



後 ECFA 時代

兩岸海洋事務合作之展望

張子揚

(南華大學國際暨大陸事務學系專任副教授)

摘要

後 ECFA 時代，海洋事務是兩岸可以擴大並且深化經濟合作領域的重要項目，然而海洋事務繁瑣，究竟雙方可從何處著手？本文主張，雙方最有可能擴大和深化合作者，首要在於有效開發和養護海洋生物與資源，其次是和平利用國際海上要道，再其次是就管轄權（而非主權）公平劃分海域疆界。至於和平解決海洋爭端方面，司法解決勢必不可得，最終只能看是權力或是力量作用的結果。

關鍵詞：海峽兩岸經濟合作架構協議、兩岸、海洋、海洋法公約、南海各方行為宣言



The Prospect for Cross-Strait Marine Cooperation in the Post-ECFA Era

Emerson Chang

(Associate Professor, Department of International Studies, Nan Hua University)

Abstract

In the post-ECFA era, the marine affairs are important projects that Taiwan and Mainland China can expand and deepen the field of economic cooperation. But the marine affairs are tedious, where should both sides to start with? This article argues that both sides are most likely to expand their cooperation in the management of marine natural resources primarily, peaceful uses of international watercourses secondly, fair division of maritime jurisdiction and boundaries thirdly, and peaceful settlement of marine dispute lastly.

Keywords: Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA), Cross-Strait Relations, United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)



壹、前言

海峽兩岸於2010年6月29日簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》(Economic Cooperation Framework Agreement, 簡稱ECFA), 經雙方完成相關批准程序後, 兩岸正式進入後ECFA時代。ECFA的目標有三, 根據第一條規定, 除了為「加強和增進雙方之間的經濟、貿易和投資合作」與「促進雙方貨物和服務貿易進一步自由化, 逐步建立公平、透明、便利的投資及其保障機制」之外, 還有「擴大經濟合作領域, 建立合作機制」。本文主張海洋事務是後ECFA時代, 兩岸可以擴大經濟合作領域、進而建立合作機制的重要議題, 茲分析如下。

據中國政協主席賈慶林表示, 建立兩岸經濟合作機制, 既是「加強兩岸經濟交流合作的客觀需要」, 也是「構建兩岸關係和平發展框架的重要內涵」。¹就經濟發展策略而言, 從陸地經濟合作邁向海洋經濟合作, 目的是要讓兩岸經濟(特別是閩台地區), 全面、深度對接, 包括漁業合作、海洋開發、港口物流經濟等, 以便建構海西區域的核心競爭力,²並且成為深化兩岸經濟合作的橋頭堡。³

回顧自2008年12月15日台灣開放三通以來, 兩岸在海洋事務方面的合作與日俱增, 除了貨運直航外, 還有海洋資源開發(戡油、漁業養護)、海洋生態保護(油污處理)、科學研究(水文調查)、漁權處理(漁事糾紛)等項目。海洋的事務性合作, 甚至被大陸部分人士視為「促進兩岸關係穩定發展、維護中華民族共同利益」的政治策略之一。⁴

¹ 「第四屆兩岸經貿文化論壇開幕 賈慶林提出五點建議」, 中國臺灣網, 2008年12月20日, <http://www.chinataiwan.org/zt/wj/lt/jh/200907/t20090706_943864.htm>。

² 石正方, 「後ECFA時代推進海西“兩岸經貿合作緊密區域”建設研究」, 收錄於「ECFA後兩岸關係新形勢」學術研討會成果報告(台南:成功大學公共事務研究中心, 2010年7月19日), 頁110-111。

³ 鄭建軍, 「ECFA下臺灣產業投資的擠出入效應及對海西經濟區的含義」, 收錄於「ECFA後兩岸關係新形勢」學術研討會成果報告(台南:成功大學公共事務研究中心, 2010年7月19日), 頁190。

⁴ 「海南團代表建議: 全面推進兩岸海洋領域合作」, 南海網—海南日報, 2009年3



但對台灣而言，兩岸海洋合作目前只是國際海洋合作的一環，旨在維護海洋生態、避免為爭奪海洋資源而影響雙邊或多邊關係、強化聯合查緝機制、與周邊國家建立溝通聯繫管道，共同打擊罪犯、以及維護我國海洋利益與國籍人船海上作業安全。⁵

儘管兩岸邁向海洋合作的目的不盡相同，但就合作的實質面向而言，尚有合作的空間。根據 1982 年聯合國《海洋法公約》的內涵，⁶ 海洋事務可以粗分成四大區塊：和平利用國際海上要道、有效開發和養護海洋生物與資源、公平劃分海域疆界、與和平解決海洋爭端。本文將從這四個面向出發，先評估兩岸在這些方面的現況，再探討兩岸在海洋事務合作的可能方向、瓶頸與優先順序。

貳、和平利用國際海上要道

《海洋法公約》確立了領海 12 海浬、專屬經濟區 200 海浬和大陸架制度。從此，世界各沿海國家的管轄海域範圍，可由原來的領海和內水，擴大到毗連的專屬經濟區和大陸架。但管轄權的擴大，也引發許多爭議，其中之一便是海峽航行自由方面。

《海洋法公約》對海峽的通行採行四種制度：內水制、無害通過制（外國船舶經過領海時，無需事先通知或取得沿海國的許可，繼續不停迅速行駛，未經許可不得停船和下錨）、過境通行制（在領海內而用於國際航行的海峽，應遵守沿岸國的法律規章）、與自由航行制（適用於寬度超過 24 海浬的中間水道，又稱為非領海海峽）。

在中國領海內，大致上沒有適用國際航行的重要海峽，近海的渤海與瓊州海峽，均屬內水。而大陸主張台灣島是中國的一部分，台灣

月 10 日，<<http://www.big5.hinews.cn/news/system/2009/03/10/010434871.shtml>>。

⁵ 海巡署，「重大政策—國際合作走向海洋」，**行政院海岸巡防署全球資訊網**，<<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3428&ctNode=643&mp=999>>。

⁶ 更詳盡的內涵，參閱胡念祖，「海洋事務之內涵與範疇」，**海洋及水下科技季刊**，第 17 卷第 3 期（2007 年 10 月），頁 2-21，<<http://140.117.200.53/study/海洋事務之內涵與範疇-胡念祖教授.pdf>>。



海峽是中國內水，並且依照《海洋法公約》的規定，⁷主張無害通過制。⁸

而台灣海峽的寬度為 70 至 140 海浬，超過兩岸各 12 海浬的領海寬度之總和，有數十海浬至百餘海浬的中間水道，台灣將之劃於領海範圍之外，⁹並稱該水道為「用於國際航行的台灣海峽非領海海域」，卻又主張應適用過境通行制，¹⁰法理上有違《海洋法公約》所規定的公海自由航行制，¹¹但實際執行上並未影響國際船舶的自由航行。

兩岸對於台灣海峽地位的爭議，目前由於台灣的中華民國政府對台灣海峽東部仍在行使有效的管轄權，以及大陸著眼於對台灣實施和平統一的長期目標而暫時採取擱置主權爭議的政策，容忍外國船舶自由航行通過，使得台灣海峽的地位問題並未引發國際衝突。但是兩岸於 2008 年 11 月簽署的《海峽兩岸海運協議》，規定只有「兩岸資本並在兩岸登記的船舶，經許可得從事兩岸間客貨直接運輸」（第一條），排除外國船舶的營運，無異於在法理上將台灣海峽視為兩岸的內水，在實質上則繼續按照往例任由外國船舶在海峽中間水道自由航行。這種內水制與自由航行制並行的雙軌制，雖可暫時避免引發國際爭端，但若台灣不統不獨的現狀稍有改變，或是台灣海峽的內水性質擴大和深化至影響自由航行制的實行，則終將引發國際爭議。

例如美國航空母艦小鷹號(USS Kitty Hawk)戰鬥群於 2007 年 11 月訪問香港遭拒，在返回日本途中經過台灣海峽，中國認為這是內海，對美國軍艦的通過表達嚴重關切，但美軍太平洋司令基廷上將(Admiral

⁷ 「如果海峽是由海峽沿岸國的一個島嶼和該國大陸形成，而且該島向海一面有在航行和水文特徵方面同樣方便的一條穿過公海或穿過專屬經濟海域的航道」，則不適用過境通行制（第三十八條第一項），而該替代性便道若在領海內則適用無害通過（第四十五條第一項）。

⁸ 《中華人民共和國領海及毗連區法》第二條、第六條，1992 年 2 月 25 日，<<http://sf.chinaconsulatesf.org/chn/gxh/zlb/tyfg/t70825.htm>>。

⁹ 行政院，「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，2009 年 11 月 18 日，<<http://www.land.moi.gov.tw/filelink/uploadlink-1045.pdf>>。

¹⁰ 《中華民國領海及鄰接區法》，1998 年 1 月 21 日，<<http://www.6law.idv.tw/6law/law/中華民國領海及鄰接區法.htm>>。

¹¹ 姜皇池，**海洋事務統合法制之研究**（台北：行政院研究發展考核委員會，2008 年）；尹章華，「我國領海法之評述與建議」，**軍法專刊**，第 46 卷第 2 期（2000 年 2 月），頁 1-14。



Timothy Keating) 則回應：「我們通過台灣海峽不需中國許可。」¹²

由於台灣海峽的性質與台灣的國際地位息息相關，對兩岸以及美、日等國至為敏感，¹³且動輒得咎，因此兩岸在現行的雙軌制下持續運作，保持現狀，最符合兩岸當前的利益。任何可能改變或潛在改變台海現狀的機制，譬如海上聯合反恐、打擊海盜等，均可能涉及台灣海峽主權的認定，以及適用國內法或國際法的法律問題，因此只能有限度的合作，譬如簽署司法互助協定、建立通報熱線、與建立查證機制，¹⁴並且事實上也只需要有限度的合作，因為恐怖主義問題和海盜問題在該區並不嚴重，¹⁵此乃因為台灣海峽是軍事敏感地帶，兩岸均有重兵部署所致。由於這種合作屬於預防性的事務層次，因此兩岸的協商較容易達成共識。

參、有效開發和養護海洋生物與資源

《海洋法公約》規定，國際海底區域及其資源為人類繼承的財產而非無主物或共有物，據此並根據 1998 年《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》，中國大陸主張近 300 萬平方公里的管轄海域。另在太平洋國際海底，中國獲國際海底管理局授權，對 7.5 萬平方公里區域的

¹² Admiral Timothy Keating, Commander, U.S. Pacific Command, transcript of press roundtable, Beijing, January 15, 2008, <http://hongkong.usconsulate.gov/ustw_others_2008011501.html>.

¹³ John Tkacik, Jr., "Taiwan's "Unsettled" International Status: Preserving U.S. Options in the Pacific," *Heritage Foundation Research Report*, June 19, 2008, <http://www.heritage.org/Research/Reports/2008/06/Taiwans-Unsettled-International-Status-Preserving-US-Options-in-the-Pacific#_ftnref58>.

¹⁴ 王崑義，「海上反恐—兩岸信心建立措施初步合作之分析」，**第四屆恐怖主義與國家安全學術研討會論文集**（桃園：中央警察大學，2008 年 12 月 15 日），頁 125~144，<http://trc.cpu.edu.tw/seminar/paper/97/paper/971215_8.pdf>。

¹⁵ 根據國際海事局（IMB）的資料，台灣海峽發生海盜事件極為罕見，2003 年迄今沒有相關報告，詳見 ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery Against Ships Annual Report* (London: ICC International Maritime Bureau, 2009). 另外，台灣海峽被視為恐怖活動的低危險區，參閱 Amitav Acharya, "Terrorism and Security in Asia: Redefining Regional Order?," *Murdoch University Asia Research Centre Working Paper*, No. 113 (October 2004), p. 7, <<http://wwwarc.murdoch.edu.au/wp/wp113.pdf>>.



多金屬結核礦區擁有專屬探勘權和優先開採權。¹⁶

台灣雖非《海洋法公約》締約國，但仍於 1998 年公佈《領海及鄰接區法》和《專屬經濟海域及大陸礁層法》，主張 200 海浬專屬經濟海域，此舉雖與大陸主張之管轄區域有所重疊，但基於軍事敏感性和默契，雙方暫以海峽中線為界。

台灣海峽除了有豐沛的生物資源，還蘊藏豐富的礦產與能源，迄今已知有 60 多種礦產，分布於 2000 多處，具有工業價值的固體礦產地約 200 處，鈦鐵、磁鐵、金紅石、獨居石和鋇石、石英砂、花崗石、葉蠟石和高嶺土等儲量大、埋藏淺、開採易、品質優、價值高。¹⁷在油氣方面，台灣海峽西部有兩個主要地質層（晉江凹陷、九龍江凹陷），總面積達 1.1 平方公里，估計油氣資源儲量達 2.75 億噸。¹⁸截至 2009 年，兩岸的公營企業已在海峽中線附近的台潮合約區與南日島盆地進行石油探勘合作。

另在養護海洋資源與生物方面，台灣海峽的生態保護會影響兩岸海洋經濟的持續發展，且由於「搭便車」問題會影響環保執行的成效，¹⁹因此為避免任何一方搭便車，兩岸應協商制定一套合理利用與開發海洋資源的規則，並在經濟發展與環境保護之間取得平衡。2009 年兩岸學界簽署「台灣海峽漁業資源養護方案」，2010 年台灣環保署邀請大陸國家海洋局有關人員，來台參加「海洋環境管理學術研討會」，顯示兩岸公私機構在有效開發和養護海洋生物與資源的交流合作，已經起步，且符合兩岸當局所共同主張之「擱置爭議、共創雙贏」基調，故應持續擴大與深化以至建立機制，成為兩岸在海洋事務合作的基石。

然而，從過去兩岸客貨直接運輸磋商的經驗顯示，兩岸 2008 年所簽署的《海峽兩岸海運協議》，雖然為雙方創造了利益，但也引發了爭議。根據第一條「經營資格」的規定：「雙方同意兩岸資本並在兩岸登

¹⁶ 「新中國 60 年十大海洋事件」，哈爾濱工程大學三海一核科普網，http://uzone.univs.cn/news2_2008_70822.html。

¹⁷ 林善波，「論海峽兩岸的海洋開發與合作」，廈門科技，2006 年第 1 期，<http://fass.net.cn/fassnews/erji01.asp?NewsID=3520>。

¹⁸ 「專家業者力促兩岸油氣資源合作開發提速」，新華網福建頻道，2010 年 7 月 21 日，http://www.fj.xinhuanet.com/nnews/2010-07/21/content_20395024.htm。

¹⁹ Scott Barrett, "The Problem of Global Environmental Protection," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.6, No.1 (1990), pp. 68-79.



記的船舶，經許可得從事兩岸間客貨直接運輸。」²⁰至於權宜輪（為降低工資成本而登記為外國籍之船舶）方面，根據《海峽兩岸海運協議》之附件一「海峽兩岸直航船舶、港口安排」的規定，兩岸資本並在香港登記的船舶可比照直航船舶從事兩岸直接海運，其餘的兩岸資本權宜輪，則須經「特別許可」方能從事。但在實際執行上，台灣承認大陸發的直航證，大陸方面並不承認台灣交通部發的直航證，不管是權宜輪或設籍兩岸的貨輪，都必須再向大陸交通部申請直航證，才能進入大陸港口。起初台資砂石船舶大聖輪、尊元輪、國砂輪取得大陸交通部核發的直航證後，卻不准載運天然砂，只獲准載運碎石和機械加工砂，損失慘重。²¹

在兩岸簽署《海峽兩岸海運協議》之前，兩岸本就默許雙方的權宜輪繞經第三地往來行駛，並且排除他國的權宜輪，形成兩岸航線的外表是國際航線，內在卻是國內航線的特徵。在《海峽兩岸海運協議》簽署後，權宜輪行駛兩岸航線從常態變成例外，導致兩岸航線傾向於國內航線。大陸雖可依據《海峽兩岸海運協議》第五條「根據市場需求，合理安排運力」之規定，對台灣砂石船與大陸砂石船的核准，給予差別待遇，但也有違《海峽兩岸海運協議》第五條的「平等參與、有序競爭原則」，²²導致台灣砂石船業者集結抗議。²³

由上例可知，兩岸在台灣海峽及其鄰近水域的開發利用，尚在起步階段，因此在常態性的合作開發之前，必需先建立公平合理周全的開發規則，以預防雙方因利益的糾紛而損害兩岸關係。

²⁰ 「海峽兩岸海運協議（全文）」，**新華網**，2008年11月4日，
<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/tw/2008-11/04/content_10307492.htm>。

²¹ 兩岸砂石運輸，天然砂佔海運比例 75%以上，大陸不准台灣砂石船參與天然砂運輸，造成台灣砂石船業者損失。

²² 「海運直航影響砂石船生計 業者赴政院陳情」，**中央社**，2009年1月20日，
<<http://www.haixiainfo.com.tw/31943.html>>。

²³ 「大陸運砂限一家 業者嗆圍港」，**聯合報**，2009年1月20日，A9；「中國施放『糖衣毒藥』…海運直航三帖 扼殺我港口」，**自由時報**，2009年12月31日，
<<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/dec/31/today-e1.htm>>。



肆、公平劃分海域疆界

《海洋法公約》對於專屬經濟區和大陸架劃界的規定甚為籠統，只說海岸相向或相鄰國家間的界限，應在國際法院規約第三十八條所指國際法的基礎上以協議劃定，以便得到公平解決，但並未明確規定是以「公平原則」或是「中間線原則」為準，因此無助於解決各國間的劃界爭議。中國近海的四大海域，除渤海外，其餘的黃海、東海、和南海，都有因專屬經濟區或大陸架交錯或重疊而滋生的劃界爭議。此外，釣魚台、西沙和南沙群島部分島嶼也與周邊國家有領土爭議。中國一貫主張自然延伸原則和公平原則，而周邊的爭議當事國多主張中間線原則，因此難有交集。²⁴

在南海主權問題上，中國與汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、越南等國，有不同程度的爭議。²⁵面對上述主權爭議，中國於 2002 年與南海各國簽署《南海各方行為宣言》，各方承諾「根據公認的國際法原則，包括 1982 年《海洋法公約》，由直接有關的主權國家通過友好磋商和談判，以和平方式解決它們的領土和管轄權爭議，而不訴諸武力或以武力相威脅。」(第四條)，並且「不在現無人居住的島、礁、灘、沙或其他自然構造上採取居住的行動」(第五條)。²⁶

中國進一步於 2003 年與東協國家領導人簽署《聯合宣言》，宣布建立「面向和平與繁榮的戰略夥伴關係」，²⁷並且成為區域外首個加入《東南亞友好合作條約》的國家。中國的上述舉措，有助於和平解決中國與東協國家的爭端、提升中國在東南亞的國際地位和影響力、加速中國與東協的自由貿易區成立、擴大雙邊進出口貿易水準、以及影響亞太地區的大國關係和戰略安全。

²⁴ 楊公素與張植榮，**當代中國外交理論與實踐**（北京：北京大學出版社，2009年），頁 327-353。

²⁵ 傅崑成，**中國與南中國海問題**（台北：問津堂，2007年）。

²⁶ 「南海各方行為宣言」，**中華人民共和國外交部網站**，2002年，<<http://www.mfa.gov.cn/chn/pds/ziliao/1179/t4553.htm>>。

²⁷ 「中華人民共和國與東盟國家領導人聯合宣言」，**新華網**，2003年10月9日，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2003-10/09/content_1114267.htm>。



台灣並非簽署《南海各方行為宣言》之成員，但是台灣控制了南沙群島的太平島和中洲礁，以及在東沙群島建有「東沙環礁國家公園」，故在南海島礁的主權爭議上，仍有發言權。台灣如能加入《南海各方行為宣言》，有助於南海各方的和平發展。²⁸

另在東海問題上，釣魚台的主權問題一直是中日兩國爭議的焦點。該島海域藏有豐富石油，1968 年「聯合國亞洲暨遠東經濟委員會」，派遣專家勘察中國東海、台灣海峽北方的海底資源，證實釣魚台附近海域蘊藏著豐富的石油，堪比「第二個中東」，亦即在一千億桶以上。²⁹1971 年，中華民國與中華人民共和國相繼主張擁有釣魚台主權且隸屬於台灣宜蘭縣頭城鎮大溪里管轄，但美國於 1972 年將琉球群島移交日本時，一併將釣魚台列嶼也交給日本，因而引發釣魚台列嶼主權爭議，並因「保釣」而引發軍民衝突。

雖然中日兩國都是《海洋法公約》的締約國，但中國主張以「自然延伸原則」和「公平原則」劃界，日本則主張以「中間線原則」劃界。為了避免爭議擴大而影響資源的開發與利用，中國提出「擱置爭議、共同開發」的主張，並於 2004 年 10 月起，就釣魚台列島爭議與日本進行過四次磋商，達成共同合作開發東海資源的共識，因而有 2008 年 6 月的「中日東海問題原則共識」。³⁰

根據該共識，中日在劃定東海疆界之前，以「不損害雙方法律立場的情況下」進行合作。具體而言，中國所開發的春曉氣田位於東海中間線以東，中國聲稱擁有主權，但同意讓日方參與投資與開採，而日本也開放中間線以西的所謂主權海域，讓中方參與開採，使得雙方的主權爭議得以暫時擱置，改以開發能源利益為先。

而台灣與日本因釣魚台主權所引發的爭議，主要反映在因漁場嚴重重疊所導致的捕魚衝突。台灣為確保國籍漁船之作業安全，自 2003

²⁸ 高永光，「海峽兩岸在南海問題合作之分析」，**國政評論**，2009 年 12 月 31 日，<http://www.npf.org.tw/post/1/6923>。

²⁹ K.O.Emery, Yoshikazu Hayashiz, and Thomas W. C. Hilde, "Geological Structure and Some Water Characteristics of the East China Sea and the Yellow Sea," *UNECAFE/CCOP Technical Bulletin*, Vol. 2 (1969), pp. 3-43。

³⁰ 「中日就東海問題達成原則共識」，**新華網**，2008 年 6 月 18 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-06/18/content_8394191.htm。



年11月起劃設暫定執法線，並加強線內漁業巡護工作，惟迄2008年止在暫定執法線內遭日本防衛廳干擾或驅趕者仍有115件，雖經台日召開16次漁業會談，³¹惟囿於主權爭議，漁業糾紛仍未獲得解決。

對此，台灣朝野出現兩種主張，一是提議兩岸在釣魚台海域合作採油，言外之意是聯手抗日，二是向日本提議暫時擱置釣魚台主權爭議，先行合作開發釣魚台海域的油氣，同時順便緩解漁場重疊問題。馬政府基於東北亞戰略和大國關係的考量，力圖淡化「兩岸聯手抗日」的色彩，但並未排除同時與大陸及日本在相關海域合作共同開發的可能性。由於釣魚台主權問題必須在國際權力結構發生重大變化後才可能得到最終的解決，這種情形在可以預見的未來不可能發生，因此若由兩岸和日本三方共同開發釣魚台海域油田，既符合經濟上的共利共榮，也有利於兩岸共同維護釣魚台的主權。

伍、和平解決海洋爭端

冷戰時期，中國的對外政策可以1978年為分水嶺，之前是毛澤東領導的革命鬥爭路線，目標是聯合第三世界反帝和反霸，方法是資助亞非拉的民族主義和共產主義運動；1978年之後則是鄧小平領導的改革開放路線，目標是經濟建設，方法是實事求是和思想解放。鄧小平的前述思想，具體反映在1978年8月中日雙方擱置釣魚台主權爭議，簽訂《中日和平友好條約》，以及在簽訂之後，鄧小平於同年10月訪日出席《中日和平友好條約》批准書互換儀式，並公開表示，釣魚台的問題可以「放一下不要緊，等十年也沒關係，把這個問題留給後代解決」，³²是為中國對外採取擱置爭議政策的先聲。

除了中日問題之外，1982年10月鄧小平就中印邊界問題，對印度社會科學院代表團表示，邊界問題「可以先放一放，在貿易、經濟、

³¹ 呂建良，「台日漁業關係」，**情勢發展評估報告**，2009年1月1日，<http://iir.nccu.edu.tw/index.php?include=article&id=2457>。

³² 元成章、何中順著，**時代特徵與中國外交政策**（北京：經濟科學出版社，1998年），頁174。



文化等各個領域還可以做很多事情」。³³這是自 1962 年中印邊界戰爭以來，中方對印度最友好的表示，也是鄧小平對擱置領土爭議，爭取其他領域合作的思想展現。這種想法，作者稱之為「消極性擱置爭議」，意味著雙方不碰觸有糾紛的領土，只尋求其他方面的合作。

1984 年 2 月鄧小平的思想跨前一大步，他在接見美國學者時又提出「有些國際上的領土爭端，可以先不談主權，先進行共同開發」。³⁴這意味著鄧小平勇於正視爭議性領土（海）問題，並且謀求與其他爭端當事國在該爭議性領土（海）上創造合作空間，作者稱之為「積極性擱置爭議」。這種積極性思維後來於 1984 年 10 月由鄧小平在中央顧問委員會第三次全體會議上，具體倡議把釣魚台的「主權問題擱置」，並且與日本「共同開發」，還舉例說明「共同開發」是指對釣魚台附近的海底石油，「合資經營」、「共同得利」。³⁵此後，「擱置爭議」成為中國處理與周邊鄰國領土領海主權糾紛的政策。中國於 2002 年與南海各國簽署《南海各方行為宣言》，恰反映出該政策的一貫性。

從 1978 年鄧小平倡議對內改革開放、對外擱置爭議以來迄今，中國與周邊鄰國的關係，顯得比 1978 年之前大為緩和，並與多國簽署多項雙邊合作協定、宣言、和備忘錄，範圍涵蓋經濟、文化、科學、能源、安全等方面。

儘管中國有公開的擱置爭議政策處理領海領土爭議，但中國近年來仍有一系列引發爭議的作為。在南海主權方面：2007 年 11 月海南省新設三沙市，下轄西沙、中沙、南沙諸群島；2008 年 8 月中國國防科學技術工業委員會宣佈，中國已具備製造現代航空母艦的技術；³⁶進而在 2009 年 3 月，中國國防部長梁光烈公開宣示中國不能永遠沒有航空母艦；³⁷ 2009 年 3 月中國派遣漁政船「中國漁政 311 號」，巡邏至西沙

³³ 鄧小平文選，第三卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 19。

³⁴ 同上註，頁 49。

³⁵ 同上註，頁 87。

³⁶ 「中國宣佈擁有 30 萬噸級航母技術 世界震驚」，中國評論新聞網，2008 年 8 月 23 日，
<<http://mag.chinareviewnews.com/doc/1007/2/9/4/100729448.html?coluid=7&kindid=0&docid=100729448>>。

³⁷ 「國防部長梁光烈：中國不能永遠沒有航母」，重慶晚報，2009 年 3 月 23 日，
<<http://military.people.com.cn/BIG5/1076/115150/9003770.html>>。



的永興島，象徵性宣示南海諸島的主權；³⁸ 2009 年 3 月在海南島南方海域企圖驅離美國海軍海洋偵察船「無懈號」(USNS Impeccable)；2009 年 4 月驅離台灣為測繪東沙島海域大陸礁層而向美國借用的海洋研究船。³⁹

另在東海主權方面：中國的國防預算持續以兩位數字成長，日本則於 2008 年 8 月起修訂防衛計劃大綱，目標之一在於提高反潛和防空能力；2008 年 12 月中日韓領袖高峰會，日本麻生首相就兩艘中國調查船進入釣魚台海域事件，向中國總理溫家寶提出抗議，中國則重申釣魚台主權歸屬中國的立場；2008 年 12 月媒體報導，中國有意建立兩岸平臺，⁴⁰ 合作開發釣魚台海域的油源，形成「聯合制日」，由中、日、台三方均分釣魚台海域油源，降低日方油源開發利益的比重，引起日本關注；2009 年 1 月日本媒體報導東海上的「天外天」油田（日本稱之為「樅」油田）有新開挖的情形，違反「中日東海問題原則共識」，⁴¹ 日本外相岡田克並在 2010 年 1 月向來訪的中國外長楊潔篪表達抗議中國繼續開採春曉油氣田，並表示未來不排除向國際海洋法法庭控告中國違反約定。

若爭端當事國之間無法以協商談判解決爭議，《海洋法公約》規定可以透過另外四種方式解決：國際海洋法法庭、國際法院、仲裁法庭、與特別仲裁法庭。其中與海洋事務最相關的是國際海洋法法庭，其所屬的海底爭端分庭之裁定因具有拘束力（國際海洋法法庭規約第 39 條），導致許多海洋爭端當事國擔心主權受損而不願交付審判，其中也包括中國在內。

對台灣而言，不將釣魚台列嶼或其海域的主權爭議交付審判，對台灣有利，因為這讓台灣有空間可以對日本或大陸所片面宣稱擁有釣

³⁸ 「中共最大漁政船南海宣主權」，聯合新聞網，2009 年 3 月 18 日，<<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/4795375.shtml>>。

³⁹ 「台美測繪東沙礁層遭中驅趕」，中國時報，2009 年 4 月 14 日，<<http://news.chinatimes.com/2009Cti/Common/2009Cti-News-Print/0,5201,110505x112009041400154,00.html>>。

⁴⁰ 這個平臺由台灣的「中國石油公司」(CPC) 與大陸的「中國海洋石油公司」(CNOOC, 簡稱中海油) 代表兩岸合作。

⁴¹ 「日媒：中毀共識逕自開採東海一油田」，聯合新聞網，2009 年 1 月 4 日，<<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/4671748.shtml>>。



魚台列嶼主權表示異議或置之不理，進而讓台灣所主張的現狀得以繼續維持。換言之，在日本的異議聲中，中國大陸宣稱對釣魚台擁有主權的主張尚未獲得最終解決，也因此中國大陸未能挑戰台灣所宣稱的擁有釣魚台的主權，就此事而言，日本對台灣的角色既是敵人也是朋友，也因此兩岸合作抗日的空間有限。

陸、結語

中國可以爲了緩和緊張關係、塑造良好的國際形象、或達成特定目標（如領導和建立區域經濟整合），而努力擱置主權爭議，但這並不影響中國對「主權在我」方面的根本性堅持，譬如海南省新設三沙市與在南海海底插旗。中國在擱置爭議的同時，仍持續不斷往下測試爭議當事國的底線，透過引發爭議的舉動，觀察對方如何因應，藉以規劃或修正己方的戰略或建軍準備。譬如中國調查船進入釣魚台海域事件，和「天外天」油田新開挖的情況。但是中國引發爭議的作爲，都在有節制的範圍內進行，極力避免後果失控，以免爭端意外地升高爲危機、危機意外地升高爲衝突。譬如派遣軍艦改造的漁政船而非軍艦本身，前往南海宣示主權，一旦危機發生，仍有讓雙方詮釋爲宣示漁權（而非主權）的空間。

中國也強調師出有名，極爲重視國際形象和國際宣傳，在引發爭議的同時，也企圖化解爭議，譬如一方面發展航母，另一方面強調「和諧海洋」、「三不」（「永遠不稱霸、不搞軍事擴張和軍備競賽、不會對任何國家構成軍事威脅」）、與「五堅持」（「堅持防禦性的國防政策、堅持遵循國際關係準則、堅持謀求共同安全和共同發展、堅持尊重沿海國的主權和權益、堅持共同應對海上傳統安全威脅和非傳統安全威脅」）。⁴²

根據上述，中國擱置爭議政策的本質爲「擱置你對我的爭議，我

⁴² 「十七大開幕，胡錦濤作政治報告」，中國評論新聞網，2007年10月15日，
<<http://www.chinareviewagency.net/doc/1004/6/9/2/100469260.html?coluid=7&kindid=0&docid=100469260&mdate=1015124425>>。



允許你共同開發，主權在我始終不變」。在對主權爭議的結果已經預設立場的情況下（即「主權在我」⁴³），中國如果能從國際關係的各項準則中找到法理基礎，以支持其所宣示的主權範圍，則當然會據理力爭、依國際法行事，這對中國的形象、發展、和成本效益，均是最有利的選項。

但國際社會的無政府狀態，仍使中國必須仰賴權力為後盾，在必要時以威脅、利誘、或威望等方式，嚇阻爭端當事國勿重啓爭議。這也是中國自改革開放以來，積極富國強兵的重要動力。換言之，只要爭端各國不挑戰中國的立場，並接受中國所訂定的遊戲規則，中國毋須稱霸、毋須佔領他國領土，也一樣能獲得實質的利益。

然而，中國的上述立場，卻會嚴重影響兩岸「建立互信」。補救之道，在於「擱置爭議、求同存異、共創雙贏」，⁴⁴並且從實踐中，以擴大和深化合作建立互信，而兩岸在海洋事務的合作即是重要的一環。從本文前述的各項分析來看，雙方最有可能擴大和深化合作的方面，首要在於「有效開發和養護海洋生物與資源」，其次是「和平利用國際海上要道」，再其次是就管轄權（而非主權）公平劃分海域疆界。至於和平解決海洋爭端方面，司法解決勢必不可得，最終只能看是權力或是力量作用的結果。

⁴³ 「中國軍事科學院少將：中國海洋主權不容別國蠶食」，**中新社**，2009年03月11日，
<<http://big5.people.com.cn/gate/big5/military.people.com.cn/GB/1076/52977/8986044.html>>。

⁴⁴ 「胡錦濤會見連戰一行 強調擱置爭議、共創雙贏」，**中國新聞網**，2008年4月29日，
<<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2008/04-29/1235419.shtml>>。



參考文獻

一、中文部分

(一) 專書

中國現代國際關係研究院海上通道安全課題組，**海上通道安全與國際合作**（北京：時事出版社，2005）。

亓成章、何中順，**時代特徵與中國外交政策**（北京：經濟科學出版社，1998）。

行政院海洋事務推動委員會，**海洋政策白皮書**（台北：行政院研究發展考核委員會，2006）。

胡念祖，**海洋政策：理論與實務研究**（台北：五南圖書出版有限公司，1997）。

曹永和，**中國海洋史論集**（台北：聯經出版事業公司，2000）。

許惠祐，**台灣海洋**（台北：行政院海岸巡防署，2005）。

陳荔彤，**海洋法論**（台北：元照出版社，2002）。

傅崑成，**中國與南中國海問題**（台北：問津堂，2007）。

黃異，**海洋秩序與國際法**（台北：學林文化事業有限公司，2000）。

楊公素與張植榮，**當代中國外交理論與實踐**（北京：北京大學出版社，2009）。

(二) 期刊論文

尹章華，「兩岸共同海域資源共享之探討」，**法令月刊**，第 53 卷第 5 期（2002 年），頁 18-22。

田中則夫，「保護海洋生物多樣性的國際法規—海洋法與環境法之間整合運作的探討」，**臺灣海洋法學報**，第 8 卷第 2 期（2009 年），頁 37-51。

胡念祖，「我國的海洋政策」，**海軍學術月刊**，第 32 卷第 12 期（1998 年），頁 4-16。

胡念祖，「海洋事務之內涵與範疇」，**海洋及水下科技季刊**，第 17 卷第



期 (2007年), 頁 2-21。

許金彥, 「從海權爭議看臺日關係: 以東海暫定執法線為例」, *東亞論壇*, 第 461 期 (2008年), 頁 29-49。

葉俊榮, 「建構海洋臺灣發展藍圖」, *研考雙月刊*, 第 29 卷第 4 期 (2005年), 頁 8-21。

劉炳宏, 「海洋環境的國際法與兩岸海洋環境保護法制」, *中華民國海運月刊*, 第 195 期 (2002年), 頁 2-21。

龍村倪, 「海權及兩岸海洋法綜述」, *臺研兩岸前瞻探索*, 第 11 期 (1998年), 頁 39-57。

二、英文部分

(一) 書籍

Churchill, R. R. and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd ed. (NY: Juris Publishing, 1999)

Nordquist, Myron, John Norton Moore, and Kuen-chen Fu, eds., *Recent Developments in the Law of the Sea And China* (Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2005).

(二) 期刊論文

Acharya, Amitav, "Terrorism and Security in Asia: Redefining Regional Order?," *Murdoch University Asia Research Centre Working Paper*, No. 113, 2004.

Barrett, Scott, "The Problem of Global Environmental Protection," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.6, No.1, 1990, pp. 68-79.

Tkacik, John Jr., "Taiwan's "Unsettled" International Status: Preserving U.S. Options in the Pacific," *Heritage Foundation Research Report*, 2008.

