

戰略瞭望

中國在南海的海上攻勢作為分析

The Structure of China's Maritime Offensive in South China Sea

佐藤考一

櫻美林大學亞洲地域研究

壹、前言

南海是世界上最繁忙的運輸通道之一，每年全球近三分之一原油和一半的液化天然氣（LNG）都會行經南海。據說南海漁業和能源資源相當豐富。¹ 日本政府非常關心未來可能的南海衝突，因為日本有 60% 能源供應都得經過南海，而所有東協（ASEAN）的南海權力聲索國都是日本友邦，分別有汶萊、馬來西亞、菲律賓和越南。² 如果中國成功控制整個南海海域，它將把所有攻勢集中在東海，因此對日本來說，南海衝突並非單純隔岸觀火而已。本文提供了有關南海衝突的三大資訊，分別是與高強度衝突、中強度衝突以及低強度衝突有關的問題。除此之外，本文也提供中國與東協國家之間的《南海行為守則》（COC）外交程序上資訊，而且作者試圖提出針對衝突

¹ 中國 2016 年南海漁獲量約 376 萬噸，參見《中國漁業統計年鑑 2017》（北京：中國農業出版社，2017 年），頁 40。中國擁有南海原油蘊藏根據 2008 年統計約 53.8 億噸，參見《中國海洋油氣裝備發展戰略研討會資料彙編》，中國工業經濟聯合會主辦，2008 年 12 月，頁 34。

² Robert D. Kaplan, "The South China Sea will be the battleground of the future," *Business Insider*, 6 February 2016.

的解決方法。

貳、南海衝突的三個部分

(1) 首先，中國戰略潛艇針對美國海軍進行巡邏，美國海軍則主要在南海進行空中和海上近距離偵察活動，特別是美國 EP-3 偵查機和海洋偵察艦，日復一日追逐中國潛艇。根據中國前空軍副司令陳曉剛的說法，2014 年美國在南海近距離空中和海上偵察活動達到 1200 次，比 2009 年的 260 次大幅上升。³據說中國在 2019 年 6 月進行了 SLBM JL-3（射程 14000 公里）射試，SLBM JL-2（射程 8000 公里）也於 2019 年 10 月 1 日在中共建政 70 周年閱兵中亮相。⁴這些涉及高強度的衝突，顯然超出了日本和東協能處理的範圍。

(2) 其次涉及傳統海戰。例如中國在南海海域上開墾以及軍事化，改變南海的樣貌，與美國航行自由活動之間所產生的摩擦。美國海軍頻繁推動所謂「海上自由航行」(FONOP)，2017 年進行了 4 次，2018 年進行了 5 次，2019 年進行了 8 次。法國海軍、澳洲海軍以及英國海軍也採取「海上自由航行」(FONOP)。此外，東協國家不僅可以邀請美國海軍，也可以邀請日本海上自衛隊 (JMSDF)、澳洲和印度的海軍參加聯合海軍訓練，進行兄弟般的合作召集。如果這類來自外來強權經常向蘇比克灣 (Subic Bay) 和金蘭港口 (Cam Ranh Port) 做這種召集訓練，這將對中國在南海的軍事行為產生威懾作用，因為他們將與東協夥伴進行聯合海軍訓練，這些東協夥伴分別是菲律賓和越南。

³ You Ji, "Coping with the Worsening Geostrategic Environment in Asia," *Security Outlook of the Asia Pacific Countries and Its Implications for the Defense Sector*, NIDS joint Research Series, No. 14, pp.97-112.

⁴ 茅原郁生編，《中國軍事用語事典》（蒼蒼社，2006 年），頁 93-94；Liu Xuanzun, "Chinese military gives hints about the nature of Sunday's UFO sighting across China," *Global Times*, 3 June 2019.

表 1：從歐巴馬到川普時期的南海自由航行（FONOP）

2015.10.27	USS Lassen	Subi Reef, Mischief Reef (Under Obama Administration)
2016.1.30	USS Curtis Wilbur	Paracel Islands: Triton Island
2016.5.10	USS William P. Lawrence	Fiery Cross Reef
2016.10.21	USS Decatur	Paracel Islands: Triton Island, Woody Island
2017.5.24	USS Dewey	Mischief Reef (Under Trump Administration)
2017.7.2	USS Stethem	Paracel Islands: Tritin Island
2017.8.10	USS John S. McCain	Mischief Reef
2017.10.10	USS Chafee	Paracel Islands
2018.1.17	USS Hopper	Scarborough Shoal
2018.3.23	USS Mustin	Mischief Reef
2018.5.27	USS Higgins, USS Antietam	Paracel Islands
2018.9.30	USS Decatur	Gaven Reef→Near miss 40m
2018.11.26	USS Chancellorsville	Paracel Islands
2019.1.7	USS McCampbell	Paracel Islands
2019.2.11	USS Spruance, USS Preble	Spratly Islands
2019.5.6	USS Preble、USS Chung Hoon	Gaven Reef, Johnson Reef
2019.5.20-21	USS Preble, HMAS Melbourne	Scarborough Shoal

2019.8.28	USS Wayne E. Meyer	Fiery Cross Reef, Mischief Reef
2019.9.13	USS Wayne E. Meyer	Paracel Islands
2019.11.20	USS Gabrielle Giffords (LCS-10)	Mischief Reef
2019.11.21	USS Wayne E. Meyer	Paracel Islands

一個明顯的危險信號是，中國解放軍於 2019 年 7 月 1 日在南海進行了反艦彈道飛彈試驗。同年 7 月 18 日，Philip Davidson 上將聲稱中共解放軍向南海發射了 6 枚新式反艦彈道飛彈；安全分析師認為，這些導彈是中國 DF-21D 導彈的變體，可以對從幾百英里外的發射點，瞄準正在海上移動的船隻。

(3) 南海各種型態海上衝突。基本上屬於低強度衝突，也是南海海域主要問題。其中許多主要是中國和東協船隻之間的小規模衝突。那些船隻包括中共人民解放軍 (PLA) 海軍船隻、中國海岸警衛隊 (CCG) 船隻、中國運輸船、中國漁船、東協國家海軍，及其海上執法機構的船和漁船。值得注意，這些小規模的衝突中有許多與「非法」捕魚有關。雖然有些漁船的船員是真正的偷獵者或入侵者，但是有一些事件其實主要是由於捕魚活動跟專屬經濟區 (EEZ) 的分界線發生重疊所引起。

中國海岸警衛隊 (CCG) 船隻與東協國家漁船及其執法船隻發生碰撞和暴力執法活動屢屢發生。美國戰略與國際研究中心 (CSIS) 報告顯示，從 2010 年到 2016 年上半年，在南海發生的 48 起重大事件中至少有 1 艘海岸警衛隊 (CCG) 船隻 (或其他中國海事執法船) 參

與了 77%的事件，另外 4 起事件涉及中國海軍艦船以海事執法身份行事，從而使南海發生的重大事件中，中國涉入比例高達 85%，許多受難船隻屬於越南和菲律賓。中國外交部則對此做出反駁並且指出，他們統計越南船隻在 2014 年 5-6 月在西沙群島（Paracel Islands）海域對中國船隻造成的碰撞事件共 1547 起，但沒有數據能夠證明中國所說是否屬實。

參、中國與南海周邊國家之摩擦衝突

儘管中國海岸警衛隊（CCG）的船隻在 2017 年 8 月 7 日弄沉了越南漁船，嚴格來說，2017 年上半年，CCG 的船隻與東協國家漁船的碰撞和暴力執法活動並不多，對此有些東協學者稱之為是「暴風雨前的寧靜」。更有甚者，反而有許多是中國海岸警衛隊（CCG）騷擾越南漁船。越南表示，儘管中國海軍船上的中國水手表示 2 種火光都在空中燃燒，強調中國軍隊沒有發射武器，也沒有任何越南船隻著火，但 2013 年 3 月，中國解放軍的海軍確實向西沙海域的 4 艘越南漁船發射了 2 枚照明彈，並聲稱是因為該船的其中一個機艙著火，才發生此意外。越南媒體報導，中國船隻接近越南漁船，最一開始是使用「強大照明的燈」和揚聲器（喇叭大聲公），要求越南漁民在 2015 年 7 月 9 日晚上離開西沙群島的周圍海域。⁵

越南籍漁船的船長擔心可能遭到襲擊而開船逃離，但仍遭到中國船隻的追擊，中國船隻最終在當天晚上 11 點將越南籍漁船給撞沉了。儘管可能是遭到中國海岸警衛隊（CCG）的船隻撞沉，但對此越南的媒體從未透露過中國船隻的細節。我們不能說到底哪一邊才是

⁵ Ankit Panda, "China Steps Up Harrassment of Vietnamese Fishermen," *The Diplomat*, 13 July 2015, <http://thediplomat.com/2015/07/china-steps-up-harrassment-of-vietnamesefishermen/>

對的。但是我們可以肯定地說，在南海上任何一方都應該避免進行嚴格的執法活動，我們應該要對使用武器的交戰規則（ROE）有共同的理解。

以前曾發生過兩次可能導致從低強度的衝突升級為中強度衝突的危險事件。2016年6月，一艘中國籍漁船在納圖納群島（Natuna Islands）沿岸被一艘印尼籍巡邏艇攔截，原因是該漁船進行了偷獵活動。中國海警船試圖將中國漁船從拘留中解救出來，但由於有3艘印尼軍艦抵達附近而沒能成功。⁶ 中國外交部抗議並辯稱該艘漁船是在「中國傳統漁場」捕魚，印尼當局則堅持，該艘中國漁船事實上是在納圖納群島（Natuna Islands）周圍的印尼專屬經濟區（EEZ）內捕魚。2019年7月3日，中國地質調查局的海洋地質8號船被派往位於越南專屬經濟區和大陸架內的萬安灘東北部海床進行調查。⁷ 海洋地質8號船有一些中國海警船和海上民兵船隻陪同。越南海岸警衛隊試圖干預，但遭中國海警船衝撞並使用水砲趕走。8月中旬，越南決心捍衛主權，將其先進的海軍護衛艦光中號（Quang Trung）派遣至萬安灘（Vanguard Bank）攔截中國的海洋地質8號。最終，中國海洋地質8號及其護衛艦於2019年8月7日終止他們的調查活動，並離開越南專屬經濟區和大陸架。

據說，一些中國漁船針對東協海事執法機構的攻擊事件也有所增加。馬來西亞部長 Shahidan Kassim 表示，一些外國漁船在2016年與馬來西亞海事執法機構（MMEA）船隻明目張膽相撞，該國海事

⁶ Leo Suryadinata, "The Natunas incident and Indonesia-China relations," *The Straits Times*, 23 June 2016, <https://www.straitstimes.com/opinion/the-natunas-incident-and-indonesia-china-relations>, accessed 22 November 2019.

⁷ Lye Liang Fook & Ha Hoang Hop, "The Vanguard Bank Incident: Developments and What next?" *ISEAS Perspective*, No. 69, 4 September 2019, pp.1-9.

專家證實，那些外國漁船他們是由海上民兵領導的中國漁船。

2014 年 5 月至 7 月，中國海上民兵加入西沙附近海域石油鑽井平台「海洋石油 981」的護航行動。40 艘中國漁船加入護航，所有船體都用鐵板覆蓋。中國海上民兵的工作不僅捕魚，還為中國海軍和海警隊收集資訊情報、偵察、提供補給和破壞。

東協國家各種船隻之間也存在衝突。例如，馬來西亞遭受一些東協偷獵者傷害。2017 年 2 月 26 日，海事執法局（MMEA）扣留 2 艘越南漁船，包括 29 名船員和船長。MMEA 指揮官指出：「前後進行了 50 分鐘的追逐，漁船幾次企圖避免被捕，而撞向 KM Libaran 號船隻。」其次，印尼成了在納圖納群島（Natuna Islands）附近海域違反「非法、未報告及未受規範漁業」（IUU）最大受害者。違規者不僅有中國人，還有馬來西亞、菲律賓、泰國和越南的偷獵者。例如，印尼和越南海事執法機構於 2017 年 5 月和 7 月在納圖納群島沿海發生 2 次小規模衝突。近年來，日本政府不僅向印尼捐贈了巡邏船，也向越南、馬來西亞和菲律賓捐贈巡邏船。如果東協海事執法機構使用日本捐贈的巡邏艇並且互相造成海難，那將會是日本的噩夢。我們不能忽視這些海上的安全問題。這是日本和東協朋友之間應該面對的事情。

另外，其他因為南海的中低度衝突所造成的緊迫問題則是環境議題。海洋風景特色的開墾和南海的獵捕活動，造成珊瑚礁的破壞和魚類的枯竭。根據臥龍崗大學（the University of Wollongong）和英屬哥倫比亞大學（the University of British Columbia）科學家進行的一項研究發現，在「一切照舊」的情況下，到 2045 年，南海的海洋物種將有 59% 遭到破壞與惡化。科學家們進一步同意，在過去的 30 年中，魚類的物種減少了三分之一，而珊瑚礁在過去 10 年中更以驚人

的 16% 的速度減少。

肆、南海行為準則（COC）的外交程序

東協各國外交部長邀請中國外交部長參加 1991 年的東協部長級會議（AMM），並成立了東協－中國外長會議，以便談判協商包括南海在內的各種外交議程。⁸ 在 1988 年 3 月中國與越南進行海上接觸之後，1992 年 7 月 22 日東協各國外長呼籲克制並且和平解決南海衝突，並在東協部長級會議（AMM）上發表了《東協南海宣言》。儘管中國海軍於 1995 年 2 月占領了美濟礁（Mischief Reef），其實早在 1992 年便佔領了達拉克（Da Lac）和達巴道（Da Ba Dau）等幾個環礁。⁹ 東協各國的外交部長於 1995 年 3 月發表了第二次聲明，表達了「嚴重關切近期影響南海和平與穩定的發展」，他們開始考慮，認為針對經常聲稱自己在南海有主權的國家制定一些行為準則，來限制可能的海上衝突，是有必要的。¹⁰

菲律賓於 1999 年 7 月向東協部長級會議的高官會議（SOM）提出了行為準則草案。令人遺憾的是，菲律賓草案並未被中國和其他各方所接受，除了越南以外。儘管該草案包含了一些有效預防衝突的措施，具體如下：

第九條：軍事對話與合作；B. 各方將在南海或其任何地方，可直接負責的軍事部門的主要指揮所之間建立通訊熱線。

第十條：避免事故；A：各方將建議各自人民的船隻，彼此距離在實際

⁸ Tonan Ajia Geppo, July 1991, 162-163 (『東南アジア月報』1991 年 7 月号).

⁹ Jerry Cushing, The dragon's long reach, Far Eastern Economic Review, 5 May 1988, 23, Tai Ming Cheung, Fangs of the dragon, Far Eastern Economic Review, 13 August 1992, 19, 1992 ASEAN Declaration on the South China Sea, 22 July 1992, <https://cil.nus.edu.sg/wpcontent/uploads/2017/07/1992-ASEAN-Declaration-on-the-South-China-Sea.pdf>

¹⁰ Statement by the ASEAN Foreign Ministers on the Recent Development in the South China Sea, 18 March 1995, <http://www.asean.org/politics/scs95.htm>

使用、操作或居住的設施和裝置上，不得太靠近，不可小於 500 公尺以內。

第十三條：真誠執行； B.在本守則生效期間發生的任何行為或活動，不得構成主張、支持或否認對任何島嶼、地貌的領土主權或主權的主張基礎。

南海內的資源和/或水域。在本規則生效期間，不得主張新的主張或擴大現有的主張，並且不得進行新的建築或結構的擴建，或對島嶼、水域或其他特徵的新佔領。

東協和中國外交部長繼續就南海問題進行對話，並於 2002 年 11 月 4 日發表《南海各方行為宣言》（the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC）。它沒有法律約束力，但 DOC 定義了在談判期間可以實施的全面且持久性的合作活動。這些活動包括海洋環境保護、海洋科學研究、海上航行與通訊安全、海上搜救行動以及打擊跨國犯罪。東協外交部長一直致力於下一步讓南海行為準則（COC）成為具有法律約束力的行為守則，但這需要時間。如果是這樣，這些合作活動將有效地防止海上的任何衝突進一步升高。東協外交部長和外交官一再建議實施這些活動，儘管中方對啟動這些活動並不積極，且中國－東協執行《南海各方行為宣言》聯合工作組會議耗時很長。¹¹ 中國在 2011 年同意「南海行為準則(COC) 實施指南」，儘管他們從未採取任何措施來防止海上可能的衝突升級。

¹¹ Carlyle A. Thayer, "Will the Guidelines to Implement the DOC Lessen Tensions in the South China Sea? An Assessment of Developments before and After Their Adoption," Conference Paper at the Third International Workshop, the South China Sea: Cooperation for Regional Security and Development, 4-5 November 2011, Hanoi, Vietnam, 1-33.

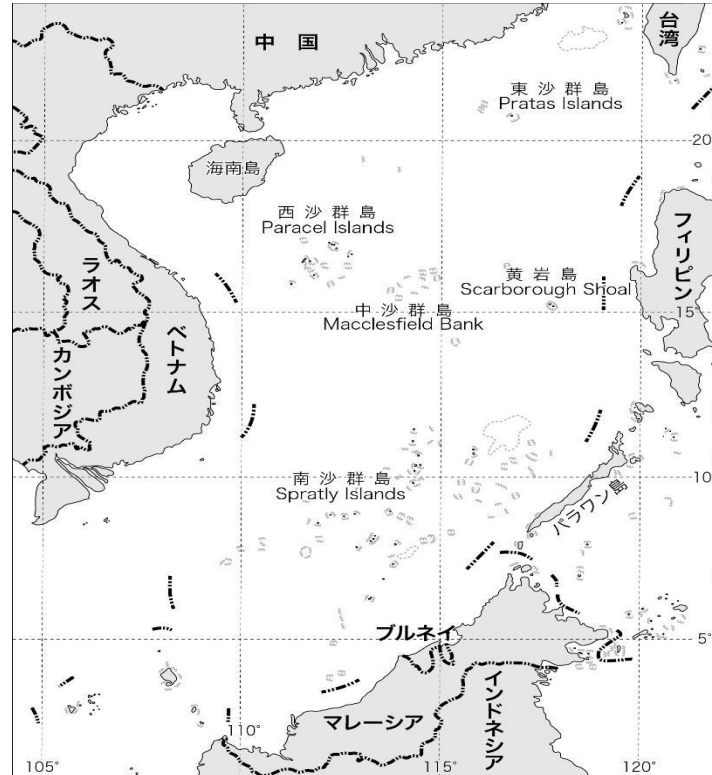


圖 1：南海九段線

中國海事執法機構向其巡邏船派遣了漁船，與菲律賓海軍和海岸警衛隊船隻發生小規模衝突，中國漁船於 2012 年 4 月開始留在斯卡伯勒淺灘（Scarborough Shoal）周圍的水域中。由於對南海行為準則某些段落措詞仍存在分歧，致使東協部長級會議（AMM）在 2012 年 7 月未能發表聯合聲明。柬埔寨外交部長（同時是東協部長級會議的會議主席）從未接受菲律賓和越南的要求，亦即提及中國和菲律賓之間在斯卡伯勒淺灘（Scarborough Shoal）之間的僵持關係。這似乎是菲律賓政府決定在 2013 年 1 月 22 日根據 1982 年《聯合國海

洋法公約》第 287 條和附件 7 將中國帶到仲裁庭而採取的手段，原因之一是為了能和平且永遠解決西菲律賓海（WPS）的爭端（WPS 亦即南海）。菲律賓詢問中國在 1953 年所繪製的南海九段線（圖 1）確立的歷史先例之合法性，以及南海海域的狀況。

2013 年 5 月，中國海警（CCG）巡邏船抵達並開始在第二托馬斯淺灘（the Second Thomas Shoal）周圍的水域進行巡邏，該水域是菲律賓海軍陸戰隊佔領了一艘殘破的戰艦，該戰艦自 1999 年以來一直在南沙群島塞拉馬德雷阿托普（the BRP Sierra Madre-atop）的這個珊瑚環礁上。2014 年，中國海軍開始擴大並開墾其在新沙群島的海上景點，例如火棘礁（Fiery Cross Reef）、加文礁（Gaven Reef）和休斯礁（Hughes Reef）。2014 年 5-7 月，中國派遣石油鑽井平台「海洋石油 981」到西沙群島附近的海域，這點誠如本文第二部分提到的作者所述。此外，中國也開始在美濟礁、渚碧礁（Subi Reef）、赤瓜礁（Johnson South Reef）、華陽礁（Cuarteron Reef）等進行填海造島工程。馬來西亞還發現一艘中國海警隊船隻進入了它宣稱主權的南康暗沙（Luconia Shoals）。據說中國急於在 2016 年 7 月授予仲裁庭之前控制其聲稱的海上據點。

海牙國際仲裁法庭於 2016 年 7 月 12 日作出的判決，以壓倒性多數贊成菲律賓的主張，從而增加全球對中國的外交壓力，以縮減中國在該地區的軍事擴張。仲裁庭裁定，南沙群島有爭議的島嶼都不是有權享有專屬經濟區（EEZ）和大陸架的島嶼，因為它們無法維持人類的居住或經濟生活。不應低估南沙群島上所有島嶼均為有權獲得不超過 12 海哩領海的決定之影響。這意味著菲律賓的專屬經濟區中沒有其所聲稱的專屬經濟區的重疊範圍。因此，菲律賓擁有在禮樂灘（Reed Bank）開發石油和天然氣資源的專有權，禮樂灘在其

沿海地區具有最大的碳氫化合物（hydrocarbon）資源潛力。

菲律賓有機會在東協外長會議聯合聲明中建議仲裁庭裁決，但中國向柬埔寨等東協成員國的朋友施壓，結果使得東協對此聲明未能達成共識。¹² 中國外交官對仲裁庭的裁決對東協國家產生法律效力，感到沮喪。這就是為什麼中國改變了對《南海行為準則》（COC）的態度，並試圖利用 COC 架構中的主動權。中國總理李克強在 2016 年 9 月表示：「關於南海行為準則（COC）磋商，中國提出了四個願景，包括到明年中旬達成南海行為準則（COC）框架的前景。」

菲律賓新任總統 Rodrigo Duterte 於 2016 年 10 月訪問中國，扭轉了雙邊外交關係。在多年緊張局勢升級之後，Rodrigo Duterte 和習近平於 10 月 15 日同意恢復關於南海爭端的直接對話。在與習近平會晤後不久，Rodrigo Duterte 向企業領導人講話，公開宣布「與美國脫鉤」。¹³ 東協和中國外交官開始就 COC 進行討論，外交部長於 2017 年 8 月採用了 COC 框架，但該框架並未涵蓋關於 COC 是否應具有法律約束力的討論。南海行為準則框架就像一個目錄，它需要一些具體的條款來防止海上的可能衝突。東協國家和中國的外交部長於 2018 年 8 月 2 日舉行了相關會議，他們將所有內容放到了一份行為準則單一草案談判文本：SDNT。¹⁴

《南海行為準則單一草案》談判文本（SDNT）尚未發布，但閱

¹² 「ASEAN 外相會議 共同声明で仲裁裁判に触れず」，NHK ニュース，2016 年 7 月 25 日，<http://www3.nhk.or.jp/news/html/20160725/k10010607801000.html>

¹³ Jane Perlez, "Rodrigo Duterte and Xi Jinping Agree to Reopen South China Sea Talks," *The New York Times*, 20 October 2016, <https://www.nytimes.com/2016/10/21/world/asia/rodrigo-duterte-philippines-china-xi-jinping.html>

¹⁴ Kentaro Iwamoto, "ASEAN and China create 'single draft' for South China Sea code of conduct," *Asia Nikkei*, 2 August 2018, <https://asia.nikkei.com/Politics/Internationalrelations/ASEAN-and-China-create-single-draft-for-South-China-Sea-code-of-conduct>

讀該文本的 Carlyle Thayer 教授說，文本長度為 19 頁 A-4 大小，內容分為三部分，序言部分、一般條款和最後條款；¹⁵並指出：「談判文本（SDNT）中沒有提及第三方加入南海行為準則（COC）」。中國目標是在南海行為準則中約束東協成員國，並限制（如果不排除）第三方的參與。《南海行為準則單一草案》談判文本（SDNT）不包括根據國際法將南海行為準則（COC）視為條約。《南海行為準則單一草案》談判文本（SDNT）也還在進行中，預計將至少閱讀三遍，以製訂出南海的最終行為準則。看來中國的目標正是要將南海行為準則中立化。

伍、結論

中國正與美國和東協在南海分別就高強度衝突、中強度衝突和低強度衝突這三部分進行鬥爭，¹⁶其目的是在與東協國家的外交程序中弱化《南海行為準則》（COC）的約束力。這就是中國在南海的海上攻勢架構。有危險的現象出現就會升級衝突的階段。中國對美國海軍進行了反艦彈道飛彈（DF-21D）射。印尼和越南派出了海軍護衛艦，以應付大型的中國海岸警衛隊（CCG）船隻。由此可見，中國的目標是使南海成為中國的內陸湖泊。這意味著南海將成為中國戰略潛艇的避難所，中國將對南沙群島（the Spratly Islands）海域的東協國家實施捕魚和能源探測的限制。

以共識決為主的東協部長級會議（AMM）無法應付來自中國的

¹⁵ Carlyle Thayer, "A Closer Look at the ASEAN-China Single Draft South China Sea Code of Conduct," *The Diplomat*, 3 August 2018, <https://thediplomat.com/2018/08/a-closerlook-at-the-asean-china-single-draft-south-china-sea-code-of-conduct/>

¹⁶ 小泉悠，〈ウクライナ危機 にみるロシアの介入戦略〉，《國際問題》，2017 年 1・2 月号，頁 38-49。

海上壓力，因為有些東協成員國例如柬埔寨等，是站在同情中國的立場，而一些沒提出任何聲明的成員國則對南海領土爭端中，關於具體的領土主張，不抱任何立場。東協的聲明主張領土範圍者以及一些西方的對話夥伴，應多加利用東協區域論壇（ARF）、東亞高峰會（EAS）和東盟+1 峰會來討論南海衝突議題，並發展海上形勢覺察的交流網絡（the communication network of Maritime Situational Awareness, MSA）。其他選擇則包括建立願意進行「海上自由航行行動」（FONOP）聯盟和海上安全資訊共享中心（the Maritime Security Information Sharing Center, MSISC）。