

日期：2012.05.23

時間：13:30~15:00

場次：【研討會二】：海洋法

發言人：高聖惕副教授

題目：論中華民國未來南海政策之選項

記錄人：政治大學外交學系三年級徐晏誼

開場

中華民國政府目前沒有足以保衛我國南海利益的南海政策？是否我國應該思考未來的南海政策選項？

這些問題來自於四個考量。第一、中華民國政府於 1993 年公布的「南海政策綱領」業已於 2005 年停止適用。第二、對於我國長久以來的南海 U 形線主張以及中華人民共和國政府的南海九段線主張，南海周邊國家以及非周邊國家的挑戰與質疑，近年來越演越烈。第三、南海周邊國家對於南海 U 形線引發的海疆劃界爭議，業已出現經由雙邊談判而逐步「處理 (manage)」，甚至「解決 (settle)」爭端的趨勢。第四、南海周邊國家為解決南海爭端建立爭端處理 (dispute management) 機制，中華民國政府不得其門而入，當相關國家逐漸解決爭端時，台灣在南海之利益卻一點一滴地消失。

基於以上考量，中華民國政府重建其南海政策，可謂刻不容緩。本演講要探討我國未來的南海政策之可能內容以及政策選項。然而，拋棄我國過去及現在的南海政策，未來的南海政策則有如空中樓閣。因此，講者在本文第貳部分要討論過去的南海政策，接著討論我國現在的南海政策。接著，講者要討論我國未來的南海政策的框架及限制。在此種考量之下，講者始能提出我國未來南海政策可以思考的選項為何？以及支撐這些政策內容的國際法主張為何？在本演講第參部分，講者要討論我國未來南海政策之可能內容及選項將遭遇的法律爭議。藉此，依據涉及之爭端之數目及複雜度，可以將南海 U 形線內括海域分成幾類水域。然後要對政府提出建議，應該先從哪一類水域開始與南海周邊國家解決爭端。因而循序漸進地，慢慢地解決南海 U 形線引發之爭端，建構一個有利於我國對於南海資源從事探勘開發的環境。

- 中華民國政府過去的南海政策 (2005 年 12 月之前)
 - 中華民國政府在 1947 年首先公布 U 形線
 - U 形線內海的法律地位為何？
 - 「南海政策綱領」的第一點 (前言) 有答案：(第一段) 南沙群島、西沙群島、中沙群島，無論就歷史、地理、國際法及事實，向我國固有領土之一部分，其主權屬於我國。
 - (第二段) 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。

- 中華民國政府在南海主張領土主權的導與，並非一個一個清楚界定，而是以「群島」的方式呈現，共有四個群島。
 - U形線的法律地位，是中華民國在南海的歷史性水域的外部界線。而中華民國在此水域內，係行使管轄權。
 - 在此界線之外，中華民國不主張管轄權，而這也與事實相符，所以U形線屬於一種疆界線。
 - 「南海政策綱領」係以「國家統一綱領」以及「兩岸合作」作為背後的一個基礎
- 中華民國政府現在的南海政策（2005年12月之後）
 - 「南海政策綱領」在2005年12月被停止適用，作為「南海政策綱領」基礎之一的「國統綱領」，隨即2006年3月1日由行政院第2980次院會決定「終止適用」。原本「兩岸合作」是中華民國政府南海政策的一個主軸，在終止適用「南海政策綱領」以及「國統綱領」後，此項主軸便被擱置。
 - 不主張中華民國在南海有歷史性水域
 - 並未放棄「南海U形線」、「傳統U形線」、「固有疆域界線」的主張。
 - 對於這四個群島周圍的海域，仍有所主張，否則如何繼續稱呼南海U形線為「固有疆域界線」、或是「傳統U形線」？但「海域」主張的內容，是基於UNCLOS賦予沿岸國的各種海域的主權、主權權利、及管轄權。
 - 有意依據國際法關於和平解決國際爭端的既定原則及程序，來解決U形線內我國與海岸相向國家所主張的海域所產生的重疊部分的劃界爭端。
 - 中華民國位來的南海政策之框架
 - 政策的框架：
 - ◆ 「不統、不獨、不武」的兩岸政策
 - 憲法的框架：
 - ◆ 「南海政策綱領」當中將南海U形線中的四大群島定性為中華民國的「固有領土」。既為「固有領土」，則非經中華民國憲法相關規定之程序，不得變更之。而「停止適用」南海政策綱領的依據，僅為我國內政部的函，不能跟憲法規定之程序相提並論。換言之，我國未來的南海政策，似難以改變「U形線內四大群島的領土主權歸屬中華民國」此一立場
 - ◆ 馬總統第一任時，於2009年修正公布「中華民國第一批領海基線、

領海及鄰接區外界線」時，持續將南海 U 形線稱之為「我國傳統 U 形線」以及「固有疆域界線」。如此，基於前述憲法之規定，非經相關程序，此項「固有疆域界線」再也無法變更。

- UNCLOS 與海域二法的框架：
 - ◆ 中華民國在南海 U 形線內的海域主張的管轄權，很難不遵守 UNCLOS 中各類海域的規範。
- 國際法關於爭端解決規範的框架：
 - ◆ 很難想像中華民國政府未來的南海政策會以違反聯合國憲章所規定的「和平解決國際爭端」的方式，來解決南海爭端。換言之，「遵守國際法，以和平方式解決南海爭端」將持續作為我國政府未來南海政策的重要成分。
- 建議：中華民國南海政策之「固有成分」、「選項」，及「具體作為」
 - 固有成分：
 - ◆ 第一項堅持：堅持南海 U 形線內四大群島（作為中華民國之固有領土）的領土主權；
 - ◆ 第二項堅持：堅持南海 U 形線為中華民國之固有疆域界線；
 - ◆ 第三項堅持：堅持在南海 U 形線所包絡海域，中華民國得行使 UNCLOS 賦予每一個沿岸國在所屬各類海域中之主權、主權權利、及管轄權；以及
 - ◆ 第四項堅持：堅持遵循國際法之原則，與南海週邊國家和平解決南海 U 形線內重疊海域的劃界爭端。
 - 選項：
 - ◆ 選項一：在南海 U 形線內，除了主張 UNCLOS 所規範之各類海域之權利外，是否另外主張習慣法國際法下的「歷史性權利」？當然，這種「歷史性權利」所代表的沿岸國執行主權、主權權利及管轄權之密度必須較 UNCLOS 所規範之各海域之權力更大，否則，主張「歷史性權利」就失去實益，徒增困擾而已。
 - ◆ 選擇二：是否恢復「兩岸合作」的政策？