airiti

中國大陸在南海強化軍備之意涵

林廷輝*

美國福斯新聞網（Fox News）2015 年 2 月 16 日獨家登出西沙群島永興島衛星照，顯示中國大陸人民解放軍已在島上部署「紅旗九」（HQ-9）防空飛彈，引起國際社會的關注。這些衛星照來自以色列「國際衛星影像公司」（ImageSat International），對過去媒體一般由美國「戰略與國際研究中心」（CSIS）披露的衛星照而言，傾向保守派共和黨的福斯新聞集團，在歐巴馬 2 月 15 日開始在加州陽光莊園與東協國家舉行高峰會之際，釋放此一以色列衛星公司提供的衛星照，時機點與作法啟人疑竇。中國大陸國防部 2 月 25 日表示：「西沙群島是中國的固有領土。中國在領土範圍內進行軍事部署，無論是過去部署，還是現在部署，無論是臨時部署，還是長期部署，無論是部署這種裝備，還是部署那種裝備，都是中方的正當合法權利。」[1]3 月底，中國大陸中央電視台《軍事報導》節目則播出鷹擊 -62 反艦導彈、紅旗 9 防空導彈發射，以及西沙群島琛航島駐軍使用陸盾 2000 型近程防空武器系統等畫面，也證實了西沙群島存在軍事防衛能力。

至於中國大陸在西沙群島部署的「紅旗九」，其最大射程約 200 公里，垂直射程 30 公里，最大速度 4.2 音速。主要任務為防空飛彈，中國大陸將其部署在永興島，對 200 公里外

* 作者為國立中央警察大學水上警察學系兼任助理教授。

[1]「國防部：中國在領土範圍內的軍事部署正當合法」，中華人民共和國國防部網站，2016 年 2 月 25 日，＜ http://www.mod.gov.cn/jzhzt/2016-02/25/content_4644948.htm ＞。

airiti

的領土與海域並不構成重大威脅，而「紅旗九」真正威脅的對象則是未經許可進入西沙群島空域的軍機等，但除了防衛領空 12 浬（約 22.22 公里）之外，「紅旗九」之射程仍有 170 多公里，可見「紅旗九」對未來中國大陸可能公告南海「防空識別區」（ADIZ）有著防衛實力的作用。

「紅旗九」部署南海之戰略意涵

除了軍事方面的意義外，部署「紅旗九」在南海也存在諸多政治意涵：

一、在南海區域具威嚇效果：中國大陸與越南曾於 1974 年 1 月 19 日爆發西沙海戰，人民解放軍將越南軍隊從西沙群島整個逐出，且在南海諸島中，西沙群島是最靠近越南本土的群島，對越南的防衛已造成一定的影響。對中國大陸來說，西沙群島作為三沙市人民政府所在地，必須擁有堅強的防衛能力，而在所有南海聲索國中，中國大陸面對西沙群島最大的挑戰者越南，除部署防衛型的「紅旗九」外，中國大陸也在永興島部署了殲 -11、殲轟 -7 等戰機，對越南也產生威嚇的效果。

二、以自衛型武器回應對軍事化的質疑：根據英國軍事情報研究企業（IHS）分析，中國大陸除了部署「紅旗九」之外，同時也在西沙群島部署了射程 400 公里的「鷹擊 -62」型反艦飛彈，無論是防衛型武器或攻擊性武器，顯見南海軍事化是持續進行的，但 2015 年 9 月習近平訪問美國時，在與歐巴馬在白宮的記者會上表示：「中國在南沙群島的有關建設活動不針對、不影響任何國家，也無意搞軍事化。」外界對軍事化的定義頗多疑問，中國大陸外交

airiti

部曾表示各界對軍事化的定義有所差別，甚至表示：「中方在本國領土上部署有限的防衛設施是行使國際法賦予一個主權國家的自衛權，與軍事化無關。」也因此，外界對中國大陸採用「軍事化」用詞，但又對照永興島持續部署「紅旗九」或其他武器，成為挑戰中國大陸政治誠信的一大理由，不過對中國大陸來說，將「紅旗九」解釋成為防衛型的武器，可能是未來對外唯一的說辭。

三、作為南沙群島未來軍事化的典範：中國大陸目前實質有效控制西沙群島，但從海南島經西沙群島到南沙群島的路程上，西沙群島正巧是中繼站，例如西沙群島中的中建島常被海南島的漁民稱為「半路峙」，是這些漁民前往南沙群島的中途島，但各界對西沙群島原本的印象均只停留在小島、珊瑚礁的概念，腹地不大，因此，相關的軍事防衛設施亦不足，但中國大陸自西沙海戰後控制整個西沙群島，從海南島建設到西沙群島的行政治理、軍事防衛體系逐步完善，未來中國大陸在南沙群島所占領的島礁如何「軍事化」，目前在永興島部署「紅旗九」及其他武器設施的模式，將成為南沙群島的「典範」。

對區域安全之影響與未來觀察重點

一、南海加大軍備競賽

中國大陸原本就在西沙群島部署「紅旗九」，只不過在南海爭議持續發燒之際，衛星照揭露了中國大陸增加部署數量的作法，更加讓東南亞國家心生警惕，包括菲律賓在內的南海聲索國，也將持續要求中國大陸信守諾言，停止在南海建設島礁，承諾非軍事化，但對中國大陸而言，南海涉及到領

airiti

土主權及採取既成事實的戰術作為，更是試探美國底線與亞太結盟熱度的溫度計。美國共和黨總統參選人川普 2015 年接受「經濟學人」周刊專訪，就面對中國大陸南海建造島礁的行動此議題時，便很坦率的表示：「它距離美國太遠，而且建都建了，我們還有許多其他問題需要解決。」[2] 這樣的思維，也造就了中國大陸可以肆無忌憚的在南海為所欲為，如果美中之間在某些方面達成共識或默契，南海可能成為中國大陸勢力範圍，再加上中國大陸未來將不斷投射海空軍實力在南海地區，與周邊國家因為資源的開採爆發零星衝突，將掩飾不了中國大陸擴張的意圖，南海緊張情勢依然存在。

新一波的南海軍備擴張以及軍事預算的提升，是未來關注的焦點，根據瑞典「斯德哥爾摩國際和平研究所」（Stockholm International Peace Research Institute，簡稱 SIPRI）於 2016 年 4 月 4 日發布的報告指出，受到中國大陸在南海強硬行動的衝擊，東南亞國家和台灣在 2015 年的軍事支出皆出現增長；整體而言，中國大陸周邊的亞洲和大洋洲地區國防預算共上升 5.4%。中國大陸在 2015 年的國防支出總金額為 2150 億美元，年增 7.4%。東南亞國家中以菲律賓的 25.5% 年增率居冠，其次是印尼的 16.5%，馬來西亞、越南、泰國年增率分別為 7.7%、7.6% 與 6.5%、台灣則是增加 0.7%。[3]

此外，中國大陸對南海未來經營的力度與作法，也是關

[2] “The Economist interviews Donald Trump,” Economist, Sep. 3, 2015, 〈http://www.economist.com/news/briefing/21663216-donald-trump-has-become-surprise-republican-frontrunner-early-2016-us-presidential〉.

[3] “World Military Spending Resumes Upward Course, Says SIPRI,” Stockholm International Peace Research Institute, April 5, 2016, 〈http://www.sipri.org/media/pressreleases/2016/milex-apr-2016〉.

airiti

乎南海區域是否穩定的重要因素，習近平在 2016 年 3 月 31 日在美國華府與美國總統歐巴馬見面時表示，中國堅定維護在南海的主權與相關權利，堅定致力於維護南海地區和平穩定，堅持通過同有關當事國直接協商談判和平解決爭議。但對各國在南海行使航行自由與飛越自由，習近平也表示將予以尊重和維護，但也警示，不會接受任何以航行自由為藉口損害中國國家主權和安全利益的行為。也希望美國在領土主權議題上不選邊站，維護南海區域和平穩定發展。從習近平對歐巴馬的講話中，已感受到中國大陸對美國涉入南海議題過深而特別不滿。

二、中國大陸的民族主義意識不斷上升

習近平曾在 2015 年 10 月訪問英國前，接受路透社專訪時表達了中國大陸對南海議題態度的完整論述，表達了南海「祖」權，習近平說明：「南海諸島自古以來就是中國領土，這是老祖宗留下的。」他說：「任何人要侵犯中國的主權和相關權益，中國人民都不會答應。」顯見習近平運用了中國大陸內部的民族主義，表示其有不可退讓的壓力；其次，習近平強調自衛權概念，但不認為是擴張主義，他認為，中國大陸在南海採取的有關行動，是維護自身領土主權的正當反應。對本國領土範圍外的土地提出主權要求，那是擴張主義，但中國大陸從未那麼做過，不應當受到懷疑和指責；第三，中國大陸需要南海和平以利發展，在各方共同努力下，南海形勢總體是穩定的。南海是中國大陸對外經濟往來的重要通道。中國大陸比任何國家都需要南海和平、安全、穩定。中國大陸不願看到南海生亂，更不會主動製造混亂，而這也是希望東南亞國家放心。最後，習近平再次強調「南海行為準

airiti

則」與風險管控，這與 2015 年 9 月歐習會後的記者會內容相似，習近平不斷說明在《南海各方行為宣言》的框架下，積極推進「南海行為準則」的磋商。中國大陸將繼續與南海周邊鄰國一道，通過機制對話管控爭議，通過談判協商和平解決爭議，積極探索通過合作和共同開發實現互利共贏，維護各國依據國際法享有的南海航行和飛越自由，努力將南海建設成和平、友好、合作之海。

三、美國將強化與亞太盟邦的合作

在中國大陸於西沙群島部署「紅旗九」新聞大肆報導後，在輿論的壓力下，無論是美國或其亞太盟邦均只能往更為強硬的方向邁進，美國國防部助理部長施大偉（David Shear）曾在國會聽證指出，美國國防部的海洋戰略，包括：確保航行自由安全、威嚇衝突與壓迫、促進遵守國際法與國際標準。為此，美國將：（一）強化美國軍事能力；（二）建立海洋亞洲盟邦的海洋能力；（三）採用軍事外交為籌碼，降低風險與潛在衝突；（四）強化區域安全機制。

（一）強化美國軍事能力

美國的作法包括在 2015 年以雷根號航母（USS Ronald Reagan, CVN-76）取代華盛頓號（USS George Washington, CVN-73），將在 2020 年部署兩棲攻擊艦「美國號」（USS America, LHA-6）、2 艘神盾級驅逐艦至日本，未來五年將增加太平洋艦隊 30% 的軍力。持續推動自由航行計畫（Freedom of Navigation Program），美國將維持其在東北亞駐軍，與澳大利亞及菲律賓存在雙邊軍事協定，將使美軍例行性的在此區擴大訓練。

（二）建立海洋亞洲盟邦的海洋能力

airiti

美國在此建立與亞太盟邦間相互運作與發展的能力，並擴大與區域國家軍事演習計畫，如澳大利亞軍方以個人名義參與美國與菲律賓肩併肩演習，日本則派遣觀察員參加。但美國與東南亞國家的合作不僅止於此，美國國防部長卡特在 2015 年香格里拉會議上提出東南亞「海事安全倡議」（Maritime Security Initiative，簡稱 MSI），針對東南亞盟邦增加訓練、演習與海事能量，將成為未來美國與東南亞盟邦合作計畫主軸。

（三）採用軍事外交為籌碼，降低風險與潛在衝突

在降低區域風險與管控方面，美國透過兩個方式達成此目標，其一透過與中國大陸的雙邊關係，另一則透過區域降低風險措施，美國未來也將要求日本與中國大陸在東海方面建立此溝通機制。

（四）強化區域安全機制

美國透過「東協國防部長會議」（ASEAN Defence Ministers' Meeting，簡稱 ADMM）與美國的年度會議，包括 2015 年 11 月即將參與在吉隆坡舉行的 ADMM + USA 會議，或每年參加的香格里拉會議，美國也已承諾派遣科技專家納入美國對東協派遣的代表團，協助東協建構海事方面的能量。此外，非正式機制也成為美國強化區域合作的機會，例如 2014 年在夏威夷舉行的美國與東協國防論壇等等。

政策建議

南海問題短期間無法解決，反而可能因為各國基於鞏固自身防衛能力，不斷強化軍事力量，將不可避免地落入「安

airiti

全困境」（Security Dilemma），而台灣處在此一局勢下，除了落實馬英九政府曾提出的「南海和平倡議」及其路徑圖外，更應思考在此一戰略環境下的戰略選擇，與中國大陸的作法區隔，成為和平的倡議者。因此，可具體落實的南海政策包括：

一、積極爭取參與南海區域協商機制

台灣無法參與政府間的南海多邊合作或交流機制，主要是北京的作梗，在馬英九政府執政時期，雖然推動活路外交，但亦無法參與政府間區域協調機制。不過，倘是由美國主導下的南海多邊協商機制，中國大陸參與的可能性不高，因此台灣參與的阻力相對減少，既然美國已提出非正式機制的相關構想，台灣政府部門應積極爭取參與或加入。同時，台灣與美國已在 2015 年 6 月於臺北賓館成立「全球合作暨訓練架構」（Global Cooperation Training Framework，簡稱 GCTF）並簽署瞭解備忘錄。這份瞭解備忘錄將台美現有的人道援助、公衛、環保、能源等合作計劃案予以制度化，台灣未來可善用此一機制，積極與東南亞國家受訓人員合作，對南海和平也將是一大助益。

二、積極研擬並參與海事合作方案

美國未來將在亞太地區積極推動海洋合作計畫，雖然主要合作對象為日本與東南亞國家，但台灣無論在東海或南海合作領域扮演非常重要的角色，未來與美國等國也有合作的空間。因此，台灣需主動邀集相關部門研擬參與亞太海事安全合作計畫，亦可擬定自身倡議的計畫內容，並與美日與東南亞國家共商，彈性、靈活地參與各種機制的海事合作，例如在南海的海上犯罪與非法情事，涉及到南海航行安全與利

airiti

益，包括偷運非法移民、販賣婦女兒童、海盜、海上恐怖主義、海上武器走私及海洋環境安全與污染防治等議題。此際，2002 年「南海各方行為宣言」中規定，在全面和永久解決爭議之前，有關各方可在「海洋環保、海上航行和交通安全、搜尋與救助、打擊跨國犯罪」等領域探討或開展合作，或許也是台灣可以優先思考的合作領域。

三、擬定我國在南海安全的因應作為

台灣在南海安全正處於一個權力均衡的態勢，由於越南軍力無法挑戰中國大陸，因此對台灣占領的太平島不敢動武，而中國大陸也沒必要取得太平島，因為就中國大陸的觀點而言，「台灣屬於中國的一部分，因此太平島也是屬於中國的，也沒必要因為動武而損及到對台灣人民的情感」。例如習近平就曾於 2015 年 11 月 7 日的馬習會中對於外界質疑對台灣的飛彈部署，習近平表示：「這些部署不是針對台灣」。因此，台灣在南海形成一個「安全真空」狀態，但只要有任何一方打破此種狀態，台灣還是要面對改變現狀的威脅，因此，如何透過外交、國防與兩岸協商等作為，強化我國在南海的安全，政府應即早擬定因應策略與作為。