

# 中共因應海洋爭端政策

林文程 (中山大學中國與亞太所教授)

\* 原文發表於：中興大學全球和平與戰略研究中心與中共研究雜誌社主辦「中國大陸周邊外交之政經作為」座談會，2016 年 1 月 13 日。

## 一、前言

如果不納入台海兩岸之統獨紛爭，中共所涉及的海洋領土主權爭端及專屬經濟區劃界(exclusive economic zone, EEZ)問題，共計有南海主權爭端、釣魚台主權爭端及與日本經濟海域劃界問題、與南韓經濟海域劃界及蘇岩礁(Socotra Rock，韓國稱為離於島)主權問題、以及與越南就北部灣劃界問題。而中共與越南已經於 2000 年 12 月 25 日就「北部灣領海、專屬經濟區和大陸架的劃界」簽署協定。至於其它三項爭端則尚未解決，其中東海和南海之爭端近幾年來有升高的現象。

中共對南韓之爭端，採取和平談判的政策，兩國自 1996 年開始幾乎年年就經濟海域劃界問題進行協商，至 2014 年已經舉行十四輪會談。在中共國家主席習近平於 2014 年 7 月初訪韓，兩國同意就海域劃界問題積極展開談判後，雙方已經在 2015 年 1 月舉行預備會議，於該年 12 月 22 日舉行「中韓海域劃界」首輪會議，雖然迄今兩國沒有達成協議，但是沒有人預期兩國會因此升高衝突，因此本文聚焦於北京對東海及南海爭端政策的探討。

## 二、影響北京處理東海和南海爭端的因素

影響一個國家處理領土主權爭端的因素相當多，包括決策者的特質、爭端領土之大小及重要性、爭端之對手國、擁有爭端領土之合法性、國際體系的特質等。這些因素當然均不同程度地影響北京處理南海和東海爭端的立場和政策，然而以下兩項因素卻使北京在處理兩項爭端陷入兩難情境：

### 1. 中國日漸升高的民族主義

原來賦予中共統治正當性的重要因素之一，乃是共產主義的意識形態，但是在東歐的共產政權紛紛垮台，以及蘇聯於 1991 年 12 月崩潰之後，共產主義已經失去可信度，中共只能靠好的治理(good governance)，最直接的就是經濟發展的成果來增進人民對中共政權之支持，以及應用政治社會化(political socialization)的手段，透過宣傳和愛國教育，灌輸中國人民愛共產黨就是愛國，愛國就要支持共產黨永遠執政的理念。

中共一方面不斷提醒中國人民百年屈辱的歷史，在受外國強權侵略，尤其是受到日本侵略的地點，廣設愛國教育基地，另一方面宣傳中國崛起、中華民族偉

大復興的中國夢。中共政權希望利用民族主義來支撐政權的統治正當性，<sup>1</sup>然而民族主義是一支兩面刃，人民不斷增長之愛國主義，固然有助於強化中共的統治合法性，可是長期教育所塑造出來的仇外心理，以及中國已是世界超強的認知，壓縮中共領導人之決策空間，尤其是對日本的可能理性決策，因為中國人民普遍要求中共對外尤其是對日本要採取強硬立場，尤其是在中國經濟成長趨緩，民怨可能升高的內部陰影下，中共領導人在對外政策上的轉圜空間縮小，也因此這幾乎已經是一個共識，即一個強大且高度民族主義的中國是最危險的。

## 2. 美國的因素

美國與中國之間並沒有領土主權爭端，也沒有經濟海域劃界的問題，但是美國是日本和菲律賓的軍事同盟國，而且在東亞地區具有重大的安全利益，尤其是歐巴馬(Barack Obama)提出再平衡政策(rebalancing policy)，將國家安全的戰略重心從中東和南亞轉移到東亞，目的在於重拾美國在此一地區的領導地位，而中共與周邊國家之海洋權益衝突，提供美國一個良好機會來增進與這些國家的安全合作關係，因此美國的南海和東海政策由消極轉趨積極。美國與中國之競爭，同樣提供日本、越南、菲律賓等國一股強大的力量，來對抗來自中國的壓力。美國從國務卿、國防部長到歐巴馬總統，均已公開強調美日共同防衛條約適用尖閣群島(日本名稱)。<sup>2</sup>雖然美國對菲律賓在南海爭端上沒有給予明確的承諾，但是軍事介入的可能性不能排除，美國之支持或可能支持，鼓勵日本和菲律賓甚至越南拒絕向中國的壓力屈服，而北京則必須審慎處理，以免因為強硬政策升高「中國威脅論」，導致周邊鄰邦倒向美國之懷抱，或是中共因此捲入與美國之軍事衝突。

## 三、中國之政策

南海爭端與釣魚台主權衝突，對中共而言是兩個截然不同的情境。首先，釣魚台列嶼的八個島礁，因為美國在 1972 年將琉球交給日本時，同時將釣魚台列島交給日本，因此已經在日本的控制之下，中共並沒有控制其中任何島礁，整體形勢對中國不利，中共之目的在於迫使日本承認領土主權爭端的存在。在南海地區，中共除了牢牢控制西沙群島之外，在中沙群島掌控了黃岩島，而在南沙群島則已經控制赤瓜礁、南薰礁、安達礁、東門礁、永暑礁、渚碧礁、美濟礁、華陽礁等據點。其次，雖然有台灣的存在，釣魚台主權爭端對北京而言是中日間的雙邊對抗，但是南海爭端則是多國間的競逐遊戲，除了台海兩岸之外，還有越南、菲律賓、馬來西亞、和汶萊四個聲索國，增加策略應用之複雜度。第三，南海是世界上最忙碌、重要的海上交通要道，戰略上極度重要，不僅美國作為世界上最

---

<sup>1</sup>Suisheng Zhao, *Chinese Nationalism and Approaches toward East Asian Regional Cooperation* (New York: Council on Foreign Relations, 2009), p.1.

<sup>2</sup>Akira Kato, "The United States: The Hidden Actor in the Senkaku Islands," *Asia Pacific Bulletin* (East-West Center), No. 205 (April 2, 2013), p. 1; "News Release," U.S. Department of Defense, November 23, 2013, <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=16392>; and "Obama: Senkaku Islands Fall Under US-Japan Defense Treaty," *Voice of America*, April 24, 2014, <http://www.voanews.com/articleprintview/1900028.html>.

強大的海權國家，不願見到中國掌控此一海域，日本和大多數東南亞國家、甚至印度均不願中國控制南海，這種戰略地位絕非釣魚台附近水域所能比擬。

南海爭端與東海衝突的差異，雖然促使北京採取必須有不同的策略來因應，但是中國在處理這兩項爭端時，仍然有一些共同的原則或立場。首先，北京一再強調對釣魚台列嶼(中國稱釣魚島)和南海島礁擁有無可爭議的主權，例如中國外交部發言人華春瑩在 2016 年 1 月 2 日之記者會上表示:「中國對南沙群島及其附近擁有無可爭辯的主權」，<sup>3</sup>而且這是絕不談判的議題，也因此菲律賓就南海爭端中國九條斷續線主張之適法性，向常設仲裁法院(Permanent Court of Arbitration, PCA)提出仲裁案，北京採取不接受、不參與的立場；中國國務院新聞辦公室所發表的「釣魚島是中國固有領土白皮書」，也強調中國對釣魚台「擁有無可爭辯的主權」。<sup>4</sup>其次，北京強調南海和東海之領土主權爭端，應該由爭端當事國經由雙邊協商來解決，此一原則一方面是希望將美國排除在任何爭端解決機制或過程之外，因為北京強調美國並非聲索國，因此沒有權利說三道四，另一方面反映北京不願將這些爭端國際化，不願將爭議提到多邊機制來討論和解決的立場。第三，北京強調願意和平解決這些爭端，例如中共外交部於 2010 年提出的政策文件強調:「中國願同有關國家根據公認國際法和現代海洋法，包括 1982 年《聯合國海洋法公約》所確立的基本原則和法律制度，通過和平談判所妥善解決有關南海爭議。」<sup>5</sup>第四，北京也表示願意採取「擱置爭議、共同開發」模式來解決同周邊鄰國間領土和海洋權益爭端。<sup>6</sup>

然而，如上所述南海和東海之爭端對北京而言仍有很大的不同，因此北京的政策和具體作法還是有所不同。

### (一)北京對東海爭端之政策

因為釣魚台列嶼完全是在日本的控制之下，中國沒有任何據點，而且日本對釣魚台主權相當堅持，因此在 2010 年 9 月 7 日發生中國漁船於釣魚台海域與日本巡邏艇相撞，日本逮捕中國船長和船員，並將中國船長提起訴訟，以及日本政府於 2012 年 9 月 10 日購買釣魚台事件，北京認為日本政府的動作是在挑戰現狀。北京藉這些事件對日本採取強硬立場，一再派海警船巡航釣魚台海域，並多次進入釣魚台 12 海浬以內水域，而且還派出軍艦接近釣魚台海域，以挑戰日本之主權主張。

<sup>3</sup>中華人民共和國外交部，「外交部發言人華春瑩就中國南沙群島永暑礁新建機場校驗飛行活動答記者問」，2016 年 1 月 2 日，<file:///C:/Users/Owner/AppData/Local/Temp/Low/9EMM5NU7.htm> (瀏覽日期:2016 年 1 月 4 日)。

<sup>4</sup>中華人民共和國國務院新聞辦公室，「釣魚島是中國固有領土白皮書」，2012 年 9 月，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/gfbps/Document/1435335/1435335.htm> (瀏覽日期:2016 年 1 月 6 日)。

<sup>5</sup>中華人民共和國外交部，「中國在南海問題上的基本立場及解決南沙爭端的政策主張」，2016 年 1 月 2 日，2010 年 8 月 18 日，<http://china.huanqiu.com/roll/2010-08/1025575.html>。

<sup>6</sup>中華人民共和國外交部，「擱置爭議，共同開發」，<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/xsb/wjzs/t8958.htm> (瀏覽日期:2016 年 1 月 6 日)。

北京的作法是典型的「以戰逼和」策略，一方面宣示「中國政府捍衛國家領土主權的決心和意志是堅定不移的」，<sup>7</sup>另一方面藉升高緊張情勢，甚至在 2013 年 1 月 30 日發生中共解放軍海軍一艘護衛艦以火控雷達(fire-control radar)鎖定日本夕立號(Yadachi)驅逐艦，以及稍早中共一艘護衛艦在 1 月 19 日鎖定日本自衛隊大波號艦載直昇機等危險動作，<sup>8</sup>北京還於 2013 年 11 月 23 日宣布設立東海定防空識別區(Air Identification Defense Zone, AIDZ)，範圍涵蓋中國與日本有爭議的海域，這些作為之目的在迫使日本承認釣魚台存在領土主權爭端。

北京之策略已經獲致初步的成果。中日兩國經過協商，於 2014 年 11 月 7 日達成改善中日關係四點原則共識，其中第三點表示：「雙方認識到圍繞釣魚島等東海海域近年來出現的緊張局勢存在不同主張，同意通過對話磋商防止局勢惡化」，<sup>9</sup>此一敘述顯示日本承認釣魚台存在主權爭端。

## (二)北京對南海爭端之政策

對中國而言，南海情勢遠比東海情勢複雜，因為如上所述除台海兩岸之後，此一爭端涉及東南亞四個聲索國，其它沒有主張領土主權之東南亞國家也可能支持它們東南亞國協組織之會員國，而且美國之立場針對中國的態勢越來越明顯，增加北京處理南海爭端的困難度，因此北京必須在外交和軍事行動上作更精細的規劃。中國之政策大致可分成以下幾點來加以說明：

### 1. 採取強化主權的各種作為

雖然中國一再強調對南海島礁擁有無可爭辯的主權，但是面對其它聲索國之挑戰以及美國之質疑，北京積極採取各種行政和管轄措施來強化主權。早在 1992 年 2 月 25 日中共全國人民代表大會常務委員會議通過之「中華人民共和國領海及毗連區法」，第二條規定：「中華人民共和國的陸地領土包括中華人民共和國大陸及其沿海島嶼...西沙群島、中沙群島、南沙群島以及其他一切屬於中華人民共和國的島嶼」。<sup>10</sup>中國於 1996 年批准聯合國海洋法公約時，再度重申「中華人民共和國領海及毗連區法」之規定，而且中國於 2011 年 4 月向聯合國正式提出南沙每個島礁 200 海里專屬經濟區的主張。其它的行政和管轄措施包括於 2012 年 7 月 24 日成立三沙市在西沙之永興島正式揭牌，同年 11 月 21 日將南海納入中國新版護照的地圖裡，於 2010 在曾母暗沙立主權碑，此外中共國務院於 2008 年下令海監總隊開始定期巡邏包括南海在內之所有中國主張主權的水域，<sup>11</sup>而漁

<sup>7</sup>同註 4。

<sup>8</sup>「日防衛相稱中國艦船雷達鎖定日本軍艦和直昇機」，《中國新聞網》，2013 年 2 月 6 日，<http://www.chonanews.com/gj/2013/02-06/4551315.shtml> (瀏覽日期:2016 年 1 月 6 日)。

<sup>9</sup>日經中文網，「中日對 4 點原則共識有不同解讀」，2014 年 11 月 11 日，<file:///C:/Users/Owner/AppData/Local/Temp/Low/1XRQNCAE.htm> (瀏覽日期:2016 年 1 月 6 日)。

<sup>10</sup>有關中共「中華人民共和國領海及毗連區法」全文，請見中共外交部網站 [http://www.fmprc.gov.cn/fwxm/dqygjw/dqygjw\\_tyfg\\_01\\_07.htm](http://www.fmprc.gov.cn/fwxm/dqygjw/dqygjw_tyfg_01_07.htm)

<sup>11</sup>同註 4。

政局也常派船進入爭議水域、逮捕越南和菲律賓漁船和漁民。<sup>12</sup>

## 2. 採取和戰兩手策略

北京對南海爭端一向採取和戰兩手策略，一方面經由外交途徑與東南亞之聲索國進行信心建立措施(confidence building measures, CBMs)、與東南亞國協協商於 2002 年達成「南海各方行為宣言」，承諾不採取破壞南海現狀的行為，再於 2011 年 7 月 20 日協商通過落實「南海各方行為宣言」指導方針。中國也於 2003 年 10 月成為境外第一個加入東南亞友好合作條約(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)的國家，此外北京一再宣傳中國採取和平發展之建國方針，一再強調中國願意和平解決南海爭端的誠意。然而，另一方面，中國除了積極強化在南海地區的軍事設施和力量之外，不排除採取強制途徑(coercive approach)來捍衛期在南海之主權，例如中共海監船於 2011 年 5-6 月兩度割斷或破壞越南探勘船之電纜。

## 3. 採用漸進蠶食策略

一些國外學者用不斷逐漸擴張(creeping expansion)、<sup>13</sup>漸進策略(creeping strategy)、漸進入侵(creeping invasion)、<sup>14</sup>漸進強勢(creeping assertiveness)等詞彙來描述中國對南海之政策，<sup>15</sup>亦即中國採取低姿態、切義大利臘腸(salami slicing)、漸進、和堅定的策略前進南海地區，攻城掠地造成既成事實(fait accompli)，測試其它聲索國和國際社會的反應。當遇到挑戰和阻力時，北京會先採取緩和措施，等風波過後又再度故態復萌。誠然，中國雖然在 1951 年已經由當時之總理兼外交部長周恩來公開宣布擁有南海島礁之主權，但是一直到 1974 年從南越手中奪回西沙群島，中國在南海才開始建立第一個據點，至 1988 年從越南手中奪回南沙之赤瓜礁等島礁後，中國在南沙才有根據地，1995 年進一步占領美濟礁嶼以及後來占領中沙群島之黃岩島後，中國在南海所實際控制的島礁才能夠相互支援、呼應。

中國的作法配合和戰兩手策略，一方面由外交單位公開表示願意和平解決爭端、願意與其它聲索國進行雙邊談判來解決衝突，另一方面軍方則一聲不響地進占島礁，1995 年對美濟礁嶼就是這種策略的應用。北京對所占領的島礁，一開始進行相當簡陋的工程，逐漸擴大成高出海平面之高腳屋，接著派遣官兵進駐，然後進行大規模之填海造陸工程，甚至建造機場跑道和軍事設施。在遭到質疑

---

<sup>12</sup>Jian Zhang, "China's Growing Assertiveness in the South China Sea: A Strategic Shift," <http://nsc.anu.edu.au/documents/occasional-5-brief-4.pdf>(瀏覽日期:2016 年 1 月 6 日)。

<sup>13</sup>See, for example, James Homes, "China's Creeping Expansion in the South China Sea," June 7, 2004, file:///C:/Users/Owner/AppData/Local/Temp/INGFNXYW.htm

<sup>14</sup>William Choong, "'Simply Brilliant': Creeping Invasion of the South China Sea," *The National Interest*, May 18, 2015, file:///C:/Users/Owner/AppData/Local/Temp/Low/KAPNBOEN.htm(瀏覽日期:2016 年 1 月 6 日)。

<sup>15</sup>See, for example, Ian Storey, "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1 (1999), pp. 95-118.

時，北京會表示這些設施並非軍事用途，是為漁民提供避難所之用，或是強調這些設施「主要為各類民事需求服務」。<sup>16</sup>

#### 4. 對東南亞國協國家採分而治之策略

北京對解決南海主權爭端一向偏好雙邊主義(bilateralism)，反對將此一爭端提到國際組織或國際會議來討論，然而因為東南亞之聲索國尤其是菲律賓對國際化南海爭端不遺餘力，一再利用東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)召開外長會議和亞太經濟合作會議(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)召開經濟領袖高峰會的時機，大談南海爭端，因此北京了解在國際組織或國際會議爭辯南海主權爭端已是無法迴避，為避免東南亞國協連成一氣對付中國，北京對東協國家採取分而治之的策略。北京將東協十國分成聲索國和非聲索國兩大類，在聲索國中北京目前試圖穩定與越南關係、將矛頭指向菲律賓，對馬來西亞和汶萊則採取相對溫和的立場。在非聲索國中，北京積極拉攏柬埔寨和寮國，當然中國對東南亞國家提供經濟援助相當普遍，北京利用經濟外交來爭取東南亞非聲索國對中國之支持，例如北京利用 2015 年 11 月 22 日到馬來西亞參加東亞高峰會(East Asian Summit)的機會，在吉隆坡宣布將提供一百億美元貸款供東協國家改善基礎設施，對東協之較貧困國家還額外提供五億六千萬美元之援助。<sup>17</sup>此外，習近平 2013 年在印尼提出海上絲路的構想，隨後推動成立亞洲基礎設施投資銀行(Asian Infrastructure Investment, AIIB)，要提供資金幫助陸上和海上絲路(一帶一路)所經歐亞國家改善基礎設施。北京利用經濟好處讓東南亞國在反對中國尚有所顧忌和保留，柬埔寨於 2011 年 7 月擔任 ARF 年會之主席國，不同意列入南海主群爭端問題，導致 ARF 自 1994 年召開首次年會以來，第一次沒有在會後發表主席聲明(Chairman's Statement)，就是例子之一。

#### 5. 力圖將美國排除在外

北京在處理南海主權問題上，最大的挑戰是如何說服華府不要介入南海主權爭端。北京對美國同樣採取和戰兩手策略，一方面北京一再向美國保證中國擁有南海主權不會影響美國海上航行自由(freedom of navigation)之權利，中共外長王毅提醒美國國務卿凱利(John Kerry):「南海問題不是中美之間的問題」，<sup>18</sup>但迄今北京希望美國不要介入南海問題的努力，是失敗的。

另一方面北京以實際軍事行動來挑戰美國，北京要讓美國了解美國介入南海衝突，不僅不利中美雙邊關係的發展，也可能導致意外。在美國蒐集情報的 EP-3

---

<sup>16</sup>中國外交部世界與海洋事務司司長歐陽文靖 2015 年 5 月 26 日接受新華社和中國日報訪問，《北京日報》，2015 年 5 月 28 日，版 15。

<sup>17</sup>*The Economist*, November 26, 2015, file:///C:/Users/Owner/AppData/Local/Temp/Low/Z8RFBAUX.htm.

<sup>18</sup>「王毅:積極全面落實共建中美新型大國關係」，新華網，2013 年 7 月 1 日，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news-xinhuanet.com/world/2013-07/01/c-116361062.htm>(瀏覽日期:2016 年 1 月 6 日)。

飛機與中國解放軍之 J-2 戰機於 2001 年 4 月 1 日在南海上空發生擦撞之後，解放軍依舊一再派出軍機、軍艦監控美國之軍艦和軍機，例如 2009 年 3 月 8 日美國海軍監測船無瑕號(USNS Impeccable)在南海水域受到中國之公務船和漁船騷擾、2013 年 12 月 5 日美國考本斯號(Cowpens)巡洋艦在南海與一艘中國軍艦對峙，有對撞之危機，這些均是例子。北京希望藉由製造這些可能的意外，促使美國收斂在南海地區的軍事行動。當美國與相關國家在南海地區舉行聯合軍事演習，中國人民解放軍也會跟進舉行軍事演習，針鋒相對，以表示中國不退縮的立場。

#### 四、結語

北京在處理海洋爭端上，會因對象國及議題而採取差別作法，針對南海因專屬經濟區劃界而產生的爭議，北京採取談判之途徑來解決爭議，而且北京還相當主動地促使南韓進行談判。至於對日本之釣魚台主權和東海經濟海域劃界問題，以及南海之主權爭端，北京之因應政策，除了同樣採取和戰兩手策略之外，北京對領土主權可說是採取高度堅持的立場，對日本之強硬立場尤其超過東南亞在南海問題之聲索國，重要因素之一在於中國大陸高漲之反日民族主義。整體上，中國對海洋領土爭端的態度趨於強硬，除了要因應爭端對手國侵犯中國領土主權之積極作為外，中共日增之國力可作為北京強硬策略的後盾，也是相當現實和重要的因素。

然而，北京在處理海洋爭端也面臨日增的挑戰，原因在於美國採取更積極的東亞政策，支持日本和東南亞之南海主權聲索國抗拒來自北京的壓力，導致北京在處理海洋爭端面臨兩難困境。北京想要說服美國採取中立的努力，迄今是失敗的，因為美國反而更積極介入南海爭端，美國在 2015 年 10 月派軍艦進入中國島礁 12 海里以內水域，已經升高美中間的對抗。

北京在處理東海和南海之海洋爭端，均希望台海兩岸能夠合作，甚至採取一致行動，台灣固然不需要全面反對與北京合作，相反地，甚至在一些敏感度低的議題(例如共同探勘石油和天然氣、科學研究、文化考古上)可考慮與中共合作，但是在美中抗衡過程中，台灣必須審慎處理，避免被捲入兩強的賽局中，導致兩面不討好。