

美日印澳四方對話對南海安全局勢之影響

王冠雄*

背景

印度太平洋地區人口數達 43 億，約佔全球總人口數的 55%，GDP 約佔全球的 60%，印度太平洋海域也是世界上最繁忙的海洋貿易路線，包括了麻六甲海峽、巽他海峽、臺灣海峽等海運必經路線。在此基本條件下，相關國家間若能進行合作，其將無論在經濟或安全等層面都將扮演重要的角色。

2004 年南亞發生嚴重海嘯災害，美國、日本、澳洲及印度四國成功地執行了聯合救援行動，這成為四國發展合作的濫觴。2007 年由日本發起，組織其他三國建立「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue，以下簡稱 Quad)，不過此一對話機制的結構並不緊密，特別是對於中國的立場並未有共識。但隨著對於中國崛起的警戒以及美國川普政府採取硬性的對中政策，2018 年四國重啟資深官員諮商會議，軍事互動重新活絡。到了 2020 年 10 月，四國舉行第二次部長層級對話，同年 11 月，實施四方馬拉巴爾 (Malabar) 聯合軍事演習。2021 年 2 月 18 日，四國舉行線上外長視訊會談。

* 作者為臺灣師範大學政治學研究所教授。

同年3月12日，美國總統拜登(Joe Biden)、日本首相菅義偉、印度總理莫迪(Narendra Modi)和澳洲總理莫里森(Scott Morrison)在華盛頓時間3月12日舉行了Quad架構下的首次領導人線上會談，並於會後發表《四方安全對話精神》(The Spirit of the Quad)。

《四方安全對話精神》對於區域海洋安全的表述

雖然軍事合作在本次峰會中並不是關鍵議題，也並未形成以軍事同盟圍堵中國的共識或做法，但是美國與印太地區友邦國家加強軍事安保合作已經成為趨勢，特別在會後《四方安全對話精神》中還強調了「航行和飛越自由」、「東海和南海」等議題，因此雖然在文句中並未挑明中國，但仍被廣泛認為是美國與其印太盟友為了探討如何應對中國強勢挑戰而謀劃未來戰略的重要作為。¹《四方安全對話精神》所展示的幾個重點：

第一、四國未來合作所需要應對的目標，包括新冠肺炎疫情在全球造成的破壞、氣候變化的威脅以及印太地區面臨的安全挑戰，四國承諾加強合作以應對當前的關鍵挑戰。努力建設一個自由、開放、包容、健康、以民主價值觀為基礎、不受脅迫限制的地區。

¹ 《四方安全對話精神》文件英文版見 The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement: The Spirit of the Quad”, 12 March 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>; 中文版見 Australian Embassy in China, 「四方安全對話領導人聯合聲明：四方安全對話精神」, <https://china.embassy.gov.au/bjng/quadleadersjointstatementspiritquad.html>。

- 第二、四國承諾共同促進以國際法為基礎的自由、開放、基於規則的國際秩序，促進安全和繁榮，應對印太地區及其他地區的威脅。支持法治、航行和飛越自由、和平解決爭端、民主價值觀和領土完整。重申於對東協之團結和中心地位以及東協印太展望（Outlook on the Indo-Pacific）強烈支持。
- 第三、需要正視最緊迫的全球挑戰，包括防疫和氣候變遷，以及共同面對的挑戰，包括網路空間、關鍵技術、反恐、高品質基礎設施投資、人道主義援助和救災以及海事領域。
- 第四、優先考慮國際法在海洋領域的作用，特別是《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）所體現的作用，並促進海上安全等方面的合作，應對東海和南海基於規則之海洋秩序所面臨的挑戰。
- 第五、四國還同意於今（2021）年底前舉行一次領導人的實際見面高峰會。

由此可見，雖然此次的 Quad 並未著重討論應對中國威脅的軍事合作，但是吾人可以斷言，Quad 當然是聚焦於中國，此可以由《四方安全對話精神》的文字中看出，呼籲「一個自由、開放、包容、健康、以民主價值觀為基礎、不受制於約束的地區」，更提及「基於規則之海洋秩序」、國際法、《聯合國海洋法公約》、和「海洋領域」等關鍵詞，這些都會導引聯想至中國近年來在南海與東海的作為。

但在此一高峰會談機制中，對於中國在海域主張爭議與戰略部署立場等議題，四國實際地提出了批評，特別是在前述第四點的內容上，直接點明東海和南海之海洋秩序面臨挑戰，四國將以《聯合國海洋法公約》為基礎，促進維護以規則

為基礎的國際秩序。而這種立場與主張，明顯地可以看出與美國過去在南海議題上所表示的說法有其關連之處，同時也可觀察到美國立場的變化。

例如美國國務卿蓬佩奧 (Michael R. Pompeo) 於 2020 年 7 月 13 日發表《美國對南海各國領土主張之立場》(U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea) 文件中即表示 2016 年 7 月 12 日南海仲裁庭做出了終局判斷，對當事的中國與菲律賓雙方均具有法律約束力，而且美國的立場與法庭判斷一致，他認為中國依據「九段線」對南海大部分海域的資源主張乃是「完全不合法」。這當然是美國對於仲裁判斷的美方立場陳述，然而值得吾人注意的是，蓬佩奧聲明中明白拒絕接受中國在靠近越南的萬安灘 (Vanguard Bank)、靠近馬來西亞的北康暗沙 (Luconia Shoals)、汶萊專屬經濟海域內和印尼大那土納島 (Natuna Besar) 附近海域所提出的任何海洋權利主張。換言之，美國肯定越南、馬來西亞、汶萊和印尼對鄰近海域的主張，這就顯示了美國在相關法律立場上已經出現變化。這是因為美國在過去論及南海議題時，官方的說法均會表示對於領土主權議題不抱持任何立場，但目前顯然不再保持隱諱的說法。

美國印太戰略的起手式？

Quad 可以說是美國總統拜登的第一個多邊機制作為，並且在此之後，連結國務卿布林肯 (Antony John Blinken) 和國防部長奧斯丁 (Lloyd James Austin III) 對日本和韓國的訪問，最終於 3 月 19 日在阿拉斯加的安克拉治與中國政治局委員楊潔篪和外交部長王毅的會面。目前看來，拜登政府有意

透過 Quad 和與日本及韓國的雙邊對談，鋪下印太戰略對於中國的壓制氛圍，雖然事後證明此一做法並不能算是成功。不過 Quad 反映了拜登政府外交政策的若干重點取向，包括與盟國和夥伴能夠推展合作、強調支持民主價值、以及應對氣候變化，除此之外，抗擊 COVID-19 大流行所引導出來的合作，更是一個具體的目標，而這也反映出 Quad 於 2004 年草創時期處理南亞海嘯災害所展現的原始動能，在當前新冠肺炎大流行的階段，這正好給與相關國家投入資源和集中意志的機會。

除此之外，在許多場合被提出的「基於規則之海洋秩序」，究其內容應包含了遵守南海仲裁案的判斷 (Award) 以及《聯合國海洋法公約》的規定兩方面。美國的做法乃是持續行使其於 1979 年即已公告的「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operation, 簡稱 FONOP) 政策，亦即美國透過其軍艦進入他國領海實施無害通過權；或是進入他國領海 12 海里範圍，但美國不認為屬於沿海國領海海域並持續享有自由航行權，透過此種做法給予美國挑戰中國在南海作為的立場。

南海仲裁庭於 2016 年 7 月 12 日作出判斷，其中對於南沙群島的島礁法律地位提出具有高度爭議的認定：第一、認定南沙群島中面積最大的太平島非屬島嶼，還認為南沙群島中沒有任何一個海洋地物可以擁有島嶼地位；第二、菲律賓具體請求認定的海洋地物中，有六個為岩礁 (黃岩島、華陽礁、永暑礁、赤瓜礁、西門礁、南薰礁 - 北)，其中為中國佔領者有華陽礁、永暑礁、赤瓜礁、西門礁、南薰礁 - 北，另外有五個屬於低潮高地 (東門礁、南薰礁 - 南、渚碧礁、美濟礁、仁愛礁)，中國佔領者有東門礁、南薰礁 - 南、渚碧礁、美濟礁；第三、仲裁庭更進一步不同意中國以直線基線方式

將南沙群島環繞成為一個整體的做法。雖然此判斷內容在相當的程度上乖離一般對於《聯合國海洋法公約》第 121 條第 3 項關於「維持人類居住」和「維持經濟生活」的理解和解釋，但是其內容卻符合反對中國填海造陸作為的看法，特別是美國高度支持仲裁庭的判斷，而此判斷恰好給予美國執行「航行自由行動」的堅強理由。

吾人可以見到美國在南海執行其「航行自由行動」時具體表現在兩種操作方式，首先是面對仲裁庭判斷為岩礁者，美國軍艦逕直穿越其領海並稱「無害通過」，完全不理會《中華人民共和國領海及毗連區法》第 6 條關於外國軍用船舶進入其領海，須經其政府批准的規定。例如 2020 年 4 月 29 日美軍艦 Bunker Hill 通過南薰礁領海；2020 年 1 月 25 日美軍艦 Montgomery 通過永暑礁與赤瓜礁；2019 年 5 月 6 日美軍艦 Preble 與 Chung Hoon 通過南薰礁與赤瓜礁領海；和 2018 年 9 月 30 日美軍艦 Decatur 通過南薰礁領海等「航行自由行動」均屬此類。

其次是在仲裁庭判斷為低潮高地的情形下，美國則稱其軍艦的「航行自由行動」係屬「自由航行權」之行使。例如美軍艦 Spruance 與 Preble 於 2019 年 2 月 11 日通過美濟礁周圍 12 海里水域，美國第七艦隊發言人表示該航行係為例行 (routine and regular) 的「航行自由行動」，並明白指稱美濟礁屬於低潮高地，係為人工島嶼。

此外，美國亦不接受中國在西沙群島以直線基線方式劃定領海基線的做法。1996 年 5 月，中國政府公佈中國沿海由山東高角至海南島峻壁角 49 個領海基點和由此直線相連的領海基線，以及西沙群島透過 28 個領海基點和由此直線相連的基線。2016 年 7 月仲裁庭的判斷反對此種做法，美國在

「航行自由行動」的執行上也跟上挑戰的作為。在實際操作「航行自由行動」方面，2019年1月7日美軍艦 McCampbell 進入西沙群島內航行，藉此挑戰中國在西沙群島周圍劃定直線基線；2021年2月5日美軍艦 USS John S. McCain (DDG-56) 亦曾有相同做法。

對南海形勢的影響以及「四方安全對話」未來的發展

Quad 至目前為止仍是一個合作的概念，而且強調自由與開放的基調，這在《四方安全對話精神》的文字內容中可以看出。但若是以更全面的方式與印太戰略融合，則此種合作有可能轉變為同盟關係。因此一個值得吾人留意的發展趨勢是 Quad 在未來是否有擴大的可能？

Quad 主要涵蓋的地理區域是印度洋與太平洋，但在區域外的國家中，目前已經可以見到法國和英國正在嘗試著擴大兩國在印太地區的存在，特別是海軍部分。2021年2月8日，法國核子動力潛艦「翡翠號」(SNA Emeraude) 與「塞納號」支援艦 (BSAM Seine) 穿越南海海域，法國國防部長帕利 (Florence Parly) 表示，「這顯著證明了法國海軍長程遠距離部署的能力，並與澳洲、美國和日本戰略夥伴並肩。」² 英國則宣布，新下水的航母「伊麗莎白女王號」預計將於5月通過南海。不過，英方在接續航向日本的階段，「伊麗莎白女王號」不會經

² 「法國兩軍艦遠赴南海巡弋 展現與美澳日共同立場」，中央通訊社，2021年2月14日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202102090090.aspx>。

過臺灣海峽，而是從東方經過，原因是避免在首航時激怒中國。³ 無論如何，若法國和英國的軍艦持續穿越南海，並且高調地聲稱係以維護自由航行為目的，則吾人必須留意法國和英國是否會成為 Quad 的一部份。

至於區域內可能進入 Quad 的國家，越南、印尼和新加坡似乎有可能列在名單中。其中越南是最有可能的國家，因為越南一直是與中國爭奪南海島礁主權抱持強硬態度的一方，其不僅在漁業捕撈問題上與中國經常地發生衝突，也在石油與天然氣的探勘和開採方面時生齟齬，甚至於發生若干重大的衝突事件，2014 年「中國海洋石油 981」鑽井平台事件，即引發了中越兩國之間嚴重的海上與外交衝突。2018 年 3 月，美國海軍航空母艦「卡爾文森號」(Carl Vinson) 停泊在越南峴港，這是美國海軍艦船自 1975 年以來首次於越南港口停靠，這當然具有軍事合作的意涵。

印尼和新加坡所代表的意涵則是在於掌控了重要的國際貿易和航運重要海線，包括了新加坡海峽、麻六甲海峽、龍目海峽、巽他海峽等，這些海上通道安全的掌控，必然會影響到所謂的「自由、開放、包容、健康、以民主價值觀為基礎、不受脅迫限制的地區」，將使新加坡和印尼未來具有成為重要成員的可能性。

結論

就地緣政治的觀點來看，吾人若深究南海爭端的核心，其

³ 「英航艦女王 5 月首航 傳避臺灣海峽以免激怒中國」，中央通訊社，2021 年 4 月 16 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202104160103.aspx>。

基本是資源、能源與亞太霸權位置的爭奪。因此可以確定的是，無論就美日印澳四國所欲強化的 Quad 合作或是更大架構的美國印太戰略，抑或是中國的一帶一路戰略，南海均會是地理上的中心點，也會是兩方戰略必爭的核心，南海將具有的高度重要的地緣政治意涵。因此拜登政府未來的中國政策將會持續存在與中國的爭端，只是傳統的軍事衝突應當不會出現，但是在法律、航路、經濟等層面地位的爭奪將不可免。

在此情勢下，我國的地位與對相關事務的立場將會非常關鍵。一方面我國對南海的基本主張是歷史與傳統 U 形線，但另一方面又會接收到來自區域內外的壓力。不過，這也成為我國在連結 Quad 或是印太戰略安全設計上的著力點，因此會有有「Quad+6」或「臺灣加入亞洲小北約」之論，甚至在今年 3 月 19 日美國眾院外交委員會成員裴利 (Scott Perry) 提出「臺灣 + 法案」(Taiwan PLUS Act)，目的是要美國把臺灣視同「北約 +」(NATO Plus) 成員，使臺灣在軍售上享有和成員國同等的待遇。但是本文作者認為這些均是虛幻的建議，重點仍在於我國的南海政策是否會更動，若是有所變動，則會具有極強的立場變化，我國是否能夠承受其所帶來的衝擊必須認真考慮。

此外，綜觀法律、航路、經濟等層面的爭端，法律面向應是最為基礎的政策選項。在此議題，本文作者進一步認為維持南海與臺海的「自由航行」是國際法下的基本權利，但並不絕對等與配合美國的「航行自由行動」，因為「航行自由行動」有相當大的部分是基於美國的國家利益，同時美國的「航行自由行動」在實踐上與事實上也對我國的法律和政策每年均有挑戰，因此官方的發言在此議題上就需謹慎，切勿陷入國際法賦予權利和外國國家政策混淆的陷阱中。