

中共擴張主義下的南海衝突危機與轉機

李承禹

國防大學政治學系兼任助理教授

摘 要

當歐巴馬政府提出「重返亞洲」政策，及演變成「亞太再平衡」的戰略思維後，中共由於戰略空間的受限與被壓迫，也更加速與美國在亞太場域的碰撞。中共藉由衝撞美國所建構傳統安全框架，來確保與延伸其發展中的國家利益。中共擴張主義下的南海衝突即是最佳例證，美國所領導的南海安全架構正受到中共國力崛起後的嚴峻挑戰，中共以更綿密多元的手段分別周旋於華府及南海主權爭議的他國間，誘使相關國家進入中共所設定的競逐場域，此已成為南海爭端的顯著特徵，值得持續觀察。

關鍵詞：擴張主義、南海爭端、亞太再平衡、國家利益

壹、前言

當中國大陸持續地崛起與向外爭取更廣泛的國際參與及國家利益時，美國在亞洲所受到的權力挑戰，甚而影響其亞太安全部署與東亞戰略利益亦是無庸置疑。由於百年來國家屈辱歷史的湧現，中共將自己重新定位為一個崛起的大國。中國大陸當然具有發展成大國的潛力，其潛在的擴張主義（expansionism）與愈加自信的外交政策行為相結合，加劇了南海區域安全的不確定性。若站在「中國威脅論」上觀察，毫無疑問的，中共擴張政策在南海所引發的糾紛已經成為該地區最具爭議的安全問題之一。然而過去數十年間，南海傳統勢力是依附在美國所建構的地緣政治規則下來進行，美國一方面要勉強接受中國大陸崛起的事實，另一方面又要維持其領導的亞太安全秩序，在兩個差異目標下的衝突將愈發激烈。

美國總統歐巴馬（Barack Obama）為維持美國在亞太區域內的領導地位，並有助於強化美國國家利益，分別推動「重返亞洲」（Pivot to Asia）對外政策，繼而到「亞太再平衡」（Asia-Pacific Rebalancing）戰略的興起，美國與中國大陸兩強權間的權力賽局似乎越演越烈。一時之間，似乎在「對撞」與「合作」兩難中難以取得平衡，然而基於同為大國利益考量下的理性決策過程（rational decision-making model），要發生正面軍事衝突的可能性也微乎其微。美陸如何取得戰略利益的平衡，特別是在南海此特殊疆域上，仍嚴肅考驗著兩國。

2015 年，正值中國大陸大張旗鼓慶祝對日抗戰暨「世界反法西斯戰爭勝利」70 週年時刻，中共黨媒《人民網》刊登一篇習近平的「中國永遠不稱霸，永遠不搞擴張」重要講話。¹ 習近平宣示：「為了和平，中國將始終堅持走和平發展道路。中華民族歷來愛好和平。無論發展到哪一步，中國都永遠不稱霸、永遠不搞擴張，永遠不會把自身曾經經歷過的悲慘遭遇強加給其他民族。中國人民將堅持同世界各國人民友好相處，堅決捍衛中國人民抗日戰爭和世界反法西斯戰爭勝利成果，努力為

¹ 〈習近平：中國永遠不稱霸 永遠不搞擴張〉，《人民網》，2015 年 09 月 03 日，
<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2015/0923/c1001-27624664.html>

人類做出新的更大的貢獻。」²在此主要對國際發聲的義正辭嚴宣示背後，中國大陸卻在南海所佔有島礁大興土木，填海造陸，甚至建造可停泊大型船艦、飛機的碼頭及跑道，持續建構南海戰略要地以鞏固其南海主權優勢。此說明在其領土主權等首要國家利益主張下，南海擴張政策與「不稱霸」間的矛盾。

當美陸在南海劍拔弩張對峙的 2015、2016 兩年間，美國「戰略暨國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS）提出《亞太再平衡 2025》（*Asia-Pacific Rebalance 2025*）的獨立評估，重申美國應朝「能力」、「存在」和「夥伴關係」三方向紮根，重新建構美國在亞太地區的領導地位。報告裡闡述華府及美軍太平洋司令部在 2025 年時應該努力達成的 4 大戰略舉措：³1、華盛頓需要繼續在美國政府內部及與盟國間調整亞洲戰略夥伴關係；2、美國領導人應更努力強化與夥伴間的聯盟能力、能量，及應變和互動能力；3、美國應當維持和擴大美國在亞太地區的軍事存在；4、美國應該加快發展軍事力量的創新能力。

CSIS 的報告指出過去十多年來，美國將國家安全戰略目標投注在全球反恐戰爭中，似乎忽略了將安全重心重新平衡到亞太地區，此對於其全球安全和繁榮至關重要。如何保有華盛頓在亞太地區的存在，致力於國家力量靈活運行於該地區，不僅符合美國東亞傳統利益，亦是東亞地區安全保障的核心。就美國而言，目前影響西太平洋地區安全與穩定的主要挑戰有：中國大陸的崛起、朝鮮的好戰、俄羅斯在太平洋和北極的野心、對歷史領土主張產生的緊張局勢，以及與恐怖主義有關的風險和人道主義災難等。⁴

評估報告中更凸顯美國在南海區域的傳統勢力受到嚴重侵蝕的事實，強烈要求華府須重新制訂政策來因應新的變局，更明確地說，其所指涉的是跟隨中共崛起後的勢力擴張。基此，南海已成為美陸兩國主要

² Ibid.

³ Michael Green, Kathleen Hicks, Mark Cancian, Zack Cooper and John Schaus, *Asia-Pacific Rebalance 2025 Capabilities, Presence, and Partnerships* (Washington, DC.: Center for Strategic and International Studies Press, 2016), p.7.

⁴ Ibid., 2-3.

的角力場域，誰先退卻，就優勢盡失。站在國家利益角度，美國一方面極力阻止避免與中共形成賽局理論（Game Theory）下的零和博弈（Zero-Sum Game），另一方面又要促使中共在南海主權堅持下，願意遵守國際規範而不失其顏面，此高難度的兩強競合正挑戰美陸兩國的智慧與能耐。一場政治、經濟、外交與軍事力量的較勁正在南海區域展開，特別是美陸兩國都將之視為國家重大利益，更容易升高衝突危機。

貳、中共南海擴張政策與軌跡

2015 年 12 月美國海軍拉森號（USS Lassen）飛彈驅逐艦在南沙群島渚碧礁與美濟礁附近 12 海里水域航行，並派出 P-8A 海洋巡邏機配合巡邏。這是華府認為能夠打破中共南海主權宣示的較有效方式，然而也充滿危險。一如所料，中共批評美方「非法進入」有關海域，更在防務上加重對美軍的警告。

在地圖上，中國大陸把南海 350 萬平方公里海域（約佔南海的 90% 面積）用九段虛線劃入中共國界，也就是所謂的「九段線」。「九段線」的前身「十一段線」劃界，最早出現在 1947 年我國政府出版的地圖上，領土涵蓋南沙、西沙群島，中共建政後繼承了這一劃界法，並且表現在所有中華人民共和國出版的地圖上。越南則強烈反對中共對南海主權的聲稱，表示中國大陸在 1940 年之前從來沒有宣稱過對南海諸島擁有主權，聲稱從 17 世紀以來就實際控制南沙（越南稱長沙）、西沙群島（越南稱黃沙），並且有文件為證。⁵

一、中共近期的南海建設

近兩年來，中共持續在南海的珊瑚礁上堆沙建島，直至 2015 年底已建立起 7 座新的人工島，其行動正加劇此區域原本就緊張的地緣政治態勢。中共更在南海新建的人工島上修建跑道和雷達設施，使人工島具有一定的軍事防衛能力。2015 年 CSIS 下設的「亞洲海事透明度倡議組

⁵ 〈新聞焦點：南海主權爭議島礁〉，《BBC 中文網》，2015 年 10 月 27 日，
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/10/151027_background_south_china_sea_reefs

織」(Asia Maritime Transparency Initiative, AMTI) 負責人胡珀 (Mira Rapp-Hooper) 指出，中共透過挖泥船將海底沉積物吸上來堆在美濟礁 (Mischief Reef) 上，建起港口設施、軍用建築和一條飛機跑道。美濟礁的具體工事已鞏固中共在南沙群島的戰略根基。⁶

南海的南沙群島散佈著眾多具爭議的珊瑚礁和島嶼群，與中國大陸相距超過 500 英里 (約 800 公里)。中國大陸在此海域新造島礁，使得中共可更直接地使用與堅持其主權。儘管，中共不一定是為了該區域蘊藏豐富石油和天然氣資源的經濟目的，但中共卻認為領土主張為各樣利益的根本。面對國際組織指控其造成該區域海洋生態浩劫及鄰近國家的憤怒，中共不顧一切地加快腳步建構島嶼，正是出於主權觀點，難有妥協空間。

相對於越南在敦謙沙洲 (Sand Cay) 的填海造島工程，其他聲索國如馬來西亞、菲律賓和我國於南沙群島的建設，均無法與中國大陸的規模相比擬。其中，永暑礁 (Fiery Cross Reef) 是中共目前最具戰略價值的新島 (中共已稱其為永暑島)。中共造陸後的永暑礁面積約 2.8 平方公里，大過原來南沙的最大島嶼太平島 5 倍，設有一 5,000 噸級運輸補給碼頭、直升機平臺，以及長達 3,000 公尺可以起降所有機種的機場跑道。然而，永暑礁並非南沙第一大島，最大島嶼是中共另一造島後的美濟礁；之前露出水面的陸地幾乎是零的美濟礁，面積已經擴增到 5.66 平方公里。⁷

二、中共南海擴張政策

自習近平上任以來，中共馬不停蹄地建設南海諸島礁來擴大中國大陸在該地區的軍事足跡，一步步將勢力建構在遠離中國大陸本土遙遠的南海海域，成為其國家力量的前哨與延伸。中共不顧鄰國和華盛頓的抗議，以龐大資源挹注在南海主權爭議中的領土主張。

⁶ 〈中國在南海島嶼上的建設工程進展迅速〉，《新浪網》，2015 年 7 月 2 日，<http://finance.sina.com/bg/ws-j-ftchinese/ftchinese/20150702/01501290192.html>

⁷ 〈大陸南沙人工島跑道起碼 3000 公尺 天然太平島只有一半〉，《東森新聞》，2016 年 1 月 28 日，<<http://www.ettoday.net/news/20160128/638856.htm#ixzz475vj2M34>>

就中共戰略利益而言，中共期待建立一個可自由進出該海域的南海新勢力。南海有全世界最繁忙的海上航道，北京希望成為自己可掌控的海域，使其軍艦和海警艦艇可隨意行動，而不再擔心美國或菲律賓、越南、印度的海上力量存在。簡言之，中共期望有朝一日能改變美國在南海的優勢，從圍堵中掙脫出來；甚至在質與量上轉變為反圍堵，迫使華盛頓不再能夠自由航行該海域，進而改變南海安全架構。

中國大陸在南海南沙群島修建人工島，最早始於 2014 年，但自 2015 年開始速度加快，3 座人工島現已符合軍艦及戰機的停靠與降落需求，中共甚而在 2015 年開始部署地對空飛彈系統及雷達設施，以增加其戰術打擊與戰略嚇阻能力。雖然，這些新防禦工事對美軍的威脅不大，發生衝突時，美國很容易將它們擊毀。但是，五角大廈越來越擔心，修建人工島的活動如果不加以控制，將讓中共對一片相當於墨西哥大小的海域擁有實際控制權，並讓中國大陸在與鄰國對該海域的主權競爭上擁有軍事優勢，或是形成另一波南海軍備競賽，增加發生衝突的風險。⁸

2016 年 2 月美國太平洋司令部司令，海軍上將哈里斯（Adm. Harry B. Harris Jr.）在華府參議院軍事委員會的聽證會上警告說，中共的行動「正在改變南海的行動格局」。在一份提交給參議院軍事委員的書面答覆中，歐巴馬政府的最高情報官員克拉珀（James R. Clapper）預測，中共在明年初將會「具有在該地區迅速投射軍事力量的顯著能力」。⁹雖然中共尚未建構完成戰力延伸所需的戰機、地對空飛彈、巡弋飛彈，以及大型軍艦和相當數量的海岸警衛隊船艦，但是，中共在距海南島逾 600 英里，7 個新建人工島礁中最南端的華陽礁（Calderon Reef）部署軍事雷達，實已擴張中共飛彈打擊與情蒐能力，且可追蹤西南數百哩處麻六甲海峽的重要目標。理論上，中共將使所謂「航母殺手」的東風 21D 反艦彈道飛彈具備有效遠距打擊能力，限制美國海軍在該海域的進出。目前，透過衛星照片顯示，中共業已在西沙永興島部署紅旗 9 地對空飛彈，此舉不僅激怒越南，也促使越南民族主義情緒再次升高。

⁸ 傅才德，〈加速軍事部署，中國向實際控制南海更近一步？〉，《紐約時報》，2016 年 3 月 9 日，<http://cn.nytimes.com/china/20160309/c09chinasea/>

⁹ Ibid.

過去很長一段時間，中國大陸始終採取敦親睦鄰的友好政策，意圖改變東南亞及南海鄰國對其窮兵黷武印象。習近平上任後也一再宣稱「中國不稱霸，不搞擴張」，然而，事實卻非如此。現今的南海海域主權爭端，在中共頻頻填海造島與部署遠程投射設施下，情勢愈來愈詭譎多變。換言之，面對汶萊、印尼、馬來西亞、越南、菲律賓及我國的島嶼主權聲張，中共一方面打壓其他國家的主權聲索，另一方面強化既有島礁建設，形成既定事實。華府甚至認為，在菲律賓向海牙國際法庭提交南海島嶼主權聲索仲裁案後，中共可能會以南海防空識別區（ADIZ）的主張來回應仲裁結果的不利。¹⁰

參、南海競局危機與轉機

一、南海衝撞危機

（一）美國堅守的南海政策

1、航行自由行動

傳統上美國在南海海域保有主導優勢，而執行「航行自由行動」是在該區域的最重要利益。¹¹2016 年 4 月間，美國國防部在報告中指出，為維護美國在亞太區域的安全利益，應持續針對中共採取下列措施，包括：挑戰中共海上專屬經濟海域上管轄的空域，以及為飛越中國大陸沿岸防空識別區的飛機企圖施加限制。而此報告同時適用於對印度、印尼、伊朗、利比亞、馬來西亞、馬爾地夫、阿曼、菲律賓及越南等美國傳統軍事力量自由進出的地區。

美軍這些行動涉及派遣軍艦和軍機進入上述國家試圖施加限制的海域和空域，旨在顯示國際社會不接受這些限制。2016 年 4 月，美國

¹⁰ 〈反南海仲裁 北京可能畫設防空識別區〉，《聯合新聞》，2016 年 4 月 17 日，<http://udn.com/news/story/7992/1633866-%E5%8F%8D%E5%8D%97%E6%B5%B7%E4%BB%B2%E8%A3%81-%E5%8C%97%E4%BA%AC%E5%8F%AF%E8%83%BD%E7%95%AB%E8%A8%AD%E9%98%B2%E7%A9%BA%E8%AD%98%E5%88%A5%E5%8D%80>

¹¹ 路西，〈美國去年向中國等 13 國執行航行自由行動〉《BBC 中文網》，2016 年 4 月 25 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/04/160425_us_china_navigation

空軍 4 架戰機與 2 架直升機在南海地區進行偵察行動，並且飛越中共聲稱擁有主權並實際控制的黃岩島上空。美國太平洋司令部後續發佈聲明表示，4 架美國空軍 A-10C 攻擊機和 2 架 HH-60G 特戰直升機在南海黃岩島附近的「國際領空」進行飛行任務。黃岩島位於菲律賓西部，是南海中沙群島漲潮時唯一露出水面的島礁，目前由中國大陸實際控制。¹²菲律賓及我國都聲稱對黃岩島擁有主權，因而曾引發菲陸一系列的衝突和主權爭議。美方向來認定黃岩島(民主礁)空域屬於國際領空，而此主張對於不具臨海優勢的美國而言具有最大利益。美國期待保有在該空域和海域巡航任務、人員救援和打擊海盜的行動自由。¹³

事實上，美軍的論述是導向以國際法確保國際領空和公海開放，以維持南海的和平穩定。任何個別國家的主權聲張對華府而言，都不利於美軍在該區域保有的自由與彈性，尤其是中國大陸。五角大廈指出：「世界經濟取決於此，自由貿易取決於我們運輸貨物的能力」，這表示華府是將南海主權爭議誘導至國際經濟的自由航行需求面上。

2、重組亞太海軍聯盟

美國企圖重組亞太海軍聯盟，以制衡中共在南海的快速部署。2016 年在美方邀請下，印度海軍艦艇與美國進行聯合巡邏任務，但卻異常保守。美國太平洋司令部司令哈里斯正重啟一個由日本、澳大利亞、印度和美國海軍組成的非正式戰略聯盟。10 年前，迫於中國大陸的外交抗議，曾結束此實驗性的聯盟。印度對加入戰略聯盟相當謹慎，美國已向印度多次提議，希望印度與其他海軍大國一道，平衡中共的海上擴張。哈里斯上將雖沒有具體提到中共，但卻也語意模糊地指出：「一些強國正在試圖用恐嚇和脅迫的手段來欺負小國」。他解釋道，開展廣泛的海軍合作，是避免這種狀況的最好辦法。美國期待以多國海軍聯盟方式，進入南海及相關海域巡邏以衝撞中國大陸的主權聲張。

然而，困難之處在於許多國家必須冒著得罪中共的可能，考量是否實際加入此海上聯盟。自印度總理莫迪（Narendra Modi）上任以來，已

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

經加強與美國的海軍合作。2014 年，中共解放軍 1 艘潛艇停靠在斯里蘭卡可倫坡（Colombo）的一個港口，當時印度給予憤怒的回應。印度也正高度關注習近平的「海上絲綢之路」政策，其中囊括巴基斯坦瓜達爾港（Gwadar）和孟加拉吉大港（Chittagong）等主要港口。此三港口正是美印所認定的中共包圍印度半島的「珍珠鏈戰略」（String of Pearls）重要港口。

美國總統歐巴馬 2015 年訪問印度時，兩國發表了「亞太和印度洋地區」聯合聲明，過去印度曾拒絕發布這種聲明。¹⁴不過，印度仍然擔心失去與中國大陸愈來愈緊密的經貿關係，迄今為止，即便是在反海盜此種較中立的行動，印度也還是沒有表現出與美國開展聯合巡邏的高度興趣。

當前，在中共崛起的勢頭中，美國重組亞太海軍聯盟的成效應是會大打折扣，除非能創造出反陸的集體意識。南海戰略觀察家戈卡萊（Nitin A. Gokhale）務實地指出，「親美的國家可以期待的最好狀況，就是印度在地區內的各種論壇上保持活躍，並為越南和菲律賓等規模較小的海軍提供輿論支持。」¹⁵

3、提升軍事科技層級增進嚇阻能力

美國正試圖在東北亞部署終端高高度區域防禦系統（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD，中共稱「薩德」），對中共的南海擴張政策造成牽制。美國白宮國家安全委員會亞洲政策高級主管康達（Daniel Kritenbrink）曾重申美國關於在韓國部署 THAAD 的立場。「我們表達得很清楚，美國和韓國展開關於 THAAD 的正式磋商，是源自朝鮮對於我們的韓國盟友和美國在韓國駐軍的直接威脅」。他強調 THAAD 是用來應對朝鮮威脅的。然而中共認為 THAAD 的雷達探測範圍覆蓋中共大片領土，將威脅中共國家安全。¹⁶

¹⁴ Ellen Barry,〈美國重提亞太海軍聯盟，制衡中國〉，《紐約時報》，2016 年 3 月 3 日，<http://cn.nytimes.com/asia-pacific/20160303/c03india/>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ 〈南海爭議：白宮稱各國都應接受非軍事化原則〉，《BBC 中文網》，2016 年 3 月 31 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/03/160331_us_china_sea_military

中國大陸所抗議的 THAAD 系統，是美國飛彈防禦計畫最重要組成部分，為一種機動式的戰區高空層彈道飛彈防禦系統，被稱為戰區高空「超級盾牌」。THAAD 由攔截彈、車載式發射架、地面雷達、指揮控制和通信情報系統等組成，能夠攔截射程 3,500 公里的彈道飛彈。THAAD 攔截彈的作戰高度為 40 至 150 公里，此說明該飛彈既可以攔截大氣層內 40 公里高度的彈道飛彈，也可攔截大氣層外 150 公里以下高度的飛彈，所以號稱是「全球唯一能在大氣層內外攔截飛彈的陸基系統」。THAAD 的射程最遠達 200 公里，意味著整套飛彈系統的有效防禦半徑在 200 公里以內，如部署在韓國中南部，其防衛範圍可以覆蓋朝鮮半島南部的大部分區域。¹⁷

由於 THAAD 主要是針對末段高空攔截，攔截高度 40 到 150 公里，作戰半徑 200 公里，所以反飛彈的性能對中共的洲際彈道飛彈沒有太大威脅，絕大多數從中國大陸內陸或沿海發射的戰略飛彈都在 THAAD 攔截彈的飛行包線外。

中共強烈反對韓國部署 THAAD 系統的主要原因，是針對這種飛彈所配備的 TPY-2 預警雷達，該雷達是一種 X 波段的前進部署雷達，對上升階段飛彈的探測距離可以超過 2,000 公里，甚至更遠。如果在韓國部署，其探測範圍能夠覆蓋中國大陸華北和華東以西內陸的大部分地區，甚至可以遠達新疆烏魯木齊地區。所以中共堅決反對韓國在朝鮮半島南部部署此型飛彈。如朝鮮半島事態激化，韓國的 THAAD 必將成為解放軍首輪打擊的重點目標。¹⁸

不過對美國而言，在南韓部署 THAAD 系統不僅能夠對北韓及俄羅斯造成牽制，對中共亦有雙面警示作用。一方面，要求中共更積極主動地分擔壓制北韓的大國責任；另一方面牽制中共在南海擴張政策，促使逐漸重視其北方的戰略安全議題，稀釋其在南海軍事部署能力。縱使在中共軍力大幅提升的今日，要在相隔遙遠的南北兩處部署足夠的嚇阻戰力，仍是力有未逮。

¹⁷ 〈中國反擊薩德系統最有力手段曝光〉，《文匯報》，2016 年 2 月 1 日，
<http://news.wenweipo.com/2016/02/21/IN1602210021.htm>

¹⁸ Ibid.

此外，美國近期所公布的無人潛艇研發，乃是為嚇阻中共。過去半年來，五角大廈開始公開談論原為機密項目的無人駕駛潛艇研發進程。美國國防部長卡特（Ashton Baldwin Carter）最近在有關亞洲軍事戰略的講話中，特別提到無人駕駛潛艇，並暗示可能將此類潛艇用於南海衝突。據信，美國國防部正研發類似無人潛艇等新軍事科技產品，計劃在2020年之前投入使用。此目的旨在不斷顯示自身的軍事優勢，試圖嚇阻像是中共和俄羅斯這樣的對手。中共與俄羅斯依賴龐大的經濟與軍事投入，挑戰美國在南海的傳統利益，而美國雖無等同經濟優勢挹注，但領先的軍事科技卻可發揮一定的嚇阻作用。美國安全研究中心（Center for a New American Security）布里姆利（Shawn Brimley）表示，「如果我們在南海捲入爭端，中共將不確定美國方面可能的軍力。這可能對潛在的挑釁行為產生一定的嚇阻作用。」¹⁹

（二）中共堅守的南海政策

1、主權不容挑戰

中共對南海主張則完全站在國家主權角度，中共於2016年1月驗收永暑礁機場後，公布派遣軍機到南海爭議島礁上接載人員的照片，而美國國防部據報立即提出抗議。²⁰在此之前，美軍與菲律賓海軍陸戰隊聯合軍演中進行搶灘演習，中共國防部同樣表示抗議，指出美國與菲律賓強化軍事同盟是「冷戰思維」的表現。中共國防部新聞局發布的評論稱，「我們敦促有關方在開展雙邊軍事合作時不針對第三方，不損害第三方利益。」²¹此一來一往，顯示南海情勢的多變，且參雜各方利益的角逐，任何一方的作為都會激發另一方的反擊。在美菲聯合軍演後，美國聲稱其海軍是與菲律賓進行聯合巡邏，並強硬表示爾後還要增加在菲律賓的臨時軍力部署，提升美國在南海爭端事務中的參與度。中共則拉

¹⁹ 〈英媒：美國無人潛艇浮出水面"阻嚇"中國〉，《BBC 中文網》，2016年4月18日，
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/press_review/2016/04/160418_press_review_drone_submarine

²⁰ 〈南海爭端：美國抗議中國軍機降落永暑礁〉，《BBC 中文網》，2016年4月19日，
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk/2016/04/160419_south_china_sea_us_protest

²¹ 〈國防部：美菲舉行有針對性軍演不利於南海和平穩定〉，《中國新聞網》，2016年04月14日，
<http://big5.chinanews.com/m/mil/2016/04-14/7834897.shtml>

高分貝警示：「中國軍隊將高度關注有關動向，堅決維護國家領土主權和海洋權益。」²²故而，該區域鄰近國家均對中共可能在南海加強主權聲張和影響力表示關注。

中共國防部表示「美菲強化軍事同盟，加強前沿軍事部署，舉行有針對性的聯合軍演，是冷戰思維的體現，不利於南海和平穩定」，隨後要求：「我們敦促有關各方切實尊重地區國家維護南海和平穩定的努力。」²³但美國的反應可以從美國防部長卡特在此前會見菲律賓總統艾奎諾三世（Benigno Aquino III）後的記者會，指出美菲聯合海軍演習是「繼續對該地區水域的安全做出貢獻」。

據此，在美陸的強硬對撞下，未來南海主權爭議勢將難以趨緩。中國大陸在該區域加快建設人工島礁和部署地對空飛彈設施，美國則不時派出軍艦在中共劃定的邊界附近巡航以行使「航行自由權」，且明確表示此類巡航在未來會持續進行。

2、北京的南海軍事化困境

中共面對美軍極力插旗南海，及南海鄰國的主權聲索與美國撐腰，中共一方面憂慮南海軍事化，另一方面卻也促使自身趕上軍事化腳步。然中共亦頻為在南海有爭議島嶼上的擴建舉動辯護，稱中共無意將該地區軍事化。2015 年在馬來西亞首都吉隆坡舉行的東協會議上，中共外交部副外長劉振民指責華府在過去時日派遣驅逐艦前往南海海域。2015 年下旬，美國驅逐艦和巡航飛機多次前往南海地區，美國不僅派出拉森號飛彈驅逐艦到南沙群島渚碧礁與美濟礁附近 12 浬水域航行，且滯留數小時之久，使中共大感緊張。劉振民認為美國是在「測試」中國大陸。他說：「這次美國高調派軍艦來，要進入中國島礁的 12 浬範圍，這實際上已經超越了航行自由的範疇。這是一種政治挑釁，是以航行自由為名，實際上是來檢驗中國會做什麼樣的反應。」²⁴

²² 〈中國國防部：美菲聯合軍演體現「冷戰思維」〉，《BBC 中文網》，2016 年 4 月 15 日，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/04/160415_china_defense_ministry_us-philippine>.

²³ Ibid.

²⁴ 〈中國批評美國挑釁 擔憂南海軍事化〉，《BBC 中文網》，2015 年 11 月 22 日，

美軍適時「測試」中共的 12 項主張外，主要仍與中共積極填海造陸有關，中共欲跳過國際法規而以片面手段變更南海所屬島礁形貌，也激發多數國家的不安。南海爭端出現的緊張局面，使東協國家擔憂美陸之間會擦槍走火，但同時也對中共在此問題上表現出來的強硬作風感到憂慮。

此南海軍事化困境似乎正感染著美陸與周邊國家，中共不斷調整軍事結構，將未來軍事重點置於南海區域，且快速擴建南海艦隊及相關島嶼軍事設施，以因應新一輪的軍備競賽。劉振民強調：「當然在遠離祖國大陸的這些島礁上，保持建設必要的軍事防衛措施，這是國家國防安全的需要，也是保護島礁的需要。我想這個無可厚非，千萬不要把我們在島礁上要建的軍事設施與島礁軍事化，與南海軍事化掛起鉤來。」²⁵問題是，有多少國家會體諒中共的島礁軍事建設的說法？愈加強硬的南海政策正將中共推向更大的危機當中。而美國為首的傳統南海權力結構，也促使美國加緊凝聚各方力量，對抗中共興起的勢力。

3、中共持續擴張性建設

值此南海爭端風起雲湧之際，中共卻計劃為新建人工島上設置的雷達系統、燈塔、軍營、海港和機場等所需的電力供應站，據信這是中共所謂的海上核電站。²⁶北京責令「中國船舶重工集團」公司着手建設一批可為海上石油鑽井平臺和具爭議的人工島嶼等偏遠地區提供電力的船隻。中共發展海上浮動核電站的訊息，曾在黨媒《人民日報》英文網站出現過，詳細設計目前並無法獲知，然而若是朝海上核電站方向進行，則又可能為南海爭端增添變數；中共如何安置此核電廠設施？用何種輸電系統提供所屬島礁所需電力？此核電設施是否會增加南海衝突的可能？是否見容於南海相鄰各國？美國反應又是如何？此類問題均正蓄勢待發，隨時都可能成為熱門議題。

儘管中共始終不承認其南海島礁建設具有一定的攻勢意圖，但事實

http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/11/151122_china_southchinasea

²⁵ Ibid.

²⁶ 傅才德，〈中國計劃在南海建立海上浮動核電站〉，《紐約時報》，2016 年 4 月 25 日，
<http://cn.nytimes.com/china/20160425/c25chinanuclear/>

卻印證中國大陸以具體建設來提升其對南海的控制權。2016 年 4 月，史無前例的中共中央軍委會副主席范長龍率隊前往南沙群島海域進行視察，范長龍以軍方最高階將領身分進入南沙海域，深具指標意義。²⁷似乎意在表明中共的決心：任何針對這些島嶼領土主張的挑戰都會遭到中共的抵制。²⁸中共官方的報導雖解釋范長龍是為慰問駐守官兵和建設工人而來，但仍不忘提及是為要瞭解南沙島礁相關設施建設情況。

近幾年，由於深獲習近平信賴，范長龍常扮演軍事外交的領頭羊角色，范在黨中央及解放軍中的地位無人能及。范長龍所達之處幾乎等同於習近平意志的延伸，范巡視南沙海域也代表中央軍委會對南海局勢的重視，確保牢牢控制東南亞國家所聲稱擁有主權的一些島嶼。

當前，中國大陸對南海海域主權爭議，不僅面對東南亞國家爭鋒相對的領土主張，還有華盛頓及其盟友越來越強的戒心。美國非常擔心，北京把荒礁和露出水面的岩石擴建為人工島，在其控制的島嶼上修建軍事哨所、燈塔、飛機跑道等基礎設施，可能會導致地區矛盾產生危險的升級。²⁹

事實上，范長龍率隊進入南沙海域之前，美國國防部長卡特才剛剛登上美國海軍史坦尼斯號航空母艦（USS John C. Stennis, CVN-74）巡弋南沙海域。³⁰此是否為促成范長龍也來巡視南沙海域的原因，則不得而知，但卻可明顯感受北京的憤怒。中共政府表示華盛頓不應該試圖插手解決南海的領土爭端，並對美國軍艦在中共控制的島嶼附近通行的做法進行譴責。光是 2016 年 4 月，卡特就訪問了 2 艘美國航空母艦，並與印度及菲律賓揭示新的軍事協定。一般咸信，歐巴馬政府決定以更強大的軍事力量來對抗中共的南海領土野心。

²⁷ 儲百亮，〈中國軍委會副主席范長龍視察南海爭議島嶼〉，《紐約時報》，2016 年 4 月 18 日，<http://cn.nytimes.com/china/20160418/c18china/>

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Michael S. Schmidt, "In South China Sea Visit, U.S. Defense Chief Flexes Military Muscle," *The New York Times*, April 15, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/04/16/world/asia/south-china-sea-us-ash-carter.html>

二、中共不易朝「合作」方向前進

美國的南海安全政策至為明確，即是南海非軍事化、自由航行，以及按照國際法和平解決紛爭。2016 年 3 月美國白宮副國家安全顧問羅茲（Ben Rhodes）在華盛頓召開的「核安高峰會」期間表示，南海紛爭各國都應該一視同仁接受非軍事化原則，無論各國的領土主張是什麼。羅茲的表態是在美日韓領導人三邊會談之後，在美陸領導人雙邊會晤之前。

此指出南海爭議是歐巴馬總統與中共國家主席習近平會晤時的重要議題。羅茲說，「我們在加州陽光莊園與東協全部 10 個國家強調了非軍事化、自由航行、按照國際法和平解決紛爭等原則。」³¹ 美國盡力促成習近平認同南海非軍事化原則，也一再呼籲習近平落實「中國在南沙群島的有關建設活動不針對、不影響任何國家，也無意搞軍事化」的承諾。³²

然而，按照國際法和平解決南海紛爭的訴求，對中共而言卻成為放棄對南海主權的主張。針對菲律賓提交海牙常設仲裁法庭的爭議島礁仲裁案，2015 年 10 月 29 日終於有了具體回覆，在荷蘭海牙的「常設仲裁法院」做出裁決，該院認為有權審理菲律賓就南海主權爭議提出的訴訟（中共原是提出海牙仲裁法院無權進行仲裁），³³此致使中共極度不滿。菲律賓表示，菲律賓和中國大陸都是《聯合國海洋法公約》的簽約國，故而應該接受此公約來解決兩國間就南海島礁主權歸屬問題所出現的嚴重爭端。但是，中共拒絕參加在海牙此具有一百多年歷史的國際仲裁法庭所舉行的聽審，並堅持表示該法庭不具對此案件的裁判權。

2012 年中共和菲律賓因黃岩島發生海上對峙之後，中共控制了位於菲律賓專屬經濟區內的黃岩島。此外，中共還進一步在南沙海域進行大規模的填海造陸活動，致使有關國家擔心中國大陸企圖利用這些人造

³¹ 〈南海爭議：白宮稱各國都應接受非軍事化原則〉，《BBC 中文網》，2016 年 3 月 31 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/03/160331_us_china_sea_military

³² Ibid.

³³ 〈海牙仲裁法院聲稱有權仲裁中菲南海紛爭〉，《BBC 中文網》，2015 年 10 月 29 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/10/151029_china_philippines_court

島礁，在對立國家的家門口建立軍事基地。海牙常設仲裁法院的裁決對中共而言是一嚴重打擊。2015 年 11 月 25 日中共外交部例行記者會上，發言人洪磊回答有關南海仲裁案的問題時指出：對於菲律賓單方面提起的仲裁，中共已多次闡明仲裁庭沒有管轄權，以及中國大陸不接受、不參與仲裁的立場。中共官方認為，菲律賓單方面提起並執意推動南海仲裁，是透過法律外衣進行政治挑釁，其實質不是為解決爭議，而是妄圖否定中共在南海的領土主權和海洋權益。³⁴

中共的抗議主要指向海牙常設仲裁法院刻意忽略其在 2006 年根據《公約》第 298 條有關規定做出的排除性聲明，否定菲陸雙方通過談判和協商解決爭端的共識，濫用程序而強行推進仲裁。中共指出，在領土主權和海洋權益問題上，中共不接受任何強加於中國大陸的方案，不接受單方面訴諸第三方的爭端解決辦法。³⁵換言之，中共堅持雙邊對話尋求解決之道，然而此也是菲律賓忌諱之處，在國家力量不對稱下，菲律賓實畏懼與中共進行此類談判。

中共在 2006 年 8 月 25 日依《聯合國海洋法公約》第 298 條規定向聯合國秘書長提交的排除性書面聲明，主要指涉：對於《公約》第 298 條第 1 款（a）、（b）和（c）項所述的任何爭端（即涉及海洋劃界、領土爭端、軍事活動等爭端），中共政府不接受《公約》第 15 部分第 2 節規定的任何國際司法或仲裁管轄。³⁶此次，海牙常設仲裁法院認為其具有仲裁管轄權，導致中共強烈抗議及回應。

南海爭端中，美陸兩國基本上都有意願朝「合作」方向前進，然而卻很難找到共同利益的切入點。美國的利益在於確保自由航行，中共的利益其實也在於自由航行，只不過兩國的自由航行均會造成對方的不自由，特別是中共在所屬島礁主權上，若放棄主權聲張，就不可能獲致其

³⁴ 李文，〈觀點：第三方仲裁是解決領土領海爭端的唯一合法手段〉，《BBC 中文網》，2015 年 11 月 27 日，〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/11/151127_china_schinasea_resolving_way〉。

³⁵ Ibid.

³⁶ 〈中國依《聯合國海洋法公約》第 298 條規定提交排除性聲明〉，中共外交部，2006 年 9 月 7 日，〈http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/t270754.shtml〉。

航行該區域的自由。易言之，兩國關係主導後續發展，美陸兩國在南海的競爭關係遠大於合作關係，甚至，美國已將中共視為其在西太平洋主要競爭對手與敵對勢力，而中共同樣將美國界定為消蝕其國家利益的對抗者，而非具共同利益的戰略夥伴。

在更遙遠的區域，除俄羅斯外，其餘先進國家幾乎一面倒地與美國站在同一陣線，支持美國在南海的自由航行政策。當去年 10 月習近平走訪英國並簽訂總值超過 300 億英鎊的核電及金融經貿合約後，認為英國應會在經濟利益考量下支持中共南海政策。事實卻不然，兼管亞太與北美事務的英國外交部國務大臣斯懷爾（Hugo Swire）稱英國要積極引入中國大陸投資不代表其將在南海問題上噤聲。斯懷爾認為透過荷蘭海牙常設仲裁法院進行仲裁，是菲陸兩國重啟對話的機會。³⁷常設仲裁法院預計將於 2016 年 5 月底至 6 月初作出判決，各界分析普遍認為法院將傾向支持菲律賓。

美國與歐盟於 2 月份曾公開警告中共必須尊重海牙法庭的判決，美國也曾指出，華盛頓擔憂中國大陸有可能因應常設仲裁法院對其作出不利裁決，而在南海劃定防空識別區。斯懷爾說，倫敦將「繼續為支持規矩與反對壓迫而大聲疾呼」，並強調航行與飛越自由「絕對無可爭辯」。面對挾帶充沛經濟資源的中共崛起，英國此老牌民主國家仍是強調依循國際體系所建構的既有秩序而行，要求各方無論海牙如何裁決，都將得到所有相關方遵循，而無論判決結果如何，英國都支持美國所重視的國際海域自由航行權力。³⁸

三、南海持續性風險

在南海爭議水域，美陸兩國持續爭奪著太平洋的主導地位。僅在去年，美國就在該海域進行了 700 多次巡邏。北京方面對則敢於對進入南海的美國軍艦採取跟蹤的做法，也造成美軍極大壓力。³⁹雖然南沙海域

³⁷ 〈英國外交官：南海仲裁有助中菲重啟對話〉，《BBC 中文網》，2016 年 4 月 19 日，〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk/2016/04/160419_south_china_sea_uk〉。

³⁸ Ibid.

³⁹ Helene Cooper，〈危險的寒暄：當中美戰艦在南海遭遇〉，《紐約時報》，2016 年 3 月 31 日，〈<http://cn.nytimes.com/asia-pacific/20160331/c31chinaseas/>〉。

延伸到距離中國大陸 800 多公里遠的地方，但北京卻表示對其擁有大部分主權。⁴⁰

中共立場已愈趨於強硬。中共外交部發言人華春瑩表示，美國的船隻和軍艦越來越頻繁地出現在該地區，中共將不會容忍與接受。⁴¹根據《紐約時報》的評論，美陸兩國關係正處在 15 年來的最低點，除了雙方共同討論如何抑制北韓核武發展外，中共在南海的軍事擴張可能是雙方爭議最大的問題。⁴²北京人民大學國際關係學教授時殷弘說，習近平可以承諾不再進一步使有爭議的島嶼軍事化做為回應，不過美方必須同意停止派遣軍艦和飛機進入中共聲稱擁有主權的地區巡邏，行使其「航行自由行動」。過去幾個月裡，美國海軍已經進行了兩次這樣的巡邏，中共相信五角大廈還會要求展開更多這類型的巡邏。

儘管，卡內基國際和平研究院（Carnegie Endowment for International Peace）南海問題專家包道格（Douglas H. Paal）建議雙方在南海表現克制會有好處。指出：「中國在採取新行動上表現克制，可以導致美國在採取新的大規模或永久性軍事部署上保持克制」，例如，北京同意不使用填海方式修建黃岩島及停止其他造陸行動。然而，此也意味著五角大廈對該地區事務介入愈多，中共可能就愈發感到需要加快自身軍事力量建設，包括在爭議海域填造配備有雷達和飛機跑道的新人工島。

由於，美陸在南海爭端上欠缺互信及共識，雙方除了加深軍事強度以造成對方更大壓力外，實無更有效的辦法。2016 年 4 月當美國國防部長在訪問印度和菲律賓的 6 天時間裡，卡特既做出了高調的展示，也提出了一些具體的倡議。此讓外界幾乎可以肯定，美國意圖加強聯盟，並將更多重型武器和部隊轉移到該地區，以制衡中共日益延伸的軍事觸角。⁴³卡特還首次以國防部長身分參觀 1 艘印度航空母艦，期間並表示

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ 〈中國抗議英官員有關海牙仲裁南海爭端表態〉，《BBC 中文網》，2016 年 4 月 20 日，〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/04/160420_south_china_sea_china_reax〉。

⁴² 路西，〈核安全峰會：美中討論朝鮮南海等議題〉，《紐約時報》，2016 年 3 月 31 日，〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/03/160331_us_china_nuclear_summit〉。

⁴³ Michael S. Sshmidt，〈美國南海軍事部署是一場怎樣的賭博〉《紐約時報》，2016 年

美印將簽訂新的後勤協議來協助印度航空母艦的升級，⁴⁴顯示歐巴馬政府希望加強美印關係，以對抗中共不斷增長的影響力。

幾十年來，印度做為一個不結盟運動的領導者，一直巧妙地周旋在大國之間，而避免加入任一陣營。然而，莫迪面對中共日益增長的區域影響力，印度政府已逐漸向美國靠近。但印度絕大部分的行動仍是象徵性的，而不直接冒犯中國大陸。⁴⁵

伍、結語

中國大陸不斷增長的軍事及工業力量，很可能會加速其在南海周邊海域採取擴張主義來進行延伸其國家利益的相關建設。此擴張政策勢必嚴峻挑戰美國的軍事優勢，造成南海區域更大的波動。各樣訊息均指出，未來的 20 年間中共可能縮小與美國的軍事能力差距，相關領域包括航空母艦建造和匿蹤載具。與此同時，由於中國大陸與美國及亞洲其他國家在經濟上的相互依存，可能會防止中共與該國發展成新的冷戰關係，特別是在美陸關係上；亦或者是防止中共嘗試使用武力與他國正面對峙。

就亞太政經結構與軍事平衡的本質言，目前的情況是華盛頓的超強霸權正慢慢被中共日益增長的軍事能力侵蝕，此情況下的最大風險是「有限爭端的意外升級」，其中最可能發生的區域像是中共在東海及南海的島嶼爭端。⁴⁶然而，在可預見的將來，中共也不會如同前蘇聯成為美國的全球性對手。相反地，中共可能會將重點放在他認為最為核心的戰略利益上，如南海的領土主權爭端。即便如此，此仍將使其對南海衝突局勢及美國在該區域的影響力造成不小壓力。中共似乎正在建構一個

4 月 18 日，<<http://cn.nytimes.com/asia-pacific/20160418/c18asiamilitary/>>.

⁴⁴ Michael S. Sshmidt, "U.S. and India Agree to Strengthen Military Ties," *The New York Times*, April 12, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/04/13/world/asia/us-and-india-with-eye-on-china-agree-to-strengthen-military-ties.html?_r=1>.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Martin Fackler, "China Is Seen Nearing U.S.'s Military Power in Region," *The New York Times*, MAY 1, 2013, <<http://www.nytimes.com/2013/05/02/world/asia/china-likely-to-challenge-us-supremacy-in-east-asia-report-says.html>>.

反嚇阻、反圍堵的戰略優勢，且是從南海開始，朝向更遙遠的區域發展中。

中共意圖建構新的南海反嚇阻、反圍堵戰略，的確已超越華盛頓的亞太安全戰略規劃，中共不僅試圖突破長久以來美國所領導的東亞安全架構，更要持續與美國保持對抗性接觸，達到美國最終讓步而接受中共在南海的主權主張，形成新的共主，與美國重新劃分南海及亞太新安全框架。

對中共而言，這是一長期努力的戰略目標，如同北大國際關係教授時殷弘所言，習近平希望「迫使亞洲的海上鄰國及美國接受新現狀」。⁴⁷這樣的現狀，應是出自中共自身立場，且符合其利益，但亦威脅到周邊國家。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁴⁷ Jane Perlez,〈習奧會聚焦南海，中美走向克制？〉，《紐約時報》，2016年3月30日，<<http://m.cn.nytimes.com/asia-pacific/20160330/c30china-xi/zh-hant/>>.

South China's Crisis and Turning Point

Under the PRC's Expansionism

Cheng-Yu Lee

Adjunct associate professor, Department of Political Science,
National Defense University, Taiwan, R.O.C.

Abstract

US President Barack Obama proposed the “Pivot to Asia” policy, which has developed into the “Asia-Pacific Rebalancing” strategic thinking later. As a result, conflicts between the US and China have intensified since then, given that China senses a constraint on its strategic space. By challenging the traditional security framework created by the US, China aims to ensure and extend its national interests as a developing country. China's expansionism in the South China Sea provides the best example of this trend. Presently, the US-led security framework in the South China Sea is faced with a severe challenge posed by the rising China, which has been adopting a diversity of measures to deal with the US and other South China Sea claimants, inducing relevant countries to take part in the competition set up by China. Such an undertaking has become a prominent and worth-observing trend of the South China Sea issue.

Key Words: Expansionism, South China Sea dispute, Asia-Pacific Rebalancing, National Interest.