

南海新局勢—— 美國軍事連橫與中共制度突圍

陳嘉生*

今(2012)年4月初開始，南海情勢的發展呈現新的局面，美國在軍事連橫上已有新一步的進展，但中共利用區域組織形成制度突圍的能力亦不惶多讓。華府自2012年起更積極地在南海地區形成軍事同盟，實質的進展包含澳洲正式駐軍、美菲軍事同盟成立、美印擴大軍演等，這些軍事動作有一主要的戰略性意涵，就是圍堵中國大陸。北京對此當然了然於胸，但為避免「中國威脅論」再起，利用區域組織中所形成的制度做為反制，是較佳的方式。以下先敘述南海新局勢與美國軍事合作、中共制度突圍，再提出本文的觀察建言。

南海情勢新局與美國軍事合作

一、美軍正式駐軍澳洲

澳洲國防部長史密斯(Stephen Smith)4月4日在北領地(Northern Territory)首府達爾文(Darwin)舉行歡迎儀式，歡迎第一批輪駐美軍陸戰隊蒞臨，也標示了美國在中國大陸的戰略後院(strategic backyard)增加軍力存在的歷史性一刻。美軍陸戰隊每次輪駐期約6個月，第一批約200人，進駐人

* 作者為銘傳大學國際事務研究所兼任助理教授

airiti

員將於2016年達2,500人，輪駐期間將利用澳洲軍方的設施。澳洲官方表示，美澳雙方領袖達成3項具體共識：第一，美國駐軍澳洲；第二，美軍可擴大使用澳洲空軍基地；以及第三，美海軍船艦預期將使用澳洲西岸海軍基地為管道進出印度洋。美國現正與澳洲商討使用澳洲位在印度洋上的科科斯群島(Cocos Islands)，做為美軍長程監視用無人機的起降基地。近幾個月來亞太周邊國家已在猜測，美國將會以何種方式來促進與盟邦的區域軍事合作，目前看來美國不但已逐漸落實重心東移的戰略構想，更把落實的重心放在軍事部署上。

基本上，澳洲視美國在亞太地區的駐軍行動為制約中共乖張的外交政策。澳洲學者「羅伊國際政策研究所」(Lowy Institute for International Policy)全球議題計畫部(Global Issues Program)主任兼「布魯金斯研究所」(Brookings Institution)資深研究員傅利洛夫(Michael Fullilove)認為，中共近年在南海的強硬態度絕對是美軍重心東移的主因之一。他認為美國在亞洲的軍事部署有其必要，因為當中共崛起而成為區域強權時，區域權力體系將重新分配，也可能將因此而產生衝突，華府現在的制約行動可避免未來衝突加深。

二、印度核潛艦與烈火-5型彈道飛彈

印度雖然離南海地區較遠，但美、日、越等國積極拉攏，加上與中共交惡，使得印度在南海地區的重要性油然而生，尤其當印度在軍事戰略地位上因首艘核潛艦正式下水及烈火-5型彈道飛彈(Agni-V)試射成功，而大為提升，對中共的軍事制衡也逐漸加深。印度海軍首艘核動力攻擊潛艦「查克拉2號(INS Chakra II)」今(2012)年4月4日於印度東部

海岸的維沙卡帕特南安得拉邦(Visakhapatnam)正式成軍，成為全球第6個擁有核潛艦的國家，也成為見證印度洋軍力變化的歷史一刻。印度國防部長安東尼(Shri AK Antony)在成軍典禮上表示，這個歷史性的時刻顯現出印度與俄羅斯的密切軍事合作與戰略夥伴關係，並且特地感謝俄羅斯軍方的鼎力相助，使印度海軍走向戰略嚇阻，更使印度走向區域強權。

印度軍方大手筆花10億美元向俄羅斯租用核潛艦，為期10年。印度對於軍事現代化的迫切感是源自於中共及巴基斯坦，加上這兩個敵對國在軍事上的合作密切，使得印度甚感腹背受敵，強化軍力已成為軍方的迫不及待的要務。印度除了在五月初的核動力潛艦服役外，19日更成功地試射了烈火-5型彈道飛彈。這型導彈長17公尺，彈頭酬載約1,360公斤，射程約3,100英哩(概約5,000公里)，足已涵蓋中國大陸北京與上海等大都市，儼然印度對中共與巴基斯坦所形成的威脅在突然間即起直升，也可能造成南亞地區的軍備競賽，以及恐怖平衡再起的疑慮，但無庸置疑的，印度已開始改變其「不結盟」的國際立場，未來如何與美日越等國家在軍事上合作值得觀察。

三、南海爭議的制度化發展

今年4月3日東協高峰會在輪值國柬埔寨召開，過程成為「南海行為準則」制訂國是否為東協加一，抑或是東協10國的拉鋸戰，結果是中共在這次峰會略勝一籌。原本菲律賓提議先由東協10國形成內部共識後，再納入其他區域國家，但受到柬埔寨與新加坡的倒戈，這個提議被暫時擱置，由東協加一按「南海各方行為宣言」為基礎進行討論，共商南海

airiti
議題的解決之道。

基本上，菲律賓與美國的戰略夥伴地位明確，菲提出「南海行為準則」內部共識的基調有利華府利用東協的制度排除北京參與，但是問題在於東協有一困境，無法將國際交往以二分法來區隔為「聯美制中 vs. 納中排美」，尤其是中國大陸是全球第二大經濟體，對亞洲的影響甚深，因此中共可輕而易舉的利用東協內部的歧異，化解被排除在外的可能性。

東協在南海議題上的立場分歧是有跡可循的。東協中的南海聲索國僅菲律賓、馬來西亞、越南、汶萊與印尼，其他5國則受到不同程度的海線安全(SLOC Security)及海盜問題，而對南海議題立場反覆，這次菲律賓所提的「南海行為準則」，就因為非南海聲索國柬埔寨與新加坡的轉向支持中共而功敗垂成。從這個分歧可以看出東協各國各自盤算，而遭中共在制度上突圍，成功地否決菲律賓「南海行為準則」內部共識的提議，進而形塑有利態勢，繼續在南海的主權爭議與解決方式扮演重要角色。

四、美國與盟邦的軍事連橫

美國與亞洲盟邦的軍事合作有逐漸擴大的趨勢。美軍事連橫態勢儼然成形，其中美菲、美印、美星等聯盟合作已經深化，對中共的圍堵形成地緣戰略優勢。美菲「2012 肩並肩」聯合軍演(Balikatan 2012)於今年4月16日至27日，在菲律賓呂宋島西方124海里外的南海爭議海域巴拉望島海域(Palawan Island)舉行，美菲部隊共約6,800人參演。¹日

¹ 美菲「肩並肩」聯合軍演(Balikatan)始於1991年，今年是第28次演習。

本首次參與這次演習，成為美國與盟邦軍事演習的常客，顯見美國自宣布重返亞洲後，緊拉日本亦步亦趨地展開軍事合作，進而拉近了臺灣南北方的這兩個國家，重新拉緊第一島鏈。這次軍演格外重要，尤其是「中」菲自4月10日起在南海黃岩島對峙，情況有越演越烈之勢，進而更促進美菲軍事同盟的必要性。

美國與印度兩國海軍於4月15日結束2012年馬拉巴爾演習(Malabar 2012)，這項海上演習行之有年，最近幾次的演習範圍與參演船艦數量與噸位均逐年擴大，顯示美印戰略夥伴關係的深化，有助於提升兩國的海上關係與雙邊安全合作。美國參演馬拉巴爾演習的船艦包含卡爾文森號航空母艦(Aircraft carrier USS Carl Vinson)、邦克希爾導彈巡洋艦(the guided-missile cruiser USS Bunker Hill)、哈爾西導彈驅逐艦(the guided-missile destroyer USS Halsey)、1艘後勤補給艦、P-3C偵察機及1艘潛艦。演習科目包含反海盜、作戰、航母的航空作戰、海上巡邏與偵察，以及反潛作戰等。美軍大陣仗的派出先進船艦參與演習，無非是向印度傳達2個重要的訊息，第一，美國重視印度的安全；第二，美國拉攏印度成為最重要的戰略夥伴。第一個訊息是可想而知的，美國在南海的布局必須要有印度的參與，然而第二個訊息則透露出印度與俄羅斯的密切關係實則令美國不安，但印度的重要性又不能忽視，所以藉聯合演習來增強雙邊關係。

美國國防部長潘內達(Leon Panetta)4月5日在五角大廈會見新加坡國防部長黃永宏(Ng Eng Hen)，並於會後宣布美國計劃在新加坡部署作戰艦並進行聯合演習，這項宣布是繼駐澳美軍陸戰隊首批派駐200名官兵於4月4日進駐澳洲北領地達爾文港後的新一項軍事交流。新一波的美星軍事合作

象徵兩國雙邊軍事關係的提升，也顯示新加坡是美國在亞太地區必須拉攏的重要戰略夥伴，兩國領袖均認為美國在亞太地區的堅實存在是區域和平穩定的基石。

美國的軍事連橫主要是藉軍事部署與同盟提升其亞太主導地位，但華府積極的軍事部署並未見到其他合作面向同時積極展開，雖然美國在亞太地區推展「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協議（the Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP）」，但其積極速度遠比不上軍事同盟合作，突顯出美國亞太戰略的兩個問題，第一，美國對於中共的「反介入與區域拒止（A2/AD）」反應倉促，並未形成一個跨部會與跨盟邦的因應作為，淺而言之，美國在亞太地區的整體戰略並未完整形成；第二，美國尋找同盟國家的標準依其當前的軍事威脅為主，忽略潛在盟邦與忠實友盟，這將不利美國未來在亞太地區的政軍與經濟活動。

中共的制度突圍

基本上，中共在南海議題上已經形成一種行為邏輯，就是在某一時間點上與某一主權聲索國，挑起島礁主權或水域爭議，形成雙邊衝突；再由解放軍出面，激化軍事衝突的可能性，並激起民族主義；待國際社會出面呼籲和平或調停時，再由中共高層宣布，雙邊爭議交由外交解決。原則上，中共並不太願意因在南海議題上的強硬態度，而再度招致國際社會以「中國威脅論」來看待中國大陸，但中共在南海議題上的衝突模式，其目的主要在於為「雙邊談判」形成有利的對話基礎，並避免第三國介入，因此中共常以「制度化」

為南海議題的基調。舉例而言，今(2012)年4月3日中共強調，由東協加一按「南海各方行為宣言」為基礎進行討論，共商南海議題的解決之道，取代由菲律賓提議的「南海行為準則」內部共識建議。

越「中」2011年的南海衝突是一個典型的例子，雙方在2011年6月海上發生衝突後，解放軍便開始強硬表態「不惜一戰」以捍衛主權，但衝突到達某一高點後，便開始由外交接手，同年10月雙方政府在北京發表聯合聲明，降低衝突增加合作，並簽署「關於指導解決中越海上問題基本原則協議」。簡言之，中共的南海衝突模式可以說是在區域組織中，藉國際法的精神為基礎，形成區域國家以為互動之制度(如「南海各方行為宣言」)，此舉既可不必完全受國際法的約束，又可與區域內國家形成雙邊談判，以利中共從中獲取自身利益，或保障其權益。4月10日起的「中」菲黃岩島對峙過程中，即由制度化轉向「雙邊衝突」的形成，隨後再由解放軍「放話」威脅，最後中共高層再出面宣布由外交體系來絕決爭端。雖然菲律賓有美國在背後撐腰，狀況不同於越南，但未來中菲將不至於走向軍事衝突，只是這兩國將會以何種立場做為和談基調值得後續觀察。

政策建議—臺灣的困境與機會

美國對臺灣在亞太地區戰略重要性的認知似漸模糊。美國國務卿柯琳頓(Hillary Clinton)最近於2011年11月10日表示，美國必須強化亞太盟邦的關係，並能共同因應複雜的區域環境變化；她強調3個努力的面向：第一，盟邦核心目

airiti

標有美國人民的政治支持；第二，強化盟邦的機動力與適應力，以便能繼續發揮防衛功能；第三，確保盟邦具備作戰能力與獲得所需物質之能力，期能嚇阻國家與非國家行為者的挑釁。從這三項原則觀之不難發現，美國近期對菲律賓的防衛協助、對印度採取的戰略夥伴合作、對越南表達友善與軍事合作的立場、強化美日及美韓雙邊聯合防衛能力、提升美澳共同防衛決心等，突顯出美國不但已經「重返亞洲」，更要確保在亞洲，尤其是南海地區的主導地位。

但是，美國這一連串積極的「鞏固盟邦」舉動似乎並未涵蓋臺灣，至少就可以觀察的方面而言，美國並無任何動作。因此，至少可以歸納出三種可能性，第一，美國在強化亞太盟邦關係的作為上擱置臺灣；第二，美國希望以其他方式來確保臺灣這個盟邦；第三，美國尚未思考出一適當的方式以將臺灣納入盟邦之列。無論美國對臺灣的可能性是哪一種，均顯示出臺灣對美的亞太戰略地位重要性正在下降中，美軍「空海一體戰」逐漸成形，然而臺灣在其中能扮演的角色卻付諸闕如。

那麼「美菲聯合」對台灣有何意涵呢？首先必須了解菲律賓所扮演的角色。菲國東臨西太平洋，西面南海，戰略地位因美國重返亞洲而愈形重要，「美菲聯合」儼然成形，因此兩國聯合軍演陸續展開。我國與菲美雖無正式外交，但在政治體制上、經濟上與地緣上卻息息相關，因此我可積極參與情報合作及海事安全合作，以提升區域穩定度，進而期望在未來能對亞太社會做出正面貢獻。

臺灣要能在亞太地區的安全競逐環境中確保自身國防安全，就必須尋求在盟邦間可資合作的面向。網路安全是一個

新的、但卻極為重要的國防領域，美國國防部積極尋求健全的國際盟邦關係，期能致力維護網路空間的共同利益，並強調發展國際共享的狀況覺知與警告能力，將有助於集體自我防衛及集體嚇阻，² 值得我國關注與合作參與。

² 美國國防部所制定的「國防部網路空間作戰戰略」(Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace) 包含五項戰略行動綱要，其中第四項為「與美國盟邦及國際夥伴建立強健的夥伴關係，以強化集體網路安全」(Strategic Initiative 4: Build robust relationships with U.S. allies and international partners to strengthen collective cyber-security)。