

## 六、近期中共在南海作為之觀察

臺灣大學政治系副教授蔡季廷主稿

- 中共未改變在南海短中長期目標，即在第一島鏈落實 A2/AD 戰略；近期一系列行動是為維護其在區域內領導地位之決心。
- 中共利用疫情而加快在南海佈局，且在美國戰力暫時受損情況下，動用灰色地帶強制力的空間加大。
- 中共對於部分水下地物的命名行動或顯示對此區有較佳水文情報掌握能力，並企圖擴展到印度洋海域。

### （一）前言

中共在南海各種行動並未因疫情或中美關係惡化有所減緩，反而因疫情致使美國戰力暫時受損情況下而增加了動用灰色地帶強制力的空間，以下就近期南海重要事件，提出對中共作為的 5 點分析。

### （二）近期南海重要情勢總覽

整體而言，近期南海情勢可依據事件發生的時間、國家與相關反應，可以分為下列 4 大系列事件。

第一，馬來西亞大陸礁層系列事件。馬來西亞在去（2019）年 12 月 12 日，於「聯合國大陸礁層界限委員會」（CLCS）所提出南海北部外大陸礁層的提案。中共在 12 月 12 日當天提交給 CLCS 的照會中指出，馬來西亞的提案內容已經侵害到中方的主權、主權權利與管轄權。為了抗議中共的主張，菲律賓於今（2020）年 3 月 6 日提交給 CLCS 的照會中，援引了 2016 年的南海仲裁判斷，表示任何國家都不能在南沙群島主張專屬經濟海域與大陸礁層權利。隨後，越南在 3 月 30 日遞交給 CLCS 的照會中，重申越南擁有西沙與南沙的主權，並抗議中共在前述的照會中，侵害了越南的主權、主權權利與管轄權。最後，中共在 4 月 17 日所提出的照會中指出，越南在前述照會中的領土主張，違反了國際法上的禁反言原則。

除了馬來西亞的南海外大陸礁層提案外，中共海洋科學探勘船

「海洋地質 8 號」在南海南部、馬來西亞與越南超過 200 海里的外大陸礁層共同提案的「定義地區」(defined-area)，與馬來西亞國家石油公司的 West Capella 鑽油船發生了超過兩個月的僵持事件。海洋地質 8 號在去年夏天時，也曾經在越南主張的專屬經濟海域發生過僵持事件。不過，此次 West Capella 的僵持，馬來西亞沒有明確地針對此事件有所表示，而中共外交部被問及此事時則回應南海局勢朝穩定方向發展。

第二，越南漁船系列事件。中共海警局於今年 4 月 3 日表示，越南漁船在 4 月 2 日非法進入西沙群島水域。在經過警告後仍未駛離該水域，而將該漁船撞沈。此一事件似乎要和設於北京大學的「南海戰略態勢感知計劃」中提到，越南漁船從今年 1 月中開始包圍海南省進行非法捕魚和探測中共核潛艇軍事基地有相關。中共過去在「處理」越南漁船時，通常是在扣押漁船後要求交付保金處理而非撞沈漁船。因此，中共此次漁船「處理」行為似乎可以被解讀為是對越南海上民兵的強烈警告。越南則在事件發生後，立即提出正式外交抗議，表示中共此舉侵害了越南在西沙群島的主權，並損害了越南漁民的財產權與正當利益。

隨後在 4 月 9 日，美國防部發布聲明稱中共行為與美強調自由與開放的印太區域願景相違背，也表示在疫情傳播時期更應該重視以規則為基礎的國際秩序。除了美方反應外，菲律賓外交部也很特別地在 4 月 8 日時，發表支持越南的「團結聲明」(statement of solidarity)。在該聲明中，菲律賓表示對越南漁船被撞沉的關切外，並表示在此談判「南海行為準則」的時刻，應避免此類事件的發生。

第三，美國自由航行計畫及演習系列事件。美國今年到 4 月底為止，在南海一共執行過 4 次的自由航行計畫。其中，3 月 10 日、4 月 28 日、與 4 月 29 日 3 次在西沙的自由航行計畫，中共都曾經在新聞中表示美軍是在解放軍的警告下被驅離西沙水域。同時，中共也表示美國應該多關注在防疫問題上。此外，中共在大約 3 月初時，曾經在南海舉行反潛演習後，美國接著在 3 月 22 日時於西太平洋的菲律賓海區域進行實彈演習，過程中曾發射標準 2 型中程防空飛彈。其後，美國於 4 月 13 日又在南海和澳洲舉行聯合演習。中共回應有關此軍

演時則表示，美國的行為危及此區域的和平與穩定。

第四，中共強化本身南海島礁經營系列事件。中共除在上述系列事件中部分回應他國動態的維權行動外，自身並沒有受疫情影響，而是持續強化其在南海本身的島礁經營活動。當然，在這些經營活動中，媒體最多關注者，是中共在 4 月 18 日時，於三沙市下設立西沙和南沙兩個行政區。其中，西沙區政府駐永興島，管轄西沙群島島礁及其海域，並代管中沙群島島礁及其海域；南沙區政府駐永暑礁，管轄南沙群島島礁及其海域。緊接著在 4 月 19 日宣告制定南海總共 25 個島礁、55 個水面下海洋地物的命名表。其他值得關注的中共維權行動，包括中共在渚碧礁和永暑礁新增設兩個深海科學研究站，並表示會進一步設置包括官兵精神健康的兩個醫療站。又 4 月 20 日根據私人衛星公司 ImageSat International 的照片發現，具有反潛能力的 KQ-200 海洋巡航機已部署在永暑礁上。

### （三）近期中共在南海行動之分析

中共近期在上述南海的相關行動中，筆者提出 5 個方面的觀察：

第一，筆者認為似乎沒有被提及者，是在這次的命名表中，值得注意的 55 個水面下的海洋地物命名表。若單獨看待此一命名行為，可能認為只是類似國際法上的主權爭奪行為（雖然這些水下海洋地物在國際法上不能主張主權）的一環；但若搭配前述中共在 3 月曾在南海舉辦過反潛演習、3 月設立深海科學研究站、以及 4 月在永暑礁新部署的 KQ-200 反潛機，似乎可以看出中共對美國潛水艇可能有利的藏匿蹤跡，有進一步程度的掌握能力。中共近年來在南海早已有部署無人水下載具，可由該載具進行自主觀測的能力。3 月中共又進一步將此類載具部署於印度洋區域而引起印度的戒心。此一行為表示中共對於此區的海底地貌透過科研船或水下載具已有相對更好的調查結果。換言之，中共釋出其對於此區水文與地理資訊已有所掌握的訊號，不僅代表對於美軍潛水艇有更多行蹤掌握的能力外，也顯現出欲將此水下情勢的掌握能力延伸到印度洋的企圖。

第二，中共確實利用各國忙於疫情之時加快在南海戰略佈局的步

伐，但並沒有因為疫情而改變其原本的短或中長期目標。中共原本就在南海沒有間斷地部署相關行動，只是在疫情之前媒體似乎對中共的部署行為報導比較少（如前述之 West Capella 事件較少被主要媒體關注）。換言之，中共在此時被媒體有更多的南海行動之報導，可能只是在疫情此一敏感期間有連續較多的行動所致。因此，筆者認為中共並沒有因疫情關係，而改變其在南海原本的中、長期戰略目標，亦即在第一島鏈中落實 A2/AD 戰略。

不過，中共在短期目標的實現上，亦即在外交軍事上排除域外國家對南海干預的正當性和單邊強化南海的控制，得以獲利於疫情而加快。這因素當然是指美國在西太平洋受到本身疫情影響，短期內沒有足夠的艦隊嚇阻中共。雖然美國本身在南海的偵蒐或演習活動沒有減少，但戰力暫時減損確實給予中共較安全的環境。同時，川普在提出印太戰略後，一般還是咸認其到目前為止，依然未提出足夠推進的具體項目。在疫情與選舉兩大因素的制約下，美國今年在南海仍將讓中共有比較餘裕的空間。

第三，美國與菲律賓的「軍隊訪問協定」（VFA）將於今年失效，即便美、菲有可能協商透過其他形式繼續類似的聯合演訓活動，但目前也因為疫情而難有進一步協商的機會。又，原本今年應該舉行「南海行為準則」（COC）二讀的協商，隨著疫情可能無法開展的情況下，今年二讀協商的機會可能降低。此情況對中共來說可能是有利的。今年的東協輪值主席國為越南，原本各方認為越南可能會增加中共在 COC 協商時的困難度。但若疫情導致協商無法順利開展，也就減少了此類干擾的機率，並給予中共可以加快前述短期目標實現的空間。

第三，與前述第二點相關者，中共近日的行為也是為要同時對內和對外展現其決心的目的。中共除利用相對較安全的環境以加快短期目標的實現外，也是同時對越南和馬來西亞挑戰其南海主張的一種決心展現行為。中共在南海一向堅持其具有歷史性權利，再加上南海仲裁後否定該仲裁判斷合法性的立場。從中共的觀點來說，去年底遇到馬來西亞提出外大陸礁層資訊的提案是在挑戰其維持相關主張的決心。此外，根據過去 1990 年以來的歷史經驗顯示，若某些挑戰行動引起媒體較多的關注時，中共就有非常強的動機必須要維護其主權主

張堅決的名聲要求。因此，與馬來西亞的 West Capella 的僵持或撞沈越南漁船等行動，即可說是一種展現決心的維護。除此之外，中共準備設立的兩個包含精神科醫師的醫療站，一方面顯示出該地區解放軍的身心狀況可能比較脆弱的弱點，但是在另一方面也顯示出即便要付出較高成本的官兵身心問題也不會有退縮的決心。另一方面，中共在疫情後必須面對國內對習近平政權的潛在挑戰，也因此必須在對外問題上有更清楚的決心展現。

第四，中共在短、中期的手段上，受到地緣政治競爭的制約，無法使用軍事化的強制力，而是會持續地運用灰色地帶戰略；不過，疫情可以擴大灰色地帶戰略的使用空間或強度。若長期觀察中共在南海的行動上可發現，中共真正在近 20 多年來所發動的小規模軍事戰爭，只有針對越南的赤瓜礁海戰而已；黃岩島的衝突並未達到軍事衝突，而是接近於軍事的強制力使用。究其原因在於 2000 年以前國際上或美國並沒有關注中共在南海所可能形成的威脅。因此，當中共對越南在南沙動用到武力時，並不會有遭受地緣政治上美國懲罰的高風險。相反地，在 2012 年時美國已經有亞太再平衡政策，中共若在黃岩島同樣動用武力時，遭受美國懲罰的風險明顯偏高。因此，中共在主觀上如何計算美國的地緣政治行動，將是影響中共行為的主要制約因素之一。

不論從短、中期來說，對中共來說，美國只要在疫情趨緩後仍會對中共的軍事行動有高度的懲罰風險，因此，中共並不會因為疫情因素立即改為升高到軍事衝突的層次。但是在未達武力使用的強制力使用，中共得以有比較大一點的使用空間。因此，當中共於前述遞交給 CLCS 的外交照會中，曾經對越南提出應撤出南沙島礁上部署的警告，部分媒體認為這是中共要對越南發動軍事衝突的訊號；但目前美國的訊號很清楚：不會因為疫情而放棄介入南海。換言之，中共主觀上對美國的計算還是認為此時動用武力的地緣風險依舊很高。因此，筆者認為中共對越南的警告，只是代表目前中共得以動用灰色地帶戰略的空間與強度比以前多，但不等於就是要動用武力。

第五，與前述第四點相關者，是未來美、中整體關係的發展為何？此一問題並沒有直接和南海問題相關，但會影響短期內中共計算其在

南海行動的成本。具體而言，美國在疫情開始惡化之初，川普曾經以「中共病毒」指責中共，但在川普與習近平通過電話後，川普已不再以「中共病毒」公開稱之。不過川普在通話後措辭的改變，只是反映出美、中維持元首私誼的傳統，其實美、中兩國仍持續在病毒來源、防疫成效或賠償與否問題上有猛烈的爭論。

就中共來說，美、中雙方猛烈的原因反映出短期上中共必須扭轉疫情爆發本身對中共在國際上所造成的負面名聲影響；長期來說，這體現的是中共預期在疫情緩和後，美、中關係仍舊維持原本 2017 年末以來的戰略競爭格局。雖然雙方國內都有部份人士呼籲，美、中應該如同 2008 年金融危機後再次共同合作解決危機，但不論是川普在記者會質疑病毒的來源，或國務卿 Pompeo 表示中共仍舊不願提供早期的病毒檢體、乃至於近日美國對於美、中高科技脫鉤的進一步行動，很明顯地顯示雙方都沒有釋出共同合作的訊號。因此，習近平在近期的中央政治局會議中才會表示，對於當前環境的判斷，必須要以最壞情況的「底線思維」來加以應對。

雖然習近平沒有明確說明重申「底線思維」的原因，但在短期內，美國本身的國內因素，確實讓中共有不容得樂觀的不確定因素。一方面，美國進入選舉白熱化時期，由於對中採取強硬立場是美國目前政治菁英之跨黨派共識，所以在選戰期間兩黨候選人都會互批對方是對中共軟弱的領導者。此外，近日美國 PEW 基金會所做美國人對中共好感度調查已經來到歷史低點，由此可知，川普在短期內並沒有緩和的空間。另一方面，美國對中共的究責行動。雖然疫情對美國經濟所造成的長期傷害程度尚不得而知，但目前已造成的高失業率、股市衝擊、企業紓困需求等狀況來看，川普或共和黨議員似乎對中共究責的機率很高。儘管未來可能採取的究責行動在法律上成立的條件偏低，但此行動將會持續造成對彼此戰略意圖的誤解。但應注意者，從人類過去的歷史經驗來看，在戰爭、飢荒或瘟疫過後，由於國家重建的需要，有時會出現一段比較和緩的關係。因此，美國在疫情和緩與今年的大選結束後，雙方仍有可能在政治關係上有短暫的趨向緩和的可能性，但美、中的長期戰略競爭格局不變。

## (四) 結語

整體而言，筆者認為中共利用疫情加快在南海佈局，且在美國戰力暫時受損情況下，使中共動用灰色地帶強制力的空間加大。此外，中共近期在南海的一系列行動亦可視為維護其在區域內的領導地位之決心，而對馬來西亞(CLCS 外大陸礁層訊息提案、West Capella 僵持事件)、越南(漁船包圍海南省、對馬來西亞 CLCS 外大陸礁層訊息提案的回應)與菲律賓(對馬來西亞 CLCS 外大陸礁層訊息提案的回應)所採取的行動。此外，透過設立三沙市下的兩個行政區，表示中共將會分配更多行政資源於西沙和南沙行政區，因而展現更多國際法上有效控制的決心。最後，中共對於部分水下地物的命名行動，可能表示中共對此區有更好的水文情報掌握能力，代表中共對水下狀況的察覺能力(situational awareness)有更好的掌握能力。