

2020：南海生變 建請勝選總統登太平島

宋燕輝

中研院歐美所 研究員

去年高雄市長選舉期間，筆者與國際政治學者、某駐台外交使節代表、及中研院同仁就國民黨與民進黨候選人誰會勝出一事預測打賭，而輸贏只是象徵意義的幾瓶啤酒。筆者預測韓國瑜會贏，開票結果果真如此。美國來台灣在中研院進行短期研究的韓裔美國訪問學者與歐洲某國駐台代表表示認輸。這位外交官特別寄來一瓶包裝精美的歐洲啤酒，相當好喝。而韓裔美國學者在回國前，與我在台北的一家韓式餐廳聚餐，盡興喝完他送的半打台啤。

今年適逢總統大選，幾位關心台灣政治與兩岸關係的好友閒聊，沒有預測誰最終會勝出，而是打賭總統會不會登南海太平島，去宣誓捍衛我領土主權與海洋權益，以及爭取參與南海地區安全對話和合作機制的決心。賭注同樣是象徵意義的一手啤酒。

去年，韓國瑜選市長時曾提及南海太平島探油議題。幾個月前，也聽到參選總統選舉的候選人有觸及南海相關議題。但總統辯論時，筆者未見任何一位候選人提及東海、台海、南海、以及沖之鳥的海洋議題，當然也沒碰觸太平島的法律地位問題。但是，不管是誰最後勝選，新的總統勢必要面對 2020 年生變的南海情勢。

究竟總統該不該登太平島宣示主權，向國際社會聲明太平島不是一個岩塊 (rock)，而是一個全權島嶼 (full-fledged island)，依據國際海洋法，尤其是 1982 年《聯合國海洋法公約》第 121 條規定，享有主張兩百海里專屬經濟海域與大陸礁層的權利？來台訪問的一位大陸知名南海專家與台灣的一位好友都持蔡英文不會上太平島的看法。我卻認為，基於捍衛國家領土主權、維護南海海洋權益、以及尋求參與南海海洋治理與合作機制的的原因，現任的總統與勝選後的新總統應登太平島，蓋此動作具高度戰略安全與外交意涵，值得鼓吹。

幾個月前，筆者應邀出席美國駐台外交單位的晚宴，有機會與美國資深外交官就蔡英文總統是否應登太平島一事有所交談。他們的表態與前歐巴馬政府的政策立場一致，表示：「此舉無助益」(unhelpful)。基於蔡英文政府一再表示當前的

台美關係是 40 年來之最好，她勢必採取迎合美國政府的態度，不會登太平島宣示捍衛南海島嶼主權，維護台灣的海洋權益。所以，筆者已確定打賭我是輸定了。

2015 年 12 月，前總統馬英九計畫登太平島，因美國政府反對，結果取消登島，改派內政部長與海巡署署長。當時，在台灣外交領域相當權威的資深媒體人郭崇倫主張，「為了國際仲裁法庭，更要在美中兩強之間取得平衡…馬英九應該要登島，畢竟中華民國總統巡視太平島是有先例的。」2008 年 2 月，主要因為當時的台美關係不佳，陳水扁總統也不願美國政府的反對登太平島，並提出「南沙倡議」。郭崇倫指出：「美國雖是我們重要的盟邦，但是我們並不是美國的地方政府，我們有自己的國家利益…。」2016 年 1 月 16 日總統大選過後，馬英九敗選，不再理會美國的反對，決定在同月 28 日登太平島，並邀請總統當選人蔡英文一同前往，但被蔡婉拒。馬英九說，「他畢竟是中華民國總統，為何不能登上自己的領土？美方反對的態度，他已經忍耐兩次，『不容再忍耐下去!』」。馬英九登島時提出「南海和平倡議路徑圖」，也釐清太平島是島不是岩塊的法律地位。

2016 年 12 月，適逢中華民國海軍接收太平島 70 周年紀念，鑒於南海仲裁最終判斷將太平島降格為岩塊，而非全權島嶼，因此不能主張兩百海里專屬經濟海域與大陸礁層，嚴重影響我南海權益。國內不少關心南海議題的學者與漁民團體建議，上任不久的蔡英文總統應該要登太平島宣示主權，捍衛此島依據國際法所享有的合法權利，尤其是主張劃定兩百海里專屬經濟海域。

為回應國內民意壓力與南海情勢發展，蔡英文總統在 2016 年 7 月召開首次國家安全會議，針對南海議題提出「四點原則」和「五項做法」。12 月，卻因顧慮美國政府立場，以及採取切割中國大陸的南海策略，蔡英文決定不登島，而是透過內政部與國史館舉辦「經略南海·永保太平—收復南海諸島七十周年紀念特展」作為回應。蔡英文喪失了一個在南海歷史留下重要紀錄的機會。

長期密切觀察近期南海情勢發展的學者專家應該會同意蔡政府「四點原則」和「五項做法」的南海政策過於低調、保守，無法有效維護台灣依據國際法和海洋法在南海所擁有的海洋權益的說法。台灣無法參與中共與東協國家就通過《南海行為準則》之協商。台灣在南海議題之區域安全對話過程更進一步的被邊緣化。針對近期越南、馬來西亞、以及菲律賓三個主要南海聲索國的頻頻出招與侵權作為，蔡政府似乎無感，也未見政府相關單位能夠提出有效因應之道。

2019 年 7 月，中共派遣「海洋地質八號」調查船與其他護衛船艦到南海九段線內近萬安灘海域進行油氣資源探勘開發活動。越南主張該區域屬其專屬經濟

海域，因此，中共侵犯了越南在該海域依國際法所享有的主權權利。「海洋地質八號」調查船事件引發中越嚴重衝突後，越南要求中共停止侵權行為，並由其專屬經濟海域撤出所有船艦。9月，越南外長范平明(Pham Binh Minh)在聯合國大會發言，提醒會員國關注南海情勢因「某國」(未直接點名中共)的片面強勢行為導致緊張升高，威脅到該區域之穩定與和平。有越南學者建議將南海爭端提送聯合國大會做出決議，或仿菲律賓做法，針對中共在萬安灘的油氣資源開發活動提出片面強制仲裁的準司法解決。越南前外交次長范光榮也呼應建議越南可以考慮向國際仲裁法庭提告。2019年11月，越南外交部副部長阮國勇在河內的記者會上表示，在解決南海主權爭端方面，越南有其他選項。他說：「我們的選項包括進行事實調查、調解、和解、仲裁和訴諸法律行動。根據《聯合國憲章》和1982年《聯合國海洋法公約》，我們是可以採取這些措施的。」

鑒於越南自明年開始到2021年將擔任聯合國安理會非常任理事國，越南是有可能利用聯合國大會與安理會炒作南海問題，大打國際輿論戰與法律戰。2019年11月，越南國防部公布了國防白皮書，其中強調越方堅持奉行和平與自衛的國防政策；堅決在國際法基礎上透過和平措施解決與他國的所有爭議；另外，主張推動國防發展，以打贏所有侵略戰爭。

越南將擔任明年的東協輪值主席國。一般預料越南會針對南海問題採取強勢作為，尤其在中共與東協磋商《南海行為準則》的過程當中扮演重要角色，傾向支持不利中共，或北京不樂見之準則條款或文字。

一向與中共關係友好的馬來西亞針對南海問題也頻頻出招。不久前，馬來西亞政府為因應南海情勢發展做出南海地區非軍事化的建議。但馬國外交部長同時表示，為因應南海爆發衝突的可能，馬來西亞應增強其海上戰力。2019年9月底，首相馬哈地在接受專訪時說，馬國無意在南海問題上與中共對抗。到了12月，馬來西亞公佈了有史以來的第一份國防白皮書，將南海的海域與島嶼防衛視為頭等大事。

2019年12月12日，馬來西亞採取大動作，向聯合國大陸礁層界限委員會(CLCS)提出單方南海南半部延伸大陸礁層範圍的申請。此舉引發中共抗議。2009年5月，中共之所以提出南海九段線圖的主因正是該月馬來西亞與越南聯合提出南海南半部延伸大陸礁層範圍的申請。之後，越南也單獨提出南海北半部延伸大陸礁層範圍的申請。

2016年7月，審理菲律賓所提片面強制南海仲裁案的仲裁庭作出最終判斷，

認定南沙群島（隱含也包括西沙群島）之所有海洋地物沒有一個具有全權島嶼之法律地位，因此不能主張兩百海里專屬經濟海域與大陸礁層。或許馬來西亞政府認為，南海仲裁最終判斷出爐之前，CLCS 不審理馬來西亞與越南共同提出之劃界案，主因是南海存在島嶼地位爭議。審理南海仲裁案之仲裁庭作出南沙群島島礁法律地位是岩塊 (rocks) 的最終判斷後，馬來西亞認為此裁決有利馬國，因此再度提出劃界案申請，主張有權可劃定由其海岸劃定延伸超過兩百海里之大陸礁層。基於馬國認定中共之南海島礁無法主張專屬經濟海域與大陸礁層，因此，馬國認為與中共在南海南半部並無海域重疊或海域劃界爭議。也正因如此，CLCS 不應拒絕審理馬來西亞延伸大陸礁層劃界案的申請。

中共當然持反對立場。就在馬來西亞提出南海延伸大陸礁層劃界案的同一天，中共也向聯合國秘書長提出外交照會，其中表示：「中國南海諸島擁有專屬經濟區與大陸礁層。中國在南海有歷史性權利。」照會中強調，上述立場符合有關國際法和國際實踐。北京表示，馬國延伸大陸礁層劃界案之提出嚴重傷害了中共在南海的主權、主權權利和管轄權。中共政府要求 CLCS 不審理馬來西亞之劃界案。馬來西亞將於 2020 年主辦「亞太經合會議」(APEC)，中馬兩國因南海問題出現緊張關係勢必影響 APEC 之召開與明年《南海行為準則》之後續磋商。

菲律賓方面，雖然杜特蒂總統上台後採取親中遠美的政策，擱置或淡化南海仲裁之最終判斷與執行，中菲雙方也在 2019 年 10 月底召開南海問題雙邊磋商機制的第五次會議。儘管如此，菲律賓國內有一股反對派勢力堅持南海仲裁的裁決對中共有拘束力，要求杜特蒂以仲裁之裁決為基礎處理中菲南海爭議。菲國軍方更是無法與美國切割長期以來盟邦的軍事合作關係。

美國為拉攏菲律賓對抗中共，試圖解讀 1951 年《美菲協防條約》的適用範圍是包括南沙群島。10 月，菲律賓、美國、以及日本在南海進行兩棲登陸軍演。日本海上自衛隊首次參加此演習。11 月，美國國防部長艾斯培與菲律賓國防部長羅倫沙納會晤時，除重申美國對《菲美共同防禦條約》的承諾，雙方也研議將因應時勢變遷修改共同防禦條約內容。艾斯培強調，《菲美共同防禦條約》涵蓋「整個太平洋地區，包括南海」。艾斯培還說，美國和其他國家過去一年來基於航行自由通過南海的次數，比過去 20 多年的任何一年還要多，他們希望傳達出北京方面應該遵守國際規範和國際法的訊息。

2019 年 3 月，菲律賓前外交部長羅薩里奧和前監察專員莫拉萊斯向國際刑事法院控告習近平、中共外交部長王毅、前中共駐菲律賓大使趙鑒華，指控中共

在南海採取的行動剝奪了數以千計菲律賓漁民的生計，犯有反人道主義罪行。此外，中共在當地建造的軍事設施還破壞了海洋環境。12月初，國際刑事法院公告駁回了上述指控，理由是中共並非《國際刑事法院羅馬規約》的簽署國，法院對非屬菲律賓領土範圍內的罪行沒有管轄權。但菲律賓官員表示考慮上訴。

近日，杜特蒂總統命令軍方加強防禦目前由菲國所占領的南海島嶼，強化該國的主權。杜特蒂認為這是一場控制地區領土的競賽，應該在菲律賓在南沙群島所佔領之9至10個島礁興建工事。杜特蒂說：現在該是時候「在那兒豎立建築物並升起菲律賓國旗了」。他也表示：「我已下令武裝部隊佔領所有島礁。...至少，讓我們了解我們現在的情況，並在那裡強調〔這些島礁〕是我們的。」此外，菲律賓海軍司令恩佩德拉德（Robert Empedrad）在受訪時表示，菲律賓海軍計劃在呂宋島面向南海的海灣上建立基地。上述發展被解讀為菲律賓杜特蒂總統有意改變擱置南海主權爭議，以及與中共友好的態度。當前，菲律賓擔任負責處理中共與東協關係的協調國，一直到2021年才會卸下此職位。

2020年南海情勢發展將變的更為複雜，引爆衝突的因子也不斷增加。美國在印太戰略指導下積極拉攏日本、澳洲、印度、英國、法國、歐盟、東協與其會員國牽制中共在南海的活動。美國表明將持續執行航行自由行動(FONOPs)，推動南海的多國聯合巡航，插手《南海行為準則》的磋商。最近情勢發展顯示，日本、澳洲、印度、英國、法國、歐盟紛紛發表有關南海問題的言論，抨擊中共的南海強勢作為。這些國家配合美國的軍事存在，開始積極介入南海問題。

2020年，越南擔任東協輪值主席國、馬來西亞主辦亞太經合會、菲律賓繼續擔任中共與東協關係協調國。由近期南海情勢發展觀察，此三國開始加大力度，就南海島嶼主權與海洋權益採取強勢作為，挑戰中共立場。也正因如此，中共勢必被迫做出反應。此外，《南海行為準則》之協商已進入深水區，各國將依其南海領土主張與相關國家利益提出有利於自己的條文和最終版本。而域外國家對準則的內容與最終通過勢必橫加干預。基此，《南海行為準則》要在2021年獲得通過將面臨更多的不定變數與更強的挑戰。以上發展影響、威脅台灣在南海的權益與戰略安全。但筆者未見蔡政府有積極應對措施。

近日，觀察三位總統候選人的辯論內容，沒有任何一位曾觸及南海或海洋議題。或許太平島真的離台灣太遠，大多數國人與選民無法理解南海主權、主權權利和管轄權對我未來國家發展與戰略安全、軍事、外交、經濟、航運、以及海洋環境保護等利益的重要關聯性。但贏得大選的新總統與另兩位總統選舉政黨代表

候選人對南海情勢不能不重視。他們有責任與義務擬定一個更好、更有效率的南海策略。

筆者衷心期望，總統大選後，勝選者能更重視 2020 年可能生變的南海情勢，擬定有效捍衛我南海主權與海洋權益的策略，找出台灣參與南海地區安全對話機制與海洋合作的突破管道。

或許，2020 元月中下旬，當選新總統的候選人應該要登太平島視察，在春節期間慰問辛苦駐守太平島的海委會與國軍官兵。此一作法將代表政府擬訂新南海政策的開始。美國政府應理解在南海議題上一再被邊緣化的台灣是不同於其他南海聲索國，因此，有必要採取較大、較積極的動作，才有可能被邀請參與南海區域安全對話、海洋治理、以及海洋合作的機會。美國不但要盡力協助台灣參與南海問題之處理，也不應反對台灣的總統登上自己的國土 -- 太平島。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)