

airiti

菲律賓處理黃岩島衝突的策略

林正義*

菲律賓海軍軍艦「皮勒號」(Gregorio del Pilar)在2012年4月10日上午，於黃岩島(Scarborough Shoal)周邊環礁、潟湖準備逮捕及扣押中國12艘漁船與漁民時，由於在附近巡航的中國國家海洋局南海總隊第7支隊「海監75」與第8支隊「海監84」兩艘艦艇及時趕赴阻止，隨後形成中菲長達一個多月的海上與外交衝突。中國內部民族主義高漲，但避免在黃岩島附近部署軍艦，菲律賓也以海岸巡防部隊船隻如「巴拉望號」(Palawan)、「埃德號」(Edsa)、「潘旁加號」(Pampanga)、環境監測船MCS3006的部署為主。菲律賓在整個過程中，以尋求美國與東協奧援為主，在國際輿論上爭取支持。中國每年5月起為保護魚資源的「休漁令」使得此一衝突暫時冷卻，但等到7月底「休漁令」一結束，中菲衝突是否再起，值得關注。

菲律賓對黃岩島衝突的因應

菲律賓在處理黃岩島衝突，主要以外交部為對中交涉單位。菲律賓總統艾奎諾(Benigno Aquino III)任命的派駐中國大使李永年遲遲未能通過，因此在黃岩島對峙一開始，即以中國駐馬尼拉大使馬克卿為交涉對象。菲律賓外交部長羅

* 作者為中央研究院歐美研究所研究員

薩里奧 (Albert del Rosario) 在與馬克卿交涉幾次之後，認為馬克卿並非中方最後權威決策者，而在4月下旬中斷雙方的接觸，直至五月上旬才恢復。中國駐東協大使佟曉玲在5月10日指出，菲律賓恢復與中國駐馬尼拉大使的外交對話，是「中方努力工作的結果」，而「中國駐菲大使完全有權代表中方與菲方就黃岩島事件進行談判、磋商和交涉」。5月初，菲律賓政府以「帕納塔格礁」(Penatag Shoal) 取代過去的兩種稱呼黃岩島名稱，如「斯卡伯勒礁」(Scarborough Shoal) 和「巴約的馬辛洛克」(Bajo de Masinloc)。5月11日，菲律賓國內及海外僑民走向中國駐外使領館遊行與示威，要求中國撤出黃岩島，但規模很小。國際媒體亦報導中國5艘軍艦巡航的動向。

在黃岩島事件發生之後，菲律賓政府除與中國雙邊交涉之外，也積極向國際海洋法法庭 (International Tribunal for the Law of the Sea) 提出訴訟。艾奎諾總統表示，其政府正等待法律專家提供解決爭議的最佳方案，而外交部部長羅薩里奧也將「一些談判條件」提供給專家，以作為建議基礎。菲律賓認為其擁有黃岩島是根據國際海洋法公約，中國只是根據歷史。2009年3月，菲律賓前總統艾羅育 (Gloria Arroyo) 簽署「領海基線法」，將部分南沙島礁及中沙群島的黃岩島納入所屬島嶼，適用「島嶼制度」(regime of islands)。在「群島主權」下，菲律賓宣稱黃岩島可有自己的基線、領海及鄰接區等，菲國「國家地圖暨資源資訊當局」(National Mapping and Resource Information Authority) 隨後製作海圖與地圖。這是菲律賓首次法律形式納入黃岩島為其領土，及劃入官方地圖。

菲律賓眾議員門達納斯 (Hermilando Mandanas) 建議「菲

菲律賓政府應儘速與中國舉行雙邊會談解決黃岩島爭議，不要再與其他國家或國際組織打交道，中菲雙方應立即從黃岩島撤走船隻，直到談判結束，以避免發生衝突及意外」，但「馬尼拉時報」社論指出：菲律賓政府要求中國同意將黃岩島爭議，提交聯合國討論立意良好，外長羅薩里奧也認為「國際法律將是最大的平衡器，這麼做的目的是確認，中國和菲律賓誰對黃岩島附近水域擁有主權」。「菲律賓每日詢問者報」(Philippine Daily Inquirer)在其社論中，主張「應該專注於向聯合國海洋法法庭提請仲裁，自黃岩島對峙發生至今已一個多月，菲律賓尚未向該法庭提請仲裁，但如果菲律賓認為單憑懸而未決，就能讓中國知難而退，根本是癡人說夢，菲律賓應該把『蠻橫的中國』拖上法庭，讓它了解什麼才是文明人的行為」。該報亦指出中國暫停赴菲觀光團及加強檢疫自菲進口的水果，並不令人意外，因為北京慣以此經貿手段對付他國。

國防部長嘉斯敏(Voltaire Gazmin)表示希望黃岩島事件不會擴大。菲律賓不僅海空軍裝備落後，而且對黃岩島附近海上情報蒐集與掌握不足，不知中國海監船的動向，才會釀成事後的對峙。過去在該海域，菲律賓多次扣押中方漁船時，只要中方海監船未在附近，中方只能事後交涉，而非形成類似此次的嚴重衝突事件。菲律賓認為黃岩島距離呂宋島120海里，相對而言，廣州距離黃岩島超過600海里，但即使中菲兩國避免使用海軍力量，在海上執法的對比，菲方也遠不如中方。

黃岩島事件將成為菲律賓海空現代化的重要里程碑。菲國防部長嘉斯敏公開表示，多種新式戰機和船隻將於2012年內，陸續交付軍方，屆時菲國防實力大幅增強，但強調此

airiti

次軍備採購與黃岩島爭端無關，而是在此之前即已採購的項目，包括 8 架波蘭製的索科爾 (Sokol) 直升機中的 4 架及 2 架 C-130 大力士運輸機。菲律賓空軍在 2012 年有望部署 21 架 UH-1H 直升機，海軍也將接受美國提供的第二艘漢密爾頓級 (Hamilton-class) 戰艦。菲律賓國防部長嘉斯敏認為菲律賓不能完全依靠美國來提升國防力量，只有加速軍隊現代化，才能阻止中國在南海繼續橫行，而這是確保菲國法律能在該海域執行，並保衛領海的防衛措施。

尋求外來奧援

一、設法獲取美國的支持

黃岩島衝突之後，菲律賓與美國在 4 月 16 日正式展開年度「肩並肩」(Balikatan) 軍事演習。「肩並肩」軍事演習是在美菲共同防禦條約架構之下舉行，旨在增進美菲之間混合規劃、備戰及兩軍聯合戰鬥。菲國官員一再強調，軍事演習與黃岩島對峙事件無關，無意挑釁中國。菲國總統艾奎諾三世表示，中國在南海的九段線是西菲律賓海(南海)的真正問題所在，美菲在很久以前就排定此次「肩並肩」演習。不過，菲國參謀總長迪洛薩 (Jessie D. Dellosa) 在軍事演習開幕式上表示，此次年度軍演的舉行反映出，菲律賓與美國戰略盟友之間深化關係的期望。

2012 年美菲「肩並肩」軍演，除在呂宋島之外，還在靠近南海的巴拉望省進行。從兵力看，參與演習約 6800 人，美軍出動 4500 人，菲律賓則派出 2300 人，軍事演習更首次有日本、南韓，及越南等東協國家代表約 20 名參加。與 2010 年與 2011 年相比，此次參加軍演人數並沒有較過去來得多。不

過，對北京而言，美菲「肩並肩」軍演，傳遞美國支持菲律賓的訊息，成為遏阻中國在南海擴張的力量。

2001年九一一事件之後，美軍約有600名組成駐菲律賓聯合特種作戰任務小組（Joint Special Operations Task Force-Philippines, JSOTF-P）輪流駐留，協助反恐。美菲之間亦有兩棲登陸軍事演習，代號為PHIBLEX。美國與包括菲律賓在內的東南亞國家，也進行年度的「海上戰備及訓練合作」（Cooperation Afloat Readiness and Training, CARAT）。2012年，「肩並肩」軍演的地點遍布菲律賓，包括菲美兩軍先後在巴拉望省舉行「小艇登陸突擊演習」和「兩棲登陸突擊演習」。

由於菲律賓與中國在黃岩島的對峙，增加「肩並肩」軍演的敏感性。菲國總統艾奎諾指出，不會撤退菲國的船隻而把黃岩島留給中國，不過，菲律賓有兩項任務，一是避免緊張情勢升高，二是保護菲國主權。2012年4月17日，北京「環球時報」指出美菲軍演是在威懾中國，中國應當在南海搞相應的軍演，「地點選擇一定要對菲律賓形成壓力」。4月21日，中共「解放軍報」一篇文章指出，美菲軍演區域逼近中國的南沙群島，演練科目包括反恐性質的油氣平台攻佔演練，「可謂貼合南海主權爭議的『現實需要』」。菲律賓希望通過在軍事上得到美國的支持，從而擴大菲在南海及亞太地區的地位和影響，這正中了美國重返亞太戰略需要的下懷。

4月底，菲律賓外長羅薩里歐與國防部長嘉斯敏前往美國，參加菲美兩國首次的「2+2」會議。美國在此次會議，同意大幅提升對菲律賓的軍事補助（foreign military financing），由原先的1190萬美金，增加到3000萬美金。菲律賓政府不滿美國的軍援過低，參議院議長恩里萊（Juan Ponce Enrile）表示金額這麼低是對菲律賓的侮辱，建議艾奎諾總統

予以拒絕。不過，此一被菲國視為低額的軍援，卻佔美國對東亞國家補助的70%。菲律賓希望獲得美國在黃岩島爭議上的公開支持，但美菲「2+2」會議只提到兩國承擔共同防禦條約下的義務，至於哪些義務、哪些領域合作，卻有意保持模糊。菲律賓在黃岩島對峙事件中，或可理解美國因顧及美中較大的戰略關係，而沒有大力支持菲律賓。但是，馬尼拉認為中國不敢佔領黃岩島或攻擊菲律賓，因為美國基於防禦條約的義務，將會予以協助。在菲美兩國「2+2」會議之後，美國同意在南海給予菲律賓即時的電子情報與資訊，協助菲律賓早期預警。

2011年11月，美國國務卿柯琳頓(Hillary Clinton)與菲律賓外長羅薩里歐簽訂「馬尼拉宣言」重申強化兩國安全關係及解決南海海事分歧。隨著菲律賓恐怖主義份子勢力的衰退，南海島礁爭議，美菲軍事合作將逐漸以南海為主要焦點。美菲未來軍事合作若有強化，將會集中在：讓美軍更能順利使用港口、機場加油與後勤，美國海軍軍艦經常到訪與定期輪調巡邏，加大聯合軍演、訓練的頻密度，增多美軍短期在菲律賓的人數，提供或租借美國武器給菲律賓政府。

二、拉攏東協對抗中國

菲律賓另一外交主戰場是爭取東協內部的統一戰線。艾奎諾總統倡議將南海變成「和平、自由、友誼和合作區域」(ZOPFF/C)，並在2011年提交東協討論。東協高峰會領袖認為仍需在法律、技術上釐清可行性。菲律賓參議員艾羅育(Joker Arroyo)表示：「菲律賓應當說服東協發動外交攻勢，讓東協成員積極介入——東協應當團結起來對付中國。可是東協連一個表達關切或同情的決議案都拿不出來」。2012年

5月28日，在吉隆坡「亞太圓桌會議」上，馬來西亞首相納吉(Datuk Seri Najib Razak)被問到對於中菲黃岩島爭議的立場時，表示這不是支持那一方的問題，除再度推銷他提出的「全球溫和者運動」(Global Movement of Moderates)主張之外，只提到反對使用武力，希望中菲和平解決。黃岩島不屬於南沙群島，越南與菲律賓在黃岩島沒有主權爭議，但是中國如何因應將是越南密切觀察的重點。2012年4月，越南與菲律賓達成在佔領南沙島礁舉行兩國的足球比賽。越南在美菲「肩並肩」演習之後，再度與美國舉行軍事演習，從北京的角度，美國和菲律賓、越南加強緊密安全關係，顯然是美國有意藉黃岩島事件加大對中國的制衡。

對台灣的啟示

南海要恢復過去較長一段時間的安寧恐有困難。由於中國強化在海上的執法，菲律賓、越南與中國偶發的小對峙，均會被擴大渲染成中國在南海的強勢作為，引起日本注意中國處理釣魚台爭議的可能做法。中國的「三鄰」(睦鄰、安鄰、富鄰)政策，近幾年因南海執法引起與其他聲索國的抗議而受到質疑，中國對外的「魅力攻勢」(charm offensive)也受到挑戰。

隨著中國在南海與其他島礁聲索國的衝突，美國藉由重返東南亞，密集與相關國家進行軍演，相關各國的海軍裝備可能更加提升，軍事部署會加強，情報資訊能力將提升。南海緊張情勢升高，將使得台灣無法置身事外，增加太平島或中洲礁演練各種想定的壓力。台灣宜密切觀察中美在南海權力結構中的立場與角色的變化，並避免捲入中國與其他聲索

airiti

國的衝突。

依據我國領海及鄰接區法規定，在黃岩島四周需以正常基線劃出領海範圍，並對外公告此領海及鄰接區的外界線。菲律賓與中國在黃岩島對峙超過二星期，外交部一直到4月20日才發表聲明，在時間反應上過於遲緩。聲明呼籲，「相鄰南海各島礁國家，應避免採取任何影響南海地區安定和平的片面措施，並自我節制，透過協商對話，和平解決爭端。我國願積極參與相關對話，解決紛爭，共同促進區域和平穩定與發展」，重申願秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的基本原則，與其他國家共同開發南海資源。

中國在經歷此次黃岩島事件之後，將會朝定期巡邏該海域發展，同時達到護漁為目的。中國以「海監」、「漁政」船為主，盡量避免與菲律賓發生軍事衝突，佔領黃岩島的可能性較低。即使是如此，也已改變黃岩島周遭的現況，一旦中國海上執法船隻定期巡邏，菲律賓船隻靠近黃岩島，將立即陷入海上對峙的緊張。菲律賓在此一困境之下，將會要求美國出售更多的二手艦艇或其他的空中巡邏機。這對台灣往返南沙太平島的交通線也將形成新的變數。