

## 學術論文

# 美國在南海面對中國的理論與政策 作為：國際政治與國際法的對話

## America's Perspective and Policy Behavior toward China in South China Sea: A Dialogue between International Politics and International Law

鄧中堅 *Chung-Chian Teng*  
政治大學外交學系特聘教授  
*Distinguished Professor of Department of Diplomacy  
National Chengchi University*

### 摘要 / Abstract

儘管要求中國在南海問題上遵守國際法的規範與規則，但美國與其主要亞太盟友（特別是日本及澳洲）始終未能獲得積極的回應。事實上，許多專家學者多半從修昔底德陷阱和權力轉移理論的角度來詮釋美國與中國的關係。過去歐巴馬總統是要以「再平衡策略」從外交、經濟和軍事三個面向來限制中國在南海議題的選項；而當前川普總統是從外交和軍事的面向為之。中國仍然堅持以雙邊和多邊外交的方式，與區域內相關的國家交涉來解決爭端。過去的設計包含多邊經濟的工具來約束中國，如今少了經濟面向，川普政府少了可以施壓中國的力量。以目前的態勢，中國將會按照既定的方向與東協國家就南海行為準則達成協議。

airiti

Despite of the advocacy of following the norms and rules of international law about China's behavior in the South China Sea, the U.S. and its major allies in Asia Pacific (Japan and Australis in particular) have received positive response from China. In fact, many scholars and practitioners analyze U.S.-China relations from the perspective of Thucydides's Trap, Power Transition Theory and hold pessimistic view about it. In the past, Obama administration applied rebalance strategy to limit China's policy options from three angles (i.e., diplomatic, economic and military); in contrast, Trump administration focuses on more on diplomatic and military aspects. Beijing's approach to the South China Sea issue remains on bilateral and regional talks with concerned nations in this region. The design of the previous administration contained multilateral economic leverage to constrain China. Without economic tool, Trump administration has less power to put pressure on China. Under current situation, China keeps firmly about its direction and proceed to finalize the Code of Conduct on the South China Sea with ASEAN countries.

---

**關鍵字：**中國、美國、南海、修昔底德陷阱、權力轉移理論

**Keywords:** China, U.S., South China Sea, Thucydides's Trap, Power Transition Theory

## 壹、緒論

美國導彈驅逐艦拉森號於 2015 年 10 月刻意在南海中國大陸所有的渚碧礁十二海哩範圍航行，此舉引發了中國大陸採取軍事的和外交抗議。在歐巴馬總統任內，這一類「航行自由」(Freedom of Navigation)的巡行是不定期的，且必須得到白宮的批准；在川普總統就任之後，美國軍方在 2017 年 5 月間獲得授權，定期實施軍艦的自由航行。無論如何，美國針對中國推動所謂航行自由真是為了在南海地區維護和執行國際法嗎？美國這項行動十分具有爭議性，因為美國迄今尚未批准聯合國海洋法公約(United Nations Convention on the Law of the Sea)。論者或謂，美國在國際海洋爭議上已經喪失了道德的制高點，卻一直高調批評中國大陸在南海的作為。<sup>1</sup>

美國對於南海問題的重視不但展現在政府的行動，也可在著名智庫的作為上獲得印證。例如美國著名的智庫此外，該中心也展開跨國性的研究計畫，基本上是針對中國在南海的發展進行批判性的研究分析。

當常設仲裁法院(Permanent Court of Arbitration)之臨時仲裁法庭於 2016 年 7 月針對中國以歷史因素聲稱擁有南海島礁主權的問題做出不利中國大陸的裁決時，南海問題變得更加的複雜。<sup>2</sup>中國大陸前外交部長及國務委員戴秉國於此前在美國一項研討會中表示，這項裁決不過是一張廢紙，中國大陸無論如何不會遵守之。<sup>3</sup>儘管中國加強了島礁的軍事設施和海空巡邏、演習，但仍以外交為核心，進行新的雙邊與多邊接觸和談判，以

---

<sup>1</sup> Hannah Beech, "China Will Never Respect the U.S. Over the South China Sea. Here's Why," *Time*, (July 8, 2016), <http://time.com/4397808/south-china-sea-us-unclos/>.

<sup>2</sup> 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](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).

<sup>3</sup> "Speech by Dai Bingguo at China-US Dialogue on South China Sea Between Chinese and US Think," *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, (July 5, 2016), [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1377747.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1377747.shtml).

解決與東協國家在南海主權的爭端。值得注意的是，以政治和權力為主的方式來解決爭端的傾向愈來愈明顯。<sup>4</sup>在外交層面上，中國持續與東協進行南海行為準則(*Code of Conduct on the South China Sea*)的磋商，並於今年東協外長會議正式簽署框架協定。在雙邊關係方面，中國在南海最大的進展是與菲律賓的關係有了很大的改善，並獲得菲國善意的回應，特別是不再提及仲裁案的裁決。

事實上，在國際臨時海洋仲裁法庭就南海島礁問題做出裁決一年之後，主要是在美國、日本、澳洲等國利用區域性的會議來表達要求各方遵守該向裁決的聲音，例如在 2017 年東協外長會議。在東協外長發表聯合聲明，表明與中國就南海行為準則達成框架性協議後，美國、日本、和澳洲的外長發表聯合聲明，要求未來之南海行為準則應具有法律的約束力。

我們的觀察是，一方面以美國為首的西方國家持續主張中國要接受國際仲裁的結果才是符合國際法的要求，另一方面中國則強調直接與南海主權聲索國和區域內國家進行外交談判建立爭端解決機制。美國似乎無法說服中國大陸接受其立場。參照美國和中國大陸在南海地區的活動，我們產生了以下的問題：國際政治學者從哪一個角度來觀察中美兩國在南海區域的互動？美國政府在這個區域的戰略設計及政策作為為何？中國大陸對美國的政策作為又是如何反映呢？

## 貳、現實主義觀點指導美國在亞太地區的政策作為：修昔底德陷阱與權力轉移理論

在論及南海地區議題時，美國及其主要盟友經常要求中國大陸不要破壞現狀。問題在於，美國所謂的現狀是什麼？事實上，這個現狀就是美國在二次大戰之後強力在亞太地區所建立和維繫的國際秩序。我們可以從晚

---

<sup>4</sup> Feng Zhang, "Assessing China's response to the South China Sea arbitration ruling," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 71, No. 4 (2017), p. 455.

近美國學者有關中美關係所提出的理論來瞭解為何會擔心現狀的改變。

「修昔底德陷阱」(Thucydides Trap)及權力轉移理論經常被國際關係學者用來詮釋中國與美國兩個關係，甚至預期這兩大最大經濟體之間終需一戰。

最深入運用「修昔底德陷阱」來分析中美關係的新作莫過於哈佛大學的艾里森教授所著之「注定一戰」(Destined for War)。他以為「修昔底德陷阱」指的是新興強權的崛起對既有之國際秩序帶來結構性的壓力(structural stress/pressure)，與原有的霸權國家發生衝突。艾里森教授領導的研究團隊研究分析過去五百年中，十六次新興強權挑戰原有的霸權國家的案例，其中十二次對立最後以戰爭收場。<sup>5</sup>

美中兩國目前的態勢完全具備“修昔底德陷阱”的特徵，換言之，新興強權的中國正在挑戰既有的霸主美國，且嚴重影響到美國主導的既有國際秩序，特別是在東亞和西太平洋地區。由於美中兩國的價值體系和政治制度導致了彼此難於和平共存，似乎無可避免的走向戰爭。艾里森教授甚至列舉出美中交戰的可能狀況：中美南海衝突、台灣獨立、第三方引發戰爭、北韓崩潰、中美經濟衝突。<sup>6</sup>

在中國學術界中，當然對於利用「修昔底德陷阱」來描述中國與美國之間的競爭關係，以致於發生戰爭，並不以為然。這類持批判角度的學者多半將「修昔底德陷阱」描繪為「中國威脅論」的延續，中國的對外作為，甚至包括建立金磚國家新開發銀行及亞洲基礎設施投資銀行等，都被視為是對美國主導戰後國際秩序的挑戰。<sup>7</sup>他們進而從多邊和雙邊的角度，主張中美兩國可以避開「修昔底德陷阱」，因為兩國有「結構性共同利益」以及

---

<sup>5</sup> Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017), p. 41.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 154-184.

<sup>7</sup> 蔡翠紅，〈中美關係中的“修昔底德陷阱”話語〉，《國際問題研究（北京）》，第3期（2016年），頁18。

國際社會外在環境的制約。<sup>8</sup>

隨著中國的經濟崛起，進入到二十一世紀，先後超越了法國、英國、德國和日本，成為世界第二大經濟體，與美國相抗衡。論者以為，權力轉移理論(Power Transition Theory)來解釋新興強權的中國與既有霸權美國之間的關係。<sup>9</sup>中國方面的軍事學者認為，美國當前對中國的軍事戰略是源自於新興大國挑戰既有霸權國的結構性問題，也就是權力移轉理論的影響。<sup>10</sup>

的確，權力轉移理論頻繁被用以探討美國和中國大陸的關係，該理論的核心在於權力之不平衡對國際體系具有穩定的效果。<sup>11</sup>根據奧干斯基(Organski)的理論架構，全球階層性體系中的所有國家可分為四類：霸權國家(dominant power)、強權國家(great powers)、中等權力國家(middle powers)、弱勢國家(small powers)，在這個全球階層性體系只有一個霸權國家，它決定國際秩序，且負責管理國際體系。如果所有國家都滿意於國際秩序，則這個國際體系處於一個穩定狀況。根據中國經濟快速發展的結果，接受「權力轉移理論」者多半將美國描述為霸權國家，而中國則為新興的強權國家。

依照權力轉移理論的邏輯，一項影響全球體系戰爭或和平的關鍵變數是權力差異(power disparity)。奧干斯基和科格勒(Kugler)點出權力交叉點(crossover)是危險的現象，在這個交叉點上新興強權國家或挑戰國家所擁有的權力即將要超越霸權國家。<sup>12</sup>此外，霸權可能在交叉點出現之前採取

---

<sup>8</sup> 前揭書，頁 13-31。

<sup>9</sup> 吳玉山，〈權力轉移理論：悲劇預言？〉，收於包宗和主編，《國際關係理論》(台北：五南出版社，2011年)，頁 389。

<sup>10</sup> 楊毅，〈中國如何突圍美國的海上封堵〉，《世紀大講堂》(2015年2月7日)，<https://www.youtube.com/watch?v=hkk9WNWaciU>。

<sup>11</sup> A.F.K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980), p. 19.

<sup>12</sup> Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005), p. 83.

行動，防止權力轉移的出現。<sup>13</sup>

譚門(Tammen)和科格勒從兩方面精進權力轉移理論。一方面，他們設計了植基於全球階層體系(global hierarchical system)之區域階層體系(regional hierarchical systems)，另一方面他們主張戰爭與和平取決於不對稱權力及對現狀滿意這兩項變數。他們預期新興強權由於不滿現狀，因之成為挑戰者。

事實上，前述權力轉移理論學派之學者主要都是以中美關係為範例進行研究分析，其中美國是當前的霸權國家，而中國則為挑戰的新興強權。<sup>14</sup>與美國軍方相關人士的見解也趨向於權力轉移理論，例如，曾服務於美國國防部淨評估室服務的安德魯·克雷賓涅維奇博士(Andrew F. Krepinevich, Jr.)在2017年年初的報告中提及下列論點；西太平洋戰區是唯一美國和其盟國在經濟和軍力方面，不具備與中國有競爭優勢的戰區；北京的「中國夢」對「大中華」的想像包含了不只是臺灣，還有爭議的南海和南海諸島，以及釣魚台列嶼（日本的尖閣諸島）。如果中國的領土野心得到滿足，則它幾乎可以確定會成為亞洲和西太平洋霸權；西日本是美國在西太平洋前線國家，如果日本被中共征服，或是被中共「芬蘭化」，則西太平洋的軍事平衡將會決定性地倒向中共，對美國會產生災難性的結果；在島鏈防禦的作戰構想下，美國應當逐步進駐西太平洋，包括前進部署輪調，以支援日本自衛隊。<sup>15</sup>從這裡也我們可以理解所謂現狀就是美國在戰後所建立以其為核心國際秩序，推廣西方的價值理念，不容許中國改變之。

---

<sup>13</sup> Ibid..

<sup>14</sup> 向駿，〈權力轉移理論與美國的『中國威脅論』：權力轉移理論下的美中臺關係之迷思〉，收於向駿主編，《二〇五〇中國第一？》（台北：博揚文化，2006年），頁46。

<sup>15</sup> 胡文玲（譯），〈美研析歐亞國防戰略 防中共成為區域霸權（上）〉，《青年日報》（2017年3月28日），第7版；胡文玲（譯），〈美研析歐亞國防戰略 防中共成為區域霸權（下）〉，《青年日報》（2017年3月29日），第7版。

## 參、亞洲再平衡策略下的南海國際秩序：從歐巴馬到川普

有南海議題並非是最近的新議題。在本世紀初，許多老經驗的中國通已經深度關切中國大陸對南海島礁主權之聲索(claim)。美國賓州大學金駿遠教授(Avery Goldstein)就曾強調，在後冷戰時期，中國很可能與海洋鄰國發生爭端、緊急的危機、甚至直接的對抗，例如，與東南亞國協成員國在南海主權議題上的爭端。<sup>16</sup>另一位著名的中國通何漢理教授(Harry Harding)甚至指出美國與中國大陸軍事的衝突無法完全排除，儘管這是相當低度的衝突。<sup>17</sup>

中國大陸一直認定新一波的南海議題的正式浮現與美國在 2010 年之後的強硬立場有關。這是當時美國國務卿希拉蕊 2010 年 7 月在越南河內舉行的東南亞國協外長會議上，突然論及美國在南海議題的立場。她表示：「美國在南海擁有自由航行的國家利益，可以公開接觸亞洲海洋共有之地，並尊重國際法。」<sup>18</sup>事實上，希拉蕊這樣表示美國立場的一幕是經過精心安排的，包括美國與部份東南亞國家間在華府頻繁的交換意見。當時中國外長楊潔篪被這段發言甚為驚愕，當場表示強烈譴責此一政策聲明。<sup>19</sup>稍後，楊潔篪發表一份聲明，指控美國與部份東協國家陰謀「一唱一和」對抗中國大陸。<sup>20</sup>

更重要的是，這項聲明僅是美國在亞太地區更廣泛策略的前奏曲，這

---

<sup>16</sup> Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005), p. 64.

<sup>17</sup> Harry Harding, "American Visions of the Future of U.S.-China Relations," in David Shambaugh ed., *Tangled Titans: The United States and China* (New York: Rowman and Littlefield, 2012), p. 404.

<sup>18</sup> Mark Landler, *Alter Egos: Hillary Clinton, Barack Obama, and the Twilight Struggle Over American Power* (New York: Random House, 2016), p. 298.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 300.

<sup>20</sup> John Pomfret, "U.S. takes a tougher tone with China," *Washington Post*, (July 30, 2010), p. A1.



就是我們今天熟知的「轉向亞洲」(Pivot to Asia)或「亞太再平衡」(Rebalance)策略。然而，由於歐巴馬外交政策團隊和國務院之間對這項新策略的歧異使得正式的宣佈延遲到2011年10月，當時是希拉蕊在「外交政策」(Foreign Policy)上以「美國的太平洋世紀」為題，闡述了這項新策略。<sup>21</sup>

美國方面的看法是，中國方面將南海議題提升為國家之核心利益是美國對南海問題採取積極立場的主因。希拉蕊指出國務委員戴秉國在戰略與經濟對話時提出了南海為中國核心利益的立場。就西方的解讀說，中國把南海提升為「核心利益」，意味不惜一戰。<sup>22</sup>

對於轉向策略，希拉蕊揭示了主要的動機是因為美國介入伊拉克戰爭接近尾聲，且開始從阿富汗撤軍，這是美國策略在轉向的重要契機。<sup>23</sup>歐巴馬總統在第一個任期由於年金融大海嘯和阿富汗、伊拉克戰爭，所以對外政策的重心是處理中東的動亂。專家學者認為「轉向亞洲」是一種「避險策略」，要防止中國大陸損及美國在亞太地區及世界的利益。

儘管轉向策略的主要規劃者是當時國務卿希拉蕊·柯林頓(Hillary Clinton)和主管東亞事務的助理國務卿科特·坎貝爾(Kurt Campbell)，但是若沒有得到歐巴馬總統的支持則無法實現。歐巴馬總統最終同意這項策略是因為：對於年在中國大陸訪問期間所遭受的待遇感到憤怒；在芝加哥服務期間感受到中國對中西部製造業的威脅；孩提在印尼生活時，觀察到中國在商業方面的成功和帝國主義的野心。<sup>24</sup>首先，資深外交官和前任主管東亞事務的助理國務卿李查·霍爾布魯克(Richard Holbrooke)在關切到中美可能的敵對，表示：「多年來，我們對南沙群島從未選邊站。」<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Kurt M. Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia* (New York: Twelve, 2016), p. 11.

<sup>22</sup> Edward Wong, "China Hedges Over Whether South China Sea Is a 'Core Interest' Worth War," *New York Times*, (March 31, 2011), p. A12.

<sup>23</sup> Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, (October 11, 2011), <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

<sup>24</sup> Mark Landler, op cit., pp. 290-296.

<sup>25</sup> Ibid., p. 299.

在總統任內，歐巴馬對中國大陸採取較為和緩的立場。轉向策略原始設計者坎貝爾對此頗有微詞，曾批評歐巴馬的亞洲政策過於重視中國。<sup>26</sup>這項談話發表的時間是在 2016 年 7 月 12 日海牙臨時仲裁法院就南海議題宣布裁決之後。他曾說：「美國都已經習慣在全球舞台上當群龍之首了。」<sup>27</sup>這一段話可是對他全力推動轉向策略或亞洲再平衡策略最好的註腳。

在前往中國訪問之前，國家安全顧問蘇珊·萊斯(Susan Rice)在國務院的官方部落格發表了一篇文章，主要是解釋為何會在海牙臨時仲裁法院裁決之後採取妥協的姿態。<sup>28</sup>她在文中指出中美關係中幾項重要的元素：中國大陸是再平衡戰略不可或缺的一部份；中美關係是最重要的雙邊關係；美國要深化共同利益的合作，智慧處理分歧；美中彼此合作，並鼓勵其他國家共同解決全球議題（如，氣候變遷、伊波拉病毒、伊朗核子協議等）。<sup>29</sup>這一段話再度證明美國僅管關切習近平的積極進取路線，但仍必須重視中國在各方面之合作，例如氣候變遷的議題。

根據原本的設計，轉向策略是從三個面向同時推進，這分別是外交面向、經濟面向、和戰略面向。坎貝爾進一步說明，轉向策略是涵蓋了外交、軍事和經濟政策和行動，這三方面結合在一起會使得美國對這個區域的承諾更有公信力。<sup>30</sup>這個戰略設計最主要的目的是限制了中國大陸在南海和印度洋擴張性的發展。

在外交戰線方面，他們很機敏地劃定「亞太區域」的範圍，以符合轉

---

<sup>26</sup> Fan Bing and Zhang Zheng, "Former U.S. high-ranking official: Beijing tacitly accepts the ruling of South China Sea arbitration as serious failure," *Voice of America*, (July 15, 2016), <http://www.voachinese.com/a/Kurt-compbell-20160715/3419456.html>.

<sup>27</sup> 洪世民譯，吉迪恩·拉赫曼(Gideon Rachman)原著，《東方化》(Easternisation: War and Peace in the Asian Century) (台北：時報文化，2017年)，頁95-96。

<sup>28</sup> Susan Rice, "Why I'm Here: The Importance of the U.S.-China Relationship," *DIPNOTE*, (July 26, 2016), <http://blogs.state.gov/stories/2016/07/26/why-i-m-here-importance-us-china-relationship>.

<sup>29</sup> Ibid..

<sup>30</sup> Campbell, *The Pivot*, p. 13.

向策略的計畫。針對這個區域的偉大願景和希望，亞太區域西從印度次大陸一直向東延伸到美洲大陸，跨越了太平洋和印度洋。<sup>31</sup>這樣的安排必然與轉向策略另一個主要特徵相關。轉向策略將對中國的政策奠基於更寬廣和更大涵蓋範圍的區域架構之中，在這個區域中，美國會增進與許多亞洲國家在外交、經濟和軍事關係。<sup>32</sup>亞太區域從南亞開始向東延伸，這意味包括了印度在內，該國是另一個全球經濟的關鍵推動者，與中國有邊界的爭端。換言之，除了日本之外，印度將要扮演主要的角色，在亞太區域平衡中國。晚近川普總統先後提出了「自由開放的印太地區」，且勢必成為其亞太政策的主軸<sup>33</sup>其實這所謂「印太戰略」早已經是「亞太再平衡」戰略中重要的一環，川普政府的政策作為並無特別之處。

在轉向策略之下，美國透過恰當的方式，專注與三類國家的交往。第一類是條約盟國（如，菲律賓、南韓、日本）；第二類是伙伴國家（如，越南）；第三類是弱小且不密切的國家（如，緬甸）。<sup>34</sup>到目前為止，最突出的成就是緬甸的政治自由化。下一個目標是寮國，所以歐巴馬 2016 年 9 月趁參加東南亞國協高峰會議之便往訪，並提供援助。

最重要和持續的美國計畫是建立跨太平洋制度和關係的網絡，就如同二次大戰之後在大西洋建立的模式。這並非是圍堵的計畫，而是在法律上限制中國大陸在亞太地區的政策和作為或稱之為維持二次大戰後建立的現狀。

儘管美國持續在維持其在國際社會的霸權和主導性，但是中國在國際社會的影響力愈來愈顯著，已經到了美國無法不考慮的關鍵性因素。在《外

---

<sup>31</sup> Hillary Clinton, op cit..

<sup>32</sup> Campbell, *The Pivot*, p. 23.

<sup>33</sup> 蔡佩芳，〈美日元首峰會 勾勒『自由印太』新戰略〉，《聯合報》（2017年11月7日），第A2版；中央社，〈美前官員：印太地區架構 成川普亞太主軸〉，《聯合報電子報》（2017年11月6日），[https://udn.com/news/story/11611/2802010?from=udn-referralnews\\_ch2artbottom](https://udn.com/news/story/11611/2802010?from=udn-referralnews_ch2artbottom)。

<sup>34</sup> Derek Chollet, *The Long Game: How Obama defined Washington and Redefined America's Role in the World* (New York: PublicAffairs, 2016), p. 55.

交政策》月刊發表的文章中，國務卿希拉蕊指出「一個繁榮的美國有利於中國，而一個繁榮的中國有利於美國」，這傳達出她對中國重要性是明確的。<sup>35</sup>在中美關係方面，她僅僅提及「中國意味著是美國一直以來最具挑戰性和影響力的雙邊關係之一。」<sup>36</sup>當歐巴馬的國家安全顧問蘇珊·萊斯(Susan Rice)在五年後對中美關係的描述是：「中美關係是最重要的雙邊關係，這是為何我代表總統投入這樣多的時間和注意力」。<sup>37</sup>她們兩位的描述顯示出中美關係的份量愈來愈重，已達到無與倫比的地步。的確，在一些重要的全球議題（如，氣候變遷、限制伊朗發展核武協議等）的協議上，美國都得到習近平相當大的支持和合作，且這些議題都是歐巴馬任內最優先考慮的議題。

川普政府在外交戰線方面，基本上仍依循了歐巴馬政府的規劃設計，並無重要的修正。最值得注意的就是美國持續與印度建立密切的伙伴關係。今年10月中下旬在華府智庫戰略暨國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)演講時，<sup>38</sup>美國國務卿蒂勒森(Rex Tillerson)一方面批評中國在南海地區挑戰現有國際法的規則，及損及鄰國主權的作為，另一方面重申美國要與印度建立更密切的全球性伙伴關係，因為彼此「不僅共同有著民主的血緣，我們也對未來有共同的願景」。<sup>39</sup>在今年八月間參加東南亞國協外長會議時，蒂勒森與日本外相河野太郎、澳洲外長畢曉普(Julie Bishop)針對南海行為準則架構發表共同聲明，呼籲東協國家和中國確保南海行為準則具有法律的拘束力。<sup>40</sup>這再度顯示出美國在亞太地區仍

---

<sup>35</sup> Hillary Clinton, op cit..

<sup>36</sup> Ibid..

<sup>37</sup> Susan Rice, op cit..

<sup>38</sup> 戰略暨國際研究中心下有亞洲海事透明倡議(Asia Maritime Transparency Initiative)，長期經由衛星監控南海島礁的狀況，並適時發佈相關的圖片與資訊，組織研究團隊及舉辦研討會等。

<sup>39</sup> 〈中國回應蒂勒森評論：呼籲美國『摒棄對華偏見』〉，《BBC中文網》，(2017年10月20日)，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-41690413>。

<sup>40</sup> Katrina Domingo, "Cayetano denies 'weaker' ASEAN stand on South China Sea," *AB S-CBN*

然在強化美國和日本、澳洲三國間的關係，對重要議題採取一致立場。

在經濟戰線方面，跨太平洋經濟伙伴協定是核心，因為這是美國經濟和戰略利益的心臟地帶，且是歐巴馬總統關鍵優先的策略。顯然，美國當然希望未來亞洲的貿易制度是基於美國的規則與規範。<sup>41</sup>美國在亞太地區的願景是以跨太平洋經濟伙伴協定的最高標準為基礎，建立單一的貿易共同體，這就是美國為什麼要將中國排除在跨太平洋經濟伙伴協定第一波的談判之外。歐巴馬總統連續兩年在國情咨文中強調不允許中國來制訂國際貿易的規則，特別是在亞太地區。在 2015 年，歐巴馬悲觀的聲稱：「中國想要制訂世界最快速成長地區的規則，這會使我們的勞工和企業處於不利的地位。」<sup>42</sup>；在 2016 年，他驕傲地宣示：「有了跨太平洋經濟伙伴協定，中國將無法制訂這個區域的貿易規則，是由我們美國在做。」<sup>43</sup>為了達成該協定，歐巴馬總統特別放寬了對越南人權和對馬來西亞人口販運的要求，使得這兩個國家得以成為締約國。更重要的是，TPP 的簽署的重大意義在於平衡了美國在亞洲基礎設施投資銀行一事中所遭遇到的重大挫折。<sup>44</sup>

川普總統對於原先再平衡戰略最大的衝擊和傷害是在經濟戰線。在就任總統後的第一個正式工作日，川普立即簽署行政命令，宣布美國退出跨太平洋經濟伙伴協定。<sup>45</sup>這使得其他十一個亞太地區的經濟伙伴國陷入慌

---

News, (August 8, 2017), <http://news.abs-cbn.com/news/08/08/17/cayetano-denies-weaker-asean-stand-on-south-china-sea>.

<sup>41</sup> Campbell, *The Pivot*, p. 15.

<sup>42</sup> Barack Obama, "2015 State of the Union Address," *White House*, (January 20, 2015), <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-january-20-2015>.

<sup>43</sup> Barack Obama, "2016 State of The Union Address," *White House*, (January 12, 2016), <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/01/12/remarks-president-barack-obama-%E2%80%93-prepared-delivery-state-union-address>.

<sup>44</sup> 洪世民譯，吉迪恩·拉赫曼(Gideon Rachman)原著，前揭書，頁 87。

<sup>45</sup> 李京倫，〈川普簽了行政命令 退出TPP〉，《聯合報電子報》，(2017年1月24日)，<https://udn.com/news/story/5/2248786>。

亂狀態，對於未來的經濟前景趨於悲觀。川普總統在自由貿易協定方面的策略是在保護美國的產業為主，其對準的目標不僅是未來的自由貿易協定，還包括已經簽約執行的貿易協定，最新的目標是美國與韓國兩度談判簽署的自由貿易協定。因此，亞太地區國家想要與美國談判簽署自由貿易協定無異緣木求魚。於此同時，中國正計畫進一步強化與東協國家的自由貿易協定。綜合研判，美國在亞太區域的經濟戰線似乎已經落後中國。而經濟戰線的退卻已經影響到亞太地區國家對美國的信任，它們對美國的承諾提出質疑，甚至在傳統「安全靠美國、經濟靠中國」的避險策略似出現了向中國傾斜的趨勢。<sup>46</sup>

在軍事戰線方面，轉向策略的主要特徵是將美國的海空軍力量加強部署在亞太區域。在 2012 年香格里拉對話(Shangri-La Dialogue)會議中，美國國防部長潘內達宣布(Leon Panetta)：「到 2020 年之前，美國海軍將重新調整，從目前在太平洋和大西洋部署的海軍各是百分之五十，改變為 2020 年的百分之六十與百分之四十之比。」<sup>47</sup>稍後，美國國防部宣布計畫預定將百分之六十的空軍部署在亞太地區<sup>48</sup>在歐巴馬總統任期的倒數計時期間，美國國防部長卡特(Ashton Carter)於 2016 年 9 月 29 日表示，美國「亞太再平衡」戰略即將進入「第 3 階段」，美軍除了持續強化在亞太地區的軍事力量，還要把更新、更先進的軍備部署在這個地區，以確保區域的和平與繁榮。<sup>49</sup>這當然清楚展現出美國軍事戰線方面按計畫逐步執行。

此外，美國選擇性的支持南海主權聲索國，甚至提供軍事裝備和訓練，尤其是菲律賓、越南。美國的論點是中國大陸在南海霸凌其他國家。事

---

<sup>46</sup> 朱諾，〈美國正把東盟拱手讓給中國嗎？〉，《美國之音中文網》，(2017 年 10 月 13 日)，<https://www.voachinese.com/a/asean-countries-tilting-china-domino-effect-20171012/4068630.html>。

<sup>47</sup> “Leon Panetta: US to deploy 60% of navy fleet to Pacific,” *BBC News*, (June 2, 2012), <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-18305750>.

<sup>48</sup> Campbell, *The Pivot*, p. 15.

<sup>49</sup> 〈美亞太再平衡進入第 3 階段將投入更新、更先進軍備〉，《青年日報》，(民 105 年 10 月 1 日)，第 4 版。

實上，中國大陸從未採取軍事行動奪回被其他東南亞國家佔領的島礁，仁愛礁(Second Thomas Shoal)就是最好的範例。1999年，菲律賓政府故意將一艘殘破不堪的坦克登陸艦航行到仁愛礁，並擱淺在那裡，以表示其對該島礁的主權聲索，中國大陸並未採取軍事行動將艦上少數菲國官兵驅離。<sup>50</sup>相反的，其他東南亞國家的確採取挑釁性的軍事行動，以奪取其他國家之島礁。例如，越南海軍的砲艇和漁船曾經數度接近，甚至入侵太平島十二海里領海範圍內。<sup>51</sup>

美國軍方的評價是中國大陸在亞太地區軍事活動對美國是形成挑戰的，且壓迫美國的盟友，而代表性的人物就是美軍太平洋司令部總司令哈里斯(Admiral Harry Harris)。他於2017年4月28日在眾院軍事委員會「太平洋區安全挑戰的軍事評估」聽證會上提到，中共軍力快速提升，對美國在亞太區域之領導地位形成挑戰，是國會應關注重點。<sup>52</sup>在更進一步解釋中國大陸對美國的挑戰時，他特別凸顯北京當局持續在東海壓迫日本，並升高對臺灣的外交與經濟壓力，且有計畫地排除美國對亞太區域盟友的影響力。<sup>53</sup>

值得注意的是哈里斯在南海採取很強硬的立場，特別是經常發表挑釁性的言詞，以及武力的展現，是一位最具爭議性和最直言不諱的海軍將領。在就任的美軍太平洋司令部總司令之初，哈里斯前往出席香格里拉對話，並再度高調使用「荒謬」(preposterous)來描述中國對南海島嶼主權的

---

<sup>50</sup> Darshana M. Baruah, "Second Thomas Shoal: The New Battleground," *The Diplomat*, (April 30, 2014), <http://thediplomat.com/2014/04/second-thomas-shoal-the-new-battleground/>.

<sup>51</sup> 戴志揚，〈南沙衝突官兵嚇破膽 越艦開火挑釁 海巡鳴槍反嗆〉，《中國時報電子報》(2012年4月26日)，<http://magazine.chinatimes.com/ctweekly/20120426003296-300106>；林彥臣，〈太平島海巡射水炮 強勢驅離越南漁船護領海〉，《Ettoday 新聞雲》(2016年1月25日)，<http://www.ettoday.net/news/20160126/637733.htm>。

<sup>52</sup> 〈協助防衛 美軍太平洋司令：美應持續軍售台灣〉，《青年日報》，(民106年4月28日)，第6版。

<sup>53</sup> 前揭書。

聲索。<sup>54</sup>哈里斯對中國大陸嘲笑的話語包括了描述中國大陸將礁造成的島為「砂石長城」。他贊成在中國大陸人造島十二海哩內巡航的話語引發中國大陸外交部「嚴重關切」，因為他有關自由航行的言論構成對中國領土主權和安全的挑戰。<sup>55</sup>對於一位高階司令而言，哈里斯鷹派和尖酸刻薄的批評並不恰當。

最近有消息指出，即將在 2018 年退伍的哈里斯很可能會被川普總統任命為駐澳洲大使，而主要的任務就是強化美國、澳洲、紐西蘭、和日本的同盟關係，以遏制中國大陸在南海的擴張和野心。<sup>56</sup>不論該項消息是否屬實，哈里斯的右傾保守立場顯然不只在軍中獲得支持，而且在國家安全體系也受到重視。

在歐巴馬總統任內，美國軍方對於海軍自由航行權的強硬立場長期以來受到文人政府機構的制衡。<sup>57</sup>文人政府一直重視管理中美間重要的關係。共和黨控制的聯邦國會根據習慣國際法，一直要求海軍艦隻在中國人造島十二海哩內自由航行。<sup>58</sup>儘管有來自國會和軍方的強大壓力，歐巴馬政府一直設法減少這類挑釁的軍事活動。

然而，現任總統川普基於其對軍事行動的理念以及反歐巴馬政策的取向，因此在航行自由的行動方面授權軍方指揮官依計畫執行，而美國太平

---

<sup>54</sup> Jonathan Marcus, "US-China tensions rise over Beijing's 'Great Wall of Sand'," *BBC*, (May 29, 2015), <http://www.bbc.com/news/world-asia-32913899>.

<sup>55</sup> Keith Johnson and Dan De Luce, "U.S. Gears Up to Challenge Beijing's 'Great Wall of Sand'," *Foreign Policy*, (September 22, 2015), <http://foreignpolicy.com/2015/09/22/u-s-gears-up-to-challenge-beijings-great-wall-of-sand-obama-xi-south-china-sea/>.

<sup>56</sup> Josh Rogin, "Top admiral in Pacific under consideration for Australia envoy," *Washington Post*, (August 29, 2017), [https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/08/29/top-admiral-in-pacific-under-consideration-for-australia-envoy/?nid&utm\\_term=.f28d486d82ad](https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/08/29/top-admiral-in-pacific-under-consideration-for-australia-envoy/?nid&utm_term=.f28d486d82ad).

<sup>57</sup> Austin Wright, Philip Ewing, and Bryan Bender, "Obama team, military at odds over South China Sea," *Politico*, (July 31, 2015), <http://www.politico.com/story/2015/07/barack-obama-administration-navy-pentagon-odds-south-china-sea-120865>.

<sup>58</sup> *Ibid.*.



洋司令部制定了南海進行巡航的計畫。<sup>59</sup>值得注意的是當前川普政府的國家安全團隊中，軍事將領的影響力無與倫比，白宮幕僚長凱利(John F. Kelly)、國家安全顧問麥克馬斯特(H. R. McMaster)、國防部長馬蒂斯(James Mattis)都是高階將領轉任。在這樣的情況下，儘管川普總統拋棄了再平衡戰略，但是在美國在南海的海軍自由航行依舊進行（請參閱附表1），而且川普已經批准本年度自由航行的計畫，不再是個案報准。歐巴馬總統在2016年內共批准的海軍三度派遣導彈驅逐艦（迪凱特號、威廉勞倫斯號、柯蒂斯·威爾伯號），在中國大陸控制的三個島礁（西沙群島、永暑礁、中建島）十二海哩範圍之內進行自由航行。相較之下，在2017年迄今內，美國海軍已經進行了四次自由航行的任務（分別由查菲號、約翰·麥凱恩號、史塔森號、杜威號負責）在中國大陸三個島礁（美濟礁、中建島、西沙群島）執行任務。預期在今年之內，美國海軍仍會依計畫進行自由航行，不過由於第七艦隊在不到一個月的時間內發生神盾級導彈驅逐艦（費茲傑羅號及約翰·麥凱恩號）與商船相撞並嚴重受損事件，這可能影響到原計畫的執行。

表2 美國海軍在南海自由航行狀況

時間	美國軍艦名稱	中國大陸人造島名稱
2017年10月10日	導彈驅逐艦查菲號 (USS Chafee)	西沙群島 (Paracel Islands)
2017年08月10日	導彈驅逐艦約翰·麥凱恩號 (USS John S. McCain)	美濟礁 (Mischief Reef)
2017年07月02日	導彈驅逐艦「史塔森號」 (USS Stethem)	中建島 (Triton Island)
2017年05月24日	導彈驅逐艦「杜威號」 (USS Dewey)	美濟礁 (Mischief Reef)

<sup>59</sup> 〈美軍首次制定南中國海巡航計畫表〉，《美國之音中文網》，（2017年9月2日），  
<https://www.voachinese.com/a/voanews-20170902-us-south-china-sea/4012428.html>。

2016 年 10 月 21 日	導彈驅逐艦「迪凱特號」 (USS Decatur)	西沙群島 (Paracel Islands)
2016 年 05 月 10 日	「威廉勞倫斯號」 (USS William P. Lawrence)	永暑礁 (Fiery Cross Reef)
2016 年 01 月 30 日	導彈驅逐艦柯蒂斯·威爾伯號 (USS Curtis Wilbur)	中建島 (Triton Island)
2015 年 10 月 27 日	導彈驅逐艦拉森號 (U.S. destroyer Lassen)	渚碧礁 (Subi Reef)

資料來源：作者蒐集整理自新聞報導。

#### 肆、南海議題的評估：中國之應對

在某種程度上，美國的態度和行為反映出一種不信任的心態，視中國在南海地區所主張之「九段線」為惡意。<sup>60</sup>美國關切的視中國能夠有效控制南海，並將其轉變成為「中國湖」(Chinese Lake)。<sup>61</sup>當然有論者認為將南海描述為中國的湖是否恰當，尤其是中國的海軍是否具備有這樣的實力和是否超越其他區域的競爭者。<sup>62</sup>其實美國真正的意圖是要防止中國成為區域的霸權，也不允許中國損及美國海軍在這個區域行使「自由航行」。

針對中國乃新興強權會挑戰美國霸權這樣的說法，中國領導人一向採取駁斥的態度和立場。國家主席習近平於 2014 年第六輪「中美戰略與經濟對話」、第五輪「中美人文交流高層磋商」的聯合開幕式中，發表題為

<sup>60</sup> Toshi Yoshihara and James Holmes, "Can China Defend a "Core Interest" in the South China Sea," *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 2 (spring, 2011), p. 45.

<sup>61</sup> Simon Denyer, "By 2030, South China Sea will be 'virtually a Chinese lake,' study warns," *Washington Post*, (January 20, 2016), <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/01/20/by-2030-south-china-sea-will-be-virtually-a-chinese-lake-u-s-study-warns/>.

<sup>62</sup> James R. Holmes, "The South China Sea: 'Lake Beijing'," *The Diplomat*, (January 07, 2013), <http://thediplomat.com/2013/01/the-south-china-sea-lake-beijing>.

《努力構建中美新型大國關係》的演講致辭。在演講中，習近平特別強調：「寬廣的太平洋有足夠的空間容納中美兩個大國」。<sup>63</sup>而胡錦濤主席在 2014 年，第四輪「中美戰略與經濟對話」中也提出了類似的說法，他表示：「這顆星球容得下中、美」。<sup>64</sup>他們的說法是為了說明兩國之間各有其發展的空間，不可能爆發戰爭，以此破解中國威脅論。

就實質面而言，中國大陸當前的海軍力量而言當然無法與美國在南海一較長短。當美國驅逐艦拉森號於 2015 年 10 月 27 日在南海中國所屬渚碧礁十二海哩內自由航行時，中國大陸海軍僅能緊隨跟監，並予以警告。<sup>65</sup>根據海軍的現代化擴軍計畫，中國大陸在 2020 年時會有 351 艘戰鬥艦艇，包括三艘航空母艦。儘管如此，我們還很難說，中國可以在全球投射其軍力。<sup>66</sup>現在，中國僅有一艘訓練用途為主的遼寧號航空母艦，若再加上預定年服役的第二艘航空母艦，仍不足與有十一艘航空母艦的美國一較長短。中國海軍的發展的確相當迅速，僅僅在 2016 年一年之內，增加了 18 艘艦艇，包括導彈驅逐艦和裝備有巡航導彈的護衛艦等。<sup>67</sup>另據鳳凰網報導，中國海軍正進入另一個海軍艦艇密集下水的時期，即將下水或是進

---

<sup>63</sup> 〈習近平：太平洋容得下中美兩個大國〉，《文匯網》，(2014 年 7 月 9 日)，  
<http://news.wenweipo.com/2014/07/09/IN1407090034.htm>。

<sup>64</sup> 羅印沖，〈胡錦濤：這顆星球容得下中美〉，《聯合報》，(民國 101 年 5 月 4 日)，第 A20 版。

<sup>65</sup> Ben Blanchard and Andrea Shalal, "Angry China shadows U.S. warship near man-made islands." *The Reuters*, (October 28, 2015),  
<https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-usa/angry-china-shadows-u-s-warship-near-man-made-islands-idUSKCNOSK2AC20151028>.

<sup>66</sup> Kris Osborn, "Why the US Navy Could Be in Big Trouble: China Plans 351 Ships by 2020," *National Interest*, (May 9, 2016),  
<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/why-the-us-navy-could-be-big-trouble-china-plans-351-ships-16101>; Shannon Tiezzi, "Confirmed: China Is Building a Second Aircraft Carrier," *The Diplomat*, (January 1, 2016),  
<http://thediplomat.com/2016/01/confirmed-china-is-building-a-second-aircraft-carrier/>.

<sup>67</sup> 〈特朗普效應發酵 中美開啟海上軍備競賽？〉，《BBC 中文網》，(2017 年 2 月 27 日)，  
<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-39098893>。

入服役階段的各式軍艦 包括：第二艘自製的航空母艦；096 型導彈核子潛艇；095 型攻擊核子潛艇；075 型萬噸級兩棲攻擊艦；055 型萬噸級導彈驅逐艦。<sup>68</sup>這些新型的艦艇當然高度強化中國海軍的戰鬥力。從軍事的角度而言，中國就算擁有了三艘航空母艦，距離成為一個對美國有潛在威脅的新興挑戰者仍有一段距離。<sup>69</sup>

部份西方學者認為，為了要保護其在南海的核心利益，中國必須擁有能量和能力來追求三項戰略目標：領土主權不可分割；擁有必要的軍事武力以奪取爭議中的領土；建立一個新的秩序。<sup>70</sup>根據觀察，中國在南海的作為是相當審慎且自制，更何況中國在當地的海空軍實力較美國為弱。例如，中國在西沙群島附近的鑽油平台雖然曾出現與越南的激烈對峙，但在預定日期之前即撤出爭議區域。此外，在海洋臨時仲裁法院不利中國之裁決宣布之後，一般預期中國大陸可能的回應之一是在南海建立防空識別區。<sup>71</sup>但這件事情尚未發生。最近的案例是中國已經在 2016 年 7 月 10 日之前撤除了佈署在永興島的紅旗 9 防空飛彈系統。<sup>72</sup>

中國專家學者的意見是政府決策重要的參考。從晚近在中國非正式訪談之分析發現，多數專家學者中國在南對於海的目標並無共識，但反對在

---

<sup>68</sup> 丁世傑，〈共軍 5 大萬噸級軍艦 密集下水〉，《中時電子報》，(2017 年 09 月 16 日)。

<sup>69</sup> 曹衛東，〈面向未來的中國軍事：走向深藍的中國海軍〉，《世紀大講堂》，(2015 年 7 月 11 日)，<https://www.youtube.com/watch?v=-tSRmZcKk4M>。

<sup>70</sup> Yoshihara and Holmes, op cit., pp. 46-47.

<sup>71</sup> David Ignatius, "The U.S. is heading toward a dangerous showdown with China," Opinion, *Washington Post*, (March 15, 2016), [https://www.washingtonpost.com/opinions/the-us-is-heading-toward-a-dangerous-showdown-with-china/2016/03/15/c835a1b4-eaf2-11e5-b0fd-073d5930a7b7\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/the-us-is-heading-toward-a-dangerous-showdown-with-china/2016/03/15/c835a1b4-eaf2-11e5-b0fd-073d5930a7b7_story.html).

<sup>72</sup> Franz-Stefan Gady, "Has China Withdrawn A Long-Range Missile Battery From Woody Island," *The Diplomat*, (July 26, 2016), <http://thediplomat.com/2016/07/has-china-withdrawn-a-long-range-missile-battery-from-woody-island/>.

南海追求軍事霸權，且指出中國和美國之間缺乏有效的溝通。<sup>73</sup>做為學者和政府的顧問，王緝思院長指出從兩個秩序的角度來看中美雙邊關係的困難之處。<sup>74</sup>從中國方面的觀點，在中國共產黨領導下的「國內秩序」是關鍵，不能受到傷害及破壞；他以為美國的觀點是，當前的「國際秩序」是由美國主導，它國不能置喙。王緝思教授進一步釐清所謂的「國際秩序」，將之劃分與權力相關的國際秩序和與規則相關的國際秩序。從權力的角度而言，當前的國際秩序仍然使以權力最大的美國為核心的單極體系(uni-polar system)，而中國不會挑戰美國的地位。然而，從國際規則而言，國際秩序又是另外一回事。隨著中國大陸經濟的興起，美國一直憂慮會被迫接受中國大陸制訂的規則，最明顯的範例是中國在南海的島礁建設、亞洲基礎設施投資銀行，及金磚國家新開發銀行。王教授認定中國在現階段不會挑戰美國的霸權，即令美國擔憂的國際規則的改變也暫時不會發生。當然，我們可以提出許多案例來證明他的說法，例如，亞投行行長金立群在美國智庫演講是特別重申該行仍然是依循著國際的規則。

中國一直以來的立場就是透過雙邊和多邊外交運作，由直接當事國及區域內國家協商解決。中國外交部長王毅早在 2014 年就提出以「雙軌思路」處理南海問題，即有關爭議由直接當事國通過友好協商談判尋求和平解決，而南海的和平與穩定則由中國與東協共同維護。<sup>75</sup>中國國家主席習近平在論及中國一直致力於維護南海地區和平穩定時，重申堅決維護自身在南海的主權和相關利益，更堅持只會與直接當事國談判解決爭端。<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Feng Zhang, "The Fight Inside China over the South China Sea," *Foreign Policy*, (June 23, 2016), <http://foreignpolicy.com/2016/06/23/the-fight-inside-china-over-the-south-china-sea-beijing-divided-three-camps/>.

<sup>74</sup> 王緝思、徐方清，〈王緝思：“兩個秩序”下，中美如何共同進化〉，《中國新聞週刊》，(2015年9月25日)，<http://viewpoint.inewsweek.cn/detail-2225.html>。

<sup>75</sup> 陳昶睿，〈陸採雙軌思路 控制南海局勢〉，《旺報》，(2014年08月10日)，<http://www.chinatimes.com/cn/newspapers/20140810000719-260309>。

<sup>76</sup> 〈習近平：南海爭議 只同當事國談判〉，《世界日報》，(2016年4月29日)，<http://udn.com/news/story/9500/1659833>。

經濟誘因等來促成南海議題的解決，且已經其產生部分正面的效果。儘管獲得美國，甚至日本的大力支持，越南政府並不打算過於疏遠中國，甚至在 2015 年以更加熱烈的氛圍來接待到訪的習近平，包括二十一響禮炮的歡迎以及在越南國會發表演講。<sup>77</sup>另外以菲律賓為例，現任總統杜特蒂(Rodrigo Duterte)就任之後，特別情商前總統羅慕斯(Fidel Ramos)以總統特使身份於 2016 年 7 月前往香港與中國進行溝通，試圖修補兩國在南海問題的歧見及帶來對菲國不利的衝擊，特別是處理國際臨時仲裁法院對南海主權裁決之後的狀況。<sup>78</sup>中國大陸全國人大外事委員會主任委員傅瑩大使特別前往香港與羅慕斯商談並共進晚餐，顯見雙方的僵局有解。之後，在杜特蒂總統領導下，與中國進行和解，不再提及國際海洋臨時仲裁法院對南海島礁仲裁結果，轉而積極推動菲律賓與中國的經濟貿易關係。儘管杜特蒂的立場在菲律賓遭到質疑，但仍然堅定執行其與中國的關係正常交往。菲律賓外長卡耶丹諾(Alan Peter S. Cayetano)在 2017 年東協外長會議中並不同意在菲律賓仲裁案的裁決置入外長的聯合聲明中。

## 伍、結論

儘管美國政府在南海問題上一直以遵守國際法，特別是國際海洋臨時仲裁法庭對菲律賓控訴案的裁決，但是中國大陸仍然置之不理，強調並不認為該仲裁法庭有權處理菲律賓的控訴。美國在南海議題上無法更明

---

<sup>77</sup> Simon Denyer, "China's assertiveness pushed Vietnam toward an old foe, the United States," *Washington Post*, (December 28, 2015), [https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/chinas-assertiveness-pushes-vietnam-toward-an-old-foe-the-united-states/2015/12/28/15392522-97aa-11e5-b499-76cbec161973\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/chinas-assertiveness-pushes-vietnam-toward-an-old-foe-the-united-states/2015/12/28/15392522-97aa-11e5-b499-76cbec161973_story.html).

<sup>78</sup> Kristin Huang and Liu Zhen, "Ramos the icebreaker: former Philippine president heads to Hong Kong to test China waters," *South China Morning Post*, (August 8, 2016), <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2000842/former-philippines-president-fidel-ramos-heads-beijing>.

確、有力的迫使中國接受仲裁法庭裁決的一項主要因素是美國國會並未批准聯合國海洋法公約。美國政府為何一方面大張旗鼓的要求中國大陸遵守國際法規範，並由其海軍神盾級導彈驅逐艦進行所謂「自由航行」的巡弋，另一方面卻又不加入重要的海洋法公約呢？

南海議題存在久矣且隨時會爆發，美國學者和官員知之甚詳，大可以全面規劃加入海洋法公約，強化在國際社會的影響力和拘束力。美國的作法卻是幕後支持菲律賓選擇最簡單的海洋仲裁法庭進行訴訟。

根據前述的疑問，本文探討美國學者晚近經常以「修昔底德陷阱」或「權力轉移理論」來分析美國與中國的關係。我們可以發現美國在南海地區的戰略構想是以這些理論為基礎來制訂相關的政策和採取具體的行動。最重要的是美國自認在二次大戰後建立的國際秩序和所蘊含的普世價值不容許挑戰，這也就是「這項現狀」不容許挑戰。換言之，美國是這個體系的霸權國家，而中國則為新興的挑戰強權，或是成為區域霸權。美國作為全球的霸權國家，且在亞太地區政治、經濟、軍事都有很大的影響力，足以影響區域事務並制約中國。儘管中國一直表示不會挑戰美國的霸權，但是中國被認定想要改變南海的現狀，也就是實質上挑戰美國在二次大戰後美國在南海建立之國際秩序。中美兩國在亞太地區潛在的對抗已經是事實，前景如何仍有待持續的觀察。

而美國歐巴馬總統的轉向或再平衡策略就反映出前述的思維。川普總統雖然將該策略經濟的面向廢棄了，但是在外交及軍事的面向依然是遵循著同樣的策略和作為。中美在這個區域的競爭或對立將會持續下去。

在南海議題而言，中國政府並未呈現出一個清晰的面貌，並清晰說明九段線的內容，遑論採取軍事冒險行動將菲律賓和越南「竊據」的島礁奪回。與美國在太平洋的海軍相比，中國大陸海軍的實力僅可說瞠乎其後，在亞太區域稱不上是一個挑戰者。在這樣的背景下，中國採取了具體的作法，一方面在雙邊關係上解決彼此的紛爭（如，與菲律賓的談判），另一

方面在多邊領域上與東協國家進行南海行為準則的談判，目前已簽署了南海行為準則的框架協定。值得注意的是，未來南海行為準則並不具有法律的拘束力。從這樣的進展來看，中國是透過政治外交的途徑來解決南海議題，而不是挑選國際海洋法的途徑，而東協國家對於這樣的發展至少不持異議。

責任編輯：吳惠庭