

中美南海策略之研究——以戰略利益析論

海軍少校 鍾永和

提 要：

南海問題涉及了強權的權力競逐、經貿發展、主權爭議、資源開發、國際法原則適用的歧異等。主要核心即是美「中」兩國的利益爭奪。雙方在有節制下相互較勁，中共對南海政策方針表示：「堅持和平發展道路，和平解決海上爭端，加強建立海上信任機制，積極開展海洋安全合作。」美國則是不斷積極介入而使南海爭議逐漸國際化，進而加深南海問題的複雜性，在其宣示「重返亞洲」政策下，透過南海爭端維持在區域的必要存在。首先須瞭解中美在南海之利益所在，故須掌握雙方南海政策之重點，最後再以中美之競合關係探討未來發展之方向。

關鍵詞：南海政策、經貿、中美博弈、TPP、RCEP

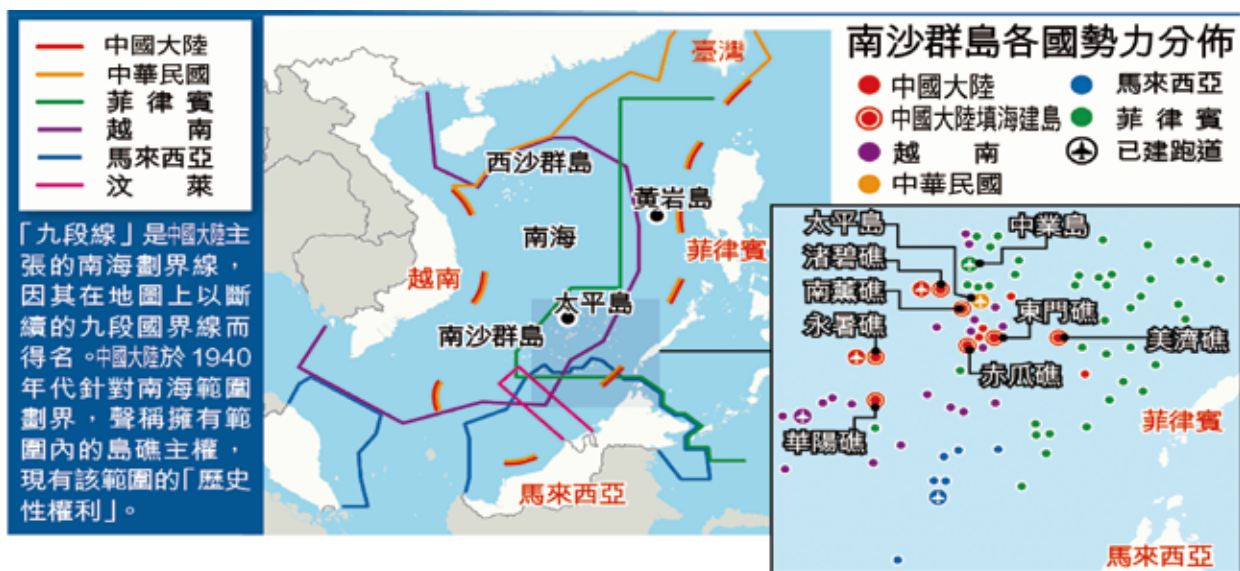
壹、前言

當今中共及美國堪稱全球兩大強權，中共在世界經濟、政治及軍事的能力是最有實力挑戰美國的國家，因而美國現今的主要目標對象則為中共。有鑑於2009年3月美國海軍「無瑕號」監測船(USNS Impeccable, T-AGOS 23)在海南島南方海域與中共船艦相互對峙，同年6月美國軍艦「約翰·麥凱恩」(USS John S. McCain, DDG-56)號拖行的聲納儀，碰撞中共在菲律賓蘇比克灣潛艦，該兩事件顯見中共具備海軍現代化與處理海洋事務的實力，南海亦不再是美國海軍獨霸的海域，在中共綜合國力不斷提升下，勢必對

美國於亞太的主導地位與部署造成相當影響¹。中共將南海納入其內海並視其為核心利益，如此一來對美國在亞太的利益影響甚鉅。因此，美國向國際社會宣布「重返亞洲」之際，也藉由其他聲索國諸如菲律賓、越南分別與中共在南海之衝突上藉機找尋突破口以便施力；另一方面，對於經濟議題、資源開發、科技研發等部分，必須建立雙方合作機制以提升經濟影響力。中美兩國在南海問題的催化下，儼然變成中美兩國競合的另一重要戰場。

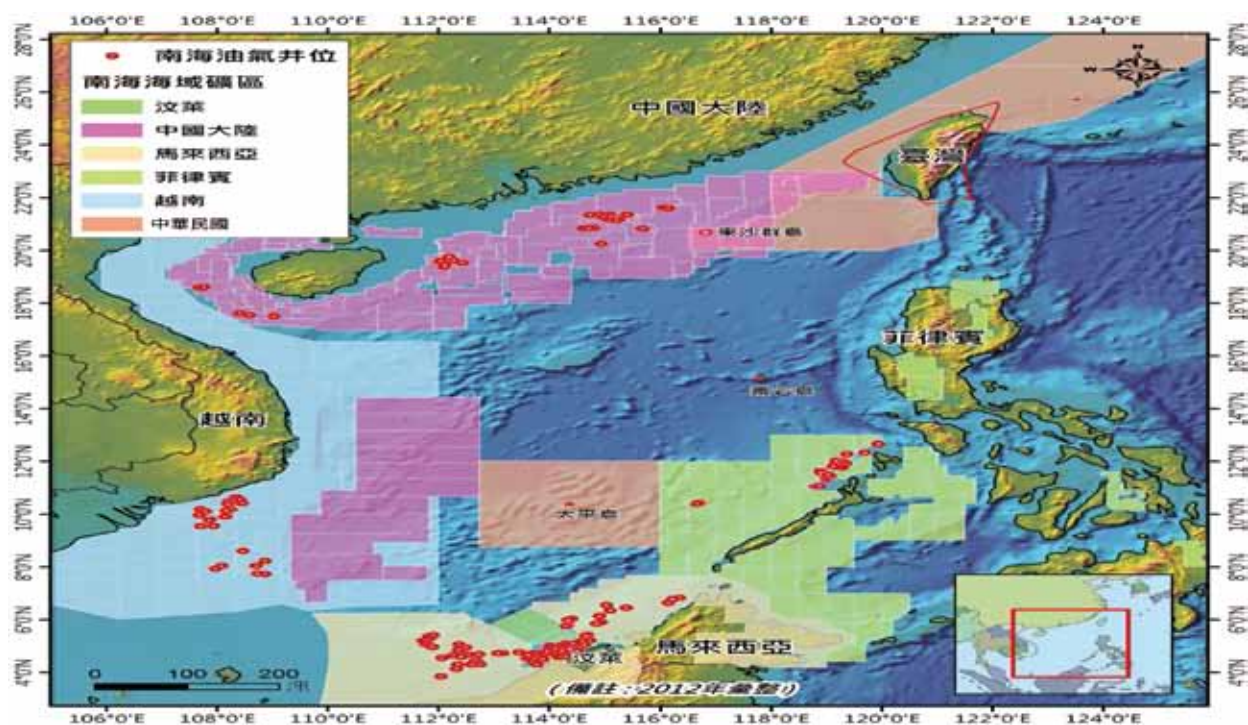
本研究以南海主權、經濟、資源開發面向為主並以中美南海政策為研究之主體，運用文獻分析法，將相關文獻歸納整理，其中

註1：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，頁47。



圖一 南海各國主張劃界示意圖

資料來源：<<http://hk.apple.nextmedia.com/international/art/20160712/19691337>> (檢索日期：2016年11月22日)



圖二 南海各國海域油氣礦區與井位分布圖

資料來源：由新竹工業技術研究所資深研究員羅聖宗、副研究員翁子偉、黃瑞賢及李建鋒等人彙整，〈南海油氣資源分布概況〉，頁2。

有關政治、外交、心理等諸面向或其他國際關係均不予研究探討。首先須瞭解中美在南海之利益所在，故須掌握雙方南海政策之重點，最後再以中美之競合關係探討未來發展之方向，此即為本研究之思考脈絡。

貳、南海地位暨特色概述

南海亦稱為「南中國海」(South China Sea)，南海主要是由東沙、西沙、南沙與中沙群島等四個區域群島所形成，東西長約850哩、南北長約1,500哩，總面積約350萬平方公里。南海介於太平洋和印度洋間的航運交會區，北由臺灣海峽與東海相通，東向呂宋海峽與太平洋相連，西經麻六甲海峽直達印度洋。就地略形勢而言，為中共「鎖鑰之地」，東出太平洋、南入印度洋咽喉位置，又加上擁有豐富自然資源，在國防與經濟上都具有重要戰略價值，成為各國窺視、搶奪目標(如圖一)²。南海海域是全球最有利戰略與經濟地位的水域之一，其特殊的地理位置掌握東亞與南亞甚至歐洲之重要航道，自然形成重要的經濟航運要道。目前南海可謂是全球最繁忙的航道，全球每年的商船運輸交通，半數以上會經過麻六甲海峽、龍目海峽及巽他海峽。東北亞國家如韓國、日本

以及臺灣進口之石油，80%以上都經由南海運輸。

如從美國全球戰略觀來看，南海是一個優越的戰略位置，是波斯灣至朝鮮半島戰略防線的關鍵點³，是中共第一島鏈的屏障，阻礙其無法自由進入印度洋及南太平洋⁴，也是連接臺灣海峽與東南亞的中間點，一旦朝鮮半島、臺灣海峽或中東地區出現緊張局面，南海可做為美國進行軍事調動與裝備物資運輸的主要通道。因此南海是連結美國在亞洲、印度洋與波斯灣地區海、空戰略基地與航運要道之樞紐⁵。

此外，南海的石油、天然氣(如圖二)運輸量，使南海地區愈顯得益發重要，讓麻六甲海峽成為全球運輸系統的樞紐⁶。南海在這片炙手可熱海域的石油儲量高達500多億噸，天然氣儲量75,539億立方米，還有豐富的海底可燃冰儲量，有「第二波斯灣」之稱⁷，發掘石油與天然氣後，各國無不爭奪其開發的權利。

然而，中共近年來積極在南海岩礁上派遣挖砂船進行填礁建島，除了用於宣示主權及聲明經濟海域與大陸棚的權利外，還有就是增建新航道，萬一南海其他航道遭敵封鎖，中共海軍(警)便可運用備用航道緊急通航

註2：梁華傑，〈南海主權爭議 加速美「重亞輕歐」布局〉，全民國防教育學科中心網站，2009年2月27日〈<http://defence.hgsh.hc.edu.tw/announce.php?submenu=3>〉，(檢索日期：2016年10月21日)。

註3：龍心剛、梁東興，〈論南海問題中的美國因素〉，《東南亞縱橫》，第9期，2010年9月，頁18。

註4：高一中，〈美國西太平洋戰略的澳洲因素〉，《國防譯粹》，第39卷，第11期，2012年11月，頁26。

註5：南海有世界最重要的戰略航運線，對於美國其重要性在於要從印度洋的迪耶哥加西亞島的基地到位在西太平洋的關島、韓國、日本等基地都必須經過南海，參見曲恩道，〈美國介入南中國海的戰略意圖與行為分析〉，《遼寧行政學院學報》，第13卷，第2期，2011年，頁75；莊捷，〈21世紀美國介入南海爭端之研究〉(臺北：國防大學政治作戰學院政治學系碩士學位論文，2013年6月)，頁139-141。

註6：Defense, "Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2011", p.59.

註7：吳小平、梁虞，〈南中國海主權爭端的國際法思考〉，《法學論叢》，第452期，2011年，頁54-55。

。中共一直以來都是根據各種可回溯長達2000多年的史料記載，強勢地對南海區域主張其主權並確保領土的完整。許多國家都擔心，中共必要時將會以其經濟、軍事與政治力量，並藉由武力奪取這些領土，因此，區域內各國更加依賴美國的建議、保護與支持⁸。在經濟上主要就是資源的爭奪或是合作與開發來做為基礎，其背後主要牽動的是中共的經濟盟友與美國經濟盟友之角力競逐。

相對地，美國亦極重視南海的戰略地位及航運自由，對待南海問題方面，尤其經濟上，美國石油公司與越南等國家在南海合作開採石油，以攫取龐大經濟利益。而南海地區龐大的油氣資源及原料，對美國而言，它是一個具有重大經濟利益的區域及重要的海上貿易航道，如果此區域發生衝突或受到破壞，直接對美國經濟產生重大衝擊，因此美國必須積極介入南海，竭力維持其穩定和平，使其朝著有利於自身的方向發展。

參、中共對南海之主張

海洋戰略是中共國家安全戰略的重要部分，亦是中共國家整體發展戰略的一部分。2015年5月26日中共出版的《軍事戰略國防白皮書》，亦明確指出其目前面臨安全威脅環境，包括美國「再平衡」戰略、海上鄰國

涉及中共大陸領土主權、海洋權益等問題，而軍隊的使命與任務就是以強軍為目標，更重要還指出中共必須拋棄「重陸地輕海洋」的思維、做好「海上軍事戰鬥與軍事鬥爭準備」⁹。因此，一向被視為「核心利益」的南海便是中共主要堅持與維護的基本範疇。

一、歷史性權利主張

我國防部出版之《中國軍事論》乙書中，所指出中共的海洋戰略主要是確保其主權、海洋資源、能源需求及沿海重要高經濟發展城市之安全¹⁰。中共於1992年通過「中華人民共和國領海與毗連區法」，其中第2條的領土範圍的說明中，將東沙群島、西沙群島、南沙群島與中沙群島皆列入領土範圍，並在第14條賦予軍艦及戰機前往驅逐越界行為的權力¹¹。美國前國務卿希拉蕊女士(Hillary Rodham Clinton)表示，國務委員戴秉國在2010年5月的一項高峰會議告訴她南海屬於中共的核心利益¹²。因此中共使用「核心利益」的字眼，表示「南海是關係中國領土完整的核心利益」。

在中共《2010年中國國防白皮書》中及2015年5月26日出版的《軍事戰略國防白皮書》，特別又將維護國家海洋權益加入，更顯示出海洋戰略的重要性¹³。2016年3月初，大陸第十二屆全國人大四次會議和全國政協

註8：西格佛里多·伯格斯卡賽雷斯(SIGFRIDO BURGOS CACERES)，《南海資源戰-中共的戰略利益》(臺北：國防部政務辦公室，2016年)，頁139。

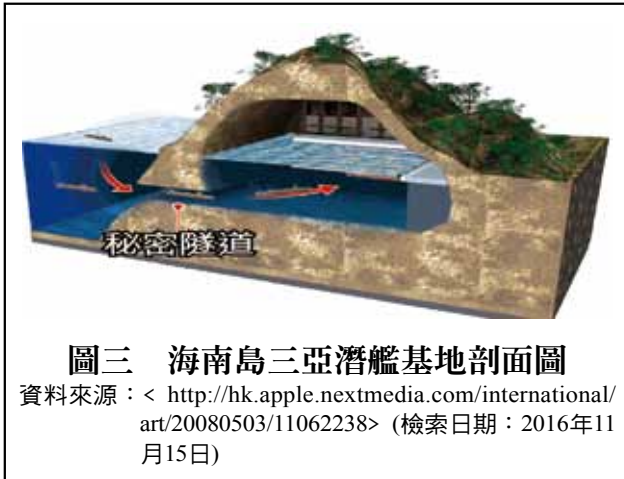
註9：〈中國的軍事戰略〉，國務院，2015年5月26日，〈<http://www.scio.gov.cn/zfbps/gfbps/Document/1435341/1435341.html>〉，(檢索日期：2016年5月1日)。

註10：國防部史政編譯室，《中共軍事論》(臺北：國防部史政編譯室出版，1995年)，頁184-197。

註11：法條全文，〈中華人民共和國領海及毗連區法〉，法律圖書館，〈<https://www.law-lib.com/law/>〉(檢索日期：2016年11月23日)

註12：Edward Wong, "China Hedges Over Whether South China Sea Is a 'Core Interest' Worth War," New York Times, March 30, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/03/31/world/asia/31beijing.html?r=1&pagewanted=print>. (Accessed 2016/10/20)

註13：中共國務院新聞辦公室，《2010年中國的國防》(北京：國務院新聞辦公室，2011年)，頁4。



圖三 海南島三亞潛艦基地剖面圖

資料來源：< <http://hk.apple.nextmedia.com/international/art/20080503/11062238>> (檢索日期：2016年11月15日)

第十二屆四次會議在北京召開，國務院總理李克強在人大會議發表《政府工作報告》，會議中通過了《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》，以昭示2016年到2020年經濟社會發展目標與方向，其中亦提及海洋建設相關的部分。中共在綜合國力提升下，已具備雄厚實力成為區域的霸權大國，對於維護其南海「核心利益」往往立場堅定，並利用軍事武力為其後盾。

先前英國防衛期刊《詹氏情報評論》獲得的基地衛星照片證實，中共已在榆林附近的三亞亞龍灣建設地下核潛艇基地(如圖三)，可駐紮093核潛艇及094戰略潛艇。同時建設兩套碼頭基地，可容納兩個航艦作戰群。已成為共軍航母和其他戰力投射艦艇的關鍵基地，同時可掌控南海主權及資源、維護能源航道安全，以及打破美日島鏈封鎖¹⁴。此外，對於主權的堅持，在對照以往中共之南海政策後可察覺，中共「主權歸我」的原則

與主張亙古不變，而往後南海策略中共將因應當前國際情勢發展而調整，以滿足其國家利益。

二、和平崛起後之經貿合作

中共在進行改革開放後，經濟成長率不斷增長，但今年已有微降至6%到7%左右，2010年時中共已超越日本成為全球第二大經濟體。冷戰後，中共與東協關係互動最為頻繁的便是經濟交流。在經濟層面上，東協與中共(東協十加一)透過國際協定方式加強政經結盟。起初，中共於1991年成為東協對話伙伴國，2000年中共總理朱鎔基提議就中共與東協之間建立自由貿易協議的可行性進行研究，並於2001年達成共識，雙方於2002年簽署「東協－中國全面經濟合作架構協定」(Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and China)。中共在2008年亞洲經濟風暴後，向東協國家提供100億美金的基礎建設基金及150億美金的信貸，中共將以後進崛起之勢，與東協國家發展全方位的密切合作¹⁵。中共一方面透過雙邊合作，加強與周邊國家經濟貿易往來，另方面透過既有的國際合作機制與周邊國家經貿互動¹⁶。中共在南海問題上會有其堅持且難以妥協，係主要考量到國家大戰略的原則。

2012年11月習近平接任大陸領導人以來，一方面加速其軍事現代化，並且努力使中國大陸成為「海洋強國」(Maritime Power)

註14：郭添漢，〈中共崛起後的南海戰略〉，《海軍學術雙月刊》，第46卷，第2期，2013年4月1日，頁33。

註15：陳鴻瑜，〈中國強化與東南亞的經貿關係〉，《中共研究》，第43卷，第7期，2009年，頁31。

註16：洪銘德、游智偉，〈中國東南亞外交之研究：從軟權力的角度分析〉，《展望與探索》，第7卷，第12期，2009年，頁56。

表一 南海爭議仲裁經過概要表

發生期間	事件概況
2012年4月	菲律賓與中共船艦在黃岩島對峙近兩個月。
2013年1月	菲律賓根據聯合國海洋法公約附件七規定將南海爭議提交國際仲裁。
2014年3月	菲律賓向仲裁庭呈交約4000頁的補充書證，說明其主張及法庭管轄權；中共拒絕參與仲裁程序。
2014年12月	中共提出立場說明，認為仲裁法庭不具備審理菲律賓所提交事項。
2015年7月	國際仲裁小組在海牙舉行聽證，辯論對南海案是否具有仲裁權。
2015年10月	常設仲裁庭宣布有權受理南海爭議案，並認為只對菲律賓提出15項訴求中的7項具管轄權。
2016年7月	最終仲裁結果出爐，裁定中共九段線違法（無法律依據）、七島礁喪失專屬經濟海域；中共回應「不接受、不參與、不承認、不執行」。

資料來源：研究彙整。

表二 南海仲裁案判決結果彙整表

項次	仲裁主要內容	仲裁結果說明
1	九段線地位	中共對海域內資源享有歷史性權利的主張並無任何法律依據。
2	大陸填海造陸工事	違反國際海洋法公約，也破壞島礁自然生態。
3	菲律賓經濟海域	仁愛礁(菲)、美濟礁(中)及禮樂灘(中)共同構成菲律賓專屬經濟海域及大陸棚架一部分，中共在此區域的石油開採，及建設人工島嶼行為，侵犯菲國權利。
4	黃岩島爭議	黃岩島屬岩礁具12浬領海但不認定其主權歸屬；12浬漁民都有捕魚權利，中方阻止菲方並不合法。
5	太平島等南沙島礁認定	南沙所有島礁，包括中華民國太平島、中共永暑礁等及管控之各島礁均屬岩礁，相對地並無法享有專屬經濟海域。

資料來源：研究彙整。

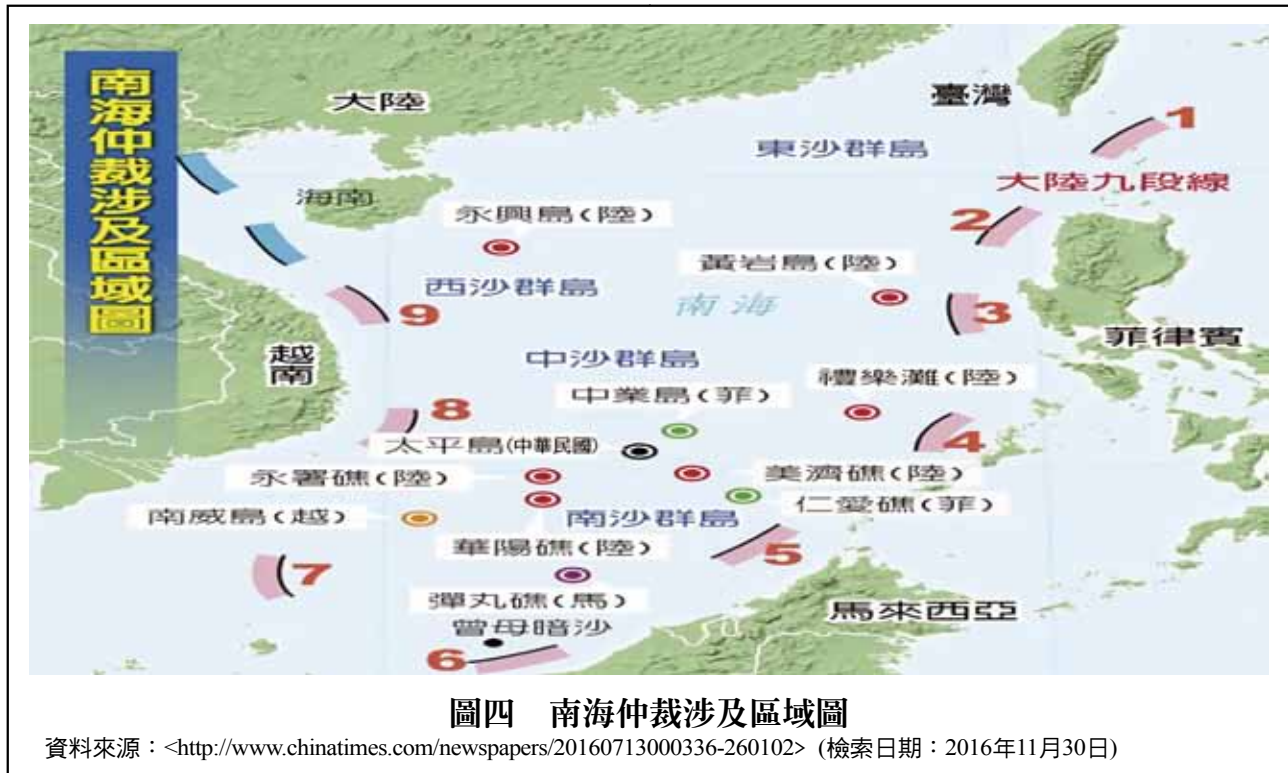
，另一方面，2014年則提出「一帶一路」等倡議，使得中國大陸能與歐洲、中東，以及亞洲各國在貿易與投資上更加緊密¹⁷。尤其，中共「一帶一路」的提出成為核心戰略，未來欲實現「海上絲綢之路」的倡議，中共就必須走出南海。因此，南海問題便涉及到未來「海上絲綢之路」能否成功實施的國家重大戰略問題。東協呈現在經濟上依賴中共市場，藉由推動RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)及東協經濟共同體來鞏固勢力、強化其經濟實力，以應對外部環境之競爭。此外，「RCEP」是

一項相當有利的經濟策略，可藉由經貿關係同盟提升國家經濟利益外，更能降低不必要之國家衝突，同時更將「經濟技術合作」納入談判重點議題，期能藉RCEP的貿易創造與轉移產生廣泛的共榮效應外，亦縮減成員國的經濟差異且弱化各方對中共之敵意，創建和平大國形象。

三、南海仲裁後之意向

2012年中菲黃岩島發生主權爭議後(爭議經過如表一)，便由中共有效管控，因此菲律賓即於2013年向國際常設仲裁法庭提出告訴，駁斥中共所聲明的「九段線」不符合

註17：Ely Ratner, Elbridge Colby, Andrew Erickson, Zachary Hosford, and Alexander Sullivan, "More Willing and Able," (2015/5/19), download date:2015/9/10, 《Center for a New American Security》, p. 5, http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_MoreWillingAndAble_final.pdf; 《Center for a New American Security》, p.1, <http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/ORAL%20Statement%20Ratner%202014%203%2013.pdf>.



圖四 南海仲裁涉及區域圖

資料來源：〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160713000336-260102>〉（檢索日期：2016年11月30日）

《聯合國海洋法公約》，菲律賓認為，南海大部分都是「礁」而不是「島」，所以中共不能藉此聲討主權。

其後，中共拒絕參加仲裁，並稱菲律賓提出的仲裁行為，明顯違反中共與東協在2002年簽署的《南海各方行為宣言》，宣言中提到關於邊界的界定問題應由雙邊提出協商，而非由第三方裁定。因此，南海仲裁於2016年7月12日判決出爐後（如表二）仲裁文書長達497頁，針對菲律賓控訴中共的15項要求作綜合性裁決，包括裁定中共「南海九段線」及歷史權利無法律根據（如圖四）；中共的人工島礁，包括中華民國據守的太平島不享200浬專屬經濟區。中共國家主席習近平、總理李克強、外交部長王毅以及大陸政

府、外交部、國防部等均發表強烈聲明，指稱該裁決是無效的，沒有拘束力，中共「不接受、不承認」，並重申中國擁有南海主權與海洋權益。中共對仲裁結果的強烈反彈，除拒絕接受仲裁結果之外，依然是堅持其對南海主權原有的主張。大陸當局並立即於7月13日頒布長達49頁、共143點2萬餘字的《中國堅持通過談判解決中國與菲律賓在南海的有關爭議》白皮書，重申南沙群島的陸地領土問題不適用於《聯合國海洋法公約》¹⁸。習近平表示，南海諸島自古以來就是固有領土，中共不接受任何基於該仲裁裁決的主張和行動。

然而，亞洲國家之間的裂痕，卻導致各國始終無法團結起來對抗中共，此次南海仲

註18：大陸中心，〈南海仲裁結果中國氣炸一夜爆發2萬字白皮書宣示主權〉，東森新聞雲，2016年7月13日，〈<http://www.ettoday.net/news/20160713/734318.html>〉（檢索時間：2016年11月26日）。

表三 美國亞太再平衡的戰略要點說明表

項次	要點	說明
1	首要是重新恢復美國與其亞洲盟友的關係	2008年至2009年初，國際金融危機影響了美國與盟友的關係；經過一段時間的修復，美日與美韓同盟都恢復到了較好的水準。但當前的問題是，日韓之間的矛盾已經影響到美日韓三國的同盟關係
2	注重發展與亞洲發展中國家的關係	以發展的眼光看待美國在亞洲的夥伴國，如發展與印度、印尼的關係
3	加強亞洲的制度建設	歐巴馬自上任以來，多次與東協國家領導人舉行會晤，國防部長黑格爾2014年4月參加了在夏威夷召開的美國與東協防長會議。此外，每年歐巴馬還參加東亞峰會，致力於將其打造成亞洲安全和外交討論的首要機制
4	建立經濟機制	跨太平洋夥伴關係協定(TPP)談判國的國內生產總值(GDP)占全球總額的近40%，該協定對美國及其夥伴設置高品質、高標準的經濟發展思路極為重要
5	亞太再平衡戰略的另一重要戰略目標就是與中國大陸發展建設性和富有成果的雙邊關係	加上第三屆核安全峰會的會晤，歐巴馬已與習近平主席進行了三次會晤。美中元首會晤具有雙重意義，一方面美國的盟友和夥伴希望在中共崛起的背景下，美方能夠作到保障亞洲和平發展的作用；另一方面，美國在亞洲的盟國和夥伴也希望美國與中國保持建設性和富有成果的關係，不需要讓亞洲國家選邊站

資料來源：1. 互動百科網站<http://www.baike.com/wiki/%E4%BA%9A%E5%A4%AA%E5%86%8D%E5%B9%B3%E8%A1%A1%E6%88%98%E7%95%A5>。
2. 作者研究整理。

裁案出爐後，東南亞國協因為意見不同，連針對仲裁結果發表聯合公報都無法達成共識；反觀中共聲明對南海擁有無可爭辯的主權與既有利益，加上菲國總統杜特蒂接任後與美國關係漸行漸遠，與中共拉近關係；然而畢竟中共需要的是經濟利益與和平發展，但也必須透過中共與整體東協的經濟整合，才能獲得更大的國家利益。

肆、美國對南海之意圖

歐巴馬政府執政後將戰略重心放在亞太地區，充分運用東協國家與中共在南海的爭端，鞏固加強與東協國家的合作機制，以及

東南亞各國間的經貿合作關係，以鞏固其經濟利益。同時在經濟方面建設「TPP」(Trans-Pacific Partnership, TPP)¹⁹跨太平洋戰略經濟夥伴關係等做為介入南海局勢。歐巴馬雖在亞太經濟高峰會議上大力推動TPP，但真正的意圖是透過新經濟組織拉攏太平洋國家，建立圍困中共的戰略新部署。

一、重返亞太與再平衡戰略

2011年11月，美國總統歐巴馬在亞太經濟合作組織(APEC)非正式首腦會議上正式提出了「亞太再平衡」戰略(如表三)。通過介入南海問題，美國成就了「亞太再平衡」戰略實施，不僅改善了與地區國家如菲律賓、

註19：跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement; TPP)，亦稱泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定，是由亞太經濟合作會議成員國發起，從2002年開始醞釀的一組多邊自由貿易協定，目的在促進亞太地區的貿易自由化。TPP最早是由汶萊、智利、紐西蘭和新加坡於2005年發起，並與澳洲、馬來西亞、秘魯、美國和越南磋商，後來在2010年亞太經濟合作高峰會閉幕時，與會9國同意歐巴馬總統提案，於2011年11月亞太經濟合作會議高峰會完成並宣佈泛太平洋夥伴關係協議綱要。目前TPP成員國有汶萊、智利、紐西蘭、新加坡、美國、澳洲、秘魯、越南、馬來西亞、墨西哥、加拿大和日本等12國。表達加入意願的有南韓、菲律賓、寮國、哥倫比亞、哥斯大黎加、泰國、中華民國及中共。參見〈跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議〉，DIGITIMES中文網，2013年10月21日，(<http://www.digitimes.com.tw/tw/dt/n/shwnws.asp?CnIID=10&Cat=60&Cat1=&id=344291>) (檢索時間：2016年11月27日)

越南的雙邊關係，也使中共的國際形象受到了相當的衝擊。美國的「亞太再平衡」戰略將採取「軟中帶硬」措施，以進一步保障美國在亞太地區的主導地位。美國的南海政策是其亞太再平衡戰略之一部分，是為亞太再平衡戰略服務的，且南海政策的位階低於亞太再平衡戰略，特別是中菲南海仲裁案的結果被視為「亞太再平衡」戰略取得的一大成就。

TPP是美國「亞洲再平衡」政策的核心支柱，它所促進的貿易和成長，將會強化美國的安全結盟和區域伙伴關係；它將為亞洲帶來更多的整合和信賴。歐巴馬再次強調，如果不能繼續推動TPP，不僅會有經濟後果，也會讓人質疑美國在亞洲這個重要地區的領導力。更藉此維持和延長其霸權在亞太地區於不墜，有助於爭取戰略空間及換取可資運用的時間，兼用軍事優勢爭奪亞太地區的經濟效益，延緩中共崛起的速度²⁰。故不容小覷TPP的結盟優勢，但其後美國總統當選人川普上台後可能產生變數，甚至完全政策大轉彎，將充滿許多不確定因素。

二、強調航行自由與區域穩定

全球化戰略局勢不斷地產生變化，因此必須調整其國家戰略以因應新的國際環境，美國雖為南海爭端之域外國家，然南海海域就美國戰略利益角度而言，扼制由波斯灣(Persian Gulf)、印度洋迪耶哥加西亞島

(Diego Carsia Island)基地至關島(Guam)、琉球(Ryukyu)、日本及南韓基地之重要船艦航道²¹。且以麻六甲海峽觀之，每年約有4萬艘船次通過該海峽²²。故南海航道不但攸關美國船艦的通行利益，更是其掌握各國來往船隻重要的隘口。因此，美國對於南海的自由航行權必定是關切至極。

美國認為，中共的崛起和積極維護自身在南海權益的活動，影響美國在南海長期享受的航行自由。所以美國堅決不承認中共主張的所謂「歷史性海域」。美國前國防部長羅伯特·蓋茨(Robert M. Gates)於2010年6月5日出席新加坡舉辦的「香格里拉」論壇中，他表示不偏袒任何一方在任何競爭性主權要求，但反對於南海使用武力解決衝突，以及妨礙南海的「航行自由」，務必以多邊協商方式來解決分歧²³。美國除極力爭取與東協一致支持對南海島礁主權爭議的立場外，更要保護與其海外貿易和投資的國家。

在國際上，美國要履行保護盟國航行安全的條約義務，使南海永久性地做為公海而存在的。自20世紀70年代末起，美國已經實行了「全球導航巡邏常規自由政策」，包括在南海領域。美國擁有堅強海空力量捍衛「航行自由」，但如果能獲得東協各國支持，不僅可更進一步增強對抗中共力量，同時亦維護在亞太地區的和平穩定，這也是美國擔任世界警察的責任與使命。

註20：趙國材，〈習近平訪美之行，任重道遠〉，《海峽評論》，第297期，2015年9月，〈<http://www.haixiainfo.com.tw/252-8328.html>〉(檢索日期：2016年11月1日)

註21：陳鴻瑜，〈南海諸島之發現、開發與國際衝突〉(臺北：國立編譯館，1997年)，頁9。

註22：蕭曦清，〈南海風雲—南沙群島問題的研判與分析〉(臺北：臺灣學生書局有限公司，2009年)，頁55。

註23：Robert M. Gates, "First Plenary Session Strengthening Security Partnerships in the Asia-Pacific," Institute for Strategic Studies, June 5, 2010, At <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2010-0a26/first-plenary-session-722b/dr-robert-m-gates-5086> (Accessed 2016/10/26)。



註28：陳仲志〈美澳強化同盟 展現「重返亞洲」決心〉
[asp?ydn=w2u5S9CJZXGB%2fzPg%2fq7ahBURw4EwapilS0LBmnfZSSqS1rjs9cagVpwVKw1Q6qw%3d](http://www.pts.org.tw/News/NewsContent.aspx?ydn=w2u5S9CJZXGB%2fzPg%2fq7ahBURw4EwapilS0LBmnfZSSqS1rjs9cagVpwVKw1Q6qw%3d)

此外，美國充分掌握東協國家「分享中國大陸經濟成果，疑懼中國大陸軍事崛起」的心態，倡議TPP《跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定》吸引東協國家，藉此協定啟動整個亞太地區的投資和創業浪潮，以促進美國的經濟增長及就業機會²⁶，以及打開美國主導亞太地區市場結構的突破口²⁷，不僅鞏固美國和亞太盟友間的戰略夥伴關係，同時也促進雙邊及區域經濟整合與發展²⁸。因此，

註28：陳仲志〈美澳強化同盟 展現「重返亞洲」決心〉，軍事新聞網，2011年12月18日，〈<http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=w2u5S9CJZGAXB%2fzPg%2fq7ahBURwZ%2fxCkoH%2bRnvuMETFwhZQw6NOgDxuriKiLCR2muapcrx-4EwapilS0LBmnfZSsqS1rjs9cagVvpVKw1Q6qw%3d>〉(檢索時間：2016年11月3日)

美國要通過參與地區多邊機制來獲得領導地位，其首要目標就是拉攏東協，有利於維持美國對區域的主控權，進而穩定地區乃至全球範圍之內美國所建立的同盟體系。

伍、南海利益下中美之競合關係

南海利益在經貿上中美互相較勁，RCEP是包含有中共重要的經濟體在內，因此視為是含有中共影子的區域貿易協定對抗與美國主導的TPP。由於RCEP與TPP在參與成員上高度重疊(如圖五)，更視為中美兩國在亞洲事務上競逐的手段。最後，TPP與RCEP的競爭關係，則影響美中兩大強權在亞太地區、甚至於全球所進行之地緣政治與經濟戰略布局。

一、TPP與RCEP之拉距戰

美國多元化經濟戰略層次運用的手段便是推動「重返亞洲」中的TPP政策，TPP的建立與推動不僅只是提升美國經濟利益，更是美國在亞洲地區對抗中共的另一種武器。顯然TPP即是美國持續維護亞太地區霸權的地位與實踐貿易出口的主要途徑，並迫使中共接受經貿自由化挑戰，將其置於國際經貿制度中的戰略目標。TPP原為APEC達成「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP)主要途徑之一，其前身為新加坡、紐西蘭、汶萊及智利於2005年所簽署的《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPSEP)；2008年9月美國宣布加入時，名稱更為《跨太平洋夥伴協定》

2010年啟動談判，迄今TPP成員總計12國，包括新加坡、紐西蘭、汶萊及智利、美國、澳洲、秘魯、越南、馬來西亞、墨西哥、加拿大及日本²⁹。

此外，東協在2011年宣布構想一項涵蓋東協國家與周邊國家在內的自由貿易協定談判，決定共同推動並成立所謂的RCEP《區域全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)，在2012年8月於柬埔寨召開第44屆東協經濟部長會議中，獲得中共、日本、南韓、紐西蘭、澳洲與印度等國一致支持，隨後在同年11月召開的東亞高峰會中通過決議，於2013年初起展開談判。由東協十國主導推動的RCEP，因涵蓋龐大的人口與廣大的市場，故在短時間內引起各國的重視，迄今已有16個成員國。2015年，馬尼拉APEC上中共國家主席習近平除了呼籲要加速RCEP的談判，再次提到亞太自由貿易區，意在與美國爭取國際規制的主導權，但美國期望是將TPP的高標準規則擴大到亞太自由貿易區；中共則是藉由RCEP來擴大到亞太自由貿易區的目標，並體現了一以貫之的「睦鄰、富鄰、敦鄰政策」與穩定周邊戰略。

TPP被認為是美國深度介入亞洲的重要棋子，且不僅有經濟上的考慮，還有政治、外交、軍事上的全盤考慮。另外，從東亞經濟合作由過去從東協推動「東協+N」所獨領風騷、逐漸轉變為TPP與RCEP並駕齊驅的情況來看，不難發現南海地區現已成為TPP與

註29：〈跨太平洋夥伴協定〉，中華民國行政院，2014年4月14日〈http://news.ey.gov.tw/Dictionary_Content.aspx?nt.aspx?n=45F3FC218B1872B8&sms=D8F3EB15472D78747&s=8E12DFB5DEF40CA5〉(檢索日期：2016年10月12日)

表四 TPP與RCEP之比較分析表

類別	TPP(跨太平洋夥伴關係)	RCEP(區域全面經濟夥伴關係)
主要參與國	澳洲、汶萊、加拿大、智利、日本、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、秘魯、新加坡、越南、美國等共計12國	印尼、日本、中國大陸、韓國、印度、澳大利亞、紐西蘭、馬來西亞、菲律賓、泰國、新加坡、汶萊、柬埔寨、寮國、緬甸、越南等共計16國
發起時間	2005年	2011年
性質	由美國主導的自由貿易協定，由APEC成員國發起，貨品貿易、服務貿易等，基本上採用負面表列的精神，除紡織等商品外，採零關稅一次到位的方式	由中共主導的自由貿易協定，以東協10國為主體，整合東協加六的貨品及服務貿易開放程度不一，容易造成混亂
影響人口	8億	34億
GDP總量(美元)	27兆	23兆
佔全球GDP	40%	30%
近五年經濟成長率	4.2%	7.1%
貿易規則	高標準	低標準
兩者皆有參與之國家	汶萊、澳洲、馬來西亞、新加坡、越南、日本、紐西蘭等共計7國	

資料來源：1.經濟部國貿局及維基百科，<http://www.trade.gov.tw/>，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%B7%A8%E5%A4%AA%E5%B9%B3%E6%B4%8B%E6%88%B0%E7%95%A5%E7%B6%93%E6%BF%9F%E5%A4%A5%E4%BC%B4%E9%97%9C%E4%BF%82%E5%8D%94%E8%AD%B0>。
2.作者研究整理。

RCEP兩大經貿團體相互競逐自由貿易體制主導權的重要場域(如表四)。

二、中美南海博弈關係

中共經濟快速的崛起，海空軍事現代化的提升，對美軍在西太平洋地區自由行動的牽制能量，有增強趨勢³⁰，更對南海地區形成衝擊，讓美國的國家利益及領導全球的地位將受到極大威脅³¹，因此，中共被美國視為未來構成其威脅及防範的主要對象³²。然而，由於中共維護主權的行動不利於美國對南海的控制地位，這就導致中美在南海問題上產生基本利益衝突。中美之間戰略態勢的轉換使這種利益衝突日見明顯，雖然中共希

望與美國建立一種新型大國關係，減低無謂紛爭達成合作共識，實現雙贏局面。

目前觀察，經過幾年的博弈，中美在南海都強化了自身存在的必要與堅持。鑑此，習近平期望與美國建立「新型大國關係」主要強調一、不衝突不對抗，二、相互尊重，三、合作雙贏，即是避免兩國因霸權地位因而發生衝突。得以確定在南海議題上中美兩國在南海區域短期內之關係必定趨向於競爭，但雙方仍會考量彼此在經濟議題上之利益，此競爭關係勢必不會引發兩國的軍事衝突。例如：中美經濟與戰略中，就有海洋合作項目，雙方再次確認在保護和養護包括太平

註30：褚漢生，〈從美、菲聯合軍演探討美「中」在南海的戰略競逐〉，《海軍學術雙月刊》，第47卷，第1期，2013年，頁9。

註31：葛紅亮，〈冷戰後美國的南海政策及其對中美關係的影響〉，《東南亞研究》，第2期，2012年，頁19。

註32：宋海洋，〈美國重返亞洲戰略初探〉，《寧波廣播電視大學學報》，第10卷，第1期，2012年，頁62-64。

洋在內的世界海洋方面的承諾。強調應對可持續漁業、海洋酸化和海洋污染等全球挑戰。在競合觀點上，中美各方的合縱與連橫政策互有消長，主要是中共與美國同時皆在對南海諸國進行拉攏。由於中共軍事實力的攀升，在西方「中國威脅論」的影響下，許多東協國家希望美國戰略新部署能帶給它們安全保障。因此合理推測在不久的未來，大部分東協國家將會在經濟上倚靠中國大陸，在國防上依靠美國的雙軌外交來平衡與中美兩大國的關係。

三、後續之影響

在中共經濟崛起後，使得東協國家將發展重點擺在東亞，尤其與中共經濟的合作更是密切。2016年後中共經濟成長已逐漸減緩，人民幣短暫可能出現貶值現象。中共崛起是一個漸進過程，而不具有明顯而即時的威脅，面對美國在區域的影響力，東協峰會雖表面為東協所主導，背後卻有中共在操盤，如果美國未能重視與東亞國家之間的關係，屆時形成以中共為首的東亞實體的共同體，最後將導致威脅美國在全球的主導地位。美國長期鼓動南海周邊國家主權糾紛與資源利益，這不但會導致南海情勢的緊張與不安，更是對中共的試探與牽制。然而，當情勢越緊張，南海周邊國家越需要美國介入的期待，也會隨之高漲，恰好利用此舉來突顯美國在南海區域存在的重要性。

第八輪美「中」戰略與經濟對話於2016年6月5日至7日在北京召開，戰略部分由國務卿凱瑞(John Kerry)領軍，經濟對話則由財長陸伍(Jacob J. Lew)主導。2016年是美

國總統歐巴馬任內最後一輪。大陸外交部副部長鄭澤光曾表態說，美「中」經濟對話的最大特點就是「不迴避任何問題」，雙方經濟團隊皆能保持熱線溝通。美「中」雙方也在提振經濟，避免競爭性貶值方面取得共識。針對「中」方局部解決產能過剩的議題，美「中」雙方達成共識。最後，東協成員都須知道，如何在亞太地區大國與東亞峰會中大國之間維持巧妙的平衡，並最好在東亞峰會或東協架構設定的規範與規定下進行操作，才不會完全被美、中等大國所完全壟斷。

陸、結語(代結論)

一、以衝突凸現「互賴」的重要

美國與中共在南海博弈，實則為博而不弈，因為雙方關切的問題迥異，主要在於美國關心航行自由，而中共關心領海主權。中共區域強權的崛起，使得東南亞各爭端國深切體認到，必須藉由區域組織或強權國家的力量來與中共抗衡，正好符合美國「再平衡」政策的需要，只要南海局勢混亂與爭議不斷，美國就有其介入的理由，並可藉此在亞太地區建立海外基地與盟邦體系，以持續確保美國在亞太事務的戰略核心地位。此外，「經濟學人」報導指稱，針對經貿議題上，中美兩國關係有如基歐漢(Robert O. Keohane)及奈伊(Joseph S. Nye)所提之「互賴」(Interdependence)關係，其內涵則為，首先，這種交往涉及到重大利害關係；其次，互賴亦不是互利；再者，有衝突才得以突顯出互賴的重要性。由於互賴約制行為者的自主能力，所以互賴須與代價(Cost)相互對

照³³。中美兩國的經濟利益可能各異且時有衝突，但確擁有維持全球經濟穩定的共同利益，因此中共與美國將會一同聯手對抗國際金融危機的負面效應，此即表示兩國將會考量全球金融結構，而共同合作調整其金融政策，故雙方的經貿競爭強度將會減弱³⁴，以創造互利的可能性。

二、「修昔底德陷阱」情境再現

其次，中美兩國於南海權力競逐現況，必須善用權力平衡中弱國的槓桿地位，其次為發揮地緣優勢提升國際地位。另外，美國重返亞洲在意義上，是抗衡中共以確保美國於區域地位，這自然浮現出中美「修昔底德陷阱」現象，縱使雙方都承諾避免修昔底德陷阱，但是後崛起的霸權將持續挑戰現有霸權，而現有霸權為維持其權勢地位，不同的擦撞在所難免。更隨著美國與中共國力逐漸趨近，而出現兩國競合策略性質趨同的現象。此外，美國總統當選人川普上台後，將可能退出TPP，但表示會以雙邊關係維持經貿合作，與雙邊投資談判，進而推動自由貿易協定，但後續與RCEP的經貿競逐是否仍存在或以其他形式較勁，仍值得我們持續觀察。

三、我國應有之省思與作為

當今南海局勢暗潮洶湧，且我國主權不容忽視，須在具備堅實戰力的國防前提之下，國家方有穩固之安全保障。尤其在南海議題的處理上更要周延考量，除積極參與國際安全事務外，對於建立集體安全機制更是勢在必行。我國陸委會表示，政府重視臺美關

係與兩岸關係，也致力維護臺海及區域的和平穩定發展，在總統蔡英文女士就職演說時，強調我國應在建構區域和平，以及集體安全的進程中，做一個「和平的堅定維護者」。未來我國應強化與東南亞國家之鏈結，協助區域信心建立及集體安全機制，實踐「新南向政策」之方針，以維護區域和平穩定。

<參考資料>

一、中文部分

(一)專書

1. 陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》，臺北：國立編譯館，1997年。
2. 張亞中主編，《國際關係總論》，臺北：揚智出版社，2003年。
3. 蕭曦清，《南海風雲—南沙群島問題的研判與分析》，臺北：臺灣學生書局有限公司，2009年。
4. 國防部史政編譯室，《中共軍事論》，臺北：國防部史政編譯室出版，1995年。
5. 中共國務院新聞辦公室，《2010年中國的國防》，北京：國務院新聞辦公室，2011年。

(二)專書譯著

1. 西格佛里多·伯格斯·卡賽雷斯(SIGFRIDO BURGOS CACERES)，《南海資源戰—中共的戰略利益》，臺北：國防部政務辦公室，2016年。
2. 翁羅素(Russell ong)著，《中共與美國的戰略競爭》(China's Strategic Competition with the United States)，

註33：張亞中主編，《國際關係總論》，(臺北：揚智出版社，2003年)，頁82。

註34：翁羅素(Russell ong)著，國防部譯印，《中共與美國的戰略競爭》(China's Strategic Competition with the United States)(臺北：國防部政務辦公室，2013年)，頁100。

臺北：國防部政務辦公室，2013年。

(三)期刊論文

1. 宋海洋，〈美國重返亞洲戰略初探〉，〈寧波廣播電視大學學報〉，第10卷，第1期，2012年。

2. 洪財隆，〈中國與東協簽署自由貿易協定的進程內容與效應〉，〈當代中國研究〉，第4期，2005年。

3. 洪銘德、蔡東杰，〈中國大陸對東南亞外交政策之分析〉，〈國會月刊〉，第37卷，第11期，2009年。

4. 吳小平、梁虞，〈南中國海主權爭端的國際法思考〉，〈法學論叢〉，第452期，2011年。

5. 高一中，〈美國西太平洋戰略的澳洲因素〉，〈國防譯粹〉，第39卷，第11期，2012年。

6. 郭添漢，〈中共崛起後的南海戰略〉，〈海軍學術雙月刊〉，第46卷，第2期，2013年。

7. 夏立平，〈試析奧巴馬政府亞太戰略〉，〈和平與發展〉，第126期，2012年。

8. 陳鴻瑜，〈中國強化與東南亞的經貿關係〉，〈中共研究〉，第43卷，第7期，2009年。

9. 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。

10. 褚漢生，〈從美、菲聯合軍演探討美「中」在南海的戰略競逐〉，〈海軍學術雙月刊〉，第47卷，第1期，2013年。

11. 葛紅亮，〈冷戰後美國的南海政策及其對中美關係的影響〉，〈東南亞研究〉，第2期，2012年。

12. 楊毅，〈美國亞太聯盟體系與中國周邊戰〉，〈國際安全研究〉，第3期，2013年。

13. 張震，〈構建中國－東盟自由貿易區的障礙性因素分析〉，〈世界經濟研究〉，第6期，2002。

14. 龍心剛、梁東興，〈論南海問題中的美國因素〉，〈東南亞縱橫〉，第9期，2010年。

(四)學位論文

莊捷，〈21世紀美國介入南海爭端之研究〉，臺北：國防大學政治作戰學院政治學系，碩士論文，2013年。

二、英文部分

Defense, "Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2011"



作者簡介：

鍾永和少校，政戰學校92年班，國防大學海軍指揮參謀學院103年班，現服務於國防大學。

