

歐巴馬政府的南海政策： 中國的回應及對台灣的影響

林正義*

- 一、前言
- 二、歐巴馬政府之前的美國南海政策
- 三、歐巴馬政府戰略轉向亞太及南海政策的調整
- 四、中國對歐巴馬政府干預南海爭議的回應
- 五、美中南海衝突對台灣的影響
- 六、結論

歐巴馬政府堅決維持美國在南海的航行自由，並在島礁主權歸屬爭端上採取中立的立場。2009年起美國軍艦、軍機在南海，遭遇一連串被中國人民解放軍騷擾或攔截的對峙事件。美國國務卿希拉蕊在2010年7月「東協區域論壇」談話，被北京視為美國改變南海政策及執行亞太再平衡的戰略。歐巴馬政府捲入中國與東協聲索國之間的爭端，支持菲律賓提請國際仲裁，質疑中國「九段線」的合法性。中國政府批評美國將南海國際化，降低和平解決的機會，對中國海洋安全逐漸增加威脅。北京面對美國與

* 中央研究院歐美研究所研究員。E-mail: cylin@gate.sinica.edu.tw

投稿日期：2015年08月12日；接受刊登日期：2016年04月08日。

東吳政治學報/2016/第三十四卷第一期/1-80頁。

安全的壓力，希望與台灣一起確保中國在南海的主權。然而，美國對南海日益關注，台灣與中國聯合資源開發、政策協調，卻增加了新的限制。馬英九政府對菲律賓提起國際仲裁決定不承認相關判斷，同時面對南海日益軍事化。這兩者對台灣在南海安全利益形成新的挑戰。

關鍵詞：歐巴馬、馬英九、習近平、南海、九段線

一、前言

在歐巴馬 (Barack Obama) 政府之前，美國對南海議題的關注度較低，美國與中國軍艦、軍機在南海海域偶發的意外事件，以 2001 年南海軍機擦撞最為棘手。小布希 (George W. Bush) 總統迅速處理此一美中外交政策危機，其他南海島礁聲索國 (claimants) 未被涉入。小布希政府國家安全政策的主要焦點集中在伊拉克、阿富汗兩場戰爭及全球反恐，南海相對穩定，對美國的亞太安全利益較少造成挑戰，而美國在南海所扮演的角色也被忽略。¹ 歐巴馬在結束伊拉克、阿富汗戰爭之際，推動被中國稱之為「戰略東移」戰略，開始將戰略重心「轉向亞太」(pivot toward the Asia-Pacific)，後來改稱「亞太再平衡」(rebalancing toward the Asia-Pacific) 戰略。其中，國務卿希拉蕊 (Hillary Rodham Clinton) 在 2010 年「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum) 公開發表南海談話，使得美國的南海政策進入一個重要的分水嶺。在歐巴馬政府升高對南海關注，美國國會與智庫也大幅度涉入到南海的研究，尤其是智庫專家隨著研究中國崛起的意涵，延伸到檢視中國在南海的政策。相較於過去較多美國國際海洋法專家關注南海議題，歐巴馬政府任內則出現較多國際戰略、中國研究專家的投入 (Cronin and Kaplan, 2012; Lieberman,

1. 2009 年，由新加坡南洋理工大學兩位教授貝德門 (Sam Bateman) 與艾姆斯 (Ralf Emmers)，共同主編的一本南海專書《南海安全與國際政治》(*Security and International Politics in the South China Sea*)，在 14 章的論文中，找不到一篇有關美國南海政策的論文 (Bateman and Emmers, 2009)。艾姆斯在 2015 年出版由 Leszek Buszynski and Christopher B. Roberts 主編的一本專書《南海海洋爭端》(*The South China Sea Maritime Dispute*) 撰寫美國在南海角色的專章。

2012；Schofield, 2011；Schofield et al., 2011)。²

美國的戰略「轉向亞太」，加上中國崛起並在南海採取積極的海上維權、填海造陸行為，導致美中增加衝突之外，菲律賓、越南也尋求美國的協助，南海遂成為多方利益衝突的熱點。部分美國專家學者更擔心到了 2030 年，南海可能成為「中國湖」，猶如加勒比海及墨西哥灣之於今日的美國 (Bower et al., 2016: 19)。冷戰結束之後進入到歐巴馬政府，南海儼然成為美中海上衝突的焦點議題。本文藉由歷史研究途徑，透過文獻分析將焦點置於美國政府南海政策的演進。首先說明歐巴馬政府之前美國對南海的政策，其次討論歐巴馬政府在「亞太再平衡」戰略之下的南海政策調整，然後檢視中國對美國南海政策的回應，以及對台灣南海政策的影響。

二、歐巴馬政府之前的美國南海政策

冷戰初期，美國與南海島礁三個聲索國（中華民國、菲律賓、南越）雖同為盟邦，但保持中立的立場，不願偏袒任何一方。1956 年 6 月，蔣介石總統決定再度派兵駐防太平島，外交部長葉公超召見美國駐華大使藍欽 (Karl Rankin)，希望艾森豪 (Dwight D. Eisenhower) 政府「能居中斡旋」，促使菲律賓政府「提供保證——申述其對於中華民國所轄南沙群島，並無提出任何主張之意圖」；

2. 在美國智庫之中，以華府「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS) 最早、最有系統針對南海進行持續性的研究。該智庫自 2011 年起舉行年度南海會議，邀請參議員與聲索國專家代表與會。該中心並設立「亞洲海洋透明化倡議」(Asia Maritime Transparency Initiative) 網站。「戰略暨國際研究中心」之外，美國智庫「國家亞洲研究局」(National Bureau of Asian Research) 發表南海合作障礙與能源問題報告，「新美國安全中心」(Center for a New American Security) 亦探討及公布美中南海衝突與合作問題的報告。

藍欽卻表示「美國政府決無意在任何情況下捲入目前此項爭執之中」，更詢問中華民國政府可否「暫緩派艦前往南沙群島」(《蔣介石日記》，1956年5月31日，1956年6月8日；俞寬賜、陳鴻瑜編，1995：860)。³ 艾森豪政府亦向台北表達「從未承認任何一國對南沙群島之主權」的立場(俞寬賜、陳鴻瑜編，1995：986)。⁴ 1958年7月，美軍駐台軍事顧問團不同意協助台灣在東沙、南沙各外島設置氣象台；1959年6月，南越對於台灣計畫開發太平島一事，要求美方居間斡旋，告知中華民國政府「尊重越南主權，撤離南沙群島」(俞寬賜、陳鴻瑜編，1995：1149、1229)。⁵ 由上述歷史可以了解，在冷戰期間，美國即對特定島礁主權不持特定立場，也受到島礁聲索國的期待，希望施壓在衝突中的其他聲索方，這與歐巴馬政府南海政策所面臨的問題一樣。

在1972年尼克森(Richard M. Nixon)總統訪問中國大陸之後，北京針對美國軍艦進入西沙群島宣德環礁12海里曾向美方抗議，後經美方查證之後，不再進入12海里之內(United States. Dept. of State, 2006: 873)。⁶ 1974年1月，儘管南越是美國的盟邦，美國在西沙群島海戰之中，保持不介入的中立立場，因此有專家認為美國實際上是，「允許甚至是鼓勵」中國人民解放軍在西沙群島遂其所願(Bouchat, 2014: 15；Samuels, 1982: 111)。在西沙海戰結束之

3. 外交部原始檔名，〈外交部長葉公超邀約美駐華大使藍欽來部晤談之節要記錄〉(1956年6月5日)。

4. 外交部原始檔名，〈美駐菲代辦稱美未承認任一國對南沙群島之主權〉(1956年6月1日)。

5. 外交部原始檔名，〈為呈報東南沙島增設高空風觀測籌辦情形，恭請鑒核由〉(1958年5月24日)；〈關於越南抗議我南沙開發計劃事〉(1959年10月6日)。

6. 美國國務院原始檔名，"Message from the Government of the United States to the Government of the People's Republic of China." Washington, undated.

後，國務卿季辛吉 (Henry Kissinger) 對中國駐美國聯絡辦事處主任韓敘，提到南越透過聯合國、東南亞公約組織 (South East Asia Treaty Organization, SEATO) 控訴中國的軍事行動，但美國與此一外交行動沒有關連性 (United States. Dept. of State, 2008: 452)。⁷ 隨後，國務卿季辛吉指示國務院，美國政府不希望讓中國大陸認為此後可放心採取軍事行動，也不希望美國的盟友認為華盛頓對南海的前景過於憂慮 (Digital National Security Archive [DNSA], 2006-2015)。⁸ 這反映在美中關係正常化與美軍在越南戰事不利的過程中，美國政府有意降低南海衝突的嚴重性。

1975 年 4 月，美國海軍情報指揮部 (Naval Intelligence Command) 的資料顯示，若沒有海上的加油能力，在兩棲登陸的兵力上，中國具備從北海艦隊、東海艦隊與南海艦隊，投入 31,000 名部隊的能力 (DNSA, 2006-2015)。⁹ 1975 年 9 月，美國中央情報局備忘錄判斷，除非南沙群島證實有大量油源蘊藏，否則北京情願讓時間來解決此一問題，因為北京甫與菲律賓建交 (6 月)，中華民國守軍在太平島已足夠守住「中國」的主權宣稱。該備忘錄提到東沙島沒有戰略或軍事、經濟重要性，中國可輕易封鎖東沙島，但擔心採取軍事行動，對降低美台軍事合作會有反效果 (DNSA, 2006-2015)。¹⁰ 1975 年 12

7. 美國國務院原始文獻檔名，“Memorandum of Conversation.” January 23, 1974.

8. 美國國家安全數位檔案名，“Secretary Staff’s Meeting.” January 31, 1974 (Japan and the U.S., 1960-1976, JU01850).

9. 美國國家安全數位檔案名，“Capability Studies of the People’s Republic of China Naval Forces.” Prepared by Navy Field Operational Intelligence Office, Naval Intelligence Command, April 16, 1975 (U.S. Intelligence and China: Collection, Analysis, and Covert Action, CI02063).

10. 美國國家安全數位檔案名，“PRC Military Options in the Taiwan Strait and the South China Sea in 1976.” Central Intelligence Agency, September 1975 (U.S. Intelligence and China:

月，美國跨部會的情報研析，指出一旦中國佔領東沙島，可對越南在南沙群島的行動予以警告，再度提到東沙島遭封鎖的可能性，雖然費時但死傷會比較少 (DNSA, 2006-2015)。¹¹

1977 年 1 月就職的美國總統卡特 (Jimmy Carter)，深感各國在航海自由、海洋使用、海洋資源開發、海洋科學促進及環境保護上的國家利益彼此競爭，任命共和黨籍、曾任國防部長與商務部長的李查遜 (Elliot Richardson) 為總統特別代表，出席聯合國海洋法會議的談判 (Carter, 1977: 17-18)。卡特政府自 1979 年 3 月開啓「航行自由計畫」(Freedom of Navigation Program)，呼籲各國承認及遵守在領海、國際海域及空域應有的司法權利，降低因部分國家擴大其海洋主張，所帶來的不利影響 (Grove, 2011: 6)。之後歷任美國總統依據此一計畫，要求美國軍艦與軍機，面對美國反對的海洋權利主張 (未被承認的歷史水域主張、超過 12 海里領海主張、對無害通過施予不被允許的限制等) 時，必須行使航行及飛越的自由與權利 (Department of State Bulletin, 1986: 79)。

1979 年 4 月，中央情報局評估指出，中國雖可投射兵力到西沙群島 (距離中國沿岸 200-250 海里)，但難以到達南沙群島，而北京除了石油考量之外，南沙群島位居戰略重要航道，可改善中國在此一地區活動的能力 (DNSA, 2006-2015)。¹² 1988 年 3 月，針對中國

Collection, Analysis, and Covert Action, CI02070)。該報告提到除了從東沙島西邊的海上小艇、膠筏之外，中國可空降 200-300 名部隊控制東沙島。

11. 美國國家安全數位檔案名，"PRC Military Options in the East and South China Seas." Interagency Intelligence Memorandum, December 1975 (U.S. Intelligence and China: Collection, Analysis, and Covert Action, CI02073).
12. 美國國家安全數位檔案名，"China-Vietnam: Territorial and Jurisdictional Disputes." An Intelligence Assessment, Central Intelligence Agency, April 1979 (U.S. Intelligence and China: Collection, Analysis, and Covert Action, CI02158).

與越南在南沙赤瓜礁的海戰，雷根 (Ronald Reagan) 總統在此時雖開始與越南針對失蹤美軍等人道問題協商，但軍事上採取不介入的立場，外交上不支持任何國家對南沙島礁特定領土的要求。中國的認知是，由於美國「採取袖手旁觀的中立態度，使得南海軍事衝突的餘波僅侷限在區域層面內，國際影響十分有限」(劉鋒，2013：138)。1992 年 5 月，美國「克瑞斯東石油公司」(Creston Oil Corporation) 在南海萬安灘盆地北-21 區塊與「中國海洋石油總公司」簽署勘探合同，若再加上之前與菲律賓在禮樂灘 (Reed Bank)、之後與印尼在納土納 (Natuna Islands) 進行的油氣勘探，美國可說是「唯一獲利的國家」(陳鴻瑜，1997：203)。

美國國務院在中國佔領菲律賓主張擁有的美濟礁之後，於 1995 年 5 月發表較為全面的南海政策聲明，擔憂中國採取片面行動，引來其他國家反應，增加區域的緊張。該聲明提到，美國對南海和平與穩定的維持有持久的利益，要求聲索國在考量各方的利益，在促進區域內的和平與繁榮方向上，加緊外交的努力；聲索國認為有助益的任何方式，美國均願意提供協助。美國重申支持 1992 年「東協南海宣言」，維持航行自由是美國的根本利益 (a fundamental interest)。所有船舶與飛機在南海不受阻礙的航行，對整個亞太地區包括美國的和平與繁榮至為基本。美國對南海不同島、礁、暗灘等主權宣稱及其法律論點，不採取任何特定立場。但是，美國對南海內任何不符合國際法，包括 1982 年《聯合國海洋法公約》的海洋主張，或對海洋活動的限制，均表嚴重的關切 (Dumbaugh et al., 2001: 14)。¹³ 1995 年 6 月，美國助理國防部長奈伊 (Joseph Nye) 表示，若航行自由原則受到破壞，美國考慮軍事護航，以維持航道暢通

13. 原文請見 United States. Dept. of State (1995).

(Dumbaugh et al., 2001: 15)。助理國務卿陸士達 (Stanley Roth) 則希望在「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum) 之下設立每年「會期間的南海工作小組」(Inter-Sessional Group on the South China Sea)，雖獲菲律賓的支持，但未能獲得其他成員的支持，而無息而終 (Dumbaugh et al., 2001: 16)。

在歐巴馬政府之前，美國智庫少有對南海議題有持續的研究，美國夏威夷「太平洋論壇 CSIS」(Pacific Forum CSIS) 可能是少數的例外。在美濟礁事件之後，「太平洋論壇」與「菲律賓戰略暨發展研究所」(Institute of Strategic and Development Studies, ISDS) 在 1995 年～2001 年先後合辦四次南海衝突的安全意涵與信心建立措施，指出若中國攻擊菲律賓佔領島礁，美國可能會採取強烈的反應，但在中國攻擊越南佔領島礁時，除非威脅到航行自由，否則美國不致會以軍事回應，至多支持東協國家對中國的經濟制裁。會議報告建議美國不能只採取消極的「中立」，而宜採取「積極中立」(active neutrality) 立場 (Cossa, 1998: 12-14; Hernandez and Cossa, 1997: 232-236)。此一報告反映美國對盟邦菲律賓與非盟邦的越南，在它們所宣稱的南沙島礁遭到中國佔領時，美國的軍事行動將會有所差異。

2001 年 4 月，美國偵察機 EP-3 在海南島附近上空與中國殲八甲型戰機相撞，造成中國戰機飛行員王偉失蹤，美國偵察機迫降海南島陵水機場，成為小布希總統的第一次外交政策危機。在小布希總統致函表達遺憾之前，江澤民拒接小布希電話、堅持 EP-3 必須拆卸，不能直接飛離海南島，並要求美方支付一百萬美金 (Bush, 2010: 426)。中美兩國主要的爭議點是，美國是否有權利在距離中國沿岸 200 海里的專屬經濟區 (Exclusive Economic Zone)，如南海的海域及

空域，進行對中國的軍事偵察活動。美國堅持美國海空軍有權利在他國專屬經濟海域、空域蒐集情報、監測數據或執行任務，與在遠洋海域所享的權利相同。但是，中國認為美國沒有批准《聯合國海洋法公約》，何況該公約禁止他國在專屬經濟區，進行對沿岸國的軍事及情報蒐集活動。小布希總統在南海上空軍機擦撞事件後，隨即陷入九一一事件所帶來的反恐戰爭，加上中國與東協國家在 2002 年達成「南海各方行為宣言」(Declaration on Conduct of Parties in South China Sea)，美國對南海的關注也逐漸下降，一直到歐巴馬政府才有重大的轉變。

三、歐巴馬政府戰略轉向亞太及南海政策的調整

歐巴馬總統就任之初，面臨中國在南海專屬經濟區挑戰美國軍艦的航行自由在先，他的「轉向亞太」戰略發展在後，而隨著中國日益重視南海權益，美國也逐漸提高南海政策的位階，使得東南亞、南海成為「亞洲再平衡」戰略適用的重點地區。在歐巴馬政府從伊拉克撤軍之際，國家安全顧問杜尼隆 (Tom Donilon) 協助將美國的戰略焦點從中東和南亞，轉向了亞太地區，尤其是東南亞地區。這主要的戰略思考是，美國在日本與韓國有駐軍，但在東南亞無論是美軍兵力、長期的政策優先排序，相較於中國傳統勢力範圍、龐大華人族群、外交資源影響力等，均有所不足，更面臨中國可能凌駕美國影響力的挑戰。小布希政府國務卿賴斯 (Condoleezza Rice) 在 2005 年、2007 年先後缺席在寮國、菲律賓舉行的「東協區域論壇」外長會議，被解讀為不重視東南亞對美國的重要性。另一方面，中

國戰略學者認為要打破「一超多強」的格局，亞太地區尤其是東南亞，最有可能形成「多級世界的地區」(唐世平，2003：92)。歐巴馬政府在東北亞有強大的兩個美國盟邦，但在東南亞卻無類似韓國、日本的盟邦，因此將其注意力集中到東南亞；中國將領在 2010 年 5 月美中「戰略暨經濟對話」(Strategic and Economic Dialogue, S&ED) 對國務卿希拉蕊咆哮，提到南海為中國的「核心利益」(core interest)，加上美國軍艦在南海航行受到中方艦艇的干擾，致使國務卿希拉蕊注意到南海一如沒有法治的西部大荒野 (Wild West)，需乞憐於強者，美國必須調整它的南海政策 (Clinton, 2014: 76)。

杜尼隆在 2012 年 11 月在「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS) 發表演講，提到「亞太再平衡」戰略的層面包括：強化美國在區域的安全同盟體系 (日本、南韓、菲律賓、泰國、澳洲)；深化與崛起大國之間的夥伴關係；加強參與東協、東亞高峰會活動；與中國建立穩定與建設性關係，無意圍堵中國；促進區域的經濟建構 (economic architecture)。杜尼隆特別指出歐巴馬推動的亞洲新政策，東協為其核心 (ASEAN at its core)，提到歐巴馬總統在南海問題上，主張「和平解決爭端、合法商務不受干擾、航行自由、拒絕威脅或武力使用及經濟高壓行動，來解決分歧」(White House, 2012a; White House, 2013a)。2013 年 6 月，亞太助理國務卿羅素 (Daniel Russel) 在參議院聽證會上，提到東南亞構成「再平衡中的再平衡」(Southeast Asia as a whole, representing a “rebalance within the rebalance”)，意味東南亞在美國「亞太再平衡」戰略中，居於最核心的地位 (Bader, 2012: 103; Russel, 2014)。

美國在戰略「轉向亞太」，卻面臨國防預算必須持續刪減，2012

年1月公布的「國防戰略指導」(Defense Strategic Guidance) 提出2020年美國國防改革與轉型目標之下，國防預算減少約4870億美金(Hagel, 2013a; United States. Dept. of Defense [USDoD], 2012)。¹⁴ 2013年6月，國防部長哈格爾(Chuck Hagel)在新加坡香格里拉會議上，宣示即使國防預算刪減，繼續實施「亞太再平衡」戰略，包括：一，美國到2020年將有60%的海、空兵力，部署在太平洋前沿基地；二，美國將推動更有創意的部署輪調計畫，4艘「瀕海戰鬥艦」(Littoral Combat Ships) 輪換部署在新加坡，海軍陸戰隊在澳洲達爾文(Darwin)、特種作戰部隊在菲律賓南部的駐防，靈活運用在蘇比克灣(Subic Bay)的後勤支援設施；三、美國潛艦、長程轟炸機和航空母艦戰鬥群，優先部署到太平洋，包括F-22猛禽、F-35聯合攻擊戰鬥機部署到日本，「維吉尼亞」級(Virginia-class)攻擊潛艦部署關島(Hagel, 2013b)。在中國發展「反介入與區域拒止(Anti-Access and Area Denial, A2/AD)能力，對準美國軍事脆弱點之下，美國在亞太地區加強「海空整體戰」(Air/Sea Battle)能力，可向盟友傳遞「再保證」的訊息，也可確保南海爭端的和平解決(Gates, 2014: 529; USDoD, 2014: 6, 36)。2013年11月，美國國家安全顧問萊斯(Susan Rice)強調無論其他地區有多少衝突熱點，美國將繼續強化對亞太地區的承諾，而美國正尋求美中新型大國關係如何具體運作(White House, 2013b)。¹⁵ 在中國崛起之際，中東北非的「阿拉伯之春」(Arab Spring)，加上美國國防預算刪減，致使美國無法全心、全力因應中國崛起的挑戰。因此，一份美國國防部委託的報告

14. 2013年3-9月，歐巴馬政府迫於「自動減支」(sequestration)，國防部進行「戰略選擇與管理評估」(Strategic Choices and Management Review)，決定降低兵力規模。

15. 此一演講旨在消弭盟邦及對手國，對歐巴馬取消出席「亞太經合會」(APEC)與「東亞高峰會」(East Asia Summit)的質疑。

指出，美國總統歐巴馬的「亞太再平衡」戰略，在確保美國在亞太地區的益處上，「可能有所不足」(may be insufficient) (Bower et al., 2016: 4)。

美國政府高層領導人在南海問題的公開談話內容極為近似，包括航行自由、商業、國際安全等益處 (請見附錄一)。美國與中國針對南海爭議，不是針對特定島礁的歸屬，而是航行自由權的詮釋，及在南海重疊專屬經濟區內石油天然氣開發的問題。歐巴馬政府在勾勒「亞太再平衡」戰略之前，美國軍艦在南海航行時，尤其多次遭受中國海空的干擾。2009 年 3 月，中國外交部抨擊美軍偵察艦「無瑕號」(USS Impeccable) 違反國際海洋法，在「南海中國專屬經濟海域內，未經中國許可即進行活動」。美國國防部長蓋茲 (Robert Gates) 認為「無瑕號」有權通過南海國際水域，而此一嚴重事件是中國人民解放軍在未告知文人領導胡錦濤之下所為 (Gates, 2014: 414)。2010 年，美國國防部指出，雖然中國停止類似 2009 年騷擾美國軍艦的行為，但未來「可能再度成為一個問題」(O'Rourke, 2010: 11；鄭雷，2011：144)。果不其然，2013 年 12 月，中國軍艦逼退美國巡洋艦「考本斯號」(USS Cowpens) 對航空母艦「遼寧號」在南海演習的監視，再度引起美國抗議中國軍艦海上危險的攔截行動；2014 年 8 月，美國 P-8 海神 (Poseidon) 偵察機在南海遭遇中國殲 11 戰機的近距離攔截，兩機幾乎相撞 (Perlez, 2013；Perlez, 2014c)。

南海蘊藏豐富油氣，根據 2013 年「美國能源資訊局」(U.S. Energy Information Administration) 估計，南海潛藏 110 億桶石油、190 兆立方呎天然氣 (United States. Energy Information Administration [USEIA], 2013)。美國與其他西方國家石油公司在南海海域，無論在越南萬安灘、菲律賓禮樂灘進行勘探與開採，隨著中國重視海洋權

益，均面臨來自北京更多的阻礙。2009年7月，美國副助理國務卿馬錫爾 (Scot Marciel) 指出：自2007年夏天起，中國一再反對美國「艾克森美孚公司」(Exxon Mobil Corp.) 與其他南沙島礁聲索方的勘探合作。馬錫爾提到中國在南海的疆界、島礁海域的主張，均相當模糊，希望中國能有更明確的實質主張，也抗議中方在南海干擾美國軍艦的自由航行 (United States. Cong. Senate, 2009: 6)。美國石油公司如「艾克森美孚公司」、「康菲公司」(ConocoPhillips)、「新領域勘探公司」(Newfield Exploration Company) 與「雪佛龍公司」(Chevron)，在海南島東南的「瓊東南盆地」參與石油開採的廠商，未受到南海島礁其他聲索國的抗議。但是，「艾克森美孚公司」在菲律賓、馬來西亞，「康菲公司」在汶萊、馬來西亞、越南，「黑斯公司」(Hess Corporation) 與「莫非石油」(Murphy Oil) 在汶萊、馬來西亞，「新領域勘探公司」在馬來西亞海域等，參與油氣的勘探，由於位居中國的「九段線」之內，卻成為中國抗議，而間接受影響的對象 (USEIA, 2013)。

2010年，歐巴馬政府國家安全顧問杜尼隆主持跨部會南海小組會議，委由助理國務卿坎博 (Kurt Campbell) 起草南海聲明，交由美國國務卿希拉蕊在7月「東協區域論壇」越南河內年會宣讀，並聯絡其他成員表達它們對南海的看法 (Bader, 2012: 104-105)。希拉蕊在會議上表示，美國關注南沙群島和西沙群島的爭端，因為此一爭端妨礙海上貿易的往來，阻礙其他國家進入南海的國際水域，影響到航行自由原則。希拉蕊強調美國關注南海爭端的和平解決，而且協助解決相關爭議「是美國國家利益所在」，認為中國應以實際佔領的島礁為主張的依據；此一談話，被解讀為美國南海政策的重大調整，也大大出乎中國外長楊潔篪意料之外，要求會議休會一小

時，準備如何回應 (Clinton, 2014: 79; Pomfret, 2010a, 2010b)。2010 年 9 月，歐巴馬與東協領導人在紐約會晤時，發表聯合聲明，在南海爭議上，重申航行自由、區域穩定、尊重國際法和商業活動不受阻礙的重要性 (White House, 2010)。

2011 年，美國國務卿希拉蕊在《外交政策》(*Foreign Policy*) 撰文，指出美國在處理南海問題上，將發展有結果導向的議程 (results-oriented agenda)，保護南海所涉及航行自由與穩定的「重大切身利益」(vital interests)，並協助建立持續的多邊外交，依據國際法原則，和平解決爭端 (Clinton, 2011: 56-63)。這表示中國將南海視之為「核心利益」，美國也將南海航行自由原則視為「重大切身利益」(Wong, 2011)。2011 年 7 月，中國與東協達成落實「南海各方行為宣言」指導方針之後，希拉蕊立即表示讚賞，美國國務院發表南海政策聲明，提到美國是太平洋的強權國家，南海航行自由、亞洲海洋空間的通暢、和平與穩定的維持，為國家利益所在。聲明亦提到下列重點：

- 一、美國反對任何聲索國威脅或使用武力追求它們主權的主張，或干涉合法的經濟活動。
- 二、美國支持所有聲索國採取合作外交過程解決南海各種爭端，支持 2002 年中國與東協的「南海各方行為宣言」，但對特定島礁不同的主權宣稱，不採取特定立場。美國相信所有各方應該依據國際法包括 1982 年《聯合國海洋法公約》訴求領土主張及海洋空間的權利。
- 三、美國呼籲南海各方依據國際法遵守航行自由，以和平手段解決爭端，在可能加劇複雜化爭議的行為上採取自制，避免佔領無人島礁暗沙等，以建設性立場處理分歧。

四、美國鼓勵各方加速達成「南海行為準則」的努力。

五、美國呼籲各方澄清在南海主權的依據，需與習慣國際法一致，依《聯合國海洋法公約》解決爭議。任何對南海島礁權利的主張，應根據所佔島礁地物衍生的合法性基礎 (United States. Dept. of State, 2011a)。

2011 年 11 月，希拉蕊在馬尼拉三度以「西菲律賓海」(West Philippine Sea) 取代「南中國海」，提到「在西菲律賓海，一個更堅強、可靠的菲律賓國防」，可確保美菲在「航行自由、商貿往來暢通、對國際法尊重等利益的共同分享」(United States. Dept. of State, 2011b, 2012a)。¹⁶ 不過，美國國務院及其官員依仍使用「南中國海」一詞。同月稍後，歐巴馬總統在印尼舉行的「東亞高峰會」，針對南海問題促成各方熱烈討論，雖引起溫家寶的不悅，認為此一高峰會不適合討論此一議題，但沒有像楊潔篪在「東協區域論壇」一樣要求休會 (Clinton, 2014: 113-114)。同時，歐巴馬總統亦在美國與東協領袖高峰會上提出「東南亞海事夥伴關係」(Southeast Asia Maritime Partnership, SAMP)，承諾透過「東協擴大海員訓練計畫」(Expanded ASEAN Seafarers Training Program)，加強執法能量、資訊分享、航行安全、科技等合作 (United States. Dept. of State, 2013a；White House, 2012b)。

2012 年 4 月，中國與菲律賓在黃岩島發生對峙緊張事件。¹⁷ 8 月，美國國務院針對南海形勢再度發表聲明，指出：美國關切南海緊張的升高，包括：對抗性言詞的增加；資源開發的歧異；強制

16. 希拉蕊本人在 2012 年 4 月，美菲外長與國防部長「2+2」會議記者會，不使用「西菲律賓海」而是使用「南中國海」。

17. 中菲黃岩島衝突，起因是菲律賓海軍軍艦在該海域扣押中國漁船與漁民之際，遭及時趕到的國家海洋局「海監 75」與「海監 84」予以阻止。

性的經濟行動；黃岩島周邊的意外；設置障礙阻擾通行。特別是，中國提高三沙市的行政層級及設立新的軍事警備區，違反以外交解決分歧的合作精神，增高區域緊張的風險。美國在聲明中呼籲各方採取行動降低緊張，以符合 1992 年「東協南海宣言」、2002 年東協與中國「南海各方行為宣言」精神。美國強烈支持東協為解決及避免爭端所建立的共識，尋求一個規則導向的機制 (a principles-based mechanism)，鼓勵東協、中國在最終達成全面性「南海行為準則」上，建立路線規則、清楚的程序，包括仲裁 (arbitration) 和平處理爭端，美國亦支持東協在南海問題，發表的六點原則 (United States. Dept. of State, 2012b)。¹⁸

歐巴馬政府在「亞太再平衡」戰略之下，強化美日在南海的聯合行動能力，成為自然的發展。2014 年 5 月 30 日，日本首相安倍晉三在新加坡香格里拉安全對話會議上，強調國際海洋法、協助東協國家確保海空安全、航行自由原則、國家主權宣稱必須根據國際法，不能使用武力或威脅來追求目標，需以和平手段解決爭端；美日安保是區域和平安全基石，期待發展三邊如美、日、澳洲，美、日、印度的安全合作。日本與歐巴馬政府一致，支持印尼與菲律賓的專屬經濟區協議、肯定菲律賓尋求國際仲裁中國「九段線」的合法性，希望中國與東協早日建立有法律效力的「南海行為準則」，並同意提供海岸巡防艦給菲律賓 (10 艘)、印尼 (3 艘) 及越南 (Abe,

18. 2012 年 7 月，東協輪值主席國柬埔寨因不願納入黃岩島爭議，致使無法發表外長聯合公報，但東協外長達成「東協關於解決南海問題六項原則」，包括：全面落實「南海各方行為宣言」；落實「南海各方行為宣言」後續指針；儘快就「南海地區行為準則」達成一致；全面尊重包括「聯合國海洋法公約」在內的、被國際社會廣泛認可的國際法原則；各方繼續保持克制，不使用武力；各方要依據「聯合國海洋法公約」在內的、被國際社會廣泛認可的國際法，和平解決有關爭議。

2014；Auslin, 2014: 9)。¹⁹ 10月下旬，日本海上護衛艦「漣」、美國航空母艦「華盛頓號」(USS Washington) 與菲律賓，更首度在南海海域聯合演習。2015年1月，美國第七艦隊指揮官湯姆斯上將 (Admiral Robert Thomas) 更表示歡迎日本空中巡邏，由東海延伸至南海 (Kelly and Kubo, 2015)。2015年4月，美國與日本發表新版「防衛合作新指針」；9月，日本安倍晉三推動完成日本新安保法制，鬆綁後的集體防衛權可適用於南海，協助美軍因應海空可能面臨的威脅。

歐巴馬政府除了強化與日本的安保合作，在美國國會、智庫政策報告的建議之下，加強與菲律賓、越南及其他東南亞國家在南海事務的合作。例如，美國與亞太盟友，分享南海海上活動資訊的機制；美國海軍在重大水道舉行通過的演練；美國海岸巡防部隊採取行動，在東南亞建立類似「北太平洋海巡論壇」(North Pacific Coast Guard Forum) 的機制 (United States. Cong., 2012: 239, 457)。美國戰略研究專家凱普蘭 (Robert D. Kaplan) 指出二十一世紀的決定性戰場在海上，美國能提供給東南亞與台灣等南海聲索國，不是民主的價值，而是有效抗衡中國的軍事實力 (Kaplan, 2011: 83)。美國海軍戰爭學院副教授達頓 (Peter Dutton) 也建議：美國必須在東亞維持軍事嚇阻的力量；鼓勵區域國家增加國防經費，反制中國高壓威脅能力 (Dutton, 2011, 2013)。另一位美國前海軍戰爭學院教授波西珀 (Bronson Percival) 認為美國強化東協在南海的角色，需特別關注印尼、馬來西亞及菲律賓，並改善與越南的關係 (Percival, 2011)。前副總統錢尼 (Dick Cheney) 的副國家安全事務助理范亞倫 (Aaron Friedberg) 亦認為菲律賓在南海問題上，將尋求美國更多的援助

19. 日本防衛器材如救難、交通、預警、監測、掃雷等，在未來有輸出的可能。

(Friedberg, 2011: 207)。

在 2012 年 4 月菲律賓與中國因黃岩島而陷入緊張，美國與菲律賓的「肩並肩」(Shoulder-to-Shoulder; Balikatan) 年度軍事演習如常舉行。歐巴馬政府增加對菲律賓的軍事援助，出售美國海岸巡防部隊使用的 3 艘「漢米爾頓級巡防艦」(Hamilton-class cutter) 給菲律賓，協助菲律賓建立國家海岸監視中心 (National Coast Watch Center)，讓菲國海岸警衛隊擁有更多即時資訊，以有效協調海事安全部門 (Mogato, 2013; White House, 2014b)。2014 年 4 月、2015 年 11 月，歐巴馬總統先後到訪菲律賓，並將南海議題列為美菲會談的重點。美軍隨著 2014 年 4 月簽署的「強化國防合作協議」(Enhanced Defense Cooperation Agreement)，美軍更能順利使用菲國港口、機場與後勤基地，美國軍艦可經常到訪與定期輪調巡邏，加大美菲聯合軍演、訓練的頻密度，增多美軍短期在菲律賓的人數 (Landler, 2014a; Whaley, 2012)。

2013 年 1 月，菲律賓總統艾奎諾三世 (Benigno Aquino III) 認為中國在南海的「九段線」主張是真正問題所在，依據《聯合國海洋法公約》附件七規定，提出國際仲裁。²⁰ 2013 年 3-4 月，歐巴馬總統與國務卿凱瑞 (John Kerry) 公開支持菲律賓透過國際仲裁，來認定中國「九段線」是否符合《聯合國海洋法公約》，並認為仲裁是「公開、友善與和平取的公平與持久性解決的途徑」(United States. Dept. of State, 2014a; White House, 2014a)。美國籍律師瑞克勒 (Paul Reichler) 領軍的國際律師團，協助菲律賓政府準備數千頁訴狀，在

20. 附件七有關仲裁的規定，涵蓋：仲裁的提起、仲裁員名單、仲裁法庭的組成與職務的執行、程序、爭端各方的職責、開支、做出裁決所需的多數、不到案、裁決書、裁決的確定性、裁決的解釋或執行、對締約國以外的實體的適用。

海牙的仲裁法庭 (Arbitral Tribunal)，控訴不出席的中國大陸 (Browne, 2013；New York Times, 2014b)。²¹

歐巴馬政府不僅與盟邦菲律賓強化軍事合作，也強化與越南的軍事交流。2010 年 8 月，美國航空母艦「華盛頓號」(USS Washington)、驅逐艦「麥侃號」(USS McCain) 造訪峴港；10 月初，美國國防部長蓋茲出席在河內舉行的「東協國防部長擴大會議」。2011 年 5-6 月，中國「海監」、「漁政」船艦兩度在南沙海域剪斷越南石油公司的探勘電纜，引起中越兩國關係緊張。2011 年 7 月，美國驅逐艦「鍾雲號」(USS Chung-Hoon) 與「普雷布爾號」(USS Preble) 到訪峴港。2013 年，歐巴馬總統與越南國家主席張晉創 (Truong Tan Sang) 建立兩國「全面夥伴關係」，同意在國防與能源加強合作。2014 年 5 月，中國海洋石油鑽井平台 HD-981 在西沙中建島附近的勘探，引起越南船艦衝撞抗議、中國海警噴水砲驅離。美國國務院發言人帕莎琪 (Jen Psaki)，立即批評中國在有爭議海域片面引進鑽油平台是「挑釁與沒有幫助的」決定 (Mullany and Barbozav, 2014)。2014 年 8 月，鄧普西 (Martin Dempsey) 將軍成為越戰結束後首訪越南的美軍參謀首長聯席會議主席。美國海軍除保持一年一次造訪越南港口，尋求使用金蘭灣 (Cam Ranh Bay) 的可能性，歐巴馬為協助越南改善防禦能力，修改武器禁運規定，以方便提供越南新的巡邏艦艇，並同意出售民用核能技術設備給越南 (New York Times, 2014a; Perlez, 2014b)。2016 年 1 月，美國海軍驅逐艦「威爾伯號」

21. 菲律賓的主要論點是：九段線不符合「聯合國海洋法公約」的規定，中國大陸占領南沙群島其中的 8 座島嶼，其中有的是暗礁或低潮高地，如渚碧礁、美濟礁、南薰礁、東門礁，不能有 12 海里領海，部分「岩礁」(rocks)，如永暑礁、華陽礁、赤瓜礁只能有 12 海里的領海權利。仲裁法庭借用「常設仲裁法院」(Permanent Court of Arbitration) 為本案的登錄處。

(USS Curtis Wilbur) 航經越南所主張擁有的中建島 12 海里之內，越南並未提出抗議。若越南像菲律賓一樣提出國際仲裁，美國政府亦可能予以支持。

歐巴馬政府藉由 2010 年越南舉辦「東協區域論壇」年會首度公開挑戰中國的南海「九段線」主張，2013 年支持菲律賓對「九段線」訴諸國際仲裁，也凸顯美國參議院遲遲未能批准《聯合國海洋法公約》的困境。2012 年，歐巴馬政府遊說國會批准《聯合國海洋法公約》，強調此舉可提升美國在南海爭議的談判地位，但未能說服共和黨籍參議員 (Song, 2014: 82-87)。²² 未出任國務卿之前，參議員凱瑞 (民主黨，麻州) 認為中國在南海、俄羅斯在北極 (北冰洋) 的積極權利主張，造成美國重大利益損失，因此與參議員魯嘉 (Richard Lugar；共和黨，印第安那州) 在 2012 年 5-6 月，兩度召開「海洋法公約：美國國家安全與批准的戰略需要」(The Law of the Sea Convention: The U.S. National Security and Strategic Imperatives for Ratification) 聽證會。

在 2012 年 5 月聽證會上，國防部長潘內達 (Leon E. Panetta) 指出美國加入《聯合國海洋法公約》，才可參與解釋、爭取權益，確保航行自由，美軍軍艦、商船可在全球各地自由行動，海底電纜鋪設與使用，可增加美國商業利益，更可要求其他國家遵守國際規則。潘內達表示，美國海上攔截行動、蒐集情報能力不會因此受到限制，

22. 美國參議院外交委員會在 2003 年 10 月由參議員魯嘉 (Richard Lugar；共和黨，印第安那州) 主持兩次聽證會，並於 2004 年 2 月 25 日，全數通過批准「聯合國海洋法公約」的決議案，但隨後因為多數黨領袖佛瑞斯特 (Bill Frist；共和黨，田納西州) 不願送交全院表決而未有結果。2007 年 9-10 月，參議員拜登 (Joseph Biden；民主黨，德拉瓦州)、孟南德茲 (Bob Menendez；民主黨，新澤西州) 先後舉行聽證會討論加入此一公約的利弊，並以 17:4 通過送交全院表決，但因多數黨領袖瑞德 (Harry Reid；民主黨，內華達州) 不願送交表決，也同樣沒有結果。

也可像其他 20 個締約國，排除「國際海洋法法庭」(International Tribunal for the Law of the Sea) 介入爭端解決的程序。參謀首長聯席會議主席鄧普西認為美國加入此一公約，可為海軍執法提供更堅實的法律基礎，更有效反擊那些挑戰國際海洋秩序的國家 (United States. Cong. Senate, 2012: 19, 23)。2012 年 6 月，美軍太平洋司令海軍上將洛克里爾 (Admiral Samuel J. Locklear, III) 在參議院聽證會指出，美國政府一再鼓勵所有南海島礁聲索國，以規則為基礎的途徑和平解決爭端，但美國沒有加入《聯合國海洋法公約》，使美國的訴求少了可信度 (United States. Cong. Senate, 2012: 111)。小布希政府國防部長倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 成為唯一反對的作證者，認為美國海軍依據習慣國際法即可維持航道通行自由，美國的海權力量才是保障航行自由的依據 (United States. Cong. Senate, 2012: 175)。

美國參眾議院除了召開一連串南海情勢的聽證會 (請見附錄二)，也透過決議案表達對中國南海政策的批評，呼籲和平、多邊解決南海爭端，支持美軍維持航行自由、區域穩定，或要求國務卿向兩院外交委員會，追蹤「南海行為準則」及其他和平解決南海領土爭議的進展報告 (Dolven et al., 2013: 28; O'Rourke, 2014: 71, 92-99, 99-103)。然而，歐巴馬總統無法掌握足夠的參議院同意票數，加上民主黨在 2014 年期中選舉淪為參議院少數黨，是美國政府遲遲無法加入《聯合國海洋法公約》的主因，而這也成為中國反擊美國干預南海的正當性。美國《紐約時報》、《基督教科學箴言報》(*Christian Science Monitor*) 社論支持批准此一公約，後者更指出：「假如美國有堅強的法律基礎，能以法律途徑解決紛爭，那就更能抗衡中國在其周邊海域主張海洋權益與主權的侵略性策略」。(Christian Science

Monitor, 2012；Landler, 2012；New York Times, 2012)。

2014 年 2 月，美國助理國務卿羅素在眾議院外交委員會亞太小組委員會聽證會上，指出中國的「九段線」並非依照所佔領島礁地物 (land features) 衍生的法律主張，認為不符合國際海洋法。羅素進一步指出中國未能明確解釋「九段線」主張，已經造成區域的「不確定、不安全與不穩定」，限制聲索國之間達成可接受的解決方案，或公平共同開發的前景 (United States. Cong. House, 2014: 14)。12 月，美國國務院在公布的「海洋界限」(*Limits in the Seas*) 有關「中國在南海的海洋主張」(“China: Maritime Claims in the South China Sea.”) 報告，比對台灣的 U 形線與中國「九段線」的畫線位置差異，指出就合法性而言，「國境疆界線」(dashed line as a national boundary)、「歷史性權利主張線」(dashed line as a historic claim) 及「島嶼歸屬線」(dashed line as a claim to islands) 三種主張，只有「島嶼歸屬線」合乎《聯合國海洋法公約》，並否定其他兩種主張 (United States. Dept. of State, 2014c: 23)。

美國與中國針對南海的爭議，除了在亞太多邊安全機制上表達各自立場，亦可透過美中之間雙邊機制，如「海上軍事磋商協議」(Maritime Military Consultation Agreement)、「國防諮商會談」(Defense Consultative Talks)、「戰略暨經濟對話」(Strategic and Economic Dialogue, S&ED)，進行展開溝通與協商。中美在 2011 年 6 月亦開啓「亞太諮商」(Asia-Pacific Consultations) 機制，建立中國副外長與美國主管亞太事務助理國務卿之間的溝通渠道；美國助理國防部長與中國國防部外事局局長從 2015 年 3 月進行首度「亞太安全對話」(Asia-Pacific Security Dialogue)，因此南海議題可在兩國的外交與國防系統之間加強溝通。2014 年 11 月，歐巴馬總統與習

近平在北京的高峰會上，更達成討論多年的「建立重大軍事行動相互通報機制」和「公海海域海空軍事安全行為準則」諒解備忘錄 (Landler, 2014b)。2015 年 9 月，習近平對美國的國是訪問，達成空中相遇安全和危機溝通的新增附件。這兩項信心建立措施 (confidence-building measures) 機制雖有助中美降低在南海的軍事意外可能性，但隨著中國在南沙陸續完成人工島礁建設，美國戰艦、戰機增加巡防次數，美中緊張並未因此降低。此外，美國政府對於中方的片面行動，經常是立即反映及批判，而且偏好在多邊安全論壇上，對中國形成國際輿論的壓力。

2013 年 11 月，國務卿凱瑞批評中國宣布東海「防空識別區」(Air Defense Identification Zone, ADIZ) 構成試圖在東海改變現狀，增加區域的緊張與意外的發生 (United States. Dept. of State, 2013b)。2014 年 2 月，助理國務卿羅素呼籲北京「應該避免在此地區的其他地方採取相同的行動」，亦即不願意見到中國大陸在南海宣布「防空識別區」(United States. Cong. House, 2014: 7)。在中國積極於南沙島礁填海造陸 (land reclamation) 之後，歐巴馬政府一再呼籲中國自我克制，也呼籲各聲索國能凍結危險的行動。2014 年 7 月，美國負責東亞事務的副助理國務卿富克斯 (Michael Fuchs) 呼籲南海島礁聲索國「自願凍結」可能加劇爭端的行動，例如，各方不再建立新的據點、不奪取其他聲索國所佔領島礁；不根本改變南沙島礁的地形地貌；不採取片面執法的措施干擾其他聲索國的經濟活動，但各聲索國仍可在其據點上進行正常的維修活動 (United States. Dept. of State, 2014b)。8 月，國務卿凱瑞在緬甸內比都 (Naypyidaw) 的「東協區域論壇」年會，提議各爭議方，凍結改變現狀的行動，如改變地形地貌的填海造陸活動 (Gordon, 2014)。2015 年 4 月，美國國防

部長卡特 (Ashton Carter) 對於中國填海造陸的建設，表示將「嚴重升高緊張及降低外交解決的前景」(New York Times, 2015；Sanger and Gladstone, 2015)。

2015 年 5 月起，歐巴馬政府開始一連串公開派遣戰機飛越、戰艦駛近中國正在動工的島礁，以表達美國的嚴重關切。例如，5 月，美國海軍 P-8 海神偵察機搭載「有線電視新聞網」(CNN) 記者，飛越永暑礁、美濟礁；10 月，美國海軍驅逐艦「拉森號」(USS Lassen) 進入中國渚碧礁周邊 12 海里；11 月、12 月，兩度派遣 B-52 轟炸機飛越中國所佔島礁上空，12 月更因飛越可宣稱擁有 12 海里領海的南沙華陽礁上空，而被迫澄清並非有意 (unintentional) 的飛行。2016 年 1 月，美國國防部宣稱美國驅逐艦「威爾伯號」基於「無害通過」(innocent passage) 原則 (不起降直昇機或開啓雷達鎖定)，航經中國所控制的西沙中建島。這些行動顯然針對中國，也均引起北京的強烈抗議，但意涵卻不同。渚碧礁是「低潮高地」，無法宣稱 12 海里領海，但中建島無論是「島」或「岩礁」均可宣稱 12 海里領海，但美國軍艦基於「航行自由計畫」下的「無害通過」，認為不需通知任何聲索國，即有權利自由通行。歐巴馬政府在中國南沙島礁建設完成之際，逐漸升高軍事反制的行動，而非在填海造陸之初採取干擾的反應，凸顯錯失採取強硬政策的有效時機，坐視中國藉由擴大島礁，而改變南沙群島島礁的現狀。

表一 歐巴馬政府與之前美國政府在南海政策的對照

美國南海政策	歐巴馬政府之前	歐巴馬政府
南海在美國外交政策優先度	低	高
對南海政策表態	被動	主動
派遣軍機軍艦進入南沙島礁	少、低調	多、高調
專屬經濟區的航行自由	強力主張	主張未變
對特定島礁主權不持立場	一貫主張	主張未變
對聲索國之間衝突	低調因應	高調因應
美中南海海空衝突頻密度	低	高
美國批評中國南海政策次數	少	極多
美國國會關注南海情勢發展	低	高
美國「亞太再平衡」戰略	無	有
美國與東協的海事夥伴關係	無	有
美中降低南海衝突的機制	少	多
對中國「九段線」主張	未公開質疑	質疑公開化

資料來源：作者自行整理第一、二節資料。

由表一可以對照歐巴馬總統前後，美國在南海議題的政策上有延續，亦有調整之處。這種政策的變化若運用環繞領導人決策的「古典現實主義」(classical realism)，來說明歐巴馬總統是具侵略性的政治領袖，基於他的個性及其對國際關係主觀的評估，致使美國追求擴張自己利益的外交政策，與事實顯有不符。「新古典現實主義」(neoclassical realism) 強調一個國家的外交政策，大部分取決於國內各種利益考量所產生的偏好，在美國各方「利益平衡」(balance of

interests) 之下，歐巴馬調整美國的南海政策。然而，自歐巴馬總統在 2009 年執政以來，美國國會、企業、智庫在南海的問題意識，並未強烈到影響行政部門，必須要調整南海戰略的選擇。由前述國務卿希拉蕊的自傳內容來看，國務院在 2010 年採取主動，著手執行美國南海政策的調整。

忽略領導人的動機及國家內部的特性，強調國際社會成員權力強弱層級、國際體系結構的新現實主義 (neorealism) 或結構現實主義 (structural realism)，比較適合說明歐巴馬政府南海政策的調整。歐巴馬總統一上任之初，面臨到全球金融危機，中國崛起愈為明顯，霸權者因擔心影響力衰退，算計何時、何地採取預防性軍事行動的必要，使挑戰者無法取代美國的地位。這種國際權力老大與老二的情結、競爭與合作，反映「權力移轉理論」(power transition theory) 的論述，尤其是它預測當崛起大國的總體國力愈接近既有霸權時，崛起大國又不滿意國際現狀及規則制訂時，兩個大國衝突的可能性會加大。芝加哥大學教授米爾斯夏默 (John Mearsheimer) 主張的「攻勢結構現實主義」(offensive structural realism)，不重視國內或領導人的因素，聚焦美、中之間的國力變化，美國需要持續增強國力、削弱及圍堵中國的力量，認為國家安全建立在不斷取得更多的權力，避免亞太地區出現區域霸權來挑戰美國，不相信美中在經濟上相互依賴，會導致兩國降低緊張。這種看法無法說明美中之間雖有南海的緊張，但同時存在高層首長對話、軍事交流活動，及氣候變遷與能源合作的面向。

在歐巴馬政府的南海政策上，因涉入到中國崛起因素，也有美國在亞太盟邦與友邦的角色，「守勢結構現實主義」(defensive structural realism) 理論運用可能最為適合。它強調一個國家重視安

全，甚於不斷地增強國家力量，國家會追求適量的權力，避免無限追求其權力的最大化。在「威脅平衡」(balance of threats) 的考量之下，美國選擇只針對其他快速提升權力及破壞現狀的威脅，採取平衡或牽制的政策。南海議題牽涉到美中兩國角力、中國周邊國家的主權聲索，而其中的「威脅層次」(level of threat) 又有不同的樣貌，致使不同國家決定結盟採取平衡，或採取扞從強權的行為。

「守勢結構現實主義」者認為，當中國的「總體國力」(aggregate power) 愈來愈強大，對其周邊與相關國家的潛在威脅也會愈大。中國一再強調睦鄰外交、和平崛起，來消弭其他國家的疑慮，有其政策的合理性。地理的鄰近 (geographic proximity) 使中國相較於美國，更容易在南海投射其權力，也使美國更有理由尋找牽制中國的第一島鏈國家 (日本、菲律賓)，並與他們進行安全合作。歐巴馬政府聚焦南海不僅是美中相對國力調整，很大部份也因南海島礁聲索的東協國家，尋求美國的協助與介入。「總體國力」可轉化為「攻勢力量」(offensive power)，當威脅到其他國家主權或領土完整的「攻勢力量」愈大時，愈有可能促成被威脅者之間的結盟，或盟友之間強化合作的出現。當一個國家「侵略意圖」(aggressive intentions) 外顯、無意改變或停止時，較容易促使其他國家選擇結盟，而非扞從 (Walt, 1987: 22-26)。美國國防部在 2015 年 8 月公布的《亞太海洋安全戰略》(Asia-Pacific Maritime Security Strategy) 提到，中國在南沙島礁填海造陸行動以來，在短短 20 個月，是其他聲索國 40 年以來填海造陸總面積的 17 倍，95%南沙島礁填海造陸的新增土地是中國所為。此一數據可能被歐巴馬解讀為中國「攻勢力量」與「侵略意圖」(USDOD, 2015: 16)。2015 年 8 月，第 48 屆東協外長會議聯合公報，首度提及「注意到部分外長對於填海造陸，已經侵蝕到信任與信心、

升高緊張及可能南海的和平、安全與穩定」。歐巴馬政府面對中國崛起及其積極的南海政策，擴充南沙島礁的建設，在美國「亞太再平衡」戰略下，與日本、菲律賓強化國防合作，爭取東協國家支持，期使中國感受到環繞南海議題的「反華」統一戰線已然成形，而有所節制。

相對而言，國際關係的自由主義理論，較無法解釋歐巴馬的南海政策的轉變。美國不是南海島礁聲索國，但可就南海航行自由、商務活動不受干擾，與中國如何協商避免海空軍事意外，或在沒有主權爭議的南海海域合作勘探油源，兩國透過「機制自由主義」(institutional liberalism) 進行合作，只能分析南海安全議題的一部分，卻難以說明為何兩國之間在南海的緊張日益上升。歐巴馬與習近平針對南海雖達成軍事領域的「信心建立措施」備忘錄，但無法保證在南沙島礁海域可完全避免軍事意外。中國不願與美國討論南海主權相關問題，中國與東協有關「南海各方行為宣言」的落實或「南海行為準則」的協商，美國也無法參與或扮演斡旋的角色，僅能呼籲依照《聯合國海洋法公約》、和平解決爭端，早日達成有法律拘束力的「南海行為準則」。

四、中國對歐巴馬政府干預南海爭議的回應

北京解讀歐巴馬政府的「亞太再平衡」戰略，是美國的「戰略東移」，其中一部分是針對中國崛起而來。由於中美針對朝鮮半島無核化有共同利益，台灣海峽因國民黨政府執政而相對穩定，美國在日本民主黨政府將釣魚台「國有化」居於被動的角色，因此美國主動挑戰中國的地區集中在南海。北京注意到歐巴馬相較於之前的

歷任美國政府，對南海採取對中國較有敵意的政策，而中美之間的衝突，不再侷限於專屬經濟區可否有軍事偵察行動的國際法爭議，而是擴及「九段線」的意義、中國在南海一連串政策的正當性。中國因應美國的南海政策調整，不全然是被動，也採取一些主動，不完全針對美國壓力而起，也經由中國與東協南海政策的磨合，來降低美國的影響力。

中國的南海專家認為 2010 年 7 月希拉蕊在「東協區域論壇」的南海談話，是「美國南海政策轉向的重要拐點，也是美國南海政策變遷自 1995 年以來保持介入態勢的一個新的分水嶺」(劉鋒，2013：140)。中國有一種看法，南海問題實質上是中美關係，美國選擇將南海問題當作遏制中國的手段之一，一旦「中美關係問題解決了，南海問題也就容易解決了」(林文程，2014：123-124；劉鋒，2013：143)。南海問題變得緊張的根源，北京認為在於美國採取偏袒菲律賓、越南的立場，因此，研究美國因素在南海的作用，也成為中國南海問題的重要課題 (世界知識，2014；李國強，2014)。中美屢在南海發生海空近接事件，中國南海研究院建議「探討建立中美南海海上軍事安全互信機制的可能性」(《南海形勢評估報告》，2009：50)。此一建議後來成為習近平與歐巴馬所達成避免海空軍事意外的備忘錄。然而，中國外交部認為南海不是中美之間的問題，因為美國不是南海島礁的聲索方。

2011 年，中國副外長崔天凱在中美「亞太諮商」機制上，對美國助理國務卿坎博 (Kurt Campbell) 表示，南海問題不是中美間的問題，美國不是南海島礁和海洋權益聲索方。若美方要了解中方立場，中方願意介紹，並以「司馬昭之心路人皆知」，暗示美國想要將南海國際化 (魏萊，2011)。中方的立場是，要解決中美海上的衝

突，美國必須改變海空偵察中國軍事活動的政策，並逐漸減少，最後停止此項工作。此外，中國的學者專家普遍認為歐巴馬的「戰略東移」政策，以中國為對象，是美國由過去的中立立場，轉向實際上「選邊站」的動因（周琪，2014：40-44；馬建英，2014：74）。由於歐巴馬政府的「亞太再平衡」戰略與積極介入南海政策，對中國形成諸多的挑戰，包括：中國周邊安全形勢惡化；能源運輸航道安全風險增加；解決南海問題難度加大等，中方必須做好「持久戰」、「消耗戰」的準備，因為「中美之間圍繞南海問題的遏制和反遏制較量必將常態化」（方曉志，2012：49-50；吳士存，2012：42）。

2010年7月，中國外交部長楊潔篪受到美國國務卿希拉蕊在「東協區域論壇」談話的外交奇襲，隨後立即在中國外交部網站，進行完整的回應。楊潔篪批評「美國國務卿克林頓根據事先準備好的稿子，大談南海與美國國家利益關係，大談維護南海航行自由的重要性和緊迫性，大談在南海問題上反對『脅迫』，反對使用武力或以武力相威脅云云。這種貌似公允的講話實際上是在攻擊中國，是在給國際社會造成一種南海局勢十分堪憂的迷象」。楊潔篪表示：南海的國際航行自由和安全沒有出現問題；中國沒有在南海問題上採取脅迫的行動，但中國有自己的合理關切；將南海問題國際化、多邊化，只能使事情更糟，解決難度更大；最佳解決南海的途徑是，爭端當事國之間的直接雙邊談判；「堅決反對任何外國軍用艦機在黃海及其他中國近海從事影響中國安全利益的活動，希望有關各方保持冷靜和克制，不做加劇局勢緊張的事情」（中國外交部，2010）。

北京雖以美國為最主要反擊的對象，中國南海政策也進行部分調整，以降低美國的影響力。2011年5-6月，越南強烈抗議中國在南沙海域剪斷越南石油公司探勘電纜之後，7月印尼巴厘島「東協

區域論壇」年會之前，中國與東協達成落實「南海各方行為宣言」指導方針。北京除承諾繼續承辦原有的南海防災減災、海洋搜救、海洋科學研究合作專案之外，提出了一系列合作倡議，包括舉辦關於南海航行自由的研討會，成立海洋科學研究和環境保護、航行安全與搜索救難、打擊海上跨國犯罪等三個專門技術委員會 (Xinhua, 2011)。美國國務院立即表明歡迎此一具體成果與發展。

2011 年 11 月，在歐巴馬總統提議美國與東協的「東南亞海事夥伴關係」之後，溫家寶立即對東協領導人承諾，中方設立 30 億元人民幣的「中國-東盟海上合作基金，從海洋科學研究與環保、互聯互通、航行安全與搜救、打擊跨國犯罪等領域做起，逐步將合作延伸擴大到其他領域，形成中國-東盟多層次、全方位的海上合作格局」。隨後，溫家寶在印尼巴厘島舉行的第六屆「東亞高峰會」，針對南海問題表明：「東亞高峰會」不是討論南海問題的適當場合；南海爭議應由直接有關的主權國家透過友好協商和談判、以和平方式解決；南海的航行自由和安全沒有因為南海爭議，而受到任何影響 (中國外交部，2011a；2011b)。溫家寶的倡議既有阻止中國與東協因南海爭端而關係惡化，也可藉此排除或降低美國介入的衝擊。

相較於美國政府派出國防部長如蓋茲、潘內達、哈格爾，在每年六月新加坡香格里拉安全對話會議，針對南海問題與亞太安全表達關切，中國身為最被質疑的一方，則限制派出代表的層級。除了 2011 年國防部長梁光烈代表出席之外，多數由中國解放軍副總參謀長率團出席，答辯各方對中國南海政策的質疑。²³ 北京居於守勢的

23. 副總參謀長章沁生在 2007 擔任團長，馬曉天在 2008-2010 年代表中國出席，戚建國、王冠中分別代表出席 2013 及 2014 年會，孫建國代表出席 2015 年年會。2012 年由中國軍事科學院副院長任海泉擔任團長。

表現非常明顯，因為它認為這不是解決南海爭議的場合，傾向由學者專家回應非聲索國，尤其是美國與西方國家的意見。然而，中國學者專家撰寫中國立場的英文論文及國際出版專書愈來愈多，顯然著眼於「輿論戰」，因應美國與國際社會對北京的壓力（Gao and Jia, 2013: 98-124；Talmon and Jia, 2014: 1-8, 137-154）。

北京偏好由中國與個別島礁聲索國進行雙邊協商，而非在多邊安全對話論壇，尤其是有美國在場的場域討論南海問題。北京認為東協國家不見得會公開與美國合作對付中國，因此積極在東協內部尋求盟友、孤立菲律賓，排除美國的影響力。2012年7月，在第45屆東協外長會議，因主辦地主國柬埔寨不同意納入菲律賓與中國爭議的黃岩島，致使未能發表聯合公報（The Philippines. Dept. of Foreign Affairs, 2012）。由此可見，東協內部成員有不同意見，使得中美必須爭取東協內部成員在南海議題上的支持。根據「美國之音」的報導，在2010年河內的「東協區域論壇」年會27個成員中，至少有12個國家主張建立多邊機制，以解決南沙問題（Solomon, 2010；VOA, 2010）。中國與美國在南海雙邊的角力，擴大為爭取東協非南海島礁聲索國的支持，其中，新加坡與印尼傾向支持美國的立場，柬埔寨、寮國、緬甸，可能受到中國的經濟利誘，而傾向採取中立甚或同情北京的立場。島礁聲索國越南、菲律賓，歡迎美國介入平衡中國的軍事擴張與海上強力執法，馬來西亞、汶萊則較採取低調隱晦的立場。習近平推動「一帶一路」戰略，尤其是海上絲綢之路的路線，經由東南亞多數國家及南海航道，藉著海洋互通互聯的網絡，增加中國與環南海國家的經濟和金融的往來，可進一步弱化美國利用中國周邊地區國家，來抗衡北京的計畫。

中國雖同意外交手段解決南海島礁衝突，但不接受國際仲裁。北京的理由，除中菲兩國未用盡「南海各方行為宣言」和平解決機

制的辦法之外，北京在 2006 年 8 月 25 日提交一份書面聲明，依照《聯合國海洋法公約》第 298 條有關：(a) 劃定海洋邊界爭端、(b) 軍事活動爭端、(c) 執行聯合國憲章所賦予職務的爭端等，不接受強制爭端解決程序。中國在 2013 年 8 月 1 日、2014 年 5 月 21 日分別向國際仲裁庭重申不接受菲律賓提起的仲裁，也不參與仲裁程序，因為此一仲裁案實質上涉及「南海部分島礁的領土主權問題」、「構成海域劃界」。儘管如此，中國與另一個聲索國越南，均向仲裁庭提請注意的聲明 (Permanent Court of Arbitration, 2014；中國外交部，2014a)。2015 年 10 月 30 日，北京針對國際仲裁庭確認擁有的部分管轄權，更發表聲明，指出「在領土主權和海洋權益問題上，中國不接受任何強加於中國的方案，不接受單方面訴諸第三方的爭端解決辦法」，而「菲律賓企圖通過仲裁否定中國在南海的領土主權和海洋權益，不會有任何效果」(中國外交部，2015)。

在歐巴馬政府任內，中國與南海島礁聲索國衝突的首要對象是菲律賓。美菲之間有共同防禦條約，北京對菲律賓的壓力，轉化成美菲軍事合作的助力，又助推美國「亞太再平衡」戰略的執行。中國除強化宣傳擁有黃岩島的證據之外，派遣船艦定期巡邏南海海域，同時達到護漁與護土目的 (中國南海研究院編，2012：1-10)。中國雖已對黃岩島周邊海域擁有實際的控制權，但避免與菲律賓發生軍事衝突而引來美軍的干預。2013 年起，「中國海警」船艦對菲律賓在仁愛礁 (Second Thomas Shoal) 以破舊軍艦擱淺坐灘，只進行干擾的補給作業，而不是強力破壞或封鎖，使菲國有向美國求援的新理由 (Perlez, 2014a)。2010 年，中國在國家海洋局南海總隊之下增設第 10 支隊，「海監」在南海執法巡航的次數也有增加，但總數遠比不上在東海釣魚台執法的船隻 (中國國家海洋局，2013)。中

國同時面臨東海與南海的激烈對抗，顯然不利中國海洋權益的爭取，因此緩和東海情勢，集中著力南海，可能是重要的戰略抉擇。2013 年，北京整合海上執法力量為「中國海警」，擴充南海巡航執法的能量，增建更多 1000~1500 噸級的「中國海警」船艦。根據美國海軍情報署 (Office of Naval Intelligence) 分析，2014 年中國建造與成軍的船艦數目超過 60 艘，在 2012 年之後，「中國海警」船艦數目就增加 25% (Perlez, 2015)。中國在南海海域舉行多兵種與「中國海警」的聯合演習，也時有報導 (請見附錄三)。

在黃岩島衝突、越南公布海洋法之後，2012 年 7 月，中國國務院同意海南省設立地級三沙市，中共中央軍委同意組建中國人民解放軍海南省三沙警備區。中國在南海的其他強化主張作為，包括：尋求台灣在南海的合作；舉行軍事演習；動員漁船到南沙海域捕魚；加強佔領島礁建設；阻止西方國家石油公司與菲律賓、越南合作勘探油氣；抗議其他聲索國的國內與國際法作為 (陳鴻瑜，2011：59-63)。中國基於不與越南、菲律賓同時軍事敵對，使美國有兩面施壓的機會，選擇先與越南緩和南海緊張，2013 年 10 月，中越同意「成立中越海上共同開發磋商工作組」(新華網，2013)。然而，中越之間的南海衝突，卻未因此而稍戢。

2014 年 5 月，中國海洋石油總公司 (中海油) 的深水鑽井平台 981 鑽井平台，開始在西沙中建島附近作業，河內基於主張該島及海域屬於越南，而對中國進行海上反制，釀成暴動攻擊台商等外商，引發新一波的南海衝突 (Perlez and Gladstone, 2014)。北京在 2014 年 7 月提早撤離該鑽井平台，避免與越南升高軍事衝突，減緩美國

繼續批評或美越升高進一步軍事合作關係。²⁴ 8 月，中國外長王毅在緬甸內比都的「東協區域論壇」年會，針對各方的質疑，提出以「雙軌」思路，亦即「直接當事國通過談判協商妥善解決爭議，中國與東協共同維護南海的和平穩定」，排除美國在內的區域外國家在處理南海問題的角色（中國外交部，2014b）。在菲律賓提出國際仲裁、越南海陸干擾及反制中國之後，北京透過中國與東協落實「南海各方行為宣言」指導方針之下的高官會議與聯合工作組會議機制，加緊談判次數，2014 年 10 月協商「南海行為準則」達成之前的「早期收穫」，簽署「海上聯合搜救熱線平台」及「應對海上緊急事態高官熱線」的文件（中國外交部，2014c）。這多少反映中國在美國與東協的兩面壓力下，必須做出外交調整。

中國經過幾十年以來在南海的消極與被動作爲之後，在 2014 年在其所佔南沙島礁如永暑礁、東門礁、赤瓜礁、華陽礁、南薰礁、美濟礁、渚碧礁等，進行填海造陸的建設活動。中國海軍司令員吳勝利更在 2014 年 9 月底巡視建築工事的南沙各島礁，並視察在永暑礁的聯合作戰演習，中華民國國安局局長李翔宙認爲，北京的總體目標是「小島堡壘化」和「大島障地化」（立法院公報，2014：252）。習近平在中共十八大「海洋興國」的戰略下，擴建南沙島礁有多重目的，包括：因應其他聲索國的填海造陸行動、在國際仲裁案裁決確定之前建立「既成事實」、填補及延伸中國在南沙的海空戰力、干擾美國爲主的國家對中國形成圍堵線等。2015 年 5 月，中國針對美軍偵察機飛越永暑礁，指稱「個別國家對華保持高頻度海空抵近偵察，海上方向維權鬥爭將長期存在」（中國國務院新聞辦公室，

24. 2015 年 4 月，越共總書記阮富仲訪問北京與習近平達成基本共識，兩國承諾共同管控南海海上分歧，維護南海和平穩定。

2015)。

2015 年 9 月，習近平在美國華盛頓的記者會中，提到中美「雙方同意繼續就有關問題保持建設性溝通」，承諾中國無意追求南海島礁的軍事化 (Davis and Sanger, 2015)。然而，中國在南沙島礁新增三條 3000 公尺跑道 (美濟礁、渚碧礁、永暑礁) 之後，很難想像只會充當人道救援、緊急避難之用。三條南沙跑道分屬不同島礁之上，降低中國在南海危機時島礁跑道的易毀性。2016 年 1 月，中國兩架大型民航客機從海口市起飛，在永暑礁降落，顯示軍民兩用跑道的規劃，除可快速運送兵力之外，亦可充當中國與東南亞航線的備降跑道。中國強化海南島、西沙永興島軍事設施與部署，將進一步與南沙島礁連成一線。其中，永暑礁最可能成為中國在南沙群島的海空基地。永暑礁若配置遠程作戰能力的軍艦與戰機，將可延伸解放軍戰力進入南沙海域，對其他聲索國及美國形成軍事的壓力，進一步確保中國的海洋利益，更可預留未來必要時宣布南海「防空識別區」的可能性。美國軍機、軍艦無法再如過去一樣自由進出南沙周邊海域，在鄰近中國佔領的島礁周邊，已遭到中國一再警告美方機艦必須離開。依照《聯合國海洋法公約》第 60 條規定，除一般接受的國際標準所許可或主管國際組織所建議者之外，人工島嶼的安全地帶，不應超過周圍 500 公尺的距離。中方對於渚碧礁或美濟礁是否可有 12 海里領海未明確主張，但對於進入的美方船艦卻持續予以抗議與警告。中方擴建南沙島礁及其軍事部署，使美國協助菲律賓、越南時多了干擾的因素，對於太平島的一貫依賴想像及實際需要，也可能因此而降低。

中國在習近平主政之下，擴大美濟礁、渚碧礁、永暑礁原有基地，成為南沙群島三個最大島礁，飛機跑道、雷達、燈塔等設施，

改變了南沙的地貌與現狀。中國的南海政策有諸多外在限制，而非如「攻勢結構現實主義」所主張，在安全無虞之下不斷增強國力，以武力攫奪被佔領的南沙島礁，或取代美國成為東亞的霸權。中國難以在東海、南海同時啟動與美國的對抗，轉而在東海釣魚台周邊減少巡航頻密度，更在南海區分首要與次要敵人，避免陷入兩面同時軍事對抗的危險。中國與美國即使在南海緊張上升，但同意簽署海空接近行為的「信心建立措施」備忘錄，避免軍事意外，而兩國有關南海的對話機制與機會不減反增。習近平對歐巴馬承諾避免南海軍事化，在「不衝突、不對抗、相互尊重、合作共贏」精神下，推動「中美新型大國關係」。另一方面，習近平承繼中國的「三鄰（睦鄰、安鄰、富鄰）外交」，加強與東協的戰略夥伴關係，提出「親誠惠容」周邊外交理念及「一帶一路」倡議，即使與菲律賓、越南在南海升高衝突，仍須與東協進行「南海行為準則」協商，以經援爭取東協內部非南海島礁聲索國的支持，希冀以外交途徑解決爭議。中國更面對國際仲裁庭對北京可能不利的判決，在不接受、不執行的原則下，承擔更大的國際輿論壓力。北京可能體會到唯有中國與東協聲索國取得妥協，才有可能降低美國干預南海的機會。強調多邊組織、培養合作的「自由機制主義」(liberal institutionism) 並非中國的選項，但不反對成員有限制（排除美國參與）及最小程度法律拘束力的「南海行為準則」繼續協商。中美為南海必然走向戰爭的可能性低，但南海卻成為中美競逐「亞太再平衡」的角力場。

表二 中國對美國政府南海政策的回應

中國的南海政策	歐巴馬政府 之前	歐巴馬政府
在海南島附近海空攔截美國軍機、軍艦	少	多
批判美國干預南海的政策	少	極多
與美國進行「亞太諮商」、「亞太安全對話」	無	經常
達成與東協落實「南海各方行為宣言」指導方針	無	有 (2011 年 7 月)
推動中國東協海上合作基金	無	有 (2011 年 11 月宣布)
在南沙島礁填海造陸	無	有 (2013 年底開始)
宣布對南海「雙軌」政策	無	有 (2014 年 8 月宣布)
爭取東協非南海島礁聲索國的支持	少	多

資料來源：整理自本節資料

五、美中南海衝突對台灣的影響

影響台海兩岸南海政策的變數，包括：台海兩岸各自的南海政策發展；台海兩岸關係緩和或緊張；中國與其他聲索國、中國與美國有無海空衝突。若台海兩岸關係緊張，不論中美有否在南海的衝突，兩岸在南海合作的空間極小，甚至是不存在。2008 年之後，在一些較無爭議性、美國對南海加強關注之前、美國沒有參與的場域，由於台海兩岸關係的緩和，促成了南海兩岸合作的外交實踐。2009

年 11 月，在第 19 屆印尼南海會議上，台海兩岸代表共同提出「中國與中華台北的東南亞教育與訓練網絡共同計畫」(China and Chinese Taipei Joint-Project South East Asia Network for Education and Training, SEA-NET)，分別在台海兩岸易地舉辦南海國際教育訓練研討會。2010 年 8 月底，首次研討會在台北，由中華（台灣）國際法學會主辦「南海潛在合作會議」(Conference on Potential Cooperation in the South China Sea)，該研討會的議題包括：南海會議與區域合作、南海共同開發及合作、南海海洋環境保護等。中國則在 2011 年接續執行此一計畫，隨後台海兩岸每隔一年負責主辦此一 SEA-NET 研討會（宋燕輝，2014：12）。

在馬英九總統任內，台海兩岸簽署多項功能性協議，理應為兩岸在南海合作創造空間，但美國與中國在南海的多次海上近距離接觸，加上美國在南海事務上提高對北京的批判，擠壓台北在南海與北京合作的空間。中國在南海爭端上，積極爭取台灣的支持，至少使台灣維持中立，並希望見到台灣表達對美國在南海的強勢作為的不滿。北京也希望形塑出兩岸在南海共同合作的印象，藉以牽制其他聲索國與美國。北京樂見台灣在太平島有積極的作為，這些作為可解讀為中國有效管控太平島的具體事實，因為「台灣是中國的一部分」。中國南海研究院主張「兩岸合作開發與維權以聯手應對南海爭端，不但將助推兩岸關係邁出新步伐，也可增強兩岸在南海問題上的國際話語權」（《南海形勢評估報告》，2009：53）。

在中美增加南海角力之後、中國開始填海造陸之前，中國軍方部分將領提出兩岸在南海軍事合作的路線圖，如：兩岸准軍事力量聯合訓練演習；兩岸准軍事力量聯合巡航維權；實現兩岸南海守軍互訪；兩岸軍事力量共同訓練演習；建立兩岸一體化南海軍事防禦

體系（王建民，2012：44；鄭劍，2012：22-23）。由兩岸南海專家學者合作出版的年度《南海形勢評估報告》，亦建議「兩岸 24 小時海難通聯擴展至南海海域，發揮互相支援救難的作用」（劉復國、吳士存編，2011：102；2012：138）。中國在南沙島礁先後修築三條跑道之後，即使沒有台北的合作配合，也可以在軍事上對美國、菲律賓、越南造成牽制的作用。在台海兩岸關係緊張再起時，中國的南沙島礁的新軍事部署，亦可對太平島的日後防衛與守軍心理形成壓力。相較於中國學者專家熱中兩岸在南海的軍事合作，台灣在美升高南海衝突之下，更需思考對台美關係的衝擊。

2008 年後台海兩岸關係緩和，中國與美國、越南、菲律賓在南海爭議卻愈為激烈，實際上使台灣面臨更大的困境，不得不在南海的兩岸合作上，保持低調與迴避的立場。基本上，馬英九政府迴避兩岸政治或軍事合作的可能性，長期呼籲「相鄰南海各島礁之國家，應依據聯合國憲章、聯合國海洋法公約等之相關國際法原則與精神，避免採取任何影響南海地區安定和平的單邊措施」，並表達願「與其他國家共同開發南海資源」（中華民國外交部，2012）。然而，黃岩島事件及美國與中國在南海緊張升高，卻使得台海兩岸在南海合作開發石油與天然氣的可能性，因此而可能大為降低（趙國材，2010；劉鋒，2013：210-213）。

台海兩岸在南海勘探石油天然氣始自李登輝總統任內，尤其是在 1996 年台海危機之後，該年 7 月兩岸石油公司簽署「台南盆地和潮汕凹陷部分海域石油物探協議」。陳水扁政府任內台海兩岸迭有緊張，儘管台海兩岸石油公司合作協議仍在，但中國與菲律賓、越南在 2005 年 3 月簽署「在南海協議區三方聯合海洋地震工作協議」，致使兩岸合作勘探進展有限。2008 年 12 月，馬政府上任不久，兩

岸石油公司簽署「合作意向書」、「台南盆地和潮汕凹陷部分海域合作區石油合同修改協議」、「烏坵凹陷（南日島盆地）協議區聯合研究協議」，使兩岸石油公司隨著台海關係改善，而開始深化合作。由於兩岸石油勘探合作海域並非在南沙島礁爭議海域，美國政府並未表示關切，對陳水扁總統修築太平島跑道並在 2008 年卸任前訪問太平島，亦未公開反對。

台灣中油公司在 2010 年 6 月向經濟部申請於太平島劃定新礦區，總面積約 13.8 萬平方公里，並於 2011 年 4 月獲得核准；2012 年 6 月，中國「中海油」在南海中建南盆地、萬安盆地、南薇西盆地公告 9 個區塊對外招標，總面積約 1.6 萬平方公里（沈振勝，2014；張良福，2014：25）。台海兩岸石油公司在東沙海域有良好的合作紀錄，雖然「鑽探作業效果不如最初預期」，但「雙方獲得了第一手的油氣地質資料」（劉鋒，2013：212）。台海兩岸先後朝南沙海域尋求油源勘探的可能性，但美國、菲律賓、越南與中國在南海的衝突，致使台灣與中國大陸在南沙海域的油氣勘探難以推動。更何況，受到西沙中建島深水鑽井平台事件的影響，在涉及更多聲索國領土爭議的南沙群島海域，台灣單邊或兩岸雙邊的石油勘探，均將變得更為困難。

相較於菲律賓、中國、越南直接涉入仲裁案，中華民國對此一仲裁案原維持不表達贊成或反對的立場，一直到 2015 年 10 月 31 日，外交部發表新聞稿，聲明「鑒於菲律賓從未邀請中華民國參加該國與中國大陸間之南海仲裁案，仲裁法庭亦未就本案徵求中華民國之意見，故本案與中華民國完全無涉，中華民國政府對其相關判斷既不承認，亦不接受」（中華民國外交部，2015b）。台北在北京外交部聲明之後一天發佈新聞稿，反映台海兩岸同時受困於菲律賓所提出

的國際仲裁案。中華民國的 U 形線繪製於 1947 年，有其歷史背景但其主張具體內容也面臨挑戰（戴宗翰，2012：161-172）。歐巴馬政府支持菲律賓將「九段線」爭議提交國際仲裁，但實質上反對中國的「九段線」，意味它也反對台灣的 U 形線主張；一旦國際仲裁庭對「九段線」的國際海洋法意涵做出仲裁，台灣與中國將同受衝擊。中華民國政府對 U 形線的法律意涵採取模糊的立場，曾主張「歷史水域線」但後來因《中華民國領海及鄰接區法》（1998 年）未予納入及《南海政策綱領》停止適用（2005 年）而不再宣稱。美國建議台灣澄清 U 形線的法律根據，因為若台灣主張 U 形線只是「島嶼歸屬線」，意味若北京擴大宣稱「九段線」是「歷史權利線」或「國境疆界線」，將引起國際社會更大反對聲浪。因此，觀察家認為台灣或許是解決南海爭議的一個關鍵，若能檢視 U 形線的原始劃設的意義，或可降低南海史學衝突（historiographical conflict），也可能使中國共產黨有下台階（Hayton, 2014：265）。

2014 年 2 月，前美國國安會東亞事務資深主任貝德（Jeffrey Bader）呼籲歐巴馬政府與台灣討論，盼台灣澄清「九段線」與《聯合國海洋法公約》能否有一致性的立場（Bader, 2014）。4 月，美國「戰略暨國際研究中心」資深研究員葛來儀（Bonnie Glaser），建議台灣藉由說明「九段線」的意義來緩和南海緊張，使其海洋權利主張可符合《聯合國海洋法公約》，認為這可獲得東協歡迎甚或支持台北加入「南海行為準則」的談判，也可施壓北京對「九段線」更為清楚說明，使各國重疊的海洋主張獲得妥善管理（Glaser, 2014）。8-9 月，「新美國安全中心」亞太安全計畫資深主任克羅寧（Patrick Cronin）批評馬英九政府忽略美方促請停止在太平島的港口興建計畫，也不願澄清 U 形線的國際法依據（Cronin, 2014: 7）。

對歐巴馬政府而言，若在南海問題能有台灣支持美方立場，自可對北京形成孤立的壓力；若台灣不願與美方合作，至少不能讓台海兩岸聯手一致，對美國的南海政策、美國與菲律賓/越南在處理南海政策造成阻力。2015年5月，美國助理國務卿羅素在參議院聽證會，首度引用中華民國外交部對南海議題的談話（南海各島礁國家，依據聯合國憲章、聯合國海洋法公約等相關國際法原則與精神，避免採取任何影響南海地區安定和平的單邊措施），以表示台灣與美國在南海和平解決的立場近似，希望對北京形成壓力（United States Cong. Senate, 2015）。馬英九總統在羅素談話稍後，提出「南海和平倡議」，呼籲「將區域內各當事方納入任何有助南海和平與繁榮的體制與措施，如協商建立海洋合作機制或訂定行為規範」；「擱置主權爭議，建立南海區域資源開發合作機制，整體規劃、分區開發南海資源」（中華民國外交部，2015a）。馬英九總統援引「東海和平倡議」成功的經驗，提議南海資源的「整體規劃、分區開發」，能否有具體進展仍有待觀察。

台灣除面臨U形線受到美國質疑之外，更大的挑戰是必須說明太平島是「島」非「岩礁」(rock)的具體例證。太平島雖未被菲律賓訴狀列為「中國佔領或控制」的島礁，卻被菲律賓仲裁的訴狀視之為「岩礁」，只能有12海里，不能有200海里專屬經濟區（Dizon, 2014；Permanent Court of Arbitration, 2015）。中華民國內政部、海巡署、外交部、陸委會、環保署等首長及馬英九總統，先後在2015年12月、2016年1月探訪太平島，除啓用碼頭與燈塔之外，對外界證明島上水源可供飲用、土壤自然化育而成，可供原生植物及農作物生長（中華民國外交部，2016）。這顯示馬政府對海牙國際仲裁庭審理時，太平島被代表菲律賓政府的美籍律師瑞克勒指涉不是「島

嶼」而是「岩礁」，必須予以嚴正予以駁斥。²⁵

對美國而言，台灣發表軟性道德性的聲明訴求，最符合美國利益，台灣採取任何可能複雜化南沙情勢的措施（諸如火砲射擊、飛彈部署、港口修建、海軍陸戰隊回防、總統訪問太平島等），並非美國政府所樂見。美國不支持台海兩岸在南海政治、軍事等主權議題的合作，因為這致使美國在制訂南海政策時更為複雜。2012年6月，助理國務卿坎博在一項會議上，提到美國官員關切台灣與中國在南海合作的發展，台灣官員曾向渠保證會非常小心處理；12月，坎博提到美國官員向台灣強調，在東海釣魚台問題上，期待台灣不要挑起誤會或緊張（Kan, 2013: 51-52）。美國部分專家認為即使台海兩岸在東海與南海爭議海域沒有明顯的協調，但在2012年9月，兩岸在釣魚台附近海域採取各自卻平行的行動，已對日本造成壓力，更何況台灣在該次海上軍事部署，包含使用由美國出售給台灣的武器系統（Dolven et al., 2013: 25）。2015年12月，歐巴馬政府前國安會東亞事務資深主任麥艾文（Evan Medeiros）甚至直指，馬總統訪問太平島，成為近年來首位前往爭議島礁的國家領袖，容易升高區域緊張，是在「錯誤的時間傳遞錯誤的訊息」。2016年1月，歐巴馬政府指出馬總統登上太平島對降低南海緊張「極無助益」（extremely unhelpful）。這與過去美方肯定馬總統提出的「南海和平倡議」有不同的立場，致使馬政府表示巡視太平島僅止於告知，無須美國同意，但台美在南海問題的態度上，「目標一致，只是處理方法不同」（楊湘鈞，2016）。歐巴馬政府顯然顧慮中國、菲律賓、越南領導人，依循馬總統訪問的前例，登訪有爭議的島礁。

美中在南海的角力增加，中國的填海造陸提高了南海軍事化的

25. 有關美籍律師瑞克勒的說法，請見 Permanent Court of Arbitration (2015).

趨勢，加上「中國海警」與海軍的海上執法日趨頻繁，美國與菲律賓也強化防衛合作，對台灣往返南沙太平島的交通線與台灣西南安全戰略環境，形成新的變數。中國在南海加大管轄權的作為，在兩岸關係緩和之下，對台灣衝擊較小，一旦兩岸出現緊張時，中國箝制台灣西南方向安全的可能性將會提高，也將對台灣在東沙島或太平島的守軍造成新的軍事威脅。這也反映美國國防部為何在每一年度中國軍力報告，持續預警中國可能對東沙島、南沙太平島，採取兩棲登陸軍事行動方案的理由 (United States. Office of the Secretary of Defense, 2015: 59)。

台海兩岸關係緊張，甚過美中南海衝突的因素，使得台海兩岸幾無可能在南海合作。美中在南海的衝突愈烈，更壓縮台灣在南沙島礁決策與行動的自由空間。台灣與美國從盟邦到夥伴，接受美國的安全協助，理應與美國一起形塑共同的南海政策，但在南海歷史與兩岸關係的現實情境上，又無法與中國的南海政策完全站在對抗面，忽略東協島礁聲索國在主權上的危害。因此，台灣避免採取明顯加入美國對中國的「平衡」(balancing)，或「扈從」(bandwagoning)中國大陸的南海政策，而是採取自力、漸進建設太平島的戰略，但仍無法脫離國際社會在 U 形線或九段線，對於台海兩岸的共同質疑。

在台海兩岸關係緩和之下，美中升高南海緊張關係，東協國家尤其是聲索國菲律賓、越南像美國一樣，更關注台海兩岸是否在南海問題上合作。北京不希望見到台灣與東協、美國在南海合作，華盛頓不希望台灣與東協在南海升高衝突。美國與中國對馬總統登上太平島的解讀與期待不同。台灣與東協聲索國沒有增加在南海合作的機會，反而增添衝突的可能性。例如，中國與越南在中建島的深海鑽井平台使台商受到波及，越南政府抗議馬英九總統登上太平島

及開放國際媒體訪視，菲律賓政府亦呼籲相關各造避免升高緊張。2015 年 11 月，台北雖與馬尼拉簽署「台菲有關促進漁業事務執法合作協定」，但主要是針對兩國在巴士海峽重疊水域捕魚的衝突，而非涉及南沙群島爭執的機制。馬英九總統反駁菲律賓指證太平島為「岩礁」，面對越南一連串的抗議，說明隨著南海情勢趨向複雜，台灣與東協南海島礁聲索國的關係，增加潛在衝突的因子。台灣雖被邀請參加第二軌的南海多邊論壇，卻仍被排除在「南海行為準則」官方協商之外。

表三 美國政府對台灣南海政策的影響

台灣的南海政策	歐巴馬政府之前	歐巴馬政府
U 形線主張	幾無受到質疑	質疑並希望澄清
總統登上太平島	對陳水扁登島無反應	認為馬英九登島失望，認為極無助益
台灣與中國合作勘探油源	未表態	雖未表態反對，但希望避免
南海安全環境	相對不複雜	複雜化
修築太平島跑道（2008 年完工）、碼頭（2015 年完工）	對跑道無反應	呼籲停止興建碼頭
台灣受到中美衝突所處的困境	低	高

資料來源：整理自本節資料

六、結 論

在歐巴馬政府之前，美國南海的政策位階較低。中國與越南在

西沙、南沙海戰，尼克森與雷根總統，均未有強烈的反應。1995 年中國佔領美濟礁，迫使柯林頓政府發表較為完整的南海政策聲明。2001 年美中軍機在海南島附近上空擦撞，小布希總統雖發表遺憾聲明，但未根本解決專屬經濟區軍事活動所引起的美中南海緊張。歐巴馬總統上台，美國軍艦在南海海域遭受中國船隻的干擾，加上中國軍事崛起、越南與菲律賓在南海受到中國的高壓威脅，南海逐漸成為美國「亞太再平衡」戰略的焦點。南海在歐巴馬政府的政策位階上升，不只是美中對專屬經濟區軍事行動合法性的分歧，美國也更加涉入南海島礁聲索國的爭端，針對中國的南海政策，發表批判的聲明、協助菲越的海上自衛能力、準備軍事的因應。然而，中國的崛起及在南海強勢的作為，加上美國國防預算的刪減，卻使得歐巴馬政府面臨愈來愈多的挑戰。美中兩個權力大國，在歐巴馬政府時期，國力差距進一步縮小，在南海採取增強軍力或結盟的現實主義手段，凌駕外交談判、合作開發的自由主義途徑。這刺激中國在南海採取更積極的政策作為，而陷入南沙島礁現狀改變、緊張升高的惡性循環。在歐巴馬總統任內，美中雖達成避免南海海空軍事意外的備忘錄，卻無法保證意外不會出現，但美中兩大國在南海出現全面軍事衝突的可能性亦不高。

歐巴馬政府即使宣稱在亞太增加軍事部署，聯合區域內外國家平衡中國在南海的作為，南海不穩定的因素卻有增無減。美國、菲律賓、越南對中國擴建海南島軍事基地，加強海上定期巡邏，尤其在南沙島礁填海造陸，認為是破壞南海的和平、安全及穩定。中、菲、越的南海衝突，提供歐巴馬「亞太再平衡」戰略、增加亞太軍事部署的合理性，藉機在中國南方形成包圍圈，回應美國盟友對中國海上積極執法的憂慮。美國對中國剪斷越南石油公司電纜，干擾

菲律賓對仁愛礁守軍的補給，警告有意在南沙海域勘探的跨國石油公司，抱持反對的立場。美國希望東南亞國家注意國防安全與增加國防預算，分擔美國節制中國的責任。美中之間雖有雙邊對話渠道可協商南海問題，但中國不願將美國視為南海利益直接相關方。然而，美國藉由與菲律賓、越南的政治軍事合作，歡迎日本的介入，支持菲律賓提出的國際仲裁案，使中國面臨國際輿論的壓力。

南海很難回復 2010 年之前較為平靜的情勢，歐巴馬政府之前，以南海島礁聲索國之間的衝突為主，美中海上、空中近距離危險接觸只是偶發事件。歐巴馬政府開始，卻形成美中兩國是南海衝突的主角。美國「再平衡戰略」、中國「海洋興國」戰略在南海出現更多交鋒。中國在南海加強軍力部署，「中國海警」在執法裝備與能力上有所加強。美國對菲律賓、日本兩個盟邦提供安全的保證，改善與越南的安全關係，並促使各相關國家注意南海議題的重要性，檢視中國是否能和平崛起。南海島礁聲索國的能源需求日升，不可能放棄與區域外跨國石油公司合作的機會。對北京而言，中國與越南、中國與菲律賓的雙邊關係處理較單純，美國加強介入之後，增加南海衝突管理的複雜度，也因此降低中國控制南海情勢發展的可能性。中美在南海無法避免「不衝突、不對抗」的困境與發展，更使習近平倡議的「中美新型大國關係」面臨到嚴重的挑戰。

在歐巴馬政府之前，美國在東亞長期關注的是朝鮮半島與台灣海峽的緊張與危機，未將重心置於南海。隨著 2008 年以來台海緊張持續降低，台海兩岸在中美、中菲、中越在南海針鋒相對之際，在南海原有較大的合作空間因之受到擠壓。馬英九政府迴避與中國聯合巡邏南海的提議，但兩岸石油公司繼續合作，外交部門合作舉辦南海相關研討會，學者共同合作出版南海評估報告，致使美國提醒

台北在南海問題上需要謹慎處理。無論台海兩岸有無緊張或美中在南海有無衝突，台灣同樣未被邀請參加「南海各方行為宣言」及「南海行為準則」的磋商。台灣所主張的 U 形線與中國的「九段線」，更因菲律賓訴諸國際仲裁而受到美國的關切。中國在 2013 年底起在其所佔領島礁填海造陸，根本改變南海的地形地貌，南海軍事化趨勢窄化了外交協商的空間，衝擊到包括台灣在內相關各國的南海利益。台海兩岸在南海東沙島油氣勘探合作敏感性較低，但在南沙太平島附近海域的勘探，卻因中美、中菲越的南海衝突日漸，而變得愈來愈不可能。美國與其他區域外國家，要在中國「九段線」之內，除非是在中國劃定區塊內進行合作，否則與其他南海島礁聲索國進行油氣的新勘探合作，也將更為困難。

參考書目

- Abe, Shinzo. 2014. “Keynote Address. The 13th IISS Asian Security Summit-The Shangri-La Dialogue.” in <http://bit.ly/23TKt8t>. Latest update 30 May 2014.
- Auslin, Michael. 2014. “Japan Steps Up as Regional Counterweight.” *Wall Street Journal* 6-8 June 2014: 9. in <http://on.wsj.com/1QwpbAJ>. Latest update 10 January 2016.
- Bader, Jeffrey A. 2012. *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bader, Jeffrey A. 2014. “The U.S. and China's Nine-dash Line: Ending the Ambiguity.” *Brookings* 6 February 2014. in <http://brook.gs/23TKJnO>. Latest update 10 January 2016.
- Bateman, Sam and Ralf Emmers. 2009. eds. *Security and International Politics in the South China Sea: Toward a Cooperative Management Regime*. London: Routledge.
- Bouchat, Clarence J. 2014. *The Paracel Islands and U.S. Interests and Approaches in the South China Sea*. Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press.
- Bower, Ernest et al. 2016. *Asia-Pacific Rebalance 2025: Capabilities, Presence, and Partnerships*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- Browne, Andrew. 2013. “Q&A: Taking China to Court over the

- South China Sea.” *Wall Street Journal* 15 October 2013. in <http://on.wsj.com/1Qwpj36>. Latest update 15 January 2016.
- Bush, George W. 2010. *Decision Points*. New York: Crown.
- Buszynski, Leszek and Christopher B. Roberts. 2015. eds. *The South China Sea Maritime Dispute: Political, legal and Regional Perspectives*. London: Routledge.
- Carter, Jimmy. 1977. *Public Papers of the Presidents of the United States*. Washington, DC: Office of the Federal Register.
- Christian Science Monitor. 2012. “Law of the Sea Treaty as a Peace Tool for US.” Editorial, *Christian Science Monitor* 9 May 2012. in <http://bit.ly/23TKZ6n>. Latest update 16 January 2016.
- Clinton, Hillary R. 2011. “America’s Pacific Century.” *Foreign Policy* 189 (October) : 56-63.
- Clinton, Hillary R. 2014. *Hard Choices*. New York: Simon & Schuster.
- Cossa, Ralph A. 1998. *Security Implications of Conflict in the South China Sea: Exploring Potential Triggers of Conflict*. Honolulu: Pacific Forum CSIS.
- Cronin, Patrick M. 2014. *The Challenge of Responding to Maritime Coercion*. Washington, DC: Center for a New American Security.
- Cronin, Patrick M. and 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*: 3-30. Washington, DC: Center

for a New American Security.

Davis, Julie Hirschfeld and David E. Sanger. 2015. "U.S. and China Agreed to Rein State-Sponsored Computer Thefts." *New York Times* 26 September 2015: A9.

Department of State Bulletin. 1986. "Rights and Freedoms in International Waters." *Department of State Bulletin* 86, 2110, May: 79.

Digital National Security Archive. 2006-2015. in <http://nsarchive.chadwyck.com/>. Latest update 20 January 2016.

Dizon, Nikko. 2014. "Itu Aba: On This Rock Stands PH Suit against China." *Philippine Daily Inquirer* 23 August 2014. in <http://bit.ly/23TL8Xe>. Latest update 20 January 2016.

Dolven, Ben et al. 2013. *Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress*. Washington, DC: Congressional Research Service.

Dumbaugh, Kerry et al. 2001. *China's Maritime Territorial Claims: Implications for U.S. Interests*. Washington, DC: Congressional Research Service.

Dutton, Peter. 2011. "Three Dispute and Three Objectives: China and the South China Sea." *East Sea (South China Sea) Studies* 20 July 2011. in <http://bit.ly/1QwppYv>. Latest update 10 January 2016.

Dutton, Peter. 2013. "Viribus Mari Victoria? Power and Law in the South China Sea." *Proceeding of a Conference on the Managing Tensions in the South China Sea*. 5-6 June 2013. Washington,

DC: CSIS.

Friedberg, Aaron L. 2011. *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. New York: W.W. Norton & Company.

Gao, Zhiguo and Bing Bing Jia. 2013. "The Nine-dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications." *American Journal of International Law* 107, 1 (January): 98-124.

Gates, Robert M. 2014. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*. New York: Alfred A. Knopf.

Glaser, Bonnie S. 2014. "A Role for Taiwan in Promoting Peace in the South China Sea." *CSIS* 15 April 2014. in <http://bit.ly/1QwpsDJ>. Latest update 20 January 2016.

Gordon, Michael R. 2014. "Kerry Urges Myanmar to Stay on Path to Democracy, Despite Stumbles." *New York Times* 11 August 2014: A8.

Grove, Steven. 2011. "Accession to the U.N. Convention on the Law of the Sea is Unnecessary to Secure U.S. Navigational Rights and Freedoms." *Backgrounders*, 2599: 1-38. in https://thf_media.s3.amazonaws.com/2011/pdf/bg2599.pdf. Latest update 19 March 2016.

Hagel, Chuck. 2013a. "Statement on Strategic Choices and Management Review." in <http://archive.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1798>. Latest update 10 January 2016.

Hagel, Chuck. 2013b. "The US Approach to Regional Security." in <http://bit.ly/23TLo8T>. Latest update 20 January 2016.

- Hayton, Bill. 2014. *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hernandez, Carolina G. and Ralph Cossa. 1997. eds. *Security Implications of Conflict in the South China Sea: Perspectives from Asia-Pacific*. Manila: Institute for Strategic and Development Studies.
- Kaplan, Robert D. 2011. "The South China is the Future of Conflict." *Foreign Policy* 188 (August): 76-83.
- Kan, Shirley A. 2013. *Taiwan: Major U.S. Arms Sales since 1990*. 23 July 2013. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Kelly, Tim and Nobuhiro Kubo. 2015. "U.S. Would Welcome Japan Air Patrols in South China Sea." *Reuters* 30 January 2015. in <http://reut.rs/1Qwpyvg>. Latest update 10 January 2016.
- Landler, Mark. 2012. "Law of the Sea Treaty is Found on Capitol Hill, Again." *New York Times* 24 May 2012: A15.
- Landler, Mark. 2014a. "U.S. and Philippines Agree to a 10-year Pact on the Use of Military Bases." *New York Times* 28 April 2014: A6.
- Landler, Mark. 2014b. "U.S. and China Reach Climate Accord after Months of Talks." *New York Times* 12 November 2014: A1.
- Lieberman, Joseph. 2012. "The South China Sea and Asia Pacific in Transition." in <http://bit.ly/1QwpBak>. Latest update 20 January 2016.
- Mogato, Manuel. 2013. "Eyeing China, Philippines Gains U.S. Ship in Military Upgrade." *Reuters* 6 August 2013. in <http://reut.rs/>

- 23TLBJg. Latest update 16 January 2016.
- Mullany, Gerry and David Barbozav. 2014. "Vietnam Squares Off with China in Disputed Seas." *New York Times* 8 May 2014: A5.
- New York Times. 2012. "Once More on the Law of the Sea." *New York Times*, 25 May 2012: A30.
- New York Times. 2014a. "A Deepening Partnership with Vietnam." *New York Times* 25 October 2014: A20.
- New York Times. 2014b. "Risky Games in the South China Sea." *New York Times* 2 April 2014. in <http://nyti.ms/1QwpDz0>. Latest update 12 March 2016.
- New York Times. 2015. "Chinese Mischief at Mischief Reef." *New York Times* 12 April 2015: SR10.
- O'Rourke, Ronald. 2010. *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- O'Rourke, Ronald. 2014. *Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Percival, Bronson. 2011. "The South China Sea: An American Perspective." *East Sea (South China Sea) Studies* 15 July 2011. in <http://bit.ly/23TLIUX>. Latest update 10 January 2016.
- Perlez, Jane. 2013. "American and Chinese Navy Ships Nearly Collided in South China Sea." *New York Times* 15 December 2013: A21.
- Perlez, Jane. 2014a. "Philippines and China in Dispute over Reef."

- New York Times* 1 April 2014: A7.
- Perlez, Jane. 2014b. "In China's Shadow, U.S. Courts Old Foe Vietnam." *New York Times* 17 August 2014: A4.
- Perlez, Jane. 2014c. "Malaysia Risks Enraging China by Inviting U.S. Spy Flights." *New York Times* 14 September 2014: A12.
- Perlez, Jane. 2015. "China's Naval Buildup Starts to Yield Results, U.S. Report Says." *New York Times* 11 April 2015: A4.
- Perlez, Jane and Rick Gladstone. 2014. "China Flexes Its Muscles in Dispute with Vietnam." *New York Times* 9 May 2014: A8.
- Permanent Court of Arbitration. 2014. "Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China." 17 December 2014. in <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1295>. Latest update 10 January 2016.
- Permanent Court of Arbitration. 2015. "Final Transcript Day 4 - Merits Hearing." (transcript/minutes) 30 November 2015. in <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1550>. Latest update 10 January 2016.
- Pomfret, John. 2010a. "US Takes a Tougher Tone with China." *Washington Post* 30 July 2010. in <http://wapo.st/1QwpLOY>. Latest update 10 January 2016.
- Pomfret, John. 2010b. "Beijing Claims 'Indisputable Sovereignty' over South China Sea." *Washington Post* 31 July 2010. in <http://wapo.st/23TLVHZ>. Latest update 10 January 2016.
- Russel, Daniel R. 2014. "ASEAN and America: Partners for the Future." in <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229872>.

htm. Latest update 20 January 2016.

Samuels, Marwyn S. 1982. *Contest for the South China Sea*. New York: Methuen.

Sanger, David E. and Rick Gladstone. 2015. "Piling Sand in a Disputed Sea, China Literally Gains Ground." *New York Times* 9 April 2015: A1.

Schofield, Clive. 2011. ed. *Maritime Energy Resources in Asia: Energy and Geopolitics*. Washington, DC: National Bureau of Asian Studies.

Schofield, Clive et al. 2011. *From Disputed Waters to Seas of Opportunity: Overcoming Barriers to Maritime Cooperation in East and Southeast Asia*. Washington, DC: National Bureau of Asian Studies.

Solomon, Jay. 2010. "China Rejects U.S. Efforts in Maritime Spat." *Wall Street Journal* 25 July 2010. in <http://on.wsj.com/1QwpOdz>. Latest update 15 January 2016.

Song, Yann-huei. 2014. "Possibility of US Accession to the LOS Convention and Its Potential Impact on State Practices and Maritime Claims in the South China Sea." in Yann-huei Song and Keyuan Zou. eds. *Major Law and Policy Issues in the South China Sea: European and American Perspectives*: 75-118. Farnham, Surrey, UK: Ashgate.

Talmon, Stefan and Bing Bing Jia. 2014. eds. *The South China Sea Arbitration: A Chinese Perspective*. Oxford: Hart Publishing.

The Philippines. Dept. of Foreign Affairs. 2012. "Philippines

Deplores Non-Issuance of 45th ASEAN Foreign Ministers' Meeting Joint Communiqué.” in <http://bit.ly/1QwpI5L>. Latest update 10 January 2016.

United States. Cong. 2009. U.S.-China Economic and Security Review Commission. *Hearing on The Implications of China's Naval Modernization for the United States*. 111th Cong., 1st sess. 11 June 2009. in <http://1.usa.gov/23TM5in>. Latest update 10 January 2016.

United States. Cong. 2012. *2012 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*. 112th Cong. 2nd sess. Washington, DC: Government Printing Office.

United States. Cong. 2013. United States-China Economic and Security Review Commission. *Hearing on China's Maritime Disputes in the East and South China Seas*. 113th Cong., 1st sess. 4 April 2013. in <http://1.usa.gov/1QwpUBT>. Latest update 20 January 2016.

United States. Cong. House. 2012. Committee on Foreign Affairs. *Hearing on Beijing as an Emerging Power in the South China Sea*. 112th Cong., 2nd sess. serial no. 112-178. 12 September 2012. Washington, DC: Government Printing Office.

United States. Cong. House. 2014. Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Affairs. *Hearing on America's Future in Asia: From Rebalancing to Managing Sovereignty Dispute*. 103rd Cong., 2nd sess. serial no. 113-123. 5 February 2014. Washington, DC: Government Printing Office.

United States. Cong. Senate. 2009. Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Foreign Relations Committee. *Hearing on Maritime Disputes and Sovereignty Issues in East Asia*. 111th Cong., 1st sess. 15 July 2009. Washington, DC: Government Printing Office.

United States. Cong. Senate. 2012. Committee on Foreign Relations. *Hearings on the Law of the Sea Convention (Treaty Doc. 103-39)*. 112th Cong., 2nd sess. 23 May, 14 June and 28 June 2012. Washington, DC: Government Printing Office.

United States. Cong. Senate. 2015. Foreign Relations Committee. *Testimony of Daniel R. Russel, Assistant Secretary, Department of State*. 13 May 2015. in <http://1.usa.gov/1QwpVWr>. Latest update 10 January 2016.

United States. Dept. of Defense. 2012. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. in <http://1.usa.gov/23TMd1k>. Latest update 20 January 2016.

United States. Dept. of Defense. 2014. *Quadrennial Defense Review 2014*. in <http://1.usa.gov/23TMh18>. Latest update 10 January 2016.

United States. Office of the Secretary of Dept. of Defense. 2015. *The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment*. in <http://1.usa.gov/1Qwq1xe>. Latest update 20 January 2016.

United States. Dept. of State. 1995. "Daily Press Briefing." 10 March 1995. in

http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html. Latest update 10 March 2015.

United States. Dept. of State. 2006. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976* (Vol. 17, China, 1969-1972). Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

United States. Dept. of State. 2008. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976* (Vol. 18, China, 1973-1976). Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

United States. Dept. of State. 2011a. "The South China Sea." 22 July 2011. in <http://1.usa.gov/23TMmSm>. Latest update 10 January 2016.

United States. Dept. of State. 2011b. "Presentation of the Order of Lakandula, Signing of the Partnership for Growth and Joint Press Availability with Philippines Foreign Secretary Albert Del Rosario." 16 November 2011. in <http://1.usa.gov/1Qwq4cz>. Latest update 10 January 2016.

United States. Dept. of State. 2012a. "Remarks with Secretary of Defense Leon Panetta, Philippines Foreign Secretary Albert del Rosario, and Philippines Defense Secretary Voltaire Gazmin after Their meeting." 30 April 2012. in <http://1.usa.gov/23TMtxt>. Latest update 30 January 2016.

United States. Dept. of State. 2012b. "South China Sea." 3 August 2012. in <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/08/196022.htm>. Latest update 20 January 2016.

United States. Dept. of State. 2013a. "U.S.-ASEAN Engagement." 9

October 2013. in <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/10/215228.htm>. Latest update 10 January 2016.

United States. Dept. of State. 2013b. "Statement on the East China Sea Air Defense Identification Zone." 23 November 2013. in <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/218013.htm>. Latest update 30 January 2016.

United States. Dept. of State. 2014a. "Philippines: South China Sea Arbitration Case Filing." 30 March 2014. in <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/03/224150.htm>. Latest update 10 January 2016.

United States. Dept. of State. 2014b. "Fourth Annual South China Sea Conference." 11 July 2014. in <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229129.htm>. Latest update 20 January 2016.

United States. Dept. of State. 2014c. *China: Maritime Claims in the South China Sea* (Limits in the Seas, No. 143). 5 December 2014. in <http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>. Latest update 15 January 2016.

United States. Energy Information Administration. 2013. "South China Sea." 7 February 2013. in <http://1.usa.gov/1Qwr5RS>. Latest update 10 January 2016.

United States. Office of the Secretary of Defense. 2015. "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015." in <http://1.usa.gov/1Qwq9gf>. Latest update 10 January 2016.

Xinhua. 2011. "China, ASEAN Nations Agree on Guidelines for

- Implementation of DOC in South China Sea.” *People’s China Online* 20 July 2011. in <http://en.people.cn/90001/90776/90883/7446480.html>. Latest update 10 January 2016.
- VOA. 2010. “China Put on Defensive at ARF over Spratlys.” *VOA* 26 July 2010. in <http://bit.ly/23TMC3M>. Latest update 20 January 2016.
- Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Whaley, Floyd. 2012. “U.S.-Philippine War Games Start amid China Standoff.” *New York Times* 17 April 2012: A8.
- White House. Office of the Press Secretary. 2010. “Joint Statement of the 2ND U.S.-ASEAN Leaders Meeting.” 24 September 2010. in <http://1.usa.gov/1Qwqe3A>. Latest update 10 January 2016.
- White House. Office of the Press Secretary. 2012a “Remarks by National Security Advisor Tom Donilon.” 15 November 2012. in <http://1.usa.gov/23TMHog>. Latest update 10 January 2016.
- White House. Office of the Press Secretary. 2012b. “Joint Statement of the 4th ASEAN-U.S. Leaders’ Meeting.” 19 November 2012. in <http://1.usa.gov/1Qwqi3r>. Latest update 10 January 2016.
- White House. Office of the Press Secretary. 2013a. “Remarks by Tom Donilon, National Security Advisor to the President, on the United States and the Asia-Pacific in 2013.” 11 March 2013. in <http://1.usa.gov/23TMQIq>. Latest update 10 January 2016.
- White House. Office of the Press Secretary. 2013b. “Remarks by National Security Advisor Susan E. Rice on America’s Future in

Asia.” 20 November 2013. in <http://1.usa.gov/1QwqnE9>. Latest update 10 January 2016.

White House. Office of the Press Secretary. 2014a. “Remarks by President Obama and President Benigno Aquino III of the Philippines in Joint Press Conference.” 28 April 2014. in <http://1.usa.gov/1Qwqqjf>. Latest update 10 January 2016.

White House. Office of the Press Secretary. 2014b. “United States-Philippines Bilateral Relations.” fact sheet, 28 April 2014. in <http://1.usa.gov/23TMYaH>. Latest update 10 January 2016.

Wong, Edward. 2011. “China Hedges over Whether South China Sea is a ‘Core Interest’ Worth War.” *New York Times* 31 March 2011: A12.

王建民。2012。〈海峽兩岸南海政策主張與合作問題探討〉。《中國評論月刊》176：44-46。(Wang, Jianmin. 2012. “Exploration of Cross-Strait South China Sea Policy Proposals and Cooperation Issue.” *China Review* 176: 44-46.)

方曉志。2012。〈對美國南海政策的地緣安全解析〉。《太平洋學報》20，7：44-52。(Fang, Xiaozhi. 2012. “Analysis of U.S. South China Sea Policy from Geopolitical Security.” *Pacific Journal* 20, 7: 44-52.)

中國外交部。2010。〈楊潔篪外長駁斥南海問題上的歪論〉。2010/7/25。 <http://bit.ly/1Qwqsrx>。2016/01/10。(People’s Republic of China. Ministry of Foreign Affairs. 2010. “Foreign Minister Yang Jiechi Refuted Fallacies on the South China Sea Issue.” 25 July 2010. in <http://bit.ly/1Qwqsrx>. Latest update 10

January 2016.)

中國外交部。2011a。〈溫家寶在第十四次中國－東盟領導人會議上的講話（全文）〉。2011/11/18。 <http://bit.ly/23TN5TH>。2016/01/10。 (People's Republic of China. Ministry of Foreign Affairs. 2011a. "Wen Jiabao Delivering a Speech at the 14th China-ASEAN Leaders Meeting." 18 November 2011. in <http://bit.ly/23TN5TH>. Latest update 10 January 2016.)

中國外交部。2011b。〈溫家寶就南海問題闡明中方立場〉新聞稿。2011/11/20。 <http://bit.ly/1QwqwYd>。2016/01/10。 (People's Republic of China. Ministry of Foreign Affairs. 2011b. "Wen Jiabao Explained Chinese Position on the South China Sea." 20 November 2011. in <http://bit.ly/1QwqwYd>. Latest update 10 January 2016.)

中國外交部。2014a。〈中華人民共和國政府關於菲律賓共和國所提南海仲裁案管轄權問題的立場文件〉。2014/12/7。 <http://bit.ly/23TNfKW>。2016/01/10。 (People's Republic of China. Ministry of Foreign Affairs. 2014a. "Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines." 7 December 2014. in <http://bit.ly/23TNfKW>. Latest update 10 January 2016.)

中國外交部。2014b。〈王毅：以雙軌思路處理南海問題〉。2014/8/9。 <http://bit.ly/1QwqCPJ>。2016/01/10。 (People's Republic of China. Ministry of Foreign Affairs. 2014b. "Wang Yi: Using Dual Track Approach to Settle the South China Sea Issue." 9 August

2014. in <http://bit.ly/1QwqCPJ>. Latest update 10 January 2016.)
- 中國外交部。2014c。〈外交部部長助理張昆生在東盟地區論壇海上航道安全研討會上的致辭〉。2014/12/8。 <http://bit.ly/23TNs0s>。2016/01/10。(People's Republic of China. Ministry of Foreign Affairs. 2014c. "Remarks by Assistant Foreign Minister Zhang Kunsheng at the ARF Seminar on Sea Lines of Communications Security." 8 December 2014. in <http://bit.ly/23TNs0s>. Latest update 10 January 2016.)
- 中國外交部。2015。〈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關於管轄權和可受理性問題裁決的聲明〉。2015/10/30。 <http://bit.ly/1QwqGPu>。2016/01/10。(People's Republic of China. Ministry of Foreign Affairs. 2015. "The The Chinese Foreign Ministry statement regarding the Arbitral Tribunal jurisdiction on South China Sea arbitration initiated by the Philippines." 30 October 2015. in <http://bit.ly/1QwqGPu>. Latest update 10 January 2016.)
- 中國國務院新聞辦公室。2015。《中國的軍事戰略》。2015/5。 <http://www.scio.gov.cn/zfbps/gfbps/Document/1435341/1435341.htm>。2016/01/10。(People's Republic of China. State Council Information Office. 2015. *China's Military Strategy*. in <http://www.scio.gov.cn/zfbps/gfbps/Document/1435341/1435341.htm>. Latest update 10 January 2016.)
- 中國國家海洋局。2013。〈中國海監84、74船編隊圓滿完成南海定期維權巡航任務返航〉。2013/4/29。 <http://www.scsb.gov.cn/>

Html/2/13/ article-818.html。2016/01/ 10。(People's Republic of China. State Oceanic Administration. 2013. "China Surveillance Shipd 84 and 74 Accomplished Regular Patrol Mission Safeguarding Sovereignty in the South China Sea." in <http://www.scsb.gov.cn/Html/2/13/article-818.html>. Latest update 10 January 2016.)

中國南海研究院編。2012。《黃岩島十問》。海口：海南出版社與三環出版社。(National Institute for South China Sea Studies. 2012. ed. *Ten Questions Regarding Huangyan Island*. Haikou: Hainan Publishing House.)

中華民國外交部。2012。〈中華民國外交部嚴正重申中沙群島所屬黃岩島及其週遭水域為我國固有領土及水域〉。2012/04/20. <http://bit.ly/23TNxRV>。2016/2/20。(Republic of China [Taiwan]. Ministry of Foreign Affairs. 2012. "Solemn Declaration of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of China Concerning Huangyan Dao of Macclesfield Islands, As Well As the Surrounding Waters, are the Existent Territories of the Republic of China." 20 April 2012. in <http://bit.ly/23TNxRV>. Latest update 20 February 2016.)

中華民國外交部。2015a。〈南海和平倡議〉。2015/05/26。 <http://bit.ly/1QwqIXB>。2016/02/26。(Republic of China [Taiwan]. Ministry of Foreign Affairs. 2015a. "South China Sea Peace Initiative." in <http://bit.ly/1QwqIXB>. Latest update 26 February 2016.)

中華民國外交部。2015b。〈中華民國政府重申對南海議題之立

場〉。2015/10/31。http://bit.ly/23TNDZI。2016/02/20。(Republic of China [Taiwan]. Ministry of Foreign Affairs. 2015b. “ROC government reiterates its position on South China Sea issues.” 31 October 2015. in http://bit.ly/23TNDZI. Latest update 28 February 2016.)

中華民國外交部。2016。〈太平島是島不是礁—事實可證：我太平島擁有《聯合國海洋法公約》所賦專屬經濟海域及大陸礁層之完整權利〉。http://bit.ly/1QwqO1q。2016/01/23。(Republic of China [Taiwan]. Ministry of Foreign Affairs. 2016. “Taiping Island is an Island, not a Rock, and the ROC Possesses Full Rights Associated with an Exclusive Economic Zone and Continental Shelf in Accordance with UNCLOS.” in http://bit.ly/1QwqO1q. Latest update 23 January 2016.)

立法院公報。2014。〈立法院第8屆第6會期外交及國防委員會第9次全體委員會議紀錄〉。《立法院公報》103，64：197-264。(Legislative Yuan Gazette. 2014. “Minutes of 9th Plenary Meeting of Foreign and National Defense Committee, 6th Session of Legislative Yuan of 8th Congressional Roster.” *Legislative Yuan Gazette* 103, 64: 197-264.)

世界知識。2014。〈「中國周邊海洋爭端及美國因素」研討會暨中華美國學會年會舉行〉。《世界知識》2：29。(World Affairs. 2014. “Workshop on Chinese Peripheral Ocean Dispute and the U.S. Factor and Annual Conference of Chinese Association for American Studies Was Held.” *World Affairs* 2: 29.)

宋燕輝。2014。〈兩岸南海合作：原則、策略、機制及國際參與

- 研析〉。《台海研究》3：4-14。(Song, Yann-Huei. 2014. “Cross-Strait Cooperation in the South China Sea: Principles, Strategies, Mechanisms and Issues Concerning Taiwan’s International Engagement.” *Cross-Taiwan Strait Studies* 3: 4-14.)
- 李國強。2014。〈南海爭端是中美之間的較量和博弈〉。《世界知識》10：26-27。(Li, Guojiang. 2014. “South China Sea Dispute is Power Competition between China and the U.S.” *World Affairs* 10: 26-27.)
- 沈振勝。2014。〈台灣海洋礦區－太平島南沙紀行〉。《台灣礦業》66，3：60-64。(Shen, Chen-Sheng. 2014. “Taiwan’s Ocean Mine Zones—A Trip to Taiping Island of Spratly Islands.” *Taiwan Mining Industry* 66, 3: 60-64.)
- 吳士存。2012。〈南海問題面臨的挑戰和應對思考〉。《法制資訊》8：36-44。(Wu, Shicun. 2012. “Challenges and Deliberations of South China Sea Issues.” *Legal Informaiton* 8: 36-44.)
- 周琪。2014。〈冷戰後美國南海政策的演變及其根源〉。《世界經濟與政治》6：23-44, 156-157。(Zhou, Qi. 2014. “The Origin and Evolution of the U.S.South China Sea Policy in the Post-Cold War Era.” *World Economics and Politics* 6: 23-44, 156-157.)
- 《南海形勢評估報告》。2009。海口：中國南海研究院。(Assessment Report on the Situation in the South China Sea. 2009. Haikou: National Institute for South China Sea Studies.)
- 林文程。2014。〈中國之海洋戰略與南海政策〉。蔡明彥編《海

- 洋安全與治理》：100-126。台北：鼎茂圖書出版。(Lin, Wen-Cheng. 2014. "China's Maritime Strategy and South China Sea Policy." in Tsai Ming-Yen. ed. *Maritime Security and Governance*: 100-126. Taipei: Tingmao.)
- 俞寬賜、陳鴻瑜編。1995。《外交部南海諸島檔案彙編》(下冊)。台北：外交部研究設計委員會。(Yu, Steven K.T. and Hurng-Yu Chen. eds. 1995. *A Compilation of Foreign Ministry's Documents and Materials on the South China Sea Islands*. (Vol. 2). Taipei: Department of Policy Planning of Ministry of Foreign Affairs.)
- 馬建英。2014。〈美國對中國周邊海洋爭端的介入—研究文獻評述與思考〉。《美國研究》2：70-82。(Ma, Jianying. 2014. "U.S. Intervention in Chinese Peripheral Maritime Disputes: Documentations Reviews and Deliberations." *Chinese Journal of American Studies* 2: 70-82.)
- 張良福。2014。〈中國大陸的南海政策作為〉。劉復國、吳士存編《2013年南海地區形勢評估報告》：11-34。台北：國立政治大學國際關係研究中心。(Zhang, Liangfu. 2014. "Mainland China's South China Sea Policies and Actions." in Fu-Kuo Liu and Shicun Wu. eds. *2013 Assessment Report on the Situation in the South China Sea*: 11-34. Taipei: Institute of International Relations of National Chengchi University.)
- 楊湘鈞。2016。〈馬：現在不出來 就來不及〉。《聯合報》。2016/1/29：A3。(Yang, Xiang-Jun. 2016. "Ma: It Will Be Late if Not Going Now." *United Daily News* 29 January 2016: A3.)

- 趙國材。2010。〈從國際法觀點論海峽兩岸共同合作開發南海油氣資源〉。《軍法專刊》56，5：45-69。(Chao, John K.T. 2010. "Cross-Strait Cooperation on Joint Development of Oil and Gas Resources in the South China Sea: International Legal Perspective." *Military Law Journal* 56, 5: 45-69.)
- 陳鴻瑜。1997。《南海諸島之發現、開發與國際衝突》。台北：國立編譯館。(Chen, Hurng-Yu. 1997. *Discoveries and Developments of South China Sea Islands and International Conflicts*. Taipei: National Institute for Compilation and Translation.)
- 陳鴻瑜。2011。〈美國、中國和東協三方在南海之角力戰〉。《遠景基金會季刊》12，1：43-80。(Chen, Hurng-Yu. 2011. "A Tussle among the U.S.-China-ASEAN in the South China Sea." *Prospect Quarterly* 12, 1: 43-80.)
- 唐世平。2003。《塑造中國的理想安全環境》。北京：中國社會科學出版社。(Tang, Shiping. 2003. *Construct China's Ideal Security Environment*. Beijing: China Social Sciences Press.)
- 劉鋒。2013。《南海開發與安全戰略》。海口：海南出版社。(Liu, Feng. 2013. *South China Sea Development and National Security*. Haikou: Hainan Publishing House.)
- 劉復國、吳士存編。2011。《2010年南海地區形勢評估報告》。台北：國立政治大學國際關係研究中心。(Liu, Fu-kuo and Wu Shicun. 2011. eds. *2010 Assessment Report on the Situation in the South China Sea*. Taipei: Institute of International Relation of National Chengchi University.)

- 劉復國、吳士存編。2012。《2011年南海地區形勢評估報告》。
台北：國立政治大學國際關係研究中心。(Liu, Fu-kuo and Wu Shicun. 2012. eds. *2011 Assessment Report on the Situation in the South China Sea*. Taipei: Institute of International Relations of National Chengchi University.)
- 鄭劍。2012。〈海峽兩岸南海合作路線圖〉。《中國評論月刊》177：22-23。(Zheng, Jian. 2012. “Roadmap for Cross-Strait Cooperation in the South China Sea.” *China Review* 177: 22-23.)
- 鄭雷。2011。〈論中國對專屬經濟區內他國軍事活動的法律立場——以「無暇號」事件為視角〉。《法學家》1：137-179。(Zheng, Lei. 2011. “The China’s Position on Other States’ Military Activities in Exclusive Economic Zone: Taking the Impeccable Incident for Example.” *The Jurist* 1: 137-179.)
- 戴宗翰。2012。〈南海爭端之歷史檢驗——在論我國南海U形線之法律地位〉。何思慎、王冠雄編《東海及南海爭端與和平展望》：149-173。台北：兩岸交流遠景基金會。(Tai, Tsung-Han. 2012. “The Legal Status of the U-Shaped Line- A Historical Examination of South China Sea Dispute.” in Szu-Shen Ho and Kuan-Hsiung Wang. eds. *East and South China Seas Dispute and Peace Prospect*: 149-173. Taipei: Prospect Foundation.)
- 新華網。2013。〈李克強與越南總理阮晉勇舉行會談〉。《新華網》。2013/10/13。http://bit.ly/23TNOEj。2016/01/10。(Xinhuanet. 2013. “Li Keqiang and Vietnamese Premier Nguyễn Tấn Dũng Conducted Dialogue.” *Xinhuanet* 13 October 2013. in

<http://bit.ly/23TNOEj>. Latest update 10 January 2016.)

蔣介石。2013。《蔣介石日記》。史丹福大學：胡佛研究所檔案館藏。(Chiang Kai-shek. 2013. *Chiang Kai-shek Diaries*. Hoover Institution Archives, Stanford University: Stanford, CA.)

魏萊。2011。〈崔天凱：南海不是中美之間的問題〉。《環球時報》。2011/10/11。 http://news.xinhuanet.com/world/2011-10/11/c_122142721.htm。2016/01/10。(Wei, Lai. 2011. “Chi Tiankai: South China Sea is Not an Issue between China and the U.S.” *Global Times* 11 October 2011. in http://news.xinhuanet.com/world/2011-10/11/c_122142721.htm. Latest update 10 January 2016.)

附錄一 美國國安高層首長對南海議題的公開發言

2010/6	國防部長蓋茲 (Robert Gates) 在新加坡「香格里拉對話」上表示，對於相互衝突的主權要求，美國不會表態支持那一方，但反對使用武力，反對妨礙航行自由的行為，也反對脅迫美國或任何國家石油公司的合法經濟行動，所有各造必須符合習慣國際法，透過和平、多邊努力解決分歧。
2011/6	國防部長蓋茲在新加坡「香格里拉對話」上表示，美國相信《聯合國海洋法公約》等習慣國際法，提供適當海洋使用、接近權利的清楚指導。經由適當的區域與多邊論壇，遵守對各方有利的原則，將可確保各方平等分享與無阻礙地使用國際航道。
2012/6	國防部長潘內達 (Leon Panetta) 在新加坡「香格里拉對話」上表示，美國支持東協與中國發展有拘束力的行為準則，創造規則為基礎的架構，規範南海各方行為，包括預防與管理爭端。美國關注南海黃岩島的情勢，呼籲克制與外交解決，反對挑釁與高壓及使用武力。
2013/3/11	美國國家安全顧問杜尼隆在「亞洲協會」(Asia Society) 表示，美國堅決反對以高壓及武力威脅，來追求領土的主張。只有符合國際法、和平、合作及外交的努力，方能帶來持久的解決，符合所有聲索國、所有區域國家的利益。

2013/6	國防部長哈格爾 (Chuck Hagel) 在新加坡「香格里拉對話」上，支持中國與東協建立危機熱線解決海上事件，歡迎雙方開始討論「南海行為準則」，鼓勵聲索國尋求所有和平手段解決領土爭端，使用《聯合國海洋法公約》提供的爭端仲裁解決機制。
2013/11/20	美國國家安全顧問萊斯 (Susan Rice) 在喬治城大學，提到東海與南海的爭端，造成區域和平安全、美國利益的威脅。美國努力協助區域國家政府之間的溝通更佳，海上意外不會釀成更大的衝突。美國鼓勵各方依照國際法、規範，建立和平、外交程序，避免海事的衝突。
2015/5/27	國防部長卡特 (Ashton Carter) 在夏威夷美軍太平洋司令部，指出：美國需要和平解決所有爭端，任何聲索方需要立即及永遠停止填海造陸，反對在爭議島礁進一步軍事化；美國將在國際法允許之下，在南海及全球各地飛行、航行及操練。中國在南海的行為，有違國際規範、區域共識，致使區域內國家要求美國繼續駐留亞太。美國在未來數十年，在亞太維持首要安全力量的地位。
2016/1/27	國務卿凱瑞 (John Kerry) 在北京表示，美國對領土爭端的主權問題不採偏袒的立場；要求所有各方在國際法之下，澄清它們的主張及自我克制，遵守和平及外交方式解決歧見；聲索國尋找共同立場、避免猜疑或升高緊張，而危及穩定惡性循環的重要性；美中同意透過外交方式，化解緊張及解決一些挑戰的可能性。

資料來源：整理自美國國家安全顧問、國務卿、國防部長不同演講資料。

附錄二 2009 年起美國國會舉行與南海有關公聽會

2009/6/11 USCC	「中國海軍現代化對美國的影響」(The Implications of China's Naval Modernization for the United States)
2009/7/15 參議院外委會亞太小組	「東亞海洋領土爭端與主權議題」(Maritime Disputes and Sovereignty Issues in East Asia)
2012/9/12 眾議院外委會	「南海新興崛起強權的北京」(Beijing as an Emerging Power in the South China Sea)
2012/9/20 參議院外委會亞太小組	「亞洲海上領土爭端與主權議題」(Maritime Territorial Disputes and Sovereignty Issues in Asia)
2013/4/4 USCC	「中國在東海與南海的海事爭端」(China's Maritime Disputes in the East and South China Seas, 2013)
2014/1/14 眾院外委會亞太小組	「東海與南海海洋主權」(Maritime Sovereignty in the East and South China Seas)
2014/2/5 眾院外委會亞太小組	「美國在亞洲的未來：從再平衡到管理主權爭端」(America's Future in Asia: From Rebalancing to Managing Sovereignty Dispute)
2015/5/13 參議院外委會	「保護美國在東海與南海的利益」(Safeguarding American Interest in the East and South China Seas)
2015/7/23 眾院外委會亞太小組	「美國在南海的安全角色」(America's Security Role in the South China Sea)

資料來源：整理自美國參眾兩院外交委員會網站；United States. Cong., 2009; United States. Cong. Senate, 2009; United States. Cong. House, 2012; United States. Cong., 2013; United States. Cong. House, 2014。USCC 為「美中經濟暨安全評估委員會」(United States-China Economic and Security Commission, USCC) 的縮寫。美國「國會研究處」(Congressional Research Service) 為提供國會議員更多有關南海、東海的資訊，亦發表多項報告。

附錄三 2010-2014 中國在南海的軍事作為

2010/7	中國國家海洋局之下海監「南海總隊」第十支隊在海口成立
2010/8	解放軍南海艦隊組織海軍多兵種合同實兵實彈演練，發射飛彈 70 多枚。
2010/8	潛艦在南海海床插上中國五星旗。
2010/11	南海艦隊廣東汕尾海域舉行「蛟龍—2010」海軍陸戰隊登陸演習，參演兵力包括：武裝直升機、掃雷艦、獵潛艦、登陸艦、兩棲裝甲車輛、衝鋒舟等。
2012/7	中國國務院同意海南省設立地級三沙市，中共中央軍委同意組建中國人民解放軍海南省三沙警備區
2013/5	南海海域舉行多兵種立體聯合演習，北海、東海和南海三大艦隊的水面艦艇、潛艦、航空兵、岸防部隊和陸戰隊等五大兵種，編組成紅藍兩軍的實兵對抗。
2013/11	航空母艦「遼寧號」經由台灣海峽前往南海進行跨海域演練。
2014	陸續在南沙島礁填海造陸，擴大所佔島礁面積，永暑礁將成為人工化的第一大島，重要海空基地。
2015/7	南海海空實兵、實彈的全要素、全過場、全時段對抗演習
2015/12	解放軍海軍三大艦隊（北海、東海、南海）多型兵力，分為「紅軍」和「藍軍」，在南海進行實戰化多課目對抗演練。

資料來源：整理自新華社不同新聞報導。

Obama's South China Sea Policy: China's Response and Implications for Taiwan

Cheng-Yi Lin*

The Obama administration has adamantly maintained that its interest in the South China Sea is in freedom of navigation and has indicated a neutral position on the claims of disputants to specific islands or reefs. In 2009, a series of standoffs between China and the U.S. erupted with U.S. surface ships and military fighter jets either harassed or intercepted by the Chinese People's Liberation Army in the South China Sea. U.S. Secretary of State Hillary Clinton's remark on the South China Sea has been perceived as an indicator of the U.S. changing its South China Sea policy and implementing its rebalancing strategy. The Obama administration has also been entangled in tensions between China and ASEAN claimants in the South China Sea disputes. The U.S. supports the Philippine approach to take the dispute to international arbitration and questions the legality of China's nine-dash line in the South China Sea. The Chinese government criticized the U.S. for internationalizing the South China Sea issue, for reducing the chance for peaceful settlement of the dispute, and posing an increasing threat to

* Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica.

Chinese maritime security.

Facing pressure from the U.S. and ASEAN, Beijing has been more eager to enlist Taiwan to jointly assert Chinese sovereignty in the South China Sea. Nevertheless, the U.S.'s growing attention on the South China Sea has created constraints for Taiwan regarding cooperation with China both in joint oil exploration and in policy coordination vis-à-vis other ASEAN claimants. The Ma Ying-jeou government decided that it will not recognize related awards of the Philippine arbitration case and faces increasing militarization of the South China Sea. Both pose new security challenges for Taiwan in the South China Sea.

Keywords: Barack Obama, Ma Ying-jeou, Xi Jinping, South China Sea, Nine-dash Line