

南海區域合作問題之探討

陳鴻瑜

(國際關係研究中心研究員
兼國際組織副召集人)

一、前言

自一九三〇年代起，南海諸島開始成爲海權國家覬覦和爭奪的對象，先是法國、英國，繼之爲日本，都先後占領過南海部分島礁。第二次世界大戰結束後，中國政府自日軍手中接收南海諸島，並正式納入中國行政管轄權之下。惟自一九五〇年代中葉起，南海周鄰國家野心日熾，菲律賓、越南和馬來西亞趁虛侵占中國不及防備的島礁，致有一九七一年七月中華民國海軍驅趕菲國船隻事件、一九七四年一月中共與南越在西沙群島發生海戰、一九八八年三月中共與越南在赤瓜礁發生海戰、一九八八年四月馬來西亞海軍逮捕菲律賓漁民漁船等事件，而日漸形成多邊衝突之區域。

肇致這種競爭局面的原因有三。一是南海諸島位於從印度洋到太平洋的航空、航海線上，具有重要的戰略地位。二是據調查該地區蘊藏有豐富的石油、天然氣和漁業資源。三是一九八二年通過的新海洋法賦予沿海國二百浬專屬經濟區，促使南海周邊國家積極占領那些「尚未被占領」的南海島礁，俾取得海洋法所保障的島礁權利。迄目前爲止，南海四沙已呈分割占領局面，東沙群島爲中華民國所占，西沙群島爲中共所占，南沙群島則分別爲中華民國、中共、越南、菲律賓和馬來西亞所占領。①汶萊也主張南通礁(Terumbu Semarang Barat Kecil，英文爲 Louisa Reef)爲其所有。

*有關一九九〇年一月印尼巴厘島召開的「南海問題」研討會論文，承蒙香港嶺南學院亞太研究中心主任黎鳳慧博士惠賜影印本，特此致謝。

註① 南沙群島被分占的情形如左：

1. 中華民國：太平島。
2. 中共：渚碧礁、南薰礁、赤瓜礁、東門礁、永暑礁、華陽礁、擘南礁。
3. 菲律賓：北子礁、中業島、西月島、費信島、楊信沙洲、南輪島、馬歡島、禮樂灘、司令礁。
4. 越南：南子礁、奈羅礁、船蘭礁、敦謙沙洲、安達礁、大現礁、小現礁、金輪灘、景宏島、安波沙洲、景宏島、華礁、畢生礁、六門礁、中礁、東礁、蓬勃堡、南威島、立威島、鴻麻島、鬼喊礁、瓊礁、大兜礁。
5. 馬來西亞：光星仔礁、彈丸礁、南海礁。

南海區域合作問題之探討

面對此一紛雜情況，東南亞國家協會（ASEAN 包括馬來西亞、新加坡、泰國、印尼、菲律賓和汶萊）的學者和專家於一九九〇年一月二十二、二十四日在印尼巴厘島舉行東協非正式的會議，主題為「從全球觀點看南海政治和安全問題之衝突解決」（Managing Conflict in the South China Sea Political and Security Issues: Global Considerations，以下簡稱南海問題會議），在會議上提出了共同開發南海資源或合作之建議。接著一九九〇年八月十三日，中共「總理」李鵬在新加坡的一次記者會上表示，「中國願意暫時擱置南沙主權問題，與東南亞有關國家共同開發南海資源。」錢其琛在一九九一年三月的一次記者會上表示：「有關國家在承認中國對南沙群島擁有主權之前提下，中國願與有關國家共同商量共同開發其資源。」^②至此，國際聯合開發南沙群島資源即成爲一項廣受注意的議題。本文即欲就南海區域合作之概念及其困難做一分析，同時比較台海兩岸對此一問題之差異看法。

二、南海區域合作概念之提出

最早對南海地區成立合作機關或提出合作概念的建議，並非完全針對南海，而是針對東南亞地區的雙邊或多邊合作，例如一九七五年總部設在雅加達的東協託運者協會聯盟（Federation of ASEAN Shipper's Council）、船東聯合會（Federation of Shipowners' Association）、東協港務局聯合會（ASEAN Port Authority Association）；一九七七年印尼、馬來西亞和新加坡麻六甲海峽和新加坡海峽協議；一九七八年二月，馬來西亞和泰國達成諒解備忘錄，宣布設立「聯合開發署」（Joint Development Authority），由兩國各派相等的委員組成，負責兩國重疊經濟海域之海床、底土或非生物資源進行探勘和開發。雙方同意在爭議區未最後達成劃分協議之情形下，該暫時協議將繼續存在五十年。後由於泰國對專屬經濟區（EEZ）之範圍、探勘和開發有不同意見，而未正式簽約。^③

澳洲和巴布亞新幾內亞在一九七八年十二月簽訂托里斯海峽疆界協定（Torres Strait Boundary Agreement），除了規定雙方魚捕管轄權及海床界線外，也規定設立一個保護區，雙方確保在該地區航行自由、無害通過和航行飛越權、保護海

註② Nayan Chanda and Tai Ming Cheung, "China Seeks ASEAN Support for Spratly Plan, Reef Knots," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 149, No. 35, 30 August 1990, p. 11. 南洋星洲聯合早報（新加坡），一九九〇年三月二十八日，第二十一頁。

註③ Khadijah Mohamed and Tunku Shamsul Bahrin, "Scramble for the South China Sea: The Malaysian Perspective," present to the International Academic Conference on Territorial Claims in the South China Sea, sponsored by Centre of Asian Studies, University of Hongkong, December 4-6, 1990, p. 9.

洋環境、禁止及防止有毒物質傾倒海裏。^④

東協與他國亦有海洋科學合作計畫，如東協與澳洲海洋科學合作計畫（ASEAN-Australia Cooperative Project on Marine Sciences）、東協與美國沿岸研究管理合作計畫（ASEAN-US Cooperative Project on Coastal Research Management）、東協與加拿大建立海洋生物資源開發和管理標準及保護人類健康之合作計畫（ASEAN-Canada Cooperative Project on the Establishment of Criteria on the Development and Management of Living Marine Resources and Human Health Protection）。西太平洋國際海洋委員會（Western Pacific of the Intergovernmental Oceanographic Commission）的小組於一九八七年六月二十二、二十六日在曼谷召開一次會議，提出許多區域計畫，如海洋氣候、西北太平洋海洋動態、西太平洋河流入海區研究、重金屬和有毒物質污染研究、熱帶海洋氣候計畫、世界洋流實驗等。Aprilani Soegianto在一九九〇年一月印尼的「南海問題」會議上，即主張將上述區域計畫應用到南海，他甚至提出幾項優先工作：如基線（baseline）研究、海上和沿岸污染對南海生產力之影響、沿岸生態體系、在南海建立保留、保護區或海上公園。^⑤

菲律賓眾議院外交委員會主席維尼西亞（Jose de Venecia）和其他百多位眾議員於一九八八年九月二十六日向眾議院提出第九二七號議案，促請艾奎諾夫人總統出面召開各有關國家舉行南沙群島問題會議，並建議在南海中劃定一條中界線，以北地區劃歸中共、越南和中華民國，線以南到巴拉望（Palawan）地區劃歸菲律賓，西南地區則劃歸馬來西亞。橫跨中界線一帶的地區則劃定為非軍事共同管轄區，由五國（菲、越、馬、中共、中華民國）共有，權益共享，五國必須從此區撤軍。此一地區由五國輪流管理及擔任主席，所有油產、天然氣、礦物、漁業探勘及開發利用，依利益均享辦法，由五國著手經營。^⑥

大馬的B.A. Hamzah在一九九〇年一月印尼巴厘島的「南海問題」研討會上建議以「聯合開發署」（Joint Development Authority）的機構來解決南沙群島重疊海域的管轄問題，他認為目前南海地區可進行的合作項目有：航行安全、海

註④ David Vanderwaag, "Regional Marine Environmental Protection: Present Realities and Regulatory Issues," presented to Workshop on the Development of Marine Law and Policy in ASEAN and Its Implications for the Resolution of the South China Sea Problem, sponsored by Pertamina Cottages, Denpasar, Bali, Indonesia, January 21 - 24, 1990.

註⑤ Aprilani Soegianto, "The South China Sea: Its Ecological Features and Potentials for Developing Cooperation in Marine Scientific Research and Environmental Protection," presented to Workshop on the Development of Marine Law and Policy in ASEAN and Its Implications for the Resolution of the South China Sea Problem, sponsored by Pertamina Cottages, Denpasar, Bali, Indonesia, January 21 - 24, 1990, p. 14.

註⑥ 聯合日報（菲律賓），一九八八年九月二十七日，版一。

洋科學研究、搜救、反毒、捕魚、保護海洋環境、保護生物資源、反海盜等。^⑦Etty R. Agoes 在一九九〇年十二月四、六日香港大學舉辦的「南海問題」研討會上，歸納幾項有合作之可行性之領域：包括保護海洋環境、海洋科研、航海安全和海洋資源管理。^⑧上述二人的看法相當接近。

不過 B.A. Hamzah 的基本觀點是維持南沙群島現行的軍事占領現狀，此與菲律賓眾議員維尼西亞所提出的非軍事化主張不同。前者認為各國應停止在南沙群島進行進一步的占領和兼併；未經事前諮商，禁止各國在南沙群島發動軍事行動；應協調建立一套共同的海空軍演習程序；各國軍事司令間應有熱線，以減少敵對；鼓勵不引入或不部署危險的長程攻擊武器。^⑨但據現況來看，要在南沙群島成立類似的共同的合作機體，似乎困難重重。

至於主張在南沙群島成立共同機體的最著名人物是 Mark Valencia。他在一九九〇年五月主張由與南沙群島爭議有關的各國組成「南沙群島署」(Spratly Authority)，及允許印尼、美國和蘇聯加入成為加盟會員(associate member)，提供探勘或仲裁方面的協助。「南沙群島署」之範圍大小應考慮成本和利益，如大馬主張的島礁很少，所以不能分享過多的權益，汶萊主張的南通礁雖很小，但不應把她排除在外。「南沙群島署」之主要工作是促進生態保護之合作，漁業合作，天然氣之聯合探勘和開採，促進科學研究，放棄軍事立場，以和平方式解決爭端，甚至成立非軍事區，必要時有關國家也可簽訂南沙群島條約(Spratly Treaty)，以規範各國在南沙群島的活動。^⑩

三、南極條約模式

有若干學者在提出南海合作方案時曾一再指出可模仿南極條約模式。對於此議，有必要對南極條約模式稍做說明。南極條約簽訂於一九五九年，共有三十二個成員國，其中只有十八國（包括阿根廷、澳洲、比利時、智利、法國、日本、紐西蘭

註⑦ B. A. Hamzah, "Jurisdictional Issues and the Conflicting Claims in the Spratlys: What Can Be Done in Enhancing Confidence - building - Measures," presented to Workshop on the Development of Marine Law and Policy in ASEAN and Its Implications for the Resolution of the South China Sea Problems, Indonesia, January 21 - 24, 1990.

註⑧ Etty R. Agoes, "Managing Potential Conflicts in the South China Sea: An ASEAN Venture," presented to International Academic Conference on Territorial Claims in the South China Sea, Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, December 4-6, 1990.

註⑨ B. A. Hamzah, *op. cit.*

註⑩ Mark Valencia, "Solving the Spratlys," *Pacific Research*, Vol. 3, No. 2, May 1990, pp. 10-11.

、挪威、蘇聯、英國、北愛爾蘭、美國、波蘭、西德、巴西、烏拉圭、印度和中共）為諮商會議（Consultative Meetings）成員，有權參與決策，另外十四國雖參與南極條約體系，但無權出席諮商會議，這類國家包括保加利亞、古巴、捷克、芬蘭、東德、匈牙利、荷蘭、丹麥、巴布亞新幾內亞、秘魯、義大利、羅馬尼亞、西班牙、瑞典。

部分參加南極條約的國家，如英國、阿根廷、智利、法國、紐西蘭、澳洲、挪威對南極大陸曾提出領土主張，他們係以經緯度劃出各自的占領區域，但條約第四條第二款規定凍結有關國家對南極大陸之主權主張。第五條第一、二款規定禁止在南極進行核試爆和傾倒核廢料。條約中還規定應促使有關國家交換科學研究資料，在南極地區進行自然科學研究活動而非軍事和政治活動。最重要的，是會員國間的爭端，應由談判、仲裁、調查、協商、司法解決或其他和平手段解決（條約第十一條第一款）。條約之修改，須經全體會員國一致同意（條約第十二條第一款）。從而可知，南極條約基本上是一個諮商體系，而且是以科學研究為其目標。^⑪

關於在南海區域合作方案中提議參考南極條約模式的學者，例如 David Vanderzwaag 認為可參考南極條約模式，在南沙群島進行科學研究，如陸地污染之控制、空氣污染防治、禁止在海上傾倒廢棄物、海床探勘和開採、特定地區保護、環境評估、申訴與賠償等。^⑫ Peter Polomka 也同意採用南極條約的辦法設立「南沙群島署」，以管理資源、環境和航行安全。^⑬

B.A. Hamzah 對於南極條約模式之可行性則持保留態度，他提出二項理由：

(1) 一九五九年簽訂南極條約時的政治情勢和現在的南沙情勢不同，南極遠離主要航運線，是個孤立的大陸，不具重大戰略重要性。更重要的，在一九五九年以前或一九五九年，南極沒有軍隊屯駐。

(2) 南極條約允許所有國家自由前往設科學研究站，自由交換資訊和定期集會。但事實上只有具備在南極設立長期工作站進行科學研究能力的國家才能成為諮商對象，其它國家由於不是諮商會議之成員，故沒有投票權。同時，由於只有科研程度高的國家才能派科研人員到南極大陸，以致限制了大多數第三世界國家的參與。^⑭不過，他仍認為南沙群島的生物資源維

註⑪ Jeffrey D. Myhre, *The Antarctic Treaty System: Politics, Law, and Diplomacy*, Westview Press, Boulder and London, 1986, pp. 18~33.

註⑫ David Vanderzwaag, "Regional Marine Environmental Protection: Present Realities and Regulatory Issues," presented to Workshop on the Development of Marine Law and Policy in ASEAN and Its Implications for the Resolution of the South China Sea Problems, Indonesia, January 21~24, 1990.

註⑬ Peter Polomka, "Strategic Stability and the South China Sea Beyond Geopolitics," presented to the International Academic Conference on Territorial Claims in the South China Sea, Hongkong, December 4~6, 1990.

註⑭ B. A. Hamzah, *op. cit.*

護、動植物保護、科研資訊交流等方面，可模仿南極條約模式。

姑不論南極條約模式是否可做為模仿的對象，它與南沙群島現況却有若干明顯的差異：

一是南極條約採開放性措施，任何國家都可登臨南極大陸從事科研活動；南沙群島則已分別為有關國家占領，屯駐軍隊，禁止他國人員隨意進入。

二是南極條約有超強介入，南沙群島則尚無超強介入。

三是南極條約已凍結各國領土主張，而南沙群島之有關國家仍繼續提出各種主權之法理依據。

四是南極條約禁止礦物探勘和開採活動，南沙群島之有關國家則已進行礦物探勘和開採活動。

四、東南亞各國提出聯合開發南海之動機

在一九八〇年代末以前，東南亞的菲律賓、馬來西亞和越南，以軍事行動分別派兵占領南沙群島之島礁。為取得占領之合法性，他們首須獲得中國（台海兩岸）之同意，因為他們知道中國（台海兩岸）是最早宣稱擁有南沙群島主權的國家。菲律賓前總統馬可仕於一九七五年六月七日訪問中國大陸時，曾與中共領袖談及南沙群島問題，雙方同意以和平方法解決該項問題。但一九八八年四月十四日菲國總統艾奎諾夫人訪問北平時，鄧小平却表示南沙群島問題宜暫時擱置不議。

一九八八年三月十四日，中共和越南在赤瓜礁發生海戰後，越南建議通過高層的談判（在北平舉行部長級或副部长級的會談）來解決爭端，但中共加以拒絕，「外長」錢其琛認為越南是惺惺作態。不過，他却表示在南沙群島主權問題上，中共與大馬和菲律賓的爭執，可通過友好的磋商而予以解決。¹⁵

由於受到赤瓜礁海戰之刺激，菲律賓為確保其對南沙群島之占領，數度與越南進行磋商，一九八八年四月初，菲國眾議院國防委員會主席何塞·葉率團訪越，與越南外長阮基石達成三點協議：(1)菲越兩國的全部領土，將不會被其他國家作為對付對方的敵對基地；(2)兩國將不以武力解決彼此的歧見，包括南沙群島的主權爭議，協商是解決問題的唯一途徑；(3)菲越兩國將永遠保持友好。¹⁶

一九八八年四月，馬來西亞在馬菲重疊海域逮捕了菲國三艘漁船和四十五名漁民而引起兩國外交關係的緊張。¹⁷一九八

註15 聯合日報（菲律賓），一九八八年二月二十四日，版。

註16 南洋星洲聯合早報，一九八八年四月四日，第頁。

註17 聯合日報，一九八八年五月四日，第一頁。

八年四月二十五日，越南副外長丁儒廉訪菲，與菲國副外長甄萬雷會商，雙方同意涉及南沙群島爭議的五國須以和平方式解決爭端。^⑱這可能是提議由爭端的五方面進行和平協商解決問題的首次。接着在七月二日，馬來西亞外長阿布哈山在吉隆坡舉行的第二屆亞太圓桌會議上也提議由與南沙爭端有關國家舉行會談。^⑲最後印尼於一九九〇年一月召開東協非正式的「南海問題」工作會議，於是開始有學者專家在會上或其他場合提出共同開發南沙群島天然資源或其他合作之概念和建議。

引起我們興趣的是，為什麼東協國家如此熱衷於提出共同合作開發南沙群島之議？印尼並未介入南沙群島爭端，但為何如此熱衷召開此類會議？試分析其因素如左：

第一，印尼自一九七〇年代中期以來，即視中共為一重要的安全威脅來源，印尼領袖認為中共和越南前後在南海地區發生海戰，將促使中共勢力藉此衝突而往南延伸，將可能對印尼安全構成威脅。所以印尼有必要與南沙爭端有關的東協國家先取得一致的立場，以對付中共之下一波行動。

第二，東埔寨局勢近二年已有趨於和緩之跡象，這種和緩是印尼和有關國家透過數次的區域性和國際性會議達成的，東協國家乃認為此實為解決衝突的一個有效的方法，因此，印尼等東協國家乃欲將東埔寨之經驗應用到南沙問題上。

第三，東協成立於一九六七年，本身的整合一直未獲進展，一直至一九七八年底東埔寨問題出現後，才使東協集團有了共同的議題，團結起來對抗外來的壓力。現在眼看東埔寨問題即將解決，美國對東越政策已改變，以及東埔寨問題已漸失新鮮度，因此東協各國必須再另外找一個題目做為團結的主題，南沙問題即為被選為替代的主題。從印尼將此問題納入東協非正式會議之作法，即可看出其動機。

第四，印尼和菲國皆有意將美國或蘇聯引入南沙問題中，其主要目的乃欲藉美蘇力量以制衡中共，或利用美蘇以保障其既得利益。

第五，東協集團之所以團結支持民主東埔寨聯合政府，主要理由是反對越南侵略東埔寨，但東協成員國菲律賓和馬來西亞不顧中國（台海兩岸）擁有南沙群島之歷史事實，派兵入侵若干島礁，實際上猶如越南人侵東埔寨之侵略行為，但印尼等東協國家從未公開表示菲、馬也是侵略國家，反而力促有關國家共同開發南沙群島，顯然東協國家在侵略問題上採取雙重標準，而這種差異實出於東協本身偏狹的區域主義使然。從印尼準備召開第二次「南海問題」會議看來，印尼有意將「南海問

註^⑱ 聯合日報，一九八八年四月二十六日，第一頁。

註^⑲ 南洋星洲聯合早報，一九八八年七月三日，第十一頁。

題」當做與中共、越南和中華民國交涉的一個籌碼。

第六，印尼是東南亞的大國，也是未直接介入南沙爭端的東南亞國家，故印尼可藉由其中立的立場主導或扮演其區域領袖的角色。

此外，值得一提的是，儘管印尼及東協各國的學者提出共同開發南沙群島之主張，但涉及南沙群島爭端的菲、馬和越南三國官方並未做此表示，且一直增加對南沙群島之軍事控制和發展海上武力以保衛其占領的島礁。越南國防部長黎德英於一九八八年五月初巡查南沙群島。²⁰越南參謀總長段奎於一九八九年五月初也巡視南沙群島。²¹一九八八年五月十七、三十日，菲律賓「自由群島」(即菲國占領並將之改名的南沙島礁)環境研究會的董事會和聯合國教科文組織菲律賓全國委員會的海洋科學家共組調查隊，到「自由群島」進行科學考察。²²菲國空軍總司令傅達壽也於一九九〇年十一月初率十架飛機巡邏南沙群島。²³菲國為獲取美國之支持，外長曼拉普斯於一九九〇年十二月與美國進行基地條約談判時要求美國支持菲國對南沙群島擁有主權之立場。²⁴馬來西亞在其所占領的彈丸礁(Terumbu Layang Layang)駐有二名軍官，二十五名士兵，在光星仔礁和南海礁各派一名軍官和八名士兵。²⁵馬來西亞為保護其經濟海域，正計畫在沙巴和砂朥越各設一個海軍基地，並準備向瑞典購買四艘潛水艇。大馬在彈丸礁上已開始建築機場跑道，預定一九九五年完成。²⁶東協國家也年年增加軍備和軍費。

五、台海兩岸之態度

台海兩岸對於發生爭議之東海和南海地區的共同開發案之態度，近二十年來有明顯的變化和差異存在。試就一九七〇年代初東海共同開發案加以探討，以與南海共同開發案做一比較。

當一九七〇年十一月(台)日之間為釣魚台主權問題發生爭議時，中(台)日韓三國的三個民間社團：中日合作策進

註²⁰ 南洋星洲聯合早報，一九八八年五月十二日，第二十九頁。

註²¹ 南洋星洲聯合早報，一九八九年五月八日，第二頁。

註²² 聯合日報，一九八八年五月三十一日，第一頁。

註²³ 聯合日報，一九九〇年十一月二日，第一頁。

註²⁴ 南洋星洲聯合早報，一九九〇年十二月十八日，第三十頁。

註²⁵ 聯合報(台北)，民國七十七年六月二十九日，第一頁。

註²⁶ 南洋星洲聯合早報，一九九〇年十二月二十日，第十七頁；朝日新聞(日本)，一九九一年六月十一日，第三頁。

委員會（中）、日華協力會（日）、日韓合作策進委員會（韓）於十一月十二日在漢城召開連絡委員會第一次會議，目的在透過該聯絡委員會向三國政府及有關機關提案建議共同實施海洋資源之調查、研究開發，至於大陸礁層（即大陸架）之領有權問題，由各國政府交涉，該委員會不參與其事。

一九七〇年十二月二十一日，在東京舉行中日韓合作策進委員會聯絡委員會有關共同開發海洋資源之特別會議，會中改名為中日韓海洋開發研究聯合委員會，由三國派出人數相等的委員組成。會中只就海洋開發之目的及合作機構之組成，廣泛交換意見，海洋資源之開發包括漁業、海洋科學研究及海洋公害之防制等。²⁷

一九七二年九月日本和中共建交後，中華民國即退出此一組織。一九七四年一月，日本和南韓簽訂聯合開發東海大陸架協定。但至目前為止，日本一直未在釣魚台附近海域探勘，原因是唯恐激怒中共。²⁸

歸納言之，上述中日韓合作開發東海海底資源協定有四個特點：(1)是民間性組織和協定，而非正式的政府間組織；(2)透過三國各派三名代表組成聯絡委員會，做為決策機構，下設海洋開發和經濟合作二個特別委員會；(3)暫時擱置爭議島嶼的主權；(4)只從事漁業、科學研究及公害防制等活動。

但當時中共對於中日韓合作開發東海海底資源協定却提出嚴厲批評，人民日報在一九七〇年十二月四日發表評論說：「把屬於中朝兩國的島嶼的領有權以及海底資源所有權暫時『擱置起來』或『凍結起來』，先搞什麼『合作開發』，什麼『擱置起來』或『凍結起來』？這就是要中朝兩國人民放棄他們的主權，而任憑日本軍國主義先去掠奪，而後去霸佔。」²⁹同年十二月二十九日，人民日報又發表題目為「決不容許美日反動派掠奪我國海底資源」之評論，文章中說：「蔣介石集團……同任何國家、任何國際組織、任何外國公私企業簽訂的一切有關勘探和開採我國海底資源的協議和合同，不管是打著『合作開發』或者什麼別的旗號，統統都是非法的、無效的。」³⁰

從上面的說明可知，台灣海峽兩岸對於東海共同開發案的基本態度完全不同。台灣允許暫時擱置有爭議島嶼之主權，同意透過民間方式進行合作開發，但中共反對，認為主權問題未解決前，不能由國際共同開發。至一九八〇年代末，中共的態度有了明顯的改變，中共駐馬尼拉「大使」王英凡在一九八八年九月十六日表示，中共決定暫時擱置南沙群島主權問題，希

註27 祖國月刊社編輯，釣魚台問題資料選輯，香港，友聯研究所出版，一九七二年三月初版，第七六—七七頁。

註28 Chi-kin Lo, *China's Policy Towards Territorial Disputes, The Case of the South China Sea Islands*, Routledge, London and New York, 1989, p. 178.

註29 人民日報，一九七〇年十二月四日。

註30 人民日報，一九七〇年十二月二十九日。

望在適當時機透過磋商來解決。^①一九九〇年八月，李鵬在新加坡公開表示願意在暫時擱置主權問題之情況下，與有關國家共同開發南沙群島之資源。一九九〇年十月，由於台灣要派區運聖火隊至釣魚台，遭到日艦攔阻，再度引發釣魚台風波，中共却在十月二十七日表示願意暫時擱置主權問題而與日本共同開發釣魚台海域資源。^②相對地，自一九七二年以來，中華民國政府對於東海或南海的國際共同開發，就沒有提出明確的主張。

台海兩岸這種態度上的差異，可能與外交處境有關連，一九七〇年代初，中華民國與日本和南韓有邦交，因此三方面同意暫時擱置爭議島嶼主權問題，而由民間機構進行合作開發。當時中共與日本、南韓沒有邦交，所以極力反對共同開發。至一九九〇年代初，中共與日本、東協國家（除汶萊外）和越南（未完全恢復正常化）有邦交，所以中共對東海和南海之合作開發建議則表示首肯。中華民國則因與上述國家沒有邦交，故未再表示意見。

六、南海區域合作的困難

東亞地區涉及主權糾紛的多邊合作，迄今為止，成功的例子不多見，東海合作案的困難度可能不會大於南海區域合作案，因為後者牽涉的問題更多更複雜。茲將其困難析述如左：

第一，撤兵困難。目前南沙群島已由五個政權占領，有些國家還繼續在加強軍備，保衛或鞏固他們所占領的島礁。有些倡議南海區域合作者，主張各國撤兵，使南海變成非軍事區。但如我們所看到的，各占領國似乎沒有撤兵之跡象，他們甚至可能藉繼續軍事占領以取得談判桌上的優勢。

第二，交涉對象問題。東協國家為謀求南沙爭端之和平解決，尋求與有關國家協商，其對象即是中共和越南。但目前越南對於南海區域合作並未表示興趣，中共雖表示興趣，但尚未採取行動。至於中華民國，東協國家雖有意與之協商，但鑑於考慮中共之立場，以及中華民國與有關國家均無邦交，因此成為集體協商的一個未知數。事實上，如把中華民國排除在外，則「區域合作」將難以實現。

第三，各有關國家之先前動作頻繁。如前所述，各有關國家除了在南沙群島加強軍備外，還採取了一些片面的和雙邊的行動，以取得利權優勢。例如，越南除了將南沙群島劃入其行政區外，於一九八九年八月在南沙群島設立一個科技經濟綜合

註① 中央社消息（台北），民國七十七年九月十八日，第四頁。

註② 聯合報（台北），民國七十九年十月二十八日，第四版。

區。³³菲律賓和馬來西亞於一九九〇年一月十四日達成協議，在南沙群島設立暫時性的共同捕魚區。³⁴馬來西亞作家協會在一九九〇年五月二十三日建議將南海改名為「馬來群島海」。³⁵這些先前動作已暴露出各國的居心。

第四，組織共同開發機構的問題。由於有關國家占領島礁之數目和重要性不同，因此共同開發機構之組成是各國有平等代表權或按照占領島礁數來決定？開發成果之分配是按占領島礁數或均等原則？都是不易解決的問題。

第五，中國（台海兩岸）擁有南沙群島之歷史證據或法理基礎遠較其他國家為充足，其所受到的挑戰程度也較其他國家為低，現在要與侵占中國領土的國家共同開發資源，可能不能滿足民族主義之立場。另一方面，即使暫時擱置南沙群島主權，各國在不退出占領的島礁之情況下進行合作開發，將造成承認現狀之既成事實。這一點跟本文所舉之南極、釣魚台和暹羅灣馬泰重疊海域之情況不同，因為南極大陸未被各國以武力占領瓜分、釣魚台未被任何一方占領、暹羅灣重疊海域未涉及任何島礁歸屬問題。

第六，越南是佔領南沙群島最多島礁的國家，其經營南沙群島最積極，與中共的衝突也最大，其是否會與東協國家站在同一立場，放棄其所占領的島礁，而與各有關國家共同開發南沙群島？是一個有待觀察的問題。

從以上分析可知，南海共同開發構想面臨的困難相當多，即使避開領土主權及其有關的組成共同開發機構的代表權或利益分配問題，祇從事科學研究或環境生態保護方面的合作，也可能引發衝突，如一九八八年三月中共爲了將聯合國教科文組織委託設立的海洋觀測站設在南沙群島，便曾與越南發生一場海戰。另外依新海洋法之規定，在大陸礁層或專屬經濟區進行科研活動，沿海國享有管轄權，而管轄權又係根據主權而來，所以最後還是牽涉到主權問題。

南海諸島自古即爲中國領土之一部分，已有各種專門著述證明此點，但事實擺在眼前的，東南亞各有關國家無視這些歷史證據而以武力占領南沙群島諸島礁。證諸實際，除非以武力方式解決，否則難以用和平談判方式使諸國退兵。現在印尼及東南亞各國學者建議以共同開發方式以延緩此一衝突，海峽兩岸的中國是否要回應此一建議？如果台海兩岸同意加入南沙群島共同開發，值得注意的是，台海兩岸在南沙群島所占的島礁數比越南和菲律賓少，是否會因此而影響本身的權益？抑或因此而貶抑本身的主權主場？總之，南海區域合作之變數相當多，依現狀來看，欲在短期內實現實非易事。

註³³ 南洋星洲聯合早報，一九八九年八月二十一日，第二十六頁。

註³⁴ 聯合日報，一九八九年五月二十一日，第十五頁；聯合日報，一九九〇年一月十五日，第一頁。

註³⁵ 南洋星洲聯合早報，一九九〇年五月二十四日，第十頁。