

# 「中、菲、越三國南海聯合海洋地震工作協議」之研析

王冠雄\*

## 背景

2005年3月14日，中國海洋石油總公司、菲律賓國家石油公司(Philippine National Oil Corporation)和越南石油與天然氣公司(Vietnam Oil and Gas Corporation)共同簽署「在南中國海協議區三方聯合海洋地震工作協議(Agreement on Joint Seismic Survey of the South China Sea，以下簡稱『聯合工作協議』)」，依據該「聯合工作協議」的內容，代表三國的三個石油公司將於未來三年內，在面積為14.3萬平方公里的海域內聯合進行海洋地質研究和考察。聯合工作協議主要目標在使用地震和地球物理方法以查明該海域的地質結構和油氣儲量，並確定是否具有商業開採價值。

根據報導，三家石油公司當天還發表聯合新聞公報，表明此一「聯合工作協議」明確表達了三方聯合考察南海協議區內石油資源儲量的意願，但此一協議不會損害各國政府在南海問題上的基本立場。

## 聯合協議之政策及戰略意涵

關於中、菲、越三國簽署「聯合工作

協議」所展現的意涵，可以由以下三點加以觀察：

### 一、政治意涵大於經濟意涵

此一「聯合工作協議」所啟動的行為在於勘探石油及天然氣的初始階段，能否證明此一協議的工作區域中蘊藏有豐富的油氣資源，仍為未定數。且若證明此一協議的工作區域中有豐富的油氣蘊藏，則後續之管理與經營工作更需要進一步縝密規劃。因此，在目前階段，中、菲、越三國同意進行聯合勘探的意願，主要的意義在於表達了三國在南海爭端中「擱置爭議，共同開發」的政治意願(polynomial will)。特別是三國石油公司於簽訂協議之後，今年4月28日中國國家主席胡錦濤訪問菲律賓時，與菲律賓總統艾若育發表之聯合聲明中表示，中菲關係已經進入夥伴關係的黃金時期，兩國決定建立致力於和平與發展的戰略性合作關係。並願繼續深化農業合作，拓展礦產資源開發合作，促進防務與安全合作，持續努力維護南海地區的和平與穩定，並對中、菲、越三國石油公司簽訂「南海聯合海洋地震工作協議」表示歡迎。胡錦濤並在談話中表示，南海的共同開發為雙邊及多邊的關係發展做出了貢

\*作者現職為國立台灣海洋大學海洋法律研究所副教授

獻，因此可見三國石油公司所簽訂的「聯合工作協議」所具有的政策意涵。

## 二、中國海洋戰略的反射

中國近年來經濟大幅發展的結果，使其對於能源的需求大為增加，自1993年中國成為石油進口國以來，中國在石油及油品的消耗上持續增加。根據估計，中國目前是世界第三大石油進口國，僅次於美國與日本，同時預估到2020年時，中國每日對石油的需求將達1005萬桶，屆時將超越日本，成為世界第二大石油進口國。在此情況之下，中國政府對於能源的供應安全和海道運輸安全表達高度的關心，這顯示出中國有意維持南海至麻六甲海峽的海運安全，亦使其在處理能源安全的過程中，展現出更明顯的現實主義色彩。

## 三、中國南海政策的內涵

吾人在觀察三國「聯合工作協議」時，不能將其獨立觀察與進行評析，應將其與近年來一連串的發展進行整合式的分析。自2002年11月中國與東協簽署「南海各方行為宣言(The Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)」始，中國即表現出在處理南海議題上的態度由強調單方對單方的談判，轉變為中國與東協國家的多邊協商，以若干功能性質之領域作為合作的項目，例如海洋環境保護、海洋科學研究、航行和交通安全、海難搜救、打擊跨國犯罪（例如：毒品走私、海盜及武裝劫掠）等項目。

除前述直接與南海爭端有關的行動之外，中國在2002年與東協簽署「中國與東

協全面經濟合作架構協定(Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between ASEAN and China)」，期望在2010年以前建立「自由貿易協定(FTA)」，並且在經濟合作架構協定中提出「提前收割計劃(Early Harvest Programme, EHP)」，積極期待雙方在正式締結FTA之前，先針對某些產品項目提出關稅減免。此外，在2003年時，東協與中國強化彼此政經合作的態勢更顯明朗，當年在印尼峇里島舉辦的東協與中國例行高峰會議上，雙方一共簽署了三份文件，包括「東協與中國之和平與繁榮戰略夥伴關係宣言(Joint Declaration of the Heads of State/Government of the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China on Strategic Partnership for Peace and Prosperity)」、「東南亞友好合作條約(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)」，以及「東協與中國全面經濟合作架構協定之修正議定書(Protocol to Amend the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation Between the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China)」，更加深化了中國與東協國家之間的互動關係。

以上近期的發展皆表現出中國在處理東南亞外交事務上所呈現出的自信與政策轉變。

## 我國的因應對策

### 一、我國南海政策重心應當建構在國家安全主軸之上

無論在能源的供應補給線、航運交通線、抑或是與東南亞國家的接觸互動上，我國均倚賴南海的戰略空間。冀求此一動線不致中斷，特別是在以國家整體性安全做為國家安全思考基礎的今日，將南海政策的決策思考設定在以國家安全為基礎的層面上，益發有其重要性，並能藉此彰顯我國南海政策的重心。

## 二、行政院「南海小組」的實質架構應當重組

根據過去的執行經驗可知，由內政部擔任本小組的召集單位，在業務的推動上至多僅能扮演協調者的角色，遑論主導研擬、因應、以及政策推動功能之發揮。甚至，因為長期以來南海事務未受到應有的重視，使得「南海小組」形同虛設。睽諸南海海域對我國家安全的重要性，「南海小組」的功能性應當加以重整與強化，並由單純的「領域」概念擴充至「國家安全」的層面。同時，為求我國整體海洋事務與政策的制訂和推動，應當儘速設立海洋事務專責機關，俾能以整體海洋政策的思維，處理南海事務。

## 三、重新檢討修訂我國現行「南海政策綱領」之內容

我國現行「南海政策綱領」之內容應當進行修正與必要之調整，俾能符合當前我國所面對之南海新情勢。特別是在中、菲、越三國聯合工作協議簽訂之後，對於我國在南海的權益產生影響，在未能立即反應的情況下，當前應思考採取實際的行動，以免我國在受到日後「禁反言（estoppel）」的原則影響，喪失了我國在國際法上所能主張的地位與權利。

「南海政策綱領」中強調「強化戰備整備加強巡弋、捍衛南海諸島」而論，然民國89年2月1日開始運作的行政院海岸巡防署卻出人意外地承接國軍駐防東、南沙的任務。易言之，一項本應由「守土有責」的國防武力所承擔之工作，轉交由僅具維護海岸海域秩序的司法執行單位來負責，無論從實際業務的推動來觀察，或是由南海周邊聲索國的實踐觀之，均超乎正常之思考，難以應付詭譎多變的南海情勢。為能彰顯我國在此一區域存在的事實，建議能夠透過調整恢復國防守備能力，並加強海域執法功能，以反應中、菲、越三國聯合工作協議之簽署與執行。

## 四、設立南海海洋生態保護區，反制中、菲、越三國聯合工作協議之推動

建議設立南海海洋生態保護區，以生態保育與資源保護的角度，反制中、菲、越三國聯合工作協議之推動，以便維護我國在南海的實質權益與太平島周邊海域的權利。為達此目標，應當加強與擴充我國目前駐守在東沙島與太平島上海巡署官兵的執法能量，使具備司法警察能力及身份的海巡署隊員，能夠針對在東沙島和太平島周圍海域的非法捕魚、海盜、污染等案件建立並記錄執法案例，進而對其他鄰近島嶼及水域執法，彰顯我國執法能力在此一地區存在的事實。經由案例的累積，當可有效展現我國執法管轄能力，並且排除中、菲、越三國因為勘探作業所帶來的環境破壞。此一政策選項的原因在於使我國的執法行為能力可與國際社會的主流思考接軌。