

## 焦點評析

# 美國的南海戰略：謀勢、布勢與爭勢

---

## Analysis on US Strategy to South China Sea

李毓峰 *Yuh-Feng Lee*

彰化師範大學公共事務與公民教育學系助理教授

*Assistant Professor of Department of Public Affairs and Civic Education*

*National Changhua University of Education*

### 一、前言

南海，東銜太平洋，西接印度洋。做為全球海運的咽喉要道（每年有 5.3 兆美元全球貿易要通過南海），又蘊藏油氣等海底資源，南海註定是地緣政治熱區。近年來，由於菲律賓、越南在南海島礁問題上與中國發生激烈對抗，美國擔心隨著南海緊張局勢的不斷升溫，中國有可能會運用強大的綜合實力，改變南海現有格局。由於南海局勢一旦失控，將危及美國在該地區的地緣政治和經濟利益，因此美國一直聲稱反對單方面採取行動改變現狀，尤其是以武力或威脅使用武力為手段，來解決南海爭端。美國主張南海爭議不得妨礙航行與飛越自由，美國一再強調，對航行和飛越自由的維護是為了保障航行安全與全球自由貿易。此外，美國反對以歷史依據來主張主權，聲稱中國基於歷史權利對南海提出的領土主張沒有得到國際承認，而「九段線」的主權聲索本身也缺乏國際法基礎，尤其是與《聯合國海洋法公約》相抵觸。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 美國積極支持菲律賓向國際海洋法法庭提起強制仲裁請求，要求對九段線的合法性做出判定。2014 年 3 月 6 日，美國太平洋司令部司令洛克利爾 (Samuel Locklear) 在大西洋理

從 2010 年至今，隨著美國把戰略重心轉移到亞太地區，<sup>2</sup>南海成為美國在亞太地區戰略的重點。近年來南海島嶼主權爭議不斷升溫，尤其在中國和菲律賓、越南之間的爭端越演越烈，面對日趨緊張的南海局勢，美國在實施「亞太再平衡」戰略之下，積極介入和干預南海事務，並有針對性地對其南海戰略做出調整，防阻中國對南海的主權聲索，制衡中國在南海展開的強硬領土主張，導致中美在南海的戰略博弈日趨激烈。

孫子兵法言：「激水之疾，至於漂石者，勢也。」「善戰者求之於勢，不責於人。…木石之性，安則靜，危則動，方則止，圓則行。故善戰人之勢，如轉圓石於千仞之山者，勢也。」基於孫子「勢的戰略觀」，本文擬對美國的南海戰略以及伴隨在此地區的美中戰略競爭分為謀勢、布勢與爭勢三個部分論析如後。

## 二、戰略謀勢

隨著 911 恐怖攻擊事件的爆發，美國發動全球反恐戰爭，也因深陷伊拉克與阿富汗戰場，高額的軍費支出加上 2008 年的金融海嘯，嚴重斷傷美國的經濟。同此期間，中國持續的經濟成長與加速軍力現代化讓亞太地區權力格局產生微妙的變化，美國影響力有相對弱化的趨勢，尤以美國與中國相互較勁狀況最為明顯。為重新找回美國的領導與影響地位，2011 年 11 月，美國總統歐巴馬在 APEC 非正式首腦會議上正式提出了亞太再平衡戰略，強調所謂的「戰略重返」(strategic pivot) 和「再平衡」(rebalance) 策略。其主要原因之一，是認知到廿一世紀的全球經濟發展將由亞太地區

---

事會 (Atlantic Council) 發表演說表示，如果中國認為南海九段線的宣示是正確的，就應將全案送交國際法庭，並提出有力的證據來加以證明。2014 年 4 月 3 日，助理國務卿拉塞爾明確表示支持菲律賓的仲裁請求，聲稱此舉能夠促使中國澄清圍繞其主權主張的一些歧義。2014 年 4 月 28 日，歐巴馬在訪問菲律賓期間再次公開宣稱，美國非常支持菲律賓針對中國提出的仲裁案。

<sup>2</sup> 2010 年美國做出了把戰略重心轉向亞太地區的決定，2012 年 1 月，歐巴馬總統發佈了主題為《維持美國的全球領導地位：二十一世紀國防的優先任務》的新國防戰略指南。這份報告提出有必要對美國的全球關注點進行再平衡戰略，把重心轉向亞太地區。

來主導，為了要從全球地緣政治的動能轉變中取得優勢，必須保持美國在亞太地緣戰略的領導地位。

當亞太地區成為廿一世紀全球經濟中心之際，美國應強化其與此地的外交軍事存在，以便保護美國經濟利益。在亞太地區存在的強化及增加與所有利害關係者交往，可對盟友與潛在性敵人明確地傳達美國依然承諾一個和平繁榮的區域秩序。如同新加坡前總理李光耀提過的論點：「美國要維護自己利益，就必先要維持自身在太平洋地區的超然權力。倘若美國放棄這個地位，那麼美國在世界的領導也終將要拱手讓人。」<sup>3</sup>綜言之，亞太不僅攸關美國未來的經濟發展利益，更包括政治、軍事與外交利益。因為亞太地區在廿一世紀將會成為世界政治、經濟與軍事安全重心。

隨著中國綜合國力快速提升，對美國亞太領導地位而言，「中國崛起」引發的結構挑戰已經開始。如何應對「中國崛起」，成為歐巴馬政府對華政策重要考量。基此，美國重返亞太戰略乃是對中國有很高針對性之戰略佈局。美國「重返亞洲」政策，推動「亞太再平衡」戰略的重點如下：（一）加強與日本、澳洲，以及南韓等盟國關係；（二）積極涉入東海與南海等亞洲地區爭端；（三）增進與印度、越南和緬甸等國合作；（四）參與東亞峰會（EAS），強化美國在東協的制度性存在。其戰略的重中之重，在軍事方面聚焦於強化自身的聯盟與夥伴安全架構，包括建立新關係以及強化多邊的聯盟與夥伴安全架構。美國國務卿凱瑞（John Kerry）強調，美國在亞太地區的政策目標是強化同盟條約；深化與該區域崛起國家之夥伴關係；建立有效的區域合作架構；將美國軍力部署現代化；同時，美國與日本、韓國、澳洲、菲律賓、泰國的條約同盟，以及新加坡、印尼、台灣等的安全合作關係，是美國在亞太戰略地位中的基石，這些關係將持續確保亞太地區的穩定，並強化美國在此區域的領導地位。

---

<sup>3</sup> 〈李光耀：美國失亞洲即失世界領袖地位〉，《中國評論新聞網》，2009年10月29日，<http://gb.chinareviewnews.com/doc/1011/1/8/0/101118078.html?coluid=70&kindid=1851&docid=101118078&mdate=1029002129>。

美國堅持增強在亞太地區的軍事能量，以保持政治經濟等優勢地位，特別是繼續把部署在歐洲的軍力，逐步轉移到亞太地區。2012年6月美國國防部長潘尼塔（Leon Panetta）在新加坡舉行的第11屆亞洲安全會議上表示，美國的國防資源將持續轉向亞洲，到2020年，美國海軍會將60%的船艦部署在亞洲。2014年5月，國防部長黑格（Chuck Hagel）再次宣佈增加亞太地區地面部隊的部署，同時也會將60%的空軍力量部署至亞太地區，以落實「重返亞洲」戰略。同時，他並強調南海是亞洲的心臟，也是全球經貿的十字路口。但對近來中國採取動搖區域穩定的單邊行動，美國堅決反對任何國家挑釁、脅迫或動用武力威脅；反對任何一個國家限制航海及飛行自由。2015年5月，國防部長卡特（Ashton Carter）出席新加坡香格里拉對話並發表演說，譴責中國在南海填海舉動，他表示美國反對任何將爭議島礁軍事化的行動；並呼籲東協應該成為區域制度的中心並維持區域的穩定。另外，他更宣佈美國將啟動預計達4.25億美元的新「東南亞海事安全倡議」（Southeast Asia Maritime Security Initiative），加強東南亞地區國家的海事能力建設。<sup>4</sup>

美中軍力消長變化，成為影響亞太國家每日決策的重要變數，美國能否繼續保持軍力優勢，將會牽動亞太國家的政局演變和外交決策方向。因此，歐巴馬總統強調美國將結合日本、南韓、澳洲、印度以及部份亞太國家，積極展開新軍事安全合作計劃（尤其是美日軍事同盟擴大合作，包括重新修訂《日美防衛合作指針》、明確美日安保條約適用釣魚台等）。美國並與日本、南韓菲律賓印尼澳洲及度等國建構一個強大的盟邦網絡。以往美國與日本、南韓、澳洲、泰國、菲律賓的「軸輻」（hub and spoke）聯盟模式將逐漸被一個更為廣泛、複雜且分散的關係網絡取代。具體來說，美

---

<sup>4</sup> “The United States and Challenges of Asia-Pacific Security: Ashton Carter,” *The IISS Shangri-La Dialogue*,  
<https://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2015-862b/plenary1-976e/carter-7fa0>.

國在亞太部署係以關島核心，以日本、南韓與澳洲為前進基地，加強與菲律賓、新加坡、馬來西亞、泰國及印度之軍事互動。在區域合作方面，以維護區域安全而形成「美、日加一」的合作框架，即「美、日、韓」、「美、日、澳」及「美、日、印」等次區域（Sub-regional）軍事同盟，尤其美國在「空海整體作戰」的發展概念下，持續維持太平洋司令部的兵力部署規模，不受國防預算及兵力縮減影響，以宣示美軍在維繫亞太地區安全的決心、力度與承諾，並以基地群模式的軍事戰略部署與周邊國家強化軍事同盟關係，大大強化其在亞太軍事戰略佈局上對中國的多層包圍網絡。

### 三、戰略布勢

隨著國際戰略格局的演變，美國的南海政策從最初的不介入，發展為有限介入，再發展為目前的積極介入。尤其是面對中國與菲律賓、越南等國圍繞南海權益展開的新一輪激烈博弈，美國日漸偏離其最初的中立立場，以多種手段加大對南海爭端的干預力度，以實現其重返亞太、制衡中國的戰略目標。

首先，美國採取實際行動，深化與菲律賓、越南等國的安全合作，提高其應對中國的軍事能力。其次，支持域外大國介入南海爭端。鑒於南海在亞太地緣政治中所具有的戰略價值，加之南海航道對於亞太乃至全球貿易運輸的重要性，維持和保障在南海海域的航行自由無疑符合周邊所有國家的利益。美國屢指責中國在南海妨礙航行和飛越自由，並積極拉攏日本、澳大利亞等大國介入南海爭端，以共同抗衡中國的海洋擴張。與美國的戰略相呼應，日本、澳大利亞和印度等國開始日益積極地介入南海事務。例如，原本鮮少對南海問題公開表態的澳大利亞，近年來卻緊跟美國的政策步調，頻頻插手南海事務。2011年6月，澳菲兩國在坎培拉舉行部長級會談，雙方專門就南海問題進行了探討，並在聯合聲明中聲稱支持菲律賓的立場，要求遵照《聯合國海洋法公約》和平解決領土爭端。2011年

7月9日，正當南海緊張氣氛不斷升高之際，澳大利亞海軍會同美日海軍在汶萊附近海域舉行了軍事演習，這是三國首次在南海舉行聯合軍演。

第三，美國希望東協能夠在南海問題上形成一致立場，反對以雙邊談判的形式協商解決南海爭端。首先是試圖聯合所有與中國存在主權爭議的東協國家形成統一戰線，以東協作為一個整體，在東盟+中國框架下展開多邊談判，增強其與中國討價還價的資本。其次則是拉攏美國、日本、澳大利亞和印度（所謂亞洲安全菱形與鑽石聯盟）等國家介入，向中國施加壓力，以迫使中國接受以多邊談判的方式協商解決南海爭端。其政策實質就是要將南海爭端國際化和多邊化，使美國有更多的機會對有關國家施加影響，干預南海問題的解決。

另外，鑒於東協各國在南海問題上利益各異，與中國的關係也親疏有別，美國還綜合利用安全、軍事、經濟、外交等多種手段，對部分在南海問題上持理性溫和立場的東協國家展開攻勢。例如，通過跨太平洋戰略經濟夥伴關係談判來拉攏汶萊、馬來西亞和新加坡等國，以此弱化中國對東協的地緣經濟影響力。通過支持緬甸民主化，美國與緬甸關係取得歷史性突破，使中緬關係遭到削弱。通過對寮國和柬埔寨提供經濟援助，進而離間其與中國的傳統友好關係。對印尼這個在東協中舉足輕重的大國，歐巴馬政府於2010年7月恢復與印尼特種部隊中斷了12年的軍事合作，並簽署《美國—印尼防務框架協議》，為此後兩國加強在軍事訓練、國防採購和海洋安全方面的合作奠定基礎。2010年11月，歐巴馬首訪印尼，兩國簽署夥伴關係協定，決定在貿易、能源、國家安全等領域展開合作，構建全方位的夥伴關係。2011年11月，美國與除中國之外的所有對南海提出主權要求的東協四國舉行海上聯合軍事演習。2013年8月，國防部長黑格在出席第二屆東協防長擴大會議時宣佈，美國將加強對東南亞的軍事援助和軍事培訓力度，預算額度為9000萬美元。美國加緊向東南亞地區進行武器銷售和技術轉讓，2012年5月，美國與印尼在印尼東爪哇省附近海域舉行聯合軍事演習，旨在增進雙邊軍事合作和提高防禦戰術水準。

不過，並非所有東協國家都因此向美國靠攏。2012年擔任東協輪值主席國的柬埔寨，阻擋東協外長會議就南海問題發表聯合聲明，也在當年東協高峰會上將南海議題排除在議程外，遭菲律賓抗議。2015年5月，在緬甸舉行的東協高峰會，也沒有接受菲律賓和越南的提議，將譴責中國的文字納入峰會宣言中。整體歸納起來，美國在南海地區戰略布勢的目標主要有以下五點：（一）美國落實執行亞太再平衡策略的一部分；（二）因應中國崛起對美國在南海的家利益所造成之威脅與挑戰；（三）加強對區域內盟邦和夥伴國家所作政治與安全承諾，以免在中國崛起的壓力下，導致對美國產生疑慮與信任危機；（四）管控中國在南海採取強勢作為造成的區域緊張與衝突風險，進而控制南海；（五）維持美國在南海地區的軍事優勢與政治外交主導地位。

#### 四、戰略爭勢

中國為反制美國戰略轉向或再平衡措施，也積極強化自身的能力與建構關係。在中國認知及理解中，美國再平衡亞洲是為遏制中國崛起，是對中國的直接挑戰，中國必須在戰略計畫、軍力發展，以及周邊關係建構上有所調整。

首先，海上交通線安全對中國的能源運輸和經濟發展扮演著舉足輕重的角色，南海不僅意味著能源和貿易生命線，更是從大陸國家走向海洋強國的必經之途。海洋通道與海上交通線的掌控成為中國軍事戰略的重要課題，維護海上交通線與海洋安全，也成為解放軍的新任務，特別是維護南海交通線安全，以及克服所謂麻六甲困境（*Malacca dilemma*）。中國在南海島礁填海造島並積極佈置軍事基礎設施，即是建立海上前進基地，創造在南海的戰略樞紐點，掌控印度洋到南海的海上通道—麻六甲海峽。尤其當中國的「反介入／區域拒止」能力普遍增強時，可會改變區域平衡的軍事態勢，形成美國在西太平洋及南海地區的安全挑戰，影響美國防衛此地

區安全的承諾。

近年來，由於中國快速地在其佔有的南沙島礁擴大填海造島。在其佔有的 8 座島礁中有 7 座已填海造地，從 2013 年 12 月到 2015 年 6 月底止，已造出 2900 英畝土地。中國大規模填海造島的陸地，比其他聲稱擁有主權國家 40 年來造陸總面積大出 17 倍，占南沙群島所有新生地的將近 95%。此一情況，引起美國高度不滿並派遣美軍 P8-A 反潛偵察機至永暑礁等三個島礁進行抵近偵查，美國國防部長卡特表示，美國不會接受中國這些人造島礁擁有主權的立場，並會不斷派飛機和艦船依照國際法前往該海域行使自由航行的權利。

2015 年 12 月 27 日美國驅逐艦「拉森號」(USS Lassen) 進入並停留在中國聲稱擁有主權的南沙渚碧礁 (Subi Reef) 周圍十二浬內海域。對此，中國外交部對表示，美方軍艦的有關行為威脅中國主權和安全利益，危及島礁人員及設施安全，損害地區和平穩定，中方對此表示強烈不滿和堅決反對。僅一個月後，2016 年 1 月 30 日美國再次派出導彈驅逐艦「威爾伯號」(USS Curtis Wilbur) 在西沙中建島 (Triton Island) 附近 12 海浬範圍內駛過。<sup>5</sup>中國駐美國大使崔天凱立即表示，美軍艦此舉是「非常嚴重的政治和軍事挑釁」。中國外交部發言人華春瑩嚴肅指出：「根據《中華人民共和國領海及毗連區法》有關規定，外國軍艦進入中國領海，須經中國政府批准。美軍艦違反相關中國法律，擅自進入中國領海。」中國國防部也發表聲明：「不論美方採取任何挑釁行動，中國軍隊都將採取一切必要措施，堅決維護國家的主權和安全。」<sup>6</sup>由此可見，美中在南海的爭勢競逐越來越趨白熱化，已到了「兩方過海，各顯神通」的地步。

---

<sup>5</sup> 這是在美國國會呼籲歐巴馬政府繼去年 10 月派出拉森號驅逐艦駛入到南海島礁 12 海浬水域的範圍內航行後繼續類似行動後，美海軍進行了這次航行行動。美國國防部稱，美軍海軍威爾伯號導彈驅逐艦在當地時間 1 月 30 日在西沙群島區域的中建島海域航行，挑戰限制航行自由的行動。

<sup>6</sup> 〈美艦闖西沙 北京促尊重中國法律〉，《BBC 中文網》，2016 年 1 月 30 日，  
[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/01/160130\\_china\\_us\\_southchinasea](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/01/160130_china_us_southchinasea)。



其次，在擴軍方面，從近五年來軍費支出增長、軍事科技重點攻關研發成果、自俄羅斯、烏克蘭、以色列等國引進的軍備與技術，積極推動新軍事變革。另共軍認為在資訊時代，決定戰爭勝敗的關鍵不是核武，而是網路與太空戰能量的結合，因此擬定新戰略，在太空發動反衛星攻擊，以及動員軍人平民同步執行網路數位戰爭。雖然中國軍力到 2020 年間，還不太可能成為勢力擴及全球的軍事大國，但是，以現行軍費持續二位數增長的發展趨勢推斷，中國的軍力將可以在十年之後將逐漸打破美國在亞太地區優勢，極可能改變亞太地區軍力動態平衡形勢。這樣的發展會讓區域內的國家重新審視其安全戰略與外交政策，進而可能導致區域安全結構的改變。

第三，加強與周邊國家的友好睦鄰關係，正確分析及理解東亞國家對美中戰略爭勢的基本態度。第一、多數亞太國家都希望與中國進行建設性互動，並加強在經貿上的合作，但是卻不願意表現出「臣服」的姿態，同時其對於中國在文化上和政治上的威權主義，仍然不時顯露出相當程度的焦慮感，因此，多數亞太國家仍然希望美國能夠繼續留在亞洲，以有效制衡中國力量的擴張；其次，亞太國家對於美中關係經常處於一種週期性的變動，而感到相當困惑。現階段，亞太國家最不願面對的難題就是，當美國與中國爆發激烈衝突時，亞太國家勢必要被迫選邊站，而這種狀況將造成亞太主要國家，無所適從的窘境。因此，多數亞太國家都希望美中之間能夠維持穩定可預測的互動關係，使亞太國家的經濟發展、軍事安全，以及外交政策等，都能夠在穩定的架構內推動；第三，中國崛起在亞太地區所造成的複雜情緒與焦慮感，正好能夠為美國在亞太地區所推展的「跨太平洋經濟夥伴協定」(TPP)，以及「海空整體作戰」的軍事安全合作計劃等，創造有利的促進效果。因為，中國快速發展與勢力擴張，讓亞太主要國家想到，如何牽制其影響力過度膨脹的必要性，並希望美國發揮積極作用，成為維護亞太地區軍事安全的保證者；此外，亞太國家對美國角色雖

有期待，但更怕被迫捲入美中競逐惡化而受害。

## 五、結論

回顧歷史，相當長時間裡，南海如安靜的木石，美國並未把南海看得很重。眾所周知，重商主義的美國視浩瀚的大海為發展經濟和深植國力的生命線，當 1898 年美國占領菲律賓後，這片商業之海開始顯示出其戰略地位。20 世紀和 21 世紀至關重要的差別是，20 世紀的最大爭奪發生在歐洲陸地上，尤其是在德國東西部邊境外的廣闊平原地帶。但在過去的幾個世紀，地球上的人口和經濟中心已經轉移到了歐亞大陸的另一端，在這裡，主要人口中心之間的空間絕大部分是海洋，南海尤其具有地緣政治的重要性，美國確認南海在全球地緣政治上的樞紐地位。

從亞太「再平衡戰略」的觀點，美國在南海問題上的基本立場是：(一) 中國的領土要求不符合國際法，因此不具有合法性，但對其他國家的領土要求是否符合國際法未做表態；(二) 中國在南海的主權要求妨礙了美國長期奉行的原則—航行自由。當美國認為自己的航行自由沒有受到威脅時，它對領土歸屬問題並不關心，只要有領土要求的各方能夠用和平方式來解決領土糾紛。而當其感到中國的九段線的模糊性可能使南海成為中國的領海，或至少中國在自己的專屬經濟區內能夠限制美國艦隻的活動，美國將在南海失去航行自由。

中國過去三十幾年的外交，戰略目標是要為國內經濟發展，創造穩定的外部環境，用鄧小平的話說，就是「韜光養晦」。但中國進口能源需求愈來愈大、海外投資愈來愈多，經濟利益向外擴散，外交戰略自然從穩定周邊，延伸到維護海外經濟利益。中國的最終目標是要打破舊秩序，即二戰後由美國主導建立的西太平洋政經格局與遊戲規則。成立亞洲基礎設施投資銀行、提出一帶一路計畫，都是在這個脈絡下進行。在南海，中國將透過持續的島礁建設，讓中國在南海的「活動」成為既成事實，打破南海現狀。

中國崛起、美國「重返亞洲」，讓南海再起波瀾，成為亞太最大風險之一。北京並不想在南海同美國搞一場戰略攤牌，華盛頓恐怕也沒跟中國在這裡攤牌的意思。中國在南海的戰略目標是要維護領土主權和海洋權益，持續擴建島礁，設立軍事前進基地。而美國南海政策的戰略目標是要牽制中國，維持它的海洋霸權和在東南亞的影響力；當前的標的是干擾中國的擴島建設，阻礙中國的計劃。就如同毛澤東的作戰原則，彼此「你打你的、我打我的」。即使如此，美中在南海立即爆發戰爭的可能不高，但隨著中國國力的增大，和美國與周邊國家的摩擦抗衡將在所難免，「鬥而不破」將是 21 世紀地緣政治博弈最大的特徵。

經過以上對美國南海戰略以及伴隨之美中戰略競爭所做關於謀勢、布勢與爭勢三個部分的分析之後，本文的結論是：短中期來說，在美國落實其亞太再平衡戰略的前提下，將確保美國在本世紀前葉維持對中國的軍事優勢，嚇阻或挫敗任何挑戰其在亞太地區領導地位的崛起力量，而周邊國家也可以在「安全靠美、經濟靠中」的兩大之間維持平衡。但美國能否長期在亞太地區繼續對中國保持戰略優勢則不無疑問。究其因，其一取決於中國自身的綜合國力（硬、軟、巧實力）成長的進程和美中實力對比；其二，台灣因素是可能打破美中之間這種戰略態勢的關鍵。質言之，台灣地位的變化會影響美中在亞太戰略「爭勢」的最終結果。在這個「爭勢」為核心的美中台三角戰略關係中，台灣如何靈活扮演適當的戰略角色，籌劃和選擇最佳的國家大戰略，是攸關台灣安危禍福、興衰存亡的問題。

