

# 論南海爭端中的「劣勢行爲者」： 以臺灣爲例<sup>\*</sup>

譚偉恩

(中興大學國際政治研究所教授)

## 摘 要

既有文獻忽略那些獲得合法承認之政府或能使用國際司法制度的國家，並未因此而順利解決彼此間或與北京當局間長期在南海水域的各種爭端。本文提出一個「劣勢行爲者」的分析途徑，指出相較於那些能夠使用國際仲裁或得到法律承認的爭端當事方，臺灣比北京當局（實際統治中華民國大陸地區政府）在權利主張上的立場更爲彈性，且擁有較多空間與菲律賓和越南成爲互惠穩定之合作夥伴。此外，有效治理和實際支配東沙島及太平島的事實，讓臺灣在南海爭端中無法被漠視，甚至有機會將自己的劣勢轉化爲一定程度之優勢。

關鍵詞：臺灣、東沙島、太平島、南海爭端、劣勢行爲者

## 壹、前言

在南海水域內之島嶼主權和相關爭端（以下簡稱「南海爭端」）可說是東亞地區利害當事方 (stakeholders) 最多、彼此爭議時間最長，同時爭端本質最複雜之區域安全事件。<sup>1</sup> 此事件觸及的傳統安全議

---

\* 作者誠摯感激兩位匿名審查人暨編輯委員會的寶貴建議和細心斧正，裨益本文優化其嚴謹性。

1. Joseph Nye, Jr., "Avoiding Conflict in the South China Sea," *Project*

題是爭端利害當事方共同關切之特定島嶼主權歸屬，以及不同範圍內水域本身或其中岩礁 (rocks and reefs) 的屬性，還有探勘、開發、養護、管理之主權權利 (sovereign rights) 可由何國享有。<sup>2</sup>在東亞地區對南海這片爭端水域提出權利的聲索方 (claimants) 包括：中華民國的臺灣地區（以下簡稱臺灣）、中華民國的大陸地區（以下簡稱北京當局）、越南、菲律賓、馬來西亞；<sup>3</sup> 區域外的強權美國雖非權利聲索

---

*Syndicate*, June 3, 2015, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/south-china-sea-conflict-by-joseph-s--nye-2015-06>>.

2. 請見《聯合國海洋法公約》第 55 條 1 項 (a)。

3. 在嚴謹的國際公法和（或）國內法意義上，臺灣與中國大陸均不是一個「主權國家」；因為臺灣這個島上的行政中樞目前是代表「中華民國」的合法政府，而在中國大陸那片陸地上的行政中樞（北京當局）目前是代表「中華人民共和國」的合法政府。這兩個政府均在自己現行有效的《憲法》及相關法律中表示「臺灣地區」或「大陸地區」是自己「國家」領域之一部分，並訂有特別法來處理「臺灣地區」或「大陸地區」的相關事務。鑑此，本文原則上以「臺灣」（中華民國目前實際有效支配的核心領域範圍）指涉中華民國官方在南海相關爭議的立場與政策；而以「北京當局」指涉本文中「大陸地區」（中華人民共和國目前實際有效支配的核心領域範圍）在南海的相關主張及政策，特此合先敘明。此外，應予留意的是，「中華人民共和國」目前在國際法上是被多數國家承認為合法代表「中國」之政府，因此嚴謹來說並不是一個國家的名稱，但北京當局在用語上經常交錯與混淆使用「中國」與「中華人民共和國」。相關國際文件、國內法律規範、歷史紀錄片請見：UN General Assembly (26th Session), “Restoration of the Lawful Rights of the People’s Republic of China in the United Nations,” 2758 (XXVI), No. 29, October 25, 1971; 《中華民國憲法增修條文》序言、第 1 條第 1 項、第 2 條第 1 項、第 11 條；《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 1 條、第 2 條；《中華人民共和國憲法》序言的第一段「中國」、第四段「中華民國」、第五段「中華人民共和國」、第 32 條；1949 年中華人民共和國成立典禮上毛澤東的宣讀內容，請見中國新聞社，〈中央檔案館公布開國大典彩色視頻〉，2023 年 7 月 29 日（檢索），《YouTube》，<<https://www.youtube.com/watch?v=KBfToQrKHS0>>。

方，但因在南海水域有軍事與經貿上的利益，故也涉足其中並發揮一定影響，同時長期質疑或挑戰北京當局的某些權利主張。

南海爭端肇因於複合式的條件，<sup>4</sup> 包括這片廣大面積水域的歷史、水體本身及其下方大陸礁層中具有之生物或非生物性資源、該水域的交通及地緣戰略價值，以及在既存國際制度下——《聯合國海洋法公約》(*the United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*)——各締約國彼此間的權利義務關係。儘管某些爭端當事方在南海問題的和平解決上做出不少努力，但過去數十年來爭端當事方之間共識難成，以致紛爭未曾停歇。2002 年到 2009 年，是南海水域相對較為平靜的一段期間，文獻將此歸功於東南亞國協 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 與北京當局簽署的《南海各方行為宣言》(*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*)，這份文件讓東南亞國協的會員國與北京當局依據《聯合國憲章》(*Charter of the United Nations*) 在內的國際法律規範，用平等、尊重、不使用武力的方式尋求解決彼此爭執的各種可能。<sup>5</sup> 可惜，2009 年之後，一些事件的發生導致南海區域內穩定秩序的維持變得越來越困難。

舉例來說，越南曾試圖以國內立法的方式和外交活動來鞏固自己

---

4. Song Xue, “Why Joint Development Agreements Fail: Implications for the South China Sea Dispute,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 41, No. 3, December 2019, p. 419.

5. 中文簡體資料請見中華人民共和國外交部，〈南海各方行為宣言〉，2011 年 8 月 12 日，《中華人民共和國外交部》，<[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb\\_673085/zzjg\\_673183/yzs\\_673193/dqzz\\_673197/nanhai\\_673325/201108/t20110812\\_7491674.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/yzs_673193/dqzz_673197/nanhai_673325/201108/t20110812_7491674.shtml)>；英文官方資料請見 ASEAN, “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea,” May 14, 2012, *Association of Southeast Asian Nations*, <<https://asean.org/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2/>>。

在南海區域的權利主張，於 2009 年 5 月 7 日向大陸礁層界限委員會 (Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS) 針對自己領海基線起算至 200 浬以外的海底區域是否屬於其陸地領土自然延伸的問題，提交了相關的劃界資訊和立場聲明；<sup>6</sup> 而北京當局則是向當時的秘書長潘基文提交一份外交照會，強調越南提出之劃界案「嚴重侵害中國在南海的主權、主權權利和管轄權」，故鄭重要求大陸礁層界限委員會不予審理。<sup>7</sup> 又例如，區域外強權美國於 2010 年之後逐漸加深涉足南海議題的程度，並就北京當局在這片海域的「核心利益」發表反對聲明，當時的國務卿希拉蕊 (Hillary Clinton) 以「國家利益」為由，駁斥了北京當局的若干主張。<sup>8</sup>

南海局勢最為關鍵的變化莫過於 2013 年 1 月菲律賓根據《聯合國海洋法公約》將自己與北京當局的爭端提交給特設仲裁法庭 (*ad hoc* Arbitral Tribunal) 審理。<sup>9</sup> 這起仲裁案的法律和政治影響是一個引

---

6. United Nations, “Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer Limits of the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles from the Baselines: Submissions to the Commission: Submission by the Socialist Republic of Viet Nam,” May 3, 2011, *United Nation*, <[https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_vnm\\_37\\_2009.htm](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_vnm_37_2009.htm)>.

7. 此份照會在第二頁附上一幅標示出經緯度的海圖（共計九段線），請見中華人民共和國常駐聯合國代表團，〈致聯合國秘書長潘基文先生閣下〉，檔號 CML/18/2009，2009 年 5 月 7 日，《聯合國》，<[https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/vnm37\\_09/chn\\_2009re\\_vnm\\_c.pdf](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm_c.pdf)>。

8. 希拉蕊表示，美國在南海問題上沒有偏袒或偏好的立場，但強調維持航行自由是美國的「國家利益」，希望爭端各方遵循國際公法來解決衝突，而美國會促進爭端當事方進行多邊協商。請見 Mark Landler, “Offering to Aid Talks, U.S. Challenges China on Disputed Islands,” *The New York Times*, July 23, 2010, <<https://www.nytimes.com/2010/07/24/world/asia/24diplo.html>>。

9. 有兩點應注意：首先，本案不是由海牙的國際法院 (International Court

起國際社會廣泛探討之議題，<sup>10</sup> 尤其是法庭所公布之裁決內容是否會成爲日後爭端當事方解決彼此利益衝突的依據。對臺灣來說，因爲一些政治因素導致在國際公法上無法指派官方代表參與訴訟程序，後續該如何因應南海爭端，確保權益不受減損，是必須嚴肅思考的問題。

雖然臺灣政府不被任何其他南海爭端的當事方承認爲是一個合法代表主權國家的政府，<sup>11</sup> 但實際上卻有效管理及支配這片爭端水域中的兩個「島」(islands)。其中一個是東沙島(Pratas Island)，陸域面積僅約 1.74 平方公里，但戰略重要性極高；此島距離香港約 310 公里，距臺灣的高雄港約 430 公里，戰略上可以對北京當局自南方發動之大型軍事行動進行監測並適時發出預警。另一個則是太平島(Itu Aba Island)，係臺灣目前在南沙群島中實際有效支配的島嶼。1999 年之

---

of Justice) 審理；其次，菲律賓在仲裁案的利害相對方是「中華人民共和國」。請見 PCA, “PCA Press Release: The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People’s Republic of China),” July 12, 2016, *PCA-CPA*, <<https://pca-cpa.org/en/news/pca-press-release-the-south-china-sea-arbitration-the-republic-of-the-philippines-v-the-peoples-republic-of-china/>>。

10. 例如，中國南海研究院與英國一間律師事務所合作，撰文投稿《亞洲國際法年刊》，質疑仲裁案的內容。請見 National Institute for South China Sea Studies, “A Legal Critique of the Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the South China Sea Arbitration,” in Seokwoo Lee & Hee Eun Lee, eds., *Asian Yearbook of International Law*, Vol. 24 (2018) (Leiden: Brill, 2020), pp. 151-293。類似的情況也出現在牛津大學出版的《中國國際法期刊》，請見 Chinese Society of International Law, “The South China Sea Arbitration Awards: A Critical Study,” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 17, Issue 2, June 2018, pp. 207-748。

11. 但這不代表南海爭端的利害當事方否定臺灣的政權是一個實際存在的政治實體，或因爲沒有與臺灣的政權建立法律上的邦交關係，而全然與之斷絕政治或經濟事務的往來。

後，臺灣以海岸巡防署取代原本派駐島上的海軍陸戰隊，但備有高射砲、迫擊砲和反坦克導彈等武裝軍備。同時，臺灣在政策上不斷優化太平島的基礎建設，例如 2008 年完成一條可起降軍用飛機之跑道，後於 2015 年擴大機場的停機坪規模和滑行道寬度，並另外耗資一億多美元建造深水港口，以便軍艦艇可以定點停泊。類此種種的有效管理行為讓太平島成為臺灣漁民在該海域的避風港和補給站，也讓太平島與臺灣的行政管轄在聯繫上變得更加穩固。<sup>12</sup>

不過，北京當局在過去兩年內調整了若干對臺策略，現任領袖習近平數次表達「解決」臺灣問題的言論，並下令人民解放軍執行在臺灣本島附近的一些軍事性活動。<sup>13</sup> 這樣的轉變與大陸地區整體軍事現代化程度的提升有關，北京當局越來越有可能以武力迫使臺灣接受兩岸統一，儘管解放軍武力犯臺的時點不會發生在當前，但臺灣確實身處可能被武力進犯之風險裡。<sup>14</sup> 東沙島礙於地理因素，最有可能淪為

---

12. 此外，自 2015 年開始，臺灣宣布空軍 P-3C 反潛機將採分階段方式執行防空識別區外的臺灣東南外海、東沙及南沙太平島的巡防工作。〈國防部：P-3C 反潛機將執行東沙、南沙偵巡任務〉，《自由時報》，2015 年 4 月 20 日，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1292132>>。

13. 國台辦，〈國台辦：全面貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略〉，2022 年 10 月 26 日，《國務院台灣事務辦公室》，<[http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202210/t20221026\\_12482046.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202210/t20221026_12482046.htm)>；Helen Davidson, "Surge in China's Military Operations Reflects 'New Normal' under Xi Jinping," *The Guardian*, December 22, 2022, <<https://www.theguardian.com/world/2022/dec/22/surge-china-military-operations-new-normal-xi-jinping>>。

14. "America and China Are Preparing for A War over Taiwan," *The Economist*, March 9, 2023, <<https://www.economist.com/briefing/2023/03/09/america-and-china-are-preparing-for-a-war-over-taiwan>>; Oriana Skylar Mastro, "The Taiwan Temptation: Why Beijing Might Resort to Force," *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 4, July/August 2021, pp. 58-67; "China-

被北京當局以武力奪取之「中華民國」領土，臺灣有必要未雨綢繆，深思因應之道。藉由「劣勢行為者」(disadvantaged actor) 概念的提出，本文分析出臺灣在南海爭端的「劣勢」下所擁有之「優勢」，並建議政府可從環境保育和共同利用的面向與同為爭端當事方的越南和菲律賓建立務實之合作關係，以強化彼此集體制衡 (collective balancing) 北京當局的能力。事實上，南海爭端中的當事方若全然漠視臺灣對於關鍵島嶼的實際有效支配，或是高估國際司法制度解決爭端之效能，恐將使南海爭端的最終結果朝向利於北京當局的方向發展。若不樂見此情況成真，包括臺灣在內的爭端當事方宜盡速合作，強化對彼此共同權益之維護。

本文結構如下：第貳部分提出「劣勢行為者」的分析途徑，說明在南海爭端上，為什麼臺灣目前的劣勢未根本性地損害其在這片爭端水域中的實質利益，以及為什麼應利用環境保育的策略制高點 (commanding heights) 來守護有可能遭受軍事攻擊之東沙島；第參部分針對南海的現況與關鍵事實提供分析，以利第肆部分具體討論：一、臺灣如何轉化法律身分及制度參與的劣勢為優勢；以及二、與越南和菲律賓建立合作之可能性。最後結論部分指出，只要華府和北京當局相互競爭的結構性因素沒有改變，臺灣在護衛東沙島的安全與維繫太平島之權益上就不會與越菲兩國產生無法化解的衝突；相反地，還比北京當局更有機會與此兩國形成合作。據此，雖然臺灣是南海爭

---

Taiwan Tensions: Xi Jinping Says 'Reunification' Must be Fulfilled," *BBC News*, October 9, 2021, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-58854081>>。此風險在美國眾議院議長裴洛西 (Nancy Pelosi) 於 2022 年 8 月初訪臺期間曾大幅升高。中華民國國防部，〈我西南空域空情動態〉，2022 年 8 月 3 日，《中華民國國防部》，<<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=80164&title=%e5%9c%8b%e9%98%b2%e6%b6%88%e6%81%af&SelectStyle=%e5%8d%b3%e6%99%82%e8%bb%8d%e4%ba%8b%e5%8b%95%e6%85%8b>>。

端中的「劣勢行為者」，但不必然是利益受損的當事方。

## 貳、「劣勢行為者」及其特徵

臺灣本島及其周邊附屬島嶼在國際公法上的地位特殊，自 1949 年 10 月 1 日以來便始終具有爭議性。職是之故，探討臺灣南海政策的文獻可以大致分為兩類；一是彙整過去的史料（時間範圍長短不一）並系統性地陳述現況；<sup>15</sup> 一是在史料研究的基礎上嘗試建立專屬於「臺灣」的行為分析架構。<sup>16</sup> 受惠於這些文獻，本文提出「劣勢行為者」的概念，用以指涉臺灣在南海爭端上雖面臨參與國際制度的劣勢和難以獲得相應法律身分之劣勢，但不必然在自身利益的維護上也同樣處於劣勢。<sup>17</sup>

15. 陳鴻瑜，〈舊金山和約下西沙和南沙群島之領土歸屬問題〉，《遠景基金會季刊》，第 12 卷第 4 期，2011 年 10 月，頁 1-50；Hui-Yi Katherine Tseng, “Taiwan in the South China Sea Disputes: Policies and Prospects,” in Jing Huang & Andrew Billo, eds., *Territorial Disputes in the South China Sea* (London: Palgrave Macmillan, 2014), pp. 128-146。

16. 陳荔彤，〈我國南海爭端及因應之道〉，《台灣國際法季刊》，第 13 卷第 3 期，2016 年 9 月，頁 35-105；劉復國，〈國家安全定位、海事安全與臺灣南海政策方案之研究〉，《問題與研究》，第 39 卷第 4 期，2000 年 4 月，頁 1-15。

17. 因此，「劣勢行為者」不宜被理解為失敗國家 (failed states) 或弱國 (weak states)。文獻上目前多將本文提出的「劣勢行為者」視為事實上的國家 (*de facto* states) 或未被承認之國家 (unrecognized states)。二次大戰結束後迄今，全球約有 34-36 個這樣的「劣勢行為者」，請見 Douglas Lemke, “The Emergence & Survival of De Facto States,” October 2017, *PennState*, <[https://sites.psu.edu/pssi/files/2017/10/Lemke\\_PeaceScience\\_2017-s5f4gs.pdf](https://sites.psu.edu/pssi/files/2017/10/Lemke_PeaceScience_2017-s5f4gs.pdf)>; Scott Pegg, “De Facto States in the International System,” *Institute of International Relations The University of British Columbia Working Paper*, No. 21, February 1998, pp. 1-29, *CiteSeerX*, <<https://citeseerx.ist>

值得注意的是，「劣勢行為者」僅適合用以分析臺灣所涉足之某些國際議題，而不是所有臺灣的涉外關係。舉例來說，有一些主權國家承認在臺灣的政府是合法代表「中華民國」的政府，從而使臺灣的南海政策在這些給予其政府承認 (recognition of government) 的國家認知中，是合法且有效的政策。不過，目前 13 個給予此種承認的國家（包括非世俗意義的教廷梵蒂岡）在南海爭端上都不是參與其中的利害當事方。準此，一項客觀難以否認之事實是，臺灣所代表的「國家」與其他涉足南海爭議的當事方彼此間不存在國與國的關係，許多常態主權國家可以使用之國際制度或行使的政治權利，臺灣所代表的「國家」皆難以適用或主張，同時亦無法派員參與其中，更遑論透過這些制度將自己的南海權利聲索公告周知。盱衡此種不利情勢，「劣勢行為者」的概念在研究與分析臺灣的南海政策時具有以下實益：

首先，「劣勢行為者」存在三項涉外關係之特徵：一、欠缺與多數主權國家的法律上正式邦交，但實質性的雙方互動（尤其是經貿往來）依舊存在；二、絕大多數時候欠缺以正式會員身分 (full membership) 參與政府間國際組織 (intergovernmental organizations) 的資格，包括無法使用以主權國家為訴訟當事方的國際司法制度。

然而，上述兩項特徵對於「劣勢行為者」的實際影響通常易被誇大或誤解；詳言之，即便兩個常態主權國家 (normal sovereign states)

---

psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.695.2796&rep=rep1&type=pdf>; Nina Caspersen, *Unrecognized States; The Struggle for Sovereignty in the Modern International System* (Oxford: Taylor & Francis, 2011), pp. 1-272。此外，本文指涉之「劣勢行為者」作為一個政治與經濟實體 (entity)，隨時可以主動宣布自身為一個主權獨立的國家，並因此從國際社會獲得國家承認 (state recognition)。惟這裡說的是一種可能性，至於什麼時候會出現這樣的條件，以至「劣勢行為者」願意宣布法理上的獨立，或國際社會普遍多數國家願意承認「劣勢行為者」統轄下的領土是一個合乎國際公法意義的「新」國家，受限於篇幅，不在本文討論範疇。

有正式邦交關係，也不必然等於這兩個國家有密切或頻繁的實質往來；反之，沒有法律上的正式邦交關係也不必然導致「劣勢行為者」無法與常態主權國家建立合作或進行互動。<sup>18</sup>事實上，很多能夠參與政府間國際組織的主權國家對於其所參與之組織並無影響力，而是僅在制度面或程序上擁有參與會議和進行投票之會員權利 (rights)，但能夠參與會議和行使投票權並不必然等於有能力讓一個國際組織的運作依循自己主觀所預期之方向發展。<sup>19</sup>因此，擁有一個正式會員的身分及可以參與政府間國際組織，並不等於自身國家利益就一定會獲得保障；相反地，很多中小型國家在其參與的組織或制度中受到不少對其國家主權的限制，而非獲得較多所欲之利益。<sup>20</sup>

至於「劣勢行為者」的第三項特徵，與其實際上的某種支配或管理行為有關。詳言之，基於一種「實際性的影響」，「劣勢行為者」在某些國際爭端中的存在是難以被忽略的，甚至有時可能十分關鍵。<sup>21</sup>此種「實際性的影響」讓劣勢行為者與同樣涉足爭端的當事方

---

18. 譚偉恩，〈邦交與斷交之外交關係研究：以 2016~2019 年的臺灣及其實踐為例〉，《國際與公共事務》，第 11 期，2019 年 12 月，頁 37-65。

19. 以菲律賓提出南海仲裁案一事觀之，具有參與訴訟權利的北京當局以「不出庭」作為回應，導致菲國無法在仲裁案的裁定結果中獲得所預期之利益。詳言之，行為者 (actors) 能夠參與或使用國際制度，不必然代表能從國際制度中獲利。John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994/1995, pp. 5-49。

20. 歐盟的許多中小型會員便有此一問題，Nathalie Brack, Ramona Coman, & Amandine Crespy, "Unpacking Old and New Conflicts of Sovereignty in the European Polity," *Journal of European Integration*, Vol. 41, No. 7, October 2019, pp. 817-832。

21. 以國際漁業組織的參與為例，臺灣雖然遠洋漁業之從業人口遠較許多國家少，但遠洋作業海域範圍及漁獲量享有高度競爭力。職是之故，2001 年生效的《聯合國魚群協定》(United Nations Fish Stocks Agreement) 透

之間產生不同的「關係情境」，以下逐一闡釋。

【情境一】：「劣勢行為者」與「敵對優勢行為者」的關係——具合作可能性但本質為零和賽局的態樣。「優勢」乃相對於劣勢而來；凡在軍事、政治與經濟這三個面向的總合實力高於臺灣且世界舞臺上的外交地位優於臺灣者，皆可謂是優勢行為者，但優勢行為者不一定具有敵對性 (adversity)。此處的「敵對」係指在官方立場上劣勢與優勢兩個行為者彼此存在零和關係 (zero-sum relationship)。舉例來說，北京當局希望取代在臺灣的政權，由自己對臺灣島及其周邊島嶼進行有效支配和管理。因此，在政策上北京當局可以寄希望於臺灣人民，<sup>22</sup> 但不可能相信任何一個在臺灣的執政黨，除非臺灣的執政黨願意公開宣示接受一個「中國」，並且承認北京當局才是合法代表「中國」的政府，不然幾乎所有臺灣執政黨的涉外政策都會直接或間接挑戰北京當局的合法性 (legitimacy)，而必然要受到北京當局的打壓。毋寧，北京當局與臺灣的關係在本質上是零和賽局，雙方根本不可能有真摯的合作；當北京的軍事與經濟能力偏弱且國際政治地位不穩時，對臺灣政權存在的容忍度較高，但當其能力變強且外交上的影響力增加時，對臺灣政權存在的包容性會變得越來越小。然而，一個值

---

過「漁捕實體」的概念，為臺灣參與國際組織建立了一種新模式（迥異於常態的主權國家）。此種模式在實際法律效果上讓臺灣與常態的主權國家幾乎享有相同的權利和義務於中西太平洋漁業委員會 (Western and Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC) 及美洲熱帶鮪類委員會 (Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC)，足證臺灣法律身分上的劣勢不必然導致在任何國際組織的參與上也一定會居於劣勢。魏仲伶、高世明，〈「漁捕實體」概念在區域漁業管理組織實踐之研究：以我國已成爲會員之組織爲例〉，《問題與研究》，第 60 卷第 4 期，2021 年 12 月，頁 61-106。

<sup>22</sup>周志懷，〈論寄希望於臺灣人民及其深化路徑〉，《台灣研究集刊》（廈門），2020 年第 6 期，2020 年 12 月，頁 1-9。

得關注的現象是，在南海議題上，目前明顯在軍事、政治、經濟三方面享有比較優勢的北京當局，必須容忍臺灣政權的存在和若干行爲。何以如此？因爲臺灣對於南海的權利主張與北京當局的實質差異是所有目前爭端當事方中最小的一個。<sup>23</sup> 就此觀之，身爲劣勢方的臺灣與其敵對之優勢方北京當局在「邏輯上」是具有合作空間的。<sup>24</sup>

【情境二】：「劣勢行爲者」與「友好優勢行爲者」的關係——具較高合作可能性且欠缺零和賽局的羈絆。有別於前一情境中論及的敵對優勢行爲者，「友好優勢行爲者」雖然不見得與劣勢行爲者會建立合作關係，但彼此間一定不會形成零和賽局，這意謂著雙方合作的機會很高，而且彼此可以給予對方更多包容。此外，如果這個「友好優勢行爲者」(X) 與劣勢行爲者 (Y) 存在敵對關係的優勢行爲者 (Z) 具有國家利益上的競爭性，劣勢行爲者 (Y) 的選邊就會具有關鍵影

---

<sup>23</sup> 值得注意的是，臺灣在南海仲裁結果公布後的官方聲明中，僅表示「南海諸島及其相關海域主權屬於中華民國所有，這是中華民國的立場與堅持」，已不再提及 U 形線或歷史水域，有文獻指出，臺灣官方堅持中華民國對南海諸島的主權，但避免提及 U 形線和歷史性水域，以減少國際社會以爲兩岸在南海問題上聯手。中華民國總統府，〈「南海仲裁案」判斷對我國不具法律拘束力 盼多邊協商共謀解決〉，2016 年 7 月 12 日，〈中華民國總統府新聞〉，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/20574>>；〈蔡政府定調：不提 U 形線與歷史性水域〉，《自由時報》，2016 年 7 月 14 日，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1762245>>。

<sup>24</sup> 不同行爲者對同一事件在權利主張上的內容近似性 (similarity or convergence) 代表彼此認知的趨同，故邏輯上彼此利益的交集大於分殊，符合新自由制度主義對於「共同利益」或「共享利益」的界說，因此具有合作可能性。但共同 / 共享利益這個要件並不是形成合作的充分條件，故而無法保證最終一定會產生合作的結果。Stacy Taninchev, "Intergovernmental Organizations, Interaction, and Member State Interest Convergence," *International Interaction*, Vol. 41, Issue 1, February 2015, pp. 133-157。

響。<sup>25</sup> 值得注意的是，與「友好優勢行為者」的合作空間較高或是自己能夠發揮關鍵影響力的本身，不必然等於（或保證）劣勢行為者能成功扭轉自己在外交關係或國際制度參與之劣勢；然而，可以確知的是，雖然身為劣勢之一方，但切身的國家利益未必就得拱手相讓。舉例來說，臺灣為了換取美國的支持，必須在許多政策（內政與外交）上與美國所要求或期待的內容一致或至少不能與之衝突。藉由這樣的妥協或順從，臺灣的政權可以獲得美國的有限承認（包括立法承認、政治承認）和實際上的外交互動。<sup>26</sup> 臺美關係長期以來的實踐顯示，美國是臺灣積極維繫實質合作關係的核心對象。許多文獻也證明了此點，指出美國與「中華民國」的《共同防禦條約》在美國與「中華人民共和國」外交關係正常化後雖然被終止，但美方隨之以《臺灣關係法》來延續與臺灣的實際往來。<sup>27</sup> 美國方面也不只一次提到，兩岸關

---

25. 這是戰略三角關係中一個很經典的情況。正是在這樣的基礎上，臺灣在南海問題上可以發揮一定的影響力。Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics*, Vol. 33, Issue 4, July 1981, pp. 485-515；黎寶文，〈臺灣在美中之互動中的第三方影響〉，《遠景基金會季刊》，第 18 卷第 4 期，2017 年 10 月，頁 1-59。

26. Gang Lin, Wenxing Zhou, & Weixu Wu, "What Shapes Taiwan-Related Legislation in U.S. Congress?" *Journal of Contemporary China*, Vol. 31, No. 136, August 2022, pp. 609-625；美國國會 2022 年 5 月通過之《競爭法案》(Competes Act) 第 3215 段和第 3216 段的內容又是一例。第 3215 段表示，要終止之前美國官方用 authorities 形容臺灣的情況，承認目前由臺灣地區合法公民選出之政府。這等於是部分修正了《臺灣關係法》中的用語 (Sec. 2a)。至於第 3216 段則是有關美國官方不得再限制基於官方目的而使用中華民國的象徵，例如國旗。U.S. Congress, "H.R.4521 - America COMPETES Act of 2022," March 28, 2022, *Congress.GOV*, <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4521>>。

27. 信強，〈美台關係的「守夜人」：美國國會與《台灣關係法》〉，林碧炤、林正義主編，《美中臺關係總體檢：臺灣關係法 30 年》（臺北：巨

係的未來應以和平方式解決，如果北京當局不能保證放棄使用武力，美國便持續提供臺灣數量與性能上足以維繫自身安全之軍備。<sup>28</sup> 暫不論美國提供安全保護傘給臺灣的真正原因為何，劣勢行為者與「友好優勢行為者」的互動關係明顯迥異於與「敵對優勢行為者」的互動，因此劣勢行為者必然是與「友好優勢行為者」容易形成較多且更為緊密的合作；換句話說，臺灣在南海爭端的立場和政策未來有可能朝向美國所期待之劇本，或是會透過類似這樣的調整來換取美國更多的政治支持與安全承諾。無論如何，劣勢行為者與「友好優勢行為者」的合作可能性大於其與「敵對優勢行為者」（請見表 1 的說明）。<sup>29</sup>

從上開論及的兩種關係情境來看，劣勢行為者的涉外行為受到「敵對優勢行為者」打壓的機會很高，但也同時受到「友好優勢行為者」的若干牽制，特別是當劣勢行為者有求於「友好優勢行為者」或期待與之建立合作的時候。據此，劣勢行為者的政策自主性相對較低，或是能自由發揮的政策空間較小。在此前提下，劣勢行為者的涉外政策容易出現一種情況，也就是泛政治化，特別是鄰近選舉或決策菁英人事更動之際。<sup>30</sup> 以臺灣的情形為例，親近或友好「敵對優勢行為者」的政策會面臨國內傾向臺灣主體性的群體反對；反之，跟隨或

---

流圖書，2009年），頁30-49。

28. 這樣的立場在《臺灣關係法》中是有特定條文加以規範的，同時在美國官方解密的文件中也有提及。譚偉恩，〈《臺灣關係法》下的美臺互動：以軍售／購及其影響為例〉，《亞洲政經與和平研究》，第4期，2020年8月，頁25-40。

29. 因此，雖然臺灣與北京當局在南海問題上的權利主張最為相似，但最終雙方實際可能合作的機會是最小的。

30. 黎寶文，〈臺灣在美中互動中的第三方影響〉，頁24；Yu-Shan Wu & Kuan-Wu Chen, "Domestic Politics and Cross-Strait Relations: A Synthetic Perspective," *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 55, No. 2, March 2020, pp. 168-186。

扈從「友好優勢行為者」的政策會面臨國內傾向與北京當局合作的群體反彈。此種涉外關係的泛政治化在涉及領土爭端的議題時更加明顯，因為領土爭端直接觸及爭議領土的主權歸屬，還有臺灣與「大陸地區」間的關係究竟為何，十分容易在臺灣的內部政治上引爆政黨衝突或不同政治認同群體間的對立。<sup>31</sup> 當內部政治呈現兩極對峙的情況明顯時，涉外政策的共識性就不易達成，再加上國際層次中有「敵對優勢行為者」的壓制或「友好優勢行為者」的牽制，臺灣在南海爭端上多數時候的政策目標只能是設法維持現狀，<sup>32</sup> 不讓既有利益受損。鑑此，低階政治 (low politics) 的議題，像是環境保育，較適合臺灣去運作與形塑有利於己的國際合作。<sup>33</sup>

【情境三】：「劣勢行為者」與其他南海爭端中利害當事方的關係——彼此雖有權利衝突，但合之利更大於不合之弊。這裡的「其他」係指相同區域內的中小型國家，本文主要聚焦在菲律賓與越南。以目前臺灣的實踐來看，與這兩個爭端當事方的關係是明顯被動與消極的，可說是反映了上述「維持現狀」的政策立場。雖然這樣的被動或消極有其結構性的制約因素使然，但若一直不尋求突破，對臺灣將

---

31. 相同見解請見 Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, Issue 3, Summer 1988, pp. 427-460; Sukmawani Pertiwi, *The Rise of Territorial Disputes and the Stability of Southeast Asia* (Washington, D.C.: American University, 2014), pp. 1-174。

32. 在國際關係領域，傾向維持現狀的行為者多半是既得利益者，而既得利益者原則上以強權 (great powers) 為主，所以臺灣在本文中顯然屬於一種例外。類似見解請見 Chin-Hao Huang & Patrick James, "Blue, Green or Aquamarine? Taiwan and the Status Quo Preference in Cross-Strait Relations," *The China Quarterly*, Vol. 219, September 2014, pp. 670-692。

33. 相同觀點請見中華民國總統府，〈紀念收復南海諸島七十周年 總統重申堅定捍衛領土主權〉，2016年12月9日，〈中華民國總統府新聞〉，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/20949>>。

是弊大於利。職是之故，臺灣宜主動和這兩個爭端當事方建立合作關係。惟國際公法上臺灣與此兩國欠缺正式邦交，雙方的合作項目不易屬於高階政治，或較難以政府間協定之形式達成，因此臺灣宜考慮借助環境保育或人道救援等低階政治議題，並不排除透過民間單位來與菲越兩國建立一種實質性的共同利用島礁或使用南海經濟資源之夥伴關係。<sup>34</sup>

表 1 劣勢行為者在南海爭端中面臨的三種情境

| 情境類型 |                      | 特色描述   |
|------|----------------------|--|
| 一    | 與「敵對優勢行為者」           | 彼此關係具有零和賽局的本質，但北京當局必須容忍臺灣政權的存在和若干在南海爭端的主張。因為臺灣對南海的權利主張與北京當局的實質差異是所有目前爭端當事方中最小的一個。據此，劣勢方與敵對優勢方在邏輯上存在可以合作的空間，惟實際上這樣的合作可能性被彼此零和賽局的關係阻斷。 |
| 二    | 與「友好優勢行為者」           | 彼此關係不具有零和賽局的本質，形成合作的機會高且空間大（至少此種合作從相對比較的觀點來看大於劣勢行為者和敵對優勢行為者）。不過，友好優勢方在實際上是否願意跟劣勢方建立這樣的合作以及具體的形式，需另行研究與分析。                            |
| 三    | 與其他爭端中的當事方（菲律賓 & 越南） | 目前臺灣對這兩個爭端當事方的關係經營不夠積極，但若一直不調整或改善，對三方皆不利。受限於「劣勢行為者」的身分，臺灣宜考慮藉由環保、人權、經濟等低階政治議題，透過民間單位與菲越建立合作上的夥伴關係。 <sup>35</sup>                     |

資料來源：作者自行製作。

34. 有研究指出，經濟屬性越明顯的「共同使用」合作關係，越容易成功與維持。Song Xue, “Why Joint Development Agreements Fail: Implications for the South China Sea Dispute,” p. 440。

35. 臺灣與菲律賓和越南的雙邊關係目前沒有惡化的任何跡象，並且在既有的《臺菲有關促進漁業事務執法合作協定》和《臺越貿易促進合作備忘

## 參、南海爭端現況暨關鍵事實

在南海這片水域的爭端事件，至目前爲止並沒有像俄烏之間的衝突那般血腥或暴力，但東南亞若干國家與北京當局的爭執，毫無疑問是最久也最不易獲得解決的一項糾紛；同時，南海爭端具有對美國和歐盟 (European Union) 的影響。<sup>36</sup> 首先，作爲爭議水域，南海擁有連接東亞區域市場與全球市場之重要航道，是國際海上貿易中極重要的路徑，每年全球海上貿易量約有四分之一經過這片水域，<sup>37</sup> 金額約爲 3.37 兆美元。<sup>38</sup> 其中全球近 50% 的石油和 65% 左右的天然氣借助此水域運送至各國。<sup>39</sup> 倘若再將這片水域中所具有之非生物性資源（例

---

錄》的基礎上，已建立若干實質且緊密之合作。據此，雖然南海爭議因涉及國家主權而較爲敏感，臺菲與臺越雙方（甚至是三方）應有空間建立資源共同使用、技術相互交流、環境集體保育的合作關係。而「共同使用」在本文的確切內容，係指兩個以上國家或政府共同對一個特定海域內自己所主張擁有之權利進行協商，並在一定程度上爲探勘或使用該海域內資源而形成之合作。「共同使用」的效力不涉及任何關於爭端海域之最終劃界，而僅針對如何開發與分配權利聲索有所重疊之海域內資源，其功能明確限縮在處理各當事方現實的資源使用問題。

<sup>36</sup>European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” February 21, 2022, *European Union External Action*, <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-strategy-cooperation-indo-pacific\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-strategy-cooperation-indo-pacific_en)>.

<sup>37</sup>Alice Ba, “Staking Claims and Making Waves in the South China Sea: How Troubled Are the Waters?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, December 2011, pp. 269-291.

<sup>38</sup>“How Much Trade Transits the South China Sea?” *ChinaPower*, August 2, 2017, <<https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/>>.

<sup>39</sup>相較之下，這些能源產品利用巴拿馬運河的貿易流量只有大約南海的十六分之一。The Center for Preventive Action, “Territorial Disputes in the South China Sea,” June 26, 2023, *Council on Foreign Relations*, <<https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/territorial-disputes-south-china-sea>>。

如大陸礁層下方的石油或天然氣儲量)、<sup>40</sup> 生物性資源(例如可預期之漁獲),<sup>41</sup> 以及相關的經濟利益列入考量,南海的經貿價值極高。因此,儘管自1988年南沙群島赤瓜礁衝突結束後,這片水域內的爭端均尚未達到國際性武裝軍事衝突的程度,但局勢始終起伏不定;同時,美國、歐盟、印度、日本、俄羅斯等具有全球政經影響力的非爭端當事方也以程度不一的方式介入其中。

隨著北京當局在國際舞臺上的影響力漸增,其對自身在南海的利益也越來越堅持,<sup>42</sup> 不少文獻遂將南海問題的發展視為觀察亞太區域安全與華府和北京間權力平衡的指標型事件。<sup>43</sup> 進一步說,北京當局在南海爭端的立場與行為如果傾向遵循既有規範,國際社會將認知中國共產黨是一個文明的現代化政黨,所謂的「中國威脅論」將不致對北京當局的國際形象造成過多負面衝擊;反之,如果北京當局的立場過於強勢或是堅持自己的權利主張(例如歷史性水域),則國際社會將評價共產黨統治下的「中華人民共和國」為崛起之強權或修正主義者(revisionist),並順勢強調「中國威脅論」的疑慮非子虛烏有。一

---

40. 南海這片水域內的能源儲量相當豐富,有第二個波灣(the second Persian Gulf)之稱。Robert Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific* (New York: Random House, 2014), p. 10; Christine Macaraig & Adam Fenton, "Analyzing the Causes and Effects of the South China Sea Dispute: Natural Resources and Freedom of Navigation," *The Journal of Territorial and Maritime Studies*, Vol. 8, No. 2, Summer/Fall 2021, pp. 42-58。

41. 這片水域大約占全球總捕撈量的12%。Adam Greer, "The South China Sea is Really a Fishery Dispute," *The Diplomat*, July 20, 2016, <<https://thediplomat.com/2016/07/the-south-china-sea-is-really-a-fishery-dispute/>>。

42. 蔡季庭、陳偉華,〈中國對南海仲裁案法制化之回應〉,《遠景基金會季刊》,第18卷第1期,2017年1月,頁59-112。

43. 蔡榮祥,〈中國崛起與南海衝突:臺灣在亞太秩序中之戰略影響〉,《遠景基金會季刊》,第19卷第1期,2018年1月,頁2。

言以蔽之，在華府與北京對抗已白熱化的時刻，無論北京當局是選擇遵守規範還是修正現狀，其南海政策都會被放大檢視，也勢必會波及到臺灣及許多國家（區域內和區域外）目前之利益。

然而，作為實際有效支配東沙島與太平島的爭端當事方，臺灣在南海爭端中是本文所謂的「劣勢行爲者」，不被其他爭端當事方給予國際公法上的政府承認，因此無法在第一軌的政府間官方外交場合上為自己所代表的「中華民國」爭取權利。不過，一項不應被忽略之關鍵事實是，其他爭端當事方若全然漠視臺灣在南海爭端議題上的實質影響力，將可能導致許多問題的最終結果朝向利於北京當局的方向發展。何以如此？有以下兩個原因：

首先，臺灣目前以實力有效支配並管理東沙和太平兩島，若漠視臺灣的影響力將導致相關爭議不可能在實踐層面真正獲得解決，菲律賓的情況便是最佳證明。菲國於 2013 年嘗試透過特設仲裁法庭解決與北京當局之爭端，但最終除了獲得法律裁決上的優勢外，客觀情勢幾乎與仲裁前毫無二致，到頭來還是得與北京當局重新回到雙邊模式的談判上。2018 年 11 月，菲中發布聯合聲明，菲方同意就南海問題和北京當局交換意見，並不讓爭端妨礙雙方其他領域的合作；<sup>44</sup> 第二，雖然 2016 年特設仲裁法庭判定太平島的屬性為「礁」，但此裁決的實際效用及其隨後可能衍生出來之確切影響，都不可能迴避臺灣

---

<sup>44</sup>請見《中華人民共和國與菲律賓共和國聯合聲明》第 24 點。中華人民共和國國防部，〈中華人民共和國與菲律賓共和國聯合聲明〉，2018 年 11 月 21 日，〈[http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-11/21/content\\_4829985.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-11/21/content_4829985.htm)〉；及《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府關於油氣開發合作的諒解備忘錄》第 1 條、第 2 條、第 4 條內容。中華人民共和國外交部，〈中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府關於油氣開發合作的諒解備忘錄〉，2018 年 11 月 27 日，〈[https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/201811/t20181127\\_8523620.htm](https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/201811/t20181127_8523620.htm)〉。

目前對於太平島的有效占領，以及在這個「島」上呈現之各種客觀實踐，無論是官方行政管轄上的或是人民日常生活上的。<sup>45</sup>

除上述兩個原因外，臺灣在南海的立場或主張具有一定程度的美國支持（如果不是明示，至少也是暗示），<sup>46</sup> 這使得那些在爭端中與北京當局有著利益衝突的東南亞國協國家更有意願考慮與臺灣合作，<sup>47</sup> 而非跟北京當局。因為臺灣擁有一項重要之戰略價值，就是它是唯一可以阻撓北京當局在這片爭端水域主張基於「九段線」而擁有整個南海的關鍵行為者。詳言之，由於北京當局宣稱的「歷史性水域」在論述上模糊不清且未合於《聯合國海洋法公約》，使得菲越等其他爭端當事方難以跟北京當局達成共識。而在「九段線」的論述上，臺灣恰好與北京當局有著十分類似之權利主張，並且在自身憲法層次上仍定性大陸地區是中華民國領土之一部分。準此，如果臺灣願意在南海爭端中澄清「歷史性水域」的確切內容為何（特別是做出不利於北京當局的解釋），<sup>48</sup> 就有可能讓其他爭端當事方因此獲益。相

---

45. 根據臺灣官方的聲明：「中華民國對南海諸島及其相關海域享有國際法及海洋法上之權利。本案仲裁庭於審理過程中，並未正式邀請中華民國參與仲裁程序，也從未徵詢我方意見。現在，相關仲裁判斷，尤其對太平島的認定，已經嚴重損及我南海諸島及其相關海域之權利，我們在此鄭重表示，我們絕不接受，也主張此仲裁判斷對中華民國不具法律拘束力。」請見中華民國總統府，〈「南海仲裁案」判斷對我國不具法律拘束力盼多邊協商共謀解決〉。

46. Yimou Lee & Ben Blanchard, "Taiwan Bolsters South China Sea Deployments, Gets U.S. Submarine Parts Approval," *Reuters*, March 17, 2021, <<https://www.reuters.com/article/us-taiwan-security-idUSKBN2B90D7>>.

47. 特別是那些目前已和美國存在軍事安全合作關係的東南亞國家。

48. 舉例來說，臺灣可以公告太平島的領海基線，若此舉受到菲越兩國的質疑或反彈，不啻印證臺灣無法在南海爭端中被排除或忽略。具體做法上，可參考我國國防部於1992年將太平島周圍4,000公尺列為「禁止海

反地，如果臺灣在此議題上與北京當局合作，或保持論述內容的相似性，以目前東亞地區的權力分配結構來看，南海爭端的發展極可能朝向有利於北京當局的劇本發展，而這絕非越南或菲律賓等爭端當事方所樂見。

總的來說，臺灣雖然是「劣勢行爲者」，但卻是至爲關鍵的當事方；任何臺灣對於南海的權利主張及政策將牽動著這片水域內外許多國家之利益。回顧過往，那些在南海爭端中的「非」劣勢行爲者並未因自己優於臺灣的法律身分或政治地位，就順利地透過國際司法制度將彼此的爭端加以解決；相反地，這片爭端水域中的秩序長期以來都是建立在誰能夠以實力支配著特定島嶼、礁岩或海域範圍的運作原則之上。<sup>49</sup>

#### 肆、劣勢行爲者在南海爭端中的機遇

南海爭端在涉及東沙島和太平島的部分有四個關鍵爭端當事方，<sup>50</sup> 分別是臺灣、越南、菲律賓和北京當局。四個爭端當事方的權利主張與具體策略各有所重；有些當事方認爲自己對某個島嶼群中的部分或全部「地物」(features) 擁有所有權，而有些認爲自己對這些

---

域」、6,000 公尺列爲「限制海域」（上空則爲限制空域）之實踐，做出對北京當局不利的解釋，也就是將「限制海域」及「空域」的規範排除對菲越等爭端當事方的適用，但於相關公告內容中明文列入對北京當局的適用，創造北京當局與其他爭端當事方間的差別待遇，藉此讓北京陷於相對不利之地位。

<sup>49</sup> Klaus Heinrich Raditio, *Understanding China's Behaviour in the South China Sea: A Defensive Realist Perspective* (Singapore: Springer Nature Singapore, 2018), pp. 130-140.

<sup>50</sup> 美國有介入或一定程度參與此爭端，但並非權利聲索方，故不列入本部分的討論。北京當局雖然是權利聲索方，但其與臺灣的關係是屬於表 1 情境類型的第一種，故實際合作可能性很低，本部分也不予討論。

「地物」連同周圍的水域擁有所有權或是《聯合國海洋法公約》中所謂之「主權權利」(sovereign rights)。由於臺灣是唯一的「劣勢行為者」，本部分的討論以臺灣作為中心來開展，分析在爭端中可能獲得之機遇，還有與其他當事方可以形成合作的方向。

## 一、臺灣的基本立場

臺灣的權利主張與北京當局十分相似，<sup>51</sup>均以1947年國民黨政府還實際有效支配與統治大陸地區時發布的「南海諸島位置圖」作為基礎，<sup>52</sup>而這張地圖描繪了以11條虛線連結而成的南海水域。隨著1949年國共兩黨在內戰情勢上的地位變遷，共產黨以「中華人民共和國」政府的名義接管了整個大陸地區，隨後以地圖公示自己對南海的權利主張，並將上述國民黨版本的「十一段線」中位於北部灣的兩條虛線（第十段與第十一段）加以消除，形成所謂的「九段線」。<sup>53</sup>

---

51.〈南海主權 美學者批臺與中國站在同一陣線〉，《自由時報》，2015年7月25日，〈<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/900910>〉。

52.行政院大陸委員會，〈南海仲裁案對我國及周邊各國之影響及因應〉，2016年7月13日，《中華民國大陸委員會》，〈<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/data/611114295771.pdf>〉；中華民國外交部，〈中華民國南海政策說帖〉，2016年3月21日，《中華民國外交部》，〈[https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/South/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E5%8D%97%E6%B5%B7%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%AA%AA%E5%B8%96.pdf](https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/South/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E5%8D%97%E6%B5%B7%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%AA%AA%E5%B8%96.pdf)〉；Kuan-Hsiung Wang, "The ROC's Maritime Claims and Practices with Special Reference to the South China Sea," *Ocean Development & International Law*, Vol. 41, Issue 3, September 2010, pp. 237-252。

53.中華人民共和國中央人民政府，〈中華人民共和國政府關於在南海的領土主權和海洋權益的聲明〉，2016年7月12日，《中華人民共和國中央人民政府》，〈[https://www.gov.cn/xinwen/2016-07/12/content\\_5090631.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2016-07/12/content_5090631.htm)〉；中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈中國堅持通過談判解

無論是「十一段線」還是「九段線」，上述「南海諸島位置圖」繪製的依據，皆是時間上遠在 19 世紀以前的歷史記載。據稱漢朝人楊孚在《異物志》一書中提到「漲海崎頭」，其中的「漲海」就是今天的南海，而「崎頭」是對這片水域中的島嶼、岩石、珊瑚礁等地物之描述。此外，清朝人陳倫炯在《海國見聞錄》一書中繪有「四海總圖」，將南海水域中的諸島分爲四個群體，並分別標示出名稱和位置。由於陳氏在書中所載資訊十分完整，包括對水域內島嶼周邊的洋流特徵、潮汐變化還有風向的記錄，以致臺灣和北京當局皆認爲歷史上的「中國」已有漁民長期在南海水域內活動，因此「中國人的祖先」是最早發現、命名和利用南海這片水域和其內島嶼的人類，且「中國」是最早有效並長期持續對這片水域行使主權支配和行政管轄的國家。<sup>54</sup>

然而，臺灣和北京當局從未明確說明地圖上「虛線」本身的法律含義爲何。有些文獻認爲，以此「虛線」爲範圍的領土主張不符合近

---

決中國與菲律賓在南海的有關爭議白皮書》，2016 年 7 月 13 日，〈中華人民共和國國務院新聞辦公室〉，〈<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/34102/34818/34825/Document/1483630/1483630.htm>〉；Lynn Kuok, “Tides of Change: Taiwan’s Evolving Position in the South China Sea and Why Other Actors Should Take Notice,” *Brookings*, May 7, 2015, 〈<https://www.brookings.edu/research/tides-of-change-taiwans-evolving-position-in-the-south-china-sea/>〉；司徒尙紀，〈南海九段線的形成及其意義〉，《新東方》（海口），第 4 期，2011 年 8 月，頁 17-21。

54. 中華民國內政部營建署，《東沙海域文史資源調查研究》（臺北：內政部，2006 年），頁 1-34，〈臺灣國家公園數位典藏主題網〉，〈[https://npda.cpami.gov.tw/media\\_src/files/74/13974/pta\\_2101\\_1038116\\_55039.pdf](https://npda.cpami.gov.tw/media_src/files/74/13974/pta_2101_1038116_55039.pdf)〉；王耀，〈清代《海國見聞錄》海圖圖系初探〉，《社會科學戰線》（長春），2017 年第 4 期，總第 262 期，2017 年 4 月，頁 112-117。

代國際公法，<sup>55</sup> 而是訴諸久遠的歷史紀錄或國家單方的片面聲明。<sup>56</sup> 然而，臺灣與北京當局事實上不太可能缺乏對近代國際公法的認識，同時海峽兩岸在南海以外的許多法律爭端上並不乏嫻熟且正確引用國際公法的例證。因此，可以合理相信臺灣與北京當局目前以此「虛線」作為主張自己權利的論點，實乃一種刻意之舉。這裡有幾點值得注意：（一）臺灣與北京當局皆不否認自己目前代表的「國家」是「歷史上中國」的繼承者，只是臺灣於《憲法》上強調的國名是「中華民國」，而北京當局堅稱的是「中華人民共和國」；（二）臺灣以「虛線」為基礎所提出之權利主張，其背後並非以島嶼的主權和相關水域的支配權作為唯一考量。事實上，有另外兩個策略性的盤算（至少）也是臺灣所企求的：一個是為了要在「論述上」與北京當局平起平坐，也就是在臺灣的政權一直沒有放棄爭取被其他主權國家正式承認其為合法代表「中華民國」的政府，所以在涉外的領土爭端議題上就必須採取與「歷史上中國」有關聯性之論點，否則會和自己現行有效的《憲法》相關規定牴觸。另一個策略性的盤算，則是臺灣官方實際上 (*de facto*) 不能讓步的領土主權與海域支配權比其官方文件標示的範圍要來得小，這是爭端各當事方均已知的事實，只是臺灣不便直接明白地表達出來。簡言之，臺灣真正希望在南海問題上保全的利益就只有東沙島與太平島，完全沒有擴張權利聲索範圍的野心；（三）北京當局以「虛線」為基礎的訴求，除了要傳達自己是「歷史上中國」

---

55. 無論是「十一段線」或「九段線」，都不是《聯合國海洋法公約》中的領海基線或群島基線。請見 Robert Beckman, "The UN Convention on the Law of the Sea and the Maritime Disputes in the South China Sea," *American Journal of International Law*, Vol. 107, Issue 1, January 2013, pp. 142-163。

56. Shirley Scott, "China's Nine-dash Line, International Law, and the Monroe Doctrine Analogy," *China Information*, Vol. 30, Issue 3, September 2016, pp. 296-311.

唯一合法的繼承者外，也同時在強調自己對這片爭端海域「全面性」的法律上權利；這也就是說，北京當局不僅否定其他爭端當事方在南海的權利主張，還同時堅持自己在南海的領土主權和海洋權益是於憑有據。<sup>57</sup>

慮及上述三點，那些同樣涉及南海爭端的當事方實應考慮「適度承認」臺灣的政權，或與之建立一定程度的合作關係。舉例來說，菲律賓與臺灣可以簽署一個關於島／礁使用的雙邊行政協定，由臺灣官方同意菲國軍方無償但「侷限性地」使用太平島／礁，而菲國承認臺灣支配及管理太平島／礁的事實。<sup>58</sup> 此種雙邊協定可以低調為之，不對外公開實際協定中所有的具體內容。不諱言，有些爭端當事方會慮及自己與北京當局的法律上邦交關係，而不敢和臺灣簽署這樣的行政協定；所以，臺灣要努力的方向有二：（一）力拼與一個爭端當事方簽署此種協定，只要能夠成功簽署一個，就有機會引發骨牌效應。萬事起頭難，或許眼下簽署成功的機會不高，但持續努力不斷嘗試，成功機率必定漸漸增加；（二）雖然北京當局是「敵對優勢行為者」，但無需全然排除與之合作的可能，就像兩岸之前可以簽定《經濟合作架構協議》（*Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA*）一樣，任何明文制度化的合作在兩岸關係上都有難度，但不應就此全然放棄嘗試的可能性。不過，本文要強調一點，與北京當局在南海爭端上的合作不代表臺灣要準備接受統一，或是要在戰略三角關係中疏遠美國。如同既有文獻建議的，臺灣在三角關係中是具有影響力的第三

---

57. 因此，相較於臺灣，北京當局的主張具有明顯的攻勢意涵（*aggressive intention*），是一種區域強權建構自身所偏好之秩序的行為體現。請見中華人民共和國中央人民政府，〈中華人民共和國政府關於在南海的領土主權和海洋權益的聲明〉。

58. 菲律賓只需承認臺灣目前實際支配和管理的「事實」即可，至於太平島這個地物究竟在法律上應為「島」或「礁」，並不需要列入雙方合作的協定內容或成為需要觸及之範疇。

方，而非完全受制於美國或北京當局的第三方。<sup>59</sup> 具體政策操作上，臺灣可以先跟美國討論自己和北京當局合作之具體內容，了解美方立場是完全反對，還是有可能在其自身航行權益不受影響之前提下，同意或默許兩岸的合作。

應予留心的是，由於菲律賓已將其與北京當局的島／礁爭端提交給特設仲裁法庭，而法庭最終的裁決也為臺灣帶來一些困擾。詳言之，儘管臺灣不是裁決中的當事方，但因為和北京當局的許多主張相似，使得仲裁庭對太平島法律屬性的裁決，必然在某程度上對臺灣產生衝擊，特別是裁決內容指出「九段線」的法律依據不足，並認為南沙群島的所有海上地物（包括太平島）係屬礁岩 (rocks)，故不能擁有獨立的專屬經濟區或大陸礁層。對此，臺灣雖然在裁決公布的同一天就提出抗議，但囿於「劣勢行為者」的身分，無法依正式的國際公法程序提出對仲裁決定之異議。不過，時任國家元首（馬英九）在仲裁結果公布前便親自登上太平島宣誓主權，並以客觀行動證明太平島並非礁岩，而是合於《聯合國海洋法公約》第 121 條第 1 項中定義之島嶼。<sup>60</sup> 不過，隨著 2015 年之後美國要求臺灣澄清在南海的相關權利主張，還有 2016 年臺灣的執政黨從國民黨轉移到民進黨，臺灣對南海的政策已有一些微調，例如淡化以歷史因素為基礎的權利表述、<sup>61</sup> 主張以「擱置爭議、共同開發」的方式處理爭端、尋求建立科學面向的跨國環境合作。<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> 黎寶文，〈臺灣在美中互動中的第三方影響〉，頁 25-29。

<sup>60</sup> 中華民國總統府，〈總統赴我國南沙太平島發表談話〉，2016 年 1 月 28 日，〈中華民國總統府新聞〉，〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/20141>〉。

<sup>61</sup> 中華民國總統府，〈紀念收復南海諸島七十周年 總統重申堅定捍衛領土主權〉。蔡英文總統在開幕式致辭內容中完全未提及「歷史因素」。

<sup>62</sup> 蔡英文總統於 2016 年 7 月 19 日提出「四點原則」及「五項做法」，作為我國在南海議題的當前立場。中華民國外交部條約法律司，〈經略南

## 二、東沙島問題現況暨分析

東沙島因地理位置離大陸地區廣東省汕頭僅 140 哩，加上近兩年內北京當局直接或間接干擾臺灣對東沙島的管轄，已使此島成為「中華民國」領土安全受威脅程度最高的地方之一。爲了加強東沙島的防禦量能，臺灣以「移訓」名義增派海軍陸戰隊常駐，而原本駐留的海巡署也增配了數量較太平島爲多之低空防衛性武器、軍用雷達和無人機。<sup>63</sup>

根據中華民國國防部的資料，從 2020 年 9 月開始，北京當局便多次派出軍機向臺灣本島與東沙島海域之間的空域進行侵擾。<sup>64</sup> 而同年 10 月 15 日，臺灣派往東沙島補給之飛機航行受阻一事，更值得關切。當時香港的航管部門告知臺灣立榮航空 B7-9051 前往東沙島的軍方包機所航行之路線區域有「危險活動」，並拒絕 B7-9051 進入臺北飛航情報區與香港飛航情報區交匯點的附近空域。<sup>65</sup> 此爲史上第一次臺灣本島飛機前往東沙島受阻，其背後的确切原因目前仍不清楚。<sup>66</sup> 本文認爲，香港阻撓臺灣軍方包機前往東沙島的主因，在於北

---

海 永保太平》，2016 年 7 月 19 日，《中華民國外交部》，<<https://www.mofa.gov.tw/theme.aspx?n=603&s=24>>。

<sup>63</sup> 國防部已針對東沙島的周邊環境，擬定「衛疆作戰計畫」作爲因應人民解放軍可能的奪島行動。陳育晟，〈東沙島緊張！川普、習近平都需要一場戰爭，會不會開打就看 8 月〉，《天下雜誌》，2020 年 7 月 30 日，<<https://www.cw.com.tw/article/5101360>>。

<sup>64</sup> 中華民國國防部，〈我西南空域空情動態〉，2022 年 4 月 8 日，《中華民國國防部》，<<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=79741&title=%e5%9c%8b%e9%98%b2%e6%b6%88%e6%81%af&SelectStyle=%e5%8d%b3%e6%99%82%e8%bb%8d%e4%ba%8b%e5%8b%95%e6%85%8b>>。

<sup>65</sup> “CAA Issues Air Traffic Controller Transcript,” *Taipei Times*, October 18, 2020, <<https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2020/10/18/2003745373>>.

<sup>66</sup> 香港政府已確定不會公開此次事件的相關航行細節，理由是避免犯罪分

京當局視臺灣地區與大陸地區同屬一個「國家」，所以責成香港的航管單位直接中斷本事件中 B7-9051 的航行，而不依循國際航空法的實踐和慣例。此一情況再次凸顯臺灣為「劣勢行為者」的艱困處境；有文獻指出，此乃北京當局向臺灣施壓的一種方式。<sup>67</sup>

由於東沙島位於南海水域的北端，距離香港 170 浬、汕頭 140 浬，均近於離臺灣 240 浬的高雄港，因此臺灣在護衛東沙島權益時處於相對不利的地緣位置。過去東沙島很少受到媒體關注，但隨著南海的重要性與爭議不斷增加，東沙島的戰略價值越來越重要。<sup>68</sup> 倘若北京當局順利奪下此島，解放軍將能更為便利地監控美國或其他國家從太平洋進入南海水域的情況。此外，奪取東沙島將為北京當局帶來（至少）以下的好處：（一）向臺灣和與之交往或支持它的國家展示北京當局使用武力解決臺灣問題的意願及能力；（二）提升北京當局對南海這片水域的控制力度，進而更有效地將之納入實際支配範圍；（三）習近平雖已順利取得第三任的國家主席要職，但大陸地區目前經濟陷入低潮，習政權有可能對東沙島進行侵略，以分散部分內政壓

---

子掌握航安資料。而臺灣事後表示，已確認解放軍當時並沒有在周邊海空域進行軍演。藍孝威，〈港媒：台軍包機被拒進港飛行區 陸港六機同時近東沙敏感帶低飛〉，《中時新聞網》，2020年10月29日，〈<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201029002851-260409?chdtv>〉。

<sup>67</sup>王冠雄，〈中共南海佈局的樞紐東沙島〉，《海峽評論》，第354期，2020年6月，頁62-64。《海峽評論》，〈<https://haixia-info.com/articles/11853.html>〉。

<sup>68</sup>東沙島戰略功能頗多，其中一項是偵察解放軍在南海與巴士海峽的活動，以提供臺灣防衛作戰規劃之重要參考。2020年7月開始，美國派遣海上巡邏機 P-8A 與 P-3C，還有偵察機 RC-135 在東沙島至臺灣西南空域間進行情蒐。SCSPI, "US Close-in Reconnaissance over the South China Sea Increased Sharply in July," August 4, 2020, *SCSPI*, 〈<http://www.scspi.org/en/dtfx/us-close-reconnaissance-over-south-china-sea-increased-sharply-july>〉。

力。<sup>69</sup>

至於要如何奪取或控制東沙島，北京當局有幾種可能的策略想定：<sup>70</sup>（一）立竿見影：以突襲方式進行閃電式登島，迫使東沙島上臺灣派駐之防務人員投降，成功占領該島；（二）海空夾擊：從空中和海上封鎖東沙島，但不直接對之武力攻擊，過程中觀察美國或其他國家的反應，適時調整策略；而最理想的狀態是，待島上物資耗盡後進行占領，過程中國際社會只有譴責，但未提供臺灣實質援助；（三）投石問路：以虛張聲勢的策略，透過媒體或官方記者會向外界表示將進攻或封鎖東沙島，或發動圍繞該島的軍事演習，對臺灣施壓之餘亦觀察各方反應。

鑑於上述分析，臺灣毫無疑問應防範未然，畢竟若香港航管部門再次阻撓臺灣飛往東沙島的運補機，該島物資就會出現短缺，若解放軍進一步採取軍事行動奪島，在物資匱乏又易攻難守的情況下，淪陷失守的風險極高。然而，東沙島在地理上（和國際公法上）是臺灣建立在自己在南海得以主張權利的關鍵據點，一旦失去就會讓原本已是劣勢行為者的臺灣在南海爭端上雪上加霜。此外，東沙島這個戰略據點也和臺灣本島的國防安全息息相關，臺灣必須料敵從嚴、制敵於先，防止北京當局奪取。最後，奪取東沙島的軍事與經濟成本對北京當局而言比武統臺灣低出甚多，而且除了東亞國家及美國以外，國際社會對東沙島的認知相當陌生，這有利於北京當局迴避奪取東沙島後的國

---

<sup>69</sup>Cheng-yi Lin, "The Underestimated Crisis Surrounding Pratas Island," September 21, 2022, *Global Taiwan Institute*, <<https://globaltaiwan.org/2022/10/the-underestimated-crisis-surrounding-pratas-island/>>.

<sup>70</sup>此處論述乃本文參考新美國安全中心 (Center for a New American Security, CNAS) 於 2021 年 10 月底的兵棋推演後所預測之劇本。Chris Dougherty, Jennie Matuschak, & Ripley Hunter, "The Poison Frog Strategy: Preventing a Chinese Fait Accompli Against Taiwanese Islands," October 16, 2021, *CNAS*, <<https://www.cnas.org/publications/reports/the-poison-frog-strategy>>。

際輿論。

總體觀之，北京當局在東沙島問題上具有戰略優勢，特別是不用顧忌在臺灣以外還有其他國家與之競爭東沙島的主權或是周遭水域的支配權。<sup>71</sup> 另一方面，成功拿下東沙島的機會極大，但國際社會實質介入的可能性甚微。鑑此，本文認為臺灣應：（一）持續以移地訓練的名義，派駐海軍陸戰隊常駐東沙島，並進行人員與裝備質量雙升之軍事或準軍事部署；<sup>72</sup>（二）善用環境保護及科學研究之必要與需求，定期讓中央研究院或其他國內學術研究機構的科學家於東沙島進行調研工作，<sup>73</sup> 甚至組建國際級的工作小組和研究計畫，讓東沙島的生態維護與全球暖化一類的重大議題掛鉤，以跨國環境保育的合作策略來抑制北京當局奪島的念想。簡言之，除自我武裝防衛外，臺灣要開始讓東沙島「國際化」，越多與國際科研或全球環境安全的利益在東沙被彰顯與實踐，北京當局對之就越投鼠忌器。

---

71. Jason Blazevic, "Navigating the Security Dilemma: China, Vietnam, and the South China Sea," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 31, Issue 4, December 2012, p. 89; Tara Davenport, "Island-Building in the South China Sea: Legality and Limits," *Asian Journal of International Law*, Vol. 8, Issue 1, January 2018, p. 77.

72. 根據中華民國國防部官網及新聞報導，軍方依據漢光 36 號演習操演規範，在東沙島上部署混合式偽裝網防範無人機偵搜，並設有反裝甲火箭彈等軍備，以因應解放軍可能的襲擊。戴志揚，〈海軍陸戰隊駐守東沙曝光 99 旅派「加強連」上島 2 個月〉，《中時新聞網》，2020 年 7 月 2 日，〈<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200702003643-260407?chdtv>〉。

73. 類似的科研工作其實已在進行，例如林佩瑩，〈東沙環礁構造研究〉，2018 年 9 月 5 日，《國家科學及技術委員會》，〈<https://www.nstc.gov.tw/folksonomy/detail/4200a6d3-c70b-4a27-9223-01f3000a3fca?l=ch>〉。

### 三、太平島問題現況暨分析

由於臺灣是百分之百實際有效控制和管理太平島，故當菲律賓與北京當局的爭端觸及太平島屬性之判定時，臺灣的立場與回應就扮演十分關鍵的角色。詳言之，雖然自菲律賓提出仲裁和特設仲裁法庭做出裁決內容後至今已數年，臺灣依舊、且將繼續管理和支配太平島，完全沒有因為當初無法參與訴訟過程或仲裁結果的出爐而在任何權利上受到影響。慮及此點，臺灣應開始盤點或評估太平島是否能為其帶來專屬經濟海域或大陸礁層的實質收益，如此才能在任何損害發生以前做好風險控管及損失最小化的預防工作。

觀之仲裁案被菲國提出到目前為止，國際司法制度能發揮的實質影響頗為有限，因此臺灣雖屬「劣勢行爲者」，但受到的實質衝擊不大。惟應注意的是，菲國提訴之舉有可能會促動爭端水域中的其他當事方於日後提出類似的訴訟，或以彼此合作來制衡北京當局在南海的各種作為。東亞區域安全的態勢毋寧會漸漸朝向要怎麼在經濟依賴北京當局之餘，減輕其所帶來的各種直接或間接的安全威脅。福兮禍所伏，大陸地區的經濟成長反而造成北京當局與其鄰國互動時的負向拉力；臺灣除應觀察到此現象外，更應把握機遇與和北京當局有利益衝突或磨擦漸增的東亞國家建立各種可能的合作關係，用以確保自身在南海的利益。

地圖上的太平島與數個東南亞國協會員國的專屬經濟區鄰近（或被包含於其中），但卻與大陸地區相隔甚遠，所以北京當局要主張太平島的任何權利只能藉由「九段線」，不然就是訴諸充滿爭議且幾乎不被國際社會接受的「歷史性水域」。在此情況下，臺灣維護太平島權益的一個有效方式，是善加利用「臺灣—北京—東南亞國協」的戰略三角。然而，這個三邊關係與「臺灣—北京—華府」的戰略三角有所不同，因為東南亞國協並不是優勢行爲者（故無必要進一步定性東南亞國協對臺灣是敵對或友好），而是一個鬆散的區域組織，由十個會員國組成；當中有些在南海爭端上與北京當局存在利益衝突，有些

則否；<sup>74</sup> 有些與臺灣的實質互動良好，有些則否。簡言之，太平島的問題在處理上比東沙島涉及到更多行為者，利益複雜度較高，但風險卻相對較低。

總體來說，太平島的問題與東沙島不完全相同，北京當局要以武力奪取太平島的成功機會相對低。此外，臺灣現在的國科會早於2016年成立「南海國際科學研究中心計畫辦公室」，積極推動與各國科研單位共同進行研究計畫，<sup>75</sup> 目前已有多位國際學者造訪過太平島和執行地震、大氣、海洋生態等相關研究。不少文獻均指出，太平島是觀測氣象及海洋地質的絕佳場所，<sup>76</sup> 而中研院地球科學研究所 (Institute of Earth Sciences, Academia Sinica) 已和許多國家組建一個以太平島為基地的國際地震觀測網絡中心，蒐集到的資料有助於周邊國家對海嘯進行預警。此種政策上將太平島適度「國際化」的操作，有助於抑制北京當局奪取太平島的企圖，宜繼續為之且予以深化。

#### 四、臺灣與爭端當事方合作之可能性

##### (一) 越南

北京當局在冷戰期間以軍事行動獲得對西沙群島的控制，<sup>77</sup> 但也

---

<sup>74</sup> 孫國祥，〈論東協對南海爭端的共識與立場〉，《問題與研究》，第53卷第2期，2014年6月，頁31-66。

<sup>75</sup> 國科會之前名稱為科技部。南海國際科學中心計畫辦公室，〈2017年9月4-6日南海國際科學研究論壇暨南沙太平島科學勘查活動〉，2021年4月9日，《國家科學及技術委員會》，〈<https://www.nstc.gov.tw/folksonomy/detail/5ba72107-92d2-4205-abfa-2f0a625b6f38?l=ch>〉。

<sup>76</sup> Vu Hai Dang, *Marine Protected Areas Network in the South China Sea* (Leiden: Brill, 2014), pp. 140-150。臺灣目前已架設且運作的科研網站（包括東沙島的氣候資料）如：《南沙太平國際研究站》。

<sup>77</sup> 中越西沙海戰發生在1974年1月19日，北京當局的海軍與當時占據西沙部分島嶼的南越海軍發生小規模衝突，北京當局取得西沙中永樂群島的珊瑚、甘泉、金銀三島，並獲得對整個西沙群島及其周邊海域的控

因此讓它和統一之後的越南在南海問題上難以互信。觀之 1974 年以來的實踐，雙方沒有任何一方可以毫無爭議地擁有西沙群島的絕對主權和周邊海域的使用權。越南官方將西沙群島納入峴港市的行政管轄，而北京當局則將之劃入海南省。臺灣雖然非西沙群島的主要權利聲索方，但在制度上將之置於高雄市的行政管轄。<sup>78</sup> 基於史料文件和既存之客觀情勢，北京當局已控制西沙群島長達 40 年之久，因此越南想要以武力奪回西沙群島幾乎毫無機會，惟若仿效菲律賓訴諸法律途徑，也未必會勝訴。除非越南充分證明 1974 年的戰爭是北京當局「非法」奪取西沙群島，同時在 1974 年以前越南就一直延續先前殖民母國（法國）在西沙群島的管理和支配。然而，要成功證明這些論點均不容易，除非越南獲得臺灣在相關爭點的支持。

臺灣現行有效控制的太平島是一個建立越臺相互合作的聯繫點，因為越南認為 1946 年 10 月中國國民黨政府的艦隊占領了太平

---

制權。M. Taylor Fravel, *Strong Borders Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes* (Princeton: Princeton University Press, 2008), pp. 1-408。

<sup>78</sup> 臺灣官方在政策說帖裡明確指出，《中日和約》確定西沙群島和南沙群島歸還給「中華民國」。馬有成，〈中華民國對南海諸島的開發與經營—以檔案管理局管有之檔案為主要史料〉，《檔案季刊》，第 11 卷第 3 期，2002 年 9 月，頁 72-92。然而，由於共產黨於 1949 年 10 月 1 日在大陸地區建立政權，導致當時國民黨政府決定在 1950 年 5 月 8 日從西沙群島撤守，並將軍力全部移至臺灣島，儘管當時國民黨政府未聲明要放棄西沙群島，但撤守後就沒有再實際支配過該島及周邊水域。反而是 1974 年北京當局和當時的南越政府在西沙群島爆發軍事衝突，前者獲勝後就一直實際控制著西沙群島，而當時的北越政府基於意識形態與政治立場的考量，沒有對 1974 年的這場海戰表示意見。Kosal Path, “The Sino-Vietnamese Dispute over Territorial Claims, 1974-1978: Vietnamese Nationalism and its Consequences,” *International Journal of Asian Studies*, Vol. 8, Issue 2, July 2011, pp. 189-220。

島，隨後該島於1956年6月至7月間由蔣介石領導的國民黨政府完全占領。<sup>79</sup>此後，太平島便一直處於臺灣的實際支配與有效管轄之下，越南偶有外交辭令上的駁斥，但始終未訴諸實際行動奪島。越臺在太平島最近一次爭執發生於2018年，越方指責臺灣在島上的實彈演練侵犯其主權。對此，臺灣表示演練前已知會周邊國家且演習區域未危害航行安全。<sup>80</sup>由此可知，越南同時在西沙與南沙群島與北京當局及臺灣有所爭執，但西沙群島的主權之爭讓越南與北京當局不太可能合作。其理由是，西沙群島周邊水域有豐富之生物與非生物性資源，對越南東部大陸礁層的開發利益影響至鉅。<sup>81</sup>基於越南近年來因應國內民族主義與民主運動的壓力，還有疫後經濟復甦之挑戰，<sup>82</sup>雖然現階段尚未與北京當局明爭，但未來也絕對不會妥協。鑑此，臺灣應把握機會，主動向越南發出合作邀約，或在西沙群島的爭議上表達支持越南的立場。事實上，觀之大陸地區石油探勘船「海洋地質八號」於2019年至2020年在越南專屬經濟海域引發之爭議，<sup>83</sup>越南宜考慮與臺灣合作，方不至在西沙群島問題上孤軍與北京當局奮戰。

---

79. 孫國祥，《論越南以法律途徑解決南海爭端之探討》（臺北：五南圖書，2021年），頁12。

80. 〈太平島海巡駐軍實彈射擊演習 越南抗議〉，《自由時報》，2018年3月22日，〈<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2373659>〉。

81. Carlyle Thayer, "Vietnam's Strategy of 'Cooperating and Struggling' with China over Maritime Disputes in the South China Sea," *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 3, Issue 2, August 2016, p. 211.

82. 駐胡志明市辦事處經濟組，〈越南遭新冠肺炎疫情重創，2021年第3季GDP衰退6.17%〉，2021年10月4日，《駐胡志明市台北經濟文化辦事處》，〈<https://www.roc-taiwan.org/vnsgn/post/34721.html>〉。

83. Linh Pham, "Vietnam Rejects China's Maritime Claims in South China Sea," *Hanoi Times*, November 14, 2019, 〈<https://hanoitimes.vn/vietnam-rejects-chinas-maritime-claims-in-south-china-sea-300154.html>〉。

## (二) 菲律賓

即使不將菲國提出國際仲裁一事列入考量，美濟礁 (Mischief Reef) 的問題也足以讓菲國與北京當局在南海爭端上難以合作。菲國一直認為美濟礁位於其專屬經濟區內，依《聯合國海洋法公約》理應享有排他性權利。然而，北京當局自 1995 年起一系列強度大且帶有軍事或準軍事性的行動，包括對美濟礁及周邊海域進行人為建設工程之實踐，讓菲國完全失去對美濟礁的支配。<sup>84</sup> 2012 年 12 月 5 日，北京當局在美濟礁設立美濟村，編制上成為「中華人民共和國」的一個行政單位，隸屬海南省三沙市。2015 年，又進一步在美濟礁周邊水域進行人造島的工程，將原本天然的珊瑚環礁改建為可以起降飛機之人工島嶼。<sup>85</sup>

值得一提的是，美國在 2015 年 10 月派遣驅逐艦 (USS Lassen,

---

84. 李瓊莉、張顯瀚，〈越南與菲律賓對中國大陸南海軍事化行動的回應〉，《戰略安全研析》，第 150 期，2018 年 5 月，頁 79-89。值得注意的是，2021 年 11 月三艘中國人民武裝警察部隊海警總隊的船隻攔阻了菲國前往仁愛礁 (Ayungin Shoal) 的補給船，過程中還以高壓水槍對之進行射擊。Anna Malindog-Uy, "Recent SCS Incident: More Than Meets the Eye?" *The Asian Post*, November 21, 2021, <<https://theseanpost.com/article/recent-scs-incident-more-meets-eye>>。

85. 在中華人民共和國國務院的《關於同意海南省設立地級三沙市的批復》(國函〔2012〕51 號) 文件中，原海南省西沙、南沙、中沙等三群島的辦事處被撤銷，改設「三沙市」作為行政管轄之地級單位。2012 年 7 月，三沙市正式設立，同年 12 月成立美濟村，隔年 3 月，美濟礁守備人員轉隸屬軍方南海艦隊南沙巡防區。中華人民共和國中央人民政府，〈三沙市成立大會暨揭牌儀式在西沙永興島隆重舉行〉，2012 年 7 月 24 日，《中華人民共和國中央人民政府》，<[http://www.gov.cn/jrzg/2012-07/24/content\\_2191106.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2012-07/24/content_2191106.htm)>；中華人民共和國中央人民政府，〈國務院批准設立地級三沙市〉，2012 年 6 月 21 日，《中華人民共和國中央人民政府》，<[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2012-06/21/content\\_2167159.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2012-06/21/content_2167159.htm)>。

DDG-82) 穿越南沙群島的渚碧礁和美濟礁 12 浬內的水域，挑戰北京當局的權利主張。而自這一年之後的每一年，美國皆有數次類似行動。其中 2021 年 9 月 8 日驅逐艦 (USS Benfold, DDG 65) 再次進入美濟礁 12 浬內的水域時，解放軍對之進行驅離，華府則表示自己的驅逐艦在進行自由航行行動 (Freedom of Navigation Operations)，符合國際法律規範。這起事件雖然沒有導致雙方爆發衝突，但再次讓南海的爭端成爲熱議焦點。許多文獻指出，美濟礁係屬低潮高地 (low tide elevation)，並非《聯合國海洋法公約》第 121 條定義之天然島嶼，北京當局以人爲方式填海造陸或於礁岩上建築人爲設施的做法，並不能改變法律上對美濟礁屬性之判定，故北京無法因此享有所謂的領海及相關權利。<sup>86</sup>

由此可知，在美濟礁問題上，菲律賓與北京當局具有利益衝突，而美國雖然沒有直接明確地支持菲律賓，但透過官方具體行動多次對北京當局的權利主張進行挑戰，故而美菲存在合作空間。臺灣在美濟礁問題上沒有涉入，因此與菲國不存在直接的利益衝突，但因爲美濟礁位處南海水域之內，而臺灣官方的「十一段線」與北京當局的「九段線」在關於美濟礁的部分是全然一致的（請見圖 1），這就讓臺灣的立場變得十分關鍵，也是菲國爲何應考慮與臺灣合作的主因。當然，臺菲雙方能否合作，很大程度取決於菲國有無決心要與北京當局競爭美濟礁的相關權利，如果菲方想要的只是法律上的正當性，那麼常設仲裁庭的判決早已爲菲國達成目的；然而，若菲方要拿回對美濟礁的支配和管理權，就無法不考慮和臺灣合作，甚至還要尋求美國的介入跟支持。鑑此，菲國宜認真考慮和臺灣地區的漁業團體、官方或私人的科研機構，還有政府的海巡單位緊密合作，並聯手敦請美國

---

<sup>86</sup> Steven Keating, "Rock or Island? It Was an UNCLOS Call," *Journal of National Security Law & Policy*, Vol. 9, No. 509, December 2018, pp. 509-547; Tara Davenport, "Island-Building in the South China Sea: Legality and Limits," pp. 76-90.

明確化其在《美菲雙邊防禦條約》(Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America) 中的承諾。<sup>87</sup>



圖 1 美濟礁於南海爭端之現況

資料來源：作者自行繪製。

<sup>87</sup>類似觀點請見 John Grady, “Philippine SECDEF: Mutual Defense Treaty Review Must Assess U.S. Commitment to Philippines,” *USNI News*, September 8, 2021, <<https://news.usni.org/2021/09/08/philippine-secdef-mutual-defense-treaty-review-must-assess-u-s-commitment-to-philippines>>。

## 伍、結論

奠基於既有文獻也同時對之加以補充，本文提出「劣勢行為者」的概念，用以說明在南海爭端上面臨使用國際制度的劣勢與位居外交地位劣勢之利害當事方——臺灣——不必然在自身權益的維護上也同樣處於劣勢。從「劣勢行為者」的角度分析南海爭端，有助臺灣在艱困的國際環境中找到護衛或提升自我安全的方法，並適時審視和調整自身南海政策。<sup>88</sup>

「劣勢行為者」不必然是客觀能力或實質影響力較弱的行為者，臺灣雖然在外交上未被任何南海的爭端當事方給予法律上之正式承認，但仍長期與這些當事方維繫實質的政經互動，不因邦交欠缺而受阻斷。此外，因實際掌控東沙島與太平島，使得臺灣雖欠缺參與國際海洋司法制度的法律 (*de jure*) 資格，但對相關爭端的根本性解決具有實質影響力，故而難以被忽略。其他爭端當事方若漠視臺灣在南海爭端議題上的實質影響，毋寧將導致許多問題的最終結果朝向有利於北京當局的方向發展，本文的研究在相當程度上證實了此一情形。

首先，菲律賓的情況顯示國際司法制度難以落實對小國權利之保障。菲國於 2013 年藉由特設仲裁法庭尋求解決與北京當局之南海爭端，但最終在訴訟後還是得與北京當局重回雙邊模式，於 2018 年簽署協議，將相關島嶼爭議擱置，規劃共同開發石油和天然氣的方案。惟在過去四年，共同探勘計畫並未執行，前任總統杜特蒂 (Rodrigo Duterte) 因此在卸任前終止這項合作，現任總統小馬可仕 (Ferdinand Marcos Jr.) 會如何處理，尚待觀察。<sup>89</sup> 由此可知，非屬於「劣勢行為

---

<sup>88</sup>舉例來說，因慮及南海政策的泛政治化，本文發現屬於低階政治的環境議題較適合臺灣去營造自己的國際合作空間。請參照本文第貳部分【情境二】的分析及註 33。

<sup>89</sup>小馬可仕上任後，菲律賓與北京當局在南海的爭議似乎有增無減，2023 年 3 月 4 日菲國又在其管轄之中業島 (Thitu Island) 周遭發現 42 艘中國大

者」的菲律賓在應對南海爭端時，未必較臺灣享有維護自身權益之優勢。職是之故，臺灣可以根據本文表 1 中的【情境三】，主動設法增進與菲國的互動，藉由環保、人權、經濟、科研等低階政治議題來和菲國成爲合作夥伴。

其次，南海這片爭端水域中的秩序，一直以來都是建立在現實主義的原則上，即「誰」能夠以實力排他且支配性地治理特定的島嶼、礁岩或海域範圍，「誰」就是實質權利的享有者。據此，雖然 2016 年特設仲裁法庭判定太平島的屬性爲「礁」，但此裁決的實際效用及確切影響均不可能迴避臺灣長期以來對於太平島的治理，這意謂著菲越等其他爭端當事方應考慮「適度承認」（正式法律承認以外的其他承認）臺灣的政權或與之建立合作關係。舉例來說，菲越可以承認臺灣對太平島的實際有效支配，但不更改其目前視北京當局爲「中國」唯一合法代表之政府。而臺灣可以在獲得菲越「適度承認」的同時，惠予此兩國一些海域使用之便利，像是對其開放太平島周圍 6,000 公尺的限制水域。一言以蔽之，臺菲越三方在南海爭端的衝突面較小，同時合作的空間較大（請見表 2），雙方宜將重點聚焦在如何鞏固自身權利（或相關權利的主張），並相互合作以抑制北京當局對己權利之削弱。

---

陸的船隻（含護衛艦與海警船），旋即提出外交抗議。但同年 5 月 1 日，菲方又表示北京當局已同意雙方協商在南海水域的捕魚問題，而小馬可仕表示自己正推動與北京設立一個直接溝通機制。“Philippines, China to Discuss Fishing Rights in South China Sea, Marcos Says,” *Reuters*, May 1, 2023, <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-china-discuss-fishing-rights-south-china-sea-marcos-2023-05-01/>>。

表 2 四個爭端當事方彼此在島 / 礁權益上之衝突情況

|       |          | 東沙島               | 太平島                          | 西沙群島                     | 美濟礁                                | 衝突對象                               |
|-------|----------|-------------------|------------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 爭端當事方 | 臺灣 (T)   | 實際支配，但被北京武犯風險高    | 實際支配，被北京武犯風險低，偶面臨菲越兩國質疑      | 無實際支配，但官方文件上有權利主張        | 無實際支配                              | 東沙：B<br>太平：B, V, P<br>西沙：無<br>美濟：無 |
|       | 北京當局 (B) | 曾干擾臺灣的支配，並有可能軍事奪取 | 否定臺灣對此島的合法權利，但目前無特別行動        | 實際支配                     | 實際支配                               | 東沙：T<br>太平：T, V, P<br>西沙：V<br>美濟：P |
|       | 越南 (V)   | 無權利主張             | 外交上偶有駁斥臺灣支配此島的言論，但已長期未有反對之行動 | 外交上持續駁斥北京的支配，目前暫時未有反對的行動 | 無權利主張                              | 東沙：無<br>太平：T, B, P<br>西沙：B<br>美濟：無 |
|       | 菲律賓 (P)  | 無權利主張             | 2022年6月底抗議臺灣官方在此島附近的演習       | 無權利主張                    | 外交上駁斥北京的支配，並曾訴諸國際司法仲裁，但目前未有反對的實際行動 | 東沙：無<br>太平：T, B, V<br>西沙：無<br>美濟：B |

資料來源：作者自行製作。

觀之本文（並對照表 2）聚焦探討的四個特定爭端當事方，北京當局與越南（西沙群島）及菲律賓（美濟礁）之間難以找到令彼此均能接受之解決方案。在此情況下，南海爭端的現況是，越南和菲律賓無可奈何地將爭端擱置，因實力不足以跟北京當局正面衝突，但彼此間在島嶼主權歸屬和海域管理的立場近乎是零和賽局，難以形成穩固或長期之合作，更遑論爭端的解決。本文的分析也指出，海峽兩岸雖

然因為在南海的權利主張相似，以至邏輯上可以合作，但實際上這樣的合作空間並不存在。對北京當局而言，雖不希望南海淪為局勢日益惡化的衝突區域，特別是就此陷入與美國的軍事對抗，但目前的國際局勢與國內政治，恐讓習政權難以做出根本性調整。顯然，北京當局沒有因為自己是「優勢行為者」而在南海問題上取得顯著優勢。相反地，只要華府和北京當局競爭的結構性因素持續存在，後者在此爭端水域的權利主張就難以不受到美方的挑戰。<sup>90</sup> 職是之故，北京當局在南海爭端中無疑受到「雙重隔離」的制約：一是來自其對臺灣政權代表國家之合法性的否定，導致北京無法與其「九段線」主張最相近的爭端當事方（臺灣）形成合作；另一是來自北京未能妥善處理自己和美國之間的競爭關係，甚至讓此種競爭的強度不斷上升，以至美方只會越來越傾向在南海爭端中將自己的立場與臺灣或其他當事方靠近，而不是與北京當局。

在上述情況下，臺灣的「劣勢」只是一種制度參與的欠缺和官方身分被矮化，但未因而導致實質利益之減損。鑑此，臺灣應該主動且積極營造自己與他國的合作機會，而文中提及資源共同使用的合作方式，有助於促進臺菲越之間的互信，其優點除了三方可共同開發或使用所需之海中資源外，過程中的「外溢效果」(spill-over effect) 也可望嘉惠到其他議題領域，進一步固化三方的合作。對於在南海爭端中身處「劣勢」的臺灣而言，若能實踐此建議，將能在一定程度上改善自己所遭受之劣勢，特別是避免爭端當事方為了所需的海中資源走向軍事化或準軍事化的對抗，從而升高領土爭端的安全風險。而單單迴

---

<sup>90</sup>表 2 中「衝突對象」的欄位未來可嘗試將爭端當事方間的衝突等級量化，並結合華府與北京當局在兩極體系下競爭的議題和強度，與既有學術文獻對話。M. Taylor Fravel & Charles Glaser, "How Much Risk Should the United States Run in the South China Sea?" *International Security*, Vol. 47, No. 2, Fall 2022, pp. 88-134。

避或降低此一風險，就有助於臺灣改善目前因為劣勢而面臨的國家不安全。

基於上述研究發現，臺灣首要需維護之國家利益是確保東沙島不被北京當局武力奪取。達成此目標的一個可行方法，是透過環境保育的訴求，在政策上加速並擴大對東沙島及其周邊海洋生態之維護，同時利用自己目前實際有效支配東沙島的優勢，讓國際環保團體與各國科研單位定期或長時間駐留東沙島。簡言之，讓東沙島的功能與價值朝向環境安全的方向發展，而非僅僵固在傳統軍事安全的思維裡。相較之下，太平島受到北京當局軍事占領的可能性較低，但未來在國際公法上會面臨什麼樣的質疑和挑戰之不確定性卻很高。對此，臺灣可以思考如何與菲越兩國建立實質性的合作關係，例如洽簽一些共同使用與維護太平島及其周邊自然資源的行政協定或國際契約，或是與菲越兩國共同邀請美國參與在太平島及其周邊水域之一些移地訓練或防務工作。

收件：2022年1月24日

修正：2022年10月3日

採用：2023年7月12日

## 參考文獻

### 中文部分

#### 專書

孫國祥，2021。《論越南以法律途徑解決南海爭端之探討》。臺北：五南圖書。

#### 專書論文

信 強，2009。〈美臺關係的「守夜人」：美國國會與《臺灣關係法》〉，林碧炤、林正義主編，《美中臺關係總體檢：臺灣關係法 30 年》。臺北：巨流圖書，頁 30-49。

#### 期刊論文

王 耀，2017/4。〈清代《海國聞見錄》海圖圖系初探〉，《社會科學戰線》（長春），2017 年第 4 期，總第 262 期，頁 112-117。

司徒尙紀，2011/8。〈南海九段線的形成及其意義〉，《新東方》（海口），第 4 期，頁 17-21。

李瓊莉、張顯瀚，2018/5。〈越南與菲律賓對中國大陸南海軍事化行動的回應〉，《戰略安全研析》，第 150 期，頁 79-89。

馬有成，2002/9。〈中華民國對南海諸島的開發與經營—以檔案管理局管有之檔案爲主要史料〉，《檔案季刊》，第 11 卷第 3 期，頁 72-92。

周志懷，2020/12。〈論寄希望於臺灣人民及其深化路徑〉，《台灣研究集刊》（廈門），2020 年第 6 期，頁 1-9。

陳荔彤，2016/9。〈我國南海爭端及因應之道〉，《台灣國際法季刊》，第 13 卷第 3 期，頁 35-105。

- 陳鴻瑜，2011/10。〈舊金山和約下西沙和南沙群島之領土歸屬問題〉，《遠景基金會季刊》，第12卷第4期，頁1-50。
- 孫國祥，2014/6。〈論東協對南海爭端的共識與立場〉，《問題與研究》，第53卷第2期，頁31-66。
- 蔡季庭、陳偉華，2017/1。〈中國對南海仲裁案法制化之回應〉，《遠景基金會季刊》，第18卷第1期，頁59-112。
- 蔡榮祥，2018/1。〈中國崛起與南海衝突：臺灣在亞太秩序中之戰略影響〉，《遠景基金會季刊》，第19卷第1期，頁1-56。
- 黎寶文，2017/10。〈臺灣在美互動中的第三方影響〉，《遠景基金會季刊》，第18卷第4期，頁1-59。
- 劉復國，2000/4。〈國家安全定位、海事安全與臺灣南海政策方案之研究〉，《問題與研究》，第39卷第4期，頁1-15。
- 譚偉恩，2019/12。〈邦交與斷交之外交關係研究：以2016~2019年的臺灣及其實踐為例〉，《國際與公共事務》，第11期，頁37-65。
- 譚偉恩，2020/8。〈《臺灣關係法》下的美臺互動：以軍售/購及其影響為例〉，《亞洲政經與和平研究》，第4期，頁25-40。
- 魏仲伶、高世明，2021/12。〈「漁捕實體」概念在區域漁業管理組織實踐之研究：以我國已成爲會員之組織為例〉，《問題與研究》，第60卷第4期，頁61-106。

### 網際網路

- 2015/4/20。〈國防部：P-3C 反潛機將執行東沙、南沙偵巡任務〉，《自由時報》，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1292132>>。
- 2015/7/25。〈南海主權 美學者批臺與中國站在同一陣線〉，《自由時報》，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/900910>>。
- 2016/7/14。〈蔡政府定調：不提 U 形線與歷史性水域〉，

- 《自由時報》，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1762245>>。
- 2018/3/22。〈太平島海巡駐軍實彈射擊演習 越南抗議〉，《自由時報》，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2373659>>。
- 中國新聞社，2023/7/29（檢索）。〈中央檔案館公布開國大典彩色視頻〉，《YouTube》，<<https://www.youtube.com/watch?v=KBfToQrKHS0>>。
- 中華人民共和國中央人民政府，2012/6/21。〈國務院批准設立地級三沙市〉，《中華人民共和國中央人民政府》，<[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2012-06/21/content\\_2167159.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2012-06/21/content_2167159.htm)>。
- 中華人民共和國中央人民政府，2012/7/24。〈三沙市成立大會暨揭牌儀式在西沙永興島隆重舉行〉，《中華人民共和國中央人民政府》，<[http://www.gov.cn/jrzg/2012-07/24/content\\_2191106.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2012-07/24/content_2191106.htm)>。
- 中華人民共和國中央人民政府，2016/7/12。〈中華人民共和國政府關於在南海的領土主權和海洋權益的聲明〉，《中華人民共和國中央人民政府》，<[https://www.gov.cn/xinwen/2016-07/12/content\\_5090631.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2016-07/12/content_5090631.htm)>。
- 中華人民共和國外交部，2011/8/12。〈南海各方行爲宣言〉，《中華人民共和國外交部》，<[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb\\_673085/zzjg\\_673183/yzs\\_673193/dqzz\\_673197/nanhai\\_673325/201108/t20110812\\_7491674.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/yzs_673193/dqzz_673197/nanhai_673325/201108/t20110812_7491674.shtml)>。
- 中華人民共和國外交部，2018/11/27。〈中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府關於油氣開發合作的諒解備忘錄〉，《南海問題》，<[https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/201811/t20181127\\_8523620.htm](https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/201811/t20181127_8523620.htm)>。

- 中華人民共和國常駐聯合國代表團，2009/5/7。〈致聯合國秘書長潘基文先生閣下〉，檔號 CML/18/2009，《聯合國》，<[https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/vnm37\\_09/chn\\_2009re\\_vnm\\_c.pdf](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm_c.pdf)>。
- 中華人民共和國國防部，2018/11/21。〈中華人民共和國與菲律賓共和國聯合聲明〉，《中華人民共和國國防部》，<[http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-11/21/content\\_4829985.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-11/21/content_4829985.htm)>。
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室，2016/7/13。〈中國堅持通過談判解決中國與菲律賓在南海的有關爭議白皮書〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，<<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/34102/34818/34825/Document/1483630/1483630.htm>>。
- 中華民國內政部營建署，2006。《東沙海域文史資源調查研究》。臺北：內政部。《臺灣國家公園數位典藏主題網》，<[https://npda.cpami.gov.tw/media\\_src/files/74/13974/pta\\_2101\\_1038116\\_55039.pdf](https://npda.cpami.gov.tw/media_src/files/74/13974/pta_2101_1038116_55039.pdf)>。
- 中華民國外交部，2016/3/21。〈中華民國南海政策說帖〉，《中華民國外交部》，<[https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/South/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E5%8D%97%E6%B5%B7%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%AA%AA%E5%B8%96.pdf](https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/South/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E5%8D%97%E6%B5%B7%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%AA%AA%E5%B8%96.pdf)>。
- 中華民國外交部條約法律司，2016/7/19。〈經略南海 永保太平〉，《中華民國外交部》，<<https://www.mofa.gov.tw/theme.aspx?n=603&s=24>>。
- 中華民國國防部，2022/4/8。〈我西南空域空情動態〉，《中華民國國防部》，<<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=79741&title=%e5%9c%8b%e9%98%b2%e6%b6%88%e6%81%af&SelectStyle=%e5%8d%b3%e6%99%82%e8%bb%8d%e4%ba%8b%e5%8b%95%e6%85%8b>>。

中華民國國防部，2022/8/3。〈我西南空域空情動態〉，《中華民國國防部》，<<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=80164&title=%e5%9c%8b%e9%98%b2%e6%b6%88%e6%81%af&SelectStyle=%e5%8d%b3%e6%99%82%e8%bb%8d%e4%ba%8b%e5%8b%95%e6%85%8b>>。

中華民國總統府，2016/1/28。〈總統赴我國南沙太平島發表談話〉，《中華民國總統府新聞》，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/20141>>。

中華民國總統府，2016/7/12。〈「南海仲裁案」判斷對我國不具法律拘束力 盼多邊協商共謀解決〉，《中華民國總統府新聞》，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/20574>>。

中華民國總統府，2016/12/9。〈紀念收復南海諸島七十周年 總統重申堅定捍衛領土主權〉，《中華民國總統府新聞》，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/20949>>。

王冠雄，2020/6。〈中共南海佈局的樞紐東沙島〉，《海峽評論》，第354期，頁62-64。《海峽評論》，<<https://haixia-info.com/articles/11853.html>>。

行政院大陸委員會，2016/7/13。〈南海仲裁案對我國及周邊各國之影響及因應〉，《中華民國大陸委員會》，<<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/data/611114295771.pdf>>。

林佩瑩，2018/9/5。〈東沙環礁構造研究〉，《國家科學及技術委員會》，<<https://www.nstc.gov.tw/folksonomy/detail/4200a6d3-c70b-4a27-9223-01f3000a3fca?l=ch>>。

南海國際科學中心計畫辦公室，2021/4/9。〈2017年9月4-6日南海國際科學研究論壇暨南沙太平島科學勘查活動〉，《國家科學及技術委員會》，<<https://www.nstc.gov.tw/folksonomy/detail/5ba72107-92d2-4205-abfa-2f0a625b6f38?l=ch>>。

陳育晟，2020/7/30。〈東沙島緊張！川普、習近平都需要一場戰

- 爭，會不會開打就看 8 月》，《天下雜誌》，<<https://www.cw.com.tw/article/5101360>>。
- 國台辦，2022/10/26。〈國台辦：全面貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略〉，《國務院台灣事務辦公室》，<[http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202210/t20221026\\_12482046.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202210/t20221026_12482046.htm)>。
- 駐胡志明市辦事處經濟組，2021/10/4。〈越南遭新冠肺炎疫情重創，2021 年第 3 季 GDP 衰退 6.17%〉，《駐胡志明市台北經濟文化辦事處》，<<https://www.roc-taiwan.org/vnsgn/post/34721.html>>。
- 戴志揚，2020/7/2。〈海軍陸戰隊駐守東沙曝光 99 旅派「加強連」上島 2 個月〉，《中時新聞網》，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200702003643-260407?chdtv>>。
- 藍孝威，2020/10/29。〈港媒：台軍包機被拒進港飛行區 陸港六機同時近東沙敏感帶低飛〉，《中時新聞網》，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201029002851-260409?chdtv>>。

## 英文部分

### 專書

- Caspersen, Nina, 2011. *Unrecognized States: The Struggle for Sovereignty in the Modern International System*. Oxford: Taylor & Francis.
- Dang, Vu Hai, 2014. *Marine Protected Areas Network in the South China Sea*. Leiden: Brill.
- Fravel, M. Tylor, 2008. *Strong Borders Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*. Princeton: Princeton University Press.
- Kaplan, Robert, 2014. *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*. New York: Random House.

Pertiwi, Sukmawani, 2014. *The Rise of Territorial Disputes and the Stability of Southeast Asia*. Washington, D.C.: American University.

Raditio, Klaus Heinrich, 2018. *Understanding China's Behaviour in the South China Sea: A Defensive Realist Perspective*. Singapore: Springer Nature Singapore.

### 專書論文

National Institute for South China Sea Studies, 2020. "A Legal Critique of the Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the South China Sea Arbitration," in Seokwoo Lee & Hee Eun Lee, eds., *Asian Yearbook of International Law, Vol. 24 (2018)*. Leiden: Brill, pp. 151-293.

Tseng, Hui-Yi Katherine, 2014. "Taiwan in the South China Sea Disputes: Policies and Prospects," in Jing Huang & Andrew Billo, eds., *Territorial Disputes in the South China Sea*. London: Palgrave Macmillan, pp. 128-146.

### 期刊論文

Ba, Alice, 2011/12. "Staking Claims and Making Waves in the South China Sea: How Troubled Are the Waters?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, pp. 269-291.

Beckman, Robert, 2013/1. "The UN Convention on the Law of the Sea and the Maritime Disputes in the South China Sea," *American Journal of International Law*, Vol. 107, Issue 1, pp. 142-163.

Blazevic, Jason, 2012/12. "Navigating the Security Dilemma: China, Vietnam, and the South China Sea," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 31, Issue 4, pp. 79-108.

- Brack, Nathalie, Ramona Coman, & Amandine Crespy, 2019/10. "Unpacking Old and New Conflicts of Sovereignty in the European Polity," *Journal of European Integration*, Vol. 41, No. 7, pp. 817-832.
- Chinese Society of International Law, 2018/6. "The South China Sea Arbitration Awards: A Critical Study," *Chinese Journal of International Law*, Vol. 17, Issue 2, pp. 207-748.
- Davenport, Tara, 2018/1. "Island-Building in the South China Sea: Legality and Limits," *Asian Journal of International Law*, Vol. 8, Issue 1, pp. 76-90.
- Dittmer, Lowell, 1981/7. "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics*, Vol. 33, Issue 4, pp. 485-515.
- Fravel, M. Taylor & Charles Glaser, 2022/Fall. "How Much Risk Should the United States Run in the South China Sea?" *International Security*, Vol. 47, No. 2, pp. 88-134.
- Huang, Chin-Hao & Patrick James, 2014/9. "Blue, Green or Aquamarine? Taiwan and the Status Quo Preference in Cross-Strait Relations," *The China Quarterly*, Vol. 219, pp. 670-692.
- Keating, Steven, 2018/12. "Rock or Island? It Was an UNCLOS Call," *Journal of National Security Law & Policy*, Vol. 9, No. 509, pp. 509-547.
- Lin, Gang, Wenxing Zhou, & Weixu Wu, 2022/8. "What Shapes Taiwan-Related Legislation in U.S. Congress?" *Journal of Contemporary China*, Vol. 31, No. 136, pp. 609-625.
- Macaraig, Christine & Adam Fenton, 2021/Summer-Fall. "Analyzing the Causes and Effects of the South China Sea Dispute: Natural Resources and Freedom of Navigation," *The Journal of Territorial*

- and Maritime Studies*, Vol. 8, No. 2, pp. 42-58.
- Mastro, Oriana Skylar, 2021/7-8. "The Taiwan Temptation: Why Beijing Might Resort to Force," *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 4, pp. 58-67.
- Mearsheimer, John, 1994-1995/Winter. "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3, pp. 5-49.
- Path, Kosal, 2011/7. "The Sino-Vietnamese Dispute over Territorial Claims, 1974-1978: Vietnamese Nationalism and Its Consequences," *International Journal of Asian Studies*, Vol. 8, Issue 2, pp. 189-220.
- Putnam, Robert, 1988/Summer. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, Issue 3, pp. 427-460.
- Scott, Shirley, 2016/9. "China's Nine-dash Line, International Law, and the Monroe Doctrine Analogy," *China Information*, Vol. 30, Issue 3, pp. 296-311.
- Taninchev, Stacy, 2015/2. "Intergovernmental Organizations, Interaction, and Member State Interest Convergence," *International Interaction*, Vol. 41, Issue 1, pp. 133-157.
- Thayer, Carlyle, 2016/8. "Vietnam's Strategy of 'Cooperating and Struggling' with China over Maritime Disputes in the South China Sea," *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 3, Issue 2, pp. 200-220.
- Wang, Kuan-Hsiung, 2010/9. "The ROC's Maritime Claims and Practices with Special Reference to the South China Sea," *Ocean Development & International Law*, Vol. 41, Issue 3, pp. 237-252.
- Wu, Yu-Shan & Kuan-Wu Chen, 2020/3. "Domestic Politics and Cross-

Strait Relations: A Synthetic Perspective,” *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 55, No. 2, pp. 168-186.

Xue, Song, 2019/12. “Why Joint Development Agreements Fail: Implications for the South China Sea Dispute,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 41, No. 3, pp. 418-446.

### 官方文件

UN General Assembly (26th Session), 1971/10/25. “Restoration of the Lawful Rights of the People’s Republic of China in the United Nations,” 2758 (XXVI), No. 29.

### 網際網路

2017/8/2. “How Much Trade Transits the South China Sea?” *ChinaPower*, <<https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/>>.

2020/10/18. “CAA Issues Air Traffic Controller Transcript,” *Taipei Times*, <<https://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2020/10/18/2003745373>>.

2021/10/9. “China-Taiwan Tensions: Xi Jinping Says ‘Reunification’ Must be Fulfilled,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-58854081>>.

2023/3/9. “America and China are Preparing for a War over Taiwan,” *The Economist*, <<https://www.economist.com/briefing/2023/03/09/america-and-china-are-preparing-for-a-war-over-taiwan>>.

2023/5/1. “Philippines, China to Discuss Fishing Rights in South China Sea, Marcos Says,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-china-discuss-fishing-rights-south-china-sea-marcos-2023-05-01/>>.

- ASEAN, 2012/5/14. “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea,” *Association of Southeast Asian Nations*, <<https://asean.org/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2/>>.
- The Center for Preventive Action, 2023/6/26. “Territorial Disputes in the South China Sea,” *Council on Foreign Relations*, <<https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/territorial-disputes-south-china-sea>>.
- Davidson, Helen, 2022/12/22. “Surge in China’s Military Operations Reflects ‘New Normal’ under Xi Jinping,” *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/world/2022/dec/22/surge-china-military-operations-new-normal-xi-jinping>>.
- Dougherty, Chris, Jennie Matuschak, & Ripley Hunter, 2021/10/26. “The Poison Frog Strategy: Preventing a Chinese Fait Accompli Against Taiwanese Islands,” *CNAS*, <<https://www.cnas.org/publications/reports/the-poison-frog-strategy>>.
- European Commission, 2022/2/21. “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” *European Union External Action*, <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-strategy-cooperation-indo-pacific\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-strategy-cooperation-indo-pacific_en)>.
- Grady, John, 2021/9/8. “Philippine SECDEF: Mutual Defense Treaty Review Must Assess U.S. Commitment to Philippines,” *USNI News*, <<https://news.usni.org/2021/09/08/philippine-secdef-mutual-defense-treaty-review-must-assess-u-s-commitment-to-philippines>>.
- Greer, Adam, 2016/7/20. “The South China Sea is Really a Fishery Dispute,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2016/07/the-south-china-sea-is-really-a-fishery-dispute/>>.

- Kuok, Lynn, 2015/5/7. "Tides of Change: Taiwan's Evolving Position in the South China Sea and Why Other Actors Should Take Notice," *Brookings*, <<https://www.brookings.edu/research/tides-of-change-taiwans-evolving-position-in-the-south-china-sea/>>.
- Landler, Mark, 2010/7/23. "Offering to Aid Talks, U.S. Challenges China on Disputed Islands," *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2010/07/24/world/asia/24diplo.html>>.
- Lee, Yimou & Ben Blanchard, 2021/3/17. "Taiwan Bolsters South China Sea Deployments, Gets U.S. Submarine Parts Approval," *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-taiwan-security-idUSKBN2B90D7>>.
- Lemke, Douglas, 2017/10. "The Emergence & Survival of De Facto States," *PennState*, <[https://sites.psu.edu/pspi/files/2017/10/Lemke\\_PeaceScience\\_2017-s5f4gs.pdf](https://sites.psu.edu/pspi/files/2017/10/Lemke_PeaceScience_2017-s5f4gs.pdf)>.
- Lin, Cheng-yi, 2022/9/21. "The Underestimated Crisis Surrounding Pratas Island," *Global Taiwan Institute*, <<https://globaltaiwan.org/2022/10/the-underestimated-crisis-surrounding-pratas-island/>>.
- Malindog-Uy, Anna, 2021/11/21. "Recent SCS Incident: More Than Meets the Eye?" *The Asian Post*, <<https://theaseanpost.com/article/recent-scs-incident-more-meets-eye>>.
- Nye, Joseph, Jr., 2015/6/3. "Avoiding Conflict in the South China Sea," *Project Syndicate*, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/south-china-sea-conflict-by-joseph-s--nye-2015-06>>.
- PCA, 2016/7/12. "PCA Press Release: The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People's Republic of China)," *PCA-CPA*, <<https://pca-cpa.org/en/news/pca-press-release-the-south-china-sea-arbitration-the-republic-of-the>>.

philippines-v-the-peoples-republic-of-china/>.

Pegg, Scott, 1998/2. “De Facto States in the International System,” *Institute of International Relations The University of British Columbia Working Paper*, No. 21, pp. 1-29, *CiteSeerX*, <<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.695.2796&rep=rep1&type=pdf>>.

Pham, Linh, 2019/11/14. “Vietnam Rejects China’s Maritime Claims in South China Sea,” *Hanoi Times*, <<https://hanoitimes.vn/vietnam-rejects-chinas-maritime-claims-in-south-china-sea-300154.html>>.

SCSPI, 2020/8/4. “US Close-in Reconnaissance over the South China Sea Increased Sharply in July,” *SCSPI*, <<http://www.scspi.org/en/dtfx/us-close-reconnaissance-over-south-china-sea-increased-sharply-july>>.

United Nations, 2011/5/3. “Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer Limits of the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles from the Baselines: Submissions to the Commission: Submission by the Socialist Republic of Viet Nam,” *United Nations*, <[https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_vnm\\_37\\_2009.htm](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_vnm_37_2009.htm)>.

U.S. Congress, 2022/3/28. “H.R.4521 - America COMPETES Act of 2022,” *Congress.GOV*, <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4521>>.

## On the “Disadvantaged Actor” in the South China Sea Disputes: A Study of Taiwan\*

Wei-en Tan

(Professor, Graduate Institute of International Politics,  
National Chung Hsing University)

### Abstract

The existing literature ignores the fact that in the South China Sea territorial disputes, even legally recognized governments or countries that have access to international judicial institutions have not successfully resolved their longstanding issues both among themselves and with the Chinese government. This paper proposes a new approach — *the disadvantaged actor* — to demonstrate that compared to the parties mentioned above, Taiwan, despite its disadvantaged position, has a much more flexible stance than the Beijing authorities (the government that effectively rules the mainland of the Republic of China) in how to claim its rights in the South China Sea. As such, Taiwan has more space for cooperation with the Philippines and Vietnam in a reciprocal way without causing instability. Furthermore, the effective governance and actual control of the Pratas Islands and Itu

---

\* The author sincerely appreciates all valuable and insightful comments offered by the two anonymous reviewers and the editorial board, which helped this paper in improving the solidity.

Aba make it impossible to ignore Taiwan, which in turn can use this to its advantage.

**Keywords:** Taiwan, Pratas Island, Itu Aba Island, South China Sea Disputes, Disadvantaged Actor

