

臺灣南海政策作為

林廷輝

2013 年南海局勢持續緊張，再次測試臺灣維護南海權益之決心。越南在 2013 年 1 月 1 日開始實施海洋法；同月 21 日，菲律賓就南海問題提出國際仲裁，南海法律戰甚囂塵上；5 月臺菲之間發生「廣大興 28 號」事件，一度讓南海陷入詭譎多變的局面，臺灣政府展現護漁行動與實力，也引起區域緊張，臺菲雙方政府其後雖和平解決爭端，召開臺菲漁業會談，然而整個南海情勢並未平緩下來，除了臺灣加緊對南沙太平島的基礎建設外，周邊國家也在南海海域進行軍事演習。在兩岸合作方面，「2013 年南海聯合搜救桌面演練」是中國大陸、臺灣及香港海上搜救協調部門首次聯手舉行之聯合演練，雖仍停留在紙上談兵，但也正測試著兩岸南海合作之水溫。總體而言，2013 年臺灣南海政策作為已逐步擺脫過去紙上談兵階段，在「廣大興 28 號」事件的推波助瀾下，臺灣對南海事務採取了更加積極的作為，兩岸民間南海合作也有微幅進展。

一、前言

2013 年 5 月 9 日臺灣屏東縣琉球籍「廣大興 28 號」漁船於北緯 20 度，東經 123 度，約在臺灣鵝鑾鼻東南方約 164 浬臺菲專屬經濟區重疊處作業時，遭到菲律賓海巡人員以 M14 步槍掃射，造成船員洪石成中彈身亡，引起了臺灣民眾對海洋權益及南海事務的重視，同時要求馬英九政府對菲律賓採取強硬措施。案發後，馬政府要求菲律賓政府正式道歉、懲凶與賠償，

希望依同年 4 月 19 日兩國簽署之《刑事司法互助協定》，彼此提供協助，為未來雙方共同合作調查本案奠定初步基礎，不過，馬政府隨即展開軍艦護漁行動，雙方關係一度緊張。

「廣大興 28 號」事件讓馬政府深刻了解到，維護海洋權益並不能光靠紙上談兵，必須要有海上實力及嫻熟的外交手腕，於是，臺灣的南海政策便在此事件的催化下，政府編列相關預算，開始積極著手經營南海事務，同時，仿照 2013 年 4 月 10 日《臺日漁業協議》成功經驗，與菲律賓展開漁業會談。

除了「廣大興 28 號」事件外，2013 年臺灣在面對南海問題時，仍將處理越南開始正式實施的海洋法，以及菲律賓將南海海洋爭端提交國際仲裁解決等南海法律戰，直接衝擊的便是中華民國政府在 1947 年所公告的「十一條斷續線」（以下稱 U 形線），國際社會希望臺灣能明確說明該線的法律地位，藉此來弱化中華人民共和國對國際社會所提「九斷線」之法律基礎，因此，對臺灣而言，在南海議題上雖成為「新寵兒」，不過倘外交操作不當，恐將引起對外關係與兩岸關係之質變，為政者需謹慎以對。不過較為外界所關注的是，兩岸在南海人道救援方面有些許進展，意味著兩岸開始進入南海微型合作階段，再加上中國大陸在 2013 年重新編組「中國海警局」，強化海上執法能量，倘海上執法單位落實「海上人道救援」演練，進而建立聯繫網絡並具體落實，兩岸相關人士正在開啟南海合作的機會之窗。

二、南海法律戰啟動，臺灣無法置身事外

2013 年 1 月 1 日，越南開始實施《海洋法》，將南沙群島和西沙群島納入，臺灣政府除了主張南海諸島屬我之外，重申「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」，外交部次長柯森耀也在立法院對朝野立法委員們表達，臺灣未能獲邀參加南海問題相關的多邊協商機制，仍將積極爭取參與雙邊及二軌的相關對話機會，藉以表達臺灣立場，維護臺灣應有權益；隔年 1 月 1 日，中國大陸也依據《海南省實施〈中華人民共和國漁業法〉辦法》，要求外國人、外國漁船進入海南管轄水域進行漁業生產或漁業資源調查活

動，應當經中國國務院有關主管部門批准，如果未經中國大陸方面的許可而進入該海域的船隻，可能被收繳漁具和捕獲的魚，並面臨最高 50 萬元人民幣的罰款。此舉立刻引發美國國務院批評中國大陸行為「挑釁」，且可能造成「危險」的舉動。

在 2012 年 4 月發生中國大陸與菲律賓黃岩島海域爭議後，菲律賓決定採取國際法手段，希望透過國際性的司法或準司法機構，裁定中國在南海的主張是不符合國際海洋法規範，於是，菲律賓在 2013 年 1 月 22 日，就南海議題提請國際仲裁解決，菲律賓主張中國大陸所稱的 U 形線是違反 1982 年《聯合國海洋法公約》（以下稱《海洋法公約》），認為中國大陸在南沙群島所占的島礁不能享有專屬經濟區之權利，中國大陸在南海對菲律賓的船隻進行騷擾是不合法的，而仲裁庭也依據《海洋法公約》第 287 條及附件七之相關規定組成，2014 年 3 月 30 日，菲律賓則依仲裁程序規則，向仲裁庭提交了書面陳述資料。力挺菲律賓對南海爭議採取仲裁解決的美國，其國務院東亞事務助卿羅素（Daniel Russel）也曾在 2014 年 2 月 5 日之國會聽證會上，不斷要求中國應以國際法說明「九斷線」之法律地位。

除了東南亞國家動作之外，中國大陸官方對維護領土主權之法律動作亦不斷，如「中國地圖出版社」在 2013 年 1 月推出新編豎版中國全圖，首度將南海諸島劃入主圖，臺灣行政院陸委會隨即在 1 月 15 日新聞稿表示：「中華民國擁有釣魚臺列嶼及南海諸島事實不容置疑，在常用地圖也有此揭示，呼籲中國大陸當局應務實面對中華民國存在的客觀事實。」因此，陸委會的發言重心並非南海諸島，而是希望中國大陸官方能正視中華民國政府之存在。

換言之，南海法律戰之戰火早已點燃，此際，臺灣所要面對的不僅僅是南海聲索國不斷強化的國內法，亦要面對國際仲裁裁決結果，特別是其結果將可能弱化並損及臺灣政府長久主張的 U 形線。2014 年 2 月 6 日，美國國務院前東亞事務助卿貝德（Jeffrey A. Bader）撰文建議，美國應與臺灣討論澄清「九斷線」之法律地位，臺灣要明確說明其主張是否與《海洋法公約》一致；4 月 16 日，美國智庫「戰略暨國際研究中心」（CSIS）研究人員葛來儀（Bonnie S. Glaser）則表示，臺灣應將「十一斷線」之歷史檔案加以審

視，瞭解當年劃設意圖為何，同時明確指出根據《海洋法公約》，那些島嶼得以主張 200 哩專屬經濟水域（EEZ），那些屬於不能維持人類居住或其本身的經濟生活，而僅能享有 12 哩之岩礁？

除了美國關切外，中國大陸各界也不斷地要求臺灣在「U 形線」法律地位上與其共同合作論述、共同維權，甚至進一步探討「U 形線」內水域之共同立場。臺灣從 1947 年正式公告 U 形線圖以來，在菲律賓提出國際仲裁之後，臺灣對 U 形線的論述成了國際社會關注的焦點，對臺灣而言，澄清 U 形線的法律論述利弊參半，利的部分是，倘臺灣採取明確原則，雖可享有話語權，甚至掌握論述籌碼，可進一步要求參與南海爭端解決機制，在多邊機制內，採分階段之戰術說明中華民國政府在 1947 年之決策過程、證據與立場；不過，弊的部分是，任何論述倘未能符合任一方之期待，恐將進一步影響兩岸關係或是臺美關係，甚至是臺灣與東南亞之間的友誼，倘臺灣論述與菲律賓所提仲裁結果迥異，本身雖不受仲裁結果拘束，然其在國際法立論上將受打擊。由於此際中國大陸在南海 U 形線法律地位上勢必採取模糊策略，倘臺灣在說明 U 形線上太過明白而與仲裁裁決不符時，國際壓力將轉向 U 形線之繼承者中華人民共和國政府，國際社會必將以「十一斷線」攻擊「九斷線」，兩岸關係勢必受到嚴重影響。

三、「廣大興 28 號」事件，催促馬政府更積極的南海作為

「廣大興 28 號」事件發生前，臺灣持續在太平島進行軟實力與硬實力之建構，其防務工作亦為立法院外交與國防委員會立委們所關切，自從海軍在 2012 年 8 月派出中和級戰車登陸艦至太平島海域，並以七輛 AAV7 兩棲突擊車搶灘將 40 公釐迫砲及 120 公釐迫砲送至島上，於 2013 年 4 月 9 至 11 日間首度進行「防衛性火炮與武器實彈射擊」，加上其他 81 迫擊砲、20 機砲、40 榴彈槍、T75 班用機槍、65K2 步槍等武器，共擊發 2,000 多枚彈藥。

「廣大興 28 號」事件引起臺灣與菲律賓之間關係緊張，馬政府向菲律

賓提出「正式道歉、賠償損失、徹查事實嚴懲兇手，以及重啟臺菲漁業協議的協商」四個條件，5月15日，中國大陸國臺辦主任張志軍對菲律賓提出四項要求，包括「嚴肅認真對待此事、徹查事件真相、嚴懲凶手、給被害漁民一個交代」，兩岸對菲律賓之要求，其區別便是「臺菲漁業協議」；22日，馬英九在國民黨中常會上表示，臺菲漁業會談不一定要與廣大興案調查綁在一起，會談這是針對未來的、如何避免狀況再度發生。

事件發生後，馬政府為了展現護漁決心，派遣海空護漁巡演，計海巡、海軍共10艘船艦演練，包括海巡署的臺南艦、福星艦、德星艦、偉星艦、巡護一號、巡護八號，國防部海軍的936艦（海陽號）、1202艦（康定號）、1208艦（承德號）、1805艦（馬公號）等公務船參與執行。任務於5月11日12時起，陸續前往臺灣南方專屬海域進行護漁任務，最遠護漁範圍至鵝鑾鼻南方170浬，超過護漁南界線30浬，巡防面積為20萬平方公里。不過，臺灣海軍平時採取「海巡護漁民、海軍挺海巡」以及「海巡在第一線，海軍在第二線」之原則執行護漁行動。

5月16日，國防部與海巡署舉行了「護漁聯合操演」，海軍在當日上午3時40分越過暫定執法線北緯20度線約15浬後折返，8時與承德艦和偉星艦會合，展開海上聯合操演，實行海空聯合護漁、直升機空中戒護、人員救生、通信演練、登旗號操演、海巡廣播宣慰漁船，馬公艦在返航時實施防空反水面備戰與損害管制操演，幻象2000搭載實彈與IDF經國號戰機在空中候令執行任務，不過臺灣也在此時，發生空軍455聯隊一架F-16單座戰機在15日於高雄外海墜毀，20日上午，新竹空軍499聯隊一架編號「2052」的幻象2000雙座戰機，亦在苗栗外海墜毀。由國安會主導一年一度的「國家政軍兵推」，也在5月28日於大直「國家政軍指揮中心」實施，此次以東、南海發生軍事衝突為想定基礎，針對可能產生的區域政治、外交、經貿、交通及兩岸關係等危機，進行跨部會模擬與應變訓練，期能強化因應國安危機之能力。

臺菲漁事糾紛由來已久，1998年菲律賓實施新《漁業法》，片面修正臺灣與菲律賓《海道通行協定暨農漁業合作備忘錄》，臺灣漁民不堪其擾，雙方持續協商，2005年簽署《臺菲農漁業合作瞭解備忘錄》，同意成立工

作小組，擴增農漁業合作之活動，並就食品加工、農產品採收後處理、行銷技術等方面共同投資及合作交流。不過，此備忘錄並未觸及到雙方執法程序、相互及緊急通報機制，直到「廣大興 28 號」事件發生，成為推動臺菲漁業會談動力。

2013 年 6 月 14 日，臺菲舉行第一次預備會談，雙方討論「避免使用武力及暴力」、「分享彼此海上執法程序」、「建立緊急通報機制」及「迅速釋放機制」等，雙方同意，應在臺菲間「相關海域」建立海上執法之合作機制，相互通報執法程序，未來各自執法船艦不得對他方漁船使用武力及暴力（Excessive use of Force）。未來也將建立一套通報機制，處理因越界捕魚而發生緊迫、登臨、檢查、逮捕、拘留等問題，任一方漁船被扣時，逮捕國政府須迅速通知被捕漁船所屬國政府，以提供必要協助，同時建立迅速處理保釋扣船的機制。

同年 10 月 21～22 日，第一次正式會談於臺北舉行，雙方就「臺菲漁業爭端執法通聯機制」及「臺菲漁船緊急通報及迅速釋放流程」達成共識，會後僅簽署會議紀錄，各自承諾海上執法人員只有遭生命威脅時才能使用武力，成立臺菲「緊急熱線」，落實執法通聯及緊急通報機制；至於臺菲重疊經濟海域劃界問題，雙方仍無共識，同意成立「漁業合作技術工作小組」，進一步討論漁業合作相關議題，包括漁業資源管理及養護與捕魚範圍等議題；與臺日漁業協議不同的是，臺菲是以「堆積木」的方式進行協商，無法立即簽署全面性的漁業協定。

2014 年 4 月，雙方再次於臺北進行第二次正式會談，討論《臺菲漁業事務執法合作協定》草案內容等細節，菲律賓特別提到，希望簽署協定後，臺灣漁船能遵守規定，不要再進入菲律賓領海，然而，菲律賓之領海基於其主張之群島基線而劃定，在臺灣尚未承認菲律賓所劃之群島基線下，會談倘觸及海域將陷入僵局，因此，臺灣外交部已表示，臺菲會談最重要的目標是「避免使用武力暴力」，其次則是「建立雙方漁業作業秩序與安全」。由於菲律賓憲法規定，天然資源需由菲律賓人獨享，雙方經協商同意先聚焦於海上執法相關事務，因此包括天然資源安排（生物資源與非生物資源），談判亦會陷入僵局。

在強化太平島防務方面，2013 年 1 月，海巡署的「東、南沙地區防務工事及設施改善計畫」，總經費為 1 億 4,370 萬 4,000 元，新增東、南沙地區防務工事、設施改善及相關規畫，以兩年時間在東沙島與太平島進行戰備工事、戰術位置整修、防護裝備籌補、勤務設施改善。1 月 8 日，太平島成立中華郵政代辦所；31 日中華電信正式啟用島上 GSM 行動通信系統，

由於「廣大興 28 號」事件催促著馬政府對南海之防衛力量及主權問題更加重視，原訂 2015 年才要規劃太平島碼頭整建，如今決定提前到 2014 年開始動工；同時也評估延長太平島機場跑道之可能。馬政府決策官員認為，南沙群島最大的島嶼太平島一直由臺灣管轄，政府可以主動強化太平島的武力佈署來凸顯主權。太平島現有碼頭、機場跑道都有破損，目前的太平島碼頭年久失修，海水沖蝕已不成形，只能讓 M8 艇停靠，最多一次載 4 個人，船隻只能以搶灘方式上岸，海巡署原先規劃 2015 年以後著手整建碼頭，不過經過臺菲漁業紛爭，海巡署加速整建計畫，分階段編列新臺幣 33 億 7,377 萬 3,000 元，提前到 2014 年開始整建碼頭，預計 2016 年上半年可以開始運作，交通部國道新建工程局地工科科長李友恆曾表示，新建的碼頭將可停靠 2 千噸以上的船艦，堤防外甚至可停靠 3 千噸的船艦。至於行政院海岸巡防署、國防部也已完成太平島周邊海域和地形會勘，在避開珊瑚礁和綠蠵龜生態下，確認新建碼頭位置與工法，先在臺灣興建重達 3,600 噸的沉箱，透過海運遠程拖曳到太平島，進行沉放，組合成延伸出海面長達 320 公尺，可停泊 3,000 噸軍艦或救難船的 L 型碼頭。大型碼頭興建完成後方能將大型機具運送上島，現有 1,150 公尺簡易跑道則可向海灘及淺海延伸 300 到 500 公尺。不過，這種施工經費增加數十億元，填海造陸需要環評，目前先花費 4000 萬元預算強化跑道排水設施工程。國防部則認為機場跑道經加強排水工程後，有助放寬 C-130H 運輸機起降標準，至於延長跑道工程預算龐大，仍待碼頭興建完成後，再行考量。

2013 年 8 月 7 日，海巡署長王進旺在中國國民黨中常會上專題報告指出，有關南部海域，已依漁汛期調整勤務部署，建立新常態護漁機制；除在東沙、太平二島進駐海巡分隊，也在東沙、太平及中洲礁的周邊海域執行常態巡護，也會執行「碧海專案」，定期派艦巡護，執行東沙 12 航次、南沙

4 航次勤務；從 2011 年起，每年 10 月至翌年 2 月會延伸東沙碧海巡護範圍至西沙群島北方海域，同時結合海軍運補，強化巡護功能。

除了太平島上的基礎建設外，臺灣中油公司在南海進行石油探勘亦同時進行，不過由於海域探勘經費龐大，需要政策指導與支持，10 月 7 日，由經濟部礦務局、臺灣中油公司和成功大學共 10 人組成的「南海測勘團隊」，進行 2 天的陸上地質調查、地質鑽探、重磁力測勘、圖資測量等測勘工作。10 月 26 日，行政院院長江宜樺於立法院承諾，對於南海疆土探勘會持續進行，渠表示，倘預算年度到 2015 年，他們會在 2014 就提出延長計畫，目前臺灣中油已完成太平島陸上地質調查任務，決定繼續投入新臺幣 6 億元，準備出動科研船，在太平島周邊 6,000 公尺海域探勘油氣，在海上進行包括地質鑽探、震波測勘等任務。

四、兩岸南海合作的嘗試：人道、文化與青年培訓

2013 年 2 月 18 日，馬英九在中國國民黨國家發展研究院舉辦的大陸臺商工商建設研討會上表示，兩岸不能聯手保釣的理由包括：「一是中共否定中日和約；二是馬政府提出「東海和平倡議」，中共至今沒表示任何意見；三是中共不希望臺灣與日本對談時觸及主權議題，但沒有主權那來的漁權？」因此，馬政府明確表示，臺日在漁業談判過程中，不可能不觸碰主權議題，而上述這三個理由，讓馬政府不知道兩岸怎麼合作起。外交部發言人夏季昌則就兩岸是否在南海合作上表示，南海問題也同樣面臨主權議題，因此在主權問題上不會與中國大陸聯手。顯示馬政府仍舊堅持要先承認了中華民國的主權，才能進一步再來談合作的問題。

國民黨立法委員林郁方對外表示，兩岸無法在釣魚臺列嶼或南海問題上合作，主要障礙來自於美國，他在 3 月 4 日面對記者訪問時表達「他去華府訪問時，美方跟他談過，不希望兩岸聯手處理釣魚臺與南海問題。而他自身也認為：「現在兩岸在釣魚臺與南海問題上合作是弊多於利，未蒙其利先受其害，引起日本與美國會懷疑。」所持主要理由為：「臺灣還要跟美國買武器，還要尋求國際舞臺的支持。如果美國不支持，對臺灣傷害很大。」顯

然，臺灣執政黨的行政或立法部門態度已很明顯，兩岸政府間的南海合作較為困難。不過，民間的兩岸南海合作並未受到政府的限制，只要不觸碰到主權議題及涉及到中華民國政府定位問題，馬政府也沒有禁止的意圖，2013年兩岸民間或半官方在南海合作上，大致包括海上搜救、文化合作、青年培訓等三方面：

(一)兩岸南海海上搜救演練與實例

2013年3月6日，中國大陸海軍少將尹卓表示，兩岸應建立以民間合作為起點、人道主義為核心的南海海上互信機制，臺灣可利用永暑礁的港口、碼頭，大陸也可以使用太平島的機場來進行搜救。對於兩岸南海海上救援的提議，陸委會發言人吳美紅在隔日的記者會上表示：「兩岸以往在進行海上聯合救援演習，或者是合作探勘資源，事實上已經有前例，有助於建立兩岸互信。南沙、西沙、中沙、東沙群島與週遭水域是中華民國固有領域與水域，我們的政策立場是一貫的，也是我們的主張。至於將來能不能擴及到其他的區域部分，事實上還要看東亞的情勢來決定。」也就是說，陸委會認為，兩岸已在金門附近海域有海上聯合搜救的前例，亦有在臺海進行聯合探勘之經驗，至於是否能進一步將其擴展到南海區域，依據是東亞情勢，而所謂東亞情勢，說穿了便是美國重返亞太及東南亞國家之態度。

不過，兩岸民間單位在南海附近海域的合作卻沒有止步不前，2013年8月30日，「中國海南省海上搜救中心」、「中國海上搜救中心」、「臺灣中華搜救協會」和「香港海上救援協調中心」等四個兩岸三地海上救難單位，首次於海南省海口市舉辦「2013年南海聯合搜救桌面演練」，演習從當日上午九時開始，共分為「接近與通報」、「協調與組織實施」和「搜救宗旨」三個階段，模擬一艘巴拿馬籍散裝貨輪在南海北部東沙島西北部大約25浬處沉沒，船上共有21名船員，遇險並發出了求救信號。自接到警報後，中國海上搜救中心、臺灣中華搜救協會和香港海上救援協調中心互通資訊，協調派出政府公務船與救難船，直升機等趕赴該海域，接獲報案及如何到達現場，就近方案等九個想定。演練科目包括人力搜尋救助、人員的轉移和醫療救助等三個科目。同時間，中國大陸海事部門還制定了兩岸海事調查

處理合作細則，也展開了合作調查船舶海損事故的行動。

2014 年 5 月 2 日晚間，兩岸南海海上救援及醫療救助在南沙群島海域發生實際案例，一艘中國大陸漁船「瓊瓊海 03188」正在南薰礁附近海域作業時，船上有一名漁民突發頭部疾病，情況危急並請求救助，南海海事局指揮中心接獲通知後，透過海南省海上搜救中心將情況向南海艦隊通報，3 日，該漁船將生病漁民送到附近島礁，不過由於中國大陸駐礁醫療條件有限，情況危急之下，海南海事局指揮中心工作人員嘗試聯繫附近海域醫療條件較好的太平島，於是通過「中國海上搜救中心」商請「臺灣中華搜救協會」，協調將患病漁民轉移到太平島救治，在「臺灣中華搜救協會」積極協調下，將患病漁民送上太平島救治，病情得到進一步緩解。其後「瓊瓊海 03188」將生病漁民接回，於 5 日抵達中國三沙市永興島接受進一步治療。從 2013 年 8 月的桌面演習，一直到 2014 年 5 月真實案例發生後，兩岸南海搜救工作合作已從紙上談兵，已進入實兵操作階段。

(二)兩岸民間南海文化合作

2013 年 8 月 1 日，「2013 兩岸媽祖佑南疆祈福活動暨第四屆瓊海市南海傳統文化節」在海南潭門港盛大舉行，活動主題為「牽手耕海，圓夢中華」，兩岸共同祭拜媽祖，宣布南海開捕儀式，由臺灣 22 間媽祖宮廟信眾護駕的 22 尊媽祖神像，與來自大陸沿海福建、廣東、海南等地媽祖神明，集結在海南省瓊海市潭門漁港。中國大陸全國政協副主席林文漪、大陸海協會顧問陳雲林、臺灣省漁會理事長黃一成、臺灣鹿港天后宮主委張偉東、前臺南市長張麗堂、臺灣世界魏氏宗親總會理事長魏金雄等與會。雖然臺灣漁船在南海作業船隻不若中國大陸漁船眾多，但由於兩岸漁民信奉媽祖眾多，藉由媽祖信仰等宗教文化上之聯繫，為中國大陸官方、民間及臺灣民間建構兩岸在南海文化合作意象。

(三)兩岸南海事務青年培訓

對於南海事務青年培訓計畫，2013 年 5~6 月舉辦兩個梯次的「全國民防南沙研習營」，第一梯次由淡江大學國際事務與戰略研究所長翁明賢、中

興大學國際政治研究所教授陳牧民率領兩校 18 名博碩士生參加，乘坐海軍康定級艦前往太平島，以南海歷史考證、海洋法制研習、戰略情勢研究及海洋生態體驗為教育主軸，航程期間實施南海戰略及海洋專業課程，參與艦艇實作訓練；第二梯次活動由東吳大學謝政諭教授、南臺科大張瑞星所長擔任正、副領隊，前往南沙太平島進行研習課程，配合海軍南海偵巡暨支援海巡護漁任務，搭乘昆明軍艦前往南沙太平島，親身見證海軍及海巡官兵戍守衛國辛勞，藉以深耕國土疆域意識，彰顯政府對學術研究支持與捍衛南海主權的堅定立場，為臺灣片面的培訓活動。

在兩岸合作培訓方面，2013 年 7 月 14 日，「第二屆海峽兩岸南海科學研習營」於臺灣舉行，由中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域專題中心（CAPAS）及臺灣海洋大學海洋事務與資源管理研究所共同主辦，研習營學員來自中國大陸及臺灣大學生、碩博士生共計 30 名，課程規畫共計 11 天，包括臺灣及大陸海洋教育政策及現況、南海相關之歷史、文化、考古、漁業、環保、生態、海洋科學、海洋能源、法律、油氣及保育等 19 門各面向之講座，其後參訪國立臺灣海洋大學、中研院、長榮海事博物館、海洋科技博物館、野柳地質公園、基隆嶼、淡水漁人碼頭、海巡署海洋總局等處，參與學員並在 7 月 22 日登上海巡署 PP-5001 號和 PP-5050 號巡邏船（50 噸級），進行一個多小時之海上航行，體驗海上執法過程，海巡署人員就臺灣海上執法及搜救等活動為學員作了詳細介紹。而此次研習營主要為延續 2012 年「中國南海研究院」於海南省海口市舉辦之第一屆「熱愛海洋、關注南海 - 南海主題夏令營」。

五、臺灣南海政策的下一步

馬政府對南海政策立場仍堅守「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」，在政策作為上以強化太平島基礎建設與防衛能力為首要，在兩岸南海合作議題上採取較為保守之策略，而在處理南海危機問題上，仍以考慮到美國態度及美國重返亞太對東亞海域造成之影響，因此，臺灣南海政策的下一步，在維繫兩岸關係及美國重返亞太下互相拉扯，例如 2013 年 12 月，馬

英九在接受日本「每日新聞社」專訪時表示，未來會向中國大陸反映，不要在南海設立類似東海的「防空識別區」，這也是美國公開表達關切中國是否宣告南海防空識別區下，馬英九對國際社會表達臺灣的立場，實則跟隨美國之表態。

不過，臺灣在南海實質有效占領並管理東沙群島、太平島及中洲礁，因此，任何南海聲索國之動作，均對臺灣之南海權益造成嚴重影響，特別是在菲律賓將南海問題提至國際仲裁，臺灣在與菲律賓重疊海域漁業糾紛，以及在太平島進行的各種基礎建設或能源探勘等作為，均須一個統整的政策綱領與具體的作為，方能維護南海權益，臺灣南海政策的下一步可以是：

(一)擬定「新南海政策綱領」與行動計畫之必要

國家具體政策，來自明確的戰略目標，例如在經營南海事務上，究竟以維護領土主權及海洋權益為主，亦或優先考量友好的外交關係，其優先次序為何，政府各部門施政有賴政策綱領的指導，如以維護領土主權及海洋權益為主，則以強化島礁防衛能力、充實海上執法能量為主，遇有危害海洋權益，則依法驅離，但此舉將引發南海周邊聲索國之不滿，勢必影響臺灣與這些國家友好關係，因此，在 1993 年「南海政策綱領」於 2005 年停止適用後，馬政府應根據南海新情勢，擬訂「新南海政策綱領」及其「行動計畫」，作為政府處理南海事務圭臬。

(二)成立「臺灣南海研究中心」刻不容緩

無論是南海綜合研究議題、「U 形線」檔案資料之重整與論述、或是透過智庫與南海周邊聲索國、歐盟會員國及美國、日本等相關南海研究半官方或智庫的交流，為臺灣政府能靈活運用的資源，由政府成立「臺灣南海研究中心」，平時蒐整相關國家南海情資與意見，作為決策諮詢對象，透過「中心」與其他國家機構簽署合作協定，改變臺灣過去以單打獨鬥模式，透過團隊模式參與南海事務刻不容緩。

(三)對仲裁案之反應與未來可能行動

2016 年以前，臺灣將面臨菲律賓所提南海仲裁案裁決結果，馬政府究竟應採「接受」、「靜默」、「遺憾」較軟之立場，或是採取「有限度抗議」、「抗議」、「強烈抗議」等較硬之立場，有待國安會提出建議並由行政院決定之，由於仲裁案中涉及「U 形線」，政府對「U 形線」之政策立場，亦需配合「新南海政策綱領」進一步闡述，例如近期「臺菲漁業事務執法合作協定」草案，便跳過重疊海域範圍等爭議，避免觸及敏感「U 形線」及防止菲律賓透過合作協定間接認定其所主張之群島基線，則有待馬政府內部協調立場與作為。

至於對國際社會要求參與菲律賓所提之仲裁案，《海洋法公約》第 291 條第 2 項雖然規定：「本部分規定的解決爭端程序應僅依本公約具體規定對締約國以外的實體開放」，附件七第 13 條亦規定：「本附件應比照適用於涉及締約國以外的實體的任何爭端。」臺灣似可引用這些條文主張與其他聲索國以仲裁方式解決爭端，不過如前所述，如果將南海法律爭端「定性」（Characterization）為「領土主權」爭議，依「陸地統治海洋」原則，海洋權益之爭是在領土主權爭議解決後才會進一步處理之，因此，倘欲參與區域事務，以爭取加入多邊機制，透過可提供「U 形線」歷史資料、海洋科學調查證據等為誘因，實質性的參與或許較為妥適。

(四)尋求與南海各個聲索國合作計畫與項目

2009 年兩岸在第 19 屆「處理南中國海潛在衝突非正式研討會」（南海會議）上提出「南海海洋教育與訓練合作計畫」，在南海事務上臺灣時值被邊緣化之際，可謂難得的突破點，此際，如前所述，單就「U 形線」法律地位問題，臺灣頓時間成為中美「學界」討論南海事務之「新寵兒」，拉攏臺灣避免兩岸在南海事務上聯手，似乎也成為東南亞國家思索的議題之一，既然 2013 年 4 月臺日漁業協議得以在日中東海對抗中簽署，臺菲漁業會談也如期進行著，均顯現出臺灣無論對中國大陸或對東南亞國家而言，在南海戰略價值上存在著重要性。

危機便是轉機，臺灣政府部門應透過相關機制，包括善用前述「臺灣南海研究中心」的團隊經營模式，擬訂與南海其他聲索國相關合作計畫，於政

府間、半官方或現地具體可操作項目，例如就以類似 2014 年 3 月多國聯合在海上搜救失聯馬航 MH370 為想定，在南沙群島海域進行人道救援聯合演習等，或是透過共同打擊海上犯罪（海盜）及破壞海洋環境等為項目，走出太平島，迎向附近海域，與其他聲索國共同合作，具體地參與南海事務，換句話說，兩岸在南海的合作項目，也可思考在此合作架構下有意義地進行。

六、結語

2013 年臺灣南海政策作為已逐步擺脫過去紙上談兵階段，在 5 月「廣大興 28 號」事件的推波助瀾下，臺灣對南海事務採取了更加積極的作為，除了海軍與海巡編組在臺菲專屬經濟區重疊區進行軍事演習外，更提早加速太平島碼頭整建與跑道延長計畫，此外，菲律賓也願意上談判桌與臺北進行漁業會談，臺灣中油也持續在太平島及附近海域進行探勘活動。

對臺灣而言，菲律賓在 2013 年 1 月就南海問題要求成立國際仲裁庭，試圖透過裁決結果宣告南海「U 形線」非法化，作為南海「U 形線」開始劃設之中華民國政府，也受到來自歐美及東南亞國家各國關切，要求臺灣說明清楚「U 形線」之法理基礎，而中國大陸也釋出積極的訊息，希望就此議題與臺灣進行合作，不過，臺灣仍然受到外來的壓力，在兩岸南海合作議題上步步為營，小心謹慎，就政府立場而言，兩岸南海合作仍未有進展。

不過，兩岸民間南海合作在 2013 年確實有些許進展，包括海上搜救、文化合作、青年培訓等三方面，就海上搜救而言，建立起兩岸聯繫管道，未來無論在南海諸島附近海域遭遇任何海上危難事件，兩岸搜救單位應會溝通無礙；在文化合作方面，民間試圖透過兩岸媽祖之共同信仰，建構兩岸在南海文化合作意象；為了讓更多年輕人參與並關切南海事務，兩岸除各自舉辦相關的南海研習營之外，「第二屆海峽兩岸南海科學研習營」也在臺灣舉行。

臺灣南海政策的下一步，主要在兩岸關係的維護與美國重返亞太的權力政治相互拉扯中推行，於此環境下，臺灣政府仍需以擬定「新南海政策綱領」與行動計畫為優先，編列相關預算成立「臺灣南海研究中心」，積極統

整臺灣內部南海研究與政策隊伍，不缺席南海事務，對菲律賓所提之仲裁案，臺灣之可能反應與未來行動，要以臺灣自身利益為思考基礎，預謀最適態度，除積極面對南海未來的法律戰與實力戰外，馬政府可提出具體可行之南海計畫與項目，尋求與南海各個聲索國合作，當中亦不排除兩岸合作，如此才能為臺灣在南海事務上創造更多的藍海機會。

參考文獻

1. Russel, Daniel “Maritime Disputes in East Asia,” Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific Washington, DC, Feb. 5, 2014, (<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>) .
2. Bader, Jeffery A. “The U.S. and China’s Nine-Dash Line: Ending the Ambiguity,” Brookings, February 6, 2014, (<http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/02/06-us-china-nine-dash-line-bader>) .
3. Glaser, Bonnie S. “A Role for Taiwan in Promoting Peace in the South China Sea,” PacNet, No.30, April 16, 2014, (<http://csis.org/files/publication/Pac1430.pdf>) .
4. 「南海爭議，我擬擴建太平島碼頭強化戰備」，中央廣播電臺，2013年1月11日 (<http://www.rti.org.tw/m/news/detail/?recordId=89900&p=6>) 。
5. 「臺菲漁業執法協定，七月前簽署」，中央社，2014年4月22日，「海軍與海巡共同執行護漁任務，確保漁民作業安全」，國防部，2013年5月14日 (<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=67&p=57425>) 。
6. 「2013年海峽兩岸大專院校青年學生南海科學研習營在臺北閉幕」，中國南海研究院網站，2013年7月25日 (<http://www.nanhai.org.cn/showpic.asp?newsid=6628>) 。
7. 「2013兩岸媽祖佑南疆祈福祭典儀式在海南潭門港舉行」，中國臺灣網，2013年8月1日 (http://edu.special.taiwan.cn/2013/cft_42133/bwbd/201308/) 。

t20130802_4536188.htm)。

8. 「馬：廣大興案很快有結果，務必討回公道」，中國評論新聞網，2013年8月7日 (<http://hk.crntt.com/doc/1026/6/8/2/102668202.html?coluid=126&kindid=3990&docid=102668202&mdate=0807161043>)。
9. 「兩岸三地首桌面聯演南海搜救」，香港文匯報，2013年8月31日 (<http://paper.wenweipo.com/2013/08/31/CH1308310016.htm>)。
10. 「總統喊話，籲陸勿設南海識別區」，中央社，2013年12月26日 (<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201312060035-1.aspx>)。
11. 「臺菲漁業執法協定，七月前簽署」，中央社，2014年4月22日 (<http://www.cna.com.tw/news/aip/201404220164-1.aspx>)。