

六、美中在南海議題互動觀察

淡江大學國際事務與戰略研究所副教授黃介正主稿

- 美國發表南海聲明，航艦持續在南海執行任務，凸顯美方對南海議題態度已由形式中立轉為實質表態；中共認為美國軍事挑釁，雖加強南海島嶼戰力，惟應處趨於謹慎。
- 中美互動控制軍事衝突不升溫，但雙方仍試圖維持己方優勢，並擴大議題賽場；中共在法學層面融入國際建制，美國則運用主導國際經貿體制優勢對中施壓。
- 南海議題雖為美中摩擦課題之一，但雙方皆未將南海視為無可退讓的核心利益項目；今年正逢美總統大選，兩黨對中共態度只會更為強硬，短時間中共應無力扭轉美國抗中態度。

（一）近期交鋒之態勢

從維持南海區域的「自由航行權」因此派遣軍用機艦執行「自由航行任務」(FONOPs)，並督促美國盟邦至南海行使 FONOP，至 2020 年 7 月 13 日美國國務院發表《美國對南海各國領土主張的立場》聲明中宣稱「北京提出涵蓋南海大部分海域的海上資源權益主張是『完全不合法』」，美國在南海議題的態度自形式中立轉換至實質表態。美軍的航艦打擊群，也在國務卿宣言發布後持續在南海執行任務。美國針對中國大陸崛起的綜合性戰略佈署，不因疫情持續延燒而有所鬆懈，在海上與空中的行動持續不輟，避免共軍形塑在南海逐出美軍的「既成事實」。

中共在南海爭端中，仍持續堅持九段線海上主權主張，因此對軍機艦進行 FONOP 之表態向來採取反對態度，並認為美國行動帶有軍事挑釁意圖，因此加強共軍在南海島嶼戰力，充實最積極者是空軍能量，近期指標性行動是將轟炸機調往西沙永興島。近期美中對南海問題的應處中，中共雖然不改在南海事務上的主動積極，但是面對美國更積極作出介入行為時，應處則趨於謹慎。

（二）行動角度的調整

回顧過往美國政府在南海的行動，美國涉入南海事務採以國際秩序維護者的視角，對中共所聲稱的南海主權作出持續性的干預，但綜覽南海問題的諸次會商，可以查覺到美國從未在談判桌上列席，其並非南海主權爭議的實質聲索方。美國運用了包括自由航行、軍援、與印太國家在南海的軍事演習等行動確保海權層面的「存在」價值穩固，但即使美國參與日趨深入，但仍未將自己定位成談判的檯面主導者，只能從其它國際機構對其它聲索方進行援助。即便美中在一軌與二軌途徑多度就南海問題相互試探，但是在談判桌上的主角仍舊是中共，以及圍繞在南海周邊的東協國家。

中共於南海造島、增艦、派機，對南海控制能力持續牢固，並寄望在 2002 年具文之「南海行為準則」可以作為與東協達成實質共識的指南。東協內與中共存有爭議的國家雖然持續否定南海行為準則，卻也拿不出東協國家共識向中共討價還價。此外，東協國家為了降低爭端也避免在立場上表態向美國一面倒。目前東協國家對南海雖然在立場上並無鬆動，但對己方的最大利益，也無法向任何一國做出妥協，就公眾角度觀察，實務卻是遭到中共分而制之，並趁各國疲於防疫之時趁虛擴大南海爭端。

目前幾個與中共在南海主權爭議較大的國家中，菲律賓雖然強調黃岩礁的主權與訴諸南海仲裁裁決，卻也無法排除中共的實質控制力，只能憑著中共「善意」讓菲國漁民在中共監控之下進行作業，並期盼若與中共發生軍事衝突美國應履行「美菲聯防條約」，因此期盼美國在亞洲佈署更多的軍力。

越南雖然強調在經濟海域的探勘與捕撈合法性，卻對中共海警對探勘平臺的強勢干預一籌莫展，今年 4 月越南漁船遭到中共海警撞沉至今仍無下文，在漁業撈捕上越南也持續與馬來西亞和印尼有著頻繁摩擦，印尼從 2014 年起扣押炸毀的越界漁船中，越南是扣押總數最多的國家。在東協各國為了國家權益互不退讓之際，中共在南海佈署的海上力量已經展現出充足戰力，並有效干擾其它的主權聲索國在南海的大型活動。

在近期美中南海互動，美國理解到既定南海政策論述與行動已不足適應強權競爭（great power competition）下之需求，和中共的競爭檯面化

後，需要更多實質有效之作為抵銷中共在南海的行動力。在改變對南海態勢之論述之餘，也增強批判中共在南海作為。美國當前的立場在強調自己有責任領導印太地區，並不會對那些認為自己的政治體制更好的國家「讓步一吋」。美國對南海的安全承諾以哪些方式兌現，各國目前仍在拭目以待，但是對南海主權問題的介入已經顯示美國不再以間接的支援者滿足，越俎代庖安排南海主權分配依歸成為未來美國的行動方針。

（三）擴大競爭賽場

美國在南海議題的表態近期雖愈趨強硬，但並非和中共肇生安全危機的前兆，相反的，美中高層對南海問題仍是以盡可能降溫衝突為核心指導，競爭成為事實的當下，軍事摩擦在可見的未來是兩大強權所不樂見的事況。在 8 月 6 日美國國防部長艾斯珀與中共國防部長魏鳳和通電話，8 月 7 日中共中央外事辦主任楊潔篪在外交部署名發文，強調避免戰略誤判，管控分歧。中共重要外交官員近期多度發表文章，內容論述雖了無新意，但顯示美中雖處在競爭態勢之下，對於衝突形式仍有共識。美中國防部長通話後，香港南華早報即流出北京向美國私下表達「不在南海率先開火」的訊號，顯示出美中南海互動中避免意外軍事衝突的誠意。

雖然中美互動保持著控制軍事衝突不升溫的共識，但南海態勢依舊，衝突並無化解，雙方仍在試圖維持己方的優勢。擴大議題賽場，自政治層面爭取更大規模的優勢，成為美中不約而同之行動特徵。中共近期重要斬獲是在國際海洋法法庭法官（ITLOS）改選，國際海洋法法庭從 1996 年成立以後，旗下編制 21 名獨立法官，其中向來有中共法官任職。此回投票中共駐匈牙利大使段潔龍得到大多數得票當選。和以往任職於海洋法法庭中共法官相較，段潔龍為第一位以法律專長做為提名依據的職業外交官，而非專業法學家。人選的調整顯示出中共對於海洋法法庭的佈局不僅限在法學層面參與與融入國際建制，而是作為中共外交佈局的一環操作，雖然海洋法法庭並無法適用強制解決程序，法官參與仲裁時也會有避嫌機制，但是相對於美國仍未簽署聯合國海洋法公約而無法參與國際海洋法法庭，中共在國際組織的參與將會持續對國際習慣法之施作內涵作出影響。

美國對南海議題的處理上，則是運用在主導國際經貿體制之優勢對中共作出施壓，8月26日，美國商務部將24家協助中共政府進行南海島礁填島作業的廠商列入美國出口管制條例(ERA)黑名單內，其中影響最大者為中國交通建設，24間黑名單公司中有5間為其集團之子公司。雖然遭制裁廠商大部分沒有和美國有業務往來，但是美國擴大以國家安全與外交利益作為對外國企業制裁的判斷基準，未來比照南海模式對「一帶一路」參與企業的制裁，可能將加速美中關係脫鉤(Decoupling)。

(四) 結論

南海議題雖然是美中關係中懸而未決的摩擦課題之一，甚至有「南海勢必一戰」之論，但無論中共或美國，皆未將南海視為無可退讓的核心利益項目，兩國在「為何而戰、為誰而戰」的爭辯尚未定論。

美國今年正逢總統大選，兩黨對中共態度只會更為強硬，誰「反中」更力，「抗中」更狠，成為美國選戰的主打議題的主要論述之一，中共短時間無力扭轉美國上下抗中的態度。