

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2017.12.005

刘亚丁:“蔡英文当局的南海政策刍议”,《太平洋学报》,2017 年第 12 期,第 47-55 页。

LIU Yading, “On the South China Sea Policies of Tsai Ing-wen Administration”, *Pacific Journal*, Vol.25, No.12, 2017, pp.47-55.

# 蔡英文当局的南海政策刍议

刘亚丁<sup>1</sup>

(1. 山东工商学院, 山东 烟台 264005)

**摘要:** 虽然蔡英文当局南海政策的文字表述前后存在差异,但其固守太平岛、投靠美国以及利用南海问题推行“台独”路线的核心政策始终没有变化。蔡英文当局的南海政策不仅与马英九当局存在着显著的差异,即使与同样主张“台独”的陈水扁当局相比也有诸多的不同。认清蔡英文当局南海政策的本质,有利于廓清其对两岸关系的影响,从而有利于我们在未来涉及南海的对台工作中作出恰当的政策选择。

**关键词:** 蔡英文当局; 南海政策; 两岸关系

中图分类号: D827

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2017)12-0047-09

南海问题不仅涉及中国与其他周边国家的关系,也涉及两岸之间的关系,因此台湾当局的南海政策一直是两岸关系研究中不可回避的问题。受“南海仲裁案”的影响,蔡英文当局在所谓仲裁裁决作出前后出台了一系列关于南海政策的不完全相同的表述,这些不同表述背后所隐藏的政策立场是什么?与马英九和陈水扁当局的南海政策相比有何不同?对两岸关系造成了怎样的影响?对上述问题的厘清,不仅有利于我们进一步看清蔡当局南海政策的本质,也有利于我们对蔡当局利用南海问题推行“台独”的行径作出及时的策略应对。

## 一、蔡英文当局南海政策的前后表述及变化

早在 2015 年 5 月 26 日,蔡英文针对外界的疑虑,曾公开强调民进党不会放弃太平岛的“主权”,指出要依据国际法尤其是《联合国海洋法公约》的规定以和平方式处理南海各方的主权争端,并认为公海的航行自由权不能接受任何的挑战。<sup>①</sup>在 2016 年 1 月 16 日的国际记者会上,蔡英文进一步表示将主张南海“一些岛屿”的“主权”,并重申了解决南海问题的上述政策。<sup>②</sup>虽然蔡英文主政前关于南海政策的直接宣示并不多,但外界普遍认为其政策要点包括将

收稿日期: 2016-11-05; 修订日期: 2017-10-06。

作者简介: 刘亚丁(1977—),男,湖南益阳人,山东工商学院法学院副教授,博士,中国太平洋学会青年研究员,主要研究方向:两岸关系、国际法。

① 曹婷婷:“与学生对话,蔡英文台南嘉南药理大学演讲”,台湾《中国时报》,2015 年 5 月 26 日。

② 管婺媛、杨兆元:“蔡英文:摆脱政治恶斗迎接新政治”,台湾《中国时报》,2016 年 1 月 16 日。

南海“主权”设定在太平岛及周边海域、强调依《联合国海洋法公约》解决争端及确保南海航行与飞越自由三个方面。<sup>①</sup>在2016年5月20日的就职演讲中,蔡英文只是简单地提到“有责任捍卫‘中华民国’的‘主权’和‘领土’”,并主张“搁置争议,共同开发”<sup>②</sup>,这被解读为蔡英文想尽可能低调处理南海问题。

然而,蔡英文就任伊始低调处理南海问题是以其预判南海仲裁裁决不会对台湾当局的南海利益构成威胁为前提的。2016年7月12日,南海仲裁裁决将太平岛界定为岩礁,蔡英文迅速召开“国安高层会议”紧急应对,当天就分别由台“陆委会”“内政部”“外交部”和“总统府”发出四份内容不完全相同的不承认声明,并在7月15日由“立法院”以党团声明的形式再次发出不承认声明。其中台“陆委会”的声明称,“中华民国”对南海诸岛及其相关海域享有国际法及海洋法上的权利,自1947年《南海诸岛位置图》明确宣示“中华民国”“领土”及海域范围以来,“中华民国”坚定捍卫南海诸岛“主权”及相关海域权利,没有任何改变;“中华民国”应被纳入多边争端解决机制,以搁置争议、共同开发的方式处理南海争端。<sup>③</sup>台“内政部”的声明称,太平岛绝非岩礁,依《联合国海洋法公约》享有完整的海洋权利;1947年公布的《南海诸岛位置图》即已宣示东沙、西沙和南沙群岛及相关海域主权属“中华民国”所有;应该透过多边机制协商,共同以和平方式解决争端。<sup>④</sup>台“外交部”的声明称,“在判断文本中,以‘中国的台湾当局’不当称呼‘我国’,贬抑我作为‘主权国家’之地位;将太平岛宣布为岩礁,严重损害我南海诸岛的法律地位及相关海域权利;南海诸岛属于‘中华民国’领土;关于南海争议,应透过多边协商,依据搁置争议,共同开发之方式和平解决,而‘我国’应以平等地位纳入相关多边争端解决机制。”<sup>⑤</sup>台“总统府”声明称,“中华民国”对南海诸岛及其相关海域享有国际法及海洋法上的权利,南海诸岛及其相关海域主权属于“中华民国”所有;对于南海争议,应透过多边协商共谋争端的和平解决。<sup>⑥</sup>台“立法院”的“朝野党团”

共同声明称,“无论就历史、地理及国际法而言,南海诸岛及其周遭海域属‘中华民国’‘固有领土’及海域……太平岛向由‘中华民国’政府不间断实施占有、有效统治,绝非任何其他国家或任何国际仲裁所能挑战和改变;仲裁判断文本中,以‘中国的台湾当局’贬抑‘我国’作为‘主权国家’之地位,为‘中华民国’政府及‘全体国民’无法接受。盼放下武力企图,多方折冲协商,共同寻求和平发展之道。”<sup>⑦</sup>

在2016年7月19日的“国安高层会议”上,蔡英文进一步提出了处理南海问题的四项原则和五项措施。其中四项原则包括:第一,南海争端应依据国际法和海洋法,包括《联合国海洋法公约》,以和平方式解决;第二,台湾应纳入多边争端解决机制;第三,相关国家有义务维护南海航行和飞行自由;第四,“中华民国”主张应以“搁置争议、共同开发”方式处理南海争端,且愿意在平等协商基础上,和相关国家共同促进南海稳定,保护并共同开发南海资源。五项措施包括:第一,捍卫渔权,强化护渔能量,确保渔民作业安全;第二,多边协商,请“外交部”和相关国家加强对话沟通,协商寻求合作共识;第三,科学合作,请“科技部”开放科研名额,由相关“部会”邀请国际学者到太平岛进行地质、地震、气象、气候变迁等科学研究;第四,人道救援,请“外交部”和相关国际组织合作,推动太平岛成为人道救援中心及运补基地;第五,鼓励海

① 郑泽民:“从蓝到绿:台湾的南海政策向何处去”,《世界知识》,2016年第5期,第48页。

② 林思慧:“520历史新页,蔡英文就职演说全文”,台湾《中国时报》,2016年5月20日。

③ 杨家鑫:“不接受南海仲裁‘陆委会’:我南海主张源自1947年”,台湾《中国时报》,2016年7月12日。

④ 周思宇:“太平岛变成礁?‘内政部’:绝不接受”,台湾《中国时报》,2016年7月12日。

⑤ “‘中华民国外交部’对南海仲裁案之立场”,台“外交部”网站,2016年7月12日,http://www.mofa.gov.tw/News\_M\_2.aspx?n=5028B03CED127255&sms=5ED24855AD8E6C58。

⑥ 杨彩成:“‘总统府’:仲裁结果对‘中华民国’不具法律约束力”,台湾《中国时报》,2016年7月12日。

⑦ “‘立法院’‘朝野党团’对南海仲裁案之共同声明”,《“立法院”公报》,第105卷,第59期,2016年7月22日,第459页。

洋法研究人才,强化因应国际法律议题时的能量。<sup>①</sup>在7月22日接受《华盛顿邮报》的专访时,蔡英文再次重申了依照《联合国海洋法公约》和平解决南海争端、台湾应该被纳入争端解决机制以及维护南海航行与飞越自由的立场。<sup>②</sup>

从上述声明的字面表述来看,相较于上台主政前,蔡当局的南海政策表述主要有以下变化:一是在“主权”声索范围方面,由主政前的“一些岛屿”扩大到“南海诸岛及相关海域”;二是在南海U形线证据方面,由主政前的只字不提变成仲裁案作出之后“陆委会”和“内政部”通过举证《南海诸岛位置图》间接强调;三是在主政前并未凸显台湾在南海争端中的主体性地位,而主政后的多个声明中均强调了台湾在南海争端中的独立参与方身份。之所以蔡当局的南海政策表述会有如此变化,首先是因为蔡当局希望能够获得美国对台更多的政治与安全保障,故在仲裁裁决作出前的南海政策表述中,无论是不主张南海全部岛礁“主权”、不提及U形线,还是主张南海航行自由,无一不是在迎合美国的南海政策。其次是因为受美日操纵的南海仲裁庭无视蔡当局的示好,将太平岛宣布为岩礁,损害了台湾当局在南海的利益并引发了岛内众怒,为避免民众将矛头指向自身,蔡当局不得不临时调整其南海政策表述以反对仲裁裁决并安抚民心。再次是因为蔡英文上台之后,作为主政者的身份使得蔡当局可以更加明确地通过宣示其在南海争端中独立的当事方地位来表达“台独”立场,并在南海问题上凸显与大陆的区别。

## 二、蔡当局南海政策的深层解析

蔡当局对南海仲裁结果的反对是意料之中的,但为何针对仲裁裁决,蔡当局在紧急召开“国安高层会议”之后,史无前例地由五个不同“部会”分别发出内容并不完全相同的声明呢?这是因为蔡当局需要借助不同“部会”声明表达不同意图。

首先,借台“陆委会”和“内政部”的声明安

抚岛内民众。虽然台湾民众受政党政治的影响对“中华民国”在南海的“主权范围”的理解存在差异,但要求当局积极守护太平岛主权,尤其应该针对南海仲裁案对太平岛可能出现的不利结果采取积极的预防和应对策略,则有着较为一致的意见。<sup>③</sup>然而自蔡英文上台以来,其在南海维权问题上一直采取消极不作为的策略,引发了民众强烈的不满。太平岛被界定为岩礁的仲裁结果,毫无疑问将无法被广大台湾民众所接受,故蔡当局不得不作出较为积极的回应以避免民众更大的批评。而通过“陆委会”和“内政部”援用《南海诸岛位置图》作为“主权”证据的声明,来表达捍卫太平岛的决心,则能够对岛内民众(无论其对“中华民国”的“领土范围”持何立场)起到有效的安抚作用。

其次,借台“外交部”和“立法院”的声明宣示台湾的“主权国家”地位。在“外交部”的声明中,首先反对的不是将太平岛界定为岩礁,而是仲裁庭将台湾的地位界定为“中国的台湾当局”,其次才是对太平岛定性的反对及要求台湾以平等的地位纳入多边解决机制。这一做法表明,在蔡当局看来,对台湾地位的定性比太平岛地位的定性更为重要,因而需要透过“外交部”这一对外机构,坚决反对仲裁庭将其称为“中国的台湾当局”,以此向全世界凸显台湾是一个“主权独立的国家”及台湾独立参与南海争端的必要性,并通过“立法院”党团内容相似的共同声明,绑之以“民意”形式来重申这一立场,再次向全世界昭告台湾的“主权国家”地位。

最后,借台“总统府”的声明留下政策回旋的余地。在“总统府”的声明中,除了宣示“中华民国”对南海诸岛及周边海域拥有“主权”之外,对于《南海诸岛位置图》、太平岛、台湾的“主体性”均未提及,这一相当模糊的做法既不同于

① 崔慈梯:“蔡英文召开‘国安’会议,推太平岛为人道基地”,台湾《中国时报》,2016年7月19日。

② 张达智:“华邮专访黄智贤:蔡英文的‘台独’宣言”,台湾《中国时报》,2016年7月28日。

③ 关于岛内民众对“中华民国”在南海“主权范围”的理解差异,参见冯梁、王维、周亦民:“两岸南海政策:历史分析与国际基础”,《世界经济与政治论坛》,2010年第4期,第6页。



“陆委会”和“内政部”较为明确地提及南海主权证据,也不像“外交部”和“立法院”声明一样赤裸裸地宣示“台独”,给蔡当局未来否定或肯定其他部门的声明以应对南海问题留下回旋的余地。

然而结合蔡英文在“国安高层会议”的讲话及接受《华盛顿邮报》专访时的立场,我们发现真正能够体现蔡当局南海政策本质的是台“外交部”和“立法院”的声明,其南海政策也因此呈现出较为清晰的框架。

第一,蔡当局南海维权的核心是维护太平岛的“主权”及相关权益。中国南海主权声索范围中的“南海诸岛及相关海域”与U形线紧密相连,U形线的存在界定了“南海诸岛”的范围是指线内的全部岛礁,反之,缺少了U形线的支持,“南海诸岛”的界定就具有了随意性,既可以被界定为U形线内的全部岛礁,也可以界定为目前实际控制的岛礁。因此,虽然蔡当局的各个“部会”声明中均提到了“南海诸岛及相关海域”,但在没有明确宣示U形线的情况下,并不能表明其捍卫线内全部岛礁主权及相关海域权利的立场。相反,台“外交部”和“立法院”声明中对太平岛的强调及蔡英文后来的立场表明,上述对“南海诸岛及相关海域”拥有权利的声明只不过是一个幌子,蔡当局南海维权的核心就是维护太平岛主权及周边海域的权益。

第二,蔡当局在南海问题上继续选择站在美国一边。多边主义、航行自由及依照《联合国海洋法公约》解决南海争端是美国南海政策的要点,在仲裁裁决作出之前,蔡当局的南海政策就明显迎合了美国的立场。虽然仲裁裁决的结果不利于台湾当局,但在大陆地区和美国之间,蔡当局并未如外界所期待的那样,利用南海仲裁案拉近与大陆地区的距离,而是透过上述一系列政策宣示坚定地选择站在美国一边。

第三,蔡当局借南海问题继续推行“台独”政策。这不仅表现在蔡当局通过台“外交部”和“立法院”声明,向全世界表明台湾是一个独立“主权国家”的立场,并谋求台湾以独立的“主权者”身份参与南海多边解决机制,还包括蔡当局

试图割裂太平岛与中国的历史联系,重构太平岛主权的法理基础。众所周知,中国对包括太平岛在内的南海全部岛礁拥有主权的最有力证据包括U形线地图以及能够证明中国是先占者的大量历史文献资料,然而蔡当局不仅故意不提U形线,反而均提到要依照《联合国海洋法公约》这一并不能解决领土归属的法律文件来解决南海问题。在“立法院”的声明中,还特别强调太平岛的“主权”来源于“中华民国”超过半个世纪的实质占有和有效统治,不仅试图割裂中国历代政府对太平岛行使有效统治的历史文献与事实,以及U形线与太平岛主权之间的证据关联性,而且彰显了岛内“台独”势力妄图将“中华民国”历史定位在1949年之后的意图。<sup>①</sup>

由此观之,虽然蔡当局针对南海仲裁案的一系列声明内容并不完全相同,但真正的核心是一致的,即并非“维护主权、不刺激大陆、维持美台关系”<sup>②</sup>,而是联美、抗陆、搞“台独”。随着南海仲裁闹剧的翻页以及菲律宾政府外交政策的改变,南海问题的发展可能会呈现新的特点,但蔡当局借助南海议题谋求“台独”的企图却不会改变,这从蔡当局最新的南海问题表述中也可以得出结论:2016年10月4日,蔡英文接受美国《华尔街日报》专访时再次重申台湾是南海争议中的相关当事人并有资格参与多边协商;<sup>③</sup>在2016年12月9日“收复南海诸岛七十周年纪念特展”上,蔡英文在表达捍卫南海“主权”决心之时只提到了太平岛;<sup>④</sup>在2017年8月8日“亚太安全对话论坛”上,蔡英文指出“台湾对太平岛拥有主权,但也另有五个国家对这个区域主

① 即使台湾当局打着“中华民国”的旗号,自1912年“中华民国”成立至今,“中华民国”对南海诸岛的有效统治也已经超过了一个世纪。

② 蔡明彦:“南海仲裁后台湾的下一步”,台湾《新社会政策》,第46期,2016年8月,第52页。

③ “‘总统’接受美国《华尔街日报》专访”,台“总统府”新闻网,2016年10月5日,<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=38112&rmid=514>。

④ 吴政峯:“蔡英文:政府会坚定捍卫南海‘主权’”,香港中评社,2016年12月9日。

张主权”<sup>①</sup>,不仅用台湾代替了“中华民国”,而且明显地将台湾与大陆视为两个不同的国家。由此也可以判断,蔡当局目前所展现出来的南海政策,也基本上会在蔡英文的后续主政期间得到延续。

### 三、蔡当局与马当局的南海政策比较

要认清蔡当局南海政策的本质,除文本分析之外,与历任当局的比较分析也是有效的途径。由于对“一个中国”原则及维护南海“主权”的立场、态度的截然不同,蔡当局与马当局的南海政策存在着明显的差异。

第一,“领土主权”的声索范围与积极性不同。马英九上台之后,多次声明U形线内的全部岛礁及相关海域为“中华民国”的“固有领土及海域”,其声索范围与大陆地区基本保持一致。<sup>②</sup>此外,马当局针对越、菲、马等国侵犯中国南海主权的行爲,通过台“外交部”“海巡署”等部门进行的抗议多达20多次,显示了马当局在维护南海“主权”问题上较为积极的态度。<sup>③</sup>相比之下,蔡当局的多项声明虽然包裹着“南海诸岛及相关海域”,但其所主张南海“主权”的真正范围仅限于太平岛及其周边海域,与马当局的南海“主权”声索范围相去甚远。并且与马当局频繁抗议南海周边国家侵犯中国南海主权不同的是,蔡英文上任至今从未针对其他周边国家侵犯南海主权的行爲进行过抗议。

第二,对南海主权证据的态度不同。马英九主政时期,曾多次列举各项证据资料以证明南海诸岛及其周边海域都是“中华民国”的“固有疆域”。如2015年7月7日台“外交部”针对南海问题的声明中,明确地指出无论是根据历史、地理还是国际法,“中华民国”对南海四大群岛及其周边海域拥有国际法上的权利,并列举了包括《南海位置诸岛图》在内的一系列历史文献与事实。<sup>④</sup>在同年10月31日台“外交部”针对南海仲裁庭行使管辖权的抗议声明及2016年1月28日马英九登上太平岛的演讲中,也均再次重申了上述主权证据。相比之下,蔡当局

不仅对于能够证明南海主权的各项历史文献资料尤其是U形线避而不谈,而且在强调“中华民国”对太平岛的“主权”时,所援引的证据也只是笼统地提到来源于“超过半个世纪的持续实质占有和有效统治”,而并没有对这半个世纪中台湾当局实际控制太平岛的各项证据作出详细的列举。此外,在蔡当局的授意下,台“国史馆”于2016年7月28日宣布拒绝大陆及港澳人士调阅馆藏档案史料,为南海主权证据资料的完善设置了障碍,也在一定程度上表明了蔡当局对南海主权证据的消极态度。

第三,对美国南海政策的态度不同。自2008年奥巴马(Barack Obama)上台之后,美国将南海视为“亚太再平衡”战略实施的重点地区,明显提高了南海政策的位阶。2013年年初,美国支持菲律宾将南海争端提交国际仲裁,并在U形线问题上给予台湾当局以政治压力,要求台湾当局按照《联合国海洋法公约》的规定来澄清U形线的性质,从而达到分化两岸南海主权诉求并遏制大陆的目的。与此同时,美国还通过加强在南海事务上对大陆的批判,来挤压两岸南海合作的空间。针对美国南海政策的变化及其对台湾当局施加的压力,马英九上台之后的相当长一段时间内保持了克制,既避免明显加入美国对大陆的战略平衡,也避免附和大陆的南海政策并回避了大陆关于两岸联合巡逻南海的提议,在自立强化太平岛建设的同时,对于南海仲裁案也持不表达赞成或反对的立场,仅仅只是呼吁相关国家应该依照《联合国海洋法公约》等国际法规则来解决争议并共同开发

① 黄筱筠:“蔡英文出席亚太安全对话论坛致辞”,香港中评社,2017年8月8日。

② 据笔者统计,马英九主政时期台“外交部”发布的涉及南海问题的声明共有10次,每次均强调南沙、西沙、中沙和东沙群岛及其周遭海域属于“中华民国的固有领土及海域”。

③ 蒋国学、江平原:“台湾的南海政策与两岸南海合作”,《新东方》,2013年第1期,第21页。

④ “‘中华民国’对南海问题之立场声明”,台“外交部”网站,2015年7月7日,[http://www.mofa.gov.tw/News\\_M\\_2.aspx?n=5028B03CED127255&sms=5ED24855AD8E6C58](http://www.mofa.gov.tw/News_M_2.aspx?n=5028B03CED127255&sms=5ED24855AD8E6C58)。

南海资源。<sup>①</sup> 在评估南海仲裁可能对台湾带来的冲击之后,马当局虽然依旧避免同大陆直接合作,但自2014年起开始积极回应南海仲裁案,不仅拒绝了美国要求澄清乃至放弃U形线的要求,而且积极主动地宣示太平岛是可以拥有专属经济区和大陆架的岛屿。与马当局对美国南海政策的态度经历了从避免冲突到局部抵制的变化过程不同的是,蔡当局一开始奉行的南海政策就与美国的南海政策保持着高度的一致,甚至即使受美日操纵的南海仲裁庭作出了不利于台湾当局的判决,蔡当局也没有因此而改变策略,依然透过一系列声明表达迎合美国南海政策的意图。

第四,针对太平岛的维权行动不同。马英九时期,不仅在“外交场合”积极宣示太平岛的“主权”,而且随着南海问题的日趋复杂化,马当局从2011年开始采取了积极的维权行动,如开展“碧海专案”巡护勤务,每年定期巡航东沙海域12次,南沙海域4次;2012年在太平岛和中洲礁执行“长岛专案”并于中洲礁树立“国旗”;<sup>②</sup>积极修缮太平岛的码头和灯塔等设施以提升人道救援、渔业协助和海域助航的能力;<sup>③</sup>于2016年1月28日亲自登上太平岛宣示“主权”;等等。而蔡当局虽然也在各种声明中坚持太平岛的“主权”,但蔡英文上台之后,不仅撤回了马当局部署在太平岛的大型巡逻舰艇,暂时中止了马当局一直延续的“碧海专案”巡护勤务,而且还拒绝国民党主席洪秀柱的登岛请求及渔民自发的“保南海、护渔权”的登岛维权活动,对岛内民众要求蔡英文登岛宣示“主权”的呼声也不作回应,明显表现出了较为消极的态度。

#### 四、蔡当局与扁当局的南海政策比较

尽管蔡当局和扁当局一样主张“台独”,在南海问题上一样不提及U形线,但相较于扁当局,蔡当局的南海政策无论是在国际背景、“主权”声索的范围表述与实际行动还是南海政策中“台独”倾向的凸显程度上均存在差异。

第一、蔡、扁当局南海政策形成的国际背景不同。陈水扁主政时期,南海局势相对缓和。一方面,虽然美国早在1995年5月针对美济礁事件发表了较为全面的南海政策声明,指出美国对南海和平与稳定的维持有长久的利益,并要求南海周边各国通过外交努力和平解决南海争议并确保南海的航行自由,而2001年发生的南海撞机事件也一度激发了中美在南海问题上的矛盾,但此后美国将对外战略的重心转移到“9·11”事件所带来的反恐战争中,使美国除了一贯坚持南海航行自由外,对南海的关注度逐年下降。另一方面,2002年《南海各方行为宣言》的达成,增进了中国与东盟国家间的政治互信,南海地区虽偶有岛礁主权摩擦,但整体局势平稳。与上述形势相对应,即使扁当局的政治和安全保障希望得到美国的支持,但其南海政策的制定和实施,更多的是考量两岸关系及岛内政治因素,而非国际因素尤其是美国的态度。

奥巴马上台之后,美国一改对南海问题的消极态度,通过“亚太再平衡”战略的实施,明显提升了南海的战略地位以遏制中国的崛起,不仅通过主张多边主义、南海航行自由及依照《联合国海洋法公约》解决争端来宣示美国的南海政策,而且积极扶持菲、越等国力抗中国。与此同时,自2009年以来,随着菲、越等国向联合国大陆架界限委员会提出划界申请,使南海的岛礁和海域争端日趋尖锐,双边冲突和摩擦时有发生。特别是2013年初菲律宾在美国的支持下,将南海问题提交国际仲裁,使南海问题持续升温并于2016年7月12日以仲裁裁决地作出达到争议的高潮。正是蔡英文上任伊始即面临复杂的南海局势,在政治和安全同样需要美国支持的背景下,美国的南海政策自然就成了蔡

① 林正义:“奥巴马政府的南海政策:中国的回应及对台湾的影响”,台湾《东吴政治学报》,第34卷,第1期,2016年,第43-46页。

② “‘行政院海巡署’2012—2015年度施政报告”,台“行政院海巡署”网站, [http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/lp?ctNode=9540&mp=999&idPath=600\\_603\\_862\\_9540](http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/lp?ctNode=9540&mp=999&idPath=600_603_862_9540)。

③ 马英九:“南沙太平岛整建纪要”,台湾《海峡评论》,第301期,2016年1月,第48页。



当局考量的因素。

第二、蔡、扁当局南海“主权”声索的范围表述与行动表现不同。陈水扁主政时期,面对岛内截然不同的南海政策诉求,扁当局的“少数政府”很难予以调和,再加上扁当局将维护南海“主权”作为获取选票的工具,使得扁当局八年间的南海政策呈现出忽软忽硬的混乱局面。

首先,在立法层面,扁当局放弃了李登辉时期主张U形线及线内水域为“历史性水域”的提法。在2000年和2003年,扁当局分别修正通过“海岸巡防法”和“专属经济海域暂定执法线”两部法律,不再明文规定南海四大群岛为“中华民国”的“领土”范围,并于2005年废止了李登辉时期所制定的“南海政策纲领”,也就终止了该纲领所主张的U形线内水域为“中华民国”“历史性水域”的提法。

其次,在对外场合又坚称“中华民国”对南海四大群岛拥有“主权”。虽然扁当局在立法层面表现出了只固守南海实际控制岛礁的意图,但在对外场合,却又多次且较为连贯地宣示“中华民国”对南海四大群岛拥有“主权”。如2002年11月5日针对《南海各方行为宣言》的签订及2003年11月3日针对越南关于扁当局阻挡渔民作业的指责,台“外交部”均发表声明,声称“‘中华民国’拥有南海四沙群岛‘主权’”,在2006年1月3日和2007年11月20日针对越南关于扁当局在太平岛修建机场跑道的指责,台“外交部”均声称“南沙、西沙、中沙和东沙为‘中华民国’之‘固有领土’”。<sup>①</sup>

再次,与立法层面和对外场合的矛盾相对应,扁当局在维护南海“主权”的实际行动上前后态度也不一样。在陈水扁上台头三年,虽然偶有关于维护南海“主权”的声明,但几乎没有实际的维权行为。到2003年,台“内政部长”余政宪巡视南沙,重启停止运作达四年之久的“南海小组”并重新拟定南海政策;2005年9月,陈水扁首次登上太平岛,宣扬台湾的海洋政策;同年10月,扁当局开始修建太平岛的机场跑道并加强太平岛的防卫建设;2008年2月,陈水扁再次登上太平岛,并发表“南沙倡议”,表示接受

《南海各方行为宣言》所揭示的精神与原则,坚持以和平方式解决争端,并表示要推进民间合作和二轨交流机制。<sup>②</sup>

扁当局上述南海政策表明,在南海“主权”声索范围的表述上,扁当局在太平岛和四大群岛间摇摆不定,而其维护太平岛“主权”的实际行动,也经历了从消极到较为积极的转变过程。相比之下,正如本文前面所述,虽然蔡当局南海政策的字面表述前后有变化,但其只固守太平岛“主权”的政策核心始终没有变,而从蔡英文主政到现在,蔡当局在太平岛的维权行动也更为消极。

第三、蔡、扁当局南海政策中“台独”倾向的凸显程度不同。单从扁当局一方面不提U形线和放弃“历史性水域”,另一方面又对外主张“中华民国”拥有南海四大群岛“主权”的摇摆做法,难以充分断定扁当局是否借南海问题推行“台独”政策。但从扁当局整体的海洋政策来看,陈水扁上台后便致力于打造体系化的海洋政策,于2001年发布“海洋白皮书”并在次年做出修订,2004年又发布“国家海洋政策纲领”,要将台湾建成一个“生态、安全、繁荣的海洋国家”,试图通过彰显“海洋立国”精神来隔断与大陆的联系并强调台湾的独立性。<sup>③</sup>透过扁当局宏观的海洋政策来审视其在南海问题上的具体表述和做法,我们才能有更充分的证据证明扁当局南海政策中隐藏的“台独”倾向。与扁当局南海政策中相对隐蔽的“台独”倾向不同的是,蔡当局借着南海仲裁案,着力凸显台湾是一个“主权独立的国家”并谋求加入多边协商机制,其“台独”倾向更加明显。

① 相关声明内容参见台“外交部”网站, <http://www.mofa.gov.tw>。

② “‘总统’视导南疆海域踏上太平岛慰勉驻岛官兵”,台“总统府”网站,2008年2月3日, <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&currentpage=332>。

③ 陈荔彤:“论台湾的海洋政策”,台湾《台湾海洋法学报》,第23期,2015年12月,第16页。

## 五、蔡当局南海政策对两岸关系的影响

透过对蔡当局南海政策的深层解读及其与马、扁当局南海政策的比较,不难发现,蔡当局的南海政策不仅与马当局有着巨大的差异,即使与扁当局相比,蔡当局在南海问题上联美、抗陆、搞“台独”的决心也更加坚定,这对两岸关系的发展与稳定造成了诸多消极的影响。

第一,进一步放大了两岸间的政治分歧。虽然两岸间的政治分歧在两岸关系发展的不同时期有不同的表现,但自上个世纪九十年代以来,两岸间最根本的政治分歧已由两蒋时期的“正统”之争演变为“统独”之争,而是否坚持“九二共识”,则是“统独”之争的关键所在。尽管马当局将“九二共识”解读为“一个中国,各自表述”,但这一解读也明确地包含了反“台独”的立场。然而蔡英文上台后,拒不承认“九二共识”的核心意涵,一边打着在现有“宪政体制”下“维持现状”的口号,一边或明或暗地推行“去中国化”的“台独”政策。尽管如此,大陆地区依旧对蔡当局给予了足够的耐心和诚意,要求蔡当局继续完成“未完成的答卷”。面对南海仲裁案,如果蔡当局能够从“一个中国”的立场来维护“主权”,虽不能被认为是接受了“九二共识”,但至少能够表现出“一个中国”的诚意来缩小两岸间的政治分歧,进而改善两岸关系。然而蔡当局并未利用好这次机会,反而通过事实上缩小“主权”声索的范围、抗议仲裁庭将台湾定位为“中国的台湾当局”、寻求南海争端的多边解决及谋求台湾参与南海争端的主体资格等一系列主张,使蔡英文上台以来两岸间围绕“统独”问题的政治分歧,透过南海问题进一步明晰与放大。

第二,降低了两岸间的政治互信。在“统独”之争成为两岸最根本政治分歧的背景下,两岸间的政治互信是建立在两岸双方均能够“展现出共同维护两岸同属一个中国的法理和政治现实的意志”<sup>①</sup>的基础之上的。自上世纪九十年代以来,在李登辉“两岸为对等的政治实体”、两岸间至少是“特殊的国与国之间的关系”以及陈

水扁“一边一国”的“台独”主张影响下,“一个中国”原则被台湾当局所抛弃,两岸间的政治互信并未因“解严”之后两岸交流的频繁而有所增强。马英九上台之后,重新承认“九二共识”,并在此基础上积极推进两岸关系,不仅签订了一系列的两岸经贸协定,也确立了两岸关系和平发展的政治框架,使两岸间的政治互信在“一个中国”原则的基础上逐渐提升。然而蔡英文上台之后,拒绝承认“九二共识”以及借南海仲裁案联美、抗陆、搞“台独”的行径所造成的两岸政治分歧,使得两岸间的政治互信又开始迅速降低,并逐渐进入冷对抗阶段。

第三,阻碍了两岸民间交流的拓展。虽然蔡英文上台之后,大陆多次强调两岸关系的政治遇冷不会影响大陆促进和扩大两岸民间交流的决心,但两岸民间交流的维系和发展还是取决于民众自己的认知和决定。蔡当局的一系列“台独”举措,包括针对南海仲裁案所作出的背离“一个中国”原则的声明,引发了大陆民众普遍的不满,增加了大陆民众对蔡当局的敌对情绪。与这种敌对情绪的蔓延相对应,大陆的对台人员交流急剧减少。以赴台观光为例,按照台“内政部移民署”统计,2016年度马英九主政的前四个月大陆赴台观光的人数每个月维持在30万人次以上,蔡英文上台之后的五月份就下降到25万多人次,此后的6月和7月份分别为21万和23万多人次,但7月份蔡当局针对仲裁的声明发布之后,大陆赴台观光的人数在8月份锐减到17万多,9月份进一步减少到只有14万多人次。<sup>②</sup>

第四,增加了两岸合作维护南海主权的难度。南海诸岛及其附近海域的主权和权益,是历代中国政府留给我们的祖产,在南海争端日趋复杂化的背景下,无论是南海主权证据的完善还是南海维权的客观政治现实,都表明如果两岸间能够携手合作共同捍卫南海主权,将能起到更好的效果。正因为如此,大陆地区早在

<sup>①</sup> 王伟男:“两岸政治互信的困境析论”,《台湾研究集刊》,2011年第2期,第11页。

<sup>②</sup> 数据来源:台“内政部移民署”网站,2016年10月18日, <https://www.immigration.gov.tw>。



上世纪九十年代就曾呼吁两岸携手共同维护南海的主权,但一直遭到台湾当局的拒绝。虽然马当局拒绝两岸合作,但能够坚定地捍卫 U 形线内全部岛礁的主权,从而构成了两岸间接的官方合作。虽然扁当局拒绝合作,但至少扁当局在 U 形线问题上没有直接作出有损中华民族利益的举动,还能够对外宣示“中华民国”对南海四大群岛拥有“主权”。此外,无论是马当局还是扁当局,对于两岸学者之间为维护南海主权所进行的交流活动,也都采取了不限制的态度。然而,蔡当局非但没有借南海仲裁闹剧与大陆联手,反而刻意扩大两岸在南海问题上的分歧,进一步增加了未来两岸合作维护南海主权的难度。而蔡当局拒绝大陆及港澳人士调阅“国史馆”馆藏档案史料,也为南海主权证据资料的完善设置了人为的障碍,不利于两岸南海维权的民间学术交流。

## 六、结 语

南海诸岛是中国领土不可分割的一部分,不容任何的内部或外部势力加以分裂或切割,

我们在期待两岸和平统一及共同维护南海祖产的同时,也坚决反对在南海问题上的任何“台独”行径。虽然蔡当局对南海仲裁结果表达了反对立场,但我们更应该透过其声明内容及后来表述的变化看清蔡当局南海政策的深层意图。分析表明,蔡当局的南海政策不仅与马当局有着巨大的差异,即使与扁当局相比,蔡当局在南海问题上联美、抗陆、从事“台独”的决心也更加坚定,这对两岸关系造成了更为恶劣的影响。虽然仲裁闹剧翻页后南海局势日趋稳定,再加上蔡英文主政后所面临的一系列岛内政治难题,使蔡当局无法也无暇投入更多的精力利用南海问题做文章,但仲裁闹剧之后为数不多的几个南海政策宣示,也表明了蔡当局借南海问题联美、抗陆及推行“台独”企图的延续性。因此,对蔡当局南海政策的本质及其对两岸关系造成的影响,大陆地区应该保持清醒的认识并做好相应的防范,只有这样,才能够更好地与“台独”分裂势力作斗争并更为有效地维护中国的主权和领土完整。

编辑 李 亚

## On the South China Sea Policies of Tsai Ing-wen Administration

LIU Yading<sup>1</sup>

(1. Shandong Technology and Business University, Yantai 264005, China)

**Abstract:** Although there are some differences concerning the literal expression of Tsai Ing-wen administration's South China Sea policies before and after, its core policies have not been changed, which are sticking to Taiping Island, seeking refuge in the United States and utilizing the South China Sea issue to carry out "Taiwan Independence". Tsai Ing-wen's policies on the South China Sea are not only distinct from that of Ma Yingjeou, but also with Chen Shuibian administration who also advocated "Taiwan independence". Identifying the essence of Tsai Ing-wen's policies on the South China Sea will be conducive to clarify its impact on cross-strait relations. Furthermore, it helps us make appropriate policy choices in future work with Taiwan concerning the South China Sea.

**Key words:** Tsai Ing-wen administration; the South China Sea policies; cross-strait relations