

中美在南海潛在軍事衝突 與合作之探討

周美伍*

1973年由於越戰的失利，美軍被迫撤出位於越南金蘭灣的海、空軍基地，1991年及1992年冷戰結束初期，由於菲國內情勢及美、菲兩國關係的轉變，美軍分別撤出駐菲空軍克拉克基地及海軍蘇比克基地，自此美軍於東南亞地區失去其軍事力量及長期存在基礎的軍事基地。2001年遭逢911事件使得美國整個國家戰略重新調整轉移至中東及中亞地區，由於長期缺乏軍事力量的部署與存在及戰略重心的調整，也使得美國在南海地區的戰略影響力逐步下降；21世紀初期，歷經改革開放所帶來國家綜合力量的提升，中共在地區的政治、經濟及軍事力量也不斷的崛起，首先即將力量展現在南海地區，這個充滿著利益與衝突的爭議地點，隨著2005年美軍獲得新加坡樟宜海軍基地的永久使用權及2009年「亞太再平衡」國家戰略的調整，同時近年美軍也不斷的加大與亞太盟國演習的頻次與力度，例如2013年6月美國與日本的「黎明閃電」演習及2014年2月17日美、日、澳等國於關島所舉行的「對抗北方」演習，都可以觀察到對中共的針對性。美國希望再度取得南海地區勢力競逐的舞台，也使得南海地區的國際局勢重新回到以「中」、美兩國為軸心的主要態勢。另外2013年底，由於中共海軍遼寧號航母第一次開赴南海地區實施訓練，美海軍考朋斯號(CG-63 USS

* 作者為現任海軍司令部督察長。

Cowpens) 因近距離監控發生衝突事件，南海地區的國際局勢又再次成為國際注目的焦點。

中美於南海的軍事作為

由於美國在冷戰後撤出菲律賓的軍事基地，有一段時間並未將重心放在亞太及南海地區局勢的發展，但 1994 年美海軍小鷹號航母戰鬥群於黃海與中共海軍漢級核潛艦發生對峙事件，1995 年菲律賓為了美濟礁 (Mischief Reef) 與中共發生衝突，並以軍艦撞沉大陸漁船，1996 年台海危機發生，美國開始注意到中共在亞太地區的軍力崛起。1997 年，當時的美國太平洋司令普魯赫上將 (Joseph Prueher) 表示如果有國家在南海進行妨礙航行自由的行為，美國將會採取適當的行動；而所謂「航行自由」這個基調也一直成為美軍長期在這個地區對中共部署強力海、空監偵察兵力的一種說法與理由。因此當美國決定將力量再度投入亞太及南海地區時，藉由強化南海及其周邊區域的軍事存在力量則成為其介入區域情勢及牽制中共在南海地區軍力擴張的主要手段。

自 2001 年美軍 EP-3 偵察機與中共海航殲 8 戰機發生擦撞事件以來，到近期美海軍考朋斯號與中共海軍遼寧號航母於海南島南方海域的對遇事件，「中」、美雙方的艦、機在南海地區持續發生不同程度的摩擦或對峙事件，但同時雙方也藉由高階將領及艦艇的互訪與聯合演訓進行交流，若長期觀察美國與中共軍方在此區域的互動狀況，可以發現美軍在面對中共軍事力量在亞太地區的崛起，策略上採取既防備又持續交流的方式；深化交流的面向不僅僅是表達對對方的善意，美軍藉由相互交流，能夠以面對面的方式第一手獲得中

共解放軍的現況、能力與未來發展的趨勢，讓美軍能依敵情狀況明確制訂建軍與用兵規畫方向；反之，中共則希望藉由與美軍深化各層面的交流以獲取美軍在航母操作與運用的經

表一：中美於南海地區軍事摩擦及交流狀況統計表 103.1.28

摩擦事件		交流與互訪	
時間與地點	事件內容	時間與地點	事件內容
1994.10.27-29 黃海	中方漢級核子潛艇與美方小鷹號戰鬥群海上對峙	1986.11.05 青島	美太平洋艦隊司令萊昂斯上將首次率艦訪問中共
2001.4.1 海南島南方約 70 浬空域	中方殲 8 戰機擦撞美方 EP-3 偵察機	1989.5 上海	第七艦隊旗艦藍嶺號訪問上海
2002.9 黃海	中方漁船與美方監視船包迪奇號對峙	1995.3 青島	美飛彈巡洋艦邦克山號訪問青島
		1997.2.20-5.28 夏威夷	中共海軍 112 編隊第一次訪美
2009.3.6 南海	中方漁船干擾美方情報船無瑕號	2002.11 青島	2001 年軍機擦撞事件後美飛彈驅逐艦福斯特號訪問青島雙方關係恢復
2009.3.7 海南島南方約 75 浬處海域	中方漁政船、海洋研究船、情報監視船騷擾美方情報船無瑕號。中國大陸企圖用船錨干擾無瑕號拖曳式聲納。	2006.11 湛江	美海軍船塢登陸艦朱諾號訪問湛江
2009.6.12 蘇比克灣外 144 浬	中方不明潛艦碰撞美方驅逐艦麥凱恩號拖曳式陣列聲納。	2012.6	太平洋艦隊司令拉克里爾上將 (Samuel ocklear III) 訪「中」
2013.12.05 海南島南方約 35 浬處海域	美艦考朋斯號 CG-63 中共海軍航母遼寧號接近事件，期間中共由 2 艘南海艦隊戰車登陸艦對其近距離夾擊、驅離		
備考	中共海軍預定於今年派艦參加美軍主導於夏威夷舉行之「環太平洋-2014」聯合軍演。	2013.9.6-10 夏威夷	中共海軍 113 編隊訪問夏威夷並與美軍舉行海上聯合搜救演習
		2013.9.8-14	中共海軍司令員吳勝利訪美

本表所有資料取材自網際網路並由作者自行整理

驗，甚或是美軍先進的軍事管理概念，以全面的提升軍事層面深化改革的內涵。

不管是發生在 2001 年軍機擦撞事件或 2009 年中共漁政船干擾無瑕號事件，發生的地點都在海南島南方 70-75 浬處，然而這次美軍為了監視遼寧號航母動態，檢派神盾級巡洋艦深入海南島南方 35 浬附近海域且採取迫近的方式實施監視，挑釁意味極濃。然而事件發生後，中共的反應卻相當的克制與低調，中共國務院發言人甚至表示雙方艦艇在海上發生對遇事件乃是一種正常的狀況，探究背後的原因如下：中共經多年向美方交涉後，美方終於同意於 2014 年邀請中共海軍艦艇參加由美軍主辦的環太平洋年度聯合軍演，同時由於東海防空識別區與釣魚臺情勢已經與日本間關係冰凍，因此，中共了解不能同時與美、日間都交惡，否則只會激化美國與日本，或地區內的其他同盟關係更為緊密，而使自己陷入腹背受敵的狀況。因此，短期內中共仍將與美國在南海地區維持目前的和平解決爭端的基調，這也是目前最符合其國家利益的方式。

由於中共體認到目前南海的爭議來自國際法上的兩個層面的問題，一個是與南海周邊國家有關南海島礁主權歸屬及專屬經濟海域劃界的問題，另一層面則是與美國對於國際海洋法所規範在沿海國專屬經濟海域內軍事活動（包含軍事測繪及聯合軍演等行動）的合法性爭議；¹ 因此，既然是國際法的問題，近年來中共開始調整因應海域內爭議所可能產生摩擦的執法單位，整合海監、漁政、海關及公安邊防等單位所

¹ 金永明，海洋問題專論第二卷（北京：海軍出版社，2012 年 8 月），頁 110。

成立的海警局艦船部署在第一線，例如黃岩島、仁愛礁等與菲律賓的爭議島礁、與馬來西亞之間的南康暗沙海域及與越南之間的西沙島礁，中共海警局隨時保持2至3艘的艦船在各爭議區域實施維權巡航，而海軍艦艇則轉為後援的角色以降低軍事介入的印象，避免第一時間軍事衝突的可能性，但同時軍方對各島礁的建設及防務仍持續加強中，包含各島礁直升機起降平台及深水碼頭的建設，以及擴編南沙防務的兵力與組織的編階。

美國與南海區域內相關各國交流現況

菲律賓是南海爭議各國中軍力最為弱小的國家，但也是動作最大的國家，為了對抗中共於南海地區勢力的崛起，並保障其國家利益，菲律賓必須要能夠有效的拉攏美國及日本等與地區區域安全情勢相關的國家，藉助多邊的合作關係並引進國際力量來保護及擴大自身的海上利益。而相對於美國而言，菲律賓長期以來就是美國的勢力範圍，也是美國在東南亞地區的重要盟友，雖然雙方在1990年代初期因美軍基地撤離導致雙方關係冷卻，但是又基於當時區域安全情勢變化及中共勢力的崛起，特別是1995年的「美濟礁事件」發生後，美、菲雙方隨即舉行雙邊軍事演習，迅速恢復軍事合作關係。² 1999年兩國又共同簽署「軍事互訪協定」，恢復美海軍在菲律賓海岸進行聯合演習與艦艇互訪的軍事交流，911事件後，基於反恐安全的需求，菲律賓同意美軍使用蘇比克

² 曹雲華，鞠海龍，南海地區形勢報告2011-2012（北京：時事出版社，2012年5月），頁203。

海軍基地及克拉克空軍基地實施反恐軍事行動，自此兩國關係全面恢復並持續緊密結合，由海燕颱風救災行動美軍所投入兵力的速度與數量來觀察，兩國未來在南海議題處理上勢必更將緊密的依存與結合。

越南是美國在南海地區積極爭取及培養的合作夥伴，最主要的是希望能夠有機會恢復美軍使用金蘭灣的可能性，因此當 2002 年俄羅斯宣布撤離金蘭灣時，當時擔任美軍太平洋司令的布萊爾上將就曾積極尋求使用該基地，但是越南當時拒絕了美方的提議。911 事件後越南同意開放領空供美軍軍機飛越，2003 年越南國防部長范文茶首次於越戰後訪問美國，象徵雙方軍事關係的突破，之後美海軍派里級飛彈巡防艦 Vandegrift (FFG-48) 訪問西貢港，這也是越戰後美軍戰艦首次出現在越南，往後數年間兩國均是高層透過互訪關係維繫著緊密與穩定，2011 年兩國簽署「安全合作備忘錄」，同意透過高層互訪、海上安全、聯合國維和行動經驗交流及災害救援等方面進行合作，因此美、越雙方的關係事實上是保持著正常與穩定的狀況，而美國的最終目的就是希望能夠取得金蘭灣基地的使用權。

1990 年代初期美軍撤離菲律賓後，新加坡適時的填補美軍在亞太地區保持一個軍事存在的缺口，新加坡具有優越的地理戰略條件，由於扼控麻六甲海峽的咽喉，是連接太平洋與印度洋間重要的戰略走廊，因此成為美軍積極加強的軍事同盟，當然新加坡最主要的考量，是因為美軍的駐防提供新加坡國防安全更堅實的保障基礎，同時也降低新加坡遭受攻擊的機會，雙方基於國家利益的基礎快速的發展雙邊關係，2005 年新加坡與美國簽訂「戰略架構協議」，新加坡成為美國在此地區的戰略夥伴關係；但新加坡提供基地及引進美軍

airiti

力量的進駐的同時，並未像菲律賓一樣弱化自身的國防力量，反而是強調獨立自衛的能力，藉由與美軍密切的交流，引進新式武器裝備提升自身的防衛力量。

由於新加坡是一個外向經濟國家，而且並沒有介入南海地區主權爭議的因素，因此即使新加坡一方面提供美軍作為軍事力量投入南海的前進部署的基地，另一方面基於經濟上的需求仍舊須與中共之間保持著良好的關係，這是新加坡在此區域生存的一個重要戰略方向，而這其實也是大部分亞太國家面對中、美兩強於地區競逐時的主要態度。

未來情勢觀察及建議

基於美國亞太再平衡的策略及國家利益的整體考量，目前美國已經逐漸的將戰略重心由中東及中亞抽出並逐漸投入亞太地區，今年1月7日美國新任的太平洋艦隊司令哈里斯上將(Harry Harris Jr.)於出席地區相關會議時強調太平洋艦隊在這項國家安全戰略轉變中所扮演的關鍵角色，主要的重點在於美海軍將於2020年前調整全部兵力的60%部署於太平洋地區，但是哈里斯上將同時也提到，由於受到美國政府財政自動減支的影響，相關的軍事預算必須做更有效的規劃與運用。這些現象突顯美國在「重返亞洲」的策略上，除了政治與軍事的議題外，必須在財政與經濟上更仰賴與亞太各國的合作。

觀察美國在「亞洲再平衡」(Rebalancing Asia)的策略部分，政治上主要是加強並鞏固與日、韓、泰、澳、新及菲等國的同盟關係，並積極拉攏印(度)、馬、越、緬等國成為夥伴關係；軍事方面則藉由軍事力量的投射與部署持續強調

地區軍事存在的事實；經濟上則是以「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, 簡稱 TPP) 為核心，強調在擁有相同的價值觀和緊密的經濟合作基礎上，美國與 11 個跨太平洋夥伴協定成員正在快速成長的亞太地區建立起全面的貿易合作關係。但是以中國大陸目前在地區內強勢崛起的綜合實力，亞太周邊各國基於自身的利益實在很難忽視或放棄如此單一且強大的市場，因此目前除了日本及菲律賓外，其餘各國事實上也都希望在中、美兩強中，開展一種「平衡」的交往關係。

對於中共的部分，「東海防空識別區」發布後，周邊各國包含美、日、韓都有相當的反應，當然中共為避免情勢的惡化，節制其東海上空活動的軍機並未真正進入日方防空識別區內；接下來各方均密切觀察中共是否繼而宣布劃定「南海防空識別區」，但中共於年初卻發布「南海限漁令」，主要規範外國漁船進入南海地區捕魚需中方部門批准，等於變相的將南海海域視為其專屬經濟海域，此舉已引發區域內相關國家的不滿，一般預料，雖然中共本身可能已經完成「南海防空識別區」的規劃，但囿於其空中軍事實力尚無法涵蓋所有南海地區且因為經濟互利的關係，必須與地區內東盟國家保持良好關係，因此「南海防空識別區」的設置目前似乎並無急迫性。

對於我國而言，必須在「中」、美兩強於亞太地區所展開新一階段的強勢競逐中，以及「中」、日目前惡化的雙邊關係中，了解到「中」、美、日、台區域關係的錯綜複雜，如何能夠運用正確的戰略趨勢判斷與智慧，展開與各方之間的平衡交往，並從中獲得自身安定繁榮的發展基礎，是必須思考並行動的方向。至於國家安全與國防政策上，應了解到兩岸

airiti

和平發展已經是中華民國台灣地區的主流民意，但是基礎是必須在不與中共進行軍備競賽的前提持續鞏固國防武力，期能具備擔任區域內槓桿平衡之角色，相較於南海周邊各國而言，我國整體軍力仍佔優勢，為因應區域內主權的爭議，南海各聲索國均有最新的造艦計畫，因此，要有效在複雜南海情勢中取得主導權，首先必須積極加強南沙太平島的防務工作（例如修建跑道及深水碼頭），另外必須加強構建一支具備快速前進部署的海、空兵力，平時可藉由人道救援及災害援助行動（例如此次海燕颱風重創菲律賓我軍之慈航任務）展現兵力投送的能力，以建立可恃戰力，除了可向區域內各國展現護土的強烈決心外，並可藉此戰力與美、日等友我國家合作，表達共同維護區域和平與穩定之決心，進而維護我國在南海區域之利益。