

焦點評析

中國南海作為之政策分析

China's Policy to South China Sea Issue

孫國祥 *Kuo-Hsiang Sun*

南華大學國際事務與企業學系副教授

*Associate Professor of Department of International Affairs and Business
Nanhua University*

一、前言：以「海洋強國」與「海上絲綢之路」為名

就目前而言，中國南海作為的個人層次十分凸顯，尤其是習近平上台之後，中國的南海作為既屬於中國應處周邊海域事務的一環，也是延續胡錦濤提出海洋強國的目標。每位中共最高領導人在其佔據政治舞台最核心地位後都會提出新的政治術語，成為其統治時代的重要「政治標籤」。習近平提出「中國夢」儘管引發了不少的質疑。2010年就有論述習近平會提出與海洋相關的政治術語（或政治口號），當時正在做準備工作。這種術語在中國國內既能迎合民族主義情緒，又要符合「大國崛起」心態，且不會引發較大爭議，儘管會導致部分鄰國乃至其他國家不安或不快。

因此，習近平在 2013 年主持政治局第八次集體學習時提到了「推動海洋強國建設不斷取得新成就」，此處即包含重要的政治術語「海洋強國」。¹不過該講話仍表明，作為特別關注海洋的中國領導人，習近平向「中國特色社會主義」加入了「海洋強國」的內涵，且將該術語與「全面建成

¹ 由於胡錦濤已經在 2012 年的中共十八大報告中使用了「海洋強國」此一政治術語，因此習近平並不具有該術語的「首創權」或「首用權」。

小康社會」乃至「實現中華民族偉大復興」結合起來。闡述「維護國家海洋權益」時，習近平強調「決不能放棄正當權益，更不能犧牲國家核心利益」。「國家核心利益」的提法，可視為中共以特定方式明確其「利益底（紅）線」。顯然，以習近平主政下的中國會更關注與海洋相關的「國家核心利益」，並會不斷豐富其具體內涵。在此一前提下，一些與他國的爭端點在未來有可能被解釋為與中國國家核心利益相關。

由於習近平想在海洋方面留下更多個人歷史印記，他還提出了與海洋相關的新政治術語，即「一帶一路」的「海上絲綢之路」。因此，使用「海洋強國」此一較硬的政治術語以及「海上絲綢之路」較軟的術語搭配，習近平的海洋政策大致已經成形，其與中國謀求在海洋方面更多的利益（包括經濟利益）是一致的。舉例而言，它企圖透過發展海洋經濟，為日益呈現疲態的中國經濟增長注入新的動力，海上絲綢之路可以輸出中國的產能過剩。換個角度而言，習近平已經對其「中國夢」進行了初步闡釋，那就是「海洋強國夢」。

二、習近平南海政策理念的彰顯

習近平正在創建一個對中國政治和中國經濟的「新常態」。這種政治上的「新常態」旨在極大化提高政府的效率，如此為之必然意味打破舊規則。從人事安排到領導經濟改革領導小組，習近平個人經手一切。美國學者謝淑麗（Susan Shirk）借用澳洲白傑明（Geremie R Barmé）的比喻，提出習近平是中國的「全抓全管的主席」（Chairman of everything）。²

排除個人決策層次，習近平南海策略的源頭不得不面對北京自認繼承中華民國以及中國傳統在南海的權利，尤其北京自己劃定的「九段線」問題。當「九段線」無法得到在臺灣的中華民國政府合作，以及接受共產中

² “Chairman of Everything,” *The Economist*, July 5, 2014, <http://www.economist.com/news/china/21606318-xi-jinping-consolidates-his-power-and-officials-are-quaking-their-boots-chairman-everything>.

國教條和教化式教育的影響，習近平對南海策略的思想架構更多在於以中國為中心的「中華復興」、「收復失土」概念，而欠缺對南海歷史的全盤認識。操作層面則受制於情緒、決心以及協調問題，展現習近平對南海問題承襲歷來的策略，即以控制「九段線」為目標，但不願針對內容而係以「實力定義」。

習近平對南海的相關言論並不突兀，基本在既有的架構下，不過相較以往展現更大的決心。2013年7月30日，中共中央政治局就建設海洋強國進行第八次集體學習。習近平指出，「要維護國家海洋權益，著力推動海洋維權向統籌兼顧型轉變。我們愛好和平，堅持走和平發展道路，但決不能放棄正當權益，更不能犧牲國家核心利益。要統籌維穩和維權兩個大局，堅持維護國家主權、安全、發展利益相統一，維護海洋權益和提升綜合國力相匹配。要堅持用和平方式、談判方式解決爭端，努力維護和平穩定。要做好應對各種複雜局面的準備，提高海洋維權能力，堅決維護我國海洋權益。要堅持『主權屬我、擱置爭議、共同開發』的方針，推進互利友好合作，尋求和擴大共同利益的匯合點。」³無論如何，習近平未提中共在1990年和平解決南沙問題的16字方針「主權屬我，和平解決，擱置爭議，共同開發」的「和平解決」，已展現對南海原則性微調姿態。

當然，在習近平強勢的個人領導下，中共政府官員在南海議題的言論多無法對南海作出明確的政策說明，甚至習近平對南海的說明也不多見，除了在集體學習的綱領性說明外，主要有兩次對外的說法可供參考。首先在2015年9月22日，習近平訪美前接受美國《華爾街日報》（*Wall Street Journal*）書面採訪時指出：「南沙群島自古以來就是中國的領土，我們對此有著充足的歷史和法理依據。中國對南沙部分駐守島礁進行了相關建設和設施維護，不影響也不針對任何國家，不應過度解讀。中方島礁建設主

³ 〈習近平在中共中央政治局第八次集體學習時強調 進一步關心海洋認識海洋經略海洋 推動海洋強國建設不斷取得新成就〉，《中國海洋報》，2013年8月1日，
http://www.soa.gov.cn/xw/ztbd/2013/dbchy/dbcjtxx/201308/t20130827_27125.htm。

要是為了改善島上人員工作生活條件，並提供相應國際公共產品服務，也有助於進一步維護南海航行自由和安全。」⁴

另外，更清楚的是，2015年11月7日，習近平在新加坡國立大學發表了題為《深化合作夥伴關係共建亞洲美好家園》的演講中表示，「一段時間以來，大家都關心中國在南海問題上的政策。…南海諸島自古以來就是中國領土，維護自身的領土主權和正當合理的海洋權益，是中國政府必須承擔的責任。中國南海政策的出發點和落腳點都是維護南海地區和平穩定。在中國和南海沿岸國共同努力下，南海局勢總體是和平的，航行和飛越自由從來沒有問題，將來也不會有問題，因為首先中國最需要南海航行通暢。儘管中國擁有主權的一些南海島礁被他人侵佔，但我們始終主張通過和平談判方式解決問題。」⁵

習近平進一步表示，「中國將堅持同直接當事國在尊重歷史事實的基礎上，根據國際法，通過談判和協商解決有關爭議，我們完全有能力，也有信心同東盟（協）國家一道，維護好南海地區的和平穩定。我們歡迎域外國家參與亞洲和平與發展事業，為此發揮積極作用。當前，亞洲各國政府面臨的最重要課題是如何實現持續快速發展，這需要一個和平穩定的環境。這是地區國家的最大公約數，域外國家也應該理解和尊重這一點並發揮建設性作用。」⁶他的言論顯示他主政下的中共並未更多南海政策的內容，而是正當化自己聲索的策略延伸。

⁴ “Full Transcript: Interview With Chinese President Xi Jinping,” *Wall Street Journal*, Sept. 22, 2015, <http://www.wsj.com/articles/full-transcript-interview-with-chinese-president-xi-jinping-1442894700>.

⁵ 〈習近平在新加坡國立大學的演講（全文）〉，《新華網》，2015年11月7日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/07/c_1117071978.htm。

⁶ 同上註。

三、兩階段建設海洋強國目標的落實

由於海洋強國已成為習近平重要的政策環節，因此，南海也必須慮及中共的整體戰略。就第一階段而言：北京預計在 2013 年至 2020 年要建成亞洲地區的海洋強國。建設任務和主要指標包括：海洋發展和安全戰略成為國家發展的有機組成部分，戰略規劃、立法體系基本完備，不斷深化海洋管理體制機制改革，海洋綜合管理職能進一步強化，海上執法力量得到全面整合，海洋經濟增長速度比同期國民經濟增長速度快 2-3%。其中，海上維權成果得到穩固和擴大，周邊海上形勢基本穩定，引領地區海洋事務的發展，基本具備與地區強國相抗衡的海上力量，突破海洋方向對中國的戰略圍堵困局，為維護國家主權、安全和可持續發展提供必要保障。⁷

就第二階段而言，北京預計在 2021 年至 2050 年要建成世界海洋強國。建設任務和主要指標包括：全民族具有強烈的海洋意識，海洋發展戰略列為國家重大政治決策議題之一，海洋管理體制改革基本到位，海洋經濟進入成熟穩定發展階段，對國民經濟做出更大貢獻。其中，掌控周邊海上局勢，主導地區海洋事務，在國際海洋事務中具有舉足輕重影響力，海上武裝力量進入世界前 3 強，擁有世界規模最大的客運船隊，海上執法隊伍水準位居世界前列，能有效維護和擴張中國在世界海洋的戰略利益，為實現中國在全球的利益提供堅強有力的保障。⁸

四、結語：以「權力證明合法」與以「法律證明權利」對抗的持續

南海地緣政治特徵可稱為：（民族主義）情緒高漲，高層（主導）解決，溝通與協調的效率卻十分低落。該等特徵可用來描述南海一觸即發的緊張局勢。中國高漲民族主義情緒的問題在於「領土主權」的意義如何有意識地超越了「區域穩定」，以及什麼是跨國較量，甚至是動盪不安。由

⁷ 〈國家海洋局研究員：2050 年我海軍進入世界前三〉，《中國海洋報》，2013 年 8 月 30 日，<http://mil.news.sina.com.cn/2013-08-30/0940738097.html>。

⁸ 同上註。

於中國擁有富饒的資源和強大的歷史意識，內部動力爆發成外部衝突似乎只是一個時間問題。

所有的「行為者」（包括敵（競爭聲索）方政府、執法機構、中國人民解放軍、資源公司和漁民）都會從中國保衛海洋利益的行動中撈到好處，要麼收穫商業利益，要麼收穫政府投資，要麼收穫一定的聲望。多位「行為者」都以習近平「保護海洋權益」的總體方針為藉口，向著容忍的底線推進。他們抓住一切機會向政府遊說，申請批准新土地開墾項目、漁業基地、救助中心、旅遊景點、更大更先進的巡邏艇、資源勘探，以及主張聲明的法律文件等。習近平要依靠這些「行為者」來維護黨內團結。在現有的民族主義政治環境下，習近平無法駁回以「保衛主權」的名義所採取的任何行動。

三個因素交織在一起，包括了情緒、決心、協調問題，而「決心」正是讓所有問題難以解決的關鍵。在海洋利益這個問題上，中國是否比以前更「情緒化」值得商榷。雖然「中國行為者們」的權力分散和混亂行為讓人吃驚，但他們很可能受北京鼓勵，最後北京會用「推諉不知情」將自己撇清。中國的立場正在從「行為克制」轉向「下定決心」，而這種轉變始於習近平。與過去相較，「維穩」是最重要的，但是如果我們的執法船隻從爭議海域的對峙中撤退，那麼「維權」的意義就會高於「維穩」。這就是中國船隻的行動要堅決的原因。

中國很可能會以武力來兌現自己的言行，透過大規模派遣「白船（中國執法船）」來讓「灰船（爭議國執法船）消失在天際」。不過，北京要考慮好「決心維權」的進一步後果，因為即便美國保持「克制」，也會增加在其亞太盟國的基地，並在近海部署中國熱衷於打造的那種「反介入／區域制止」武器系統，例如機動反艦導彈。