

第八章 東協與南海之安全情勢

陳鴻鈞、李俊毅*

壹、前言

2020 年間的東南亞區域安全局勢大致平和。夾處於美中的戰略競爭之間，東協成員國仍欲奉行其「避險」（hedging）政策，亦即不願在美中兩強之間做出抉擇，而試圖一方面和中國交往以取得經濟利益，另一方面藉由美國對區域局勢的介入，減低中國崛起可能有的侵略或改變現狀之風險。¹新加坡總理李顯龍於 6 月間投書《外交事務》（*Foreign Affairs*），表示東南亞國家不樂見被迫在美中之間選邊站，它們「必須避免夾在中間，或被迫做出令人不快的選擇」，²即傳達「避險」政策的精神。然而，中國未因新冠肺炎疫情的影響而減緩在南海地區的軍事與準軍事行動。相應的，美國亦加大對中國的批判，並強化對其友盟的承諾。在此情勢下，東協雖因內部的不一致而難以形塑強硬的對中立場，協商中的《南海行為準則》（*Code of Conduct in the South China Sea, COC*）亦無實質進展，但其個別成員國——特別是菲律賓與越南——則有逐漸採取強硬對中政策的趨勢。中國與菲律賓或越南爆發傳統戰爭的可能性雖低，但可能因灰色地帶衝突而產生局部緊張關係。

* 作者陳鴻鈞，國防安全研究院國家安全研究所助理研究員，負責第貳、參節；李俊毅，國家安全研究所副研究員，負責第壹、肆、伍與陸節。

¹ Cf. Kuik Cheng-Chwee, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2, 2008, pp. 159-185.

² Lee Hsien Loong, “The endangered Asian century: America, China and the perils of confrontation,” *Foreign Affairs*, July/August 2020, <https://tinyurl.com/ybh8obur>.

貳、中國在南海持續加強管控作為

2020 年，在美中競爭的態勢下，美中在南海問題的較勁特別突出。中國不斷透過以下方式強化對南海的管控，捍衛中國在南海的安全及利益：

一、落實行政管轄權的行為

中國除了執法及軍事作為之外，中國科學院島礁綜合研究中心 2020 年 3 月在永暑礁（Fiery Cross Reef）與渚碧礁（Subi Reef）設立分站、國務院 4 月宣布海南省三沙市下分設西沙及南沙兩區、民政部發布南海部分島礁與海底地理實體之標準名稱等新措施，藉此宣示與強化中國對南海的行政管轄權。³

二、海警強硬執法

中國海警與越南漁船於 2020 年 4 月及 6 月發生船隻擦撞事件，導致越南漁船沉沒。越南都對中國表達抗議。⁴ 然而，中國國防部則強硬表態，認為中國是在中國的主權範圍內所進行的公務執法行動，屬於合法範圍。⁵ 8 月，對於菲律賓抗議中國在黃岩島（Scarborough Shoal）附近海域

³ 〈中國科學院島礁綜合研究中心永暑站、渚碧站啟用〉，《人民網》，2020 年 3 月 20 日，<http://scitech.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0320/c1007-31641995.html>；孫少龍，〈國務院批准海南省三沙市設立市轄區〉，《新華網》，2020 年 4 月 18 日，<https://tinyurl.com/yyorfjp9>；〈自然資源部民政部關於公布我國南海部分島礁和海底地理實體標準名稱的公告〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 4 月 19 日，<https://tinyurl.com/y3ag63rn>。

⁴ 〈中國海警：越南漁船非法進入西沙群島海域侵漁，撞我海警船後沉沒，8 船員被救起〉，《環球網》，2020 年 4 月 3 日，<https://china.huanqiu.com/article/3xgifTerc8Z>；〈越南政府證實又一艘漁船被中國海警船撞擊〉，《美國之音》，2020 年 6 月 15 日，<https://tinyurl.com/y4zxh3dy>。

⁵ 〈國防部發言人吳謙就美國國防部發表越南漁船與中國海警艦艇相撞事的聲明答記者問〉，中華人民共和國國防部，2020 年 4 月 20 日，<https://tinyurl.com/y39oe46s>。

沒收菲律賓漁船漁具，中國外交部則強調中國海警是在黃岩島海域依法執勤。⁶

三、解放軍透過演習展現武力

中國也把南海當成練兵、演習、展現強大武力的重要場所。2019 年 11 月，中國第一艘自製航母「山東號」在完成南海演訓後，於海南三亞成軍。2020 年 4 月，「遼寧號」艦隊至南海執行跨區機動訓練。⁷ 7 月，中國國防部證實，中國派遣轟-6G、轟-6J 等新式戰機在南海進行日間及夜間的高強度訓練，包括晝夜間起降、遠程奔襲、對海面目標攻擊等，並聲明相關訓練是年度計畫中的例行工作。⁸ 7 月，中國在西沙舉行軍演。8 月，媒體傳出中國在西沙永興島（Woody Island）部署轟 6 轟炸機。同月，中國一方面在南沙、西沙等地舉行軍事演習，另一方面亦對南海試射 4 枚飛彈。⁹ 解放軍此舉目的是在嚇阻美國在南海的軍事活動，也是在展現中國反介入及區域拒止的能力。此後，中國又在 10 月與 11 月在南海進行各式軍事演習。¹⁰

四、解放軍使用軍事手段干擾南海聲索國活動

2020 年 4 月，菲律賓指控中國軍艦使用射控雷達瞄準菲律賓船隻。但中國外交部出面否認，強調中國軍艦是在南沙群島相關海域正常巡航，

6 〈2020 年 8 月 21 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，2020 年 8 月 21 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1808053.shtml。

7 李宣良、黎雲，〈我國第一艘國產航空母艦交付海軍 習近平出席交接入列儀式〉，《新華網》，2019 年 12 月 18 日，<https://tinyurl.com/yydsrmtv>；莫小亮，〈海軍遼寧艦航母編隊組織跨區機動訓練〉，《新華網》，2020 年 4 月 13 日，<https://tinyurl.com/yy7b38ag>。

8 〈2020 年 7 月國防部例行記者會文字實錄〉，中華人民共和國國防部，2020 年 7 月 30 日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2020-07/30/content_4868851.htm。

9 Carla Babb, "China Launches 4 Missiles into South China Sea," *VOA*, August 27, 2020, <https://www.voanews.com/usa/china-launches-4-missiles-south-china-sea>.

10 "PLA to hold two simultaneous exercises in South China Sea," *Global Times*, November 16, 2020, <https://www.globaltimes.cn/content/1206994.shtml>；〈中國又軍演 18 日起連兩天北部灣海域實彈訓練〉，《中央社》，2020 年 10 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202010170224.aspx>。

有關操作符合國際法及相關安全規範。¹¹ 8 月，對於菲律賓反對中國針對菲律賓軍機採取無線電干擾活動，中國外交部則強調，由於菲律賓軍機入侵中國南沙駐守島礁鄰近的空域，損害中國的主權及安全，呼籲菲律賓停止挑釁的舉動。¹²

五、抗議並警告外國在南海的軍事活動

中國對於美國、澳洲等其他國家在南海舉行軍事演習非常關切及警戒，批評相關作為是破壞南海的安全及穩定，指責美國是南海軍事化的主因，解放軍會堅定捍衛國家主權及相關利益，並維護地區和平及穩定。¹³ 2020 年 8 月，面對美國不斷採取發言、舉行軍事演習等相關活動對南海議題表達關切，外交部長王毅批評，這是美國違背不選邊的承諾，公開介入南海領土爭議，並透過舉行軍事演習破壞區域秩序，且大肆挑撥中國和東協之間的關係，干擾《南海行為準則》的磋商，目的是基於美國國內及地緣政治的考量。王毅公開呼籲要和平解決爭端，重啟《南海行為準則》磋商，中國也將加強與沿岸國的海上合作，包括安全與經濟部分，使南海趨於和平穩定繁榮。¹⁴

可是，另一方面，中國也持續和南海爭端國家表達繼續協商對話的立場。2020 年 7 月 14 日，王毅與菲律賓外交部長陸辛（Teodoro Locsin Jr.）進行視訊會議，表達與菲律賓一起透過協商對話解決海上爭議，早日達成《南海行為準則》，維持南海和平及穩定。¹⁵ 繼而，7 月 30 日，王毅跟

¹¹ 〈2020 年 4 月 30 日外交部發言人耿爽主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2020 年 4 月 30 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1775247.shtml。

¹² 〈2020 年 8 月 21 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，2020 年 8 月 21 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1808053.shtml。

¹³ 〈2020 年 4 月國防部例行記者會文字實錄〉，中華人民共和國國防部，2020 年 4 月 30 日，http://www.mod.gov.cn/jzhzt/2020-04/30/content_4864572_3.htm。

¹⁴ 〈王毅就當前中美關係接受新華社專訪〉，中華人民共和國外交部，2020 年 8 月 5 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1804247.shtml>。

¹⁵ 〈王毅同菲律賓外長洛欽舉行視頻會談〉，中華人民共和國外交部，2020 年 7 月 14 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1797667.shtml>。

印尼外交部長勒特諾（Retno Marsudi）視訊會議，同時提到南海議題，重申協商對話的重要性，並儘快完成《南海行為準則》的立場。¹⁶ 8月20日，印尼外長勒特諾訪問中國，雙方觸及南海議題，王毅再度表達積極完成《南海行為準則》談判的態度，並認為有助南海和平穩定。¹⁷ 8月23日，王毅與越南副總理兼外交部長范平明（Pham Binh Minh）會面，同樣表達希望透過協商解決兩國海上邊界爭議，維護南海和平及穩定。¹⁸ 9月2日，中國外交部與中國南海研究院在北京舉辦 1.5 軌的「合作視角下的南海」國際視訊研討會，王毅聲明中國主張由當事國直接協商談判解決爭議、儘快完成《南海行為準則》、擱置爭議及共同開發等立場。¹⁹ 11月，中國總理李克強在東亞峰會上再次宣稱中國將積極推動完成《南海行為準則》談判。²⁰

參、美國加強與東協國家之合作

2020年，美國持續強化與東協國家之間的合作，南海議題是其中之一。正因為中國違反不威脅使用武力及透過和平對話解決爭端等承諾，持續在南海透過各種軍事活動恫嚇東南亞鄰國，白宮在2020年5月所公布的《美國對中華人民共和國的戰略途徑》（*United States Strategic Approach to The People's Republic of China*）將此視為中國軍事崛起所帶來的一種威脅，所以美國不僅會持續在南海執行航行自由行動，也矢言提供盟邦及夥伴安全上的援助，建立抗衡中國軍事威脅的能力。²¹

16 〈王毅同印尼外長蕾特諾舉行視頻會談〉，中華人民共和國外交部，2020年7月30日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1802552.shtml>。

17 〈王毅同印尼外長蕾特諾舉行會談〉，中華人民共和國外交部，2020年8月20日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1807891.shtml>。

18 〈王毅：不忘初心，繼往開來，推動中越關係不斷向前發展〉，中華人民共和國外交部，2020年8月23日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1808442.shtml>。

19 〈王毅：維護南海穩定，攜手化解挑戰〉，中華人民共和國外交部，2020年9月3日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1811780.shtml>。

20 〈李克強在第15屆東亞峰會上的講話（全文）〉，《新華網》，2020年11月15日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-11/15/c_1126742560.htm。

21 National Security Council, "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," The White House, May 26, 2020, pp. 6, 13, <https://tinyurl.com/yadkczmy>.

7月21日，美國亞太助理國務卿史達偉（David Stilwell）參加第二十七屆東協區域論壇（ASEAN Regional Forum）資深官員視訊會議時，重申美國對自由開放印太地區裡東協扮演核心角色的觀點，並強調東協區域論壇透過合作和對話促進透明度，對提升區域安全架構的完整上具有重要性。美國也承諾支持一個有意義的《南海行為準則》。²² 此前，國務卿蓬佩奧發表《美國對南海海上主張之立場》（*U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea*）的聲明，強調美國正在強化對南海的政策，公開闡明中國對南海的主張是不合法的，包括「九段線」、南海島礁擁有的經濟海域等；表明國際社會不會允許中國將南海視為其海上帝國的一部分，美國將會堅定支持美國的東南亞盟邦與夥伴，保護他們在國際法下所擁有的合法權利及權益。²³

9月27日，國務院再度發出聲明，引用習近平在2015年9月25日在白宮的發言，即中國無意追求南沙群島的軍事化，中國的前哨不針對也不會影響任何國家，指責中國一再在這些爭議前哨追求挑釁的軍事化活動，包括部署反艦巡弋飛彈、擴大軍用雷達與情報分享能力、建設可供戰機起降的跑道等。美國國務院批評中國共產黨使用這些軍事設備及設施進行恫嚇，並企圖控制中國無法律基礎的海上主張，而這些設施也可提供海上民兵與中國海警船使用，阻止鄰國具正當性的執法活動、離岸漁業與探勘活動等。國務院對於許多國家近期在聯合國對中國在南海的非法主張提出正式反對表示支持，並呼籲國際社會持續反對這些不可接受與危險的行為，同時向中國共產黨清楚表明立場；美國將會持續與東南亞的盟邦及夥伴站在一起，抵抗中國企圖主導南海的恫嚇行為。²⁴

儘管如此，美國主導的2020年環太平洋軍演（RIMPAC）全部參與國家縮減至10國，東南亞參加的國家只有汶萊、菲律賓及新加坡。至於

²² “Assistant Secretary David R. Stilwell Participates in the ASEAN Regional Forum Senior Officials Meeting,” Department of State, July 24, 2020, <https://tinyurl.com/y4y8xzn2>.

²³ Michael Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” Department of State, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

²⁴ “China’s Empty Promises in the South China Sea,” Department of State, September 27, 2020, <https://www.state.gov/chinas-empty-promises-in-the-south-china-sea/>.

2018 年有參加環太平洋軍演的國家，例如：越南、印尼、馬來西亞與泰國，此次卻未參加 2020 年環太平洋軍演。

此外，2020 年是「美國與東協戰略夥伴關係」（U.S.-ASEAN Strategic Partnership）建立 5 周年，華府也繼續推動與東協的戰略夥伴關係，同時提高對湄公河跨境治理的關注。4 月 22 日，蓬佩奧與東協外長舉行因應新冠肺炎疫情的特別會議，重申雙方的戰略夥伴關係，承諾共同因應新冠肺炎疫情，並謀求重新恢復經濟成長。同時，蓬佩奧也在會議上關切北京操縱湄公河上游水壩水流的行為。²⁵ 8 月 4 日，史達偉與寮國共同主持第三十三屆美國——東協對話（U.S.-ASEAN Dialogue），聚焦在美國與東協之間的合作，包括政治安全、經濟，以及社會文化支柱等，同時強調美國—東協夥伴關係在確保自由且開放印太地區的重要性。華府重申對東協的承諾，共同努力確保清楚且透明的規則區域秩序，並強化以東協為核心的區域秩序；聲明需要依據國際法等相關規範和平解決南海爭端。華府也再次確認美國將擴大它在湄公河的夥伴關係，以促進主權、經濟互賴和透明且以規則為基礎的途徑，以解決跨邊界的挑戰。相關國家也表達歡迎美國與東協之間不斷擴大的經濟關係。參與國同意繼續提升可持續且透明的經濟成長，此舉有助提升東協的韌性對抗不具持續性的債務，特別是在後新冠肺炎疫情時期的經濟復甦。美國也關注美國與東協智慧城市夥伴關係，以及在水、運輸、網路安全 and 健康等有助東協人民的計畫。參與國也討論擴大教育及訓練機會、女性賦權等議題。11 月，美國與東協舉行高峰會，再次表達強化與東協關係的立場。²⁶

9 月，蓬佩奧向東協提出新的計畫——「湄公河—美國夥伴關係」（Mekong-U.S. Partnership）。²⁷ 10 月 15 日，美國舉辦第一屆強化跨邊界

²⁵ “The United States and ASEAN Are Partnering to Defeat COVID-19, Build Long-Term Resilience, and Support Economic Recovery,” Department of State, April 22, 2020, <https://tinyurl.com/y4la9xjp>.

²⁶ “33rd U.S.-ASEAN Dialogue: Strengthening U.S.-ASEAN Relations,” Department of State, August 5, 2020, <https://www.state.gov/33rd-u-s-asean-dialogue-strengthening-u-s-asean-relations>; “United States and ASEAN: A Billion Futures Across the Indo-Pacific,” Department of State, November 13, 2020, <https://www.state.gov/united-states-and-asean-a-billion-futures-across-the-indo-pacific>.

²⁷ “The Enduring U.S. Commitment to ASEAN,” Department of State, September 11, 2020, <https://www.state.gov/the-enduring-u-s-commitment-to-asean/>.

河流治理的印太會議。史達偉再度提及「湄公河—美國夥伴關係」的重要性，聲明美國擴大對湄公河次流域的交往，包括提供經費、支持湄公河委員會的角色與透明的區域河流的治理。史達偉也重申對中國單方面操縱湄公河水流的關切，並強調需要透過湄公河委員會分享全面且全年的水資訊。²⁸

肆、東協的集體行動

2019 年年底以來，東協成員國似有針對南海爭議展開法律戰的跡象。2019 年 12 月 12 日，馬來西亞向聯合國大陸礁層界限委員會（Commission on the Limits of the Continental Shelf）提出申請，要求將其大陸礁層延伸至自領海基線 200 海里以外。此舉因與中國的主張重疊，導致中國於同日提出照會，指稱中國享有南海諸島的主權及對南海的歷史性權利。中國的舉動引起各國不滿；自 2020 年 3 月起，區域內國家菲律賓、越南與印尼，以及區域外的國家包含美國、澳洲、英國、法國與德國等，紛紛向該委員會提出照會，否定中國的歷史性權利之主張。²⁹ 其中印尼身為東協成員但非南海主權的聲索國，其於 5 月 26 日提出的照會裡，特別提及中國的「九段線」主張不符國際法，且已被 2016 年常設仲裁法院的裁判確認，是東協成員國除菲律賓外首度公開支持 2016 年的仲裁案者。若菲律賓日後與中國進行南海主權的法律戰，印尼的支持有利菲國組成同盟，別具意義。³⁰

然而，相應的變化在東協層次並不明確。越南是東協成員國裡對中國在南海的擴張持強硬反對立場者，惟其在 2020 年擔任東協輪值主席

²⁸ “United States Hosts Indo-Pacific Virtual Conference on Strengthening Governance of Transboundary Rivers,” Department of State, October 16, 2020, <https://tinyurl.com/y22opn84>.

²⁹ Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), “Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Partial Submission by Malaysia in the South China Sea,” United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, October 10, 2020, <https://tinyurl.com/y63p5fus>.

³⁰ “In Letter to UN Chief, Indonesia Takes Stand on South China Sea,” *Radio Free Asia*, May 28, 2020, <https://tinyurl.com/y4d78422>.

的期間，僅進一步確立《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）的重要性。若將 2019 年 11 月 3 日的《第 35 屆東協高峰會主席聲明》（*Chairman's Statement of the 35th ASEAN Summit*）與 2020 年 6 月的《第 36 屆東協高峰會主席聲明》相較，兩者皆訴諸以符合國際法——包含《聯合國海洋法公約》——的方式和平解決爭端，惟後者更強調以包括《聯合國海洋法公約》在內的國際法作為決定各國在海洋權利、主權權利，與司法及法律利益的基礎，並主張《聯合國海洋法公約》設立所有海洋活動的法律框架。³¹此一變化或反映東協欲強化法治以抗衡中國的主權聲張，但其後效仍有待觀察。這是因為東協內部對中國的立場不一，難以達成更明確或強硬的共識，個別成員國對於公開和中國對立亦有顧慮。蓬佩奧於 7 月 13 日發表否定中國在南海的主張之聲明後，東協成員國無一明確表示贊同。³²

伍、越南與菲律賓的安全作為

2020 年間較引起關注的國家安全政策或實踐，非越南與菲律賓莫屬。菲律賓在總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）執政下，雖大致仍奉行「避險」政策，但展現較明顯的親中遠美之對外政策。此一態勢在 2020 年略有調整。首先，就菲中兩國的經貿關係來說，杜特蒂甫於 2019 年 8 月 28 日至 9 月 1 日赴北京訪問，兩國並簽訂 6 項協議，2020 年雙方因此無進一步的互訪或經貿協定。10 月 15 日，杜特蒂宣布解除在南海探勘石油的禁令，使設在禮樂灘（Reed Bank）的 3 項油氣探勘計畫得以恢復，其中之一涉及與中國海洋石油集團（China National Offshore Oil Corporation, CNOOC）的合作。菲國因為與中國的南海主權爭議，自 2014 年起停止相關探勘活動。對於菲國重啟這些在爭議地區的計畫，該國能源部長庫西

31 “Chairman’s Statement of the 35th ASEAN Summit,” ASEAN, November 3, 2019, <https://tinyurl.com/wojgeev>; “Chairman’s Statement of the 36th ASEAN Summit,” ASEAN, June 26, 2020, <https://tinyurl.com/y6n5axdf>.

32 Ian Storey, “The South China Sea Dispute in 2020-2021,” *ISEAS Perspective*, Issue 2020, No. 97 (September 3, 2020), p. 5.

(Alfonso Cusi) 希望中國尊重其決定，並期待此舉可加速和中國聯合探勘的談判。³³ 由於菲國總統任期為 6 年，杜特蒂上任（自 2016 年 6 月 30 日起）迄 2020 年底已進入第五年，一般相信其無再強化與中國之經貿關係的誘因，反而可能關注既有協議的履行。

其次，就菲中兩國的政治與安全關係來說，兩國於 2020 年的紛爭不斷。2 月 17 日，菲國一艘海軍護衛艦在自由群島（Kalayaan Islands，亦譯為卡拉揚群島）巡航時，遭解放軍海軍護衛艦以射控雷達對準；4 月 18 日，中國國務院批准海南省三沙市設立西沙區和南沙區，這兩起事件引發菲國外交部於 4 月 22 日向中國提出外交抗議。³⁴ 7 月 1～5 日，中國在西沙群島舉行軍演。對此，菲國外交部長陸辛於 7 月 3 日嚴詞警告，指若中國將其軍事行動延伸至菲國水域，將引起菲國「最嚴重的反應」。³⁵ 7 月 12 日是海牙常設仲裁法院作出南海仲裁案裁決的四週年，陸辛於當日重申南海議題「無可協商」。蓬佩奧於 13 日發布美國否定中國在南海的主權聲張之聲明後，菲國國防部長羅倫札納（Delfin Lorenzana）復呼應表示北京「必須遵守《聯合國海洋法公約》」。³⁶ 8 月 21 日，菲國外交部針對 5 月間中國海警於黃岩島附近水域沒收菲國漁民漁具一事，提出外交抗議。³⁷ 杜特蒂則於 9 月 22 日的聯合國大會視訊演說中，罕見地捍衛 2016 年的仲裁案裁決，稱其「已是國際法的一部分，無可妥協，也不受過往政府的淡化、削弱或放棄」，並以不點名的方式表示該國「堅定拒絕破壞【該裁決】的嘗試」。³⁸

33 “Philippines’ Duterte approves resumption of energy projects in South China Sea,” *Reuters*, October 15, 2020, <https://tinyurl.com/y4af3z5y>; Andreo Calonzo, “Philippines Paves Way to Ending Oil Exploration Row with China,” *Bloomberg*, October 29, 2020, <https://tinyurl.com/yyd6rt7l>.

34 Frances Mangosing, “PH files 2 diplomatic protests vs Chinese aggression in West Philippine Sea,” *Inquirer.net*, April 22, 2020, <https://tinyurl.com/yyrxpzqn>.

35 Richard Javad Heydarian, “US, China inch closer towards a conflict at sea,” *Asia Times*, July 6, 2020, <https://tinyurl.com/y6z3fjb8>.

36 Derek Grossman, “China Refuses to Quit on the Philippines,” *The Diplomat*, July 22, 2020, <https://tinyurl.com/yykemkbo>.

37 “Philippines, China in fresh row over disputed shoal,” *Asia Times*, August 21, 2020, <https://tinyurl.com/y6rwhr29>.

38 Philip Heijmans and Andreo Calonzo, “Philippines’ Duterte gets tough on China in shift back toward U.S.,” *Bloomberg*, September 22, 2020, <https://tinyurl.com/y2k3rz6c>.

菲國在具體行動上值得關注之處有二。8月27日，陸辛於受訪時讚揚川普政府在南海的「航行自由行動」（FONOPs）及對菲國主權的維護，並首次表明若中國攻擊菲國海軍的船艦，該國將援引與美國的《共同防禦條約》（*Mutual Defense Treaty*, MDT），向美國尋求支援。³⁹ 10月底菲國媒體報導，該國國防部正研議從其「公民武裝部隊地理單位現役輔助部隊」（*Cafgu Active Auxiliary Service*, CAAS）組建海上民兵，主要任務為巡邏與監視，目的則是對抗中國的海上民兵，但菲國內部仍有爭議。⁴⁰ 這兩項發展尚未成型，但分別對應中國在區域的軍事與灰色地帶行動，不僅對中國傳達更強烈的反制意志，也提高兩國因意外而爆發武裝衝突的可能。

最後，菲國對中疑慮升高，相對來說便需向美靠攏。2月11日該國政府宣布將終止菲美《軍隊互訪協定》（*Visiting Force Agreement*, VFA），牽動美國於印太地區的軍隊部署。⁴¹ 惟6月1日菲國向美國駐菲大使館表示暫停該協定的終止，陸辛對此舉的解釋則是「強權競爭的升高」與「新冠肺炎疫情」。這反映菲國對中國的行動感到不安，而尋求美國的軍事存在與安全承諾。⁴²

越南於2019年11月底公布新的防衛白皮書《越南國防2019》（*2019 Viet Nam National Defense*），以不點名的方式指稱在南海（越南稱東海）的「單方行動、以權力為基礎的脅迫、國際法的違反、軍事化、現狀的改變，以及對越南基於國際法而有的主權、主權權利與司法權之侵害」，構成該國國家安全與區域和平及穩定的威脅；主要強權間日益升高的戰略競

³⁹ Amanda Hodge, “Manila would trigger US defence treaty if China fires on warships,” *The Australian*, August 27, 2020, <https://tinyurl.com/y5gbekbb>.

⁴⁰ Richard Javad Heydarian, “Philippines taking aim at China’s sea militias,” *Asia Times*, October 29, 2020, <https://tinyurl.com/y2xgcm2z>. “Cafgu”的全稱為“Citizens Armed Forces Geographic Units”。

⁴¹ Mico Galang, “The Philippines–US Visiting Forces Agreement and small power foreign policy,” *East Asia Forum*, April 9, 2020, <https://tinyurl.com/y2jxp23t>.

⁴² “Embassy Statement Regarding the Visiting Forces Agreement,” U.S. Embassy in the Philippines, June 2, 2020, <https://tinyurl.com/y2up8d4u>; Prashanth Parameswaran, “What the US-Philippines VFA Withdrawal Suspension Does and Doesn’t Say About the Alliance,” *The Diplomat*, June 4, 2020, <https://tinyurl.com/y8zypng5>.

爭，亦使南海成為可能爆發衝突的「亮點」。⁴³ 爰此，越南國防政策從 2009 年防衛白皮書的「三不」原則，調整為「四不與一條件」。在原先的不提供外國軍事基地、不與外國締結軍事同盟，以及不利用第三國對抗另一國這「三不」原則之外，越南新增不在國際關係使用或威脅使用武力此一原則，反映其以防衛為本質的國防戰略。值得注意的是，新版白皮書主張「取決於情勢與特殊條件，越南將考慮與其他國家發展必要與妥適的防衛與軍事關係」，賦予其國防政策必要的彈性。⁴⁴

儘管如此，越南並未因 2020 年越中之間的數起事件而有新的軍事與防衛行動。4 月 3 日中國海警船與越南漁船擦撞並導致後者沉沒，引發美國國務院發言人歐塔加斯（Morgan Ortagus）與中國外交部發言人趙立堅的相互指控，最受國際關注。⁴⁵ 中國單方面宣布 5 月 1 日至 8 月 16 日期間，於北緯 12 度以北的南海地區實施禁漁令，亦招致越南漁民與政府的抗議。⁴⁶ 在這些事件中，越南政府的處理多僅是提出外交抗議，對中國的舉措幾無影響。

值得關注的，是越南於 2020 年 3 月 20 日與 27 日連同韓國與紐西蘭參加以視訊方式進行的「四方安全對話」（QUAD）。雖然該次會議的主題是新冠肺炎疫情的應處，這三國的參與卻開啟國際間關於「四方安全對話 Plus」（QUAD Plus）成為抗衡或圍堵中國的架構之討論。越南因為和中國的南海主權爭端，加上其域內國家的身分，其動向尤受關注。迄今該國尚無明確的表示，但未來若越中之間在南海爆發嚴重衝突，「四方安全對話 Plus」或成為前揭「與他國發展必要與妥適的防衛與軍事關係」之例

⁴³ Vietnam Ministry of National Defense, *2019 Viet Nam National Defense* (Hanoi: National Political Publishing House, 2019), p. 19.

⁴⁴ Vietnam Ministry of National Defense, *2019 Viet Nam National Defense*, pp. 23-24; Nguyen The Phuong, "Vietnam's 2019 Defense White Paper: Preparing for A Fragile Future," Asia Maritime Transparency Initiative, December 17, 2019, <https://tinyurl.com/yye7ht2z>.

⁴⁵ "Vietnam rejects China's fishing ban in disputed waters," *Straits Times*, May 9, 2020, <https://tinyurl.com/y5u7uaoe>.

⁴⁶ Thomas Joscelyn, "Why China Sunk a Vietnamese Fishing Boat During the COVID-19 Pandemic," Foundation for Defense of Democracies, April 10, 2020, <https://tinyurl.com/y2o6zy4y>.

證。⁴⁷或許因為如此，美國與日本紛紛強化與越南的關係。日本首相菅義偉於 10 月 19 日展開上任後首次出訪，對象即是越南；⁴⁸蓬佩奧於 10 月底結束斯里蘭卡、印度、馬爾地夫與印尼的訪問行程後，臨時受邀於 29 日訪問越南，皆顯示雙方強化關係的意圖。⁴⁹

陸、結語

中國在南海的行動，大致分成三種態樣。軍事方面，解放軍持續透過軍演展示實力、干擾其他聲索國的活動，並試圖排除域外國家的介入；在政治上，中國透過行政管轄權與警察權的行使，試圖營造其有效管理南海的形象，藉此支撐或彰顯其主權訴求；在外交方面，則以《南海行為準則》的磋商安撫東協成員國，也希望藉此排除美國的角色。美國對此則在軍事上以軍演及「航行自由行動」彰顯其在區域的存在與對友盟的安全承諾，在外交上則加大對區域國家的支持，並否定中國主權聲張的正當性。相較之下，對於中國在南海行使行政管轄權與警察權，迄今似較無有效的應對方式。

爰此，中國對南海的「治理」，構成與區域國家摩擦的主要來源。對東協成員國因各國對中國的立場不一，加上對中國的顧慮，難以藉由東協的制度平台提出有效的應對之道。2020 年，東協雖由對中相對強硬的越南任職輪值主席，但也僅強調《聯合國海洋法公約》的重要性，實質的政治效果仍待觀察。在此情況下，南海聲索國——特別是菲律賓與越南——往往因中國的「執法」行為引起的事件，而和中國發生爭議。部分因為美國的外交支持，菲律賓在 2020 年間呈現較明確的親美立場，對

⁴⁷ Derek Grossman, "Don't Get Too Excited, 'Quad Plus' Meetings Won't Cover China," *The Diplomat*, April 9, 2020, <https://tinyurl.com/y4v83dys>.

⁴⁸ Viet Anh, "Suga's Vietnam visit gets thumbs up from strategic community," *VN Express*, October 22, 2020, <https://tinyurl.com/y5et9mnz>.

⁴⁹ "Pompeo Wraps 5-Nation Asia Visit in Vietnam, with Recurring Anti-China Theme," *VOA*, October 30, 2020, <https://tinyurl.com/y5avfyrv>.

中國的批評雖有限度，但逐步加強。越南在國防政策上增加和其他國家發展軍事與防衛關係的但書，賦予自身更多的彈性，也因「四方安全對話」對該國的重視，而有強化其與這些國家的安全關係之前景。中國和這些國家發生軍事衝突的可能性不高，但設若其「執法」行為因意外而升高，將可能引起菲、越的激烈反應，而衝擊區域的和平。