

# 東協與中國達成《南海行動宣言》的意涵與台灣的因應之道

●林若雲／淡江大學亞洲研究所副教授兼所長

## 前言

2011年7月19日到23日，於印尼峇里島舉辦第十八屆東協區域論壇（ASEAN Regional Forum，簡稱ARF）和第四十四屆東南亞國協（東協）外長會議，終於通過決議儘速制定《南海區域行動綱領》。此一《南海區域行動綱領》經過近十年談判，是為落實較早於2002年簽署、不具約束力的非正式協議「南海各方行為宣言」（the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC），要求和平處理南海爭議，為制定更具體的「南海區域行為準則」（或稱《南海區域行動綱領》）鋪路。多年來，北京認為東協十國並非每一國都是南海主權主張者，拒絕東協以十國一整體（ASEAN as a whole）與中國簽署綱領。然於東協主張多邊協商方式之下，中國終於讓步。

今年中國與東協高階官員在印尼峇里島開會，就落實「南海各方行為宣言」綱領草案達成《南海行動宣言》共識。印尼總統尤多約諾（Susilo Bambang Yudhoyono）與中國外交部助理部長劉振民宣稱，這是「歷史里程碑文件」，各國官員將於未來數週，把草案送交外交部長做最後確認。東協秘書長素林在印尼表示，希望2011年內結束有關南海新準則的相關磋商，在明（2012）年簽署協議。素林宣稱，「東協與中國都下決心年內結束磋商，並期望在《南海各方行為宣言》簽署十週年的2012年簽署協議」。

2002年東協十國和中國於柬埔寨金邊簽署《南海各方行為宣言》，強調透過友好協商和談判，以和平方式解決南海有關爭議。在爭議解決之前，各方承諾保持克制，不採取使形勢爭議複雜化和擴大化的行動，並本著合作與諒解的精神，尋求建立相互信任的途徑，包括開展海洋環保、搜尋與求助、打擊跨國犯罪等合作。

然而，海洋有別於陸地，國與國之界線難以明確劃分；雖然1982年《聯合國海洋法公約》確定了沿海國家對十二浬領海和二百浬專屬經濟區的管轄權利。但由於東南亞島嶼眾多、南海地區又是以礁島為主，劃分方式主要依《聯合國海洋法公約》，以及1958年規定之《大陸棚（架）公約》，於此模糊的規定下，各國無不利用各種方法，擴大各

自「領海基線」，也因此造成於南海地區主權重疊之爭端。

## 壹、「南海區域行為綱領」為各方妥協之產物

東協外長會議，肯定中國與東協同意針對2002年《南海各方行為宣言》共同簽署「南海區域行動綱領」，2011年7月23日，於印尼峇里島舉辦第十八屆東協區域論壇的主席聲明，簡短敘述彼此間尋求未來的和平、穩定與各方相互信任，並於符合1982年《聯合國海洋法公約》與國際法之原則下，增進彼此間之合作。<sup>1</sup>此項議題，東協秘書處將之稱為「歷史里程碑」（historical milestone），然則並無任何實質內容，僅在會議後的報告簡單敘述。

實際上，根據與會外長私下透露，在尋求妥協原則下，此綱領重要性似已被淡化，距離達成具約束力、歷史里程碑文件「南海行為準則」還很遠。菲國外交部長羅薩里奧說，各方對南海主權的主張互有衝突，菲國將尋求聯合國國際海洋法庭仲裁；中國拒絕菲國此一提議，堅持透過雙邊談判解決。汶萊、馬來西亞、台灣、越南和菲律賓等南海周邊國家，各自宣稱擁有部分南海主權，中國則宣稱整個南海都為其領土。

承續2010年中美兩國於南海議題的較勁，2011年7月19日到23日在印尼第四十四屆（東協）外長會議和第十八屆東協區域論壇（ARF），美國國務卿希拉蕊·柯林頓（Hillary Clinton）與中國外交部長楊潔篪於東協區域論壇年會，仍強調各國於南海的「戰略利益」。雖然表面看來熱熱鬧鬧有些成果，中國與東協聲稱落實《南海各方行為宣言》，將制定行為準則來規範各方，然則其實質卻是各說各話，幾乎可以斷定南海宣言重要性淡化。2011年9月，越南共黨總書記阮富仲和總理阮晉勇（Nguyen Tan Dung），分別會見由戴秉國率領的中國代表團，雙方廣泛交換意見，盼討論解決南海問題，但真正交集不大。<sup>2</sup>

## 貳、近來南海主權爭議之發展

有六億人口的東協市場為背景，使東協與中、美兩國的政治與經貿關係相當密切，且東協各國並不願意成為兩強的角力場，在南海議題上，相關聲索國如菲律賓、越南、馬來西亞於過去一年，很清楚地透過軍事交流或演習方式強化與美國之軍事合作關係，向中國透露出「我背後有靠山」的強烈訊息。此種作為，無疑針對中國，而中國向來於南海議題期待與相關國家進行雙邊磋商，強烈主張美國不宜介入中國與東協在南海主權之糾紛。

美國則是日益重視其於亞洲利益，過去三年來，強勢的國務卿希拉蕊清楚地表明，美國仍然相當關注東亞，2010年聲稱南海地區的「無害航行權」對美國的重要性係「核心利益」，以及今（2011）年再度強調美國於南海的「戰略利益」。東協更不願見到仍

然實施共產主義的中國於東亞獨大。各種情勢皆在在顯示，東協國家仍然支持美國勢力存在於東亞地區。

美軍太平洋司令威拉德（Robert Willard）曾於華盛頓「國防新聞」專訪中指出，處理與經營美國、中國的軍事關係，是美國太平洋軍區最大的挑戰。中國近年來與菲律賓及越南於南海發生爭端，美國相當擔憂。中國的軍力擴張具有不確定性，美國一方面要改善與中國的軍事關係，使中國的軍力對區域穩定做出貢獻而非破壞；另一方面又必須與中國的軍力競爭，為最壞的情況做打算，美國很難於其間維持平衡。威拉德認為，最佳的考驗將視下一次美、中有不同意見時，觀察兩國關係會如何發展。他也證實美國不會放棄亞洲，美國國防部了解亞洲對美國越來越重要，將會維持在亞太的軍事力量。

台灣新聞局長楊永明2011年7月中旬於美國華盛頓地區記者俱樂部答覆記者的詢問時表示：「中華民國現階段不會與中共在南海主權糾紛上，進行軍事合作，兩岸合作主要為經貿性質」；陸委會發言人劉德勳也明白表示，中華民國在南海擁有主權的立場始終不變。<sup>3</sup> 總統馬英九日前亦強調於釣魚台主權之爭議，台灣不會與中共合作。

由於東協引進美國勢力，且東亞三強中日韓亦多方與東協合作，欲加強各自於此區域之影響力，因而南海問題日趨複雜。例如菲律賓五名國會議員於7月20日登上有爭議之菲國佔領島嶼中業島（Thitu Island），引起中國不快；2011年越南更強化與美國之軍事交流，馬來西亞於軍事裝備之強化與軍事技術之提升，亦有長足之進步。東協聲索國如菲律賓、越南、馬來西亞一直希望引進國際力量，然而未必如願。聯合國國際海洋法庭日前針對菲律賓尋求國際仲裁之要求，明白表示希望南海主權爭議透過區域協商方式來解決。隨後乃有中國與東協外長會議於2011年7月20日達成對2002年《南海各方行為宣言》的協議，將制定行為準則來規範各方。東協秘書長素林在印尼表示，希望2011年內結束有關南海新準則的相關磋商，在明年簽署協議。東協秘書長素林稱，「東協與中國都下決心年內結束磋商，並在《南海各方行為宣言》簽署十週年的2012年簽署協議。」

在當前形勢下，東協區域論壇應繼續堅持「尊重主權、不干涉內政、協商一致、照顧各方舒適度」等行之有效的原則，深化和鞏固建立信任措施，同時在反恐與打擊跨國犯罪、救災、防擴散、海上安全等非傳統安全領域開展合作。東協區域論壇與會各國普遍認為：於糧食安全、環境、災難與地震危機處理等非傳統安全領域較易合作，於傳統安全議題上的南海主權爭議，因為兩百哩經濟海域牽涉之利益如石油、生物、漁業……資源過於龐大，短期內主權爭議仍難以解決。不過，協議內容看來依然只是一個「指導方針」，而不是東協之前鼓吹的「南海準則」。

過去一、二十年，中國針對南海主權問題的處理方針十分清楚，也被周邊各國視為霸權；中國不外是一再強調南海「九條斷水線」是其所有神聖領土、不可退讓之主權，歷來是中國不可分割的一部分，亦是中國歷史上固有領土與領海宣示之依據。中國為避

免與南海主權其他聲索國之衝突，採取「主權在我，擱置爭議，共同開發」之方式。然而，中國的主權宣示，並未獲得國際認可、或周邊各國菲、越、馬來西亞之接受（同意），南海各聲索國與中國之海上衝突不斷，中國希望以雙邊協商方式解決南海爭議，但東協國家強調南海問題國際化，除引進美國作為後盾，菲、越並宣稱將尋求聯合國國際法庭仲裁方式解決南海之主權爭議。

### 參、南沙群島之經濟利益與石油價值

眾所周知，南海中的東沙、西沙、中沙和南沙四大群島中，東沙、西沙和中沙群島一直在中國政府管轄下，南沙則是東南亞多個國家自行表彰對其之主權，尤其越南已將南沙群島海域透過全球招標方式與各國合作開發上百個油井，至今已開採超過一億噸石油，獲利超過二百五十多億美元。在如此可觀的經濟利益前提，南海海域已成為各國角逐戰場。中越南海之爭如何落幕，全球各國無不加以矚目。

當前於亞太與東亞區域，顯然經濟問題之解決較政治問題急迫。亞太與東亞主義何者領先未現端倪、未有定論。因而，短時間內由美國操縱的「泛太平洋經濟夥伴協定」（TPP），或者中國亟與東協聯手的「ASEAN+3」或是「ASEAN+N」究竟何者佔上風，目前還說不出個準，中國自認「與鄰為善，與鄰為伴」可居優勢，但美國軍力領先東亞與其深厚歷史淵源不可脫離，未來中美亞太與東亞之爭仍屬未定之數？甚且在美國國務卿希拉蕊多方表示，「反對以武力方式爭奪南海海域」，強調南海問題應以和平、磋商方式來解決即可，而於中美兩國較勁之餘，東亞各國（包括東北亞俄羅斯、日韓與東南亞各國，甚至南亞大國印度）均不會缺席，可謂各方皆張目注視、伺機而動。

事實上，南海主權糾紛於過去十年，並非中美兩國最大的矛盾與衝突。2001年發生「九一一事件」，使美國前任共和黨布希總統將其施政重心焦點置於全球反恐與中東問題。隨著2008年民主黨歐巴馬總統上台以來，漸近由阿富汗撤軍、加諸賓拉登被捕與「基地」殲滅以及在亞洲地區早已擁有重大利益的美國，警覺中國於過去十年已暗中增強其於亞洲的影響力。不只是2010年中國—東協（10+1）自由貿易區啟動，「10+3」東協與中日韓自由貿易區均已進入磋商過程；甚而東亞中日韓三強將於2012年形成「中日韓自由貿易區」，屆時美國勢力可能被排除於東亞之外。擔心於亞洲失去影響力，美國歐巴馬總統乃大力推動TPP，近日並敦促有意願加入的九個APEC成員國儘速完成相關協定之細節內容討論，期望於2011年11月夏威夷APEC年會召開之前，完成相關細節的簽署。

由於南海政治及地緣戰略的重要性，特別是石油天然氣的龐大經濟利益，東南亞各國無不爭相宣示在南海的主權。同時也因其地理位置的特性，使得南海成為全球海運最繁忙的交通路線之一，因此南海被視為具有戰略及經濟上的重要價值。戰略上，不乏國際知名學者認為，控制南海等於控制東南亞，從而控制整個西北太平洋和澳洲大陸。經

濟上，粗估南海的石油地質儲量在二百三十億至三百億噸之間，約占中國總資源量的三分之一，有「第二個波斯灣」之稱。

南海問題涉及的是一個複雜的國際爭端，台灣在南海諸島中擁有面積第一大的太平島，雖然台灣政府於1950年5月自太平島撤軍，然而1956年7月即重新派員駐守島上至今，南海的重要性對於我國而言，並不僅僅於國家主權與國家安全的範疇上，更包含著台灣的海上能源、經濟命脈，因此，台灣面對全球架構下的南海政策，更形重要。

中國於1990年代開始積極處理南海問題，迫使東協國家團結一致的對外立場與中國談判，唯中國於2002年11月在柬埔寨首都金邊與東協十國所簽訂的《南海各方行為宣言》，台灣不僅僅未獲邀請對話，甚至更有被摒除在外的勢態，台灣主張對南海主權的空間，有相當程度被壓縮以及被邊緣化。

2010年兩岸簽署經濟合作架構協議（ECFA）後，依照中國先經後政的政策方針，勢必面對若干政治上的問題，其中南海問題自從1949年兩岸分治以來，不論在主權歸屬上、二百海浬經濟專屬區、南海資源分配，都存有難以解決的糾結；其中，更包含部分南海聲索國東協國家「六國七方」的多方競賽，而美國的「重返亞洲」加強其於亞洲利益，更使得南海問題徹底國際化。近日，維基解密（Wiki Leak）電文報導，蕭副總統曾在上任後跟美方官員表示，馬英九總統若是取得連任，將會和對岸展開政治談判，簽署兩岸和平協議，甚至發展雙邊軍事互信機制，總統府低調不回應。<sup>4</sup> 然則，此項爆炸性的消息，與馬英九總統宣稱其於任期內「不統、不獨、不武」之原則相互矛盾，證實外界對馬總統「與虎謀皮」之疑慮，對其2012年1月總統大選應該會有重大影響。近日，馬英九總統又對「一中各表」做出新解，指「一中」就是「不獨」，「各表」就是「不統」，至於「不武」就是「愛好和平」。此種說法，被認為係因應選舉之語言，不足採信。

## 肆、聲索國間真能合作—「六國七方」能否共同開發？

目前南沙地區的島礁約五百多個，包括實際上具有法律意義的三十四個（必須要高潮時有陸地露出海面）。其中可以住人的島有十一個，沙洲十二個，明礁十一個（只有幾塊石頭露在海面，例如日本東面的「沖之島礁」）。可以住人的「島」可以有十二浬領海、二百浬專屬經濟區，意義最大；沙洲和明礁由於不能住人，只能有領海，不能有專屬經濟區；但如果是在群島的邊上，在畫群島的「領海基線」時也可以做基點，唯如距離過遠即不行。

各國逐漸增強軍備，使得南海議題升溫，引發軍備競賽之擔憂。東協1994年宣佈，在南海問題上「今後對外將以集體名義而不以雙邊名義接受談判」，因此在南海問題上只能謀求多邊架構的解決方案。在沒有新的解決方法之前，似仍以《南海各方行為宣言》為原則，亦即各方以《聯合國憲章》宗旨和原則、1982年《聯合國海洋法公約》、

《東南亞友好合作條約》、和平共處五項原則以及其他公認的國際法原則作為處理國家間關係的基本準則。

也因為《聯合國海洋法公約》對有專屬經濟區之島的定義是「能維持人類居住或本身經濟生活的巖礁」，周邊國家甚至直接在島與礁石上蓋個高腳屋，提供住幾個人、建飛機跑道等等方法，佔島為王以宣示主權，因此導致南海問題演變成先占先贏的礁島爭奪過程。看來中國主張的「擱置開發，共同合作」構想，並不被各國採納。

2009年以來，南海爭端走入新的階段。《聯合國海洋法公約》要求在1999年5月之前批准公約的各締約國於2009年5月前，分別提交其領海基線聲明的規定，2009年2月菲律賓通過《群島領海基線確定案》，將黃岩島和南沙群島部分島礁劃歸為菲律賓的領土；2009年3月時，馬來西亞前總理巴達威登上南沙群島的彈丸礁（馬國稱拉央拉央島）宣示馬來西亞擁有對其主權；4月越南任命西沙群島地區的主席……等等。5月初馬來西亞和越南聯合向聯合國大陸架界限委員會提交的二百海浬外大陸架「劃界案」，諸多事件，均顯示南海問題有升高之勢。

儘管對於無法解決的糾紛由「國際海洋法法庭」來做最後的解決手段，唯其實際效果很有限，因為締約國可在任何時候作出書面聲明，表示不接受《聯合國海洋法公約》規定的強制解決程式。中國社會科學院世界經濟與政治研究所國際戰略研究室副主任薛力，提出由南海「六國七方」共同組建「南沙能源開發組織」的構想。其他相關建議，包括印尼無任所大使賈拉（Hasjim Djalar），曾於1994年就南海開發提出「甜甜圈理論」（Some possible principles for a theory of “Donut” in the South China Sea）的共同開發方案。內容主要是依1982年《聯合國海洋法公約》，從南海周邊國家向南海劃二百海浬專屬經濟區，南海中心部分不屬各國專屬經濟區範圍，建議將該中心部分作為「共同開發區」，南海沿海國不得在專屬經濟區之外主張大陸架權利。「共同開發區」內的島嶼或礁石，應開放給南海沿海國的人民，許其自由登陸。作為共同開發之用的島嶼或礁石，不能作為軍事基地或軍事用途，它們不能享有領海、鄰接區、專屬經濟區或大陸架之權利「共同開發區」只作為和平用途，不能作為軍事目的或在此舉行演習「共同開發區」的使用以五十年為限，必要時有關國家可以協定再加以延長。<sup>5</sup>

另外，馬來西亞戰略與國際研究所（Institute of Strategic and International Studies）學者漢薩（B. A. Hamzah）在1990年1月由印尼的「南海問題潛在衝突」會議上亦有建議，在南沙群島重疊海域地區成立「共同開發署」（Joint Development Authority），就該一地區的航行安全、海洋科學研究、搜救、反毒、捕魚、保護海洋環境、保護生物資源、反海盜等進行合作。他主張各國維持現行的佔領現狀，停止在南沙群島進行進一步的佔領行為；未經事前磋商，禁止各國在南沙群島發動軍事行動。<sup>6</sup>

建立合作機制勢在必行，然於目前各聲索國主張不一，局勢混沌不明，而局勢緊張

之際，為避免戰爭發生，在沒有新的解決方法之前，似仍以《南海各方行為宣言》為原則，亦即各方以《聯合國憲章》宗旨和原則、1982年《聯合國海洋法公約》、《東南亞友好合作條約》、和平共處五項原則以及其他國際社會公認的國際法原則作為處理國家間關係的基本準則，尋求在多邊架構下取得共識。

## 伍、各國於南海具體上作為

### 一、越南、菲律賓、馬來西亞

南海問題雖涉及六國七方，其中關於中國、菲律賓、越南、和馬來西亞間爭議較多。南海符合公約中之「島」共有十一個，包括：北子島、南子島、南鑰島、太平島、景宏島、費信島、馬歡島、南威島、西月島、中業島、鴻庥島等。

1970年以來，菲律賓曾經有五次軍事行動先後佔領南沙的九個島礁。其後，菲律賓不僅在大部分島礁上修建軍事設施，包括在中業島（菲稱帕加薩島）修建南沙最長的機場跑道，設立為菲國於南沙群島的指揮中心，甚至為了加強對中業島的控制，菲律賓政府以優惠政策吸引本國軍民占守島礁，2002年菲律賓政府決定在小島上建立一個小型的移民聚居區，以加強對該島的控制。2009年5月菲律賓海軍司令高勒茲指稱，菲國準備花費約一百萬美元升級該國駐紮在南沙有爭議的九座島嶼和環礁上的軍事設施。據稱此百萬美元是菲律賓海軍每年常規設施維護費的十倍。菲律賓政府以具體行動，係因應中國「戰略邊疆」觀念。<sup>7</sup> 2010年5月，菲律賓空軍司令卡敦戈格曾經視察被菲律賓侵占的中業島。<sup>8</sup>

越南方面，中越在2001年底簽署了北部灣劃界協定，2004年6月30日正式生效實施，到2009年已實施五年。但是在南沙和西沙群島問題上，中越不但沒有達成任何劃界協定，反而衝突升高氣氛日益緊張。傳統上稱為西沙和南沙群島，在越南方面則被稱作黃沙和長沙群島。2009年4月，越南峴港市人民委員會主席任命該「黃沙島縣」（西沙）人民委員會主席，而越南的人民委員會之前並沒有此一職銜。當時，俄羅斯造船廠透露，越南海軍將從俄羅斯採購六艘「基洛」級常規動力潛艇，預計分別在2009年和2010年完工。2009年7月，越南慶和省人民委員會主席武林飛簽署命令，任命「長沙縣」（南沙）副主席。

馬來西亞方面，目前，馬來西亞佔據南沙的五個島礁並提出主權主張，這五個島礁分別為彈丸礁（馬國稱拉央拉央島）、光星仔礁（馬國稱烏比烏比礁）、榆亞暗沙（馬國稱柏寧礁）、簸箕礁（馬國稱西布礁）及南海礁（馬國稱瑪達納尼礁）。<sup>9</sup> 除了向法國採購二艘「鮎魚」級潛艇，2009年7月，馬來西亞《吉隆坡安全評論》採訪印尼國防部長尤沃諾蘇達索諾、新加坡副總理兼國防部長張志賢和澳大利亞國防軍總司令安格斯豪斯頓。稱印尼、澳大利亞、新加坡和美國都相繼表態，聲稱維持在南中國海航行自由和

開放是其利益所在，並認為東南亞國家已初步形成一個「南沙利益集團」，與中國就南海問題展開對抗。

日本媒體稱中國南海周邊四國正在加強潛艇部署，日本《朝日新聞》報導稱，中國南海周邊的東南亞國家因為經濟發展因素，紛紛積極部署及增強潛艇性能，主要是搶奪該海域主權。<sup>10</sup>

## 二、南海軍備向中國傾斜

中國則宣稱依歷史所載，依照對南海「九段線」劃界之歷史水域（Historic Waters），並宣稱南海自古即為漁民生存所活動場域。而在南海先搶先贏的過程中，中國顯然喪失先機，目前所佔有的僅有礁島。然而近年中國高調報導其「殲-10戰機」之空中加油訓練，針對南海諸多島嶼實施模擬發射導彈攻擊的訓練，與遠端奔襲等任務，其中廣州空軍部隊常年擔任南海作戰任務。

一般認為，此舉乃是中國向南海諸國釋放的信號。除了顯示中國空軍遠海作戰能力大增外，也是對南海主權的宣示。中國抱持傲慢心態不願看到美日等外國第三勢力介入兩岸建立軍事安全互信機制的任何環節。<sup>11</sup>中國內部對此主要有兩個重大理論。第一是「利益邊疆說」，認為海軍發展應當緊隨中國的國家利益。另一則是「大周邊安全說」，認為中國經濟發展的能源安全，導致中國必須擴大對周邊地區安全的防衛範圍。

東亞以及東南亞地區最有影響力的智庫之一、新加坡南洋理工大學拉惹勒南國際研究院，發表了一份題為《南海日益變化的力量分佈：對處理及避免衝突的影響》報告。<sup>12</sup>該報告詳細分析近年來南海周邊各國力量的對比變化情況，稱中國在南沙群島內永暑礁上部署了一種稱為J-17C型的雷達，提供中國預警能力；還在西沙群島內永興島建立反艦巡航導彈裝置，並將之打造成支持中國海軍南沙群島內軍事行動的前線哨所。<sup>13</sup>

該報告指出，中國在南海的軍事建設不只是用來避免以武力侵犯爭議區領土主權的行為，其他推動中國海軍建設的因素還有保護中國的海上安全、確保其經濟繁榮及能源供給，必須保護東南亞海上交通線（麻六甲海峽、新加坡海峽、巽他海峽和龍目海峽）以及南海內運輸航線。過去幾年，隨著赴中國的原油運輸船的增多，交通運輸量迅速擴大。因此，應該更注意可能爆發衝突的台灣海峽。北京政府現在把目光瞄準海上封鎖戰略，該戰略目的係封鎖美國軍隊向台灣提供幫助的海域之外。

現任中華民國國防部副部長楊念祖<sup>14</sup>過去曾做軍事國防評論認為，中國空軍能夠經常性、長距離遊弋，表明其軍力已經能夠涵蓋中國之外的海洋，是中國國防戰略轉變的一個重要展示，中國空軍長期奉行的「國土防空」的戰略思維，正向以「境外防禦」為主的戰略思維過渡。再者，中國高調發布此消息，肯定有其隱含的戰略意義；換言之，中國有意「宣示」在南中國海實質主權的存在。



2002年12月，東協外長與中國副外長王毅在柬埔寨首都金邊簽署《南海各方行為宣言》；本宣言意謂著各國要避免領土爭議再度衍生緊張情勢，並減少南海上可能的軍事衝突，各方約定遵守《國際海洋法》、《東南亞友好合作條約》、與《五點和平共存之原則》，從東協與中共《南海各方行為宣言》簽署迄今，在各方克制行為與認知合作上，對南海區域具有指標性代表意義；就台灣而言，受制於中共的因素而無法參與其中，在南海面臨著邊緣化的問題，雖然陳水扁總統曾於2005年前往東沙群島宣示主權，僅有表面意義，2007年更因在太平島的跑道鋪設完成，前總統陳水扁因此成為首次踏上太平島的國家元首。

東協國家因過去歷史因素感受到中國威脅，其中菲律賓、馬來西亞、越南及汶萊曾與中共在南海主權問題上發生衝突，對中國更感疑慮。隨著東協組織的轉型以及1994年東協區域論壇的成立，在南海主權富爭議的問題上，東協採取一致立場。由東協在南海問題上對中共集體討價還價的做法上可看出，東協的擴大與整合，具有以集體的力量來對抗中共壓力的目的。

南海主權問題，還有另一個重大影響因素——「美國」，從冷戰結束後，雖然美國表面上從東南亞撤走軍事基地，但實際上美國對該區域的控制始終沒有停止，從2003年「中美軍機碰撞事件」到2009年「無懈號事件」以及「東沙礁層麥坎號事件」就能看出美國在此南海地區的強烈關注，美國不願放棄在南中國海域的偵察、勘測、監控、蒐集情報，反而造成美、中對峙與摩擦升高彼此安全警示與軍事恐嚇；中國持續不斷派出船艦到南海宣示主權，執行南海專屬經濟區巡航管理、西沙南沙中沙群島的護漁護航、北部灣聯合監管及漁業突發事故救援工作……等等作為。

中國勢力延伸南海，牽動東亞權力結構的重新調整，且中國勢力擴張增加對東協國家的威脅，促使東協國家重新引進美國力量，南海地區的主權衝突也會影響中國與東協的互動關係，並引起美國與日本的高度重視，我國是東亞地區的一員，南海情勢發展所牽動的東亞情勢變化對我國國家安全及外交關係的影響息息相關，加上我國是南海主權的爭端國之一，對於南海情勢的發展，無法置身度外。過去我國在東沙和南沙均有駐軍，目前政府決定由海岸巡防署，接替國軍駐防，曾引起部分學者與社會輿論的疑慮，顯示國人對南海主權的關心，有必要對南海情勢發展作深入的研究，並探討南海情勢發展對我國國家安全及外交關係之影響，而我國面臨南海全球情勢變遷衝擊下，應如何維護國家安全及拓展外交關係，尤需規劃完善的策略。

## 陸、台灣的作為—台灣可考慮之因應機制

當前南海主權問題的複雜性與潛在衝突可能性，絕非一朝一夕得以解決，迄目前為止，越南佔領二十九個島礁，菲律賓九個島礁，馬來西亞佔領五個島礁；而越南、菲律賓、馬來西亞，印尼、汶萊等國，均與美國或前殖民母國（英國）有軍事交流，甚至例

行軍事演習。《南海各方行為準則》的目標為將目前各國佔領之現狀，予以「固定化、持久化、合法化」，或透過聯合國與國際法庭仲裁方式來解決，但前景難以樂觀。台灣面對此複雜、難解的南海情勢，是否應與東協或中國進行合作？合作的方式又如何，以下為本文作者的基本見解：

台灣在馬英九總統上任後，多次與大陸「配合」主張對南海的主權，因而有「兩岸南海合作機制」的呼聲，此外關於兩岸企業界的合作開發也值得關切。成立「海洋部」是總統馬英九的競選政見，未來將分兩階段實現：第一階段將先行成立「海洋事務委員會」，待發展成熟後再進一步成立「海洋部」。另外，行政院將於2017年前，編列新台幣二百五十億元，添購二千噸以上大型巡防艦艇，以維護台灣藍色國土安全。企業合作上，兩岸在南海開發上的初步接觸是在2002年。2008年年底，中海油與「台灣中油」再次合作，並簽署了四項合作協定，計劃在南海和非洲肯亞的油田進行合作開發。

兩岸乃至與南海各聲索國共同開發南海之運作，以國內來說，首先必須形塑出參與國政府與民間企業的共同支持。簡言之，政府必須使民間企業認同進行共同合作開發所獲之利益是大於付出成本，在大方向一致，效率與協調才能順暢。參與國家間必須有和緩互信的氣氛，首先，共同合作必然涉及利益分配，必須要以互信為前提才有合作的可能，也因此合作機制的建立有其必要性；再者，合作過程中，各行動者必須認為此合作機制是公平的，亦即各國須體認到參與其中是多贏的絕對利益，而非某大國獲得絕大部分利益的場域。

針對2011年中國與東協再度簽署繼2002年的《南海各方行為宣言》，並期待於2012年《南海各方行為宣言》滿十年時，正式簽署有關南海新行為準則的磋商。本文認為，即使2012年中國與東協順利完成簽署南海新行為準則（或稱「南海各方行為宣言綱領草案」），未來於南海問題的解決，可能的助益不大，理由如下：

一、南海各聲索國利益不一致，很難達成共識。

如本文前述，六國七方（包括台灣與印尼）皆聲稱有全部或部分之主權，互不相讓。

二、東協成員國對中國疑慮甚深，紛紛引進美、日大國力量。

美國國務卿希拉蕊連續兩年在東協區域論壇（ARF）針對中國的南海政策提出不同看法，並宣稱「無害航行權」與「南海問題」為美國的核心利益。

三、南海問題日趨複雜，並已邁向國際化與區域化，不易解決。

眾所皆知，除了南海聲索國如越南、菲律賓、馬來西亞有強烈行動並加強戒備外，東北亞（日、韓）與東南亞國家皆擔憂中國軍備實力的擴充。東協自1994年東協區域論壇成立後，每年均提出與南海相關的議程，1992年菲律賓外長即宣稱「一旦南海爆發戰爭，美國有義務保護菲國」，不久前菲國總統艾奎諾三世也重彈此調。

## 結 論

依據本文前述維基解密（WikiLeaks）電文報導，蕭副總統曾在上任後跟美方官員表示，「馬英九總統若是取得連任，將會和對岸展開政治談判，簽署兩岸和平協議，甚至發展雙邊軍事互信機制」，且無決心保護台灣的主權，馬英九總統之作為將使南海周邊各國對我產生疑懼。而實際上，海峽兩岸過去在南海問題上已進行諸多合作，未來在南海問題上不必碰觸敏感的軍事合作，因為可能引發周遭東南亞各國的緊張，兩岸可進行合作者，應該以侷限於非傳統安全（Non-traditional Security）之範疇為主，臚列如下：

- 一、進行兩岸南海問題學術研究之相關合作。
- 二、兩岸合作進行南海海洋調查，科學開發南海海洋資源。
- 三、兩岸合作進行南海資源開發與保育，例如：能源與漁業合作。

由後冷戰的全球發展加以觀察，各國尋求經濟發展代替以往的意識形態對抗，也因此帶來經濟意義上南海開發的契機；然而，涉及國家主權與利益分配問題，確實是兩岸合作上最大的阻礙。在整合面臨困難的同時，也許透過非傳統安全的合作，可成為合作上的最大公約數。兩岸實質進行的合作，例如環保議題有關二氧化碳排放和霾害的合作、SARS、禽流感的通報系統、國際洗錢、販賣人口和海盜的緝捕……等等。因此，關於兩岸於海上執法和搜救等海事安全上的合作，或是在南海資源開發與保育合作，例如能源與漁業合作，甚至兩岸於南海合作機制的建構，值得台灣各界包括政府與民間於各種領域的可能合作，進行深入討論與評估研究。

一言以蔽之，以「不變應萬變」原則，此為現階段台灣以政治智慧因應南海主權爭端之道。台北面對南海問題此複雜情勢，不必太過於擔憂，更不宜有超乎尋常的特殊作為。不久前國內有輿論認為我國可以考慮增加太平島的駐軍軍力，或者強化佈建島嶼設施。其實，台北只要保持警覺，以靜制動，增加靈活度與操作空間，不必盲從或自認聰明於中美兩國間一廂情願選邊站。在南海議題台北操作空間有限情況下，當前台灣聰明自保之道在於冷靜觀察即可，如能達到「以靜制動，不戰而勝」尤佳。

### 【註釋】

1. 參見東協秘書處網站：“ASEAN Community in a Global Community of Nations”，<<http://www.asean.org/documents/44thAMM-PMC-18thARF/18thARF-CS.pdf>>。
2. 〈2011年9月中越首長對話〉，《自由時報電子報》，<<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=539995&type=%E5%9C%8B%E9%9A%9B>>。
3. 〈我擁南海主權，不會與大陸協議〉，《中時電子報》，2011年8月5日，<<http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20110805004810>>。
4. 〈蕭萬長登維基：「爆馬連任兩岸政治協商」〉，《TVBS》，2011年9月25日，參見

- <<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/110925/8/2zcxx.html>>。
5. 參見<[http://hhlawaid.blog.hexun.com/6886645\\_d.html](http://hhlawaid.blog.hexun.com/6886645_d.html)>。
  6. 同前註。
  7. <<http://www.takungpao.com/news/09/11/05/junshi07-1167050.htm>>（2009-11-5）中新網2009年11月4日電菲律賓《世界日報》4日刊文說，中國國慶閱兵式向世界展示了自製的各類尖端武器，尤其是海上戰略武器水準的提高，讓美國軍方也感驚訝。其實，以中國戰略版圖來看，發展海軍不僅必要，而且是刻不容緩。過去中國只停留在「地理邊疆」層面，完全沒有「戰略邊疆」觀念，嚴峻情況不能不引起中國在高度關注的同時，努力將海軍打造成一個具「戰略邊疆」意識的鐵軍。
  8. 參見 <[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_4da545c90100edsg.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_4da545c90100edsg.html)>; <<http://news.qq.com/zt/2009/nhzd/>>。
  9. 參見<<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnmilitary/sinacn/20090427/2006191781.html>>。
  10. 菲律賓、越南、印尼和馬來西亞四國經濟成長率高達6%至9%。報導稱，之所以加強引進或部署潛艇，除了為獲得海洋資源、維持重要航路之外，主要是隨著這些國家經濟發展，民族主義也高漲起來。<<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/phoenixtv/20090802/1717532076.html>>。
  11. 李際均曾任中共中央軍委辦公廳主任，2009年他和潘振強（中國退役少將、國防大學原戰研所所長）隨鄭必堅一行獲邀訪台，他提出『中國不願看到美日等外國第三勢力，介入兩岸建立軍事安全互信機制的任何環節』之說法。
  12. 〈新加坡稱中國南沙西沙部署預警雷達反艦導彈〉，《華夏經緯網》，2009年10月28日，<<http://big5.huaxia.com/thjq/js wz/2009/10/1613674.html>>。
  13. 報告還稱，中國還在提高其對中國南海各礁、島的控制能力。其已鞏固海軍在美濟礁等島嶼的軍用設施，配備防空及海軍艦炮以及直升機停機坪。
  14. 楊念祖目前擔任中華民國國防部副部長。◆