

## 南海最新情勢以及我國因應之道

王冠雄\*

南海情勢多變，往往隨著相關國家的作為，將情勢帶向多層次的發展方向。觀察近來南海情勢發展，本文將之分為衝突升高與情勢緩解兩個階段：

### 衝突升高：多個行為者間的衝突與態度

在衝突升高階段中，特別表現在中國大陸與菲律賓和越南之間的衝突。今年3月初，中國大陸巡邏艇在禮樂灘(Reed Bank)一帶，驅離菲律賓海洋探測船；5月上旬，同樣在禮樂灘海域上空，菲律賓空軍巡邏機遭遇到中國大陸戰機逼近，菲律賓政府對於這些衝突表達極端不滿並向中國大陸提出抗議。除此之外，菲律賓政府於6月20日派出軍艦到黃岩島卸載用品和替換駐島士兵；菲律賓政府並宣布將南海部分水域改稱為西菲律賓海(West Philippine Sea)；7月20日，菲律賓5名國會眾議員搭乘專機抵被菲律賓佔領的中業島(菲律賓稱Pagasa Island)，並插上菲律賓國旗，以此表達面對中國的決心；菲律賓總統艾奎諾(Benigno Aquino III)於7月25日在國會所發表的國情咨文中，表達準備使用武力保護該國在南海領土的決心，並表示菲律賓政府將升級其裝備嚴重落後的武裝力量，包括採購新軍艦和武器。

\* 作者為國立台灣師範大學政治學研究所教授兼所長

而在中國大陸與越南的衝突方面，5月26日中國海監船割斷越南石油探勘船的拖曳電纜；而後，中國大陸漁政船於6月9日在南沙群島附近作業時，再次割斷正在進行油氣勘測作業之越南船舶的探測電纜，引發越南嚴重抗議。為此，越南海軍於6月中旬在越南中部沿海海域進行實彈射擊演習，演習區距離西沙群島約250公里；除此之外，越南總理阮晉勇於6月14日發布了越南最新的動員召集令，據稱這是越南政府自1979年中越戰爭爆發32年以來，首次頒布此項命令。越南副總理阮生雄於7月21日時更表示，越南政府將以實際措施，捍衛南海主權，保護漁民利益，並保障領海的油氣探勘及開採活動。

此外，區域外國家(特別是美國)之涉入讓情勢的發展更形詭譎。美國海軍由6月15日到24日與東協若干會員國展開年度海上軍演，並於6月底在菲律賓的西部海域舉行代號為「海上聯合戰備訓練演習」(Cooperation Afloat Readiness and Training, CARAT)的海上聯合軍演，CARAT是美國海軍與孟加拉、汶萊、柬埔寨、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡與泰國等東南亞國家海軍進行之雙邊海上軍事演習，越南則是參加類似性質之技術交換演習。6月底時，美國國務卿柯林頓(Hillary Clinton)向前往美國訪問的菲律賓外交部長德羅薩里歐(Albert del Rosario)表示，美國有決心和承諾給予菲律賓在國防上的支持。除此之外，美國海軍發言人表示美國和越南已於7月進行海軍聯合活動。7月9日，日本自衛隊護衛艦「島風」號，以及美國海軍驅逐艦和澳洲海軍的巡邏艇，三國共同在南海南部的汶萊(Bruni)近海海域進行聯合軍事演習，此是美日澳三國首次在南海附近海域舉行聯合軍演。而美國國會議員的態度也值得觀察，新聞來源指出美

國參議院外交關係委員會暨東亞與太平洋委員會主席吉姆韋伯 (Jim Webb) 於 8 月 22 日訪問越南，於訪談中，他強調美國在提供區域安全和戰略平衡上的歷史性與持續性角色。韋伯曾經在參議院中提案通過指責中國阻礙越南和菲律賓船隻在南海正常活動，並呼籲以和平及多方措施解決爭端。

此外，另一值得吾人留意者為越南近來大動作地引進區域外力量的作法。越南除於近三年來花費鉅資向俄羅斯購入基洛級潛艦和蘇愷戰機之外，並與美國合作實施海上演練，亦邀請印度海軍在越南芽莊 (Nha Trang) 駐留。越南試圖將區域外國家的影響力引入南海紛爭之中，其抗衡中國大陸的目的極為明顯。

整體觀察，近年來南海議題之所以廣受矚目，除導因於部分爭端國之間的小規模衝突之外，南海區域外國家的涉入，亦是導致區域問題發展為國際化的動力，而此一推動力無疑地會使南海議題更加複雜化。

### 情勢緩解：強調外交協商的重要性

經過將近十年的談判後，於 7 月 20 日在印尼峇里島召開的東協中國資深官員會議中，雙方就南海爭議性海域與島礁的聯合活動與計畫，達成名為「落實『行為宣言』指導方針」(Guidelines for the Implementation of the DOC, 以下簡稱「指導方針」，中文翻譯本請見附錄)之協議文件。根據近期南海情勢的發展，中國大陸方面作出讓步的原因應是希望避免美國干預南海事務，而東協則盼望能夠在會談中獲得某種程度的外交成果，因此雙方有了最低程度的妥協。不過若就該「指導方針」的文字來看，其仍為一份不具法律拘束效力的

文件，難以有效解決南海議題。雖然如此，此協議對於南海局勢之正面積極發展，毋寧具有緩解當前緊張情勢的重大意義。

前述之「行為宣言」係指東協國家與中國大陸於 2002 年所簽署之「南海各方行為宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)，在此一「行為宣言」中，原則性地指出了相關方在處理南海事務上應當遵守的基本規範，例如：雙方重申以「聯合國憲章」宗旨和原則、1982 年《聯合國海洋法公約》、《東南亞友好合作條約》、和平共處五項原則以及其它公認的國際法原則作為處理國家間關係的基本準則(第一點)；在平等和相互尊重的基礎上，探討建立信任的途徑(第二點)；重申尊重並承諾，包括 1982 年《聯合國海洋法公約》在內的公認的國際法原則所規定的在南海的航行及飛越自由(第三點)；以和平方式解決領土和管轄權爭議，而不訴諸武力或以武力相威脅(第四點)；各方承諾保持自我克制，不採取使爭議複雜化、擴大化和影響和平與穩定的行動，包括不在無人居住的島、礁、灘、沙或其他自然構造上採取定居的行動，並以建設性的方式處理彼此間的歧見(第五點)；有關各方可探討或開展合作，包括：海洋環保、海洋科學研究、海上航行和交通安全、搜尋與救助、打擊跨國犯罪，包括但不限於打擊毒品走私、海盜和海上武裝搶劫以及軍火走私(第六點)。

雖然在實質上這是一份不具法律約束力的協議，亦非東協所期待較具規範性的「行為準則」(Code of Conduct)，但卻部分實現了東協多年來以團隊力量對抗中國大陸的目標，也被認為是中國大陸在處理南海議題上的善意表現。於此同時，與中國大陸建構一份具有拘束力的「行為準則」，亦是

東協會員國一直不曾放棄的目標。不過，中國大陸一貫的政策係將南海爭端視為其與個別爭端國之間的紛爭，原因是東協十個會員國並非皆與中國大陸在南海海域發生爭端，中國大陸無意將非爭端國納入談判或協議的對象中，此即是中國大陸所堅持並出現在「行為宣言」第五點所指之「不採取使爭議複雜化、擴大化和影響和平與穩定的行動」，此一論點應會被中國大陸所堅持，因此將會成為對於未來雙方能否達成「南海行為準則」的決定性因素之一。

雙方於7月20日所達成的「實踐『行為宣言』之指導方針」雖然被稱為是自2002年「行為宣言」以來的重大進展，但是若細究「指導方針」的內容，其可謂為延續「行為宣言」所規範的原則，而且在字句中更加清楚地呈現以中國大陸與東協「雙邊互動」為基礎的架構，排除了區域外勢力涉入的可能性。例如：「行為宣言」各方將根據「行為宣言」的精神，繼續推動對話和協商（第二點）；應在相關各方共識的基礎上，決定實施「行為宣言」的具體措施或活動，並導向最終實現「行為準則」（第六點）。基於上述，中國大陸在此一輪的協商表現上，仍是較佔優勢的一方。

## 對我國南海政策之建議

我國與中國大陸、菲律賓、馬來西亞、越南和汶萊為南海爭端當事方之一，甚至由議題的性質來看，除我國與中國大陸之外，其他各方均為南海諸島礁及其權利之「聲索國」（claimants），但若由前述近來在南海所發生的諸多事件看來，相較於其他各方的積極態度，我國在南海事務的處理上則顯保守。此固由於我國與東南亞國家外交關係的缺乏，使

得我國在官方的層面上，一直無法有效確立參與管道，因而多採二軌的交流管道進行溝通。然而更令人憂心者在於近來的國際媒體報導上，有時甚至會有我國（或台灣）之名稱不見於新聞報導或錯誤報導的狀況，此種情形甚至出現在以中立報導聞名的BBC新聞報導中。長此以往，不免會擔憂我國在南海議題的發言被弱化甚至被忽略的憂慮。為能突破此一困境，本文建議以下作為：

### 一、積極研究並展現U形線性質

美國近來對於南海海域「航行自由」的關切，在實際上應是對於中國大陸政府在南海主張U形線的疑慮和挑戰。但所謂U形線應為我國政府於1947年所公布之「南海諸島位置圖」中所呈現之十一條線段，以及該些線段所圍出的海洋區域（如文末附圖）。引發討論以及南海紛爭其他各方所關切者在於兩岸政府對於U形線的法律地位立場究竟為何？而這也是兩岸政府至今並未有明白論述的一個重要議題。然而，因為我國係為「南海諸島位置圖」之原始公布者，應當把握此一機遇，建構我國的看法與法律架構，除了界定U形線的法律地位之外，還需架構出U形線內水域的地位，表現我國在此一海域實質存在及發揮主導議題的能力。

### 二、協調國內南海事務之立場

南海事務涉及多個政府部門，彼此間應有適當聯繫，使對外立場一致。以中國大陸與東協國家於2002年達成「南海各方行為宣言」為例，我國外交部於當時所發出之外交聲明為「對於東協國家政府與中華人民共和國雙方簽署此一涉及我國領土主張與國際法應享有權益之『南海各方行為宣言』，

而未邀請中華民國政府代表參加，完全漠視我國權益，我政府對此深表遺憾、抗議與不滿。」2010年7月20日中國大陸與東協國家達成「南海各方行為宣言」指導方針(Guidelines)一事，我國外交部新聞稿則表示「任何與南海相關之機制應邀我國參與，對於無我方參與所達成之任何協議，中華民國政府一概不予承認。」因此我國對於「南海各方行為宣言」或其衍生「指導方針」之立場均表反對，其原因明顯在於我國並未被邀請參與此一發展過程。

然依據我國駐紐約台北文化中心發佈之新聞稿，新聞局長於今年7月訪美時對於我國南海議題的發言為「台灣在南海議題的三個立場，亦即台灣在南海擁有主權、台灣無意與北京政府在南海議題合作、以及台灣支持『南海行為準則』等。」相較於前段所述，我國是否能夠參與未來「南海行為準則」的協商尚未可知，即提早表達我國支持該文件的作法，前後比較，我國立場顯有不一致之處。

### 三、應保持戰略性模糊之立場

固然我國與中國大陸在合作議題的進展上係以「先經濟後政治」的步驟為之，但是在處理南海議題上，並無必要做出「不與中國大陸合作」的政策宣示，相對而論，我國在此一議題上若能保持「戰略性模糊」的立場應會更有利於我國。南海議題變化萬端，即使如合作議題亦可有多面向之變化與調整，合作之對象亦會涉及其他「聲索國」，過度明確之立場宣示將無助於我國南海政策之推動。

進一步探究，我國提出不與中國大陸合作的立場，其主要目的應在於顧慮國際社會的關切。但是兩岸合作的內容不必自我限制於政治層面，許多經濟性與人道性的合作項目仍

可開展，例如基於「九二共識」基礎共同捍衛南海權益、共同保育並合作開發南海資源、透過共同行動確保海上通行安全，如進行海事救援與執法、漁業合作、打擊海上恐怖活動等均為可行項目。本文進一步建議兩岸兩會將南海合作項目列入兩會事務性協商議題，協商成立「兩岸南海互信合作協議」，將兩岸合作項目予以制度化，確保我方利益。亦基於此一建議，我國在處理是否與對岸合作的立場上，應當保持戰略性模糊的作為，使各種可能的發展均有存在之空間。

### 四、加強我國在南海之作為

我國一向主張南海海域中四沙群島的主權，亦長年以國防部海軍陸戰隊或海巡署執法官兵駐守東沙島與太平島，使我國在南沙群島紛爭中的地位得以維繫。但是也因我國南海政策主張保守，是以在日漸紛雜的發展過程中，雖然駐守了南沙群島中的最大島，卻無法在情勢發展中展現影響力。

建議我國在現有的海巡駐防基礎之上，設立國家海洋公園或是生態保護區，以永續發展此一海域內的生態環境作為後續行動基礎；同時為了防止在此一生態保護區內的非法行為，使得增強海巡的執法能量能夠具有合理性。更重要者在透過對於外國人民在我國主張的生態保護區內非法行為之執法紀錄，能夠達到行使主權的目的。

### 附錄：落實「南海各方行為宣言」指導方針<sup>1</sup>

重申「南海各方行為宣言」是中國與東協成員國簽署的具

<sup>1</sup> 本文作者參考中國大陸文本修改。

有里程碑意義的文件，顯示了他們共同促進和平穩定和互信以及確保和平解決南海爭議的承諾；

四、認識到全面、有效落實「宣言」將有助於深化中國—東協面向和平與繁榮的戰略夥伴關係；

五、本指導方針旨在指導落實「宣言」框架下可能開展的共同合作活動、措施和項目。

一、落實「宣言」應根據「宣言」條款，以循序漸進的方式進行。

二、「宣言」各方將根據「宣言」的精神，繼續推動對話和磋商。

三、落實「宣言」架構下的活動或項目應明確確定。

四、參與活動或項目應建立在自願的基礎上。

五、「宣言」範圍內最初開展的活動應是建立信任措施。

六、應在有關各方共識的基礎上決定實施「宣言」的具體措施或活動，並邁向最終制訂「南海行為準則」。

七、在落實「宣言」框架下達成共識的合作項目時，如有需要，將請專家和卓越地位人士為有關項目提供協助。

八、每年向中國—東協外長會議報告「宣言」範圍內達成共識之合作活動或項目之實施進展情況。

