



黃岩島爭執與中國 南海政策之轉變

高少凡

(東海大學政治學系副教授)

李文堂

(東海大學政治學系博士生)

摘要

隨著中國力量的不斷崛起，有關中國與東亞國際政治關係的討論紛紛出現，但始終莫衷一是。事實上，中國雖然對周邊國家一再釋出善意，但偶而發生各種類型的衝突也是事實。其中，南海由於涉及多國主權，更是成為中國與鄰國最易發生紛爭的領域。2012 年 4 月中國與菲律賓在黃岩島的對峙事件，雖然最終仍在雙方克制下，未演變為直接的衝突，但中國以少見的堅定立場來捍衛南海的主權，似乎意味中國在南海政策的態度上開始出現轉變。

本文試圖以國際關係中多邊主義(multilateralism)的概念，並從黃岩島爭執事件的發展過程中，檢視中國南海政策的轉變，包括外交立場更為強硬、在處理上更為有所作為、軍事解決紛爭成為公開選項，以及直接運用經濟力量等。這些動作，有直接施加在爭端國上，也有一部份是針對東協本身。由於東協被視為是具有避險效用的多邊機制(multilateral institution)，南海這種涉及國家權力與利益的主權問題，就成為各方勢力角力的最佳舞台。

此外，黃岩島爭議的處理方式與態度，都是中國積極參與區域多邊機制後少有的強硬，甚至可能成為未來處理南海問題的新模式。但無論其實際政策發展為何，在可預見的未來仍不致在南海爭執中直接訴諸武力解決，畢竟南海所牽涉到越南、菲律賓等東協國家，其在地緣經濟環境上，中國握有相對的優勢，並展現在緊密的經貿依存關係上。因此對於中國而言，在發動軍事作為之前，尚有許多可以迫使對



方讓步的手段。本文認為，其「有所作為」的行為方式，至少在短期內仍不會以軍事武力形式呈現，而是一種「非武力的有所作為」(a non-militarily proactive behavior)。

關鍵詞：南海、黃岩島、避險效用、多邊機制、多邊主義



The Scarborough Shoal Dispute and the Changing of China's South China Sea Policy

Kao, Shaw-Fawn

(Associate Professor, Dept. of Political Science, Tung Hai University)

Lee, Wen-Tang

(Ph.D. Candidate, Dept. of Political Science, Tung Hai University)

Abstract

With China's rising power, discussions elsewhere around the world of China and East Asia's political relationship surfaced. Although China's attitude towards neighboring countries have been continuously amiable, conflictual incidents were occasionally reported. Among them, the South China Sea with overlapping sovereignty claim by many countries is an area that is prone to constant conflicts for China and its neighboring countries. The flare-up between China and the Philippines over Scarborough Shoal in April, 2012, was a typical case in this particular regard. Although the confrontation between China and the Philippines in the Scarborough Shoal was eventually resolved without leading to any direct conflicts, China's strong message claiming sovereignty right in the significant dispute nevertheless indicates China's changing attitude in its South China policy.

This study attempts to apply the concept of multilateralism to analyze the Scarborough Shoal dispute and its impact on China's South China Sea Policy, and observes that China's attitude and actions, including its diplomatic position, have been stronger and more proactive, military force has become an option while economic power has been maneuvered.

Nonetheless, this paper argues that direct military confrontation will not happen in the foreseeable future in this concerned area. China has comparative advantage from a geo-economics perspective and when the economic interdependence factor is also considered, there are many other



alternative forceful measures that China can apply to serve its diplomatic needs. Hence, this writing asserts that China's assertive approach toward South China Sea will be a non-militarily proactive efforts in the near future.

Keywords: South China Sea, Scarborough Shoal, Multilateralism,
Multilateral Institution, Hedging Utility



壹、前言

隨著改革開放與經濟發展，中國國力不斷向上提升，「中國崛起」成為一個持續進行中的現象。相較鄰近國家，中國的土地、人口與自然資源皆具有相對優勢，加上經濟快速發展與軍事現代化，因此同時亦產生「中國威脅」的疑慮，特別是對其鄰國而言。王庚武教授(Wang Gungwu)從東南亞的角度認為，雖中國在與蘇聯分道揚鑣後，的確減少對東南亞的威脅，但相對於東南亞國家而言，中國的軍力仍然是個威脅。¹若從意圖來看，在美國武力仍然部署東亞地區的前提下，中國並無明確有利可圖的目標，且中國經濟本身仍在發展之中，並無出現嚴重問題，因此尚不會成為地區的威脅。²

事實上，中國自 1980 年代便開始進行一連串的改革開放政策，並提出「四個現代化」口號，為達成此一目標，具有穩定與和平的週邊環境便成為重要發展基礎，畢竟中國的周邊有超過 15 個鄰國，若採取侵略行為，將激起鄰國組成反中聯盟。³這同時代表中國本身也極力消除「中國威脅」的印象，特別是在冷戰結束後，為發展外交正常化關係，在外交政策上，將「睦鄰友好」視為政策發展重點，形成了「大國是關鍵、周邊是首要、發展中國家是基礎、多邊是重要舞台」之外交戰略佈局，並強調中國本身「韜光養晦」的立場。⁴

中國在此一政策基礎上，逐漸與周邊國家建立正常關係，也開始參與區域的多邊組織，積極建立善意大國的印象。但即使如此，在與鄰國的關係上，仍有許多問題仍有待解決，領土爭議即是一項。其中，南海(South China Sea)問題因牽涉國家眾多，包括中國、越南、菲律賓、汶萊、馬來西亞、及台灣等國家皆聲稱擁有主權，尤為複雜。在這些國家中，菲律賓與美國為軍事伙伴關係；而近年來馬來西亞亦在軍事

¹ Wang Gungwu, *China and Southeast Asia: Myths, Threats and Culture* (Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd and Singapore University, 1999), pp. 18-20.

² Karl W. Eikenberry, "China's Challenge to Asia-Pacific Regional Stability," in Richard J. Ellings and Sheldon W. Simon eds., *Southeast Asian Security in the New Millennium* (New York: M.E. Sharpe, 1996), pp. 89-122.

³ Zhang Yunling & Tang Shiping, "China's Regional Strategy," in David Shambaugh ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (CA: University of California, 2005), pp. 49-50.

⁴ 楊潔勉，*對外關係與國際問題研究*（上海：上海人民出版社，2009），頁 109。



安全上與美國建立起一安全合作關係。因此，南海問題不單只是南海周邊國家領土主權的爭議，其中還深含中國與區域大國之間的權力傾軋與利益衝突。

南海由東沙、西沙、中沙與南沙四個主要區塊組成，地理位置上，東西約 850 哩、南北約 1500 哩，面積約 350 萬平方公里。南海由於東接太平洋，南端經馬六甲海峽與巽他海峽，其可銜接印度洋，成為銜接二大洋的交通衢道，同時具備重要軍事與商業價值；在天然資源部分，本身除蘊含豐富漁業資源外，近年來因探勘到較之原預估更為大量的石油、天然氣以及各種礦物蘊藏，更增添其重要性。也因此，南海海域與其各島礁成為周邊各國亟欲爭取的目標，而各國之間關於領土主權的衝突也愈來愈頻繁，成為區域安全的隱憂。

基本上，參與南海主權之爭的國家中，除中國與台灣之外，其餘皆為東南亞國家協會(Association of South-East Asian Nations, ASEAN)（以下簡稱東協）之會員國。對東協而言，南海問題不只是會員國之間的議題，更包括了與中國的關係。而中國在處理南海問題的態度上，隨著國家實力的增長與國際環境的轉變，有著不同的處理態度，例如在冷戰時期，中國曾就西沙與南沙的主權爭執上，實際與越南兵戎相見，最近一次即發生在 1988 年的赤瓜礁爭執。但冷戰末期，中國開始在外交政策上出現轉變，對於主權爭議開始有了不同的態度。鄧小平提出「韜光養晦」、「不強出頭」的基本方針，並在 1984 年提出「擱置爭議、共同開發」的主張，成為中國與鄰國在主權爭議問題上的基本態度。⁵而冷戰結束後，中國在「睦鄰友好」的外交政策前提下，開始與鄰國關係正常化，並參與包括東協等各式區域組織與活動，南海主權的爭議逐漸被擱置，並以外交作為主要處理方式。

若從國際關係中的新自由制度主義(neo-liberal institutionalism)的觀點來看，透過國際建制(international regime)與國際法(international law)的規範與規則，參與其中的國家會彼此協調並匯集形成共同的利益。⁶而

⁵ 石華圓與蒲瑤，「“南海問題”與中國因應之策」，*未來與發展*，第 9 期，2010 年，頁 33。

⁶ Arthur A. Stein, “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, p. 314.



這些面對共同利益的國家，會選擇遵守建制的規範與規則，以合作的方式達成共同的目標。⁷從這樣的論點出發，中國參與各種區域多邊機制，並選擇「擱置爭議、共同開發」的政策，應可透過與相關國家的合作，解決南海主權的爭議。甚至可透過聯合國的海洋法公約(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)的規定，以第三方判定的方式來釐清各主權國的海疆及經濟海域，並使具爭議的海域，真正實現共同開發的目標。⁸

但事實卻不然，即使中國從 1990 年代初期即與東南亞相關國家、及區域多邊組織互動，但南海爭議卻仍不時發生，近年還愈趨頻繁與激烈。自 2009 年「無暇號」(USNS Impeccable)事件開始，⁹以及 2011、2012 年中國與越南及菲律賓在南海問題的爭執上，逐漸看出中國在領土問題上愈趨強硬的態度；而 2012 年 4 月 8 日，菲律賓派遣軍艦至黃岩島圍堵並登上中國漁船檢查的行為，中國採取派遣海監船前往當地進行保護漁民之動作，並與菲律賓海軍對峙，同時亦多次公開強調黃岩島的主權。此次「黃岩島」爭執事件，中國以少見的堅定立場捍衛南海的主權。這是否意味中國的南海政策，已隨國際環境的變遷，逐漸跳出「韜光養晦」的基本方針，而變得更積極、有所作為？而這種積極與有所作為的基本意涵又是什麼？由於南海問題涉及中國、東協以及美國對其之政策與態度，這對中國與東協的關係，甚至是整個東亞而言，又將產生何種影響？

針對前述的理解，本文試圖以國際關係理論多邊主義(multilateralism)的概念探討黃岩島事件，並回顧中國在冷戰後南海政策

⁷ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (NJ: Princeton University, 1984), p. 107.

⁸ Robert Beckman, "The South China Sea Disputes: How States can Clarify their Maritime Claims," *RSIS Commentaries*, No. 140, 2012, <<http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS1402012.pdf>>.

⁹ 2009 年 3 月 8 日，一艘中國海軍情報搜集船、一艘海洋漁業局的巡邏艇、一艘國家海洋行政巡邏艇，以及兩艘掛有小型中國國旗的拖網漁船，在南海海域包圍並驅離美國測量船「無暇號」。中國認為美國船隻已侵入領海，但美方認定該處為公海，因而造成雙方關係一時的緊張。相關內容請參閱中評社，「剖析南海間諜船事件 揭美“無暇”號真面目」，[中國評論新聞網](http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/1/1/3/100911375.html?docid=100911375)，2009 年 3 月 12 日，「<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/1/1/3/100911375.html?docid=100911375>」。



的發展，釐清其中的差異之處，以進一步探究中國南海政策的轉變。本文認為從黃岩島爭執事件中可發現，中國的南海政策正跳脫過去的「韜光養晦」、「不強出頭」，而變得更積極有所作為(a more proactive policy)，而中國此一種有所作為的行為方式，卻是一種「非軍事武力的積極有所作為」(a non-military proactive behavior)。

貳、南海爭執的國際關係理論與實踐

當今國際關係理論三大主流分別是結構現實主義(structural realism)、新自由制度主義與建構主義(constructivism)。首先從結構現實主義的觀點來看，國際體系是由國際社會中，國際體系的結構與行為者所構成，結構的形成是依照單位之間實力所建立的地位排序，且結構一旦形成，又將限制行為者行動，並達成權力平衡之狀態，直至行為者改變舊有結構。¹⁰此外，由於國際政治處於無政府狀態，一旦有行為者試圖透過國家影響力或武力改變現況，那麼其他行為者為了自身安全與生存，會選擇合縱連橫的結盟方式與之對抗。¹¹從此論點來看南海的問題，隨著中國崛起，意謂原有的平衡狀態出現鬆動，其他涉及主權爭議的國家理應個別或結盟與之抗衡，甚至導致軍事武力的衝突，然而，事實卻不然。雖偶有爭執，卻不致出現國家間的武力對抗，並建立多邊機制試圖共同解決主權的紛爭，而這樣的發展，並未出現結構現實主義所論述的情形。

再從新自由制度主義的論述基礎觀之，新自由制度主義強調國際機制(institution)或建制對促進國家之間合作之重要性。¹²參與國際機制或建制的國家，基於利益的理性考量，會認為選擇參與國際機制的合作，要比對抗更為有利。¹³因此，新自由制度主義強調，透過制度建立所形成的共同利益，將使參與其中的行為者願意接受共同的原則與規範。然而，南海問題目前並未如新自由制度主義論述地朝向和平發展，

¹⁰ Kenneth M. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), pp. 79-80.

¹¹ *Ibid.*, pp. 112-113.

¹² 盧業中，「論國際關係理論之新自由制度主義」，*問題與研究*，第41卷第2期，2002年3月，頁50。

¹³ Keohane, 1984, *op cit.*, p. 26.



不只未能達成解決問題的共識與機制，也無法遏止紛爭的出現。因此，若單從新自由制度主義來說明南海問題，也存在其侷限性。

再從建構主義的途徑觀之，其強調行為者的互動，這種互動是一種社會化過程，而藉由這種互動的過程將形成共同的利益與身份上的認同。¹⁴此外，這種社會化過程是一種認知，合作或衝突的結果，依賴互為主體的認知。¹⁵在此論述基礎上，行為者的互動結果，或是形成權力平衡，或是形成合作的國際建制，端賴行為者本身的認知與意圖。若透過此種強調結構與行為者之間的互動所形成的共同利益與認同，來看當前南海問題，其透過行為者互動過程對彼此瞭解的增進，最終將形成合作的認知，並形成和平的發展。但在現階段的南海主權爭議上，明顯未達這樣的目標，甚至在彼此認知上，仍是以各自國家利益為主。因此，以建構主義做為南海問題的理論基礎，在應用上仍有明顯距離。

事實上，當前南海爭執的實際狀況，就如同當前東亞的國際關係一般，是一種軍事安全的現實主義，與經濟的自由主義並行的狀況，同時存在強權之間的競爭，以及多邊機制的合作。只是這樣的國際現狀既非全然自由主義，亦非現實主義的國際社會，而要說明南海問題與多邊機制觀念上的關係，必須重新檢視國際關係中多邊主義(multilateralism)的概念。

多邊主義意指三個或三個以上國家依據特定原則所形成的協力關係，並且可描述為國際關係當中，一種介於現實主義與自由主義間的一種多邊機制(multilateral institution)。¹⁶因此，多邊機制作為多邊主義的一種實踐，在特定原則的基礎上，成為國家的互動場域。這些多邊制度所建立的治理網絡，可透過壓制特殊利益團體的力量、保護個人獲少數利益、改善民主審議的品質與增加達成重要公共目標的能力，以加強成員國內部民主政治的發展。¹⁷類似這種的多邊機制，可被視為

¹⁴ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (New York: Cambridge University, 1999), p. 170.

¹⁵ Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, p. 399.

¹⁶ John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46, No. 3, 1992, pp. 568-571.

¹⁷ Keohane et al., "Democracy-Enhancing Multilateralism," *International Organization*,



具有「多邊效用」(Multilateral Utility)，¹⁸此多邊主義，是一種較為成熟或者說是較為深層(deep)的自由主義所論述的多邊制度，而歐盟的成立與發展，便是最佳的代表類型。

然而，哪些原則可使多數國家普遍認同，而這些原則又需到何種程度，才足以促進多邊制度的進一步發展，就成為另一值得探討的問題。更甚者，由於國際制度的原則內容程度不一，也使得這些制度出現發展程度上的差異。亦即，在國際社會建構的過程中，國家基於自利行為的前提下，多邊主義被視為是一種遂行國家利益的工具。因此在某些情況下，即使多邊機制並無實質成效，國家仍願意透過多邊合作來解決特定議題，而這也意謂多邊制度與組織，其設立目的只是作為解決特定問題的工具。¹⁹這類的多邊組織或制度，可被視為是新自由制度主義所描述較為淺層的(shallow)多邊機制，稱之為「避險效用」(Hedging Utility)。²⁰此種多邊機制的建構，是一種非常務實(pragmatic)的行為，東協國家即是此一類型的代表，其視多邊機制為區域大國權力政治主導下的一種平衡作用。

要區別區域組織是「多邊效用」或「避險效用」，基本上可以六個指標予以判斷，分別是「制度化的程度」(level of institutionalization)、「治理成本」(governance costs)、「制度的網絡發展」(institutional nesting)、「規範的內化程度」(norm entrepreneurship)、「議題設定」(agenda-setting)與「互動模式」(mode of interaction)，其操作性概念可如表 1 所示。²¹

Vol. 63, No. 1, 2009, pp. 1-2.

¹⁸ Christopher M. Dent, "The Asia-Europe Meeting and Interregionalism: Toward a Theory of Multilateral Utility," *Asian Survey*, Vol. 44, No. 2, 2004, pp. 213-236.

¹⁹ Lisa L. Martin, "Interests, Power, and Multilateral," *International Organization*, Vol. 46, No. 4, 1992, p.767.

²⁰ Jürgen Rüländ, "Southeast Asian Regionalism and Global Governance: "Multilateral Utility" or "Hedging Utility," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 1, 2011, pp. 83-122.

²¹ *Ibid.*, pp. 89-95



表 1：多邊效用與避險效用的各項指標與定義

指標	多邊效用	避險效用
制度化程度	1.制度的建立是用來解決問題 2.制度化程度深（法律完備：具約束力、明確、具有公正解決紛爭的中央部門） 3.超越主權或主權消融	1.建立制度是為了進行制度平衡 2.制度化程度淺（法律鬆散：無約束力、不明確、爭議解決機制在不侵害主權下採取去中心化的態度） 3.強化或維護主權
治理成本	1.高制度深化成本 2.高交易成本 3.支援其他國際制度 4.支助大範圍的公共財	1.鮮少對制度深化進行投資 2.避免交易成本 3.沒有或很少援助其他國際制度 4.從外部資源來凝聚公共財
網絡發展	1.新制度鑲嵌於現有制度結構中 2.對全球性論壇具輔助性與合理化功能	1.形成制度冗餘 2.對全球性論壇沒有或鮮少輔助性與合理化功能
議題設定	對行動快速回應、早期預警能力、意見領袖	對議題設定者進行反動
規範內化	1.產出性或構成性權力 2.多邊認同 3.促進跨國民主 4.參與決策過程	1.制度的權力 2.多邊認同 3.促進跨政府間的民主 4.參與執行過程
互動模式	溝通與討論	爭辯(rhetorical action)

資料來源：Rüland, Jürgen, 2011, “Southeast Asian Regionalism and Global Governance: “Multilateral Utility” or “Hedging Utility”? *Contemporary Southeast Asia*, 33(1): 88.

首先，制度化程度評判依據，在於制度內部法規的嚴格(hard)與鬆散(soft)，亦即是否具有約束力。在多邊效用的制度下，成員具有促進制度進一步發展的意願，並將無法解決的雙邊、區域或全球問題移轉至多邊制度內部處理；此外，也願意建立具嚴格法規的國際協議，並透過將法規法律化、契約化與憲章化，展現深化制度的積極態度；甚至，願意犧牲部分主權來換取制度更高的效能。至於避險效用的制度，



其成立的首要目的不在於為了解決問題，而是為了進行權力平衡，特別是國際政治的決策場域移轉到制度內部時，爭取制度內的影響力，即成為國家或國家集團權力的主要來源。此外，透過在制度內部的結盟，國家實力相對弱勢國家，可以阻止、削弱與拖延霸權國的政策，並增加其治理的成本。

因此，第二個指標治理成本係與制度化程度相關。制度化程度越深，治理成本即越高。治理成本包括決策的交易成本、防制搭便車行為出現的成本、使成員內部民眾接受治理目標與政策結果的成本，以及援助其他組織強化整合能力所需之資源成本等。多邊效用的區域組織雖短期成本高昂，但問題解決所帶來的長期利益，最終將大於付出的成本，而避險效用的組織是以平衡為目的，因此為制度化所付出的成本相對就低。

第三個指標網絡發展，意指國際組織或論壇的設立，是與既有制度息息相關。多邊效用的制度會避免重複設立或功能上重疊，且各種多邊、微型(minilateral)與雙邊政策，能夠相互呼應；而避險效用的制度未考量這些因素，在面對新的問題時，則是選擇建立新的制度來處理。第四個指標議題設定，主要是強調意見領袖的存在，因此多邊效用的區域組織對未來的威脅與問題較能具有遠見，並願意對研究的基礎設施與知識生產投入更多資源。反觀避險效用的組織，由於重視議題設定意謂承認意見領袖的存在，這將危及制度內部的權力平衡，因此在議題設定上也就欠缺長遠的規劃。

第五個指標規範內化，考量的是國際制度的建立須做到規範長期運作所形成的觀念灌輸，這種內化過程，代表區域組織具有產出性(productive)或構成性(constitutive)的權力，也就是組織中的社會脈絡、認知、理解、意義或規範等事物都能對成員造成影響與限制。²²至於多邊與避險效用的區域組織各自發展出不同的規範，前者強調願意犧牲主權以滿足更高遠的目標，並發展出削弱主權的論述；而後者卻是強化成員主權。此外，前者推動的是全球治理層面的民主化；後者卻是強調政府間主權的平等地位。最後，前者重視的是決策的參與；而後

²² Michael Barnett and Raymond Duvall, "Power in International Politics," *International Organization*, Vol. 59, No. 1, 2005, p. 55.



者注重執行部分。此外，互動模式指的是與其他行為者的互動。多邊效用依賴的是討論與溝通，目標是達成理性的共識，並在執行上出現迷失時能夠承認錯誤；避險效用組織的互動方式是爭辯，企圖改變其他行為者的信念、利益與認同。

從上述各項指標說明來看，南海問題所涉及的各個多邊機制，基本上都是為了避險效用。²³從概念來看，所謂避險，亦即分散風險，個別行為者透過結盟關係的擴散，以增加安全保障；²⁴而具體作為層面，東協將原有東亞地區的東協加三合作關係持續擴散，納入澳洲、紐西蘭與印度成為東協加六，而後再於2010年邀請俄羅斯與美國參加EAS形成東協加八，都可視為避險策略運用的最佳例證。然而，擴大區域組織的參與者，不單只是為了分散中國的風險，也有讓所有涉入的行為者相互制衡的意味，形成一種複雜平衡(*complex balance*)。²⁵藉此讓所有涉入區域多邊機制的國家利益相互糾結，使衝突的成本增加，進而維持和平的狀態，²⁶而此論點也與多邊制度避險效用相互呼應。

因此，從多邊主義觀點來看，透過類型上的區分，使東協在多邊機制上的定位更為明確。而從前述各項指標的說明中，似也可對應至中國南海政策的發展，是從鄧小平時期的「睦鄰友好」，到黃岩島爭執事件所展現的積極有所作為。但此「有所作為」是一非「軍事武力」的作為，而這無異也是由美國主導之國際局勢下的一種「避險」政策。

參、冷戰後中國的南海政策

以歐洲為主的西方國家，經過歷史的發展，在共同的規範、規則與認同之下形成一種普遍認知的文化，並以此形成一個由國家組成的國際社會；但同樣的過程卻難以移植至東亞等其他區域，畢竟當前的東亞國家仍處在以政治為主的自然國家(*natural states*)型態的階段。²⁷因

²³ Rüländ, *op cit.*, p. 107.

²⁴ Jae Jeok Park, "The US-led Alliances in the Asia-Pacific: Hedge Against Potential Threats or An Undesirable Multilateral Security Order?" *The Pacific Review*, Vol. 24, No. 2, 2011, p. 139.

²⁵ Evelyn Goh, "Great powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies," *International Security*, Vol. 32, No. 3, 2007, p. 139.

²⁶ *Ibid.*, p. 123.

²⁷ Barry Buzan, *Culture and International Society*, *International Affairs*, Vol. 86, No. 1,



此對東亞國家而言，領土、主權仍為國家的主要利益，要透過制度的建立來排解紛爭、合作發展仍有其困難，而這也反映在中國對於南海主權問題的態度上。

冷戰的結束，意謂國際政治新局的開展。作為冷戰後最大共產國家的中國，勢必面臨調整外交政策的問題。中國在建國之初，選擇加入以蘇聯為首的共產陣營，但在 1960 年代以後，隨著蘇聯開始成為國家安全上的最大威脅，中國開始轉向與美國等西方國家修好，並逐漸與各國開始建立正常的外交關係。1980 年代，配合經濟上的改革開放，中國開始強調獨立自主的和平外交戰略，奠定和平發展的外交政策基礎，²⁸並清楚瞭解整體大戰略(*grand strategy*)的目標，就是確保與型塑有助於中國專心發展經濟、社會與政治安全的國際環境。²⁹而睦鄰友好的外交政策與中國的經濟發展，又可謂是相互支持的二項發展。

在睦鄰基礎上，中國從 1991 年開始正式參加東協部長會議(*ASEAN Ministerial Meeting, AMM*)，並於 1996 年成為東協的對話伙伴，1997 年更是與日本、南韓一同獲邀參加東協高峰會，逐漸形成東協加三(*ASEAN Plus Three*)的合作機制。此外在 2002 年與東協所簽署「全面經濟合作架構協定」(*Framework Agreement on ASEAN – China Economic Cooperation*)，確立在 2010 年形成自由貿易區(*The ASEAN-China Free Trade Area*)；甚至，隨著經濟的成長，開始單向援助或投資東協的會員國，並參與部分國家基礎建設的興建。總之在冷戰後，中國透過各種經濟上的措施，來取得東協各國的善意回應，東協並邀請中國參與區域的多邊合作機制，雙方互動密切。

從 1990 年代開始，隨著國家整體戰略的調整與軍力的提升，使得中國逐漸將外交戰略南向發展，並且更加關注於南海的主權問題(*Storey, 2011: 46*)。³⁰同時，中國於 1992 年通過中華人民共和國領海及毗連區法，其中第 2 條的領土範圍的說明中，將東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島皆列入領土範圍，並在第 14 條賦予軍艦及戰機前往驅

2010, p. 20.

²⁸ 楚樹龍與金威，*中國外交戰略與政策*（北京：時事出版社，2008），頁 100。

²⁹ Yunling & Shiping, *op cit.*, p. 48.

³⁰ Ian Storey, *Southeast Asia and the Rise of China: The Search for Security* (New York: Routledge, 2011), p. 46.



逐越界行為的權力。³¹此外，中國當時在宣揚南海主權的動作上，還包括 1992 年批准美國的石油公司具有在西沙群島進行石油探勘的權利。這些舉動，必然引起其他南海主權聲索國的不滿與抗議，造成情勢的緊張。

最嚴重的事件是發生在 1995 年的美濟礁，中國與菲律賓二國互相扣留彼此漁民，菲律賓政府指責中國在礁島上興建軍事設施，並炸毀這些建築，雙方關係一度緊張。綜觀整個 1990 年代與 21 世紀初期，南海主權的紛爭從未間斷，但都僅止於外交與言語的交鋒，並未演變成實際的武力衝突。從中國方面來看，其國家實力確實可採強硬立場來捍衛海疆，但中國本身卻是非常克制，即使南海發生爭議，派遣的船隻也多屬海監船或漁政船，而非軍艦。這意謂中國在睦鄰友好的外交政策下，即使是主權爭議，仍然維持一定程度的謹慎。

事實上，早在 1955 年的萬隆會議(Bandung Conference)上，當時中國總理周恩來就曾以「和平共存五原則」作為外交政策的主要訴求與基本原則，此五原則包括相互尊重領土完整和主權、互不侵略、不干涉他國內部事務、平等和互惠、和平共存。³²回顧萬隆會議召開的背景，原本就是亞、非等新興獨立國家擔心冷戰造成強權的入侵，因此希冀透過結盟的方式避免外力干預。中國當時提出此原則，可謂呼應東南亞國家的訴求，並在理念上提供東南亞國家雙邊與多邊關係的規範性參考依據。³³

冷戰之後，中國為因應新的國際與區域局勢，提出新安全概念(New Security Concept, NSC)，可歸納出五個原則：第一，在聯合國憲章、和平共存五原則，以及各種國際規範下進行合作，並妥善扮演聯合國當中的角色；第二，透過協商，和平解決領土、疆域爭端，以及各種具爭議議題；第三，改革及改善既有的國際經濟與金融組織，並在互惠及互利的原則下，促進共同的繁榮與發展；第四，除傳統安全議題外，

³¹ 法條全文，請參閱法律圖書館，「中華人民共和國領海及毗連區法」，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=227，索引時間 2012/9/5。

³² Nicholas Thomas, "China's Regional Governance: Developing Norms and Institutions," in Nicholas Thomas ed., *Governance and Regionalism in Asia* (New York: Routledge, 2009), pp. 120-121.

³³ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2005), p. 62.



同時亦關注於恐怖主義、跨國犯罪等非傳統的安全議題；最後，在公平、全面、合理與平衡的原則下，進行有效的武器裁減與控制，並防止大規模破壞性武器擴散，支持現有國際武器控制與裁減機制以避免軍備競賽。³⁴

從內容來看，此概念實為和平共存五原則的延續，只是在內容上更為貼近當前國際環境。由此可知，中國為實現友好睦鄰的政策，在最為棘手的安全議題上，仍努力提出倡議，消彌外界的疑慮。而南海議題作為整體外交政策的一部份，亦是遵循友好睦鄰的基礎，因而提出「擱置主權、共同開發」的主張，並針對東協以及各聲索國分別進行多邊與雙邊的互動。

對中國而言，穩定的周邊關係，對於經濟發展具有重要意義。同時自 1990 年代開始，隨著中國經濟崛起，亦開始有能力以經濟力量來維持周邊國家的友好關係，特別是與東協各國的關係上。中國可以提供東協實際的資金挹注、提供優惠的貿易條件並承擔對東協各國的人超，藉此經濟利益的犧牲，以換取政治上的利益，進而形塑穩定、和平的環境。³⁵在此情況下，參與各種經濟多邊機制自然就成為必要作為。但除此之外，安全議題仍是中國與東協之間最為敏感的議題，而加入安全多邊機制，自然也就成為中國必要的動作。

東協組成的原因之一，便希冀能夠建立一個預防戰爭與處理衝突的機制，³⁶特別是東協多數會員國的被殖民歷史，使得安全議題更具重要性。1976 年，東協創始五國在第一次高峰會時簽署「友好與合作條約」(The Treaty of Amity and Cooperation, TAC)，條約的基本原則包括相互尊重獨立、主權、平等、領土完整和各國的民族特性；任何國家都有免受外來干涉、顛覆和制裁，保持其民族生存的權利；互不干涉內政；和平解決分歧或爭端；反對訴諸武力或以武力相威脅；締約各國間進行有效合作。³⁷綜觀其內容，部分與中國的和平共存五原則相符，

³⁴ Thomas, *op cit.*, p. 122.

³⁵ 張兮維與陳暢，「“擱置爭議、共同開發”——90 年代以來中國政府南海政策評估」，*遼寧行政學院學報*，第 9 卷第 10 期，2007，頁 84。

³⁶ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (New York: Routledge, 2009), p. 58.

³⁷ TAC 共 5 章、20 條，全文請參閱 ASEAN, “Treaty of Amity and Cooperation in



對雙方而言，都是發展安全合作的基礎；而中國也在 2003 年簽署 TAC，成為第一個簽署該條約的區域外大國。

除了 TAC 的簽署外，在南海議題上，中國與東協於 2002 的東協高峰會上亦簽署了「南海各方行為宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)，其目的在於預防可能的衝突與促進進一步的合作，更可視為「擱置主權、共同開發」政策的具體表現，其中宣言的最後部分，強調將進一步形成行為準則(Code of Conduct, COC)。雖然截至 2012 年 COC 尚無法確立，但為了進一步讓 DOC 付諸執行，中國與東協在 2011 年決定成立聯合工作小組，並達成 8 點原則性的共識，強調在深化中國與東協和平及繁榮的策略伙伴關係前提下，關於南海地區所有的測量或各項活動，皆必須在共識決的前提下進行，任何計畫也必須在每年的中國與東協部長會議中提報。³⁸

當然，現階段東協的安全議題溝通平台，主要是透過「東南亞區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)進行。ARF 是冷戰後東亞地區權力重新分配與新策略秩序的產物，³⁹因此 1994 年首次正式會議即邀請中國參加。而中國在加入之後，對外論述上確實逐漸出現變化，例如東協曾在 1996 年表示共同安全是冷戰後主要的安全概念，中國就在 1997 年的 ARF 會議上公開呼應相互安全訴求，1998 年進一步發展成具體概念，同意區域安全議題（除了台灣問題）可逐漸在多邊架構中進行討論，並表示軍事力量與傳統安全議題已不再是最為優先，非傳統安全議題的解決方可促進多邊合作的發展。⁴⁰而這些行為也意謂，中國透過加入東南亞各種多邊機制與簽署各種安全協議，以展現善意。

中國除了透過多邊機制方式淡化因南海問題而可能形成的直接衝突，也與各聲索國進行雙邊的互動。例如，就在美濟礁事件後，中國

Southeast Asia”, <http://www.aseansec.org/1217.htm>. Latest update 26 August 2012.

³⁸ 詳細內容請參閱東協官網 ASEAN, “Guidelines for the Implementation of the DOC,” 2011, <<http://www.asean.org/documents/20185-DOC.pdf>>.

³⁹ Weatherbee, op cit., p. 148.

⁴⁰ Alastair Iain Johnston, “Beijing’s Security Behavior in the Asia-Pacific: Is China a Dissatisfied Power?” in J. J. Suh, Peter J. Katzenstein, and Allen Carlson eds., *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency*, (CA: Stanford University, 2003), pp. 128-130.



與菲律賓達成南海處理準則共識，雖後來雙方皆違背其內容，但也成為日後 DOC 的基礎。⁴¹此外，中國對於越南，並未因冷戰時期的敵對關係以及南海主權爭議而排斥越南加入東協，反而是持正面態度，認為東協的擴充具有正面效應；⁴²甚至中國在 2000 年底還與越南簽署「東京灣海域界定及漁業合作協定」，並同意進一步廣泛商討各項爭議議題。⁴³

總之，中國在睦鄰友好的外交政策前提下，即使在冷戰後仍與南海主權的聲索國偶有爭執，但都能克制進一步衝突的發生；並在擱置主權、共同開發的原則下，持續透過多邊與雙邊的方式與東協及其會員國互動，藉以降低中國威脅論以及對南海主權強硬態度的疑慮，而這也就大抵形成中國南海政策的輪廓。截至目前為止，單論中國的南海政策，從多邊與雙邊的發展來看，中國的作法符合新自由制度主義所稱的「融入各種建制、組織的規範與規則，並與其他國家共同合作、追求共同利益」。但事實上，即使中國逐漸深入參與東協的多邊機制，卻仍無法完全消除南海爭議，實現中國自稱的政策目標，明顯與新自由制度主義在南海議題上的論述不盡相符。

畢竟，中國的擱置爭議是以「主權在我」為前提，在所有聲索國皆強調具有南海主權之情況下，南海主權的紛爭仍不時地出現。中國即便參與東協的多邊機制與簽署 DOC 宣言，仍堅守擁有主權的立場，因此現階段透過區域組織或機制，依舊無法解決南海主權的爭議，主權仍是攸關國家利益。然而，中國之所以能夠一方面參與區域組織與機制，聲稱和平解決的立場，另一方面卻又在國家利益的前提下堅守主權與領土完整，而不時與他國出現爭執，與中國及東協實際對於南海爭執的立場有關。

肆、中國、東協對南海爭議的立場

中國的南海立場與政策，在某種程度上是相對應於東協對南海議

⁴¹ Weatherbee, op cit., p. 137.

⁴² Brantly Womack, "China and Southeast Asia: Asymmetry, Leadership and Normalcy," *Pacific Affairs*, Vol. 76, No. 4, 2003, p. 544.

⁴³ 宋興洲與林佩霓，「東南亞國協與區域安全」，*全球政治評論*，第 25 期，2009 年 1 月，頁 17。



題的立場，因此先針對中國以及東協對南海爭議的立場予以釐清是有必要地。

一、中國的立場

早在 1935 年國民政府所召開的「水路地圖審查委員會」中，即決議中國行政區域圖中，必須將南海的東沙、西沙、南沙與中沙群島劃入，並公告「中國南海各島嶼圖」，成為官方首次出版的南海海域地圖。1947 年 12 月，當時國民政府內政部正式核定南海諸島各島礁名稱，並將四群島劃歸廣東省管轄，同時發行「南海諸島位置圖」，圖中確立所謂的 U 型線範圍。國民政府另於 1946、1947 年派遣軍艦接收、巡視、立碑與駐軍於南沙與西沙部分島嶼；隨後於 1949 年將南海四沙群島納入「海南特別行政區」。⁴⁴中國政府統治後，於 1950 年將南海諸島劃歸廣東省「海南行政區」管轄；接著於 1959 年在西沙永興島設立「西沙、南沙、中沙群島辦事處」。⁴⁵因此，從歷史的觀點來看，中國早已佔領南海諸島且有統治事實。

只是隨著中國的改革開放，不斷透過各種機會一再強調對東南亞地區的友善態度。若單從中國積極參與區域多邊事務、加入各種多邊機制，努力消除威脅疑慮的努力來看，中國確實是不斷釋出善意，甚至與東協進一步合作或整合發展。但若涉及安全議題，特別是領土與疆域問題，例如本文探究的南海部分，中國即使願意參與如 ARF 等多邊安全機制，並簽署 DOC 等協議，卻仍不時傳出與他國發生爭議及衝突，雖然不致造成戰爭，卻依舊影響中國與東協，以及東協各國的多邊與雙邊關係；而中國處理南海問題的態度，甚至影響其苦心經營的善意形象。

那麼，中國對於南海爭議的立場究竟為何？對中國而言，南海問題有其獨特性，因為面對的是東協與其會員國，在國家實力懸殊的前提下，中國一方面可針對單一國家進行武力的威嚇，另一方面又參加多邊機制來尋求共同解決的方式，在搭配運用下，從中獲得最大的利

⁴⁴ 陳千田，「南中國海之海權爭議」，*問題與研究*，第 35 卷第 5 期，1996 年 5 月，頁 40。

⁴⁵ 同前註，頁 42。



益。⁴⁶所以，如果中國是單方接受其他國家在南海的挑釁，進而採取強硬動作，其行為不致遭到多所質疑；但會有前述的論點出現，即是因為中國自己也會主動挑起南海周遭各國的敏感神經所引起。

從此做法觀察中國對南海問題的態度，可發現其態度上的多樣與多變，其佐證例如，中國對於南海問題，一方面參與 DOC 的簽署，卻遲未有進一步的落實，於此同時又與各國進行雙邊互動，尋求共同合作與解決領土爭議的可能，此舉被認為中國不願使南海問題擴大成多邊議題，偏好與各聲索國單獨協調。⁴⁷再者，中國雖簽署了 DOC，但軍事現代化的動作持續進行，而南海更是被視為是海軍現代化成果展現的基地，且各聲索國都沒有減緩或裁減南海軍事發展的現象，甚至增加軍力的配置，增添南海衝突的變數。⁴⁸

在中國發展軍事現代化的過程中，也瞭解到東協各國對於軍事發展的憂慮，為此還費心推動中國軍方的透明度，一方面派遣軍方人士參與多邊對話，甚至 2008 年還邀請東協各國軍方代表赴北京參與會議，商討建立信心機制的可能並與參觀軍事演習。⁴⁹以上種種的正反作為，說明中國對於南海問題，在各種善意的背後，都還維持著對主權的執著，而究竟中國會採取何種作為，其底線實在難以預測。但有一點可以瞭解，中國的「擱置爭議、共同開發」，實以「主權在我」為前提，因此無論釋放多少善意，最終仍是堅守主權的立場。

中國之所以在南海問題上採取和平的解決方式，其中一個考量，即是不願因南海爭議而讓美國有機會介入。⁵⁰但中國能夠左右於多邊與雙邊的處理方式，並且在態度上時而善意、時而強硬，其主因在於東

⁴⁶ Andy Yee, "Maritime Territorial Disputes in East Asia: A Comparative Analysis of the South China Sea and the East China Sea," *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 40, No. 2, 2011, p. 188.

⁴⁷ Lee Laito, "ASEAN-PRC Political and Security Cooperation: Problems, Proposals, and Prospects," *Asian Survey*, Vol. 33, No. 1, 1993, p. 1099.

⁴⁸ Jonathan D. Pollack, "The Transformation of the Asian Security Order: Assessing China's Impact," in David Shambaugh ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (Los Angeles, CA: University of California, 2005), p. 335.

⁴⁹ Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "China-Southeast Asia: South China Sea, Economic Issues," *Comparative Connections*, Vol. 11, No. 1, 2009, <http://csis.org/files/media/isis/pubs/0901qchina_seasia.pdf>.

⁵⁰ 林文程，「中國全球佈局中的海洋戰略」，*全球政治評論*，第 36 期，2011 年 10 月，頁 33。



協本身的不干預態度。甚至，中國參與東協的各種多邊機制，便是因為東協的不干預內政原則，藉此避免其他國家干預中國人權、台灣與西藏等所謂的內政問題；⁵¹而東協的不干涉內政原則，是東協多邊區域機制發展的特色，卻也是影響其進一步發展的重要因素，當然也影響東協對南海問題解決的立場。

二、東協的不干預原則與南海爭議

東協會員國中，涉及南海主權爭議為菲律賓、越南與馬來西亞三國，其對於主權的宣稱皆是基於發現與佔領原則。菲律賓在1956年聲稱南沙群島為無主地，而太平島和南威島因「鄰近」菲律賓，因此主權屬於菲國，且從1968年開始陸續佔領南沙群島多數島礁；越南從1956年開始，陸續派兵佔領南威島等30餘個島礁；馬來西亞則是從1983年時利用在南海進行演習時佔領彈丸礁，之後陸續佔領榆亞暗沙等島礁。⁵²對於中國而言，菲律賓等三國的動作自然是侵犯主權之行為，但主權爭議始終無法解決與東協的立場息息相關。

東協於1967年成立之際，許多會員國間仍存有對立與衝突的問題，例如馬來西亞與印尼的對立(*confrontation*)、新加坡與馬來西亞之間關係的不穩定，以及菲律賓與馬來西亞對於沙巴(*Sabah*)的領土爭議等。東協的成立提供一個對話平台與對話管道，有助於緩和這些衝突。然而，東協本身並不介入這些爭議，以沙巴的爭議為例，爭執的雙方僅達成擱置的共識，事件本身仍是懸而未決。而東協此般處理會員國爭議的態度，成為不干預原則的基礎。而此不干預原則在TAC當中充分展現，成為「東協模式」(*ASEAN Way*)的一部份。

在不干預原則下，東協無強制力要求各國採行一致性的行動，會員國要與何國互動、從事何種層面的互動，東協皆無權干預且會員國間亦無權干涉。當然，此原則也陸續反映在會員國間的紛爭上，例如馬來西亞與新加坡關於白礁(*White Rock*)的主權爭議、馬來西亞與印尼

⁵¹ 邱坤玄，「中國在周邊地區的多邊外交理論與實踐」，*遠景基金會季刊*，第11卷第4期，2010年10月，頁11。

⁵² 陳鴻瑜，「南海爭端的政治與法律面分析」，*全球政治評論*，第32期，2010年10月，頁2。



對利吉丹島(Ligitan)與西巴丹島(Sipadan)的糾紛，東協都是採取不介入的態度，而紛爭的解決方式，則是由涉入爭執的二造提交國際法院裁決。⁵³

東協對於會員國紛爭的態度為不予介入，南海問題所涉及的是會員國與中國之間的爭議，東協的立場也是大同小異。1992年，東協針對中國通過領海及毗連區法所採策略是維持南海現狀，將中國納入對話平台並提出「南海宣言」(Declaration on the South China Sea)，其中強調主權與管轄權的紛爭，以和平的方式解決較適且不應訴諸武力。⁵⁴而中國加入東協所倡議之TAC、DOC或ARF等攸關區域安全的多邊機制或協議，只是讓中國納入不干預原則的適用範圍，反而使東協更無力介入會員國與中國之間的領土紛爭。

東協另一主要安全機制為ARF。ARF在第二次會議時，曾提出希望從信心建立(confidence-building)、預防性外交(preventive diplomacy)，發展到衝突解決的機制(mechanisms for conflict resolution)的三個階段，最終成為涵蓋亞洲的安全機制。但當ARF要從信賴建立進一步發展到預防性外交時，卻是充滿困難，因為中國與許多會員國對此都表示緘默，反映出在基本安全議題上國家不願受制於ARF的態度(Simon, 2007: 123)。⁵⁵原因在於預防性外交將可能涉及到國家內政，必然引起部分國家反彈，也損及東協長期以來的不干預原則。若要發展預防性外交已是困難重重，更遑論形成全亞洲的安全機制，這也就成為ARF發展上的最大罩門。因此，在不干預原則的前提下，東協對於南海問題實難有積極作為，現階段也只有透過強化DOC成為COC的方式，使約束各方的措施能夠付諸實施。

然而，東協面對中國的問題基本上並未信任中國，在策略選擇上未搭中國的順風車，而是採取圍堵方式，引進美國與其他強權之勢力制衡中國的力量。⁵⁶此外，東協會員國中，新加坡、馬來西亞、泰國與

⁵³ Weatherbee, op cit., pp. 130-131.

⁵⁴ Weatherbee, op cit., p. 136.

⁵⁵ Sheldon W. Simon, "Whither Security Regionalism? ASEAN and the ARF in the Face of New Security Challenge," in Amitav Acharya and Evelyn Goh eds., *Reassessing Security Cooperation in the Asia-Pacific: Competition, Congruence, and Transformation* (Cambridge, MA: Harvard University, 2007), p. 123.

⁵⁶ Sheng Lijun, "Is Southeast Asia Becoming China's Playpen?" *YaleGlobal*, Vol. 11, 2007,



美國都有軍事合作的關係，菲律賓更是美國的軍事伙伴，其中馬來西亞與菲律賓皆為涉入南海爭議的國家。透過將美國勢力導入南海問題，可避免中國以單邊優勢盡佔南海利益，更使東協及相關會員國在面對中國時增加協商籌碼。美國也十分重視南海問題，國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)就曾在2010年東協外長會議上強調南海航道的暢通攸關國家利益，並呼籲各國和平解決南海爭議。⁵⁷

綜觀中國與東協對於南海問題的態度，仍無法跳脫國際關係學派中現實主義的觀點。由於在新自由制度主義的論點之下，中國與其他南海主權聲索國若願意透過各種機制解決爭議，南海問題應可以相互協商或第三方仲裁之方式獲得初步解決。但若從國際法的觀點來看，聲稱擁有南海主權的國家，沒有任何一國在國際法層次上提出完全令人信服的說法或證明，因此南海爭議遲遲無法透過諸如國際法院等第三方仲裁的方式加以解決。⁵⁸依中國的態度而言，同時採取多邊與雙邊機制，並且交替運用善意與強硬態度，明顯是從自利的角度出發，試圖為自己在南海爭議中獲得最大利益。

東協在面對南海問題區域安全議題則採取避險態度，將美國的勢力引導致區域安全議題之內，藉以平衡、分散中國可能帶來的威脅。而涉及南海爭議之東協會員國，以菲律賓與越南為例，在面對南海的爭議上也與中國採取對抗態度，菲律賓甚至強調與美國的軍事關係，將之作為一種嚇阻手段。從 2009 年後，此般情形在南海議題中更為明顯，不只頻率增加、內容態度也愈趨強硬，特別是 2012 年的黃岩島事件。下一部份就將針對各相關事件進行說明，以作為事實部分之描述。

伍、黃岩島之爭與南海爭議

中國在「擱置爭議、共同開發」的南海政策前提下，有關冷戰後南海主權爭議，除初期仍與菲律賓出現嚴重對峙情形（美濟礁）外，雖偶有爭執但多停留在爭執雙方的言語交鋒，鮮少擴大衝突範圍。自 1990 年代中期到 21 世紀初期間十多年，中國主要區域策略在於與東協

<<http://yaleglobal.yale.edu/content/southeast-asia-becoming-china%E2%80%99s-playpen>>

⁵⁷ Yee, op. cit., p. 167.

⁵⁸ Storey, op cit., p. 45.



為主的區域多邊組織強化合作，也就是在「主權歸我」前提下繼續擱置南海爭議，卻同時加強軍事發展以確保南海主權維護。⁵⁹然而，從 2009 年開始，南海爭議出現頻率有增加的趨勢，而且在內容上也可感覺到立場轉趨強硬。

2009 年到 2011 年，每一年皆出現與領土爭議國發生爭執之情形，對象甚至包含沒有直接爭議的美國。2009 年 3 月，美國海洋觀測船「無瑕號」(USNS Impeccable) 在南海遭到中國船艦(非軍艦)驅逐，中國指控該船隻入侵經濟海域並進行監控業務，突顯出中國軍事力量的發展及其在南中國海的海軍力量；⁶⁰同年 6 月，一艘中國潛艇在菲律賓北部蘇比克灣附近，碰撞到美國軍艦所拖曳的水下聲納儀，意謂中國在南海的潛艦實力已受到美方注意。⁶¹而這些舉動，除了表明中國在南海的軍事實力以及捍衛主權之決心，更重要的意涵是展現對象為美國，其中也許具有阻擋美國涉入南海事務之意味。

中國在 2010 年時，也展開一連串宣示南海主權的動作，例如 4 月時由南海艦隊在巴士海峽與南沙群島周邊進行軍事演習；派遣漁政 202、311 號船開始針對南海海域進行貼身、隨艦式常規性護漁行動；及派遣海監 81 號船將中華人民共和國主權碑，投入曾母暗沙海中。⁶²6 月時扣押越界捕魚的越南漁船，⁶³另外在 8 月時也透過小型潛水艇在南海水面以下 3700 公尺處投放國旗，以宣示主權。⁶⁴以上種種，皆為中國於當時主動宣示主權行為。

2011 年，中國在 2 月時驅離三艘在巴拉望島西方 140 哩處作業的菲律賓漁船，此次進行驅逐的船隻為飛彈驅逐艦，且採取威脅開火並實際進行威嚇性射擊；⁶⁵除了與菲律賓出現爭執外，中國另於 5 月時開

⁵⁹ 同註 5，頁 33-34。

⁶⁰ Sutter & Huang, op cit.

⁶¹ 陳鴻瑜，「美國、中國和東協三方在南海之角力戰」，*遠景基金會季刊*，第 12 卷第 1 期，2011 年 1 月，頁 48。

⁶² 同前註，頁 60-62。

⁶³ 顧長永，「中美對峙與南海島嶼主權爭端發展」，*全球政治評論*，第 32 期，2010 年 10 月，頁 9。

⁶⁴ 同註 61，頁 62。

⁶⁵ Carlyle A. Thayer, "Chinese Assertiveness in the South China Sea and Southeast Asian Responses," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 30, No. 2, 2011, pp. 79-80.



始挑戰越南對於南海主權之態度，單方面宣布南海從 5 月 16 日到 8 月 1 日禁止漁業活動，並部屬漁政船加強巡邏，過程中剪斷地震調查船連接地震監測儀器的纜線。⁶⁶從 2011 年的發展來看，中國對於菲律賓雖是被動捍衛主權，但作法上卻是以軍艦執行驅逐任務，並實際發射火箭驅離；而與越南的衝突更是中國主動挑起，這些都是中國在積極涉入東南亞多邊事物後少見的情形。

2012 年 4 月，中國因南海主權再次與菲律賓發生爭執，爭端肇因於菲律賓驅趕在黃岩島作業的中國漁民，以及中國對漁民的現場保護。2012 年 4 月 8 日，菲律賓海軍的巡邏機在黃岩島附近發現了 12 艘中國漁船，菲海軍隨後出動最大的軍艦「德爾皮拉爾」號，將中國漁船圍堵在黃岩島瀉湖內，試圖抓扣在黃岩島附近作業的中國漁民，菲海軍士兵登上中國漁船檢查，並聲稱在一艘船上查獲「非法」捕撈的水產品。中國針對此事，於 4 月 10 日開始由國家海洋局派遣執行南海定期維權巡航的「海監 75 號」和「海監 84 號」前往黃岩島海域，對中國漁船和漁民實施現場保護，並與菲律賓船艦在黃岩島形成對峙之局面。

4 月 11 日，中國外交部舉行記者會，表示黃岩島是中國固有領土，中國對黃岩島之主權不應存在任何爭議，並敦促菲律賓政府不要製造事端。中國駐菲律賓大使館發表聲明，要求菲方立即停止其非法行為並且撤出該區域。隔日，中國外交部進一步要求菲國軍艦立即撤離黃岩島海域，強調其在黃岩島騷擾漁船之行為已侵犯中國主權。菲律賓方面則表示二國發生對峙狀況，並強調透過外交方式解決對峙狀況，以及相信雙方船隻不會擦槍走火。於此同時，菲律賓定調其立場是不放棄黃岩島、不訴諸暴力、不求助美國。

4 月 13 日，中國外交部表示已分別在北京和馬尼拉向菲律賓政府提出嚴正交涉，並強調向黃岩島海域派遣公務船是正常執法活動，也是為了保護中國漁民和漁船安全。同時，菲律賓外交部稱中國派駐在黃岩島海域的三艘海監船中已有一艘駛離，此舉表明菲外交部與中國大使館之間的談判有所突破。但就在隔天，護送中國漁船離開的海監船重返黃岩島水域，並新派一艘漁政船前往對峙的海域中方，以及一

⁶⁶ Ibid., pp. 85-86.



架飛機在菲律賓海岸護衛艦的上空盤旋。而在4月15日，中國外交部副部長傅瑩第一次緊急約見菲律賓駐華使館臨時代辦，針對黃岩島海域出現之緊張局勢提出交涉。

4月16日，中國駐菲律賓大使發言人對黃岩島事件表示，菲方對黃岩島的任何權利要求都是非法、無效的，其應回到承認和尊重中國對黃岩島領土主權之立場，且應立即將所有船隻撤離黃岩島海域，恢復該海域的和平安寧狀況。菲律賓總統艾奎諾三世(Cojuangco Aquino III)表示，菲方不會因中菲艦船在黃岩島的對峙事件而與中國交戰，其將繼續與中國展開對話，並且為了中菲未來關係及國家安全與經濟利益，將審慎考量派駐中國的大使人選。但幾乎同一時間，菲律賓與美國展開聯合軍事演習，儘管菲律賓極力強調這次軍演是既定演練，與黃岩島事件無關，但還是被認為有意將問題提升到國際層次，並引入美國勢力。⁶⁷

4月17日，菲律賓外交部長發表聲明，希望透過國際法院之仲裁釐清南海主權，並要求黃岩島現場的漁船必須升起白旗，以表示想和平解決此次對峙的意願。4月18日，中國外交部副部長傅瑩第二次約談菲代辦，除再次強調黃岩島主權屬於中國外，並拒絕訴諸國際法院解決的提議。而菲律賓外交部4月19日則是重申尋求外交途徑解決事件，並表示不希望加重緊張局勢。隔日，中國最大、最先進的漁政船310號抵達黃岩島海域進行巡航任務，且有一艘核潛艇正由海南三亞基地駛往南海。而中國國防部長梁光烈日前於巡視廣州區時，表示廣州軍區正在準備某項重要任務。⁶⁸

菲律賓外交部長羅薩里奧(Albert del Rosario)4月23日在訪問美國期間時表示，中國是很多國家的巨大威脅，同時呼籲其他國家應針對中國在南海問題上的做法表明立場，強調任何國家若想要在南海維護航行自由、確保商船暢通無阻，那就應該關注南海問題。美國國務院發言人紐蘭(Victoria Nuland)表示，希望透過外交方式解決南海爭議，

⁶⁷ 呂炯昌，「陸關切南海局勢 批美菲軍演「邪門歪道」」，今日新聞網，2012年4月18日，「<http://www.nownews.com/2012/04/18/91-2805680.htm>」。

⁶⁸ 元樂義，「中菲再對峙 中共核潛艦奔赴南海」，中時電子報，2012年4月21日，「<http://news.chinatimes.com/world/11050404/112012042100109.html>」。



並呼籲各方保持克制。⁶⁹而 4 月 24 日大陸國防部長梁光烈接受媒體訪問時，認為透過外交方式即可解決黃岩島爭議；至於美國的立場，則是認為美國的力量一直存在於亞太地區，並希望美國能夠多作一些促進亞太地區繁榮穩定發展的工作。⁷⁰

事件發展至此，雖然中國與菲律賓仍然在黃岩島維持對峙局面，但雙方都未有進一步表態或動作，局勢一度僵持，並將時間延續到 5 月份。5 月 7 日中國外交部副部長傅瑩第三次約見菲國代表，呼籲菲國不要誤判形勢，並敦促撤離黃岩島海域的船隻，不干擾中國漁船與公務船隻工作；另外，於再次表示以外交協調解決爭議立場同時，也強調中國做好應對事態擴大的各種準備。⁷¹

另外在 5 月 10 日，代表中國官方的新華報、人民日報與解放軍報，不約而同發表評論，新華報強調中國捍衛領土主權的決心、人民日報呼籲菲律賓必須克制自身行為、解放軍報則是表示對於菲律賓發表美國將會出面保護菲律賓的聲明表達了不滿。這些聲音，被視為中國政府面臨國內極大的動武壓力，甚至認為中菲之間的確存在著爆發一場短暫小規模武裝衝突之可能，而中國媒體正在為這樣的戰爭做輿論準備。⁷²中國除了在外交言詞上愈形激烈，以及官方媒體發表不惜以武力手段解決的評論之外，還採取經濟上的行動，例如拒絕菲律賓香蕉進口以及呼籲暫緩赴菲律賓旅遊。

就在中菲關係愈趨緊張之際，中國與菲律賓各自做出退讓的動作。

⁶⁹ 東方日報，「菲外長點火 批華南海主權無根據」，東方日報，2012 年 4 月 23 日，「http://orientaldaily.on.cc/cnt/china_world/20120423/00178_004.html」。

⁷⁰ 胡玲與鐘明亮，「獨家：梁光烈作為軍方高層首度就黃岩島對峙表態」，鳳凰衛視，2012 年 4 月 25 日，

「http://big5.ifeng.com/gate/big5/news.ifeng.com/mil/2/detail_2012_04/25/14145024_0.shtml」。

⁷¹ 中國評論新聞，「黃岩島形勢難樂觀 中方已做好各種準備」，中國評論新聞網，2012 年 5 月 9 日，

「<http://www.chinareviewnews.com/doc/1021/0/1/8/102101849.html?coluid=7&kindid=0&docid=102101849&mdate=0509083747>」。

⁷² BCC 中文網，「中國媒體繼續對菲律賓發出戰爭威脅」，BCC 中文網，2012 年 5 月 10 日，

「http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2012/05/120510_philippines_china_press.shtml」。



中國農業部在 5 月 13 日發佈「2012 年南海海域伏季休漁通告」，表示黃岩島自 5 月 16 起進入為期兩個半月的休漁期，而 5 月 16 日菲律賓漁業和水產資源局亦發佈「休漁令」，從當日起禁止菲漁民到黃岩島捕魚兩個月。雙方宣佈南海休漁，被認為可以給各自與對方一個台階下，有助緩和緊張氣氛，結束黃岩島的對峙局面。⁷³然而，雙方並未因此而結束對峙，但嚴峻的局面已經緩和，最後在 6 月 16 日，菲律賓外交部宣布因颱風因素將所有船隻撤出。雖然中國方面並未結束黃岩島海域的停留與巡航，只是在菲律賓並未採取進一步動作情況下，對峙局面暫告段落。

黃岩島對峙雖然結束，中國方面的動作卻未曾中斷，就在結束對峙後不久，6 月 21 日中國國務院撤銷海南省西沙群島、南沙群島與中沙群島辦事處，另改設三沙市，管理範圍涵蓋西沙群島、南沙群島與中沙群島的島礁及海域，並將政府所在地設於西沙的永興島。而 7 月 19 日，中國中央軍事委員會批准組建位階等同師級單位的「三沙警備區」，此舉被視為中國未來將有長期駐軍之計畫。⁷⁴

總之，黃岩島的爭執雖然暫時結束，但中國對於南海主權的動作卻是持續不斷，而後續所延伸出的問題，更是值得繼續觀察。而此次黃岩島事件中，從中國採取的各項作為來看，是否代表其南海政策開始從「擱置主權、共同開發」出現轉折，確實值得進一步討論。本文接下來將針對此一部份進行簡略、初步的分析，希望從中釐清前後政策上的差異。

陸、黃岩島之爭與中國南海政策的轉變

中國最後一次為南海主權發動戰爭已是冷戰以前，冷戰結束後，在「睦鄰友好」、「韜光養晦」對外政策主軸下的南海政策，是在「主

⁷³ 唐明，「菲順應中方「休漁令」 黃巖島緊張氣氛緩和」，*大紀元*，2012 年 5 月 15 日，

<<http://www.epochtimes.com/b5/12/5/15/n3589104.htm%E8%8F%B2%E9%A0%86%E6%87%89%E4%B8%AD%E6%96%B9%E3%80%8C%E4%BC%91%E6%BC%81%E4%BB%A4%E3%80%8D-%E9%BB%83%E5%B7%96%E5%B3%B6%E7%B7%8A%E5%BC%B5%E6%B0%A3%E6%B0%9B%E7%B7%A9%E5%92%8C>>

⁷⁴ 張凱勝，「三沙設警備區 威懾周邊國家」，*旺報*，2012 年 7 月 24 日，<<http://www.want-daily.com/portal.php?mod=view&aid=34618>>。



權歸我」為前提下的「擱置主權、共同開發」。雖然 1990 年代，中國仍就南海主權與部分國家發生嚴重的對立，但進入 21 世紀後，中國確實積極參與區域多邊機制，並簽署以東協為主的友好條約，以及以南海為主的多邊宣言。但從 2009 年開始，中國在南海問題上，不僅試圖衝撞美國的力量，與越南、菲律賓的紛爭也愈趨頻繁與嚴重。而 2012 年的黃岩島之爭，中國更是突顯出許多與過去不同的處理方式與態度：

一、外交處理態度強硬

若以「擱置主權、共同開發」為政策基礎，那麼近幾年南海問題以及 2012 年的黃岩島事件，也就應該延續過去的處理態度，僅止於言語交鋒，同時透過外交斡旋之方式來解決爭端。但南海問題在經過長期發展，中國內部已經對政府的南海政策出現批判的聲音，例如有媒體就認為，其他國家都積極探勘資源與駐軍之時，中國對於南海主權只停留在言語聲稱，或者只是插國旗、立界碑的形式作為，缺乏實際的積極動作。⁷⁵

然而此次黃岩島的爭議，中國展現近 10 多年來少有的強硬姿態。事件一開始，即派出漁政船與海監船前赴現場維護作業漁船的安全，並且與菲律賓艦艇形成對峙，接下來配合外交上之強硬發言與媒體的武力解決評論，接續透過經濟力量進行制裁，最後迫使菲國方面以颱風為由先行撤出對峙現場。這種多管齊下且態度與動作較之過去都還要強硬，成為中國在此次黃岩島爭執中的特色，也透露南海政策上不同以往的新方向。

二、從韜光養晦到有所作為

韜光養晦、有所作為原本就是中國共同的外交口號，從鄧小平提出、江澤民強調到胡錦濤沿用，標榜獨立自主的和平外交。然而，此一外交政策的前提為國家主權與安全，因此當主權受到侵犯時，強調

⁷⁵ 齊銳、張雪歌與晉良子，「如何破解南海維權尷尬：中國“出手難”越南“埋頭幹」，南方週末，2011 年 8 月 26 日，「<http://www.infzm.com/content/62539>」。



不屈服任何外來壓力。⁷⁶因此，韜光養晦與有所作為其實可以區分為二種不同層次的概念，只是過去強調的是韜光養晦，因此展現出偏向於低調且和平姿態為主之外交與南海政策。然而從 2009 年起，中國的海軍實力開始被評估足以邁向海權時代，並提高抗衡美軍在西太平洋的影響力。⁷⁷這代表中國的軍事現代化在海軍部分已有了具體成效，也意調中國對於海疆的主張與捍衛實力大幅提昇。因此，所謂的韜光養晦開始有了轉變，而黃岩島爭端正好就是「有所作為」(a more proactive behavior)的初步體現，並且印證在中國於爭議過程中的具體行為上。

三、軍事解決成為選項

中國最後一次在南海用兵，是 1988 年與越南的赤瓜礁海戰。此後，雖然與鄰國偶有紛爭，但都未曾再以軍事力量做為解決方式。但在黃岩島的態度上，軍事力量介入之意味明顯濃厚。

其實，中國在 2011 年與越南、菲律賓分別出現南海爭議時，當時中國「中華能源基金委員會」戰略分析師龍韜，就在人民日報所屬的環球時報發表一篇名為「當前是在南海動武的良機」文章，認為南海問題國際化趨勢已十分明顯，但在尚未完全成形之時，反而是採取斷然行動的良機，畢竟小規模的戰爭正是釋放戰爭能量最好的方式，而且小規模戰爭出現可以避免大規模戰爭發生，並強調對象可鎖定不斷涉及爭端的菲律賓和越南。⁷⁸

即使中國自己瞭解南海問題由於牽涉美國、日本等大國的關係，以及與整個東協的互動，現階段尚不宜以武力解決，⁷⁹但此次黃岩島爭執過程中，代表中國官方的新華報、人民日報與解放軍報，都發表關於軍事解決爭議的評論，解放軍報更是中國軍方代表媒體，在某種程

⁷⁶ 王曉波，「當代中國外交歷史分期問題評述」，*延邊大學學報*，第 43 卷第 6 期，2010 年，頁 73。

⁷⁷ 宋鎮照，「南海風雲再起 充滿詭譎與火藥味」，*海峽評論*，第 248 期，2011 年，頁 25。

⁷⁸ 人民網，「龍韜：當前是在南海動武的良機」，*人民網*，2011 年 9 月 27 日，「<http://world.people.com.cn/BIG5/14549/15762373.html>」。

⁷⁹ 王炫，「中國在南海爭端中的有所為與有所不為之分析」，*陰山學刊*，第 22 卷第 6 期，2009 年，頁 108。



度上也代表軍方對於南海主權問題之態度。此外，外交部門雖然不斷重申和平解決爭端的意願，卻同時強調已做好萬全準備，並呼籲菲律賓不要誤判形勢。種種暗示性言論，都透露中國可能以軍事手段解決爭端，而這種語氣也是過去在處理南海問題時少見的態度。

四、經濟實力展現在外交層面

此次黃岩島之爭，中國透過軍事準備、外交協商與經濟制裁三種手段同時運用的方式加以解決。雖然，2010 年中國與日本在釣魚台糾紛上，就曾以禁運稀土(rare earth minerals)迫使日本釋放扣留的中國籍漁船船長。但透過經濟力量處理南海爭議屬近期首次出現，中國以嚴格查驗菲律賓進口的香蕉，及以安全為由限制赴菲旅遊的方式，造成菲律賓經濟嚴重損失，並在國內形成壓力；畢竟對菲律賓而言，中國是香蕉的主要外銷國家，且中國旅客是第三大觀光來源。⁸⁰

更甚者，2012 年東協在柬埔寨舉辦的外長會議，更是 45 年來首次沒有發佈任何聯合公報，背後的原因被認為是中國因南海問題而施加的壓力，而壓力來自於經濟實力，因為中國已提供柬埔寨超過 100 億美元的援助，單 2011 年提供的外資就高於美國 10 倍。⁸¹因此，在黃岩島爭議上，中國採用外交斡旋與宣稱軍事準備，更以經濟力量影響他國行為，這不僅是經濟崛起的實力展現，更代表經濟力量成為外交的手段。

東協外長會議前所未見無發表公報，一方面雖然是中國施壓的結果，但另一方面也意謂東協在南海主權問題上仍維持慣有的態度，也就是不干預與不改變現狀。相對於東協的立場，中國從外交處理態度、展現有所作為的各種配套動作、武力解決成為選項，以及運用經濟力量處理南海問題來看，雖然同是面對主權爭議，在面對黃岩島之爭的對外態度與策略上，確實與過去「睦鄰友好」或「擱置爭議、共同開發」的主軸有所不同。如果武力與經濟力量成為解決紛爭之手段，其

⁸⁰ Bonnie S. Glaser, "China's Coercive Economic Diplomacy: A New and Worrying Trend," 2012, <<http://csis.org/publication/chinas-coercive-economic-diplomacy-new-and-worrying-trend>>.

⁸¹ Ibid.



實這已回歸到單純國與國之間對於主權的糾紛，無論 TAC 與 DOC 都無法約束各方的行為，從黃岩島之爭的發生與過程來看，中國與菲律賓的舉措都未依賴國際性質的各種組織，而是各自對於國家利益的爭取與捍衛。

柒、結論

從中、菲對於黃岩島之爭的作為，本文從中觀察到中國在南海政策上有所轉變。雖然隨著中國崛起，在外交立場上態度愈趨強硬，但卻仍然願意參與東協所主導的多邊機制，並不斷表達和平解決的立場。而此般情況，則是回應「避險效用」多邊機制論點，在東協具有避險效用前提下，南海這種涵括國家權力與利益的主權問題，就成為各方勢力互動的最佳舞台。

東協最初的成立，本來就是具有預防與處理區域外強權威脅之功能性目的，即使隨著時間發展出各種條約甚或簽署憲章，形成所謂東協模式的規範與價值，卻仍被視為是淺層避險效用的多邊機制。在不干預原則基礎上，東協的法規與制度化程度鬆散，並阻礙制度進一步深化的可能性；在東協發展過程當中成立眾多機制，卻仍是一種功能性與工具性的作為，機制之間並無串連，更無法形成網絡式擴展；此外，任何試圖改變現況的努力，都會被視為是爭取區域領導地位之手段，遭其他成員否決。而東協在缺乏凝聚共識發展之下，面對區域外眾多強權勢力選擇便是避險策略，進行制度內平衡動作。中國在此情況下，雖然在地緣政治的現實環境被視為區域強權，但仍願意參與東協的多邊機制，也就是東協本身已經提供競合之舞台，使中國無需承擔單獨面對權力衝突所應付出的成本。

只是，隨著中國實力越來越強，其立場與姿態也就越趨強硬，中國更將南海問題表明為核心利益。美國國務卿希拉蕊於 2012 年 9 月訪問中國時，原希望針對南海問題與中國磋商，並希望獲得建立南海行為準則的共識，但中國官方媒體卻表示南海主權為「國家核心利益」，意味著南海、西藏、新疆等具有同等地位，不容美國插手。⁸²因此，若

⁸² 聯合新聞網，「胡錦濤出招 希拉蕊恐空手歸」，聯合新聞網，2012 年 9 月 5 日，「<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/7342869.shtml>」。



從國際關係現實主義觀點來看黃岩島之爭及南海主權爭議的問題，其問題最終似乎只有透過軍事聯盟或軍事武力的對抗方式才能解決。當然，從現階段發展情況來看，各方仍然極力避免直接付諸衝突，但 DOC 的成效不彰卻也是事實，因此在深層的多邊機制尚未確立之前，南海問題仍舊流於各聲索國之間各說各話的相互角力的局面。

當然，包含中國在內的衝突各方，仍然希望透過多邊機制來處理南海主權爭議，但中國明顯是採取二手策略，因為在黃岩島事件中所表現出強硬態度也是不爭的事實，只是這種強硬立場還不足以到達軍事力量介入之程度。如果從 UNCLOS 的規定，也許可以從第三方的角度釐清各國主權的範圍與具爭議的海域，因而減少爭議的焦點，並可能實踐共同開發的目標。⁸³類似的觀點也認為，南海問題應循序漸進的處理，從擱置主權開始，在 UNCLOS 的架構下釐清各國的主權範圍，最後再將具爭議的地區予以中立化，並在國際法庭的主導下建立解決爭端的機制。⁸⁴問題是，在各國皆有申稱主權的原因與背景下，已難透過第三方評判的方式處理。而且對於中國而言，將南海主權的爭議提交到國際法院，是完全不符其國家利益的，因為從中國的角度來看，很多爭端都是越南、菲律賓等國對於中國主權的侵犯。⁸⁵所以，中國不可能配合提交國際法院或第三方仲裁，因為在歷史及法理認知上，南海的主權本來就是屬於中國的。⁸⁶

再回到中國處理黃岩島爭議的方式與態度，吾人觀察到中國積極參與區域多邊組織後少有的強硬，也許黃岩島只是個案，但更可能是成為未來處理南海問題的一種態度與模式，並衍生出新的政策與內涵。

⁸³ Huy Duong, "The South China Sea: 'Disputed waters' everywhere?" *RSIS Commentaries*, 2012,

<<http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS1232012.pdf>>.

⁸⁴ Trefor Moss, "The Neverending Story: Drama in the South China Sea," *The Diplomat*, September 7, 2012,

<<http://thediplomat.com/2012/09/07/the-neverending-story-drama-in-the-south-china-sea/3/>>.

⁸⁵ 常衛兵，「東亞共同體構建視野下的南海海洋劃界爭端」，*學術論壇*，第 229 期，2010 年，頁 70。

⁸⁶ 王建民，「海峽兩岸南海政策主張與合作問題探討」，*中國評論新聞網*，<<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/search/siteDetail.jsp?id=102183862&sw=%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%8D%97%E6%B5%B7%E7%A0%94%E7%A9%B6%E9%99%A2>>。



但無論如何，從中國對黃岩島事件的處理方式，我們似乎可以明確觀察到中國南海政策已經逐漸跳脫當初鄧小平「韜光養晦」、「不強出頭」的對外政策基礎，轉而更加「有所作為」。然而，此一「有所作為」仍會在短時間內緊緊扣住「非軍事武力」的「鬥而不破」原則。⁸⁷畢竟南海所牽涉到越南、菲律賓等東協國家，其在地緣經濟環境上，中國握有相對優勢，並展現在緊密的經貿依存關係上。因此對於中國而言，在發動軍事作為之前，尚有許多可以迫使對方讓步的手段，「有所作為」仍不會以軍事武力形式呈現，而是一種「非武力的有所作為」。

最後，中國從黃岩島事件所展現出的態度與作法，只能代表中國在南海主權爭議上之發展，相關作為並不適用於東海主權爭議或未來其他可能的主權衝突議題上。但無論如何，黃岩島事件後，南海主權現況並未打破，東協對於南海問題的態度也未因此而有所轉變，也沒有因而展現憂懼中國的力量並更向美國靠攏；而中國在事件過程中雖然態度強硬，但在爭議告一段落後卻也表達配合促進 DOC 進一步發展之意願，並且不排除建立 COC 的可能，⁸⁸此種表態也許代表中國將朝多邊機制的方式來解決南海主權爭議，但中國在南海採行此種多邊機制的方式，至少在短期內將是一種避險效用，是對應美國在全球與區域強權主導下，東南亞權力政治角力的一種平衡作用。至於中國利用多邊機制處理南海議題的立場，是否會隨著意圖與認知的改變，使現存的多邊機制從「避險效用」轉變為「多邊效用」，成為未來進一步觀察的重點。

⁸⁷ 「鬥而不破」一詞，主要為 2010 年中國在漁船與船長於釣魚台海域遭日本扣留扣留事件時，胡錦濤提出的處理態度，詳見亓樂義，「釣魚台風雲 中日外交角力」，**中時電子報**，2010 年 10 月 4 日，

「<http://tw.news.yahoo.com/%E9%87%A3%E9%AD%9A%E5%8F%B0%E9%A2%A8%E9%9B%B2-%E4%B8%AD%E6%97%A5%E5%A4%96%E4%BA%A4%E8%A7%92%E5%8A%9B.html>」。

⁸⁸ 中國外交部長在 2012 年 8 月 10 日訪問印尼時，表示中國願意與東協各國合作實施 DOC，並且以做好準備在「達成共識的基礎上為最終的南海行為準則」努力。相關內容請參閱星洲日報，「楊潔篪：維護和平各國責任 中國願緩解東盟對南海分歧」，**星洲日報**，2012 年 8 月 11 日，「<http://www.sinchew.com.my/node/257402?tid=2>」，2012/8/30」。



參考文獻

一、中文部分

_____，2011/1。「美國、中國和東協三方在南海之角力戰」，**遠景基金會季刊**，第 12 卷第 1 期，頁 43-80。

_____，2012/4/21。「中菲再對峙 中共核潛艦奔赴南海」，**中時電子報**，

<<http://news.chinatimes.com/world/11050404/112012042100109.html>>。

BCC 中文網，2012/5/10。「中國媒體繼續對菲律賓發出戰爭威脅」，**BCC 中文網**，

<http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2012/05/120510_philippines_china_press.shtml>。

人民網，2011/9/27。「龍韜：當前是在南海動武的良機」，**人民網**，

<<http://world.people.com.cn/BIG5/14549/15762373.html>>。

中國評論新聞，2012/5/9。「黃岩島形勢難樂觀 中方已做好各種準備」，**中國評論新聞網**，

<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1021/0/1/8/102101849.html?coluid=7&kindid=0&docid=102101849&mdate=0509083747>>。

中評社，2009/3/12。「剖析南海間諜船事件 揭美“無暇”號真面目」，

<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/1/1/3/100911375.html?docid=100911375>>。

亓樂義，2010/10/4。「釣魚台風雲 中日外交角力」，**中時電子報**，

<<http://tw.news.yahoo.com/%E9%87%A3%E9%AD%9A%E5%8F%B0%E9%A2%A8%E9%9B%B2-%E4%B8%AD%E6%97%A5%E5%A4%96%E4%BA%A4%E8%A7%92%E5%8A%9B.html>>。

王建民，「海峽兩岸南海政策主張與合作問題探討」，**中國評論新聞網**，<

<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/search/siteDetail.jsp?id=102183862&sw=%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%8D%97%E6%B5%B7%E7%A0%94%E7%A9%B6%E9%99%A2>>。

王炫，2009。「中國在南海爭端中的有所為與有所不為之分析」，**陰山**



- 學刊，第 22 卷第 6 期，頁 106-111。
- 王曉波，2010，「當代中國外交歷史分期問題評述」，**延邊大學學報**，第 43 卷第 6 期，頁 69-74。
- 石華圓與蒲瑤，2010。「“南海問題”與中國因應之策」，**未來與發展**，第 9 期，頁 31-34。
- 呂炯昌，2012/4/18。「陸關切南海局勢 批美菲軍演「邪門歪道」」，**今日新聞網**，
<<http://www.nownews.com/2012/04/18/91-2805680.htm>>。
- 宋興洲與林佩霓，2009/1。「東南亞國協與區域安全」，**全球政治評論**，第 25 期，頁 1-52。
- 宋鎮照，2011。「南海風雲再起 充滿詭譎與火藥味」，**海峽評論**，第 248 期，頁 24-29。
- 東方日報，2012/4/23。「菲外長點火 批華南海主權無根據」，**東方日報**，
<http://orientaldaily.on.cc/cnt/china_world/20120423/00178_004.html>。
- 林文程，2011/10。「中國全球佈局中的海洋戰略」，**全球政治評論**，第 36 期，頁 19-42。
- 法律圖書館，「中華人民共和國領海及毗連區法」，
<http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=227>。
- 邱坤玄，2010/10。「中國在周邊地區的多邊外交理論與實踐」，**遠景基金會季刊**，第 11 卷第 4 期，頁 1-41。
- 星洲日報，2012/8/11。「楊潔篪：維護和平各國責任 中國願緩解東盟對南海分歧」，**星洲日報**
<<http://www.sinchew.com.my/node/257402?tid=2>>。
- 胡玲與鐘明亮，2012/4/25。「獨家：梁光烈作為軍方高層首度就黃岩島對峙表態」，**鳳凰衛視**，
<http://big5.ifeng.com/gate/big5/news.ifeng.com/mil/2/detail_2012_04/25/14145024_0.shtml>。
- 唐明，2012/5/15。「菲順應中方「休漁令」 黃巖島緊張氣氛緩和」，**大紀元**，



- <<http://www.epochtimes.com/b5/12/5/15/n3589104.htm%E8%8F%B2%E9%A0%86%E6%87%89%E4%B8%AD%E6%96%B9%E3%80%8C%E4%BC%91%E6%BC%81%E4%BB%A4%E3%80%8D-%E9%BB%83%E5%B7%96%E5%B3%B6%E7%B7%8A%E5%BC%B5%E6%B0%A3%E6%B0%9B%E7%B7%A9%E5%92%8C>>。
- 張兮維與陳暢，2007。「“擱置爭議、共同開發”—90 年代以來中國政府南海政策評估」，**遼寧行政學院學報**，第 9 卷第 10 期，頁 84-85。
- 張凱勝，2012/7/24。「三沙設警備區 威懾周邊國家」，**旺報**，<<http://www.want-daily.com/portal.php?mod=view&aid=34618>>。
- 常衛兵，2010。「東亞共同體構建視野下的南海海洋劃界爭端」，**學術論壇**，第 229 期，頁 69-71。
- 連雋偉，2012/5/10。「嚴查菲水果 經濟制裁？」，**中時電子報**，<<http://news.chinatimes.com/mainland/17180502/112012051000190.html>>。
- 陳千田，1996/5。「南中國海之海權爭議」，**問題與研究**，第 35 卷第 5 期，頁 29-51。
- 陳鴻瑜，2010/10。「南海爭端的政治與法律面分析」，**全球政治評論**，第 32 期，頁 1-6。
- 楊潔勉，2009。**對外關係與國際問題研究**。上海：上海人民出版社。
- 楚樹龍與金威，2008。**中國外交戰略與政策**。北京：時事出版社。
- 齊銳、張雪歌與晉良子，2011/8/26。「如何破解南海維權尷尬：中國“出手難”越南“埋頭幹”」，**南方週末**，<<http://www.infzm.com/content/62539>>。
- 盧業中，2002/3。「論國際關係理論之新自由制度主義」，**問題與研究**，第 41 卷第 2 期，頁 3-67。
- 聯合新聞網，2012/9/5。「胡錦濤出招 希拉蕊恐空手歸」，**聯合新聞網**，<<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/7342869.shtml>>。
- 顧長永，2010/10。「中美對峙與南海島嶼主權爭端發展」，**全球政治評論**，第 32 期，頁 7-12。

二、英文部分



- Acharya, Amitav, 2009. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. New York: Routledge Press.
- ASEAN, 1976. "Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia," <<http://www.aseansec.org/1217.htm>>.
- _____. 2011. "Guidelines for the Implementation of the DOC," <<http://www.asean.org/documents/20185-DOC.pdf>>.
- Barnett, Michael and Raymond Duvall, 2005. "Power in International Politics," *International Organization*, Vol. 59, No. 1, pp. 39-75.
- Beckman, Robert, 2012. "The South China Sea Disputes: How States can Clarify their Maritime Claims," *RSIS Commentaries*, No. 140, <<http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS1402012.pdf>>.
- Buzan, Barry, 2010. "Culture and International Society," *International Affairs*, Vol. 86, No. 1, pp. 1-25.
- Dent, Christopher M., 2004. "The Asia-Europe Meeting and Interregionalism: Toward a Theory of Multilateral Utility," *Asian Survey*, Vol. 44, No. 2, pp. 213-236.
- Duong, Huy, 2012. "The South China Sea: 'Disputed waters' everywhere?" *RSIS Commentaries*, <<http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS1232012.pdf>>.
- Eikenberry, Karl W., 1996. "China's Challenge to Asia-Pacific Regional Stability," in Richard J. Ellings and Sheldon W. Simon eds., *Southeast Asian Security in the New Millennium*. New York: M.E. Sharpe Press. pp. 89-122.
- Glaser, Bonnie S., 2012. "China's Coercive Economic Diplomacy: A New and Worrying Trend," <<http://csis.org/publication/chinas-coercive-economic-diplomacy-new-and-worrying-trend>>.
- Goh, Evelyn, 2007. "Great powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies," *International Security*, Vol. 32, No. 3, pp. 113-157.



- Gungwu, Wang, 1999. *China and Southeast Asia: Myths, Threats and Culture*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd and Singapore University Press.
- Johnston, Alastair Iain., 2003. "Beijing's Security Behavior in the Asia-Pacific: Is China a Dissatisfied Power?" in J. J. Suh, Peter J. Katzenstein, and Allen Carlson eds., *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency*. CA: Stanford University Press. pp. 34-96.
- Keohane, Robert O., 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. NJ: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O., Stephen Macedo and Andrew Moravcsik, 2009. "Democracy-Enhancing Multilateralism," *International Organization*, Vol. 63, No. 1, pp. 1-31.
- Laito, Lee, 1993. "ASEAN-PRC Political and Security Cooperation: Problems, Proposals, and Prospects," *Asian Survey*, Vol. 33, No. 1, pp. 1095-1104.
- Lijun, Sheng, 2007. "Is Southeast Asia Becoming China's Playpen?" *YaleGlobal*, Vol. 11, <<http://yaleglobal.yale.edu/content/southeast-asia-becoming-china%E2%80%99s-playpen>>.
- Martin, Lisa L., 1992. "Interests, Power, and Multilateral," *International Organization*, Vol. 46, No. 4, pp. 765-792.
- Moss, Trefor, 2012/9/7. "The Neverending Story: Drama in the South China Sea," *The Diplomat*, <<http://thediplomat.com/2012/09/07/the-neverending-story-drama-in-the-south-china-sea/3/>>.
- Park, Jae Jeok, 2011. "The US-led Alliances in the Asia-Pacific: Hedge Against Potential Threats or An Undesirable Multilateral Security Order?" *The Pacific Review*, Vol. 24, No. 2, pp. 137-158.
- Pollack, Jonathan D., 2005. "The Transformation of the Asian Security Order: Assessing China's Impact," in David Shambaugh ed., *Power*



- Shift: China and Asia's New Dynamics*. Los Angeles, CA: University of California Press. pp. 329-346.
- Rüland, Jürgen, 2011. "Southeast Asian Regionalism and Global Governance: "Multilateral Utility" or "Hedging Utility"?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 1, pp. 83-122.
- Ruggie, John Gerard, 1992. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46, No. 3, pp. 561-598.
- Simon, Sheldon W., 2007. "Whither Security Regionalism? ASEAN and the ARF in the Face of New Security Challenge," in Amitav Acharya and Evelyn Goh eds., *Reassessing Security Cooperation in the Asia-Pacific: Competition, Congruence, and Transformation*. Cambridge, MA: Harvard University Press. pp. 113-133.
- Stein, Arthur A., 1982. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 299-324.
- Storey, Ian, 2011. *Southeast Asia and the Rise of China: The Search for Security*. New York: Routledge Press.
- Sutter, Robert and Chin-Hao Huang, 2009. "China-Southeast Asia: South China Sea, Economic Issues," *Comparative Connections*, Vol. 11, No. 1, <http://csis.org/files/media/csis/pubs/0901qchina_seasia.pdf>.
- Thayer, Carlyle A., 2011. "Chinese Assertiveness in the South China Sea and Southeast Asian Responses," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 30, No. 2, pp. 77-104.
- Thomas, Nicholas, 2009. "China's Regional Governance: Developing Norms and Institutions," in Nicholas Thomas ed., *Covernance and Regionalism in Asia*. New York: Routledge Press. pp. 116-145.
- Waltz, Kenneth M., 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill Press.
- Weatherbee, Donald E., 2005. *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Press.



- Wendt, Alexander, 1992. "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2, pp. 391-425.
- Wendt, Alexander, 1999. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Womack, Brantly, 2003. "China and Southeast Asia: Asymmetry, Leadership and Normalcy," *Pacific Affairs*, Vol. 76, No. 4, pp. 529-548.
- Yee, Andy, 2011. "Maritime Territorial Disputes in East Asia: A Comparative Analysis of the South China Sea and the East China Sea," *Journal of Current Chinese Affairs* Vol. 40, No. 2, pp. 165-193.
- Yunling, Zhang & Tang Shiping, 2005. "China's Regional Strategy," in David Shambaugh ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. CA: University of California Press. pp. 48-131.

