

美國歐巴馬政府時期的南海政策

李大中

(淡江大學國際事務與戰略研究所副教授兼所長)

摘 要

本文的主要研究目的，在於探討歐巴馬總統任內美國南海政策之取向。因應北京在南海議題上之日益強勢，本文認為歐巴馬在南海政策上主要所採取的途徑包括駁斥北京方面的南海主權主張、拋出南海凍結倡議、支持菲律賓的國際仲裁途徑、思索臺灣可能扮演的隱性牽制角色，以及透過美軍執行航行自由行動等作為。華府與北京於南海爭端的角力標誌著美中兩國間之複雜競合關係，而歐巴馬政府南海政策的成效亦取決於其亞太再平衡戰略。

關鍵詞：南海、歐巴馬政府、航行自由、重返亞太、亞太再平衡戰略

壹、前言

自時任美國總統歐巴馬(Barack Obama)於2009年1月就任以來，美中兩大強權的海上對峙態勢日益嚴重，雙方立場南轅北轍，導致此問題演變為兩國摩擦的根源。雖然美中雙方相互視對方為引發南海情勢緊張的根源，但此兩大強權在此議題上的交鋒，已充分反映出兩國關係中的戰略互疑。¹ 2010年3月中旬，時任美國副國務卿史坦伯格

1. 華府所持觀點在於，美方船隻有權利於公海無害作業，並舉2009年3月初無瑕號(USS Impeccable)事件為例，該船並無武裝，而船員亦不具軍人身

(James B. Steinberg)與國家安全會議亞洲事務資深主任貝德(Jeffrey A. Bader)曾造訪北京，當時中方高層利用此機會，向美方傳遞對南海議題的高度重視，根據貝德所言，在當時的會談中，北京方面雖刻意凸顯南海主權的重要性，但尚未以中國的「核心利益」的字眼加以形容，但無論如何，此訊息所透露的不尋常之處在於，北京當局已逐漸開始將南海議題的重要性，提升至等同涉疆、涉藏，以及臺灣議題之位階。²果不其然，歐巴馬政府選擇在該年七月於河內所舉行之東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)外長會議的場合中作出回應，時任國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)罕見地針對南海議題表達明確立場，並於演說中指出，維護南海地區的航行自由與航道安全，事涉美方的「重要國家利益」，故美國認為應依循國際法規範，不支持任何一方對此地區擁有主權的主張，且反對訴諸武力或威脅使用武力，歐巴馬政府呼籲對相關島嶼聲稱擁有主權的聲索國，透過外交協商等和平途

分，其任何活動都不需要北京允許，並認為中方（包括軍方的偵察機、電偵船、國家海洋局的海監船、農業部漁政局所屬漁政船等各式機艦在內）之舉，經常具有挑釁與壓迫性質；至於北京則堅稱美方作為明顯違反國際法原則，並責難美艦是在未經許可的情況下，擅闖中國專屬經濟海域，進行非法探勘與調查，並直指無瑕號實乃美軍電子情報監測船，美國海軍另有數艘同級艦隻。事實上，該事件並非孤例，在無瑕號於海南島南方 75 海里海域被中方機艦尾隨與騷擾之前，早有多次美中船艦，在南海與東海水域的不愉快遭遇經驗，而針對美艦於中國專屬經濟海域的頻繁活動，北京曾多次對華府高分貝抗議。請見 Carlyle A. Thayer, “The United States and Chinese Assertiveness in the South China Sea,” *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2, Winter 2010, pp. 74-75。

2. Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2013), pp. 76-77; Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia* (New York: W. W. Norton & Company, 2012), p. 114.

徑解決爭議。³

在希拉蕊此番言論出爐後，引起北京方面的高分貝回擊，外長楊潔篪強調，中國對南海主權的立場在於下列數點：第一，南海確為中國的核心利益，北京向來所堅持的立場是，中國在與鄰國的領土或領海糾紛，必須透過雙邊協商解決歧見；第二，中國雖然與個別的東協成員間，存在若干領土與海洋權益上的歧見，然而，不應渲染或誇大紛爭，南海問題並非中國與東協整體的問題；第三，各國對於南海問題的基本共識在於，必須藉由協商維護此區域的秩序，並強化彼此的友好睦鄰，〈南海各方行為宣言〉(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)的宗旨，就是各方應高度自制，且不應將南海問題複雜化；第四，〈南海各方行為宣言〉的主要功能，在於強化相關國家的理解與互信，也就是為爭議的解決，形塑有利的條件與氛圍；第五，中方並認為所謂南海區域的航行自由與航行安全，無論是過去、現在或未來，都未曾也不會遭遇任何的威脅，此議題是有心人士的刻意炒作；第六，中方向來主張國家不分大小，一律平等，身為區域內的重要國家，北京對於南海議題有其關切，自屬理所當然，但此舉無關對任何國家的脅迫；第七，一旦將南海議題國際化或多邊化，恐將適得其反，無助於問題解決，故最佳途徑是透過爭端當事國，直接進行雙邊談判。⁴

綜觀楊潔篪的強硬談話內容，其中最關鍵之處在於，北京的政策基調始終如一，就是反對將南海爭端國際化與多邊化，表面理由是不希望讓此問題更趨複雜，但其背後真正的考量，在於避免外部力量的

3. Hillary Rodham Clinton, "Remarks at the ASEAN-U.S. Ministerial Meeting," July 22, 2010, *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145046.htm>>.

4. 〈希拉里就南海問題發難遭外交部長楊潔篪駁斥〉，《人民網》，2010年7月26日，<<http://www.people.com.cn/BIG5/186332/12248880.html>>。

干預，雖然中國官方總是不厭其煩地強調，美國並非南海主權聲索國，身為局外人，根本無權指三道四。然而，北京其實心知肚明，自二戰結束以來至今，美國仍穩坐全球霸權寶座，其影響力無遠弗屆，因此雖然不是南海主權的爭端當事國，但美國不僅長期存在，且夥伴眾多、聯盟體系強健，經貿與投資的網路與利益更密布全球。事實上，美國也從未離開過亞太，故北京所念茲在茲者，在於如何防止華府利用南海爭端，鞏固其區域的領導地位與發言權，也就是北京想方設法排拒美國勢力，反對華府利用任何理由（諸如航行自由）進行干預，以削弱其介入南海事務的正當性基礎。

北京與華盛頓所各自陳述的政策立場，交集有限，北京重申南海主權爭端，應由北京與有關的東協國家直接商談，並強調東協方面曾多次重申，身為區域性的國際組織，東協對於南海問題並無特定立場，故應由相關聲索國透過和平談判解決爭端。至於美方則清楚向北京表明，南海對美國有重要利益，不可能輕言撤離或缺席。

另一方面，探究美國的南海政策，必須考量整體亞太戰略環境之變遷，也就是如果無法從美國全盤的亞太政策（包括利益界定、目標形塑、威脅評估與採取策略等）此一角度加以思考，恐怕不能釐清全貌。事實上，早在2009-2010年間，歐巴馬政府便已意識到，北京相較於以往美國所打交道的對手，更為強悍與自信。對歐巴馬政府而言，如何因應中國的快速崛起，控管可能的衝突風險，並運用各種多元途徑，設法維繫自身在亞太與全球的領導地位，已成為最迫切的挑戰，此正為歐巴馬政府重返亞洲(Asia Pivot)或亞太再平衡政策(Rebalancing Policy)的重要形成背景。

換言之，自2010年起，歐巴馬政府再平衡戰略大方向的确立，無疑與美國南海政策的走向息息相關。在歐巴馬於2012年11月6日總統連任之路獲勝後，時任白宮國家安全顧問唐尼倫(Thomas Donilon)於數日後在華府智庫戰略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)的演講中，曾針對亞太再平衡政策提出官方

詮釋。根據唐尼倫所強調的內容，所謂的美國亞太再平衡政策，具備五項政策支柱，第一為美國區域聯盟關係的與時俱進，尤其是日本、韓國，以及澳洲等三個美國盟友，在亞太區域安全、軍事、政治與經貿領域中所扮演之不可或缺角色；⁵ 第二則是強化與區域內新興國家間的夥伴關係，尤其是印度與印尼等日趨重要的大國；⁶ 第三則是美國將更廣泛與深入地參與亞太區域內的各項多邊合作組織，尤其是東協、G-20 與東亞峰會(East Asia Summit)等機制；⁷ 第四則是強調必須營造與中國間的建設性關係，強調美中兩大強權應管理彼此間的歧異，並充分透過相關的多邊架構與機制，共同解決各項棘手的區域與全球議題；⁸ 第五則是與美國於亞太地區的廣泛政治與經貿利益息息相關，除依舊凸顯美國對於亞太經合會(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)的重視之外，美國更特別強調推動《跨太平洋夥伴協定》(The Trans-Pacific Partnership, 以下簡稱 TPP) 的優先性。⁹ 雖然歐巴馬政府的用字遣詞謹慎，希望盡力避免外界的過度引申與聯想，但再平衡戰略極為敏感，且確實具有針對性，因為確保美國於此區域的主控與優勢地位的潛臺詞，就是防範與因應中國的快速崛起，此為華府決策者不言而喻的政策目標，在此情況下，牽涉北京複雜戰略利益的南海

5. Thomas Donilon, "President Obama's Asia Policy and Upcoming Trip to the Region," November 15, 2012, CSIS, <http://csis.org/files/attachments/121511_Donilon_Statesmens_Forum_TS.pdf>.

6. Thomas Donilon, "President Obama's Asia Policy and Upcoming Trip to the Region."

7. Thomas Donilon, "President Obama's Asia Policy and Upcoming Trip to the Region."

8. Thomas Donilon, "President Obama's Asia Policy and Upcoming Trip to the Region."

9. Thomas Donilon, "President Obama's Asia Policy and Upcoming Trip to the Region."

議題，自然難以避免成為美中角力的場域。

自 2012 年之後，隨著北京在南海問題上的日益強勢，中國與菲律賓及越南之間的緊張關係，也趨於白熱化，雖不至於兵戎相見，但摩擦日漸頻繁，難以完全排除擦槍走火的可能性。舉例而言，北京阻卻菲律賓的公務船與軍艦，實際控制黃岩島；持續驅離與攔阻菲國軍方對擱淺於仁愛礁之運輸艦人員的後勤補給；派遣中海油 981 號鑽井平臺於越南水域作業等等。種種跡象顯示，中國更不吝於強勢壓迫其他對手。此外，包括設立三沙市與三沙警備區、投入更多的大型公務船艦、以常態化巡航的方式展現實力，都印證北京在南海地區的積極主權作為。¹⁰

至於對現有所占島礁方面（包括南沙群島中之赤瓜礁、西門礁、永暑礁、華陽礁與南薰礁等），北京方面更是動作頻頻，從 2014 年初開始，北京展開大規模的工程，包括填海造陸、擴增機場與碼頭設施，以及強化軍事能量等，引發歐巴馬政府高度警戒，並思考在外交與軍事層面上的反制，導致美中在南海議題上展開新一輪的角力。從時間脈絡觀之，相較於第一任總統任期，在歐巴馬第二任期當中，南海議題的重要性急遽上升，成為美中摩擦的潛在來源之一。為因應中國在南海的島礁軍事化，歐巴馬政府採取多元手段以施壓北京，並將介入南海視為亞太再平衡戰略的組成部分，其中最引起外界關注之舉，莫過於明確支持菲律賓所採取的國際仲裁途徑，並透過美軍的航行自由行動(Freedom of Navigation Operation, FONOP)挑戰中國的主權主張。

本文的主要研究目的，在於探討歐巴馬政府時期，美國南海政策的變與不變。在研究範圍的時程方面，主要聚焦於歐巴馬第二任總統

10. Gregory B. Poling, "Recent Trends in the South China Sea and U.S. Policy," July 2014, pp. 2-4, CSIS, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/140728_Poling_TrendsSouthChinaSea_Web.pdf>.

任期之政策作為。在內容安排方面，除前言以外，主要包括三個部分，第一是美國南海政策的利益、思維、原則與立場；第二則是從外交與軍事層面分析歐巴馬政府時期美中兩國在南海議題上的較勁；第三部分是歐巴馬南海政策之檢視，最後一部分則是結論。

貳、美國南海政策的取向與特徵

一、美國的利益、思維、原則與立場

在歐巴馬執政期間，支持以合作與和平途徑解決爭端、反對使用武力與武力威逼、在主權爭端中不支持任何一方、尊重國際法、維護航行自由與飛越自由權、反對危害貿易等原則，都是美國處理南海議題時所強調的主要立場，無論是美中間的領袖峰會或是其他的雙邊或區域多邊場合，美方高層官員均重申上述立場。¹¹美國的南海政策其實有其歷史脈絡，專門研究中國海洋爭端與領土爭議問題、在美國麻省理工學院安全研究中心任教的傅泰林(M. Taylor Fravel)，他於新加坡南洋理工大學拉惹勒南國際關係學院(S. Rajaratnam School of International Studies, RSIS)所發表的政策報告中，曾評析在過去 20 多年間，美國的南海政策的三項重要特徵，首先，他認為美國在政策宣示的內容方面，其實並非一成不變，也就是會隨實際情況進行調整，例如，當南海情勢升溫或趨於緊張之際，美國的介入程度可能會較深，當情勢相對穩定時，美國較不會改變既有政策，或是加強干涉的程度；¹²其次，在傳統上，美國對於南海的主權爭議問題，傾向於高舉中

11. 例如歐巴馬與日本首相安倍晉三於 2015 年 5 月會晤時，再三重申美國對於南海爭端的立場。請見 The White House, “Remarks by President Obama and Prime Minister Abe after Bilateral Meeting,” May 25, 2016, *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/05/25/remarks-president-obama-and-prime-minister-abe-after-bilateral-meeting>>。

12. M. Taylor Fravel, “Policy Report: U.S. Policy Towards the Disputes in

立原則，即不選邊站，尤其因為在此議題涉及北京的狀況下，面對錯綜複雜的南海主權爭端，華府的態度是不願直接涉入，也不希望將此類議題的重要性，提升到美中關係的核心位置，然而，在某些情況下，基於危機管理與預防外交的考量，並避免緊張態勢進一步升高，美國必須出手，但這種較高程度的介入，與其所標榜的中立原則，兩者間難免會出現衝突與矛盾。¹³

因應南海的緊張情勢，2015年5月，美國亞太助卿羅素(Daniel Russel)在參議院外交關係委員會作證時，曾強調東海與南海對於區域穩定與全球商業具有無與倫比的重要性，他表示區域內聲索國如何處理主權與海洋權益上的爭議，在安全與經濟的意含上，攸關美國的戰略利益，美國不希望衝突升溫。羅素也再三重申歐巴馬政府所高舉的基本原則，並指出菲律賓所訴諸的國際仲裁作為，符合和平解決爭端的宗旨，有助於釐清相關國家的主張。¹⁴

在南海議題上，美國希望能夠形塑北京的對外作為，並強調北京如果抗拒接受的負面後果，以達成美方的目的，例如華府方面總是強調，北京方有關南海主權的主張，因為牴觸《聯合國海洋法公約》(*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*)的規範，不僅會造成與其他聲索國間之交惡，損害其周邊外交的公信力，

the South China Sea Since 1995,” March 2014, p. 1, *RSIS*, <http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/11/PR140330_US_Policy_Towards_Disputes.pdf>.

13. M. Taylor Fravel, “Policy Report: U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995,” p. 1.

14. United States Senate Committee on Foreign Affairs, “Testimony of Daniel Russel Before the Senate Foreign Relations Committee: Maritime Issue in East Asia,” May 13, 2015, pp. 2-3, *United States Senate Committee on Foreign Affairs*, <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/051315_REVISED_Russel_Testimony.pdf>.

更不利於中國國際形象的塑造，華府希望夠藉此做法，凸顯自身介入的正當性與道德高度，並強化美國與此區域相關國家的夥伴關係。然而，必須注意地是，基於中立原則的考量，美國有時在必須增強其干預力道的情況下，未必會完全支持與袒護其他國家（包括盟友或夥伴）的相關主權主張。¹⁵

至於歐巴馬第一任期擔任白宮國家安會議亞太事務資深主任的貝德、曾任職於柯林頓政府白宮國安會亞太事務資深主任的李侃如(Kenneth Lieberthal)，以及美國退役海軍少將、曾擔任美國國防部長辦公室東亞政策主任的麥德偉(Michael McDevitt)等三人，則以前述美國國務卿希拉蕊於2010年7月東協區域論壇外長會議所提及的數項重要原則作為衡量基礎，其中包括關於自由航行權、自由飛越權、不危害貿易、禁止威逼與和平解決爭端、對於《聯合國海洋法公約》的立場、藉由合作外交解決領土爭端，以及「南海行為準則」(Code of Conduct on the South China Sea, COC)的談判態度，藉以檢視美中兩國在南海議題上的主要分歧，該份報告認為在上述各項原則中，不危害貿易為美中兩國的共同利益與最大共識，而美中雙方對於自由航行權、禁止威逼與和平解決爭端等原則，則存在可觀的認知差異，儘管現階段美國仍保有軍事實力上的優勢，但未來仍無法排除南海議題擦槍走火，成為美中衝突的潛在根源，至於美中雙方對於《聯合國海洋法公約》的立場，實為現階段兩國間的最大矛盾之處，華府認定中方有關九段線的主張缺乏國際法上的依據，但北京則堅稱此為其歷史性權利，不容任何國家干預。¹⁶

15. M. Taylor Fravel, "Policy Report: U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995," p. 2.

16. Jeffrey A. Bader, Kenneth Lieberthal, & Michael McDevitt, "Keeping the South China Sea in Perspective," August 2014, pp. 6-7, *The Brookings Institution*, <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/south->

二、美中關係中的南海議題

探討歐巴馬政府時期的南海政策，除了探究南海政策本身之外，也必須從整個美中關係的大局，以及南海議題在美中關係的重要性與位置等角度出發。美中關係經緯萬端，涵蓋雙邊、區域與全球等不同層次，雙方的實際互動情況，將視議題的本質呈現不同程度的競合樣貌。但基本上，在諸多面向中，美中兩國相互需要，缺一不可，均能體會到合則兩利與分則兩害的道理，但依據議題領域的差異，美中之間的合作、協調與較勁程度也可能有別。

無論對中國或美國而言，由於對抗之後果極具毀滅性，故雙方都不存在以軍事力量壓制對方之條件與意願，而華府或北京均清楚理解，冷戰時期美國對蘇聯所採取的圍堵政策，無法成功複製於今日。¹⁷一般而言，北京於全球與亞太區域的影響力，主要還是展現在經貿與金融層面，而非政治與外交場域，如果涉及安全與主權的面向，雖然中國大陸軍事投射能力與軍事現代化腳步已有長足進展，但由於美國對中國仍保有軍事上的相對優勢，再加上議題敏感度較高，一旦美國選擇收手，可能被解讀為自我退卻，等同鼓勵對手步步進逼，最終的結果可能是將區域主導地位拱手讓人，美國勢力被逐出西太平洋的夢魘恐將成真。¹⁸因此，除非北京施壓與犯險，或華府失去捍衛盟國與信守安全承諾的意志，否則面對中國的旺盛企圖心，以及其在亞太地區的強勢作為，歐巴馬政府很難視若無睹，故選擇自願妥協與退讓的可

[china-sea-perspective-bader-lieberthal-mcdevitt.pdf](#)>.

17. Henry A. Kissinger, "The Future of U.S.-Chinese Relations: Conflict Is a Choice, Not a Necessity," *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 2, March/April 2012, pp. 47-48.

18. Leszek Buszynski, "The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry." *The Washington Quarterly*, Vol. 35, Issue 2, Spring 2012, p. 152.

能性不高。由於南海議題不僅涉及區域安全、海洋權益與領土爭端等美方的重要利益與關切，更攸關華府能否有效因應北京的崛起與挑戰，因此有其特殊性，此即為何在南海爭端的議題上，歐巴馬在總統任內想方設法，運用諸多的政治、外交與軍事途徑，以回應北京島礁軍事化等強勢作為的主因。

誠如所述，儘管美中雙方對於航行自由、禁止威逼與和平解決爭端，以及《聯合國海洋法公約》等諸多議題的看法存在歧異，但關鍵在於，即便美中在南海議題上展現出較明顯的對抗態勢，卻不代表雙方一定將以兵戎相見收場。美中關係的本質至今仍是競合並存，隨著雙方實力的消長，於此兩大強權處於微妙的戰略適應與調整過程，由於彼此交往與接觸的界面，遠較過去更為綿密、全面與深入，雙方的利益與矛盾犬牙交錯，牽一髮而動全身，因此出現摩擦與雜音本就在所難免，且頻率自然也較以往更高。重點在於，美中兩國仍都希望將這些可能的衝突限制在「不脫軌」的範圍內，也就是有效管理彼此歧異。但無可諱言，隨著近年來北京綜合國力的迅速提升，此競合關係中的競爭成分，較昔日更為顯著，但即便美中之間看似大小爭執不斷，須留意兩國的互動經常呈現緊繃過後，卻又峰迴路轉的現象。因為就華府或北京而言，無論是針對兩國在爭奪亞太區域主導權與南海爭端上的針鋒相對，甚至是紛擾多年的貿易失衡、軍售臺灣、人權等雙邊議題上的摩擦，均非美中關係崩壞或惡化的縮影，或是出現雙方全面對抗的徵兆。

參、歐巴馬政府時期美中在南海議題上的較勁

在北京的實際動作方面，2013年秋，中國開始於赤瓜礁填海造陸，時序進入2014年，其進度更加如火如荼，並陸續針對南沙群島中所控制的其他幾座島礁，展開類似的擴建活動，引發美國與周邊國家的高度關切。舉例而言，2015年5月，在亞洲安全會議「香格里拉對

話」的場合中，當時美國國防部長卡特(Ashton Carter)在致詞中，除呼籲各國家停止進行爭議的類似行為之外，更高分貝點名北京當局在南海的抽砂造島工程，並稱無論在規模與速度上都異常驚人，在過去八個月中的新增土地面積，遠遠超過其他主權聲索國的總和，不僅不利南海局勢的穩定，更易引發各方誤判，導致區域衝突的風險升高。¹⁹

面對華府的強力抨擊，中國方面強烈回應，指控美方並非南海主權爭端的當事者，卻屢屢刻意炒作此議題，企圖見縫插針與挑起爭議。²⁰ 2015年6月中旬，在中美戰略暨經濟對話(S&ED)召開前夕，中國外交部表示在南沙群島的相關擴建工程將於近期內完成，當時外界雖判斷，北京因迫於美方壓力，選擇見好就收，但事實證明，此聲明並不代表北京打算見好就收，反而意謂因初始目標已經達成，至於下一階段的重點，則是持續提升各島礁的軍事設施與防禦能力，包括跑道與碼頭的建構與強化等，甚至不排除於適當時機宣布畫設南海防空識別區。²¹

而在2016年3月底在華府所召開的第四屆世界核子安全峰會中，美中領導者利用此寶貴機會進行歐習會，南海議題自然成為眾所矚目的焦點，但雙方分歧仍在，歐習兩人各抒己見，習近平強調尊重美方所謂的航行自由權與飛越權，但北京堅決捍衛自身權益，反對任何國家藉由航行自由之名，侵犯中國的國家主權，並呼籲區域外國家與非當事國不應干預，暗示美方應維持在主權議題上不選邊站的中立立場，以避免局勢升溫與複雜化。²² 至於歐巴馬則將重點置於中國在南海

19. 黃自強，〈美防長呼籲 停止南海填海造地〉，《中央通訊社》，2015年5月30日，〈<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201505300236-1.aspx>〉。

20. 〈中方：菲律賓就南海問題提交強制仲裁違反國際法〉，《新華網》，2014年12月7日，〈http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/07/c_1113547433.htm〉。

21. 〈中國南沙島礁 填海將完工〉，《泰國世界日報》，2015年6月17日，〈http://www.udnbnk.com/article/2015/0617/article_128150.html〉。

的島礁擴建議題，並特別指明美國非常重視習近平 2015 年 9 月對美國進行國是訪問時，有關中國不會在南沙群島進行軍事化的承諾，而根據前白宮國家安全會議亞太資深主任麥艾文(Evans S. Medeiros)的分析，歐巴馬藉由此次的雙邊晤談，向習近平傳達非常明確訊息，即美國的態度較過去更為嚴肅堅定，中方應捨棄挑釁性舉動，多位歐巴馬政府高層官員更透露，假使北京當局在仲裁結果出爐前，在黃岩島進行填海造陸的工程，將跨越華府所設定的政策紅線。²³

綜合觀之，在外交與軍事層面上，歐巴馬的政策考量是多方拉攏，試圖營造合圍中國的態勢，以增強對北京的壓力，例如寄望日本與澳洲等國扮演更吃重的角色，明確支持菲律賓所採取的國際仲裁途徑，呼籲國際社會與相關各方遵守仲裁結果，鼓勵盟友執行類似的航行自由行動與採取一致的立場，以及逐步深化對菲律賓與越南的軍事合作佈局等，甚至是部分美方的卸任官員與學者專家，暗示臺灣應將自身的南海主權立場納入美國的整體政策思考等，上述的各項政策手段，均可視為在此思維下的產物，茲分析如下。

一、駁斥北京的南海主權主張

華府更頻繁地公開質疑北京南海九段線的法理依據，以及其在此區域內海洋權益與島嶼主權的相關主張，例如時任美國國務院亞太助卿羅素於 2014 年 2 月 5 日在眾議院外交事務委員會亞太委員會作證中，明確指出，北京對於其南海的九段線主張，意涵模糊，且缺乏法理依據，不符合《聯合國海洋法公約》的規範。²⁴再者，美國國務院下轄的

22. Demetri Sevastopulo, Geoff Dyer, & Tom Mitchell, "Obama Forced Xi to Back down over South China Sea Dispute," *Financial Times*, July 12, 2016, <<http://www.ft.com/cms/s/0/c63264a4-47f1-11e6-8d68-72e9211e86ab.html#axzz4IWIdUjNd>>.

23. Demetri Sevastopulo, Geoff Dyer, & Tom Mitchell, "Obama Forced Xi to Back down over South China Sea Dispute."

海洋、國際環境暨科學事務署(Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs) 於 2014 年 12 月所公布的最新的政策研析報告—〈海洋界線：中國在南海的海洋主張〉(Limits in the Seas: China Maritime Claims in the South China Sea)中，使用一半以上的篇幅，從國際法的法理與中國官方的立場聲明，檢視北京對於九段線的主張。²⁵ 該報告指出，依據北京於 2009 年向聯合國秘書長所遞交的照會內容，包括對於陸地主權與海洋主張，在陸地主權的部分，北京宣稱對於南海各島嶼所擁有的主權，該報告認為，雖然中國的相關主張，造成其與周邊國家的摩擦，但至少立場明確與一貫，不過在海洋主權的部分，情況則並非如此，該報告就北京對於海洋主權方面所宣示的主張，提出三項可能的闡釋（論述基礎），並分別進行討論與評估，包括：(1)九段線作為對島嶼的主張(Dashed Line as a Claim to Islands)；(2)九段線作為國界(Dashed Line as a National Boundary)；以及(3)九段線作為歷史性權利(Dashed Line as a Historic Claim)。²⁶ 該報告並一一從《聯合國海洋法公約》的相關規範，檢視北京對這些闡釋的基礎，該報告最後所得出的結論是，中國的主權要求必須符合公約中有關島嶼制度裡對於領海、毗連區、專屬經濟區、大

24. Daniel R. Russel, "Maritime Disputes in East Asia (Testimony)," February 5, 2014, U.S. Department of State, <<http://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>>.

25. Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U.S. Department of State, "Limits in the Seas: China Maritime Claims in the South China Sea," *Limits in the Seas*, No. 143, December 5, 2014, pp. 1-7, U.S. Department of State, <<http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>>.

26. Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U.S. Department of State, "Limits in the Seas: China Maritime Claims in the South China Sea," pp. 11-22.

陸礁層等相關規定，重點在於，北京有關歷史性水域或歷史性所有權的主張，並不符合公約中歷史性所有權的定義。²⁷簡言之，無論從任何一項檢視之，該報告指稱北京的主張都很難站得住腳，不僅缺乏在國際法上的根據，且論點模糊不一致。²⁸

在後續效應方面，該報告出爐之後，立即引發各方關注，尤其是部分媒體將其解讀為，此意謂歐巴馬政府在南海政策上的改弦易轍，華府方面並非單純地支持馬尼拉所採取的仲裁途徑而已，而是更進一步，表態支持（至少傾向接受）菲律賓的主權主張，明顯針對中國而來。對此，北京方面立即作出強硬回應，兩天之後的12月7日，中國外交部提出包括93條法律依據在內的立場文件，一方面指控馬尼拉當局罔顧中菲兩國所達成的雙邊協議，單方面提出仲裁的訴求，違背國際法精神，並強調菲方提請仲裁事項的實質，乃南海部分島礁的領土主權問題，超出《聯合國海洋法公約》的調整範圍，故海牙的國際仲裁庭並無管轄權，無權進行審理。另一方面，北京則再度重申所謂的三不原則，即中華人民共和國政府不接受菲律賓的仲裁請求，不參與仲裁，亦不會執行仲裁所作出任何不利的裁定結果。²⁹北京也指出根據歷史考證，中國在南海活動已有兩千多年之久，中國最早發現、命名、開發與經營南海諸島，故中國擁有對南海諸島與周遭海域「無可爭辯的主權」。³⁰

27. Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U.S. Department of State, "Limits in the Seas: China Maritime Claims in the South China Sea," pp. 23-24.

28. Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U.S. Department of State, "Limits in the Seas: China Maritime Claims in the South China Sea," pp. 23-24.

29. 〈中方：菲律賓就南海問題提交強制仲裁違反國際法〉。

30. 〈中方：菲律賓就南海問題提交強制仲裁違反國際法〉。

面對北京的反彈與國際社會的詮釋，時任美國國務院發言人薩琪 (Jen Psaki) 在 2014 年 12 月 10 日強調，美國長期以來的一貫立場並未改變，美國不會在南海主權爭議上，偏袒任何一方或選邊站。³¹ 她並澄清，〈海洋界線〉其實是一系列的技術報告，國務院先前已經針對 80 多國之官方海洋主權立場宣示，完成相關的檢視與研究，包括越南與馬來西亞等國在內，至於此次有關中國的部分僅為其中之一，也僅是例行性的分析報告而已，故此舉無關政治考量，外界不應過度解讀。³² 然而，若仔細觀之，該份報告公布的時機非常巧合，眾所皆知，除了原本的外交途徑之外，馬尼拉當局主要是採取法律戰，也就是提請國際仲裁，作為抗衡北京的主軸。菲國政府於 2013 年 1 月就南海爭議提出訴訟，而仲裁庭原本就預定於 2014 年 12 月 15 日作為中方提交訴狀的期限，而觀察歐巴馬政府從 2014 年初以來的政策立場，確實明確提及美國支持包括仲裁手段在內的外交途徑，以和平方式解決南海主權爭議，由於美國國務院公布該份報告的時間，正逢此敏感日期前夕，著實很難不令人聯想。雖然歐巴馬政府立即進行澄清與消毒，但此舉引發外界對於華府政策出現調整的猜測，華府智庫戰略與國際研究中心研究員波林 (Gregory B. Poling) 就認為，美中這兩份一前一後所公布的報告，無論就動機、目的或是時間點而言，都明顯具有特殊的政治考量。³³

二、支持菲律賓採取國際仲裁途徑

歐巴馬政府除反駁北京的南海主權主張之外，如前所述，自 2013

31. Jen Psaki, "Daily Press Briefing," December 10, 2014, *U.S. Department of State*, <<http://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/dpb/2014/12/234934.htm>>.

32. Jen Psaki, "Daily Press Briefing."

33. Gregory B. Poling, "Beijing's and Washington's Dueling South China Sea Papers," December 9, 2014, *CSIS*, <<http://csis.org/publication/beijings-and-washingtons-dueling-south-china-sea-papers>>.

年1月以來，在其默許下，菲律賓艾奎諾三世(Benigno S. Aquino III)政府對於南海爭議，選擇另闢戰場，採取法律戰以茲因應，也就是依照《聯合國海洋法公約》之相關規範，提請國際仲裁，雖然此舉遭到北京的抗拒抵制，但程序仍持續進行。³⁴ 2015年10月，仲裁庭針對本案作出管轄權與可受理性的裁決，隨即進入實質審理階段。³⁵ 值得觀察之處在於，誠如前述，歐巴馬政府不諱言支持菲律賓所訴諸的國際仲裁途徑，舉例而言，2014年4月，歐巴馬於亞洲四國行中，會晤菲國時任總統艾奎諾三世，在兩人會後所發布的共同新聞聲明中，歐巴馬除重申希望透過和平手段解決南海爭端的既有立場外，更明確表態美方贊成艾奎諾三世所採取的國際仲裁途徑。³⁶ 隨著華府的涉入南海問題的程度增高，意味美國長期以來的立場出現微妙調整，從以往對主權議題上所標榜的中立，逐漸向光譜的另一端移動，也就是更不吝於實質選邊站（支持特定聲索國所訴諸的途徑）。因應上述南海局勢的快速變遷，代表在歐巴馬進入第二任總統任期後，美國在政策層面上，出現更積極介入南海議題的徵兆，不僅更強勢要求各方禁用武力，重

34. Jay Batongbacal, "Arbitration 101: Philippines V. China," January 21, 2015, *Asia Maritime Transparency Initiative*, <<https://amti.csis.org/arbitration-101-philippines-v-china/>>; 宋燕輝，〈南海國際法律戰之現狀與可能發展〉，2014年1月14日，頁1，《台北論壇》，<http://140.119.184.164/view_pdf/116.pdf>。

35. Raul Dancel, "Philippines Versus China in the South China Sea: Timelines of Dispute So Far," *The Strait Times*, July 9, 2016, <<http://www.straitstimes.com/asia/philippines-vs-china-in-the-south-china-sea-the-dispute-so-far>>.

36. The White House, "Remarks by President Obama and President Benigno Aquino III of the Philippines in Joint Press Conference," April 28, 2014, *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/28/remarks-president-obama-and-president-benigno-aquino-iii-philippines-joi>>.

申必須以和平手段解決爭端，也更明確支持馬尼拉當局所提出的南海仲裁案，並呼籲北京當局與國際社會應支持仲裁結果。

三、提出凍結倡議

除了上述的公開發言與高調表態之外，歐巴馬政府曾提出「凍結」的概念，即各主權聲索國應「暫時停止」於南海地區的特定行為。2014年7月12日，時任美國國務院亞太副助卿福斯(Michael Fuchs)在華府智庫戰略暨國際研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)舉辦的南海局勢暨美國政策研討會的演講中，曾經公開呼籲，宣稱擁有南海主權的相關國家，應依據中國與東協於2002年所簽署〈南海各方行為宣言〉之原則與精神，凍結若干特定行為與活動。³⁷至於這些應被凍結的行動，涵蓋下列三大類，第一，基於穩定情勢，避免讓爭議複雜化的考量，美國認為南海各主權聲索國，應再度承諾不在南海地區設立任何新的前哨站，更重要地是，各方不再奪取2002年簽署〈南海各方行為宣言〉之前，已為另一方所占領之島礁；³⁸第二，有關島礁的建物與工程，各方應釐清兩種形態的行為，第一種是帶有挑釁性質，也就是會徹底改變島礁現狀之原始地貌、大小，以及功能的舉措，這些活動應予以凍結，至於另一種則是屬於所謂的長期存駐性質，也就是那些最低限度維持現狀的行動，例如日常維修與運補行動，這類活動則可被允許；³⁹第三，各主權聲索國應自我克制，禁止採取影響他方經濟活動的單邊行動。⁴⁰

至於歐巴馬政府為何拋出「凍結」概念？本文認為其背後的出發

37. Michael Fuchs, "Fourth Annual South China Sea Conference," July 11, 2014, *U.S. Department of State*, <<http://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229129.htm#.U8INqh3ZaMI.facebook>>.

38. Michael Fuchs, "Fourth Annual South China Sea Conference."

39. Michael Fuchs, "Fourth Annual South China Sea Conference."

40. Michael Fuchs, "Fourth Annual South China Sea Conference."

點，可能有二，第一是華府試圖大動作降溫，美國即便本身不是南海主權聲索國，但身為從二戰結束以來即確立全球領導地位的強權，美國在亞太地區的存在與影響力無庸置疑，南海向來攸關美國的重要利益，而確保航行自由與安全，更向來是其關切所在，故歐巴馬政府是以衝突預防的角度出發，降低區域緊張，以避免被迫捲入衝突，危及自身的國家利益；第二是由於中國在未來仍是最有可能打破現狀的國家，所以美國刻意彰顯其立場的超然性，表示自己對於越、菲等聲索國均一視同仁，以凸顯所謂的「凍結」，並非針對任何特定目標，不過眾所皆知，歐巴馬政府所真正在意與防範的仍是中國大陸，所以希望藉此倡議牽制北京。至於在成效評估方面，理論上「凍結」倡議應有助於區域形勢和緩，但明顯有其局限，因為這些被認定為應被凍結的行動，除北京正如火如荼進行之外，幾乎所有相關國家都採取類似舉措，故華府的「凍結」呼籲，不僅北京不予理會，甚至連越南與菲律賓等國都反應冷淡，而中國外長王毅於 2015 年 8 月面對媒體詢問時亦回應，北京認為所謂的凍結並非「現實的可具操作性的做法」。⁴¹故整體而論，歐巴馬政府的「凍結」倡議最後仍是以「雷聲大、雨點小」的結局收場。

四、美方傳出應思索臺灣隱性牽制角色的聲音

在臺灣方面，馬英九主政時期，採取若干積極作為，例如曾在 2015 年 6 月提出〈南海和平倡議〉，⁴² 希望能夠在確保自身利益的前

41. 中華人民共和國外交部，〈王毅談所謂凍結南海島礁建設〉，2015 年 8 月 3 日，〈中華人民共和國外交部〉，<<http://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzhd/t1286011.shtml>>。

42. 〈南海和平倡議〉的五項主要內容包括：(1)自我克制，維持南海區域和平穩定，避免採取任何升高緊張情勢之單邊措施；(2)尊重包括《聯合國憲章》及《聯合國海洋法公約》在內的相關國際法原則與精神，以和平方式解決爭端，共同維護南海地區海、空域航行及飛越自由與安全；(3)確保區域內各當

提下，提升其處理南海爭端的主動性與話語權。但在歐巴馬的第二任期中，鑑於北京在東海與南海的主權爭端上，不斷拉高姿態向周遭對手施壓，導致此議題更為複雜和棘手，美國南海政策的走向，更加重視如何從法律層面切入，質疑北京的南海主張。尤有甚者，自2014年以來，若干美國學者專家與卸任官員，將臺灣釐清其對南海主權的主張，視為牽制北京的政策選項，甚至更將思考的重點，置於臺灣在南海問題上所可能扮演的角色，並認為這是臺灣融入美方再平衡戰略的可行途徑。誠如前述，時任美國國務院亞太助卿羅素於2014年2月初於眾議院作證時，曾點名北京的九段線主張，緊接著，前國安會亞太事務資深主任貝德也發表類似評論，表示美國與國際社會歡迎北京進一步澄清或調整所謂的九段線主張，但對臺北而言，貝德最關鍵的論點在於，由於北京所主張的南海九段線是承繼中華民國的十一段線而來。⁴³換言之，正因為兩岸對於南海的領土主張一脈相承，所以貝德建議華府應該考慮和臺北方面展開討論與溝通，促使臺灣釐清在南海十一段線所採取的相關立場，而這也是歐巴馬政府的卸任高層官員，首度提出這種看法。⁴⁴

事方參與海洋合作機制，並遵守共同行為規範；(4)擱置主權爭議，建立南海區域合作機制，以全面規畫及開發南海資源；(5)針對南海環境保護、科學研究、打擊海上犯罪、人道援助與災害救援等非傳統安全議題方面，建立協調及合作機制。請見中華民國外交部，〈南海和平倡議〉，2015年5月26日，〈中華民國外交部〉，<http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=604CBAA3DB3DDA11&sms=69594088D2AB9C50&s=3BEC439D5F6A9CEE>。

43. 1947年，中華民國內政部公布〈南海諸島位置圖〉，畫設所謂的十一段線（南海U型線），而在中華人民共和國於1949年成立後，承繼十一段線的主張，但其後基於中越友好的考量，北京在1953年將十一段線中的北部灣與東京灣兩段去除，成為現今的九段線。

44. Jeffrey A. Bader, "The U.S. and China's Nine-Dash Line: Ending the

針對此議題，喬治華盛頓大學學者沙特(Robert Sutter)則認為，美中關係基本上穩定，雙方的領導者都相當務實，希望在各領域保持正面合作的動能與關係。但近來北京在東海與南海的主權爭端上，持續拉高姿態向對手施壓，導致局勢更形複雜與棘手。另外，呼應貝德的看法，沙特指出在南海問題上，北京的作為不僅跨越美方底線，更挑戰國際社會所公認的原則與規範，尤其是《聯合國海洋法公約》。⁴⁵由於北京近來在領土爭端上更趨積極，沙特判斷臺北方面終將面臨華府要求表態的壓力。換言之，臺灣必須仔細盤算，是否願意於成為美國亞太再平衡大戰略下的一顆棋子，但反過來說，這也許是臺灣能夠證明自身戰略價值的機會，也就是將南海議題視為臺灣與美國重返亞洲政策之間的微妙連結，簡言之，沙特強調臺灣必須仔細衡量任何決定背後的代價與效益。⁴⁶

任職於華府智庫戰略與國際研究中心的葛來儀(Bonnie Glaser)，亦呼應前述貝德的論點，她認為臺北在處理東海與南海議題上，做法明顯有別，在因應東海議題方面，臺灣有所謂的〈東海和平倡議〉與相關的政策訴求，雖然國際社會的回應不如臺北所預期，但臺日之間所達成的漁業協定仍可視為得來不易政策成果，值得肯定，不過針對複雜變動中之南海議題，擁有太平島這項珍貴資源的臺灣，卻在政策上綁手綁腳與模糊低調，故葛來儀當時建議臺灣可考慮放棄既有對南海主權議題的一貫立場，以更為清晰、積極與主動的態度，宣示自身的權利與主張，以確保臺灣的最大利益。⁴⁷

Ambiguity,” February 6, 2014, *The Brookings Institution*, <<http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/02/06-us-china-nine-dash-line-bader>>.

45. William Lowther, “Ma May Face Questions on China Stance: Academic,” *Taipei Times*, April 3, 2014, <<http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2014/04/03/2003587180/1>>.

46. William Lowther, “Ma May Face Questions on China Stance: Academic.”

有關臺灣可考慮調整自身南海政策與釐清其主權主張等聲音，即便並非美國的官方政策，但在華府的智庫圈中未必是少數看法，且其出發點都有近似之處。基本上，這些意見大多是從美國的國家利益出發，且反映美國目前在亞太地區的戰略處境與挑戰，由於近年來中國對外所展現的不妥協姿態，從北京自 2010 年以來在南海議題上的轉趨保守，開始把南海視為自身的核心利益、2013 年底畫設東海防空識別區，到動輒更強勢對待周邊國家等作為。由於歐巴馬政府對此發展深感挫折，苦思反制之道，尤其美方認定北京的九段線早已不合時宜與國際規範，在難以影響北京的成本效益判斷，且手中籌碼有限的情況下，臺灣的南海政策就成為部分美方人士的思考切入點，「項莊舞劍，志在沛公」，美方浮現敦促臺灣釐清十一段線法律基礎的聲浪，真正的標的其實是對準北京而來。但歐巴馬政府也心知肚明，就算臺北釐清其南海的主權主張，也不可能改變北京的政策作為，但仍可望對北京產生有限的牽制作用。

五、以航行自由回應島礁軍事化

在軍事層面上，由歐巴馬政府的實際作為觀之，可以清楚發現美國不惜以在南海的海、空域巡航等武力展示作為，對外宣示其維護國家利益的決心。例如在 2015 年 5 月 20 日，美軍派遣最新銳的 P8A 海神反潛偵察機，近距離執行偵察永暑礁等三個島礁的填海造陸工程，五角大廈更批准美國有線電視新聞網(CNN)以隨機採訪的方式，且將相關畫面公諸於世。在該任務過程中雖然遭受解放軍數度警告，但仍不為所動，證明華府以實際行動證明美國有充分能力能夠掌控南海情勢。⁴⁸ 2015 年 10 月，美國海軍飛彈驅逐艦拉森號(USS Lassen)駛進中

47. Bonnie S. Glaser, "A Role for Taiwan in Promoting Peace in the South China Sea," April 15, 2014, CSIS, <<https://www.csis.org/analysis/role-taiwan-promoting-peace-south-china-sea>>.

國於南沙群島所控制渚碧礁 12 海里的範圍內，並宣稱此為航行自由行動的一部分，而五角大廈也證實將採取更頻繁地南海巡航行動。⁴⁹ 其後在歐巴馬任內，美軍也確實執行至少每季一次的相關任務，包括飛彈驅逐艦威爾伯號(USS Curtis Wilbur)於 2016 年 1 月駛進西沙群島中建島 12 海里範圍內，飛彈驅逐艦勞倫斯號 (USS William P. Lawrence) 於 2016 年 5 月駛進南沙群島永暑礁 12 海里範圍內，飛彈驅逐艦狄卡特號(USS Decatur)於 2016 年 10 月駛入西沙群島水域執行類似的航行自由行動，但此次並未進入永興島與中建島 12 海里範圍內。⁵⁰ 上述行動所傳達的政治訊息極為明確，也就是歐巴馬政府不僅無視北京於南海的主權主張，更不吝於藉由武力展示，一方面維護美國的國家利益，另一方面藉此彰顯對盟國的安全承諾，也印證在南海議題上，因涉及美國海洋權益與安全等敏感領域，再加上美國於軍事層面上仍享有相對優勢，故華府更傾向以強勢作為反制北京的島礁擴建，藉以壓制北京的作為。

48. 〈陸積極布署南海 美軍偵察機多次遭驅趕〉，《中央通訊社》，2015 年 5 月 21 日，〈<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201505210220-1.aspx>〉。

49. 〈南海巡航：美國防長婉轉表明將再次行動〉，《BBC 中文網》，2015 年 10 月 28 日，〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/10/151028_south_china_sea_washington〉。

50. Ankit Panda, “The US Navy’s First Trump-Era South China Sea FONOP Just Happened: First Takeaways and Analysis,” *The Diplomat*, May 25, 2017, 〈<http://thediplomat.com/2017/05/the-trump-administrations-first-south-china-sea-fonop-is-here-first-takeaways-and-analysis/>〉；蔡季庭、陳偉華，〈中國對南海仲裁案法制化之回應〉，《遠景基金會季刊》，第 18 卷第 1 期，2017 年 1 月，頁 89。

肆、歐巴馬政府南海政策之檢視

一、歐巴馬政府的南海政策作為：關於中立原則、介入程度與主動性

貝德、李侃如與麥德偉針對歐巴馬政府的南海政策，曾有以下評估：首先，他們認為在南海主權爭議方面，美國政策的核心基礎與奉行圭臬，在於航行自由與安全、和平解決爭端等這些重要「原則」，而非於任何聲索國中選邊站；⁵¹ 第二，華府對於南海主權爭議，應保有相當敏感度與警覺性，南海的摩擦由來已久，故美國不應無限上綱，誇大南海議題的嚴重性，或將南海的主權衝突，詮釋為美中冷戰的序幕與信號，更不應視南海爭端升級為雙方關係中的核心戰略議題。⁵²

任職於華府智庫新美國安全中心(Center for a New American Security, CNAS)的克羅寧(Patrick M. Cronin)與卡普蘭(Robert D. Kaplan)，亦針對美國的南海政策，進行系統性檢視。他們的重點有二：第一，南海的重要性毋庸置疑，維護美國的領導地位，確保南海現狀與區域既存秩序，對美國的長遠利益而言，至為關鍵，但應避免為此引發美中之間的衝突，美國應力促雙方合作，一項不容否認的事實在於，在美國所主導的國際體系下，美中雙方都能獲利，除美國之外，中國其實是區域內的最大受惠者；⁵³ 第二，在可預見的未來，美國最在意的仍是南海的航行自由與安全，不容遭受任何的挑戰與威脅，華府應尋求

51. Jeffrey A. Bader, Kenneth Lieberthal, & Michael McDevitt, "Keeping the South China Sea in Perspective," pp. 7-8.

52. Jeffrey A. Bader, Kenneth Lieberthal, & Michael McDevitt, "Keeping the South China Sea in Perspective," p. 8.

53. Patrick M. Cronin & Robert D. Kaplan, "Cooperation from Strength: U.S. Strategy and the South China Sea," in Patrick M. Cronin ed., *Cooperation from Strength: The United States, China, and the South China Sea* (Washington D.C.: Center for New American Security Press, 2012), pp. 5-6.

與北京共同攜手，但前提在於這必須是奠基於美國自身實力下的互惠性合作，而非被對方予取予求。⁵⁴

傳統上，美國官方立場是不在主權爭議中選邊站，但從歐巴馬政府的政策視之，基於確保美國國家利益的出發點，以及控管衝突的考量，華府明確支持主權聲索國之一菲律賓所採取的國際仲裁手段，為艾奎諾三世政府背書，並採取更大幅度的介入南海爭端（包括採取一系列針對性的航行自由行動），故相當程度上已偏離所謂的中立原則。但值得注意的是，有學者擔憂，一旦華府介入的程度提升，反將會加速南海的緊張情勢，故仍須小心翼翼，三思而後行。例如克拉瑞(Michael T. Klare)檢視自 911 事件以來，從小布希(George W. Bush)至歐巴馬總統任內美國外交戰略的優先次序，他強調經歷十餘年的漫長反恐戰爭，美國已意識到如中國大陸的快速崛起，對於美國的全球領導地位已構成最棘手的挑戰，因此無論從軍事、外交與經貿等各個層面上，華府領導者都深切體認，必須加緊在戰略上回防亞太。其中，南海問題自為核心焦點，在主權爭議方面，表面上，歐巴馬政府雖然仍強調不選邊，但由美國的一舉一動觀之，區域內各國很難相信，美國仍真心恪守所謂的中立原則。就北京而言，對照再平衡戰略背後不言而喻的目標，導致美中之間的互信基礎愈形薄弱，更重要地是，在主權爭議上，歐巴馬政府如果完全將中立原則拋諸腦後，必將增加美中兩強因為南海問題而爆發衝突的機率，其結果恐得不償失，故華府領導者必須謹慎拿捏分寸，小心掌控介入的程度與方式。⁵⁵

54. Patrick M. Cronin & Robert D. Kaplan, "Cooperation from Strength: U.S. Strategy and the South China Sea," pp. 5-6.

55. Michael T. Klare, "The U.S. Heads to the South China Sea: Why American Involvement Will Mean More Fiction - Not Less," *Foreign Affairs*, February 21, 2013, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-02-21/united-states-heads-south-china-sea>>.

除了中立原則與介入程度的討論外，在美國南海政策的評估上，面對北京咄咄逼人的強勢作為，部分美方學者認為歐巴馬政府南海政策的最重要特徵，正在於「被動式」與「見招拆招」的回應式作為，也就是將反制舉措嚴格局限在軍事領域，以避免「外溢」至貿易與經濟等其他整體戰略層面（例如考慮對中採取經濟制裁等）。歐巴馬政府的政策有其道理，最大的優點在於高度自我管控，可避免因在南海此單一議題的升溫，全面危及美中關係的大局，但其缺點在於高度自我設限，且易被對手看穿底線，故在壓迫北京讓步的總體成效自屬有限。至於本文的看法則在於，由近來華府與北京較勁的態勢可發現，歐巴馬在南海議題的因應方式上，其實手段比以往更趨靈活與多元，基本上是採取兼顧軍事與外交的綜合途徑。換言之，美國面對自身於綜合國力上優勢下滑的困境，更強調掌握主導權的重要性，而非以往的被動因應，且誠如前述，由於美國在軍事層面上的優勢仍在，歐巴馬政府更不吝於以自由航行任務持續施壓中國。

二、仲裁結果出爐後的形勢變化

在南海仲裁結果揭曉前，北京大陣仗透過一系列的內部文宣（訴求國內民意輿論）、外交攻勢（試圖拉攏更多的夥伴背書，預先否定仲裁結果），以及展開軍演（雖僅承認是例行性訓練），均為預防針式的舉措。儘管官方各部門表面上一派輕鬆，且對外再三重申仲裁結果無足輕重，但動作頻頻的背後，其實正反映北京高層的深層憂慮，也意味著仲裁結果萬一如外界預估不利於北京，中國恐將面臨外交孤立的國際壓力。

至於在北京可能作為的研判上，若干華府智庫學者認為，北京的后續作為與反制強度，取決於三項相互連動的變數：首先是仲裁內容本身，即對於中方主張所造成損害的程度多高（例如除對於北京在南海相關海洋地物的定性判斷外，是否也徹底否定九段線主張）；其次則為馬尼拉方面的態度，由於北京對於杜特蒂(Rodrigo Duterte)新政府

著墨甚深，極力拉攏，希望對方能夠更低調與圓融處理仲裁結果，如果菲國能夠符合北京期待，作法轉趨友善與務實，不針對仲裁結果大作文章，則此仲裁結果對於中方的殺傷力將大幅下降；至於最後端賴華府後續的政策聲明與實際作為，假設在仲裁結果出爐後，美國決心借力使力，乘勝追擊，持續對中施壓，大張旗鼓逼迫北京就範，接受國際規則（仲裁結果），則北京恐將被迫回擊，但此惡性發展將損及美中互動。⁵⁶

但無論前三項因數如何演變，關於中國是否會以畫設南海防空識別區為報復手段的問題，一般認為短期內的機率不高，因為對北京而言並非明智之舉。主要原因有三，其一是將對其國際形象造成不利影響，反予以周邊國家與美國「中國威脅」的口實；其二是為即便中方於南沙各島礁已進行可觀的軍事化努力，但其能量仍不足以充分履行所謂的防空識別區，如果貿然宣布恐將損自身威信；至於短期內中方不至於讓情勢過度升溫的第三項理由，則是因 2016 年 9 月上旬杭州 G-20 峰會召開在即，再加上 2016 年下半年為美國總統大選關鍵期，故北京在抗議與反制之餘，仍將盡力自我克制與顧全中美關係的大局。⁵⁷

2016 年 7 月 12 日，南海仲裁庭的裁決結果出爐，菲律賓幾乎大獲全勝，中華人民共和國在南沙所控制的各島礁，均被仲裁庭判定不具備島嶼資格，而是低潮高地（仁愛礁、美濟礁、渚碧礁）或岩礁（永暑礁、赤瓜礁、華陽礁），前者無法產生領海、專屬經濟區或大陸礁

56. 李大中，當面訪談，Bonnie Glaser，戰略與國際研究中心（美國華府），2016 年 7 月 6 日；李大中，當面訪談，Alan Romberg，史汀生中心(Stimson Center)（美國華府），2016 年 7 月 6 日。

57. 李大中，當面訪談，Robert Sutter，喬治華盛頓大學艾略特國際事務學院(Elliott School of International Affairs, George Washington University)（美國華府），2016 年 7 月 7 日。

層，後者則不能主張專屬經濟區或大陸礁層。⁵⁸但對北京而言，影響最大的裁決莫過於，仲裁庭認為中方所主張對於九段線範圍內之海洋資源的所謂歷史性權力，缺乏法律依據。換言之，仲裁結果否定北京的九段線與歷史性權利等重要主張。面對此裁決結果，中國外長王毅在第一時間針對仲裁內容大加撻伐。⁵⁹而在中國外交部所發表的聲明中，則一如預期高分貝抨擊菲律賓違背中菲兩國間的協議，執意單方面提起仲裁，並重申領土問題本來就不隸屬於《聯合國海洋法公約》的調整範圍，並宣稱菲方提起仲裁事項的本質，其實就是南沙群島中部份島礁的領土主權爭議與海洋劃界議題，但馬尼拉當局卻刻意包裝為《聯合國海洋法公約》的解釋與適用問題，企圖混淆視聽，藉由仲裁侵犯中國主權，以及身為《聯合國海洋法公約》締約國之合法權益，故北京重申此仲裁既無效亦不具法律效力，中方不會接受。⁶⁰

但在菲律賓方面，種種跡象顯示，甫就職的新任總統杜特蒂更重視菲中關係大局，對於南海議題的表態與艾德諾三世時期大相逕庭，不僅拒絕蕭規曹隨，在獲取更大的外交彈性的考量下，杜特蒂政府對此一重大的仲裁勝利，更為謹慎與低調，除多次表態願意就南海問題恢復與中國協商，並宣布任命前總統羅慕斯(Fidel Ramos)為談判

58. Permanent Court of Arbitration, *In the Matter of the South China Sea Arbitration Between The Republic of The Philippines and The People's Republic of China*, PCA Case No. 2013-19, July 12, 2016, pp. 175-260, *Permanent Court of Arbitration*, <<https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf>>.

59. 中華人民共和國外交部，〈中國外長王毅就所謂南海仲裁庭裁決結果發表談話〉，2016年7月12日，《中華人民共和國外交部》，<http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1379787.shtml>。

60. 中華人民共和國外交部，〈中華人民共和國外交部關於應菲律賓共和國請求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁決的聲明〉，2016年7月12日，《中華人民共和國外交部》，<<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1379490.shtml>>。

特使。⁶¹ 2016年10月，杜特蒂率領250多位菲國的工商業界領袖對中國進行四天的國是訪問，此行不僅象徵菲國對中政策的轉變，更標誌歐巴馬亞太再平衡政策的困境與局限。杜特蒂不僅順利獲得北京方面提供240億美元的貸款、投資與援助等承諾，更高調宣稱希望與美國漸行漸遠，雖然菲國外長事後澄清杜特蒂所指並非斷交，但仍引發華府與國際社會的高度關注。

至於在美國的反應方面，其態度也出現微妙變化，相較於歐巴馬政府先前的強勢，積極呼籲中、菲兩造與國際社會應遵守仲裁決定。但在判決結果揭曉後，華府的語調明顯較為緩和，且未如外界所預測的步步進逼，對於習近平政府採取更進一步的高分貝施壓，例如在美國國務院在仲裁結果出爐後所發表的公開聲明中老調重彈，重申各主權聲索國應依循國際法原則，揚棄任何挑釁舉動，並強調仲裁結果具有拘束力，呼籲各方能夠遵守此裁決，並視仲裁結果為和平解決領土與海洋爭端之新契機。⁶² 而歐巴馬於出席2016年10月杭州G-20峰會前夕，在接受CNN專訪時，也再次提到中國必須成為更善盡國際責任與充分發揮影響力之大國，且強調華府仍會敦促北京接受與尊重南海仲裁結果。⁶³

61. Floyd Whaley, "After the Philippines Celebrates South China Sea Ruling, Reality Sets In," *The New York Times*, July 14, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/07/15/world/asia/philippines-south-china-sea.html?_r=0>.

62. American Institute in Taiwan, "Statement by U.S. Department of State Spokesperson John Kirby Decision in the Philippines-China Arbitration," July 12, 2016, *American Institute in Taiwan*, <<https://web.archive-2017.ait.org.tw/en/officialtext-from-dos-07122016.html>>.

63. Fareed Zakaria & GPS, "Obama on China's aggression in South China Sea," *CNN*, September 2, 2016, <<http://edition.cnn.com/videos/tv/2016/09/02/exp-gps-obama-sot-south-china-sea.cnn>>.

三、歐巴馬政府南海政策的整體成效評估

本文認為，有關歐巴馬政府時期南海政策的檢討，必須從兩項指標加以判斷，方能獲得更全面性的關照，第一是必須結合美國整體亞太戰略的成效一併進行觀察，第二則是必須評估區域內國家對於美方南海政策的反應及支持程度，以下分別加以闡釋之。從更宏觀的視角觀之，美中在南海議題上的互動，正是兩大強權競合的縮影，雙方在維護區域和平與穩定上，雖然具有可觀的共同利益，但存在一定程度的矛盾，亦為不爭事實。一方面，習近平政府面對南海議題的各項因應作為，愈發強調「有所作為」；另一方面，針對美國南海政策的解讀，也必須理解歐巴馬政府的南海政策並非單獨存在，如欲深入理解其動機、內涵及其成效，仍必須從美國所面對之變遷中的區域局勢、美中兩大強權的互動，以及亞太諸國的考量與反應等層面，進行更全方位的思考。

911 事件之後，歷經十餘年的反恐戰爭，美國將其戰略重心，包括注意力、政策優先順序與各項資源，置於中東地區，但於此同時，北京則充分運用此戰略機遇期養精蓄銳，在持盈保泰的考量下，取得經濟上的穩定成長。有鑑於此，如何確保自身的全球與亞太領導地位，經營錯綜複雜的美中關係，務實面對中國崛起所帶來的機會與挑戰，這些都是歐巴馬政府對外施政的重中之重，故亞太再平衡對於美國有舉足輕重的意義。

觀察歐巴馬政府亞太再平衡的政策內涵，本文認為具備三項特色，第一是此為複合式與多元手段的綜合途徑，亦即除美國傳統上所強調的外交與政治面向之外，華府特別重視經貿利益與盟友的重要性，包括美國於亞太區域的條約盟國或區域新興夥伴都涵蓋在內。第二是刻意淡化國防與安全等較為敏感議題的重要性，也就是忽略美國針對亞太地區所進行的軍事部署與調整。第三是仍刻意將中國與提升美中關係的重要性，列為五項政策支柱之一，但儘管歐巴馬政府用字

遣詞刻意保持低調與謹慎，希望避免外界的過度引申與聯想。然正因重返亞洲的命題極為敏感，具有相當程度的針對性，因為確保美國於此區域的主控與優勢地位的潛臺詞，就是必須防範與應對中國的快速崛起，此仍為華府決策者不言而喻的目標，再加上本文前述有關南海議題對於美國之特殊重要性，歐巴馬選擇以較強硬手段回應，此即亞太再平衡政策中的第四項政策支柱，與歐巴馬所實施的五項南海政策工具，雖然看似矛盾與不一致，但其背後仍有其邏輯與脈絡的主因。

若觀察前述歐巴馬政府再平衡戰略的五大政策支柱，再對照華府目前在南海議題上的實際作為，可發現兩者間具有密切關聯，其中包括鞏固既有的聯盟體系、結交新興夥伴、積極參與區域多邊機制、營造正面的美中關係，以及拓展美國於此區域的政治與經貿利益（將重心聚焦於 TPP）等。一方面，歐巴馬政府的南海政策的評估，在很大比例上，也取決於其整體亞太再平衡戰略的實施成效。但另一方面，歐巴馬政府以更大程度與動作介入南海，也可視為美國實現亞太再平衡戰略的重要佈局之一，兩者相輔相成。⁶⁴

然而，如果逐一審視歐巴馬政府亞太再平衡政策的成效，尤其可察覺其中的重要支柱出現傾倒或根基動搖的跡象，首先，歷經多年談判，原本華府所倚重與寄以厚望的 TPP，不僅被視為能夠為美國帶來多重地緣政治利益、區域經貿優勢與國內福祉效果的機制，更攸關能否持續美國所領導之國際秩序的重要佈局，但最後竟成強弩之末。⁶⁵ 新任美國總統川普(Donald Trump)早已宣示將另起爐灶，美國以雙邊貿易安排取代多邊的區域整合架構，雖然安倍政府表態日本有意承接 TPP

64. 宋燕輝，〈美國與日本介入南海爭端的策略與作法〉，2014年11月14日，頁2，《台北論壇》，<http://140.119.184.164/view_pdf/172.pdf>。

65. Michael J. Green & Matthew P. Goodman, "After TPP: the Geopolitics of Asia and the Pacific," *The Washington Quarterly*, Vol. 38, Issue 4, Winter 2016, pp. 21-29.

的領導重任，但此重大變化（無論是一個沒有美國參與的 TPP 或其他的替代機制），正標誌歐巴馬路線的無以為繼。⁶⁶

其次，美國在亞太地區的盟國體系走向，也出現意外波折，原本在歐巴馬的亞太再平衡戰略佈局中，強化美國的聯盟體系為首要之務。尤其是自二戰結束至今，美國之所以能維繫其在亞太地區的領導地位，主要是透過與此地區重要成員所建構的雙邊結盟網絡，尤其日本、南韓、泰國、澳大利亞，以及菲律賓等國都是重中之重。其中，自 1951 年以來，菲律賓即是美國在亞太地區的盟約盟國，雙方維持緊密的政治、軍事互動、文化、社會與經貿連結，雖美菲聯盟的角色與地位，遠遠不及美日同盟與美韓同盟，但從歐巴馬政府大力支持艾奎諾三世所採取的國際仲裁途徑觀之，在南海議題上，馬尼拉仍為華府牽制北京的關鍵環節。

但如前所述，菲律賓的政局發展出乎華府預料之外，北京順利爭取到杜特蒂的支持，馬尼拉方面不僅願就南海議題與北京展開雙邊談判，更表明不再將敦促北京遵守南海仲裁結果，視為處理菲中關係的當務之急。重點在於，雖然杜特蒂在公開場合中毫不掩飾對於華府的不滿，希望擺脫美國的強勢掌控，減輕長期以來菲律賓對於美國的過度依賴，並換取北京方面更慷慨的援助與支持，但仍不至於將美國的影響力完全拋諸腦後。杜特蒂曾多次高分貝宣稱菲律賓將不惜與美國分道揚鑣，甚至威脅未來不無可能中斷或弱化美菲兩國間的軍事合作關係，但杜特蒂並未打算與美國全面決裂，更試圖強化與日本間的關係，此形勢也彰顯杜特蒂在對外政策上非常重視所謂的自主性、靈活性與平衡感。

66. The White House, "Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference," February 10, 2017, *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/10/remarks-president-trump-and-prime-minister-abe-japan-joint-press>>.

但無論如何，杜特蒂帶領下的菲律賓，儘管不至於全然採取「棄美投中」的路線，但一定程度的「遠美親中」已不可避免。⁶⁷此趨勢對於評斷歐巴馬政府亞太再平衡政策的成效而言，具有一定程度的指標意義與參考價值，亦即北京如果能夠成功運用其日益增強的經貿實力，就不無可能動搖個別國家的判斷，足以削減美國在此區域所擁有的政治影響力與軍事優勢。原本菲律賓被歐巴馬政府視為牽制北京的重要棋子，但由杜特蒂執政後的外交轉向可以印證，對於美國而言，亞太各國的內部政治動向，可能構成歐巴馬重返亞洲主要變數。簡言之，歐巴馬時期美國的南海政策，仍受制於區域相關國家的自主戰略選擇與背後複雜的利益考量，而美國的南海政策，若缺乏菲律賓這一塊重要拼圖，代表華府先前在仲裁案上的施力與投入，包括企圖搶占國際輿論高地，以及凸顯美方立場在法律與道德層面上的正當性等心血，在一定程度上已付諸東流。

事實上，面對美中兩大強權競逐的強大壓力，多數亞太區域內成員並不希望被迫表態，更何況針對若干重要議題，諸如南海主權爭端與區域經濟發展的路徑選擇等，亞太諸國的看法也經常不同調，此均可能構成美國再平衡政策的挑戰。無論是否為美國的傳統盟友或新興夥伴，基於北京在全球的綿密區域經貿網絡，以及其無可忽視的地緣影響力，多數區域內成員仍希望增進與中國的緊密往來，不願甘冒與北京決裂的風險。然而，一旦涉及敏感的政治與安全領域，上述國家也多半不樂見美國的實力快速與大幅度消退，理由是美國的存在，不僅象徵其維繫區域主導地位的決心，更具有平衡北京影響力的實際功能。簡言之，在兩大強權間爭取左右逢源的待遇，為多數亞太區域成員的理想目標，但如果美中的對峙情況加劇，勢必將增加這些國家操

67. 林行健，〈親中遠美 杜特蒂：不會把菲國賣給中國〉，《中央通訊社》，2016年12月21日，〈<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201612210288-1.aspx>〉。

作平衡的困難度，並有可能壓縮各自的政策彈性空間，一旦被迫選邊站，反將造成其國家利益的減損。在中美競逐的過程中，亞太國家在安全與政治層面上倚重美國，在經貿金融領域傾向中國大陸的趨勢，將更為明顯，且在美國總統川普於2017年1月20日就任之後，此情況依舊持續，並無任何改變。⁶⁸由此觀之，歐巴馬政府南海政策的實際作為，無論是要求區域內成員支持或配合美軍的自由航行行動、駁斥北京的南海主權主張，或訴諸於國際輿論與法律戰的努力，在此客觀形勢下，其成效都難以避免大打折扣。

伍、結論：歐巴馬政府南海政策之變與不變

如果與過去相較，觀察自歐巴馬政府執政以來，美國南海政策的內涵，有其變與不變之處。不變之處主要有二，其一是在訴諸的「原則」上，面對南海主權爭議，但在利弊權衡下，美國在表面上其實仍高舉傳統的中立大旗，並未輕言捨棄，只是在手段運用上更為靈活，尤其是公開支持特定主權聲索國所採取的途徑（國際仲裁）。第二是美國的長期戰略目標仍恆久如常，即藉由強調航行自由與安全，確保美國在此區域的主導地位，以壓制包括北京在內的任何可能挑戰，並為其可能的介入作為，預先鞏固正當性基礎。

至於在變（調整）的部分，則主要在於相較於以往，美中之間綜合國力的差距正逐漸縮小當中，儘管目前雙方客觀實力對比，尚未出現反轉的局面，在可預見的未來，美國也應能保有相對優勢，但此兩大強權的此消彼長之勢，仍為不容否認事實。以美中在南海地區的較勁而言，正因為北京的軍事投射能力增強，再加上填海造島的進展迅速，島礁軍事化已成為既成事實。此情況導致歐巴馬政府處理南海議

68. "How China's Asian Neighbors Survive Great-power Rivalry?" *The Economist*, April 22, 2017, <<http://www.economist.com/news/special-report/21720719-smaller-asian-countries-are-adept-being-everyones-friend-job-getting>>.

題更為棘手，面臨的挑戰更為嚴峻，故被迫必須採取各種結合外交與軍事的手段加以反制與因應。

除了歐巴馬南海政策的變與不變之外，整體觀之，直至 2016 年 7 月仲裁結果出爐，歐巴馬的南海政策仍具備相當程度的效用。美國除在外交戰場上，積極結合日、澳、菲等國的力量，以實際的政策作為，多方牽制北京之外，主要是挾其在軍事方面的優勢，藉由自由航行之名，削弱北京對於南海島礁與相關水域的權利主張。但在杜特蒂在政策上改弦易轍之後，即便菲國的真正算盤是希望左右逢源，無意破壞與美國的結盟關係，但至少意謂美國過去所倚賴的盟友，出現明顯的動搖跡象，而此情勢發展對中方有利，也連帶影響歐巴馬整體南海政策的成效。

至於在未來的情勢預判方面，由於美國大選的結果，出乎許多觀察者的意料之外，標榜「美國優先」與「讓美國再度偉大」的川普贏得總統寶座，川普領導下的美國，在對外政策與亞太戰略方面，仍存在諸多變數與不確定性。大選期間，川普並未針對南海議題上多做著墨，川普陣營對於美中關係的相關評論，也多半從經貿領域的角度切入，諸如指控中方竊取美國普羅大眾的工作機會、操縱人民幣匯率，以及日益嚴重的雙邊貿易失衡等議題。故在日益複雜且競合互見的美中關係中，在可預見的未來，川普是否會延續歐巴馬時期較為積極強硬的南海政策，是否有可能增強對於北京的軍事與外交層面的施壓力道，例如進一步聯合其他區域內國家，提高航行自由行動的頻率與強度，或者是反其道而行，減緩美中在南海議題上雙方劍拔弩張的態勢，甚至以此作為在其他領域中的交易籌碼，對於這些重要問題，現階段各方的評估與看法不一。⁶⁹2017 年 1 月，在美國參議院所進行的任

⁶⁹“What Will Donald Trump’s Victory Mean for Asia?” *The Economist*, November 9, 2016, <<http://www.economist.com/news/asia/21709923-there-risk-trade-war-between-america-and-china-what-will-donald-trumps-victory-mean>>.

命聽證會中，川普所提名的國務卿候選人提勒森(Rex Tillerson)曾強硬表態，他主張美國應反制北京的島礁軍事化，阻止中方進入南海人工島礁。⁷⁰但觀察川普執政至今，美國所最關注的首要亞太區域議題，莫過於北韓威脅與朝鮮半島情勢，而非南海爭端，然而，錯綜複雜的南海局勢依舊瞬息萬變，尚在未定之天，故必須更審慎觀察。⁷¹

(收件：2016年11月7日，修正：2017年4月5日，採用：2017年6月16日)

70. 〈任命聽證會 提勒森將質疑陸南海作為〉，《中央通訊社》，2017年1月11日，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201701110449-1.aspx>>。

71. 2017年5月，美國國防部公開透露，美軍的杜威號驅逐艦(USS Dewey)駛入南沙群島中國所控制美濟礁(Mischief Reef)12海里的水域範圍內，執行自由航行任務，此舉被外界解讀為美方決心持續挑戰中國於南海的領土主張。值得注意的是，此行動是繼2016年10月之後，也是自川普執政以來美軍所首次執行的類似任務。請見張加，〈美艦杜威號駛南沙 陸驅離〉，《聯合新聞網》，2017年5月26日，<<https://udn.com/news/story/6809/2486074>>。

參考文獻

中文部分

期刊論文

蔡季庭、陳偉華，2017/1。〈中國對南海仲裁案法制化之回應〉，《遠景基金會季刊》，第 18 卷第 1 期，頁 59-112。

網際網路

2010/7/26。〈希拉里就南海問題發難遭外交部長楊潔篪駁斥〉，《人民網》，<<http://www.people.com.cn/BIG5/186332/12248880.html>>。

2014/12/7。〈中方：菲律賓就南海問題提交強制仲裁違反國際法〉，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/07/c_1113547433.htm>。

2015/5/21。〈陸積極布署南海 美軍偵察機多次遭驅趕〉，《中央通訊社》，<<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201505210220-1.aspx>>。

2015/6/17。〈中國南沙島礁 填海將完工〉，《泰國世界日報》，<http://www.udnbkk.com/article/2015/0617/article_128150.html>。

2015/10/28。〈南海巡航：美國防長婉轉表明將再次行動〉，《BBC 中文網》，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/10/151028_south_china_sea_washington>。

2017/1/11。〈任命聽證會 提勒森將質疑陸南海作為〉，《中央通訊社》，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201701110449-1.aspx>>。

中華人民共和國外交部，2015/8/3。〈王毅談所謂凍結南海島礁建設〉，《中華人民共和國外交部》，<<http://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/t1286011.shtml>>。

中華人民共和國外交部，2016/7/12。〈中國外長王毅就所謂南海仲裁庭裁決結果發表談話〉，《中華人民共和國外交部》，<http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1379787.shtml>。

中華人民共和國外交部，2016/7/12。〈中華人民共和國外交部關於應菲律賓共和國請求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁決的聲明〉，《中華人民共和國外交部》，<<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1379490.shtml>>。

中華民國外交部，2015/5/26。〈南海和平倡議〉，《中華民國外交部》，<http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=604CBAA3DB3DDA11&sms=69594088D2AB9C50&s=3BEC439D5F6A9CEE>。

宋燕輝，2014/1/14。〈南海國際法律戰之現狀與可能發展〉，《台北論壇》，<http://140.119.184.164/view_pdf/116.pdf>。

宋燕輝，2014/11/14。〈美國與日本介入南海爭端的策略與作法〉，《台北論壇》，<http://140.119.184.164/view_pdf/172.pdf>。

林行健，2016/12/21。〈親中遠美 杜特蒂：不會把菲國賣給中國〉，《中央通訊社》，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201612210288-1.aspx>>。

張加，2017/5/26。〈美艦杜威號駛南沙 陸驅離〉，《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/6809/2486074>>。

黃自強，2015/5/30。〈美防長呼籲 停止南海填海造地〉，《中央通訊社》，<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201505300236-1.aspx>>。

訪談資料

李大中，2016/7/6。當面訪談，Alan Romberg，史汀生中心（美國華府）。

李大中，2016/7/6。當面訪談，Bonnie Glaser，戰略與國際研究中心（美國華府）。

李大中，2016/7/7。當面訪談，Robert Sutter，喬治華盛頓大學艾略特國際事務學院（美國華府）。

英文部分

專書

Bader, Jeffrey A., 2013. *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Friedberg, Aaron L., 2012. *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. New York: W. W. Norton & Company.

專書論文

Cronin, Patrick M. & Robert D. Kaplan, 2012. "Cooperation from Strength: U.S. Strategy and the South China Sea," in Patrick M. Cronin ed., *Cooperation from Strength: The United States, China, and the South China Sea*. Washington D.C.: Center for New American Security Press. pp. 3-30.

期刊論文

Buszynski, Leszek, 2012/Spring. "The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry," *The Washington Quarterly*, Vol. 35, Issue 2, pp. 139-156.

Green, Michael J. & Matthew P. Goodman, 2016/Winter. "After TPP: the Geopolitics of Asia and the Pacific," *The Washington Quarterly*, Vol. 38, Issue 4, pp. 19-34.

Kissinger, Henry A., 2012/3-4. "The Future of U.S.-Chinese Relations: Conflict Is a Choice, Not a Necessity," *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 2,

pp. 44-55.

Thayer, Carlyle A., 2010/Winter. "The United States and Chinese Assertiveness in the South China Sea," *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2, pp. 69-84.

網際網路

2016/11/9. "What Will Donald Trump's Victory Mean for Asia?" *The Economist*, <<http://www.economist.com/news/asia/21709923-there-risk-trade-war-between-america-and-china-what-will-donald-trumps-victory-mean>>.

2017/4/22. "How China's Asian Neighbors Survive Great-power Rivalry?" *The Economist*, <<http://www.economist.com/news/special-report/21720719-smaller-asian-countries-are-adept-being-everyones-friend-job-getting>>.

American Institute in Taiwan, 2016/7/12. "Statement by U.S. Department of State Spokesperson John Kirby Decision in the Philippines-China Arbitration," *American Institute in Taiwan*, <<https://web.archive-2017.ait.org.tw/en/officialtext-from-dos-07122016.html>>.

Bader, Jeffrey A., 2014/2/6. "The U.S. and China's Nine-Dash Line: Ending the Ambiguity," *The Brookings Institution*, <<http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/02/06-us-china-nine-dash-line-bader>>.

Bader, Jeffrey A., Kenneth Lieberthal, & Michael McDevitt, 2014/8. "Keeping the South China Sea in Perspective," *The Brookings Institution*, <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/south-china-sea-perspective-bader-lieberthal-mcdevitt.pdf>>.

Batongbacal, Jay, 2015/1/21. "Arbitration 101: Philippines V. China," *Asia Maritime Transparency Initiative*, <<https://amti.csis.org/arbitration-101->

philippines-v-china/>.

Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U.S. Department of State, 2014/12/5. "Limits in the Seas: China Maritime Claims in the South China Sea," *Limits in the Seas*, No. 143, *U.S. Department of State*, <<http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>>.

Clinton, Hillary Rodham, 2010/7/22. "Remarks at the ASEAN-U.S. Ministerial Meeting," *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145046.htm>>.

Dancel, Raul, 2016/7/9. "Philippines Versus China in the South China Sea: Timelines of Dispute So Far," *The Strait Times*, <<http://www.straitstimes.com/asia/philippines-vs-china-in-the-south-china-sea-the-dispute-so-far>>.

Donilon, Thomas, 2012/11/15. "President Obama's Asia Policy and Upcoming Trip to the Region," *CSIS*, <http://csis.org/files/attachments/121511_Donilon_Statesmens_Forum_TS.pdf>.

Fravel, Taylor, M., 2014/3. "Policy Report: U.S. Policy towards the Disputes in the South China Sea since 1995," *RSIS*, <http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/11/PR140330_US_Policy_Towards_Disputes.pdf>.

Fuchs, Michael, 2014/7/11. "Fourth Annual South China Sea Conference," *U.S. Department of State*, <<http://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229129.htm#.U8INqh3ZaMI.facebook>>.

Glaser, Bonnie S., 2014/4/15. "A Role for Taiwan in Promoting Peace in the South China Sea," *CSIS*, <<https://www.csis.org/analysis/role-taiwan-promoting-peace-south-china-sea>>.

Klare, Michael T., 2013/2/21. "The U.S. Heads to the South China Sea: Why American Involvement Will Mean More Fiction - Not Less,"

- Foreign Affairs*, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-02-21/united-states-heads-south-china-sea>>.
- Lowther, William, 2014/4/3. "Ma May Face Questions on China Stance: Academic," *Taipei Times*, <<http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2014/04/03/2003587180/1>>.
- Panda, Ankit, 2017/5/25. "The US Navy's First Trump-Era South China Sea FONOP Just Happened: First Takeaways and Analysis," *The Diplomat*, <<http://thediplomat.com/2017/05/the-trump-administrations-first-south-china-sea-fonop-is-here-first-takeaways-and-analysis/>>.
- Paski, Jen, 2014/12/10. "Daily Press Briefing," *U.S. Department of State*, <<http://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/dpb/2014/12/234934.htm>>.
- Permanent Court of Arbitration, 2016/7/12. *In the Matter of the South China Sea Arbitration Between The Republic of The Philippines and The People's Republic of China*, PCA Case No. 2013-19, *Permanent Court of Arbitration*, <<https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf>>.
- Poling, Gregory B., 2014/7. "Recent Trends in the South China Sea and U.S. Policy," *CSIS*, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/140728_Poling_TrendsSouthChinaSea_Web.pdf>.
- Poling, Gregory B., 2014/12/9. "Beijing's and Washington's Dueling South China Sea Papers," *CSIS*, <<http://csis.org/publication/beijings-and-washingtons-dueling-south-china-sea-papers>>.
- Russel, Daniel R., 2014/2/5. "Maritime Disputes in East Asia (Testimony)," *U.S. Department of State*, <<http://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>>.
- Sevastopulo, Demetri, Geoff Dyer, & Tom Mitchell, 2016/7/12. "Obama Forced Xi to Back down over South China Sea Dispute," *Financial*

Times, <<http://www.ft.com/cms/s/0/c63264a4-47f1-11e6-8d68-72e9211e86ab.html#axzz4IWIdUjNd>>.

United States Senate Committee on Foreign Affairs, 2015/5/13. “Testimony of Daniel Russel Before the Senate Foreign Relations Committee: Maritime Issue in East Asia,” *United States Senate Committee on Foreign Affairs*, <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/051315_REVISIED_Russel_Testimony.pdf>.

Whaley, Floyd, 2016/7/14. “After the Philippines Celebrates South China Sea Ruling, Reality Sets In,” *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2016/07/15/world/asia/philippines-south-china-sea.html?_r=0>.

The White House, 2014/4/28. “Remarks by President Obama and President Benigno Aquino III of the Philippines in Joint Press Conference,” *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/28/remarks-president-obama-and-president-benigno-aquino-iii-philippines-joi>>.

The White House, 2016/5/25. “Remarks by President Obama and Prime Minister Abe after Bilateral Meeting,” *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/05/25/remarks-president-obama-and-prime-minister-abe-after-bilateral-meeting>>.

The White House, 2017/2/10. “Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference,” *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/10/remarks-president-trump-and-prime-minister-abe-japan-joint-press>>.

Zakaria, Fareed & GPS, 2016/9/2. “Obama on China’s aggression in South China Sea,” *CNN*, <<http://edition.cnn.com/videos/tv/2016/09/02/exp-gps-obama-sot-south-china-sea.cnn>>.

U.S. South China Sea Policy During the Obama Administration

Da-jung Li

(Associate Professor and Director,
Graduate Institute of International Affairs and Strategic Studies,
Tamkang University)

Abstract

This paper aims at examining U.S. South China Sea policy during the Obama administration. The study's main finding is that Washington has conducted the following approaches in response to Beijing's assertiveness in the South Sea: proposing an initiative for a freeze on provocative acts in the region, backing the Philippines in resolving the South China Sea disputes through international arbitration, and carrying out FON operations. The tug of war between Washington and Beijing over the South Sea Disputes highlights the complex mix of cooperative and competitive elements in the U.S.-China relationship. The Obama administration's South China Sea policy depended on its strategy of rebalancing to the Asia-Pacific Region.

Keywords: South China Sea, Obama Administration, Freedom of Navigation, Asia Pivot, Rebalancing Strategy