



● 作者/Hunter Stires ● 譯者/田力品 ● 審者/馬浩翔

因應中共在南海的動亂

The South China Sea Needs a “Coin” Toss

取材/2019年5月美國海軍學會月刊(*Proceedings*, May/2019)

今日中共在南海持續進行填海造礁與破壞國際秩序的行爲，顯示美國的航行自由行動已告失敗。美國應從海上歷史學習經驗，研擬有效之小型編隊模式，才能有效因應中共在南海的所作所爲。

鑑於中共在南海漸升的挑釁，美國目前的反制已告失敗。美國海軍歷次的航行自由行動(freedom of navigation operation, FONOP)，由於未能合乎國際法規範，亦未能在實質上改變中共好戰之修正主義者態度及其在該區域的作為，因此並未達到美國長期的政治外交目標。中共強化南海島礁軍事設施有如癌細胞擴散，而在南海區域的威懾性海上駐留，更早於美國的航行自由行動。雖然如此，在主要國家於政治上開始承認中共不當獲取南海海權之前，還是對於中共因擁有中國大陸就能主張擁有南海海權而採取退讓之前，美國仍有時間挽回情勢。

這並非美國首次面對這種破壞性的威脅，美國海上各單位只要回顧一下自身歷史：從水手到陸戰隊所運用過具創意、前瞻視野的戰略，以克服類似的挑戰，就可從中洞察目前情勢。藉由重新瞭解目前威脅的核心本質，重新檢視當前行動以確定其在決定性重心的成效，運用最近習得經驗以形塑全新戰略及作戰概念再起爐灶。整合這些作法，美國將會取得主導權，並達到維護航行自由及法律規範等正當目的。



2009年3月，發生中共五艘拖網漁船在公海騷擾美海軍無瑕號海洋研究船(USNS *Impeccable*, T-AGOS-23)的事件，圖為其中一艘漁船。

(Source: USN)





戰略上的問題

近四個世紀以來，依據習慣國際法(最終法典化為條約法)，海洋一直被認為是由各國共享，任何國家在海洋上的主權都受到限制，並基於陸地支配海洋之法理，嚴格限制擁有沿岸領土的國家才能享有沿岸海域。¹ 由於必須藉由海上交通，才能在經濟或軍事上聯結全球大部分地區，美國長久以來一直把法律，以及學理上的原則(海洋自由)視為基本國家利益。自1945年以來，海洋自由一直是由美國主導、以法治為本的自由國際秩序基礎，而不受限制的海上交流帶來全球榮景，同時使更多人脫離貧困及壓迫，這些史無前例的成就，不斷使人類受惠。²

然而這項重要的國際法規範基礎，正在南海遭受威脅。中共作為《聯合國海洋法公約》締約國，同時也是第二次世界大戰後開放海洋秩序的主要受惠國之一，其不斷主張一項修正主義，還有以陸地觀為主的海洋主權論：認為對於領海以外的「藍色國土」海域，也能聲索主權，並能排除其他國家的船艦及海員航行其間。³ 中共作為與國際間所接受《聯合國海洋法公約》之法理規範扞格，同時也與常設仲裁法院在2016年針對菲律賓控訴中共一案所做出的裁決規範內容相悖。在該裁決中，仲裁庭劃出南海海域各沿岸國之專屬經濟海域，以及一條細長破碎的國際行道，其間到處是島礁遍布的危險地帶。⁴ 中共領導階層顯然堅持「封閉海域」(closed sea)而非「開放海域」(free sea)的理念，並主張南海十分之九的海域都在北京政府所主張的「九段線」內，係不可分割主權的一部分；即便此項主張業經仲裁庭裁決為

無效。⁵

中共曾試圖具體實現其法理主張。過去二十年間，中共將國內法管轄與另類的海上主權概念，落實於鄰國手無寸鐵的平民上。眾所皆知，中共強化各個島礁上的設施，持續進行海軍現代化與建軍；此外，中共對於航行在南海上的東南亞漁民，以及在國際水域及他國專屬經濟海域的騷擾，幾乎是屢見不鮮。中共的海警及海上民兵例行性威脅他國漁民，像是登船臨檢或撞擊漁船，沒收或竊取漁獲及裝備，甚至綁架船員要求贖金。⁶ 中共在廣袤之南海海域單方面提出季節性的捕魚禁令，並以高額罰金、拘捕及沒收船隻等作為處罰手段。⁷ 對鄰國權益的傷害，更同時擴及其他海洋資源開發活動。在2017及2018年，中共威脅除非越南取消專屬經濟海域內已規劃的兩項原油探勘計畫，否則將攻擊其位於南沙群島的據點，之後越南政府竟妥協同意完全取消探勘計畫。⁸

中共對海上秩序的背離與操弄

整體看來，中共行動就是一項逐步破壞的活動，其最終目的在推翻廣為各國所接受現行國際法規範的南海活動。刻正進行中的主要行動，就是一場「法律規範的戰爭」，這是一場意志力的政治競爭，經由兩個互相競爭的法律規範體系而體現——美國主張的海洋自由體系，對抗中共主張的封閉、以中共為中心且非自由航行體系。

政治意志藉由法律而彰顯；事實上，政治競爭是一項法律及權力的拼搏，爭奪誰才是有效體制——究竟是廣為接受的現行體制，還是競爭對

手的替代體制，而這需要被接受的法律加以規範，且更重要的是接受法律規範的國家能遵守並執行法律。依此而論，平民對於競爭者所採取的行動，相對於競爭者彼此間互相對抗的行動，最終將會決定何人勝出。因此，在南海所進行法律規範的戰爭，決定性關鍵問題並不在於何方會在競爭中勝過對方，而是平民將會遵從何國法律。

中共的行動模式有個名稱：動亂(insurgency)。動亂就是以抗爭決定統治者，這造成平民選擇跟隨法律的爭議，成為這場衝突的最終機制。就如同中共已經明顯知曉，對這句無所不在、不斷重複的成語「贏得人心」而言，動亂是威利(J. C. Wylie)提出權力控制理論下的運動。⁹ 平民對於騷擾或對於在某一體制下行使其權利之報復，欠缺抵抗能力，因此在少有選擇的狀況下，只能屈服於競爭對手——即便他們內在偏好或長期實際利益，與前任在位者有關。

中共在海上的動亂已經進行的毫無阻礙，這是因為其明目張膽的活動——領土獲取及「反介入/區域拒止」範圍的擴張——完全引起美國及其盟邦的注意，讓他們混淆了決定性戰線：對從事海上活動的平民百姓進行強制威懾。

美國的航行自由行動更助長了中共的氣焰。雖然歷次穿越中共海上地物12浬內的行動，對於主張不承認特定領土主權，提供象徵性政治及法律訊息等價值，但是類似的航行自由行動在戰略上微不足道，因其並未影響平民對自己有能力行使國際法中所賦予合法權利的信心。一般人與中共都知道美國的航行自由行動只是虛張聲勢。如同中共的宣傳單位提醒全世界，美國人總會駛離，

一旦美海軍離開地平線，平民又將會成為遭受脅迫及騷擾的對象。

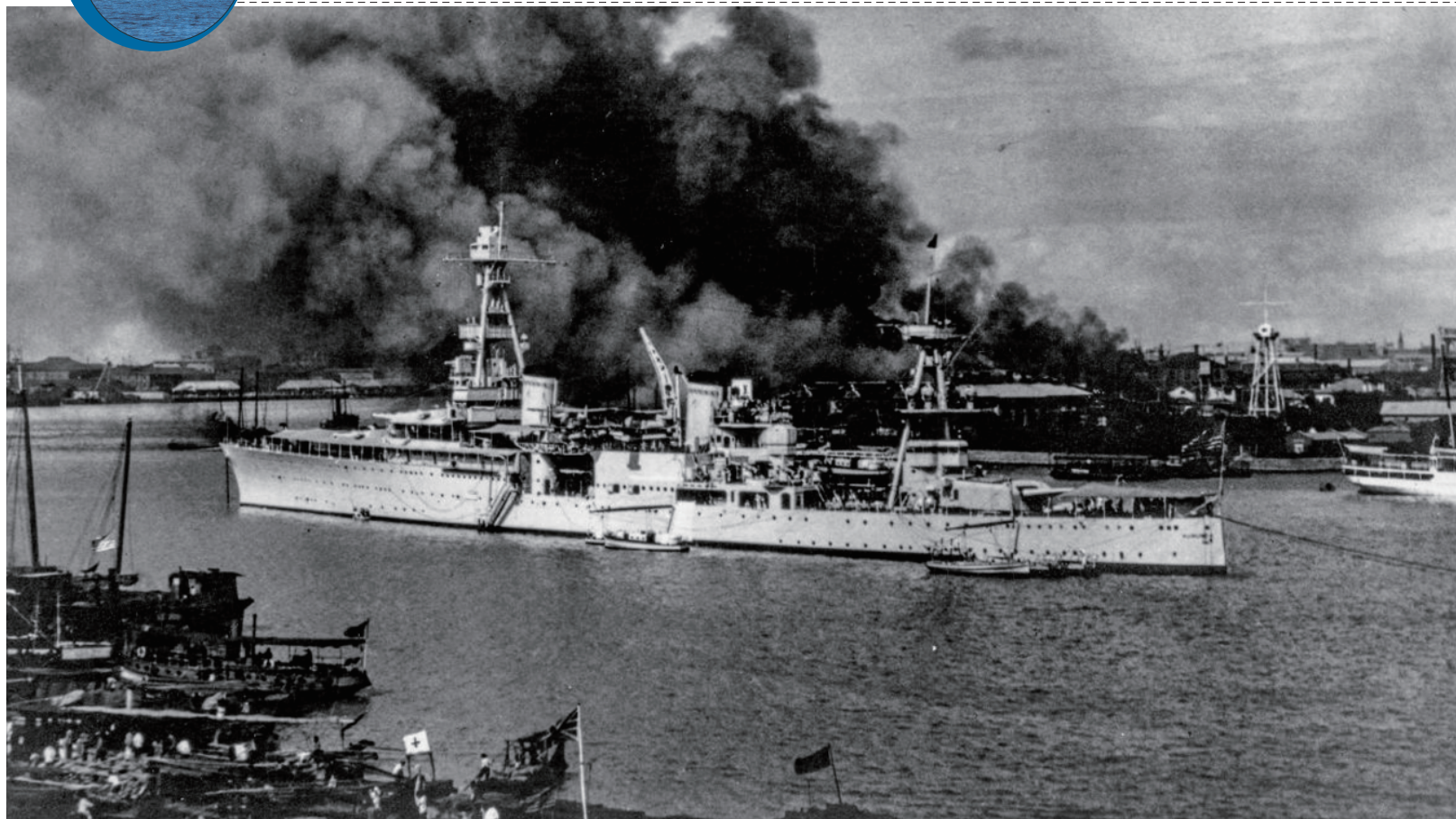
如果任其發展而不加制止，中共在海上秩序進行動亂的最終戰略結果，將會是推翻現有國際海洋法的體制，而以自身管理體制取而代之，確保在九段線內廣袤海域法理上的主權。

建構一項海上反制措施

如果中共在海上秩序進行動亂是南海戰略問題，則就邏輯來看，美國及盟邦的戰略解決方案應該就是予以反制。海上反制戰略將會透過保護當地漁民，進而尋求維持國際法的規範。為了提供可靠實體保護來對抗中共的騷擾，美國及其盟邦將會向漁民保證，規範區域秩序的法律在實質上並未改變，如此才能給予平民安全及基本信心，不去理會中共的威迫，並行使自身合法權利。

知易行難，因為南海情勢受到許多複雜因素所影響，顯得更為複雜。首先最嚴重的因素，就是衝突本身具有次動能、灰色地帶的特質，也就是中共媒體所稱的「一場沒有煙硝的戰爭」。¹⁰ 目前所假設的是，一場傳統戰爭不但所費不貲，且是競爭各方都不樂見的狀況，同時美國將不會發動具有敵意的行動——美國及盟邦部隊將不會採武力手段去達成目標。但這將會侷限他們的能力，無法強制共軍停止壓迫漁民。此外，中共在地緣上非常接近南海海域，美軍若在南海從事海上反制活動，必會處於劣勢，這對非戰爭軍事行動是一項挑戰，且一旦緊張情勢升高，對美軍而言相當危險。

就此種情勢來看，歷史扮演要角；美軍部隊先



1936年10月至1939年7月，亞內爾上將擔任亞洲艦隊指揮官。圖為亞內爾的旗艦。奧古斯塔號重型巡洋艦(USS *Augusta*, CA-31)在1937年8月淞滬會戰期間停泊上海。亞內爾與所屬官兵慎重決定，何時、何地與如何面對日本軍隊，以避免緊張情勢升高或吃敗仗。(Source: Naval History and Heritage Command)

前曾面對相同情況，作法是發展並執行創新戰略，最終達成任務目標。面對今日的挑戰，歷史案例可作為參考。

兩次世界大戰期間的美國亞洲艦隊

美海軍在1937至1940年間駐於中國沿海，編制小卻經驗豐富的亞洲艦隊可作為雖受當地軍事劣勢影響而處於灰色地帶，卻成功嚇阻對手的搶眼案例。在日本帝國侵略中國期間，擁有39艘戰艦及5,000名官兵的亞洲艦隊，面對日本意欲迫使美國及西方利益退出中國而採取的灰色地帶行動，卻又避免與西方強權正面衝突。日本在這段期間對西方國家所採取的動作，與今日中共有驚

人的相似之處，包括封鎖主要外國據點，企圖在公認國際水域侵犯航行自由，以及騷擾(有時公然攻擊)外國軍艦。¹¹

指揮美國亞洲艦隊的亞內爾(Harry E. Yarnell)上將是一位老練的軍事外交官，也是位著名的亞洲專家，他採取一項政策：「美海軍船艦將會停留在任何美國公民需要受到保護及協助的地方。」該政策是今日一句口號的早期翻版：「美國將會在任何國際法允許之處，飛越、航行並採取行動。」¹² 亞內爾因應灰色地帶嚇阻的戰略包括，強調在持續的軍事對話中主張美國合法權利，挑戰日本侵犯他國權利的行為，派遣美軍在灰色地帶攻勢中持續展現軍事實力，灌輸獨立判斷文化與

任務式指揮責任的信念至年輕軍官身上。從四星上將在外交方面扮演重要角色，乃至年輕軍官具有彈性思維且獨立自主，這種方式讓美國亞洲艦隊能利用現有優勢，以小博大。

雖因日本距離中國只有幾小時的航程，日本戰艦因此在實質上較美國亞洲艦隊略勝一籌，但美國亞洲艦隊卻能成功嚇阻日本，使其無法明目張膽地以挑釁動作牴觸美國利益。美國亞洲艦隊的灰色地帶嚇阻行動，直到全球戰略情勢惡化，迫使亞內爾的繼任者哈特(Thomas C. Hart)上將在1940年底將亞洲艦隊撤守至菲律賓才告終止。

美陸戰隊聯合行動與越共間的競爭

北京政府在南海的作為，與越共在南越對待農村平民的行動，有明顯雷同之處。從1959年開始，越共開始一波擴及全境的暴力活動，恐嚇並壓迫人民順從其管理，且不得服從南越政府的治理。越共鎖定不配合的地方官員並加以殺害，藉由這個方法，越共把位在西貢的中央政府孤立於村鎮之外。越共把自己定位為鄉村人民唯一的統治當局，藉由各種措施，例如徵兵、米稅、施以恐嚇及暴力行動，強迫民眾認同越共的管理。¹³

美陸戰隊於1965年派抵越南，對於越共的行動，陸戰隊採取聯合行動計畫(Combined Action Program)加以因應，該計畫將15人的美陸戰隊步槍班，編配給約30人的南越人民軍排級單位，編成聯合行動排。不同於魏斯摩蘭(William Westmoreland)上將所偏好之「搜索與破壞」掃蕩，聯合行動排駐紮於個別村莊及聚落，並全天候巡邏以維護長期安全，同時降低叛亂者施展壓迫性控

制的能力。在南越民眾眼中，聯合行動排的這些作為值得信賴。這也讓民眾得以遵循美國支持之西貢政府所頒布的法律，同時有信心可與之相互合作，並行使其在西貢政府體制下的權利，而無須擔心美國及其盟邦部隊將會拂手離去而放任越共幹部高壓暴斂。¹⁴

聯合行動計畫非常具成本效益且能長期運作。透過美陸戰隊的專業訓練並提供戰鬥時的必要支援——美軍裝備、後勤、快速反應部隊、砲兵與空中支援，以及即時直升機醫療後送，再加上南越人民軍的積極行動與對地方之瞭解，這項計畫提供了相當比重的戰鬥力，但美軍投入的人力卻僅占一小部分。從1965至1971年，在第1軍戰區內的800個村落中，有將近50萬名平民，而聯合行動計畫在其行動高峰期，只編制了2,200名陸戰隊員，這僅占了駐越南8萬名陸戰隊的2.8%。但這支聯合武力將2萬人的部隊編配成114個聯合行動排，要比一個陸戰師的步兵排人數還多。¹⁵雖然編制小，但聯合行動計畫戰果豐碩，在作戰中殲滅的敵軍人數多到不成比例，且更能保障平民百姓的安全，傷亡率更只有美陸軍及陸戰隊從事大規模作戰時的一半。¹⁶

戰略經驗

對於試圖發展可用之法來抵擋中共在海上進行動亂的戰略家而言，上述歷史事件提供許多可參考之處。只要中共繼續相信在不開戰情況下會更容易獲取利益，共軍在運用手段強迫對方接受其要求上，將會如競爭對手美國般節制。就如同亞洲艦隊的經驗所揭示，仰賴懲罰作為主要嚇阻



手段，戰略力道雖然稍弱，但對堅定的修正主義攻擊者卻是有利，所以戰略拒止作為嚇阻的手段(誓言在遭受攻擊時，施以更大規模的報復反擊)更為有效，且有利於維持現狀的防禦者。

今日以拒止戰略作為一有效嚇阻，著重於保護海上漁民，將有助於美國防止中共推翻維持海洋自由的海洋法國際公約規範。如此戰略必須求得戰術穩固，並一直維持下去，才能取得公信力。龐大持久的海外派遣所肇生之固有經濟與政治代價，及美海軍主要戰鬥艦隊所面臨之諸多限制，在進行海上反制行動時，也不得不轉而發展經濟武力。

聯合行動計畫展現為數眾多的小型美軍單位和盟邦部隊的編隊，可以產生驚人的結果。由此看來，即使是擁有高水準主力艇的國際海上任務部隊，應該也只能施展部分手腳。然而東南亞海軍的資源有限，亦有大量須受保護的民用航空器，這表示以成本較低的執行方式，並以小船組成、數量龐大的反制武力會較具效果。此種部



在南越鄉下大力推動的美越聯合行動計畫。由於這種「值得信賴的堅持不懈」，讓第1軍責任區中的居民得以反抗越共在越南共和國境內的高壓統治。

(Source: Marine Corps History Division)

隊組成擁有靈活的後勤、陸基航空器，以及擁有訓練精良的戰鬥人員，並在遭受攻擊時作為快速反應部隊，對於平民小船隊將有持續影響力且能予以控管，可以抑制中共迫使漁民屈從其威勢的能力。

要達成上述所有目的，需要一次持續行動，直到中共領導階層認知到自己沒有能力推翻國際法規範，且對中共來說，接受並遵守現有海洋自由體系將獲得最大益處。海上反制有可能為美國及其盟邦與法治自由國

際秩序，贏得具決定性且迫切需要的勝利。

作者簡介

Hunter Stires係哥倫比亞大學學生，同時也是美海軍戰爭學院哈頓道夫(John B. Hattendorf)海事歷史研究中心的研究員，他在該中心從事美海軍前進部署西太平洋之研究。他曾為《美國國家利益》(The National Interest)、《美國海軍學會月刊》及《美國海軍戰爭學院評論》(Naval War College Review)撰稿。

Reprint from *Proceedings* with permission.

註釋

1. Hugo Grotius, *The Freedom of the Seas: or: The Right Which Belongs to the Dutch to Take Part in the East Indian Trade*, 1608. Edited by James Brown Scott and translated by Ralph van Deman Magoffin (London: Oxford University Press, 1912), oll.libertyfund.org/titles/grotius-the-freedom-of-the-seas-latin-and-englishversion-magoffin-trans; Roncevert Ganan Almond, “Lords of Navigation: Grotius, Freitas, and the South China Sea”, *The Diplomat*, 22 May 2016, thediplomat.com/2016/05/lords-of-navigation-grotius-freitas-and-the-south-china-sea/.
2. Robert Kagan, *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World* (New York: Alfred A. Knopf, 2018), 3-4.
3. James Holmes, “The Commons: Beijing’s ‘Blue National Soil,’” *The Diplomat*, 3 January 2013, thediplomat.com/2013/01/a-threat-to-the-commons-blue-national-soil/.
4. Permanent Court of Arbitration, “South China Sea Arbitration Award of 12 July 2016,” pcacases.com/web/sendAttach/2086; Asia Maritime Transparency Initiative, “Philippines v. China: Arbitration Outcomes,” Center for Strategic and International Studies, amti.csis.org/arbitration-map/.
5. James R. Holmes, “China’s New Naval Strategist,” *The Diplomat*, 11 July 2013, thediplomat.com/2013/07/chinas-new-naval-strategist/.
6. Pamela Boykoff, “Vietnam Fishermen on the Front Lines of South China Sea Fray,” CNN.com. www.cnn.com/2016/05/22/asia/Vietnam-fisherman-south-china-sea/index.html; Elena Bernini, “Chinese Kidnapping of Vietnamese Fishermen in the South China Sea. A Primary Source Analysis,” 14 September 2017, amti.csis.org/Chinese-kidnapping-primary-source/.
7. Bill Gertz, “China Orders Foreign Fishing Vessels Out of Most of the South China Sea,” *The Washington Free Beacon*, 7 January 2014. freebeacon.com/national-security/china-orders-foreign-fishing-vessels-out-of-most-of-the-southchina-sea/.
8. Bill Hayton, “China’s Intimidation Exposes Vietnam’s Lack of Deterrence,” Chatham House, 26 April 2018, www.chathamhouse.org/expert/comment/china-s-intimidation-exposes-vietnam-s-lack-deterrence; Presentation of Bill Hayton, 2018 CSIS South China Sea Conference, July 26, 2018, youtu.be/77rlpDIF6sU?t=4268.
9. RADM J. C. Wylie, USN (Ret.), *Military Strategy: A General Theory of Power Control* (Annapolis, MD: Naval Institute Press Amazon ebook edition, 2014).
10. Andrew S. Erickson, Testimony before the House Armed Services Committee, Seapower and Projection Forces Subcommittee, Hearing on Seapower and Projection Forces in the South China Sea, 21 September 2016, docs.house.gov/meetings/AS/AS28/20160921/105309/HHRG-114-AS28-Wstate-EricksonPhDA-20160921.pdf.
11. Michael Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2017), 52-65, 148-68, 169-201.
12. “Pope I (DD-225),” Naval History and Heritage Command, www.history.navy.mil/research/histories/ship-histories/danfs/p/pope-i.html; Reuters, “Carter Says U.S. Will Sail, Fly and Operate Wherever International Law Allows,” 13 October 2015.
13. William R. Andrews, *The Village War* (Columbia, MO: University of Missouri Press, 1973), 55-71. LGEN Victor Krulak, USMC (Ret.), *First to Fight: An Inside View of the U.S. Marine Corps* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1984), 143; Lewis Walt, *Strange War, Strange Strategy: A General’s Report on Vietnam* (New York: Funk & Wagnalls, 1970) 14, 51, 28.
14. “Fact Sheet on the Combined Action Force, III Marine Amphibious Force, 31 March 1970,” www.capmarine.com/cap/CAPFactSheet.pdf.
15. “Fact Sheet”; CAPT Keith Kopets, USMC, “The Combined Action Program: Vietnam,” *Military Review*, July/August 2002: 80. George C. Herring, *America’s Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975*, table, “Total U.S. Military Personnel in Vietnam” (New York: McGraw Hill, 2001), 188.
16. Allen R. Millett, *Semper Fidelis: The History of the U.S. Marine Corps*, 2nd edition (New York: The Free Press, 1991), 602; LTC Andrew Krepinevich, USA (Ret.), *The Army and Vietnam* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1986), 174.