

調查報告（節略版）

壹、案由：南海諸群島存有多國主權競合狀態，我國外交部亦曾於 99 年 7 月 19 日重申其主權屬於我國無庸置疑；我國國軍曾長期駐守太平島等，惟目前僅由海巡署以有限人力負責護土任務，如何能有效保障國家利益、確保領土主權完整，認有深入瞭解之必要。

貳、調查事實：

本案經查閱相關文史資料並向內政部、外交部、國防部、行政院海岸巡防署（以下簡稱海巡署）及高雄市政府調卷查詢；嗣再約詢海巡署、國防部、內政部及外交部人員以及諮詢學者專家；其間更由調查委員親自履勘東沙島及南沙太平島；查知如下事實：

一、南海

（一）概況

南海是中國大陸以南的陸緣海。漢代、南北朝時稱為漲海、沸海。唐代以後逐漸改稱南海。官方名稱為南海，但近代有人從英語「South China Sea」翻譯為南中國海後，兩者皆有人使用。如新加坡和馬來西亞等地則均稱之為南中國海。

南海為東北—西南走向，其南部邊界位於南緯 3 度，位於南蘇門達臘和加里曼丹之間，北邊及東北則至廣東、廣西、福建和台灣及台灣海峽，東邊至菲律賓群島，西南至越南與馬來半島，通過巴士海峽、蘇祿海和麻六甲海峽連接太平洋和印度洋。整個南海幾乎被大陸、半島和島嶼所包圍。

南海為世界第 3 大陸緣海，僅次於珊瑚海和阿拉伯海，面積約 356 萬平方公里，約等於中國大陸渤海、黃海和東海總面積 3 倍，屬於熱帶深海，平

均水深約為 1,212 公尺，為太平洋和印度洋之間重要航道，也是東亞國家通向非洲、歐洲和大洋洲的海上門戶。

南海海域其中有超過 200 個無人居住島嶼及岩礁。除係主要運輸航線外，並蘊藏豐富之石油及天然氣，是東南亞國家獲取油氣資源的主要場所。南海海域牽涉許多國家利益，具有重大戰略價值，係一個非常敏感地區。



圖 1 南海位置圖(深色部分)

(二) 周邊國家

南海周邊國家從北面順時針方向有中國大陸、我國、菲律賓、馬來西亞、汶萊、印尼、新加坡、泰國、柬埔寨及越南。

(三) 主要島嶼

南海主要島嶼包括東沙群島、中沙群島、西沙群島及南沙群島。目前我國占有東沙群島之東沙島及南、北衛兩灘以及南沙群島之太平島（英文名：Itu Aba）及中洲礁。東沙群島除我國外，無其他國家占有東沙群島島礁；南沙群島則除我國外，中

國大陸、越南、菲律賓及馬來西亞均分別占有不同數目之島礁。至於西沙群島各島礁實際由中共占有；另中沙群島之黃岩島，是其中唯一露出水面之環礁（形狀類似石柱，上部面積僅約3平方公尺，高約1.8公尺，四周為距水面0.5公尺到3公尺之間的環形礁盤。）尚無國家實際占有。

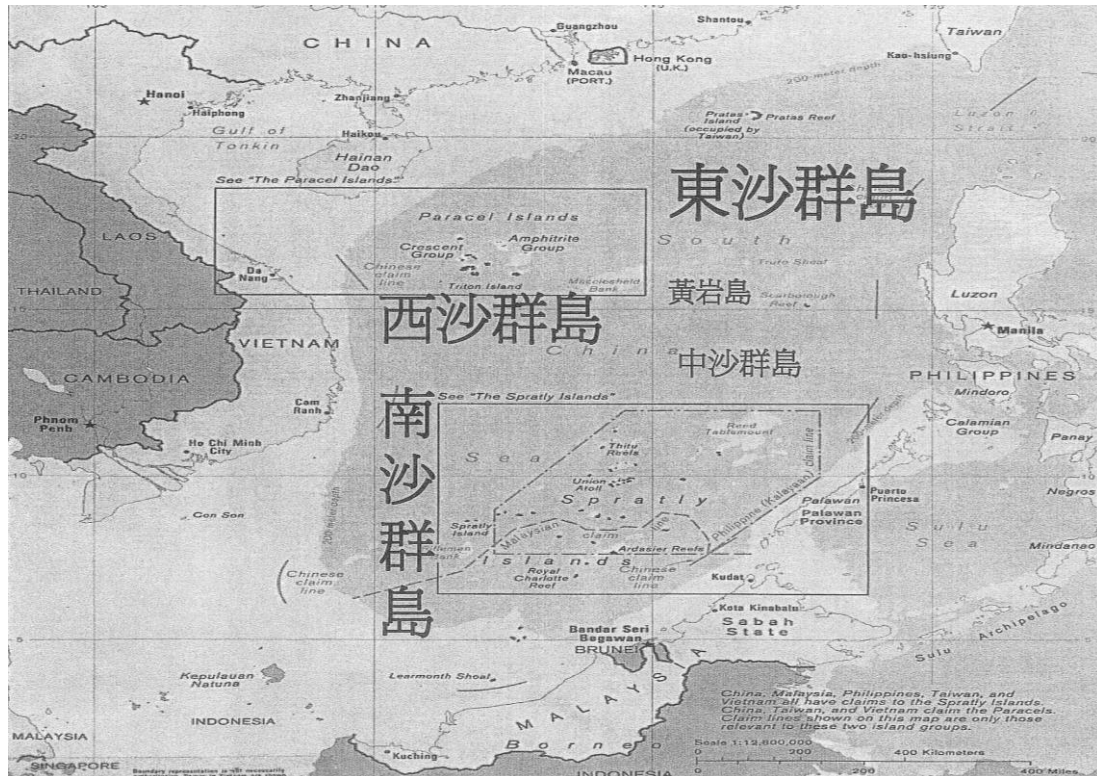


圖 2 南海諸群島位置圖

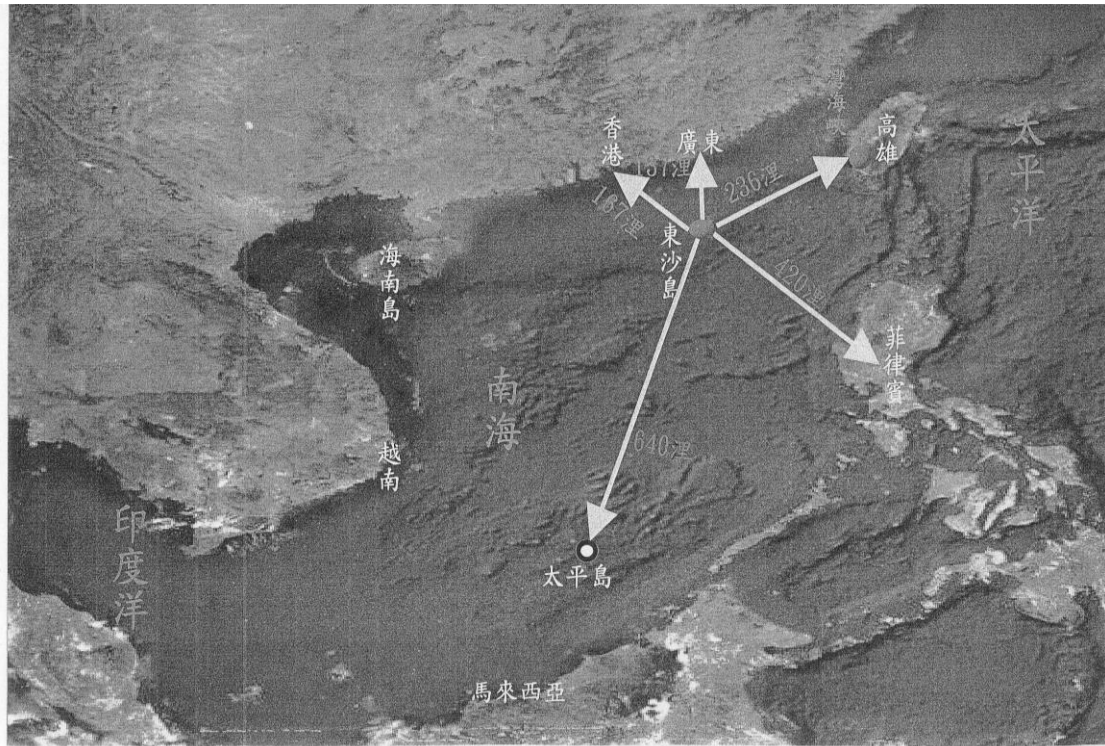


圖 3 東沙島及太平島位置圖

(四) 資源

1、石油、天然氣

由於南海屬於熱帶海洋，適於珊瑚繁殖，海底高台處形成珊瑚島，南海諸島之東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島均為珊瑚島嶼；水產主要為各種熱帶海產。南海地區石油、天然氣能源，依據美國地質調查協會（USGS）估算，石油約為 216 億桶、天然氣約為 299 兆立方英尺。目前南海各國為開發南海油氣資源，已與相關國家或能源或石油公司簽訂為數眾多之雙邊或多邊協議或開發計畫，其中尤以馬來西亞業已獲致最多之油氣資源。

2、甲烷冰¹

¹ 甲烷冰，學名為「天然氣水合物」(Gas Hydrate)，甲烷占了 80% 到 90%，又稱「可燃冰」或「甲烷水合物」(Methane Hydrates)，是天然氣在 0°C、大於 25 個大氣壓，或 -10°C、大於 17 個大氣壓力作用下，結晶而成的「冰塊」狀物質，可直接點火燃燒，燃燒時的二氧化碳

我國西南海域蘊藏天然氣水合物之甲烷資源，惟由於評估天然氣水合物甲烷資源量所需參數，依據現階段遠距調查結果，僅能作理論推測而無法確實量測。故有關天然氣水合物的產狀、分布型態及甲烷資源量評估所需各項參數，最終仍需利用鑽井岩心分析與井測等調查研究所獲得現地真實資料，方能進一步驗證與修正理論推估結果。

(五) 南海主權爭議

20 世紀中期以前，中國（大清帝國、中華民國、中國大陸）一直聲稱擁有南海主權，而且沒有引起過其他國家爭議。

南海主權爭議主要在於航道利益、漁業利益、石油天然氣資源所帶來之經濟利益、海底探勘所得以及 1982 年聯合國海洋法公約所賦予沿海國之各項權利；尤其自從大量勘探海底石油天然氣資源以後，圍繞南海海域及島嶼之主權爭議，一直被視為亞洲最具潛在危險性衝突點之一。目前，環繞南海之中國大陸、我國、汶萊、馬來西亞、菲律賓和越南等均宣稱對南海諸島或其中一部分擁有主權。

東南亞各國在中國大陸面前，深感威脅，認為一旦中國實現對南海之獨霸地位，將對周邊國家領土安全與經濟利益形成嚴重威脅。因此，東南亞國家聯盟認為，建立統一的東盟，用一小聲音在國際舞臺上說話，並將西方大國特別是戰略利益攸關的美國與日本拉進來，使南海問題國際化，有利於平衡和制約中國大陸在南海之影響，進而維護東盟利益，故在南海問題上，東盟 10 國協調立場，一致要求以整體立場來和中國大陸商談。

排放量，約只有煤與石油的 1/2，是理想的次世代新能源。目前在日本近海、南海和俄羅斯永久凍土地帶等地，已傳出有豐富的蘊藏量。

為防止敵對行動，東南亞國家聯盟與中國大陸於 2002 年簽署《南海各方行為宣言》，各方承諾維持南海現狀，不佔領原無人佔領之島礁，通過友好諮商和談判，以和平方式解決紛爭，而不訴諸武力或以武力威脅，南海議題及情勢始暫告紓緩；惟因南海各聲索國仍持續強化對該區經略作為，致小型摩擦與衝突依然不斷。南海問題亦因此被美國看做為除朝鮮半島、臺灣海峽之外的亞太地區第 3 個重大潛在熱點。

(六)我國在南海的主權行為：

1、

- (1)民國(下同)24年我國政府之水陸地圖審查委員會公布《中國南海各島嶼華英名對照表》詳細標明南海諸島各島礁具體名稱。
- (2)28年日本佔領南海諸島，更名為新南群島，編入高雄州高雄市。二次大戰結束後，我國國民政府依據《開羅宣言》和《波茨坦宣言》，接管南海諸島。
- (3)35年10月5日，法國Chevreud號侵入並登陸南沙群島南威島和太平島，在島上建立石碑，當時我國政府提出抗議，並決定與法方進行談判，但因越南戰爭緊張，法國自動放棄談判。
- (4)35年12月12日，我國接收南沙群島之「中業」、「太平」兩艦由李敦謙、林遵率領駛抵長島。為了紀念「太平」艦接收該島，即以「太平」為該島命名。此後，我國並派海軍駐守，建立氣象探測雷達站，設置「南沙管理處」。

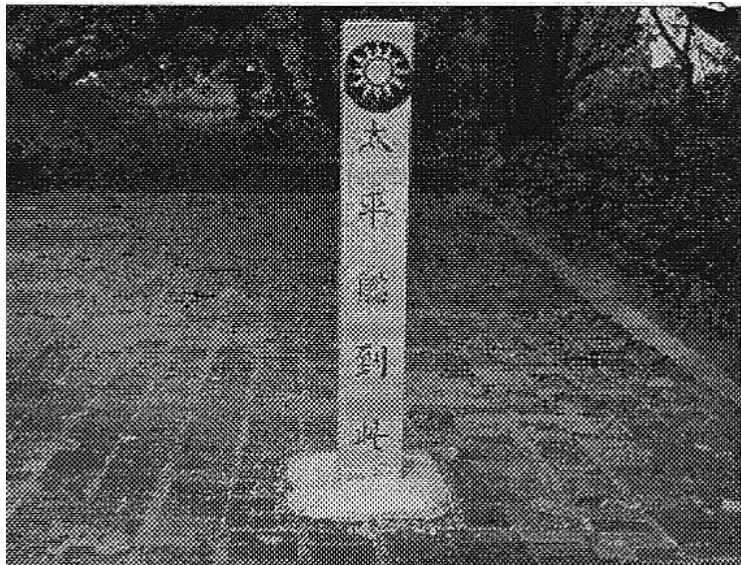


圖 4 「太平艦到此」紀念碑

(5) 36 年我國內政部正式編製出版《南海諸島位置圖》，重新命名南海諸島全部島礁沙灘名稱共 159 個，並公布施行。其中，《南海諸島位置圖》中之 11 條「斷續國界線²」（即 U 形線），是具有法律效力之歷史性水域（historical waters）界線³，我國主張對線內之島、礁、灘、沙洲擁有主權。（註：中國大陸審定出版之地圖在同一位置上也描繪了此線，只是將 11 條斷續線改為 9 條斷續線，並於 1958 年《中華人民共和國政府關於領海的聲明》規定了中華人民共和國 12 海浬領海寬度，並宣布此項規定亦適用於南海諸群島，從而明確南海“九段線”之地位。中國大陸並於 2009 年 5 月 7

² 依慣例來說，斷續國界線是未定國界限的意思，說明線內的島礁、灘沙是我國的，而線兩側的地方可以有爭議，可以透過協商調整。（參考中國國家地理第 32 期，第 97 頁）

³ 「歷史性水域界線」是海峽兩岸不少學者主張的一種說法，有人將其性質定位為「傳統海疆線」；但其適用範圍究竟多大，《聯合國海洋法公約》（1982）並未對其性質、購成因素作出規定，這是海洋法學界迄今還未解決的問題。當年參與劃界工作的內政部方域司第二科科長王錫光和繪圖員鞠繼武說出劃法：在我國所屬的各島礁與周邊國家岸線、島礁的中點畫出分界線，從台灣島到北部灣，組成了一條斷續國界線，其中 11 段在南海；去掉北部灣的 2 段，就變成中國大陸的南海 9 段線。（參考中國國家地理第 32 期，第 97 頁）

日將 9 段線版圖提交給聯合國)

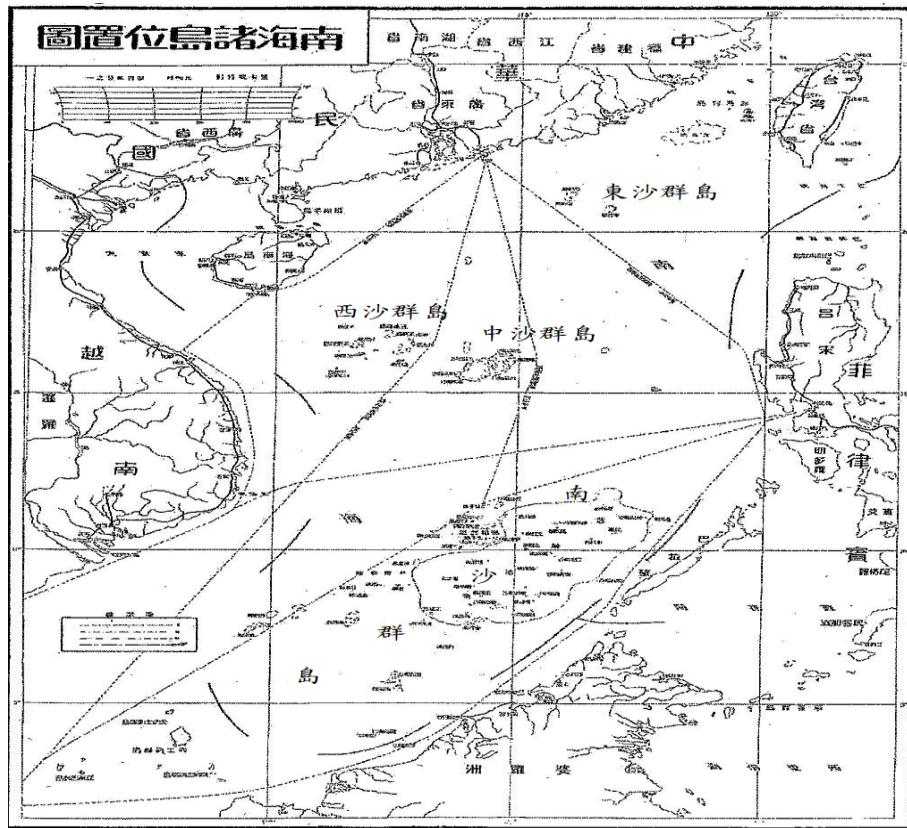


圖 5 民國 36 年南海諸島位置圖 (U 形線圖)

- (6) 38 年 10 月我國中央政府退居臺澎金馬，並繼續實際控制東沙群島之東沙島、南北衛灘，以及南沙群島之太平島、中洲礁。
- (7) 我國政府於 64 年針對菲律賓、越南、馬來西亞相繼侵占南沙群島，發表對南沙群島唯一合法主權之嚴正聲明。
- (8) 行政院為維護我國南海諸島、南海水域之權益及和平開發、管理，81 年 8 月 5 日核定於內政部設置跨部會之「南海小組」，由內政部部长兼任召集人，次長兼任副召集人，並由外交、國防等相關部會副首長及高雄市長共 11 人兼任委員。小組任務為研議有關南海諸島及南海水域之內政、國際關係、安全維護、資源開發

、交通設施、衛生、環境保護、兩岸事務、學術研究及其他等相關事項；其研議之結果由內政部報行政院核示，作為政府制定南海政策之參考。

(9) 行政院 82 年 4 月 13 日核定「南海政策綱領」，明示東沙群島、中沙群島、西沙群島及南沙群島無論就歷史、地理、國際法及事實，向為我國固有領土之一部分，其主權屬於我國；南海歷史性水域界線內之海域為我國管轄之海域，我國擁有一切權益；我國政府願在和平理性的基礎上，及維護我國主權原則下，開發此一海域，並願依國際法及聯合國憲章和平解決爭端。該綱領亦揭櫫「堅定維護南海主權，加強南海開發管理，積極促進南海合作，和平處理南海爭端，維護南海生態環境」5 大目標。各相關部會爰依據「南海政策綱領實施綱要分辦表」所列任務陸續推動多項施政工作，除召開 7 次南海小組會議外，83 年辦竣東沙島及太平島之土地測量與登記、82 年 9 月 6、7 日召開「南海問題國際研討會」及 83 年 6 月 28、29 日召開「兩岸及海外華人南海學術研討會」、83、85、86、87 年委託學術機關構研究有關南海之戰略、政治及法律問題、88 年 2 月公告我國第一批領海基線（含東沙群島、中沙黃岩島及南沙群島）。

(10) 89 年 1 月 28 日，海巡署成立，該署南部地區巡防局所屬東、南沙巡防指揮部（以下簡稱東、南沙指揮部），接管原由軍方駐守之東沙島、太平島。

(11) 94 年 6 月南海小組業務轉移國家安全會議後

，內政部原報奉行政院核定之「南海小組設置要點」、「南海政策綱領」及「南海政策綱領實施綱要分辦表」等，於 94 年 12 月 15 日停止適用。

- (1 2) 總統馬英九先生於其競選政見之「海洋政策」亦明確表示：「確立『主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發』原則，對於東沙和南海各項資源與周邊國家之發展趨勢，應加強研究調查，…，加強國際合作與良性互動，保護生態和人文資產，以促進區域人民的共同福祉。」
- (1 3) 外交部除自 58 年起即多次發布主權聲明外，98 年 5 月 12 日再發布「我國大陸礁層外部界限聲明」，再次重申南海諸島及其周遭水域乃我國固有領土及水域，其主權屬我國，聲明末段並表示，期盼區域內相關各方基於維護區域海洋法秩序之立場，共同維持區域和平、穩定的發展，並在「共同開發、資源共享」之原則下，務實增進區域內之良性互動關係。
- (1 4) 內政部於 98 年 8 月 19、20 日委託學術單位辦理「南海問題國際研討會」，邀請美、加、澳及國內各相關領域之專家學者，分別從主權權利、環境保護、生態資源、休閒觀光、軍事等議題，探討南海未來發展，並研析我國未來可能之國際合作管道及模式。
- (1 5) 內政部部长於 99 年 7 月 27 日前往東沙島主持東沙環礁國家公園管理站啟用典禮，除宣示南海主權，並表示南海在主權、資源、開發與戰略極重要，為不讓我國在南海海域被邊緣化，政府除積極蒐集南海各國主張及最新動態，

並在總統之「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」原則下，推動海洋環境教育、國際研究合作等。

(16) 99年7月美國國務卿柯琳頓在「東協區域論壇(ASEAN Regional Forum)發言提及南海局勢，而與中國大陸發生磨擦，外交部研判應適時發表我對南海主權之聲明，爰於次(29)日發表聲明，重申南海四群島及其周遭水域係屬我國固有領土及水域，其主權屬於我國，不容置疑，並呼籲相鄰南海各島礁之國家，應依據聯合國憲章、聯合國海洋法公約之原則與精神，避免採取任何影響南海地區安定和平的單邊措施，另重申，願秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」之基本原則，與其他國家共同開發南海資源。

(17) 我國行政院發言人、新聞局局長於99年9月1日受訪時亦重申政府主張南海主權之立場，並表示會秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」精神，參與對話，解決南海紛爭，以促進區域和平穩定與發展。

(18) 我國政府人員歷次赴南海行使我國南海諸島主權情形，表列如下：

時間	領隊	地點	任務
78.6.30	許水德部長	東沙島	豎立「南海屏障」國碑，率勞軍團勞軍。
79.1.12	許水德部長(惟因公出國，由地政司王杏泉司長代理)	太平島	豎立「南疆鎖鑰」國碑，率勞軍團勞軍。
81.5.30	吳伯雄部長	東沙島	主持「南海屏障」國碑迴廊落成，率勞軍團勞軍。

84.4.1	保七總隊楊子敬總隊長	太平島	1. 辦理「南沙收復紀念壁」驗收，惟因中共與菲律賓於南海海域發生爭執，未能成行。 2. 嗣後由接受內政部委託辦理南海考古工作之中研院歷史所陳教授仲玉於4月6日代為驗收。
89.12.21	陳水扁總統	東沙島	視察東沙島
91.11.8	余政憲部長	東沙島	視察東沙島
92.8.16	余政憲部長代理游錫堃院長	太平島	視察太平島及中洲礁，並登中洲礁插國旗宣示主權。(中洲礁地基易受海流、潮汐及風向影響，地形地貌變化大，所插立國旗，因受該些因素影響已不復存在。)
94.7.28	陳水扁總統	東沙島	視察東沙島
97.2.2	陳水扁總統	太平島	視察太平島及主持飛機跑道啟用典禮
97.2.10	陳水扁總統	東沙島	視察東沙島
97.9.10	馬英九總統	東沙島	視察東沙島
99.7.27	江部長宜樺	東沙島	參加「東沙環礁國家公園」管理站啟用典禮，並再次重申南海諸島及其周遭水域屬於我國固有領土

(19) 國內媒體社論對南海議題之看法：

<1> 台灣新生報 100 年 5 月 10 日社論《南海主權挑戰 兩岸共同面對》乙文，內容指出：

近些日子來，南海問題躍上區域政治經濟的舞台，香港媒體刊出署名文章，指越南有意攻打台灣駐軍的太平島；而外媒也報導，馬總統有意於 5 月到南海太平島參加國際反恐會議，並且宣示中華民國的南海主權。

由於美國的介入，南海爭端已經徹底國

際化和多邊化。由於我們和南海相關諸國都沒有正式邦交，再加上中國大陸因素，就算我們希望和相關國家進行一對一雙邊談判來協商解決爭端，恐怕也不太容易，因為這些國家不會願意和我們談。面臨這種國際和區域政治的現實，除了增強我們捍衛南海主權的決心和實力外，在必要時刻，在不損及我們尊嚴的前提下，恐怕得權宜變通地和中國大陸聯合，增強我們捍衛南海主權的聲勢。

我們在太平島有駐軍，對該島行使實質的管理和擁有，但以太平島的面積和島上的設施和屬性，是否能以我們實質擁有太平島而進行相關主權的主張，並且為國際法所接受，這是一個非常嚴峻的問題。據瞭解，越南、馬來西亞等國，均根據《聯合國海洋法公約》，已向聯合國相關委員會提出有關礁層主權的主張報告；這些相關的主權主張，勢必衝擊我們在南海的主權主張。馬總統若真的能到太平島宣示主權，對於化解來自南海諸國的主權主張的挑戰和壓力，應有所助益。

我們除了繼續呼籲將南海問題經濟化，擱置主權爭議，共同開發南海資源外，當然也必須展現捍衛主權的決心和實力；而最嚴肅的問題是：我們最終恐怕還是得通過和大陸的協商，協調出一個雙方可以接受的模式，以便共同面對南海主權問題的挑戰。

<2>自由時報 100 年 6 月 7 日社論《南海主權爭端 台灣不能置身事外》乙文，內容指出：

澳洲蒙納許大學從事台灣研究專家艾

金森（Joel Atkinson）寫了一篇文章投書印尼的雅加達郵報，針對最近又成為國際摩擦焦點的南海問題，批評馬政府似乎置身事外，不敢選邊站；他甚至責難，由於台灣持續擁有太平島與東沙島，這種不表態，因此被認為是強化了中國對南海主權的主張。

對於不斷發生在南海的國際角力，台灣是當事者，不是局外人，因為南沙群島中最大島嶼太平島，屬於高雄旗津管轄，我在島上建有機場，並設有海龜繁殖保育區；東沙島則設有環礁國家公園，距離高雄市 445 公里。這兩個屬於我國領土的外島，建立了台灣與南海最直接連結，因此艾金森雖然說話不客氣，但是他提醒台灣政府不能置身事外，確實有其道理，因為在國際爭端中，台灣如果不出聲，很容易讓中國逕行操弄台灣為其一部分，因此太平島與東沙島也為其一部分的南海主權論述。

站在台灣國家利益的角度，台灣倒不必「選邊站」，只要有為有守的站在台灣自己的立場上明確宣示主張，即充分足夠。然而，每當南海的齟齬再起，馬政府總是從頭至尾保持緘默的作為，這是自己把自己給徹底的邊緣化，不但完全不具備戰略的高度與視野，也失去了趁時與國際對話的絕佳機會。

2002 年，中國與東協簽署了「南海各方行為宣言」，宣稱要擱置爭議、共同開發。同一年，中國也與東協簽了全面經濟合作框架協定，承諾十年後共組自由貿易區降到零關稅。如此政經兩手笑臉攻勢，意圖要將南

海變成其自由進出的後院，並覬覦相關海域的豐富油氣。如今乾脆直接翻臉，解放軍少將羅援說擱置爭議不能變成擱置主權，基於南海主權，他鼓吹要在南海體現中國的行政存在、法律存在、軍事存在、輿論存在。兩相對照，難道不是台灣的最現成的教材？

<3>台灣時報 100 年 6 月 9 日社論《政府對南海主權問題不能沉默》乙文，內容指出：

南海因歷史因素與戰略價值、經濟利益等，多年來已成了兵家必爭之地，也是諸多南亞爭端的起點。這些年來，南海相關國家已經舉行過多次會議，也訂定過南海共同行為準則宣言（DOC）等；2002 年時，中國與東協簽署南海各方行為宣言，甚至被視為南海問題的重要突破，各方預期南海將由衝突之海發展成為和平、友誼及合作之海。

雖然明知南海事務複雜，沒有哪一個國家能獨力解決，也絕非短期內所能解決，但是相關國家如中國、越南、菲律賓，甚至遠在太平洋彼端的美國，都莫不以堅決強硬態度，有的國家甚至不惜一戰以宣示自己對南海的主權與態度，而這次事件中唯獨臺灣沒有發出自己的聲音，沒有看見臺灣的態度。臺灣在南海擁有東沙島、太平島，並有相當數量的駐軍，其實比起許多國家更有資格明確表達對於南海主權的態度。

南海問題關係到臺灣的政治、外交、國防、經濟、航運等重要國家利益。我們雖然一再宣示對於南海的主權，但因特殊的內外因素，使得這種宣示顯得軟弱無力。外在因

素方面，由於我們不是聯合國會員國，因而無法向聯合國大陸礁層界限委員會提交東海與南海海域的海底地質資料數據，我們也不是東協成員，所以也很難跟鄰近國家進行海域劃界談判。而內在因素方面，我們缺乏一個處理南海問題的機構，事權也難以統一，國安會雖設有海域情勢安全會報，下設「南海小組」，但只負責有關漁業資源保育管理或油氣資源勘探開發。國防部雖在東沙、太平島駐軍防守，但對整體戰略規劃或決定亦無從使力。因此，當各國都在極力爭取南海主權與利益時，臺灣往往成為被犧牲、被忽略的對象，這是極其無奈而可悲的。

為了臺灣的國家利益，我們呼籲政府對於南海主權不能沉默，在兩岸關係、臺美關係都呈現穩定之際，必須爭取中國與美國的支持，將臺灣納入南海協商機制，充分表達臺灣的主張，對於有損臺灣利益之事，則應立即而明確地表達立場。中國、美國在南海問題上都具有舉足輕重的地位，如何因時制變、借力使力，爭取南海的最大利益，正是政府的重大考驗。

<4>中國時報 100 年 6 月 18 日社評《中越南海風雲緊急 衝突不致擴大》乙文，內容指出：

東亞六國都宣稱對南中國海有部分或全部主權，主權爭議過去存在，未來仍會存在，不是幾年可解決的問題，而且隨著六國內部民主化，民粹情緒要求捍衛主權的聲音，也會越強，其中的矛盾，以中越之間，最

為尖銳。而隨著經濟發達，這兩國軍備相互競逐增強，中國航空母艦今年下半年即將下水試航，據了解配署在南海艦隊，就是為南海應變。

越南目前兵力尚弱，但今年國防預算突增 7 成，訂購的六艘基洛級潛艦，明年第 1 艘即將交艦，現在還想要採購 12 架蘇愷 30 戰機，並向以色列洽購短程彈道飛彈。越南 13 日已經在中部外海進行實彈射擊，雖然距離西沙群島還有 250 公里，距離南沙還有 1 千公里，但是向中國示威的味道很明顯，總理阮晉勇還簽署了動員徵兵令。

過去不是沒有過衝突，在中國與越南近代史上，打過兩場戰爭，1979 年邊界戰爭，及更早之前 1974 年，雙方打了場海戰，中方最後驅逐了越南，佔據了西沙群島。

當然雙方都知道，戰爭所要付出代價非常之高，中國表面上說要「通過與有關國家的雙邊直接談判和友好協商，以和平方式妥善解決南海爭議和分歧」。但關鍵在於「雙邊談判」，東南亞國家擔心，以中國之大，自己國家之小，雙邊談判一定屈服吃虧，無論是越南或菲律賓，都希望是「多邊談判」，把美國或日本、澳洲拉近來，不然至少是以整個東南亞國協方式與中國「雙邊談判」。

越南另一個私下的期待，就是美國介入南海議題。美國在南海是有國家利益的，其最在意的就是船艦的自由航行權，除了武裝船艦自由出入，每年有全球超過三分之一的

海運貨物，經過南海，任何一個國家控制此處，都對華盛頓不利，所以才有去年國務卿希拉蕊在東協區域論壇上，要求美國參與多邊協商，當時讓東協國家非常興奮，感覺有美國撐腰。

中國很清楚美國的利益，所以今年一改過去嚴拒美國介入的態度，做了相應的彈性調整，提出區分為兩大塊的對話模式，一是專屬經濟海域重疊，涉及主權，應該由南海相關國家談判，二是海域的國際水道、航權與國際救援，因涉及國際船艦航機的通行權，所以歡迎美、日等國的參與。

雖然軍備競賽、內部民粹抬頭，都是南海的新變數，但是從國際秩序上來說，目前南海問題，結構上是穩定的。

<5>中國時報 100 年 6 月 21 日社論《彰顯南海主權 何妨恢復駐軍》乙文，內容指出：

南海問題又起爭端，我國是南中國海鄰國之一，又實際佔據著最大的太平島，無論從主權象徵，或是從實際控制來說，都有不容否認的權利。我們認為，台灣不應該對南海問題沉默，但是怎樣表達，卻是敏感、需要斟酌注意的。

南海主權主張國，近日紛紛開始增加兵力，從事演習，以預防突發的軍事危機。中國大陸剛首次在海南島與南海地區水域，進行三天三夜的「環海南島」的海上實兵演練；實力薄弱的菲律賓，也派了二次大戰的老軍艦，前往南海巡邏戒備；其中以越南最為積極，除了宣布實彈演習、實施徵兵，據說

還在我南沙太平島駐守部隊旁的敦謙沙洲，以高性能電子設備實施偵蒐。

針對近日情勢，我國也有相關因應。今年 6 月底的「碧海 92 號」專案，將編組成功級、中和級軍艦以及 2 千噸級偉星號海巡艦艇共同前往，執行海域巡弋任務。目前駐守東、南沙為海巡士兵，國防部並未派駐軍隊。

長遠來看，如何彰顯主權，以及在南海爭議中，爭取台灣的話語權，才是棘手的。我國正式主權立場，仍是採取 40 年代的歷史疆域，即東南亞國家最在意的 U 型圖，這也是北京方面的主權立場。民進黨執政期間，為了有所區隔，曾經作了調整。2008 年 2 月，陳水扁 2 度登上太平島（註：應係東沙島之誤），發表《南沙倡議》，呼籲南海周邊國家依據《聯合國憲章》與《聯合國海洋公約》和平解決南海爭端；台灣願意在主權平等的基礎上，接受《南海各方行為宣言》的內容，並希望參與正在研擬中的《南海行為準則》。但是當時兩岸關係緊張，沒有國家願意呼應陳水扁的主張，得罪北京。

國民黨執政後，對南海問題的立場有所調整，不斷重申這些島嶼主權屬於「中華民國」。馬政府除了對相關國家侵犯南海主權，多次表達抗議，並呼籲有關國家應依據《聯合國憲章》、《聯合國海洋公約》及《南海各方行為宣言》的原則與精神，擱置爭議，通過協商與對話，和平解決南海爭端，避免採取任何影響南海地區安全和平的單邊措施。

台灣受限於不是聯合國會員，無法向聯合國大陸礁層界限委員會提交我專屬經濟海域的數據；也因為中國的抗議，無法與鄰近國家進行海域劃界談判；更不用說讓台灣與其他東南亞各國在同一談判桌上，討論南海問題。

未來這問題要解套，長期來看，還是必須從兩岸關係著手，讓中國大陸不懷疑台灣方面刻意要造成兩個中國或一中一台的印象；但是短期來看，此刻應有不會節外生枝的和緩對策。

其一，關於主權宣示方面，我外交部對歷史疆域已經越來越少提，反而先後四次表明「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的南海基本原則，但要進一步去除其他國家的疑慮，就必須切入東南亞所理解的規範，譬如重申遵守《南海行為準則宣言》。

其二，在我方可以控制範圍內，盡量從事彰顯主權的行為。譬如參照其他各國成例，公布核准油氣開採礦區的規定，規畫相關海域進行有關反恐、打擊海盜、海上搜救與人道救援之聯合海上演練，以及派遣新下水的「海研五號」前往南海特定海域進行海洋科學調查，並規畫南海領海基點、基線的公布。甚至恢復駐軍，以最精銳的陸戰隊防衛太平島，以宣示決心。

其三，要積極培養民眾對南海的興趣，以形成政府南海政策的民意基礎。目前中國及越南都積極規畫旅遊與考察，有鑒於旅遊

有若干風險，還是宜由國家來主辦，譬如年輕人赴南海進行暑期生態休閒活動，以喚起年輕世代對南海的瞭解與重視。

<6>旺報 100 年 6 月 28 日社評《南海問題取決於勢》乙文，內容指出：

最近南海局勢詭譎，越南海軍於 6 月 13 日在西沙群島方向舉行實彈射擊演練，同日越南政府簽署徵兵令，越方並指控北京剪斷其探測船電纜、干擾探測船作業，國內甚至發生反中示威。中方則重申其南海主權，並反控越南艦艇驅離中國漁船。接著，菲律賓宣布將與美國進行聯合軍演。大陸派出由 11 艘軍艦組成的艦隊，在太平洋第一島鏈與第二島鏈間巡弋，展示武力。美國也派遣以喬治華盛頓為首的航母打擊群在西太平洋與南海一帶高度戒備，宣示維持此海域和平穩定與國際自由航行權的立場。

從國際大架構角度來看，南海爆發大規模軍事衝突的可能性確實微乎其微。宣稱在南海擁有主權的國家雖然都在言行上展現出磨刀霍霍的態度，其實他們的真正目的，只是希望增加手中籌碼，未來在談判桌上能取得較有利態勢而已。

事實上，真正決定南海問題走向的是美中兩國各自在西太平洋所展現的「勢」，包括軍事實力、經貿實力、軟實力以及巧實力等。美國現階段經貿實力較弱；因此，除了在亞太地區展現武力之外，特別強化與日、韓、菲、澳、紐等傳統盟邦的聯盟關係，以及越南、印尼與印度等國的夥伴關係。目的

就是在透過軟硬實力與巧實力的結合，補經貿實力之不足，在南海問題上創造有利的態勢。

在華府帶頭、東協相關利益國家追隨大情勢下，北京縱使再不情願，恐怕遲早得加入多邊架構談判。

<7>旺報 100 年 8 月 9 日社評《江陳會應討論南海資源合作開發》乙文，內容指出：

近年來，越、馬、菲、汶萊等國不斷藉國際招標方式開發南海石油資源，南沙海域布滿成千的油井，其中不少已跨越到中國傳統的海疆線內。根據大陸官方的統計，南海周邊國家每年從中國海域開採的石油量達千萬噸，天然氣也有 200 億立方公尺，所獲利潤更高達數百億美元。問題是，南沙海域各國開發的千餘油井當中，唯獨不見大陸與台灣石油公司的蹤影。

兩岸此刻如果依然任憑南海資源被周邊國家鯨吞蠶食，輕者會造成國土資源被外力掠奪和壟斷的結果，重者將失去南海戰略的主控權，甚至可能背負國土淪喪的歷史罪名。事實上，南海衝突已為兩岸開啟了創造雙贏的契機。大陸擁有探勘與開採石油天然氣的資金、人力、技術與設備，台灣則享有占據太平島的優勢。台北此時若能化被動為主動，提供太平島為大陸儲存支援物資的轉運站，並加速推動兩岸共同開發南海資源，必然可強化台北和北京的政治互信，進而突破兩岸的政治僵局。

毋庸置疑，兩岸合作開發南海資源難免

會引起周邊國家的疑慮，近年來馬政府國安高層官員相當謹慎地處理南海問題，無非也是擔憂台美關係生變。有鑒於此，兩岸對共同開發南海資源問題，態度上應該積極，實際作為則可保持低調。進一步而言，ECFA 既已為兩岸開發南海資源提供了法理依據，兩岸兩會未嘗不可透過協商並對外發布共同聲明，強調南海主權屬於兩岸的立場，同時藉著組成的兩岸專家委員會，分別就南海地區的漁業、氣象、環境、資源探勘與開發、水文調查、海上救援等，研擬可行而互惠的合作方式。

(20) 國內專家學者對南海議題之看法：

<1> 第一位專家學者：

- 海權的本質在弱肉強食、在侵略、在擴張。面對南海爭議，只有使用武力，無論大小規模，將立即使我國有發言權。唯因敵近我遠，補給困難，且會影響與周邊國家及東協國家的關係，利害權衡之下仍以公開的主權宣示，以及表達我國擱置爭議共同開發的意願。在面對中共邀我軍共同防衛南海，亦可就更高層次考量其利害得失，選擇得罪美國及周邊國家及東協國家為敵，或是選擇得罪中共影響兩岸關係。因此採取置身事外，不作選邊。堅持主權立場透過機會性宣示，並展現共同開發的善意應為上策。
- 南海問題不僅事關我國東、南沙的安危，也關係我國廣大海洋國土的主權維護。更重要的是台灣 98% 的能源皆賴海運經南中國海而來，是以南海實質上是我國賴以存活的生命

線之所在，南海之不保或安全受制於人，國家將難以持續存活。

- 遠海離島的防衛並不能依賴島上駐軍，此一狀況舉世皆然。遠海離島防衛的關鍵在優勢或者局部優勢的海空軍，在海上截斷侵犯國家的海線，將島孤立後收復。雖然遠海離島駐軍並不能有效防衛離島，但是駐軍代表國家主權，而海軍艦隊因為防衛這些離島而需要經常性「在場」更是意義重大，這是向全世界宣示國家主權的所在。
- 很多學者認為南海應該開發成海洋休憩區或者擱置爭議與其他國家共同開發，如此可以避免戰爭。殊不知除了台灣有如此天真的想法，各國從未放棄對南海各島的主權。主權問題一日不解決，開發成如馬爾地夫那種海上樂園無異是真人夢話。即使如中共在2002年與南海周邊國家發表「擱置爭議」的宣言，也抵擋不住各國紛紛擴大南海活動，讓宣言形同廢紙。當美國想插足南海，中共都激烈反對，我們的共同開發與開發成海洋休憩區的構想就可以擋住外國對南沙的覬覦？

<2> 第二位專家學者：

- 透過國際媒體，宣傳南沙太平島在處理南海問題上所扮演重要戰略角色，以及我國實際控管之事實；採取操之在我的主權宣示作為，擬定一份以促進南海地區和平穩定、環境生態保育與海洋科學研究為主軸的政策聲明，強調所有利害關係方參與南海對話機制之權利，推動南海區域合作，適時由國家領

導人向國際社會宣布；政府相關單位研議召開全國南海會議之必要；透過與我有密切合作關係之美國重要智庫，尋求召開台美官方或半官方處理南海問題之諮商會議或對話的可能；透過與我有密切合作關係之中國大陸重要智庫，尋求召開兩岸官方或半官方處理南海問題之諮商會議或對話的可能；透過與我有密切合作關係之東協重要智庫，尋求召開台灣與東協官方或半官方處理南海問題之諮商會議或對話的可能；政府相關單位研議我國是否有必要召開一個國際性的南海會議；政府相關單位研議我國推動成立南海漁業保育與管理組織之可能性。

- 涉及國家的重要利益及戰略問題，應有其長遠規劃及延續機制，惟目前的國安會人員遞嬗方式，諮詢委員一變動，政策往往就產生變動，甚至還有涉及到藍綠意識形態問題，這對國家的長遠發展顯然是不利的。
- 有關東沙島跟太平島駐軍問題，目前東沙島並沒有主權爭議問題，所以這兩件事可以分開來看；然而，縱使是太平島，目前還是有國軍在上面駐守，所以我認為可以透過慢慢增加國軍駐島人數比例方式，達到國軍回防的最終目標，如此即可避免因大張旗鼓而引起國際側目的後遺症。
- 之後要成立的海洋委員會亦可作為藉機調整駐島政策的好說辭（配合組織改造）。我個人對太平島的駐防政策也是比較傾向以國軍作為主力，因為一方面基於法律規定，保疆衛土、國家安全這塊，國軍當然是義不

容辭；再者，海巡與國軍訓練度不同，要求未受大型砲械器具等重裝備訓練經驗之海巡官兵擔任作戰任務，實屬荒謬；最後一點，海巡與國軍在國際政治上的象徵意義不同。

<3> 第三位專家學者：

- 如果從我國憲政架構來看，現行的作法其實是有待商榷的，簡單講，國家安全會議在憲法上的定位乃總統的幕僚機關，而非行政機關（不能負責行政業務之執行），所以由其接辦國安業務的執行顯然有違憲政體制；更有甚者，這樣的架構中，行政院長並不在體制之內，於是形同總統在直接指揮各部會，其妥當性更不免令人存疑。
- 唐飛擔任國防部長時，當時為了籌設海巡署，做了一個很大動作就是南海撤軍；表面上的理由則是要向周邊國家釋出善意。結果這個善意釋出來以後，我們的觀察是沒有任何國家感激我們國家做這件事情，是我們自己一廂情願的把象徵自己國家主權的國軍給撤回來。
- 我們可得到幾個結論：第一，海洋國家是以國防武力來捍衛島礁主權、以警察性武力維護海域治安，此兩者有其本質上的不同。第二，我們的換防沒有得到任何善意的回應，而且國際上沒有前例可循（我們找不到國際上有任何一個國家是以撤軍的方式來展現善意的）。第三，法定執掌源於法律，我們不能把警察性武力（海巡署）拿來從事戰爭性行為。

- 我們具體的建議是：一、要有具體的措施來維護島礁主權；而具體措施過去其實是有的，但現在沒有了。二、要交疊配置海巡署海上警察及國防部代表國家主權的軍人，共同防護島礁。三、要強化島上的軍、經建設，加強島礁的價值：事實上很多國家都是利用其島礁的戰略地理位置，來跟別的國家交換情報相互合作的，所以如果我們島上電子偵測這一塊夠強的話，很多國家，包括美國，都會來跟我們要情報，希望我們能跟他們合作，在這種情況下，島礁的戰略地位立刻就能提高；畢竟我們的東沙島及南沙太平島可說是南海區域內最具戰略地位的兩個島，為許多國際航線所必經，若能妥善利用，全世界到日本、韓國、大陸的船我們都能掌握，甚至是在我們飛彈的射程範圍內；所以這兩個島如果我們能妥為運用的話，其實是增加我國在區域內的戰略地位，而非減少；然而我們現在的作法反而是把島礁的戰略地位降到沒有，讓他歸零，真的非常可惜！

<4> 第四位專家學者：

- 我國的國防，以保衛國家安全、維護世界和平為目的（《憲法》第137條）；而我國的國防軍事武力，包含陸、海、空軍組成之軍隊（《國防法》第4條），意即我國的國防武力為中華民國國軍，惟並不包括情治檢調安警體系，易言之，戰時保衛國家安全，國軍要負全責，而非海巡署。國家係由領土、主權、政府、人民四大要素組成，保衛國家安全既然是國軍建制部隊法律明定賦予之本務

，則保衛南海領土、主權的完整安全國軍責無旁貸。綜觀各種海巡法規，沒有任何一條律法規定海巡署有守土之責。

- 海巡署應跳脫外（離）島「獨力固守」的迷思；蘭嶼、綠島、小琉球、基隆嶼、彭佳嶼、龜山島、烏坵嶼、金門/馬祖/澎湖的外離島，這些外（離）島或有國軍就近的兵火力支援可守島苦撐；偏遠南海的東沙島和太平島，這些島礁的守土重責應在國防部，不在海巡署。
- 以東南沙現況檢視，海巡署其實不必費心爭取高科技的反登陸火炮裝備，以加強指揮部執法人員之作戰能量；反而要調整指揮部勤務屬性，大幅減少岸巡人員，將據點哨取消，僅保留核心陣地現有部署，增派海洋執法人員與裝備，跨出推動「岸海合一」的第一步。戰時，東南沙指揮部僅執行核心陣地之自衛戰鬥；反登（著）陸島嶼作戰，平時就請國防部派軍回防主導戰場經營增進防務，以免戰時未及馳援失守。

<5> 第五位專家學者：

- 東沙環礁原是南中國海最珍貴、完整而豐富的海洋資源，尤其在“資源”的定義上，因為時代的演進，早已不能只定義在“漁業”行為上，東沙環礁、所提供的廣大的珊瑚礁海域，其中所包含估計超過 300 種的珊瑚，600 種的熱帶魚類，120 種的海藻，50 餘種的鳥類，萬以計數的蝦、蟹、貝、螺、海星、海膽、生物，以及清澈無污染的海水，熱帶的海洋風情，是我國最具有潛力的自然觀

光遊憩資源，若善加規劃利用，永續經營，必能為我國的經濟，教育、學術甚至外交、國防帶來難以估計的利益。

- 如果東沙全部 300 餘平方公里的環礁海域皆可逐步規劃民營，則不但藉民力延伸軍事防禦的觸角，以民間對應管理外來船隻的民間，彈性空間大增，同時因為日後進入的遊客為平民，會有不同國籍的觀光客進入，將使本區的軍事衝突，因為各方的投鼠忌器，而使得機率大為降低。
- 南海地處敏感，各國爭取主權，互不相讓，但是若東沙一旦開放為國際觀光區，外國旅客來台前往，自然需取得我國簽證，由我國海關入境，已然不戰而獲得國外對該區主權的認可。除了賺上他們大批銀子之外，又何須勞費大批軍力的駐防，而依然無法獲得國際間的承認。
- 過去 10 幾年來，有兩個新的能源觀念，一個就是所謂的「甲烷冰」，甲烷就是俗稱的沼氣；海中的甲烷，被海水的壓力跟溫度給冰封起來，就會形成甲烷冰，大約存於 600~1,000 公尺深的海底，它是我們認為全世界到目前為止最大的資源，它所蘊含的能量超過我們現行所有石油能量的總合。不過甲烷冰也是很危險的東西，因為它們一旦釋放出來，如果控制不好的話，對全球暖化的效應會超過二氧化碳，而且甲烷燒完以後，還是二氧化碳；所以雖然大家都知道這是能源，也拚命在作研究(例如日本)，但在科技還沒有很成熟之前，大家不敢隨便去開發它

。另外一個是所謂的自然能，就是透過所謂的海流、潮汐、風浪所可能形成的能量。這兩種能源，東沙甚至南沙即有豐富的蘊藏潛能。

- 我不覺得南沙機場跑道再加長 300 公尺會有問題，因為依照學理，建的時候一定會破壞珊瑚礁，可是建完之後的基地，則會變成水底下人工魚礁的基礎，一段時間之後，海底生物就又會開始重新附著。依我的判斷，建完之後，大約 1 年到 1 年半的時間，就會開始有新的附著生物；大約 5 年之後 - 只要我們有持續的保育它 - 它就會回復很熱絡、繁盛的海洋環境。

以下，再就當前我國實際佔有之東沙群島及南沙太平島之情況，略作說明。

二、東沙

(一)地理環境

1、東沙群島位於南海東北方，由三個珊瑚環礁構成，即東沙環礁、南衛灘環礁及北衛灘環礁，四面環海，環礁西側為東沙島，東沙島與南、北衛灘相距約 80 浬。東沙島位於東經 $116^{\circ}43'$ 、北緯 $20^{\circ}42'$ ，呈西北西至東南東走向，島形如馬蹄，東西長約 2,800 公尺，寬 865 公尺，陸地面積約 1.74 平方公里，中間包圍海水成為一個內海（潟湖），面積約 0.64 平方公里，為珊瑚礁堆積而成。全島周圍 10 至 15 浬為礁盤區。整個東沙群島海域面積廣達 5,000 平方公里，在南海諸島中算是大島之一，為南海諸島最北境。南衛灘及北衛灘為一連續淺灘，南衛灘位於東經 $115^{\circ}55'$ 、北緯 $20^{\circ}58'$ ，北衛灘位於東經 $115^{\circ}58'$ 、北緯 $21^{\circ}04'$ ，礁體呈橢圓形，沉沒水中（約水下 50 至 200 公尺），無島礁出露，乃一種沉水環礁。



圖 6 鄭和航海圖中的石星石塘即東沙群島



圖 7 東沙島及其環礁(衛星空照圖)

- 2、東沙環礁水深 0.6-17 公尺，但以 5 公尺以下者為多，環礁近於圓形，半徑約 10 公里，環礁內水域約 500 平方公里。

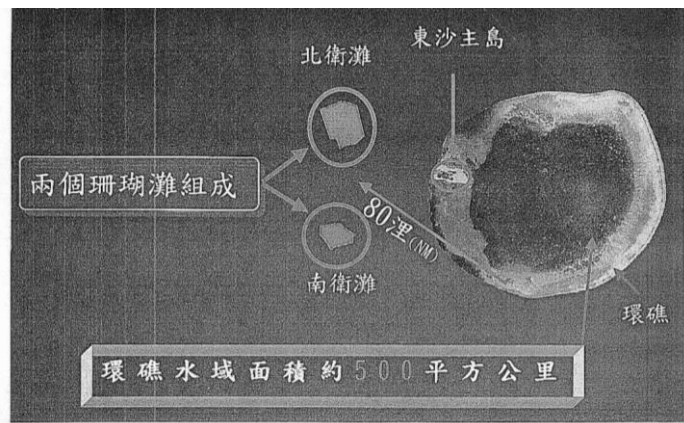


圖 8 東沙環礁及南北衛灘

- 3、東沙島位於東沙環礁西側，呈西北西至東南東走向，其外形似馬蹄，古有「月牙島」之稱，東西長 2,800 公尺，南北寬 865 公尺，環島長約 8 公里，總面積 1.74 平方公里，島內西側瀉湖面積

0.64 平方公里。



圖 9 東沙島外形圖

- 4、東沙島地處熱帶北部，屬熱帶季風氣候，冬季受東北季風、夏季受西南季風影響。每年 4 至 11 月偶有颱風來襲，但以 8、9 月最多，除颱風來襲外一般風浪均屬微弱。雨量以夏季及秋季較多，冬季較少。
- 5、東沙島居南海中央位置，位處國際航海重要交通樞紐，為南海與太平洋、印度洋之交通樞紐及台灣海峽南方門戶之要衝，東北距高雄 236 哩、東南距菲律賓 420 哩、南距南沙太平島 640 哩、西北距香港 167 哩，北距廣東汕頭 137 哩。
- 6、東沙島清代時屬廣東惠州管轄，民國 34 年底，劃由廣東省政府管轄，38 年初劃歸海南特別行政區管轄。今由我國政府實際控制，行政上劃歸高雄市旗津區中興里管轄。中國大陸亦聲稱擁有其主權，並將其劃歸廣東省汕尾市陸豐市碣石鎮人民政府管轄。
- 7、我國於 96 年 1 月 17 日時成立東沙環礁國家公園，為台灣第 7 座，隸屬內政部營建署，並於該年 10 月 4 日成立海洋國家公園管理處（位於高

雄市)管理之。東沙環礁國家公園包含東沙島及其直徑 25 公里之圓形環礁，及環礁向外延伸 12 海浬附近海域，總面積約為 353,667.95 公頃，是目前我國總面積最大之國家公園，為熱帶季風氣候，目前為了生態保育，並不對一般民眾開放觀光。

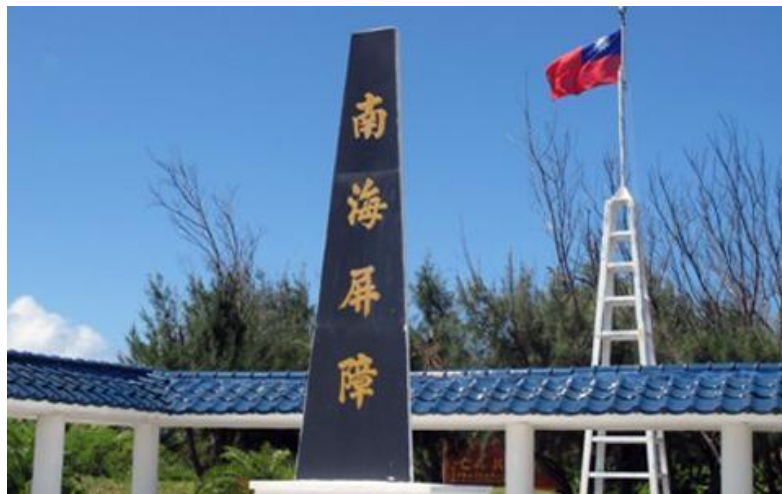


圖 10 南海屏障碑 (民國 78 年 6 月 30 日立碑)

(二)歷史 (二戰結束以迄政府遷臺期間)

- 1、二次大戰於 34 年結束後，我國國民政府將此地劃歸廣東省管轄。36 年國民政府亦明令公佈南海諸島為中國領土範圍，刊載報刊昭告世人，並樹碑為誌；38 年初，劃歸海南特別行政區管轄；38 年 10 月我國中央政府退居臺灣，繼續控制東沙，68 年 7 月將此地連同南沙群島劃歸高雄市管轄。目前東沙群島為我國政府實際控制，並由海巡署駐防。
- 2、88 年 5 月，高雄市長至島上漁民服務站掛上「旗津區中興里 18 鄰東沙 31 號」門牌，以宣示主權。
- 3、96 年 1 月 19 日，東沙環礁國家公園成立，東沙島納入新成立之海洋國家公園管理處 (位於高雄

市)管轄。97年9月10日，總統馬英九先生訪視。99年7月21日，內政部長為「東沙環礁國家公園管理站」落成揭牌。

(三)島上生活狀況

- 1、島上有地下水，惟水質略鹹，不宜飲用；島中心附近則水味較淡，島上水源可供灌溉及洗滌之用。目前有海淡廠，一天可製造7,500加侖，主要用來洗滌，飲用水還是得依靠台灣本島運補。電力方面有聰良電廠，可提供島上全天候電力供應。
- 2、建築方面除官兵營舍外，有一個氣象觀測站、東光醫院、東沙圖書館、漁民服務站、衛星追蹤站；海洋國家公園管理處則在當地設有東沙管理站。
- 3、東沙島上主要道路為柏油路面，其餘道路則為細砂路面。一般主要交通工具為腳踏車，環繞全島時間約需30分鐘。現有高雄市政府贈送之大客車用以營運島上唯一公車「東沙1號」。
- 4、島上設有小型機場，即東沙機場，設有一個寬30公尺、長1,550公尺的跑道，跑道厚度約0.23公尺。目前往返台灣及東沙島主要有軍機和民航機來往，供駐防人員搭乘。
- 5、東沙島海岸為深度1—2米左右淺礁地形，大型船隻無法靠近，必須停靠外海再以小船接駁上岸，船隻靠岸必須仰賴人力搬運貨物上岸，重型機械則賴吊車支援。島上有海巡署巡防艇碼頭，可停靠海巡署巡邏艇，巡航東沙海域。
- 6、目前往返船隻有軍用補給艦，主運武器、彈藥、汽油，以及載運民生物資的民用商船。

(四)我國目前駐守單位海巡署東沙指揮部

三、南沙

(一)地理環境

- 1、南沙群島，昔稱團沙群島，是南海中位置最南、島礁最多、分布面積最廣的一個群島，地理上位於北緯 3 度 40 分到 11 度 30 分和東經 109 度 30 分到 117 度 50 分之間，南北長 500 多海里，東西寬 400 多海里，總面積 82 萬平方海浬，由 230 多個島、洲、礁、沙和灘組成，全部為珊瑚礁構成，西起萬安灘、東至海馬灘，南起曾母暗沙，北迄禮樂灘之北邊；但露出水面的僅約 1/5。
- 2、南沙群島西鄰越南，東鄰菲律賓，北與中國大陸海南島相望，南臨馬來西亞、汶萊。地處太平洋和印度洋之間國際航道要衝，是扼守麻六甲海峽、巴士海峽、巴林塘海峽、巴拉巴克海峽之關鍵所在。主要島礁有太平島、西月島、中業島、南威島、鄭和群礁、九章群礁、中業群礁、道明群礁、雙子群礁、尹慶群礁、永暑礁、美濟礁、彈丸礁、萬安灘和曾母暗沙等。
- 3、目前我國於南沙群島實際占有太平島及中洲礁，其中太平島是南沙群島中面積最大之一座，位於北緯 $10^{\circ}23'$ 、東經 $114^{\circ}22'$ 由海巡署駐守，行政上隸屬於我國高雄市旗津區。中洲礁位於太平島東北方約 3.1 浬（約 6 公里），面積約 2,000 平方公尺（低潮時約 6,000 平方公尺），目前為無人島，係由太平島上海巡署人員，定期以快艇環島巡弋、登島巡視。

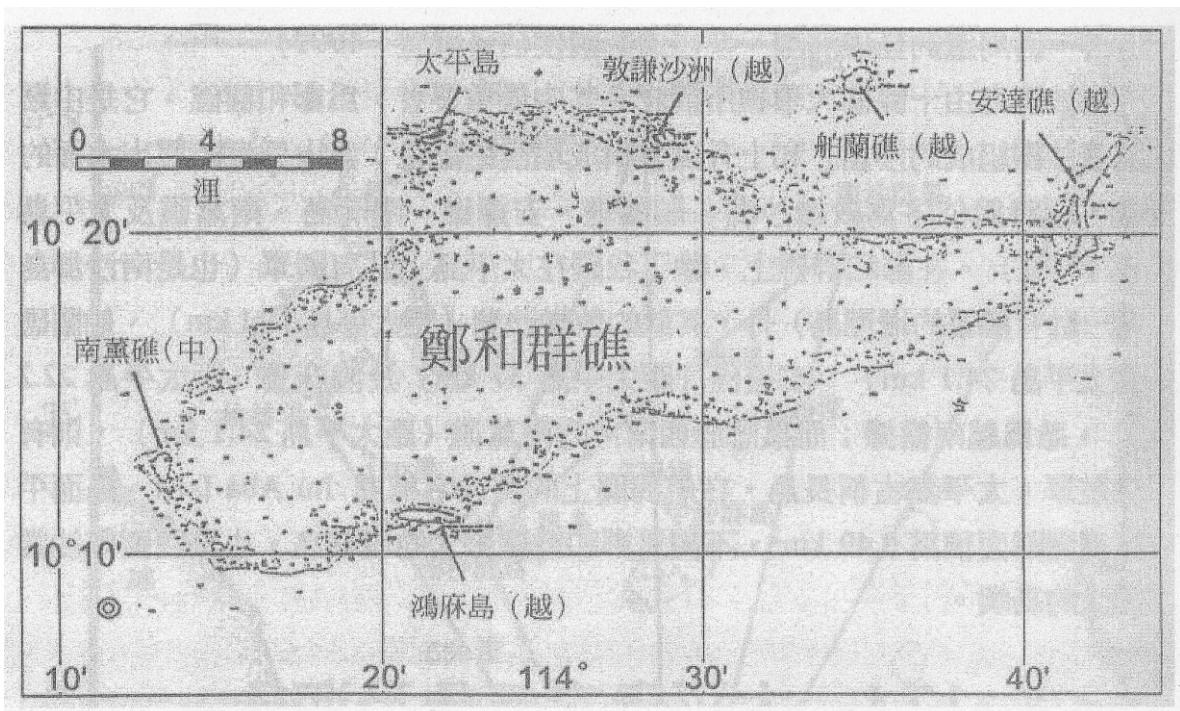


圖 11 太平島在鄭和群礁位置圖

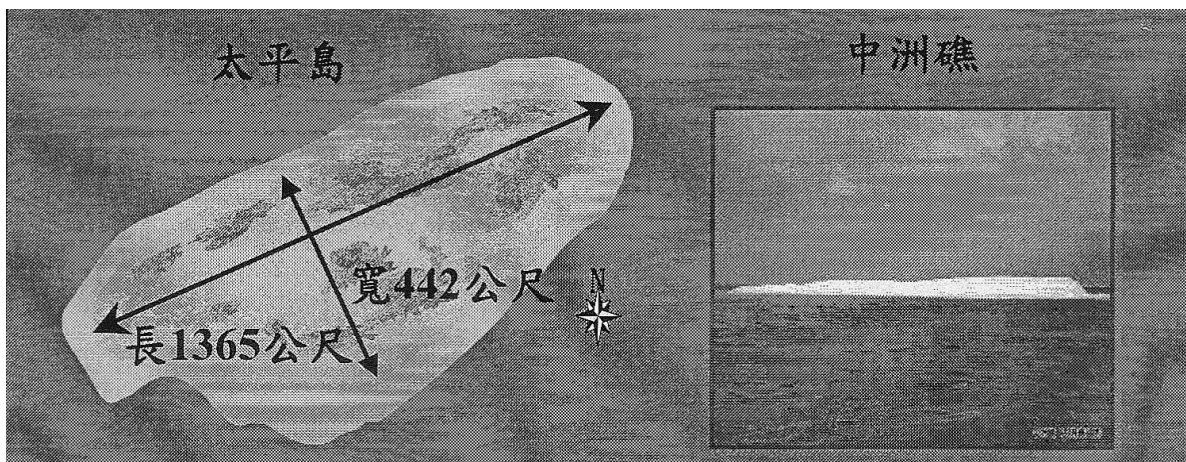


圖 12 太平島及中洲礁

(二)歷史 (二戰結束以迄政府遷臺期間)

- 1、我國於 35 年依據《開羅宣言》和《波茨坦宣言》，由內政部會同海軍部和廣東省政府派員，前往接管南沙群島，並在島上立主權碑。
- 2、35 年 10 月 5 日，法國軍艦登陸南沙群島南威島和太平島，在島上建立石碑，當時我國政府提出

- 抗議，並與法方決定於該月及翌年1月4日進行談判，但因越南戰爭緊張，法國自動放棄談判。
- 3、35年10月，國民政府派出海軍「中業號」、「太平號」2艘軍艦，會同國防部、內政部、聯勤總部分派代表13員暨官兵59人前往接收南沙群島。同年12月12日，我國接收南沙群島之「太平」、「中業」兩艦由李敦謙、林遵率領，抵達太平島，為了紀念「太平」艦接收該島，即以「太平」為該島命名，在島西南方防波堤末端豎立起「太平島」石碑，並在島之東端，另立「南沙群島太平島」石碑。立碑完後，乃於碑旁舉行接收和升旗典禮，所載運之官兵進駐該島，並設立「南沙管理處」，由海軍代管防務之執行，同時派遣島上兵力執行鄰近未派兵進駐之諸島、灘、沙洲、暗礁（含中業島、鴻麻礁、南薰礁、敦謙沙洲）等海域巡邏。
 - 4、36年內政部重新命名南沙群島之全部島礁沙灘名稱共97個，並公布施行，劃入廣東省政府管轄；38年6月改屬海南特區，仍由海軍代管，並在太平島重建國碑、測繪詳圖，及設立氣象站、無線電台，從事氣象測報，以履行國際義務。
 - 5、39年國民政府轉進臺灣，國軍撤守海南島，西沙、南沙駐軍亦隨之撤返台灣。詎料菲律賓、越南、馬來西亞等國政府對南沙群島有妄作主權之言行（如：菲律賓民間人士於39年進佔南沙太平島及其他諸島，大肆盜採磷礦），我政府為維護領土主權完整，乃於45年先後派出立威部隊、威遠部隊和寧遠部隊3次「威力偵巡」南沙群島。在巡弋過程中，曾在太平島、南威島、西月島等重要島嶼插旗或設立碑誌與紀念建築物等宣示

作為，並由海軍成立「南沙守備區」，改派海軍陸戰隊戍守南沙群島中之太平島防務。

- 6、我國海軍於 45 年先後派出立威部隊、威遠部隊和寧遠部隊 3 次「威力偵巡」南沙群島。在巡弋過程中，曾在太平島、南威島、西月島重樹石碑、舉行升旗禮，並改編為「南沙防守區」、改派海軍陸戰隊守備太平島。

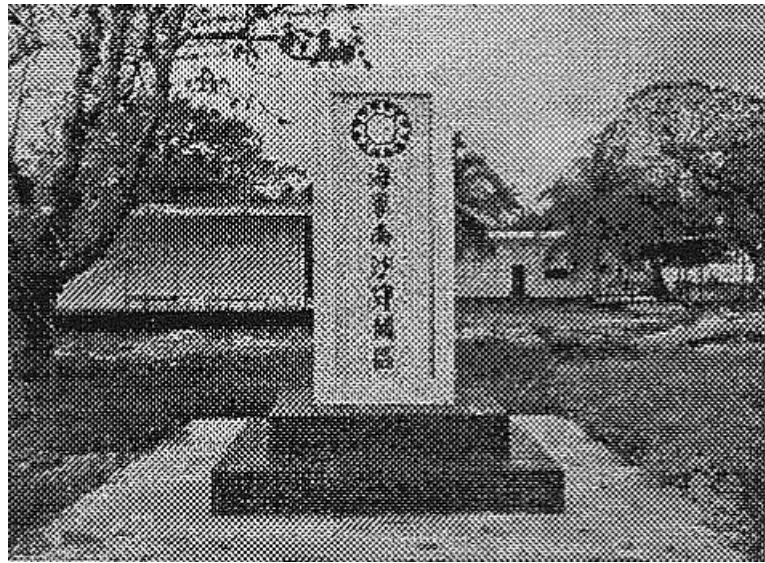


圖 13 「海軍南沙守備區」碑石

- 7、1959 年中國大陸設立西沙群島、南沙群島、中沙群島辦事處，隸屬於廣東省。該機構負責行使西沙群島、南沙群島、中沙群島及其邊臨海域主權與管轄權。
- 8、我政府於 49 年增加南沙群島原有氣象站設備及人員，擴充為氣象台。於 50 年在南子礁西端建立雷達反射鐵塔 1 座。
- 9、52 年 10 月 6 日至 27 日，由內政部會同國防部、海軍總司令部派艦巡視南沙群島之太平島、南威島、中業島（為了紀念中業艦接收該島，而以「中業」命名該島；60 年遭菲律賓侵佔）、安波沙洲、

南（北）子礁、西月島、敦謙沙洲（63年遭越南侵佔）、鴻庥島（63年遭越南侵佔）、南鑰島、南薰礁（77年遭中共佔領）等，並慰問太平島上之我國守軍、氣象人員及從事開採磷礦之退除役官兵；55年再派艦至中業島、南鑰島、南（北）子礁等島嶼巡視，重建國碑並攝影留念。

- 1 0、行政院退除役官兵輔導委員會於 52 年起，在太平島設立「南海開發小組」從事廢鐵打撈及磷礦開採，57 年擴編為「南海資源開發所」，61 年並建磷礦粉碎加工廠。
- 1 1、1988 年中國大陸海南省成立，西、南、中沙群島辦事處劃歸海南省管轄，並於同年 9 月 19 日正式更名為海南省西沙群島、南沙群島、中沙群島辦事處。
- 1 2、79 年 1 月 12 日，內政部地政司司長代表部長，登島設立「南疆鎖鑰」石碑乙座，並重申我國對南海之主權；2 月 16 日，行政院核定高雄市成立管理委員會，接管太平島，隸屬高雄市旗津區。

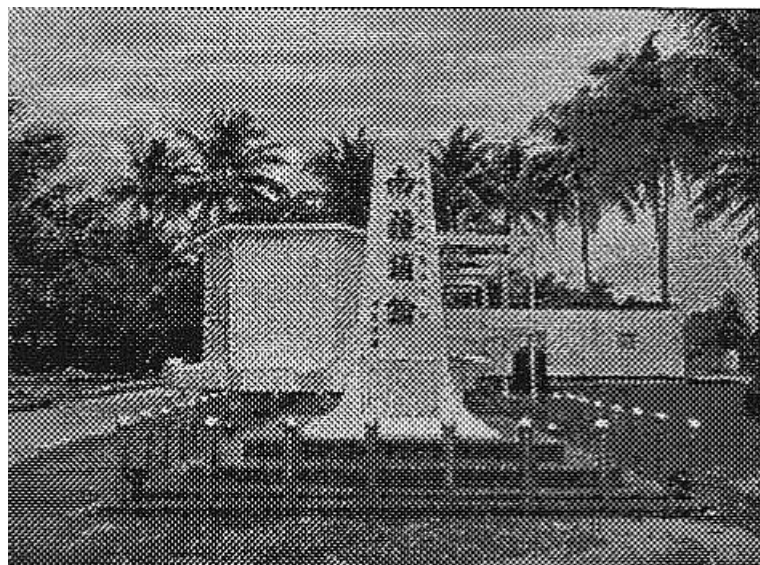


圖 14 「南疆鎖鑰」碑石

- 1 3、81 年我國政府為維護南海主權，由內政部成立跨部會南海小組，82 年制定「南海政策綱領」。
- 1 4、89 年 2 月 1 日，我國成立「海岸巡防署」，接管太平島。同年 2 月 16 日於太平島成立南沙指揮部。

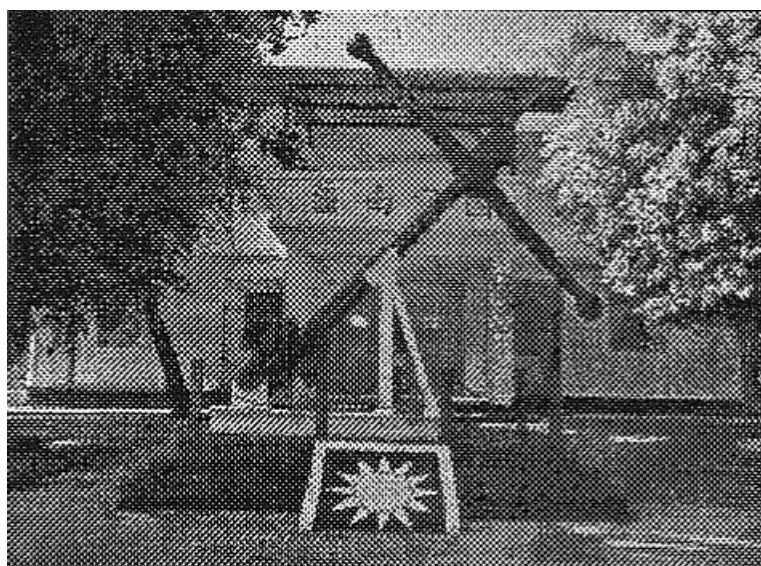


圖 15 海巡署南沙指揮部

- 1 5、我國內政部部长於 92 年親自視察太平島，設立太平島一等衛星測量控制點，提出籌設國家海洋公園構想，並登中洲礁插國旗宣示主權。同年 10 月召開南海會議，審慎檢討南海主權維護工作。
- 1 6、我國政府為便利由台灣本島運輸補給和醫療救護，95 年由國防部開始著手構建太平專案（太平島機場專案）工程，於 97 年 2 月完成。
- 1 7、96 年 3 月 3 日，高雄市政府海洋局為保護當地活動之海龜及響應國際間對海龜保育工作之重視，依漁業法第 45 條規定公告劃設太平島海龜

繁殖保育區，範圍以太平島為中心，陸域產卵棲地從沙灘至樹林外側，海域重要棲息環境自潮間帶暨低潮線以深至 12 哩。12 月 12 日，太平專案工程完工。

- 18、97 年 1 月 21 日，我國空軍 C-130 運輸機首度降落太平島，並在島上設置勤務派遣隊，負責機場跑道的維護。
- 19、我國內政部營建署於 98 年度委由我國國家公園學會辦理相關可行性評估，99 年 1 月完成評估報告之審查，評估報告建議：南沙太平島生物多樣性資源豐富，雖然地處偏遠且交通不便，但是軍事、政治、能源、經濟、漁業等條件重要且敏感。由於大尺度的海洋生態長期研究及國際合作乃時勢所趨，在主權爭議及人員安全能妥慎解決條件下，建議對南沙太平島之保育及經營管理採取積極作為。
- 20、99 年 2 月 1 日，海巡署於南沙指揮部掛上「旗津區中興里 18 鄰南沙 1 號」門牌，以宣示主權。
- 21、由於南沙太平島周邊海域情勢複雜，涉及外交、兩岸關係及國際關係等，內政部表示將參酌上開評估之建議持續研議，並視條件及時機成熟後再行提出相關計畫。

(三)石油天然氣資源

南沙群島海域之油氣資源極為豐沛，根據美國能源局網站之南海油氣資源分布資料，南海海盆南緣擁有大量油氣分布，為周遭國家亟欲主張主權並進行資源開發之海域。另依內政部目前所委託蒐集之相關資料顯示，目前南海各國為開發南海油氣資源，已與相關國家或各國之能源或石油公司簽訂為數眾多之雙邊或多邊協議或開發計畫。

(四) 太平島

1、概況

太平島位於南沙群島北部中央鄭和群礁大型環礁上之西北角，位居南海西側航道之東邊，是南沙群島中最大島嶼，面積為 365,796.23 平方公尺。東距中洲礁約 3.1 海浬（約 6 公里），東距敦謙沙洲約 7.1 海浬（約 13 公里），西南距南薰礁 16 海浬（約 30 公里）。目前由我國實際控制，行政上由我國高雄市旗津區管轄，與高雄港相距約 1,600 公里。至於中洲礁，面積約 2,000 平方公尺（低潮時約 6,000 平方公尺）。

2、地質地形

(1) 太平島島形東西狹長，地勢低平，東西長約 1,360 公尺，南北寬約 350 公尺，岸線範圍 41.3 公頃，海岸植被線範圍 36.6 公頃；平均潮位時陸域出水面積約為 0.49 平方公里，海水低潮位時礁盤與陸域出水面積約 0.98 平方公里，海拔 4 到 6 公尺。

(2) 由於是一珊瑚礁島，地表之細砂土為珊瑚礁風化所形成，下層為堅硬之礁盤。島之四周均有沙灘，南北側沙灘較狹寬僅 5 公尺、東側寬約 20 公尺、西南側寬約 50 公尺。沙灘上堆積之細砂白裡透紅，主要為珊瑚和貝殼碎屑，紅色砂是由紅珊瑚碎裂而成。

3、天氣概況

太平島屬熱帶海洋性氣候，溫度常在攝氏 21 至 35 度之間。夏季 6、7 月西南季風強勁，造成了西南風向和海流，且時受颱風外流影響，雨量豐沛；冬季約 11、12 月則氣候與夏季相反，但皆為雨季。

4、水源

島上地下水位高，但水質含氯鹽，雖然有數口水井，然而除了東部水質尚可接受外，其餘均不適合飲用。我國國防部曾經在島上鑽一口 600 多公尺深水井。81 年，興建集水坪、蓄水池等設施。82 年，設置完成 2 部海水淡化機，足供駐島人員日常生活所需。

5、電力

主要以柴油發電機供電，發電用油需由台灣運補。90 年 12 月，完成太陽能裝置當備用電源。

6、我國目前駐守單位海巡署南沙指揮部

參、調查意見：

對於一個不重視海洋，又沒有一支強大海軍及穩固海防之瀕海國家而言，除經濟發展受限外，海洋反會提供侵略者從海上入侵之機會。職故，要想將侵略者拒于國土之外，就必須建立起穩固之海防。

從麻六甲海峽經南海到台灣海峽和東海，從朝鮮海峽再到日本海和千島群島，這一條被海洋戰略家稱之為「海上生命線」之航道，有極其重要之軍事戰略價值。其中南海海域除係主要運輸航線外，並蘊藏豐富之石油及天然氣等資源，牽涉許多國家利益，具有重大經濟價值，以致圍繞南海海域及其島嶼之主權爭議，一直被視為亞洲最具潛在危險性衝突點之一。目前，環繞南海之中國大陸、我國、汶萊、馬來西亞、菲律賓和越南等均宣稱對南海諸島或其中一部分擁有主權，我國則實際占有東沙群島之東沙島及南北衛灘以及南沙群島之太平島及中洲礁。

南海諸群島存有多國主權競合狀態，我國亦一再重申其主權屬於我國無庸置疑；我國國軍曾長期駐守東沙島、太平島等島嶼，惟目前僅由行政院海岸巡防署（以下簡稱海巡署）負責護土任務，如何能有效保障國家利益、確保領土主權完整，本院認有深入瞭解之必要，爰經查閱相關資料並向內政部、外交部、國防部、海巡署及高雄市政府調卷查詢；嗣再約詢內政部、外交部、國防部、海巡署人員以及諮詢學者專家後，更由調查委員於99年12月27日與100年8月3日親自分赴東沙及南沙履勘現場。謹將調查所得意見臚述如下：

- 一、（略）
- 二、（略）
- 三、（略）
- 四、行政院應採取措施彰顯我國對東沙島及南北衛灘、太

平島及中洲礁等南海諸群島主權，並強化民眾對此主權之認知；且應強化島上相關建設，以發揮島礁之價值。

東沙島及太平島可說是南海區域內最具戰略地位之兩個大島，為許多國際航線所必經，若能妥善規劃利用，可增加我國在區域內戰略地位，具體作法建議如下：

(一)強化彰顯我國對東沙島及南北衛灘、太平島及中洲礁之主權，並加強民眾對此主權之認知：

按人道救援亦為彰顯主權行為，我國之人道救援方面，東沙巡防指揮部於東沙島自 90 年至 99 年接受他國漁民請求救援服務分別有中國籍 62 人次、越南、印尼、菲律賓籍各 1 人次共計 65 人次，另本國籍 22 人次，總計 87 人次；而南沙巡防指揮部於太平島雖有醫務所並配置醫師，惟目前尚無相關救援紀錄，爾後允宜繼續強化人道救援行為。

至於南北衛灘及中洲礁，前者係常年隱沒水下為沉水環礁，後者由各類珊瑚及貝殼等碎屑堆積而成，地基易受海流、潮汐及風向影響，地形地貌變化大，目前均無法派員駐守，僅由海巡署派船艇前往巡邏，雖中洲礁前曾插立國旗及建立「生態保育觀測亭」，惟因受前揭因素影響已不復存在。基此，為彰顯主權，宜於南北衛灘及中洲礁興建設置象徵主權之長久性建物，以強化我主權宣示之作為。

又，我國主權及於南海歷史性水域界線內之島礁，以及在行政上，東沙島及太平島目前隸屬於高雄市旗津區管轄等事實，我國民眾多數缺乏認知；多數民眾認為有關南沙群島主權問題，政府相關單位的宣導還不夠。基此，政府部門允應除強化彰顯我國對東沙島及南北衛灘、太平島及中洲礁之主權外，並應藉由學術研究或觀光遊憩，積極培養民眾對南海興趣，加強民眾對此主權之認知，以形成政

府南海政策之民意基礎。

另可參照其他各國，公布核准油氣開採礦區，規畫於東沙島及太平島相關海域進行有關反恐、打擊海盜、海上搜救與人道救援之聯合海上演練、進行海洋科學調查，以及發行郵票等，以宣示主權。

(二)採取具體措施強化東沙島、太平島相關建設，以加強島礁之價值：

東沙島、太平島具有珍貴、完整而豐富海洋資源，是我國最具有潛力之自然觀光遊憩資源（按：馬來西亞已開放觀光遊憩，而越南、中國大陸也已在積極規劃中），若善加規劃利用，永續經營，必能為我國經濟，教育、學術甚至外交、國防帶來難以估計之利益；至於軍事佈署一事，不妨將駐軍和觀光設施區隔，但仍共同使用若干設備，既降低營運成本又不妨礙原有之軍事目標，其效益自然龐大。

又，基於東沙島及太平島可說是南海區域內最具戰略地位之兩島，為許多國際航線所必經，若能加強軍、經建設，當可增加我國在區域內戰略地位，職故，專家建議似可研酌是否於太平島成立國家公園，對太平島之保育及經營管理採取積極之作為。

至於籌建太平島碼頭以及延長機場跑道等，更屬當務之急，亟應研酌辦理。以本案調查期間為例，國防部曾先後排定 99 年 11 月 16 日、12 月 28 日，以及 100 年 3 月 17 日、5 月 10 日、6 月 14 日、7 月 26 日等 6 次協助本院登島履勘行程，嗣皆因天候不佳而被迫延期，迄 100 年 8 月 3 日方始順利成行。詢據該部表示，此係因太平島機場跑道較短，若遇天雨跑道濕滑，飛機將因地面摩擦力不足而無法安全降落；另視察太平島碼頭時，碼頭似已破舊多時，且因風高浪大，運補船隻停泊外海多日仍無

法卸除載運物資，可否順利運補不無問題。如此，平時之運補就成問題，況若該區域發生軍事衝突，台灣本島是否能迅速、有效馳援，更非無疑，行政院就此問題允宜妥為因應。

調查委員：李炳南、周陽山、葛永光