

南沙主權糾紛對台海兩岸關係的 意義與影響

陳欣之

(法國巴黎第一大學國際關係史
博士候選人)

摘要

中華民國與中共各自宣稱擁有南沙群島主權，但是中華民國對中共在南沙伸張主權的行為，長久以來採取默示的行為，在某種程度上，侵害了中華民國對南沙群島的主權主張，讓中華民國強調兩岸分治的事實主張產生了矛盾，更加劇中共「一個中國」非事實主張的氣勢。東協部分國家雖亦為南沙主權糾紛的當事國，卻因為支持中共「一個中國」的論調，排斥中華民國參與解決南沙主權糾紛的意願，使得中華民國未能在此一國際問題上表達立場。更有甚者，中共不放棄以武力解決兩岸統一問題的立場，讓中華民國領有的南沙太平島，亦不能自外於中共的武力威脅及軍事攻擊之外，進而為和平解決兩岸分治現況與南沙主權糾紛的期望，投下負面的陰影。中華民國目前採取的南沙糾紛處理政策，亦沒有換取中共的善意回應。為了和平解決南沙主權糾紛，中華民國應重新檢討現有的南沙政策，強調中華民國與中共二者分別治理部分領土的現實，為和平解決兩岸問題帶來新的思考方向。

關鍵字：中華民國、中共、兩岸關係、南沙群島、主權爭端

* * *

壹、前言

南沙群島主權糾紛自一九三〇年代起萌芽，至今此一問題不但沒有顯現出任何和平解決的可能性，其複雜性隨著目前東亞地區戰略情勢的改變，反而愈演愈厲，成為東亞地區最可能爆發軍事衝突的熱點之一。

南沙群島主權紛糾的複雜性，主要牽扯著東亞地區地緣戰略，以及該爭端地區所



潛藏的經濟資源利益。就安全角度而言，衆多討論此一問題的研究成果，主要焦點集中在中共在下一個世紀將成爲東亞區域強權，伴隨中共增強中的海空軍戰力，使得南沙主權糾紛演變爲軍事衝突的可能性猝然升高。中共的過去行爲更顯示，北京從未排除以武力解決或是維護其主權宣示的可能性。

若說越南、馬來西亞、菲律賓與汶萊等東南亞國家籠罩在「中國威脅論」的陰影中，身爲南沙主權爭端者之一的中華民國，則從未擺脫被中共直接武力攻擊的可能性。中共與中華民國雖認爲「中國」^①在歷史上與法理上，擁有對南沙群島的主權，^②但是兩岸的對峙局面，尤其是一九九五年至一九九六年間台海兩岸的政治角力，使得研究南沙主權糾紛的學者不能迴避一個討論課題：南沙群島由於中共以武力解決台海兩岸統一問題的決心，成爲台海不穩定局勢的延伸。

本文以中華民國對南沙群島的主權宣示爲起點，試以中華民國的觀點，在台海兩岸尚未排除敵對軍事衝突的前提下，探討中華民國目前領有的南沙太平島，對中華民國的兩岸政策及外交環境影響，以及對東亞地區安全局勢的意義。希望能由另一角度的分析，爲南海主權糾紛在區域安全問題的地位，提供更深層的思考。

貳、中華民國對南沙群島的主權立場

中華民國一直堅持擁有南沙群島的主權。在南京國民政府時期，中華民國採取內部宣示的方式，宣達對南沙群島的主權。雖然法國與日本均曾將南沙群島納入其主權管轄之內，但中華民國對南沙群島主權糾紛是採取消極的態度。二次大戰結束後，中華民國才開始派軍駐紮在南沙群島的太平島。

中華民國對南沙群島的主權宣示，依目前可查詢的文獻顯示，最早是在一九三五年三月二十二日南京國民政府水陸地圖審查委員會第二十九次會議的決議；在該次決議中，該委員會認定：「東沙島、西沙、南沙及團沙各群島，除政區、疆域各圖必須添繪外，其餘析類圖中，如各島位置軼出圖幅範圍，可不必添繪。」^③這項規範當時中華民國各種地圖規格的官方機構決議，是中華民國政府最早表達擁有南沙群島主權的文件。不過這項宣示是採取內部規範的方式，並沒有向世界各國表達中華民國這項立場。當時法國政府早在一九三三年七月二十六日向各國宣示占領南沙群島中的部分島礁，並將這些島礁納入其主權管轄之下。中華民國政府雖曾向法國提出對該項宣告

註① 現今中華民國與中共對「中國」的定義並不相同。中華民國認爲目前是一個「分治的中國」；中共則認爲「中國」的合法代表是中華人民共和國，在台灣的中華民國僅是其主權管轄下的一個地方政府。

註② 有關中華民國與中共對南海諸群島的主權宣示，請參見陳鴻瑜，*南海諸島主權與國際衝突*（台北：幼獅文化事業公司，民國76年3月）；韓振華，*我國南海諸島史料匯編*（北京：東方出版社，1988年7月）；Marwyn S. Samuels, *Contest for the South China Sea* (New York: Methuen, 1982).

註③ 「水陸地圖審查委員會第二十九次會議紀錄，民國二十四年三月二十二日」，國史館檔案，國民政府，內政部，491-5。決議中的南沙，指的是今日的中沙群島，團沙是今日南沙群島。



保留權利的外交照會，^④但是爾後並沒有進一步地交涉。一九三九年三月三十日，日本政府宣告將南沙群島納入日本台灣殖民政府高雄州的管轄之下，當時中華民國正與日本處於軍事衝突的狀態中，^⑤如同日本對其他中國領土的侵略行爲，中華民國政府並沒有向日本提出外交抗議或是交涉。

二次大戰結束，中華民國雖以派兵駐守的方式強化對南沙群島的主權立場，但是一直沒有透過外交照會，向各國宣示中華民國對南沙群島的主權。一九四六年十二月十二日，中華民國海軍太平號與中業號軍艦抵達太平島，中華民國政府官員在島上立碑並且舉行接收南沙群島的儀式。隨後艦隊於十二月十五日返航，沿途並且巡視了中業島與雙子礁等島礁。另在南沙太平島上，則派駐了少量的中華民國海軍官兵。一九四七年十月間，中華民國內政部以內部命令的方式，公布東沙、西沙、中沙與南沙群島及所屬島礁的名稱，並宣稱該四群島已爲中華民國政府國防部及各有關機關接收。^⑥也就是說，南沙群島已處於中華民國管轄之下。但是隨著中華民國政府在國共內戰的失利，駐防南沙太平島的中華民國海軍官兵，在一九五〇年撤退到台灣。

菲律賓意圖將南沙群島部分島礁納入其主權管轄的態度，使得中華民國政府在一九五六年再度派兵進駐太平島。一九五六年五月十一日，菲律賓海事學院（Philippine Maritime Institute）院長克洛馬（Thomas Coloma），宣布在南海的巴拉望群島以西發現一群無主島嶼，並在該群島升起菲律賓國旗，宣稱加以占領，並且將占領的諸島更名為「卡拉揚群島」（Kalayaan，自由地）。五月十六日，克洛馬致函菲律賓副總統兼外交部長賈西亞（Carlos Garcia），表示他及一些菲律賓國民基於發現與先占的權利，已占領卡拉揚群島。而所謂的卡拉揚群島，實際上是現今南沙群島的部分島礁。

克洛馬的行動引發了中華民國的注意。中華民國政府初步評估，南沙群島「就軍事上著眼於台澎防衛作戰無甚價值，且因國軍能力所限，支援補給與維護不易，暫不派兵占領，但應請外交部，對菲方以外交方法達成維護領土主權之目的。」^⑦但中共隨後亦宣稱擁有南沙群島主權，加上菲律賓對南沙的意圖，使得中華民國改變了對南沙群島的政策。當時中華民國仍強調對全部中國領土行使管轄權與主權；爲了向國際

註④ 有關該項照會，原文爲：「近據報載，法國政府，現將安南與菲列賓間中國海內之九小島，豎旗佔領；並正式宣告該小島自後將屬法國領土。中國政府，對於斯舉，甚爲重視，擬請貴公使將各島名稱、地位、及其經緯度分數，查明見復。中國政府未經確實查明前，對於法國政府上述之宣言，保留其權利。」請參見「密，（將法佔九小島名稱、地位及經緯度查明見覆）（民國二十二年八月四日 歐字第四一四三六九號）」，外交部研究設計委員會編印，外交部南海諸島檔案彙編（台北：外交部，民國84年5月31日），頁50~51。

註⑤ 雖然自民國1937年7月7日盧溝橋事變後，中華民國與日本實際上是處於交戰狀態，中華民國政府一直到日本於1941年12月7日攻擊美國珍珠港海軍基地之後，才正式對日本宣戰。

註⑥ 「南海諸島整頓竣事，內政部公布各島名」，中央日報（南京），民國36年12月1日，版4。內政部公布各島嶼名稱公文爲民國36年10月16日方字第〇八八〇號；該公文內容請參見外交部研究設計委員會編印，外交部南海諸島檔案彙編，頁624~625。

註⑦ 「爲函復對南沙群島事件辦理經過情形請查理由，國防部函外交部（民國四十四年八月十五日(44)英苓字第一八〇號」，同前註，頁817。



間顯示中華民國政府是唯一中國合法政府的代表性，中華民國在當年六月至七月間，三度派遣軍艦航向南沙群島的部分島礁，在太平島上駐軍，成立南沙守備區，各艦艇巡視並登陸偵察了西月島、中業島、敦謙沙洲、鴻庥島、南威島、南鑰島、南子礁及北子礁等島礁。^⑧中華民國駐太平島守軍此後維持定期的換防，但是台北亦沒有占領其他的南沙群島島礁。

以武力強硬主張對南沙群島的主權宣示，從未是台灣對南沙主權糾紛的政策，不過中華民國政府也從未放棄對南沙群島的主權。中華民國主要是透過外交的宣告，或是抗議其他各國在南沙群島的活動，或是表達對區域安全的關切，表明中華民國對南沙群島的主權立場。不過對於中共在南沙群島的活動及軍事占領行爲，除了一再口頭宣示中華民國的主權立場之外，並沒有其他的表示。

對於中共占領南沙群島部分島礁的行動，中華民國是採取默示的態度。中共早期雖僅以外交聲明的方式，宣稱擁有南沙群島主權，不過自一九八七年開始，便以更積極的態度涉足南沙。中共在一九八七年藉口依聯合國教科文組織（UNESCO）決議，在南沙建立氣象觀測站設施等理由下，派海軍艦艇護送研究人員，在南沙群島的礁石上建立觀測站，並派員長期駐守，先後占領了永暑礁等八個礁石。不久中共就與越南發生衝突；一九八八年三月十四日，中共海軍艦艇與越南海軍在南沙赤瓜礁進行了小規模的海戰，造成越南三艘船艦及部分人員的損傷。^⑨當時中華民國的態度十分模糊。有報導指出當時國防部長鄭爲元表示，如果北京提出要求，台灣會予以協助，共同防衛南沙島礁，對抗第三者。^⑩雖然台海兩岸政府對何者代表「中國」存有分歧，但是在南海主權糾紛問題上，當時中華民國則顯示了某種程度的善意與共識。

隨後中共在一九九二年二月二十五日通過「中華人民共和國領海及毗連區法」，其中第二條規定：「中華人民共和國領海爲鄰接中華人民共和國陸地領土和內水的一帶海域。中華人民共和國的陸地領土包括：中華人民共和國大陸及其沿海島嶼、台灣和包括釣魚台島在內的附屬各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島及其他一切屬於中華人民共和國的島嶼。中華人民共和國領海基線向陸地一側的水域爲中華人民共和國的內水。」接著中共國家海洋石油總公司在一九九二年五月八日，與美商克里斯頓能源公司（Crestone Energy Corp.）簽訂合約，劃定南沙萬安灘盆地北部 21 礦區供克里斯頓能源公司探勘油氣。^⑪此舉觸發中共與越南之間的領土糾紛，更加劇了南沙群島爭端的複雜性。爲此一九九二年七月二十二日，東南亞國家協會部長會議通過了東協南海宣言（ASEAN Declaration on the South China Sea）。在宣言中，東協表達了解決南沙群島主權爭議的期望，強調應以和平手段解決南海地

註⑧ 有關中華民國在一九五六年派艦隊登陸偵察巡邏南沙群島並恢復在南沙太平島駐軍的經過，均參見海軍巡弋南沙海疆經過（台北：台灣學生書局，民國73年6月再版），第五篇「本軍奉命偵巡南沙海域之經過」，頁93~173。

註⑨ 「中國海軍披露南沙海戰情」，大公報（香港），1988年4月1日，版2。

註⑩ Shim jae Hoon, "Blood Thicker than Politics", *Far Eastern Economic Review*, May 5, 1988, p. 32.

註⑪ "Territorial Disputes Simmer in Areas of South China Sea," *Oil & Gas Journal*, July 13, 1992, p. 20.



區所有主權與司法管轄權的問題，避免訴諸武力。^⑫中共在南沙群島的主權宣示行為並沒有中止，一九九五年及一九九八年爆發的「美濟礁事件」，更引發了菲律賓與中共間的緊張。此舉顯示，在東協通過南海宣言後，中共並沒有停止在南沙群島建立永久基地與擴張占領島礁的企圖。

中華民國對南海主權糾紛的注意，在中共軍力積極深入南沙群島後，被動地作出回應。一九九三年四月間，中華民國通過「南海政策綱領」，宣稱南海歷史性水域界線內之海域是中華民國管轄之海域，中華民國擁有一切權益；中華民國政府願在維護中華民國主權的原則下，和平理性的基礎上，開發此一海域，並願依國際法及聯合國憲章和平解決爭端。^⑬當時，中華民國仍十分堅持對南沙群島擁有排他性的主權，中華民國駐軍南沙太平島，亦一直是一個為其他主權爭端國所熟知的事實。不過中華民國面對中共勢力侵入南沙群島，並沒有採取任何實質行動，或是口頭的譴責，亦沒有針對此點與中共當局進行協商，僅是維持沈默的態度。

在一九九五年的美濟礁事件中，中華民國並未正面譴責中共在南沙擴張行為。中華民國外交部發表聲明指出，中華民國堅持對南沙群島歷史性水域（所謂U型線）的主權立場絕不改變。對於中共的行為，僅表示反對任何足以引發新爭端之挑釁行為，並支持區域內以和平方式解決爭端之作法。台灣並表示，支持擱置主權爭議共同開發資源的觀點。在另一方面，中華民國亦表達了繼續積極參加「處理南海潛在衝突研討會」（Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea）國際會議，並與南海周邊國家充分合作，避免引發潛在衝突的態度。^⑭

雖然中華民國如同中共，從未放棄對南沙群島的主權，但是中華民國政府在一九九六年的台海飛彈危機後，這種堅持南沙主權的立場，有了策略性的軟化。中華民國總統李登輝在面對此一問題時，不再有隻字強調對南沙的主權，除一貫要求暫時擱置主權爭議，共同開發的立場外，更提議邀集有關國家共同集資，籌設國際開發公司，共同開發當地資源，把盈餘所得提供各國作為基礎建設基金。他更相信以共同經濟利益取代軍事對抗，透過對話方式解決彼此紛爭，並減少軍力部署，才是化解南海緊張局勢的最佳方式。另一方面，他再度表達了中華民國積極參與「處理南海潛在衝突研討會」，並爭取在台灣舉行「航行、船運暨通訊安全技術工作小組會議」（TWG on Safety of Navigation, Shipping, and Communications）的意願，其理由不僅因為中華民國關切海上交通線安全的問題，更因為這是身為南海國家一份子所應盡的義務。^⑮

吾人可以看到，自一九九六年台海飛彈危機後，中華民國政府對南沙群島主權糾

註⑫ “ASEAN Declaration on the South China Sea,” *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 9, No. 2 (November 1992), pp. 240~241.

註⑬ 「南海政策綱領」，中華民國內政部，民國82年4月13日。

註⑭ 「外交部聲明，民國八十四年五月十一日」，中華民國外交部新聞文化司編，外交部聲明及公報彙編，中華民國八十四年元月一日至十二月三十一日（台北：外交部，民國85年11月），頁41~42。

註⑮ 「李登輝赴「亞太安全國際論壇」成立大會開幕典禮講話。民國八十六年九月一日」，錄自中華民國新聞局輯印，李總統登輝先生八十六年言論選集（台北市：新聞局，民國87年），頁173~174。



紛的處理態度有了些微的改變。一則是中華民國政府雖表明自身是「南海國家一份子」，^⑥卻不再強調中華民國對南沙群島歷史性水域的主權。相反地，在以具體方案支持擱置主權糾紛，共同開發的建議之外，更提出了減少軍力部署的建議。再者，由於與東南亞其他南沙主權宣稱國之間並未有正式的外交關係，參加「處理南海潛在衝突研討會」所屬技術工作小組會議，成為中華民國參與東亞安全與對話機制的一個踏板。

叁、中華民國在南沙群島行使主權的困境

中華民國對南海採取相當節制的政策，主要原因在於沒有足夠的兵力投射力量，可以支持其主權主張。^⑦在外交層面上，東南亞國家雖然認為中共在南海主權糾紛問題的態度，是檢證中共能否能搏得東南亞國家信任的一個重要指標，^⑧但是東南亞國家在不願開罪中共，引發不必要爭議的前提下，均支持中共的「一個中國」立場，不承認中華民國是一個政治實體的現實。此一態勢，為中華民國藉由南海問題有關國際會議擴大與鄰近國家政治交流的企圖，增添了許多負面的因素。

五十年代中華民國政府駐軍南沙太平島，宣示對全部南沙群島主權以來，政治考量一直大於實質上的軍事戰略必要性。一九五六年中華民國派兵駐防太平島之前，中華民國國防部就評估，太平島對防衛台灣本島及周邊重要島嶼，並沒有任何戰略價值。雖然中華民國外交部曾認為太平島可以監視中共在海南島及越南的活動，而且太平島的磷礦可作為台灣的肥料生產地之一，更可作為台灣遠洋漁業的基地。^⑨但是最後致使中華民國駐兵太平島的最大原因，仍是政治考量。當時為維護南京政府時期以來，中華民國對南海諸島的主權主張，更為了向海內外華人顯示中華民國政府具有保衛國土，抵抗外國侵略的正當性，進而呈現，中華民國是國際社會中唯一中國合法代表的內在與外在意義，作出了向太平島駐軍的決定。

對中華民國而言，太平島在軍事、經濟、政治與外交上雖不能說是毫無價值，但是其價值都是可以替代的，或是要花費巨大的代價維持這些價值。太平島東西最長一千二百七十公尺，南北最寬三百五十公尺，平均高度為三點八公尺，總面積約為零點四三二平方公里，^⑩距離台灣高雄的距離約為一千七百公里。由於南沙太平島附近海

註⑥ 同前註，頁174。

註⑦ 林正義，「中華民國的南海政策」，收錄於楊志恆等著，我國應有的南海戰略（台北：業強出版社，1996），頁39。

註⑧ Jusuf Wanandi, "ASEAN's China Strategy: Towards Deeper Engagement", *Survival*, Vol. 38, No. 3 (Autumn 1996), pp. 121~123.

註⑨ 「密（關於維護我對南沙群島之領土主權事：重行駐守），外交部函國防部民國四十四年七月十三日外（44）東二字號第〇〇六九〇一號」，外交部南海諸島檔案彙編，頁815~816。

註⑩ 有關南沙太平島的長寬面積資料均不相同，在未取得更進一步的確實官方數據前，茲先依據鄭資約，南海諸島地理誌略（上海：商務印書館，民國36年），頁45；該書記錄中華民國政府在一九四六年測量的結果。雖經由多年的人工建設，太平島的實際長寬面積或雖有所變動，但應不致相差太遠。



域暗礁密布，水文狀況至今仍未有經過詳細的調查，主要的海運航線完全不經過此一地區，因而所謂太平島能發揮監控附近海運航線的戰略功能，仍有待深究。二次大戰時期，日軍雖曾在此地建立海軍輕型艦艇泊地與水上飛機基地，以及基本的氣象觀測站，但太平島最多只是日軍由台灣進犯東南亞的前進哨站；而且此一地位是建立在擁有完全制空權的基礎上，二次大戰末期日軍失去東南亞地區的制空權之後，太平島就失去了其戰術上的價值。對軍事戰略上無意「南進」的中華民國而言，監控南海海運航線，似乎是一個軍事資源的浪費。

實際上，軍事上易攻難守是所有南沙島礁的特點，另外缺乏淡水及必要的維生食物，使駐防在南沙太平島的守軍，從一般的糧食淡水到彈藥補給，都極度依賴台灣本島的補給，此點限制了太平島守軍長期堅守待援。從外在支援的角度探討，目前中華民國海空軍並不能在太平島戰事發生或是面臨武力威脅時，對該島的守軍進行有效的火力支援，或是後撤作業。強化太平島海空防衛兵力所付出的代價，帶來的是台海周邊海空防衛戰力的極度削弱，這是中華民國領導階層與軍方所不能承擔的決策苦果。

相較於其他東亞地區國家，中華民國海空軍現役裝備的性能與數量，都是一股不容忽視的戰力，不過地理因素限制中華民國在南沙太平島投射軍力。中華民國空軍現役的F-16A/B、幻象2000-5型與經國號戰機，作戰半徑都不能遠達太平島，而且中華民國至今沒有空中加油機，完全不能延伸這些新型戰機的戰力。中華民國海軍的主要艦艇數量與素質，亦在東南亞國家或中共之上，不過要遠赴一千七百公里外的太平島進行長期作戰，在沒有空中掩護的情況下，不禁令人回想二次大戰日本聯合艦隊在菲律賓雷伊泰灣，被美軍戰機殲滅的命運。基本的武器性能、後勤支援與地理因素限制，使得中華民國海空軍在防衛台澎金馬上有相對優勢，但對於遙遠的太平島，能投注在該地的戰力則顯得十分薄弱。相反地，馬來西亞、汶萊、菲律賓與越南等國的海空軍數量與素質雖與中華民國的海空軍有一段距離，但是這些國家占據的南沙部分島礁都接近該國本土，能夠適時地獲得本土基地的火力支援；加上以逸待勞，中華民國以軍力強力維護對南沙群島主權顯得心有餘而力不足。相對地，中共空軍在裝備作戰半徑遠達一千五百公里的SU-27型戰機後，空中掩護能力已可涵蓋南沙群島海域，可以支援中共海軍對南海投射強大的戰力。

在區域戰略情勢評估上，中華民國軍方認為中共是造成南沙群島軍事衝突的最大可能來源。不過中華民國國防部認為，在美國與日本基於南海海上航道安全，將美日安保條約適用範圍擴大至南海地區，以及其他亞太地區國家嚴重關切下，中共為鬆懈國際間對其軍備擴張的戒心，主張暫時「擱置主權、共同開發」；因而中華民國軍方評估，短時間南沙地區尚不致發生大規模武力衝突。^②不過這種樂觀態度，顯然並沒有考慮到兩岸都是南沙群島主權糾紛的當事者。對兩岸關係，中華民國國防部評估，台海兩岸關係雖有緩解跡象，但是雙方對於「一個中國」的認知仍存在分歧，而且中共堅持不放棄「武力犯台」，持續對台灣進行文攻武嚇，所以中華民國國防部認為，

註② 中華民國國防部主編，中華民國八十七年國防報告書（台北：黎明文化公司，民國87年3月），頁8。



兩岸關係不僅無法在兼顧分治現實與統一目標下向前推進，更存在諸多變數。^②中華民國國防部評估，中共對台灣局部海域或是外島運補航線進行襲擾並擴大事端，或是突襲作戰奪取外島，是可能對台灣的軍事行動假想之一。^③時至今日，中共從未放棄以武力解決與中華民國統一的問題，中華民國所控制的任何一處領土，包括太平島在內，均不能排除在中共破壞兩岸關係之際，成為中共武力威脅的目標。

就經濟層面而言，南沙群島向來被各界評估，蘊藏有豐富的石油與天然氣儲量，不過這種評估一直沒有得到實際的探測數據證實。中共海洋石油總公司估計，南沙海域石油藏量為349.7億噸，天然氣藏量約為八至十億立方公尺。^④中共的估計是加入了越南、馬來西亞、汶萊及印尼在南沙周邊海域，已行之有年的石油及天然氣開採及儲量評估，進而推論全部的南沙群島海域，擁有豐富的石油及天然氣藏量。不過對於南沙群島U型線內海域中，確實的石油及天然氣蘊藏量，並沒有提出有力的數據。

東南亞國家中，越南是近年來東南亞石油探勘成就最輝煌的國家。自採行對外開放的經濟政策之後，越南吸引了眾多的歐洲、美國、日本、南韓與馬西來亞的石油公司，到越南外海進行石油與天然氣探勘及開採的工作。根據統計，目前越南每日約可產原油二十二萬桶與天然氣十億四千四百萬立方呎，而且依照目前的產能與新近的探勘結果，到公元二千年前，產量可以高達每日四十萬桶原油與二億八千八百萬立方呎天然氣。^⑤值得注意的是，越南所有原油與天然氣生產基地與探勘區，都位於越南東南部的南海，也是南沙群島西部周邊海域，與中共宣稱擁有主權範圍的海域相鄰或是重疊。其中英國石油公司投資的紅蓮花（Lan Do）與西蓮花（Lan Tay）天然氣田，距離越南海岸有三百七十公里，與中共宣稱擁有主權的南沙萬安北二十一號石油礦區相鄰。^⑥

印尼則是東南亞國家最大的石油與天然氣生產國。印尼的海上石油與天然氣田從蘇門答臘、爪哇、蘇拉維西等島一路延伸，最引人注目的，就是印尼在南海中的納吐納群島油田與天然氣田的開發計畫。一九九五年元月印尼政府與世界最大的石油公司——美國艾克森石油公司（Exxon Co.）簽約，共同開發納吐納群島周邊海域的天然氣資源。據目前的資料觀察，納吐納群島周邊海域，是世界排名第二的天然氣儲藏地，^⑦前途一片光明。根據中共出版的海圖，納吐納群島外海的天然氣田與油田，是被包括在中共的

註② 同前註。

註③ 中華民國國防部主編，國防報告書：八十二～八十三年（台北：黎明文化公司，民國83年），頁63。

註④ 杜栩，「南中國海南沙海域油氣資源評估及開發利用」，載於中國國際法學會主編，兩岸及海外華人南海學術研討會論文集（台北：國際法學會，民國83年），頁151及154。有關天然氣的儲量，杜栩在該篇論文中的文字敘述及引用的圖表數據並不相同，由於該文主要數據是中國海洋石油總公司提出的圖表，所以依照該文頁154的圖表數據。

註⑤ Dev George, "Petro Vietnam's Ho Si Thoang Outlines Successes, Predicts Future Gas Industry," *Offshore*, November 1995, p. 39.

註⑥ *Ibid.*, pp. 39~40.

註⑦ Bob Lowry, "The Natuna LNG Project and Indonesia's Security," *Asia-Pacific Defence Reporter* (July-August 1996), p. 9.



南海斷續線，也就是所謂的U型線之內。馬來西亞全部的原油與天然氣都是由海上的油氣田所生產，位於沙巴與沙勞越外海的油氣田，有許多位置也位於中共宣稱的南海U型線之內，有關未來的主權問題，可能會影響到外國石油公司在馬來西亞外海的開採與投資行為動機。與馬來西亞的沙巴及沙勞越相鄰的汶萊，也是面臨了相同的情況。

不過對於南沙群島內部海域的石油與天然氣蘊藏量，各國一直沒有透露可靠的數據。中共曾針對南沙海域西南部的曾母暗沙海域、北部的禮樂灘海域、西部的萬安灘等區域，進行地質與物理調查。但是可以看出，這些物理與地質探測活動，完全沒有觸及南沙內部核心海域。一九八一年，中華民國中國石油公司，曾在太平島開鑿探油井一口，井深523.23公尺，但是因為井眼崩塌及漏泥嚴重，據中油公司估計，油層應在二千公尺以下，地層情況難以控制，所以放棄繼續鑽探。^②從現有的文獻與資料可以看出，不能排除南沙海域蘊藏有豐富的石油及天然氣，但是至少在南沙U型線內部海域，此一可能性仍待進一步的科學資料證實。中華民國在太平島探測油井的失敗可以證明，即使太平島藏有油氣資源，其開採成本亦是十分高昂。

就外交層面而言，東南亞國家對中華民國採取政經分離的交往態度，^③雖然台灣與東南亞各國，維持著十分密切的經濟往來關係，以及某種程度高層領導人私誼，不過在外交上支持中華民國，則一直是東南亞國家所極力避免的政策。

這種東南亞國家忽視中華民國政治能見度的態度，在南沙主權衝突中甚為明顯。東南亞國家協會（ASEAN，以下簡稱東協）雖自一九九二年起就多次發表聲明，呼籲各相關國家以和平方式解決南海主權糾紛，不過中華民國從未被邀請參加東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF），無法在此一區域安全對話機構中，針對南海問題或其他影響東亞安全的問題，提出台北方面的意見。

在一九九五年到一九九六年爆發的台海飛彈危機中，東南亞國家傾向支持中共的態度。東協各國支持中共的「一個中國」政策，進而認為台灣是中共的一部分，而所謂的台灣問題是中共的內政問題。^④造成東協各國支持中共對台灣立場的主要原因，在於東協各國亦受困於內部分離主義與種族差異所引發的潛在內部不安定，外在力量干預東協國家內部問題，一直是東協國家所極力避免的情勢。東協對台海兩岸政治情勢的介入，與東協主張外在勢力不介入各國內政問題的立場，是互相矛盾的。東協各國更擔心，強權國家對兩岸間所謂內政問題的介入，爾後被衍申為強權國家對東協國家內部動盪的干預。^⑤再者，東協國家認為，一九九六年台海緊張局勢的發生，乃是導因於中華民國爭取國際生存空間的積極行動，對此，東協國家可以理解中共對台

註② 張維一，南海資源開發及主權維護（台北永和：潘氏圖書館土地資源研究委員會，民國83年12月），頁19。另據筆者赴中油公司查詢，中油公司的確曾在太平島試探油井。

註③ 有關東協國家對中華民國採取政經分離的態度，請參見 Samuel C. Y. Ku, "Southeast Asia and Cross-Strait Relations: the policy of separation of politics and economics", *Journal of Contemporary China* (UK), Vol. 7, No. 19 (November 1998), pp. 421~442.

註④ Jusuf Wanandi, "ASEAN's China Strategy: Towards Deeper Engagemwnt," p. 125.

註⑤ *Ibid.*



灣問題的反應，並且認為台北當局應對此一情勢負責。^⑳馬來西亞總理馬哈地（Datuk Seri Mahathir）在一九九六年三月參加首屆亞歐會議（Asia-European Summit, ASEM）時，就批評當時處於台海危機中的中華民國；他認為中華民國應扮演一個經濟實體的角色，而不是一個國家，否則這個島嶼將會導致一些麻煩。^㉑總括而言，東南亞國家是默示中共對中華民國台灣的統一立場，即使中共採取武力進犯台灣的舉動，東協國家是否會採取外交上的關切，是十分令人懷疑的。

東協各國採取對中共安撫外交政策，或是所謂的積極參與（engagement）外交策略，所帶來的影響之一，就是極力排除中華民國在南沙主權糾紛中曝光。中華民國外交部長胡志強一九九八年十月在立法院報告時就指出，東南亞國家雖在經貿與文化上，與中華民國保持友好關係，但在政治上採取迴避的態度；他對東南亞國家的這種政經分離政策，表達了強烈的反對立場。^㉒中華民國外交當局的不滿，正反映了東協國家支持「一個中國」政策，所帶給中華民國的困擾。

東協各國的這種政策，反映在南沙主權糾紛上，就是刻意壓低中華民國的曝光率。一九九七年，有若干南海爭端國家為拉攏中共參與南海領土問題之多邊協議，考慮將中華民國排除於協商之外。為此中華民國外交部特別在當年六月十三日發表聲明，除了宣示中華民國對南沙群島的主權立場外，更希望有關國家應全力避免採取此一行動，以免引起怨隙，徒增地區情勢之複雜性。^㉓中華民國雖被邀請參加印尼舉辦的「處理南海潛在衝突研討會」，但在台海兩岸政府反對將此會議定位為官方會議的影響下，此一會議一直未能進展為官方的會議。即使此一會議是一個非官方會議，在參與名稱與參與層面上，中華民國都未能獲得一個公平的待遇。雖然中華民國極力表達，主辦該會議所屬技術工作小組會議的意願，但是有鑑於東協各國不願意在此一問題上觸怒中共，中華民國的提議，一直被刻意忽視。中華民國在南沙主權糾紛中所顯示的孤立情況，反映了中共在國際社會刻意打壓中華民國國際空間的企圖。在南沙問題上，中華民國雖企圖透過各種間接的管道，擴大中華民國在東亞安全問題上的能見度，不過相關國家不願意加強與中華民國的官方關係，以免破壞與中共的和諧局面，所以都保持著與中華民國政經分離的態度。在南沙主權糾紛中，中華民國被中共外交孤立的情況特別顯得顯著。

肆、南沙群島對中華民國的意義

南沙群島對中華民國而言，具有維繫中華民國主權合法性與藉此參與東亞地區國際社會的功能性。主權問題一直是亞洲國家最敏感的問題之一。尤其是華人社會，對

註⑳ *Ibid.*

註㉑ 轉引自 Samuel C. Y. Ku, "Southeast Asia and Cross-Strait Relations: the policy of separation of politics and economics," p. 422.

註㉒ 「我反對東南亞政經分離」，中央日報（海外版），民國87年10月22日，版2。

註㉓ 中華民國外交部聲明，民國86年6月13日。請參考中華民國外交部網址<<http://www.mofa.tw/cgi-bin/>>.



土地賦予了許多附加的政治價值。喪失或是拋棄領土，被認為是執政者所不能承擔的過失，甚至會危及政權的執政合法性。對中華民國而言，一個主權獨立的國家，以及中華民國存在的現實，一直是台北執政者與中共對等談判統一問題的堅持點。無論是在國際上或是對中華民國國內民衆而言，中華民國執政者對主權的堅持，並不亞於中國大陸。

現階段中華民國大陸政策所堅持的一點，就是中華民國是一個主權獨立的國家，「中國」是處於一個分治的狀態，中華民國並沒有因為中共政權一九四九年在北京的成立，而被取代或是消滅。基於此點，中華民國政府在其所控制的土地上，行使有效管轄權與主權，就是中華民國存在於國際社會，以及與中共當局協商未來前途的立足點。當前，台灣、澎湖、金門、馬祖與附屬島嶼，還有東沙島及南沙太平島，都是中華民國有效行使主權的土地。其中金門、馬祖、東沙島及太平島等島礁，都是在中華民國南京政府時代起，就已經是為中華民國所主張的主權行使標的。再者，南沙群島在日據時代為台灣行政管轄的區域，無論是中華民國接收原日本占領的台灣澎湖等土地，或是依原有國內宣示，接收固有領土的原則，南沙群島都是由中華民國有效行使主權與管轄權。南沙群島是彰顯中華民國自一九一二年成立後，在中國部分領土上行使主權，而且從未被中共政權取代的法理證據之一。

不過中華民國在南沙群島的地位，在近年受到了中共嚴重的挑戰。中華民國有效管轄與統治的地區中，南沙群島的地位十分特殊。一則是中華民國僅有效統治與管轄南沙群島中的一個島嶼——太平島，卻宣稱擁有南海U型線內所有島礁及海域的主權，而此一主張受到了其他東南亞部分國家的挑戰。更特殊的是，南沙群島是唯一中共介入中華民國現階段管轄區的地區。中華民國統治的區域中，台灣本島及澎湖等附屬島礁，中共的勢力是被排除在外的，金門、馬祖與東沙島等外島，與中共所控制下的中國大陸互相對峙。只有在南沙群島海域中，中共從早期無力插手的局面，演變為現今軍事占據部分島礁。而且中共的勢力日漸高漲，無論是中華民國或是其他東南亞南沙主權爭端國，都無力阻止，或是沒有採取積極行動阻止。

中共宣稱對全部的中國領土擁有主權，其中包括了現今中華民國有效統治下的部分區域，主要的論證，就是國際社會中中國的地位，已在一九四九年中共政權建政之後被繼承了。中共認為中華民國已不存在，中共繼承了中華民國南京政府時期對中國所有領土的主權主張。此種論調並不能說明兩岸分治的現實，不過這種取代的論調，如果化為政治上的現實，而中華民國又無力阻止這種趨勢，則對中華民國的國際地位，是會產生負面的作用。在外交上，其他國家承認中共政權是中國的唯一代表，雖會為中華民國帶來困擾，不過中華民國存在於台澎金馬的事實與其所代表的政治、經濟與軍事實力，是不容忽視的。但是如果中華民國現階段有效管轄的領域，被中共鯨吞蠶食所取代，則又是另外一種情況。

在南沙群島主權糾紛中，吾人可以看到，中共軍事占領南沙部分島礁，鞏固中共對南沙群島主權的主張。對東南亞國家而言，這是中共強行主張其主權的一種作為。不過對中華民國而言，在一九八八年以前，中華民國在南沙海域扮演著「中國」唯一



代表，保衛主權領土的角色；中華民國海軍定期地巡弋南沙群島海域，駐軍太平島，登陸偵察其他南沙島礁，拆除其他南沙主權爭端國在某些島礁上所設立的標誌。但是此種角色自中共持續占領南沙島礁後，有了變化。因為中共正以一個取代者的姿態，將中華民國排除在南沙領土糾紛當事國之外，而中華民國對此一變化，並沒有作出適當的回應。在中華民國實際主張管轄的領土上，中華民國的主權行使，在南沙群島被中共當局創造了一個實質弱化的先例。中華民國對其他南沙主權宣稱國的行動，大多發表外交聲明，強調中華民國對此一區域的主權主張，但是對中共的行動，卻是沈默以對。這種沈默很可能被解釋為，中華民國默許中共，取代中華民國在南沙的主權立場，或是中華民國默認中共的「一個中國」立場。

從其他東南亞爭端國僅與中共討論南沙主權糾紛，忽視中華民國駐軍太平島的態度上，可以看出中華民國在南沙主權糾紛中被弱化，及被中共取代的趨勢。例如一九九四年四月，中共外交部副部長唐家璇與馬來西亞外交部祕書長卡米勒舉行會談；在南沙問題上，馬來西亞贊成中共舉行雙邊會談的主張，並在不將南沙問題國際化、通過雙邊對話和磋商、以和平方式解決南沙爭議等方面達成共識。^⑥同年，中共與越南在八月十四至十八日舉行的邊界會談上，雙方就南沙問題交換了意見，並認為包括南沙在內的兩造邊界領土問題，應按照雙方簽署的「關於解決兩國邊界領土問題的基本原則協議」，通過談判合理解決，不訴諸武力或以武力相威脅。^⑦一九九五年十一月，中共與越南舉行了第一次海上問題專家小組會談，就南海問題交換了意見。^⑧一九九五年中共與菲律賓間的「美濟礁事件」發生後，菲律賓與中共針對此一問題，在同年八月九日至十日進行磋商。中共外交部與菲律賓外交部在經過談判後達成「行為準則」(code of conduct)協議，聲明雙方的領土爭議不應影響兩國關係的正常發展，有關爭端應通過平等和相互尊重基礎上的磋商和平友好地加以解決；雙方將努力建立相互信任，加強本地區和平與穩定的氣氛，不訴諸武力或以武力相威脅解決爭端；本著擴大共同點縮小分歧的精神，雙方承諾循序漸進地進行合作，最終談判解決雙方爭議；雙方同意根據公認的國際法，包括聯合國海洋法公約的原則，解決雙方間的爭議。中共與菲律賓並同意，推動在海洋環境、航行安全、打擊海盜、海洋研究、滅災防災、搜救、氣象和海洋污染控制方面的合作。^⑨

在這些南沙群島主權爭端國的磋商中，中共是扮演了維護「中國」在南海U型線內島礁及海域主權的角色，東南亞國家是與中共政權，商談有關彼此南沙領土爭執所引發的問題。中華民國雖亦主張，對南海U型線內的島礁與海域擁有類似的主權主張，並沒有其他南沙領土爭端國，向中華民國進行類似的磋商或是對話。事實上，在東南亞國家採行「一個中國」的政策之下，中華民國的地位是十分曖昧的。例如馬來西亞學者韓薩(B. A. Hamzah)就明白指出，台灣的非國家(non-state)身分，無法對任

註⑥ 中華人民共和國外交部政策研究室編，中國外交概覽1995（北京：世界知識出版社，1995），頁62。

註⑦ 同前註，頁44。

註⑧ 中華人民共和國外交部政策研究室編，中國外交1996年版（北京：世界知識出版社，1996），頁696。

註⑨ 「中國和菲律賓就南沙問題舉行磋商達成廣泛共識並發表聯合聲明」，新華月報，1995年9月，頁134。



何領土宣稱擁有主權。^④

討論南沙群島主權糾紛，目前有印尼主辦的「處理南海潛在衝突研討會」，該會議雖被稱為非官方性質，卻是目前唯一邀請各相關爭端國代表，針對此一問題，共聚一堂培養互信與共識的場所。中華民國雖自一九九一年起受邀派員參加該會議，不過一直遭遇到與會名稱的問題，而且至今仍未能依照中華民國所期望的要求，以正式國名與會。其他受邀參加國代表，口頭上有以中華民國、台北中國（Taipei China）或是台北（Taipei）稱呼中華民國；但是在會議之與會名單、議程、會議記錄、共同聲明與印尼外長之致詞中，均刻意避免使用中華民國可以接受的名稱，而是遷就中共，使用 Taiwan, China; Taipei, China; 或是 Chinese Taipei。^④另外中華民國一再要求主辦「航行、船運暨通訊安全技術工作小組會議」，亦因為各與會國的政治考量，而沒有得到正面的回應。有的學者認為，「處理南海潛在衝突研討會」倘若試圖建立在官方基礎的話，那麼此研討會不會被召開，更不用說發展，而中華民國台灣的與會問題就是一個明顯的麻煩。^④在中共對中華民國的與會名稱讓步之前，中華民國要求更進一步擴大在南沙群島主權糾紛中的角色，似乎有待東南亞其他主權爭端國，在觀念上的徹底更張。

中華民國對南沙群島的主權主張，雖受到來自菲律賓、越南、馬來西亞與汶萊等國的挑戰，但是亦就是這種外來的挑戰，凸顯了中華民國不能被排除在此一主權領土衝突之外。這種不能被忽視的存在現實，亦使得中華民國得以有機會參與東亞地區安全對話。例如一九九五年八月二日，越南政府對中華民國守軍在南沙太平島附近之煤盤島礁進行工程建設，以及該年三月二十五日，該島守軍向經常航行南沙群島航道之越南運輸船進行砲擊之事，提出強烈抗議；^④就凸顯了中華民國在南沙群島主權糾紛中，擁有中共當局不能取代的角色。至少在太平島附近島礁的主權糾紛上，中華民國仍是一個不能忽視的政治實體，而且此一政治實體是北京當局所不能取代的。中華民國外交部代理部務的房金炎次長，當時向越南駐中華民國代表指出，中華民國在太平島上駐軍是眾所周知之事實，中華民國在該地區之活動及對接近之他國船隻，予以驅離均屬主權行為，所以不能接受越方抗議。^④中華民國駐軍南沙太平島，在南沙主權爭端中，強化了中華民國是一個主權獨立國家的事實。

註④ B. A. Hamzah, "Conflicting Jurisdictional Problems in the Spratlys: Scope for Conflict Resolution", in *Second Workshop on Managing potential Conflicts in the South China Sea, Bandung, July 15~18, 1991*, p. 200; 轉引自林正義，「中華民國的南海政策」，收錄自楊志恆等著，*我國應有的南海戰略*，頁 37。

註④ 宋燕輝，「南海會議與中華民國之參與：回顧與展望」，收錄於楊志恆等著，*我國應有的南海戰略*，頁 202~203。

註④ Ian Townsend-Gault, "Preventive Diplomacy and Pro-Activity in the South China Sea", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 20, No. 2 (August 1998), p. 183.

註④ 「外交部明聲明（民國八十四年四月二日）」，收錄自中華民國外交部編，*中華民國八十四年外交年鑑*（台北：正中書局，民國 84 年 12 月），頁 768。

註④ 同前註。



伍、兩岸關係中的南沙太平島

中華民國與中共在南沙群島的分治狀態，不過是雙方在台灣海峽對峙的延長。中華民國雖面對中共取代前者南沙主權主張的負面態勢，不過南沙主權糾紛的複雜性與國際性，更凸顯了兩岸分治互不隸屬的政治現實。另一方面，在中共未放棄以武力解決中國統一問題前，吾人亦不能排除中共以武力威脅太平島，完全取代中華民國在南沙群島主權，打擊中華民國國際威望的可能性。

兩岸關係中，中華民國面臨最大的挑戰，就是要打破中共宣稱「中國只有一個，台灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國唯一合法代表」與現實不符的論調。在南沙群島主權糾紛中，很明顯地，中華民國不單主張對U型線內所有島礁與海域的主權，更實際在太平島上駐軍，行使有效的管轄權與主權，排除了其他主權宣稱國的類似權利，更排除了中共的主張。

不過在兩岸民間的討論會中，對中國現況的模糊化，使得中華民國方面的學者，不知不覺地傾向了「中國」對南沙群島的主權主張，卻沒有強調這個「中國」是處於分治的狀態，而且兩岸政權各自在不同的島礁上，行使各自的主權與管轄權。例如有學者認為，兩岸雖對南海諸島自古就是中國固有領土的史實與法理，有顯著的共識，但是在「南海諸群島面臨南海周邊國家的侵犯或是主權挑戰時，兩岸亦各自肆應，其間如有法律上的矛盾，難免會給外國可乘之機，損害國家權益。」^⑤進而認為「兩者在南海諸島不僅有設治及管轄之重疊性，而且有法制政策之差異，這種現象不僅使南海國際情勢益趨複雜，而且威脅、甚至直接危害中國人在南海諸島及其法定水域之權益。」^⑥或有專家認為，兩岸政府「既無近程的利益衝突，遠程上更有共同的理念和立場，所以對於南沙的資源開發問題，雙方既應協調支應，在軍事運作上，更應提高捍衛疆土、確保主權的理念和歷史責任。」^⑦這些論點都反映了在維持「中國」在南沙群島的主權問題上，台灣方面有部分民間意見認為，此一問題會成爲兩岸合作的契機，或認爲南沙主權問題，兩岸應採取一致的立場。

與中共合作這種論調，並不是空穴來風，在中華民國政府內部的報告中，亦有類似的建議。例如中華民國外交部的一份研究報告就指出，中華民國在南海問題上對中共的立場，應不反對中共方面的主張，亦不公開呼應，以免國際間誤認中華民國在此一問題上，從屬中共；第二建議，對中共在南沙伸張主權及擴張軍力之行動，中華民國不宜顯示任何公開支持或是合作跡象，以免加深東協國家之疑懼，不利中華民國與東協國家改善關係，及南向政策之推展。^⑧從中華民國歷年來對中共在南沙群島行動

註⑤ 俞寬賜，「兩岸南海諸島法制政策之比較分析」，收錄於中國國際法學會主編，兩岸及海外華人南海學術研討會論文集，頁24。

註⑥ 同前註，頁29。

註⑦ 張維一，南海資源開發及主權維護，頁58。

註⑧ 張文仁，南海諸島主權問題之研究，外交部八十五年度研究報告（台北：外交部，民國85年），頁38。



的反應來觀察，中華民國基本上反映了上述的默示態度。中華民國外交部的報告更建議，在加強對東沙島及南沙太平島的經營管理之外，一面積極參加國際南海會議及衍生的各種技術工作小組會議，同時應試探就南海問題，與中共協商合作之可能性。^④不過亦有台灣學者擔心這種一廂情願的政策會帶來負面影響；認為採取與中共完全一致的立場，在其他國家承認中共是唯一「中國」合法代表的情况下，可能其他爭端國會拒絕與中華民國接觸。^⑤這種憂慮並不是沒有根據的，因為一九九五年的「美濟礁事件」中，中華民國就完全被排除在外，如果沒有越南政府抗議中華民國太平島駐軍的驅離行爲，可能中華民國在南沙群島的地位會進一步被國際社會淡忘。

從中共的立場而言，雖在民間會議中一再強調「中國」政府對南沙群島的主權立場，但是在官方聲明中，從沒有承認中華民國是南沙主權爭端國之一的地位，更認為兩岸是「中國的內政問題」，不容他國干涉。對於這個論點，東協國家基本上是附和中共的說詞。例如一九九七年十二月十六日，於吉隆坡發表的中共與東協國家首腦會晤聯合聲明中，就特別重申相互尊重獨立、主權和領土完整和不干涉別國內政的原則。^⑥對中共的態度，東協國家在聯合聲明中強調，東協各國認為一個和平、穩定和繁榮的中國，是世界、特別是亞太地區長期和平、穩定與發展的重要因素。在這項宣稱中共與東協各國將建立睦鄰互信伙伴關係的文件中，東協成員國並重申繼續奉行「一個中國」的政策。^⑦東協國家承諾了不干涉別國內政的原則，又重申了「一個中國」政策，無異是宣告東協國家，不會干涉中共對中華民國的任何政治、軍事及外交封殺。在「一個中國」的帽子之下，中華民國在國際間的任何作爲，東協國家不會賦予應有的重視，這種態度，當然包括忽視中華民國在南沙主權糾紛中的角色。

這份聲明中反映了東協對中共的退讓。一九九二年東協南海宣言中敦促「涉及爭端之各方自制，以創造有助於解決爭議的良好氣氛」；其中各方一詞可以擴大解釋爲包含中華民國在內。但一九九七年中共與東協各國對於南沙主權糾紛的態度是，彼此承諾通過和平的方式解決彼此之間的分歧或爭端，不訴諸武力或以武力相威脅。有關各方同意根據公認的國際法，包括一九八二年的聯合國海洋法公約，通過友好協商和談判解決南海爭議。並同意繼續自我克制，不讓現有的分歧阻礙友好合作關係的發展。^⑧不過這項不訴諸武力或是以武力相威脅的共識，在「一個中國」政策，與互不干涉內政的約束下，顯然不適用於中共與中華民國之間的關係，非正式地排除了中華民國在南海糾紛中的角色。事實上，這個文件正凸顯了和平解決南沙主權糾紛的盲點，就是中華民國與中共之間的軍事對峙狀態，在兩岸沒有簽訂任何和平協定，或是彼此結束敵對狀態之前，很可能是唯一讓南沙主權糾紛演變爲軍事衝突的導火線。

發生在一九九五年至一九九六年的中共飛彈試射危機已可看出，中共方面並不猶豫以武力威嚇的方式壓迫中華民國。這種武力威脅，可以發生在中華民國管轄與掌控

註④ 同前註，頁 40。

註⑤ 孫光明，「我國南海政策之解析與建議」，收錄於楊志恆等著，我國應有的南海戰略，頁 73~74。

註⑥ 「中華人民共和國與東盟國家首腦會晤聯合聲明」，新華月報，1998 年 1 月，頁 112。

註⑦ 同前註，頁 113。



下的任何一個土地上，其中亦包括了南沙太平島在內。就中共方面而言，以武力威脅或進而占領太平島，在現階段並不是一件難事。中華民國在太平島的駐軍最多不可能超過二百人，^⑤太平島面積小與珊瑚地形的特性，更不可能營造堅固的工事，尤其該島與中華民國台灣本島距離遙遠，一旦發生戰事，為了本島的防衛需要，中華民國實不可能撥出珍貴的海空軍兵力，遠赴南沙太平島作無謂的犧牲。檢討中共在一九八八年以武力奪取部分越南宣稱擁有主權的南沙島礁的戰史，及現今中共海軍陸戰隊不斷進行島礁爭奪演習的企圖來看，中共以武力威脅或是軍事攻擊太平島，有很大的成功公算。相較於直接武力威脅或攻占金門或馬祖附屬小島，中共奪取或是威嚇太平島，可受到中華民國駐軍最小的反擊，卻不會直接面對強大的中華民國海空軍，但是在心理上，卻可以嚴重打擊中華民國國內的民心士氣，以及中華民國政府的威望，迫使中華民國政府作出政治上的讓步。

有研究認為太平島位於南沙群島主權爭議中，越南、菲律賓、馬來西亞等爭端國，很難容忍中共在此地動武，而且認為南海鄰近日本的原油供輸航道，引起國際爭論或日本反應的可能性甚大，更推論這些反應必然會迫使美國介入台海兩岸衝突。^⑥但是從一九九六年台海飛彈危機，以及一九九七年中共與東協各國建立所謂睦鄰互信伙伴關係可以發現，東協國家干涉中共對中華民國使用武力威脅的可能性極低。如同一九八八年馬來西亞與菲律賓，並不干涉中共對越南宣稱擁有主權的南沙部分島礁進行軍事行動一般，中華民國占領下的南沙太平島如果面臨中共的實質武力威脅，實很難期望東協國家採取積極反應。

至於美國或日本武力介入南沙群島糾紛，至少到目前為止，美國僅是一再重申南海地區的交通線自由航行權是美國的重大利益，對於是否以武力維持此一利益，則保持模糊的態度。綜合美國東亞助理國務卿陸士達（Stanely O. Roth）一九九八年在美國眾議院的證詞，及美國對一九九八／九九年美濟礁事件的官方反應，美國採取的立場主要是三點，一是對此一主權爭執抱持中立的態度，不對南沙主權爭議任何一方主張的法律論點採取立場；二是認為保持此一地區的自由航行權是美國的重要利益；三是譴責以武力威脅作為解決此一主權衝突的手段；並敦促各方，依據國際法的原則，以和平的方式解決彼此的歧見。^⑦總括而言，對南沙群島主權爭議，美國堅持的重點在於自由航行權及自由飛越權，依據美國過去的行爲及案例，只有在此一重大利益受

註⑤ 同前註。

註⑥ 郝柏村著，王力行採編，郝德長日記中的經國先生晚年（台北：天下文化出版公司，民國84年12月1版），頁266～267。郝氏記述一九八五年八月十八日，當時蔣經國總統指示，南沙兵力可予減少以減輕運補負擔，並使守軍有充足用水及生活空間。當時郝氏預期當地駐軍從二一〇人減到一四〇人。由此估計，太平島駐軍人數應在一百人上下，超過二百人就會對運補及生活用水造成嚴重影響。

註⑦ 張建邦策劃，林正義審校，未來台海衝突中的美國（台北：麥田出版社，民國87年1月），頁64。

註⑧ Stanely O. Roth, "Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the House Foreign Relations Committee, May 7, 1998." 參見美國國務院網址<http://www.state.gov/www/policy_remarks/>; 以及美國國務院新聞簡報記者會，U. S. Department of State Daily press Briefing, January 4, 1999.參見網址<<http://secretary.state.gov/www/briefings/9901/>>.



到侵害時，美國才有可能以武裝力量，以舉行演習、過境通行及飛越的方式，挑釁或是反擊此類侵權主張，藉以宣示美國主張所應享的權利。^⑤雖然美國並不同意外國軍艦通過中共領海需事先經過中共官方許可的立場，認為中共此一態度違反了美國所揭示的自由航行權，^⑥但是到目前為止，沒有公開的例證顯示，美國武裝力量曾以演習、過境通行或是飛越的方式，在中共所宣示領海的範圍內，挑戰中共的主張。實際上，中共一再宣示，中共並沒有意圖限制外國船舶與飛機通過南海國際航道的權利與自由。^⑦雖有學者認為，存在中共與美國未來在南海發生海事糾紛的可能性，^⑧但是諸如前面所討論的，美國仍是與中共討論中共在南沙實行主權行為所衍生出的問題，中華民國在南沙的主權主張，仍是被擱置在美國及中共的此一潛在衝突之外。

美國武裝力量是否會如一九九六年的台海飛機危機時期一般，介入南沙群島爭端國間的軍事衝突，是一個很不確定的問題。正如菲律賓總統艾斯特拉達在一九九九年指出的，雖然美國與菲律賓簽訂有共同防禦條約，但是該條約並未涵蓋南沙群島，如果菲律賓因為南沙主權糾紛而陷入軍事衝突時，美軍未必會出兵增援。^⑨證諸美國在六十年代不願為金門馬祖外島捲入與中共作戰的政策，美國是否會為了中華民國在南沙太平島的主權，發生被中共砲火「誤擊」的事件，進而演變為美國與中共的直接武裝衝突，是很令人懷疑的；因為畢竟依據美國的台灣關係法第十五條的定義，所謂台灣指的是台灣及澎湖，其他中華民國所控制的外島是否適用美國關切的地理範圍之內，並沒有明確界定。再者，美國關切的是南海地區的海上自由航行權，中共在南沙群島自一九八八年起採取的一切軍事行動，並沒有引起美國的介入，甚至對菲律賓要求援引美菲共同防禦條約防衛南沙部分島礁的要求，美國也是一概回絕。只要不觸及南海航運航道的通暢，美國及日本介入南海衝突的可能性不能過分地高估。悲觀但是不能排除的可能性是，一旦中共對太平島採取武力威脅或是軍事行動，美日所可能扮演的角色，可能是要求中華民國完全退出南海主權糾紛，或是要求中華民國與中共進行停火談判。強權的介入不是為了保衛中華民國，而是降低東亞不安定因素的複雜性，中華民國太平島就是最可能被犧牲的籌碼。

陸、結 論

一九九八年十一月間，菲律賓再度發現，中共武裝艦艇在美濟礁構築建築物，為此菲律賓向中共提交了抗議書，中共當局則再度重申中共在南沙群島的主權，並強調，

註⑤ 宋燕輝，「美國對南海週邊國家歷史性水域主張之反應（下）」，問題與研究（台北），第37卷第11期（民國87年11月），頁57。

註⑥ 見「表一：美國所認為係屬越權海域主張之選例」，宋燕輝，「美國對南海週邊國家歷史性水域主張之反應（上）」，問題與研究（台北），第37卷第10期（民國87年10月），頁8。

註⑦ 宋燕輝，「美國對南海週邊國家歷史性水域主張之反應（下）」，問題與研究，第37卷第11期（民國88年11月），頁64~65。

註⑧ 同前註，頁66。

註⑨ 「菲美防衛條約未含南沙」，中央日報（海外版），民國88年2月14日，版7。



此舉僅是強固中共在南海漁業避風設施的正當行爲。從此一事件可以看出，中共雖與東協國家約定，不採取武力威脅的態度處理南沙群島主權糾紛，但是一直沒有放棄以蠶食方式鞏固中共在南沙主權的立場。可以預見的是，中共爾後仍會採取一定的強勢措施，強化占據南沙部分島礁的事實。對於中華民國而言，中共的此種措施，會更進一步弱化中華民國對南沙群島的主權主張，顛覆台海兩岸政府分治的事實。

在台海兩岸關係仍爲晦暗不明之際，中華民國如果仍默認中共在南沙群島的各種伸張主權行動，可能會加劇中共「一個中國」主張在國際上帶給中華民國的負面影響。東協國家認同中共此一政策主張的最大效果，使得中華民國利用參與「處理南海潛在衝突研討會」，以增加中華民國在國際政治曝光率的策略大打折扣，更會侵蝕中華民國所堅持，對南沙群島的主權主張，也更進一步讓國際社會存有幻覺，以爲中共已取代中華民國，事實上在部分南沙島礁行使主權的現況。從一九九六年至今的兩岸各種政治角力上已可觀察到，中共從沒有在兩岸分治的事實認定上作出讓步，中華民國單方面地對兩岸分別控制南沙群島部分島礁的事實採取沈默，放任中共占據其他南沙島礁，會打擊中華民國在國際社會上的威望，侵蝕中華民國在中國部分領土上行使主權與管轄權的現實，更會對中華民國強調兩岸分治的現況，產生負面的影響。

誠然中華民國採取有別於中共的南沙主權糾紛處理政策，可能會引發中共民族主義式的強烈反彈，但是此種反彈將足以反映出兩岸分治「中國」主權主張的事實，更會迫使東協各國正視，南沙主權糾紛的解決，不能沒有中華民國的參與。中華民國與中共間的敵對狀態，可能引發南海問題的複雜化，東協與美日等利益相關國家，不能忽視兩岸政府分治南沙部分島礁的事實，要採取更務實的政策，而不是一面倒地認同中共「一個中國」的虛幻主張。尤有甚者，兩岸對南沙政策的分歧，除了彰顯兩岸分治的事實之外，還可以打破國際上「一個中國」的迷思。南沙主權糾紛已是一個國際化的問題，中共及東協各國不能迴避中華民國在南沙部分島礁上行使主權的事實，如果完全屈從中共的主張與立場，不但未能促使南沙主權糾紛和平解決，反而會製造中共在南沙群島上動用武力的誘因。

中共封殺中華民國國際空間，與打擊中華民國主權的行爲，一直沒有終止，甚至有變本加厲的傾向。中華民國雖不反對中共與其他國際發展關係，但是對侵害中華民國主權的行爲，中華民國似不應採取默示的態度，因爲這種退讓並不會換取中共的善意回應。即使兩岸政府商談彼此在南沙問題上的立場，也應建立在兩岸政權在南沙群島分別行使主權的認定上，不能讓中共當局無限制地使用「中國」這個名詞，削弱中華民國存在於國際社會的事實，甚至造成中華民國已被中共取代的幻象。國際化的南沙群島主權糾紛，正是中華民國與中共分別行使一個統一前中國主權的最好例證。中華民國應在這個問題上多加研究，謀取中華民國的最大利益，並爲降低南沙群島緊張情勢，爲國際社會作出貢獻。

* * *

(收件：87年11月20日，修正：88年3月16日，接受：88年5月18日)



ROC-PRC Relations and the South China Sea Dispute

Hsin-Chih Chen

Abstract

Most discussions of the South China Sea dispute focus on the PRC's attitudes towards ASEAN member countries. Few, however, discuss the security implications regarding ROC-PRC relations. As these two sides are vital actors in the South China Sea territorial dispute, a Taiwan Strait crisis could dramatically influence East Asian regional security.

Strategically, Taiwan can not defend the only island that she occupies in the Spratly Islands, Itu-Aba Island, without diminishing the defense capabilities around the Taiwan area. From the diplomatic side, although the ROC participates in the Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, she is excluded from any bilateral or multilateral dialogues regarding the Spratly Islands dispute. The economic value of the Spratly islands to the ROC, are moreover, also very limited.

Lacking the military projection power to defend effectively her sovereignty over the Spratly Islands and further constrained by ASEAN's 'One China' policy, the Republic of China faces the erosion of her sovereignty if Taipei still takes a passive attitude toward the PRC's military activities in the Spratly Islands. ROC rejects the propaganda that Taiwan is part of the PRC but her silence towards Beijing's Spratly Islands policy gives international societies the impression that Beijing is the only representative of 'China' to discuss this territorial problem with the other countries. This tendency will put Taiwan's international position in danger and destroy the ROC's pretext that the ROC and PRC are two equal political identities prior to the future unification of whole China.

Keywords : South China Sea territorial dispute, Taiwan-PRC relations, Spratly Islands, East Asia security

