

## 美國南海「航行自由」之成效

美國南海「航行自由」之成效

蕭琇安 政治大學國際關係研究中心副研究員

2015年五月, 美國歐巴馬政府派出一架P8-A偵察機, 由CNN記者隨行, 低空飛越由中國控制位於南沙群島的永暑礁(Fiery Cross Reef)。隨後, 美國故意公布了一份美軍執行此項任務時, 受到中國嚴正警告不得進入「軍事警戒區」(military alert zone), 雙方言辭交鋒的機密錄影帶。這是美國官方第一次對中國在南海爭議區發動「航行自由」(Freedom of Navigation Operations, FONOPs)任務, 亦是美國首次一改過去低調的作風, 主動向外界公布其「航行自由」行動。

美國的「航行自由」計畫始於1979年。該計畫主要目的是藉由挑戰美國認為可能影響其合法航行或飛越權利, 他國不當之「過度主張」(excessive claims), 向國際社會宣示美國對相關海洋法規則的立場。「航行自由」計畫主要用來輔助外交抗議的方式, 以確保美國在全球各地執行軍事任務和通商往來等合法航行的順暢無阻。過去數十年裡, 美國每年都在全球各地低調執行多項「航行自由」行動, 同時其亞太地區的對象也不只限中國。例如, 1992年美國曾挑戰柬埔寨對外國軍艦進入領海需事先經沿岸國批准的規定; 另外, 美國也常態性地挑戰菲律賓將群島水域當作內水的主張。其他還包括印尼, 印度, 台灣, 越南, 日本, 韓國等國家, 也都曾是「航行自由」行動的對象。

不過, 美國從2015年五月以來針對中國在南海地區所執行的「航行自由」任務, 仍有以下幾項不同之處。首先, 美國第一次派遣行動的時間點, 剛好是菲律賓向國際海洋法庭對中國提請仲裁, 而且美國智庫批露中國從2014年初開始在南沙群島七座地物快速且大規模進行填海造陸和搭建設施的消息, 引起國際社會高度關注。截至南海仲裁庭於2016年7月12日裁決出爐時, 美國便曾透過「航行自由」行動, 向中國表明美國將不會承認未來中國在南沙低潮高地(Low-tide Elevation)上建造的人工島12海里領海的主張。由於中國尚未正式提出此類主張, 美國的行動並非是針對已經提出的過度主張, 而似乎具有防止未來主張可能性的預警作用。

第二, 美國從2015年中到2019年期間, 針對中國在南海所執行的航行自由任務, 其次數和頻率皆超過對其它國家和地區。從2015年五月到2016年12月歐巴馬總統任內, 共在中國控制的南沙和西沙島礁進行了五次的行動。而根據美國國會研究中心從公開報導中所統計出的一項數據指出, 2017年1月川普總統就任以來, 美國在過去幾年相關的航行自由次數各為2017年4次; 2018年5次; 2019年到11月止至少有8次。不僅如此, 近期相關任務的頻率, 也有增加的趨勢, 如2017到2018年間, 約每兩個月執行一次任務, 但2019年11月21、22日兩天, 則每天各出動一次任務。

第三, 川普政府近期南海的航行自由行動, 也不再單純只是法律性的主張或反制措施, 而摻雜了重要的戰略意涵。川普當局將中國視為戰略競爭對手(strategic competitor), 而南海則成為兩大強權競爭的場所之一。南海航行自由可以說是美國印太戰略整體的一環。未來中國在南海, 東海, 黃海各區域持續擴張並強化主控權, 不僅將可能大大地影響美國在印太地區的政治, 經濟與戰略利益, 同時恐將提高美國隊區域內盟邦(菲律賓, 日本, 南韓), 或現在或潛在夥伴(新加坡, 越南, 印尼, 台灣等), 必要時提供安全協助的難度。

不少國家支持美國在南海的航行自由行動, 認為這是維護國際海洋法律秩序, 以及遏制中國進行領土擴張必要的措施。特別是像越南, 菲律賓這些與中國的爭端仍然持續, 對中國存有威脅感的國家。部分美國盟友和夥伴也響應美國的訴求, 以個別或與美國聯合的方式發動航行自由的行動。從政治意涵上來看, 美國藉著航行自由任務, 向區域盟友及夥伴再次證明其維持亞太地區安全和秩序承諾之意圖相當明顯。

不過, 美國的南海航行自由行動也受到批評和質疑。有些國家, 如印尼, 便曾表示不贊成任何強國在南海地區耀武揚威, 並要求中、美兩國自我節制。除此之外, 美國國內也有分析家指出, 航行自由行動並未能有效阻止中國在南海進一步擴張, 也無法遏制中國利用非武力的強制方式對周邊國家進行脅迫或使後者的權利受損。另有亞洲學者則認為, 雖然美國的確透過航行自由行動, 具體展現出對亞太地區的安全承諾, 但單靠這類行動, 並不足以應對中國藉著其它經濟, 戰略手段持續擴張勢力, 像是帶路倡議(Belt and Road Initiative)。美國需要有更全面, 一致性, 包括經濟措施的策略來應對中國的崛起。

更值得注意的是, 美國航行自由對中國造成密集的挑戰, 反給了中國以捍衛國家主權為藉口, 對部分選擇與美國密切合作之周邊國家採取更強硬的措施, 其中包括越南, 日本, 和台灣。例如2019年7月, 中國海洋地質8號調查船, 在中國海警和民兵船護航下, 駛入越南主張200海浬專屬經濟海域和大陸礁層範圍內的萬安灘(Vanguard Bank)海域進行大規模石油探

勘活動, 造成兩國對峙之外交危機。除此之外, 中美在南海軍事活動的增加, 也提高兩國擦槍走火的風險。有中國分析家指出, 比起過去, 川普政府似乎更將航行自由的授權下放給國防部和印太指揮部, 這恐兩國在南海因航行自由行動引起衝突的危險性。

2019年11月23日, 美國印太指揮官戴維森上將(Philip S. Davidson)在加拿大舉辦的國際安全論壇發表談話時, 重申確保海空航行自由的重要性。他並呼籲東協國家, 不要與中國簽訂可能影響航行權利, 以及可能限制商業往來或軍事活動的行為準則。不過, 近期南海航行自由行動, 並未能有效遏制中國的霸權擴張; 而中美日益加劇的競爭, 則為區域不穩定, 添加了隱憂。許多長期以來安全上仰賴美國, 意識形態認同西方民主、自由等價值, 但經濟上與中國更加緊密互賴的區域國家, 正面臨更加複雜的政策挑戰。

台灣觀點專文純屬作者個人觀點並不代表本院立場。

## 關於國策

[宗旨與沿革 \(/m/412-1728-93.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-93.php?Lang=zh-tw)

[創辦人 \(/m/412-1728-94.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-94.php?Lang=zh-tw)

[董事會 \(/m/412-1728-95.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-95.php?Lang=zh-tw)

[董事長兼院長 \(/m/412-1728-96.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-96.php?Lang=zh-tw)

[研究團隊 \(/m/412-1728-97.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-97.php?Lang=zh-tw)

[合作夥伴 \(/m/412-1728-99.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-99.php?Lang=zh-tw)

## 業務動態

[研討會 \(/m/412-1728-108.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-108.php?Lang=zh-tw)

[座談會 \(/m/412-1728-107.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-107.php?Lang=zh-tw)

[交流互訪 \(/m/412-1728-106.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-106.php?Lang=zh-tw)

[研習營 \(/m/412-1728-109.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-109.php?Lang=zh-tw)

[其他活動 \(/m/412-1728-110.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-110.php?Lang=zh-tw)

## 影音出版

[專書介紹 \(/m/412-1728-115.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-115.php?Lang=zh-tw)

[活動專輯 \(/m/412-1728-116.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-116.php?Lang=zh-tw)

[活動影音 \(/m/412-1728-117.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-117.php?Lang=zh-tw)

[精選影片 \(/m/412-1728-118.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-118.php?Lang=zh-tw)

## 聯絡國策

## 最新消息

[研討會 \(/m/412-1728-102.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-102.php?Lang=zh-tw)

[座談會 \(/m/412-1728-101.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-101.php?Lang=zh-tw)

[交流互訪 \(/m/412-1728-100.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-100.php?Lang=zh-tw)

[研習營 \(/m/412-1728-103.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-103.php?Lang=zh-tw)

[新聞稿 \(/m/412-1728-104.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-104.php?Lang=zh-tw)

[其他消息 \(/m/412-1728-105.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-105.php?Lang=zh-tw)

## 臺灣觀點

[國內議題 \(/m/412-1728-111.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-111.php?Lang=zh-tw)

[兩岸外交 \(/m/412-1728-112.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-112.php?Lang=zh-tw)

[國際議題 \(/m/412-1728-113.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-113.php?Lang=zh-tw)

[專題系列 \(/m/412-1728-114.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-114.php?Lang=zh-tw)

[議題與發展 \(/m/412-1728-185.php?Lang=zh-tw\)](/m/412-1728-185.php?Lang=zh-tw)





地址：台北市中正區中山南路11號7樓 (<https://goo.gl/maps/HYhyeEtHvQuySkjs6>)

張榮發基金會國際會議中心

電話：02-2357-9687 (tel:0223579687)

傳真：02-2396-6787

E-mail：inpr@ms4.hinet.net (mailto:inpr@ms4.hinet.net)

Copyright © 2019 財團法人國策研究院文教基金會 All Rights Reserved