

美、「中」南海交鋒的辯證視角 — 戰略認知與盲點的分析

**Dialectical Perspective on The Sino-American Confrontation
in the South China Sea-Analysis of Strategic Cognition & Blind-Spots**

何耀光 教授

提 要：

- 一、「掌握海洋即掌握貿易；掌握世界貿易即掌握世界財富，從而掌握世界。」此種海洋權力競逐的歷史認知模型，主導著海權思想者的戰略理解途徑；然而，戰略認知的盲點也隨之而形成。
- 二、「美中之間、終須一戰」的說法經常可見，面對美、「中」貿易戰、外交角力升溫、「俄烏戰爭」、南海爭議等等，都不斷強化「終須一戰」的可能性，而這樣的氛圍同時也影響社會甚至專業部門的認知，進而可能形成戰略認知的盲點。
- 三、面對世局如此的紛亂，我海軍同仁，更需釐清威脅認知所形構的戰略盲點，跳脫「人云亦云」的迷思與意識形態的束縛，才能審慎在大國競爭的環境下，規劃我國長遠的因應策略。

關鍵詞：南海爭議、中共崛起、印太戰略、戰略盲點

Abstract

1. “Whosoever commands the sea, commands the trade; whosoever commands the trade of the world commands the riches of the world, and consequently the world itself,” This conception dominates the strategic understanding of sea power; however, blind spots in strategic cognition are also formed along with it.
2. The phrase “Destined for War” always been heard in recently and the possibility of “war” is constantly reinforced by the U.S.-China trade war, the rising diplomatic wrestling, the “Russia-Ukraine war”, and the South China Sea disputes, etc. Such an atmosphere also affects the cognition of society and even professional departments, which may lead to a strategic cognitive blind spot.
3. In such a chaos, naval colleagues need to clarify the strategic blind spots

formed by threat perception, break away from the myths and ideological fetters of“following others”and plan the long-term response strategies in the context of great power competition.

Keywords: South China Sea Dispute, China Rising, Indo-Pacific Strategy, Strategic Blind-Spots

壹、前言

1615年，英國冒險家雷利爵士(Walter Raleigh)稱：「誰掌握海洋，就掌握貿易；誰掌握世界貿易，就掌握世界的財富，從而掌握世界本身。」¹自2009年起，南海爭議逐漸躍上國際新聞版面，美、「中」雙方對南海的關注也愈發頻繁；美國強調「航行自由」的國際法原則，北京則以「主權利益的合法行使」來回應，對峙或有強弱起伏，但尚未「擦槍走火」，至於「全面開戰」則更加遙遠。然「中共崛起」的事實，已使美國的戰略關注進入「制度化」，諸如《106-65國防授權法案》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000, Public Law 106-65)規定，每年提交中共軍力評估，闡明共軍當前與未來的發展，以及20年內的戰略、組織及作戰概念變化等。²

南海「戰略態勢惡化」的認知已逐漸形成，當北京受到崛起事實的鼓勵且「不受制於西方」的態度與行為，南海就成為

明顯的「戰略斷層線」(Strategic Fault-line)；³長期來看，各方仍相當的「自我約制」。當前北京「維持現狀」的核心係尋求與周邊國家進行全面重新劃界的可能性，雖有人工島的建造，但少有明顯、主動的挑釁；美國雖不斷派軍艦行使「無害通過」(Innocent Passage)⁴的國際法權力，此即「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operation, FONOPs)，以及「宣示大於實質」的既定論述，但「不挑戰、不對立、不置身事外」的原則依舊。至於「東協」(ASEAN)組織，仍在呼籲和平的同時，各自拉攏域外強權以自保；而我國則在意識形態爭議與對國際事務的長期「無感」之中，持續將南海問題拋諸腦後，也成為探討本議題的初衷。

面對此一現象，由建構主義「辯證」的立場來看，「哥本哈根學派」(Copenhagen School)區域安全複合體的概念，基本上是另一種切入的方法，在複合體概念下，安全認知、感受與地緣態勢息息相關。各參與者存在高度的安全互賴，概念

註1：Walter Raleigh, *Judicious and Select Essays and Observations* (London: T. W., 1667), p.20。

註2：U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2000*(Arlington, VA.: U.S. Department of Defense, 2000)。

註3：Greg Torode, "Book Reviews: The South China Sea: The Struggle for Power in Asia by Bill Hayton, *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol.36, No.3, (Dec.2014), p.467。

註4：Peter B. Walker, "What is Innocent Passage?" *International Law Studies*, Vol.61, 1980, pp. 365-387。

與認知有高度的社會互動意義，安全問題並非完全由客觀事實界定，而「安全化」(Securitization)過程取決於民眾的接受，並由行為者採取的行動所支配。⁵因此，思考的過程中，單純、傳統的「威脅、反應」邏輯，必須加以「思辨」，才可能跳脫表象與盲點、避免「人云亦云」。

南海爭議源於20世紀初，日本對南海磷礦的覬覦，而「二戰」後，我國與法國之間亦有短暫的武裝對峙。⁶較大規模的權力競逐與爭議始於1960至80年代，受「聯合國亞洲暨遠東經濟委員會」(United Nations Economic Commission for Asia and the Far East, ECAFE)的海域礦產資源勘探報告所致，關鍵則是「可能蘊藏大量油氣」，⁷加上石油危機、國際海洋法制訂等因素，爭奪開始「白熱化」。在兩岸對峙持續、意識形態發展、政治氛圍與選舉操作等長期社會環境影響下，我國的「衝突性結構認知」已然形成，只要與「中共」相關，如獨裁、打壓等負面概念就自動出現在認知的先決條件上；「逢中必反」使原本遙遠的南海更加「陌生」，對

21世紀戰略形勢發展及對海、陸權再次全面對抗，存在「事不關己」的心態。

近年來，全球範圍的民主惡化愈趨嚴重，更出現擴張的趨勢，⁸在「俄烏戰爭」爆發原因中，烏克蘭的民主衰落、民粹高張、民族主義等現象，就被俄國總統普丁(Vladimir Putin)援引為正當「入侵」的依據；⁹而南海局勢的地緣特徵，則表現出民族主義高漲、高層主導解決，但卻又出現溝通與協調效率低落等特殊樣態。¹⁰如此態勢，加入民族情緒、民粹等因子後，致情勢的不穩定性大幅提升。故國安專責部門的戰略認知，須謹慎檢視此等認知「盲點」，更深層的解析強權意圖，以避免國家的戰略主動受制於輿論、強權；並期許當前國防專責同仁賡續努力，俾在大國競爭的環境下，謹慎規劃我國長遠的因應策略，以確保國家安全，這也是撰寫本文主要目的。

貳、美國戰略態度的地緣觀察及認知理論的推演與判斷

「美中之間、終須一戰」近來有相當

註5：Barry Buzan & Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp.41-49; Barry Buzan, Ole Wæver & Jaap de Wilde, *Security A New Framework for Analysis* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Pub., 1998); Ole Wæver, "Politics, security, theory," *Security Dialogue*, Vol.42, No.4-5(2011), p. 469。

註6：張力、韓祥麟、何耀光、陳孝惇合編，《海軍艦隊發展史(一)》(臺北市：國防部史政編譯局，2001年)，頁483-484。

註7：K. O. Emery & Yoshikazu Hayashi, "Geological structure and some water characteristics of the East China Sea and the Yellow Sea," *UN ECAFE CCOP, Technical Bulletin*, Vol. 2(May 1969), pp. 40-41。

註8：Sarah Repucci & Amy Slipowitz, *Freedom in the World 2021: Democracy under Siege* (Washington, DC.: Freedom House, 2020), p.1。

註9：Al Jazeera Staff, "No other option": Excerpts of Putin's speech declaring war," *Al Jazeera*, 24 Feb. 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/24/putins-speech-declaring-war-on-ukraine-translated-excerpts>, (Accessed date: 26 Feb. 2023)。

註10：孫國祥，〈中國南海作為之政策分析〉，《全球政治評論》(臺中市)，第53期，2016年，頁33。

的媒體聲量，其間夾雜「大國悲劇宿命」(Doomed Tragedy of Great Power)、「修昔底德陷阱」(Thucydides Trap)、「金德伯格陷阱」(Kindleberger Trap)等；¹¹然理論推導不是為「預演未來」而存在，媒體聲量亦不等同於事實。要研判未來趨勢，就必須避開理論與認知的盲點，從衝突的根本去理解美、「中」利益競合是存在的事實，而哪些「競合」會導致局勢惡化，我方又如何被迫捲入。以下就不同理論觀點，陳述如後：

一、攻勢現實主義理論觀點

「國際政治」是國際間「權力」的爭奪過程。¹²美、「中」互動的本質，係權力的碰撞與競爭，「合作」則是其樣態之一。「攻勢現實主義」(Offensive Realism)認為：在「無政府狀態」(Anarchy)的國際社會中，「生存」是核心關切，國家的攻擊性，就成為合法的必須，威脅他國生存也成為理所當然。據此，「自保」的最佳方式，係追求相對權力的「極大化」，成為最強的霸權；¹³因此，支配性霸

權與崛起強權的衝突必然性就因應而生，兩國關係就無法逃脫如此的命定。然從海洋秩序的視角、權力競逐的歷史來看，戰爭固然無可避免，但16世紀以來，支配性大國與新興強國的權力競逐，多數卻是透過「艦砲外交」(Gunboat Diplomacy)，以海上武力為後盾，建構兵力投射的威脅，並交互使用談判與威懾，來實現其對海洋的控制、爭奪其獨享的利益。¹⁴因此，由學理檢視，「美中之間、終須一戰」是一種警告，但不能被認定為「必然」。

二、結構現實主義理論觀點

此論點係認為在國際體系之中，行為體以自身力量，建構其權力地位，「無政府」的事實，界定了權力支配的必然；而國家間權力分配狀態，就成為理解與觀察的關鍵。國家實力決定支配強度與結構變化。¹⁵故權力結構成為預判的重要指標，而「權力平衡則是秩序穩定的關鍵，「權力對等」有助於降低衝突；¹⁶由此觀察、美、「中」雙方是處於不穩定狀態。另外，透過權力競逐觀點，「綜合國力」是地

註11：Nicholas D. Kristof, "The Rise of China," *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5, (Nov./Dec.,1993), pp. 59-74; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company,2001); Peter Navarro, *Crouching Tiger: What China's Militarism Means for the World* (New York: Prometheus Books,2015); Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' s Trap?* (New York: Houghton Mifflin Harcourt,2017); Joseph S. Nye, "The Kindleberger Trap," *Project Syndicate*, Jan.9,2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s-nye-2017-01?barrier=accesspaylog>,(Accessed:Oct.27,2017)。

註12：Hans Morgenthau, *Politics among Nations* (New York: Knopf, 1966), p.18。

註13：John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, op. cit., pp.29-37。

註14：James Cable, *Gunboat diplomacy, 1919-1991: political applications of limited naval force* (Basingstoke: Macmillan/ IISS, 1994), p.14; David J. Bederman, "The Sea," in Bardo Fassbender & Anne Peters, eds., *The Oxford Handbook of the History of International Law* (Oxford, England: Oxford University Press, 2012), pp.359-378。

註15：Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Boston, MA.: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), pp.79-101。

註16：Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959), pp.102-128,159-193。

緣政治的基礎，也建構出國際權力架構與相對應的競逐模式，亦決定該國的地緣政治地位。¹⁷倘若聽任「臨海國」過度主張其海洋權利而不加限制，則美國的海洋行動將受到嚴重的限制與挑戰，¹⁸這也說明了美國在對「中」問題的憂慮來源與反應狀態。

三、權力轉移理論觀點

依「權力轉移」(Power Transition)的邏輯，判斷「和與戰」的關鍵是「權力差異」(Power Disparity)，而「權力交叉點」則是危機的徵兆，當具挑戰性的崛起強權即將超越支配性霸權時，對現存霸權來說，須立即採取因應行動，防止權力轉移的出現。¹⁹因此，中共是否成為美國的威脅甚至發生戰爭，取決於能力、意圖的認知與觀察、雙方權力的接近度、各自對現狀的滿足程度等方面。²⁰當前雙方雖衝突、爭議不斷，但也都相互營造和解的空間，但各自又不斷強化對抗的實力與準備。在學理上，以「無政府」為前提，將

國家行為屬性區分兩類，「修正主義」國家傾向於改變現狀，故以「權力極大化」的操作來確保安全；「維持現狀」國家則傾向於避免權力過度擴張，而導致「安全困境」(Security Dilemma)。²¹故「中共崛起」被認定為何種，自然非常關鍵。

四、霸權穩定理論觀點

此觀點認為支配性霸權國透過其經濟、金融實力，建構「霸權存續」事實，也是維持秩序穩定的關鍵；故霸權的衰弱將導致秩序的崩解，而權力相近的結果，確實容易增加衝突、引發戰爭。²²當「中共崛起」成為事實，且北京的影響力不斷攀升，讓美國的戰略憂慮正不斷加劇。由於中共已是世界第二大經濟體，經濟規模與美國日漸接近，差距也越來越小，華府的憂慮日益迫切；然「新冠疫情」(COVID-19)以及中國大陸內部體質的綜合影響，是否能持續維持成長動能，雖然有所疑問，²³但繼續放任其成長，對美方權力維繫將有所影響。

註17：Shamsul Khan, "Middle Powers and the Dynamics of Power Shift: Conceptualizing the Economic and Geopolitical Implications of Pax Sinica," *Harvard Asian Quarterly*, Vol.14, No.3, (Fall 2012), p.52。

註18：Office of Secretary of Defense, *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*(Arlington, VA.: U.S. Department of Defense, 2015), pp.23-24。

註19：Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005), p.83。

註20：綜合參考 Ronald L. Tammen et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century* (New York: Chatham House, 2000), pp.3-43; Jacek Kugler & A. F. K. Organski, "The Power Transition: A Retrospective and Prospective Evaluation," in Manus I. Midlarsky, ed., *Handbook of War Studies* (Boston, MA.: Unwin Hyman, 1989), pp.171-194。

註21：Jack S. Levy, "War and Peace," in Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations* (London: Sage Publications, Inc., 2002), pp.350-368; Charles L. Glaser, "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help," *International Security*, Vol. 19, No. 3, (Winter 1994-1995), pp.50-90; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, op. cit., pp. 1-54; Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2, (Jan. 1978), pp.167-214。

註22：Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley, CA.: University of California Press, 1986)。

註23：Daniel H. Rosen, "China's Economic Reckoning: The Price of Failed Reforms," *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 4, (July/Aug. 2021), pp. 20-29。

五、社會建構的理論觀點

2012年習近平推動「堅持以實現中華民族偉大復興為使命推進中國特色大國外交」²⁴之後，北京的涉外作風轉趨強硬，加深其意圖挑戰國際秩序的想像；再者，共軍透過軍事現代化，已逐步轉型成為具備聯戰、靈活、遠距（甚至全球範圍）武力投射的軍隊。²⁵依「社會建構主義」(Social Constructionism)國家對現有國際體系的認同狀態，將主導其對利益詮釋與行為模式的理解。²⁶當中共崛起、自信提升、「戰狼」出現，社會的認同態勢已然改變；而自1990年代開始，透過「國際建制、合作與參與、體制效應」，欲改變中共的「圍和」(Congagement)戰略觀點，²⁷已逐漸被摒棄。川普總統(Donald John Trump)的「美國優先」(America First)改變華府介入亞太事務的態度，在迴避多邊主義與全球治理的同時，更讓北京獲取寬廣與靈活的空間，²⁸使得美國信賴嚴重下滑，自

「冷戰」以來的「世界秩序」，已陷入「漂流」的狀態。²⁹

「霸權秩序」的維繫，有賴於成員國對支配性霸權「領導」的高度共識與支持，並分享該秩序帶來的利益。³⁰拜登(Joe Biden)總統上任以來的國際戰略操作，就在彌補這個「戰略漂流」；而將中共界定為「唯一具備意圖與能力的戰略競爭對手」，更是有意圖及能力來「重塑」國際秩序的崛起挑戰者，³¹並希望透過「中共威脅」的確定，使特定的聯盟夥伴國更加緊靠。畢竟，「俄烏戰爭」已促使「北約」(NATO)牢固的集結在美國的支配之下；故提升中共的威脅認知與感官印象，將迫使周邊國家的地緣戰略威脅感加劇，更願意融入其「印太戰略」之中。

參、美國的南海戰略認知與操作模式分析

自1949年以來，美國對「中」政策的

註24：中共中央黨史和文獻研究院編，《論堅持推動構建人類命運共同體》(北京：中央文獻出版社，2018年)，頁538。

註25：Defense Intelligence Agency, *China Military Power: Modernizing a Force to Fight and Win* (Washington, DC: Defense Intelligence Agency, 2019), p.v。

註26：Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, No.2, (Spring 1992), pp.391-425。

註27：Yeong-Kuang Ger, "From Congagement to Engagement: The Changing American China Policy and Its Impact on Regional Security," *American Journal of Chinese Studies*, Vol. 11, No. 2, (Oct. 2004), pp.159-180。

註28：Antony J. Blinken, "Trump Is Ceding Global Leadership to China," *The New York Times*, Nov. 8, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/11/08/opinion/trump-china-xi-jinping.html>, (Accessed date: 15 Nov. 2022)。

註29：英正道，〈世界的大動亂 自立した外交・安保政策を打ち立てよ〉，《日本の進路》，2017年7月號，No.229，頁10-14；中西寬，〈不確實性はさらに高まる 世界が備えるべきシナリオとは何か〉，《中央公論》特集 トランプ時代が始まった，131卷1號，2017年，頁80-83。

註30：Robert W. Cox, "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method," *Millennium*, Vol.12, No.2 (1983), pp.162-175; Stefan A. Schirm, "Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance," in Enrico Fels, Jan-Frederik Kremer & Katharina Kronenberg, eds., *Power in the 21st Century: International Security and International Political Economy in a Changing World* (New York: Springer, 2012), pp.211-236。

註31：The White House, *National Security Strategy 2022* (Washington DC.: The White House, 2022), p. 8。

變化，可歸納為「冷戰圍堵」、「聯中制蘇」、「交往與擴大」(Engagement & Enlargement)、「戰略競爭」等階段；³²但對南海的立場與態度，卻無本質性的改變。美國的「東亞」思考，形成於1848年「美墨戰爭」取得太平洋沿岸之後；1897年「美西戰爭」獲勝取得菲律賓後，因其地理上的位置接近，始關注南海。1907年，美國防部長塔虎脫(William Howard Taft)對日本在中國大陸沿海沙洲、島礁的主權聲索，曾憂慮其可能威脅駐菲美軍的安全，³³這是官方關切的初始，但並不涉及對南海的占有。1970年後，南海議題逐漸升溫，在全球戰略部署下，華府同時扮演著「平衡者」(Balancer)與「調解者」(Conciliator)的角色，以保持政策彈性與空間，但其目的卻不在解決衝突與爭議，而是要藉促進和平、平衡現實的意象，調和各方利益，³⁴確保美國的權力支配。相關操作模式分析如後：

一、戰略基本認知的判斷

在國際關係理解與運作上，「大國競逐」(Great-power Competition)是排除直接武裝衝突之外的對立狀態，³⁵從歷史角度言，可視為組織國際規範與制度原則的差異或爭論。³⁶美、「中」在南海的衝突，即為此競逐關係中，諸多設計或隨機發生事件的組合，且無論情勢嚴峻、關係惡化，不直接訴諸武力，則是「不變」的核心。透過建立並主導國際規範與建制，進而支配國際政治議程的設定，從而影響他國偏好以及其對本國利益的認知；³⁷因此，華府強調在南海建構明確「規範」(Rules of the Road)，並使之成為「基於規則的國際秩序」(Rules-Based International Order)。³⁸至於北京則透過宣示、歷史證據與國際法論述等方式，強調其在主權範圍內的合法性，以及協商和平解決的意向宣示，³⁹凸顯雙方都致力於「不直接武裝衝突」的基本態度。

註32：Robert Sutter, "China's Relations with the United States," in David Shambaugh, ed., *China and the World* (New York: Oxford University Press, 2020), pp.212-220。

註33：Gregory B. Poling, *On Dangerous Ground: America's Century in the South China Sea* (New York: Oxford University Press, 2022), p.13。

註34：Clarence J. Bouchat, *Dangerous Ground: The Spratly Islands and U. S. Interests and Approaches* (Carlisle, PA.:United States Army War College Press, 2013), pp.96-104。

註35：Michael J. Mazarr, Jonathan Blake, Abigail Casey, Tim McDonald, Stephanie Pezard, & Michael Spirtas, "Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives," RAND, Research Report, 30 May 2018, p.4。

註36：Kathleen Hicks, Kori Schake, Mike Mazarr, Oriana Mastro, and Chris Preble, "Great Power Competition," Center for Strategic and International Studies, CSIS, Jan.15,2020, <https://www.csis.org/analysis/great-power-competition>, (Accessed: Oct. 6,2021)。

註37：Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, Inc.,1990), p.34。

註38：Sheldon W. Simon, "Conflict and Diplomacy in the South China Sea: The View from Washington," *Asian Survey*, Vol.52, No.6, Nov./Dec.2012, p.1015。

註39：〈中共政府關於在南海的領土主權和海洋權益的聲明〉，南海問題，2016年7月12日，https://www.mfa.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/201607/t20160712_8521049.htm；〈中國致力於維護南海的和平、穩定與秩序〉，南海問題，2022年3月23日，https://www.mfa.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/202203/t20220323_10654451.htm，檢索日期：2023年4月13日。

二、轉折與發展

(一)雙方的「南海交鋒」確實存在轉折，在「冷戰」期間的幾次武裝衝突，華府並未認真看待，如1974年「西沙海戰」，中共取得珊瑚、甘泉、金銀三島及對西沙海域的控制，當時越南曾經求助於美國，但僅獲得「遺憾」(Regretted)的官式外交回應。1988年兩國再次於赤瓜礁海域發生武裝衝突，共軍以占有赤瓜、東門及渚碧礁等七座島礁作收，美國也只發表了希望各方克制的聲明。⁴⁰之後，北京開始低調的操作「平行戰略利益」交換，⁴¹相當程度上，降低地區的衝突印象。直到1995年「中」、菲在美濟礁衝突後，美國才開始提高對南海的關注。〈南沙群島與南海政策聲明〉(US Policy on Spratly Islands and South China Sea)，首次公開華府立場，界定其在南海的利益、主張、原則與規範。⁴²

(二)南海議題的加溫，始於1999年美、菲《軍隊訪問協定》(Visiting Forces Agreement, VFA)的簽訂，該協定使美軍派駐該國、使用其軍事基地成為可能，之後常態性軍事演習亦恢復舉行。⁴³就美國而言，這是全球布局、拉近盟邦關係的作法；但對中共而言，則是霸權主義回流的象徵，兩國「敵視」與「不信任」的氛圍則持續蔓延。「911事件」後，在「反恐」的大旗下，美、「中」關係漸趨和緩，⁴⁴但2005年起，華府開始正視中共軍力的現代化，並認為其已成為美國在東亞支配地位的挑戰者，故一面敦促其擔負「利害關係者」(Responsible Stakeholder)的責任，更宣稱應該對不透明的軍事擴張及其他可能挑戰美國的不利發展，採取防範措施；⁴⁵此時，「圍和中國」的戰略思維，仍居主導地位。

2010年，北京有關「南海涉及中國國

註40：孫淑文，〈1974年中共出兵西沙群島之研究〉，《海軍學術月刊》(臺北市)，第39卷，第2期，2005年2月1日，頁44-52；劉華清，《劉華清回憶錄》(北京：解放軍出版社，2004年)，頁540-541；Joseph O' Mahoney, *Denying the Spoils of War: The Politics of Invasion and Non-recognition* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2018), pp.195-196; Ngo Minh Tri & Koh Swee Lean Collin, "Lessons from the Battle of the Paracel Islands," *The Diplomat*, Jan. 23, 2014, <https://thediplomat.com/2014/01/lessons-from-the-battle-of-the-paracel-islands/>, (Accessed date: 7 July 2022); Toshi Yoshihara, "The 1974 Paracels Sea Battle: A Campaign Appraisal," *Naval War College Review*, Vol. 69, No. 2, (Spring 2016), pp.41-65；Tun-jen Cheng, Hung-mao Tien, *The Security environment in the Asia-Pacific* (New York: M.E. Sharpe, 2000), p.264。

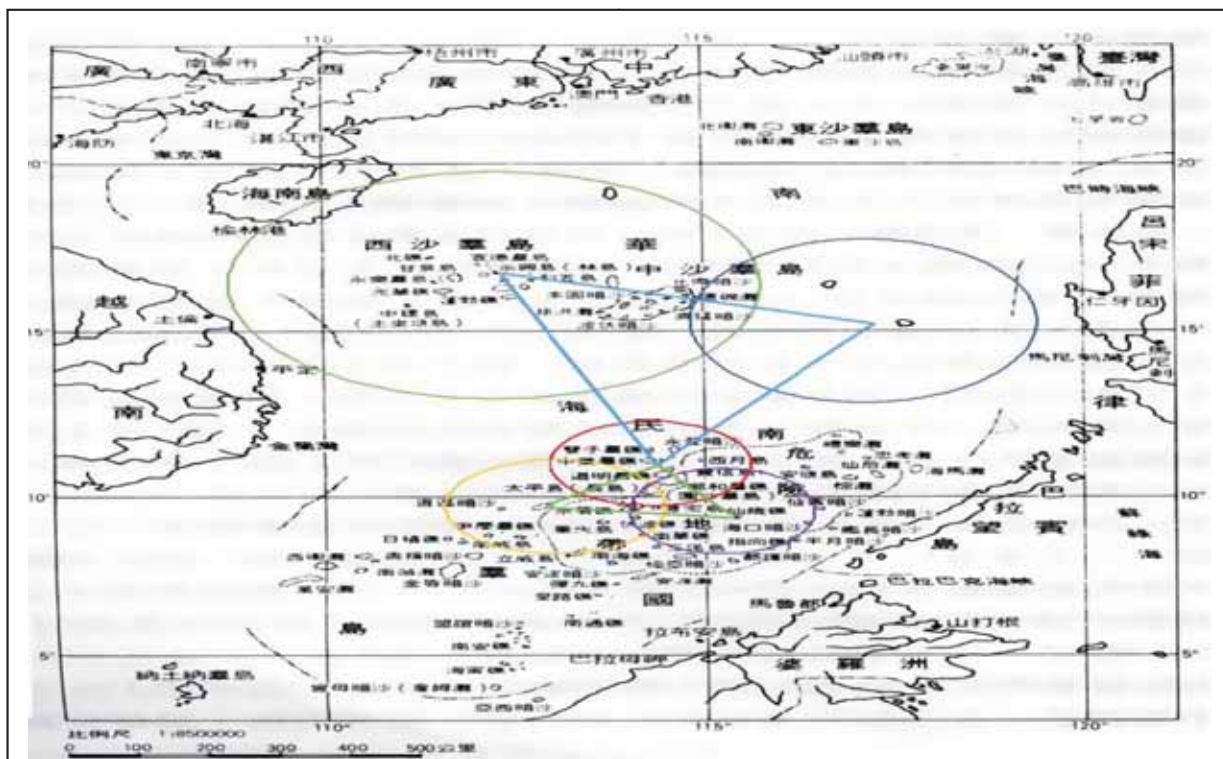
註41：張競，〈赤瓜礁海戰 中共對西、南沙的經營〉，《中華軍史學會會刊》第六輯，2001年，頁237-238。

註42：Lee Lai Toe, "China, the USA and the South China Sea Conflicts," *Security Dialogue*, Vol. 34, No. 1, (March 2003), p.28；United States Congress House, Committee on International Relations. Subcommittee on International Economic Policy and Trade, *Issues in Export Control: Hearing Before the Subcommittee on International Economic Policy and Trade of the Committee on International Relations, House of Representatives, One Hundred Fourth Congress, First Session, January 25, 1995* (Washington, DC.: U.S. G.P.O., 1997), p.157。

註43：George Baylon Radics, "Terrorism in Southeast Asia: Balikatan Exercises in the Philippines and the US 'War against Terrorism'," *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Vol.4, No.2, (2004), pp. 118-119。

註44：Yann-Huei Song, "The Overall Situation in the South China Sea in the New Millennium: Before and after the September 11 Terrorist Attacks," *Ocean Development & International Law*, Vol.31, No.3/4, (2003), p.261。

註45：The White House, *The National Security Strategy of the United States of America, 2006* (Washington, D.C.: The White House, 2006), p.26, 28, 30, 41, 42。



圖一：南海島礁位置與戰略威脅示意圖

資料來源：參考〈進駐西南沙群島案(一)〉，國軍檔案，國防部史政編譯局藏，檔號：061.8/3030，由作者綜整繪製。

家核心利益，不容美方插手」的論述，⁴⁶引起美方高度警覺；故「南海航行自由係美國之國家利益所在」成為回應北京「核心利益」以及對其軍事活動限制的直接反應。⁴⁷強權的南海碰撞，開始呈現不同樣態，「交往與擴大」不再被強調；而重新檢討對「中」戰略的聲量日益增強。

三、戰略情勢發展應對模式的變與不

變

(一)2012年「中」、菲「黃岩島事件」，美方回應依然是重申維護和平與穩定、尊重國際法、航行與貿易自由，對爭議各國的領土主張，無特定立場、無領土野心，各方應藉外交合作，在沒有脅迫、恐嚇、威逼與動武情況下解決爭端。⁴⁸如此反應顯示，美國對南海問題的「不介入與

註46：Toshi Yoshihara & James R. Holmes, “Can China Defend a ‘Core Interest’ in the South China Sea?” *The Washington Quarterly*, Vol.34, No.2, (April 2011), p.45。

註47：Dustin E. Wallace, “An Analysis of Chinese Maritime Claims in the South China Sea,” *Naval Law Review*, Vol.63, (2014), pp.132-135。

註48：Patrick Ventrell, “South China Sea,” U.S. Department of State, Aug.3, 2012, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/08/196022.htm>, (Accessed: March 17, 2019)。

無特定立場」，一直是核心思維，避免被捲入不必要戰爭而影響核心利益的操作原則亦未改變；⁴⁹而這也說明了1994年美濟礁及2012年黃岩島衝突「白熱化」之際，華府僅鼓勵菲國尋求外交妥協的主因(南海諸島位置與戰略威脅，如圖一)。⁵⁰2010年，國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)強調，支持所有聲索國透過「合作的外交程序」(Collaborative Diplomatic Process)解決爭端；支持行為準則協議，以約束行動、維持現狀，確保航道暢通；尊重國際社會利益，為緩和緊張局勢創造條件，⁵¹簡言之，就是「航行自由、海洋共享、尊重國際法」。⁵²

(二)若由邏輯與經驗來看，北京欲實踐其保護南海的戰略，就必須擁有足夠的能力，以掌控、奪取爭議領土，建立新的秩序，⁵³故軍事威懾(Military Deterrence)與影響力的擴張就成為必須。2009年，美艦「無瑕號」(USNS Impeccable)遭

到騷擾，美方回應：該事件干擾航行自由，危害航行安全，然而對海域爭議，華府依然鼓勵根據公約與協議，尋求和平解決。⁵⁴美國「不持特定立場」的原則雖然不變，但也發現缺少已漸被邊緣化的「東協」，確實令其操作多邊外交的空間受到限制，進而使歐巴馬總統(Barack Obama)提出「亞洲再平衡」(Rebalance to Asia)的戰略。⁵⁵川普時期「印太戰略」下的南海政策，與前朝仍有相當的一致性，且在論述上持續稱：對南海沒有領土野心，但航行自由、對盟邦的承諾、維護區域安全，則是關切的重點與行動基調。⁵⁶至於近年來一系列的「航行自由行動」(FONOPs)，則是以此為基礎的回應。

肆、當前雙方各自在南海的認知操作與回應

自鄧小平開始的改革開放，顯示中共「維持現狀」、「與現有國際秩序整合」

註49：Gregory H. Winger, "Reassurance and Revival the U.S.-Philippine Alliance in the Wake of the Vietnam War," *The International History Review*, Vol. 44, No. 2, (2022), pp.393-417; Michael Leifer, "Chinese Economic Reform and Security Policy: The South China Sea Connection," *Survival*, Vol.37, No.2, (Summer 1995), p.55。

註50：Richard Javad Heydarian, "Will America Go to War for the Philippines?" *The National Interest*, January 27, 2016, <https://nationalinterest.org/feature/will-america-go-war-the-philippines-15031>, (Accessed date: 6 Sep.2022)。

註51：Hillary Rodham Clinton, "Remarks at Press Availability," U.S. Department of State, July 23, 2010, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm> (Accessed date: 9 June 2022)。

註52：Mark Landler, *Alter Egos: Hillary Clinton, Barack Obama, and the Twilight Struggle Over American Power* (New York: Random House, 2016), p.298。

註53：Toshi Yoshihara & James R. Holmes, "Can China Defend a 'Core Interest' in the South China Sea?" *op. cit.*, pp.46-47。

註54：Scot Marciel, "Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia," U.S. Department of State, July 15, 2009, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/07/126076.htm> (Accessed date: 16 Feb. 2023)。

註55：Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington, D.C.: Brookings Institute Press, 2012), p.8。

註56：Kurt M. Campbell, "U. S. Policy Options in the South China Sea," *Testimony before the Senate Foreign Relations, Subcommittee on East Asia*, July 13, 2016, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/071316_Campbell_Testimony.pdf, pp.1-2。

的原始意願，但隨著國力的壯大，對南海的關注也日漸提升，經濟持續成長的迫切性，使北京對能源、資源的依賴日深，提升海軍能力即成為必須。⁵⁷儘管力量增長與自信的提升，很難不引發周邊國家的憂慮，但對中共而言，為防止美、日的干預，避免周邊國家結合對抗中共；因此「反介入/區域拒止」(Anti-Access/Area Denial, A2/AD)戰略，⁵⁸就成為確保東、南海安全、實現「大國地位」，建構與美國「平起平坐」的支柱。2014年，習近平提出「寬廣的太平洋足夠大，容得下中美兩國」的「新型大國關係」概念，⁵⁹此點對北京而言，是一種事實的反映、一種分享的善意，但卻觸動了海權國家最敏感的神經。雙方在南海採取的作為，摘要如後：

一、戰略情勢的認知與行為正當性

(一)當支配性大國衰落情勢出現，其在戰略上的內縮(Contraction)或擴張

(Expansion)即受制於環境，但主觀上會有強烈的誘因，期能透過收縮政策，迅速的整合各方利益，以應對衰落的加劇；⁶⁰川普時期的國際操作，即是如此。中共的全球擴張，已逐步成形，除海外基地外，可以用來支持全球部署的後勤支援據點也不斷增加；⁶¹因此，雙方權力平衡關係已然生變，就華府而言，「相對增長」的狀態有利於挑戰者，競爭的時間壓迫感則提高激進策略的風險。

(二)就全球野心而言，北京有此能力、亦有意願；其次，對抗美國的聯盟似乎正在組建，未來將加劇大國競爭的強度。北京正設法促使「東協」接受其在南海周邊航行與領土主張的「新」準則；⁶²更重要的是，由中共的造艦與海軍發展觀察，「南海」在2030年，實質上成為「中國湖」(Virtually a Chinese Lake)的可能性愈來愈高，⁶³以上都是促使美國持續在南

註57：Jeffrey W. Legro, "What China Will Want: The Future Intentions of a Rising Power," *Perspectives on Politics*, Vol.5, No.3, (Sep. 2007), p.516; Ian Storey, *Southeast Asia and the Rise of China: The Search for Security* (New York: Routledge, 2011), p.46; Nirav Patel, "The Strategic Environment of U.S.-Sino Relations," in Abraham Denmark & Nirav Pate, eds., *China's Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship* (Washington, DC.: Center for a New American Security, 2009), p.13。

註58：U.S. Department of Defense, *Joint Operational Access Concept, Version 1.0* (Arlington, VA.: U.S. Department of Defense, 2012), p.6。

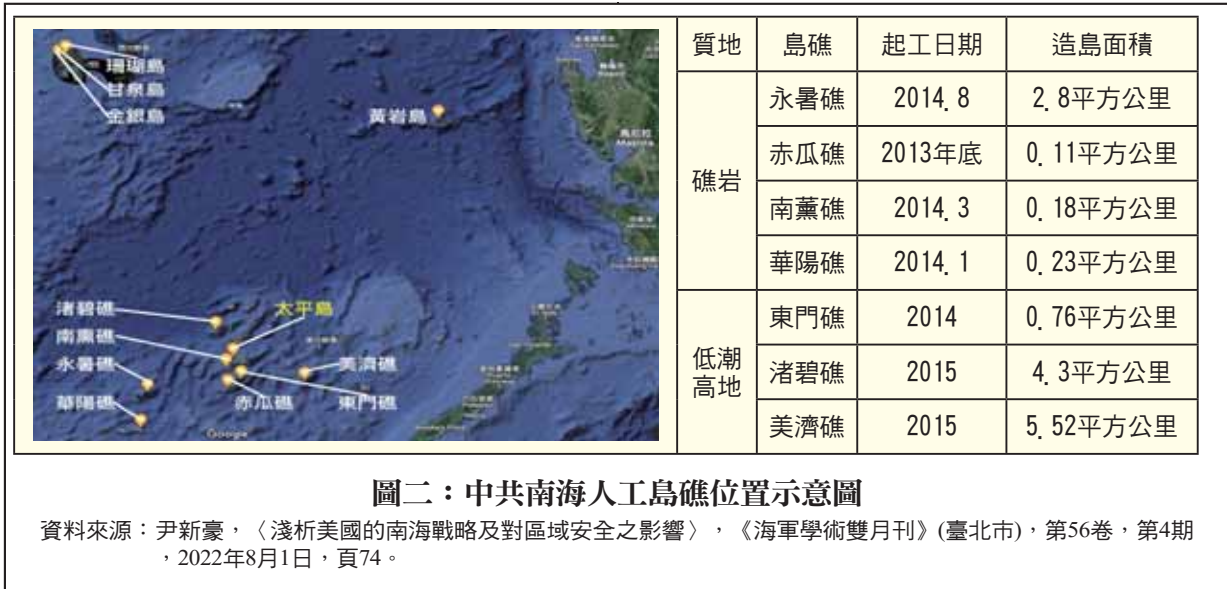
註59：王爽，〈習近平強調從6個重點方向推進中美新型大國關係建設〉，新華網，2014年11月12日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/12/c_1113220972.htm。檢索日期：2023年4月11日。

註60：John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, op. cit., pp.83-137; Christopher Layne, "The 'Poster Child for Offensive Realism': America as a Global Hegemon," *Security Studies*, Vol. 12, No. 2 (Winter 2002/03), pp. 120-164; Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998), pp.35-41。

註61：Office of The Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020* (Arlington, VA.: U.S. Department of Defense, 2020), p.x。

註62：Doowan Lee, "Cost Imposition: The Key to Making Great Power Competition an Actionable Strategy," *Modern War Institute (MWI)*, 8 April 2021, <https://mwi.usma.edu/cost-imposition-the-key-to-making-great-power-competition-an-actionable-strategy/>, (Accessed: June 25, 2022)。

註63：Michael Green, Kathleen Hicks & Mark F. Cancian, *Asia-Pacific Rebalance 2025: Capabilities, Presence, and Partnerships* (Washington, DC.: Center for Strategic & International Studies, 2016), p.18。



海做出反應的重要原因。

二、戰略利益的認知與操作差異

(一)美國對南海戰略利益的認知，集中在海洋航行與使用的「自由」⁶⁴、「同盟信譽」與「避免被迫介入」的「平衡」操作，同時關注對盟友的戰略承諾、避免捲入「爭端」。⁶⁵美軍在作為上強調航行自由的必要，並致力於強化軍事能量遏阻衝突、與盟友合作因應潛在挑戰、加強透明度，降低誤判或衝突的風險及強化區域架構的建立。⁶⁶為整合盟國一致的「威脅認知」，2017年，國防部長馬蒂斯(Jim

Mattis)指出，北京南海島礁建設的挑戰在於：軍事化的性質、無視(Disregard)國際法的規範、蔑視(Contempt)他國利益及不利於非對抗(Non-adversarial)方式解決爭端的進行。⁶⁷凸顯南海爭議不僅止於領土、主權與海洋權益，更攸關涉入各國的多層次利益(政治、經濟與安全)，這些複雜因素與海上利益的交織，反應出問題的嚴重性。⁶⁸

(二)對中共而言，「人工島礁」確有其戰略必要，一旦「完全軍事化」(Fully Militarized)，即可形成對南海區域的全

註64：「海洋自由」(Freedom of the seas)源於拉丁文「mare liberum」，1609年，由格勞秀斯(Hugo Grotius)首先提出，強調在海洋中航行的自由，亦即自由貿易與自由航行的觀點。Hugo Grotius, trans. by Ralph Van Deman Magoffin, *The Freedom of the Seas: or, the Right Which Belongs to the Dutch to Take Part in the East Indian Trade* (Kitchener, ON.: Batoche Books, 000)。

註65：Gregory B. Poling, *On Dangerous Ground*, op. cit., pp.4-8。

註66：Office of Secretary of Defense, *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*, op. cit., pp.1,19-33。

註67：Jim Mattis, “Shangri-La Dialogue,” U. S. Department of Defense, June 3,2017, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/article/1204264/shangri-la-dialogue/>(Accessed date: 17 Jan. 2023)。

註68：Mohd Aminul Karim, “The South China Sea Disputes: Is High Politics Overtaking?” *Pacific Focus*, Vol. 28, No. 1, (April 2013), pp.99-229。

方位「威懾」；而美濟、渚碧與永暑礁已完成「前進部署」(Forward Deployment)，如攻船與防空飛彈，戰鬥機、雷達與電子干擾設備等，將使得其軍事投射能力大幅提升，藉對南海制空、制海權的掌握，實踐其對域外勢力的「反介入」與「區域拒止」(如圖二)。⁶⁹

三、國際法理的建構與回應

北京以「歷史性權利」(Historic Rights)做為合法與正當的起源，就學理上，是一種造成「既成事實」的操作，期藉由基於歷史與證據的「事實」，來構成「歷史性所有權」(Historic Title)之合法性與正當性基礎，以擁有取得既得利益的行為；⁷⁰然而，國際法對「歷史性權利」的認知與界定，尚有許多爭議未能形成共識。⁷¹2009年，中共正式提出「九段線」(Nine Dash Line, NDL)⁷²主張，以彰顯歷史性主權的延續(如圖三)。而美國則採取支援各對立方「協同性外交」(Co-l-



圖三：中共南海九段線主張示意圖

資料來源：〈何謂「九段線」？它是這麼來的...〉，《自由時報》，2016年7月12日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1760417>，檢索日期：2023年5月2日。

laborative Diplomatic)，⁷³反對使用恐嚇、脅迫或武力，強調必須符合國際法，更對「中」方主張表達質疑。⁷⁴2020年7月，國務卿龐佩奧(Michael Pompeo)將北京的主張與行動視為非法，並稱將與涉及爭議的國家，一起保護其對南海資源的主權權利。⁷⁵此聲明也被解讀為圍堵中共的戰略性綱領，更被認為是美國在「南海仲裁案

註69：Jim Gomez & Aaron Favila, "AP Exclusive: US admiral says China fully militarized isles," The Associated Press, March 22, 2022, <https://apnews.com/article/business-china-beijing-xi-jinping-south-china-sea-d229070bc2373be1ca515390960a6e6c>. (Accessed date: 29 Nov. 2022); 防衛省，〈南シナ海情勢(中)による地形理立・關係國の動向〉，防衛省`自衛隊，令和4(2022)年7月，頁23-24，https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_b.pdf，檢索日期：2022年11月15日。

註70：金永明，〈中國海洋法制度與若干問題概論〉，《中國海洋大學學報》(青島)，2020年第5期，頁22。

註71：Natalie Klein, "Optional Exceptions to Applicability of Compulsory Procedures Entailing Binding Decisions," in *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp.239-253。

註72：People's Republic of China, Letter to Secretary-General of the United Nations, Doc. CML/17/2009, New York, 7 May, 2009; and Letter to Secretary-General of the United Nations, Doc. CML/18/2009, New York, 7 May, 2009. Commission on the Limits of the Continental Shelf。

註73：M. Taylor Fravel, "U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995," in Enrico Fels & Truong-Minh Vu, eds., *Power Politics in Asia's Contested Waters: Territorial Disputes in the South China Sea* (New York: Springer, 2016), p.393。

註74：Daniel R. Russel, "Maritime Disputes in East Asia," U.S. Department of State, Feb. 5, 2014, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm> (Accessed date: 11 Sep. 2022)。

註75：Michael R. Pompeo, "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea," U.S. Department of State, July 13, 2020, <https://2017-2021.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/index.html> (Accessed date: 9 Feb. 2023)。

」⁷⁶之後，其政策立場上的根本性改變。但美國真的改變了嗎？答案卻也不盡然。

伍、印太布局的戰略分析與理解

美國「印太戰略」雖是「亞洲再平衡」的延續，但在論述上更尖銳，從關注南海的島礁軍事化作為，到認定「軍事化」態勢已然形成；而北京正運用軍事現代化、影響力、掠奪式經濟，來脅迫鄰國，並直接將中共設定為戰略競爭對手，開始論述中共將尋求印太霸權，以取代美國主導世界為目標。但美國在應對策略上，卻只重申航行自由、反對武力解決、保障合法商業利益，強化同盟與夥伴的防務，持續扮演維持和平的領導者角色。⁷⁷一個看似改變的論述，但卻操作雷同的回應，其邏輯上的矛盾係源自於華府認為領土、主權與海洋劃界問題，短期無法解決，故政策

思維的主軸係「管控局勢的發展」，⁷⁸而此概念自1990年代迄今並未更動、且將繼續。分析如後：

一、印太局勢的判斷與認定

鑑於中共在海上支配能力的增長，將對美軍西太平洋海上活動，構成實質威脅；⁷⁹若放任北京的海洋行動持續，美國在南海的「航行自由」以及航道安全必將受阻。⁸⁰然在絕對優勢已快速流失之際，昔日和平解決爭端的安排似已無法阻止事態惡化，故諸如「中共實質上已經控制南海」，以及若與中共發生衝突，美方「無法保證」獲勝的說法「甚囂塵上」。⁸¹2017年的《國家安全戰略報告》(National Security Strategy of the United States of America)就指出，中共試圖在印太地區重塑國際秩序，北京在南海的「軍事化」作為，將「危害自由貿易、威脅他國的

註76：當「常設仲裁法院」(Permanent Court of Arbitration)之臨時仲裁庭於2016年7月針對中共以歷史因素聲稱擁有南海島礁主權的問題做出不利中共的裁決時，南海問題就變得更加的複雜。Michael Birnbaum, "By ignoring the South China Sea ruling, China follows a long line of big powers," Washington Post, July 12, 2016, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/07/12/by-ignoring-the-south-china-sea-ruling-china-follows-a-long-line-of-great-powers/?utm_term=.88bb6986f4ef. (Accessed date: 18 July 2022)。

註77：The White House, National Security Strategy of the United States of America, 2017 (Washington DC.: White House, 2017), pp. 45-47; Office of Secretary of Defense, Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America (Washington DC.: Department of Defense, 2018), pp. 1-2。

註78：M. Taylor Fravel, "U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995," in Enrico Fels & Truong-Minh Vu, eds., Power Politics in Asia's Contested Waters: Territorial Disputes in the South China Sea (New York: Springer, 2016), p. 390。

註79：Evan Braden Montgomery, "Contested Primacy in the Western Pacific: China's Rise and the Future of US Power Projection," International Security, Vol. 38, No. 4, (Spring 2014), pp. 115-149; Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress: Military and Security Development Involving the People's Republic of China (Arlington, VA.: U.S. Department of Defense, 2015), pp. 31-43。

註80：Ben Dolven, Jennifer K. Elsea, Susan V. Lawrence, Ronald O'Rourke & Ian E. Rinehart, Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options (Washington DC.: Congressional Research Service, 2015), pp. 4-19。

註81：Philip Davidson, "Advance Policy Questions for Admiral Philip Davidson, USN, Expected Nominee for Commander, U.S. Pacific Command," Senate Armed Services Committee, 115th Cong., 2nd sess., April 17, 2018, p. 11, 18, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Davidson_APQs_04-17-18.pdf. (Accessed date: 22 June 2022)。

主權，並破壞區域穩定」，其目的在於「限制美國的進入，提供中共更多的戰略自由」⁸²等更急迫的警告。為因應此局勢，美方則以強化FONOPs巡弋，對過度的海洋主張展現反對的態度，⁸³相對也直接導致南海競逐態勢的快速升高。

二、回應局勢變遷的限制與操作

(一)「國際領導權」的維繫，涉及成本效益的權衡，其重要性低於現實經濟利益與安全需求；⁸⁴這也促使川普不願介入國際事務，並要求盟國負擔更多軍費。雖然「戰略緊縮」(Retrenchment)並不等於「退縮」或「放棄」，⁸⁵但「退縮」導致部分領導權的轉讓，不但使美國信賴受到質疑，中共也獲致更多的國際影響。當美、「中」除貿易戰之外，同盟對抗再度成為選項，加上國際與國內氛圍的發酵，「

對抗中共」的概念便逐漸形成；因此，拜登總統就表示，當務之急是修復與盟友的夥伴關係，而南海則是重要的引介點，可以將對「中」策略置於「多邊主義」架構下，引導域外大國深度介入，共同應對北京的潛在威脅。⁸⁶

(二)當前，美國對南海問題的戰略回應，係屬「綜合威懾」(Integrated Deterrence)的運作，在印太地區與盟友以及合作夥伴共同形成集體威懾力量，並在「天空、陸地、海洋、太空、網路空間」等領域中，以中共為目標，整合所有力量，並將其適用範圍擴大到「灰色地帶」。⁸⁷但「印太戰略」相對於各參與國來說，在聯盟的前景、盟友的可信度、戰略內涵的針對性、實質操作性、甚至適用範圍等等，卻有相當的不確定性，⁸⁸能否完整有

註82：The White House, National Security Strategy of the United States of America, 2017, op.cit. Dec. 2017, pp.25, 46。

註83：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>(Accessed date: 21 July 2022)。

註84：Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry & William C. Wohlforth, "Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment," International Security, Vol.37, No.3 (Winter 2012/13), pp.7-51。

註85：Kyle Haynes, "Decline and Devolution: The Sources of Strategic Military Retrenchment," International Studies Quarterly, Vol.59, No.3, (Sep. 2015), pp.490-494。

註86：相關概念參考Joseph R. Biden, "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," Foreign Affairs, March/April 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>(Accessed date: 11 Sep. 2022)。

註87：Lloyd J. Austin III, "Secretary of Defense Remarks for the U.S. INDOPACOM Change of Command," U.S. Department of Defense, April 30, 2021, <https://www.defense.gov/news/Speeches/Speech/Article/2592093/secretary-of-defense-remarks-for-the-us-indopacom-change-of-command/>(Accessed date: 17 Feb. 2023); Jim Garamone, "Official Talks DOD Policy Role in Chinese Pacing Threat, Integrated Deterrence," U.S. Department of Defense, June 2, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2641068/official-talks-dod-policy-role-in-chinese-pacing-threat-integrated-deterrence/>(Accessed date: 17 Feb. 2023); Jane Hardy, "Integrated Deterrence in the Indo-Pacific: Advancing the Australia-US Alliance," United States Studies Centre, October 15, 2021, <https://www.usssc.edu.au/analysis/integrated-deterrence-in-the-indo-pacific-advancing-the-australia-united-states-alliance/>(Accessed date: 22 Nov. 2022); The White House, National Security Strategy 2022 (Washington, D.C.: The White House, 2022), p.22。

註88：何耀光，〈印太戰略認知下的東北亞地緣戰略漂移：東京視角〉，《香港社會科學學報》第57期，2021年，頁65-108；Titli Basu, "India-Japan Vision 2025: Deciphering the Indo-Pacific Strategy," Indian Foreign Affairs Journal, Vol.13, No.3, (July-Sep. 2018), pp.242-255。

效的動員盟友與夥伴，確實也是未可知的迷霧。

三、戰略核心思維的探討

(一)歐巴馬時期對南海的政策基調是「不採特定立場」，「模糊論述」是外顯特質，並鼓勵採「和平」方式，解決領土爭端，⁸⁹如此消極的應對，即受到許多評判與質疑。川普時期，華府公開反對北京的南海主張與行為；⁹⁰尤其，龐佩奧甚至有「在南海對菲律賓的武裝襲擊，將觸發美、菲共同防禦義務」的說法。⁹¹依「灰色地帶戰略」(Gray Zone Strategy)來看，是一系列超越「穩定狀態的常態性威懾」(State Deter)與外交或戰略上的「保證」(Assurance)操作，試圖在「不直接」訴諸對抗或大規模武力使用的情況下，實現安全目標；⁹²也低調地迫使對手更改戰略目標，建構己方有利條件，避免大規模衝突發生。拜登時期，美方一直有關於

《美菲共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America, MDT)第4條規定的論述，但內容卻僅止於「假設」遭到攻擊，則將啟動該條款，⁹³而這樣的一再承諾，又似乎並無「根本性」的轉變。

(二)在南海問題上，中共如漁船捕撈、海上民兵、海警執法及對爭議海域的實質或象徵性的行政控制，共同開發的主導、航空識別區的劃定、艦隊操演等行動，都被認為是改變現狀、挑戰國際秩序的作為。⁹⁴但就核心戰略思維來看，拜登政府南海政策的根本，還是以強化美國主導的西太平洋安全構架、防範中共成為區域霸權為中心，其總體目標係履行安全承諾、提高美國主導性、平衡區域權力、和平解決爭端、捍衛海洋自由航行、防止中共稱霸東亞，並與其進行一系列的戰略競爭。⁹⁵

註89：Christian V. Esguerra & TJ A. Burgonio, "No firm commitment from US to defend PH," Inquirer. Net, April 29, 2014, <https://globalnation.inquirer.net/103033/no-firm-commitment-from-us-to-defend-ph>. (Accessed date: 27 Feb. 2023)。

註90：Michael R. Pompeo, "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea," U.S. Department of State, July 13, 2020, <https://2017-2021.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/index.html> (Accessed date: 9 March 2023)。

註91：Regine Cabato & Shibani Mahtani, "Pompeo promises intervention if Philippines is attacked in South China Sea amid rising Chinese militarization," The Washington Post, Feb. 28, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/pompeo-promises-intervention-if-philippines-is-attacked-in-south-china-sea-amid-rising-chinese-militarization/2019/02/28/5288768a-3b53-11e9-b10b-f05a22e75865_story.html (Accessed date: 25 Oct. 2022)。

註92：Michael Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus & Jake Douglas, Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence (Washington, DC.: Center for Strategic & International Studies, CSIS, 2017), p. 21。

註93：Gabriel Dominguez, "US warns China against aggressive moves in South China Sea dispute with Philippines," 8 April 2021, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/us-warns-china-against-aggressive-moves-in-south-china-sea-dispute-with-philippines> (Accessed date: 11 Jan. 2023); Briefing Room, "Readout of Vice President Harris' s Meeting with President Marcos of the Philippines," The White House, Nov. 21, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/21/readout-of-vice-president-harris-meeting-with-president-marcos-of-the-philippines/> (Accessed date: 22 Nov. 2022)。

註94：Lyle J. Morris, Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk & Marta Kepe, "Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War" (Santa Monica, CA.: RAND Corporation, 2019), pp. 27-41。

註95：Ronald O' Rourke, U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress (Washington, DC.: Congressional Research Service, 2021), p. 22。

固然不斷有相關的警告認為，南海終將成為美國領導地位的決戰點，若未能反制北京的挑戰，區域國家將被迫轉向，進而破壞自「二戰」以來的權力平衡。⁹⁶一旦中共軍事活動的主張在南海得以實踐，不僅影響美國的戰略自由，更可能撼動海洋秩序，危及其在全球海洋支配的基礎。⁹⁷此點若與共軍規劃在2050年實現其全球海軍的企圖相對應，⁹⁸則無怪美國前副總統彭斯(Mike Pence)會認為，中共在南海「群島軍事基地」(Archipelago of Military Bases)建設，以及其對美軍艦船的識別、查證等作為，就是「侵略行動」。⁹⁹隨著東南亞部分國家陸續接受中共在南海擴張的事實，致使「東協」內部團結的狀態，開始受到嚴重挑戰。¹⁰⁰故2022年美國的《國家安全戰略報告》將中共威脅程度的嚴重性大幅提升，其目的也在於透過威脅認知的建構，緊密華府與「東協」之間的戰略合作與互賴關係。

陸、結語

南海看似風雲詭譎，但衝突卻不多見，且都在小型、可控制範圍內；另外，美、「中」雙方均無擴大衝突的意願，也都需要盟友、共同面對可能的衝突。尤其一旦衝突發生時，周邊國家是否選擇協助與參與，仍將取決於該國的社會認知，這也是美方持續強調中共威脅的原因之一。

理論上，「中共崛起」勢必受到印度與日本的挑戰，但也為美國提供權力運作的空間；隨著中共威脅的提升，印、日兩國將更親近美方。¹⁰¹當前日本已宣示在2027年時，將國防預算增加到「國內生產總值」(GDP)百分之二的水準，¹⁰²此舉固然引發北京強烈反彈，也使南韓憂慮軍國主義再起；但卻有七成一的民眾支持，顯示東京在「崛起中共的軍事壓力、北韓的核武威脅與美國的不可靠」之間，¹⁰³似乎明顯而深刻的感知自身之脆弱，而願意支持

註96：Patrick M. Cronin & Robert D. Kaplan, "Cooperation from Strength: US Strategy and the South China Sea," Patrick M. Cronin ed. Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea (Washington DC.:Center for New America Security, 2012), pp.7-8。

註97：Ronald O' Rourke, Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress(Washington DC.: Congressional Research Service, 2015), pp.5-9。

註98：Bernard D. Cole, "The Great Wall at Sea: China's Navy in the Twenty-First Century" (Annapolis, MD.: Naval Institute Press, 2010), p.176。

註99：The White House, "Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China," The White House, Oct.4,2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>,(Accessed date:13 Dec.2022)。

註100：IISS, Asia-Pacific Regional Security Assessment 2016:Key Developments and Trends (London and Singapore: International Institute of Security Studies, 2016), pp.55-72。

註101：Navin Kumar Singh, "Reviewed Work:The Future of Power by Joseph S Nye Jr.," World Affairs: The Journal of International Issues, Vol. 16, No. 4 (Winter 2012), pp.162-163。

註102：國家安全保障會議，〈國家安全保障戰略について〉，防衛省・自衛隊，2022年12月16日，https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/security_strategy.pdf，檢索日期：2022年12月27日，頁19。

註103：KYODO, "China says Japan's defense shift provokes 'regional tension' ," The Japan Times, Dec. 17, 2022, <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/12/17/national/japan-defense-china-reaction/>(Accessed date: 27 Dec. 2022); Justin Yeo, "South

「反擊」與軍備提升。畢竟，就日本而言，必須防止中共的海洋擴張，確保「海上生命線」安全；¹⁰⁴而中國威脅效應發展，正逐漸發揮效果，進而更加深行動的正當性與支持的力度。換言之，軍備競賽在可見的未來，似乎難以避免。

我國因長期忽視海洋，致使海權不彰、海上主權作為與主張也經常失誤，如1928年的西沙群島考察，雖具備主權行使意義，卻在結論中稱「西沙群島是領土的極南點」，¹⁰⁵以致於成為日後他國攻擊的把柄；又如1907年，日本商人於東沙開採磷礦事件，¹⁰⁶以及1909年，英國人建議興建無線電臺等事件，¹⁰⁷均導致平白失去宣示主權的機會。另外，在「南海仲裁案」

中，菲方引用我國學者的論文中，有關「地下水是鹹的，不適合飲用」¹⁰⁸的說法，也使太平島被「仲裁庭」判定為「礁」。¹⁰⁹此外，諸如政黨惡鬥影響海洋相關法案的推動、經濟與資源誘發周邊國家覬覦、海洋法公約的催化、區域霸權主義的競逐，與國際權力失衡等內外因素的衝擊，均使我國的南海作為呈現消極而羸弱的印象。

我國的南海政策作為，幾乎僅止於外交聲明，處理作為過於被動與遲緩。¹¹⁰依公開資料檢視，可簡單歸納成「堅持主權立場」、「爭取包含能源、礦產等各種戰略利益」，及「低調處理，以合作開發爭取參與協商的機會」；然在執行成效上，

Korean media diverge on whether Japan's new security strategy poses threat," KOREA PRO, Dec.23,2022, <https://www.nknews.org/koreapro/2022/12/south-korean-media-diverge-on-whether-japans-new-security-strategy-poses-threat/> (Accessed date: 27 Dec. 2022); The Yomiuri Shimbun, "71% in favor of strengthening defense capabilities," The Japan News, Oct.3,2022, <https://japannews.yomiuri.co.jp/politics/defense-security/20221003-62129/> (Accessed date: 30 Sep. 2022); Sheila A.Smith, Japan Rearmed: The Politics of Military Power(Cambridge, MA.:Harvard University Press, 2019), pp.220-242。

註104：Mirna Galic, "What You Need to Know About Japan's New National Security Strategy," United States Institute of Peace, Dec. 19, 2022, <https://www.usip.org/publications/2022/12/what-you-need-know-about-japans-new-national-security-strategy> (Accessed date: 4 Jan. 2023); Nori Katagiri, "Japan's New Defense Policy Signals More Continuity Than Change," World Politics Review, Jan.27,2023, https://www.worldpoliticsreview.com/kishida-japan-pacifism-military-china-tensions-defense-budget/?share-code=wEAMTFb8eHVQ&fbclid=IwAR3UDssHRXu-00-Lv5zBhtVg26VhmMZ4-WIPC5_2iXGX9Vx0oI6CydQgeO0 (Accessed date: 29 Jan. 2023)；酒井英一著，黃渝之譯，〈軟硬平衡：日本對中國在南海擴張之回應〉，《歐亞研究》(臺中市)，2018年，第2期，2018年1月，頁95-104。

註105：沈鵬飛，《調查西沙群島報告書》(廣州：中山大學農學院出版部，1930年)。

註106：湯熙勇，〈論1907-09年中國與日本對東沙島主權歸屬之交涉〉，《海洋文化學刊》(基隆市)，第12期，2012年，6月1日，頁85-121。

註107：1909年11月，英國駐華公使朱爾典(John Newell Jordan, 1852-1952)建議清政府在東沙島上設立無線電台，與香港的天文台互通信息，以便準確預報這一海區的風浪。見王彥威、王亮編，《清季外交史料(宣統元年正月一三年十二月)》第4卷，近代中國史料叢刊三編，第二輯，(臺北市：文海出版社，1964年(影印本))，頁3560。

註108：Tseng-Chieng Huang, Shing-Fan Huang & Kao-Cheng Yang, "The flora of Taipingtao (Aba Itu island)," Taiwania, Vol.39, No.1-2(June 1994), p.1。

註109：Judge Thomas A. Mensah (Presiding Arbitrator), "An Arbitration before an Arbitral Tribunal constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China," PCA Case No 2013-19, Permanent Court of Arbitration, 12 July 2016, p.188。

註110：莊樹華，〈中研院近史所檔案館藏南海問題有關資料簡述〉，《南海資料交換合作座談會：各單位館藏研究報告》(臺北市：中央圖書館，1994年)，頁53-66。

卻也令人氣餒。國際政治現實確實存在，但國內意識形態的陰影，強烈限制著處理南海問題的靈活度；另外，民眾對遙遠海疆的認知與敏感度不足，則是長期累積的問題。類似1928年的西沙調查報告內容與1994年的研究論文，都是科學研究在缺乏主權爭取意識與警覺下，造成的損害；此部分，須以謹慎的態度來應對。面對南海情勢如此紛亂，國防專責機構尤其是海軍部門，更需釐清戰略認知形構的盲點，清

晰地看待南海問題，跳脫媒體輿論的迷思、政治意識形態的束縛，才能在大國競爭的環境下，審慎規劃我國長遠的因應策略。



作者簡介：

何燿光教授，海軍官校正期73年班、南非軍事情報學院1996年班、中山大學中山學術研究所社會科學碩士(2001年班)、博士(2008年班)。曾任海軍軍史館館長、義守大學通識教育中心助理教授、副教授，現為義守大學通識教育中心教授。

老軍艦的故事

中榮軍艦 LST-210

「中榮軍艦」為坦克登陸艦，由美國Bridge公司所承建，於公元1943年下水服役成軍，原為美海軍編號LST-547，曾參加二次大戰之多次登陸戰。民國38年美國根據中美租借法案將該艦移交我國善後救濟總署，該署接收後，撥交江南造船廠整修，並命名為「江運輸」。勘亂初期，江陰失守，為加強軍運力量，奉命撥交海軍接收使用，於同年5月1日正式成軍，命名為「中榮艦」編號210。

該艦成軍後隸屬登陸艦隊司令部，民國39年2月改隸第一艦隊，民國39年6月登陸艦隊部復制後又撥屬該部，民國55年5月登陸艦隊改為登陸第一、二艦隊，該艦即隸屬登陸第一艦隊。服勤期間即擔任人員物資運補任務，曾先後參與金門戰役、海南島撤運、檀頭山戰役、東山島突擊運補、南箕島撤運等；更於民國59年1月14日至越南岷港，撤運人員物資回高雄，可說戰功彪炳。該艦因裝備老舊於民國86年10月16日除役。(取材自老軍艦的故事)

