發佈：2023-12-04, 週一 10:20
點擊數：16600

一、南海局勢背景概況

自2016

年以來，美中在南海的對抗不下十次，隔空幾近擦槍走火的次數更不勝枚舉。世界各國及國際輿論亦預測，若美中必有一戰，有極大的機率是在此處，而非在台海。由於美國近幾年大力佈局印太戰略、印太經濟框架、美日印澳、美日韓、美日澳及美日韓台等多種類的小多邊聯盟，假想敵皆為中國，對於美中對抗來說，已然進到一個新的境地。

而目前南海的局勢主要可從幾個面向來觀察，第一、美中戰略的高度競爭與對抗；第二、中國與部分東協國家在島嶼與海洋權益的爭奪；第三、地區海洋規則與秩序的競爭；第四、資源極其豐富，由於是漁業資源、各種礦產、石油及天然氣、可燃冰等資源的豐沛，這四種競爭與矛盾交互影響，已經超越傳統的海洋爭議問題；再加上，地緣政治劇烈變動，以及美國東升西降戰略調整的板塊挪移，都讓南海局勢有更多加乘性的影響，不僅短期無法解決，更容易因為一方駁火而點燃整條引信。

目前在南海爭議上有幾個主要國家為當中的主角，美國、中國、菲律賓、越南、馬來西亞、印尼及汶萊，另有日本、澳洲、南韓、英國、法國、加拿大等東北亞及歐美國家也參與其中，主要是站隊美國抗衡中國。

其中美國與中國除了南海的戰略較勁外，中國亦和東協部分國家有著島嶼和海洋權益上的糾紛，中國雖長期經營與東協國家在經貿上的關

係，彼此亦有RCEP

Phoca PDF

及全面戰略夥伴關係的維繫，但在南海議題上，菲律賓、越南等國則對中國毫不退讓，甚至在此議題上與美國合作，而美國自然也抓緊此議題與切入與東協國家合作的空間。換言之，東協與中國之間，在經貿上緊密合作，但主權與海洋權益上針鋒相對，形成真正的「政經脫鉤」模式。東協與美國的競爭與合作上，已從「一體化」轉為「陣營化」。

近期，中國與菲律賓在

仁愛礁上爭議，以及中國海警近日在黃岩島設

置約300

公尺長的「浮動屏障」等衝突一再發酵，讓此處的地緣政治爭奪白熱化，各國戰略的推進也讓南海再度成為最可能引爆戰爭的火藥庫。

二、美中及重要國家對南海的主張

《南海各方行為宣言》自2002

年簽署後，雖然爭議各方相互指責不滿，唯基本上大多能遵守「不新佔無人島礁」之共識，但卻紛紛以其他變通方式，如：填海造島等作為，在灰色地帶游離。

從目前主要國家控制南海島礁的情況來看，為

中國9個、越南29個，菲律賓8個、馬來西亞5個、印尼2個、台灣2個以及汶萊1

個。亦以中國與越南、菲律賓的爭執最為激烈，越南與菲律賓甚至多求諸美國介入維權，敦促行駛在南海航行自由的權利，展開聯合演習，簽署共同防禦條約等作為。

Phoca PDF

發佈：2023-12-04, 週一 10:20
點擊數：16600

美中對於南海的戰略影響與東協各國的合作與競爭，美國在南海的策略自然是補足菲律賓群島短板，重建「第一島鏈」；以「陣營化」模式與東協國家合作；佈建印太戰略完整版圖；擴大聯演規模、增加軍演頻次、維持備戰模式。而對中國來說，則是擴張南海版圖；增強對台軍事能力；延伸軍事現代化目標；升高中國國家定位。而菲律賓、越南、馬來西亞、印尼及汶萊則多擔憂大國犧牲東協國家利益，作為贏得競爭的代價；瓦解以東協為中心的地區安全架構；將南海至於美中衝突的最前沿；以及保衛南海海域資源等。

（一）美國南海的戰略重置

美國南海戰略的重新鋪排，從2016年川普提出印太戰略後逐漸加強力道。

第一、從補足菲律賓群島短板，重建第一島鏈，增加四個軍事基地部署，顯示美國在菲律賓增加軍事資產後援及提升菲國防務能力；

第二、美國也藉由修復美菲關係，延續美越軍事合作，提升美國與馬來西亞、印尼的雙邊關係，以「陣營化」模式破解東協「一體化」原則。拜登自2021
上任後，幾乎「半個白宮」成員以各樣形式，挨家挨戶訪問東協國家，以外交遊說方式說服東協國家進入印太戰略範疇內；

第三、依東協各階層國家需求進行意向探訪，並進行關係修復、彌補及分化，所謂的分化，則是對東協國家分別釋出不同訊息，藉以測試這些國家對於美國的想法與是否團結一致，尋找可以和美國站在同一陣線的反中聯盟。對於美國來說，等同可達到修補、探詢、彌補、分化、集結的目的；

Phoca PDF

第四、釋出印太經濟架構以貼近東協國家的需求，以地緣政治與經濟為考量，短期內做平台的建立，長期將視美國國內財政困局是否緩和，而循序為此架構投入資源；

第五、升級傳統軍力、部署戰略性力量、實施灰色地帶，重建美軍以南海為中心的區域絕對軍事優勢，如，重啟南海聯合巡航，並邀請日本和澳大利亞參與，結合去(2022)年5月美國提出的「印太海域態勢感知夥伴關係計劃」，促使巡航常態化；

第六、則是擴大聯合軍演規模、增加軍演頻次、保持抵近行動密度，維持美軍威懾及戰術戰略的模擬準備。據統計，美軍在南海及周邊海域的軍事演習從2016年的19次、2017年29次和2020年33次，到2022年的48次，今(2023)年「肩並肩」聯合軍事演習規模更是達到17,000多人，為史上人數最多，顯見美國正以中國為假想敵擴大海上對抗實戰演練規模。

當然，美國在南海的利益取決於能否維護盟友與夥伴的安全，藉由維持印太地區的規則秩序，以及協助盟友及夥伴保全南海島礁主權、軍事基地及資源，製造盟友及夥伴對其的可信度，和傳達願意保護盟友夥伴的意願至關重要。

（二）中國與東協南海爭議問題需與經貿脫鉤處理

中國在東南亞的影響力已超越美國，除了一帶一路有部分成效，加上中國積極投入建造東協國家鐵公路等基礎建設設施的資源、RCEP

Phoca PDF

生效緊密中國與東協國家的經貿互動，以及中國建立與東協全面戰略夥伴關係等，皆有強大維繫中國與東協國家關係的助益。

但，南海爭議，就如同本文一開始所述，必須與中國在東協國家投入基礎設施建造資源及經貿合作脫鉤看待。2014
年，中國提出「雙軌思路」：即有關具體爭議由當事國直接談判協商，和平解決，南海的和平穩定，由中國和東盟國家共同維護。但似乎這樣的倡議並未獲得東協國家的認可，尤其是與中國有重大島礁主權及海洋資源爭奪的菲律賓與越南，更是無法接受。對中國而言，欲藉由對東協國家經貿的實質掌控，擴及領土及軍事的延伸，以
故從2014年便開始建造永暑礁、渚碧礁和美濟礁3
個前沿基地，讓美軍在南海的舉動皆在中國的掌握中。

而在2016年7月12
日南海仲裁案仲裁結果出爐後，越南、馬來西亞、菲律賓和印尼調整各自南海政策，除引仲裁結果強化訴求，並引入各國力量介入干涉中國，南海博弈自此進入新的階段。

（三）菲律賓對南海主張由弱轉強硬

由於前菲律賓總統杜特蒂與中國的友好關係，悶燒中的南海爭議並未浮上檯面。小馬可仕上台後，轉向親美傾向，除了賀錦麗、布林肯及國防部長奧斯汀相互訪菲後，小馬可仕亦成為近十年來首位訪美的菲律賓總統，並且在今年向美開放四個軍事基地，與美國舉行史上最大規模軍事演習，更規劃於年底前在南海展開聯合巡航，在南海議題上選擇對中強硬。

Phoca PDF

近期仁愛礁爭議，雙方已推翻今年初小馬可仕訪中會習近平時，中菲雙方將在南海議題上，建立直接溝通機制宣示。在東協宣布9

月舉行首次南海軍事演習後，南海局勢必然升溫，仁愛礁事件是否成為南海駁火的導火線，值得關注。

（四）越南南海戰略高調強硬，西沙與南沙問題分開處理

越南對於南海的主權捍衛一向高調強硬，不似菲律賓有緩有硬。但由於中國崛起，越南推動南海問題國際化，使得南海的形勢更加複雜化。越南不僅在南海政策議題上，表現出階段性的戰略收縮，重點由如何搶佔更多的島礁轉變為維持既得利益為主要目的。但也因考量中國在西沙主權問題上的堅決態度，傾向於將西沙和南沙問題切割處理，在南沙利用區域外國家眾多的有利環境，爭取維持並鞏固現狀;

在西沙則實際上放棄對島礁主權的爭奪，重點爭奪對專屬經濟區和大陸架海域的管轄權。

加上，近年美國將戰略重心移至印太，東協主要與中國有南海主權爭議的國家紛紛靠攏美國，推動南海公海化的航行自由，壓縮中國在南海的存在，防止其在此取得主導地位。

三、近期南海緊張局勢原因

近期南海緊張局勢緊張程度升高的原因，主要在於美國強力介入，聯合東協及其他國家圍堵中國。8

Phoca PDF

月時舉行的美日澳（菲）的聯合軍演，以秀肌肉的方式威懾中國近期在南海爭議海域顯現攻擊性的挑釁行動；加上，為鞏固東協中心性，於9
月舉行的東協十國首次聯合軍演，地點雖由南海的最南端海域，全部移到印尼水域的南納土納海，但仍無損向中國展現團結的意涵。

東協國家如今的軍事實力，雖難敵中國，到必要時刻勢必須需引入第三方外國勢力來進行「平衡」，而美方的適時「介入」恰好是「合理軍事的存在」。

南海近期緊張氛圍驟升，一連串主要從4
月史上最大規模的美菲肩並肩軍
演，加上仁愛礁事件持續發酵，8
月份美菲澳集結南海大規模軍演，澳洲最大軍艦坎培拉號也參與其中。此外，菲律賓近日亦宣佈大幅增加2024年國防預算，總額約300億人民幣（日本總額達 7 兆 7380 圓（約 1 兆 7278 億新台幣）、澳洲高達525.88 億澳元(約新臺幣 1.09 兆元)），極度明顯明年印太各國皆將重心放至於南海領域。

中菲仁愛礁糾
紛並非近期才產生的問題。
其糾紛起源主要為三個階段，第一階段為1999
年時5月9日，菲律賓海軍「馬德雷山」號坦克登陸艦航經南海時拋錨在仁愛礁西北側礁坪，形成「坐灘」，中方解讀菲方是以「交通事故」的別種形式非法進佔中國南海島礁的行動；第二階段為2000-2012年。中國政府對菲方提出抗議，並要求菲方撤離，中菲雙方就「坐灘」艦船移除展

Phoca PDF

開交涉。2002年中國和東協十國簽署《南海各方行為宣言》（以下簡稱《宣言》）。明確各方將繼續努力以達成「南海行為準則」，可以說是各方談判的階段性成果。《宣言》對無人島礁採取居住行動做了明確安排，納入海上潛在衝突管控和互信增進整體進程中，就中國解讀《宣言》對無人島礁做出相當規範，但菲方不與遵循；第三階段為2013年後，中菲在仁愛礁的較量未曾停歇，特別是2021年後菲方使用水炮、無線電干擾、雷射照射等數次升高中菲在仁愛礁的分歧。換言之，菲方在仁愛礁的坐灘艦船已成另類軍事據點，而近期中菲的衝突升高亦因中國海警對菲律賓海岸警衛隊及菲律賓武裝部隊租用為仁愛礁軍事據點提供補給的民用船隻，使用高壓水炮。不僅中菲兩方僵持不下，美國等各方也加入其中。尤其是美國，雖多次表示《美菲共同防禦條約》適用於南海，並表達支持，以故便有仁愛礁衝突美國為背後影武者，可以看出中國有意降溫衝突，維繫與菲律賓的關係，推測短期內仁愛礁爭議仍是中菲及美國是否進一步升高南海爭議的熱點，更白話的說，美軍可根據其自身利益和戰略，適時調整對中菲仁愛礁的立場、反應及採取措施的程度和方式，藉此撩動中菲兩方的敏感神經。

(一)美中戰略競爭加劇，在南海高強度對抗

美國在南海爭議問題上的立場已經逐步從「相對中立」到「選邊站隊」，直至「直接介入」，其政策著力點也已經從原來的管控爭議、利用爭議，演變為製造爭議和鼓勵摩擦。特別是在美國印太戰略的積極部署下，自2016

年

以不

斷以航行

自由宣示行動、單

Phoca PDF

獨或聯合的軍事演習遏制中國在南海

的行為，美國國務院於2020年7月13

日亦發佈《美國對中國在南中國海海事索求的聲明》，內容包括：第一，在南海主權問題上，美國由中立轉向支援東協國家；第二，美國支援東協國家挑戰中國，並將予以聲援；第三，中國在南海的歷史性權利主張無法律依據；第四，中國無法依據南沙群島整體主張直線基線及管轄海域。而澳洲、德國、法國、英國也於2020

年分別向聯合國提交關於南海的聯合外交照會。2021

年美國再於東協提出《印太經濟框架》，明示以經貿拉攏東協的決心。美中對抗已然全面開戰，南海議題已難脫離印太戰略孑然存在。

(二)美國於今年(2023)初菲律賓增設四基地，強化印太戰略

今年初，美國與菲律賓再擴大「強化國防合作協議」內容，新增的四處美軍基地地點，三個在呂宋島北端、一個在巴拉望島最南端，分別為位於卡加延省的奧西亞斯海軍基地；卡加延省的拉羅空軍基地；伊莎貝拉省的麥喬戴拉克魯茲基地；以及巴拉望島最南端的巴拉巴克島海軍基地。

事實上，美國與菲律賓已在2014

雙方簽訂「強化國防合作協議」已設有五個軍事基地，分別為：巴拉望島的安東尼奧包蒂斯塔空軍基地；邦板牙的巴薩空軍基地；該國最大的軍營、新怡詩夏的麥格賽賽堡；米沙鄢群島宿霧的貝尼托埃布恩空軍基地和棉蘭老島卡加延德奧羅市的倫比亞空軍基地，美國並已針對原本的五個基地斥資8200

萬美元進行改造。從此點，可以觀察到美國已實際將軍事佈局移到印太地區，更可看出美國從戰

Phoca PDF

略、經貿、外交、軍事等領域對中國已具體落實在行動上，更積極欲填補太平洋島鏈上的缺口，將菲律賓海空軍進一步往南邊移動增加縱深，進一步補強菲國所缺乏的軍備設施，加強對於中國的壓力；對於台灣來說，安全與風險亦有增加與升高的趨勢；對於南海的緊張氛圍也隨之增添。

(三)西方國家於南海常態性軍演

近兩三年來，由美國號召在南海軍演已成常態，其主要目的乃係藉軍演增進盟友與夥伴間的合作關係，也有展示海軍軍力及加強作戰能力的水準，更重要的是藉由軍演對中國發出警告，削弱其影響力。但亦有反方之影響則為加劇南海主權爭端的緊張情勢、若不幸擦槍走火，則可能對南海及

國際

經貿產生

強烈衝擊，而軍事

成本的增加亦對國家財政造成重大負

擔。據不完全的統計，2022

12艘攻擊型核潛艦；而在軍事演習上，則至少有48

次，包含雙邊、實彈、戰術等演練，不僅大幅推高美中發生意外摩擦的機率，雙方也可能利用演習的機會刻意製造不預期的意外。

四、 小結

Phoca PDF

發佈：2023-12-04, 週一 10:20
點擊數：16600

毫無意外地，在南海議題上，美中仍是最大的主角，雙方外交、軍事、法律等面向上各自結合域外力量，借雙邊或多邊機制移植力量到此。美國與日本、澳洲，以致南韓、德、法、加及部分東協國家採取聯合戰略，尋找對中錨點，達到成本微化、威懾巨化的效益，對中國來說，軍演上的負擔便足夠讓現今經濟情況低點更加下探。對於美國來說，在南海議題上主動介入已成現今策略，一方面結合印太戰略理論在南海應用，另一方面也藉由軍演雙邊或小多邊結合印太戰略盟友或夥伴在此海域進行實兵演練，畢竟這個海域對於世界各國而言，似乎更有理由在此進行實兵操演，政治上雖有敏感之處，但卻不若台海強烈。

對中國來說，南海議題已經被東協國家與經貿脫鉤，南海議題與中國經貿分開處理，尤其在2022年，中國與東協的貿易額
已超過8,000億美元，同比增長15%的情況下，2023
年上半年，
在對美國、歐盟以及日
韓出口貿易明顯下降，中國與東協的貿易總值
達到3.08兆元，同比增長5.4%
，東協已是中國第一大貿易夥伴，佔外貿總量的15.3%
，想必對於中國，南海主權議題與經貿議題的脫鉤亦是必然。以故，對於美中及東協部分國家而言，南海議題與經貿關係，必須是脫鉤，且要在經貿上去風險化，才能符合行為各方在聲討海域主權及經貿獲得的最大利益，南海博弈即是大國博弈的最佳修羅場。

Phoca PDF

發佈：2023-12-04, 週一 10:20
點擊數：16600

作者許慧儀為國立台北教育大學講師

Phoca PDF