

焦點評析

當前南海問題的國際安全戰略趨勢

Development of South China Sea Issue and Its Impact on International Security

劉復國 *Fu-Kuo Liu*

政治大學國際關係研究中心研究員

*Research Fellow of Institute of International Relations
National Chengchi University*

一、前言

南海主權紛爭已經持續多年，近年來，南海爭端已經從區域性的聲索國主權爭端轉變成為美中之間的重點戰略競爭問題。由於早先美國歐巴馬總統揭示的亞太再平衡戰略，積極聯結區域各國形成對應中國擴張的一股新動力。中國在南海的擴張便成為美國運用進入亞洲重點區域的戰略切入點。除原先美國亞太再平衡戰略的三大支柱（外交、經濟、軍事）外，美國又推促菲律賓首先在南海運用法律戰攻勢，以挑戰中國的主權權力。總體而言，南海情勢從域外多國涉入的複雜化、轉向進行國際仲裁的法理化發展。雖然美國及其盟國多以航行自由為藉口，強調不容受到任何挑戰為由，並明白表示反對任何一造意圖影響南海內的航行自由。

自從 2012 年 4 月中國與菲律賓在黃岩島相互對峙以來，中國善用形勢變化積極作為，已經取得對黃岩島的控制權。但菲律賓卻轉向美國求援、呼籲東協國家群起對中國進行外交抗爭。美國更加積極涉入南海爭議，也派軍艦和軍機定期巡弋南海海域，並積極主導菲律賓對中國提起國

際仲裁案。南海的爭端也在美國強力運作和中國的積極回應當中，使得區域情勢更加緊繃。

菲律賓於 2013 年 1 月 22 日向中國駐菲大使館提出仲裁聲明書，中國隨後正式拒絕參加仲裁程序。2014 年 3 月 31 日菲律賓正式向國際仲裁庭提交訴狀（*memorial*），清楚條列 15 項問題提請仲裁庭進行仲裁；依程序中國大陸必須要在 12 月 15 日正式回應。但在 12 月 5 日美國國務院率先發布聲明書「海洋的限制」（*Limits in the Sea*），支持菲律賓在仲裁案的立場，並直率批評中國大陸的主權主張。¹中國外交部旋於 12 月 7 日提早公布預備好的立場文件（*Position Paper*）並回批美國與菲律賓的立場。²稍後，越南外交部於 12 月 12 日向外公布其聲明，表達支持菲律賓仲裁案立場並反對中國的主權主張，也透露越南預備將南海爭議提交國際仲裁的可能性。³ 2015 年 7 月仲裁庭在海牙舉行聽證會蒐集相關資訊，並於 10 月 29 日發布第一次裁決（*award*），針對菲律賓所提 15 項爭議問題，仲裁庭確定前面 7 具有管轄權，其餘 7 仍待稍後程序確認是否具有管轄權，其中第 15 項要求菲國再提進一步說明後再決定。⁴

南海的爭端進入 2016 年圍繞著國際仲裁案的相關發展與仲裁庭的最後裁決上，伴隨著美國在軍事行動上增高挑戰中國在南海部署的作為。中菲與中越外交關係因為南海爭端趨向緊繃的趨勢，但也可能在其國家領導人更迭中，而出現新機會。同時，中國與東協對於南海行為準則諮商會議

¹ “Limits In The Sea: No. 43 China: Maritime Claim In The South China Sea,” *United States Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs*, December 5, 2014, <http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>.

² “China’s Position Paper on South China Sea,” *China Daily*, December 7, 2014, http://www.chinadaily.com.cn/china/2014-12/07/content_19037946.htm.

³ An Dien, “Vietnam Dismisses China’s Position Paper on East Sea Claims,” *Thanh Nien News*, December 12, 2014, <http://www.thanhniennews.com/politics/vietnam-dismisses-chinas-position-paper-on-east-sea-claims-35200.html>.

⁴ “Award on Jurisdiction and Admissibility,” *Permanent Court of Arbitration*, October 29, 2015, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1506>.

的過程發展更進一步，除了既有的資深官員會議和名人小組會議外；雙方從 2015 年起進行的二軌對話已經完成兩輪（雅加達和海口）會議，預料在 2016 年 6 月新加坡的第三輪對話後，將提交正式結論報告給第一軌道談判運用。此諮商過程將更具體引導南海行為準則（Code of Conducts）談判的主體外交方向。而目前在南海的島礁擴張上，各國矚目焦點仍然是中國在南沙群島七個所占領的島礁所進行填海造陸後的建島工程後續效應上，此外，美軍不斷高調進入南海海域舉行演習，軍艦和軍機穿越南沙群島中國人造島礁附近海域，展現維護航行自由的實際行動，並用行動否定中國過度伸張的擴張作為。

中美在南海的戰略競爭愈趨白熱化，標示著南海今日已經成為中美爭奪的戰略重心。從這裡也可反應出在習近平主政後的中國南海戰略布局已經更明確、更積極擴張，將會以更加強勢作為回應美國的挑戰。當前南海情勢導引著整體戰略發展成中美對峙的趨勢，其主要脈動可從如下幾個角度分析。

二、南海爭端的外交情勢錯綜發展

自 2013 年初起，南海問題籠罩在國際仲裁案的氣氛中，中菲之間外交關係趨向緊張。中菲雙方外交上受到國際仲裁案的影響，中方自 2013 年後即中斷高層官員互動，除了在北京和馬尼拉 APEC 領袖會議外，雙方高層幾乎沒有互動。2015 年 11 月 10 日在 APEC 領袖會議前中國外交部長王毅訪問馬尼拉，並與菲外長羅沙里歐（Albert del Rosario）舉行會談，王毅公開表示仲裁案是阻礙中菲關係發展和改善的一個結，欠缺高層官員間的互動與溝通，也讓中菲的南海爭端更容易惡化升級。由於南海仲裁案之仲裁庭在 10 月 29 日宣佈對本案具有管轄權，也使北京在外交上陷於不利的情況。目前菲律賓現任總統艾奎諾三世任期即將於 2016 年 5 月結束情形下，對與中國的關係和仲裁案所持立場已不會有太大轉變。為此，美菲

都期待仲裁庭能夠趕在 5 月前就公布最後裁決。

菲律賓在外交上，為加大對中國大陸進行外交鬥爭的力度，積極聯結東協，多次意圖透過東協高峰會機會討論南海問題，並形成東協整體對抗中國的形勢，但未被其他國家接受，也未能成為東協一致立場。不過，菲律賓積極運用所有外交機會與場合，控訴中國在南海問題上的「霸凌」態勢，並在國際社會上將中國大陸形塑成運用強權欺凌小國的形象。越南則加強與美國、印度、俄羅斯等國安全合作，欲形成對抗之勢。同時菲越兩國甚至加強彼此在南海問題上的外交與軍事的合作互動，形成對抗中國的態勢，且在 2015 年 APEC 領袖會議期間建立起戰略夥伴關係。⁵

越南與菲律賓的聯合外交作為在加強雙方深化軍事合作關係外，積極向美國示警爭取協助，要將美國拖入南海對抗中國的爭端當中。目前在國際外交形勢上，似乎已形成對中國大陸相當不利的形勢；國際輿論上，中國更是處處受到質疑。同時東協聲索國與區域外大國更趨緊密結合，菲國更積極聯結域外大國，在外交上對中國增高壓力，並欲在區域內孤立中國，與中國大陸在南海形成對峙之勢，菲國學者甚至形容此為建構對抗中國非正式的區域性聯盟。⁶

三、南海安全戰略形勢的快速變遷

（一）美國軍事部署亞太區域

美國軍力深化在亞太區域部署，並以南海為核心區域，向區域盟邦展現強化亞太再平衡戰略的力度。同時也以軍事實力協助區域國家，抑制中

⁵ Vito Barcelo, "Philippines, Vietnam Sign Strategic Partnership Pact," *The Standard*, November 18, 2015, <http://manilastandardtoday.com/news/-main-stories/top-stories/192182/philippines-vietnam-sign-strategic-partnership-pact.html>.

⁶ RG Cruz, "China Faces Isolation Due to Sea Dispute- Analyst," *ABC-CBN News*, November 19, 2015, <http://news.abs-cbn.com/focus/11/19/15/china-faces-isolation-due-to-sea-dispute-analyst>.

國在區域的快速擴張。在亞太再平衡戰略的需求下，美國以南海為核心進行部署新的兵力；除了加強關島的區域軍事指揮中心能量外，已經在新加坡部署三艘沿岸戰鬥艦、在澳洲西北部達爾文港進駐海軍陸戰隊作為投射到南海可能戰場的軍事力量、也在菲律賓進行輪流派駐海軍陸戰隊。根據美菲兩國於 2014 年 4 月簽署的「強化國防合作協議」(Enhanced Defense Cooperation Agreement)，重新界定雙方合作主要是以美菲軍隊的相互可操作性、長期的軍事現代化、維持並提升海事安全能力、以及對天然災難救助的能量。2015 年雙方協商，菲律賓至少提供 8 處基地可供美軍駐防。其中包括有蘇比克灣海軍基地和克拉克空軍基地，但有兩地安東尼歐巴提斯塔空軍基地 (Antonio Bautista Air Base) 和卡利多庫拉南海軍基地 (Naval Station Carlito Cunanan) 均位於巴拉旺島上，週邊就是南沙群島，這也使得美菲軍事合作具有針對性。⁷

(二) 中國填海造陸的戰略意義

中國在南沙 7 個島礁的填海造陸工程，以及後續進行中的島嶼建設工程，實均隱含中國戰略空間的持續擴大。特別是就面積而言，美濟礁已經成為南沙第一大島，其次，永暑礁和渚碧礁也成為第二和第三大島嶼。島上進行的工程包括機場跑道和碼頭工程、雷達站、燈塔等等，均極具有軍事意義。結構上，中國南沙填海造陸工程已經大大增進食利，具體改變南沙戰略結構均勢，這也顯示北京方面繼續鞏固在南沙群島戰略基地的強烈戰略意圖。受到美菲聯手提訴的國際仲裁案，激起大陸方面警惕，這也是美國特別感受到戰略威脅，而要採取強力反應作為的戰略理由。首先，美國挑戰人造島嶼不該具有聯合國海洋法賦予的 12 浬領海以及 200 浬的專

⁷ Lance M. Bacon, "U.S. Negotiating to Rotate Troops to 8 Philippine Bases," *Navy Times*, April 29, 2015, <http://www.navytimes.com/story/military/pentagon/2015/04/28/us-negotiating-troop-rotation-philippines-catapang-china-base-troops/26512301/>.

屬經濟區和大陸礁層權利，同時強化航行自由不可受侵犯的國際規範。所以，2015 年 10 月派遣拉森號驅逐艦強行駛入渚碧礁海域附近，用行動挑戰並否定中國可能的擴張。從國際政治上解讀，美國的軍事挑戰作為，自有其戰略意涵：以亞太再平衡戰略為基礎，以強大軍力抑制中國的擴張意圖，重申美國深化在亞太區域的展現實力與維持秩序，也對區域盟友展現承諾的決心，因此，南海爭端已經形成為美中兩強戰略競爭的核心。

（三）越南和菲律賓增強對抗中國的戰備

越南向俄羅斯採購的基洛級潛艦自 2014 年初起陸續接收 4 艘基洛級潛艦，預計第 5 艘 2016 年上半年可抵達。⁸越南持續建構海軍實力，且第一艘完成戰備訓練的潛艦已經進入南海活動，對於區域安全形勢將逐漸產生影響，特別是對其他聲索國在南海區域的活動、以及對我國對太平島進行運補和我國戰略運作空間勢將受到壓縮。中國大陸目前並未凸顯越南潛艦可能產生的挑戰，而較重視深化並擴大其在南海軍事力量，尤其是填海造陸建設軍事戰略據點。越南近期間在南海的積極軍事部署行動充分顯現出其軍事上的企圖心，2012 年派遣 SU-27 戰鬥機飛越南沙群島，再加上積極建構潛艦部隊，且自潛艦進入南海活動後，已使南海的戰略均勢逐漸複雜化。

而菲律賓政策上的挑釁作為，也代表其擴大佔有南沙島礁的企圖；運用外交管道爭取美國與日本的支持，並已經從美日相繼獲取大型巡防艦和近岸巡邏艇多艘；美日刻意透過援贈巡邏艇，協助增強菲律賓的海上執法打擊能力，以形成對抗中國並對中國施壓的態勢。

⁸ Prashanth Parameswaran, "Vietnam to Get Fifth *Kilo* Submarine from Russia in Early 2016," *The Diplomat*, December 22, 2015, <http://thediplomat.com/2015/12/vietnam-to-get-fifth-kilo-submarine-from-russia-in-early-2016/>.

（四）區域外大國的積極介入

隨著南海緊張情勢升高，在美國催促下日本積極回應，2015年通過新安保法之後，日本將可對外出售武器，也可以集體自衛名義與任何國家合作，共同面對安全威脅。日本近年來積極介入南海，與越南和菲律賓建立起密切互動關係。日本面對中國擴張的力量，越來越感受到海洋生命線受到的威脅，日本地緣戰略已經擴大成為印太（Indo-Pacific）範疇，而印度洋和南海就是新的地緣戰略核心，因此，日本形成了所謂的「南進新戰略」，⁹具體內涵有加強與菲律賓共享海上情報、協助菲律賓訓練海巡人員、並規劃在菲律賓取得海上保安廳巡邏艇的基地港，日本並與越南簽署海洋戰略安保協議，除與越南就南海問題採取協調政策，共同應對中國在南海的強勢作為。

同樣重視印太地緣戰略的澳洲和印度，也基於同樣的戰略思考，積極介入南海事務。雖然個別國家對於中國的態度略有不同，但整體言對於形成戰略的默契合作，抑制中國的擴張，似乎成為區域外大國介入的共同理由。

四、南海行為準則的外交期程與和平希望？

在南海爭端互動當中，各國的利益和立場相互分歧；但積極推進南海行為準則確成為各方一致的期望與消彌衝突的希望所繫。南海行為準則談判的準備進度，正從多面向諮商管道積極進行當中。自2013年9月起中國與東協雙方進行雙管道協商（高官會和聯合工作組），並未立即獲得具體的成果，其中涉及中國大陸的外交策略運用，積極表態進行談判的準備工作，但是卻設定一些具體的條件，雙方對於COC適用範圍仍有不同意見。雖然預備性磋商已經展開，但是東協各國對於何時能夠達成協議都抱

⁹ Sydney J. Freedberg, Jr., "Japan Looks South: China's Rise Drives New Strategy," August 3, 2015, <http://breakingdefense.com/2015/08/japan-looks-south-chinas-rise-drives-new-strategy/>.

持不確定態度，也都不認為在短期間可以達成協議。

2014年3月中國與東協國家代表在新加坡再度就COC進行諮商談判。以及後續分別在印尼峇里島和泰國曼谷舉行的諮商會議，都代表東協方面緊盯推進COC談判的意圖。2015年7月29日在天津舉行「中國-東盟落實南海各方行為宣言第九次高官會議」，緊接著於10月20日在成都舉行「中國-東盟落實南海各方行為宣言第十次高官會議」，會中首先針對落實DOC的作為形成共識，再來才是南海行為準則談判的會議內容。繼續循著第九次高官會中的結論「重要和複雜問題清單」與「COC框架草案要素清單」兩份開放性文件，並授權聯合工作組繼續就此進行商討，作為未來雙方工作的基礎。¹⁰

不管目前雙方的預備進度如何？談判何時展開？何時可以達成協定？最重要的是雙方已經開始研商努力尋求共同點，雖然進度遲緩，但至少已經啟動。預備進行談判的努力，並不意味著中國確立的政策立場有所改變，中國仍堅持「南海是中國與部分東盟國家間的問題，不是中國與東盟之間的問題」。中國依舊採取所謂的「雙軌政策」，意即有關主權爭議的就由相關國家與中國進行外交協商尋求和平解決，南海的和平與穩定則由中國與東盟國家共同協商維護。¹¹

五、結語

當前南海爭端形勢的變化，不僅問題內涵更趨複雜化，區域各國相互連結與中國大陸形成對峙之勢越來越明顯。同時在外交上面牽制台灣，也使台灣在戰略選擇上出現更多困難與複雜選項。美國太平洋區指揮官湯瑪斯（Robert Thomas）在2015年1月曾公開倡議日本應協助巡弋南海，加

¹⁰ 王迪，〈落實《南海各方行為宣言》第十次高官會在成都舉行〉，《新華社》，2015年10月22日，

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2015-10/22/content_2951612.htm。

¹¹ 〈中國東盟高官會獲積極進展〉，《澳門日報》，2015年10月22日，

http://www.macaodaily.com/html/2015-10/22/content_1038406.htm。

大制衡中國在南海的力量。¹²美國現任太平洋指揮區指揮官哈里斯（Harry Harris）在 2015 年曾經向日本表示歡迎派艦巡弋南海內的公海海域。¹³凸顯美日軍事合作聯手介入南海的力道加深。

中國大陸在南海的部署隨著填海造陸完成後，正進入造島工程中。呈現出中國迎頭趕上深化經營南海島礁的態勢，雖然外交上各相關國家持續連結與中國對抗之勢，但危機強度將隨著周邊國家的動作與中國的強力回應而持續放大！南海戰略形勢已經逐漸成為大國競爭的戰略核心點，其中有中美的競逐、中國與菲律賓和越南的較勁、區域外大國涉入對中國的挑戰，中國與東協整體的外交折衝、還有台灣浮現的關鍵角色。

馬英九總統在任期之末造訪太平島，雖然在國內引發許多不同意見。但是在國際上，卻因元首訪問，強化台灣在南海的核心地位，太平島與台灣在南海的角色成為南海和平與衝突無法忽視的一環。直接碰觸到美國國家利益相違之處，也觸碰到兩岸關係，以及台灣在南海應該投射的真正實力問題。

¹² Tim Kelly and Nobuhiro Kubo, "U.S. Would Welcome Japan Air Patrols in South China Sea," *Reuter*, January 30, 2015, <http://www.reuters.com/article/us-japan-southchinasea-idUSKBN0L20HV20150130>.

¹³ Ralph Cossa, "Weighing Japan's Options in the South China Sea," *Japan Times*, November 9, 2015, <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/11/09/commentary/japan-commentary/weighing-japans-options-south-china-sea/#.VrRYXk1u19A>.

