

2013 年以來中國 於東南亞軍事布局之研析

黃宗鼎

（國防安全研究院助理研究員）

摘要

本文擬由「深化周邊軍事交流」、「維護國家海洋權益」及「維護國家海外利益」等三個面向，來討論中國對東南亞之軍事布局。經研討後可知，中國深化與東南亞周邊軍事交流之途徑，主要在健全陸鄰邊境安全合作架構、發展邊境高層會晤暨聯合巡邏機制，以及擴大聯演聯訓範疇。中國於南海權益之維護自 2018 年進入重維權、輕維穩之階段，而中國所占島礁、海警、民兵及南部戰區，俱為南海軍事布局之標的。為維護中國於東南亞之海外利益，當前中國已透過建構「亞洲命運共同體」及「海外補給點」等方式，輸出軍事力量，一面使中國之「利益邊界」愈形外擴，一面嘗試於印太區域中軸割裂「鑽石」。當前東協國家雖未將中國之軍事布局視為重大威脅，但部分成員在南海之衝突意識卻不斷提升。

關鍵詞：中國、東南亞、軍事布局、南海、邊境

壹、前言

自習近平上台以來，中國分別於 2013、2015、2017 及 2019 年發布了四部國防白皮書。這幾份在不同時期發布的國防白皮書，一定程度反映了中國在特定時間之軍事戰略需求及其軍事布局。觀 2015 年《中國的軍事戰略》白皮書，其戰略需求乃從 2013 年《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書關於中國因應美國亞太區域安全戰略調整之一面，轉向「兩個一百年」自我實踐之一面，其軍事布局之方向，亦由建設與中國國際地位相稱、與國家安全和發展利益相適應的中國武裝力量，轉至推進國防和軍隊現代化，為實現中華民族偉大復興中國夢提供堅強保障。

2017 年，中國公布了《中國的亞太安全合作政策》，該白皮書揭露中國彼時的戰略需求在於和平繁榮及穩定亞太國際秩序，是故，中國之軍事布局主張顯得相對保守。2019 年，中國復公布《新時代的中國國防》白皮書，傳達出中國在應處美國「單邊主義政策」或曰「印太戰略」之戰略需求下，透過「新時代中國防禦性國防政策」來「構建人類命運共同體」，並循此方向從事世界性的軍事布局。

東南亞素為中國檢證國力之場域，故梳理中國於東南亞之軍事布局，將有俾吾人觀察中國於印太區域安全之威脅性。尤其自武漢疫情爆發以來，美中對立持續升級，2020 年 6、7 兩月，中美兩軍更持續在東南亞周邊區域進行軍演，8 月初，美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）接連致電新、汶、馬、菲、印尼等海洋東南亞國家，9 月，中國國防部長魏鳳

和復訪問該等東協成員，予以「回防」、「固樁」。在美中國係日趨緊繃之下，不僅東協各國備感「選邊站」的壓力，各方具體掌握中國於東南亞軍事布局之需求，也益發明確而迫切。職是之故，本文之研究目的即在清楚描繪 2013 年來中國於東南亞軍事布局之輪廓，從而研析該布局之戰略圖像與東協反響。本文擬先自中國國防白皮書中勾勒與之相關的討論面向，再據以檢視中國於東南亞軍事布局之情狀。

貳、中國在東南亞軍事布局的三大面向

無論是從利害關係，抑或既定政策來看，中國對東南亞之軍事布局，概不脫以下三個著眼點：東南亞與中國之毗連/鄰近關係、南海主權爭端白熱化，以及「一帶一路」為中國帶來邊界外延之效果。若依前述著眼點來梳理上揭四份白皮書，其中與中國對東南亞軍事布局有關之原則與主張，應可歸納至以下三個面向：

一、深化周邊軍事交流

2013 年之中國國防白皮書，將「深化安全合作」視為中國武裝力量多樣化運用的一項基本政策和原則。該項合作內容觸及諸多領域，與中國對東南亞軍事布局較有關聯者，蓋深化同各國軍隊的交流與合作、加強邊境地區建立信任措施合作、推進海上安全對話與合作，以及舉行中外聯演聯訓等。2015 年，《中國的軍事戰略》白皮書乃將該原則擴至專章（六、軍事安全合作）討論。其與中國對東南亞軍事布局較有關聯

者，在全方位發展對外軍事關係一節，包含按「親誠惠容」周邊外交理念，鞏固和發展與周邊國家軍事關係，以及參加東協國防部長「擴大會」等安全合作架構；在推進務實性軍事合作一節，則觸及了與外軍廣泛開展對話交流、加強與有關國家軍隊的多領域合作、開展雙邊多邊聯演聯訓和國際海上安全對話與合作等內涵。又 2017 年《中國的亞太安全合作政策》白皮書之內容，與中國對東南亞軍事布局較有關聯者，在於密切軍事交流合作一節，其內容與上揭 2013 年者雷同。至 2019 年，《新時代的中國國防》白皮書更進一步地在積極服務構建人類命運共同體、履行新時代軍隊使命任務等專章，具體帶出深化同周邊（東協）國家軍事夥伴關係，包含基本實現周邊高層交往全覆蓋（構建起國防部、戰區、邊防部隊三級對外交往機制）、同周邊國家建立防務安全磋商和工作會晤機制、同周邊國家舉行聯合巡邏及邊境掃雷、常態組織反恐、維和、救援和軍兵種技戰術等系列聯合演習和訓練、積極參加東協防長「擴大會」、常態化舉行中國—東協防長非正式會晤等布局，並強調 2018 年 10 月中國東協首度舉辦海上聯演之意義。

綜觀上開白皮書所涉深化東南亞周邊軍事交流之內涵，其重點概有三項：建立邊境安全合作架構、與周邊防務高層交往，以及發展聯演聯訓等務實性軍事合作。

二、維護國家海洋權益

隨時間之推演，維護海洋（南海）權益愈發成為中國軍事布局重大之考量。2013 年之中國國防白皮書，尚且將之

置諸保障國家經濟社會發展一節。此外，白皮書在講到東海維權時觸及了海軍，在談到南海時，僅使用了公安邊防部隊、維穩等詞語。至 2015 年，白皮書針對南海維權鬥爭凸顯了相關國家於南海島礁的軍事存在，只不過白皮書不僅談論維護國家領土主權和海洋權益，也論及維護周邊安全穩定，言明應「統籌維權和維穩兩個大局」。2017 年《中國的亞太安全合作政策》白皮書，於「中國在地區熱點問題上的立場和主張」一章言及與「海上問題」有關的一項「堅決反對」，亦即「堅決反對個別國家為一己私利在本地區挑動是非」，對於侵犯中國領土主權和海洋權益（尤應指同段開頭所揭示之南沙群島及其附近海域）、蓄意挑起事端破壞南海和平穩定的挑釁行動，中國將不得不作出「必要反應」。究竟「必要反應」為何？是否等同於動用中國武裝力量之「防禦性緊急處置」？中國並未言明，似欲在軍事布局上保留操作空間。2019 年《新時代的中國國防》白皮書，在履行新時代軍隊使命任務專章有關海洋權益部分，強調於南海等重要海區和島礁組織警戒防衛，掌握周邊海上態勢，組織海上聯合維權執法，妥善處置海空情況，堅決應對海上安全威脅和侵權挑釁行為。此種主張與保持隨時能戰狀態、開展實戰化軍事訓練可說互為表裡。至於實戰化訓練部分，白皮書述及中國海軍首度在西太平洋海域開展航艦遠海作戰演練，在南海海域舉行海上閱兵，組織「機動」系列實兵對抗演習和成體系全要素演習。另提及空軍加強體系化實案化全疆域訓練，並在

南海組織戰巡（東海僅組織警巡）。¹總之，2019 年白皮書於海洋（南海）維權之論述，凸顯解放軍朝快速反應、將進攻戰略融入防禦戰略之布局。至於早先之南海維穩問題，似在 2017 年時便已為維權問題所壓倒。

三、維護國家海外利益

中國武裝力量對其國家海外利益之維護，自包含東南亞區域者。2013 年之國防白皮書固然明文其為維護國家海外利益提供可靠的安全保障，惟包含加強應急救援、海上護航、撤離海外公民等所列海外行動能力建設的項目，尚且停留在綜合安全及非戰爭軍事任務的層面。2015 年之白皮書繼而從保障國家經濟社會發展之角度，來說明解放軍維護中國海外利益的應然性。該白皮書指出，「海外能源資源、海上戰略通道以及海外公民、法人的安全問題日益凸顯」，可見「一帶一路」政策作用之下，一面使中國疆界向外延展，一面為中國境外軍事布局提供正當性。2017 年之白皮書在有關中國東協海上安全合作部分，彰顯了中國在建設「21 世紀海上絲綢之路」背景下，推動海上安全對話合作之重要性，以及中國機艦協助馬來西亞、越南等東協國家進行急難搜救之例證。

至於 2019 年《新時代的中國國防》白皮書，乃進一步以「積極提供國際公共安全產品」（專章六）論述，來包裝

¹ 黃宗鼎，〈中國海警「依法」駛出「灰色地帶」〉，《國防安全即時評析》，2020 年 11 月 12 日。

中國以武裝力量維護其海外利益之作為。該白皮書表示，「中國駐外機構、海外企業及人員多次遭到襲擊」，據此，中國軍隊負擔的海外利益維護任務，其對象不再僅是「海外中國公民」。按該白皮書所稱，海外中國組織和機構也在中國軍隊的維護範疇之內，值得注意的是，中國軍隊不只是維護上揭對象之安全，其「正當權益」也在「中國軍隊擔負任務」之列。尤有甚者，係為「完善海外利益保護機制」，中國租用境外軍民兩用港埠似乎順理成章。該白皮書表示，要「著眼彌補海外行動和保障能力差距，發展遠洋力量，建設海外補給點，增強遂行多樣化軍事任務能力。實施海上護航，維護海上戰略通道安全」，似乎只有這樣做，方能「遂行海外撤僑、海上維權等行動」。觀 2013 年來中國國防白皮書於維護國家海外利益之詮釋，不斷遷演擴大，故可斷定，中國在海外之軍事布局，其內容亦會有相應之變動。而作為中國「一帶一路」示範區的東南亞，其所涉及之中國軍事布局，想必最受「維護中國海外利益」此項要素變化之影響。

參、深化周邊軍事交流面向

一、建立邊境安全合作架構

建立邊境安全合作架構，應屬中國與周邊國家開展軍事交流及中國對外軍事布局之基礎。從 1960 年代以來中國簽署之相關協議來看，中國之邊境安全合作架構概可分為 4 個階段：首先是商簽「邊界問題條約」以展開勘界工作，其次是簽署「邊界議定書」以確認標界並繪製地圖，其三是施行

國界聯合檢查以因應地貌變遷問題，其四是簽署「國界管理制度協定」以解決相關邊境事務。²東協國家之中，唯緬甸、越南、寮國與中國建立了邊境安全合作架構，最終於 1997、2009 及 2011 年與中國簽署《中華人民共和國政府和緬甸聯邦政府關於中緬邊境管理與合作的協定》、《中華人民共和國政府和越南社會主義共和國政府關於中越陸地邊界管理制度的協定》，以及《中華人民共和國政府和寮人民民主共和國政府關於邊界管理制度的協定》。

前述三份「國界管理制度協定」條文中具軍事布局意涵者，包含透過邊防/邊界代表會晤以從事聯合工作或及時處理邊境日常事務（中緬協議第五條、中越協議第四十一條、中寮協議第四十一條）、促進邊防部隊進行公務往來（中越協議第二十九條、中寮協議第三十九條）、禁止向境外射擊，以及各自劃設不少於 2000 公尺之軍演、爆破、空攝、遙測飛航器（需距中越、中寮邊界 2500 公尺）等禁/管制地帶（中緬協議第十五、十六條、中越協議第十五、二十條、中寮協議第十三、十八條）。³綜言之，中國對東南亞之軍事布局，

² 黃宗鼎，〈中國近期陸鄰邊界安全之鞏固〉，《國防安全週報》，第 63 期，2019，頁 5-10。

³ 〈中華人民共和國政府和緬甸聯邦政府關於中緬邊境管理與合作的協定〉，《維基文庫》，<https://zh.m.wikisource.org/zh-hant/中華人民共和國政府和緬甸聯邦政府關於中緬邊境管理與合作的協定>；〈中華人民共和國和越南社會主義共和國陸地邊界條約〉，《維基文庫》，<https://zh.m.wikisource.org/wiki/中華人民共和國和越南社會主義共和國陸地邊界條約>；https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/

實奠基於對緬、越、寮等陸鄰國家邊境安全合作架構之建立，其內涵可歸納為爭端解決、信心建立及禁管設置等事務。

二、與周邊防務高層交往

中國與周邊防務高層交往建制化之起點，概為中國對外邊防合作協議之簽署。在中國當前 9 個對外邊防合作協議中，由雙方公安/內政部門所簽署者，有《中華人民共和國國防部和俄羅斯聯邦聯邦邊防總局邊防合作協定》（1995）與《中華人民共和國公安部和緬甸聯邦內政部邊防合作議定書》（2001）。

至於由雙方國防/邊防/人民武裝部門所簽署者，則有《中華人民共和國國防部和蒙古國邊防軍管理局邊防合作協定》（1999）、《中華人民共和國國防部和哈薩克共和國民族安全委員會邊防合作協定》（2002）、《中華人民共和國國防部和朝鮮民主主義人民共和國國防委員會武裝力量部邊防合作協定》（2004）、《中華人民共和國國防部和越南社會主義共和國國防部邊防合作協定》（2007）、《中華人民共和國國防部和吉爾吉斯共和國邊防總局邊防合作協定》（2008）、《中華人民共和國政府和印度共和國政府邊防合作協定》（2013），以及《中華人民共和國國防部和寮人民民主共和國國防部邊防合作協定》（2015）。由前者所簽署之協議，重在邊境安全與正常秩序之維護，而由後者所簽署之協議，重在邊界地區之和平穩定與睦鄰友好關係之鞏固。後者之安全

層次可說高於前者。

而在中國對東協國家現有的 3 個邊防合作協議之中，較具代表性者，莫過於中越邊防合作協議。相較於中緬邊防協議係以「國家、省邦、縣（市）和鎮區的三級邊防代表制」為核心，中越邊防合作協議則係以「國防部、戰區、邊防部隊的三級對外交往機制」為主軸，並以此達成 2019 年《新時代的中國國防》白皮書所謂的「基本實現周邊高層交往全覆蓋」。所謂三級對外交往機制，包含中越兩國國防部領導為解決邊防合作重大問題之會晤（兩年一次）、中越雙方邊防軍區（原廣東軍區對越南第一及第二軍區；成都軍區對越南第三軍區）/戰區（南部戰區）領導為協商交流管理、保護邊界有關事宜之會晤（每一至兩年一次），以及雙方軍區/邊防部隊指揮部代表團為協商解決轄區內邊防合作重要問題及雙方邊界/防代表上報問題之會晤（每年一次）。此外，雙方在邊界地區對應設置邊界/防代表機構，另設有會談會晤站、會晤點供前揭領導代表進行會晤。⁴（中越協議第三條）自 2014 年至 2020 年，中越兩軍共舉行 5 次邊境高層會晤。至於歷屆中越邊境高層會晤之重點，大抵為中越兩軍聯合巡邏。此項例行活動，乃依據 2011 年 10 月 15 日中華人民共和國主席胡錦濤與越南共產黨中央委員會總書記阮富仲《聯合聲明》所揭橥之深化兩軍合作，適時開展陸地邊界聯合巡

⁴ 《中華人民共和國國防部和越南社會主義共和國國防部邊防合作協定》，《中華人民共和國條約數據庫》，<http://treaty.mfa.gov.cn/tykfiles/20180718/1531876984963.pdf>。

邏試點一項宣示。觀其活動趨勢，第二級交往機制（邊防軍區/戰區），即中國南部戰區之角色愈見突出。（見表一）

表一 中越兩軍邊境高層會晤

次	時間/地點	中越領導	重點
1	2014 年 3 月 11 日/廣西東興、越南廣寧芒街	中國國防部原副總參謀長戚建國、越南國防部副部長阮志詠	兩軍邊防部隊聯合巡邏；廣州軍區和廣西軍區、雲南省軍區有關領導及當地政府部門代表參加會晤。
2	2015 年 5 月 15 日/雲南蒙自、越南老街	國務委員兼國防部長常萬全、越南國防部長馮光青	兩軍邊防部隊聯合巡邏；觀看中國邊防部隊的軍事科目演練。中國人民解放軍副參謀長戚建國參與之。
3	2016 年 3 月 28-30 日 / 廣西憑祥、越南諒山	國務委員兼國防部長常萬全、越南國防部長馮光青	兩軍邊防部隊聯合巡邏；觀看中國邊防部隊的軍事科目演練。中央軍委聯合參謀部副參謀長戚建國及兩國大使參與之。
4	2017 年 9 月 23-24 日 / 越南萊州市、雲南省	中央軍委副主席范長龍、越南國防部長吳春	中越兩軍邊防部隊聯合反恐演練和聯合巡邏。南部戰區政委魏亮、軍委聯合參謀部副參謀長邵元

	金平縣	歷	明及兩國大使參與之。
5	2018 年 11 月 19-21 日 / 廣西龍州縣、越南高平市	國務委員兼國防部長魏鳳和、越南國防部長吳春歷	兩軍邊防部隊水陸聯合巡邏；南部戰區司令員袁譽柏、軍委聯合參謀部副參謀長邵元明、南部戰區陸軍司令員張踐、武警部隊副司令員秦天及中國駐越大使參與之。
6	2019 年未舉行		

資料來源:作者整理自公開資料。

三、發展聯演聯訓等務實性軍事合作

按中國國防部網站資料所示，2017 年至 2020 年 9 月以來中國與東協國家共同辦理或參與之聯演聯訓概有 18 次。以標題課目而言，主要是佔 7 次的反恐演訓，以及佔 6 次的海上安全演訓。（見表二）反恐演訓之所以佔比較高，乃因中國擔任 2017-2020 年東協國防部長「擴大會」反恐專家工作組「對話國家主席國」，（見表三）以及 2018 年東協 12 屆國防部長會議及第 5 屆「擴大會」發表聯合聲明，決意增進反恐工作組內軍對軍實際合作之故。至於海上安全演訓佔比較高之原因，一方面是中國主動向東協提案之結果，一方面是中國欲藉此排除域外國家於南海從事軍演或資源開採活

動所致。⁵ 其「含金量」莫過於中東與中泰聯演。在中東演訓部分，年度性之「中東金龍聯演」可謂雙方最具代表性之軍事合作項目，中國之「援柬軍事專家」，應於該聯演上扮演重要角色。至於中泰演訓部分，由於中國與泰國在建軍思維及武器系統上大不相同，故解放軍赴泰參與各種演訓活動，特別是「鷹擊聯演」，應有不少機會吸收來自於西方國家之戰術戰法。

再以雙邊演訓層次而言，

表二 2017-2020 年中國與東協國家之實兵聯訓聯演

時間	標題課目	地點
反恐		
2018 年 3 月-29 日	「金龍-2018」中東反恐聯合訓練暨人道主義救援	柬埔寨磅士卑（Kampong Speu）
2018 年 11 月 21 日	「守望-2018」中寮緬泰四國湄公河船艇閱兵暨水上聯合反恐演練	寮國孟莫（Mian ma）
2019 年 1 月 3-16 日	「聯合突擊-2019」中泰反恐聯訓	泰國曼谷

⁵ 黃宗鼎，〈從東協「擴大會」反恐聯演看中國軍事外交〉，《國防安全週報》，第 74 期，2019，頁 17-22。

2019年3月10-28日	「金龍-2019」中柬兩軍聯訓	柬埔寨貢布（Kampot）
2019年7月27日-8月9日	「合作-2019」中新陸軍聯合訓練	新加坡
2019年11月9-22日	東協「擴大會」反恐專家組聯合實兵演習	中國桂林
2020年3月15日-4月1日	「金龍-2020」中柬兩軍聯合訓練	柬埔寨貢布
海上安全		
2017年10月31日	中國-東協海上聯合搜救實船演練	中國湛江
2018年5月3-9日	「科摩多（Komodo）-2018」多國聯演	印尼龍目島
2018年10月22-28日	中國-東協「海上聯演-2018」	中國湛江
2019年4月24-26日	中國-東協「海上聯演-2019」	中國青島

2019 年 4 月 29 日-5 月 15 日	東協「擴大會」海上實兵演習	韓國、新加坡
2019 年 5 月 2-8 日	「藍色突擊-2019」中泰海軍聯合訓練	中國湛江
救援		
2018 年 2 月 24-31 日	「和平列車-2018」中國-寮國人道主義醫學救援聯合演訓	寮國永珍
2019 年 8 月 13-19 日	中寮兩軍人道主義醫學救援聯合演訓	寮國永珍等地
維和		
2018 年 10 月 20-29 日	「和平友誼-2018」中馬泰維和行動和強制維持和平行動聯演	馬來西亞波德申（Port Dickson）縣、巴生港（Port Klang）
空軍		
2019 年 8 月中-9 月中	中泰空軍舉行「鷹擊-2019」聯合訓練	泰國
實兵		

2020年2月25日至3月6日	「金色眼鏡蛇-2020」聯合軍演	泰國
-----------------	------------------	----

資料來源：整理自《中國國防部》官網。

表三 2017-2020 年東協國防部長「擴大會」專家工作組別與共同主席國

專家工作組	東協國家主席國	對話國家主席國
人道救援暨災難管理	馬來西亞	美國
海上安全	新加坡	韓國
軍事醫學	緬甸	印度
反恐	泰國	中國
維和任務	印尼	澳洲
人道主義排雷行動	寮國	俄羅斯
網路安全	菲律賓	紐西蘭

資料來源：“Defense Minister’s Participation in the 4th ASEAN Defence Ministers’ Meeting-Plus, the 3rd ASEAN-Japan Defence Ministers’ Informal Meeting, and Bilateral and Trilateral Defense Ministerial Meetings,” October 24, 2017, Japan Ministry of Defense,
https://www.mod.go.jp/e/d_act/exc/admm/admmpl

us_4.html；黃宗鼎，〈從東協「擴大會」反恐聯演看中國軍事外交〉，《國防安全週報》，第 74 期，2019，頁 17-22。

肆、維護中國海洋權益面向

一、中國所占南海島礁

2013 年起，約與菲律賓提出南海仲裁意向行動同時，中國開始在南海「填礁造島」，並陸續將所占島礁予以軍事化。此一措施對南海沿岸東協國家首當其衝，從而推升了該等東協國家之衝突意識。如越南早在 2015 年便指出中國將以赤瓜、永暑兩礁之海空基地連線，妨礙越南、菲律賓維運所佔島礁之能力，最終將布置戰機藉以延展解放軍於南海之作戰半徑，並藉由島礁之後勤保障，加大中國軍力於南海南方大陸礁層及馬來西亞海域的活動能力。⁶兩年後，中國果於美濟礁、渚碧礁和永暑礁大抵完成 3000 公尺之機場跑道、混凝土機庫、雷達通訊系統以及飛彈發射架暨庇護設施等工事。2018 年初，中國完成上述三島礁之軍事建設。其他四個島礁的岸基建設，早在 2016 年初便即完成。⁷由時間來看，

⁶ 黃宗鼎，〈越南對中國大陸南海「填礁造島」之觀察與對策〉，《戰略安全研析》，第 118 期，台北：政治大學國際關係研究中心，2015，頁 39-48。

⁷ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020, Annual Report to Congress*, U.S. Department of Defense, 2020, pp.101-102, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.

中國開始擱置南海維穩而偏重南海維權之時間，大抵就是從島礁相關軍事工事接近完竣之 2017 年。

2016 年南海仲裁《判斷》公布後，中國為求政治突圍，銳意將外界焦點導向南海「沿岸國合作」，近期更以島礁綜合研究中心南沙研究站、「海洋牧場」等設計凸顯所占島礁在環境保護、應急救援、經濟開發等民事層面上的作用，乃至於證成美艦「闖礁闖島」的不正當性。但中國於南海島礁及周邊海域的軍事化動作似乎方興未艾，包括於前揭三礁部署鷹擊 12 型反艦飛彈和紅旗 9B 型中遠程地對空飛彈系統（2018 年 4 月）、於西沙永興島進行轟-6K 起降訓練（2018 年 5 月）、派遣護衛或海警艦停駐相關島礁（2018 年 8 月）、將部分島礁納入區域實戰演練（2019 年 1 月）、在永興島部署殲 10 戰機（2019 年 6 月）、從南沙人造設施試射東風-26 型彈道飛彈（2019 年 7 月）、在美濟礁部署「浮空器」（Aerostat）（2019 年 11 月），乃至於布置定點防禦設施（point defenses）等等皆屬之。⁸在可見未來，上述各項部署和訓練勢將普及於南沙中國所占島礁。中國在南沙所占島礁的 C4ISR 建設，雖有助於其掌握戰場訊息，並對敵人進行干擾，惟因相關島礁過小過於集中，戰時一旦遭首發飛彈打擊，則將完全癱瘓。

⁸ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020, Annual Report to Congress*, U.S. Department of Defense, 2020, p.59, 75-76, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>；黃宗鼎，〈中越西沙海域衝撞與南海現局〉，《國防安全雙週報》，第 1 期，2020，頁 7-12。

⁹儘管如此，該等島礁之軍事布局對南海東協沿岸國之威脅仍屬巨大。從 2018 年初到 2019 年底，中國經常性地利用南沙島礁支援中國海軍及海巡艦之活動。¹⁰

二、新制海警

在 2018 年海警劃歸武警，以及 2020 年 6 月 20 日中國人大常委修訂《中華人民共和國人民武裝警察法》，正式納海警為武警，且由中共黨中央、中央軍事委員會集中統一領導之態勢下，中國海警事實上已脫離灰色地帶屬性，而成為中國對外軍事布局之武裝力量。尤其，現任中國海警南海海區指揮部司令湯四明，即為南海艦隊長出身。中國海警南海海區指揮部下轄廣東、廣西及海南支隊，並駐有海警總隊的三個機隊支隊，足見南海乃中國海警維權之重心。2020 年 4 月 2 日中國海警衝撞越南漁船之 4301 艦，似隸屬於南海海區指揮部第四支隊，該艦亦在 2020 年 1 月與印尼海軍對峙於納土納群島（Natuna Islands）近海的中國海警之列。2018 底至 2020 年，中國海警在納土納群島、西沙群島（尤萬安灘（Vanguard Bank））、南沙群島之南康暗沙（South Luconia

⁹ J. Michael Dahm, *Introduction to South China Sea Military Capability Studies*, Johns Hopkins Applied Physics Laboratory, 2020, pp.2-4, <https://www.jhuapl.edu/Content/documents/IntroductiontoSCSMILCAPStudies.pdf>.

¹⁰ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020, Annual Report to Congress*, U.S. Department of Defense, 2020, p.101, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.

Shoals，如瓊台礁（Luconia Breakers）、北康暗沙（North Luconia Shoals）、仁愛暗沙（Second Thomas Shoal）及中沙群島之民主礁（Scarborough Shoal）等南海區域，經常性地進行監視、阻撓他國探勘或漁捕、與外國船艦周旋，並發送 AIS 訊號，其刻意沿「九段線」刻劃主權行使印記之行為，¹¹持續加深中國與區域利害國之軍事矛盾。

表四 中國海警總隊南海海區指揮部支隊駐地及舷號規則

南海海區指揮部（中國海警局南海分局）	
廣東支隊（廣東海警局）	舷號：21XXX
廣西支隊（廣西海警局）	舷號：22XXX
海南支隊（南海海警局）	舷號：23XXX
第三支隊（直屬第三局）駐地：廣東廣州	舷號：3XXX
第四支隊（直屬第四局）駐地：海南文昌	舷號：4XXX
第五支隊（直屬第五局）駐地：海南三亞	舷號：5XXX
第二航空大隊 駐地：廣東珠海	

資料來源：作者取自公開資料。

¹¹ 黃宗鼎，〈中越西沙海域衝撞與南海現局〉，《國防安全雙週報》，第 1 期，2020，頁 7-12；〈宣示主權：中國在爭議岩礁巡邏〉，Asia Maritime Transparency Initiative，2019 年 9 月 26 日，<https://amti.csis.org/signaling-sovereignty-chinese-patrols-at-contested-reefs/?lang=zh-hant>。

三、海上民兵

中國海上民兵之拓展與習近平的南海擴張政策可謂息息相關。2012 年 7 月《環球時報》引用海南寶沙漁業董事長賀建斌說法，指控越南漁船過度武裝並據以侵逼中國漁民，故提出在南方培訓 10 萬海上民兵的建議。2013 年起，面向南海及東南亞區域的海上民兵隊伍，不僅在數量比重上有所提升，其在專業及戰力上亦隨之進化。如 2013-2015 年，廣西北海市海上基幹民兵佔該市基幹民兵之比例，乃從 2%(約 200 人)躍至 20%。2016 年南海仲裁《判斷》公布前後，北海市在原有的 7 個專業分隊之外，又增加了偵查、偽裝佯攻等三個分隊；又如海南省，其在 2016 年底授意建造 84 艘大型民兵漁船，使之擁有強化船體及彈藥庫。又如南海三沙警備區內設立四個人武部，主要負責民兵工作，並建構軍警民聯防協調與海上綜合執法之機制。而海上民兵哨所內大抵配備指揮、雷達、光電監視及船舶自動辨識等系統，能夠對島礁和海面目標實施全天候監控。¹²

在當前中國海上民兵至少編配 3 成之海軍退役人員，及其追求「構建新型海上民兵體系」之態勢下，海上民兵對

¹² *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020, Annual Report to Congress*, U.S. Department of Defense, 2020, p.72, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>；黃宗鼎，〈習近平主政之下的中國海上民兵〉，《國防安全週報》，第 48 期，2019，頁 1-5。

東南亞區域之威脅正在不斷提升，此不僅使得身為區域內國家之越南發展自身之海上民兵，更使得區域利害關係國如美國繼 2019 年初宣示將中國海上民兵視為海軍，進而將美國海岸防衛隊部署於亞太海域。¹³

四、南部戰區

解放軍中最能向東南亞區域延展之軍力，即來自於南部戰區。該戰區空軍方面較具威脅者，乃轟-6J 及購置自俄羅斯的 24 架 Su-35 戰機，其巡弋範圍包含南海及西太平洋地區。至於南海艦隊之主力為駐海南榆林軍港、可搭載殲 15 的山東號航艦，以及能攜帶多枚射程在 7 千到 1 萬公里之巨浪-2 飛彈，並以海南省亞龍灣海軍潛艇第二基地為母港的 094 型潛艦。上揭海空軍力布置，在在使得東南亞區域動輒暴露在中國南部戰區的威脅之下。2019 年，南部戰區在中國所占島礁及鄰近區域舉行了多次實彈演習及兩棲訓練。

14

伍、維護中國海外利益面向

¹³ 黃宗鼎，〈習近平主政之下的中國海上民兵〉，《國防安全週報》，第 48 期，2019，頁 1-5。

¹⁴ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020, Annual Report to Congress*, U.S. Department of Defense, 2020, p.99, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

一、推動亞洲命運共同體

2019 年《新時代的中國國防》白皮書，傳達出中國將「構建人類命運共同體」作為「新時代中國防禦性國防政策」具體之方向。如關照東南亞區域，落實前述目標之途徑，可謂「亞洲命運共同體」之構建。按 2019 年 5 月 15 日習近平在亞洲文明對話大會《深化文明交流互鑒 共建亞洲命運共同體》演講所示，「亞洲命運共同體」攸關對外之政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通等「一帶一路」之政策內涵。中國為構建「亞洲命運共同體」，迄 2020 年 9 月已同特定亞洲國家共同簽署或發表如《中華人民共和國和巴基斯坦伊斯蘭共和國打造新時代更緊密中巴命運共同體的聯合聲明》（2018 年 11 月 4 日）、《中華人民共和國政府和柬埔寨王國政府關於構建中柬命運共同體行動計畫（2019-2023）》（2019 年 4 月 28 日）、《中國共產黨和寮人民革命黨關於構建中寮命運共同體行動計畫》（2019 年 4 月 30 日），以及《中華人民共和國和塔吉克共和國關於進一步深化全面戰略夥伴關係的聯合聲明》（2019 年 6 月 15 日）。

上揭行動計畫或聲明涉及東南亞區域者，乃中柬「命運共同體」行動計畫及中寮「命運共同體」行動計畫。這兩份行動計畫皆論及中國海外利益之維護。前者強調加強執法安全深度合作，提高中柬兩國國家及地方員警和行政人員執法與安保能力，保障「一帶一路」建設順利開展，維護兩國各自安全、穩定與發展利益；後者堅持築牢命運共同體安全防線，進一步深化中寮兩軍合作及兩國執法安全合作；繼續開

展在打擊跨境犯罪、打擊各種形式的人口拐賣、非法出入境、湄公河聯合執法、「一帶一路」安保等領域合作；加強情報交流，攜手打擊各種形式的恐怖主義；中方加強對寮方執法安全類援助和培訓，與寮國共建平安城市。

綜觀中東及中寮「命運共同體」行動計畫，乃至於上述中巴、中塔命運共同體之聲明，可以認定所謂「中 O 命運共同體」既共逐特定價值，亦共築安全防線。「中 O 命運共同體」係以密切之政治關係、深入之戰略溝通與對接、高度之安全及執法合作等內涵為基石，尤其重視「一帶一路」之保安。儘管該保安工作在公開計畫文字上看似與解放軍無涉，惟 2019 年《新時代的中國國防》白皮書既已明白指出：「有效維護海外中國公民、組織和機構的安全和正當權益，是中國軍隊擔負的任務。」此外，2018 年 9 月中國武警部隊參謀部情報局長張曉奇在接受新華社專訪時亦表示：「新時代國家安全利益的拓展，要求中國特戰力量的任務範圍，從陸上到海上、從境內到境外、由維穩向維權延伸拓展……特戰力量必須緊跟國家安全利益拓展，做到國家戰略利益拓展到哪裡，反恐鬥爭準備就必須跟進到哪裡。」¹⁵

基於上開討論，可知中國在「一帶一路」風險管理之背景下，藉保障本國公民與機構之安全，應已提案或已向東、寮等簽署「命運共同體」行動計畫之東南亞國家，派駐現役

¹⁵ 〈中國欲向海外派反恐部隊〉，2018 年 9 月 30 日，《美國之音》，<https://www.voacantonese.com/a/china-anti-terror-force-20180929/4593282.html> 黃宗鼎，〈中國近期陸鄰邊界安全之鞏固〉，《國防安全週報》，第 63 期，2019，頁 5-10。

軍人或由退役軍人組成之保安隊伍。

二、設置軍民兩用基地

為了完善海外利益保護機制，遂行多樣化軍事任務能力，2019 年白皮書乃著眼於「海外補給點」之建設。該白皮書隨之言及 2017 年駐吉布地保障基地之開營使用，故中國很有可能進一步在東南亞區域設置或租用境外軍民兩用基地。

2019 年 8 月 15 日，美國印太司令部戰略計畫與政策副主任、陸軍准將沃威爾（Joel B. Vowell）證實中國擬在柬埔寨西哈努克省雲壤（Ream）軍港，以及在雲壤以北 70 公里戈公省（Koh Kong）的七星海機場（長達 3,400 公尺，可供轟炸機起降，預計 2021 年 1 月完工）建立軍事設施。筆者認為，中國在柬設置基地設施，乃北京向金邊輸出威權主義及派遣「援柬軍事專家」之註腳。中國在柬基地之設置，旨在強化解放軍之延遠與突穿能力，特別是在接近「印太鑽石」（美、日、澳、印安全架構）中軸位置施予「切鑽」（diamond cutting）之意象，在在威脅著美軍在新、泰之據點及南海利害關係國自由航行之權利。¹⁶

根據澳媒 ABC 所取得的中國駐柬武官照會柬國空軍文件指出，中國戰略支援部隊信息工程大學副校長宋明武少將於 2019 年 12 月 20-24 日，率領 6 人軍事測繪代表團訪問柬國，該照會建議將包含雲壤基地、柬國海軍前哨基地塔基耶

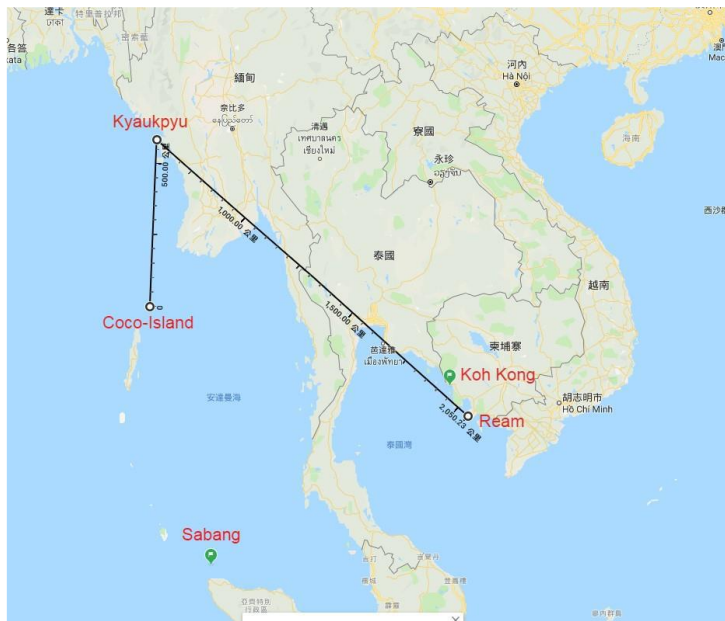
¹⁶ 黃宗鼎，〈中國在柬設置基地對印太安全之衝擊〉，《國防安全週報》，第 67 期，2019，頁 1-6。

夫島（Koh Takiev），以及暹粒省（Siam Reap）的衛星導航與定位站等地點之調研參觀活動納入行程。ABC 報導稱，該代表團並與 20 名甫於中國完成測繪及導航訓練的柬國軍人見面。值得注意的是，在暹粒的衛星導航與定位站，被認為與中國北斗導航衛星系統有所關連。其次，是中國軍力進駐該國的疑慮。2020 年 1 月 17 日，一架由中國航天科技集團製造的彩虹-92A 攻擊無人機在戈公省墜落，由於柬國軍方對該機之來由毫無所悉，又中國僅向印尼、緬甸兩東協國家輸出該機，故英國詹氏集團專家 Kelvin Wong 認為此顯然與柬國所謂不會讓解放軍在該國出現的宣示相違背。¹⁷

以「一帶一路」計畫為名，中國迄今已在巴基斯坦瓜達爾港、斯里蘭卡漢班托塔港、緬甸皎漂港（Kyaupyu），及柬埔寨雲壤港取得長年之使用權，一旦該等港口實踐軍民兩用化，中國解放軍自然能做最大可能之運用。除了柬國之雲壤港，緬甸皎漂港似乎是中國對東南亞加大軍事布局的另一個可能港埠。皎漂港為中緬油氣管輸入點，加以中印關係持續走弱，中國勢將強化該港南方緬屬科科群島（Coco Island）上之基地設備，據以提高監控印度安達曼－尼可巴群島（Andaman and Nicobar Islands）基地活動之能量，並儘可能提升皎漂港之軍用效能，在保障馬六甲通道安全的同時，藉由該港、科科島及雲壤港之戰略箭頭連線（圖一），破壞「印

¹⁷ “Chinese military officials made secret visit to Cambodia weeks before mysterious drone crashed,” February 5, 2020, *ABC NEWS*, <https://www.abc.net.au/news/2020-02-05/secret-chinese-delegation-visited-cambodian-naval-base/11928184>.

太安全鑽石」框架。¹⁸



圖一、科科群島-皎漂港-雲壤戰略箭頭

資料來源：作者以 Google Map 繪製。黃宗鼎，〈中國在柬設置基地對印太安全之衝擊〉，《國防安全週報》，第 67 期，2019，頁 1-6。

陸、代結論:中國軍事布局的戰略圖像與東協反響

¹⁸ 黃宗鼎，〈中國在柬設置基地對印太安全之衝擊〉，《國防安全週報》，第 67 期，2019，頁 1-6。

一、中國於東南亞軍事布局所形塑的同心圓結構

基於以上討論，吾人可進一步將中國於東南亞之軍事布局視為一同心圓結構。此結構最內圍的一層軍事布局，乃是中國與東南亞國家所建構的軍事協作平台。該平台一方面是中國與緬甸、越南、寮國等大陸東南亞國家以邊境安全合作架構及邊防高層交往形式所構築的「軍事安全平台」，基於中國與該等國家之陸鄰或毗連關係，使得該平台始終是中國對東南亞軍事布局的根基。該平台另一方面又是中國與其他東南亞國家以聯演聯訓形式所構築的「軍事合作平台」，其既為中國與柬埔寨、泰國等非毗連大陸東南亞國家及其他海洋東南亞國家開展軍事交流之主要媒介，也是近年來中國推動南海「半封閉化」路線及解放軍南部戰區向東南亞建立潛在戰場認知及吸取外軍戰術思維的重要管道。

環繞內圍的第二層軍事布局，係以維護海洋權益為要旨的武裝部署與活動。2013-2017 年可說是中國「填礁造島」、推動南海島礁軍事化之階段，故中國在此一階段將「南海維穩」與「南海維權」等量齊觀。2018 年起，是為中國南海島礁軍事化之第二階段，「維權」被設定為南海軍事布局之主調。中國在基本完成防禦工事之島礁上，布置相關海空戰力，以為中國力行南海「維權」之配套。2020 年 11 月 4 日，中國全國人大常委會公布《海警法》草案，在該草案第 11 條視島礁防衛為首要任務之情況下，說明中國仍不斷推升「島礁軍事化」。又中國海上民兵之質量與功能性，自 2013 年習近平啟動南海擴張政策以來，便不斷提升。無論是越南強化

其海上民兵之發展，或美國將中國海上民兵定位為海軍，其在說明海上民兵實已為中國南海軍事布局之一環。此外，在南海維權、策應海警及協同島礁防衛之需求下，南部戰區海空戰力向東南亞區域之布局，似趨於常態化。

中國於東南亞軍事布局最外圍的一層，乃植基於「一帶一路」計畫，向境外延伸開展的安全網絡與軍事觸角。其一方面是透過「命運共同體」行動計畫之簽署，據以向東、寮等東南亞國家派遣軍事力量。而透過具主權象徵的軍力派遣作為，將使得「一帶一路」外拓中國「利益邊界」的意涵，進一步地獲得擴充。另一方面則是「海外補給點」之布建。當前中國於東協國家採行此項軍事布局者，應為柬埔寨之雲壤軍港及七星海機場。惟該等軍民兩用設施不僅止於中國軍力之「海外補給點」，其更進一步成為「中國方案」或中國軍事技術之輸出點或分支點，乃至於印太安全框架的切割點。而緬甸皎漂港是否會成為雲壤 2.0？此確屬爾後追蹤中國於東南亞軍事布局必要之觀察點。

二、近期東協國家對中國軍事布局之態度

迄今為止，東協成員對中國於東南亞所進行之軍事布局，其回應既有正面亦有負面，顯示東協對中國威脅之感知或有上升，但中國於東南亞之軍事布局，並未成為東協具體且重大之威脅。包括東協或個別成員與中國之間例行性的聯訓聯演關係，乃至於中國向泰國、緬甸、馬來西亞、印尼及柬埔寨之武器輸出關係，一定程度可視為東協對於中國軍事布局的正面反應。

至於東協成員於中國軍事布局之負面回應，主要是針對中國以維護海洋權益為要旨的一層部署。包括中國於所佔島礁持續軍事化，以及中美兩軍在南海持續角力，使得海洋東協諸國之衝突意識在近期不斷攀升。

東協衝突意識提高之作為，大抵反應在幾個面向。其一，發布新版的國防白皮書或政治宣告。此包括越南於 2019 年發表十年來首部之國防白皮書，強調越南對外防務合作「不受政治體制的限制」，且歡迎各國軍隊訪問或補給於越南港口；馬來西亞於 2019 年 9 月公布整體外交政策文件，宣告南海非軍事化立場，同年底復提出該國首份國防白皮書，明示南海為國防重點；2020 年 6 月 3 日，菲律賓外交部長陸辛 (Teodoro Locsin) 照會美國駐菲大使，告知菲律賓希望暫停終止菲美軍隊互訪協定 (VFA) 的計畫。8 月 26 日，陸辛復表示，中國方面若「攻擊菲律賓船艦—海軍艦艇，這種情況下，我才致電華府」。這是菲國官員首次對此表態。其二，為海洋武裝之提升。主要為馬來西亞、印尼、菲律賓及越南於 2019 年同美國達成軍售協議，將分別取得 12、8、8 及 6 架之無人機。而印尼繼於 2020 年 7 月獲得美國同意出售 8 架 MV-22 Block C「魚鷹」傾斜旋翼機後，又表明盼取得 F-35 之願望。其三，為相關軍事或島礁之布建。包括越南於所占島礁「強化區域監控與巡邏之能力」，「提升中國奪取島礁的難度」，並於 2019 年底在南海舉辦反艦飛彈實彈演習；菲國總統杜特蒂於 2019 年底宣示將在菲佔島礁淺灘上興建工事，小幅翻修其他幾處前哨基地，並增加中業島停泊軍警船艦之數量，將菲國海岸防衛隊增至 2 萬 3 千人；又印尼曾

於 2019 年派遣 F-16 前往納土納群島近海，對中國船艦予以壓制，嗣並宣示將在納土納群島建立軍事基地，作為新成立的領土聯合防衛司令部總部之一，甚至舉辦納土納群島戰備軍事演習，藉以掌握南海情勢。¹⁹

¹⁹ 黃宗鼎，〈中越西沙海域衝撞與南海現局〉，《國防安全研究院雙周報》，第一期，2020 年 4 月 24 日，頁 7-12。

參考文獻

專書

J. Michael Dahm, Introduction to South China Sea Military Capability Studies, Johns Hopkins Applied Physics Laboratory, 2020.

Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020, Annual Report to Congress, U.S. Department of Defense, 2020.

報告

黃宗鼎，〈習近平主政之下的中國海上民兵〉，《國防安全週報》，第48期，2019，頁1-5。

黃宗鼎，〈中國近期陸鄰邊界安全之鞏固〉，《國防安全週報》，第63期，2019，頁5-10。

黃宗鼎，〈中國在柬設置基地對印太安全之衝擊〉，《國防安全週報》，第67期，2019，頁1-6。

黃宗鼎，〈從東協「擴大會」反恐聯演看中國軍事外交〉，《國防安全週報》，第74期，2019，頁17-22。

黃宗鼎，〈中越西沙海域衝撞與南海現局〉，《國防安全雙週報》，第1期，2020，頁7-12。

黃宗鼎，〈中國海警「依法」駛出「灰色地帶」〉，《國防安全即時評析》，2020年11月12日。

黃宗鼎，〈越南對中國大陸南海「填礁造島」之觀察與對策〉，《戰略安全研析》，第118期，台北：政治大學國際關係研究中心，2015，頁39-48。

網際網路

ABC NEWS

Asia Maritime Transparency Initiative

Japan Ministry of Defense

《中華人民共和國條約數據庫》

《中國國防部》

《美國之音》

《維基文庫》

An Analysis on China's Military Layout in South East Asia since 2013

Chung-Ting Huang

(Research Fellow at INDSR, Taiwan)

Abstract

In an attempt to realize China's military layout in South East Asia since 2013, the author paid attentions to three aspects including "to deepen the military cooperation with China's neighbors," "to safeguard the national maritime rights and benefits," and "to safeguard national overseas interests." The author's findings are as follows. Firstly, the major approaches that China deepened the military cooperation with its neighbors were building reliable cooperation frameworks of border security, developing mechanism to improve mutual high-rank meetings and collective patrolling in the border, and enlarging the scale of military exercises and training collectively. Secondly, in order to safeguard its interests in South China Sea, China has

focused on maintenances upon Chinese occupied islets, Chinese coast guards, maritime militias and PLA's Southern Theater since 2018. Thirdly, China has been pursuing its overseas interests in Southeast Asia by establishing the so-called Asian Destiny Commonwealth and searching the overseas supply stations based on the idea to output Chinese military power that could broaden China's interest border and undermine the Quad cooperation in the Indo-Pacific arena. Although China's military layout in Southeast Asia has not treated by ASEAN as a vital threat, the conflict awareness among some members of ASEAN has been raised.

Keywords: China, Southeast Asia, Military layout, SCS, Border

