

# 中國、東協、美國在南海安全的新角力

林正義\*

## 前言

中共總書記江澤民在十五大政治報告(1997年)，曾特別宣示，針對與東南亞國家「鄰國之間存在的爭議問題，應該著眼於維護和平與穩定的大局，通過友好協商和談判解決。一時解決不了的，可以暫時擱置，求同存異」。隨著中國綜合國力上升、經濟發展與能源需求及海軍戰力的增強，對於南海島礁主權與海洋權益改採較積極的作法。

2009年3月5日，馬來西亞總理兼國防部長巴達維(Abdullah bin Haji Ahmad Badawi)巡視其所佔領的彈丸礁和光星仔礁。2009年3月9日，美國國防部發表聲明，指出美國海軍監測船「無瑕號」(USS Impeccable)在海南島南部120公里的公海水域作業，受到中國5艘船隻的干擾。3月10日，菲律賓總統雅羅育(Gloria Macapagal-Arroyo)，簽署「領海基線法」，將南沙部分島礁和黃岩島劃入菲律賓領土。2009年3月中旬，中共由退役軍艦改裝的「漁政311號」前往西沙群島巡航執法。2010年1月起，越南利用東協輪值主席國之便，進一步將南海爭端訴諸於國際社會，並與美國形成默契，在7月「東協區域論壇」會議上駁斥中國在南海的

主張。

2009年3月底，中國外交部設立「邊界與海洋事務司」，除了處理陸地邊界，海洋邊界是另一重點。2009年5月，中共外交部批判馬來西亞和越南向「聯合國大陸礁層界線委員會」(Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS)提交在南海海域的200海里之外大陸礁層的「劃界案」，因其「侵害了中國在南海的主權、主權權利和管轄權」，要求該委員會不審議上述「劃界案」。2009年12月，中國全國人大常委會通過《海島保護法》，設置海島保護規劃制度、海島生態保護制度、無居民海島權屬制度、特殊用途海島保護制度、監督檢查制度等五項制度，賦予各級海洋管理部門在保護和開發利用海島工作中的職責。2010年3月中國外交部副部長崔天凱向副國務卿史坦伯格(James Steinberg)與國安會資深主任貝德(Jeffrey Bader)表示，南海問題之重要性等同於西藏與台灣問題。歐巴馬政府注意到南海觸動中國的「核心利益」問題，之後美中之間的南海議題的新角力開始。

## 中國的南海新作為與美國的因應

2008年4-5月，英國詹氏防衛雜誌、

\* 作者為中央研究院歐美所研究員

英國衛報 (Guardian) 的報導與衛星照片，顯示中國在海南三亞建造一個大型地底潛艦和戰艦基地。此一基地除不易被西方國家的間諜衛星所偵測到之外，可挑戰美國在太平洋和亞洲的海軍優勢，彰顯中國在南海的軍事實力提升。三亞進駐核潛艇，海南島勢將成軍事重鎮，中國兵力部署重心繼續向南偏移。

中國強化南海主權目的之一是，因應其他島礁聲索國的權利主張，例如，北京迅速駁斥越南、馬來西亞、菲律賓的法律主張。這是屬於較為被動與消極的一面。中國的目的之二是，隨著綜合國力的提升，國家大戰略轉為更加重視海洋國土的開發與權利的維護，同時更具有軍事實力加強海上執法，使中國大陸漁民在南海作業時免於其他國家的干擾，並驅離侵入中國宣稱海域的其他國家船隻。中國至今未在南沙有實際油源的開採，基於自身能源的需求，以其他聲索國破壞「南海各方行為宣言」為由，阻止其他聲索國如越南、菲律賓與歐美跨國石油公司合作，在南海開採石油。中共加強在南海的主權維護，旨在迫使美國停止在中國專屬經濟區的軍事偵察行動，使美國軍艦難以接近中國大陸，尤其是難以進入台灣海峽。

中國除每年定期在南海休漁二個半月之外，定期派遣漁政船 (農業部)、海監船 (國家海洋局)、軍艦前往西沙與南沙巡航，維護海洋權益。2002年11月「南海各方行為宣言」之後，中國與東協斷斷續續進行「南海行為準則」的磋商，但以拖延來迴避其他國家對中國海權崛

起的疑慮。北京傾向就個別緊急的突發事件，與其他南海聲索國進行技術性議題的協商，迴避碰觸主權敏感。北京一再提醒東協國家勿拉攏美國介入，免得帶來不利的發展，並提到美國在人權、新聞自由批判越南，顯然並非幫助其他國家，而是有自身的利益考量。2010年7月，在美國與南韓於日本海進行「無畏精神」(Invincible Spirit) 聯合演習之際，中國除了在黃海試射火箭砲之外，解放軍的北海、東海和南海三大艦隊主力驅逐艦，在南海舉行多兵種合同實兵實彈演練。

美國政府官員如國防部長蓋茨 (Robert Gates)、國務卿希拉蕊在2010年以來先後針對南海問題發言。希拉蕊在河內舉行「東協區域論壇」中，表示關注南沙群島和西沙群島的爭端，因此一爭端妨礙海上貿易的開展，阻礙其他國家進入南海的國際性水域，強調美國深切關注南海爭端的和平解決，協助解決相關爭議「是美國國家利益所在」。希拉蕊的發言反映歐巴馬政府有意讓美國重新回到東南亞之外，基於美國東亞的利益，需要平衡中國的軍事崛起，阻止中國在南海稱霸。中國國務委員戴秉國在2010年5月北京舉行的「戰略暨經濟對話」(S&ED)，表達希望美國不要在「東協區域論壇」提及南海問題。值得注意的是，希拉蕊不同意中國以九點斷續線圍成的U形線，宣稱擁有所有南海島礁的主權，認為應以衍生於所佔領島礁領土主權為依據<sup>1</sup>。

歐巴馬政府想要重返東南亞，首需

<sup>1</sup> John Pomfret, "Beijing Claims 'Indisputable Sovereignty' over South China Sea," *Washington Post*, July 31, 2010; John Pomfret, "US Takes a Tougher Tone with China," *Washington Post*, July 30, 2010.

面對的是不能讓中國成為南海的霸權，阻止東南亞成為北京所設計的多極化格局。歐巴馬政府擔憂中國海軍的快速成長，而且在不透明的方式下建軍，美國與部分東南亞國家對中國擴建、海南軍事基地及南海艦隊並加強定期巡邏，有較大的疑慮。歐巴馬政府也需要回應島礁聲索國（尤其是越南）要求介入節制中國的南海作為，國務卿希拉蕊藉由「東協區域論壇」強烈、清楚表達美國對南海的立場。美國認為中國阻擾越南與英國石油、Exxon Mobil 的合作開採案，是霸權作為的實例。2010年8月，美國航空母艦「華盛頓號」(USS Washington) 在峴港外海，與越南進行軍事操演，雖非針對中國，但鄰近西沙永興島，令中方格外注意。

### 在美中之間的東協南海立場

東協在南沙島礁有聲索國及非聲索國，對付中國在南海的作為，不可能採取同樣的立場。但是，東協在南海的議題上曾爭取採取趨於一致的立場，以符合東協共識決的精神。例如，東協六國在1992年7月通過「東協南海宣言」(ASEAN Declaration on the South China Sea)。1995年3月，東協外交部長針對美濟礁發表聯合聲明，呼籲所有各方避免採取使區域不穩定的行動，而危及南海和平與安全，並早日解決美濟礁的問題。2002年11月，東協與中國簽訂的「南海各方行為宣言」，表明在五個領域進行合作：海洋環境保護、海洋科學研

究、海上航行與通訊、搜索救難、打擊跨國犯罪。

雙方在2005年針對如何執行此「南海各方行為宣言」，設置兩個機制，一、資深官員會議；二、聯合工作小組。前者是任務型，討論原則與方式，後者受前者的指導，每年舉行二次。然而，實際上，後者並沒有按照規定召開。2005年8月在馬尼拉、2006年2月在海南島、2008年3月在汶萊、2010年4月在河內舉行過四次「東協—中國執行南海各方行為宣言聯合工作小組會議」。在每年的東協外長會議聲明，如2010年（越南）、2009年（泰國）、2008年（新加坡）、2007年（菲律賓）、2006年（馬來西亞）均會有1~2段文字提及東協在南海的一致立場。例如，2010年，在河內舉行的東協外長會議聲明，指出：「外長進一步強調在南海維持和平與穩定的重要，鼓勵有關各方持續採取自制促進信心建立措施。外長們強調各方尊重國際公認的國際法原則，亦即海上航行及空中飛越的自由。歡迎所有各方以符合各方行為宣言的精神、國際法公認原則包括聯合國海洋法公約，以和平手段解決南海爭端」。由上述可見，東協在外交聲明、和平解決上會儘量爭取一致立場。東協國家不見得會公開與美國合作一致對外，但幾無可能與中國合作，反過頭來對付東協其他的聲索國。

根據「美國之音」的報導，在河內的「東協區域論壇」27個成員中，至少有12個國家主張建立多邊機制，解決南沙問題<sup>2</sup>。中國外長楊潔篪也宣稱，在「東

<sup>2</sup> “China Put on Defensive at ARF Over Spratlys,” VOA, July 26, 2010; Jay Solomon, “China Rejects U.S. Efforts in Maritime Spat,” *Wall Street Journal*, July 25, 2010.



協區域論壇」會後，「有 10 多位亞洲國家代表向中方表示祝賀」。不過，針對楊潔篪在南海問題的發言，可知幾項重點：一、東協的「非聲索國對中方說，他們不是爭議方，不願站隊，希望通過雙邊協商解決」；二、「不將南海問題國際化、多邊化」；三、「南海非聲索國對有人脅迫他們在南海問題上站隊感到反感」；四、「爭端當事國之間的直接雙邊談判。——亞洲國家能夠平等相待，相互尊重，解決好彼此的關切」。中方的立場是雙邊而非多邊協商，而且是聲索國彼此之間協商，最好非聲索國、區域外國家不要介入。

中國與美國角力，集中在東協非聲索國的爭取。新加坡、印尼、泰國將會支持美國，柬埔寨、寮國、緬甸會採取中立。聲索國越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊，私下歡迎美國介入平衡中共在南海的軍事擴張。

### 後續觀察

中國對於歐巴馬政府在南海的新姿態，官方及國營媒體均大力撻伐，指控美國試圖圍堵中國。美國官員則表示，美國歡迎中國成為富強、繁榮、和平的強權，但當中國侵害美國利益時，美國也會提出警示。例如，美國歡迎中國加入 G20、美中政府間舉行「戰略暨經濟對話」(S&ED)，支持中國增加在「國際貨幣基金」(IMF) 及「世界銀行」(World Bank) 的股權比重，也會對中國在南海有違航道通行自由原則的作法加以反擊。

中美兩國可能增加在南海的軍事活動，美國與其他東南亞國家每一年的

「卡拉特」(CARAT) 軍事演習若增加演練項目，將使美國海軍更加熟悉東南亞人文地理狀況、強化區域合作、增強與東南亞國家友誼、熟悉海軍的不同層次的專業合作技巧。相較而言，中國在東南亞軍事行動的國際號召力遠比不上美國。中國將極力排除美國介入南海事務，宣傳只能由聲索國自行和平解決。中美兩國可能在既有的「海上軍事磋商協議」(MMCA) 架構之下，再度展開協商，並提升主談代表的層級。

美國將試圖釐清何謂中國在南海的「核心利益」，並比對 2009 年 11 月歐巴馬與胡錦濤的「核心利益」的意涵。根據該聲明「雙方重申，互相尊重主權和領土完整這一根本原則是指導中美關係的中美三個聯合公報的核心。雙方均不支持任何勢力破壞這一原則的任何行動。雙方一致認為，尊重彼此核心利益對確保中美關係穩定發展極端重要」。中國將積極爭取台灣的支持，爭取台灣表態反對美國干預南海事務，或形塑出兩岸共同在南海合作的印象，藉以牽制其他聲索國與美國。