

焦點評析

近期南海爭端中權力與權利之衝撞

Power and Rights Confrontation in South China Sea: A New Arena between U.S. and China

孫國祥 *Kuo-Hsiang Sun*

南華大學國際暨大陸事務學系副教授

*Associate Professor of Graduate Institute of Asia-Pacific Studies,
Nanhua University*

南海周邊國家對南沙群島和西沙群島長期存在主權爭議，中國、菲律賓、越南、汶萊、馬來西亞和臺灣，都對南沙群島全部或部分聲稱擁有主權。此外，中國崛起帶來的海權要求，致使美中之間海洋互動的問題成爲焦點。在整個中國的專屬經濟區、美國的軍艦，以及中國如何確保它的海洋權益有可能會成爲愈來愈浮現的問題，近年來的發展情勢彰顯雙方權力與權利的衝撞。

一、近期南海緊張情勢的升高與再度趨緩

(一) 中國大陸首度使用「核心利益」描述自身的南海主張

2010年3月2日至4日，美國副國務卿史坦伯格 (James Steinberg) 和白宮國家安全會議亞洲事務高級主任貝德 (Jeffrey Bader) 訪陸，他們在北京分別與中國國務委員戴秉國、外長楊潔篪和副外長崔天凱等舉行會談。中方向史坦伯格和貝德轉達中國政府擁有南海主權，而且首度使用「核

心利益」(core interest)的字眼，表示「南海是關係到中國領土完整的核心利益」。中國曾在臺灣、西藏及新疆維吾爾自治區的定位問題上，使用過同樣強度的字眼。因此，中國政府此番言論似乎顯示將強硬爭取南海的海洋權益。換言之，中國已將擁有南海主權的主張拉高到國家利益的最高位階，只要關係到中國領土完整的核心利益，一律拒絕他國任何妥協。尤有進者，中國正在海南島建設核潛艦新基地。

(二) 中國大陸向大陸架劃界委員會對南海的反對照會顯示立場

事實上，中國對南海「核心利益」訴求又與其法律主張息息相關。2009年5月6日，馬來西亞和越南向大陸架劃界委員會(Commission on the Limits of the Continental Shelf)共同提交兩國延伸大陸架主張的通知書，其中主張的「定義地區」(defined area)，涵蓋了兩國在南海之間200海里界限的延伸，亦即南沙群島及其鄰接的部分爭議水域。5月7日，中國常駐聯合國代表團在提交給聯合國秘書長潘基文的照會中表示，「中國對南海諸島及其附近海域擁有無可爭辯的主權，並對相關海域及其海床和底土享有主權權利和管轄權。中國政府這一貫立場為國際社會所周知。」尤有進者，7月8日，印尼向聯合國秘書長發出照會，就中國2009年5月針對越南、馬來西亞的200海里外大陸架申請案而向聯合國提交的附有南海九段線示意圖的反制照會提出了反對意見，指出中國九段線「明顯缺乏國際法基礎」，「侵害了國際社會的合法利益」。印尼照會明確了印尼政府對中國南海九段線的正式立場：一是九段線違犯國際法，二是南沙任何島礁均不能主張200海里。

二、南海聲索國在政治博弈架構下的發展

近年來，南海周邊國家不僅持續提出對南海的主權和利益主張，而且也藉助東協此一政治平臺取得「多對一」的戰略優勢，美、日、印等強權也察覺到南海問題已經形成「多對一」的情勢。鑒此，美、日、印等強權

都有不同程度介入「南海問題」的戰略意圖。同時，南海周邊國家察覺與中國大陸進行雙邊談判力量的不足，部分國家也試圖藉由強權介入，以利實現自身在南海問題上的聲索訴求，此一戰略安排與強權察覺中國晚近對南海議題展現的強烈企圖，使得強權愈來愈質疑中國大陸的長期意圖，進而與遏制中國大陸的準備產生合致。因此，在南海，目前形成了三種行爲體，第一種是以單獨行動爲主要形式的中國以及某種程度遭到邊緣化的我國；第二種是以東協爲平臺、以「越、馬、菲」爲主的集團國家；第三種力量是以強權聯合的方式形成了以「美、日、印」爲主，以美國爲首的集團國家。在三種行爲體之中，第二種行爲體有政治上的優勢，第三種行爲體有國際法和軍事上的優勢。目前，第二種行爲體逐漸有和第三種行爲體聯合的趨勢。主要表現在越南、菲律賓、馬來西亞、印尼等國在不同的場合和管道，邀請強權介入南海事務，吸引其他國家參與南海油氣和漁業資源的開發，在不同場合爲強權介入南海問題提供政治輿論。例如，該等國家不斷強調，一旦南海落入中國手中，必然會威脅到其他國家的航行自由等。2009 年，越南即首度召開南海問題研討會。當然，中國大陸也因此有人提議兩岸共同維護南海「祖權」之議。

因此，儘管美國並沒有正面反對中國大陸在南海的主權，但就美國自身而言，南海航行自由的確涉及到美國的國家安全和利益，所以美國以航行自由作爲由介入南海問題有其必然性因素，這也是美國近年來在南海政策上正在不斷地調整的根本原因。本來，美國對南海的基本政策是「中立」、「不介入」，在《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) 生效後，美國對南海政策開始由「不介入」轉向「介入但不捲入」，從「即使南沙發生衝突也無義務直接捲入戰爭」到「願意幫助和平解決南海爭端」的戰略調整，符合美國的國家利益。究其原因，南海問題既可以作爲美國與東協國家實現利益分享、進行戰略接合的基點，也成爲檢驗中國扮演「負責任利害關係人」角色的檢驗標準。當

然，中國在南海的主權訴求與美國在南海的利益的確有可能引發美中之間的小規模衝突。

三、美中在南海議題中尋求暫時的「最小公分母」

(一) 近期美國政府一系列的南海政策展現其介入決心

中國宣佈南海是其「核心利益」，不僅引發周邊國家的議論，而且美國在表態敦促相關國家協商解決問題之後，就南中國海問題言明立場，美國國務卿希拉蕊 (Hillary Clinton) 表示，「自由航運、自由出入亞洲公海和在南中國海地區尊重國際法都涉及美國的國家利益。」美國駐菲律賓大使湯瑪斯 (Harry Thomas) 表示，美國不直接介入亞洲地區有關南中國海歸屬的爭議，但會樂於幫助東協 10 個國家談判達成協議。他表示：「美國不會選擇站在哪一邊。不過我們已經表明的是，聲稱 (對南海島嶼) 有主權的國家應該達成協議。由於聲稱有主權的這些國家之間有分歧，因此應該透過談判桌做出決定。」「我們認為東協在與其他國家談判的問題上應該聯手協作。我們尋求與包括中國在內的任何國家都不發生衝突。這個問題應該和平地解決，應該達成一個行動準則，並以此規範行動。」

其後，美國與東協國家領袖在紐約舉行峰會，南海主權爭端也是討論議題之一。9 月 29 日，美國國務院負責東亞和太平洋事務的助理國務卿坎貝爾 (Kurt Campbell) 強調南海地區海域的自由航行權，以及各方遵守相關國際文件的重要性。並且他讚揚 2002 年《南海各方行為宣言》(Declaration on the Code of Conduct on the South China Sea) 是一個有效的架構。美國將繼續與中國和東協國家就此密切協商。坎貝爾表示：「我們不希望在南中國海緊張關係升高…近年來，我們看到這個地區海上事故的次數顯著增加，其中很多事故跟中國有關，所以我們認為，有必要確保這個地區的和平與穩定，這也符合各方的利益。」10 月 12 日，美國國防部長蓋茨 (Robert Gates) 在河內參加首屆東協國防部長擴大會議前夕，他在越南國立大學向越南軍官發表演講，呼籲以國際方式解決太平洋的領海衝突。他說，解決

亞洲主要議題，包括領土爭端，「最好是透過強大的多邊合作。」「美國和越南，以及本區域其他國家，也享有海上安全與自由使用全球公海的共同利益。」

（二）美國介入南海問題的姿態引發中國的反對

無論是美國表示將願意出面組織解決問題的多邊會談，還是它願意協助解決涉及中國和亞洲鄰國之間對南海主權的爭端。美國捲入有關談判的行動會激怒中國，中國一直建議美國不要干涉中國所稱的純亞洲事務。雖然中國和美國都不屬於東南亞範疇內的國家，但是美方表示，此一問題對東協所有成員國都是重要議題，從而引發中方的不滿。美國的表態引人關注，因為此乃美國政府外交部門第一次公開說美國要推進關於南海問題的談判，實際上是承認美國進行公開的、積極的干預。對北京而言，美國的這種傾向毫無疑問是比較偏向東南亞國家的一邊。

反之，中國對從希拉蕊論及南海的一系列說法和作為，感到惱火的主要原因是中國認為美國介入中國的敏感問題，就是中國只希望和發生糾紛的四個東南亞國家一對一地解決問題，不希望其他國家介入，因為華盛頓似乎正在終結中國在東南亞採取的「各個擊破策略」(Divide-and-conquer Strategy)。中國認為美國在這個問題上展現姿態是在干涉中國解決這一敏感問題。7月30日，中國國防部發言人耿雁生表示：「我們反對把南海問題國際化，同時，我們也會按照國際法律的要求，尊重相關國家在南海做符合國際法要求的航行方面的自由。」此外，中國對於南海問題的解決立場是，以多邊方式談共同開發，以雙邊方式談涉及領土主權的議題，從而凸顯中國的大國力量。

（三）美中目前在南海的爭議達到某種程度的航行自由共識

10月22日，共軍副總參謀長馬曉天在中國軍事科學學會舉辦的第三

屆香山論壇表示，中國對南海諸島及其周圍海域擁有無可爭辯的主權，這有著充分的歷史依據和法理依據，同時中國也注意到有關國家的訴求。「我們認為這一地區的總體形勢是穩定的，所有通過的艦船飛機都享有充分自由和安全，本來沒有什麼大問題。我不認為有些國家執意反覆提出這個問題、放大這個問題，對於維護這一地區的安全和穩定能起到積極作用」，「我們也認為南海是西太平洋地區重要的海上通道，維護這個地區航行的自由和安全符合中國和其他國家的共同利益。中國始終致力於維護各方在南海享有符合國際法的航行和飛越的自由。」中國此前向美國表明南海是關係到中國主權和領土完整的核心利益，但實際上至少在「航行自由」立場上做出轉圜。

四、中國崛起過程的制度與權力之爭

事實上，美中在南海發生齟齬，不過是近期美中關係發展的縮影。如果審視一下過去六個月到一年裡的美中關係，可以發現歐巴馬（Barack Obama）政府甫入白宮時，他們很想在很多領域與中國展開合作；希拉蕊首訪北京時沒有提及人權，還將達賴喇嘛（Dalai Lama）訪問白宮的日程向後延宕；他們以為在很多問題上都很替中方考慮（*accommodating the Chinese*），但是，中方卻認為美國人採取和解的態度，是因為他們處在經濟危機的關頭，發現自己權力衰退了，同時發現中國如此強大，所以，中方就認為應當把更多的範疇列入國家核心利益，不僅在所謂「戰略再保證」（*strategic reassurance*）的邀請下提出南海的「核心利益說」，而且再臺灣和達賴喇嘛問題上都更加強硬。

然而，美方的善意每被中方認為是示弱，換言之，歐巴馬上台後儘量替中方考慮，但是美國每次如此為之都曾被中國視為是軟弱的表現，所以美方態度不得不轉趨強硬。亦即「巧權力」（*smart power*）的應用中，「硬權力」成分的比例高於「軟權力」（*soft power*）的成分。因此，歐巴馬政府官員當初的確對歐巴馬個人魅力以及中國的期待顯示預估是錯誤的。然

而，歐巴馬政府在中國問題上的總體看法是正確的，就是在很多國際問題上，美方必須和中方展開深入的合作。

總之，雖然中國將南海視為中國的核心利益，但是中國並沒有正式的官方聲明，外界很難理解所謂「核心利益」包涵那些具體內容。因此，對於「核心利益」的解讀，外界唯一可以肯定的就是中國認為其對南海的大部分區域擁有無可爭辯的主權。從而，實質問題在於南海的法律界定，國際社會迄今不清楚「九斷線」內的海底、海洋水體和水下地形地貌是否主張全部擁有，或僅擁有線內的島嶼和專屬經濟區與大陸架的某些管轄區域。越南、菲律賓、馬來西亞和汶萊等早已在距離自己本國海岸（200海里）附近的九段線內水域開採油氣資源或進行海洋捕撈作業，他們同樣難以放棄線內的生產場地。中國無法對「九段線」做出正式官方解釋，勢將在中國崛起的過程中造成更大潛在衝突的動能，儘管階段性妥協將不時出現。

