

海上情勢升溫： 東亞海事中的穩定與不穩定因素(譯)

Escalation at Sea: Stability and Instability in Maritime East Asia

作者：鮑沃斯(Ian Bowers)博士為挪威國防研究院副教授。

譯者：黃依歆

本篇取材自《美國海軍戰爭學院評論》(Naval War College Review)，第71卷，第4期，2018年秋季號，本文已獲出版社授權翻譯。

提 要：

- 一、東亞海域屬於衝突熱點地區，因此會使人擔憂此一海域有可能發生大規模情勢升溫事件，但這種論述經過分析後，反而呈現一種「似是而非」的觀點，且有被過度渲染的趨勢。
- 二、本文透過海上歷史事件的回顧，並結合海洋戰略環境所構成的獨特因素，分析陸地與海洋之不同性質與相互關係，歸結東亞海域情勢升溫的可能性不大，反倒是形成一種低程度不穩定模式，這種情形不會造成持續升溫循環或各方間明顯的政治緊張關係。
- 三、在東亞海域持續不穩定的衝突下，並不代表持續性的暴力衝突事件不會發生；依照地緣戰略情況，各方也有可能製造情勢升溫來獲取戰略與政治利益。亞洲海域衝突實屬平常，思考如何以危機管理來維持穩定至關重要，且各國應在危機發生初期就進行管控與避險措施，才是最佳因應之道。

關鍵詞：海事衝突、情勢升溫、海洋爭端、軍事行動

壹、前言

近年來，東亞海域經常發生海軍、海岸防衛隊、準軍事船艦以及民間船隻的衝突事件。這種情況已使專家學者與決策者擔憂此一區域內有大規模情勢升溫的可能性。本文認為海上邊界爭端或是各國的海上競爭，將產生低程度不穩定；然由於海洋戰略環境的

特性使然，因此持續性情勢升溫週期發生可能性不高。海洋具有獨特的戰略特性，包含潛在戰略威脅的本質、因應行動的速度及迅速的責任歸屬，這些特性使情勢降溫成為可能，並使情勢降溫策略成功奏效。本文主張東亞海域情勢比一般人所認知的還來得穩定。

東亞水域關於島嶼主權控制的爭端、海

上管轄邊界的範圍與界定，以及管轄水域軍艦的交戰權與義務等問題，跟民族主義與充滿大國競爭的恐懼共同存在¹。中共在這個戰略海域中漸增的駐留與行動，正在顛覆二戰後的現狀，並不斷改變該區域穩定的權力動態，加上川普當選美國總統以來的政治與戰略不確定性，在在使得海上衝突情勢升溫的恐懼浮現²。這種不穩定性與不良互動出現在本地海軍與他國海軍的相遇、民間海上執法以及民間行為者之間，主要是為了要主張或是爭奪自身所認知的海上經濟與航行權。這種現實情形，誠如2016年美國太平洋司令部司令哈里斯(Harry B. Harris)上將所言，「一旦發生誤判，將出現大家都不想看到的衝突情勢升溫，尤其是這個區域與全球的繁榮息息相關。」³

由於水面衝突事件發生後不僅為人所知

，事件也會留有紀錄，因此會有恐懼感似乎理所當然⁴。許多研究也指出島嶼主權控制議題(包含島嶼爭端)可能會導致衝突情勢升溫⁵。然而，海上各事件的潛在情勢升溫，以及此等事件的戰略效應，存在很大的討論空間⁶。本文僅聚焦於分析海上事件，認為在競爭的海上管轄主張區域或是戰略競爭者所處的海上區域，不應期待在軍事、執法以及民間行為者之間會有和平的互動。然不經意的意外、甚或不預期行動導致敵對人馬發生的衝突，不能認定會導致持續性情勢升溫，或解釋為海上或是陸上重大衝突的序曲，此等事件反而應被視為是在競爭海上環境中一種可預期的行為結果。簡言之，海上競爭區域中穩定的門檻較低，情勢升溫事件較容易發生，但升溫週期或持續性衝突(包含海上戰爭)是不太可能伴隨而來。

註1：Peter Dutton, "Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea," *Naval War College Review* 64, no. 4 (Autumn 2011), pp.44-55。

註2：Bonnie S. Glaser, *Conflict in the South China Sea, Contingency Planning Memorandum Update* (New York: Council on Foreign Relations, April 2015); Katie Hunt and Tim Hume, "Has South China Sea Ruling Set the Scene for Next Global Conflict?," CNN, July 13, 2016, www.cnn.com/; Tan Ming Hui, "Escalations in the East China Sea: Is Conciliation Possible?," *RSIS Commentary*, no. 213 (August 22, 2016), www.rsis.edu.sg/; Robert Ayson and Desmond Ball, *Escalation in Northeast Asia: A Strategic Challenge for Australia*, Centre of Gravity Series 18 (Canberra: Australian National Univ., November 2014); Amitai Etzioni, "Tillerson, Trump and the South China Sea," *The Diplomat*, January 28, 2017, thediplomat.com/。

註3：The Challenge of Conventional and Hybrid Warfare in the Asia-Pacific Region: The Changing Nature of the Security Environment and Its Effect on Military Planning; Hearing Before the H. Comm. on Armed Services, 114th Cong. (February 24, 2016) (statement of Adm. Harry B. Harris Jr., USN, Commander, U.S. Pacific Command)。

註4：本文修改「戰爭相關計畫資料庫」(Correlates of War project)中對「國家間軍事爭端」(militarized interstate disputes)的定義，並將之重新定義為一個或一個以上的軍事、準軍事或民間行為者在海上以威脅、展示或使用致命與非致命武力的海上衝突行動，然其程度仍低於全面戰爭的門檻。請參見，See Joseph Grieco, G. John Ikenberry, and Michael Mastanduno, *Introduction to International Relations: Enduring Questions and Contemporary Perspectives* (London: Palgrave Macmillan, 2014), p.141。

註5：Paul K. Huth and Todd L. Allee, *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century* (Cambridge, U.K.: Cambridge Univ. Press, 2002), p.31。關於武力使用與爭端島嶼潛在情勢升溫的詳細研究，請參見，M. Taylor Fravel, "Power Shifts and Escalation: Explaining China's Use of Force in Territorial Disputes," *International Security* 32, no. 3 (Winter 2007/2008), pp.44-83。

註6：值得注意的一件例外案例是由Steven Stashwick所寫的一篇短文。請參見，Steven Stashwick, "South China Sea: Conflict Escalation and 'Miscalculation' Myths," *The Diplomat*, September 25, 2015, thediplomat.com/。

為論證這種主張，本文說明海上戰略環境所形成情勢升溫與動態變化的特殊條件。不同於陸地上的情況，各方無法在海上邊界爭端區內占地為王，反而是你爭我奪。基於爭奪所須條件，以及不可能進行全般控制，所以海上衝突一般並不會對涉及方構成戰略威脅。鑒於海上環境的實際運作情形，所以源自於不預期或是經誤判的情勢升溫是較容易控制⁷；就作戰層級而言，海上會比陸地更容易達成情勢降溫的管控，因為使用新式武器系統或是攻擊新目標種類（這部分屬垂直情勢升溫）的選項有限，況且區域衝突的地緣擴張情形（這部分屬平行情勢升溫）發生可能性也不高⁸。

為論證本文的主張，將針對海上戰略環境的本質進行討論，說明如何在維持低程度不穩定的同時，減緩情勢升溫的壓力。這些想法的支持論點是藉由檢視冷戰時期美國與蘇聯的海上互動，及分析冷戰以來的全球海上邊界爭端事件，最後藉由這些發現來思索對東亞海域穩定與不穩定因素的認知影響。

貳、海洋競爭、穩定與不穩定因素、戰爭

海洋地理環境造成海上不穩定的可能性提升，因為它使競爭或衝突中的行為者能進

行比陸地更大範圍的互動⁹。除非各方都認同海上邊界，或是彼此戰略競爭減緩，否則這種不穩定情況是可以預期的。儘管有這種不穩定情況，但事件後發生的持續垂直或平行情勢升溫情事，也不太可能出現。

一、爭奪海上權利

在陸上領土爭奪或戰略競爭的情況下，武裝部隊的角色為捍衛己方的邊界，或是奪取並占領敵方的領土¹⁰，在領土控制區內會有領土與人民的治理問題，以及如何運用兩者以獲取經濟利益。只有在戰時會出現邊界模糊、互相競爭國家武裝部隊間交戰，以及領土控制變得不穩定的情況。

海上不可能像在陸地維持邊界一樣容易，除了靠近海岸邊的區域之外，海洋基本上不被任何人永遠控制。主權邊界一如《聯合國海洋法公約(United Nations Convention on the Law of the Sea)，簡稱公約》所定義領海、鄰接區與專屬經濟海域(EEZ)的劃設，並不是由在海上頻繁出現的海軍或民間機構所劃設，它們反而是在陸上由政治協議所決定。

如果任一方選擇不顧《公約》規範或各方對其界定與應盡義務有不同詮釋，衝突就可能升高，因為在爭端海域中，行使任何的行政控制都是不穩定且受限制¹¹。如果有一

註7：不預期或是經誤判的情勢升溫卻沒有追究參與國領導者決策錯誤的責任。請參見，Herman Kahn, *On Escalation: Metaphors and Scenarios* (London: Praeger, 1965), p.285。

註8：內文所使用的垂直與平行情勢升溫的定義，請參見，Forrest E. Morgan et al., *Dangerous Thresholds: Managing Escalation in the 21st Century* (Santa Monica, CA: RAND, 2008), pp.18-19。

註9：本文採Avery Goldstein所定義的不穩定(instability)：不管在何有限條件下都願意使用武力，以達成所望之海上目標。請參見，Avery Goldstein, "First Things First: The Pressing Danger of Crisis Instability in U.S.-China Relations," *International Security* 37, no. 4 (Spring 2013), p.51。

註10：Karen A. Rasler and William R. Thompson, "Contested Territory, Strategic Rivalries, and Conflict Escalation," *International Studies Quarterly* 50, no. 1 (2006), p.147。

註11：Norman Friedman, *Seapower as Strategy: Navies and National Interests* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2001), pp.40-41。

個國家空出部分海域，控制權不會自動轉移；相對地，這個海域就會空出來¹²。有一定海軍與航海能力的各方能輕易進入爭端海域，以競爭控制權或進行資源開採活動。

為了在爭端海域維持正當性，各國必須以行動宣稱並捍衛其所認知的權利。透過在爭端海域航行、為經濟目的而進行海上區域開採，或跟主權控制相關的執法單位與海軍軍事行動等諸多形式來達成。在缺少如聯合國這樣的權威機構介入、陸上政治協議或各方對《公約》詮釋的相容性，都可能引發重大的分歧，造成軍艦、各國船艦及民間船舶或漁船間的衝突。

這種分歧會展現在民主國家之間對海上經濟開採權的衝突上。1963年巴西和法國的「龍蝦戰爭」、1970年代冰島和英國的「鱈魚戰爭」以及1995至1996年加拿大與西班牙的「大菱魷(即比目魚)戰爭」等，都是民主國家部署軍隊以向其他民主國家主張自身所認知海上經濟權的例子；而2006年南韓和日本在獨島(韓方稱竹島)爭端海域周邊的勘測事件，也引發軍事與海上執法船艦的部署，以利主張兩國各自的權利¹³。

這種在爭端海域部署軍事船艦與民間海上執法單位的作法，並未造成嚴重的情勢升溫。前三個案例都以政治方式解決，但日韓間的案例，則是以週期性派遣軍事與民間海上執法船艦來主張各自的權利，呈現持續性

表一：1993至2010年全球國家間海上軍事爭端

爭端來源	次數(%)	使用武力	展示武力	威脅使用武力
爭端海域活動	50 (43.1%)	30	18	2
非法漁業活動	20 (17.2%)	19	1	0
爭端島嶼周圍活動	13 (11.2%)	2	11	0
戰略與安全活動	18 (15.6%)	3	13	2
其他	15 (12.9%)	10	5	0
爭端總數	116	64 (55.2%)	48 (41.4%)	4 (3.4%)

資料來源：Data from “Dispute Narratives, 1993–2001, Correlates of War Project MIDv.4.0, 13 December 2013” and “Dispute Narratives 2002–2010, Correlates of War Project MIDv.4.0, 13 December 2013,” both in Glenn Palmer et al., “The MID4 Dataset, 2002–2010: Procedures, Coding Rules and Description,” *Conflict Management and Peace Science* 32, no. 2 (2015). (The table does not include data for the Korean Peninsula; see below.)

低程度不穩定。

從「國家間軍事爭端敘事」資料庫擷取的數據(如表一)，提供了有關海上持續性低程度不穩定的進一步證據。然並沒有任何案例顯示這樣的不穩定性會演變成戰爭；事實上，在衝突發生後並沒有發生重大的情勢升溫¹⁴。數據顯示在爭端海域環境中不穩定性與衝突是會發生的，但不太可能形成重大的情勢升溫，包括達到引發國家間戰爭的程度。

值得注意的是，在爭端海域發生的交戰，占國家間海上爭端的四成以上，事件主要源自於資源開採行為，包括捕魚與石油開

註12：James John Tritten, “Is Naval Warfare Unique?,” *Journal of Strategic Studies* 12, no. 4(1989), p.497。

註13：Paul Midford指出該衝突直接挑戰了民主和平理論，這就是其嚴重性。請參見，Paul Midford, “Challenging the Democratic Peace? Historical Memory and the Security Relationship between Japan and South Korea,” *Pacific Focus* 23, no. 2 (2008), pp.189-211。

註14：1993至2010年間全球國家間軍事爭端中，有116起海上事件與445起陸地衝突，其中陸地衝突中有6起最終引發戰爭。

採，尤其在中美洲太平洋沿岸的豐賽卡灣 (Gulf of Fonseca) 上，有許多短期的互動事件發生，但並沒有任何證據顯示有升溫或暴力事件發生。某些戰區中，如東、南海爭端海域發生的經濟與戰略行動，卻已演變為持續性武力展示，目的當然是為強化自身所認定的海上權利，但也沒有進一步情勢升溫的狀況。

二、海上的權力競爭

海上衝突起因並非只來自爭端海域；權力競爭以不同於陸上的形式展現於此。海洋是全球公域，向多數人開放¹⁵，這造就了在地理上距離遙遠卻相互競爭的國家能彼此合作，並比陸上有更大自由來共同開發戰略資源，也因此加深國家間衝突的風險。這種風險在《公約》所述沿岸國家無法限制無害通過其領海的情況下進一步擴大¹⁶。再者，釐清法律詮釋有其必要，因為是否進行無害通過的通知與軍艦在專屬經濟海域上的航行權都會導致衝突，因為沿岸國家可能企圖限制他國享有航行與行動的自由，儘管這樣的自由是《公約》所賦予的權利¹⁷。

冷戰期間，相較於分裂成由北約與前蘇聯各據一方的歐洲大陸，海洋是一個邊緣性的戰略場域。這段期間，敵對的地面部隊並

表二：1950至1984年間美國與蘇聯之間的海上回報事件

事 件 類 型					
危險機動	騷擾	瞄準/追蹤	碰撞/推擠	死亡	其他
135	130	109	17	1	30
總 數			422件		

資料來源：Data taken from Winkler, *Cold War at Sea*, pp.177-210。

未直接與對手交戰，他們的海軍通常在鄰近地區作戰，像是北歐海域及地中海等重要的地緣戰略區域，或在他們各自的濱海區域，這形成大量明確的極端危險行動。從1950至1984年這35年間，美國與前蘇聯海軍及雙方船艦、飛機間共發生422次互動(如表二)，事件當中至少有一方踰越了和平方行動¹⁸。事件包括平時行動中的艦船騷擾、超越與併航導致的碰撞等危險機動行為，以及用武器瞄準與使用射控雷達鎖定敵對船隻與飛機，瞄準的行為被視為特別危險，因為這模糊了承平時騷擾與準備攻擊的界線¹⁹。儘管發生了不同的行動，戰爭仍不會爆發；相反地，低程度不穩定會一直存在，但卻不會形成持續升溫循環或各方之間明顯的政治緊張。

三、海上不穩定與演變至戰爭的階段

在海上邊界與海上權力競爭中所發生的衝突案例至關重要，儘管包含不同程度的武

註15：Barry Posen將公域(common)界定為「不屬於任一國的區域且向全球多數人開放。」請參見，Barry Posen, "Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony," *International Security* 28, no. 1 (Summer 2003), p.8。

註16：James Kraska, *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics* (Oxford, U.K.: Oxford Univ. Press, 2011), pp.116-17。

註17：關於《聯合國海洋法公約》所定義專屬經濟海域內作業權詮釋的討論，請參見，Peter Dutton, introduction to *Military Activities in the EEZ: A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, China Maritime Studies 7, ed. Peter Dutton (Newport, RI: Naval War College Press, 2010), pp.7-9。

註18：Data taken from David F. Winkler, *Cold War at Sea: High-Seas Confrontation between the United States and the Soviet Union* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2000), pp.177-210。

註19：Desmond Ball, "Nuclear War at Sea," *International Security* 10, no. 3 (Winter 1985-86), p.7。

力與致命性，但沒有證據顯示在任何事件發生後會有重大情勢升溫。事實上，少有歷史證據顯示海上或陸上國家間衝突主因來自海上紛爭。換言之，戰爭不易成為海上衝突的唯一結果。現代史上，1739至1748年的英西戰爭(又名詹金斯的耳朵戰爭)是一個著名的例外；而1812年戰爭(美英之間，又稱美國第二次獨立戰爭)、中日甲午戰爭(1894至1895年)及第二次世界大戰的太平洋戰區等衝突皆含有實質的海上因素，相較陸上危急的邊界戰略、政治與經濟議題，海上戰爭僅是次要角色²⁰。

要瞭解上述原因，必須回到海洋與陸地的關係來探討。如同著名英國海軍戰略學家柯白(Julian Corbett)論及海洋戰爭理論時所言，「由於人類是生活在陸地上而不是在海洋上，各國間戰爭的重大問題，除了極少數的案例之外，常是業已決定了，意即以你的陸軍對付敵人領土與國民生命所能達成的事，往往必須先以艦隊去開創局面，然後陸軍才可以順利完成。」²¹換言之，海上發生的事件只能以其與陸地的相互關係及此等海上事件對人民產生的實質影響來理解。

海上行動極少對一國生存或人民生活條件有立即影響。這些行動常是人民看不到的

，且較少引起情緒性的回應²²。因此對決策者來說，情勢升溫的壓力會減弱，而海上低層次或戰術性互動通常不會對大格局的戰略圖像有影響。吾人可發現，冷戰時期兩大超強國發生的眾多海上嚴峻事件並沒有造成情勢升溫，這些事件並未影響戰略穩定性，也沒有重大到能在歐洲大陸核心戰區引發紛爭或挑起核戰風險的程度。冷戰時期的高戰略性利害關係，確保古巴飛彈危機這種重大衝突都能被遏止，因為雙方都不欲見到災難性的衝突²³。

朝鮮半島充分提供這些動態的進一步例證。1954至2010年間有510起被南韓國防部列為局部的海上挑釁案件²⁴。包括490起北韓海軍與民間船隻穿越南韓海域，及20起與海軍交戰事件²⁵。1999年起，朝鮮半島西岸的南北韓間的北方限界線附近發生幾起備受關注的事件，包括三次海戰：前兩起為1999和2002年延坪島海戰及2009年大青島海戰。2010年天安艦沉沒事件導致46名南韓海軍人員喪生，但並未造成海上或朝鮮半島本身的情勢升溫行動。這些事件雖然造成人命與裝備的損失，但並未引起情勢升溫，也未進一步影響朝鮮半島的戰略平衡，也沒有影響到南韓實質的經濟與民生福祉²⁶。

註20：在1812年戰爭的案例中，因海上事件扮演了一個重要的觸發角色，美國國內因素及在倫敦與華府戰略計算創造了衝突的狀況。請參見，Jasper M. Trautsch, "The Causes of the War of 1812: 200 Years of Debate," *Journal of Military History* 77, no. 1 (January 2013), pp.273-93。

註21：Julian S. Corbett, *Principles of Maritime Strategy* (New York: Dover, 2004), p.14。

註22：Christian Le Miere, *Maritime Diplomacy in the 21st Century: Drivers and Challenges* (Abingdon, U.K.: Routledge, 2014), p.74。

註23：Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, "Deterrence and the Cold War," *Political Science Quarterly* 110, no. 2 (Summer 1995), pp.179-80。

註24：Republic of Korea, 2010 Defense White Paper (Seoul: Ministry of National Defense, 2010), p.314。

註25：Ibid。

註26：儘管美韓聯軍較北韓軍隊更具優勢，但平壤仍有對首爾市區造成嚴重損害的能力。

同樣地，1968年北韓軍隊因拘捕美軍普韋布洛號(USS Pueblo)情報蒐集艦，造成詹森政府實質的壓力，美國以擴大行動回應平壤。美國當時的確在該區域部署額外海軍船艦以展示軍力，但其實是凸顯華府意在尋求一個可協商的解決方法，如同前白宮顧問克利福德(Clark Clifford)所言，「不值得為了一艘情報蒐集艦而開戰。」²⁷

參、抑制情勢升溫的因素

海上事件相較於陸地常有不對稱戰略重要性之外，還有其他因素解釋為何重大情勢升溫不太可能發生在海上；海上戰役的本質與海上作戰減低了持續性情勢升溫週期的可能性。這點結合時間與距離因素及海上事件常見的隱晦性，並對更廣泛政治與戰略圖像產生鎮定作用，因而使情勢降溫更加容易進行。

一、歸因

由於海上事件常見的隱晦本質，使情勢升溫變得較不易發生。海上事件歸因困難，尤其在潛艦作戰的案例上更是如此，這減低事件升溫的可能性，而且像沉船一樣的重大事件也有同樣情形²⁸。美國學者斯莫克

(Richard Smoke)對1937年的義大利潛艦戰役的分析中指出，正是因為潛艦戰爭的隱晦特質「打斷了與責任國間直接、立即的連結，因此對義大利的不利回應可能性也降低。」²⁹

南韓天安艦沉沒後，似乎印證了上述立論。2010年3月26日該艦沉沒，外界立即認為北韓是幕後主使，但由於缺乏目擊者及蒐證困難，使得歸罪於北韓的可信度不足，因為南韓照道理應該以軍事行動立即回應³⁰。這同時也提供華府更多時間去回應，時任美國防部部長蓋茲(Robert Gates)也指出北京致力於沉船後的去情勢升溫作為³¹。最後，國際調查團隊花了將近兩個月將該起攻擊行動正式歸因於北韓魚雷³²。該案件調查所需時間，提供必要空間使情勢降溫得以進行，就像在其他案件一樣。1904年多革灘(Dogger Bank)事件發生原因是從歐洲穿越亞洲的俄國艦隊意外造成英國數艘漁船沉沒，此案顯示充足時間機制緩和了眾怒、遏制了軍事回應，以及減緩了走向戰爭的內部壓力，該事件最終以一個道歉做結，並促成國際調查委員會的成立³³。

二、距離與情勢升溫掌控

註27：Narushige Michishita, *North Korea's Military-Diplomatic Campaigns, 1966-2008* (Abingdon, U.K.: Routledge, 2010), p.37。

註28：應該要注意的是這種不明確是海軍作戰固有特性，但也能夠加以濫用。最顯著的例子是在東京灣事件發生後，據稱詹森政府曾操弄事實來爭取國會同意，以提升美國在越戰的涉入程度。請參見，H. R. McMaster, *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the Lies That Led to Vietnam* (New York: HarperCollins, 1997), p.108, and Pat Patterson [Lt. Cdr., USN], "The Truth about Tonkin," *Naval History* 22, no. 1 (February 2008)。

註29：Richard Smoke, *War: Controlling Escalation* (Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1978), p.332。

註30：Bruce W. Bennett, "On US Preparedness for Limited Nuclear War," in *On Limited Nuclear War in the 21st Century*, ed. Jeffrey A. Larsen and Kerry M. Kartchner (Palo Alto, CA: Stanford Univ. Press, 2014), p.229。

註31：Robert Gates, *Duty: Memoirs of a Secretary at War* (New York: Random House, 2014), p.497。

註32：Republic of Korea, *Joint Investigation Report on the Attack against the ROKS Ship Cheonan* (Seoul: Ministry of National Defense, 2010)。

註33：Carlos Ramos-Mrosovsky, "A Constructive Role for International Law in the Senkaku Islands?," in *The China-Japan Border Dispute: Islands of Contention in Multidisciplinary Perspective*, ed. Tim F. Liao, Kimie Hara, and Krista Wiegand (Abingdon, U.K.: Routledge, 2016), pp.123-24。

海上作戰空間特性也減低了情勢升溫的可能性。海軍與其他海上兵力有能力穿越更大距離，且比陸上兵力快很多³⁴。個別船艦與單位艦隊活動的空間也往往比陸地更廣³⁵。除非有特定且經劃分的爭端區如南北韓北方限界線的存在，否則海上兵力是傾向分散的。此外在海上發生意外或衝突隔離之後，若要讓額外兵力進入作戰區域是需要時間的。海上與陸地上情況不同，海上沒有地理疆界，因此衝突的船艦能夠很快分離，各方不必像在陸地上一樣要考量失去領土的問題。如上所述，距離與分散這兩個因素減少了情勢升溫的可能性，而現代海戰的速度因素也支持了此一論述。在現代戰鬥環境中缺乏描述海戰具體輪廓的當代佐證資料，海戰似乎是一個快速的事件，其中船艦之間的戰鬥會迅速結束³⁶。這使得武力使用逐漸發展的基本可能性降低，因為任何衝突將會在援兵到達前結束。

再者，如北方限界線發生的海上戰役，提供絕佳證據來支持這個論述，這些戰役是現代海戰的罕見案例，而且沒有用到飛彈。在延坪島首役，有一回北韓軍艦開火使交戰持續14分鐘；第二次戰役中，包含鄰近南韓援兵到達，總共持續約30分鐘；而大青島戰役則僅有8分鐘³⁷。案例中，不論是擊沉北韓

的軍隊或是在北韓援兵到達前強迫他們撤退，南韓海軍很快在交戰中達到優勢。初期衝突後，南韓取得優勢，且因北韓無法集中兵力，但能成功脫逃，最後並未造成進一步情勢升溫。

情勢升溫掌控的重要性，也同樣出現在1963年的龍蝦戰爭中，當時法國總統戴高樂部署一艘驅逐艦以保護漁民在巴西海岸之利益，巴西海軍則部署米勒斯吉拿斯號(Minas Gerais)航艦，使法軍很快就打退堂鼓³⁸。這種情勢降溫的狀況是因為巴西軍隊掌控全般狀況，且距離因素使法軍無法快速增援。這說明交戰區中區域軍力平衡的關鍵，不是敵對海軍的整體戰力，只要部署的軍力較強，就算再衰弱的國家也能掌控情勢升溫後的優勢。有一些關於嚇阻方面的研究呼應了上述發現，文獻指出並不是整體戰力的比率，反而是對緊鄰目標的「立即或短期軍力平衡」，在嚇阻計算上才具有最大程度的影響力³⁹。

三、海軍與海上專業

與陸上相較，艦上生活與海上所需技術，本來就必須有相對高度的專業能力，同時還要善用可用人力來處理情勢升溫的行動。大部分海軍指揮鏈的組織架構會比其他軍種更為嚴謹，因為船艦在遠離港口後將面對海上嚴苛的環境，因此有其必要⁴⁰；再者，在

註34：Tim Benbow, "The 'Operational Level' and Maritime Forces," *RUSI Journal* 160, no. 5 (2015), p.56。

註35：Tritten, "Is Naval Warfare Unique?," p.501。

註36：Milan N. Vego, *Joint Operational Warfare: Theory and Practice* (Newport, RI: Naval War College, 2008; repr. 2009), p.V-88。

註37：Republic of Korea, 2010 Defense White Paper, pp.314-17。

註38：Wladyslaw W. Kulski, *De Gaulle and the World: The Foreign Policy of the Fifth French Republic* (Syracuse, NY: Syracuse Univ. Press, 1966), p.360。

註39：Edward Rhodes, "Conventional Deterrence," *Comparative Strategy* 19, no. 3 (2000), pp.245-46; Jack S. Levy, "When Do Deterrent Threats Work?," *British Journal of Political Science* 18, no. 4 (October 1988), p.510。

註40：Ken Booth, *Navies and Foreign Policy* (London: Croom Helm, 1977), p.186; Charles W. Callahan, "Stowaway Soldier, Camouflage in a Khaki World: Creating a Single Culture of Trust from Distinct Service Cultures," *Naval War College Review* 66, no. 3 (Summer 2013), p.140。

海軍作戰行動的各項程序中，技術本質至關重要⁴¹。基於前述的事實，即能確保不預期情勢升溫行動發生在某些船員身上的可能性不高(然並非完全不可能發生)。

另外，現實面則是船艦的高階軍官須負大部分責任。在冷戰期間，美蘇在1972年簽訂《海上意外事件協議(Incidents at Sea Agreement)，以下簡稱協議》，雖是蘇聯採取主動，但主要原因是蘇聯海軍迅速擴張，在不得已情況之下，便拔擢許多經驗不足的軍官。這種情況使蘇聯指揮部擔憂經驗不足的軍官，「若在粗心大意的情況下，將導致意外事件發生，並對美蘇兩國造成嚴重的後果。」⁴²

艦長在如何避免海上情勢升溫中扮演關鍵人物，可以參考2013年日「中」船艦的射控雷達鎖定事件。據媒體報導，是中方艦長下決定要對日艦進行射控雷達鎖定⁴³。海上自衛隊艦長同樣有權決定是否以同樣方式還以顏色⁴⁴。此一案例中，克制因素奏效使得情勢降溫，後來並未發生嚴重衝突。

四、費用與自豪感

各國在海軍挹注大量國防預算，因此不

太可能會在未經布局的情勢升溫衝突中，任意犧牲這些昂貴的資產。戰艦的採購與設計是為了作戰，它們代表著大量資本投資，同時也與國家成就與自豪感息息相關⁴⁵。若在未經布局的衝突環境中犧牲這些船艦資產，就不會有正當性。

這種主張在海軍兵力增加之際更是明顯；隨著火力強大的大型船艦在海上服役，溝通不良與海上衝突的損失代價一定會增加，因為船艦損失對於財政與政治層面都會造成高度衝擊。前美國國防部顧問舒爾斯基(Abram N. Shulsky)指出，隨著蘇聯海軍軍力擴張，不但船艦數量與火力增加，同時在金錢觀與價值觀也會有所不同⁴⁶，蘇聯領導幹部對海上決策更為小心謹慎，也強調這種謹慎態度的重要性，因為美蘇兩國都知道一旦發生海上衝突，將是兩敗俱傷。

對許多較小國家而言，現代化戰艦是極其珍貴的軍事資產，難有其他替代選項，這些現代化、高科技的戰艦火力強大，同時具有多功能性的能力，可扮演多種不同任務的角色，更因為上揚的造價成本使船艦數量不得不降低⁴⁷。因此這些昂貴船艦的存活率極

註41：Callahan, "Stowaway Soldier," p.141。

註42：David F. Winkler, "The Evolution and Significance of the 1972 Incidents at Sea Agreement," *Journal of Strategic Studies* 28, no. 2 (2005), p.368。

註43："China Military Officials Admit Radar Lock On Incident on Japanese Ship, Says Report," *South China Morning Post*, March 18, 2013, www.scmp.com/。

註44：事件凸顯承平時期交戰規則的重要性，在美國，武力使用是有條件限制的，除非是為了自衛或是因應威脅才適度使用武力。美日雙方都拒絕使用武力做為懲罰敵方已造成傷害的行動，這種規範降低承平時期使用武力使情勢升溫的可能，並使事件在初發之際就予以降溫。請參見，Bradd C. Hayes, *Naval Rules of Engagement: Management Tools for Crisis*, RAND Note N-2963-CC (Santa Monica, CA: RAND, 1989), and J. Ashley Roach, "Rules of Engagement," chap.35 in *Readings on International Law from the Naval War College Review, 1978-1994*, ed. John Norton Moore and Robert F. Turner, *International Law Studies* 68 (Newport, RI: Naval War College, 1995) [hereafter *Readings on International Law*]。

註45：Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 2nd ed. (Abingdon, U.K.: Routledge, 2009), p.258。

註46：Abram N. Shulsky, "The Jordanian Crisis of September 1970," in *Soviet Naval Diplomacy*, ed. Bradford Dismukes and James M. Mc-Connell (New York: Pergamon, 1979), p.177。

註47：Jo Inge Bekkevold and Ian Bowers, "A Question of Balance: Warfighting and Naval Operations Other Than War," in *International Order at Sea: How It Is Challenged, How It Is Maintained*, ed. Jo Inge Bekkevold and Geoffrey Till (London: Palgrave Macmillan, 2016), p.244。

其重要，除非在國家利益的前提之下，才會將其置於險境之中。

五、協議與管理衝突

在不經意誤判或是在一獨立意外事件後的情勢升溫，都能藉由建立協議加以避免或減緩，因為雙方若能在海上部隊之間設立互動的規則，將可提供減緩緊張情勢的機制。

各國海軍之間或政府之間的協議旨在減緩海上潛在衝突，這種作法經證實是成功的，尤其是在冷戰期間更是如此。美蘇簽訂的《協議》提供雙方海軍行事的規則，同時也提供事件發生時的降溫機制，不管雙方是否已發生意外事件或處於劍拔弩張，此一協議能成為協調機制。如果不管海上意外事件所引發生命危險與裝備損壞，意外事件的實質風險將導致危機，甚或爆發直接的作戰衝突等情形，才是令人擔憂的⁴⁸。

雖然美蘇雙方都瞭解大國在海上互動難免會帶來海上意外事件的後果，但重點是這種意外事件是需要管理的。誠如美哈佛大學研究員林恩瓊斯(Sean Lynn-Jones)所言，《協議》接受了美蘇處於競爭互動的實情……這也意味著美蘇的戰艦與戰機將持續視對方為海上敵手，同時也會進行「艦砲外交」(Gunboat Diplomacy)，以影響政治層面⁴⁹。

該協議也規範要舉行年度的違犯事件檢

討會議，同時要求各隸屬對方大使館的海軍武官擔任聯絡人員。儘管該《協議》未臻完善且海上衝突事件也持續發生，但這仍是一個有效的洩壓閥，可以降低緊張情勢並減少誤判的風險。

再者，《協議》的效用道出了一個實情，美蘇雙方都不想因意外事件而造成緊張情勢，使政府珍貴的船艦資產受到損壞。美、蘇也積極尋求改善內容，並在相關程序上進行交流⁵⁰，尤其凸顯該協議能發揮的效用，雙方都能藉此獲益。美、蘇雙方海軍軍官對於《協議》的專業理解，更是確保該協議成功的一項重要因素⁵¹。在美蘇軍官之間因持續性工作互動所產生的專業共鳴，雖然無法消除不預期情勢，但至少是有所助益的；另一個成功要素是該協議相對而言較不引人注目，所以美蘇海軍就能在最少政治力介入情況下管理此一協議⁵²。

除了像《海上意外事件協議》這樣的正式機制外，開放性溝通管道也是減緩緊張情勢的有效方法，建立雙方政府、國防部及軍種間的熱線，能減少誤解風險並有助於進行情勢降溫的各項合作方案。然而，熱線跟作戰協議一樣，並非萬靈丹，不一定能保證和平，但是其主要用處是成為危機管理的工具，就像冷戰時期的情況一樣⁵³。

註48：Sean M. Lynn-Jones, "A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea," *International Security* 9, no. 4 (Spring 1985), pp.162-64。

註49：Ibid., p.181。

註50：Winkler, *Cold War at Sea*, pp.174-75。

註51：Winkler, "The Evolution and Significance of the 1972 Incidents at Sea Agreement," p.368。

註52：Winkler, *Cold War at Sea*, pp.174-75. 2001年美「中」南海EP-3擦撞事件中，靜默外交(Quiet diplomacy)成功扮演情勢降溫的角色。請參見，Zhang Tuosheng, "The Sino-American Aircraft Collision: Lessons for Crisis Management," in *Managing Sino-American Crises: Case Studies and Analysis*, ed. Michael D. Swaine, Zhang Tuosheng, and Danielle F. S. Cohen (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006), pp.415-16。

註53：Kelsey Davenport, "Hotline Agreements," *Arms Control Association*, November 2012, www.armscontrol.org/。

肆、東亞海域的升溫情勢

本部分意在檢視海上戰略環境對東亞近期的情勢升溫具有冷卻效應。該區域構成一系列複雜的挑戰，原因在於海上邊界爭端與中共崛起及其日益成熟海洋戰略的彼此交互作用。

東亞近期海上互動的本質符合前文所述的架構，該區域的海上邊界與戰略爭端，使海上環境具有不穩定的顯著特徵，不過情勢升溫的行動在本質上往往受到限制，所以迄今未造成像螺旋般持續上升情勢，或是爆發持續性的暴力事件。

一、海上爭端

依共軍2015年出版《中國的軍事戰略》白皮書指出，中共如要發展成為海洋強國，必須揚棄陸地重要性勝過海洋的傳統心態⁵⁴，還指出，中共逐漸重視海上力量，目的是為了要保護區域利益與支持其漸增的海外戰略優先事項⁵⁵。這種作法是為進一步達成中共在此一區域的新海洋地位的願景，中共已逐步擴大經濟發展權，甚至超出《公約》許

可範圍內，為的是維持地緣戰略的優勢⁵⁶。

中共向來透過使用國內法途徑來合法化其在東亞的海上主權聲索，阻擋其他沿岸國家開採自家的資源，使有利於中共在此區域的官方與非官方的經濟行為⁵⁷。這些官方與民間的恫嚇行為雖然是為了實踐北京當局的願景，卻已引發數起意外事件與衝突，形成持續性、低程度的不穩定，不過並沒有造成重大的情勢升溫。

南海海域各個主權聲索國對於在爭端海上邊界的資源開發互不相讓。我國、菲律賓、印尼、馬來西亞及越南等國家都曾發生海上衝突事件。這些爭端後來變成對峙、駁火以及海防單位向民間船隻發射水柱。然而，與中共有直接關係的意外事件中並未導致戰爭、持續性情勢升溫或是重大生命損失。

回顧南海所發生的重大海事案件可以發現，2016年所發生的15件重大衝突事件中，有12件與中共海軍或海警單位有關⁵⁸，使用武力的程度包含衝撞、騷擾甚至是駁火，但沒有任何一件導致情勢升溫，2015年同樣也是這種情形，10件重大衝突事件中有8件與

註54：Information Office of the State Council, China's Military Strategy (May 2015), available at english.gov.cn/。

註55：Michael McDevitt [RAdm., USN (Ret.)], *Becoming a Great "Maritime Power": A Chinese Dream* (Arlington, VA: Center for Naval Analyses, 2016), p.15, available at www.cna.org/。

註56：David Shambaugh, "China's Military Views the World: Ambivalent Security," *International Security* 24, no. 3 (1999/2000), p.74; Alan Dupont and Christopher G. Baker, "East Asia's Maritime Disputes: Fishing in Troubled Waters," *Washington Quarterly* 37, no. 1 (2014), pp.87-91; Lee Jae-hyung, *China and the Asia-Pacific Region: Geostrategic Relations and a Naval Dimension* (Lincoln, NE: Writers Advantage, 2003), p.121; M. Taylor Fravel, "China's Strategy in the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia* 33, no. 3 (2011), p.296; Tim Huxley and Benjamin Schreer, "Standing Up to China," *Survival* 57, no. 6 (2015), p.130。

註57：This conforms to the definitions of coercive diplomacy provided by Levy, George, and Art. See Jack S. Levy, "Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contributions of Alexander George," *Political Psychology* 29, no. 4 (August 2008), pp.537-52, and Robert J. Art, introduction to *The United States and Coercive Diplomacy*, ed. Robert J. Art and Patrick M. Cronin (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2003), pp.6-8。

註58：These data are from the China Power Project at the Center for Strategic and International Studies, available at chinapower.csis.org/。

中共有關⁵⁹。

在東海海域，吾人可以發現低程度不穩定卻未導致情勢升溫，中共官方與民間船隻持續不斷在日本所主張的領海中越界，尤其是在釣魚臺列嶼(日本稱尖閣諸島)⁶⁰。據日本政府表示，在2012至2016年的四年期間內，平均每月有57艘中共船隻在釣魚臺海域附近徘徊，平均有9艘船會越界進入日本所主張的領海內⁶¹，不過月平均紀錄有時候也會被偶發事件所打破。2016年8月就有超過200艘中共漁船在海警護航下進入釣魚臺鄰近海域⁶²。這些越界活動也發生一些重大但並未擴大蔓延的事件，包含漁船與海警發生衝突、使用水柱及前述所稱的射控雷達鎖定事件。

海上衝突事件並未進一步導致情勢升溫的案例也發生在南韓漁場。中共漁船不斷在南韓海域進行非法捕魚活動，甚至在南北韓所劃定極為敏感的北方限界線周遭。南韓消息指出，在2017年4至6月青蟹的高峰盛產期間，每天有超過200艘中共船隻在此區域非

法捕撈⁶³。這些非法活動在南韓海警船艦與中共漁船之間已導致許多、甚至是致命的衝突事件；2011年中共船長程大偉涉嫌刺傷兩名登船查緝的南韓海警，其中1人送醫後不治⁶⁴；2016年3名中共船員因拒絕受檢在駁火中身亡，還有一艘南韓海警快艇遭到中共拖網漁船撞沉⁶⁵。

二、美國、中共以及自由航行

雖然美國並不是東海與南海爭端海域的聲索國，但此一區域卻是攸關其戰略與經濟的實質利益。中共採取恫嚇手段來伸張海上主權並在南海進行填海造島，此等行為已遭致美國的批評，而美國主要是基於維繫規範與戰略的考量。中共對美國在亞洲的海洋掌控構成潛在威脅，更何況中共還與美國盟國與安全夥伴發生爭端，日本就經常與中共發生海上衝突。再者，美國並不承認中共在此一區域的聲索，也不接受中共以沿海國(Coastal State)⁶⁶地位之名，管轄在其專屬經濟海域的國外軍事活動⁶⁷。這些因素造成

註59：Ibid。

註60：“Status of Activities by Chinese Government Vessels and Chinese Fishing Vessels in Waters Surrounding the Senkaku Islands,” Japanese Ministry of Foreign Affairs, August 26, 2016, www.mofa.go.jp/。

註61：Japan Coast Guard, “The Numbers of Chinese Government and Other Vessels That Entered Japan’s Contiguous Zone or Intruded into Territorial Sea Surrounding the Senkaku Islands,” Japanese Ministry of Foreign Affairs, May 12, 2017, www.mofa.go.jp/。

註62：“Japan Protests after Swarm of 230 Chinese Vessels Enters Waters near Senkakus,” Japan Times, August 6, 2016, www.japan-times.co.jp/。

註63：Kim Young-hwan, “South Korea to Step Up Crackdown on Illegal Chinese Fishing Boats,” Hankyoreh, March 15, 2017, english.hani.co.kr/。

註64：“South Korean Coastguard ‘Killed by Chinese Fisherman,’” Reuters, December 11, 2011, www.reuters.com/。

註65：Lyle J. Morris, “South Korea Cracks Down on Illegal Chinese Fishing, with Violent Results,” The RAND Blog, November 4, 2016, www.rand.org/; Park Ju-min, “South Korea Vows Greater Force against China Fishing Boats,” Reuters, October 10, 2016, www.reuters.com/。

註66：譯者註：聯合國海洋法公約在1982年制定時，在船舶管轄分成船旗國(Flag State)與沿海國(Coastal State)。船旗國是指船舶懸掛其旗幟的國家，應負責確保其船舶遵守關於船舶安全的國際公約、章程和慣例。沿海國是指陸地領土的一部分或全部鄰接海洋的國家，領海受沿海國主權的管轄和支配。請參見，李選士等，《海運安全整體研析及管理策略研究報告》(臺北：交通部航政司，2015年1月)，頁306-361。

註67：John Grady, “PACOM CO Harris: More U.S. South China Sea Freedom of Navigation Missions Are Coming,” USNI News, January 27, 2016, news.usni.org/。

華府與北京實質的戰略緊張，但其並非不可管控。

美國在此一區域採取航行自由行動(FONOP)來反制中共的主權聲索；這種作法也使得美軍艦船時常要面對中共民間漁船、準軍事與軍事船艦的海上遭遇問題。美方認為航行自由是天經地義，但中共卻認為是一種潛在威脅。2016年中共海軍將領孫建國曾表示，「中共一貫反對所謂的軍事航行自由行動，這會帶來軍事威脅，這是不尊重並挑戰海洋國際法的一種行為。」⁶⁸儘管中共保持這種看法，但到目前為止中共並未在作戰層級上挑戰美國的自由航行，反而是運用政治手段與言語譴責。

歐巴馬執政時期，媒體報導美軍在南海共執行5次的航行自由行動，不過在川普主政下5個月內就已經進行4次的航行自由行動⁶⁹。雖然迄今尚未發生航行自由行動導致使用實質武力的情勢升溫事件，不過驚險的遭遇事件是有的，而近幾年這些發生在海上爭端的衝突事件中，也符合低程度不穩定的模式。2009年美國海軍研究船「無暇號」(USNS Impeccable)遭中共船舶騷擾，就是一個顯著案例，說明自由航行的不同觀點將導致海上衝突事件，況且派出海軍與海警船

艦進行尾隨跟監，是中共一貫的因應措施；此外，同年的另一個案例就是美艦「拉森號」(USS Lassen)驅逐艦在進入渚碧礁12浬之際，遭到眾多漁船與商船進行包圍⁷⁰。2016年12月美軍海洋調查船正要回收無人水下航行器時，被早已尾隨在後的中共海軍軍艦非法捕獲⁷¹。這些案例都是美國在遂行航行自由權時所遇到的阻礙，不過情勢並沒有演變成暴力事件。

在冷戰期間同樣也發生航行自由行動的案例。蘇聯起初反應都是溫和的外交手段，但是後來蘇聯覺得美國的航行自由行動是一種故意挑釁，便採取更為強勢的因應措施，1988年就發生著名的美艦「約克城號」(USS Yorktown)在黑海遭蘇聯軍艦撞擊事件。其後，雙方找到一項政治與軍事的解決方案⁷²。軍事解決方案為訂定船艦之間進一步的互動規則；政治解決方案則是在1988年達成共識，蘇聯同意由美國所解釋的海洋法，同時美國也決定毋須堅持在黑海的航行自由權⁷³。這是雙方的一個最佳解決之道，美國方面並沒有放棄行使航行自由行動的權利，並使蘇聯同意遵守既有的海洋法，蘇聯也同樣獲利，還能及時阻止不穩定行為的發生。航行自由議題的政治解決方案是有前例可循的，

註68：Erik Slavin, "Chinese Admiral Contests Freedom of Navigation in South China Sea," Stars and Stripes, July 19, 2016, www.stripes.com/。

註69：Ankit Panda, "South China Sea: Fourth US FONOP in Five Months Suggests a New Operational Rhythm," The Diplomat, October 12, 2017, thediplomat.com/。

註70：Andrew S. Erickson and Conor M. Kennedy, "China's Maritime Militia: What It Is and How to Deal with It," Foreign Affairs, June 23, 2016, www.foreignaffairs.com/。

註71："China Seizes an Underwater Drone and Sends a Signal to Donald Trump," The Economist, December 24, 2016, www.economist.com/。

註72：Winkler, Cold War at Sea, pp.160-61。

註73：William J. Aceves, "Diplomacy at Sea: U.S. Freedom of Navigation Operations in the Black Sea," chap.18 in Readings on International Law, pp.255-58。

而且只要符合雙方利益，航行自由行動的衝突是可以被管理的。

三、潛在的情勢升溫

現有文獻顯示，東亞海域的海上互動與冷戰期間及之後的情況一樣。這意味著持續性低程度不穩定仍將是「戰略圖像」(Strategic picture)中的特色，因此情勢升溫發生的可能性不高。

在1974年與1988年，南海發生兩起重大的衝突事件，中、越雙方為了爭奪島嶼的控制權，不過並未演變成海上戰鬥事件。1974年中共與越南為搶奪西沙群島控制權而兵戎相向、1988年則為了赤瓜礁兩軍又起衝突。值得注意的是，這兩起海上衝突事件是有可能導致情勢升溫，但實情是情勢升溫並未發生⁷⁴。

然在東亞戰略層級的互動有其獨特性，不同於冷戰與朝鮮半島的情況，東亞主要的互動考驗聚焦於海上。中共與美國在陸地並無對抗，不過美、中有可能發生衝突的人口稠密區就是臺灣。冷戰時期避免戰爭的克制效應較弱，原因在減少海上衝突風險的作法未能擴大適用於陸地，且只要潛在戰略代價一旦減少，雙方就有營造情勢升溫的空間⁷⁵。

美、中間並沒有既有的衝突威脅，也就是說世界上最大兩個經濟體，在世界上最重

要的經濟海洋區不一定要互鬥，區域內所形成的壓力，也使雙方不得不去管理衝突互動的不穩定情勢。誠如中共外交部長王毅在2017年訪問澳洲所言，「中、美之間不能有衝突，因為雙方都會輸，而且都無法承擔。」⁷⁶

現今，實際情況中，有一種新的獨特現象正逐漸形成，即海岸防衛隊(海警)執法船艦與準軍事部隊的海上民兵經常出現在海域內，這些都是以往未曾出現的海上變數。海岸防衛隊與海上民兵船艦的衝突可能把海軍部隊也一起捲入。不過迄今為止，在海上執法行為者所導致海上衝突事件中，並未造成情勢升溫⁷⁷。

在東亞的海上聲索競爭中，更進一步議題就是與民族主義和歷史的連結。各島嶼的主權聲索與在爭端海域的作業行動，已經激起此一區域內國家的不滿，像中共、越南及菲律賓，愈來愈多的海上衝突被公布在社群媒體，這或許能抑制海上行為者的入侵行為，但反過來也會造成抗議的蔓延，使政府不得不採取安撫大眾的因應之道。日本釣魚臺國有化事件與中共在越南領海內的西沙群島進行開採活動，就曾引發大規模的群眾抗議事件，然並未導致情勢升溫，政府方面最後還是得採取安撫示威群眾的作法⁷⁸。因此，

註74：Toshi Yoshihara指出，在西沙群島的案例中，中共在戰鬥後迅速主導情勢，並阻擋越南企圖再奪回該島嶼。請參見，Toshi Yoshihara, "The 1974 Paracels Sea Battle: A Campaign Appraisal," *Naval War College Review* 69, no. 2 (Spring 2016), pp.50-51。

註75：Øystein Tunsjø, "The Cold War as a Guide to the Risk of War in East Asia," *Global Asia* 9, no. 3 (Fall 2014), pp.15-19。

註76：Colin Packham, "China, United States Cannot Afford Conflict: Chinese Foreign Minister," *Reuters*, February 7, 2017, www.reuters.com/。

註77：值得注意的是，在鱈魚戰爭期間(1958至1976年)英國皇家海軍並未向冰島海岸防衛隊的船艦開火，否則國際政治的後果將更為嚴重。請參見，Till, *Seapower*, p.275。

註78：Alice Ba and Ian Storey, "Continuity and Change in the South China Sea," in *The South China Sea: A Crucible of Regional Cooperation or Conflict-Making Sovereignty Claims*, ed. C. J. Jenner and Tran Truong Thuy (Cambridge, U.K.: Cambridge Univ. Press, 2016), p.79; Sui-Lee Wee and Maxim Duncan, "Anti-Japan Protests Erupt in China over Islands Row," *Reuters*, September 14, 2012, www.reuters.com/。

吾人須瞭解到未來的單一事件衝突有可能演變成民族主義的情結，甚至會升級到超出客觀的政治與戰略價值，形成無法管控的情勢升溫。

冷戰案例已說明緊張情勢會造就一些正面的成果，尤其是在管理海上互動與減少誤判風險方面；2014年通過的《海上意外相遇規則》(Code for Unplanned Encounters at Sea, CUES)就顯示各國都希望管理海上互動。同樣地，在2016年中共與東協達成共識，南海也適用此一《CUES》，未來更有望發展成為南海行為準則。這些作為都是一個好的開始，並有助於減緩海上可能發生的不預期情勢升溫⁷⁹。

鑒於當前東亞的海岸防衛隊迅速擴張，更應借鏡蘇聯在1970年代的那套機制，因其擔憂經驗不足軍官誤判而導致情勢升溫。在東亞海上環境中，海岸防衛隊往往擔任執行海上主權聲索的先頭部隊，實有必要建立相同的機制，並為海防隊所扮演的角色量身打造⁸⁰。與冷戰期間簽訂的協議一樣，這種作法一定也能成功，因為攸關各方的作戰與政治利益。

熱線機制也出現在東北亞，最值得注意的是日、韓與中、韓的軍事熱線⁸¹。此外，

中共與東協間也建立工作層級的熱線，甚至還有中、韓間的海警熱線，這套機制未來可同樣複製於中、菲雙方⁸²。然而，只有都認同使用熱線，才能真正發揮效用，就有證據指出中共在危機期間未能有效利用熱線。例如中共機隊2017年1月進入南韓防空識別區，報導指出當南韓官員試圖用熱線連絡來釐清機隊的意圖時，中共竟不予理會。中、日之間也在進行相關的溝通機制，以避免在東海發生不預期的意外事件⁸³。

伍、結語

本研究分析說明情勢升溫的恐懼源自於海上事件，不過在很大程度上被過度渲染。戰略緊張區域或是海上邊界爭端的衝突是可以預期的；然而，並沒有充分證據顯示此等衝突會演變成情勢升溫週期或是持續性暴力事件。這種缺乏情勢升溫的行為，可以歸因於海上戰略環境所構成的數個因素。歷史上，海上情勢升溫下可能付出的代價，將遠超過所能獲致的戰略或政治利益。由於海上事件發生，基本上鮮少會影響陸地上的人民，因此關於海上議題所引發的高代價戰爭發生可能性並不高。

基於海洋是無法被永久控制的事實，使

註79：2017年5月中共與東協通過一份照顧到各方利益和關切，但誰都不許對外公開的南海行為準則框架。2018年8月中共與東協已就南海行為準則的單一協商文本草案達成共識。請參見，“China, ASEAN Agree on Framework for South China Sea Code of Conduct,” Reuters, May 18, 2017, www.reuters.com/。

註80：Sam Bateman, “CUES and Coast Guards,” East Asia Forum, October 7, 2016, www.eastasiaforum.org/。

註81：See Elizabeth Shim, “South Korea Military: China Hotline Wasn’t Working When Bombers Deployed,” UPI, January 12, 2017, www.upi.com/。

註82：Richard Javad Heydari, “Deciphering Rodrigo Duterte’s China Triangulation,” National Interest, October 31, 2016, nationalinterest.org/。

註83：Gabriel Dominguez, “Japan, China Agree on Maritime and Aerial Communication Mechanism to Prevent Unwanted Incidents, Says Report,” Jane’s 360, December 7, 2017, www.janes.com/。

事件發生後的情勢降溫成為可能，因此撤兵行動並不會有所損失，而且此作法也不會被認為是自動放棄領土；再者，情勢降溫較容易執行，在於海洋環境一望無際與海上衝突事件發生的速度，在還沒來得及集結分散各地的海上軍力時，衝突情事可能已經降溫。因此，規模性的情勢升溫發生可能性不高，因為政治與軍事的領導高層將會盤算是否要持續投入昂貴資產在衝突事件上；同樣地，情資蒐集也受到海上作戰行動本質的限制，因為要完全弄清楚事情發生經過需要時間，而這段時間的落差就會使政治與戰略的緊張情勢降溫。

不過，若因此斷言亞洲海域並不會發生持續性的暴力衝突事件，則又過於武斷。決策者若選擇在海上衝突後使情勢升溫，只能說他們已經沒有最佳的避險方法；再者，按照東亞地緣戰略情況，由於並非所有國家都是利益攸關者，所以仍存在一定風險，即某一方或許會視審慎製造情勢升溫，來獲取戰略或政治利益，然至少到目前為止，該區域內的海上事件並未造成實質的情勢升溫，並與本文的研究分析結果相符。

各國應該要比陸地更加關注海上地緣競爭所產生的分歧。重要的是，所有各方都應

該要理解、並接受當前亞洲海域的衝突事件實屬平常。而在這些持續性低程度不穩定狀況下，如何以危機管理來維持穩定至關重要，同時各方還要有能力在衝突初期就進行處置，以避免其戰略與領土利益在海上發生衝撞。

陸、譯後語

選定歷史案例的量化分析法來演繹海上衝突的結論，往往被某些專家學者詬病有效樣本數不足問題，或是刻意忽略某些特定衝突。不過作者的研究改進了該問題，他除了提出歷史案例之外，也進行質化分析法的演繹，最後結論也與近期東亞海域的現象相吻合。本文的重要價值在於其提供一套學術研究方法，用來說明東亞海域不穩定因素在於衝突事件頻仍，導致外界會以爆發衝突的悲觀角度看待，或是以現實主義觀點認為國家間會為了爭奪地緣政治影響力而兵戎相向，但實情是這種衝突的歷史案例最後都未引發全面戰爭，反而是在本文所提出的一些穩定因素之下，最後達到「情勢降溫」。作者最後據此歸納出東亞海域呈現一種低程度不穩定的現象，值得主政者參考，以避免任何形式的海上衝突發生。



作者簡介：

鮑沃斯(Ian Bowers)為挪威國防研究院副教授，擁有英國倫敦國王學院戰爭研究博士學位，主要研究領域為海軍戰爭、亞洲安全、嚇阻理論及軍事變革。他於2018年出版《南韓海軍的現代化：海權、戰略與政治》(The Modernisation of the Republic of Korea Navy: Sea Power, Strategy and Politics)專書；2015年共同著作《二十一世紀的安全、戰略與軍事變革：跨區域觀點》(Security, Strategy and Military Change in the 21st Century: Cross-Regional perspectives)一書，刻正研究領域為非傳統海軍作戰及日韓安全關係展望。

譯者簡介：

黃依歆小姐，淡江大學法文系2003年班、巴黎第八大學文化與傳播學碩士2007年班，曾任聯合報系記者，現服務於國防部政務辦公室、《國防譯粹》副主編。