

# 中華民國南海政策說帖

105年3月21日

## 壹、前言

南沙群島、西沙群島、中沙群島與東沙群島（總稱「南海諸島」）為我先民發現、命名、使用，經官方納入版圖、行使管轄；無論就歷史、地理及國際法而言，南海諸島及其周遭海域屬中華民國固有領土及海域，中華民國享有國際法上之權利，不容置疑。任何國家無論以任何理由或方式予以主張或占據，均屬非法，中華民國政府一概不予承認。

針對南海區域所引發的國際爭端，中華民國一貫主張依據《聯合國憲章》與國際法，秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的基本原則，與其他國家協商，參與相關對話及合作機制，以和平方式處理爭端，共同維護區域和平；也願意與相關各國協商，擱置爭議，共同開發南海資源。

## 貳、基本論據

## 一、歷史

南海地區自古以來向為我先民的活動場域，古籍與地方志書經常記載著南海海域及島礁的地理位置、地質、資源及國人經營活動的情形。南海諸島為我國先民所發現、命名、長期使用，納入領土版圖，雖然大部分島礁長期「無人居住」(uninhabited)，但並非「無主地」(*terra nullius*)。

### (一) 南海諸島係由我先民最早發現

東漢大史學家班固(西元 32 至 92 年，下同)在西元第一世紀所撰《漢書》地理志記載西漢武帝(西元前 137 至 87 年)遣使前往南海海島諸國，開始了先民在南海地區航行的記載，也因為航行的關係，航海家也有了關於南海島礁、沙洲的描述；說明早在西元前一世紀漢朝與羅馬帝國間的貿易，即是經過南海進行。

東漢(25 至 220 年)楊孚《異物誌》記載，「漲海崎頭，水淺而多磁石」，「漲海」為我國古代對南海之稱謂，表示

該海域波浪不平穩，船隻航行會感覺海浪濤湧，有如海水膨脹；「崎頭」則為我國古代對海中的礁嶼、淺灘的稱呼。

東漢末年三國時期（220 年至 280 年）吳國武陵太守謝承所撰《後漢書》（6 年至 189 年）也記述稱，「又曰扶南之東。漲海中，有大火洲，洲上有樹，得春雨時，皮正黑，得火燃，樹正白，紡績以作手巾或作燈注用，不知盡。」《後漢書》並稱，西漢時先民已利用南海季風開通往返中國與中南半島間之航路，船隻通過漲海；說明在西漢朝（西元前 206 年至西元 25 年）時，已開通往返我國與中南半島間之航路，船隻通過漲海。

三國時期（220 年至 280 年），東吳孫權曾派朱應、康泰出使扶南，康泰於返國後著有《扶南傳》，以「漲海中倒珊瑚洲，洲底有磐石，珊瑚生其上也」來描述南海島礁之地質；北宋李昉編撰《太平御覽》（西元 984 年）亦收錄該段文字。

（二）南海諸島係由我國民間及政府最早命名

從歷史及文學古籍瞭解，我國漁民及船員為航海安全及航道辨識之實際需要，依據南海諸島特性或表徵給予不同名稱，如「珊瑚洲」（372年至451年晉代人士裴淵所著《廣州記》）、「九乳螺洲」（1044年北宋曾公亮《武經總要》）、「長砂石塘」（1178年南宋周去非《嶺外代答》）。

隨著航海事業的發達，先民對南海及南海諸島的認識加深，依其分布位置及範圍分別以「千里長沙、萬里石塘」（南宋王象之《輿地紀勝》（1221年））、「萬里石塘、萬里長沙」（明黃衷《海語》（1536年））、「南澳氣」（陳倫炯《海國聞見錄》（1730年））等來統稱南海諸島。

清朝宣統元年（1909年），日本人西澤吉次曾企圖佔有東沙島，當時清政府派遣廣東水師提督李準乘伏波、琛航等艦，巡視西沙群島，刻石留念，宣示我國主權；李準巡視歸來後，呈請兩廣總督批准，將西沙各島重新命名，確認西沙群島15個島嶼名稱。

民國23年至24年（1934至1935年）間，中華民國內政部「水陸地圖審查委員會」審定完成「南海各島嶼華英島名」，並公布「南海各島嶼圖」，將南海諸島分為四群島。由北至南，分別命名為東沙、西沙、南沙（即今之中沙）及

團沙（即今之南沙）等。民國 34 年（1945 年）日本戰敗投降，政府從日本接收南海諸島，並重新命名為東沙群島、西沙群島、中沙群島及南沙群島，至此，四沙群島重回我國版圖，確立並沿用至今。

### （三）南海諸島係由我國先民最早使用

無論我國史籍或外國航海紀錄均記載我國南方人民經年在南海從事航運、捕魚及居住於島礁處理漁獲等行為的事實；例如晉記述稱：「珊瑚洲，在縣南五百里，昔人於海中捕魚，得珊瑚。」

19 世紀及 20 世紀初年，外國航海家明確記載華人早已在南海諸島開發與經營，例如 1879 年及 1884 年英國皇家海軍檔案《中國海航行指南》（*The China Sea Directory*）第 2 及第 3 卷、1923 年英國出版之《中國海領航》（*China Sea Pilot*）第 1 卷及 1925 年美國海軍海道測量署（Hydrographic Office, Secretary of the Navy）發行之《亞洲領航》（*Asiatic Pilot*）第 4 卷，均記載中國漁民在南沙群島居留情形及漁民利用季風進行相關活動，並詳細描述在鄭和群礁（Tizard Bank）的島

礁上，有長年居住之海南漁民，以撿拾海參與龜殼為生，太平島並已開鑿有水井；《中國海航行指南》並指出「島上井水品質比其他地方都要好」。

西元 1930 年至 1933 年間，法國人曾前後非法登陸太平島、南威島、南鑰島、中業島、北子礁等，發現部分島上已有我國漁民居住，並有小孩，居民以捕魚或海龜為生，並飼養雞隻、種植蔬菜、蕃薯等。

太平島現今仍存有清代古墓碑，該歷史遺跡顯示先民早於南海島礁居住及從事經濟活動的事實。

(四) 南海諸島係由我國最早納入領土版圖，官方文獻及古代地圖中均有明載

宋朝趙汝适(1170 年至 1228 年)在所著《諸蕃志》(1225 年)說明海南建置沿革及其地理位置時稱：「南對占城，西望真臘，東則千里長沙、萬里石床，渺茫無際，天水一色，舟舶來往。」明代陳于宸、歐陽燦等修之《瓊州府志》說明南海建置沿革及其地理位置。

清朝乾隆 28 年（1763 年）官書《泉州府志》明確記載吳陞於康熙朝擔任廣東副將時（不晚於 1721 年）「...調瓊州。自瓊崖，歷銅鼓，經七洲洋（我國古代對西沙群島之舊稱）、四更沙，周遭三千里，躬自巡視，地方寧謐」，顯示至遲到清朝中葉，南海諸島已被納入海防體系，進行管轄。

清朝乾隆 32 年（1767 年）出版之官方地圖《大清萬年一統天下圖》，明確將萬里長沙、萬里石塘（南海諸島舊稱）納入版圖，該圖復由後繼之嘉慶朝於 1811 年臨摹復刊，現典藏於我國立故宮博物院。

民國成立後，政府於民國 24 年（1935 年）4 月出版《水陸地圖審查委員會會刊》第二期，刊載繪測之「南海各島嶼圖」，此為國民政府第一次公開出版的南海諸島地圖，我國南海最南疆域範圍至北緯 4 度，把曾姆灘（1946 年更名曾母暗沙）標在我國疆域內，為現今南海 11 線段之 U 形線雛形；此外，我國「水陸地圖審查委員會」審定完成「南海各島嶼華英島名」，並公布「南海各島嶼圖」。

民國 36 年（1947 年）12 月 1 日內政部繪製並公布「南海諸島位置圖」，作為接收、進駐西、南沙群島之依據；該圖在南海諸島四周畫有十一條線段，通稱南海 U 形線，南至

北緯 4 度，該圖標有東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島，說明屬中華民國領土。內政部並將「南海諸島新舊名稱對照表」及「南海諸島位置圖」轉呈行政院備查。

#### （五）南海諸島及周遭海域最早係由我國行使管轄

早在北宋時期，曾公亮即撰有《武經總要》（慶曆 4 年，西元 1044 年），於「邊防卷」記述水師巡視南海諸島之事實。

清朝嚴如煜的《洋防輯要》（1838 年）及清乾隆《泉州府志》（1763 年）等官方文書亦有相同記載，說明在清朝之前，我國在南海諸島周遭海域即已進行海防巡視，展現實際管轄作為。

如前所述，清宣統元年（1909 年）日本人西澤吉次企圖佔有東沙島時，清廷即向日本抗議並交涉歸還，並派遣廣東水師提督李準派艦巡視西沙群島，展現有效管轄之行動。

民國初期，我政府續將東沙島與西沙群島劃入海軍軍事區，由全國海岸巡防處管理，並派遣人員進駐，定期運送補

給品；法國在安南的殖民時期曾在 1931 年及 1933 年企圖佔據我西沙群島及南沙 9 小島，但外交部均訓令駐法使館提出主權聲明或派艦巡防。

1945 年盟國擊敗日本，結束二戰。1946 年我政府獲得盟國協助，對日本侵佔之我國南海諸島進行接收並派軍進駐，恢復管轄。1956 年 5 月間菲律賓人士克洛馬(Tomas Cloma)曾擅自非法登陸南沙群島數個小島，對外宣稱「發現」該地，聲稱進行「先占」；但該等島礁早為我國所有，並非無主地，我國駐菲大使旋即發表聲明，強調南沙群島為我國領土，並以照會向菲副總統兼外長加西亞(Carlos Polestico Garcia)表達抗議，菲政府亦表明此為克洛馬個人行為，與菲國政府無關。

為維護南沙群島主權，政府於同年 6 月派遣軍艦對南海區域進行偵巡；10 月間我海軍寧遠特遣支隊偵巡南沙群島、運輸物資及艦隊遠航訓練時，於南沙北子礁發現非法停留之菲籍海事學校訓練船，隨即登船臨檢，除沒收船上之槍械及彈藥外，並將船長克洛馬(Filemon Cloma, Tomas Cloma 之弟)帶至太和艦受訊，渠具結承認非法進入我國南沙群島海域，保證事後不再犯；此說明我國有效管轄之事實。

我國在南海區域持續行使管轄的事實，至少自明、清兩朝以來，均具一貫性及延續性。

## 二、地理

南海諸島為位於南海（South China Sea）的諸多島嶼、沙洲、礁、暗沙和淺灘的總稱，跨越南北約 1,800 公里，東西約 900 多公里，島礁之分布狀況，自北至南分為東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島等四大群島，亦即政府於民國 36 年（1947 年）公布之「南海諸島位置圖」所涵蓋的島、礁、沙、灘之總稱。

南海係季風生成之地，自西漢以來二千餘年，古籍及官方文書即已記載，官方及民間掌握地理上的季風優勢，利用南海季風載運當地貨品、漁貨往返，進行各項民生經濟及巡防活動；再以地緣鄰近關係，南海諸島及周遭海域為我先民傳統活動場域，因此不同時期的地方志書及古籍均對南海地理、地質、經濟生活、航行資訊、商務往來與漁業資源等史實有充分記載。

以下為我南海諸島之地理環境特色：

### (一) 南海範圍

東沙群島：東沙島（英文名 Pratas Island）為本群島中唯一露出水面之土地，面積 1.74 平方公里，位於北緯 20 度 42 分，東經 116 度 43 分，東北距臺灣高雄港約 243 浬，西北距香港約 170 浬。東沙群島主要由東沙島和東沙環礁、南衛灘及北衛灘組成，環礁海域面積約 300 平方公里，環礁北面外緣寬廣，退潮時可露出水面。

西沙群島（英文名 Paracel Islands）：位於北緯 15 度 47 分至 17 度 5 分，東經 111 度 12 分至 112 度 54 分之間，距臺灣高雄港約 566 浬（永興島），位處越南、海南島及中沙群島間，古稱「千里長沙」，由永樂群島和宣德群島之 30 個島礁和灘、礁所組成。東北屬宣德群島，有永興、和五、石島、南島、北島等島嶼；西南則是永樂群島，有珊瑚、甘泉、金銀、

琛航、中建等島嶼。最大島為永興島(英文名 Woody Island)，在填海造陸前，面積為 2.6 平方公里。

中沙群島(英文名 Macclesfield Bank)：舊稱「南沙」，位於西沙群島之東偏南，距臺灣高雄港約 467 浬(民主礁)，散布在北緯 13 度 57 分至 19 度 12 分與東經 113 度 43 分至 117 度 48 分之間，除民主礁(又稱黃岩島，英文名 Scarborough Shoal)露出水面外，其餘全為隱沒海水的珊瑚礁。中沙群島周圍海域水產豐富，漁船、商船往來頻繁，地位重要。

南沙群島(英文名 Spratly Islands)：舊稱「團沙群島」，為我國南海四沙群島最南之一群，全部為珊瑚礁構成的小島，西起萬安灘，東至海馬灘；南起曾母暗沙，北迄禮樂灘之北。南沙群島在南海諸群島中，分布面積最廣，島礁也最多，我國內政部於 1947 年公布並命名 97 個島嶼、沙洲、礁灘等，散布於北緯 3 度 58 分至 11 度 55 分，東經 109 度 36 分至 117 度 50 分之間，地勢平坦，全為珊瑚礁之低平小島。南沙群島中最大的群礁為鄭和群礁(英文名 Tizard Bank)，由 7 個

島礁組成，主島為太平島（英文名稱 Itu Aba），面積為 0.51 平方公里，東北距臺灣高雄港約 864 浬。

## （二）先民利用季風經營南海

南海區域係季風固定生成之地，為南海地理特色：在現代航海科技出現前，我國先民上千年來，利用每年春、秋之間西南季風及東北季風之生成，順著季風往返南海地區，前往東南亞從事經商、探險、移民或海洋捕撈等，既順風又順流，甚為方便。

先民利用南海生成之季風，掌握季風優勢，長期以來在南海進行各項民生經濟及政府巡防活動：早在三國謝承所撰《後漢書》即指出，西漢時先民已利用南海季風開通往返中國與中南半島間之航路，船隻通過漲海；東漢統治交趾時，政府官員亦利用季風在南海一帶巡行。

外國航海家自 19 世紀即記載我國人早已在南海諸島順著季風進行開發與經營：如前所述，1923 年英國出版之《中國海領航》第 1 卷第 124 頁，及 1925 年美國海軍海道測量

署發行之《亞洲領航》第 4 卷等均有記載指出，在鄭和群礁（Tizard Bank）島礁上，有長年居住之海南漁民居留情形，他們撿拾海參與龜殼為生；海南平底帆船每年均載運米糧與其他生活必需品至此，漁民則以海參與其他物品為交換；這些平底帆船於 12 月或 1 月離開海南，並順著第一波西南季風返回。

### 三、國際法

南海諸島及其周遭海域為我國固有領土及海域，我國具有充分之現代國際法依據，包括時際法（inter-temporal law）原則；即便依據在現代國際法發展成熟之前的東亞法律秩序以 16、17 世紀歐洲逐步發展時的國際法，我國的主張也一樣符合標準。理由如後：

- （一）南海諸島為我固有領土，並非無主地，他國不得主張先占

南海諸島早為我先民發現、命名與使用，政府進行管轄，並非無主地，他國自不得主張先占，予以兼併。

各項歷史資料顯示，我先民發現、佔領南海諸島，持續開發及經營，其後歷屆政府藉由巡視海疆、命名、勘測、編製地圖等行政措施劃入版圖，持續且一貫行使管轄，南海諸島絕非無主地。

在西元 1928 年著名的「帕爾馬斯島仲裁案」(Palmas Island Arbitration Case, 1928) 中，仲裁法官認為「一個法律事實必須依其同時的法律予以論斷」；是以，時際法揭示法律權源(entitlement)的成立，即應依據「當時」即同時期(contemporaneous)的法律，而非爾後爭端發生「當前」的法律，予以論斷；該原則也揭示權利是否繼續存在，應依照各時期的法律演變加以判斷；我國對南海諸島的經營不僅符合國際法「先占」原則，在 1945 年二戰結束後，政府對南海諸島也展現高度與有效的管轄，符合時際法中持續保有領土主權的有效管轄要件。

何況 18 世紀歐洲所發展的現代國際法，對領土取得的規定說明，只要國家能夠對「無主地」進行發現、佔領（先占），即取得領土主權，無需再有其他配套條件；以清朝乾

隆時期在 1767 年繪製之官版「大清萬年一統天下圖」為例，清政府當時將今日西沙群島及南沙群島之萬里長沙、萬里石塘納入版圖，符合當時歐洲發展出的國際法規定；何況在 1767 年前後，均未有任何其他國家對南海諸島提出主權主張。

再以美國 1856 年《鳥糞島法》(The US Guano Islands Act of 1856) 為例，美國人民在領域之外，對非屬他國管轄的島嶼和平進行低度開發，政府並獲告知，即得視為附屬於美國的島嶼，擁有管轄權。此說明一國政府於獲得告知並瞭解人民對鄰近島嶼的使用實踐後，即便未正式列入領土，亦得為管轄範圍。何況依據古籍及官方文獻，南海諸島早為我先民所發現、命名、使用，並經官方列入海防及版圖。

(二) 法國、日本在二戰前後短暫非法佔據南沙、西沙群島島礁，並不影響我國在南海之國際法權利名義；戰後我迅速於 1946 年接收南海諸島，當時國際間並無異議

在二戰前後，我國全力抵抗日本侵略，並善盡同盟國維護世界和平使命之際，當時法國、日本曾趁機佔領南沙、西沙群島部分島礁，我國均曾循外交途徑提出嚴正抗議，不予承認；且法、日等國非法侵占時間不長，日後亦已分別放棄南海諸島主權主張，不影響我國在南海諸島的國際法權利。

二戰結束後，中華民國政府在盟國支持下，於 1946 年進駐南海諸島，持續對南海諸島實施設治、管理、開發等行政管轄作為，強化了國際法我國擁有南海諸島領土的主張，更因當時菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊等南海周邊國家不曾反對（absence of protest），此等國家默認我國南海諸島主權主張的官方作為，更加強我國南海諸島的主權主張。

抗日戰爭期間，日軍於 1938 與 1939 年占領東沙、西沙與南沙諸群島，並於 1939 年 3 月 30 日以臺灣總督府第 122 號告示將南沙群島編入臺灣總督府高雄州高雄市「新南群島區」管轄；1945 年 8 月 15 日日本戰敗投降，我國接收南海諸島工作的人員於 1946 年 11 月由海南島出發，分乘太平號、中業號、永興號和中建號等四艘軍艦，接收西沙及南沙群島，並進駐西沙群島之主島永興島和南沙群島之主島太平島；內政部則在各主要島嶼上重建國碑、測繪詳圖、改名及公布「南

海諸島位置圖」；1947年2月4日我完成南海諸島之接收工作。

二戰結束當時，環繞南海周邊之法屬安南（後越南）與菲律賓等國以及二戰盟國，均未對我國派遣軍隊收復南海諸島並行使管轄等作為提出不同意見，渠等當時長期的不作為與默認我國之管轄事實，已對各該國家產生國際法「禁反言」，即不應反悔的拘束力。

### （三）《中日和約》確定西沙群島和南沙群島歸還中華民國

抗日戰爭期間，日本侵佔我國許多領土，包括1939年侵佔我南海諸島，兼併西沙及南沙等群島，將南沙群島改名為新南群島，隸屬日本佔領的臺灣高雄州。日本的非法侵佔行為，在戰敗後，自應將竊據自我國的領土予以歸還，相關國際文書包括「開羅宣言」、「波茨坦公告」、「日本降伏文書」、「舊金山和約」及「中日和約」等一系列相互聯結，具國際法效力的國際文書，說明如後：

- (1) 《開羅宣言》：1943年12月1日中華民國、美國、與英國共同發布的《開羅宣言》(Cairo Declaration)中，明定盟國召開開羅會議的目的「在使日本所竊取於中國之領土，例如東北四省、臺灣、澎湖群島等，歸還中華民國，其他日本以武力或貪慾所攫取之土地，亦務將日本驅逐出境」。
- (2) 《波茨坦公告》1945年7月26日中華民國、美國、英國、與蘇聯等同盟國共同發布的《波茨坦公告》(Potsdam Proclamation)第8條復明定「《開羅宣言》之條件，必須實施。」
- (3) 《日本降伏文書》：1945年9月2日，日本天皇向盟軍統帥正式無條件投降所簽署的《日本降伏文書》(Japanese Instrument of Surrender)中，亦明白宣示接受《波茨坦公告》。事實上，《日本降伏文書》接受了《波茨坦公告》，《波茨坦公告》又規定《開羅宣言》的條件必須實施，顯然《日本降伏文書》已將三項文件結合在一起。這三項文件都收錄在美國國務院1969年所出版的《美國1776-1949條約及國際協定彙編》第3卷，1948年日本外務省出版的《條約集》第

26 集第 1 卷。而《日本降伏文書》還收錄在 1946 年《美國法規大全》第 59 卷與 1952 年《聯合國條約集》第 139 卷中，換言之，相關各國及聯合國均視此三文件具有條約性質，三者對日本、美國與我國當然都具有法律拘束力。

- (4) 《舊金山和約》與《中日和約》：第二次世界大戰結束後，中華民國政府依據前述《開羅宣言》、《波茨坦公告》及《日本降伏文書》等國際文件，於 1946 年收復東沙、西沙及南沙諸島，除於主要島嶼上設立石碑並派軍駐守外，另於 1947 年 12 月公布新定南海諸島名稱及《南海諸島位置圖》，當時並無任何國家抗議。1952 年 4 月 28 日生效之《舊金山和約》第 2 條第 6 項規定日本放棄南沙群島及西沙群島之一切權利、權利名義及要求；而與《舊金山和約》生效日(1952 年 4 月 28 日)同日簽署、同年 8 月 5 日生效之《中日和約》第 2 條亦規定，日本業已放棄南沙群島及西沙群島之一切權利、權利名義及要求；同時《中日和約》的《第一號照會》亦規定：「本約各條款，關於中華民國之一方，應適用於現在在中華民國政府控制下或將來在

其控制下之全部領土」。是以，南沙及西沙群島之主權回歸我國，在國際法上並無疑義。

#### （四）國際組織實踐確認我國對南海島礁管轄權

1930年4月29日，在香港舉行之遠東氣象會議中，菲律賓馬尼拉天文台代表提議承認中華民國政府所創設的東沙島觀象台為南海最重要氣象機關，並希望我政府亦能於西沙及中沙兩群島設立觀象台，以增進航海安全。此提案並經會議議決，並無任何代表團反對，顯示包括英國、日本、菲律賓等當時與會各國，以及該組織均承認中華民國對南海諸島的管轄權。

1955年10月27日於馬尼拉召開之第一屆國際民航組織（ICAO）太平洋地區飛航會議中，出席之16個國際民航組織會員國亦決議請我國提供東沙、西沙與南沙之氣象報告資料；並補充南沙群島每日四次之高空氣象觀測，說明該組織確認我國對南海諸島之主權。

## （五）外國政府承認我國南海島礁主權

1955年9月7日，美國駐華大使館一等秘書韋士德君（Donald E. Webster）向外交部詢問南海一帶島嶼何者屬於我國，經外交部明確回復美方，上述南海諸島均屬我國領土。

次年8月，韋士德君續向外交部面稱，美國空軍人員擬搭乘美國海軍艦隻前往中沙、南沙5島（民主礁、雙子礁、景宏島、鴻麻島、南威島）進行測繪，請我國給予便利。

1960年12月21日美軍顧問團續向我國國防部提出申請，盼獲得允許前往南沙群島的景宏島、南威島與雙子礁。該等實踐均說明美國瞭解我國對南沙諸島擁有主權。

## （六）菲律賓人民非法進入我南海島嶼，遭到驅離，見證我有效管轄

1956年10月1日，我國太和艦與永順艦巡視南海諸島時，於北子礁外登臨檢查菲律賓船舶，並在太和艦中訊問該

船船長克洛馬（Filemon Cloma）與丹西科（Benito Danseco）輪機長等其他船員，除收繳該船上之武器卡賓槍與子彈，並由船長克洛馬簽具書函，承認非法進入我領域，保證嗣後不再犯。我海軍執行登船臨檢任務證明我國有效管轄之實踐。

（七）對周邊國家入侵行為持續提出抗議，展現我維權作為

如前所述，法國在安南建立的殖民政府，即曾分別在 1931 年及 1933 年企圖占據我西沙群島及南沙 9 小島，但我政府均重申主權。二戰結束，日本戰敗，我政府正式收復南海諸島主權，並於 1947 年公布「南海諸島位置圖」，予以確認

二次戰後，我國在 1946 年接收南海諸島，但發覺越南於 1956 年 8 月擅自登陸南沙群島，外交部隨即透過駐越公使向越南表示抗議；1963 年間，海軍偵巡南沙群島時，發現越南擅登我南沙群島並非法設立越碑，我國隨即派海軍前往搗毀越碑、重立我國碑石，外交部並向越南表達抗議；政府此類維權作為，具持續性，不曾間斷。

1970 年後，我國除持續派遣海軍偵巡南沙群島及維護主權，對於菲、越及馬來西亞陸續入侵南沙群島島礁的舉措，均透過交涉向相關國家提出抗議，於國際社會表達嚴正立場，未曾間斷；且藉由外交聲明重申南沙諸島及周遭海域為中華民國固有領土及海域，不容置疑。

## 參、中華民國提出南海和平倡議主張

### 一、南海和平倡議及路徑圖

為能有效解決爭端，政府於民國 104 年（2015 年）5 月 26 日提出「南海和平倡議」(South China Sea Peace Initiative)，呼籲相關各方應自我克制，維持南海區域和平穩定現狀；亦願秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」基本原則的一貫主張，與其他當事方共同開發南海資源，也願積極參與相關對話及合作機制，以和平方式處理爭端，維護區域和平及促進區域發展。

馬英九總統於 2016 年 1 月 28 日率團訪視太平島，除參觀碼頭、跑道、燈塔、農場、牧場、醫院、郵局、淡水井、觀音堂、太陽能發電設施外，進一步發表「南海和平倡議」路徑圖（Road Map）的談話，說明如何推動南海和平，讓太平島「做為南海和平倡議實踐的起點之一」，並說明應如何推動太平島的各項和平用途，包括成為「和平救難島」、「生態島」以及「低碳島」。

馬總統強調路徑圖旨在讓太平島「做為南海和平倡議實踐的起點之一」，因此提出「擱置爭議、整體規劃、分區開發」的一條可行途徑，同時另提出「三個推動進程」作為路徑圖具體內涵，包括近程方面應共同「擱置爭議」，展開多邊對話協商；中程階段應推動「整體規劃」；遠程階段期待經由雙邊或多邊的合作，建立「分區開發」機制，達到平等互惠的雙贏成果。

## 二、南海和平倡議的具體成果

歷經 2 年諮商，我國與菲律賓於 2015 年 11 月 5 日在臺北市簽署「臺菲間有關促進漁業事務執法合作協定」，確立

執法三原則：第一，執法不得使用武力；第二，執法一小時前應先通報對方；第三，執法查扣之人船應於三日內釋放。本協定已大幅減少雙方漁業糾紛，為政府推動「南海和平倡議」迄今最重要成果。

此一協定的意義在於，（1）臺菲雙方依據包括《聯合國憲章》與《聯合國海洋法公約》在內的國際法，針對專屬經濟海域重疊區的漁業爭議建立一有效解決機制，極具政治意義；（2）協定內容符合《聯合國海洋法公約》之「臨時安排」原則及國際實踐，具有重要國際法意涵；（3）透過協定設立之「技術工作小組」（Technical working group），建立雙方未來制度化協商機制。

三、將太平島打造成為和平、生態及低碳島，符合「南海和平倡議」精神

我國近 70 年來在太平島的各項經營管理，已逐步將太平島打造成為和平救難島、生態島及低碳島，彰顯我政府深耕南疆，有效治理，重視人道，保育生態，維護南海穩定與和平的努力，符合「南海和平倡議」的精神，特別是：

政府在太平島的守備自民國 89 年（2000 年）起轉由海巡人員接替海軍陸戰隊接管，向國際社會宣示太平島去軍事化及和平使用之決心與行動；

太平島的醫療救護能量，逐年強化，目前配有 3 名醫師（含牙醫）及 3 名護理人員駐島，管理擁有 10 床病床的「南沙醫院」，並隨時可以視訊獲得來自臺灣本島的遠距離醫療諮詢，提供駐島人士及附近海域作業之各國漁民之醫療服務。過去 20 多年來，已救助、醫治來自我國以及緬甸、菲律賓、中國大陸等二十餘位傷病患漁民，成效卓著。

太平島上太陽能光電系統、太陽能熱水系統及節能省電電氣設備於 2011 年起啟用，2014 年經搭配蓄電儲能設施後，太陽能供電量每年可達 17 萬度（接近需求的五分之一），每年減少排碳量大約 107 公噸，將太平島建設成「低碳島」。

#### 四、太平島為適宜人居並能維持經濟生活的島嶼

馬總統於訪視太平島時，另針對現仍在荷蘭海牙「常設仲裁法庭」(Permanent Court of Arbitration, PCA)處理中的「菲陸南海仲裁案」所引發太平島究係島嶼(island)或岩礁(rock)

的問題澄清指出，太平島是一個「島嶼」，不是「岩礁」，島上除了有天然、充沛、可飲用的淡水外，也有自然化育的肥沃土壤，能自行生產各種農作物與飼養雞羊，充分證明太平島適宜人居並能維持經濟生活，符合構成「島嶼」之各項條件。

如前所述，1879年及1884年英國皇家海軍檔案《中國海航行指南》第2及第3卷即已記載太平島當時先民已開鑿有水井，且「井水品質比其他地方都要好」，島上覆蓋樹林、灌木叢，有椰子、芭蕉、木瓜等原生樹林；其後日本在1935年代侵占太平島時，也因太平島擁有許多木瓜樹，當時日人又稱之為木瓜島；均說明太平島適宜人居並能維持經濟生活的基本背景。此外，臺灣省水產試驗所8名具平民身分之研究人員於69年（1980年）9月前往太平島進行漁業生物研究，渠等隨後於同年9月25日將戶籍遷至該島，並在同年11月16日在該島舉行首次南沙地區居民「國民自治會議」。105年（2016年），又有三位受聘在南沙醫院服務之民間護理人員在太平島設籍。

內政部部长陳威仁在2015年12月12日率團登島，主持太平島整建碼頭、跑道及新建燈塔啟用典禮，另外交部部

長林永樂在次年 1 月 23 日邀請水質、土壤、植被、法政等專家學者組成調查團訪視太平島；渠等返臺後均對外說明稱：

（一）太平島是南沙群島中面積最大的自然生成島嶼；島上蘊含豐富的自然資源；（二）從地質學以觀，太平島係因土壤下方屬厚層之全新世（Holocene）珊瑚礁岩及更下方之更新世（Pleistocene）珊瑚礁岩擁有許多孔隙，成為下滲雨水極好之儲存層，太平島因而擁有豐富之地下水，且是可飲用之淡水，為南沙群島其他島礁所無。而太平島維持 4 口豐富且水質良好之地下水之水井，平均純水含量達 92.3%，水質最好之（原生五號井）井水純水含量高達 99.1%，總溶解質只有 427mg/L，水質接近國際知名天然礦泉水 Evian（其官網所公佈之總溶解質為 330mg/L）。島上 4 口水井每日總取水量達 65 公噸，除可供飲用外，亦提供廚房炊事及生活用水；（三）島上覆蓋經長時間自然化育而適合耕種的肥沃表土，原生的天然植被茂盛，高達 10 至 20 公尺高的熱帶喬木如蓮葉桐、欖仁樹、棋盤腳等有數百株之多，並出產椰子、木瓜、芭蕉等原生水果；（四）駐守人員善加利用島上各種資源，長期種植各類蔬果如南瓜、地瓜、瓠瓜、苦瓜、絲瓜、秋葵、高麗菜、空心菜、蕃薯葉等十餘種，及豢養警衛犬以

及雞、羊等家禽畜，周邊海域復漁產豐富，足供生活所需；

(五) 因此，無論自法律、經濟及地理之角度而言，太平島完全符合《聯合國海洋法公約》第 121 條關於島嶼之要件，即「維持人類居住及其本身經濟生活」。

#### 肆、結語

南海諸島及海域為我先民發現、命名及使用，並由歷代政府進行管轄；自古以來即被視為固有領土及海域，充分見諸歷史文獻、地方志書及地圖之記載。二戰期間南海諸島雖一度為日本侵佔，但戰後我國迅速收復南海諸島，1947 年內政部公布之「南海諸島位置圖」足以說明。

依據民國 36 年 12 月實施之中華民國憲法第四條「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。」南海諸島為我國固有之疆域，政府守土有責，必須堅持南海諸島為中華民國固有領土之主張。

政府秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」之基本原則，發表「南海和平倡議」及其路徑圖，願在平等協商基礎上，與相關國家共同促進南海區域之和平與穩定，

並共同開發及保護資源，使南海與東海一樣，均成為「和平與合作之海」。