

學術論文

美國與中國積極介入南海爭端之戰略動因思考

Strategy-based Thinking for Increased Involvement of US and China in South China Sea Disputes

張凱銘 *Kai-Ming Chang*
臺中科技大學通識教育中心助理教授
Assistant Professor of Center for General Education
National Taichung University of Science and Technology

摘要 / Abstract

南海爭端是當代最複雜的國際安全議題之一，歷史上曾兩度在聲索國間引發戰爭，且 2009 年後再度升溫。觀其成因，除受到海洋法劃界問題的影響外，美國與中國近年對爭端參與強度的顯著提高，亦是導致局勢紛擾的主要原因。為理解美中在南海爭端中態度與作為趨於積極強勢的原因，本文由兩國的宏觀戰略規劃著眼，指出南海是美中實踐對外戰略的關鍵環節。就美國而言，透過積極干涉南海爭端，可協助其順利推進亞太戰略轉向，強化本國在東亞地區的權力基礎，並制約中國勢力擴張。對中國來說，南海地區則是其海洋戰略發展前景所繫，藉由加強控制南海，對經濟利益與軍事安全方面皆深具助益。在這一情形下，南海爭端遂成為美國與中國戰略規劃的交會處，並導致了近年美中在當地相互競逐的局勢。

South China Sea disputes are one of the most complex contemporary international security issues. Historically, they triggered two wars among the claimants. The situation calmed down during the post-Cold War period yet escalated again after 2009. A look into the major causes for the clamorous situation revealed the delineation issue associated with the Law of the Sea and also the significantly increased involvement of the United States and China over the past few years in the disputes. Contemporary South China Sea disputes have implicitly become the wrestle arena between the powers: the US and China. In order to know why the United States and China turned proactive and aggressive over South China Sea disputes in terms of their attitude and the action they take, this article focuses on the macro-strategy planning of these two countries and points out the fact that the South China Sea is pivotal to the implementation of the United States and China of their external strategies; it is of deep strategic value for both parties. As far as the US is concerned, by proactively interfering with South China Sea disputes, it helps successfully re-orient its regional strategy, strengthen the US power base in East Asia, and prevent China from expanding further. For China, on the other hand, the South China Sea concerns the prospects of its maritime strategy; by reinforcing control over the sea, it is of far-reaching benefits as far as the economic interest and military security are concerned. Under these circumstances, South China Sea disputes are where the US and China meet in strategic planning and the cause of the mutually competitive situation in the region between the United States and China over the past few years.

關鍵字：南海爭端、美中關係、亞太再平衡、海洋戰略、東南亞

Keywords: South China Sea Disputes, Sino-U.S. Relations, Rebalancing to Asia-Pacific, Ocean Strategy, South East Asia

壹、前言

南海爭端在第二次世界大戰後逐步成形，自 1970 年代後漸趨複雜且兩度引發戰爭。¹冷戰結束後，各聲索國間雖仍無法就主權歸屬達成共識並不時發生摩擦，但海域情勢相對平穩。2009 年起，中國在南海地區更積極的推動各項主權維護措施，與其他東南亞聲索國為漁業活動、油氣探勘與大陸架劃界等問題引發多次紛爭，各國的軍艦與執法船隻也數度在海上緊張對峙。與此同時，作為域外國家的美國也有加強干預爭端的傾向。歐巴馬政府在就任後逐步將美國的海外戰略重心由中東轉往亞太地區，對南海爭端的關注日深，展現支持東南亞國家以制約中國的意向。隨著美中兩國近年在南海爭端中的分歧日益明顯，南海爭端已不僅是東亞國家間的主權紛爭，更成為當前美國與中國相互競逐的重要場域。在以下篇幅中，作者首先將回顧南海爭端近年情勢，而後透過檢視美國與中國的戰略規劃，分析南海爭端在兩國國際戰略中的定位，進以釐清雙方近年加強參與爭端之原因。

貳、南海爭端近年情勢

一、爭端的升高

南海爭端形勢在 2009 年後日漸升溫，隨著主權聲索國積極宣示本國權利地位，及美國等域外國家介入加深，地區情勢屢見紛擾。對此可由以下四個面向觀察：

（一）聲索國間的外交對抗頻繁

為釐清大陸礁層邊界與專屬經濟區範圍間的劃界爭議，2001 年的《聯

¹ 李國強，《南中國海研究：歷史與現狀》（哈爾濱：黑龍江教育出版社，2003 年），頁 452-458。

合國海洋法公約》締約國會議通過了 SPLOS/72 號決定，要求各締約國若主張擁有 200 海浬以外的大陸礁層延伸，應於 2009 年 5 月 13 日前向聯合國「大陸礁層界限委員會」(Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS) 提供劃界資訊。²由於劃界結果直接涉及南海地區島礁水域的權利歸屬，因而引發各聲索國間的角力。越南與馬來西亞於 2009 年 5 月 6 日時首先向委員會提交劃界資料，並引起其他聲索國反彈。³由於委員會在提交資料的國家與他國間存在領土爭端的情況下將不會批准申請案，中國遂於 5 月 8 日向委員會提交外交照會，駁斥越馬兩國的劃界申請並強調本國在南海的主權地位。中國的反應進一步激化爭端，越南、菲律賓與印尼等國先後向委員會提交反駁照會，相關國家遂在此後以劃界爭議為由，就南海議題展開長期的外交論戰。⁴

(二) 各國積極宣示主權

受到外交對抗影響，為彰顯主權地位與統治事實，南海周邊各國的宣示作為也更加積極。這些行動部分是以制定法案或領導人申明等內部方式呈現，部分則是直接進入具爭議的島礁水域宣示主權。前者的作法如菲律

² United Nations Convention on the Law of the Sea SPLOS/72-Meeting of States Parties, “Decision Regarding the Date of Commencement of the Ten-Year Period for making Submissions to the Commission on the Limits of the Continental Shelf set out in Article 4 of Annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea,” May 14-18, 2001, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=SPLOS/72>.

³ 我國雖非聯合國會員國，但亦以外交聲明方式強調我南海主權。請參考：〈外交部鄭重聲明有關馬來西亞及越南政府於本(98)年 5 月 6 日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及越南政府 5 月 7 日另向大陸礁層界限委員會提交 200 海浬以外大陸礁層延伸案〉，《中華民國外交部》，2009 年 5 月 8 日，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/ab8facce-f791-46f5-a817-87735010d02b?arfid=2a16455d-0b58-4440-81e8-fc318cdb0ff6&opno=9b985598-f84c-4e10-8b77-a3fb8ac72342>。

⁴ 各國提出的照會內容，請見：“Communications Received with Regard to the Joint Submission made by Malaysia and VietNam to the Commission on the Limits of the Continental Shelf,” *Commission on the Limits of the Continental Shelf*, Updated on May 03, 2011, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mysvnm_33_2009.htm。

賓總統 Arroyo 在 2009 年 3 月簽署群島基線法案(Republic Act No. 9522)，將中沙群島與南沙群島部份地區劃入菲國領土；⁵以及越南國會在 2012 年 6 月通過《海洋法》，將西沙與南沙群島劃入本國領土等。後者事例則如馬來西亞總理親自登臨南沙群島中的彈丸礁宣示主權、中國軍艦於爭議海域中投放國旗與主權碑，以及越南政府派戰鬥機巡視南沙海域上空等。相關國家的宣示行動引起其他聲索國的批評，並促使各國效仿跟進以為抗衡，使得南海情勢更加擾動不安。

(三) 海上對峙與摩擦事件增加

中國與其他聲索國間在這一時期頻繁於爭議水域中發生海事紛爭。例如 2010 年 4 月時，中國漁政船與馬來西亞軍艦在彈丸礁水域對峙。同年 6 月，中國漁政船與印尼軍艦因漁事糾紛相互對峙，雙方一度進入備戰狀態。2011 年 5 月，越南石油企業勘探船隻在南海水域作業時遭中國海監船干擾致設備損壞，引起越南政府抗議並要求賠償。⁶2012 年 4-6 月間，中國與菲律賓船艦在黃岩島周邊緊張對峙，並導致兩國外交糾紛。⁷2014 年 1 月時傳出中國海警部隊在黃岩島水域使用高壓水柱攻擊菲律賓漁民的消息。⁸同年 5 月，中國在西沙群島水域安置大型鑽油平臺引發越南反彈，雙方調動軍艦、漁船與執法船隻相對峙，並發生多起噴射高壓水柱與船艦衝撞事件。⁹相關紛擾雖未升級為戰爭，但仍加劇各國對立，亦顯示相關國家

⁵ The Congress of the Philippines, *Republic Act No. 9522*, March 10, 2009, http://www.congress.gov/download/ra_14/RA09522.pdf.

⁶ “VN Condemns Chinese Intrusion,” *Vietnam News*, May 28, 2011, <http://vietnamnews.vn/politics-laws/211762/vn-condemns-chinese-intrusion.html>。

⁷ Renato Cruz De Castro, “China’s Realpolitik Approach in the South China Sea Dispute: The Case of the 2012 Scarborough Shoal Standoff,” paper for the third annual CSIS South China Sea conference, “Managing Tensions in the South China Sea” by Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C., June 5-6, 2013.

⁸ “Philippines Says China ‘Fired Water Cannon’ on Filipino Fishermen,” *BBC News*, February 24, 2014, <http://www.bbc.com/news/world-asia-26320383>.

⁹ “On High Seas, Vietnam and China Play Tense Game,” *Inquirer*, May 17, 2014, <http://newsinfo.inquirer.net/602858/on-high-seas-vietnam-and-china-play-tense-game>.

漸有積極運用強制力量維護本國權利的傾向（請參考表一）。

表一 南海地區近年主要海事紛爭概覽

時間	事件內容
2009年6月	中國漁船與印尼漁政船隊在納吐納島（Kepulauan Natuna）周邊水域發生大規模漁業紛爭，印尼政府指控中國漁民侵入其專屬經濟區進行捕撈作業，並扣押8艘中國漁船及逮捕70多名漁民。中國政府提出強烈抗議，要求印方歸還船隻與釋放漁民。
2010年5月	中國漁政船隊在巡航南沙群島水域時，於彈丸礁周邊與馬來西亞海軍發生摩擦，馬國政府派遣飛彈快艇與海事巡邏機等軍力前往跟蹤驅離，要求中國船艦撤出當地水域。
2010年6月	中國漁政船隊與印尼海軍軍艦在納吐納島周邊水域為扣押中國漁船一事發生對峙，雙方一度進入備戰狀態並以機砲等武器相互瞄準。
2011年5-6月	中國海監船與越南石油勘測船隻在西沙群島水域兩度發生海上衝突，越南政府指控其船隻設備在對峙過程中遭到中國船艦破壞，要求中國當局賠償。
2012年4-6月	菲律賓軍艦與中國執法船在黃岩島周邊水域為逮捕中國漁船等事務發生摩擦，雙方陸續增派數十艘軍艦與執法船隻前往當地，展開近兩個月的長時間對峙，中菲兩國政府在過程中交相指責，雙邊貿易往來亦受到影響。
2013年5月	中國與菲律賓在南沙群島仁愛礁周邊水域發生海事摩擦，雙方陸續派遣多艘海軍戰艦與執法船隻前往對峙，中國船隊並攔阻菲國向仁愛礁駐軍輸送物資與建築器材的船隻。
2014年2-3月	中國海警船隊在巡航中沙與南沙群島的過程中，先後於黃岩島與仁愛礁周邊與菲律賓漁船發生衝突，中國海警船並發射高壓水柱強行驅離菲方船隻，引發菲律賓政府抗議。
2014年5-6月	中國於西沙群島水域設置大型鑽油平臺，引發越南政府強烈不滿，雙方陸續派出為數超過百艘的軍艦、執法船與漁船相互對峙，以高壓水柱與相互衝撞等方式對抗並導致部分船艦沈沒，為南海地區近年規模最大的海事紛爭。
2014年11月	越南軍艦「丁先皇號」（Dinh Tien Hoang HQ-011）駛入赤瓜礁水域，和於當地巡航的中國軍艦相互對峙。
2015年4月	菲律賓派遣飛機前往南海地區載運研究人員途中，於渚碧礁附近空域遭中國軍艦警告撤離，並向其發射照明彈。
2015年10月	美國驅逐艦拉森號（USS Lassen）27 進入南海地區巡航，並駛入中國在當地兩座人工島礁周邊水域，中國派遣兩艘軍艦全程跟蹤監視並警告其離開。

資料來源：作者自行整理

（四）各國軍事活動增加

南海周邊各國與美國等域外國家在這一時期中常於當地海域舉行演習與巡航等軍事活動。例如中國海軍艦隊近年多次在南海安排大規模實彈演習與奪島作戰等操演項目，越南與菲律賓等聲索國，近年也在海域中頻以軍事演習等活動宣示主權。例如越南在 2011 年時於南海獨立進行夜間實彈軍演，並與美國建立年度聯合演習機制；菲律賓與馬來西亞等國家也透過雙邊或多邊合作關係，與美國陸續在南海地區舉辦多場海上聯合軍演。而美國更邀請日本和澳洲等域外國家至南海共同進行演習。此外，美軍在當地的獨立軍演也時有所聞，其並持續派遣軍艦在海域中巡航。

二、美國因素的強化

南海爭端在 2009 年後的第二項特徵是美國立場出現轉變。歐巴馬政府對於南海爭端相當關注，其政策立場雖在形式上延續美國自後冷戰時期以來的積極中立姿態，卻也逐漸展現更具企圖心與針對性的一面，試圖在爭端中發揮更大作用。

（一）重返東南亞

小布希政府時期的美國雖曾透過反恐事務與部份東南亞國家建立合作關係，但其主要關注仍是中東反恐戰事。¹⁰相對於此，歐巴馬政府就任後便積極經略亞太地區，並格外重視與東南亞國家的交往。¹¹自 2009 年以以來，美國先後簽署了《東南亞友好與合作條約》（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC）、加強參與東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）與東亞高峰會（East Asia Summit, EAS）等各類多邊機制，並提出「湄公河下游倡議」（Lower Mekong Initiative）等計畫，全

¹⁰ Tommy Koh, “The United States and Southeast Asia,” in The Asia Foundation, ed., *America's Role in Asia: Asian and American Views* (San Francisco: The Asia Foundation, 2008), pp. 36-42.

¹¹ Hillary Clinton, “America's Pacific Century,” *Foreign Policy*, No. 189 (2011), pp. 56-63.

面重返東南亞地區。¹²此外，美國也藉雙邊外交加強與個別國家交往，其和越南、柬埔寨與緬甸等國的關係皆有進展。¹³藉由積極參與東南亞事務，美國在南海周邊的影響力隨之提升。

（二） 關切爭端發展

歐巴馬政府的南海政策延續過去歷屆美國政府的立場：美國保持中立，但反對任何國家使用武力與脅迫解決爭端、鼓勵以多邊機制談判、要求爭端的解決須符合國際法，並堅持各國不得阻礙航行自由。¹⁴但根據相關領導人論述可發現，歐巴馬政府對南海地區的重視程度較過往更為明顯，其反覆強調美國在當地雖無領土主權訴求，但爭端發展與其國家利益密切相關。例如希拉蕊（Hillary Clinton）在 2010 年 7 月出席東協區域論壇會議時指出，南海爭端攸關亞太地區安全與繁榮，保證當地航行自由並使國際法得到適用是美國的國家利益（national interest），呼籲相關國家儘速協商以建立行為準則。¹⁵而現任國務卿凱瑞（John F. Kerry）也公開強調南海爭端涉及美國至關重要的利益。¹⁶相關言論顯示歐巴馬政府有意突顯美國與南海地區的利益連結，以塑造本國介入爭端的正當性。

（三） 制約中國

¹² 林正義，〈美國重返東南亞：政策及意涵〉，收於徐遵慈主編，《東南亞區域整合：臺灣觀點》（台北：中華經濟研究院東南亞國家協會研究中心，2012 年），頁 143-185。

¹³ Brian McCartan, "A New Courtship for Southeast Asia," *Asia Times*, November 19, 2009, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/KK19Ae02.html.

¹⁴ Hillary Clinton, "Commentary by Secretary Clinton on Art of Smart Power," *U.S. Department of State*, July 18, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2012/07/201207189277.html#axzz2tBVdQazk>

¹⁵ Hillary Clinton, "Comments by Secretary Clinton in Hanoi, Vietnam," *U.S. Department of State*, July 23, 2010, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2010/07/20100723164658su0.4912989.html#axzz2tBVdQazk>.

¹⁶ John F. Kerry, "Kerry's Remarks at East Asia Summit Ministerial Meeting," *U.S. Department of State*, July 02, 2013, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/07/20130703278080.html#axzz2tBVdQazk>.

承上，歐巴馬政府的南海政策在形式中立之餘，也隱含支持東南亞國家抗衡中國的傾向。以劃界標準為例，美國認為中國提出的主張不符海洋法公約規範，呼籲各方依國際法標準解決爭端；而出於擔心中國會藉實力優勢在雙邊談判中壓制其他聲索國，美國領導人也在國際場合中反覆建議各國採取多邊形式協商；此外，美國對各方和平解決爭端的要求，亦隱有警示中國不得動武的意味。¹⁷近期以來，美國政府在南海議題中針對中國的趨向更為明顯，例如美國國務院在 2012 年 8 月的聲明中指名批評中國在南海地區設立警備區與地級市的作法破壞區域和平；¹⁸美國助理國務卿羅素（Daniel R. Russell）批評中國的主權訴求籠統含糊，並要求其提出法律性解釋。¹⁹當 2014 年初傳出中國有意在南海劃設防空識別區（Air Defense Identification Zone, ADIZ）的消息時，美國國安會官員更暗示相關舉措或將導致美國加強當地軍力部署。²⁰相關事例顯示歐巴馬政府的南海政策實質上已逐步偏離中立立場，與中國間的對立日益明顯。

三、中國態度的轉變

近年南海爭端中另一項值得注意的特徵是中國的態度轉變。中國的南

¹⁷ 陳鴻瑜，〈美國、中國和東協三方在南海之角力戰〉，《遠景基金會季刊》，第 12 卷第 1 期（2011 年 1 月），頁 45-52。

¹⁸ “State Dept. on South China Sea,” *U.S. Department of State*, August 03, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/08/20120803134096.html#axzz2tBvdQazk>.

¹⁹ U.S. House of Representatives, “Maritime Disputes in East Asia,” Testimony of Daniel Russel Assistant Secretary of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, February 05, 2014, <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20140205/101715/HHRG-113-FA05-Wstate-RusselD-20140205.pdf>.

²⁰ “U.S. ‘Could Change Military Posture’ if China Sets up Second ADIZ,” *The Japan Times*, February 01, 2014, <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/02/01/national/u-s-could-change-military-posture-if-china-sets-up-second-adiz/#.Ux8c4z-Sx8F>.

海政策自冷戰結束以來長期以和平協商為主，在與周邊國家發生摩擦時，也刻意低調處理以免激化矛盾。但這種平和作風近年有所變化。回顧其自 2009 年後至今在爭端中的維權作為，已有更趨積極強勢的傾向，並公開反對美國干涉。

（一） 加強行政管轄

中國在這段期間持續加強對南海地區的行政管轄。例如在面對 2009 年後的大陸礁層劃界爭端時，中國政府除對越南等國的申請案提出異議，也在同年 5 月 7 日提交「大陸礁層界限委員會」的外交照會中，強調對南海地區「擁有無可爭辯的主權」，並以附圖方式首度於正式國際場合提出九段線訴求。²¹另中國民政部於 2012 年 6 月公告撤銷「西沙群島、南沙群島、中沙群島辦事處」，並改設三沙市（地級市）；中央軍委隨後於同年 7 月批准設置三沙警備區（正師級）。同時中國近年持續派遣海洋科學調查船前往探索自然資源，在當地建立研究基地，以及透過增加基礎建設與促進民生經濟等方式，推動南海各島發展。如制訂「三沙市區域發展規劃」、輔導當地漁民擴大漁業養殖活動、規劃西沙群島旅遊行程等。中國近期更積極在多處南海島礁填海造陸，並持續建造機場與碼頭等設施。²²

（二） 軍事與準軍事力量的運用

中國海軍近年持續在南海巡航與舉行軍事演習以宣示主權，但為避免引發周邊國家反彈與國際批評，中國在處理海事糾紛時，主要依靠海警船等海洋執法力量。²³這一現象雖在 1995 年的中菲美濟礁事件中便已出現，但中國近期對這類準軍事力量的建設更為積極，不但透過行政編制調整改善

²¹ “Communications Received with Regard to the Joint Submission made by Malaysia and Vietnam to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, China (CML/17/2009),” *Commission on the Limits of the Continental Shelf*, May 07, 2011, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf.

²² 〈中國填海擴建南沙赤瓜礁〉，《文匯網》，2014 年 5 月 4 日，
<http://paper.wenweipo.com/2014/05/04/CH1405040001.htm>。

²³ 蘇冠群，《中國的南海戰略》（臺北：新銳文創，2013 年），頁 261。

過去政出多門的海洋執法事務，²⁴亦持續建造大噸位執法船艦，使其可在爭議海域中以這類「柔性海洋力量」(soft naval power)抗衡他國。²⁵

(三) 與美國間的對立提升

隨著美國政府日漸關切南海爭端，美中兩國在當地對立日漸明顯。就此可由兩方面觀察：第一，美中在 2009 年後發生多起海事摩擦，例如 2009 年 3 月的「無瑕號」(USNS Impeccable) 事件、²⁶同年 6 月的潛艇聲納撞擊事件、²⁷2013 年美國海軍「科本斯號」巡洋艦 (USS Cowpens) 攔阻事件等，²⁸而美中軍艦在南海地區相互監視彼此行蹤的情況亦日益增加。²⁹相關事例顯示隨著美中南海軍事活動趨於頻繁，彼此間的摩擦有增加傾向。第二，面對歐巴馬政府干預南海爭端日深，中國也作出嚴厲批評，指責美國刻意塑造南海情勢不穩的假象，將中國的合理關切扭曲為脅迫他

²⁴ 〈重新組建的國家海洋局掛牌 中國海警局同時掛牌〉，《中國新聞網》，2013 年 7 月 22 日，<http://big5.chinanews.com:89/gn/2013/07-22/5066416.shtml>。

²⁵ Jeff W. Benson, "Clash for Naval Power in the Asia Pacific," *U.S. Naval Institute*, November 25, 2013, <http://news.usni.org/2013/11/25/clash-naval-power-asia-pacific>.

²⁶ 2009 年 3 月時美國海軍「無瑕號」海洋測量船在海南島南側海域進行情蒐作業時遭到多艘中國船艦尾隨騷擾並被迫撤離；兩國政府隨後就船艦是否得在他國專屬經濟海域中進行調查活動一事展開論辯。請見應紹基，〈美軍「無瑕號」海測船南海事件之研析〉，《海軍學術雙月刊》，第 44 卷第 3 期，頁 32-45。

²⁷ 2009 年 6 月時，傳出中國潛艇在蘇比克灣 (Subic Bay) 海域碰撞美國軍艦拖曳的水下聲納儀的消息。請參考："Sub Collides with Sonar Array Towed by U.S. Navy Ship," *CNN*, June 12, 2009, <http://edition.cnn.com/2009/US/06/12/china.submarine/>。

²⁸ 2013 年 12 月，美國海軍「科本斯號」巡洋艦 (USS Cowpens) 在南海海域航行時遭到中國軍艦攔阻，雙方幾乎相撞，請見："U.S., Chinese Warships Narrowly Avoid Collision in South China Sea," *Reuters*, December 14, 2013, <http://in.reuters.com/article/2013/12/14/usa-china-ships-idINDEE9BD00F20131214>。

²⁹ 例如美中軍艦於 2014 年 5 月時於南海巡航過程中相遇，美艦並派遣直昇機升空監視。而 2015 年 10 月美國驅逐艦「拉森號」進入南海島礁周邊水域巡航時，亦受到中國軍艦的緊密監視與警告。"Angry China shadows U.S. warship near man-made islands," *Reuters*, October 28, 2015, <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-usa-idUSKCN0SK2AC20151028#VbAb1HsxghY34eKZ.97>。

國，在南海「製造話題、渲染緊張」，並要求其堅守保持中立的承諾，³⁰顯示美中在南海議題上的矛盾有所提升。

南海爭端情勢在 2009 年後的發展雖與國際法劃界時限等法理原由有關，但美國與中國的因素在其中發揮了相當重要的影響。³¹美中近年在南海地區的政策作為皆有更為強勢的現象，彼此間的對立十分突出。為解釋這一現象，本文於下將由兩國戰略規劃著眼，說明南海地區對美中的戰略價值與重要性。

參、美國介入南海爭端動因：戰略轉向下地緣政治突破口

一、美國的亞太戰略轉向

美國對南海爭端的介入加深與其對外戰略調整有關。小布希政府的八年執政使美國深陷反恐戰爭與經濟衰退泥沼。為挽救步向衰落的強權事業，歐巴馬政府決意調整戰略側重，全面加強經略亞太地區以保障美國的領導地位與國家利益。

（一）美國亞太戰略轉向的背景

歐巴馬政府就任時面臨的國內外形勢有三項主要特徵。第一，經歷多年的反恐戰爭後，基地組織（Al-Qaida）與塔利班（Taliban）等敵對勢力已受到相當程度的打擊。恐怖攻擊事件雖偶有所聞，但整體而言，恐怖主義威脅已有緩和趨勢。在確保阿富汗與伊拉克的重建成果能夠延續的前提

³⁰ “South China Sea Tensions a Backdrop to Kerry’s China Visit,” *The New York Times*, February 14, 2014, http://sinosphere.blogs.nytimes.com/2014/02/14/south-china-sea-tensions-a-backdrop-to-kerry-s-china-visit/?_php=true&_type=blogs&ref=southchinasea&r=0;〈外交部發言人洪磊就美國務院官員涉南海言論答記者問〉，《中國外交部》，2014年2月8日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/fyrbt_611275/t1126662.shtml。

³¹ 李瓊莉，〈美國「重返亞洲」對區域主義之意涵〉，《全球政治評論》，第39期（2012年7月），頁93-95；高少凡、李文堂，〈黃岩島爭執與中國南海政策之轉變〉，《亞太研究通訊》，第11期（2013年7月），頁24-25。

下，美國已可將防務資源抽離中東地區，進行更有價值的運用。第二，美國在 1990 年代的經濟榮景在小布希時期消逝殆盡。反恐戰爭帶來的鉅額開支導致政府財政惡化。而金融體系的管理不善則造成長期過度消費與借貸氾濫等問題，最終在 2008 年下旬引發金融危機，使美國經濟遭受重創並陷入衰退。第三，在美國致力反恐的同時，亞太情勢出現了重要變化。中國的總體國力快速成長，並對外展現和諧姿態爭取周邊國家認同，國際影響力大幅提升。³²同時東亞地區整合進程在美國缺席的情況下進展迅速，使美國在當地漸有遭邊緣化的趨勢。在這種情況下，歐巴馬政府認為美國應盡速將戰略重心移往亞太，以分享當地經濟活力並避免區域權力基礎繼續受損。³³為此，美國必須提出一套周延的戰略規劃，以在亞太地區重新站穩腳步。

（二）戰略目標與作為

1. 主要目標

歐巴馬政府的亞太戰略一度被稱為「樞紐」(Pivot) 戰略，但此後官方用語改為「再平衡」(Rebalance) 一詞。³⁴透過參考相關政策文件與領導人論述，可將其主要戰略目標歸納為以下三者：

（1）加強權力基礎

基於經貿利益與戰略考量，亞太地區自二戰結束以來，始終都是美國外交政策的關注焦點。³⁵而 2010 年版的美國《國家安全戰略報告》(National

³² Renato Cruz De Castro, "The Obama Administration's Strategic Pivot to Asia: From a Diplomatic to a Strategic Constraint of an Emergent China?" *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 25, No. 3 (September 2013), pp. 334-335.

³³ Hillary Clinton, "Remarks on United States Foreign Policy," *U.S. Department of State*, September 8, 2010, <http://m.state.gov/md146917.htm>.

³⁴ Richard Weitz, "Pivot out, Rebalance in," *The Diplomat*, May 03, 2012, <http://thediplomat.com/2012/05/pivot-out-rebalance-in/>.

³⁵ Robert J. Art, *A Grand Strategy for America* (New York: Cornell University Press, 2003), pp. 123-136; Christopher Layne 著，孫建中譯，《和平的幻想：1940 年以來的美國大戰略》(北京：北京大學出版社，2009 年)，頁 4。

Security Strategy, NSS) 進一步指出亞太與美國的安全繁榮密切相關。³⁶然而美國對該地區的經略受到先天限制。雖然刻意使用「亞洲—太平洋地區」一詞並賦以寬廣的地緣界定,³⁷然而該地區的核心始終是「西太平洋—東亞地區」,美國與東亞間的地理距離遙遠且文化相異,³⁸必須透過當地盟友支持與積極參與區域事務以維持影響力。但作為全球超強,美國的戰略關切與資源配置無法囿於一隅,小布希政府的經驗說明當美國的精力資源轉往他處時,其於亞太地區的權力基礎便可能遭到削弱。³⁹由於洞見此地區的重要性,並注意到近年美國在當地的影響力逐漸衰退,歐巴馬政府希望透過亞太戰略的實施重新強化美國的區域地位。

(2) 深化經濟連繫

美國對亞太地區的關注也與當地強勁的經濟成長有關。⁴⁰經歷金融危機後的美國經濟情勢極為險峻。許多具指標意義的大型企業先後陷入困境,全國失業率一度高達 9.3%,⁴¹同時政府的財政赤字也節節攀升。⁴²歐巴馬政府將擴大出口作為推動經濟復甦的主要策略之一,在歐洲地區同樣深陷經濟危機的情況下,充滿活力的亞太市場遂成為美國的主要貿易目標。歐巴馬指出,擴大對亞太地區出口可創造大量就業機會與經濟動能,對

³⁶ The White House, *National Security Strategy 2010* (Washington, D.C.: The White House, 2010), pp. 43-44.

³⁷ 根據前國務卿希拉蕊的界定,美國官方用語中的「亞太」不僅涵蓋太平洋兩岸,還納入以印度為主的部份南亞地區,請見 Hillary Clinton, "America's Pacific Century," p. 57.

³⁸ Xiaoming Zhang, "The Rise of China and Community Building in East Asia," *Asian Perspective*, Vol. 30, No. 3 (2006), pp. 140-142.

³⁹ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia* (New York: W. W. Norton & Company, 2011), p. 3.

⁴⁰ Richard Ellings and Robert Hathaway, "The Need for Policy-Relevant Asia Studies," *Asia Policy*, No.9 (January 2010), p. 8.

⁴¹ "Regional and State Unemployment: 2009 Annual Averages," *U.S. Bureau of Labor Statistics*, March 3, 2010, p. 5.

⁴² "Geithner Takes Steps to Avoid Default as US Reaches \$14.3T Debt Limit," *The Hill*, May 16, 2011, <http://thehill.com/blogs/on-the-money/budget/161357-geithner-debt-limit-reached>.

美國的復甦「絕對關鍵」(absolutely critical)。⁴³為此，美國必須說服各國取消貿易壁壘等保護主義措施，並阻止東亞地區形成排除美國的經濟整合機制。因而歐巴馬政府的亞太戰略目標亦包含掌握區域經濟主導權，打造有利自由貿易的環境。⁴⁴

(3) 維護地區穩定

當前亞太地區存在許多潛在安全挑戰，例如可能觸發軍事衝突或戰爭的領土爭端、新興大國崛起造成的衝擊、流氓國家(rogue state)的挑釁行為，以及恐怖主義等問題。⁴⁵歐巴馬政府認為亞太地區的穩定與美國經濟和安全存在著「無法切割的連繫」(inextricable link)。⁴⁶一方面，當地的衝突與戰爭可能使美國在經濟困難的情況下被迫捲入其中，新興大國崛起也可能在區域內外挑戰美國的領導地位。另一方面，在擴大出口的情況下，美國也必須在當地發揮穩定器(regional stabilizer)功能，以保證經貿活動正常運行。⁴⁷

2. 相關作為

觀察美國在 2009 年後針對亞太地區的參與和行動，可將其主要作為概括如下：

(1) 擴大合作範圍

⁴³ Barack Obama, "Opening Remarks by President Obama at APEC Session One," *The White House*, November 13, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/13/opening-remarks-president-obama-apec-session-one>.

⁴⁴ Hillary Clinton, "Secretary Clinton at APEC CEO Summit in Russia," *U.S. Department of State*, September 8, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/09/20120908135688.html#axzz2IKXruqD8>.

⁴⁵ Leon E. Panetta, "Remarks by Secretary Panetta at the Shangri-La Dialogue in Singapore," *U.S. Department of Defense*, June 02, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5049>.

⁴⁶ U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2012), pp. 1-2.

⁴⁷ Christopher Layne 著，孫建中譯，《和平的幻想：1940年以來的美國大戰略》，頁 49。

作為冷戰遺產的軸輻體系（Hub-and-Spoke System）是美國在亞太地區的存在基礎，但近年來部分盟國與美國的關係漸有疏遠。⁴⁸對此，歐巴馬政府在就任後已積極強化與各盟國的關係。⁴⁹例如美日兩國就駐軍調整問題取得共識，並決定進一步強化同盟功能；⁵⁰美國與澳洲達成新的軍事合作協議；⁵¹美國在天安艦事件（Tianan ship event）後重申對韓國的安全承諾並加強軍事協作；⁵²美泰兩國積極開展在非傳統安全領域中的合作；⁵³此外，美國也透過擴建對話機制與提供軍事援助等方式加強與菲律賓的關係。⁵⁴在同盟體系之外，美國還致力擴大與其他非正式盟國的合作，例如與印尼建立聯合機制以共同應對非傳統安全挑戰、⁵⁵與越南增設高階對話

⁴⁸ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp. 207-213.

⁴⁹ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2010), p. 59.

⁵⁰ “United States – Japan Joint Statement on Defense Posture,” *U.S. Department of State*, February 8, 2012, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/02/183542.htm>; Shinzo Abe, “Japan is Back, Policy Speech at CSIS,” *Center for Strategic and International Studies*, February 22, 2013, https://csis.org/files/attachments/130222_speech_abe.pdf.

⁵¹ Barack Obama, “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” *The White House*, November 17, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

⁵² Barack Obama, “Remarks by President Obama and President Lee of the Republic of Korea in a Joint Press Conference,” *The White House*, October 13, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/10/13/remarks-president-obama-and-president-lee-republic-korea-joint-press-con>.

⁵³ Barack Obama, “Remarks by President Obama and Prime Minister Shinawatra in a Joint Press Conference,” *The White House*, November 18, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/18/remarks-president-obama-and-prime-minister-shinawatra-joint-press-confer>.

⁵⁴ Kurt M. Campbell, “The U.S.-Philippines Alliance: Deepening the Security and Trade Partnership, Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation and Trade,” *U.S. Department of State*, February 7, 2012, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2012/02/183494.htm>.

⁵⁵ “U.S.-Indonesia Joint Commission and Bilateral Meeting,” *U.S. Department of State*, September 17, 2010, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/09/147309.htm>.

機制並舉辦雙邊軍演、⁵⁶以及與新加坡達成新的海軍合作協議等。⁵⁷

(2) 參與多邊機制

美國在 2009 年後積極參與亞太地區的多邊機制以加強和當地國家交流，並藉此構建區域秩序與應對各式挑戰。⁵⁸除亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）外，美國的主要關注對象是被希拉蕊稱為區域結構支點（fulcrum）的東協系列機制。⁵⁹美國在 2009 年簽署了《東南亞友好與合作條約》，⁶⁰此後在各次東協系列重要會議中皆指派國務卿等高階官員出席。2011 年 11 月時，歐巴馬並親自出席東亞高峰會。⁶¹此外，美國也加強參與南太平洋地區的「太平洋島國論壇」（Pacific Islands Forum, PIF），⁶²歐巴馬政府提高了美國的代表層級，在 2011 年時由副國務卿奈茲（Thomas R. Nides）與會，2012 年時則由希拉蕊親自出席，為史上

⁵⁶ “Vietnam, US Hold Defence Policy Dialogue,” *Vietnam News Agency*, August 17, 2010, <http://en.vietnamplus.vn/Home/Vietnam-US-hold-defence-policy-dialogue/20108/11476.vnplus> ; Stephen Kaufman, “Vietnam, U.S. Mark Diplomatic Anniversary with Naval Exercises,” *IIP Digital*, August 10, 2010, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2010/08/20100810140548esnamfuak0.287182.html#axzz2vzvIpVED>.

⁵⁷ “Joint Statement of the U.S.-Republic of Singapore Meeting at Shangri-La,” *U.S. Department of Defense*, June 02, 2012, <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=15337>.

⁵⁸ Hillary Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities,” *U.S. Department of State*, January 12, 2010, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/01/135090.htm>.

⁵⁹ “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” *U.S. Department of State*, October 28, 2010, <http://m.state.gov/md150141.htm>.

⁶⁰ “United States Accedes to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia,” *U.S. Department of State*, July 22, 2009, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/126294.htm>.

⁶¹ “Fact Sheet: East Asia Summit,” *The White House*, November 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/19/fact-sheet-east-asia-summit>.

⁶² 太平洋島國論壇為南太平洋地區的多邊機制，其前身係 1971 年創立的「南太平洋論壇」（South Pacific Forum）由澳洲、紐西蘭、諾魯等 16 個成員國組成。在 1989 年後開始邀請域外國家參與論壇後對話（Post Forum Dialogue）機制。可參考：蔡東杰，〈南太平洋區域組織發展〉，《臺灣國際研究季刊》，第 3 卷第 3 期（2007 年秋季號），頁 1-15。

首位參加該會議的美國國務卿。⁶³

(3) 強化經貿交流

為加強對亞太地區貿易以支持經濟復甦，歐巴馬政府透過亞太經濟合作會議等平臺多次呼籲各國揚棄保護主義政策，強調美國若能透過擴大對亞太出口而脫離經濟衰退，也將帶動當地各國經濟發展，形成共贏局面。⁶⁴另一方面，面對進展迅速的東亞區域經濟整合，歐巴馬政府大力推動「跨太平洋伙伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP) 談判，⁶⁵試圖扭轉原本被東亞整合進程排除的劣勢，重新掌握區域經貿規則制訂權。⁶⁶

(4) 調整軍事部署

美國的前沿部署是其在亞太地區的權力支柱，也是落實戰略構想的重要力量。⁶⁷因此，美國官員多次公開強調不會因經濟衰退及國防預算刪減而撤離亞太軍事存在，甚至將適度增加駐軍數量。⁶⁸然而沈重的財政壓力

⁶³ “U.S. Engagement in the Pacific,” *U.S. Department of State*, August 31, 2012, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/08/197249.htm>.

⁶⁴ Barack Obama, “Remarks by the President to CEO Business Summit in Yokohama, Japan,” *The White House*, November 12, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/12/remarks-president-ceo-business-summit-yokohama-japan>.

⁶⁵ 該協定原為新加坡、紐西蘭、汶萊與智利四國於 2005 年提出的「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPSEP or P4)，在美國於 2008 年 9 月加入後，更名為「跨太平洋伙伴協定」(TPP)。歐巴馬在 2009 年 11 月訪日行程中宣佈美國將邀請相關國家啟動磋商。Barack Obama, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall,” *The White House*, November 14, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>；廖舜右，〈TPP 的現況與發展：P4 到 P8、P9、P10〉，收錄於邱達生主編，《2010-2011 太平洋區域年鑑》(臺北：太平洋經濟合作理事會中華民國委員會，2011 年)，頁 88-93。

⁶⁶ 中華臺北 APEC 研究中心，〈從 TPP 的特點與美國加入的動因看亞太政經現勢〉，《APEC 通訊》，第 139 期 (2011 年 4 月)，頁 8-10；沈銘輝，〈美國的亞太區域合作戰略〉，收於周方銀主編，《大國的亞太戰略》(北京：社會科學文獻出版社，2013 年)，頁 85-88。

⁶⁷ U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, p. 2.

⁶⁸ Leon E. Panetta, “Remarks by Secretary Panetta at the Shangri-La Dialogue in Singapore,” *U.S. Department of Defense*, June 02, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5049>；Chuck Hagel,

仍對當前美國的國防事務造成影響，歐巴馬政府已著手推動國防體系轉型以因應資源縮減。⁶⁹而美國亞太駐軍也開始利用輪換部署（rotational deployment）等方式降低建造長期基地的需求，⁷⁰並加強無人機等新型武器部署比例。⁷¹

（5）應對中國崛起

歐巴馬政府提出的多份政策報告在論及亞太形勢時都對中國的強大國力與其不透明的戰略意圖表達關切。⁷²近年中國的一些舉措更使美國倍感疑慮，例如其持續加強反介入與區域拒止（Anti-Access/Area Denial, A2/AD）能力的建設、⁷³在領土爭端中表現強勢，以及似有主導東亞區域整合以排擠美國的企圖。⁷⁴曾任歐巴馬政府國安會東亞事務資深主

“Remarks by Secretary Hagel at the IISS Asia Security Summit,” *U.S. Department of Defense*, June 01, 2013, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5251>.

⁶⁹ Chuck Hagel, “Remarks by Secretary Hagel at the National Defense University,” *U.S. Department of Defense*, April 03, 2013, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5213>.

⁷⁰ “Cavalry Rotational Deployment Supports Asia-Pacific Rebalance,” *U.S. Department of Defense*, January 07, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121439>.

⁷¹ Chuck Hagel, “Remarks by Secretary Hagel at the IISS Asia Security Summit,” *U.S. Department of Defense*, June 01, 2013, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5251>.

⁷² U.S. Department of Defense, *The National Military Strategy 2011* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2011), p. 14; U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, p. 2; U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2013* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2013).

⁷³ 反介入與區域拒止作戰能力是美國政府近年來對中國軍力發展的核心關切之一，其意指透過綜合運用軍事力量快速投射與打擊、破壞偵察通訊系統，以及利用外交途徑削弱他國軍事合作網絡等方式，阻止他國向特定區域投送並使用軍事力量的能力，或對他國在特定區域內的軍事行動自由構成牽制。對其內涵的詳細探討，請參考：Roger Cliff et al., *Entering the Dragon’s Lair: Chinese Anti-Access Strategies and Their Implications for the United States* (Santa Monica: RAND Corporation, 2007), pp. 11-16; 蔡明彥，〈美國東亞軍事優勢地位的挑戰：中國「反介入」與美國「反反介入」的角力〉，《全球政治評論》，第21期（2008年1月），頁68-76。

⁷⁴ Kenneth G. Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2012), pp. 24-27, 29-30.

任的貝德(Jeffrey A. Bader)指出,中國崛起是美國亞太戰略的首要關切,為保障國家利益與地區和平,美國希望促使其遵守國際規範行事。⁷⁵因此,美國在推行亞太戰略時,也透過多重方式約束中國。譬如要求中國的行為與政策主張須符合國際法;與當地國家及多邊機制合作塑造有助於制衡中國的區域環境;並透過調整前沿部署與發展「空海一體作戰概念」(Joint Air-Sea Battle Concept)等戰術構想,⁷⁶以因應中國反介入及區域拒止能力的增長。⁷⁷

二、美國亞太戰略下的南海地區

(一) 南海地區的戰略價值

歐巴馬政府的亞太戰略規劃與過去歷任政府間的主要差異在於其賦予東南亞地區更多重視,並將視野擴至印度洋海域。在這種情形下,南海地區的戰略地位空前突出。從地理位置上可發現該海域位處西太平洋與印度洋交界處,不僅是進出兩洋的咽喉地區,也是多條重要海運航線必經之路。⁷⁸因此提升美國在南海地區的影響力對於亞太再平衡戰略的實施具有重要意義。

美國在東南亞地區的影響力在越戰期間達到巔峰,隨後便逐步降低。自冷戰後期以來,「尼克森主義」的提出與美軍自菲律賓撤離等一系列的戰略收縮削弱了美國在當地的權力基礎。⁷⁹小布希政府在亞洲推行反

⁷⁵ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 2-7, 69-70; 李岩,〈美國亞太軍事戰略調整與中美軍事關係〉,收錄於袁鵬主編,《中美亞太共處之道》(北京:時事出版社,2013年),頁77-79。

⁷⁶ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010*, pp. 32-33.

⁷⁷ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 69-71.

⁷⁸ Mark E. Manyin, et. al., *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012), p. 5.

⁷⁹ Donald Kagan, et. al., *Rebuilding America's Defenses* (Washington, D.C.: Project for the New American Century, 2000), p. 19.

恐戰爭的過程中雖曾與部份東南亞國家加強安全合作關係，但其關注重點仍集中於中東戰事之上，⁸⁰美國前國務卿萊斯（Condoleezza Rice）甚至兩度缺席東協區域論壇會議。同時，東亞地區自 1990 年代末期以來，在東協、中國與日本等國家的交相推動下，已在區域整合進程中逐步脫離美國的「亞太主義」（Asia-Pacificism）路徑，摸索出獨立的整合方向，⁸¹導致美國在當地的影響力進一步弱化。

在這種情況下，歐巴馬政府必須設法重振美國在東南亞的地位以作為實施亞太戰略的支撐，而南海爭端正好提供了可資運用的契機。在該爭端中，除菲律賓、越南與馬來西亞等聲索國與中國存在矛盾外，東協對於中國在南海地區動向的關切也日漸增加。在爭端的視角下，中國與東南亞地區間存在著某種程度的對立。⁸²有鑑於東南亞各國一向關注中國崛起造成的安全風險並樂於利用大國力量相互制衡以自我保護，⁸³美國可藉由參與南海爭端並提供各國適度支持以爭取相關國家合作，為其重返東南亞開啟大門。具體而言，美國透過參與南海爭端並進行有效操作，可在以下 4 個方面發揮支持其亞太戰略的效果：

1. 回應安全需求

在 2014 年 3 月的美國參議院軍事委員會會議中，美軍太平洋司令部司令洛克利爾（Samuel J. Locklear III）指出，當前亞太區域安全面臨的最大威脅來自於東亞地區屢生紛擾的領土爭端，其中尤以涉及多國在內的南

⁸⁰ Dustin Walker, "The Rebalance & America's Navy in the Asia-Pacific," *Real Clear Defense*, November 13, 2013, http://www.realcleardefense.com/articles/2013/11/13/the_rebalance_and_americas_navy_in_the_asia-pacific_106961.html.

⁸¹ 蕭全政，〈東亞「區域主義」的發展與臺灣的角色〉，《政治科學論叢》，第 14 期（2001 年 6 月），頁 214-218。

⁸² 鞠海龍，〈美國奧巴馬政府南海政策研究〉，《當代亞太》，2011 年第 3 期（2011 年 6 月），頁 106。

⁸³ Denny Roy, "Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 2 (August 2005), pp. 308-312.

海爭端最為複雜，美國必須持續關注並適度參與爭端發展以免情勢失控。⁸⁴雖然涉入爭端的各聲索國自冷戰結束以來並未再度爆發戰爭，但源自漁業活動、主權宣示與油氣開發等事務的摩擦紛爭仍相當常見，並不時引發如美濟礁事件或中越西沙油井事件一類的緊張對峙，意味情勢失控的風險始終存在。南海地區若發生重大軍事衝突或戰爭，不但將威脅東亞各國的國家安全與區域穩定，美國基於同盟體系及戰略信譽等考量也勢難置身事外，很可能將在經濟衰退的情況下被迫捲入其中。⁸⁵同時，每年經由南海輸送的美國貨物總值超過一兆美元，佔該海域年運輸量的五分之一，當地的衝突或戰爭必將嚴重衝擊區域經貿，使美國擴大對亞太國家出口的政策規劃遭受阻礙。⁸⁶因此，保護南海地區的和平穩定與航行自由對於美國與亞太區域安全而言都具有重要意義。

2. 加強美國影響力

美國過去在東亞地區的外交經略長期偏重於東北亞，與東南亞國家間的交流及對東協機制的參與相對有限。⁸⁷歐巴馬政府在推動亞太戰略轉向的過程中，對於充滿經濟活力的東南亞地區更為重視，希望藉由加強與當地各國的交流合作增強本國影響力。⁸⁸雖然東南亞國家與中國間已發展出深厚的經貿共同利益，但相關國家對中國軍事力量發展與戰略意圖的不透

⁸⁴ “Statement of Admiral Samuel J. Locklear, U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command before the Senate Committee on Armed Services on U.S. Pacific Command Posture,” *U.S. Senate Armed Services Committee*, March 25, 2014, pp. 6-7.

⁸⁵ William J. Parker III and Micah Zenko, “How to Avoid a Naval War with China,” *Foreign Policy*, March 24, 2014, http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/03/24/how_to_avoid_a_naval_war_with_china.

⁸⁶ Michael A. McDevitt, et al., *The Long Littoral Project: South China Sea* (Washington, D.C.: Center for Naval Analyses, 2013), p. 3.

⁸⁷ Tommy Koh, “The United States and Southeast Asia,” in The Asia Foundation, ed., *America's Role in Asia: Asian and American Views*, pp. 36-37.

⁸⁸ “Maritime Territorial Disputes and Sovereignty Issues in Asia Testimony of Richard P. Cronin before the Senate Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs,” *U.S. Senate Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs*, July 15, 2009, p. 5.

明仍深感疑慮。⁸⁹透過加強參與南海爭端，美國可迎合各國的安全關切以促進彼此關係發展，進而在雙邊外交或多邊機制中推動各類政策與戰略事務的廣泛合作，例如與各國共同組建制度性高階對話平臺或舉行聯合軍事演習等活動、和相關國家或東協共同推動區域秩序與安全管理機制的構建等。⁹⁰在這一過程中，美國與東南亞各國及東協間的外交聯繫、美國在區域機制中的發言權，以及美軍在東南亞地區可運用的資源都將得到提升，從而為其全面重返東南亞創造有利條件。⁹¹

3. 應對中國崛起

美國在南海爭端中採取針對中國的立場，不僅是為爭取東南亞國家的支持，也有其總體戰略考量。如前文所述，歐巴馬政府在規劃亞太再平衡戰略時，將應對中國崛起視為首要目標之一，其認為中國在區域中日趨自信的對外政策已造成安全層面的隱憂，而其憑藉經濟實力快速擴張的區域影響力，也正在重組東亞地區的地緣政治版圖，基於維持區域和平穩定及保護本國在當地利益等考量，美國必須對中國的快速崛起作出有效回應。⁹²學者斯平娜（Ana Placida D. Espina）分析，歐巴馬政府注意到中國的國力發展對其在東亞地區的影響力造成傷害，並擔心這一趨勢若未得到遏止，可能將使其逐漸喪失在當地的戰略信譽與存在基礎，並於區域事務中遭到邊緣化。因此美國近年在重返亞太的過程中，已於東亞各地採取了一連串的战略作為以茲因應。從這一角度觀察，其對南海爭端的加強參與不

⁸⁹ 羅會鈞，〈美國重返東南亞的中國因素與中國的戰略應對〉，《東南亞研究》，2011年第5期（2011年10月），頁59-60。

⁹⁰ 焦世新，〈奧巴馬政府對南海主權爭議政策的調整〉，收錄於吳心伯主編，《21世紀的美國與中美關係》（北京：時事出版社，2013年），頁457-459。

⁹¹ Bronson Percival, "America 'Returns' to Asian: the South China Sea," paper presented at The Third International Workshop "The South China Sea: Cooperation for Regional Security and Development," by Program for East Sea (South China Sea) Studies, Hanoi, Vietnam, November 3-5, 2011, p. 4.

⁹² Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 2-7, 69-70.

是個別現象，可將之與美國近年和澳洲、日本與韓國等國家間戰略合作深化的趨勢一併觀察，視為美國在東亞地區加強制約中國的環節之一。⁹³

4. 牽制東亞整合

美國加強干預南海爭端的另一項重要效用是牽制東亞區域整合發展進程。由於認為亞太地區在戰略安全與經貿發展方面都與其國家利益密切相關，自後冷戰時代以來，美國雖樂見東亞國家間擴大合作與和平交流，但也不願當地出現排除美國的區域整合趨勢。例如馬來西亞在 1990 年提出的「東亞經濟集團」(East Asia Economic Caucus, EAEC) 概念，與日本在 1997 年提出的「亞洲貨幣基金」(Asia Monetary Fund, AMF) 等構想都曾遭美國反對。然而在亞洲金融風暴後，東協透過與中國、日本與韓國等區域大國的緊密合作，逐漸形成排除美國主導的「東亞主義」(East-Asianism) 整合途徑。⁹⁴其中中國與東協是推動整合的兩大動力，並在諸多領域中建立大量合作機制。⁹⁵但南海爭端作為部份東協國家與中國間的安全紛爭，為美國遲滯東亞整合進程提供重要契機。透過對這一議題的操作，美國可在東協與中國間，以及部份東協成員國間製造對立與意見分歧，從而破壞東亞地區的內聚力，使美國重新掌握區域整合的主導權。⁹⁶

(二) 制約中國的必要

在上文中提到美國認為在南海爭端中制約中國對其亞太戰略實行的重要性，一是將南海爭端納為美國當前在亞太地區制約中國的環節之一，二是藉由在爭端中針對中國以爭取東協國家支持，為美國重返東南亞

⁹³ Ana Placida D. Espina, "Recent Development of the South China Sea Dispute and Prospects of Joint Development," *RCAPS Working Paper*, RPD-12001 (October 24, 2012), pp. 29-30.

⁹⁴ 吳玲君，〈東協國家與東亞經濟合作：從「東協加三」到「東亞高峰會」〉，《問題與研究》，第 46 卷第 2 期（2007 年 4-6 月），頁 117-120。

⁹⁵ 〈中國—東盟合作：1991-2011〉，《新華網》，2011 年 11 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-11/15/c_111169575.htm。

⁹⁶ 崔戈，〈美國對東亞經濟一體化進程的影響〉，《國際論壇》，第 12 卷第 2 期（2010 年 3 月），頁 28-30；陳寒溪，〈美國「重返亞洲」對東亞合作的影響〉，《國際關係學院學報》，2012 年第 4 期（2012 年 8 月），頁 42-46。

創造條件。這一現象體現了美國對中國因素的靈活運用。美國的亞太戰略雖十分注意中國崛起帶來的挑戰，但其關切不限於此，地區的穩定、美國在當地的權力基礎，以及對經貿整合的主導能力等事項也都是歐巴馬政府注重的焦點。在涉及中國崛起的事務上，美國固然要設法加以抑制，但在其他的戰略面向中，美國也可利用東亞各國對中國實力快速增長的憂慮，使相關國家願與美國建立更緊密的合作關係，藉此排除擴大融入東亞事務中可能遭遇的阻力。換言之，在歐巴馬政府的亞太戰略中，中國既是美國要處理的目標，也是推行戰略的有效工具。由於東南亞各國皆為實力有限的中小型國家，對中國崛起尤為敏感，因此美國在南海爭端中對中國因素的操作特別易於收效。

與此同時，中國在 2009 年後於南海地區展現更強勢的作風，除與美國就專屬經濟區中的航行自由問題發生海事摩擦外，更在主權爭端中積極宣示本國地位，並派遣海軍與海事執法單位進行演習與巡航等活動。美國已注意到中國在南海的軍事與準軍事存在持續增加，並以更自信的態度對外展示實力。⁹⁷雖然中國迄今仍保持相當程度的克制，並有意避免引起周邊國家的安全顧慮。但美國仍擔憂其於南海的軍事部署與其未來在爭端中可能採取的行為，將對區域和平造成挑戰。同時，由於美國與其亞太盟國有大量的商品物資經由南海海域進行日常運輸，美國也擔心中國若擴大在當地的勢力範圍，將使其有能力控制這些關鍵航線，從而對亞太各國造成安全壓力。⁹⁸

此外，中國在南海爭端中的強勢作為，從戰略信譽的角度激發了美國的制約反應。美國自二戰以來持續提供許多亞太國家安全保障，扮演區域秩序維護者的角色。隨著中國在後冷戰時代快速崛起，周邊國家更將與美

⁹⁷ U.S. Senate Committee on Foreign Relations, *Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia* (Washington, D.C.: U.S. Senate, 2009), p. 9.

⁹⁸ U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011* (Washington, D. C.: U.S. Department of Defense, 2011), p. 39.

國在安全事務上的交往視為與中國互動時的保險。⁹⁹然而在 911 事件後，隨著美國關注焦點移往中東與反恐事務，以及其實力受到戰事拖延和金融危機衝擊，亞太各國對於美國是否有意願與能力繼續保證區域安全不無疑慮，這種疑慮心態十分不利其戰略推動。因此，美國須設法在亞太地區重振戰略信譽，使各國相信可繼續依靠美國以確保自身安全。¹⁰⁰南海爭端在 2009 年後的升溫為美國提供了一個重建信譽的機會。由於該爭端涉及美國的正式盟邦（菲律賓）在內，相關國家將透過觀望美國在爭端中的態度與作為檢視其意願及能力。如果美國未能提供盟國有力支持，其對東南亞地區以至其他東亞國家的安全承諾都將失去可信度，將不再被視為可靠的安全合作對象。¹⁰¹

因此，美國在當前南海爭端中對中國展現制約傾向，歐巴馬政府逐漸偏離美國過去多年來的中立立場，不僅加強參與爭端，也協助東南亞聲索國應對中國挑戰，其目的不僅是設法抑制中國崛起的影響，也有意藉此服務自身的亞太戰略需求。

肆、中國介入南海爭端的動因：海洋戰略發展下必爭之地

一、中國的海洋戰略發展

中國政府近年在南海爭端中日趨強勢的作風是在其國家海洋戰略發

⁹⁹ Michael Mastanduno, "Structural Realism after the Cold War," in John G. Ikenberry ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2002), pp. 195-198.

¹⁰⁰ Steven Casey, *The United States After Unipolarity: Obama's Alliances* (London: The London School of Economics and Political Science, 2011), pp. 40-44.

¹⁰¹ Brendan Cooley, "A Sea Change or a Wave of Backlash? The South China Sea and Changing Power Dynamics in Southeast Asia," *Global Security Studies*, Vol. 3, No. 4 (Fall 2012), pp. 88-90; "What should the US do in the South China Sea?" *Global Post*, August 16, 2012, <http://www.globalpost.com/dispatches/news/regions/asia-pacific/china/us-south-china-sea-spr-atly>.

展下的產物。¹⁰²與美國當前的戰略轉向不同，當代中國的海洋戰略發展是一長期、漸進的累積過程，從 1949 年建政以來，隨著國內外形勢變遷而逐漸成熟。海洋戰略的發展使中國這一傳統陸權國家轉而認真面對海洋環境中的挑戰與機會並採取更加積極的作為。

（一）中國海洋戰略的發展歷程

1. 冷戰時期

回顧中國建政以來的戰略思維演變，實際上是一個由陸地走向海洋的過程。在 1949 年前的內戰時期，中國共產黨並未建立具實戰能力的海洋戰力，但其領導人已在國共交戰過程中體認到海空軍種的重要性。¹⁰³1950 年 4 月，中國成立海軍領導機構，使海軍正式成為獨立軍種。同時中國政府也在第一個五年計畫中推動多類海洋產業發展，並制定海洋科學研究計畫。¹⁰⁴然而這一時期的中國對於海洋重要性的認識仍未成熟，一則海洋產業的發展受大躍進等國內動盪衝擊，進展不如預期；二則毛澤東等領導人為陸權思維與蘇聯經驗影響，由軍事角度看待海洋空間，視海軍建設為輔助陸軍之用，並以消極的近岸防禦為目標。¹⁰⁵此外，中國與蘇聯、越南等陸上鄰國因邊界爭端等因素交惡而引發衝突，也進一步使其注意力集中於陸地環境安全。

鄧小平執政後，中國海洋戰略獲得重要發展。鄧小平與其起用的海軍司令員劉華清積極推動海軍現代化工程並調整建軍方略：第一，提出「近海防禦」觀念，將中國海軍任務範圍由沿岸防禦擴大至第一島鏈內海域，包含黃海、東海與南海地區；第二，對海洋戰力的發展超越純軍事層面，注

¹⁰² National Institute for Defense Studies, *NIDS China Security Report 2011* (Tokyo: National Institute for Defense Studies, 2012), p. 18.

¹⁰³ 毛澤東，〈目前形勢和黨在 1949 年的任務〉，《中國共產黨新聞：中共中央文件選集 18 》，1949 年 1 月 8 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66650/4491629.html>。

¹⁰⁴ 徐銘謙，〈兩岸海洋治理六十年回顧與展望〉，收錄於吳秀玲主編，《兩岸關係六十年》（臺北：臺灣大學兩岸關係研究中心，2011 年），頁 7-8。

¹⁰⁵ 王高成，〈中國發展航空母艦之戰略目標設定〉，《全球政治評論》，第 36 期（2011 年 10 月），頁 2-3。

意到軍事與經濟間的連結，強調建立海軍可支持中國海洋資源開發與海外貿易運行。¹⁰⁶同時中國對海洋的開發利用也得到了加強，隨著文化大革命動亂結束與經濟改革啟動，中國的海洋產業與貿易帶動海上運輸蓬勃發展，國家經濟與海洋關聯日深；¹⁰⁷中國政府也開始制定《海洋環境保護法》等法規，以管理海洋空間的資源與活動，¹⁰⁸其海洋思維逐漸結合軍事與經濟層面，展現更開闊的面貌。

2. 後冷戰時期

江澤民時代的中國對海洋的經略更為重視，先後公佈了《中國海洋 21 世紀議程》、《全國海洋經濟發展規劃綱要》與《中國海洋事業的發展》等重要政策文件，強調中國「把發展海洋事業作為國家發展戰略」，¹⁰⁹顯示其已由戰略層次思考海洋事務。此時期的中國經濟發展與海洋聯繫更為密切，除海洋產業持續成長外，以出口為主的經濟體系與對外國能源的高度依賴，皆使中國政府深切關注海洋環境與運輸安全。為更有效的管理海洋空間，中國對內設立國家海洋局等行政機構，並陸續頒布《領海及毗連區法》等一系列法案；對外則批准了《聯合國海洋法公約》，並根據各式國際海洋事務規範制定國內法令，使國家海洋政策與國際社會接軌。¹¹⁰同時，中國也持續建設海軍，江澤民指出「海軍是海洋戰略的支柱和後盾。沒有強大的海軍，藍色國土、藍色寶庫都會失去」，¹¹¹並在中共第十四次全國

¹⁰⁶ 劉華清，《劉華清回憶錄》（北京：解放軍出版社，2004 年），頁 435-437。

¹⁰⁷ 倪樂雄指出，改革開放導致中國經濟高度依賴以海洋運輸支持的出口貿易，進而帶來建立海洋戰力的需求，這一過程使中國徹底超越傳統的陸權思維，轉型成為海權大國；參見倪樂雄，《文明的轉型與中國海權》（北京：新華出版社，2010 年），頁 59-60。

¹⁰⁸ 徐銘謙，〈兩岸海洋治理六十年回顧與展望〉，頁 9。

¹⁰⁹ 《中國海洋事業的發展》，《中國國務院》，1998 年 5 月，
http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-11/15/content_630706.htm。

¹¹⁰ 周繼祥、徐銘謙，〈兩岸海洋政策之比較〉，收錄於兩岸交流遠景基金會主編，《兩岸開放二十年回顧與展望》（臺北：兩岸交流遠景基金會，2007 年），頁 14-21。

¹¹¹ 〈黨中央、中央軍委關心人民海軍建設和發展紀實〉，《中國共產黨新聞》，2009 年 4 月 23 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64387/9178577.html>。

黨代表大會的報告中，首度將「維護海洋權益」列入解放軍任務之中。¹¹²

從胡錦濤至習近平時代的中國延續了重視海洋的趨勢。中國在《國民經濟和社會發展第十二個五年規劃》中納入海洋發展戰略，強調未來將致力開發海洋資源以支持經濟發展，同時加強管理海洋事務，並保護海上運輸安全與國家海洋權益。¹¹³在海軍建設方面，中國在落實近海防禦理念的同時，也透過參與海外護航與打擊海盜等任務，提高海軍部隊遠洋戰力。¹¹⁴此外，胡錦濤在第十八次黨代表大會報告中首次提出「海洋強國」理念，指出中國要「提高海洋資源開發能力，發展海洋經濟，保護海洋生態環境，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國。」¹¹⁵這一論述在習近平時期得到延續，強調中國具有「廣泛的海洋戰略利益」，必須「依海富國、以海強國... 推進海洋強國建設。」¹¹⁶

（二）戰略目標與作為

1. 主要目標

透過上述歷程回顧，可發現中國在進入改革開放時期後的海洋意識日趨強烈，並以戰略高度規劃國家海洋事務。雖然中國政府尚未系統性地公開陳述其海洋戰略，但參考其政策規劃與相關研究觀點，應可將其戰略的主要目標歸納為以下五點：¹¹⁷

¹¹² 〈江澤民在中國共產黨第十四次全國代表大會上的報告〉，《中國共產黨歷次黨代表大會數據庫》，1992年10月12日，

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526313.html>。

¹¹³ 《國民經濟和社會發展第十二個五年規劃》，《中國政府網》，2011年03月，

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2011lh/content_1825838_4.htm。

¹¹⁴ 《2008年中國的國防》，《中國國防部》，2009年1月，

http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/06/content_4249949_4.htm。

¹¹⁵ 〈胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告〉，《人民網》，2012年11月8日，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151-8.html>。

¹¹⁶ 〈習近平：進一步關心海洋認識海洋經略海洋 推動海洋強國建設不斷取得新成就〉，《新華網》，2013年7月31日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/31/c_116762285.htm。

¹¹⁷ 林文程，〈中國全球佈局中的海洋戰略〉，《全球政治評論》，第36期（2011年10月），頁25-28；倪樂雄，〈中國海權戰略的當代轉型與威懾作用〉，《國際觀察》，2012年第4

(1) 保護海洋運輸

自 1980 年代以來，隨著改革開放政策的持續推展，中國在經濟快速成長的同時，已從傳統農業大國轉型為以製造業與出口貿易為基礎的巨型經濟體。這一轉變意味著中國對於海洋運輸的依賴程度空前提升，中國向他國購買的原物料與能源，以及和海外市場交易的各式商品，絕大部分依賴海上運輸。而近年全球經貿中心逐步向亞太地區轉移的現象，更進一步加深該趨勢。¹¹⁸例如中國海外石油進口中高達 91% 是透過海運輸送。¹¹⁹在貨物方面，每年全球新增的海運總量中，超過六成以上貨物來自中國。¹²⁰相關資訊說明海洋運輸對當代中國而言確實具有生命線的意涵。確保海洋通道順暢安全與中國的經濟成長、民生需求與政治穩定都密切相關。在這種情況下，其自須發展相應能力以保護本國海上運輸不受阻礙。

(2) 確保沿海安全

中國在進入改革開放時代後，經濟資源與國家財富迅速向沿海省市地區集中，國內區域經濟落差也日漸突顯。在 1990 年代時，東部沿海省分的生產總值佔全國數額比重一度接近 60%，遠超過中西部省分；進入 21 世紀後，中國政府雖致力推動中西部地區發展以平衡區域落差，但隨著中國的貿易及製造業體系持續成長，沿海地區仍在國家經濟中扮演極重要角色。¹²¹因此，在當代中國的國家安全考量中，確保沿海地區不受外力侵犯無疑是最為重要的目標之一。¹²²毛澤東時期的中國軍事思想受「人民戰

期 (2012 年 8 月)，頁 23-28。

¹¹⁸ 鞠海龍，《中國海權戰略》(北京：時事出版社，2010 年)，頁 41-43。

¹¹⁹ 張海霞、張貴清，〈中國進口原油海運安全研究〉，《中國流通經濟》，2013 年第 8 期 (2013 年 8 月)，頁 73。

¹²⁰ 〈通往海運強國之路〉，《中國日報》，2014 年 2 月 21 日，

http://www.chinadaily.com.cn/micro-reading/dzh/2014-02-21/content_11257465.html。

¹²¹ 孫久文、年猛，〈中國國土開發空間格局的演變研究〉，《南京社會科學》，2011 年第 11 期 (2011 年 11 月)，頁 10-12。

¹²² George Friedman, *The Geopolitics of China: A Great Power Enclosed* (Austin: Strategic Forecasting, 2008), pp. 7-8.

爭」觀念影響，主張面臨外敵進犯時，應利用空間優勢以誘敵深入方式消耗殲滅敵軍，但隨著國家經濟能量高度集中於沿海地區，¹²³中國政府在面對來自於海洋空間的安全挑戰時，斷難再採誘敵深入的戰術，必須發展強大的海洋戰力以禦敵於海外，確保沿海經濟重鎮安全。¹²⁴

（3）運用海洋資源

中國的地理環境雖看似地大物博，卻受到龐大人口數量影響而長期處於資源緊張狀態，僅憑陸上資源已不足以有力支持國家長期發展，有效運用周邊海域中的豐富資源遂成為中國政府的重要關切。對此，1998年時發表的《中國海洋事業的發展》白皮書指出：「中國作為一個發展中的沿海大國，國民經濟要持續發展，必須把海洋的開發和保護作為一項長期的戰略任務。¹²⁵」中國的海洋生產總值至2014年時已高達6兆人民幣，佔全國生產總值的9.4%。¹²⁶因此，其未來必將透過各種方式保護海域空間不受外國侵佔，並持續發展相關技術能力以有效利用資源蘊藏。

（4）應對領土爭端

作為全球第三大國家，中國擁有長達2.28萬公里的陸上邊界線、1.8萬公里的海岸線與約470萬平方公里的海域，其國界與周邊20個國家在陸海空間相連。¹²⁷受地理與歷史因素複雜影響，中國自1949年建政以來，便與周邊許多鄰國間存在邊境劃界紛爭。經多年談判協商後，其目前已順利解決與大部分陸上鄰國間的邊界劃定問題。但在東南兩面海域中的邊界紛

¹²³ 高伯文，〈20世紀80年代沿海地區經濟發展戰略的選擇及其效應〉，《當代中國史研究》，2005年第4期（2005年8月），頁92-99。

¹²⁴ 劉寶文，〈從中共海軍的演進談未來戰略發展〉，《海軍學術雙月刊》，第46卷第2期（2012年4月），頁51。

¹²⁵ 《中國海洋事業的發展》，《中國國務院》，1998年5月，
http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-11/15/content_630706.htm。

¹²⁶ 〈2014年我國海洋經濟生產總值近6萬億元〉，《新華網》，2015年6月23日，
http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-04/29/c_1110473721.htm。

¹²⁷ 〈中國的國土與資源〉，《新華網》，
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/19/content_696029.htm。

爭卻依然難解，反有漸形惡化的趨勢。¹²⁸中國與相關聲索國間頻繁摩擦對立，並招致域外國家或國際組織干預，導致爭端更形複雜。因此，基於維護本國主權與其他資源權益的考量，中國自須加強發展海軍與海洋科學技術，以應對他國在領土爭端中對其海洋疆域與主權訴求的挑戰。

(5) 邁向區域強權

雖然中國政府並未作出公開宣示，但許多研究者透過分析其政策作為，指出中國有意在周邊地區謀求更大的影響力與主導地位，並以成為東亞地區強權為長期地緣政治目標。¹²⁹學者范亞倫 (Aaron L. Friedberg) 認為，中國在東亞地區謀求優勢地位的傾向在某種程度上合乎邏輯：其周邊地區在經濟上提供海外市場與原物料，成為支撐中國經濟發展的「緊密經濟紐帶」(Close-Knit Economic Belt)；在地緣戰略上扮演戰略緩衝區，成為抵禦外來侵犯的「保護屏障」(Protective Screen)。維持周邊地區穩定、逐步擴大影響力並邁向區域強權地位，對中國而言是確保國家安全與發展必經之路，而中國在邁向這一目標時所面臨的主要挑戰皆來自海洋空間，¹³⁰例如美國在西太平洋地區的軍事存在、日本這一海上強國的競爭，以及南海爭端對其造成的牽制等。因此中國須積極發展海洋力量以克服各種阻礙。

2. 相關作為

中國海洋戰略在執行層面上的相關作為主要包括以下幾類：

(1) 完善海洋治理

自改革開放以來，隨著國家海洋意識抬頭，中國政府自 1980 年代後

¹²⁸ 于宜法等，《中國海洋事業發展政策研究》(北京：中國海洋大學出版社，2008年)，頁 108-112；關培鳳，胡德坤，〈新中國邊界政策：從陸地到海洋〉，《現代國際關係》，2009 年第 10 期 (2009 年 10 月)，頁 47-49。

¹²⁹ Robert S. Ross, "China's Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the U.S. Response," *International Security*, Vol. 34, No. 2 (2009), p. 46; Kenneth G. Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, pp. 26-27; Denny Roy, *Return of the Dragon: Rising China and Regional Security* (New York: Columbia University Press, 2013), p. 161.

¹³⁰ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp. 163-180.

透過法律與行政體系的調整與強化，逐步完善對海洋空間的治理。除前文提及的相關領海與專屬經濟區劃界法令外，其他涉及海洋事務管理的重要法案如《海洋環境保護法》（1982年）、《海上交通安全法》（1983年）、《漁業法》（1986年）與《海域使用管理法》（2001年）等皆先後通過，而各行政部門也依權責職掌分別制定大量命令規章，使海洋法規體系日趨周延。¹³¹在行政機構編制部分，中國過去的海洋事務管轄分由國家海洋局、漁政局、邊防海警與海上緝私警察等多個部門共同負責，事權不一導致部門間在溝通與行動統合方面的困難。對此，中國在2013年後重組國家海洋行政體系，一方面設立「海洋委員會」作為高階協調機構，另一方面也整合管轄權責，由改組後的國家海洋局主導海洋事務治理。

（2）促進海洋經濟發展

中國國家海洋局的統計資訊顯示，在第十一個五年規劃綱要執行期間（2006年至2010年），中國海洋經濟的平均成長率高達13.5%，超越同期國家總體經濟的成長速度。¹³²從近年統計數據來看，中國的海洋生產總值仍保持逐年提升的趨勢，至2013年時，其數額佔全國生產總值的9.5%，預期在2020年時可望出現倍數增長。¹³³中國政府在《全國海洋經濟發展「十二五」規劃》中指出：「海洋經濟已經成為拉動國民經濟發展的有力引擎。」為進一步促進相關產業發展，中國政府針對不同的海洋經濟圈與部分重點產業制定發展計劃，同時持續研發先進科技，以加強掌握海洋空間並有效開發運用各類資源。¹³⁴

¹³¹ 其他中國涉及海洋事務之法律與行政規章的項目與制定過程，請參考：金永明，〈新中國在海洋法制與政策上的成就和貢獻〉，《毛澤東鄧小平理論研究》，2009年第12期（2009年12月），頁66-71。

¹³² 〈劉賜貴在海洋系統傳達學習貫徹十八大精神會議上的講話〉，《中國國家海洋局》，2012年11月17日，

http://www.soa.gov.cn/xw/ztbd/2012/kxfzcjhh_xyddsbd/xxgc/201211/t20121127_11634.htm。

¹³³ 相關數據請見：《2013年中國海洋經濟統計公報》，《中國國家海洋局》，2014年3月，
http://www.soa.gov.cn/zw/gk/hygb/zghyjjtjgb/2013njtjgb/201403/t20140311_30827.html。

¹³⁴ 《全國海洋經濟發展「十二五」規劃》，《中國國務院》，2012年9月，

(3) 加強外交活動

近年來，中國政府在海洋事務中與周邊國家密切連繫，透過簽署合作協定或舉行交流活動等方式相互協調。例如中國與馬來西亞簽署《海洋科技合作協定》，並共同組建「海洋科技合作聯合委員會」；¹³⁵與印尼簽署《關於發展中國-印尼海洋與氣候中心的安排》，並共同主辦首屆「中國—東盟海洋科技合作研討會」；與韓國簽署《海洋科學技術合作備忘錄》以推動雙邊海洋科學交流；以及與越南簽署《關於開展北部灣海洋及島嶼環境綜合管理合作研究的協議》，以合作管理交界海域並開發當地資源等。此類外交聯繫使中國的海洋政策法令與國際社會接軌。同時有機會擴大獲取生物資源、油氣產品與先進科技等利益。海洋外交還有助於敦睦與周邊國家間的關係，從而改善本國安全環境並拓展地區影響力。¹³⁶

(4) 提升海軍建設

中國政府認為強大的海軍實力是維護本國海洋權益的基本條件。中國海軍現代化工程在 1990 年代快速發展，改革開放帶來的經濟獲益支撐了建軍開支的擴大，隨著國家經濟對海洋領域的依賴不斷升高，中國提升海洋戰力的態度也更趨積極。相關研究顯示，中國的大型軍艦數量不無可能在 2020 後超越美國海軍；而兩國間的造艦技術差距也可能在 2030 年後逐漸縮小。¹³⁷此外，隨著海軍力量提升，中國近年持續擴大遠洋活動範圍，包括舉辦長程演訓活動、參與遠海護航或打擊海盜任務，以及前往他國進行

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2321113.htm。

¹³⁵ 〈中馬海洋科技合作協定在京簽署〉，《中國海洋在線》，2009 年 6 月 5 日，
<http://www.oceanol.com/redian/kuaixun/2896.html>；〈中馬海洋科技合作聯委會第一次會議及首屆海洋科學研討會在京舉行〉，《中國海洋在線》，2010 年 3 月 16 日，
<http://www.oceanol.com/redian/kuaixun/3415.html>。

¹³⁶ Toshi Yoshihara and James R. Holmes, "China's Energy-Driven 'Soft Power,'" *Orbis*, Vol. 52, No. 1 (Winter 2008), pp. 125-131; Rodger Baker and Zhixing Zhang, "The Paradox of China's Naval Strategy," *Strategic Forecasting*, July 17, 2012, <http://www.stratfor.com/weekly/paradox-chinas-naval-strategy>。

¹³⁷ Craig Murray, *China's Naval Modernization and Implications for the United States* (Washington, D.C.: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2013), p. 6.

軍事訪問等，使中國海軍的影響力逐漸擴大。¹³⁸

二、中國海洋戰略下的南海地區

（一）南海地區的戰略價值

回顧中國海洋戰略的發展脈絡，可察見一個主觀意識與客觀能力並行演進的過程。從 1949 年以來，中國政府對海洋空間的認識從單純的軍事防禦用途，演變為經濟成長的依託與國家發展前景所寄。與此相應，中國海洋科技研發與海軍現代化工程使其運用海洋空間的能力持續加強。今日中國已超越傳統陸權思維，將「建設海洋強國」作為國家目標，其加強對周邊海洋空間的經略是必然趨勢。南海爭端是中國自建政以來便深為關切的議題，為捍衛本國主權立場，中國在海洋意識與海軍發展尚不完備的毛澤東時期已不惜訴諸戰爭手段。隨著 1980 年代後中國對海洋空間價值的認識日深，南海地區情勢自然也更受重視。

總體而言，加強經營南海地區並應對主權爭端，在中國海洋戰略發展中可發揮 4 項主要作用：

1. 保護運輸安全

中國的原物料與能源進口對海洋運輸依賴高達九成，其生產的大量商品也仰賴海運輸往海外市場。在各航線中，又以經麻六甲海峽穿越南海的這條運輸通道最為重要，其不僅是中國與中東、歐洲、非洲等地的重要商務連繫管道，也是大部分能源進口的必經路線。¹³⁹故論中國海洋運輸安全的維護，當以南海為首要關切。由於認識自身對南海航線的高度依賴，並注意到周邊部分國家不但和中國存有領土爭議更積極發展海軍，使得中國政府對於航線受阻的潛在風險深感憂慮。¹⁴⁰近年來，中國已試圖分散航運

¹³⁸ National Institute for Defense Studies, *NIDS China Security Report* (Tokyo: National Institute for Defense Studies, 2011), pp. 20-21.

¹³⁹ 〈中國欲破「馬六甲困局」，泰國路線圖生轉機〉，《人民網》，2004年2月13日，<http://www.people.com.cn/BIG5/jingji/1037/2337302.html>。

¹⁴⁰ National Institute for Defense Studies, *NIDS China Security Report 2011*, p. 22；張潔，〈中國能源安全中的馬六甲因素〉，收錄於吳士存、朱華友主編，《聚焦南海：地緣政治、資

路線與提升遠洋護航能力。¹⁴¹而加強在南海地區的戰略部署，也有助確保當地航線安全。

2. 擴大戰略縱深

回顧歷史，古代中國面臨的安全威脅多來自西北部陸上邊疆，但自晚清以降，來自東南海面的安全挑戰日益嚴峻，西方列強與日本的侵略經驗，使海權思想在中國社會中逐漸萌芽。¹⁴²而改革開放後沿海地區的高度發展，則令中國政府深切體認海洋防禦的重要性。從地緣位置來看，南海海域的寬度與水文條件皆適合大型軍艦與潛艇活動，且該海域與高度繁榮的華南地區相連，中國若能擴大在南海的控制範圍，將可在南側海域中拓展一千餘里戰略縱深，為珠江三角洲與大華南地區提供安全屏障。¹⁴³

3. 開發海域資源

中國的能源需求隨經濟發展持續提升，但其能源取得高度依賴外部供應，其中尤以石油為主。根據美國政府統計，中國的石油進口量在過去多年間不斷增加，並於 2013 年第四季時超越美國，成為全球最大淨進口國。¹⁴⁴高度外部依賴使中國意識到國家能源安全問題，並透過各式政策調整試圖降低能源消耗與分散供應來源。¹⁴⁵根據中國政府評估，南海地區的石油儲量近 300 億噸，天然氣儲量約 16 兆立方米，約佔中國油氣總儲量的三分之一，此外，當地還有大量可燃冰可供利用。雖然中國已在南海地區開採

源、航道》(北京：中國經濟出版社，2009 年)，頁 32-33。

¹⁴¹ 沈明室，〈中共珍珠鏈戰略的檢視〉，收錄於黃筱薌主編，《中共崛起對亞太地緣戰略的影響：我國的回應與策略》(臺北：國防大學，2010 年)，頁 21-40。

¹⁴² 劉中民，〈中國海權發展戰略問題的若干思考〉，《外交學院學報》，2005 年第 1 期(2005 年 2 月)，頁 69-70。

¹⁴³ Peter A. Dutton, "Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea," *Naval War College Review*, Vol. 64, No. 4 (Autumn 2011), pp. 57-58; 劉鋒，《南海開發與安全戰略》(海南：海南出版社，2013 年)，頁 55-56。

¹⁴⁴ "Analysis—Countries: China," *U.S. Energy Information Administration*, February 4, 2014, <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=ch>.

¹⁴⁵ Jian Zhang, "China's Energy Security: Prospects, Challenges, and Opportunities," *CNAPS Visiting Fellow Working Paper, Brookings Institution*, July 2011, pp. 10-12.

油氣能源多年，但其活動範圍多限於近海，尚未有效開發油氣蘊藏豐富的南沙群島一帶。若能妥善處理南海爭端並加強開發當地豐富的能源蘊藏，將可降低其能源依賴的程度。¹⁴⁶

4. 掌控戰略優勢

擴大在南海海域的勢力範圍也有利於中國在東亞地區掌控戰略優勢。隨著海洋戰略發展，中國近年積極經略周邊海域。但受地緣條件影響，其於東側的黃海與東海極易受到來自日本、駐日美軍與我國的牽制，活動空間相對有限。相較之下，南海海域雖涉及複雜主權爭端，但東南亞各國實力遠不及中國，且美國在當地的軍事存在有限，因此成為中國擴張海權的適宜突破口。¹⁴⁷南海海域作為當前亞太區域中的海運要道，不僅中國，其他東亞國家與美國的能源及貿易物資運輸都對之高度依賴，中國若能控制南海，也就潛在地制扼了亞太海運樞紐。¹⁴⁸

(二) 美國因素的挑戰

中國在南海爭端中面臨的最大挑戰不是其他聲索國或東協，而是美國。回顧歷史，中國在1988年的中越海戰後便不曾再於南海發動戰爭。相反的，中國在冷戰結束後處理南海爭端的態度轉趨溫和節制，避免使用海軍對抗他國、鼓勵各聲索國「擱置爭議、共同開發」，並與東協各國簽署《南海各方行為宣言》。這種態度轉變並非降低對南海地區的重視，而是反映其源自實力增長的從容自信。

後冷戰時期的中國與東南亞各國間的實力差距持續擴大，彼此經貿交流也進展迅速，這種情況使中國對解決南海爭端深具自信，不再急於以強制力處理爭端。中國認為在掌握全面優勢的情況下，維持現狀反對其有利，不但可避免影響周邊環境穩定，而且隨著實力繼續成長，中國對東南

¹⁴⁶ Petter A. Dutton, "Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea," pp. 56-57.

¹⁴⁷ National Institute for Defense Studies, *NIDS China Security Report 2011*, p. 26.

¹⁴⁸ 曾勇，〈美國南海政策的理性思考〉，《世界經濟與政治論壇》，2012年第3期（2012年5月），頁50。

亞地區的影響力將越來越大，相關國家也將更加難以抗衡。¹⁴⁹因此中國政府對外展現友善姿態，積極發展與東南亞各國及東協間關係，擴大自身的地區影響力，同時也謹慎引導局勢朝有利於己的方向發展。中國對內持續建設所佔島礁並逐漸擴大海域活動範圍，¹⁵⁰對外則運用外交手腕，一方面拖延東協介入以遲滯爭端多邊化進程，另一方面透過雙邊外交管道向個別聲索國施壓。¹⁵¹

在實力優勢的支持下，中國樂意以溫和漸進的方式逐步解決爭端。然若美國介入其中，情況將大為不同。美國的總體實力與在亞太地區的號召力皆超越中國。¹⁵²在軍事力量方面，雖然後冷戰時期美軍東亞前沿部署有所收縮，但實力仍不容小覷。此外，自冷戰時期以來，涉入南海爭端的東南亞國家向有援引域外勢力平衡中國的傾向，這意味著美國若介入南海爭端，將有能力在當地快速建立針對中國的統一陣線。美國的介入會使中國的處境變得艱難：一方面，這將使東南亞聲索國更有能力抗拒中國的施壓，並可較無顧忌的採取主權宣示行動；另一方面，中國對任一聲索國的強勢作為都會刺激當地各國加強與美國合作，並為美國更深入的干預爭端提供藉口。因此一旦美國涉入爭端，中國的既有優勢將遭到抵銷，而爭端的發展方向也將逐步脫離其掌握。

美國在 1970 年代與中國達成和解後，一直在南海爭端上保持中立與不介入的立場。然而歐巴馬政府在 2009 年後積極經營亞太地區，對於涉入南海爭端又難以抗衡中國的東南亞國家而言，美國的戰略轉向創造了援

¹⁴⁹ Mark J. Valencia, *China and the South China Sea Disputes* (New York: Oxford University Press, 1995), p. 19.

¹⁵⁰ Ian J. Storey, "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1 (April 1999), p. 99.

¹⁵¹ Bonnie S. Glaser, "Beijing as an Emerging Power in the South China Sea," Center for Strategic and International Studies, Statement before the House Foreign Affairs Committee, September 12, 2012, http://csis.org/files/attachments/ts120912_glaser.pdf.

¹⁵² 林正義，〈中國、東協、美國在南海安全的新角力〉，《戰略安全研析》，第 64 期（2010 年 8 月），頁 11-12。

引外力制約中國的契機。因此自 2009 年起，相關國家紛紛在南海爭端中採取更為積極的作為。¹⁵³美國也在各種場合表達對爭端的關切，並加強與東協各國的聯繫。情勢的變化在一定程度上解釋了中國為何在 2009 年後對南海爭端採取更加強勢的作風：美國在重返亞太的背景下加強干預南海爭端與東協各國的呼應支持，使中國在南海地區面臨著自 1970 年代以來未有的嚴峻局面，¹⁵⁴促使其採取更積極的維權措施。整體而言，面對美國重返亞太帶來的衝擊，中國的目標在於設法阻止美國進一步干涉爭端。即使其刻意介入，也希望能制衡美國在爭端中的影響力與行動空間，將其對中國利益的傷害降至最低。

伍、結論

南海爭端是當代最複雜與不穩定的國際安全議題之一，曾兩度在聲索國間引發戰爭。後冷戰時期爭端形勢雖一度緩和，但在 2009 年後再度升溫。觀其成因，除海洋領界劃定問題外，美國與中國對爭端參與強度的提高亦是導致局勢紛擾的主要原因，當前南海爭端隱然成為美中兩國的強權角力場域。

許多研究觀點傾向以個案角度分析南海爭端與美中在其中的競逐，雖有助於瞭解兩國在當地的具體作為與相關政策措施，但考量到現代國家的對外戰略多有其總體規劃，國家在特定案例中的行為除受個案情境影響外，也很可能和其總體戰略設計相互連動。基於這一思維，本文試圖探討美國與中國近年加強參與南海爭端的現象，與其國家宏觀戰略規劃間是否存在聯繫。透過檢閱相關政策文件與研究觀點，文中指出美中兩國近年在

¹⁵³ International Crisis Group, *Stirring up the South China Sea (II): Regional Responses* (Washington, D.C.: International Crisis Group, 2012), p. 22.

¹⁵⁴ 張登及，〈「再平衡」對美中關係之影響：一個理論與政策的分析〉，《遠景基金會季刊》，第 14 卷第 2 期（2013 年 4 月），頁 70-79。

爭端中的強勢作為並非個別現象，而是兩國對外戰略轉向與海洋戰略發展下的結果。

美國在 2009 年後將國際戰略側重由中東轉往亞太區域，試圖重新強化在東亞地區的權力基礎，並積極發展與東南亞地區的關係，藉以擴大國際影響力、改善經濟發展，以及應對中國崛起的趨勢。對於美國而言，包含中國與部份東南亞國家在內並牽涉東協的南海爭端，是其戰略轉向的關鍵突破口，藉由加強干預爭端並採取支持東南亞聲索國和抑制中國的立場，美國可以迎合當地國家尋求安全保障的心態，在鞏固戰略信譽的同時，藉由加強與相關國家的政治安全合作，使美國勢力更為深入東南亞地區，為亞太戰略的執行提供有力支撐。

而對中國來說，南海爭端是國家海洋戰略推進的重要環節。面對東面海域發展空間受到美、日與我國因素的制約，位處東南亞中小型國家之側的南海遂成為中國擴大海洋勢力範圍的主要方向。基於國力的相對優勢，中國在後冷戰時期長期以懷柔溫和的政策立場應對爭端，在安撫其他聲索國並避免衝突的同時，審慎漸進的加強對海域島礁的控制。然而隨著美國干預爭端的趨勢日益明朗，北京當局的態度也隨之轉變。由於美國的介入使中方實力優勢受到抵銷，且其對東南亞聲索國的同情姿態與實質援助，鼓勵了相關國家以更強硬的方式與中國抗衡，並透過國際法訴訟等途徑削弱中國主權主張的合法性，使中國在爭端中的行動空間漸受壓縮，並承受沈重的國際壓力。相關態勢促使中國採取更為積極強勢的作為宣示本國主權地位，並力求抵制美國的介入。

從戰略層面觀察美國與中國近年在南海爭端中的互動，可發現美中雙方在南海爭端中的相互抗衡與各類政策舉措，皆與其宏觀戰略設計相互呼應，顯示兩國的南海競逐實際上是總體戰略扞格在具體層次上的展現。而透過本文研究亦可推論，在美國與中國當局維持現有對外戰略構思不變的情況下，兩國在南海議題上的角力恐仍將難以落幕。