

东亚海洋争端对当前两岸关系的启示

刘复国

内容提要：海洋争端是东亚安全近年来的焦点，中美战略竞争也成为东海与南海海洋争端的核心。在情势复杂的东亚海洋争端中，两岸针对海洋利益的合作前景本就难以预期。自2016年5月民进党重新执政之后，两岸关系停滞，共同面对南海主权权益的威胁与挑战的前景更添变数。由于北京与民进党当局缺乏共同的政治基础，两岸共同面对南海和东海海洋争端的可能性极为有限。两岸在这一问题上的共同机会和政策也都将因台湾内部政局的变化而改变，这将会直接冲击两岸在南海问题上形成合作局面的可能性。

关键词：海洋争端 中美关系 两岸关系 航行自由 南海仲裁

前 言

近期，东亚海洋争端愈演愈烈，情势已变得更加复杂，要点如下：中美的战略竞争、中日的外交和军事对峙、海洋争端与能源勘探、中越海洋权益争议、中菲围绕海洋争端的法理对抗白热化、地区军备竞赛，以及区域外大国介入南海争端。晚近，南海周边相关国家未通过外交协商方式，径自以其国内法和行政措施，将争议岛礁纳为已有，进而引发更紧张的对立与外交上的相互批判。自2013年1月起，菲律宾针对中国提出的南海仲裁案，已俨然成为本地区外交与安全攻防战的焦点，更成为中美战略竞争的缩影。对仲裁案越来越多的关注也冲击了地区安全和国际海洋法制度。

外在的形势变迁直接冲击着中国的外交，也直接影响到台湾在南海的传统利

益与相关主张。在共同面对地区安全与主权挑战的时刻，两岸政治上虽仍无法互动，然而外在形势的挑战已威胁两岸的共同利益。马英九执政期间，两岸在共同理念之下，原有推进共同因应南海复杂挑战的可能性，但可惜由于“政府”的弱化，动力未能付诸行动。2016年5月蔡英文就任台湾地区领导人后，两岸关系停滞，南海形势则因中美的紧绷互动和仲裁案的判决结果，对地区和两岸关系均产生了深远影响。对两岸而言，南海争端与两岸关系、地区局势、中美关系、台（湾地区）美关系，以及两岸各自的内部事务相联系。因此本文希望以严谨态度，探讨在情况复杂的海洋争端中，两岸针对海洋利益，在海洋事务上的整体合作前景。特别是自民进党重新上台后，两岸要如何面对南海主权权益的威胁与挑战？北京是否因为与民进党当局缺乏共同政治基础，就不考虑两岸共同面对海域争端的挑战的可能性，在南海和东海争端中完全放弃合作的机会？而台湾政治局面的变化，是否将直接冲击两岸在南海可能的战略合作契机？两岸能否跳脱当前僵局，维护既有权益，创造关系发展的下一个机会？它们在台湾内部政治变迁的背景下，都已成为迫切的议题。

东亚海洋争端的战略意涵

近年来，东亚海洋争端的紧张局势愈演愈烈，不仅相关国家之间的对立上升，连带着区域外大国的介入也更直接与明显，尤其是在东海和南海的争端中，美国介入的情形最为显著，大国战略竞争使得地区紧张局势升高。地区内国家相互间争夺优势，企图扩大其对岛礁的占领，并将相关权利合法化，这在根本上意味着否定二战之后的国际体系。其中，海洋争端当事国联合美国对抗中国的行动，在战略上具有抑制中国扩张的意涵，也蕴含着中美战略竞争更加强化的趋势。美国虽然向来不直接涉入南海争端，不对任何主权声索采取任何立场，但面对中国崛起的“扩张”趋势，美国渐渐觉得难以完全掌控东亚安全态势的发展，再加上美国区域内的盟国不断要求美国积极介入协助，以平衡中国强大的势力。于是，美国近年来在亚太再平衡战略核心目标的实现过程中，逐渐增强了对南海问题的涉入。

美国依据国际法规范所宣称和呼吁的航行自由权利，虽然并不是在南海存在普遍争议的问题，但却是美国借此涉入争辩的焦点问题。然而，美国指涉的航行自由并不包括所有船只和飞行器，而是特指军舰和军机在海洋上的固有权力，这也是美国与中国在联合国海洋法公约与国际法之间的灰色地带，由于相互间立场与主张的不同所产生的争辩。事实上，虽然中美两国国家利益根本上有所不同，但双方也理解相互斗争有其极限，不愿产生直接的冲突，以免冲击彼此的国家利益，并避免对全球秩序的稳定产生不利的影响。

与此联动的是美日防卫合作的重新诠释,¹它使得日本能配合美国亚太再平衡战略的发展,积极介入南海复杂局势。²中日间的竞争已经从东海延伸到南海,并直接冲击中日外交关系全局,深刻影响地区安全的脉动。自安倍晋三2012年12月胜选再度出任首相后,日本政府就采取积极的向外扩张的战略外交(strategic diplomacy)。对许多国际议题,日本改采积极态度,期望做一个和平的积极贡献者。³安倍大力推动日本守势国防转向积极,于2014年提出2015年国防计划指针,⁴并于2015年4月重新修订日美防卫合作新指针,也试图利用国内的高支持度争取实现修改和平宪法。日本的政治形势也因此被导向了修改宪法的路径,日本海外军事作为的可能性与合法性也被扩大了。

在外交和军事上,安倍积极推进以围堵中国为主轴的战略,除了加强美日安全合作关系,顺势调整日本国防态势外,也特别深化与东盟国家的关系发展,尤其是加强同中国在南海问题上对峙的越南和菲律宾的安全合作。安倍甚至在2015年全球七国经济高峰会(G7 Summit)上,意图将南海争端置入会议结论的声明稿中。⁵2016年日本主持G7高峰会时,他便成功地将对南海争端的意见置入联合声明中,出席领袖共同表达了对南海局势的关注,要求各方以和平方式解决争端。⁶

安倍在中日钓鱼岛问题进入紧绷情况下接任首相,充分感受到了中国的强大压力,也因此更加积极地部署战略外交与国防政策。⁷除了将北方兵力转部署于西南诸岛以防范中国对于岛屿主权争夺的突发状况及中国扩张海权的实际挑战外,安倍还在战略上加强美日安保的互操作性,对美日防卫合作指针进行修订,借机扩大突破国内法律的约制,赋予日本自卫队的全球活动范围与可能性。美日在南海问题上相互唱和,美国鼓励日本协助对南海进行海空的巡弋,以防范中国

1 “The Guidelines for Japan-US Defense Cooperation,” Ministry of Defense, Japan, 27 April, 2015, http://www.mod.go.jp/e/d_act/anpo/shishin_20150427e.html, 2016年7月10日登录。

2 “East China Sea: Preventing Clashes from Becoming Crises,” Asia Report No. 280, June 30 2016, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/280-east-china-sea-preventing-clashes-from-becoming-crises.pdf>, 2016年7月10日登录。

3 “Chapter one: Overview,” *Diplomatic Bluebook 2014*, Ministry of Foreign Affairs, <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2014/html/chapter1/japansdiplomacy.html>, 2016年7月10日登录。

4 “National Defense Program Guideline, FY2015,” Approved by the Security Council and the Cabinet on December 10, 2004, http://japan.kantei.go.jp/policy/2004/1210taikou_e.html, 2016年7月10日登录。

5 童倩:“安倍峰会针对中国后重提改善日中关系”, BBC 中文网, 2015年6月9日, http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/06/150609_japan_g7_china_abe, 2016年7月10日登录。

6 Thomas Wilson and Kiyoshi Takenaka, “Agrees Need Strong Message on South China Sea; China Says Don’t ‘Hype’,” Reuters, May 26, 2016. <http://www.reuters.com/article/us-g7-summit-idUSKCN0YH016>, 2016年7月10日登录。

7 许波:“安倍晋三采取积极的国防外交政策对抗中国”, 美国之音, 2014年5月28日。 <http://www.voacantonese.com/content/abe-20140527/1924142.html>, 2016年7月10日登录。

独揽南海的战略利益。¹

东亚海洋争端的影响

东亚海洋争端的实质多与各国主权权益的主张相互间存异有关。同时，东亚海洋争端也反映出，因东亚国际秩序的变化，相关国家对第二次世界大战后所形成的东亚国际体系存在异议。其间，因为地区国际政治的变化和个别国家实力的转变，海域主权归属的争端也变得更加复杂。联合国海洋法公约签署生效后却未在东亚海域具体落实，则主要是由于在海洋权利的主张上，出现了传统国际法的体制与现行海洋公约的规范互不协调的现象。

当前东海问题与南海问题的争端已不仅仅是声索国间的主权争夺和战略对立，同时也是中美间的战略利益竞争、中日竞争区域主导权的问题。东亚海洋争端对本地区有如下深远的影响：

第一，个别国家运用混乱形势，积极作为以增进其国家利益。日本善用当前的中日相互对峙紧张形势，同时加大运用国内政治中的民心期待，以及美中战略竞争态势，加强与美国的联系，以创造更大的国际战略空间，并将安倍的积极外交与美国的亚太再平衡相连接。

第二，南海声索国和东盟国家面对中国强大的压力，外交上不断呼吁美国介入南海以制衡中国，进而形成东盟连结美国与日本向中国施压的总体外交态势。

第三，美国为介入南海争端，已将联合国海洋法公约规范作为其南海政策的基础。美国本身虽非联合国海洋法公约的批准国，但与声索国呼应，强调各国应遵循联合国海洋法公约、主张使用和平方式解决争端，并力主南海航行自由。策略上透过主张联合国海洋法公约的规范，要求所有相关声索国尊重国际法，便能在外交上形成制衡中国的联盟，这也符合其再平衡战略的需求。

第四，在南海行为准则相关谈判完成之前，各相关声索国都积极扩大占有的事实，以争取更佳的谈判筹码。声索国的扩张动作，也顺势引起了区域外国家的介入，进而造成区域内相关国家外交对抗的形势。

第五，中国在南沙群岛七个岛礁所进行的填海造陆工程，在本地区引起了极大的争议与批判。中国的实体岛礁建设工程仍在进行中，但重要的是之后中国可能要进行军事化建设，这将会对整个南海情势产生决定性的影响。当前因为填海造陆的工程所带来的恐慌与疑虑，美日已加速其介入的步伐，美日联手对付中国的新竞争态势已经在南海产生。

1 Yuka Hayashi, and Chieko Tsuneoka, "Japan Open to Joining U.S. in South China Sea Patrols," *The Wall Street Journal*, June 25, 2015, <http://www.wsj.com/articles/japan-may-join-u-s-in-south-china-sea-patrols-1435149493>, 2016年7月10日登录。

两岸在南海利益的共同性与日俱增

自2010年起,美国强力重新部署在亚太的各种力量。受到强权介入极大的影响,南海的外在安全形势也发生了变化。东盟中的南海声索国运用扩大捕鱼、能源探勘、执法、重新论述主权主张之法理基础以及相关军事部署等手段,更积极地挑动南海事务中的敏感议题,中越、中菲之间由权利主张不同而引起的争端不断。南海的新趋势也愈加明显,预料将会主导未来一段时间南海问题的走向。目前的几项重大趋势包括:美国加强在亚太地区的军事部署、美国深化与区域内盟友的军事合作关系、日本与美国深化合作派遣海空力量进入南海巡弋、继菲律宾之后越南也对南海主权争端采取国内法制化行动(颁布《海洋法》)、越南强化军事部署,以及菲律宾在黄岩岛争端等动作,都表明相关各国均在最近同时运用不同方式,从多个面向挑战中国关于U形线(或九段线)的法理地位及其主张。

当前,南海周边的外在形势对中国形成了重大的挑战。多年来,尽管南海的争端持续不断,实际上都还停留在争夺若干岛礁的归属权上;但目前周边国家对于U形线的合法性在法理意义上提出了挑战,这是对中国南海主权权利主张与政策立场之所以形成的根基的直接挑战,是更大的危机。近年间,越南、菲律宾在南海扩大动作,试图联结各种国际势力使南海问题更加复杂化,也使中国需要直接维护主权权利的急迫性升高!当前问题的焦点在于:如何尽速再确认U形线的历史依据和法理基础?只有透过两岸的共同努力,才有可能澄清九段线的定位和效能。

只有透过两岸的共同努力,才有可能澄清九段线的定位和效能。

传统国际法的U形线法理基础与当前联合国海洋法公约之间如何才能相互适用?在共同确认上述主要问题焦点后,台湾与大陆双方应如何相互协调,才能真正跳出两岸政治局限,形成追求共同利益的政治格局?

综上,外在形势已经给两岸在南海的主张带来了共同的危机与威胁,两岸急需思索如何共同面对这一具有紧迫性的挑战。然而双方也需要在深入思考当前两岸关系情况下,以务实、低调方式循序推进合作。

两岸海洋合作的挑战

台湾岛内政治版图的转变,可能给两岸在海洋争端中的立场和利益点的趋合带来不确定的影响。

2016年5月民进党的蔡英文就任台湾地区领导人后,自2008年以来两岸在海洋政策上频繁互动的形态被根本改变了。民进党对海洋争端的立场固然有其不明确之处,但与大陆缺乏互动默契本身,也显然给未来两岸能否共同因应东海和南海海域争端带来了不确定性。所以,台湾岛内政治版图的转变,可能给两岸在海洋争端中的立场和利益点的趋合带

来不确定的影响。

虽然民进党人士曾经多次表示一旦民进党执政将要放弃南海“主权”主张,符合美国近年对台湾当局提出的协助澄清九段线的法理和历史依据的要求;更有甚者,美国也有若干人士呼吁台湾放弃U形线主张,在台湾内部引起了相当大的争论。不过,针对南海的“主权”权利问题,蔡英文没有要放弃太平岛的“主权”,主张一切依据国际法,特别是联合国海洋法公约,用和平手段处理;并指出民进党主张尊重公海自由航行权,不能接受任何挑衅行为。¹

蔡英文对东海钓鱼岛问题的立场,由于受到台湾地区前领导人李登辉在日本对钓鱼岛归属表态的影响,在两岸间受到严厉抨击,她则明确表示:“民进党对钓鱼岛的立场一致,钓鱼岛属于台湾,民进党从来没有放弃南海‘主权’。”²由上可以理解民进党固然对海域争端有其传统的偏执想法,但因过去对海洋问题未有深入着墨,政策上也较少直接反映出确切的立场,向来也不把南海问题列为施政上的优先关注。故就算执政,也不会以在野党的思维做出违反国家利益的政策,反倒是海洋主权争端涉及两岸的部分才是民进党需要调整的。因为台湾地区与中国大陆在海洋主张上的内涵其实都是一样的,所以今天台湾地区的海洋主张已经不再是仅代表台湾地区而已,也同时影响到中国大陆对外的主权主张。

依目前情况判断,民进党政府将会延续国民党政府对南海“主权”的立场,不会有所变动。现囿于两岸关系的停滞,似乎短期间两岸不易出现共同语言,更遑论探讨相互合作的可能性。由于美国也一直担心民进党政府恐无法与北京建立良好互动关系,而任何威胁到两岸关系稳定发展的政治势力,都会被视为冲击了美国国家利益。因此维持良好的两岸关系,与北京建立起互动的可能,将会是蔡英文“总统”需要努力克服的重大挑战。

毕竟,蔡英文在就职演说中,强调她是依据“中华民国宪法”就职为“总统”,虽然民进党一直不愿承认也不接受国民党与共产党过去达成的多项共识和协议,以及双方所规范的两岸关系架构。但“执政”后,她也必须要从“执政”的角度考虑更多更务实的层面。不管愿意或不愿意,接受或不接受,重要的是民进党也需要与大陆商议开启不同于国民党时期的两岸关系架构。对于东亚海洋争端涉及领土主权的部分,两岸存在共同利益,为求两岸互利也求保障台湾人民的利益,相信民进党当局会透过务实观点选择其政策。对于菲律宾所提南海仲裁案的最后裁决,“外交部”事前已然表明如果裁决结果对台湾不利,当然不予接

1 邱明玉:“蔡英文:民进党不会放弃太平岛的主权”,《今日新闻》,2015年5月26日, <http://www.nownews.com/n/2015/05/26/1702720>, 2016年7月10日登录。

2 林敬殷:“蔡英文:钓鱼岛属台湾没放弃南海‘主权’”,《联合晚报》,2015年7月29日, <http://udn.com/news/story/7741/1086246-%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87%E6%BC%9A%E9%87%A3%E9%AD%9A%E5%8F%B0%E5%B1%AC%E5%8F%B0%E7%81%A3-%E6%B2%92%E6%94%BE%E6%A3%84%E5%8D%97%E6%B5%B7%E4%B8%BB%E6%AC%8A>, 2016年7月10日登录。

受。¹ 南海仲裁案于7月12日正式公布最后裁决，结果对两岸极度不利，台湾当局已正式表态决不接受，也认为其不具有法律拘束力，除重申南海“主权”之外，也坚决捍卫“主权”权利。² 两岸的南海立场有相互呼应之效。

两岸固然在政治上有许多不同的立场与主张，但凡牵涉两岸人民互动的利害之处，双方便需要用更务实的观点推进协商合作。

由于两岸彼此海洋事务牵涉甚广，面对与周边国家的海洋权益争夺及相关纷争越来越多的情况，在两岸人民互动愈加频繁的情形下，两岸在海洋维权、海洋资源运用与保护、海事安全上，都急需建立更广泛的和更具体的合作机制。两岸固然在政治上有许多不同的立场与主张，但是凡牵涉两岸人民互动的利害之处，双方还需要用更务实的观点推进协商合作。

结 论

东亚海洋争端使整个地区充满紧张局势，从目前发展的态势观之，领土主权争端在目前的国际环境下无法得到满意解决。除了相关当事国透过外交途径协商化解纷争外，事涉国家主权的争端将无法由国际组织或区域机制协调判定其所属。实际上，不管国际法所认定的时效如何，在国际舆论上，过去三年间法理的对抗慢慢形成全力挑战中国九段线合法性的大趋势，对两岸都是极大的挑战。为此，两岸均应审慎思考如何突破两岸关系中政治议题的禁忌，以维护海洋权益。第一，暂时先将南海和东海问题与两岸关系做隔离，中国政府也该重新思考在面对东亚海洋争端问题时，为提升政策的整合性与一贯性，应给台湾地区适当空间与机会。未来只有真跨出这一步，才能在两岸政治互信不足的情况下，创造两岸新阶段的机会与可能性。第二，海洋争端并非民进党政府当前的优先政策项目，面对南海仲裁案的最后裁决，台湾表达绝不接受的立场，当可被视为向对岸释出善意，北京也应从善意解读，从而为两岸在海洋争端上的合作创造新机会。

今日东亚海洋争端问题成为本地区的摩擦冲突点，但也给两岸创造了可以正视彼此的机会。毕竟，大陆今天的南海和东海主权主张源自“中华民国”当年的法理基础，这种两岸历史上的共同性是无法抹煞的事实。而两岸开启互通互动之后，更使海洋资源利用与保护，海洋权益维护，以及海事安全成为双方共同的焦点议题，大大补充了两岸长期以来所欠缺的对共同利益的关注。相关海洋事务的处理都有赖于双方有诚意地进行合作，透过双方机制的逐渐完备，未来也应以建立完备的制度化的合作机制为目标。

1 谢佳珍：“‘外交部’：南海仲裁案7月宣判”，中央社，2016年6月6日，<http://www.cna.com.tw/news/aip/201606060159-1.aspx>，2016年7月10日登录。

2 “‘中华民国政府’对‘南海仲裁案’之立场”，“总统府”，2016年7月12日，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37701&rmid=514>，2016年7月10日登录。

在新局势下，两岸虽然暂时无法恢复国民党主政时期的密切交流，但这并不影响外在形势在南海问题上对两岸的挑战，菲律宾仲裁案的判决，就是最重要的指标。北京方面宜在过去8年两岸交流的基础上审慎考虑，政治上虽暂不接触，但不应影响两岸长期以来对共同利益的认识与相关努力。两岸在南海与东海问题上，不应受到台湾政党轮替的影响，为保障两岸的权益，宜积极持续促进双方的合作交流，以增进维护海洋权益。

两岸的海洋事务合作虽有诸多内外因素的挑战，但基于两岸对日渐增加的共同利益与迫切需求的认知，为把握好国际上的机遇，未来双方更需要以诚意与诚信，务实协商，合作化解政治歧异所带来的相互掣肘。