

美國自由航行權對中共 「21世紀海上絲綢之路」 發展之衝擊

海軍中校 葉志偉、海軍少校 張育誠

提 要：

- 一、中共在2013年提出「一帶一路」倡議後，藉區域安全合作，發展經濟夥伴關係，協助他國建設基礎設施，伺機建立前進基地，進而投入軍事與執法力量，以傳統及非傳統方式確保區域安全，保障其「21世紀海上絲綢之路」海上交通線的暢通。
- 二、美國在2018年發表《國防戰略報告》，仍將中共列為戰略競爭對手，並依2012年《國防戰略綱領》持續確保美艦在南海海域的自由航行任務，以遏止中共藉海上的「一路」逐步推展其戰略企圖，並藉此捍衛美方在亞太霸權地位及維護其核心利益。
- 三、中共積累的財力與國力，足供「21世紀海上絲綢之路」沿線上所須的建設及基本保障，預判未來仍將藉由持續增加軍力部署與建設、劃設南海防空識別區及掌控關鍵要道—麻六甲海峽等作為，逐步達成區域霸權之目的。因此，美國與中共兩強在南海的競合，很難在短期間落幕，而兩國的政策走向都牽動我國的安全與發展，後續演變值得持續探究。

關鍵詞：自由航行、21世紀海上絲綢之路、一路、造礁建島、南海

壹、前言

南海又稱南中國海，周邊島嶼繁多，與鄰近國家存在諸多主權爭議，西南面有麻六甲海峽，是印度洋進入太平洋國際海上航運必經海域。位處最南端的南沙群島面積最大，隨著亞太地區海上貿易量增加、豐富天然

資源、廣大經濟海域及戰略位置等多項因素，其重要性日益突出，也是造成爭議升高的原因。中共在「一帶一路」規劃中，「一路」即「海上絲綢之路」的兩條支線均通過南海海域，因此，中共透過多項軟、硬政策及手段，例如強化執法的力量、堅持雙邊談判、設置國際法庭、海嘯預警中心及行政區、

強化島礁建設及兵力部署或聯合軍演等作為，以掌控此海域，表面上係提倡經濟共同合作發展，維護區域安全穩定，實際上伺機建設與投入軍事及執法力量，確保海上交通線的暢通與安全之目的，以達成戰略企圖。

然美國因中共快速崛起，影響其亞太的霸權地位，且南海的爭奪已造成區域安全不穩定，因而在亞太地區採取多項因應的政策，例如與東協各國外交合作，並提供軍事武器、舉辦聯合軍演或是增加亞太駐軍的數量等，而南海「自由航行」也是其中一項。美方艦艇「自由航行」係屬海上軍事行動，故本文目的主要從「一路」的層面切入探討，畢竟美、中雙方未來的政策走向都將牽動影響我國的安全與發展，後續演變不僅值得探究，亦可提供國軍建軍備戰的參據。

貳、中共發展「21世紀海上絲綢之路」的戰略構想

中共在經濟快速增長的背景下，各時期的國家領導人都會評估國家內部與國際關係的整體狀況，適時調整國家發展政策。習近平掌權後，於2013年9月7日在哈薩克斯坦納札爾巴耶夫大學發表演說，首次提出共同建設「絲綢之路經濟帶」，強調20多年來隨著中共與歐亞國家關係快速發展，古老的絲綢

之路日益散發出新的生機活力，推展中亞各國的友好合作關係，是外交優先方向。因此，希望藉由不斷增進互信、鞏固友好、加強合作，促進共同發展繁榮，為各國人民謀福祉¹。同年10月3日在印尼國會演說中提出「21世紀海上絲綢之路」(如圖一)，強調中共高度重視印尼在東盟的地位和影響，願同印尼和其他東盟國家共同努力，使雙方成為興衰相伴、安危與共、同舟共濟的好鄰居、好朋友、好夥伴，攜手建設更為緊密的中共—東盟命運共同體，為雙方人民帶來更多福祉²。其中逐步加強對海洋空間的經略，轉由戰略高度認真看待海洋事務，在長期的政策發展下，海上絲綢之路構想的提出，反映當前中共對於「近海防禦」整體發展規劃³，其戰略可從設立亞投行、建立海洋安全機制、掌控麻六甲海峽保障海運航線安全、拓展前進基地及加強造礁建島等層面來分析：

一、設立亞投行

2013年10月，習近平提出成立亞洲基礎設施投資銀行⁴(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)的倡議，2014年10月24日包括印度、新加坡等首批21個國家代表在北京簽約成立「亞投行」，至2018年5月成員國已達86國⁵。「亞投行」提供「一帶一路」建設資金來源，聯結中共與中亞、西

註1：魏建華、周良，〈習近平發表重要演講呼籲共建「絲綢之路經濟帶」〉，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/yw/gnyw/1875.htm>，檢索日期：2018年11月19日。

註2：王瀝棟，〈習近平：中國願同東盟國家共建21世紀「海上絲綢之路」〉，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/yw/gnyw/2037.htm>，檢索日期：2018年11月19日。

註3：2016年3月發表「國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要第四十一章拓展藍色經濟空間」中也論及「壯大海洋經濟」、「加強海洋資源環境保護」與「維護海洋權益」等政策願景。

註4：亞洲基礎設施投資銀行是政府間性質的亞洲區域多邊開發機構，也是全球首個由中共倡議設立的多邊金融機構。亞投行重點支持基礎設施建設，成立宗旨在促進亞洲區域的建設互聯互通化和經濟一體化的進程，並且加強中國大陸及其他亞洲國家和地區的合作。

註5：李保旭，〈亞投行〉，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/rcjd/958.htm>，檢索日期：2018年11月16日。



圖一：「絲綢之路經濟帶」路線及「21世紀海上絲綢之路」航線規劃圖

資料來源：<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20170520/1122464/>，檢索日期：2018年11月3日。

亞、南亞、東歐聯結的戰略規劃，進而提出金融支撐的其中一項政策，以補足現有國際金融體系對基礎設施融資之不足，將有助於帶動區域內經貿發展，促進全球產業之生產與貿易互動，對多數國家貿易量與貿易條件有正向幫助，在互助合作、共同開發的理念下，如此大量的資金對於「一路」的建設與發展有很大的助益。

二、建立海洋安全機制

推動與東協建立區域海洋安全合作機制的主張，隱含中共將在東亞區域內建立一個由其主導的海洋管理機制，從而成為海洋強國的終極目標。地區並不缺乏由美國或東協主導，目的為確保海洋安全的各種傳統與非

傳統管理機制：例如「西太平洋海軍會議」、「東協區域論壇海事專家官員會議」(ARF Maritime Specialist Officials Meeting)、
「國際防止武器擴散安全倡議」(Proliferation Security Initiative)、
「貨櫃安全倡議」(Container Security Initiative)，以及美國在2004年提出，旨在東南亞地區特別是麻六甲海峽(Strait of Malacca)一帶強化防止武器擴散安全倡議的「區域海事安全倡議」(Regional Maritime Security Initiative)等⁶。中共對於美國主導的各項倡議均抱持高度的戒心，故參與程度不高；另一方面，北京企圖在東南亞建立一個由其主導的區域海上安全合作機制，

註6：王俊評、張登及，〈「一帶一路」之內涵及其對美中關係之影響〉，《戰略安全研析》，第118期，民國104年2月，頁26-27。



圖二：中共海外前進基地規劃示意圖

資料來源：參考<http://www.google.com.tw/maps/>，檢索日期：2018年11月14日，由作者整理繪製。

同時可削弱美國對東南亞安全的影響力，及對重要航道如麻六甲海峽等的控制，相信未來也有助成為全球海洋安全秩序的規則制訂者之一。

三、掌控麻六甲海峽，保障海運航線安全

麻六甲海峽位置十分重要，亦是世界上最繁忙的海峽之一，中共進口石油有百分之八十須通過此海峽。因此中共不但體認到該航線的重要性，也注意到航線沿途存在許多潛在威脅，例如地形造成的安全隱憂、海盜危害及沿線具敵意國家阻截航路的風險等。因此，規劃「一路」以西的航線，藉由與沿途國家共同合作來保護海運安全，並蘊含間接逐步掌控海峽的意圖。

四、拓展前進基地

為了延伸海外補給線及強化維保能量，中共分於緬甸皎漂港、斯里蘭卡漢班托塔港、巴基斯坦瓜達爾港以及非洲吉布地(已於2017年8月設立)等地，初步擘劃為「一路」沿線上的前進基地，除繼續進行海外基地建設外，仍持續進行其他基地物色選擇，為的就是拓展共軍前進基地、延伸戰略前沿。另一方面在南海海域部分則是前進基地較為不足的區域，這也就是為何中共近年來仍持續造礁建島的主要目的(如圖二)。

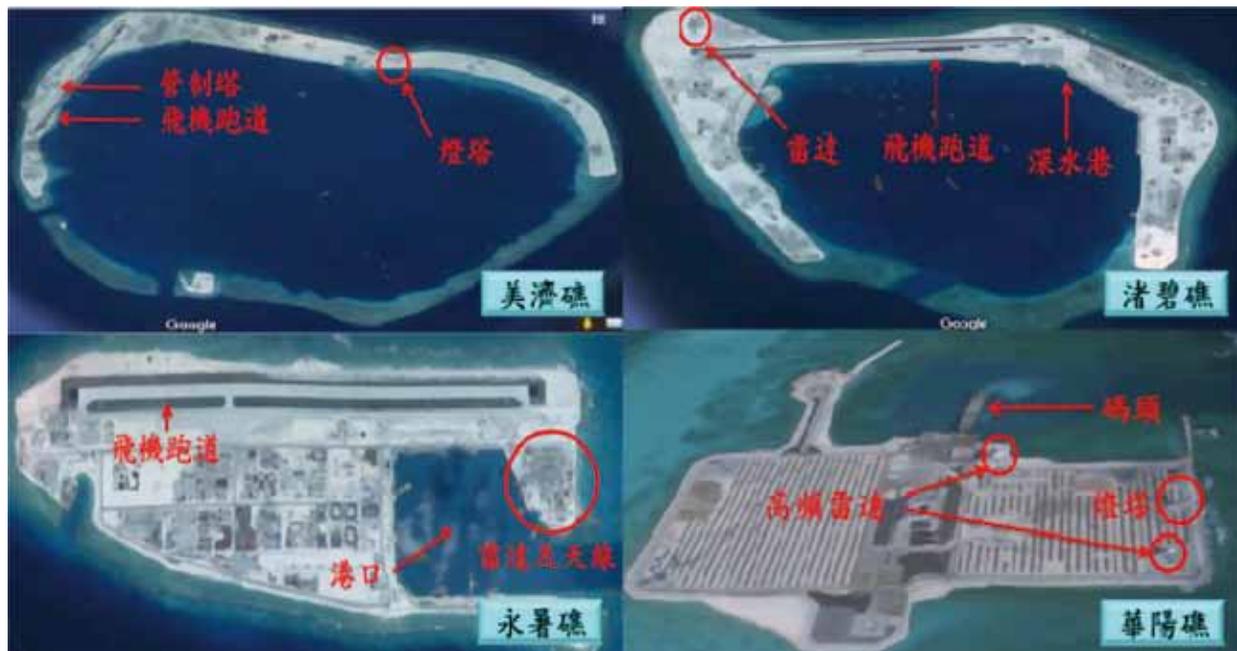
五、加強造礁建島

儘管中共經略南海對外宣稱主要是為了多項非軍事用途(海上航行安全協助導航、搜救、保護漁民等)，實際卻不然。由建設



圖三：中共南海造礁建島相對位置圖

資料來源：<http://www.google.com.tw/maps/>，檢索日期：2018年11月19日，由作者整理繪製。



圖四：中共南海造礁建島衛照圖

資料來源：<http://www.google.com.tw/maps/>，檢索日期：2018年11月19日，由作者整理繪製。

飛機跑道這個部分來看，雖然派用民航機試航，惟高調發布在各島活動的照片，企圖以此掩蓋軍用機場色彩，但迄今均未向國際航空運輸協會申請機場代碼，實在很難不存疑其實際目的為何？目前持續進行造礁建島主要有永暑、渚碧、美濟、赤瓜、東門、南薰及華陽礁7處，並就較具戰略價值4處島礁(如圖三、四)建設狀況，略作說明：

(一)依衛照圖顯示美濟、渚碧及永暑礁均建有長約3,000餘公尺的跑道、深水港及完善的助航設施，可供軍民機起降及停靠船艦；另渚碧礁與西沙永興島分別位於扼守南海4,000公尺深海海盆的南北兩端，未來若進駐共軍高新6號反潛巡邏機，將強化反潛及掩護核子潛艇的多重戰略意圖⁷。

(二)依美國智庫戰略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)的空拍照顯示，永暑礁的東北角已裝設通訊或感測陣列，初判將成為共軍南海的訊號情報或通訊中心⁸，研判仍將持續強化各島礁C4ISR的指管通情能力。

(三)華陽礁位處最南及最西面，距離麻六甲海峽入口約600餘哩，設有高頻雷達站具偵測隱形戰機能力，有助於定時偵測麻六甲海峽周邊區域的海面和空中交通狀況，因此戰略位置顯得格外重要。

當然，近期還有發現其他島礁設置電子

干擾設備、彈藥庫及部署飛彈武力等軍事設施，由此分析，將有利其後續投入武裝兵力或載台，以達成其戰略企圖。咸信，中共完成南海造礁建島及兵火力部署後，將具備完整掌控此海域的能力，屆時美艦行動將受到更多的監控及牽制，這也是美國持續增加南海「自由航行」做為反制的重要原因。

參、美國對南海自由航行權之意圖與目的

一、美方意圖

2010年6月歐巴馬政府時期的國防部長蓋茲(Robert Gates)於香格里拉會談中宣布南海政策時，提出美國的自由航行政策，此政策重點包含航行自由及不受阻礙的經濟發展、美國不會在主權爭議選邊站、反對武力阻礙航行自由、美國及國際間的合法經濟活動應予保護、所有各方依循習慣國際法和平手段及多邊努力來解決分歧等五點⁹。在2012年11月習近平接任中共領導人後，美方對中共持續增加國防預算、加速軍隊現代化，意圖成為區域海洋強國等作為，已造成亞太地區潛在的不穩定因素，此等不安與緊張情勢正是歐巴馬政府「重返亞洲(Asia Pivot)」政策的重要形成背景，於是在2012年公布的《國防戰略綱領》中顯露其重心明顯轉向亞洲地區，核心目標就是中共，同時表

註7：連雋偉，〈南海爭奪戰 陸關第二行政中心〉，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180313000045-260301>，檢索日期：2018年11月11日。

註8：楊幼蘭，〈陸加強控制南海 永暑礁成情報中心〉，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180218000523-260417>，檢索日期：2018年11月11日。

註9：USDOD，“International Institute For Strategic Studies(Shangri-La-Asia Security) Remarks as Delivered by Secretary of Defense Robert M.Gates,Shangri-La Hotel,Singapore,Saturday,June 05,2010”，<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1483>，檢索日期：2018年11月2日。

附表：美艦於2013-18年於南海執行「自由航行」任務統計表

次數	航經時間	任務艦
1	2013. 12. 5-6	科本斯Cowpens, CG-63
2	2015. 5. 11-12	沃斯堡Fort Worth, LCS-3
3	2015. 10. 27-28	拉森Lassen, DDG-82
4	2016. 1. 30-2. 1	威爾伯 Curtis Wilbur, DDG-54
5	2016. 3. 3-5	斯坦尼斯 John C. Stennis, CVN-74
6	2016. 5. 10-11	勞倫斯 William P. Lawrence, DDG-110
7	2016. 7. 14-15	雷根Ronald Reagan, CVN-76
8	2017. 2. 18-19	卡爾文森 Carl Vinson, CVN-70
9	2017. 5. 25-26	杜威Dewey, DDG-105
10	2017. 7. 2-3	史塔森Stethem, DDG-63
11	2017. 8. 10-11	馬侃 John S. McCain, DDG-56
12	2017. 10. 10-11	查菲Chafee, DDG-90
13	2018. 1. 17-18	霍伯HopperFB, DDG-70
14	2018. 3. 23-24	馬斯廷Mustin, DDG-89
15	2018. 5. 27-28	希金斯Higgins, DDG-76
		安提坦Antietam, CG-54
16	2018. 9. 30-10. 2	迪凱特Decatur, DDG-73

資料來源：作者整理。

明意圖維持全球秩序的龍頭地位¹⁰。

該網領中指出，重返亞洲的軍事目標主要在確保美海軍於第一島鏈的自由航行，也就是印太司令部(原太平洋司令部)¹¹所屬第七艦隊在南海、西太平洋地區的自由航行¹²。統計自2013至2018年間「自由航行」任務，共計16次(如附表)，而川普上任短短的一年內已達6次，超過前政府一年的均數，頻

次增加的原因，推敲其意圖有三：

(一)中共國防預算逐年增加，加速艦艇建造，並朝向現代化及遠海作戰的能力，使得雙方軍力差距有逐漸縮小的跡象，也讓其在南海的影響力持續增加。

(二)中共在島礁的建設愈趨完備與成熟，假設完成兵、火力部署後，並藉由大規模演訓調整至最佳狀態，將有助於完整掌控此海域。

(三)中共藉由協助南海周邊國家建設基礎設施，發展經濟的利誘，及維護區域安全穩定的整體考量下，讓南海周邊國家對美國逐漸失去信心。

二、美方自由航行權之目的

儘管中共一再宣稱擁有南海諸島的主權，但隨著中共的崛起及南海海域主權紛爭日益升高，美國持續強調「航行自由權」，表明依國際法巡航進入南海有爭議地區及中共人造島礁12浬內的範圍，且美國國防部計畫每季至少兩次派艦進入南海，並朝制度化方式辦理，而美艦高調進入南海之情勢，分析至少有以下四個目的：

(一)阻滯南海諸島快速軍事化

中共近年藉由在島礁建立多座人工機場、碼頭、雷情監控設備及防禦性武器，且兵力陸續投入，美艦若無任何軍事行動，恐其軍事化將更加速。

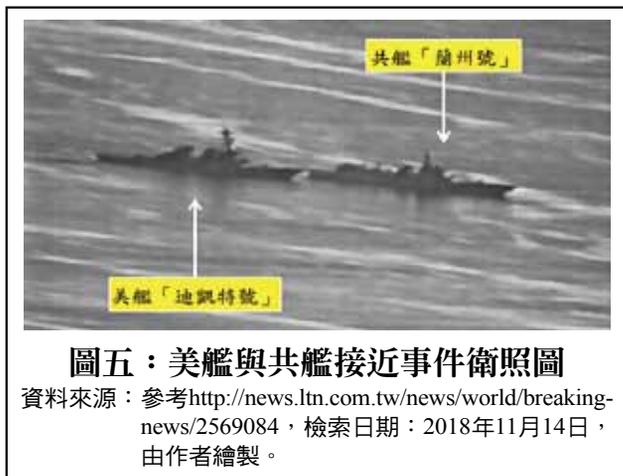
(二)南海海域的掌控權

美國積極巡航南海為的是要凸顯中共南

註10：陳麒旭，〈聚焦亞太：歐巴馬政府新「國防戰略綱領」與美、中南海競合〉，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2013年，頁54。

註11：107年7月1日，美國太平洋司令部(USPACOM)正式更名為美國印度太平洋司令部(USINDOPACOM)。

註12：同註10，頁26。



圖五：美艦與共艦接近事件衛照圖

資料來源：參考<http://news.ltn.com.tw/news/world/breaking-news/2569084>，檢索日期：2018年11月14日，由作者繪製。

海的軍事化作為，並不能全面掌控南海海域，因此，藉由「自由航行」以獲得周邊國家的共識與認同，進而有效控制海域。

(三) 南海自由航行的合理化

依海洋國際法公約定義，若中共填海造島是完全人工造成的，則美艦的自由航行將依法有據；但若是類似永暑礁，在原有露出水面的岩石周邊構建，在法律上就有模糊且爭議之處。

(四) 制度化軍事行動

美國已明確表明，未來「南海自由航行行動」，將朝定期性巡航方式執行，而為避免紛爭，也會駛近南海周邊聲索國，如菲律賓及越南，以避免對中共之針對性過高¹³。

綜上所述，儘管美中雙方在南海劍拔弩張之際，甚至在2018年10月發生美艦「迪凱特號」(Decatur, DDG-73)與中共軍艦「蘭州號」(舷號170)近距離至41公尺之事件¹⁴(如圖五)，咸信美軍之所以對南海自由航行絲

毫未見放緩來看，其最主要目的仍以捍衛亞太霸權及維護核心利益為主，就如同2010年希拉蕊於東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)宣稱「南海自由航行是美國『核心利益』(Vital Interest)」¹⁵。

肆、美國及中共在南海的戰略競合

美、中雙方為能有效掌控南海海域的主導權，彼此間在南海的戰略競合關係牽涉周邊國家的外交立場及中共對美艦「自由航行」的態度與目標的掌控，當然還有對「21世紀海上絲綢之路」建設所面臨的挑戰等面向，分析如後：

一、周邊國家的外交立場

(一) 菲律賓

1946年菲律賓獨立，並成為美國在冷戰時期下位於太平洋區域的軍事重要地位，1992年參議院否決美菲軍事基地協議的延續，迫使美軍全數撤離，直至1999年又通過《菲－美軍事訪問協議(Philippines-United States Visiting Forces Agreement, VFA)》，再度強化美軍與菲律賓的軍事合作關係。另外，1951年美菲簽訂《共同防禦條約(Mutual Defense Treaty, MDT)》，主旨為當兩方其中一方可能遭到攻擊時，另一方將提供軍事上的協助，並透過相互的援助以提升彼此的軍事實力，此條約具有永久的效力，除非其中一方提出終止條約的要求¹⁶。

註13：林若雲，〈美國派遣拉森號軍艦 進入南海之情勢分析〉，《展望與探索》，第13卷，第11期，民國104年11月，頁28-30。

註14：楊幼蘭，〈美中神盾艦南海險相撞 細節實況曝光〉，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20181105002142-260417>，檢索日期：2018年11月10日。

註15：張登及，〈「再平衡」對美中關係之影響：一個理論與政策的分析〉，《戰略安全研究系列》，第五章，頁191。

註16：臺灣焦點通訊社，〈美菲的軍事合作關係〉，<http://www.eventsinfocus.org/issues/172>，檢索日期：2018年11月14日。

2016年6月菲國新總統杜特蒂(Rodrigo Duterte)上臺後，表態停止與美國軍演、提出要求美國駐軍兩年內離開及多次表達願意就南海問題恢復與中共協商，甚至表態在經濟和軍事上與美國分道揚鑣的發言等等，這也讓中共提供菲律賓高額美元的貸款與投資，並且讓其漁民重回黃岩島捕魚等¹⁷，更在2018年4月10日博鰲論壇會見中共主席習近平，雙方表示，中菲關係持續保持良好的趨勢，願積極參與共建21世紀海上絲綢之路，在經貿、漁業、旅游、教育、基礎設施、執法、安全等領域上密切合作¹⁸。2018年3月21日杜特蒂在國家警察學院的演說時表示，在他任內除非國內受到直接威脅，否則將不會參與聯合遠征，並表示將自立自強，不求助於他國¹⁹，此一聲明恐使美菲《共同防禦條約》可能生變；由此可見，菲律賓逐步走向遠美親中的政策，無非是考量國家整體安全及經濟發展，所採取的外交策略。

(二) 越南

英國倫敦智庫「皇家國際事務研究所」(Chatham House)副研究員海頓(Bill Hayton)表示，據報中共對越南施壓，要求停止

在西班牙力豹仕集團(REPSOL)租借的爭議區鑽探後，越南就升級了西礁設施²⁰；隨著美國川普總統上任後退出「跨太平洋夥伴協定(The Trans-Pacific Partnership, TPP)」²¹，讓原本在經貿上要圍堵中共的戰略布局頓時停擺，越南更是首當其衝，這讓原本有條件與中共在南海叫囂的立場頓時孤立無援，為減緩衝擊，越南當局積極與美國建立新的夥伴關係²²。

(三) 泰國

美國與泰國自1833年起建交，1950年簽訂軍事援助協議，1964年正式在泰駐軍，1976年因泰國總理克立巴莫(Khuekrit Pramot)的要求而撤出，但美國仍是泰國在亞太關鍵的盟友，迄1982年美、泰首次舉行軍事演習，然自2014年泰國軍事政變之後，美國便取消對泰軍事援助及一系列雙方軍事高層互訪²³。

中共與泰國自1975年7月1日建交以來，就保持穩健發展。2001年8月兩國政府發表《聯合公報》，就推進中泰戰略性合作達成共識，2012年4月建立全面戰略合作夥伴關係。2013年10月兩國政府發表《中泰關係發

註17：陳建甫，〈菲律賓杜特蒂遠美親中是不理性的政策？〉，<http://www.ti.tku.edu.tw/app/recruit.php?Sn=22>，檢索日期：2018年11月17日。

註18：中共駐菲律賓共和國大使館，〈習近平會見菲律賓總統杜特蒂〉，<http://ph.chineseembassy.org/chn/zfgx/zzgx/t1550334.htm>，檢索日期：2018年11月15日。

註19：羅琦，〈杜特蒂向美國喊話 不再參與聯合遠征〉，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2373550>，檢索日期：2018年11月9日。

註20：彭博，〈跟進中國大陸越南升級南海設施〉，<https://tw.news.yahoo.com/跟進中國大陸-越南升級南海設施-032605887.html>，檢索日期：2018年4月9日。

註21：跨太平洋夥伴協定是一個綜合性的自由貿易協定，包括了一個典型的自由貿易協定的主要內容：貨物貿易、原產地規則、貿易救濟措施、衛生和植物衛生措施、技術性貿易壁壘、服務貿易、智慧財產權、政府採購和競爭政策等。

註22：吳象元，〈為南海而中越友好？越南從來就不「親中」，過去不是未來也不會是〉，<https://asean.thenewslens.com/article/69145>，檢索日期：2018年11月13日。

註23：中共駐泰國王國大使館，〈中泰關係簡況〉，〈<http://www.chinaembassy.or.th/chn/zfgx/gxgk/>〉，檢索日期：2018年11月12日。

展遠景規劃》²⁴。而最讓國際關切的議題就是在2015年於廣州簽署的中泰兩國「克拉運河」²⁵合作備忘錄，修建完成後，國際海運線將不必繞過麻六甲海峽，航程至少縮短約1,200公里，因此，泰國在亞太地區的戰略位置，更顯現其重要性。

(四) 馬來西亞

馬來西亞對於整體外交政策均抱持對等的態度，主要綜合考量政權利益與國家利益，包含對美國與中共。因此，與中共在內的各方面保持良好的經濟關係，同時為確保區域安全，有向美國靠攏以牽制中共的狀況，就像位於沙巴的軍艦港口，中美兩國軍艦均可停靠，但其中一方做出激烈行動時，馬國就會在軍事上向另一方靠攏²⁶。隨著南海主權紛爭的逐漸加深，馬來西亞的外交態度也轉變強硬，但總體而言，馬國政府仍然主張和平解決南海爭端，因此與中共在南海發生衝突的可能性較小。

(五) 新加坡

新加坡建國幾十年來一直利用外交平衡手段，維持本身在區內的安全和地位。多年來新加坡一直與美國進行軍事交往，在防務

問題上，一向仰仗美國提供的軍事保護，主要目的是藉由美國的支持和保護，掌控麻六甲海峽所帶來的利益。因此，新加坡為美國提供軍港和基地，一半的機場讓給美國空軍單獨使用，所有港口美軍艦艇均可無須事前告知地停泊²⁷。而中共與新加坡的關係，曾因裝甲車扣押香港事件、南海主權爭議偏向美國、提供美艦的重要軍事基地，及反對中共在南海造島等多項作為，在外交上與中共一度烏雲壓頂，為此新加坡總理李顯龍在2017年主動訪問北京，極力修補關係，隨後訪問美國總統川普，希望美國與中共建立良好的關係，有助維持亞洲與世界的和平²⁸。但面臨現實情況為中共經濟的發展帶來多項利益、美國退出「跨太平洋夥伴協定(TPP)」及美國總統的亞洲政策的不確定性等多項因素，新加坡可能會喪失重要利益的風險，且在2018年4月博鰲論壇會面時，李顯龍即表示支持基於國際規則的國際體系，主張國際合作應對全球性問題和挑戰，國與國要通過和平、建設性的方式處理彼此關係²⁹。由此可以看出，當前美、星雙邊關係已逐漸轉變。

註24：同註23。

註25：「克拉運河」是指從泰國克拉地峽區域，挖掘一條溝通太平洋的泰國灣與印度洋的安達曼海的運河，〈擺脫美封鎖，中泰鑿克拉運河〉，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150518000727-260301>，檢索日期：2018年11月12日。

註26：張倩燁，〈馬來西亞視角中的南海問題〉，<http://www.supermedia.hk/1159/馬來西亞視角中的南海問題/>，檢索日期：2018年11月9日。

註27：陳惠，〈新加坡不是南海主權聲索國，為何卻表現出極度的熱情？〉，<https://www.xuehua.us/2018/01/24/%E6%96%B0%E5%8A%A0%E5%9D%A1%E4%B8%8D%E6%98%AF%E5%8D%97%E6%B5%B7%E4%B8%BB%E6%9D%83%E5%A3%B0%E7%B4%A2%E5%9B%BD%EF%BC%8C%E4%B8%BA%E4%BD%95%E5%8D%B4%E8%A1%A8%E7%8E%B0%E5%87%BA%E6%9E%81%E5%BA%A6%E7%9A%84/zh-tw/>，檢索日期：2018年11月9日。

註28：筆鋒，〈新加坡需要中美友好關係〉，http://www.yzzk.com/cfm/content_archive.cfm?id=1508989875181&docissue=2017-44&fb_comment_id=1423948254370150_1424810697617239#f1312bd1a361b64，檢索日期：2018年11月9日。

註29：中共駐新加坡共和國大使館，〈習近平會見新加坡總理李顯龍〉，<http://www.chinaembassy.org.sg/chn/zxwl/t1549766.htm>，檢索日期：2018年11月11日。

(六) 印尼

自1990年起，印尼與中共簽署《關於恢復外交關係的諒解備忘錄》，宣布自當日起正式恢復兩國外交關係，並陸續簽署《關於未來雙邊合作方向的聯合聲明》、《中、印尼戰略夥伴關係聯合宣言》、《中、印尼戰略夥伴關係聯合宣言行動計畫》及《中共和印度尼西亞共和國聯合聲明》，更於2013年由中共習近平主席在印尼發表演講時首次提出共建「21世紀海上絲綢之路」倡議，兩國保持頻繁高層互訪，政治互信不斷深化，在各層級、各領域建立了合作對話機制，雙邊關係呈現全方位推進的良好趨勢³⁰。然美國在2018年1月19日發表最新的《國防戰略報告》，將中共、俄羅斯、伊朗、朝鮮以及恐怖組織共同列為戰略競爭對手，其中為鞏固印太戰略，策動印尼靠攏，更聯合日本、澳大利亞、印度、菲律賓、泰國等國家，形成圍堵³¹。為此2018年1月23日美國及印尼國防部長會談後記者會表示，希望印尼擔任美國在印度—太平洋地區海上安全支點，並以協助其在南中國海、北納土納群島海域維持海上安全，提出合作的方向，而印尼國防部長以南海局勢已降溫，雖未明確否決，但很清楚表明其外交立場³²。印尼仍採自由及活躍

的外交政策，並保持有利於國家的不結盟立場，積極尋求多贏。

從以上國家的外交歷史分析，外交立場並非永遠只偏向單一國家，而是必須考量國家領導人外交態度、國家整體利益及經濟發展及軍事援助與區域安全，並非一成不變的。

二、中共對美艦「自由航行」的政治態度與因應作為

(一) 運用海警船加強執法活動，避免軍事衝突

在2013年12月中共海南省對外公告，宣布漁業行政執法人員將可對南海海域作業之漁業船舶進行檢查，並從2014年1月1日開始實施³³。此規定主要賦予海警船對於南海海域定期維權巡航的任務，及對西沙、中沙及南沙群島海域的海上作業和海洋活動進行監視、執法和取證，這些舉動主要目的在於³⁴：

1. 做為伸張海洋主權的主要工具，可達到執法效果，且可視為另一種爭奪海洋資源戰略手段。
2. 由於海警船非常規海軍力量，因此透過海警船做為維護南海主權的手段，降低與各國發生軍事衝突的風險。
3. 藉由海警船在南海周邊海域實施執法活動，除擔任監偵兵力獲得早期預警外，亦

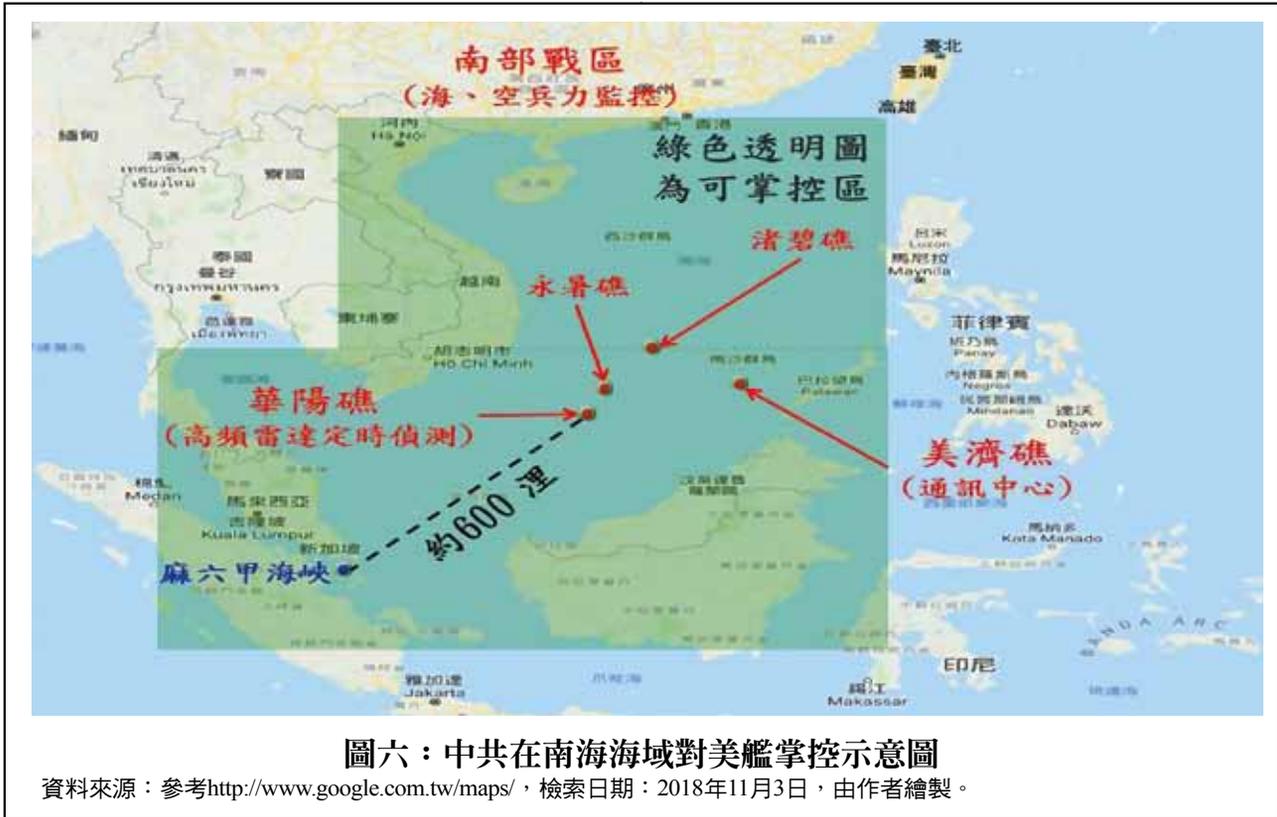
註30：肖千大，〈攜手奮進揚帆絲路開啟中印尼關係新征程〉，<http://id.chineseembassy.org/chn/sgsd/t1550838.htm>，檢索日期：2018年11月14日。

註31：李光滿，〈美國要策動印尼為「印太戰略」擴容，以「印尼毒丸」加緊對華包圍〉，<http://www.cwzg.cn/politics/201801/40800.html>，檢索日期：2018年10月9日。

註32：楊佳，〈美國欲拉攏印尼攪局南海印尼外長沒接這茬〉，<http://world.huanqiu.com/article/2018-01/11550479.html>，檢索日期：2018年11月9日。

註33：海南省人民政府，〈海南省實施「中共漁業法」辦法修正案〉，http://www.hainan.gov.cn/hn/zwgk/zfjs/yfxz/201404/t20140424_1195922.html，檢索日期：2018年11月9日。

註34：林詩遠，〈美軍報告：中共海警擴編速度驚人〉，<http://www.epochtimes.com/b5/15/4/11/n4409061.htm>，檢索日期：2018年11月1日。



圖六：中共在南海海域對美艦掌控示意圖

資料來源：參考<http://www.google.com.tw/maps/>，檢索日期：2018年11月3日，由作者繪製。

可有效掩護中共填海造島的行動。

4. 測試國際社會反應和周邊國家底線，並藉由執法活動在規模及範圍上的逐步擴大，提升對南海海域的實質控制。

(二) 以南海海域做為訓場，強化戰場環境經營及驗證聯戰能力

航艦「遼寧號」分於2013年、2016年及2018年前往南海海域進行三次跨區長航訓練及戰備巡弋任務，第一次著重在動態全功能驗測，第二次結合殲-15艦載機起降和編隊多科目訓練，第三次搭載第二艘航空母艦人員實施熟悉訓練；另2016年7月中共與菲律賓之南海仲裁結果公布前夕，共軍將南海、

東海、北海艦隊分為紅藍兩方，在此海域進行攻防對抗演練³⁵，除有針對性質外，亦讓航艦戰鬥群在南海熟悉聯合作戰指揮體系，找出最佳的聯戰指揮能力，發揮最大作戰效能。

(三) 南海「海上聯合-2016」聯合軍演，鞏固中俄戰略夥伴關係

2016年9月中共與俄羅斯海軍於南海海域實施「海上聯合-2016」軍事演習，特別是雙方首次組織聯合立體奪控島礁演練，檢驗聯合指揮和聯合行動能力，提高籌劃指揮、兵力協同、戰術運用、綜合保障及實戰化訓練的組織水平，為今後獨立或聯合應對海

註35：國際中心，〈解放軍4上將親自坐鎮三大艦隊南海實彈操演〉，<http://www.storm.mg/article/139845>，檢索日期：2018年10月22日。

上安全威脅打下基礎³⁶。該次軍演捍衛主權的意味相當濃厚，其次在鞏固中俄全面戰略夥伴關係，增強兩國海軍共同應對海上安全威脅的能力，此舉已帶給美方嚴重的不安定因素。

(四) 造礁建島尋求法律定位，並藉以達成戰略手段

南海海域對中共的經濟及戰略價值相對重要，為有效獲得此區域主權，首先要實際占領島礁與建設，以尋求國際法定位。同時藉由「小島堡壘化」及「大島障地化」的造礁建島與軍事建設，可將主力戰機部署其上，於南海上空進行巡邏；另一方面在島礁上建立衛星通訊中繼站及電子監偵情報網，更可掌握周邊來往各型船艦，最後則是為劃設「南海航空識別區」做準備，不但可對美、菲軍事基地進行反制，使共軍更能實質控制南海海空域³⁷。

三、運用南海島礁發展強化對美艦自由航行的掌控(如圖六)

藉華陽礁高頻雷達定時偵測及南部戰區的海、空兵力例行監控南海海域及麻六甲海峽，將即時情資傳送至永暑礁訊號情報或通訊中心，在爭議之海域由前進基地派遣兵力予以監控與驅離，以達到全面監控之效果，並積極執行反介入/區域距止之能力。未來

將持續投入更多兵力及防禦性設施，預判將可達到全面掌控的能力。

四、「21世紀海上絲綢之路」建設所面臨的挑戰

「一路」有兩條支線，一條是從大陸東南沿海經南海、麻六甲海峽、印度洋、東非、北非到歐洲「西線」；另一條是經南海到大洋洲「南線」，這沿線並非僅限在沿海，從地緣角度著眼將面臨許多挑戰：

(一) 南海主權爭議的牽制

自2009年後，受到「大陸礁層界限委員會」(Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS)劃界時限的影響³⁸，主權紛爭逐漸升高，各國的權利主張相互抵觸，而當地島礁水域的主權歸屬爭端，牽涉我國、中共、越南、菲律賓、馬來西亞、印尼與汶萊等聲索國。聲索國也紛紛立國內法、建設島嶼等作為，以保有主權地位，而中共動作特別明顯，除運用國際媒體宣示外，並採取填海造島、擴建軍事設施、部署海空兵力、頻繁舉行巡航及演習活動等手段，以強調其主權。

(二) 大國的制衡

1. 美國對於中共提倡「一路」政策發展，在公開場合仍展露肯定之意，但對於其背後所帶來的戰略擴張仍有疑慮。第一、為排

註36：海峽之聲，〈中俄軍演落幕，南海作戰立基礎〉，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160920000767-260301>，檢索日期：2018年11月16日。

註37：林若雲，〈剪不斷理還亂：中國大陸南海島嶼造陸的戰略意涵〉，《展望與探索》，第12卷，第11期，2014年11月，頁7-9。

註38：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>, 檢索日期：2018年11月16日。

除海上紛爭，中共近來均以強硬手段制壓美國的友好國家，因此對於美國在亞太地區的霸權地位受到考驗。第二、「一路」的路線，涵蓋多個海上要道，一旦完全或部分被掌控，將有能力箝制美國自由航行行動。第三、中共在推動其海洋戰略時，必然將美國亞太部署視作阻礙甚或威脅³⁹。因此，美國將持續強化亞太駐軍的海空戰力，適度抑制中共的海洋擴張傾向，並保證當地友好國家的安全。

2. 印度試圖在南亞區域政治中擴大影響力，更致力加強經略海洋空間，並藉由對外採購和自行建造等途徑積極加強海軍實力，而「一路」帶給印度的威脅，第一、「一路」西線走勢，已穿越印度近海及遠海控制領域。第二、在鄰近國家如巴基斯坦、孟加拉等國共同建造港口設施。因此，印度政府也採取多項制衡意涵的舉措，例如在印度洋東面門戶安達曼尼科巴群島擴大軍事部署，向美軍開放部分港口、基地與機場設施做為整備補給之用，提高美國在印度洋海域的行動能力等政策，並提出「季風計畫(Project Mausam)」⁴⁰希望與環印度洋地區國家間，就文化交流、經貿往來、運輸設施建設、船舶建造及人口流動等項目，建立更密切的合作關係，其構想不但隱現一個由印度主導的區域多邊合作架構，也是對中共海上絲路抗衡

的一項政策⁴¹。

(三) 海軍遠洋活動的能力

「21世紀海上絲綢之路」要端賴武力的掩護，才能順利推展。因此，遠洋戰力強化是近年來中共海軍建設的重點，2015年發表的《中國軍事戰略》白皮書，也強調中共海軍未來將致力由「近海防禦型」轉為「近海防禦與遠海護衛型結合」⁴²。在軍費逐年增長的支持下，海軍新式艦艇每年下水速度飛快，且整體性能、噸位及戰系載體也隨著科技發展同步提升，並運用亞丁灣護航任務強化訓練與驗證。話雖如此，實際遠洋戰力仍有精進之處，像航空母艦與新式艦艇的製造，雖可提升中共海軍遠洋戰力，但綜觀船艦武器技術水準、人力素質，以及聯合作戰能力，仍須結合聯合演訓中驗證，並持續改善。

整體而言，中共「一路」的發展能否有效對抗外力的襲擾及大國海軍干預，或其他多項挑戰，仍有待時間考驗。

五、美中未來政策與發展

(一) 增加軍力部署及軍事建設

美國華府智庫「戰略暨國際研究中心(CSIS)」的分支機構「亞洲海事透明倡議(AMTI)」披露，中共在南沙群島三大人工島礁的主要軍事建設已完工，可隨時在南海部署戰機、飛彈發射器等重型軍事裝備⁴³，並於「十九大」中說明強化建設海南三亞、西

註39：張凱銘，〈中國「21世紀海上絲綢之路」戰略之研究〉，《臺灣國際研究季刊》，第13卷，第1期，2017年春季號，頁154-158。

註40：2014年6月，莫迪政府推出「季風計畫」，嘗試深化環印度洋地區的互利合作。通過「季風計畫」的實施，印度謀求可持續的區域戰略利益，保障更加牢固的地區領導權，進而實現印度的全球戰略抱負。

註41：同註39。

註42：孫力為，〈中國軍事戰略〉，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812_5.htm，檢索日期：2018年11月10日。

註43：孫宇青，〈南沙軍事設施完工 中國戰機可橫行南海〉，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1089853>，檢索日期：2018年11月10日。

沙永興島、南沙永暑礁等一線島礁構成的防衛軸線，一旦防衛軸線確立，共軍在南海的兵力投射、後勤補給便無顧慮⁴⁴。

(二) 對南海關鍵要道的掌控

新加坡的政治立場一直徘徊在中、美之間，經濟上靠攏中共，軍事安全上與美國緊密聯繫，新加坡讓美國海軍將其當作東南亞的基地，讓美軍能將作戰艦和偵察機巡弋南中國海；而麻六甲海峽的深水航道掌握在新加坡手上，倘若新加坡支持美國，美國將能控制該海峽，對中共的戰略布局而言，將受到相當大的阻礙。

(三) 美國印太戰略的後續發展

中共在「一路」的沿線國家投資興建港口，意圖做為海外前進基地，間接掌控麻六甲海峽；因此，美國總統川普在2017年11月亞洲行時，提出「印太戰略」要與日本、印度、澳洲等民主國家共同維護太平洋與印度洋的自由與穩定⁴⁵，更將美國太平洋司令部 (USPACOM) 更名為美國印度太平洋司令部 (USINDOPACOM)；同年8月，宣布一系列亞洲投資舉措，強調將幫助盟國不受到威脅或被大國主宰⁴⁶，主要是要結合印太國家，以「公平互惠貿易，不容任何國家以欺騙方式獲利」，來圍堵中共勢力的擴張，用以抗衡中共的「一帶一路」，但此發展的關鍵成敗仍

在於印太國家的政治與外交態度，而非美國單一國家的一廂情願。

(四) 運用造礁建島逐步劃設南海防空識別區

2013年11月23日中共宣布劃定「東海防空識別區」的範圍，區域範圍接近日本宮古海峽，此海峽是美艦進入中共近海的關鍵要道，也是中共海軍突破第一島鏈、進入太平洋的出口要道，可說是中共海空戰略的重大突破⁴⁷。而中共長時間在南海海域造礁建島，未來機場與碼頭等軍事設施建設完成，並與南海艦隊相互調整海空兵力部署後，研判將進一步公布「南海防空識別區」，有效延伸作戰縱深，強化此海域的掌控能力，成為南海戰略要域。此舉未來將有利其在南海主權的聲張與海洋資源的開發，更能確保在南海的國家核心利益與永續發展。

(五) 克拉運河的後續建設

為確保「一路」沿線整體安全及全面掌控南海海域，中共極力協助泰國推動開鑿「克拉運河」⁴⁸，不但可嘉惠廣東、福建、上海、江浙等沿海城市，更有助中共加強與東南亞、中東、非洲、歐洲各國的貿易往來，提升經濟發展，同時亦能削弱麻六甲海峽的重要性，對於美國在東南亞的影響力更有顯著程度的影響，為「一帶一路」戰略構思中

註44：繆宗翰，〈19大強軍指標專家：前出島鏈部署南海〉，<http://www.storm.mg/article/347817>，檢索日期：2018年11月10日。

註45：王景弘，〈印太戰略強碰一帶一路〉，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1155080>，檢索日期：2018年11月10日。

註46：梁珍、何佳慧，〈川普推印太新戰略 加強投資亞洲抗衡中共〉，<http://www.epochtimes.com/b5/18/8/6/n10617557.htm>，檢索日期：2018年11月10日。

註47：陳破空，〈中共防空識別區的真正意圖與計謀〉，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2013/12/04/a1017255.html>，檢索日期：2018年11月10日。

註48：陳筑君，〈擺脫美封鎖 中泰鑿克拉運河〉，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150518000727-260301>，檢索日期：2018年11月10日。

的「一路」中起重要作用；另美國「重返亞太」政策下，美國和新加坡有密切的軍事合作，一旦中美發生衝突，考量中共經麻六甲海峽進口石油航路必遭美軍封鎖，等於切斷中共的經濟命脈。因此，新運河的開通，有利於擺脫此一困境，且有助於對東南亞戰略格局產生重大改變。

中共與美國在南海海域的戰略競合持續不斷升高，且不因美國施壓而有絲毫退卻的態度；更值得注意的是，習近平上任後更加強化海軍戰力，並強調絕不能犧牲國家的「核心利益」，將增加中共對南海問題做出妥協的難度。因此，中、美在南海的戰略角力，也很難在短期間內落幕。

伍、結語

中共近年藉由經濟整體快速發展，累積驚人財力與強大國力，提供「一路」沿線所需的建設及基本保障，現階段更積極擴建南海海域軍事設施。依政策發展初步研判，未來將逐步在南海島礁建立前進基地、投入海空兵力及武力，確保海上交通線安全，以達成區域霸權之目的，而這些舉動已威脅南海周邊國家區域安全。因此，美國為維護亞太地區的區域安全穩定及霸權地位，分析其在南海海域執行制度化的自由航行權主要目的有四：

- 一、以實際行動強調，依據「聯合國海洋法公約」填海造島無法獲取主權及利益。
- 二、向國際宣揚美國仍是現今唯一的海上強權，拒絕任何國家藉由任何手段取代。
- 三、確保南海海域區域整體安全，獲得

南海周邊各國的軍事與外交上合作，藉以共同抵制或抗衡中共快速的崛起。

四、若由軍事層面觀點切入，美艦將藉此任務著手從事南海諸島各類參數資料蒐集、求證軍事化的程度與能力及中共面對威脅時提升戒備的程度、戰場經營與某些測試計畫等情報蒐集，做為用兵或是軍事行動調整之依據。

隨著中共的崛起，主動介入國際情勢，以提升亞太地區影響力；像朝鮮半島爭議，在2018年美國總統川普與北韓領導人金正恩在新加坡高峰會後趨於和緩，看似中共均無任何表態及干預，但由金正恩強硬態度轉變為配合、中共主動提供專機護送金正恩飛往新加坡，及返國後拜訪習近平等等舉措來看，分析中共與北韓可能已達成秘密協商，以謀求雙方利益，亦可見中共在亞太地區的影響力已逐步提升，有利其達成區域霸權之目的。而美國也意識到中共的多項行舉，影響到其在亞太地區霸權地位，因此，近期通過臺灣旅行法，促進臺灣與美國間的高層級交流，及美國軍艦通過臺灣海峽，藉由政策及行動表達捍衛的決心及其影響力。由於兩國的政策走向都牽動我國的安全與發展，後續演變確實值得持續探究。

作者簡介：

葉志偉中校，海軍官校91年班、國防大學海軍指揮參謀學院103年班，曾任司令部督察官、基隆後勤支援指揮部科長，現服務於國防大學海軍指揮參謀學院。

張育誠少校，海軍官校專92年班、國防大學海軍指揮參謀學院107年班，曾任湘江軍艦艦長、司令部督導官，現服務於海軍司令部計畫處。