

美國南海政策之演變^{*}

盧業中

國立政治大學外交系副教授

摘 要

國際關係學界認為，2008 年以來的金融危機，是美國與中國大陸國家實力發生轉換的關鍵點，而南海問題自 2010 年以來，也為美陸之間的角力提供了新的助燃劑。

有關南海問題之相關爭議，美國表示不對主權問題持任何立場，但公海航行自由係美國之國家利益，希望相關國家透過談判並以和平方式解決，並希望儘早達成南海行為準則。然近年來，中國大陸持續在南海地區填島造陸，美國官方亦作出呼籲要求其停止。

美國經濟實力自 2008 年以後成長趨緩，但仍是一全球性的霸權，同時透過航行自由原則將南海議題形塑為重要國家利益。本文將進一步討論美國對南海之政策，以了解既有霸權國家在面臨崛起強權時的因應舉措。現階段美國重視維護以規則為基礎的國際秩序，而中國大陸則是以地緣政治作為主要考量。這是雙方對於南海議題最為重大、且難以妥協的分歧。隨著 2016 年 7 月 12 日國際仲裁庭針對南海仲裁案之判斷出爐，未來南海議題將更趨複雜。

關鍵字：南海、美國、中國大陸、航行自由計畫

^{*} 本文部分內容曾發表於「南海諸島之歷史與主權爭議」學術研討會，中央研究院人文社會科學研究中心主辦，2015 年 12 月 10、11 日，臺北市。

壹、前言

國際關係學界認為，2008 年以來的金融危機，是美國與中國大陸國家實力發生轉換關鍵點，而南海問題自 2010 年以來，也為美、陸之間的角力提供了新的助燃劑。

就西方主流國際關係理論之思維而言，美國作為一個既有強權（*status quo power*），也是自第二次世界大戰結束以來，國際秩序與公共財的主要提供者，自然傾向維持當前秩序以保持其優勢。而隨著中國大陸國家實力的成長，由於國家意圖具有高度不確定性，中共可能成為現狀秩序的挑戰者。就政策層面而言，美國自 1990 年代中期開始，注意到南海區域緊張情勢的升高，開始採取應對政策，主要以政府高層官員之公開談話為主，如 2010 年「東協區域論壇」（*ASEAN Regional Forum, ARF*）召開時，時任美國國務卿希拉蕊柯琳頓（*Hillary Clinton*）與中共外長楊潔篪在言詞上爭鋒相對所示。其後，美國多次表示有關南海問題之相關爭議，美國不對主權歸屬問題持任何立場，但公海航行與飛越自由係美國之國家利益，希望相關國家透過談判並以和平方式解決，並希望儘早達成南海行為準則。此外，美國也以點名或不點名的方式，抨擊中國大陸的南海政策。近來，隨著中共在南海爭議島嶼填海造陸，美國方面除了以言詞表達要各方自制之外，也積極派出軍艦前往該地區巡弋，引起中共的抗議。

美國南海政策之轉變，正可以做為國際關係理論中有關霸權國家如何維繫霸權治理的個案。霸權國家的首要目標是維持現狀，故以維繫當前國際秩序為主要訴求，同時在政策上逐步加碼，但同時試圖以最低的成本來維持現狀。崛起的強權則是先適應現狀，但會逐步重新定義其國家利益，並試圖以自身的理解來詮釋當前的國際秩序以掌握話語權，降低崛起的成本。

近年美國為何及如何因應南海議題，是本文試圖回應的問題。本文將梳理美國方面自 1990 年代以來針對南海議題所發表之重要談話，以描繪出美國對於南海議題之政策的轉變，並將針對後續美國在南海議題

上維持霸權之可能性與挑戰進行評估。

貳、美國對於南海議題之立場

南海區域由於與美國本土相距遙遠，對美國而言並非涉及國土安全之重大利益所在，故美國對於自 1970 年代以來各聲索國的主張與政策基本上採取關注而不表態的方式處理之。依據傅泰林 (M. Taylor Fravel) 之研究，美國對於南海議題之關切主要集中於兩項議題：一是航道暢通，另一是區域穩定。¹因此，中共與越南在 1974 年（西沙海戰）與 1988 年（中共奪回赤瓜礁）發生兩次衝突後，美國注意到此處爭議有升高成為武裝衝突之可能性，威脅區域穩定。惟當時美國並未積極表態或發表聲明。

一、1990 年代：美國開始關注

美國自冷戰結束後的 1990 年代起關注南海議題，為延續其霸權以及西太平洋存在的重要考量。隨著亞太地區經濟實力的興起，美國關注該地區航道暢通的問題；南海地區的穩定與否，也直接關係到美國在亞太及中東地區的軍力配置與投射能力；而 1994 年中共與菲律賓之間所發生的美濟礁事件，使得美國注意到隨著各聲索國海軍實力的增強及不避諱升高衝突的想法，南海地區成為可能的衝突點。

對美國而言，如何透過軍事實力、經濟力量與全球相關規範的運用，來維繫其在亞太地區的霸權地位即成為重要課題。據此，在美濟礁事件後，美國眾議院於 1995 年 3 月通過決議，譴責中共的侵略行為；而美國國務院於 5 月 10 日，由發言人雪莉 (Christine Shelly) 發表了第一份有關南海的公開聲明。該項聲明有 4 項重點：²

1、美國強烈反對使用武力或威脅使用武力為手段來解決爭議，並

¹ M. Taylor Fravel, "U.S. Policy towards the Disputes in the South China Sea since 1995," *Policy Report*, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapore (March 2014).

² U.S. Department of State, Daily Press Briefing, May 10, 1995, <http://dosfan.lib.ui.c.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html>.

敦促各方自制並避免任何造成不穩定的行動。

- 2、南海地區的和平與穩定符合美國的長遠利益 (abiding interest)。
- 3、維持南海的航行自由是美國的根本利益 (fundamental interest)。
- 4、美國對於南海涉及主權的法律問題不採取立場，但對於各方任何不符合國際法、包括 1982 年《聯合國海洋法公約》之活動，表示嚴重關切。

在回答現場記者發問時，雪莉提及南海爭端之聲索國有 6 國，包括臺灣、中國大陸、菲律賓、越南馬來西亞、及汶萊，並說明此項聲明未特別認為某一方是威脅的來源。

美國此項表態，可說是自 1992 年 11 月美軍正式撤離菲律賓蘇比克灣基地以來，試圖凸顯其霸權重要性的另一種方式，同時改以國際規範與國際法為訴求重點。迄今美國雖然並未成為 1982 年《聯合國海洋法公約》之締約國，但公海的航行及飛越自由，一直是美國認為之根本利益，而其具體政策內涵可以追溯至卡特 (Jimmy Carter) 政府推動之「航行自由計畫」(Freedom of Navigation Program)。該計畫由國務院與國防部於 1979 年共同擬定並負責執行，其目的在於希望海洋沿岸國家之各項主張都必須遵守國際法與國際規範，並以和平方式確保海洋航行自由與飛越自由之權利。³

1982 年 12 月，雷根 (Ronald Reagan) 簽署了「國家安全決策指令第 72 號」文件 (National Security Decision Directive Number 72)，主題即為「美國行使海洋航行和飛越權利計畫」(United States Program for the Exercise of Navigation and Overflight Rights at Sea)，其中列出了 6 項越權的海域主張 (excessive maritime claims)，將持續面臨美國的挑戰。⁴ 這些越權的海域主張包括：(1) 不被承認的歷史性水域主張；(2) 測

³ Dennis Mandsager, "The U.S. Freedom of Navigation Program: Policy, Procedure, and Future," *International Law Studies*, Vol. 72 (1997), pp. 113-114; U.S. Department of State, "Maritime Security and Navigation," <<http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/maritimesecurity/>>.

⁴ The White House, "National Security Decision Directive Number 72," December 13, 1982, <<http://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-72.pdf>>.

量領海基線劃法之不當；(3)領海寬度之主張長於3浬但不及12浬時，不論領海是否與國際航道重疊，不允許軍用艦船、潛艇、飛行器在未經提前申請並經許可下實施無害通過；(4)領海寬度之主張長於12浬；(5)領海主張對軍用船船或商船所享有之無害通行權設定不被允許之限制；(6)群島國或群島水域主張與1982年《聯合國海洋法公約》之規定不符，或不允許群島海道通過權等。⁵

1983年3月10日，雷根總統發表「美國海洋政策聲明」，表示美國將堅守航行自由與飛越自由等有關利益平衡(balance of interest)之原則，並將據此採取行動。美國將承認其他國家在美國沿岸水域符合《聯合國海洋法公約》的權利，而美國與其他國家根據國際法享有的傳統權利與自由也為這些沿海國家所承認。他重申，美國的政策向來採取利益平衡原則，在全球範圍內行使並維護其航行和飛越之權利與自由。因此，美國不會默認其他國家採取那些意在限制國際社會在航行、飛越和其他公海利用相關權利與自由的單邊作為。⁶

換言之，「航行自由計畫」再次得到確認，而其行使之手段則包括三方面：外交抗議或照會、軍事行動宣示(operational assertions)、及雙邊與多邊磋商。⁷美國歷任政府迄今仍執行此一方案，國防部並於每年針對軍事行動宣示發布報告。這些外交或軍事手段之運用，彼此之間乃相輔相成，不應過度詮釋為外交手段以告用罄、或軍方意見佔了上風。⁸美國國防部每一財政年度均向總統及國會提出執行航行自由計畫之說明，與執行軍事行動宣示之清單，這些行動係針對美國認定之有越權海域主張之國家為之，並標註執行單次或多次行動，惟具體執行行動之地

⁵ 有關美國航行自由計畫與1982年《聯合國海洋法公約》之間的發展與關聯性，請參閱宋燕輝，「美國對南海周邊國家歷史性水域主張之反應(上)」，《問題與研究》，第37卷第10期(1998年10月)，頁1-85，及「美國對南海周邊國家歷史性水域主張之反應(下)」，《問題與研究》，第37卷第11期(1998年11月)，頁49-82。

⁶ Ronald Reagan, "Statement on United States Oceans Policy," <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/31083c.htm>>.

⁷ U.S. Department of State, "Maritime Security and Navigation," <<http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/maritimesecurity/>>.

⁸ Mira Rapp-Hooper, "All in Good FON: Why Freedom of Navigation Is Business as Usual in the South China Sea," *Foreign Affairs*, October 12, 2015, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-10-12/all-good-fon>>.

點、時間等則不公開。

美國也自 1992 財政年度起，對中國大陸之越權海域主張提出軍事行動宣示之挑戰，當年度美國認為中共要求軍艦進入 12 浬領海需事先獲得許可屬於越權主張。⁹美國國防部於 1995、1997、1998、1999 等財政年度之報告中未對中共方面的越權主張進行軍事行動宣示；2000 年報告中則挑戰臺灣劃定領海及專屬經濟區的直線基線為越權，並劃歸為中國大陸的越權主張；2004 年報告未提及對中國大陸的軍事行動宣示，但對臺灣的直線基線越權以及 24 浬安全區的劃定提出挑戰；2005 及 2006 財政年度則未對中國大陸越權行為提出挑戰。2007 財政年度報告則指出，中國大陸的越權主張有二，分別是對於專屬經濟區上空的管轄權主張，以及以國內法方式認定其他實體在其管轄權水域的各項調查活動為違法。2008 財政年度報告持續認定中國大陸的越權主張有二，分別是對於專屬經濟區上空的管轄權主張，以及以國內法方式認定其他實體在專屬經濟區的各項調查活動為違法。美方於 2009 及 2010 財政年度的主張與此相同。

二、2010 年：緊張情勢升高

美濟礁事件後，包括中共與菲律賓在內的各方體認到爆發衝突的可能性，故而轉以外交斡旋來處理爭端，並於 2002 年達成「南海各方行為宣言」。然而，中共及越南彼此之間發生多次漁民被控越界捕魚或石油公司在爭議區之大陸礁層探勘油井，也造成各方經濟與人命損失。

2009 年 3 月間，美軍調查船無瑕號（USNS Impeccable）進入南海海域進行偵蒐，該處為中國大陸專屬經濟區海域，但中共派出船艦干擾；6 月間，美國驅逐艦馬侃號（USS McCain）的聲納陣列在菲律賓外海遭中共潛艇撞毀。2009 至 2010 年初之間，中共與越南及馬來西亞均發生了船艦對峙的情況。

由於實力的差距，部分聲索國由於無法像美國對中國大陸以軍事手段施加壓力，故試圖在法理上挑戰中共的立場。2009 年 5 月 6 日，馬

⁹ Dick Cheney, U.S. Secretary of Defense, *Annual report to the President and the Congress*, January 1993, p. 85.

來西亞與越南共同向聯合國大陸礁層劃界委員會提出就爭議海域大陸礁層之劃界方法。中共於次日回覆中正式提出九段線之主張，強調在此 U 形線之內，中共所享有之主權、主權權利、及管轄權是無可爭辯、為國際社會所廣泛接受的。¹⁰

這些變化引起美國方面的特別關注，主要原因在於先前美國也投資了越南石油企業以開發南海海域之石油，卻因為中共的強硬立場而蒙受損失；其次，中共對於美國軍艦的攔截與騷擾，說明其對於公海自由航行權的理解與尊重與美國的認知及實踐有所不同。歐巴馬（Barack Obama）政府據此認為，美國方面需要提出一個新的對策。¹¹2009 年 7 月，美國國務院副助理國務卿馬夏爾（Scot Marciel）參議院外交委員會聽證時指出，美國在東亞海域具有維持穩定、航行自由及合法商業行動之重大利益（vital interest），而美國國防部負責南亞與東南亞事務之副助理部長謝爾（Robert Scher）亦強調航行自由是美軍船舶的權利。¹²2010 年 3 月，中共向來訪的美國國家安全會議亞洲事務資深主任貝德（Jeffrey Bader）與副國務卿史坦伯格（James Steinberg）表明擁有南海主權，而且首度使用「核心利益」的詞彙。

2010 年 7 月，在東協區域論壇召開時，美國國務卿柯琳頓與其他 12 個國家於閉門會議中，對中共在南海地區之行爲表達了嚴重關切，柯琳頓並利用會後之記者會，公開強調美國在此議題之立場。她的發言重點如下：¹³

¹⁰ PRC, Letter CML/17/2009, May 7, 2009.

¹¹ M. Taylor Fravel, "U.S. Policy towards the Disputes in the South China Sea since 1995," *Policy Report*, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapore (March 2014), pp. 4-5.

¹² 宋燕輝，「美國歐巴馬政府就南海問題所持態度與立場之研究」，裘兆琳主編，《中美關係專題研究：2009-2011》（台北：中央研究院歐美研究所，2014 年），頁 55；Carlyle A. Thayer, "The United States and Chinese Assertiveness in the South China Sea," *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2 (Winter 2010), p. 79.

¹³ "Secretary of State Hillary Rodham Clinton Press Availability," July 23, 2010, <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2010/07/20100723164658su0.4912989.html#ixzz3sY1kiWij>>; M. Taylor Fravel, "U.S. Policy towards the Disputes in the South China Sea since 1995," *Policy Report*, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapore (March 2014), p.5; 宋燕輝，前揭書，頁 57。

- 1、南海海域的航行自由是美國的國家利益（national interest），美國反對使用武力或威脅使用武力為手段來解決爭議，但對於南海涉及主權的法律問題不採取立場。
- 2、各方不以強制手段解決爭議。
- 3、美國支持一個由所有聲索國均參與的合作性外交進程（collaborative diplomatic process），同時也願意促成符合 2002 年「南海各方行為宣言」的倡議與信心建立措施。美國鼓勵各方達成完整的行為準則。
- 4、美國認為各聲索國之主張應符合 1982 年《聯合國海洋法公約》，在不牴觸國際習慣法的情況下，合法的海域主張必須來自合法的陸地主張。

美方此次聲明之重點在於，有關南海問題之相關爭議，美國表示不對主權問題持任何立場，但公海航行自由係美國之國家利益，希望相關國家透過談判並以和平方式解決包括陸、菲之間有關黃岩島，及陸、越之間有關南沙及西沙群島之相關爭議。對美國而言，處理爭議的關鍵之一，就是希望相關國家儘早以 2002 年「南海各方行為宣言」為基礎，通過「南海行為準則」，將彼此在此區域的互動模式進一步法制化，而美國方面也願意扮演促成者的角色。美國並未直接點名中共是威脅來源，但相較於中共方面一向希望以雙邊模式與個別聲索國解決爭議，美國方面提出的合作性外交進程主張，則是強調多邊的、國際化的方式來解決。

美國國防部 2011 財政年度的航行自由計畫中，以軍事行動宣示挑戰中國大陸之越權主張包括：（1）對於專屬經濟區上空的不當管轄權主張；（2）以國內法方式認定其他實體在專屬經濟區的調查活動為違法；（3）越權的領海基線；（4）要求外國軍艦於其領海行駛無害通過權須事先取得許可。美國國防部 2012 財政年度報告維持與此相同之主張。

三、2012-2014 年：聲索國單方面行動引起爭議¹⁴

2012 年 4 月間，陸、菲兩國船艦在黃岩島海域發生對峙，中國大陸於菲國船艦撤離後，控制了該海域。其後，中共於 2012 年 7 月 24 日正式於海南省轄下成立三沙市，管轄西沙、中沙和南沙群島之島礁及其海域，並建立警備區。稍早的 6 月間，越南也宣布《海洋法》，將西沙及南沙部分群島等爭議地區納入該國領土。中國大陸設立三沙市引起美國嚴重關切，並首次明白指出陸方行為是造成南海區域不穩定因素。¹⁵

2013 年 1 月 22 日，菲律賓正式通知中共，將有關黃岩島之爭議提交常設仲裁法院 (Permanent Court of Arbitration, PCA) 進行仲裁；7 月，有關南海仲裁庭正式成立。日本於同年 9 月宣布將釣魚台國有化，11 月 23 日，中共國防部宣布劃設「東海防空識別區」(Air Defense Identification Zone, ADIZ) 則涵蓋爭議的釣魚台空域。中共國防部之聲明表示，位於該識別區飛行的各航空器，必須提供各式識別，而對不配合識別或者拒不服從指令之航空器，將採取防禦性的緊急處置措施。¹⁶隨後，日本及美國認為，此一片面舉動已破壞東亞地區的現狀，美國並隨即以 B-52 轟炸機飛越爭議之空域。

2013 年 12 月 5 日，美國飛彈巡洋艦考本斯號 (USS Cowpens)，針對在南海演訓的中共航空母艦遼寧艦進行探測，而考本斯號與中共船塢登陸艦差點發生碰撞意外。2014 年 8 月 19 日，美國海軍 P-8 海神式 (Poseidon) 巡邏機在海南島東方空域，遭到中共殲 11 戰機危險性攔截及干擾，美國向陸方嚴正抗議。¹⁷

¹⁴ 有關此一時期南海情勢之發展，另可參考盧業中，「美國南海政策與三項凍結行動主張」，《中共研究》，第 48 卷第 11 期（2014 年 11 月），頁 122-131。

¹⁵ 針對此事，美國國務院副發言人溫特利爾 (Patrick Ventrell) 表示，「中國將三沙市升格並在爭議島礁上設置軍事設施，對於各方合作外交的努力造成反效果，同時形成區域情勢緊張升級的風險。」請參閱：U.S. Department of State, "South China Sea," August 3, 2012, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/08/196022.htm>>.

¹⁶ 中華人民共和國國防部，「中華人民共和國東海防空識別區航空器識別規則公告」，2013 年 11 月 23 日，<http://www.mod.gov.cn/affair/2013-11/23/content_4476910.htm>。

¹⁷ 「美中軍事對峙大事記」，中央社，2015 年 10 月 27 日，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201510270178-1.aspx>>。

美國與中國大陸近年之軍機或船艦對峙事件，次數與對峙強度均有所增加，其關鍵在於美方認為公海及其上之海域均屬公共財，沿岸國家不具有排他之管轄權，故美國之船艦與航空器均可自由通行，這符合《聯合國海洋法公約》等國際法與國際規範。中國大陸雖正式加入《聯合國海洋法公約》，但卻傾向以國家實力為原則，認為沿岸國家有提出相關要求、而其他國家必須尊重之等看法。此外，由於菲律賓及越南與中國大陸之間的海域爭端越演越烈，美國方面也多次表達其對於盟邦之承諾。

美方也在 2013 財政年度報告中，認定中國大陸的越權海域主張多達五項：(1) 越權的領海基線；(2) 對於鄰接區的安全管轄權主張；(3) 對專屬經濟區上空的管轄權主張；(4) 以國內法方式認定其他實體在專屬經濟區的調查活動為違法；(5) 要求外國軍艦於其領海行駛無害通過權須事先取得許可。自 2013 年 6 月起，美國國務院自亞太事務副助卿尹汝尚 (Joseph Yun)、福克斯 (Michael Fuchs)、及亞太事務助卿羅素 (Daniel Russel) 等，多次提出美國對於南海議題之政策要點，可以歸納為：對主權不設立場、各國之主權宣示須符合《聯合國海洋法公約》、停止片面可能升高衝突之行爲、海域及空域之航行自由須得到確保、和平談判以建立行爲準則等。

四、2015 年：中共填海造陸加劇爭端

美國國務院東亞與太平洋事務副助卿福克斯於 2014 年提出希望各方凍結在南海海域爭端地區填海造陸之訴求，但成效有限。2015 年 6 月，美國國防部長卡特 (Ashton Carter) 指出，希望中國大陸永久停止填海造陸計畫。

國務院亞太事務助卿羅素於 2015 年 7 月 21 日針對菲律賓對中共提出之仲裁案表示，中共和菲律賓都有義務遵守仲裁結果，這個效力等同條約。同時，拉瑟表示，涉及南海主權爭議的各方，首先要降溫、停止造陸，以創造大家「呼吸的空間」；二是停止在島礁上建造新設施；三是停止島礁上的軍事化行動。他強調，美方關切的不是主權，而是中共的「行爲」。一是中共造島的規模前所未見，一年內填出兩千英畝的土

地；二是中共造陸的速度極快，一年超過這些國家 20 年的總和；三是陸方在這些島礁上部署的軍事能力遠超過東協國家；四是周邊國家質疑中共的意圖。¹⁸

2015 年 8 月初東協區域論壇中，菲律賓與美國提出南海「三停」倡議，要求北京停止填海、停止建設、停止可造成緊張的侵犯行為。然中共外長王毅質疑，美方所說的停止，停止的內容是什麼？停止的標準是什麼？誰來具體制定？這些都無法解決，所以都不具有可操作性。王毅強調，南海問題不是中共與東協之間的問題，他堅持南海問題不應在會議上提出，並指中國大陸不會停止島礁建設。他強調，當前南海的局勢總體是穩定的，陸方將堅定不移維護這一得來不易的局面，不允許任何國家把南海搞亂。他同時表示，中國大陸在南沙群島部分駐守島礁上開展一些建設，目的係爲了改善駐守工作和生活條件等人道因素。

東協區域論壇在 2015 年 8 月 6 日發表「主席聲明」，表示對於南海的填海造陸表示嚴重關切，認爲此舉嚴重破壞各方互信與信心，並強調希望各方依據國際法及 1982 年《聯合國海洋法公約》和平解決爭端。¹⁹此等論述背後有美國施力，菲律賓提出，但並未指明中國大陸即是威脅來源。

如前所述，美國在透過軍事行動宣示以執行航行自由計畫時，一般不會將相關訊息如執行之時間地點等公開，而自 2015 年下半年起，美方對中國大陸的作法則出現不同：先表示將進行航行自由計畫，在軍事行動宣示後則主動公開相關訊息。2015 年 10 月，美國先表示將派遣船艦，駛入中國大陸控制的南沙人造島礁 12 浬之內。此舉引起中國大陸抗議，並表示堅決反對任何國家以航行和飛越自由爲名，損害他國的主權和安全。10 月 27 日，驅逐艦拉森號（USS Lassen）進入南沙群島的渚碧礁和美濟礁附近執行巡邏任務，並進入 12 浬內挑戰中共之主權主

¹⁸ Daniel R. Russel, "Remarks at the Fifth Annual South China Sea Conference," July 21, 2015, <<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/07/245142.htm>>.

¹⁹ Chairman's Statement of the 22nd ASEAN Regional Forum, Kuala Lumpur, Malaysia, August 6, 2015, <<http://aseanregionalforum.asean.org/files/library/ARF%20Chairman's%20Statements%20and%20Reports/The%20Twentysecond%20ASEAN%20Regional%20Forum,%202014-2015/01%20-%20Chairman's%20Statement%20-%2022nd%20ARF.%20Kuala%20Lumpur.pdf>>.

張。國務院發言人柯比（John Kirby）於同日表示，美國認為，航行自由是權利也是原則，並認為美陸關係對雙方及區域而言都極其重要（vitally important），應該持續改善。²⁰

美軍太平洋總部司令哈里斯（Harry Harris）於 2016 年 1 月 27 日表示，美國將繼續在南海挑戰中國大陸的主張；3 日後，美國海軍飛彈驅逐艦威爾伯號（USS Curtis Wilbur）駛入中建島 12 浬。由於中建島所屬的西沙群島並非南海爭端的區域，中國大陸認為，美軍主動進入此海域顯然是提升了壓力。2 月中旬，美國總統歐巴馬首度針對南海仲裁案表態，希望各聲索國必須透過合法方式和平解決爭端，而美國會持續在國際法允許的任何地方持續飛越、航行與行動，也支持所有國家採取相同做法的權利，並將持續幫助盟邦和夥伴加強海上能力。²¹

2016 年 3 月 1 日，美軍又組成航艦打擊群巡弋南海。2016 年 5 月 10 日，美國國防部證實飛彈驅逐艦威廉勞倫斯號（USS William P. Lawrence）進入永暑礁 12 浬內行使無害通過權。

表一：美軍自 2015 年 10 月以來於南海海域執行 FON 行動簡表

日期	執行任務	美軍船艦兵力規模	備註
2015/10/27	渚碧礁及美濟礁 12 浬內	驅逐艦拉森號（USS Lassen），海軍 P-8A 巡邏機、P-3 巡邏機護航	FON
2016/01/30	中建島 12 浬內	驅逐艦威爾伯號（USS Curtis Wilbur）	FON
2016/03/01	南海海域	航空母艦史坦尼斯號（USS John C. Stennis）打擊群	非屬 FON 行動

²⁰ U.S. Department of State, Daily Press Briefing, October 27, 2015, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2015/10/248870.htm#CHINA>>. 關於本次美、陸雙方互動細節，可參閱盧業中，「兩大之間難為小？美『中』競爭對臺灣之意涵」，《中共研究》，第 50 卷第 2 期（民國 105 年 3 月），頁 134-140。

²¹ 賴昭穎，「歐巴馬喊話：各方要遵守南海仲裁」，《聯合新聞網》，2016 年 2 月 18 日，<<http://udn.com/news/story/7992/1508713-%E6%AD%90%E5%B7%B4%E9%A6%AC%E5%96%8A%E8%A9%B1%EF%BC%9A%E5%90%84%E6%96%B9%E8%A6%81%E9%81%B5%E5%AE%88%E5%8D%97%E6%B5%B7%E4%BB%B2%E8%A3%81>>.

2016/05/10	永暑礁 12 埋內	驅逐艦威廉勞倫斯號 (USS William P. Lawrence)	FON
------------	--------------	--	-----

資料來源：作者整理。

參、航行自由計畫為維繫美國霸權之重要工具

美國自 1990 年代開始重視南海議題，並透過展示自身軍事力量的航行自由計畫，對南海地區各主權聲索國的越權海域主張做出挑戰，構成美國維繫其在亞太地區霸權的一種重要手段。除軍事實力外，由於正當性也是霸權參與全球治理議題的重要基礎，美國在面對南海議題時，也日漸強調雙邊聯盟及以規則為基礎的多邊手段作為因應，以強化本身作為的正當性。

表二：美國應對南海議題之政策趨向

形式	輻軸式的雙邊主義 (Hub-and-Spoke Bilateralism)	以規則為基礎的多邊主義 (Multilateral Rule-based Order)
內涵	單極強權與較弱的國家建立一對一的雙邊關係，每組雙邊關係皆是恩庇--侍從關係或特殊關係，其中包括特別的安排、恩惠、以及彼此的諒解。	單極強權國家在一系列的多邊規則與制度下行動，而強權以及弱小國家都對於這些規則與制度有其義務與承諾。
主要政策	1. 菲律賓、越南等國家無法組成聯盟增強實力，而必須依靠美國，有助於美國維繫其亞太地區霸權。如 1995 年針對美濟礁事件發表之聲明。 2. 單極強權國家毋須遵守多邊機制安排或具約束性的承諾，得	1. 美國以航行自由計畫(FON)強調其維護國際慣例及 1982 年《聯合國海洋法公約》之航行與飛越自由權利，並希望各國均遵守此等安排，反對各種越權的海域主張。這樣的安排可降低交易成本，可以促進各國

	以獲得更多的行動自由。如美國迄今並非 1982 年《聯合國海洋法公約》之締約國，與越南無軍事同盟，與菲律賓之同盟關係則趨於鬆散。 3. 單極強權也因此提供弱小國家搭便車的機會，而藉由安全與經濟的聯繫，單極強權也可以重新分配合作的成本。如美方歷次聲明，在東協區域論壇上協助菲律賓及越南提出訴求，針對菲律賓所提之仲裁案表示各方需遵守其結果。	之間的互惠合作，較雙邊的談判更有效率。 2. 美國透過 FON 與 1982 年《聯合國海洋法公約》相關主張對接，有助於強化其作為單極強權國家的合法性。弱小國家更願意參與單極強權之政策而非抵抗。 3. 這是對未來的投資。多邊規則與安排在單極霸權衰落後，仍可提供一較穩定的國際秩序。 4. 此等規則與安排，也符合各國國內政治之需要。對自由政體而言，較易產生身分上的共鳴而降低單極強權治理國際秩序的成本。
--	--	--

資料來源：作者自行整理。

美國方面持續透過軍事行動宣示，挑戰中國大陸越權的海域主張。以美國國防部於 2016 年 4 月 19 日所公布之 2015 財政年度執行之航行自由計畫行動為例，美國認為，中國大陸的越權主張包括：（1）越權的領海基線；（2）對於專屬經濟區上空的不當管轄權主張；（3）對於飛經防空識別區但不進入其領空之外國航空器之不當限制；（4）以國內法方式認定其他實體在專屬經濟區的調查活動為違法；（5）要求外國軍艦於其領海行駛無害通過權須事先取得許可。²²而同份報告中，美國對於南

²² U.S. Department of Defense, *Freedom of Navigation Report for Fiscal Year 2015*, <http://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/FON_Report_FY15.pdf> , 2014 財政年度報告中之主張亦與此相同。

海海域周邊國家包括菲律賓、越南、印尼、馬來西亞、及我國等之越權海域主張都有所挑戰。值得注意的是，目前美國的航行自由計畫，係美國透過單方面舉動而為之，同時強調海上航行自由以及空域飛越自由，這與中國大陸方面的實踐有相當大的差異。²³

國際仲裁庭於 2016 年 7 月 12 日公布南海仲裁案之判斷，主要認定中國大陸主張之「九段線」違法、中國大陸侵害了菲律賓的相關權益、中國大陸在南海不具有排他性的優先權、南海區域所有島嶼（包括太平島）均是礁岩而非島嶼。中國大陸對此一仲裁結果表示嚴正抗議，而美國官方則先由國家安全會議亞洲事務資深主任康達（Daniel Kritenbrink）表示美方在南海具有「最高國家利益」（top national interests），不會因為在別處換取合作，就視而不見該區域的重要航道。²⁴此外，美國國務院也做出回應，一方面呼籲各方遵守仲裁結果，另一方面也希望各方開啓談判與對話，以早日達成南海行為準則。民主黨總統候選人柯林頓也表示，希望各方遵守仲裁庭之決定，同時呼籲各方透過和平、多邊的方式來解決爭議；而在此過程中，美國的領導地位對於支持盟邦與夥伴追求此目標的努力至關重要。²⁵

由仲裁庭的判斷觀之，儘管美國並非《聯合國海洋法公約》的締約國，但美國所主張的航行與飛越自由等原則基本上得到確認，也使得美國作為霸權國家，其片面在南海地區所進行的航行自由行動兼具了軍事能力與合法性等霸權領導的雙重要素。由中國大陸的反應可以看出，南海情勢由於本次仲裁而更趨複雜，但美國方面預料將持續透過軍事實力展示，以及外交手段來維持其在南海議題上的影響力。

而美國在亞太地區的盟邦，包括澳洲及日本等，近期也傳出或將獨自進行或加入美國執行航行自由計畫，而後續之發展將與國際仲裁之結

²³ Jonathan G. Odom, "South China Sea and Freedom of Navigation," *The Diplomat*, March 9, 2016, <<http://thediplomat.com/2016/03/south-china-sea-and-freedom-of-navigation/>>.

²⁴ 高照芬，「南海成為美最高利益 學者：美中角力場」，《中央社》，2016 年 7 月 13 日，<<http://www.cnabc.com/news/aall/201607130777.aspx>>。

²⁵ David Brunnstrom and Jeff Mason, "U.S. Urges All Countries to Adhere to South China Sea Ruling", Reuters, <<http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-ruling-usa-idUSKCH0ZS1HZ>>.

果有重大關聯性，如日本目前以未能界定與中國大陸相干之島礁的法律地位為由，表示無法參與美國的軍事行動宣示進入這些島礁 12 浬，這樣的論述將可能隨著仲裁結果改變。²⁶

肆、結語

近年來美國南海政策之轉變，正可以做為國際關係理論中有關霸權國家如何維繫霸權治理的個案。霸權國家的首要目標是維持現狀，故以維繫當前國際秩序為主要訴求，同時在政策上逐步加碼，但同時試圖以最低的成本來維持現狀。崛起的強權則是先適應現狀，但會逐步重新定義其國家利益，並試圖以自身的理解來詮釋當前的國際秩序以掌握話語權，降低崛起的成本。

藉由西方主流國際關係理論對於霸權護持之概念，本文認為，美國當前對南海政策強調以規範與規則為主，與中國大陸強調地緣政治安全之核心利益概念不同。隨著美國強調航行與飛越自由之主張，在操作上越來越公開化，隨著南海仲裁案的判斷出爐，使得美國做為霸權國家，不僅可藉由武力來擴增其影響力，更強化了其行為之合法性，對於中國大陸壓力日漸增加，也增加亞太地區區域情勢的不確定性。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

²⁶ Tetsuo Kotani, "Can Japan Join U.S. Freedom of Navigation Operations in the South China Sea?" Asia Maritime Transparency Initiative, November 2, 2015, <<http://amti.csis.org/can-japan-join-u-s-freedom-of-navigation-operations-in-the-south-china-sea/>>.

The Evolution of the U.S. Policy on the South China Sea

Yeh-Chung Lu

Associate Professor in Diplomacy

Director of the International Master's Program of International Studies,
National Chengchi University

Abstract

In IR scholarship, analysts tended to see the financial crisis of 2008 as a watershed between US decline and China's rise. However, the South China Sea issue has become another critical point of contention between the two since 2010. The U.S. continuously expresses it takes no position on the issue of sovereignty, but argues that freedom of navigation in the South China Sea is vitally important to the U.S. and that all claimants should resolve the disputes peacefully. In the meantime, the U.S. strongly opposes any reclamation conducted by China and others in this disputed area.

This paper argues that the U.S. is and will continue to be a global hegemon despite economic downturns, and to uphold freedom of navigation as a principle to guard its national interests. As opposed to a rule-based order propagated by the U.S., China constantly seeks a sense of security by the concept of geopolitics, which makes the dispute over the South China Sea difficult to resolve. The ruling by the arbitral tribunal on July 12, 2016 will further complicate the situation, but may strengthen the legitimacy of U.S. Freedom of Navigation Operations.

Keywords: *South China Sea, the United States, China, Freedom of Navigation Operations*