

川普政府持續南海地區 「自由航行行動」之戰略意涵

謝志淵*

美國「自由航行行動」(Freedom of Navigation Operation, FONOPs)其來已久,最早始於1979年卡特政府的「自由航行計劃」(Freedom of Navigation Program),以挑戰世界各地海域及空域過度主張的手段之一。¹2015年10月之前,美國的「自由航行行動」是不公開的,然而,當中共於南海填海造陸之衛星圖片曝光後,遂首度公開美軍船艦進入中共所控制之渚碧礁及美濟礁12海浬內,此後,公佈此類軍事行動就一直從歐巴馬政府延續至川普政府。儘管2016年中菲南海仲裁結果出來,卻沒有被各方所接受,美國亦持續自由航行挑戰各聲索國。直到2017年,中共除完成各島礁填海造陸,更進一步強化軍事建設,不但改變美國所認知的南海現狀,更將影響美軍海上的自由航行。

* 作者為國防大學陸軍學院上校軍官。

¹ 美國挑戰過度海洋主張有三種方式1.外交溝通2.軍事行動聲明3.雙邊或多邊磋商。因此,「自由航行作戰」係美國海軍和空軍的軍事行動,以挑戰過度海洋主張國家,加強國際公認的權利和自由;每一特定的軍事行動係基於對過度海洋聲明的挑戰。參閱 Eleanor Freund, *Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide* (Harvard Kennedy School: Belier Center for Science and International Affairs, June 2017) pp.18-19.

doi: 10.30382/SSA.201906_(156).0001

近年美軍南海地區自由航行「常態化」與中共島礁「軍事化」

近年美國《中共軍力報告》(Military and Security Development Involving the People's Republic of China)持續對中共南海島礁建設程度的關注，以增加自由航行行動的頻率觀察，顯示美軍南海自由航行「常態化」與中共島礁「軍事化」進程兩者有密切的關係；美軍不僅以自由航行名義進入中共控制島礁的次數明顯增加，部份航行距離更從 12 接近至 6 海浬處，挑戰南海地區現狀的意圖越趨強烈。

2017 年 1 月前歐巴馬政府時期，透過媒體公佈美軍於南海地區之自由航行，共 7 次：海軍 4 次，空軍 3 次（如表一）。

表一、歐巴馬政府美軍海空機艦南海地區「自由航行」事件統計表

時間	地點	美軍行動
2015/10/27	渚碧礁 美濟礁	美海軍驅逐艦「拉森號」(USS Lassen)駛入南海渚碧礁和美濟礁 12 海浬。
2015/11/08	南沙空域	兩架 B-52 轟炸機自關島起飛往返南沙群海域，沒有進入中共宣稱的島嶼周邊 12 海浬範圍。
2015/12	南沙空域	兩架 B-52 轟炸機，其中一架超越原計劃飛行線路，接近了南沙群島華陽礁 2 海浬。
2016/01/30	中建島	美海軍驅逐艦「威爾伯號」(USS Wilbur)駛入西沙群島中建島 12 海浬，強調航行自由。
2016/05/10	永暑礁	美海軍驅逐艦「勞倫斯號」(USS Lawrence)駛入南海永暑礁 12 海浬內巡航，強調航行自由行動符合國際法。
2016/10/21	中建島	美海軍驅逐艦「迪凱特號」(USS Decatur)駛進西沙群島中建島和永興島附近巡航。
2016/12/3-18	澳洲附近 南海空域	美國空軍 3 架 B-52 轟炸機在澳洲和南海上空進行聯合訓練；其中一架 B-52 參與南海訓練，驗證大規模地快速部署。

資料來源：筆者自行整理。

2017年1月川普繼任後，延續歐巴馬自由航行行動，除基於中共持續擴建南海各佔領島礁，更考量各島礁軍事化發展，因此，採取增加美海空軍機艦進入中共所界定的領海及領空範圍，更為積極挑戰的作法，雖未改變主張於國際重要航道自由航行之立場，但從巡航次數，到巡航型態，均明顯不同於歐巴馬執政時期強調依據《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea，簡稱UNCLOS)要求各國不得過度主張海洋權利，並以此反制中共。5月24日川普政府宣佈執行首次南海自由航行行動，期透過巡視爭議島礁之一的「美濟礁」(Mischief Reef)，向中共傳遞美國仍強力主張保持太平洋地區重要航道開放的訊號。9月1日五角大廈計畫要在南海進行更多定期巡航，一個月多達2至3次包括美軍飛機以及海軍艦艇。此後，美軍持續之自由航行，從2017年5月至2019年8月，共計22次，(海軍12次，空軍10次)；海軍以艦驅逐艦為主，空軍多從關島基地具長程機動之B-52轟炸機執行；另就巡航地點觀察，海軍艦艇多以進入特定島礁12海浬甚至6海浬為目標，其中又以美濟礁最為頻繁，空軍則以進入某一特定或整個南海空域為目標(如表二)。

表二、川普政府美軍海空機艦南海地區「自由航行」事件統計表

時間	地點	美軍行動
2017/05/24	美濟礁	美海軍「杜威號」(USS Dewey)駛入南沙群島美濟礁12海浬範圍內。
2017/07/02	中建島	美海軍驅逐艦「史塔森號」(USS Stethem)駛入西沙群島中建島12海浬範圍內，執行自由航行任務。
2017/08/10	美濟礁	美海軍驅逐艦「麥凱恩號」(USS McCain)於美濟礁6海浬內航行。
2018/03/23	美濟礁	美海軍驅逐艦「馬斯廷號」(USS Mustin)進入南海海域，接近美濟礁12海浬航行。

表二、川普政府美軍海空機艦南海地區「自由航行」事件統計表

時間	地點	美軍行動
2018/04/22	東沙空域	兩架 B-52 轟炸機，飛往南海的東沙群島空域，並出動 F15 戰機護航。
2018/05/22	南海空域	兩架 B-52 轟炸機從關島起飛，飛往南海空域。
2018/5/27	西沙群島	美海軍驅逐艦「希金斯號」(USS Higgins) 和巡洋艦「安提坦號」(USS Antietam) 駛入西沙群島 12 海浬範圍內，在永興島、中建島、趙述島、東島附近，行使自由航行權。
2018/05/31	南海空域	乙架 B-52 轟炸機經臺灣海峽飛往南海空域。
2018/06/04	南海空域	兩架 B-52 轟炸機從關島起飛，前往位於印度洋英屬迪亞哥加西亞島 (Diego Garcia) 軍事基地進行「持續轟炸機存在」(Continuous Bomber Presence, 簡稱 CBP)，途中經過南海空域。
2018/06/05	南海空域	B-52 轟炸機從迪亞哥加西亞島起飛，飛臨南海空域。
2018/08/28	南海空域	兩架 B-52 轟炸機從關島起飛，飛進南海空域，期間並派出 KC-135R「同溫層加油機」伴飛和加油。
2018/09/30	南薰礁 赤瓜礁	美國驅逐艦「迪卡特號」(USS Decatur) 在南沙群島南薰礁，赤瓜礁 12 海浬內執行航行自由任務。
2018/10/16	南沙空域	兩架美軍 B-52 轟炸機，飛越南沙群島，進行「持續轟炸機存在」例行訓練任務。
2018/11/20	南海空域	兩架美軍 B-52 轟炸機從關島起飛，參加南海附近的定期訓練任務。
2018/11/26	西沙群島	美海軍導彈巡洋艦「錢瑟勒斯維爾號」(USS Chancellorsville) 在西沙群島執行自由航行任務。
2019/1/17	西沙群島	美海軍驅逐艦「麥坎貝爾號」(USS McCampbell)，前往西沙群島三個小島 (永興島、趙述島與東島) 附近 12 海浬範圍。
2019/02/11	美濟礁	美海軍驅逐艦「史普魯恩斯號」(USS Spruance)、「普瑞布爾號」(USS Preble) 駛進南沙群島美濟礁 12 海浬範圍內。
2019/03/04	南海空域	B-52 轟炸機自關島飛進南海海域，另以一架來自沖繩嘉手納基地 KC-135R 提供加油支援。
2019/03/13	南海空域	兩架 B-52 轟炸機飛越南海爭議島嶼，進行「持續轟炸機存在」例行軍事訓練。
2019/05/06	南薰礁 赤瓜礁	美海軍「普瑞布爾號」和「鍾雲號」(USS Chung-Hoon) 飛彈驅逐艦，駛進南薰礁和赤瓜礁 12 海浬內。
2019/05/19	黃岩島	美海軍「普瑞布爾號」驅逐艦，駛進黃岩島 (Scarborough Shoal) 12 海浬範圍內。
2018/8/28	永暑礁 美濟礁	美海軍「韋恩·梅爾號」(USS Wayne E. Meyer) 驅逐艦，駛進南沙群島永暑礁和美濟礁 12 海浬範圍內。

資料來源：筆者自行整理。

美國對中共南海島礁建設之關注，除造島規模，還包括各種基礎設施建設，以及軍事設施數量與影響性評估。2016年《中共軍力報告》指出，2015年底中共已在南海7個島礁填海造地超過3,200英畝（約1,300公頃），現已將重心轉向基礎設施建設，包括大型港口、通訊、偵察及後勤支援，還有3條超過9,800英尺的飛機跑道（永暑礁3,750公尺、渚碧礁3,000公尺、美濟礁2,600公尺）。² 2017年《報告》除指出中共正於這三座島礁建造可容納24架戰機機庫、武器陣地、營舍、行政大樓和通訊等設施，並認為中共意圖藉提升南海地區軍民設施，強化長期控制爭議地區的能力；一旦所有設施完工，將具有挑戰敵對聲索國更廣泛的能力與更快的部署。³ 2018年《報告》針對現況分析做出兩點結論：一，2017年中共於南海已無實質造島活動，但基礎設施建設仍然持續；二，中共持續於南海聲索，將進一步實現有效控制爭議地區的目標。⁴ 2019年《報告》更確認中共已完成南沙3座島礁軍事化建設，包括持續於南沙群島部署防空及反艦飛彈，以支持軍事行動。⁵

² Office of the Secretary of Defense, Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2016 (Washington DC: DOD, 2016 April 26).p.13.

³ Office of the Secretary of Defense, Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2017 (Washington DC: DOD, 2017 May 15).p.12.

⁴ Office of the Secretary of Defense, Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2018 (Washington DC: DOD, 2018 May 16).p.12.

⁵ Office of the Secretary of Defense, Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2019 (Washington DC: DOD, 2019 May 2).p.73.

美國持續南海「自由航行行動」之意圖

歐巴馬政府時期，美國雖透過公布執行自由航行達成包括：以維護自由航行之國際法基礎、維持美國在區域內的領導地位在以及透過自由航行行動，向區域盟國提供安全保證等目的。⁶ 然而，川普繼任之後，除表達反對中共進一步島礁軍事化，並要求所有聲索國避免單方面強制的改變。但是，南海各聲索國仍持續建設各島礁的行為，已對南海地區現狀造成改變，美國若要維持對此一地區之影響力，勢必要加強反制作為，因此，法律上，美軍機艦刻意於中共佔領島礁 12 海浬內航行，除可視為否定中共南海「內海化」，亦是對其他聲索國主權之挑戰。軍事上，機艦於南海地區從事軍事演習，則是針對「軍事化」島礁之反制演練。

一、否定任何國家對南海主權全部及部份聲索

美國雖未參與 1982 年《聯合國海洋公約》締約，卻經常援引公約有關船舶均享有無害通過領海，以及於公海自由航行與飛越等自由挑戰各聲索國，並否定人工島礁可能從自然島礁轉變而來的事實。1991 年起，透過公佈《自由航行年度報告》(Annual Freedom of Navigation Report) 點名過度主張海洋權利國家，強調各國不得過度主張海洋權利；近三年報告指名南海地區國家，計汶萊(2018 列入)、中共、印尼、馬來西亞、菲律賓、臺灣、越南等 7 國。

基於維護美國的海洋利益與霸權，以強大軍事實力，自由

⁶ 歐陽子惇，王冠雄，「論歐巴馬政府南海政策執行之變化」，《展望與探索》，第 16 卷第 11 期，2018 年 11 月，頁 98。

進出這些國家部份領海及領空範圍，挑戰各國之主權。2016年中菲南海仲裁案結果，雖認為中共對「九段線」(Nine-Dash Line)內的海域主張歷史性權利沒有法律依據，仍做出若干重要的判決，包括南沙群島中共佔領的七個島礁，包括華陽礁(Cuarteron Reef)、永暑礁(Fiery Cross Reef)，南薰礁(Gaven Reef)和赤瓜礁(Johnson Reef)在自然狀態下因低潮高地，產生了12海浬的領海；但美濟礁(Mischief Reef)、渚碧礁(Subi Reef)、東門礁(Hughes Reef)因低於漲潮，因此無此權利。另中沙群島之黃岩礁(Scarborough Reef)因高於漲潮，具12海浬的領海。但是，美國認為根據海洋法公約的規定，該判決只對中共和菲律賓具有約束力，對其他國家則沒有。

依據美國近三年《航行自由年度報告》，中共更被美國指名過度主張項目最多國家，包括過度直線基線；對專屬經濟區以上空域的管轄權；限制外國飛機飛越防空識別區(Air Defense Identification Zone，簡稱ADIZ)而無意進入國家領空；國內法將外國實體在專屬經濟區內的調查活動定為刑事犯罪；領海無害通過外國軍艦所需的事先許可等6項，然並未指出過度主張之地區。⁷ 2017年仍有6項，除限制外國飛機飛越防空識別區而無意進入國家領空項為針對東海地區之外，餘同前年之過度主張項。⁸ 2018年對中共過度主張項目

⁷ DOD, Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2016, February 28, 2017, p.1. <<https://policy.defense.gov/Portals/11/FY16%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2017-03-03-141349-943>>

⁸ DOD, Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2017, December 31, 2017, p.3. <<https://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>>

增加至 7 項，相關指涉內容亦更加明確如：一，直線基線不是按照海洋法繪製的（西沙群島）；二，外國飛機在無意進入國家空域時飛越防空識別區的限制（東海）；三，國內法將外國實體在專屬經濟區的調查活動定為刑事犯罪（南海）；四，對專屬經濟區以上空域的管轄權（東海及南海）；五，在連續區域內要求安全管轄權（南海）；六，外國軍艦無害通過領海需要事先獲得許可（西沙群島和南沙群島）；七，指明對領海周圍主要要求的行動和聲明（如高潮以下）。⁹

二、透過演訓反制中共南海島礁軍事化

2016 年中菲南海仲裁案結果，中共對此一結果除表示不接受、不承認，並持續透過軍事建設與演習，加強對南海地區實際控制能力，往造成既成事實方向努力，已引起美國及週邊國家持續的關注。目前，中共於南海島礁的軍事部署包括西沙永興島進駐殲 -11 戰機（作戰半徑 1,500 公里），另在永暑礁、渚碧礁、美濟礁等處安裝防空以及反艦飛彈系統，包括鷹擊 -12 反艦飛彈（射程約 300 公里）和紅旗 -9 防空飛彈（射程約 200 公里），並進行多次轟 -6K（作戰半徑 1,800 公里）往返南海起降演練，解放軍已明顯增強對南海地區海空域的軍事控制與威懾能力。

2018 年 6 月美國《國防新聞》(Defense News) 更認為，解放軍透過軍事演習已於東海及南海地區控制超過 170 萬平方

⁹ DOD, Freedom of Navigation (FON) Report for Fiscal Year (FY) 2018, December 31, 2018, p.3. <[https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20\(final\).pdf?ver=2019-03-19-103517-010](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20(final).pdf?ver=2019-03-19-103517-010)>

公里範圍的海域。¹⁰ 國防部長馬蒂斯 (James Mattis) 更在新加坡「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue) 上，直接抨擊中共在南海軍事化島礁，以遂行恐嚇和脅迫之目的。北大海洋戰略研究中心主任胡波也指出，2018 年美軍明顯加大自由航行的頻率和力度，基本保持每八星期一次頻率，並多有演習訓練等活動，先後有 4 個航母打擊群、4 個兩棲大隊以及多艘核潛艦、30 架次 B-52 轟炸機。¹¹ 顯見，美國已經無法改變中共實際佔領及影響力存在的事實，轉而加強美軍海空機艦自由航行力度，目的即在反制中共於南海島礁的軍事化。因此，僅管見諸媒體之報導，美軍多以單一艦艇執行自由航行，然而，實際狀況卻可能是一整個航母打擊群於其附近，¹² 除可發揮軍事威懾之效果，並可藉機瞭解水文，熟悉作戰環境，更可透過演習不斷強化水面、水下及空中聯合作戰能力。

後續觀察重點與政策建議

一、美中南海互動緊張形勢是否升高

從美中機艦於南海的互動過程觀察，美國堅持自由航行

¹⁰ David B. Larter, “The US Navy’s new anti-ship missile scores a hit at RIMPAC,” Defense News, July 20, 2018. <<https://www.defensenews.com/naval/2018/07/20/the-us-navys-new-anti-ship-missile-scores-a-hit-at-rimpac-but-theres-a-twist/>>

¹¹ 中國評論新聞網，「美國在南海頻繁挑釁 還把自己描繪成受害者」，《中國評論新聞網》，2019 年 4 月 10 日。<<http://hk.crntt.com/doc/1053/9/5/3/105395337.html?coluid=2&kindid=4&docid=105395337&mdate=0410175206>>

¹² Carrier Strike Group One Public Affairs, “Carrier Strike Group 1 Conducts South China Sea Patrol,” American Navy, February 18, 2017. <https://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=98973>

於南海諸島礁行為的正當性，中共則對美艦進行識別查證，並予以警告驅離反制，充份展現解放軍對南海地區已能有效監控的能力與意志。美中幾乎沒有解決紛爭的共識情況下，美軍除持續進入南海中共佔領島礁 12 海浬範圍，並指責中共自 2016 年至 2018 年，在太平洋上曾有 18 次不安全和 / 或不專業的接觸。近期更高調聯合日本、印度及菲律賓等國巡航南海，並舉行軍事演習。美軍前太平洋艦隊司令斯威夫特 (Scott H. Swift) 將軍，甚至建議每年自由航行次數要超過 200 次以上。¹³ 相對的，中共亦指控美國的行為是軍事挑釁，損害中共主權和安全，以及破壞中美兩軍關係。中共海洋安全與合作研究院院長戴旭更表示，美國軍艦若再非法闖入中共領海，建議出動兩條軍艦，一條攔住它，一條撞沉它。顯見，美中各自堅持挑戰的立場，幾乎沒有妥協與談判空間，因此，類似 2018 年解放軍驅逐艦「蘭州號」逼迫美軍驅逐艦「迪凱特號」轉向的危險行為，是可能再次發生，而且若處理不當，亦可能發生不意事件，甚至引發軍事衝突，凡此都是後續觀察的重點。

二、對我國南海政策影響與建議

2017 年中共已完成南海島礁填海造陸，加以島礁軍事化後，太平島除已非南沙第一大島，四周更為中共及越南佔領島礁所包圍，戰略地位亦受影響。加以中菲兩國南海仲裁後，太平島被認定屬岩礁，相對地無法享有專屬經濟海域，雖不

¹³ John Grady, "Panel: U.S., China South China Sea Tensions Show No Signs of Easing," *USNI News*, July 29, 2019. <<https://news.usni.org/2019/07/29/panel-u-s-china-south-china-sea-tensions-show-no-signs-of-easing>>

至影響法律上主權歸屬，但卻可能限制我國談判籌碼。因此，基於當前美中兩國因是否擁有自由航行權而升高對峙形勢之際，我國雖擁有太平島良好的戰略地位，仍須避免直接從事軍事對抗，或過度立場表態而進退失據，但仍可透過更加開放的參與人道救援（救援能量與成效）、氣象合作（氣象資訊發佈）與國際生態學術研究（島上及水下生態調查與論文發表），在不挑起爭端前提下，實質且技巧性的經營南海，除可增加我國在南海地區貢獻與話語權，亦藉此加強軍民兩用建設，如 2013 年完成機場跑道延長（1,200 至 1,500 公尺）及 2017 年碼頭擴建（可停 3,000 噸級船隻）等作為，強化我國在南海的軍事潛能。