

# 再探東北亞安全：東海海洋爭端的和平解決

---

## Revisited Northeast Asia Security: Peace Resolution of East China Sea Disputes

孫國祥 *Sun, Kuo-Hsiang*

南華大學亞太研究所助理教授

*Assistant Professor of Institution of Asia-Pacific Studies,*

*Nanhua University*

### 摘要 / Abstract

東北亞是世界上許多最為複雜領土爭端之地。雖然爭端的領土並非涵蓋某特定國家的全部領土，但卻持續造成國家之間的緊張關係。甚至難以居住的海中島嶼，亦可能造成高度爆炸性的爭端焦點。2005年年初，東海成為一個激烈爭端之地。本文將思考東海爭端中可能加以管理及或許最終解決的兩種情節。首種情節是理想的情境。本文假設委託諸如在海牙的國際法院、在漢堡的海洋法庭從事解決爭端的工作，亦即透過一種公正的外部機構，而且所有相關國家願意接受該機構的決定。然而，基於一些原因，諸如台灣的地位問題、中國和其他國家對外部干預的反對，以及公平界定的可能十分困難，從而該情節似乎難以出現。然而該情節仍有一定的價值，因為其或許能指出一些前進的參考。第二種情節則更為現實，本文假設一種自利、功能的途徑，在管理以及最終解決爭端中享有重要的過渡性角色。

Northeast Asia is home to many of the world's most vexing territorial disputes. The territories in dispute need not cover the entire soil of a particular country in order to seriously strain interstate relationships. Even barely habitable offshore islands can serve as the most explosive bone of contention. In early 2005, the East China Sea (ECS) became a hotly-disputed area. In this paper will present two scenarios for how the dispute in the ECS could be managed and perhaps eventually resolved. The first scenario is idealistic. This paper assume that an impartial, external body, such as the International Court of Justice in the Hague, the new Law of the Sea Tribunal in Hamburg, or a great power conference, is entrusted with the task of resolving the dispute, and that all interested states are willing to accept its decisions. For several reasons (notably the unresolved status of Taiwan, China's and other states' opposition to external interference, and the mere impossibility of impartiality), this scenario is never going to happen. It is still of some interest, since it may point out some ways forward. The second scenario is more realistic. Instead of assuming that an impartial external body takes the decisions on behalf of the regional states, this paper assume that a self-interested, enlightened Chinese government assumes a leading role in managing and eventually resolving the dispute.

---

關鍵詞：東北亞安全、東海、和平解決爭端

**Keywords:** Northeast Asia Security, East China Sea, Peaceful Resolution Conflict

## 壹、前言

東海 (East China Sea) 東西寬不足 400 海里，海底三分之二為大陸架 (Continental Shelf)。因此，東海海域劃界不僅涉及專屬經濟區 (Exclusive Economic Zone, EEZ) 的劃分，也涉及東海大陸架的劃分。早在聯合國第三次海洋法會議 (Third United Nations Conference on the Law of the Sea) 結束不久，日中雙方就開始了東海海域劃界問題的非正式磋商，迄今僵持不下，分歧主要在兩點：首先是關於劃界原則。日本堅持適用其主張的「中間線」(median-line) 原則，認為東海大陸架是日中共大陸架。中國則主張東海海域劃界應遵循自然延伸原則 (principle of natural prolongation) 和公平原則。而「中間線」的方法只有符合公平原則，方能被接受。其次是沖繩海槽 (Okinawa Trough) 及釣魚群島在東海大陸架劃分中的地位。日本堅稱其對釣魚台擁有主權。中國則認為，釣魚台及其附屬島嶼自古以來就是中國的固有領土，中國對該等島嶼擁有無可爭辯的主權。日本主張沖繩海槽只是東海大陸架上的偶然凹陷，不構成劃界的地理標誌和法律效力。中國認為，沖繩海槽是中日劃分大陸架的天然分界線，中日不共大陸架。當然，如按日本主張的「中間線」方法劃界，中國將損失東海大陸架近一半面積及資源主權。對台灣而言，由於台灣對釣魚台亦宣示領土主權，因而也涉入東海的爭端之中。

眾所周知，東亞地區是一個海洋國家的共同體，僅有少數東亞國家沒有顯著的海洋邊境和巨大的海洋利益 (參見表一)，地區中海洋具有的商業和戰略重要性。對地區而言，海洋是食物的重要來源，而且海中的航道是東亞經濟體的生命線，整個地區高度依賴暢通無阻接近原料、市場和投資的機會。本地區也包含一些戰略海峽，其中一些位於橫越非常重要的原油供應航線，其延伸所有來自波斯灣的通道。

表一：東亞國家海岸線長度全球排名表

全球排名	國家	陸地面積 (km <sup>2</sup> )	陸地邊界 (km)	海岸線 (km)	總周長 (km)	海岸 / 面積率(m/km <sup>2</sup> )	海岸 / 周長率(%)
3	 印尼	1,826,440	2,830	54,716	57,546	29.958	95.1%
5	 菲律賓	298,170	-	36,289	36,289	121.706	100.0%
6	 日本	374,744	-	29,751	29,751	79.390	100.0%
11	 中華人民共和國	9,326,410	22,147	14,500	36,647	1.555	39.6%
28	 馬來西亞	328,550	2,669	4,675	7,344	14.229	63.7%
32	 越南	325,360	4,639	3,444	8,083	10.585	42.6%
34	 泰國	511,770	4,863	3,219	8,082	6.290	39.8%
45	 朝鮮人民民主共和國	120,410	1,673	2,495	4,168	20.721	59.9%
50	 大韓民國	98,190	238	2,413	2,651	24.575	91.0%
55	 緬甸	657,740	5,876	1,930	7,806	2.934	24.7%
64	 中華民國(台灣)	32,260	-	1,566	1,566	48.552	100.0%
88	 東帝汶	15,007	228	706	934	47.045	75.6%
105	 柬埔寨	176,520	2,572	443	3,015	2.510	14.7%
130	 新加坡	638	-	193	193	302.745	100.0%
135	 汶萊	5,270	381	161	542	30.550	29.7%
173	 寮國	230,800	5,083	-	5,083	-	0.0%
179	 蒙古	1,565,000	8,114	-	8,114	-	0.0%

資料來源：CIA, *The World Factbook 2006* <<https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>>.作者整理。

東亞如此強烈的海洋取向，指明區域中所有國家的安全、政治以及經濟的前景。長期以來，對於任何地區地緣政治的分析，通常被接受的方式即必須首先釐清所屬的海洋特性。當東亞地區的經濟條件已經獲得一定的發展，而且相對而言，由於區域外影響力逐步的降低，致使各國政府將它們的注意力轉

向，從而更加緊密關注它們自身海洋利益的安全。結果是海洋議題變成是目前區域安全關注的重中之重。在東亞地區大約有三十個衝突點，超過三分之一涉及在島嶼、大陸架的主張，專屬經濟區海域以及其他遠洋議題的爭端。許多地區對安全的嶄新關注，圍繞在諸如海盜、恐怖主義、來自原油洩漏的污染，海洋交通線（sea lanes of communication, SLOCs）的安全，非法捕魚和其他海洋資源的開採，以及其他在本質上的重要部分屬於海洋的經濟活動。事實上，該等關注反映在當前地區國家的政策中，亦即各國武器取得計劃中具有重要的海洋取向（海洋軍事力量的建立）。然而，對海洋關注的趨勢也對區域安全產生負面的影響，亦即該等（海洋）新能力的要素傾向於更具進攻、煽動的性質，而且在衝突的情況下，潛在存有不注意的熱點逐漸升高為衝突可能性的傾向。基於該原因，對海洋安全的關心，則是反映在目前為區域的信心和安全建立措施（confidence and security building measures, CSBMs）的提議。其中約略三分之一的建議是試圖直接討論海洋事務，儘管其他部分也具有重要的海洋面向。因應該等海洋議題，設立地區的機制從而十分重要，包括因應緊張的原因，並且進行管理與降低該類緊張。

本文認為，東海問題是東北亞地區整體海洋議題的縮影。因此，本文首先描述東北亞主要島嶼爭端的演進，然後探討海洋議題對東亞地區海洋的安全可能造成的嚴重威脅，隨後探討建立適當的必要措施，以增進地區海洋安全。全文主要的注意力則會放在增進海洋安全環境法律規則的關聯和角色，因為東亞的特徵在於一些海洋議題突顯在確定法律所產生重要的影響。因此，本文首先介紹東北亞最激烈的兩島群爭端，並從中演繹東北亞海洋議題的重點。

## 貳、東北亞主要島嶼爭端的演進

### 一、獨島/竹島爭端

事實上，就日韓整體關係而言，南韓和日本已經打造一種非常深入的外交和經濟關係，尤其是 1998 年「21 世紀雙邊新夥伴關係」之名共同宣言的簽定，更彰顯兩國關係增進的里程碑。<sup>1</sup>2002 年，兩國成功地共同主辦世界杯足球賽，一種新的夥伴關係精神達到頂點。在 2003 年年底，兩國開始談判一項自由貿易協定（free trade agreement, FTA），以進一步強化它們已經十分緊密的經濟關係。南韓數十年之久禁止日本文化產品的進口現在已經解除，同時一些南韓的明星則是橫掃日本，引起所謂的「韓流」（Korean Wave）熱。一種務實的國家利益算計無疑要求更為合作的行為。自從日本人殖民統治在 1945 年結束後數年，雖然表面下沒有危險的暗流足以引起遍及東海/日本海的外交危機。未解決的獨島/竹島（Dokdo/Takeshima Islands）主權問題，亦即韓國所稱的獨島（Dokdo, Lone Islands）以及日本所稱的竹島（Takeshima, Bamboo Islands）係雙邊改善關係最根本的障礙之一。在第二次世界大戰後，歸納韓日對獨島/竹島爭端已經出現四次不同回合的碰撞。

獨島/竹島爭端的第一回合（1952 年至 1965 年）。爭端的起因最初是表現在 1905 年，當時日本合併該等島嶼在其隱歧諸島（Oki Islands）地方當局的行政管理之下，但韓國在殖民期間並沒有立場挑戰日本的主張。因此，對獨島/竹島競合的主張首次出現在同盟國和日本之間在《舊金山和約》（San Francisco Peace Treaty）談判期間。根據 1951 年《舊金山和約》中的結論，在該等島嶼一連串不友善的修辭和激烈的衝突，以及其他南韓和日本之間的雙邊問題接踵而至，最顯著的是 1952 年至 1954 年之間當南韓收回了該等島嶼的實質控制。

---

<sup>1</sup> Jason U. Manosevitz, "Japan and South Korea: Security relations reach adolescence," *Asian Survey*, Vol.43, No.5, 2003, pp.801-825.

<sup>2</sup>在該期間，從前的挑戰者南韓，成爲一個目標國，而從前的目標國日本，成爲一個新的挑戰國。在 1960 年代中，當兩個準盟邦之間貿易和投資合作成爲逐漸急迫時，島嶼爭端因而暫時退位。<sup>3</sup>

獨島竹島爭端的第二回合（1977 年至 1978 年）。第二回合的獨島竹島爭端受到全球朝向 200 海里專屬經濟區建制的趨勢所催化，該建制致使 1965 年 6 月 22 日《南韓和日本之間的漁業協定》（Agreement Between Japan And the Republic of Korea Concerning Fisheries）過時。<sup>4</sup>最重要的是，蘇聯在 1976 年宣布 200 海里捕魚區，激起漢城（首爾）和東京之間的漁業爭端，因爲南韓的遠洋漁船喪失了它們在西北太平洋蘇聯區的漁場，從而開始開闢日本北海道的海岸地區。<sup>5</sup>爲因應該情勢，1977 年 7 月，日本不管南韓的激烈反應，單方面宣布一部 12 海里《領海法》（Law on Territorial Sea）<sup>6</sup>和一部 200 海里漁業區法（Law on Provisional Measures relating to the Fishing Zone）。<sup>7</sup>就最悲觀的角度而言，儘管該爭端的強度仍屬節制，但基於更急迫的經濟發展考慮，尤其是南韓處於它的經濟起飛時期，因此再次超越對主權和海洋權利問題的關注。

獨島竹島爭端的第三回合（1996 年至 1997 年）。超過十五年相對平靜後，1996 年至 1997 年，在海洋和領土邊界議題上出現廣泛的對抗，驅使南韓與日本的全面關係跌至後正常化年代的新低點。除了《聯合國海洋法公約》（United

---

<sup>2</sup> Mark Lovmo, *The Territorial Dispute over Dokdo*, 2002, Available online at <<http://www.geocities.com/mlovmo/page4.html>>

<sup>3</sup> 詳細的介紹，參見 Victor D. Cha, "Bridging the Gap: The Strategic Context of the 1965 Korea-Japan Normalization Treaty," *Korean Studies*, Vol.20, 1996, pp.123-160. 以及 Kong-dan Oh, *Japan-Korea Rapprochement: A Study in Political, Cultural, and Economic Cooperation in the 1980s* (Ph.D. Dissertation in Asian Studies. Berkeley: University of California, USA, 1986).

<sup>4</sup> [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_housei.nsf/html/housei/h144149.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/h144149.htm)

<sup>5</sup> Choon-ho Park, "South Korea and the Law of the Sea," in Choon-ho Park ed., *East Asia and the Law of the Sea*, (Seoul: Seoul National University Press, 1983), pp.146-47.

<sup>6</sup> Hui-gwön Pak, *The Law of the Sea and Northeast Asia: A Challenge for Cooperation* (Hague: Kluwer Law International, 2000), pp.27-30.

<sup>7</sup> Winston C. Extavour, *The Exclusive Economic Zone: A Study of the Evolution and Progressive Development of the International Law of the Sea*, Genève : Institut universitaire de hautes études internationales, 1979, p.323.

Nations Convention on the Law of the Sea) 在 1994 年的締結外，該時期與南韓的民主化同時發生，其致使南韓的外交更備受爭議。<sup>8</sup>由於 1997 年至 1997 年爆發金融危機，必須從海外的緊急貸款以應付急迫的需要，迫使南韓在與日本領土和海洋議題上打退堂鼓，從而使一種完全的外交危機得以避免。另一方面，儘管反日情結的升高，新當選的南韓總統金大中 (Kim Dae Jung) 利用他在國家金融緊急情況所汲取的豐沛政治資本，得以建構在海洋和領土問題的妥協方案。

獨島/竹島爭端的第四回合 (2004 年至 2005 年)。盧武鉉 (Roh Moo Hyun) 政府在 2003 年的就任，他在南韓推動全新的政治議程，亦即促進與其傳統的盟國，即美國和日本更平衡與均等的關係。日本首相小泉純一郎 (Junichiro Koizumi) 與其鄰國的外交關係因參拜靖國神社致使問題每況愈下。<sup>9</sup>2004 年至 2005 年獨島/竹島爭端，證明南韓和日本之間仍存在寬大的裂痕。2004 年，兩個準盟國在南韓發行獨島郵票上發生摩擦，該郵票描繪了爭端島嶼的動植物生態。2005 年年初，南韓與日本的關係每況愈下。不管在南韓激烈的反日示威，日本島根縣制定每年 2 月 22 日為「竹島日」，<sup>10</sup>以及日本文部省批准新歷史教科書的修改，其強化日本對該等島嶼的象徵性主張。<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Youngshik D. Bong, 2002. *Flashpoints at Sea? Legitimization strategy and East Asian island disputes*. (Ph.D., Dissertation in Political Science, Philadelphia: University of Pennsylvania, Philippines, 2002), pp.113-18; Jennifer M. Lind, "Democratization and stability in East Asia," paper presented at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, (Chicago, IL: American Political Science Association, September 2-5, 2004), pp.38-46.

<sup>9</sup> 參見 Chung Min Lee, "Rethinking future paths on the Korean peninsula," *Pacific Review*, Vol.17, No.2, 2004, pp.249-270. and Gilbert Rozman, "Japan and Korea: Should the U.S. be worried about their new spat in 2001?," *Pacific Review*, Vol.15, No.1, 2002, pp.1-28.

<sup>10</sup> 竹島問題と「竹島の日を定める条例」について，<[http://www5.pref.shimane.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT\\_template=AC02000&Cc=7D61F6C1A5&DM=&Tp=upqjdt&IM=>](http://www5.pref.shimane.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC02000&Cc=7D61F6C1A5&DM=&Tp=upqjdt&IM=>)

<sup>11</sup> Min Gyo Koo, *Scramble for the rocks: The disputes over the Dokdo/Takeshima, Senkaku/Diaoyu, and Paracel and Spratly Islands*. (Ph.D., Dissertation in Political Science, Berkeley: University of California, USA, 2005), pp.129-36.



## 二、尖閣釣魚台爭端

尖閣釣魚台(Senkaku/Diaoyu Islands),亦即日本所稱的尖閣群島(Senkaku Retto, Rocky Hill Islands)以及中國所稱的釣魚台、釣魚島(Diaoyutai, Fishing Platform Islands)現在被日本有效的控制,但它的所有權主張是受到中國的挑戰,而且也受到台灣較低程度的挑戰。<sup>12</sup>在該小型和無人居住的群島爭端也許顯現自相矛盾的現實,即中國是世界上最多人口的國家以及第三大的陸地面積,而且日本是世界的第二大經濟體以及最大的海洋國家之一。自從它們在1972年恢復邦交,東亞兩大巨人已經打造更緊密的經濟關係,而且一種國家利益的務實考量將啓發更爲合作的行爲。雖然在東海的現實對由日本和中國促進相互合作的共同努力並非好的預兆,當尖閣釣魚島爭端持續成爲雙邊刺激的潛在爆發點。自從它在1960年代末開端,歸納戰後在尖閣釣魚島的爭端,已經展示至少五次不同的碰撞回合。

尖閣釣魚台爭端的第一回合(1968年至1971年)。尖閣釣魚台爭端首次突然爆發的最初刺激始於1968年末,基於一份由「聯合國亞洲和遠東經濟委員會」(UN Economic Commission for Asia and Far East, ECAFE)<sup>13</sup>公佈的地理調查報告。由於報告發現接近爭端的島嶼有石油和天然氣藏量的高度可能,聯合國的報告導致了在東北亞石油貧乏的沿海國之間高度的轟動,導致一種各國空前未有地對重疊海洋領域的片面獨斷主張。<sup>14</sup>而1971年6月17日,美國和日本之間《沖繩歸還協定》(Agreement Between the United States of America and Japan Concerning the Ryukyu Islands and the Daito Islands)<sup>15</sup>的締結進一步增加

---

<sup>12</sup> Kimie Hara, "50 years from San Francisco: Re-examining the peace treaty and Japan's territorial problems," *Pacific Affairs*, Vol.74, No.3, 2001, pp.361-382.

<sup>13</sup> 1947年3月28日在中國上海成立的亞太和遠東經濟委員會(亞遠經委會),1949年6月由上海遷至泰國首都曼谷,1970年將會址正式設在曼谷。1974年改稱聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會(UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP)。

<sup>14</sup> Choon-ho Park, "Oil under troubled waters: The Northeast Asia sea-bed controversy," *Harvard International Law Journal*, Vol.14, No.2, 1973, pp.212-13.

<sup>15</sup> 全部條文參見<<http://www.niraikanai.wvma.net/pages/archive/rev71.html>>

緊張的升高。當中國和日本兩國皆希望在中日正常化（在 1972 年締結）的談判中以及日台去承認危機降低緊張，因此島嶼議題在 1971 年年底漸漸退位。<sup>16</sup>

尖閣釣魚台爭端的第二回合（1978 年）。1978 年春天，尖閣釣魚島問題再度以更為嚴重的方式浮上檯面。1978 年危機是與日本和中國之間《日本國和中華人民共和國和平友好條約》（Treaty of Peace and Friendship between the People's Republic of China and Japan, PFT）的談判氛圍有關。一項最初的刺激來自 1978 年 4 月，當時一群反《和平友好條約》日本政治人物團體強烈要求將尖閣釣魚台問題作為《和平友好條約》談判的前提之一，從而加以解決。中國的立即反應是透過派遣一小群武裝漁船船隊至爭端的領域升高該議題。<sup>17</sup>1978 年夏天，結合國家的驕傲、對能源供應的渴望，以及極端民族主義者公開的壓力，促使包括中國和日本的政府背離一種調和的途徑，其乃後正常化時期的標誌。然而，兩國基於經濟關係和地緣政治的計算，成為 1978 年年底雙方政府更高的優先考慮。一般而言，《和平友好條約》的締結對兩國有利，而且尤其是在擱置尖閣釣魚台議題上，涉及了在雙邊貿易和投資的增加，一種鄧小平開放政策的外部確認，而且由日本創立一項非正式的共同戰線，以對抗可能來自蘇聯的軍事威脅。<sup>18</sup>

尖閣釣魚台爭端的第三回合（1990 年至 1991 年）。對尖閣釣魚台競合的主權主張再一次在 1990 年 9 月碰撞，當日本的政府接受了一個日本極端民族主義者團體的聲請文件，其尋求設立指引船隻的正式燈塔地位，其已經在 1978 年建立在爭端島嶼之上。中國的人民和學生在爭端中逐漸學習，從而向中國的領導人宣洩他們的忿怒，他們被認為中國官方為了獲得日本的貸款，而以中國的領土主權和民族驕傲為代價。由蘇聯的瓦解遺留的地緣政治的真空，進一步

---

<sup>16</sup> Phil Deans, "The Diaoyutai/Senkaku dispute: The unwanted controversy," *Kent Papers in Politics and International Relations* 6, 1996, Available online at <<http://www.kent.ac.uk/politics/research/kentpapers/deans.html>>

<sup>17</sup> Daniel Tretiak, "The Sino-Japanese treaty of 1978: The Senkaku incident prelude," *Asian Survey*, Vol.18, No.12, 1978, pp.1242-1243.

<sup>18</sup> Chien-Peng Chung, "Domestic politics, international bargaining and China's territorial disputes. (New York: Routledge, 2004), pp38-39; Tretiak, op.cit., p.1237.

惡化情勢，因其激發中國的政治菁英對日本發動一場重要的宣傳戰，以支撐他們受到威脅的統治正當性。<sup>19</sup>然而，與它們好戰的修辭形成對比的是，日本和中國的領導人尋求迅速和安靜的降低爭端。包括兩國看到在維持它們的雙邊經濟關係不受損害具有更大的重要性，而非維護民族主義者對領土完整的價值。<sup>20</sup>

尖閣釣魚台爭端的第四回合(1996年)。持續相當長時間的島嶼爭端，1996年夏天在東海再次引發問題。結合《聯合國海洋法公約》的採用，1996年突然爆發的爭端最初刺激係於7月14日日本青年社在北小島建立另一座太陽能燈塔所引發。該情勢受到中國片面的核試及其對台灣的恫嚇而變得更加的複雜。9月26日，香港親中的激進人士「全球華人保釣大聯盟召集人」陳毓祥在企圖登上釣魚列嶼失敗而落水身亡而達到高潮，第二次燈塔危機結果是較先前的情形更加嚴重。<sup>21</sup>受到惡化的情勢所警示，兩國政府尋求透過締結一項新的雙邊漁業協定以降低緊張。尤其是對中國而言，對該等島嶼推動其主權主張將對其致力於確保日本對其深化經濟現代化的支持有負面的影響。<sup>22</sup>

尖閣釣魚台爭端的第五回合(2004年至2005年)。與先前的衝突型成對比，亦即通常由日本極端民族主義團體造成先前的刺激，2004年的突然爆發係由一群中國的激進人士在3月24日登上該等島嶼所刺激。在一種連鎖反應，登陸事件引發了日本人反對中國的忿怒情感。如此一種敵對民族主義的激烈碰撞受到2004年的夏天在東海強烈的資源而進一步放大。逐漸激化的雙邊緊張在2005年4月達到沸點，當一連串激烈反日集會在中國的主要城市爆發。該等中國的抗議是受到日本政府對歷史教科書的批准所催化，其中強化了日本對該等島嶼的領土主張，以及掩蓋其第二次世界大戰時的殘暴。因此，中日外交關係達到新低點。<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Chung, op.cit., p.42; Strecker Erica Downs and Saunders Philip C., "Legitimacy and the limits of nationalism: China and the Diaoyu Islands," *International Security*, Vol.23, No.3, 1998/99, pp.127-32.

<sup>20</sup> Bong, op.cit., pp.26-38.

<sup>21</sup> Deans, Ibid.

<sup>22</sup> Bong, op.cit., p.77.

<sup>23</sup> Koo, op.cit., pp.182-91.

### 參、東亞的主要海洋安全議題

雖然在東亞有大量的海洋議題，地區中主要的議題可以簡單地劃分為以下的分類：關於海中島嶼主權的爭端；海洋疆界的議題；海軍戰力發展及其對海洋航道安全的意涵；航行的建制；資源衝突；以及在海洋法律和秩序的維持。以下是對該等議題的一種扼要分析，其可能在東亞地區穩定的海洋環境造成一種威脅。

#### 一、領土的爭端

在東北亞的海域中有三項主要的島嶼爭端：亦即日本和台灣與中國之間在釣魚台（Tiao-yu-t'ais）或尖閣群島（Senkaku Islands）的爭端<sup>24</sup>；韓國和日本之間在獨島（Dokdo）或竹島（Takeshima）的爭端；以及俄羅斯和日本之間在北方領土（Northern Territories）或南庫頁（Southern Kuriles）的爭端。如同在南海的南沙群島（Spratly），在東北亞三項島嶼爭端，除非小心謹慎的處理，也可能在任何時候對區域安全爆發成主要威脅。雖然過去數十年東北亞的島嶼爭端不時在敵對聲索國之間升高緊張，但它的重要性在近年基於兩個原因而相當的升高。

首先，如前所述，領土爭端的再現很大程度與區域國家藉由建立 200 海里專屬經濟區的行動，從而擴展它們對海洋的管轄權有關，其乃進一步透過對資源發展和環境保護逐漸升高的關心所推動。<sup>25</sup>結果之一由該等延伸的海洋管轄所引發的是競合管轄權的重疊，並因而有劃界的必要性。在東北亞地區沿海國

---

<sup>24</sup> 有關爭端的最新情形，參見 Steven Wei Su, "The Territorial Dispute over the Tiaoyo/Senkaku Island: An Update," *Ocean Development and International Law*, Vol.36, 2004, pp.45-61.

<sup>25</sup> 許多最近的發展，參見 Andrew Mack, "Island Dispute in Northeast Asia," Working Paper No.1997/2, Australian National University; Jin-Hyun Paik, "Territorial Disputes at Sea: Situation, Possibilities, and Prognosis-With Particular Reference to Northeast Asian Seas," In Mohamed Jawhar Hassan and Ahmade Raffie, eds., *Bring Peace to the Pacific*, 1997, pp.319-334.

家之間的距離並未超過 400 海里，必然產生疆界畫定的問題。尤有進者，海洋管轄權的伸展也惡化了區域中數十年長的島嶼爭端，因為除非在島嶼的主權爭端得以某種方法獲得解決，否則疆界或許將難以劃定。其次，爭端深深受到歷史的不滿和認同（身分）政治（identity politics）所影響，<sup>26</sup>其似乎在區域中不幸的升高。相反地，在區域中冷戰的結束與民主化已經致使主權議題更加而非降低解決的難度。在日本的保守主義政治以及在中國和南韓上升的民族主義浪潮，已經加深整體情勢的複雜性。

有時主權爭端是爲了進一步政治上的目的所利用，因此，該等領土爭端的強度從而不能完全以處於爭端島嶼的經濟或戰略價值所解釋。然而，在任何爭端島嶼的軍事衝突風險似乎不高。因為政治和人員成本將是龐大，同時經濟與安全利益將是相對較小。但仍有任何一方煽動者透過採取挑釁的行爲可能促使一項危機的風險，如前所述的釣魚台各回合的爭端，清楚顯示該種情形，其可能引發民族主義者激情，並且致使衝突解決極端地困難。<sup>27</sup>

## 二、疆界爭端

在東北亞地區，目前有三項有效的海洋疆界協定。<sup>28</sup>地區的地理環境需要有一些更多雙邊和三邊協議的結論以完成在地區中的海洋疆界。然而，兩個因素致使在該地區的疆界劃定尤其麻煩。首先，亦即前述區域中現存一些非常困難的領土爭端。除非該等領土的爭端得以解決，但其可能性不高，劃定邊界或許非常困難。其次，如同在 1970 年代初大陸架爭端顯示，何種法律應該適用在地區中的疆界劃定，沿海國顯露出嚴重的意見紛歧。尤有進者，區域中複雜的地理以及海底的不確定性質，致使畫界成爲一項極端困難的議題。目前中國

<sup>26</sup> L. A. Kauffman, "The Anti-Politics of Identity," *Socialist Review*, Vol.20, No.1 (January/March 1990), pp.67-80.

<sup>27</sup> 近來在東北亞已經恰巧如此的發生。參見 Epinions.com, "Japan, China and Korea: Recent Disputes in East Asia," 2005/4/22, Available online at <<http://www.epinions.com>>

<sup>28</sup> 1974 年，區域中首份邊界被劃定，南韓和日本之間在大陸架方面穿過大韓海峽（Korea Strait）馬島（Tsushima Island）的北方。分別在 1986 年和 1990 年，北韓與蘇聯（現即俄羅斯）同意它們在東海北方（或日本海）的領海邊界和大陸架與專屬經濟區邊界。

和日本之間在東海有關天然氣探勘和鑽探的爭端，直接關係到兩國之間在該地區大陸架的劃界。<sup>29</sup>

### 三、海軍軍力發展和海洋交通線安全

東亞地區作為一個整體，在 1980 年代和 1990 年代在全世界享有最高的經濟成長率。雖然 1990 年代後期的金融危機對區域的經濟繁榮造成若干時間的衝擊，地區的經濟乃依賴貿易，尤其出口前所未有的擴張，舉例而言，現在出口平均佔東亞國內生產總值，從 1990 年代初期的百分之五十五升高至六十四。<sup>30</sup>該等擴張貿易的媒介是運輸，其運載超過全部貿易商品的百分之九十八。除了由航空運載的高價值貨物外，所有區域內的貿易事實上係經由海路，而且許多區域的國家在能源、糧食以及關鍵原物料缺乏自給自足。因此東亞貿易增加的重要性意謂在橫越太平洋海上貿易（sea-borne trade）一種卓越的成長。<sup>31</sup>根據如此的背景，地區中商業運輸的安全無疑是值得持續的關注主題。

一般認為，由於冷戰的結束，亞太地區總體的戰略環境已經改善，從而威脅海中航道安全的情形是微乎其微。然而，其並不必然意謂地區中對海上航道安全的威脅已經結束。事實上，雖然冷戰的結束確實已經導致區域中主要海軍強權，即美國和俄羅斯活動的減少，其也導致有點自相矛盾的情勢，亦即更多地區強權的海軍已經開始在區域的水域中主張它們自己的權利，顯然該等行爲試圖填補權力真空。舉例而言，中國的海軍能力已經在過去數年從一個沿海防禦角色擴展到一種進一步近海投射權力的能力。<sup>32</sup>該能力通常被視為在南海有更大的重要意涵，其中領土的爭端仍然未被解決。相對而言，日本在技術和財政的資源，致使該國有能力執行保護從其本土向外延伸的 1,000 海里之內水域

<sup>29</sup> Scan Curtin, "Sea of Confrontation: Japan-China Territorial and Gas Dispute Intensifies," *Japan Focus*, 2005, Available online at <<http://japanfocus.org>>.

<sup>30</sup> *Economist*, 7/12-18, 2003, pp.11-12.

<sup>31</sup> 在亞太地區的運輸，參見 Andrew Forbes, ed, *The Strategic Importance of Seaborne Trade and Shipping* (Wollongong: University of Wollongong Press, 2003).

<sup>32</sup> Hideki Kaneda, "China's Rapid Rise as a 'Sea Power'," *Korea Herald*, September 12, 2005. 有關詳細的中國海軍轉型的研究，參見 You Jin, "China's National Defense Strategy and Naval Trans Transformation," a paper presented at 9<sup>th</sup> International Sea Power Symposium (Seoul: ROK Navy, July 2005).

的明確的任務，即所謂周邊事態的規範。<sup>33</sup>從而可以預期防禦一條長距離海中航道的戰略，並由日本的防衛廳（省）的軍購政策表露無遺。<sup>34</sup>

另外，區域中的其他國家，包括台灣、南韓和大多數東協國家，正在獲取更強大海軍力量，而且也正在發展它們的海洋能力。今天，地區中如此海軍軍力發展的原因起源於對戰略不確定和各國逐漸對國家海洋利益的關心，亦即強力主張保護和擴大一種勢力範圍，而且擔憂喪失之。各國的關心從而注意到它們敵對國的地緣戰略面向。結果是儘管美國和俄羅斯的海洋存在得以減少，但在東亞海洋安全環境正變得更加的複雜。因而，地區中將會有更多海軍，而且海洋軍力之間事件的風險增加，從而導致一種潛在地不穩定的海洋環境。特定的關心是涉及由中國或其他國家堅持對台灣或南沙群島主張的行動，或是與越南對油田的爭端由衝突海洋交通線的瓦解。

#### 四、航行的建制與海洋交通線安全

其他與海洋交通線安全有關的議題是航行的建制，在缺乏清楚航行的共同規則下，船運安全是難以預料。三種特別航行管制的分類，即無害通行（innocent passage）、過境通行（transit passage）和群島海域通行（archipelagic sea lanes passage）被《聯合國海洋法公約》中設計用以平衡使用者或海洋國家的權利與沿海國的利益。一些沿海國傾向不同於海洋強權解釋航海建制。前者一般是為了國家安全和環境保護的目的有興趣在它們管轄權之下的水域施行管制。後者傾向解釋允許一種航行自由最大程度的規則。在《公約》最為重要的未解的議題，其可能影響亞太地區中海洋交通線的安全，如下所述。

首先，一艘外國船隻享有無害通行權穿過沿海國的領海則相對沒有爭議。<sup>35</sup>然而，長期以來，是否無害通行權適用於所有的船隻則有所爭議，包括軍艦

<sup>33</sup> 日文全名為「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」，即通稱的周邊事態法或周邊事態安全確保法。

<sup>34</sup> 有關日本海軍戰略的詳細研究，參見 Susumu Takai, “National Defense Policy and Maritime Security of Japan,” a paper presented at 9th International Sea Power Symposium (Seoul: ROK Navy, July 2005).

<sup>35</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, Section 3.

或裝載核子或其他本質上有危險或有毒物質的船隻。尤其是對於軍艦的無害通行權已經成為國際社會大量辯論的議題，而且許多沿海國已經拒絕許可沒有事先批准或至少通知的通行。尤有進者，普遍國家的實踐仍然相互矛盾。外國入侵的歷史以及傳統上在東亞敏感的安全關注導致了許多區域中的沿海國已經強烈保留外國軍艦穿越它們的沿海水域的無害通行權。<sup>36</sup>儘管《公約》正式通過，該議題仍然未解，而且已經變為一種潛在的衝突來源。

其次，根據《公約》，用作國際航行的海峽受到過境通行新建制所規範。<sup>37</sup>過境通行被界定為僅為了繼續不停和迅速過境的目的而行使航行和飛越自由的操作標準模式。一般認為在水中的潛水艇能自由的通行國際海峽，因為在於它們操作的標準模式。迄今在國際海峽通行獲得關注，爭議不僅顯示在它的軍事方面，而且也相當在它的商業方面。舉例而言，一個時常被關心的問題是一個海峽國家干擾過境通行權，因為有嫌疑的污染事件，而且可以由一個海峽國家所採行相對應執行措施的範圍。<sup>38</sup>海峽國家對事故和汙染的管理性反應意謂海峽的過度使用已經導致了在地區中可能成為一項衝突的嚴重來源，其中大約有 20 個重要的國際海峽。

其三，根據《公約》，一個群島國家可以指定海中航道和空中航線致使外國船隻和航空器適當地繼續不停和迅速過境通過或飛越它的群島水域。<sup>39</sup>諸如此類群島的海中航道必須包括全部的標準通行航線以及全部標準的航行水道。東亞區域中有兩個重要的群島國家，即印尼和菲律賓。《公約》指定該等國家與諸如國際海事組織 (International Maritime Organization, IMO) 有能力的國際組織協調指定海中的航道。然而，許多不確定仍然在海洋國家與群島國家之間取得平衡。尤其是，國際海事組織和群島國家在指定海洋航道的各自角色

---

<sup>36</sup> 東亞地區一些國家要求外國軍艦不是授權就是通知方有無害通行權，包括孟加拉、緬甸、中國、印度、印尼、南韓、北韓與巴基斯坦。

<sup>37</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea., Part III.

<sup>38</sup> 有關細節，參見 B. A. Hamzah and Mohamad Nizam Basiron, *The Straits of Malacca: Some Funding Proposals* (Kuala Lumpur: Malaysian Institute of Maritime Affairs, 1996).

<sup>39</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 53.



與權力受到不同解釋的影響。由於群島海洋航道的指定對管理航行是一項潛在有影響的手段，一項衝突的來源不難發現，除非一種群島建制的共同解釋被同意。<sup>40</sup>

在後冷戰東亞船隻通過海洋交通線的自由通行的其他挑戰，包含妨礙由於海洋的事故或災害、遭受海盜的損害、片面宣告限制特別水域的使用，以及運輸的故意阻礙，舉例而言，對關鍵性海洋交通線的布雷。<sup>41</sup>尤其是增加冒險或危險貨物的運輸，或涉及運送危險貨物船隻由於碰撞、爆炸、起火、擱淺或其他事故的污染而遭承一種更高的損害風險。關於沒有向沿海國通告船運採行的航線，對有關核材料的裝運通過敏感海洋範圍的法律問題以及各國牽涉在船運事故中的責任，該等原因也會引發高度的關注。<sup>42</sup>至於核材料，無核區（nuclear-free zone）的宣告也可能引起困難的議題，因為與在《聯合國海洋法公約》下做出承諾不一致。雖然海洋交通線保護適合合作的建制，但海洋國家對維持海中航道開放的關心以及盡可能的不受限制，而該等其海岸線伸展於戰略上重要海中航道的國家，其主要的關心是與海洋安全和交通管理議題有關，它們之間的若干平衡是有所必要。

##### 五、資源衝突

對稀少海洋資源的競爭是區域中另一項衝突的來源。值得注意的是領土和疆界議題正在變得更加尖銳，主要是因為涉及資源。尤其是，主要是由於漁撈過度，過去一向發現豐富魚群的地區已經變得十分稀少。許多像是黃東海和暹羅灣的國家捕魚場已經長期耗盡漁業資源。該形勢已經使得漁業議題成為區

---

<sup>40</sup> Jay Batongbacal, "Archipelagic Sea-Lanes and Transit Passage through Straits: Shared Responsibilities Are Essential to Implementation," in Andrew Forbes, ed., *The Strategic Importance of Seaborne Trade and Shipping* (Wollongong: University of Wollongong, 2003), pp.99-112

<sup>41</sup> 相關細節，參見 Henry Kenny, *An Analysis of Possible Threats to Shipping in Key Southeast Asian Sea Lanes*, Center for Naval Analysis, 1996.

<sup>42</sup> 對於由放射性廢棄物從歐洲到日本穿越亞太地區的運送所引發的困難問題分析，參見 Grant Hewison, "Return Shipments of Radioactive Wastes from Europe to Japan," in Sam Bateman and Stephen Bates, eds., *Shipping and Regional Security* (Canberra: Australian National University, 1998), pp.93-102.

域中最受爭議海洋議題之一。現在，當地區的國家已建立 200 海里專屬經濟區，致使過去四十年東北亞已經建立的某些漁業建制，正在經歷根本的轉變。基於專屬經濟區新的雙邊漁業協定建制已經取代舊有的條約，後者曾經管理區域國家之間的漁業關係。<sup>43</sup>雖然可能無法避免的轉變到專屬經濟區的年代，邁向新時代的道路充斥許多麻煩的議題，其中的一些已經導致國家之間對關心之事尖銳的外交爭吵。<sup>44</sup>

#### 六、在專屬經濟區的活動

如同海洋法的其他制度，專屬經濟區試圖調和兩種競合的利益，亦即一方面沿海國要求對海洋資源的更大控制，以及另一方面亦即海洋強權感受的要求在超越領海的水域維持傳統行動的自由。然而，一種《聯合國海洋法公約》<sup>45</sup>微妙平衡的建構仍受到正在進行爭議在它的解釋影響。觀點的差異已經在東亞的沿海國在它們的專屬經濟區與該等其他的國家權利與責任所浮現。其中之一是外國海軍在一沿海國專屬經濟區之中的行動自由；亦即是否一個外國的海軍在專屬經濟區是自由進行軍事演習而無需提出通知，或獲得來自沿海國的認可；以及是否一個國家可以在一個外國的專屬經濟區安置諸如潛水艇偵查設備的軍事裝備。<sup>46</sup>《聯合國海洋法公約》的規定在該等議題並無清楚規範，雖然不同的解釋已經促進某方面或另一方面的影響。當在東亞對海洋安全大部分重要的水域是專屬經濟區之內，在如此一種敏感問題的模糊將是一項衝突的潛在

---

<sup>43</sup> 舉例而言，新的韓日漁業協定在 1999 年 1 月正式生效，從而取代 1965 年的雙邊協定。新條約已經被兩國的漁民所強烈反對。

<sup>44</sup> 有關在東北亞專屬經濟區過渡危險的討論，參見 Jin-Hyun Paik, "Exploitation of Natural Resources: Potential for Conflicts in Northeast Asia," in Sam Bateman and Stephen Bates, eds., *Calming the Waters: Initiatives for Asia Pacific Maritime Cooperation* (Canberra: Australian National University, 1996), pp.171-184.

<sup>45</sup> United Nation Convention on the Law of the Sea, Part V.

<sup>46</sup> 《聯合國海洋法公約》第 60 條賦予一個沿海國對所有的設施和結構進行專屬的控制，其不是一種經濟目的就是其可能干擾沿海國在專屬經濟區的權利。但是《公約》並未規範沒有干擾沿海國享有其專屬經濟區權利的非經濟設施。更為詳細的討論，參見 B. Boczek, "Peacetime Military Activities in the EEZ of Third Countries," *Ocean Development and International Law*, Vol.19, No.6, 1988, p.445.

來源，因為專屬經濟區限制性的建制將在和平時期各國海軍的機動性造成威脅。<sup>47</sup>事實上，區域中已經有一連串事件和爭端，其或許會升高至公開的衝突。<sup>48</sup>

### 七、對海洋法律與秩序的挑戰

世界一些地區中的海盜已經成爲一項國際重要和關心的議題。根據統計資料，東亞水域中由海盜所造成的威脅在冷戰的結束後已經顯示一種顯著的上升。現在包括在東北亞和東南亞的海盜事件總數超過世界總數的一半。東南亞顯然是世界上最易出現海盜行爲的地區。<sup>49</sup>海盜攻擊的致命性也顯露正在增強。海盜從而構成一種對各個船旗國公民生命和福利的直接威脅。特定的關心已經表達在關於通常運載危險的貨物的船運航行的危險，而且該等對航行和海洋環境潛在的危險的船隻若未加注意，雖然在全速移動和在限制的水域遭受海盜攻擊的可能情形。

恐怖主義是一項仍在增長的全球問題，尤其是自 911 之後。恐怖主義者威脅逐步延伸至海洋，諸如由恐怖主義者針對船隻或海洋設施所進行的突然攻擊是全新的威脅，且預測他們可能是極度的困難。<sup>50</sup>一種最壞的事實是一項恐怖主義者攻擊在麻六甲海峽航行的船隻，而且新加坡將捲入一艘油輪或載有大量易燃或爆炸性貨物的化學運送船的劫持。被劫持的船隻之後或許被用來攻擊一個重要的港口設施，尤其是一個在區域中的轉運港口。<sup>51</sup>一種全新的威脅也可

<sup>47</sup> 在東亞尚沒有國家正式的要求在它們的專屬經濟區海軍活動的事先同意或通知。另一方面，巴西、維德角、烏拉圭和一些其他的國家已經宣布它們將需要事先的同意。

<sup>48</sup> 主要的事件包括 2001 年 3 月美國海軍偵查艦「波第其號」(Bowditch) 和一艘中國的驅逐艦之間在中國的專屬經濟區對抗；2001 年 4 月，一架美國 EP3 偵查機和一架中國的戰鬥機之間在中國的專屬經濟區碰撞；2001 年 12 月，日本的海上保安艇在其和中國的專屬經濟區追蹤和燒毀一艘北韓的間諜船；以及越南對中國在越南主張的專屬經濟區進行實彈演習提出抗議。

<sup>49</sup> 根據國際海事局(International Maritime Bureau)的「海盜報告中心」(Piracy Reporting Center, PRC)，從 1995 年至 2002 年的八年間，高達 905 海盜事件發生在馬來西亞的水域、印尼、麻六甲海峽、新加坡海峽和南海。該等事件從企圖登臨、小型偷竊至船隻的全部劫持不同程度。

<sup>50</sup> 參見“Piracy and Maritime Terror in Southeast Asia”, *IJSS Strategic Comments*, Vol. 10, Issue 6, July 2004.

<sup>51</sup> Michle Richardson, *A Time Bomb for Globe Trade: Maritime-related Terrorism in an*

能來自無線電波武器的出現，其能賦予恐怖份子在海上攻擊目標的能力，導致對電子系統的致命損害。相關的議題還包括海洋的運輸和走私大規模毀滅性武器和相關材料。由於察覺和確認該等危險處境的極端困難，適當的回應或許需要更多干擾性措施，諸如檢查與禁止（interdiction）。<sup>52</sup>然而，該等措施的合法性通常是極富爭議性。

打擊國際毒品貿易現在已經是國際海洋的真實部分，當非法移民人口的通行成為問題。在逐漸增長的國際犯罪領域中，涉及包括船隻和貨物的保險契約詐欺是另一項持續的主要關心來源。根據估計顯示，海洋詐欺每年花費國際社會超過 130 億英鎊。在亞太特定的關注是關於貨物偏航，亦即船隻沒有到達它們指定的目的地，但在別處卸下貨物並且被賣出，而且船隻脫逃或重新註冊，以及幽靈船，亦即身分不正確的船隻。

#### 肆、增進東亞海洋安全的一些備選方案

上述在東亞地區對海洋安全現存和新興威脅的分析表明，儘管傳統的軍事威脅已經下降，但許多新興的非傳統安全議題正在升高。尤其值得關注的是該等議題中的大部分是直接或間接地與來自現存區域政治、戰略和法律秩序根本轉變的不確定逐漸升高有關。上述的分析也顯示該等區域安全是由海洋管轄權的議定，以及在重要地區海洋建制的缺乏所妥協的程度。如此從而促成一種形勢，其中存在不受管束的污染，無紀律的過度漁撈，在海上逐漸增長的非法活動以及過度的聲索通常導致嚴重的爭端。該等問題將持續對區域的安全有隨時發生的風險，除非地區的國家能對它們有效的回應。為增進東亞的海洋安全，區域應做出適當的回應。

---

Age of Weapons of Mass Destruction, Institutes of Southeast Asian Studies, 2004.

<sup>52</sup> 包括美國、英國、法國與日本的十五個國家正在「防擴散安全倡議」（Proliferation security Initiative, PSI）下合作，在海上、空中以及陸上防止大規模毀滅性武器的擴散以及相關材料的運送。

### 一、一項穩定的區域海洋建制的建立

後冷戰在東亞地區擁有利益的地區國家和海洋強權最急迫的任務是建立一項穩定和安全的海洋建制。<sup>53</sup>如此一個海洋建制是一個根本的必要條件，不僅爲了在海洋增進安全，而且也爲了地區中國家之間進一步的海洋合作。或許首先和最適當的步驟是取得一項共同的參照標準協議，以指導海洋的使用和保護。就該點而言，應該注意全球海洋建制，對管轄權和海洋使用權威性的規範方面而言，被視爲最完整的規範規定在《聯合國海洋法公約》，或許在區域中對建立一個穩定的海洋建制，以《聯合國海洋法公約》作爲一項好的基礎。<sup>54</sup>雖然《聯合國海洋法公約》顯然沒有解決所有突顯的海洋議題，但其無疑將扮演一種長期穩定角色，藉由澄清和精鍊對海洋事務可應用的規則，而且預防國家實踐的成長係與已建立的普遍性規範是不一致。

然而，儘管區域中各國表面上似乎強烈支持《聯合國海洋法公約》，但對管理海洋的相關準確規則的使用，仍有相當大的懷疑與分歧，因爲許多規定缺乏明晰而且受到不同的解釋所影響。在此情形下，如同其他地區，一個穩定的東亞海洋建制需要在如何適用《聯合國海洋法公約》的條件達成協議。事實上，在本地區透過通常可以接受的解釋形成一種一致、連貫的海洋建制的必要性是較世界的任何其他地區更尖銳，主要是因爲區域中沿海國之間在海洋使用重要方面的實踐在本質上相當分歧。就該方面而言，值得提出以下的分析。

首先，提高有關海洋建制和地區國家實踐的公開和透明乃首要之事。事實上，《聯合國海洋法公約》要求沿海國家將有關它們的基線或管轄權的航海圖

<sup>53</sup> 建制可以界定為國際關係特定領域中行爲者願望彙聚而成的一整套明示或默示的原則、規範、規則和決策程序 Stephen Krasner (ed.), *International Regimes* (New York: Cornell University Press, 1995), p.2。因此，一項海洋建制包括正式或非正式的原則、規則、規範和實踐 有關海洋的使用和保護。最重要的是，雖然《聯合國海洋法公約》不是唯一，但卻是海洋建制的構成要素，東亞中絕大部分的國家都是參與方。

<sup>54</sup> 對《聯合國海洋法公約》的強烈支持和承諾在東亞地區是明顯的。以下國家現在是《聯合國海洋法公約》的締約方：澳大利亞、中國、印尼、印度、日本、馬來西亞、蒙古、緬甸、紐西蘭、馬紹爾群島、菲律賓、帛琉、俄羅斯、諾魯、南韓、新加坡、薩摩亞、所羅門群島、斯里蘭卡與越南。

或地理座標表妥為公佈，並且應將各該海圖或座標表的一份副本交存於聯合國的祕書長。<sup>55</sup>慮及之前已經爆發的各自不同的不幸事件，大部分是因為該等問題的不確定性，建立一個穩定的區域海洋建制乃不可或缺之要件。

其次，《聯合國海洋法公約》提出一種和平解決體系，其將實質上促成《公約》統一實踐和解釋的發展。<sup>56</sup>《聯合國海洋法公約》也藉由提供諸如海洋環境和海洋科學研究等議題普遍的原則與架構提供法律發展的進一步基礎。地區國家應充分利用在《聯合國海洋法公約》提供的機制和框架以解決它們未來的爭端，並且促進他們之間的合作。

最後，地區的國家應致力於發展一個更為調和與堅實的海洋建制。尤其是，區域的國家可以透過談判，以議定關於該等海洋法爭議性規則的理解，因其與確定國家的政策並不一致。舉例而言，1989年美國和蘇聯簽署了一項共同聲明在彼此的領海軍艦的無害通行。附屬於共同聲明，兩國政府公佈國際法管理無害通行規則的統一解釋，其提出在《公約》管理在領海的無害通行中更為詳細的共同解釋。<sup>57</sup>類似的措施亦可由區域國家之間對有關不同的爭議問題所採用。另外，可以建立地區的海洋委員會，或其他為協調和強化區域國家之間的合作目的的協調機構。

## 二、海洋信心建立措施的落實

除了致力於建立一個穩定的海洋建制外，慮及改變中的海洋安全脈絡，也應探討不同的海洋信心與安全建立措施。由於海洋安全環境逐步的改變，海軍合作的重要性正在上升。海軍的合作有寬廣的範疇而且可以是雙邊或多邊的方式。在較低的層次則是以諸如船艦訪問、艦隊檢閱、人員交流、海軍與海軍的對話，以及多邊的海軍會議，以開展低度的信心建立措施。更加雄心的行動可以包括資訊情報交換、共同政策的發展，以及聯合演習。海軍合作的最高目標可以包括海洋監視的合作、常備地區海軍力量、海洋交通線保護的合作，以

---

<sup>55</sup> Articles 16, 75 and 84 of the LOS Convention.

<sup>56</sup> Part XV of the LOS Convention.

<sup>57</sup> 參見 *International Legal Materials*, Vol. 28, No. 6, pp. 1444-1447.

及掃雷措施。值得更加關注的概念之一是，為預防海上事件為主旨的區域協定。對該等協定的需求已經成為現實，主要由於許多國家在地區水域中更大的海軍存在。尤有進者，協定隨後將促進未來對重要議題的進一步發展。雖然對區域國家發展更為實質的海軍合作的形式將得花費一些時間，但現在區域海軍合作的活動較僅是數年之前的確是更加的普通。

在海軍的合作之外，水上警察或海岸巡防隊的合作是也是對海洋信心建立另一項重要領域。事實上，水上警察合作在東亞有非常大的成功潛力，因為區域的國家寧可在海洋的敏感情勢中部署水上警察的船隻和人員，而非海軍的船艦和人員，並且各國偏好以水上警察作為與其他國家的合作活動。目前區域中水上警察之間的合作，在包括雙邊和多邊的層次迅速的擴大。<sup>58</sup>

### 三、將領土管轄的議題與資源議題分開

有關領土疆界和資源議題，尋找解決領土爭端的努力仍力有未逮。由於有關解決持續進行主權爭端有大量的困難，因此最好將主權的問題從更為技術的疆界談判中分開。尤有進者，按照區域中地理和其他情況的複雜性，諸如在疆界劃定上，一種「管轄權取向」的途徑應以一種更加「功能取向途徑」所替代，似乎是對問題的解決更有效的途徑。東北亞地區的國家應獲得鼓勵，以解決環境保護和資源發展的迫切議題，而非持續強調主權和邊界議題所混淆且停滯不前。舉例而言，各國或許在解決漁業問題時，會促使它們試圖建立 200 海里的專屬經濟海域，然而，從一種區域的觀點審視，相關國家可以促進一種協調的政策，以保存和有效的執行程序。它們或許也可以對海底天然資源的開發設想出合作的安排。<sup>59</sup>由於該等安排可以在不犧牲各國關注的領土和海洋疆

<sup>58</sup> 北太平洋水上警察高峰會 (North Pacific Coast Guard Summit) 亦稱北太平洋海巡署領導人論壇 (North Pacific Heads of Coast Guard Agencies Forum, NPHCGA)，2000 年被日本所提出倡議。參加國是加拿大、中國、日本、南韓、俄羅斯和美國。最近的高峰會於 2005 年 9 月在日本的神戶所召開，並且討論了包括打擊恐怖主義、走私和其他犯罪的步驟。

<sup>59</sup> 或許目前中國與日本之間在東海天然氣探勘和鑽探爭端最佳和唯一的解決方式是共同開發。

域議題而建立，它們可能構成最理想的解決方案，其對不確定的未來有所助益，並能推遲更加政治性的緊張議題。基於不同的地區國家之間皆有相當敏感的政治關係，該途徑也許更具建設性。

#### 四、為維持海洋法律與秩序的地區合作

為了維持在海洋的法律與秩序，需要區域國家之間的緊密合作。就該點而言，地區中已經有實質的進展，尤其是自 911 恐怖攻擊之後。目前，馬來西亞、新加坡、印尼和泰國等四個鄰接麻六甲海峽的東南亞國家，已經發起一項共同的安全倡議，以提供空中監視以及在海峽中界定安全的合作形式。該計畫名為「空中之眼」（Eyes in the Sky），涉及透過來自參加國的海洋巡邏航空器在海峽指定地區的例行巡邏。<sup>60</sup>儘管海峽的主要使用國，美國和日本仍然批評海峽的國家對確保在海峽船舶的安全仍努力不夠，但該倡議顯示在海洋維持法律與秩序區域合作已經進行到如何的深度。

然而，儘管該等進展，對於繼續進行一個完善區域的海洋監視建制，地區在現階段沒有太多的熱忱。尤有進者，東亞的國家似乎沒有一個是對關於倡議制止從國家或非國家行為者轉運進出大規模毀滅性武器（weapons of mass destruction）的「擴散關心」具有熱情。<sup>61</sup>一種結構性海洋監視或禁止建制的缺乏，對海洋資訊和資料交換的安排將是非常的重要，當根據它們自己的權利可能的海洋信心與安全建立措施而且是一項為包括海洋監視的海洋安全合作形式之必要條件。由於逐漸察覺到恐怖主義威脅和大規模毀滅性武器擴散的嚴重風險，在海洋如何維持法律與秩序預期會吸引更多國際注意的焦點。

---

<sup>60</sup> Graham Gerard Ong and Joshua Ho, "Martime Air Patrols: The New Weapon Against Piracy in the Malacca Straits," *IDSS Commentaries*, October 17, 2005.

<sup>61</sup> 僅有兩個東亞的國家，即日本和新加坡是防擴散安全倡議的完整成員。其他的東亞國家是扮演成功執行該倡議的關鍵角色，尤其是中國、南韓、印度和印尼，儘管來自美國的壓力但卻避免積極的參與。



## 伍、結論

海洋安全議題是具有跨國的特性，並因此對它們協調和合作的途徑是對提高東北亞地區的海洋安全所不可或缺。儘管緊密區域合作的利益是再清楚不過之事，但在東北亞有效的海洋合作仍有許多障礙。其中之一是區域國家的心中對主權的觀點，仍是如此根深蒂固的堅定，如果任何看來似乎對它們國家的主權是妥協讓步或有所限制的活動，它們通常會對合作的活動加以拒絕。另外，東北亞地區的國家在參加合作進程的能力並不相同的事實，也成為區域合作的另一種障礙。在該情況下，若「較弱的國家」意識到合作進程將由「較強的國家」所主導，它們或許會拒絕合作。更加普通的現象是，東北亞國家中普遍的不信任感和政治框架的缺乏，阻礙了區域國家在海洋事務發展一種更加堅實的合作形式。

雖然海洋政治的主要典範仍主要以國家為中心，但東北亞區域的國家必須理解它的限制。相對於主權或是管轄權取向的途徑，區域中的國家應考慮一種更為功能取向的途徑。它們也應為即將發生的諸如海洋資源的發展與海洋環境的保護等不同議題未雨綢繆，制定出區域合作的安排。由於該等安排可以在頗受強調的領土和管轄議題不會遭受損害的情形下建立，因此它們或許形成最理想的解決方案。功能途徑對不確定的未來，勢將推遲或避免政治上引發更加激烈反應的問題。雖然該途徑或許不受理想主義者青睞而擱置一旁，但區域的國家必須理解，對理想主義並沒有較海洋議題有更好發揮的地方，而且在該方面東北亞也無法置於例外之境。

## 參考文獻

- Bateman, Sam and Stephen Bates (eds.), 1996a, *The Seas Unite: Maritime Cooperation in the Asia-Pacific Region*, Australian National University.
- Bateman, Sam and Stephen Bates, 1996b, *Calming the Waters: Initiatives for Asia Pacific Maritime Cooperation*, Australian National University.
- Bateman, Sam and Stephen Bates, 1998, *Shipping and Regional Security*, Australian National University.
- Batongbacal, Jay, 2003, "Archipelagic Sea-Lanes and Transit Passage through Straits: Shared Responsibilities Are Essential to Implementation," In Andrew Forbes, ed., *The Strategic Importance of Seaborne Trade and Shipping*, University of Wollongong Press: 99-112.
- Boczek, B., 1988, "Peacetime Military Activities in the EEZ of Third Countries," *Ocean Development and International Law* 19(6): 445 ff.
- Bong, Youngshik D. 2002. *Flashpoints at Sea? Legitimization Strategy and East Asian Island Disputes*. Ph.D. Dissertation in Political Science. Philadelphia: University of Pennsylvania.
- Cha, Victor D. 1996. Bridging the Gap: The Strategic Context of the 1965 Korea-Japan Normalization Treaty. *Korean Studies* 20: 123-160.
- Charney, Jonathan and Loui Alexander (eds.), 1993, *International Maritime Boundary* Vols. 1 and 2, Martinus Nijhoff Publishers.
- Chung, Chien-Peng. 2004. *Domestic politics, international bargaining and China's territorial disputes*. New York: Routledge.
- Council for Security Cooperation in Asia-Pacific (CSCAP), 2001, Cooperation for Law and Order at Sea, CSCAP Memorandum 5.
- Council for Security Cooperation in Asia-Pacific (CSCAP), 2002, The Practice of

- the Law of the Sea in the Asia-Pacific, CSCAP Memorandum No. 6.
- Council for Security Cooperation in Asia-Pacific (CSCAP), 2004, *The Weakest Link?: Seaborne Trade and the Maritime Regime in the Asia Pacific*, CSCAP Memorandum 8.
- Curtin, Scan, 2005, "Sea of Confrontation: Japan-China Territorial and Gas Dispute Intensifies," *Japan Focus*, Available online at <<http://japanfocus.org>>.
- Deans, Phil. 1996. The Diaoyutai/Senkaku dispute: The unwanted controversy. *Kent Papers in Politics and International Relations* 6. Available online at <<http://www.kent.ac.uk/politics/research/kentpapers/deans.html>>.
- Downs, Erica Strecker, and Philip C. Saunders. 1998/99. "Legitimacy and the limits of nationalism: China and the Diaoyu Islands," *International Security* 23 (3): 114-146.
- Economist, 2003 (July 12-18): 11-12.
- Epinions.com, 2005 (April 22), "Japan, China and Korea: Recent Disputes in East Asia," Available online at <<http://www.epinions.com>>.
- Forbes, Andrew (ed.), 2003, *The Strategic Importance of Seaborne Trade and Shipping*, University of Wollongong Press.
- Ganesan, N., 2002, "Illegal Fishing and Illegal Migration in Thailand's Bilateral Relations with Malaysia and Myanmar," in Andrew T.H. Tan and Kenneth Boutin, eds., *Non-Traditional Security Issues in Southeast Asia*.
- Hamzah, B. A. and Mohamad Nizam Basiron, 1996, *The Straits of Malacca: Some Funding Proposals*, Malaysian Institute of Maritime Affairs.
- Hara, Kimie. 2001. "50 years from San Francisco: Re-examining the Peace Treaty and Japan's Territorial Problems. *Pacific Affairs* 74 (3): 361-382.
- Hassan, Monamed Jawhar and Ahmade Raffie, 1997, *Bringing Peace to the Pacific*, Institute of Strategic and International Studies, Malaysia.

- Hewison, Grant, 1998, "Return Shipments of Radioactive Wastes from Europe to Japan," in Sam Bateman and Stephen Bates, eds., *Shipping and Regional Security*: 93-102.
- Institute of International and Strategic Studies, 2004, "Piracy and Maritime Terror in Southeast Asia," *Strategic Comment* 10(6).
- Jin, You, 2005, "China's National Defense Strategy and Naval Transformation," a paper presented at the 9th International Sea Power Symposium held in Seoul (July).
- Kaneda, Hideki, 2005, "China's Rapid Rise as a 'Sea Power'," Korea Herald (September 12).
- Kenny, Henry, 1996, *An Analysis of Possible Threats to Shipping in Key Southeast Asian Sea Lanes*. Center for Naval Analysis.
- Koo, Min Gyo. 2005. *Scramble for the rocks: The disputes over the Dokdo/Takeshima, Senkaku/Diaoyu, and Paracel and Spratly Islands*. Ph.D. Dissertation in Political Science. Berkeley: University of California, 2005.
- Krasner, Stephen (ed.), 1995, *International Regimes*, Cornell University Press: 2.
- Lee, Chung Min. 2004. "Rethinking Future Paths on the Korean Peninsula." *Pacific Review* 17 (2): 249-270.
- Lind, Jennifer M. 2004. *Democratization and Stability in East Asia*. paper presented at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2-5. Chicago, IL.
- Lovmo, Mark. 2002. *The Territorial Dispute over Dokdo*. Available online at <<http://www.geocities.com/mlovmo/page4.html>>
- Mack, Andrew, 1997, "Island Disputes in Northeast Asia," Working Paper No. 1997/2, Australian National University Press.
- Manosevitz, Jason U. 2003. *Japan and South Korea: Security Relations Reach Adolescence*. *Asian Survey* 43 (5): 801-825.

- Oh, Kong-dan. 1986. *Japan-Korea Rapprochement: A Study in Political, Cultural, and Economic Cooperation in the 1980s*. Ph.D. Dissertation in Asian Studies. Berkeley: University of California.
- Ong, Graham Gerard and Joshua Ho, 2005, "Maritime Air Patrols: The New Weapon Against Piracy in the Malacca Straits," IDSS Commentaries 70/2005 (October 17).
- Paik, Jin-Hyun, 1996, "Exploitation of Natural Resources: Potential for Conflicts in Northeast Asia," in Sam Bateman and Stephen Bates, eds., *Calming the Waters: Initiatives for Asia Pacific Maritime Cooperation*: 171-184.
- Paik, Jin-Hyun, 1997, "Territorial Disputes at Sea: Situation, Possibilities, and Prognosis-With Particular Reference to Northeast Asian Seas," In Mohamed Jawhar Hassan and Ahmade Raffie, eds., *Bringing Peace to the Pacific*: 319-334.
- Pak, Hŭi-gwŏn, 2000, *The Law of the Sea and Northeast Asia: A Challenge for Cooperation* (Hague: Kluwer Law International,), pp.27-30.
- Park, Choon-ho. 1973. "Oil under Troubled Waters: The Northeast Asia Sea-bed Controversy. *Harvard International Law Journal* 14 (2): 212-260.
- Park, Choon-ho. 1983. South Korea and the Law of the Sea. in Choon-ho Park ed., *East Asia and the Law of the Sea*. Seoul: Seoul National University Press.
- Richardson, Michael, 2004, A Time Bomb for Global Trade: Maritime-related Terrorism in an Age of Weapons of Mass Destruction, Institute of Southeast Asian Studies.
- Rozman, Gilbert. 2002. Japan and Korea: Should the U.S. be Worried about their New Spat in 2001? *Pacific Review* 15 (1): 1-28.
- Ship and Ocean Foundation (SOF) and East-West Center (EWC), 2003, The Regime of Exclusive Economic Zone: Issues and Responses, A Report of the

Tokyo Meeting, 19-20 February 2003, East-West Center.

Su, Steven Wei, 2004, "The Territorial Dispute over the Tiaoyo/Senkaku Islands: An Update," *Ocean Development and International Law* 36: 45-61.

Takai, Susumu, 2005, "National Defense Policy and Maritime Security of Japan," a paper presented at the 9th International Sea Power Symposium held in Seoul (July).

Tan, Andrew T.H. and Kenneth Boutin (eds.), 2002, *Non-Traditional Security Issues in Southeast Asia*.

Townsend-Gault, Ian, 1998, "Preventive Diplomacy and Pro-Activity in the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia* 20(2).

Tretiak, Daniel. 1978. The Sino-Japanese Treaty of 1978: The Senkaku Incident Prelude. *Asian Survey* 18 (12): 1242-1243.

United Nations, 1983, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, UN Publication.

Valencia, Mark and Jon Van Dyke, 1996, "Comprehensive Solutions to the South China Sea Disputes: Some Options," in Sam Bateman and Stephen Bates, eds., *The Seas Unite: Maritime Cooperation in the Asia Pacific Region*: 223-262.

Weeks, Stanley, 1996, "Incidents at Sea Agreement and Maritime Confidence-Building Measures," in Sam Bateman and Stephen Bates, eds., *The Seas Unite: Maritime Cooperation in the Asia-Pacific Region*: 79-94.