

兩岸合作維護南海權益研究

宋 杰*

近年來，隨着南海局勢的愈益複雜和敏感，呼籲兩岸合作以維護南海權益的聲音也日益增多。¹ 然而，從學者目前的相關研究和呼籲來看，對於兩岸為甚麼要在南海問題上合作，兩岸合作的政治基礎和法律基礎何在，兩岸合作具體有哪些等問題，現有研究和呼籲卻多少存在一定不足。特別是，對於兩岸合作存在的法律障礙及克服這些障礙的方式等問題，則基本上鮮有研究。基於此，本文試圖對上述問題進行較為全面的討論。

一、兩岸合作維護南海權益的必要性

在南海爭端牽涉到多國/方（“五國六方”）的情形下，尤其是涉及到兩岸同時在南海“存在”的情形下，考慮到兩岸需要同時面對和應對越來越複雜的南海情勢，兩岸中的任何一方如果想有效地應對來自於南海情勢所引發的挑戰，就有必要適度合作，並需為此而尋找到適當的合作方式。兩岸的此種合作對於兩岸中的任何一方而言，都應該成為一種“雙贏”的選擇。兩岸合作的必要性主要體現在四個方面：

（一）兩岸都承繼和堅持南海權益

自“九段綫”標註以來，在兩岸同屬於“一個中國”的框架下，無論是台灣還是大陸方面，都一直在持續地、一貫地主張、堅持着“九段綫”所涵蓋範圍內的主權、主權權益和歷史性權利。例如，就大陸方面而言，全國人大 1992 年制定通過的《中華人民共和國領海及毗連區法》第 2 條規定：“中華人民共和國的陸地領土包括中華人民共和國大陸及其沿海島嶼、台灣及其包括釣魚島在內的附屬各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島以及

其他一切屬於中華人民共和國的島嶼。”台灣方面在 1993 年通過的“南海政策綱領”中也提到，“歷史性水域界限內的南海區域是‘中華民國’管轄下的海域，‘中華民國’擁有海域內的所有權益。”就此意義而言，正如有的學者所指出的，在南海問題上，海峽兩岸對於中國傳統主權疆域的主張和立場是一致的，海峽兩岸都有責任、有義務維護共同的南海主權。² 國台辦發言人范麗青 2012 年 4 月 26 日也在記者會上指出，“中國對南海諸島及其附近海域擁有無可爭辯的主權。海峽兩岸都有責任加以維護”。³

（二）兩岸均實質控制着南海部分區域

從南海的實際控制狀況角度來看，大陸方面目前控制着西沙群島、中沙群島和南沙群島中的部分島嶼，台灣方面則控制着南沙群島中的部分島嶼和東沙群島。由於越南和菲律賓實際控制着南沙群島的大部分島嶼，特別是隨着目前中越之間圍繞西沙群島的爭端“突起”，兩岸任何一方要想維持目前的現狀，甚至在可能的情形下擴展自身的實際控制範圍，都需要在不同程度上給予對方以實際支持。只有這樣，雙方在南海的實際利益才會得到有效維護。

（三）兩岸在南海的權益都遭受到其他相關方不同程度的挑戰

就大陸而言，遭受到的挑戰既有來自於越南的對於南沙群島的侵佔、對於西沙群島的挑釁，也有來自於菲律賓的來自於對南沙群島和西沙群島尤其是黃岩島權益的挑戰；對於台灣方面而言，遭受到的現實性挑戰則主要是相關國家對其所實際控制的太平島權益的低烈度的挑戰。例如，據台灣媒體報道，台當局“海巡署”南沙太平島巡邏船艇 2012 年 3 月 26 日遭越南巡邏艇槍擊，台灣艦艇未還擊。台當局 4 月 20

* 浙江工商大學法學院教授

日上午澄清未有槍擊，但越南巡邏艇與大型船艦確實於 3 月 22 日、26 日兩度侵入太平島 6,000 米內限制水域，存在低強度的挑釁動作。⁴ 兩岸共同面臨的挑戰則主要來自於菲律賓和越南的對於南沙群島部分島嶼的實際控制方面。

(四) 兩岸需要彼此倚重、適度合作來改變現狀

在南海爭端日益向法律化和國際化方面發展的背景下，尤其是兩岸在南海的部分權益均分別和共同地面臨不同程度的挑戰的背景下，兩岸如果各自為戰，對於兩岸任何一方來說，這都不是一種佔優的戰略選擇。由於兩岸在南海權益上都存在和堅持着一個共有的“事實”：“九段綫”的存在是所有權利的源泉和基礎，因此，兩岸雙方在依賴於此事實基礎來主張、維護自身在南海的法律權益的時候，適度合作應該成為雙方當然的選擇。

二、兩岸合作維護南海權益的基礎

兩岸合作維護南海權益的基礎主要存在於三個方面：

(一) 兩岸緊張局勢的緩和與認同度的增強

自 2008 年馬英九當選為台灣地區領導人以來，由於他採取了系列促進兩岸交流的措施，兩岸形勢一改陳水扁當選後的緊張局勢。目前，兩岸不僅實現了“三通”，發展了旅遊，而且，還在諸多方面開展了實質的、有效的合作。據統計和估計，大陸 2014 年赴台旅遊人數有望創新高，突破 100 萬。⁵ 在兩岸緊張局勢緩和之後，通過兩岸大幅度的旅遊交流及司法合作等多種手段，兩岸尤其是台灣方面會在“一個中國”等問題的認同度上逐漸提高。

(二) 兩岸在南海權益維護方面曾經有過合作的先例

這方面合作的相關先例主要有兩個：一個是根據前海軍副司令員孔昭年將軍以親歷者身份所確認的事實，即在 1971 年大陸海軍對非法佔據在西沙群島的越南軍隊進行打擊期間，台灣海軍對大陸海軍通過台灣海峽的進程是知曉的，而且全程監控，但沒有做任何干擾。孔將軍回憶稱，“當時 2 艘‘陽’字艦在中綫另一側監督咱們，兩邊都沒吭聲，沒發信號，安安靜靜地過去了。後來有個說法傳出來，說蔣介石對

西沙的事有個態度是不要打擾。”⁶ 另一個是在 1988 年 3 月大陸海軍艦艇對侵佔南沙赤瓜礁的越南海軍反擊作戰時，解放軍曾在太平島停留一週補充糧食飲水。⁷

(三) 兩岸有合作的適當法律基礎

自《開羅宣言》和《波茨坦公告》發表以來，由於這兩個法律文件都確認了日本應將其所竊取領土歸還中國，而南海範圍內的所有島嶼，無疑屬於應歸還給中國的領土範圍，因此，這兩個文件實際上構成了兩岸主張、維護自身在南海權益的重要法律依據。而戰後簽訂的無論是《舊金山和平條約》還是《日台條約》，都是在前述兩個文件法律基礎上的進一步展開。在這兩項條約中，有關南海問題的條款，無論從其制定過程來看，還是就其解釋而言，對於兩岸在南海法律權益的維護來說，都是極為有利的，是積極性的，因而值得高度重視。因此，這兩項和平條約實際上也構成了兩岸合作的必要法律基礎。關於此點，第四部分將展開分析。

三、兩岸合作維護南海權益存在的障礙

兩岸協作儘管存在必要性和基礎，客觀和現實地看，兩岸在協作維護南海權益上依然存在着諸多障礙，這些障礙，既包括政治層面的，也包括法律層面和事實層面的。

(一) 兩岸認同存在一定差距

儘管大陸和台灣方面早在 1992 年就達成了“一中各表”的共識，兩岸均認同自身都屬一個“中國”，但是在李登輝和陳水扁主政時期，此種共識被完全“棄之腦後”，相反，其在各自任期內倒行逆施地推行所謂“法理台獨”的行動，在兩岸之間制造了高度的緊張局面。儘管此種緊張局面在馬英九上台之後已經明顯和緩，兩岸交流日益增多，但是，“法理台獨”所帶來的“去中國化”及由此而給兩岸認同帶來的負面影響，卻依舊存在。此種認同差距的存在對於台灣政治和民間的影響是非常大並且明顯的。一方面，從政治層面來看，在野的民進黨追求“台獨”之心一直不死，因此，對於執政的國民黨與大陸的任何接近、友好政策，時刻都保持着戒備和防範。一旦台灣官方在南海問題等任何相關問題上表現出與大陸的“默契”甚至配合，都會被民進黨視作為“背

叛”台灣主體性的證據。另一方面，民進黨多年來在“台獨”等方面的宣傳和造勢也“誤導”了台灣部分民眾，從而導致民眾在相關問題的認識和判斷方面也會出現“偏差”，從而會視“協同維護南海權益”為“背叛”台灣主體性的“證據”。此種認識上的偏差會給兩岸協同維護南海權益帶來嚴重的負面影響。也正因如此，儘管大陸從學者到政府層面一直呼籲兩岸協同維護南海權益，卻極少得到台灣方面的官方“呼應”。台灣方面對此負面影響也有所認知。例如，對有人建議兩岸軍方共同保衛南海主權一事，台灣退役上將費鴻波 2012 年 5 月 29 日在香港表示，按照台灣現階段的政治環境，這是不可能的事。費鴻波說：“現階段是各做各的，台軍不可能與解放軍合作”。⁸ 2014 年 6 月 1 日，台灣“外交部”針對兩岸聯合“保釣”的呼籲強調，兩岸合作須有互信基礎，若一味否定中華民國在光復台灣(包括釣魚台列嶼)所作的歷史貢獻，以及保護台灣漁民所作的長期努力，恐難創造聯手保釣的有利條件。⁹ 此表態雖然是針對釣魚島問題而發的，但同樣能夠適用於南海問題。

但與此同時，大陸官方和兩岸學術界卻一直倡議兩岸協同維護南海權益。

自 2004 年以來，海峽兩岸南海問題學術研討會就輪流在台灣和大陸召開。2010 年 4 月在首屆“海峽兩岸海洋論壇”上，大陸官員提出兩岸可合作共同維護釣魚島和南沙群島海域的主權和管轄權。2011 年 8 月，兩岸學者共同起草了《2010 年南海地區形勢評估報告》，建議海峽兩岸加強在南海問題方面的合作，建立兩岸合作的政治互信和兩岸南海事務性合作，推動建立兩岸軍事協調機制和兩岸南海油氣資源的合作開發。其中，台灣政治大學高永光教授主張，南海可以是建立兩岸軍事互信機制的一個前置性的試探。他提議兩岸可以商討保護雙方漁民捕魚的安全、展開聯合的軍事演習、預擬如何對付東南亞各國不合理的軍事行為、在太平島的使用上相互合作等等。他認為，海峽兩岸“彼此若能互助合作，共同守護兩岸的南方門戶，更可以為兩岸和平發展開創一個探索的模式”。¹⁰ 而在 2012 年 7 月在海口召開的第十屆海峽兩岸南海問題學術研討會上，中國南海研究院院長吳士存和台灣政治大學教授劉復國作為會議聯合主席，發表了本屆研討會的共同意見，倡議抓住兩岸關係和平發展的有利時機，積極、務實、穩妥地推進兩岸南海合作，共同維護南海權益，造福兩岸同胞，造福中華民族。台灣“中研院”歐美所研究員宋燕輝表示，面對瞬息萬變的南海情勢，海峽兩岸應攜手合

作，以共同維護南海島嶼主權與海洋權益，逐步形成兩岸關係中的一個重要政策議題。他還建議強化兩岸青年學子的南海島嶼主權與海洋權益意識。¹¹ 此次研討會並達成了六項共識。此六項共識包括：①南海諸島是中華民族的固有領土。維護中華民族在南海的主權和海洋權益，是兩岸人民共同的責任與義務。②當前，南海形勢出現許多新特點新變化，兩岸南海合作面臨着新的機遇和挑戰，具有緊迫性和可行性。兩岸雙方應掌握兩岸關係和平發展的有利時機，積極、務實、穩妥推進兩岸南海合作，造福兩岸人民，造福中華民族。③在兩岸南海合作的思路上，遵循先易後難、循序漸進的步驟，先從學術性、經濟性、功能性領域開始，逐步延伸到其他領域。在這一過程中，應發揮兩岸民間組織、學術單位和行業協會的作用。④在南海合作的領域上，當前可在學術研究、人員互訪、科學考察、海洋環境保護、油氣資源開發、海上污染處理、海上搜救、漁業資源養護、急難救助、航道安全維護等方面進行務實合作。⑤在兩岸南海合作的發展方向上，可就開展南海非傳統安全方面的合作進行探討，擴大邀請範圍，包括邀請兩岸有關部門人士參加，結合兩岸有關部門實際情況，提出具有現實可操作性的建議。⑥繼續發揮海峽兩岸南海問題學術研討會的交流平作用，不斷為兩岸南海合作的發展做出貢獻。¹²

(二) 兩岸對於“九段綫”的法律性質和地位的界定有差距

“九段綫”¹³無疑是南海權益維護的核心法律問題。關於其法律性質和地位，兩岸無論是官方立場而言，還是就學者的見解來說，都存在着一定的差異。從官方立場來看，台灣方面的主張經歷了從“管轄的海域”到“歷史性水域”、再到“不拋棄相關立場”這樣一個轉變過程。1991 年 7 月 16 日，印度尼西亞外交部邀請所有南海周邊國家，在印度尼西亞首都萬隆舉行“南中國海潛在衝突管理會議”(Workshop on Management of Potential Conflict in the South China Sea)。對於這次會議，中華民國除了派遣學者傅崑成、俞寬賜及駐雅加達代表鄭文華以個人身份與會外，還在台北發表了下列第 133 號聲明：

中華民國政府對於在印尼舉行之“處理南海潛在衝突研討會”特提出鄭重聲明：

南沙群島一如西沙群島、中沙群島及東沙群島，無論就法理、歷史、地理及事實，向為中華民國固有領土之一部分；其主權屬於中華民國，不容置疑。任

何國家或團體，不得已任何理由主張或佔據此等島嶼。

南海為中華民國管轄之海域，中華民國擁有一切權益。在南海地區之任何活動應經中華民國政府同意。

中華民國政府重申上述立場，並強調中華民國權益絕非“處理南海潛在衝突研討會”任何決議或主張所能改變。¹⁴

1993年3月，台灣“立法院”在其所通過的“南海政策綱領”序言第二段中寫道，“歷史性水域界限內的南海區域是‘中華民國’管轄下的海域，‘中華民國’擁有海域內的所有權益。”但是，在1998年“中華民國領海與毗連區法”中，“歷史性水域”這一概念卻沒有出現。與此同時，台灣當局聲明：刪除“歷史性水域”不等於拋棄台灣的官方立場，即綫內水域為中國的歷史性水域。¹⁵

大陸官方則一直避免對“九段綫”予以正式和確切的澄清。關於“九段綫”，大陸一般官方立場是：中國對南海諸島及其附近海域擁有無可爭辯的主權，並對相關海域及其海床和底土享有主權權利和管轄權。¹⁶而大陸的此種刻意迴避的立場，可能也正是美國敦促中國澄清“九段綫”含義的主要原因。¹⁷

最新的、從官方立場較為正面地回應“九段綫”性質和地位的，應當是中國人民解放軍副總參謀長王冠中。其在參加今年的香格里拉對話會時，2014年6月1日在第四次全體會議上是這樣澄清的：

“第一，中國在南海的主權、主權權利、管轄權主張是在長期的歷史發展過程中形成的。這個歷史有多長？有二千多年。中國從漢朝開始就發現和逐步完善了對南海、特別是南沙諸島礁以及相關海域的管理。漢朝是甚麼時候？漢朝是公元前200年。今年是甚麼時候？今年是公元後2014年。這方面的歷史資料和歷史文件是大量的，不僅我一時說不完，諸位若干天也看不完。第二，中國政府是在甚麼情況下劃出九段綫的？我要告訴大家，中國的西沙群島、南沙群島，在二千多年的發展過程中，都在中國的管轄下，都屬於中國所有。只是在二戰期間，日本帝國主義侵略中國，把中國的西沙群島和南沙群島佔了。1946年，中國政府根據《開羅宣言》和《波茨坦公告》，從日本侵略者手中收回了西沙群島和南沙群島的主權。在西沙群島和南沙群島回歸中國以後，中國政府在1948年劃定和宣佈了現在所說的九段綫。大量的歷史文件，以及各國出版的地圖都是這樣明確記載或標定的，大家可以去查。第三，關於南沙群島包括西

沙群島及其相關海域，在長久的歷史過程中，周邊國家並未對中國的主權、主權權利和管轄權提出質疑，只是在1970年代以後才出現這個問題。出現這個問題的一個重要原因是南海發現了豐富的石油資源。這方面的歷史，諸位可以去查。第四，《聯合國海洋法公約》是1994年生效的。中國尊重《公約》，是《公約》的簽署國。但是請注意，我剛才講了，《公約》是1994年生效的，可是中國對南海諸島礁及相關海域由歷史形成的主權、主權權利和管轄權是在二千多年間形成的，1994年生效的《公約》不能追溯既往。它不能追溯和重新劃分歷史上形成的各國的主權、主權權利和海域管轄權，同時它承認各國關於海洋和島礁的歷史性權利。第五，《公約》不適用於海洋島礁歸屬權的調整。與海洋有關的海洋法是一個龐大的、豐富的法律體系，不僅僅是一個《聯合國海洋法公約》。還有一點，調整各個國家在海洋上的主權、主權權利和管轄權，也不僅僅限於關於海洋的國際法，還有一個包含海洋國際法在內的龐大的國際法體系。僅僅抓住《公約》來說事，是說不成的。中國簽署了《公約》，也尊重《公約》。”¹⁸

從上述發言可以看出，對於“九段綫”具體的法律含義，王副總參謀長還是沒有正面澄清。

兩岸學者有關“九段綫”的見解也各不相同。大陸學者有關“九段綫”的見解主要有四種：①海上疆域綫說。例如，中國國家海洋局海洋發展戰略研究所的陳德恭就認為，“九段綫可以被看作疆域綫，中國對該海域底土、海床和上浮水域的生物與非生物資源享有歷史性權利。”¹⁹②歷史性權利說。例如，已故的海洋戰略專家潘石英即認為，“中國在南海海域所標示的‘九條斷續國界綫’，作為‘歷史性所有權’的範圍標誌，是確定無疑的。”²⁰《中華人民共和國專屬經濟區與大陸架法》第14條的規定可能也受到了此見解的影響。③島嶼歸屬綫說。持此論點的有現任聯合國海洋法法庭法官、中國海洋局海洋發展戰略研究所所長高之國和教授劉楠來。高之國認為，“仔細研究中國文件可以看出，中國從未對南海整個海域提出過聲稱，而僅是對斷續綫內的群島及其周圍海域。”²¹④歷史性群島水域綫說或群島水域綫說。持此論者主要是浙江工商大學法學院教授宋杰和華東政法大學教授管建強。²²

台灣學者有關“九段綫”法律性質的觀點則主要有：①島嶼水域區分說。持此論者主要為傅崑成教授。其認為，就斷續綫內的島嶼而言，中國基於“先佔”而取得其領域主權；對於其中的水域，則應視為

“特殊的歷史性水域”。其中，又可進一步分為兩部分：第一部分，西沙與南沙群島因其地理條件之特殊，可合法地使用“直綫基綫”，劃成兩三塊“群島水域”；第二部分，在U形綫內其他部分的水域，中國可主張享有：對其中海洋生物資源管理、養護、勘探、開發的優先權利；保護與保全海洋環境的優先權利；科學研究的優先權利；以及航海、航空交通管制的權利；甚至有權參與周邊越南、菲律賓、馬來西亞、印度尼西亞等國家相關之航行管制安排。²³ ②海洋劃界綫說。例如，台灣政治大學教授趙國才認為，中國政府所宣告的U形綫是中國在南海的海洋劃界綫。²⁴ ③島嶼歸屬綫說。台灣學者俞寬賜即持此論。²⁵

（三）兩岸對於《舊金山和平條約》和《日台條約》的效力有不同認知

就大陸而言，《舊金山和平條約》是屬於無效的條約；而對於1952年簽訂的《日台條約》，則屬於嚴厲抨擊對象；隨着1972年中日聯合聲明的發表及1978年《中日和平友好條約》的簽訂，至少從日本的口頭立場來看，其似乎已經處於事實上的“被廢除”狀態，儘管大陸從未在正式場合做過相關正式表態。

《舊金山和平條約》是在1951年9月8日簽訂的，並於1952年4月28日正式生效。在和平條約簽訂過程中，1951年9月18日，中華人民共和國外交部長周恩來發表了《關於美國及其僕從國家簽訂舊金山對日和約的聲明》。聲明指出，“中華人民共和國中央人民政府再一次聲明：舊金山和約由於沒有中華人民共和國參加準備、擬制和簽訂，中央人民政府認為是非法的、無效的，因而是絕對不能承認的”。在和平條約生效後，1952年5月5日，周恩來再次發表聲明，指出：

“美國政府不顧它所親手簽字的1942年1月1日聯合國宣言、開羅宣言、雅爾塔協定、波茨坦公告和協定、1945年莫斯科外長會議關於設立盟國對日委員會的決定、以及遠東委員會對投降後日本之基本政策的決議等有關日本問題的國際協議，竟擅行宣佈它所一手包辦、非法制定的單獨對日和約生效，並專橫獨斷地解散遠東委員會和盟國對日委員會，這種片面措施是完全非法，完全沒有道理的”；

“中華人民共和國中央人民政府認為有必要再次聲明，我們堅持一切佔領軍隊必須撤離日本；對於美國所宣佈生效的非法的單獨對日和約，是絕對不能承認的；對於公開侮辱並敵視中國人民的吉田蔣介石‘和約’是堅決反對的。這些非法條約的宣佈和訂

立，是美國反動派及其走狗們在遠東制造新的戰爭的陰謀又向前走了一步的表現。”²⁶

2013年5月30日，外交部發言人再次確認，“至於《舊金山和約》，中國政府多次鄭重聲明，《舊金山對日和約》由於沒有中華人民共和國參加準備、擬制和簽訂，中國政府認為是非法的，無效的，因而是絕對不能承認的。”²⁷

《日台條約》於1952年4月28日簽訂，台灣方面稱為《中日和平條約》。在該條約簽訂之後的1952年5月5日，周恩來對此條約予以了嚴厲抨擊：

“日本吉田政府於接受了敵視中蘇、出賣日本民族利益的美制單獨對日和約之後，竟敢公開進一步依照其美國主子的命令，與早為全中國人民所一致棄絕的台灣蔣介石殘餘集團勾搭在一起，甚至狂妄無恥地說他們所訂的‘條約’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’，並在訂‘約’之後，立即釋放對方沾滿了中國人民的鮮血的罪大惡極的日本戰犯88人，包括臭名昭著的岡村寧次在內，這就證明日本的反動統治從1945年第二次世界大戰結束以來，為期將近7年，仍毫無悔過之心，現在它更決心追隨美國帝國主義，妄圖繼續其甲午戰爭以來武裝侵略中國的陰謀，準備重新進犯大陸，復活它對中國和亞洲人民的帝國主義統治。”²⁸

1972年9月29日，在中日聯合聲明簽字儀式之後，日本外相大平正芳在舉行記者招待會時宣佈：作為中日邦交正常化的結果，《日台條約》已失去了存在的意義，可以認為該條約已經完結。²⁹ 儘管如此，考慮到中日間戰爭狀態的結束問題，不同於《舊金山和平條約》，大陸方面並沒有因此而宣告《日台條約》“非法”或“無效”。³⁰

對於台灣來說，無論是《舊金山對日和平條約》，還是《日台條約》，其都堅持“有效”的立場。只要登錄“中華民國外交部”網站，在“中華民國協定條約資料庫”欄目會找到上述兩條約，並均屬台灣“外交部”管理的現行“有效”的條約範疇。就此意義而言，尤其是就《日台條約》來說，台灣方面的現行立場並未受到日本所宣告的“已失去了存在的意義”的影響。更何況，日本方面的上述宣告，僅僅只是一種口頭上的宣告，而非正式的書面形式的宣告。僅就宣告形式而言，憑此就認為其“失效”是存在一定疑問的。³¹

由於無論是《舊金山和平條約》，還是《日台條約》，其中都載入了有關南海問題的條款，而這些條款，對於兩岸均是有利的(具體分析下文將展開)，因

此，兩岸對於上述條約效力的分歧，自然也會影響到兩岸在南海權益維護上的協同行動。

四、兩岸合作維護南海權益的基礎： 形成必要的政治和法律共識

從前述分析和研究可以看出，在維護南海權益方面，兩岸存在着必要性和適當基礎，但與此同時，也存在着相應的障礙。在存在協作維護南海權益的必要性和基礎的前提下，兩岸要切實開展在南海權益維護方面的合作，首先需要克服目前存在的障礙，然後在此基礎上尋找到適當的合作形式和途徑。本文認為兩岸如果想在維護南海權益問題上展開有效合作，則需要前置性地解決如下三個政治和法律基礎問題。

（一）兩岸在協作維護南海權益方面兩岸在政治上應達成一定共識或默契

政治上的共識或默契是兩岸能夠攜手維護南海權益的政治前提和基礎。在缺乏此前提和基礎的情形下，兩岸在南海權益維護問題上只能“各自為戰”；甚至，在相關默契不存在的情形下，兩岸可能會出於維護自身有關南海的立場和利益的目的而“自起衝突”。一旦類似事件發生，對於兩岸的任何一方而言，都將不啻為一場悲劇。然而，正如前文研究所示，由於兩岸在幾個重要問題的認識和判斷上存有分歧，而這些分歧無疑會影響到兩岸相關政治共識或默契的形成，因此，兩岸政治共識或默契的形成，在相當程度上尚依賴於兩岸法律上共識的首先形成。

（二）兩岸需要在合作的法律基礎上尋找到適當的共識

兩岸應共同重視《舊金山和平條約》和《日台條約》相關條款規定的重要意義。《舊金山和平條約》第 2 條第 6 項規定，“日本放棄對南沙群島與西沙群島的所有權利、權源與請求權(Japan renounces all right, title and claim to the Spratly Islands and to the Paracel Islands)。”《日台條約》第 2 條規定，“根據 1951 年 9 月 8 日簽訂的《舊金山和平條約》第 2 條，日本放棄對於台灣、澎湖(澎湖列島)和南沙群島及西沙群島的所有權利、權源和請求權[It is recognized that under Article 2 of the Treaty of Peace which Japan signed at the city of San Francisco on 8 September 1951 (hereinafter referred to as the San Francisco Treaty),

Japan has renounced all right, title, and claim to Taiwan (Formosa) and Penghu (the Pescadores) as well as the Spratly Islands and the Paracel Islands]。”如何理解和認識上述兩項條約中有關放棄的規定，尤其是《日台條約》第 2 條的規定與《舊金山和平條約》第 2 條的規定之間的法律關係，直接關涉到兩岸有關南海權益的重要法律基礎。

從條約解釋的角度來看，儘管《舊金山和平條約》第 2 條和《日台條約》第 2 條均只提及“日本放棄對南沙群島與西沙群島的所有權利、權源與請求權”，而沒有提到放棄之後由誰“承繼”的問題，因此，從表面來看，這兩項條約並沒有最終處理完全南沙群島和西沙群島的法律地位，但是必須注意到，一方面，兩項條約在南沙群島和西沙群島的放棄問題上保持了一致性，另一方面，《日台條約》僅僅是適用於日本與台灣之間的，其“沿襲”《舊金山和平條約》第 2 條的規定而提到日本放棄對“南沙群島和西沙群島”的權利，這就清楚地表明了締約雙方均“明知”上述兩群島的主權歸屬：對於日本而言，其當然明知該兩群島屬於中國，否則，不會在與台灣的這一雙邊條約中明確地提到放棄對該兩群島的權利問題；對台灣而言，一旦日本放棄，其“自然”就回到了自己懷抱，因而也不需要明確地提到由自己“承襲”的問題。如果西沙群島和南沙群島的主權歸屬不明，在《日台條約》這樣一個雙邊條約之中，是完全沒有必要提到日本放棄對其權利的問題的；如果在歸屬不明的情形下提到日本放棄對其的權利，這樣的處置模式在任何第三方看來同樣也是不可理喻的。

上述解釋也可為《日台條約》第 2 條中的其他措辭所進一步“印證”，因為該條除了提到日本放棄對於南沙群島和西沙群島的權利外，還包括放棄對於台灣和澎湖列島的權利，並且，台灣、澎湖列島和南沙群島、西沙群島是並列一起的。台灣和澎湖列島當然是屬於中國的。將南沙群島和西沙群島與台灣等並列排放，而不是像《舊金山和平條約》那樣——將日本對於台灣和澎湖列島權利的放棄放在第 2 條第 2 項中，將對南沙群島和西沙群島權利的放棄放在第 2 條第 6 項中——並明確說明日本放棄對於其的權利，這清楚地說明，這些地方都屬於中國，在戰爭時期由日本非法佔領或非法竊據，現在，日本放棄之後，這些領土自然都“物歸原主”了。此外，從《舊金山和平條約》的締結過程來看，締結過程中圍繞第 2 條的談判記錄就更進一步印證了上述解釋。

值得注意的就是，《舊金山和平條約》第 2 條共 6

項，涉及到日本放棄其在戰前和戰中所非法竊取或非法佔據的系列領土，如第3項涉及到對千島群島、庫頁島權利的放棄，第1項涉及到對濟州島等權利的放棄等。本條中的6項有一個共同特徵：在涉及到日本放棄其在戰前或戰中所非法竊取或非法佔據的領土時，無一例外地都沒有提到放棄之後該特定領土的歸屬問題。因此，那種認為由於第2條第6項僅單純地提到日本放棄對於南沙群島和西沙群島的權利，而沒有提到放棄後的歸屬，據此便認為南沙群島和西沙群島主權未定的論點是沒有任何依據的。

在《舊金山和平條約》擬定的過程中，由於美國等國和前蘇聯在“誰代表中國”及邀請哪個“中國”代表的問題上存在分歧，爭執不下，此種分歧也直接影響到了和約之中有關南沙群島和西沙群島的條款的擬定。針對和平條約第2條第2項和第6項，蘇聯曾建議做如下修改：日本承認中華人民共和國對於滿洲里、台灣及其附屬島嶼、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島(包括南威島)的完全的主權，並放棄對這些領土的全部權利、權源和請求權[Japan recognizes full sovereignty of the Chinese People's Republic over Manchuria, the Island of Taiwan (Formosa) with all islands adjacent to it, the Penlinletao Inlands (Pescadores), the Tunshatsuntao (Pratas Island), as well as over the Islands of Sishasuntao and Chunshatsuntao (the Paracel Islands, the group of the Amphitrites, and the shoal of Maxfield), and Nanshatsuntao Islands including the Spratlys, and renounces all right, title and claim to the territories named herein]。³² 但此修正建議在付諸表決時以46票反對、3票贊成和1票棄權而遭致拒絕。這也是前蘇聯拒絕簽署和平條約的重要原因之一。³³ 從此修正案可以看出，在《舊金山和平條約》擬定過程中，參與和平條約擬定各國對於南沙群島和西沙群島屬於中國、日本對其權利應予放棄是存在一定共識的；只是由於冷戰和意識形態對抗的原因，而導致條約沒有明文規定日本放棄之後其應歸屬於中國而已。

在《舊金山和平條約》和《日台條約》相關規定對兩岸雙方均為有利的情形下，兩岸應妥為運用以維護自身在南海的合法權益。對於台灣而言，重視此兩項條約並借此主張、維護自身利益當不存在任何法律上的障礙；對於大陸而言，情形則稍有不同。由於大陸秉承不承認《舊金山和平條約》的立場，並對《日台條約》不予公開表態，受此種立場和態度的影響，大陸方面顯然不太願意公開地借助於上述兩條約來

主張、堅持自身有關南海的主張和立場。但筆者認為，即使大陸方面秉承不承認或公開認可上述條約的立場，這也不妨礙大陸通過引用上述條約的特定條款來印證自身有關南海的權利與立場。不受某一條約約束和援引條約的某一規定來印證自身主張是兩個完全不同的概念。一國即使不承認某一條約，也並不就此意味着其無權通過援引該條約的特定規定來主張或印證自身的某一權利。所以，在上述兩條約的問題上，大陸大可在任何公開場合公開援引其特定規定，並通過此種援引來主張、印證自身有關南海的主張與立場。

(三) 兩岸需要在南海權益的法律基礎上尋找到必要的共識

兩岸應統一對“九段綫”法律性質和地位的認知。從前述研究可以看出，在有關“九段綫”的法律性質與地位問題上，兩岸存在着非常大的差異性實踐。與大陸刻意保持沉默不同³⁴，台灣無論是官方還是學者層面，在“九段綫”反映的是歷史性權利方面已經形成了高度共識。在此背景下，兩岸今後如欲在南海權益維護上協同行動，就有必要在“九段綫”的法律性質和地位問題上形成一致性立場。而在這方面，尤其是就大陸而言，就需要打破目前的沉默，明確自身有關“九段綫”的法律性質。

大陸在未對“九段綫”的法律性質進行界定時，首先需要明確一個前提：即在為“九段綫”進行法律定位的過程中，首先需要遵循的“基石”為何的問題。在這方面，本文認為在確立相關“基石”的過程中，應秉承“以我為主，盡可能最大化自身利益與權利主張”的原則。之所以如此，是因為在南海存在多個權利聲索國及爭端的情形下，只要通過談判的方式解決南海爭端，就必須先明確自身利益訴求和利益範圍。由於任何政治性談判都意味着一種妥協，而在妥協之前，明確自身的利益所在，並在此種利益範圍內劃定核心利益與非核心利益，確定可以妥協的範圍，這對於談判的有效及自身利益維護特別重要，因此，在南海爭端的談判中，中國不妨通過對“九段綫”的法律性質的界定來為自身確定一個較大的利益範圍，然後以此作為與衝突各方談判的基礎。

通過前述對“九段綫”法律性質的討論可以看出，在對其法律性質進行定位的時候，一方面要注意到中國已經批准了《聯合國海洋法公約》，周邊其他聲索國如越南、菲律賓等也同樣是公約當事國，另一方面，“九段綫”事實上已經把四大群島都“包含”

於其中，因此，任何都“九段綫”的法律定位都必須兼顧上述兩方面。對“九段綫”的定位既不能完全不顧《聯合國海洋法公約》，又不能因為公約而完全束縛住自身手腳，單純地因為公約的相關規定而不敢聲張、擴展自身相關海洋權益。在這方面，本文認為兩岸協同將“九段綫”界定為歷史性水域綫或者歷史性群島水域綫³⁵均是可取的，符合上述兩方面的要求，能夠有效地滿足兩岸對於南海的權益主張。

五、兩岸合作維護南海權益： 步驟、方法與方式

根據前述研究，就南海權益維護而言，儘管兩岸存在着分歧，有一定政治和法律障礙，但是，從兩岸南海權益目前所面臨的共同挑戰角度來看，兩岸還是有着合作維護權益的必要性，並可在克服前述分歧和障礙的基礎上進行適度合作。

具體而言，兩岸的合作在步驟上，可以採取學術研究先行的方式；在具體方法上，則可以採取認同彼此存在並在行動上默契配合；在方式上，大陸需堅持以自身利益為主導。

（一）兩岸合作應“學術先行”

即兩岸在考慮分階段、分步驟的方法尋求合作時，可先考慮在學術層面充分交流，在學術層面形式共識，然後再考慮在政治層面和軍事層面進行合作的形式。兩岸協同行動學術先行的優勢在於：學者的交流更自由、更順暢，也更容易形成共識。學術交流的順暢是政治合作的前提和基礎；而且，學術交流還可以為政治合作甚至軍事合作尋找到和奠定適當的法律和法理基礎。而就兩岸學術交流而言，除了目前的一些定期交流形式外(如中國南海研究院每年與台灣學者的定期交流)，還可以考慮進一步擴大，把兩岸從事海洋法、國際法研究的學者組織和調動起來，通過舉辦小型或大型學術會議，甚至是專題性學術會議的形式來“求同存異”，尋找到足夠多的共識。此外，兩岸學者還可以嘗試把彼此有關南海的資料予以開放與共享，通過此種方式來為“九段綫”等兩岸均感棘手的問題尋找到適當的解決方案，並進而在學術層面就南海問題“共同發聲”。一旦兩岸學術層面能夠“統一立場”，為“九段綫”等重要問題尋找到統一的法律和法理依據，兩岸接下來的政治合作和軍事合作就會順暢。

（二）兩岸對於彼此在南海的存在予以正視和認同，互不否認彼此的存在和權益

兩岸任何時候把對方作為“敵人”對待，受損的都是兩岸自己，獲益的則是他方。兩岸過去多年來圍繞他國承認、彼此爭搶與對方建立外交關係國家的教訓應該吸取。在兩岸均堅持“承襲”“九段綫”這一兩岸最大“資產”的背景下，彼此認同、尊重對方在南海的存在是兩岸在南海事項上合作並彼此均能獲益的惟一有效途徑。兩岸應將彼此視為利益攸關者，一致應對來自於他方的挑戰與威脅。對於大陸而言，則一定不要把台灣方面看作是維護南海權益的負責產。

（三）兩岸在軍事層面可通過彼此“默契”的方式支持對方有關南海的權益維護行動

雖然在目前階段，兩岸尤其是台灣方面不太可能在南海權益的維護上與大陸正式合作，對大陸的相關行動予以公開支持，但這並不意味着兩岸就不可以“默契”行動。尤其是，在兩岸已經有過合作先例的背景下，“默契”行動更能夠為雙方尤其是台灣方面所接受，而不至於引發嚴重的政治後果。在“默契”行動方面，不同於台灣方面的相關顧忌，大陸可以更為主動，“默契”的形式也可以更多樣。例如，在永暑礁新的機場修好後，大陸可以在台灣方面需要時提供適當便利；大陸也可以考慮允許台灣方面的艦船停靠大陸相關港口等。此外，為“默契”行動的目的，兩岸在權益維護事項上可考慮構建信息通報和重大事項事先溝通機制。大陸方面可採取主動提議並主動提前通報相關信息的方式來顯示自身誠意。

（四）大陸還需堅持“以我為主”

從大陸立場來看，在南海權益維護事項上儘管有兩岸合作的必要，大陸在此過程中也可以釋放善意和誠意，採取主動，但是，從兩岸統一的終極前景來看，考慮到台灣的政治局面會隨着不同政治黨派的執政而有所變化，從而不免給兩岸的合作帶來挑戰，因此，在釋放善意和誠意的同時，大陸方面必須堅持“以我為主”，堅持自身利益最大化和自身利益第一這一基本立場。從“以我為主”這一基本立場出發，大陸目前最需要解決的迫切問題，還是需要盡早地向國際社會澄清“九段綫”的法律地位和性質。在這方面，大陸不需要、也不能受限於台灣方面的既有立場與實踐。

之所以需要及時澄清“九段綫”的性質與地

位，是因為大陸一日不亮出自身有關南海權益的底牌，南海情勢就一日也不會停止惡化。一方面，在他國(主要是指南海爭端外的他國如美國等)不知曉中國有關南海問題底牌的情形下，會導致他國貿然行事，肆意介入和干涉南海事務；另一方面，也會在很大程度上“鼓勵”、刺激南海爭端他方不斷試探、不斷侵蝕中國權益。無論是越南也好，菲律賓也好，其介入、擴大南海權益的過程，一直都是一個不斷試探、挑戰中國底綫的過程。³⁶ 在此過程中，如果中國能及時亮

出自身底牌，南海爭端當不至於演變、惡化到今日之境地。歷史的教訓理當銘記。因此，當務之急，亮出底牌，警示南海爭端各方和其他國家，應成為我們應對南海局勢的首要之舉。

[本文係國家社科基金重大項目“南海斷續綫的法理與歷史依據研究”(批准號：14ZDB165)階段性成果]

註釋：

- ¹ 例如，近年來每年都召開的“海峽兩岸南海問題學術研討會”，會上兩岸學者一直在呼籲兩岸合作以維護南海權益。
- ² 《張文生：兩岸南海合作的必要性與可行性》，載於華夏經緯網：<http://www.huaxia.com/thpl/sdfx/2849539.html>，2014年7月2日。
- ³ 《國台辦：海峽兩岸都有責任維護南海主權》，載於《中國新聞》網站：http://epaper.chinanews.com/html/2012-04/26/content_4428.htm，2014年7月2日。
- ⁴ 《張文生：兩岸開展南海合作有先例》，載於環球網 <http://opinion.huanqiu.com/roll/2012-04/2649043.html>，2014年7月2日。
- ⁵ 《大陸赴台遊客屢創新高，年內人數有望突破百萬人次》，載於網易旅遊網站：<http://travel.163.com/14/0702/09/A0511L960063JSA.html>，2014年7月3日。
- ⁶ 《海軍司令員談西沙海戰》，載於《現代艦船·A版》，2008年第1期。
- ⁷ 同註4。
- ⁸ 《台退役上將指出：台軍不可能與解放軍在南海合作》，載於鳳凰網：http://news.ifeng.com/mil/taiwan/detail_2012_05/31/14947211_0.shtml，2014年7月5日。
- ⁹ 《BBC：外界呼籲兩岸聯手保釣，台灣提條件》，載於聯合早報網：<http://www.zaobao.com/wencui/politic/story20140602-350134>，2014年7月7日。
- ¹⁰ 同註4。
- ¹¹ 《兩岸南海合作 學者：突破點在油氣開發》，載於中國評論新聞網：<http://hkmag.crntt.com/crn-webapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=93&kindid=2783&docid=102165006>，2014年7月6日。
- ¹² 《第十屆海峽兩岸南海問題學術研討會達成六項共識》，載於新華網：http://www.hq.xinhuanet.com/news/2014-11/06/c_1113148367.htm，2014年7月6日。
- ¹³ 中國2014年最新出版的豎版地圖已經把南海的“九段綫”修改為十段，因此，從新版地圖的意義來看，“九段綫”這一描述已經成為歷史，相反，改用“U形綫”可能更為符合實際狀況。但是，考慮到表述的既定用法，本文還是採用“九段綫”這一傳統的表述，但這並不意味着此表述就是一個“既定”的概念，而僅具有描述的含義。
- ¹⁴ 傅崑成：《南(中國)海法律地位之研究》，台北：123資訊，1995年，第27頁。
- ¹⁵ 李金明：《中國南海疆域研究》，哈爾濱：黑龍江教育出版社，2014年，第224-228頁。
- ¹⁶ 黃偉：《論中國在南海“U”形綫內“其他海域”的歷史性權利》，載於《中國海洋大學學報》，2011年第3期。
- ¹⁷ 美國助理國務卿拉塞爾於2014年2月5日質疑中國在南海所劃“九段綫”的合法性，稱對海洋主權提出主張應當基於擁有陸地主權，中國在南海“模糊的領土要求”已經在鄰國間帶來不確定、不安全和不穩定。見《美方要求中國明確說明劃設南海九段綫的意義》，載於鳳凰網：http://news.ifeng.com/mil/3/detail_2014_02/07/33573010_0.shtml，2014年7月7日。

- ¹⁸ 《解放軍副總參謀長：中國從漢朝開始管理南海》，載於搜狐網：http://mil.sohu.com/20140602/n400320325_2.shtml，2014年6月2日。
- ¹⁹ 轉引自李金明：《中國南海疆域研究》，哈爾濱：黑龍江教育出版社，2014年，第232頁。
- ²⁰ 潘石英：《南沙群島？石油政治？國際法》，香港：香港經濟導報社，1996年，第61頁。
- ²¹ Gao Zhiguo (1994). *The South China Sea: From Conflict to Cooperation. Ocean Development & International Law. Volume 25.* 346.
- ²² 宋杰：《法律視角下的“南海爭端”：含義與解決的技術性建議》，載於《當代法學》，2012年第4期，第10-16頁；管建強：《南海九段綫的法律地位研究》，載於《國際觀察》，2012年第4期，第15-22頁。
- ²³ 同註14，全書主要觀點。
- ²⁴ 趙國才：《從現行海洋法分析南海群島的主權爭端》，載於《亞洲評論》，第9卷，1999年，第22頁。
- ²⁵ 俞寬賜：《我國南海 U 形綫及綫內水域之法律性質和地位》，載於海南南海研究中心編：《海南暨南海學術研討會論文集》，2001年，第427-439頁。
- ²⁶ 《周恩來外長關於美國宣佈非法的單獨對日和約生效的聲明》，載於中國海洋訊息網：http://www.coi.gov.cn/news/zhuanti/dyd/gfwj/ty/jiujinshan/201305/t20130531_27319.html，2014年7月8日。
- ²⁷ 《2013年5月30日外交部發言人洪磊主持例行記者會》，載於中華人民共和國外交部網站：http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/jzhsl_602247/t1045556.shtml，2014年7月8日。
- ²⁸ 田恆：《戰後中日關係文獻集(1945-1970)》，北京：中國社會科學出版社，1996年，第124頁。
- ²⁹ 《周恩來與中日邦交正常》，載於《黨員幹部之友》，2002年第9期，第54頁。
- ³⁰ 大陸方面不正式宣告《日台條約》無效的主要原因，在於《日台條約》從法律上宣告了中日戰爭狀態的結束，而中日聯合聲明僅宣告“自本聲明公佈之日起，中華人民共和國和日本國之間迄今為止的不正常狀態宣告結束”，而沒有宣告彼此間的戰爭狀態的結束。由於日本堅持不正式廢止《日台條約》，並強調戰爭狀態已經隨該條約的締結而宣告結束，大陸方面在磋商聯合聲明措辭的過程中默認了日本的這一主張，因此，一旦正式宣告《日台條約》“無效”，中日間戰爭狀態是否業已結束就會成為一個問題。
- ³¹ 僅就“條約”宣告無效而言，正式意義上的無效應建立在一定的法律形式和事由之上，並應遵循相應的法律程序。口頭宣告“條約”無效是極為罕見的一種情形。
- ³² *Record of Proceedings of the Conference for the Conclusion and Signature of the Peace Treaty with Japan* (1951). Washington, DC: US Department of State, Publication 4392. 292.
- ³³ Samuels, M. S. (1982). *Contest for the South China Sea*. New York: Methuen. 78.
- ³⁴ 在外交部網站於12月7日發佈的《中華人民共和國政府關於菲律賓共和國所提南海仲裁案管轄權問題的立場文件》中，該立場文件同樣對“九段綫”的定位和法律性質保持了“沉默”。載於中華人民共和國外交部網站：http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1217143.shtml，2014年12月15日。
- ³⁵ 關於宣告為歷史性群島水域綫的理由與論證，見宋杰：《法律視角下的“南海爭端”：含義與解決的技術性建議》，載於《當代法學》，2012年第4期。
- ³⁶ 關於此點的詳細描述，見 Samuels, M. S. (1982). *Contest for the South China Sea*. New York: Methuen。