

學術論文

南海諸島主權權利之爭端解決可能性：以帝汶海合作案為例

The Lessons from the Case between Timor-Leste and Australia toward a Possibility of the Settlement of – Sovereign Right of the Disputed Islands in the South China Sea

顧志文 *Chih-Wen Ku*

國防大學政戰學院政治學系助理教授

*Assistant Professor of Department of Political Science
National Defense University*

摘要 / Abstract

東帝汶與澳洲於 2018 年 3 月 6 日達成帝汶海劃界協議，解決兩國長久以來的海域爭議。因此本研究旨在思考如何藉由此成功解決爭端案例，作為解決南海諸島主權權利爭端的借鏡。研究發現如下：第一，確立爭議海域地物主權與爭議海域範圍；第二，澳洲妥協的意願；第三，信心建立措施的採用；第四，採用擱置主權爭議，油氣資源共同開發的方式作為解決爭議的第一步。研究建議：南海油氣資源共同開發可從爭議國家少的地方進行合作，進而為多方合作創造有利環境。

Timor-Leste and Australia reached an agreement on the demarcation of the Timor Sea on March 6, 2018 resolving the long-standing sea disputes between them. As such, this study considers how to apply the principles of this successful case as a way to solve the disputes of sovereign rights in the South China Sea. The findings are as follows: (1) the need to ascertain who owns the sovereignty of the disputed islands and where disputed maritime areas are; (2) the willingness of Australia to compromise on major issues; (3) the adoption of Confidence-Building Measures; (4) setting aside sovereignty issues and adopting joint development of hydrocarbon deposits. The research suggests that joint development of hydrocarbon deposits could begin in a small maritime area with only two claimants and if successful could create a favorable environment to expand cooperation with more claimants.

關鍵字：海域劃界、共同開發、南海爭端、強制調解、主權權利

Keywords: Maritime Delimitation, Joint Development of Hydrocarbon Deposit, the South China Sea Disputes, Compulsory Conciliation, Sovereign Right

壹、前言

2018年3月6日東帝汶與澳洲兩國外長於紐約聯合國總部基於《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, 以下簡稱《公約》)¹的精神簽署《澳洲與東帝汶建立帝汶海海上邊界條約》(Treaty between Australia and the Democratic Republic of Timor-Leste establishing their Maritime Boundaries in the Timor Sea, 以下簡稱劃界協議)²和平結束東澳兩國帝汶海劃界爭端。兩國經由強制調解(compulsory conciliation)的方式達成帝汶海劃界協議,³並處理大日升油氣田(Greater Sunrise)的探勘與開採問題,雖開採後原油輸送至澳國或東帝汶尚未獲致共識,但實算是和平解決劃界問題。反觀南海諸島主權權利爭端,南海各聲索方各自的海域主張仍僵持不下,雖目前情勢稍微緩和,但各聲索方仍因經濟發展恐需大量能源,任何於爭議海域的油氣探勘與開採勢必引發糾紛。有鑑於此,本文希望藉由東帝汶與澳洲的合作案例作為南海解決爭端的一個借鏡。據

¹ “United Nations Convention on the Law of the Sea,” *United Nations*, 10 December, 1982 (entered into force on 16 November 1994),

http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

² “Treaty between Australia and the Democratic Republic of Timor-Leste establishing their Maritime Boundaries in the Timor Sea,” *Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade*, 6 March, 2018,

<http://dfat.gov.au/geo/timor-leste/Documents/treaty-maritime-arrangements-australia-timor-leste.pdf>.

³ 調解屬於《公約》第十五部分爭端解決第284條:作為本公約的解釋或適用的爭端一方締約國,可邀請它方將爭端提交調解。而強制調解屬於《公約》第十五部分第297條:關於因沿海國行使公約所規定的主權權利或管轄權而發生對本公約的解釋或適用上的爭端,另已訴諸第十五部分第一節仍未得到解決,經爭端任何一方請求,應將爭端提交附件五第二節所規定的強制調解程序。Article 284 & 297, *UNCLOS*; 另有關於主權權利乙詞,在此做一解釋,俾利讀者理解;首先主權權利主要範圍在專屬經濟海域與大陸礁層中的自然資源的探勘與開採,而主權範圍主要在領海與領陸及其上方之空域,國家具有完整且排它性的主權。詳見王冠雄,《南海諸島爭端與漁業共同合作》(臺北:秀威出版社,2002年),頁59。

此，本文欲探討問題如次：第一，東帝汶與澳洲於帝汶海的爭端與合作為何？第二，劃界協議的形成與發展為何？第三，南海各聲索方之海域主張與爭端近期發展為何？第四，東澳合作案例對於南海諸島主權權利爭端解決的啟示為何？

貳、東帝汶與澳洲於帝汶海的爭端與合作

東帝汶與澳洲之相隔著約 300 餘浬(nautical mile)之寬的帝汶海，最近的距離為 243 浬，其中沒有任何明顯的海上地物作為劃界的基礎，除了靠近東帝汶的南方外有一條平均深度約達 2,840 公尺的帝汶海槽(the Timor Trough)外，其餘海域為非常淺的海床。另外兩國分別加入《公約》後主張 200 浬的大陸礁層(Continental Shelf)寬度，因此造成重疊的狀況。⁴再者，兩國對於大陸礁層的劃界方法上有不一樣的選擇方式，如東帝汶傾向中間線原則，澳洲則強調以大陸礁層的自然延伸長度為其界線，兩國一直無法達成帝汶海劃界共識。⁵下段就兩國於帝汶海的劃界糾紛緣起與發展作一析述。

東帝汶原為葡萄牙的殖民地，1975 年從葡萄牙獨立，但隨即遭印尼佔領，直至 1999 年 8 月 30 日在聯合國支持下舉行獨立公投，投票結果大多數東帝汶人民支持獨立，因而引發與守舊派的衝突與暴動。最後東帝汶於

⁴ “United Nations-Office of Legal Affairs, Table of claims to maritime jurisdiction”(as at 15 July 2011), *United Nations-office of Legal Affairs*, http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/table_summary_of_claims.pdf.; “Permanent Court of Arbitration, Report and Recommendations of the Compulsory Conciliation Commission between Timor-Leste and Australia on the Timor Sea,” *PCA*, 9 May, 2018, p. 4, <https://www.pcacases.com/web/sendAttach/2327>.

⁵ Stuart Kaye, “The Timor Gap Treaty: Creative Solutions and International Conflict,” *Sydney Law Review*, Vol.16, No.72(1994), pp.72-73.; Hao Duy Phan, “Australia and Timor-Leste’s Landmark Maritime Boundary Conciliation Process,” *The Diplomat*, 26 May, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/australia-and-timor-lestes-landmark-maritime-boundary-conciliation-process/>.

1999年10月暫時由聯合國成立臨時管理機構接管，直至2002年5月20日東帝汶才完全獨立。⁶澳洲與葡萄牙於1970年代以前，對於東帝汶與澳洲的劃界方式一直無法達成共識，葡萄牙傾向以中間線的方式，而澳洲則傾向以帝汶海槽為疆界線。最後也隨著東帝汶的去殖民化及印尼的併吞而開啟了印尼與澳洲在帝汶海的劃界協商。⁷

澳洲與印尼於1972年達成大陸礁層的劃界協議，但並不包含帝汶海槽的部分，這個部分在其劃界協議中僅提到如未來在此區域中發現油氣資源，將以共同探勘及開採海床及其底土下資源之方式平均分享獲得之利益。⁸然而，由於1969年國際法院(International Court of Justice)於北海大陸礁層案(North Sea Continental Shelf Case)所判以自然延伸的大陸礁層作為劃界方式，此判決強化澳洲主張以自然延伸的原則進行劃界。⁹另隨著1985年國際法院於利比亞與馬爾它(Libya Malta Continental Shelf Case)大陸礁層劃界案提出：沿海國不再是以海面下的海床構造作為劃界的方式。¹⁰此裁決強化印尼不接受澳洲以帝汶海槽作為兩國在大陸礁層劃界的基礎，而傾向以中間線原則劃界。¹¹因此，後來印澳兩國簽署的《帝汶缺口條約》

⁶ Government of Timor-Leste, "History," *Government of Timor-Leste*, <http://timor-leste.gov.tl/?p=29&lang=en>.

⁷ Stuart Kaye, "Joint Development in the Timor Sea," in Robert Beckman *et al*(eds), *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea-Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013), pp. 250-251.

⁸ "Agreement Between the Government of the Commonwealth of Australia and the Government of the Republic of Indonesia Establishing Certain Seabed Boundaries in the Area of the Timor and Arafura Seas," Supplementary to the Agreement of 18 May 1971, *United Nations*, 9 October, 1972 (entered into force on 8 November 1973), <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/AUS-IDN1972TA.pdf>.

⁹ North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany v. Denmark), Judgment of 20 February 1969, *ICJ Reports*, para. 43.; Stuart Kaye, *supra* note 5, p.74.

¹⁰ Libya Malta Continental Shelf (Libyan Arab amahiriya/Malta), Judgment of 3 June 1985, *ICJ Reports*, para. 39, p.35.

¹¹ Stuart Kaye, *supra* note 7, p.251.

(Timor Gap Treaty)仍是擱置帝汶海槽劃界的爭議，以共同開發的方式處理油氣資源的探勘與開採，兩國平均分享油氣資源的收入。¹²

東帝汶自 2002 年獨立，澳洲視東帝汶為一長久且具深厚友誼的國家長期援助東帝汶，澳洲對東帝汶的政府對外援助（Official Development Assistance，以下簡稱 ODA），自 2016 年至 2018 年一直維持在 9 千萬美元左右，佔整個澳洲 ODA 約莫百分之 2.4。澳洲主要援助東帝汶在基礎設施、教育、農漁業及改善政府效率等面向上。¹³由此可以看出，澳洲一直致力於強化東帝汶基礎設施的部分，其主要目的在於幫助東帝汶成為經濟自主的國家，因此也不難理解澳洲對於油氣探勘與開採及海域劃界合作的態度。

東帝汶於 2002 年 5 月與澳洲簽署《帝汶海條約》(Timor Sea Treaty)，該條約第 22 條中規定：此條約除非兩國達成劃界協議而立刻結束條約外，再者是條約生效 30 年後失效(This Treaty shall be in force until ...for thirty years from the date of its entry into force)。易言之，此條約除非劃界協議簽署並不會立即中止。另該條約亦規定在此區域內油氣資源收入東帝汶與澳洲的分配比例為九比一，若超出共同開發區域的部份，兩國則平均分配。¹⁴

東帝汶與澳洲於 2006 年簽署《澳洲與東帝汶於帝汶海之特定海上條

¹² “Article 2, Timor Gap Treaty,” *United Nations Treaty Series*, 11 December, 1989 (entered into force on 9 February 1991),

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201654/v1654.pdf>.

¹³ “Overview of Australia's aid program to Timor-Leste,” *Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade*,

<https://dfat.gov.au/geo/timor-leste/development-assistance/Pages/development-assistance-in-timor-leste.aspx>; Timor-Leste Aid fact sheet, *Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade*, October 2018,

<https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/aid-fact-sheet-timor-leste.pdf>.

¹⁴ “Article 4, 9, 22, Timor Sea Treaty,” 20 May, 2002 (entered into force on 2 April 2003),

United Nations Treaty Series,

<http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/AUS-TLS2002TST.PDF>.

約》(Treaty between Australia and the Democratic Republic of Timor-Leste on certain maritime arrangements in the Timor Sea, 以下簡稱 CMATS 條約), 該條約 12 條說明: 此條約的中止除非是大日升油氣田告竭後 5 年, 或此條約生效後 50 年, 端視何者條件先完成。另在共同開發區域內的收入分配為九比一, 而超出的部分仍維持一比一的分配。¹⁵

東帝汶與澳洲於帝汶海的劃界爭端緣自對於劃界原則方式的不同, 再者由於相隔兩國間的帝汶海, 其中無任何地理上的海上地物可作為劃界之依據, 僅有帝汶海槽。另外, 大陸礁層的劃界方式在國際的判例上已有不同劃界方式, 因此不管是印尼或東帝汶皆傾向以中間線原則作為劃界方式, 而澳洲則堅持以大陸礁層的自然延伸作為劃界基礎。最後, 兩國從《帝汶缺口條約》、《帝汶海條約》到 CMATS 條約雖都是擱置爭議共同開發油氣資源, 然除大日升油氣田外, 餘油氣田即將告竭, 而東帝汶政府的主要收入將僅剩大日升油氣田, 在此狀況底下東帝汶的選擇即是堅持中間線原則劃界, 藉以獲得油氣田開採與探勘的專屬權利, 進而得到較佳的油氣收入分配方式。

參、劃界協議的形成與發展

2013 年 4 月 23 日東帝汶向海牙常設仲裁法院(Permanent Court of Arbitration)提出對澳洲的訴訟, 企圖主張 CMATS 條約為無效條約, 因為澳洲 2004 年於 Canberra 非法獲得東帝汶法律顧問與東帝汶政府有關 CMATS 條約的談判籌碼, 並扣留相關文件, 嚴重違犯了《維也納條約》(Vienna Convention on the law of treaties)簽署條約時必須有好的信念的要

¹⁵ “Article 5(1) and 12, Treaty between Australia and the Democratic Republic of Timor-Leste on certain maritime arrangements in the Timor Sea,” *United Nations Treaty Series*, 12 January, 2006 (entered into force on 23 February 2007), <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202483/v2483.pdf>.

求。¹⁶另外 2013 年 12 月 17 日東帝汶向國際法院對澳洲提起訴訟，要求歸還不當從東帝汶內閣辦公室及法律顧問辦公室所獲取的公文及資料，澳洲已於 2015 年 5 月 12 日歸還。¹⁷2015 年 9 月 15 日東帝汶又向常設仲裁法院對澳洲提起訴訟，有關帝汶海條約第 8 條(b)是否帝汶海條約給予澳洲關於油氣管線到澳洲的專屬管轄權，而將東帝汶於 JPDA 的部分管轄權排除。¹⁸2016 年 4 月 11 日東帝汶依《公約》附件 5 有關強制調解(Compulsory Conciliation)程序，企圖與澳洲達成帝汶海劃界事宜。¹⁹

澳洲與東帝汶同意將原本爭議的劃界問題交給聯合國調解委員會 (the United Nations Conciliation Commission，以下簡稱調解委員會) 處理，此協議是採實用的方式處理兩國劃界問題。起初澳洲傾向使用「自然延伸」(natural prolongation)方式劃界，但東帝汶則主張以「中間線」(the median line)原則劃定之。這樣的基礎便構成了共同開發區域的南北範圍。然而，此協議的交涉中最大的爭議點是東側的海域範圍，一開始東側面的臨時海域

¹⁶ Rebecca Strating, "What's behind Timor-Leste terminating its maritime treaty with Australia," *THECONVERSATION*, 10 January, 2017, <https://theconversation.com/whats-behind-timor-leste-terminating-its-maritime-treaty-with-australia-71002>; Arbitration under the Timor Sea Treaty (Timor-Leste v. Australia), PCA Case No. 2013-16, *Permanent Court of Arbitration*, <https://pca-cpa.org/en/cases/37/>; Donald K. Anton, "The Timor Sea Treaty Arbitration: Timor-Leste Challenges Australian Espionage and Seizure of Documents," Vol. 18, Issue. 6(2014), *American Society of International Law*, https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/6/timor-sea-treaty-arbitration-timor-leste-challenges-australian-espionage#_edn4.

¹⁷ ICJ, "Questions relating to the Seizure and Detention of Certain Documents and Data (Timor-Leste v. Australia)," *ICJ*, <https://www.icj-cij.org/en/case/156>.

¹⁸ PCA, "Arbitration under the Timor Sea Treaty (Timor-Leste v. Australia)," 15 September, 2015, *PCA*, <https://pca-cpa.org/en/cases/141/>; PCA, Report and Recommendations of the Compulsory Conciliation Commission between Timor-Leste and Australia on the Timor Sea, *supra* note 4, pp.14-16.

¹⁹ PCA, "A Conciliation Commission Constituted under Annex V to the 1982 United Nations Conventions on the Law of the Sea between Timor-Leste and Australia (Decision on Australia's Objections to Competence)," *PCA*, 19 September, 2016, p.7, <https://pcacases.com/web/sendAttach/1921>.

線是以簡單的中線原則劃定之，但為了追求永久的海上劃界，東帝汶主張東側面海域界線應以調整式的中間線劃定，也就是此中線考量到鄰近的海岸線的方向及長度而做的調整後之中線，這使得東側海域線比原本的 CMATS 條約更往東靠，而大部分的大日升油氣田便落入原共同開發區域（如圖）。如此的大陸礁層劃界方式即是採比較務實的方式，因為此劃界方式不致於影響到澳洲與印尼於 1972 年的劃界協議，因而避免印尼涉入談判過程與分享大日升油氣田，因為如果經由正式訴訟的方式，印尼必定是利害關係人，如此勢必影響到東帝汶對於大日升油氣田的利益，然而透過調解委員會的方式不僅擁有彈性，且具有類似法院的公信力。另外，此協議亦允許未來東帝汶與印尼海域範圍的調整，但前提條件是當大日升油氣田資源枯竭時。²⁰此劃界協議具有彈性，俟未來情勢變更而修正。

然而，東澳兩國雖最終經由強制調解獲致最後的劃界協議，但調解過程中調解委員會為了讓兩造能暢所欲言，而達成調解之目的，特別提出信心建立措施(Confidence-Building Measures)：第一，在兩造各自與調解委員會討論時，過程不會以書面方式紀錄，因此不用擔心承諾問題；第二，兩造各自交付調解委員會額外的文件及資料具有機密等級，而這些資料也不允許用在其它的案件當中；第三，在調解結果未出來前，兩造同意把具爭議性的 CMATS 條約中止，在此期間以帝汶海條約作為油氣探勘與開採之依據，直至最後海上劃界生效後；第四，在 CMATS 條約失效後，兩造須以書面方式告知委員會，表示承諾繼續協商劃界事宜。²¹也因為信心建立措施讓各方都能彼此互信，進而調解獲致兩造可接受的結果。

雖然兩造達成劃界協議，然有關輸油管線到達地點尚未確定，俟後續雙方另行協議，但基本分配比例已協商完成。以下就收入分配方式與開採

²⁰ Bec Strating, "The Timor Sea Boundary Agreement: An Incomplete Victory," *AMTI*, 19 April, 2018, <https://amti.csis.org/timor-sea-boundary-agreement-incomplete-victory/>.

²¹ Report and Recommendations of the Compulsory Conciliation Commission between Timor-Leste and Australia on the Timor Sea, *supra* note 4, pp.30-34.

計畫(the Revenue Split and Development Plan)進行分析。

劃界協議 Annex B 第 3 條規定：若輸油管線直接到東帝汶，則東澳兩國分配比例為 7 比 3；若輸油管線直接到澳洲，則東澳兩國分配比例變更為 8 比 2。²²新的協議提供兩種不同的收入分享的方式，假若輸油管線直接到東帝汶則澳洲會分配到百分之 30 的原油收入，然若輸油管線直接到澳洲則澳洲僅分配到百分之 20 的原油收入，此百分之 10 的差異大約是 31 至 35 億美金之間。東帝汶的國家預算有超過百分之 90 是來自於油氣的收入，然而大日升油氣田可能在 5 年後枯竭。假若東帝汶選擇了輸油管線，油氣收入雖變為百分之 70，但相反的將會得到豐厚的下游油氣加工收入與相關產業的發展；然而，輸油管線橫渡帝汶海槽將會面臨技術上的挑戰，因為目前兩國在帝汶海共同開發區域中的 Bayu-Undan，此油氣管線即是從油氣田接到澳洲的 Darwin，截至 2017 年初東帝汶分配到此油氣田上游收入 (upstream revenue) 約 235 億美元，澳洲則分配到 24 億美元。²³因此 Woodside 油氣開採公司可能會避免這類高風險的挑戰，管線由大日升油氣田到達東帝汶。²⁴

澳洲一開始不太情願透過調解委員會的方式處理東澳兩國海上劃界問題，因為澳洲認為委員會沒有能力處理爭端。然而委員會最後能成功是因為兩國都有意願以持續溝通的方式處理劃界爭端，更透過信心建立措施的方式強化兩國的信任感。2017 年 1 月澳洲同意中止已執行的 CMATS 條

²² "... (a) in the ratio of 30 per cent to Australia and 70 per cent to Timor-Leste in the event that the Greater Sunrise Fields are developed by means of a Pipeline to Timor-Leste; or (b) in the ratio of 20 per cent to Australia and 80 per cent to Timor-Leste in the event that the Greater Sunrise Fields are developed by means of a Pipeline to Australia," Article 2 of Annex B, *supra* note 2.

²³ Permanent Court of Arbitration, Report and Recommendations of the Compulsory Conciliation Commission between Timor-Leste and Australia on the Timor Sea, *supra* note 4, p.13.

²⁴ Clive Schofield and Bec Strating, "Sun setting on Timor-Leste's Greater Sunrise Plan," *EASTASIAFORUM*, 30 March, 2018, <http://www.eastasiaforum.org/2018/03/30/sun-setting-on-timor-lestes-greater-sunrise-plan/>.

約，而東帝汶也同意取消對澳洲的訴訟，儘管調解程序歷經 1 年多從 2016 年 7 月到 2018 年 2 月，而且調解結果也不具拘束力，最後兩造基於妥協的精神於 2017 年 8 月 30 日同意協議有關海域劃界、收入分配及共同開發大日升油資源達成共識，最後於 2018 年 3 月 6 日簽署協議。但協議內容有關輸油管線最終目的地兩國未達成共識，僅留下分配比例隨著輸油管線的最終目的地而有所不同。²⁵

東帝汶與澳洲藉由調解委員會的協助，同意海上劃界協議，如此解決爭端的方式都是由於委員會及爭端當事國的合作下才共同完成。然而，南海的爭端由於牽涉到更多的聲索方，以及它們的海域主張，另外由於這些國家在所佔領的海上地物已完成許多軍事化的設施，都造成彼此的不信任，再者由於國內的民族主義的作祟，這都讓整個情勢更加複雜。²⁶

東帝汶與澳洲於帝汶海的合作案例，主要是探討如何在兩國未達成劃界協議之前，如何藉由油氣共同開發的方式暫時擱置主權權利爭端，兩國共享帝汶海中的油氣資源。然南海爭端不僅是島嶼主權爭端，而且是主權權利爭端，本文主要探討各聲索方基於海洋法公約所享有的探勘及開採海床及其底土的主權權利爭端，如何透過海洋法公約第 83 條第 3 項：有關各國應基於諒解和合作的精神，盡一切努力作出實際性的臨時安排，並在此過渡期間內，不危害或阻礙最後協議的達成。這種安排應不妨害最後界限的劃定。此臨時性安排的方式之一即油氣資源共同開發。²⁷因此，本文借鏡於東帝汶與澳洲的合作案例，希冀此合作案例的精神能帶給南海主權權利爭端的一點啟示。據此，下段將討論南海諸島的爭端現狀，藉以找出

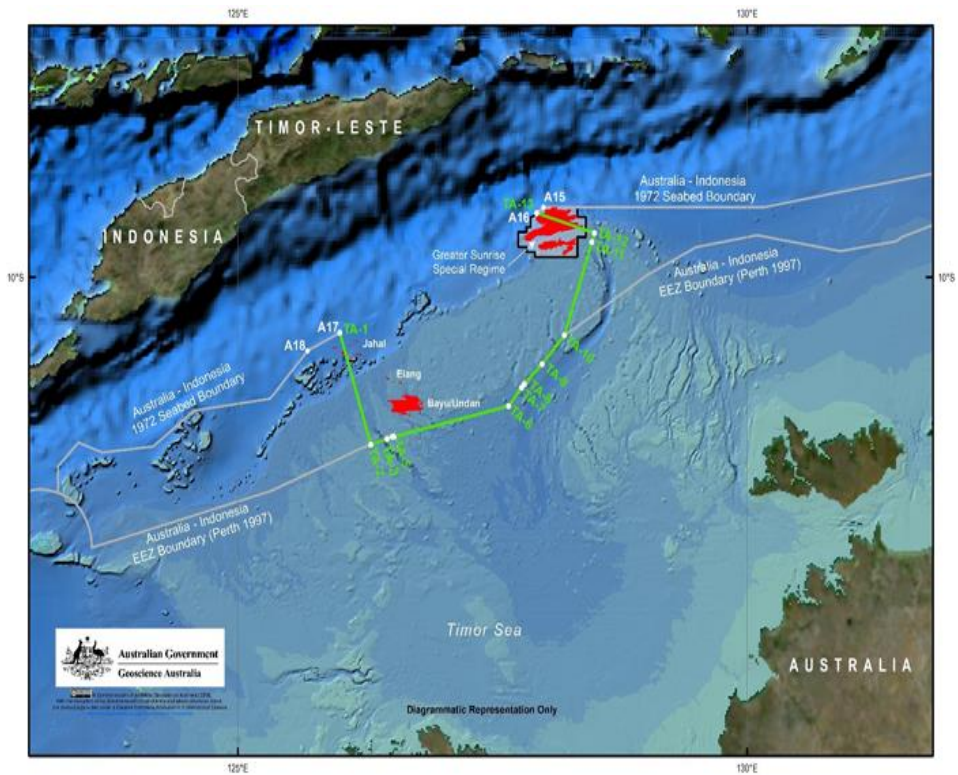
²⁵ Rebecca Strating and Clive Schofield, "Australia's deal with Timor-Leste in peril again over oil and gas," 25 May 2018, THECONVERSATION, <https://theconversation.com/australias-deal-with-timor-leste-in-peril-again-over-oil-and-gas-95303>.

²⁶ Bec Strating and Clive Schofield, "A new path to dispute settlement," 12 June 2018, Lowy Institute, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/new-path-dispute-settlement>.

²⁷ Article 83(3), UNCLOS; 王冠雄，前揭書，頁 61。

東澳的合作案例對南海諸島主權權利爭端解決之啟示。

圖一：東帝汶與澳洲帝汶海海域劃界圖



資料來源：“Australia’s maritime arrangements with Timor-Leste,” *Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade*, <https://dfat.gov.au/geo/timor-leste/Pages/australias-maritime-arrangements-with-timor-leste.asp>
x.

肆、南海各聲索方之海域主張與南海近期發展現況

中華民國、中國、越南、菲律賓、馬來西亞及汶萊為南海諸島及其海域爭端的 6 個聲索方，²⁸以下將從南海各聲索方海域主張進行理解，進而探討近期南海發展現況。

一、南海各聲索方海域主張

中華民國一貫主張南海諸島係由我國最早發現、命名、使用並納入領土版圖，南海四諸島及其周遭海域為我國固有領土及海域，無論就歷史、地理及國際法而言，中華民國對該四諸島及其海域享有國際法上之權利，任何國家無論以任何理由或方式予以主張或占據，我國政府一概不予承認。²⁹ 蔡英文總統於 2016 年 12 月 9 日參與「經略南海永保太平紀念特展開幕式」上重申：南海諸島屬於我中華民國領土，我國對於南海諸島及其相關海域部享有國際法與海洋法上的權利，不容置疑，我國會堅定捍衛我國在南海之主權，不會放棄我國之合法權利；另對於南海諸島及其海域爭端之解決，提出「擱置爭議，共同開發」的政策主張。³⁰ 這是我國長期以來對

²⁸ 為利本研究行文之一致性，稱中華人民共和國為「中國」，臺灣為「中華民國」，主要是依中華民國外交部及本國憲法所使用之稱呼方式。〈外交部由衷感謝美國白宮國安會發言人馬吉斯支持我國民主自由、堅決反對中國威脅臺灣〉，《外交部》，2019年1月8日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=491D0E5BF5F4BC36&s=EF57D8A5CE5EFAF7#。

²⁹ 〈中華民國對南海問題之立場聲明〉，《外交部》，2015年7月7日，http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=8742DCE7A2A28761&s=02A142E7057EF2C2。

³⁰ 〈紀念收復南海諸島七十周年 總統重申堅定捍衛領土主權〉，《總統府》，2016年12月9日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20949/%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E5%87%BA%E5%B8%AD%E3%80%8C%E7%B6%93%E7%95%A5%E5%8D%97%E6%B5%B7%EF%BD%A5%E6%B0%B8%E4%BF%9D%E5%A4%AA%E5%B9%B3%EF%BC%8D%E6%94%B6%E5%BE%A9%E5%8D%97%E6%B5%B7%E8%AB%B8%E5%B3%B6%E4%B8%83%E5%8D%81%E5%91%A8%E5%B9%B4%E7%B4%80%E5%BF%B5%E7%89%B9%E5%B1%>

於南海政策的主張。

中國的南海主張仍繼承我國 1949 年前之主張，1958 年 9 月 4 日發表「中華人民共和國政府關於領海的聲明」清楚表示南海諸群島屬於中國。1992 年制定《中華人民共和國領海及毗連區法》，其第 2 條說明：中華人民共和國的領土包括沿海島嶼、臺灣及其包括釣魚島在內的附屬各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島。³¹1998 年的《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》主張領海及 200 浬專屬經濟海域和大陸礁層，並享有海域內主權權利與專屬經濟海域內之管轄權；另提及此法不影響與損及固有之歷史性權利(historical rights)。³²2009 年 5 月 7 日中國針對馬來西亞與越南共同提交之超出 200 浬外的大陸礁層外部界線提案表示抗議，並重申：中國擁有南海諸島及其附近水域無可爭辯的主權，並且對其相關的海域暨海床與底土享有主權權利與管轄權，在此同時首度向國際社會公佈南海九段線。³³習近平對中國擁有南海諸島的主權之立場，始終堅定不變，這也是中國的一貫立場，而此態度隨著各島礁軍事化完成後更加強硬，³⁴這也使得南海問題解決之困難度更加提高。

95%E3%80%8D%E9%96%8B%E5%B9%95%E5%BC%8F。

³¹ 〈中華人民共和國政府關於領海的聲明〉，《中國人大網》，1958 年 9 月 4 日，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2006-02/28/content_213287.htm；〈中華人民共和國領海及毗連區法〉，《中國人大網》，1992 年 2 月 25 日，http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content_4562.htm。

³² “Article 14, Exclusive Economic Zone and Continental Shelf Act,” 26 June, 1998, http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/chn_1998_eez_act.pdf; Article 56, 57, 76 and 77, UNCLOS.

³³ Letter CML/17/2009, 7 May 2009 from Permanent Mission of China to the UN Secretary-General, The United Nations website for the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *United Nations*, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf.

³⁴ Thomas Gibbons-Neff and Steven Lee Myers, “China Won’t Yield ‘Even One Inch’ of South China Sea, Xi Tells Mattis,” *The New York Times*, 27 June, 2018, https://www.nytimes.com/2018/06/27/world/asia/mattis-xi-china-sea.html?_ga=2.77411676.811551681.1535508613-812592868.1535508613.

越南主張西沙（Hoang Sa，越南稱黃沙）與南沙（Truong Sa，越南稱長沙）群島為其故有領土之一部分，17 世紀初越南王朝如阮朝與西山朝（Nguyen Lords and Tay Son Rulers）已於西沙與南沙等無人居住的群島上執行類似於現代國家的功能，之後歷經 1930 年代法國的佔領，以及法國撤出越南後，南越開始佔領西沙西半部的部份島礁，東半部為中國所佔領。1970 至 1980 年代越南與中國先後於 1974 年與 1988 年發生西沙之戰與赤瓜礁海戰後，中國佔領西沙群島與南沙群島中等 6 個島礁。1977 年 5 月 12 日越南政府公告領海、鄰接區、專屬經濟海域與大陸礁層之主張，其寬度是由領海基線起計算，另於本土以外之兩群島具有領海與大陸礁層及專屬經濟海域的海域範圍。³⁵1982 年 11 月 12 日公告領海基點基線之聲明，領海基線採直線基線，而對於兩群島的領海基線將另訂之。³⁶越南與馬來西亞於 2009 年 5 月 6 日向「聯合國大陸礁層界限委員會（Commission on the Limits of the Continental Shelf，以下簡稱 CLCS）共同提交超出 200 哩外的大陸礁層外部界限提案，³⁷另於 7 日越南單獨提交超出 200 哩外的大陸礁層外部界限案。³⁸2012 年 6 月 21 日越南國會通過《越南海洋法》（The

³⁵ “Statement on the Territorial Sea, the Contiguous Zone, the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf of 12 May 1977,” *United Nations*, http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/VNM_1977_Statement.pdf.

³⁶ “Statement of 12 November 1982 by the Government of the Socialist Republic of Viet Nam on the Territorial Sea Baseline of Viet Nam,” *United Nations*, http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/VNM_1982_Statement.pdf.

³⁷ “Receipt of the joint submission made by Malaysia and the Socialist Republic of Viet Nam to the Commission on the Limits of the Continental Shelf,” *United Nations*, 7 May, 2009, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mysvnm_clcs33_2009e.pdf.

³⁸ “Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf Pursuant to Article 76, Paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982- Partial Submission in respect of Vietnam’s extended Continental Shelf: North Area (VNM-N),” *United Nations*, 7 May, 2009, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/vnm2009n_executivesumm

Law of the Sea of Vietnam) ，其規定領海、專屬經濟海域、大陸礁層、西沙群島與南沙群島都屬於越南主權的一部分。³⁹

菲律賓的海域主張主要是以三部領海基線法所構成：1961 年第 3046 號領海基線法(Republic Act No. 3046, Act to Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines)、⁴⁰1968 年第 5446 號係為針對 3046 領海基線法的修正案(Republic Act No. 5446, An Act to Amend Section One of the Republic Act Numbered Thirty Hundred and Forty-Six, Entitled “An Act to Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines”)⁴¹及 2009 年第 9522 號為修正第 3046 號及第 5446 號領海基線法之群島基線法(An Act to Amend Certain Provisions of Republic Act No. 3046, As Amended by Republic act No. 5446, to Define the Archipelagic baselines of the Philippines, and for Other Purposes)。⁴²另外，1978 年第 1596 號總統令(Presidential Decree No. 1596)主張：卡拉揚群島 (Kalayaan Islands，我國稱南沙群島) 鄰近菲律賓本島，因此主張其為菲律賓主權之一部分。⁴³而第 9522 號法案除修正菲律賓群島基線基點座標外，另規定卡拉揚群島和黃岩島適用《公約》第 121 條島嶼制度，並製作地圖把黃岩島及卡拉揚群島納入成為菲律賓領土之一

ary.pdf.

³⁹ “Law of the Sea of Vietnam”, *Vietnam Law & Legal Forum*, 21 June, 2012 (entered into force on 1 January 2013), <http://vietnamlawmagazine.vn/law-of-the-sea-of-vietnam-4895.html>.

⁴⁰ Republic Act No. 3046 of 17 June 1961. An Act to Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines, *United Nations*, http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/PHL_1961_Act.pdf.

⁴¹ Republic Act No. 5446 of 18 September 1968. An Act to Amend Section One of the Republic Act Numbered Thirty Hundred and Forty-Six, Entitled "An Act to Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines", *United Nations*, http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/PHL_1968_Act.pdf.

⁴² An Act to Amend Certain Provisions of Republic Act No.3046, as amended by Republic Act No. 5446, To Define the Archipelagic Baselines of the Philippines, and for Other Purposes, *Senate of the Philippines*, https://senate.gov.ph/república_acts/ra%209522.pdf.

⁴³ Presidential Decree No. 1596, 11 June 1978, *Official Gazette of the Philippine Government*, <http://www.gov.ph/1978/06/11/presidential-decree-no-1596-s-1978/>.

部分。

馬來西亞於 1996 年 10 月 14 日簽署《公約》，⁴⁴主張領海、專屬經濟海域及大陸礁層，並與越南於 2009 年 5 月 6 日共同向 CLCS 提交有關超出 200 浬外的大陸礁層外部界線案，兩國主張大陸礁層自然延伸重疊部份為兩國所共同享有。⁴⁵馬來西亞實際控制彈丸礁(Swallow Reef)、簸箕礁(Erica Reef)、榆亞暗沙(Investigator Shoal)、南海礁(Mariveles Reef)、光星礁(Dallas Reef)、光星仔礁(Ardasier Reef)及司令礁(Commodore Reef)。馬來西亞對於上述島礁之主張乃基於這些海上地物座落在其領土向海之大陸礁層上，而取得這些海上地物之主權。⁴⁶

汶萊自 1984 年獨立成為一個主權獨立國家，1996 年批准《公約》，對於南沙群島之主張乃基於其大陸礁層自本土向外自然延伸至 350 浬的部份，因此主張在其大陸礁層內的海上地物都屬於主權之管轄範圍，如南通礁與南薇灘。該國並於 1982 年經國內立法主張領海寬度為 12 浬，另於 2009 年 3 月 16 日汶萊與馬來西亞換文而確立了汶萊的領海、大陸礁層及專屬經濟海域的範圍。⁴⁷

⁴⁴ “Declarations and statements”, *Oceans & Law of the Sea United Nation*, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm.

⁴⁵ “Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf Pursuant to Article 76, paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 in respect of the southern part of the South China Sea”, *United Nations*, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mys_vnm2009excutive_summary.pdf.

⁴⁶ J Ashley Roach, *Malaysia and Brunei: An Analysis of Their Claims in the South China Sea* (CNA Corporation, 2014), pp.10-12.; 張海文,《南海及南海諸島》(北京:五洲傳播出版, 2014年),頁90-91。

⁴⁷ Exchange of Letters between Brunei-Malaysia, 16 March 2009 (Press Statement 3 May 2010), <https://www.kln.gov.my/archive/content.php?t=3&articleId=629168>; Brunei Darussalam’s Preliminary Submission concerning the Outer Limits of its Continental Shelf, *United Nations*, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/brn2009preliminaryinformation.pdf; Territorial Waters of Brunei Act, 1982, *United Nations*, http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/BRN_1982_Act.pdf; 張海文,《南海及南海諸島》,同註46,頁91。

綜上所述，各聲索方由於複雜的歷史背景及地理位置，各聲索方對南海諸島主權主張各有其不同的國際法法理基礎，也因此造成目前南海諸島爭端之現況。

二、南海近期發展現況

南海主權爭端隨著 2016 年 7 月南海仲裁案判決結果出爐後，後續面臨到三個問題：一是裁判結果是否被遵守；二是南海各聲索方島礁上的軍事化行為；三是「南海行為準則」(South China Sea Code of Conduct，以下簡稱 COC) 的磋商。

第一，南海仲裁案判決結果是否被遵守。根據 AMTI 對於仲裁案針對世界各國政府的態度所進行調查發現：以美國為首的 8 個國家公開表示判決結果應被遵守且具有拘束力，另以中華民國及中國為主的 5 個國家認為該判決不具拘束力，其餘國家則呈現中立態度視之。⁴⁸ 中華民國認為仲裁案對其不具拘束力之原因在於：一是使用「中國臺灣當局」(Taiwan Authority of China) 稱呼我國，貶抑我國的國家地位；⁴⁹ 二是太平島與南沙群島各島礁並不在菲國的仲裁案請求之標的下，獨自宣佈主張南沙群島中沒有島嶼的存在，嚴重損害我國南海諸島的法律地位，尤其是太平島；三是在仲裁案的審理過程中並未邀請我國參與仲裁程序，亦未詢問我國的意見。⁵⁰ 中國對於南海仲裁案的判決結果表示不接受，亦不承認，並發表聲明表示其擁

⁴⁸ 南海爭端聲索方中越南及菲律賓認為仲裁結果須被遵守，而中華民國及中國大陸認為該判決不具拘束力，餘馬來西亞及汶萊則呈中立態度。AMTI Leadership, "Arbitration Support Tracker," AMTI, 16 June, 2018, <https://amti.csis.org/arbitration-support-tracker/>.

⁴⁹ 使用「中國臺灣當局」稱呼我國，實貶抑我國的國家地位，由於兩岸具有共同的歷史背景，雖然中華民國在臺灣以及國際社會中國大陸所堅持的一中原則，但中華民國與中國大陸共同存在於世界上的政治實體，仍是不爭的事實。因此，中華民國在南海仲裁案中被貶低為「中國臺灣當局」，這亦是此仲裁結果不為我接受原因之一。

⁵⁰ 〈中華民國外交部對「南海仲裁案」之立場〉，《外交部》，2016 年 7 月 12 日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=8742DCE7A2A28761&s=2FE266654F43DD5C。

有南海諸島之主權及南海之歷史性權利(historic rights)，另諸島亦可主張領海、專屬經濟海域與大陸礁層的權利。⁵¹中國不接受本案的判決結果。因此，南海爭端陷入僵局情勢更形複雜。

第二，南海各聲索方島礁上的軍事化行為。中國對南海仲裁案判決表示不接受，從而更積極強化其島礁軍事上的佈署，而美國不滿中國於島礁上的軍事化佈署與擴張，除定期藉由「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operations)挑戰島礁的法律地位與捍衛航行自由權外，⁵²另2018年5月24日美國防部取消對中國2018年環太平洋軍事演習(Rim of the Pacific Exercise，以下簡稱RIMPAC)的邀請。⁵³此乃顯示美中兩國於南海仍呈現相互競爭的關係。然而，南海的島礁建設，不僅是中國而已亦包括其它聲索方，雖不似中國的工程如此浩大，但也進行相當程度的軍事佈署與島礁建設，諸如機場跑道建設、雷達佈署、燈塔啟用、港口擴大並強固、防空武器與戰機佈署。⁵⁴例如菲律賓的中業島(Thitu Island)、馬來西亞的彈丸礁(Swallow Reef)及越南的南威島(Spratly Island)與我國的太平島等。

第三，南海仲裁案判決結果出來後，南海主權爭端的解決一直是東協高峰會議關注的焦點，然隨著中菲兩國於菲國總統杜特蒂上任後有顯著的改善，因此於2016年28屆及29屆東協高峰會議、⁵⁵2017年4月第30屆

⁵¹ 〈中國政府關於在南海的領土主權和海洋權益的聲明(全文)〉，《中國網》，2016年7月13日，http://www.china.org.cn/chinese/2016-07/13/content_38868758.htm。

⁵² “Annual Freedom of Navigation Report Fiscal Year 2017,” *U.S. Department of Defense*, 31 December, 2017, <https://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>.

⁵³ “Department Of Defense Press Briefing by Pentagon Chief Spokesperson Dana W. White and Joint Staff Director Lt. Gen. Kenneth F. McKenzie Jr. in the Pentagon Briefing Room”, *U.S. Department of Defense*, 24 May, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1532246/departement-of-defense-press-briefing-by-pentagon-chief-spokesperson-dana-w-whit/>.

⁵⁴ AMTI, “Occupation and Island Building,” *AMTI*, <https://amti.csis.org/island-tracker/>.

⁵⁵ “Chairman’s Statement of the 28th and 29th ASEAN Summits Vientiane, 6-7 September 2016,” *ASEAN*,

與 2017 年 11 月第 31 屆東協高峰會，⁵⁶以及 2018 年 4 月第 32 屆於新加坡舉行的東亞高峰會，⁵⁷上述會議並未討論南海仲裁案結果是否被履行，僅提及遵守國際法方式解決爭端，另除落實「南海行為宣言」外，並促進「南海行為準則」的制訂。2018 年 8 月 2 日第 51 屆東協外長會議共同聯合聲明再次重申：維持南海的穩平、和平與繁榮，以及促進航行及飛越自由的重要性，東協各國與中國同意《南海行為準則單一協商文本草案》(a Single Draft COC Negotiating Text，以下簡稱 SDNT)。⁵⁸根據澳洲學者 Carl Thayer 的觀察，此一草案主要是以 2002 年「南海行為宣言」為基礎，SDNT 將焦點放在 5 個主要議題：地理範圍、爭端解決、合作責任、第三方角色、法律地位等。就地理範圍而言，該草案並未定義有關未來 COC 的適用範圍；就第三方角色，草案中並無有關第三方的角色的條文，也就是說非 SDNT 的簽署國將僅能有限度地參與南海相關議題及事務；再者，就爭端解決議題部分，SDNT 草案中未提及經由爭端解決機制的裁決結果具拘束力。⁵⁹目

<http://asean.org/storage/2016/08/Final-Chairmans-Statement-of-the-28th-and-29th-ASEAN-Summits-rev-fin.pdf>.

⁵⁶ “Chairman’s Statement 30th ASEAN Summits Manila,” *ASEAN*, 29 April, 2017, http://asean.org/storage/2017/04/Chairs-Statement-of-30th-ASEAN-Summit_FINAL.pdf.; “Chairman’s Statement of the 31st ASEAN Summit Manila Philippines,” *ASEAN*, 13 November, 2017, http://www.miti.gov.my/miti/resources/Media%20Release/Chairman_Statement_of_31st_ASEAN_Summit.pdf?mid=571.

⁵⁷ “Chairman’s Statement of the 32nd ASEAN Summit Singapore”, *ASEAN*, 28 April, 2018, <http://asean.org/storage/2018/04/Chairmans-Statement-of-the-32nd-ASEAN-Summit.pdf>.

⁵⁸ “Joint Communique of the 51st ASEAN Foreign Ministers’ Meeting Singapore”, *ASEAN*, 2 August, 2018, <http://asean.org/storage/2018/08/51st-AMM-Joint-Communique-Final.pdf>.

⁵⁹ Carl Thayer, “A Closer Look at the ASEAN-China Single Draft South China Sea Code of Conduct,” *The diplomat*, 3 August, 2018, <https://thediplomat.com/2018/08/a-closer-look-at-the-asean-china-single-draft-south-china-sea-code-of-conduct/>.; Gregory B Poling, “South China Sea code of conduct still a speck on the horizon,” *East Asia Forum*, 6 September, 2018, <http://www.eastasiaforum.org/2018/09/06/south-china-sea-code-of-conduct-still-a-speck-on-the-horizon/>.

前 COC 仍在草擬討論中，未來是否具有拘束力，以及第三方所扮演的角色為何，都值得後續觀察。

南海近期的發展自南海仲裁案後，中國立場即不接受裁斷結果，而隨著菲國總統杜特蒂上台後中菲關係有顯著的改善，連帶於東協內部的高峰會皆絕口不提仲裁結果是否被遵守。然而，美國對中國對其島礁上的軍事化建設表示不滿，除不邀請中國參加 2018 年環太平洋軍演外，更藉由航行自由行動挑戰南海海域中的航行自由權與島礁的法律地位。另外，東協與中國對 COC 的協商，雖然比起 2002 年的「南海行為宣言」更具體，但如果最後協商或通過版本不具拘束力，並排擠非相關國家的第三方介入的狀況下，則南海主權權利爭端解決很難樂觀透過協商、仲裁或國際組織內部討論的方式解決。

三、東澳合作案例對於南海諸島主權權利爭端解決的啟示

南海諸島的主權爭端作者認為爭端解決不易透過國際法院或仲裁方式或國際組織內部決議的方式解決，因為牽涉到各聲索方島嶼主權歸屬問題，主權問題容易引起民族情感問題不易理性討論；再者，由於中國主張有關主權與海域劃界的問題必須經由雙方協商的方式解決，但其餘聲索方皆傾向以多邊協議方式達成，因此，南海爭端遲遲無法解決陷入僵局。本文認為主權問題雖無法立即解決，但有關資源開採的主權權利卻可透過合作方式分享，如此有助於解決或降低爭端強度。⁶⁰據此，本文由東澳的合作案例找出南海諸島主權權利爭端解決的啟示如下：

(一)信心建立措施

信心建立措施的概念最早出現於「歐洲安全與合作組織」(Organization for Security and Co-operation in Europe，以下簡稱 OSCE)，依據美國學者

⁶⁰ 王冠雄，前揭書，頁 59-63。

Michael Krepon 信心建立措施的第一階段是避免衝突，第二階段是信心建立，第三階段是強化和平；其中信心建立不僅是避免衝突而已，還要衝突各方建立互信，以獲致爭端的解決。⁶¹信心建立措施亦必須秉持著互惠性、透明性、可靠性及一致性有利各方。⁶²就東澳兩國強制調解過程觀察，調解委員會儘可能給予東澳兩國足夠的空間思考顧及各自國家利益的可行性方案，另外亦提出信心建立措施，如兩造各自與調解委員會討論時，過程不會以書面方式紀錄，另兩造各自交予調解委員會補充的文件與資料，不用擔心討論的內容與文件會被用在其它的相關案件中。也因為信心建立措施讓三方都能彼此互信，進而調解獲致兩造可接受的結果。⁶³對南海爭端的啟示在於，南海諸島主權權利爭端的各聲索方目前仍是處於不信任的狀態，有些資料並無法開誠佈公，甚至對資料產生質疑的地方，因此南海諸島主權權利爭端可仿效東澳兩國所採取的信心建立措施，再者不管最後是採用強制調解程序或是一般協商方式，一律從爭端聲索方較少的海域開始調解或協商，如中沙群島與西沙群島；越南與菲律賓各自與中國和我國進行調解或協商，若我國可以進入上述程序，這不僅有助於兩岸關係

⁶¹ Michael Krepon et. al., *A Handbook of Confidence-Building Measure for Regional Security* (Washington, DC: The Stimson Center, September 1993), pp. 3-9.

⁶² 信心建立措施原為國關領域之專有概念，其主要是藉由資訊交流，避免衝突國家間因軍事行動的誤解而導致戰爭的發生，信心建立措施乙詞最早出現在 1975 年「赫爾辛斯基最後議定書」(Helsinki Final Act)、1986 年「斯德哥爾摩信心及安全建立措施文件」(Stockholm Document of Confidence and Security Building Measures)及 1990 年「維也納信心與安全建立措施文件」(Vienna Document on Confidence and Security-Building Measures)。然而，信心建立措施不僅用在預防軍事衝突的擦槍走火，亦應用於不同的領域，其最主要的特點在於：互惠(reciprocity)、漸進(incremental)、可預見性(predictability)、透明性(transparency)、可靠性(reliability)、一致性(consistency)。OSCE, *OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures* (Vienna: OSCE, 2012), pp. 5-18.

⁶³ Report and Recommendations of the Compulsory Conciliation Commission between Timor-Leste and Australia on the Timor Sea, supra note 4, pp.30-31.; Anne-Marie Schleich, "The Historic 2018 Maritime Boundary Treaty between Timor-Leste and Australia," *ISPSW*, 9 September, 2018, <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/ISPSW-573%20Schleich.pdf>.

的改善，亦促進我國在區域糾紛解決上所扮演的角色，最後仍顯示出中國欲解決爭端的妥協態度。

(二)共同開發油氣資源

東澳兩國雖簽署劃界協議，但對於油氣資源的分配與開採計畫還未達成共識。東澳兩國雖名為劃界爭議，但實質上是油氣資源開採與收入分配的主權權利問題。世界上有許多國家的海域劃界協議皆含括油氣資源的共同開發協議，如阿拉伯聯合大公國(United Arab Emirates)與卡達(Qatar)的海上劃界案，其第7部份就提到油氣資源共同開發是採平均方式分配收益，⁶⁴和千里達及托巴哥(Trinidad and Tobago)與委內瑞拉(Venezuela)的海上劃界案，該條約的第7條提到如未來在已劃界的海域中發現油氣資源，則簽署另一協議處理油氣共同開發與收入分配等事宜。⁶⁵油氣資源對南海各聲索方是非常重要的，除我國、中國與菲律賓是石油進口國外，餘南海聲索方都是石油出口國。⁶⁶另外菲律賓其主要島嶼呂宋島的電力來源主要是由

⁶⁴ “Section 7, Agreement between Qatar and Abu Dhabi on the settlement of maritime boundaries and ownership of islands”, *United Nations*, 20 March, 1969, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/QAT-ARE1969MB.PDF>.

⁶⁵ “Article 7, Agreement between the Republic of Trinidad and Tobago and the Republic of Venezuela on the delimitation of marine and submarine areas,” *FAO*, 18 April, 1990, <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bi-22381.pdf>.

⁶⁶ U.S. Energy Information Administration, “China”, 14 May, 2015, <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.php?iso=CHN>.; U.S. Energy Information Administration, “Vietnam”, February 2017, <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.php?iso=VNM>.; U.S. Energy Information Administration, “Philippines”, December 2014, <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=PHL>.; U.S. Energy Information Administration, “Malaysia”, 26 April, 2017, <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=MYS>.; U.S. Energy Information Administration, “Brunei”, March 2017, <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=BRN>.; U.S. Energy Information Administration, “Taiwan”, December 2016,

Malampaya 天然氣田所提供，但該油氣田將於 2024 年資源告竭而停止生產，除非在禮樂灘(Reed Bank)附近的油氣資源能順利探勘與開採，不然菲國將面臨能源危機。⁶⁷由此可知南海各聲索方都極度依賴原油的進口，但囿於各自的海域主張所造成的糾紛，因此為能順利開採爭議海域中的油氣資源，由東澳兩國及其它國家的合作案例可知，共同開發實為一個兼具法律性與實務性的解決方式。

(三)大國妥協的意願

東澳兩國的合作案例中，雖然從整個脈絡得知澳洲從 Timor Sea 條約到 CMATS 條約，各條約的終止條件有兩個：前者為條約生效 30 年後或達成劃界協議；後者為條約生效後的 50 年或大日升油氣資源告竭。⁶⁸如此也不難理解東帝汶欲透過仲裁與強制調解方式，達成最後劃界之目的。然而，調解結果並不具有拘束力，端視東澳兩國政府是否接受此最後調解結果。在調解的過程中，澳洲向調解委員會表示對於大日升油氣田的某些區域的基點願與東帝汶妥協，並採彈性的方式讓委員會與東帝汶政府進行討論以獲致最後協議。⁶⁹由此可知，澳洲願意與東帝汶妥協是達成劃界協議的最大關鍵。然而，澳洲為何願與東帝汶妥協，可能原因在於：東帝汶自 2002 年獨立，澳洲長期援助東帝汶並視其為一長久且具深厚友誼的國家，澳洲對東帝汶的 ODA 自 2016 年至 2018 年一直約佔整個澳洲 ODA 的百分之 2.4，主要援助基礎設施、教育、農漁業及改善政府效率等項目上。⁷⁰

<https://www.eia.gov/beta/international/analysis.php?iso=TWN>.

⁶⁷ South China Sea Working Group, "A Blueprint for Cooperation on Oil and Gas Production in the South China Sea," *AMTI*, 25 July, 2018, <https://amti.csis.org/a-blueprint-for-cooperation-on-oil-and-gas-production-in-the-south-china-sea/>.

⁶⁸ Article 22, *Timor Sea Treaty*; Article 12, *CMATS*.

⁶⁹ Report and Recommendations of the Compulsory Conciliation Commission between Timor-Leste and Australia on the Timor Sea, *supra* note 4, p.46.

⁷⁰ Overview of Australia's aid program to Timor-Leste, *supra* note 13; Timor-Leste Aid fact sheet,

由此可以看出，澳洲一直致力於強化東帝汶基礎設施的部分，因此也不難理解為何澳洲願與東帝汶妥協並達成油氣資源分享及劃界協議。

由 2014 年《中國的對外援助》白皮書內容中提到，自 2003 年起中國與東協國家開始積極合作，置重點於向東協低收入的國家提供援助，以及促進農業的發展，如建立農業技術中心並派遣相關農業專家至東協國家進行指導；另強化東協國家能力基礎建設，如金融、財稅與能源開發領域。⁷¹其次，由中國對東協國家的直接投資狀況觀察，2013 年約 66 億美元對東協國家的投資金額到 2016 年 92 億美元，由此投資金額的上升趨勢可以看出中國與東協國家經貿愈趨緊密。⁷²最後，從 2000 年中國與越南於「北部灣劃界案」的公開文稿觀察，中國認為協議的簽署代表其願意以國際法解決領土邊界糾紛問題，更樹立了負責且具妥協意願的大國形象。⁷³因此，南海諸島主權權利爭端的解決端賴各聲索方，而中越北部灣的劃界案除作為各聲索方解決南海爭端的一個借鏡外，同時亦給予中國向國際社會表示其為負責任大國；所以，南海主權權利爭端解決的關鍵因素，不僅在於各聲索方的合作態度，至要關鍵在於中國是否存有扮演負責任且具妥協意願的大國心態。

supra note 13.

⁷¹ 〈《中國的對外援助(2014)白皮書全文》〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2014 年 7 月 10 日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013_3.htm。

⁷² “ASEAN Investment Report 2017”, ASEAN, October 2017, p.4, <https://asean.org/storage/2017/11/ASEAN-Investment-Report-2017.pdf>.; 〈國新辦舉行第 15 屆中國-東盟博覽會等有關情況發布會圖文實錄〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2018 年 7 月 17 日，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/37601/38666/wz38668/Document/1633668/1633668.htm>.; 楊昇儒與邱國強，〈中國連續 9 年成為東協第一大貿易夥伴〉，《經濟日報》，2018 年 7 月 17 日，<https://money.udn.com/money/story/5641/3257836>。

⁷³ 〈中越北部灣劃界協定情況介紹〉，《中華人民共和國外交部》，https://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/tyfg_611314/t145558.shtml。

(四) 爭議海上地物主權與爭議海域的確立

東澳兩國爭端起源於對於劃界方法的認知不一致，而非他們對於爭端的海域範圍，因此才可就爭議海域達成劃界協議。然而，南海爭端各聲索方各自有其海域主張的方式，此原因造成重疊海域的發生，基此假若各聲索方願意基於《公約》的規定重新檢視各自的海域主張，以及澄清對於那些海上地物擁有主權與那些島嶼可主張專屬經濟海域與大陸礁層，尤其是中華民國及中國有必要重新界定 U 形線及九段線，到底其指涉的是歷史性水域或歷史性權利，如此則可清楚確認爭議海域的部份，有助於海域劃界亦或油氣共同開發談判的基礎。⁷⁴

由東澳兩國的合作案例對於南海爭端解決的啟示在於；首先是爭議海上地物主權與爭議海域的確立，因此各聲索方有必要就本身之海域主張及海上地物主權歸屬重新審視；其次為大國妥協的意願，這即是東澳兩國能共同合作的主要因素；再者，透過信心建立措施的採用可增進互信，為未來談判或協商，甚至是強制調解，奠立良好的基礎；最後，雖然劃界是爭端解決的方式之一，但無法一蹴可幾，因此不觸及主權問題的油氣資源共同開發實為一可行之方式，另根據亞洲海事透明倡議近期針對南海油氣資源開採狀況作一調查發現：在爭議海域內的油氣資源仍未進行全面開採活動，尤其是我國與中國所主張的 U 形線及九段線內，⁷⁵這顯示若能採擱置主權爭議的油氣共同開發方式，這不僅能充分開採爭議區域內的油氣資源，再者能增進各聲索方間解決諸島主權爭端的可能性。

⁷⁴ Rober Beckman, Clive Schofield, Ian Towansend-Gault, Tara Davenport and Leonardo Bernard, "Moving forward on joint development in the South China Sea," in Robert Beckman et al(eds), *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea-Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources: Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013), pp. 320-322.

⁷⁵ AMTI, "South China Sea Energy Exploration and Development," AMTI, <https://amti.csis.org/south-china-sea-energy-exploration-and-development/>.

伍、結論

東帝汶與澳洲有關海上劃界的協議，是自東帝汶獨立 2002 年前所延續發生的一連串複雜事件的結果。疆界協議第一次發生在 1989 年間澳洲與印尼之間，接著於 1999 年時協議內容在聯合國與澳洲的調停下內容有所改變，直到 2003 年澳洲與東帝汶才開始有雙方正式的合作共同開發帝汶海油氣資源等機制。

此協議解決兩國長久以來的海域爭議，對於解決南海諸島爭端的啟示：首先必須確立爭議海域地物主權與爭議海域範圍。其次，大國妥協的意願，如果中國願意與其它各聲索方妥協。再者，信心建立措施的建立，可以讓各聲索方思考更具彈性的解決方式。最後，若無法立即思考解決爭端方式，可採用擱置主權爭議，油氣資源共同開發的方式作為解決爭議的起步。研究建議：南海油氣資源共同開發可從爭議國家少的地方進行合作，進而為多方合作創造有利環境。

海域爭端的解決不管是經由雙方共同開發協議或劃界的交涉，或是交由國際法院或仲裁庭的裁決，由帝汶海的合作案例可以了解，經由強制調解的方式仍可和平地方式解決海域劃界爭端。因此，東帝汶與澳洲的合作除了是好的信念外，再者就是兩造可各得其利的狀況下各取所需，對於南海爭端的借鏡在於，南海諸島主權權利爭端，不管是專屬經濟海域與大陸礁層的爭端，其實可從小區域兩國或三國之間進行協商，甚至可透過強制調解的方式達成油氣共同開發的合作案，藉以營造合作氛圍，進而和平解決海域爭端。

