

評析美國與東協首度舉行聯合軍演

陳鴻瑜*

美國與東協國家於9月2日首次舉行聯合海事演習(代號為AUMX)，共有十國海軍參加，參加演習的有汶萊派遣的「達魯拉曼號」(KDB Darulaman)海岸巡邏艦、菲律賓的「拉蒙阿卡拉茲號」(KDB Ramon Alcaraz)近海巡邏艦、新加坡的「強力號」(RSS Tenacious)護衛艦、緬甸的「克揚西塔號」(UMS Kyan Sittha)護衛艦和泰國的「克拉比號」(HTMS Krabi)近海巡邏艦，美國的「蒙哥馬利號」(USS Montgomery, LCS 8)海岸戰鬥艦、「梅耶號」(USS Wayne E. Meyer, DDG 108)導彈驅逐艦、三架MH-60直昇機、一架「波塞東」(P-8 Poseidon)偵察機及第七艦隊(DESRON 7)和第73特遣部隊(CTF 73)的人員。總數有八艘戰艦、四架飛機及1,250名人員參與，其中部分演習地點在有主權爭議的南海舉行，更增添該項軍演的敏感性。

該項軍演前後共五天，在泰國南部暹羅灣畔的春武里府(Chonburi)梭桃邑(Sattahip)海軍基地揭開序幕，從該港出發，在越南最南端的卡茂(Cà Mau)半島的卡茂岬(Cape Cà Mau)，演習軍隊組成「聯合工作小組」(combined task force，

* 作者為國立政治大學歷史系名譽教授、淡江大學外交與國際學系榮譽教授。

簡稱 CTF)，¹ 然後航行至汶萊，最後轉至新加坡港結束。演習是由美國海軍與泰國皇家海軍共同主導。在這次軍演中，新加坡派出隱形護衛艦參加聯合演習，同時也提供樟宜海軍基地資信匯合中心提供的即時情報，以進一步促進各國的軍事合作。

演習海域範圍為東南亞國際海域，包括泰國暹羅灣以及南海，各國海軍將協力探察可能在進行非法行為的可疑船隻，在得知船隻位置後，也登船進行搜查，並展開執法行動。演習的目的，美國太平洋艦隊副指揮官懷賽爾 (Kenneth Whitesell) 致詞時表示：「透過不同形式的海軍演習，美國展現了維持印度太平洋區域自由和開放的強烈決心，美國和東協各國共用同樣的價值，如此可確保印太區域依照國際法，維持自由和開放；透過這次演習，美國和東協國家可以交換訊息、建立互信關係。」²

美國在南海歷次軍演

過去美國在南海地區已有四個軍事演習，第一個是 1995 年開始的美國第七驅逐艦戰隊與東南亞和南亞國家舉行的雙邊海軍聯合軍演的「海上準備與訓練合作」(Cooperation Afloat Readiness and Training，簡稱 CARAT)，參加的國家有孟加拉、柬埔寨、汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、

¹ “First US-Asean naval exercise begins,” *Bangkok Post*, 2 September, 2019. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1741184/first-us-asean-naval-exercise-begins>.

² 〈美國 - 東盟首次海上聯合軍演登場〉，《世界日報》(泰國)，2019 年 9 月 3 日。

斯里蘭卡和泰國。第二個是1982年開始的美國和泰國的年度「金眼鏡蛇演習」(Cobra Gold)。後來參加國愈來愈多，2018年有美國、泰國、新加坡、南韓、印尼、馬來西亞和日本參加。另外有汶萊、寮國、柬埔寨、緬甸、越南、德國、巴基斯坦、斯里蘭卡、巴西和瑞典等觀察國參加。

第三個是2001年開始的「東南亞合作訓練演習」(South-east Asia Cooperation Training, 簡稱SEACAT)，2018年有孟加拉、汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、美國、泰國和越南參加，演習之主要目的是加強對海洋領域之認識、對海洋環境之瞭解及如何有效統合海洋武力，包括海軍軍人、船員、海警隊人員和執法人員。

第四個是1984年開始的「肩並肩演習」(Shoulder-to-shoulder Exercise, Balikatan)，是美國和菲律賓的雙邊軍事演習，演習地點都在菲國境內，主要目的是防衛海岸、阻擋敵軍登陸、軍文合作、人道救援以及反恐作戰。2014年，澳洲因為與菲律賓簽訂有軍隊到訪協議，所以也參加該項演習。今年4月1-13日美、菲舉行為期兩週的「肩並肩演習」，出動兵力為歷年最多，包括4,000名菲律賓士兵、3,000名美軍和50名澳大利亞士兵；演習涉及領土防禦、反恐作戰等科目，美國海軍首次派出F-35B戰機參加軍演；加拿大、日本、紐西蘭、韓國、泰國、英國和越南派出了觀察員。演習地點在中國控制的黃岩島附近。在美、菲軍演期間，三艘俄羅斯海軍太平洋艦隊軍艦於8日駛入馬尼拉港，與菲律賓海軍在南海進行了聯合戰術行動與組織通訊演練。俄國艦隊是由兩艘反潛艦、一艘大型油輪組成，俄國軍艦在13日離開菲國。今年3月22日，俄羅斯與菲律賓海軍簽署合作協議，雙方同意增加艦隻互訪與聯合演習。

上述四種軍演都是由美國主導。這次美國和東協的軍演

是新增加的，泰國皇家艦隊參謀長查羅恩普海軍中將（Vice Admiral Charoenpol Kumrasee）說，參與此次軍事演習的國家都希望能輪流舉辦該項軍演，又說，該次軍演與南海之爭端無關，因為此次軍演不涉及武器訓練，而是在訓練海軍從事人道救援和災難救助。懷賽爾亦否認該項演習是針對中國在南海的挑戰。

儘管美國和泰國撇清該次軍演與南海爭端無關，但南海問題擾攘已有數十年，美國雖在南海無島礁領土主權問題，但美國主張自由穿越南海航行權，藉以介入南海爭端。基本上，川普政府對於南海議題並非其優先問題，他曾在兩年前到訪菲律賓，向杜特地（Rodrigo Duterte）總統表示他有意擔任南海爭端調人，遭到當面拒絕，以後他就很少對南海議題表示意見。同樣地，川普訪問印度時，也喊出「印太合作」，川普對於此一概念並未深入予以發揚，他心目中沒有集體合作概念，而是以美國為主的單元領導概念。兩年後，他對於印度沒有放寬對美國進口商品的關稅，而對印度施以高關稅報復，而使得「印太合作」黯然失色。

不過，美國第七艦隊司令對於亞太加強防衛之想法依然不變。在艾奎諾三世（Aquino III）擔任菲律賓總統期間，美國第七艦隊司令扮演重要的角色，他們主張積極在南海扮演角色，美國海軍軍艦數度進入中國佔領的島礁領海外緣，批評中國填海造陸違反國際法，其過度挑激中國的結果，是迫使中國加速在其所佔領的南沙島礁建設軍事基地和設施。歐巴馬政府在背後支持菲國控告中國，亦無法停止中國在南沙島礁的建設工作，反而以更快的速度進行。

歐巴馬執政最後一年與菲國剛上台的杜特地總統關係惡化，雙方惡言相向。杜特地要求美國在菲國進行反恐軍隊離境、停止雙邊軍演。川普上台後，雖然無法立即修補雙方關

係，但已有緩和跡象，2017年5-10月菲南爆發激進回教徒叛軍佔領馬拉威市(Marawi)事件，在美國、中國和澳洲提供協助下，才消滅叛軍。美國航空母艦「卡爾文森號」(USS Carl Vinson)和導彈驅逐艦「墨斐號」(USS Michael Murphy)自2018年2月17日起五天，到馬尼拉訪問。在該年雙方恢復了小規模的「肩並肩軍演」。今年4月1日，美、菲、澳舉行大規模的「肩並肩軍演」，有4,000名菲軍、3,500名美軍、澳洲50名士兵參加，美軍F-35B匿蹤戰機首次參演。演習地點包括呂宋島、巴拉望島、明多洛島，重點放在海上安全及兩棲作戰，並透過軍事交流加強多國合作。8月7日，美國航空母艦「雷根(Ronald Reagan)號」停靠馬尼拉灣，這是杜特地總統為了因應中國在南海擴張軍事力量，包括部署導彈、包圍中業島、阻止菲國漁民在南鑰島及楊信沙洲捕魚等所做出的回應，他對菲國國會說：「我無法阻止中國在南海的擴張，唯有與北京談判以避開爆發災難戰爭之危險。」³

美國軍方戰略家仍在進行部署圍堵中國在南海的擴張政策，監視中國在南海周圍地帶的活動。基於此，美國強化和越南的軍事合作關係，2018年3月29日，美國海岸警衛隊太平洋地區中將米吉特(Fred Midgette)首次對越南進行訪問時，向海警第四區司令部移交物質設施和裝備。這次移交的物質設施和設備價值達2,000萬美元，其中有1個訓練中心、1家維修廠、1架升降梯、各工具、海洋模擬器和6艘新的「金屬鯊魚」(Metal Shark)應急巡邏艇，該艇時速可達50海

³ Jason Gutierrez, "As Duterte Drifts Toward China, a U.S. Carrier Makes a Point in Manila," *The New York Times*, August 8, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/08/08/world/asia/philippines-aircraft-carrier-manila.html?action=click&module=RelatedCoverage&pgtype=Article®ion=Footer>.

里。⁴

此外，美國亦關注與中國關係密切的柬埔寨。今年3月，美國與柬埔寨簽署軍事合作協議，包括柬埔寨維和部隊之人道、教育和訓練的合作。6月6日，美國主管南亞和東南亞事務的副助理國防部長菲爾特（Joseph Felter）致函柬埔寨國防部長德班（Tea Banh），表示美國有意修護柬埔寨的里安（Ream）海軍基地，結果遭德班之拒絕，德班解釋說東國將遷移該軍事基地至他處，所以無須修護。此事引起美國懷疑，甚至指柬埔寨將準備讓中國修護該海軍基地。德班又澄清說，沒有中國公司在戈公（Koh Kong）建設機場和港口基地，東國憲法不允許有外國基地。美國駐金邊大使館發言人伊米莉（Emily Zeeberg）警告說，柬埔寨領導人應該牢記，若讓東國設立外國軍事基地，將有損其獨立地位。任何減弱東國之獨立地位及開門讓外國設立軍事基地之行動，都是美國極為關切之事。⁵

積極推動印太戰略

儘管川普對「印太合作」已沒有多大興趣，川普之主力目標是中國，意圖透過貿易關稅問題削弱中國的經濟力量。對

⁴ 〈美向我國移交6艘應急巡邏艇〉，《西貢解放日報》，2018年3月30日。
<http://cn.sggp.org.vn/%E6%99%82%E6%94%BF/%E7%BE%8E%E5%90%91%E6%88%91%E5%9C%8B%E7%A7%BB%E4%BA%A4%EF%BC%96%E8%89%98%E6%87%89%E6%80%A5%E5%B7%A1%E9%82%8F%E8%89%87-86015.html>.

⁵ Mech Dara, “Banh rejects US suspicions over naval base offer,” The Phnom Penh Post, July 3, 2019.

印度也不減弱施壓力道，迫其公平開放市場。在這波貿易戰之外，唯有日本積極推動「印太戰略」，據「共同社」報導，日本防衛相岩屋毅在今年9月2日與印度國防部長辛格在日本防衛省舉行會談，雙方就年內舉行首次外長及防長磋商達成一致。為早日談妥日本自衛隊和印度軍隊相互融通物資和勞務的《物資勞資相互提供協定》(ACSA)，雙方一致同意加快磋商。

目前兩國政府正在就2+2磋商展開協調，並計畫在日本首相安倍晉三在今年內訪問印度之前實施該磋商。雙方在去年10月的首腦會談上一致同意把副部長級2+2磋商提升為部長級。

岩屋毅在會上強調稱「日本與印度共同擁有自由開放的印度太平洋這一願景」，強調就印太地區的海洋安全保障強化合作。辛格則回應稱：「日本是印度最親密的夥伴之一。」

此外，日本亦對菲律賓和越南提供各項軍事合作協助，日本與菲政府於2016年2月簽署「防衛裝備暨技術轉移協定」，之後開始洽談TC-90的租用事宜。兩國於2017年11月在東協高峰會暨相關會議場外簽約，把這5架TC-90巡邏機的條款從租賃改為贈送。日本一共捐贈五架二手TC-90海上偵察機給菲律賓，2018年3月26日交接三架，另兩架已經在2017年3月交付。日本自衛隊法原本禁止在不收費的情況下處理國防資產，因此日本原計畫將這五架TC-90偵察機租借給菲律賓，後來日本修改了自衛隊法，允許將已不需要的二手裝備免費或低價轉讓給他國，這才把這些飛機改為捐贈給菲律賓。日本2014年同意向越南捐贈6艘海岸警衛隊船隻。2018年對柬埔寨提供\$134.38百萬美元，其中\$19.42百

萬美元為贈予，\$114.96 百萬美元為貸款。⁶ 今年 2 月，日本兩艘軍艦訪問柬埔寨施亞努港。在 1 月，有三艘中國軍艦也訪問該港。

南沙島礁主張國競相強化其設施

2014 年 5 月，中國試圖在西沙群島探勘油氣資源，遭到越南抗議，引發「513 事件」，有兩百多家臺商工廠遭到暴民攻擊焚燬。2017 年，一家西班牙石油公司在越南外海進行探勘，遭到中國抗議，越南只好停止該家石油公司之探勘活動。2019 年 8 月，中國探勘船進入南沙群島靠近越南海域進行探勘，引起越南抗議，但沒有發動群眾示威。美軍立即派遣兩艘驅逐艦進入中國控制的永暑礁 (Fiery Cross) 和美濟礁 (Mischief Reefs) 的十二海里內。8 月 27 日，美國也派遣兩架 B-52 重轟炸機和兩架 F-15C 戰機從關島起飛到南海附近和日本海岸外演練。⁷

近三年，中國強化其所佔領南沙島礁的防衛能力，填海造陸，修建長距離飛機跑道、建立飛彈基地、增建導航設施、建設現代化醫院等。菲律賓亦擴建延長中業島上的飛機跑道。越南亦將在南威島上的飛機跑道從 750 公尺延長到 1,300 公尺，並興建兩座大型機庫。在該島上亦興建具有太陽能

⁶ Soth Koemsoeun, "Japan aid totals \$135 million," *The Phnom Penh*, February 21, 2019.

⁷ Jesse Johnson, "First U.S.-ASEAN joint maritime drills kick off as Washington beefs up presence in South China Sea," *The Japan Times*, 2 September, 2019. <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/09/02/asia-pacific/first-u-s-asean-joint-maritime-drills-kick-off-washington-beefs-presence-south-china-sea/#.XW9N-y4zbX4>.

功能的通訊設施。在畢生礁 (Pearson Reef) 興建直昇機停機坪、太陽能設施以及在垃圾掩埋場上種植蔬菜。⁸

美國和東協聯合軍演之意義

歸納言之，這次美國和東協聯合軍演之意義如下：

第一：這是第一次美國和東協舉行的聯合海軍演習，證明美國在整合東協海軍方面有了突破性進展。

第二：美國繼續在南海海域執行其「存在和出現」之戰略，以維護該一海域的自由通行。

第三：東協繼續在推動其平衡中國和美國的政策。美國是在 2017 年東協國防部長會議(加美國)(Asean Defense Ministers' Meeting Plus, ADMM-Plus) 上提議與東協舉行雙邊海軍軍演，直至 2018 年 10 月第十二屆東協國防部長會議和第五屆東協國防部長會議(加美國)才確認，而東協與中國在該月在中國南方湛江海域舉行聯合海軍演習。⁹ 東協與中國軍演著重直昇機跨甲板降落 (cross-deck landings) 及搜尋與災難救助演習，派出船艦的國家有新加坡、汶萊、菲律賓、泰國和越南，其他四國派出觀察員。

⁸ Patricia Lourdes Viray, "Vietnam quietly upgrades Spratly Island outpost – report," *The Philippine Star*, April 10, 2019. <https://www.philstar.com/headlines/2019/04/10/1908894/vietnam-quietly-upgrades-spratly-island-outpost-report>.

⁹ Mike Ives, "U.S. Will Drill With Southeast Asian Navies, Echoing Move by China," *The New York Times*, September 1, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/09/01/world/asia/asean-us-navy-south-china-sea.html>.

去年是由新加坡主催東協會議，由新加坡推動與中國舉行聯合海軍軍演，今年東協再與美國舉行聯合軍演，足見東協在處理與中國和美國的關係時，持平衡的謹慎態度。

第四：這次邀請緬甸海軍參加，是很特別的，因為為了羅興亞少族民族問題，美國至今還對緬甸高層軍官實行制裁。

結語

南海局勢和緩受到三個因素影響，第一是菲國杜特地總統與中國和解，不再配合美國在南海的活動。第二是北韓金正恩的高調舉動，吸引美國的注意力，川普在東亞的重心全放在北韓問題上，轉移了對南海問題的注意力。第三，從前年開始，美國和中國的貿易戰逐漸加溫，亦降低了對南海的對峙溫度。

美國繼續在南海進行圍堵中國之戰略，目前來看有稍微之變化，菲國已非美國在南海圍堵中國的棋子。東南亞國家中只剩下越南對南海問題與中國處於最為敵對的國家。美國是否會將越南納為棋子？美國仍有疑慮，越南亦有其自身的盤算，不會輕易倒向美國。畢竟越南戰爭陰影還在。在此情況下，美國重新考慮利用臺灣，美國逐步採行各種政策示好臺灣，包括國防授權法（National Defense Authorization Act）、臺灣旅行法，以及提議和臺灣舉行雙邊軍演。川普政府有強烈的冷戰思維，其所建構的冷戰對象跟以前一樣，對抗俄國和中國，目前是以後者為重點。

東協和中國正在草擬「南海行為準則」案文，我國是南

沙群島主權主張國，任何涉及當事國而未經當事國同意之協議，是違反國際法的，我國均不予承認和接受，要進行國際媒體宣傳。

中國和菲國正在洽談在南沙聯合探勘或聯合開發，此嚴重損害我國的主權和主權權益，我國應發表反對聲明。

對於美國邀請臺灣參加雙邊或多邊聯合軍演，應先簽署協議或備忘錄，讓美國軍艦以維修或緊急避難為名靠港；協議或備忘錄需載明美軍在臺違法犯罪之審判權歸屬。