

台湾当局南海政策演变之研究

范宏伟 王 虎*

20世纪30年代,中国国民政府着手对南海划界。1946年12月,国民政府根据《开罗宣言》和《波茨坦公告》等国际文件接管南海并派军驻守。1949年国民党败退台湾后,继续宣称“中华民国”对南海“11条断续国界线”的U型历史性水域拥有主权。此后60余年,台湾当局一直没有放弃南海主权,但其南海政策历经蒋氏父子、李登辉、陈水扁和马英九四个时期,也出现了较大的变化和调整,这些变化既受其时代背景的影响,也受主政者的主观思想所左右。本文试对1949年以来台湾当局南海政策的演变进行考察,并通过对其相关政策的比较,探讨其历史变化的表现和特征。

一、台湾当局南海政策的历史变迁

1949年以来,台湾当局的南海政策历经蒋氏父子、李登辉、陈水扁和马英九四个时期,其相关政策变化调整呈现出各自不同的特点。

1、两蒋时期(1949-1988):坚持“一个中国”的立场,努力维护南海主权,但因受到东西方冷战和两岸对抗格局的影响,其南海政策基本服从所谓“反共复国”的方针政策。

1949年国民党败退台湾,由于无暇顾及南海问题,1950年台湾当局将驻防西沙和南沙群岛的国民党军撤离。但是1956年3月发生的“克洛马事件”促使台湾当局调整有关政策。此后,台湾当局多次对那些侵犯南海主权的国家进行不同程度的抗议,并采取一些实际行动维护南海主权。1956年6月,台湾组织“立威部队”前往南海巡防,重新驻防太平岛,并成立南沙守备区和东沙守备区。同年9月,组建“宁远部队”前往南沙群岛巡查,在北子礁附近截获克洛马所率菲律宾船只,登船临检、讯问,扣留其航海日记、航行报告和执照、携带武器等,具结后将其释放。^[1]1958年4月,台湾高级官员叶公超到南沙群岛视察。1963年10月6-20日,派舰赴南沙群岛,慰问岛上驻守人员。1966年,台湾军舰达到南沙群岛的南子礁等4个岛礁,在岛上再次立碑,摄影留证。1972年,台湾“邮政管理局”在太平岛设立邮政代办所,隶属高雄邮局,等等。

受东西方冷战和两岸对抗的影响,这一时期台湾当局的南海政策从属其“反共复国”的政治目标,除了坚持中国对南海的主权外,在南海问题上缺乏总体性纲领和具体明确的政策,对于外界的挑战基本停留在消极的、应对式的主权宣示层面,不希望南海冲突影响其与东南亚“盟邦”的关系。例如,上世纪50年代末至70年代中期,南越、菲律宾多次劫掠西沙群岛的台湾渔船,占据、入侵西沙和南沙数十个岛屿。对此,台湾当局“基于与南越及菲律宾两共和国是盟邦,从‘识大体,顾大局’出发,除了发表原则性的声明之外,尽量采取克制与忍让的态度,坚持中国对西、南沙群岛的主权,但尽可能避免诉诸武力与菲、越军对峙或冲突。”^[2]正是因为担心影响“邦交关系”,1976年台湾“内政部”虽成立临海小组,但对设立“200海里经济海域或专属渔业区”却持否定立场。台湾“立法委员”蔡胜邦曾于1982年4月就批评认为,台湾当局发表一纸声明了事,其南海政策是“鸵鸟政策”。^[3]

2、李登辉时期(1988-2000):出台相关政策纲领、法令法规,明晰南海政策目标,细化相关决策机制,加强对南海的行政管理。但在李登辉主政后期,把南海问题与其“独台”理念紧密结合,为与大陆相对抗,竭力推动“南向政策”,谋求与东南亚国家“实质关系”的提升。

1990年,台湾设立东沙群岛、南沙群岛开发管理委员会。1992年8月,台湾“行政院”核定在“内政部”成立“南海小组”,该小组对台湾南海政策具有建议及主导权。1993年4月13日,台湾当局颁布“南海政策

* 范宏伟为厦门大学南洋研究院副教授、历史学博士;王虎为厦门大学南洋研究院副教授、历史学博士。

纲领”，明确“南海历史性水域界线内之海域”为其“主权”范围，并提出南海政策五大目标：坚定维护南海主权；加强南海开发管理；积极促进南海合作；和平处理南海争端；维护南海生态环境。^[4]为了应对南海的复杂形势，1995年台湾成立了更高级别的“南海问题机动小组”。同时，台湾当局还加快了“领海立法”的步伐。1992年10月，台湾“国防部”公告东沙和太平岛的限制空域、海域范围。1998年1月21日，又颁布了“中华民国专属经济海域及大陆礁层法”和“中华民国领海及邻接区法”。此外，这一时期台湾当局也采取了一些措施宣示或巩固南海主权，例如：1990年元旦，李登辉前往东沙群岛慰问驻岛官兵；90年代初台湾“内政部”召开关于南海问题的研讨会，宣布了准备加强台湾在这一地区军事和民事存在的计划；1994年4月，台湾“警政署保七总队”派遣两艘警艇赴南沙海域巡弋，护渔、打击走私与海盗；1995年3月25日，太平岛守军炮击了闯入附近水域的越南货轮。但此后，台湾当局在南海的维权活动日趋退缩。

1995年3月，台湾“保七总队”四艘巡逻艇前往南沙海域巡弋，遭到菲律宾和越南的抗议后，返航终止了巡逻任务。此后“保七总队”停止了南沙巡护任务，直到2000年“海巡署”成立后，才由后者恢复了南海巡护。1992年8月，“内政部长”吴伯雄巡视南海“宣示主权”后，其继任者再无类似的巡视举动，台湾当局的南海政策日趋保守。2000年1月15日，台湾“立法院”通过“海岸巡防法”，将驻守南沙、东沙的军队改换成“海巡署”的警察。这一调整意味着台湾对南海的安全防卫从“军队防卫”层级降格为“警察海岸防卫”水准。对此，台湾“国防部”将其解释为“换防”而非“撤军”，称“换防可以达到降低南海海域冲突的政治目的，国府也希望其他国家能善意回应。”^[5]

3、陈水扁时期(2000-2008)：一方面继续延续李登辉时期的做法，即采取温和的立场，尽量避免在南海问题上与东南亚国家发生冲突；另一方面为实现“台独”目标，将南海政策作为其实施“海洋立国”战略的重要组成部分，采取了一些相应的行动。

早在陈水扁竞选时期，民进党就提出台湾的“外交政策”要贯彻“新国际主义”，“崇尚国际主流价值，积极与国际交往”，将“生态永续”、“环境安全”作为五大“执政”纲领之一^[6]。陈水扁当局在南海问题上打出生态牌，力图以“环境外交”让台湾与世界接轨^[7]，这一举动既是其“海洋立国”战略的重要一环，也有藉此寻求与东南亚国家在南海生态环境保护领域开展实质性合作，突破台湾无缘参加南海争端多边对话机制的困境。2000年12月21日，上台伊始的陈水扁视察东沙群岛，对外宣示南海政策以“和平共享”为最高目标，企图在南海问题上通过与东南亚国家的“和平共享”，实现其“海洋立国”目标。2003年元旦，“副总统”吕秀莲视察东沙时发表了一个所谓“海洋立国”的“海洋战略宣言”。在继2001年3月推出了首部“海洋白皮书”后，陈水扁当局加快其所谓“海洋立国”步伐，例如2004年出台了《国家海洋政策纲领》，2006年和2007年先后发表《海洋政策白皮书》和《海洋教育政策白皮书》。这些文件的核心都强调台湾是“海洋国家”，以“海洋立国”实现“台独”的图谋明确。2007年1月，陈水扁当局还宣布在东沙岛成立“东沙环礁国家公园”。

为实现其“海洋立国”目标，陈水扁当局主张通过“法律途径”来解决南海争端，并以此作为针对大陆坚持通过政治协商解决南海争端方案的一种反制。2002年11月4日大陆与东盟各国签订“南海各方行为宣言”，由于担心台湾在南海“国际地位”被进一步边缘化，陈水扁当局加快相关宣示行动，并提出某些倡议意见。例如，2002年11月8日台“内政部长”余政宪前往东沙群岛宣示主权，并提出台湾愿意根据国际合作精神，积极参与南海开发以及安全维护，分享资讯，共享和平。2003年元旦，“副总统”吕秀莲也前往东沙视察。同年8月14日，“内政部长”余政宪高调视察太平岛。2004年10月10日，效仿大陆与东盟签订的“南海行为准则”，陈水扁在“双十讲话”中提出了“海峡行为准则”。2005年7月28日，陈水扁第二次赴东沙岛视察，2008年2月2日，陈又飞抵太平岛视察，呼吁周边各国按照《联合国宪章》及《联合国海洋法公约》和平解决南海争端，并提出四点“南沙倡议”，称台湾愿在“主权平等”基础上接受《南海各方行为宣言》的内容，强调被排除在南海区域安全对话与共同开发合作之外是不公平的；“南海未来应以环境保护取代主权争议，以生态永续代替资源掠夺”。

4、马英九时期(2008-)：坚持“一个中国”、回归“九二共识”，两岸实现“外交休兵”，在此背景下，马英九当局将南海政策的基调定为“主权在我、搁置争议、和平互惠、共同开发”^[8]，“主权”、资源、生态、合作与和平成为其南海政策的主轴。

2008年8月11日，马来西亚纳吉副总理率领媒体记者赴南沙弹丸礁(马来西亚称拉央拉央岛)宣示主

权,两天后台“外交部”重申其对南海的主权,并再度提及此前陈水扁提出的“南沙倡议”。2009年2-3月,针对菲律宾通过“菲律宾群岛基线法”,将部分南沙群岛及中沙群岛之黄岩岛划入菲国领土一事,发表声明反对菲律宾的做法,台“外交部”还约见菲律宾“驻台代表”白熙礼,提出抗议,重申其对南海的主权。同年3月,台湾当局就马来西亚总理巡视南沙弹丸礁再次发表主权声明。2010年5月至2011年7月,台湾“外交部”就南海问题发表9个声明,宣示南海主权和解决南海问题的立场。其中,2011年上半年南海局势紧张时,台湾就发表了6个声明,4月18日台湾“外交部”还约见“马尼拉经济文化办事处理事主席”培瑞兹及菲国“驻台代表”白熙礼,抗议菲律宾侵犯台湾南海主权,重申其对南海问题的一贯立场。

此外,从2011年开始,台湾海军陆战队为海巡部门东沙、南沙部队代训,进行专长训练,以提升海巡官兵守备执勤能力。2011年7月12-18日,在美国和越南舰艇在南海操演的同时,台湾海军与“海巡署”混合编组3艘舰艇,前往南海执行“碧海操演”,近60名完训的海巡官兵送抵太平岛,并在岛上实施了实弹射击。同期,台湾海洋大学师生14人搭乘执行侦巡操演的军舰前往太平岛,开展“全民国防南沙研习营”活动。“全民国防南沙研习营”活动自1969年中断,40多年后马英九当局重新启动该活动,“宣示主权”色彩浓厚。活动结束后,马英九接见了参加“研习营”活动的师生。马英九连任后,其在南海问题上的政策延续了“主权”、资源、生态、合作与和平的主基调。而面对日益复杂的南海问题,2012年下半年起马英九当局似乎改变此前的低调态度,继台湾“国安会秘书长”、“内政部长”等高官登太平岛视察后,从9月1日起台湾“海巡署”连续5天在太平岛实弹演习,期间多位蓝绿“立委”登岛慰问驻防海巡人员并兼“宣示主权”。

二、台湾当局南海政策之比较

1949年来,台湾历届执政者为应因内外形势变化,陆续出台了各种相应的南海政策。各时期台湾当局的南海政策虽有其延续性,但也有不同的方面,其主要表现在以下四个问题上。

(一)有关“一个中国”与南海主权的问题

两蒋时期,台湾当局一直坚持“汉贼不两立”的“一个中国”立场,通过对南海主权的维护,向外界表明其作为“中国政府唯一合法代表”的依据,同时,通过树立保卫疆土、抵抗外国侵略的形象,以唤取更多海外华人社会对其向心力和支持。由于东西方冷战和两岸军事对峙,实力较弱的台湾当局主要依托美国确保其“安全”。而1954年台美签订的“共同防御条约”仅限于台湾和澎湖列岛,南海诸岛与台湾距离远、支援补给困难,对于台湾、澎湖的安全防卫缺乏战略支援价值。1956年当菲律宾试图染指南沙群岛,特别是大陆也提出对南海主权的主张之后,兵力有限的台湾当局捍卫南海主权,具有浓厚的政治意义和象征意义。

李登辉主政初期延续了蒋氏父子时期的南海政策,但其后来的南海政策及其相关活动则逐渐背离“一个中国”原则,力图谋求台湾作为与大陆“对等的、独立政治实体”的地位,把南海问题与“独台”理念紧密结合,将两岸在南海问题上的共同立场进行切割,以凸显其“独立性”。例如,将原来一直主张南海U型水域为其“历史性水域”,却在民进党“立委”的施压下,于1998年公布的“领海及邻接区法”删除了原草案中有关“历史性水域”的条文。^[9]

民进党早就主张台湾在南海问题上应与大陆的立场进行区分^[10],陈水扁主政时期的南海政策更与“台独”政策相结合,成为这一时期台湾南海政策的一大特征^[11]。陈水扁当局主张南海主权仅限于东沙群岛与太平岛,不认同国民党历来所强调的U型历史性水域,认为以往国民党的主张不切实际、范围模糊,容易与东南亚国家产生纠纷。

马英九时期对南海主权范围的界定上与陈水扁时期有较大的差异,重申“中华民国”对于南海、东海的固有领域与传统渔场之主权和权益,确认“没有主权就没有渔权”之原则”。

(二)南海问题及其战略定位

两蒋时期,台湾的南海政策很大程度上局限于国民党“汉贼不两立”的“零和”思维,其南海政策措施服务于“反共复国”。

李登辉时期台湾当局在南海问题上采取的政策措施,部分原因是针对大陆的南海维权的活动与诉求。1992年之后,随着一些东南亚国家加强在南海的驻军和经济开发,特别是大陆出台了领海及毗连区法后,台

湾也加快了在南海问题上的应对与调整。^[12]尤其是在李登辉主政后期,为确立台湾为“与大陆对等的、独立政治实体”地位,竭力附和以“南海问题国际化”的途径来解决相关问题。

陈水扁时期对南海问题的定位与解释有了新的变化,他将该议题纳入“海洋立国”的“国家发展战略”中。2001年3月,台湾出台了首部“海洋白皮书”。与“南海政策纲领”相比,“海洋白皮书”更强调海洋对台湾的重要性,明确了“海洋立国”的政策目标,而对南海为台湾“固有的历史性水域”却未提及,对南海事务问题也未有太多着墨。^[13]陈水扁时期,利用南海问题服务选举政治的色彩也更加突出,他多次选择东沙群岛“宣示主权”,具有明显的“政治秀”色彩和象征性意义。同南沙群岛相比,东沙群岛相对没有主权争议,前往东沙既可在选民中树立捍卫“国家领土、主权”的形象,又能防止有关争议国家的反弹,降低敏感性。2008年陈水扁在即将离任之际巡视南沙,也是出于一个月后的“总统大选”之考虑,以所谓“保护海洋生态、捍卫南海主权”的姿态来争取选票。

马英九当局提出“蓝海战略”,主张“蓝色革命,海洋兴国”,认为要“跳脱‘重陆轻海’的大陆思维,走出岛链的地缘定位和锁国思想,勇敢面对海洋”。马英九当局的“海洋兴国”与陈水扁当局强调“海洋立国”和去除台湾人的“中原陆地”思维是有本质区别的,后者想努力表现台湾与大陆在该议题上的不同与非相关性,而前者摆脱“大陆思维”并没有刻意同中国大陆切割,还明确表示两岸关系“不是国与国的关系”。

(三) 关于和平解决争端、共同开发南海的问题

两蒋时期为避免与“邦交国家”关系闹僵,台湾当局在南海问题上采取了“自我克制”、“非武力捍卫”的政策。李登辉时期采取了相同的做法,除了军事实力因素以外,也不希望因为南海争端与东南亚国家交恶,影响其根本的政治目标。如“保七总队”南沙巡护的停止、南沙和东沙的守军的更换,即是最好的例子。

两蒋时期在南海问题上的决策动机没有这么复杂,而与蒋氏父子在南海维权活动的主要动机是凸显其“作为中国唯一合法代表的正当性”相反,李登辉时期的南海政策所涉及的已经不是单纯的南海主权维护问题,而开始成为其涉及大陆政策、“统独”立场、自我定位等诸多复杂因素的纠合体,其南海政策的一个突出变化是主张“南海问题国际化”,提出美国、日本等外部势力介入南海问题,以遏制“中共继续扩大在南海的军事力量”^[14],声称有关南海争端方应加入其倡导的“亚洲集体安全体系”,实现南海区域的和平与共同开发,试图打破东南亚国家奉行的“一个中国”原则,为确立台湾为“与大陆对等的、独立的政治实体”地位服务。

陈水扁时期,在南海问题上基本与李登辉时期“南海政策纲领”的五大政策目标是一致的^[15],在强调维护主权的同时,提出以和平方式处理南海争端,主张积极促进南海合作,强化对南海的开发与管理,试图通过与东南亚有关国家的“共同合作”提升台湾的“国际地位”。

马英九当局也主张通过和平方式解决南海争端,以塑造台湾“是和平缔造者”的角色,强调台湾愿意同有关各方共同开发南海,加入有关该问题的地区对话机制。认为海洋对台湾生存发展的重要性,因而重视开发利用海洋资源,加强生态保护,提出“开放南海,共同开发,促进亚太区域安全”^[16]。

(四) 有关两岸南海合作的问题

蒋氏父子时期,由于东西方冷战和两岸军事对峙,两岸在南海问题上的合作可能性很小。1987年底台湾开放大陆探亲政策后,两岸关系有较大缓和,尤其是随着90年代初两岸交流交往的增多,两岸在南海合作问题上应有可为之处。然而,由于李登辉主政的中后期越来越偏离于“一个中国”立场,因此,李登辉当局“赞同”大陆在南海问题上“搁置争议、共同开发”的主张,主要目的不是两岸合作而是所谓的“国际合作”,认为两岸合作极可能使其他国家“误认为”台湾是中国的一部分,进而对其“独台”目标产生不利影响。^[17]

陈水扁当局更是利用南海问题试图实现其“台独”目的,在南海问题上大力主张“国际合作”,并把台湾加入南海多边对话机制视为拓展台湾“国际生存空间”、实践“一边一国”的重要切入点。为此,陈水扁当局将大陆与东南亚国家在南海问题上的互动视作是台湾南海政策的重要参考指标,而其积极的“台独”行动使两岸南海合作的几率为零。

马英九当局与陈水扁当局一样表示愿意在南海问题上进行合作,但二者主张的这种合作都不指向两岸合作。2011年7月21日,针对东盟国家与大陆就南海合作准则达成共识,马英九当局表示不承认其未参与的南海协议。2011年7月,马英九当局明确提出,“现阶段两岸互动以经济议题优先,台湾目前不会与中国

大陆讨论高度敏感的南海议题。”^[18]这一态度表明,虽然马英九的大陆政策向“一中”立场回归,但在南海问题上并没有向大陆靠近,也拒绝与大陆商讨南海合作问题,其对与大陆在南海问题上合作可能带来“负面效应”的认知,决定了其在短期内难以改变“不与大陆展开南海合作”的政策立场。

三、结论

纵观 60 余年来台湾当局的南海政策,虽然其在各个时期表现不同,但在这些差异背后又具有一些共性和规律可循。

对于台湾当局来说,南海问题并不是至关重要的问题,其对南海问题的重视度依据其内外政策需要而定,总体而言,台湾当局在南海问题上的定位和政策选择呈现三个特征:一是其南海政策基本服务于各个时期的整体政治和“外交”战略,缺乏相对的独立性;二是由于台湾缺乏捍卫在南海主权的实力,无力阻止某些东南亚国家在该地区的扩张,出于其政治和对外战略需要,也不希望因为南海问题同东南亚国家交恶,因此和平解决南海争端是其 1949 年以来不变的主张,尽管各时期表述方式不同;三是台湾当局的南海政策长期受“中共为主要军事威胁”这一基本思维制约,不愿在南海问题上与大陆进行合作^[19],两岸在南海问题上基本处于零和博弈模式。

随着影响台湾南海政策的因素日益多元和复杂,台湾当局的南海政策也出现了一些值得注意的变化:1、在南海政策和组织架构上,其政策日益明朗和法制化,相关处置机构和部门逐渐专门化。2、在对外战略上,透过南海问题,试图加入地区多边对话与合作机制的目标日益明确和突出。3、从思维观念上,其“海洋意识”与“海洋主权”观念日益增强,南海问题逐步被纳入台湾的海洋发展战略框架之中。但是,我们也注意到,台湾当局的“南海主权观”随着岛内政局在国民党和民进党之间的变换,出现变化和反复。

注释:

[1] 《海军巡弋南沙群岛经过》,台湾学生书局 1975 年版,第 163-172 页。

[2][3][5] 萧曦清:《南沙风云——南沙群岛问题的研判与分析》,台湾学生书局 2010 年版,第 267 页、第 293 页、第 409 页。

[4] 《南海政策纲领》,台湾清华大学清蔚园网,<http://vm.nthu.edu.tw/southsea/politics2.htm>。

[6] 《民主进步党 2000 年政策纲领》,台湾民主进步党中央党部 2000 年版,第 111 页。

[7] 《第六届第六会期“外交施政”报告》,台湾“外交部”网,<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=27234&ctNode=1425&mp=1>。

[8] 《“中华民国外交部”重申南海议题立场》,台湾“外交部”网,<http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?culItem=45946&mp=1>。

[9][15] 宋燕辉:《初探台湾新政府的南海政策》,台湾《新世纪智库论坛》2000 年第 10 期,第 95-96 页、第 97 页。

[10] Kristen Nordhaug, “Explaining Taiwan’s Policies in the South China Sea, 1988-99”, *The Pacific Review*, Vol. 14, No. 4, 2001, p. 502.

[11] 欧金狮:《南海问题与台湾》,暨南大学硕士学位论文 2010 年,第 35 页。

[12] 刘国奋:《台湾的“务实外交”》,鹭江出版社 2000 年版,第 195 页。

[13] 陈希杰:《从国际法观点分析南海主权争端与中华民国的南海政策》,台湾政治大学硕士学位论文 2004 年,第 87 页。

[14] 《“外交部”南海诸岛档案汇编》上册,台湾“外交部研究设计委员会”1995 年版,第 87 页。

[16] 《马英九、萧万长海洋政策》,马英九、萧万长 2008“总统”大选竞选网,<http://www.ma19.net>。

[17] 陈治萍:《由两岸关系看“我国”南海政策之调整》,台湾《“国策”期刊》,1996 年总第 134 期,第 10-11 页。

[18] 《杨永明:不与大陆谈南海议题》,台湾“政府”网,<http://www.gov.tw/newscenter/pages/detail.aspx?page=20110716cfp0002.aspx>。

[19] Cheng-yi Lin, “Taiwan’s South China Sea Policy”, *Asian Survey*, Vol. 37, No. 4, 1997, pp. 330-331.

(责任编辑 刘国奋)