

# 第十章 南海與東海之安全情勢發展

李哲全<sup>1</sup>

## 壹、前言

2017 年以來，中國逐步在其佔領的南海西沙與南沙各島礁，建設基礎設施與軍事設施，並在其上起降軍機；針對中方作為，川普政府開始加強南海地區「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operations, FONOPs) 的頻率與強度，對中方作為提出譴責，並採取更多反制作為。雖然中國與東協國家的《南海行為準則》(以下稱《準則》) 協商取得一定進展，但近期美方透過政治、經貿、軍事策略，聯盟國與南海周邊國家採取諸多行動，已使南海情勢升高。

東海地區在中國海警船持續進入釣魚台周邊海域下，已形成新的常態。面對中國公務船的大型化與武裝化，日本也採取一系列因應作為。雖然 2017 年以來，日中關係出現改善，但雙方對釣魚台及其周邊島嶼的立場並無鬆動或改變。

## 貳、近期南海情勢

近一年來南海情勢可從四個方面來看。首先，中國持續推進在所佔領島礁的軍事化作為，已造成區域緊張情勢升高。其次，美國雖不對島礁主權爭議採取立場，但已開始以行動反制中國的主張與作為。第三，區域外的國家，如日本、澳洲、英國、法國等，亦採取作為表達對南海議題的關切。最後，南海地區其他聲索國雖不接受中國的主張，但反制力道各有不同，使區域情勢更加複雜。

### 一、中國推進南海軍事化

自 2013 年以來，中國至少在南海地區 7 個島礁進行「填海造陸」工程，造出 3,200 英畝的陸地，將其所佔礁岩面積擴大了 400 多倍。<sup>2</sup> 2017 年以來，中方工程重點轉為強化南海諸島的軍事設施建設與軍事化作為，西沙永興島 (Woody Island)、南沙美濟礁 (Mischief Reef)、渚碧礁 (Subi Reef)、永暑礁 (Fiery Cross Reef)，均擁有 3000 公尺以上飛機跑道，可供共軍各型戰機起降，並設有雷達導航站、戰備儲油槽等設施。2018 年 4 月，中國更在永暑、渚碧、美濟三島礁部署反艦飛彈、地對空飛彈系統；5 月在永暑礁、美濟礁部署電子干擾設備，在永興島進行可攜帶核彈頭的轟六 K 轟炸機起降訓練，隨後在渚碧礁、永暑礁、美濟礁展開電子戰測試演練。中方相關舉措引發周邊國家與美國的關注與不滿。

除軍事化作為之外，2018 年 7 月底，中國交通運輸部南海救助局派遣專業

<sup>1</sup> 國家安全與決策研究所副研究員。

<sup>2</sup> “China Island Tracker,” Asia Maritime Transparency Initiative, *Center for Strategic and International Studies*, September 25, 2018, <https://amti.csis.org/island-tracker/china/>

海洋救助船「南海救 115 輪」進駐渚碧礁，執行海上救助和值班待命任務。11 月初，《新華社》報導稱，中國在南海 3 座人工島礁的氣象觀測站已於 10 月底啟用，引發菲律賓、越南抗議。2018 年亦多次傳出，中國將在 2019 年部署第一座海上核電站，在 2020 年完成 20 座海上核電站的部署，以解決鑽井平台、海上人工設施及人工島礁等電力成本高昂的問題。2018 年 8 月中旬，中國媒體也報導中方規劃在 2019 年下半年開始發射一系列衛星，預計到 2021 年可對整個南海海域進行每天一次、重點區域每天多次的全覆蓋觀測，並可與三亞衛星地面站組成南海動態觀測和應用體系。<sup>3</sup>

與此同時，中國仍持續增強南海海空演訓力度。如 2018 年 4 月中旬在南海海域舉行號稱「建政」以來最大規模海上閱兵，出動大型艦艇與航艦編隊 48 艘，配合 76 架戰機，參演官兵逾萬。7 月，在南海組織「海上朱日和」實彈對抗演練，模擬對抗美軍航艦打擊群介入區域紛爭。9 月 27 日，中央電視台揭露，南部戰區海軍航空兵組織數十架殲擊機、殲轟機在南海某海上靶場進行實彈射擊訓練，並聲稱這是一次「大強度、多型武器」的綜合打擊訓練。

另一方面，《南海行為準則》單一磋商文本草案，已於 2018 年 6 月 27 日第 15 次落實《南海共同行為宣言》（以下簡稱《宣言》）高階官員會議中獲各方同意，將在後續「《宣言》聯合工作小組會議」爭取一讀與二讀，並已在 2018 年 11 月東協領袖高峰會前，開始進行正式協商。<sup>4</sup> 惟因各國對《準則》內容有不少歧見，迄今仍未取得實質共識。<sup>5</sup> 值得注意的是，中方在《準則》單一磋商文本草案中，提出中國和東協在南海舉行常態化聯合演習、和東協聯合鑽探南海石油及天然氣，均排除域外國家參與。對北京而言，只要《準則》維持談判不致破局，與南海周邊國家能透過聯合演習及能源探勘開採增進互信、維持至少表面上的區域秩序，美國等西方強權就難以介入南海區域問題。

## 二、美國強化對中反制作為

美國對於南海島礁爭議不採取任何主權立場，但認為中國在南海填海造陸規模遠超過其他聲索方，反對在爭議島礁軍事化，並呼籲所有聲索方避免採取單方、強制性作為改變區域現狀。自 2017 年底，《美國國家安全戰略》報告將中國定位為「戰略競爭對手」後，川普政府在 2018 年開始在公開發言與軍事行動上，對

<sup>3</sup> 〈「海南一號」衛星明年擇機發射 可觀測整個南海〉，《中國新聞網》，2018 年 8 月 14 日，<http://www.chinanews.com/gn/2018/08-14/8599674.shtml>。

<sup>4</sup> 南海仲裁案後，北京當局對「南海行為準則」磋商轉趨積極。2017 年 5 月，與東協各國審議通過《準則》架構草案，並自 2018 年 2 月起，繼續談判《準則》的單一協商文本內容，6 月獲得共識。

<sup>5</sup> 2018 年 11 月 14 日，中國國務院總理李克強在新加坡出席第 21 次中國—東協領導人會議暨慶祝中國—東協建立戰略夥伴關係 15 週年紀念峰會時表示，《南海行為準則》磋商各方一致同意在 2019 年內完成第一輪審讀，中方願同東協國家努力爭取未來 3 年完成《準則》磋商。〈李克強出席第 21 次中國—東盟領導人會議〉，《新華網》，2018 年 11 月 14 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-11/14/c\\_1123714218.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-11/14/c_1123714218.htm)。

中國在南海的強勢作為，展開明確的反制行動。

### (一) 公開抨擊中國在南海作為

2018年5月23日，美方取消邀請解放軍參與2018年「環太平洋聯合軍演」後，對於中國在南海作為的批評轉趨強烈。例如，美國國防部長馬提斯在6月初「香格里拉對話」上，重批中國在南海部署武器系統是恫嚇和脅迫區域鄰國的行為，並警告如果北京再不改變行為，將面臨更大後果。6月15日，馬提斯在紐約美國海軍戰爭學院畢業典禮致詞時指出，「現在的中國用一種更強悍的方式，來打造明朝的朝貢模式，要讓其他國家都成為他的藩屬國，讓他們對北京磕頭...，並將南海軍事化，利用掠奪性的經濟手段讓其他國家累積鉅額債務」。<sup>6</sup>此外，6月中旬與6月底，美國國務卿蓬佩奧及國防部長馬提斯分別訪中，兩人均向習近平表達對中方在南海大興土木與軍事化的高度關切，抨擊中國軍方在南海的擴張，並重申美國對南海爭議的立場。此外，「香格里拉對話」後，美國、日本、澳洲三國國防部長在6月3日發表聯合聲明，針對中國南海軍事化行為表示，不允許任何以軍事手段改變南海現況的單方面作為；美日澳三國外長也在8月3日至4日東協區域論壇發表聯合聲明，反對中國的填海造陸、基地建設、軍事化等行動。

### (二) 強化軍艦軍機通過南海的頻率與強度

根據公開報導，自2017年5月至2018年9月底，川普政府至少已在南海地區執行8次「航行自由行動」(FONOPs)，超過歐巴馬政府8年執政期間的4次(詳如表10-1，頁95)。值得注意的是，2018年以來，美國執行FONOPs的針對性似有升高跡象。例如，3月23日，美中貿易問題緊繃之際，勃克級神盾飛彈驅逐艦「馬斯汀號」進入南沙美濟礁12海里海域。5月18日，中國公布轟六K戰機首度在西沙永興島起降後，美方在5月27日派遣巡洋艦「安提坦號」與驅逐艦「希金斯號」駛入西沙群島的趙述島、東島、中建島和永興島12海里內。

除FONOPs外，美軍也加大航艦戰鬥群及轟炸機通過南海的頻率與強度。例如，2018年2月，「卡爾文森號」航艦戰鬥群進入南海巡弋，並於3月訪問越南中部的峴港，這是越戰後美國航艦首度訪越。4月11日，美國「羅斯福號」(USS Theodore Roosevelt)核子動力航艦戰鬥群駛入解放軍演習的南海海域展示軍力，隨後抵達馬尼拉。6月26日，「雷根號」航艦戰鬥群於穿越南海爭議海域後，在馬尼拉灣停泊。2018年2月起，美軍也開始從沖繩嘉手納基地(Kadena Air Force Base)、關島安德森空軍基地(Anderson Air Force Base)，或印度洋的迪亞哥加西亞島(Diego Garcia)海軍基地，派遣B-52轟炸機，以每月約2次的頻率飛越南海空域，執行自由飛航行動。<sup>7</sup>

<sup>6</sup> James Mattis, "Remarks by Secretary Mattis at the U.S. Naval War College Commencement, Newport, Rhode Island," U.S. Department of State, June 15, 2018, <https://goo.gl/p3HEjB>

<sup>7</sup> 根據長期追蹤美軍戰機動態的推特帳號「飛機守望」(Aircraft Spots)的資料，2018年2月4日、2月8日、3月2日、3月20日、4月11日、4月22日、5月22日、5月25日、6月3日、6月5日、8月28日、8月30日、9月1日、9月23日、9月25日，美軍均派遣B52轟

### 三、南海域外國家作為

在美國號召下，日本、澳洲、英國、法國等南海域外國家，已開始強化作為，表達對南海議題的關切。日本的做法是援助並與南海周邊國家聯合演練；澳洲英法則開始派遣軍機軍艦進入南海地區（部分為 FONOPs），並實施聯合軍演。

#### （一）日本援助越菲並與區域國家聯合演練

對於南海爭議，日本做法為援助南海周邊國家，以維持其相關影響力。例如，2017 年初，日本承諾為越南航行安全、應對氣候變化、排水和污水處理等領域，提供 1230 億日元補充貸款；同年 5 月 20 日，向越南提供 384 億日元政府開發援助。2017 年 10 月底，菲律賓總統杜特蒂訪日，日本提供約 50 億日圓貸款，協助杜特蒂家鄉民答那峨島進行農業開發；11 月，日本將原先租給菲國的 5 架 TC-90 教練機改為援贈等。

日本並未在南海執行 FONOPs，而是與東南亞國家合作確保南海航行自由。例如，2018 年 7 月 11 至 12 日，日本與印尼巡邏艦在雅加達附近海域進行海上緝毒協同演練。8 月 26 日起到 10 月底，日本海上自衛隊派遣包括出雲級大型直升機護衛艦「加賀號」(*JS Kaga, DDH-184*) 在內的 3 艘護衛艦，前往南海與印度洋執行巡航任務，停靠菲律賓、印尼、新加坡，印度與斯里蘭卡等 5 國港口，並參加多國聯合訓練和軍演，以提升日本在南海和印度洋地區的戰略存在。

值得注意的是，日本防衛省宣布海上自衛隊親潮級潛艦「黑潮號」(*JDS Kuroshio, SS-596*) 於 9 月 13 日偕同「加賀號」、護衛艦「稻妻號」(*JS Inazuma, DD-105*)、「涼月號」(*JS Suzutsuki, DD-117*)、艦載機 5 架，在黃岩島 (Scarborough Shoal) 西南方海域舉行海上反潛演練，這是日本官方首次宣布潛艦在南海進行演訓。9 月 17 日，「黑潮號」泊靠越南金蘭灣 (Cam Ranh Bay)，則是二次大戰結束以來，日本潛艦首次停靠該港，顯示日越國防合作的提升。另外，日本自衛隊也以觀察員身分，參與美國、菲律賓 10 月 2 日起在南海舉行的「海上戰士合作 (Kamandag) 聯合演習，這是日本裝甲車在二次戰後，首次登上外國領土。

#### （二）澳洲、英、法進一步參與南海行動

在美國推動下，法國、英國、澳洲等國均已派遣軍艦軍機通過南海或在南海實施 FONOPs。澳洲在 2018 年 4 月派出 3 艘軍艦，駛經南海前往越南；英軍飛彈護衛艦「薩瑟蘭號」(*HMS Sutherland F81*) 在 4 月底進入南海實施 FONOPs；6 月中旬，該艦通過南海國際海域時，遭 16 艘中國海軍艦艇「圍堵」；法國在 5 月也派出 2 艘軍艦執行 FONOPs。8 月 31 日，英國兩棲船塢登陸艦「白島號」(*HMS Albion*) 結束對日本訪問，前往越南途經西沙群島海域時，遭中國軍艦在其後 200 公尺的危險距離行駛，要求英艦離開，中方戰鬥機並從「白島號」上方低空掠過。

---

炸機飛越南海空域，執行自由飛越行動，僅 7 月例外。

除了派軍艦進入南海爭議海域，澳洲於 2018 年 10 月 2 至 19 日，聯合新加坡、馬來西亞、紐西蘭及英國軍方，在南海海域進行代號為「五國團結-2018」(Exercise Bersama Lima 2018) 的聯合軍演。澳洲和日本 10 月 10 日在雪梨舉行外交國防 2+2 會談後表示，兩國將在 2019 年首度實施「武士道護衛」空軍戰機訓練，並加速《訪問部隊地位協定》談判，雙方對中國推進軍事基地化的南海局勢表達「嚴重關切」，反對中國在東海單方面行動。英法除參與 FONOPs 外，法國首度派遣由 3 架「颯風」(Rafale) 戰機與 3 架其他支援運輸機組成的機隊，於 2018 年 8 月 26 日飛抵越南河內的內排 (Noi Bai) 國際機場進行 4 天訪問，也顯示法方提升對南海議題的參與。

#### 四、南海其他聲索方作為

除了中國以外，南海主權聲索國有越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊，以及中華民國台灣 (印尼並無主張領土，僅主張擁有納土納群島的經濟海域)。因汶萊對此議題一貫維持低調，以下簡要說明越南、菲律賓、馬來西亞、台灣 2017 年以來的相關作為。

##### (一) 越南持續制衡中國

2017 年 6 月，越南因中國的強力威脅，被迫停止在南海主權爭議區域的天然氣鑽探，第 4 屆中越兩軍邊境高層會談也因此取消 (至 9 月底恢復)。11 月習近平訪問越南，兩國發表聯合公報，同意管控分歧，維護南海和平穩定。但 2018 年以來，越南政府持續在外交方面制衡中國。時任國家主席陳大光 (Tran Dai Quang) 在 3 月初及 5 月底分別訪問印度與日本，重申南海應維持航行與飛行自由的立場，並與印度、日本就南海議題加強海上合作。7 月 9 日，越南與到訪的美國國務卿蓬佩奧加強越美全面夥伴關係，表達雙方對違反國際法的軍事化、填海造陸的共同關切。<sup>8</sup> 8 月 3 日，越南副總理兼外長范平明 (Phạm Bình Minh) 在新加坡東協外交部長會議上，呼籲各方保持克制，不要採取使南海局勢複雜化的行動，嚴格遵守協議和承諾。

軍事方面，在越南同意下，2018 年 3 月 5 日，美軍航艦「卡爾文森號」在越戰後首度停靠越南峴港；9 月 17 日，日本潛艦「黑潮號」獲同意泊靠金蘭灣，都凸顯出越南制衡中國的意圖。此外，越南參與 3 月 6 至 8 日印度舉辦的「米蘭」(Milan) 海上聯合軍事演習，也在 6 月底首度參與美國 2 年一度的環太平洋軍演。6 月，國防部長吳春歷 (Ngo Xuan Lich) 在「香格里拉對話」針對南海問題強調，侵犯他國主權、推動軍事化、彰顯軍事強勢之舉，都不符合國際法。9 月 15 至 20 日，吳春歷訪法，與法國國防部長帕利 (Florence Parly) 簽署《2018 年至 2028 年階段防務合作聯合願景聲明》(Joint Vision Statement on Defense Cooperation for 2018-2028) 等合作協議，雙方同意進一步深化兩國防務合作關

---

<sup>8</sup> Heather Nauert, "Secretary Pompeo's Meeting with Vietnamese Leaders," Office of the Spokesperson, White House, July 9, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/07/283897.htm>

係，包括加強海事安全的合作、維護海上航行自由等。

## （二）菲律賓在美中之間搖擺取利

2018年，菲律賓與中國間出現若干齟齬。例如，5月間，中國海警人員在黃岩島海域登上菲國漁船拿走漁獲，違反先前兩國同意菲國漁民在該海域捕魚的協議，為此，杜特蒂總統的發言人羅奎（Harry Roque）6月11日對中國發布罕見的公開斥責。因中國以無線電警告菲國飛機軍艦遠離中方人工島礁的次數越來越多，8月14日，杜特蒂在演說中表示，中國無權宣稱擁有人造島的空域所有權，因為「這些水域是大家認為的國際水域，無害通行權應獲保障」。<sup>9</sup>

2017年規模縮水的美菲「肩並肩」（Balikatan）系列聯合演習，在2018年5月7至18日於呂宋島多點展開，共有8,000餘名官兵參加。軍演主題包括人道救援、反恐、兩棲登陸和實彈射擊演練。日本、澳洲首度參演，英國也前往觀摩。7月9至16日，菲美海軍在拉烏尼昂省（La Union）波羅角（Poros Point）展開「齊心協力」（Sama-Sama）海上聯合演習，兩國海軍進行防空、潛水和搜救演習，日本海上自衛隊以觀察員身分參與。

值得注意的是，8月9日馬拉坎南宮表示，已成立工作小組，研議與中國在南海共同探勘油氣事宜，擬於11月習近平訪菲時，雙方簽署共同開發南海油氣協議。菲國外長凱耶塔諾（Alan Peter Cayetano）強調，為推進南海共同開發計畫，菲中必須暫時擱置爭議，但這不代表馬尼拉會放棄主權及領土主張。11月20日，習近平訪菲，雙方簽署油氣開發合作備忘錄。

## （三）馬來西亞呼籲航行自由避免選邊

2018年7月25日，馬來西亞外長賽夫丁（Saifuddin Abdullah）在國會表示，馬哈迪政府將會在南海問題堅持強硬立場，阿卜杜拉也批評中國在南海的軍事化作為加劇區域內的緊張局勢，呼籲各方保持克制，遵守國際法。但馬國國防部長末沙布（Mohamad Sabu）在「香格里拉對話」期間，向美國國防部長馬提斯表明，馬來西亞不希望中國和美國這種世界大國的軍艦在南海展示軍事力量，將通過與有關各方磋商，友好解決這個問題。8月23日，馬哈迪也向泰國公共電視台表示，東協國家可以抗議中國在南海的主張，但這不能解決問題；「透過外交手段與中國談判」，保持船舶自由通過，才是最重要的。<sup>10</sup>

<sup>9</sup> “Philippine leader says China wrong to police airspace over disputed sea,” *Reuters*, August 15, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-philippines-southchinesea/philippine-leader-says-china-wrong-to-police-airspace-over-disputed-sea-idUSKBN1L0067>

<sup>10</sup> Asmah Rusman, “Dr Mahathir: Malaysia could benefit from China-US trade war,” *New Straits Times*, August 23, 2018, <https://www.nst.com.my/news/nation/2018/08/404263/dr-mahathir-malaysia-could-benefit-china-us-trade-war>

#### (四) 台灣建設南海島礁為科研人道救援基地

台灣的南海政策，係以蔡英文總統的 4 點原則與 5 項做法為基本原則，<sup>11</sup> 一方面以東沙島與太平島為重點，強化科學研究、災害防治與人道救援，另一方面持續向國際社會表達，台灣有意願也有能力，參與南海相關協商機制，在平等協商的基礎上與相關國家共同合作，促進南海區域的和平與穩定。

科技部於 2017 年 9 月 5 日舉辦「南海國際科學研究論壇」，帶領國內外學者專家科研團隊登上太平島，規劃南海區域科學研究；2018 年 8 月 17 日，科技部部長陳良基率領國際科研團隊登上東沙島，進行科學研究工作會議及現勘活動。海洋委員會海巡署除定期在太平島進行實彈射擊，也透過年度「南援專案」，以人道救援行動，展現台灣以太平島為「人道救援中心」的意圖與決心。此外，海巡署也持續執行巡護南海的「碧海專案」，由所屬 1,000 噸型巡護船輪流來回在南海的航線上，執行巡航與運補任務。

### 參、近期東海情勢

2012 年 9 月 11 日，日本政府正式從私人手中收購釣魚台及其附屬島嶼南小島、北小島（日本稱尖閣諸島）並登記為國有，該年中國發生大規模反日遊行，並揭開中日爭奪釣魚台海域「管轄權」的序幕。

#### 一、中國公務船進入釣魚台海域已成常態

釣魚台「國有化」至今 6 年，中國公務船進入釣魚台周邊海域已成常態。根據日本海上保安廳統計，2012 年 9 月至 2017 年 12 月，中國公務船進入釣魚台鄰接區（離岸 12 至 24 海里）達 4,112 艘次，平均每日超過 2 艘次；進入「領海」範圍（離岸 12 海里或以下）達 668 艘次，平均每月 10 艘次。<sup>12</sup> 《日本經濟新聞》稱，進入 2017 年後，在周邊海域的中國公務船數目增加，且有大型化和武裝化趨勢。2012 年 1,000 噸級以上海警船有 40 艘，2015 年達 120 艘，而日本海上保安廳同級巡邏船 2015 年時僅有 62 艘。預計到 2019 年，中國 1,000 噸級以上海警船將達 139 艘，日本僅有 66 艘。此外，中國在 2016 年 9 月後，將每次進入釣魚台周邊海域的公務船從 3 艘增至 4 艘；2017 年後，每月 3 次，每次 4 艘公務船在日本主張的「領海」內航行約 2 小時的情況很多，日方稱為「3·4·2 模式」。4 艘公務船中有 2 艘是超大型的 1 萬噸級船隻，還配備大口徑砲和機關砲。<sup>13</sup>

<sup>11</sup> 2016 年 7 月 19 日，蔡英文總統召開上任後首次國安高層會議，就南海仲裁案後續的南海議題處理，提出 4 項原則，包括依據國際法和海洋法，包括聯合國海洋法公約，以和平方式解決南海爭端、台灣應納入多邊爭端解決機制、相關國家有義務維護南海航行和飛越自由、應以擱置爭議共同開發方式處理南海爭端；並要求部會採取 5 項做法，包括捍衛漁權、多邊協商、科學合作、人道救援、鼓勵海洋法研究人才。參見〈南海仲裁 蔡總統國安高層會議提 5 做法〉，《中央社》，2016 年 7 月 19 日，<https://reurl.cc/q8dag>。

<sup>12</sup> 〈尖閣諸島周辺海域における中国公船等の動向と我が国の対処〉，日本海上保安廳，<http://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>。

<sup>13</sup> 〈“國有化”5 年後的東海與中日〉，《日經中文網》，2017 年 9 月 12 日，<https://goo.gl/J6a6bH>。

## 二、中國軍艦與潛艇多次進入日本與釣魚台周邊海域

除公務船外，中國海軍艦艇與潛艦也開始出現在日本與釣魚台周邊海域。2017年7月2日，一艘中國海軍情報收集艦通過津輕海峽（Tsugaru Strait）進入日本領海。日方未出動軍艦應對，僅由海上自衛隊向中方喊話，要求其駛離日本領海。2018年1月11日，又有一艘中國「商」級攻擊型核動力潛艦093B駛近釣魚台周邊鄰接區海域，並於次日在釣魚台附近海域浮出水面，掛出五星旗。此事件引起日本政府強烈抗議，首相官邸甚至成立危機處理中心應對。

## 三、中國航機侵擾日本領空與釣魚台周邊空域

儘管日中關係在2017年開始回溫，釣魚台周邊爭議事件仍經常發生。根據日本防衛省統計，2018年4月到9月間，針對可能侵犯領空（不限釣魚台周邊）的外國航機，日本航空自衛隊緊急起飛次數共561次，因應中國航機者達345次，比2017年同期增加58次，成長約20%。<sup>14</sup>此外，2017年5月18日，有一架中國無人機配合其海警船活動，侵入釣魚台「領空」，日方2架F-15戰機及空中預警機緊急起飛前往因應，其外務省也向中國提出抗議。2018年4月10日，日本航空自衛隊雷達發現在釣魚台北方約160公里，疑似中國開發的「BZK-005」型偵查無人機，在東海及日本領空外側飛行，日本航空自衛隊派出戰機升空因應。

## 四、日本對中國作為的因應

面對中方船艦持續施壓，川普總統與安倍首相在2017年2月10日發表共同聲明，強調美國防禦日本的承諾絕不動搖，並再度確認釣魚台適用日美《安保條約》第5條範圍。日美也在釣魚台周邊進行聯合演練。例如，2017年8月，美軍派遣B-1轟炸機與日本航空自衛隊的F-15戰機在釣魚台周邊進行演練；2018年9月27日，可搭載核武器的美軍B-52戰略轟炸機與日本航空自衛隊16架戰機，也在東海至日本海一帶進行聯合演訓。在美軍協助下，日本陸上自衛隊也在2018年3月底，在佐世保市（Sasebo）相浦軍事基地（JGSDF Camp Ainoura）舉行水陸機動團（類似美國海軍陸戰隊遠征部隊）成立儀式，約1,500名水陸機動團隊員出席成立儀式。這是自二次大戰結束以來，日本首次成立的水陸機動團。

2018年5月15日，日本內閣決定了第三份《海洋基本計畫》（Basic Plan on Ocean Policy），作為今後5年海洋政策的指南。這份《海洋基本計畫》不指名地表示，外國船隻侵犯「領海」，令日本海洋權益受到深刻威脅。日本內閣並通過「綜合性海洋安全」方針，以確保日本「領海」與國家海洋權益、改善海上通道安全、加強以法治和規則來治理海洋秩序等為綱領。此外，2018年6月27日，日本沖繩縣石垣市議會通過尖閣諸島「正名」案，將原本登錄的「登野城」改為「登

<sup>14</sup> 中國飛機最頻繁接近的地區，是日本奄美大島周邊至與那國島、釣魚台等空域，也有罕見地從對馬海峽飛往日本海上空。〈日本戰機半年緊急升空 561 次 逾 6 成為了中國〉，《自由時報》，2018年10月13日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2579567>。

野城尖閣」。7月17日，日本文部科學省公布，擬提前修改教科書，在2019新學年的課綱中將釣魚台列為日本固有領土。

## 五、釣島爭議未因日中關係改善而趨緩和

2017年以來，日中關係出現回暖跡象。2018年是《日中和平友好條約》締結40週年。1月22日，安倍在日本眾議院發布施政方針時，對改善日中關係表達強烈意願。5月初，李克強成為2011年後首位到訪日本的中國總理。安倍成功於2018年9月三連任自民黨黨魁後，也在10月25日訪問中國。

2018年5月9日，日中雙方歷經10年「海空聯絡機制」協商，終於達成協定，並從6月8日起啟用「海空聯絡機制」。這是促進中日彼此了解及提升互信的重要步驟。對於敏感的釣魚台問題，雙方則以不標明適用範圍是否包括釣魚台周邊海空域的方式帶過。

必須注意的是，雖然李克強在日本一再形容中日關係「雨過天晴」，安倍也稱與中國關係已重回正常軌道，但李克強訪日後，中國海警船在釣魚台附近海域仍照樣巡邏（仍維持每月至少2次頻率巡航釣魚台）。6月25日起，中國在跨越兩國中間線的石油和天然氣盆地區域，部署多個自升式開採平台，日本政府也低調地向中國提出抗議。

## 肆、小結

2018年9月30日，美國驅逐艦「狄卡特號」(USS Decatur)駛入南沙群島南薰礁(Gaven Reef)與赤瓜礁(Johnson South Reef)12海里範圍內時，遭中國一艘旅洋級驅逐艦「蘭州號」逼近至41公尺，迫使美艦採取閃避動作，才避免碰撞。10月4日，美國副總統彭斯赴華府智庫哈德遜研究所發表演說，明白指出中國藉政治、經濟、軍事、宣傳工具，甚至文化，干預與影響美國民主社會與政治運作；川普政府已對中國採取新的政策路線，以尋求「公平、對等及相互尊重主權的關係」。研判南海與東海未來情勢與挑戰如下：

### 一、華府將聯合各國加大反制中國力道

10月4日，美國印太司令部宣布已完成B-2隱形戰略轟炸機在夏威夷的首次常態化部署，B-2的部署對於應對東海、南海潛在衝突具有重要的戰術意義。10月11日，川普政府宣布將大幅限制對中國出口民用核科技，並指控中國將民用核科技改用於軍事，打造新一代潛艦、航艦和海上核電廠等，顯示美國已加大反制中國的力道。11月9日，在美中第二輪外交安全對話後，美國國務院發表聲明，要求中國從具爭議的南沙島礁撤除飛彈系統，並重申所有國家均應避免透過脅迫或恫嚇手段解決爭議。<sup>15</sup> 研判美方將持續強化反制中國南海軍事化作為，並拉攏甚至施壓東協國家，共同牽制中國。除先前承諾投資在印太地區數位經濟、

<sup>15</sup> Office of the Spokesperson, "U.S.-China Diplomatic and Security Dialogue," U.S. Department of State, November 9, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/11/287282.htm>

能源及基礎建設 1.13 億美元，及加強印太地區安全合作之用的 3 億美元外，美國《2018 年亞洲再保證倡議法案》(Asia Reassurance Initiative Act of 2018)與《2018 年善用投資促進發展法案》，都是強化與南海周邊國家合作抗衡中國的重要法案。11 月 12 日，美、日、澳洲三國具政府色彩的金融機構更進一步簽署合作備忘錄，將以東南亞國家為主要對象，實施能源、通訊、資源等基礎設施的開發聯貸案。<sup>16</sup>另外，相對於東協與中國已於 10 月 22 至 29 日於廣東湛江水域舉行海上聯合演習，10 月 19 日的東協國防部長會議也已同意與美國於 2019 年進行聯合演習。

## 二、北京將力圖保有優勢逐步將南海納入勢力範圍

過去幾年來，中國逐步在南海填海造陸、強化軍事建設，包括鋪設跑道、部署雷達、反艦飛彈、地對空飛彈系統等，已在南海地區建立可觀的軍事能量。正如美國印太指揮部司令戴維森 (Philip S. Davidson) 上任前在提交參議院的書面證詞中指出，除非美國訴諸武力，否則中國已有能力在各種情況下控制南海，<sup>17</sup>加上中國佔有地緣優勢，美國難以有效遏制中方漸進持續的策略作為。研判中國方面將持續既有策略，分化南海周邊國家，並以南海區域情勢可控為由，排拒美日英法等域外強權干涉，對美維持「鬥而不破」的態勢，以逐漸將南海納入其勢力範圍。

## 三、南海周邊國家採取平衡外交的難度上升

在美中兩強對立態勢愈趨明顯之際，南海周邊國家採取平衡外交策略，在美中之間獲取利益，又無須選邊的操作難度將隨之升高。若美國強化對這些國家的安全承諾，並提供基礎建設與投資援助，可能使部分國家面臨選邊站的難題。至於台灣雖然位居西太平洋中段，轄有東沙群島與太平島，台海也是連結南海與東海之間的重要戰略海域，但在北京「一個中國」原則限制下，台灣在南海事務的參與受到很大的局限。隨著美中對立激化，美國連續釋出「友台法案」，台灣在南海問題的進退拿捏，也是決策當局需要審慎研議的課題。11 月 5 日，立委質詢國防部嚴德發部長，若美國以救援、研究、運補、維修等理由，要求讓美國軍艦停泊南沙太平島，國軍是否同意？嚴部長答以，這是假設性問題，但人道救援應

---

<sup>16</sup> 2018 年 11 月 12 日，日本的國際協力銀行 (Japan Bank for International Cooperation, JBIC)、美國的海外私人投資公司 (U.S. Overseas Private Investment Corporation, OPIC)、澳洲外交貿易部所屬的出口融資保險公司 (Export Finance and Insurance Corporation, EFIC) 簽署合作備忘錄，三方將推進合作，通過銀行團貸款和擔保業務，推動對東南亞國家能源、通信、資源等開發項目。這項行動是繼 2018 年 7 月底澳洲、日本宣布加入美國國務卿蓬佩奧 1.13 億美元頭期款投資印太地區基礎設施的倡議，及 8 月日美澳部長級戰略對話時，三方一致同意「在印度太平洋地區推進高質量的基礎設施建設」後，三方強化合作牽制「一帶一路」的具體進展。〈日美澳「牽手」推進亞洲基礎設施建設〉，《日經中文網》，2018 年 11 月 12 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicsociety/33021-2018-11-12-10-53-34.html>。

<sup>17</sup> “Advance Policy Questions for Admiral Philip Davidson, USN Expected Nominee for Commander, U.S. Pacific Command,” United States Senate Committee on Armed Services, April 17, 2018, [https://www.armed-services.senate.gov/download/davidson\\_apqs\\_04-17-18](https://www.armed-services.senate.gov/download/davidson_apqs_04-17-18)

該可以，不過如果影響區域安全穩定，應該再考量。<sup>18</sup> 此一問答充分反映台灣在處理南海議題上的兩難。

#### 四、日中關係雖有改善東海情勢仍外弛內張

為防禦北韓與中國，日本國防預算已連續 6 年創新高，西南諸島防衛，包括釣魚台周邊海域，也是日本防衛計畫的重點。雖然近期日中關係改善，但釣魚台問題的本質迄無變化，中國公務船也持續進入釣魚台周邊水域。日本則繼 2018 年 3 月底成立水陸機動團後，規劃在 2018 年底前成立網路防衛部隊，以強化日本西南群島，包括釣魚台等無人島的網路防護工作，顯見東海情勢仍需持續密注。

---

<sup>18</sup> 〈嚴德發：若屬人道救援 美國軍艦可泊太平島〉，《中央社》，2018 年 11 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201811050170.aspx>。

表 10-1 美國軍艦在南海海域執行航行自由行動列表

| 政府               | 時間                                 | 美國軍艦   | 地點               | 中國反應          |
|------------------|------------------------------------|--|------------------|---------------|
| 歐巴馬政府            | 2015 年 10 月 27 日                   | 驅逐艦「拉森號」(USS Lassen)                           | 南沙渚碧礁            | 跟隨            |
|                  | 2016 年 1 月 30 日                    | 驅逐艦「柯蒂斯·魏柏號」(USS Curtis Wilbur)                | 西沙中建島            | 監控、表明美軍違法     |
|                  | 2016 年 5 月 10 日                    | 驅逐艦「勞倫斯號」(USS William P. Lawrence)             | 南沙永暑礁            | 監控、警告         |
|                  | 2016 年 10 月 21 日                   | 驅逐艦「狄卡特號」(USS Decatur)                         | 西沙中建島、永興島        | 跟隨、警告         |
| 川普政府             | 2017 年 5 月 24 日                    | 驅逐艦「杜威號」(USS Dewey)                            | 南沙美濟礁            | 跟隨、警告         |
|                  | 2017 年 7 月 2 日                     | 驅逐艦「史蒂森號」(USS Stethem)                         | 西沙中建島            | 監控、表明美軍違法     |
|                  | 2017 年 8 月 10 日                    | 驅逐艦「麥凱恩號」(USS John S. McCain)                  | 南沙美濟礁            | 查證識別、警告驅離     |
|                  | 2017 年 10 月 10 日                   | 驅逐艦「查菲號」(USS Chafee)                           | 西沙群島             | 查證識別、警告驅離     |
|                  | 2018 年 1 月 17 日                    | 驅逐艦「哈伯號」(USS Hopper)                           | 中沙黃岩島            | 查證識別、警告驅離     |
|                  | 2018 年 3 月 23 日                    | 驅逐艦「馬斯汀號」(USS Mustin)                          | 南沙美濟礁            | 查證識別、警告驅離     |
|                  | 2018 年 5 月 27 日                    | 巡洋艦「安提坦號」(USS Antietam)、驅逐艦「希金斯號」(USS Higgins) | 西沙趙述島、東島、中建島、永興島 | 查證識別、警告驅離     |
|                  | 2018 年 9 月 30 日                    | 驅逐艦「狄卡特號」(USS Decatur)                         | 南沙南薰礁、赤瓜礁        | 查證識別、危險迫近警告驅離 |
| 2018 年 11 月 26 日 | 巡洋艦「錢斯勒斯維爾號」(USS Chancellorsville) | 西沙群島   | 監控、警告驅離          |               |

資料來源：李哲全彙整自公開報導。

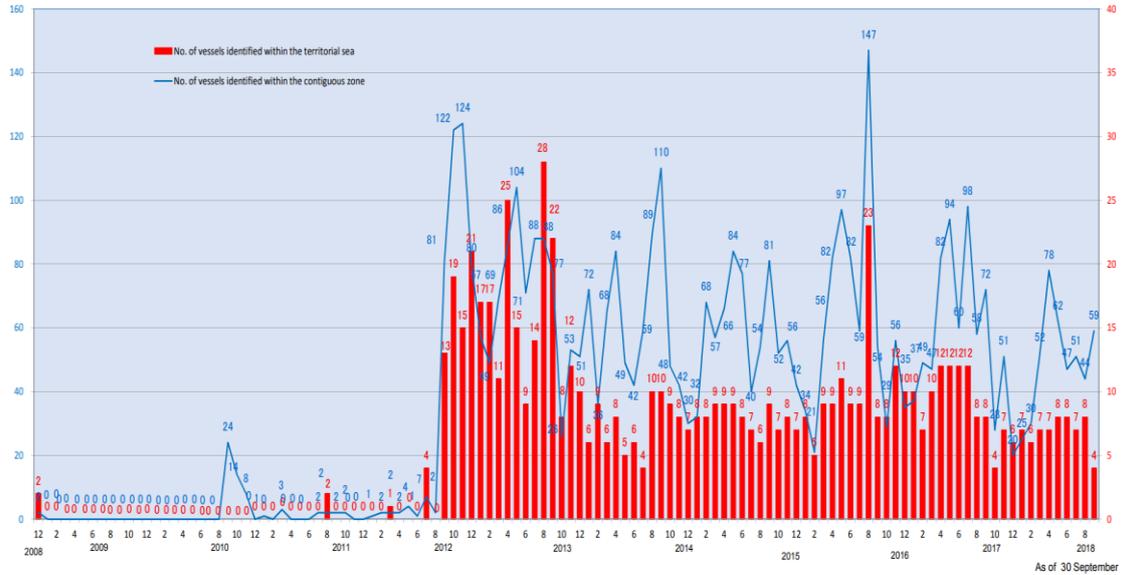


圖 10-1 中國公務船在釣魚台周邊海域動向及日本海上保安廳之應處

資料來源：日本海上保安廳統計（至 2018 年 9 月 30 日截止），<https://www.mofa.go.jp/files/000170838.pdf>。