

熱點聚焦

南海爭端：泰國的戰略觀點

Thailand's Strategic Thinking for South China Sea Issue

謝明勳

Kirk University, Bangkok, Thailand

壹、前言

海洋安全是東南亞區域的熱點，主因為南海區域的領土主權爭議。現存問題包括中國廣續建立人工島嶼和海上巡邏艦隊、相關申索國向國際仲裁法院提起訴訟等，亦表示各方軍事力量在南海問題上的較勁依然未解。此外，美國雖然不是南海主權申索國，但堅持該區域的航行自由權以確保海運和空運的運輸路線，導致中美衝突加劇。

2020年8月，泰國政府決議花費225億泰銖向中國續購兩艘潛艇以防止南海戰爭，俾維護該國在南海的海域安全、保障泰國漁業和海上運輸利益。皇家泰國海軍確認購買潛艇的必要性，表示預防阻止南海爭端的主要角色是泰國。然此軍購案引起民怨及社會輿論抗議，批評政府在財政困窘之際，尤以新冠疫情期間不思內政、經濟與社會問題，卻在國防外交上花費鉅額經費，質疑皇家泰國海軍購買潛艇的實用性。尤以地緣政治角度審視，泰國與南海毫無關聯性，泰國更非主權爭議的參與國。爰此，泰國政府的聲明似乎呈現

一個荒謬理由，即是泰國身為東協國家成員，目前和鄰國並無直接軍事衝突，然外交政策依然採取軍事操作，以升級國防裝備擴張軍力之負面態樣維持鄰國關係。泰國政府後為順應民意，此潛艇軍購案緩延至 2021 年續審。此案使得泰國的國家戰略與外交政策再度受到關注。

貳、南海：中美之間的地緣政治爭端

晚近，南海的周邊國家包括中國、越南、菲律賓、汶萊、馬來西亞及印度尼西亞，植基歷史與國際法等理由申索南海主權，並要求擁有該區域的漁業礦藏資源。尤其針對中國基於九段線而申索南海區域全部主權，美國更表示礙難接受，蓋因其為美國第七艦隊的運輸路線和航行自由權。是以，南海爭端日漸複雜難解。

迄今，南海區域對全球經濟益顯重要。該區的礦藏資源、重要經濟貿易路線促使中國在一帶一路的政策下，與其他毗鄰國家產生爭端。例如：中國與菲律賓將爭議提交給海牙國際仲裁法庭、中國與越南在天然氣開採所引發的政治衝突、中國持續在爭議區域建造人工島礁，並派遣軍艦在南海進行例行巡邏，此舉引發美國抗議，強調該區域的航行自由權，不僅擴大中美之間的衝突，對東協國家的威脅亦復日增加。

參、東協國家敦促莫使南海成為軍區戰場

依據歷屆東協峰會及東協部長級會議針對南海問題的《聯合聲

明》，始終強調東協各國必須自我約束控制的重要性，而非增強軍事力量。尤其諸多成員對南海區域珊瑚礁復墾、天然氣鑽探開採、人工島嶼建立表示嚴正關切，亦即任何活動都將破壞彼此的信任、加劇區域緊張局勢、破壞區域的和平、安全與穩定。東協發表南海聲明的反面問題，其一代表中國對東南亞區域及東協國家的影響力日漸增強，其二是東協國家尚不清楚美國政府將如何處理東南亞安全問題。

儘管中國與南海申索國爭議續存，但中國對菲律賓、馬來西亞仍簽署貿易投資與軍事援助協議，此舉將使未參與南海爭端的部分東協國家更傾向支持中國以尋求經濟合作，亦證明南海爭端已成為反映東協內部政治分歧的主要問題，並造成東協組織內部的不穩定。是以，東協的整合對於克服大國干預與解決區域問題至關重要。

另從軍事平衡戰略而論，東協國家仍需藉助區域外強權的介入以平衡中國在該區勢力，並透過平等談判以解決問題。然此種戰略操作猶如兩面刃，美國勢力的介入或有助於平衡東南亞區域勢力，美國亦能在該區獲取更多活動空間，其可能引起的副作用是造成中美衝突爭端變得益加難以解決，故東協國家在與大國進行平衡戰略遊戲時必須格外謹慎。

就目前形勢而論，即便各國在該區的軍事演習活動仍賡續、建立人工島礁並設置軍事設施，然南海問題似乎有所緩解，一般認為南海問題不會升級為戰爭，原因如次：

(1) 經濟問題：南海區域的航海路線，攸關商業運輸之重要經濟問題，如果因衝突升級導致戰爭，所涉國家的整體經濟也會受到負面影響。

(2) 中國形象：邇來中國欲建立國際認可的大國地位，故不希望造成侵略者的形象。簡言之，相關事涉國若無主動挑釁及攻擊行為，推測中國便不會採取主動引領戰端。

(3) 國際公法：藉由國際規範約束相關事涉國，避免南海區域危機加劇，尤其海牙仲裁法庭宣布不得以戰爭解決國際問題。

肆、泰國面對南海爭端的問題

2020年8月24日，皇家泰國海軍舉行新聞發佈會，與會者包括海軍副參謀長 Prachachat Sirisawat 上將、海軍財務會計長 Thirakul Kanjana 上將、海軍戰略顧問 Thalingsak Sirisawat 上將、副參謀長 Paradon Puangkaew 上將、海軍陸戰隊參謀長 Sittiporn Masakasem、海軍裝備補給辦公室主任 Attapol Petchchai 上將（海軍潛艇採購項目執行委員會主任）、海軍裝備補給辦公室副主任 Aek Thada Wuthatpitakkul（海軍潛艇採購項目執行委員會秘書）。海軍副參謀長 Prachachat Sirisawat 上將於會中表示海軍必須續購二艘潛艇，總價高達 225 億泰銖，但澄清該筆費用並非一次性支付，而是七年內分期付款。渠同時強調，根據《國家民意調查》，顯示有 71% 民眾支持潛艇軍購案，呼籲政治人物及在野政黨停止製造社會仇恨及帶給民眾假資訊。

海軍戰略顧問 Thalingsak Sirisawat 上將指出，南海問題是東南亞的火藥庫，亦是第三次世界大戰的導火線。該區域位於泰國附近海域，假使發生爭端戰事，為確保泰國國家利益及貨物運輸順暢，皇家泰國海軍必須預防性提前採購潛艇，蓋因購買一艘潛艇需要等待

六年的時間方能順利交付。海軍裝備補給辦公室副主任 **Aek Thada Wuthatpitakkul** 上將補充說明，潛艇對國家至關重要，其能增強國家的對外議價能力，創造海洋資源財富與國家利益。該採購程序合法合規，除了契約授權簽字、批准和審核，所有事項皆由國防部審查處理。政府與海軍所為，均係維護國家利益、人民利益，穩定國民經濟為優先。海軍裝備補給辦公室主任 **Attapol Petchchai** 上將強調，採購潛艇以供海軍作戰的必要性，來自於未來幾年若泰國受到毗鄰國家在海洋安全的壓力與威脅，泰國人民將如何享受幸福快樂生活，期許泰國人民上下一心，支持泰國政府的國防戰略決策。皇家泰國海軍發言人 **Jumpol Loompikanony** 謂，泰國現役四艘潛艇已服役近 60 年，茲保障國家的海洋利益，潛艇採購案有其必要性。該說法並未獲得在野政黨及人民的信任及支持，社會輿論甚至提出質疑和批評。

回望此軍購案的緣由與契約內容，2020 年泰國眾議院揭露海軍購買潛艇的相關文件，此契約僅是協議文件，並非泰國與中國的國家級契約。最初，皇家泰國海軍表示潛艇軍購案必要原因如次：

- (1) 在 2021 年國防預算當中非一次性支付，亦非政治考量。
- (2) 基於國防安全的必要性，確認添購一艘潛艇。
- (3) 毗鄰國家擁有多艘潛艇，對泰國造成軍事威脅。
- (4) 倘若南海發生衝突，泰國必須保護商船運輸航行利益。
- (5) 此軍購案之海軍收益僅佔國家收益的 0.093%。

泰國政府表示購置潛艇係保護該國在南海的利益問題，此理由若從地緣政治角度檢視似乎顯得荒謬，蓋因泰國並非南海主權的申索國。目前泰國政府的問題，係諸多締約方認為泰國在東協中具有

關鍵協調者作用，某種程度能緩解東協國家和中國之間的爭端。然不幸的，是泰國政府與現任巴育總理並不瞭解其在國際舞台上的實際作用，甚至在關鍵問題上扮演隱形角色。論及皇家泰國海軍指稱購置潛艇能保護該國貿易運輸路線，此離現實層面亦過於遙遠。中國對南海區域的主權主張，同時強調海域封閉性，然對涉及爭端的西方國家而言，要求海域的開放性是基於利益問題。事實上，南海是中國能源運輸的主要渠道，大約 80%的貨運皆使用該海域路線，故無論海域的封閉與否，對中國的直接影響尤甚。據此，從地緣政治角度檢視，泰國根本沒有捲入南海爭端。

伍、潛艇對國家的重要性

鑑於泰國政府及海軍期待透過購置潛艇，以維護其在海洋區域的國家利益，顯示泰國的國家戰略更加重視國防外交，或扭轉東協國家新秩序。從軍事實力檢視，即便泰國軍艦總數量少於印度尼西亞，但整體軍力並未明顯位居劣勢，沒有潛艇無法表示泰國的國防力量和海洋軍力不如其他東協國家。

其次，泰國海軍將領表示：「與陸空軍不同之處，在於海軍有更大的機會接觸世界」。誠如泰國海軍招聘廣告：「加入海軍，展望世界」。然而，吾人必須探討東協國家及鄰國的外交政策，理論上泰國灣出現危機，首當其衝的馬來西亞、印度尼西亞、新加坡等國將首當其衝並封閉海灣保護國家安全。但以現況而言，完全封閉海灣並非完美之計，同時泰國已經具備足夠強大的海軍能力，鄰國封閉海洋區域而影響泰國的機會微乎其微。

繼之存在的誤解，係潛艇並非泰國政府所理解的具有戰略武器地位。真正的戰略武器代表是核武器，潛艇僅是摧毀敵軍軍艦或商船的攻擊性武器。假設鄰國軍艦抑或商船侵犯泰國主權，泰國海軍將領是否同意批准潛艇向其開火射擊？

時至今日，泰國與東協國家成為共同體，然涉及政治軍事方面，東協卻依然未能有效談判斡旋，此更具體彰顯東協的隱形地位。尤有甚者，2020 年所爆發的新冠疫情影響全球經濟，東協國家包括泰國無一倖免，此時期的社會經濟薄弱，各國無法組建強大的軍隊，內政自顧不暇，更遑論在該區域掀起戰爭衝突。職是之故，泰國政府及海軍確實不宜急於續購潛艇，以加劇泰國的經濟危機。

陸、泰國在南海爭端中的未來立場

昔日泰國對南海爭端採取中立立場，冀望相關國家在國際社會中發揮建設性作用，支持和平解決問題並建立信任措施，其具體作為包括：建立軍事政策透明度、在南海進行軍事演習需提前通知各相關國、停止軍事行動與增加軍事合作交流、停止建造飛機場或港口等軍事建築物、共同保護海洋環境、共創海洋科學研究、協同打擊跨國犯罪措施等形式。各方應根據共同利益互幫互助，俾維護區域安全穩定性。

迄今，中美較勁對於南海未來發展尤為關鍵，中美兩國都是泰國的重要盟友，體現在經濟、軍事和外交領域上與泰國都有共同利益，中美兩國亦將泰國視為該區域的關鍵戰略角色。此外，必須重新檢視美國拜登新政府的立場與政策，面對與中國競爭的挑戰，特

別是在南海爭端的不穩定局勢下，美國如何規劃並維持該國在南海的航行自由權，係為主要課題。爰此，泰國應利用上述的重要戰略要點，於時機成熟之際，秉持中立立場與和平解決問題為基調，強調區域內各國的互惠互利原則。

泰國能在南海問題中獲得利益即是大國與事涉國家堅定支持海上航行自由權的國際法原則。迄今，中國主張擁有南海所有主權及其海域封閉性，泰國政府是否會選擇支持中國的主張與立場？期盼泰國政府應審時度勢並具備實質戰略視野以瞭解泰國並不具備參與南海爭端的條件狀況，同時深思東協國家與中國之間的關係，巴育總理必須勇敢面對內政外交的現存問題，而非以軍購案方式轉移若干焦點。在 2014 年軍事政變及 2019 年重新大選後的泰國，與中國建立更密切友好關係是不爭的事實。故巴育政府更應重繪國家藍圖，丈量國家利益，而非制定超越現實層面的國家戰略。