

中菲黃岩島對峙的美國政策取向

沈明室*

中共與菲律賓在黃岩島的對峙，原本衝突升高至瀕臨戰爭狀態，在中共公布休漁令後，已經漸趨緩和，但是有關主權爭議及後續處理等根本問題，並無重大進展。黃岩島問題表面上為中共與菲律賓船艦的對峙，其實美國才是問題解決的關鍵行為者。菲律賓仗勢與美國的共同防禦條約，雖然海空軍軍事實力居於劣勢，仍敢與中共軍艦在海上對峙。然而美國在準備不足，又不願另起戰端情形下，處於兩難境界。中共曾經試圖展現強硬軍事處理的態度，以逼迫菲律賓退讓，但又忌憚美國介入，及內部權力鬥爭等因素，中共不敢輕舉妄為，戰略行為趨向理性。

領土主權問題攸關國家核心利益，各國不敢對外示弱，以免引起國內政治動盪，但在「寧失千軍、不失寸土」的堅持下，容易引起國家間軍事衝突。但從黃岩島對峙事件來看，中菲無論哪一方都不敢承擔發生區域戰爭的責任與損失，並提供了美國外交處理的空間。

美菲共同防禦條約下的美國立場

在二次大戰後，菲律賓順利獨立建國，美國為了維持西太平洋戰略利益，並遏止共產世界的擴張，紛與共產世界週邊國家簽定同盟或防禦條約，形成圍堵的態勢。美國與菲律

* 作者為國防大學戰略研究所副教授

賓在 1951 年 8 月 30 日於美國華盛頓簽訂「美菲共同防禦條約」。共有八條內容，主要在強調美菲雙方將以自衛或互助的方式，保持及發展抵抗武裝攻擊的能力；締約雙方任何一方遭到武裝攻擊時，締約雙方共同協商，採取行動，以對付共同的危險。尤其第 5 條指出：當菲律賓或美國領土受、在太平洋有管轄權的島嶼領土，及部隊、公共船舶或機艦受到攻擊時，共同防禦便立即啟動。明確律訂，當菲律賓遭受攻擊威脅時，美國必須依據這項條約，和菲律賓共同對付威脅。

雖然美菲共同防禦條約並沒有明文提及南中國海。不過，菲律賓外交部卻在黃岩島對峙階段，廣為散發 1979 年從美國官員那裡收到的信函，以此來證明條約範圍涵蓋菲律賓在南中國海的主權要求。這封信是美國國務卿范斯 (Cyrus Vance) 給菲律賓外交部長羅慕洛 (Carlos P. Romulo) 的正式信函，信中聲明「不管菲律賓的機艦是否位在菲國領土範圍內，或在島礁主權管轄內，只要受到攻擊，美國將依照共同防禦條約來保護。」這封信是正式的外交信函，菲律賓選擇此時散發提醒媒體及人民，無非是菲律賓希望透過美菲演習以及黃岩島的中菲對峙，讓美國表態，確認美國是否會在島嶼主權衝突中支持菲律賓。

美國國務卿柯琳頓 (Hillary Clinton) 曾說，美國「將信守條約義務」，但她沒有就美國會如何回應的「假設性事件」做出表態。但是軍隊的態度就比較明確多了。例如，在美國與菲律賓聯合演習期間，美國太平洋美軍陸戰隊司令泰森 (Duane Thiessen) 在菲律賓巴拉望省 (Palawan) 公主港 (Puerto Princesa) 回應記者強調，美國與菲律賓之間有共同防禦條約，該條約規定雙方須參與對方防衛工作。這種信守防禦條

約正就是菲律賓敢於對峙中共的權力基礎。美國與菲律賓在今年擴大舉行的「肩並肩」演習，就是採取美國與菲律賓部隊聯合採取軍事行動的模式，但是將演習區域拉近到鄰近南海的巴拉望島，刻意塑造出「劍指南海」的意涵。

美菲防禦條約以外的政策選項

不論是共同防禦條約或同盟條約的目的，都是在集合多國力量，以建立強勢的武力，希望能夠嚇阻敵人的入侵行動。但就過去戰爭歷史來看，有時候同盟條約不能夠阻止戰爭，反而會擴大戰爭事端。如二次大戰期間，德國入侵波蘭，英法因為與波蘭之間訂有同盟協定，英法不得不向德國宣戰，並派兵援助波蘭，然而卻讓英法提早與德國的戰爭，並在敦克爾克倉皇出逃。

以美國現在的戰略情勢，以及美國年初公布的國防戰略指導來看，絕對不願意在阿富汗陸續撤軍，在美國實施軍力調整、伊朗風波不斷之際，又在西太平洋因為毫無戰略價值的島嶼，與崛起中的強權—中共，爆發軍事衝突。但若中共因為黃岩島問題，出兵攻擊菲律賓船艦，美國無庸置疑的將因為共同協防條約而被拖下水。因此就美國而言，除了強調信守共同防禦條約，以爭取南海週邊國家的信任之外，又必須透過外交手段，以避免戰爭的發生，讓美國陷入另一個戰爭泥淖。

因此，美國國務卿柯琳頓曾經一再表明，呼籲中菲兩國通過外交途徑解決爭端，而不要靠任何強制性的手段。但是由於菲律賓與中共軍力差距過大，中共等於以巨石擊卵，在民族主義壓迫，且戰爭勝利容易取得的情況下，中共軍隊可能會貿然行險，以快速的局部戰爭對菲律賓施與懲戒。

平心而論，在中菲黃岩島的主權對峙下，美國面對難以取捨的困境，那就是如果中菲發生軍事衝突，美國因為共同防禦協定必須介入衝突，但若美中發生軍事衝突，卻有可能引起南海地區或西太平洋區域的動盪，不僅美中軍事關係受到影響，美中在外交、經濟、科技等合作關係，也會受到連帶影響。

所幸中菲雙方仍能理性的考量，如果美中在南海發生衝突，其後果不只是美國要承擔，中共正值內部權力繼承成敗的關鍵時期及整體軍力仍不敵美國的情形下，執意出兵教訓菲律賓，僅能讓中共獲得形式性或意氣式勝利。就長遠戰略利益而言，反而不利。因為可能會促成南海週邊聲索國以中共為主要假想敵，強化與美國的同盟與合作。若形成另一波的中國威脅論，會對中共極為不利。只要中共肯理性考量戰略利益的得失，黃岩島衝突的解決就有協調的空間。

美國政策未來發展

美國國會參議院軍事委員會首席共和黨成員麥凱恩 (Senator John Mc Cain) 5 月 14 號在華盛頓智庫戰略與國際研究中心 (Center for Strategic and International Studies, CSIS) 一場會議中指出，每年美國有 1.2 萬億美元的貿易量通過南中國海，此海域爭端攸關美國利益，因此美國不應就南中國海的主權爭議採取既定立場。他強調有關各國和平解決南中國海爭端的一貫立場並支持多邊協商。¹

¹ John McCain, "Defining American Interests in Asia," *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), http://csis.org/files/attachments/120514 TPP - McCain_Transcript.pdf, May 14, 2012 (2012/06/18).

但這僅就衝突尚未發生的情況所言，也是美國處理南海衝突與爭端的原則。但是，如果最壞狀況發生，本地區更廣泛的領土糾紛繼續處在懸而未決的狀態，而同時，中共越來越強硬地在資源豐富和戰略地位重要的南中國海宣示主權，而美國也示意不打算放棄亞太強國的地位，美國仍會考慮派第七艦隊航母戰鬥群收復有爭端的島礁。

其實，不論是美國、中共或是菲律賓，在黃岩島的對峙中，沒有任何一個國家將局部軍事衝突的勝利列為戰略目標，因為在此島上既沒有豐厚資源，又非重要地理要衝，在易攻難守下，若形成如釣魚台一般的衝突與爭議之島，對中共未必有利。當部份菲律賓媒體開始質疑美國，可能會因為中共之間的巨大利益而出賣盟友之際，美國透過 2+2 戰略對話等機制，給予菲律賓軍事援助與戰略保證，使美國其他亞太盟國繼續信任美國的援助，願意提供美國軍事基地或擔任第一線的防衛任務。

在美國西太平洋軍力部署調整過程中，在那些可能與中共之間發生領土主權衝突的地區，將成為部署的重點。美國當然會針對最壞狀況預先部署及因應，但不會輕易中斷與中共的合作與交流。另外，在美國軍力不足情況下，其他地區的美國同盟國家也可能會捲入中菲衝突。既然如此，在預防性防衛作法中，美國其他盟國會被納入。例如日本可能與美國合作，共同處理南海問題，並分享美國在東南亞如菲律賓及新加坡的軍事基地。

美國國防部長帕尼塔在 2012 年 6 月 2 日表示，美國將在 2020 年前向亞太地區部署一批海軍戰艦，屆時將有 60% 的美國戰艦部署在太平洋，美國戰艦部署數量的格局改變為太平洋 60% 對大西洋 40%。而且美國準備在未來幾年內，將太

平洋地區部署航空母艦的數量恢復到 6 艘，美國海軍大部分的巡洋艦、驅逐艦、潛艇與瀕海戰鬥艦部署在太平洋。² 可見美國也預見中共發展航母、強化反介入作戰能力的威脅，預先完成防範的作為。

相對的，中共一向採取現實的觀點，當戰略態勢因為軍力難以匹敵，台海以和平發展為主軸，朝鮮半島及東海釣魚臺仍有事端發生下，中共仍會採取「鬥而不破」的方式，在領海主權要求上，中共會不斷試探性地推進，直到遇到真正的阻力為止。換言之，中共會持續高調聲張主權，卻不會輕易開啟戰端。

政策建議

一、向美菲等國表明堅持南海主權立場

在中菲領土主權爭議中，雙方各自依不同歷史文件與國際法做為擁有爭議島嶼主權的證明。就兩岸而言，雖有十一段線及九段線之差異，但是對於領土主權範圍的主張類似。美國挑戰中共南海主權的主張時，可能也會影響台灣主張。雖然就防範中共而言，台灣與美國、菲律賓享有共同的利益，但絕對不能因此而放棄既有南海主權的立場，對於菲律賓仗勢美國誇大主權範圍，必須加以嚴正譴責，甚至向美國表達關切之意。同時也要向美國、菲律賓表明，目前兩岸對於南海主權議題暫無合作可能性，也希望參加解決南海主權

² “Panetta: Access to Pacific harbors key to U.S. strategy,” Reuter, June 03, 2012, http://ajw.asahi.com/article/behind_news/AJ201206030028 (2012/06/17).



問題的多邊對談途徑。

二、持續增強南海軍力部署及演練因應突發狀況

黃岩島只是南海領土主權問題的其中一環，即使暫時消弭，其他爭議島嶼及海域，也會成為爭議焦點。非常明顯的，菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊等國，為了抵制中共在南海主權的「非法聲索」(illegal claims)，必然仍會趁機創造爭議，以凸顯領土主權歸屬問題。目前我國所控領的中洲島及太平島，越南正持續的虎視眈眈，企圖趁亂奪回。當南海情勢紊亂時，必須謹防越南或其他國家藉機獲利，騷擾或奪取我控管島嶼。因此，除了既有部署軍力，應該及早設想各種可能狀況，持續增強南海軍力部署及演練，才能因應各種突發狀況。