

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 國家安全定位、海事安全與台灣南海政策方案之研究

National Security, Maritime Security and New Thinking on Taiwan's
South China Sea Policy

doi:10.30390/ISC.200004_39(4).0001

問題與研究, 39(4), 2000

Issues & Studies, 39(4), 2000

作者/Author：劉復國(Fu-Kuo Liu)

頁數/Page：1-15

出版日期/Publication Date：2000/04

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.200004_39\(4\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200004_39(4).0001)



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



國家安全定位、海事安全與 台灣南海政策方案之研究

劉復國*

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所副研究員)

摘要

多年來，台灣的南海政策走向固定而少創意與積極性作為，固然是受到內外政治環境的約束所致；但是政策上不作為的主要原因係因本身國家安全定位不明確，缺乏清晰積極的政策目標，而產生建構南海政策走向的一貫惰性與混淆性。

本文主要目的在透過以綜合性安全為基礎所建構的國家安全，並以海事安全主導南海政策發展，主張朝向定位「動態的」南海政策才是符合台灣最大國家利益。海事安全的內涵係包括保障航運安全性、控制海洋環境汙染、促進合作性海事科學研究、和建立資源管理典則等等。而海事合作議題具有區域性特質，已在歷屆南海對話機制中普遍受到重視，因此增加台灣推動南海積極作為，建構海事安全政策為理性基礎的需求。

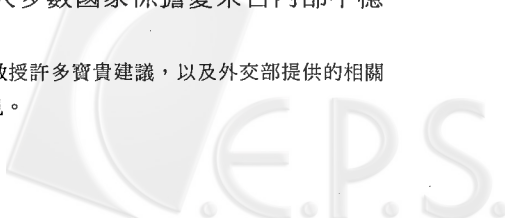
關鍵詞：國家安全、南海、第二軌道外交、綜合性安全、海事安全、南海會議、東協區域論壇、亞太安全合作理事會

* * *

壹、前言

亞太區域內國家因各別國家脫離殖民主義之建構國家過程、建國時間順序先後的不同，以及經濟發展程度的差異，區域內除了政經體制相對穩定的日本以外，其餘國家在其各自的國家安全面向上，都面臨著內、外部不等的潛在威脅國家安全因素。正如同許多第三世界國家所面臨的國家安全威脅一般，大多數國家係擔憂來自內部不穩

* 本文之得以完成要感謝龍村倪先生、宋燕輝教授、王冠雄助教授許多寶貴建議，以及外交部提供的相關資料協助；此外，作者要特別感謝兩位匿名審查人的評論意見。



定因素對國家安全所造成的威脅，故而過去學者研究的著眼點在於國家建構過程未真正完成前的階段，內部不穩定因素持續對政治體系產生威脅的安全顧慮。^①同時，這些國家安全的威脅不僅有軍事國防，亦包括政治、經濟、環境生態、糧食等等因素。

亞太國家自冷戰時期起為因應各自面對的國家內外處境，尋求確定國家安全的定位，因此界定國家安全面向多趨向於「綜合性安全」概念意涵，^②國家發展戰略便以此為依托。然而，在朝鮮半島上長期軍事對峙的南、北韓與在臺灣海峽飽受中共軍事威脅的台灣，顯然因面臨絕大的外在武力威脅陰影，在整個區域邁向著重「綜合性安全」特色的後冷戰時期，卻仍然無法或不願揚棄以軍事為主的國家安全思維，致使隱藏在各別國家中非軍事性安全威脅因素，未能凸顯出其在安全政策中應有的重要性與份量，也導致區域國家以建構軍事為主旨的國家安全，易發生衝突，其結果就是持續產生區域安全不穩定現象，對區域國際關係造成直接的挑戰。而就亞太區域內單一地域的安全爭議最高者首推南海海域，無論是領域的爭議、海洋蘊藏資源的歸屬開發、海洋航線的維護均涉及許多國家的安全利益。而目前六個南海主權聲索國（中華民國、中華人民共和國、越南、馬來西亞、汶萊、菲律賓）大多數均仍以領土主權爭議為主要訴求，而處心積慮以軍事力量介入，故而使得南海問題風雲四起，成為後冷戰時期亞太地區除朝鮮半島與台灣海峽外另一衝突可能引爆點。

從過去以來，由於兩岸軍事對峙形勢的僵化，台灣欠缺總體國家安全規畫的刺激因素，政府在安全決策優先順序上，始終未直接將南海政策、海疆規畫、與海事安全視為整體國家安全規畫的優先重點；特別是未能透過廣義的國家安全範疇規範，而僅以被動的因應作為將之概括列為「國防軍事安全」項目中。因此，單純以軍事為主要著眼點的政策作為方向，呈現出的政策面貌只有兩種可能選擇：求戰或綏靖政策。長期以來台灣由於考量南海問題的複雜性，以及可能牽動兩岸關係互動的變數，力主息事寧人態度，採行相當克制的綏靖政策。但是過去二十年來，南海周邊國家包括中共積極奪取進占「無人島礁」，已然凸顯出台灣南海政策缺乏彈性與積極性。尤其今日在面對南海新情勢發展與區域間新國際關係進行重組面貌時，台灣的「不作為」更難以跳脫舊有單一軍事政策主導南海政策的窠臼，也無法保障國家利益；且易失去運用軍事之外其他相關政策作為的彈性，這些包括為因應與周邊國家發生糾紛、運用信心建立措施或進行合作的各種政策上積極作法。

綜合言之，南海問題所牽涉的安全政策層面相當複雜，不僅僅有國防軍事考量，更應有海事安全、能源安全、經濟資源安全的全面性考量。而整體南海情勢又因潛藏變動原有靜態結構的可能性，台灣在政策上如不能基於國家安全定位的考量體察脈動，

註① Mohammed Ayood, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflicts, and the International System* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1995), pp. 8~10; 稍早著作有 Caroline Thomas, *In Search of Security: The Third World in International Relations* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1987).

註② 此處「國家安全」概念係採廣義界定，指國家安全所涵蓋的實質政策面向，包括有軍事、經濟、政治、社會、環境等等主要議題。

從政策的整合性出發，將無法在變遷局勢中因應周邊國家，爭取到最大的國家利益。

南海海域係台灣向南聯繫出入的渠道，對台灣軍事戰略、經濟戰略的延伸均佔有極重要地位，南海問題在實質上牽動台灣整體國家安全。現階段東協國家與中共已經於二〇〇〇年三月十五日在曼谷就雙方所提出南海行為準則版本進行協商，儘管相互間仍存在相當大歧異。^③不過，無論雙方磋商結果如何，勢必影響到南海未來發展情勢，故而在深思如何因應南海問題之前，吾人更應仔細檢視台灣國家安全的定位何在？海事安全的要義何在？才能在戰略上具體規畫出總體目標與因應的政策，到底台灣在南海問題的參與上自我定位何在？是僅為保障憲法上歷史性疆域的堅持？為希冀分享潛在的開發資源利益？為藉由南海區域性合作經驗跨向突破無邦交的外交窘境？為鞏固國家主權主張的被動作為？用為平衡台海政治均勢的槓桿？抑或僅為提供國內政治合理化的政策工具？

本文主要目的在試圖透過綜合性安全概念對台灣國家安全予以定位，並對上述問題提出適當解說。首先，在於探究台灣國家安全的定位，以及應有的整體戰略思維與準備，以確認我國國家利益所在。再據以探討台灣在目前區域性合作機制中的機會，以及所能與應持有的立場與作法，從檢視的觀點出發，提供學理上的政策思維；最後，將大膽試擬若干積極性的推動區域合作方案為結論。

貳、台灣的國家安全再定位

長期以來，台灣的國家安全（國防軍事安全）主體係建立在對抗中共軍事威脅的基礎上。一九八〇年代政府正式開放民衆赴大陸探親，海峽兩岸關係形式上也提早進入所謂後冷戰時期。截自目前為止，儘管台海兩岸目前已經進行深度的經濟互動，甚至於形成經濟相互依賴體系；然而政治上，由於中共仍未完全放棄以武力對台的政策，台灣的安全仍持續處在冷戰相對峙的軍事威脅陰影下，使得雙邊關係呈現出經濟密切但政治敵對極不均衡發展狀態。簡言之，雙邊都仍然依循以軍事、國防做為國家安全主體的發展方向，不僅在全球進入後冷戰時期且雙方經濟互動頻仍情況下，依然繼續增加國防預算支出、擴建軍備，國家安全政策亦都以軍事國防安全為主。

面對中共強大軍事威脅，台灣惟有被迫採取反應式的因應作法強化軍備力量。然而，更重要的是長期以軍事作戰為主體的國家安全政策方向，自然忽略其他安全政策範疇中所應具有的政策彈性考量。以台灣在南海發展為實例，相對於周邊國家的積極部署作為，台灣所有在南海應有的積極推動開發資源作為，都在軍事安全為主的考量下，為極力避免在南海與鄰國引發衝突，而採行消極因應方式，也就是論者所謂採行「迴避原則」，避免捲入區域性糾紛，^④例如：過去政府以避免我國漁民涉入南海漁

註③ 參閱陳鴻瑜，「南海準則空泛，忽略台灣立場」，中央日報，民國 88 年 12 月 2 日，版 10；以及 Barry Wain, "A Code of Conduct in the South China Sea," *Asian Wall Street Journal*, March 10~11, 2000.

註④ 論點取於龍村倪，「戰略對峙下的南海變局與因應」，論文發表於三軍大學主辦「跨世紀國家安全與軍事戰略」學術研討會，台北，八十八年十二月八日。

事糾紛考量，不鼓勵漁船到南海作業，主動放棄南海豐富的漁業資源，進而降低台灣在南海事務參與的實質份量；對於南海中我國宣示的主權領域範圍，只有象徵性在東沙島與南沙太平島消極的派遣軍隊固守駐紮的島礁疆域，至於島礁外廣袤的海洋則並無作為…。反觀中共則是近年來益趨積極介入經營南海，「在海圖測繪、島礁建設、海洋科學調查、油氣探勘、遠洋漁業等方面下了數十年功夫，成績可觀，正受到國際重視。」^⑤

八十二年政府頒布「南海政策綱領」，明白揭示政策目標：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。^⑥然而細數七年來，由於欠缺國內政治作為刺激因素及政府決策層次未予真正重視，政府中權責單位錯置，致政策執行無法落實亦無負責綜合檢討機制，更加凸顯一項有關國家安全政策的制訂，並未將之置於廣義國家安全思考基礎以及適當決策層次上，隨之而來便發生政策執行與決策間出現極大落差的嚴重問題，是攻，是守？如何攻，如何守？戰略不明確，其問題癥結即在於國家安全定位不明確所致。到底國家安全如何定位？根據一九八七年聯合國大會所主辦的一項「限武與國家發展關聯性」的國際會議，會中對安全所提出的界定，呈現出安全概念不僅包括有軍事，更有政治、經濟、社會、人道和人權、以及生態的面向。^⑦從這種已逐漸被普遍接受的安全思維出發，台灣國家安全重新定位之內涵是什麼呢？國家安全定位係為因應變動性的區域國際情勢，所以必須先掌握台灣本身發展所具有的能力與能量以及國家目標，清楚的界定各個安全政策領域延伸範疇的國家利益所在，目標在於增進與擴大台灣福祉。台灣的國家安全範疇將不應只是防衛台灣海峽對岸的威脅，更將延伸至環台灣周邊海域範圍包括南海、東海、太平洋部分等，從而建構起完整的國家安全戰略思維，尤其在因應鄰國侵占或妨礙我國主權伸張島嶼、海域時方能有所依據，進而爭取最大國家利益。底下以綜合性安全概念為基礎，試圖將台灣總體國家安全簡約劃分為若干層面，一一提出討論：

一、軍事安全與政治安全：全力維護固有南海海域主權權利不受其他國家或外力之侵犯。在積極面上，加強整備軍力投射至南海海域的整體能力，構築鞏固軍用設施，確保最大的國家利益；在消極面上，對外人在我國領域內所進行之犯行、侵占，包括走私不法物品、污染海域等等，應整合國內軍事、海岸巡防與警察單位共同主動執行管轄權力。

二、海事安全：建構以台灣周邊為主的海事安全戰略重心，不僅是基於地緣政治考量，更是促使台灣立足於區域性的積極意義；針對周邊海域具有維護安全、保護固有海域海洋資源、主動開發海洋蘊藏資源、以及維護海域內航道的安全暢通，使不受任何外力侵害的主權權力與貫徹執行安全的能力。

註⑤ 同前註。

註⑥ 依據行政院八十二年四月十三日台八十二內字第○九六九二號函核定「南海政策綱領」本。

註⑦ 參閱 Dietrich Fischer, *Nonmilitary Aspects of Security: A System Approach* (Aldershot: Dartmouth, 1993), p. 9.

三、**經濟安全**：台灣的生存命脈仰賴經濟活動的維繫，對外交通的暢行無阻殊為關鍵，故確保對外海域暢通，穩固國內經濟發展原料供應來源與產品出口順暢實為台灣生存最重大國家利益。

四、**環境資源安全**：台灣周邊海域環境保護、資源養育、能源探勘開發，確保污染源充分受到控制，避免海洋資源受到濫墾、濫採，且長期受到政策保育、養護是符合台灣最大國家利益。

五、**漁業安全**：漁業發展係台灣經濟活動與對外接觸延伸的重要一環，故確保台灣漁船船隊在周邊海域漁場開發作業的權益，堅定維護在作業漁船航行與漁民的安全，並妥善協調周邊鄰國保護漁民利益應是構成國家安全要素之一。

界定廣義的國家安全主要內涵，標示出總體國家安全戰略方針，不僅可強調軍事安全的延續性，也重視以非軍事手段積極經營各相關角度的國家利益。其實更具體來說，在政策上更具有積極面與消極面的雙重意義，其中將主要涉及國家戰略方向的長期經營、政府決策與專責機構的層次責任歸屬、以及總體政府預算的分配等等。當前為順應不主動引發衝突的區域國際情勢默契，台灣在軍事上似應可保持彈性維持現有固守疆域作為，而另配合其他相關單位政策，採取積極行動，並可據以做為與周邊國家進行談判、合作的引線。

叁、界定台灣「海事安全」與積極的南海政策

依據總體國家安全定位的內涵，台灣地理位置與地緣政治上的海洋特性，在在都引導著具備海洋特色的國家安全。海事安全的涵義並非僅只是領海及專屬經濟區海域內的緝私、防衛與國防事務，而更是在台灣周邊鄰近海域以及相關國際海域，將涉及台灣的海洋環境、資源、漁事、航行、港務與國防事務納入整體性國家安全的規畫。具體而言，不同於傳統軍事安全概念的海事合作，海事安全係指以綜合性安全概念為基礎的海事合作，包括航運安全性、海洋污染的控制、合作性海事科學研究、和資源管理典則（regime）的建立。^⑧這種思維主要在於透過海事合作的努力，化解區域衝突的可能性及減少區域衝突的發生，進而促進區域內國家建立起穩定的海事典則。就一個國家而言，在區域穩定典則的積極運作下，可以獲得其最大的海事利益，並且得藉以保護、養育海洋資源。

基於國家安全的定位，海事安全便有所依據。故而，積極方面可以促進國家整體戰略思維的建構，做為未來與鄰近相關國家間進行合縱連橫的基礎；消極方面，最起碼可以經由清楚界定戰略方向，穩定執行既定政策。因此，不論是航運、航道利益的爭取或糾紛解決，海洋資源的探勘、開發、捕撈、保育，海洋環境保護，以及各種在

註⑧ Sam Bateman and Stephen Bates, "Introduction," in Bateman and Bates, eds., *Calming the Waters: Initiatives for Asia Pacific Maritime Cooperation* (Canberra: The Australian National University, 1996), p. 3.

海域上犯罪行為管轄等等，台灣便可以依據國家總體安全戰略目標積極進取與相關國家進行系統性談判、合作。對於與周遭國家間的漁事糾紛、海域重疊劃界、領土糾紛以及航行航道設定等等，將不致於經常陷入個案處理、賠錢了事、進退無據之窘境。

南海資源富庶，戰略位置重要，爭端頻仍，早成為區域內外國家覬覦的對象。東亞許多國家在南海問題上，對爭取擴大各自國家利益基本方向一致。周邊各國各自依照其國家利益方針積極拓展在南海的利得之際，台灣目前一方面因受外交困境制約影響，另一方面亦受國內政治上缺乏共識所牽制，政策上與執行上呈現出消極的作為。不過，姑且不論區域國際關係結構上對台灣參與的限制，台灣絕不能一再沿用此做為托辭，消極等待利我國際情勢自動出現；反之，應該確實體認南海情勢面臨東協國家與中共提出「南海行為準則」，並進行雙邊協商所投下的新變數，南海區域性國際關係正因此在進行另一波結構性轉變中。

捕捉未來發展的趨勢，相關國家對南海問題勢將更加趨向以合作代替對抗，暫時擱置爭議性最高的各自對南海主權堅持，並側重以非軍事手段為訴求。因應這種新情勢發展，作為南海主權主張國之一，台灣應強化海事安全的各項政策作為，積極「介入」南海事務。即以綜合性安全概念為基礎，海事安全適用在南海政策上應著重在：一、積極強化維護我國在台灣周圍海域包括南海船隻航行安全性的力量，在此前提下，應積極建構海軍軍力與甫成立海岸巡防署布建巡察能力的海上安全網；並與區域國家共同合作，聯合維持南海海運航道的暢通。二、加強對台灣周邊海域海洋汙染的控制，保護海域內海洋生態的平衡，應主動與區域鄰近國家共同磋商設立監控和嚴格懲處機制。三、合作性海事科學研究，由國家投資大型研究計畫，結合國內外科學、技術、研究、教育專才，分門別類針對南海海域環境做系統性的測量與研究。四、對於由區域合作機制所發布成立的資源管理典則，台灣皆宜參照適用，並適度加入具有台灣特性的資源管理經營作法，結合經濟發展目標，透過共同典則的運作尋求與其他國家合作空間。

肆、當前區域性南海相關的對話合作機制與台灣

在一九九〇年代間屬於後冷戰時期的區域性對話機制紛紛出現在亞太地區，基於避免真正發生衝突的理由，期望透過區域性合作機制的安排，促使爭端當事國藉由相互性的對話，降低衝突的可能性。為期能先行透過學者、專家發揮實質對話功能充分交換意見，一方面可以深入充分交換意見，明瞭相互間的政策底線，減低發生彼此衝擊的可能性；另一方面，又不致使參與國對南海政策感受到直接的約束，對於對話結果仍可持有相當彈性表態接受與否，而避免抵消召集會議的成效。因此，目前東亞地區針對南海問題所召集的對話合作機制多以第二軌道面貌問世，強調非正式與非官方特色，雖然如此，各相關國家政府以及相關區域性合作機制均公開認同這些第二軌道的努力。

今日，台灣在中共運用所謂國際關係「高階政治」箝制之下，難以自由開展參與

國際性多邊機制途徑，惟因為台灣係南海問題中聲索國之一，目前各種相關的第二軌道對話機制已有部分相當程度參與。雖然第一軌道安全合作機制亦屢有討論南海問題，不過目前針對南海爭端之處理或避免發生衝突，各國仍認為以第二軌道來主導對話，較符合各國在現階段的區域國際關係中追求最大利益。茲列舉底下四個會議合作系列，用以觀察台灣參與的機會：

一、處理南中國海潛在衝突研討會（Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea，簡稱南海會議）

自一九九〇年起由加拿大國際開發署亞太海洋合作計畫贊助（the Asia-Pacific Ocean Cooperation Programme of the Canadian International Development Agency, CIDA），印尼所主辦的年度性會議，主持人為印尼無任所大使 Hasjim Djalar 與加拿大英屬哥倫比亞大學海洋法律教授 Ian Townsend-Gault，十年來持續的召集會議之努力已受到相當肯定，係為現行最具組織性與受到公認性質的南海會議系列。^⑨每年定期召開年度會議，出席會議僅限於東協國家與台灣、中共（聲索國）之政府與民間專家，此外，為合作計畫之考量，會議亦會邀請非南海周邊國家、特定區域或國際組織之特定專家與會。^⑩南海會議下設有若干技術工作小組（Technical Working Group, TWG）（海洋科學研究、環境保護、法律事務、海運運輸、航海、交通）^⑪、專家會議（Group of Expert Meeting, GEM）、以及研究小組（Study Group）等定期召集會議，依不同議題專長召集各國專家進行討論，會後再向年度大會提報結果。

南海會議的設計就是一貫強調非官方性質，暫擱置各國主權問題，「會議最主要目的在如何使南海周邊國家經由合作，化解彼此之間的潛在衝突，甚至能獲得爭端的最終解決」。^⑫可以想見南海會議的基礎是希望透過第二軌道對話，共謀解決之道，會議係堅持以非官方的形式進行，官方人士乃以個人身分出席，經由刻意營造出的坦然、友善、互信氣氛進行討論，如需做成任何決議，則要求必須有共識為基礎；同時在各國意見非常紛歧的前提下（甚至東協內部各國對南海想法步調亦不一致），^⑬鼓

註⑨ 固然有許多較為悲觀論點，認為非正式會議的侷限性，但多數學者對南海會議較持肯定態度，Craig A. Snyder, "Building Multilateral Security Cooperation in the South China Sea," *Asian Perspective*, Vol. 21, No. 1 (Spring-Summer 1997), pp.28~31. 另外東協區域論壇亦分別在1996年與1999年會議中表達對南海會議的肯定，ARF Chairman's Statement, The Third ASEAN Regional Forum, Jakarta, 23 July, 1996; ARF Chairman's Statement, The Sixth ASEAN Regional Forum, Singapore, July 26, 1999, <http://www.aseansec.org/politics/pol_arf6.htm>.

註⑩ 此項原則在第四、五屆南海會議中均加以確認，Statement of the Fifth Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Bukittinggi, Indonesia, October 26~28, 1994.

註⑪ 關於技術工作小組歷屆的會議成果可參閱會議摘要。Hasjim Djalar and Ian Townsend-Gault, "Managing Potential Conflicts in the South China Sea," in Chester Crocker, Fen Osler Hampson, and Pamela Aall, eds., *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World* (Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999), note 8, pp. 131~132.

註⑫ 王冠雄，「南海海域共同開發之策略研究報告」，外交部委託研究，八十八年六月，頁21。

註⑬ Lee Lai To, "ASEAN and the South China Sea Conflicts," *The Pacific Review*, Vol. 8, No. 3 (1995), p. 535.

勵專家、學者先行對話，再由各國政府自由裁量，因此也可充分保留各國政府立場的趨向。為促使第二軌道對話能夠相當程度反映到各國政策上，南海會議在建立會議聯繫網絡上，著重與各聲索國外交部的直接聯繫，各國選派出席人員係由各國政府決定。

但是或許就是因為原始「非正式」的設計，固然在某種程度上達成南海聲索國間的初步信心建立措施，各相關國家至少得有此一非正式多邊管道能夠進行溝通、瞭解。④嚴格說來，該系列會議討論近十年來其結論一直無法具體實現，一方面也反映出南海爭議的複雜性相當高，各國真正想棄成見共尋合作的可能性並不完全存在；另一方面從這項訊息的解讀中清楚的透露出各國仍然無法擺脫爭奪最大利益的期望，不願意在利益上輕易妥協。

從政治面來觀察，該會議係由東協主動擬議於一九九〇年召開，翌年，東協再邀請台灣、中共、越南與寮國加入。一般皆明瞭東協自一九九〇年起陸續在若干區域內官方層次會議中探討南海問題，特別是在歷屆的東協部長會議（AMM）與東協擴大部長會議（ASEAN PMC），以及東協區域論壇（ARF）與亞太經濟合作會議（APEC）；此外，並有馬來西亞與越南、越南與菲律賓、菲律賓與中共的雙邊會談。較為具體的成果是一九九二年七月二十二日由東協部長會議在馬尼拉簽署發布「東協南海宣言（ASEAN Declaration on the South China Sea）」，強調各周邊國家在南海事務上自制，暫時擱置主權爭議共同進行聯合開發。事實上，探究東協官方支持召集第二軌道南海會議背後的真正理由，或可透析出其對南海戰略目標，是希望藉由非正式多邊機制與中共就南海問題進行直接對話，並預留緩衝餘地，一方面做為突破中共以雙邊談判策略分化東協，進而決定南海議程的工具，⑤另一方面則可強化東協在南海問題上應對中共的集團力量。

無論是否已經完全落實南海會議的重點方向，純就其十年來透過非正式外交方式的努力，進行實質預防性外交防止衝突發生，南海地區並未因若干緊張個案發生，而引爆大規模衝突，可算是發揮極大貢獻。南海會議一直堅持在三個重要工作領域：促進南海區域合作、推動信心建立、鼓勵領土爭端當事國相互間的對話。⑥南海會議自第二次會議起即鼓吹聲索國相互間進行合作：交換資訊、共同開發，並在往後歷次會議中探討共同開發的建議案。⑦可以預見未來南海會議發展路線仍將秉持非正式的漸

註④ Hasjim Djalal在第十屆南海會議中回顧報告指出，儘管仍然存在許多困難，各國彼此間合作默契已然改善許多。Final Statement, Statement of the tenth Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Bogor, West Java, Indonesia, December 5~8, 1999.

註⑤ 中共長期以來堅持以雙邊談判進行對東協分化策略。David Ong and B.A. Hamzah, "Disputed Maritime Boundaries and Claims to Offshore Territories in the Asia Pacific Region," in Sam Bateman and Stephen Bates, eds., *Calming the Waters: Initiatives for Asia Pacific Maritime Cooperation*, p. 30.

註⑥ Hasjim Djalal and Ian Townsend-Gault, "Managing Potential Conflicts in the South China Sea," pp. 119~125.

註⑦ 有關南海會議歷屆提出共同開發討論的建議，可參閱 Hasjim Djalal, "The Relevance of the Concept of Joint Development to Maritime Disputes in the South China Sea," *Indonesian Quarterly*, Vol. 27, No. 3 (3rd Quarter 1999), pp. .

進主義，努力讓周邊國家認同採取合作性機制係符合所有相關者的利益。

台灣參與南海會議的角色極為微妙，因為整個南海會議參與國可以簡單區分為三組：東協四國、中共、台灣。在對南海主權立場上，中共與台灣均同樣堅持主張南海係固有的領土，所以東協所面對的是「一種對立的立場」，而不是兩種，會議中，在外人眼中中共與台灣參與者的立場有時幾乎相同。^⑩現實國際政治上所衍生的問題是使台灣在此問題上的立場較不被重視，且過去一段時期以來台灣在南海問題上的不作爲，均弱化台灣立場，使其難以扮演關鍵性角色，直接導致東協在最近的「南海行爲準則」談判中片面選定與中共，而不與台灣進行協商。因為政策上，中共和台灣對南海都源於「中國」歷史上固有主權權力，同樣主張擁有南海主權，東協於是在所謂「一個中國」政策下，僅趨向中共態度與其政策變化所產生的效應，理論上似可不需理會台灣如何宣示。惟就南海海域共同開發部分，台灣雖較具有經濟實力比較能夠參與甚至未來主導發展，但是，國內各界的消極態度，以及衡諸東協可能潛藏的「拉台灣、打中共」策略運用，^⑪都會進一步使台灣在南海問題上的發言份量下降，令人格外憂心台灣的參與對未來南海發展的實質效果何在？台灣是否應該認真思維採取不同於中共的南海政策步調？

南海會議系列均由加拿大贊助經費，但據稱該贊助基金將於二〇〇一年用罄，故印尼主辦當局已努力向外募款，期盼接續會議的努力方向，以貢獻於區域和平。預料該會議系列的工作成效廣受肯定，應能獲得區域內相關國家經費協助。

二、南海工作會（South China Sea Workshop）

區域內另一由美國智庫戰略暨國際研究中心/太平洋論壇（CSIS/Pacific Forum）與菲律賓智庫戰略暨發展研究中心（ISDS）所共同舉辦非正式南海工作會議，目前爲止舉辦過三屆，第一屆主要在探討南海衝突對區域安全的影響與啓示；第二屆會議則著重在探究南海潛在衝突的原因。第三屆甫於二〇〇〇年三月十日至十一日在雅加達舉辦，會議側重在研究如何將信心建立措施運用於南海潛在衝突的導因上，力圖預先透過互信措施的建立阻止衝突的發生，並在美方積極主導下將朝向設立南海遠距監測系統。「南海工作會」召開以來即飽受中共抨擊，指美國干涉南海事務，所以中共官方立場持反對派員出席態度（在第一、二屆會議召開時，事實上主辦單位曾邀請大陸海外學人代表出席）。更有甚者，據稱第三屆會議召開前中共曾發動一波強力外交杯葛運作，即力圖透過邦交國外交部介入勸阻各該國家代表不要出席該會，並且極力反對主辦單位舉辦此會。^⑫

「南海工作會」成立的出發點在避免與印尼主導的南海會議間產生工作上重疊，故刻意與其做一議題分工，意即在美、菲聯合主導下的該會，並不涉及研擬南海爭端直接的解決方案或鼓勵共同開發建議，而是集中在探討如何減少南海周邊國家發生衝

註⑩ *Ibid.*, p. 113.

註⑪ 王冠雄，前引文，頁 49。

註⑫ 劉復國，「出席南海工作會報告」，亞太安全合作理事會中華民國委員會，民國 89 年 3 月。

突的可能性，並希望透過在相關國家間運用信心建立措施，確保衝突不會發生。不同於出席南海會議人員，以主管相關業務政府官員或專習海洋事務專家、學者為主；參與南海工作會的專家、學者雖亦有海洋事務專家，但大多屬國際政治與區域安全研究專長。而更重要的是本會兩個主辦單位都是亞太安全合作理事會（Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP）該國的代表機構，依照目前設定的發展方向來看，預料該會在未來研究議題將有可能會朝向與 CSCAP 信心暨安全建立措施工作小組（Confidence and Security Building Measures Working Group）研究方向結合的趨勢。

東協當中以菲律賓及越南對南海事務最為積極，曾在過去與中共為南海領土糾紛發生軍事衝突，面對中共在南海擴張的壓力最為直接，「南海行為準則」最初版本即由菲、越共同草擬實不令人意外。故在美軍正式撤出呂宋島之後，菲律賓在與中共南海爭端中，仍期望美國能夠介入撐腰協助，以平衡中共在區域中獨大的勢力。「南海工作會」便是在這種發展背景下出現的產物，實際上，該會樂見美國勢力的引入，呼籲美國在聲索國間採取積極的中立性，^②可以說提供美國以及非聲索國迂迴參與南海事務的直接管道。

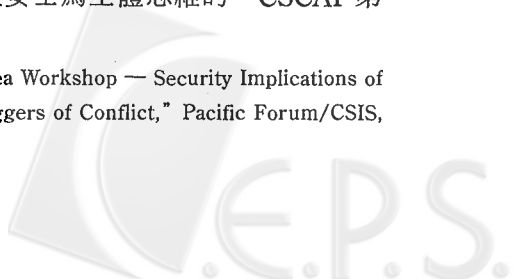
台灣在此會議系列發展中，均在主辦單位基於區域性兼容並包原則主動邀請下積極參與。在策略上，從積極參與會議起，未來應可逐漸參加協辦會議，增強研擬建議案的能力應是我方目前主動深入相關會議系列的起點。

三、CSCAP 海事合作工作小組會議 (Working Group on Maritime Cooperation)

CSCAP 機制本身雖然並未直接以南海問題為專門研究主題，但因海事合作工作小組的目的在於鼓勵區域內國家就海事合作進行對話，且過去五年來工作小組會議所探討的主要議題包括：亞太區域海事合作、海軍合作、海洋科學研究、海洋環境、航行與海事安全之合作、海洋資源和疆界劃分糾紛之解決，草擬海事安全合作準則、資源管理、污染防治、海洋法則與秩序，航運與區域安全、策略性運輸、環境和航行安全問題、非法捕魚等等。事實上，該工作小組研究的範圍較為廣泛，不過過去集中討論的議題亦可充分反應在南海海域相關的問題上。CSCAP 主要目的是在長期的目標中探討海事合作對區域安全的重要性，並建立一第二軌道的對話機制，協助解決海事問題、發展海事合作的機制，再將研究成果向第一軌道 ARF 提出建議。就南海問題本身，重要的是 CSCAP 海事合作工作小組合作的經驗及建構的政策共識，將是提供未來協調南海問題合作的啓示。

其中最為具體的是，CSCAP 海事合作工作小組經過三年時間數次會議研商，於一九九七年十二月正式向 CSCAP 執委會提出以綜合性安全為主體思維的「CSCAP 第

註② Ralph Cossa, "Executive Summary of the South China Sea Workshop — Security Implications of Conflict in the South China Sea: Exploring Potential Triggers of Conflict," Pacific Forum/CSIS, March 1998.



四號備忘錄：區域海事合作準則」，隔年 CSCAP 執委會兩位共同主席向 ARF 主席正式建議該準則。研擬該準則最主要的邏輯論點是：促進海事合作將有助於緩和緊張、降低衝突發生的可能，對區域安全將會有實質助益。^②所以透過鼓勵進行區域性合作，朝向建構區域機制規範努力，而區域海事合作準則具體包括有：海事合作、海線交通、人道協助、搜索和救援、海事保全、海洋法律與秩序、海軍合作、海事監控、海洋環境保護與養護、海洋資源管理、海洋科學研究、開發技術合作與資訊分享等等。上述這些具體合作內涵，與過去南海周邊國家所投入進行的對話和降低衝突的信心建立措施方向一致，雖然該準則廣泛訂定亞太區域的海域為適用範圍，但是，可以預見未來南海周邊各國合作的各項作為，將會依循這項準則的原則進行。目前，CSCAP 區域海事合作準則已為亞太區域的海事合作提出具體的基礎方向，並已成區域內公認的海事問題與合作的重要依據。^③

台灣目前已經定期參與 CSCAP 工作小組活動，固然，台灣之參與活動仍然受到中共方面打壓有著相當的限制，但 CSCAP 做為一區域性合作機制，近期以來已經逐漸強化其與第一軌道 ARF 的聯結，就促進區域安全合作或南海區域性合作，都將發揮重要影響力。其既存的管道亦提供台灣方面定期與區域內官員、專家、學者充分交換資訊與得以善用的有利渠道，而區域海事合作準則所具體規範事項與我國現有南海政策綱領之原則方向相近，遵行與適用應符合國家利益。為能強化對 CSCAP 的投射影響力，以因應區域安全合作趨勢或甚至有關南海發展，進一步爭取最大國家利益，唯有依靠國內各界共同努力重視，並提供相當的資源才能發揮整合力量。

四、國際海線交通研究會 (Sea Lane of Communication, SLOC)

成立於一九七〇年代末，過去主要著眼於維持海洋航線交通的通暢安全，防止蘇聯阻斷通往東北亞的海線交通，重點在於軍事安全。現今後冷戰時期，該會著重於非傳統安全議題，例如：南海海洋航線的安全問題，以及區域內政治不穩定可能出現對海洋航行的威脅，以及對區域安全與各別國家經濟發展的影響，包括海盜問題的解決、以及航行於各國規範禁止海域所發生的衝突等問題。由於此會議性質較屬於第二/三軌道對話機制，亞太地區各國參與者原多具有資深軍事背景，近年來已較具有開放性，會議組成亦較有彈性。

綜合上列區域性第二軌道對話機制的發展特性，凸顯出南海問題爭議性過高，周邊各國暫不願透過第一軌道方式進行談判對爭議主權做出決定，僅願在雙邊情境中才進行政府間協商，或透過第二軌道方式進行對話研擬方案。就國際政治現實面看，中共在南海問題上扮演著強制主導者角色，東協國家正極力運用集團力量與中共利益抗衡，但形勢上極為明顯，東協與中共針對南海利益不易相互妥協具體性利益。在這些

註② CSCAP Memorandum no. 4, Guidelines for Regional Maritime Cooperation, CSCAP, December 1997, <<http://coombs.anu.edu.au/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/MemoNo4A.html>>.

註③ Stanley B. Weeks, "Existing Maritime Cooperation: Arrangements in the Asia-Pacific Region," in Sam Bateman, ed., *Maritime Cooperation in the Asia-Pacific Region: Current Situation and Prospects* (Canberra: Australian National University, 1999), pp. 16~17.

第二軌道機制中，似乎所有與會者都飽受中共強制主導會議議程進行的壓力，在南海會議的現場中共代表反對會議主辦者對議程或專家邀請的安排，或在主辦南海工作會議的過程，中共有形無形的牽制都使第二軌道的過程平添許多坎坷。^②整體形勢上由於缺乏外交關係對台灣的參與有著極大的約制，且加上中共近年來全面封殺台灣外交上的空間，台灣在南海問題上似已被逼至消極被動的角落上，目前在參與僅有的一些第二軌道機制活動，政策立場與角色均受到限制。

不過，經由前述兩個南海會議系列或 CSCAP 海事合作工作小組建議，未來一旦發展趨向落實 ARF/CSCAP 區域海事合作準則內涵，鼓勵共同開發研究路徑時，台灣仍可以雄厚的經濟力積極實質參與任何合作計畫，對南海發展產生重要影響力。

伍、海事安全與台灣在南海的區域性合作提議

細數亞太區域性對話機制的活動空間與討論議題，均呈現出區域安全議題多元化的發展趨勢。台灣今日面對東協與中共進行南海行為準則談判新情勢的挑戰，政策上欠缺強力著力點以回應外交困局的現實面。故而，國家安全定位和南海問題的戰略著力點應該與區域安全走勢緊密銜接起來，則台灣海事安全得以界定，南海政策方向才能達成內部共識，整合資源轉其為積極進取力量，以謀求最大的國家利益。底下謹依上述國家安全重新定位的方向，以海事安全為主軸，試擬現階段台灣推動第二軌道的南海問題區域性合作提議：

一、促進非正式台灣與東協南海聲索國雙邊海事安全合作：順應區域性推動和平對話的共識基礎，從雙邊對話會議逐漸建立起政策上互動的規範機制。就戰略意義言，尊重南海會議所獲致的擱置主權認知，暫時除去對南海海域主權的強調，東協聲索國尤其是越南與菲律賓與台灣間，其實在聯合開發資源主張上，及共同直接面對中共威脅的挑戰上，均有相當多共同利益基礎。以此會議系列做為根本架構，策略上可能需鎖定東協中對南海問題涉入最直接、利益最多的兩個國家為對話夥伴，建立起三邊第二軌道過渡到第一軌道的路徑。雖然台灣主權堅持與菲、越主張之間有極大出入，但是，台灣參與南海主張主權的無力感正伴隨東協升高與中共對話之勢急速增加中。故就台灣國家安全角度思維，可以與菲、越，甚至於馬來西亞、汶萊發展綜合性安全合作，特別指非軍事安全因素之合作，再進而漸次提昇為「安全對話夥伴關係」。

以海事安全實質內涵，採取積極主動作法針對南海船隻航行安全的保障、海域生物資源的保育、島礁生態環境的維護、南海海域生態環境的科學研究等等，都可立即成為台灣與東協之間實質合作關係建立的起點。透過這些實質領域的重視與經營，從而台灣可建立起自主的安全關係以及對南海事務的積極國家安全政策。

二、營造台海兩岸共同合作開發南海海域的政策環境：台灣在區域環境形勢中，

註② 例如在第九屆南海會議上中共代表即與主辦人之一的印尼 Hasjim Djalal 發生言語衝突，詳見宋燕輝撰，「出席第九屆南海會議經過情形、觀察與建議辦理事項報告書」，88年1月5日。以及作者本人出席八十九年三月十至十一日南海工作會的實地觀察情形。

必須儘力創造出穩定的兩岸關係才是最大利益所在。民主進步黨主政下的新政府勢將儘力營造穩定的兩岸關係新架構，避免引發衝突，探索雙方共同利益之基礎，改善兩岸關係，以促進三通。^⑤此外，在政治上，兩岸關係的穩定發展才能成就台灣在南海的積極作為，找出在因應中共與東協時的利基，才是台灣切入南海問題的上算之處。台灣可以一方面與東協國家進行對話合作，擴大合作範圍；另一方面與中共對南海問題逐漸透過信心建立措施的安排，探索相互政策上合作的底線，以獲得政策上互信基礎，再徐圖推動相關合作開發事項。

在此階段，台灣自然必須針對南海政策方向審慎做出明確的宣示，以海事安全為本規畫具體政策作為，在台灣海峽與南海海域範圍內進行包括航運、環境保護、生物資源保育、能源探勘、科學研究等等的共同合作。一方面實質上突出台灣南海立場的積極性與堅持，另一方面與中共政策上做出區隔，務使整體方向不致於過於具有挑釁意圖而直接受到中共挑戰。如此才能夠突破台灣現階段中，因無法區隔與中共在南海政策立場上的高度重疊性，所受到的不利牽引作用。

三、台灣海事安全與南海問題國際性合作的結合：設定海事安全事務為主題，適時擬定並宣告以台灣綜合性國家安全所訂定的台灣新南海政策方針，將國內專家對南海各領域合作項目之具體研究成果呈現在國際相關南海研究會議場合。由於現實中東協並不重視台灣在南海扮演的角色，故此，台灣應適度增加海事安全的積極性，與亞太區域或國際間對南海問題一般性期求的結合，應可以增加國內政策的國際能見度。透過與周邊國家共同進行政策合作的經驗，讓台灣的政策能夠成為南海周邊國家不應忽視的指針，並可實質上影響未來南海合作方案的進行。

四、與南海相關國家共同進行長期合作研究：未來參與國際性南海會議或區域性相關安全對話機制前後，鼓勵我方學者、專家聯合友好國家出席代表，共同進行長期聯合研究，研擬相關會議討論議題與合作方案。政府中相關權責單位應該全力整合資源，以「亞太區域合作計畫」、「南海區域安全合作計畫」專案方式協助推動在任何國際組織中有關探勘、測量、開發南海合作案，及研擬區域相關會議議程的研究計畫。特別是在第二軌道外交方式中，學者、專家扮演相當關鍵性的角色，國際政治或組織會議議程的設定，皆有賴專家在國際會議場合提出研擬觀察，建議實際推動方案。而現階段南海問題的發展，台灣更有賴國內學者、專家聯合區域周邊專家共同努力以提供具體合作方案，再漸次提升至第一軌道的層次。

五、落實經營以「綜合性安全合作」為主的海事合作觀念：對外進行區域國際合作項目應可在政策上概略區分成兩個層次，訂定執行優先順序：(一) 低階政治層次，著重非軍事性安全因素之合作為主；(二) 高階政治層次，即在進行前項合作漸次提昇關係後，再著手進行軍事安全資訊交換與國防、軍事方面合作。探究當前政治外交情勢台灣應著手規畫如何在避免政治糾葛的前提下，掃除東協對我傳統的政策觀感，以「綜合性安全」為基礎，進而與南海周邊國家建立起海事安全合作關係。海事安全

註⑤ 中國時報，民國 89 年 3 月 30 日，版 14。

的政策目標在於積極透過區域性的海事合作措施，建構起區域性的海事合作機制，從而國家安全利益得以充分獲得保障。

陸、結 論

台灣在南海問題立場與主張一向遭遇到嚴重的「政策困境」，就民族情緒言，台灣有偏向與中共就南海共同維護主權與開發部分進行合作的情勢心理，東協南海聲索國便成爲兩岸在南海利益的競爭者；但是，複雜的兩岸恩怨情仇對峙局面，使得現階段兩岸的合作政治上成爲不可能。回到現實國際政治面，中共是台灣當前首要的安全威脅來源，亦是東協國家在區域內潛在性安全的最大隱憂，在因應中共威脅的戰略層次上，台灣與東協國家間有著明顯的平行戰略利益存在，理論上台灣似應結合東協共拒中共以謀求相對的戰略利益。

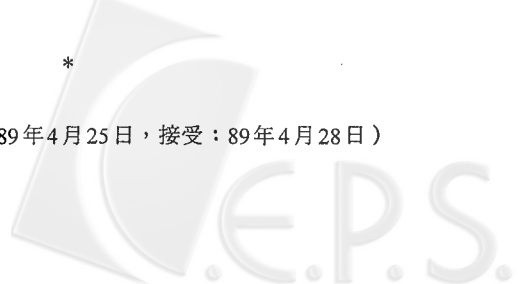
由於面臨上述政策困境所衍生出的政策不作爲，都使得過去南海政策充斥消極的面貌。台灣內部所謂的經營南海，實際上，不過是認命於現實困境的守成。到底台灣在南海的政策立場何在？如何與中共政策做出區隔？假如不做區隔，要如何維護最大的國家利益？這些問題其他國家難以分清楚，即連台灣也尚未確定該當如何。歸結原因固然是因兩岸關係持續的僵局緊張張力所致，然更重要的卻可能是因台灣長期以來欠缺明確的國家安全目標與戰略規畫方向。一個國家之國家安全與戰略規畫都應隨國際關係情勢的變遷而作適時、適度的修訂與調整，以爲因應之道。

中國大陸的持續性經營南海作法，雖然透露出各種作爲仍難以去除軍事爲主的考量；然從國家安全面所提供的詮釋便是依據綜合性安全概念，穩定經營下的軌跡。不論是中國大陸活生生的實例，或是 CSCAP 區域海事合作準則都清楚的指出，爲避免南海成爲衝突的引爆點，這些經驗本身都是未來南海周邊國家應該適用的經營途徑。對於我國尤其具有相當重要意義，故首先政府應體認區域性相關國際關係之行爲準則，係從綜合性安全的本質出發，再依此逐漸設定綜合性的國家安全定位，積極面的戰略意涵才能逐漸延伸活用。

所以今日從政策上觀察，台灣應以綜合性安全爲基礎的海事安全爲主導，朝向定位「動態的」南海政策才是最大國家利益。未來無論對周邊國家所採行南海島礁的積極占領圖謀或因此引發的衝突、資源分配或共同開發、海洋航線的保障、海洋環境污染等等安全議題，台灣都應儘速建立起完整的資訊追蹤研究、政策討論體系、政策執行檢討監督、軍力部署規畫，以求確立我國全面性的南海安全政策，如此才足以正視我國應要如何從南海問題的邊緣角色提升上來。海事合作具有區域性特質，也因此增加台灣推動南海積極作爲，從而建構海事安全的政策理性基礎。

* * *

(收件：89年3月31日，修正：89年4月25日，接受：89年4月28日)



National Security, Maritime Security and New Thinking on Taiwan's South China Sea Policy

Fu-Kuo Liu

Abstract

Taiwan's South China Sea policy has never sufficiently reflected the region's importance to Taiwan. The inertia of the island's South China Sea policy is mainly attributed to a dubious approach to national security. Based on the concept of comprehensive security, this paper argues that in order to formulate a new South China Sea policy, Taiwan will have to redefine its current understanding of national security. Maritime security as part of the overall concept of comprehensive security can be defined more clearly in order to construct a more sound policy. Through maritime cooperation measures – including shipping safety, the control of maritime pollution, joint scientific research, and resource management – Taiwan can use its full capability to support cooperative regimes and thus contribute to the development of regional cooperation. This cooperative approach is what will best serve the best interests of Taiwan and regional countries.

Keywords: national security; South China Sea; comprehensive security; Track II diplomacy; maritime security; ARF; CSCAP

