發佈：2011-09-26, 週一 18:39
點擊數：4514

最近南海緊張情勢升高，再度吸引國際社會的高度關注。南海爭端其來有自，牽涉到主權、領海、經濟水域、航道、資源開發等層面的問題。長期以來，各主權聲索國都不願意做出任何的讓步，但是基於維持各國穩定關係的考量，在2002年《南海各方行為宣言》簽署後，大家倒也相安無事好多年，為何最近又再度出現緊張對峙的局面？而目前南海的緊張情勢有何特點？未來的發展走向又是如何？相關問題將是本文觀察的重點。

壹、中國在軍事崛起後加強海洋維權

造成這次南海緊張情勢升高的背景因素，主要還是因為中國的軍事崛起。大約從2009年開始，中國內部便開始浮現一種聲音，認為美國在金融危機爆發後，已經是個國力下降的Number One，面對這樣的態勢，中國在國力崛起後，應該在涉外事務上，尤其是涉及「核心利益」的議題上，拉高姿態，劃出新的政策底線，透過和美國與周邊國家的戰略磨合，達成「立章建制」效果，進一步維護中國這個崛起大國的「核心利益」。

這種聲音在中國軍方的呼應下，讓中國的對外政策與海洋戰略漸趨強硬。2010年3月，中國向美方代表表示，南中國海問題關係到中國主權與領土完整的「核心利益」。2010年7月23日，當美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）在「東協區域論壇」外長會議中指出，美國在南海擁有航行自由的「國家利益」，也遭到中國外長楊潔篪的公開反駁。

緊接著2010年9月7日，中國拖網漁船「閩晉5179號」在釣魚台水域和2艘日本巡邏船相撞，導致中國籍船長遭日方拘留。中國不僅由外交部副部長王亞光在9月19日向日方表達強烈抗議，更由國務院總理溫家寶在9月21日公開警告日本，如果日方一意孤行，中方將進一步採取行動，由此產生的一切嚴重後果，日本要承擔全部責任。

去年一整年當中，中國在東北亞海域針對島嶼爭端擺出的強硬姿態，讓越南和菲律賓憂心忡忡。中國在東北亞水域，為了釣魚台問題，和日本出現海上對峙，這讓東南亞小國擔心中國的矛頭遲早會指向南海，因此紛紛表態，展現在南海主權爭議上絕不退讓的立場。原因在於，中國在處理爭端時，連對日本這種區域大國，都展現出如此強硬的姿態，隨著中國將南海問題視為「核心利益」後，未來北京在處理南海爭端時，絕不會對東南亞小國和顏悅色。

果不其然，中國海洋局所屬的海監總隊，從去年開始密集驅逐或干擾外國船隻在南中國海水域的活動。今年3 月3日，兩艘中國海監船在南中國海水域的禮樂灘（Reed Bank）干擾菲律賓船隻作業，並將其驅離該水域；5月26日，中國海監船在越南專屬經濟區內，切斷越南石油公司探勘船「啟明2號」的海底纜線；6月9日，中國海監船再度切斷另一艘越南探勘船的纜線。在6月4日舉行的香格里拉對話中，越南國防部長馮光青指控中國海監單位這樣的行為，早在2010年便一再發生。

另外，中國也開始加強在南中國海北部水域的禁漁令執法工作。這樣的禁漁令每年都會公佈，今年禁漁令的執法期限從5月16日至8月1日，截至目前為止，已有數十艘越南漁船遭中方扣留。

根據越南和菲律賓的說法，其所屬船隻都是在200海浬專屬經濟水域內作業，但是中國主張整個南中國都屬於其領海範圍，並且認為越南與菲律賓已經違反《南海各方行為宣言》，並在南中國海進行石油探勘等單邊行動，相關行為已侵犯中國的主權與經濟利益。

Phoca PDF

貳、各國透過軍演展現決心

在南中國海爭端升高之際，各國紛紛透過軍事演習，展現絕不退讓的堅定立場。

今年6月9日，越南總理阮晉勇親自視察南海島礁，並且對外宣告「南海主權不容爭辯」，緊接著6月13日越南決定在南海海域舉行實彈演習。在此同時，阮晉勇也簽署了國防部提交的徵兵令，這是越南自中越邊界戰爭以來越南首度頒佈徵兵令，該命令將於今年8月1日生效。

另外，越南也設法拉近與美國之間的軍事合作關係，3艘美國軍艦包括「鍾雲號」（USS Chung-Hoon）、「普瑞堡號」（USS Preble）驅逐艦以及「保衛者號」（USNS Safeguard）救難艦，在7月15日抵達越南蜆港，雙方展開7天的聯合海上軍演。值得注意的是，越南在2011年編列的國防預算高達26億美金，較2010年增加70%，而且越南官方也證實將向俄羅斯採購6艘「基洛級」潛艦，用以強化海軍武力。

在菲律賓方面，早在4月15日菲國軍方便宣佈將出動新式美製艦艇「漢米爾頓級」（Hamilton Class）巡邏艦，在南海爭端水域加強巡邏。另外，菲律賓也在6月28日至7月8日期間，和美國舉行為期11 天的「海上聯合戰略訓練演習」。此舉的目的在提醒中國，菲律賓與美國是簽有戰略條約的盟邦，警告中國不要在南海問題上輕舉妄動。

至於中國，其噸位最大的海事巡視艦「海巡31」也在6月15日從廣東珠海啟航，行經南海，前往新加坡進行訪問，展現中方執行海洋維權任務的決心。另外，根據中國《環球時報》6月18日的報導，為了因應南海情勢，中國解放軍近日在南海水域先後舉行兩場實兵演習，演習科目包括登陸運輸與保礁護航。

一時之間，南海情勢風起雲湧，各主權聲索國紛紛透過武力展示，宣示捍衛南海主權的決心。

基本上，目前出現在南海的緊張局勢，是去年東北亞海上場景的延續。問題的根源來自於中國國力與軍力的崛起；近因則是去年中國在處理周邊島嶼主權爭議時立場強硬，加上中國海監船干擾及驅離越南、菲律賓船隻在南海的作業，引發越南和菲律賓自危，因此先行表態、宣示決心，藉以取得戰略主動，並且爭取外來力量尤其是美國的支持。

參、南海爭端國際化已不可避免

南海局勢的發展牽動亞太地區安全環境的變動，目前看來，南海爭端的「國際化」，已是不可避免的趨勢。

中國向來反對南中國海爭端「國際化」，對中國來說，南中國海問題一旦國際化，將讓中國處於不利的局面。原因在於：不論將南海爭端提交聯合國或是「東協區域論壇」討論，中國在處理相關問題時將會面臨更大的國際壓力；而且在「中國威脅論」引發的區域效應下，一旦南海爭端國際化，中國在南中國海問題的立場，很難獲得周邊國家與國際輿論的聲援。

Phoca PDF

今年6月14日，中國外交部發言人洪磊對外表示，中方不希望第三方國家介入南海爭端。《解放軍報》也在6月14日的社論中指出，中國堅決反對與南海問題無關的國家插手南海爭議，並且反對將南海問題「國際化、多邊化、擴大化」。

為了嚇阻美國介入南中國海問題，中國外交部副部長崔天凱在6月22日警告美國不要介入南海局勢，強調「美國介入只會讓情勢更加複雜，南海一些國家正在玩火，美國不要引火上身」。崔天凱認為美國做為不涉及領土爭議的第三方，無論是按照國際慣例還是國際法，都沒有參與者的地位。

相反地，越南與菲律賓則極力想將南海爭端「國際化」。目前越南與菲律賓已分別和美國舉行聯合海上軍演，試圖將「美國因素」引進南海爭端。同時，菲律賓外交部已計劃將南海主權爭端，提交聯合國國際海洋法庭仲裁。

今年7月19日，東協區域論壇外長會議在印尼峇里島召開，會中東協國家的外長先行達成共識，希望能在2002年簽署的《南海各方行為宣言》的基礎上，制訂更具約束力的《行為準則》，並決定以此為共識和中國代表團協商。因此，隨著南海情勢的升高，南海爭端已經成為一個區域性與國際性的議題，此雖非北京所樂見，但卻是必須面對的現實。

肆、大國角力將隨之登場

在南海緊張情勢升高後，「大國政治」將會隨之而來，區域大國在此議題上的角色可望日益增加。

中國在綜合國力與軍事力量崛起後，想在海洋維權問題上「立章建制」，但是南海爭端的發展似乎有點超乎北京的預期。在越南和菲律賓兩個東南亞小國的刻意操作下，南海爭端已逐漸走向國際化，包括菲律賓、越南紛紛和美國舉行聯合軍演，而且在7月19日開始舉行的東協國家系列外長會議與「東協區域論壇」也都將南海問題列為討論焦點，相關發展已讓情勢更加複雜。

目前中國在處理南海問題上，似乎面臨「兩難」的處境。在處理過程中，北京的態度若是太軟，可能會引發國內的批評與質疑；但若是太硬，又會升高與周邊國家的海上對峙，一旦情勢惡化、美國介入、或是掀起「中國威脅論」的風潮，將讓局面難以控制。

這樣的「兩難」處境，放在接下來的時間點來看，倍加敏感。在內環境方面，中國共產黨即將在2012年進入權力交班的關鍵期，在處理對外關係上，不容出現任何閃失，讓領導人捲入任何決策錯誤的政治風暴。

在外環境方面，美國歐巴馬政府（Barack Obama）已宣佈從今年7月起開始從阿富汗逐步撤軍，在美國擺脫南亞戰爭泥沼後，可能會進一步推動「重返亞洲」的戰略佈局，落實在亞洲地區的「前進部署外交」（Forward-deployed Diplomacy），強化在區域內的同盟與伙伴網絡。

南海緊張升高後，區域大國包括美國與日本已經開始表態。在6月下旬舉行的「美日安全磋商委員會」（外交部長加國防部長的「2+2會議」），已經公開指出中國在南海進出的海洋政策「製造區域緊張」，同時美日也決定合作敦促中國「遵守國際準則」。今年7月9日，美國、日本、澳洲在靠近南海水域的汶萊外海舉行海上聯合軍事演習。美國國務卿希拉蕊更在7月23日於印尼峇

Phoca PDF

里島舉行的「東協區域論壇」中公開宣示，美國在南海地區擁有「戰略利益」，為日後的進一步介入保留空間。

面對南海爭端的國際化與區域大國的介入，北京在處理南海問題時已更加棘手。回到問題的根本，還是在於中國在國力與軍力崛起後，究竟要如何地運用自己的力量？又該透過何種方式來捍衛自己認為的「核心利益」？

隨著中國海空軍投射能力的快速提升，特別是解放軍首艘航空母艦即將下水試航，未來甚至可能部署在海南島，在這樣的發展趨勢下，中國與美國在南海問題上的外交與軍事角力，只怕會持續升高，短期內不易落幕。

作者蔡明彥為中興大學國際政治研究所教授

（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF