime claims: sovereign claims over maritime features, straight baselines, maritime zones, and historic rights. It was rare that the US even took a pre-emptive step to publicize a South China Sea map simulating potential Chinese version of the straight baselines in the Spratly Islands. From the US perspective, garnered by the US-China strategic competition, it carries not only legal campaign for facilitating possible implementation of the final award, but also political campaign for guarding the rule-based international norms.

As such, it sends a profound impact on Taiwan’s claims in the South China Sea. Following the international legal trend on the South China Sea stipulated by the arbitration final award, Taiwan’s traditional claims in the South China Sea are challenged including historic fishing rights and designated exclusive economic zone and continental shelf. This research intends to examine legal trends generated by the Limits in the Seas, potential lawfare in the South China Sea, and areas of national policies and legal framework to be improved and updated. Based on protecting national interest, it intends to produce a list of policy recommendations to shape up Taiwan’s role in the South China Sea.