

第五章 冷戰後中共與南海爭議

南海爭議是一個複雜的問題，其歷史由來已久且牽涉範圍廣泛。早在 1974 年以及 1988 年，中共與越南即為南海的主權問題發生過兩次軍事衝突。中共與其他南海主權聲稱國的爭執一直延續到 90 年代，尤其是當冷戰結束後，蘇聯與美國分別在 1991 年和 1992 年撤離在菲律賓與越南的軍事基地，兩大超強的退出使南海出現權力真空，為東南亞的區域安全形成新的變數。1995 年 2 月，中共與菲律賓為美濟礁的主權發生糾紛，但是在雙方的克制下並未釀成更大的衝突。儘管南海的紛爭不斷，中共仍一再重申「擱置爭議、共同開發」的原則，強調通過對話與磋商來解決爭端，以維持區域的和平與穩定；2002 年 11 月，中共進一步與東南亞國家協會（Association of Southeast Asian States, ASEAN，以下簡稱東協）簽署「南海各方行為宣言」（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea）。本章主要的焦點將集中在冷戰後中共處理南海問題的政策作為，以檢視是否符合本論文所提出的假設。

第一節 南海爭議的由來與經過

一、南海的重要性與主權爭議

南海位於太平洋與印度洋之間，為東北向西南走向的半封閉海（semi-close sea），面積達 3 千 5 百萬平方公里，包括東沙群島（Pratas Islands）、中沙群島（Macclesfield Bank）、西沙群島（Paracels Islands）與南沙群島（Spratly Islands），以及鄰近之島礁、灘岩及沙洲。南海群島控制西太平洋通往印度洋與大洋洲之水道，特別是由波斯灣經麻六甲海峽與印尼各主要海峽至日本的海上航道，是世界海洋航運最繁忙之地。此外，

南海群島還蘊含了豐富的自然資源，除了每年有數百萬噸的漁獲量之外，更重要的是，此區域還蘊藏了豐富的石油與天然氣資源。¹所以，南海憑藉其顯著的地緣與經濟戰略地位，因而成爲兵家必爭之地。

南海主權的爭議包括西沙與南沙群島的主權問題，其中主要以南沙群島的主權爭端最爲複雜、涉及最多國家。目前台灣、中國與越南均主張擁有整個南海諸島的主權，菲律賓、馬來西亞與汶萊則宣稱擁有部分南沙群島的主權。上述各聲稱國的主權聲稱均有所重疊，除了汶萊外，各聲稱國均在南沙群島佔有島礁並部署軍力；此外，各聲稱國還以各種手段來宣示主權，其中包括海軍巡邏、構築工事、展示國旗、投放界碑、進行科學研究、組織訪問或觀光團、與外國石油公司簽訂探勘合同等等的活動，造成該區域的糾紛勢不可免。²

中共對於南海主權的主張，首先是基於歷史的發現與治理，認爲南海自古即屬於中國，早在漢代即有關於航行南沙群島的紀錄，唐代則開始列入管理。其次，中共一再重申對南海的主權是無可爭辯的：1951年8月15日，中共外交部長周恩來在「關於美英對日和約及舊金山會議的聲明」中，首度宣示其南海諸島的主權是不可侵犯的，從此北京對南海主權不容妥協的立場一直延續迄今。最後，中共立法將南海群島納入版圖：1992年2月25日，中共的第7屆全國民代表大會常任委員會通過「中華人民共和國領海及毗連區法」，將南海四沙群島納爲國土；並在1996年5月15批准了「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on the Law of the Sea)，根據公約宣佈了大陸領海的部分基線和南沙群島領海基線；但是，

¹ 南海圍繞著台灣海峽、呂宋海峽、巴拉巴克海峽 (Balabac Strait)、麻六甲海峽 (Strait of Malacca)、巽他海峽 (Sunda Strait)、龍目海峽 (Lombok Strait) 及望加錫海峽 (Makassar Strait)，四周主要的國家有中華民國、中華人民共和國、越南、馬來西亞、印尼、新加坡、泰國、汶萊等，見陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》(台北：國立編譯館，1997年)，頁1-11。

² Michael Leifer, "Chinese Economic Reform and Security Policy: The South China Sea Connection," *Survival*, Vol. 37, No. 2 (Summer 1995), p. 45; Mark J. Valencia, *China and the South China Sea Disputes* (New York: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 1995), p.8.

由於尚有爭議，中共至今尚未公布其南沙群島的領海基線。³由此可知，中共藉由上述作為向其他國家表示出其為唯一擁有南海諸島主權的國家。

儘管中共對於南海的主權堅持強硬的立場，然而，隨著冷戰後國際環境的改變，以及要突破天安門事件後西方國家的外交孤立，中共決定採取緩和的手段來拉攏東南亞國家。⁴所以，北京提出了「擱置爭議、共同開發」，以作為處理南沙群島爭議的原則。1990年8月，當時中共總理李鵬訪問新加坡、馬來西亞等國家，即公開表示願意在暫時擱置主權爭議的情形下，與相關國家共同開發南海群島的資源。⁵雖然如此，中共對南海主權的堅持，尤其是1992年的立法，仍引起了東南亞相關國家的憂慮。因此，東協在1992年7月22日的外長會議通過了「東協南海宣言」(ASEAN Declaration on the South China Sea)，強調以和平方式解決所有南海之主權爭議，並呼籲爭端國家在爭議未解決之前，應採取自我克制的行為。⁶然而，相關國家在南海仍時有衝突發生。

二、冷戰後中共的南海衝突

中越之爭

早在1974年，中共即與當時的南越政府爆發海戰，奪得西沙群島；後來南海主權的爭奪逐漸轉移至南沙群島。1988年3月，中共在南沙的赤瓜礁(Johnson Reef)與越南發生軍事衝突，導致越南海軍3人陣亡、74人

³ Leifer, "Chinese Economic Reform and Security Policy," pp. 45-48; Chen Hurng-yu, "A Comparison between Taipei and Peking in Their Policies and Concepts Regarding the South China Sea," *Issues & Studies*, Vol. 29, No. 9 (September 1993), pp. 24-25, 39; Chen, "The PRC's South China Sea Policy and Strategies of Occupation in Paracel and Spratly Islands," *Issues & Studies*, Vol. 36, No. 4 (July/August 2000), pp. 116-117.

⁴ Zhao, *Interpreting Chinese Foreign Policy*, p. 213.

⁵ Leifer, "Chinese Economic Reform and Security Policy," pp. 52-53; Chen, "The PRC's South China Sea Policy and Strategies of Occupation in Paracel and Spratly Islands," pp. 120-126.

⁶ 由於中共在1992年已立法將南海群島劃入版圖，所以處理南海問題的原則變成「主權在我，擱置爭議，共同開發」，見陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》，頁253；關於「東協南海宣言」全文，見ASEAN, "ASEAN Declaration on the South China Sea (1992), Manila, the Philippines, 22 July" (<http://www.asean.or.id/3634.htm>, accessed: 2004/10/12).

失蹤。⁷衝突結束後，中、越更視南沙群島為主權角力的場所，但是雙方卻也未再爆發軍事衝突。90年代以後，中、越兩國屢次爲了油井探勘的活動而產生糾紛；然而，隨著兩國關係正常化的發展，彼此同意不訴諸武力、以談判方式和平解決南海問題。⁸

中菲之爭

除了越南外，冷戰後中共在南海主要發生衝突的國家是菲律賓。中、菲兩國關於南沙群島的爭議最初起源於1994年5月，當時菲國能源部批准美國Vaalco Energy石油公司在巴拉望島（Palawan Island）西側海域探油，中共立即表示抗議並重申主權立場。接著在1995年1月，菲律賓在離巴拉望島不遠的美濟礁（Mischief Reef）上發現了中國人建造的建築物，但是中共宣稱該建築僅是漁船的棲息設施。2月，菲國總統Ramos指控中共在美濟礁上建立軍事基地，侵犯了菲國的領土，並違反1992年「東協南海宣言」的內容與精神。3月，菲國政府派海軍摧毀美濟礁上的建築，並且拆除了中國安置於南沙群島內幾個爭議島礁上的測量標記；然後，菲律賓海軍以非法入侵的名義，逮捕了62名靠近美濟礁的中國漁民。5月，馬尼拉政府安排國內外記者參觀其聲稱爲領土的島嶼時，受到中共軍艦的阻撓。6月中旬，菲國又摧毀了設在另一個島礁上的中國邊界標誌。⁹

爲了緩和雙方逐漸升高的緊張情勢，北京私下告訴馬尼拉當局將不會

⁷ 關於中、越1974年與1988年的南海軍事衝突，見陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》，頁174-175, 237-240；John W. Garver, "China's Push Through the South China Sea: The Interaction of Bureaucratic and National Interests," *The China Quarterly*, No. 132 (December 1992), pp. 1000-1014.

⁸ Chen, "The PRC's South China Sea Policy and Strategies of Occupation in Paracel and Spratly Islands," pp. 103-105, 119-120；關於中、越關係正常化的更進一步探討，見Stein Tønneson, "Sino-Vietnamese Rapprochement and the South China Sea Irritant," *Security Dialogue*, Vol. 34, No. 1 (March 2003), pp. 55-70.

⁹ 關於美濟礁事件的經過，見陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》，頁242-246；Chien-peng Chung, "The Spratlys and Other South China Sea Islands Disputes," *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, Vol. 24, No. 1 (Spring 1999), pp. 29-32；Ian James Storey, "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1 (April 1999), pp. 96-101；Chen, "The PRC's South China Sea Policy and Strategies of Occupation in Paracel and Spratly Islands," pp. 105-113.

在有爭議的地區建造新的建築，並且提議在 1995 年曼谷舉行的東協 ASEAN 高峰會議上一起討論南海爭端問題。¹⁰於是在 1995 年 8 月 11 日，中、菲發表聯合公報同意遵守共同的行為準則（code of conduct）：以和平友好的方式解決領土糾紛、不使用武力或不威脅使用武力以及增加在南海的雙邊合作。¹¹中共對菲律賓採取合作的行為，被東南亞國家視為其放棄過去強硬立場、改變南海政策的跡象。1996 年，中、菲雙方同意成立關於南海地區的雙邊磋商機制，包括漁業、海洋環保以及信心建立措施的三個工作小組，並分別在 1997 年、1999 年舉行信心建立措施會議。¹²

然而，美濟礁的問題並未就此解決，中、菲雙方仍然時有零星的衝突。1996 年 3 月，中共又重建了在美濟礁上的建築物。到 1998 年 10 月，馬尼拉抗議中共在美濟礁上完成了軍事設施；但是北京堅持島礁上的建築只是漁民的棲息所，不具有任何軍事的用途。11 月，菲國海軍逮捕了美濟礁附近的 20 名中國漁民。1999 年，菲律賓發現中共在島礁上又建造了另外兩個建築物，似乎中共已在島上建立了永久性的設施。¹³

此外，中、菲兩國也爲了中沙群島的黃岩島（Scarborough Shoal）引發主權的爭執。1991 年，中國在黃岩島上豎立主權標誌；菲律賓在 1996 年將其炸毀，並於 1997 年 4 月，由國會議員組團赴該島插上菲國國旗。5 月，北京抗議菲國海軍阻止中國欲前往該島的無線電探測活動船隻，並反對菲國在島上興建燈塔的計畫。之後，菲國海軍在黃岩島附近海域進行密集地武裝巡邏，對中國的漁船進行驅逐與開火示警，逮捕並扣押了中國的漁民與船隻；中共也屢次提出抗議並重申主權立場。¹⁴

¹⁰ Chung, "The Spratlys and Other South China Sea Islands Disputes," p. 30.

¹¹ Ian James Storey, "Creeping Assertiveness," p. 97.

¹² Chen, "The PRC's South China Sea Policy and Strategies of Occupation in Paracel and Spratly Islands," p. 110.

¹³ Ibid.; Storey, "Creeping Assertiveness," pp. 97-98; Shigeo Hiramatsu, "China's Advances in the South China Sea: Strategies and Objectives," *Asia-Pacific Review*, Vol. 8, No. 1 (May 2001), p. 41.

¹⁴ Chen, "The PRC's South China Sea Policy and Strategies of Occupation in Paracel and Spratly

三、中共化解南海爭議的作為

中共與越南、菲律賓的南沙群島糾紛造成南海情勢的緊張，東協國家紛紛加強國防建設，甚至引進美國勢力重回東南亞。¹⁵因此爲了化解南沙的爭端，避免局勢進一步惡化，中共採取以下的作法：

第一、對南沙爭議採取合作的態度：雖然北京對南沙群島的主權不肯妥協，其「擱置爭議，共同開發」的原則也未被接受，但中共一直主張以和平談判的方式解決糾紛。例如在美濟礁事件中，不同於 1988 年的中、越衝突，中共並沒有對菲律賓使用武力，反而採取退讓、息事寧人的態度；除了在美濟礁上建造所謂的「棲息所」外，中共沒有對菲律賓採取更進一步地反制措施。¹⁶

第二、與菲律賓、越南發展信心建立措施：除了前述中、菲的信心建立措施外，兩國也積極改善雙邊關係與增進軍事交流。此外，中、越也於 1995 年簽訂類似中、菲的行爲準則，並進行邊界談判與軍事交流；1999 年與 2000 年，中、越分別簽署陸地邊界條約以及東京灣（Gulf of Tonkin，或稱北部灣）的劃界協定。¹⁷

最後，從原本偏好雙邊談判、排斥多邊會談，轉變爲積極參與東協區域論壇（AECAN Regional Forum, ARF）與多邊安全對話：¹⁸除了自 1992 年起，每年派代表參加印尼舉辦非官方的「處理南海潛在衝突研討會」

Islands,” pp. 113-115.

¹⁵ 最明顯的例子是菲律賓，其在 1992 年要求美軍撤離蘇比克灣（Subic Bay）後，又在 1998 年與美國簽訂「部隊到訪協議」（Visiting Force Agreement），提供美軍軍事設施與訓練，見 Leszek Buszynski, “ASEAN, the Declaration on Conduct, and the South China Sea,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 3 (December 2003), pp. 352-353.

¹⁶ 童振源，《全球化下的兩岸經濟關係》（臺北：生智出版社，2003 年），頁 201。

¹⁷ Tønneson, “Sino-Vietnamese Rapprochement and the South China Sea Irritant,” pp. 62-63; 林文程，〈中共對信心建立措施的立場及作法〉，《戰略與國際研究》，第 2 卷，第 1 期（2000 年 1 月），頁 118-121。

¹⁸ Johnston and Evans, “China’s Engagement with Multilateral Security Institutions,” pp. 258-261.

(Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea) 之外，¹⁹北京原本拒絕在東協區域論壇討論南海問題，後來逐漸成為東協的全面對話伙伴。1997 年 12 月 16 日，中共國家主席江澤民與東協領袖舉行首次的非正式高峰會，承諾根據 1982 年「聯合國海洋法公約」，以和平方式解決彼此的歧見與爭端。²⁰2002 年 11 月 4 日，中共總理朱鎔基出席東協與中共的高峰會議，簽署了「南海各方行為宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea) (見附錄)，是中共第一個簽署關於南海爭議的多邊宣言，此一發展趨勢使南海情勢升高的可能性大幅降低。關於宣言的內容會在下文做更詳細的探討。

第二節 維持現狀的政策

假設 2：中共的外交政策旨在維持既有的國際秩序，所以其對外的行為會以維持現狀為主，避免改變現狀的情形發生。

一、90 年代以前中共對南海的擴張

要瞭解冷戰後中共對南海群島的政策，首先必須要回顧中共過去南海政策的立場與作為。早在 1950 年代，北京即宣示了對南海的主權，也一直視南海為中國自古以來的「內湖」(internal lake)。²¹然而，由於建政之後關注於國內權力基礎的鞏固，以及擔憂韓戰的爆發與美國的威脅，使中共並沒有餘力顧及南海的發展。1960 年代，中共又主要留心於蘇聯的威脅，對內陸戰爭的防備遠高於對海權的重視。直到 1970 年代起國際形勢才對中共較為有利，尤其當 1972 年中美關係開始正常化，北京遂在 1974

¹⁹ Tønneson, "Sino-Vietnamese Rapprochement and the South China Sea Irritant," p. 61.

²⁰ 林文程，〈中共對信心建立措施的立場及作法〉，頁 101-103。

²¹ Shee Poon Kim, "The South China Sea in China's Strategic Thinking," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 19, No. 4 (March 1998), p. 369.

年從岌岌可危的南越政府手中奪得西沙群島。²²然而，受限於國內政治的動盪與海軍軍力的不足，中共無法擴大戰果至南沙群島，只有聽任越南、菲律賓等國家加速擴大佔領南沙群島；北京雖然感到力有未逮，也只能一再抗議並重申對南沙的主權立場。²³所以在 1985 年以前，中共在其所聲稱主權的南沙群島並沒有任何的據點。

隨著鄧小平上台後採取改革開放的政策，中共也開始進行國防建設的現代化，並將海軍的戰略從近岸防禦（*costal defense*）改變為近海防禦（*offshore defense*），且加強遠洋作戰的能力。²⁴於是從 1980 年代開始，中共逐步向南沙群島擴張，成為最後一個進入南沙的國家，²⁵也導致了中、越兩國於 1988 年爆發赤瓜礁海戰。雖然這場衝突並非是蓄意的，但也是藉著中、蘇關係逐漸緩和、蘇聯不會出面干涉之際，中共才使用武力將越南驅離赤瓜礁。²⁶由此可知，中共在 90 年代以前在南海、特別是南沙群島的擴張，是採取謹慎的作法、趁國際環境允許下的有計畫作為。

一、90 年代以後中共的維持現狀

在 80 年代時，中共擔心其對南海主權的宣示被邊緣化，所以積極地在南沙群島擴張；然而 90 年代以後，中共可以在南海使用武力防止主權被邊緣化的可能性卻大幅減少。首先，中共必須極力拉攏東協，以突破天安門事件後的國際孤立，也需要和東南亞國家合作來抗衡西方國家施予的人權壓力。其次，中、越關係的正常化，以及越南加入東協、積極改善與

²² Gallagher, "China's Illusory Threat to the South China Sea," p. 183.

²³ Mark J. Valencia, Jon M. Van Dyke, and Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1999), p. 21.

²⁴ Godwin, "The PLA Faces the Twenty-First Century," p. 51.

²⁵ Garver, "China's Push Through the South China Sea," pp. 1008-1009; 關於中共海軍發展藍水戰略（blue-water strategy）與南沙群島的關連，見 *ibid.*, pp.1020-1023; You Ji. "A Test Case for China's Defence and Foreign Policies," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 16, No. 4 (March 1995), pp.375-403.

²⁶ Gallagher, "China's Illusory Threat to the South China Sea," p. 183; Leifer, "Chinese Economic Reform and Security Policy," p. 55.

西方國家關係，使得中共與越南再度發生軍事衝突的可能性降低。再者，部分東協國家和美國舉行聯合軍事演習，建立起東南亞地區的集體安全體系；中共若繼續擴大其在南沙群島的勢力，將引起相關國家的戒心，甚至美國、日本的介入。最後，中國與東南亞國家日益緊密的經貿交流與合作，使中共更不可能爲了南沙群島而犧牲經濟利益，與東南亞國家發生衝突。因此爲了避免南海的主權被邊緣化，中共只能採取維持現狀的策略，選擇無人的島嶼佔領以獲得在南沙的據點，而一旦發生衝突則盡快把爭議平息。²⁷

是故，可以說中共在 90 年代以前採取審慎的作法，改變其南沙主權被邊緣化的情況；90 年代之後，一旦獲得了南沙的據點，中共則盡力地希望能夠維持住現狀，²⁸所以 1995 的美濟礁事件以後，中共就沒有再佔領過其他島嶼。²⁹而美濟礁事件的發生，固然是中共不滿菲國與西方石油公司簽約而做的反制，也說明了中共對南沙主權的堅持並非只針對越南一個國家。³⁰如同 1988 年中、越的赤瓜礁衝突一樣，美濟礁事件是出於北京擔心主權被邊緣化，所以積極表現出其在南沙群島的存在。³¹北京除了搶佔無人的礁島以免發生正面的衝突外，還建立工事以爲所用，也可當作日後談判的籌碼。³²然而，不同於過去中、越衝突的是，北京極力避免與馬尼拉發生軍事衝突，而提出以談判的方式解決糾紛；當菲國破壞島上的中國主權標誌時，中共也並沒有採取強烈的反制措施。正如一位北京資深國際關係學者所言：

²⁷ You, "A Test Case for China's Defence and Foreign Policies," pp.391-394; Gallagher, "China's Illusory Threat to the South China Sea," pp. 145-158; Valencia, *China and the South China Sea Disputes*, p.22.

²⁸ You, "A Test Case for China's Defence and Foreign Policies," p. 396.

²⁹ Michael Chambers, "Rising China: A Threat to Its Neighbors?" in Carolyn W. Pumphrey, ed., *The Rise of China in Asia: Security Implications* (Carlisle, P. A.: Strategic Studies Institute, 2002), p. 75.

³⁰ Liselotte Odgaard, *Maritime Security between China and Southeast Asia* (Aldershot, Hampshire, England: Ashgate, 2002), p. 75

³¹ Chung, "The Spratlys and Other South China Sea Islands Disputes," p. 31.

³² You Ji, "A Blue Water Navy: Does It Matter?" in David S. G. Goodman and Gerald Segal, eds., *China Rising: Nationalism and Interdependence* (New York: Routledge, 1997), p. 80.

…中國只是像其他國家一樣，在一些無人居住的淺灘上建造了一些棲息所。目前中國佔領的淺灘數量太少，並且行動上也太遲了。中國不得不尊重現狀，避免使用武力。中國的目標是維護穩定。中國是不會為了一些小的領土爭端，冒險去打破整體的和平環境。中國也不願破壞自己的經濟發展。³³

所以，目前北京在南海的目標是防止主權被邊緣化，雖然在口頭上仍不斷重申南海的主權，以凝聚政權合法性所需要的民族主義；³⁴然而，中共已不太可能使用武力及侵略性的策略來達到其主權的目標，因為追求有利於經濟發展的穩定國際環境，仍是北京領導者做決策時最優先的考慮。³⁵另一方面，維持現狀也對中共有利，因為北京相信，從長遠來說時間會站在它這一邊，只要能夠繼續維持現狀，隨著經濟與軍事力量的強大，中共就能讓東南亞國家接受其在南海的霸權。³⁶因此，在 1997 年亞洲爆發金融危機時，儘管當時中共已具備相當的軍事實力，而且東南亞國家的經濟與政治情勢陷入一片混亂，但是中共也沒有在南沙群島採取任何大的動作，³⁷即是北京採取維持現狀政策的另一個明顯事例。

三、中共是否能夠改變現狀？

中共受限於國際環境的因素而只能尋求維持現狀的策略，但是從另一方面來說，中共自身是否有能力改變現狀呢？首先，就動機而言，有學者以為，南海提供了中共經濟建設所需的運輸要道以及石油與天然氣資源，尤其隨著經濟發展所帶來的能源不足問題，使北京極欲控制住南海群島。³⁸然而，中國石油不足的問題，與其說是儲藏量不夠，不如說是由於價格

³³ 童振源，《全球化下的兩岸經濟關係》，頁 205。

³⁴ Valencia, *China and the South China Sea Disputes*, p. 15.

³⁵ Samuel S. G. Wu and Bruce Bueno De Mesquita, "Assessing the Dispute in the South China Sea: A Model of China's Security Decision Making" *International Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 3 (September, 1994), pp. 398-399.

³⁶ Valencia, *China and the South China Sea Disputes*, p. 19.

³⁷ Felix K. Chang, "Chinese Energy and Asian Security," *Orbis*, Vol. 45, No. 2 (Spring 2001), p. 211.

³⁸ Michael Studeman, "Calculating China's Advances in the South China Sea: Identifying the Triggers of "Expansionism"," *Naval War College Review*, Vol. 51, No. 2 (Spring 1998), pp.68-90; Mamdouh G.

受到控制，使得市場因為缺乏競爭而失去增產的誘因；此外，近年來中國開始允許外資與技術開採其近海油田，並且投資國外例如中亞、中東等地的油田；再加上中共海軍實力不足以保障遙遠的南海之原油供給，不如取道陸路從遠東地區輸入原油；最後，也最重要的問題是，中共是否願意為了追求南海的油源，而犧牲國內經濟發展所需的穩定周邊環境以及與東南亞國家的經貿利益呢？從東京灣協定中，中共與越南就探勘到原油的區域達成協議就可見出端倪。³⁹

其次，就能力而言，解放軍缺乏遠洋的投射能力，海軍的後勤補給以及空軍的長程能力皆不足。解放軍就算成功完成軍事現代化，其後勤支援仍不足以提供遠洋衝突時所需要的補給。事實上，南沙群島距離中國最近的國土約有 1400 公里，而這距離指的還是到海南島而非中國本土。此外，中共的空軍也缺乏這個距離的續航力，就算添購了空中加油機，也容易曝露在周邊國家的防空砲火下。最後，中共任何採取武力的行為將會破壞與東南亞國家的緊密關係，甚至引起區域外強權的介入，此情況絕非北京所樂見。例如 1995 年的美濟礁事件，已經使東協國家警覺到中共的威脅，於是加強自身的國防軍備，購買先進的戰機、武器，或者與美國保持更密切的軍事同盟關係。⁴⁰

是故，不論外在環境或者內在條件，中共皆無法、也不願去改變南海的現狀，進而得到整個南海群島的控制權。北京目前所能做的，就是盡力地維持現有的地位，避免主權的聲稱被漠視、邊緣化，進而採取合作的態度與相關國家共同解決糾紛，以獲得經貿上的最大利益。因此，中共從 1995 年以來沒有再佔領過任何島嶼，而在 2002 年與東協簽訂的「南海各方行為宣言」，即是北京接受現狀的一個結果。

Salameh, "China, Oil and the Risk of Regional Conflict," *Survival*, Vol. 37, No. 4 (Winter 1995), pp. 133-146.

³⁹ Felix K. Chang, "Chinese Energy and Asian Security," pp. 211-240.

⁴⁰ Gallagher, "China's Illusory Threat to the South China Sea," pp. 138-145.

第三節 嚇阻戰略

假設 3：中共的國防政策屬於防禦性的，因此其戰略會以嚇阻為主，避免使用武力直接與敵人衝突。

嚴格來說，冷戰後中共在南海採取的戰略，並不符合本論文提出來的嚇阻假設所必須滿足的條件。首先，中共並沒有使用武力嚇阻的手段：中共在 1988 年對越南的動武，或許可以視為對其他國家的殺雞儆猴，然而在 90 年代，除了零星的軍事介入外，中共已不再使用武力來解決南海的爭端，也未強迫越南放棄其已佔據的島嶼。⁴¹再者，中共沒有使用武力嚇阻，而是以「漸進的自信」(creeping assertiveness)之姿態悄悄地擴張——佔領無人的礁島後再逐步地鞏固建設，以避免發生軍事衝突或被視為侵略者。⁴²

然而，中共這樣的策略並不能被視為是意圖改變現狀。相較於其他聲稱國如馬來西亞、菲律賓在南海的侵略性行爲，中共所採取的是較為溫和、自制的作法；對於菲國屢次逮捕、攻擊中國的漁民與漁船，也僅提出抗議而未採取報復的措施。⁴³即使美濟礁事件中，面對菲律賓的強烈反應，中共也沒有使用武力來反制或嚇阻，反而先暫時退讓，以求息事寧人。因爲，如前所述，中共是爲了防止主權被邊緣化而採取漸進的擴張策略，而一旦獲得在南海的據點後，則盡力地加以鞏固以維持現狀。

最後，必須要評估中共的嚇阻，如果有的話，是否成立。的確，從 1990 年代開始，解放軍的潛艇與驅逐艦每年春季都會在南海具有爭議性的水域

⁴¹ Ibid., pp. 57-58.

⁴² Storey, "Creeping Assertiveness," p. 99; Allen S. Whiting形容像是下圍棋一樣的策略，先佔領其他空間再逐漸包圍對手，見Whiting, "Chinese Foreign Policy: Retrospect and Prospect," in Kim, ed., *China and the World*, 4th edition, p. 295.

⁴³ David Rosenberg, "The Rise of China: Implications for Security Flashpoints and Resource Politics in the South China Sea," in Pumphrey, ed., *The Rise of China in Asia*, pp. 220-224.

實施操演；⁴⁴一方面是進行遠洋作戰的訓練，另一方面也達到以軍事力量作為政治談判憑藉的效果，⁴⁵即所謂的「軍艦外交」(naval diplomacy)——一國為了國家利益，展現出維護海上運輸的暢通以及嚇阻侵略的決心。⁴⁶雖然中共海軍屢次在南海上展示武力，但是其持續作戰的能力卻使人存疑，除非解放軍擁有航空母艦，才能夠真正地展現嚇阻的力量。即便如此，屆時相關國家已經提高警覺，會購置先進的武器來加以反制。⁴⁷所以，解放軍在南海的武力展示就算是有效的，也不算是直接的嚇阻；更重要的是，並沒有阻止其他國家在南海的行為或者同意中共的主權聲明。⁴⁸

因此，本論文的假設 3 在此並沒有得到驗證。然而，中共雖然沒有採取嚇阻的行為，但是更沒有進行侵略的行動，其策略主要的目的是避免發生衝突。所以，冷戰後中共國防政策屬於防禦性的此一命題，並沒有被推翻。

第四節 昂貴信號的作法

假設 4：為了表示其防禦性、維持現狀或者是合作的意圖，中共會採取昂貴信號的作法，以避免被其他國家所誤解。

從冷戰後南海爭議的發展觀之，中共為了維持現狀，不希望南海的緊張情勢升高，所以採取的昂貴信號的作法以展現合作的意圖。這些昂貴信號的作法，除了前述軍事方面的自我克制、不訴諸武力使用外，最明顯的特徵就是中共參與了有關解決南海爭端的信心建立措施。

⁴⁴ Odgaard, *Maritime Security between China and Southeast Asia*, p. 72.

⁴⁵ Hiramatsu, "China's Advances in the South China Sea: Strategies and Objectives," p. 47.

⁴⁶ Sam J. Tangredi, "Sea Power: Theory and Practice," in John Baylis, et al., eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies* (New York: Oxford University Press, 2002), p. 124.

⁴⁷ Leifer, "Chinese Economic Reform and Security Policy," pp. 54-55.

⁴⁸ 作者認為武力展示並不屬於嚴格定義上的嚇阻，因為嚇阻還要包括展示武力使用的能力與決心，相關探討見 Shelling, *Arms and Influence*, ch.2.

除了上文提及的中共與越南、菲律賓雙邊的信心措施外，最重要的信心建立措施，是中共參與了東協解決南海爭議的進程。中共從原本排斥多邊會談，轉變為積極參與東協區域論壇與多邊安全對話，進而成為東協的全面對話伙伴。在這個過程中，中共承諾依據國際法和平解決南海問題，並且終於在 2002 年簽訂了第一份關於南海爭議的多邊宣言——「南海各方行為宣言」，這也是中共採取昂貴信號的最顯著作為。

「南海各方行為宣言」最早的起源可追溯至東協 1992 年公布的「東協南海宣言」，其中第 4 款呼籲相關國家制訂南海的國際行為準則。中共與越南的探油糾紛以及與菲律賓的美濟礁之爭，使得東協國家希望達成一份共同的南海行為準則，以促進區域的穩定和平。行為準則雖然不是一個法律文件，但一旦獲得通過，基於準則中所納入之原則可能是擷取自國際法文件、習慣國際法或雙邊協定之相關條款或規定，還是帶有一些法律約束力存在。⁴⁹於是在 1999 年，東協同意由菲律賓與越南提出的「南海行為準則」(Code of Conduct on the South China Sea)，作為相關國家解決南海爭議的基礎，並且與中共就行為準則的內容進行協商、談判。⁵⁰

鑑於簽訂行為準則的協商曠日廢時，且當事國對南海主權的歸屬分歧頗大，所以馬來西亞提議以宣言的形式來表達各國締結此一多邊行為準則的決心。於是在 2002 年 11 月東協在金邊舉行的 10 加 1（東協—中共）會議上，中共與東協簽署了「南海各方行為宣言」。該宣言提出和平解決南海群島爭執的方案，也試圖緩和南海各主權聲稱國潛在的衝突可能。宣言內容包括和平解決主權問題，而非訴諸武力或武力威脅；對無人島礁上的建築進行克制；承諾在該海域進行聯合軍事演習時要主動通報。換言之，

⁴⁹ 宋燕輝，〈東協與中共協商南海區域行為準則及對我可能影響〉，《問題與研究》，第 39 卷，第 4 期（2000 年 4 月），頁 20。

⁵⁰ Chen, "The PRC's South China Sea Policy and Strategies of Occupation in Paracel and Spratly Islands," pp. 122-126.

該宣言強調的是維持南海的現狀，防止單方面改變現狀的情形發生。雖然宣言較屬於信心建立措施的性質，沒有絕對強制性的法律效力，然而，第8條規定：「各方遵守此一宣言的規定，並採取遵守宣言的行動」，使其帶有規範、指導的性質與作用。⁵¹

由於南海的爭議藉由宣言的簽訂而暫時平息，於是中共與東協的合作關係更加密切。2003年10月，中共加入「東南亞友好暨合作條約」(the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)，同意和平解決爭端、不以武力相互威脅。⁵²中共成爲東南亞之外第一個加入該條約的國家，並與東協建立了戰略伙伴關係；⁵³雙方更進一步推動中國與東協的自由貿易區，預計在2015年以前全面落實。⁵⁴驗證了守勢現實主義所言，國家可以藉由昂貴信號的作法溝通合作的意圖，以克服對彼此意圖的不確定性，而增加國際合作的機會。

本論文將90年代以來中共與南海爭議的發展情形，以及南海群島的區域位置圖，分別列於表5-1與圖5-1之中。

⁵¹ 關於宣言的由來與簽訂經過，見Buszynski, "ASEAN, the Declaration on Conduct, and the South China Sea," 343-362; 全文見ASEAN, "Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea" (<http://www.aseansec.org/13163.htm>, accessed: 2004/10/12); 本論文將之收錄於附錄的部分。

⁵² Blantly Womack, "China and Southeast Asia: Asymmetry, Leadership and Normalcy," *Pacific Affairs*, Vol. 76, No. 4 (Winter 1993/1994), p. 543; 關於條約的簽訂與全文，見ASEAN, "Instrument of Extension of The Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia," (October 8, 2003), (http://www.aseansec.org/politics/pol_agr2.htm, accessed: 2004/10/18); ASEAN, "Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Indonesia, 24 February 1976," (http://www.aseansec.org/politics/pol_agr2.htm, accessed: 2004/10/18).

⁵³ Xinhua, "China, Southeast Asia conclude strategic partnership pact," (October 8, 2003), (http://www.chinadaily.com.cn/en/doc/2003-10/08/content_270030.htm, accessed: 2004/10/18).

⁵⁴ ASEAN, Protocol to Amend the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the Association of Southeast Asia Nations and the People Republic of China," (January, 2004), (www.aseansec.org/15157.htm, accessed: 2004/10/20).

表 5-1 90 年代以來中共與南海爭議發展時間表

年	月	相關國家	事 由
1990	8	中	中共總理李鵬赴新加坡、馬來西亞等國家訪問，提出擱置主權爭議，共同開發南海資源。
	2	中	中共通過「中華人民共和國領海及毗連區法」，將南海群島納入版圖。
1992	7	中、越	越南指控中共軍隊登陸 Da Luc Reef，為 1988 年以來中共首次展示武力。
		東協	東協外長會議通過了「東協南海宣言」，呼籲以和平方式解決所有南海之主權爭議。
1994	4-5	中、越	中、越相互抗議對方的石油探勘活動。
	7	中、東協	第一屆東協區域論壇召開，中共拒絕將南海爭議列入議題。
1995	1-8	中、菲、越	中共佔領美濟礁，菲國驅逐島礁上的中國人及中國所立之界碑；後來兩國發表聯合公報同意遵守行為準則；後來中、越也簽訂類似的行為準則。
1996	7	中、東協	中共成為東協的全面對話伙伴國。
1997	4	中、菲	中、菲為黃岩島發生衝突，菲國驅離中國船隻，並除去島礁上的中國界碑後豎起國旗。
	12	中、東協	中共國家主席江澤民首次與東協領袖舉行非正式高峰會，承諾以和平方式解決南海的爭議。
1998	1	中、菲	菲國海軍在黃岩島附近海域逮捕中國漁民。
	5		一艘中國漁船與菲國軍艦相撞而沈沒，之後，中共軍艦騷擾一艘擱淺在南沙群島的菲國軍艦。
1999	1	中、菲	菲國發現中共已在美濟礁完成永久性的建築。
	7	東協	東協同意菲、越提出的「南海行為準則」作為和平解決南海爭議的依據；11 月，東協與中共就其內容進行協商。
2001	4	中、美	中共軍機與美國偵察機在南海上空發生擦撞事件。
2002	11	中、東協	中共與東協簽署「南海各方行為宣言」。
2003	10	中、東協	中共加入「東南亞友好暨合作條約」，並與東協建立戰略伙伴關係。

資料來源：Chen, “The PRC’s South China Sea Policy and Strategies of Occupation in Paracel and Spratly Islands,” pp. 122-126; Jay Krasnow, “Spratly Islands Dispute and Oil,” *The Inventory of Conflict & Environment (ICE) Case Studies*, No. 21 (May, 1997), (<http://www.american.edu/projects/mandala/TED/ice/spratly.htm>, accessed: 2004/10/15); Womack, “China and Southeast Asia: Asymmetry, Leadership and Normalcy,” p. 543; 林文程，〈中共對信心建立措施的立場及作法〉，頁 101-103，118-121；李志剛，〈中共處理南海爭端的可能模式〉（高雄：國立中山大學大陸研究所碩士論文，2003 年），頁 36-37。

小 結

本章從分析冷戰後中共處理南海爭議的個案中得知，中共爲了防止主權被邊緣化，所以在南海群島採取維持現狀的政策，對已佔有的據點加以鞏固；此外，國際環境與內部條件的制約，使中共必須尊重南海的現狀，避免發生衝突使情勢升高。然而，在個案中中共並沒有使用嚇阻的戰略，反而極力避免使用武力，以免與其他國家發生直接的衝突；因此，並沒有違反本論文對中共國防政策屬於防禦性的假設。爲了展現和平與合作解決南海爭議的意圖，中共除了軍事的自我抑制外，主要採取信心建立措施的昂貴信號作法，尤其以簽訂「南海各方行爲宣言」爲最顯著的例子。是故，本論文的第 2 個與第 4 個研究假設，在中共與南海爭議的政策作爲中得到了驗證；雖然第 3 個假設無法成立，但仍沒有違反本論文的主要命題：「冷戰後中共的外交政策符合守勢現實主義理論」。