褪色的魅力戰略：中共東南亞戰略的轉變？

沈明室*

根據日本《共同社》在 2010 年 7 月的報導，中共在 2010 年 3 月時曾經正式向美國政府高層官員表明擁有南海主權，而且首度使用「核心利益」的字眼，表示「南海是關係到中國領土完整的核心利益」。由於中共對於台灣、西藏及新疆定位，也使用核心利益的概念，意味著絕不允許其他國家侵犯，由此提昇中共南海主權問題的定位。南海主權原本就存在爭議，中共以強勢態度宣示南海爲其核心利益，等於將南海納爲內海，恐將引起南海區域的更大爭議與衝突。

事實上，當美國在 2003 年全心投入伊拉克戰場，忽略對東協國家經營之際，遂讓中共趁機擴大對東協國家的影響力，採取睦鄰政策，並以軟實力的經濟、文化等拉攏東協國家，遂有學者以中共對東南亞魅力攻勢（charm offensive）稱之[1]。然本文認爲以魅力攻勢稱之過於狹隘，因爲不論是以軟實力爲後盾的外交作爲，或是中共外交策略和諧世界的延伸，都顯現其作爲整體戰略的特質，實爲整體戰略而非單一攻勢作爲，故本文以魅力戰略稱之。

然而在過去一年，中共解放軍大幅進行遠程兵力投射的軍事演習，如中共殲 10 戰機演練空中加油後，在南海地區進行例行性的空中巡弋，其他飛機則進行其他遠程攻防演練，打擊海盜艦隊經過南海海域的戰訓演練等，顯示中共在未來解決南海問題的軍事準備能力已大爲提昇。非常明顯的，從中共與美國在南海的衝撞事件，派遣漁政船干擾越南及馬來西亞的海上活動，都在在證明中共東南亞戰略已經改變，以往以經濟、文化拉攏的魅力戰略，因爲東南亞部分國家警覺中共軍事意圖而褪色，代之而起的兼顧維護領土主權的防範作爲。如

* 作者爲國防大學戰略研究所助理教授

[1] 有關討論 2006 年即開始，如 Josh Kurlantzick, “China’s Charm Offensive in Southeast Asia,” *Current History*, September 2006, http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18678. (20/08/2010)，整體面向如 Josh Kurlantzick, *Charm Offensive: How China Soft Power Is Transforming the World* (New Haven, CT: Yale University Press,2007); Renato Cruz De Castro, “Confronting China’s Charm Offensive in East Asia: A Simple Case of Fighting Fire with Fire?” *Issue & Studies*, Vol. 45, No.1, (March 2009), pp. 71-116; Ian Storey, “China’s ‘Charm Offensive’ Loses Momentum in Southeast Asia,” *China Brief*, Vol. 10, Issue 9, April 29, 2010. http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=36324&tx_ttnews%5BbackPid%5D=414&no_cache=1(22/8/2010) .

越南及馬來西亞逐步傾向美國的態度，而越南更強化與美國合作及軍事演習。

中共東南亞戰略的韜光養晦

1991 年，中共完成與所有東南亞國家建交，形成了全面性的外交關係。在地緣政治、文化傳統與經貿往來等因素下，東南亞戰略在中共整個亞太戰略中，具有舉足輕重的影響。中共爲了追求經濟發展，強調要穩定周邊環境，所以推行睦鄰友好的政策，以立足亞太地區，穩定周邊關係。中共與東協之間也建立制度性的處理國際事務管道，並且在經濟、政治、軍事、社會等各方面強化合作，尤其在經貿關係上的發展也快速成長。

對中共而言，東南亞是中共維護南方戰略利益與安全的主要屏障，東南亞是否和平與穩定，對中共南方領土安全有密切影響。雖然東南亞個別國家的綜合國力與軍力都不足以和中共相抗衡，但是東南亞區域所發生的傳統或是非傳統安全議題，或是大國之間在東南亞的權力競逐，都對中共造成連帶性影響。

過去中共對東南亞的戰略目標是在維持東南亞國家在亞太地區的中間平衡作用，以制衡其他大國的權力。換言之，就是拉住東協國家，防止他們倒向美國。在東協國家中，原本與中共有南海主權爭議的國家，多數也採取大國平衡政策，對美中兩個大國平衡對待，希望既不得罪又可以共蒙其利。這連帶也使東協國家在安全上依賴美國，在經濟上依賴中共與日本，並力圖與中共維持良好關係。但是因爲南海主權問題與中國威脅論，又對中共抱持戒備心態。隨著中共在南海主權問題的強硬作爲，使東協國家未來對中共的防範心態及作爲更爲強化。

中共以軍事準備為基礎的有所作為

除了韜光養晦之外，如果在東南亞戰略上有所作爲則必須以軍事準備以及相關外交作爲當作基礎。除了軍備的快速發展之外，軍事能力的展現也是手段之一。如 2009 年 4 月中旬，中共解放軍曾以十艘軍艦的艦隊編組，從東海跨出第一島鏈，繞越日本所屬的沖之鳥礁，在南海舉行聯合演習，引起日、美、印、澳各國的嚴正關切。

4 月底，中共派遣漁政船在南海附近定期巡弋，彰顯中共在南海的主權，菲律賓、越南及馬來西亞等國都已經感受到中共的戰略企圖。越南與中共之間因爲西沙群島主權問題唇槍舌戰，相互控訴對方侵犯主權，強調寸土不讓，使得中共與越南之間南海主權爭議升高。越南企圖拉攏美國，以多邊的方式解決主權爭議問題，美國也反對中共採取雙邊方式解決問題。這也使得美國與越南的聯合軍事演習引起中共的抗議。另外，中共解放軍海軍到非洲亞丁灣打擊海盜、籌建航空母艦、擴展海空遠距打擊武力等，都顯示中共企圖藉由遠洋海軍的建構，落實中共東方及南方的戰略邊疆範圍，並企圖將台灣海峽及南海列爲中國的內海，以瓦解美國第一島鏈的防線。

隨著中共解放軍海軍實力的大幅躍升，中共雖一再強調奉行防禦性的國防政策，但就發展遠程海軍、強化空軍遠程突襲南海的演練、陸軍以戰役集團層次進行跨境聯合作戰演習等而言，實已具備全境作戰能力。換言之，中共向來所遵守的積極防禦政策，已然超越中共本土，並從近海向遠洋海域延伸。

當海空軍事實力尚未提升時，中共對以往南海主權問題的處理，在爭議未決，國力不強的情況下，甚至避免邊境及主權爭議糾葛，影響經濟發展的國家戰略，中共以「擱置爭議、共同開發」的方式，避免造成中國威脅論，引來其他國家的反制。但實際上，中共仍然強調「主權在我」。一旦海空軍的實力大增，整體綜合國力強大之後，以「富國強兵」爲基礎的民族主義甚囂塵上，也讓中共軍方對於主權領土問題採取更爲積極強硬的態度。更何況中共的國家安全戰略將領土主權安全列爲最優先考量目標，當台海問題和緩之後，南海等其他主權問題就會成爲首要解決目標。

對美國東南亞戰略利益的影響

美中去年在發生多次海上對峙事件，如 2009 年 3 月 8 日，美軍「無瑕」號（USNS Impeccable）水下探測船在南海與中方 5 艘漁船對峙，事後向中共提出抗議，中共則稱美方入侵中國專屬經濟區，違反國際法；2009 年 5 月 5 日，美軍「勝利」號（Victorious）水下探測船在黃海海域又與中共船隻對峙；2009 年 6 月 11 日，美軍「約翰•麥侃」號（John Sidney McCain）驅逐艦拖曳聲納儀在南海的菲律賓海域與中方潛艦擦撞。這些行爲證明了即使中共海空武力不若美國，但不惜以強硬態度表達維護領土主權的立場，排拒美國軍力進入南海。

中共的戰略企圖應是在強佔國際法的制高點，質疑美國軍力進入南海的正當性，然後在具備強大遠洋海軍武力之後，以明顯有效的反介入戰力嚇阻美國軍力介入，即可讓台灣海峽及南海因中共主權申張而成爲所屬內海，在南海問題上可藉優勢海軍威逼制止菲律賓、越南及馬來西亞種種擴張南海主權的行動，從而解決其他海上主權爭議的問題，順利捍衛國家利益的邊疆。

然而當建立強大遠洋海軍之後，不可避免的就必須面對與美國戰略利益的衝撞，而中共的態度則是領土主權的問題，將寸土不讓，甚至展現不惜一戰的強硬態度。中共鷹派將領羅援 2010 年 7 月 6 日關於若美國航空母艦進入沿海演習將成爲解放軍的活靶子的談話，即爲一例。而中共在美國與越南及韓國分別進行演習之際，亦採取類似反制行動的防空、火砲及飛彈試射演習，也是一種強硬態度的表達。

從上個世紀末開始，中共基於「藍水海軍」的戰略指導，積極建構遠洋海軍，頻繁穿越第一島鏈，東向深入西太平洋，並且南下南海，並藉由打擊海盜行動，通過麻六甲海峽，前進印度洋到達亞丁灣，使中共海軍具備連結兩洋的戰略能力。事實上，中共海軍戰略重點還是以掌握南海、東海以及黃海三大海域主導優勢爲主，近幾年才逐漸向東擴

展至第二島鏈以西海域，以及藉打擊海盜名義，實際演練遠洋海軍的指揮管制能力及航海實務訓練。

然而，一旦中共藉由主權宣示，艦隊巡弋等方式，成功建構「內海戰略」後，未來南海周邊國家在面對中共的強硬表態，將更爲忌憚中共軍事武力威脅，甚至可能改變對中共的外交政策，轉而傾向美國，以尋求美國的承諾與支持。或者如越南、馬來西亞等國亦正強化軍備，採購俄製基洛級潛艦或俄國先進戰機等，造成東南亞地區局部軍備競賽。中共對南海問題的解決逐漸放棄擱置爭議的立場，進而強調主權在我，連帶也會影響我國在南海問題地區的戰略態勢。在兩岸互動密切情況下，不能排除中共藉此議題尋求與我方合作空間，企圖促成我國南海政策的變化。或許兩岸在南海議題的合作，可以更加促兩岸關係的穩定，但也會讓南海問題更加複雜。

政策建議

中共在東南亞戰略的趨向強硬，將可能導致美國及部分東南亞國家強化對中共的防範戰略，對此建議可採取下列的政策。

一、謹慎評估與中共在南海議題的合作

隨著中共在南海主權問題的強硬與積極，擁有東沙及南沙太平島的台灣，亦爲中共爭取合作的對象。因爲南海問題牽涉美國及東協主要國家利益，台灣應該謹慎評估與中共在南海議題的合作。如果兩岸在南海問題合作，將會壓縮美國在此地區的戰略利益，而且這是一個明顯的選邊押寶行爲，將不利美台軍事合作及交流，連帶也會得罪菲律賓、馬來西亞、越南、汶萊、新加坡及印尼等國。

二、從美中東南亞利益競逐中尋求戰略利基

因爲南海艦船衝撞、南韓天安艦事件、中共以針對性演習反對美韓黃海演習等事件的影響，美中關係又面臨緊張。而美中在南海問題或是整個東南亞利益競逐中，其實存在台灣戰略利基的空間，尤其在南海問題。如果因爲南海議題的升高，促成台灣實質參與東南亞國家在南海問題的討論，或可實質解決部分的爭議。

三、防範中共在南海擴軍對台海安全的影響

中共以維護南海主權爲由擴張軍備，除了可以強化維護領海主權的能力之外，同樣可以轉用成爲對台海或台灣東岸太平洋遠洋兵力投射，或是反制美日介入的作戰能力。換言之，這些軍力不只可以南向作爲處理南海問題的軍事後盾，也可以東向突出第一島鏈，並危及台海安全。因此，應該密切注意中共在南海的軍事動態，掌握其戰略戰術的發展近況，納入台海防衛作戰想定，發展有效反制作爲，以做好先期的防衛作戰準備。