

熱點聚焦

# 疫情下的南海主權議題對未來亞太區 域政治之影響

## The South China Sea Sovereignty Disputes under the COVID-19 Pandemic and the Future of Asia-Pacific Regional Politics

許家豪

中山大學西灣學院

### 壹、前言

海牙國際常設仲裁法庭在 2016 年以 5 名仲裁員一致裁定，中國對九段線內資源擁有「歷史性權利」的主張並無法律基礎且違反《聯合國海洋法公約》，因此要求中國政府停止在南海「活動」，而中國三年多以來採取「不接受、不參與」的態度，且在南海的動作頻頻可以說是增無減，近年來亦與南海周邊國家發生爭執。

另一方面，從各方跡象研判，2020 年起南海區域已經成為中國與美國在亞洲進行大國博弈的最前線，近來雙方在言詞上不斷提高對抗性，同時在實際軍事演訓行動上的頻率也不斷升高。對中國而言，南海九段線基準被中共明確宣示為國家核心利益，故不可能示弱，對美方而言，一方面國內總統大選如火如荼，再加上 10 月初川普染疫，都對於傳統上主張反共的共和黨外交政策產生火上澆油的

效果。可以預期到 2021 年 1 月 20 日美國總統正式交接之前，川普政府操作反中只會更加激烈。目前美國疫情仍沒有減緩跡象，民眾普遍產生反中心態，因此即便川普敗選，美國對中政策仍然可能繼續維持強硬的基調。

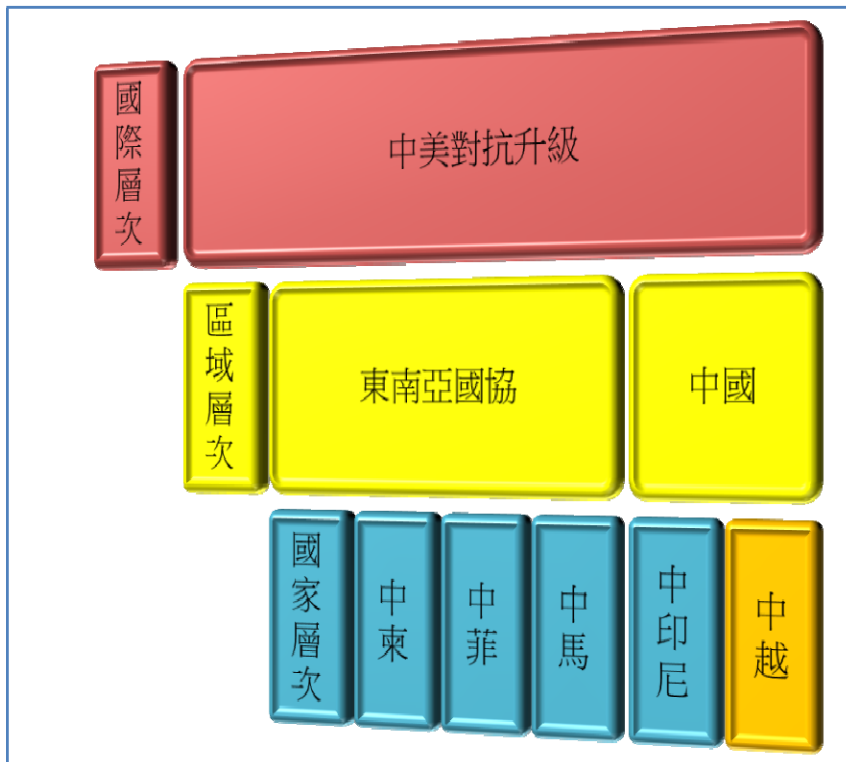
目前南海的國際格局大致可以分為三個分析層次，在最高層次即為上述的美中大國博弈，目前近乎水火不容；在第二層次是區域組織層次，許多論者往往會忽略東協各國對於緩和南海情勢的中介效果，事實上，東協之存在正是南海目前尚未爆發區域性戰爭的主因。對中國而言，只要東協各國（尤其是南海周邊國家）仍然願意在繼續朝向簽署「南海各方行為準則」的前提下，南海問題就有藉東協國家之力排除美國於南海之外的外交解決空間。

因此，雖然在軍事較量層面，中國的態度仍會採取盡可能貼近美國的作法，試圖在對抗氣勢上不輸美國，仍會盡可能不與其發生直接衝突，即採用「灰色地帶策略」(gray zone tactics)。主因正是因為東協國家多數仍不願明確向美國靠攏。故目前東協多數國家採取的不明確在中美之間表態的外交政策可說是中美全面較量局勢下的緩衝區域。近來在中美緊張局勢下，王毅頻繁走訪或與東協外交官直接會面的作法即為明證。

目前南海格局的第三個層次是中國透過與東協國家進行各別雙邊談判，希望發揮化整為零的效果，逐步擺脫越南透過 2020 東協輪值主席的優勢，對中國推動東協在南海問題一體化進行的阻撓。舉例來說，2021 年 1 月 13-16 日中國外交部長王毅展開東南亞的訪問行程，選擇訪問的國家都都是精心挑過且有相當重要的意義，他首先訪問緬甸，因為緬甸是 2021 東盟對中協調國，汶萊是 2021 東盟

輪值主席，印尼菲律賓都是亟需疫苗的人口大國。而且菲律賓 2020 年 10 月即將進行總統大選，中國要趕在菲國總統換屆前部署疫苗外交、經濟合作、油氣開發、南海等問題。這些都是明證。

上述三層關係可圖示如下，圖中以顏色表示對抗層級（紅色至藍色光譜，紅色表示戰爭，越接近紅色對抗層級對高）



圖一：2020 年中國對於南海區域對抗層次及層級感知示意圖

來源：作者自繪

## 貳、後疫情時代南海的未來動向與應處建議

### 一、中國持續採取灰色地帶策略

中方近期在南海的舉動雖多，但大抵不脫中國既有南海政策的三個一貫做法：(1) 利用島礁建設與行政實體化增加中國在南海所宣稱主權的國際法基礎；(2) 對東南亞國協各國採取小棒外交 (small stick diplomacy)，不斷利用科研、探勘等名義，透過科研船與建制化海上民兵對各國軍民進行騷擾，同時忽視東南亞南海主權聲索國的外交抗議；(3) 對於美國各種象徵性的警告以強烈的言詞回應，但避免直接與美國產生直接軍事衝突。中方在南海採取「灰色地帶策略」(gray zone tactics) 的做法漸趨明顯。

### 二、中國繼續運用軍人轉職漁民之海上民兵進行小棒外交

根據《全球防衛雜誌》報導，<sup>1</sup>中國除了不斷強調正規海軍戰力之外，更積極組建遊走國際法灰色地帶的海上民兵。這些「假漁民」隸屬於國營「三沙市漁業發展公司」，背景多為具專業技能的退役官兵與大專人才，成為中國在南海周邊騷擾各國正規海軍、海巡與漁民的主要手段。這些海上民兵基本上就是中共解放軍建國以來的「生產建設兵團」的海上化。在平時從事漁業收穫，戰時則成為可作戰的軍事單位編組，作為正規軍力的補充。一方面可以吸納自軍中退伍的後備軍人人力，同時又能透過生產（撈捕）謀求生計。正因如此，近年來包括越南、菲律賓都不斷指出中共「漁船」其實是武裝民兵，不斷騷擾兩國政府及漁民作業。未來應該也是中共小棒

---

<sup>1</sup>〈中共「海上民兵」：遊走灰色地帶的非正規海軍部隊〉，《全球防衛雜誌》，2020年5月8日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120902/4548554>。

外交與灰色地帶策略的主要執行單位。

### 三、中美持續儘量以不擦槍走火之方式進行軍事實力展現

美國近期對中共的警告，無論頻率與威脅性都有提高趨勢，其中 B-1B 的佈署有強烈示警意味，因為其載彈量大、航程也遠，最重要的是可佈署傳統長程對地飛彈與以及核彈，可對中國本土進行打擊。B-1B 的頻繁巡航固然有填補目前航母打擊群戰力受影響的意味，但核彈威懾的暗示非常清楚。未來中美兩國在這種象徵層次的相互較勁應該會繼續持續。

### 四、中國設立南海航空識別區代價高昂

關於近來中國是否會在南海設立「南海航空識別區」(ADIZ)的討論，筆者認為雖然不能完全排除其可能性，但可能性極低。主要有 3 點原因：

(1) 在南海設立航空識別區可能觸怒的國家比東海多很多，畢竟南海仍是世界最主要航道之一，戰略地位實在太重要，全世界主要國家和周邊國家都會強烈反應，在目前各國對於肺炎疫情紛紛指向中國究責的情況下，短期內強烈觸怒各國並不是明智之舉。

(2) 更重要的是，設立南海防空識別區基本上等同將中國 20 年來苦心經營與東協的《南海各方行為宣言》(2002) 與目前正積極協商的《南海各方行為準則》全部拋棄。「宣言」與「準則」草案是建立在與「域內國家」(東協各國)協商南海事務的基礎上，如果中國不顧東協各國反應，單方面建立「南海航空識別區」，則表示「宣言」與「準則」形同廢紙，這與中國目前在南海積極尋求與東協合

作的政策完全是背道而馳。

(3) 以中共近來頻繁的在台灣西南角騷擾的情勢來看，較為可能的發展是中國可能有意圖設立「東南防空識別區」(即台灣西南角)，如此可以既不過度得罪東南亞各國，又兼具對台灣進一步宣示侵略性之政治意涵。

#### 五、菲律賓繼續在美中之間保持等距

菲律賓在杜特蒂總統執政任內刻意修正前任總統外交政策，從親美抗中修正為在美中之間保持等距，所以會出現許多看似立場反覆的行為，例如杜特蒂在聯合國大會甘冒中國之不韙，面對世界各國重提 2016 年南海仲裁案。但隨即在王毅訪菲之後，立即解除 2016 年後即公佈的南海開發禁令，並公開宣示將加速與中國共同探勘南海資源，此一舉措引起國內民族主義者、環境主義者以及海洋法學者的不滿，並非毫無爭議。更重要的是，作為美國傳統盟邦，菲國這一立場顯然是對美國積極以南海為核心推進印太戰略的否定。目前美國雖然不悅，但對於杜特蒂還是採取「等他下台」的立場，畢竟美菲軍事合作架構仍然存在，一旦南海發生小規模軍事衝突，菲國仍然不可避免必須要依賴美國的防衛。

#### 六、印太戰略四方會談距「亞洲小北約」仍有一段距離

美方在總統大選前重啟印太戰略四方會談，雖有論者號稱「亞洲小北約」，但實際上參與各國各自有盤算，距離北約那種堅實的軍事同盟還有相當距離。目前的共識僅止於共抗中國試圖將南海變成中國內海的野心。雖然美日印澳之間不斷舉行各種定期與非定期的

聯合軍事演訓，但這些都是基於各自國家利益的合作，除了美國之外，各國都沒有準備好全面與中國決裂，亦不願回到舊冷戰時期連經濟貿易都必須全面阻斷的情況，所以可以研判「亞洲小北約」並不會具體成形。

#### 七、小國在新冷戰格局下雖仍採取避險空間，但逐漸受到壓縮

冷戰的基本格局就是在兩強的對峙下，小國為了自身國家安全與利益，必須選邊站或各自歸隊，形成兩個敵對陣營。國務院的這份聲明最重要的效果是希望讓東協南海五國歸隊，加入美國陣營與中國對抗。長期關注南海議題便會注意到這個現象在 2020 上半年已經在逐漸發生，而國務院這份聲明之後則加速落實了這個趨勢。另外印度與日本相繼呼籲中國回到國際海洋法或譴責中國在南海行為都是類似的例子。而未來歐盟、英國、加拿大、澳洲加入譴責的頻率也會升高。

#### 八、我國在南海具有利益攸關者之地位

目前美中在南海博弈，對抗不斷升級，南海成為目前全世界最可能發生小型或代理人衝突之區域。從台灣實質利益角度來看，主要問題在法理上，台灣必須堅持 11 段線主張，但這個主張非但美方明確表態不支持，也會觸怒越南、菲律賓。但要維護我國目前在南海之利益，尋求台美協力合作，以及爭取與菲越之潛在合作，實為不得不走的道路。我國控制的南沙太平島位於中共三大人造島礁（渚碧礁、美濟礁、永暑礁）三角形之中心，不易防守，卻與菲律賓控制的中業島一樣，若美軍在南海抗中採取實際作為，可作為戰略支

點。因此我方最好作法是對於 11 段線立場儘量低調，畢竟台灣持續控制這兩個島對美方而言可以作為與中國對抗的籌碼，也使台灣能夠持續成為南海問題的利益攸關者，爭取美國防衛台灣的力道。

在南海問題上，台灣對越南與菲律賓應該強調「共同開發，共禦中國」的層面，暫時擱置我國法理主張，與進行半官方與準官方的交流合作，例如與菲國海巡署進行各項實質交流甚至演訓，增強兩國未來共同的利基。而這個做法也會非常符合龐培歐聲明中美國所採取的立場，甚至有機會爭取美國的加入。

#### 九、我國必須備戰南海區域發生小規模軍事衝突之可能性

另一個舊冷戰時期的經驗是兩強在外交上不斷升級對抗，但是在軍事上則不迴避小型衝突或代理人衝突，然而會避免兩個擁核大國之間「相互保證毀滅」的全面毀滅性衝突。所以可以研判，美中兩國在未來外交戰與經貿戰可能會升級為全面衝突，但在軍事上則會維持有節制的對抗。而南海正是中美小規模軍事衝突的熱點區域，且不排除美中發生局部性軍事衝突的可能性。我們也必須再度呼籲政府必須有技巧的（如利用演訓、移防與演習）在我國南海實質控制領土強化防禦能力，爭取與美國軍方或海巡單位的合作，備戰不斷升高的小規模軍事衝突的可能性。