

熱點聚焦

美中戰略競爭下的南海衝突

South China Sea Conflict under US-China Strategic Competition

戴孝君

中華亞太安全治理學會

壹、前言

就地緣戰略視角，即使各方科技發展將可能淡化地緣之相對因素，「地理」仍是戰略環境最根本和不變的主要因素。¹然而危機的發生，往往出乎於預料的衝突事件；如何避免衝突與對抗，在於位處衝突方之戰略關係發展。各方如何形成戰略互信，避免彼此尚未考量化解就爆發衝突；不僅僅是在武裝衝突上，全球核武議題、恐怖主義與氣候變遷等議題，都將是關鍵領域之共同利益。現今南海地區除了現有各方所形成的戰略衝突環境，未來美中競合關係的發展，仍將牽動現今全球戰略環境格局；隨著 2020 年 11 月美國總統大選將近，華盛頓與北京之間的關係，將影響未來亞太地區與南海局勢發展的關鍵要素。

¹ Thomas G. Mahnken and Dan Blumenthal, *Strategy in Asia: The Past, Present, and Future of Regional Security* (Stanford, California: Stanford Security Studies, 2014), p. x.

貳、全球與亞太戰略環境

根據英國國際戰略研究所(The International Institute for Strategic Studies, IISS)發表的《2017年亞太區域安全評估》報告,²就全球與亞太地區安全的主要動態和趨勢方面,側重於2017年之後可能發生的區域戰略關係與對話為重點來討論,其中相關重要的4個中心地區(中國、印度、澳大利亞、朝鮮半島)與以下安全主題:(1)美國和中國於亞太安全所扮演角色將不斷的演變;(2)美國和各地區國家就區域安全緊張情勢的反應,特別是在南海區域;(3)有關核子武器、導彈和軍事網絡能力所發展新的安全問題;(4)預期區域安全的合作,包括以東協為中心架構所面臨的挑戰。

就衝突的角度,美國和中國之間衝突的最大風險,源自美國於全球所部署的軍隊與對同盟承諾所產生的緊張關係,以及中國努力的要求美國退出東亞和南海。現今川普「美國優先」的修正主義總令國際社會感到不可預測,尤其川普表示將重新思考美國全球貿易與同盟體制,而令美國國內國際關係學者所擔憂的是,川普將直接打破美國於戰後所鞏固的全球地位;其獨特之領導特質,幾乎與傳統國際關係與外交政策理論背道而馳。尤其川普上任即簽署行政命令退出跨太平洋夥伴協定(TPP),或許這是他在經濟戰略中的戰術動作,如他所謂善於協商的「交易的藝術」,以此換取爾後戰略談判籌碼。

在IISS的《2020年亞太區域安全評估》報告中,強調全球在美中大國戰略環境競爭下,美國與亞太國家結盟與夥伴關係是否會更

² The International Institute for Strategic Studies, "Asia-Pacific Regional Security Assessment 2017," June 02, 2017; <https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/asiapacific-regional-security-assessment-2017>

加緊密，尤其美國於 2019 年 8 月正式退出與俄羅斯所簽署的《中程核飛彈條約》(INF Treaty) 後，將加速發展新型巡弋彈道飛彈系統以對應俄羅斯陸基巡弋飛彈；另外日韓關係的破裂，朝鮮半島的外交僵局以及澳大利亞，印尼和歐洲參與亞太事務等區域內外大國均牽動著亞太戰略環境發展。

就大國競爭下的亞太區域安全，美中戰略發展仍然是支撐亞太地區安全與穩定平衡的核心。在川普擔任美國總統期間，雙方至關重要的關係已急速惡化。儘管美國領導人和媒體的注意力都集中在貿易議題上，但在安全領域，特別是在南海和台灣方面，雙邊也存在重大分歧；而美國除了現有的同盟夥伴，也積極在東南亞尋求安全夥伴關係。³

2020 年初至今，新冠病毒疫情 (COVID-19) 在全球大流行所形成不確定因素下，不僅危害人類和考驗國際安全體系抗性，無疑也對全球區域經濟，政治環境和公衛安全架構產生了重大影響。此疫情可能是第二次世界大戰以來最具戲劇性的全球國際安全威脅事件，但 COVID-19 疫情似乎不太可能從根本上重塑亞太地區的地緣政治環境。亞太戰略環境除了美、中在軍事外交上的競合關係外，中國與印度長期於陸上邊界及印度洋對抗局勢，與日本在西太平洋時有衝突事件；另東北亞情事也連帶日韓備戰以應對突發狀況。然而升高衝突危機的因素，在於軍事化行動所形成的威脅，尤其各方積極強化軍事能力以獲取政治談判籌碼。

³ The International Institute for Strategic Studies, "Asia-Pacific Regional Security Assessment 2020," June 05, 2020, <https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/asia-pacific-regional-security-assessment-2020>

參、南海戰略環境

美國前總統歐巴馬於 2014 年西點軍校畢業典禮演說中提到，自第二次世界大戰以來，美國形成最昂貴的錯誤，是不計後果急於投入軍事冒險行動，沒有為其行動尋求國際支持與合法性；強調美國必須領導著世界舞台，而軍事行動不能只是唯一的手段，不意味擁有最好的錘子而將每一個問題都視為釘子，並非所有國際議題都直接涉及武裝衝突。他認為應支持東南亞國家與中國就南海海事爭議達成相關行為準則，努力透過國際法來解決爭端。

南海議題之所以成為焦點，除了位處亞太地緣戰略的核心，還蘊藏豐富石油與海洋資源，為連接太平洋與印度洋之重要運輸航道。所浮現的安全議題，除各方原先所產生的爭議，隨著科技發展而升高衝突與爭論，不論是海域內聲索方或者是海域外的美、日、印、澳等各國，將會是和平穩定與衝突態勢相互經歷其中，其結果也可能是兩者之綜合；例如空中與海中無人系統的運用，將會改變傳統戰術型態並牽動各方戰略發展，即使為非傳統安全之進行，極有可能在其中一方誤判下轉換為傳統安全的衝突事件。

首先，就海域內各方，2016 年 7 月 12 日，荷蘭海牙常設仲裁法院就 2013 年「菲律賓對中國」所提南海仲裁案公布仲裁結果，聲稱中國九段線範圍內所主張的歷史權利沒有法律依據，所有的海面上地物均為礁岩。⁴北京對此不參與及不接受、不承認南海仲裁，台北也以未參與仲裁而不承認裁決。由於仲裁本身並無強制約束力，各方爭議也未有實質改變，結果卻加速「南海行為準則」各方磋商進

⁴ The Permanent Court of Arbitration, "The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China)," July 12, 2016, <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>

度；近年中國、菲律賓、越南、馬來西亞各方時有資源開採、漁權與執法衝突，其中越南、馬來西亞向聯合國大陸礁層界限委員會提交 200 海浬以外大陸礁層延伸案，以爭奪海底資源挑戰各方維護南海主權之立場，預判未來越南與菲方將運用南海仲裁裁決與中方進行國際法與準則磋商之角力。

如今，未能在南海行為準則框架內的台灣，除了強化與維護領土的硬實力外，更應展現軟實力以尋求與區域內各方對話避免衝突，進而積極爭取南海主權之話語權。就現今兩岸關係上，北京與台北應當換位思維以尋求「融冰點」，北京可思維台北加入南海行為準則之參與方，台北與北京可就非傳統安全議題進行實質討論。未來行為準則是否具有解決各方爭議的能力，對於空中與海上的遭遇，當建立有效衝突管控機制；即使各方對於「擱置爭議、共同開發」有不同的立場，而能逆向思維於「合作開發、解決爭議」之積極作為，才有助於維護區域安全與訂定合作議題之期程目標。

其次，就海域外各國，美國仍為牽動與影響南海局勢最主要因素。美國自時任國務卿希拉蕊提出南海「航行自由」符合美國國家利益，而美軍也展現維護基本使命與決策者之目標；美國前國防部部長馬提斯於 2017 年「香格里拉對話」演說時，表達川普政府的外交政策將具有其延續性，亞太地區與南海相關安全議題依然為美國所關注，並表示川普總統戰略耐心時代已經結束。事實上，川普在退出跨太平洋夥伴關係後，東盟主要倡議者，新加坡和越南就希望美國能增強其安全承諾，以更強大的經濟影響力加入東盟整體的參與度，並期待美國對亞太地區有更強的安全承諾。⁵就川普上任以來，

⁵ Koh Swee Lean Collin, "Trump and Southeast Asia: Sustaining the Maritime Pivot," *The* 67

美軍更積極以「航行自由」名義進入南海進行巡航，2020年7月即在菲律賓海域進行雙航母實兵演練。

2020年7月13日，美國國務卿蓬佩奧發表聲明，以維護自由開放的印度太平洋與南海的爭議議題表達立場，說明北京在南海所主張的海上資源與所有控制活動完全是非法，並同意2016年南海仲裁裁決；⁶而中方隨即提出反駁，認為美國刻意提高南海地區對抗緊張局勢，挑撥中國與東協國家之間的關係。另外印尼就納土納群島部分，中方表示與印尼之間不存在領土的主權爭議，而雙方在南海海域存有重疊的海洋權益主張；2020年5月印尼就其南海主張再次向聯合國提出照會。

當前南海戰略環境而言，海域外力量的介入使得南海爭端複雜化，為了大國之間的相互平衡，所有參與者都對潛在的衝突持謹慎的態度。除了各方在國際法較勁升高對抗態勢，美中相繼於南海進行軍事演習，更形成全球高度衝突熱點，南海已儼然成為美中軍事角力的「武場」。

肆、印度洋博弈

2016年安倍晉三在第六屆東京非洲發展國際會議（TICAD VI）宣布「自由開放的印度－太平洋戰略」（FOIPS）。安倍認為，兩個自由開放的大洋和兩個大陸聯合所帶來的巨大活力，將給全世界帶來穩定和繁榮；然而安倍提倡的 FOIPS 仍然模糊，印太可稱為「地緣概

Diplomat, May 06, 2017,
<https://thediplomat.com/2017/05/trump-and-southeast-asia-sustaining-the-maritime-pivot/>

⁶ Michael R. Pompeo, "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea," U.S. Department of State, July 13, 2020,
<https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>

念」，能否以此為「戰略」架構尚待整合與觀察，尤其印度真正所尋求的是能成為印度洋的主控者。

美國地緣戰略分析專家卡普蘭（Robert D. Kaplan）就印度的地理困境中提到，當美國與中國形成對抗時，印度往哪一方傾斜，將會決定二十一世紀歐亞大陸地緣政治發展，印度將位居最終樞紐的國家。⁷卡普蘭認為中國的「兩洋戰略」未來將牽動與改變印度洋整體的戰略關係；尤其在一個完全由供需規律所支配的戰略環境，中國對於全球能源市場日益所需，將面臨美國主導的戰略優勢地位；卡普蘭認為中美雙方的海軍，將在印度洋與西太平洋之間形成互動與對抗態勢；而地理上處於亞洲中心的中國，在軍事現代化與經濟實力日漸增長上，將挑戰美國在亞洲的主導地位。⁸因此，中國、美國與印度未來在印度洋的戰略博弈關係，將使得此地區原本複雜與脆弱的安全格局發展更為劇烈與不確定性，而「印太」也突顯未來印度洋與南海相互之間的核心地位。

伍、結論

未來南海的地緣戰略環境，將會是海洋「權力」與「權利」之爭。海洋權力所強調的是硬實力，正所謂整合軍事實力與評估；而海洋權利主要展現軟實力以及巧實力方面，亦是掌握海洋法律的地位與運用。南海所形成的爭端與區域衝突環境，唯有透過各方整合適當的管理機制，或者形成區域的治理條件，尤其面對當前的激烈

⁷ Robert D. Kaplan 著，林添貴譯，《地理的復仇》（台北：城邦文化，2017年），頁309。

⁸ Robert D. Kaplan 著，吳兆禮、毛悅譯，《季風：印度洋與美國權力的未來》（北京：社會科學文獻出版社，2013年），頁346-348。

的軍備競賽氛圍，能夠有效釋放區域衝突之壓力與管控衝突，當是首要議題。⁹

對於美國而言，是否願意接受競爭者，尤其是具有不同政治制度和意識形態的競爭者？川普政府至今，既已威懾力量應對於南海與掌控東南亞局勢，其主要目的仍在於維持海上樞紐之角色，強調美國位於南海與東南亞的實質之影響力；然而，中國位處現實的地理環境下，東盟國家與南海各聲索方也都同樣與北京有密不可分的貿易夥伴關係。

中國面對現今南海的局勢，除了說明自身的南海政策，這也是中國地緣戰略「一帶一路」能否穩定架構的關鍵，必須得到鄰國信任以推動南海行為準則的基礎。就安全觀點，南海衝突與分裂能否獲得有效的管理？南海問題在各國之國家利益中扮演何種角色？南海爭端在中國與東盟關係中具有什麼樣的地位？如果有必要調整其政策，改變的適當措施，以及時間與範圍是什麼？尤其南海爭端國際化，美中競合關係將使得局勢更為複雜，如何解決爭端，將考驗各方領導階層智慧，尤其穩定南海各方戰略對話，將直接對東盟架構與區域安全形成決定性影響。

從預測戰爭的角度「威脅等於能力乘以意圖，若意圖為零，則威脅為零」。¹⁰南海在各方強化軍備與宣示主權，以及亞太地區主導權的發展上，使得美國與中國的競合關係趨於對抗；美國難以同時兼顧中東、歐洲、拉丁美洲與亞洲，是否與區域盟友共同抗衡中國在地緣戰略增長的局勢；相對而言，一旦盟友與中國發生衝突，美

⁹ Robert D. Kaplan 著，林添貴譯，《南中國海》(台北：城邦文化，2016年)，頁 11-17。

¹⁰ MAJ. GEN. Bob Scales 著，國防部譯，《論戰爭：美軍艱險的未來》(台北：國防部政務辦公室，2020年)，頁 65。

國將可能捲入區域紛爭的風險；若大國相互之間發生戰略誤判，將可能形成「修昔底德陷阱」格局，然而現今的戰略誤判風險似乎正持續上升。¹¹根據哈佛教授艾利森（Graham T. Allison）針對過去歷史進程之研究與歸納，其中 16 個大國在對峙環境下，有 12 個發生戰爭；因此，未來美國與中國對抗的戰略環境，究竟是為和平的第 5 個，還是戰爭的第 13 個案例，唯有領導人發揮智慧，相互包容與了解彼此的文化差異，共同面對與解決有可能發生的衝突，才能夠避免戰爭的發生。¹²

¹¹ Gideon Rachman 著，洪世民譯，《東方化：中國印度將主導全球》（台北：時報文化，2017 年），頁 34-40。

¹² Graham Allison, "China vs. America: Managing the Next Clash of Civilizations," *Foreign Affairs*, September/October 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-08-15/china-vs-america>

