中国安全战略报告 2027

中国与南海
——海洋问题面面观——

庄司 智孝(编著)、饭田 将史、后藤 洋平

防卫研究所

本报告是防卫研究所研究人员根据国内外公开发行的资料，以独特视角分析撰写的，并非日本政府或防卫省的见解。

前言

防卫研究所发行的《中国安全战略报告》，旨在向国内外广泛提供本所研究人员对中国安全相关主题的考察分析结果。本报告每年均从有助于中长期思考中国安全问题的角度选定题材，其内容不仅涉及军事领域，也涵盖政治、经济和国际关系等广泛领域。

《中国安全战略报告2027》的主题是“中国与南海——海洋问题面面观——”。随着经济崛起和军事实力增强，中国的海权扩张不断升级，加之周边国家及相关国家的担忧日益加剧，这个问题一直备受争议。南海问题由于该海域具有重要的战略和经济意义，且以中国为首的多个国家介入，构成多边争端，因此成为印太地区最重要的安全问题之一。该问题作为中国与东南亚国家之间的领土争端由来已久，但因中国崛起而再次升温后，在大国博弈的背景下日趋复杂，目前局势仍极不明朗。

本报告围绕南海问题的历史变迁、以美中战略竞争为背景的问题演变、中国海军的战略与介入、中国海警局的组织发展以及东南亚国家的应对措施，由三位专门研究中国与东南亚问题的研究人员分别从各自的学术视角出发，考察了历史脉络与当前形势，并展望了未来发展。我们相信，本报告就该主题提出了前所未有的综合性视角和战略性启示。

综上所述，《中国安全战略报告》的选题和考察均由防卫研究所研究人员根据个人学识进行。因此本报告的内容仅代表撰稿人个人观点，并非日本政府、防卫省及防卫研究所的官方见解。文责由研究人员自负。

《中国安全战略报告2027》的撰稿负责人为庄司智孝，由饭田将史与后藤洋平负责撰写其他部分。卷尾列出各位撰稿人负责的章节、专业领域，以供参考。此外，由神宫司觉、小熊真也、山口章浩、金子怜斗、桂裕隆担任编辑和公关事务。

我们希望本报告起到抛砖引玉的作用，引起国内外舆论关注中国的安全问题，并且不仅限于中国，也对更广泛的安全问题对话与交流做出贡献。

2026年11月

《中国安全战略报告2027》主编

地域研究部部长　庄司智孝

中国安全战略报告 2027
目录

前言 ····· i

摘要 ····· iv

绪　论　中国的崛起与南海 ····· 1

庄司 智孝

第一章　美中战略竞争背景下的南海问题

——扩大与复杂化态势 ····· 5

庄司 智孝

前言 ····· 6

1　南海问题的历史演变——领土主权争端的格局 ····· 7

（1）基本格局的形成——1970至1980年代 ····· 7

（2）演变为中国与东盟之间的悬案 ····· 8

（3）短暂缓和——签署《南海各方行为宣言》 ····· 9

2　南海问题再度升温——中国的崛起与海权扩张加剧 ····· 10

3　南海成为大国博弈的焦点——美中军事对抗的常态化 ····· 13

结语 ····· 17

第二章　中国海军战略演变与南海战略定位 ····· 19

饭田 将史

前言 ····· 20

1　中国海军的远海战略 ····· 20

（1）从“沿岸防御、近岸防御”转向“近海防御” ····· 20

（2）走向“远海”的新战略 ····· 21

（3）日趋重视“远海” ····· 22

2　从岛礁领土主权和海洋权益角度看南海 ····· 25

（1）利用军事力量扩大控制范围 ····· 25

（2）海上执法机构的出现与南海军事化 ····· 26

（3）加大对声索国的军事压力 ····· 27

3　从台湾统一与美中战略竞争的角度看南海 ····· 29

（1）加强对台湾的军事压力 ····· 29

（2）以南海为基础对抗美军 ····· 31

结语 ····· 33

第三章　兼具军事与行政职能的中国海警局
——在南海发挥的作用……35
后藤 洋平
前言……36
1　将南海问题视为“内政”的中方认知……37
2　海警制度的演变……38
（1）从多部门分散型海上执法体制走向首次整合……38
（2）划归中央军委和武警指挥……40
（3）《海警法》的施行……40
（4）包括与海军通用装备在内的装备扩充……43
3　与海军及海上民兵的关系……44
（1）与海军协同关系的发展情况……44
（2）与海上民兵的关系……45
4　以海警为海洋治理的核心主体……51
（1）《海警法》制定后的涉海法律法规调整……51
（2）海警参与中国加强对斯卡伯勒礁的控制……51
（3）通过与其他行政机关等联合推进海洋治理及其意义……52
结语……53

第四章　东南亚的应对之策
——多样性与共通性……55
庄司 智孝
前言……56
1　菲律宾——扩大基于同盟关系的合作……56
2　越南——优先稳定对华关系……60
3　马来西亚——始终保持温和立场……63
4　东盟与“南海行为准则”的前景……65
结语……66

结　论　中国与南海：过去与未来……67
庄司 智孝

注释……71

摘要

第一章　美中战略竞争背景下的南海问题
——扩大与复杂化态势

南海问题源于东亚前现代国家提出的领土主权主张，战后则演变为主权国家之间的领土争端。延续至今的基本对立格局形成于1970年代至1980年代，并在1990年代成为中国与东盟之间的安全问题。而且在2010年前后，随着中国迅速崛起并积极扩张海权，南海问题再度升温，美国的介入范围也不断扩大。结果南海成为美中之间军事竞争的主要舞台。这一时期，领土民族主义情绪日益高涨，不仅助长了中国的强硬姿态，也加剧了东盟声索国的警惕与反抗。此外，在美中战略竞争激化的背景下，南海的战略重要性进一步提升，使两国之间的对立更加尖锐。

尤其是2010年代中期，中国推进人工岛建设和军事化，导致南海问题迅速恶化。对此，美国加强了反制措施，双方的军事紧张局势进一步升级。此后相关事件仍频繁发生，紧张局势已常态化。对抗范围不仅限于海上和空中，还扩展至海底，其影响范围也扩大至声索国及相关国家以外的其他国家。在此背景下，南海已成为美中战略竞争的一个象征性空间。

美国一直通过多措并举的综合性策略来牵制中国，相关举措包括实施航行自由行动、与盟国举行联合军演、向东盟国家提供能力建设支持，以及依据南海仲裁案裁决批评中国等。即使政府更迭，这一方针基本也得以延续。在拜登政府时期，美国进一步推进了台湾海峡与南海作战区域的一体化，并加强了与盟国的协作。在第二届特朗普政府时期，虽然根据与盟国及志同道合国家之间的合作机制，美国仍在继续介入南海问题，但中国的活动却更加频繁。今后，在大国博弈加剧以及地区力量平衡变化的背景下，中国将在南海采取何种新行动，将成为一个值得重点关注的问题。

(庄司 智孝)

第二章　中国海军战略演变与南海战略定位

中国海军战略发展经历了三个历史阶段。第一阶段为1950年代至1970年代的“沿岸防御、近岸防御”，主要是在距离本土不远的沿岸和近岸海域实施防御作战。第二阶段为1980年代至2000年代初的“近海防御”，其目标是在“第一岛链”以内实施防御作战、保护海上交通运输线以及维护海洋权益等。第三阶段为2000年代中期以来的“近海防御、远海防卫”，在“近海防御”的基础上，还致力于保护中国在“第一岛链”以外远海地区的利益，并参与国际合作等。2020年以来，为应对与美国的战略竞争等，中国更加重视“远海防卫”。

中国重视确保并扩大其在南海的岛礁领土主权和海洋权益。直到1980年代，中国一直通过诉诸武力扩大其对南海的控制。1990年代以来，中国则让海上执法机构打头阵，靠力量改

变现状。2016年，常设仲裁法院作出裁决，否定了中国主张的南海“历史性权利”，但中国不仅将该裁决斥为“一张废纸”并拒绝接受，还采取对声索国施加军事压力等行为。可见中国蔑视国际法，并日益加剧其依靠军事力量和海上执法力量改变现状的行动。

对中国而言，无论是统一台湾还是对抗美国，南海都是至关重要的海域。中国已暗示可能将武力作为统一台湾的手段，并通过在台湾周边反复举行军事演习等方式不断加强施压。对于中国军队对台湾实施海上封锁、攻击台湾南部的军事基地和城市，南海将成为极为重要的战区。此外，对中国军队而言，确保在南海的军事优势，既能阻碍美军经由太平洋和印度洋抵近中国，又能发挥基于潜射弹道导弹的对美核威慑力，可谓生死攸关。

（饭田 将史）

第三章　兼具军事与行政职能的中国海警局——在南海发挥的作用

中国倾向于将其与其他国家在南海的争端作为中国的“内政”来处理。可以认为这源于中国的认知——通过完善国内法律、有选择地利用国际法，以及提出“九段线”等独特领土主张，似乎将南海视为陆地领土的延伸部分之一。具有执法职能的中国海警局（海警）在南海的存在感不断增强，其背后似乎隐含着中国的意图——试图将海警作为南海“治理”的主体，并将其活动正当化为“执法”行为。

中国海警发展至今，经历了整合多个海上执法机构（2013年）、划归中国人民武装警察部队（武警）（2018年）以及施行作为活动法律依据的《海警法》（2021年）。《海警法》不仅确定了海警的组织架构、行政职责及执法活动内容等，还规定了海警与军队及其他涉海机构之间的协作和分工，可以说该法将海警界定为一个兼具军事职能与行政职能的机构。

海警通过建造船舶、配备军用装备等方式，不断增强自身能力。此外，中国还通过完善规定海警由中央军事委员会统一指挥的法律制度、加强从海军系统提拔人才，以及实际开展与海军的联合行动等方式，加强海警与海军的协同。此外，海上民兵在接受海军和海警的指挥与训练的同时，可能也在配合海军，并与海警共同进行对声索国船只加强施压等活动。

并且近年来，中国在修订涉海法律法规时，倾向于明确规定海警的职责和权限。在与菲律宾存在争议、备受关注的斯卡伯勒礁（黄岩岛）问题上，海警的介入也在不断升级，其中包括行政职能。此外，海警还与其他海洋行政机构协作，积极开展海洋行政活动，进一步强化其行政职能。

可以认为，海警一方面从保证巩固控制力的角度出发，谋求加强军事能力建设，包括与海军、海上民兵的协同；另一方面从确保表面合法性的角度出发，不断推进以“和平性质”的活动为幌子的行政活动，谋求增强其在南海的影响力。

（后藤 洋平）

第四章　东南亚的应对之策
——多样性与共通性

围绕如何应对南海问题，尤其是如何处理与中国的关系，东盟主要声索国菲律宾、越南和马来西亚之间存在明显差异。马科斯政府领导下的菲律宾明确采取了对抗中国的立场，近年来两国之间的对立进一步升级。相比之下，曾与中国发生过冲突的越南则重视管控对立，马来西亚也一贯保持相对温和且合作的对华立场。这些政策差异源于各国所处条件的不同，包括与中国的地理邻近性、对华关系史、在安全领域与美国等域外国家的合作程度，以及国内政局动向等。

不过，尽管这三个国家在应对中国方面存在差异，但也存在共同之处。菲律宾作为美国的盟国，积极推进与美国的合作；而越南和马来西亚也在顾及对华关系的同时，稳步扩大与美国的安全合作。尽管有人对第二届特朗普政府执政期间美国是否会继续介入包括南海在内的印太地区表示担忧，但在实务层面，美国与东盟声索国之间的合作仍在持续进行，部分领域甚至有所深化。这表明，无论美国政府由谁执政，对美国而言，南海和东盟依然具有重要战略价值。另一方面，东盟国家也都认识到，仅重视对华关系并非现实的选择，妥善保持与美中双方的关系，有助于确保战略自主性。

另一方面，东盟与中国围绕“南海行为准则”展开的磋商，至今仍未取得重大进展。其原因不仅在于中方态度消极，更在于东盟内部也存在意见分歧。特别是关于“南海行为准则”的适用范围、法律约束力等重要议题，很难说东盟成员国之间已达成共识。因此，在“南海行为准则”谈判陷入僵局的情况下，菲律宾、越南和马来西亚这三个国家，今后很可能会根据各自的国家利益和安全环境，进一步加强自主应对。

(庄司 智孝)



中国安全战略报告 2027

中国与南海——海洋问题面面观——



（UIG/时事通信社）

绪论

中国的崛起与南海

庄司 智孝

长期以来，在印太地区安全议题中，中国的动向一直占据核心位置。如今，中国已被视为一个在经济、军事和科技等领域与美国并驾齐驱，甚至在某些方面可能超越美国的全球力量。而且，中国依托这些实力加强其国际影响力，在美中战略竞争不断加剧的背景下，正试图构建一种有别于长期以来由美国主导的国际秩序、并与之相抗衡的独自秩序。

随着经济的发展，中国的崛起自21世纪初便已初现端倪，并于2010年前后逐渐凸显。在印太地区，这一趋势主要体现为中国积极扩张海权，以及在此过程中展现出的强硬姿态。南海正是这种海权扩张的主要舞台之一。

南海是一个面积约350万平方公里的半封闭海域，连接东北亚与东南亚，北接北部湾，西邻泰国湾。从更宏观的视角来看，南海又是连接太平洋与印度洋的重要枢纽，正因如此，它对印太地区的安全具有重要战略意义。此外，南海不仅拥有丰富的渔业资源，而且被认为蕴藏着大量的石油、天然气等自然资源。

对日本而言，南海也是极为重要的海域。作为日本的重要贸易通道，尤其是从中东进口能源资源的重要运输路线，其经济意义不言而喻。同时，南海毗邻台湾，并与东海相连，其地理位置使其与日本的安全直接相关。鉴于南海对于印太地区安全以及中国和东南亚的重要性，该海域的稳定有助于维护地区的和平与稳定，并进而有利于日本的和平与稳定，这一点应当是无可争议的。

南海内部的海洋边界至今尚未划定，中国、文莱、马来西亚、菲律宾、越南和台湾等六个国家和地区围绕斯普拉特利群岛（南沙群岛）、帕拉塞尔群岛（西沙群岛）的主权归属及海洋权益，长期存在争端。领土主权问题的起源可追溯至二战后国际政治格局剧变中的1950年代，到了1970至1980年代，现今六个争端主体已悉数形成；而在1990年代，该问题作为一项安全议题，在东盟与中国之间日益凸显。尽管2000年代紧张局势曾一度有所缓和，但自2010年前后起，相关国家之间的对立再度升级并持续至今。

图0-1　南海全图

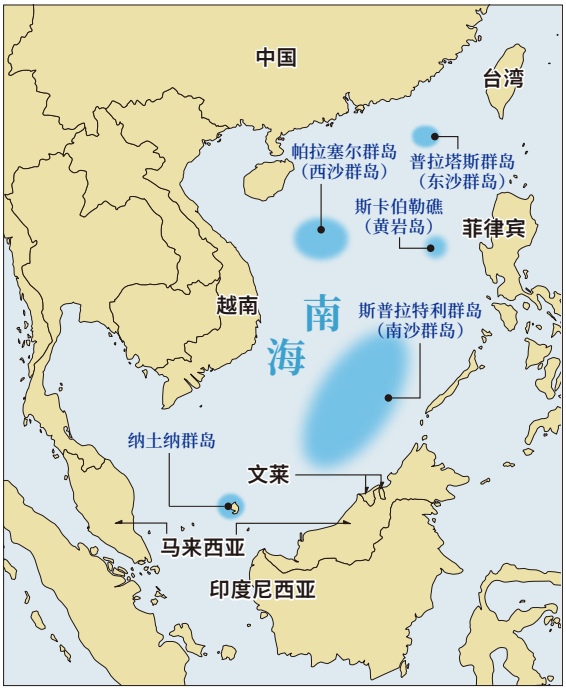


表0-1　各个国家和地区的岛礁占据情况

国家和地区	帕拉塞尔群岛的占据数量	斯普拉特利群岛的占据数量	宣示领土主权
中国	**20（全域）**	**7**	**斯普拉特利和帕拉塞尔全域**
文莱	0	0	斯普拉特利的一部分
马来西亚	0	5	斯普拉特利的一部分
菲律宾	0	9	斯普拉特利的一部分
越南	0	27	斯普拉特利和帕拉塞尔全域
台湾	0	1	斯普拉特利和帕拉塞尔全域

（出处）由笔者根据Asia Maritime Transparency Initiative（AMTI），“Island Tracker”编写而成。

南海问题再度升温的主要原因，在于中国积极且强硬地扩张海权。中国不仅利用海上执法机构的巡逻船干扰他国渔船作业、阻挠资源勘探，而且还在其实际控制的岛礁上迅速推进大规模填海造陆和军事化，导致南海紧张局势不断加剧。此外，鉴于该海域具有重要战略意义，该问题已不再局限于中国与东盟国家之间的领土主权争端，而是演变成美国等域外主要国家也高度关注的多重利益冲突。特别是近年来，由于中国推进填海造陆和军事化，美国不断加强在该地区的军事介入，争端焦点已从中国与东盟国家之间的领土主权问题，进一步扩大为美中两个大国之间的军事对抗，使得南海局势更为严峻。

中国传统上是一个陆权国家，但随着经济发展，其利益不断向海外延伸，尤其从贸易和能源运输的角度来看，确保海上通道安全已成为该国的一项至关重要的战略任务。为此，中

国不断加强建设以保护海上通道安全为目标的海军等海上力量，正在逐步由传统的陆权国家向海权国家转型。此外，从国土防卫，特别是保护沿海经济发达地区的角度来看，在毗邻中国大陆的渤海、黄海、东海和南海确立压倒性军事存在，尤其在与美国之间大国博弈日益加剧的背景下，其战略重要性日趋显著。[1]

在这些“近海”之中，南海作为连接欧洲、非洲、中东与中国的重要海上通道，其重要性尤为突出。2025年5月发布的《新时代的中国国家安全》白皮书，也从维护统一和领土完整方面，将南海（和东海）与西藏、新疆和台湾相提并论。[2] 中国在南海的终极目标是排除以美军为首的他国军事存在，确立自身的全面控制，将其“内水化”。

为实现这一目标，中国不断在南海增强并大规模部署海军、海上执法机构和海上民兵力量。而且中国尤其善于运用后两者，持续开展虽具威慑性和进攻性、但尚未构成军事行动的活动。中国还通过此类“灰色地带事态”，逐步扩大并巩固自身的势力范围，推进所谓的“切香肠战略”。而支撑这一战略实施的，正是在斯普拉特利和帕拉塞尔两个群岛中，在中国控制下，经过大规模填海造陆后实现军事化的岛礁。

在对东盟的策略方面，中国将安全与经济挂钩，试图借此影响乃至控制东盟国家。中国通过将经济合作与其在南海的战略利益置于权衡关系之中，促使东盟国家不断加深对中国的经济依赖，使对方对在南海问题上坚决抵制中国有所顾虑。随着中国与东盟的经贸关系不断深化，中方所拥有的杠杆效应随之增加，同时东盟内部的团结受到影响。另一方面，尽管东盟声索国在面对中国时处于劣势，但仍在双方实力对比悬殊的前提下，采取了多种应对措施，包括尝试以东盟为平台集体抗衡，以及不断深化与域外利益攸关方的合作。

基于上述问题意识与当前形势认知，本报告将围绕南海问题，分析领土主权争端的演变过程、大国博弈所导致的问题复杂化、中国的战略图谋、以海军和海上执法机构为代表的力量建设与部署，以及东盟的应对策略，并在此基础上展望未来发展。鉴于南海所具有的重要意义，本报告的考察对日本安全也具有重要启示。

第一章首先概述南海问题历史脉络，然后考察中国的崛起及其海权扩张的日益加剧、与东盟声索国之间的对立，以及美国的应对策略，从而把握该问题的整体结构。第二章聚焦中国以海军为中心的军事动态，在阐明其海军战略演变和军事目标变化的基础上，进一步论述中国在南海维护主权和海洋权益的举措，以及对台湾问题的应对策略。第三章围绕在中国“切香肠战略”中发挥核心作用的海上执法机构，特别是中国海警局（海警）的动向，着重剖析其制度演变，并进一步将考察范围扩展至其与海军和海上民兵之间的协作情况，以及其在海洋治理中发挥的作用。第四章考察面对企图动用包括经济手段在内的力量强行推行自身诉求的中国，东南亚国家作出何种回应。本章在阐明各国应对策略多样性的同时，还探讨东盟作为一个整体应对南海问题的努力及其所面临的困难。最后，结论将总结中国在南海的相关动向，并在展望美中战略竞争及中国与东盟关系未来发展的同时，阐述其对日本安全的启示。



中国与南海——海洋问题面面观——


(ABACA/Kyodo News Images)

第一章

美中战略竞争背景下的南海问题

——扩大与复杂化态势

庄司 智孝

前言

南海堪称美中战略竞争中军事对抗的焦点。中国企图逐步扩大其在南海的势力范围，美国则不断加强军事活动，试图阻止这一趋势，两国之间的较量仍在持续。当前，中国与美国盟友菲律宾在该海域频繁发生冲突。美国则在军事和政治上大力支持实力逊于中国的盟友菲律宾。

事实上，南海各声索国之间的纷争由来已久。领土主权之争发端于1950年代，即二战后国际秩序形成时期，到了1970至1980年代，现今六个声索国和地区已悉数登场。进入1990年代，南海问题逐渐演变为中国与东盟之间的安全议题。到了2000年代，双方紧张局势一度有所缓和。

然而，自2010年前后起，中国再次加剧向南海扩张，态度也愈发强硬，南海局势发生了明显变化。中国不再掩饰其领土诉求，开始更加大胆诉诸实力，积极谋求实现自身的战略利益和海洋权益。中国与东盟声索国之间频发冲突，致使这些国家愈发担忧中国的强硬姿态。

美国对中国在南海扩张的反应也与以往有所不同。此前，美国一直将南海问题视为中国与东盟之间的问题，并未给予过多关注，但此后却表明了自己也是该问题的利益攸关方。美国首先试图在外交场合构建对华批评的包围态势，同时开始与东盟声索国建立合作关系。自2010年代中期起，中国在南海推进填海造陆和军事化，促使美国不断加强以“航行自由行动”为代表的军事应对。

综上所述，本章将回顾南海问题的历史脉络，概述南海问题如何从中国与东盟之间的领土主权争端，逐步扩展为美中之间的军事对抗，并且众多利益攸关方介入其中，呈现出错综复杂的局面。第1节将梳理2000年代以前的历史脉络，考察领土主权争端基本格局的形成过程。第2节将追踪后续的事态发展：随着中国崛起及其加剧向南海扩张，南海问题在中国与东盟国家之间再度升温，而且美国也开始全面加强介入。第3节则聚焦美国的军事应对，探讨面对中国在南海展现出的强硬姿态，美国如何展开其具体政策。

1　南海问题的历史演变——领土主权争端的格局

(1) 基本格局的形成——1970 至 1980 年代

南海自古以来就是各国船舶通行的重要贸易航道。从前近代到近代，越南阮朝、中国清朝以及法国和日本都曾对帕拉塞尔群岛（西沙群岛）和斯普拉特利群岛（南沙群岛）宣示主权，并围绕其主权归属长期对抗。二战后，南海成为民族国家之间领土主权争端的舞台。越南国（后来的越南共和国，即“南越”）对帕拉塞尔群岛和斯普拉特利群岛宣示主权，并开始占据两大群岛。此外，中国占据了帕拉塞尔群岛的部分岛屿，台湾则占据了斯普拉特利群岛的伊都阿巴岛（太平岛）。[1]

1970至1980年代，现今南海问题中的六个声索国和地区悉数登场，形成了对立的基本格局。首先是越南，即越战后实现南北统一的越南（社会主义共和国）。1975年统一后，越南立即着手继承并扩大对斯普拉特利群岛的实际控制。越南不仅接管南越控制的6个岛屿，还向其他岛礁派遣部队，并于次年（1976年）新占据了7个岛屿。越南还加强了对所占据主要岛礁的防御，特别是在南威岛修建了一条长500米的跑道等，试图造成领土主权的既成事实。[2]

菲律宾也于1970年代成为新的声索国。二战后，菲律宾出于对台湾的顾虑，一直避免正式提出领土主权主张。然而进入1970年代后，费迪南德·马科斯政府改变了这一政策，开始对斯普拉特利群岛部分岛礁宣示主权。1970年至1971年间，菲律宾军队占据了3个岛屿，此后进一步扩大了其占据的岛礁范围。马科斯政权将该地区命名为“卡拉扬群岛”，并于1978年颁布总统令，将其划归巴拉望省管辖等，推动了该地区的领土化进程。[3]

随后，马来西亚也于1970年代末加入了领土主权争端。1978年，马来西亚在安波沙洲设置主权标志，并于次年（1979年）公布地图，对斯普拉特利群岛11个岛礁宣示主权。此后，马来西亚占据了其中5个岛礁，并通过建设军事和海洋调查设施等措施加强管控。[4] 1984年摆脱英国保护国身份而实现独立的文莱，也在1988年出版的地图中标示了包括斯普拉特利群岛部分岛礁在内的领土范围，加入了这场争端。[5]

1970年代各国在南海争相占据岛礁的活动日趋激烈，虽有越南战争结束后地区局势趋于稳定这一背景，但更为直接的因素则是各方对海底资源开发前景的期待。1960年代末以来，沿海国家及联合国相关机构进行的调查显示，南海可能蕴藏着丰富的石油和天然气资源，而当时爆发的石油危机进一步提升了其价值。此外，1970年代专属经济区的概念在国际法上得以确立，并于1982年被写入《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）。根据该公约，即便是人类难以居住的小型岛屿，一旦被认定为国际法意义上的“岛屿”，即可划定200海里的专属经济区，并对其自然资源进行排他性利用，这进一步强化了各国占据岛礁并宣示主权的动机。[6]

在此背景下，中国自1970年代开始正式向南海扩张。中国首先着手掌控帕拉塞尔群岛的北部，并于1970年代前半期通过开展调查和港口建设来巩固其控制。另一方面，南越受到越南战争和美国撤军的影响，防卫体系日益脆弱，对帕拉塞尔群岛南部的管控相对薄弱。中国乘虚而入，于1974年入侵，在与南越经过短暂交战后，控制了整个帕拉塞尔群岛。

进入1980年代后半期，中国开始向斯普拉特利群岛扩张。1987年，中国通过多次派遣调查队，事先掌握了可占据岛礁的情况。1988年1月，中国派遣包括工程兵在内的海军部队，开始占据十字火礁（永暑礁）。对此，越南也向包括约翰逊礁（赤瓜礁）在内的3个礁盘派遣部队，并成功占据了其中两个。然而在同年3月，双方在约翰逊礁发生武装冲突，由于中方在备战和战力上均占优势，导致越方阵亡60余人。战斗结束后，中国于当年4月前将6个礁盘纳入控制之下，确立了其在南海的军事优势。[7]

（2）演变为中国与东盟之间的悬案

随着菲律宾、马来西亚和文莱相继对斯普拉特利群岛宣示主权，南海问题演变为事关东盟整体的问题。1988年爆发的中越军事冲突，意味着中国的扩展范围已延伸至斯普拉特利群岛，震撼了东盟。此外，随着冷战结束，美苏两国对东南亚的介入减弱，东盟内部对地区出现“力量真空”的担忧与日俱增。这一战略环境的变化，促使东盟开始寻求自己的和平解决途径。

东盟在南海问题上采取的方法是通过协商和平解决争端。作为具体措施，在印度尼西亚主导下，自1990年起启动了以“管理南海潜在冲突”为主题的研讨会（二轨外交机制），自次年（1991年）起中国也开始参加。中国一直主张通过双边协商解决该问题，以发挥自身优势，但也认识到，一味拒绝东盟寻求的多边协商并非明智之举。然而，由于1992年中国颁布了明文确立南海主权的《中华人民共和国领海及毗连区法》（以下简称《领海法》），东盟强烈质疑中国的姿态。同年7月，东盟外长会议发布《东盟南海宣言》，主张和平解决问题，呼吁所有相关国家保持克制，并强调“南海行为准则”的重要性，以此对中国的行动形成制约。[8]

此后，中国虽然通过参加1994年成立的东盟地区论坛等举措，展现出与东盟合作的姿态，但从未停止机会主义行为。1995年中国占据了菲律宾宣示主权的米斯奇夫礁（美济礁），并修建了建筑设施。此前中国在南海发生冲突的对象主要是越南，但这次中国却进入了美军撤离基地后防卫能力下降的菲律宾宣示主权的海域，使东盟国家面临的直接威胁成为现实（当时越南尚未加入东盟）。对东盟而言，米斯奇夫礁事件所带来的冲击远超1988年的中越军事冲突。东盟深感危机，于1995年3月紧急召开外长会议并发表声明，以间接措辞批评中国的行为威胁地区和平与稳定，再次呼吁各方根据1992年发布的宣言和平解决南海问题。[9]

（3）短暂缓和——签署《南海各方行为宣言》

1990年代后半期至2000年代，持续紧张的局势发生逆转，南海迎来了一段相对平静期。在大约十年的时间里，中国与东盟围绕南海问题的对立一度有所缓和。其主要原因在于中方改变了其姿态。这一时期，中国试图以经济领域为中心加强与东盟合作。这是因为中国受到1989年天安门事件的影响，与欧美国家关系恶化，在国际社会中日益孤立。为了打破这一困局，中国急于改善与周边国家的关系。在寻求“新伙伴”的过程中，东盟成为中国重点争取的合作伙伴之一。

随着双方关系在友好氛围中不断发展，南海问题的主要议题逐步转向制定“南海行为准则”，以规范相关国家行为。东盟最初提出“南海行为准则”时，中国担心自身的主张和行动会受到约束，因此态度较为消极。但此后，中国逐渐转而同意与东盟就此展开磋商。

中国之所以开始接受磋商，与1995年至1996年爆发的台海危机密切相关。李登辉访美导致美中军事紧张局势升级，中国在台湾海峡多次试射弹道导弹，美国则派遣航母战斗群予以应对。危机发生后，国家主席江泽民转变方针，将台湾问题与南海问题分离开来，把政治解决台湾问题置于优先地位。结果南海问题的优先级有所下降，其定位也从需要采取军事手段收复的对象，转变为一个涉及资源获取的问题。这也为中国接受与东盟就南海问题磋商创造了空间。[10]

此外，1998年美菲签署《访问部队协定》，也倒逼中国转变方针。米斯奇夫礁被中国占据后，菲律宾寻求美国重新加强军事介入，双方签署了该协定。而中国认为，该协定将使美军更容易进入台湾周边地区，导致其对台政策更加复杂。因此，中国谋求缓和与东盟在南海问题上的紧张关系，以抑制美国与东盟国家在军事上靠拢。台海局势与美国的军事动向，对中国的南海政策产生了决定性影响。[11]

在中国与东盟国家围绕“南海行为准则”具体内容开展磋商中，双方在两个主要问题上产生了分歧。首先，如何在地理上界定适用范围，即“南海行为准则”应涵盖哪些区域。越南提出的草案主张，除斯普拉特利群岛外，还将帕拉塞尔群岛纳入适用范围，而其他东盟国家则对此持谨慎态度。其次，“南海行为准则”是否应具有法律约束力。菲律宾建议采用具有法律约束力的条约形式，而马来西亚与印度尼西亚则认为应当仅限于政治文件。在上述讨论持续进行的过程中，中国也提出了自己的草案，不仅将帕拉塞尔群岛排除在适用范围之外，而且规定斯普拉特利群岛争端应通过双边磋商来解决。此外，该草案还着眼于防止美国介入，要求各方避免采取导致争端复杂化的行动，并提出禁止在斯普拉特利群岛周边开展包括巡逻、联合军演在内的军事活动。[12]

为了化解围绕“南海行为准则”产生的分歧，东盟与中国最终以刻意模糊文件性质和措辞的形式达成妥协。在2002年7月举行的东盟外长会议上，马来西亚提出一项方案，建议不将“南海行为准则”定性为具有法律约束力的文件，而是作为一份“关于南海行为准则的宣言”。

各国接受了这一方案，于是“南海行为准则”被定位为一份政治文件。各方也就适用范围达成共识，同意不列出具体岛礁名称，仅表述为“南海”。经过上述调整，在同年11月举行的中国-东盟领导人会议上，双方签署了《南海各方行为宣言》，其最终条款还纳入了旨在未来制定“南海行为准则”的共识。[13] 由此，具有法律约束力的“南海行为准则”的制定问题留待以后解决，而在这一时期，中国、菲律宾和越南就在南海共同勘探资源达成了协议，当时的氛围强调合作而非对立。

2 南海问题再度升温——中国的崛起与海权扩张加剧

经过约十年的平静期后，以2010年前后为分水岭，南海问题再度升温。其直接导火索是中国加剧海权扩张活动。中国的南海政策转向积极且强硬的方向，使该海域的紧张局势再次升级。中国的这一变化是多方面的，不仅限于扩充军事力量和海上执法能力，还延伸至法律措施等领域。

进入2000年代，中国迅速加强海上执法机构的装备建设，当时在南海开展活动的机构主要是中国海监总队（海监）及农业部渔业局（渔政）。两家机构都建造了大量大型海上巡逻船，并部署到南海，其中包括由海军舰艇改装而成的船只。此外，两家机构还通过成立专属部队等措施，加强了在该海域的巡航和执法活动。[14]

东盟国家，尤其是声索国，首先受到中国强硬姿态的冲击。渔政船以保护渔业资源和维护中国主权为名，开始频繁扣押在帕拉塞尔群岛近海作业的越南渔船。自2007年前后起，相关执法力度进一步加强；2009年以来，遭到扣押的越南渔民人数急剧增加。此外，越南的资源勘探活动也屡遭干扰。2011年和2012年，发生了正在越南近海进行调查的资源勘探船电缆遭中国船切断的事件。[15]

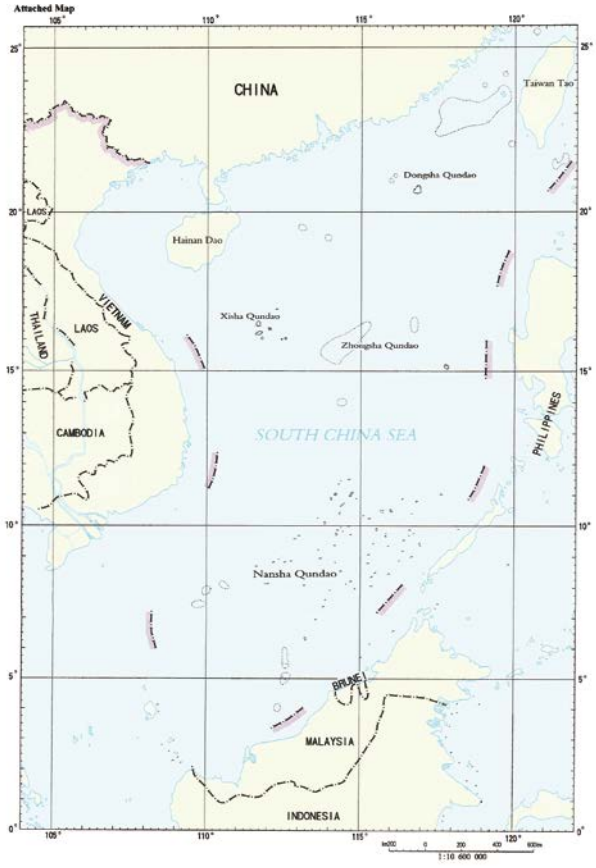
面对中国强硬行动的并非只有越南。2010年4月，在马来西亚控制的拉央拉央岛（弹丸礁）近海，3艘渔政船与2艘马来西亚海军护卫舰炮口相向，并持续对峙长达17小时；同年6月，在印度尼西亚纳土纳群岛海域，印尼海军舰艇扣押了一艘中国渔船，但在驶抵现场的渔政船施压下，不得不释放该渔船。[16] 2011年，菲律宾也在其控制的勒道滩（礼乐滩）附近海域进行资源勘探活动时，遭到中国海监船威胁。

不仅中国的海上执法机构，人民解放军也以每年两位数增长的国防费为后盾，不断增强装备、提升能力，并向周边国家展示其威慑力。2009年7月，空军新型J-10战斗机在空中加油支援下飞抵斯普拉特利群岛最南端，展示了中国空军在南海全域遂行作战任务的能力。2010年7月，南海舰队组织所属舰艇和航空兵力举行了大规模多兵种合同实弹演练，演练期间实际发射了多枚导弹。[17]

2009年5月，越南与马来西亚依据《公约》的相关规定，联合向大陆架界限委员会提交了南海大陆架延伸申请。对此，中国立即向联合国秘书长提交照会，声称两国的申请侵犯了中国在南海的主权、主权权利和管辖权，并要求该委员会不审议该申请。[18]

在此次照会中，中国还附上了一幅南海地图，并在地图中首次正式提出了所谓的“九段线”。“九段线”将南海大部分海域划入中国所主张的“历史性权利”范围，导致后来中国与东盟国家的主张对立。“九段线”最早见于1948年国民政府时期正式出版的地图，并被1949年成立的中华人民共和国沿用。[19] 然而，中国并未具体说明“九段线”与《公约》等国际法之间究竟存在何种关系。

图1-1　中国主张的“九段线”



（出处）Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, Note Verbale, CML/17/2009, May 7, 2009.

中国的强硬姿态反映了其对东盟协调政策的转变。此前，中国一直优先考虑与东盟的合作关系，同意和平解决争端并寻求共同开发。但由专家和媒体主导的批评声浪日益高涨，认为中国一味“低姿态”，而东盟国家自己却在稳步推进资源开发，结果导致中国未能有效维护自身领土主权和海洋权益。在法律层面，国际法的发展趋势日益强调持续有效的占有，而非

中国主张的历史性权利，如果继续容忍现状，中国将在法律上陷入劣势。这种观点促使中国展开攻势。[20]

促成这一攻势的深层原因，还有大国自信和民族主义情绪高涨。经济增长与军事实力增强孕育了大国意识，中国自认为已无须再对东盟中小国家作出让步。同时，在2008年国际金融危机导致欧美经济低迷之际，中国经济依然保持强劲增长，于是中国认为美中之间国力差距已缩小。中国的对外政策告别避免对抗、低调行事并积蓄实力的“韬光养晦”路线，转向更加积极且强硬的姿态。同时，大国自信与爱国主义相结合，导致民族主义情绪高涨。高昂的民族主义情绪使政府更难在领土问题上作出妥协，迫使其采取更加强硬的姿态。[21]

1990年代，当南海问题演变为中国与东盟之间的问题时，美国给予的关注仍较为有限。对美国而言，南海的重要性仅限于在和平时期保障航行自由、在发生冲突时则确保通往太平洋的海上后勤补给线。美国在南海领土主权问题上保持中立立场，认为中国与东盟应通过政治途径解决争端。换言之，当时美国并未将中国在南海的军事活动视为关乎美国战略利益的重大安全挑战。[22]

然而，2010年前后南海问题再度升温时，情况已截然不同。中国在经济上崛起，并以此为后盾持续推进军力建设，已构成对美国的重大安全挑战。美国开始介入南海问题的直接契机，是与中国发生的一起军事摩擦。2009年3月，美国海军“无瑕”号海洋调查船在海南岛附近的南海海域航行时，遭到中国海军舰艇近距离接近，并且航行受到干扰。

贝拉克·奥巴马政府的对华政策基本上以接触为主，但面对在南海日益强硬的中国，美国被迫作出回应。美国在南海的军事层面关切，首先是保卫航行自由，确保美国海军能以日本、菲律宾、新加坡等盟国和伙伴国为基地自由开展军事行动；其次是中国迅速扩充足以与美国在东亚地区抗衡的军事力量，并不断提升“反介入”（阻止敌方进入己方作战区域）与“区域拒止”（限制敌方在作战区域内行动）的所谓“A2/AD”能力。换言之，南海问题是该地区军事力量对比变化的一种象征，领土主权争端本身并非美国的关切事项。[23]

2010年之后，美国政府高官开始明确表态，美国将介入南海问题。在同年6月举行的香格里拉对话会上，时任国防部长罗伯特·盖茨将南海形容为“日益引发担忧的地区”，并称南海不仅对直接接壤的国家至关重要，对所有在亚洲拥有经济与安全利益的国家同样重要。[24] 同年7月，在东盟地区论坛外长会后的记者会上，时任国务卿希拉里·克林顿表示，“像所有国家一样，美国在航行自由问题上，在对亚洲海洋公域的准入、在南海地区尊重国际法等方面拥有国家利益。”她还表明立场，称为了解决领土主权争端，美国支持所有声索国参与的合作外交进程，并反对任何声索国诉诸武力或武力威胁。[25] 在会议上，美国、东盟国家以及欧盟接连提及南海问题，并与中国展开激烈辩论。

最终，奥巴马政府应对南海问题的战略方针被归纳为“亚太再平衡”这一概念。2012年1月，美国国防部发布的《国防战略指南》宣布，“美国的军事力量必须向亚太地区再平衡”，

并将亚太地区确定为美国的首要战略地区。关于对华关系，该文件在承认构建合作关系重要性的同时指出，“中国必须进一步明确其军力增长的战略意图，以避免在本地区引发摩擦。”强调“美国必须继续进行必要的投资，以确保美国能够维持地区进入和不受约束地履行条约义务和国际法。”并提出加强与盟国和伙伴国安全合作网络的方针。[26]

美军根据“亚太再平衡”战略在亚太地区的部署，在南海问题上主要体现为加强与菲律宾的同盟合作，具体措施包括：向澳大利亚达尔文轮换部署海军陆战队、向新加坡部署濒海战斗舰，以及在南海毗邻地区举行联合军演等。[27] 美国不仅向菲律宾移交了美国海岸警卫队“汉密尔顿”级巡逻舰，还开始与越南合作，美军航母开始访问越南，并建立了国防政策对话机制。此外，美国还积极参与了东盟防长扩大会等以东盟为中心的多边合作机制。

对于美国明确表示将介入南海问题并提出“亚太再平衡”战略，中国表示强烈不满。中国愈发怀疑，美国是在菲律宾和越南“怂恿”下深度介入南海问题，企图借此“遏制”中国。[28] 于是，中国通过机构重组和加强部门间协同予以反制。2012年，中共中央设立中央海洋权益工作领导小组，对海上执法机构之间的指挥系统进行了梳理整合。2013年，中国又整合包括海监和渔政在内的海上执法机构，组建了中国海警局。此后，海警通过海上行动和训练不断深化与海军的协同配合。

由此，一种扩大实际控制的中国模式逐步确立并日趋成熟：海军舰艇在后方戒备，海警船负责护航，渔船在争议海域反复活动，从而逐步扩大实际控制范围。这种“切香肠战略”不仅限于扩大渔船的作业范围，还通过单方面设立行政区划、开展资源开发等非军事手段，循序渐进地扩大活动范围。由此，在不给对方提供诉诸武力理由的情况下，逐步扩大并巩固自身的实际控制范围。[29]

3 南海成为大国博弈的焦点——美中军事对抗的常态化

中国认为美国站在东盟一边为其撑腰，于是进一步升级了强硬姿态，双方的对立愈演愈烈。特别是中国与菲律宾、越南之间，爆发了激烈冲突。2012年4月，在距离菲律宾吕宋岛约200公里的斯卡伯勒礁（黄岩岛）周边海域，菲律宾海军巡逻机发现了正在作业的中国渔船。随后，菲律宾海军派遣一艘护卫舰实施登临检查。然而，就在登临检查过程中，两艘中国海监船抵达现场，并驶入中国渔船与菲律宾军舰之间。此后，两国舰船持续对峙长达两个月。[30]

起初两国试图通过外交谈判解决问题，但谈判很快陷入僵局。在此期间，中国采取了限制进口菲律宾香蕉、劝阻中国游客赴菲律宾旅游等措施，通过经济手段对菲律宾施加外交压力。面对中国的压力，菲律宾向其盟友美国寻求支持，随后美国出面斡旋，促使两国磋商。

菲律宾认为，在美国斡旋下磋商之后，已就双方同时撤离斯卡伯勒礁周边海域与中国达成一致。然而，在菲律宾实际撤出舰船后，中国的海监船仍与渔船一起继续赖在礁上不走，并从此开始阻止菲律宾舰船靠近。于是，斯卡伯勒礁实际上被置于中国控制之下。[31]

意识到外交手段的局限性后，菲律宾决定诉诸法律手段。2013年1月，菲律宾启动了《公约》规定的仲裁程序，要求确认中国“九段线”主张的国际法依据。对此，中国辩称，已就通过双边谈判解决南海领土争端与菲律宾达成一致，拒绝参与仲裁程序。因此，仲裁程序是在中国缺席的情况下进行的。[32]

中国与越南之间也发生了激烈冲突。2014年5月，中国将一座大型石油钻井平台部署在帕拉塞尔群岛特里顿岛（中建岛）以南海域，并开始进行油气资源勘探活动。对此，越南强烈抗议，主张该钻井平台位于距越南本土领海基线130海里的专属经济区内，且越南拥有帕拉塞尔群岛的领土主权，因此中国的活动侵犯了越南的主权和海洋权益。而中国则主张钻井平台位于以帕拉塞尔群岛为基点划定的中国领海内，其属于“九段线”所涵盖的中国管辖海域，强行开展活动。两国的对峙持续了两个月之久，双方的海军舰艇在后方戒备，同时各自的海上执法机构执法船持续对峙。在此期间，每当越方船只接近钻井平台要求停止作业，中方船只便以碰撞和高压水炮驱离等方式回应。受此事件影响，越南国内的反华民族主义情绪高涨，各地爆发了造成人员死亡的大规模示威游行和骚乱。[33]

在与越南持续对峙的过程中，中国采取了从根本上改变南海现状的大胆行动，即对中国控制的岛礁进行填海造陆和军事化。2014年5月，外界发现中国正在约翰逊礁实施填海造陆工程。其实填海造陆工程早在2013年12月就已启动，中国对斯普拉特利群岛的4个岛礁（约翰逊礁、休斯礁（东门礁）、卡尔德隆礁（华阳礁）和加文礁（南薰礁））分别进行了约0.1平方公里的试验性填海造陆之后，对其余3个岛礁（十字火礁、苏比礁（渚碧礁）和米斯奇夫礁）实施了数平方公里的大规模填海造陆工程。[34]

美国对迅速推进的填海造陆工程提高了警惕，并要求中国立即且持续停止填海造陆活动。[35] 可是，中国并未理会美国的要求，反而加快了填海造陆速度，甚至于2015年6月宣布“中国在南沙群岛部分驻守岛礁上的建设将于近期完成陆域吹填工程”。[36] 最终，中国仅用一年半时间就完成了对全部7个岛礁的填海造陆工程，累计填海造陆面积达13平方公里。[37]


与越南船相撞的中国船只（2014年6月）（法新社=时事通信社）

中国国家主席习近平在2015年9月访美期间，曾就人工岛明确表示“无意搞军事化”。但在填海造陆完工后，中国便着手进行人工岛的基础设施建设和军事化。[38] 中国在各岛礁上陆续建造了港口、

灯塔、雷达及通信设施，并部署了近程防御武器系统和高射炮。尤其是在填海造陆规模较大的十字火礁、苏比礁和米斯奇夫礁上，修建了3000米级跑道和飞机库。此外，不仅斯普拉特利群岛，在以伍迪岛（永兴岛）为中心的帕拉塞尔群岛上，军事化也在同步进行。[39]

以完成建设和军事化的人工岛为基地，中国的海军舰艇、海上执法机构的执法船以及海上民兵乘坐的渔船开始在南海频繁开展活动，并增加了雷达监视能力。于是，中国对东盟声索国的威慑进一步增强，在执法船护航下，中国渔船开始频繁进入印度尼西亚和马来西亚近海作业，同时越南在本国沿海水域开展的资源开发活动也开始经常遭受中方骚扰。[40]

对中国而言，填海造陆与菲律宾启动的南海仲裁案程序密切相关。中国强行实施填海造陆和军事化，其首要目的在于通过增强军队和海上执法机构在南海的军事存在，制约周边国家及美国的活动，扩大并巩固自身的实际势力范围。不过，这背后的原因是中国担心仲裁裁决会使其在国际法上处于不利地位。事实上，中国曾提议，如果菲律宾撤回仲裁程序，中方将中断人工岛建设工程。[41]

针对中国在南海迅速增强军事存在，美国通过“航行自由行动”加以应对。所谓航行自由行动，是指当美国认为他国对海洋权益的主张过分时，由美国海空军实施的一种旨在刻意无视该主张的作战行动。为了对抗中国建设人工岛，美国于2015年10月首次实施了航行自由行动。当时，“拉森”号导弹驱逐舰在未事先通报的情况下驶入苏比礁12海里内海域，以此对中国要求外国军舰进行无害通过时必须事先获准的主张提出异议。此外，在2016年10月实施的第四次航行自由行动中，“迪凯特”号导弹驱逐舰驶入帕拉塞尔群岛海域，否定了中国关于帕拉塞尔群岛直线基线的主张。在2017年5月实施的第五次航行自由行动中，“杜威”号导弹驱逐舰在米斯奇夫礁12海里内海域沿着Z字形轨迹航行，同时实施人员落水救援演练，以此否定了米斯奇夫礁属于在国际法上可以主张12海里领海的“岛屿”。[42]

除航行自由行动外，美国还加强了与盟国的联合军演。2015年4月，在与菲律宾的“肩并肩”联合军演中，美菲两军参演人数总和超过11000人，进行了十五年以来最大规模的水陆两栖作战训练。[43] 同年10月，首次实施航行自由行动后，美国海军与日本海上自卫队在南海实施联合训练，“罗斯福”号航母和“冬月”号护卫舰参加了此次训练。[44]

此外，美国开始大力加强对东盟声索国的能力建设支持。2016年正式启动的海上安全倡议，其核心目的是增强海域态势感知能力。具体而言，该机制旨在帮助菲律宾、越南、马来西亚等国进行能力建设。[45]

2016年7月，南海仲裁案作出裁决，认定中国的“九段线”主张缺乏法律依据，并指出岛礁填海造陆的违法性。对此，中华人民共和国外交部郑重声明，该裁决是无效的，没有拘束力，中国不接受、不承认。[46] 而美国则表示，根据《公约》规定，菲律宾南海仲裁案仲裁庭公布的裁决对中菲双方都有法律拘束力，希望双方遵守有关义务，并以此为契机恢复和平解决争议的努力。[47]



“杜威”号导弹驱逐舰实施航行自由行动（2017年5月）（法新社=时事通信社）

至此，美国形成了对抗中国的“一揽子”措施，包括实施航行自由行动、与盟国举行联合军演、向东盟国家提供能力建设支持，以及依据南海仲裁案裁决批评中国。此后，即使政权更迭，美国的南海政策也基本上延续了这一路线。

第一届唐纳德·特朗普政府明确将中国定位为战略竞争对手。2017年12月发布的《国家安全战略》指出，美国在政治、经济和军事方面正面临与中国的竞争，中国正在挑战美国的力量、影响力和利益，企图腐蚀美国的安全与繁荣。同时，该报告批评中国在南海推进的人工岛建设和军事化，认为这些行动危及自由贸易、威胁他国主权，并破坏地区稳定。[48] 南海已变成美中军事对抗的焦点。在奥巴马政府时期，美国对实施航行自由行动较为谨慎，每次间隔3至5个月；而在第一届特朗普政府时期，在国防部主导下，航行自由行动的实施频率大幅升至每隔1至2个月一次。[49]

约瑟夫·拜登政府时期，虽然美国实施航行自由行动的频率降至每隔3至4个月一次，但却带来了南海与台湾海峡融为一体的新局面。在台海局势日益紧张的背景下，台湾海峡与南海成为连续的作战海域，例如2022年7月，“本福尔德”号驱逐舰在南海实施航行自由行动后，又继续穿越了台湾海峡。[50]

此外，美国进一步加强与盟国和伙伴国的合作。2021年11月，美国海军与日本海上自卫队在南海实施了联合反潜训练；2022年9月，美国海军又与加拿大海军举行了水面作战群联合演习。[51] 小多边主义也在同步推进，在2023年3月举行的日美澳印“四方安全对话”外长会议上，针对中国在南海（与东海）的活动，四国代表明确表示坚决反对任何意在改变现状或加剧紧张的单方面行动。同时，会议确认将成立一个旨在加强海洋安全合作的“四方安全对话海洋安全工作组”，并推进“印太海域态势感知伙伴关系”。[52]

美国国务院还于2022年1月发布了一份报告，对于中国在南海提出的领土主张，从国际法角度验证其是否具备正当性。报告认为，中国对南海岛礁的主权主张、划定斯普拉特利群岛和帕拉塞尔群岛的直线基线，关于两个群岛内水、领海、毗连区、专属经济区和大陆架等主张，以及中国所谓的“历史性权利”，均不符合以《公约》为代表的国际法，并批评这些主张严重削弱了以法治为基础的国际海洋秩序。[53]

尽管舆论普遍认为第二届特朗普政府将进一步推行“美国优先”政策，并将战略重心转向西半球，但其官方文件仍然表达了对南海问题的关注。2025年12月发布的《国家安全战略》指出，“鉴于全球每年有三分之一的海运贸易都要经过南海，该区域对美国经济具有重大意

义。”“一个相关的安全挑战是任何竞争对手都有可能控制南海。这会让潜在敌对势力得以对全球最重要的贸易通道之一实施收费制度，甚至更糟的是可随意关闭或重新开放该通道。这两种情况都将严重损害美国经济以及更广泛的美国利益。”主要从经济安全的角度指出了南海的重要性。[54] 2025年5月，在香格里拉对话会期间举行的美国—东盟非正式防长会议上，美国国防部长皮特·赫格塞思也对中国胁迫南海其他声索国的行为表示关切，并强调东盟国家在维护地区和平与安全方面发挥各自作用的重要性。[55]

在特朗普现任政府期间，已常态化的小多边联合演习仍在继续举行，并保持着其军事存在。除以菲律宾为中心的多边联合演习外，例如2025年2月举行了美澳英三国联合演习，同年10月还举行了美澳双边联合演习。[56] 不过，2025年美军仅在5月和8月实施了两次航行自由行动。据报道，也许是因为美军将兵力集中部署到中东，以便在伊朗开展军事行动，2026年2月美军在南海的巡逻活动次数下降了约30%。[57]

就中方的反应而言，除针对美国政策全面加强反制措施，包括跟踪监视航行自由行动、监视军演、干扰美澳联合巡逻活动等，有时还会根据美军演习日程举行大规模军演。例如2022年7月，在“罗纳德·里根”号航母打击群部署到南海并实施包括海空协同战术训练在内的作战演习后，中国随即在帕拉塞尔群岛举行了长达5天的大规模军演。[58] 今后，善于把握时机的中国可能会利用地区力量平衡的变化，趁机进一步加剧自身在南海的活动，谋求扩大并巩固其在该地区的势力范围。

中国在其所控制的岛礁上完成填海造陆和军事化之后，正试图迈向下一阶段，以进一步巩固并扩大其控制范围。2022年12月，对于中国开始在斯普拉特利群岛对四个尚未被其占据的礁石实施填海造陆，菲律宾外交部表示“严重关切”。[59] 自2025年年底以来，中国还加剧其在帕拉塞尔群岛的活动，包括正式启动羚羊礁填海造陆工程。[60]

结语

南海问题源于东亚前近代国家的领土主张，并在二战后演变为民族国家之间的领土争端，其基本格局在1970至1980年代形成。到了1990年代，该问题变成中国与东盟之间的安全问题，此后以2010年前后为分水岭，随着美国开始全面加强介入，该海域成为美中军事对抗的焦点之一。在领土主权争端的初期阶段，声索国的主要动机是以自然资源为核心的海域和岛礁的经济价值。而领土民族主义真正走上前台，则始于2010年前后南海问题再度升温时期。领土民族主义不仅助长了中国的强硬姿态，也加剧了东盟声索国的反抗。随着民族主义的高涨，在美中战略竞争的背景下，南海的战略价值进一步凸显，进而加剧了美中军事对抗。南海争端的历史演变，逐步揭示了南海所具有的多重价值。

南海问题之所以骤然升级，是因为中国在南海建设人工岛并将其军事化。美国不断加强反制措施，美中之间的交锋也日趋激烈。此后，相关事件发生频率不断上升，紧张局势仍在持续。争端范围已从海上、空中进一步扩展至海底，其影响范围也日趋扩大，不仅限于周边国家和声索国。美中两国在南海的对抗正在走向常态化，并演变为双方战略竞争的象征。

美国通过实施航行自由行动、与盟国举行联合演习、向东盟国家提供能力建设支持，以及依据南海仲裁案裁决批评中国等“一揽子”政策来对抗中国，即使美国政府换届，美国的南海政策也基本上延续了这一路线。在拜登政府时期，美国进一步推进了台湾海峡与南海作战区域的一体化，并加强了与盟国的协作。在第二届特朗普政府时期，根据与盟国及志同道合国家之间的合作机制，美国仍在继续介入南海问题。今后，随着大国博弈加剧以及地区力量平衡不断变化，中国将采取何种新行动，将成为一个值得持续关注的焦点。




(新华社/Kyodo News Images)

第二章

中国海军战略演变与南海战略定位

饭田 将史

前言

自2010年前后起，中国加强了在南海靠力量改变现状的行动，这不仅引发了东南亚声索国的担忧，也加剧了与美国的对抗，成为动摇东亚海洋稳定的最大因素。然而，中国为扩大其控制范围而向南海扩张，至少在1970年代就已开始。五十多年来，中国一直在逐步靠力量改变南海现状。

随着自身国力的提升以及所处国际环境的变化，中国一直在适时调整其南海战略目标与实际行动。理解当今中国在南海的所作所为，首先必须理清这些变化的内涵。

本章将通过梳理在中国向南海扩张中始终发挥核心作用的海军战略之演变过程，揭示中国在南海军事目标的变化。在此基础上，本章将从两个视角剖析当今中国不断加强向南海军事扩张的现状及其目标：一是维护并扩大岛礁的主权、领土主权及海洋权益；二是应对中国共产党所强调的“核心利益中的核心”——台湾问题。

1 中国海军的远海战略

(1) 从“沿岸防御、近岸防御”转向“近海防御”

2026年4月23日，中国海军迎来成立77周年。据报道，在十多个城市里有40多艘现役舰艇向公众开放，吸引了众多民众前往参观。[1] 中国海军诞生于江苏省泰州市白马镇，此后不断发展壮大。77年后的今天，中国海军舰艇总数已超过美国海军，成为舰艇数量位居全球第一的强大海军。在此过程中，中国海军战略也发生了巨变。

中国人民解放军最高科研机构——军事科学院出版的《战略学（2013年版）》认为，中国海军战略发展经历了三个历史阶段：第一阶段为1949年到1970年代末经历的“沿岸防御”到“近岸防御”的战略思想转变。[2] 建国初期，中国面临的海上安全战略任务主要包括：①为了肃清海匪的骚扰，保障海道运输的安全；②为了准备力量于适当时机收复台湾，最后统一全部国土；③为了准备力量反对帝国主义从海上来的向中国的侵略。为完成上述战略任务，中国海军逐步加强体制建设，到1955年年底已成为拥有水面舰艇部队、潜艇部队、海上航空兵部队、岸防兵部队和海军陆战队五个兵种的海上力量。然而，这一时期海军装备简陋，作战体系尚不成型，不具备独立遂行战略任务的能力，只能在沿岸海域配合陆军、空军遂行作战任务，“沿岸防御”实质上是陆上军事斗争在沿岸地区的有限延伸。从1950年代后期到1970年代末，海军战略任务由解放沿海敌占岛屿向保卫国家海防转变，同时武器装备的国产化也不断取得进展。于是海军转而实施以独立作战为基本想定的“近岸防御”战略。

第二阶段为1980年代到21世纪初正式提出“近海防御”战略，形成了海军战略理论体系。

1979年7月，邓小平指出，“我们的战略是近海作战”，中国“面临霸权主义强大的海军”威胁。根据邓小平提出的近海防御的战略思想，海军在时任海军司令员刘华清领导下讨论新战略，1985年年底海军首次明确“近海防御”战略。这一战略的内容主要包括：

第一，近海防御属于区域防御型战略，既不是远洋进攻，也不是沿岸防御。第二，近海防御的性质是防御性的，将来海军现代化了，防御性质也不会改变。第三，海军的作战海区主要是第一岛链和沿该岛链的外沿海区，以及岛链以内的黄海、东海和南海海区。第四，战略目的是维护国家统一和领土完整及海洋权益，应付海上局部战争，遏止和防御帝国主义、霸权主义来自海上的侵略，维护亚太地区和平。第五，战略任务可以分为和平时期和战争时期两个方面，和平时期主要是实现和维护国家统一，保卫领土主权和海洋权益，服务国家外交政策，慑止可能来自海上的侵略，应付可能发生的海上局部战争，支援和参加社会主义建设；战争时期主要是独立或协同陆空军作战，有效抵御敌人来自海洋方向的进攻，保护己方海上交通运输线，在统帅部的统一指挥下参加核反击作战。[3]

（2）走向“远海”的新战略

《战略学（2013年版）》指出，中国海军战略发展的第三阶段为2004年以来从“近海防御”向“近海防御、远海防卫”的战略拓展。换言之，既保持以往的“近海防御”战略，又增加了一项新战略——防卫距离本土更远的“远海”。中国之所以要转变海军战略，可能是因为中国经济的全球化取得了长足发展。随着国际贸易的迅速扩大，确保连接中国与世界各国的海上交通运输线安全的重要性日益凸显；与此同时，随着中国企业不断扩大海外业务，保障其海外资产以及中国籍劳动者利益和安全的需求也日益增长。南京政治学院教授全金富指出，中国在海洋领域需要维护的国家利益已从“近海”扩展至“远海”，为了维护中国的国家利益，中国海军必须具备在“近海”以外海域应对针对中国国家利益的军事威胁的能力。[4]

《战略学（2013年版）》提出，“将战略前沿由近海逐步推向涉及国家生存和发展利益的远海”，“统筹近海和远海战场建设”，并进一步主张，“在不断提高近海综合作战能力的同时，逐步向远海防卫转型，提高远海机动作战能力，逐步构建与维护国家海洋安全和发展利益要求相适应的海上防卫体系，积极遏制和有效应对来自海洋方向的战争威胁”。[5]

《战略学（2013年版）》根据“近海防御、远海防卫”战略，提出了中国海军应当遂行的以下8项战略任务：第一，参与主要战略方向大规模作战。与其他军兵种力量紧密联合，实施信息突击、火力打击、海空封锁、立体登岛、多维防护及反强敌介入等多种作战行动，夺取战争胜利，坚决捍卫国家统一。

第二，维护岛屿主权和海洋权益。有效维护海洋主权权益，制止海上侵权和违法活动，保证中国海上生产、开发和科研活动正常开展，是海军面临的一项长期而艰巨的任务。

第三，遏制和抵御海上军事入侵。以首都北京为代表的政治、经济和交通中心，集中在

中国沿海地区，很可能成为强敌首选的打击区域。为了防止敌军实施中远程精确打击，海军应积极前置，拓展阻打纵深，保卫沿海城市。

第四，保护海洋交通运输安全。中国90%以上的进出口物资依赖于海上运输，以马六甲海峡为代表的航线和水道已经成为中国经济社会发展的“生命线”。平时和战时都要保护海上交通线、确保海上交通运输安全是中国海军的繁重任务。

第五，参与维护海外利益及公民侨民权益。随着越来越多的中国企业和人员“走出去”，海外资产被侵害、公民侨民生命受危害的事件呈上升趋势。维护国家海外利益和公民侨民权益，将成为海军的一项经常性的战略任务。

第六，参与实施核威慑和核反击。海军需发挥海基核力量的优势，积极开展核威慑与核反击作战行动，粉碎敌对华之核讹诈与核打击图谋。

第七，配合陆上方向军事斗争。陆上爆发战争时，海军应积极展开海上威慑和作战行动牵制敌军。

第八，参与维护国际海洋空间安全。中国作为具有世界影响的大国，参与维护国际海洋安全既是维护自身安全利益的需要，也是履行国际责任的重要体现。[6]

（3）日趋重视“远海”

迄今为止，中国海军似乎依然坚持“近海防御、远海防卫”战略，但最近，从中国军队内部的相关讨论可以看出，“远海防卫”比“近海防御”更受重视。例如，中国最高军事学府国防大学出版的《战略学（2020年修订）》认为，“国家正积极推进‘一带一路’倡议，我国战略利益加速向远洋乃至全球拓展，有效维护国家海上方向主权、安全和发展利益，积极拓展海上防御纵深，对国家海上力量特别是海军的远海作战能力提出了新的更高要求。”在此基础上，该书主张“海军建设与发展应加快推进整体转型，实现由近海防御型向远海防卫型海军的历史性转变”。[7]

随着中国经济迅速发展和改革开放全面深化，中国的海洋利益进一步拓展，对外贸易和能源进口对海上运输的需求日益加大，“保障海上石油、贸易航运通道安全对我国经济的发展极为重要。海军必须确保国家海上战略通道的安全，将战略防御前沿由近海推向涉及国家生存与发展的远海”。为此，该书指出，海军未来发展方向是“由重点提高近海防御作战能力，向重点提高远海防卫作战能力转变”。[8]

《战略学（2020年修订）》还主张，为实现远海型海军这一历史性转变，海军应“在兵力结构上，由轻型、近海兵力结构向建设以航母编队和核潜艇为核心的新型兵力结构转变。”例如，围绕航母等新一代主战装备形成作战能力，同步规划发展配套舰艇、飞机和保障力量。此外，为适应多域一体联合作战的需要，必须加快侦察预警、远程精确打击、海上破袭、信息作战等新型作战力量建设，建立水下、水面、地面、空中、太空相结合，远、中、近相

协调的立体火力打击体系，切实解决海军远海作战能力不强的问题。[9] 关于海军装备建设的未来发展方向，该书指出，为了保护远洋海上通道，“形成对强敌海上兵力的有效威慑和打击能力”，应发展航空母舰、大型驱逐舰、战略核潜艇、大型远洋补给船、远程舰载飞机等装备。同时主张，为应对近海海域的安全威胁，必须“更加注重发展发展机动、灵活、快速、精确、突击力强的近海兵力兵器”。[10]

未来海军在“远海防卫”中的作用日益受到重视，《战略学（2020年修订）》具体指出了海军应着重提高以下7种主要能力：第一，海基战略威慑与反击能力。海基战略威慑能力包括海基战略力量快速机动与战略预置能力、战略侦察预警能力、战略打击能力等。海基战略反击能力是指基战略力量对敌进行报复性打击的能力，是关系国家政治、外交和军事斗争全局胜负的重大战略能力。

第二，远海机动作战能力。这是指以近海综合作战能力为基础，主要遂行控制关键战略通道、保护海上交通线、维护海外利益以及遏制海上军事危机、维护世界和平等任务。在远离本土的远洋实施机动作战，由于缺少岸基航空兵的火力支援和近距离后勤补给，海军必须增强战场预警监测能力、信息数据的采集处理和发布能力、战场指挥所的决策指挥能力、舰艇编队的协调行动能力、主战兵器的精确打击能力和机动编队的自我防护能力。

第三，近海综合作战能力。这是指在近海海域综合运用兵力进行国土防御、岛礁保卫、保交护航、海上破袭等多兵种协同、多专业支撑的作战能力。主要包括海军兵力在近海的侦察预警能力、对局势的控制能力、对突发事件的快速反应能力、对敌方目标的打击能力和自我防护能力，以及对作战海区实施有效职员的投送能力。要坚持以近海为主要练兵场，有效履行近海防御任务，并“为逐步走向远洋夯实能力基础”。

第四，海域综合控制能力。这是指能够有效掌握兵力活动区域的水面、水下、空中的战场态势，在主要作战海域夺取并保持综合控制权。主要包括全天候、全方位、多维、多频段的战场感知、目标识别、跟踪定位能力；岸、海、空、天、潜无缝衔接，多通道、网络化互通，高效、安全的信息传输与交换能力；有效的信息摧毁、压制、干扰、欺骗和防护能力；导航定位、气象测绘、水文等综合信息的保障能力等。

第五，两栖作战能力。这是指能够投送战役规模的海军陆战队和特种部队，实施渡海登陆（岛礁）作战的能力。两栖作战是现代战争中最复杂的军事行动之一，需要强大的机动力、空中支援、海上运输和后勤保障，有效突击与打击敌军。

第六，海上综合保障能力。这是指具备与遂行海上军事行动相适应的信息保障、航海保障、后勤保障和装备技术保障能力。海军完成多样化军事任务，面临复杂的海战场环境，应主要加强信息获取、信息传输、信息控制和信息对抗等信息保障能力建设，提高海战场生存能力。同时还要加快建造综合修理船、医疗救护船、大型综合补给舰，加强远洋防救船等救生力量建设。

第七，非战争军事行动能力。这是指国家为了达成一定的政治、经济、外交、军事和人道主义救援目的，以非战争方式使用海军力量的军事行动。主要有海上维权、海上反恐、远海护航、海上救援、海外撤离、海外联演联训等。海军建设与发展要以提高打赢战争的核心军事能力为重点，同时也要重视非战争军事行动能力建设。[11]

关于“近海防御、远海防卫”战略，《战略学（2013年版）》主张，“在不断提高近海综合作战能力的同时，逐步向远海防卫转型，提高远海机动作战能力”，而7年后出版的《战略学（2020年修订）》则主张，“海军建设与发展应加快推进整体转型，实现由近海防御型向远海防卫型海军的历史性转变”，更侧重于“远海防卫”而非“近海防御”。其根本原因是在此期间，“一带一路”倡议在习近平领导下得到拓展，美中战略竞争也拉开序幕，中国更加需要保护跨越第一岛链的远海海上交通线和海外利益，并在距离本土更远的海域遏制美军行动。但《战略学（2020年修订）》并非轻视“近海防御”，而是同时提及重视包括南海在内的近海作战能力及两栖作战能力的必要性，由此可见，海军在维护国家统一和领土完整、捍卫海洋权益方面发挥重要作用的方针得以保持。增强“远海防卫”能力，将使敌对势力难以接近第一岛链，因此也有助于提升“近海防御”能力。

关于承担南海“近海防御”任务的作战力量，可以例举近年来中国军队正在加强建设的海军陆战队。2017年4月，中国军队将海军陆战队由原来的2个旅扩编至8个旅，并设立了独立的司令部。与此同时，组建了由海军特种部队“蛟龙突击队”转隶而来的特种作战旅，以及负责操作运输直升机的航空旅，旨在增强垂直登陆能力。此外，2021年4月，首艘075型两栖攻击舰海南舰正式入列中国海军。075型两栖攻击舰是一种大型舰艇，最大排水量超过4万吨，配备坞舱和直通甲板，有望提升海军陆战队立体登陆作战能力。[12] 中国海军不仅已有四

表2-1 中国海军战略的演变

时 期	战 略	概 要
1950～1970年代	沿岸防御、近岸防御	主要活动海域是内水和距离本土不远的沿岸、近岸。主要任务是协助陆上作战以及防止敌人从海上入侵等。
1980～2000年代初	近海防御	主要活动海域是以黄海、东海、南海为中心的近海。主要任务是防止敌人的入侵，维护国家的统一和领土完整，保障海上交通运输线，维护海洋权益等。
2000年代中期～	近海防御、远海防卫	除近海外，远海也是主要活动海域。主要任务是在保持并加强近海防御战略的同时，维护中国在海外的利益以及使用核兵器反击，参与国际安全合作行动等。
2020年代初～	近海防御 < 远海防卫	虽然“近海防御、远海防卫”战略基本得到保持，但在维护海外利益和确保海上交通线安全的需求上升，以及美中竞争加剧的背景下，呈现出进一步侧重“远海防卫”的趋势。

（出处）笔者根据防卫研究所编著《中国安全战略报告2016》防卫研究所，2016年，第7页表格补充修改。

艘075型两栖攻击舰服役，2024年年底，配备了电磁弹射器的首艘076型两栖攻击舰四川舰下水。[13] 由于076型两栖攻击舰能够使用侦察型和攻击型无人机，预计在不久的将来，海军陆战队将能够利用无人机执行高水平作战任务。

2 从岛礁领土主权和海洋权益角度看南海

(1) 利用军事力量扩大控制范围

中国在南海问题上与多个东南亚国家就岛礁领土主权和海洋权益存在争议。中国不仅与越南争夺帕拉塞尔群岛（西沙群岛）和斯普拉特利群岛（南沙群岛）的领土主权，而且与菲律宾、马来西亚和文莱存在斯普拉特利群岛的主权归属问题。对中国而言，在南海的领土主权和海洋权益争端中占据优势，并努力确保和扩大相关权益，就是维护重要的国家利益。在上1节讨论的中国海军战略中，维护岛礁领土主权和海洋权益也被列为重要目标。实际上，中国海军一直通过行使实力扩大其在南海的控制范围。

1974年1月，中国海军对越南共和国（即“南越”）海军发动攻击，并控制了整个帕拉塞尔群岛。帕拉塞尔群岛位于南海西北部、海南岛东南约300公里处，由北部的安菲特里忒环礁（宣德环礁）和南部的新月环礁（永乐环礁）组成，当时北部由中国控制，南部则由南越控制。然而，1973年3月美军撤离越南后，对南越军队的支持随之减弱，中方试图通过在新月环礁升起国旗等方式进驻该地区。为驱逐中方人员，南越海军派出舰艇，与中国海军舰艇交火。这场战斗造成越方100余人伤亡，中方也有80余人伤亡，但最终南越海军败退，中国海军占领了新月环礁。[14]

1988年3月，围绕斯普拉特利群岛主权归属，中国海军对越南海军发动了攻击。同年2月，中国海军在越南控制的斯普拉特利群岛十字火礁（永暑礁）上建造了海洋观测站。为对抗中国，越南海军向约翰逊礁（赤瓜礁）等5个岛礁派遣部队，与中国军队对峙。同年3月14日，双方爆发激战，中国军队在装备上占优势，击沉2艘越南军舰，取得了压倒性胜利，并控制了全部6个岛礁。据称，这场战斗造成越方60余人死亡。[15] 自这场海战以来，中国军队再未与外国军队进行过实战。

1995年2月，中国在菲律宾实际控制的米斯奇夫礁（美济礁）上设置了哨所。菲律宾政府发现后，向中国政府提出强烈抗议，但中方坚称该设施是地方政府为渔民设置的避难所，拒绝拆除该设施。此后，尽管两国外交部门进行了磋商，但因中国海军向米斯奇夫礁附近派遣舰艇，不断升级军事压力，菲律宾政府不得不放弃抵抗。此后，中国逐步扩建哨所，并派驻军队占据了米斯奇夫礁。由此可见，从1970年代到1990年代，中国通过行使军事力量或以军事力量威胁，不断推动改变南海现状，并不断扩大对岛礁的控制。

（2）海上执法机构的出现与南海军事化

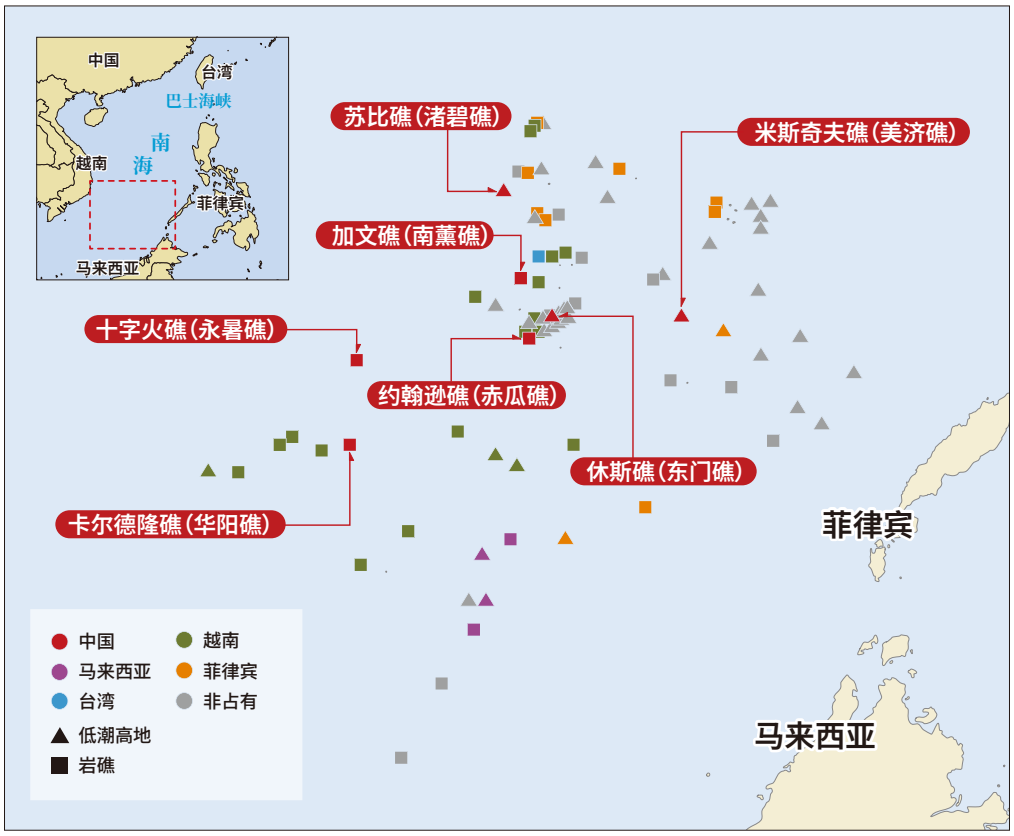
1990年代后半期以来，中国开始避免在南海问题上与各声索国发生冲突，并展现出合作姿态。其原因可能是中国威胁论在东南亚各国愈演愈烈，以及中国在经历1997年亚洲金融危机后，采取了推动东亚区域合作的方针等。2000年12月，中国与越南就北部湾领海和专属经济区的划界达成协议。2002年11月，中国与东盟签署了《南海各方行为宣言》。[16] 中国在阻碍其加强与东盟国家关系的南海问题上展现出一定的妥协姿态，从而得以于2003年10月与东盟建立“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”。[17] 2005年3月，中国与菲律宾、越南达成协议，将在南海开展联合勘探工作。[18]

然而，2000年代末期以来，中国在南海问题上再次对各声索国采取强硬姿态。当时打头阵的就是海监、渔政等海上执法机构。2010年4月，中国渔政船接近马来西亚实际控制的拉央拉央岛（弹丸礁），引发了与马来西亚军舰和军机长时间对峙的事态。2011年5月，针对在越南主张的专属经济区内作业的越南勘探船，中国海监船不仅阻碍其航行，还切断了该勘探船拖曳的勘探电缆。

进入2012年后，中国的海上执法机构采取了更为强硬的手段。同年4月，在菲律宾实际控制的斯卡伯勒礁（黄岩岛）上空巡逻的一架菲方飞机，发现中国渔船停泊在环礁内。菲律宾海军舰艇调查后，确认中国渔船正在非法捕捞，遂试图扣押中国渔船，但此时两艘中国海监船赶到现场，阻碍了菲方执法行动。中国与菲律宾围绕斯卡伯勒礁的对峙就此拉开序幕。双方公务船对峙持续了约两个月。在此期间，中方通过限制从菲律宾进口农产品、暗示可能发生军事冲突等方式，加强对菲方施压。最终进入6月后，菲方让公务船撤离现场，而中方公务船则留在现场，事实上占领了斯卡伯勒礁。这意味着中国利用海上执法机构实现了在南海改变现状。此后，中国整合了多个海上执法机构，成立了中国海警局（海警），将使作为不仅在南海，也在东海试图改变现状的排头兵。

另一方面，中国军队也在稳步扩大其在南海的军事存在。自2014年前后起，中国开始对南海的7个岩礁和暗礁进行大规模填海造陆，着手建设人工岛。尽管美国等国对这些人工岛被用于军事目的表示担忧，但2015年9月中国国家主席习近平访问美国，在与时任美国总统奥巴马共同会见记者时明确表示，中国“无意将南海军事化”。[19] 然而，此后中国在人工岛上建造了各种军事设施，尤其是在十字火礁、苏比礁（渚碧礁）和米斯奇夫礁上建成了3000米级跑道和大型港口设施等，使其成为中国军队在南海的重要基地。

图2-1　中国在斯普拉特利群岛的军事基地



（出处）笔者根据Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI), “Island Features of the South China Sea” 等编写而成。

可见中国军队在南海建设了多个军事基地，此举旨在提高其对南海的综合控制能力。大型港口设施将成为中国海军舰艇和海警船的活动基地，对其获得南海的海上优势有利。长距离跑道可供中国的战斗机等多种军机使用，这将大幅提升军机部署能力。此外，由于所有人工岛上均建有以雷达为核心的情报收集设施，中国军队在南海的态势感知能力也可能得到了显著提升。中国军队正在按照“近海防御”战略，以海军为核心，稳步增强其在南海的控制力。

（3）加大对声索国的军事压力

中国军队通过加强军事存在，不断提高其对南海的控制力，同时也对南海领土主权和海洋权益的其他声索国加大了军事压力。在斯普拉特利群岛问题上与中国对立的菲律宾，2013年1月向常设仲裁法院提起诉讼，要求确认中国所主张的“九段线”不符合国际法等。常设仲裁法院受理了菲律宾的仲裁申请，经审理后，于2016年7月作出裁决。中国一直以中国人民在南海的活动已有2000多年历史为由，主张中国在南海拥有历史性权利，但常设仲裁法院在裁决中认定，在中国所主张的“九段线”以内，并不存在中国对资源的历史性权利。[20] 中国是

《联合国海洋法公约》的缔约国，有义务遵守常设仲裁法院的裁决。尽管如此，中方仍断言该裁决是“一张非法无效没有拘束力的废纸”，明确表示不接受、不承认该裁决。国家主席习近平也在会见欧洲理事会主席图斯克时强调，“中国在南海的领土主权和海洋权益在任何情况下不受所谓菲律宾南海仲裁案裁决的影响。中国不接受任何基于该仲裁裁决的主张和行动”。[21]

此外，中国通过在南海加强军事活动，明确表示了不接受南海仲裁案裁决的立场。在裁决作出后不久的7月19日至21日期间，中国海军南海舰队在南海举行了大规模对抗演练。据称，海军航空兵部队共出动歼击机数十架次，发射数百枚实弹。战机与海上舰艇展开激烈对抗，旨在提升战机远程打击能力。[22] 此外，中国空军于7月19日出动H-6K轰炸机赴斯卡伯勒礁等岛礁附近空域进行了“战斗巡航”。对此，中国国际问题研究院常务副院长阮宗泽表示，“战斗巡航常态化是维护中国主权和领土完整的重要手段，有关国家不要企图借着非法的南海仲裁案来加剧对中国的侵权和挑衅”。[23] 8月，中国空军组织轰炸机、歼击机、预警机、侦察机和空中加油机等多型飞机，对南沙岛礁和斯卡伯勒礁附近空域实施战斗巡航。对此，中国空军新闻发言人表示，“空军组织常态化南海战斗巡航，推动海上方向实战化训练深入发展，捍卫国家主权、安全和海洋权益”。[24]

2018年4月，中央军委在南海海域举行了新中国历史上规模最大的海上阅兵。以辽宁舰航母编队为首，共有48艘舰艇、76架战机、万余官兵参加受阅，展示了新型潜艇、水面舰艇、舰载机和巡逻机等装备。习近平主席检阅部队时指出，“建设一支强大的人民海军是实现中华民族伟大复兴的重要保障”，并提出“把人民海军全面建成世界一流海军”。[25]《解放军报》在评论此次海上阅兵时指出，“面对日益严峻的海洋安全形势和日趋激烈的海洋权益斗争，捍卫国家领土领海主权和海洋权益”，“建设强大的人民海军的任务从来没有像今天这样紧迫”。[26] 可见，在南海举行大规模海上阅兵的目的之一，就是对南海领土主权与海洋权益的其他声索国施加军事压力。

2021年5月，中国采取了对马来西亚施加军事压力的行动。16架中国空军运输机编队（包括IL-76和Y-20）以一定间隔排成纵队，沿南海斯普拉特利群岛上空向南飞行，接近马来西亚婆罗洲岛沙捞越州附近海域后掉头向北飞行。对此，马来西亚空军紧急出动战机拦截并监视。关于中国空军运输机编队的此次飞行，由于其途经马来西亚控制的巴丁宜阿里浅滩（南康暗沙）和拉央拉央岛、菲律宾控制的希望岛（中业岛），以及台湾控制的伊都阿巴岛（太平岛）等岛礁上空附近，因此也有观点认为这是中国军方针对这些岛屿实施的空降部队投送训练。[27] 无论如何，此举都可谓中国空军针对马来西亚采取的一项极具挑衅性的行动。

2025年8月，在斯卡伯勒礁附近，中国海军一艘驱逐舰对菲律宾海岸警卫队一艘巡逻舰采取了危险的干扰行动。为支援在斯卡伯勒礁附近作业的菲律宾渔船，菲律宾海岸警卫队的“苏卢安”号巡逻舰接近斯卡伯勒礁时，中国海军的052D型驱逐舰“桂林舰”开始拦截。“桂

林舰”从“苏卢安”号后方高速逼近，并在距离“苏卢安”号右舷极近的位置掠过，采取了高风险机动动作。并且当“桂林舰”从“苏卢安”号尾部横切而过时，与同样在追踪“苏卢安”号的“海警3104舰”相撞。“海警3104舰”严重受损，无法继续航行。[28]



与中国海军的驱逐舰相撞的海警船（2025年8月）（法新社=时事通信社）

这起事件虽然让人对中国海军和海警的舰艇操纵技术及协同能力产生质疑，但更值得关注的是中国海军驱逐舰首次直接拦截菲律宾海岸警卫队巡逻舰。2000年代末以来，中国一直让海上执法机构的公务船在南海打头阵，采取干扰各声索国公务船、调查船和渔船的航行等方式施压。而中国军队虽曾举行大规模军事演习，或从后方支援海警的行动，却从未直接阻碍过声索国公务船的航行。然而，此次“桂林舰”的行动，通过执行这项任务，证明了阻碍其他国家公务船航行已被列为中国海军的一项任务。不得不说，中国军舰阻碍声索国公务船航行的行为既危险又不负责任，极有可能导致事态升级为军事对抗。如果中国军舰反复采取此类行动，势必将严重威胁南海的稳定。

3　从台湾统一与美中战略竞争的角度看南海

（1）加强对台湾的军事压力

台湾是一座北临东海、西邻台湾海峡、东临太平洋、南邻南海的岛屿，位于从日本西南诸岛延伸至菲律宾群岛的第一岛链中央，战略地位极为重要。中华人民共和国自1949年成立以来从未统治过台湾，却始终将其视为中国不可分割的领土，并以统一台湾为目标。根据中国政府2022年8月发布的题为《台湾问题与新时代的中国统一事业》的白皮书，解决台湾问题、实现祖国完全统一，是中国共产党矢志不渝的“历史任务”。白皮书还指出，解决台湾问题的基本方针是“和平统一、一国两制”，表明了在保留大陆与台湾在政治、经济等方面的制度差异的同时，通过对话实现统一的意愿。然而，白皮书同时也明确写道：“我们不承诺放弃使用武力，保留采取一切必要措施的选项”，声明了为实现台湾统一而动用武力的可能性。[29] 对于中国共产党而言，军事力量是实现台湾统一的一种极为重要的手段。

在为实现统一而对台湾施压方面，对于中国而言，南海海域的地位举足轻重。台湾在南海实际控制着伊都阿巴岛和普拉塔斯群岛（东沙群岛）。伊都阿巴岛是斯普拉特利群岛中最大的岛屿，普拉塔斯群岛则位于南海北部，东临巴士海峡。台湾在这些岛屿上驻扎了海巡署

人员，对其进行实际控制，但近年来中国已开始采取行动，挑战台湾对普拉塔斯群岛的实际控制。自2022年起，海警船开始出现在普拉塔斯群岛周边海域，到2025年，在普拉塔斯群岛领海及毗连区内航行的海警船数量和活动天数急剧增加。有分析指出，海警船在普拉塔斯群岛周边海域的活动呈现出进一步靠近岛屿、提高活动频率，以及与中国军队的军事演习协同行动的趋势。[30] 也有观点认为，倘若中国控制了毗邻巴士海峡的普拉塔斯群岛，将使美军难以在台湾周边南海海域展开行动，[31] 因此需要密切关注中国今后的动向。

中国军队通过在台湾周边加强训练和演习，逐步加大对台湾的军事压力。2016年5月，强烈反对中国主张的“一个中国”原则的民进党蔡英文执政后，同年11月，中国军机首次环绕台湾飞行。中国空军的H-6轰炸机、Tu-154侦察机和Y-8侦察机从南海出发，穿越台湾与吕宋岛之间的巴士海峡，进入台湾近海的太平洋海域，随后穿越冲绳本岛与宫古岛之间，飞往东海。更进一步，同年12月，H-6轰炸机、Tu-154侦察机和Y-8侦察机又从东海出发，经过冲绳本岛和宫古岛之间的海域进入台湾近海的太平洋海域后，穿越巴士海峡飞往南海。次年中国军机也多次环岛飞行，对于2017年12月中国空军进行的同类飞行，中国空军新闻发言人表示，“多架轰炸机、侦察机‘绕岛巡航’，锤炼提升了维护国家主权和领土完整的能力”。[32]

此外，蔡英文连任总统并于2020年5月开启第二任期后，同年9月中国军机开始在台湾周边进行前所未有的飞行。9月18日，多架战机越过台湾海峡中线，进入台湾一侧空域，同时轰炸机和战斗机飞入台湾本岛与普拉塔斯群岛之间的南海空域，并进入了台湾防空识别区。[33] 此后，中国反复出动军机在台湾西南部的南海空域飞行。中国空军不仅出动轰炸机和战斗机，还派出侦察机、反潜巡逻机、预警机和无人机等战机，在实现机型多样化的同时，还将飞行范围扩大，跨越巴士海峡进入了太平洋一侧空域。可见中方反复进行此类飞行的目的，除加大对民进党政府的压力外，还在于通过在爆发冲突时夺取该空域制空权，提高其顺利开展军事行动的能力，例如孤立普拉塔斯群岛，瘫痪敌方海上作战力量，以及攻击台湾南部的军事设施和基础设施等。

自2022年起，中国军队开始以包围台湾的方式反复举行军事演习。2022年8月，中国军队在台湾周边举行了前所未有的大规模军事演习。此次演习以包围台湾的方式在其周边划设了6个演习区域，陆军、海军、空军和火箭军参加了联合作战演训，并进行了实弹射击。特别是8月4日，中国军队向设于台湾北部、东部和西南部海域的演习区域发射了多枚弹道导弹，其中数枚落入日本专属经济区。日本政府认为这是“事关我国安全保障及国民安全的重大问题”，向中国政府提出抗议。[34] 据称，在此次演习中，东部战区海军10余艘驱护舰艇连续位台岛周边海域实施联合封控行动，对火力试射区域进行扫海警戒，配合友邻兵力进行侦察引导。[35] 中国军队在台湾西南方向的南海海域划设大面积演习区域，可见其目的在于提高以下三方面的能力：①封锁对台湾至关重要的南海海上交通线的能力；②应对抵抗海上封锁的台湾军队的能力；③攻击位于台湾南部的左营海军基地及高雄等城市的能力。此后反复举行的环台军事

演习，必然会在南海上划设演习区域。可以说，对于以实现台湾统一为目标的中国军队而言，南海是极为重要的海域。

（2）以南海为基础对抗美军

中国在南海对菲律宾等东南亚声索国采取威胁行动，并加大对台湾的军事压力，使得美国对中国的战略警惕性进一步提高。2017年第一届唐纳德·特朗普政府发布的《美国国家安全战略报告》，将中国定位为试图改变现有国际秩序的力量，并宣布美中之间的大国博弈时代已经开启。该报告批评中国在南海建设军事基地破坏了地区稳定，同时表达了对中国快速增强军事力量的警惕，认为其意在限制美国介入该地区。[36] 2025年第二届特朗普政府公布的《美国国家安全战略报告》，提及台湾毗邻东海和南海的地理重要性，以及南海作为海上交通要冲的重要性，然后指出“遏制台海冲突是首要任务”。[37] 随着美国对南海的军事关注不断升温，致力于维护南海的领土主权和海洋权益，并谋求实现台湾统一的中国，可能已经认识到，必须在南海军事对比的竞争中战胜美国，并建立一套不允许美军在该海域自由行动的机制。

实际上，中国一直在采取各种行动，阻挠美军在南海开展活动。2009年3月，美国海军“无瑕”号监测船在距海南岛以南约110公里的海域活动时，中国海军情报搜集船、公务船和渔船干扰其航行。2013年12月，美国海军“考彭斯”号巡洋舰正在南海监视中国辽宁舰航母编队演习时，中国海军一艘坦克登陆舰抵近并切入“考彭斯”号前方，迫使其采取避让行动。2018年9月，美国海军“迪凯特”号导弹驱逐舰在南海航行期间，遭到中国海军“兰州舰”号导弹驱逐舰异常抵近航行，迫使“迪凯特”号采取避让行动。此后，中国军队在南海对美军的干扰行动仍在持续，2022年12月，一架美军RC-135电子侦察机正在南海上空飞行时，一架中国海军J-11战斗机进行危险机动，距离对方仅6米。

此外，中国还曾向南海方向试射反舰弹道导弹。反舰弹道导弹是指能够从陆地攻击在远洋航行的大型舰船的弹道导弹，也被称为“航母杀手”。中国军队目前拥有东风-21D和东风-26B两款反舰弹道导弹。2019年7月，中国从本土向斯普拉特利群岛以北的南海海域发射了6枚东风-21D。这是中国首次向海上发射反舰弹道导弹。2020年8月，中国军队还分别从内陆的青海省试射东风-26B、从沿海的浙江省试射东风-21D，飞向位于南海帕拉塞尔群岛北部海域的预定目标。[38] 可见中国此次向南海试射反舰弹道导弹，意在通过展示利用反舰弹道导弹攻击在南海航行的美国海军舰艇的意愿和能力，牵制美国海军在该海域的行动。

中国军队反复举行的环台军事演习中，必然会在台湾南部的巴士海峡附近划设演习区域，这也能说明其谋求在南海与美军的军事力量对比中占据优势。关于2022年8月的军事演习，国防大学教授孟祥青指出，在台湾的南部划设演习区域，“可以对巴士海峡实施封控”，并主张，此次演习区域的划设是“向外部的干涉势力发出一个强烈的信号”。[39] 由此可见，中国谋求在台海爆发冲突时，通过封锁巴士海峡阻止美军进入南海。

在爆发冲突时控制南海，阻止美军采取行动或进入该海域，将为中国带来巨大战略利益。第一，可以拓展保卫中国沿海城市所需的战略纵深，这也是“近海防御”战略的目标之一。如果能够拒止美军在南海行动，就有可能使前线的美军远离毗邻南海的中国南部主要城市和军事基地。



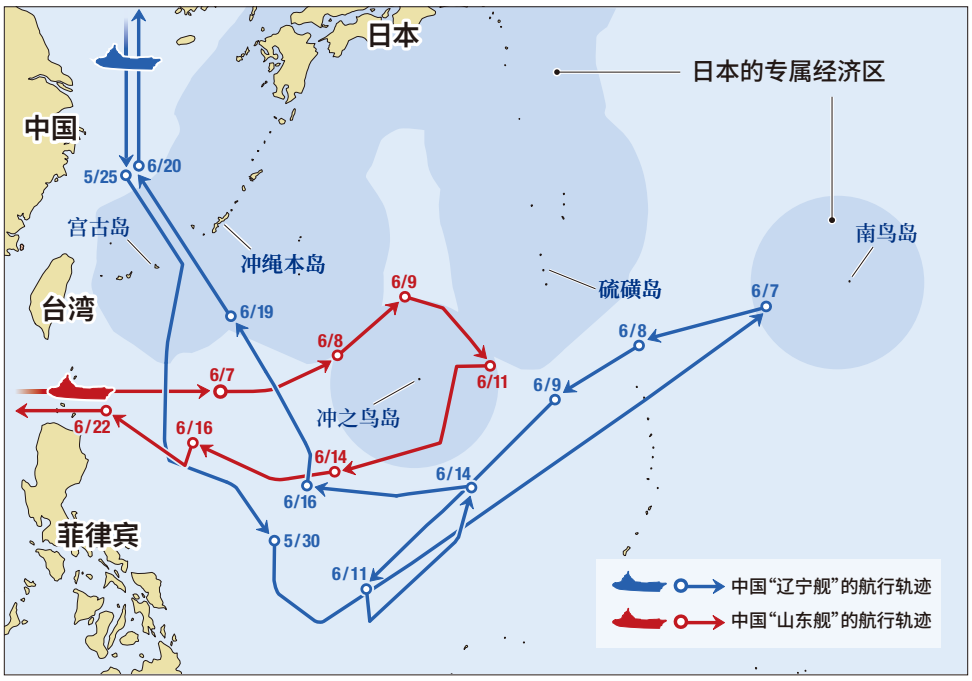
从中国的潜艇发射的弹道导弹（2026年7月）（新华社／Kyodo News Images）

第二，可以使美军难以介入攻台作战。如果能够封锁巴士海峡，并在台湾南部海空域确保优势，中国军队就能主动地从南海对台湾南部展开进攻作战。此外，如果能在南海中部和南部也保持军事优势，就有望阻碍从大洋洲海域和印度洋方向逼近的美军部队行动。

第三，能够增强对美国的核威慑力。中国军队在毗邻南海的海南岛部署了6艘战略核潜艇。携载潜射弹道导弹的战略核潜艇，是中国对美核反击能力的一大支柱。如果中国军队能够控制南海并拒止美军活动，中国的战略核潜艇便能在南海安全行动。据信，中国军队的战略核潜艇携载了射程超过10,000公里的巨浪-3潜射洲际导弹。中国战略核潜艇在南海不受美军干扰地开展活动，将具备使用核导弹攻击美国本土的能力。2026年7月，中国海军一艘在南海水下航行的战略核潜艇，向南太平洋海域试射了一枚潜射弹道导弹。这枚潜射弹道导弹飞行距离约为7,300公里，可见中国军队的潜射弹道导弹运用能力正在稳步提升。

在南海取得军事优势并加强“近海防御”，也将有助于提升在越过第一岛链的太平洋对抗美军的“远海防卫”能力。中国的军舰和军机进入太平洋的路线主要有两条：一条是从东海经宫古海峡，另一条是从南海经巴士海峡。日美两国已在东海建立了牢固的军事存在，爆发冲突时，中国要利用东海路线并非易事。但中国仍在持续努力在南海争取军事优势，若能控制南海，中国便可利用巴士海峡，更安全地将军事力量投射到太平洋。2025年5月至6月期间，中国海军的“辽宁舰”航母编队和“山东舰”航母编队同时进入太平洋开展活动，也有观点认为两支航母编队进行了对抗演练。[40] 如果这种看法属实，那么可以认为，越过第二岛链并推进至南鸟岛附近海域的“辽宁舰”航母编队扮演了美军航母编队的角色，而推进至冲之鸟岛周边海域的“山东舰”航母编队则进行了与之对抗的演练。当时，“山东舰”航母编队是从南海经巴士海峡进入太平洋的。这可谓是暗示了中国军队图谋以南海为基地向太平洋投射兵力的一个案例。

图2-2 “辽宁舰”航母编队和“山东舰”航母编队同时进入太平洋



（出处）笔者根据統合幕僚監部「中国海軍艦艇の動向について」（2025年6月23日）编写而成。

结语

中国的海军战略已从建国初期以沿岸防御为中心，逐步转变为以近海防御为中心，其目的在于确保岛礁的领土主权和海洋权益，并扩大沿海城市的防御纵深。此外，随着中国经济活动向全球扩张，为确保海上交通线的安全，以及进一步扩大中国针对敌对势力的防御纵深，中国的海军战略日益重视远海防卫。中国的这种扩张性海军战略，是以中国国家利益扩大与中国国力增强为背景的，预计今后仍将持续下去。

在中国的“近海防御、远海防卫”战略中，南海是极为重要的海域。因为南海不仅关乎领土主权和海洋权益问题，还涉及确保海上交通线安全、实现台湾统一以及与美国的战略竞争等，这些方面事关中国共产党生死存亡的重大利益，影响其执政合法性和未来执政走向。中国共产党今后仍将致力于实现对南海的控制，这会导致东亚海域局势持续紧张。



中国与南海——海洋问题面面观——



（菲律宾政府提供，共同社）

第三章

兼具军事与行政职能的中国海警局

——在南海发挥的作用

后藤 洋平

前言

众所周知，在讨论中国海洋战略时，中国海警局（海警）正在成为重要的行动主体。海警的强大存在感，源于2013年与2018年实施的两轮海上执法体制改革，以及2021年施行的《海警法》。[1] 从《海警法》的各项规定中可以看出，海警不仅具备拥有并行使包括武力在内的硬实力的职能，同时还被赋予行政职能。

基于上述认识，本章旨在阐明海警在中国增强其南海影响力的过程中发挥着何种作用。为此，有必要剖析海警具有哪些制度性特点，以及其如何与包括海军、海上民兵等在内的其他涉海机构协同配合。

因此，本章将首先阐述海警在南海不断增强存在感的背景，即中国将南海问题视为“内政”这一认知。在此认知的前提下，本章将概述海警及其前身各种海上执法机构的制度变迁，并揭示《海警法》的施行已将海警界定为一个“兼具军事与行政职能的组织”。其次，本章将概述海警与海军、海上民兵之间的协同关系。将从法律规定、与海军的人事交流以及联合行动现状等角度，分析海警与海军的关系。此外，针对海上民兵，将在阐述其制度机制的基础上，揭示其在训练和实际行动中与海警、海军的关系，阐明海上民兵所具有的优势与弱点。随后，本章将重点阐述《海警法》所规定的海警行政职能。在此部分中，本章还将介绍《海警法》施行后中国部分涉海法规修订的情况，同时揭示海警作为海洋治理的行动主体，如何与其他行政机关及地方政府协同配合，通过行政措施加强对海域的实际管控，包括争议海域。最后，本章将对全文内容进行总结。

另外，鉴于本报告的主题聚焦于南海，本章所引用的案例原则上均为在南海发生的事件。但在分析海警所面临的整体局势时，如有必要，亦将适当援引其他海域的案例，包括具体事发地点不详的案例。

1　将南海问题视为“内政”的中方认知

可以认为，中国倾向于将其与他国在南海的争端作为“内政”处理。这反映出中国存在一种认知——将包括南海在内的周边海域视为其“陆地领土”的延伸。

最能凸显这一认知的概念是“海洋国土”。中国根据1982年通过、中国于1996年批准的《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》），包括南海、东海、黄海在内，将约300万平方公里的周边海域划入中国的海洋国土。《海警法》等各类法规，并未采用“海洋国土”这一表述，而是采用了类似的表述“管辖海域”。[2] 不过，2017年习近平政府印发的《全国国土规划纲要(2016—2030年)》指出，“我国的国土包括陆地国土和海洋国土，其中陆地国土面积960万平方公里……管辖海域面积300万平方公里”，[3] 说明近年来“海洋国土”这一表述也频繁出现在政策文件中。

中国一直通过完善国内法律法规，不断巩固其对海洋国土的主张，特别是自1990年代以来，这一行动日益加剧。[4] 例如，1992年施行的《领海及毗连区法》（以下简称《领海法》）第二条规定，台湾、尖阁诸岛（钓鱼岛）以及南海的普拉塔斯群岛（东沙群岛）、帕拉塞尔群岛（西沙群岛）、麦克尔斯菲尔德沙洲（中沙群岛）和斯普拉特利群岛（南沙群岛）属于中国领土。[5]《领海法》对于理解中国在海洋问题上的认知和行动具有重要意义。因为根据《公约》，专属经济区和大陆架的范围，是以沿海国陆地领土上确定的领海基线为起算线划定的。中国以对上述群岛的主权主张为基础，在1996年批准《公约》后，以自行解释并援引该公约有关规定的形式，于1998年施行《专属经济区和大陆架法》，依据该法划定专属经济区和大陆架。此外，中国还叠加了所谓“九段线”内海域的“历史性权利”，将涵盖这些海域的概念统称为“海洋国土”。中国还要求外国军舰在其领海通行时必须获得事前许可，并表明限制他国在专属经济区内开展军事活动的立场，这些做法与西方国家对《公约》的主流解释相左，[6] 即使从国际法解释的角度来看，中国也倾向于将其拥有管辖权的海域视为“陆地领土的延伸”。

从上述中国的认知来看，中国似乎已将南海问题视为“内政”之一。尤其是在习近平领导下，中国态度鲜明，即便是具有涉外因素的问题，一旦被认为涉及本国的主权和安全，就会将其作为“内政”，试图通过完善和执行国内法律来处理。[7]《海警法》的施行，也可以视为这一倾向的延续。

海警具备执法职能，不断增强其在南海的存在感，理解其背后原因，也应以中国的海洋认知以及习近平领导下的中国将“法律”用作对外政策工具的姿态为前提。换言之，根据中国自身的认知，海警是“治理”南海的主体，并有意将其活动作为“治理的一环”，并以“执法活动”的名义加以正当化。

2 海警制度的演变

考察中国海警发展成为现有组织形态的历程，有三个里程碑事件：①整合多个海上执法机构（2013年）；②将整合后的原“中国海警局”划归中国人民武装警察部队（以下简称“武警”）（2018年）；③施行作为活动法律依据的《海警法》（2021年）。下面将结合整合前的历史背景，按时间顺序展开论述。[8]

（1）从多部门分散型海上执法体制走向首次整合

① 成立国家海洋局

在中国，除海军之外，长期以来对海洋政策具有影响力的涉海机构是1964年成立的国家海洋局。国家海洋局是以推进海洋调查、加强海洋科技活动等为目的，以整合海军、中国科学院以及中央气象局等相关部门的形式在国务院下设立的国家局。[9] 由于国家海洋局在成立时整合了海军的部分机构，可以认为该局在一定程度上处于海军影响之下。但随着1980年代改革开放的到来，经济发展成为国家首要任务，国家海洋局也被要求为经济发展服务，于是逐渐演变为一个独立于海军的机构。[10]

② “五龙治海”体制

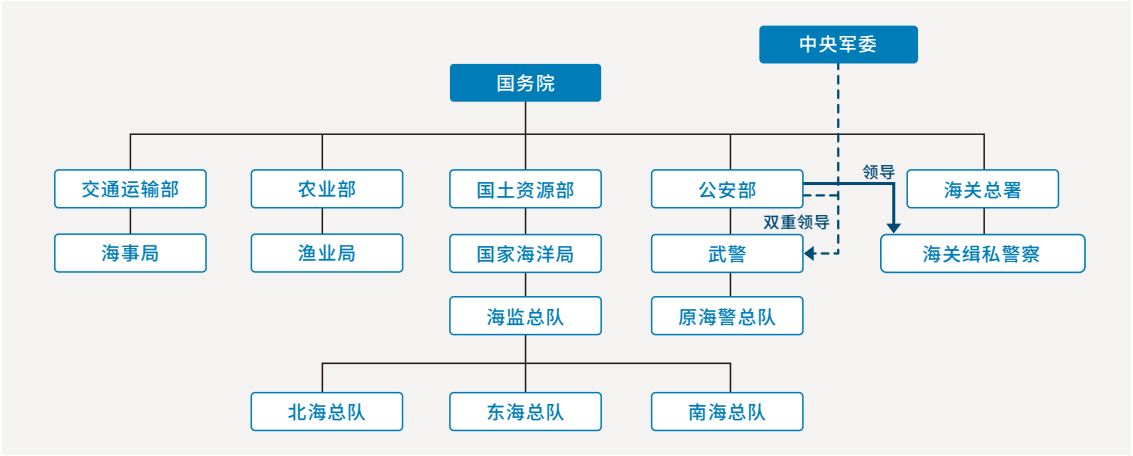
1978年改革开放以来，随着经济的不断发展，中国开始大力促进海洋的开发利用。这一过程也推进了海洋管理体制的改革。[11] 在这股潮流的推动下，到2000年前后，中国设立了多个海上执法机构。主要包括：交通运输部的直属部门中国海事局（海巡）、农业部渔业局（渔政）、公安部指挥下的公安边防海警总队（海警。为与现行海警总队区别开来，以下简称为“原海警总队”）、[12] 海关总署缉私警察（海关）。此外，国家海洋局也设立了执法部队——中国海监总队，并设立了北海、东海和南海三个海区总队。这五个机构被称为“五龙”。（参见图3-1）。

可以认为，包括“五龙”在内的中国海上执法机构是随着1980年代以来中国不断完善涉海法规而设立的执法主体，旨在实际运用这些法规。但在1990年代，中国海上执法机构虽然名义上存在，但实际上并未得到有效运用。关于当时的实际运用情况，有报道和研究指出，公安系统所属机构还在使用老旧船舶甚至木制船只，跟不上制度化步伐，包括公安部在内的中国缉私体制也存在指挥系统过于复杂的弊端。[13]

多个政府部门各自开展海上执法活动的局面，也因其运用效率低下、职责交叉重叠等弊端而被中国专家普遍批评。例如，在上海社会科学院研究海洋法等领域的学者金永明批评相关机构条块分割和权责不清，并主张建立一个处理海洋问题的综合性事务机构。[14]

由此可见，这种“五龙治海”的分散式海洋管理和海上执法局面，不仅效率低下，而且存在装备等短缺的弊端。

图3-1　截至2013年的中国海上执法体制



（出处）笔者根据後藤洋平「『中国海権論』の研究」第66页登载的图表、增田雅之「中国の海洋戦略と海上法執行機関」第63页补充修改。

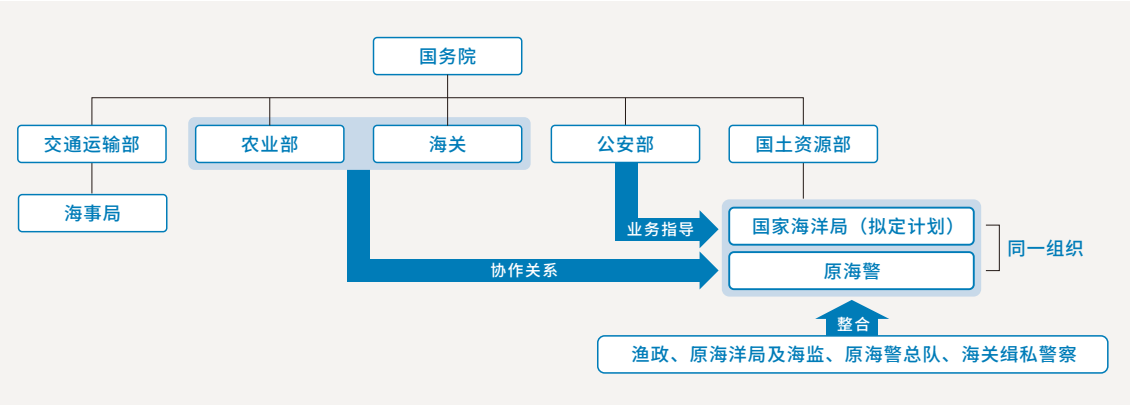
③　2013 年机构改革——依然保留错综复杂的指挥系统

在此背景下，2012年11月召开的中共十八大提出“建设海洋强国”，加快了海上执法部门的整合进程。[15] 习近平执政后也延续了这一路线，并根据在其执政后不久的2013年3月召开的全国人民代表大会审议通过的改革方案，对海上执法机构进行了改革。具体而言，就是2013年3月公布的《国务院机构改革和职能转变方案》确定了总体目标，[16] 同年7月国务院发布的《国家海洋局主要职责内设机构和人员编制规定》则作出了具体规定。[17] 此轮机构改革，对海事局之外的四个机构进行了整合，由“一个机构两块牌子”的国家海洋局/中国海警局（以下简称“原海警”）统一负责除海事局主管范围以外的全部海上执法活动。具体而言，就是国家海洋局在国土资源部领导下负责拟订海洋政策，而原海警则在公安部指导下负责开展海上维权执法活动。换言之，国家海洋局/原海警实行国土资源部和公安部双重领导体制（参见图3-2）。

由此可见，通过整合四个机构而成立的原海警，虽然实现了执法效率提升和资源集中配置，但是同时接受公安部和国土资源部两个上级部门指挥的模式依然效率低下。此外，鉴于原海警的部分成员属于原海警总队人员，具有武警身份，因此原海警也可能间接受到中央军委控制。

但是也有前人研究认为，由于原海警的组成部分中包括了既接受公安部领导又曾隶属于武警部队的原海警总队，因此在原海警阶段就已呈现军事化趋势。例如，美国海军战争学院研究人员瑞安·马丁森（Ryan Martinson）指出，根据2014年发布的原海警招收未来干部学员公告，入警者经培训合格后，将被任命为武警现役警官。[18] 美国兰德公司分析师的莱尔·莫里斯（Lyle Morris）也指出，原海警自诩为“文职机构”，实则拥有与军队相近的制服和等级，在海上接受经过武警培训的指挥官指挥。[19]

图3-2　2013～2018年的中国海上执法体制



（出处）後藤洋平「中国海警局と台湾海巡署」第142页。

（2）划归中央军委和武警指挥

在此背景下，为全面贯彻2017年10月中共十九大精神，2018年中共中央深化机构改革。[20] 围绕此轮机构改革中的海警机构重组，关键在于以下两点：第一是武警部队的组织改革。通过同年的党和国家机构改革，武警部队脱离了公安部领导，改由中央军委集中统一领导。第二是原海警转隶武警部队所属的“海警总队”（继续保留“海警局”名称）。换言之，“新”海警脱离了公安部及其上级机关国务院的领导，转变为由作为最高军事领导机构的中央军委集中统一领导的组织。此外，原国家海洋局的海洋科学调查、海洋环境保护等职责，也在此轮机构改革中分别划归新组建的自然资源部、生态环境部和国家林业和草原局。另外，作为海上执法机构之一的海事局，在机构改革后仍继续隶属于交通运输部。

2018年深化机构改革，可能有两方面原因。首先是将武警、海警等武装组织从国家机关剥离，使其能够由掌握中国共产党乃至党和军队最终决策权的习近平统一管理。[21] 其次是明确指挥系统和交战规则。2013年机构改革之后，随着中国海警与声索国海上执法机构以及频繁在南海实施“航行自由行动”的美国之间的对峙不断增加，海警的装备也逐步增强到堪比军队的水平。然而，由于原海警隶属于国家海洋局这一非军队机构，其指挥系统和交战规则含糊不清。在此背景下，通过将海警转隶武警部队这一军事组织，由中央军委集中统一领导，明确指挥系统和交战规则，从而增强应对包括美国在内的南海争议方的能力。[22]

（3）《海警法》的施行

2018年机构改革后，尽管海警完成了改制，但规范其活动的法律体系建设并未同步推进。其实中国国内的学者，尤其是隶属于武警系统的研究人员，也指出了这一问题。例如，武警海警学院的赵新爽批评称，没有关于专门维护海洋安全和权益的法律（截至2018年）是中国海洋法律体系的严重缺憾，同时指出，海军介入海警维权执法缺乏坚实的法律后盾，这对于

维护中国海洋安全以及海洋权益而言是一大弱项与短板。[23] 此外，中国人民警察大学的刘鲁师在其2018年发表的论文中指出，海警的弱点之一是“不具备较强的法律素养和执法能力”。[24] 在此背景下，2021年施行的《海警法》可谓是为解决上述问题而出台的一部法律。《海警法》全文共11章84条，其主要特点可概括为以下四点：

第一，明确规定了海警的组织架构及其可实施的执法活动。首先，《海警法》第二条规定，海警机构包括中国海警局和直属局，[25] 地方机构则自上而下依次包括海区分局（北海、东海、南海）、省级海警局、市级海警局以及海警工作站（设于县级行政区域）。第五条规定海警机构的基本任务是开展海上安全保卫，维护海上治安秩序，打击海上走私、偷渡，在职责范围内对海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋渔业生产作业等活动进行监督检查，预防、制止和惩治海上违法犯罪活动。第十二条对上述职责作出了更为具体的规定。例如，海警机构有权对海洋矿产资源勘查开发、海底电（光）缆和管道铺设与保护、自然保护地海岸线向海一侧保护利用等活动进行监督检查，可见《海警法》赋予了海警在海洋行政管理方面的广泛权限。该条还规定，海警机构与公安部、自然资源部等行政部门按照国家有关规定执行职责分工；第十五条还规定，中国海警局及其海区分局可以统一协调组织沿海地方人民政府海上执法队伍的船舶、人员参与海上重大维权执法行动。

中国国内的武警系统研究人员以及海洋领域学者也认为，《海警法》将海警机构定位为兼具警察职能的海洋行政机关。武警系统研究人员杨丽美、郝杰指出，根据《海警法》，海警的日常任务赋予、指挥和业务建设等事项，均由中央军委统一决策部署。但海警本身是中国海洋行政主体体系的重要组成部分，而且是海洋管理的执行机构。[26] 此外，大连海事大学的李志文和浙江海洋大学的熊奕成（两人均为海洋法学者）分析认为，海警机构的职权兼具行政执法和司法执法的特殊性质。[27]

海警实施的执法活动内容包括：对“非法”进入中国领海及其以内海域的外国船舶采取扣留、强制驱离、强制拖离等措施（第十七条）；对在中国“管辖海域”航行、停泊、作业的船舶依法登临、检查（第十八条）；以及在符合一定条件的情况下使用武器（第四十六至五十一条）等。

第二，规定内容含糊不清。例如，并未具体说明第三条提及的“管辖海域”，不仅可以解读为海警机构可以在与周边国家存在争议的海域“执法”，而且关于武器使用等强制力行使条件中，多处使用了“其他情形”等兜底性表述，可见该法存在被随意运用的可能性。

第三，第八十三条规定海警机构依照《国防法》《人民武装警察法》等有关法律、军事法规和中央军委的命令，执行“防卫作战等任务”。这意味着《国防法》和《人民武装警察法》（后文详述）关于海警受中央军委指挥的规定，也在《海警法》中得到了确认。

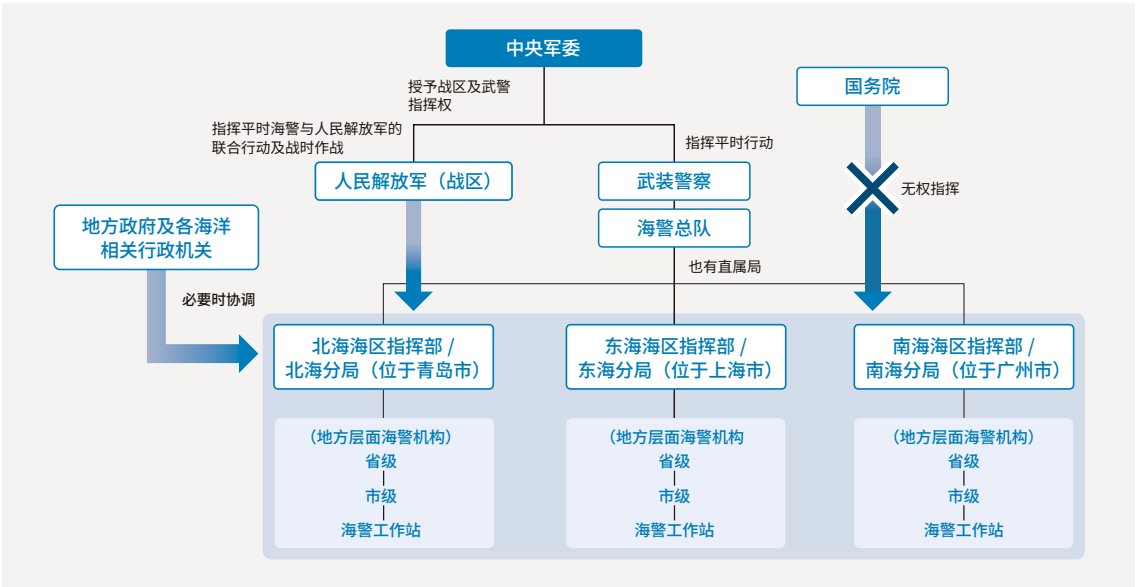
第四，第二十五条规定省级海警局以上海警机构可以在中国“管辖海域”划定“海上临时警戒区”。依照该条规定，有下列情形之一时，海警机构可以划定“海上临时警戒区”：①

执行海上安全保卫任务需要的；②打击海上违法犯罪活动需要的；③处置海上突发事件需要的；④保护海洋资源和生态环境需要的；⑤其他需要划定海上临时警戒区的情形。海警局可以限制或者禁止船舶、人员在“海上临时警戒区”内通行、停留。根据该条文可知，即便是争议海域，中国亦可视其为自己的“管辖海域”，在任意海域划定禁航区。

随后，基于《海警法》等法律的下位规章相继出台，包括2023年5月和12月分别施行的《海警机构办理刑事案件程序规定》和《海警机构办理刑事复议复核案件程序规定》，前者规范海警机构刑事案件的办理程序，后者规范海警机构刑事复议、复核案件的办理程序。[28] 2024年6月施行《海警机构行政执法程序规定》（以下简称《行政执法程序规定》），[29] 旨在规范海警机构行政执法程序。根据《行政执法程序规定》，海警机构进行现场监督检查，可以不通知检查对象直接进行检查（第二十九条），外国船舶涉嫌在中国管辖海域违反中国法律时，海警机构可以让该船舶停船，并开展调查取证（第三十四条）等等。由此可见，这类规定不仅详细规范了海警的执法权限，也赋予了海警很大的自由裁量权。这些规定旨在细化《海警法》各项条文，并企图使海警活动成为正当的执法活动。

2018年机构改革与《海警法》施行之后海警机构的体制及其与其他机构的关系如（图3-3）所示。

图3-3　机构改革与《海警法》施行之后海警机构的体制及其与其他机构的关系



（出处）根据《海警法》等条文补充修改後藤洋平「中国海警局と台湾海巡署」第144页插图。

（4）包括与海军通用装备在内的装备扩充

2013年四大海上执法机构完成整合后组建的原海警，主要沿用原“五龙治海”时代的装备。然而此后，海警不仅接收了海军移交的装备，还通过2016年以来积极推进的加强船舶国产化等举措，[30] 在硬件方面不断增强能力。海警船舶与海军舰艇的装备通用化趋势日益明显，有研究指出，2022年海军向海警移交了22艘导弹轻型护卫舰，[31] 而且据称海警巡逻艇与海军巡逻艇一样，配备了76毫米舰炮和30毫米近防炮。[32] 此外，最近海警已拥有2艘万吨级船只，分别部署于东海分局和南海分局。[33] 根据2026年版《全球军力平衡报告》（The Military Balance）发布的数据，海警拥有船舶总数已达686艘，[34] 船舶数量位居全球前列。另据2026年版《海上保安报告》估算，海警拥有175艘千吨级以上船舶。[35]

台湾军方研究机构学者杨宗新指出，在海警改制过程中，由于人员身份从公务员改为军人（武警），海警也配备了海军使用的Z-9通用直升机。[36] 此外，他还分析指出，近年来新造的海警船特征包含配有直升机起降平台和机库，并出现在海警船只上配备高压水炮、“致盲型”雷射（激光致盲器）以及76毫米速射舰炮等杀伤性武器的趋势。[37] 此外，值得关注的是海警正在加紧装备无人机。据报道，2023年11月海警南海分局首次利用FH-96V舰载复合翼无人机打击走私活动[38]；另据报道，2025年12月东部战区位台岛周边组织“正义使命-2025”演习时，海警还投入了翼龙-2察打一体无人机。[39]

近年来海警采取的带有暴力性质的行动也日益引人关注。例如，2023年2月在第二托马斯礁（仁爱礁）附近，海警船只两次向菲律宾海岸警卫队船只照射军用级激光，导致菲方人员一度出现暂时性失明。[40] 此外，2024年6月海警与菲律宾军方舰艇在第二托马斯礁附近对峙期间，海警人员挥舞刀具和斧头，不仅破坏了菲律宾军方装备，还导致一名菲律宾士兵大拇指被切断。[41]



海警船只在第二托马斯礁附近向菲律宾海岸警卫队船只照射军用级激光（2023年2月）（菲律宾海岸警卫队提供，法新社=时事通信社）

3 与海军及海上民兵的关系

(1) 与海军协同关系的发展情况

归根结底，海军本质上属于军事组织，而海警队伍转隶武警部队后，仍依据各项法规享有执法权限，两者的组织职能目标不同。但也存在两者以南海等海域为中心协同行动的情况，而且中国的现行法律制度要求两者协同乃至一体化。正如上1节所指出的，两者在装备层面已实现一定程度的通用化。本节将从法律制度、人事以及部队实际运用的角度，考察海警与海军协同关系的发展情况。

① 关于接受军队指挥控制的法律制度建设

《国防法》（1997年施行，2020年修订）规定了国防的大政方针、公民的权利和义务等内容。其中第二十二条将海上维权执法列为武警的任务之一，暗示海警作为武警的一部分遂行任务。此外，规范武警活动的《武警法》（2009年制定，2020年修订）第十条对武警行动作出如下规定：人民武装警察部队平时执行任务，由中央军委或者中央军委授权人民武装警察部队组织指挥；平时与人民解放军共同参加抢险救援、维稳处突、联合训练演习等非战争军事行动，[42] 由中央军委授权战区指挥；战时执行任务，由中央军委或者中央军委授权战区组织指挥。根据上述一系列规定可知，海警转隶武警之后，平时也接受中央军委指挥。通过中央军委指挥，也有助于促进海警与海军之间的协同配合。

② 建设与海军一体化的人事制度

在人事层面，海警与海军的一体化也在持续推进。以高级干部的人事安排为例。2018年改制后担任“新”海警首任局长兼海警总队司令员的王仲才、2022年接任第二任司令员的郁忠，以及2016年1月确认履新的张建明，均出身于海军，[43] 海警最高领导主要由海军出身人员担任。此外，据中方媒体报道，北海、东海、南海三个海区的首任指挥部司令员分别为杜政军、郁忠和汤四明，三人均出身于海军。[44] 由此可见，目前海警的高级干部主要由海军出身人员占据。与此同时，王仲才却在2022年8月调任东部战区海军司令员。[45] 因此可以预见，海军出身人员指挥海警之后回到海军任职，也能发挥其经验，这将进一步加强海军与海警之间的协同配合。

从人事层面来看，预计未来海警与海军的一体化和协同进程将会加快，其迹象之一是海警干部培养方针的调整。原本在2018年，海警为了消除“五龙治海”时期遗留下来的、因组织文化差异而导致的人员间不和，组建了中国人民武装警察部队海警学院（以下简称“海警学院”），作为海警干部的培养机构。[46] 在此背景下，中央军委训练管理部军事教育局相关负责人表示，2025年之后海警学院不再直接招生，改由海军大连舰艇学院和武警工程大学负责

海警船只指挥及维权执法的相关初级警官的招生和教养教育，而海警学院则继续担任后半部分的专业教育。[47] 从这一新方针中可以看出，海警旨在从初级警官培养阶段，转向与海军和武警联合进行本科通识教育的培养体系，由此可见，海警正在进一步加强与海军、武警的一体化和协同。

③ 从部队运用视角看海警与海军的一体化发展

从装备和部队运用的角度来看，海警与海军之间的协同究竟如何？对此，瑞安·马丁森提出了衡量海警与海军协同关系发展程度的三个指标：1）决策机制的建立情况；2）两大军种联合演习的频率；3）海洋信息的共享。关于第一点，有所进展的案例，瑞安·马丁森评估认为，在帕拉塞尔群岛的水警区，[48] 军警民联合编队巡逻已常态化，从其运用方式可以看出，其设想由海军负责应对外籍军舰，由海警负责应对外籍民用船只。关于第二点，他指出，由于海军正在优先深化与中国人民解放军其他军兵种的联合作战，因此海军与海警之间的互操作性仍较为薄弱。关于第三点，他分析认为，尽管海警与海军的信息共享状况自2018年以来有所改善，但因双方通信系统存在差异，信息共享水平仍显不足。因此马丁森评估认为，虽然协同机制建设加快，双方协同关系实际上也取得一定进展，但已建立的协同机制尚未得到充分运用。[49]

另一方面，中国媒体从联合演习的角度出发，报道了据称由东部战区实施（具体时间不详）的海军、空军和海警联合演习，并将其视为海警与军队协同行动能力有所提升的例证。据称，在此次演习中，海军在迎战敌方导弹和飞机后，实施了配合海警开展维权执法活动的训练。中国媒体指出，这是海警首次参加东部战区组织的演习。[50]

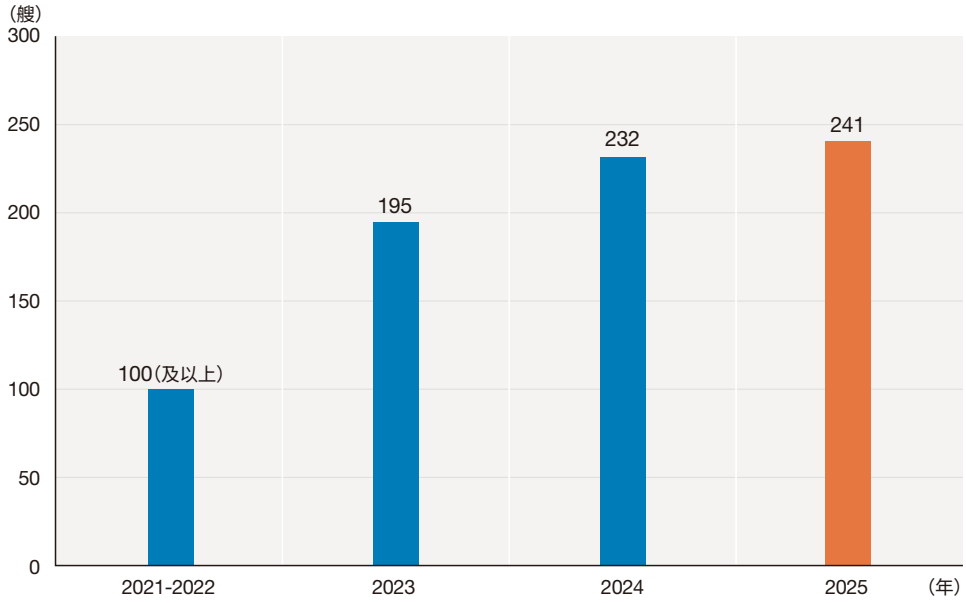
综上所述，虽然西方专家和中国媒体都认为海警与海军在运用层面的协作已取得一定进展，但同时也发生了暴露双方严重缺乏协同的案例。那就是2025年8月在斯卡伯勒礁（黄岩岛）附近发生的海军与海警船只相撞事故。据称，该事故的原因是中国海军“桂林”号驱逐舰（7,500吨）与海警船只“海警3104”（1,500吨）在追踪菲律宾海岸警卫队船只时，由于“桂林”号驱逐舰体积过大，导致其未能发现海警3104舰的存在。[51] 研究中国军事战略等问题的台湾学者林颖佑还以2025年4月中国在台湾周边举行的演习为例，指出当时海警与海军曾采用不同的作战计划和代号，从这起事故中可以看出，海警与海军不仅指挥体系存在缺陷，而且舰艇维护能力薄弱。[52] 林颖佑的分析显示，两个存在目的不同的组织依然难以协同行动。

（2）与海上民兵的关系

① 海上民兵制度概述

关于中国在海上开展的活动，与海军和海警同样备受关注的，还有海上民兵。海上民兵正在日益加强其在南海的活动。美国智库战略与国际问题研究中心下属的亚洲海事透明倡议

表3-1 海上民兵在南海活动的日均船只数



（出处）由笔者根据AMTI,“All Together Now”绘制。

指出，2025年海上民兵日均动员数量达到241艘，创下自2022年开始统计以来的最高记录（参见表3-1）。[53]

关于海上民兵，据称自毛泽东时代起，海上的武装渔民和渔船已被广泛组织起来，改革开放以来继续承担着辅助正规军的职责。[54] 要理解海上民兵的概况，就必须了解中国的民兵制度。中国的民兵并非其字面意义上的“由普通民众自发组成的武装组织”，而是由中国共产党控制的武装组织，早在中华人民共和国成立之前就已存在。实际上，《国防法》第二十二条将民兵定义为与人民解放军、武警并列的中华人民共和国“武装力量”，同时规定“民兵在军事机关的指挥下，担负战备勤务、执行非战争军事行动任务和防卫作战任务”。由此可见，民兵是在中央军委指挥下开展活动的武装组织。不过，与军队和武警不同的是，民兵平时并不承担军事任务，而是主要从事生产活动。从《民兵工作条例》（1990年制定，2011年修订）第二条中也能看出这一点，该条规定“民兵是中国共产党领导的不脱离生产活动的群众武装组织”。[55] 参照原《兵役法》第四十条，根据军事经验程度的不同，民兵组织分为基干民兵组织和普通民兵组织。其中，基干民兵组织主要由退出现役的士兵以及经过军事训练和选定参加军事训练或者具有专业技术特长的未服过现役的人员组成；普通民兵组织由符合服兵役条件未参加基干民兵组织的公民按照地域或者单位编组。[56] 此外，根据《民兵工作条例》第三十七条，民兵事业费是国家预算的组成部分。换言之，可以认为海上民兵是中国当局组建的、由海洋相关从业人员组成的民兵组织。

由此可见，民兵虽靠国家预算开展活动，但与正规部队不同，各部队在编制、装备、训

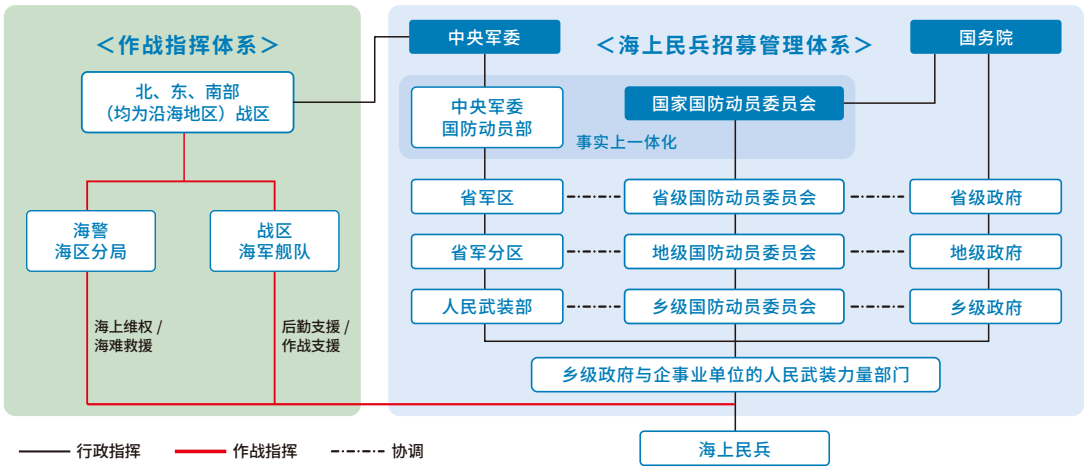
练水平等方面存在差异。[57] 那么，包括海上民兵在内的民兵，究竟是如何招募、管理的，又是如何保持训练水平的呢？关于这一点，台湾海军的研究人员叶志伟曾对此进行过全面研究，因此本文主要参考其研究成果。[58]

据叶志伟分析，负责民兵招募和管理的部门形成了与地方政府和军队层级相对应的分层结构。其最高层设有由国务院管辖的国家国防动员委员会，以及由中央军委管辖的中央军委国防动员部。在其之下，国务院体系依次设有省、县、乡各级国防动员委员会；军队体系则分别设有省军区、省军分区和人民武装部与之对应，负责开展与民兵相关的工作。此外，由设在基层地方政府（乡镇等）以及企业、事业单位的人民武装部负责实际的民兵管理工作，由上述各级军队和政府机构指挥这些人民武装部。此外，虽然一般认为各级国防动员委员会与军方各级部门是合作关系，但是鉴于有学者指出，2016年军改以来，中央军委国防动员部部长盛斌兼任国家国防动员委员会秘书长，[59] 在中央层面，国务院体系与军队体系也可能已经事实上一体化。

另一方面，若在“海上民兵”这一语境下审视作战指挥体系，则由沿海地区北部、东部、南部各战区指挥的海警海区分局和海军舰队分别负责指挥。海警在海上维权和海难救援方面，海军则在后勤支援和作战支援方面，均将海上民兵置于其指挥之下。

由此可见，（海上）民兵是按企业和事业单位组建的，其结构与正规军事组织不同。叶志伟就此指出，关于海上民兵所使用的船舶的规格、功能及人员配置，目前尚无统一标准。[60] 可用（图3-4）阐明以上论述。

图3-4　海上民兵指挥及领导管理体系



（出处）由笔者根据弓野正宏「新型コロナ疫情をめぐる民兵の動員」第63-68页；叶志伟：“由中共海上民兵训练探讨战时运用浅析”，第96页绘制。

②　海警与海军对海上民兵进行的训练

前文已证实，海警和海军将海上民兵置于其指挥之下。此外，海上民兵也接受这些组织的训练。他们究竟接受哪些训练呢？通过参考训练项目，可以推测出海上民兵的任务。按照上述叶志伟的研究成果，南部战区的情况如下（表3-2）所示。

表3-2　南部战区海警与海军对海上民兵实施的训练项目

海　警	海上维权、后勤支援、实弹射击、拦阻驱离、协助抓捕等协同训练等
海　军	水雷布放、轻武器操作、海图识别与航仪操作、损害管制、渡海登岛等

（出处）由笔者根据叶志伟：“由中共海上民兵训练探讨战时运用浅析”，第100页编写而成。

综上所述，可以看出海警和海军根据各自的任务，实施旨在提升海上民兵能力、使其能够配合完成任务的训练。此外，研究中国军事动向等问题的台湾学者王琇宏，虽未明确训练的主体，但将中国当局对海上民兵实施的训练分为两种运用模式：以平时至灰色地带为想定的训练；以战时为想定的训练。前者包括1）海上存在、护航、骚扰和破坏；2）收集情报、监视和侦察；3）岛礁建设和运补；后者则包括1）海上游击战及布雷；2）海上蜂群战术；3）协助海上封控；4）情报侦察、定位、欺骗及干扰；5）担任向辅助舰提供支援。[61]

根据上述既有研究结果，可以认为海警和海军要求海上民兵提升能力的项目包括：各自军种的辅助性工作，以及为能随同海警和海军部队行动所需的航海技术、自卫作战技巧等。

③　海警、海军及海上民兵在南海的协同情况

习近平执政以来，中国提出了应统筹运用海军、海警和海上民兵（以下统称为“军警民”）以维护海洋权益的方针。习近平执政初期的2013年4月发布的国防白皮书《中国武装力量的多样化运用》，也体现了这一点，其中写道：“民兵积极参加战备执勤、边海防地区军警民联防、哨所执勤和护边控边等行动，常年在边海防线上巡逻执勤。”[62]

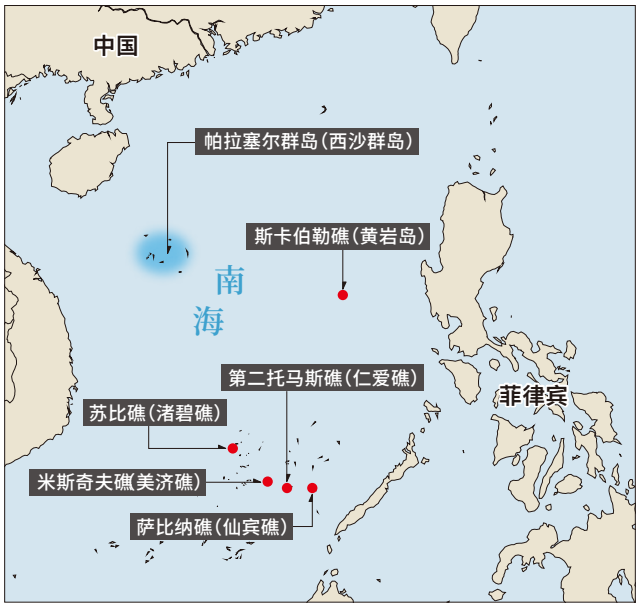

遭到中方冲撞的越南海上警察船只碎片（2026年3月）（笔者拍摄）

海警在南海是如何与海军及海上民兵协同行动的呢？[63] 有研究指出，海警在南海参与的冲突事件中，有48%涉

及与海上民兵协同行动的。[64] 关于军警民协同对抗声索国的案例，可以列举原海警成立初期发生的2014年中越冲突事件。该事件的起因是中国在与越南存在争议的帕拉塞尔群岛架设石油钻井平台并开始开采石油。面对试图阻止石油开采的越南海上警察，中国出动了包括海军、原海警以及可能属于海上民兵的渔船在内的共计80艘船只，[65] 通过喷水、船只冲撞等方式进行对抗。结果导致越方不仅人员受伤，其船只也遭到损坏。[66]

近年来，以应对日益加剧的中菲对峙为中心，多次发生海警、海军及海上民兵通过协同行动阻碍菲方船只航行或蓄意冲撞其船只等事件（参见表3-3）。

表3-3　近年海警与海上民兵及海军协同对抗声索国的主要案例



时期	周边岛礁	声索国	案例概要
2023年10月	第二托马斯礁	菲律宾	一艘海警船与一艘伴随菲律宾海军的补给船发生碰撞。同日，一艘海上民兵船只从侧面贴近菲律宾海岸警卫队船只时发生碰撞。
2024年2月	米斯奇夫礁	菲律宾	15艘海警船与200艘海上民兵船只蜂拥而至。
2024年3月	第二托马斯礁	菲律宾	中方出动5艘海警、18艘海上民兵船只、8艘海军舰艇。有一艘菲律宾海岸警卫队船只被四艘中方船只围困，菲方船只玻璃被中方高压水炮击碎。
2024年8～9月	萨比纳礁	菲律宾	菲律宾海岸警卫队船只不仅遭到海警船冲撞，而且被8艘海警船和海军舰艇围困。 共计40艘海警船、海军舰艇及海上民兵船只围困菲律宾海岸警卫队船只并封锁航道。
2025年8月	第二托马斯礁	菲律宾	16艘海警船（包括装备重型武器的快艇）和9艘海上民兵船只，在中国海军直升机和无人机支援下，企图逼近菲律宾基地——坐滩的马德雷山号登陆舰。

（出处）由笔者根据各种报道编写而成。

从上述案例中可以看出，军警民协同行动具有以下三个特点：第一，经常观察到海警船与海上民兵船协同行动，冲撞或围困声索国船只，其行动得到统一指挥；第二，海上民兵有时能够集结多达200艘船只，可以认为其利用数量优势担负威慑或围困声索国船只的任务；第三，一般认为海军并不一定直接出面，而是从空中或远方提供支援。这可能是为了避免海军直接介入导致紧张局势升级。



海警船（左侧跟前）及被视为海上民兵的船只在在第二托马斯礁附近包围菲律宾海岸警卫队船只（左右远方）（菲律宾海岸警卫队提供、AFP=时事通信社）

④ 海上民兵的优势与弱点

海警和海军利用海上民兵有哪些优缺点？反过来说，海上民兵这一存在具有哪些优势与弱点？其优势包括：活动范围广、数量庞大、熟悉海上环境，以及从扰乱敌方的角度来看，其身份具有模糊性（从外观上难以判断其究竟属于军事主体还是普通民用渔船）等。[67] 根据国际法，如果海上民兵的船只被视为军队（或海警）的辅助舰船，就会成为无预警攻击的目标；但问题在于难以认定其究竟是民兵还是普通渔民，因此利用民兵可谓是籍其身份模糊性混淆视听的一种手段。[68] 其弱点则包括：成员意志不坚、海上民兵兵源品质堪忧、通信设备不统一、训练水平低下以及纪律难掌握等问题。[69] 此外，还可以将中国的相关法定保障薄弱列为其弱点之一。这是因为如上所述，中国政府在修订《兵役法》时删除了有关民兵的规定，导致《民兵工作条例》这一下位法规的有效性受到质疑。这一点与海警形成鲜明对比，后者制定了《海警法》并陆续出台各项下位法规。此外，关于海上民兵的弱点，中方学者也早已认识到这一问题，并发表了相关论文，提出了推动军警民保障设施一体化建设（物资、港口、航空港等）、健全相关法律法规、建立军警民融合的海上联合指挥系统等建议。[70]

在此背景下，军警民之间也出现了旨在改善信息共享机制的动向。广东省海防委员会相关人士于2021年10月表示，在广州市等该省沿海城市采用的系统，能够实时感知并分析通过雷达、船舶自动识别系统、无人机等设备感知到的海域异常情况。该相关人士同时指出，该系统可供军警民共享共用，即可用于打击海上犯罪，亦可供备战之用。[71] 2025年4月，广西壮族自治区国防动员委员会官网还登载了一则报道称，北京激光学院下属企业开发出了运用人工智能的国产边海防管控平台。[72] 该平台也在海南省和江苏省得到应用。这种利用人工智能的情报系统也可能有助于提高军警民联合作战能力。

4 以海警为海洋治理的核心主体

(1)《海警法》制定后的涉海法律法规调整

如上所述，《海警法》中存在赋予海警在部分涉海行政事务中行使管理监督权限的条款。或许是为了与《海警法》的相关规定衔接协调，近年来，中国出现了通过修改现行涉海法规、增补海警权限相关条款的趋势。以2025年12月全国人大通过的《渔业法（修订草案）》（2026年5月施行）为例，在第五十四条中规定了海警负责执法的海域范围，并在第六十三条中增加了海警可与渔业执法机构等部门协同执法的表述。[73]

此外，在2026年2月修订并公布的《自然保护区条例》中，第三十五条也赋予海警对自然保护区区域内海岸线向海一侧的保护情况进行监督检查并依法查处违法行为的权限。[74]

(2) 海警参与中国加强对斯卡伯勒礁的控制

中国与菲律宾存在领土争端，2012年以来一直致力于对其实际控制下的斯卡伯勒礁加大管控力度。2024年11月，中国在斯卡伯勒礁划定领海基线，进一步明确了将其作为“领土”进行控制的立场。[75] 中国重视斯卡伯勒礁的原因大致可归纳为两点：一是扩大其在南海的主权和管辖权的观点。中国在《领海法》中将包括斯卡伯勒礁在内的麦克尔斯菲尔德沙洲划为本国领土的一部分，而在该沙洲中，斯卡伯勒礁在涨潮时仍有部分岩石略微露出海面。[76] 中国宣称该礁石为“岛”，并强词夺理地声称可据此划定领海和专属经济区，以此作为在南海单方面划定的“九段线”内部行使管辖权的法律依据。二是斯卡伯勒礁的地缘政治地位。具体而言，如果中国巩固了对该礁石的控制，将有助于增强其在被斯卡伯勒礁、斯普拉特利群岛和帕拉塞尔群岛三大岛群环抱海域的影响力。此外，如果围绕台湾问题发生武装冲突，预计中国将在南海方向对台湾实施海上封锁，而斯卡伯勒礁将成为实现这一目标的重要据点。[77]

与上述中国认知相呼应的是，在斯卡伯勒礁附近，海警船、疑似海上民兵的渔船以及海军舰艇开展常态化巡航，海警的“执法巡查”和军队的“战备警巡”频繁实施。尤其是海警，据估算，2025年全年至少有一艘海警船出现在该礁石附近的天数共计352天，海警船在该海域停留的累计天数多达1,099天。[78]

中国不仅开展巡查活动，似乎还企图通过在斯卡伯勒礁实施行政措施来确立其“治理”。其中一个例证便是2025年9月在斯卡伯勒礁设立自然保护区。关于设立自然保护区一事，在2026年1月举行的《海警法》颁布实施五周年海上执法专题访谈中，中国海警局执法部副部长刘德军强调“黄岩岛是中国固有领土”，同时，还强调中国已在该礁石划定领海基线、中国海警对该礁石领海及周边区域开展执法巡查，以及在该礁石设立自然保护区后积极开展环保活动等现状。[79] 2026年8月，中国制定了规定斯卡伯勒礁自然保护区管理运营的实施细则《黄岩岛国家级自然保护区管理办法》，其中规定了海警、自然资源部、国家林业和草原局等行政

机关，以及对斯卡伯勒礁实施行政管辖的海南省政府的职责等。[80]

刘德军还表示，海警对斯卡伯勒礁领海及周边区域开展执法巡查，目的在于严厉打击电毒炸鱼和捕捞濒危水生野生动物等违法行为。2024年11月，海警也曾指出“个别菲律宾渔船”存在违法活动，同时表示将加强在斯卡伯勒礁附近巡航执法。[81] 可以认为，这项活动的目的是中国企图以“打击违法行为”为借口，逐步积累其治理该礁石的事实。

此外，据菲方公布的信息，2026年4月海警与海军及海上民兵协同行动，在斯卡伯勒礁入口处设置障碍物，并于几天后将其撤除。[82] 中方过去也曾在该礁石设置障碍物，但均被菲方撤除。此次中方主动撤除，意味着中国已经可以自行决定设置或撤除障碍物，可见中国对斯卡伯勒礁的控制力日益增强。

（3）通过与其他行政机关等联合推进海洋治理及其意义

海警正与其他机构开展协作，积极推进海洋行政相关活动。例如，2020年以来，海警每年都会与工业和信息化部、自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局等部门联合开展名为“碧海蓝盾”的大规模专项执法行动，旨在保护海洋资源等。出席上述《海警法》颁布实施五周年海上执法专题访谈的中国海警局执法部工作人员丁一指出，该项行动是海警的执法品牌，并表示执法监督检查重点涵盖海域使用、海岛保护、海洋倾废、海洋石油勘探开发、海底电缆管道和自然保护地等领域。他还表示，海警加强运用航空力量、卫星遥感、“互联网+”、电子围栏等非现场监管手段。[83] 另外，“碧海蓝盾2026”已于3月启动。据海警局公告，重点领域新增了无居民海岛及周边生态环境保护、重点区域生态环境保护、海岸线动态变化、涉海自然保护区、新型重点领域用海项目以及水下文物保护。[84] 同时，从“碧海蓝盾2026”的重点领域中删除了海域使用、海岛保护和自然保护地，因此“碧海蓝盾2026”共有九大重点领域。

海警并未公布“碧海蓝盾”行动在哪些海域展开。然而，中国若在与其他国家存在争议的海域开展此类大规模巡查行动，便能向国内外展示其“治理”该海域的事实。此外，海警相关人员的上述言论表明，“碧海蓝盾”行动还运用了包括无人机在内的航空力量和卫星遥感等手段。包括战时在内，当中国与声索国之间紧张局势加剧时，这些先进技术既能促进海警与海军和海上民兵协同行动，亦可被视为熟练掌握这些先进技术的实践平台。

而且耐人寻味的是，此项行动由海警与2018年机构改革时从国家海洋局分离出去的原下属部门联合开展，即除工业和信息化部以外的其他三个部门。在武汉大学研究国际法的杨沛东指出，与其他机构联合开展的此类活动并不存在协调机制，只是一种专项行动。[85] 然而，随着《海警法》的施行，可以认为海警通过与国务院各部门协作，正在重新加强其从原海警时期就具备的行政职能。

结语

综上所述，海警经过2013年和2018年两轮机构改革，在武警乃至中央军委的指挥下，已具备军事组织的性质。从海警在制度、人事和装备方面促进与海军的一体化，以及与海上民兵开展协作，即可看出这一点。此外，从各种案例中也能发现，在与声索国发生冲突时，尽管协同行动存在一定的局限性，海警仍会采取与海军及海上民兵协作的行动。再者，2021年《海警法》施行以来，由于海警对海洋行政事务的监督权以及与其他海洋行政机关的协作得到了法律确认，可以认为海警的性质不再只是单纯的海上执法机构，而是“兼具军事职能与行政职能的组织”。

这种横跨军事与行政两个领域的综合性组织建设，可能是在中方权威文献所提出的“提高海上维权执法能力”这一名义下推进的。《战略学（2020年修订）》指出，为加强海警执法能力，需要建设四个方面的能力：①支援能力，包括近海高效执法、远海维权、特殊作战、航空力量、后勤保障；②信息化能力，包括舰载机管制、信息处理、定位、预警、电磁频谱；③包括与海军协同在内的稳局控局能力；④健全规范海上维权执法的法制体系的能力。[86] 目前所看到的能力建设情况，正是本章各部分所论述的内容，其中许多方面都与《战略学（2020年修订）》所提出的建议不谋而合。

可以认为，中国为了将南海问题“内政化”，在推进相关法律制度建设的同时，赋予海警行政职能，并试图将其定位为海洋行政的核心力量。与此同时，为确保加强控制，中国还试图充实海警装备，推进海警与海军在人事、制度和装备等方面的一体化，并通过海警、海军和海上民兵之间协同合作来增强实力。

另一方面，鉴于海警采取会造成他国人员受伤的强硬反制措施，可能被认为也有否定声索国对岛礁等区域的领土主权，或企图夺取他国领土的目的，因此，即使行动主体是海上执法机构，从其目的来看，亦可视其为在国际关系上的“使用武力”。[87] 在此背景下，中国赋予海警行政权限，也可被视为将海警行动正当化为“治理环节”的一种做法。

由此可见，海警可能会从既要保证巩固控制力又要确保表面合法性的角度出发，同步推进军事能力建设、加强以保护环境和维护基础设施等具有“和平性质”的活动为幌子的行政活动，谋求在南海扩大影响力。此举可能会加剧与周边国家的紧张关系。





（法新社/时事通信社）

第四章

东南亚的应对之策

——多样性与共通性

庄司 智孝

前言

本章将考察东盟的三个声索国——菲律宾、越南、马来西亚——围绕南海问题、特别是在如何应对中国这一问题所采取的措施，以及东盟作为整体所采取的举措。面对因美中战略竞争加剧而持续紧张的南海局势，东盟国家，尤其是领土主权争端的声索国，一直在想方设法应对。尽管这些国家充分认识到，与美中两国相比，自身实力明显处于劣势，对地区局势所能产生的影响力也有限，但为了维护各国的战略利益和地区稳定，仍然千方百计应对。诚然，这些国家的政策效果确实有限。但这些国家不仅是领土主权争端的当事方，在国际社会中的地位也正随着经济发展稳步提升，即便是美中两国也已无法忽视其动向，这也是不争的事实。

从应对方式来看，大致可以分为两类：一是各国单独采取的双边举措，二是在东盟框架下采取的多边举措。三个声索国分别根据制约本国的条件和具体情况，包括地理位置、对华关系的历史背景、经济需求以及对美合作形式等，灵活运用双边和多边手段，同时不断探索应对中国的有效方法。本章将考察这三个国家所采取的应对方式，在呈现其多样性的同时，发掘贯穿这些国家的共性。关于东盟，则将重点考察“南海行为准则”相关举措。先述结论，这三个国家尽管程度有所不同，但都在维持与中国外交接触的同时，与美国开展安全合作。虽然各国所处的状况各不相同，但都竭力在美中之间的平衡中保持战略自主。

1 菲律宾——扩大基于同盟关系的合作

菲律宾应对南海问题的最大特点，在于不同各界政府之间的政策摇摆幅度较大。菲律宾总统对外交政策的基本路线具有决定性影响力。因此，每逢政权更迭，包括安全政策在内的对外政策都会发生重大变化，而且受到总统个人偏好的影响。贝尼尼奥·西米恩·阿基诺三世政府（2010—2016年）以斯卡伯勒（黄岩岛）礁事件为契机，转向对抗中国的政策路线，在启动仲裁程序的同时，加强了与盟国美国的合作关系。与此相对，罗德里戈·罗亚·杜特尔特政府（2016—2022年）则与美国保持距离，对在南海合作持消极态度，同时以经济为中心与中国开展合作。否定上届政府的政策路线，采取基于新方针的外交政策，从这个意义上来说，总统的个人偏好也导致了这种180度政策转向。

费迪南德·罗慕尔德兹·马科斯政府（2022年至今）目前在南海持续采取对抗中国的政策路线。双方在海上频繁发生冲突。例如2026年3月，在菲律宾实际控制的希望岛（中业岛）附近海域，中国海军一艘导弹护卫舰异常接近菲律宾海军一艘坦克登陆舰，险些发生碰撞。[1]此外，针对菲律宾船只发射水炮、使用激光照射、干扰巡逻活动，以及疑似海上民兵的渔船

大规模聚集停泊等事件接连发生。菲律宾将巴拉望岛以西的第二托马斯礁（仁爱礁）至于其控制之下，其海军和海岸警卫队定期在该礁石开展补给活动。中国进行骚扰的主要目的是干扰菲方补给活动，但其干扰活动逐渐升级，且冲突地点也从第二托马斯礁和希望岛逐渐扩展至萨比纳礁（仙宾礁）和斯卡伯勒礁。

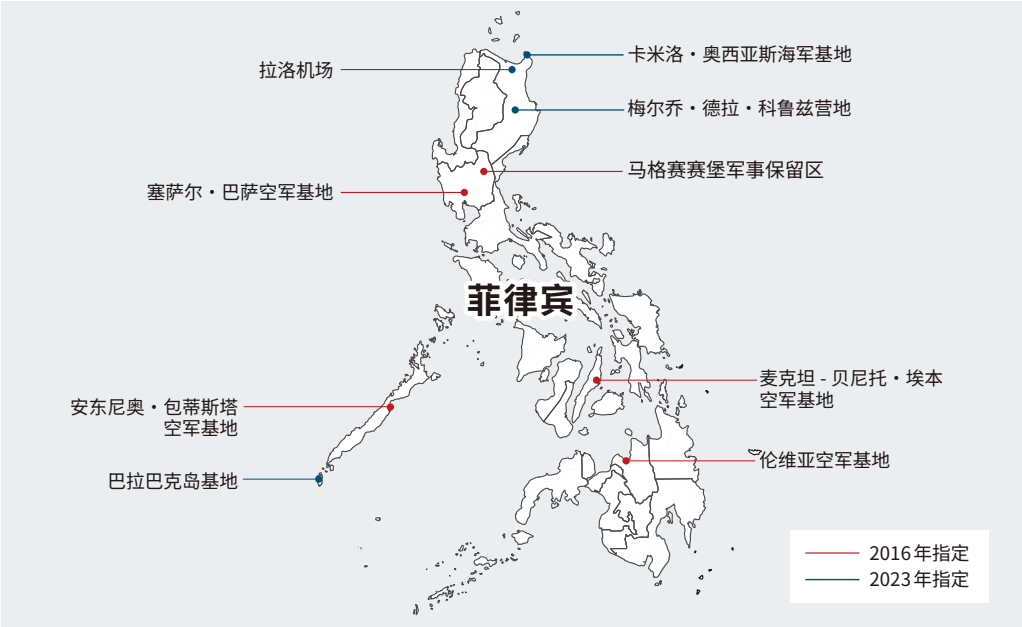
马科斯政府并非从上台之初就对中国采取对抗姿态。事实上，在就任半年后的2023年1月，马科斯总统曾正式访华。在与国家主席习近平举行会谈时，两国元首就以经济为中心的广泛合作事项交换意见，双方同意建立中国外交部边海司与菲律宾外交部海洋司直接沟通机制，同时尽早重启海上油气开发磋商。马科斯总统曾表示对菲中关系“非常乐观”。[2]

然而，以此后发生的激光照射事件为契机，马科斯政府从对话路线转向了对抗路线。2023年2月，一艘中国海警船使用军用级激光照射位于第二托马斯礁附近海域的菲律宾海岸警卫队船只。[3] 由于该事件发生在马科斯总统访华后不久，故使其对华态度迅速强硬起来。这与阿基诺政府的情况如出一辙——阿基诺政府上台伊始也曾重视与中国合作，并寻求协商解决南海问题，但以斯卡伯勒礁事件为契机，转向了对抗路线。

菲律宾的对抗路线在美国约瑟夫·拜登政府支持下气势大增。美国之所以加大力度支持菲律宾，不仅是因为要修复在杜特尔特政府时期降温的美菲关系，以及加强与盟国的关系这一“印太战略”需求，还因为一个更加紧迫的问题——台海局势紧张。对美国而言，菲律宾既毗邻南海又与台湾相邻，其战略重要性已达到前所未有的高度。2022年8月，马科斯执政后不久，美国国务卿安东尼·布林肯便访问了菲律宾，并明确表示，根据《美菲共同防御条约》，一旦南海发生紧急事态，美国将保卫菲律宾。[4] 同年9月，赴美出席联合国大会的菲律宾总统马科斯与美国总统拜登总统举行了首次首脑会谈，期间拜登重申“美国对菲律宾的防卫承诺坚如磐石”。[5]

两国战略利益的一致，推动了具体防务合作的发展。2023年2月，美国国防部长劳埃德·奥斯汀访问菲律宾，并与菲律宾代理国防部长卡利托·加尔韦斯举行会谈。双方在会谈中同意重启在南海的联合巡逻，并就阿基诺政府时期于2014年签署的《加强防务合作协议》达成一致：除原有5个基地外，新增4个基地供美军使用。[6] 新增的4个基地中，有3个位于吕宋岛北部，并不毗邻南海，而是更加靠近台湾。因此，选定这些基地时显然已将台海局势纳入考量。此外，2024年4月美国首次将“堤丰”陆基中导系统部署在吕宋岛北部，用于联合演习，并在演习结束后继续留驻当地。[7]

图4-1 《加强防务合作协议》允许美军使用的9个基地



（出处）由笔者根据各种报道绘制。

防务合作的机制化进程也在加快。2023年4月，美菲时隔7年在华盛顿举行第三轮美菲外长、防长“2+2”战略对话，此后以每年一次的频率定期举行；美菲还于2024年4月启动了由外交、国防部门负责人及总统国家安全事务助理（国家安全顾问）共同参加的“3+3”会议。[8] 2023年5月，根据“2+2”战略对话达成的协议，美菲发布了《美菲双边防务指南》。根据该指南中关于加强信息共享的共识，双方开始就签署《军事情报保护协定》进行磋商。[9]《军事情报保护协定》谈判进展迅速，2024年11月双方正式签署该协定。[10]

菲律宾还 不断推进与日本、澳大利亚等美国的其他盟友建立合作机制。2024年7月，菲律宾与日本在马尼拉举行了第二轮“2+2”战略对话，期间双方签署了《互惠准入协定》，旨在促进两国联合演习和灾害救援活动的顺利开展，以及提升两国部队之间的互操作性。[11] 此外，在2025年4月举行的日菲首脑会谈中，为进一步加强运用层面的合作，双方同意启动《物资劳务相互提供协定》的谈判，并于2026年1月签署了该协定。[12] 两国还就早日签署信息保护协定展开磋商。菲律宾与澳大利亚之间，虽然《来访部队协议》早在2012年就已生效，但是2023年9月两国不仅建立了战略伙伴关系，还商定每年举行防长会谈。[13] 菲律宾还于2025年与新西兰和加拿大、2026年与法国签署了《来访部队协议》。除日本和法国外，菲律宾还与瑞典、韩国在装备采购和国防工业领域开展合作。菲律宾与印度的合作也取得了进展，除采购布拉莫斯导弹外，2025年8月马科斯总统访印期间，两国建立了战略伙伴关系，同时在南海实施了首次联合巡逻。[14]

由此，支持菲律宾的美国盟国和伙伴国阵营不断扩大。可以说，这些国家支持菲律宾的

动机，正是为了捍卫法治和航行自由等国际规范，体现了各方支持站在抗中最前线的菲律宾这一共同意愿。

美国与其盟国和伙伴国之间的双边合作逐步形成网络，并向小多边合作发展。例如，2023年8月，日美澳菲四国在马尼拉周边海空域举行了联合军演；2024年4月，澳大利亚和法国首次参加了美菲“肩并肩”联合军事演习，除日本外，东盟国家、加拿大、德国、英国、印度、新西兰、韩国也以观察员身份参加。[15] 小多边合作在政治层面也取得了进展，2024年4月，首次“日美菲三边领导人峰会”在华盛顿举行。[16] 同年5月，日美澳菲四国防长在夏威夷举行了会谈；同年11月，日美澳菲韩五国防长在老挝出席东盟防长扩大会议期间，还举行了首次五国防长会谈。[17]

基于机制化的双边和小多边合作势头，在第二届唐纳德·特朗普政府时期也得以保持。2025年3月，国防部长皮特·赫格塞思访问菲律宾。期间，两国领导人强调了美菲同盟的持久力量，并重申了其对维护自由开放的印太地区的重要性。同时双方重申，《美菲共同防御条约》涵盖包括南海在内的太平洋任何地区发生的、对任何一方武装部队、飞机或公务船只（包括海岸警卫队船只）的武装攻击。[18] 日本自卫队派遣装备正式参加同年举行的“肩并肩”联合军事演习，使小多边合作更加紧密。[19] 此外，在2026年2月举行的第12届菲律宾-美国双边战略对话中，双方承诺继续并努力增加向菲律宾部署美国尖端导弹和无人系统。[20]



美菲主办“肩并肩”多国联合军事演习（2024年5月）（Daniel Ceng Shou-Yi／ZUMA Press Wire／Kyodo News Images）

马科斯政府在军事层面开展双边及小多边合作的同时，在外交层面仍保持菲中磋商渠道。2026年3月，菲中南海问题双边磋商机制第十一次会议在福建泉州召开。会议期间，双方注意到在海岸警卫队沟通、海洋气象等旨在增进互信的合作领域取得积极进展。此外，双方还就南海油气勘探的可能性进行了初步交流。[21] 由此可见，菲律宾仍在持续寻求缓和对华菲中紧张关系的机会。



美菲防长会谈（2025年3月）（欧新社=时事通信社）

2 越南——优先稳定对华关系

南海问题再度升温后，越南与中国发生的最激烈的一场冲突是2014年的“海洋石油钻井平台事件”（参见第一章第3节）。以该事件为契机，越南对中国的政治信任度显著下降，如何降低对中国的经济依赖也成为一项棘手课题。此后，两国着手修复关系，政治稳定得以恢复。然而，2019年在越南实际控制的万安滩再起争端，越南海警的巡逻艇与中国的资源勘探船在该滩附近海域对峙了数月之久。当时，越南曾严阵以待，担心2014年的“海洋石油钻井平台事件”会重演。[22]

越南在应对南海问题的过程中，一直推行“全方位安全合作”。顾名思义，这是一项旨在全方位加强与各国安全合作的政策。其特点在于，在推进与美国等主要国家合作的同时，也在能与中国合作的领域推进合作。[23]

经历石油钻井平台事件的冲击后，越南所达到的基本思路，是加强全方位安全合作，特别是优先稳定对华关系。毕竟越南无法改变与邻国的地理位置，控制因地理邻近而产生的经济关系也并不现实。既然如此，越南认为，要在稳定两国关系的同时，利用中国的经济实力推动本国进一步发展，这才是合乎情理且符合自身国家利益的策略。

越南的这一基本立场体现在其国防政策的“四个不”原则中。“四个不”是指：不参加军事同盟、不结盟对抗另一国、不允许外国在越南设立军事基地或利用越南领土与他国作战、在国际关系中不使用武力或以武力相威胁。该原则的宗旨，简而言之就是不结盟与和平解决争端。实际上，2010年这项原则首次公布时，只有前三个“不”，而在2019年发布的《国防白皮书》中，又增加了第四个“不”。[24]除不结盟之外，将和平解决争端确立为国防政策的一项原则，既是越南在石油钻井平台事件后重新审议南海问题、特别是应对中国的策略后得出的结果，同时也构成了向中国释放的信息。

越南的策略目前正在奏效。近年来，越中两国之间并未在南海发生过引人注目的冲突事件，两国关系保持稳定，以贸易、投资和基础设施建设为中心的经济合作正在稳步推进。这说明两国利益是一致的。越南共产党中央委员会总书记阮富仲去世后，苏林于2024年8月当选越共中央总书记，他不仅提出到2045年将越南建设成为发达国家这一目标，还将2026年的经济增长率目标设定为10%以上。越南要实现这一雄心勃勃的目标，与毗邻的经济大国开展合作不可或缺，必须搁置南海领土主权争端，与中国保持友好合作关系。

在与美国进行战略竞争的背景下，中方也希望与邻国越南保持稳定的关系。此外，为抵消美国提高对华关税的影响，中国企业对越南的投资日益活跃，越南对中国的经济重要性日益凸显。因此，双方均在南海问题上采取克制态度，形成了预防冲突的平衡局面。

越中关系目前的密切程度，也得到了高层外交的有力支撑。苏林就任中央总书记后不久便访问了中国。苏林与国家主席习近平举行会谈时表示，越南始终高度重视并优先发展与中

国的睦邻友好关系、全面战略伙伴关系以及具有战略意义的越南命运共同体，并强调对华关系是越南最重要的外交关系。关于海上问题，苏林提出双方应相互尊重彼此的正当利益，并通过和平手段解决意见分歧。[25]

2025年4月，国家主席习近平访问了越南。尽管他刚于2023年12月访问过越南，但因特朗普关税在全球引发争议，越南也面临美方46%的高额关税，于是他以此为契机着手拉拢越南。在此访期间发表的联合声明中，双方表示将共同维护南海和平稳定，积极寻求双方都能接受的基本和长久解决办法。[26]

越中两国的安全合作日益密切。2025年7月，两国首次举行陆军联合训练；2026年3月，根据前一年两国领导人会晤达成的共识，两国首次举行了外交、国防和公安“3+3”战略对话机制部长级会议。[27]

虽然越南高度顾及中国，并竭力维护双边关系稳定，但仍坚持全方位安全合作的立场。与美国的安全合作也呈现出不断发展的趋势。2025年6月，美国海岸警卫队第三艘退役巡逻舰被移交给越南海警。[28] 同年11月，美国国防部长赫格塞思访问越南期间，先后拜会越共中央总书记苏林和越南国家主席梁强，说明越方对此持欢迎态度。赫格塞思部长与越南国防部长潘文江确认，双方将推进在克服越南战争遗留问题、国防工业、军事医学、人道主义援助与救灾、网络安全、联合国维和行动以及东盟防长扩大会议等多边安全合作领域的合作。[29] 同年12月，美国海军的“的黎波里”号两栖攻击舰和“罗伯特·斯莫尔斯”号导弹巡洋舰还访问了岘港。[30]

越南也继续与日本、印度、俄罗斯等传统合作伙伴保持合作。2026年5月，日本首相高市早苗访问越南，并与苏林总书记和黎明兴总理举行会谈。会谈中，两国就经济安全问题达成共识，包括在提高越南稀土供应链韧性方面加强合作，以及落实安全合作和加强海上执法能力建设支持等具体措施。[31] 此外，在高市首相访越之前的2026年4月，日本海上自卫队“朝日”号护卫舰在岘港近海与越南人民海军举行了搜救和通信方面的联合训练。[32] 越南与印度的各军种间合作也日益活跃，例如陆军开展有助于联合国维和行动的联合教育训练，海军组织印度舰艇访问越南港口及联合演习，空军则由印度向越南提供飞机维修支援。在装备方面，越南正在推进从印度采购价值7亿美元的布拉莫斯导弹的合同。[33] 俄罗斯历来都是越南重要的装备采购来源国，但越南以俄罗斯侵略乌克兰为契机，正在推动多元化采购。不过象征性的防务合作仍在持续，2025年5月，两国防长在莫斯科举行会谈，并签署了2026年至2030年的国防领域战略伙伴关系计划。该计划列举了关于装备技术及东盟多边框架的合作项目。[34]

此外，越南还与同属东盟的声索国菲律宾稳步推进合作。例如，2024年8月，越南海警与菲律宾海岸警卫队首次举行联合演习；同月，越南国防部长潘文江访问菲律宾，并签署了关于推动两国国防部在人道主义援助、海上搜救和军事医学等领域合作的意向书。[35]

越南在美中之间精妙地保持平衡，同时继续与域外主要国家及东盟国家合作，目前正巧

妙地管理着对华关系。不过越南以史为鉴，深知中国之所以在南海对越南保持克制，归根结底只是因为双方的利益暂时一致，一旦受到外部因素或内部变化的影响，随时都可能变得咄咄逼人。实际上，越南尝试在其南海沿岸地区开展新一轮资源勘探活动，至今仍受到中国的顽固阻挠，针对渔民的骚扰事件也时有发生。因此，越南不仅开展全方位安全合作外，而且始终自强不息。有趣的是，在应对南海问题的措施上，越南往往借鉴中国的做法。2013年越南农业与农村发展部水产总局下设立了一支仿照中国渔监力量的队伍，便是其中一例，而下文提到的填海造陆及海上民兵组织也不例外。

近年来，越南加紧在其实际控制的岛礁填海造陆。填海造陆工程始于2021年，截至2022年底已填海造陆1.3平方公里。此前10年间填海造陆的面积仅为0.49平方公里，因此过去一两年的工程规模极大，施工速度也极快。[36] 2025年，新一轮填海造陆工程启动，不仅此前尚未动工的5个岛礁开始进行疏浚和填海造陆作业，另外3个岛礁也填海扩建。据估计，截至同年3月，越南在斯普拉特利群岛（南沙群岛）填海造岛的总面积已达到中国在南海造岛总面积的70%。在这些经过填海扩建的岛屿上，还建设了弹药库和跑道等设施。[37] 进入2026年，越南又在5个新的岛屿启动填海工程，这意味着越南实际控制的所有岛屿都将进行填海造陆。[38] 针对越南填海造陆总面积已逼近、甚至有赶超中国之势，中国外交部发言人虽然曾表示反对，但并未采取大规模的批评行动或阻挠活动。[39] 对中国而言，越南也在推进曾使中国成为国际社会批评焦点的填海造陆活动，这既可作为其规避批评的借口，同时也表明越南的相关活动仍在中国的容忍范围内。

图4-2　霸加那大礁（柏礁）填海造陆前后对比

填海造陆前（摄于2019年4月5日）

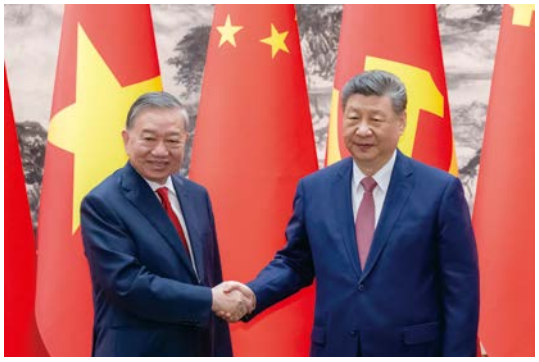


（出处）Google、Google Earth、Maxar Technologies、Landsat/Copernicus

填海造陆后（摄于2025年8月1日）



（出处）AW3D Ortho ©2026 Vantor, NTT DATA Japan Corporation


越中首脑会谈 (2026年4月) (Xinhua／ABACA／Kyodo News Images)

越南也在不断加强海上民兵力量建设。越南此前就已建立了“海上民兵自卫队”这一海上民兵组织，南海问题再度升温后，该组织在法律上被赋予了捍卫越南海域主权及相关权利的职责。2019年12月，越南党和政府决定在14个省成立“常备海上民兵中队”。以2021年4月在南部巴地头顿省成立首支队伍为开端，在南部坚江省、毗邻南海的中部广治省、岘港市、广义省、庆和省相继成立。截至目前，已在6个省和直辖市成立了该部队。[40] 越南一贯高调主张遵守以《联合国海洋法公约》(以下公称《公约》) 为代表的国际法，因此不会高调报道在国际法上的地位尚不明确的海上民兵活动。不过据报道，2021年11月，巴地头顿省的常备海上民兵中队配备了2艘专用船只；2025年3月，坚江省的该中队也配备了4艘后勤支援船只，可见近年来越南海上民兵装备得到稳步加强。[41]

2026年1月，越南共产党第十四次全国代表大会召开，苏林再次当选总书记。同年4月，他又在国会选举中当选国家主席，权力正日益集中到越共中央总书记、国家主席苏林一人手中。在苏林占据主导体制下，为实现雄心勃勃的经济发展目标，越南别无选择，只能维护好对华关系。同月，为在连任总书记后向习近平主席致意，苏林就任新职后第二次将中国作为首访国家。在首脑会谈中，越共中央总书记、国家主席苏林就南海问题提出，双方应真正尊重彼此的正当权利和利益，并根据国际法，特别是《公约》，通过和平手段解决意见分歧。[42]

3　马来西亚——始终保持温和立场

马来西亚政府主张，马来西亚在南海问题上的立场一以贯之，今后也不会改变。正如1979年的地图所示，马来西亚在坚定维护其在南海的主权、各项权利及海洋权益的同时，始终坚持认为南海问题必须遵循《公约》等国际法的普遍原则，以和平、建设性的方式加以解决。[43] 事实上，从1980年代的马哈蒂尔·穆罕默德政府到现届安瓦尔·易卜拉欣政府，基本上贯彻这一立场。

马来西亚之所以一贯坚持温和的南海政策，特别是对华策略，就在于该国对华政策的大政方针。由于马来西亚将经济合作视为对华关系的首要任务，因此一直采取谨慎姿态，以避免南海问题损害包括经济在内的整个双边关系。[44] 此外，与菲律宾和越南相比，马来西亚之所以能在南海问题上保持温和姿态，也与地理因素有关。与上述两国相比，马来西亚在地理

上距离中国更远，因此中国扩张海权所产生的影响最初相对较小，未引发严重摩擦。

为避免在南海问题上直接对抗中国，马来西亚一直倾向于在东盟与中国的多边框架内进行磋商，而非寻求双边谈判。在国内，为避免南海问题成为争议焦点，马来西亚一直严格管控政府和媒体关于该问题的言论。由于政府管控信息，马来西亚国内并未像菲律宾和越南那样因南海问题而激发民族主义情绪，相反，马来西亚国内普遍认为，与中国保持稳定关系为马来西亚带来了更多经济利益，这也有助于增强历届政府的正统性。[45]

现届安瓦尔政府也竭力维持与中国的关系。最具象征意义的是，安瓦尔·易卜拉欣总理在2025年4月习近平主席访问马来西亚时发表的讲话。他在暗批特朗普关税政策的同时表示，“值此困难时刻，世界渴望稳定性、可靠性、方向感。在中国的作为中，我们看到这些品质”，并将中国誉为自由贸易体系的守护者。[46] 在外交层面，马来西亚通过与美中两国的距离感，表现出偏向中国的姿态。

安瓦尔政府采取这种保持距离的做法，除了对中国的顾虑之外，也与马来西亚民众对美负面情绪升温有关。许多马来西亚民众因巴以冲突而对美国日益反感。而特朗普关税政策问题又进一步加剧了这种情绪。通过谈判，马来西亚成功将关税税率从最初被通知的24%降至19%。然而，2025年10月特朗普总统访问马来西亚时签署的《美国与马来西亚互惠贸易协定》第五条，被指为迫使马来西亚配合美国实施经济制裁的不平等条款，在马来西亚国内引发了广泛批评。[47]

马来西亚虽然一直得益于在地理上与中国相距甚远以及马中关系良好，但近年来随着中方实力不断增强，中国的军队和海上执法机构开始频繁出现在马来西亚近海。以2021年5月发生的事件为例，当时16架中国空军运输机编队飞抵沙捞越州外海，导致马来西亚空军战机紧急升空应对。[48] 此外，中国的渔船、海上执法机构公务船以及海军舰艇也开始出现在马来西亚近海，干扰马来西亚的资源勘探活动，并进行示威活动。[49] 中国虽然未像与菲律宾、越南那样与马来西亚发生引人注目的事件，但以马来西亚重视对华关系的立场为前提，一直在不断试探马来西亚在南海问题上究竟能向中国作出多大程度的让步。

针对中国的动向，马来西亚军方保持警惕。实际上，在中国军机逼近事件发生时，面对保持沉默的政府，马来西亚空军独自发布了新闻稿。[50] 与政府的温和立场截然不同，军方虽然并不张扬，却在有条不紊地采取应对措施。其中一项应对措施是与其他国家合作，而主要合作伙伴是美国。美国与马来西亚之间的防务合作由对外有偿军事援助、联合演习和教育培训三大支柱构成，在联合演习方面，两国每年举行14次双边及多边军事演习。[51] 2025年6月，美国印太司令部与马来西亚军队举行了“贝尔萨玛勇士”指挥所演习；同年7月，美国、马来西亚和澳大利亚三国还举行了澳大利亚军队也参与的“短剑出击”联合演习，旨在加强快速反应能力和互操作性。日本陆上自卫队也以观察员身份参加了此次演习。同年12月，美国海军、海军陆战队与马来西亚海军通过“卡拉”联合演习，开展了包括海域态势感知在内的多领域

海上安全活动。[52]

与马来西亚在外交层面的表现相反，在军事层面，马来西亚寻求进一步加强与美国的合作。2025年10月，美国国防部长赫格塞思为出席东盟防长扩大会议访问马来西亚期间，与马来西亚国防部长卡立·诺丁举行了双边会谈。双方在会谈中重申了两国对维护南海安全的承诺。两国还签署了《国防合作谅解备忘录》，并表示将续签《采购和交叉服务协议》；双方还承诺最终将敲定更多关于通信、信息共享和地理空间领域的双边协议。[53]

尽管马来西亚非常忌惮中国，但基于捍卫自身主权这一根本立场，有时也会表现出对抗中国的态度。例如，2021年10月，马来西亚外交部以中国公务船在婆罗洲岛近海的马来西亚专属经济区内进行资源勘探活动为由，召见中国驻马来西亚大使提出抗议。[54] 2024年9月，针对马来西亚在其领海内开展的资源勘探活动，中国外交部以侵犯本国主权为由提出抗议。对此，安瓦尔总理明确表示，尽管中国抗议，但马来西亚不会停止资源勘探活动。[55] 不过，马来西亚并未忽视对中国的关注，在同年10月举行的马中海上问题双边对话首次会议中，两国就推进马中海上务实合作进行交流并达成共识。[56] 由此可见，对于中国寻求的双边磋商，马来西亚也会酌情接受。

4　东盟与“南海行为准则”的前景

自1990年代南海问题全面爆发以来，东盟一直致力于制定“南海行为准则”（以下简称“准则”）作为其解决方案。东盟一直在与中国就达成具有实效性的规则进行磋商，但因中国始终对制定约束自身的规则持消极态度，谈判长期陷入停滞。此外，围绕“准则”适用的地理范围及其是否具有法律约束力等问题，东盟内部意见也并不一致。东盟取得的唯一政治成果，就是2002年签署了《南海各方行为宣言》（以下简称《宣言》）。此后，为将《宣言》进一步发展为“准则”，东盟继续与中国进行磋商，但并未取得显著成果。[57]

转折点是2016年7月常设仲裁法院作出的南海仲裁案裁决。该裁决从国际法角度全面驳回了中国的领土主权主张。鉴于该裁决，中国为向国际社会表明其能够与东盟和平解决南海问题，一改此前态度，开始积极参与“准则”磋商。2017年8月举行的中国-东盟外长会议通过了“准则”框架文件；次年8月举行的中国-东盟外长会议又通过了单一磋商文本草案。[58]

然而，“准则”的磋商工作因新冠疫情而一度陷入停滞。尽管双方继续通过线上方式进行磋商，但讨论未能取得进展，此后双方虽然恢复了面对面磋商，但仍未取得实质性进展。单一磋商文本草案完成二读，竟耗时4年之久。[59]

2023年担任东盟轮值主席国的印度尼西亚推动了相关讨论的进程。在该国倡议下，同年7月举行的中国-东盟外长会议通过了加快达成“准则”指针文件。[60] 或许得益于该指针文件，

单一磋商文本草案三读仅用了一年半便完成。[61] 然而，今后还需要进行多少轮审议，以及在完成所有审议后，围绕适用地理范围和法律约束力的分歧能否解决，各方最终能否就具有实效性的“准则”达成共识，依然前景未卜。

2025年担任东盟轮值主席国的马来西亚，似乎很不情愿地背负起“准则”这一“重担”，在同年1月举行的非正式外长会议上，马来西亚外交部外交部秘书长阿姆兰·莫哈末·津表示，“断言我们能够立刻拿出（南海问题）解决方案，未免过于乐观”。[62] 此举旨在提醒各方，不要对马来西亚作为东盟轮值主席国的协调能力期待过高。实际上，“准则”磋商并未取得进展。同年10月的东盟峰会主席声明中，除再次强调已完成单一磋商文本草案三读之外，并未提及任何具体进展，仅表示将“推动草案取得积极进展”。[63]

2026年的东盟轮值主席国是菲律宾。马科斯总统将“和平与安全之锚”列为2026年东盟重点推进的首要议题，并鉴于菲律宾与中国在南海处于紧张对峙状态，宣布菲律宾也将积极推动“准则”磋商。然而，仅从争取中国同意这一点来看，其难度就相当大。[64]

结语

在南海问题上，特别是关于如何应对中国这一问题，本章中提及的东盟三个声索国之间存在明显差异。一方面，马科斯政府领导下的菲律宾明确采取了对抗中国的立场，菲中对立日益加剧。另一方面，曾与中国发生激烈冲突的越南却避免与中国对立，而马来西亚则始终对华持温和态度。这三个国家的应对差异，源于它们在与中国之间的地理距离、对华关系的历史脉络、与盟国等域外主要国家的安全合作，以及内政等诸多方面均存在差异。

不过，除了与美国存在同盟关系的菲律宾之外，越南和马来西亚也在顾及中国的同时，稳步推进与美国的合作，可见这三个国家也有共同之处。尽管声索国对第二届特朗普政府是否会继续介入包括南海在内的印太地区安全事务感到担忧，但在实务层面，美国与东盟声索国的合作仍在继续，甚至在某些方面还取得了进展。这一状况表明，无论美国政府由谁执政，南海和东盟对美国而言都具有战略重要性。对于东盟国家而言，尽管受到特朗普政府不确定性的影响，但也并非只需与中国保持关系即可。对这些国家来说，在美中之间保持良好平衡，无疑有助于实现战略自主。

很难说东盟与中国围绕“准则”的磋商已取得进展，其中既有中方态度的影响，也受到东盟内部凝聚力的影响。关于“准则”的适用地理范围和法律约束力等问题，东盟内部也尚未解决分歧。在东盟对“准则”的应对处于被动局面之际，三个争声索国可能会根据各自所面临的具体情况，进一步推进针对南海问题的单边应对措施。



结论

中国与南海：过去与未来

庄司 智孝

中国的崛起及其日益活跃的海权扩张导致南海问题再度升温，至今已过去15年有余。这场旷日持久的领土主权争端不仅未见平息的迹象，反而受到以大国动向为中心的国际社会和印太地区局势变化的影响，日趋复杂严峻，这些变化包括美中战略竞争加剧、台海局势紧张、以及唐纳德·特朗普政府治下美国自身的转变等。

无论从战略还是政治角度来看，美国都是唯一能够单独在南海抗衡中国的行为体。南海问题再度升温之后，美国推行了一系列旨在牵制中国的军事外交政策，包括开展“航行自由行动”、以与盟国和伙伴国举行联合演习为中心扩大合作、向东盟国家提供能力建设援助，以及依据南海仲裁案裁决批评中国等。美国之所以积极介入该问题，是因为在中国崛起及其引发的美中力量对比变化的背景下，需要有效维护美军在印太地区的军事存在及其同盟网络；从更加规范的层面而言，则是为了维护法治和航行自由。第二届特朗普政府也基本上保持这项政策。

另一方面，中国在南海巧妙运用“切香肠战略”，以渐进且避免引发他国军事介入的方式，稳步扩大了自身的势力范围。支撑这一战略的是中国对其控制下岛屿实施的填海造陆和军事化，以及习近平执政以来大力推进的海军和海上执法机构扩编。

从中国的海军战略及军队动向来看，中国海军已明确实现了从“沿岸防御、近岸防御”到“近海防御”，进而到重视“远海防卫”的转变。21世纪初之前的“近海防御”主要着眼于保卫本国沿岸周边海域，此后中国提出了跨越第一岛链的“远海防卫”，并不断增强在远洋的持续行动能力。中国基于“远海防卫”战略，重视加强海上战略威慑与反击能力，并致力于提升多兵种多科目的综合运用能力。

根据“维护岛礁领土主权和海洋权益”这一海军战略目标，中国海军曾于1974年和1988年动用武力，扩大了其在南海的控制范围。中国还通过自2014年起全面实施的填海造岛及军事基地建设，进一步提升了其在该海域的综合控制能力。在中国的对台政策中，南海也是具有战略重要性的海域，中国正在表现出挑战台湾对普拉塔斯群岛（东沙群岛）控制的动向。此外，为在爆发冲突时封锁台湾南部的巴士海峡，并在军事上占据对美优势，中国反复开展相关演习。

在中国的南海政策中，中国海警局（海警）是重要的行为体之一。中国似乎将南海问题视为“内政”之一，并将海警定位为负责执行国内法的主体。海警的制度演变，主要经历了2013年整合各海上执法机构、2018年划归武警体系，以及2021年制定《海警法》，在推进上述制度改革的同时，中国还不断强化海警的装备能力。由装备升级后的海警引发的、甚至堪称暴行的事件，主要发生在中菲之间。

海警在指挥控制、人事及部队运用等方面不断深化与海军的协同，并与海军一道对其指挥之下的海上民兵进行训练。在南海，海警、海军和海上民兵三方协同行动，加强对其他声索国船只施压。另一方面，海警也开展旨在环境保护和合理利用海洋资源的活动，正在发展

成为一个兼具军事职能、海上执法职能以及海洋行政管理职能的组织。

关于南海问题，特别是对于中国，东盟声索国的应对方式各不相同。费迪南德·罗慕尔德兹·马科斯政府领导下的菲律宾毫不掩饰其对抗姿态。支撑这一立场的是菲美同盟，同时菲律宾也在切实加强与以美国盟友为核心的志同道合国家合作，并不断形成网络。越南则在安全方面的战略利益与经济利益间权衡利弊，目前选择采取温和的应对方式。马来西亚却优先考虑对华关系的稳定，在南海问题上长期保持沉默，即使政府更迭，这一应对方式也得以延续。不过，与菲律宾维持对华外交渠道不同，越南和马来西亚在避免刺激中国的同时，继续谨慎推进与美国的安全合作。东盟虽然一直致力于就“南海行为准则”与中国达成共识，但在该准则的内容和性质上，不仅与中国难以达成一致，即使在东盟内部也难以达成共识，目前举步维艰。

目前在南海，中国与菲律宾之间的紧张局势仍在持续。不过，尚未出现冲突事件升级为全面军事冲突的情况。近年来中国与越南之间也未发生严重冲突事件。从这个意义上说，中国与菲律宾、越南在各自的局面下都保持了克制姿态。然而，中国与东盟声索国之间的脆弱平衡能否持续下去，尚难断言。中菲之间的小规模摩擦，始终存在因误判而导致局势升级的风险。中越关系也存在一些令人担忧的问题，包括中国扩大其实际势力范围将对越南控制的岛屿产生何种影响、中国会在多大程度上容忍越南推进的填海造陆和军事化。尽管越南可能会谨慎行事，但随着双方各自在南海加快作业，宣示领土主权的矛盾将不断扩大，两国关系的不稳定性也会随之加剧。

中国在南海的当务之急是什么？斯卡伯勒礁（黄岩岛）事件以来，并无迹象显示中国要夺取菲律宾、越南等其他声索国宣示主权或实际控制的岛屿。如果中国着手夺取由他国控制的岛屿，无论该国在军事上与中国的差距何等悬殊，双方爆发全面军事冲突的风险都将急剧增加。中国目前正在自身管辖的岛礁上推进填海造陆和军事化，并由军队、海上执法机构和海上民兵“三位一体”协同行动，切实扩大着在南海的势力范围，所以中国似乎也认为没必要冒如此大的风险。

因此，中国很可能延续“切香肠战略”，试图在不引发对方军事反应的情况下进一步扩大其势力范围。最典型的例子就是中国在其控制全部岛礁的帕拉塞尔群岛推进填海造陆和军事化；斯普拉特利群岛也不例外，中国随时都可能在未被他国控制的岛礁上采取类似行动。中国在推进岛礁军事化的同时，还将进一步增强军队、海上执法机构和海上民兵的能力并扩大其部署，在不与其他声索国正面冲突的情况下推进南海“内水化”。其终极目标可能是尽可能排除美国在该地区的军事影响力。

南海对日本的安全和经济同样意义重大。尽管目前中国与菲律宾以外的声索国之间看似保持平静，但这种平静建立在脆弱的平衡之上。为坚决反对中国靠实力或胁迫单方面改变现状的企图，防止中国采取更加大胆的行动，并捍卫法治和航行自由，日本也将继续基于同盟

合作保持在南海的存在，扩大与澳大利亚、加拿大、英国等美国盟友的小多边合作，并以菲律宾为重点加强对东盟事务的介入，这些措施至关重要。在与东盟国家的双边层面，旨在维护海上安全，特别是加强海域态势感知的能力建设支持，以及以提供雷达和巡逻船等装备为核心的装备技术合作，也符合对方国家的期待，今后仍将是有效的合作领域。

［绪论］

1 Klaus Heinrich Raditio, *Understanding China's Behaviour in the South China Sea*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 71–76.
2 中华人民共和国中央政府：《新时代的中国国家安全》，2025 年 5 月 12 日。

［第一章］

1 庄司智孝『南シナ海問題の構図――中越紛争から多国間対立へ』名古屋大学出版会、2022 年、24–27 頁。
2 同上、30 頁。
3 Bill Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*, Yale University Press, 2014, pp. 69–70.
4 Elina Noor, "The South China Sea Dispute: Options for Malaysia," Ian Storey and Lin Cheng-yi eds., *The South China Sea Dispute: Navigating Diplomatic and Strategic Tensions*, ISEAS Yusof Ishak Institute, 2016, pp. 208–209.
5 Clive Schofield, "Untangling a Complex Web: Understanding Competing Maritime Claims in the South China Sea," Storey and Lin eds., *The South China Sea Dispute*, p. 29.
6 庄司『南シナ海問題の構図』28–29 頁。
7 同上、39–40 頁。
8 同上、59–60 頁。
9 同上、61–62 頁。
10 Leszek Buszynski, "ASEAN, the Declaration on Conduct, and the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia*, vol. 25, no. 3 (December 2003), p. 349.
11 Ibid., pp. 352–354.
12 Ibid., pp. 354–356.
13 ASEAN, "Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea," November 4, 2002.
14 庄司『南シナ海問題の構図』101 頁。
15 同上、105 頁。
16 同上、106 頁；佐藤考一『「海洋強国」中国と日・米・ASEAN――東シナ海・南シナ海をめぐる攻防』勁草書房、2023 年、202–203 頁。
17 飯田将史『海洋へ膨張する中国――強硬化する共産党と人民解放軍』角川 SSC 新書、2013 年、116 頁。
18 Lingqun Li, *China's Policy towards the South China Sea: When Geopolitics Meets the Law of the Sea*, Routledge, 2018, pp. 129–131.
19 Ibid., pp. 131–133, 138.
20 Jian Zhang, "China's South China Sea Policy: Evolution, Claims and Challenges," Leszek Buszynski and Christopher B. Roberts eds., *The South China Sea Maritime Dispute: Political, Legal and Regional Perspectives*, Routledge, 2015, pp. 63–64.
21 飯田『海洋へ膨張する中国』120–121 頁。
22 Ang Cheng Guan, "The South China Sea Dispute Re-visited," IDSS Working Paper Series, no. 4, August 1999, pp. 13–16.
23 庄司『南シナ海問題の構図』107–108 頁。
24 International Institute for Strategic Studies (IISS), "First Plenary Session (Strengthening Security Partnerships in the Asia-Pacific): Dr. Robert Gates, Secretary of Defense, United States," The 9th IISS Asia Security Summit (The Shangri-La Dialogue), June 5, 2010.
25 U.S. Department of State, "Remarks at Press Availability, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State," National Convention Center, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010.
26 U.S. Department of Defense, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense," January 2012, p. 2.
27 佐竹知彦「米国のアジア太平洋リバランスと日米の動的防衛協力」防衛研究所ブリーフィングメモ、2012 年 10 月、1 頁。
28 Mingjiang Li, "China Debates the South China Sea Dispute," Storey and Lin eds., *The South China Sea Dispute*, p. 49.
29 Robert Haddick, "Salami Slicing in the South China Sea: China's Slow, Patient Approach to Dominating Asia," *Foreign Policy*, August 3, 2012.
30 Gregory B. Poling, *On Dangerous Ground: America's Century in the South China Sea*, Oxford University Press, 2022, pp. 189–190.
31 Ibid., pp. 190–192.
32 庄司『南シナ海問題の構図』213–214 頁。
33 Nguyen Thanh Trung and Truong-Minh Vu, "The 2014 Oil Rig Crisis and Its Implications for Vietnam-China Relations," Le Hong Hiep and Anton Tsvetov eds., *Vietnam's Foreign Policy under Doi Moi*, ISEAS Yusof Ishak Institute, 2018, p. 76.
34 Poling, *On Dangerous Ground*, pp. 209–214.
35 U.S. Department of Defense, "IISS Shangri-La Dialogue: 'A Regional Security Architecture Where Everyone Rises'," as delivered by Secretary of Defense Ash Carter, May 30, 2015.
36 Ministry of Foreign Affairs, People's Republic of China, "Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Remarks on Issues Relating to China's Construction Activities on the Nansha Islands and Reefs," June 16, 2015.
37 防衛省「南シナ海情勢（中国による地形埋立・関係国の動向）」2026 年 6 月。
38 White House, "Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China in Joint Press Conference," September 25, 2015.
39 防衛省「南シナ海情勢」。
40 Poling, *On Dangerous Ground*, pp. 237–238.
41 Ibid., p. 213.

42 Eleanor Freund, “Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide,” Special Report, Belfer Center, Harvard Kennedy School, June 2017, pp. 27–29, 35–42.
43 Gina Harkins, “The New Look for U.S.-Philippine Military Relations,” *Marine Corps Times*, April 26, 2015.
44 Ankit Panda, “A First: Japanese and US Navies Hold Exercise in South China Sea,” *The Diplomat*, October 31, 2015.
45 Prashanth Parameswaran, “America’s New Maritime Security Initiative for Southeast Asia: A Look at the Southeast Asia Maritime Security Initiative as It Gets Underway,” *The Diplomat*, April 2, 2016.
46 Ministry of Foreign Affairs, People’s Republic of China, “Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China on the Award of 12 July 2016 of the Arbitral Tribunal in the South China Sea Arbitration Established at the Request of the Republic of the Philippines,” July 12, 2016.
47 U.S. Department of State, “Decision in the Philippines-China Arbitration,” July 12, 2016.
48 White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp. 2, 46.
49 Poling, *On Dangerous Ground*, p. 236.
50 Heather Mongilio, “USS Benfold Transits Taiwan Strait Following South China Sea Freedom of Navigation Ops,” *USNI News*, July 19, 2022.
51 海上自衛隊「日米共同対潜訓練（IPD21）について」2021 年 11 月 16 日；“USS Higgins (DDG76) Conducts Operations with Royal Canadian Navy in South China Sea,” *America’s Navy*, September 21, 2022.
52 外務省「日米豪印外相会合共同声明」2023 年 3 月 3 日。
53 U.S. Department of State, “Limits in the Seas, No. 150, People’s Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea,” January 2022, pp. 29–30.
54 White House, “National Security Strategy of the United States of America,” November 2025, pp. 23–24.
55 U.S. Department of War, “Readout of Secretary Hegseth’s Meeting with Southeast Asian Defense Ministers,” May 30, 2025.
56 Lt. Roman Williams, “US, Australia, and UK Forces Conduct Joint Combined Operations,” *America’s Navy*, February 11, 2025; Lt. Victor Murkowski, “Australia-U.S. Training in South China Sea Supports Free and Open Indo-Pacific,” *Indo-Pacific Defense Forum*, October 2, 2025.
57 Aaron-Matthew Lariosa, “U.S. Navy Holds South China Sea FONOP at Scarborough Shoal,” *Naval News*, August 13, 2025; Alcott Wei, “US Patrol Flights over South China Sea Drop 30% as Focus Shifts to Middle East,” *South China Morning Post*, March 3, 2026.
58 Dzirhan Mahadzir, “Ronald Reagan Carrier Strike Group Now in South China Sea,” *USNI News*, July 13, 2022.
59 “China Accused of Fresh Territorial Grab in South China Sea,” *Bloomberg*, December 20, 2022.
60 Ridzwan Rahmat, “China Begins Constructing New Island in South China Sea,” *Jane’s Defence Weekly*, January 15, 2026.

[第二章]

1 《奋进新时代 扬帆新征程——人民海军成立七十七周年舰艇开放活动见闻》，《解放军报》2026 年 4 月 23 日。
2 军事科学院军事战略研究部编：《战略学（2013 年版）》，军事科学出版社，2013 年，第 206 – 209 页。
3 同上，第 208 页。
4 全金富：《新世纪我国海军战略理论的创新发展》，《南京政治学院学报》2004 年第 3 期，第 85 页。
5 军事科学院：《战略学（2013 年版）》，第 209 页。
6 同上，第 209 – 212 页。
7 肖天亮主编：《战略学（2020 年修订）》，国防大学出版社，2020 年，第 365 页。
8 同上。
9 同上，第 366 页。
10 同上，第 361 页。
11 同上，第 362 – 364 页。
12 飯田将史「増強が進む海軍陸戦隊の現状と展望」NIDS コメンタリー第 238 号、2022 年 9 月 27 日。
13 《被称“无人机航母”，中国海军获“新海上战力”，外媒关注四川舰带来新突破》，新华网 2024 年 12 月 30 日。
14 Brandon H. Tran, “Clash of Fleets in the South China Sea,” U.S. Naval Institute, April 2026.
15 Stein Tønnesson, “14 March 1988: East Asia’s Last Interstate Battle,” The Peace Research Institute Oslo, July 24, 2015.
16 ASEAN, “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea,” November 4, 2002.
17 ASEAN, “Joint Declaration on the ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity,” October 8, 2003.
18 《中菲越签署南海地震联合勘探协议》，《人民日报》2005 年 3 月 17 日。
19 White House, “Remarks by President Obama and President Xi of the People’s Republic of China in Joint Press Conference,” September 25, 2015.
20 Permanent Court of Arbitration, “Press Release: The South China Sea Arbitration,” July 12, 2016, pp. 8–9.
21 《习近平会见欧洲理事会主席图斯克和欧盟委员会主席容克》，《人民日报》2016 年 7 月 13 日。
22 《海军航空兵在南海举行实弹射击演练》，人民网 2016 年 7 月 22 日。
23 《空军南海战斗巡航常态化 专家：中国有能力维护主权》，人民网 2016 年 7 月 19 日。
24 《中国空军多型主战飞机赴南海战斗巡航》，《人民日报》2016 年 8 月 7 日。
25 《习近平在出席南海海域海上阅兵时强调 深入贯彻新时代党的强军思想 把人民海军全面建成世界一流海军》，《人民日报》2018 年 4 月 13 日。
26 本报评论员：《向海图强，建设一支强大的人民海军》，《解放军报》2018 年 4 月 13 日。

27 Aita Moriki, “The True Meaning of the Chinese Air Force’s Flying Transport Aircraft Near Malaysia: Airborne Units in Power Projection,” China Aerospace Studies Institute, May 6, 2025.
28 “Video: Chinese Warship, Cutter Collide in South China Sea,” *USNI News*, August 11, 2025.
29 《台湾问题与新时代中国统一事业》，《人民日报》2022 年 8 月 11 日。
30 “Patrolling Pratas: From Peripheral Concern to a New Normal,” Asia Maritime Transparency Initiative, March 30, 2026.
31 Lin Cheng-yi, “The Underestimated Crisis Surrounding Pratas Island,” Global Taiwan Institute, September 21, 2022.
32 《空军多型战机成体系“绕岛巡航”》，《人民日报》2017 年 12 月 13 日。
33 中华民国国防部：《中共解放军逾越海峡中线及进入我西南空域活动状况》，2020 年 9 月 18 日。
34 防衛省「中国弾道ミサイル発射について」2022 年 8 月 4 日。
35 《东部战区位台岛周边开展规模空前的实战化联合演训》，《人民日报》2022 年 8 月 5 日。
36 White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p. 46.
37 White House, “National Security Strategy of the United States of America,” November 2025, p. 23.
38 Joseph Trevithick, “Chinese Long-Range Ballistic Missiles Struck Moving Ship in South China Sea: Report,” The TWZ Newsletter, November 16, 2020.
39 《东部战区远程火力实弹射击取得预期效果——专家解析》，人民网 2022 年 8 月 4 日。
40 『読売新聞』2025 年 7 月 18 日。

［第三章］

1 《海警法》的相关条文，参考了法律出版社法规中心编：《中华人民共和国国防安全法律法规汇编》，法律出版社，2023 年。本章中，除非另有说明，凡引用中国法律法规时，均采用本书所载内容。此外，中国法律的正式名称为《中华人民共和国〇〇法》，但本章中省略“中华人民共和国”字样。
2 中国的法律法规及政策文件中，并未明确指出“海洋国土”与“管辖海域”在严格定义上的差异。此外，据称直至 1990 年代左右，即“海洋国土”概念的形成时期，出于外交考量，中国当局在对外使用“海洋国土”这一表述时仍较为谨慎，因为该表述似乎将专属经济区等并非领海（主权海域）的海域视为“领土的一部分”。关于这一问题的详细论述，也参考了毛利亜樹「中国における『300 万平方 km の海洋国土』認識の形成」『アジア研究』第 69 巻第 3 号、2023 年 7 月、1－17 頁。
3 国务院新闻办公室：《全国国土规划纲要（2016－2030 年）》，2017 年 2 月 8 日。
4 关于同时期施行的各种法律法规，另参见後藤洋平「『中国海権論』の研究――『海洋進出』をめぐる理論と実践に関する考察」『北大法政ジャーナル』第 23 号、2016 年 12 月、56－58 頁。
5 法律出版社法规中心编：《国家安全法律法规汇编（第三版）》，法律出版社，2025 年，第 61 页。
6 毛利亜樹「法による権力政治――現代海洋法秩序の展開と中国」中国外交の問題領域別分析研究会『中国外交の問題領域別分析研究会報告書』日本国際問題研究所、2011 年 3 月、65–71 頁。
7 土屋貴裕「中国のエコノミック・ステイトクラフトと法制度――習近平政権による『渉外法律闘争』」土屋貴裕、西脇修編著『新時代の相互主義――地殻変動する国際秩序と対抗措置』文眞堂、2023 年、90 頁；後藤洋平「習近平政権の台湾政策における『法的アプローチ』――法的アプローチを推進する背景の論理とその機能」『安全保障戦略研究』第 6 巻第 2 号、2026 年 3 月、177 頁。
8 关于本节（1）至（3）的内容，除非另有说明，均由笔者根据以下文献大幅补充修改而成：後藤「『中国海権論』の研究」65－67 頁；後藤洋平「中国海警局と台湾海巡署――両岸海上法執行機関の実態」『世界の艦船』第 1030 号、2024 年 10 月、141－143 頁。
9 平松茂雄『中国の戦略的海洋進出』勁草書房、2002 年、10 頁。
10 益尾知佐子『中国の行動原理――国内潮流が決める国際関係』中央公論新社、2019 年、226–227 頁。
11 史春林、马文婷：《1978 年以来中国海洋管理体制改革――回顾与展望》，《中国软科学》2019 年第 6 期，第 27 页。
12 武警在 2018 年机构改革之前，接受公安部和中央军委双重领导，中央军委负责统帅包括中国人民解放军在内的全国武装力量。2013 年时的海警总队兼具“军队”和“警察”双重身份。
13 平松茂雄『続中国の海洋戦略』勁草書房、1997 年、102–104 頁。
14 金永明「中国における海洋政策と法的制度について」『広島法学』第 30 巻第 4 号、2007 年 12 月、117–128 頁。
15 増田雅之「中国の海洋戦略と海上法執行機関――発展戦略から強国戦略へ」ウィリアム・タウ、吉崎知典編著『国際共同研究シリーズ 10 防衛研究所 ― オーストラリア国立大学（ANU）共同研究 ハブ・アンド・スポークを超えて 日豪安全保障協力』防衛研究所、2014 年 3 月、65–66 頁。
16 《国务院机构改革和职能转变方案》，人民网 2013 年 3 月 10 日。
17 中华人民共和国中央人民政府：《国务院办公厅关于印发国家海洋局主要职责内设机构人员编制规定的通知》（国办发〔2013〕52 号），2017 年 7 月 9 日。
18 Ryan D. Martinson, “The Militarization of China’s Coast Guard,” *The Diplomat*, November 21, 2014.
19 Lyle Morris, “China Welcomes Its Newest Armed Force: The Coast Guard,” *War on the Rocks*, April 4, 2018.
20 中共中央印发：《深化党和国家机构改革方案》，《人民日报》2018 年 3 月 22 日。
21 Ulises Granados, “The China Coast Guard: Shifting from Civilian to Military Control in the Era of Regional Uncertainty,” *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Spring 2020, p. 49; 山口信治、门间理良「中国重组军事组织并加强非军事手段」山口信治編著『中国安全战略报告 2023――中国力求掌控认知领域和灰色地带事态』防卫研究所、2022 年 11 月、第 21 页。
22 Granados, “The China Coast Guard,” pp. 45–49.
23 赵新爽：《海军配合海警维权问题研究》，《公安海警学院学报》第 17 卷第 1 期，2018 年 2 月，第 27－30 页。
24 刘鲁帅：《海警部队舰艇人员综合能力建设路径探析》，《武警学院学报》第 34 卷第 9 期，2018 年 9 月，第 27－28 页。

25 直属局共有第一至第六局，除第四局所在地不明外，各局所在地如下：第一局位于上海市；第二局位于浙江省宁波市；第三局位于广东省广州市；第五局位于海南省三亚市；第六局位于山东省青岛市。四元吾朗、菱田健太郎、上田晋平「中国海警局の動向について――武警部隊編入後の海警事情を中心として」『海上保安大学校研究報告』第 66 巻第 2 号、2022 年 3 月、68 頁。

26 杨丽美、郝杰：《〈中华人民共和国海警法〉视野下海警局法律制度释评》，《海商法研究》第 32 卷第 4 期，2021 年 12 月，第 73 页。

27 李志文、熊奕成：《中国海上执法机构的执法协同路径研判》，《大连海事大学学报（社会科学版）》第 21 卷第 3 期，2022 年 6 月，第 3 页。

28 杨宗新：《中共海警强化执法之研析——以海警新规公布后的行动为例》，《海军学术双月刊》第 58 卷第 6 期，2024 年 12 月，第 28 页。

29 相关条文参考了海警公布的《海警机构行政执法程序规定》。

30 ライアン・D・マーティンソン（五島浩司訳）「海上グレーゾーンにおける海警局作戦の軍事化」アンドリュー・S・エリクソン、ライアン・D・マーティンソン編（五味睦佳（監訳））『中国の海洋強国戦略――グレーゾーン作戦と展開』原書房、2020 年、118–119 頁。

31 Kathrin Hille, “How China’s Coastguard Is ‘Trying to Occupy the Ocean,’” *The Financial Times*, September 3, 2024.

32 Jr Ng, “Coast Guard with Muscles,” *Asian Military Review*, September 9, 2019.

33 NHK「中国海警局の『モンスター船』南シナ海 東シナ海で何が？最新分析」2024 年 6 月 19 日。

34 International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2026*, Routledge, 2026, p. 258.

35 海上保安庁『海上保安レポート 2026』日経印刷株式会社、2026 年、88 頁。

36 杨宗新：《中共海警强化执法之研析》，第 27 页。

37 同上，第 29 – 30 页、第 32 – 33 页。

38 《航天飞鸿无人机协助我国海警开展打击走私专项行动》，《中国航天报》2023 年 11 月 21 日。

39 “China Coast Guard Acquires Wing Loong-2 UAVs ,” *Janes*, January 16, 2026.

40 Bridget Johnson, “‘Dangerous Behavior’: China Coast Guard Deploys Laser That Temporarily Blinds Philippine Coast Guard Crew,” *HS Today*, February 16, 2023.

41 “Philippines Accuses Chinese Coastguards of Piracy after Violent Confrontation,” *The Guardian*, June 19, 2024.

42 在中国人民解放军最具权威性的研究机构——中国国防大学出版的文献中，将维稳、边境封控、抢险救灾、反恐行动、国际维和行动、国际救援及保交护航等行动列为非战争军事行动。肖天亮主编：《战略学（2020 年修订）》，国防大学出版社，2020 年，第 289 页。

43 後藤「中国海警局と台湾海巡署」145 頁；《张建明任中国海警局局长》，网易 2026 年 1 月 30 日。

44 《“南海虎将”汤四明出任武警海警总队南海海区指挥部司令员》，网易 2019 年 6 月 30 日。

45 後藤「中国海警局と台湾海巡署」145 頁。

46 大连海事大学就业信息网：《中国人民武装警察部队海警学院》；薗田浩毅「中国海軍の現況」『世界の艦船』第 1048 号、2025 年 9 月、104 頁。

47 中国国防部：《2025 年军队院校招生政策解读》，2025 年 6 月 18 日。

48 根据中国海军出版的《中国海军百科全书》，水警区是指负责为驻扎在特定海域执行警戒任务的部队提供包括通信、防空等在内勤务保障的部队。中国海军百科全书编审委员会：《中国海军百科全书（下）》，海潮出版社，1998 年，第 1579 页。

49 以下内容参考了 Ryan D. Martinson, “Getting Synergized? PLAN-CCG Cooperation in the Maritime Gray Zone,” *Asian Security*, vol. 18, no. 2, November 2021, pp. 165–170。

50 《罕见海上军警联合！海军、海警、空军一起行动》，新浪新闻 2024 年 3 月 20 日。

51 Ying Yu Lin, “What the China Coast Guard-PLAN Ship Collision Reveals about China’s Military Capabilities,” *The Diplomat*, August 30, 2025.

52 Ibid.

53 “All Together Now: China’s Militia in 2025,” Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI), February 2026.

54 平松『続中国の海洋戦略』104–105 頁。

55 相关条文参考了北大法宝（由北京大学创建的中国法律法规数据库）。此外，《民兵工作条例》虽是依据《兵役法》制定的法规，但《兵役法》在 2020 年修订时删除了有关“民兵”的规定，尚不清楚该条例是否仍具有法律效力。中央军委国防动员部部长盛斌曾于 2020 年 12 月（即《兵役法》修订案草案通过全国人大审议时）表示，今后将制定有关民兵的专项法规。全国人大《关于〈中华人民共和国兵役法修正案（草案）〉的说明》，2021 年 8 月 23 日。

56 弓野正宏「新型コロナ疫情をめぐる民兵の動員――『軍民融合』進展と民兵の位置付け・揺れる習近平のイニシアチブ」川島真、21 世紀政策研究所編著『習近平政権の国内統治と世界戦略』勁草書房、2022 年、60–61 頁。

57 モーガン・クレメンス、マイケル・ウェーバー「権益擁護対戦闘――平和と戦争のための海上民兵の組織化」エリクソン、マーティンソン『中国の海洋強国戦略』173–174 頁；Joseph Potter, “Beyond Swarming: Documenting Harassment, Assault, and ICAD by Chinese Maritime Militia,” *Small Wars Journal*, February 16, 2026.

58 除非另有说明，以下内容均参考了叶志伟：《由中共海上民兵训练探讨战时运用浅析》，《海军学术双月刊》第 59 卷第 2 期，2025 年 3 月，第 94 – 96 页。

59 弓野「新型コロナ疫情をめぐる民兵の動員」68 頁。

60 叶志伟：《由中共海上民兵训练探讨战时运用浅析》，第 97 页。

61 王琇宏：《中共海上民兵发展与运用》，《国防杂志》第 36 卷第 3 期，2021 年 9 月，第 75 – 77 页。

62 中国国务院新闻办公室：《中国武装力量多样化运用》，中华人民共和国中央人民政府，2013 年 4 月 16 日。

63 关于过去海上民兵可能参与的海上冲突事件，也参考了八塚正晃、山口信治「中国在海上展开的灰色地带事态」山口『中国安全战略报告 2023』第 48 页。

64 Potter, “Beyond Swarming.”

65 Gregory B. Poling and Ernest Z. Bower, “China-Vietnam Tensions High over Drilling Rig in Disputed Waters,” Center for Strategic and International Studies, May 2014.

66 “China’s Ships Prevent Vietnamese Vessels from Performing Duties,” *People’s Army Newspaper*, May 24, 2014.

67 王琇宏：《中共海上民兵发展与运用》，第 77－79 页。
68 瀬田真『海洋法』弘文堂、2025 年、233 頁。
69 王琇宏：《中共海上民兵发展与运用》，第 79 页。
70 唐军（武警学院研究人员）：《军警民海上联合维权行动实践与对策研究》，《武警学院学报》第 34 卷第 7 期，2018 年 7 月，第 42－44 页。
71 《广东 9 个“智慧边海防”军警民联防平台已基本完成》，金羊网 2021 年 10 月 14 日。
72 广西壮族自治区国防动员委员会：《国产化边海防管控平台正式发布——助力国家安防智能化再升级》，2025 年 4 月 28 日。
73 修订版《渔业法》的相关条文，参考了中国商务部《中华人民共和国渔业法（2025 修订）》。
74 修订版《自然保护区条例》的相关条文，参考了中国国务院新闻办公室《中华人民共和国自然保护区条例》。
75 中国外交部：《中华人民共和国政府关于黄岩岛领海基线的声明》，2024 年 11 月 10 日。
76 François-Xavier Bonnet, “Geopolitics of Scarborough Shoal,” Research Institute on Contemporary Southeast Asia, November 2012, pp. 3–5.
77 Julian McBride, “Maintaining a Deterrence Strategy for the Philippines in the Scarborough Shoal,” *Modern Diplomacy*, March 4, 2026.
78 “Eyes on the Prize: CCG Patrols Prioritize Scarborough in 2025,” AMTI, January 2026.
79 海警：《中国海警局举行海上执法专题访谈》，2026 年 1 月 30 日。
80 《黄岩岛国家级自然保护区管理办法》，《人民日报》2026 年 8 月 2 日。
81 中国国防部：《中国海警局关于涉黄岩岛问题的声明》，2024 年 11 月 10 日。
82 “China Deploys Barrier and Patrol Vessels to Block Access to Scarborough Shoal as Tensions Rise with Philippines,” *Marine Insight*, April 16, 2026.
83 海警：《中国海警局举行海上执法专题访谈》。
84 海警：《中国海警局等六部门联合部署“碧海蓝盾”执法行动》，2026 年 3 月 26 日。
85 Peidong Yang, “Where Should China Coast Guard Go? Developments and Future of China Coast Guard Reform,” *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, no.10, 2025, p. 72.
86 肖天亮主编：《战略学（2020 年修订）》，第 430 页。
87 永福誠也「海上法執行（MLE）としての『実力の行使』と国際法上の『武力の行使』の相違――海上警察機関の『実力の行使』が武力行使禁止原則違反となり得る要件」『安全保障戦略研究』第 6 巻第 2 号、2026 年 3 月、264–265 頁。

［第四章］

1 Aaron-Matthew Lariosa, “Philippine Navy Ship Avoids Collision during Chinese Frigate Harassment in South China Sea,” *USNI News*, March 27, 2026.
2 Presidential Communication Office, Government of the Philippines, “PBBM Brings Plight of Filipino Fishermen in WPS to Pres. Xi, Gets Promise to Find Compromise, Solution,” January 4, 2023.
3 Jim Gomez, “Philippines Says China Ship Used Laser against Coast Guard,” *Associated Press*, February 13, 2023.
4 David Brunnstrom and Karen Lema, “Blinken Commits U.S. to Defending Philippines against Armed Attacks,” *Reuters*, August 6, 2022.
5 White House, “Readout of President Biden’s Meeting with Philippine President Ferdinand Marcos Jr.,” September 22, 2022.
6 U.S. Department of Defense, “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Meeting with Philippine Senior Undersecretary and Officer in Charge of the Department of National Defense Carlito Galvez,” February 2, 2023.
7 U.S. Army Pacific, “US Army’s Mid-Range Capability Makes Its First Deployment in the Philippines for Salaknib 24,” April 15, 2024.
8 U.S. Department of State, “Joint Statement of the U.S.-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” April 11, 2023; “Joint Readout on the Inaugural U.S.-Philippines 3+3 Meeting,” April 12, 2024.
9 U.S. Department of Defense, “Fact Sheet: U.S.-Philippines Bilateral Defense Guidelines,” May 3, 2023.
10 U.S. Department of Defense, “Austin Caps Two-Day Visit to Philippines with Showcase of Growing Defense Cooperation,” November 19, 2024.
11 外務省「日・フィリピン部隊間協力円滑化協定の署名」2024 年 7 月 8 日。
12 外務省「日・フィリピン物品役務相互提供協定（日比 ACSA）への署名」2026 年 1 月 15 日。
13 Prime Minister of Australia, “Joint Declaration on a Strategic Partnership between the Republic of the Philippines and the Commonwealth of Australia,” September 8, 2023.
14 “Philippines, India Hold First Joint Sail in South China Sea,” *Reuters*, August 4, 2025.
15 海上自衛隊「日米豪比共同訓練への参加について」2023 年 8 月 25 日；U.S. Embassy in the Philippines, “Philippine, U.S. Troops to Kick Off Exercise Balikatan 2024,” April 17, 2024.
16 外務省「日比米首脳による共同ビジョンステートメント」2024 年 4 月 11 日。
17 防衛省「日米豪比防衛相会談共同発表」2024 年 5 月 3 日；「日米豪比韓による防衛相会談について」2024 年 11 月 21 日。
18 U.S. Department of War, “United States–Philippines Joint Statement on Secretary Hegseth’s Inaugural Visit to the Philippines,” March 28, 2025.
19 統合幕僚監部「米比主催多国間共同訓練バリカタン 25 への参加について」2025 年 4 月 11 日。
20 U.S. Department of State, “Joint Statement on the Philippines-United States Bilateral Strategic Dialogue,” February 16, 2026.
21 “PH, China Discuss Oil, ‘Practical’ Cooperation in Resumed SCS Talks,” *Philippine News Agency*, March 29, 2026.
22 庄司智孝『南シナ海問題の構図――中越紛争から多国間対立へ』名古屋大学出版会、2022 年、241 頁。
23 同上、126–129 頁。
24 Bộ Quốc phòng, Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, *Quốc phòng Việt Nam 2019*, p. 25.

25 “Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm hội đàm với Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Trung Quốc Tập Cận Bình,” *Nhân dân*, August 19, 2024.
26 “Tuyên bố chung Việt Nam-Trung Quốc về việc tiếp tục làm sâu sắc quan hệ Đối tác hợp tác chiến lược toàn diện, thúc đẩy xây dựng Cộng đồng chia sẻ tương lai Việt Nam-Trung Quốc có ý nghĩa chiến lược,” *Nhân dân*, April 15, 2025.
27 “Khai mạc Huấn luyện liên hợp lục quân Việt - Trung năm 2025,” *Quân đội Nhân dân*, July 22, 2025; “Hội nghị lần thứ nhất đối thoại chiến lược cấp Bộ trưởng Ngoại giao, Quốc phòng, Công an Việt Nam-Trung Quốc,” *Nhân dân*, March 16, 2026.
28 U.S. Embassy and Consulate in Vietnam, “United States Transfers Third High-endurance Cutter (WHEC) to Vietnam Coast Guard as Nations Celebrate 30 Years of Diplomatic Relations,” June 18, 2025.
29 “Khắc phục hậu quả chiến tranh là ưu tiên trong quan hệ hợp tác quốc phòng Việt Nam-Hoa Kỳ,” *Nhân dân*, November 3, 2025.
30 John Mike, “USS Tripoli, USS Robert Smalls Arrive in Da Nang, Vietnam,” December 9, 2025.
31 外務省「ラム・ベトナム共産党書記長兼国家主席との日ベトナム首脳会談及び昼食会」2026 年 5 月 2 日。
32 海上幕僚監部「日ベトナム共同訓練について」2026 年 4 月 6 日。
33 Mandeep Singh, “India, Vietnam Expand Defense Ties across Land, Sea, Air Domains,” *Indo-Pacific Defense Forum*, May 27, 2025.
34 “Tiếp tục củng cố và phát triển quan hệ hợp tác quốc phòng Việt Nam-Liên bang Nga,” *Quân đội Nhân dân*, May 10, 2025.
35 “Đại tướng Phan Văn Giang hội đàm với Bộ trưởng Bộ Quốc phòng Philippines,” *Quân đội Nhân dân*, August 30, 2024.
36 “Vietnam Ramps Up Spratly Island Dreding,” Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI), November 15, 2023.
37 “No Islet Left Behind: Vietnam Reclaims Land at Every Remaining Spratly Outpost,” AMTI, August 22, 2025.
38 John Pollock and Damien Symon, “Could Vietnam’s New South China Sea Bases Open a ‘Pandora’s Box’ of Competitive Island Building?” Chatham House, March 17, 2026.
39 “China Opposes Vietnam’s Building Work on Disputed Reef in South China Sea,” *Reuters*, February 19, 2025.
40 庄司智孝「ベトナムの海上民兵――制度と体制強化」NIDS コメンタリー第 202 号、2022 年 1 月 25 日。
41 “Kiên Giang tiếp nhận 4 tàu dịch vụ hậu cần cho Hải đội dân quân thường trực,” *Nhân dân*, March 7, 2025.
42 “Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm hội đàm với Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Trung Quốc Tập Cận Bình,” *Nhân dân*, April 15, 2026.
43 Ministry of Foreign Affairs of Malaysia, “Malaysia’s Position on the South China Sea,” April 8, 2023.
44 庄司智孝「南シナ海問題とマレーシア――対立の回避と穏便な対応」NIDS Research & Analysis 1（2025 年 8 月）5–7 頁。
45 David Han Guo Xiong, “Malaysia’s Relations with China in 2023 under Anwar and the Road Ahead,” *IDSS Paper*, no. 9, January 30, 2024.
46 Ministry of Foreign Affairs of Malaysia, “Speech by the Honourable Dato’ Seri Anwar Ibrahim, Prime Minister of Malaysia at the State Banquet in Honour of His Excellency Xi Jinping, President of the People’s Republic of China,” April 16, 2025.
47 日本貿易振興機構（ジェトロ）「米との相互貿易協定でマレーシア政府、マレーシアの主権脅かさず、『互恵』協調」2025 年 11 月 5 日。
48 Euan Graham, “Aerial Manoeuvres in the South China Sea,” Online Analysis, International Institute for Strategic Studies, June 9, 2021.
49 庄司「南シナ海問題とマレーシア」4 頁。
50 Graham, “Aerial Manoeuveres in the South China Sea.”
51 U.S. Embassy in Malaysia, “United States Military Group Malaysia (USMILGP Malaysia).”
52 “U.S. Navy and Marine Corps, Malaysian Armed Forces Conclude CARAT 2025,” *America’s Navy*, December 10, 2025.
53 U.S. Embassy in Malaysia, “Joint Media Statement on United States-Malaysia Bilateral Meeting,” October 30, 2025.
54 Ministry of Foreign Affairs of Malaysia, “Malaysia Protests the Encroachment of Chinese Vessels into Malaysian Waters,” October 4, 2021.
55 “Malaysia Will Not Stop South China Sea Exploration Despite China Protests, PM Says,” *Reuters*, September 5, 2024.
56 Ministry of Foreign Affairs, People’s Republic of China, “China and Malaysia Hold the 1st Bilateral Dialogue on the Management of Maritime Issues in the South China Sea,” October 16, 2024.
57 庄司『南シナ海問題の構図』72–77 頁。
58 同上、234–235 頁。
59 ASEAN, “Chairman’s Statement of the 26th ASEAN-China Summit,” September 6, 2023, p. 8.
60 “China and ASEAN Agree on Guidelines to Expedite South China Sea Negotiations,” *Straits Times*, July 13, 2023.
61 ASEAN, “Press Statement by the Chair of the ASEAN Foreign Ministers’ Retreat,” January 19, 2025, p. 2.
62 “Malaysia Takes on ASEAN Mantle but Tempers Expectations on Myanmar, South China Sea,” *Straits Times*, January 19, 2025.
63 ASEAN, “Chairman’s Statement of the 47th ASEAN Summit,” October 26, 2025, p. 36.
64 Bianka Venkataramani, “With the Philippines as ASEAN Chair, a South China Sea Agreement Is Unlikely to Be Concluded in 2026,” Chatham House, December 9, 2025.

作者简介

庄司 智孝　地域研究部部长

负责撰写：绪论、第一章、第四章、结论

代表作有：「多元化・多角化する安全保障協力――東南アジア諸国のヘッジのバリエーション」石原雄介編著『NIDS パースペクティブ4　岐路に立つインド太平洋――陣営間対立の再来か、競争の多元化か』（インターブックス、2026年）；「南シナ海問題とマレーシア――対立の回避と穏便な対応」NIDS Research & Analysis 1（2025年 8月）；「ベトナムの竹外交――大国間競争での生存戦略」『安全保障戦略研究』第 5 巻第 2 号（2025年 3月）

饭田 将史　先进领域研究部部长

负责撰写：第二章

代表作有：『海洋へ膨張する中国』（角川 SSC 新書、2013年）；『「自立自強」の中国』（勁草書房、2025年）共著；『ドローンが変える戦争』（勁草書房、2024年）共著；『中国は「力」をどう使うか?』（一藝社、2023年）共著。

后藤 洋平　地域研究部中国研究室研究员

负责撰写：第三章

代表作有：「習近平政権の台湾政策における『法的アプローチ』――法的アプローチを推進する背景の論理とその機能――」『安全保障戦略研究』第 6 巻第 2 号（2026年 3月）；「習近平政権の国防産業政策：『集権化』、『市場化』そして『法治化』」『CISTEC ジャーナル』第 222 号（2026年 3月）；「『中国海権論』の研究：『海洋進出』をめぐる理論と実践に関する考察」『北大法政ジャーナル』第 23 巻（2016年 12月）

编辑部人员：庄司 智孝、神功司 觉、小熊 真也、山口 章浩、金子 怜斗、桂 裕隆

封面照片顺时针方向依次为：①新华社／Kyodo News Images ②UIG／时事通信社 ③Anadolu ④代表撮影／Reuters／Aflo

中国安全战略报告2027

中国与南海――海洋问题面面观――

Copyright © 2026 by the National Institute for Defense Studies, Japan
All rights reserved.
No part of this publication may be reproduced in any form without written, prior permission from the publisher.

This publication is a translation of the Japanese version originally published in November 2026.

出版发行：防卫研究所
笔　　者：庄司 智孝、饭田 将史、后藤 洋平
地　　址：东京都新宿区市谷本村町5番1号
邮　　编：162-8808
网　　址：https://www.nids.mod.go.jp
翻　　译：INTERBOOKS
版　　次：2026年11月第1版

ISBN978-4-86482-177-3　　Printed in Japan