

六、近期美中等國在南海軍事行動觀察

國防大學中共軍事事務研究所副教授兼所長荊元宙主稿

- 美中在「懦夫博弈」的狀況下，軍事衝突可能性增高，美方亟欲建立危機管理機制及設立護欄。
- 在南海問題上，美對菲律賓的安全承諾，不僅強化菲國處理相關問題的信心，並對中國強硬姿態產生嚇阻效果。
- 菲律賓同意擴大 2014 年「加強國防合作協議」，係基於美方在南海問題的奧援，但仍猶豫是否因此配合美方介入臺海衝突。

(一)「懦夫博弈」導致美中衝突可能升高，美方亟欲建立危機管理機制

南海為全球貿易關鍵航道，為印太地區最為繁忙的海上航線之一，美國在此擁有巨大商業及軍事利益，因而必須確保南海航道暢通安全，然此與聲稱擁有主權的中國卻產生利益衝突。

「南海仲裁案」為菲律賓以中國在南海基於「九段線」的海洋權益主張，及近年海洋執法和島礁開發活動已違反「聯合國海洋法公約」(UNCLOS)為理由，向國際海洋法法庭所提出的法案。結果中國在南海「九段線」主張被裁定為非法，但中國堅持不接受仲裁結果。

另一方面，美國不承認中國的主權主張，並以「航行自由」的名義持續在南海地區活動，雙方因此不斷發生爭端。近年隨著中國對南海的經營力度加大，中國已逐漸改變了該地區的軍力平衡，成為南海的主要力量，挑戰美國「航行自由」的強度也隨之增大。

近數月來，發生數起中國軍事挑釁美國的案例。包括 3 月份因認為美國海軍驅逐艦米利厄斯號 (USS Milius)「非法闖入西沙群島領海」而進行驅離；之後在美加軍艦聯合穿越臺灣海峽期間，中國軍艦鬼切險衝撞美軍「鍾雲號」驅逐艦，挑釁意味極濃。在空中，去(2022)年 12 月，一架中國軍機在南海上空近距離逼近美國偵察機，迫使美方緊急迴避飛行；今年 5 月，一架中國殲-16 戰機於南海國際空域，攔截美國空軍 RC-135 偵察機時做出危險動作，迫使美國軍機採取閃避措施

以避免碰撞。中國軍事船艦和軍機對美軍進行海上空中的對峙與攔截，除了次數逐漸增加外，動作也變得更為挑釁及魯莽，從而使得意外發生的可能性大為增加。美方也認為這些挑釁行動並不僅是執行任務人員片面決定，而是在上級授意下所為。

在美中間出現「懦夫博弈」的狀況下，愈來愈可能發生的軍事摩擦或衝突，已成為美方首要關心問題。國務卿布林肯排除萬難訪中，顯示美方對尋求與中國對話的需求強烈，分析最大原因來自於中國近期的軍事挑釁行為。布林肯在今年 6 月訪中時曾表示建立危機管理機制為其訪問的主要目的之一，由此可見美方認為建立危機管理機制及設立護欄的迫切性。

美中目前在霸權地位上競爭激烈，在南海及臺灣問題上彼此立場差異甚鉅，但同時美中雙方也沒有讓步意願，因此這些議題在短期內甚至長期也根本難以解決，如何避免衝突成為目前重中之重。國安顧問蘇利文使用歐盟的說法，不尋求與中國「脫鉤」(de-coupling)，而是「去風險」(de-risking)來說明對中政策，在此政策下，所謂「去風險」在經濟上主要是去除對中國的依賴，就軍事而言，應該就是去除軍事上衝突的風險。

美中目前最嚴重的衝突來源是軍事上的摩擦，當中國對美國在軍事的反制措施愈趨激烈危險，2001 年的中美 EP-3 軍機擦撞造成兩國嚴重對立的歷史隨時可能重演，尤其在美國大選前夕，雙方為滿足國內情緒，皆難以放低身段妥協，使此危機變得相當複雜難解，也將間接牽連臺海情勢，臺灣方面應針對此一想定，及早擬定方案。

(二) 美國成為菲國處理南海問題的堅強後盾，已對中國產生嚇阻作用

菲律賓和中國在南海的爭端已是陳年舊帳，菲國前總統杜特蒂時期因抱持親中態度而採取了淡化的方式處理。有別於杜特蒂，現任總統小馬可仕上任後，開始與美國重修舊好，同時在南海的領土問題上對中國展現相對強硬的姿態。今年為菲國所提出「南海仲裁案」判決確定 7 周年，美國官方特別發表聲明呼籲中國遵守仲裁結果，目的也在表達對菲國目前抗中政策支持之意。

小馬可仕態度強硬，但中方也不願示弱，致使菲中兩國近來在南海問題上摩擦不斷，例如今年 2 月間中國海警船以軍用雷射光照射菲國海防船員，以及 4 月間南沙群島仁愛礁附近海域「逼船」等事件。其中仁愛礁問題近期成為各界關注的焦點，中國與菲國間存在著仁愛礁的主權爭議已久，近期中國開始採取強勢手段處理，竟派出排水量高達 1.2 萬噸的大型海警船「中國海警 5901」阻擋噸位較小的菲律賓補給船，限制他們對擱淺在仁愛礁上的馬德雷山艦(LT-57 Sierra Madre)進行補給，目的在壓迫菲國主動從仁愛礁撤離人員。

中國強勢處理南海領土問題，是菲國重啟並深化與美國和西方世界安全關係的主要動力。今年 5 月，小馬可仕赴美訪問，美國總統拜登向小馬可仕重申美國對菲國的堅定同盟承諾，強調在包括南海的太平洋地區對菲國軍隊、公務船隻或飛機發動武力襲擊，美國將援引 1951 年「美菲共同防禦條約」(U.S.-Philippines Mutual Defense Treaty) 第 4 條，啟動防禦承諾。

美國除對菲國做出安全承諾外，亦做出實際行動。美國派遣上萬陸軍部隊參與今年的美菲「肩並肩」聯合軍事演習，演習規模空前，此對菲國在面對南海問題的信心上可說打了一劑強心針。美國的堅定支持已對中國採取強硬手段處理南海問題上造成一定嚇阻效果，例如原本一般認為中國通過《海警機構辦理刑事案件程式規定》，是為了以強勢拖走馬德雷山艦的方式，根本解決仁愛礁的爭議，如今中國可能採取長時間圍困的軟性方式，使馬德雷山號的駐防軍隊因為補給缺乏而撤離，以避免造成嚴重衝突。

(三) 菲律賓對是否介入臺灣安全問題抱持謹慎猶豫態度

另一方面，在臺海問題上，美菲在聯合聲明中也重申維護臺海和平穩定的重要性，顯示美國也要求菲國在臺海問題上表態。美菲安全同盟關係是以 1951 年的「美菲共同防禦條約」為基礎，另外再由 2014 年所達成的「加強國防合作協議」(EDCA) 加以補強。今年 2 月，美菲兩國同意擴大 EDCA 範圍，除原有 5 個軍事基地外，菲國將再增加開放 4 個軍事基地供美軍使用，值得注意的是，其中 2 個基地分別位於的呂宋島北部卡加延省(Cagayan)、伊莎貝拉省(Isabela)，距離臺灣僅

數百公里，指向臺海問題的針對性極強。

但與此同時，總統小馬可仕及外長馬納羅皆分別對外表示，菲律賓不會允許美國在菲軍事基地存放武器用於臺海軍事行動，也不會准許美軍軍艦飛機在基地補充燃料、維修或重新裝備。可見，小馬可仕此時同意擴大 EDCA，允許美方在菲國擁有更多基地強化對中國嚇阻能力，乃是基於美方在南海問題上給予奧援之投桃報李的回報行為，但是否要因此配合美方介入臺海衝突，則仍是抱持謹慎猶豫的態度。