

南海爭議與台灣的位置

(南海火藥庫牽動台對美中關係)

陳文政

(淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授)

南海向來被認為是亞太地區具衝突可能的熱點之一。在這個散佈二百三十餘個大小島嶼、環礁、暗礁、洲灘(分為西沙群島、中沙群島、東沙群島與南沙群島四大群島，其中只有二十餘處在海水高潮時依然露出水面)的廣大海域，水面面積為 350 萬平方公里，約合中國陸地面積的三分之一，台灣、中國、越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊等國均宣稱擁有全部或部分主權。

台灣在南沙群島中掌握最具樞紐性的太平島

東沙群島掌握在台灣，而中國則控有西沙與中沙群島大部，情勢相對單純。南海的火藥庫在南沙群島，主要佔有國各具優勢，佔有之島礁也盤根錯節。台灣距離此地最遠，控有島嶼數量最少，但位置最具樞紐，太平島(Itu Apa Island)為南沙群島中最大島嶼，距東沙島 640 浬，2007 年底完成長 1200 公尺跑道，島上有海巡官兵、海軍氣象人員、空軍場站維護人員百餘人。2009 年原本規劃將跑道延長至 2000 公尺，以更便利於空軍運補的 C-130 降落，但被馬政府否決。

中國在南海地區擁有最強的海空軍實力，但大部分無法及於南沙群島，而且是相關國家中唯一在南沙群島沒有跑道的，其所佔有的島礁分佈於台灣駐守之太平島之西、西南、南、東方外圍，如同太平島外圍防線，解放軍駐軍以永暑礁(Fiery Cross Reef)為核心，設有觀察站、雷達與直昇機平台，約有駐軍二百人。越南在南沙群島的勢力範圍最大，駐軍最多，以位於群島西南方的南威島(Spratly Island)為核心，向東北方向分佈，越南在南威島駐軍約有五百餘人，島上有長 600 公尺跑道。馬來西亞的勢力範圍集中於東南方，以彈丸礁(Swallow Reef)為核心，島上有長 1100 公尺跑道。菲律賓的勢力範圍集中於北與東北方，以中業島(Thitu Island)為核心，島上有南沙群島中最長的 1500 公尺跑道。馬來西亞與菲律賓在南沙群島各佔有島的駐兵約在百人以下，但離本土的距離相對最近，後勤支援也就比較容易。

南海的領土爭議有它結構性的成因。它本來就居於太平洋與印度洋間的戰略要衝，也是原油供應的重要交通線，1970 年後，又在此地發現豐富海底石油蘊藏，使(42)得爭議更為加劇。其中以中國與越南之間的矛盾最為尖銳，雙方兩

次兵戎相見。1974 年，中國與南越爆發西沙海戰，越南勢力遭逐出西沙群島。1988 年，中國與越南再度爆發赤瓜礁海戰，越南再度挫敗，中國勢力進入南沙群島。

南海諸島均易攻難守，而且面積有限，也無法駐留太大兵力。因此，一旦發生軍事衝突，重點不在駐軍數量多寡，而在於是否能迅速地自本土把兵力與火力投射進來。中國固然有海空兵力優勢，但越南也已非昔日吳下阿蒙，中國要取得類似西沙海戰或赤瓜礁海戰之廉價勝利的機會，已大不如前。越南在經濟提升後，也開始進行軍事現代化，相繼引進俄製 SU-30、SU-27 等先進戰機，並在 2009 年又與俄羅斯簽約採購 6 艘 KIL0 級潛艦，這些戰機與潛艦都是中國解放軍現役的裝備。雖然越南整體軍力不如中國，先進戰機與潛艦的數量也與中國差距甚大，但有地利之便，越南仍可能讓遠離本土、深入南海的中國艦隊受到很大的打擊。

南沙群島的恩怨

美國本視南海為國際水域，力主援用公海航行自由。歐巴馬政府執政後，對南海政策更趨明朗，將南海議題視為切入東南亞國協的戰略議題，特別是強化與越南關係的重要利基。而中國的南海政策主軸是主權屬我、擱置爭議與共同開發，中國向來反對南沙問題國際化，認為一旦將南海問題國際化，將會導致外國勢力介入。因此，當 2010 年 7 月間美國希拉蕊（Hillary Clinton）國務卿在「東協區域論壇」針對南海領土爭議提出公海航行自由、多邊協商與尊重國際法等重大突破性主張後，立即引來中國惱怒，認為美方的主張是對中國主權的挑戰。8 月，北京餘怒未消之際，美國與越南在南海舉行越戰之後首次的聯合軍事演習。更令解放軍錯愕的，參與演習的還有美軍航空母艦喬治華盛頓號，解放軍一度認為他們把喬治華盛頓號罵出黃海了，不會與南韓軍隊進行軍演了，沒想到該艦繞了一圈跑來南海參加美越軍演，而解放軍新建的三亞海軍基地（也是以後航空母艦成軍後的母港）⁽⁴³⁾ 正就在該艦的打擊範圍內。

美方的講法與作法刺激中國在南海地區做出反應，中國加強對南海地區的「主權保護作為」，此一動作，當然引起連鎖反應。越南指控中國大陸巡邏艇在南海騷擾越南探油船，並破壞探油船上的設備；在南海爭議海域捕魚的越南漁船也遭到中國大陸船隻開槍威脅，甚至奪走漁獲。菲律賓也多次公開指控中國騷擾其南沙群島水域的漁業與探勘活動。2011 年 5、6 月間中國與越南、菲律賓在南海的爭議升高，6 月間，越南罕見地出現抗議中國侵犯越南於南海主權的示威抗議活動。越南也於南海水域進行實彈演練，顯示不惜以武力方式捍衛其南海主權。而同一期間，菲律賓更與美軍二艘神盾級驅逐艦在南沙群島東北方禮樂灘（Reed Bank）進行聯合演習，而 3 月間，中國的砲艇才在該水域騷擾菲律賓的探勘船，而美菲的演習，顯然針對意味十足。而面對菲律賓與越南的動作，解放

軍也在期間內於海南島進行「捍衛島礁及保衛航道通暢」的反潛與登陸演訓，較勁意味十足。

各方在南海議題上都採取建力造勢的作為，一方面藉增加駐軍或巡邏機艦，彰顯主權與捍衛主權之決心，另一方面則希望從外交斡旋佔些好處。當南海區域因各方軍事演訓而沸沸騰騰之際，外交上的過招也積極展開。越南外交部副部長胡春山在 6 月底相繼與中國負責外交事務的國務委員戴秉國與中國副外長張志軍在北京舉行會談。雙方除同意「通過談判與友好協商和平解決兩國間的海上爭議」外，並無具體結論。6 月底中國副外長崔天凱與美國亞太事務助理國務卿坎貝爾 (Kurt Campbell) 進行針對南海議題的晤談，會談前，中方高調警告美國「不要捲入這場與其無關的爭端」、「美國作為第三方並無參與者的地位，涉入此事只會使局勢惡化，美國最好維持中立」等等。顯然對美國利用南海議題拉攏越南、菲律賓等國的作法非常感冒。而中美的會談，亦如預期並無具體斬獲，美方向中方表明，「希望見到緊張平息下來」，但美國也不放棄多邊協商的途徑，表示會「尋求與所有主要當事國對話」。

台灣的位置

在民進黨執政期間，對台灣在南海區域的定位一點都 (44) 不模糊。會令人困惑與不安的是，在親中思維下馬政府會在南海爭議上可能面對的兩難。

東沙群島一方面不是中國與越南、菲律賓主要爭點，台灣控有東沙島，形同控制東沙群島。東沙群島與台海的安全有直接的關連，它的位置正好可箝制中國南海艦隊進入巴士海峽，這是為何國軍堅持在東沙群島駐有海軍陸戰隊的原因，而且東沙島離台灣本島力所能及之處，增援補給都有可能。但南沙群島則大為不同，太平島雖居南沙群島的樞紐位置，但與台海安全的直接關連性不若東沙島，距離台海又遠，雖建有跑道，但遇有狀況，增援補給都將是嚴重考驗，故採取司法警察性質的海巡部隊部署。

民進黨執政期間，成立南海小組，並在堅持於太平島建設跑道的同時，並希望在力所難逮之南沙群島，採取去軍事化的措施，提出「以環境保護取代主權爭議，以生態存續代替資源掠奪」的多邊合作性質之「南沙倡議」，可說是硬中帶軟，軟中有硬。在外交困境之中，仍能在不失主權前提下，建立起南海爭議的談判籌碼與戰略論述。

但馬政府的問題在：一旦中國與越南或甚至與美國攤牌，台灣要靠那邊？北京方面已透過國台辦放話也透過解放軍對台灣的退將表示，希望台灣能夠在南海爭議上與中國採取共同的立場，共同維護主權，並共同對付其他國家。現階段，

馬政府固能慶幸局勢尚未惡化到必須要表態的地步，但一旦發生了，馬若選擇繼續與中國唱和，與中國在南沙有所合作，那台灣與美國之間的互信大概玩完了。若選擇不表態或與美、越站到同一邊，那馬政府大概再也別想得到北京任何的期待與讓利了，馬政府苦心經營的兩岸關係若不歸零也會大傷。(45)