

拜登政府南海政策與台灣抉擇

林廷輝

中央警察大學水上警察學系兼任助理教授

摘要

拜登政府延續川普政府的南海政策，在南海島礁領土主權爭議上採取中立立場，但在南海海洋權利上要求各個聲索國遵守 1982 年『聯合國海洋法公約』；拜登持續在南海行使自由航行計畫與軍演，並與日本及澳大利亞在南海進行聯合軍演，恢復與菲律賓的「肩並肩」演習，這一切作為，看似拜登政府仍維持川普政府在南海事務對中強硬立場；不過，中國在南海的作為並沒有因為拜登政府延續強硬政策而有軟化的跡象，反而派出海上民兵騷擾菲律賓專屬經濟海域，恢復三亞與西沙群島間的旅遊航線，在海南島近海進行航母演習，在九段線內干預他國的活動，例如俄羅斯石油公司在 2021 年 6 月底前結束在南海與越南的合作項目，主要是該公司另在陸地上有石油管道輸往中國，存在龐大利益，在中國壓力下撤出南海。本文旨在探究拜登政府的南海政策，除了釐清與川普政府南海政策的差別外，另說明美國南海政策的演進與一貫性；此外，南海問題牽動區域政治權力分配，中國與區域其他國家的反應，是台灣在應對南海問題上必須全盤考慮的問題。

關鍵詞：拜登政府、南海、印太戰略、四方同盟、南海仲裁案

壹、前言

拜登政府上台後，未改變川普總統的印太戰略，即使較少完整提及「自由、開放的印太戰略」此一詞彙，但在與他國政要或相關官方文書中，仍採用「印太區域（地區）」，而過往民主黨執政，通常在海外推動民主價值體系，因此，即使刻意不用川普政府的相同詞彙，但在推動內涵上幾乎一致，特別是印太戰略中的核心，以美國、日本、印度、澳洲為基礎的「四方同盟」（QUAD）機制，原本僅有召開過兩次外長會議（2019 年 9 月於紐約、2020 年 10 月於東京），在 2021 年 3 月 12 日召開「四方同盟」元首視訊高峰會議後，層級已被拜登總統提升，會後並發布「四方同盟聯合宣言：四方同盟的精神」（Quad Leaders' Joint Statement: "The Spirit of the Quad"），仍然強調促進以自由開放為基礎的秩序（White House, 2021/3/12）。

雖然「四方同盟」元首視訊高峰會議討論的主要以疫情、氣候變遷與基礎設施建設為主題，但在講求以國際法為基礎的國際社會秩序下，四國也關切南海海洋秩序受到挑戰的問題。此外，拜登政府高階官員在與他國官員舉行會議時，也不斷強調南海的自由航行權利及依據 1982 年『聯合國海洋法公約』的立場，顯見美國政府立場與政策的一致性。

不過，面對中國在南海的擴張，美國直到 1995 年中菲美濟礁事件後，警覺到中國的積極作為，在南海一改過去消極態度，但當柯林頓總統並未採取任何軍事活動介入，2012 年黃岩島事件發生後，執政的歐巴馬政府也被視為言詞上支持菲律賓，但並未有任何具體的軍事作為，以至於中國實質控制黃岩島及其附近海域，雖然美國協助菲律賓進行「南海仲裁案」等法律戰，但國際社會並未出現世界政府，並不存在行政部門強制執行裁斷結果，因此，與柯林頓、歐巴馬同屬民主黨的拜登政府，真能在南海採取「有效嚇阻」中國步步擴張的軍事活動，而在拜登 2021 年 1 月就職總統後在南海出現大量的中國海上民兵，似乎又在測試拜登政府在南海究竟如何反應？

於此，本文旨在探究拜登政府的南海政策，除了釐清與川普政府南海政策的差別外，另說明美國南海政策的演進與一貫性；此外，南海問題牽

動區域政治權力分配，中國與區域其他國家的反應，是台灣在應對南海問題上必須全盤考慮的問題。

貳、拜登政府的南海政策

拜登政府的南海政策，可以回顧其擔任歐巴馬政府時期副總統時期的國務院官員聲明立場，並承襲川普政府的國務院南海政策立場，展現美國在南海政策上的一致性，而與過往較為不同的地方是，拜登政府在南海問題上較歐巴馬政府更為積極，但相對川普政府較為和緩，而與過往政府較大不同之處在於，拜登政府的南海作為結合域外國家，採取近乎結盟態勢共同因應中國在南海的軍事擴張，形成將中國孤立於世界的態勢，但也並未將中國排除在多邊主義之外，期盼中國回到遵守國際規範之基本要求。

回顧歐巴馬時期的南海政策，特別是 2014 年 2 月 5 日，時任國務院亞太助卿的羅素（Daniel Russel）在國會聽證時提到，美國的基本政策立場包括：(1)美國對各方所持有關南海島嶼主權主張不持立場；(2)美國堅決反對以威嚇和脅迫方式去支撐領土主張；(3)海洋主張必須依據習慣國際法，亦即海洋主張必須基於陸地「地貌」（land features），且符合國際海洋法規範；(4)美國持續反對侵犯所有國家權利、自由和合法使用海洋的主張。至於政策則包括：(1)要求各相關方克制、維持對話溝通管道；(2)減少針對性、刺激性言論；(3)在空域和海域採取安全與負責任的作為；(4)依據國際法和平解決海洋爭端；(5)支持南海行為準則的通過，以及加速有關通過此準則之磋商過程；(6)支持相關方使用和平解決爭端機制，此包括菲國提出的南海仲裁案；(7)美國將加強在南海之外交與軍事存在、加強與區域內友邦與夥伴國的能力和合作，此包括有關海事安全的海洋領域認知（maritime domain awareness, MDA）區域多邊合作機制和擴大東協船員訓練倡議（Russel, 2014）。

歐巴馬政府任期結束後，川普政府對南海政策，由國務院在 2020 年 7 月 13 日發布了完整說法，再次表達在領土主權上維持中立，但在海洋權利方面，重申美國立場與 2013 年菲律賓向中國提出的「南海仲裁案」裁斷一

致；拜登政府則在 2021 年 2 月 19 日由國務院發言人表示，該政府南海政策與川普政府在前述的 7 月 13 日聲明一致，更加確定行政部門政策上的延續性。

一、高階官員態度與言論

拜登就任總統後，任命歐巴馬時期擔任過副國務卿的布林肯 (Antony Blinken) 為國務卿，在國會聽證通過後，布林肯便陸續與各國的外交部長通電話，其中在與東南亞相關國家外長通話時，明確表達美國的立場，特別是對菲律賓的具體承諾，布林肯在 2021 年 1 月 27 日與菲律賓外長陸辛 (Teodoro Locsin, Jr.) 通電時，雙方再次確認兩國堅強的聯盟對自由開放印太地區的重要性，布林肯承諾：「『美菲防禦條約』對兩國的重要性，當菲律賓在太平洋上，包括南海的武裝部隊、公務船舶或航空器遭受武力攻擊時，明確地適用該防禦條約」(the importance of the Mutual Defense Treaty for the security of both nations, and its clear application to armed attacks against the Philippine armed forces, public vessels, or aircraft in the Pacific, which includes the South China Sea.)。兩國拒絕中國在南海的海洋權利主張，因其範圍超過 1982 年『聯合國海洋法公約』所允許中國大陸主張的區域；布林肯也保證，美國將與東南亞聲索國站在一起對抗中華人民共和國的壓力 (U.S. Department of State, 2021/1/27)。

當布林肯明確表達美國在菲律賓遭受到外來攻擊時，特別是在南海島礁上的武裝部隊、海平面上的公務船舶與空中的航空器受到攻擊，就會啟動『美菲防禦條約』，這樣的保證改變了歐巴馬政府在 2012 年 4 月針對黃岩島 (scarborough shoal, 台灣稱民主礁) 事件中，並未有適用『美菲防禦條約』的說辭，也使得當年在中國公務船舶進逼下，輕而易舉地取得黃岩島的實質控制權。

由於布林肯的說法，與 2019 年 3 月 1 日美國前國務卿龐畢歐 (Michael R. Pompeo) 在菲律賓的說法如出一轍，當時龐畢歐技巧性地讓菲律賓武裝部隊及軍用設施適用兩國防禦條約，是經過國際法縝密推敲的結果。由於 2018 年下半年中國海上民兵開始圍繞菲律賓在南海佔領的中業島 (Thitu

Island)，企圖採用封鎖的做法逼迫菲律賓放棄在中業島補給並進行填海造陸行動，而根據過往中國發動 1974 年西沙海戰、1988 年赤瓜礁海戰的經驗觀察，倘美國此際不表態，將讓中國認為美國不會介入，進而採用武力逼迫菲律賓放棄中業島。但龐畢歐瞭解情勢的嚴重性，藉著訪問菲律賓的機會，與菲律賓外長陸辛共同舉行聯合記者會，首次表達了美國對菲律賓在南海可能遭受到武力攻擊的條約承諾，當時，龐畢歐便表示：「…菲律賓在南海的武裝部隊、飛機或公務船舶若遭到任何武力攻擊，美方將按照『美菲共同防禦條約』第 4 條啟動共同防衛義務」（...any armed attack on Philippine forces, aircraft, or public vessels in the South China Sea will trigger mutual defense obligations under Article 4 of our Mutual Defense Treaty）。

美國之所以不直接言明中業島，而僅說明菲律賓武裝部隊、航空器與公務船舶，顯然並沒有違背美國在南海島礁領土主權問題一貫採取的中立立場，而採用技巧性的方式，讓菲律賓的武裝部隊、航空器與公務船舶得以適用防禦條約，此舉既不違反中立立場，又可明確表達美國對菲律賓的防衛決心，讓中國有所顧忌而不敢進犯中業島。事實也證明，龐畢歐的公開言論具有嚇阻性，圍繞中業島的中國海上民兵也在當下逐漸散去，而布林肯在接任國務卿後，明確地對菲律賓保證，更可確認美國在南海問題上，共和或民主兩黨的政策具有延續性。

在 2 月 4 日，布林肯緊接著與越南副總理兼外長范平明(Pham Binh Minh) 通電話，除了慶祝雙方建立外交關係 25 周年外，重申兩國全面夥伴關係，討論雙方對自由開放的印太地區的和平與繁榮，並維護以「規範為基礎」的南海的共同承諾。至於同月 16 日與印尼外長馬蘇迪（Retno Marsudi）的通電，則強調以東協為中心的印太，重申維護自由與開放的南海的重要性。

比較完整的說法要屬同月 19 日美國國務院例行記者會上，發言人普萊斯（Ned Price）的完整說明。普萊斯首先表達了美國對『中國海警法』內容的關切，由於內文明確授權中國海警在爭議海域使用武力，強烈暗示此法會被用來恫嚇中國海洋鄰國。美國擔憂中國將藉此新法推動非法的南海主權主張，而普萊斯表示，中國這些主張早在 2016 年南海仲裁就被完全否決。重申美國在 2020 年 7 月 13 日的聲明，美國堅定信守對日本和菲律賓

的聯盟承諾，美國與日本、菲律賓有相互防禦條約，並已在該地區進行定期軍事巡邏，挑戰中國的海權主張。

不過，就在布林肯與菲律賓外長通完電話後，在南沙群島的九章群礁開始聚集了上百艘的中國海上民兵，3月初，白宮國安會顧問蘇利文 (Jake Sullivan) 在與菲律賓國安顧問埃斯佩倫 (Hermogenes Esperon) 通話時表示，他們共同關切近期人民武裝部隊海上民兵在牛軛礁 (Whitsun Reef) 附近的集結，蘇利文強調美國將與菲律賓盟友站在一起，堅持以規範為基礎的國際海上秩序，並再次確認『美菲共同防禦條約』在南海的適用，將持續緊密協調，因應南海的各種挑戰 (White House, 2021/3/31)。4月9日，布林肯再次向菲律賓外長陸辛通電，表示美國關切中國海上民兵在南海的活動，又再次確認『美菲防禦條約』的適用，至於美國國防部長奧斯丁 (Lloyd Austin) 則與菲律賓國防部長洛倫札那 (Delfin Lorenzana) 通話，表示羅斯福號航空母艦已在該海域進行演訓 (Rocamora, 2021)。但就目前中國海上民兵遲遲不散，代表著無論是布林肯或是蘇利文的承諾，對中國海上民兵而言，並沒有起到「嚇阻」的效果，而中國在南海的休漁期從 2021 年 5 月 1 日 12 時至 8 月 16 日，顯然如果中國海上漁民在此時期以捕魚名義出現在南海海域，實際上違反中國自身法律，因此，中國海上漁船集結此海域，並以海上民兵之姿出現，顯然有捕魚之外的任務 (香港商報網, 2021)。

二、拜登政府在南海實際軍事活動

在實際的軍事活動方面，拜登就職總統後，1月25日，2架來自美國的 B-52 轟炸機飛抵關島安德森空軍基地，這 2 架 B-52 轟炸機的呼號分別為 PEPSI51 和 PEPSI52，其中 PEPSI51 號機直接在關島降落，不過 PEPSI52 號機則繼續向西飛行，經過菲律賓南方的蘇祿海 (Sulu Sea) 上空等，進入南海，並在南海繞了一大圈後返回關島 (中央社, 2021)。至於自由航行計畫，拜登上台後，便於 2 月 5 日由麥凱恩號 (USS *John McCain*, DDG-56)、2 月 17 日由羅素號 (USS *Russell*, DDG-59)、5 月 20 日由威爾伯號 (USS *Curtis Wilbur*, DDG-54)、7 月 12 日及 9 月 8 日由班福特號 (USS *Benfold*, DDG-65) 分別在南海實施自由航行。

表 1：拜登政府執行南海自由航行計畫統計表

時 間	執 行 任 務 軍 艦	地 點
2021 年 02 月 05 日	麥凱恩號 (USS <i>John McCain</i> , DDG-56)	西沙群島
2021 年 02 月 17 日	羅素號 (USS <i>Russell</i> , DDG-59)	南沙群島
2021 年 05 月 20 日	威爾伯號 (USS <i>Curtis Wilbur</i> , DDG-54)	西沙群島
2021 年 07 月 12 日	班福特號 (USS <i>Benfold</i> , DDG-65)	西沙群島
2021 年 09 月 08 日	班福特號 (USS <i>Benfold</i> , DDG-65)	南沙群島

來源：LaGrone (2021a)、Shelbourne (2021)、及 LaGrone (2021b)。

此外，羅斯福號航母在拜登就職總統前後已在南海進行軍事演習，2月2日，尼米茲號航母也從波斯灣航向南海，與羅斯福號在南海進行雙航母的軍事演習 (Lee, 2021)。其後，尼米茲號在3月返回加州母港，羅斯福號持續在南海進行軍演，時而穿越蘇祿海或麻六甲海峽前往印度洋演習，時而前往菲律賓海演習。2月17日，美國海軍第七艦隊發布新聞稿表示，美國海軍神盾級驅逐艦羅素號 (USS *RUSSELL*, DDG-59) 航行南海，主張南海航行權利與自由，符合國際法，美國自由航行計畫 (FONOPs) 堅持有權、自由與合法地使用海洋，挑戰非法的限制，如中國、越南和台灣對於「無害通過」的限制，來捍衛國際法中承認的海上航行自由權。而這份新聞稿，等於為美國海軍在印太海域進行自由航行的目的定調 (張文馨, 2021)。截至2021年5月為止，拜登政府已在南海實行三次自由航行計畫，5月19日，拜登總統在康乃狄克州新倫敦的海岸警衛隊學院 (Coast Guard Academy) 的第140屆畢業典禮上致詞說，美國海岸警衛隊對捍衛美國海岸安全，以及國際航行自由，都扮演重要角色。國際海洋航行自由準則受到中國與俄羅斯的破壞，美國必須捍衛北極和南海開放安全的海上航道，而這些都是美國外交政策的利益重點 (自由時報, 2021)。

不過，從美軍這三次的南海自由航行計畫並無規律，且似乎不是針對某一個島礁，顯然與歐巴馬政府時代一樣，仍然無規律性可言，例如歐巴馬政府是在外界不斷批評美國在南海毫無作為之下，才在2015年10月27日重新啟動該計畫，並由拉森號 (USS *Lassen*, DDG-82) 首次穿越渚碧礁

(Subi Reef)，挑戰該礁為低潮高地 (LTE)，無法享有領海主權。但歐巴馬任內，至少進行四次自由航行，其規律大約為兩個半月至三個月一次（參閱表 2）。

表 2：歐巴馬政府執行南海自由航行計畫統計表

時 間	執行任務軍艦	地 點
2015 年 10 月 27 日	拉森號 (USS <i>Lassen</i> , DDG-82)	渚碧礁
2016 年 01 月 30 日	威爾伯號 (USS <i>Curtis Wilbur</i> , DDG-54)	中建島
2016 年 05 月 10 日	勞倫斯號 (USS <i>William P. Lawrence</i> , DDG-110)	永暑礁
2016 年 10 月 21 日	迪凱特號 (USS <i>Decatur</i> , DDG-73)	中建島、永興島

來源：Cowden (2015)、及 LaGrone (2016a, 2016b, 2016c)。

但進入川普政府時期，雖然執政時間僅有四年，但平均一個半月到兩個月便在南海執行一次自由航行計畫，也特別派遣 P8-A 海上巡邏機在南沙群島中國占領的島礁上空行使自由飛越的權利（參閱表 3），顯然川普政府在南海問題上採取規律性的自由航行計畫，無論中國政府抗議與否，其幅度與頻率要比歐巴馬政府更強，至於拜登政府未來是否會較川普採取更為積極的手段，端視拜登的決心而定。

表 3：川普政府執行南海自由航行計畫統計表

時 間	執行任務軍艦	地 點
2017 年 05 月 24 日	杜威號 (USS <i>Dewey</i> , DDG-105)	美濟礁
2017 年 07 月 02 日	史蒂森號 (USS <i>Stethem</i> , DDG-63)	中建島
2017 年 08 月 10 日	麥凱恩號 (USS <i>John McCain</i> , DDG-56)	美濟礁
2017 年 10 月 10 日	查菲號 (USS <i>Chafee</i> , DDG-90)	西沙群島
2018 年 01 月 17 日	哈伯號 (USS <i>Hopper</i> , DDG-70)	黃岩島
2018 年 03 月 23 日	馬斯汀號 (USS <i>Mustin</i> , DDG-89)	美濟礁
2018 年 05 月 27 日	希金斯號 (USS <i>Higgins</i> , DDG-76) 與安提坦號 (USS <i>Antietam</i> , CG-54)	西沙群島
2018 年 08 月 10 日	P-8A 海上巡邏機 (飛越南沙群島的渚碧礁、永暑礁、赤瓜礁、美濟礁上空)	飛越自由

時 間	執行任務軍艦	地 點
2018年09月30日	迪凱特號 (USS <i>Decatur</i> , DDG-73)	赤瓜礁、南薰礁
2018年11月26日	切斯勞維爾號 (USS <i>Chancellorsville</i> , CG-62)	西沙群島
2019年01月07日	麥肯柏格號 (USS <i>McCampbell</i> , DDG-85)	趙述島、東島、永興島 12 浬
2019年02月11日	斯普魯恩斯號 (USS <i>Spruance</i> , DD-963) 與普雷貝爾號 (USS <i>Preble</i> , DDG-88)	美濟礁、仁愛礁
2019年05月06日	鍾雲號 (USS <i>Chung-Hoon</i> , DDG-93) 與普瑞布爾號 (USS <i>Preble</i> , DDG-88)	赤瓜礁、南薰礁
2019年05月19日	普瑞布爾號 (USS <i>Preble</i> , DDG-88)	黃岩島
2019年08月28日	韋恩麥耶號 (USS <i>Wayne E. Meyer</i> , DDG-108)	美濟礁、永暑礁
2019年11月20日及21日	吉佛茲號 (USS <i>Gabrielle Giffords</i> , LCS-10) 與韋恩麥爾號 (USS <i>Wayne E. Meyer</i> , DDG-108)	美濟礁、西沙群島
2020年01月25日	蒙哥馬利號 (USS <i>Montgomery</i> , LCS-8)	永暑礁、赤瓜礁
2020年03月10日	麥肯柏格號 (USS <i>McCampbell</i> , DDG-85)	西沙群島
2020年04月29日	貝瑞號 (USS <i>Barry</i> , DDG 52)	西沙群島
2020年05月28日	馬斯廷號 (USS <i>Mustin</i> , DDG 89)	西沙群島
2020年07月14日	拉爾夫·強森號 (USS <i>Ralph Johnson</i> , DDG 114)	華陽礁、永暑礁
2020年08月27日	馬斯廷號 (USS <i>Mustin</i> , DDG 89)	西沙群島
2020年10月09日	麥凱恩號 (USS <i>John McCain</i> , DDG-56)	西沙群島領海
2020年12月22日	麥凱恩號 (USS <i>John McCain</i> , DDG-56)	南沙群島

來源：LaGrone (2017a, 2017b, 2017c, 2018)、及 *Navy Times* (2018)。

參、從戰略模糊到戰略清晰？

所謂戰略模糊，是指美國應不公開承諾防衛，但也不公開表明放棄，而是透過此一曖昧的立場或不確定性，使敵對國因無法確定美國的意圖而不採取武力。至於戰略清晰，則認為國家應該明確表示，若敵對國對該國

及該國盟友使用武力，該國將提供盟友安全保障，通常會與戰術模糊相配合，不過，也同時存在「可信度」(credibility) 問題。無論是採取戰略模糊或戰略清晰，其目的均是要「嚇阻」(deterrence) 對方，但時常在某一種手段嚇阻無效之下，便會採取另一種手段，美濟礁與黃岩島事件就是美國與其盟友菲律賓，在面對中國威脅以及步步進逼下，從這兩個案例中的戰略模糊嚇阻不了中國，於是改採戰略清晰。

1995 年 5 月美濟礁事件發生後，美國國務院發佈『南沙群島與南海政策聲明』(US Policy on Spratly Islands and South China Sea)，首次公開了其在南海爭議中奉行的政策立場，明確表達了美國在南海地區的利益，對外表明其所主張的解決南海爭端和管控地區局勢所應秉持的原則、規則及規範。該聲明的要點包括：一、美國對於南海各方有關島、礁、灘、沙競爭性的主權主張及其法理依據不持立場 (takes no position)；二、和平解決南海爭端，主張通過和平的外交努力處理南海相關爭議，歡迎 1992 年『東盟(協)南海宣言』；三、維護南海地區的航行與飛越自由；四、反對與 1982 年『聯合國海洋法公約』不一致的海洋主張及對南海地區活動的限制；五、反對採取單邊加劇緊張局勢的行為，反對使用或威脅使用武力來解決競爭性主張。

中國在 1974 年發動西沙海戰¹，1988 年發動赤瓜礁戰役²，由於這些都是中國與越南之間的戰爭，因此，1975 年才結束越戰後的美國不幫忙越南是情有可原，不過，作為美國忠實的盟邦菲律賓，在美濟礁事件爆發後，發覺中國在南海的行為是隨著國力擴張而不斷擴大，美濟礁事件讓美國突然覺醒，認為中國並非只有紙上談兵，而是連僅有高腳屋的低潮高地美濟礁都企圖掌控這些海域。不過，美國政府在發布上述『聲明』後，實際上

¹ 西沙海戰是 1974 年 1 月 19-20 日，由中華人民共和國與越南共和國在西沙永樂群島海域所發生的戰鬥，最後中國奪取永樂群島中原本由越南控制的珊瑚、甘泉、金銀三島，包括原本中華人民共和國所有的宣德群島，整個西沙群島都在中華人民共和國占領之下。

² 赤瓜礁戰役發生於 1988 年 3 月 14 日，又稱「3.14 海戰」，這是中國與越南為了爭奪在南沙群島上的島礁發生的小規模戰鬥，最後確立了中國佔領南沙群島中的赤瓜礁、永暑礁、華陽礁、東門礁、南薰礁、渚碧礁等六個島礁，這是中華人民共和國勢力首次進入南沙群島內。

也沒有採取任何強制措施，這種戰略模糊的做法，的確讓中國也不斷地在猜測與試探美國真正的意圖後，在 2012 年 4 月發生的黃岩島事件，再次證明美國在南海採取戰略模糊政策，中國勢必會步步進逼。

雖然美菲關係緊密，但面對中國採採用軍事實力逼退對方，如果沒有採取對應的強制手段，其他的作為與說詞都將淪為空談，例如在黃岩島事件發生前，2011 年 1 月 27 日，美菲舉行「第一屆安全戰略對話」，時任美國國務院亞太助卿坎貝爾（Kurt Campbell）表示：「美國已經準備好幫助菲律賓以及其他東南亞國家增強保衛領土的實力。」2011 年 2 月，菲律賓調查船在禮樂灘遭中國兩艘巡邏船驅趕，菲律賓派海岸警衛艦至現場，中菲船舶發生碰撞。3 月，菲律賓武裝部隊參謀長奧本（Eduard Oban）公布了位於帕加薩島（Pag-Asa）島的阮庫多（Rancudo）空軍基地的計畫。4 月，菲律賓宣布新的海軍赴美國訓練計畫，以更好地履行其在南海為石油勘探活動提供安全保障的任務。

4 月 26 日，美國參議員井上健（Daniel Inouye）與柯克蘭（Thad Cochran）訪問菲律賓，參觀蘇比克灣海軍基地和克拉受到威脅時，美國將時刻站在其身邊。5 月，菲律賓抗議中國海洋勘探船和海軍艦隻進入安塘灘附近搭建設施，同一時間，菲律賓海軍研究報告提議購買潛艇用於威懾與防備未來的任務，8 月，菲律賓接收了美國海岸巡防隊「漢密爾頓」號退役艦，後更名為皮勒號（BRP *Gregorio del Pilar*），12 月，該艦被派往南海執行任務，菲律賓官員希望購買岸際雷達、遠端巡邏機、近海巡邏艇、海軍直升機、防空雷達、6 架噴氣式教練機、地面攻擊機、反艦導彈及潛艇等，強化菲律賓海上實力。6 月，菲律賓宣佈把南沙群島附近海域更名為西菲律賓海，並明確表示歡迎美國幫助在南海島嶼爭端問題上執行國際法。

不過，這些作為都不如中國採用中國解放軍軍艦與中國海警船實質有效控制海域來得有效，根據前菲律賓駐美國大使庫西亞（Jose Cuisia, Jr.）回憶，黃岩島事件發生後，美國國務院亞太助卿坎貝爾當時出面調解，他與中國駐美大使在談判中達成同時撤船的「口頭協議」，美方官員也在場見證，結果馬尼拉依約撤船，不料北京卻不認帳（*ABS-CBN News*, 2021）。而在黃岩島事件發生當月，美國國務院發言人紐蘭（Victoria Nuland）於 4 月

23 日就中菲黃岩島對峙事件首次表態說：「美國希望南海問題能通過外交方式解決，美國呼籲各方保持克制，避免動用武力」（U.S. Department of State Department of State, 2012/4/23）。

相較於過去美國政府不斷呼籲各方保持克制，避免動用武力，和平解決爭端的說法已經無效，因為習近平曾在 2015 年 9 月訪問美國之際，當面承諾歐巴馬總統中國不會在南海搞軍事化，習近平的說詞一直被美國共和黨或民主黨拿來挑戰，主要目的並非針對軍事化，而是挑戰習近平的誠信與信用問題，認為目前中國在國際社會的承諾，從撕毀 1984 年『中英聯合聲明』當中香港的五十年不變，到中國自身為 1982 年『聯合國海洋法公約』而不承認依據公約成立的「南海仲裁案」仲裁庭，到承諾南海島礁非軍事化等問題，中國在此事件上，透過外交部發言人華春瑩表示：「中方在自己領土上進行和平建設活動，並部署必要防衛設施，是合法、合情、合理，恰恰是在行使國際法賦予的自保權和自衛權，與所謂的『軍事化』沒有任何關係。」而她也曾質疑記者會上媒體提出的軍事化定義與中國政府的軍事化定義不同。更批評美國 2020 年上半年有 3,000 架次飛機、60 艘軍艦進入南海，這才是「南海軍事化」（蔡儀潔，2020）。

不過從川普總統上台後，由於其領導性格，讓外界認為其可能不按牌理出牌，如果以 2019 年 3 月龐畢歐在菲律賓明確表態，一改過去歐巴馬時期僅提出要求各方克制，和平解決爭端等無關痛癢的話語，反而以攻擊菲律賓的武裝部隊、公務船舶與公務飛機為啓用『美菲防禦條約』的條件，間接確保了菲律賓在某些南沙群島上的占領行爲，即使美國在言論上，對於領土主權仍舊採取中立立場，在爭端議題上並不選邊站，採取模糊策略，似乎是過往美國的南海政策的核心，但在表述上，對於菲律賓的實質佔領，美國反而要確保實質佔領的行爲者（也就是武裝部隊與公務船艦、飛機等）的安全，亦即在戰略模糊上，改採戰略清晰，而對於川普政府是否動用武力的不可預測性，於是就產生了戰術模糊的做法，所謂戰術模糊在此指得是美國採取軍事活動的方式與作爲，例如是要針對中國海上民兵採取反封鎖，或是針對中國海上執法能力採取相對應措施，更對解放軍可能採取的作爲，提早因應或反制，或增派相關偵查能量至中國沿海或南海進行偵查，

這些作為川普並沒有一定的模式可以遵行，例如川普總統在 2017 年 4 月在海湖莊園會見習近平的同時也告知，已對敘利亞採取飛彈轟擊的行為，對中國政府來說，顯然是一個無法掌握動態的對手。

拜登總統就職後，並沒有改變川普總統的南海政策，在南海仍舊守著戰略清晰的態度，但在戰術方面，拜登政府並沒有像川普政府，以軍力展現護衛南海海洋權益的決心，例如 2019 年 3 月 1 日，正當龐貝歐在馬尼拉表達只要攻擊在南海島礁上的菲律賓武裝部隊等，便啟動『美菲防禦條約』，其後，3 月 13 日，美國第七艦隊藍嶺號指揮艦停靠馬尼拉港，並在停靠馬尼拉港之前在菲律賓外海與菲律賓軍方進行聯合軍演，隔月 1-12 日，美菲肩並肩軍演變如期舉行，雙方共動員 7,500 多名士兵參與，展現戰術清晰的態度。2020 年 4 月 23 日與 5 月 7 日，美軍軍艦以及澳洲皇家海軍出現在馬來西亞國家石油公司「西卡佩拉」(West Capella) 號鑽井船附近，並在附近海域進行聯合軍演，與此同時，中國海警船以及中國海軍軍艦也在此海域附近存在，同時中國「海洋地質八號」也在南康暗沙、北康暗沙海域活動(蔡紹堅，2020)。

拜登政府接任政權後，中國海上民兵便再次測試拜登政府的南海政策底線，即使布林肯、奧斯丁、蘇利文等人與菲律賓的對應官員均有承諾，但實際上僅有羅斯福號航空母艦在此海域進行聯合軍演，而前往中國海上民兵集結地查看的是菲律賓的海岸巡防隊登船小艇，而非美國軍艦或美國海岸巡防隊等，在具體馳援上，顯然無法達到與川普政府相對等的力道，至於美國雖然在態度上與川普政府一致，採取戰略清晰態度，但在戰術作為上，似乎採取較為模糊的做法，仍有待後續觀察。不過，可以確定的是，美國也在強化並鞏固亞太、印太盟邦對南海態度的一致性，例如 2021 年 4 月 16 日，日本首相菅義偉訪問美國，並與拜登總統達成聯合聲明，當中就南海問題，雙方重申：「反對中國在南海「不合法」(unlawful) 的海洋主張與活動，再次確認依據國際法支配的自由開放的南海，保證與『聯合國海洋法公約』一致的自由航行與自由飛越美日重要的共享利益」(White House, 2021/4/16)。

其後，5 月 21 日，南韓總統文在寅也訪問美國，並與拜登發布美韓聯

合聲明，在南海問題上，美韓保證維護和平與穩定，合法暢通的商業並尊重國際法，包括自由航行與自由飛越（White House, 2021/5/21）。此就立場上與美國表達一致，但在具體作為上，有待日韓進一步配合，特別是南韓在南海問題上一向保持沉默，並未像日本積極派遣軍艦或部隊在南海與周邊國家或與美國進行聯合軍演，但在東南亞的投資方面，南韓對越南及對菲律賓的投資都位居前幾名，不過，南韓在南海的表態已得罪中國，但南韓是否有多餘的能量配合美國，在南海進行自由航行或者聯合軍演，仍處於戰術模糊的階段。

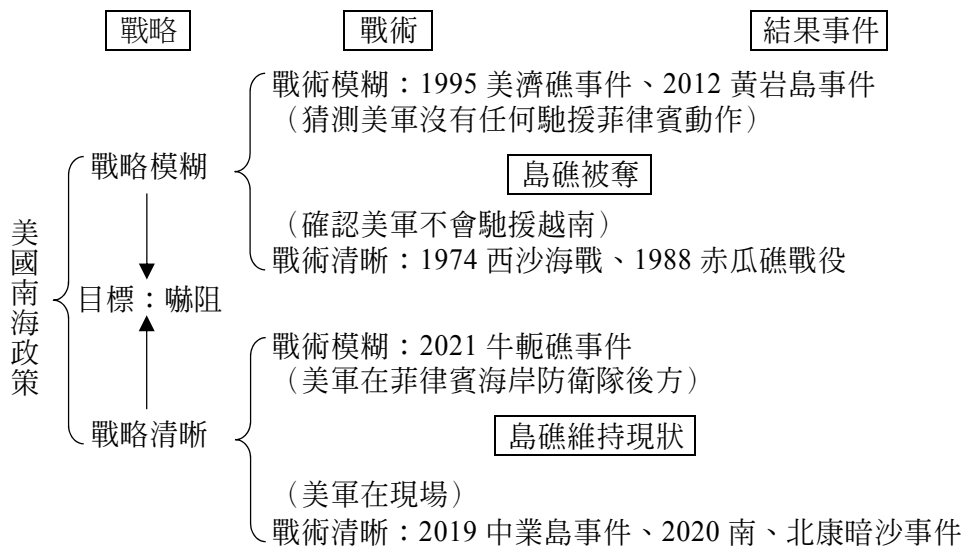


圖 1：美國南海政策的戰略模糊到戰略清晰可能結果

肆、台灣的抉擇

在進一步討論台灣在南海問題上的抉擇時，必須先釐清台灣身處的環境與條件，首先，「中華民國」是南海六個（或五國）聲索國（方）之一，對南海島礁的領土主權，截至目前為止並未改變 1947 年以來的官方立場。不過，由於憲法第 4 條所規定的「固有之疆域」，頂多限制在領陸（包括內水）與領海（習慣法上的定義）部分，因此，倘台灣要在南海主張專屬經

濟海域，則必須根據 1982 年『聯合國海洋法公約』的規定，才能主張所謂的專屬經濟區，否則，頂多能主張習慣法上的傳統捕魚區，至於其他非生物的天然資源，恐怕非傳統捕魚區的概念足以涵蓋。

一、台灣的條件與環境

綜觀台灣國內的立法例，1998 年通過海域二法，即所謂『中華民國領海及鄰接區法』及『中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法』，大致條約是根據 1982 年『聯合國海洋法公約』規範所制定，因此，從國家行為態度而言，遵守該公約成爲目前政府的主要立場，而目前台灣所參與的國際漁業組織，例如「中西太平洋漁業委員會」(WCPFC) 並以漁業實體 (fishing entity) 成爲會員國，該區域漁業組織是根據 1982 年『聯合國海洋法公約』及 1995 年『執行聯合國海洋法公約有關養護和管理跨界魚類種群和高度洄游魚類種群的規定的協定』(UNFSA，簡稱『魚群協定』)，而 2021 年 3 月 25 日，台美已簽署『設立海巡工作小組瞭解備忘錄』，台灣海委會海巡署及美國國土安全部海岸巡防隊將強化保護海洋資源、打擊「非法、未報告及不受規範」(IUU) 漁業活動、並就聯合海上搜救 (SAR) 等領域進行合作，以共同確保印太地區的繁榮與穩定。而這些公海上打擊非法捕魚行爲，正是 1982 年公約與『魚群協定』所規範，這正說明，台灣在海洋事務上遵守 1982 年『聯合國海洋法公約』的重要性與不可逆轉性。

二、台灣的能力與作為

相較於其他南海聲索國，台灣在軍事實力上可能僅次於中國，而其他南海聲索國在一個中國政策下，是不願與台灣處理有關南海的任何相關問題，不過，由於 2013 年發生台菲「廣大興 28 號事件」，其後，2015 年 11 月兩國之間簽署了『台菲有關促進漁業事務執法合作協定』，內容涉及風險管控，避免憾事再次發生，其適用範圍涉及兩國重疊海域，當然也可能適用到南海；不過，由於台灣無法參加『南海各方行爲宣言』以及『南海行爲準則』的談判，台菲雙邊協議的模式，似乎拓展到台灣與其他南海聲索國之間建構類似框架，似可彌補無法參加多邊談判之憾，畢竟無論是宣言

或是準則，其內容並非解決南海領土與海洋爭端，而是多邊的風險管控機制，諸如海上相遇準則的適用在海軍以及外交部門的熱線。但由於越南、馬來西亞、汶萊等與台灣之間的海事糾紛不多，因此，建構台菲此種模式的協定並不容易。

此際，台灣再次面對美國民主黨執政的南海政策，但由於川普總統已將南海結構底定，拜登政府大致上維持「川規拜隨」的模式，頂多加上多邊結盟模式，而南海聲索國在領土主權爭端方面恰巧站在中國的對立面，因此，相對於這些國家受制於中國經濟力的影響，但在國安與軍事層面，仍然需要美國以及其他域外國家，包括日本、澳洲的協助。

且不論其他國家諸如英國、法國、德國、印度、俄羅斯等未來可以在南海扮演何種角色，究竟是單打獨鬥，亦或是與美國協作，共同維護南海的航行與飛越自由，台灣必須認知到，當川普總統與繼任的拜登總統均在南海採取戰略與戰術清晰之際，台灣想採取模糊或兩邊討好的策略，其難度極高。誠如前述，美國之所以在南海問題上從採取戰略模糊往戰略清晰邁進，主要原因是中國在南海的具體作為，已經嚴重影響到南海海域內的權力平衡，此際，美國並非南海聲索國之一，但美國所扮演的角色近乎平衡者的角色，此際，在中國不斷進行擴張的作為下，美國持續採取戰略模糊，除了失去平衡者的地位外，並可能在區域內的影響力與行動，將被中國驅逐出去。

因此，美國在南海的戰略清晰，主要目的是要威嚇中國持續進行的擴張行為，此際要說明的是，美國的戰略模糊與戰略清晰是隨著區域內權力狀態而得以隨時改變，換言之，當美國戰略清晰失敗之際，也將重回戰略模糊態度，但當戰略清晰有利於美國拓展其影響力與外交作為時，便會採取戰略清晰態度。

對台灣南海政策而言，必須考慮到內部與外部問題，內部涉及到政黨利益與競爭，財政資源的分配以及國內輿論民情的壓力，外部涉及中美關係，台灣與東南亞國家之間的關係（包括新南向政策），以及地緣政治的考量（第一島鏈與海權問題），因此，台灣對外必須站在維護既有海洋秩序規範的一方，無論從國內的立法例，對外的條約協定，行政措施等，均依據 1982 年『聯合國海洋法公約』的規範進行，倘台灣欲違反此國際規範，其

後所付出的代價恐怕是龐大的。

在內部問題上，政黨利益與競爭時常掩蓋專業判斷，因此，輿論的操作與民粹的運用與妥協，就成了台灣在南海政策不穩定的變數，此外，南海政策涉及藍綠在兩岸關係意識形態上的差異，也造就藍綠分別在應對南海事務的不同態度。因此，在面對美國南海戰略清晰與戰術清晰方面，台灣要採取戰略模糊的空間已被擠壓。

伍、結論

美國拜登政府的南海政策，已從歐巴馬政府之前的戰略模糊，繼承了川普政府戰略清晰，同時在戰術上也採取戰術清晰，會有此種改變主要是中國在南海的擴張行為並沒有停歇。而導引此種轉變的時間點正好在 2012 年 4 月黃岩島事件後，2016 年 7 月 12 日南海仲裁案結果出爐，且中國國家主席習近平 2015 年 9 月在華府承諾不再南海「軍事化」以及更大的中美格局架構的改變，造成美國在南海政策上出現重大的轉折點。

面對美國在南海政策上出現改變，台灣企圖維持模糊化的空間已被擠壓，有無能力維持模糊是考量因素之一，但維持模糊策略對台灣在南海問題上是否有利，更可以加以討論。例如，在釐清 1947 年「南海諸島位置圖」上的十一條斷續線時，時常落入一種情境，首先是該圖並未稱為「南海十一段線」或「南海 U 形線」，當時目的僅在繪製出中華民國在南海主張的南海島礁的名稱及其位置，但時常在外界的壓力與誤解下，試圖去解釋這些虛線，其所造成的結果是不符合 1982 年『聯合國海洋法公約』而形成台灣似乎與中國一樣，試圖漠視這些國際既有規範，但如要強硬解釋，例如 2015 年前總統馬英九曾稱必須用「時際法」(inter-temporal law) 來解釋這些線段的法律意涵，立即被菲律賓等挑戰，同意以「時際法」來論述，則會發生 1947 年僅能適用領海之外就是公海的制度，至於大家所關切的太平島是否享有 200 浬專屬經濟區，反倒必須從 1982 年『聯合國海洋法公約』才能主張的窘境。

因此，台灣目前在面對美國戰略清晰的環境下，思考自身的內部與外

部狀況，理解自身的能力與作為，恐怕已無太多模糊空間，爲了自保與不願成爲國際上被遺棄的「棄子」，似乎在南海問題上站在目前國際規則的一方，而非站在挑戰目前國際秩序另一方，「賭徒心態」似乎不適用在台灣的南海政策上。

附錄：美國國務院 2020 年 7 月 13 日南海聲明全文

The United States champions a free and open Indo-Pacific. Today we are strengthening U.S. policy in a vital, contentious part of that region – the South China Sea. We are making clear: Beijing’s claims to offshore resources across most of the South China Sea are completely unlawful, as is its campaign of bullying to control them.

美國全力捍衛自由與開放的印度太平洋地區。今日，我們針對該地區一個重要的爭議區域——南海——強化美國的政策。我們說個清楚明白：北京對南海大部分區域海洋資源的主張是非法的，中國採用霸凌方式試圖控制南海資源的行動也是非法的。

In the South China Sea, we seek to preserve peace and stability, uphold freedom of the seas in a manner consistent with international law, maintain the unimpeded flow of commerce, and oppose any attempt to use coercion or force to settle disputes. We share these deep and abiding interests with our many allies and partners who have long endorsed a rules-based international order.

在南海，我們尋求保存和平與穩定，以合乎國際法的方式，守護海洋的自由、維護貿易流動不受阻礙，反對任何採取強迫行為或使用武力來解決紛爭的意圖。我們與許多盟邦與合作夥伴共享這些深深不變的利益，而這些盟友們長期以來都認可遵守制度的國際秩序。

These shared interests have come under unprecedented threat from the People’s Republic of China (PRC). Beijing uses intimidation to undermine the sovereign rights of Southeast Asian coastal states in the South China Sea, bully them out of offshore resources, assert unilateral dominion, and replace international law with “might makes right.” Beijing’s approach has been clear for years. In 2010, then-PRC Foreign Minister Yang Jiechi told his ASEAN counterparts that “China is a big country and other countries are small countries and that is just a fact.” The PRC’s predatory world view has no place in the 21st century.

這些共同利益已受到中華人民共和國前所未有的威脅。北京以恐嚇方式削弱東南亞南海海濱各國的主權權利，霸凌強奪他們的海洋資源，聲稱單方面的主權主張，用「拳頭大說話」的蠻橫取代國際法，北京的惡行惡狀已經人盡皆知好幾年了。在 2010 年，當時中共的外交部長楊潔篪告訴東南亞國家協會各國外長「你

們都是小國，中國是大國，這是事實。」中國這種弱肉強食的世界觀在 21 世紀沒有立足之地。

The PRC has no legal grounds to unilaterally impose its will on the region. Beijing has offered no coherent legal basis for its “Nine-Dashed Line” claim in the South China Sea since formally announcing it in 2009. In a unanimous decision on July 12, 2016, an Arbitral Tribunal constituted under the 1982 Law of the Sea Convention – to which the PRC is a state party – rejected the PRC’s maritime claims as having no basis in international law. The Tribunal sided squarely with the Philippines, which brought the arbitration case, on almost all claims.

中共沒有任何合法立場可單方面強加其意志於這個區域。北京自從正式於 2009 年提出「九段線」南海主權主張以來，從來無法提出可自圓其說的法律基礎。在 2016 年 7 月 12 日，基於 1982 年『海洋法公約』——而中國為簽約國之一——的仲裁庭中，全體一致同意中國的南海主權主張毫無任何國際法基礎。仲裁庭的判決，在幾乎所有主張上，與提出本次仲裁的菲律賓立場一致。

As the United States has previously stated, and as specifically provided in the Convention, the Arbitral Tribunal’s decision is final and legally binding on both parties. Today we are aligning the U.S. position on the PRC’s maritime claims in the SCS with the Tribunal’s decision. Specifically:

正如同美國先前發表聲明，也如同『海洋法公約』別律定，仲裁庭的判決是最終判決，也是雙方應遵守的法律規範。今天，我們重申美國針對中國南海主張的立場，與仲裁庭一致，特別是：

- ◆ The PRC cannot lawfully assert a maritime claim – including any Exclusive Economic Zone (EEZ) claims derived from Scarborough Reef and the Spratly Islands – vis-a-vis the Philippines in areas that the Tribunal found to be in the Philippines’ EEZ or on its continental shelf. Beijing’s harassment of Philippine fisheries and offshore energy development within those areas is unlawful, as are any unilateral PRC actions to exploit those resources. In line with the Tribunal’s legally binding decision, the PRC has no lawful territorial or maritime claim to Mischief Reef or Second Thomas Shoal, both of which fall fully under the Philippines’ sovereign rights and jurisdiction, nor does Beijing have any territorial or maritime claims generated from these features.

- ◆ 相對於菲律賓，仲裁庭認定位於菲律賓專屬經濟海域，以及在菲律賓大陸棚上的海域，中華人民共和國沒有法律依據主張海洋權利 — 包括任何從黃岩礁與南沙群島延伸而來的專屬經濟海域主張。北京對菲律賓漁民的騷擾，以及對那些區域內的離岸能源發展，以及任何中華人民共和國單方面開發那些資源的行動，都是非法的。與仲裁庭的法定判決一致，中華人民共和國沒有任何合法依據主張美濟礁或仁愛暗沙的領土主權與周邊海域權利，兩者都完全屬於菲律賓的主權管轄權之下，北京也不具有任何從兩者衍生而來的任何領土或海域權利。
- ◆ As Beijing has failed to put forth a lawful, coherent maritime claim in the South China Sea, the United States rejects any PRC claim to waters beyond a 12-nautical mile territorial sea derived from islands it claims in the Spratly Islands (without prejudice to other states' sovereignty claims over such islands). As such, the United States rejects any PRC maritime claim in the waters surrounding Vanguard Bank (off Vietnam), Luconia Shoals (off Malaysia), waters in Brunei's EEZ, and Natuna Besar (off Indonesia). Any PRC action to harass other states' fishing or hydrocarbon development in these waters – or to carry out such activities unilaterally – is unlawful.
- ◆ 由於北京無法對南海提出合法的自圓其說的主張，美國拒絕任何中華人民共和國對自其所擁有的南沙群島島嶼延伸 12 浬（但不可侵害其他國家對南沙群島的主權主張）以外的主張，也就是說，美國拒絕任何中華人民共和國對於（越南外海）萬安灘、（馬來西亞外海）南北康暗沙、汶萊專屬經濟海域、（印尼外海）大納土納島附近的權利主張。中華人民共和國在這些海域，任何騷擾其他國家漁事，或是妨礙油氣開發 — 或是單方面進行漁業與油氣開發的行動 — 都是非法的。
- ◆ The PRC has no lawful territorial or maritime claim to (or derived from) James Shoal, an entirely submerged feature only 50 nautical miles from Malaysia and some 1,000 nautical miles from China's coast. James Shoal is often cited in PRC propaganda as the “southernmost territory of China.” International law is clear: An underwater feature like James Shoal cannot be claimed by any state and is incapable of generating maritime zones. James Shoal (roughly 20 meters below the surface) is not and never was PRC territory, nor can Beijing assert any lawful maritime rights from it.
- ◆ 中華人民共和國對曾母暗沙（以及衍生自其的海域）不具任何合法的領土或海域權利。曾母暗沙是一個完全沉於海面下的海底暗沙，只在馬來西亞外海 50 浬處，離中國的海岸線卻有 1,000 浬遠。在中華人民共和國宣傳中，經常稱曾母暗

沙是「中國最南端領土」，國際法很明確的規定：像曾母暗沙這樣完全沉於海面下的暗沙，不屬於任何國家所有，也當然不可能據此衍生出領海或經濟海域。曾母暗沙（大約在海面下 20 公尺深）現在不是，過去從來不會是中華人民共和國領土，北京也不可能從它衍生出任何合法的海域權利。

The world will not allow Beijing to treat the South China Sea as its maritime empire. America stands with our Southeast Asian allies and partners in protecting their sovereign rights to offshore resources, consistent with their rights and obligations under international law. We stand with the international community in defense of freedom of the seas and respect for sovereignty and reject any push to impose “might makes right” in the South China Sea or the wider region.

世界不會允許北京將南海當作它的海上帝國，美國與我們東南亞盟邦與夥伴們站在一起，保護它們符合國際法權利義務的海洋資源主權權利，我們與國際社會站在一起，保衛海洋的自由，尊重國家主權，拒絕任何強推「拳頭大說話」的蠻橫行爲，不論是在南海，或是在更廣的其他區域。

參考文獻

- 蔡紹堅，2020。〈美瀕海戰鬥艦持續航行南海，一周兩次接近「西卡佩拉」鑽井船〉《ETtoday 新聞》5月13日 (<https://www.ettoday.net/news/20200513/1713266.htm#ixzz6wQ4OUQRF>) (2021/6/6)。
- 蔡儀潔，2020。〈美軍機上半年在南海「活動 3000 次」，華春瑩怒嗆：這才是軍事化〉《ETtoday 新聞雲》9月29日 (<https://www.ettoday.net/news/20200929/1820332.htm>) (2021/6/6)。
- 張文馨，2021。〈挑戰陸越台無害通過限制，美軍驅逐艦航經南海〉《經濟日報》2月17日 (<https://money.udn.com/money/story/5599/5255445>) (2021/6/6)。
- 自由時報，2021。〈中俄破壞自由航行準則，拜登：美鬚捍衛北極和南海航道〉5月20日 (<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3539250>) (2021/6/6)。
- 香港商報網，2021。〈南海伏季休漁從 5 月 1 日 12 時開始，為期 3 個半月〉4月30日 (http://hkcd.com/content/2021-04/30/content_1265543.html) (2021/6/6)。
- 中央社，2021。〈美軍 B-52 轟炸機傳從本土起飛，飛越南海上空〉1月28日 (<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202101280307.aspx>) (2021/6/6)。
- ABS-CBN News. 2021/5/10. “‘A Tragedy’: Duterte squandering Philippines’ Huge Sea Row Victory vs China - Ex-Envoy.” (<https://news.abs-cbn.com/news/05/10/21/a-tragedy-duterte-squandering-phil>) (2021/6/6)
- Cowden, Anthony. 2015. “Opinion: USS Lassen’s Transit of Subi Reef Was Not So ‘Innocent.’” *USNI News*, November 4 (<https://news.usni.org/2015/11/04/opinion-uss-lassens-transit-of-subi-reef-was-not-so-innocent>) (2021/6/6)
- LaGrone, Sam LaGrone. 2016a. “China Upset over ‘Unprofessional’ U.S. South China Sea Freedom of Navigation Operation.” *USNI News*, February 1 (<https://news.usni.org/2016/01/31/china-upset-over-unprofessional-u-s-south-china-sea-freedom-of-navigation-operation>) (2021/6/6)
- LaGrone, Sam. 2016b. “U.S. Destroyer Passes Near Chinese Artificial Island in South China Sea Freedom of Navigation Operation.” *USNI News*, May 10 (<https://news.usni.org/2016/05/10/u-s-destroyer-passes-near-chinese-artificial-island-in-south-china-sea-freedom-of-navigation-operation>) (2021/6/6)
- LaGrone, Sam. 2016c. “U.S. Warship Conducts South China Sea Freedom of Navigation Operation.” *USNI News*, October 21 (<https://news.usni.org/2016/10/21/u-s-warship-conducts-south-china-sea-freedom-navigation-operation>) (2021/6/6)

- LaGrone, Sam. 2017a. "U.S. Warship Came Within 6 Miles of Chinese Artificial Island in Toughest Challenge Yet to Beijing South China Sea Claims." *USNI News*, May 25 (<https://news.usni.org/2017/05/25/u-s-warship-came-beijing-south-china-sea-claims>) (2021/6/6)
- LaGrone, Sam. 2017b. "UPDATED: USS Stethem Conducts Freedom of Navigation Operation Past Triton Island in South China Sea." *USNI News*, July 2 (<https://news.usni.org/2017/07/02/u-s-destroyer-conducts-freedom-navigation-operation-south-china-sea-past-chinese-island>) (2021/6/6)
- LaGrone, Sam. 2017c. "USS John S. McCain Conducts South China Sea Freedom of Navigation Operation Past Mischief Reef; 3rd South China Sea FONOp This Year." *USNI News*, August 10 (<https://news.usni.org/2017/08/10/uss-john-s-mccain-conducts-south-china-sea-freedom-navigation-operation-past-mischief-reef-3rd-south-china-sea-fonop-year>) (2021/6/6)
- LaGrone, Sam. 2017d. "China Chides U.S. over Latest South China Sea Freedom of Navigation Operation," *USNI News*, October 11 (<https://news.usni.org/2017/10/11/china-chides-u-s-latest-south-china-sea-freedom-navigation-operation>) (2021/6/6)
- Navy Times*. 2018. "China Says US Warship Violated Sovereignty near Scarborough" Jan. 20 (<https://www.navytimes.com/news/your-navy/2018/01/20/china-says-us-warship-violated-sovereignty-near-scarborough/>) (2021/6/6)
- LaGrone, Sam. 2018. "U.S. Warship Sails Past Disputed South China Sea Artificial Island in Freedom of Navigation Mission." *USNI News*, March 23 (<https://news.usni.org/2018/03/23/u-s-warship-sails-past-disputed-south-china-sea-artificial-island-freedom-navigation-mission>) (2021/6/6)
- LaGrone, Sam. 2021a. "Destroyer USS John McCain Conducts FONOP; Nimitz Carrier Strike Group in the South China Sea." *USNI News*, February 5 (<https://news.usni.org/2021/02/05/destroyer-uss-john-mccain-conducts-fonop-nimitz-carrier-strike-group-in-the-south-china-sea>) (2021/6/6)
- LaGrone, Sam. 2021b. "U.S. 7th Fleet Denies Chinese Claim American Destroyer Was 'Expelled' from South China Sea Island Chain." *USNI News*, May 20 (<https://news.usni.org/2021/05/20/u-s-7th-fleet-denies-chinese-claim-american-destroyer-was-expelled-from-south-china-sea-island-chain#more-86050>) (2021/6/6)
- Lee, Se Young. 2021. "Two US Carrier Groups Conduct Exercises in South China Sea," *Reuters*, February 9 (<https://www.reuters.com/article/us-outhchinasea-usa-carriers-idUSKBN2A90I5>) (2021/7/15)

- Rocamora, Joyce Ann L. 2021. "US Ready to Help in Securing PH Exclusive Zones: Envoy." *Philippine News Agency*, April 20 (<https://www.pna.gov.ph/articles/1137443>) (2021/6/6)
- Russel, Daniel R. 2014. "Maritime Disputes in East Asia." (<https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>) (2021/6/6)
- Shelbourne, Mallory. 2021. "Destroyer USS Russell Performs South China Sea FONOP." *USNI News*, February 17 (<https://news.usni.org/2021/02/17/destroyer-uss-russell-performs-south-china-sea-fohop>) (2021/6/6)
- U.S. Department of State Department of State. 2012/4/23. "Daily Press Briefing - April 23, 2012." (<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/dpb/2012/04/188322.htm>) (2021/6/6)
- U.S. Department of State Department of State. 2021/1/27. "Secretary Blinken's Call with Philippine Secretary of Foreign Affairs Locsin." (<https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-philippine-secretary-of-foreign-affairs-locsin/>) (2021/6/6)
- Werner, Ben. 2018. "Two U.S. Warships Conduct South China Sea Freedom of Navigation Operation." *USNI News*, May 29 (<https://news.usni.org/2018/05/29/two-u-s-warships-conduct-freedom-navigation-operation>) (2021/6/6)
- White House. 2021/3/12. "Quad Leaders' Joint Statement: 'The Spirit of the Quad'." (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>) (2021/6/6)
- White House. 2021/3/31. "Statement by National Security Council Spokesperson Emily Horne on National Security Advisor Jake Sullivan's Call with National Security Advisor Hermogenes Esperon of the Philippines" (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/statement-by-national-security-council-spokesperson-emily-horne-on-national-security-advisor-jake-sullivans-call-with-national-security-advisor-hermogenes-esperon-of-the-philippines/>) (2021/6/6)
- White House. 2021/4/16. "U.S.-Japan Joint Leaders' Statement: U.S.-Japan Global Partnership for a New Era." (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>) (2021/6/6)
- White House. 2021/5/21. "U.S.-ROK Leaders' Joint Statement." (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>) (2021/6/6)

The South China Sea Policy of the Biden's Administration and Taiwan's Alternatives

Ting-Hui Lin

*Adjunct Assistant Professor, Department of Maritime Police
Central Police University, Taoyuan, TAIWAN*

Abstract

The Biden administration continued the South China Sea Policy following the Trump administration. The U.S. adopts neutral position on the territorial sovereignty disputes in the SCS. However, U.S. insists on all claimants for the maritime rights in this region should be bounded by the *1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*. But China still has a strong stance against U.S. pressure. In the nine-dash line, the Chinese government bothered other countries activities in the SCS. This article not only studies on Biden's administration policy on the SCS but also compares to Trump's administration. In addition, the regional politics will affect all claimants and its relationship between China. Taiwan's alternatives in the SCS depend on the regional political distributions and China's responses in this region.

Keywords: Biden's Administration, South China Sea, Indo-Pacific Strategy, QUAD, South China Sea Arbitration