



序

南海議題近年來成為眾所矚目焦點，主要原因在於其地緣戰略的關鍵位置與國際強權間的競爭關係。在地緣戰略位置上，南海連結印度洋與西太平洋，地處印太區域的樞紐，同時是全球貿易海上運輸要道。在國際強權競爭上，中共透過逐步擴張策略，展現其控制南海的野心與能力，但此面臨以美國為首西方國家的強烈抵制。南海周遭國家為捍衛其領土主權及相關權益，並確保在大國競爭下話語權，一方面透過東協區域組織機制，以集體力量反制中國，另方面則透過權力平衡與避險策略，遊走中國與美國等列強之間。這使得南海安全問題，呈現多元而複雜的態勢。

台灣身為南海的主權聲索國之一，目前也有效地控制東沙群島與南沙的太平島及中洲礁，但由於中共干涉阻撓，台灣被排除於南海相關國際談判之外。北京希望透過「兩岸合作」方式共同處理南海問題，但其背後有矮化我國家主權與分化台美關係的統戰陰謀，因此夙為我方所堅拒。目前政府處理南海的原則有四：依據《聯合國海洋法公約》和平解決、台灣應納入多邊爭端解決機制、確保南海自由航行權、擱置爭議共同保護與開發南海資源。對我國而言，南海的戰略利益事涉國家主權、海域航道安全與資源開發，因此儘管台灣在處理南海議題上，面臨諸多限制與威脅，例如北京對我東沙群島虎視眈眈，但我們不能在南海缺席，以避免在南海議題遭邊緣化。大家應集思廣益，充分發揮我方目前於南海管控區域之戰略價值，並藉此作為與國際社會接軌的重要橋梁。

財團法人國防安全研究院成立宗旨在於「增進國防安全研究與分析，提供專業政策資訊與諮詢，拓展國防事務交流與合作，促進國際戰略溝通

II 多元視角下的南海安全

與對話」。有鑑於南海安全事務，不僅與台灣國家安全息息相關，更是當前國際安全的關鍵議題，因此於本書，特別委由本院與院外對南海議題學有所長的專家，在兼顧理論介紹、實務分析與政策建議下，透過多元的觀點分別進行撰寫論文，以加深國內對南海安全議題的認識與研究。希望藉由此書的出版，瞭解南海安全情勢的變化、國際戰略態勢以及台灣國家安全可能面對的機遇與挑戰，進而促使國際社會重視我國在南海所應有的戰略價值，以善盡本院身為國家智庫之職責。

陸軍一級上將 國防安全研究院 董事長

霍守業

中華民國 109 年 12 月 22 日



作者介紹

(按姓氏筆劃順序排列)

李俊毅

英國東英格蘭大學國際關係博士，現任財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。曾任國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心助理研究員、中正大學戰略暨國際事務研究所專案助理教授，與政治大學國際關係研究中心美歐所博士後研究。研究專長與興趣包含認同政治、小國外交與安全政策、非傳統安全、混合威脅、灰色地帶衝突等。

林廷輝

台灣國際法學會副秘書長，海洋委員會委員，海基會顧問，外交部外交學院諮詢學者，台大政治所博士，政大外交所學碩士，曾任財團法人兩岸交流遠景基金會副執行長、新台灣國策智庫副執行長、國家安全會議助理研究員，中央研究院博士後研究，中央警察大學兼任助理教授，專長為國際法、海洋法、東海與南海研究、太平洋島國研究等。

孫國祥

國立政治大學政治學博士，現任南華大學國際事務與企業學系副教授；復興廣播電台「兩岸論壇」學者專家主持人；台灣東北亞季刊編輯委員；與超創觀點研究協會副理事長。曾任南華大學亞太研究所所長；中央警察大學外事系、國境系兼任助理教授；國立台灣師範大學東亞學系兼任副教授。中央研究院歐美研究所短期訪問研究學人；日本青山學院大學國際政治經濟學研究科短期訪問研究學人；國立中興大學國際政治研究所短期訪

IV 多元視角下的南海安全

問研究學人；越南社會科學翰林院中國研究所短期訪問研究學人、中央廣播電台「亞太大家庭」主持人、遠景基金會兼任副研究員。研究興趣為東亞國際關係與國際公法。

陳亮智

美國加州大學河濱分校政治學博士，現任財團法人國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員。曾任職國防安全研究院助理研究員兼國防戰略與政策研究所代所長、環球科技大學公共事務管理研究所助理教授、國立中正大學戰略暨國際事務研究所專案助理教授等。研究專長為兩岸關係、中國國防戰略與政策、美國與中國的軍事安全問題等。

陳鴻鈞

東吳大學政治學博士，現任財團法人國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。專長研究領域包括美國研究、全球化與亞太整合、亞太安全、台海安全與政治經濟學。

黃宗鼎

台北唹哩岸人，諸羅黃氏與山東褚族之後，國立暨南國際大學東南亞所博士，國立政治大學國家發展研究所碩士。研究興趣為南海問題、中國與周邊國家關係，著有〈越戰期間中華民國對越之軍援關係〉、〈「分裂國家」的「大局外交」：以中華民國對越之西、南沙交涉為例（1955-1975）〉等人文學核心期刊論文。現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，天下雜誌獨立評論《東南亞風輕史館》專欄作者，並於大學教授東南亞相關課程。

黃恩浩

澳洲墨爾本大學政治學博士，現任財團法人國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員。曾任國防安全研究院助理研究員兼國防戰略與政策研究所代所長、國立中正大學戰略暨國際事務研究所博士後研究員、國立政治大學國際關係研究中心博士後研究員、墨爾本大學社會暨政治科學院榮譽研究員等。主要研究領域包括：中共人民解放軍研究、國際關係理論、戰略文化研究、台海情勢研究、澳洲國防與外交，以及印太區域安全研究等。

鍾志東

英國倫敦政治經濟學院國際關係學系博士，英國倫敦大學國王學院戰爭研究所碩士。現任財團法人國防安全研究院國家安全研究所博士後研究，與國防大學戰略研究所兼任助理教授。曾任瑞典斯德哥爾摩安全與發展研究中心（ISDP）訪問學者。主要研究領域：台灣國家安全戰略、美國印太戰略、美中台三角關係、戰略與安全理論、北約與歐盟、南海安全等。



序	I
作者介紹	III
導論 鍾志東	1
第一章 區域安全與南海秩序 鍾志東	9
壹、前言	9
貳、區域安全的理論與實踐	11
參、區域安全與東南亞國協	17
肆、美中對峙下的南海新秩序	22
伍、南海新秩序與東南亞國協	29
陸、結論	35
第二章 習近平主政下的南海政策 陳鴻鈞	41
壹、前言	41
貳、習近平中國夢下的南海核心利益	42
參、中國崛起下強化南海行政管轄權	45
肆、海洋強國、強軍夢及南海軍事作為	52
伍、南海的和平前景與國際社會的擔憂	61
陸、結論	68

第三章	美國川普政府「印太戰略」下的南海策略	陳亮智	77
	壹、前言		77
	貳、美國「印太戰略」與其南海行動的關連		78
	參、川普政府的南海策略		85
	肆、結論		92
第四章	1975年來越南於南海之布局及其中國因素	黃宗鼎	105
	壹、前言		105
	貳、1975年來越南經略南海的四個時期		105
	參、越南於西、南沙群島之主權聲索：繼受與切割		109
	肆、越南於南海爭端之解決		114
	伍、越南於南海之經濟情狀		121
	陸、越南於南海之軍事情狀		130
	柒、結論		137
第五章	菲律賓杜特蒂政府的南海政策	李俊毅	143
	壹、前言		143
	貳、東協之避險政策及其來源		146
	參、杜特蒂政府的國家安全戰略		152
	肆、杜特蒂政府的避險與南海政策		156
	伍、結論		167

第六章	印尼與馬來西亞之南海政策	孫國祥	177
	壹、前言		177
	貳、印尼的南海政策		177
	參、馬來西亞的南海政策		198
	肆、結論		210
第七章	澳洲的南海政策與作為	黃恩浩	227
	壹、前言		227
	貳、澳洲「印太」思維與南海的連結		229
	參、澳洲在南海的利益		234
	肆、澳洲對南海的政策		239
	伍、澳洲在南海的作為		240
	陸、結論		249
第八章	台灣在南海的戰略價值與 政策作為	林廷輝	257
	壹、前言		257
	貳、台灣各階段經略南海的政策與相關作為		259
	參、台灣在南海所面臨的威脅		266
	肆、台灣在南海的戰略價值		272
	伍、台灣維護南海和平穩定之政策建議作為		275
	陸、結論		281



鍾志東

南海（South China Sea）爭端的根源在於，主權領土所引起的相關爭議，以及強權間地緣政治的競爭。上述主權爭議主要有島嶼的歸屬權、海域管轄權劃分與相關海洋權利等三面，目前涉入的國家有：台灣、中國、菲律賓、越南、印尼、馬來西亞與汶萊等七個國家。區域內爭端國家，因為過去歷史經驗與國家發展需要，均視主權領土為神聖不可侵犯的國家核心利益，這也限縮了其在南海主權領土上的讓步妥協空間。在地緣政治競爭上，區域外的國家例如：美國、澳洲、英國、法國與德國等，則因擔憂中國擴張主義對區域安全與秩序影響，公開表態否定中國對南海的歷史性權利之主張。特別是美國一改過去對南海主權的中立態度，美國國務院在 2020 年 7 月 13 日，發布《美國南海海事聲索立場》（*U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea*）聲明，主張中國在南海主權的主張「完全不合法」，並以「掠奪式世界觀」（predatory world view）形容中國霸凌南海周遭國家，堅決反對「中國在南海建立海洋帝國」野心，矢言將聯合其盟邦與夥伴，基於國際法，捍衛國際社會在南海的「航行自由行動」（Freedom of Navigation Operations, FONOPs）。¹ 此無疑地，成為美中在南海的全面競逐格局下的關鍵轉折點。

¹ “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” U.S. Department of State, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

2 多元視角下的南海安全

中國自 2013 年起，在南海透過「吹砂填海」方式興建人工島，一方面積極軍事化這些人工島，另一方面強化其行政管轄權，展現北京對南海的控制能力，並以具體軍事行動落實其主權宣示。由於南海地緣戰略位置的重要性，此不僅升高與周遭國家對南海主權的爭議，同時使得境外國家諸如美國、澳洲、日本等紛紛涉入南海事務，這也讓南海成為區域安全的焦點所在。地緣政治學者凱普蘭（Robert D. Kaplan）即曾表示，南海連結太平洋與印度洋，地處印太區域的核心地帶，是全球海洋航線的咽喉所在，也是美中雙強競爭下必爭之地，因此南海勢將成為 21 世紀地緣政治的主要戰場。²

如今，逐漸完善的軍事化人工島礁，不僅已成為中國在南海主權的象徵，更成為北京於南海進行開發與鄰近國家交涉的重要依據。面對中國立足南海事實並伺機將南海納為勢力範圍趨勢，以及美中在南海競爭的白熱化態勢，越南、菲律賓等南海主要聲索國，以及不樂見中國於區域內獨霸的東南亞國協（ASEAN，簡稱東協），在無客觀能力單獨對抗中國下，正採取「合眾弱以攻一強」的「合縱」策略，因應中國的擴張主義。其主要策略有四：一、透過「東協模式」（ASEAN Way）以集體的意志與行動，建構東協為中心的多邊安全機制，期能主動掌控南海議題，以避免單獨面對中國的壓力；二、採取「避險」（hedging）策略，亦即在美中兩強競爭下，企圖保持中立態度，但運用「大國平衡」策略將南海問題國際化，以制衡中國；三、持續強化在南海對既有區域及島嶼的建設與控制，以捍衛領土主權與話語權；四、表達願意合作解決爭端的態度，透過國際

² Robert D. Kaplan, "The South China Sea Is the Future of Conflict," *Foreign Policy* (September/October 2011), <https://foreignpolicy.com/2011/08/15/the-south-china-sea-is-the-future-of-conflict/>.

法院仲裁、國際組織調解、及雙邊或多邊外交斡旋等方式，以尋求和平解決南海糾紛。

東南亞國協作為南海區域內最重要的安全建制（security regime），提出《東協印太展望》（ASEAN Indo-Pacific Outlook），意圖藉此落實東協中心性（ASEAN Centrality）的區域秩序。針對南海紛爭，《東協印太展望》視之為區域內之未解決之海事糾紛（unresolved maritime disputes），有可能導致區域國家的公開衝突，為地緣政治的重大挑戰，因此要求相關國家應秉持《聯合國海洋法公約》以和平方式解決紛爭。《南海行為準則》（Code of Conduct on the South China Sea, COC）（以下簡稱《準則》）的協議磋商，是東協與中國在南海爭端異中求同下，雙方為預防衝突升級，意圖建立以規則為基礎之區域秩序的實踐。2016年7月海牙國際仲裁法庭針對菲律賓提出的南海仲裁訴求，做出歷史性裁決，否定中國有關南海九段線內歷史權利。儘管中國堅決反對此裁決，但對《準則》談判態度，明顯地由消極拖延轉而積極主動。國際社會對各方能否就《準則》達成共識，雖持觀察保留態度，但中國對具約束力《準則》的態度轉變，可視為在以預防衝突維持南海和平穩定之區域共識下，展現其對有效控制南海的信心、拉攏東協以抵制境外強權介入南海事務、以及凸顯中國和平崛起已是區域安全關鍵行為者。

值得注意的是，由於南海議題事涉國家主權，東協成員國在考量國家利益優先下，對「東協模式」的理解與接受程度各有不同，對威脅認知與國家安全戰略規劃也不同，這使得涉入南海相關國家，在實際因應南海安全上，各有著多元的視角與不同的作為。準此，本書以八篇章節解構南海安全議題，先由整體之區域概念分析開始，其後再選擇幾個主要關係國

4 多元視角下的南海安全

家，探究其在南海安全上的立場、思維與策略。以下就概述介紹各章的論述重點：

第一章〈區域安全與南海秩序〉，首先介紹區域安全的理論與實踐，指出安全問題區域化的現象，在於地緣與區域特殊性的客觀因素，以及相關行為者認知與理念的主觀因素，兩者交互共構所產生。接著探討區域安全與東協的關係，特別是所謂「東協模式」對處理區域安全的關鍵影響以及限制與挑戰，並據此檢視美中對峙下的南海新秩序，分析美中雙強在南海歧見與競爭的主要緣由，以及東協以《南海行為準則》的推動落實，企圖建立以東協為中心的南海區域秩序。而《南海行為準則》協商的進度與成敗，將成為區域主義用於區域安全與建構南海新秩序研究的重要觀察指標。

第二章〈習近平主政下的南海政策〉指出，追求中華民族偉大復興的中國夢是習近平一貫的主張及施政主軸。為了捍衛中國核心利益，北京對南海的政策展現愈趨強硬的趨勢。北京一方面強化對南海的行政管轄權，另一方面則擴大在南海的軍事作為。儘管 2016 年南海仲裁案做出不利於中國的裁決，北京仍持續落實在南海的行政管轄權及強化軍事部署的行動，沒有看到放緩的跡象。特別是 2020 年，北京宣布三沙市分設西沙區及南沙區，並公布南海部分島礁與海底地理實體的標準名稱，是中國強化南海行政管轄權的最新動作。此外，北京也不斷充實島礁的民事與軍事設施，並使用軍事手段來維護主權，藉此達成海洋強國與強軍夢的目標。簡言之，習近平的強勢作為挑戰了南海的安全及秩序，而南海問題也讓中國和平崛起受到質疑。

第三章〈美國川普政府「印太戰略」下的南海策略〉，檢視川普總統

任內美中雙方在南海的作為與互動，發現雙方非但沒有表現退讓的跡象，反而有競爭愈趨激烈的態勢。川普政府在南海對中國日趨強硬立場，除了需考量美國總統大選因素外，更應從美國「印太戰略」來觀察，因為華盛頓在南海所採取的策略正是「印太戰略」的實踐，包括主張南海是國際公海、以及在此海域各國擁有「航行自由」權。為挑戰中國對南海的傳統與法律主權主張，以及其在南海島嶼上的填海造陸與設置軍事設施，川普政府在南海對中國採取了一系列反制行動，包括相較於歐巴馬政府次數更多、強度更高的「航行自由行動」以及雙航艦戰鬥群演習。此外，華府同時積極尋求盟邦與夥伴的合作，以共同抗衡北京在此強勢的擴張作為。

第四章〈1975 年來越南於南海之布局及其中國因素〉，以歷史途徑討論 1975 年來越南於南海之經略聲索、海洋劃界、多邊協商、油氣開採、漁撈活動與海洋防衛等事業。由於越南之南海布局，難脫越中關係之框架，因此無論是越南之南海主權論述顯係以中國「固有領土說」為對抗標的，抑或越南人民海軍自 1970 年代以後不再向中國取得船艦，皆說明南海問題乃辯證當代越中關係主要之論題。為在南海制衡中國，越南藉融入東協秩序、提出與大陸礁層劃界相關聲明，以及標舉《聯合國海洋法公約》等途徑會集盟友製造輿論。不過河內在中國威脅下，中止與他國合作探採南海油氣區塊、持續推動越中海警海上聯合漁業檢查，以及遷就反島礁軍事化之路線，在在制約了越南之南海布局。

第五章〈菲律賓杜特蒂政府的南海政策〉，則從「避險」（hedging）政策的視角評估菲律賓杜特蒂（Rodrigo Duterte）政府的南海立場。杜特蒂自上任以來，一系列言行呈現「親中遠美」的態度，並試圖降低南海議題的重要性，似有違東南亞國家長期奉行「避險」政策——在經濟上和

6 多元視角下的南海安全

中國交往，在安全上依賴美國——的傳統。檢視杜特蒂政府的國家安全文件，發現菲律賓主要關懷是，因低度發展而引發之種種內部與非傳統安全問題。該國尋求增進和中國關係之舉，因此旨在強化其施政之正當性來源。惟若細究「避險」政策的內涵，杜特蒂政府固然展現追求經濟利益的「經濟實用主義」與對中國的「有限扈從」，但南海主權議題亦是其正當性的重要來源，構成親中立場的限制。杜特蒂政府因此仍保持和美國的重要安全協定，並對中國表現出一定程度的「支配的拒止」與「間接的抗衡」。菲律賓的外交政策大抵仍可以「避險」稱之；其南海政策亦應置於此事下，才能有較完整的掌握。

第六章〈印尼與馬來西亞之南海政策〉探討，自 2009 年以來，南海局勢出現新一波的變化，持續引發國際社會的高度關注。南海問題涉及半閉海周邊聲索國的作為，然而，在南海發生直接對抗（衝突）事件，多數發生在中國與菲律賓和越南之間，其次才是馬來西亞與印尼，因此，自 1990 年以來，印尼力求在南海問題中扮演「調停人」的角色；而馬來西亞則以「安全行事」途徑應對南海情勢。然而，由於戰略利益日益涉入自身，印尼的南海政策出現漸進式的改變。作者認為，印尼是東南亞最大的國家，在地區事務中扮演引領性角色，但作為「非聲索方」已不足，因此「後非聲索方」政策逐漸浮出。馬來西亞傳統上一直對南海採取「安全行事」途徑，馬國採取外交、經濟、法律和安全措施相結合的措施，以確保其作為聲索國的利益，同時關注不會破壞與中華人民共和國的雙邊關係。

第七章〈澳洲的南海政策與作為〉分析，自 2013 年澳洲自由黨成為執政黨以來迄今，坎培拉當局就比以往更關注中國在南海的填海造島行動與軍事化的作為，以及南海附近國家對主權聲索行動與衝突。雖然澳洲與

美國對於印太區域地緣戰略的競爭態勢有著不盡相同的觀點，但雙方都同時分享著南海利益，並且都支持建立以海上規範為基礎的南海秩序。澳洲是一個中型國家，國防力量有限，因此其國家安全戰略須緊密地連結於強權領導下的印太區域安全與穩定。具體言之，澳洲國家安全戰略必須以依附美國在區域的軍事同盟關係，自二次戰後以來就是如此。如今安全雙邊主義仍強力地支撐著澳洲與美國之間的軍事同盟關係，但是澳洲與中國緊密的貿易關係卻也同時牽制著澳洲當局對南海的政策與作為。從地緣政治的角度，位處南太平洋地區的澳洲究竟要如何在美中關係之間進行權衡，才能使安全與經濟同時受到保障，因此澳洲的南海政策與作為，可以作為觀察南海局勢發展的一個重要方向。

第八章〈台灣在南海的戰略價值與政策作為〉，先敘明台灣在南海所面臨的威脅，繼之分析台灣在南海的戰略價值，最後提出台灣可對南海和平穩定的貢獻之政策作為及其效應。南海存在領土主權爭端與海洋權益之爭，台灣作為這兩種權益的聲索方（claimant），即使在國際政治因素下無法參加區域會議，也無法改變台灣在南海海域內實質占領東沙群島及南沙群島的太平島與中洲礁，為南海主要行為者之一的事實。但近年來，由於中國在南海不斷擴張勢力，島礁建設與軍事活動增加，台灣及其他南海主權聲索國在南海的安全環境受到威脅，由於南海對台灣仍具有重要的戰略價值，台灣不可能棄守南海權益，即使台灣無法參與南海多邊機制，但台灣的軍事實力及在南海的政策作為，包括積極作為或消極不作為，都將影響南海的和平與穩定，對區域安全造成一定程度的影響。

上述各個章節的分析研究顯示，隨著國際環境與各國內部的動態演變發展，南海安全的本質是複雜而多變。因此在研究南海安全議題，宜採多

8 多元視角下的南海安全

元的視角分析觀察，如此較能符合實際現況，這也是本書在內容規劃的方向。本書編印籌備過程中，首先要感謝國防安全研究院董事長霍守業一級上將與執行長林成蔚博士的支持與肯定，以及本書作者們的用心撰稿與審查委員們的修改建議。此外，也要謝謝國防安全研究院前執行長林正義博士當初對本院出版此南海專書的發想與指導。在大家的幫忙及五南出版社專業的協助下，這本書才得以順利出版。最後要聲明的是，本書論文純粹反映作者個人研究分析，不代表國防安全研究院的立場。

參考文獻

“U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” U.S. Department of State, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

Robert D. Kaplan, “The South China Sea Is the Future of Conflict,” *Foreign Policy*, (September/October 2011), <https://foreignpolicy.com/2011/08/15/the-south-china-sea-is-the-future-of-conflict/>.



第一章 區域安全與南海秩序

鍾志東

壹、前言

2020 年的南海局勢很不平靜。這是因為美國、中國、東協（ASEAN）三個主要行為者間，在互動上有著關鍵性的變化，使得南海區域安全議題再次成為國際社會矚目焦點。美國在 2020 年 7 月 13 日於「南海仲裁案」歷史性裁決四周年之際，一改過去華府在南海主權爭端不持立場的中立角色，首度公布《美國南海海事聲索立場》，主張中國對南海主權聲索「完全非法」，同時指控中國恫嚇威脅南海周遭國家，有野心「在南海建立海洋帝國」。¹ 對此，中國則辯稱「在維護南海主權和權益方面始終保持著最大克制」，反控美國身為區域外國家，「頻繁派遣大規模先進軍艦軍機在南海大搞軍事化，推行強權邏輯和霸道做法，美國才是本地區和平穩定的破壞者和麻煩製造者」。² 北京並於 2020 年 8 月 26 日在南海西沙海域進行軍事演習時，發射 4 枚中程彈道飛彈（medium-range ballistic missile, MRBM），其中包括有「航母殺手」之稱的東風 21D 和東風 26B，對華府挑釁示威意味十足。³

¹ “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” U.S. Department of State, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

² 〈外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中國外交部，2020年7月14日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1797678.shtml。

³ “DOD Statement on Recent Chinese Ballistic Missile Launches,” U.S. Department of Defense, August 27, 2020, <https://reurl.cc/GrbxZG>.

東協隨後在 2020 年 9 月 9 日在《東協外長聯合聲明》強調，「《聯合國海洋法公約》的普遍性和統一性，重申《公約》規定了開展各種海洋活動都必須遵循的法律框架，而且作為國家、區域和全球在海事領域採取行動和開展合作的依據，具有重要戰略意義」。⁴ 儘管未點名中國，《聯合聲明》透過確立遵守《公約》基本原則，等於是間接肯定「南海仲裁案」，並反制中國在南海主權的國際法依據。雖然東協在南海爭端獲益於美國支持，但東協刻意未表態呼應《美國南海海事聲索立場》，此也顯示東協不願與中國正面衝突的基本態度，而《聯合聲明》實已為「東協於南海問題最大強度之表述」。⁵

美中於南海針鋒相對，從法理之爭到頻繁的軍事示威，兩強衝突態勢有逐步升高趨勢，南海秩序與區域安全正面臨嚴重挑戰。東協與區域國家對中美在南海競爭態勢，則各有不同的解讀與打算，並企圖藉此謀求其自我最大利益。學界在討論南海安全秩序時，基本上有著國家層次、區域層次、體系層次三種不同的分析視角，來解釋並預測相關行為者的作為與反應。區域安全研究學者亞拉佳培（Muthiah Alagappa）表示，當區域內新興強權崛起，企圖重建區域政經秩序以擴張其戰略版圖時，安全問題區域化趨勢就愈加地明顯。⁶ 準此，本文將先探討區域安全的理論與實踐，進而研究區域安全與東協間之關係，並據此檢視美中對峙下的南海新秩序，以及東協如何因應此南海新秩序。

⁴ “Joint Communiqué of the 53rd ASEAN Foreign Ministers’ Meeting,” ASEAN 2020, September 9, 2020, <https://reurl.cc/Z7XaOM>.

⁵ 黃宗鼎，〈印太對抗已由東協海洋向陸地延伸〉，《國防安全即時評析》，2020年9月17日，<https://reurl.cc/d5y5YV>。

⁶ Muthiah Alagappa, “Regionalism and Conflict Management: a Framework for Analysis,” *Review of International Studies*, Vol.21, October 2009, pp. 359-360.

貳、區域安全的理論與實踐

有鑑於安全問題區域化的現象，區域安全理論建議，應考慮地緣因素與區域特殊性的關鍵性影響，並透過領土與權力的物質因素，以及認知與理念的觀念因素，來理解行為者間在面臨安全挑戰時的因應方式。東協作為南海的最大區域組織，也是境內重要的行為者，其舉措可視為由區域觀點在安全議題之具體實踐。

一、區域主義與區域安全

區域主義（regionalism）是特定地理區域內國家，基於相互依賴（interdependence）關係，特別是在經濟與社會層面，尋求透過多種的互動模式過程，以實踐共同的認知與利益。美國學者奈伊（Joseph S. Nye Jr.）認為，「國際區域可以界定為，地理上相聯繫的一定數目國家，它們處於某種程度的相互依賴關係；國際區域主義，就是以區域為基礎，國家間的聯合或集團的形成」。⁷ 區域安全（regional security）概念與區域主義息息相關，是國際關係研究的次領域，不過區域安全研究的方法論，近年來在國際安全研究領域中，有逐漸獲得重視與援用的趨勢。其主要原因在於，研究分析層次範圍上，現實主義（realism）以國家為中心的安全觀，以及全球主義（globalism）以世界秩序為中心的安全觀，都各自有其侷限性。赫納特（Bjoern Hettne）認為，這種個體與總體安全觀點，存在著巨大的分析落差，而區域主義（regionalism）的安全觀，是介於兩者間

⁷ Joseph S. Nye Jr. (ed.), *International Regionalism: Readings* (Boston: Little, Brown and Company, 1968), p. v ii.

的分析層次，正可補充上述兩者的不足之處。⁸ 此外區域主義認為，後冷戰時期的區域安全問題，也不能再完全以新現實主義（neorealism）的國際體系觀點來解釋，必須考慮各個區域都有其獨特性，並透過聚焦於區域內部成員互動方式，來理解區域安全的本質所在。

區域安全理論能作為有效的分析工具，凱利（Robert Kelly）綜整其主要理由在於：（一）基於地緣因素，多數國家關心的是鄰近的威脅，而非遠方的霸權；（二）當境外強權干涉區域秩序，區域國家反將運用此外力，對抗其域內敵對國家；（三）區域主義反映出，帝國主義與殖民主義的境外霸權，在「規範上的不當性」（normative awkwardness）；（四）區域國家反霸權運動，對域外強權構成新的壓力，進而促使區域成為各方關注焦點；（五）新現實主義的國際體系觀點，企圖將國際政治化約為單一、絕對、且抽象的理論架構，以解釋所有的國際政治現象，在研究方法上有重大缺陷。⁹

目前區域安全分析途徑中具代表性的是，布贊、威弗爾、維爾德（Barry Buzan、Ole Waever、Jaap De Wilde）三人所提出「區域安全複合體理論」（Regional Security Complex Theory），其定義為：「一組國家，在安全化（securitisation）與去安全化（deseuritisation）過程中，相關國家的安全問題，因彼此緊密地相互關聯（interlinked），以致無法單獨地加以分析或解決」。¹⁰ 區域安全複合體是融合新現實主義的物質性與建

⁸ Bjoern Hettnie, "Development, Security and World Order: A Regionalist Approach," in Sheila Page ed., *Regions and Development: Politics, Security, and Economics* (London: Frank Cass, 2000), pp. 44-66.

⁹ Robert Kelly, "Security Theory in the New Regionalism," *International Studies Review*, Vol. 9, No. 2 (2007), pp. 199-201.

¹⁰ Barry Buzan and Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p. 44.

構主義（constructivism）的社會性的分析架構，它一方面強調領土與權力的物質因素分析單元，另一方面主張安全化過程，透過認知與理念的社會建構方式，來認定敵我關係（amity and enmity），並以此界定安全威脅的本質。就安全的內容而言，區域安全複合體認為，這主要是由5個領域（sectors）：軍事、政治、經濟、社會與環境，所相互影響建構而成。而安全的最終考量則是生存，對國家而言，就是其主權捍衛與領土控制的能力。¹¹ 陳牧民與李賜賢在綜整當今區域安全理論認為，「無論由理論或實際角度來看，區域安全複合體都是迄今為止發展最為完備的區域安全理論」。¹²

二、權力平衡與集體安全

區域安全理論諸如區域安全複合體，在描述（description）與理解（understanding）區域安全問題的現象解構，於認識論（epistemology）上，提供了有力的分析解釋架構，但對個別國家如何因應區域安全問題，則尚未提出具體解決建議。相較下，例如現實主義的權力平衡（balance of power）與自助（self-help）論述，以及自由主義（liberalism）的集體安全（collective security）與裁武（arms reduction）論述，則分別提出具體途徑，供相關國家因應其於區域內所面臨的安全挑戰。

權力平衡是現實主義在探討國際關係與國家安全對外戰略的核心概念。權力平衡的要旨是，探究權力對國家行為的影響，以及國家間的權力

¹¹ Gregory Ryan, 〈區域安全複合體理論、東亞與美國再平衡：美國轉向亞洲的區域反應〉，《全球政治評論》，第49期（2015），頁37。

¹² 陳牧民、李賜賢，〈國際安全研究中的區域主義：理論與發展簡介與評估〉，《全球政治評論》，第52期（2015），頁82。

互動關係，特別是由所謂硬實力（hard power）下的軍事與經濟力量觀點。權力平衡的安全戰略主張，由於國際社會的本質是無政府狀態，因此國家間存有著競爭關係的常態，因此國家間力量均勢的維持，有助於國際社會的和平與穩定。因為當敵對勢力間力量均衡、彼此相互牽制狀態時，企圖改變現況的修正主義（revisionist），特別是透過軍事侵略方式，將無利可圖且得不償失。權力平衡的安全戰略在執行時，主要有內部平衡（internal balance）或外部平衡（external balance）的兩種方式。內部平衡，即對內加強國家的軍事與經濟實力，透過國家綜合實力（comprehensive national power）的增強，以便能獨立而有效地應對敵對國家的競爭與威脅，此即自助概念的實踐。外部平衡，即是對外結交盟友，挾外自重藉以制衡敵對國家的競爭與威脅。¹³

自由主義的觀點則認為，透過國家間相互合作，以建構國際安全秩序，才是國家利益之所在。其主要原因在於，全球化現象的影響。全球化簡單的說，就是「增加社會間相互關聯（interconnectedness）的過程」。¹⁴ 全球化使得國際社會成員間，產生相互依賴關係，特別是在經貿、環保與科技等議題上。因此自由主義主張，國家在主權（sovereignty）上，應做適度犧牲讓步的配合，透過國際建制（international regime），建構國際社會的合作機制，以回應全球化下國家間的相互依賴關係。以國際秩序而言，自由主義認為，秩序不建立在國家間競爭關係下權力平衡的安

¹³ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Relations* (Addison-Wesley Publishing, 1979), p. 168; William C. Wohlforth, Stuart J. Kaufman and Richard Little, "Introduction: Balance and Hierarchy in International System," in William C. Wohlforth, Stuart J. Kaufman and Richard Little eds., *The Balance of Power in World History* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 9-10.

¹⁴ Jan Aart Scholte, "The Globalisation of World Politics," in John Baylis and Steve Smith eds., *The Globalisation of World Politics: An Introduction to International Relations* (2nd ed.) (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 7.

排，而是國際行為者基於共同認知之國際規範（norms）與規則（rules）的權威約束，並以此作為國際間互動的準則。在安全議題上，自由主義主張集體安全制度，根據哈斯（Ernst B. Haas），集體安全是「國際社會為限制武力的使用，以集體方式，透過共同的規範與程序，一方面用以處理侵略行為，另方面以此降低成員國間的敵意，並依和平方式解決國際紛爭」。¹⁵

三、南海議題與區域多邊機制

近年來南海議題成為國際社會關注焦點，其主要原因在於，周邊國家對南海部分島嶼的領土主權歸屬、海域管轄權劃分，以及相關海洋權力等三方面重疊的爭議。目前涉及上述爭議的區域內國家有：中華民國、中華人民共和國、菲律賓、越南、印尼、馬來西亞與汶萊等 7 個國家。南海衝突事涉區域內的領土管轄權與國家尊嚴，而此伴隨著南海地緣戰略重要位置與豐富的自然資源蘊藏，使得境內相關國家與境外強權，例如：美國、澳洲與日本等紛紛涉入南海事務爭取話語權，這讓南海成為一個充滿衝突的區域。中國在 2013 年至 2015 年間，開始積極地在南沙幾個礁上吹砂填海造島，並軍事化這些人工島，以強化其主權宣示，這再次挑起南海主權爭議，南海也更為動盪不安。對此，美國自川普總統在 2017 年上任後，開始不斷地以具體行動，挑戰中國在南海的主權宣示，使得區域內之緊張局勢亦隨之攀升。

¹⁵ Ernst B. Haas, "Collective Security and the Future International System," in Richard Falk and Cyril Black eds., *The Future of the International Legal Order, Vol 3: Conflict Management* (Princeton: Princeton University Press, 1971), p. 225.

主權爭議是南海衝突的主要緣由所在，因為南海相關國家對主權均有所堅持，此也限縮了在主權衝突的轉圜空間。主權本質，攸關權力與權利的行使，霍布斯（Thomas Hobbes）在詮釋主權意義時，將之與國家概念相結合，強調國家與主權的不可分割性。辛斯雷（F. H. Hinsley）定義主權為：「政治社群（political community）所擁有最終且絕對的政治權威」。¹⁶ 在國際關係上，卡斯納（Stephen D. Krasner）認為，主權指涉國家對特定區域之「權威」（authority）與「控制」（control）兩項基本概念，「權威」是指國家之間相互承認的權利，「控制」是指在沒有相互承認權威的情況下，使用單方面權力。¹⁷ 主權賦予戰爭發動的正當性與合法性，但隨著全球化的發展，國家間關係日益密切而互賴，以武力方式解決主權爭議，違反國際社會主流意識。因此，儘管南海主權爭議相關國家，並未全然放棄軍事準備，以因應戰事發生可能；不過，為維持區域之和平穩定與經濟發展，不論是境內國家還是境外強權，基本上仍傾向透過國際法院仲裁、國際組織調解、及雙邊或多邊外交斡旋等方式，以尋求南海糾紛的和平解決。

在主權問題未能獲得解決共識前，南海爭議之相關境內國家，目前多採兩手策略：一方面，強化既有區域及島嶼的建設與控制，另方面，則表達願意合作解決爭端的態度。為預防南海緊張情勢升高，進而演變成軍事衝突，便成為區域多邊機制建構的重要任務，例如：以「共同安全」（common security）概念為基礎成立的「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum, ARF），以及由「東南亞國協」（ASEAN，簡稱東協）

¹⁶ F. H. Hinsley, *Sovereignty* (2nd ed.) (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), p. 26.

¹⁷ Stephen D. Krasner, *Power, the State, and Sovereignty* (London: Routledge, 2009), pp. 179-253.

與中國組成之「落實《南海各方行為宣言》高官會議」。此種區域多邊安全機制，其目的主要在於：預防衝突與衝突管理，在區域安全議題上，一方面尋求各方可以接受的處理方式，另一方面使相關衝突不致影響區域國家間之正常關係。區域多邊機制是合議制下的一個集體行動體，並非單一國家可以完全掌控，也因此其行動能力與具體功能屢遭質疑。但無可諱言的是，區域多邊機制提供了一個溝通協調的平台，其對區域衝突的預防與管理，扮演著一個重要的角色。只要爭議相關國家，願意藉此平台持續對話交流，共商解決之策，那武力衝突發生的可能性就會隨之減少，這也符合全球化互賴關係下的區域共同利益。

參、區域安全與東南亞國協

由地緣政治觀點來看，南海主要為東南亞國家所包圍，地處區域內核心地帶，也為全球海空運輸的主要路徑，南海議題當為東南亞區域國家關注的安全焦點。東南亞國協作為區域內最大的國際組織，無疑也是南海議題上重要的行為者。

一、東協在區域安全的重要角色

在區域安全議題上，東協最初成立宗旨，在於促進區域間經濟、社會及文化的合作與發展。在冷戰期間，東協強調中立不結盟立場，主張以區域「安全合作」（security cooperation）方式，共同維持區域內政治與社會穩定。在後冷戰時期，東協在 1994 年成立「東協區域論壇」，以因應區域內外新的安全衝擊與挑戰，並延續 1971 年《吉隆坡宣言》所揭

示建構「和平、自由、中立區域」(Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN)的戰略構想，以維護東南亞「不受外部力量或任何形式的干擾」和「擴大合作範圍」。¹⁸ 儘管東協一般來說僅被視為溝通討論的區域平台，但隨著關注議題多樣性與複雜性的增加，以東協為中心擴及境外國家的區域國際組織與平台紛紛成立，例如：亞太經合會(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)、區域全面經濟夥伴協定(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)、東協加三(ASEAN Plus Three)、東亞峰會(East Asia Summit, EAS)、亞歐會議(Asia-Europe Meeting, ASEM)、東協國防部長擴大會議(ASEAN Defense Ministers Meeting Plus, ADMM+)、東協海事論壇(ASEAN Maritime Forum)等。東協積極建構這些國際區域平台機制，展現東協對因應區域安全與擴大全球參與的企圖心及具體行動。

2008年12月15日《東協憲章》(ASEAN Charter)正式生效，這是東協成立以來在組織建構上歷史性的一刻，並為達成東協共同體(ASEAN Community)的目標，奠定穩固的基礎。它揭示了東協成立的宗旨與原則，明確記載了東協的規範與價值，同時也提供了東協正式法人地位與制度架構。《東協憲章》在其《序言》開宗明義表示，要成員國「謹記由於地理位置、共同目標、與共同命運，而存在著互惠互利、相互依存的關係」。此凸顯東協與成員國，優先考慮地緣上接近的影響和威脅，基於共同目標與命運的認知與考量，各國的國家安全問題無法被單獨解決情況下，區域內成員國要「團結在同一個願景、同一個認同感，以及同一個相

¹⁸ Hasjim Djalal, "Rethinking The ZOPFAN in the Post Cold War Era," *ISIS.Org*, May 31, 2011, https://web.archive.org/web/20111106102423/http://www.isis.org.my/files/25APR/paper_ps_5_hasjim_djalal.pdf

互關懷和分享的共同體」。¹⁹ 布贊與威弗爾認為，東亞是一個整合的區域（an integrated region），因此是一個緊密連結的「區域安全複合體」；此外，由於東協在東南亞區域安全角色與功能的提升，因此東協已可被視為一個區域「安全建制」（security regime），並具備建構集體安全與安全共同體（security community）機制的雛形。²⁰ 就整體而言，《東協憲章》的制定與實踐，明顯地深化了東協的機構定位、成員整合、與組織行動力，此也為東協在處理區域安全問題上，例如：南海爭端，提供了衝突預防與衝突解決的區域多邊組織機制。

二、東協對南海衝突的處理模式

東協身為區域的安全建制，但安全建制的存在，並不代表成員國間的關係，只有和諧而沒有衝突。安全建制重點在於，儘管衝突存在，安全建制內成員國間彼此有共識，並承諾透過合作與和平方式來解決衝突。²¹ 根據《東協憲章》第2條，東協會員國承諾，「摒棄任何與國際法相悖的侵略行動以及武力的威脅或使用，或其他行動；依靠和平解決紛爭」。東協國家間放棄以武力解決衝突的文化，有其特殊歷史因素。因為，東協成員國，除了泰國一直維持其主權國家地位外，其他多為剛從殖民地或屬地獨立的國家，建國之初百廢待舉、國力薄弱，儘管沒有明顯外來強權侵略的危機，但卻共同有著內部安全危機。在自顧不暇下，秉持安全自救與合作安全的概念，希望建構一個區域外交平台，透過諮商互動建立邦誼，藉

¹⁹ 《東協憲章》，東協秘書處網站，<https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/AC-Singapore.pdf>。

²⁰ Barry Buzan and Ole Waver, *Regions and Powers*, pp. 172-182.

以預防衝突發生，並促進區域的和平穩定。冷戰結束後，隨著東協區域論壇的成立，與全球化現象的影響，在區域安全議題上，東協已逐漸發展出自成一格的衝突預防模式。²²

基於特殊的時空條件與文化背景，東協在演進過程中，發展出其特有的安全文化以解決區域衝突，一般稱之為「東協模式」（ASEAN Way）。哈克（Jürgen Haacke）由建構主義觀點分析指出，「東協模式」是東協國家基於共同認知與實踐過程下，在外交和安全文化的行為規範（norms），「東協模式」主要有 6 項規範性特徵：（一）主權平等；（二）不訴諸武力，以和平方式解決衝突；（三）互不干預；（四）不介入成員國間未決之雙邊衝突；（五）靜態的外交；（六）相互尊重與包容。²³ 李法（Michael Leifer）則由現實主義觀點檢視「東協模式」，並提出四個相互關聯的面向進行驗證：（一）東協創立時，成員國領導人間的互動關係；（二）相似文化的一種表達；（三）東協的行為規則，即成員國採納之國家間關係原則；（四）自東協創立以來所表現之突出的互動與社會化進程。²⁴ 制度建構主義的阿查雅（Amitav Achaya）則認為，「東協模式」具有四種特性：（一）非正式性；（二）非對抗性；（三）協商一致；（四）思想上的多邊主義和行動上的雙邊主義。東協成員國間之所以能夠長時間維持和平穩定，內部沒有發生國與國的戰爭，主要原因是東協成員國認同「東協模式」，一種東協的「區域安全文化」（regional security culture），克制

²¹ Barry Buzan and Ole Waver, *Regions and Powers*, p. 175.

²² 李瓊莉，《亞太安全秩序的區域多邊途徑：衝突預防概念與實踐》（新北市：生智文化事業有限公司，2014），頁67-68。

²³ Jürgen Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects* (London: Routledge, 2006), p. 1.

²⁴ Michael Leifer, *ASEAN and the Security of Southeast Asia* (London: Routledge, 1989), p. 50.

自身的行為，避免衝突升高。²⁵ 儘管學者間對「東協模式」內容各有不同的陳述方式，《東協憲章》對所謂「東協模式」，像是關鍵的「不武」與「協商」原則，其實已有具體而明確的規範。不過「東協模式」，確實已成東協及其成員國在處理區域衝突時，所特有的思維模式與運作文化。

三、「東協模式」面臨的問題與挑戰

「東協模式」是東南亞地區國家在互動與社會化過程中，基於區域主義透過協商機制的集體行為規範。因此，東協希望經由共同體（community）的意識，整合成員間的國家願景、認同與利益，以成為一體化下積極的國際行為者。不過，由於東協國家在文化、政治與經濟上，存在著高度的多樣性與分歧性，東協透過「求同存異」方式所建構引以為傲的「東協模式」，在塑造關鍵的共同利益與集體行動能力上，面臨重大挑戰。國際社會在建構共同利益與集體身分時，溫特（Alexander Wendt）認為此將面臨兩大問題：第一是過程的緩慢性，第二是共同體成員對彼此合作持有積極態度的假設。²⁶ 當前「東協模式」在實務運作上所面臨的主要挑戰在於：欠缺實際解決問題能力，以及國家利益優先於東協利益。

「東協模式」的「非正式」、「協商一致」及「不干涉」規範性特徵，在實際運作上，使東協成為只是對話溝通的平台，而非解決問題的機制。這使得東協在因應區域問題時，不是反應慢半拍，就是在欠缺共識下無法達成決議，而流於各說各話的空談俱樂部（talk shop）。此外，東協由於在制度上保障每個成員國絕對平等地位，以致不論從決策機構還是執行機

²⁵ 郭俊麟，〈東南亞區域整合經驗——「東協模式」的實踐與檢討〉，《台灣國際研究季刊》，第4卷第1期（2008），頁108。

²⁶ Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (1992), p. 418.

構，都體現出一種「無核心」的運轉模式。這一方面對東協政策執行效率產生顯著的不利影響，另方面也提供機會讓成員國得以東協集體之名，行追求個別國家利益之實。²⁷ 1997年亞洲金融危機期間，東協的反應遲鈍與無能為力，使得成員國只能自求多福尋求外援，此無疑對「東協模式」處理問題能力造成嚴重打擊，也暴露出東協在機制上因應危機能力的不足。

東協成員國在國家利益優先思維下，對「東協模式」的理解與接受程度各有不同，使得成員國在因應區域問題，要採取共同的立場與行為時，仍有保留，端視議題而定。例如：越南在加入東協之後曾發表聲明：「河內不能確定能否接受現有的遊戲規則，即沒有例外地接受那些明文與未明文的處理東協國家間關係的規則」。²⁸ 這顯示，各個成員國儘管認同合作的力量要比各自單打獨鬥來得有利，但在涉及國家根本利益時，例如：領土與海域糾紛、經濟合作、與環境保護議題時，則表現出強烈的民族主義。²⁹ 特別是成員國間，因政治體制的差異，與經濟水準的差距，在國家利益與東協利益上，產生不同認知時，勢將考驗「東協模式」的有效運作，以及東協的協商整合能力。

肆、美中對峙下的南海新秩序

川普政府對南海議題與過去的美國政府最大的差異之處，在於對南海主權，一改過去中立消極的立場，轉而支持東協與周遭國家，認為中國

²⁷ 葛紅亮，〈東協對南海政策的建構主義解析〉，《全球政治評論》，第47期（2014），頁118。

²⁸ 王子昌，〈東協意識面臨的挑戰〉，《東南亞研究》，第6期（2003），頁34-38。

²⁹ 高偉濃等，〈從建構主義角度看「東協方式」的結構性缺失〉，《東南亞縱橫》，第6期（2004），頁40。

在南海主權的主張「完全不合法」，並指控北京企圖在南海建立的「海洋帝國」，要求中國放棄擴張主義並停止霸凌周遭國家。美國矢言聯合印太區域盟邦夥伴，抵制中國在南海擴張主義的野心。此引起北京強烈反彈，美中在南海競逐呈現白熱化現象。

一、美國印太戰略與南海安全

南海安全，是美國全球戰略的核心焦點之一。美國國防部於 2019 年 6 月 1 日發布首份的《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report*），該報告開宗明義表示，就經貿、軍事、歷史與地緣政治等因素考量，印太地區是「攸關美國未來發展最重要的區域」，而全球 60% 的海上貿易要通過印太地區，全球約三分之一的海運從南海通過。美國於印太區域的戰略願景，在於建構一個「自由與開放的印太地區」（Free and Open Indo-Pacific），以維護區域內國家所共享既有國際秩序的四項核心價值原則：尊重國家主權獨立、和平解決爭端、公平互惠貿易、及以規則為基礎的國際秩序。³⁰ 在同年的 11 月 4 日，美國國務院公布《自由開放印太：促進共同願景報告》（*A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*），強調將與印太區域之盟邦與夥伴合作，維護航行自由權和其他合法使用海洋的方式，以便所有國家都可以從海上公域中受益。在南海爭端上，美國則敦促所有南海爭議涉入國家，包括中國在內，按照國際法，放棄脅迫方式，和平地解決爭端。³¹ 美國國防部《印太戰略報告》與國務

³⁰ “Indo-Pacific Strategy Report,” U.S. Department of Defense, June 1, 2019, https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDOPACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF

³¹ “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” U.S. Department of State, November 3, 2019, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>.

院《自由開放印太：促進共同願景報告》，都代表著華府透過軟硬的兩手策略，以具體的行動計畫，維護美國在印太區域影響力，以確保現行有利於美國的印太權力平衡，進而達成保障自由開放的國際秩序與價值。

在硬的一手方面，國防部《印太戰略報告》高舉現實主義思維，主張「和平透過實力」（peace through strength）的戰略競爭路線，將竭盡所能以維持美國既有的軍事優勢。其具體措施即所謂的印太戰略三柱：

「整備」（preparedness）、「夥伴關係」（partnerships）和「推動網絡化區域」（promotion of a networked region）。「整備」的核心在於軍事整備，建構一個致命性、彈性、敏捷性與就緒性的聯合打擊武力；「夥伴關係」在於強化與擴展盟邦或夥伴國家與美國的雙邊關係；「推動網絡化區域」則在於落實區域內的安全建制，建構以美國為核心的多邊國際安全架構。《印太戰略報告》特別強調，美國於區域內長久以來的安全同盟與夥伴，是美國印太戰略的「基石」（bedrock）所在，也是美國在印太地區沒有任何競爭對手所能匹敵的「不對稱戰略優勢」（an asymmetric strategic advantage）。³²

在軟的一手方面，國務院選在東亞峰會前發布的《自由開放印太：促進共同願景報告》，則訴求自由主義的價值理念，透過「共同願景」、「夥伴與區域機構之交往」、「促進經濟繁榮」、「推展善治」、「確保和平與安全」與「投資人力資本」等六項規劃措施，強調美國與印太區域國家間相互依賴不可分的關係，藉以落實美國對印太區域的重視與承諾，並揭示此攸關美國國家利益。同時以《印太透明倡議》（Indo-Pacific Transparency Initiative）事實文件（Fact Sheet），提出「反腐與財務透明」、

³² “Indo-Pacific Strategy Report,” U.S. Department of Defense.

「民主協助」、「新興領袖發展」、「媒體與網路自由」及「基本自由與人權」等五項工作計畫，強調追求印太區域政府的「善治」的重要性。³³ 此種建構「志同道合」、「共同願景」、「善治」等價值觀概念，猶如軟實力（soft power）的運用，是基於彼此對「自由與開放的印太地區」核心價值的心悅誠服，而非透過暴力脅迫方式強行為之。美國印太政策此種軟硬兼施靈巧運用的雙軌策略，也正符合奈伊所提之「巧實力」（smart power），強調透過共同利益倡議如「全球公共財」（the global goods）概念，一方面用以擴張國家影響力，另方面可正當化國家的行為。³⁴

二、中國崛起下的南海策略

北京沿用並修正 1947 年中華民國政府所繪製的官方地圖，以線段沿著南海勾勒出南海領土，包括有南沙、東沙、西沙與中沙群島。這線段被稱之為「九段線」或「U 型線」，緊鄰越南、菲律賓、印尼、馬來西亞、汶萊與菲律賓海岸線，涵蓋了上述東協國家的專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）。2009 年 5 月，北京正式向聯合國大陸礁層界限委員會提交以「九段線」劃界的地圖，在 2011 年 4 月遞交聯合國官方信函聲稱，中國對「南中國海各島及其鄰近海域有不容爭議的主權」。³⁵ 明顯地，中國將南海議題，視為涉及領土主權的國家安全議題。

南海對中國國家利益而言，不僅攸關領土主權，也涉及中國未來發

³³ “Indo-Pacific Transparency Initiative Fact Sheet,” U.S. Department of State, November 3, 2019, <https://www.state.gov/indo-pacific-transparency-initiative/>.

³⁴ Richard I. Armitage and Joseph S. Nye Jr., *A Smarter, More Secure America: A Report of the CSIS Commission on Smart Power* (Washington, D.C.: CSIS, 2007), pp. 5-14.

³⁵ 比爾海頓（Bill Hayton），林添貴譯，《南海——21世紀亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步》（台北市：麥田出版社，2019），頁348。

展需要，其重要性主要有四個面向：「（一）對南中國海『歷史性權源』的意識、又加上民族榮耀的需求；（二）需要有『戰略縱深』以保護中國沿海城市；（三）渴望戰略進出印度洋和太平洋有保障；（四）希望取得南海的經濟資源」。³⁶ 儘管如此，北京領導人也務實認知到，中國對南海主權主張，會引起區域國家的仇視與反對，主權糾紛也不是中國說了算的事。鄧小平對此即定調，「找到一個大家都能接受的好辦法來解決這問題」，而這成為中國處理南海主權紛爭的決策參考。李鵬在 1990 年 8 月在新加坡向世界宣示，「中國準備和東南亞國家合作開發南沙群島，暫時擱置主權問題」。李鵬看似立場放軟的宣言，其實它真正的意思是「主權在我、擱置爭議、共同開發」，其中第一項的「主權在我」才是北京對南海議題最重要的立場，但由於沒人承認北京對南海的主權，這也成為目前南海衝突的根源所在。³⁷

中國在 2010 年 3 月間，向美國表態擁有南海主權，而且首度使用「核心利益」的字眼，表示「南海是關係到中國領土完整的核心利益」。³⁸ 為展現中國和平崛起的善意，並願意與所有國家發展友好合作關係，北京在 2011 年 9 月 6 日，發表《中國的和平發展》白皮書，並界定中國六項「核心利益」包括：「國家主權、國家安全、領土完整、國家統一、中國憲法確立的國家政治制度和社會大局穩定、經濟社會可持續發展的基本保

³⁶ 比爾海頓（Bill Hayton），林添貴譯，《南海——21世紀亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步》（台北市：麥田出版社，2019），頁351。

³⁷ 同註36，頁182-183。

³⁸ 林翠儀（編譯），〈中國噙美：南海是領土核心利益〉，《自由時報》，2010年7月5日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/408591>。值得注意的是，中國視主權與領土為國家「核心利益」，但中國官方未曾公開將南海納為「核心利益」，雖然也未明言否認。

障」。³⁹ 中國國家主席習近平在 2013 年 1 月 28 日，在中央政治局就「堅定不移走和平發展道路」進行第三次集體學習中強調，「我們要堅持走和平發展道路，但決不能放棄我們的正當權益，決不能犧牲國家核心利益。任何外國不要指望我們會拿自己的核心利益做交易，不要指望我們會吞下損害我國主權、安全、發展利益的苦果」。⁴⁰ 就北京的政治語意學而言，核心利益指的是那些幾乎沒有談判空間的關鍵議題。南海主權是否為北京所言之核心利益，或許仍待澄清，不過可以肯定的是，中國「主權在我、擱置爭議、共同開發」的南海策略將不致改變，而中國與南海周邊國家因主權所產生的紛爭，也將持續僵持不下。

三、美中在南海的歧見與競爭

2020 年 7 月 13 日，美國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）選在「南海仲裁案」裁決公布滿四周年的時間點，發布《美國南海海事聲索立場》聲明，嚴詞批評中國對南海的主權聲索「沒有任何法理依據」、以恫嚇手段「史無前例」地威脅南海周遭國家、企圖以「以強權決定是非」取代國際法，重申美國支持「自由開放的印太地區」，矢言堅決反對「中國在南海建立海洋帝國」野心。⁴¹ 此聲明總結了川普政府對南海的戰略觀：首先美國攻擊中國的「掠奪式世界觀」（predatory world view），定位其為南海區域和平穩定的破壞者，此延續華府在《印太戰略報告》將北京視為區

³⁹ 《中國的和平發展》，中國外交部，2011 年 9 月 6 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t855789.shtml>。

⁴⁰ 〈習近平：任何外國不要指望中國拿核心利益做交易〉，《中國新聞網》，2013 年 1 月 19 日，<http://www.chinanews.com/gn/2013/01-29/4529308.shtml>。

⁴¹ “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” U.S. Department of State, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

域內美國最大威脅，同時將美中的區域競爭提升至攸關意識形態的世界觀之爭；其次美國在高舉維護「以規則為基礎的國際秩序」（a rules-based international order）理念，主張「捍衛海洋自由與尊重各國主權」，反對「任何以脅迫、武力解決爭端的做法」，以正當化美國以境外國家扮演區域秩序維持者的角色，同時藉以維持在區域內的影響力；最後，美國無意單獨於區域內挑戰中國，強調將在共享之利益與價值下，結合區域內盟邦與夥伴抵制中國於南海野心，並將此盟邦夥伴關係視為中國所無法匹敵的「不對稱戰略優勢」。

針對美國的南海聲明，北京則針鋒相對予以駁斥，指控華府「違背美國政府在南海主權問題上不持立場的公開承諾，違反和歪曲國際法，蓄意挑動領土海洋爭端，破壞地區和平穩定」，聲稱中國「從來不謀取在南海建立『海洋帝國』」，在維護南海主權和權益方面也始終「保持著最大克制」，並以2002年《南海各方行為宣言》以及協商中的《南海行為準則》為例，強調南海局勢整體的穩定，「直接相關的主權國家」正通過談判協商解決相關爭議，但美國則是在南海「挑動是非、興風作浪、離間地區國家同中國的關係，干擾破壞中國與東盟國家維護南海和平穩定的努力」。⁴² 面臨美國強勢地介入南海，中國的因應策略有下列三項特點：首先將美國定位為「域外國家」，在區域國家優先下，強調有關爭議的解決，應直接由當事方談判磋商，排除美國涉入南海事務與區域秩序的正當性；其次攻擊美國援引《聯合國海洋法公約》的荒謬性，指控美國「出於一己私利」，不僅拒絕加入該公約，還「合則用不合則棄」地濫用國際海洋法，更透過軍艦軍機在南海「大搞軍事化」，意圖在南海製造事端；最

⁴² 〈外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中國外交部，2020年7月14日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1797678.shtml。

後則是藉由《南海行為準則》協商過程中所建構的區域性機制，運用爭議國家間的矛盾，企圖採取連橫策略，建立起以中國為主的南海國際秩序。

伍、南海新秩序與東南亞國協

東協國家與中國在南海存有著領土主權與海洋權益爭端，但面對中國插旗南海的既成事實，以及美中於南海競爭的持續升溫，東協作為區域內最重要的安全建制，則提出《東協印太展望》（ASEAN Indo-Pacific Outlook），意圖藉此建立東協中心性（ASEAN Centrality）的區域秩序。

一、《東協印太展望》為中心下的南海秩序

新加坡總理李顯龍曾於 2019 年「香格里拉會議」（The Shangri-La Dialogue）曾表示，「中美關係是現今世界最重要的雙邊關係」，大國博弈對東南亞國家雖然不陌生，東協及區域國家對美中競爭關係非常擔憂，也不願在華盛頓與北京間進行選邊。⁴³ 第三十四屆東協峰會刻意選在美國公布首份《印太戰略報告》不久後，於 2019 年 6 月 23 日發表《東協印太展望》，可視為東協意圖在印太地區扮演主動與獨立的戰略行為者，以因應美中兩強於區域內的戰略競爭。《東協印太展望》揭示有四項基本概念：東協於印太之核心角色、合作對話取代敵對抗爭、區域共同的發展與繁榮、凸顯海洋領域與海洋視野重要性。⁴⁴ 由採用「展望」而非「戰略」

⁴³ “Lee Hsien Loong, Prime Minister of Singapore, opens the IISS Shangri-La Dialogue,” The International Institute for Strategic Studies, May 31, 2019, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019>.

⁴⁴ “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” ASEAN, June 23, 2019, <https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific>.

可知，《東協印太展望》強調合作與拒絕對抗的基調，以共同促進印太區域安全與發展。

在南海紛爭議題上，《東協印太展望》不點名地指出，未解決之海事糾紛（unresolved maritime disputes）有可能導致區域國家的公開衝突，並視之為地緣政治的挑戰，要求相關國家應秉持《聯合國海洋法公約》以和平方式解決紛爭。《東協印太展望》的提出，一方面展現東協成員國，願意在既有「東協模式」規範下，以對話合作取代衝突競爭，與中國共同解決南海爭端；另方面則希望經濟與軍事上的「物質強國」（material powers），如美國與中國，在相互競爭過程中，避免已深化的不信任、誤判與零和行為，而能在「東協模式」架構下互動，以降低緊張升高的區域情勢。《東協印太展望》在區域之海事糾紛解決上，強調依據國際法原則，展示東協在建構區域安全共同體過程中，對規則的重視，此與以美國為首西方國家所倡導「以規則為基礎的國際秩序」理念相通。2019年8月，蓬佩奧與泰國外長董恩（Don Pramudwinai）在東協區域論壇的聯合記者會上特別強調，《東協印太展望》「完全吻合」（fully converges）美國於印太區域的願景，及東協於美國印太戰略的重要角色。他表示如果國家能遵守東協所設定的主權原則、以規則為基礎的區域架構、及透明與開放的區域互動等，美國與區域內所有國家，都能建構起合作的夥伴關係。⁴⁵《東協印太展望》與《印太戰略報告》之「以規則為基礎的國際秩序」願景相連結，這將使東協與美國在南海議題，有著合作的堅實基礎，以反制中國片面的歷史主權論，凸顯《東協印太展望》對區域秩序建構的積極

⁴⁵ “Secretary of State Michael R. Pompeo And Thai Foreign Minister Don Pramudwinai At a Press Availability,” U.S. Department of State, August 1, 2019, <https://www.state.gov/secretary-of-state-michael-r-pompeo-and-thai-foreign-minister-don-pramudwinai-at-a-press-availability/>.

角色。

二、衝突預防與南海行為準則的談判

東協在「一個願景、一個認同、一個共同體」(one vision, one identity, one community)理念下，基於地理關聯性與共同目標，希望建立東協政治—安全共同體(the ASEAN Political-Security Community, APSC)以確保區域和平。阿查亞(Amitav Acharya)研究指出，東協安全共同體是主權國家所組成的區域跨國團體，團體成員間已發展出一種長期和平互動習慣，並視和平為團體的共同利益，因此有排除使用武力以解決爭端的基本共識。⁴⁶ 共同體的概念，運作上有兩個基本要素：多邊主義與集體行為。一方面，在尊重各國主權前提上，透過常設性的多邊協調機制，以整合各方的意見；另方面則是，當共同意見形成後，對內產生行為約束力，對外以一致行動凸顯集體意志。

衝突預防(conflict prevention)是實踐東協政治安全共同體的關鍵手段。衝突預防可視為預防外交，是一套用於防範或解決爭端(disputes)的工具，其主要目的在於避免爭端發展成為武裝衝突，主要舉措則在各造間之信心建立，以及蒐集資訊用以預警分析、事實調查等。⁴⁷ 儘管東協各國間在政治與文化上具高度異質性，在領土主權上也各有堅持，不過基於行之多年東協模式的非武裝解決爭端共識，東協對南海爭端的回應，主要在於透過多邊主義與集體行為，在東協相關機制平台表達意見與解決方

⁴⁶ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (London: Routledge, 2001), p. 1.

⁴⁷ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (New York: United Nations, 1992), p. 10.

案。有鑑於中國自 2013 年以來在南海積極插旗的擴張主義，東協近年來於南海爭端上，在越南主導下，一改過往消極態度，開始對南海議題積極表態。在 2020 年 9 月 9 日至 12 日東協第五十三屆外交部長會議後的《東協外長聯合聲明》主張，「在海事權利、主權、管轄權等問題上以 1982 年《聯合國海洋法公約》為基本準則」。⁴⁸ 該聲明同時稱，所有海洋活動必須在《聯合國海洋法公約》的框架內進行，此也定調了東協在南海爭端上，主張「以規則為基礎國際秩序」的法治根本原則。這個聲明指責了中國主權聲索的基礎，是東協立場的一個明顯轉變，這也強化了東協對南中國海的法治主張。

《南海行為準則》(Code of Conduct on the South China Sea, COC) (以下簡稱《準則》) 的協議磋商，是東協與中國在南海爭端異中求同下，雙方為預防衝突升級，意圖建立以規則為基礎之區域秩序的實踐。《準則》的前身為 2002 年東協與中國所達成不具約束力的《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC) (以下簡稱《宣言》) 暫時協議。2013 年中國於南海進行一連串吹沙填海行動，在確立其在南海立足點後，開始就《準則》與東協進行談判，以舒緩南海緊張情勢。2016 年 7 月海牙國際仲裁法庭針對菲律賓仲裁訴求，做出歷史性裁決，否定中國有關南海九段線內歷史權利、海域與島嶼地位，以及相關海洋權益的主張。儘管中國堅決反對此裁決，但對《準則》談判態度，由消極拖延轉而積極主動。中國國務院總理李克強於 2018 年 11 月 14 日，在第二十一一次中國－東協高峰會表示，將爭取未來三年內完成《準

⁴⁸ "Joint Communiqué of the 53rd ASEAN Foreign Ministers' Meeting," ASEAN 2020, September 9, 2020, <https://reurl.cc/Z7XaOM>.

則》磋商。但國際社會對 2021 年各方能否就《準則》達成共識，多持觀察保留態度。儘管如此，中國對具法律約束力《準則》的態度轉變，可視為在以預防衝突維持南海和平穩定之區域共識下，一方面展現其透過人造島礁控制南海的信心，另方面則企圖拉攏東協以抵制境外強權，特別是美國的介入。

三、大國平衡與東協「避險」策略

面對中國立足南海事實並伺機將南海納為勢力範圍趨勢，越南、菲律賓等南海主要聲索國，以及不樂見中國於區域內獨霸的東協國家，在無客觀能力單獨對抗中國現實下，正採取「合眾弱以攻一強」的「合縱」策略，因應中國的擴張主義。其具體做法主要有二：一方面，自助人助團結力量大，透過「東協模式」以集體的意志與行動，建構東協為中心的多邊安全機制，期能主動掌控南海議題；另方面，以「大國平衡」推動南海問題國際化，特別是運用美國以制衡中國。儘管東協企圖建立聯合自強與獨立自主的能力與形象，但東協區域主義在實踐上，並不足以阻止境外大國對區域事務的影響，因此透過大國間的競爭與平衡，以維持區域秩序的和平穩定，並彌補「東協模式」在實際運作上的缺失，以及單獨面對中國的不足。⁴⁹ 當中國指控美國為「損害南海和平的最危險因子」時，越南則以東協輪值主席身分反擊表示，「我們歡迎美國來南海幫東協國家，為維持區域和平、穩定與發展，做出建設性貢獻和迅速的反應」。⁵⁰ 明顯地，東協

⁴⁹ 葛紅亮，〈東協對南海政策的建構主義解析〉，《全球政治評論》，第47期（2014），頁113。

⁵⁰ 邱立玲，〈王毅批美國搞亂南海 越南回嗆：是東南亞請華府來維持秩序〉，《信傳媒》，2020年9月10日，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/23347>。

調整其「地區問題地區解決」規範，在南海議題上打美國牌以制衡中國。

東協在南海議題上，在強調「東協中心性」（ASEAN Centrality）不對大國選邊站原則下，採取既合作、又制衡的策略，可視為一種「避險」（Hedging）戰略的運用，意圖以多元政策手段，追求和平解決爭端的終極目標。美國學者麥艾文（Evan S. Medeiros）在研究亞太區域安全秩序，即將「避險」戰略定義為一種兩手策略，它一方面透過雙邊與多邊機制加強與他國合作交流，另方面推行現實主義的制衡戰略，透過提高自身實力或強化與他國安全合作方式，以制約特定目標國。⁵¹ 東協透過拉攏大國參與區域機制，如東協區域論壇、東亞高峰會、東協加一（擴大外長會議，與十個對話夥伴舉辦之個別會議）等，以便藉此建立一套與大國互動模式，一方面強化對大國行為的互動、預測與影響，另方面可共同對大國施壓並提供大國間角力平台，以降低大國專斷下傷害區域國家利益的可能機會。因此，對東協與區域國家而言，「避險」戰略成為牽制美中兩大強權的主流戰略選項。

布贊以「分散的全球主義」（decentred globalism）描述現在的國際環境，這是因為美國不論在物質力量與外交力量都逐漸衰退下，目前無論是全球還是區域範圍，世界正過渡為一個不再由強權競爭主導的國際體系。中國崛起對亞太區域秩序重建或有影響力，但中國共產主義政權領導下，北京不論在硬實力或軟實力上，均欠缺具體能力以主導國際社會，同時在外交上，也沒有一個強權盟友。⁵² 因此面臨美中競爭格局，東協與

⁵¹ Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1 (Winter 2005-2006), pp. 145-146.

⁵² Barry Buzan, "A World Order without Superpower: Decentred Globalism," *International Relations*, Vol. 25, No. 1 (2011), pp. 3-25

區域國家在南海採取「避險」戰略以建構區域秩序，而非單純的「制衡」（balancing）或「扈從」（bandwagoning）戰略，這除了領土主權至上的考量外，同時受到全球主義、多邊主義、中國崛起、美國單邊主義等諸多因素的影響。

陸、結論

本文由區域層次的分析視角，探討區域安全與南海秩序的關係。美蘇冷戰結束、兩極國際體系解構後，國際強權對區域干預的能力與意願下降，國際社會亦有棄霸權朝多邊主義的傾向，因此國際安全問題，有區域化發展的趨勢。面對中國擴張主義的威脅，南海周遭國家在難以單獨應對下，一方面強化東協在區域安全的角色與功能，企圖以「東協模式」主導南海爭端的解決，另方面利用美國與中國在南海競爭態勢，希望透過美國與其盟邦夥伴的影響力，反制北京建構以中國為核心的南海新秩序。而美中雙方也都強調自己是區域內國家的立場，以合理化其涉入南海區域秩序的正當性。

區域安全儘管受到國際體系與強權競合因素的影響，東協作為區域內最大的國際組織，隨著南海緊張局勢的升高，其對南海事務的介入，有日趨積極的態勢。「東協模式」是區域內國家在互動與社會化過程中，基於區域主義透過協商機制的集體行為規範。不過由於「東協模式」的「非正式」、「協商一致」及「不干涉」規範性特徵，使其在處理因主權所引發的南海爭端上，主要面臨有兩個挑戰：一、流於空談而欠缺實際解決問題能力；二、國家主權優先於東協利益。東協企圖透過區域安全協商機制，將南海爭端置於可管控範圍，而不致爆發軍事衝突。而南海問題東協化的

努力，勢也將概括承受「東協模式」在運作上的結構性缺失。

面對美中兩強於南海競爭全面化的趨勢，東協與區域內國家基本上不願選邊、也不願與中國公開翻臉，但對如何定位美國及其盟邦夥伴於區域安全與南海秩序上的角色，在程度上有著很不一樣的認知。這也增加了區域化南海秩序的複雜性與挑戰性。東協聲明所有海洋活動必須在《聯合國海洋法公約》的框架內進行，此也定調了東協在南海爭端上，主張「以規則為基礎國際秩序」的法治根本原則。這個聲明間接指責了中國主權聲索的基礎，是東協立場的一個明顯轉變，也強化了東協對南海法治化的基本立場。目前談判協商中的《南海行為準則》，是東協與中國為預防衝突升級，意圖建立以規則為基礎之區域秩序的實踐。而《南海行為準則》的談判進度與成敗，也勢將成為檢視區域安全與建構南海新秩序之關鍵所在。

參考文獻

一、中文部分

Gregory Ryan,〈區域安全複合體理論、東亞與美國再平衡：美國轉向亞洲的區域反應〉，《全球政治評論》，第49期（2015），頁31-52。

中國外交部，《中國的和平發展》，中國外交部，2011年9月6日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t855789.shtml>。

中國外交部，〈外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中國外交部，2020年7月14日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1797678.shtml。

《中國新聞網》，〈習近平：任何外國不要指望中國拿核心利益做交易〉，《中國新聞網》，2013年1月19日，<http://www.chinanews.com/gn/2013/01-29/4529308.shtml>。

- 王子昌，〈東協意識面臨的挑戰〉，《東南亞研究》，第6期（2003），頁34-38。
- 比爾海頓（Bill Hayton），林添貴譯，《南海——21世紀亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步》（台北市：麥田出版社，2019）。
- 李瓊莉，《亞太安全秩序的區域多邊途徑：衝突預防概念與實踐》（新北市：生智文化事業有限公司，2014）。
- 林翠儀（編譯），〈中國嗶美：南海是領土核心利益〉，《自由時報》，2010年7月5日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/408591>。
- 東協秘書處網站，《東協憲章》，東協秘書處網站，<https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/AC-Singapore.pdf>。
- 邱立玲，〈王毅批美國搞亂南海 越南回嗆：是東南亞請華府來維持秩序〉，《信傳媒》，2020年9月10日，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/23347>。
- 高偉濃等，〈從建構主義角度看「東協方式」的結構性缺失〉，《東南亞縱橫》，第6期（2004），頁40。
- 陳牧民、李賜賢，〈國際安全研究中的區域主義：理論與發展簡介與評估〉，《全球政治評論》，第52期（2015），頁59-84。
- 郭俊麟，〈東南亞區域整合經驗——「東協模式」的實踐與檢討〉，《台灣國際研究季刊》，第4卷第1期（2008），頁99-126。
- 黃宗鼎，〈印太對抗已由東協海洋向陸地延伸〉，《國防安全即時評析》，2020年9月17日，<https://reurl.cc/d5y5YV>。
- 葛紅亮，〈東協對南海政策的建構主義解析〉，《全球政治評論》，第47期（2014），頁107-120。

二、英文部分

- Acharya, Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (London: Routledge, 2001).
- Alagappa, Muthiah, "Regionalism and Conflict Management: a Framework for

- Analysis,” *Review of International Studies*, Vol. 21, October 2009, pp. 359-387.
- Armitage, Richard I. and Joseph S. Nye Jr., *A Smarter, More Secure America: A Report of the CSIS Commission on Smart Power* (Washington, D.C.: CSIS, 2007).
- ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” ASEAN, June 23, 2019, <https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific>.
- ASEAN2020, “Joint Communiqué of the 53rd ASEAN Foreign Ministers’ Meeting,” ASEAN 2020, September 9, 2020, <https://reurl.cc/Z7XaOM>.
- Boutros-Ghali, Boutros, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (New York: United Nations, 1992).
- Buzan, Barry and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).
- Buzan, Barry, “A World Order without Superpower: Decentred Globalism”, *International Relations*, Vol. 25, No. 1 (2011), pp. 3-25.
- Djalal, Hasjim, “Rethinking The ZOPFAN in the Post Cold War Era,” *ISIS.Org*, May 31, 2011, https://web.archive.org/web/20111106102423/http://www.isis.org.my/files/25APR/paper_ps_5_hasjim_djalal.pdf.
- Haas, Ernst B., “Collective Security and the Future International System,” in Richard Falk and Cyril Black eds., *The Future of the International Legal Order, Vol 3: Conflict Management* (Princeton: Princeton University Press, 1971).
- Haacke, Jürgen, *ASEAN’s Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects* (London: Routledge, 2006).
- Hettne, Bjoern, “Development, Security and World Order: A Regionalist Approach,” in Sheila Page ed., *Regions and Development: Politics, Security, and Economics* (London: Frank Cass, 2000).
- Hinsley, F. H., *Sovereignty* (2nd ed.) (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

- Krasner, Stephen D., *Power, the State, and Sovereignty* (London: Routledge, 2009).
- Kelly, Robert, "Security Theory in the New Regionalism," *International Studies Review*, Vol. 9, No. 2 (2007).
- Liefer, Michael, *ASEAN and the Security of Southeast Asia* (London: Routledge, 1989).
- Medeiros, Evan S., "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1 (Winter 2005-2006), pp. 145-167.
- Nye, Joseph S. Jr. (ed.), *International Regionalism: Readings* (Boston: Little, Brown and Company, 1968), p. v ii.
- Scholte, Jan Aart, "The Globalisation of World Politics", in John Baylis and Steve Smith eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (2nd ed.) (Oxford: Oxford University Press, 2001).
- The International Institute for Strategic Studies, "Lee Hsien Loong, Prime Minister of Singapore, opens the IISS Shangri-La Dialogue," The International Institute for Strategic Studies, May 31, 2019, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019>.
- U.S. Department of Defense, "Indo-Pacific Strategy Report," U.S. Department of Defense, June 1, 2019, https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF.
- U.S. Department of Defense, "DOD Statement on Recent Chinese Ballistic Missile Launches," U.S. Department of Defense, August 27, 2020, <https://reurl.cc/GrbxZG>.
- U.S. Department of State, "A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision," U.S. Department of State, November 3, 2019, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>.
- U.S. Department of State, "Secretary of State Michael R. Pompeo And Thai Foreign Minister Don Pramudwinai At a Press Availability," U.S. Department of State, August 1, 2019, <https://www.state.gov/secretary-of-state-michael-r->

pompeo-and-thai-foreign-minister-don-pramudwinai-at-a-press-availability/.

U.S. Department of State, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” U.S. Department of State, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

Waltz, Kenneth N., *Theory of International Relations* (Addison-Wesley Publishing, 1979).

Wendt, Alexander, “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (1992), pp. 391-425.

Wohlforth, William C., Stuart J. Kaufman and Richard Little, “Introduction: Balance and Hierarchy in International System,” in William C. Wohlforth, Stuart J. Kaufman and Richard Little eds., *The Balance of Power in World History* (New York: Palgrave Macmillan, 2007).