

美國南海「航行自由」與中共島礁 軍事化爭端之研究

A Study of the U.S. "Freedom of Navigation" and China's Militarization of the Disputed Islands in the South China Sea

謝志淵 (Chih-Yuan Hsieh)

國防大學陸軍指揮參謀學院上校教官

摘 要

1979年美國為確保對全世界海洋之自由使用，以「航行自由」名義挑戰各海洋沿岸國家對海洋權利之主張。然而，隨著中共崛起，其近年對南海佔領島礁擴建與軍事建設漸次完成，除影響美軍於南海地區自由通行，甚至可能挑戰美國之霸權地位，美國亟思結盟友邦以反制中共，我國因南海歷史主權及地緣戰略有利條件，一直是美國認定之重要盟邦。因此，我國於美中競爭之際，如何適切表態，將攸關廣泛的戰略利益。

關鍵詞：航行自由、聯合國海洋法公約、反介入／區域拒止、第一島鏈

Abstract

In order to ensure the freedom of using world's oceans, since 1979 the United States has been challenged the coastal states' claim of maritime rights with the name of "Freedom of Navigation". However, with the rising of China, the expansion of its occupied island reefs and military construction in the South China Sea has been gradually completed in recent years. In addition to the impact on the free passage of the US Navy and Air Force in the South China Sea, it may even challenge the U.S. hegemonic status. When the U.S. is eager to unite its allies against China, Taiwan due to its historical sovereignty and geostrategic advantages has always been recognized as an important ally by the U.S., but when placed in the middle of US-China competition, how to make a proper strategic statement that will concern a wide range of interests.

Keywords: Freedom of Navigation, United Nations Conference on the Law of the Sea, Anti Access/Area Denial, First Island Chain

壹、前言

南中國海¹是美國於印太地區，甚至是全球重要利益所繫，相對中共而言，亦是國家的重要利益所在。1979年，美國開始推動《航行自由計畫》(Freedom of Navigation Program)，並以美軍執行「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operations, FON operations, FONOPs)至今。然2013年中共開始於南海島礁填海造島，2019年完成相關軍事建設。南海現況的改變，不僅影響美軍航行自由，更對美國亞太戰略造成影響。因此，當美中各自堅持引發南海爭端之際，釐清兩國爭端原委，有助客觀理解美中海南互動之戰略意圖，亦可藉此評估我國南海政策。尤其，在貿易戰催化下，美中關係正式結束「交往」朝「競爭」發展，南海對峙形勢亦漸趨明顯。因此，當美國拉攏友盟國家對抗中共之際，我國是否積極參與，需謹慎衡量以對。

貳、美國「航行自由」之歷史回顧與發展

一、《航行自由計畫》之起源

1979年卡特(Jimmy Carter)，政府推行《

航行自由計畫》，透過美軍計畫性的航行自由，展現對過度海洋聲索國家的抵制，實則藉此支持美軍在全球機動部署與合法商業活動雙管齊下互補戰略。國務院主導第一個管道，以外交行動抗議過度的海洋主張，並結合國防部執行軍事行動挑戰過度主張，以為互補。國防部主張及行動分別為「航行自由主張」(FON assertions)與「航行自由行動」，以定期和常規的軍事行動，支持美國於全球海洋自由利益。²換言之，美國為實現全球「航行自由」之目的，制訂《航行自由計畫》指導美軍遂行「航行自由行動」，海空軍則以航行自由名義進入特定島礁12海里或附近空域範圍，挑戰全球過度主張海洋權利國家。³

然而，1982年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)⁴訂定後，美國至今仍尚未簽署施行。官方轉而強調為確保國際法規，以及美國的軍事行動均按國際法規進行，遂以「海洋自由」(freedom of the sea)重申對所有海洋和空域自由且合法用途的權利。包括軍用船隻和飛機，⁵引用《公約》相關條文：

(一)無害通過領海地區(只適用於船隻)。⁶

(二)經過海峽通道(適用於船隻與飛機)。⁷

1 「南中國海」一詞，本文以下簡稱「南海」。

2 DOD, *Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2018*, December 31, 2018, p. 2, <[https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20\(final\).pdf?ver=2019-03-19-103517-010](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20(final).pdf?ver=2019-03-19-103517-010)> (檢索日期：2019年7月24日)

3 Pacific Air Forces Public Affairs, “B-52s Conduct Operations in Vicinity of South China Sea,” *Pacific Air Forces*, September 30, 2018, <<https://www.pacaf.af.mil/News/Article-Display/Article/1617390/b-52s-conduct-operations-in-vicinity-of-south-china-sea/>> (檢索日期：2019年9月22日)

4 《聯合國海洋法公約》一詞，本文以下簡稱《公約》。

5 DOD, *Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2017*, December 31, 2017, p. 2, <<https://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>> (檢索日期：2019年7月24日)

(三)無害通過群島水域(只適用於船隻)。⁸

(四)通過群島國家所指定或未被指定之海上通路與空中航路，通常以國際航行為之(適用於船隻與航艦)。⁹

(五)於專屬經濟區(Exclusive Economic Zone, EEZ)及公海航行與飛行權。¹⁰

(六)軍事目的使用專屬經濟海域與公海。¹¹

美國依據《公約》持續主張於全球航行自由權益之說法。事實上，卻是反對其他國家引用《公約》對海上航行與空中飛越的過度主張，包括：¹²

(一)未被承認的歷史水域主張。

(二)對於領海寬度和其他海洋地區不適當的劃設基線。

(三)領海主張超過12海里。

(四)其他海洋地區主張超過12海里的司法管轄，如安全區無依據的限制公海航行自由與飛越。

(五)專屬經濟區主張與《公約》第五章不

一致者。

(六)群島的主張與《公約》第四章不一致者。

二、「航行自由行動」現況

美軍「航行自由行動」包括：1. 外交溝通；2. 軍事行動聲明；3. 雙邊或多邊磋商的手段之一。¹³ 換言之，美軍航行自由並非單純海軍和空軍行動，而是美國用來挑戰過度主張海洋權利的國家，或增加雙邊或多邊合作關係的強制手段。學者海頓(Bill Hayton)甚至認為，美國此種以軍艦自由進出他國專屬經濟區，甚至領海範圍之軍事行動，就是現代版的艦砲外交。¹⁴

2015年9月美國首次透過聽證會方式將美軍於南海「航行自由行動」公諸於世，除表明此一軍事行動本身屬總統及國防部長諸多政策工具之一，並預示將以和平方式航行人工島礁12海里範圍內，用以確保中共及地區國家瞭解美國主張。¹⁵ 同年10月，當中共南海填海造島之衛星圖片曝光後，美海軍

6 United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Part II, Section 3 Innocent Passage in the Territorial Sea, <https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf> (檢索日期：2019年7月24日)

7 United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Part III, Section 2 Limits of the Territorial Sea.

8 United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 52 Right of Innocent Passage.

9 United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 53 Right of the Archipelagic Sea Lane Passage.

10 United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 58 Rights and Duties of the Other States in the Exclusive Economic Zone, and 87 Freedom of the High Sea.

11 United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 58 Rights and Duties of the Other States in the Exclusive Economic Zone, and 87 Freedom of the High Sea.

12 Lynn Kuok, "The U.S. FON Program in the South China Sea: A Lawful and Necessary Responses to China's Strategic Ambiguity," *Brookings Institution's Center for East Asia Policy Studies*, East Asia Policy Paper 9, June 2016, pp. 2-3.

13 Eleanor Freund, *Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide* (Cambridge: Belier Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, June 2017), pp. 18-19.

14 比爾·海頓(Bill Hayton)著，林添貴譯，《南海：21世紀的亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步？》(The South China Sea: the Struggle for Power in Asia) (臺北市：麥田出版，2016年12月)，頁301。

15 Testimony of Assistant Secretary of Defense for Asian and Pacific Security Affairs, David Shear, *Hearing to Receive*

驅逐艦拉森號(USS Lassen)更繼2012年後，首次航行進入南沙群島(Spratly Islands)、渚碧礁(Subi Reef)和美濟礁(Mischief Reef)12海里內。¹⁶除傳達美國依據《公約》不接受中共對南海主權聲索外，未來將持續以船艦航行與軍機飛越方式挑戰，並藉此行動予友盟國家外交支持。¹⁷此後，此類透過媒體公開讓大眾知悉的軍事行動，就從歐巴馬政府(Barack Obama，任期2009～2017)延續至川普政府(Donald Trump，任期2017～)。

儘管，2016年7月聯合國仲裁法院做出「南海仲裁」(The South China Sea Arbitration)，否定中共歷史主權及主張，¹⁸卻沒有被中共所接受。美國亦持續以「航行自由行動」挑戰各聲索國，以及逕自公布《航行自由年

度報告》(Freedom of Navigation Report for Fiscal Year)點名過度主張海洋權利國家；近三年報告指名南海地區國家，計汶萊(2018列入)、中共、印尼、馬來西亞、菲律賓、我國、越南等7國。¹⁹歐巴馬政府時期，2017年1月前，媒體公布美海軍於南海之航行自由，共計4次，空軍則以B-52轟炸機執行「持續轟炸機存在」(Continuous Bomber Presence, CBP)²⁰行動支持，共計3次(如表1、2)。

三、川普政府執行「航行自由行動」之立場

2017年1月川普上任美國總統，5月24日首次執行南海「航行自由行動」，透過巡視爭議島礁之一的美濟礁，向中共傳遞美國仍強力主張保持太平洋地區重要航道開放的訊號。²¹9月1日五角大廈計畫將在南海進行更

Testimony on Maritime Security Strategy in the Asia-Pacific Region, (Washington, D.C.: Alderson Reporting Company, September 17, 2015), pp. 21-23, <<https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/15-72%20-%209-17-15a.pdf>> (檢索日期：2019年7月24日)

16 Helen Cooper and Jane Perlez, "White House Moves to Reassure Allies With South China Sea Patrol, but Quietly," *The New York Times*, October 27, 2015, <<https://www.nytimes.com/2015/10/28/world/asia/south-china-sea-uss-lassen-spratly-islands.html>> (檢索日期：2019年7月24日)

17 U.S.-China Economic and Security Review Commission, "U.S. Freedom of Navigation Patrol in the South China Sea: What Happened, What it Means, and What's Next," *Issue Brief*, November 5, 2015, pp. 1-3.

18 Permanent Court of Arbitration, *PCA Case N° 2013-19, In The Matter of The South China Sea Arbitration*, July 12, 2016, pp. 67-116, <<https://www.pcacases.com/pcadocs/PH-CN%20-%2020160712%20-%20Award.pdf>> (檢索日期：2019年7月24日)

19 DOD, *Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2016*, February 28, 2017, p. 1, <<https://policy.defense.gov/Portals/11/FY16%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2017-03-03-141349-943>>; DOD, *Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2017*, December 31, 2017, p. 3, <<https://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>>; DOD, *Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2018*, December 31, 2018, p. 3, <[https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20\(final\).pdf?ver=2019-03-19-103517-010](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20(final).pdf?ver=2019-03-19-103517-010)> (檢索日期：2019年6月23日)。
。參閱Dan Goure, "Warship Worries: Does The U.S. Navy Really Need A New Large Surface Combatant?," *The National Interest*, March 9, 2019. <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/warship-worries-does-us-navy-really-need-new-large-surface-combatant-46517>> (檢索日期：2019年7月25日)

20 「持續轟炸機存在」係支持美國航行自由政策之一部分。始自2004年美國空軍開始透過關島空軍基地之轟炸機，提供快速的全球打擊能力。參閱 "Continuous Bomber Presence Mission," *Anderson Air Forces Base*, <<https://www.andersen.af.mil/CBP/>> (檢索日期：2019年7月25日)

表1 歐巴馬政府美海軍南海地區「航行自由行動」統計表

時間	地點	美軍行動
2015/10/27	渚碧礁 美濟礁	驅逐艦「拉森號」(USS Lassen)駛入南海渚碧礁和美濟礁12海里。
2016/01/30	中建島	驅逐艦「威爾伯號」(USS Wilbur)駛入西沙群島中建島12海里。
2016/05/10	永暑礁	驅逐艦「勞倫斯號」(USS Lawrence)駛入南海永暑礁12海里。
2016/10/21	中建島	驅逐艦「迪凱特號」(USS Decatur)駛近西沙群島中建島和永興島。

資料來源：本研究依據媒體報導整理製作。

表2 歐巴馬政府美空軍南海地區「持續轟炸機存在」行動統計表

時間	地點	美軍行動
2015/11/08	南沙空域	兩架B-52轟炸機自關島起飛往返南沙群空域。
2015/12	南沙空域	兩架B-52轟炸機，其中一架超越原計畫飛行線路，接近南沙群島華陽礁2海里。
2016/12/3～18	澳洲附近 南海空域	3架B-52轟炸機在澳洲和南海上空進行聯合訓練；其中一架B-52參與南海訓練，驗證大規模快速部署。

資料來源：本研究依據媒體報導整理製作。

多定期巡航，每月2～3次。²² 此後，從2017年5月至2020年4月，美軍公布之「航行自由行動」，海軍共18次，空軍以B-52及B1-B轟炸機執行「持續轟炸機存在」行動，共13次。海軍多以印太司令部所轄驅逐艦執行為主，²³ 空軍則以關島安德森空軍基地之B-52

轟炸機執行「持續轟炸機存在」任務；另就巡航地點觀察，海軍艦艇多以進入特定島礁12海里甚至6海里為目標，其中又以美濟礁最為頻繁，空軍則以進入某一特定或整個南海空域為目標（如表3、4）。

前揭表1～表4內容顯見，美軍持續於

21 Gordon Lubold, "U.S. Navy Conducts First South China Sea Navigation Operation Under President Trump," *The Wall Street Journal*, May 24, 2017, <<https://www.wsj.com/articles/u-s-navy-conducts-south-china-sea-navigation-operation-1495664647>>（檢索日期：2019年7月25日）

22 Gordon Lubold and Jerney Page, "U.S. to Challenge China With More Patrols in Disputed Waters," *The Wall Street Journal*, September 1, 2017, <<https://www.wsj.com/articles/u-s-readies-plan-to-increase-patrols-in-south-china-sea-1504299067>>（檢索日期：2019年7月25日）

23 美海軍正逐漸淘汰巡洋艦，未來將改以驅逐艦為主要作戰艦，考量驅逐艦多為神盾級作戰艦，單艦具同時對空、水面及反潛作戰等能力，綜合能力較佳，適合用於執行航行自由行動。參閱Dan Goure, "Warship Worries: Does The U.S. Navy Really Need A New Large Surface Combatant?," *The National Interest*, March 9, 2019, <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/warship-worries-does-us-navy-really-need-new-large-surface-combatant-46517>>（檢索日期：2019年7月25日）

表3 川普政府美海軍南海地區「航行自由行動」統計表

時間	地點	美軍行動
2017/05/24	美濟礁	驅逐艦「杜威號」(USS Dewey)駛入南沙群島美濟礁12海里內。
2017/07/02	中建島	驅逐艦「史塔森號」(USS Stethem)駛入西沙群島中建島12海里內。
2017/08/10	美濟礁	驅逐艦「麥凱恩號」(USS McCain)駛入美濟礁6海里內。
2018/03/23	美濟礁	驅逐艦「馬斯廷號」(USS Mustin)駛入南海海域，接近美濟礁12海里。
2018/05/27	西沙群島	驅逐艦「希金斯號」(USS Higgins)和巡洋艦「安提坦號」(USS Antietam)駛入西沙群島12海里範圍內，在永興島、中建島、趙述島、東島附近。
2018/09/30	南薰礁 赤瓜礁	驅逐艦「迪卡特號」(USS Decatur)航行在南沙群島南薰礁，赤瓜礁12海里內。
2018/11/26	西沙群島	導彈巡洋艦「錢瑟勒斯維爾號」(USS Chancellorsville)航行在西沙群島附近。
2019/01/07	西沙群島	驅逐艦「麥坎貝爾號」(USS Mc Campbell)，駛入西沙群島三個小島（永興島、趙述島與東島）12海里內。
2019/02/11	美濟礁	驅逐艦「史普魯恩斯號」(USS Spruance)、「普雷貝爾號」(USS Preble)駛入南沙群島美濟礁12海里內。
2019/05/06	南薰礁 赤瓜礁	驅逐艦「普雷貝爾號」(USS Preble)和「鍾雲號」(USS Chung-Hoon)，駛入南薰礁和赤瓜礁12海里內。
2019/05/19	黃岩島	美海軍驅逐艦「普雷貝爾號號」(USS Preble)，駛入黃岩島(Scarborough Shoal)12海里內。
2019/08/28	永暑礁 美濟礁	驅逐艦「韋恩·梅爾號」(USS Wayne E. Meyer)，駛入南沙群島永暑礁和美濟礁12海里內。
2019/09/13	西沙群島	驅逐艦「韋恩·梅爾號」，駛進西沙群島12海里內。
2019/11/20	美濟礁	濱海作戰艦「吉福茲號」(USS Gabrielle Giffords)駛入美濟礁12海里內。
2019/11/21	西沙群島	驅逐艦「韋恩·梅爾號」駛入西沙群島12海里內。
2020/01/25	南沙群島	濱海作戰艦「蒙哥馬利號」(USS Montgomery)在南沙群島附近執行任務。
2020/04/28	西沙群島	驅逐艦「巴瑞號」(USS Barry)接近西沙群島。
2020/04/29	南沙群島	飛彈巡洋艦「碉堡山號」(USS Bunker Hill)在南沙群島執行任務。

資料來源：本研究依據媒體報導整理製作。

表4 川普政府美空軍南海地區「持續轟炸機存在」行動統計表

時間	地點	美軍行動
2018/04/22	東沙空域	兩架B-52轟炸機，飛往南海的東沙群島空域，並出動F15戰機護航。
2018/05/22	南海空域	兩架B-52轟炸機從關島起飛飛往南海空域。
2018/05/31	南海空域	乙架B-52轟炸機經臺灣海峽飛往南海空域。
2018/06/05	南海空域	兩架B-52轟炸機從印度洋英屬迪亞哥加西亞島(Diego Garcia)軍事基地，飛臨南海空域。
2018/08/28	南海空域	兩架B-52轟炸機從關島起飛飛進南海空域，期間並派出KC-135R加油機伴飛和加油。
2018/10/16	南沙空域	兩架B-52轟炸機，飛越南沙群島，進行例行軍事訓練任務。

2018/11/20	南海空域	兩架B-52轟炸機從關島起飛，參加南海附近的定期訓練任務。
2019/03/04	南海空域	乙架B-52轟炸機自關島飛進南海空域，另以一架來自沖繩基地KC-135R提供加油支援。
2019/03/13	南海空域	兩架B-52轟炸機飛越南海爭議島嶼，進行例行軍事訓練任務。
2019/03/26	南海空域	空軍兩架B-52轟炸機飛越南海爭議島嶼，另派出2架KC-135R空中加油機進行例行軍事訓練任務。
2020/01/06	南海空域	空軍乙架B-52轟炸機自關島飛進南海空域。
2020/03/18	南海空域	空軍兩架B-52轟炸機飛越南海爭議島嶼，另派出2架KC-135R空中加油機進行例行軍事訓練任務。
2020/04/30	南海空域	空軍兩架B-1B超音速轟炸機自美國本土埃爾斯沃思基地（Ellsworth）前往南海執行任務。

資料來源：本研究依據媒體報導整理製作。

南海航行自由「常態化」與中共島礁「軍事化」進程兩者有密切的關係。比較近兩任美國總統對南海航行自由政策執行的態度，川普政府在中美貿易戰氛圍下，明顯採取更為積極挑戰作法，雖未改變於國際重要航道能航行自由之立場。但是，川普政府反制中共對南海主權聲索及軍事化態度，從巡航次數，到巡航型態觀察，相較於歐巴馬執政時期更顯強勢。

參、中共南海島礁軍事化之現況與影響

中共於南海之造島舉措，不但改變多數國家所認知的現狀，持續軍事化建設所產生之影響，已實質強化中共對整個南海控制能力，更有助於爭取超越主權範圍之「邊疆」利益，以及發揮弱化美國第一島鏈圍堵之效果。

一、中共南海造島之現況爭議

中共南海造島產生的爭議，除因《公約》對人工島條文僅說明於專屬經濟區基於經濟目的之必要設施，²⁴ 規範明顯不足，造成沿岸國家各自有利解讀與堅持，還有中共造島面積以及軍事建設均遠多於其他國。因此，有關中共於南海島礁的造島規模、建設進度與軍事部署情形，自然成為全球所關注議題。2013年12月，中共開始於南沙7處島礁填海造島，至2015年6月，已填超過2,900英畝（約1,173公頃）；相較於越南80英畝，馬來西亞70英畝，菲律賓14英畝，臺灣8英畝，超過其他國家土地總合的17倍，佔南沙群島面積95%。²⁵ 2016年《中共軍力報告》(Military and Security Development Involving the People's Republic of China)更指出，至2015年底，已超過3,200英畝（約1,300公頃）。²⁶

2015年中共造島完成後，按美國國防

24 United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea* United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 60 Artificial Islands, Installations and Structures in the Exclusive Economic Zone.

25 Department of Defense, *The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment* (Washington D.C.: DOD, 2015), p. 16.

26 Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2016* (Washington D.C.: DOD, 2016 April 26), p. 13.

部2016～2019年《中共軍力報告》及日本防衛省2018年「中共於南海活動」(China's Activities in the South China Sea)簡報內容顯示，²⁷ 已完成建設包括機場、機庫、雷達站、防空飛彈、反艦飛彈、港口、兵舍及地下油料與水源儲存設施。2016年報告首次指出，基礎設施建設包括大型港口、通訊、偵察及後勤支援系統，還有3條超過9,800英尺（約2,600公尺）的飛機跑道。²⁸ 2017年報告更言明中共意圖長期控制爭議地區，並在三座最大島礁：永暑礁、渚碧礁、美濟礁，建造各可容納24架戰機機庫、飛彈陣地、營舍、行政大樓和通訊設施。一旦所有設施完工後，中共在南海群島將有可容納三個戰鬥機團（大隊）能力。進一步認為，中共意圖藉提升南海地區軍民設施，強化現況控制，提升挑戰敵對聲索國以及更廣泛且更快的部署能力。²⁹ 2018年報告甚至認為，中共在南海行動已轉移至政治和經濟方面，藉減少區域國家對中共建設的關注，最終希望透過雙

邊框架與各聲索國解決爭端，實現對中共最有利的條件，並做出兩點結論：1. 2017年中共於南海已無實質造島活動，但基礎設施建設仍然持續；2. 中共持續南海聲索，將進一步實現有效控制爭議地區目標。³⁰ 2019年報告更確認中共於南沙3座島礁部署防空及反艦飛彈，用以支持軍事行動。³¹ 儘管，目前中共在南海僅佔領8座島礁，且尚未進駐大規模部隊，但根據已完成之軍事建設種類及數量，以及持續進行戰機起降演練，按「基地」³² 之標準衡量，實已具備軍事基地之條件與潛能，影響力更超出第一島鏈範圍（如圖1、表5）。

二、中共南海島礁「軍事化」之影響

中共於南海佔領島礁擴建及軍事化，不但改變美國所認知南海現狀，更對美軍是否能航行自由造成重大影響。《華盛頓郵報》(The Washington Post)社論指出，中共於此地區建立軍事基地，目的在於建立北京對重要航道的霸權。相對美國，由於忽略中共軍事

27 Japan Ministry of Defense, "China's Activities in the South China Sea," *Ministry of Defense*, October 2018, pp. 1-18, <https://www.mod.go.jp/e/d_act/sec_env/pdf2/ch_d-act_SCS_20180604e.pdf>（檢索日期：2019年6月15日）

28 Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2016*, p. 13.

29 Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2017* (Washington D.C.: DOD, 2017), p. 12.

30 Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2018* (Washington D.C.: DOD, 2018), p. 12.

31 Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2019* (Washington D.C.: DOD, 2019), p. 73.

32 中共《軍事知識詞典》中，「基地」係指「用於進行特定的軍事行動，並有相應的組織機構和設施，駐有相對固定軍事人員的地區；是軍隊遂行作戰和訓練任務的重要依託。」另美國《國防部軍語辭典》(DOD Dictionary Military and Associated Terms)對「基地(Base)」的解釋：1. 兵力投射或支持作戰的地點。2. 包含提供後勤或其他支援設施的地區。3. 得以容納機場或載具。參閱陳力恒，王景佳主編，《軍事知識詞典》（北京：國防大學出版社，1988年11月），頁312；DOD, *Joint Publication 1-02, Dictionary Military and Associated Terms* (Washington DC: Department of Defense, 8 November 2010, As Amended Through 15 February 2016), p. 21.

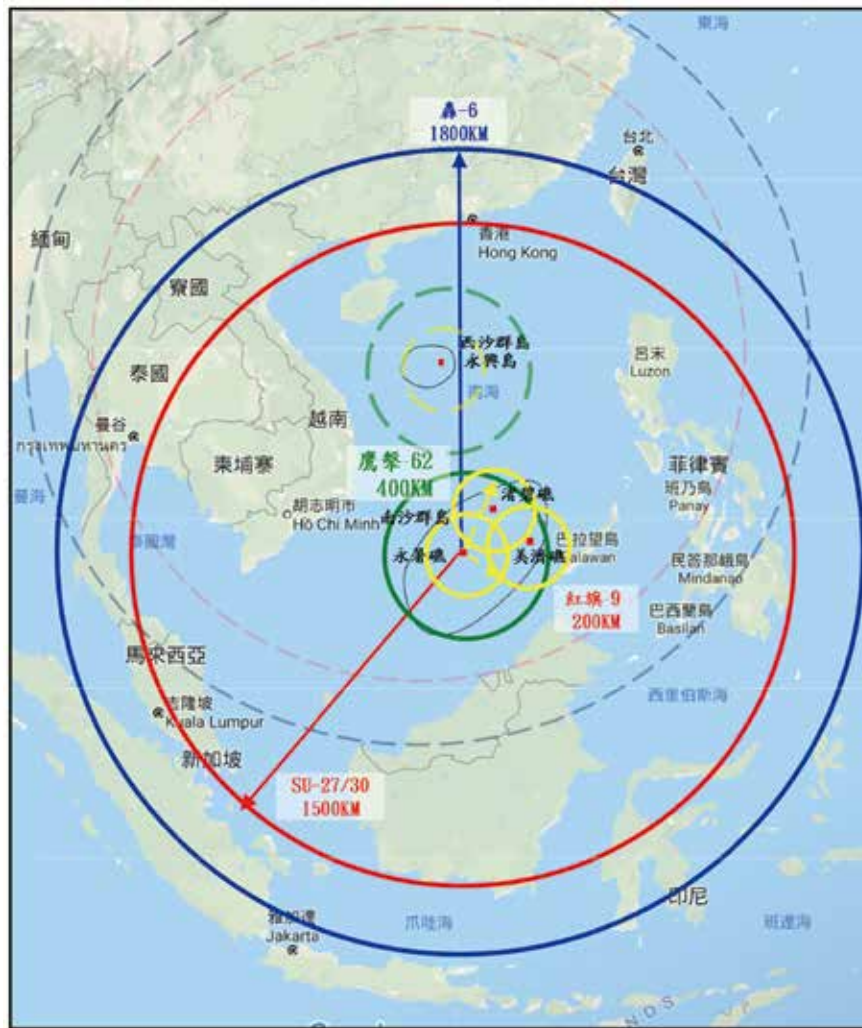


圖1 中共南海島礁軍事能力示意圖

本研究自製

圖例說明：

1. 轟-6作戰範圍；SU-27/30作戰範圍；鷹擊-62反艦飛彈涵蓋範圍；紅旗-9防空飛彈涵蓋範圍。
2. 實線代表南沙各島嶼；虛線代表西沙永興島。

擴張，造成南海為中共所接管。³³

中共各島礁之軍事建設，合理判斷未來將屬永久性的海空軍基地。目前，中共雖尚未實際部署兵力，但是，自2018年4月起迄今，已進行多次飛機著陸訓練，及各式飛

彈及監偵系統部署，合理判斷未來將實質部署兵力。中共於南海島礁的軍事部署包括西沙永興島進駐殲-11戰機（作戰半徑1,500公里），另在永暑礁、渚碧礁、美濟礁等處建造機場設施支持空中兵力快速投射，並進行

33 “The Grave Consequences of A U.S.-China Schism,” *The Washington Post*, June 15, 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-us-and-china-should-be-mending-their-relationship-instead-theyre-pursuing-policies-that-are-making-things-worse/2019/06/15/9c33cf4c-8d32-11e9-adf3-f70f78c156e8_story.html?utm_term=.1bf8e979ae1d> (檢索日期：2019年6月15日)

表5 2019年中共南海島礁擴建與軍事建設現況統計表

島礁名稱 (位置)	造島前面積 (平方公里)	造島後面積 (平方公里)	建設		
永興島 (西沙群島)	2.13	2.6	■港口 ■雷達／通信設施	■3,000公尺跑道 ■防空飛彈陣地	■直升機停機坪 ■反艦飛彈陣地
赤瓜礁 (南沙群島)	0.001	0.109	■雷達／通信設施	■指揮中心	■直升機停機坪
東門礁 (南沙群島)	0.001	0.073	■雷達／通信設施 ■人造碼頭	■指揮中心	■直升機停機坪
華陽礁 (南沙群島)	0.001	0.247	■雷達／通信設施	■指揮中心	■直升機停機坪
南薰礁 (南沙群島)	0.01	0.146	■雷達／通信設施 ■人造碼頭	■指揮中心	■直升機停機坪
永暑礁 (南沙群島)	0.01	0.249	■機庫 ■雷達／通信設施	■3,750公尺跑道 ■防空飛彈陣地	■直升機停機坪 ■地下儲存設施
渚碧礁 (南沙群島)	0.002	4.1	■機庫 ■雷達／通信設施	■3,000公尺跑道 ■防空飛彈陣地	■直升機停機坪 ■地下儲存設施
美濟礁 (南沙群島)	0.002	5.7	■機庫 ■防空飛彈陣地	■2,600公尺跑道 ■地下儲存設施	■雷達／通信設施

本研究自製

資料來源：

1. CSIS/AMTI, "Island Tracker," *Asia Maritime Transparency Initiative*, <<https://amti.csis.org/paracels-beijings-other-buildup/?lang=zh-hant>> (檢索日期：2019年6月15日)
2. Japan Ministry of Defense, "China's Activities in the South China Sea(China's Development Activities on the Features and Trends in Related Countries)," April 2019, pp.4-17, <https://www.mod.go.jp/e/d_act/sec_env/pdf/ch_d-act_201904b_e.pdf> (檢索日期：2019年6月15日)

多次轟-6K（作戰半徑1,800公里）往返南海起降演練，模擬打擊海上目標，³⁴ 以及部署防空與反艦飛彈系統，包括鷹擊-62反艦飛彈（射程約300公里）和紅旗-9防空飛彈（射程約200公里），³⁵ 明顯增強對南海地區海空域的軍事控制與威懾能力。換言之，中共佔領島礁所進行之軍事建設，除朝軍事化發展外，建成基地已具實質的影響力。在未正式公告各島礁12海里領海或由各島礁基線所形

成之內水（內海），甚至南海防空識別區等高度敏感性政策前，中共反介入軍事能力已超出美國第一島鏈之圍堵範圍，已改變南海地區的地緣政治格局，及英美兩國於南海地區的影響力（如圖2）。針對南海情況，印度海軍上校巴哈帝亞(Kapil Bhatia)將中共此種以同步和整體運用國力中的威懾手段，採漸進步驟達成所望目標的戰略稱為「脅迫漸進主義」(Coercive Gradualism)。³⁶ 美國前國防

34 〈中共轟6K南海起降 五角大廈批陸〉，《中央通訊社》，2018年5月20日，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201805200079.aspx>> (檢索日期：2019年9月22日)

35 張國威，〈反制美軍行動 陸南沙電戰系統開機〉，《旺報》，2018年7月7日，<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180707000134-260301?chdtv>> (檢索日期：2019年9月22日)

36 Kapil Bhatia, "Coercive Gradualism Through Gray Zone Statecraft in the South China Sea," *Joint Force Quarterly*, 4th Quarter, 2018, p. 25.

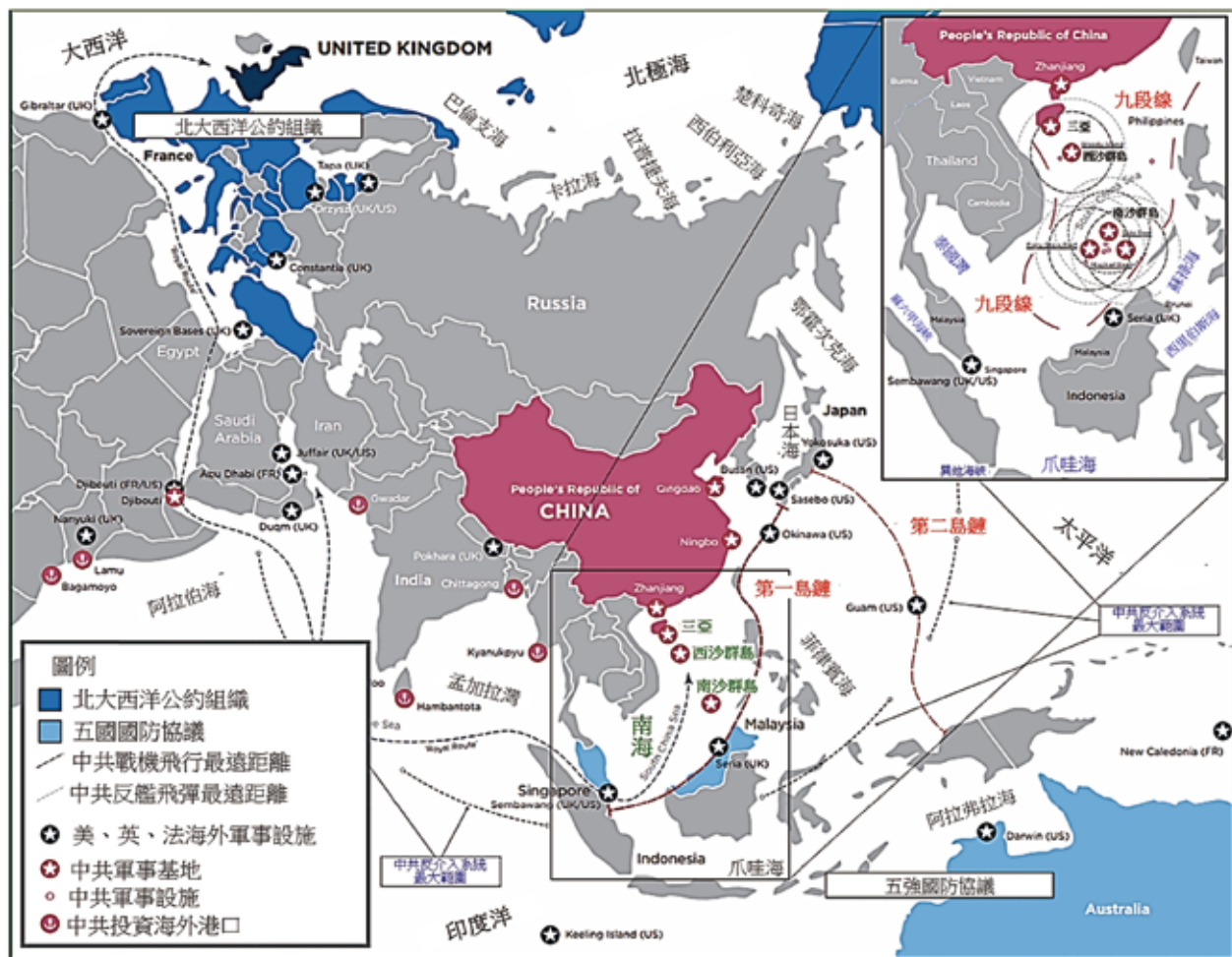


圖2 南海地區地緣政治關係示意圖

資料來源：John Hemmings and James Rogers, *The South China Sea: Why It Matters to "Global Britain"* (London: Henry Jackson Society, January 2019), p.14.

資料說明：

1. 五國國防協議—五國國防協議(Five Power Defence Arrangements, FPDA)1971年由英國、澳洲、紐西蘭、馬來西亞和新加坡等五個大英國協成員國簽訂。
2. 北大西洋公約組織—北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)，簡稱北約組織或北約，1949年由歐洲及北美洲國家為實現防衛合作而建立的國際組織，2017年至今由29個國家組成。
3. 美、英、法海外軍事設施：美國海外軍事基地澳洲達爾文(Darwin)、基靈群島(Keeling Islands)，新加坡三巴旺(Sembawang)，日本橫須賀(Yokosuka)、佐世保(Sasebo)、沖繩(Okinawa)，南韓釜山(Busan)，巴林朱菲爾(Juffair)，吉布地(Djibouti)、波蘭奧日什(Orzysz)；英國海外軍事基地新加坡三巴旺(Sembawang)、汶萊詩裡亞(Seria)、尼泊爾博克拉(Pokhara)、吉布地(Djibouti)、阿曼杜古(Duqm)、肯亞納紐基(Nanyuki)、賽普勒斯基地(Cyprus Sovereign Bases)、羅馬尼亞康斯坦察(Constanta)、波蘭奧日什(Orzysz)、愛沙尼亞塔帕(Tapa)、西班牙直布羅陀(Gibraltar)；法國海外軍事基地新喀里多尼亞(New Caledonia)。
4. 中共海外軍事基地—吉布地(Djibouti)。
5. 中共投資海外港口—緬甸皎漂(Kyanukpyu)、孟加拉吉大港(Chittagong)、斯里蘭卡漢班托塔(Hambantota)、巴基斯坦瓜達爾(Gwadar)、肯亞拉穆(Lamu)、坦尚尼亞巴加莫約(Bagamoyo)。

部長馬蒂斯(James Mattis) 2018年在新加坡「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue)更直接抨擊中共南海島礁軍事化，實為利於遂行恐

嚇與脅迫之目的。³⁷

三、強化「疆域」與「邊疆」³⁸ 利益維護能力
全球化時代，國家的「疆域」並不完

全等同於領土，「邊疆」不僅成為領土的一部分，更成為關注焦點。尤其，中共對「疆域」與「邊疆」認知亦有所改變，「疆域」包括幾個主要部分：一、擁有主權的區域，即中共固有的領陸、領海、內水及其領陸、領海、內水的上空和地下；二、行使主權權利和管轄權區域，如專屬經濟區和大陸架；三、運用國家力量去保護海外利益聚積區和關鍵性區域；四、依據國際法和國際規則而實際使用和管理的公共區域，如進行科學考察的國際海底區域、南北極的科學考察站，以及將來地球軌道空間站等等。至於利益「邊疆」，則包括領土之爭（如島嶼的爭奪、資源地的爭奪）、太空爭奪等等，其中又以戰略邊疆的爭奪最為重要。透過控制戰略要衝（包括航道、運河、能源供應地、水源地）獲得優勢，或對某些國家形成圍困之勢，以維護國家的利益邊疆，實現重大利益。³⁹ 基此，南海對中共戰略價值認知，就不限於傳統「疆域」之價值，還有超越主權之「邊疆」利益。

近年，中共積極治理南海受到越來越多的關注。2009年5月7日中共向聯合國前秘書長潘基文(Ban Ki-moon)，稱中共擁有南海諸島及鄰近海域無可爭辯的主權，並提出乙張以「九段線」(Nine-Dash Line，亦稱U型線，U-shaped Line)劃出其南海疆域的南海地圖做為文件，幾乎將整個南海納入。⁴⁰ 2013年開始進行南海島礁填海造島，2015年初步完成造島並進行建設至今。期間，2015年中共國防部發布《中國的軍事戰略》言明，「個別海上鄰國在涉及中國領土主權和海洋權益問題上採取挑釁舉動，在非法『佔據』的中方島礁上加強軍事存在。一些域外國家極力插手南海事務，個別國家對中共保持高度海空抵近偵察，海上維權鬥爭將長期存在---對國家安全構成威脅，海外能源資源、戰略通道安全以及海外機構、人員和資產安全等海外利益安全問題凸顯。」⁴¹ 2019發布《新時代的中國國防》更強調，「陸地邊界爭議尚未徹底解決，島嶼領土問題和海洋劃界爭端依然存在，個別域外國家艦機對中國頻

37 DOD, "Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue," *Department of Defense*, June 2, 2018, <<https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>>（檢索日期：2019年6月15日）

38 對許多國家來說，領土只是其擁有主權的「疆域」，它還有領土之外佔據或實際控制、管理一定的地理空間，從而擁有超越國家主權的疆域。參閱周平主編，《國家的疆域與邊疆》（北京：中央編譯出版社，2017年4月），頁41、52、332。

39 「戰略邊疆」係一國國力和影響力所能達到的、可控制的地理與空間區域，它是國家實力、戰略意志以及國家戰略能力的投射範圍。「利益邊疆」則係一國能夠控制或施加有效影響的海外利益範圍；戰略邊疆是回應國家利益的戰略要求。參閱周平主編，《國家的疆域與邊疆》（北京：中央編譯出版社，2017年4月），頁276-277。

40 "The Permanent Mission of the People's Republic of China Submits A Communication to H.E. Mr. Ban Ki-Moon, Secretary-General of the United Nations," CML/17/2009, *The United Nations*, New York, May 7, 2009, <https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm3309/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf>（檢索日期：2019年6月15日）

41 中華人民共和國國防部，〈中國的軍事戰略〉，《中華人民共和國國防部》，2015年5月26日，<www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812.htm>（檢索日期：2019年6月15日）

繁實施抵近偵察，多次非法闖入中國領海及有關島礁鄰近海空域，危害中國國家安全。」⁴²凸顯中共在傳統「疆域」堅定的立場，同時反映對「邊疆」利益的重視。美國2019年《中共軍力報告》亦指出，中共為保護過去20年與日俱增的海外利益，顯示解放軍已經放棄以擴張防禦半徑方式，轉以偏好海洋戰略來防衛利益邊疆。⁴³

(一)進一步弱化美國「第一島鏈」⁴⁴圍堵效應

中共南海島礁軍事建設的成果，不僅強化中共對南海地區的控制能力，還同時強化「反介入／區域拒止」(Anti-Access & Area Denial, A2/AD)⁴⁵的能力；南海地區以強化區域拒止能力為主，延伸反介入能力範圍為

次。換言之，中共於南海島礁軍建設成果，影響美軍於濱海地區的通行性，並進一步弱化美國「第一島鏈」整體的圍堵效應。

中共可使用之區域拒止能力包括超視距目標系統、長距離攻擊機、反艦巡弋飛彈和彈道飛彈、潛艇和地對艦飛彈、大量快速攻擊手段、水雷和海防砲兵。最後，則整合防空系統阻止海軍飛機、空中載具及攻陸巡弋飛彈。⁴⁶因此，若與美國發生衝突，這些基地將推遲美軍用兵於其他地方至少一段時間，於大規模的衝突中，延後美軍先期進入南海。⁴⁷2019年7月共軍首次向南海試射東風-21D彈道飛彈，顯示共軍有能力應付美國主張的航行自由，引起美國與其亞洲盟國高度關注。⁴⁸俄羅斯戰略與技術分析中心(Center

42 中華人民共和國國防部，〈新時代的中國國防〉，《中華人民共和國國防部》，2019年7月24日，<www.mod.gov.cn/big5/topnews/2019-07/24/content_4846387.htm>（檢索日期：2019年7月24日）

43 Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2019*, pp. 15-16.

44 「第一島鏈」(the first island chain)一般認為是1954年由擔任美國國務院顧問的杜勒斯(John Foster Dulles)構想設計：「美國在太平洋地區的防禦範圍應該是日本、千島群島、日本島鏈、琉球群島、臺灣島、菲律賓群島和印尼群島的第一島鏈(The United States'scope of defence in the Pacific region should be Japan, the Kuril Islands, the Japanese archipelago, the Ryukyu Islands, Taiwan Island, the Philippine Islands, and the Indonesian Islands of the first island chain)」。參閱Andrew S. Erickson and Joel Wuthnow, "Barriers, Springboards and Benchmarks: China Conceptualizes the Pacific Island Chains," *The China Quarterly*, January 2016, p. 6, <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1002513.pdf>>（檢索日期：2019年6月15日）

45 根據美2013年公布的《「空海一體戰」：軍種合作應對反介入／區域拒止挑戰》(Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges)報告，對A2/AD之解釋，即有能力對美國及盟邦造成挑戰，A2(Anti-Access，反介入)企圖減緩美國及盟國部隊在戰區部署的行動，或使美軍在遠離戰區的距離作戰。A2影響的是向戰區運動(Movement to a theater)：AD(Area Denial，區域拒止)指敵人雖已無法阻止美軍介入，然仍設法妨礙美國及盟國部隊在作戰區域內的行動，AD影響的是在戰區內機動(Maneuver within a theater)。參閱Air-Sea Battle Office, *Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges* (Washington DC: Department of Defense, May 2013), p. 2.

46 Robert Work, "The Department of The Navy and Assured Access: A Critical Risk Assessment," *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge* (Washington D.C.: Center for Strategic and Budget Assessments, 2003), pp. 34-35.

47 Congressional Research Service, *China's Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests-Background and Issues for Congress*, January 31, 2019, p. 2.

for Analysis of Strategies and Technologies)軍事專家卡申(Vasily Kashin)認為，共軍為能精準攻擊南海全域目標，於各島礁擴建完成後，建設包括雷達站、電子偵查站、港口和飛機跑道等基礎設施，將可透過以此為基地的無人機、巡邏機、艦船和其它工具協助，對敵艦動態進行不間斷的監控。⁴⁹

按媒體公布自2018年起有關美軍機

艦進入南海，中共「隨即派出軍艦，對美艦實施查證識別，予以警告驅離」反應顯示，中共有能力透過監偵手段掌握美艦艇動態。另對美軍機飛越之狀況，中共正式回應雖不多，仍透過無線電廣播「要求美機離開」之警告方式，替代派遣戰機升空驅離，除減少戰備資源耗損與避免意外發生，又可顯示監控空域之能力(如表6)。故合理判斷，中共於

表6 2017-2020年中共對美軍於南海地區行動反應統計表

時間	美軍行動概要	中共反應
2017/08/10	驅逐艦「麥凱恩號」航行於美濟礁6海里內。	中共軍艦透過無線電對美艦發出警告。外交部發表聲明，美國嚴重損害中國主權，中方強烈不滿將提出嚴正交涉。
2018/03/23	驅逐艦「馬斯廷號」航行接近美濟礁12海里。	中共國防部發表聲明，依法對美艦進行識別查證，予以警告驅離。
2018/04/22	兩架B-52戰略轟炸機，飛往南海的東沙群島空域，出動F15戰機護航。	無具體回應。
2018/05/22	兩架B-52戰略轟炸機從關島起飛，飛往南海空域。	無具體回應。
2018/05/27	驅逐艦「希金斯號」和巡洋艦「安提坦號」駛入西沙群島12海里範圍內。	外交部發表對美艦進入西沙群島表達強烈抗議，嚴重侵犯中國主權。
2018/05/31	一架B-52戰略轟炸機飛往南海空域。	無具體回應。
2018/06/04	兩架B-52轟炸機自關島起飛，前往位於印度洋英屬迪亞哥加西亞島軍事基地途經南海空域。	無具體回應。
2018/06/05	B-52轟炸機從迪亞哥加西亞島起飛，再度飛臨南海上空。	外交部向美方提出三點忠告： 1. 停止炒作中共南海軍事化問題。 2. 停止在南海地區尋釁滋事。因為橫行是有風險的，也是需要付出代價的。 3. 中方不會被任何所謂的軍艦軍機嚇到，只會更加堅定地採取一切必要措施來捍衛國家的主權和安全。
2018/08/28	兩架B-52戰略轟炸機從關島基地起飛，飛進南海空域。	無具體回應。
2018/09/30	驅逐艦「迪卡特號」航行南沙群島南薰礁、赤瓜礁12海里內。	國防部發表聲明，中共立即行動，對美軍進行識別查證，並予以警告驅離。

48 Amanda Macias and Courtney Kube, "Chinese Military Conducts Anti-ship Ballistic Missile Tests in the Hotly Contested South China Sea," *CNBC*, July 1, 2019, <<https://www.cnbc.com/2019/07/01/chinese-military-conducts-missile-tests-in-the-south-china-sea.html>> (檢索日期：2019年7月1日)

49 盧伯華，〈陸彈道導彈成航母殺手 關鍵在南海島礁上〉，《中時電子報》，2019年7月4日，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190704000018-260417?chdtv>> (檢索日期：2019年7月4日)

2018/10/16	兩架B-52轟炸機，飛越南沙群島，進行例行訓練任務。	外交部發表聲明，堅決反對有關國家打著「航行和飛越自由」旗號，損害沿海國主權和安全利益。
2018/11/20	兩架B-52戰略轟炸機從關島起飛，於南海附近執行定期任務訓練。	無具體回應。
2018/11/26	飛彈巡洋艦「錢瑟勒斯維爾號」於西沙群島航行。	無具體回應。
2019/01/07	驅逐艦「麥坎貝爾號」，航行西沙群島12海里內。	外交部發表聲明，中共隨即派出軍艦、軍機依法查證識別，予以警告驅離，並向美方提出「嚴正交涉」。
2019/02/11	驅逐艦「史普魯恩斯號」、「普雷貝爾號」駛進南沙群島美濟礁12海里內。	外交部發表聲明，中共海軍依法對美艦進行識別查證，並且予以警告驅離。
2019/03/04	B-52轟炸機自關島起飛，飛進菲律賓附近的南海海域。	無具體回應。
2019/03/13	兩架B-52轟炸機飛越南海爭議島嶼，進行「持續轟炸機進駐任務」例行軍事訓練。	中共雖然沒派出戰機攔截，但空管員要求轟炸機飛離該區。
2019/05/06	驅逐艦「普雷貝爾號」和「鍾雲號」，駛進南薰礁和赤瓜礁12海里內。	外交部回應稱，解放軍海軍依法對美艦進行識別查證，並加以警告驅離。
2019/05/19	驅逐艦「普雷貝爾號」，駛進黃岩島12海里內。	南部戰區表示，依法依規對美艦進行識別查證，並予以警告驅離。
2019/08/28	驅逐艦「韋恩·梅爾號」，駛進南沙群島永暑礁和美濟礁12海里內。	南部戰區表示，依法依規對美艦全程進行跟蹤監視和查證識別，並予以警告驅離。
2019/09/13	驅逐艦「韋恩·梅爾號」，駛進西沙群島12海里。	南部戰區表示，依法依規對美艦全程進行跟蹤監視和查證識別，並予以警告驅離。
2019/11/22	「吉福茲號」(USS Gabrielle Giffords)駛入美濟礁12海里範圍內。「韋恩·梅爾號」驅逐艦駛進西沙群島12海里內。	南部戰區表示，依法依規定對美艦船全程進行跟蹤監視，查證識別，並予以警告、驅離。
2020/04/28	「巴瑞號」驅逐艦接近西沙群島。	南部戰區表示，依法派出船隻和飛機，對其跟蹤、監視、核查、識別和驅逐。
2020/04/29	「碉堡山號」飛彈巡洋艦在南沙群島執行「航行自由」行動。	無具體回應。

本研究依據媒體報導整理製作。

南海地區已具備掌握他國海空機艦動態之監控能力，以及反制能力。2019年美軍印太司令部指揮官戴維森(Philip Davidson)於聽證會上更明確表示，基於中共已完成佔領島礁軍事建設，現已有能力控制南海。一旦實際佔

領後，除可向南擴大影響力至數千海里之遠，更可投射兵力至大洋洲；共軍可利用這些基地挑戰地區美軍，輕易擊敗南海周邊聲索國。⁵⁰戴維森的證詞，等同證實中共於南海地區的軍事影響力，美軍難再任意航行於此地

50 "Advance Policy Questions for Admiral Philip Davidson, USN Expected Nominee for Commander," *U.S. Pacific Command*, pp. 17-18, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Davidson_APQs_04-17-18.pdf> (檢索日期：2019年7月15日)

區，更可能失去對第一島鏈以南的控制力。

(二)將美國勢力排擠出「第一島鏈」之外

「第一島鏈」代表美國軍事力量及影響力具體存在。1950年代美國為圍堵共產勢力向外擴張，透過與亞洲友盟國家簽訂共同防禦條約建構「第一島鏈」，開始於各國合法駐軍，得隨時以軍事力量介入地區衝突。然而，時至今日，美國「第一島鏈」雖仍然存在，但部分條約已廢止（如1977年終止東南亞集體防禦條約，1979年終止中美共同防禦條約；改以臺灣關係法替代），部分則仍然有效。

「第一島鏈」北部日本在美國支持下，不斷強化西南諸島軍事建設，加以美國於日韓兩國維持一定規模的駐軍，仍能有效圍堵。南部由於東南亞國家國力普遍較弱，加以美國欠缺決心與具體作為，致使圍堵效果明顯不足。歐亞集團(Eurasia Group)風險分析師布羅德瑞克(Kelsey Broderick)認為，如果美國繼續以空洞的話語政策，沒有給予地區國家清楚承諾，將使北京更有意願以軍事強化其主張，改變南海地區現狀。⁵¹在未與美國發生衝突的情況下，中共可能主宰或控制近海地區，進行下列一項或多項任務：⁵²

1. 控制南海地區捕撈作業，以及石油

和天然氣探勘活動。

2. 對南海地區其他國家施加脅迫、恐嚇或政治壓力。

3. 宣布實施南海防空識別區(ADIZ)。

4. 宣布實施臺灣周圍專屬經濟區（如封鎖）。

5. 促進中共軍事存在和政治影響力，進一步投射到西太平洋。

6. 幫助實現中共在歐亞大陸成為區域霸權的廣泛目標。

今日，上述多項任務正被實現，美國除不再擁有絕對優勢，美軍亦越來越難自由存在於南海地區。尤其，當中共不斷加強與東南亞各國的合作關係，造成美國參與機會降低與角色消失，實已對美國第一島鏈南端產生弱化圍堵之影響。2002年中共與東南亞國家達成「南海各方行為宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)共識，⁵³ 2013年更啟動「南海行為準則」(Code of Conduct, COC)的正式談判。⁵⁴ 2019年6月東協峰會(ASEAN Summit)結束時，再次強調「南海各方行為宣言」的重要性。⁵⁵ 凡此，均反映中共可以與東南亞國家達成南海爭議處理共識。但是，不代表中共願意和美國就海上航行自由達成協議。

51 Kelsey Broderick, *Chinese Activities in the South China Sea, Implications for the American Pivot to Asia* (Washington D.C.: Project 2049 Institute, 2015), pp. 12-13.

52 Congressional Research Service, *China's Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests-Background and Issues for Congress*, January 31, 2019, pp. 2-3.

53 「南海各方行為宣言」強調透過友好協商和談判，以和平方式解決南海有關爭議。參閱“Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea,” *Association of Southeast Asian Nations*, October 17, 2012, <https://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2>（檢索日期：2019年6月23日）

54 蔡東杰，〈東協外長會議與南海行為準則(COC)協商情形〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2017年8月，頁5。

55 Chairman's Statement of The 34th ASEAN Summit, “Regional and International Issues and Developments,” *Association of Southeast Asian Nations*, June 23, 2019, <https://asean.org/storage/2019/06/Final_Chairs-Statement-of-the-34th-ASEAN-Summit_as-of-23-June-2019-12....pdf>（檢索日期：2019年6月23日）

另2017年中共公布《中國的亞太安全合作政策》中更明確排除美國之意圖：「對於領土和海洋權益爭議，應在尊重歷史事實的基礎上，根據公認國際法和現代海洋法，包括《公約》所確定基本原則和法律制度，通過直接與相關主權國家間對話談判尋求和平解決。」⁵⁶ 中共明顯不急於單方面落實南海「九段線」主權，反而著力如何將美國因素排除，推擠出南海。

(三)破壞美國與友盟國家間之信任

美國認為南海地區的海洋爭議，可能導致日本、菲律賓與中共發生危機或衝突，美國基於義務或雙邊安全條約緣故，可能陷入與中共發生危機或衝突。⁵⁷ 但菲律賓的想法則不盡相同，甚至可能完全相反。

英國學者德瑞特(Reinhard Drifte)認為，日本對東海關切勝於對南海的關注，與美國從全球性觀點關切南海的重要性，兩國有所不同。首先，日本基於《美日安保條約》之關係，成為美國的「輔助平衡者」(assistant balancer)。其次，日本南海航行自由政策，實為與中共進行廣泛政治、經濟

與軍事對抗的一部分。其三，日本援助南海周邊國家之目的，除提高與中共於東海對抗條件外，亦能深化美日軍事同盟關係。⁵⁸ 因此，2019年6月日本海上自衛「出雲號」護衛艦與美國海軍「雷根號」核動力航母於南海實施聯合訓練之意，在制約中共於東海及南海動向。⁵⁹

然而，菲律賓國防部長羅倫沙納(Delfin Lorenzana)認為，由於美軍日益頻繁通過西菲律賓海，美中很可能引發衝突，把菲律賓拖進不必要的戰爭中。⁶⁰ 顯然，美國的承諾，不足以消除特定友盟國家的疑慮，從而使中共可利用南海爭議，產生美國是否可靠疑慮。進而弱化美國所主導的區域安全架構，促使中共擁有更大影響力。⁶¹ 印度海軍軍官巴哈帝亞據以認為，中共得以持續加速填海造島和軍事建設的綜合原因包括：首先，美國為避免捲入區域領土爭端的原則性立場，致使對於涉入南海議題普遍沉默。其次，來自於東協無力凝聚內部共識與統一回應，造成惡化。其三，東協國家普遍無力反制中共。⁶²

56 參閱〈中國的亞太安全合作政策〉，《中華人民共和國國防部》，2017年1月11日，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2017-01/11/content_4769725.htm>（檢索日期：2019年6月23日）

57 Congressional Research Service, *China's Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests-Background and Issues for Congress*, January 31, 2019, p. 3.

58 Reinhard Drifte, *PRIF Report No. 140 Japan's Policy towards the South China Sea-Appling "Proactive Peace Diplomacy"?* (Germany: Peace Research Institute Frankfurt, 2016), pp. 20-25.

59 共同社，〈海自護衛艦與美軍航母在南海再次實施訓練〉，《共同網》，2019年6月20日，<<https://tchina.kyodonews.net/news/2019/06/42e13b5587d5.html>>（檢索日期：2019年6月20日）

60 Ryan Pickrell, "Firebrand Philippine President Pushes The US to Send The Entire 7th Fleet into the South China Sea," *Business Insider*, July 8, 2019, <<https://www.businessinsider.com/duterte-pushes-us-send-7th-fleet-to-south-china-sea-2019-7>>（檢索日期：2019年7月8日）

61 Congressional Research Service, *China's Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests-Background and Issues for Congress*, January 31, 2019, p. 3.

62 DOD, "Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue," *Department of Defense*, pp. 26-28.

肆、美國因應中共島礁軍事化影響之作爲

《華盛頓郵報》(The Washington Post)指出，美中貿易戰可能擴大為新冷戰。對南海地區，除認為中共藐視國際法與條約，軍方更於此一地區建立軍事基地，目的在建立北京掌握重要航道的霸權。相對於美國，由於忽略中共軍事擴張行為，造成南海為中共所接管。⁶³ 既然美國對現況無法改變，何以持續於南海地區航行自由，前太平洋艦隊司令斯威夫特(Scott H. Swift)將軍直言航行自由有其必要但不夠，⁶⁴ 甚至鼓勵其他域外友盟國家一同參與，顯然有特定考量與目的。

美軍於南海地區執行航行自由任務看似因應中共島礁軍事化之反應，實則是美國對中共南海戰略之反制。依據美國國防部《亞太海洋安全戰略》(The Asia-Pacific Maritime Security Strategy)所示，計畫分四方面進行：首先，加強軍事能力，當需要時，得以確保美國能夠成功地嚇阻衝突和脅迫，果斷做出回應。其次，與東北亞及印度洋盟友和合作夥伴共同建設海洋能力。第三，利用軍事外交提高透明度，降低誤判或衝突風險，促進

共享海上航道規則。最後，努力加強區域安全組織，鼓勵發展開放且有效的區域安全架構。⁶⁵ 據此，審視美軍持續於南海航行自由及所採取其他軍事作為就具有特別之戰略意涵。

一、加強美軍存在感以確保有利之國際體制

南海是美國「全球公域」(Global Commons)裡的一個關鍵聯結，可將太平洋與印度洋緊密聯結；此一地區之貿易過境佔全球60%，約有三分之一全球航運經過南海。⁶⁶ 美國透過增加航行自由行動的次數與頻率，加強美軍的存在感，藉以維持美國所期望的國際體制與秩序。因此，美軍的「航行自由」並非單純的航行自由問題，亦非僅限於南海地區的航行自由，而是美國為維持全球霸權國際體系的重要行動；美國透過建構「遵守規則的秩序」，如聯合國安理會的否決權、布列敦森林體制、美元獨霸、自由貿易與航行自由等原則，建構規範全球大國遵守的國際體系。從戰略角度，美國霸權特別依賴自由進出全世界海域，確保「全球公域」自由。⁶⁷

美國2019年《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report)強調中共是挑戰美國

63 “The Grave Consequences of A U.S.-China Schism,” *The Washington Post*, June 15, 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-us-and-china-should-be-mending-their-relationship-instead-theyre-pursuing-policies-that-are-making-things-worse/2019/06/15/9c33cf4c-8d32-11e9-adf3-f70f78c156e8_story.html?utm_term=.1bf8e979ae1d> (檢索日期：2019年6月1日)

64 John Grady, “Panel: U.S., China South China Sea Tensions Show No Signs of Easing,” *USNI News*, July 29, 2019, <<https://news.usni.org/2019/07/29/panel-u-s-china-south-china-sea-tensions-show-no-signs-of-easing>> (檢索日期：2019年7月29日)

65 DOD, *The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment* (Washington D.C.: Department of Defense, 2015), pp. 19-20.

66 DOD, *Indo-Pacific Strategy Report* (Washington D.C.: Department of Defense, 2019), p. 1.

67 比爾·海頓(Bill Hayton)著，林添貴譯，《南海：21世紀的亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步？》(The South China Sea: the Struggle for Power in Asia)，頁285。

霸權的修正主義，是造成既有國際規範與秩序改變的重要因素。⁶⁸ 中共致力南海現狀改變，不僅形成內海化，更可能造成地緣政治格局的根本改變。不只改變領海及專屬經濟海域範圍，甚至限制美軍於200海里專屬經濟區內之軍事行動，如此將改變美國軍事戰略與外交政策目標。⁶⁹ 軍事上，將切斷美國在太平洋與中東之間的直接通道，對美國霸權構成挑戰。外交上，美國亦將失去對東南亞地區的影響力。換言之，如果美國沒有持續針對中共及其他沿岸國家之南海主權索聲提出挑戰，等同於默認改變，不僅影響美軍於南海地區之行動自由，更影響美軍於全球的機動部署。

二、鼓勵域外國家參與航行自由強化同盟關係

法律上，美軍機艦刻意於中共佔領島礁12海里內航行，除可視為否定中共南海「內海化」企圖，亦對其他聲索國主權之挑戰。軍事上，機艦於南海地區從事軍事演習，則視為是針對「軍事化」島礁之反制演練。

美國於特定島礁12海里內之航行自由，多以海軍獨立遂行。但是，對於更廣泛的南海航行自由，美國傾向於聯合其他友盟國家共同參與，甚至鼓勵其他國家單獨為之。2019年5月美國海軍作戰部長李察遜

(John Richardson)於新加坡「國際海洋安全會議」(The International Maritime Security Conference)表示，美軍無意挑戰中共，但仍會透過與地區國家演習、資訊分享與合作協議強化關係。⁷⁰ 但是，中共北大海洋戰略研究中心主任胡波則指出，2018年美軍明顯加大航行自由的頻率和力度，基本保持每八個星期乙次頻率，並有演習訓練等活動，先後有4個航母打擊群、4個兩棲大隊以及多艘核潛艇、30架次B-52轟炸機。⁷¹ 同時，2018～2019年於南海遂行航行自由域外國家，除原有英國、法國，今年更增加日本等三國。今年更首次與東南亞國協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)舉行海上聯合軍事演習(如表7)。儘管參與南海航行自由國家增加，卻不宜過度解釋其他國家正對中共進行圍堵，因為可能除日本外，各國強調所爭取的只是能在公海上保有航行自由的權利。

三、藉援助友盟與新設軍事基地強化第一島鏈圍堵效應

美國雖無法改變中共於南海島礁實際佔領的事實，仍持續採援助友盟國家，調整軍事部署以及考慮恢復菲律賓海外基地等方式，試圖以強化第一島鏈之圍堵效應，發揮反制中共南海島礁的軍事化影響。

68 DOD, *Indo-Pacific Strategy Report*, p. 7.

69 China's Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests-Background and Issues for Congress, *Congressional Research Service*, January 31, 2019. p. 5.

70 Annabelle Liang, "Why the US Navy's Top Admiral Says It Hasn't Stepped Up Sea Patrols to Confront China," *Navy News*, May 15, 2019, <<https://www.navytimes.com/news/your-navy/2019/05/15/why-the-us-navys-top-admiral-says-it-hasnt-stepped-up-sea-patrols-to-confront-china/>> (檢索日期：2019年5月15日)

71 〈美國在南海頻繁挑釁 還把自己描繪成受害者〉，《中國評論新聞網》，2019年4月10日，<<http://hk.crntt.com/doc/1053/9/5/3/105395337.html?coluid=2&kindid=4&docid=105395337&mdate=0410175206>> (檢索日期：2019年6月23日)

表7 2018~2019年美國及友盟國家軍艦「航行自由」於南海統計表

時間	國家	內容概述
2018/03	法國	法國海軍軍艦「葡月號」(la Vendémiaire)3月11號抵達菲律賓，進行五天訪問；一直在亞太海域航行自由。
2018/06	英國 法國	法國國防部長帕利(Florence Parly)3日在新加坡舉行的香格里拉對話表示，法國和英國軍艦將在南海聯合航行自由。
2018/07/04	英國	英國海軍巡防艦「薩瑟蘭號」(HMS Sutherland F81)通過南海國際海域時，遭中共16艘海軍艦艇的「圍堵」。
2018/07	法國	法國海軍護衛艦「奧弗涅號」(Auvergne)於南海國際公海海域航行自由。
2018/09/10	英國	英國海軍兩棲攻擊艦「海神之子號」(HMS Albion)由日本駛往越南途中，穿越南海西沙群島12海里範圍。
2019/01/11~16	美國 英國	美軍驅逐艦「麥坎貝爾號」(USS McCampbell)和英軍護衛艦「阿蓋爾號」(HMS Argyll)在南海進行為期6天的聯合軍事演習。
2019/04/30~07/10	日本	日本離島防衛部隊「水陸機動團」將30名陸戰隊員，搭乘直升機母艦「出雲號」於南海進行演訓。
2019/06/05	法國 英國	法國一海上特遣支隊(maritime task group)與英國直升機和軍艦，在南海某地區航行。 英國國防部長威廉森(Gavin Williamson)表示，這是英國對航行自由所發出的「最強烈信號」。
2019/06/20	美國 日本	日本直升機護衛艦「出雲號」與美國海軍核動力航母「雷根號」於南海實施聯合訓練，意在制約中共在東海及南海的動向。
2019/09/02~07	美國 東南亞國協	首次舉行為期5天海上聯合軍事演習，展現美國維持印度太平洋區域自由和開放的強烈決心。

本研究依據媒體報導整理製作。

歐巴馬政府的亞太「再平衡戰略」(rebalancing)，因缺乏具體作為與承諾，遭受友盟國家批評甚多。川普政府雖改以自由開放的「印太戰略」(Indo-Pacific)取代，亦因投入資源不足與中共抗衡，被視為只是再平衡的「升級版」。2019年6月主管亞太安全事務的前國防部助理部長薛瑞福(Randy Schriver)在「傳統基金會」(The Heritage Foundation)研討會中重申美軍在亞太地區對友盟國家的依賴：「我們非常依賴夥伴和盟

友自己去運用軍事能力，幫助應對地區的安全挑戰。我們也依賴夥伴和盟友給予我們在該地區運作的方便，包括提供建立基地和部署軍力的機會。」⁷² 因此，美國為能獲取盟國及友好夥伴關係國的信任，除透過加強航行自由頻率與次數來表現其立場，更直接提供包括金錢、裝備與技術援助等方式強化友盟國家海事維權與監控能力，計有印尼、馬來西亞、菲律賓及越南等4國（如表8）。

2019年6月美軍《星條旗》(Stars and

72 黎堡，〈特朗普盛讚美國軍力五角大樓：美軍需盟友協助〉，《美國之音》，2019年7月6日，<<https://www.voachinese.com/a/us-military-supriority-allies-20190706/4988457.html>>（檢索日期：2019年6月26日）

表8 美國國防部協助東南亞國家建立海洋能力統計表

國家	協助內容	金額 (美金)	會計年度
印尼	1. 國防科技專家。		2015年3月止
	2. 整合海事監視系統(IMSS)：18個沿海地區監視站，11個艦載雷達，2個區域和2個艦隊指揮中心。	5,100萬	2011年
	3. 國防計畫作為改革，防禦戰略和預算開發和執行系統與流程。		2013～2015年
	4. 升級直升機和海軍特種部隊裝備。	2,700萬	2012年
馬來西亞	整合海事監視系統：8個沿海監視系統雷達站，28艘小船和相關的海事攔截訓練，聯合區域指揮中心。	4,200萬	2010～2011年
菲律賓	1. 國家海岸觀察中心。	1,900萬	2013～2017年
	2. 海岸觀察雷達系統。		
	3. 國防計畫作為系統改革。		2005～2012年
越南	1. 提供大規模毀滅性武器檢測設備，改善通信；建設海岸警衛隊訓練中心；海事安全工作坊。	2,100萬	2014～2015年
	2. 執法、諮詢和船舶維護訓練。	40.5萬	2014～2015年
	3. 提供2艘漢密爾頓級(Hamilton-class)巡防艦，增強越南在南海的巡邏能力。		2018～2019年

資料來源：

1. DOD, *The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment* (Washington D.C.: Department of Defense, 2015), p. 27.
2. 經濟日報，〈美國再提供一艘巡防艦 助越南提升海上執法〉，《經濟日報》，2019年11月22日，<<https://money.udn.com/money/story/5599/4180832>>。

Stripes)，除報導菲律賓蘇比克灣目前仍是美國軍艦經常停靠的港口，也提及美國海軍正研究以蘇比克灣韓進造船廠(Hanjin Shipyard)作為維修基地的可行性。⁷³ 7月《國防新聞》(Defense News)報導，美軍將恢復濱海作戰艦(Littoral Combat Ships)部署於太平洋地區；另於新加坡三巴旺(Sembawang)民用

貨櫃碼頭，以及樟宜(Changi)海軍基地，繼續作為美軍太平洋司令部之西太平洋後勤群(Logistics Group Western Pacific, CLWP)維護中樞。⁷⁴ 藉此彰顯美國在東南亞海域的軍事力量，展示政治承諾。⁷⁵ 除此之外，美國亦結合英國於南海周邊基地以發揮補強效果；英國在新加坡三巴旺設有海軍維修及後勤保

73 Seth Robson, "Navy Eyes Shipyard in Philippines As Repair And Maintenance Facility," *Stars and Stripes*, June 26, 2019, <<https://www.stripes.com/news/pacific/navy-eyes-shipyard-in-philippines-as-repair-and-maintenance-facility-1.587647>> (檢索日期：2019年6月26日)

74 Mike Yeo, "Littoral Combat Ship Montgomery Deploys to The Pacific," *Defense News*, June 1, 2019, <<https://www.defensenews.com/naval/2019/07/01/littoral-combat-ship-montgomery-deploys-to-the-pacific/>> (檢索日期：2019年7月1日)

75 比爾·海頓(Bill Hayton)著，林添貴譯，《南海：21世紀的亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步？》(The South China Sea: the Struggle for Power in Asia)，頁323-324。

障設施，另於汶萊詩裡亞(Seria)則設有亞洲唯一軍事基地。

伍、美中南海互動對我國之影響

一、美中南海互動情勢持續升高

從美中南海互動過程觀察，兩國戰略競爭進一步升級。美國除提高美艦「航行自由」頻率挑戰中共主張，並指控解放軍不安全與不專業行為，中共以捍衛國家主權與安全為由，對美艦進行識別及警告驅離，展現有效監控的意志與能力；美中兩國各自採取侵蝕另一方優勢的「灰色地帶」(Grey Zone)戰術行動，⁷⁶互不相讓與示弱。換言之，美國航行自由的挑戰，亦刺激中共軍事行為。

目前，中共雖不太可能公開尋求與美國發生軍事衝突，然而，雙方差距逐漸縮小，反而提高衝突可能。⁷⁷因此，如果中共選擇以軍事手段保護利益，除發展保護這些利益的力量，亦無可避免與現有海上霸權

(美國)發生對抗；⁷⁸可能發生衝突，一是美中為自由進出之權利起衝突，二則是中共及鄰國為領土之爭起衝突。⁷⁹2016~2018年，美軍指責中共在太平洋上曾遭遇18次不安全或不專業的接觸。⁸⁰中共則指控美國行為是軍事挑釁，損害中共主權和安全，破壞中美兩軍關係。中共海洋安全與合作研究院院長戴旭更表示，美艦若再非法闖入中共領海，建議出動兩條軍艦，一條攔住它，一條撞沉它。⁸¹顯見，美中各自堅持立場，幾乎沒有妥協與談判空間情況。未來類似2018年中共蘭州號逼迫美軍驅逐艦「迪凱特號」轉向的危險行為，除可能再次發生擦槍走火事件，如2001年美中軍機擦撞事件、2009年美艦艇攬線遭中共漁船割斷事件，就可能升高衝突。哈佛大學教授艾利森(Graham Allison)，甚至認為美中可能因對「當前低估和誤解危險」因素引發戰爭成為第17次「修昔底德陷阱」(Thucydides's Trap)。⁸²

76 「灰色地帶」是介於戰爭與和平之間的狀態，一個國家可以不必實際訴諸武力，就能尋求從另一個國家獲取政治或領土利益的方式；Liu Zhen, “‘Grey Zone’ Tactics Are Raising Risk of Military Conflict in the South China Sea, Observers Say,” *South China Morning Post*, October 20, 2019, <<https://www.scmp.com/news/china/military/article/3033672/grey-zone-tactics-are-raising-risk-military-conflict-south>> (檢索日期：2019年10月22日)

77 北京大學海洋研究院海洋戰略研究中心主任胡波，以及中共國防部國際軍事合作辦公室安全合作中心主任周波兩人均指出，中美如果爆發軍事衝突，將會是在南海。參閱張國威，〈陸美博奕 南海恐引爆衝突〉，《旺報》，2019年10月27日，<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20191027000082-260301?chdtv>>；張國威，〈共軍南海維權 進行高危高難演練〉，《旺報》，2019年10月27日，<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20191027000085-260301?chdtv>> (檢索日期：2019年10月27日)

78 比爾·海頓(Bill Hayton)著，林添貴譯，《南海：21世紀的亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步？》(The South China Sea: the Struggle for Power in Asia)，頁302-303。

79 比爾·海頓(Bill Hayton)著，林添貴譯，《南海：21世紀的亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步？》(The South China Sea: the Struggle for Power in Asia)，頁315。

80 Brad Lendon, “Troubled Waters: How Beijing Won't Back Down Over The South China Sea,” *CNN*, December 20, 2018, <<https://edition.cnn.com/2018/12/19/asia/south-china-sea-look-ahead-intl/index.html>> (檢索日期：2019年5月23日)

81 邱越、袁勃，〈戴旭：美國軍艦再非法闖入中國領海 建議撞沉它〉，《人民網》，2018年12月9日，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2018/1209/c1011-30451825.html>> (檢索日期：2019年6月23日)

二、我國南海政策受到持續挑戰

總體而言，我國的南海政策選擇呈現三個特徵：(一)南海政策基本服務於各時期的整體政治和外交戰略，缺乏相對的獨立性；(二)由於我國缺乏捍衛南海主權的實力，無力阻止某些東南亞國家在該地區的擴張，出於其政治和對外戰略需要，不希望因為南海問題與東南亞國家交惡。因此和平解決南海爭端，是我國1949年以來不變的主張，只是各時期表述方式不同；(三)我國南海政策長期受「中共為主要軍事威脅」基本思維制約，不願在南海問題上與大陸合作，兩岸基本上處於零和博弈模式。⁸³ 因此，當美中兩國因是否擁有航行自由權升高對峙形勢之際，菲律賓總統考量兩國實力差距，以及中共在南海部署飛彈的事實，除不準備接受戰爭，也決定以「微妙的平衡作法」，和平解決與中共爭端。⁸⁴ 我國雖擁有太平島良好戰略地位，仍須避免直接從事軍事對抗，或過度表態而進退失據。尤當中共南海島礁軍事化影響力增

加，美國又有意增加友盟國家制衡中共，此一情況雖有利我國基於共同安全理由，要求美國予以更多外交與軍事政策援助，卻不適合過度表態。

曾任美國在臺協會理事主席，現任「布魯金斯學會」(Brookings Institution)東北亞研究中心主任卜睿哲(Richard C. Bush)認為，兩岸都受困於安全困局中，彼此都怕對方威脅自身的基本利益，因此努力反制威脅。然而，我國不足以構成中共的軍事威脅，反而是潛在的政治行動給北京製造了不安全。⁸⁵ 現任美國在臺協會主席莫健(James Moriarty)亦表示，從本質上看，美中關係最大的障礙不是臺灣問題，競逐亞洲主導權才是美中關係的根本問題，這個問題使得臺灣的戰略地位顯得更加重要。⁸⁶ 換言之，如果我國想避免捲入南海紛爭，⁸⁷ 又希望能於南海地區維護應有之海洋利益和話語權，重新部署軍事力量於太平島實質效果不大。反而要避免直接挑戰中共對南海主權的主張。⁸⁸ 儘管，中

82 艾利森教授綜整近500年歷史陷入「修昔底德陷阱」的16個案例，發生戰爭12例，沒有發生戰爭4例。參閱 Graham Allison, "The Thucydides Trap, Are the U.S. and China Headed for War?," *The Atlantic*, September 24, 2015, <<https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/Allison%2C%202015.09.24%20The%20Atlantic%20-%20Thucydides%20Trap.pdf>> (檢索日期：2019年6月23日)

83 王鵬，〈民進黨執政後的南海政策趨向〉，《觀察》，第33期，2016年5月，<<https://www.observer-taipei.com/article.php?id=1121>> (檢索日期：2019年6月23日)

84 馮克芸，〈菲總統：中國已在南海部署導彈 菲執行微妙平衡作法〉，《聯合新聞網》，2019年7月23日，<https://udn.com/news/story/6809/3945512?from=udn_ch2cate7225sub6809_pulldownmenu> (檢索日期：2019年7月23日)

85 卜睿哲(Richard C. Rush)著，林添貴譯，《臺灣的未來》(Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait) (臺北：遠流出版，2010年5月)，頁26。

86 盧伯華，〈AIT莫健：美中摩擦主因是戰略競爭 不是臺灣問題〉，《中時電子報》，2018年6月22日，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190621003875-260409?chdtv>> (檢索日期：2019年6月23日)

87 2019年11月5日前國防部副部長陳永康上將於國防大學實施「海洋與國防專題」講演中表示，當前南海地區是相較可能發生軍事衝突地區，臺灣有可能被迫捲入。

88 中華民國內政部地政司，〈行政院公告修正「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」〉，《中華民國內政部》，院臺建字第0980097355號，2009年11月18日，<<https://www.land.moi.gov.tw/upload/d-20180906120151.pdf>> (檢索日期：2019年7月23日)

共所主張的「九段線」，是在臺灣的中華民國政府於1947年所宣告，⁸⁹ 但是，如果我國採取海頓所建議，重新檢視南海「九段線」，甚至興起放棄的想法，看似可化解爭議，增加我國在南海議題的討論空間，但是，此種主動放棄南海歷史主權的想法，可能讓我國南海立場全失外，可能激化當前兩岸關係，甚至威脅到太平島能否繼續為我國所控制。因此，延續2015年「南海和平倡議」以來，呼籲各方自我克制，維持南海區域穩定狀態，持續太平島之和平利用價值，如人道救援與學術研究，使我國成為可廣泛合作的對象，仍是相較務實穩當的策略。

陸、結 語

當前美中南海爭峰相對，除反應美國超過25年對中共交往政策時代的結束，更凸顯兩大強國已成為對手的事實。⁹⁰ 美國學者沈大偉(David Shambaugh)認為，美對中的強硬政策已成為跨黨派共識，加以持續會有摩擦，兩國已進入「無限期的全面競爭」。⁹¹ 美國前國務卿季辛吉(Henry Kissinger)甚至

認為，美中若無法解決貿易戰，未來可能爆發武裝衝突。⁹² 因此，兩國目前雖沒發展成為敵人，然而，各自已在為最壞狀況預做準備，實則反映美中利益不僅分歧，難以調合，缺乏基本的互信。

美中南海軍事實力的變化，雖不至於直接影響臺灣的安全，卻可能間接對美國的兩岸政策產生影響。美國南海政策明顯有別於兩岸政策；美國兩岸政策主旨在防止發生衝突，不同時期分別以「促進者」、「平衡者」及「不介入」等角色交互運用。⁹³ 但是，在南海爭議中，美國為反制中共擴張付出代價，同時扮演「挑戰者」、「促進者」、甚至「分化者」角色。前國安會秘書長蘇起更以「四海連動」⁹⁴ 形容東北亞至東南亞複雜的連動關係。因此，我國如何利用當前南海情勢為槓桿，爭取最大外交、經濟甚至是軍事利益，正是我國何以繼續佔領並有效治理太平島的關鍵點。

(收件：108年8月4日，接受：109年3月27日)

89 中華民國在1935年公布第一張「南海諸島圖」，未使用U型線；至1947年再度公布「南海諸島圖」，採用十一段虛線劃出南海諸島的位置。當時採用3海里領海和12海里海關緝私範圍，與日後1982年「聯合國海洋法公約」有關歷史心性水域、專屬經濟區等概念無關。參閱陳鴻瑜，「中華民國政府繪製南海諸島範圍線之決策過程及其意涵」，《國史館刊》，第47期，2016年3月，頁115。

90 “China vs. America,” *The Economist*, October 20, 2018, p. 13.

91 吳映璠，〈美陸進入無限期全面競爭 學者：要認清這2件事〉，《中時電子報》，2019年11月11日，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20191110001424-260408?chdtv>>（檢索日期：2019年11月11日）

92 莊惠嘉，〈季辛吉：貿戰若無解 將爆武裝衝突〉，《聯合新聞網》，2019年11月22日，<<https://udn.com/news/story/11314/4180141>>（檢索日期：2019年11月22日）

93 江和華，〈美國對華政策：兩岸對話或協商談判之途徑研究〉，《海軍學術雙月刊》，第五十一卷第一期，2017年2月，頁19。

94 「四海連動」意指黃海、東海、臺海及南海等地。參閱ETToday，〈蘇起：十九大後和統取代武統論〉，《ETtoday》，2018年5月25日，<<https://www.ettoday.net/news/20180525/1176997.htm>>（檢索日期：2019年7月23日）

參考文獻

中文部分

專書

- 周平主編，2017/4。《國家的疆域與邊疆》。
。北京：中央編譯出版社。
- 陳力恒，王景佳主編，1988/11。《軍事知識
詞典》。北京：國防大學出版社。

專書譯著

- 卜睿哲(Richard C. Rush)著，林添貴
譯，2010/5。《臺灣的未來》(Untying
the Knot: Making Peace in the Taiwan
Strait)。臺北：遠流出版。
- 比爾·海頓(Bill Hayton)著，林添貴譯，
2016/12。《南海：21世紀的亞洲火藥
庫與中國稱霸的第一步？》(The South
China Sea: the Struggle for Power in Asia)
。臺北市：麥田出版。

官方文件

- 中華民國行政院地政司，2009/11/18。
〈行政院公告修正「中華民國第一
批領海基線、領海及鄰接區外界
線」〉。《中華民國內政部地政
司》，<[https://www.land.moi.gov.tw/
upload/d-20180906120151.pdf](https://www.land.moi.gov.tw/upload/d-20180906120151.pdf)>。
- 中華人民共和國國防部，2015/5。〈中國
的軍事戰略〉。《中華人民共和國
國防部》，<[www.mod.gov.cn/big5/
regulatory/2015-05/26/content_4617812.
htm](http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812.htm)>。
- 中華人民共和國國防部，2017/1。〈中
國的亞太安全合作政策〉。《中華

人民共和國國防部》，<[http://www.
mod.gov.cn/big5/regulatory/2017-01/11/
content_4769725.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2017-01/11/content_4769725.htm)>。

中華人民共和國國防部，2019/7/24。〈新
時代的中國國防〉。《中華人民共和
國國防部》，<[www.mod.gov.cn/big5/
topnews/2019-07/24/content_4846387.
htm](http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2019-07/24/content_4846387.htm)>。

期刊論文

- 王鵬，2016/5。〈民進黨執政後的南海政策
趨向〉，《觀察》，第33期，<[https://
www.observer-taipei.com/article.
php?id=1121](https://www.observer-taipei.com/article.php?id=1121)>。
- 江和華，2017/2。〈美國對華政策：兩岸對
話或協商談判之途徑研究〉，《海軍學
術雙月刊》，第五十一卷第一期，頁
22-30。
- 陳鴻瑜，2016/3。〈中華民國政府繪製南海
諸島範圍線之決策過程及其意涵〉，《
國史館刊》，第47期，頁91-118。
- 蔡東杰，2017/8。〈東協外長會議與南海行
為準則(COC)協商情形〉，《大陸與兩
岸情勢簡報》，頁4-6。

網際網路

- BBC中文網，2016/7/12。〈美國呼籲各方尊
重海牙南海仲裁〉，《BBC中文網》，
<[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/
2016/07/160712_southchinesea_usa](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/07/160712_southchinesea_usa)>。
- ETtoday，2018/5/25。〈蘇起：十九大後和統
取代武統論〉，《ETtoday》，<[https://
www.ettoday.net/news/20180525/1176997](https://www.ettoday.net/news/20180525/1176997)。

htm>。

中央通訊社，2018/5/20。〈中共轟6K南海起降 五角大廈批陸〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201805200079.aspx>>。

中國評論新聞網，2019/4/10。〈美國在南海頻繁挑釁 還把自己描繪成受害者〉，《中國評論新聞網》，<<http://hk.crntt.com/doc/1053/9/5/3/105395337.html?coluid=2&kindid=4&docid=105395337&mdate=0410175206>>。

吳映璠，2019/11/11。〈美陸進入無限期全面競爭 學者：要認清這2件事〉，《中時電子報》，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20191110001424-260408?chdtv>>。

邱越、袁勃，2018/12/9。〈戴旭：美國軍艦再非法闖入中國領海 建議撞沉它〉，《人民網》，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2018/1209/c1011-30451825.html>>。

莊惠嘉，2019/11/22。〈季辛吉：貿戰若無解 將爆武裝衝突〉，《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/11314/4180141>>。

馮克芸，2019/7/23。〈菲總統：中國已在南海部署導彈 菲執行微妙平衡作法〉，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/6809/3945512?from=udn_ch2cate7225sub6809_pulldownmenu>。

張國威，2018/7/7。〈反制美軍行動 陸南沙電戰系統開機〉，《旺報》，<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180707000134-260301?chdtv>>。

張國威，2019/10/27。〈陸美博弈 南海恐引爆衝突〉，《旺報》。<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20191027000082-260301?chdtv>>。

張國威，2019/10/27。〈共軍南海維權 進行高危高難演練〉，《旺報》。<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20191027000085-260301?chdtv>>。

黎堡，2019/7/6。〈特朗普盛讚美國軍力五角大樓：美軍需盟友協助〉，《美國之音》，<<https://www.voachinese.com/a/us-military-supriority-allies-20190706/4988457.html>>。

盧伯華，2018/6/22。〈AIT莫健：美中摩擦主因是戰略競爭 不是臺灣問題〉，《中時電子報》，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190621003875-260409?chdtv>>。

盧伯華，2019/7/4。〈陸彈道導彈成航母殺手 關鍵在南海島礁上〉，《中時電子報》，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190704000018-260417?chdtv>>。

外文部分

專書

Broderick, K., 2015. *Chinese Activities in the South China Sea, Implications for the American Pivot to Asia*. Washington D.C.: Project 2049 Institute.

Drifte, R., 2016. *PRIF Report No. 140 Japan's Policy towards the South China Sea-Applying "Proactive Peace Diplomacy" ?*.

Germany: Peace Research Institute Frankfurt.

Freund, Eleanor, 2017. *Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide*. Cambridge: Belier Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.

Hemmings, John & Rogers, James, 2019. *The South China Sea: Why It Matters to "Global Britain"*. London: Henry Jackson Society.

Work, R., 2003. *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge*. Washington D.C.: Center for Strategic and Budget Assessments.

官方文件

Air-Sea Battle Office, 2013. *Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges*. Washington D.C.: Department of Defense.

Association of Southeast Asia Nations, 2012/10/17. *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*, <https://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2>.

Chairman's Statement of the 34th ASEAN Summit, 2019. *Regional and International Issues and Developments*, Bangkok. <https://asean.org/storage/2019/06/Final_Chairs-Statement-of-the-34th-ASEAN-Summit_as-of-23-June-2019-12....pdf>.

Congressional Research Service, 2019/1/31. *China's Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests-*

Background and Issues for Congress, Congressional Research Service.

DOD, 2015. *The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment*. Washington D.C.: Department of Defense.

DOD, 2016. *Joint Publication 1-02, Dictionary Military and Associated Terms*. Washington. DC: Department of Defense.

DOD, 2017. *Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2016*. <<https://policy.defense.gov/Portals/11/FY16%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2017-03-03-141349-943>>.

DOD, 2017. *Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2017*. <<https://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>>.

DOD, 2018. *Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2018*. <[https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20\(final\).pdf?ver=2019-03-19-103517-010](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20(final).pdf?ver=2019-03-19-103517-010)>.

DOD, 2019. *Indo-Pacific Strategy Report*. Washington D.C.: Department of Defense. Office of the Secretary of Defense.

Office of the Secretary of Defense, 2016. *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2016*. Washington D.C.: Department of Defense.

Office of the Secretary of Defense, 2017. *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2017*.

Washington D.C.: Department of Defense.
Office of the Secretary of Defense, 2018. *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2018*. Washington D.C.: Department of Defense.
Office of the Secretary of Defense, 2019. *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2019*. Washington D.C.: Department of Defense.
The United Nations, 2009/5/7. *The Permanent Mission of the People's Republic of China submits a communication to H.E. Mr. Ban Ki-Moon*, Secretary-General of the United Nations, CML/17/2009, New York. <https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf>.
United States Senate, 2015/9/17. Testimony of Assistant Secretary of Defense for Asian and Pacific Security Affairs, David Shear, *Hearing to receive testimony on maritime security strategy in the Asia-Pacific region*, Washington D.C. <<https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/15-72%20-%209-17-15a.pdf>>.
United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*. <https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>.
U.S. Pacific Command, 2018. *Advance Policy Questions for Admiral Philip Davidson, USN Expected Nominee for Commander*. <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Davidson_APQs_04-17-18.pdf>.

期刊論文

Bhatia, K., 2018. "Coercive Gradualism Through Gray Zone Statecraft in the South China Sea," *Joint Force Quarterly*, 4th Quarter, pp. 24-33.
Erickson, Andrew S. and Wuthnow, Joel, 2016/1. "Barriers, Springboards and Benchmarks: China Conceptualizes the Pacific Island Chains," *The China Quarterly*, pp. 1-22. <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1002513.pdf>>.
JMD, 2018/10. "China's Activities in the South China Sea," *Japan Ministry of Defense*, pp. 1-18. <https://www.mod.go.jp/e/d_act/sec_env/pdf2/ch_d-act_SCS_20180604e.pdf>.
Kuok, L., 2016/6. The U.S. FON Program in the South China Sea: A Lawful and Necessary Responses to China's Strategic Ambiguity, Brookings Institution's Center for East Asia Policy Studies, *East Asia Policy Paper 9*, pp. 1-30.
The Economist, 2018/10/20. "China V America," *The Economist*, p. 13.
U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2015/11/5. "U.S. Freedom of Navigation Patrol in the South China Sea: What Happened, What it Means, and What's Next," Issue Brief, pp. 1-3.

網際網路

Allison, G., 2015/9/2. "The Thucydides Trap, are the U.S. and China Headed for War?," *The Atlantic*. <<https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/Allison%2C%202015.09.24%20The%20>

Atlantic%20-%20Thucydides%20Trap.pdf>.

Anderson Air Forces Base, "Continuous Bomber Presence Mission," *Anderson Air Forces Base*, <<https://www.andersen.af.mil/CBP/>>.

Cooper, H. and Perlez, J., 2015/10/27. "White House Moves to Reassure Allies With South China Sea Patrol, but Quietly," *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2015/10/28/world/asia/south-china-sea-uss-lassen-spratly-islands.html>>.

DOD, 2018/6/2. "Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue," *Department of Defense*, <<https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>>.

Goure, D., 2019/3/9. "Warship Worries: Does The U.S. Navy Really Need A New Large Surface Combatant?" *The National Interest*, <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/warship-worries-does-us-navy-really-need-new-large-surface-combatant-46517>>.

Grady, J., 2019/7/29. "Panel: U.S., China South China Sea Tensions Show No Signs of Easing," USNI News. <<https://news.usni.org/2019/07/29/panel-u-s-china-south-china-sea-tensions-show-no-signs-of-easing>>.

Liang, A., 2019/5/15. "Why the US Navy's Top Admiral Says It Hasn't Stepped Up Sea Patrols to Confront China," *Navy News*, <[https://www.navytimes.com/news/your-navy/2019/05/15/why-the-us-navys-](https://www.navytimes.com/news/your-navy/2019/05/15/why-the-us-navys-top-admiral-says-it-hasnt-stepped-up-sea-patrols-to-confront-china/)

[top-admiral-says-it-hasnt-stepped-up-sea-patrols-to-confront-china/](https://www.navytimes.com/news/your-navy/2019/05/15/why-the-us-navys-top-admiral-says-it-hasnt-stepped-up-sea-patrols-to-confront-china/)>.

London, B., 2018/12/19. "Troubled Waters: How Beijing Won't Back Down Over the South China Sea," *CNN*, <<https://edition.cnn.com/2018/12/19/asia/south-china-sea-look-ahead-intl/index.html>>.

Lubold, G., 2017/5/24. "U.S. Navy Conducts First South China Sea Navigation Operation Under President Trump," *The Wall Street Journal*, <<https://www.wsj.com/articles/u-s-navy-conducts-south-china-sea-navigation-operation-1495664647>>.

Lubold, G. and Page, J., 2017/9/1. "U.S. to Challenge China With More Patrols in Disputed Waters," *The Wall Street Journal*, <<https://www.wsj.com/articles/u-s-readies-plan-to-increase-patrols-in-south-china-sea-1504299067>>.

Liu, Zhen, 2019/10/20. "'Grey Zone' Tactics Are Raising Risk of Military Conflict in The South China Sea, Observers Say," *South China Morning Post*. <<https://www.scmp.com/news/china/military/article/3033672/grey-zone-tactics-are-raising-risk-military-conflict-south>>.

Macias, A., and Kube C., 2019/7/1. "Chinese Military Conducts Anti-ship Ballistic Missile Tests in The Hotly Contested South China Sea," *CNBC*, <<https://www.cnn.com/2019/07/01/chinese-military-conducts-missile-tests-in-the-south-china-sea.html>>.

Pacific Air Forces Public Affairs, 2018/9/30. "B-52s Conduct Operations in Vicinity of South China Sea," *Pacific Air Forces*. <<https://www.pacificairforces.com/news/2018/09/30/b-52s-conduct-operations-in-vicinity-of-south-china-sea>>.

www.pacaf.af.mil/News/Article-Display/Article/1617390/b-52s-conduct-operations-in-vicinity-of-south-china-sea/>.

Pickrell, R., 2019/7/8. “Firebrand Philippine President Pushes the US to Send the Entire 7th Fleet into the South China Sea,” *Business Insider*. <<https://www.businessinsider.com/duterte-pushes-us-send-7th-fleet-to-south-china-sea-2019-7>>.

The Post's View, 2019/6/15. “The Grave Consequences of a U.S.-China Schism,” *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-us-and-china-should-be-mending-their-relationship-instead-theyre-pursuing-policies-that-are-making-things-worse/2019/06/15/9c33cf4c-8d32-11e9-adf3-f70f78c156e8_story.html?utm_term=.1bf8e979ae1d>.