

淺析美國當前的南海政策發展

楊宗新 先生

提 要：

- 一、當前美國的南海政策，是在歷任總統主動作為下累積而成。柯林頓政府以前，對南海尚無明確政策；小布希時期重點在反恐，也沒有太多實質遏制中共在南海擴張的作為。歐巴馬上任後目光轉向亞太，始採取具體行動，並以軍艦自由航行回應中共對南海的主張；到川普時期則泰半延續前朝作為。
- 二、2020年7月，國務卿龐佩奧提出《美國對南海主張的立場》，在政治層面，譴責中共擴張、表態支持東南亞國家；法律層面，肯定「國際仲裁法庭」的仲裁、否定中共對南海的「九段線」主張；軍事層面，則與澳、日、印分別進行軍演，以實際行動支持政策宣示，政策延續迄今，拜登政府尚無明顯改變。
- 三、考量美國聲明的背景，主要係針對中共積極強化在南海軍事活動；也為阻攔中共與東南亞國家談判中的《南海行為準則》，避免共識達成後，做為域外國家恐失在南海的立足空間；更為落實成效不彰的「印太戰略」。畢竟南海是連結印、太兩洋的重要海域，美國欲將勢力從太平洋延伸至印度洋，必先鞏固南海，我國扼處印、太海域樞紐，更應趁勢凸顯與美國在遏制中共擴張上的共同利益。

關鍵詞：南海、國際仲裁法庭、航行自由、印太戰略

壹、前言

2020年7月13日，美國時任國務卿龐佩奧(Michael Pompeo)發布《美國對南海主張的立場》(U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea)¹。這份聲明，大體可分政治及法律兩層面：政治上，譴責中共在南海意圖獨霸的行為，強調將對東南亞利害關係國予以協助；法律上，表

明美國對南海歸屬權的立場與「國際仲裁法庭」的仲裁一致，否定中共對於多個爭議島礁的主張。在此聲明發表前，美國看待南海的態度，除主張航行自由外，對於中共與周邊國家的爭議並不抱持特定立場，即使「國際仲裁法庭」在2016年7月12日做出「南海仲裁案」裁決後，美國也未給予任何評論。因此，本聲明可視為美國試圖直接介入南海事務的起始點，將影響中共、我國及其他主

註1：Michael Pompeo, "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea," U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2020/7/13, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>, visited date: 2021/3/13。

附表：「後冷戰」時期美國歷任政府南海政策一覽表

各時期	亞太戰略	對南海態度	在南海的具體作為
柯林頓	新太平洋安全共同體	無具體論述	無具體行動
小布希	聯合亞太國家共同反恐	以文字關注	無具體行動
歐巴馬	重返亞洲	確保航行自由	駁斥中共對南海的主權主張、支持菲律賓提出南海仲裁案、向爭端各國提出「凍結倡議」、以軍艦航行自由行動。
川普	印太戰略	遏制中共擴張	支持南海周邊國家共抗中共、認同南海仲裁案結果、以軍艦航行自由行動。

資料來源：作者整理製表。

張南海主權的東南亞國家。

2021年1月20日，拜登(Joe Biden)就任美國總統，外界對其是否延續川普的南海政策正感到質疑；惟在2月1日中共頒布《海警法》，授權海警單位得以使用武力，使得美國不得不對南海議題正式表態，國務院發言人普萊斯(Ned Price)於2月19日，表態美國將持續奉行《美國對南海主張的立場》，算是延續川普的南海政策²。

基於我國在南海同樣有實質主權，因此本文首先將介紹美國此前歷任政府的南海政策，接著說明《美國對南海主張的立場》的重要內容，做出聲明的背景，及中共與有關國家的回應，最後嘗試分析拜登政府未來的南海政策走向，以期探索我國與美國的共同利益，進而捍衛南海主權，這也是撰寫本文主要目的。

貳、美國南海政策的演變

「後冷戰」時期以來，美國歷經柯林頓(Bill Clinton)、小布希(George Bush)、歐巴馬(Barack Obama)、川普(Donald

Trump)及拜登(Joe Biden)等5任總統，相關南海政策(如附表)，分述臚列如後：

一、柯林頓時期：無具體南海論述

柯林頓政府在1993年1月就任後，同年3月由國務院亞太助卿羅德(Winston Lord)提出的「新太平洋安全共同體」(A New Pacific Community)，可視為其亞太安全戰略方針。此概念強調，在「冷戰」結束後，亞太地區將出現一個由美國為首領導的新共同體，帶領區域國家在經濟、人權、民主及貿易等各領域朝更開放、自由的方向前進，並在安全議題上，防止大規模毀滅性武器擴散、強化多邊安全對話³。

在此樂觀的戰略下，由於當時中共國力尚不構成威脅，導致美國對南海並不重視。檢閱柯林頓總統時期白宮公布的多份《國家安全戰略》(National Security Strategy, NSS)，及1997年首次由國防部頒布的《四年期國防總檢討》(Quadrennial Defense Review, 以下簡稱《QDR》)，從未提及「南海」一詞，儘管美國曾表示要強化與菲律賓的同盟，以保障亞太安全，但實務上，1995年

註2：Ned Price, "Department Press Briefing," U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2021/2/19, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-february-19-2021/>, visited date: 2021/3/13。

註3：Winston Lord, "Building A Pacific Community," U.S. Department of State, 1995/1/12, <https://1997-2001.state.gov/regions/eap/950112.html>, visited date: 2021/3/13。

至1998年間，美、菲軍演完全停止，雙邊同盟瀕臨解體⁴。這說明在柯林頓任內對南海議題抱持的態度，不僅未形諸文字，亦無具體行動。在此階段，南海在美國的戰略排序上，顯非關注之重要項目。

二、小布希時期：雖形諸文字但無具體行動

(一)小布希於2001年1月20日就任總統後，4月1日便發生喧騰一時的「軍機南海擦撞事件」，升高美、「中」南海緊張情勢⁵，但隨著同年9月11日發生的恐怖攻擊事件，使得中共從美國的重大威脅角色，化身為反恐的夥伴。2001年9月底，美國國防部公布的《四年期國防總檢討》中，指出亞洲正在醞釀大規模軍事競爭，並將中東至東北亞一帶稱之為「不穩定之弧」(The Arc of Instability)，應慎防敵對強權掌握「東亞濱海區域」⁶。然而，這篇報告中僅以隱晦性字眼表達，而未點名指出「中共」、「南海」，推測可能是美國剛經歷「911事件」，暫不擬在其他區域樹敵，但同時仍感受到中共在南海的擴張，因此使用隱諱字眼暗指對中共不能掉以輕心。

(二)2002年11月，中共與東南亞各國簽署《南海各方行為宣言》(以下簡稱《南海行為宣言》，或《宣言》)，強調彼此共同維護南海的和平與穩定、願以和平方式解決爭議⁷，這對美國的利益，隱然構成挑戰⁸。到了2006年2月的《四年期國防總檢討》，直接點名中共是最有可能與美國進行軍事競爭的國家，美國海軍要強化在關島的海軍部署⁹，這些文字雖仍未提及南海，但已透露出美國逐漸把國防戰略重心轉移至亞太地區。另外，同年3月白宮公布的《國家安全戰略》中，則表示要對中共「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(Hedging)措施。」¹⁰

總體來說，小布希政府任內，已開始意識到中共海上擴張的威脅，但在此時期「反恐」仍位居政策首要，因此除文字表達外，少見其他具體行動。

三、歐巴馬時期：以行動確保航行自由

(一)2009年7月，美國國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)宣示將「重返亞洲」(Pivot to Asia)，藉由航行自由之名，在南海執行軍事偵蒐，同時爭取其他與南海有

註4：周平，〈美國南海政策的演化與進程〉，《展望與探索》，第16卷，第4期，2018年4月，頁45-46。

註5：Elisabeth Rosenthal, David Sanger, "US AIRPLANE IN CHINA AFTER IT COLLIDES WITH CHINESE JET," The New York Times, 2001/4/2, <https://www.nytimes.com/2001/04/02/world/us-plane-in-china-after-it-collides-with-chinese-jet.html>, visited date: 2021/3/13。

註6：Office of Secretary of Defense, Department of Defense ed. Quadrennial Defense Review Report 2001 (Washington DC: Office of Secretary of Defense, 2001), pp. 2-4。

註7：〈南海各方行為宣言〉，中共外交部，2002年11月4日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/yzs_673193/dqzz_673197/nanhai_673325/t848051.shtml，檢索日期：2021年3月13日。

註8：同註4，頁45-46。

註9：Office of Secretary of Defense, Department of Defense ed. Quadrennial Defense Review Report 2001 (Washington DC: Office of Secretary of Defense, 2006), pp. 41-47。

註10：President of the United States, The White House ed. The National Security Strategy of the United States of America 2006 (Washington DC: The White House, 2006) pp.41-42。

利益相關的西方國家支持¹¹。2011年，希拉蕊於《外交政策》(Foreign Policy)期刊發表〈美國的太平洋世紀〉(America's Pacific Century)專文，明白指出南海航行自由攸關美國的重要利益¹²。其後於2012年1月，歐巴馬發表〈維繫美國的全球領導地位：21世紀防衛優先任務〉(Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense)聲明，揭示美國將進行「戰略再平衡」(Strategic Rebalancing)，未來戰略部署將大幅轉向亞太地區¹³。

(二)與小布希政府時期不同的是，歐巴馬政府除字面表述外，也透過實際行動，在南海地區抑制中共的影響力。這些作為包括駁斥中共對於南海主權的主張；支持菲律賓與中共就爭議島嶼問題訴諸「國際仲裁法庭」；向爭端各國提出「凍結倡議」，呼籲各國凍結在南海進行設置新的哨站、占領島嶼、修築軍用建物、採取影響他方的單邊活動等行為。美政府內部也頻出現藉由臺灣制衡中共在南海擴張的呼籲，並以軍艦航行自由，回應中共在南海多個島礁進行的填海造陸工程¹⁴。前「國安會」副秘書長楊永明即表示，自2015年5月美國首次以軍艦、軍機進入中共主張的南海島嶼附近海域進行「航行自由行動」(Freedom of Navigation Oper-



圖一：2016年5月美艦在南海行使航行自由行動

資料來源：Julian G. KU, M. Taylor Fravel, Malcolm Cook, "Freedom of Navigation Operations in the South China Sea," Foreign Policy, 2016/5/16, <https://foreignpolicy.com/2016/05/16/freedom-of-navigation-operations-in-the-south-china-sea-arent-enough-unclos-fonop-philippines-tribunal/>, visited date: 2021/3/13。

ation, FONOP, 如圖一)，已可視為挑戰中共主權主張的指標性事件，而相同性質的行動，在歐巴馬任內共進行過5次¹⁵。

(三)2016年7月12日，「國際仲裁法庭」就菲律賓提出的南海仲裁案做出仲裁，外界原以為一直大力支持菲律賓提案的美國會乘勝追擊，持續施壓迫使中共就範，接受仲裁結果；然結果卻出乎意料。美國國務院僅表示：「美國目前仍在研究本判決，對於案件的內容沒有任何評論」，也強調：「根據《聯合國海洋法公約》的規定，仲裁法院對本案的仲裁為最終判決，對中共和菲律賓都具有法律約束力，美國希望且期待雙方能遵

註11：林文隆、周美伍，〈從美菲肩並肩軍演看美海軍戰略在南海的進程〉，《戰略安全研析》，第84期，2012年4月，頁50。

註12：Hillary Clinton, "America's Pacific Century," Foreign Policy(Washington DC), No. 189 (2011), p.57。

註13：Secretary of Defense, Department of Defense ed. Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense (Washington DC: Department of Defense, 2012), pp.2-4。

註14：李大中，〈美國歐巴馬政府時期的南海政策〉，《遠景基金會季刊》，第18卷，第3期，2019年7月，頁53-63。

註15：楊永明，〈星期透視/美國南海聲明：中美冷戰之新核心利益〉，《聯合報》，2020年7月18日，<https://udn.com/news/story/7339/4712666>，檢索日期：2021年3月13日。

守法律義務」¹⁶，這些客觀上的事實陳述，不能代表美國在主觀上支持仲裁結果。分析造成美國表現前後落差的原因，可能與菲律賓政局變化有關，因為原向仲裁法庭提案的是前任總統艾奎諾(Benigno Aquino)，而仲裁結果公布時，總統已是立場鮮明的「親中派」杜特蒂(Rodrigo Duterte)，他樂於就南海議題與中共談判，並表明不會敦促中共遵守仲裁結果、不會將這個議題當做兩國關係的當務之急。杜氏的「親中遠美」，使得並非當事者的美國，在南海議題上失去介入點，因此為避免「公親變事主」，自不宜再採取大動作表態¹⁷。

參、川普時期《美國對南海主張的立場》

由於拜登政府已表態將延續川普時期的南海政策，因此有必要介紹川普政府任內公布的重要文件－《美國對南海主張的立場》，有關之時空背景及重要論述，說明如后：

一、《美國對南海主張的立場》公布背景

川普政府選擇在2020年7月公布新南海政策，原因除與當時將屆臨的總統選舉(已於2020年11月2日舉行)操作有關外，另也與

以下事件息息相關，摘要如後：

(一) 共軍利用美國「航艦真空」期間，強化在南海活動

1. 美國的「新型冠狀病毒肺炎」(COVID-19)疫情在2020年3、4月間進入高峰，除了國內感染嚴重外，也波及駐外美軍。在此期間，美軍部署在亞洲地區的航艦全數染疫¹⁸，羅斯福號、雷根號、卡爾文森號、尼米茲號先後因疫情返航，許多官兵因必須隔離而暫停任務。這使得在印度洋、太平洋地區，完全沒有美國航艦的踪跡，這是自「二次大戰」以來絕無僅有的狀況，華語媒體將此稱為「航艦真空」，直到2020年6月後，各航艦才陸續返回原部署位置。

2. 這段期間，共軍航艦編隊在印太周邊海域活動頻繁¹⁹。「遼寧號」航艦及所屬護衛艦群於4月10日至5月1日，執行長達22天的跨區海訓，先後穿越宮古海峽、臺灣海峽、巴士海峽，進入南海水域演習後折返，包括日本、我國、菲律賓等有關國家，均高度警戒²⁰。美國對此亦表達不滿，其國防部並發出聲明表示：「共軍千萬不要妄想在疫情全球大流行之際，考驗美國的軍事力量與決心。」、「如果自認能趁疫情危機蠢動，將是一大可怕的悲劇性錯誤。」並強調美軍戰

註16：American Institute in Taiwan, "Statement by U.S. Department of State Spokesperson John Kirby Decision in the Philippines-China Arbitration," American Institute in Taiwan, 2016/6/12, <https://web-archiver-2017.ait.org.tw/en/officialtext-from-dos-07122016.html>, visited date: 2021/3/13。

註17：同註12，頁70-73。

註18：美國目前共有11個航空母艦打擊群，任務經常性的輪調，因此不會有明確的航艦部署位置；一般情況下，是在太平洋、大西洋、印度洋及波斯灣4大海域各部署2個打擊群，另3個打擊群，則在美國母港進行修繕或等候派遣。

註19：「二戰」後，美國的航艦艦隊稱為「戰鬥群」(Battle Group)，因應任務性質調整，2003年以後改稱「打擊群」(Strike Group)。共軍的航艦艦隊則不使用這類用語，官方文件中以「航艦編隊」表示。

註20：張國威，〈遼寧號檢驗體系作戰 完成跨區海訓返回青島〉，中時電子報，2020年5月1日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200501003168-260409?chdtv>，檢索日期：2021年3月13日。



圖二：美國航艦「尼米茲號」、「雷根號」南海聯合軍演

資料來源：〈美國慶日 雙航艦在南海大軍演〉，《自由時報》，2020年7月4日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1384230>，檢索日期：2021年3月13日。

力從未因疫情而減弱²¹。

3. 2020年6月9日起，美軍染疫情形較輕微的「雷根號」、「尼米茲號」兩艘航艦離開美國本土向西太平洋進發，6月底抵達亞洲後，原停泊在關島的「羅斯福號」也同步返回工作崗位，宣告美軍航艦在歷經二個多月的任務暫停後，終於重新啟動²²。但即使如此，共軍在南海的活動仍未止歇，依舊在7月1至5日於西沙群島舉行軍演²³，美國的回應方式，則是舉行更大規模的軍演。首先是在7月4日美國國慶日當天，由「尼米茲號」

、「雷根號」在南海進行軍演(如圖二)²⁴，接著在龐佩奧的聲明發布後，又於7月19至23日間，再次派出「雷根號」與日本、澳洲艦隊在南海，而「尼米茲號」與印度艦隊在印度洋同步進行跨國聯合軍演²⁵，針對意味濃厚。

共軍在美國出現「航艦真空」期間的蠢動，使美國意識到中共確有在南海謀求稱霸的野心，因此除了在航艦陸續歸隊後透過軍演震懾，並同步以政治聲明譴責中共、拉攏盟邦。

(二)阻攔談判中的《南海行為準則》

1. 美國會選擇在此時對南海發表聲明，其目的應屬破壞中共正在與東南亞國家談判中的《南海行為準則》²⁶。中共與「東南亞國家協會」(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)各國家在2002年簽署《南海各方行為宣言》(以下簡稱《宣言》)，其中談到：「有關各方重申制定南海行為準則將進一步促進本地區和平與穩定，並同意在各方協商一致的基礎上，朝最終達成該目標而努力。」²⁷此已成為雙方推動該準則的依據。之所以採取這種兩階段式的談判模式，主要原因在於，該《宣言》談判時

註21：吳明杰，〈中共趁虛而入『以疫謀霸』，美中軍事對峙將全面升溫〉，聯合新聞網，2020年4月15日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120906/4491178>，檢索日期：2021年3月13日。

註22：王世純，〈真空期結束，美軍兩航艦重返西太平洋執勤〉，觀察者，2020年6月9日，https://www.guancha.cn/military-affairs/2020_06_09_553485.shtml，檢索日期：2021年3月13日。

註23：〈南海緊張？中共7月1日西沙海域舉行軍事演習〉，《聯合報》，2020年6月28日，<https://udn.com/news/story/7333/4665178>，檢索日期：2021年3月13日。

註24：〈軍情動態〉震懾南海！美軍2航艦打擊群並肩操演 壯觀場面曝光〉，《自由時報》，2020年7月6日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3219910>，檢索日期：2021年3月13日。

註25：邱立玲，〈美國航艦和印度軍艦聯合演習 美日澳印將形成四國同盟對抗中國〉，信傳媒，2020年7月21日，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/22494>，檢索日期：2021年3月13日。

註26：同註13。

註27：〈南海各方行為宣言〉，中共外交部，2002年11月4日，<https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/t4553.htm>，檢索日期：2021年3月13日。

，包括中共在內的許多國家都反對簽署具備法律拘束力的條約，以避免在南海的活動空間遭限制。因此，《南海行為宣言》只能說是一種原則式的框架性條約，要確實規範各國在南海的權利義務，仍需要簽署具實際執行能力的細則性條約²⁸。然因有關國家各有顧忌與盤算，使得談判期程不斷延宕；直到2016年7月，「國際仲裁法庭」就南海仲裁案公布結果後，中共才意識到問題的嚴重性，並加速與ASEAN進行談判²⁹。

2. 依照中共的期待，希望與談各方能在2021年簽署《南海行為準則》³⁰，而美國是不樂見這種發展的。一方面，由中共與東協等區域內國家自行解決問題，將排除美國做為區域外國家所能展現的影響力；另一方面，中共提出的草案中有「各方不得邀請域外國家舉行聯合軍事演習，除非相關各方提前獲得通知或沒有反對。」、「在海洋經濟領域的合作，不應與來自地區以外國家的公司展開。」等條款，意圖切斷美國與東南亞國家的關係。因此，儘管這些條文只是草案，卻已招致美國國務院批評，質疑中共這些舉動意圖干涉東南亞國家主權³¹。

基於此，美國試圖透過本次聲明，傳達自己是與東南亞國家站在同一陣線的，必要時可協助這些國家對抗中共的威脅。

(三) 落實「印太戰略」

1. 印太戰略的構想，可追溯到2007年由美國、印度、日本、澳洲組成的「四方安全對話」(Quad)。到了2012年，日本首相安倍晉三進一步指出，這四個國家基於共同的民主價值理念，應連線為「鑽石同盟」，共同抗衡極權專制的中共，但未獲美國時任總統歐巴馬青睞³²。美國防部在2019年6月公布《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report)，即指出因為印度洋與太平洋的聯繫日益升高，有必要將兩洋視為一體看待，並且將「太平洋司令部」改制為「印太司令部」³³。然而「印太戰略」報告公布後，成效未如預期，主要原因在於，印度與中共雖有邊境領土爭議，但印度自「冷戰」時期即抱持「不結盟政策」迄今，不願在大國之間選邊站，使得美國在印度洋失去了最主要的合作對象。加以中共與印度洋其他主要國家，如巴基斯坦、伊朗、緬甸、尼泊爾等關係良好，導致美國的勢力範圍，始終只能停留

註28：南海議題爭議過多，因此也不乏有學者認為，即使《南海行為準則》通過，也一樣只能是框架性條約；事實上，該準則迄今仍未通過，因此究竟會以何種方式呈現，沒有人能夠回答。參考蔡東杰，〈二、東協外長會議與南海行為準則(COC)協商情形〉，「行政院大陸委員會」中共與兩岸情勢簡報，2017年8月，<http://ws.mac.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMjk1L2NrZmlsZS9kMmMwYTc2Yi00ZDNkLTRmNDUtOTkxMC01NDgxMzU1Mjc3NjYucGRm&n=MjAxNzA4MDIucGRm>，檢索日期：2021年3月23日。

註29：李毓峰，〈淺析南海行為準則之進展與前景〉，《歐洲研究》，第2期(2018年1月)，頁125-127。

註30：〈王毅談南海行為準則磋商：路線圖已明確 中方展現誠意擔當〉，中國網，2019年3月8日，http://www.china.com.cn/lianghui/news/2019-03/08/content_74547155.shtml，檢索日期：2021年3月14日。

註31：李文輝，〈陸推《南海行為準則》恐引美不滿〉，中時電子報，2018年10月24日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181024000127-260302?chdtv>，檢索日期：2021年3月14日。

註32：歌籃，〈安倍晉三欲藉川普訪日復活鑽石戰略抗衡中國〉，美國之音，2017年10月30日，<https://www.voacantonese.com/a/cantonese-gl-voanews-japan-abe-usa-australia-india-1030-2017-ry/4091899.html>，檢索日期：2021年3月14日。

註33：The Department of Defense, Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Network Region (Washington, DC: The Department of Defense, 2019), pp.3-4。



在傳統的亞太地區。

2. 在龐佩奧於7月13日發表聲明後，美國隨即在7月19至23日間，在南海與日本、澳洲舉行聯合軍演，及在東印度洋與印度舉行聯合軍演，似乎說明美國新南海政策的目的，係為強化成效不彰的「印太戰略」。由於南海是太平洋與印度洋的連結海域，美國深知要將影響力從西太平洋進一步延伸到印度洋，就必須在南海做好紮根工作。在前述兩次聯合軍演中，美國邀請了日本、澳洲在南海共同參演，在東印度洋則邀請了印度參演；對此，美國國防部也對軍演的目的發表聲明表示：「美國海軍經常與地區盟友一道操作，通過共同的訓練與合作，加強對地區

穩定的共同承諾，並建立自由開放的印度洋、太平洋地區。」³⁴意圖甚為明確。

至於美國之所以未讓印度參與和澳洲、日本一起舉行的軍演，而是與印度單獨為之，並且將演習區域設定在不涉及中共利益的東印度洋地區，目的很可能是讓印度一方面能繼續維持一貫的「不結盟政策」；另一方面又可體現與美國的準軍事同盟關係；更可能在彰顯美、印兩國有能力聯手扼殺中共企圖繞開「麻六甲困境」，自緬甸西出印度洋，以連結中東油源之戰略部署。

二、《美國對南海主張的立場》重要論述

川普政府於2017年1月就任後，雖在多項政策上推翻前任政府作為，然而在南海議

註34：〈美日澳三國海軍在南海、菲律賓海舉行聯合軍演〉，法國國際廣播電臺，2020年7月21日，<https://www.rfi.fr/cn/%E4%BA%9E%E6%B4%B2/20200721-%E7%BE%8E%E6%97%A5%E6%BE%B3%E4%B8%89%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D%E6%96%BC%E5%8D%97%E6%B5%B7-%E8%8F%B2%E5%BE%8B%E8%B3%93%E6%B5%B7%E8%88%89%E8%A1%8C%E8%81%AF%E5%90%88%E8%BB%8D%E6%BC%94>，檢索日期：2021年3月14日。

題上，大抵仍依循歐巴馬政府力倡的「航行自由原則」，同時也未呼籲中共接受「南海仲裁案」結果。詎料，在川普任期進入尾聲之際，竟由國務卿龐佩奧針對南海議題發表立場聲明，可視為政策的改弦更張，至於具體的改變，可從政治、法律兩方面加以解析，分述如後：

（一）政治層面

聲明首段即開宗明義的對中共在南海的霸權行為進行譴責：「北京對南海大部分區域海洋資源的主張是非法的，中國大陸採用霸凌方式試圖控制南海資源的行動也是非法的。」、「北京以恐嚇方式削弱東南亞南海周邊各國的主權權利，霸凌、強奪他們的海洋資源，聲稱單方面的主權主張，用『拳頭大者說話』的蠻橫取代國際法。」接著話鋒一轉，對與中共在南海有主權爭議(如圖三)的越南、印尼、馬來西亞等東南亞國家給予聲援：「世界不會允許北京將南海當作她的海上帝國，美國及其東南亞盟邦與夥伴們站在一起，保護她們符合國際法權利義務的海洋資源主權權利。」其試圖拉攏東南亞國家共同對抗中共之意圖格外明顯³⁵。

（二）法律層面

聲明重申支持「國際仲裁法庭」2016年7月的仲裁內容：「同意中共的南海主權主張毫無任何國際法基礎。」並於總體層面否定中共對南海的「九段線」主張；接著做出政策上的突破，即贊同仲裁法庭的仲裁結果：「重申美國針對南海主張的立場，與仲裁

庭一致。」最後，則各別指出中共與菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊、印尼等國家之間的爭議領土，及曾母暗沙的法律屬性，逐一在個體層面否定中共對這些領土的主張³⁶。

肆、有關國家對《美國對南海主張的立場》的回應

在《美國對南海主張的立場》公布後，中共除對之批判，並持續在南海進行活動；然而其他利益相關國家，如澳洲、馬來西亞、越南等國，在獲得美國表態支持後，紛紛對中共的作為採取更強硬的姿態。回應內容摘要分述如下：

一、中共

（一）言詞回應

在美國務院發表聲明的翌日(7月14日)，中共外交部隨即透過例行記者會中捍衛自身主權，內容包含「早在1948年，中國政府就正式公布了南海斷續線，在很長時間裡沒有受到任何國家質疑；在南海的領土主權和海洋權益有充分歷史和法理依據，符合有關國際法和國際實踐。」接著更批評美國試圖介入東亞事務的行為，才是挑動起衝突的根源：「美國拒絕加入《聯合國海洋法公約》，在國際上頻頻『毀約退群』，對國際法『合則用，不合則棄』，頻繁派遣大規模先進軍艦軍機在南海大搞軍事化，推行強權邏輯和霸道做法，才是本地區和平穩定的破壞者和麻煩製造者。」³⁷其回應內容符合中共官方一貫基調。

註35：同註1。

註36：同註1。

註37：〈2020年7月14日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中共外交部，2020年7月14日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1797678.shtml，檢索日期：2021年3月14日。



(二) 實際行動

中共在南海的具體作為主要有填海造陸、軍事巡弋及演習、建立基礎(包含機場、碼頭、電廠等)與軍事設施(如部署飛彈、戰機)等，略述如後：

1. 「填海造陸」是中共長期進行的動作，如果填海的對象在國際法上的地位為「島」，則造陸可擴大領海及專屬經濟區範圍；如果填海的對象在國際法上的地位只是「礁」，則造陸後能否提升為「島」，在國際法上仍存在爭議³⁸。中共在南海的「填海造島」行為雖由來已久，但並未對外公布具體內容。依據美國國防部2016年的評估，中共藉由填海造陸已增加約1,294公頃的土地面積³⁹。此外，藉由比對非政府組織「亞洲海事透

視倡議」(Asia Maritime Transparency Initiative)的空拍圖，可知中共已在西沙群島的七連嶼、趙述島、琛航島、廣金島、永興島等5個島礁，及南沙群島的永暑礁、赤瓜礁、東門礁、南薰礁、渚碧礁、華陽礁、美濟礁等7個島礁進行填海造陸⁴⁰，這些動作及後續的基礎設施建設修建，目前仍在緩步進行中(如圖四)。

2. 軍事部署方面，中共在永暑、渚碧、美濟、赤瓜礁與永興島等5座島礁設有長3,000公尺的機場跑道，可供軍機起降，其中永暑礁甚至可起降民航機(如圖五)。此外，除赤瓜礁、永興島以外，其他3座島礁，同時設有飛彈基地⁴¹。這幾個建有機場的島礁，平時並無固定部署的戰機，然而自2019

註38：依據《聯合國海洋法公約》第121條：「島嶼是四面環水並在高潮時高於水面的自然形成的陸地區域。……不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸架。」可知，「島」與「礁」的區別主要有在海水高潮時是否仍高於水面，及能否維持人類居住兩大要件。「礁」經填海造陸後能否成為「島」，國際仍未形成定論。

註39：〈南海：越南造島靜悄悄 中國填海引警惕〉，BBC，2019年4月23日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-48024240>，檢索日期：2021年3月14日。

註40：蔡志銓，〈中共在南海造島之軍事氣圖〉，《海軍軍官》，第38卷，第1期，2018年6月1日，頁9-10。

註41：楊家鑫，〈4座3000公尺跑道機場！陸部署南海軍力 美軍也難匹敵〉，中時電子報，2018年10月15日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181015000081-260301?chdtv>，檢索日期：2021年3月14日。



圖五：中共在南海永暑礁興建機場空拍圖

資料來源：藍孝威，〈陸建設有成 永暑島全景圖曝光〉，中時電子報，2019年1月25日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190125000192-260309?chdtv>，檢索日期：2021年3月14日。

年以來，媒體開始頻繁捕捉到中共軍機起降永興島畫面，在龐佩奧發表聲明後，更有《法新社》記者於中共外交部記者會中詢及此議題，而其發言人則回應：「西沙群島是中國領土。中國在自己領土上開展國防建設，這是主權範圍內的事。」⁴²雖未證實記者所言，但也沒有駁斥，戰機進駐顯非「空穴來風」。

3. 軍事演習部分，早在2020年5月份，就有多家媒體報導，中共將在8月份首度聯合兩艘現役「遼寧號」、「山東號」航艦編隊進行演習⁴³，直到7月初都還有這個消息⁴⁴。然而在7月13日龐佩奧發表聲明後，共軍在南海的活動轉趨低調，雖仍於8月24至29日在南海永興島進行軍演，但並未如預期的

出動「雙航艦」⁴⁵。

從以上中共的作為可以推斷，美國透過國務院的聲明做為政治宣示、國防部的軍演做為武力展示，在相當程度上已發揮效果，遏制了共軍軍事活動的氣燄，讓共軍即使在南海進行軍事部署，亦不敢對外證實，甚至取消了既定的「雙航艦」演習規劃，然仍凸顯中共對南海地區的重視其實未嘗稍減。

二、其他國家的回應

龐佩奧在聲明中，宣示將力挺南海區域內國家，猶如讓在南海與中共有領土爭議的國家吃了定心丸，陸續獲得有關國家正面回響，包括澳洲表態支持美國的南海政策、馬來西亞採取強硬態度與中共爭奪大陸礁層、越南公開批判中共軍機出現在爭議空域的行為，各國回應內容摘陳如後：

(一) 澳洲

澳洲並非南海區域內國家，但經常以美國「馬首是瞻」，且在此水域確有重大利益，因此率先對聲明給予正面回應。

1. 該國在2020年7月23日向聯合國提交聲明，表態支持美國的南海主張。聲明指稱：「反對中共對南海主權的歷史依據，根據2016年的南海仲裁案，這樣的歷史依據不符合《聯合國海洋法公約》，是無效的」、「澳洲拒絕中共對島礁和人工島的領土主張，

註42：〈2020年7月21日外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，中共外交部，2020年7月21日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1799422.shtml，檢索日期：2021年3月14日。

註43：〈共同社：中國軍方計畫8月在南中國海舉行大規模演習〉，美國之音，2020年5月12日，<https://www.voacantonese.com/a/chinese-navy-conduct-military-exercise-south-china-sea-20200512/5416382.html>，檢索日期：2021年3月14日。

註44：〈共軍8月雙航艦軍演 美軍先卡位秀肌肉〉，臺視新聞，2020年7月8日，<https://www.ttv.com.tw/news/view/10907070039200M/568>，檢索日期：2021年3月14日。

註45：蔡宗霖，〈四大戰區軍演 陸美緊張再升級〉，中時電子報，2020年8月24日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20200824000391-260118?chdtv>，檢索日期：2021年3月14日。

土地建設活動不能改變《聯合國海洋法公約》對地貌特徵的規定」⁴⁶。

2. 由於澳洲自「冷戰」時期就是美國的盟國，雙方簽有軍事上的《美、澳、紐安全條約》(Australia, New Zealand, United States Security Treaty)，及「五眼聯盟」(Five Eyes)情報互換機制；然而，自1990年代中共經濟快速發展後，澳洲就定下了在「與中共的經濟聯繫」及「與美國的安全聯繫」之間尋求平衡的基本國策⁴⁷，不願與中共為敵。本次澳洲在美國公布新南海政策後的10天內，隨即表態支持，主流媒體普遍認為，隨著近期美、「中」對立情勢持續升高，已迫使澳洲無法像過去般保持置身事外，本次行為已明顯在美、「中」兩強間，選擇了親美路線，與中共的關係將不可避免惡化⁴⁸。此後陸續發生中共禁止澳洲鐵礦、煤礦、龍蝦、紅酒進口等事件來看，均足以證實「所言不虛」⁴⁹。

(二) 馬來西亞

1. 馬國與中共之間一直存在大陸礁層劃

界問題。2019年12月，馬來西亞向聯合國「大陸礁層界限委員會」(Commission on the Limits of the Continental Shelf)提出劃定該國大陸礁層邊界的文件，中共因此認為馬國的劃界侵犯自身主權，遂向該國及聯合國表示抗議⁵⁰。對此，馬來西亞直到2020年8月13日，才由該國外交部長希山慕丁(Hishammuddin Hussein)在國會中表示：「馬來西亞並不認同中共對這個海域享有歷史權利。並按照國際法認定，中共對南海島礁的權利主張並沒有任何依據。」、「馬來西亞將以謹慎的態度捍衛自身主張，以避免緊張局勢升級。」⁵¹。

2. 由於馬來西亞長期被歸類為東南亞國家中較「親中」者，且目前中共仍是該國最大貿易夥伴，這次公開批評十分引人注目，且這種情形並沒有隨著時間而緩減，態度反而愈加強硬，馬國並採取派出巡邏艦於爭議海域巡弋的方式，回應中共在南海的擴張⁵²，雙方較勁意味，並未緩解。

(三) 越南

註46：〈中國南海主權「非法」 澳大利亞向聯合國提交聲明支持美國 四大看點〉，BBC，2020年7月25日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-53538634>，檢索日期：2021年3月14日。

註47：“Australia’s Prime Minister ‘Surprised’ by State’s Secret Deal With China,” The New York Times, 2018/11/13, <https://www.nytimes.com/2018/11/13/world/australia/victoria-china-scott-morrison.html>, visited date: 2021/3/14.

註48：同註44。

註49：Marc Busch, “COVID, Barley and a most unusual Australia-China trade war,” THE HILL, 2021/2/5, <https://thehill.com/opinion/international/537581-covid-barley-and-a-most-unusual-australia-china-trade-war>, visited date: 2021/3/14。

註50：〈中國被指反對馬來西亞在聯合國提出大陸架邊界劃分問題聲明〉，美國之音，2019年12月17日，<https://www.voacantonese.com/a/CHINA-OBJECTS-TO-MALAYSIAS-UN-SUBMISSION-ON-SOUTH-CHINA-SEA-20191217/5209037.html>，檢索日期：2021年3月14日。

註51：〈爭南海主權！馬來西亞首度反對中國 貿易夥伴也不讓了〉，東森新聞，2020年8月13日，<https://www.ettoday.net/news/20200814/1784659.htm>，檢索日期：2021年3月14日。

註52：黃宗鼎，〈南海爭端新頁：馬來西亞對中國轉趨強硬〉，國防安全研究院，2020年12月21日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3282/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E7%88%AD%E7%AB%AF%E6%96%B0%E9%A0%81%EF%BC%9A%E9%A6%AC%E4%BE%86%E8%A5%BF%E4%BA%9E%E5%B0%8D%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%BD%-89%E8%B6%A8%E5%BC%B7%E5%8B%A2，檢索日期：2021年3月15日。

與中共在南海爭議最多的國家之一是越南。近年中共積極在南海部署軍事設施、或進行軍機或軍艦巡弋，被其他國家視為「耀武揚威」，該國卻因實力不足以與之抗衡，而多數沉默以對⁵³。2020年8月20日，越南外交部發言人黎氏秋恆(Le Thi Thu Hang)在記者會中被問及中共轟炸機出現在西沙群島的看法時，即回應：「有關方面將武器和轟炸機送至東海(按：越南稱南海為東海)不僅侵犯到越南主權，同時也危及該地區的局勢。」⁵⁴與以往的默不作聲相較，展現出強硬的態度。然而越南除批判外，後續並未採取其他具體作為，其主因應在於儘管不樂見中共在南海的擴張，但也同樣不願美國軍艦在越南主張的海域行使「航行自由行動」。因此，讓美國與中共就南海議題上「鷸蚌相爭」，這才是越南「漁翁得利」的最佳策略⁵⁵。

伍、未來可能發展一代結語

南海是連結印、太兩洋的重要海域，美國欲將勢力從傳統上占有優勢的太平洋延伸至印度洋，必先鞏固南海。隨著拜登執政後對《美國對南海主張的立場》文件進行追認，確立了美國將延續川普時期訂下的南海政策，而不是如外界預期般的，回歸過去拜登擔任副總統期間，民主黨政府的南海政策。

未來發展方向，區分美、「中」、臺三部分分析：

一、美國

(一)2020年7月，當美國明確承諾將支持東南亞國家對抗中共在南海的擴張，各國在獲得美國的文字(即前述文件)及行動(後續幾場軍演)支持後，變得更敢於放聲批評中共的作為，並積極與中共爭奪爭議島礁主權。況且，儘管美國對於南海議題的態度，由先前僅要求公海航行自由的「旁觀者」，轉變為力挺東南亞國家對抗中共的「協助者」，但仍無法改變美國本身不是區域內國家的「局外者」身分；若想積極介入，仍有待其他盟國配合，否則一方面既「師出無名」，另一方面在地區也缺乏有力的後勤補給據點。

(二)儘管拜登長期被認為是「親中派」，且選舉階段，曾發表專文闡述其外交政策，並認為俄羅斯才是美國的「對手」(Opponent)，威脅來自軍事層面；中共則是美國的「競爭者」(Competitor)，威脅來自經濟層面⁵⁶。當時各國觀察都認為，拜登如勝選其首要任務可能是設法與法、德等國重修舊好，以利用「北大西洋公約組織」(NATO)組織制衡俄羅斯。因此，外界多預期川普力推的「印太戰略」重要性勢將下降；然拜登

註53：〈英倫熱議：北京在南海對鄰國耀武揚威〉，BBC，2018年6月3日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-44343502>，檢索日期：2021年3月15日。

註54：〈中國在南海動作頻頻 越南：危及區域安全〉，中央廣播電臺，2020年8月20日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2076799>，檢索日期：2021年3月15日。

註55：Derek Grossman, "What Does Vietnam Want From the United States in the South China Sea?" RAND Corporation, 2021/2/4, <https://www.rand.org/blog/2021/01/what-does-vietnam-want-from-the-united-states-in-the.html>, visited date: 2021/3/15。

註56：Joseph 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>, visited date: 2021/3/15。

上任後，旋即在「國家安全委員會」設置「印太事務協調官」(Coordinator for the Indo-Pacific)，並任命以友臺著稱的前國務院亞太助卿坎培爾(Kurt Campbell)出任，顯然無意放棄川普的「印太戰略」，這就使得在南海政策走向上，也極有可能依循前朝方針，繼續在政治上支持東南亞國家；在法律上否定中共的南海主張；在軍事上聯合盟國舉行演習。尤其，當中共於今(2021)年2月1日實施《海警法》後，美國務院於19日發表聲明，強調中共對南海的非法主張，已在2016年遭「國際仲裁法庭」否決，「美國重申在2020年7月13日發布的《美國對南海主張的立場》。」⁵⁷此聲明一出，亦明確表示新任拜登政府勢必將延續川普的南海政策，後續發展值得關注。

二、中共

(一)在《美國對南海主張的立場》文件公布前，美國在南海雖主張「航行自由」，並屢次以戰機、軍艦通過爭議水域的方式，衝撞中共的主權主張，卻從未對中共與東南亞國家的爭議發表評論，維持了至少在表面上的中立，這也使得東南亞國家在得不到美國支持的情況下，與中共談判時經常屈於下風。2002年，東南亞國家與中共簽署《南海各方行為宣言》，達成彼此以和平手段解決爭端的基本共識，但並未處理到問題的核心即「爭議各方的劃界問題」。相關國家並非不瞭解這一點，只是礙於分歧過大，難以在

當下處理，因此《南海各方行為宣言》中明定，將推動更具執行力的《南海行為準則》做為未來之目標。然而，歷時18年，有關國家的分歧非但沒有減少，反而因中共軍事實力日益強大、美國重新將戰略焦點放置於印太地區，使得局勢變得更加複雜。

(二)對中共而言，欲避免美國勢力介入南海，就必須防止東南亞地區出現願意與美國配合的國家。這可能也迫使中共放低姿態，以對東南亞國家讓利的方式，換取盡可能早日通過《南海行為準則》，達到避免美國介入之目的。據國外媒體透露，中共為此曾在2020年8月初，召集了駐東南亞各國外交人員至北京研商，對美國意圖干預南海局勢表達關注，並且達成應盡快重啟與東南亞國家就南海議題進行談判的共識⁵⁸。如此看來，美、「中」雙方對東南亞各國的拉攏，及在此地區的折衝將持續進行，而其結果，不僅牽動美、「中」在南海的戰略博弈，亦牽扯到兩強勢力的彼此消長，更將對我國在此地區的權益造成深切影響，亟待我相關單位密切注意情勢變化。

三、我國

面對當前態勢發展，對我國而言應是「一則以喜、一則以憂」的兩難格局。因為在政治上與軍事上，美國表態支持東南亞國家，並聯合日本、澳洲、印度等國進行聯合軍演，可望達到遏制中共擴張的效果；然在法律上，中共所持的「九段線」主張，實則是

註57：同註2。

註58：Catherine Wong, "China meets with Asean diplomats to propose resuming South China Sea talks," South China Morning Post, 2020/8/24, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3098486/china-meets-asean-diplomats-propose-resuming-south-china-sea>, visited date: 2021/3/15。

繼承我國的「十一段線」⁵⁹，並將其中與越南接鄰的「二段線」移除後而得來。美國表態認同國際仲裁法院仲裁結果，不僅是否定中共的「九段線」，也等同否定我國主張的「十一段線」。雖然，我國對於太平島以外的南海諸島，並無占領，即使主張遭否定，亦不影響我國實質利益；然對其後續發展，國人當寄予高度關注，絕非輕率無視或默不作聲，畢竟這關乎我國家主權與人民利益，切不可輕忽。

最後，就南海情勢發展整體而論，美國目前採取的態度，對我國來說仍是「利大於弊」。未來，政府在政策作為上，應盡可能

強調與美、日、印、澳及東南亞各國在遏制中共擴張上的共同利益，凸顯我國扼處印、太海域樞紐位置的重要性，並固守治權所及的太平島主權；另一方面，應積極把握機會，趁勢凸顯我國在區域戰略位置的重要性及存在價值，方能捍衛我國海疆利益及國家總體安全。



作者簡介：

楊宗新先生，東吳大學政治系90年班、政治大學外交研究所(戰略暨國際安全組)碩士96年班。曾任南華大學國際事務與企業學系業界專家教師，現服務於法務部調查局調查官及《展望與探索》雜誌研究員。

註59：「十一段線」是1947年12月1日我國內政部公布之「南海諸島位置圖」中，針對南海諸島劃設的領海基線，劃設方式係依據「直線基線法」，將各島礁的突出部分加以連結，共有11段。1949年中共建政後，為示好於越南，在1953年主動移除與越南相鄰的北部灣、東京灣兩線，成為「九段線」，中共稱「南海斷續線」。

老軍艦的故事

昆陽軍艦 DDG-919



昆陽軍艦原為美軍Fletcher 級驅逐艦，編號DD-541，1943年7月25日下水，同年12月30日成軍，成軍後曾參加二次世界大戰，1947年1月15日於聖地牙哥除役封存，1951年韓戰爆發後，曾啟封參與作戰。

民國57年6月10日我國依作戰需求及中美租借條款向美國租借該艦並在夏威夷完成移交。同年8月23日由大同艦拖回左營，9月4日啟封，10月7日由前總司令馮啟聰上將主持成軍典禮，命名為「昆陽」編號DD-19。

民國58年3月該艦納編海軍五八敦睦支隊，訪問澳洲達爾文、凱恩斯、雪梨、墨爾本、伯斯、紐西蘭威靈頓、菲律賓及馬尼拉等港口，總計航行1,680小時，16169.9浬，為本軍敦睦遠航支隊首航南半球的艦艇之一，亦為驅逐艦參加遠航任務之第1艘。

昆陽軍艦服役30年餘期間，納編服勤航行時數達53,200小時，航行浬數計464,300浬，執行外島護航、運補、專送、近海偵巡、海偵及敦睦遠航等任務997次，為海軍建軍備戰、海疆屏衛與海權確保等方面，寫下不可磨滅的功勳與輝煌之史蹟。該艦於民國88年10月16日奉命除役，走入歷史。(取材自老軍艦的故事)