

第十三章 南海戰略競逐對印太區域安全影響

林聖堯*

壹、前言

2016年7月12日，根據《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS）附件七設立的仲裁庭對南海爭端做出了具有重大意義的判決引發了許多法律議題的討論，也為各國在南海活動提供了法律基礎。該判決結果被認為是菲律賓對中國的勝利，亦成為隨後周邊國家反制中國之依據。然而，各國在南海的扞格並未隨著時間的推進而減緩。2021年，除美國持續派遣軍艦航行南海外，亦有許多域外國家相繼響應，中國則透過演習等行動反制。在理念衝突與各方動作頻頻的情況下，無疑加劇南海緊張情勢。本文旨在討論相關國家在南海的行動及其對區域安全的影響。首先，說明美中南海秩序建立上的衝突；接著，探討以美中為首國家在南海的作為，以及域外國家的參與；最後，討論前述國家在南海頻頻動作對印太區域的影響。

貳、南海國際秩序的建立與齟齬

一、拜登政府延續「自由開放的印太」之理念

2021年2月19日國務院發言人普萊斯（Ned Price）即表示「美國重申2020年7月13日關於中國在南海非法和過度的海洋主張的聲明」。¹隨後於3月，強調重建與盟友關係的拜登政府將四方安全對話升級到領導人層級，並以領導人名義發布聯合聲明闡述印太願景。聲明中並未提及中

* 國防安全研究院國家安全研究所政策分析員。

¹ “Department Press Briefing—February 19, 2021,” *U.S. Department of State*, February 19, 2021, <https://www.state.gov/briefings/departments-press-briefing-february-19-2021/>.

國，但強調建立一個自由、開放、不受脅迫的區域，並共同致力於促進基於國際法的自由、開放的秩序。² 4月，拜登（Joe Biden）在白宮接見日本首相菅義偉（Suga Yoshihide），是拜登上任以來首位面對面會晤的外國領導人。在美日領導人聯合聲明中，再次提到「發展一個自由開放的印太地區的共同願景」。³

儘管美國經歷改朝換代，但促進印太地區的「自由與開放」顯然仍是美國對該區域的主要政策。

二、「以規則為基礎的國際秩序」和「以國際法為基礎的國際秩序」

除了自由開放的印太願景之外，「以規則為基礎的國際秩序」作為美國對外價值論述以及制衡中國行為的政策同樣扮演著重要的角色。2021年5月的七大工業國即於聯合聲明中表示「致力於加強開放社會、共同價值觀和以規則為基礎的國際秩序」，並呼籲中國「建設性地參與以規則為基礎的國際體系」。⁴ 5月21日拜登與韓國總統文在寅（Moon Jae-in）雙邊領袖會談後的聯合聲明中再次強調「反對一切破壞穩定或威脅『以規則為基礎的國際秩序』的活動」。⁵ 顯見「以規則為基礎的國際秩序」已成為美國與盟友建立國際秩序的核心論述。

與西方國家互別苗頭的乃中國所主張之「以國際法為基礎的國際秩序」。在聯合國成立75周年峰會上，習近平即表示「堅定維護以聯合國

2 “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad,’” *The White House*, March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>.

3 “U.S.-Japan Joint Leaders’ Statement: ‘U.S.-JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA,’” *The White House*, April 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>.

4 “G7 Foreign and Development Ministers’ Meeting: Communiqué,” *EEAS*, May 5, 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/97842/g7-foreign-and-development-ministers%E2%80%99-meeting-communic%C3%A9_en.

5 “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” *The White House*, May 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>.

為核心的國際體系、『以國際法為基礎的國際秩序』」，並強調「成為國際法治的倡導者和維護者」。⁶ 2021年5月，在安理會上，王毅於其發言中重申「堅持真正的多邊主義」並強調「國際規則應該以國際法為基礎」，⁷ 暗示美國操作多邊主義以針對中國。另外，中共中央外事辦主任楊潔篪的撰文指出，中國堅定維護以聯合國為核心的國際體系和以國際法為基礎的國際秩序，反對以多邊主義之名行單邊主義之實的「偽多邊主義」。⁸

拜登上任後加強了要求中國遵守「以規則為基礎的國際秩序」的呼聲，同時呼籲盟友加入並採取相關強制措施。中國則主張聯合國在全球治理中的核心地位以及國家主權至上的基本原則。對中國而言，西方國家所主張的「以規則為基礎的國際秩序」是一個模糊的術語。同樣受西方國家指責的俄羅斯，其外長拉夫羅夫（Sergey Lavrov）則表示西方並不再關心國際法規範，只是要求每個行為者遵循西方的規範和秩序。⁹

參、南海戰略競逐情勢

一、美國追求自由開放的印太

2021年1月，時任國務卿龐培歐（Michael Pompeo）即就保護和維護自由開放的南海做出新聞聲明，強調所有國家都應於該區域享有受到國際法所保障的權利和自由，並表示將繼續採取行動，直到看到北京停止在南

6 〈習近平在聯合國成立75周年紀念峰會上發表重要講話〉，《中華人民共和國國防部》，2020年9月22日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2020-09/22/content_4871568.htm。

7 〈團結起來踐行真正的多邊主義〉，《中國人民共和國外交部》，2021年5月8日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1874345.shtml>。

8 〈楊潔篪談中共外交成果 功勞都歸習近平〉，《中央通訊社》，2021年7月3日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202107030085.aspx>。

9 “Foreign Minister Sergey Lavrov’s Remarks at the Meeting of the UN Security Council, ‘Maintenance of International Peace and Security: Upholding Multilateralism and the United Nations-centred International System,’ Held via Videoconference,” *Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, May 7, 2021, https://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/4721942.

海的脅迫行為。¹⁰

（一）持續執行自由航行行動

拜登上任後延續「自由開放的印太」的核心價值，持續進行航行自由行動（freedom of navigation operation）以挑戰中國對南海的主張。2021年2月5日，海軍第七艦隊完成拜登總統上任以來在南海的首次航行自由行動。該次行動在西沙群島附近主張航行權利和自由，除了挑戰單方面對無害通過施加任何授權或提前通知要求外，還對中國於1996年宣布的包括西沙群島在內的直線基線提出質疑。¹¹截至8月為止，美國已於南海進行四次航行自由行動，分別三次於西沙群島、一次於南沙群島進行。¹²

（二）展現深化與東協國家關係的態度

2021年7月27日開始美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）出訪東南亞，造訪新加坡、越南和菲律賓，是拜登上台以來第一位被派往東南亞的主要內閣成員。在新加坡國際戰略研究所發表的演講中，除了當前疫情，還強調穩定、開放和繁榮的印太地區的重要性以及建立以規則為基礎的國際秩序。¹³在越南，奧斯汀與越南國防部長潘文江（Phan Văn Giang）同意優先在某些領域開展軍事合作，其中包括對抗新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）的軍事醫療服務合作、提高海上執法能力等。¹⁴至

¹⁰ “Protecting and Preserving a Free and Open South China Sea,” *U.S. Department of State*, January 14, 2021, <https://2017-2021.state.gov/protecting-and-preserving-a-free-and-open-south-china-sea/index.html>.

¹¹ “7th Fleet Destroyer Conducts Freedom of Navigation Operation in South China Sea,” *Commander, U.S. 7th Fleet*, February 5, 2021, <https://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/2494240/7th-fleet-destroyer-conducts-freedom-of-navigation-operation-in-south-china-sea/#.YBz2a2BKNqs.twitter>.

¹² “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas,” *Congressional Research Service*, August 4, 2021, <https://sgp.fas.org/crs/row/R42784.pdf>.

¹³ “Transcript: US Defense Secretary Austin’s speech in Singapore,” *Nikkei Asia*, July 27, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Transcript-US-Defense-Secretary-Austin-s-speech-in-Singapore>.

¹⁴ “Vietnam, US Military Medics to Cooperate in Covid-19 Prevention,” *VNEXPRESS*, July 29, 2021, <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-us-military-medics-to-cooperate-in-covid-19-prevention-4332493.html>.

於菲律賓，過去一年半來總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）不斷威脅要廢除《美菲軍隊互訪協定》（*Philippines–United States Visiting Force Agreement*, VFA）。根據該協議，美國軍隊可以使用菲國軍事基地，廢除該協議無疑不利美國於印太地區的布局。但在隨後的新聞發布會上，菲國防長羅倫札納（Delfin Lorenzana）表示總統決定撤回《美菲軍隊互訪協定》的終止程序，¹⁵ 這無疑是奧斯汀訪問東南亞最重要的成果。

8月3日美國國務卿布林肯（Antony Blinken）於華府與印尼外長勒特諾（Retno Marsudi）會面，會後宣布美啟動戰略對話，承諾雙方會在捍衛南海航行自由等議題上合作。¹⁶ 8月下旬，副總統賀錦麗（Kamala Harris）先後訪問新加坡與越南，在談話中譴責中國在南海的作為並主張維護以規則為基礎的國際秩序。¹⁷ 在短短兩個月內國防部長與副總統接連出訪，除了顯示東南亞國家的重要性外，更表現出美國積極拉攏盟友以對抗中國在南海的頻頻動作。

（三）聯合軍演展現嚇阻能力

美國於2021年8月2日至8月27日進行「2021年全球大規模演習」（Large Scale Global Exercise 21, LSGE21），該演習是國防部制定的演習，並由印太司令部執行。其中參與者包括美國陸、海、空軍部隊和海軍陸戰隊，及英國武裝部隊、澳洲國防軍和日本自衛隊。該演習的目的乃加強與盟友的合作以維持區域穩定，並加強以規則為基礎的國際秩序及維持一個自由開放的印太地區。¹⁸ 此次聯合軍事演習涵蓋範圍從東海、南海到東地

¹⁵ “‘As if Nothing Happened’: Duterte Nixes Termination of PH-US VFA, Says Lorenzana,” *Manila Bulletin*, July 30, 2021, <https://mb.com.ph/2021/07/30/as-if-nothing-happened-duterte-recalls-termination-of-ph-us-vfa-lorenzana-says/>.

¹⁶ 〈美國偕印尼 捍衛南海航行自由〉，《中時新聞網》，2021年8月5日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210805000672-260309?chdtv>。

¹⁷ 〈賀錦麗東南亞訪問尾聲 指美國將對南海問題「大聲疾呼」〉，《中央廣播電台》，2021年8月26日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2109615>。

¹⁸ “U.S. Indo-Pacific Command Will Conduct Large Scale Global Exercise 21,” *U.S. Indo-Pacific Command*, August 2, 2021, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/2716767/us-indo-pacific-command-will-conduct-large-scale-global-exercise-21/>.

中海和黑海，橫跨範圍廣大，同時向中國以及俄羅斯傳達美國擁有同時應對多條戰線的訊號，可以將該次行動理解為美國正為防止全面性世界大戰建構聯合嚇阻力量。¹⁹

二、中國堅定維護主權

（一）透過國內立法建立南海秩序

2021年2月1日，《中華人民共和國海警法》正式實施，海警機構有權採取包括使用武器在內的一切必要措施制止侵害，²⁰甚至在來不及警告或者警告後可能導致更為嚴重危害後果的，可以直接使用武器。²¹值得注意的是，未經主管機關批准在中國管轄海域和島礁建造建築物，海警機構有權責令其停止上述違法行為或者限期拆除；對拒不停止違法行為或者逾期不拆除的，海警機構有權予以制止或者強制拆除。²²若南海島礁聲索國在南海島礁上建築結構設施，將有可能遭強制拆除。該法的通過引起許多國家關切，美國國務院發言人表示「允許海警破壞其他國家的經濟結構並使用武力捍衛中國在爭議地區的海洋主張，強烈意味著該法律可用於恐嚇中國的海上鄰國」。²³

此外，全國人大常委會於4月通過修改《中國人民共和國海上交通安全法》，並於9月1日施行。修訂後的法律規定特定外國籍船舶進出中華人民共和國管轄海域，應向海事管理機構報告，包括「法律、行政法規或者國務院規定的可能危及中華人民共和國海上交通安全的其他船舶」。²⁴

¹⁹ 江忻杓，〈美國「全球大規模演習」的戰略涵義〉，國防安全研究院，2021年8月11日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3441/美國「全球大規模演習」的戰略涵義。

²⁰ 〈中華人民共和國海警法〉，中華人民共和國國防部，2021年1月23日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2021-01/23/content_4877678.htm，第22條。

²¹ 〈中華人民共和國海警法〉，第48條、第49條。

²² 〈中華人民共和國海警法〉，第20條。

²³ “US Concerned at Chinese Law Allowing Coast Guard Use of Arms,” *Financial Times*, February 20, 2021, <https://www.ft.com/content/14d52b20-b104-4d59-a8e0-ef211e1b08c4>.

²⁴ 〈中華人民共和國海上交通安全法〉，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2021-04/30/c_1127394062.htm，第54條。

中國得以為維護海上交通安全、保護海洋環境，阻止外國船舶進入所謂管轄海域。

（二）海上民兵與灰色地帶戰略

自 2021 年 3 月起，多達 220 艘中國船舶停泊於南沙群島牛軛礁（Whitsun Reef）海域，菲國防長指出該行為是對該地區的軍事挑釁行動，要求中國停止該行動，並認為這些船舶乃「海上民兵」。²⁵ 4 月 6 日中國外交部例行記者會上，趙立堅指出「牛軛礁是中國南沙群島的一部分，中方漁船在那裡作業、避風合理合法」。²⁶ 這樣的情況並未因菲國抗議而停止，菲律賓媒體指出，5 月仍可見中國民兵船隻於菲律賓專屬經濟區內活動。²⁷

美國海軍陸戰隊大學教授吉爾（Jill Goldenziel）指出，中國在尋求控制南海的過程中愈來愈多透過「海上民兵」作為其軍事行動的一部分。中國利用民兵湧入南海有爭議的島礁甚至占領，這對美國的航行自由構成巨大挑戰。這些漁船還與商船和軍艦碰撞，但操縱這些船隻的漁民是平民，美國無法隨意做出反擊。²⁸

（三）軍演展現武力

南海是中國重要的練兵場，同時也藉由軍事演習向挑戰中國南海主張的國家提出警告。2021 年 1 月 27 日至 30 日，禁止船隻進入北部灣（Gulf of Tonkin）到中國西南部雷州半島西部之間的海域。該軍演被認為是北京

²⁵ “South China Sea Dispute: Huge Chinese ‘Fishing Fleet’ Alarms Philippines,” *BBC News*, March 21, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-56474847>.

²⁶ 〈2021 年 4 月 6 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2021 年 4 月 6 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1867092.shtml。

²⁷ “Nearly 300 Chinese Vessels Still Scattered in West Philippine Sea, Says Task Force,” *ABS-CBN News*, May 12, 2021, <https://news.abs-cbn.com/news/05/12/21/287-chinese-vessels-west-philippine-sea-may122021>.

²⁸ Jill Goldenziel, “The U.S. Is Losing The Legal War Against China,” *Forbes*, August 3, 2021, <https://www.forbes.com/sites/jillgoldenziel/2021/08/03/the-us-is-losing-the-legal-war-against-china/?sh=47141ee56cab>.

對美國軍事行動的回應，同時也是中國正在試探拜登，表明已經做好與美國保持對抗的姿態。²⁹ 3月，中國發布另一個航行限制通知，於雷州半島以西，南海半徑5公里內的區域舉行。自2020年7月以來，中國已在該地區舉行了多次軍事演習，表明該地區是演習的例行地點，該次演習則正值美國再度頻繁對中國沿海地區及南海水文環境進行近距離偵察行動。³⁰ 中國於南海軍演已成常態，而2021年8月6日到10日的演習據稱創下南海演習規模新紀錄，涵蓋多達10萬平方公里，並於演習期間禁止任何船隻駛入。³¹

三、域外國家的參與

除了印太地區周邊國家外，2021年2月時法國核動力攻擊潛艦「翡翠號」(*Émeraude S604*)和支援艦「塞納號」(*BSAM Seine*)穿過南海海域。法國國防部長表示，該次行動證明了法國海軍長期遠地部署的能力，與澳洲、美國和日本戰略夥伴並肩。³² 8月「伊莉莎白女王號」(*HMS Queen Elizabeth*)從東大西洋及地中海出發，是打擊群首次執行遠洋任務，也藉此表現英國可以在印太地區做出貢獻。打擊群5月開始首次操演航程，且是首度航向印太區域，並規劃與美國、印度、新加坡、日本、南韓、澳洲等區域盟友聯合演訓。³³ 另外，德國海軍亦派遣「拜仁號」(*Bayern*)巡防艦前往南海進行長途航行，表明其支持多國為制止中國在該地區的擴張

²⁹ 林森，〈軍事專家指 中國南海軍演是對美國的「試水」行動〉，《美國之音粵語網》，2020年1月28日，<https://www.voacantonese.com/a/china-drills-20210128/5755159.html>。

³⁰ “China to Hold Month-long Military Drills in South China Sea,” *Global Times*, February 28, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202102/1216821.shtml>。

³¹ 〈有史以來最大！中國展開10萬平方公里南海軍演 美軍踢館回應〉，《NewTalk新聞》，2021年8月7日，<https://newtalk.tw/news/view/2021-08-07/617033>。

³² 〈法國軍艦高調通過南海 學者分析：釋放無懼訊號〉，《中央通訊社》，2021年2月14日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102140005.aspx>。

³³ 〈英航母「伊莉莎白女王號」駛入菲律賓海：展現維護印太安全決心〉，《ETtoday新聞雲》，2021年8月2日，<https://www.ettoday.net/news/20210802/2045646.htm>。

主義所做的努力。德國國防部長的聲明表示該行動「是穩定、繁榮和以規則為基礎的多邊秩序的象徵」。³⁴

肆、對印太區域的影響

一、南海緊張情勢難以降溫

適逢南海仲裁案 5 周年，美國國務卿布林肯表示，以規則為基礎的海洋秩序在南海受到嚴重威脅，並呼籲中國遵守國際法。³⁵ 面對美國的聲明，中國外交部發言人趙立堅六點反駁美國立場並稱仲裁案廢紙一張，敦促美國停止濫用國際法，停止在南海挑釁滋事，遵守以《聯合國憲章》為核心的國際法，尊重中方在南海的主權權益。³⁶ 同樣的立場於中國外交部部長王毅參加東亞峰會外長會議中的發言再次被重申，其以「四個尊重」呼籲各國尊重區域國家為維護和平所做的努力，要求域外國家不要將手伸進南海。³⁷ 從仲裁結果出爐至今，美中兩國對各自主張採堅定之立場，前述論述也充分顯示中美兩國就南海的定位仍存在相當大的分歧。

拜登承襲了過去美國「自由與開放的印太」政策，上任後即派遣軍艦前往南海進行航行自由行動，同時與盟友進行聯合軍演嚇阻中國。中國亦不甘示弱，除了在南海持續進行軍事演習外，還透過國內法制定《海警法》及《海上交通安全法》以加強其海域執法，企圖藉由國內法來加強保護自己的利益，並建立中國說了算的南海秩序。然而，由於美國頻繁在南海進行航行自由行動以挑戰中國的主張，過程中會經過距離島礁 12 浬的海域，若中國於該海域內強力執法，將進一步加劇南海緊張局勢。

³⁴ “German Frigate Departs for the South China Sea,” *Maritime Executive*, August 3, 2021, <https://www.maritime-executive.com/article/german-frigate-departs-for-the-south-china-sea>.

³⁵ “Fifth Anniversary of the Arbitral Tribunal Ruling on the South China Sea,” *U.S. Department of State*, July 11, 2021, <https://www.state.gov/fifth-anniversary-of-the-arbitral-tribunal-ruling-on-the-south-china-sea/>.

³⁶ 〈2021 年 7 月 12 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2021 年 7 月 12 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1891432.shtml。

³⁷ 〈王毅強調在南海問題上應做到「四個尊重」〉，中華人民共和國外交部，2021 年 8 月 5 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1897509.shtml>。

二、南海議題「國際化」

中國一直都採取外部勢力不應介入南海爭議的立場，主張南海問題國際化將不利於問題的解決。這樣的立場也可見於中國對美國、英國、法國、德國等國於該海域出現時的抗議中。《南海各方行為宣言》及《南海行為準則》則是另一個中國包裝南海議題區域化的工具，由於中國不願意域外國家介入南海問題，因此鼓勵其他國家尊重《準則》所列原則。中國力圖將南海塑造成僅是中國與南海聲索國之間的問題，進而排除域外國家介入。

惟值得注意的是，在拜登政府積極推動多邊主義、聯合更多盟友的情況下，南海議題難以侷限於周邊國家。美國除持續在南海進行航行自由行動，2021年8月舉行的全球大規模演習甚至涵蓋了非南海沿海國，包括澳洲、英國、日本。2月時法國核子動力攻擊潛艦翡翠號和支援艦塞納號穿過南海海域、8月英國伊莉莎白女王號的到來，以及預計將於12月中穿越南海的拜仁號，是自2002年以來第一艘穿越該地區的德國軍艦。種種跡象皆顯示南海議題朝向國際化發展的趨勢不可避免。

伍、小結

回顧2021年南海競爭的情勢，南海的局勢仍不斷升溫且更加複雜。美國主張「以規則為基礎的國際秩序」在南海受到嚴重的挑戰，並呼籲中國遵守。中國則認為美國提出的秩序觀與事實不符且用語模糊，是個「偽多邊主義」，並擁護「以國際法為基礎的國際秩序」，要求美國尊重中國主權。在南海秩序的基礎上，美中存在截然不同的主張，也奠定美中在該區域的競逐情勢難以降溫。為了捍衛及維護各自立場，美國透過航行自由行動來挑戰中國的海洋主張，並拉攏盟國共同參與該區域的行動。至於中國，在軍事上持續透過軍事演習來展現自己的能力；在政治上透過國內立法來建立符合其期待的秩序，以達到對南海更嚴格的執法；同時，藉由海上民兵執行灰色地帶行動。

除了美中作為南海主要的行為者外，域外行為者亦扮演著重要的角色。以美國為首的盟友除了參與聯合軍事演習外，亦單獨派遣船艦航行南海，某些程度而言是對中國在南海主張的挑戰，也使得南海議題不可避免地國際化與複雜化。料想在拜登政府力推多邊主義的政策下，美國與盟友共同介入南海乃至於印太區域的行動或常態化。

