

從南海爭議看中國的南海策略

江敏華*

自2009年以來，南海爭議事件頻傳，首先是2月份，菲律賓國會通過「海洋基線法案」，將南沙群島中包括太平島在內的自由群島（Kalayaan Islands），及中沙群島的黃岩島（Scarborough Shoal）劃為菲律賓領土，引起台灣、中國與越南的抗議，3月份時，馬來西亞總理阿布杜拉（Abdullah Ahmad Badawi）登上南沙群島的彈丸礁宣示主權，也引發抗議聲浪，而最引人注目的莫過於3月8日美國海軍偵測船「無瑕號」（USNS Impeccable）在南海水域遭5艘中國軍方和民間船艦圍靠對峙，美、中互控對方「不當騷擾」與違反國際法，雖然兩國事後力求平息爭端，但之後中國仍陸續派出三艘漁政船赴西沙海域巡航，進一步宣示主權，中國漁政船在4月份也以「非法入侵中國海域」為由，驅趕台美研究船，而中國最大的海事巡邏船——「海巡31」，也於同月份展開最大規模的南海聯合巡航活動，此外，越南也於4月25日任命了一個監管西沙群島的主席，藉以宣示對該海域擁有主權。

探究近來南海主權爭端越演越烈的原因，可歸納為後，第一為「聯合國海洋法公約」（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）要求各締約國在2009年5月前提交領海基線聲明，南海

聲索國（claimant）於是紛紛向「聯合國大陸礁層界限委員會」（Commission on the Limits of the Continental Shelf）提出劃界案，企圖為佔領南海諸島提供法理依據，但各國又不滿鄰國所提出的劃界案，以致於動作頻頻。第二為南海海域內的資源逐漸被開發與重視，自80年代末期開始，許多南海聲索國便與外國石油公司合作，開採南海海域的油氣資源，目前已被開採1000多口油井，另有許多油藏尚未被開採，在陸地石油資源有限的情況下，南海周圍國家莫不希冀向海洋尋求生機。第三是中國海軍實力的展現及不斷攀升的軍事開支，引起了美國與南海週邊國家的高度關注，中國逐漸增強的海上巡航能力及軍事部署能力，勢必會在該區域形成一定的「威懾」作用，對其他南海聲索國而言，若無美國介入南海爭端，以目前東南亞各國的軍事實力或區域爭端解決機制，尚無法有效抗衡中國勢力之擴張。

隨著南海局勢日趨緊張，不但台灣、越南、馬來西亞、菲律賓、汶萊、印尼與中國對南海諸島主權歸屬問題各執一詞，尤其中國近來對南海所展現的強烈企圖心，也讓美國對此一地區情勢演變高度關注，未來中國對南海的戰略意向，以及美、中之間在南海的互動關係，將是影響

* 作者現為政治大學國際關係研究中心美政所博士後研究員

此一地區未來的局勢變化的主因，而台灣應該如何善用既有的優勢、採取什麼樣的南海策略，在新一輪的海權爭霸中保有國家利益，非常值得深思與探討。

南海對中國的戰略價值

南海為台灣、中國、越南、菲律賓、汶萊與馬來西亞所圍繞，不但海洋資源豐富，更是東北亞與東南亞國家間，海空交通的必經之道，對於中國的戰略價值主要可以分為以下三大項：

一、石油資源

根據1999年「美國能源資訊署」(US Energy Information Administration, EIA)的報告則指出，南海石油與天然氣存量分別為75億桶與近146萬億立方英尺，為僅次於裏海、北海、波斯灣與幾內亞灣的重要油氣產區。¹而截至2003年，南海海域的原油日產量已達250萬桶。²

從石油的消耗量來看，中國已是全世界石油消耗量第二大的國家，且隨著經濟高速成長，中國對石油的需求有增無減，過去20年來，中國對石油需求量佔了整個亞洲開發中國家對石油需求的一半。雖然目前仍不及美國，但是中國對石油需求的增長卻是極速上升，以2003年為例，美國對石油需求較前一年增長約1.9%，但中國同期卻增長了11.5%。³即便當前

因景氣衰退使得中國對能源需求略有下降，但長期來看，石油將是維繫中國經濟發展的重要因素，基於地理上的方便性，在可見的將來，中國仍會透過各種手段爭取南海的油氣資源。

二、突破島鍊封鎖

自冷戰時期以來，美國的「圍堵政策」讓中國一直無法將勢力範圍從陸路拓展到海路上，中國雖有漫長的海岸線，卻是被周圍對中國存有疑心的島嶼國家所環繞，如日本、台灣、菲律賓，海岸線周圍的島嶼不但不能成為中國的天然國防屏障，反而讓中國海軍的一舉一動都有如被鄰近國家所監視。由於中國還無法在短期之內，解決台海兩岸的政治歧見，達成兩岸統一，因此還不太可能從台灣突破島鍊封鎖，但若是中國能與南海週邊國家保持良好關係或是進一步佔領更多島嶼，將有助於中國突破長期以來被島鍊所封鎖的狀態。

三、對台、日、韓形成壓力

南海地區是世界上第二繁忙的國際海上通道，也是台灣、日本與南韓進口原油的重要必經之道，根據「美國能源資訊署」的資料顯示，全世界有超過一半超級油輪裝載的石油與液化天然氣，是經由南海海道運送至東北亞國家，其中日本、南韓與台灣消費液化天然氣分別排名全球第

¹ <<http://www.southchinasea.org/scs-intro-t2.html>>

² “Country Analysis Briefs-South China Sea Region,” US Energy Information Administration.

³ Robert Pirog: “World Oil Demand and its Effect on Oil Prices,” CRS Report for Congress (Updated June 9, 2005), p. 16.

一、第二及第五大，總體來說，南韓有三分之二，而台灣與日本分別有60%的能源需要仰賴南海海道來運送。雖然中國政府一再強調其維護南海島嶼的主權並不會影響海上或空中交通，但中國拓展海權的野心難免會引起周圍國家的緊張，尤其海峽兩岸的政治歧見尚未消除，中日之間也尚有釣魚台以及東海領土爭端，若中國擁有南海諸島控制權，更有能力控制南海海道，將會進一步對其他東亞國家形成強大的約束力量。

中國對南海的策略

基於南海的重要戰略地位與豐富資源，中國將會極力爭取南海諸島的主權，但是短期內還不太可能以軍事武力攻佔南海諸島，因為如此一來將會迫使美國出兵干預南海情勢，而中國海軍作戰能力現今還未強大到可以與美軍一決勝負，況且中國一旦意圖以軍事武力奪取南海諸島，將會把南海島嶼歸屬問題「國際化」，若訴諸國際法庭，中國不見得能在國際法的原則下，佔有優勢地位，因此中國一方面以地區強權之姿介入南海爭端中，另一方面仍積極地在經濟上推動合作，在外交上釋出善意，試圖以經貿與外交方式，掩飾其戰略目標，中國對爭取南海主權的策略可簡單分述如下：

一、軍事為後盾

中國分別於1974年「西沙之戰」、1988年「赤瓜礁之戰」與越南發生軍事衝突，順利取得西沙群島三島，佔領了南沙群島6個島礁，1995年又佔領菲律賓主張

主權的美濟礁（Mischief Reef），近年來更是常以各種方式展示其軍事實力。中國人大發言人李肇星在3月份時就曾不諱言地表示，2009年中國的國防預算約為4千8百億元人民幣，比2008年增加14.9%，美國國防部2009年所發佈的「中國軍力報告」中也明白指出，中國正在興建航空母艦戰鬥群，而中國政府對此並不否認，中國國務委員兼國防部長梁光烈於3月份會見日本防衛大臣浜田靖一時也清楚表明，「中國不能永遠沒有航母」，而中國海軍艦隊2008年底從三亞軍港起航，前往亞丁灣、索馬利亞海域執行護航任務，已於今年4月底返回，此次出航除了是檢驗中國海軍實力之外，也藉此向其他國家展現其遠洋作戰能力，在中國逐步建立強大海軍後，即可能以軍事力量作為爭取南海主權的方式之一。

二、經濟上互賴

南海問題所涉及的國家佔了東協成員國一半（越南、菲律賓、馬來西亞、印尼與汶萊），由中國近年來積極與東南亞國家簽署經貿合作協定與提供東協信貸基金看來，中國意圖以經濟實力擴大成為對東協的影響力，中國是世界第三大經濟體，GDP是整個東協的近3倍，在對外貿易方面，以2006年的東協官方資料為例，中國是東協第二大進口來源，僅次於日本，並為東協第四大出口地，僅次於美國、日本與歐盟，在「東協加一」實行後，預計中國與東協的貿易往來將會有更進一步的成長，而當東協經濟上越來越依賴中國之後，將使中國在區域領土爭端上有更多談判籌碼。

三、外交上拉攏

「擱置爭議、共同開發」是鄧小平於1984年所提出的構想，也是中國延續至今，對南海諸島爭議的主要外交策略，中國希望以和平方式解決爭端的目的在於將南海問題「區域化」與「單純化」，以避免國際勢力的干涉。2002年，中國和東協國家簽署了「南海各方行為宣言」（“Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”），提出「用非武力手段，維持現狀，促進共同開發合作」以解決南海領土糾紛，無非是希望增進東協各國對中國的信任，2004年11月，中國與菲律賓簽署了在雙方爭議地區共同探勘油氣資源的協定，2005年，中國、菲律賓與越南的三家石油公司在馬尼拉簽署了「在南中國海協議區三方聯合海洋地震工作協議」，可以看出，儘管中國無法與越南及菲律賓就南海諸島主權歸屬問題達成共識，中國都強調彼此之間必須以創造互惠與雙贏，開發共同利益為優先。

中國突破南海島嶼的局限：美國的干預

冷戰期間，美國一方面希望能搏取中國的信任，以便共同對抗蘇聯，不希望南海問題導致美、中關係惡化，另一方面，美國認為中國尚未具備控制南海諸島的軍事力量，因此，對於南海諸島的爭議，均表示「不介入」的立場。1995年，中國與菲律賓在南沙群島的美濟礁發生衝突後，

美國國務院便首度明確表示對南海爭議的立場，包括必須維持南海的穩定與和平、航行自由與遵守「聯合國海洋法公約」（United Nations Convention on the Law of the Sea）。到了2000年，美國對南海問題的立場卻已由「積極中立」（active neutrality）轉向「積極關切」（active concern），⁴而南海周邊各國也希望美國能於必要時介入，以牽制中國。

布希政府執政期間，美國藉著與東南亞國家進行聯合軍事演習，一方面加強這些國家的戰備能力，增進彼此軍事合作默契，另一方面用以牽制中共在南海地區軍力擴張，美國除了與菲律賓、新加坡、泰國均有軍事合作之外，2001年，美國也藉由與印尼海軍的聯合軍演，意圖恢復與印尼的軍事來往，2003年1月31日，美國太平洋艦隊司令布萊爾（Admiral Dennis Blair）訪問越南，並宣佈美國政府正與越南政府談判有關美軍艦艇在金蘭灣（Cam Ranh Bay）基地停泊事項，同年11月，美國海軍護衛艦首次進入越南港口，而越南國防部長隨後也赴美訪問，2006年，美國國務卿萊斯（Condoleezza Rice）出訪亞洲，主要目的為加強與印尼的軍事交流，並與越南協商租借軍事基地事宜，今年2月份菲律賓和日本在馬尼拉海灣舉行「反海盜和反海上搶掠」聯合演習，3月份美國與菲律賓舉行每年的「肩並肩」演習，4月22日，越南官員參觀美軍航空母艦，時間恰好安排在中國海軍大閱兵的前一天。

⁴ Yann-Huei Song: “The Overall Situation in the South China Sea in the New Millennium: Before and After the September 11 Terrorist Attacks,” *Ocean Development and International Law* 34:229-237 (2003), pp. 236-237.

中國認為南海自古為中國領海，因此中國積極爭取對南海主權的掌控，但美國認為南海應為公海，一旦南海成了中國的「內海」，將會嚴重影響到美國船隻在海上自由通行。美、中近來在南海頻頻「交手」，這隱含了美國其實已經體認到南海與其切身利益相關。在中國船隻與美國軍艦對峙事件過後，美潛艦也加強了對南海的巡航頻率，繼續密切監視中國海南島南端的三亞榆林海軍基地。隨著中國擴大海上活動，美、中之間的海上爭端只會有增無減，南海已儼然成為美、中較量的新場所。

對台灣的影響與建議

過去數十年來，南海周邊國家以各種不同方式實際佔領了南海諸島，而台灣以對「U型線」內島嶼享有主權的主張，實際上已是名存實亡，然而南海的資源與戰略地位，對維持台灣國家發展仍具有重要性。在面對東南亞—中國—美國的特殊關係中，台灣除了應持續參與區域內所有正式與非正式的對話，致力於以和平方式解決爭端之外，更要以較為務實的方式，努力爭取與其他南海聲索國共享利益，以下就幾點政策建議說明之：

一、國防上——須強化台灣海軍作戰能力

中國海軍會持續在南海海域宣示主權，主要是測試美國，但短期內還不可能發生大規模的軍事衝突，當台灣與中國推動兩岸和解之際，也應該強化台、美在海上的軍事合作，讓美方深刻體認到台灣仍是美國在亞太地區最重要的戰略夥伴之一。

二、經濟上——實現南海資源共享

台灣可考慮國家整體南海戰略，一方面將南海油氣探勘合作、海洋公園建設、漁業資源共享及南海航運等議題納入ECFA之談判當中，另一方面保持與東南亞國家關於南海問題的對話機制，從漁業合作擴大範圍到反走私、反海盜、反恐以及應變天災等安全合作議題上。

三、外交上——逐步將南海問題「國際化」

中國欲以和東南亞國家「雙邊協商」來解決南海潛在爭端，但這樣一來只會使得台灣在南海爭議上逐漸被邊緣化，到最後成為僅是中國與東南亞國家之間的爭議。像台灣這樣在國際社會不被承認的小國，應該要力促南海問題「國際化」，也就是拉其他更大的勢力，如美國、日本或聯合國等介入調停，藉此讓台灣在國際間有更大的發聲管道。

四、學術上——加強各學門跨領域的合作

政府應統籌讓海洋法、地理、歷史、海洋生物、外交、科學探勘、海洋生態保育等學科專家們彼此緊密合作，以強化對南海諸島的綜合性研究，讓未來不論是在參與區域組織的討論上，或對南海資源爭取上，都能佔有優勢。

未來美國除了將繼續利用優勢軍事武力外，也有可能透過對「聯合國海洋法公約」的修正，來達到抑止中國擴張海權的目的，因此，國際法上對於海洋權益規範的轉變，非常值得政府相關部門密切注意。