

學術論文

韓國海洋安全：南中國海與北方分界線*

Korea's Maritime Security: South China Sea and Northern Limit Line

黃載皓 *Jaeho Hwang*

韓國外國語大學國際學院教授

Professor of Division of International Studies

Hankuk University of Foreign Studies

摘要 / Abstract

從海洋安全角度視之，對南韓而言，最重要的海域包括南海，以及鄰近的西海（黃海）。一方面韓國有大量船舶通過並使用南海海域，加上中美在此區域衝突升高，致使處於夾縫中的南韓陷入某種困境。在鄰近水域中，南韓與中國在南海部分並不存在領土糾紛，在黃海則有與北韓之間的北方分界線對峙問題，尤其後者，兩韓既在此處存在緊張關係，實際上爆發過若干衝突，未來更充滿不確定性。目前，南韓首先於南海地區繼續堅持「自由航行」原則，但在北方分界線部分，則問題不僅是領土糾紛，還涉及與北韓之全面對抗，對此，南韓必須根據己身統一政策來加以處理。

* This work was supported by the Hankuk University of Foreign Studies Research Fund of 2017.
(本文得到 2017 年韓國外國語大學研究基金的支持)

In terms of maritime security, the seas that have more meaning to South Korea are the South China Sea and located more close to the country, the West Sea. A considerable amount of Korea's shipping volume passes through the South China Sea. This makes the US and China demand the position of Korean diplomacy as the US-China conflict in the region deepens which gives many dilemmas to Korean security. Among South Korea's neighboring waters, the South Sea has remained as a region with no territorial disputes following the agreement between Korea and China. In the West Sea, there are problems regarding the Northern Limit Line (NLL) between North and South Korea. There have already been several armed conflicts in this region and the volatility of inter-Korean problems raise tensions in the sea high making it unpredictable when and how conflicts will rise. In this sense, South Korea should keep its present stance of supporting freedom of navigation and promoting peaceful solution on the South China Sea conflict. The NLL controversy is not to be understood as a mere territorial dispute, but as part of the entire issues involving North Korea. Seoul should approach to this problem from its unification policy perspective.

關鍵字：韓國、海洋安全、南中國海、北方分界線

Keywords: South Korea, maritime security, South China Sea, North Limit Line

壹、前言

自從南北韓分裂以來，南韓有時也被認為是個「島國」；由於北韓遮斷了與中國的聯繫，致使南韓很難與大陸其他地方聯繫。在冷戰期間，由於與位於大陸上的蘇聯和中國等社會主義國家幾乎沒有互動，結果讓南韓只能轉向與海洋資本主義國家進行社會與經濟合作，同時在安全上依賴著美國。對南韓而言，海洋迄今依舊是至為關鍵之經濟領域，它不僅對保護國家利益來說相當重要，南韓也必須努力與周邊國家發展各種互利機制以維繫和平穩定，並解決各種海域爭端。從海事安全角度來說，南韓所關注的海域包括南中國海、東中國海，以及鄰近的西海（黃海）與東海（日本海）。中國與日本在東中國海存在若干糾紛，但南韓並未直接涉入，對後者來說，更重要的乃是其直接與間接介入的南海問題，因為它有大量船舶通過此一海域；¹尤有甚者，由於中美在此有深化衝突之跡象，從而為夾在兩強之間的韓國帶來一定之外交困境。在鄰近海域中，除了位於東海的離於島（Socotra Rock，中國稱為蘇岩礁）外，南韓與中國在南海地區並沒有領土糾紛，儘管在東海地區同時與日本存在獨島（Dokdo Island，日本稱為竹島）衝突，但其涉及利益有限，爆發軍事衝突的可能性極低。無論如何，南、北韓位於黃海的北方分界線(Northern Limit Line, NLL)附近，確實具有潛在衝突性，至今不僅已引發若干起糾紛，未來何時與如何可能再度爆發問題，亦是完全不能預料的事情。

在本文中，個人將藉由分析南海，以及北方分界線這個可能直接威脅南韓安全的火藥庫，來分析韓國的海事安全困境。文章將由以下幾個層面來分別進行討論：（1）首先是南韓對南海問題之基本態度，包括此區域之地緣政經特徵、區域內領土糾紛、中國填礁造島、常設仲裁法庭(PCA)相

¹ 馮傑克森準確地指出為什麼首爾不能在南海海上糾紛作為觀望者。Please see “The South China Sea Needs South Korea” appeared in *The Diplomat*, (June 24, 2015), <https://thediplomat.com/2015/06/the-south-china-sea-needs-south-korea/>.

關裁決內容，與主要議題前景等；(2) 其次是分析中美互動架構下之南海問題，由此指出此區域不只存在領土糾紛，背後還包括中國崛起、美國試圖圍堵中國以維繫其海上霸權、重構區域體系等問題；(3) 接著是南韓針對南海爭端之政策定位，尤其面對華府希望拉攏首爾，韓中關係卻因此陷入緊張狀態時，南韓究竟應何以自處。

儘管近期以來，南海問題不斷成為鎂光燈焦點，實則大家忽略了確實存在武裝衝突的北方分界線地區，此處乃兩韓進行實質軍事對峙的場所。自 1953 年以來，北方分界線雖對於南、北韓這兩個處於停戰狀態國家來說，具極重要之政治與軍事影響，且攸關半島和平之未來，儘管不時爆發衝突，卻始終不如南海一般引人關注。因此，本文最後將聚焦北方分界線問題，首先討論其歷史背景，其次列舉分析兩韓在此區域之主要衝突，接著從國際法角度加以檢視，最後則嘗試分析北韓對此之可能政策意圖與南韓之回應。

貳、韓國與南海議題

一、韓國對南海議題之基本看法

(一) 地緣政治與經濟重要性

據信南海擁有之原油與天然氣蘊藏量，各自約與墨西哥和歐洲相當。不僅如此，每年通過南海之航行量更達蘇伊士運河的三倍與巴拿馬運河的兩倍以上。所有東北亞國家均高度依賴此一衝突海域，包括中國對外貿易量九成以及日本與南韓貿易量八成以上，都得經由此一通道對外運送。在杜特蒂(Rodrigo Duterte)就任菲律賓總統後，儘管南海看似相對平靜，隨著美國總統川普(Donald Trump)宣告所謂「印太戰略」後，此議題之戰略重要性又再度上升。

(二) 領土主權紛爭

南海地區之領土爭議具有兩項特徵。首先，主要糾紛針對在爭議群島及其鄰近海域中，有關漁獲行為之監督工作；其次則是由於美國與中國這兩個主要國家將其在東海之對峙，繼續外溢至南海地區所致。在聲稱將「重返亞洲」(Pivot to Asia)後，美國選擇在菲律賓與越南和中國發生領土爭議時，支持前者。於此同時，中國雖與東協國家在 2002 年簽署了《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)，但在進一步推動《行為準則》(COC)框架協議部分並未有明顯進展，目前依舊處於各說各話階段。

(三) 中國人工造島

中國在南海爭議水域中建造了若干人工島礁，聲稱其設施主要用於為海上巡邏與漁業調查提供支援，但首爾的軍事專家依舊警告，由於這些島礁的面積足以起降長程轟炸機、運輸機，乃至戰鬥機，因此實質上等於軍事基地。²為施壓中國，美國在此地區也佈署了若干海軍設施，但是否能嚇阻中國拆除已完成佈署之設施，仍充滿不確定性。

(四) 國際法

菲律賓向常設仲裁法院(Permanent Court of Arbitration, PCA)提交了一個案件，質疑中國在南海爭議水域中的作為，希望藉此爭取國際支持。中國長期主張在此水域擁有歷史性權利，並強調此一權利並不應因 1982 年聯合國海洋法以致歸於無效。無論如何，仲裁法院的判斷對中國相對不利，不但指出中國對南海地區的主權聲索多數「沒有法律依據」，也拒絕

² Kim Seon-Han, Kim Nam-Gwon, "China deployed fighter jets on contested South China Sea island, evidence of Beijing's latest intention to militarize the region," *Yonhap News*, (February 24, 2016), <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/24/0200000000AKR20160224033600009.HTML>.

接受中國提出之所謂「九段線」說法，根據後者，中國幾乎囊括整個南海。對於指控中國藉由興建人工島礁以致影響其主權的菲律賓而言，前述判決雖無疑是一項「勝利」，北京方面顯然不準備接受此結果，而這也將南海問題推向了一個新階段。

二、南海議題在中美互動架構下之重要性

(一) 中國崛起及其一帶一路倡議

無論如何，中國必須在南海問題中表態，至於它面對此議題之態度，將攸關其未來之大國地位；對此，無論是想由陸權國家轉為海權國家，抑或目的在推進所謂「一帶一路」倡議，中國都必須正視南海問題。於此同時，南海對於美國繼續維持在亞太地區之戰略平衡亦至關重要。美國海軍近年來持續推動所謂「自由航行」(freedom of navigation)行動，便暗示了它希望在亞太地區對中國施壓之政策企圖。

(二) 美國對中國之圍堵政策

目前，中國正與區域內許多國家存在齟齬。例如，中國與日本在東海存在著領土爭議(釣魚台)，又因美國佈署「戰區高空防禦」(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)反飛彈系統而與南韓發生歧見，和台灣之間則因後者由蔡英文總統領導之本土派民主進步黨上台，以致兩岸關係生變。對中國而言，它或許擔心若對某個議題過於容易妥協，將導致其他國家有樣學樣，最終帶來無可避免之安全威脅。從某個角度看來，南海議題與「前線」無異，中國必須在此面對乃是美國所佈下，從東北亞延伸至東南亞之亞太再平衡漫長戰線。

(三) 美國維持其海上霸權之努力

美國海軍朱瓦特號(USS Zumwalt)在 2016 年 10 月正式服役，象徵著它推動區域戰略再平衡之起點。國防部長卡特(Ashton Carter)在 2016 年 4 月

外交事務委員會(CFR)上曾表示，未來計畫中的 3 艘朱瓦特級匿蹤驅逐艦都將佈署在太平洋地區；³比起 THAAD 系統，這將為中國帶來更大的威脅。對此可追溯回希拉蕊(Hillary Clinton)在 2013 年 6 月的一次私人演講，她主張美國「應以飛彈防禦點醒中國」，且一旦中國無法阻止北韓的飛彈發展計畫，美國便應佈署更多軍艦到這個地區去；⁴事實上，希拉蕊正是首位主張「重返亞洲」的美國國務卿。可以這麼說，假使民主黨在 2016 年底贏得大選，美國的亞太再平衡戰略或將有進一步的發展，至於朱瓦特號或將更常出現在南海地區。

(四) 區域體系之重構

進言之，南海爭議可以從歷史角度來加以理解。例如「開羅宣言」雖曾主張日本帝國應歸還所有從中國侵占之領土，但此一歷史宣示未必被所有國家共同遵守。中國繼續堅持在東海與日本存在釣魚台（尖閣列嶼）領土糾紛，在南海則與若干東南亞國家存在南沙群島主權問題。在前述領土爭議影響下，各國紛紛對歷史解讀堅持己見。換言之，領土爭議其實源自歷史問題，其背景又為趨於不穩定之國際秩序。長期看來，南海問題可視為中美區域競合之一部分，一方面既受到中國崛起所誘發，最終則將影響區域體系之重構。⁵

³ “The Future of the U.S. Rebalance to Asia”, A Conversation with Ash Carter, *Council on Foreign Relations*, (April 8, 2016), <http://www.cfr.org/defense-and-security/future-us-rebalance-asia/p37723>.

⁴ Amy Chozick, Nicholas Confessore, Michael Barbaro, “Leaked Speech Excerpts Show a Hillary Clinton at Ease With Wall Street,” *New York Times*, (October 7, 2016), http://www.nytimes.com/2016/10/08/us/politics/hillary-clinton-speeches-wikileaks.html?_r=0.

⁵ Jaeho Hwang, “Asia needs stronger security architecture,” *Global Times*, (June 15, 2016), <http://www.globaltimes.cn/content/988396.shtml>.

三、南海議題對南韓之政策暗示

(一) 美國要求南韓選邊站

2015 年 11 月，南韓國防部長韓民求在第三次東協防長會議(AMDD plus)上說明了對南海問題的立場，這也是南韓首次在中美面前表態；⁶他表示支持美國對捍衛南海在國際法下航行自由權的立場，但同時考慮到中國的態度，也強調應維持區域和平穩定。2016 年 7 月 12 日，南韓外交部發言人亦指出，「無論落實南海各方行為宣言、維護南海地區非軍事化，或力爭完成行為準則等，對相關國家而言都至關重要」，並補充說，「對一個高度仰賴海洋的國家來說，捍衛南海和平穩定與維護自由航行權，乃韓國的重要利益，我們絕對支持透過建立行為準則來解決相關紛爭」。⁷

(二) 佈署薩德後緊張日增

儘管只是間接提及，國防部長韓民求仍在 2015 年香格里拉對話中，表示南韓不願涉入中美爭端，「韓國軍隊最重要的責任，乃用以嚇阻北韓的挑釁」。⁸首爾沒有介入中美對立以致激怒北京的理由，一方面這與其國家

⁶ Kim Gui-Geun, "S. Korea's Defence Minister emphasized that freedom of navigation should be guaranteed in contested South China Sea in the presence of his Chinese counterpart," *Yonhap News*, (November 4, 2016), <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/11/04/0200000000AKR20151104087951014.HTM L>.

⁷ Lee Gui-Won, Kim Hyo-Jeong, "S. Korea's Ministry of Foreign Affairs is keeping tabs on the arbitration of contested South China Sea, and emphasized the importance of demilitarization of the region," *Yonhap News*, (July 12, 2016), <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/12/0200000000AKR20160712122500014.HTM L>.

⁸ Park Byeong-Soo, "S. Korean Defence Minister spoke that Korea 'undoubtedly has the will to deploy THAAD'," *The Hankyoreh*, (June 4, 2016), <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/746839.html>.

安全無關，更別說薩德佈署問題已經讓韓中關係生變。⁹猶如美國並非爭端當事者，因此沒必要承認獨島是韓國領土般，南韓在南海議題中的立場也一樣；作為第三方，南韓也不便對此發表特定之官方立場。更何況此議題並未直接涉及南韓之國家安全，保持中立態度相當自然。

（三）東中國海之離於島和大陸礁層問題

由於涉及中國海軍是否能自由通往太平洋，亦攸關此區域美國軍事基地之安全問題，離於島存在相當之戰略重要性。此議題尚未形成領土紛爭，但涉及東海地區在國際法中的大陸礁層劃界與專屬經濟區(EEZ)劃定，尤其此區域擁有包括原油蘊藏在內之豐富海洋資源。於此同時，面對中國快速崛起，此區域之國際政治重要性亦與日俱增。南韓主張，根據「中間線」原則，離於島位於其主張之大陸礁層地區，但中國則認為從陸地「自然延伸」角度視之，此島嶼應在其司法管轄範圍內。

參、北方分界線與韓國

一、北方分界線之設置背景

1953年8月10日，在停戰協議生效一個月後，聯合國軍指揮部(UNC)的克拉克(Mark Wayne Clark)將軍在第346次停戰委員會上宣布設立「北方分界線」，目的在避免兩韓發生軍事不測，同時作為執行停戰之配套措施。北方分界線乃軍事停戰線(Military Demarcation Line, MDL)在黃海部分之延伸，沿著南韓管轄之「西海五島」(白翎島、大青島、小青島、延坪島、隅島)水域邊緣與北韓所轄黃海南道之間劃設。事實上，聯合國軍指

⁹ Jacho Hwang, "Why rising power Beijing must take note of long US shadow over South Korea," *The South China Morning Post*, (October 31, 2016), <http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2040953/why-rising-power-beijing-must-take-note-long-us-shadow-over>.

揮部並未就此與北韓進行過官方磋商，只是與南韓海軍在演習時據此形成共識。

1953年7月27日，在前述劃界一個月前，聯合國軍指揮部和北韓簽署了停戰協議，雙方同意在陸上劃定軍事停戰線，但不包括海上邊界，對此，聯合國軍指揮部主張劃定3海浬線，北韓則主張12海浬。由於存在著不同意見，雙方最終只在協議中列入一條但書，說明由UNC控制前述5個島嶼。其後在1953年8月，南韓的李承晚政府因拒絕停戰，於是嘗試在西部海岸地區對北韓發起攻擊以破壞前述協議，此乃聯合國軍指揮部決定劃設分界線之緣故，目的在阻止南韓方面再次發起類似行動。

二、北方分界線附近之軍事衝突¹⁰

自1999年以來，兩韓在北方分界線附近共發生過4起主要衝突。首先是爆發於1999年7月15日的第一次延坪海戰，源起於北韓海軍警備艇684號所進行之一次攻擊，最後遭到南韓海軍虎頭海鯛(Chamsuri)級快艇擊退，並造成北韓約20人陣亡與30人受傷，這也是韓戰結束以來，兩韓首度爆發正規作戰。其次是發生於2002年6月29日的第二次延坪海戰，北韓警備艇再度主動挑釁並擊沉南韓357號虎頭海鯛級快艇，造成6人陣亡與19人受傷，但北韓艦長也在南韓反擊時遭擊斃。

第三次是2009年11月10日的大青島海戰，由於一艘北韓警備艇越界，隨即引發雙方的短暫交火；北韓艦艇遭到擊傷，另有數名士兵陣亡。最後是2010年3月26日，南韓輕型護衛艦天安號在白翎島附近海域沉沒的事件，當時艦上共有104名官兵，其中有58名獲救，40人死亡，另有6人失蹤；其後不久，北韓再度於同年11月23日對延坪島展開砲擊，共以岸炮發射100次以上，造成2名南韓陸戰隊官兵與2名平民死亡。

¹⁰ Terence Roehrig, "Korean Dispute over the Northern Limit Line: Security, Economics, and International Law?" *Contemporary Asian Studies Series*, (October 15, 2007), <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1193&context=mscas>.

三、相關發展之國際法問題

從國際法角度看來，若將北方分界線定位為一條封鎖線，勢將對停戰協議帶來相當之威脅，畢竟後者禁止各種形式之海上封鎖。但若將其定義為一條領海分界線，又將因寬度不符以致違背聯合國海洋法。對聯合國軍指揮部而言，北方分界線乃用以落實停戰之工具，根據此一邏輯，劃定界線之目的乃為確保停戰狀態並避免再度爆發軍事衝突。儘管如此，聯合國與南韓對於分界線遭侵犯與破壞停戰之關聯，彼此觀點有著些微差異。南韓認為，只要北韓艦艇越過分界線便等於破壞了停戰協議，但聯合國方面則認為，除非北韓艦艇往南越界超過3海浬以上才能視同侵犯停戰狀態。

北韓並不認為北方分界線是一條領海界線，甚至主張它是在違反停戰協議與國際法的情況下，被片面非法劃定的。¹¹的確，北方分界線被劃定時並未徵詢過北韓的同意，平壤方面主張此舉本質上就是破壞停戰的作為，兩韓之間不僅需要一條新的海上邊界，北韓也據此以落實停戰為由，希望與美國展開談判。根據平壤的看法，只有根據國際法劃定一條新界線，北韓軍方才會遵守。

對美國而言，劃定北方分界線乃隔離兩韓軍隊並遏制衝突的有效辦法，因此它實質上等於是一條海上軍事分界線。更甚者，美國也認為劃定新界線並非它的責任，而是兩韓之間的事情。中國反對任何可能危及區域穩定的衝突情勢，並呼籲兩韓尊重迄今為止的海上既定現實。事實上，根據《韓中漁業協定》，韓國漁船禁止在長江口作業，中國漁船則禁止在北方分界線附近捕魚。

南韓將北方分界線視為一條具法律效力之界線。至少到1973年為止，北韓既知道此一界線，亦從未對此提出抗議。1959年，北韓曾在其文書中將北方分界線描述為一條海上軍事線，這代表它確實認知到此界線的

¹¹ Kang Hyun-kyung, "Military Tensions Mount Near Maritime Border," *The Korea Times*, (January 30, 2009), http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2017/06/113_38683.html.

存在。甚至自 1973 年起，每當平壤提及此一議題，亦總期望它確實成為一條隔離兩韓的軍事非侵略線，並將其帶進南、北韓之間的協商議程。

四、北韓之主張及其可能舉措

北韓何以在黃海地區不斷挑釁南韓？他們究竟想藉此獲得甚麼？¹²北韓首先可藉此保障其在此海域的漁獲，例如龍蝦對此急需現金的政權來說，便是一項珍貴的貨品；其次，則可保障其通往黃海道沿岸之路徑，例如海州港，以便維持對外經濟聯繫；除此之外，透過對外挑釁或也有助於其國內安全。

因此，平壤傾向廢棄北方分界線，然後根據其自身利益重新劃定一條軍事分界線。尤其在簽署停戰協議後，北韓海軍力量本即居於劣勢，也可藉此發揮嚇阻南韓的作用。這或是平壤一開始保持沉默的緣故，目的在於未來可利用此議題來製造事端。北韓慣於利用區域內挑釁行為來激發南韓民眾的焦慮感，以便讓後者施壓政府來改變其對北韓政策。於此同時，將北方分界線變成爭議地帶，不僅有助於北韓對首爾和華府的談判，也可在南韓內部製造分裂。但對北韓來說，最重要之目的還是藉此將美國逼上談判桌；換言之，它希望利用既有停戰協議存在的問題，迫使美國與其簽署和平協議。

只要感到屈居劣勢，共產政權往往會立即採取動作回應。例如發動第二次延坪海戰，以便展開報復來補償在前次戰鬥中的受創；為補償它在第一次戰鬥中艦艇沉沒的損失，北韓為此準備了 3 年時間。¹³北韓海軍的警備艇必須想辦法更靠進南韓艦艇，並設法集中水下砲火，以彌補它在火力與機動性上的劣勢。

¹² Sangbeom Yoo and Sangjin Kim, "The Pattern of North Korea's Local Military Provocations," *The Korean Journal of International Studies*, Vol. 15, No. 1 (2017), p.76.

¹³ Scott Snyder and See-Won Byun, "Cheonan and Yeonpyeong The Northeast Asian Response to North Korea's Provocations," *RUSI JOURNAL*, Vol. 156, No. 2 (2011), pp. 74-81.

肆、南韓政府對相關議題之應有作為

一、在南中國海議題方面

假使無法透過國際法來解決的話，我們只能從國際政治角度來觀察。¹⁴ 例如與其要求中國和菲律賓接受法院仲裁結果，還不如鼓勵它們進行直接談判來面對南海問題。倘使某一國家堅決反對法律決定，往往將深化對立，讓最終解決衝突變得更為困難；一旦另一國家也展開反制，衝突不僅將持續下去，有時甚至連武裝衝突都不可避免。我們必須盡全力迴避此種發展。

對中國而言，解決南海問題乃它在邁向大國地位的過程中，一個必經的關鍵儀式。無論最終成功與否，中國都希望依賴自己的力量，來面對一個源自所謂「中國威脅」之議題，同時透過雙邊與多邊外交來推動其宏觀倡議，讓國際社會認知到中國的領導地位。正因如此，中國試圖在南海議題上扮演建設性角色，並藉此彰顯其責任感。

一旦南海議題出現危機，南韓勢將受到負面影響。¹⁵ 對首爾來說，尤其當美國和中國都要求它支持自己的立場時，南韓除維持中立外，別無其他辦法。在國際中維持模糊政策或許是最佳對策。儘管美國希望南韓在南中國海議題中更清楚表態，後者確實有其困難；同樣地，要南韓完全支持中國也不可能。事實上，南韓已經盡全力說明其基本立場與政策態度。據此，南韓應有之回應乃支持自由航行原則，與和平解決南海爭端。除了北韓核武問題外，南海乃南韓所面對之另一個戰略困境，其影響正與日俱增中。

¹⁴ Robert Kelly, "Why South Korea Is Silent on China's Moves in the South China Sea," *The National Interest*, (July 7, 2015), <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/why-south-korea-silent-chinas-moves-the-south-china-sea-13275>

¹⁵ Lee Jaehyon, "South Korea and the South China Sea: A Domestic and International Balancing Act," *Asia Policy*, (January 21, 2016).

二、在北方分界線議題方面

南韓應如何回應北韓可能之挑釁動作？¹⁶讓平壤放棄此種想法至關重要。當北韓警備艇越過北方分界線時，南韓應根據國際法原則與既有之處理慣例進行堅定之回應，除此之外，周全之軍事準備與可靠之嚇阻措施也是必要的。例如在地雷事件後不久，南韓國防部長韓民求甚至考慮根據2013年首爾和華府共同簽署之「反挑釁聯合計畫」，要求美軍共同參與反制行動。¹⁷

南韓同時應引導國際輿論加以反制，據理說明北方分界線乃是一條海上的軍事停戰線，而非海上邊界線或聯合國海洋法下的專屬經濟區邊界。一旦嘗試在聯合國海洋法框架下來處理北方分界線問題，將向國際社會傳遞錯誤訊息，誤以為南韓所主張之分界線存在爭議。相對地，南韓應訴諸國際法院(ICJ)，請其協調兩韓在達成最終協議前，共同尊重分界線存在之現實。據此，南韓可強調自身在控制雙方軍事緊張時所付出的努力，尤其相對於北韓的作為。

根據1992年的《兩韓基本協議》，明確規定雙方彼此尊重各自司法官轄區內的排他權利，並以此作為未來談判之基礎。在此，或許應增列一額外條款，說明北方分界線作為海上軍事停戰線之法律地位。無論如何，對維持朝鮮半島和平而言，強硬回應平壤的挑釁並非最佳選項。兩韓之間應設法尋找出更為根本的解決之道，尤其是在黃海地區防止爆發軍事衝突之信心建立措施，或解決爭端之非軍事手段等。

解決北方分界線之另一個途徑，乃是在兩韓之間建構「西海和平與合作特別區」(West Sea Special Zone for Peace and Cooperation)，允許民用船隻可無害跨越分界線兩側；在南韓前總統盧武鉉與北韓領導人金正日於

¹⁶ Stephen Ranger and Yang Gyu Kim, "A Dead End? The Northern Limit Line and the Future of Inter-Korean Relations," *EAI*, (January 9, 2013), http://www.eai.or.kr/type/panelView.asp?bytag=n&code=eng_eaiinmedia&idx=11928&page=1.

¹⁷ "Korea, U.S. set up plan to counter N.K. provocation," *The Korea Herald*, (March 24, 2013), <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20130324000289>.

2007年10月4日通過的聯合宣言中，便曾提出過類似構想。根據前述協議，雙方將共同監督漁撈、警戒與管理共同漁業區。

總而言之，我們必須在更宏觀之兩韓統一前景下，來審視相關議題。一個和平條約雖可能為朝鮮半島和平發展開啟新階段，畢竟它得曠日廢時，且必然受到其他議題（例如北韓核武問題）牽制。因此，北方分界線爭議不能僅被視為是個領土爭端，而是整個北韓問題的一部分，南韓必須從統一政策角度來看待它，尤其北方分界線目前正處於南韓實質控制之下。個人認為，事實上，兩韓互動並非完全屬於「國家間關係」，南韓的領土主張涵蓋北韓全境，若依舊堅持統一，南韓政府應當採取更大膽且廣泛之北方政策。

責任編輯：林正斌

