



閱讀風起雲湧新南海局勢

國立海洋生物博物館特聘講座 | 嚴宏洋

從 2014 年起在國立中山大學海洋學系宋克義教授的帶領下，我開始參加他在東沙島所主導的東沙環礁研究計畫，進行分析東沙環礁海域「水下聲景」以及「水下動物聲學」的研究。隨著研究上的需要，開始涉獵有關南海主權歸屬的歷史以及晚近的爭論議題的諸多書籍。也曾就我個人的觀察，在國立臺灣大學的「展望演講系列」中，於 2014 年 12 月 5 日以「南海明珠——東沙環礁國家公園的秘幸與啟示」為題目，發表了個人對此主題的回顧及看法 (<https://speech.ntu.edu.tw/ntuspeech/Video/id-118>)。事隔一年七個月後（2016 年 7 月 12 日），由菲律賓於 2013 年初控訴中國在南海的海洋擴權所開啟的南海仲裁庭，決議判定菲律賓所提的十五項訴求幾乎大獲全勝。判定了中國長久以來所主張在南海海域的資源主張歷史性權利，是沒有法律依據的。其中影響臺灣權益最大的是將我們長久以來一直控制的太平島，定義為岩礁，而不是島。換句話說，按照國際海洋法的規定，我們不能以太平島為根據，規畫出兩百海里的經濟專屬區。原先只是中國與菲律賓兩國間的南海紛爭，因這判決的出爐，在一夜之間將這早已潛藏在南海比鄰的諸國間的燙山芋議題，再次搬上國際政治舞台上進行較量。臺灣目前在南海擁有東沙及太平兩島的主權，面對這風起雲湧的新南海局勢，本篇閱讀選粹透過對最近兩年內出版的四本有關南海爭論的書籍介紹，希望可以使得讀者們能瞭解這議題的過往及未來可能的發展。

南中國海歷史主權的回顧—《被扭曲的南海史：二十世紀前的南中國海》／五南

這本篇幅長達 532 頁的專書共有五大章。第一章以 18 頁的篇幅，就南海的基本地理與周邊七國八方給予介紹。所附的三張地圖其文字字體偏小，不容易判讀。因為文中對提及的各島嶼都附有英文名稱，若是能配合 Google Map 或是 Google Earth 來對照會更容易瞭解相對的地理位置。整體而言，南海諸島包含有東沙群島（在臺灣控制下，是現在唯一沒有國際爭議的島嶼）、中沙群島、黃岩島、西沙群島、南沙群島。第二到第五章的主軸在於引用二十世紀前的歷史文獻，探討：遠古南海（十世紀之前）、近古南海（I）—中國篇、近古南海（II）—越南及其他國家篇、近代南海等四大主題。很令人佩服的是，作者引用了大量的中國及越南史料，來佐證他對南海議題的討論，這是西方研究者能力所無法達成的。第五章的結尾最具歷史意義的是：其中第四節有關南海諸島主權的幾件事例之辨析；第五節菲律賓對黃岩島的歷史性權利。這兩節顯示了當時中國法治觀念的缺乏；而相對的，西班牙在美、西戰爭落敗後，把菲律賓割讓給美國時，雙方則是在條約裡，清楚的以經緯度連線的形式，把菲律賓所擁有的島嶼和海域，仔細的畫出。這就突顯了何以去年南海仲裁庭，會判菲律賓勝出的依據。由這實例可以知道，國際紛爭上法理的重要性。而 1947 年蔣介石政府在南海畫出十一段線，就逕自宣稱那是中華民國的領海，根本沒具體的標示其經緯度，因而在國際法上是不被承認。而後續的中華人民共和國政府，將其縮減為九段線，也是明顯的表示不知法治為何物的國家。本書最重要的結論是最後

的一句話：「二十世紀之後南海歷史的重點，不再是歷史性主權，而是法理」。這是臺灣在未來處理南海爭議時最應該有的認知。

為何中國那麼的在意南海？－《南海資源戰：中共的戰略利益》／政務辦公室

這本書的作者是一位專研中國議題的美國研究者，在 2013 年曾與梭菲伊爾（Sophal Ear）共同發表了一本名為《飢餓的龍：中國對資源的需索如何改變了世界》（*The hungry dragon: How China's resources quest is reshaping the world*）的專書而引起了注意。這本後續相關主題的書，則是著眼於分析中國對南海資源戰的佈局。

鄧小平將中國開放後，經濟的迅速發展，對外來能源的依賴性逐漸的提高。如何保持從阿拉伯國家運到中國，在通過南海時不被干擾；加上南海海床被發現蘊藏有大量天然氣和石油這兩大因素，一直是研究者們認為是中國大肆在南海建造人工島嶼，以便造成南海是中國的內海的事實。但是本書的作者，則是在第一篇（共三章）提出了另一種看法：他認為除了考量能源議題外，中國有興趣的是要提昇緩衝區的縱深控制。中國面對來自北方、西方、西南方外力的入侵，有天險的屏障。但對來自東南及東方漫長的海岸線的入侵，幾乎是沒有天險可守。而戰略上最佳的考量，則是將防線往外推。因而在南海上將天然礁擴充成島，然後駐軍是最好的選擇，也可藉機擴充經濟專屬區，使得在攫取天然資源上更是振振有詞。再者，要配合中國「藍色海軍（blue water navy）」的全球佈局，中國已逐步的透過在地投資，在孟加拉、柬埔寨、緬甸、巴基斯坦和斯里蘭卡建立深水港（附設軍事設施）。這些作為主要是要確保原油運送途徑的安全，也可投射中國對印度洋各國的影響力。而南海中諸島的存在與堡壘化，更是上述藍圖的定心丸。

從第二篇（第四至第七章）起，作者分別從日本、菲律賓、美國及越南四個國家的角度，探討與中國在南海問題上的糾結。嚴格來說，日本與中國沒有南海疆界的爭論。有的是在東海的尖閣群島／釣魚台列島的歷史性爭執。雙方也為這一爭執曾造成中國當局讓百姓們排拒日本貨物在中國的流通，從而也造成日本資本的轉移到東南亞國家去投資。但不可否認的是，日本鑑於他自身必須仰賴能源通過南海，因而對於中國在南海的擴島作為，也是一直保持高度警覺的。菲律賓與中國主張的南海領域主權有許多重疊的地方，因而長久以來與中國的紛爭不斷。菲國政府於 2013 年對中國提出的仲裁案，就是這爭執的具體化表現。但中國並沒因為這仲裁案的結果，而減緩了他們在南海的擴展計畫。再加上菲國的現任總統杜特蒂在上臺後，開始採取了「疏美親中」的外交政策，也接受了中國的軍援。因而短期內，中、菲之間針對南海主權的議題，應該是不會浮上檯面。但比較詭異的是，在中、菲雙方的爭端中，美國沒提供什麼援助鼓勵和支持給菲律賓政府。因為美國的算計是：美國的戰略利益並未受到顯著的影響，作者對此一現象的解讀是：「美國對菲律賓的冷漠主因是，並非所有的朋友都是強大的盟邦」，這在國際關係的發展上是很弔詭的。美國在南海沒有任何的領土，但是他們深知在東北亞的兩大盟國：韓國及日本的原油運送命脈，是不能被中國任意招住的。因而在今（2017）年的 5, 7, 8



月美國總統川普派遣美國海軍戰艦以「自由航行與運作（Freedom of navigation operations, FONOPs）」的名義，故意駛入南沙群島中的「美濟礁（Mischief Reef）」離岸 12 海哩內，主要是要向中國表示，雖然中國透過人工造島的手法將美濟礁變成南沙最大的人造島嶼（也是中國在東邊海域中最大的軍事和海監中心），但美國依據國際海洋法第十九款的界定，是不承認它是中國的領土的。美國政府也明白的表示，這項活動仍會在南海持續的進行。而耐人尋味的是，這三次的航行都是美國主動告知國際媒體後，中國再透過官方媒體放話警告。中國這種低調的務實做法，其實也是在告訴美國「反正島礁就是在我手上，諒你也不敢開啟戰端來搶吧？」。看來這種「貓與老鼠」的相互挪揄的動作，會持續的在這兩國之間進行一陣子的。

中國與越南於 1988 年 3 月 14 日在南海景宏島（Sinh Ton 或稱 Sin Cowe Island）附近海域交火，爭端起源於兩國對南沙群島 200 海里專屬經濟海域內所有權及天然資源的爭端。但是這些資源的存在，並無法充分解釋為何中國要與越南以武力相見。其實是攸關軍事力量的投射。知悉南海戰爭歷史的人都知道，日本人在二戰期間曾以南沙群島中最大的太平島為潛艇基地，一度在南海海域內成功的切斷了盟軍的運補路線。現今的中國和越南當然不願類似的歷史的重演，因而不惜代價也要守住南海的防線。也就是說，中、越兩國的拉鋸戰，其實就是雙方的外交、軟實力與霸權的持久戰。因為雙方都不願率先接受示弱的條件，或做出讓對方有利的讓步。而事實上雙方都期待，透過無止境的小規模抗爭，使得對方面臨「爭論疲勞（contestation fatigue）」而使得對方卻步，而不走向戰爭。看來這齣戲，還會持續的演下去的。

1949 年以後臺灣的政府與中華人民共和國沒有任何從屬關係的存在。但不管是國民黨或民進黨執政的政府，都不願意承認中華人民共和國存在的事實。以這本書而言，書名明明是 *China's strategic interests in the South China Sea*，但中文書名卻故意將 China 翻譯為「中共」。更有甚者，文中也故意將中國用詞，一致寫為中（共）。尤其此書是由國防部翻譯印行的，十足的反映了中央政府將近七十年不願面對現實的逃避心態。前一本書的作者黎蝸藤所強調的：「二十世紀之後南海歷史的重點，不再是歷史性主權，而是法理」，國防部的官員們真要好好的一用心想想這句話的含意。

從記者們的觀點看南海議題－《用世界史解讀 4 大國際議題：南海主權 X 中東戰亂 X 人權意識 X 全球暖化背後的故事》／木馬文化

這本書是從兩位「日本放送協會（Nippon Hōsō Kyōkai, NHK）」記者池上彰、增田由利亞的觀點，探討目前世界的四大議題：南海主權、中東戰亂、人權意識以及全球暖化。對於南海的議題，兩位記者是以很簡單的歷史事實，對南海的爭執給予交待。他們說：「1994 年生效的聯合國海洋法公約，中國於 1996 年批准了。按這條國際公約，領海最多不得超過領土外的十二海哩（約二十二公里）。假設中國的主張成立，即使南沙群島或西沙群島是中國領土，整片南海也不是他們的領海。中國享有海洋公約法承認的排他經濟水域兩百海哩，卻不願遵守十二海哩的領海規定」。對中國這樣的蠻橫行為，兩位作者是「只能奉勸他們遵守自己參與的海洋公

約了」。

這一有關南海議題的章節中，最驚聳的一句話，就是第 18 頁的開場白。習近平表示「從鄭和時代起，南海就是我們的」。這是習近平於 2014 年 5 月出席中國國際友好大會暨中國人民對外友好協會成立六十週年的紀念大典時，對南海議題的一段話的摘要。當然，習近平話沒講的那麼的露骨。但兩位作者就以短短的 13 個字，概括了習近平所要表達的理念。過去鄭和穿越印度洋前往中東，確保了印度洋的交通路線，這也是現今中國效法鄭和的戰略。兩位作者將它稱之為「珍珠項鍊戰略」。換句話說，若是把印度看成人臉，這條印度洋航道，就像「珍珠項鍊」一樣，用航道圈成的對印度的包圍網。中國是世界第三大的石油進口國，南海是通往非洲蘇丹或中東石油生產國的石油運輸的生命線。為了確保這條生命線，中國已在緬甸的實兌、孟加拉的吉大港、斯里蘭卡的漢班托塔巴、巴基斯坦的瓜達、爾馬爾地夫的馬拉歐島、肯亞的拉姆等六個國家，透過經濟援助的方式，取得的船隻停泊補給的權利；也是未來他的藍色海軍向印度洋投射影響力所必須的，這是中國的長期戰略。

在這一章節中作者們以相當的篇幅，介紹了當年鄭和下西洋的過往及其對中國的影響和貢獻。作者們認為鄭和當年是以相當和平的手法，開通了中國到非洲的航路。但作者們忘了在 1411 年，鄭和在錫蘭島停靠時，卻介入了當地的政爭，俘虜了國王和諸多王族，還將國王當人質押回中國拘留一段時日後，才將他釋放回錫蘭。這項六百多年前的霸權作法，難保不會再次重演。但是作者們在結語說：「鄭和的功績是非常了不起的。現在的中國，也想重新建立鄭和的大航海時代。可惜他們的思想和方法，與當時的鄭和完全無法相提並論」，證諸中國這十年來在南海的著力方式，我倒是認為作者們的結論應該是要說：「今天中國的作為，是可以呼應鄭和當年的作法的」。

臺灣的智庫學者們如何看待南海的爭論及因應的對策－《南海仲裁案判決後我國的因應之道》／國立政治大學臺灣安全研究中心

戰國時代四君子之一的孟嘗君，在鼎盛時期養有三千「食客」。這些「食客」換做今天的名詞，就是「智庫的成員」，為老闆臨危時出主意的顧問們。民主時代的政府，受制於人事編制以及公務員承上級長官主意辦事的雙重限制，在遇到危急的國際議題時，公部門很容易有政策盲點的出現。這時候沒有從屬關係的大學教授們，就可扮演「食客」（智庫成員）的角色，為執政團隊提供第三方較為客觀的建議，給執政團隊制定對策時的參考。這本專書就是由國立政治大學臺灣安全研究中心發行，由兩位教授、兩位研究員、一位副研究員及一位律師所共同執筆的，提出對臺灣面對南海仲裁案判決後所該有的因應之道，這是一本有時效性的著作。

第一章主題是「仲裁裁決對我國的影響評析」。作者在政策建議的第一條認為要「堅定國家主權：我國對南海 U 形線的主張係依據憲法第四條規定，屬固有疆域，必須繼續堅持。我國在討論南海主權規屬時，不應劃地自限，僅限於太平島……我國如仍採取低調作為，不但達不到求和效果……」。但只要翻閱一下所謂的「中華民國憲法」規定領土是「中華民國領土依其



固有之疆域」，但並未明文定義其範圍。這與蔣介石政府於 1947 在南海上隨意的劃出十一段線的舉動，將南海變成中華民國的領海的舉動一樣的，在國際法庭上是完全沒說服力的。本章的作者若有機會到東沙島或太平島住上一陣子之後，就會瞭解到面對這兩島駐守人員的補給，已經是國家財力上的大負擔了，更何況我們除了這兩島外並沒有其它島或礁的實質控制權，因而對於「不應劃地自限，僅限於太平島」的建議，實在是沒任何實際的用處。

第二篇的主題是「南海仲裁案裁決的影響及臺灣的因應作為」。作者在結語部份建議：「政府應儘速思考鞏固我國地位之道，研擬發佈明確的南海領海基線、專屬經濟海域等重要法律措施……以創造國際新議題」。這是很務實的建議，但也只能就目前擁有的太平島和東沙島為基點。但是在南海仲裁案中，太平島已被降為「礁」，失去了國際海洋法可據以宣告領海及專屬經濟海域的基礎，那這議題要如何接續呢？如同前一章的作者的看法，本篇的作者也贊成與中國透過「二軌管道」進行接觸，在外交上塑造兩岸在南海議題上不相互排斥的印象。這種作法是否能見容於美國和日本這兩個國家？我個人是很保留的。

第三篇主題是「對南海仲裁案裁決書的幾點認知」。作者首先說明了此次的「仲裁庭（Arbitral Tribunal, AT）」是一個臨時性的組成，與「常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration, PCA）」及「國際法院（International Court of Justice, ICJ）」無關。有關九段線的爭議，仲裁庭認為中國對九段線內海洋區域的資源主張歷史性權利缺少了法律基礎。作者認為「仲裁庭刻意進行負面解讀我國太平島為島的事實，不僅無法令人信服，更在無法就原有的文字意義進行解釋與解決糾紛的情形下，還可能創造出新的糾紛……若能固定維持超過一百人生活的太平島都無法被認定為島嶼的話，則舉世尚有許多條件遠不及太平島的小岩礁，但其擁有國卻據以主張 200 海里的專屬經濟海域或大陸礁層，顯然未來衍生更多的爭端」。作者在本篇結尾的政策建議有四點。「第一，瞭解 U 形線、運用 U 形線、並且絕對不能放棄 U 形線」。這論點看來是「義正嚴詞」，但事實上這些過去劃定領海的作為，根本是沒有法律根據的。這論點在仲裁庭已被否決了。「第二，U 形線主張與國家的領土、疆域和主權相互連結」。這是很大的盲點。因為又是拿中華民國憲法第 4 條規定之「固有疆域」為依據。但那是文字很含糊的述說而已；更何況，今天的中華民國所能掌控的疆域，早已和 1947 年時相差很大了。那到底什麼是固有疆域呢？「第三，以執行面展現太平島為島嶼的事實」。對於這點看法，我認為是很務實的。但對於宣告專屬經濟海域的動作，可能只是「口頭喊爽」的而已。因為敢宣佈的話，就必須要有實質的護漁行動。太平島距離臺灣高雄港遠達 1,600 公里，要派海巡艦艇去捍衛半徑為 200 海里（約四十萬平方公里，臺灣面積十一倍大）的海域，是連中國都燒不起那些柴油的，更何況臺灣呢？以我過去數年在東沙島的觀察，我們一開始是對侵入 12 海里捕魚的中國及越南漁船，透過海巡艦艇驅離。但這種「貓趕老鼠」的行動，不是我們油料有限的海巡署能一直玩下去的遊戲。去年起島上蓋了拘留所，開始逮捕非法捕漁的漁民和扣留船隻（包括臺灣人。因為東沙是海洋國家公園，除研究需要外，不准有任何漁獲行為），犯罪者必須繳付罰金後，才能放人、放船。這種直接打擊荷包的做法，已對非法到東沙海域捕漁產生了很明顯的遏止作用。

這方法也可運用到太平島的護漁行動。

第四篇的主題是「南海仲裁案對臺灣的影響與應對之道」。本篇的作者很嚴肅的認為：「這裁決案的結果是，該庭認為「國家」與「政府」不同。「中華民國」以及「中華人民共和國」是「政府」的名稱，這兩個政府在 1949 年之前與之後，分別代表「中國」這個「國家」，臺灣做為中國的一部分，尚未獨立。仲裁案實體判決扯下臺獨基本教義派，給臺灣穿上國王新衣，讓蔡政府情何以堪？」那這實體判決在國際法的意義下，臺灣要有如何的因應呢？作者認為：「臺灣應以 U 形線在西菲律賓海內的那幾段，做為未來與周邊國家進行海域劃界談判時的最初立場（起價），不受到本仲裁判斷之影響。我國政府未來仍然可以拿 U 形線做為談判籌碼，在法律上沒有問題」。再者，作者認為臺灣應對判決的結果的對策是：「應該思考在南沙群島的太平島畫出領海基線，據以主張專屬經濟海域及大陸礁層」。但現實的問題是：能畫出線，卻無法透過實質的執法去展現控制的事實，那又有何意義呢？

第五篇的主題是「因應南海仲裁裁決之道與政策建議」。這兩位撰稿人與前述幾位的共同點是：「呼籲政府在南海議題上與中國保持所謂的「二軌交流」機制，進行溝通減少歧異，以避免雙方「未說先做」而傷及各自的南海主張」。作者們認為可行的溫和的遞出橄欖枝的作法是：「譬如積極回應兩案學者於「第 14 屆海峽兩岸南海問題學術研討會」所討論之「兩岸南海學術指導委員會」成立事宜，為兩岸關係順勢搭起一個橋樑」。但令人好奇的是：雙方政府真的會聽幾位學者來對政策下指導棋嗎？

第六篇的主題是「菲律賓外交政策變化對南海形勢的影響」。這篇文章應該是整本書中唯一沒有參雜意識形態，而針對問題提出實質的看法及提出應對的對策的文章。作者認為「杜特蒂檢討過去的外交政策，而擬出疏美國親中國的政策立場。根本上弱化美國涉入南海的基礎。臺灣介於美、中之間在南海的局勢中，宜思考揚棄低調不惹事的傳統思維，改以堅定的態度，強力推動暨有的南海作為。從堅定的政策作為中，在南海創造新議題，至少讓相關國家體認臺灣的重要性與維持相當的強度」。但細節要如何去執行呢？作者沒具體的給予說明。

讀完這本書後，使我想起三年前在一個國際會議上與一位中國廈門大學研究南海議題的教授的對話。他說：「其實我們很感謝你們在東沙島和太平島的經營。你們幾十年來花了那麼多人力及物力，去保有那兩個島，其實也是在為中國守衛邊疆國土。雖然目前是你們的，但終究還是中國人的」。

十三世紀的義大利神學家湯姆斯阿基納（Thomas Aquinas）曾說過「對只讀過一本書的人要小心（Be aware the man of one book. 拉丁文原文為 Homo unius libri）」，他的意思是在強調若對一件事的視野太窄了，是會影響對大局的判斷。從本篇的書評所介紹的四本針對南海議題所出的專書來看，每本書所展現的的觀點是大不相同的。從這四本書觀點的差異度，可以知道要瞭解一個具有爭論性的議題，絕對不能只讀一本書就想能知曉其來龍去脈的。那大家就多讀書吧！



延伸閱讀

1. 黎蝸藤著。《被扭曲的南海史：二十世紀前的南中國海》（臺北：五南，2016）ISBN 9789571184579
2. 西格佛里多·伯格斯·卡塞雷斯作，童光復翻譯。《南海資源戰：中共的戰略利益》（臺北：政務辦公室，2016）ISBN 9789860487893
3. 池上彰、增田由利亞著，葉廷昭譯。《用世界史解讀 4 大國際議題：南海主權 X 中東戰亂 X 人權意識 X 全球暖化背後的故事》（新北市：木馬文化，2016）ISBN 9789865829551
4. 劉復國、甘逸驊主編。《南海仲裁案判決後我國的因應之道》（臺北：政治大學臺灣安全研究中心，2017）ISBN 9789860512403