



# 美、「中」近年南海軍事平衡作為 之意涵與影響

## 作者簡介



吳慕強少校，海軍官校正期97年班、海軍指揮參謀學院108年班；曾服務於海軍一、二、三級艦作戰長、飛彈快艇艇長、分隊長、雷達站站長，現為國防大學中共軍事事務研究所學員。

## 提要

- 一、近年美、「中」兩國於南海更趨激烈與頻繁的軍事作為，各有其國家戰略盤算，觀察近年中共軍力的崛起，美國的區域影響力也確實受到改變，其中很大程度呈現在雙方於南海區域的軍事互動中。
- 二、中共透過島礁軍事化、建構核威懾「堡壘」海域，積極維護海上交通線安全與提升戰略威懾；美國藉由連結盟邦、加強軍事存在感，維持區域影響力，進而鞏固全球霸權地位，並制衡中共所帶來軍事平衡狀態的改變。
- 三、美、「中」兩強軍事交鋒下，反思對印太區域造成之影響，其中包含加速區域內國家軍費增加的趨勢、核擴散的不確定性提升，以及對我國安全形勢造成更加嚴峻的變化。

關鍵詞：南海、島礁軍事化、堡壘海域、自由航行行動、聯合軍演

### 前言

美國前國際政治學者布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)1997年即言，美國並非歐亞大陸區域國家，卻自二戰以降部署大量兵力於西太平洋及歐亞大陸東南沿海周邊，對區域內國家有巨大的影響力，但未來勢必面對區域內國家的挑戰。<sup>1</sup>而觀察近年中共軍力的崛起，美國的區域影響力也確實受到改變與挑戰，其中很大程度呈現在雙方於南海區域的軍事互動中。

美、「中」於南海的軍事作為包含，中共於南海的島礁擴建與軍事化，以及藉軍機、軍艦活動以強化南海影響力與整體戰略威懾能力，美國則以主導多國大型聯合軍演與執行「自由航行行動」(Freedom of Navigation Operations)等實施反制；<sup>2</sup>前者以實質的地理軍事建設及更趨於攻勢擴張的嚇阻作為，來爭取於南海區域的自主性，<sup>3</sup>後者以軍機、軍艦頻繁活動與聯合軍演，試圖維持於南海周邊國

家間的影響力。然而，美、「中」雙方作為不僅是戰術層面之考量，更有深層的促進「戰略穩定」(Strategic Stability)之意，雙方於南海的軍事作為可認為是軍事平衡的運用與展現，藉由各種軍事活動互相制衡對方於區域間之影響力，並透過此影響力產生嚇阻效應，避免危機螺旋上升進而爆發衝突，呈現出一種激烈互動但不破局的場景。

有「軟實力之父」之稱的哈佛大學教授約瑟夫·奈伊(Joseph S. Nye, Jr.)認為「一國家追求權力的平衡在於維持獨立自主之目的，並不是以維持和平為目的」，<sup>4</sup>故可認為中共於南海海域各項軍事作為，乃在以逐漸崛起的軍事實力驅趕美國的影響力，進而獲得具主導東南亞區域之大國地位。從客觀角度來看，中共國力的崛起與南海海域的軍事發展是顯而易見、無可爭辯的事實，其背後目的是與美國並列大國角色，或僅是確保其發展利益或恢復其原於東南亞區域大國的歷史地位，<sup>5</sup>是近年多有討論與思考之課題。然

1 布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)著、林添貴譯，《大棋盤：全球戰略大思考(2021年版)(The Grand Chessboard)》(新北：立緒文化事業，2021年)，頁47。

2 謝志淵，〈美國南海「航行自由」與中共島礁軍事化爭端之研究〉《國防雜誌》(桃園)，第35卷，第2期，國防大學，2020年6月，頁25～29。

3 陳偉華，〈由中美南海戰略競爭反思攻守平衡理論〉《遠景基金會季刊》(臺北)，第23卷，第2期，遠景基金會，2022年4月，頁6、7。

4 Joseph S. Nye, David A. Welch, *Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History* (Hoboken, NJ: Pearson, 2017), p. 85.

5 於下頁。



而，中共近年於南海的權利聲索、島礁軍事化及反制美軍活動之行為，似乎凸顯其在「擴張」與「恢復」權利的光譜中，較偏向「擴張」之一端，以與美國並列大國地位。

簡言之，美、「中」於南海的活動，皆顯現出雙方透過軍事手段來彰顯影響力，從中獲取南海區域的主導權，以爭取自身之國家利益。因此，透過中共近年於南海對美國的軍事抗衡、美國對中共的軍事制衡，有助於認識雙方軍事平衡作為中之戰略意涵，並反思對印太區域及我國安全的影響。

## 中共於南海對美國的軍事抗衡

隨著中國大陸綜合國力提升，處理南海問題的策略也漸趨強硬，不吝於展現其軍事手段，<sup>6</sup>也透過國內法的制定及官方政策來呈現以武力解決海洋爭端之適法性(如表1)。中共近年不斷對南海島礁予以軍事化，以及在南海執行海空聯合操演等，縱使和平時期不至於阻絕美軍於南海之外，但中共可透由平時對南海戰場環境的經營及情蒐，於雙方衝突升級時對美軍行動自由造成相當程度之威脅，故中共於南海的軍事行動很大程度對美軍的存在產生抗衡與威脅感。基此，南海可說是美、「中」軍事互動的最前沿，另外，南海也是中共欲重新形塑雙方軍事平衡的重要戰場。<sup>7</sup>

表1 中共近年頒布海洋相關法律或官方文件

時間	法律／文件名稱	內容要旨及簡析
2015年 7月1日	國家安全法	要旨：申明採取一切必要防衛或管制措施，保衛領土、內水、領海和領空安全，維護國家領土主權和海洋權益，其中包含對能源運輸戰略通道實施建設和採取安全保護措施。 簡析：中共可援引並採最大化解釋用於保衛「九段線」內海域主權、權益及運輸航道安全，美化其軍事舉措僅為保護自身安全與利益，非擴張威脅他國。 <sup>8</sup>

- 馬振坤，〈尋求恢復「歷史現狀」之中國軍事擴張與對臺威脅〉《遠景基金會季刊》(臺北)，第20卷，第2期，遠景基金會，2019年4月，頁10。
- 蔡明彥，〈中國在南海的強勢外交與美中戰略角力〉《臺灣國際研究季刊》(臺北)，第13卷，第1期，臺灣國際研究學會，2017年春季號，頁29。
- 中共軍方對於南海問題尤為強硬，2016年7月時任海軍司令員吳勝利於美國海軍作戰部長理查森上將(Adm. Richardson)訪「中」歡迎會上發表「五個絕不」，包括絕不會犧牲南海主權權益，絕不會畏懼任何軍事挑釁，絕不會讓島礁建設半途而廢，絕不會放鬆警惕而不設防，絕不會放棄和平解決南海問題的努力，南海主權是中國的核心利益。
- 九段線：我國於1947年提出「十一段線」作為我國在南海各項權益邊界的主張依據，中共於1953年移除位於越南東北段海域的北部灣、東京灣兩線，成為中共現主張之九段線。



2019年 7月24日	新時代的 中國國防白皮書	要旨：第二、三大項內文指出，堅定維護國家主權和領土，在南海島礁部署必要防禦性力量及進行巡航，組織南海和島礁警戒，及組織聯合維權執法，是依法行使主權。 簡析：透過該兩條文指出，可透過島礁軍事化建設，並聯合軍隊、武警及民兵等兵力執行各項巡航、維權及執法措施，宣示維護國家核心利益之決心。
2021年 1月1日	國防法	要旨：此為自1997年來首次實施修訂，並於該法第二條新增「與發展利益相關之軍事活動適用本法」。 簡析：中共可以此認為如發展利益受損，即構成動武條件，故可採最彈性解釋以合理化其動武行為。
2021年 2月1日	海警法	要旨：海警人員使用手持武器，亦可依情勢發展，使用艦載武器，或考慮可能導致更嚴重後果時，可直接使用武器；外國組織或個人未經批准，在管轄海域與島礁建設建物或布設各式裝置者，授權海警可令停止前揭行為或拆除。 簡析：強化海警人員維護國家利益之執法權。
2021年 9月1日	海上交通 安全法	要旨：針對原1983年版本實施修訂，其中第二條內容將管理之活動海域由「沿海水域」改為「管轄海域」；第五十四條規定潛水器、核動力船舶進出領海應當向海事管理機構報告，應持有關證書，採符合法律等規定的特別措施，接受指令和監督。 簡析：「沿海水域」定義較保守，通常指內水、領海及鄰接區，但「管轄海域」定義有模糊空間存在，故可彈性解釋「九段線」內海域均適本法管理；另此規定所列船舶相當程度暗指美軍的核動力航艦與核潛艦，畢竟核動力船舶除美軍外寥寥無幾，故以此反制美軍的「自由航行行動」，為爾後可能發生的衝突建立適法性。另以觀之，前揭修訂如雙面刃，同防空識別區般，落實執行勢必耗費兵力資源及升高衝突可能性，若僅書面宣告有放棄主張權利之虞，授人以柄。
2022年 6月15日	軍隊非戰爭 軍事行動綱要 (試行)	要旨：指出共軍執行非戰爭軍事行動，必須堅持維護主權、安全、發展利益，維護世界和平和地區穩定，並對基本原則、組織指揮、行動類型、行動保障、政治工作等做出規範，以利軍隊遂行非戰爭軍事行動及提供法規依據。 簡析：2022年3月習近平於「兩會」即指出，「加強涉外軍事法治工作，統籌謀劃軍事行動，健全軍事涉外法律法規」。由此可知《綱要》很大程度並非臨時因國際情勢而定，應是近年習近平加強倡導「法治建軍」背景下的產物，以補足共軍執行非戰爭軍事行動如「維和」、護航、救援及反恐等之適法性，並保障軍隊權益。然而，「非戰爭軍事行動」在國際上有其定義，中共是否扭曲其意涵來執行軍事擴張侵略，某程度上端賴中共評估自身國際權力地位之高低而行。

資料來源：內容要旨部分摘整自中共國防部、新華社、八一軍網及人民網等公開資料，簡析部分為作者分析意見。

## 一、強化軍事手段確保發展利益

### (一)南海的利益

2022年3月，美軍印太司令阿奎利諾(John Aquilino)指出，美濟礁(Mischief Reef)、渚碧礁(Subi Reef)和永暑礁(Fiery Cross Reef)已完全軍事化，其中

島上不乏可供戰略轟炸機起降之跑道、觀通陣地、反艦、防空飛彈陣地及電子情蒐陣地等(如圖1)。<sup>9</sup> 中共透過軍事化島礁，強化在南海的軍事影響力及形成對南海周

9 於下頁。

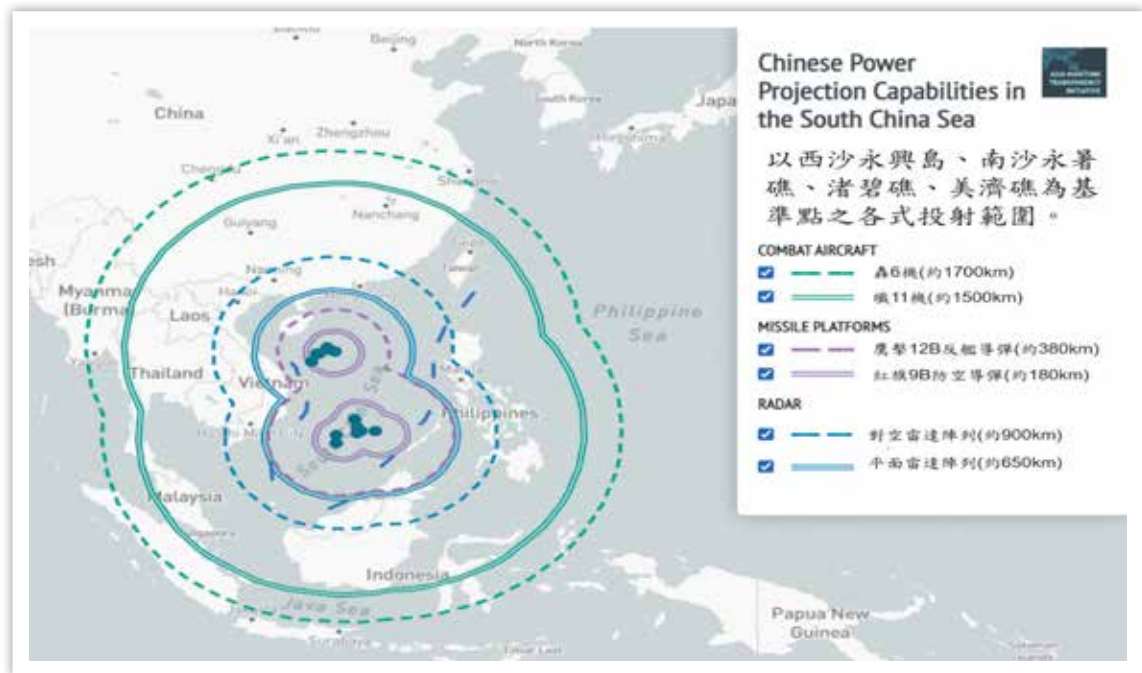


圖1 中共南海島礁戰機、導彈及偵蒐範圍

資料來源：參考Asia Maritime Transparency Initiative, "Chinese Power Projection Capabilities in the South China Sea" Center for Strategic and International Studies(CSIS), September 19, 2021, <https://amti.csis.org/chinese-power-projection/?lang=zh-hant>，檢索日期：2022年4月23日，由作者整理繪製。

邊國家有利的軍事安全態勢，並藉此增加在南海的主導權和維護利益。

據美國國防部統計，中共能源進口相當依賴於航經南海和「麻六甲海峽」(Strait of Malacca)的海上航線，計大約84%的石油和61%的天然氣進口須通過此航線。因此，中共即使試圖確保能源供應來源多樣化，但從中東和非洲地區進

口能源仍為其至少未來15年的優先政策；<sup>10</sup> 全球航運市場有19%的貨物運往中國大陸，有22%的出口貨櫃來自中國大陸，原物料、能源進口、製造產品進出口皆極仰賴海洋運輸，故對中共來說，南海為最重要必經之地，另南海乃至外延的西太平洋和印度洋海域亦為其重要的「海上交通線」(Sea Lines of Communications

9 Jim Gomez, Aaron Favila, "AP Exclusive: US Admiral Says China Fully Militarized Isles" ABC News, March 22, 2022, <https://abcnews.go.com/International/wireStory/ap-exclusive-us-admiral-china-fully-militarized-isles-83588274>；〈中國在南海擴建島礁「完成軍事部署向海外延伸戰力」〉《BBC》，2022年3月23日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-60846980>，檢索日期：2022年4月21日。

10 Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021 (Washington D.C.: US DoD, 2021), p. 137.

)。<sup>11</sup>

於鄰近大陸的海域內，陸上強權可相對於海上強權形成相當程度之天然戰略優勢。因此，中共在南海島礁的軍事化作為，即藉地利之便將南海形塑為其整體保衛海上交通線佈局中，具有重點局部優勢之海域。<sup>12</sup>

### (二)形塑局部優勢

中共於南海島礁的軍事化作為，可再延伸其打擊與偵蒐能力之範圍，亦強化對南海海域主權聲索的權力基礎。<sup>13</sup> 在島礁上建置情蒐陣地等戰場經營作為，可加強對美軍機、艦的情蒐，充實相關戰場資料庫，以利爾後雙方危機升級時之不時之需，而反艦、防空飛彈陣地的建設亦可發揮有限程度的遲滯美軍介入之能力；另外，經由平時對島礁的補給行動，除可強化共軍機、艦於南海的存在感亦可提升其大國態勢地位，並從中增加實戰能力的提升，例如強化人員對於空中航道的熟悉、

海域水文調查及南海交通環境密度調查等，從中破解打擊美航艦打擊群之道。

由此可知，中共藉上述行動，積極將南海形塑為對其有利的安全態勢，以確保南海交通線於平時不易遭受美國威脅而影響其經濟命脈，並於戰時不致迅速遭切斷而毫無緩衝時間與空間，強勢且積極地維護其國家整體發展利益。在積極維護國家利益信念之下，共艦、海警船及海上民兵等更不吝展現強勢作為(如表2)，於面臨外艦時不惜衝撞之風險，挑戰外艦之航行自由。

中共各項積極維護國家利益與「海上交通線」之作為，對美國長久以來於南海區域所形塑的影響力與均勢產生抗衡作用，令美國感受到中共有意取而代之成為區域霸權，而衍生不小的危機感。<sup>14</sup> 中共顯然以美國為目標，旨在弱化美國的優勢地位，激進作為之餘也審慎避免擴大衝突，反傷害其經濟發展；<sup>15</sup> 另

11 胡波，《2049海洋強國夢：中國海上權力崛起之路》(臺北：凱信企業管理顧問有限公司，2018年)，頁25。

12 胡波，《2049海洋強國夢：中國海上權力崛起之路》，頁168。

13 Rory Medcalf, *Contest for the Indo-Pacific: Why China won't Map the Future* (Carlton VIC: La Trobe University Press, 2020), p. 192; Leah Dreyfuss, Mara Karlin, *All That Xi Wants: China Attempts to Ace Bases Overseas* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 2019), pp. 5,6.

14 胡敏遠，〈美國「霸權治理」之實踐：以美「中」南海競爭為例〉《展望與探索》(新北)，第18卷，第1期，法務部調查局，2020年1月，頁47、48；David Shambaugh, *Where Great Powers Meet: America and China in Southeast Asia* (New York: Oxford University Press, 2021), p. 246.

15 布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)著、林添貴譯，《大棋盤：全球戰略大思考(2021年版)(The Grand Chessboard)》，頁224、225。





表2 中共近年於南海與他國重大衝突、爭議事件彙整

時間	地點	單位	對象	事件內容概述
2016年 12月15日	西菲律賓海	海軍「南救510」救難艦	美海洋測量船「鮑迪奇號」(USNS Bowditch)	美國表示，「南救510」強制撈回「鮑迪奇號」合法執行水文調查之水下無人載具(UUV)，經數日交涉後，中共表示願歸還載具，並堅決反對他國於南海水文探測。
2018年 9月30日	南沙群島 南薰礁、赤瓜礁 12浬內	海軍「蘭州號」驅逐艦	美驅逐艦「迪凱特號」(USS Decatur)	美「迪凱特號」駛入南薰礁、赤瓜礁12浬內執行「自由航行行動」，蘭州號並航監控，雙方態勢僵持不下，期間兩艦最近距離僅約41公尺，險致碰撞危機甚而引爆衝突。
2019年 6月12日	西菲律賓海	疑似海上民兵	菲律賓漁民	菲國防部表示，菲國漁船夜間遭中共漁船(無開啟航行燈)刻意衝撞，致22名漁民落海，後由菲國軍艦與越南漁船救起，中共官方未對此事作出回應。
2020年 6月10日	西沙群島東島 附近海域	海警4006號巡邏艇	越南漁民	一艘越南漁船遭海警4006號巡邏艇追捕並發生碰撞，迫使漁船16名船員落海。海警人員登船後，強徵相關航儀及漁獲，並要求漁船船長簽署財產轉讓文件，遭船長拒絕後離去。
2021年 3月22日	菲專屬經濟區 牛軋礁海域	海上民兵	菲律賓漁民	上百艘未進行漁撈作業的中共漁船，錨泊於牛軋礁海域數月之久；中共表示所屬漁船因天候惡劣實施避風，菲方斥此舉為非法佔據所屬經濟海域。

說明：針對2018年9月30日美、「中」軍艦事件，依驅逐艦而言，該兩大型艦近乎碰撞態勢幾可擬2001年美、「中」軍機擦撞事件，此事件展現共艦挑戰美艦之決心，美軍亦由此事件深感南海區域軍事態勢漸加速往共軍一方失衡。

資料來源：作者依各國內、外媒體報導資料彙整。

充分凸顯中共以崛起強大的國力為後盾，進而對南海周邊國家形成極大的軍事優勢，但也造成周邊國家的安全壓力與負面觀感。

## 二、建構堡壘海域提升整體戰略威懾

### (一)南海戰略環境分析

中共海、空軍兵力若要進入西太平洋，從其沿海出發之兩航線即為穿越

宮古水道與巴士海峽；穿越前者易遭駐日美軍及日自衛隊的監視與遏阻，穿越後者相對較可能僅須面對美軍單股勢力，故巴士海峽對共軍來講，至少為一條相對容易突穿「第一島鏈」(First Island Chain)之路線。<sup>16</sup> 因此，共軍機、艦近年不斷加強於南海海、空域的活動頻率與操演強度，加大經營南海的深度與力度，即中共認為

16 歐錫富，〈中共軍機出海模式演變〉《2021中共政軍發展評估報告》(臺北：財團法人國防安全研究院，2021年)，頁84、85。

南海海域與巴士海峽將會是未來共軍突穿「第一島鏈」最重要的「咽喉點」(Choke Point)，也將會是前出西太平洋阻絕美軍介入區域情勢的戰略通道之一。

綜觀近年中共核武戰略，可發現其不斷強調維持一定的「核報復」(Nuclear Retaliation)能力以形成「戰略威懾」(Strategy Deterrence)，避免遭受他國的核訛詐與核威脅，其中海基「核報復」打擊能力(即為094型核戰略潛艦)，便擔負重要的「二次核打擊」(Second Strike)的角色。<sup>17</sup>以「核戰略潛艦」(SSBN)行動之角度而言，海底地理環境極為重要，中國大陸沿海渤海、黃海平均水深分別僅14公尺與46公尺，不適合大型的「核戰略潛艦」運作；東海平均水深雖超

過200公尺，但面臨著日本海上自衛隊與美海軍的水下監控，亦相較不利活動；相對地，南海平均水深約1,200公尺，且海域範圍明顯比渤海、黃海及東海廣闊許多，更適合「核戰略潛艦」活動(如表3)。<sup>18</sup>

此點亦可從共軍現有6艘「核戰略潛艦」均部署於海南三亞亞龍灣基地即可看出，<sup>19</sup>藉由該基地出海即為深水海域之特點，可給予共軍的「海基核威懾」(Sea-Based Nuclear Deterrence)力量最好的天然屏障，以確保其「核戰略潛艦」的生存能力與「核報復」的穩定性。

#### (二)以南海為基礎建構威懾能力

中共試圖將南海建立為重要的海基核威懾「堡壘」(Bastion)海域，提升國

表3 中國大陸沿岸海域地理資料比較

海域	面積(km <sup>2</sup> )	平均水深(m)	最大水深(m)
渤海	7,800	18	86
黃海	380,000	44~46	140~150
東海	770,000	350(3/4海域小於200)	2,700
南海	3,500,000	1,200	5,000

資料來源：Amit Ray, *Tracing the Under Sea Dragon: Chinese SSBN Programme and The Indo-Pacific* (New York: Routledge, 2022), p. 70.

- 17 吳慕強，〈中共「094型」潛艦發展與核威懾能力淺析〉《海軍學術雙月刊》(臺北)，第56卷，第2期，海軍司令部，2022年4月，頁117；Tong Zhao, *Tide of Changes: China's Nuclear Ballistic Missile Submarine and Strategic Stability* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2018), p. 14.
- 18 Amit Ray, *Tracing the Under Sea Dragon: Chinese SSBN Programme and The Indo-Pacific* (New York: Routledge, 2022), pp. 69、70.
- 19 Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*, p. 54.





家整體核威懾能力與可信度，<sup>20</sup> 此舉亦已牽涉到整體「戰略威懾」層面；另外，在實質的水下作戰能力方面，除了建設可逕由水下隱蔽出海的龍坡地下基地外(如圖2)，<sup>21</sup> 亦建立一支具有6艘「核攻擊潛艦」(SSN)、6艘「核戰略潛艦」之世界第三

大核潛艦艦隊。<sup>22</sup> 即使現共軍於全球兵力投射與「戰略威懾」能力仍遠不及於美軍，但確實已讓美軍未來想介入西太平洋區域時，也得面臨漸高的風險與付出不小代價。<sup>23</sup> 簡言之，中共不論在「戰略威懾」及戰術作戰層面的作為，皆為美國先前於



圖2 海南省三亞市龍坡海軍基地，2020年8月18日共核潛艦進入地下基地

資料來源：Brad Lendon, "Satellite Photos Appear to Show Chinese Submarine Using Underground Base" CNN News, August 21, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/08/21/asia/china-submarine-underground-base-satellite-photo-intl-hnk-scli/index.html>，檢索日期：2022年4月25日。

- 20 James Goldrick, "Maritime and Naval Power in the Indo-Pacific," in Rory Medcalf, Katherine Mansted, Stephan Fruhling, James Goldrick, eds., *The Future of The Undersea Deterrent: A Global Survey* (Canberra: National Security College, 2020), pp. 5,6.
- 21 Drake Long, "Rare Glimpse of Chinese Sub Outside Concealed Bunker Near South China Sea" Radio Free Asia, August 20, 2020, <https://www.rfa.org/english/news/china/southchinasea-submarine-08202020180110.html>，檢索日期：2022年4月24日。
- 22 The International Institute for Strategic Studies(IISS), *The Military Balance 2022: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics* (London: Routledge Taylor and Francis Group, February, 2022), p. 239；China Power Team, "How is China Modernizing its Navy?" Center for Strategic and International Studies(CSIS), April 20, 2022, <https://chinapower.csis.org/china-naval-modernization/>，檢索日期：2022年4月23日。
- 23 Joseph S. Nye, Jr., *Is the American Century Over?* (Malden, MA: Polity Press, 2015), p. 45.

南海海域未曾遭遇過之挑戰，亦觸動及改變了美國所認可之軍事平衡，故美國勢必也將有所作為與之制衡。

基於上述，中共對於南海的軍事運用與經營，均有其戰略層面之考量。首先，藉南海島礁軍事化形塑有利態勢，維護其海上交通線安全，確保其整體發展利益；其次，將南海建置其核戰略潛艦之「堡壘」海域，以提升二次核打擊能力，建構更有效的整體「戰略威懾」實力。因此，中共於南海的軍事運用及力道將會漸深漸廣，形成美、「中」競爭的常態場域之一。

### 美國於南海對中共的軍事制衡

美國於2022年2月所發布之《印太戰略》(Indo-Pacific Strategy of the United States)即明白指出，「目標並非改變中國，而是重新塑造它所處的戰略環境」，<sup>24</sup>由此可知，中共的軍力成長與存在已對美國原所塑造之戰略環境形成威脅，其中南海的威脅環境亦甚為強烈(如表4)。

易言之，美國體認到南海地區的軍事平衡漸往中共一邊傾斜，深懼若於南海失去主導權，後果亦可能影響其全球霸權之地位。<sup>25</sup>因此，美國亦於南海地區對中共採取圍堵與軍事嚇阻作為，以制衡中共對美國的軍事抗衡。

#### 一、藉多邊與雙邊合作形成圍堵態勢

##### (一)國防科技領域合作

美國「攻勢現實主義」(Offensive Realism)學者米爾斯海默(John J. Mearsheimer)認為應對中共崛起最適當的戰略為「圍堵」(Containment)，執行「圍堵」戰略必須專注於遏制中共以武力侵犯他國，及避免中共於亞洲擴大更多影響力。<sup>26</sup>2022年4月美國重申透過「AUKUS」協議加強與英、澳的軍工產業合作，該協議涉及數項國防科技領域的資訊與技術共享，包括核潛艦、軍事情報、人工智慧、量子技術以及極音速導彈的研發等。<sup>27</sup>

美、英兩國協助澳洲執行核潛艦的研發製造，旨在將來透過澳洲新一代

24 Executive Office of The President, Indo-Pacific Strategy of the United States (Washington D.C.: Executive Office of The President, February, 2022), p. 5.

25 蔡榮祥，〈中國崛起與南海衝突：臺灣在亞太秩序中之戰略影響〉《遠景基金會季刊》(臺北)，第19卷，第1期，遠景基金會，2018年1月，頁9；Rory Medcalf, Contest for the Indo-Pacific: Why China won't Map the Future, p. 232。

26 約翰·米爾斯海默(John J. Mearsheimer)著、王義桅、唐小松譯，《大國政治的悲劇(2014新版)(The Tragedy of Great Power Politics)》(臺北：麥田出版社，2014年)，頁450、451。

27 "Statement From the Leaders of The Australia-UK-US (AUKUS) Partnership" Gov. U.K., April 5, 2021, <https://www.gov.uk/government/news/aukus-leaders-level-statement-5-april-2022>，檢索日期：2022年4月21日。



表4 美國近期頒布南海區域問題相關官方文件

時間	文件名稱	內容要旨及簡析
2021年 11月3日	2021年中國軍力報告書 (Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021)	要旨：報告認為中共戰略目標為2049年實現中華民族偉大復興，達成並駕或超越美國在全球的影響力，亦將修改國際現有規則，取代美國在印太地區的聯盟和安全夥伴關係；另強調共軍於2027年將具備與美軍於印太區域抗衡之能力。 簡析：顯見美國將中共軍力的崛起與擴張視為亟需重視之威脅，必須儘速行動，以制衡共軍可能所帶來的區域均勢之改變。且報告內闡釋了中共於南海島礁軍事化之作為，已實質改變南海作戰環境的態勢，而此態勢漸偏向有利於共軍之一方，也逼使美國不得不重視南海的安全問題。
2022年 1月12日	海洋界線—第150號(Limits in the Seas No. 150)	要旨：開宗明義強調中共的「九段線」、人工島礁的主權聲索，與1982年《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)規範相違背；支持2016年「南海仲裁案」(The South China Sea Arbitration)結果，針對中共所提出之權利主張予以反駁。 簡析：藉此報告論證其反制中共之自由航行行動於法有據，但我國亦須注意仲裁結果視我太平島為礁；另美軍驅逐艦拉賽爾號(USS Russell, DDG-59)2021年2月執行南海「自由航行行動」時，第七艦隊發布新聞表示此行動為挑戰中共、越南及臺灣對無害通過的非法限制，凸顯美軍「自由航行行動」並非僅反制中共，持續建構其軍力於全球依法有據航行無阻之論述。
2022年 2月12日	印太戰略 (Indo-Pacific Strategy of The United States)	要旨：申明將同「東協」國家視東南亞區域穩定為全球核心事務，與周邊國家共同維護該區域遵照國際法規則下的海、空域開放及不受阻礙地航行，尤在南海區域部分。 簡析：顯示美國對印太地區整體安全環境的顧忌，但中共於南海島礁軍事化與海上部隊干擾美軍或他國之舉，均讓美國感受到中共步步進逼之挑戰，亦對美軍機、艦於南海的活動受到影響。故以此文件顯示戰略重心仍會在與中共的競爭上，並將持續強化與東南亞國家之關係，據以形塑南海區域國家對中共擴張的共同威脅感，增添遏制中共之力道。
2022年 4月1日	2021年自由航行行動報告 (Annual Freedom of Navigation Report Fiscal Year 2021)	要旨：報告指出，美軍「自由航行行動」旨在挑戰世界各國對海洋權利的過度聲索，2021財政年度內共執行37次行動，其中亞太地區28件，並有5件是針對中共的行動，為各國次數最多者。 簡析：細究針對中共5件之行動，有4件為南海行動，顯見美國對於中共在南海的權利聲索與軍事擴張漸感威脅，並藉此加以掣肘。另從美艦與共艦在南海的互動趨勢中，可發現美艦不若於臺海、東海般以「快速通過」方式宣示「自由航行」，反以「抵近」或「慢滯」取代，凸顯以此航法加強對南海的「自由航行」宣示，在共艦眼中更是挑釁，亦形塑出南海的威脅環境。

資料來源：內容要旨摘整自美國白宮、國防部網站資料，簡析部分為作者分析意見。

核潛艦共同應對中共持續擴大的核潛艦艦隊，並置重點於南海海域；澳洲亦將擴大建設軍事基地提供未來美、英核潛艦部署，從西南太平洋及東印度洋兩戰略方

向圍堵中共的軍事擴張。<sup>28</sup> 該協議內容之各項軍事合作均明顯指向中共國防科技領

28 於下頁。



域的崛起，抗衡與圍堵中共的意味濃厚。<sup>29</sup>而美國透過與盟邦的合作，加快自身國防產業的腳步，與中共展開國防科技競賽，遏止其無法取得世界領先優勢，避免爾後在國防科技領域上產生失衡的現象；美國更可藉此分攤圍堵中共的戰略壓力與經濟成本，與盟邦合作亦可建立共識與危機感，遠較獨自應對中國大陸的崛起有利。<sup>30</sup>

### (二)以軍演傳達戰略訊息

另外，美國藉由主導多國聯合軍演，以形成實質戰力上對中共的軍事圍堵，傳達其具有完全嚇阻共軍的實際能力。如2021年由美主導並於西太平洋舉行之「2021大規模全球演習」(Large Scale Global Exercise 21)、「ANNUALEX 2021聯合軍演」，<sup>31</sup>就戰術層面而言，藉上述演習可實際驗證美國與盟國之防空、反水面、反潛及兩棲等聯合作戰能力；就戰略層面觀

之，則可應對中共近年在南海區域上漸增的威脅感，強化「第一島鏈」的戰略圍堵態勢，遏制共軍欲從南海突破並大幅投射軍力至西太平洋之戰略意圖，並藉多國聯合演習來不斷建構與恢復美國所認可之南海均勢。

另外，2022年3月美、菲兩國舉行歷年來規模最大之「肩並肩演習」(Balikatan 2022)，內容包含海上安全、兩棲作戰、城鎮作戰及反恐行動等，該演習其中殊值關注特點為美軍首次參演人數多於菲軍參演人數，<sup>32</sup>除展現出美國對於菲國的軍事合作，亦凸顯欲深化合作的力道進而造就更多的區域影響力。2022年4月美、菲國防部長會談，美防長奧斯汀(Lloyd Austin)申明《美菲共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty Between the Republic of the Philippines and the United States of America)的承諾延伸到南海之菲

28 "Australia to Build Additional Submarine Base" Prime Minister of Australia, March 7, 2022, <https://www.pm.gov.au/media/australia-build-additional-submarine-base>，檢索日期 2022年4月26日。

29 丁樹範，〈AUKUS與印太區域安全〉《戰略安全研析》(臺北)，第170期，政治大學國際關係研究中心，2021年10月，頁10、11；〈美英澳宣布共同發展極音速武器專家：劍指中國〉《中央通訊社》，2022年4月6日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202204060006.aspx>，檢索日期：2022年4月21日。

30 吳慕強，〈美、「中」核戰略導彈潛艦現況與未來發展意涵簡析〉《展望與探索》(新北)，第20卷，第5期，法務部調查局，2022年5月，頁117、118。

31 Dzirhan Mahadzir, "U.S. Begins Exercise Off Japan with Canadian, German and Australian Navies" USNI News, November 23, 2021, <https://news.usni.org/tag/annualex-2021>，檢索日期：2022年4月23日。

32 本次演習參演總人數約9,000名，其中包含約5,100名美軍和3,800名菲軍。"US and Philippines Conclude Balikatan 2022 Annual Bilateral Exercise" Naval Technology, April 11, 2022, <https://www.naval-technology.com/news/us-and-philippines-conclude-balikatan-2022-annual-bilateral-exercise/>，檢索日期：2022年4月21日。



國武裝力量，包含軍艦、執法艦艇及飛機等。<sup>33</sup> 此一聲明在近年菲、「中」之間常有海上民兵滯留島礁爭端及海域權利之爭時，更凸顯其為針對中共而來，並暗指中共切勿於南海問題愈發激進。而早在2021年9月菲防長洛倫紮納(Delfin Lorenzana)即不諱言指出，《美菲共同防禦條約》明顯不及於《美日共同防禦條約》(Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan)來得明確，有必要重新審查並希望美方能做出更完整有力的承諾。<sup>34</sup>

此外，從2022年5月的「美國與東協國家領導人峰會」聯合聲明中可知，美國將逐漸強化與「東協」(Association of Southeast Asian Nations)國家的軍事外交合作，造就更多的區域影響力。<sup>35</sup> 由此可知，中共於南海施加的軍事壓力已讓美國感到危機感，故試圖深化該區國家的合

作，制衡中共於南海造成的軍事失衡狀況，但客觀而論，美國此舉能否產生相較對其有利之效應，仍須視未來外交舉措成功與否而定。

## 二、持續強化軍事存在壓制共軍突破意圖

### (一)存在即嚇阻

美國海權學者馬漢(Alfred T. Mahan)的核心思想，「控制海洋對全球平衡有決定性效果」。<sup>36</sup> 從中共不斷擴張南海島礁建設，控制「咽喉點」與維護「海上交通線」之意圖，可得知其為貫徹馬漢的海權思想；近年來美國也不斷以「自由航行行動」為由，派遣軍艦進入南海海域，試圖弱化中國大陸對南海「九段線」及島礁的主權聲索，亦定期派遣軍機至中國大陸東南沿海抵近偵察，挑戰中共的軍事應變能力。由此可知，美、「中」雙方皆體認到海洋控制的重要，並於南海海域產生戰略衝突。

33 Jim Garamone, "U.S., Philippines Look at Ways to Strengthen Alliance" U.S. Department of Defense, April 18, 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3002700/us-philippines-look-at-ways-to-strengthen-alliance/>, 檢索日期：2022年4月23日。

34 David Brunnstrom, Karen Lema, "Philippines defense minister says U.S. treaty needs comprehensive review" Reuters, September 8, 2021, <https://www.reuters.com/world/philippines-defense-minister-says-us-treaty-needs-comprehensive-review-2021-09-08/>, 檢索日期：2022年4月23日。

35 Tsubasa Suruga, Nana Shibata, "ASEAN, U.S. End Summit with Vow to Forge Strategic Partnership" Nikkei Asia, May 14, 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/ASEAN-U.S.-end-summit-with-vow-to-forge-strategic-partnership>, 檢索日期：2022年5月15日。

36 Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power upon History 1660~1783* (London: Methuen, 1965), pp. 25~89; 鄭仁智, 〈從「權力平衡理論」析論美「中」南海戰略思維〉《展望與探索》(新北), 第16卷, 第12期, 法務部調查局, 2018年12月, 頁46。

中國大陸「南海戰略態勢感知計畫智庫」報告指出，美航艦打擊群2019年進入南海次數為5次，2020年為6次，2021年則達10次；另2021年美軍偵察機空中抵近偵察約1,200架次，並數次距中國大陸領海基線約20浬，嚇阻中共意圖極為明顯。而美國航艦「卡爾文森號」(USS Carl Vinson CVN-70)更於2021年11月間穿越菲律賓群島間之狹小水域，如蘇祿海(Sulu Sea)、民都洛海峽(Mindoro Strait)及巴拉巴克海峽(Balabac Strait)等，<sup>37</sup> 似在驗證與共軍驟然發生軍事衝突狀況下之應變能力。而該戰術行動並非大規模

模演習般地「秀肌肉」，反有大型艦艇航經狹小水域之航行安全風險存在，故美軍此舉實戰驗證意味甚為強烈，除可藉此熟悉該區水道航法及磨練臨戰航線的轉換，並深化與該區域「東協」國家之安全連結感(如圖3)。

此外，美國增加於南海的軍事存在不僅限於海軍，2020年12月美海軍、海軍陸戰隊及海岸防衛隊共同發表合作戰略，三支海上力量將合作實施全領域的海洋競爭，共同應對中共於南海強勢的軍事擴張作為，以維護既有的國際海洋秩序。<sup>38</sup> 因此，若美海岸防衛隊亦加入南海活動行

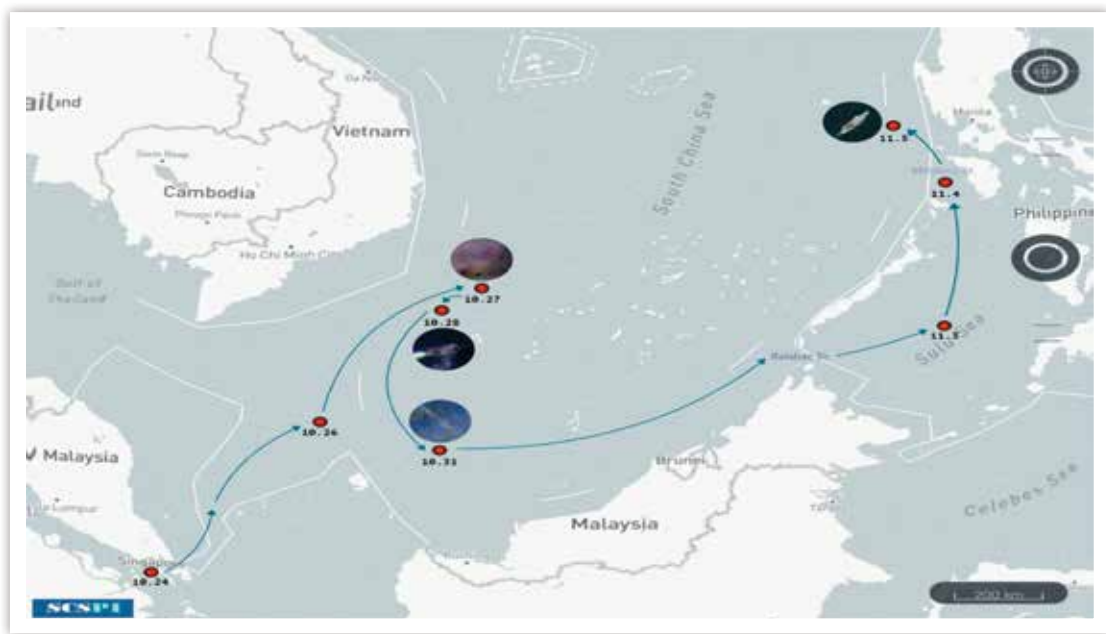


圖3 美航艦「卡爾文森號」2021年11月穿越菲律賓群島間水域航跡

資料來源：《2021年美軍南海軍事活動不完全報告》(北京：南海戰略態勢感知計畫智庫，2022年3月)，頁5。

37 《2021年美軍南海軍事活動不完全報告》(北京：南海戰略態勢感知計畫智庫，2022年3月)，頁1-4。

38 Office of the Secretary of Defense, Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power (Washington D.C.: US DoD, 2020), pp. 5,7,8.





列，可使美國運用海上兵力具有彈性且在對等的狀況下，應對中共持續擴張的海警兵力。<sup>39</sup>

## (二)先期偵察嚇阻

「偵察嚇阻」(Deterrence by Detection) 主要意涵為先期掌控敵人行動並適時揭露周知，進而迫使敵方無法妄動或尋求突破，<sup>40</sup> 其原為美國智庫因應中共與俄羅斯發動「灰色地帶衝突」(Grey Zone Conflicts)而發展的概念。<sup>41</sup> 故美軍運用此概念應對中共試圖於南海建構「堡壘」海域的行動，透過「核攻擊潛艦」水下巡航與海洋監視船水文探測，偵察南海水下環境進而建立反制共軍核潛艦之可用

戰略與戰術作為，並嚇阻其欲突破「第一島鏈」之行動。2021年美軍至少11艘次「核攻擊潛艦」於西太平洋地區執行戰略巡航，以及海洋監視船保持全年度每天至少1艘於南海執行水文調查，尤範圍特重於海南島至巴士海峽間之海域(如圖4)。<sup>42</sup>

另從2021年10月美軍「康乃狄克號」(USS Connecticut SSN-22)「核攻擊潛艦」於南海碰撞水下不明物事件中，<sup>43</sup> 可得知美軍「核攻擊潛艦」確實於南海海域活動；及2022年4月美軍「印太司令部」(United States Indo-Pacific Command)公開關島之「核攻擊潛艦」部署數量增至5艘，<sup>44</sup> 劍指共軍意圖漸顯，試圖對共軍實

39 何至中，〈中共056護衛艦移交海警將成重火力海警艦〉《財團法人國防安全研究院》，2022年1月25日，[https://indsr.org.tw/tw/News\\_detail/4537/%E4%B8%AD%E5%85%B1056%E8%AD%B7%E8%A1%9B%E8%89%A6%E7%A7%BB%E4%BA%A4%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E5%B0%87%E6%88%90%E9%87%8](https://indsr.org.tw/tw/News_detail/4537/%E4%B8%AD%E5%85%B1056%E8%AD%B7%E8%A1%9B%E8%89%A6%E7%A7%BB%E4%BA%A4%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E5%B0%87%E6%88%90%E9%87%8)，檢索日期：2022年4月25日。

40 Thomas G. Mahnken, Travis Sharp, Grace B. Kim, Deterrence by Detection: A Key Role for Uumanned Aircraft Systems in Great Power Competition (Washington D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessment(CSBA), 2020), pp. ii. iii.

41 李俊毅，〈「偵察嚇阻」：美國示警俄烏衝突將起〉《財團法人國防安全研究院》，2022年2月17日，[https://indsr.org.tw/tw/News\\_detail/4559/%E3%80%8C%E5%81%B5%E6%9F%A5%E5%9A%87%E9%98%B%E3%80%8D%E4%BC%9A%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E7%A4%BA%E8%AD%A6%E4%BF%84%E7%83%8F%E8%A1%9D%E7%AA%81%E5%B0%87%E8%B5%B7](https://indsr.org.tw/tw/News_detail/4559/%E3%80%8C%E5%81%B5%E6%9F%A5%E5%9A%87%E9%98%B%E3%80%8D%E4%BC%9A%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E7%A4%BA%E8%AD%A6%E4%BF%84%E7%83%8F%E8%A1%9D%E7%AA%81%E5%B0%87%E8%B5%B7)，檢索日期：2022年4月26日。

42 《2021年美軍南海軍事活動不完全報告》，頁8～15。

43 Agence France Presse, "US Nuclear Submarine Hit Underwater Mountain Not Another Ship in South China Sea Last Month" South China Morning Post, November 2, 2021, <https://www.scmp.com/news/world/united-states-canada/article/3154508/us-nuclear-submarine-hit-underwater-mountain-not-another-ship-in-south-china-sea-last-month>，檢索日期：2022年4月21日。

44 Alex Wilson, "Navy Reaches Goal of Homeporting 5 Fast-attack Submarines on Guam by Year's End" Star and Stripes, April 12, 2022, <https://www.stripes.com/branches/navy/2022-04-12/us-navy-guam-fast-attack-nuclear-powered-submarines-5661355.html>，檢索日期：2022年4月24日。

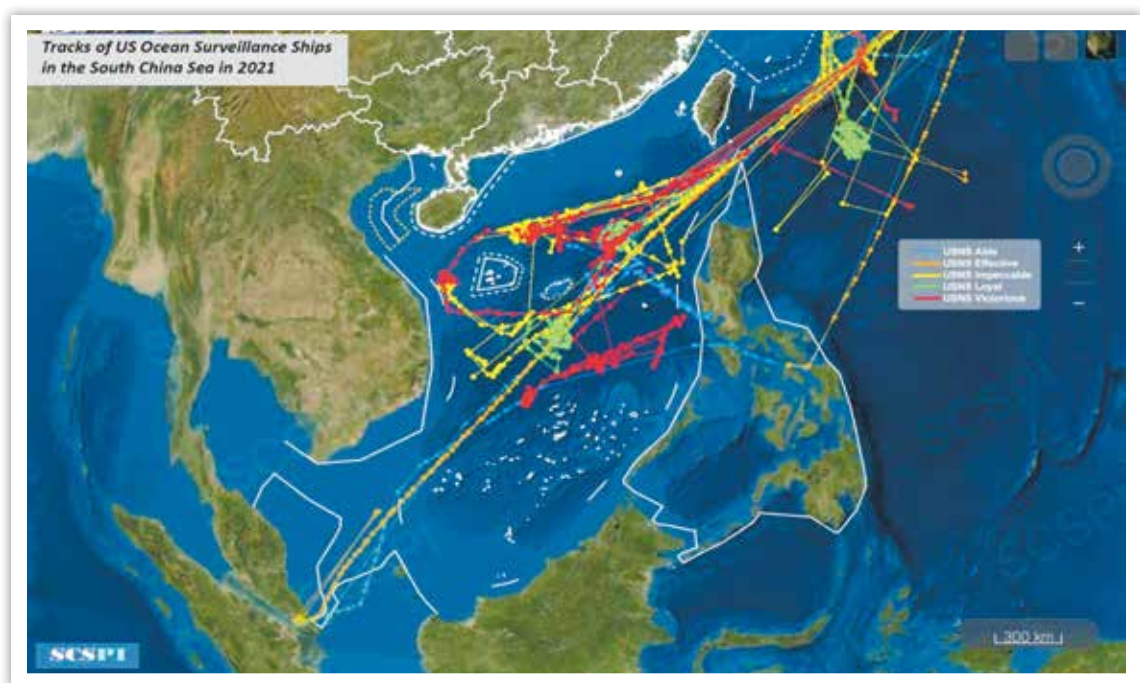


圖4 美海洋監視船2021年南海活動航跡

資料來源：《2021年美軍南海軍事活動不完全報告》(北京：南海戰略態勢感知計畫智庫，2022年3月)，頁13。

施「戰略反潛」(Strategy Anti-submarine Warfare)作為，<sup>45</sup> 偵察共軍「核戰略潛艦」可能航經路線及戰略導彈發射水域，迫其因行蹤皆遭美軍掌握而不敢輕舉妄動。在國家整體嚇阻層面上，美軍也等於破壞中共逐漸成長的「海基核威懾」實力，以制衡中共急欲提升的「戰略威懾」能力(如表5)。

由前揭作為，可知美國透由多國聯合軍演對中共傳達戰略圍堵之訊息，另藉密集的南海機、艦軍事活動，以嚇阻中共

在南海的軍事擴張，並且加以制衡因共軍崛起所引發的軍事失衡狀態。另聯合盟邦國家共同站在對抗中共的前線，試圖在南海地區維持軍事優勢，以遏制中共欲形成區域霸權之意圖。

綜觀美、「中」於南海制衡與抗衡之作為，均顯見雙方漸加強在南海的軍事應對，於此情形下，軍機、軍艦的頻繁互動是可預期的，在此互動中亦凸顯雙方部隊之緊急應變處置極為重要，稍有不慎即可能導致危機上升甚至引發衝突，而

45 戰略反潛指對敵方具戰略潛射導彈發射能力之水下載台，實施偵察或獵殺之作為，迫使敵方失去水下戰略打擊之能力。胡高辰，〈中美不對稱核穩定與美國戰略機會主義論析〉《國際安全研究》(北京)，2021年第2期，北京大學國際關係學院，2021年3月，頁79、80。



表5 2012、2022年「中」、美於西太平洋地區海基核威懾與反制兵力比較

2012年			
國家	海基核威懾兵力 核戰略潛艦(SSBN)	海基核威懾反制兵力 核攻擊潛艦(SSN)	戰略導彈預警部署
中共	094型潛艦1或2艘	093型潛艦5艘	—
美國 (關島)	駐關島：— 美軍共14艘	駐關島：洛杉磯級 潛艦2艘 美軍共53艘	具太空、海上(神盾系統艦) 及地面預警能力
2022年			
國家	海基核威懾兵力 核戰略潛艦(SSBN)	海基核威懾反制兵力 核攻擊潛艦(SSN)	戰略導彈預警部署
中共	094型潛艦6艘	093型潛艦6艘	具備初步地面預警能力
美國 (關島)	駐關島：俄亥俄級潛艦1艘 美軍共14艘	駐關島：洛杉磯級 潛艦5艘 美軍共49艘	具太空、海上(神盾系統艦) 及地面預警能力

說明：核攻擊潛艦主要任務為掩護己方核戰略潛艦抵達戰備巡邏海域(導彈發射海域)；相對地，也負責偵察或獵殺敵方核戰略潛艦，反制敵戰略威懾能力。

資料來源：1.韓晉山、邢建平、張浩、公衍釗，〈美國導彈預警系統的發展現狀與趨勢分析〉《科技導報》(北京)，第37卷，第4期，中國科學技術協會，2019年2月，頁92～94。

2.Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021 (Washington D.C.: US DoD, 2021), pp. 54, 57, 63, 80, 91.

3.China Power Team, "How is China Modernizing its Navy?" Center for Strategic and International Studies(CSIS), April 20, 2022, <https://chinapower.csis.org/china-naval-modernization/>，檢索日期：2022年4月23日。

4.Brad Lendon, "One of the US Navy's Most Powerful Weapons Makes a Rare Appearance in Guam" CNN News, January 17, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/01/16/asia/us-navy-ballistic-missile-submarine-guam-intl-hnk-mi/index.html>，檢索日期：2022年4月24日。

此情勢亦會漸如「膽小鬼遊戲」(Chicken Game)般兩方互不相讓，皆想下更大的賭注。1962年「古巴飛彈危機」(Cuban Missile Crisis)即為「膽小鬼遊戲」的例證，遊戲從美機例行性高空偵察而起，雖最後和平告終，<sup>46</sup> 但反觀當今美、「中」的南海互動有2001年「美、中軍機碰撞」

之鑑，更亟需美、「中」雙方保持克制，以維持兩方乃至區域的穩定。

## 對印太區域安全影響之反思

美、「中」於南海的軍事活動，凸顯出彼此藉展現軍事實力傳達戰略意圖，但也因雙方皆為核武國家，互相嚇阻在軍

46 Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Harper Collins Publisher, 1971), pp. 245～277.



事應對方面有所節制，<sup>47</sup> 即使南海區域局勢漸形緊張，但就目前為止未出現軍事衝突，整體呈現出「鬥而不破」之局面。在美、「中」軍事激烈交鋒下，從中反思對印太區域安全造成之影響更顯得重要。

### 一、軍費增加之趨勢

以中共目前安全情勢來看，除了與美國的軍事抗衡外，尚有與南海周遭國家的主權聲索問題、東海問題、臺海問題，以及印度邊界爭議等，而共軍也不時與澳洲軍機發生爭議或情報船刺探等事件。故整體而言，中共在與美國軍事競爭的主軸下，仍有其他印太國家安全問題的支軸須處理，而這些支軸也成了美國制衡中共的有利著力點。

美國近年不斷強化與印太區域國家之關係，並於2022年5月召開「美國與東協國家領導人峰會」、接連訪問韓、日兩國，並召開「QUAD」四方會談，可說是再強化與印太盟邦的緊密關係，即使「冷戰」期間壁壘分明的情形已不太可能重現，但仍可營造中共崛起的威脅感。易言之，美國此舉已在某種程度上將印太區

域許多國家拉入共同圍堵中共的隊伍中，也是希望各國儘管在經濟上靠攏中國大陸之餘，但至少在安全問題上能與美國同行，進而在印太區域維持一定程度之影響力。

然而，在美國所營造的與中共競爭的態勢中，勢必也會再加深各國對中共軍事擴張的疑慮，進而投資更多經費於軍備建設上。據英國「國際戰略研究所」(International Institute for Strategic Studies)資料，印太區域國家現役軍隊人數達923萬餘人，占全球47%，另2021年軍費支出達4,880億美金，與2008年的2,260億美金相比，十餘年間增長兩倍之多。<sup>48</sup> 此外，瑞典「斯德哥爾摩國際和平研究所」(Stockholm International Peace Research Institute)指出，2017至2021年間，印太區域為全球軍備進口最多之地區，占比達43%；<sup>49</sup> 更甚者，南海周邊國家的軍費支出亦普遍呈現增長態勢(如表6)，凡此皆凸顯印太與南海區域的安全問題不容樂觀。

印太區域國家軍費成長趨勢，有相

47 盧業中，〈霸權國家與核武發展：論東北亞的安全情勢〉《遠景基金會季刊》(臺北)，第20卷，第3期，遠景基金會，2019年7月，頁58、59；Daniel Deudney, "Hegemony, Nuclear Weapons, and Liberal Hegemony," in G. John Ikenberry, ed., *Power, Order, and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), pp. 202、203。

48 The International Institute for Strategic Studies(IISS), *The Military Balance 2022: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics*, p. 218.

49 Pieter D. Wezeman, Alexandra Kuimova, Siemon T. Wezeman, *Trends in International Arms Transfers, 2021* (Solna: Stockholm International Peace Research Institute, 2022), pp. 8,9.



表6 2017~2021年南海周邊相關國家軍費支出統計

國家	2017	2018	2019	2020	2021
中共	210443.0	232530.6	240332.6	257973.4	293351.9
澳大利亞	27691.1	26839.8	26079.3	27300.9	31753.7
中華民國	10480.0	10504.8	10993.2	11923.7	12958.5
新加坡	10178.7	10581.9	10402.6	9978.6	11115.3
印尼	8797.5	7493.7	8154.2	9387.0	8259.3
越南	5073.9	5500.0	—	—	—
菲律賓	4096.3	2842.6	3471.6	3732.7	4090.5
馬來西亞	3494.8	3445.0	3265.3	3374.6	3830.2

說明：單位為百萬美金。

資料來源：Stockholm International Peace Research Institute(SIPRI), "SIPRI Military Expenditure Database" Stockholm International Peace Research Institute, July 18, 2022, <https://milex.sipri.org/sipri>, 檢索日期：2022年7月18日。

當程度因中共軍力成長關係，而周遭國家因憂慮中共的崛起也被迫提升自身軍備，以消弭安全疑慮，如此循環之下，便可能形成軍備競賽，甚而有形成「安全困境」(Security Dilemma)之虞。因此，美、「中」雙方若無法在軍事問題上，採取較積極的降溫作為與善意舉動，印太地區軍費增加之趨勢短時間內勢必無法停止，「安全困境」的形成或將難以避免。

## 二、核擴散的不確定性提升

核彈頭具有的摧毀力量，附加長程及多元化的投射載具，使得核武不能單純以軍事武器觀點檢視，其具有之大規

模毀滅效應，早已是國家戰略層級並用以嚇阻他國的政治工具。<sup>50</sup> 隨著印太區域各國加強軍備的同時，是否趨向以核武作為嚇阻他國的保證，也成為一重要的課題。

中共自1964年研發核武成功以來，始終以「不首先使用」(No First Use)為其核心政策，對於核武的嚇阻皆植基於「核報復」能力上，無追求美、俄「互相保證毀滅」(Mutual Assured Destruction)的嚇阻手段。<sup>51</sup> 中共對於核武發展及戰略運用，以多元化投射手段發展為主，輔以不明示或模糊化其核戰略；<sup>52</sup> 平心而論，中共此

50 小型戰術核武如核魚雷、核地雷等，不在本文討論之內。

51 M. Taylor Fravel, *Active Defense: China's Military Strategy since 1949* (Princeton: Princeton University Press, 2020), pp. 238, 241~243; 孫向麗，〈中國的核武器發展〉《理解中國核思維》(北京：社會科學文獻出版社，2016年)，頁59~64。

52 林中斌，〈核霸：透視跨世紀中共戰略武力〉(臺北：臺灣學生書局，1999年)，頁341。

種低調的核武運用與態度於西太平洋國家間，並無明顯激起各國競相發展核武之動機與目的。

但隨著近年中共傳統軍力明顯成長，而其不透明的核軍備漸成為美國擔憂或予以譴責之處，亦於2021年「中國軍力報告書」中指出，中共於2030年前核彈頭將增至1,000枚；<sup>53</sup> 於此同時，也相對提升中共周邊無核及有核國家，研發或續強化核武的可能性，印度、巴基斯坦及朝鮮具有核武已是普遍公認事實，而日、韓若跟進發展，則印太區域的安全形勢將更加紛亂。「核不擴散」(Non-Proliferation of Nuclear Weapons)已是全球主流思維，美國若欲維持領導地位，在道德觀點上，必會阻止日、韓發展核武，但在現實觀點上，也將持續更新其核武庫與「核三位一體」(Nuclear Triad)的能力，建構對盟邦有效的核保護傘，以說服盟邦不得發展核武。<sup>54</sup>

然而，中共近年核彈頭數目及導彈科技均有所成長，另發展、試射中程攔截導彈亦凸顯預警能力的建立，此等領域的發展皆代表漸往「預警中發射」(Launching on Warning)之方向上邁進，亦使中共漸有條件與一定程度的動機，影響核思維的轉變，例如有條件地執行「不首先使用」政策，甚或取消該政策。<sup>55</sup> 而中共可藉此在傳統軍力仍落後美國狀況下，改從核武方略上採攻勢作為，以對美國扳回一定的軍事平衡。基此，美、「中」雙方的軍事作為所產生的核擴散不確定性，是未來印太區域間須重視之問題。

### 三、我國安全形勢漸趨嚴峻

在目前美、「中」競爭氛圍下，雙方的軍事行動易互遭對方放大檢視而提升至戰略層級的回應與互動。以整體西太平洋地區軍事動態觀之，可瞭解共軍派遣大規模軍機於我西南防空識別區活動，並非

53 Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021, p. 90.

54 英國前國防大臣Denis Healey曾說過，5%的核報復可信度可嚇阻敵人，但需要95%的核報復可信度才能讓盟邦安心。Wu Riqiang, "Living with Uncertainty-Modeling China's Nuclear Survivability," International Security, Vol. 44, No. 4, Spring, 2020, p. 114。

55 中共核戰略植基於「不首先使用」下的「核報復」威懾，但近年增加核彈頭、多元化導彈種類及發展彈道防禦能力，皆令外界質疑其動機與「不首先使用」政策與「核報復」威懾的本質相悖。Lora Saalman, "Multidomain Deterrence and Strategic Stability in China," SIPRI Insights on Peace and Security, No.2022/2, January, 2022, pp. 3, 6-8；丁樹範，〈中國會調整不首先使用的核武原則？〉《遠景論壇》，第78期，遠景基金會，2021年10月，頁1~3；James Samuel Johnson, "Chinese Evolving Approaches to Nuclear War-Fighting: An Emerging Intense US-China Security Dilemma and Threats to Crisis Stability in the Asia Pacific," Asian Security, Vol.15, Issue. 3, 2019, pp. 222,223, 226。





僅對我國施壓，很大程度旨在對西方國家的聯合軍演或政治動作做出回應。此外，亦配合中共官媒向我國傳達威懾之意，尤在媒體傳播助效下易造成人心惶惶，但相對地，也使我國輿論對中共更為反感及產生迫切的防衛動機與作為。

由此可知，美、「中」任一方的軍事活動勢必會引起對方的即時軍事回應，而我國於此軍事互動下，亦會承受不小的國防壓力，而綜觀近年情勢，美國應會持續主導及實施多項於印太或南海地區之雙邊、多邊聯合軍演。同時，我國亦須持續盱衡國際政治情勢及觀察西太平洋軍事動態，並從中預判中共是否會有相關戰略回應或出現大規模軍機、艦出海活動之情形，<sup>56</sup> 以先期整備及預置部署我三軍戰備部隊，確保我國防安全無虞。

其次，中共於南海的島礁軍事化、派遣海、空及水下兵力於南海活動，形塑其在周邊國家的軍事優勢，亦藉地利之便形成對其有利的美、「中」軍事平衡態勢，更將對我國國防安全造成相當程度負面影響。從國防部發布軍事動態可知，共機除常穿越我西南防空識別區外，亦不時有穿越巴士海峽至我東南空域活動之情

形。以審慎角度觀察，共機、艦於南海活動時不乏有突指向我領空、領海方向航行之可能性，以測試我觀通預警與作戰部隊應變之能力。基此，在共機、艦頻繁於南海活動時，不能排除其可能臨機改變常態航法並做出對我干擾之舉動，據以驗證其實戰能力及突發狀況處置，進而影響我軍心士氣。

此外，若中共於南海的「海基核威懾」能力逐漸成形，不只是對美國的「核報復」能力與「核威懾」效應的提升，也將影響美、「中」雙方介入與開啟軍事行動之決心。<sup>57</sup> 基於上述，為維護我國及區域安全，須對臺海、南海及東海等周邊情勢先期掌控，亦可對我國土防衛產生相當的正面影響。

## 結語

中共藉由在南海的軍事化，建構威懾「堡壘」海域，以對美國實施軍事抗衡；美國則以多邊機制，並提高南海軍事存在感與力道，對中共加以制衡。於此雙方軍事平衡作為下，對印太區域產生軍費增加之趨勢、核擴散的風險，以及對我國造成嚴峻的安全形勢，上述皆透露出

56 Cynthia Grabo, *Handbook of Warning Intelligence Assessing the Threat to National Security* (Lanham, Maryland: Scarecrow Press, 2010), pp. 11,12.

57 陳世民，〈習近平的戰略轉向與臺海局勢的變遷：2012～2018〉《遠景基金會季刊》，第20卷，第2期，遠景基金會，2019年4月，頁60～62；Joseph S. Nye, David A. Welch, *Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History*, pp. 181～185。

其中問題癥結仍在於美、「中」雙方手上。

自美國總統拜登(Joseph Robinette Biden Jr.)就任後所發布的政策，2021年3月的《國家安全戰略暫行指南》(Interim National Security Strategic Guidance)已明顯指出中國大陸為唯一可多方面構成持續性威脅的對手，2022年2月的《印太戰略》更認為須重新塑造遭中共所改變之戰略環境與態勢，以符合全球穩定與利益。然而，中共官方自始至終強調其為防禦性國防，單純地確保國家主權、安全，以及維護廣大人民的發展利益。故可認為美、「中」間的對話，即為中國大陸究竟是「和平發展」或「修正主義的威脅」(Revisionism Threat)，兩者之間的爭論。

然而，就在雙方於南海的軍事作為與互動漸趨激烈之際，拜登、習近平於近期視訊峰會上，劃設雙方不可逾越之底線，故目前兩方的南海軍事互動猶如「膽小鬼遊戲」中的賽車尚處於起點未出發對衝之情形，僅止於互相叫囂之狀況。雙方皆知各自所擁有的軍事實力與核武，戰端若遭開啟對於全球和各自來講，皆會處於極為不利之局面。

故南海區域的穩定，端賴美、「中」在軍事平衡上能否獲得雙方均可認同的停損點，若此停損點始終無法獲取共識，自然容易落入「修昔底德陷阱」(Thucydides

Trap)，難以避免後續有衝突危機升高之可能。因此，我國處於美、「中」軍事平衡過程中，面對雙方於南海的軍事互動，更應審慎盱衡區域軍事動態，提前預擬戰略作為及兵力預置，以落實國防安全。

(111年6月13日收件，111年8月18日接受)