

五、近期美中與區域相關國家在南海議題互動觀察

臺灣師範大學政治學研究所王冠雄教授主稿

- 美中持續在南海議題角力，美國堅持執行其「自由航行計畫」，中國大陸主張其領土主權。另越南積極建設占領之南沙島礁，菲律賓仍有可能嘗試迴旋於美中之間。
- 美中之間的合作固然有利區域穩定，但雙方在兩岸關係與「一中」政策的互動，對我產生之影響不可小覷。
- 菲國對我南海主權聲索表示，所有東協國家遵守「一中」政策，不會與臺灣協商。此一高度不友善發言是警訊，對今年臺菲關係將是挑戰。

（一）美中議題角力

美國總統川普上任後，美中雙方主要的衝突議題大致集中在「一中」政策、人民幣匯率、朝鮮半島問題、東海及南海衝突。在這些議題中，「一中」政策和東南海衝突均與我國直接密切相關，必須謹慎留意各種可能發展。

川普政府在南海議題的發言，或可觀察 2017 年 1 月 11 日川普政府國務卿提名人提勒森 (Rex Tillerson) 在聽證會中的發言，他表示中國大陸不是一個可靠的夥伴，美國不能繼續接受中國大陸空洞的承諾，美國必須認知有關中國大陸在南海爭議區域非法建築島嶼、未考慮國際規範的現實。

而川普就任之始，白宮新聞秘書史派瑟 (Sean Spicer) 於 1 月 23 日在其首度舉行媒體簡報會時表示，美國將在南海捍衛國際利益，如果南海島礁的位置確實位於國際海域上，並非中國領土一部分，則美國將確保國際利益不被任何一個國家所侵占。顯然美國在強調並合理化其於南海的行動。

中國大陸外交部發言人陸慷則於次日接受美國國家廣播公司 (NBC) 的專訪中，針對中國大陸目前正在南海諸島實施建設並擴大其軍事基地的疑問，明確表示關於南海的主權問題可能會有不同意見，但絕對不是美國能夠干涉，「這不是國際海域，這是中國的領土」，其意在於明確送出訊息：

中國大陸有絕對的權利在南海島礁上進行任何建設。

（二）美國與越南和菲律賓的互動

近年來中國大陸在南海島礁上進行建設或是填海造陸等作為，使南海爭端加溫，然就事實而論，這也不只是中國大陸所獨為。例如「美國之聲」2016年年底即有報導指出，越南已經在27座南沙島礁上完成填海造陸的工程，這個數字超過任何其他聲索方的類似作為。因此，可見越南處理南海議題的積極程度。

事實上，自2009年開始，越南即向俄羅斯購買潛艇與軍機，花下巨資加強軍備建設。同時，越南在與美國外交交涉的過程中，也有明顯的收穫。美國前總統歐巴馬於2016年5月23日訪問河內時宣布，對越南全面解除實施數十年禁止向越南出售殺傷性武器的政策。此一對越南解除禁令的新政策，代表美國政府在對越南的外交政策上正在謹慎處理兩個議題：針對越南的人權狀況將會採取寬容的態度，此政策將更清晰地處理其「再平衡戰略」，因為強化越南的抗中實力，可望降低美國被拖入與中國大陸直接衝突的風險，此正是美國所樂見。甚至更進一步來看，建立與越南的軍事關係，亦可提供美國軍力向南海擴張的機會。此一政策背景是否被美國新任總統川普所接受並且持續，有待觀察。

另一值得關注的國家是菲律賓，特別是菲律賓和美國之間關係的變化。菲律賓總統杜特蒂自上任後，強力改善與中國大陸的外交關係，不僅獲得與中國大陸間的合作計畫，也有相當龐大中方資金的進帳。但相對地，菲律賓與美國的關係則持續冷淡。根據菲律賓媒體報道，菲方在3月初拒絕美國在距離南海爭議海域相當接近的巴拉望地區建設空軍基地的提議。不過，菲律賓國防部長洛倫扎納（Delfin Lorenzana）表示，根據美菲「強化防務合作協議」，另外兩處美軍基地於今年內將開工建設，其中馬尼拉北部的巴薩（Basa）空軍基地接近與中國大陸存有領土主權爭端的黃岩島。

美菲關係也出現在軍事的互動上，以核子動力航母「卡爾文森號」(USS Carl Vinson)為主的美國航母戰鬥群於2月中旬進入南海水域，聲稱展開例行巡邏任務。3月初時，美方邀請菲總統杜特蒂上艦參觀，不過遭到拒絕。

即使如此，杜特蒂仍然派 3 名閣員登上「卡爾文森號」。菲律賓媒體對杜特蒂拒絕登艦參觀的原因有各種揣測，其中在於避免惹怒中國大陸的說法似具有相當高的可能性。儘管杜特蒂表示將減少與美軍的接觸，轉而與中俄加強聯繫，但此次菲方人員仍然登上「卡爾文森號」，以及美國仍然保留在菲律賓的軍事基地，皆顯示菲律賓與美軍之間仍存有密切的聯繫。

（三）未來發展與我國立場

美國國務卿提勒森方才結束其北京訪問行程，此行主要目的在於釐清川普政府和中國大陸之間的關係，並透過進一步對話增加了解，進而強化連結，及為未來的合作關係定調，這對於確立雙方在貿易、區域情勢或海洋議題立場上具有正面的作為與發展。然而美中之間的合作，對於我國產生的影響卻不可忽視，特別是兩岸關係與「一中」政策的互動，其衝擊力道更不容小覷。

此外，目前中國大陸積極對美國進行外交層面的操作，以保持在區域議題角力方面有利的態勢，以有效穩固「十九大」之前的外部情勢，但受北韓試射飛彈及南韓部署「薩德」系統的影響，其他的區域安全議題（包括兩岸關係）或許將成為議題間互動的因素，甚至是交換籌碼。此種變化將不利於我國，我國應持續並加強留意。

其次，估計中國大陸與東協國家間進行談判的「南海行為準則框架文件」極有可能在今年夏天完成，屆時南海情勢將會出現另一新的局面。我國政府的立場將很重要，因為這將涉及我國未來在處理南海議題上的安排。擔任今年東協輪值主席國的菲律賓外交部發言人傅查理（Charles Jose）最近表示，在現今國際形勢下，所有東協國家全都遵守「一個中國」政策，因此對於臺灣對南海主權的聲索，東協會將中國大陸政府視為代表，不會與臺灣方面協商。此一高度不友善的發言，可以說是對我國發出警訊，因此今年在處理與菲律賓的關係上，將是另一艱鉅挑戰。