

中國在南海的強勢外交與美中戰略角力

蔡明彥

中興大學國際政治研究所教授

摘要

近年來，中國在南海地區採取強勢外交作為，擴大維權力度，包括加強海上執法、進行軍事演訓、擴建人工島礁以及加速軍事設施部署。美國面對相關發展，積極介入南海情勢，導致中、美兩國在南海地區的外交和軍事角力持續升高。本文主要探討中國在南海進行強勢外交的背景及作為，並分析美國因應中國南海擴張舉動的戰略反制動作。對中國而言，南海問題涉及「核心利益」；對美國而言，則牽涉對區域安全承諾及維持亞太地區領導地位。相關立場將讓雙方在南海問題上不易有所妥協，中、美在南海地區的戰略角力短期內不會落幕。

關鍵詞：美中關係；南海安全；強勢外交；自由航行；亞太再平衡

壹、前言

近年來，中國在捍衛國家「核心利益」及建設「海洋強國」的整體戰略規劃下，持續擴大在南海地區的維權力度，包括加強海上執法、進行軍事演訓、擴建人工島礁以及加速軍事設施部署。美國面對相關發展，也以維護南海「自由航行權」為由，升高介入南海情勢的動作，導致中、美因南海問題引發的外交和軍事角力持續升高。

2015 年 9 月，中國領導人習近平訪問美國時，曾和歐巴馬總統 (Barack Obama) 達成 49 項共識成果，雙方同意建立兩國間重大軍事行動相互通報機制，並且簽署「軍事危機通報」附件以及「海空相遇安全行為準則」中的「空中相遇」附件 (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2015)。2016 年 1 月，美國副國務卿布林肯 (Antony Blinken) 和中國外交部副部長張業遂在北京舉行「戰略安全對話」，布林肯在會中強調加強相互理解和戰略信任對管控雙方分歧和競爭領域至關重要 (美國之音，2016/1/21)。然而，儘管美、中最高領導人和高層官員一再重申加強外交溝通和戰略信任的重要性，雙方在南海地區的戰略角力卻一直未見緩和。

本文研究目的在於探討美、中在南海戰略角力持續升高的背景、發展及意涵。為此，文中將先討論中國對外採取「強勢」外交政策的背景；其次，將檢視中國在南海地區採取的「強勢」外交作為；接著分析美國因應中國南海強勢作為所進行的反制動作；最後，提出本文對美、中南海戰略角力相關意涵的總結觀察。

貳、中國「強勢」外交的發展背景

自從 2009 年以來，中國內部便開始出現一種聲音，認為美國在 2008 年金融危機爆發後，整體國力已明顯下滑，全球超強地位開始鬆動。面對國際政經局勢最新變化，中國必須積極捍衛自身「核心利益」，甚至不惜和美國進行戰略衝撞，如此才能透過隨後展開的戰略磨合，創造出符合中國國家利益的「新現狀」 (《南華早報》，2015/5/30)。

這種積極捍衛中國「核心利益」的呼聲，在中國第五代領導人習近平上台後得到進一步體現，導致近年來國際關係學界經常使用「獨斷」（assertive）或「強勢」（aggressive）一詞，形容中國的對外政策越來越專斷，積極捍衛自身利益，不肯輕易做出讓步¹。習近平的外交政策被認為具有高度的民族主義色彩，他在 2012 年 11 月 29 日首度提出「中國夢」的說法，指出「實現中華民族偉大復興，就是中華民族近代以來最偉大的夢想」。習近平主張的「中國夢」，蘊含「國強、民富」的元素，強調「中國夢」的本質就是為了「國家富強、民族振興、人民幸福」（新華網，2012/11/29；人民網，2013/3/24；人民網，2013/5/4；新華網，2013/5/31）。

為了達成「強國」的夢想，習近平針對中國經濟發展，提出「兩個 100」的目標，強調在中國共產黨成立 100 年（2020 年）時，實現全面建成小康社會的目標；在新中國成立 100 年（2049 年）時，建成富強民主文明和諧的社會主義現代化國家的目標（新華網，2012/11/29）。另外，針對國防發展，習近平強調「強國必先強軍」，認為百年來中華民族坎坷經歷的啟示，便是要堅持「富國」與「強軍」，努力建設國防和強大軍隊（鳳凰網，2013/3/11）。

針對中國的外交政策，習近平在 2014 年 11 月召開的「中央外事工作會議」上，提出「中國必須有自己特色的大國外交」，強調中國對外工作必須有鮮明的「中國特色、中國風格、中國氣派」。習近平認為中國必須堅持獨立自主的和平外交方針，同時決不能放棄中國的正當權益，決不能犧牲國家核心利益（新華網，2014/11/29）。相關談話充分顯示習近平外交路線具有「軟中帶硬」的特點。西方學者在觀察時也認為，中國在外交上採取較過去更積極的態度參與國際事務，目的不是為了擔負國際責任或義務，而是要捍衛「崛起中國」的國家利益尤其是「核心利益」（Saunders, 2014: 25）。

在此同時，中國的外交政策也開始擺脫「韜光養晦」的傳統路線，轉而強調「奮發有為」的外交原則，希望為中國爭取更多國際空間、更多國際影響力，同時贏得更多國際尊重（Sun, 2015）。現階段中國的「強勢」

¹ 例如參閱 Johnston (2013)、以及 Cronin (2014)。

外交已經明顯地反映在處理海上領土爭端以及捍衛海洋權益的政策之上。中共在 18 大報告中提出「海洋強國」構想，展現對「海洋維權」觀念的高度重視。事實上，早在 2010 年 3 月，中國便曾將南海問題視為「核心利益」，不容許美方插手介入 (Storey, 2010)。中國將南海問題視為「核心利益」，引發外界兩方面聯想：第一、中國將南海問題視為「核心利益」，事涉中國的主權及領土完整，是否意謂北京不會輕易對此此議題做出讓步？第二、中國未來是否採取各種手段包括透過武力脅迫或使用武力，捍衛在南海地區的「核心利益」？ (Kurlantzick, 2011; Emmerson, 2010)

前述的關切並非全然憑空想像，因為近年中國在南海地區的維權動作確實不斷增強。尤其中國媒體也針對南海問題提出強硬主張，強調不論美國在南海地區採取何種行動，中國絕不能輕言妥協或讓步，否則將會為中、美關係互動開啟先例，鼓勵美國在未來採取更強硬的手段對付中國 (Guardian, 2015/5/30)。

必須指出的是，「強勢」外交雖然具有相當程度的「專斷」或「專橫」色彩，但並不代表中國希望在現階段和周邊國家發生全面性的武裝衝突。北京推動「強勢」外交的目的，主要還是在涉及「核心利益」問題上堅持底線，同時透過實力的展現，迫使對手讓步，藉以創造出符合「崛起中國」國際地位和影響力的「新現狀」。

參、中國在南海的「強勢」外交作為

長期以來，中國處理南海問題的立場一直基於「主權在我，擱置爭議，共同開發」的原則。在南海問題上，北京強調中國在南海的主權和相關權利主張是在長期的歷史過程中形成的，擁有充分的歷史和法理依據。北京認為中國在南海「九段線」內擁有歷史性權利，但「九段線」涵蓋南海將近 90% 的水域，包含汶萊、印尼、菲律賓、馬來西亞、越南等國依據《聯合國海洋法公約》所能主張的專屬經濟區。但隨著中國綜合國力逐漸提升，北京處理南海問題的政策工具正持續地增加。近年來，中國在南海地區採去的作為也漸趨「強勢」，主要發展包括以下幾方面：

一、利用「切香腸」(salami slicing) 戰術提升對南海的實際控制

習近平在揭櫫「海洋強國」的戰略目標後，開始在南海水域展開強勢維權行動。首先，中國海警部門不斷地增加在南海水域的執法活動。2013年12月，中國海南省人民代表大會常務委員會對外公告『海南省實施「中華人民共和國漁業法」辦法』第9條規定，宣佈中國漁業行政執法人員將可對漁業船舶進行檢查，並從2014年1月1日開始實施，目的在於強化對南海水域警察權的行使（海南省人民政府網，2013/12/3）。2014年2月，中國派遣4艘海警船進入中、菲在仁愛礁（Second Thomas Shoal）爭議水域，驅趕菲國漁民，並在3月份封鎖菲律賓船隻對島上官兵的運補，挑戰菲國對仁愛礁及周邊水域的實際控制（Baruah, 2014）。

其次，解放軍開始加強在南海水域的演訓及巡弋活動。2013年12月，中國首度派遣航母「遼寧艦」前往南海地區進行巡航與操演。另外，解放軍南海艦隊在2014年1月派遣兩棲船塢登陸艦「長白山艦」、導彈驅逐艦「海口艦」及「武漢艦」組成任務編隊，前往西沙海域進行島礁攻防實戰演練。隨後該艦隊還巡弋至馬來西亞外海的曾母暗沙，並在周邊海域進行海上巡航與停駐，對外展現中國的海上武力（《南華早報》，2014/1/27）。2014年5月，當中國與越南為了中方將「海洋石油981」鑽油平台放置西沙水域而引發嚴重糾紛之際，解放軍對外宣佈在南海水域進行大型火砲實彈試射演訓的訊息。

2015年10月27日，美國派遣「拉森號」導彈驅逐艦（USS Lassen）進入中國控制的渚碧礁及美濟礁12海里水域，解放軍隨即在10月30日派遣「殲11」戰機從永興島（Woody Island）（起飛前往南海進行演習，並在11月2日派遣「轟6K」轟炸機在南海水域試射巡弋飛彈。11月3日，中國軍方刻意對外公佈「094型」核潛艦發射「巨浪2型」導彈的照片，反制美軍的用意相當明顯（Zhang, 2015）。

2016年9月12日至19日，中國與俄羅斯兩國海軍共同在南海舉行「海上聯合-2016」聯合軍演，進行聯合防空、反潛、立體奪控島礁、聯合搜救

等任務。北京有意利用中、俄聯合軍演，展現中國在南海問題上獲得俄國戰略支持，藉以因應美國利用海洋安全議題結合區域國家對中國進行戰略施壓。

中國加強在南海水域的執法與演訓活動，至少可達到兩方面目的：一方面，中國可透過相關活動對菲律賓及越南施壓，警告菲、越等國若在南海問題上製造事端，中國將具備強硬回擊的決心及能力；另一方面，中國透過前述海上執法及演訓活動，可測試國際社會反應和周邊國家底線，並藉由執法與演訓活動在規模及範圍上的逐步擴大，執行所謂的「切香腸」戰術，逐步提升中國對南海水域的實質控制。

二、調整海洋資源開發的守勢立場

過去中國對南海水域的資源開發並不積極，主要在於擔心相關資源開採活動可能引發外交紛爭，讓中國宣稱的「睦鄰外交」遭受外界質疑。但在 2014 年 5 月，中國首度將「海洋石油 981 號」大型深水鑽油平臺放置在南海西沙群島周邊水域，顯示中國對南海資源開發政策已出現轉變。造成中國南海資源開發政策調整的原因包括：

第一、近年來，菲律賓和越南透過資源共同開發的方式，尋求將美國、日本、印度等外國勢力引進南海地區。面對大國勢力紛紛進入南海，中國未來欲在該地區進行資源探勘與開採活動的難度將隨之升高，因此必須及早進行相關佈局。

第二、菲律賓針對南海主權爭端在 2013 年 1 月向國際法庭提請仲裁，並在 2014 年 3 月 30 日向國際仲裁法庭提交長達 4,000 頁的備忘錄，指控中國對南海的主權聲索違反國際法。目前國際法對於海上領土爭端的仲裁越來越重視「實效控制」原則，中國若能在南海佈署鑽油平臺，將可凸顯中方在南海水域從事實質經濟活動的事實，增加中國在南海水域有關「實質控制」法理論辯的依據。

第三、近年越南在南海地區的油氣探勘頗為成功，目前海上油氣資源開發已成為越南經濟發展的重要支柱。在此情況下，中國若不積極投入南海資源開發，無異於將該地區海洋資源利益拱手讓人(中評網, 2011/6/4)。

在前述因素考量下，中國開始出現檢討現行南海資源開發政策的聲音，擔心現行「主權在我，擱置爭議，共同開發」的原則，將淪為「擱置爭議，他國開發」的不利局面（文匯網，2014/6/30）。因此，中國決定將深水鑽油平臺 981 號放置在南海西沙群島水域，並在鑽油平臺周圍 10 公里水域劃設禁制區，同時派出 80 艘船隻包括 7 艘軍艦前往該水域護衛鑽油平臺，強化中國對南海地區的主權聲索及資源開發權利。

三、加速人工島礁擴建及軍事部署

中國正在南沙島礁進行大規模填海造陸工程，截至目前為止，中國在其控制的永暑礁（Fiery Cross Reef）上，已擴建出至少 2.65 平方公里的陸地面積，島上不僅有可供海軍船艦停泊的碼頭，還有機場跑道（Lee, 2015）。在渚碧礁（Subi Reef）部分，中國則擴建出 2.27 平方公里的陸地規模，島礁南部的建設工程未來有可能成為提供船隻停靠的碼頭。在美濟礁（Mischief Reef）部分，中國增建至少 2.42 平方公里的陸地。另外，赤瓜礁（Johnson South Reef）則擴建約 0.12 平方公里的陸地面積，人工島上已增建一棟 5 層樓建築物。在東門礁（Hughes Reef）部分，則在增建陸地上蓋有一棟 9 層樓建築物（Lee, 2015）。

目前中國已在永暑礁、美濟礁、渚碧礁等人工島礁上，興建長達 3,000 公尺的機場跑道，未來可做為停降各型戰鬥機和偵察機之用（《南華早報》，2015/9/15）。根據美國智庫「戰略暨國際研究中心」公佈的衛星照片顯示，中國控制的華陽礁（Cuarteron Reef）也在 2016 年 2 月出現新建軍事設施，包括高頻雷達、燈塔、地下掩體、直升機停機坪以及其他通訊裝備。美國國防部官員也證實中國開始在西沙群島的永興島上，部署「紅旗 9 型」地對空導彈，將能提升中國對麻六甲海峽北面及周邊海、空戰略通道的監控能力，並為日後中國劃設南海防空識別區奠定必要的軍事基礎設施（CSIS Asia Maritime Transparency Initiative, 2016/2/18）。另外，美國福斯新聞在 2016 年 2 月 23 日引述美國五角大廈官員的說法，證實中國空軍「殲 11」及「殲轟 7」戰機已進駐西沙群島的永興島，讓中國空軍可由目前駐紮的海南島空軍基地，往前向南海地區推進至少 400 公里的距離（Fox News,

2016/2/23)。

2016 年 1 月 6 日，中國政府徵用兩架民航客機在永暑礁新建機場進行試飛，測試人工島上新建跑道及導航設備，引發美國國防部警告此舉將升高區域緊張情勢 (BBC 中文網，2016/1/8)。4 月 17 日，中國再度動用海軍 Y-8 巡邏運輸機降落永暑礁，此為中國軍機首度在擴建後的永暑礁機場起降，展現永暑礁機場具有為軍用飛機提供勤務支援及保障能力。未來一旦進駐戰鬥機，將能進一步提升中國對島礁周邊 500 公里以內的制空能力 (中央社，2016/4/18)。

面對外界有關中國擴建南海人工島礁的質疑，北京強調中國對南沙群島及其附近海域擁有無可爭辯的主權，中國對駐守島礁進行建設，是為了維護國家領土主權和海洋權益 (人民網，2015/4/10)。2015 年 9 月，中國領導人習近平訪問美國時，在和歐巴馬共同主持的聯合記者會中，曾公開表示中國無意推動南海「軍事化」(White House Office of the Press Secretary, 2015/9/25)。但從近期中國持續在南海人工島礁部署軍事設施來看，中方很明顯的已經打破不從事南海「軍事化」的政治承諾。

肆、美國在南海的反制作為

美國針對南海爭端的立場主要包括：美方對南海主權爭議抱持中立、不介入的立場；各方應透過和平方式，依照國際法尤其是 1982 年『聯合國海洋法公約』解決紛爭；各方應尊重自由航行權；以及中國和東協國家應儘早簽署『南海行為準則』(U.S. Department of State, 2010/7/23)。美國十分關注中國在南海地區的「強勢」外交作為，迄今已採取多項行動因應中國的擴張舉動：

一、舉行多邊聯合軍事演訓

在美、日、印三邊合作方面，美國和日本希望加強和印度在南海的合作，而美、日對印度角色的期待也符合莫迪 (Narendra Modi) 政府推展「東進」(Acting East) 政策的戰略目標。2015 年 12 月，印度和日本宣佈將過

去兩國之間不定期海軍聯合訓練改為定期舉行，日本並在 2015 年 11 月重新加入由美、印所主導的「馬拉巴爾」(Exercise MALABAR) 海上聯合軍演，加強三國海軍在反潛和反艦作戰等科目的演練。在日本宣佈重新加入成為「馬拉巴爾」軍演的固定成員後，這項年度海上軍演正式成為美、日、印三邊定期海上聯合演習活動。

2016 年 3 月 2 日，美國太平洋司令部司令哈里斯 (Harry B. Harris) 公開提議，未來將建立起美國、日本、印度、澳洲海軍之間的「非正式戰略同盟」(informal strategic coalition)，希望未來四國聯合軍演進一步發展成海上聯合行動。哈里斯還宣佈 2016 年美、日、印「馬拉巴爾」聯合海上演習的地點將選定在菲律賓周邊的南海水域舉行 (Barry, 2016)。

在美、菲、日、澳方面，美國和菲律賓之間的雙邊聯合軍演「2016 肩並肩」(2016 Balikatan, Shoulder-to-Shoulder) 於 2016 年 4 月 4 日至 15 日在菲國境內舉行，演習總兵力將近 10,000 人，包含 3,773 名菲國官兵及 4,904 名美國官兵。在 2016 年美、菲「肩並肩」演習中，日本首度以觀察員國身分參加，並且派出海上自衛隊「親潮號」練習潛艦及 2 艘護衛艦前往菲律賓蘇比克灣進行訪問。根據美國國防部副助理部長希爾萊特 (Amy Searright) 的說法，日本和菲律賓已針對日本自衛隊員在菲律賓國內活動的法律地位問題展開協商，一旦雙方簽署合作協議，日本自衛隊可望在 2017 年正式參加美、菲聯合軍演行動。另外，澳洲也首次派出 86 名官兵參加美、菲「2016 肩並肩」演習，其中包括來自 2 突擊團的 30 名突擊隊員，主要參與兩棲登陸演訓和人道救援任務 (Johnson, 2016; Australian Department of Defense, 2016/4/4)。

在美、日、澳方面，隨著南海緊張情勢升高，日本在 2015 年 7 月首次參與美國和澳洲之間兩年一度的「護身軍刀」(Talisman Sabre) 聯合軍演，演習內容包括海上作戰、兩棲登陸、特種部隊戰術和城市戰，顯示美、日、澳三國防務合作關係正朝日益緊密的方向發展 (Defense News, 2015/7/5)。

二、加強南海地區定期巡弋活動

為了因應中國在南海地區的擴張舉動，美國開始在當地執行常態性巡

弋活動。2015 年 5 月 20 日，美國海軍 P-8 偵察機搭載 CNN 記者，飛抵中國南海島礁，遭到解放軍海軍連續發出 8 次訊號警告。中國外交部發言人洪磊在 2015 年 5 月 22 日公開指責美國 P-8 偵察機的行為是「十分不負責任、也是十分危險的」（《紐約時報》中文網，2015/5/25）。美國方面毫無退讓跡象，國務院助理國務卿羅素（Daniel Russel）在 2015 年 5 月 25 日回應表示：「未來美國將持續進行這類的飛行任務，沒有人可以阻止美國海軍的行動」（*Jane's Defence Weekly*, 2015/5/25）。

2015 年 10 月 27 日，美國進一步派遣「拉森號」導彈驅逐艦，以維護「航行自由」為名，駛入中國控制的渚碧礁和美濟礁周邊 12 海里進行巡邏任務。12 月 10 日，美軍 B-52 轟炸機在南海執行任務時，進入華陽礁上空 2 海里範圍，中國軍方要求美軍「立即採取必要措施杜絕此類危險行動」（BBC 中文網，2015/12/19）。2016 年 1 月 30 日，美國海軍神盾級驅逐艦「威爾伯號」（Curtis Wilbur）駛入中國控制的中建島（Triton Island）12 海里水域。3 月 1 日，美國海軍核動力航母「史丹尼斯號」（USS John C. Stennis）率領戰鬥群進入南海，同一時間第 7 艦隊旗艦「藍嶺號」（USS Blue Ridge）也在南海水域活動。

相關巡弋行動顯示，美軍在南海執行維護的「自由航行行動」（Freedom of Navigation Operation, FONOP），隨著該地區緊張情勢升高已漸趨密集。美軍在南海地區進行定期巡弋，目的在展現美國捍衛自由航行權的決心，警告中國不應藉由擴建人工島礁，挑戰《國際海洋公約》有關海洋權益的規範。外界預測美國下一波南海巡弋活動可能鎖定美濟礁周邊水域，因為該地區很可能成為接下來中、菲南海爭端的主要焦點（Reuters, 2016/4/2）。

三、提升對東協國家的海洋安全援助

美國國防部長卡特（Ashton Carter）在 2015 年「香格里拉會議」中提出全新的「東南亞海洋安全倡議」（Southeast Asia Maritime Security Initiative），強調未來五年美方將提供高達 4 億 2,500 萬美金的經費，協助東南亞區域內的夥伴國家建設海洋能力，包括：提供越南海巡單位部門設備支援、協助菲律賓建造「國家海岸監視系統」（National Coast Watch System）

改善菲國海洋預警能力，以及和印尼合作執行海上偵察任務（Bateman, 2015）。

另外，美國也積極加強和捲入南海主權聲索的菲律賓及越南，加強海洋安全合作關係。在美、菲合作方面，根據美、菲在 2014 年 4 月簽署的相互防禦協定，美國將開始使用菲律賓境內軍事基地，進行軍隊、船艦與戰機輪調，將可讓美軍部隊快速抵達南海爭議島礁，牽制中國在南海可能的擴張行動（White House, 2014/4/27）。

在美、越合作方面，美國除了宣佈解除對越南出售非殺傷性武器出口管制外，還承諾加強兩國海洋安全合作，包括提供越南海巡部門 1,800 萬美金的援助計畫，用來協助越南採購美製「金鯊級」（Metal Shark）巡邏艦（U.S. Department of Defense, 2015/6/2）。

四、動員美國區域盟友介入南海情勢

在日本部分，安倍政府認為南海情勢正急速惡化，未來可能威脅日本安全，因此必須採取行動防止緊張情勢升高。2015 年 6 月 4 日，日本首相安倍晉三和菲律賓總統阿基諾三世（Benigno Aquino III）舉行會談，對中國片面改變南海區域現狀表達嚴重關切。雙方並商討軍備和軍事技術轉移事宜，包括由日本援助菲律賓 10 艘全新多用途巡邏艇，預計在未來 2-3 年內完成移交工作。2015 年 5 月，日本更首度和菲律賓在南海水域舉行海上演訓活動（Reuters, 2015/6/4）。同時，日本也計劃自 2017 年起正式參加美、菲舉行的年度「肩並肩」聯合軍事演習。

在印度部分，總理莫迪（Narendra Modi）於 2014 年 5 月上台後，開始和美國方面針對南海問題發展合作。2014 年 10 月，美、印發表聯合聲明，印度積極呼應美國有關維持自由航行權和遵守聯合國海洋法公約的主張。2015 年 2 月，歐巴馬訪問印度時，雙方再度發佈聯合聲明，重申兩國對南海安全情勢的關切和共同立場（Panda, 2015）。

在此同時，印度也積極和越南發展在海洋安全領域的合作。2015 年 5 月，越南國防部長馮光青（Phùng Quang Thanh）訪問印度，雙方簽署加強兩國國防和海巡合作的備忘錄。印度承諾提供越南四艘海上巡邏船艦，提

升越南海岸巡防能力 (Migliani & Torode, 2016)。另外，印度花費 2,300 萬美金在越南胡志明市興建的衛星監測站也在 2016 年 1 年開始啟用，可用於提升印度對南海的情蒐能力。美國和印度也宣布由兩國主導的 2016 年「馬拉巴爾」演習，地點將選在菲律賓外海的南海水域舉行，具有抑制中國在南海擴張的用意。

至於澳洲，則在 2015 年 7 月和美國共同動員 3 萬名兵力舉行聯合演習，演習重點放在如何因應南海局勢，日本也參加了此次演習，形成美、澳、日三邊擴大聯合演習的態勢。此外，澳洲除了支持美國在南海地區進行定期巡弋行動外，總理騰博 (Malcolm Turnbull) 也公開批評中國的南海政策，認為北京推動南海軍事化將造成嚴重的「反效果」 (counterproductive) (Reuters, 2015/5/26; Gray, 2016)。

伍、結論

中國在南海地區採取強制外交作為，並非在於追求短期的利益，而是為了達成逐步掌控南海、提升中國區域影響力的長期戰略目標。截至目前為止，中國在南海進行的「強勢」外交，大多採取低強度行動，而非高強度的軍事挑釁活動。原因在於：第一、現階段北京不希望南海區域緊張情勢升高至失控的局面；第二、中國透過漸進式作為或是「切香腸」戰術，可讓周邊國家不易達成聯合對抗中國的合作共識；第三、中國若能利用「切香腸」方式提升對南海的實際控制，並讓周邊國家逐漸接受此一既成事實，未來將讓美國失去積極介入南海情勢的正當理由 (Vu & Lan, 2016; Auslin, 2015)。

對中國而言，南海問題牽涉捍衛領土主權完整的「核心利益」，同時也是建設「海洋強國」的重要指標。北京若在外界壓力下做出讓步，可能在國內遭受無法積極、有效捍衛國家「核心利益」的批評。對美國而言，維持南海穩定及自由航行，是其對亞洲盟友的重要承諾，更是檢證美國有無決心推動亞太「再平衡」 (rebalancing) 戰略的觀察重點。美國若對中國在南海的「強勢」外交視若無睹，其在亞太地區扮演安全捍衛者的承諾和

角色將遭區域國家的普遍質疑。

中國和美國在南海地區的戰略角力持續升高，反映出美國在嚇阻中國改變南海「現狀」的同時，中國也展現出不因美方施壓而退卻的強硬立場。美國在南海地區進行積極的戰略佈局，包括舉行多邊聯合演訓、執行南海定期巡弋、加強和東協國家海洋安全合作以及動員美國區域盟友介入南海情勢，主要目的在於升高中國的政治及軍事成本，嚇阻中國透過武力脅迫的方式，挑戰南海「現狀」。令人關切的是，習近平上台後高舉「海洋強國」的旗幟，並且強調絕不能犧牲國家的「核心利益」，相關立場將增加中國對南海問題做出妥協的難度，中、美在南海的戰略角力也因此很難在短期間落幕。

值得注意的是，聯合國海牙常設仲裁法庭在 2016 年 7 月 12 日公佈南海爭端仲裁結果，主要內容包括：中國「九段線」的歷史權利主張無效；中國干擾菲律賓在黃岩島周邊水域的漁業活動屬於不合法行為；以及中國在南海進行大規模填海造陸活動，已嚴重破壞當地自然環境。相關仲裁結果已大幅削弱中國對南海問題法理立論的基礎。然而，在 2016 年 7 月 26 日召開的「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum, ARF），卻因寮國、柬埔寨的反對，未能發表支持國際仲裁結果的聯合聲明。相關發展顯示，東協國家內部對於南海爭端的處理仍存有歧見。另外，菲律賓新總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）在 2016 年 6 月底上台後，開始採取親近北京的外交路線，甚至在 2016 年 12 月 17 日主張擱置南海仲裁結果。未來菲律賓外交立場的轉變是否影響南海情勢後續發展值得關注。

面對中國在南海地區的強勢外交作為，美國在亞太「再平衡」戰略的架構下，已著手加強同盟合作機制，並且透過區域多邊對話平台，強調維護海洋安全及自由航行權的基本立場。台灣亦是南海主權的聲索國，不應在相關議題上缺席，未來應加強和美國及周邊國家的雙邊對話，表達我方對南海問題的立場，提升我國對南海問題的外交話語權。此外，台灣亦可強化對太平島的經營，以便因應周邊海域可能出現的各種突發狀況，並嘗試將太平島打造成南海地區的海上救難基地，發揮該島在非傳統安全領域的急難救助功能，提升我國在南海問題上的能見度。

參考文獻

- 《南華早報》，2014。〈中國南海艦隊巡航曾母暗沙宣示主權〉1月27日。
- 《南華早報》，2015。〈中美戰略能找到交集嗎？〉5月30日。
- 《南華早報》，2015。〈美專家：中國疑於美濟礁建南海第三條機場跑道〉9月15日。
- 《紐約時報》中文網，2015。〈中國抗議美軍偵察機飛越南海〉5月25日。
- 人民網，2013。〈在同各界優秀青年代表座談時的講話〉5月4日。
- 人民網，2013。〈習近平在莫斯科國際關係學院的演講（全文）〉3月24日。
- 人民網，2015。〈中國南沙部分駐守島礁建設合理合法無可非議〉4月10日。
- 人民網，2015。〈中國南沙部分駐守島礁建設合理合法無可非議〉4月10日。
- 中央社，2016。〈中國軍機首次公開降落永暑礁〉4月18日。
- 中評網，2011。〈越南為何要加緊開發南海油氣資源〉6月4日。
- 文匯網，2014。〈越南猖獗採中國石油，大賺外匯〉6月30日。
- 美國之音，2016。〈美中戰略對話北京舉行〉1月21日。
- 海南省人民政府網，2013。〈海南省實施「中華人民共和國漁業法」辦法〉12月3日（www.hainan.gov.cn/data/law/2013/12/1900/）
- 新華網，2012。〈習近平：承前啟後，繼往開來，繼續朝著中華民族偉大復興目標奮勇前進〉11月29日。
- 新華網，2013。〈習近平接受拉美三國媒體聯合書面採訪〉5月31日。
- 新華網，2014。〈習近平出席中央外事工作會議發表重要談話〉11月29日。
- 鳳凰網，2013。〈習近平的軍營足跡：上任百天內視察海陸空等部隊〉3月11日。
- Auslin, Michael. 2015. "America vs. China: Showdown in the South China Sea?" *National Interest*, December 12.
- Australian Department of Defense. 2016. "Australia Joins US and the Philippines in Major Exercise." April 4 (<http://news.defence.gov.au/2016/04/04/australia-joins-us-and-the-philippines-in-major-exercise/>) (2016/4/11)
- Barry, Ellen. 2016. "U.S. Proposes Reviving Naval Coalition to Balance China's Expansion." *New York Times*, March 2.
- Baruah, Darshana M. 2014. "Second Thomas Shoal: The New Battleground." *Diplomat*, April 30.

- Bateman, Sam. 2015. "The Risks of US Freedom of Navigation Operations in the South China Sea." *East Asia Forum*, June 1 (<http://www.eastasiaforum.org/2015/06/01/the-risks-of-us-freedom-of-navigation-operations-in-the-south-china-sea/>) (2016/5/25)
- BBC 中文網, 2015。〈中國國防部：美轟炸機入南海空域「嚴重挑釁」〉12月19日 (http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/12/151219_usa_b-52_china_comment) (2016/5/25)。
- BBC 中文網, 2016。〈五角大樓：中國永暑礁試飛「提升緊張情勢」〉1月8日 (http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/01/160108_china_maritime_us_diplomacy) (2016/5/25)。
- Cronin, Patrick M. 2014. "How to Deal with Chinese Assertiveness: It's Time to Impose Costs." *National Interest*, December 4.
- CSIS Asia Maritime Transparency Initiative. 2016. "Seeing the Forest through the SAMs on Woody Island." February 18 (<http://amti.csis.org/seeing-the-forest-through-the-sams-on-woody-island/>) (2016/3/8)
- Defense News. 2015. "Japan Joins U.S.-Australia War Games Amid China Tensions." July 5.
- Emmerson, Donald K. 2010. "China's 'Frown Diplomacy' in Southeast Asia." *Asia Times*, October 5.
- Fox News. 2016. "China Sends Fighter Jets to Contested Island in South China Sea." February 23.
- Gray, David. 2016. "Australia Calls China's South China Sea Moves 'Counterproductive.'" Reuters, March 23.
- Guardian. 2015. "South China Sea Islands Are Chinese Plan to Militarise Zone, Claims US." May 30.
- Jane's Defence Weekly*. 2015. "US Steps up South China Sea PR Battle with P-8 Surveillance Flights over Spratlys." May 25.
- Johnson, Jesse. 2016. "Japanese Submarine, Destroyers Arrive in Philippines for Port Call Near Disputed South China Sea Waters." *Japan Times*, April 3.
- Johnston, Alastair Iain. 2013. "How New and Assertive Is China's New Assertiveness?" *International Security*, Vol. 37, No. 4, pp. 7-48.
- Kurlantzick, Joshua. 2011. "Growing U.S. Role in South China Sea." Council on Foreign Relations, October 11 (<http://www.cfr.org/china/growing-us-role-south-china-sea/p26145>) (2012/3/8)
- Lee, Victor Robert. 2015. "South China Sea: China's Unprecedented Spratlys

- Building Program.” *Diplomat*, April 25.
- Miglani, Sanjeev, and Greg Torode. 2016. “India to Build Satellite Tracking Station in Vietnam That Offers Eye on China.” Reuters, January 25.
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. 2015. “Full Text: Outcome List of President Xi Jinping’s State Visit to the United States.” September 26 (http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1300771.shtml) (2016/3/8)
- Panda, Ankit. 2015. “India’s Got a Plan for South China Sea Disputes.” *Diplomat*, March 11.
- Reuters. 2015/5/26. “Japan to Join U.S., Australia War Games amid Growing China Tensions.”
- Reuters. 2016/4/2. “U.S. Plans Third Patrol Near Disputed South China Sea Islands.”
- Saunders, Phillip C. 2014. “China’s Rising Power, the U.S. Rebalance to Asia, and the Implications for U.S.-China Relations.” *Issues and Studies*, Vol. 50, No.3, pp. 19-55.
- Storey, Ian. 2010. “China’s Missteps in Southeast Asia: Less Charm, More Offensive.” *China Brief*, Vol. 10, No. 25 (http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=37294&cHash=cf996d332d#.VOURc_19600) (2015/5/25)
- Sun, Yun. 2015. “China’s Preferred World Order: What Does China Want?” *PacNet*, No.62, Pacific Forum CSIS, September 21.
- U.S. Department of Defense. 2015. “Carter: U.S., Vietnam Committed to Defense Relationship.” June 2.
- U.S. Department of State. 2010. “Secretary of State Hillary Rodham Clinton’s Remarks at National Convention Center, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010.” (<http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm>) (2016/5/25)
- Vu, Truong Minh, and and Ngo Di Lan. 2016. “Flexible Response to Deter in the South China Sea.” CSIS Asia Maritime Transparency Initiative, April 7 (<http://amti.csis.org/flexible-response-deter-south-china-sea/>) (2015/5/1)
- White House Office of the Press Secretary. 2015. “Remarks by President Obama and President Xi of the People’s Republic of China in Joint Press Conference.” September 25.
- White House. 2014. “Press Briefing by Deputy National Security Advisor for Strategic Communication Ben Rhodes and NSC Senior Director for Asian Affairs

Evan Medeiros.” April 27.

Zhang, Baohui. 2015. “South China Sea and Rising Tension in the Waters: China, US and Unintended Crisis.” *Eurasia Review*, November 14.

China's Assertive Diplomacy toward the South China Sea and Its Implications for US-China Strategic Competitions

Tsai Ming-Yen

*Professor, Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University, Taichung, TAIWAN*

Abstract

China has recently taken assertive diplomacy toward the South China Sea. The main actions have included: strengthen maritime law enforcement activities, increase military exercises, build artificial islands, and deploy military equipments in the South China Sea. The United States have decided to respond China's expansionism and the diplomatic/military competitions between these two powers have reached a new height. This paper aims to explore China's assertive diplomacy in the South China Sea and examine the strategic reactions from the United States. Beijing has regarded the South China Sea issues as part of its "core interests," while Washington needs to maintain its security commitment and the American leadership in this region. It won't be easy for U.S. and China to reach compromise on the South China Sea issues and both sides' strategic competitions may continue in the coming years.

Keywords: US-China Relations; security in the South China Sea; assertive diplomacy; freedom of navigation; rebalancing toward the Asia-Pacific region