

從中菲黃岩島爭議看中美困境

陳嘉生*

自今(2012)年4月初起迄今，中菲黃岩島爭議一直無法落幕，期間曾有幾度已近兵戎相接。中國大陸內部對於黃岩島爭議的看法不同，但似乎是鷹派學者與官員佔上風，主戰氣息一時甚囂塵上。菲律賓國內情勢亦然，並未受到武器裝備落後之影響而肯屈就，對抗中共、保衛領土主權的立場屹立不搖。雖然東協各國期望在6月4日至6日亞洲安全論壇(香格里拉對話)中，就南海島嶼主權爭議進行討論，但由於中共出席官員層級偏低而未能實質對話，使得南海爭議部分擱置一旁，而仍然處於不確定的情勢中，但就整個南海局勢而言，黃岩島爭議只是冰山一角，未來南海衝突事件將會持續上演。

中共自2010年3月宣告南海是其核心利益後，南海爭議、對峙與衝突便接踵而來，雖然中共常以強硬的手段處理爭端，但似乎已成為一種模式，一種為處理南海島礁主權爭議所形成的「衝突—對話」模式。雖然中共已形成一套處理模式，但面對美國與此區域的聲索國，南海島礁主權爭議已變成多方、複雜的糾結問題，也因此而面臨不同的困境。美中在南海爭議中，尤其是黃岩島爭議，也面臨數種困境，分述如下。

* 作者為銘傳大學國際事務研究所兼任助理教授

中共的南海區域戰略設計

這種「衝突—對話」模式已經出現在2011年5月底中越南海衝突的場景上，首先是中共挑起雙邊爭議，形成衝突因子，引發局部性的區域緊張局勢；其次，藉由提議解決衝突、降低緊張程度，雙邊開始展開外交對話；若對話未盡人意，則衝突再起，以對峙方式延長緊張局勢；雙邊外交對話仍然持續進行，確保溝通方式不中斷，並可確保以雙邊方式對話，以避免第三國藉機介入；最後，雙方在這種循環方式下進行數輪後，某種協議或共識將可達成。這個模式已成功化解中越南海衝突，2011年8月3日，兩國在越南河內第7度磋商後，初步達成幾項協議，第一、恪遵《南海各方行為宣言》；第二，不採取任何使爭議更加複雜化的行動；第三，不使用武力或威脅使用武力；第四，避免出現損害兩國人民友好和互信的言行。

越「中」2011年的南海衝突是一個典型的例子，雙方在2011年6月海上發生衝突後，解放軍便開始強硬表態「不惜一戰」以捍衛主權，但衝突到達某一高點後，便開始由外交接手，同年10月雙方政府在北京發表聯合聲明，降低衝突增加合作，並簽署「關於指導解決中越海上問題基本原則協議」。簡言之，中共的南海衝突模式可以說是在區域組織中，藉國際法的精神為基礎，形成區域國家以為互動之制度（如「南海各方行為宣言」），此舉既可不必完全受國際法約束，又可與區域內國家形成雙邊談判，以利中共從中獲取自身利益，或保障其權益。

這個「衝突—對話」模式說明了幾項中共在南海爭議中的基本假設，第一，以雙邊取代多邊機制解決南海主權爭議；

第二，避免第三國介入，尤其是美國；第三，避免軍事衝突並消彌「中國威脅論」，因此在爭議發生時，不以解放軍為第一線，而以漁政船或海監船前往並做為主權宣誓象徵，解放軍有能力在南海地區打敗區域內國家，但這將招致區域國家，尤其是東協國家更加團結而對中共針鋒相對，或聯合其他大國對抗中國大陸，此舉將不利中共在南海的利益；第四，主權立場不退讓。

中共的「衝突—對話」模式對於2012年4月初中菲黃岩島爭議，似乎效果不大，這是因為菲律賓的背後有美國撐腰，但這個模式尚可解釋2011年5月間中菲在中貢島附近的衝突，因此，預料中共將循此模式來處理南海衝突。

中共的困境

在黃岩島對峙期間，菲國首先派遣軍艦前往協助追捕大陸漁船。基本上，中菲兩國海軍相較，能力立見懸殊，而且菲國所派出的最大軍艦「皮勒號」（Gregorio del Pilar），處理黃岩島紛爭，追捕中國大陸漁船似乎是「殺雞用牛刀」，也因而在招來中共「海監75」及「海監84」執法公務船，強力「執行保障中國海權與海洋利益的勤務。」在國際社會眼裏，菲國派出軍艦的舉動極不理智，尤其容易引起中共軍事回應，而造成軍事衝突。

雖然中菲黃岩島爭議中，中共極力克制，但也面臨幾種困境。黃岩島爭議造成中菲兩國一個多月來的對峙，兵戎相見的可能性時而可見，兩國國內均燃起民族主義，讓問題從南海中的小島延燒到兩國的政治與社會階層，對中共領導人而言，「強硬」或「退讓」都是困境。

皆選擇「強硬」，第一個困境是中共高層必須自問，解放軍真的準備好了嗎？因為解放軍並非只面對菲律賓軍隊而已，根據《美菲共同防禦條約》，美國極有可能必須介入，屆時中菲黃岩島爭議將成為美中衝突；第二，中共強硬的態度將招致「中國威脅論」再起，而令這些年來中共苦心經營的「和平崛起」付之一炬；第三，中共真的需要為了這一個只能站十餘人的小島與美菲聯軍大打出手？倘若未能站上優勢之時，對中共政權則有不利的影響，這個結果恐怕不是中共高層所能承擔的。

然而倘若中共高層選擇「退讓」時，也將產生幾個不利因素：第一，當中共面對美國介入而退讓時，無疑地將向亞太地區宣告美國掌握此地區的主導權，或者宣告對美國俯首稱臣；第二，中共若選擇退讓，則將令周邊國家以為中共目前還是紙老虎，這將會令中共友好的國家重新思考與美國的關係；第三，中共八大將至，對美國退讓將會造成黨內政治風暴，尤其民族主義已因黃岩島而燃起，若面對美菲聯合而後退將影響中國大陸內部的政治穩定性。

美國的困境

中菲黃岩島爭議也造成美國的困境。美國的確重申對美菲共同防禦條約承諾，¹但華府是否必須依照共同防禦條約介入中菲黃岩島衝突？這個問題可以引申為共同防禦條約是

¹ 今(2012)年4月30日，美國與菲律賓國防與外交部長(2+2)會議結束後，舉行聯合記者會，美國務卿柯琳頓女士重申美菲對菲律賓的防衛承諾。

否包含黃岩島的主權爭議。根據《美菲共同防禦條約》，美國必須出兵保護菲律賓的條件是菲國領土、與其部隊、機艦在太平洋地區受到攻擊，但黃岩島的位置是否合宜？這個問題的答案可追溯到1979年，美國國務卿Cyrus Vance給菲國外交部長Carlos P. Romulo的一封正式信函，載明「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。」另一重要陳述是1999年美國駐菲大使Thomas Hubbard在美菲軍隊互訪協議(U.S.-Philippines Visiting Forces Agreement)上的再保證，他說：「美國認為南海是太平洋的一部分」，這個說詞至今未改變。

因此，美國的困境呼之欲出。若事態升高時菲律賓的軍艦與中共發生衝突，美國則勢必考慮「協防與否」。若華府選擇「不協防」而退避二線，則必須冒3項風險：第一，美國長久以來主張的自由航行權將逐漸遭到侵蝕，未來將無法以此面對中共；第二，許多亞太國家與美國訂定有長久的共同防禦條約，也在此時睜大眼睛觀看美國如何處理中菲黃岩島爭議，倘若美國在此時退避，則這些國家則將對美國的協防意願與能力大打折扣；第三，假如美國的盟邦驚覺美國缺乏協防意願或能力，則將會重新思考防對象，此舉將令亞太權力分配重新洗牌，亞太權力平衡也將重新組合。但是倘若美國在黃岩島爭議上選擇「協防」菲律賓，則依然必須面對3項風險：第一，美國民意是否支持政府再度投入另一場衝突，尤其是在歷經10年的阿富汗戰爭與伊拉克戰爭之後，以及面對這個逐漸崛起的中國大陸，因此美國人民的立場值得觀察；第二，美軍在今年初公布的「國防戰略綱

領」²強調，美國必須重返亞洲，但實則大幅裁減軍力，那麼美國目前的協防能力能立即投入衝突嗎？另外，美國政府的意願也成為兩難；第三，美國若要投入「協防」，則必須思考可用的方法與介入時機，只是一旦介入，則將令原本複雜的美中關係平添更多的不確定性。

對我國的啟示

美國的南海戰略收納在其亞太地區戰略中，但美國對臺灣在亞太地區戰略重要性的認知似漸模糊。美國國務卿柯琳頓（Hillary Clinton）2011年11月10日表示，美國必須強化亞太盟邦的關係，並能共同因應複雜的區域環境變化；她強調3個努力的方向：第一，盟邦核心目標有美國人民的政治支持；第二，強化盟邦的機動力與適應力，以便能繼續發揮防衛功能；第三，確保盟邦具備作戰能力與獲得所需物質之能力，期能嚇阻國家與非國家行為者的挑釁。從這3項原則觀之不難發現，美國近期對菲律賓的防衛協助、對印度採取的戰略夥伴合作、對越南表達友善與軍事合作的立場、強化美日及美韓雙邊聯合防衛能力、提升美澳共同防衛決心等，突顯出美國不但已經「重返亞洲」，更要確保在亞洲，尤其是南海地區的主導地位。

但是，美國這一連串積極的「鞏固盟邦」舉動似乎並未涵蓋臺灣，至少就可以觀察的方面而言，美國並無任何動作。因此，至少可以歸納出3種可能性，第一，美國在強化亞太

² 歐巴馬總統今（2012）年1月5日公布新的「國防戰略綱領」，全名為「維持美國全球領導地位：廿一世紀國防的首要重點（Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense）」。

盟邦關係的作為上擋置臺灣；第二，美國希望以其他方式以確保臺灣這個盟邦；第三，美國尚未思考出一適當的方式以將臺灣納入盟邦之列。無論美國對臺灣的可能性是哪一種，均顯示出臺灣對美的亞太戰略地位重要性正在下降中，美軍「海空整體作戰」逐漸成形，然而臺灣在其中能扮演的角色卻付諸闕如。因此，我應積極與美國進行「戰略接軌」，從美國在亞太安全環境的軍事作為，研擬可合作的面向，如網路安全與電子戰部份，銜接美軍在這一方面的軍事發展，並形成與美的戰略互信，以增強我國的區域安全防衛能力，提升我國在亞太安全環境中的貢獻。