

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ “南海會議”與中華民國之參與：回顧與展望

The Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea
and the ROC's Participation

doi:10.30390/ISC.199602_35(2).0002

問題與研究, 35(2), 1996

Issues & Studies, 35(2), 1996

作者/Author：宋燕輝(Yann-Huei Song)

頁數/Page：15-39

出版日期/Publication Date：1996/02

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199602_35\(2\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199602_35(2).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



「南海會議」與中華民國之參與： 回顧與展望^{*}

宋 燕 輝

(中央研究院歐美研究所副研究員)

摘 要

「處理南中國海潛在衝突研討會」(簡稱「南海會議」)自一九九〇年元月始,已連續舉辦過六屆。「南海會議」召開之主要目的在於經由南海週邊國家間的對話,將區域內之潛在衝突轉化成區域內合作的可能,並藉由此一對話過程之進行,防止區域內衝突之發生或升高,使南海區域內之和平與穩定得以維持。經過近六年之努力,有人認為「南海會議」已進入一個停滯階段;有人認為此會議已達致相當大的成就。自一九九一年以來,中華民國持續參與第二至第六屆的「南海會議」。儘管如此,我國之參與曾遭遇一些尚待處理之難題,其中包括海峽兩岸以對等地位參加國際會議之問題、以及海峽兩岸是否應就南海問題採一致政策立場等。本論文回顧六屆「南海會議」之召開與我國參與之情形。論文評估「南海會議」之成效與限制,並探討中華民國參與「南海會議」所遭遇之難題。論文最後除展望「南海會議」未來之發展外,並對我國未來參與「南海會議」提出建言。

關鍵詞：南海、南海會議、中華民國、印尼

* * *

壹、前 言

「處理南中國海(以下稱南海)潛在衝突研討會」(The Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, 以下簡稱「南海會議」)自一九九〇年元月首次召開以來,已連續舉辦過六屆的會議。除此之外,自一九九三年三月召開與「南海會議」相關之「第一次南中國海海洋科學研究技術工作小組會議」(The First Technical Working Group Meeting on Marine Scientific Research in the South China Sea)之後,陸續地也召開過各種與南海區域資源評估、環境保護、法律事務和航運安全相關的技術工作小組會議。「南海會議」與「南海技術工作小組會

* 本文原發表於民國八十四年十二月二十三日,由國家政策研究中心主辦之「我國的南海戰略」學術研討會。

議」召開之主要目的在於經由南海週邊國家間之對話，將區域內之潛在衝突轉化成區域內合作的可能，並藉由此一對話過程之進行，防止區域內衝突之發生或昇高，使南海區域內之和平與穩定得以維持。

經過近六年的努力，究竟「南海會議」的召開對促進南海週邊國家間之合作，以及維持南海地區的和平與穩定有多大之貢獻，各家看法並不一致。有人認為「南海會議」已進入一個停滯階段(has reached a plateau)或將發展成為「僅供談論之地」(a mere talk-shop)；有人認為「南海會議」已達致相當大的成就；^①另外也有人認為「南海會議」與「南海技術工作小組會議」本身就是一種「信心建立措施」(Confidence Building Measures)，對降低南海區域內之潛在衝突有其正面之效用。^②

就中華民國政府而言，「南海會議」與「南海技術工作小組會議」之召開的確對緩和區域內因島嶼主權主張所可能引發之各種政治、經濟、法律和軍事衝突有所助益。李登輝總統也曾經表示，我國支持任何南海區域內以和平方式解決爭端的做法。^③自一九九一年以來，我國持續參與第二至第六屆的「南海會議」，以及一九九三年以後所召開之所有「南海技術工作小組會議」。儘管如此，幾年來，中華民國之參與「南海會議」曾遭遇一些尚待克服解決之難題，其中包括海峽兩岸以對等地位參加國際會議之問題、海峽兩岸是否就南海問題採取一致之政策立場、如何提昇強化我國與其他南海週邊國家之政、經與外交關係、以及採取何種政策以強化鞏固我國對南海群島主權之主張等。

本論文之主要目的在於回顧與展望自一九九〇年以來所召開之「南海會議」與我國之參與情形。論文之重點包括評估「南海會議」之成效與限制，以及探討中華民國參與「南海會議」所遭遇之一些難題。論文最後將展望「南海會議」未來之發展，同時對我國未來參與「南海會議」提供個人之建議，俾供參考。

貳、「南海會議」召開之背景

冷戰結束前的南海已經是一個充滿潛在衝突的地區。南海戰略航運地位之重要、自然資源蘊藏之豐富、島嶼領土主權之爭議，伴隨著區域內國家在意識形態、政治、經濟發展、社會文化等方面之對立和差異，^④造成南海地區區域性或國與國間的合作

註① 譬如，美國學者Mark J. Valencia等人認為「南海會議」已進入一個停滯階段，見Mark J. Valencia, Jon. M. Van Dyke, and Noel Ludwig, "The South China Sea: Approaches and Interim Solutions," 一九九五年七月「第一屆南海法律技術工作小組會議」中所分送之論文；印尼外長認為「南海會議」已達致相當的進展，見第六屆「南海會議」Ali Alatas之開幕致辭。

註② Jusuf Wanandi, "The Strategic Environment of the Spratlys Claim," paper presented at Conference on Security Implications of Conflict in the South China Sea, November 12~14, 1995, Mandaluyong City, Philippines, p. 4.

註③ 中國時報；民國八十四年四月十三日，版一。

註④ Hasjim Djalal, "Managing Potential Conflicts in the South China Sea," 見第一屆「南海會議」會議紀錄附件，pp. 58~62.

若不是不可能就是極為困難。

一九八〇年代後半期，基於下述幾個情勢的發展，南海地區變得更加動盪不安，區域內之緊張局勢大為升高：一、冷戰之結束與美、蘇軍力之退離東南亞；二、海洋法之新發展；三、南海爭議水域中片面石油探勘與開採活動之增加；四、南海週邊國家競相擴張海空軍軍力。^⑤

由於美、蘇兩超強勢力之撤離，東南亞頓時出現權力真空，而東南亞國家最擔心的乃中共填補此一權力真空之意圖與實力。一九八〇年代末期開始，中共軍備之現代化與擴張，更加深東南亞國家對中共之疑慮，以及對南海區域內和平與穩定局面之維持深感不安。但在同一時期，南海週邊國家受新海洋法律制度建立之影響，紛紛宣布擴張所管轄之水域，並在所主張之廣大水域內行使管轄權。為執行所主張海域內之防衛與巡護任務，南海週邊國家必須購置更多、更現代化之海、空軍武器裝備。此外，為爭取更多之海洋資源與更大之管轄海域空間，一些南海週邊國對南海島嶼提出或重申已往之主權聲明，並以實際作為去強化其領土與海域之主張。再者，為配合國內經濟快速之發展與大幅增加之石油與外匯需求，一些南海週邊國家開始朝向有爭議之海域進行石油與天然氣之探勘與開發活動。上述情勢之發展迫使其他南海週邊國家也採取類似相對應之行動，結果，南海潛在衝突演變成影響東南亞，甚至整個亞太地區和平與穩定之主要因素。一九八八年三月，中共與越南為南沙群島主權爭議在赤瓜礁附近海域發生武裝衝突，以及其後雙方增派海軍船艦在南海爭議區進行軍事準備工作，更使南海週邊國家憂心忡忡，大感不安。^⑥

儘管南海地區充滿潛在衝突之可能，但是自冷戰結束之後，意識形態對立之逐漸消除，美、蘇軍力之退出，東南亞國家逐漸感覺到，依賴自己區域內集體之努力，以確保國家安全與穩定之重要性與必要性。此外，中南半島上高棉問題減緩和即將獲得解決，加上區域內各國政經情勢之發展，東南亞國家開始注意到國與國間之親善、區域之穩定與合作對各自國家發展將有十分有利。因此，各國傾向尋求合作，採取和平方式去解決彼此間的問題。再者，各國為了開發南海豐富的海洋資源，促進南海區域內的航行安全，保護南海的海洋環境，也體認到加強彼此海洋開發合作之重要。而此種合作以「一九八二年聯合國海洋法公約」為基礎最屬恰當，蓋南海週邊國家幾乎全部簽署此一公約，其中幾個國家已向聯合國秘書長送交該公約之批准書。^⑦

倘南海週邊國家果真有意朝向區域合作目標邁進，前述之潛在衝突可能，尤其是南海區域內領土與管轄權之爭議，勢必阻礙各國合作之努力。因此，如何處理南海的潛在衝突，使之不致於升高或爆發，因而破壞南海地區之穩定與和平，同時，如何將

註⑤ Allan Shephard, "Maritime Tensions in the South China Sea and the Neighborhood: Some Solutions," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 17 (1993), pp. 181~187.

註⑥ Yann-huei Song, "Territorial Disputes in the South China Sea and the Asia-Pacific Security," paper presented at International Conference on Asia-Pacific Collective Security in the Post-Cold War Era, April 12~14, 1995, Taipei, Taiwan, ROC, pp. 13~14.

註⑦ 南海週邊國家中，越南、印尼、菲律賓與新加坡已批准「一九八二年聯合國海洋法公約」。

南海之潛在衝突轉化成區域內合作之可能，變成一項有待解決之問題。有鑒於上述情勢之發展，前印尼外交部「研究與發展署」署長哈辛·賈拉（Hasjim Djalal）創議南海週邊國家開始進行南海區域內之合作事宜，以南海作為南海週邊國與國間的一個聯繫橋樑，並發展出共同體意識。基於此種意識，南海週邊國家應擬訂政策以避免和防止南海區域內衝突之發生，並將此衝突轉化成可能之區域合作。至於如何達到上述目標，賈拉建議採取幾個不同的步驟。首先，應從東協國家本身開始進行對話。一旦東協國家達成相當程度之諒解與共識，應將中南半島之越南、寮國與高棉拉入此種對話。接下來可邀請其他非東南亞國家包括中共、我國、日本、美國和蘇聯獨立國協的參與。^⑧

一九八九年初，賈拉與加拿大籍的學者伊恩·湯森果（Ian Townsend-Gault）在一個有關南海的會議見面。經交換意見後，湯森果承諾向加拿大政府尋求贊助。一九八九年秋，賈拉與湯森果在「加拿大海洋研究所」（the Oceans Institute of Canada）之贊助下，前往東協各會員國推動將南海潛在衝突轉化成區域合作的理念，並尋問召開會議之可能。賈拉和湯森果與東協國家官員進行非正式討論的結果是，此一將衝突轉化成合作之理念是可行的，而召開非正式研討會之提議也獲得其他東協國家的正面回應與支持。基此，賈拉開始為進行此種對話尋找經費來源。最後，「加拿大海洋研究所」自「加拿大國際開發署」（the Canadian International Development Agency）申請到一筆經費，外加印尼政府相關部門的協助，第一屆「南海會議」得以召開。^⑨

印尼之所以極力推動召開「南海會議」，主要是基於國家安全利益、外交政策與海洋權益的考量。一九七〇年代以前，印尼基本上是採取對抗式的外交政策（a confrontationist foreign policy）。但自蘇哈托（Suharto）總統當政以後，改採善鄰政策。印尼視東協國家間的合作與區域之穩定為其外交上的重點優先工作。由於印尼係ASEAN之會員國，因此印尼政府視此一組織為發展獨立自主區域秩序的重要橋樑。印尼呼籲每一東協會員國應促進經濟與社會發展，藉以強化各國國內秩序之穩定。此種發展將協助產生「國家彈性」（national resilience），而「國家彈性」可為東協帶來「區域彈性」（regional resilience）。「區域彈性」將提供ASEAN會員國足夠的外交籌碼去影響自己國境內與東南亞地區之事務。^⑩

儘管印尼視國內之穩定與國家經濟發展為其主要之安全利益，但印尼也清楚，繼續維持東南亞區域之穩定才能確保其國內秩序與經濟之發展。因此，印尼在東協與東南亞地區和平與穩定之所有相關問題上，扮演一個積極的角色。印尼一向以ASEAN與不結盟運動（Non-Aligned Movement）之領袖自居；此外，印尼也是東南亞「友好與合作條約」（the Treaty of Amity and Cooperation）和「和平、自由與中

註⑧ 同註④，p. 64.

註⑨ 見第一屆「南海會議」Hasjim Djalal之開幕辭。

註⑩ Allen Shephard, "Oil on Troubled Waters: Indonesian Sponsorship of the South China Sea Workshops," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 18 (1995), pp. 3~4.

立區」(the Zone of Peace, Freedom and Neutrality)的主要發起國。^①由於南海區域充滿潛在衝突之可能，一旦區域內之國家因領土與管轄權之爭議或其他糾紛引發嚴重衝突，東南亞之和平與穩定勢遭破壞，連帶的印尼國內秩序之維持與國家經濟發展也將受到不利之影響。基於此國家安全利益與外交政策之考量，印尼認為有必要加強區域內國家間之對話，藉由此種對話防止潛在衝突昇高，同時設法將潛在衝突轉化成可能合作之項目。

印尼之所以極端重視南海區域之穩定與合作，主要也是出自其對海洋權益之維護與追求和海洋政策之執行的考慮。印尼是世界上最大的群島國家，擁有七百五十萬平方公里多之廣大經濟水域。南海與印尼之海洋戰略、海上航行、國際貿易、與海洋資源開發等政策息息相關。一旦南海區域的和平與穩定遭受破壞，印尼海洋權益之維護與海洋政策之執行亦將大受影響。因此，南海週邊國家間藉由對話以增進彼此之信心，降低海上衝突發生之可能，加強與南海有關之區域合作，諸如環境保護、航行安全、海盜防治、資源開發等，符合印尼的國家利益。

國內有學者與政府官員認為，印尼主辦「南海會議」與「南海技術工作小組會議」之目的雖說是在於避免武力衝突，將爭端轉變成合作，「但其真正之企圖在使南沙問題國際化，以集團力量抵制中共，使南沙之瓜分變成既成事實，印尼可混水摸魚分享一杯羹。」^②

至於非南海週邊國的加拿大為何願意資助「南海會議」之召開？我國外交部曾致函加拿大政府，經詢問結果是，加拿大國內有不少海洋法專家對南海問題有興趣，其見解與建議對加拿大政府南海與國際開發政策之擬訂有相當大之影響。^③另外，加拿大約克大學「國際與戰略研究中心」(Center for International and Strategic Studies, York University)主任David Dewitt在一篇有關南海之論文中指出，加拿大政府資助「南海會議」與「南海技術工作小組會議」之召開，主要原因包括：一、加拿大政府支持多邊合作安全機制之外交政策；二、確保加拿大在南海地區之航行權不受損害；三、促進加拿大在東南亞之貿易與投資機會(石油之開發與科技市場)；四、加拿大政府對海洋法公約之重視與支持；五、加拿大一批海洋法專家對政府政策制訂之影響；六、加拿大與東南亞國家經貿關係愈趨密切重要。^④另外，根據賈拉的說法，之所以選擇加拿大作為「南海會議」之資助國，主要原因有三：一、加國之財力；二、其非超強之國際地位，在政治上不致於被南海週邊國家所排斥；三、加拿大對太平洋地區合作安排之發展極有興趣。^⑤

註① *Ibid.*, p. 4.

註② 外交部，「國際南海會議說帖」，頁二。

註③ 聯合報，民國八十二年五月二十七日，版六。

註④ David Dewitt, "Security Implications of Conflict in the South China Sea: A Canadian Perspective," paper presented at Conference on Security Implications of Conflict in the South China Sea, November 12~14, 1995, Mandaluyong City, Philippines, p. 4.

註⑤ 同註④, p. 65.

叁、「南海會議」召開之經過

自一九九〇年起至今，由印尼所主辦，加拿大政府所資助的「南海會議」已召開過六屆，而與「南海會議」相關的「技術工作小組會議」也召開過八次，其中四次是有關海洋科學研究；另外四次分別就資源評估、海洋環境保護、法律事務、和航行、海運及通信安全四項主題各召開一次會議。「技術工作小組會議」也是接受加拿大「國際開發總署」的資助，但地點並不一定在印尼。「南海會議」之與會代表較多，所討論之議題較廣，其位階是在「技術工作小組會議」之上，蓋所有「技術工作小組會議」之共同聲明、建議、研究計畫提案等，必須在「南海會議」中獲得認可。以下僅就六屆「南海會議」召開之經過大概做一回顧，但限於篇幅，「南海技術工作小組會議」召開情形不做太多的說明。

第一屆「南海會議」於一九九〇年元月二十二日至二十四日假印尼巴里（Bali）舉行。此會議全由東協國家之三十九名代表參加，另外有七名加拿大籍的學者以「資源人員」身份參與。印尼外長阿拉塔斯在開幕典禮中致辭表示，希望未來「南海會議」可提昇至官方的層次，同時邀請其他南海週邊國家與南海區域外國家參加此會議。阿拉塔斯期望會議能達致實質結果，對各國政府擬訂有關南海之政策能有所助益。第一屆「南海會議」分成六個議題進行討論，分別是：一、環境、生態與科學研究；二、航運、航行和交通；三、資源管理；四、政治安全問題；五、領土與管轄權問題；六、合作機制。就此六大議題，每一ASEAN會員國之一名與會者和「資源人員」各提出一篇論文俾供討論。^⑩

第一屆「南海會議」之討論中可看出東協六國的確有意將南海之潛在衝突轉化成區域合作。各與會者也明瞭最複雜之議題莫若領土與管轄權和政治與安全問題。儘管上述問題之解決需時甚久，但與會者咸認為領土、管轄權、政治和安全問題未解決之前，南海週邊國家間之合作安排仍屬可行。會中與會者同意，南海之海上爭端應採和平方式解決；各國亦不應使用武力。此外，與會者同意「南海會議」之對話過程應擴大邀請越南、中共、寮國和台灣參加。^⑪

第二屆「南海會議」於一九九一年七月十五日至十八日假印尼萬隆（Bandung）舉行。此次會議由來自東協六國、越南、中共、我國與寮國之六十四名代表參加，外加四名加拿大籍之「資源人員」。此次會議之議題包括：一、資源管理；二、航運、航行與交通；三、環境、生態與科學研究；四、政治與安全問題；五、領土與管轄權問題；六、合作機制；七、南沙與西沙問題。就各場次議題之討論均由一位東協國家之資深代表擔任，除第二與第七議題之討論由賈拉擔任主席，未設共同主席外，其他議題討論時之共同主席均由賈拉擔任。進入第七議題時，主席賈拉邀請每一南海領

註⑩ 見第一屆「南海會議」會議紀錄。

註⑪ *Ibid.*, pp. 22~23.

土與管轄爭端國提出各自主張之聲明，但不進行討論。印尼外長致開幕辭時重申召開「南海會議」之宗旨與原則，以及對此會議所欲達成目標之期望；同時呼籲南海週邊國家尋求加強合作之各種可能。^⑮

第二屆「南海會議」結束後發表一份「共同聲明」(joint statement)，與會者同意向其各自政府提出下列建議事項：「一、在不妨害領土及管轄權的前提下，探討在南海合作的領域；二、前項合作領域可以包括合作促進航運交通安全、協調海難搜救工作、對付海盜、促進生物資源之合理利用、保護和維護海洋環境、從事海洋科學研究，及在南海禁絕販毒行為；三、在領土主張重疊地區，相關各國可以考慮為相互利益而從事合作的可能性，包括資訊交換和共同開發；四、在南海的任何領土和管轄爭端，應經由對話和談判，以和平方法解決；五、不應使用武力解決前項領土和管轄爭端；六、促請涉及上述爭端之當事國自我克制，以免情勢更趨複雜。」^⑯

儘管第二屆「南海會議」之「共同聲明」中，要求南海島嶼主權爭端各國採取自我克制行為，使南海情勢不致更趨複雜，但中共強化其海、空軍軍力之持續作為；加上一九九二年二月制訂通過「領海及毗連區法」，其中宣示南沙群島為中華人民共和國之領土；再加上一九九二年五月中共國家海洋石油總公司與美國克瑞史東能源公司(Crestone Energy Corporation)簽訂南沙群島萬安灘附近水域之探油合同，使東南亞各國紛紛對中共「擱置爭議，共同開發」的誠意深表懷疑，對中共之南海政策亦深感不滿。

在此背景下，第三屆「南海會議」於一九九二年六月二十八日至七月二日假印尼日惹(Yogyakarta)召開。此會議由五十八位來自東協六會員國、中共、越南、寮國和我國之代表參加；另有四名來自加拿大的「資源人員」。會議之議程與主席和共同主席之安排與上屆「南海會議」完全相同。第七議程有關南沙群島和西沙群島主張之討論也是採各說各話方式，在各國代表提出各自領土主權和管轄權主張後，不進行討論。^⑰

鑒於南海情勢因中共一九九二年前半年之強勢作為變得更加緊張與複雜，印尼外長阿拉塔斯在致開幕辭當中重申萬隆會議「共同聲明」的幾項建議，呼籲南海週邊各國以對話和協商，採和平方式解決南海之領土與管轄權爭議；各爭端國亦應自制，使情勢不致更趨複雜化。同時，他要求各國共同致力於南海之區域合作，開發南海資源，並期許此次會議能將區域合作理念具體落在航行安全之確保、海盜與毒品走私之杜絕、科學研究、環保、海洋資源之永續管理和利用等方面。

第三屆「南海會議」之進行氣氛並不友好，與會各國代表紛紛針對中共之作為提出質疑與指責。中共代表團團長唐承元對各國之抨擊提出三點解說：「第一，與外國公司簽約探油的地區屬於中共長期以來一直主張的管轄領域；將探油特許權給予外國

註⑮ 見第二屆「南海會議」會議紀錄。

註⑯ 俞寬賜，「從萬隆南海會議展望未來南海地區之國際合作關係」，台大社會科學論叢，第四十輯，民國八十一年六月，頁五八～五九。

註⑰ 見第三屆「南海會議」會議紀錄。

公司乃是中共的主權權利；但願與相關國家進行關於大陸礁層的劃界談判。第二，中共新制訂的領海法係以北京一九五八年之領海宣言為基礎，是其國內海洋立法的首項法律，其內容只是將中共一再重申的領土主張作成國內立法，不影響現行的國際諮商程序；也不影響中共談判共同開發的意願。第三，中共雖將南沙群島列入領海法，但尚未劃定當地的領海基線。」^②

儘管中共之解說並無法消除各國之疑慮，第三屆「南海會議」最後還是達成一些共識。首先，與會者同意設立兩個由專家組成之工作小組作為推動南海區域合作之具體行動。此二工作小組分別負責籌備南海「資源評估和開發方式」與「海洋科學研究」合作計畫之推動。其次，與會者同意，為確保航行安全，應在危險區域進行可能之合作項目，如共同水文調查、改善航行救助、防治海洋污染、海上搜救、海上災害之減少等，其合作細節將在建議計畫中列出。第三，與會者重申第二屆「南海會議」所達成之共識，其中包括放棄使用武力解決領土與管轄權爭議；透過對話與協商採和平方式解決爭端；爭議區內所進行之合作並不損及領土主張，且係相關國家之共同利益所在。第四，有關南沙群島與西沙群島主權問題之議題討論，將刪除西沙群島部分，未來之會議僅就南沙群島問題交換意見。^③

第三屆「南海會議」舉行之後，東協會員國對中共在南沙群島之舉動仍耿耿於懷，因此同年七月二十二日，六國外長假馬尼拉簽署一項「東協南海宣言」(ASEAN Declaration on the South China Sea)，其中強調各國採和平方式解決與南海有關之所有主權與管轄權之必要；呼籲各相關國家行使自制，俾製造一個最終解決所有爭端之有利環境。此外，宣言中也要求各國致力探尋南海合作之可能，而各相關國家應以「東南亞友好與合作條約」所列之原則，作為建立南海國際行為準則之基礎。^④

除以上之發展外，就南海區域合作計畫此一理念之推動而言，第三屆「南海會議」可被視為一新階段的開始，因此次會議召開後，「南海會議」的對話過程就跨越了基本原則和一般性之討論階段，開始轉入比較具體的合作活動範疇內。其後，「南海會議」係採兩個層級的對話方式進行：一、每年秋天在印尼舉行的「南海會議」為一全體會議，會中討論議決南海的合作項目與重大問題；二、一些專門技術性問題則交由專家在較小型的「技術工作小組會議」中處理。

第四屆「南海會議」於一九九三年八月二十三至二十五日假印尼泗水(Surabaya)舉行，共有五十四名來自東協六國、越南、中共、我國與寮國的代表參加；另外有十三名分別來自印尼、菲律賓、馬來西亞與加拿大之「資源人員」參與會議。第四屆「南海會議」與前三屆會議不同之處主要是在於議程的安排上。此次會議不再以列出不同討論議題之方式進行，而是先在議程一，回顧過去幾屆會議所進行之活動，

註② 引自俞寬賜，出席「第三屆南海會議」報告書，民國八十一年七月十日，頁九。

註③ 見第三屆「南海會議」共同聲明。

註④ 此宣言見Joint Communique, Twenty-Fifth Ministerial Meeting, Manila, July 21~22, 1992, in *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 9, No. 2 (November 1992), pp. 235~236.

並將過去會議所提出之不同建議案作成摘要報告。議程二，由技術工作小組會議之主辦國與會者提出報告；議程三，討論南海合作計畫對促進區域內合作精神之進展，與這些計畫被具體執行之情形；另外也對以往會議所討論六項可能合作項目（即資源管理、海運與航行、環境、生態與科學研究、政治和安全問題、領土與管轄權問題、與合作機制）進行評估；議程四，討論南海問題之參與與合作問題；議題五，討論西沙與南沙和「信心建立措施」問題。此次會議中「信心建立措施」首次被列入會議討論議題，而第三屆「南海會議」被刪除之西沙群島問題在此次會議又被列入議題當中。²⁴

第四屆「南海會議」各議程之討論，係由賈拉與一位其他南海週邊國家與會代表共同主持。會議進行中，「第二次南海海洋科學研究技術工作小組會議」在另一會議室舉行。此工作小組會議選出三項海洋科學研究之合作主題，分別是「資料庫、資訊交換與網路聯繫」、「海平面與海潮之觀測」和「生物多樣性之研究」。「第二次南海海洋科學研究技術工作小組會議」之報告經提送「南海會議」討論並獲通過。同時決議由中共就第一主題、印尼就第二主題、和越南就第三主題提出論文報告。此次「南海會議」當中亦討論設立「南海會議秘書處」之可能性，但並未達成共識。另外，會中通過舉行南海法律事務、海洋環境保護、和航行、海運與通訊之技術工作小組會議。鑑於南海區域政治情勢漸趨穩定，且有利合作之推動，與會者認為南海各國之領導人應把握住此機會，以確保區域內之穩定與發展。與會者也認為有必要加強「信心建立措施」。南海週邊國家應依據第二屆「南海會議」之共同聲明，與「一九九二年東協南海宣言」所達成共識之原則，在南海自行克制，俾以創造最終解決所有區域內爭議之有利氣氛。各爭端國應以和平方式解決爭端，同時不以武力，或武力之威脅作為解決爭端之手段。此次會議中，意見最為分歧之一項討論乃將「南海會議」予以官方化之提議。會中與會代表認為官方化此舉為時過早。但與會者同意邀高棉參加下次的「南海會議」。至於南海區域以外之國家，或其他區域性或全球性之組織，若有必要，亦可被邀請參與特定合作計畫之執行。²⁵

第四屆「南海會議」召開後，依據會中所達成之決議，南海週邊國家召開了兩個技術工作小組會議，分別是一九九四年四月二十五至二十九日的「第三次南海海洋科學研究技術工作小組會議」（於新加坡）和一九九四年十月六至八日的「第一次南海海洋環境保護技術工作小組會議」（於大陸杭州）。「第三次南海海洋科學研究技術工作小組會議」召開之目的，在承續前兩次小組會議所達成之結論，針對「資料庫、資訊交換和網路聯繫」與「海平面與海潮觀測」、和「生物多樣性」三項海洋科學研究計畫研擬具體執行方案，以送交第五屆「南海會議」討論。「第一次南海海洋環境保護技術工作小組會議」召開之目的，在於討論與南海海洋環境保護相關議題，其中包括南海海洋環境及合作現況、氣候變化及天然災害對南海海洋環境之影響分析；南海海洋天然災害之防止；南海海洋生態保護之區域合作事宜與計畫；以及南海海洋污

註²⁴ 見第四屆「南海會議」會議紀錄。

註²⁵ 見第四屆「南海會議」共同聲明。



染之防治等。^⑥

第五屆「南海會議」於一九九四年十月二十六至二十八日假印尼布宜丁吉 (Bukittinggi) 舉行，共有六十九位來自東協六國、越南、中共、我國、寮國、和高棉之代表參加；另外有四位來自印尼、加拿大之「資源人員」和兩位美國學者參與。此次會議之議程與上屆類似。會中與會者同意向其各自政府建議指定專題聯絡人 (focal points)，並通知賈拉大使，以便與由泰國負責之漁業聯絡人、由印尼負責之碳氫資源聯絡人、和由越南負責之非生物資源聯絡人共同研究合作計畫之執行。與會者也同意，授權賈拉去籌措經費，以執行一九九四年四月二十五至二十九日假新加坡召開之「第三次南海海洋科學研究技術工作小組會議」所草擬之「南海生物多樣性共同研究合作計畫」，同時在一九九五年一月三十一日以前向各國政府建議指定一名相關專家，並將此專家姓名送交賈拉，以便組成專家小組，就未來可能的贊助者對「南海生物多樣性共同研究合作計畫」可能提出之修改意見，做必要的草擬工作。^⑦

會中與會代表認可 (endorse) 一九九四年十月六至八日在大陸杭州所召開之「第一次南海海洋科學研究技術工作小組會議」所達成之「共同聲明」，並在一九九五年一月三十一日以前向各自政府建議指定一名專家，並將此專家姓名送交賈拉，俾以組成「海洋環境保護專家小組」。與會者也同意在一九九五年年中召開「第一次南海海洋法律事務技術工作小組會議」。此項技術工作小組會議之召開將避開敏感領土主權問題之討論，而側重生效後之「一九八二年聯合國海洋法公約」與其他相關區域性和國際協定對南海合作努力之影響，以及「信心建立措施」提議和南海各項合作計畫之法律問題。^⑧

此次會議也要求各與會者向其政府聯絡，探詢主辦「第一次南海航行、海運、通訊安全技術工作小組會議」之可能，若同意主辦，應在一九九四年十二月三十一日前將此意願通知賈拉，此項小組會議若召開，亦可討論海上搜救、海盜、毒品走私，甚至包括難民問題。與會者同意，在一九九五年上半年於越南召開「第四次南海海洋科學研究技術工作小組會議」以完成「資料庫、資訊交換和網路聯繫」與「海平面和海潮監測」研究計畫之定案。與會者咸認為，將「南海會議」之對話過程予以制度化或官方化 (formalizing) 仍嫌過早，但對一些已同意合作計畫之執行，將有可能需要官方政府機關之參與。第五屆「南海會議」與會者也討論到南海會有爭端「信心建立措施」之問題，尤其是現有駐軍不擴張之必要。大多數與會者對不增加駐軍的必要性均表示支持，且認為此乃基本的要件，但有部分與會代表認為表達他們的意見有困難。也有與會者相信，目前沒有必要通過任何此類措施。^⑨

註⑥ William G. Stormont, "Report: Managing Potential Conflicts in the South China Sea," *Marine Policy* 1994, Vol. 18, pp. 354~56.

註⑦ 見第五屆「南海會議」會議紀錄。

註⑧ *Ibid.*

註⑨ *Ibid.*

第五屆「南海會議」召開後，依據會中所達成之共識與決議，南海週邊國家共召開了三個技術工作小組會議，分別是一九九五年六月二十七至三十日的「第四次南海海洋科學研究技術工作小組會議」，同年七月二至五日的「第一次南海海洋法律事務技術工作小組會議」，和十月三至六日的「第一次南海海洋航行、海運、通訊安全技術工作小組會議」。「第四次南海海洋科學研究技術工作小組會議」召開之主要目的，在於檢視討論一些可能之計畫贊助者對「南海生物多樣性合作研究計畫」提案所提出之疑問，對此計畫作進一步說明和加強，以及繼續討論「海平面與海潮觀測」和「資料庫與資訊交換和網路聯繫」，使此二研究計畫定案。「第一次南海海洋法律事務技術工作小組會議」召開之主要目的，在於討論各種促進南海地區合作之研究計畫提案所衍生之法律問題，以及「一九八二年聯合國海洋法公約」之生效對南海地區之影響。儘管一九九五年二月美濟礁事件發生以後，中共與菲律賓關係大為緊張，但由於雙方採克制行爲，並進行一連串的協商，使緊張情勢不再提高。「第四次南海海洋科學研究技術工作小組會議」與「第一次南海海洋法律事務技術工作小組會議」之會議召開期間，並無與會代表對中共之舉動予以抨擊。「第一次南海海洋航行、海運、通訊安全技術工作小組會議」召開之主要目的在於促進南海地區之航行、海運與通信之安全。基此目的，會中討論之主題包括航行、海運及通信安全資訊之交換，包括無線電標桿系統、氣象資訊與網路資訊之改善；海事人員之教育與訓練計畫；緊急應變計畫與搜救網之發展；航運與海洋測量之合作、杜絕海盜、毒品走私與海上難民問題之合作。^⑩

第六屆「南海會議」於一九九五年十月九日至十三日假印尼巴厘巴板（Balikpapan）舉行，計有四十三名來自東協七國、中共、柬埔寨、寮國和我國之代表參加；另外有六名來自印尼、加拿大、馬來西亞和新加坡的「資源人員」參加。此次會議之議程與上屆類似，但「西沙與南沙問題」則未列入討論議程當中。會中，賈拉將前五屆「南海會議」所作成之提議與執行情形作了一個綜合摘要報告。另外，越南、泰國、和印尼分別就所主辦之「海洋科學研究」、「法律事務」、和「航行、海運與通信安全」技術工作小組會議結果提出報告。與會者雖就合作機制之設立、與信心建立措施進行討論，但並未達致共識。與會者不同意設立一個「南海會議」秘書處之機構，認為依目前之對話方式進行即可。與會代表對信心建立措施之討論意見分歧，有人認為「南海會議」本身就是一種信心建立措施；有人認為不需要去討論信心建立措施問題；也有人認為下屆「南海會議」應繼續討論如何促進信心建立措施之問題。與會者也認為一些南海週邊國家之雙邊式多邊對話，不論是正式或非正式，對消除南海潛在衝突是有幫助的。其中，中共與菲律賓所達成之八項南海行爲準則構成區域內之信心建立措施，值得注意與鼓勵。^⑪

肆、「南海會議」召開之成效與限制

註^⑩ 見第五屆「南海會議」會議紀錄。

註^⑪ 見第五屆「南海會議」共同聲明。

「南海會議」召開之主要目的並不在於即刻解決南海週邊國家間之所有爭端，而是在南海藉由塑造一個穩定、和平與合作之氣氛，使區域內之國家得以和平地與合作地發展。「南海會議」召開之目的也是爲了將區域內之潛在衝突轉化成合作之項目。會議採非正式的討論方式；與會者係由政府官員、學者專家和科學家等以私人身分參加，因此會中所作之發言、所提出之建議、或所達成之共識並無拘束力，僅由與會者帶回各國供其政府參考並決定是否接受。儘管如此，若將「南海會議」視爲純學術意見交換之場所也不正確，因爲「南海會議」是一個政策取向的會議。如果政府決定採納會中所達成之共識，支持會中所通過之合作計畫，並予以執行的話，此會議亦有其政策上之影響力。

自一九九〇年元月迄今，「南海會議」已召開六次，究竟此會議之召開已達致相當的成就？還是漸趨式微，失去其動力，而淪爲「僅供談論之地」？就此問題，政府官員與學者專家依個人對此會議之期許與認知有不同的看法。主辦國印尼之政府官員和學者專家傾向給與「南海會議」較高、較正面的評價。有些外國學者，對「南海會議」之對話過程與成就則大表失望，甚至認爲是一失敗。較持平看法者認爲「南海會議」之召開有值得褒獎之處，但有些地方並不成功。除此之外，鑒於一些南海地區和亞太地區雙邊或多邊官方安全對話之進行以及「南海技術工作小組會議」之發展，使未來「南海會議」之召開可能將會受到限制。

由功能主義 (functionalism) 理論觀點去評估，六屆「南海會議」之召開的確達致某些成效。功能主義的理論強調，國家之間經濟、社會合作是根本解決政治衝突、消除戰爭的主要條件。爲了達成區域整合與合作之目標，各國應由低層次、較屬功能性、技術性的問題進行合作，培養默契，等一段時間之後，由於區域內合作經驗之累積，彼此關係之改善，信心之建立，再將所合作之成果擴展 (spill over) 至比較敏感與複雜之政治層次。^②歐洲統合的經驗顯示，歐洲國家就社會、經濟、文化、環保等問題之合作遠較政治、軍事、與主權問題方面之合作來得容易，來得快速。歐洲國家在意識形態、歷史文化、政經發展過程之同質性比南海週邊國家要來得高，但歐洲統合的漸進完成也是經過幾十年的努力，何況在比較敏感的政治、軍事、主權方面的整合至今仍有待努力。此外，聯合國成立當初，主要目的在於維持世界和平與穩定，其次乃促進世界各國社會經濟文化之發展。經過五十年，國際上戰爭仍然持續不斷，威脅破壞國際或區域和平之國家行爲仍無法完全消除。但是，就全球經濟、社會、文化、環保等問題上之處理，聯合國之貢獻的確是相當大的。儘管說，「南海會議」並非一個正式的區域組織，其主要目的僅在於藉由對話過程將區域內之潛在衝突轉化成合作之項目，但由功能主義理論觀點去看，此一對話過程排除解決領土及管轄權爭端之最終解決，而致力於友好氣氛之塑造，尋求南海功能性與技術性區域合作之可能，是與功能主義中所強調之區域整合發展策略相當的。領土主權問題之協商、妥協與解決本來就是十分困難。南海地區領土主權爭議所隱藏之潛在衝突的確不少，但若要求

註② 參見朱建民，*國際組織新論*（台北：正中書局，民國六十五年），頁七一六。

「南海會議」此一非正式對話過程，在短短五至六年時間內就達成解決南海區域內領土與管轄權爭議之成果，誠然是理想過高或不甚實際的要求。

第六屆「南海會議」召開時，印尼外長阿拉塔斯致開幕辭中指出：

有人認為此研討會（「南海會議」）已進入停滯階段，且將變成一個僅供談論之地，我對此評估並不同意，就我所知，此研討會已達致相當的成就；此會議已擬訂出各方可參與之特定合作方式與具體計畫。……不同國家與國際組織事實上已表示支持這些計畫，也支持「南海」會議整體之過程。……在世界各地，領土與管轄權問題與衝突主張之解決從非易事。但是，儘管「南海會議」並不尋求解決南海領土與管轄權主張上之衝突，此會議過程已達致防止爭端爆發成嚴重戰亂之目的。此會議亦增進區域內與全球對不妥善處理南海衝突主張所帶來之危險的瞭解。再者，……一九九四年在布宜丁吉舉行過（第五屆）「南海會議」後，也有一些正面之發展出現。這些發展將對「南海會議」過程注入一股新的動力。譬如說，更多的國家批准「一九八二年聯合國海洋法公約」，未批准的國家也表示願依此公約作為解決南海海上問題之基礎，其中包括領土與管轄權問題。國與國間也進行更多的多邊協商與對話以解決其雙邊問題。在其他不同的場合，南海問題也被非正式的討論。同時，「南海會議」所設立之不同「技術工作小組」也持續展開研究不同合作計畫之努力。

事實上，阿拉塔斯對「南海會議」所達致成效的看法是有幾分正確，蓋就參加「南海會議」之國家數而言，第一屆「南海會議」僅由東協國家參與，但到了第六屆「南海會議」，所有東協七國（越南新加入）、中共、我國、寮國、和高棉均參與了此對話過程。此外，就特定南海區域合作計畫，非南海區域內之國家亦可被邀請參與經費與技術方面之合作事宜。另外，自第三屆「南海會議」以來，的確有一些與海洋科學研究相關之共同研究計畫被擬訂出，且逐漸進入執行階段。倘若「南海會議」中所作成之非正式建議能被各參與國採納，並轉化成其政府政策的一部分，或交由其政府機構去執行共同合作之計畫，那麼「南海會議」對話過程亦可算是進入官方正式化的階段。再者，國際社會上，的確有一些國家與區域組織對「南海會議」之召開給予正面的評價。譬如說，一九九二年「東協南海宣言」之原則主要是依一九九一年第二屆「南海會議」之「共同聲明」而作成。東協與「東協區域論壇」也都表示支持「南海會議」之召開。第二屆「東協區域論壇」召開後所發布之聲明中特別指出「南海會議」係加強亞太地區國家間對話與合作的一個有用方式。³³美國國務院亦曾稱贊「南海會議」製造南海內一調解氣氛的極端重要創制。³⁴一九九五年五月美國國務院發布有關南沙與南海之聲明中，表示支持「一九九二年東協南海宣言」，³⁵美國政府也支持

註³³ Chairman Statement of the Second ASEAN Regional Forum (ARF), August 1, 1995, Bandar Seri Begawan, p. 6.

註³⁴ Allan Shephard, "Oil on Troubled Waters," p. 11.

註³⁵ Spratlys and the South China Sea, statement by Christine Shelly, acting spokesman, U.S. Department of State, May 10, 1995.

「南海會議」之對話過程。^{②⑥}

儘管「南海會議」已達致上述之成效，但此會議就對話過程之官方化、合作機制之建立、信心措施、資源評估與開發、政治與安全問題、領土與管轄權方面之討論並未見任何具體的進展。主要原因是上述問題的討論最終勢必涉及國家主權與管轄問題。因此歷屆「南海會議」期間，與會代表發表不相同的意見，更無法就這些議題達成共識。

學者當中不乏給予「南海會議」正面評估者。Jusuf Wanandi指出，儘管更多有關資源開發與信心建立措施之具體步驟在未來應被採行，就目前而言，「南海會議」之召開與「技術工作小組」之設立本身就是一種信心建立措施。^{②⑦}Wanandi也認為，「南海會議」之對話過程對界定問題之研究、探討和對話，以及提出問題之可能解決方案是獨特且極有成果的。但鑒於此對話過程係屬「第二軌道」之努力，因此，「南海會議」中所達致之成果與建議應交由「第一軌道」的官方對話協商處理，譬如，東協與中共於一九九五年四月於杭州就政治與安全問題所舉行之「高級官員會議」(Senior Officials Meeting)和「東協區域論壇」。^{②⑧}

大陸學者高之國對「南海會議」之召開也是傾向給予正面的評價。他認為，儘管「南海會議」尚未達致任何實質之結果，但此會議召開之政治重要性卻不能被低視。「南海會議」之重要貢獻在於開始進行一冗長延遲的過程，以提供一個由無所作爲、對抗、和軍事衝突轉至對話、合作、和最終解決的方向。更重要的是，此會議促成一項高度的區域性認知，認為共同開發乃突破當前困境的有效方法，此對尋求南沙島嶼主權爭議之和平解決是一個重要的發展。^{②⑨}一位曾經以「資源人員」身分參加「南海會議」的加拿大學者William G. Stormont認為，依當前情勢去分析，將領土與管轄權問題之解決放在處理海洋污染、海運交通、漁業和其他環保問題之前是本末倒置的作法。另外，儘管短時間內解決南海之領土主權問題是不太可能，但只要「南海會議」能在海洋科學研究或其他共同合作計畫上獲得進展，主權問題就比較不致構成南海週邊國間進行合作之阻礙。^{③①}

另一位以「資源人員」身分參加第一至第三屆「南海會議」的加拿大學者Ted L. McDorman指出，如果「南海會議」之非正式多邊對話過程要避免淪入「談天俱樂部」(“talking Club”)的命運，會中所設立之「技術工作小組」必須促使南海週邊國家政府間有效合作。他認為「南海會議」對區域內合作信心之建立扮演相當重要的角色。此外，南海週邊國家對此對話過程之影響已很清楚地可以看出，尤其在討

註^{②⑥} United States Policy on the Spratly Islands and the South China Sea, statement prepared by American Enterprise Institute for Public Policy Research during South China Sea Conference, September 7~9, 1994.

註^{②⑦} 同註^{②⑥}。

註^{②⑧} 同前註。

註^{②⑨} Zhiguo Gao, "The South China Sea: From Conflict to Cooperation," *Ocean Development and International Law*, Vol. 25 (1994), pp. 351~52.

註^{③①} 同註^{②⑨}, p. 356.

論通過會議「共同聲明」時，各與會代表均以其各自政府之立場發言；並設法打消對各自政府不利或不同意之用詞、用語出現在「共同聲明」上。但是McDorman認為與會學者專家也應扮演一個影響政府決策的角色，協助政府思索建立一個降低緊張情勢的機制和建立一個多邊資源開發的制度。就國際爭端之處理而言，McDorman認為「南海會議」非正式、非官方之對話過程是一種創新。此種非正式過程之優點是各種問題均可坦然公開在會中談，也可自由辯論解決問題之方案，但此種非正式對話的性質也是「南海會議」的缺點，蓋光說不練（talk is cheap）是没用的，而且政府可忽視此種對話的過程。再者，此種多邊對話過程相當脆弱，一旦南海某一週邊國家所採之片面行為激怒其他區域內國家，或參與國感覺到信心誠意不足，「南海會議」有可能停止召開。倘若「南海會議」能持續召開，時間將會拖得很長。即使如此，在降低緊張情勢的考量下，「南海會議」之召開仍是值得努力嚐試的。^①

澳洲學者Allen Shephard在一篇專門討論「南海會議」的論文中，對此會議召開的成效也作了一個評估。他指出，有人認為「南海會議」就促進區域內國家之合作是失敗的，而此種實質進展之缺乏主要是「南海會議」係採非正式對話方式進行，因此這些人認為應將「南海會議」提昇至官方層次。但也有人反對此種提議。Shephard認為反對「南海會議」正式化的人士所提出的顧慮也是有道理的，因為一旦將「南海會議」官方化，許多與會代表在會中的討論將變得更趨保守、僵硬，無法達致共識；再者，此種提議將迫使中共採取杯葛「南海會議」的決定。Shephard個人對「南海會議」的評估是正面的，主要有二點：一、傳統之敵對者可同時聚於一堂，尋求處理南海潛在衝突的方法；只要此種對話持續下去，衝突發生之可能就會減少；二、「南海會議」乃東南亞國家間對話持續最久者之一，且對發展出一個討論安全問題的區域性意願扮演了一個重要的角色。^②

對「南海會議」之召開抱持較為負面態度之學者主要是被戲稱為「南沙先生」（Mr. Spratlys）的Mark J. Valencia。Valencia一直是在南沙建立一個共同開發機構的主要推動者。基於對推動其個人理念的高度期望，Valencia對「南海會議」之進展與成效相當不滿。他認為「南海會議」就達致實質進展而言是失敗的；而「南海會議」似乎已達停滯階段。^③即使「南海會議」持續召開，但仍將以非正式對話的方式進行，所討論者也都是功能性的問題；再者，「技術工作小組」雖被設立，但也都是討論無關緊要的議題，諸如海洋科學研究、環保和航行安全，主權主張衝突之問題被刻意地避開。如果南海週邊國家不好好把握住機會之窗，儘速設立一個共同開發南沙的機制，南海情勢將轉趨惡化。^④

註① Ted L. McDorman, "The South China Sea Islands Dispute in the 1990s — A New Multilateral Process and Continuing Friction," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 8, No. 2 (1993), pp. 281~82.

註② 同註①, pp. 9~10.

註③ Mark Valencia, 見註①。

註④ *Ibid.*, p. 27.

筆者個人對「南海會議」召開成效之評估傾向正面的看法。正如同某位東南亞官員所稱，「討論總比開槍好」(“Talk talk is better than shoot shoot”)。^④南海週邊國家藉由政府官員與學者專家以私人身分在會中交換意見，並討論具體合作計畫執行之可能，的確比較具有彈性與發揮的空間。某一南海週邊國家若對南海政策有所修訂，且希望先探知其他國家對其政策修訂之支持或反對態度時，可經由與會代表在會議中提出。再者，在討論特定合作計畫時，勢必涉及各國主權與管轄的敏感問題，因此各與會代表必須尋求妥協的方法，將合作計畫的領域限定在各國可接受的範圍，此乃一種學習的過程。各國與會代表，不論是參與「南海會議」或「南海技術工作小組會議」，都是處於一個「摸石過河」的情況。經過幾次會議的討論，與會代表學習到主權與管轄問題未能解決前，資源評估與開發方面之合作是有困難，因此，決定先由引起爭議最小的海洋科學研究合作項目著手。與會代表也學習到合作之區域應避開容易引起爭議的地區，譬如驗潮站不設於南海有爭議地區此一共識之達成即為一例。總的來看，如果「南海會議」與「南海技術工作小組會議」之召開欠缺任何正面作用的話，很難解釋為何南海週邊十方願意繼續參與此一對話過程，也很難理解為何加拿大願意繼續資助會議之召開。

伍、中華民國與「南海會議」

一九八八年三月，中共與越南在南沙群島赤瓜礁附近海域發生武裝衝突之後，中華民國外交部發言人曾發表有關我國之南海政策，其中提到此政策有兩大目標：(一)避免介入與中共、或中共與其他島嶼主權爭端國之間所發生之軍事衝突；(二)保衛南海島嶼，尤其是太平島，防禦來自中共或其他國家的侵犯。^⑤嚴格而論，此政策只不過是對中共與越南在南沙發生衝突所作的反應與表態，當時，中華民國並沒有一個通盤、整體的南海政策。這個情況一直到一九九三年四月，行政院核定實施內政部所提報的「南海政策綱領」及「南海政策綱領實施綱要分辦表」^⑥後才有所改變。其後，中華民國政府對南海區域內潛在衝突之處理、可能合作計畫之參與、和參加有關南海問題安全對話之政策立場變得比較明確。

一九九〇年元月，第一屆「南海會議」召開。主辦國印尼所邀請的對象全是東協會員國。南沙群島主權爭端主要國家中共、越南與我國均未參與。儘管如此，我國之學者已開始應邀參加有關南海的學術會議。^⑦第一屆「南海會議」結束後，曾作成決議，邀請同涉南海島嶼主權爭端之中共、越南與我國三方參加第二屆的「南海會議」

註④ “Security Meetings Being Held To Reduce Spratlys Tension.” *Far Eastern Economic Review*, May 27, 1993, p. 30.

註⑤ “Blood Thicker than Politics,” *Far Eastern Economic Review*, May 5, 1988, p. 26.

註⑥ 收錄於張維一，*南海資源開發與主權維護*（台北：潘氏圖書館，民國八十年十二月），頁四六～五四。

註⑦ 一九九〇年十二月，香港大學亞洲研究中心舉辦的「南海領土主張國際學術會議」與一九九一年五月，香港嶺南學院亞洲太平洋研究中心舉辦的「亞太區海洋經濟合作：南中國海之現狀與展望」研討會，我國均有學者參加。

。而該年八月，中共總理李鵬訪問新加坡時，首次就南沙群島問題提出「擱置爭議，共同開發」的主張。^④李鵬表示「中共已準備好與東南亞國家共同努力開發南沙群島，目前先將主權問題擱置一旁。」印尼視中共此一主張與其推動「南海會議」之宗旨相符，因此積極進行邀請中共參加第二屆「南海會議」之努力。一九九〇年底，印尼外長訪問中共，曾正式邀請中共參加。一九九一年六月中共國家主席楊尚昆訪問印尼，雅加達再度提出同樣的邀請。但中共明白表示，一旦主權問題列入議程，將拒絕參加。^⑤值此邀請階段，印尼與中共就我國之參與「南海會議」應該也曾經交換過意見。中共所強調的是，在台灣係屬中華人民共和國的一部分此一諒解下，「同意」台灣參與會議；而印尼所接受的可能是基於其與中共有正式外交關係的事實，承認台灣係屬中國的一部分，至於海峽兩岸的統一問題由中國人自行解決。

一九九一年七月，第二屆「南海會議」召開前，主辦單位印尼研究開發署透過我駐印尼台北經濟貿易代表處邀請我國參加。邀請函傳回國內時，就是否接受邀請、參與會議所使用之名稱、以及參與會議是否會影響我國家主權等問題曾引發討論。當時我國政府對南海合作問題尚無明確的政策綱領；國內學者對此議題也尚未凝聚共識。後來政府決定應邀參與「南海會議」，但有學者主張應拒絕參加，主要理由是擔心我國對南海群島之主權可能受到不利影響。^⑥鑒於「南海會議」非正式之性質，與會代表係以私人身分參加會議，加上會議召開之主要目的並非解決領土主權爭議，會中所達成之任何決議亦不對各國政府有約束力，因此我國政府決定應邀出席第二屆「南海會議」不致於影響我國島嶼主權主張。至於名稱使用之問題，我出席代表是採不列國名之原則，尤其反對「南海會議」所作成之「共同聲明」有列出國家名稱之字眼。倘「南海會議」之議程和與會代表名單出現我不願接受之名稱時，除表示抗議外，我出席代表「適時」予以更正。

第二屆「南海會議」於一九九一年七月假印尼萬隆舉行。我國出席代表包括駐印尼經貿代表處鄭文華代表、周莉音秘書、以及台大兩位教授俞寬賜和傅崑成。此後，我國即持續參與「南海會議」至今（見表一）。另外，與「南海會議」相關的「南海技術工作小組會議」於一九九三年開始舉辦，我國也派學者專家參與了所有的「南海技術工作小組會議」（見表二）。我國參與這些會議所得到的一些效果包括：一、洞知整個南海區域內有關潛在衝突之處理與合作計畫進行的動態；二、瞭解南海週邊國家有關南海領土主權、資源開發等政策立場與走向；三、竭力維護我國在南海所享有之一切權益；四、阻止不利或有損我南海權益提議之通過；五、選擇參與我可接受的南海研究計畫合作項目；六、增進與其他南海週邊國間之對話；七、可推動執行我國南海政策之既定目標或所創意之理念等。

事實上，自一九九三年以後，我國政府的南海政策變得比較明確。總統、行政院長、和其他政府首長也在不同場合宣示有關南海問題之政策立場（見表三）。譬如說

註④ 潘石英，「南海島嶼主權爭議」，香港之窗，一九九三年九月三日，頁八。

註⑤ “Maritime Hegemony,” *Far Eastern Economic Review* January 10, 1991, p. 11.

註⑥ 俞寬賜，同註④，頁六四。

表一：我國參與歷屆「南海會議」代表名單

屆別、地點、時間	團長	團員
第一屆(巴里) 1990. 1. 22~24	(僅東協會員國參加)	
第二屆(萬隆) 1991. 7. 15~18	鄭文華 (駐印尼經貿代表處代表)	俞寬賜(台大教授) 傅崑成(台大教授) 周莉惠(代表處秘書)
第三屆(日惹) 1992. 6. 28~7. 2	傅崑成	俞寬賜 黃錦滢(中油副總經理) 陳家坤(駐印尼經貿 代表處秘書) 薩星提(")
第四屆(泗水) 1993. 8. 23~25	傅崑成	陳鎮東(中山大學教授) 吳泰玄(中油總地質師) 陳家坤
第五屆(布宜丁吉) 1994. 10. 26~28	傅崑成	俞寬賜 陳鎮東 許作明(駐印尼經貿 代表處秘書)
第六屆(巴里巴板) 1995. 10. 9~13	張炳南 (外交部研設會主任秘書)	傅崑成 宋燕輝(中研院副研究員) 魏明璋(外交部秘書)

製表：宋燕輝

表二：我國參與歷屆「南海技術工作小組會議」代表名單

屆別	地點	時間	與會代表
第一屆 海洋科學研究	菲律賓 馬尼拉	1993 5. 31~6. 2	陳民本(台大教授) 莊文思(台大教授) 陳鎮東(中山大學教授) 傅崑成(台大教授)
第二屆 海洋科學研究	印尼 泗水	1993 8. 23	陳鎮東
第三屆 海洋科學研究	新加坡	1994 4. 25~29	莊文思 葉顯掙(台大教授) 傅崑成
第四屆 海洋科學研究	越南 河內	1995 6. 27~30	莊文思 葉顯掙 傅崑成
第一屆 資源評估	印尼 雅加達	1993 7. 4~5	李榮宗(?) 葉顯掙 傅崑成
第一屆 海洋環境保護	中國大陸 杭州	1994 10. 6~8	俞寬賜 傅崑成 陳鎮東
第一屆 法律事務	泰國 普吉	1995 7. 2~6	許長亨(駐泰國經貿代表處顧問) 傅崑成 宋燕輝(中研院副研究員)
第一屆 航行、海運及 通信安全	印尼 雅加達	1995 10. 3~6	徐永浩(交通部專門委員) 趙國材(政大教授) 王雯華(駐印尼經貿代表處秘書)

製表：宋燕輝

表三：中華民國政府首長與行政長官就南海問題政策立場之發言

時 間	政府官員	發 言 地 點 場 合	發 言 內 容
1993. 3. 26	總統 李登輝	接受美國有線電視網（CNN）專訪	以共同開發資源的方式，設法消除南海潛在衝突因素 ^①
1994. 11. 8.	總統 李登輝	接見美國亞洲協會 長佛勒（William P. Fuller）	撇開主權問題，以合作方式，由各相關國家共同出資組成一個公司型態的組織，共同來開發，創造共同的利益 ^②
1995. 3月中旬	總統 李登輝	接受工商協進會理 事長辜濂松的訪談	凡牽涉南海群島U型線歷史水域之內，我國堅持主權的立場絕不改變；支持任何此區域內以和平方式解決爭端的作法；反對任何引發爭端的挑釁行爲；爲解決南海地區各相關國家主權的爭議，倡議共同開發的主張，邀集有關國家共同集資，籌設國際開發公司，暫時擱置主權爭議，共同開發當地資源，而盈餘所得提供各國作爲基礎建設基金；以共同經濟利益取代軍事之爭，透過對話方式解決彼此紛爭，以最少的軍力確保區域安全，將是化解南海緊張局勢的最佳方式。 ^③
1995. 4. 11.	總統 李登輝	接見美國聯邦參議 員羅伯（Charles S. Robb）	不願見到南海地區有任何的軍事衝突發生，而最好的解決方式，是大家誠心以對，採取共同努力、合作的態度，共同開發南海資源 ^④
1995. 4. 12.	總統 李登輝	國策中心「後冷戰 時期亞太集體安全 」國際會議書面致 詞	亞太集體安全體系應開放區域內各國平等參與，共同設立集體安全保障基金，促成各國縮減軍備，推動經濟合作，共同開發自然資源，以解決亞太地區潛在的安全威脅 ^⑤
1993. 9. 6.	行政院長 連戰	內政部主辦之南海 問題討論會中致辭	任何國家都無法否認南海諸島的主權屬我；南海週邊國家應本於互利共存原則加強彼此間的經濟合作替代資源爭奪及軍事對抗，以創造區域內和平穩定的發展環境；爲了維護亞太地區的安全，我國有誠意與南海各國充分合作，包括科學研究、資源開發，以及海域污染防治工作；政府並願以服務國際爲目標，提供必要的服務項目，包括國際氣象的播報，海上急難救助，航道安全維護及打擊犯罪等 ^⑥

1995. 3. 3.	行政院長 連戰	於立法院答覆立委 王顯明之質詢	南沙群島是我國固有疆域；以合作方式共同努力；另一方面致力於區域未來的發展與開發 ⁷
1995. 3. 10.	行政院長 連戰	於立法院答覆立委 許添財之質詢	國際上不應以武力來解決任何爭端，對於南海領土的未來發展，主張以和平方式，共同開發 ⁸
1993. 9. 6.	內政部長 吳伯雄	內政部主辦之南海 問題討論會中致辭	南海群島主權屬於中華民國；南海歷史性水域是我國管轄的海域；在不影響我國主權原則下，可以透過和平理性的協商，進行國際合作，共同開發南海資源及維護生態環境 ⁹
1994. 4. 19.	內政部長 吳伯雄	於立法院答覆立委 李鳴皋之質詢	我國不會放棄南海群島的主權，但應維持南海之和平，防止武力衝突；我國實力雄厚的經濟力量，可以國際合作，共同開發南海的資源 ¹⁰
1993. 4. 17	外交部長 錢復		共同開發亞太地區若干區域（南海）的資源將有助於消弭此地區的緊張情勢 ¹¹
1993. 12. 8	外交部長 錢復	於立法院提出我國 與亞太地區關係報 告	南海島嶼主權屬我不容置疑；兩岸對南海問題看法不同；兩岸合作開發南海可能性很低；可能聯合東南亞國家對抗中共勢力 ¹²
1995. 5. 11.	外交部發 表聲明	美國國務院發表南 沙與南海政策聲明	對於南沙群島問題，在牽涉我國歷史性水域（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 ¹³

製表：宋燕輝

資料來源：①聯合報，民國八十二年四月一日，版三；四月二日，版一；②經濟日報，民國八十三年十一月九日，版二；③中國時報，民國八十四年四月十三日，版一；④民國八十四年四月十一日，總統府發言人室新聞稿；⑤民國八十四年四月十二日，總統府發言人室新聞稿；⑥民國八十二年九月六日南海問題討論會院長致詞；⑦聯合報，民國八十四年三月四日，版二；⑧中央日報，民國八十四年三月十一日，版四；⑨民國八十二年九月六日南海問題討論會內政部長致詞；⑩中央日報，民國八十三年四月二十日，版四；⑪聯合報；民國八十二年四月十七日，版十一；⑫中國時報，民國八十二年十二月九日，版六；⑬中國時報，民國八十四年五月十二日，版二。

，一九九三年三月，李登輝總統在接受美國有線電視網專訪時，曾經表示以共同開發資源的方式，設法消除南海潛在衝突因素。一九九四年十一月，李登輝總統在接見美國亞洲協會會長佛勒（William P. Fuller）時，也曾提出撇開主權問題，以合作方式，由各相關國家共同出資組成一個公司型態的組織，共同來開發，創造共同的利益。另外，一九九三年所通過實施的「南海政策綱領」也明確指出，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；五、維護南海生態環境。就南海政策之實施，政府也分列成九大項目，交由各相關單位實施辦理，其中包括內政、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等事項。

我國參與「南海會議」與「南海技術工作小組會議」是符合南海政策所標示之政策目標，尤其是針對促進南海區域合作、促進南海地區國際環保合作事項、探討合作開發南海資源之可行性等方面。一九九二年五月，我外交部針對參與「南海會議」曾經表示，我國將繼續參加第三屆「南海會議」，「強調以國際共同開發方式，充分運用南海資源，至於主權問題，則可避開不談」²⁹。一九九三年十二月，儘管第四屆「南海會議」中曾提議將此會議提升為官方層次，但我國內政部表示，「為了爭取我國最大利益，我方不會放棄任何參與會議權利，因此即使南海會議提升為官方層次，我方也會堅持參加。」³⁰一九九五年五月，我國外交部亦發表有關南海之聲明，其中一項指出，我國將繼續積極參加「南海會議」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。（見表三）儘管我政府對參與「南海會議」是採取積極的態度，但是在參與過程中，我們也遭遇到一些困境與政策上的兩難問題。此外，「南海會議」與「南海技術工作小組會議」對話過程的未來發展，以及亞太區域內安全對話的進行對我國亦可能帶來不利之影響。

首先，就兩岸關係而言，歷屆「南海會議」之對話過程中，我代表團所遭遇的一個至今仍無法克服的問題乃我國名稱的使用。儘管「南海會議」與「南海技術工作小組會議」之對話過程當中，我國或其他國家之與會代表以中華民國、台北中國（Taipei China）或台北（Taipei）稱呼我國之情形有之，但一則在中共之抗議、施壓、和威脅下，二則在主辦國印尼考慮與中共存有正式外交關係之事實，「南海會議」之與會名單、議程、會議紀錄、共同聲明與外長之致辭中刻意避免使用我可接受之名稱，而是遷就中共使用Taiwan, China; Taipei, China; 或Chinese Taipei（見表四）。第四屆「南海會議」舉行之後，經我國駐外單位的抗議下，主辦國印尼在「南海會議」會議紀錄首頁以Taipei China稱呼我國，但在同一會議紀錄中亦出現Taiwan,

註²⁹ 世界日報，一九九二年五月二十八日，版A二。

註³⁰ 聯合報，民國八十二年十二月二十一日，版四。

表四：歷屆「南海會議」會議報告中有關我國國名使用情形

屆別	議程	與會名單	會議紀錄	共同聲明	印尼外長致辭
第一屆	--	--	“Taiwan”	--	--
第二屆	--	Taiwan, China	Taiwan	--	Taiwan, China
第三屆	--	Taiwan, China	Taiwan, China	--	Taiwan, China
第四屆	Taipei, China	Taipei, China	Taipei China Taiwan China Taiwan, China Chinese Taipei	--	--
第五屆	Taiwan	Taipei, China	Taipei China Taipei Taiwan	--	--
第六屆	Taipei, China	Taipei, China	(尚未印出)	--	Chinese Taipei

製表者：宋燕輝

China與Chinese Taipei之稱呼。第四屆「南海會議」會議之後，印尼在會議紀錄中不再以Taiwan, China而改以Taipei China稱呼我國。據一位我國出席代表之看法，認為是主辦國對我友好之一種表示。

我國外交部之立場當然是要求我國與會代表以中華民國之國號稱呼自己國家，萬不得以時，使用勉強可以接受之名稱，諸如Taipei China、Taipei-China、或Taipei，並「適時」更正對我所使用之不正確名稱。歷屆之「南海會議」與各項「南海技術工作小組會議」會議當中，我與中共之代表團為名稱問題常引發爭議。其他國家之與會代表雖不乏支持我國者，但礙於外交之現實，加上「南海會議」係屬非正式對話之了解，也不願意在此問題上激怒中共，總是表示此乃海峽兩岸之問題，只要中共與我達成協議之任何名稱，彼等均可接受。第六屆「南海會議」舉行時，我國代表團團長曾以書面與口頭嚴正指出，我國之國名是中華民國，我並非中華人民共和國之一部分。中共代表團團長則堅持，我所使用之名稱只能二選一，亦即Taipei, China或Chinese Taipei。未來舉行之「南海會議」與「南海技術工作小組會議」當中，我國名稱之使用仍將是一個問題，有待尋求解決之道。

其次，就「南海會議」制度化、正式化與南海問題之國際化而言，我國一向採取反對之立場。我政府官員與學者認為南海問題一旦國際化，對我南海主權主張將有不利影響。而「南海會議」之制度化、正式化將導致南海問題的國際化。另外，為避免南海問題國際化、複雜化，我國也反對邀請非南海區域之國家或其他國際組織加入對話過程，或參與其他之合作項目。第五屆「南海會議」當中曾經討論邀請各國駐印尼大使以觀察員身分參加「南海會議」之開幕式或正式餐會，我國與會代表反對此一提議。第六屆「南海會議」當中曾經討論設立「南海會議」秘書處以協調不同的活動，我與會代表持反對立場。另外，「南海會議」中我與會代表亦曾表示，非區域內之國

家或國際組織，倘被邀請參與區域內合作計畫之進行，必須事先獲得所有與會國之一致同意，且只能參與技術與財政上之活動。而未來「南海會議」一旦果真正式化，我國平等參與之權利不得被剝奪。

鑑於我國目前所面臨的外交處境，採取反對「南海會議」制度化、正式化、國際化之態度是有充分理由的。但是，如果我們由下面幾個角度去思考，南海問題不國際化、「南海會議」不制度化、不正式化的立場是可以再討論的：一、南海問題（廣義的）本已國際化；二、南海問題之合作是以整個南海區域，而非爭議區，本已涉及國際合作問題；三、南海問題之國際化並不表示南沙島嶼主權問題解決之國際化。依國際法原則，領土主權爭議之解決是由爭端當事國為之，其他國家無置喙餘地；四、「南海會議」未來發展勢必繼續推動正式化的對話過程；五、「南海技術工作小組會議」所提研究合作計畫之執行勢必涉及政府機構；六、中共反對正式化、國際化，主要考慮原因之一在於我國之參與地位。我國不必呼應中共反對正式化之立場。我不提此主張，中共也會自行提出反對；七、我參與APEC之模式可作為先例；八、「南海政策綱領」與國家元首之聲明均強調促進南海區域合作，而此種合作可提昇我國在東南亞區域之參與機會與地位。「南海會議」之制度化與南海問題之國際化對我國擴展外交空間和推動務實外交可能有正面之作用。仔細研究我國可接受之「南海會議」合作機制或「南海會議」正式化模式是有其必要。一旦我國有了腹案，可在「南海會議」中推動。

第三，就「南海會議」中有關「信心建立措施」之討論而言，我與會代表在歷屆會議當中是採取反對各國宣示在南海不擴張軍事展現、凍結駐軍與不舉行軍事演習、軍事透明化等提議的態度立場。但就南海建立共同無線電頻率，使各國駐軍可相互連繫，藉以避免衝突之發生，以及駐軍指揮官舉行非正式集會及駐軍間進行友誼球賽以建立互信等提議，我國並未表示反對之態度。事實上，對在南海建立共同無線電頻率一事，我國是採同意之立場。基於下列幾個理由，我國在「信心建立措施」之討論上應該是可以採取一個比較有彈性之立場：一、凍結增派駐軍，甚至減少駐軍對我而言應是利之提議，蓋中共、越南與菲律賓占領大多數之南沙島礁；二、南海軍事之透明化對我國應該也是有利的，尤其考慮到我國與太平島間距離遙遠之地理事實；三、不舉行軍事演習亦符合我南海政策中有關維持南海區域和平與穩定之目標；四、即使「南海會議」不討論或無法通過「信心建立措施」，其他之官方和民間之安全對話組織，如「東協區域論壇」與「亞太安全合作理事會」，也會如此作；五、同意不擴軍或不舉行軍事演習並不必然有損主權之主張。

第四，就資源共同開發問題而言，我與會代表在「南海會議」當中是採取一個消極、不支持的態度。但事實上，「南海會議」中所達成之共識是：合作之區域應以整個南海為範疇；各與會代表亦同意避開主權爭議區之共同開發活動。此外，自一九九三年以來，我國政府所採之一貫立場是擱置主權爭議，共同開發南海資源，李登輝總統本人亦提出設立國際投資公司的建議（見表三）。因此，是否我國可以考慮爭取主辦「第二屆南海資源評估技術工作小組會議」的機會，主導南海地區資源共同開發之

討論？如果因中共反對，「南海資源評估技術工作小組會議」無法在台灣舉行，我亦可在「南海會議」中推動共同開發之理念。

第五，就「南海會議」中兩岸與會代表採取一致立場以維護南沙島嶼主權之情形而言，我國在作法上有必要再推敲。我國與會代表在會議中採取與中共一致之立場，就中共而言認為是理所當然，因為中共認為台灣是中華人民共和國之一省。我採取一致之立場並不可能換得中共在主權或我使用名稱上之善意回應或讓步。此外，我之與中共在許多議題上採取一致之立場將使東協其他島嶼主權爭端國更加結合一起以資對抗。儘管維護中華民族南海島嶼之主權乃責無旁貸之使命，但與南海週邊國家維持發展友好關係亦符合我國家利益之要求，因此如何做到使南海國家覺得我與中共並非立場完全一致，又能維護我南海主權權益有賴我國與會代表多加思考。

陸、結論與建議

第六屆「南海會議」已作成決議，那就是第七屆「南海會議」將繼續假印尼召開；加拿大與會之「資源人員」也表示經費應不成問題。因此，「南海會議」非正式對話過程將持續進行。但值得注意的問題是，此種對話過程的「動力」(momentum)是否將因共同合作計畫之進入具體執行階段而加速，進而使「南海會議」提昇至官方化層次，並由區域外國家和國際組織參與的初訂目標？此外，南海區域內多邊或雙邊的官方協商，以及區域內、外其他安全對話機制之進行，對「南海會議」之持續召開會造成什麼樣的影響？就「南海技術工作小組會議」所建議共同合作研究計畫之執行而言，如果合作項目由海洋科學研究擴及海洋環境保護、航運安全、資源評估與開發和法律事務時，政治與安全、主權與管轄權問題將浮出檯面，屆時南海週邊國間之對話有可能遇到大阻礙而停滯。就南海區域內雙邊或多邊的官方協商而言，中共與菲律賓、中共與越南、馬來西亞與印尼、新加坡與馬來西亞之雙邊官方協商解決彼此間的領土主權問題，中共與東協之間，東協部長會議、「東協區域論壇」所進行的安全對話將可能減低「南海會議」非正式對話之重要性。

儘管「南海會議」非正式對話過程之未來發展是有可能受到限制，但我們也不能忽視此會議在處理南海區域潛在衝突，防止緊張情勢升高所扮演之角色，以及發展出共同開發南海資源、合理安全使用南海海洋空間、與有效保護南海海洋環境的可能。因此，我國應仔細規劃如何在「南海會議」之參與過程中落實執行我國南海政策之既定目標。在做法上，我國應：

- 一、增加編列與推動南海相關業務所需經費，加速推行辦理南海政策綱領之各項分辦事項，藉以大幅提昇我國在南海之實力，增加對話籌碼及發言份量；
- 二、凝聚國內相關部會處理南海問題之共識與合作；
- 三、確定我南海政策之主導機關，加強南海小組功能；
- 四、研訂參與「南海會議」之通盤策略；
- 五、聚集國內南海問題研究人員，長期的、連貫的、有系統的蒐集與分析南海相

關資料，並定期舉行小型、非正式討論會；

六、繼續鼓勵有關南海之研究計畫；

七、定期舉行有關南海之國內學術研討會；

八、主辦國際會議，討論南海資源共同開發問題；

九、邀請「資源人員」到台灣，討論南海問題；

十、密切注意「東協區域論壇」、「東協部長會議」、東協與中共之高級官員會議、「亞太安全合作理事會」之發展動向，以及中共與菲律賓、中共與越南之雙邊官方對話情形；

十一、密切注意研究美國、日本，加拿大等國之南海政策主張；

十二、加強與南海週邊國家之經貿關係；

十三、增加南海問題在我國新聞媒體之報導；

十四、研擬我國主導和舉辦「南海技術工作小組會議」之可能策略。

*

*

*

