

# 初探台灣新政府的南海政策

■宋燕輝／中央研究院歐美所研究員、新世紀文教基金會國際關係委員會委員

我國的南海政策，應以維護我國南海主權、加強南海開發與管理，積極促進南海各國之合作，並以和平方式處理南海爭端為目標。

## 前言

二千年總統大選期間，三組主要總統參選人對南海島嶼主權問題雖然並未提出競選政見主張，但值得注意的是，陳水扁總統曾經在去年十一月針對東沙、南沙撤軍一事表示，「在國家安全的大前提下，離島的駐軍不應全部撤出。…台灣的主權、領土不能受到掠奪，有駐軍是非常重要的。…國家安全是沒辦法妥協、讓步的。」<sup>1</sup>獨立總統參選人宋楚瑜也曾經表示反對東沙、南沙撤軍。他指出，倘若政府自東沙、南沙撤軍，那麼是不是表示「中華民國的主權不要了嗎？中華民國在南沙國際事務不盡義務了嗎？」<sup>2</sup>此外，國民黨總統參選人前副總統連戰曾於二千年元月視察東沙群島。<sup>3</sup>執政黨籍的高雄市長謝長廷也曾親自赴東沙實地視察，並成立「東沙群島開發小組」，積極推動開發資源相關工作。<sup>4</sup>更值得一提的是，前參謀總長，亦即現任的行政院長唐飛，是我國第一位前赴南沙太平島視察的最高階軍事首長，<sup>5</sup>而新的國防部副部長陳必照有親身參與由印尼所主辦的「南海潛在衝突管理研討會」（國內一般稱之為「南海會議」），以及其他與南海問題相關國際

會議之經驗。<sup>6</sup>

新政府當中，舉如，副總統呂秀蓮、總統府秘書長張俊雄、總統府資政姚嘉文、交通部長葉菊蘭、法務部長陳定南、國防部副部長陳必照等，以及執政黨的重要黨魁幹部，譬如黨主席林義雄、現任立法委員林濁水、張旭成、沈富雄、顏錦福等人，均曾在立法院或其他場合，就南海問題表示過意見。因此，可以確定的是，新政府的重要官員，以及新的執政黨對南海問題均不陌生。但是，上述民進黨的精英成員以在野黨立場，在立法院或其他場合針對南海問題所提出之主張或建議，是否與當時執政黨之南海政策主張有極大的差異性？是否符合國家整體利益之考量？其次，當民進黨取得執政權，而上述民進黨精英成員被新政府延攬入閣之後，基於國家整體利益的考量，是否會持續堅持其所曾主張之南海政策立場？還是有可能修正、調整，甚至擬定一個新的南海政策？此乃值得進一步探究的問題。

## 新政府民進黨籍閣員及其他黨團幹部對南海相關問題所持看法與建議

總統府秘書長張俊雄擔任立法委員期間，對中共海、空軍力之發展，及其對台灣安全所構成之威脅相當重視。1993年，他曾經為了國際媒體報導中共海空軍部隊已經由近海領空的防禦型架構，逐漸發展成為具有外海、遠洋作戰能力的攻擊型力量，以及中共在西沙群島中的永興島建大型機場跑道、在南海進行大規模軍事演習，要求陸委會主委及國防部部長率同有關單位人員至立法院作專案報告並備詢，要求有關單位保持高度警戒，同時強烈要求政府應儘速規劃在南沙群島的太平島興建機場，以因應南海的未來變局，抗衡中共，確實維護我南海主權。<sup>7</sup>1995年3月，針對中共在南沙群島美濟礁建築設施，企圖全面佔領南沙群島，並進而控制南海地區的動作，張俊雄除強烈要求國防部增派陸戰兵力駐守南沙，以維護我南海主權外，並要求行政院儘速將「南海小組」提升至總統府之下，直接由總統府來主導、指揮相關部會，以使我內政外交與大陸政策糾結不清的「南海連環套」能早日解套。<sup>8</sup>

1995年4月，「保七南巡」行動中途折返，張俊雄在立法院提出緊急質詢，抨擊政府巡護計畫「一夕數變」，相關單位決策「乖張謬誤」，「把國事當兒事」，使原本一次護衛國土宣示主權的光榮任務，變成一場鬧劇，不僅挫傷國人信心至極，也損害國家主權至鉅。因此，他要求行政院追究有關人員的行政責任，並要求南海小組召集人內政部長黃昆輝立即召開「南海小組緊急會議」，研擬因應對策，以落實南海政策，維護我南海主權。<sup>9</sup>1995年5月21日，張俊雄指出：「在南海有關各方不斷爭取主權與談判之際，我國始終在大

門外徘徊，另一方面，南海地區各國（包括中共）即將簽署、批准聯合國海洋公約，但我國並非聯合國會員國，將無法以此種身份參與共同開發，屆時我在南海之權益恐將徹底被各國所犧牲。」因此，他向「南海小組」建議，將內政部在該年五月底所召開之南海會議提升為國際性的南海會議，促使南海問題國際化，以透過此會議的召開來達到我宣示南海主權的目的。<sup>10</sup>1995年10月，針對媒體報導中共進行一連串的軍事演習，其最新型的蘇凱二十七戰鬥機出現於釣魚台的領空，再加上中共也計畫在南沙群島舉行軍事演習，張俊雄委員建議應與日本及東協各國結成聯合陣線，以圍堵中共。<sup>11</sup>1997年2月，針對高雄市籍「旗亨財號」漁船在南海附近海域作業，遭不明船隻（有可能是大陸鐵殼船）人員強行登船搶劫，張俊雄要求行政院應儘速成立「海岸巡防署」，以有效統合海防、護漁和海上治安事權，真正負起護漁之責。<sup>12</sup>1998年，東南亞金融經濟危機發生期間，張俊雄曾建議政府由兩岸邀集東南亞國家共同開發南海資源。他表示，進行共同開發的話，在經濟上，台灣能跳脫已往片面援助方式，也能同時受惠。在政治外交方面，假如能進行共同開發，將主權爭議予以擱置，然後以這種共同開發的模式，促進區域和平，此不但對東南亞國家的經濟有所助益，也為我國帶來正面效果。

總統府資政姚嘉文擔任立法委員期間也曾對南海問題提出質詢與建議。1995年3月，姚委員在對行政院長施政總質詢期間指出，台灣之安全在於南海而不在台灣海峽，政府應運用南海情勢以保障台灣的安全。<sup>13</sup>1995年10月，姚委員質詢國防部不

重視南海問題，從未想到在南海成立一個戰區，海軍方面亦無一個專責單位來負責南海問題。<sup>14</sup>姚嘉文有關南海政策之理念、主張在其所著的〈南海十國春秋〉<sup>15</sup>一書當中可以清楚探知。姚嘉文在書中強調：「研究南中國海四周情勢以後，吾人深信台灣安全問題絕非單純之兩岸問題，而是整個東亞地區權力及軍事平衡問題。吾人在討論國家安全問題時，絕不能以狹隘之眼光來衡量自身安全，而孤立於國際關係互動之外。台灣要如何投身加入東亞地區的安全體系，及運用南中國海的情勢，是國家安全基本課題…台灣在面對南中國海之區域衝突及主權爭端隨時可能爆發情形下，更應審慎積極規劃前瞻性與國際觀之『南海政策』以因應東亞新局。」<sup>16</sup>基此，姚嘉文建議國防部應成立「南海防衛司令部」，行政院之下應設置「南海危機處理小組」，針對潛在之衝突問題與處理方式作全面之評估與探討；尤其在安全對話機制之參與上，更須把握透過美國之雙邊對話，以達成保障國家利益之目的。<sup>17</sup>國際戰略安全角度方面，姚嘉文認為南海問題之處理實為台灣拓展國際外交與生存空間之主要戰場。但是，由於中國之阻擾與打壓，加上台灣在亞洲安全問題之立場曖昧不明，導致台灣無法加入官方之「東協區域論壇」與非官方的「亞太安全理事會」此二亞太集體安全對話架構。儘管如此，姚嘉文認為，台灣必須努力藉由積極參與多邊國際組織來確保台灣之發言權。作為一個主權獨立國家，台灣在南海問題上，應尋求與其它國家進行合作方式，並免除東協國家之疑慮。<sup>18</sup>姚嘉文提出依三個層次進行的南海戰略，分別是：（一）理解南海情勢；（二）預防南海危

機；（三）運用南海情勢。<sup>19</sup>

前立法委員，也是現任交通部長葉菊蘭，對南海問題也曾提出不少的看法與建議。1992年2月，中共公佈其領海及毗連區法，將台灣、釣魚台列嶼、南海諸島等明示列入該法有關「中國領土」之條文當中。就此，葉菊蘭、盧修一、洪奇昌、以及戴振耀等立法委員向行政院提出質詢，認為政府對中共將台灣、釣魚台列嶼列入為「均屬中國領土」不作表態，無異承認「中華人民共和國」代表中國，自我矮化，放棄追求「台灣與中共為對等政治實體」的機會；此外，也針對內政部成立之「南海小組」不排除與中共共同開發南海一事表示質疑，認為在中共仍視台灣為其地方政府的情形下，是否應與中共合作開發？葉菊蘭委員等人是傾向支持以國際合作模式進行開發南海之計畫。<sup>20</sup>1992年3月，針對東協簽署「1992新加坡宣言」以邁向東南亞自由貿易區，以及內政部建議成立「南海小組」尋求與中共開發南海二事，向行政院提出質詢，並建議政府應積極研擬對東南亞之友好策略，透過北呂宋及南海之共同開發，強化我與東南亞之連帶，以維護我在東南亞市場之經濟利益。葉菊蘭認為與中共在南海進行共同開發是大不智的作法。此外，她認為政府應與南海東協各國簽訂南海協約，以經濟上的共同開發代替無謂且亦造成國際爭端的主權問題。<sup>21</sup>

1992年7月4日，內政部曾表示，「對於中共占據南沙多祿島一事，我國與中共的立場為一致的，認為只要統一後，南沙群島就是我們的。因此此事乃大陸政策問題，而非主權喪失。」針對此發言，葉菊蘭、盧修一、洪奇昌、以及戴振耀等立法

委員提案，謝長廷、張俊雄、陳定南等立委之連署，認為此發言不當，要求內政與外交部長到立法院作專案報告並備質詢。<sup>22</sup>1992年9月，葉菊蘭在立法院表示支持李登輝總統所提出設立「東南亞集體安全保障基金」之構想，並再度主張台灣應積極尋求建立與東南亞構成軍事上集體安全之經濟基礎，透過「巴士海峽經濟圈」、「台菲共同開發北呂宋」之進行，打入東南亞已在進行之共同市場計畫；以外交部取代內政部召集「南海小組」；建議將南海設立成東南亞共同經濟海域；取消與中共「聯手」之策略，以避免造成台灣與東南亞關係之緊張，破壞集體安全之國關基礎。此外，葉菊蘭也建議先透過民間學術單位邀請東南亞各國學者專家、政要、國會領袖及國際媒體在台灣召開「東南亞軍經協作體系研討會」。<sup>23</sup>

1992年12月，葉菊蘭在立法院第四度提出有關南海之主張與建議。她主張：（一）南海政策應由內政部調整為外交政策，南海小組應改組由外交部召集並提升至行政院層次；（二）確實以南海部份島嶼先佔權地位進行南海問題交涉，向東南亞主動提出建立南海為「共同經濟海域」主張。以避免目前內政部「優先與中共合作開發」、「與中共共同爭取主權」政策造成台灣與東南亞之緊張關係。<sup>24</sup>1995年9月，葉菊蘭針對我國被排除在「東協區域論壇」之外，要求行政院一方面透過國際媒體公開向「東協區域論壇」表達我國之不滿外，另一方面，提出以台灣在南海擁有主權的太平島周圍二百海里經濟領域中的經濟資源共同開發構想，以共管的模式，共同經營，俾以緩和南海的緊張情勢，利用開發盈餘在亞銀之下設一專戶，

專門提供區域內國家婦女創業基金，或解決貧窮、人權、難民等問題。葉菊蘭認為，此一計劃之提出與執行，可加深台灣與東協國家的深刻連結，構成「島弧國家連線」，以建立台灣在東亞的安全體系。<sup>25</sup>

1996年9月，葉菊蘭委員在立法院質詢指出政府之南海政策已脫離國際現實，並成為國家安全之重大隱憂。她認為，我政府對南海主權主張僵化之立場，是不利於我與東南亞發展關係及建立集體安全。葉菊蘭委員建議行政院應由政務委員召集一跨部會之「南海特別工作小組」，研擬以太平島之先佔權地位，向環南海各國主動提出擱置主權爭議，以太平島及其兩百海里專屬經濟海域，在法理上建構出「共有經濟海（陸）域」之觀念，邀請各國共組「南中國海國際共同開發和平運用示範區」，由台灣與菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊、中共共同組成一個「合作開發署」，在亞銀架構下成立專戶，以共同開發之收益提供成員國及成員國同意之援助對象國，進行扶助原住民、勞工、婦女、殘障等弱勢群體發展。葉菊蘭委員認為此一主張不但建立以和平人權為原則之主權爭議處理模式，且有後資本、後國族主義時代之開創性意義，且勢將形成我國與東協國家進行政治對話或發展政治關係之契機。<sup>26</sup>1996年9月，葉菊蘭與其他二十六位立法委員（包括沈富雄、李應元、張俊雄、洪奇昌、張旭成、蔡明憲、顏錦福和陳定南等）向政府建議設置「主權爭議處理委員會」，由行政院長擔任召集人，委員會成員應包括外交部、內政部、陸委會、僑委會、國防部等相關部會首長、學者專家、相關駐外使節以及政黨代表等。委員會應每月召開至少一次會議，遇有緊

急、特殊主權爭議問題時，得召開臨時全體委員會議，提出因應對策及執行處理方案，期能爭取時效，掌握時機，有效確保我領土、主權免遭侵犯。<sup>27</sup>

立法委員沈富雄在立法院曾對政府處理保七總隊巡防南沙的方式提出質詢，認為國防部、外交部的緊急應變危機處理能力嚴重不足，既無法在保七出海巡防前召開緊急會議，研商巡防任務的必要性與可能引發的政治、軍事危機，也無法在保七折返後立即全面接手南海問題的處理與應變措施。他建議，行政院應成立跨部會的「南海行動檢討小組」，檢討並因應其疏失、草率之決策與執行，並應嚴懲相關部會的失職人員。<sup>28</sup>沈富雄委員也對政府有關南海歷史性水域主張表示過意見，認為此一主張僵化，且背離現實。他建議：

（一）國防部應就南海諸島各國駐軍展開評估，並分析南海主權爭議造成軍事衝突之可能性，及其對我國駐軍與台海安全之威脅；（二）外交部應責成我國駐東亞各單位，就各國之立場與主張進行接觸、瞭解，以為我國南海政策綱領修訂之參考，並化解東南亞各國之誤解，避免其產生「兩岸掛勾」之疑慮；（三）行政院應檢討「南海政策綱領」，提出切合國際現實的新南海主權聲明，朝向以和平共存共同開發為基點的南海海域新紀元。<sup>29</sup>

其他民進黨籍立法委員，舉如現任的副總統呂秀蓮曾經質疑內政部主管南海問題、以及與中共共同開發南海資源之適當性。<sup>30</sup>曾任立法委員之現任台南縣長陳唐山曾表示，依國際慣例，中沙群島是水下珊瑚礁，應該無主權存在之問題，台灣不適為其爭論；建議台灣是否主動推出南海諸島為國際公有之群島，以超越政治意識

之經濟利益為基礎，召集各有關國家，包括中共在內，透過適當的途徑簽訂合約，以和平方法處理問題，並以合作互惠的精神，共同開發；有了合約的簽訂，南海諸群島地區將成為一個共有的安全網，東南亞的相關各國與台灣將成盟國，防衛中共在此的區域霸權。<sup>31</sup>立法委員林濁水在立法院審議「中華民國領海及鄰接區法」草案時，針對我國領土之範圍、南海歷史性水域、以及領海畫線原則提出個人主張。林濁水委員等二十五人所提出之「領海及鄰接區法」草案版本明定我國之主權及於台灣、澎湖、金門、馬祖與附屬島嶼、南沙、東沙諸島嶼乾礁延伸劃定之領海領土之上空海床及底土；刪除政府一貫所主張之南海U形線內水域係屬我國歷史性水域條款；採用群島基線為我國領海基線之畫線原則。<sup>32</sup>張旭成委員曾建議研擬參加東協之說帖；<sup>33</sup>在南海政策上，台灣不必和中共一樣作廣泛解釋，應透過多邊協商，強調我有權參與協商；對於爭議地區的海底資源，台灣應要求成立一個國際機構共同開發，而台灣反對各個國家自行開發。<sup>34</sup>立法委員蔡同榮曾經在立法院質詢「南海小組」之功能、抨擊政府處理保七南巡事件之能力、以及表示反對我國對南沙有主權。<sup>35</sup>立法委員顏錦福曾建議設立「南海共同開發合作聯盟」、宣佈南海地區海域應保持永久非軍事地區、各國軍事武力撤出南海、維持亞太地區反對霸權的互利互益之南海經貿體系、參與南海相關會議一律用「台灣」之名稱、加緊開發南沙群島工作，向世界宣告南海主權屬我。<sup>36</sup>

除了以上新政府內民進黨籍閣員以及民進黨籍立委之外，值得一提的是民進黨中央黨部所出版的〈我們的新責任，台灣的

新起點：民主進步黨2000年政策綱領》一書。這本書的第三章提出民進黨國家安全政策三大主張。其中之一是推動多邊多元的區域安全合作網路的政策主張。民進黨2000年政策綱領主張利用後冷戰各國整合與競爭的契機，宣揚「共同安全」的理念；亞太各國對於避免戰爭都有共同的責任，各國生存與安全是相互依賴的，應以合作取代對抗，以限制軍備及裁軍取代無止境的軍備競賽。台灣是維繫亞太安全、經濟穩定與西太平洋航道通暢不可或缺的力量。民進黨認為應說服亞太各國，儘速爭取台灣加入各種正式與非正式的區域組織，並持續推動加入聯合國及其外圍組織。台灣也應該在各種國際政治議題上，扮演世界公民的積極角色，進而發展與亞太各國單邊、雙邊甚至多邊的安全網路。因此，在南海問題上，民進黨認為台灣應呼籲南海周邊國家摒棄本位主義，派遣部長級官員，共同召開「南中國海經濟合作會議」，尋求透過多邊經濟合作模式，整合各國資金、技術、人才、資源，創造需求與效益，進一步推動東亞經濟復甦，使區域經濟持續發展。<sup>37</sup>民進黨2000年政策綱領也主張逐步推動台海與亞太地區之「信心暨安全建立措施」（Confidence and Security Building Measures），推動安全資訊交換措施、推動安全溝通管道措施、推動可信度查證機制、推動預先通知管道、推動限制性措施等。<sup>38</sup>此外，民進黨的政策綱領也主張確立國家安全會議為國家總體安全政策的最高決策機構以為機處理機制，並設置研究幕僚單位，負責統合規劃中長程的國家安全戰略。<sup>39</sup>

以上民進黨政策綱領、菁英黨員、以及黨內意見領袖針對南海問題所發表之意見

或提出之建議與國民黨政府執政期所持南海政策主張是有相同處，但不一樣的地方亦有之。在進行比較民進黨與國民黨政府執政期所持南海政策主張之異同點之前，有必要先說明舊政府之南海政策。

## 舊政府之南海政策

1992年8月5日，行政院核定「南海小組設置要點」。設置「南海小組」之主要目的在於「維護我國南海諸島、南海水域之權益及和平開發、管理」。「南海小組」設於內政部，由內政部部长兼任「南海小組」之召集人，內政部政務次長兼任副召集人。此小組共有委員十人，分別由外交部次長、國防部副部長、經濟部次長、交通部次長、農委會副主任委員、衛生署副署長、環保署副署長、陸委會副主任委員、國科會副主任委員與高雄市市長兼任。內政部地政司司長兼任「南海小組」之執行秘書。「南海小組」之主要任務是就與南海諸島及南海水域相關之內政、國際關係、安全維護、資源開發、交通、衛生、環保、兩岸事務、學術研究與其他相關的事務進行研究。

1993年4月13日，行政院核定「南海政策綱領」。<sup>40</sup>此綱領之前言中明確指出，南海四大群島主權屬於我國，「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。」基於此一原則，我國南海政策之五大目標分別是：（一）堅定維護南海主權；（二）加強南海開發管理；（三）積極促進南海合作；（四）和平處理南海爭端；和（五）維護南海生態環

境。就南海政策之實施方面，政府也依內政、國際合作、安全維護、交通、衛生、環保、兩岸關係、學術研究與資源開發九大項目，作成「南海政策綱領及其分辦表」，交由各相關單位實施辦理。

「南海政策綱領」核定公布以後，李登輝總統與政府機關首長曾經在不同場合表明我國之南海政策立場。這些有關南海政策立場之官方聲明與「南海政策綱領」所揭示的基本立場是相一致的，亦即：強調南海主權屬我、主張擁有南海歷史性水域內之一切合法權益、支持以合作、和平方式解決南海爭端。另外，在政策作法上，表示我國願意暫時擱置主權爭議、願意與周邊國家共同開發南海資源、並且有意積極參與區域內有關南海問題之對話。

1995年2月，中共與菲律賓為南沙群島美濟礁主權問題發生衝突，南海緊張情勢大為升高。我政府對此情勢相當關注，除了由外交部向國際社會宣示南沙群島主權屬我之立場外，內政部保七總隊決定於3月31日派遣巡護船前往南沙群島，宣示我國擁有南沙群島主權。但為了避免引發國際衝突，保七南巡僅止於東沙島便途中折返。此事件引起國內強烈反應，指責政府有關單位，尤其是「南海小組」處理不當。1995年5月10日，針對美國國務院發表南沙與南海政策聲明，我外交部也發佈一份聲明，其中強調：對於南沙群島問題，在牽涉我國水域（所謂U型線）之內，我國堅持主權的立場絕不改變；對區域內以和平方式解決爭端的作法表示支持；對任何足以引發新爭端之挑釁行為表示反對；目前「擱置主權爭議、共同開發資源」之觀點，已在各南海週邊國家漸獲共識，我政府對此表示支持；我將繼續積

極參加「南海潛在衝突管理研討會」之相關國際會議，並與南海週邊國家充分合作，避免引發潛在衝突。<sup>41</sup>1995年5月22日，鑒於南海問題之複雜、重要性，同時承認「南海小組」因位階組織關係，無法及時有效處理緊急突發事件，政府設立「南海突發事件緊急處理小組」。1995年6月13日，行政院正式核定了「南海突發事件緊急處理小組作業要點」。此外，1995年11月2日，行政院核定修正「南海小組設置要點」第五點，將原本「每三個月召集委員會議一次；並得視需要召集臨時會議」的規定修訂為「視需要召集委員會議」。

1996年1月開始，南韓、中共與日本分別於元月29日、6月7日、與6月20日（以批准文件送交聯合國秘書處日期為準）分別批准了「1982年聯合國海洋法公約」；日本與中共就釣魚台附近海域開始進行協商訂定漁業協定與暫行水域措施；上述三個國家也分別宣布設立兩百海里專屬經濟區。此外，1996年5月15日，中共宣布大陸沿海與西沙群島之直線領海基線。主要受了上述情境的影響，立法院加速審議「中華民國領海及鄰接區法」草案與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」草案。1997年12月30日，立法院三讀通過了「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」；1998年1月2日，立法院也三讀通過「中華民國領海及鄰接區法」。此二法經總統令於1998年1月21日公布後實施。<sup>42</sup>

立法院審議上述兩個基本海域立法草案時曾引發與大陸政策、統獨立場、海域糾紛、以及東海與南海島嶼主權相關之爭議。其中與南海問題密切相關者包括：我國領土範圍究竟為何？是否應明確宣示中

中華民國領土包括台灣、澎湖、金門、馬祖與附屬島嶼、釣魚台列嶼、東沙群島、南沙群島、以及其他一切屬於中華民國的領土？其次是有關我國南海係我國歷史性水域的主張。究竟此一主張是否要以法律型式規定於領海及鄰接區法之中？保留於其他政策聲明當中？在其他政治文件當中繼續提出南海係我國歷史性水域的主張？還是予以完全刪除？立法院最後所審查修正通過的條文沒有列入界定領土主權範圍的條款。在民進黨立委的施壓下，歷史性水域之條文也被刪除。

儘管如此，1998年12月31日，行政院會通過內政部劃定我國第一批領海基線，正式向國際社會宣示我國領海的具體範圍。在東沙群島方面，我採直線基線及正常基線混合基線法劃定；中沙群島的黃岩島則採正常基線劃定。南沙群島方面，如果只公布我所實際佔領控制之南沙太平島的領海基線及領海外界線，恐使外界誤認我政府擬放棄南沙及其他諸島主權；如果公布範圍及於所有南沙群島又會使南海情勢更加複雜，原本緊張之南海情勢更加惡化。政府基於政策考量，決定暫不公告南沙群島的領海基線。儘管如此，我政府在公告領海基線的同時，宣佈：「在我國傳統U形線內之南沙群島全部島礁均為我國領土，領海基線採直線基線及正常基線混合基線法劃定，有關基點名稱地理座標及海圖另案公布。」<sup>43</sup>1999年2月，在行政院公佈我國第一批領海基線，領海及鄰接區外界線之後，內政部委託海軍總部海洋測量局繪製海圖，送聯合國備案。<sup>44</sup>

1999年6月上旬，行政院「南海小組」開會，會中決議開放獎勵民間企業以BOT方式，興建東沙島及南沙太平島碼頭，發

展觀光旅遊等事業。也通過外交部之提議，與中共、越南和菲律賓共同組成國際控股公司，共同參與南海地區主權重疊區合作開發計畫。同月下旬，我國完成第一部海洋政策白皮書初稿。白皮書第三篇第二章（海權發展與國家安全之維護）針對南海主權維護提出行動策略，建議「應以海軍的力量維護國家海洋權益；但為了促進區域整體經濟的發展，在不涉及主權的爭議下，積極與周邊各國就共同開發的議題，協商合作與控制衝突的機制，以創造西太平洋地區和平、安全與繁榮的環境。」<sup>45</sup>1999年7月中旬，外交部就馬來西亞非法侵占我南沙群島之榆亞暗沙（Investigator Shoal）及簸箕礁（Erica Reef），以及菲律賓將具有主權爭議之黃岩島（Scarborough Shoal）納入其版圖之動作，除向馬、菲兩國提出抗議外，並重申我國之南海主權立場。<sup>46</sup>

1999年11月18日，前國防部長唐飛在立法院宣示，駐守防衛東沙與南沙之責任將交由新成立之海岸巡防署負責。媒體報導是我國將自東、南沙撤軍，此引起國內關心國防安全、國家主權、與南海問題人士之質疑。事後，國防部澄清，我國軍並非自東、南沙撤軍，而是部隊換防。<sup>47</sup>2000年2月1日，「海岸巡防署」正式掛牌運作。依據2000年1月26日總統令公布施行之「海岸巡防法」第四條規定，「海岸巡防署」內所設「海洋巡防總局」與「海岸巡防總局」之執掌與南海問題相關者包括：海岸管制區之管制及安全維護事項；海域、海岸之查緝走私；海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查、及處理；走私情報之蒐集；海洋事務研究發展；執行海上交通秩序之管制及維護事項；執行海上救



難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項；執行漁業巡護及漁業資源之維護事項；海洋環境保護及保育事項等。<sup>48</sup>就「海岸巡防署」之成立，將巡防東沙與南沙群島之職責由國防部移交「海岸巡防署」的發展，國內相關單位表示，此充分顯示我政府降低南海地區緊張情勢之善意，對南海地區之和平共存有示範作用，也有助於促進亞太地區之和平穩定。在未來，「海岸巡防署」也將依法執行包括南海海域的執法工作。但究竟「海岸巡防署」有無能力在遙遠、廣大，且涉及島嶼主權爭議、國防外交重要議題、以及複雜國際關係？這是一個相當大的疑問。此外，政府對藉由我東、南沙之換防，期盼能得到其他南海島嶼聲索國之善意回應，這也是具有相當大之討論空間。

## 民進黨與國民黨政府執政期所持南海政策主張之異同點

由以上兩節有關民進黨政策綱領、菁英黨員、以及黨內意見領袖針對南海問題所發表之意見或提出之建議，以及國民黨政府執政時期所持南海政策主張之說明，吾人可以發現，在過去，民進黨對南海問題所持之態度，以及所認為應有的南海政策目標也是定在維護我國南海主權、加強南海之開發與管理、積極促進南海合作、並以和平方式處理南海爭端等。基本上，此與國民黨政府執政時期依據「南海政策綱領」所定之南海政策五大目標方向是一致的。民進黨人士所主張在南沙太平島建飛機跑道或碼頭、增派陸戰隊駐軍、反對自東沙與南沙群島撤軍、與相關島嶼主權聲索國共同開發南海資源、設置「南海危機小組」、對與中共合作處理南海問題或開

發南海資源之可行性抱持保留態度、設立「東南亞安全保障基金」、設置「海岸巡防署」、制訂海洋基本母法、建設開發東沙群島資源、注意中共在南海海空軍力之發展與威脅、加強與東協政經互動關係、積極參與亞太地區安全對話機制、支持南海信心建立措施之建立、設法參與與南海問題相關之區域性及國際性組織或會議、落實南海政策等方面之立場與國民黨政府執政時期所持南海政策主張是一致的。

在南海政策決策過程、以及主管單位方面，民進黨意見領袖曾提出與國民黨政府不相同之看法。國民黨認為「南海小組」之功能尚能發揮，也不認為有必要將主管南海業務機關由內政部移至其他單位。但曾有負責主辦行政院南海小組業務事宜之內政部官員坦率指出，南海業務係屬該部之邊陲辦理事項。此外，南海小組各相關單位對參與南海工作亦普遍冷淡。政府各相關單位熟悉南海事務之承辦人員更是缺乏。儘管行政院在1995年6月核定「南海突發事件緊急處理小組作業要點」，但此並未克服跨部會之障礙，以及層次過低的問題。曾有學者建議政府提升「南海小組」事務。但當時的總統府秘書長吳伯雄認為「南海小組」採跨部會的分工合作方式，並未發生窒礙難行的地方，因此沒有提升層級的必要。<sup>49</sup>國家安全會議副秘書長吳東明也傾向不支持「南海小組」提昇到國家安全會議的層次。<sup>50</sup>但民進黨意見領袖當中，現任總統府秘書長張俊雄曾經建議儘速將「南海小組」提升至總統府，直接由總統府主導南海政策之決策過程、指揮相關部會。大多數民進黨籍立委也不贊成將南海業務交由內政部主管。

民進黨與國民黨有關南海政策主張最不

相同處在於領土範圍與歷史性水域之主張。民進黨籍立委似乎傾向不將南海西沙群島及中沙群島列入我國之版圖。但國民黨政府的政策主張一貫是將南海U形線內之島嶼，包括東沙、西沙、南沙、中沙列為我國領土。此外，民進黨籍立委認為我政府南海歷史性水域此一主張是不實際、此水域之概念模糊不清楚、有國際法上之問題、會造成無法與中國歷史分開之事實、對台灣日後之島嶼主權主張不利、容易引起與東南亞國家間之糾紛等。<sup>51</sup>因此，在立法院審議「中華民國領海及鄰接區法」草案時，民進黨籍立委堅持把歷史性水域之規定刪除。1995年4月27日，行政院曾回函答復沈富雄委員之質詢，表示，南海歷史性權利之形成，需時甚長，而我先民之血汗已在南海累積數百年之久，歷史性權利已然形成，自不宜輕言放棄。此外，行政院強調，南海U形線以內諸島係我固有疆域，依憲法規定，領土之變更須經國民大會決議。<sup>52</sup>

## 台灣新政府南海政策可能走向

綜合民進黨政策綱領，以及黨領導菁英或意見領袖對南海政策所發表過之主張、看法、意見、或建議，並經過與國民黨政府執政期所持南海政策主張相比較，吾人可以探知新執政黨、新政府在未來所可能採取南海政策之大方向。首先，新政府可能對「南海政策綱領」予以修正。其次，新政府有可能進行研商提升「南海小組」位階之議題。第三，新政府有可能研議將南海事務之主管機關由內政部移至總統府國家安全會議或外交部。第四，新政府開發管理南海資源之作為會比舊政府積極主動。第五，新政府有可能對南海歷史性水

域之法律地位、法理基礎、以及南海西沙與中沙群島主權屬我之主張作進一步的研究。第六，新政府會持續加強與東協國家政經關係之改善，並積極參與亞太地區民間和政府性質之國際組織與會議。第七，新政府可能會採取比較積極的態度去研議南海共同開發之可行性。第八，新政府對南海問題之研究，國內及國際學術會議之舉辦應該會採取比較支持的態度。第九，在所有新政府閣員，以及民進黨菁英當中，總統府秘書長張俊雄對南海問題之關切是最為持續，因此，在未來新政府有關南海問題之決策過程中將扮演一個相當具有影響力之角色地位。總統府資政姚嘉文，以及交通部長葉菊蘭也有可能修正過去所持意見，進而提出比較務實的南海政策建議。

筆者相信，國內長期研究南海問題之學者對上述新政府之南海政策可能走向應該是採取樂觀其成的態度。但新政府最為優先處理的南海政策項目應該是將「南海小組」之位階予以升高，最好是交由總統府國家安全會議主導，其次是修訂「南海小組設置要點」，改由外交部長兼任「南海小組」之召集人。

### 【註釋】

- 1.聯合報，民國88年11月20日。
- 2.中國時報，民國88年11月21日。
- 3.Vice President Inspects Tungsha Island, Reaffirming ROC Sovereignty, *Central News Agency*, January 11, 2000.
- 4.中國時報，民國88年11月19日。
- 5.中國時報，民國87年8月13日。
- 6.1997年12月，陳必照係我國出席第八屆「南海潛在衝突管理研討會」（國內一般稱之為「南海會議」）與會代表

- 之一。
7. 《立法院公報》，第82卷，第29期，院會記錄，民國82年5月15日，頁56；《立法院公報》，第82卷，第54期，院會記錄，民國82年10月16日，頁357；《立法院公報》，第82卷，第57期（上），院會記錄，民國82年10月27日，頁374；《立法院公報》，第83卷，第15期，院會記錄，民國83年3月16日，頁203。
  8. 《立法院公報》，第84卷，第13期，院會記錄，民國84年3月15日，頁217。
  9. 《立法院公報》，第84卷，第24期（上），院會記錄，民國84年4月29日，頁341-342。
  10. 《立法院公報》，第84卷，第35期，院會記錄，民國84年6月10日，頁450-451。
  11. 《立法院公報》，第84卷，第49期（上），院會記錄，民國84年10月7日，頁338-339。
  12. 《立法院公報》，第86卷，第4期，院會記錄，民國86年3月1日，頁1111-1112。
  13. 《立法院公報》，第84卷，第19期，院會記錄，民國84年4月8日，頁65-74。
  14. 《立法院公報》，第84卷，第55期，院會記錄，民國84年10月28日，頁39。
  15. 姚嘉文，〈南海十國春秋〉，台北：大村文化出版，1995年。
  16. 同註？，頁91-92。
  17. 同上註，頁93。
  18. 同上註，頁93-94。
  19. 同上註，頁130-134。
  20. 《立法院公報》，第81卷，第20期，院會記錄，民國81年3月7日，頁193-194。
  21. 《立法院公報》，第81卷，第23期（上），院會記錄，民國81年3月18日，頁253-254。
  22. 《立法院公報》，第81卷，第56期，院會記錄，民國81年7月11日，頁296-297。
  23. 《立法院公報》，第81卷，第59期（下），院會記錄，民國81年9月26日，頁791-793；《立法院公報》，第81卷，第63期，院會記錄，民國81年10月10日，頁17。
  24. 《立法院公報》，第81卷，第70期，院會記錄，民國81年12月23日，頁131-132。
  25. 《立法院公報》，第84卷，第48期（六），院會記錄，民國84年9月30日，頁2029-2030。
  26. 《立法院公報》，第85卷，第40期（六），院會記錄，民國85年9月11日，頁2108-2109。
  27. 《立法院公報》，第85卷，第45期，院會記錄，民國85年10月2日，頁103-104。
  28. 《立法院公報》，第84卷，第22期，院會記錄，民國84年4月22日，頁393-394。
  29. 《立法院公報》，第84卷，第24期（上），院會記錄，民國84年4月29日，頁298-299。
  30. 《立法院公報》，第82卷，第73期（下），院會記錄，民國82年12月22日，頁432。
  31. 《立法院公報》，第82卷，第23期，

- 院會記錄，民國82年4月24日，頁244。
32. 林濁水委員之發言，詳見〈立法院公報〉，第85卷第29期委員會紀錄，頁177-220；《立法院公報》，第85卷第37期委員會紀錄，頁271-287；《立法院公報》，第85卷第50期委員會紀錄，頁409-415；《立法院公報》，第86卷第11期委員會紀錄，頁459-481；《立法院公報》，第86卷第44期委員會紀錄，頁183-222；《立法院公報》，第87卷第1期，院會紀錄，頁49-201；第87卷第2期（上），院會紀錄，頁27-35。
33. 《立法院公報》，第82卷，第73期（下），院會記錄，民國82年10月22日，頁435。
34. 《立法院公報》，第85卷，第29期，委員會記錄，民國85年5月27日，頁183。
35. 《立法院公報》，第84卷，第22期（上），院會記錄，民國84年10月22日，頁435。
36. 《立法院公報》，第82卷，第35期（下），院會記錄，民國82年6月5日，頁30-31；《立法院公報》，第82卷，第36期，院會記錄，民國82年6月9日，頁67-68；《立法院公報》，第82卷，第37期，院會記錄，民國82年6月12日，頁243-244；《立法院公報》，第85卷，第55期（上），院會記錄，民國85年11月6日，頁230--231。
37. 民進黨中央黨部，〈我們的新責任，台灣的新起點：民主進步黨2000年政策綱領〉，1999年11月，頁60-62。
38. 同上註，頁62-63。
39. 同上註，頁68-69。
40. 「南海政策綱領」，行政院82年4月13日，台八十二內字第○九六九二號函核定。
41. 中國時報，民國84年5月12日，版二。
42. 「中華民國領海及鄰接區法」，中華民國87年1月21日總統華總（一）義字第八七〇〇〇一〇三四〇號令制定公布；「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，中華民國87年1月21日總統華總（一）義字第八七〇〇〇一〇三五〇號令制定公布。
43. 聯合報，民國88年1月1日，版八。
44. 中國時報，民國88年3月18日。
45. 行政院研究發展委員會，〈海洋政策白皮書初稿〉，民國88年6月，頁3-2-5。
46. 見中華民國外交部新聞稿，民國88年7月13日。
47. 中國時報，民國88年11月24日；中央日報，民國89年1月28日，版五。
48. 「海岸巡防法」，總統令，中華民國89年1月26日，華總（一）義字第八九〇〇〇一八四九〇號，公布施行。
49. 同上註。
50. 《中國時報》，民國84年12月24日，版六。
51. 《立法院公報》，第85卷，第29期，委員會記錄，民國85年？月？日，頁195。《立法院公報》，第85卷，第37期，委員會記錄，民國85年？月？日，頁276。
52. 行政院函送沈委員富雄建議對中共購買潛艇事件展開評估並檢討南海政策所提質詢之書面答復，民國84年4月27日。見《立法院公報》，第84卷，第

30期，院會記錄，民國84年5月20日，頁140-141。

【參考文獻資料】

- 聯合報，民國88年1月1日、88年11月20日；
- 中國時報，民國84年5月12日、12月24日、87年8月13日、11月19日、11月21日、88年3月18日、88年11月24日；
- 中央日報，民國89年1月28日；
- 《立法院公報》，第81卷、第82卷，第84卷、第86卷，各期相關院會記錄及委員會記錄；
- 姚嘉文，〈南海十國春秋〉，台北：大村文化出版，1995年；
- 民進黨中央黨部，〈我們的新責任，台灣的新起點：民主進步黨2000年政策綱領〉，1999年11月；
- 「南海政策綱領」，行政院82年4月13日，台八十二內字第○九六九二號函核定；
- 「中華民國領海及鄰接區法」，中華民國87年1月21日總統華總（一）義字第八七〇〇〇一〇三四〇號令制定公布；「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，中華民國87年1月21日總統華總（一）義字第八七〇〇〇一〇三五〇號令制定公布；
- 行政院研究發展委員會，〈海洋政策白皮書初稿〉，民國88年6月；
- 中華民國外交部新聞稿，民國88年7月13日；
- 「海岸巡防法」，總統令，中華民國89年1月26日，華總（一）義字第八九〇〇〇一八四九〇號，公布施行。◎