

## 美國進軍南海的解讀

胡念祖

美國日前先放話表示將派軍艦進入中共主張並佔有之南海島礁 12 浬領海內，以凸顯美國所主張之國際水域或公海的航行自由權，後證實美方已於 27 日上午由導彈驅逐艦「拉森號」駛進南沙群島之渚碧礁及美濟礁海域。美國之作為值得由海洋法政角度予以觀察。

首先，美國藉軍艦駛入他國所主張之島礁 12 浬領海範圍內與中共派公船駛入釣魚臺列嶼 12 浬領海範圍內之意義完全不同。前者在行使一九八二年聯合國海洋法公約第十七條所賦予「所有國家」之船舶在他國領海之內所享有無害通過之權利；後者在凸顯中共所主張之陸地領土主權，及其公船在自我領土主權所及之領海內進行「維權」的權利，且此種「維權」之內涵已由「宣示主權」逐漸進展至「行使主權」的地步。美國在南海水域中並無任何島礁領土主張可為依託，故只能藉海洋法公約之相關規定而介入南海局勢。然，美國以軍艦行使領海無害通過權已然挑戰了中共領海及毗連區法第 6 條第 2 項所反映之長期立場，「外國軍用船舶進入中華人民共和國領海，須經中華人民共和國政府批准」。

再者，美國目前似再進一步，認為中共所主張的此二岩礁係屬「低潮高地」，即「在低潮時四面環水並高於水面，但在高潮時沒入水中之自然形成的陸地」，且該等低潮高地又離開大陸或島嶼（即高潮仍露出水面之自然形成的陸地）距離超過領海的寬度（12 浬以上），故該高地沒有其自身的領海（海洋法公約第 13 條第 2 項）。此一論點與菲律賓狀告中共，要求進行仲裁所做之聲明內容一致，亦即美濟礁與渚碧礁均屬海水淹沒之地物（submerged features）。故，吾人可將美國之行動解讀為支撐菲律賓主張的實際作為之一。

第三，中共繼受中華民國自民國三十五年十二月發布「南海諸島位置圖」以來一直的主張，長期堅持 U 形線內之島礁均屬中國之陸地領土，自然不可能接受美國或菲律賓等國對這些島礁法律地位的解

讀或認知。再隨著近年來在這些低潮高地或島礁上不斷地建設，使之築有永久高於海平面之燈塔或類似設施，在實質上已然改變了這些低潮高地的形貌。對此種「擴礁為島」之建設，美國解讀為「人工島嶼、設施或結構」不具有島嶼地位，他們沒有自己的領海，其存在亦不影響領海、專屬經濟區或大陸礁層界限之劃定（海洋法公約第 60 條第 8 項）。但中共作為的依託為一實際存在的陸地領土（不論其為島嶼或低潮高地），並非全然之「人工島嶼」。且，此種實踐菲、越、日本或其他國家亦多有前例。故，未來中共與美國或與其南海「代理人」之間對此種島礁法律地位之認知，可預期仍有爭議與衝突之發生。

第四，作為南海四沙的主張國，中華民國或臺灣宜有自身的獨立思考與判斷。我們在南海議題上之發言權與一己作為有關，所謂「選不選邊」根本是一個假議題，因為佔任何一邊，均有其各自涉及國家主權尊嚴、領土與海域實質權益損益之處。故，此種政策抉擇已非僅以所謂「美、中、臺」三角關係即可以破解，其中還涉及了對海洋法、海洋政策與海軍政策的認識、理解與運用。

（筆者為國立中山大學海洋政策研究中心主任、海洋事務研究所所長）