

策略。

在「軟實力」方面，我國應透過現有南海政策規劃，要求政府相關部會推動海洋科學調查研究，建立南海區域氣象海洋觀測站，進行海上搜救演習與建立人道救援機制，推動建立南海區域漁業管理組織，加強南海生態保育與人文資產研究，持續推動參與南海議題之區域對話，並加強與東協和中國大陸之合作等。此外，也應積極推動將南沙太平島建設為一個做為國際低碳再生能源島的典範工程。在「硬實力」方面，政府應積極規劃加強太平島的軍經建設、強化太平島的戰略地位、加強監測與情報偵蒐等工作，尤其應再進行研議是否加長太平島上的飛機跑道，以減少因天候不佳、雨天跑道濕滑而無法發揮「巧實力」之困境。

中國與東協南海聲索國的角度與合作

林正義*

前言

2010年7月在越南河內舉行的「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)，發生中美外交部長針對南海議題針鋒相對，但在最後主席聲明，與會27位外交部長針對南海議題，鼓勵各方自我克制及促進信心建立措施，歡迎「聲索國」¹以和平手段解決爭端。此一外交爭議之後，南海區域情勢發展沒有因此而消除緊張，島礁聲索國繼續加緊透過不同的措施，強化主權的宣稱。2011年3月、5月，中國先後與菲律賓、越南在南海爭議的海域發生衝突。

中國與越南、菲律賓、馬來西亞在南海的角度

2010年7月底，中國在南海進行結合軍艦、潛艦和戰機等罕見的大規模實彈軍事演習。2010年8月，中國科技部與國家海洋局宣稱在南海3,759公尺海底深處插上中國國旗。2010年11月初，中國海軍陸戰隊在廣東汕尾的南海海域進行代號「蛟龍2010」的兩棲突擊登陸戰鬥實彈演習。2011年2月，南海艦隊在西沙群島附近進行島嶼防禦演習。2011年

* 作者為中央研究院歐美研究所研究員

¹ 聲索國即為聲明索取某地區領土主權的國家

5月初，北京宣稱中國海監總隊雖擁有300艘各型艦隻(超過1,000噸有30艘)及10架飛機(包括4架直昇機)，但基於應付南海主權爭議的問題，必須增加海監力量。2011年內在原先的9,000名海監人員之外，將增加1,000名，達到1萬人。在5年內將購置36艘新船，以加強海上執法能力。除了中國海監之外，中國海巡(交通運輸部)、漁政(農業部)、海警(公安部)、海關(財政部)的執法能力也同步加強。北京在4月14日提交給聯合國秘書長潘基文一份照會，回應菲律賓4月5日向聯合國提出的抗議。北京指責菲律賓「佔領中國南沙群島一些島礁及其相關行為構成了對中國領土主權的侵犯」，自1930年代起，南沙群島及其附屬島嶼就已經標注在中國國的地圖上，因此，「完全無法接受」菲律賓向聯合國提交的抗議照會。

越南利用2010年擔任東協輪值主席國及2008至2009年聯合國安理會非常任理事國經驗，學習到將南海爭端訴諸於國際社會，2010年更與美國聯合，在2010年「東協區域論壇」、「東協加八」國防部長會議、東亞高峰會、東協與美國高峰會上，討論南海議題，對中國形成壓力。越南密切追蹤南海情勢，隨時把握時機提出抗議。例如，2010年8月，越南針對中國在西沙群島附近水域派出「南鋒號」漁業科學綜合考察船及多艘船隻視察，抗議此舉「侵犯越南主權」，要求中方立即停止。越南也抗議中國每年從5月到7月底在南海群島的休漁禁令，並呼籲漁民無須擔憂中國在南海的禁漁令，越南海軍將保護漁民進行作業。2011年5月3日，越南繼菲律賓於2011年4月4日、中國於2011年4月14日之後，向聯合國秘書長潘基文遞交照會，宣稱從歷史與法律觀點，西沙群島及南沙群島為越南固有的領土。5月26日，越南在石

油勘探船芽莊外海120公里海域，遭中國海監船警告、剪斷纜線並加以驅離。

河內自2009年11月以來每年由越南外交學院與越南律師協會出面，召開南海區域安全與發展合作的國際研討會，藉此將此一問題予以國際化。越南隨著經濟發展快速，對南海的經營也更加積極。2010年5月，越南政府宣佈10年總金額高達85億美元的海島防務與開發計畫，擬開發南沙群島在內的海島旅遊、漁業、農林業資源、國防事務，以建設成「周邊國防要塞」。越南也向俄羅斯採購蘇愷戰鬥機、輕型護衛艦、飛彈巡邏艇等，提升在南海的制空和制海能力。越南在2009年12月，與俄羅斯簽署採購6艘「基洛級」636型潛艦合約，將於2016年完成執行，屆時可平衡中國部署在海南島的「基洛級」636型潛艦。2010年5月，越南海軍為提升海上巡邏監控能力，也向加拿大採購6架海上巡邏機。

南沙島礁另一個聲索國馬來西亞，在2009年與越南共同在南海提出「聯合國大陸礁層界限委員會」(Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS)提出將大陸礁層延伸至350海里的劃界案。馬來西亞雖不似越南與中國在南海針鋒相對，但該國軍艦全天候在其擁有主權的南沙島嶼巡邏。2010年4月20日，中國國家海洋局的「海監83船」、「海監81船」，接近馬來西亞控制的彈丸礁，馬來西亞海軍及C130出動追蹤。4月29日，中國農業部的漁政311、301和302船組成的巡航護漁編隊，在馬來西亞所佔領的彈丸礁附近海域，遭遇馬來西亞海軍導艦艇和B-200T海事巡邏機的監視與驅離。

2011年4月，馬來西亞副首相幕希汀(Haji Muhyiddin Bin Mohd. Yassin)強調，由於南海島礁爭議涉及中國和幾個

東協盟國家，馬來西亞的立場是，要先與東協盟友磋商一致的觀點，再與中國協商。中國認為應以雙邊方式，視不同個案一一處理南海主權的問題。2011年4月28日，在中國總理溫家寶到訪之際，馬來西亞「華文星洲日報」社論建議：馬中兩國政府應進一步主動提出各種可行的具體方案，而「現階段較難將南海規劃為一個單一的共同開發區進行較全面的合作，如能藉由國際合作將南海規劃為數個不同的共同開發區則較為可行」。

菲律賓與中國的南海爭議激烈程度，介於越南與馬來西亞之間。2008年，菲律賓政府在中、越、菲「在南中國海協議區三方聯合海洋地震工作協議」3年到期之後，決定不再續約。菲律賓在2009年制定及簽署「領海基線法」，將黃岩島和南沙群島部分島礁劃為菲律賓領土。2009年起，菲律賓與英國 Forum Energy PLC 石油公司在禮樂灘 (Reed Bank，距離巴拉望以西約200公里) 進行石油勘探，中國駐菲律賓大使劉建超抗議，因為菲律賓政府的做法違反2002年《南海各方行為宣言》(Regional Code of Conduct in the South China Sea)。

2011年3月2日，菲律賓石油勘探船在禮樂灘受到中國巡邏艇驅離，總統艾奎諾三世 (Benigno Aquino III) 隨後下令 OV-10 轟炸機及海軍輕型機前往禮樂灘空域，並派遣海岸防衛隊保護勘探船。菲律賓軍方也決定整修菲律賓中業島的飛機跑道，在所控制的9個島嶼部署防空雷達、購置高速巡邏船等。這些措施的預算總額約為1.8億美元。4月4日，菲律賓在越南、馬來西亞之後約2年，向聯合國海洋法及海洋事務局 (U.N. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea)，質疑中國的九點斷續線 (Nine-dashed Line) 的主權宣

稱，抗議中國向「聯合國大陸礁層界限委員會」提交的劃界方案。5月，菲律賓艾奎諾總統呼籲「汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓等東協東部成長地區」(BIMP East ASEAN Growth Area) 國家，在東協架構下對南海形成共同立場，以後與中國、台灣談判時，方能有較大的影響力。菲律賓也熱中邀請其他聲索國駐軍舉辦球賽，例如，2010年4月菲律賓邀請越南在中業島舉行一場足球友好運動會。

中國與東協在南海的合作

東協10國在南沙島礁有聲索國及非聲索國，難以採取一致對付中國的立場。但是，東協在1992年7月通過《東協南海宣言》(ASEAN Declaration on the South China Sea)。2002年11月，東協與中國簽訂的《南海各方行為宣言》，表明在五個領域進行合作：海洋環境保護、海洋科學研究、海上航行與通訊、搜索救難、打擊跨國犯罪。

2010年7月，在河內舉行的東協外長會議聲明，指出：「外長進一步強調在南海維持和平與穩定的重要，鼓勵有關各方持續採取自制促進信心建立措施。外長們強調各方尊重國際公認的國際法原則，亦即海上航行及空中飛越的自由。歡迎所有各方以符合各方行為宣言的精神、國際法公認原則包括聯合國海洋法公約，以和平手段解決南海爭端」。2011年5月，在雅加達舉行的第18屆東協高峰會的主席聲明，承認領土與管轄爭議最好是經由雙邊或由相關各造加以解決，但重申東協需要基於團結的原則，協調出與對話夥伴之間對話時的一致共同立場。

2003年，中國與東協宣示雙方建立和平與繁榮的戰略夥

伴關係，在該年10月發表的2005至2010年的落實行動計畫中，提到：定期舉行關於《南海各方行為宣言》的中國－東協資深官員會議，評估和指導《南海各方行為宣言》的落實；成立一個工作小組，起草落實《南海各方行為宣言》的指導原則，就政策和實施問題向資深官員會議提出建議。雙方也宣示：「本著循序漸進的原則，在諸如海洋科學研究、海洋環保、海上航行和交通安全、海上搜救、海上遇險人員的人道主義待遇、打擊海上跨國犯罪等領域加強對話與合作，促進軍隊官員之間的合作」，並期待南海有關各方「在和平解決領土和管轄權問題之前，通過開展合作活動促進建立信任，並考慮有關各方的合理利益」。此一行動計畫亦確認「南海各方行為宣言」的各國，「將在協商一致的基礎上最終制訂南海地區行為準則」，並與聯合國海洋法公約和國際海事組織的相關文件規範術語一致。在2011至2015年中國與東協落實行動計畫，雙方再度宣示推動草擬執行《南海各方行為宣言》的指導綱領，最終達成《南海區域行為準則》(Regional Code of Conduct in the South China Sea)，並呼籲各相關國家經由合作達成信心建立措施。

「東協－中國執行南海各方行為宣言聯合工作小組會議」(ASEAN-China Joint Working Group on the Implementation of the DOC)受資深官員會議的指導，原本預計每年舉行二次，但並沒有按照規定召開。此一工作小組於2005年8月在馬尼拉、2006年2月在海南島、2008年3月在汶萊、2010年4月在河內、2010年12月在昆明、2011年4月在棉蘭，前後舉行6次會議。2006~2008年、2008~2010年各約有2年未曾召開。在歐巴馬政府宣示重返東南亞及對南海事務表達關切之後，此一工作小組舉行的次數有明顯的增加。2011年

5月第18屆東協高峰會主席聲明肯定此一工作小組的舉行，期待中國與東協在2012年《南海各方行為宣言》10週年之前，宣言的指導綱領最後定稿出爐，然後進入《南海區域行為準則》的討論。由此可知，《南海區域行為準則》的協商與出現，仍有一段很長的路。

後續觀察重點

中國能否被視為和平崛起，與中國處理南海爭議有密切關聯性。若中國與東協的南海爭端聲索國發生軍事衝突，中國的「三鄰政策」(睦鄰、安鄰、富鄰)、和平繁榮的戰略夥伴關係及中國與東協的自由貿易區的成長，將受到嚴重的挑戰。中國與東協何時恢復召開《南海各方行為宣言》的資深官員會議，或達成南海行為宣言的指導綱領，將是觀察的重大指標。

中國與美國角力，集中爭取東協內部的非南海爭端聲索國的支持。新加坡、印尼、泰國、柬埔寨、寮國、緬甸等六國，在美中之間的動向極為重要，也涉及到東協能否形成總體的南海政策，對中國採取一致的後續談判立場。

中國若能有台灣的支持，將會形塑出兩岸共同在南海合作的印象，可進而牽制其他聲索國與美國。中國極力排除美國介入南海事務，宣稱只能由聲索國自行經由雙邊談判和平解決。美國與東協聲索國則密切觀察台灣的動向。2010年7月，內政部長江宜樺訪問東沙島，宣示將成立「南海生態保育與人文資產國際研究中心」。外交部在2011年4月與5月菲律賓、越南向聯合國照會之後，重申南沙或西沙為中華民國固有之疆域，「願秉持『主權在我、擱置爭議、和平互惠、

共同開發』基本原則，與其他國家共同開發南海資源」。另外，決定派遣受過海軍陸戰隊訓練的海巡人員進駐東沙、南沙群島的太平島。台灣能否成功在中國與美國之間採取不靠邊的立場，有待後續觀察。

南海最新情勢發展 與我國因應原則建議

李瓊莉*

前言

自 2010 年 7 月美國國務卿柯林頓在「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF) 部長會議中針對南海問題的發言，以及中國在外交與軍事上的相繼強勢回應之後，區域安全學者專家對南海情勢的討論，多圍繞在美中新政策使然，而這些發展並不必然是美中新政策使然，而是近年來南海周邊國家推動南海事務相關政策時在作法上互不相讓、互不協調之延燒效應。在 2011 年 3 月初，中國與菲律賓在南沙群島的禮樂灘 (Reed Bank) 附近水域再度交鋒，喚起各方重新思考建立「避免衝突」(conflict avoidance) 的信心建立措施。本文綜整南海情勢的最新發展與問題焦點，並思考我國研擬因應之道時應持有的原則。

最新發展

一、中菲禮樂灘事件

2011 年 3 月 2 日一艘石油探勘船 MV Veritas Voyager 在南海的南沙群島禮樂灘附近活動時，受到中國兩艘巡邏艇的

* 作者為政治大學國際關係研究中心副研究員