

美國派遣拉森號軍艦 進入南海之情勢分析

An Analysis of the USS Lassen Patrolling in the South China Sea

林若雲 (Lin, Juo-Yu)

淡江大學東協研究中心主任暨亞洲所副教授

壹、前言

無視中國大陸警告，美國驅逐艦拉森號 (USS Lassen) 於 2015 年 10 月 27 日駛入南沙群島渚碧礁和美濟礁 12 海里範圍。這兩座礁岩以往漲潮時會被海水淹沒，大陸 2014 年展開大規模疏浚工程後才成為島嶼。南海劍拔弩張，於 2015 年年末引發全球關注。2015 年 11 月 17 日至 19 日 APEC 第 23 次非正式領袖峰會即將於菲律賓馬尼拉舉行，多年來由美國主導的 21 個 APEC 成員國相互間聯繫密切，擁有良好情誼。馬尼拉可能利用此一機會對中國大陸大加撻伐，必然於會員國間引發熱烈討論，屆時南海問題將是主要焦點。

依據 1982 年聯合國《海洋法公約》(UNCLOS)，島嶼享有 12 海里的領海，與 200 海里的專屬經濟海域 (EEZ)；但非屬天然形成的人工島，以及或漲潮時沒入海面以下的礁岩，不得享有領海與 EEZ。從法理角度出發，美軍行動可以站得住腳，派軍艦進入爭議島礁海域，表明美國不承認中國大陸在相關海域的主權。中國大陸若要攔截美國驅逐艦，美國便能主張中國大陸不遵守國際法。

中國大陸高調的民族主義展現，開始於 2014 年爭議島礁海域的填海造陸。當美國派遣軍艦，共軍衝撞就坐實「中國威脅論」、不遵守國際法；若不強硬回

應，習近平對內又難以交代。美國是否師出有名。美國專家表示，美海軍派軍艦駛近該 2 座島礁，係師出有名，因它們完全是人造的，而若是中國大陸構建中的其他新島嶼，像是永暑礁 (Fiery Cross)，因原本就有些岩石露出水面，在法律上就有模糊空間。

基本上，美國軍艦進入南海，表面看起來情勢緊張危急，但實質上中美雙方都不想升高威脅、爭端，而想由外交途徑解決。11 月 4 日東協國防部長會議最後決定不發佈聯合聲明，便是中美角力，使得東協於中美間左右為難又一明證。

有關南海主權糾紛的最新發展，應屬東協組織（東南亞國家協會；東協，ASEAN）期待於 2015 年內建構的東協共同體 10 年計畫：「東協共同體願景 2025」草案。草案載明「將通過東協主導的機制強化海上安全」，雖未提及具體措施，但呈現以東協為主體解決部分成員國與中國大陸相抗爭的意向。

10 年計畫草案強調，東協共同體「將通過和平手段解決意見分歧和糾紛，克制威脅以及武力行使」，意欲對憑藉壓倒性軍事力量推進南海實際控制的中國大陸加以制衡。為避免發生衝突，草案中表明了共同體將積極實施預防外交和爭端解決倡議的決心。同時稱將進一步加強與美國、日本等東協「對話夥伴」之間的合作關係。雖然成員尚未取得最後共識，2015 年 11 月 4 日東協國防部長會議決定暫時不發布主席共同聲音，但草案很可能於 2015 年 11 月下旬在馬來西亞首都吉隆坡召開的東協峰會上表決通過。

貳、中國大陸與美國利益之衝突角力

「中」美兩大國關係日益緊張，淵源於中國大陸政治與經濟實力崛起，欲爭取東亞區域主導權，使得長期於亞太地區擁有絕對勢力的美國感受極大威脅，大陸國家領導習近平不同於過去的江澤民、胡錦濤，一方面於國內打擊異己，鞏固政權；一方面對外風塵僕僕游走亞洲與全球，極力爭取鄰邦與國際支持，提出極具野心的「一帶一路」與亞投行。

從美國角度來看，全球的格局美國是現狀的強權 (status quo power)，中國大陸是挑戰的強權。中國大陸 2013 年劃設「東海防空識別區」(ADIZ)，會不

會劃設「南海防空識別區」？觀察中國大陸已在南海建立 5 座人工島礁與至少 3 座機場，不無可能發生此一情勢。然而，從中國大陸角度來看，中國大陸在南海才是維持現狀的強權，美國成了挑戰的強權。大陸外長王毅 2015 年 6 月 25 日在北京舉行的「世界和平論壇」上表示，中國大陸對相關島礁的主權要求，「並沒有擴大，也絕不會縮小」。王毅還抱怨，事實上越南、菲律賓、日本都在圍海造島，國際不應獨責中國大陸。

歐巴馬政府於行動前已通報東南亞國家，美國「可能計劃數日內」派遣軍艦或者軍機進入南海有爭議地區、中國大陸人造島礁 12 海里範圍，「試水」北京。而不久前，美國國務院、國防部重申派遣海軍巡航南海相關島礁的必要性，大陸外交部則批評美方「高調炫耀」、「軍事化」南海，大陸官方英文《人民日報》甚至引述軍事專家的話警告，中國大陸的 B6 轟炸機已具備長程精確打擊能力。另外，美國國防部官員透露，計劃每季至少兩次，或再多一些，派軍艦進入南海的中國大陸人工島礁 12 海里內巡航，巡航成為定期，但不致經常冒犯對方，這種安排亦符合美方的用意，即定期行使美國在國際法下的權利，並提醒中國大陸及其他國家美方的看法。

美國強調該巡航行為不會只有一次，為實現「南海自由航行權」，未來仍將制度化舉辦，中國大陸表示不予同意，認為美方做法極具挑釁能事，但美國仍強調彼此思維模式不同，美中於南海問題的確有存在差異，且短期不易有共識，但兩國的合作對話，相互溝通為必要方式。

目前為止，美國一貫強調「航行自由權」。美方表明擁有巡行南海相關島礁 12 海里的權利與義務。美國國防部長卡特（Ashton Baldwin Carter）指出，美國未來也將在國際法允許的情況下，「隨時隨地」執行飛行和航行任務，南海地區當然不例外。美國國務院發言人、前海軍少將柯比（John Kirby）過去半年也一再強調，美軍如果不對南海進行巡邏和飛越活動，將會導致中國大陸更多破壞穩定的行為這不是「高調炫耀」。

事實上，大陸國家主席習近平 2015 年 9 月 22 日至 25 日訪美時，美國總統歐巴馬（Barack Obama）即告知，美國的船艦、飛機將「繼續在國際法許可的任何地方」行駛。美國海軍軍令部長李察遜（John Richardson）上將也稱，南

海是國際水域，美國海軍是全球海軍，「能夠、也希望穿越國際水域」。美國的機、艦依照國際規章行事，不應被視為挑釁，因為「這只是國際體系中的日常作業」。另外，恰好在習近平訪美之後不足一個月，美國與菲律賓依然按既有計畫展開了一年一度的兩棲作戰演習。此一代號「Phiblex 16」的演習為期 9 天，來自駐日本沖繩的 860 名美海軍陸戰隊和 749 名菲律賓陸戰隊官兵參加。演習開始前，美軍指揮官甘迺迪 (Paul Kennedy) 表示，「如果任何人挑戰這個國家（指菲律賓）的主權，他們區域內的盟友，將在數小時之內做出反應。」

美國派遣軍艦進入南海之情勢分析，至少有下列意涵：（一）南海區域快速軍事化。近年來中國大陸已在南海建立 5 座人工島礁與至少 3 座機場，美國則是派遣軍艦反制，美國及中國大陸互嗆對方才是造成緊張情勢的始作俑者，擦槍走火的風險升高。（二）美「中」爭議的本質在於由誰掌控南海海域。美國派軍艦並非要抗議中國大陸對南海這些人造島礁宣示主權，而是要凸顯這些人造島礁並不能賦予中國大陸對周邊海域的掌控權。（三）美國是否師出有名。美國專家表示，美海軍派軍艦駛近該 2 座島礁，係師出有名，因它們完全是人造的，而若是中國大陸構建中的其他新島嶼，像是永暑礁 (Fiery Cross)，因原本就有些岩石露出水面，在法律上就有模糊空間。（四）美軍還會有後續動作。美方已聲稱，此次所謂「自由航行行動」，只是在此區域一連串任務之始，但未來行動時，也會駛近其他國家，如菲律賓及越南，以彰顯一視同仁，未在領域糾紛中選邊站。

參、國際仲裁法院：南海爭議具管轄權

荷蘭海牙國際仲裁法院 29 日發表聲明指出，就菲律賓就南海爭議提出仲裁案具有司法管轄權，將擇期開庭聽取菲律賓的意見；正在中國大陸訪問的德國總理梅克爾也就南海爭議，提出應交由國際法庭仲裁的解決之道。菲律賓與中共就南海主權問題近年來糾紛、爭議不斷，菲律賓後來以菲、中兩國都是「聯合國海洋公約」的簽約國，應以該公約的規定解決兩國間就南海部分島礁的主權爭議，決定到國際仲裁法院尋求解決。

仲裁法院表示，此案反映「兩國間對聯合國海洋法公約的解釋及使用出現

的紛爭」，屬於法庭管轄的範圍。國際仲裁法院的最新決定，預料將為近來緊張的南海局勢再掀風波，有媒體分析指出，海牙國際仲裁法院的決定可能引來中共不滿。但中共堅持對南海具有主權，先前堅持拒絕出席參與國際仲裁的聽審程序，並指國際仲裁法院對此案不具管轄權。中國大陸的反應，雖然不願接受仲裁法院裁決，但也擔憂其國際形象遭到損害。

中國大陸於南海爭議島礁的填海造陸，引起各國針對區域安全之緊張，但中國大陸姿態高調，表示「一寸國土也不讓」。同時軟硬兼施，於軍備與外交兩者雙管齊下，而菲律賓去年送交國際法庭的案件初步已受理並認為菲律賓訴求法院有管轄權，使得菲國大受鼓舞。

中國大陸不太可能接受仲裁法院的說法及美國的做法，也已對美海軍在中國大陸新建島嶼附近活動做出憤怒反應。但依據當前情勢分析，最大的風險亦即美「中」船艦直接對抗，現階段還不可能。面對當前南海的紛擾，中國大陸內部也開始思考新的做法。因為南海不平和，中國大陸的海上絲路就走不出去。以南海政策（包括以探勘海底石油維權、圍海造島）與海上絲路相較，南海政策的重要性當然比不上海上絲路的布局。中國大陸可能以美國舉動為由，增強對這些島嶼的軍事部署，增設雷達及其他通訊設備，強化監看此區域活動的能力。何況圍海造島的工程基本上已經完成，剩下的是要不要軍事化的問題。大陸一些學者建議不應急於軍事化，較重要的是緩和與東協國家的關係。

另外，中國大陸也應了解區域內其他國家反應。大體上，此區域內的其他國家歡迎美國之舉，如菲律賓及越南近來年對中國大陸在南海展現力量屢表不滿，而近期來，甚至連馬來西亞與印尼也都來湊熱鬧。

有些大陸學者指出，南海政策和東協政策是中國大陸的兩個選擇。自2012年「中」菲兩國在黃岩島發生衝突起，南海政策在中國大陸外交議程的排序升高。現在中國大陸推「一帶一路」戰略，東協政策的優先順序就應該高於南海政策。只要其他國家不刻意製造事端，中國大陸就應從海上絲路的大架構與東協政策的大局，來制定南海政策。他們指出，當前中國大陸南海政策的戰略目標，應是「防止亞太國家在美國的唆使下，形成一個從反對中國大陸南海政策，而擴大為反對中國大陸復興的聯盟。」所以中國大陸應以雙邊與多邊雙管齊下的方式，管控南海爭議，全面更新修正與主要東協國家之間的關係。

中美兩大國關係日益緊張，源於中國大陸政治與經濟實力日益崛起，並欲爭取東亞區域主導權。中國大陸國家主席習近平不同於過去的領導人江澤民與胡錦濤，一方面於國內以肅貪打擊異己，另一方面對外風塵撲撲，游走亞洲與全球各國，極力爭取友邦支持，提出具野心的一帶一路。

肆、區域內東南亞國家之反應

區域國家在焦慮下，開始引進域外的勢力，包括軍事協定與購買武器。其中又以菲律賓和越南，引進美國與日本的力量來平衡中國大陸最為明顯。2014年4月，美國總統歐巴馬訪問菲律賓時，美菲簽訂10年的防衛協定。2015年4月，兩國舉行為期10天的聯合軍事演習。這個名為「肩並肩」(Balikatan)的演習，為15年來規模最大，參與的軍人多達12,000人。此次軍演的場地包括菲律賓的巴拉望島、呂宋島，與班乃島。其中一個演習地點距離「中」菲產生爭議的黃岩島才220公里。這個演習的時間和東協峰會同一周，也主導稍後東協峰會在南海問題上的基調。

菲律賓也和日本在2015年6月簽了戰略夥伴協定，日本同意將軍事物資與武器轉給菲律賓。同年兩國就進行了兩次軍演。7月，菲律賓國防部證實，2016年將重開已經關閉了23年的蘇比克灣基地，也計劃在未來13年內，投入200億美元進行武器現代化。由於蘇比克灣距離黃岩島僅145海里，重開基地將助菲國軍方更有效因應南海爭議，但也讓區域情勢更為緊繃。

越南除了與日本加強軍事合作，也與美國頻頻進行高層訪問，其中以越共總書記阮富仲2015年7月訪問白宮達到高潮。值得注意的是，儘管菲律賓與越南等國急於引進域外勢力以平衡中國大陸，但是處於中國大陸的周邊，在中國大陸軍事與經濟壓力的地緣影響下，他們也必須在大國之間維持平衡。其中又以越南的態度最為明顯。菲律賓與越南已決定2015年底前成立「戰略夥伴關係」。這使得觀察中國大陸周邊情勢，除了地緣政治外，又增加小國外交與內部聯盟的面向。

美國為拉攏越南，早在2012年7月，希拉蕊(Hillary Rodham Clinton)擔任國務卿訪問河內時，就提出邀越共總書記阮富仲訪美。當時她希望2013年

阮富仲能夠成行。但是越南有自己的節奏。越共對外聯絡部部長直到2012年12月才到美國，就總書記訪美的事與美方進行磋商。阮富仲行事向來謹慎，一定都要把每個行動的風險做仔細評估之後才會有所動作。而2012年越南軍方還對美國動機有所疑慮，認為只要美國看準時機，隨時都可能對越南發動侵略。所以總書記若真要訪美，對內對外都要有很多前期的鋪墊工作，也需要先建立內外互信才能成行。

2013年7月，越南國家主席張晉創訪美，試探美越關係的水溫。2014年夏天，「中」越兩國發生中國大陸深海鑽油平臺HD-981事件，雙方相互指責對方侵犯主權，越南也掀起一股反「中」的熱潮。這個事件改變了越南軍方態度。2015年3月，越南又派出公安部長，到美國安排阮富仲到訪的細節。在2015年7月正式成行之前，阮富仲還在4月先跑了一趟北京與習近平會談。這就是越南周旋於「中」美兩大國之間的藝術。

西方有些媒體將2015年4月阮富仲訪美，解讀為美越聯合抗「中」，這可能是過度解讀，越南和菲律賓畢竟不同，越南和中國大陸領土接壤，也曾經和中國大陸打過仗。河內只是在兩強之間維持平衡而已。中國大陸的解讀也是如此，不認為應過度放大阮氏訪美的戰略意義。所以中國大陸仍頻頻加強與越南的互動，習近平於2015年11月初再赴越南、新加坡訪問。可見中國大陸對越菲兩國政策的親疏有別。親疏有別也是各個擊破的戰略，這於中國大陸的東南亞政策很清楚。

中國大陸也面臨崛起之後，周邊國家對中國大陸猜忌卻日漸加深的苦惱，而發起新周邊外交的攻勢，希望與周邊國家修好。越南國家主席張晉創訪美前先訪中，中國大陸對阮富仲到訪當然表示歡迎，也給予許多經濟合作的承諾。雖然雙方在南海的領土爭議上仍有歧見，但都坦白地當面提出了這個問題，中國大陸也希望經由經貿關係，把越南跟自己綁得更緊。

2015年APEC會議十一月中旬於菲國馬尼拉舉行，亦使中國大陸感受芒刺於背，因中國大陸近兩年對菲國不假詞色，近年來習近平數次於公開場合不給總統艾奎諾三世好臉色。中國大陸眼見今(2015)年APEC將至，擔心菲國以牙還牙，習近平於上月、本月訪問APEC會議成員國，十一月初訪越南、新加坡，也趁機推動兩岸領導人於新加坡的「馬習會」。

伍、臺灣之因應策略

俗語說「兩頭巨象打架，遭殃的是周邊小花小草」，事實的確如此，因為「中」美兩國於南海與東南亞地區的角度，使得周邊國家分裂成為中立或親「中」、親美三個陣營，也使夙來強調團結、凝聚共識的東協國家因而分裂，2012年起對此議題東協組織數度難以達成共識。菲越兩南海主權聲索國宣佈將於2015年年底建立雙邊戰略伙伴關係，而先前日本與菲國已建立戰略伙伴關係。

我國馬英九政府由2008年執政以來，一貫強調「和中、友日、親美」，但實際做法却是以大國大陸為主要交往對象，經濟上推動ECFA，政治上對內強調「九二共識，一中共表」，但對外僅強調「九二共識」，往往致使國際社會誤解臺灣採取與中國大陸相同的「一個中國原則」，也使臺灣陷入可能被併吞的極度危險處境。

南海主權爭議短期內不易化解，但中國大陸不斷合理化其「填海造陸」行為並未被周遭東協國家接受，不斷發生的各國軍備強化與南海軍事化的趨勢，確實為本區域的安全情勢，增添不可知的因素。東協國家表面上不冒犯「中」美兩大國，但也暗中注意於「中」美間維持平衡，此恰為東協靈活外交所擅長者。臺灣為亞洲國家之一份子，在建構南海和平的活動不可缺席，更不遑論太平島目前為臺灣實質占有之島礁，於南海和平維護與南海主權歸屬、資源開發……，我國是南海爭議的當事國，陷入困境的發展不僅使臺灣被邊緣化，同時已使臺灣在兩岸關係與對東協關係上進退兩難；簡言之，臺灣夾在美「中」兩強之間，一方面受牽制於中國大陸；另一方面又極需美國安全支援。

解決南海主權爭議，最主要的關鍵還是在中國大陸，但大陸領導人利用目前的硬實力、軟實力，堅決不肯放棄的態度使得周邊東南亞國家及美國十分頭疼，未來會不會再度爆發類似「981鑽油平臺事件」尚不可知，但升級到戰爭態勢可能性較低，因為建立東亞區域主義才是中國大陸真正的目的。總之，如果臺灣南海爭議處理較好，與美國區域安全合作、與東南亞國家更進一步的經濟整合，提昇自身國際事務主導權便不再是夢想。

另外，雖然2015年馬英九總統與習近平『馬習會』於11月7日在新加坡

舉行。然而，國民黨於 2016 年繼續執政之可能性目前未知，若臺灣再度政黨輪替，則南海主權問題可能必須等待 2016 年以後，由新的執政黨與新的國家領導人重新擬訂臺灣的東南亞外交戰略與南海主權問題新戰略。

我方長期面對中國大陸的武力威脅，南海問題更是情勢複雜，因不僅只是中國大陸與我方的雙邊問題，同時也要面對菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊等多方勢力。因此，面對南海爭議，我方的因應策略應當學習東協國家的靈活方式，遇事宜審慎評估、三思而後行，於「中」美兩國之間取得平衡。