

## 學術論文

# 美中競合下的南海爭端與區域聲索國的戰略回應

## The South China Sea Disputes and Strategic Responses of Regional Claimant States Under U.S.-China Rivalry

王文岳 *James W.Y. Wang*

國立暨南國際大學東南亞學系副教授兼系主任  
*Associate Professor and Chair, Dept Southeast Asian Studies  
National Chi Nan University*

### 摘要 / Abstract

南海對於全球經濟具有重要的經濟價值，一方面，南海週邊國家經濟成長迅速，東南亞區域在全球舞台上的重要性提升；另一方面，每年世界貿易出口的半數以上的航運通過這個海域，交通位置險要。近十年，中國因其領導權更迭與國內政治需求，在習近平擔任國家主席以來，力求建設中國成為「海上強國」，同時也在此一海域發展前所未有的「軍事化」(militarization)與主權宣示，造成東南亞區域局勢的緊張。據此，南海週邊的主權聲索國紛紛強化軍備與強化與美國的安全交流。而以美國為首的西方國家也反覆強調確保「航行自由」(freedom of navigation)的重要性，派遣美國軍艦定期巡戈南海海域。全球安全專家指稱南海的爭端可能成為一個區域衝突引爆點 (flashpoint)，透過南海爭端的政治解析，是維持南海和平的重要基礎。本文擬就中國在南海區域的軍事化作為、美中領導權

爭奪與東南亞區域聲索國的戰略的發展來剖析南海爭端的變遷。

The South China Sea is becoming one of the important economic area of the global economy. On the one hand, the economies around the South China Sea are growing rapidly, and the importance of Southeast Asia on the global stage has increased; on the other hand, more than half of the world's trade exports each year pass through this area. In the past decade, due to changes of CCP leadership and domestic political struggles, since Xi Jinping assumed the presidency, China has strived to build China into a "maritime power" and has also launched unprecedented militarization actives and issued sovereignty claims in this sea area. causing tension in the Southeast Asian region. Accordingly, the sovereign claimants surrounding the South China Sea have strengthened their military build-up and strengthened security exchanges with the United States. Western countries, led by the United States, have repeatedly emphasized the importance of ensuring "freedom of navigation" and dispatched warships to regularly patrol the South China Sea. Global security experts allege that the disputes in the South China Sea may become a flashpoint for regional conflicts. Political analysis of the disputes in the South China Sea is an important foundation for maintaining peace in the South China Sea. This paper intends to explain the trajectory of South China Sea dispute through the lens of China's militarization of SCS, U.S.-China rivalry, and strategic development of regional claimant states.

---

**關鍵詞：**南海、東協、航行自由、軍事化、一帶一路

**Keywords:** South China Sea, ASEAN, Freedom of Navigation, Militarization, Belt and Road Initiative

## 壹、導論

中國作為一個新興的全球大國的崛起過程，是否能夠與一個逐漸式微的美國領導之全球治理架構和平共存一直是當前國際政治最大的課題。<sup>1</sup>作為一個資源與規模巨大的崛起大國，中國及其在世界政治的各個渠道與制度中日益增長的影響力已成為二十一世紀國際政治的最大劇變。儘管有部分人士仍然相信中國政治精英對於和諧與和平主義的倡議，但多數的西方學者、權威人士和政策制定者在近 20 年持續警告威權中國在政治上的優勢將帶來不可避免的危險，而這樣的感覺在東亞與東南亞早已蔓延，譬如一個以中國為中心的朝貢式國際關係體系已從早年的辯論轉為真實。<sup>2</sup>而一個由中國與東協之間的制度架構，經過多層次與多領域發展所建立起來的

---

<sup>1</sup> Amitav Acharya, "Containment, Engagement, or Counter-Dominance? Malaysia's Response to the Rise of Chinese Power," Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross eds., *Engaging China: The Management of a Rising Power* (London: Routledge, 1999); Aileen S. P. Baviera, "China's Strategic Foreign Initiatives under Xi Jinping," *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 2, No. 1 (2016); Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China* (NY: Knopf, 1997); Sigfrido Burgos Cáceres and Sophal Ear, *The Hungry Dragon: How China's Resource Quest Is Reshaping the World* (London: Routledge, 2013); Thomas J. Christensen, "China, the US-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia," *International Security*, Vol. 23, No. 4 (1999); Thomas J. Christensen, "Posing Problems without Catching Up: China's Rise and Challenges for U.S. Security Policy," *International Security*, Vol. 25, No. 4 (2001); David Shambaugh, "China's Military Views the World," *International Security*, Vol. 24, No. 3 (1999); Susan L. Shirk, *China: Fragile Superpower* (New York: Oxford University Press, 2007); Suisheng Zhao, "Foreign Policy Implications of Chinese Nationalism Revisited: The Strident Turn," *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 82 (2013).

<sup>2</sup> David C. Kang, "Hierarchy, Balancing, and Empirical Puzzles in Asian International Relations," *International Security*, Vol. 28, No. 3 (2003b); David C. Kang, "Hierarchy and Stability in Asian International Relations," G. John Ikenberry and Michael Mastanduno eds., *International Relations Theory and the Asia Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003a); Amitav Acharya, "Will Asia's Past Be Its Future?," *International Security*, Vol. 28, No. 3 (2004).

「中國中心」區域秩序亦已成型。<sup>3</sup>而處於中國擴張對外影響力前緣的南海週邊國家所感受到的不安全感與日俱增。近十年，東南亞逐漸建構自身的「避險戰略」－在經濟上與中國交往的同時，也強化與美國的安全交流。

4

南海對於全球經濟具有重要的經濟價值。每年世界貿易出口的 50% 以上，價值 50 億美元以上的航運通過這個海域，這使得美國也在南海爭端中反覆強調其利益在於「確保航行自由」（freedom of navigation），並且派遣美國軍艦定期巡戈南海海域。近十年，中國在此一海域以前所未有的「軍事化」（militarization）與主權宣稱激起了東南亞區域局勢的緊張，全球安全專家更指稱南海的爭端可能成為一個區域衝突引爆點（flashpoint），激化潛在的政治和軍事衝突。<sup>5</sup>由這個角度而言，南海爭端的意義不僅限於政治和經濟精英，也與亞太地區的多數國內大眾息息相關。由此一角度上而言，南海爭端作為東南亞國際政治的核心議題，特別是中國南海主權的聲索國之一，於近十年以前所未有的方式強化了南海地區的軍事化活動，而周邊的東南亞國家與東協在美中兩大國主導的區域秩序下之回應，是本文主要關懷所在。三個初步探索的命題將被檢視：一、在習近平領導下的中國，企圖在經濟成長取得豐碩成果以後改變因美國於

---

<sup>3</sup> Bonnie Glaser, "Understanding the Evolution of US-China-ASEAN Relations: A US Perspective," C. J. Jenner and Tran Truong Thuy eds., *The South China Sea: A Crucible of Regional Cooperation or Conflict-Making Sovereignty Claims?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016); John Wong, "A China-Centric Economic Order in East Asia," *Asia Pacific Business Review*, Vol. 19, No. 2 (2013).

<sup>4</sup> Cheng-Chwee Kuik, "How Do Weaker State Hedge? Unpacking ASEAN States' Alignment Behavior Towards China," *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 100 (2016); Cheng-Chwee Kuik, "Making Sense of Malaysia's China Policy: Asymmetry, Proximity, and Elite's Domestic Authority," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 6(2013); Chow Bing Ngeow, "Comprehensive Strategic Partners but Prosaic Military Ties: The Development of Malaysia-China Defence Relations 1991-2015," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 37, No. 2 (2015).}

<sup>5</sup> Shameer Modongal, "Development of Nationalism in China," *Cogent Social Sciences*, Vol. 2, No. 1 (2016).

東南亞區域長期主導造成的軍事不安全。而南海爭端在習主政下的國內政治中，如何被正當化為增加軍事化行為的成因？易言之，作為國際安全議程的南海爭端之解決，與中國的國內政治有所連結。<sup>6</sup>其次，在美國與中國兩強的區域領導權競爭中，為了尋求最大的自身利益，多數東南亞區域國家採取了一種「避險式外交政策策略」，也就是這是透過同時與美國和中國的安全與經濟交往作為現階段的外交政策行為模式，然而，在中國持續在外交與安全上強化「獨斷作為」（assertiveness）之後，南海的主權聲索國政治精英的認同政治與決策模式上也就愈仰賴美國作為他們主要的安全保證國。<sup>7</sup>第三，美國對於東南亞的安全保證，必須透過行動證明。由於全球治理中保障更廣泛自身利益的需要，美國仍須與中國進行接觸，以保持美國在國際體系中的長期地位。然而，在川普擔任美國總統期間，美國無法可信地為捍衛東南亞與東亞盟友的戰略利益與國際做出堅定的承諾利益和國際海洋法，南海聲索國對於依賴美國安全保護傘的堅持可能隨著時間的而弱化，甚至出現了美國在必要時會為了維持自身利益而向中國妥協的「疑美論」。而這樣趨勢反映了國際政治中「觀念」與「物質利益」的互動，東南亞政治精英先驗性地傾向美國，以及對於中國採取的避險戰略，同時特質利益上的侷限也影響了東南亞國家更動與中國的交往政策。

---

<sup>6</sup> Shambaugh, "China's Military Views the World.;" Alice Ba and Ian Storey, "Continuity and Change in the South China Sea," C. J. Jenner and Tran Truong Thuy eds., *The South China Sea: A Crucible of Regional Cooperation or Conflict-Making Sovereignty Claims?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016); John D. Ciorciari and Jessica Chen Weiss, "The Sino-Vietnamese Standoff in the South China Sea," *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol. 13, No. 1 (2012); Hannah Cotillon, "Territorial Disputes and Nationalism: A Comparative Case Study of China and Vietnam," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 36, No. 1 (2017).

<sup>7</sup> Nicole Jenne, "Managing Territorial Disputes in Southeast Asia: Is There More Than the South China Sea," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 36, No. 3 (2017); Nehginpao Kipgen, *The Politics of South China Sea Disputes* (London: Routledge, 2020); Nehginpao Kipgen, "The Politics of South China Sea Disputes," *Asian Affairs*, Vol. 49, No. 3 (2018).

這種美中之間的往覆循環最直接的結果，就是弱化了美國對於東南亞夥伴國家承諾的可信度。

這篇文章的結構安排如下：首先，本文將檢視現行典範如何理解南海爭端，提供一個觀察視點；其次，本文將進一步透過多因素實證觀察來說明中國在南海主張與爭議海域的軍事活動與建設所根據的原因與可能導致的結果，而此一觀察也闡述了何以中國的戰略物質利益與國內政治上的改變迫使北京強化其在東亞與東南亞的軍事化作為導致安全環境的惡化。第三，由南海爭端的角度來觀察美中爭奪亞太區域霸權與相關南海主權聲索國的戰略回應。在總結時說明當前情勢下，南海爭端的可能走向。

## 貳、南海爭端與軍事化

許多東南亞地區的政治精英與外交政策觀察者均指出，過往幾年南海海域局勢出現了前幾十年未有之變化，相對於過往的爭端多集中於邊緣海事衝突與國與國之間的公眾爭議，近年中國在華陽礁、永暑礁、南薰礁、東門礁、赤瓜礁、美濟礁、渚碧礁等 7 個有爭議的南沙群島珊瑚礁和淺灘積極推動的疏濬和填海造陸工程創造人工島礁，同時將其邊境擴張到國際水域，這些新開墾的前哨基地遭到軍事化，在其上所建造的人工造島增建了港池、防空設施、通訊設施、防禦塔、岸防設施、水泥建築、支援性築、燃料槽、雷達設施、跑道、直升機停車坪等軍事設施。中國不但片面宣稱其已強化了對南海的控制，也在新填造的島嶼上部署尖端武器，實質控制了此一地區的油氣資源。中國這種人工造島，之後擴大戰略影響力的模式一再複製，在稱之為天鯨號與天鯤號這些被中國宣稱為「造島神器」的巨型挖泥船助陣下，中國更有效率地在新填出來的土地上建立永久性設施。在 2017 年，中國就在永暑礁（Fiery Cross）、美濟礁（Mischief）和渚碧礁（Subi Reef）部署新的飛彈掩體、雷達、通訊設施與其他基礎設施，有效地發展其軍事投射能力。

迄今，中國已成功於 8 大人工軍事島嶼建設基地與堡壘，其他 1 個位於西沙群島、7 個位於南沙群島。於永暑礁上建造長達 3000 公尺的跑道；2021 年前後，中國仍持續在距離菲律賓巴拉旺島只有 100 多海里的美濟礁上修建軍事設施，以將其變成一個全面的軍事基地。中國當前已可在高度軍事化基地提供戰機、轟炸機起降和大型軍艦靠泊。2015 年 9 月中國國家主席習近平訪問白宮時宣示中國在南海填海造陸的相關建設「不針對、不影響任何國家，也無意搞軍事化」，但事實上中國的造島工程一但建成就成為軍事據點，對於接近的美軍，以及區域飛行器或船隻發出警告。2015 年 3 月訪問澳洲的美國太平洋艦隊司令哈里斯（Harry Harris）對於中國在南海爭議海域進行大規模填海與建造人工島的行為稱之為建造「沙長城」（Great Wall of Sand）

中國宣稱在南海的填海造礁乃用於防禦，但也海上搜救、救災和研究。但根據到皮尤研究中心在 2015 年 4 月至 5 月對 15,313 名來自東南亞 10 個國家的受訪者所進行的跨國調查中，大多數菲律賓（91%）、日本（83%）、越南（83%）、南韓國（78%）、澳大利亞（63%）、馬來西亞（45%）和印度尼西亞（41%）的受訪者均明確表示其對當前與中國相關的領土海洋爭端「非常/有點擔心」。2015 年 7 月 28 日，中國解放軍集結了 100 多艘海軍艦艇、數 10 架飛機、第二砲兵部隊，以及數量不詳的信息戰部隊進行了實彈演習；同年 12 月，解放軍三大艦隊派出驅護艦、潛艇、預警機、戰鬥機等多型兵力於南海進行「對抗演習」。翌年 6 月解放軍再次出動三大艦隊、包括火箭部隊在內的五大兵種、100 多艘戰艦和 100 多架戰機進行實戰操演，中國軍方指稱此一操演乃在推進海軍常態化戰備巡邏遠海與實兵對抗訓練。自此以後的大規模南海軍演出現頻仍，演習規模愈見升高、範圍愈見擴大、演習時間愈見延長。2021 年 3 月，中國於南海進行為期一個月的軍事演習。此一舉動除了被認為是反制美國海軍艦艇於 2020 年超過 10 次的「航行自由行動」以外，面對這 2 年面對英國、法國、

德國、加拿大等西方盟國也對南海海域派遣軍艦與聯合軍演與巡邏，中國也必須進一步回應。

中國不斷成長的海軍兵力，被認為在於向外界創造一種具有壓倒性的能力認知，同時也在表達中國足以更獨斷地執行其對南海主權的聲索宣稱。<sup>8</sup>而事實上，自習近平上台以來，中國既不再蹈光養晦。<sup>9</sup>相反地，追求「中國夢」的過程中，在政治經濟與安全宣稱上，中國展現的都是更多自信與軍事能力。<sup>10</sup>而中國不斷升級的外交政策修辭與脅迫行動的「戰狼外交」，也屢屢引發東南亞其他聲索國家的不滿。<sup>11</sup>理所當然的，中國當局單方面的行動引發了嚴重的抨擊與外交衝突，而東南亞的政治領袖與精英也公開表達對於區域軍事衝突的憂慮。即使是像新加坡這樣的非聲索國也曾對中國在南海地區的獨斷作為表達不滿，2016年海牙國際法庭針對菲律賓所提的南海仲裁案作出裁決後，新加坡總理李顯龍即公開支持南海仲裁案的結果，同時也呼籲航行自由，不支持中國對於南海海域的控制。<sup>12</sup>

中國的海上霸權不僅造成權力失衡，對於南海地區的其他聲索國家的利益也造成明顯影響。中國控制了黃岩島／斯卡伯勒淺灘（Scarborough Shoal），並且驅逐週邊作業的菲律賓漁民。北京也阻止了越南漁民進入傳統作業漁場，在越南的專屬經濟區內海域部署石油勘探鑽井，並且針對越

---

<sup>8</sup> John Ciorciari and Jessica Chen Weiss, "Nationalist Protests, Government Responses, and the Risk of Escalation in Interstate Disputes," *Security Studies*, Vol. 25, No. 3 (2016); Ciorciari and Weiss, "The Sino-Vietnamese Standoff in the South China Sea."

<sup>9</sup> Teng-Chi Chang, "China's Soft Footprint in the Arena of Foreign Policy: Not 'Hiding Light' Anymore?," Maria Serena I. Diokno, Hsin-Huang Michael Hsiao & Alan H. Yang eds., *China's Footprints in Southeast Asia*: NUS Press, 2019).

<sup>10</sup> 宋鎮照，《一帶一路、東盟與大湄公河次區域》（香港：中華書局，2019）。；宋鎮照、翁俊桔、蔡相偉，《「中國-東協自由貿易區」發展的政治與經濟分析：關係、模式和策略》（台北：五南，2015）。

<sup>11</sup> 黃瓊菽，〈從周邊反彈中國：越南的反中情緒、論述與宣傳〉，《中國大陸研究》，第63卷第2期（2020）。

<sup>12</sup> Ba and Storey, "Continuity and Change in the South China Sea."



南派遣保護這些海域的船隻使用武力。<sup>13</sup>中國也對印尼逮捕在印尼專屬經濟區非法捕魚的中國船隻進行了實質干預。中國有多次侵入馬來西亞水道，並在馬來西亞的專屬經濟區公然彰顯主權。<sup>14</sup>這些行動表明中國願意違反對於根據聯合國海洋法公約 (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) 透過和平方式與眾多東協主權聲索國達成解決爭端的承諾，悍然使用軍事力量在南海執行其主張。<sup>15</sup>

對於中國在南海的疏濬和填海造陸工程，東協的南海聲索國被迫必須強化自身的軍事防禦能力，同時也歡迎美國海軍和其他軍隊在其領土上存在的增加。易言之，東協國家對於中國在南海地區的活動的焦慮在更廣泛的範圍反映了南海安全局勢的轉變—自 2010 年以來，世界認知到中國以越來越獨斷的姿態來保護其海洋利益。中國由「韜光養晦」轉變為「有所作為」的直接反映是出現於爭議海域的人工島嶼與更多的軍事集結，同時也加劇了東南亞國家的不安全感。而中國將南海爭端軍事化對美國主導的東亞秩序的挑戰是新近的轉變，2000 年之前，中國面對南海爭端問題多

---

<sup>13</sup> Le Hong Hiep and Anton Tsvetov eds., *Living Next to the Giant: The Political Economy of Vietnam's Relations with China under Doi Moi* (Singapore: ISEAS Publishing, 2018); Hãn Nguyễn Nguyễn Nhã, *Vietnam, Territoriality and the South China Sea: Paracel and Spratly Islands* (London: Routledge, 2019); Nguyen Thi Thanh Ha, "Vietnam and the South China Sea," Leszek Buszynski and Do Thanh Hai eds., *The South China Sea: From a Regional Maritime Dispute to Geo-Strategic Competition* (London: Routledge, 2020).

<sup>14</sup> Kuik, "Making Sense of Malaysia's China Policy: Asymmetry, Proximity, and Elite's Domestic Authority."; Ngeow, "Comprehensive Strategic Partners but Prosaic Military Ties: The Development of Malaysia-China Defence Relations 1991-2015."

<sup>15</sup> Stein Tønnesson, "Four Aspects of the Crisis in the South China Sea," Leszek Buszynski and Do Thanh Hai eds., *The South China Sea: From a Regional Maritime Dispute to Geo-Strategic Competition* (London: Routledge, 2020); Derek Grossman, "Military Build-up in the South China Sea," Leszek Buszynski and Do Thanh Hai eds., *The South China Sea: From a Regional Maritime Dispute to Geo-Strategic Competition* (London: Routledge, 2020); Robert Beckman and Vu Hai Dang, "ASEAN and the South China Sea," Keyuan Zou ed., *Routledge Handbook of the South China Sea* (London: Routledge, 2021).

採取一個更為多邊接觸以進行協調的外交政策，「擱置主權，共同開發」，根據國際法和平解決爭端，並且與其他聲索國共同享有自然資源才是南海情勢的常態。<sup>16</sup>在此一時期，中國積極向東協提供一貫的政治支持，參與各種區域安全對話，同時向東協成員國承諾《南海各方行為宣言》（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC）以維持爭議海域的相對和平與穩定。2011年11月，在印尼峇厘島舉行的中國—東協高峰會期間，中國承諾提供30億元人民幣建立中國—東協海上合作基金（ASEAN-China Maritimes Cooperation Fund），以支援《南海各方行為宣言》東協聲索國的多邊協商，以便起草《南海行為準則》（Code of Conduct on the SCS）。透過持續的多邊協商與協定，確保了南海地區長期的和平與穩定。然而，推動中國外交政策的三個關鍵國內政治因素影響了南海地區的戰略轉向。

第一、中共高層領導權的轉變：由於鄧小平之後續任的繼任領導者缺乏軍事經驗與類似的威望，在軍方的勢力不斷增強的情形下，人民解放軍逐漸將自己視為中國國家利益與安全最重要的保衛者。在2010年起，中共高層就開始強調中國的利益必須超出領土範圍，這一轉變可以支持中國上升的民族主義情緒和穩固共產黨的國內權威。<sup>17</sup>事實上，在2010年7月於越南河內舉行的東協高峰會期間，中國外交部長楊潔篪對於時任美國國務卿希拉蕊呼籲尊重南海的航行自由即公然表示不滿。楊潔篪提醒東協領導人，「中國是大國，其他國家是小國，這就是事實」，在高峰會中，他也表達了對於新加坡外交部長不敬。這個由中共高層政治領袖隨著經濟

---

<sup>16</sup> Minjiang Li, "The People's Liberation Army and China's Smart Power Quandary in Southeast Asia," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 38, No. 3 (2015), p. 363.

<sup>17</sup> Ken MacLean, "From Land to Water: Fixing Fluid Frontiers and the Limits of Sovereign Authority in the South China/Eastern Sea," John Whitmore and James Anderson eds., *Forging the Fiery Frontier: Two Millennia of China's Encounters on the South and the Southwest* (Leiden: Brill, 2014); Wong, "A China-Centric Economic Order in East Asia."; Joseph S. Nye, "China's Rise Doesn't Mean War," *Foreign Policy*, No. 184 (2011); Shirk, *China: Fragile Superpower*.

實力增強而不斷上升的民族主義傾向，強化了中國在南海爭端中所表現的專斷與軍事化。<sup>18</sup>

第二、南海作為中國的核心利益：南海對於中共內部政治的重要性在 2012 年以後出現轉變，為了因應最高領導層的變動和內部政治鬥爭，中共軍中勢力的地位獲得顯著提升，強化了中國在南海問題上的武力使用與政治專斷的傾向。在習近平政權急需樹立威信與中國經濟與軍事實上提升的情形下，南海被歸類為「核心利益」，自此，中國升高了在南海區域的軍事與民事活動。這樣的政策轉變在解放軍海軍的戰略轉向上亦可窺見，自 2015 年發佈的《中國的軍事戰略》國防白皮書中，中國海軍將戰略重點由「近海防禦」轉向「遠海護衛」。<sup>19</sup> 截至 2015 年，中國當局在有爭議的南沙群島地區填海造陸創造約 800 公頃旱地，可隨時因應海軍和軍事目的轉用。此外，中國解放軍持續於南海執行常態性巡邏，一方面反映中國軍事能力增強，同時也反映中國領導人透過軍事存在強化中國對於南海的領土主張。

這些政治發展表明新的中國領導層以一個「新型大國關係」的模式，更有信心地維護中國的利益，其主要目的是將中國置於全球治理的中心位置。<sup>20</sup> 這樣的外交政策議程也反映在中共十八大報告上，其中強調的為了建設「海上強國」，中國應針對過往遭忽視的東海與南海海域進行有效的控制、管理和保護；同時必須對具有顯著影響的區域和國際海事法規和實踐進行堅定的海事外交；有效利用中國主權空間內外的資源建設海洋經濟強國。中國海洋戰略的轉向，突顯習近平更傾向採取強硬的政治和軍事行動，以伸張中國的利益的形式塑造自身的強人形象，以鞏固其權力基礎。

---

<sup>18</sup> Zhao, "Foreign Policy Implications of Chinese Nationalism Revisited: The Strident Turn."

<sup>19</sup> 高豐智，〈中共海軍「近海防禦」與「遠海護衛」之發展戰略與影響〉，《海軍學術雙月刊》，第 53 卷第 5 期（2019），頁 41。

<sup>20</sup> Li, "The People's Liberation Army and China's Smart Power Quandary in Southeast Asia."

特別在中國經濟成長趨緩的情形下，習近平政權在南海的特定議題領域以民族主義修辭所驅動的「戰狼外交」，可以有效轉移中國國內民眾對於其無法有效維持高經濟成長的不滿。因此，南海的軍事化、戰狼外交與習近平自身的威信產生了連結。即使面對 2016 年在海牙國際法庭對中國不利的判決，中國仍然公開蔑視此一裁決結果，同時透過與杜特蒂領導的外交交易來遂行其透過單邊主義重塑現狀的偏好。

第三、中國無意與東協就促進成員國與外部行為者爭端多邊機制進行合作：由於中國單邊主義的偏好，極力避免南海爭端的「國際化」——也就是引入歐美等國家介入，成為中國處理南海爭端的主要方向。因此，中國面對領土爭端解決機制，傾向謹慎地透過與南海個別聲索國的雙邊基礎上，有利削弱了菲律賓和越南等小國的談判地位，同時也免與東協建立集體爭端協商機制，以避免南海主權聲索國因利益趨同而藉東協發揮集體力量。易言之，中國極有可能繼續拒絕或延遲任何爭端解決機制的形式制度化，以極大化其協商利益。為此，中國持續擴大其備受爭議的九段線領土主張。由解放軍高層官員、外交部司長到中國學者，中國持續對外宣揚其於南海地區擴張的正當性。

明顯地，中國在南海強硬的外交政策可能將造成南海主權聲索國，乃至於在此區域有利益國家之間的集結，轉移了中國民眾對於國內經濟和社會經濟問題的不滿，鞏固習近平政府的統治。據此，南海聲索國也強化了對於中國專斷作為的回應。菲律賓於小艾奎諾政府主政期間，強烈歡迎美國在其領土內增加軍事存在，於 2011 年 11 月重申與美國的戰略軍事夥伴關係，通過《馬尼拉宣言》歡迎美國對菲律賓群島及其鄰近海域的海軍監視所進行的「輪換部署」。2014 年的美菲《加強防務合作協議》（Enhanced Defense Cooperation Agreement between the USA and the Philippines）正式將「輪換部署」明文化，允諾在 10 年締約期間美軍得以在菲律賓群島臨時部署軍隊和資源。2015 年 4 月，美國與菲律賓於南沙群島附近進行年度軍事演習，以確保該區域未被武力改變現狀。日本也強化

了與菲律賓的軍事合作，2015 年在首相安倍晉三內閣當政期間，日本在 G7 七大工業國高峰會期間遊說各國領導人發表聯合聲明，主張「建立基於規則的海上秩序並實現海上安全」，七大工業國也同意在《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）的基礎上，致力維持一個以規則為基礎的秩序以國際法原則為基礎的海域。此外，菲律賓和越南也於 2015 年 1 月以「戰略夥伴關係」的形式建立雙邊關係，主張南海聲索國有關各方應當堅持以東協—中國《南海各方行為宣言》的基礎締結《南海行為準則》，以和平方式解決爭端。至於原本較為傾中的馬來西亞在 2018 年在「希望聯盟」（Pakatan Harapan）上台以後，馬哈蒂總理計劃繼續佔領南海的數個島嶼，同時意有所指的建議「外國軍艦」應避免出現在南海中，應替換為較小船艦以維持此一區域航行安全。顯然地，在中國持續單邊強化對於南海聲索的專斷中，美國已與對中國具有共同擔憂的東協國家強化彼此的防務聯繫。

### 參、南海爭端與東南亞聲索國的戰略轉變

作為當前全球安全的關注點，當前的南海爭端與以往其他區域的基本差異，可能存在現行的南海聲索國和其他利益相關者對於可能衝突的理解，並非侷限於區域內部的爭端，而近期歐洲與俄羅斯加入南海區域的軍事演習之舉動，更使南海成為中國海軍發展與美國在印太前進部署連結下作為大國競爭的核心戰略議題。這樣的戰略思考與近年盛行的「安全困境」觀察有關，其成因往往來自於以自我理解為導向的防禦導向政策造成不安全和軍事回應，結果引發新一輪的安全競爭。然而，南海爭端並非僅是這種戰略軍事競爭和對抗的典型案例，由於美國和中國之間在此一區域深厚的經濟連繫與東南亞國家長期關係的親近性，南海爭端的升高勢必具有全區域的影響。

首先，東南亞國家逐漸將中國在南海地區的活動視為中國對於擴大其在東南亞地區影響力的企圖。當美國在 2015 年對於中國於南海地區的填海造陸工程感到憂慮而呼籲中國自我限制並保持克制以提高區域國家對其的信任時，中國國家主席習近平則同在同年提出了「亞洲安全觀」，強調亞洲的安全仰賴亞洲人共同創造安全框架。這樣的安全觀本質上以兩種方式運作：一方面，中國完成了南海地區的填海造陸工程，直接挑戰美國在此地區的軍事優勢；另一方面，中國成立亞洲基礎設施投資銀行，以 500 億美元的初始資本提供亟須擴張基礎建設的東南亞各國援助，有效削弱美國在東南亞地區經濟治理的領導地位。由此一角度觀之，中國外交政策行為模式顯示填土造陸只是旨在削弱美國領導力的廣大戰略中的一部分，可能用於向鄰國顯示仰賴美國地區安全保證並不可行。

其次，美國在東南亞的優勢削弱，儘管仍有不少美國學者主張美國在亞洲仍有長期影響力，但快速的經濟成長和政治發展，使得中國已成為東南亞地區最主要的經濟夥伴，而這有助於中國在亞太地區成為區域霸權。儘管安全上東南亞國家仍然維持對於美國的依賴，但中國在區域貿易上，自 2013 年以後已成為東協國家最大貿易夥伴，佔貿易總額的 14%，而美國則佔 8%。<sup>21</sup>2012 年，中國就成功的以「香蕉進口與旅遊」作為外交武器，迫使菲律賓政府暫緩中國侵犯其主權的批評。明顯地，南海爭端與東南亞國家的物質利益掛勾，也增加了東南亞國家的不確定性和不安全感。為此，另一個區域大國日本，在近年與兩個南海聲索國—菲律賓和越南，透過前所未有的高層次進行安全合作。建立戰略夥伴關係、密切外交交流、戰略安全對話的常態化、加強高層管理人員互動和會議的頻率政府官員，最終目的在於協助菲律賓與越南在面對來自中國的領土爭端時提供外交協助，同時也強化兩國的海上安全和軍事訓練合作。

第三，美國與許多與中國存在領土爭議的國家有著持久和正式的制度

---

<sup>21</sup> 翁明賢，〈Covid-19（武漢肺炎）疫情期間中國大陸南海戰略布局對印太安全影響〉，《展望與探索》（2020）。

與法律關係。而在美國尚不願對中國發動全面戰爭之前，美國主要仍然透過國際航行自由、對亞洲海洋公域的開放通道、以及國際法等方式建構一個以規則為基礎的區域空間。值得注意的是，作為東南亞主要的安全保證者，但在缺乏足夠的經濟誘因下，美國在亞洲的支持正出現鬆動。譬如美國在亞太地區的軍事聯盟中，泰國、紐西蘭、韓國對中國的立場與菲律賓、日本、澳洲不同。美國與新加坡、馬來西亞、印尼的關係反而不如與越南近期的發展。相反地，儘管北京缺乏持久的正式和非正式軍事和外交關係，但中國一貫大力加強與東南亞國家的經貿往來與合作，已在新冠疫情中展現相對的區域領導力。<sup>22</sup>

儘管中國短期內在全球軍事存在上超越美國，然而美國在東南亞的領導權於近 20 年卻飽受中國挑戰，再加上中國在南海區域軍事存在上的優勢，東南亞區域聲索國的南海戰略均因不同時空的國際環境以及國內政治而出現了約略三個時期不同方向的發展：首先，在 2012 年之前可以視為後冷戰時期的延續，各國對於南海區域的主權聲索主要呈現為「多歧發展」的現象。當前東南亞國家對於南海主權聲索最力的越南在冷戰時期因為越戰之故，對於中國於 1958 年的南海諸島主權宣採取「戰略性承認」的態度，以換取中國對於越南之支持，但 1970 年代前後，越南與蘇聯交好後，越南即強化對於西沙與南沙群島的主權聲索，並且此南海問題上開始與中國衝突。在 1974 與 1975 年間出兵佔領西沙群島中的永樂群島、甘泉島和金銀島，以及南沙群島中的鴻庥島、南子島等 5 個島嶼，並與中國爆發西沙海戰。<sup>23</sup>越中之間因南海主權衝突引發的敵對態勢於革新政策推動後稍解，以求換取經濟發展，並且在 2000 年雙邊針對北部灣邊界與漁業合作達成協定。但越南於越共在 1992 年的第七次全國代表大會與 1996 年的第八次全國代表大會已提出建設強大海軍與海洋戰略，因此越南從未停止對

---

<sup>22</sup> Bill Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia* (New Haven, CT: Yale University Press, 2014), p. 247.

<sup>23</sup> 黃瓊菽，〈從周邊反彈中國：越南的反中情緒、論述與宣傳〉。

於南沙群島與西沙群島的主權聲索。<sup>24</sup>除了在 2009 年在中國反對下與馬來西亞共同向聯合國遞交 200 海浬外大陸架「劃界案」，並且於 2012 年 6 月通過了《越南海洋法》(Luật Biển Việt Nam, Law of the Sea of Vietnam)，積極形成島嶼佔領與開發，推動國際多邊合作，以維護越南的主權聲索。具體作為包括於南子島建燈塔、南威島建指揮中心、組建「長沙海產公司」、填海造陸南沙敦謙沙洲和西礁，強化越南在南沙的軍事存在。<sup>25</sup>

菲律賓官方於冷戰時期並未具體針對南海提出主權聲索，1997 年菲律賓外長 Domingo Siazon 於參議院外交暨國防委員會的聽證會上，首次將黃岩島視為菲律賓領土一部分，並且在 2009 年在阿羅約 (Maria Gloria Macapagal-Arroyo) 總統簽署的《新領海基線法》，以立法形式將黃岩島及南沙部分島嶼納入菲律賓領土。<sup>26</sup>2012 年，艾奎諾三世總統 (Benigno Simeon Cojuangco Aquino III) 就任初期尚期待以提出南海行為準則的方式將南海劃分出爭議區與非爭議區，進而提出「和平、自由、友誼與合作區」之倡議<sup>27</sup>，並藉由東協向北京施壓，以擱置爭議，共同開發「有爭議區域」的海洋資源。然而菲律賓將 200 海浬專屬經濟區劃為「無爭議區域」之倡議不為中方所接受，再加上艾奎諾任內菲中因黃岩島引起的衝突不斷，菲國亦不接受中國主張透過雙邊談判解決爭端之作法，在雙邊缺乏共識的情形下，艾奎諾乃於 2012 年正式簽署行政命令將南海改為「西菲律賓海」

---

<sup>24</sup> Bill Hayton, *Vietnam: Rising Dragon* (New Haven: Yale University Press, 2010), p. 7.

<sup>25</sup> 王崑義，〈從海洋戰略看越南的南海政策〉，《台灣國際研究季刊》，第 10 卷第 4 期 (2014)，頁 186。；王崑義，〈中國的「和諧外交」與對南太平洋的擴展〉，《台灣國際研究季刊》(2007)。

<sup>26</sup> 菲律賓的《新領海基線法》實質上是 2009 年對於原有之第 9522 號為修正第 3046 號及第 5446 號領海基線法之群島基線法 (An Act to Amend Certain Provisions of Republic Act No. 3046, As Amended by Republic act No. 5446, to Define the Archipelagic baselines of the Philippines, and for

Other Purposes)，詳參顧志文，〈南海諸島主權權利之爭端解決可能性：以帝汶海合作案為例〉，《全球政治評論》，第 65 期 (2019)，頁 44。

<sup>27</sup> 孫國祥，〈論東協對南海爭端的共識與立場〉，《問題與研究》，第 53 卷第 2 期 (2014)，頁 51-55。



(West Philippine Sea)。自此，領土爭議已上升為主權爭議，菲中衝突上升。<sup>28</sup>

相對於與中國產生主權衝突的越南與菲律賓，馬來西亞與印尼在 2012 年之前與中國較無直接衝突，馬來西亞在 1978 年即曾派遣艦隊至南沙群島南端部分島嶼設立主權碑，並佔領彈丸礁、南海礁、光星仔礁、榆亞暗沙、簸箕礁等島嶼，並且宣布 200 海浬專屬經濟區，於北康暗沙、南康暗沙、曾母暗沙等海域進行油氣開發。印尼則自 1966 年後畫定「協議開發區」，並且於 1969 年與馬來西亞簽訂《大陸礁層劃界協定》(Agreement Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia Relating to the Delimitation of the Continental Shelves Between the Two Countries)，建立自身的 200 海浬專屬經濟區，儘管印尼並無島嶼主權爭議，但在納土納群島與中國及越南存在海域劃界爭議，因此多數時間印尼一直扮演南海爭端的調停者，以確立其在東協的領導地位。<sup>29</sup>

南海爭端的第二個階段約莫介於 2013 年至 2016 年這段期間，南海爭端逐漸由領土爭議轉往的軍事化與安全化，可以說是南海爭端情勢升高的轉變期。在這一段期間，越南與中國分別於 2013 年與 2014 年出現過西沙漁業衝突與中國深水鑽井平臺「海洋石油 981」於西沙群島西南中業島探勘引發的兩波衝突。其中，海洋石油 981 所引發的全國性反中示威，除了引發全球性越南人的反中浪潮，也釀成破壞外資工廠的群眾暴動，並導致

---

<sup>28</sup> 在菲律賓所提「和平、自由、友誼與合作區」不為中國接受後，中國反而於 2012 年 7 月 21 日舉行「東協外交長會議」期間，由國務院批准成立「三沙地級市」，方招來菲律賓以「西菲律賓海」的更名之舉反制，菲律賓針對南海聲索區域範圍包括呂宋海(Luzon Sea)、自由群島(Kalayaan Island Group)週邊水域以及黃岩島海域，自此菲中的主權對抗持續。詳參翁俊桔、宋鎮照，〈中國區域霸權與東亞區域安全之檢視：以 2012 年中菲南海爭議為例〉，《全球政治評論》，第 51 期(2015)，頁 59-62；林廷輝，〈中國大陸與東協談判《南海行為準則》之進程與挑戰〉，《警大水上警察學報》，第 8 期(2019)，頁 107。

<sup>29</sup> 孫國祥，〈馬來西亞、印尼、汶萊的南海政策作為〉於劉復國、吳士存主編，《2013 年度南海地區形勢評估報告》(台北：政治大學安全研究中心，2013)，頁 97。

21 名中國工人死亡，數十人受傷。<sup>30</sup>海洋石油 981 鑽井平臺所引起的衝突成為越南與中國關係的轉捩點，原本越南即針對中國於海南島的亞龍灣基地與樂東機場之軍事化，而在南子島建立燈塔及南威島設置軍事指揮中心，並且從事軍事化建設。為了強化對於中國軍事存在的反制，進一步組建「長沙海產公司」與「資源保持支局」建立海上民兵以開發南沙漁源及油氣開發，同時填海造陸南沙敦謙沙洲和西礁。<sup>31</sup>此外，為了引進國際勢力介入，越南以 20 億美元向俄國採購 6 艘基洛級潛艦、潛射型超音速巡弋飛彈、引進蘇愷-30 戰機與蘇愷-27 戰機。此一時期，越南為了強化主權聲索，最引人注意的應屬強化與美國的軍事交流；自 2010-2016 年間，美國即有 7 次停靠峴港的軍艦訪問與軍事演練，並且於 2016 年歐巴馬訪越之際解禁軍武出售，越南與美國的軍事合作達到歷史高點。<sup>32</sup>

菲律賓的南海政策在此一時期，也有明顯升高對抗的趨勢，2012 年 4 月菲律賓與中國於黃岩島對峙後，即將此案提交國際法院仲裁；此同時，菲律賓立即強化了與美國的軍事交流，包括軍事演習與核子潛艦北卡萊那號抵蘇比克灣，展現菲美關係在艾奎諾三世總統任內的趨近。2014 年 4 月歐巴馬總統訪菲，菲美簽署為期十年的《強化防務合作協議》（Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA），除了讓美軍在 1992 年撤離蘇比克海軍基地與克拉克空軍基地以後得以輪調的形式重返菲律賓，同時也落實美國「重返亞洲」（pivot to Asia）的承諾。<sup>33</sup>之後，菲律賓與中國在仁

---

<sup>30</sup> 王文岳，〈越南反中民族主義再興的政治基礎〉，《民主與治理》，第 8 卷第 1 期（2021），頁 19。；MacLean, "From Land to Water: Fixing Fluid Frontiers and the Limits of Sovereign Authority in the South China/Eastern Sea," p. 372.。

<sup>31</sup> 馬煥棟，〈中越南海軍事戰略之研究〉，《國防雜誌》，第 31 卷第 1 期（2016），頁 56。

<sup>32</sup> 左正東，〈中國因素對美越軍事合作的影響〉，《遠景基金會季刊》，第 18 卷第 1 期（2017），頁 40。；林廷輝，〈中國大陸在南海強化軍備之意涵〉，《戰略安全研析》，第 131 期（2016），頁 44。

<sup>33</sup> 李大中，〈美國歐巴馬政府時期的南海政策〉，《遠景基金會季刊》，第 18 卷第 3 期（2017）。；Ba and Storey, "Continuity and Change in the South China Sea."

愛暗沙海域（Second Thomas Shoal）互有往來，中國海監船持續驅趕菲律賓與越南漁民，而菲律賓則以擱淺於仁愛暗沙的「馬德雷山號」（BRP Sierra Madre）為菲軍前哨基地與中國對峙。2016 年 7 月南海仲裁案宣判，否決了中國宣稱的南海 9 段線，中國則表示「不接受、不承認、不參與、不執行」的態度。<sup>34</sup>

相對於越南與菲律賓升高南海主權的聲索，馬來西亞該時執政的納吉首相內閣（Najib Razak）則利用其父輩時代與中國建立的特殊關係，爭取成為中國一帶一路主要的投資接收國。<sup>35</sup>此同時，馬來西亞也支持《南海行為準則》的制定，強化與美國海軍陸戰隊的專業意見及訓練，依賴「五國聯防協議」（Five Power Defense Arrangement, FPDA）進行定期軍事演習，並且在不危及與中國關係的情形下，低調地進行南海主權聲索。<sup>36</sup>馬來西亞這種深化經濟交往與淡化南海爭端的態度，被認為是奉行「避險」戰略（hedging）的代表，馬來西亞與中國的關係對於此一階段馬來西的南海政策影響甚大。<sup>37</sup>印尼是另一個對於東協整體南海政策具有影響的區域大國，儘管印尼自身並非南海主權聲索國，但為了深化印尼在東協的領導地位，同時也捍衛印尼在納土納群島的主權，因此對於南海爭端的解決態度積極。2013 年 3 月，中國水產科學研究院的漁業資源與環境科學調查船「南峰號」逼印尼海洋事務與漁業部的船隻「曉馬坎 001 號」（Hiu Macan 001）拘捕後受銜中國海洋執法船「漁政 310」的威脅下釋放「中國的囚犯」，

---

<sup>34</sup> 鍾永和，〈中共與菲律賓對黃岩島主權爭議之研究〉，《海軍學術雙月刊》，第 50 卷第 6 期（2016），頁 109。

<sup>35</sup> 王文岳，〈「一帶一路倡議」與馬來西亞經濟轉型的政治分析〉於戴萬平主編，《一帶一路與海洋東南亞：台灣學者的觀點》（香港：中華書局，2019），頁 78。

<sup>36</sup> Ngeow, "Comprehensive Strategic Partners but Prosaic Military Ties: The Development of Malaysia-China Defence Relations 1991-2015."

<sup>37</sup> Kuik, "How Do Weaker State Hedge? Unpacking ASEAN States' Alignment Behavior Towards China."; Kuik, "Making Sense of Malaysia's China Policy: Asymmetry, Proximity, and Elite's Domestic Authority."

此一事件使得印尼 長期採取的中立調停者立場受到挑戰。<sup>38</sup>

南海爭端的態勢在 2016 年以後因美國總統川普的上台，而進入了第三個階段的結構轉變期，在安全上，美國川普總統（Donald Trump）主政之下所推動的「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）將中國定義為競爭對手，即使在新冠疫情中繼任的拜登總統仍依循此一方向。經濟上，川普總統執政時期的「貿易戰」亦為拜登總統所延續。<sup>39</sup>在這種態勢下，全球層次上的「美—中—俄」三方的關係上中俄接近的變化，牽動「美—中—東南亞」在區域層次上的關係變化。特別自香港的「雨傘革命」以後，英美等五眼聯盟的抗中傾向提高，以「自由航行」（Freedom of Navigation Operation）為名於南海的軍艦巡航常態化，均使美國透過多方渠道拉攏東南亞國家。而主動與被動捲入美中競合關係的區域主權聲索國，則在國際環境的變化，因南海局勢升高，逐漸強化主權聲索之立場。<sup>40</sup>

越南在歐巴馬政府晚期宣佈解除對越武器出口管制以後，越南即宣布金蘭灣可接待外國軍艦，接受美國太平洋艦隊司令史威夫（Scott H. Swift）與太平洋海軍陸戰隊司令杜蘭（John A. Toolan）的連訪問。積極強化對美的安全交流。<sup>41</sup>2017 年，美國援助越南 1 艘海警船和 6 艘巡邏艇，以提高越南專屬經濟海域內的執法能力。2018 年越南正式向美國提出軍事採購。2019 年美國向越南提供 6 架掃描鷹無人偵察機，而越南也派遣飛行員赴美受訓，一連續作為已標誌越南與美國之間的安全合作趨於密切。<sup>42</sup>2019 年 7 月，中國石油測量船「海洋地質 8 號」與隨行武裝艦艇進入萬安灘（越南稱為思政灘，Vanguard Bank）爭議海域，隨後，越南除聲稱依聯合國海

---

<sup>38</sup> 孫國祥，〈馬來西亞、印尼、汶萊的南海政策作為〉，頁 117。

<sup>39</sup> 林廷輝，〈拜登政府時期的中美南海新局勢與區域安全〉，《戰略安全研析》，第 166 期（2021），頁 72。

<sup>40</sup> Glaser, "Understanding the Evolution of US-China-ASEAN Relations: A US Perspective."; Tønnesson, "Four Aspects of the Crisis in the South China Sea."

<sup>41</sup> 左正東，〈中國因素對美越軍事合作的影響〉，頁 39。

<sup>42</sup> 阮功松，〈從「避險」到「軟制衡」：美國的策略如何改變越南中國政策，2014-2019〉，《問題與研究》，第 59 卷第 1 期（2020）。

洋法公約出動船隻阻撓，並宣稱鑽井平台「白龍 5 號」(Hakuryu-5)也將於此一海域進行作業，雙方對峙數月之久。隨後，新冠疫情爆發，2020 的年間，美國防部長奧斯汀(Lloyd James Austin III)、國務卿布林肯(Antony John Blinken)、副總統賀錦麗(Kamala Devi Harris)仍以視訊與實體訪越，越美兩國關係持續加溫。

菲律賓杜特蒂(Rodrigo Roa Duterte)總統主政時期為了爭取中國投資，多次前往北京，擱置主權議題；2018 年起，也多次協商以促成雙方於爭議海域合作進行海洋石油與天然氣的開發；2019 年菲律賓漁船再度於禮樂灘(Reed Bank)遭中國漁船撞沈、國內反中民族主義壓力大增。2020 年新冠疫情爆發以後，杜特蒂總統延遲批准《美菲軍隊互訪協定》(Visiting Forces Agreement, VFA)，要求美國儘速提供軍事裝備、訓練與新冠疫苗，菲美關係陷入低點。然而，由於菲律賓總統大選成為主要政治議程，捍衛主權逐漸成為菲律賓重要議題。菲律賓總統杜特蒂(Rodrigo Duterte)與印尼總統佐克威(Joko Widodo)除了在聯合國第 75 屆會議開會演說中均公開表達了對於美中競爭將東南亞地區捲入衝突的憂慮，表達東南亞於此一段期間與美中在內的大國建立各種多邊主義連結以緩解美中對峙下的「選邊困境」。<sup>43</sup>也在 2021 年重啟菲美關係，慶祝《美菲共同防禦條約》70 週年，支持「澳英美聯盟」(AUKUS)的成立，向國內因爭議海域與中國對峙所激起的民族主義靠攏。相對的，2021 年 3 月起，中國超過 220 艘以上的海上民兵船持續於牛軛礁、斯卡伯勒灘(Scarborough Shoal)等海域長期集結，強化對於爭議海域之控制，菲中關係陷入緊張。菲律賓主要的總統候選人對於中國對於爭議海域的進逼多採取批判態度，杜特蒂總統涉及主權發言也轉趨強烈。

---

<sup>43</sup> Strangio, Sebastian, 24 Sep 2020, "Southeast Asian Leaders Air Fears Over US-China Rivalry," *The Diplomat*.  
<<https://thediplomat.com/2020/09/southeast-asian-leaders-air-fears-over-us-china-rivalry/>> (Accessed 2 Feb 2022).

馬來西亞在 2018 年的第 14 屆國會大選中，由馬哈迪與反對勢力結盟的「希望聯盟」（*Pakatan Harapan*）勝選，終結國陣的長期執政。雖然馬哈迪在勝選之前，對於納吉首相的中國策略頗多批判，然而在執政以後，馬來西亞的南海政策並未有大幅更動。在 2019 年馬來西亞向東協提出南海主權爭議的和平解決方案，企圖緩合美中貿易戰帶來的安全衝擊。但此同時，馬來西亞亦針對 2013 年以後中國海警船於婆羅洲以北海域定期出現的情形感到警覺。2019 年 12 月，馬來西亞向聯合國提交意見書，劃定專屬經濟區，中國認為侵犯主權。2020 年 11 月以後，中國海警船於北康暗沙（*Luconia Shoals*）進行駐紮後，兩國海警即進入對峙。2021 年 4 月，馬來西亞與美國海軍進行聯合軍演以後，中國軍機 16 架於 5 月 31 日逼近馬來西亞領空，馬來西亞召見中國大使。同年 10 月，馬來西亞以參與慶祝五國聯防協議 50 週年為名，與英國、紐澳、新加坡進行 2 個星期的軍事演習。整體而言，馬來西亞對中國於南海的擴張之舉的態度轉強。

印尼在南海爭端中的角色自 2016 年以後也出現變化，儘管過往印尼並非南海主權的活躍聲索國，但 2016 年 1 月到 2016 年上半年，出現了 3 次中國漁船進入印尼 200 海浬的專屬經濟海域的事件發生，在 6 月的中國漁船進入事件中，印尼海軍鳴槍示警，並且扣留漁船與拘留 7 名船員。<sup>44</sup>中國外交部宣稱漁民作業海域係屬中國「傳統漁場」，並指責印尼違反了包括《聯合國海洋法公約》在內的國際法，由於這樣的主權爭議之後持續發生，急需一帶一路倡議挹注基礎建設發展的印尼即使反對中國宣稱對於南海的歷史主權宣稱，但多數情形採取近似馬來西亞的務實態度以避免危及雙方關係。然而，2016 年 6 月以後，印尼對於納土納群島主權態度出現改變，首先，印尼總統佐科維特別於 6 月 23 日前往納土納群島海域宣示主權，並於 2017 年將專屬經濟海域改名「北納土納海」。<sup>45</sup>2018 年 1 月，美國國防部長馬蒂斯（*James Mattis*）訪印尼，以深化戰略夥伴關係戰

---

<sup>44</sup> Kipgen, "The Politics of South China Sea Disputes," p. 437.

<sup>45</sup> Kipgen, *The Politics of South China Sea Disputes*, p. 96.

略意含，翌年，印尼在東協外長會議中也提出了《東協印太展望》（*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*），表態深化印太連結。2019 年 12 月至 2020 年 1 月上旬，中國海警船伴隨漁船進入印尼納土納海域的專屬經濟區，印尼亦在該地區部署了 8 艘軍艦、4 架戰鬥機、召集漁民以為對抗，並且罕見地召見中國駐雅加達大使表達抗議，雙方出現對峙。2020 年 6 月，印尼正式於聯合國遞件抗議中國的南海主張，自此，印尼公開向印太戰略靠攏。2021 年 6 月美國於巴淡島設海事訓練中心，8 月印尼與美國展開戰略對話，12 月國務卿布尼肯訪問印尼並提出印太戰略經濟框架，對印尼提供一帶一路的替代方案。印尼亦於 2022 年 2 月分別向法國與美國採購 42 架「陣風」（*Rafale*）戰機與 36 架 F-15 戰機，以強化自身的安全自主性，厚植國防實力。

整體而言，2016 年以後，南海情勢的升高導致區域聲索國均強化了自身的安全作為。除了越南強化與美國的安全合作以外，菲律賓、馬來西亞與印尼亦有明顯地提升自身戰力，以為走向軍事化的南海爭端進行準備。這也反映在美國印太戰略的深化上，2021 年 1 月 28 日美國大西洋理事會發表了《更長的電報》（*The Longer Telegram*），明確主張更換現有中國領導人來緩解當前安全僵局，並且為美中軍事對抗畫定了一系列的「紅線」。<sup>46</sup>在南海爭議海域上，《更長的電報》也詳述主張美軍應採取一種以海軍陸戰隊為核心的海基作戰方式，透過與盟軍戰艦進行更為有效的巡邏等方式，將南海的航行自由問題國際化。而美國於此一區域包括澳洲、紐西蘭、印度、日本、韓國、新加坡、越南等盟邦的參與，在有效準備未來可能與中國發生的軍事衝突上至關重要。<sup>47</sup>再加上美中貿易戰爆發以

---

<sup>46</sup> Atlantic Council, 28 Jan 2021, *The Longer Telegram: Toward a New American China Strategy*.  
<<https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/the-longer-telegram/>> (Accessed 25 Mar 2021)

<sup>47</sup> Stavridis, James, 7 Mar 2021, "How the US Military is Preparing for A War with China," *Nikkei Asia Review*.

來，中國用來影響東南亞的經濟外交工具難以持續，而 2020 年新冠疫情之後，以提供疫苗進行人道援助之作為，亦難以完全緩解愈趨緊張的地緣政治情勢。即使官方的一帶一路倡議的相關議程以及亞洲基礎建設投資銀行（AIIB）相關基金資助東南亞各國基礎建設放款仍然正常，但客觀經濟頹勢對於帶路倡議的推動已出現具體影響，在新加坡 ISEAS-Yusof Ishak 研究所針對區域經濟和政治精英進行的研究，44.2%的受訪者認為中國為新冠疫情的防治提供了幫助，超越美日歐等大國，但高達 70%的受訪者認為中國成為東南亞區域最具影響力的經濟與戰略大國的事實令人擔憂。在美國與中國兩者之間選邊的調查中，只有 38.5%的受訪者支持中國大於美國；此外，62.4%的受訪者認為中國在南海的軍事集結將是區域安全的首要問題，而僅有 12.5%的受訪者認為美國的軍事部署將造成安全威脅。易言之，東南亞面臨南海情勢的變化已面臨選擇之壓力，印尼總統佐克威（Joko Widodo）與菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）在聯合國第 75 屆會議開會演說中均公開表達了對於美中競爭將東南亞地區捲入衝突的憂慮。<sup>48</sup>此同時，南海主權聲索國也紛紛與美中俄在內的大國建立各種多邊主義連結，以緩解美中對峙下的安全困境，為自身安全進行避險，在強化與中國經濟往來追求疫後經濟復甦的同時，降低南海爭端可能出現的安全風險。

#### 肆、結論

新冠疫情自 2020 年一月下旬於中國大陸武漢爆發以來，對於近十年

---

<<https://asia.nikkei.com/Opinion/How-the-US-military-is-preparing-for-a-war-with-China>> (accessed 22 Mar 2021)

<sup>48</sup> Strangio, Sebastian, 24 Sep 2020, "Southeast Asian Leaders Air Fears Over US-China Rivalry," *The Diplomat*.

<<https://thediplomat.com/2020/09/southeast-asian-leaders-air-fears-over-us-china-rivalry/>> (Accessed 20 Mar 2021)



與中國經濟高度往來的東南亞地區造成重要衝擊，在 2020 年的第一季，新加坡經濟成長率與前一年同一時期相較下滑了 2.2%，馬來西亞則為 2.9%。<sup>49</sup>在 2020 年年中起中國國家主席習近平持續提出「內循環」與「雙循環」之議後，疫情後變局之發展對於東南亞區域的未來發展亦有明顯影響。<sup>50</sup>短期來看，東南亞的南海聲索國仍必須面對美中競合下的安全選擇，而在拜登政府上台以來，逐漸重建東南亞各國的信心。但在可預見的未來，採取外交政策避險策略面對美中競合，減少對中國的公開反對可能是長期趨勢。部分南海聲索國可能會考慮與北京合作，降低對南海主權聲索的聲量。然而由於疫情造成東南亞經濟衰退，國內政治經濟矛盾因疫情而激化。以菲律賓為例，杜特蒂總統為了尋求與中共建立更緊密的經濟關係，刻意淡化南海主權爭議，引入大量中資進入搏奕產業，同時在以國有資產為抵押的情形下，爭取亞投行的基礎建設貸款，結果反而激起菲律賓民間對於政治領袖的挺中言論強烈的反彈意見，而菲律賓的例子已顯示南海的主權聲索國均面臨困難的政治選擇。有鑑於短期內多數東南亞地區的南海聲索國不太可能做出可信的立場對抗中國，南海問題的「國際化」顯然是未來東協可以考慮之方向，而此一走向也意味著與中國對抗的更高風險。

責任編輯：蔡旻綦

---

<sup>49</sup> du Rocher, Sophie Boisseau, 8 Apr 2020, "What COVID-19 Reveals About Chin-Southeast Asia Relations," *The Diplomat*.  
<<https://thediplomat.com/2020/04/what-covid-19-reveals-about-china-southeast-asia-relations/>> (accessed 29 Mar 2021)

<sup>50</sup> Tang, Frank, 19 Nov 2020, "What is China's dual circulation economic strategy and why is it important?" *South China Morning Post*.  
<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3110184/what-chinas-dual-circulation-economic-strategy-and-why-it>> (accessed 30 Mar 2021)

