

南海爭議：一個被忽略之區域安全問題

South China Sea Issue: A Regional Security Threat Which Might Be Overlooked

陳亮智

壹、前言：朝鮮半島核武危機之外？

若說南海主權爭議是 2016 年東亞最重要的區域安全問題，則 2017 年最受關注之區域安全議題，無疑是北韓不斷重複進行的飛彈試射與核武試爆而引發的朝鮮半島危機。然而，正當各方皆集中聚焦列強將如何解決朝鮮半島危機時，另外兩個東亞區域安全熱點正在迅速地走向惡化之中，且未來危及東亞區域安全與穩定的嚴重程度並不亞於朝鮮半島危機。首先是中國解放軍空軍大幅地增加飛越第一島鏈與繞行台灣的次數（此為東海與台海問題）；其次，則是北京持續地在南海所佔據的島嶼上，進行填海造島的工程（此為南海問題）。

這樣的情勢演變至少引發以下幾個值得思考的問題：（1）上述三個東亞區域安全的熱點會形塑什麼樣的美中兩強地緣政治與戰略格局？（2）就美國而言，華盛頓是否會因為集中於處理朝鮮半島危機而疏於面對東海、台海、與南海問題的惡化？（3）若待華府處理好朝鮮半島危機之後，再回來處理東海、台海、與南海問題，則美國是否會喪失若干的先機？（4）在面對上述可能的潛在危機裡，華

府有無能力同時應對三場區域安全衝突與威脅？

事實上，南海主權爭議的問題正是如此。

在 2016 年時，有關南海海域與島嶼的主權爭議問題，以及北京在其所控制島嶼上大肆進行人工造島工程，美國、中國、與相關主權爭議聲索國為此事爭執不下。雖然，最後訴諸荷蘭海牙國際常設仲裁法院的判決，但該判決的結果並未改變或阻止南海主權爭議問題，反倒是爭執的情況與中方的填海造島依然如故。在進入 2017 年之後，當國際焦點都集中在朝鮮半島時，南海主權相關問題則相對迅速、大幅地從新聞版面消失。加以一開始華府是希冀透過北京的力量以牽制平壤，於是讓川普政府在南海問題上呈現出猶豫不決的態度。如此，恰好讓北京更加無所顧忌地擴大其人工造島工程，讓中國在南海的「成就」與影響力更為擴大。

因此，回顧 2017 年的東亞區域安全問題，南海主權爭議可謂是朝鮮半島核武危機下一個被忽略的重要安全問題；於此同時，華府在處理北韓問題時或漸喪失其若干處理南海問題的優勢。

貳、當前美國欲架構之南海秩序真能繼續維持？

在各方過去幾年的爭執與解決努力經驗裡，有關南海秩序的認知問題，一個大致的衝突輪廓是：首先，美國認為南海本身是屬於國際公海（*high seas*）的水域。既是國際公海，則各國的船艦與飛機皆有航行的自由（*freedom of navigation*）；既是國際公海，則美國反對區域內的國家（特別是中國）將南海劃規為內海或內水（*internal waters*）。美國同時也認為，佔據南海水域內之島嶼和島礁的國家是不應該在其上進行人工造島的行為；已經進行填海造陸的工程應該立即停止；同時反對在該佔據與擴大的島嶼和島礁上進行任何軍事

化 (militarization) 的工程與作為。然而在中國方面，北京卻不這麼認為。相反地，北京則認為南海是中國固有的內海，並堅持其所稱之九段線的「歷史性權利」主張。也因為如此，在自己的內海所據的島嶼上進行任何的工程施作都是屬於它的主權範圍與國家權利，也是合法的行為，外國自是沒有權利干涉。同時中方也反對美方所稱之「公海航行的自由」，以及擅闖中國的領海與領空。

就美中雙方之認知歧異處來說，美國所倡議的國際公海、航行自由、停止人工造島、與非軍事化之有關南海秩序的主張，是否真能繼續維持呢？

事實證明，華盛頓與北京是各說各話，雙方皆不理會、遵守對方的主張。非但 2016 年荷蘭海牙國際常設仲裁法院的判決無法阻止中國繼續在該海域進行填海造陸，美國海軍在該水域的自由航行與巡弋演習亦無法遏制北京方面的作為。根據美國亞洲海洋事務透明倡議組織 (Asia Maritime Transparency Initiative, AMTI) 的追蹤與調查顯示，在 2017 年當中，雖然國際焦點對南海衝突與危機的關注已大幅的趨緩，但是中國在該區域的造島與擴建並未停歇。

相反地，北京持續在南沙群島與西沙群島進行民用與軍用兩用的建設工程。AMTI 也指出，自 2016 年初開始，中國即在南沙與西沙群島兩地進行抽沙與填土的工程，並以此方法創造了新的 7 座島嶼。而在 2017 年的工事當中，北京則在這些新人工島嶼的前哨點建蓋了足以提供機場與港口運作的基礎設施工程，包括：在地底下做為儲藏功能的倉庫，行政辦公區域、以及更大更強的雷達與感應傳導設施等。其面積則大約是 290,000 平方公尺。另外，AMTI 也進一步指出，除了工程的施做之外，北京也利用外交的手段拉攏事涉南海主權爭議的國家，例如：菲律賓、印尼、與馬來西亞等。中國祭

出許多經濟與貿易投資利多的誘因，試圖讓這些與中國具有南海利益衝突的國家可以改弦更張而與北京親近。

因此，當前由美國所倡議並架構的南海國際秩序正受到中國嚴厲的挑戰。而這樣的挑戰在 2017 年並未趨緩或停止，反而是逐漸地在加劇當中，並因為國際目光之投注在朝鮮半島上而被忽略了它極有可能的負面發展。

參、以南海「交換」北韓危機：將更損及美國在南海利益

追根究底而言，基於它對該水域之島嶼的實質佔有（*de factor possession and occupation*），北京可以不理會華盛頓的南海立場與主張，這正是它很明顯的戰略優勢。由於北京對南海中若干島嶼擁有實質的佔有、控制、與支配，因此，以此為基礎進行填島造陸的作為，將進一步擴大其在南海領土、領海、與專屬經濟海域範圍，同時限縮美國所主張之國際公海的範圍，增加華府投射其軍事力量的困難。若說在南海問題上面，北京原本就比華府更具有上述的戰略優勢，那麼美國若是在該水域沒有採取更為積極或強硬的作為，則雙方的戰略優勢差距，將因為北京的持續填海造陸，以及華盛頓的遲疑不決而益形擴大。一旦北京將人造島礁建設至一定程度的規模與成果，華盛頓將更為不易去捍衛其在南海的政策與利益。

很不幸地，2017 年上半年似乎正呼應了上述的邏輯論述。

由北韓金正恩政權在 3 月與 4 月強勢進行戰略飛彈試射與核子武器試爆，因而引發了美國與北韓之間的緊張關係，進而造成至今仍未解決的朝鮮半島危機。然而，朝鮮半島危機其實緊緊牽動美中雙方在南海問題上的勢力消長。

由於美國在危機一開始之時，希冀透過中國發揮影響力以制衡

北韓，因此許多國際觀察家與媒體便指出，華府可能會在若干問題上向北京妥協，或至少不會採取強硬的立場，以便換取北京的配合與支持以牽制平壤，南海問題即是其中的一例。例如：原先美國航空母艦卡爾文森號（USS Carl Vinson）在 2 月時即在南海海域執行例行性巡航與任務，但川普總統卻等到 5 月下旬，才再一次批准美國海軍在南海水域執行航行自由任務。在這一段時間裡，美國對南海問題的遲疑猶豫，確實帶給盟邦諸多的不確定性與不信任感。直到美軍再次在南海進行巡弋後，華盛頓的盟友才又意識到美國願意捍衛南海安全與穩定的決心。

正因如此，美國對希望透過中國而牽制北韓的想法，應該要有所保留才是。雖然北京也表態願意支持聯合國的決議，加強對平壤做出制裁，同時一再表明不贊成北韓擁核，並且重申朝鮮半島應該要去核化，但美國希冀透過中國制裁北韓的目標，目前看起來仍沒有達成。也正因為如此，華盛頓若是以南海問題去「交換」朝鮮半島核武危機的緩和，其最終的結果恐怕是更加損及它在南海的戰略利益罷了。

肆、美國必須思索其他方案以應對中國之南海擴張

從經驗上看來，美國試圖以南海問題之妥協或退讓，求取中國方面合作，進而換取朝鮮半島核武危機的緩和，可說是不智的，也是不切實際的，畢竟相較華府，北京在南海問題上顯然更具有戰略優勢。

事實證明，不論是國際常設仲裁法院的判決結果、國際輿論力量，抑或是美國海空軍在此區域的巡弋與自由航行等，都無法舒緩或阻止北京在南海水域中繼續填海造陸。在美中兩國戰略優勢差距

可能逐漸擴大之際，美國必須思索其他替代的方案（**alternative**）以應對中國在南海勢力範圍的擴大；例如，除了貫徹公海自由航行的主張與美軍定期或不定期的巡弋演習之外，與中國競逐拉攏事涉南海主權爭議的國家似乎也不可避免。