

南海諸島之國際衝突

陳鴻瑜

一、前言

南海諸島是位在由臺灣島、海南島、中南半島、蘇門答臘島、爪哇島、婆羅洲、菲律賓羣島等所圍成的盆地內的零星島羣。南海盆地東西距離約八五〇哩，南北距離約一五〇〇哩，含蓋的海域面積為三千五百萬平方公里。南海是從東北向西南走向的半封閉的海，位於太平洋和印度洋之間，其西北面為亞洲大陸塊，東南面為成千上萬的大小島嶼。盆地周圍有百分之九十被陸地所包圍，其臨印度洋之主要出口是馬六甲海峽、巽他海峽、龍目海峽、奧姆拜海峽；臨蘇祿海之主要出口是巴拉巴克 (Balabac) 海峽；臨太平洋之主要出口是巴士海峽；臨東海之主要出口是臺灣海峽。

南海盆地包括四個主要島嶼羣及礁、灘、沙洲。這四個島羣是東沙羣島 (Pratas Islands)、中沙羣島 (Macclesfield Bank)、西沙羣島 (Paracels Islands)、南沙羣島 (Spratly Islands)。

(一) 東沙羣島。位在北緯二十度三十分到二十一度三十一分之間，東經一一六度到一一七度之間，是南海諸島中最北的一個島羣。其東北部距臺灣二四〇哩，西北部距香港約一七〇哩，周圍海床不及二百公尺深，但在南方的海床則突然陡降至一千公尺深。其北方的海床逐漸降至五百公尺深，然後再上升，延伸至中國大陸海岸。該羣島之主要島嶼有東沙島、北衛灘、南衛灘。

(二) 中沙羣島。位在北緯十五度二十分到十六度二十分之間，東經一一三度四十分到一一五度之間，大都屬珊瑚灘礁。灘的邊緣部分，由於珊瑚生長較速，有高出海面數尺者，惟大都沒在水中。

(三) 西沙羣島。位在北緯十五度五十六分到十七度八分之間，東經一一一度十一分到一一二度五十四分之間。該羣島可分為東西兩羣，東北方的一羣稱為宣德羣島 (Amphitrite Group)，有七個較大的島嶼，包括永興島、石島、南島、北島、趙述島、中島、和五島；西南方的一羣稱為永樂羣島 (Crescent Group)，有八個較大的島嶼，包括甘泉島、珊瑚島、金銀島、中建島

、盤石嶼、道乾羣島、廣金島、晉卿島。

(四) 南沙羣島。位在北緯四度到十一度三十分之間，東經一〇九度三十分到一一七度五〇分之間。南沙羣島共有一〇二個島嶼、礁、灘，經常露出水面的島礁散佈面積達十八萬平方公里，約比西沙羣島大五倍。主要島嶼有中業羣島、太平島、敦謙島、鴻床島、南威島、費信島、馬歡島、西月島、景宏島。

南海諸島蘊藏有豐富的自然資源，在主要島嶼上有磷酸礦（即鳥糞層）、石灰礦，在大陸架海床上也蘊藏有錳、銅、鎳、鈷、鈦、錫等礦物。南海諸島因係珊瑚礁構成，又位於熱帶地區，適合魚類生長。據一九七八年估計，南海地區每年的魚獲量為五百萬公噸，若善加維護海域清潔及改善魚撈技術，每年尚可增加三百萬公噸。一九五〇年代末期，在南海海域發現石油及天然氣，而使得南海幾個蕞爾小島日益受到重視，盆地周邊國家紛紛出兵奪占若干小島，做為開採石油的據點。石油因素已使南海的戰略地位益見重要。

二、中共與越南之爭

(一) 西沙羣島之爭

從一九五六至一九五九年，中共發出一連串對南海諸島的主權主張。一九五七年，「新華社」批評南越軍隊非法占有甘泉島、珊瑚島、金銀島^①。一九五八年九月四日，中共正式發表領海聲明，主張擁有南海諸島之主權，同時提出十二海里領海及海疆分界之規則——即採直線基線法。聲明中也表明，這項劃界規則同樣適用於西沙、中沙、南沙及其他屬於「中國」的島嶼^②。

一九五九年二月二十日，一艘南越驅逐艦在宣德羣島附近的北島逮捕數艘中共的漁船，隨即加以釋放。二月二十二日，又前進至琛航島，放火燒毀島民住屋後，將島上八十二名中共漁民擄至峴港，至三月九日，始予釋放。二週後，南越海軍發現琛航島上又有中共漁民，遂威脅彼等立即離開，否則將予砲擊。三月二十六日，南越海軍重又占領琛航島。中共雖然立即提出抗議，但並沒有採取報復行動，因為此時臺灣海峽之情勢正值緊張，中共海軍都駐防在福建和浙江沿海地帶。

一九五九年春，中共開始動員海南島的農民和漁民移居永興島與和五島。在永興島上建立電臺和電話通訊設備，報告當地航

註① "South Vietnam troops illegally occupy Chinese island," *South China Morning Post*, 11 March 1957, p. 22.

註② "Declaration on China's territorial sea," *Peking Review*, 1, 28 (8 Sept. 1958), p. 21.

運活動。而南越亦在同一時期加強在永樂羣島之活動，如一九五九年發出執照，允許商人到珊瑚島上開採鳥糞肥，一九六〇年十二月十四日，派第一名文官駐守珊瑚島。一九六一年七月十三日，吳廷琰總統發佈合併令，把管轄這些羣島的權力從承天(Thua Thien)省移歸到廣南(Quang Nam)省，西沙羣島變成村級的行政單位。惟由於自一九六三年後越戰升高，南越政府都是派軍人到西沙羣島擔任行政官，以指揮駐在琛航島上的軍隊。總之，在一九六一—六三年之間，南越在永樂羣島之行政中心，已從珊瑚島移轉到琛航島^③。

一九七三年九月，西貢政府把南沙羣島併入其版圖內，有十個島被併入福綏(Phuc Tuy)省達杜縣(Dat Do District)福海村(Phoc Hai)。三個月後，派數百名軍隊登陸南威島和鴻麻島等五個島，並把總部設在鴻麻島。一九七四年一月十一日，中共提出擁有南海四島羣的主權聲明^④。從十一日到十六日，中共陸續派飛機轟炸甘泉島、珊瑚島和金銀島，並登陸甘泉島和晉卿島，在島上樹立「國旗」。十七日晨，越軍攻擊在甘泉島上的中共軍隊和漁民，中午，攻擊金銀島，十八日晨，攻擊琛航島。十九日晨，中共從永興島派兵進行反擊。結果，越軍失利，大部分南越軍在美國海軍和紅十字會之協助下，撤往南沙羣島。至一月底，中共軍完全控制西沙羣島。二月四日，中共再度發出警告，不容許西貢政府侵犯中共在南海諸島的領土^⑤。

在中共攻擊西沙羣島後，中華民國政府於一月底派二艘驅逐艦到太平島；二月底，又派二艘驅逐艦及二艘登陸艇至太平島。一九七四年八月，臺灣與太平島之間開始有定期的海軍巡弋。一九七四年二月十四日，西貢政府提出嚴厲警告，「無論是敵或是友，……只要是西沙羣島和南沙羣島被其所強占，則越南共和國政府和人民將繼續戰鬥，以恢復其合法權利」^⑥。在一九七四年二月初，南越、菲律賓、中華民國都有捲入衝突之可能性，惟因恐懼中共之攻擊、美國對西貢政府施加壓力^⑦，及南越政府瀕臨崩潰之邊緣，所以劍拔弩張之勢始戢。

(一) 東京灣之爭

北越在一九七三年十二月二十六日向中共建議，雙方在邀請外國石油公司在東京灣進行石油探勘之前，應先劃定海域界線。

註^③ Marwyn S. Samuels, *Contest for the South China Sea*, Methuen, New York and London Methuen & Co., 1982, p. 88.

註^④ 見中共《人民日報》，一九七四年一月十二日，第一頁。

註^⑤ 見中共《人民日報》，一九七四年一月二十日，第一頁；二月五日，第一頁。

註^⑥ 引自Marwyn S. Samuels, *op. cit.*, p. 104.

註^⑦ *Ibid.*

一九七四年一月十八日，中共同意稍後舉行談判，但堅持不得在北緯十八度至二十度和東經一〇七度至一〇八度之長方形地區進行探勘活動。中共也要求北越不得允許第三國在東京灣進行探勘。河內接受這些條件，暫停與義大利、日本和法國的石油公司進行探勘談判。一月十九日，中共出兵西沙羣島，占領所有島嶼。一九七四年八月十五日，中共與北越在北平舉行第一回合談判，勉強持續到十一月底就停止了。一九七五年四月底，北越接管由前南越軍占領的南沙各島。一九七七年十月七日，中共與越南重開談判，但未達協議^⑥。

越南以一八八七年和一八九五年中法簽訂的雙邊條約做為領土主張之依據，依一八八七年中法界約之規定，巴黎以東經一〇五度四三分（或格林威治東經一〇八度三分十八秒），為中法在東京灣的領土疆界。北平雖同意接受以中法界約做為劃分陸地疆界之基礎，但拒絕以之做為劃分海界之基礎。北平認為劃分東京灣的海域不可能是當年中法談判的目的，況且以東經一〇八度做為分界線，將把東京灣大部分海域地區劃歸越南所有。中共「副總理」李先念在一九七七年六月十日告訴越南總理范文同說：「該處（指東京灣）海域尚未劃分，但你說已劃分了，你堅持劃界線靠近我國海南島，以致將把北部灣海域的三分之二劃歸越南。此既不公平，也不合理，我們是不能接受的。」事實上，根據一八八七年的中法界線，只規定以巴黎子午線東經一〇五度四三分做為邊界線，此線以東的島歸中國，以西的島歸安南。明顯地，在談判者的觀念中根本沒有東京灣海域和海底大陸架的主權歸屬問題。

中共與北越在一九七四年曾協議在東京灣中間地帶設一長方形區域，雙方不得在該區域進行石油探勘。但該「不准動手」之區域，恰位於發現石油的地區，故雙方在該區域附近所採取的探油活動，可能引起衝突。

中共受到石油出口之利誘，在一九七八年與外國石油公司進行談判。一九七九年七月初，與阿摩可石油公司簽約，在東京灣內進行離岸的地震調查。中共把這項調查區域限制在海南島和越南海岸之間的中間線靠近中共的海域，但有部分區域却與「不准動手」的區域相重疊^⑦。

一九七九年七月初，中共與美國四家石油公司簽訂合同，在東京灣進行石油探勘。同時，中共「民航局」向各國駐北平大使館發出通告，宣佈在海南島與西沙羣島之間設立四個「危險區」，從十月二十三日正式切斷從曼谷到香港的最短的安柏一號（Amber One）航空走廊。從曼谷經峴港到香港的最短航程，稱為安柏一號，其航線必須經過海南島與西沙羣島之間的海域。雖

註⑥ Nayan Chanda, "China Calls in the foreign rigs," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 105, No. 39, September 28, 1979, p. 21.

註⑦ George Lauriat and Melinda Liu, "Pouring trouble on oily waters," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 105, No. 39, Sept. 28, 1979, pp. 19-21.

然第一危險區（位於海南島東南方）和第四危險區（含蓋西沙羣島）之間有小缺口，但飛機無法利用這條走廊，因為據「國際民航組織」（International Civil Aviation Organization）之規定，航線必須有二十五海里寬，故要經過這條夾縫走廊是極爲冒險的事。爲避開這項衝突，從曼谷起飛的飛機只有改變航線，先是使用安柏一號航線到峴港，再沿東北東五十六度向東飛，到達卡沃伊（Cavoi）航空檢查站時（距越南海岸一二七哩，位在西沙羣島西邊）轉四十五度往北飛往香港^⑧。

中共所以要宣佈四個危險區，目的有三：第一是迫使「國際民航組織」與中共談判安全的航線，接受中共所提出的領土主張。第二是中共有意給越南製造麻煩，因爲越南從使用安柏一號航線的航空公司收取越空費；中共或有意迫使國際飛機飛經其領空而收取越空費。第三是中共有意在該地區進行軍事演習或試射飛彈^⑨。然而，中共最重要之目的，乃欲嚇阻外國石油公司在越南之支持下在東京灣海域進行石油探勘。

三、菲律賓之領土野心

菲律賓對南沙羣島之主權主張，歷史雖是最短，但却後來居上。據稱早在一九三八年時，菲律賓總統奎松（Manuel L. Quezon）曾企圖說服日本政府聯合占領南沙羣島。一九五〇年代初，美國冒險家米德斯（Morton F. Meads）及其伙伴數人徙居南沙羣島，自行建立「仁島王國」（Kingdom of Humanity / Republic of Morac-Songhreti-Meads）。一九五一年，菲律賓總統麥格塞塞（Ramon Magsaysay）派特使與該王國接觸，却無法找到其政府所在地^⑩。

一九五六年五月十一日，一家菲律賓漁船公司的老板兼「菲律賓海洋研究所」（Philippine Maritime Institute）主任克洛瑪（Tomas Cloma），夥同其兄弟和四十名船員到南沙諸島探險，在各島（包括太平島）升起菲國國旗，宣佈「正式擁有」南沙諸島，並將所占領的島嶼改名爲「卡拉揚羣島」（Kalayaan），意即自由的羣島（Archipelago of Freedomland）。一九五六年五月十五日，克洛瑪向菲律賓副總統兼外長賈西亞（Carlos Garcia）致送照會，表示已占領南沙諸島。在他所附的地圖上，標示的「卡拉揚羣島」包括南沙羣島中重要的島嶼，如南威島、太平島、中業島、鴻麻島、南海礁、海口暗沙、榆亞暗沙。他強調是基於「發現和占領之權利」而宣佈卡拉揚羣島是「自由之地」，因爲這些島嶼位在「菲律賓海域之外，不屬任何國家管轄之內」，他丈量這些島嶼距離巴拉望島以西三百海里，有六四、九七六平方英里。五月二十一日，克洛瑪又發出第二封照會

^⑧ John McBeth, "Amber One may be grounded," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 105, No. 39, September 28, 1979, pp. 21-22.

^⑨ Nayan Chanda, "Same show, new theatre," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 105, No. 38, September 21, 1979, pp. 12-14.

^⑩ Marwyn S. Samuels, *op. cit.*, p. 81.

，表示：「此一主張乃係非公民所為，並不『代表非政府』，因為我們並未獲非政府授權。因為若經非政府授權，將可能使該羣島變成菲律賓領土之一部分的後果。其此理由，我希望及請求非政府支持及保障我們的主張，不要在聯合國提出另一個主張，以免招引他國的反對」^⑧。克洛瑪為避免他國反對及非政府採取行動而破壞他的計畫，遂進一步在七月六日宣佈建立「自由地自由土」(Free Territory of Freedomland)政府，首都設在巴格沙島(Pag-asa Island)，自任國家最高委員會主席。

一九五六年十二月，菲副總統賈西亞答覆克洛瑪說：

「外交部關切的是，除了一般國際所知道名為南沙羣島的七個島羣外，外交部視你們所稱的『自由地』內的島、小島、珊瑚礁、沙洲和灘為無主地(res nullius)，其中有些島礁是新出現的，有些尚未標示在國際地圖上，其存在是有疑問的，而大多數這些島礁都未曾被占領過，也沒有人居住過；換言之，它們對非人之經濟開發和定居是開放的，只要任何國家對這些島的專屬主權尚未依一般可接受的國際法之原則或國際社會所承認之原則而建立起來的話，菲人在國際法下享有跟其他國家之公民在從事該項活動時同樣多的權利。

關於國際上已知的南沙羣島的七個島羣，菲政府認為這些由戰後勝利的盟軍所『事實』託管的島嶼，乃是一九五一年九月八日在舊金山簽字的日本和平條約之結果，在此條約中，日本宣佈放棄所有其對南沙羣島和西沙羣島的權利、名義和主張，直至目前，盟軍並沒有解決這些島羣的歸屬問題。因此，只要這個島羣仍維持其現狀，則它是平等地開放給菲國國民或盟軍成員國，使他們在社會、經濟和商業的機會和待遇平等之基礎上，從事經濟開發和定居」^⑨。

賈西亞副總統最後下結論說：「從這些包括在自由地之內的羣島和小島的地理位置來看，它們除了有漁產、珊瑚、海產和磷酸肥的經濟潛力外，因其接近菲律賓羣島有歷史和地理關係，對我國國防和安全有重大戰略價值，所以只要菲國國民依法行事的話，菲政府不會不關心他們在這些無人居住和未被占領的島羣上的經濟開發和徙居的問題」^⑩。

從賈西亞的說法可知，他有意把「國際上所知的南沙羣島的七個島羣」與克洛瑪所說的「自由地羣島」弄混，其目的是只要把南沙羣島的專屬主權弄成地位不明，那麼菲律賓就可承認克洛瑪所主張的「自由地羣島」具有主權之合法性。菲政府且明示克洛瑪等非公民之探險活動，自應受到非政府的「關切」。明顯地，賈西亞的看法是，從「占領」與「接近」這二個觀點來看，沒有理由不把這些島羣納歸為非國主權管轄之下^⑪。

註⑧ Ibid., p. 82.

註⑨ 自由地，pp. 82-83.

註⑩ 自由地，p. 83.

註⑪ Milton Walter Meyer, *A Diplomatic History of the Philippine Republic*, University of Hawaii Press, 1965, p. 198.

一九五六年五月底和七月初，西貢和臺北向非國提出正式抗議，中共亦透過「新華社」，抨擊克洛瑪之「發現」主張是毫無意義的。六月二日，我國派海軍組成立威部隊巡視南海諸島，曾登陸太平島、南威島、西月島進行立碑升旗、測繪地圖等工作；此外，並自海上巡視南子島、北子島、敦謙沙洲、鴻麻島、南鑰島、永登暗沙、中業羣礁、渚碧礁、鄭和羣礁、大現礁、小現礁、福祿壽礁、逍遙暗沙、尹慶羣礁、中礁、西礁、東礁、華陽礁、日積礁、楊信沙洲、相生礁、長瀨礁等。總計此次南巡十三天中，共登陸三個島、巡察五個島、一個沙洲，經過三個暗沙、三個羣礁、十二個礁^⑩。這次南巡結果，在太平、南威和西月等島上沒有發現人跡，惟在各該島上發現有非人遺留之字跡。

六月九日，法國駐馬尼拉代辦照會賈西亞副總統，表示南沙羣島與西沙羣島不同，法國從未將之移交給越南共和國，所以應屬法國領土。越南共和國立即反駁法國的主張。英國也透過駐馬尼拉大使館數度正式向非政府提出照會。甚至荷蘭也介入這項紛爭，她要求英國洩露一份「機密報告」，內容為荷蘭在英國支持下，將隨時提出對爭議島嶼之主權主張^⑪。馬尼拉迅即對臺北和西貢表示，對於南沙羣島並無主權要求。九日，克洛瑪向中華民國駐馬尼拉大使館致送照會說：「我們的第二支探險隊實地調查了在自由地羣島中除了南威島之外的其他主要島嶼，並在太平島上設立電臺。移徙者也在島上定居及進行整建工作，種植香蕉和其他菲律賓植物。」六月二十日，他把這份照會送中華民國外交部，而且補充說，爲了尊重中華民國，所以沒有探查南威島。

六月二十九日，我國第二度派海軍組織成威遠部隊巡弋南沙羣島，登陸太平島、中業島、西月島、鴻麻島、南威島、南鑰島、南子礁、北子礁等島，發現在太平島、中業島、敦謙沙洲、鴻麻島、北子礁等島有非人克洛瑪所留木牌，上書「該島爲菲律賓馬尼拉克洛瑪等人宣佈所有，是自由地之部分領土」(This island is claimed by Atty. Tomas Cloma and party Mania, Philippines and forms part of Freedom Land.)。這次南巡主要任務是派軍進駐太平島，在太平島設立航道標竿，在雙子礁勘察設立燈塔之地點。

九月二十四日，中華民國又派海軍組寧遠部隊巡弋南沙羣島，先後登陸太平島、鴻麻島、敦謙洲沙、南鑰島、中業島、南子礁及北子礁，偵巡鄭和羣礁、道明羣礁、中業羣礁等島嶼。在中業島上復發現克洛瑪所留字跡，而威遠部隊在七月十四日已將島上非人所寫字跡塗毀，顯見克洛瑪又會再度登陸該島。十月二日，寧遠部隊在雙子礁附近截獲一艘菲律賓海事學校的訓練船「PMI-IV」號，船長爲克洛瑪校長之弟費里隆·克洛瑪(Felimon Cloma)。我國海軍對該船實施臨檢，並請費里隆·克洛瑪

註⑩ 《海軍巡弋南沙海疆經過》，臺北，臺灣學生書局，民國六十四年元月印行，第九三—一三〇頁。

註⑪ Marwyn S. Samuels, *op. cit.*, p. 84.

及輪機長鄧斯柯(B. Danesco)到太和艦上接受偵訊，在收繳其船上所攜帶之槍械(後由政府轉交菲駐華使館)後^①，即將船員和船釋放，並警告他們不得侵犯我國領土。嗣後，克洛瑪特爲此事到紐約，希望菲國駐聯合國大使能向聯合國提出有關此事件之議案，結果失敗^②。

一九七一年七月十日，菲國政府指稱中華民國的軍艦在南沙羣島向一艘無武裝的菲國海軍船隻「開火」，馬可仕總統立即召開菲國家安全會議，討論南沙羣島之地位問題，結果宣稱，除了南沙羣島外，有五十三個島嶼屬於菲國，這些島嶼是克洛瑪在一九四七—五九年之間進行探險及占領過的島嶼。馬可仕總統表示：「這些島嶼被認爲是無主地，也許可依國際法所承認的取得之方式，如占領和有效管理，而取得這些島嶼。」馬可仕總統藉口南沙羣島是「被棄的無主地及有爭議的土地」，因此菲國加以占領和控制，對其擁有這些島嶼之主權是有充足理由的。馬可仕似乎相信占有即是法律的十分之九。

菲國在一九七一年七月派海軍占領南沙羣島的南海礁、中業島，並要求中華民國從太平島撤軍。臺北立即宣佈拒從太平島撤軍，及否認向菲國船隻開火。七月十二日，中華民國外交部發出正式抗議函，聲明中國對南海諸島擁有主權。中共也在七月十六日重申對南海諸島擁有主權。越南也提出主權主張。然而，菲政府企圖把其占領的島嶼開放給多國石油公司進行探勘，藉國際干涉達到占領的目的。據一九七一年七月《馬尼拉紀事報》(Manila Chronicle)之報導稱，具有影響力的美國石油公司已與克洛瑪談判，將探勘和開發這些可能產油的地區，而且一旦克洛瑪與美國石油公司簽訂合同，可能計劃把這個地區轉變爲美國的軍事基地^③。但美國政府並不支持美國石油公司在這個有爭論的地區進行石油探勘活動。

菲國副外長英格里斯(Jose D. Ingles)在一九七二年三月舉行的「聯合國海床委員會」會議上重申：「我們不贊同中共所提出的領土主張，特別是馬歡島(Nanchiao Island)(作者按：此處英文有誤，應爲Nashan)，菲人稱之爲拉瓦克島(Lawak Island)，它構成自由地羣島之一部分。自由地羣島由五十三個島組成，但不包括南威島。這些島羣過去是、現在也是在菲政府之有效占領和控制之下，我說占領即是反對他國的主權主張」^④。一九七二年四月，菲國正式把這些島嶼併爲巴拉望省之一部分

註① 見《海軍巡弋南沙海疆經過》，第一七〇頁。寧遠部隊奉海軍總部電示，收繳非船武器，並轉告菲人該武器將轉交菲使館，以免其與我駐島守軍發生誤會。海軍總部同時電示須取得非船上任何物件及未予騷擾之證明，但山繆爾斯却說我海軍沒收非船上的武器和部份彈藥，而未提及我國政府的處理方式。

② 引自Marwyn S. Samuels, *op. cit.*, p. 85.)

註③ *Ibid.*, p. 85.

註④ Leon Howell and Michael Morrow, "Formidable task for Peking," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 82, No. 52, December 31, 1973, pp. 39-40.

註⑤ 引自Marwyn S. Samuels, *op. cit.*, pp. 90-91.

，稱爲卡拉揚，成爲一個村鎮（Doblacion）的行政單位。菲國設特別顧問委員會負責管理「卡拉揚」之行政事務，委員會由巴拉望省擇十一名委員組成，另舉克洛瑪出任主席^②。

一九七四年二月初，菲政府宣稱已控制南沙羣島五個島嶼，包括馬歡島（菲名 Lawak）、費信島（菲名 Parola）、西月島（菲名 Kota）、北子礁（菲名 Likas）、中業島（菲名 Pag-asa）。二月五日，克洛瑪見風轉舵地主張，菲國除了南威島外擁有卡拉揚羣島之主權。菲國外長羅慕洛（Carlos P. Romulo）也在同一天做相同的主張。同時，菲政府對西貢和臺北發出抗議照會。在致西貢之抗議照會中明確指出，菲國是依「占領原則」而取得卡拉揚羣島之主權，「據稱越軍登陸卡拉揚地區，菲政府對此深表關切，因爲菲政府在過去已宣佈依占領權而取得該島羣。由菲國占領的島嶼有馬歡島、費信島、西月島、北子礁、中業島。這些島嶼並不構成南沙羣島之一部分。事實上，它們位在南沙羣島東北部，距離有二百英里之遠。它們距位在東邊的巴拉望首府普林斯沙（Puerto Princesa）有二五〇英里，距中華民國直線距離有九五〇英里。它們距越南海岸線有三五〇英里。基此而言，卡拉揚羣島對菲律賓之戰略重要性是很明顯的。我們所以占領這些島嶼，乃因爲它們是無主地及不屬於任何國家。因此，可依占領而取得這些島嶼之主權」^③。在致臺北的照會上，補加下列一段：「前已指出（一九七二年七月二十八日致臺北照會），卡拉揚羣島對菲律賓安全有戰略之重要性，事實上，在二次世界大戰時，這些島嶼曾被日本皇軍利用做爲侵略菲律賓的跳板。基此理由，菲律賓有獲取該地區做爲保護安全之必要的每一種權利」^④。

然而，菲政府對中共的態度，則較爲軟化，雙方同意採取和平的方式來解決南沙羣島的爭端。一九七五年六月七日，馬可仕總統訪問中共，在與周恩來簽署的建交公報中說：「兩國政府認爲中華人民共和國和菲律賓共和國的經濟、政治和社會制度之間的差異，不會阻礙兩國及人民在遵守相互尊重主權、領土完整、互不侵犯、不干涉內政、平等和互惠之原則下所達成的和平共存及友好關係的建立和發展。兩國政府同意以上述諸原則，不訴諸使用武力威脅，來和平解決所有的爭端」^⑤。惟迄至目前爲止，雙方並未會就南沙羣島之爭端舉行會談。

至一九七六年，菲國已占領南沙羣島中七個島嶼，除上述五個島外，尚有巴塔格島（Patag）和班納塔島（Pannata）。菲政府積極在巴格沙島建設軍事基地。巴格沙島距巴拉望首府普林斯沙約二七七英里，距越南金蘭灣約三一一英里。島上建有小型

註② 關於菲國在何時把自由地羣島併爲菲國領土，山繆爾斯（Marwyn S. Samuels）的著作中有二種不同說法，在他所著書的第九十一頁，指出是在一九七一年四月，但在第九十六頁註六十，却說是在一九七八年六月十一日。（Marwyn S. Samuels, *op. cit.*, pp. 91; 96, note 60.）

註③ 引自 Marwyn S. Samuels, *op. cit.*, p. 104.

註④ *Ibid.*

註⑤ 引自 Keesing's Contemporary Archives, September 15-21, 1975, p. 27334.

機場，可起降老式的T—二八戰鬥機和C—四七大力士型運輸機。一九七八年七月，擴建機場跑道，達到六千英尺長。一九七九年，在島上部署F—八海盜型海軍戰鬥機。菲政府計畫每週有二班商用飛機往返巴格沙島和巴拉望島，希望發展巴格沙島成爲漁港^㉔。

菲律賓所占領的費信島與越南所占領的普加島(Pugad)相距很近，只有二百碼，據菲軍方稱，普加島過去爲菲國所占領，但不知何時將之拋棄。一九七六年，越軍從普加島向菲國飛機射擊，惟未釀成爭端。越南在普加島上有駐軍三百五十人左右^㉕。菲國與越南亦對司令礁(Commodore Reef)發生爭議。菲國外長羅慕洛在一九八〇八月年舉行的東協常設委員會上表示，菲政府反對越南對司令礁之主權主張，認爲司令礁是位在巴拉巴克羣島(Balabac Islands)之內，而非在南沙羣島。巴拉巴克羣島位在馬尼拉西南方五百英里，較靠近汶萊。越南則召菲國大使至越外交部，遞交一份抗議菲國占領司令礁之照會^㉖。雙方未就爭議問題舉行會談。

四、馬來西亞採取軍事行動

從一九七七到一九八二年之間，東南亞各國先後宣佈實施二百海里專屬經濟區，如越南在一九七七年五月、高棉在一九七八年一月、菲律賓在一九七八年六月、印尼在一九八〇年三月、馬來西亞在一九八〇年四月、泰國在一九八〇年五月、汶萊在一九八二年^㉗，以致引發不少的領土糾紛。

馬來西亞政府在一九七九年十二月公佈新地圖，把鄰國的領土或有爭議的領土劃入其版圖內，致引起他國之抗議。譬如，菲國副外長格里斯向大馬致抗議照會，認爲大馬把屬於菲國主權管轄的卡拉揚羣島和沙巴東南部地區劃入大馬版圖，是侵犯了菲

註㉔ Rodney Tasker, "Stake-out in the Spratlys," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 99, No. 8, February 24, 1978, pp. 11-12; "The Spratlys: A 2000-year-old claim," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 113, No. 33, August 7, 1981, pp. 30-33; Abby Tan, "Disputed Spratly islands 'vital to Asean's defence'," *The Straits Times*, 15 March, 1983.

註㉕ "Manila moves to control of South China Sea isles," *The Sun*, 6 April, 1978.

註㉖ "Romulo to give stand on disputed island," *Hongkong Standard*, August 24, 1980.

註㉗ Mark J. Valencia, "National Marine Interests in Southeast Asia," in George Kent and Mark J. Valencia (eds.), *Marine Policy in Southeast Asia*, University of California Press, Berkeley 1985, pp. 33-57, at, pp. 36-37.

國的主權^②。印尼向大馬政府表示，印尼享有位在卡里曼丹以東的錫巴丹島 (Pulau Sepadan) 和里吉丹島 (Pulau Ligitan) 的主權。新加坡向大馬抗議，認為位在柔佛州東南方，控制著新加坡向東出口的彼德拉布朗卡島 (Pedra Branca)，應屬於新加坡，而大馬却將之改名為巴杜普特島 (Batu Puteh)，劃入大馬領土內。該島設有一座燈塔，只有一名守燈塔者在工作^③。

大馬與越南之領土爭議有二，一是在安波那沙洲 (Amboyna Cay)，二是在彈丸礁 (Danwan) (馬來語稱 Turumbu Layang Layang)。越南在一九七七年占領位在沙巴西南方一百英里的安波那沙洲，並且派有一百五十名左右的軍隊駐守。大馬認為安波那沙洲及附近小珊瑚礁位在大馬宣佈的二百海里專屬經濟區內^④，故應屬大馬主權管轄範圍。大馬外交部向越南提出一份地圖顯示安波那沙洲的環礁位在其大陸架疆界內。但越南及菲律賓反駁大馬的主張。當時因國際輿論集中在越南驅趕難民之問題上，而對該島嶼之爭未予過多注意。一九八〇年，越南外長阮基石訪問吉隆坡，曾提及安波那沙洲的問題，一般認為是越南故意用來轉移對高棉問題之注意力的陰謀。同一年，大馬外長李道丁 (Tunku Ahmad Rithauden) 訪問河內，雙方亦未對安波那沙洲問題商獲合理的解決途徑。因此，導致大馬政府在一九八一～八二年之間開始密謀出兵占領彈丸礁^⑤。

彈丸礁位在安波那沙洲東南方六十四公里處，是一個渺無人煙的珊瑚礁。據大馬副外長法德齊亞 (Abdul Kadir Sheikh Fadzir) 表示，彈丸礁「一直是而且現在是大馬領土之一部分，這與大馬主張的專屬經濟區沒有關連」。一九八三年五月，當時任國會秘書的法德齊亞表示，大馬政府將經由談判方式解決安波那沙洲的主權問題。數天後，國防部發出聲明，「五國防衛組織」(Five-Power Defence Arrangement) 將在南海進行為期一週名為「海盤車」(Starfish) 的海軍演習，有澳、紐、英、馬、新五國約十八艘艦隻、十六架飛機、三千名軍人參加。當這項演習在六月十二日結束後，大馬海軍陸戰隊即於八月二十二日在彈丸礁建立據點，派駐有二十二名軍隊^⑥。

據大馬武裝部隊司令加沙里將軍 (Tan Sri Ghazali Seth) 之說法，大馬軍隊曾做了約半年之久的登陸準備。越南似乎已警覺到大馬的計畫，所以在四月底突然增加在安波那沙洲的軍隊，從五十名增加到一五〇名。大馬為保護彈丸礁，計畫購買四十四架 A 四天鷹 (Skyhawk) 式噴射戰鬥機、一艘巡邏船、四艘義大利製掃雷艇，同時將整建沙巴州納閩島 (Labuan) 的空軍基地

註② "Malaysia's sea-zoning: Is it the right move?" *Hongkong Standard*, May [3], 1980; Estrella D. Solidum, "Philippine Perceptions of crucial issues affecting Southeast Asia," *Asian Survey*, Vol. XXII, No. 6, June 1982, pp. 536-547.

註③ Thaug Myine, "Malaysia's new map gets Asean neighbours angry," *Hongkong Standard*, April 16, 1980.

註④ 新加坡·《南洋星洲聯合早報》，一九八三年十二月八日。

註⑤ K. Das, "Perched on a Claim," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 121, No. 39, September 29, 1983, pp. 40-41.

註⑥ 香港·《星島日報》，一九八三年九月十六日。

和在砂勝越米里 (Miri) 的基地。這些基地將用來保護其離岸油田^⑧。

對於大馬出兵占領彈丸礁，中共在一九八三年九月十四日發表抗議「某一外國」軍隊非法占領南沙羣島的彈丸礁的聲明，但沒有指明是那一個外國，因為大馬與北平維持著友好關係。中共在抗議聲明中說：「在南中國海的所有羣島——南沙羣島、西沙羣島、中沙羣島及東沙羣島歷來是中國領土的一部分。中國對南沙羣島的合法主權，絕不容任何國家以任何藉口及採取任何方式加以侵犯，任何外國占據南沙羣島的島嶼以及在這些地區進行開發或其他活動，都是非法的、不能允許的」^⑨。

五、印、越之海界衝突

依據一九五八年四月二十九日通過的「大陸架公約」(Convention on Continental Shelf) 第一條和第二條之規定，沿海國在「鄰接海岸但在領海以外之海底區域之海床及底土，其上海水深度不逾二百公尺」之大陸架，為探測及開採天然資源，有行使主權之權利。位在南海西南部的巽他陸架 (Sunda Shelf) 之海水深度，不足二百公尺，因此該地區之海床區的天然資源，應屬於沿海國的主權權利。在這個基礎上，大馬和印尼在一九六九年舉行談判，十月二十七日達成協議，雙方同意在馬來半島與安南巴羣島 (Anambas) 之間及在納土納 (Natuna) 羣島與砂勝越之間劃分大陸架之疆界。印、馬、泰在一九七一年十二月二十一日亦達成大陸架協定。但大馬與泰國、越南之間，印尼和越南之間，大陸架之劃界問題，仍然未獲解決。因為劃界問題牽涉到非、馬、越、中共、中華民國等國，而且也涉及誰才是南海諸島真正的主權者，有關國家不參與協商，劃界問題不可能獲得全面解決。

印尼與越南重疊的海域，主要是位在屬於印尼的納土納羣島以北的海域。一九七一年六月，雙方曾以石油公司的層次進行談判，同意以中間線做為劃界之標準，惟對於雙方之領海基線則有歧見。印尼主張根據羣島主權之原則，把納土納羣島和安南巴羣島聯成領土基線，從此領土基線與越南本土之間劃一中間線為界。而西貢政府則主張從卡里曼丹海岸到越南本土海岸劃一中間線。結果，會議失敗，雙方未達成協議。

從技術觀點而言，印尼開始時是以其羣島主權概念進行非正式和非官方的對話，因為印尼與西貢政府沒有正式外交關係，印尼政府不想造成她已給西貢政府「事實」承認之印象。南越政府在一九七五年四月瓦解後，印尼試圖與越南共黨政權談判解決久

註⑧ "Islands in the Sea," *Asia 1984 Yearbook*, Far Eastern Economic Review Limited, Hongkong, 1984, pp. 22-23.

註⑨ 香港：《星島日報》，一九八三年九月十五日。

註⑩ "Other disputes: A settlement is sight?" *Far Eastern Economic Review*, Vol. 113, No. 33, August 7, 1981, pp. 32-33.

懸未決的領土疆界問題。一九七八年六月，雙方在河內舉行第一次會議，一九七九年一月，在雅加達舉行第二次會議，惟都沒有達成協議。

在這兩次會談中，印尼堅持印越雙方應以最外緣島嶼的突出點做爲基線起點，再從兩國之領土基線之間劃一中間線。印尼堅持以「大陸架公約」第六條第一段做爲劃界之依據。依該段之規定：「同一大陸礁層鄰接兩個以上海岸相向國家之領土時；其分屬各該國部份之界線由有關各國以協議定之。倘無協議，除因情形特殊應另定界線外，以每一點均與測算每一國領海寬度之基線上最近各點距離相等之中央線爲界線。」但越南堅持印尼在南海的島嶼是上述規定的「特殊情形」，所以不得做爲劃界的起始基線^⑤。越南另提出非正統的薩爾維格原則 (Thalweg Principle) 做爲劃分印越大陸架之標準。所謂薩爾維格原則，乃是利用河床最深的地點做爲劃分兩國之間河流之疆界的方法。河內認爲從安南巴羣島到納土納島北面有一條深的海溝，這是中南半島往南海自然延伸的大陸架的邊緣，因此應以此海溝最深處做爲越、印兩國之疆界線^⑥。

越南之所以做此主張，主要是出於政治之考慮，希望把其在南沙羣島所占領的島嶼與越、印邊境的大片海域或大陸架連接起來，以對抗他國之主權主張。而印尼之考慮，則係出於經濟的觀點。印尼自一九七〇年起，允許外國石油公司在該有爭議的海域進行探油工作，已在安南巴羣島北邊發現少量石油及大量的天然瓦斯氣。由於天然瓦斯氣中含有高度的一氧化碳，開採費用高昂，不甚具有商業價值，所以當時沒有積極開採。一九七六年底，艾索探勘石油公司 (Esso Exploration) 接替義大利阿吉普石油公司，在該有爭議的探勘區進行探勘，開採天然瓦斯。同時，印尼也把部分地區的探勘權移轉給馬拉松石油公司和摩比爾石油公司，致引起越南之抗議。一九八〇年七月，河內把該有爭議的海域交給蘇聯的地震和探勘隊進行調查。惟據越南駐印尼大使傳麥 (Tran My) 表示，河內尚未允許蘇聯專家到有爭議的海域採油，因爲越南不想把邊界問題擴大成衝突事件^⑦。

一九八一年九月，越南透過寮國向聯合國提出建議案，指出假如東協國家同意承認印支三邦爲一個集團，則越南與大馬之間有關安波那沙洲領土主權及越南與印尼之間有關納土納羣島以北海域疆界等問題，可立獲解決。一九八一年十一月二十九日，越南外交部發表聲明，對於印尼國家石油公司 (Pertamina) 在一九七九年三月二十日發出在納土納 A、B、C、D-1 到 D-6 等區的探勘許可證，表示遺憾。該項聲明進而指出：「外國石油公司應該注意，在未經越南同意之情況下，不應在有爭議的地區進行調查和探勘工作。任何公司不顧及越南之利益，將負其行爲之後果。」儘管越南發出警告，但美國的石油公司還是在該有爭議之

註⑤ Hasjim Djatal, "Conflicting territorial and jurisdictional claims in South China Sea," *The Indonesian Quarterly*, Vol. VII, No. 3, July 1979, pp. 36-52.

註⑥ Guy Sacerdoti, "Smoothing troubled waters," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 110, No. 51, December 12, 1980, p. 19.

註⑦ *Ibid.*

地區進行探勘工作^④。迄一九八二年五月，有七家外國石油公司與印尼國家石油公司簽署生產分潤合同，在納土納羣島附近進行探油活動^⑤。

一九八四年十一月二日，印尼派一個代表團抵河內，就南海大陸架之主權爭議問題舉行會談。越南對於印尼允准外國石油公司在納土納羣島附近的大陸架地區進行探油一事，提出抗議。會後，雙方沒有就爭議問題達成協議^⑥。

印尼爲保護外國石油公司在納土納羣島附近探油的安全，在一九八三年初與大馬合作組成聯合武力，防衛該羣島週圍海域。印尼並在主要島嶼上擴建機場，讓大型軍用運輸機起降，及擴建港口，讓軍艦停靠^⑦。

印尼希望透過雙邊協議的方式，儘快地與越南解決重疊的大陸架爭議，但迄今仍無法與越南達成協議，主因是雙方採取的領土基線之標準不同。目前，在重疊海域地區發現石油，雙方都與外國石油公司簽約，允許其在該爭議地區的北部和南部進行探油活動，石油因素將使雙方的疆界談判益增複雜與困難。

六、結語

南海諸島之衝突，最主要因素是鄰近諸國均主張擁有這些島羣的主權，以及各國對領海、大陸架和專屬經濟區的範圍未達致協議。目前，有些國家爲了開發石油而避免糾紛起見，大都把發生爭議的海域授權多國石油公司探勘和開發，如中共、菲律賓和越南；有些國家則採取聯合開發的方式，在重疊的海域地區進行合作，如泰國和馬來西亞兩國領袖在一九八五年六月同意，在暹羅灣兩國重疊的海域進行聯合合作探勘、開採石油和天然氣。無論如何，疆界問題之解決，似乎已變成開發石油資源的先決條件。

從歷史和國際法來看，南海諸島屬於我國應無疑義，然由於這些島羣距離本土太遠，且多數未有人居，致遭鄰國侵犯。今海洋法施行全球，南海盆地各沿海國無不競相依該法提出主權主張，圖謀取最大的海洋利權，我國處此海洋法發展之新趨勢，似乎應採取適應潮流的政策，以確保我國的海洋利益。

註④ Mark Valencia, <Oil under the troubled waters, > *Far Eastern Economic Review*, Vol. 123, No. 11, March 15, 1984, pp. 30-33.

註⑤ 新加坡《南洋商報》，一九八二年五月二十一日。

註⑥ 新加坡《南洋星洲聯合早報》，一九八四年十一月五日，第二十九頁。

註⑦ Sumnuu Awanohara and Rodney Tasker, <Indonesia's golden Pond, > *Far Eastern Economic Review*, Vol. 119, No. 1, January 6, 1983, pp. 12-15.