

# 由中美南海戰略競爭反思攻守平衡理論

陳偉華

(中央警察大學公共安全學系副教授)

## 摘要

本文提出兩項研究問題：一、中美近年南海戰略競爭，是否有走向軍備競賽的可能？二、中美各自爭取南海軍事優勢，投入軍事資源，對於該區域安全結構的影響為何，是否改變了某種現狀？此兩項問題的探究，可使我們理解中國近年強化軍事化部署，企以提升南海防禦優勢，以及美國拜登政府積極整合軍事聯盟，建構「印太新安全體系」的驅動因素。透過攻守平衡理論的分析視角，本文以地理、科技、訊息三項攻守平衡的解釋變項，探索中美南海衝突的本質，並進行推論的驗證。

**關鍵詞：**南海軍事化、印太戰略、填海造陸、自由航行行動、攻守平衡

## 壹、前言

2017年初，美國經歷政黨輪替後，中美南海衝突結構持續強化。2020年7月17日，時值川普執政時期，美軍太平洋第七艦隊(U.S. Pacific Fleet)發布聲明，由雷根號(USS Ronald Reagan CVN-76)領銜第五航母打擊群(CSG-5)與尼米茲號(USS Nimitz CVN-68)的第十一航母打擊群(CSG-11)，會師南海舉行雙航艦聯合演訓，目的在於「維持最高戰備，確保能夠透過軍力投射因應任何緊急事

態。」<sup>1</sup>在一個月之後，中國宣布將部分南海海域劃為禁航區，解放軍於8月25日公布美國U-2偵察機進入其演習禁航區。<sup>2</sup>翌日夜間，《南華早報》(*South China Morning Post*, SCMP)率先揭露，解放軍於當日向海南島與西沙群島之間預定海域發射中程導彈，分別為一枚東風-21D(DF-21D)和一枚東風-26B(DF-26B；核常兼備導彈)。<sup>3</sup>至此，雙方南海戰略互動似乎釋放出相互核嚇阻的冷戰訊號。<sup>4</sup>

近年中美在南海逐步邁入類似冷戰型態的「軍備競賽」(arms race)，究竟這是一種政治宣傳的渲染，還是已經發生的現實？對應

- 
1. Nimitz Carrier Strike Group Public Affairs, "Teamwork in the South China Sea: Nimitz, Ronald Reagan CSGs continue exercises," *U.S. Pacific Fleet*, July 16, 2000, <<https://www.cpf.navy.mil/News/Article/2637511/teamwork-in-the-south-china-sea-nimitz-ronald-reagan-csgs-continue-exercises/>>.
  2. 中華人民共和國國防部，〈國防部新聞發言人吳謙就美軍機擅闖我演習禁飛區發表談話〉，《新華網》，2020年8月25日，<[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-08/25/c\\_1126412067.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-08/25/c_1126412067.htm)>。
  3. 根據《南華早報》報導，解放軍於2020年8月26日上午，向南海發射2枚彈道導彈。其中，東風-21D反艦彈道導彈由浙江省發射，東風-26B則從青海省發射。海南海事局於演習一周前，逕自公布並劃設「南海禁航區」。根據美國國防部《2020年中國軍力報告》，美方認為中國火箭軍部隊「東風-21D型」彈道導彈具反航母攻擊能力，而東風-26具備「有限的反艦能力」。Kristin Huang, "China's 'Aircraft-Carrier Killer' Missiles Successfully Hit Target Ship in South China Sea, PLA Insider Reveals," *South China Morning Post*, November 14, 2020, <<https://www.scmp.com/news/china/military/article/3109809/chinas-aircraft-carrier-killer-missiles-successfully-hit-target>>。
  4. Andrew S. Erickson, interviewed by Harry J. Kazianis, "China's DF-21D and DF-26B ASBMs: Is The America Military Ready?" *19FortyFive*, November 15, 2020, <<https://www.19fortyfive.com/2020/11/chinas-df-21d-and-df-26b-asbms-is-the-u-s-military-ready/>>.

中美在南海的戰略競爭狀態，<sup>5</sup>我們如何理解此將雙方捲入類似冷戰時期的「安全困境」(security dilemma)的現象？又如何進一步觀察和預測中美雙方新一波南海權力競爭的可能結果？據以回應南海是否可能引發中美軍事衝突的爭辯，本文擬尋求某種理論上的解釋。

關於中美南海軍備競賽的解釋，既有的權力平衡理論 (balance of power theory) 和權力轉移理論 (power transition theory)，對於兩國之間權力競爭的結果，呈現某種解釋上的矛盾。儘管兩理論陣營均認為「權力」因素對於雙邊衝突開啓乃至於衝突程度的影響至關重要，惟對於觸發戰爭與維繫和平的條件，似乎有著「競爭性解釋」的現象。「權力平衡」理論認為，大國之間的權力均勢 (balance of power)，乃是維繫和平的關鍵因子，確保衝突各方之間維持均勢現象，是體系穩定的首要之重。<sup>6</sup>相反地，根據「權力轉移」的理論命題 (propositions)，確保體系內主導國家的某種權力優勢 (preponderance of power) 乃係維持和平的必要條件。由於新興大國對現有國際秩序

---

5. 關於中美在南海處於某種戰略競爭狀態的討論，請見 Bonnie S. Glaser & Gregory Poling, "China's Power Grab in the South China Sea, How to Build a Coalition to Confront Beijing," *Foreign Affairs*, August 20, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-08-20/chinas-power-grab-south-china-sea>>。

6. 現實主義中的權力平衡和權力轉移理論之間的顯著區別，分別是無政府狀態下的權力差距與由等級制度衍生國家對現狀 (status quo) 的滿意程度，儘管權力轉移論乃植基於權力平衡的分析觀點，並承襲於現實主義的理論方法，惟嚴格而論，其並非歸屬於現實主義理論。相關討論請見 Steven E. Lobell, "Realism, Balance of Power, and Power Transitions," in T. V. Paul, ed., *Accommodating Rising Powers: Past, Present, and Future* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), pp. 33-52; Suman Naz & Muhammad Rizwan, "Power Transition in the South China Sea Challenges for Regional Peace," *The Rest: Journal of Politics and Development*, Vol. 11, No. 1, Winter 2021, pp. 44-51。

始終不滿是普遍現象，彼等將霸權主導下的既有體系視為一種威脅，因而鋌而走險，邁向修正型強權的道路，當兩強權權力相近將使均勢狀態發生轉移，促發戰爭的誘因。<sup>7</sup>最終，兩大強權可能被迫走向戰爭。

從上述理論觀點，倘欲解釋中美南海戰略競爭的現狀，可能會令人產生理論上的困惑 (puzzles)。究竟中美兩強權力均勢，還是一方保持權力優勢，方能確保雙方在主要競爭區域的維繫和平？對應於此類辯論，本文嘗試跳脫「體系內權力均勢（或優勢）vs. 戰爭機率」的理論命題，由「攻守平衡」(offense-defense balance) 的理論觀點（本文簡稱「攻守理論」）探索當前中美南海戰略競爭態勢，<sup>8</sup>避免陷於國家間權力相對特質的爭辯，從中美雙方在南海區域的攻守平衡變異視角進行討論。

本文嘗試提出一個論點：自 2012 年 4 月中國與菲律賓發生「黃岩島」(Scarborough Shoal) 對峙事件，<sup>9</sup>過去近十年以來，中國對應南海主權爭議問題，在戰略上採取攻勢主導和擴張主義，在戰術層次上則傾向守勢立場，採取某種「守勢擴張」的軍事作為，主要在強化對

---

7. 關於「權力轉移」對於國家雙邊衝突與和平維繫的解釋，請見 A. F. K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1968), pp. 363-376; A. F. K. Organski & Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: The University of Chicago Press, 1981), pp. 13-28。

8. 尚須釐清，「攻守平衡」一詞為解釋國際體系運作的一種操作性變項，由此概念延伸，以國家間具備進攻和防禦的優勢條件，預測國際體系的戰爭傾向 (the war proneness)，形成「攻守平衡理論」(offense-defense theory) 的學說基礎，相關理論內涵，容後說明。Sean M. Lynn-Jones, "Offense-Defense Theory and Its Critics." *Security Studies*, Vol. 4, No. 4, June 1995, p. 660。

9. 關於中菲「黃岩島事件」的事件過程，請見 "Scarborough Shoal Standoff: A Timeline," *INQUIRER.net*, May 9, 2012, <<https://globalnation.inquirer.net/36003/scarborough-shoal-standoff-a-historical-timeline>>。

南海周邊控制幅度的同時，亦避免升級軍事衝突情勢。<sup>10</sup> 後者自 2013 年啓動的島礁建設和軍事化，乃至 2021 年 4 月間正式設立三沙市行政區等政策措施，作為支撐前者的戰略目標。本文認為，該等作為旨在維繫中國在南海區域的「防禦優勢」。<sup>11</sup> 至 2017 年後，隨著中美雙

---

10. 誠如馬振坤 (2019)：「解放軍在周邊之海空活動採取『戰略擴張、戰術防禦』之模式」。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》，第 20 卷第 2 期，2019 年 4 月，頁 22。在本文中，討論中美在南海採取攻勢或守勢立場，分別以「戰略」與「戰術」兩個不同層次的概念陳述，誠如柏森 (Barry R. Posen) 提出的「軍事準則」(military doctrine) 概念，指涉一國動員軍事力量採取「進攻、防禦或嚇阻」的軍事行動，此類選擇屬於戰術 (tactics) 的範疇。處於戰略競爭的雙方，對於特定政策目標，可能在戰略和戰術上採取不同的「攻、守立場」。Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), p. 14; Keir A. Lieber, *War and the Engineers: The Primacy of Politics over Technology* (Ithaca: Cornell University Press, 2005), p. 27；另如 1960 至 1970 年代，關於冷戰起源學說的修正學派 (Revisionism) 主張，由於蘇聯在歷史上多次受到來自西方歐洲國家入侵，所以戰略上採取守勢，防止再次被入侵，為了實行此一戰略，在戰後蘇聯採取攻勢型態的戰術，向西推進進而控制東歐的衛星國家，建構與西歐的緩衝地帶。換言之，蘇聯為維持現狀，採取戰略上守勢，而在戰術上採取攻勢。此處感謝本刊編輯委員的提醒。請見 Vojtech Mastny, *Russia's Road to the Cold War: Diplomacy, Warfare, and the Politics of Communism, 1941-1945* (New York: Columbia University Press, 1979), pp. 307-308。

11. 本文所指「防禦優勢」，係指進攻和防禦的相對效力 (relative efficacy)，代表防禦方採取防禦的相對效力較高，具有「防禦優勢」的主動權。相反者，當攻易守難時，防禦方較有可能在受到攻擊時崩潰或投降。質言之，「防禦優勢」意指最好的防禦就是透過進攻採取行動，故進攻和防禦方均追求某種「防禦優勢」，此可用於解釋兩國在軍備競賽相繼投入資源的程度。Karen Ruth Adams, "Attack and Conquer? International

邊互動結構轉變，以及中國在南海島礁各項經略措施相繼竣工，近年中國在戰術上似有轉向攻勢主導之勢，在南海周邊的海空區域投入更多攻勢軍事資源，提升其在南海的防禦優勢，某種程度在企圖改變美在南海的「攻守平衡」狀態，亦引發美國反制措施。<sup>12</sup> 根據「攻守理論」的預測，攻守平衡狀態的變異，或將直接影響雙邊爆發軍事衝突的可能性，殊值關切。

進一步地，本文提出兩項研究問題：一、中美近年在南海的戰略競爭，是否可能走向軍備競賽，進一步改變該區域「攻守平衡」狀態，我們如何觀察？二、中美各自爭取南海軍事優勢，投入軍事資源，對於該區域安全結構的影響為何？此兩項研究問題的探究，或可使我們理解中國近年在南海強化軍事擴張的戰略意圖和戰術目標，以及美國介入南海爭議的驅動因素。特別是，在拜登政府上任後，美國持續在印太地區展開國際政治動員，領銜英、澳於 2021 年 9 月簽署安全協議「澳英美聯盟」(AUKUS)，積極籌組具備先發制人 (pre-emptive strike) 的多方安全聯盟，似有意推動新一波「印太新安全體系」(New Indo-Pacific Security Architecture) 的戰略構想。<sup>13</sup> 於此同時，英、法、德等域外國家，紛紛派遣艦隊進入南海舉行聯合軍

---

Anarchy and the Offense-Defense-Deterrence Balance,” *International Security*, Vol. 28, No. 3, Winter 2003/2004, pp. 45-46。

12. 如美國聯邦參議院外交委員會於 2021 年 10 月 19 日在跨黨派支持下，通過《南海與東海制裁法案》(*South China Sea and East China Sea Sanctions Act*)。請見〈美參院外委會通過法案 制裁危害南海穩定中國人士〉，《中央通訊社》，2021 年 10 月 20 日，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110200012.aspx>>。

13. 在本文中「印太新安全體系」一詞，指涉在拜登政府上任後延續川普政府「自由開放的印太區域」(Free and Open Indo-Pacific) 的戰略構想，並致力於建立多邊集體安全機制，構築出類似「區域安全體系」(regional security architecture) 的雛型。

演。<sup>14</sup>

繼上述問題意識的討論後，本文檢視「攻守理論」的主要理論觀點，探究牽涉變項的因果關聯和可操作性，作為本文解釋「攻守平衡」的理論基礎。第三部分陳述研究設計，以地理、科技、訊息三個要素解釋攻守平衡的變異，分別由「地理優勢」、「軍事科技」、「主動措施」(positive measures) 三項解釋變項觀測，據以建立本文推論和分析架構。第四部分，探討過去兩年間，中國實質提升南海「防禦優勢」的經略作為，輔以檢視美國的戰略回應。<sup>15</sup> 第五部分則延續本文的經驗基礎，進一步進行本文推論的檢驗，討論中美在南海維繫和平或走向衝突的可能景象。最後，本文嘗試以「攻守平衡」的理論進行對話和反省，並為未來南海安全研究提供理論性的思考路徑。

## 貳、理論探討：攻守平衡理論

自傑維斯(Robert L. Jervis)於1978年發表〈安全困境下的合作〉(Cooperation under the Security Dilemma)一文，首先將國家的軍事能力區分為攻、守兩類優勢，據以解釋國家面對安全困境的策略選項

---

14. 如2021年10月初英國、馬來西亞、新加坡、澳洲、紐西蘭等五國，在馬來西亞與新加坡外海進行2021年「柔佛黃金」聯合軍演(Exercise Bersama Gold 21)。Dzirhan Mahadzir, “Malaysian and Singapore Drill with U.K., Australia and New Zealand in Bersama Gold 2021,” *USNI News*, October 8, 2021, <<https://news.usni.org/2021/10/08/malaysian-and-singapore-drill-with-allis-u-k-australia-and-new-zealand-in-bersama-gold-2021>>。

15. 本文分析的時間範疇，係自2019年12月12日迄今，當時馬來西亞根據《海洋法公約》單獨向「聯合國大陸礁層界限委員會」(UN Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS)遞交該國主張南海北部200浬外大陸礁層延伸案，此後，該案陸續衍生出美國推動南海戰略清晰化的政策效應。相關馬國提案內容，容後說明。

（進攻或防守），此概念遂成爲「攻勢—守勢平衡論」的理論根源。<sup>16</sup> 經歷逾二十年的理論發展和爭辯，范·艾佛拉 (Stephen Van Evera) 於 1999 年《戰爭的原因：權力與衝突的根源》(*Causes of War: Power and the Roots of Conflict*) 一書付梓，<sup>17</sup> 標誌著該理論趨向成熟的里程碑。

## 一、理論內涵

基於國家間軍事實力的前提假設，傑維斯於 1970 年代提出「攻勢—守勢平衡」的理論概念，在此理論體系中建置「攻守平衡」與「攻守區分」(offense-defense distinguish) 兩項主要變數，前者係判別「易攻」或「易守」之優劣分析，「攻擊—防守」的成本比率 (ratio)；後者則用以區別進攻能力與防禦能力，以及由此衍生的戰略目標。<sup>18</sup> 爲釐清理論的操作概念，傑維斯將攻守平衡列爲戰爭發生的解釋變項，並予其簡潔定義：「當國家具備進攻優勢，意味著摧毀對方軍隊、攫取其領土較爲容易；反之，當防禦占有優勢，則意味著防守與占有比擴張、摧毀和攫取更容易。」<sup>19</sup> 誠如理博 (Keir A. Lieber)

---

16. Robert L. Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2, January 1978, pp. 167-214；關於該理論概念的學說起源和爭辯觀點，較完整的討論請見 Michael E. Brown, Owen R. Cote, Jr., Sean M. Lynn-Jones, & Steven E. Miller, *Offense, Defense, and War* (Cambridge: MIT Press, 2004), pp. 366-399。

17. Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), pp. 193-239.

18. Robert L. Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," p. 186.

19. 關於攻守平衡的估算問題上，傑維斯提出兩個經簡化的基本邏輯問題：第一，如果一國的對手在進攻性軍事力量上投入 1 美元，那麼，該國爲了抵銷這種力量在防禦性軍事力量上的投入要少於還是多於 1 美元？第二，如果一個國家投入 1 美元來增加它的安全，那麼，它應該將其用於增加防禦性軍事力量還是用於增加進攻性軍事力量？Robert L. Jervis,



指出，攻守平衡即「在既定的優勢條件下，國家間採取進攻和防禦的相對容易程度」。<sup>20</sup>

簡言之，攻守理論認為攻守平衡與「權力平衡」概念相似，係一種結構性因素，國家間攻擊與防禦能力的消長，可作為國際衝突與戰爭肇生的重要解釋來源。當攻擊能力較防守具備優勢時，衝突與戰爭的可能性隨之提高；相對而言，當防守占優勢時，國家之間則易走向合作，避免戰爭的發生。<sup>21</sup>

根據范·艾佛拉的觀點，當國家實力易於「征服」(conquest)他國時，其發動對外衝突與戰爭的可能性隨之提高。亦即，擁有「進攻主導優勢」(offense dominance)將促使擴張主義國家(expansionary state)採取對外擴張政策，而原欲維持現狀的國家(status quo states)因顧慮對安全的擔憂，抑或將傾向激進作為。<sup>22</sup>相對而言，亞當斯(Karen Ruth Adams)則以「防禦優勢強弱」代表攻守雙方的相對效能。<sup>23</sup>進攻的主導地位具備先發制人優勢，加劇權力轉移的驅動力量，並鼓勵國家間從事祕密外交，阻礙和平協議的形成。簡言之，國家擁有進攻優勢係多數現實主義研究對於戰爭原因的推導根源，為求更為精確地衡量攻守平衡，范·艾佛拉歸結攻守平衡的兩項衡量構面：(一)進攻方能用相似量的資源攻占、控制目標國的機率；(二)

---

“Cooperation under the Security Dilemma,” pp. 187-188。

20. Keir A. Lieber, *War and the Engineers: The Primacy of Politics over Technology*, p. 27.

21. Charles L. Glaser & Chaim Kaufmann, “What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?” *International Security*, Vol. 22, No. 4, Spring 1998, p. 44.

22. 范·艾佛拉析論，當攻守平衡狀態有利於攻勢主導(offense dominance)，表示進攻比防守更具有優勢時，國家傾向採取侵略策略，戰爭往往因國家先發制人考量，而發動快速打擊戰，提升危機的風險。

23. Karen Ruth Adams, “Attack and Conquer? International Anarchy and the Offense-Defense-Deterrence Balance,” pp. 45-83.

為增加成功攻占（占有對方領土）目標國的機率，侵略國家需要具有的資源優勢。<sup>24</sup>

## 二、理論的可操作性

儘管攻守理論依循結構現實主義的原則，盡量避免陷入華爾滋 (Kenneth N. Waltz) 所稱之「變項繁衍」(proliferation of variables) 的泥淖，僅聚焦於攻守平衡（自變項）與單元行為（依變項）之間的因果關係。<sup>25</sup> 然則，過去 30 年間，攻守平衡理論始終面對學界對其方法立場的質疑，特別在攻守平衡的定義、成本測量、影響變項、推導邏輯及實證支持上，學界對其理論缺陷的論戰從未停歇。<sup>26</sup> 對此，攻守理論者嘗試補強理論命題的可操作性，惟由於缺乏實證支持的基礎，導致理論所構築的先驗性命題未能有效驗證，該理論迄仍停留在一種純理論的主觀想像，而與經驗事實的對應關係有限。

葛雷瑟 (Charles L. Glaser) 與考夫曼 (Chaim Kaufmann) 曾反駁外界對攻守平衡理論的主要兩項批評：第一，該項理論的主要自變項——「攻防比值（對比）」，缺乏明確的定義，致使該理論可操作性的檢驗不足，對此，兩位學者駁證「權力」亦難精確界定、操作及衡量，相對而言，「攻守平衡」可被清晰地界定為攻擊方動武成本與防守方防禦成本的比值 (ratio)；<sup>27</sup> 第二，由於戰爭成因與結果的高度不確定

---

24. Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*, pp. 117-119.

25. 將攻守平衡視為解釋變數的觀點，請見 Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation* (Princeton: Princeton University Press, 2010), pp. 43-46; Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*, pp. 117-192。

26. 關於近年學界對該理論持批評立場的觀點，請見 Sean M. Lynn-Jones, "Offense-Defensive Theory and Its Critics," pp. 660-691。

27. Charles L. Glaser & Chaim Kaufmann, "What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?" pp. 45-46.

性，難以預測與計算相關成本、效益，致使「攻守平衡」難以被精確地衡量。而影響攻防比之因素者眾多，導致攻防區別之概念也易有模糊之感。<sup>28</sup>

針對於此，攻守理論陣營學者並不甘於理論難以實證而陷入停滯，葛雷瑟與考夫曼經重新思考後，將攻守平衡列為依變項，增加在實證經驗中操作化的空間，渠等認為敵對勢力的敵我競爭狀態下，國家將考量成本觀念、價值、時效、機會主義而採取進攻或防禦作為，當攻擊的成本高於防禦時，國家將選擇防禦之守勢作為；反之，國家則將採取進攻的擴張政策，傾向發動戰爭。<sup>29</sup> 本文認為，此或可用於檢驗當前中美南海軍備競賽的現象。

進一步地，為賦予攻守平衡具有操作性定義，葛雷瑟與考夫曼將攻防平衡界定為「為了攻占領土，進攻方在軍事力量上所需投入的資源相對於防禦方的軍事投入之比率」。簡言之，當防禦方投入  $X$  軍事資源，進攻方對應投入  $Y$  軍事資源，攻防平衡即為  $Y/X$ ，當此比率愈大，則代表平衡結構愈有利於防禦。循此，渠等進一步建議採取軍事分析中「淨評估」(Net Assessment) 方式，惟慮及此方法旨用於戰場模擬（仿真系統）分析，分析前提需設定想定場景的參數，排除干擾因素。

## 參、研究設計：理論變項和推論建立

基於前述理論討論，吾人可以理解，攻守平衡理論並非著眼於兩個敵對勢力國家的軍力比例，而係關切於雙方在運用攻擊或防禦優勢時的相對效力。亦即，雙方在主要戰略競爭場域，為進一步提升本國

---

<sup>28</sup> Sean M. Lynn-Jones, "Offense-Defensive Theory and Its Critics," pp. 660-662.

<sup>29</sup> Charles L. Glaser & Chaim Kaufmann, "What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?" pp. 49-51.

具備攻擊或防禦優勢所願意投入的「成本」（代價）。<sup>30</sup> 因此，由雙方攻擊或防禦優勢所形成的攻守平衡變異是一個連續變項，攻守平衡的解釋變項並非純粹代表雙方整體國力比，或各自擁有軍事優勢的數量和質量。

倘置入當前中美先後在南海投入各項「軍事資源」的想定情境，目的顯然在提升雙方在南海運用攻擊或防禦優勢的相對效力。從華府視角，其之所以願意在南海投入的系列軍事資源和政策作為，其目的在於提高中國在南海經略防禦優勢的成本，另一方面，美國也透過此舉提升在南海的軍事優勢，強化其攻擊或防禦優勢的相對效力。倘以中美各自在南海區域及其周邊的軍事部署列為「代理變項」，當中國由島礁建設轉向「軍事化部署」（包括轟-6K 長程轟炸機），其投入昂貴的人員派遣、養護維運和軍力投射成本，提高其在南海使用防禦優勢的相對效力；對此，美國除提高「自由航行行動」（Freedom of Navigation Operation, FONOP）的執行頻率，亦轉向雙航母打擊群聯合操演、大規模「多國聯合軍演」及籌組多邊安全協議等準軍事同盟，並採取分散式軍力部署和移轉核動力潛艦技術等軍事措施，其主要目的在提高中國在南海經略的成本，並持續抵銷其防禦優勢成長幅度。<sup>31</sup> 基本上，雙方在南海攻守平衡狀態並未因此改變。

基於上述理論推論，本文同意葛雷瑟與考夫曼的主張，吾人不能因為攻守平衡的變數難以操作化，而否定攻守平衡的理論價值。誠

---

<sup>30</sup> David Blagden, "When Does Competition Become Conflict? Technology, Geography, and the Offense-Defense Balance," *Journal of Global Security Studies*, Vol. 6, No. 4, December 2021, p. 4.

<sup>31</sup> 美國自 1970 年開始執行的「自由航行行動」（FONOP）與《聯合國海洋法公約》的「航行自由」（Freedom of Navigation）概念不同。後者在概念上指涉習慣國際法中所允許的海洋航行自由權，涵蓋在他國領海內的「無害通過權」（Right of Innocent Passage）等，前者則屬於美國的國內政策，並非國際法規範的權利。此處作者感謝審查人的提醒，特以說明。

然，攻守平衡支持學派認為，研究者只需要對相關變項進行合理的概括性描述，仍可以捕捉真實案例或歷史事件，輔以理論架構，對研究對象進行初步的「推論」，進一步驗證理論的可操作性。<sup>32</sup> 因此，本文擬將「中美南海攻守平衡變異」列為依變項，並將各自「防禦優勢」作為便於觀測的代理變項，進一步梳理可能改變和影響中美南海防禦優勢的解釋變項。<sup>33</sup> 據此，本文期望理解，當前中美在南海進入某種陷入類似冷戰後期軍備競賽的驅動因素和可能結果，討論兩國在南海發生軍事衝突的可能性。

基於上述理論探討，本文使用兩項過往學界討論攻守平衡的解釋變項：「地理優勢」和「軍事科技」，<sup>34</sup> 此外，因應中美在南海已有開啓軍備競賽的跡象，本文增列冷戰時期美蘇之間因應嚇阻戰略所實施「主動措施」等三個解釋變項。由於此三項變項並非全然為數據化形式，本文採取「解釋性分類」(explanatory typologies) 呈現三個變項內涵，說明如次：

## 一、地理優勢

關於「地理」因素的操作性定義一般為進攻遭遇的地理阻礙和有利防禦方的地理優勢。<sup>35</sup> 由於本研究空間範圍集中於南海海域及諸

---

<sup>32</sup> Charles L. Glaser & Chaim Kaufmann, "What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?" pp. 73-74.

<sup>33</sup> 值得說明，本文設置的依變數並非單指中美任一方的作為，肇致雙方在南海攻守平衡變異，而係指中美雙方各自在南海「防禦優勢」的消長狀態，是一種雙邊互動的觀察結果。

<sup>34</sup> 有關以「地理」和「科技」作為攻守平衡變項的爭辯與討論，請見 David Blagden, "When Does Competition Become Conflict? Technology, Geography, and the Offense-Defense Balance," pp. 8-13。

<sup>35</sup> 如楊仕樂從兩個方面來衡量「地理阻礙程度」：第一是計算主要戰場的空間範圍為準，「即正面寬度，以公里計算，正面寬度愈寬阻礙愈

島礁等海上地物，與估算陸地戰場中的地形地貌分布狀態有所差異，故本文擬參照《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS；以下簡稱《海洋法公約》）規定，將目前實質控制島礁面積及其周邊 12 浬領海（涵蓋其上空和底土），視為地理性質的防禦優勢，並將此種優勢的相對效力分為高、中、低。

## 二、軍事科技

鑑於現代科技已由傳統「行軍速度」（或稱「機動力」）轉向強調「軍力投射」，本文以「軍力投射能力」作為軍力科技的操作性定義，此種投射能力可由「投射範圍」和軍力投射本身所形成的「嚇阻強度」兩項標準觀測之。<sup>36</sup> 本文將「軍事科技」所帶來的戰略優勢，比喻為「防禦優勢金字塔」，按其可供運用的相對效力區分為高、中、低。具有「高度」軍事科技意味著，此種防禦優勢位居金字塔頂層，具有壓倒性的嚇阻作用，讓敵方在進攻選擇上不至於輕舉妄動，如冷戰時期美蘇之間構築的相互保證毀滅 (Mutual Assured Destruction, MAD) 安全結構及第二次核打擊能力 (a retaliatory strike capability) 等嚇阻措施。「中度」軍事科技位處金字塔中層，代表非

---

小」；第二則是以軍事統計，觀測「山川湖沼、丘陵樹叢等地形地物的綜合分布狀態」。楊仕樂，〈攻守理論的實證檢驗：案例比較研究 1914～1973〉，《政治科學論叢》，第 33 期，2007 年 9 月，頁 124。

<sup>36</sup> 如二戰德國第一代裝甲師指揮官托馬將軍 (Wilhelm Von Thoma) 曾於 1945 年表示：「法國戰車的品質比我們好，數量也勝過德國，但他們速度太慢，正是靠出其不意的速度，我們才戰勝了法國。」請見 B. H. Liddell Hart 著，張和聲譯，《戰敗者的觀點：德軍將領談希特勒與二戰時德國的興衰》(*The Other Side of the Hill: Germany's Generals, Their Rise and Fall, with Their Own Account of Military Events, 1939-1945*) (臺北：八旗文化，2016 年)，頁 111。

核武之外的軍事措施，雖然此種科技並不優於敵方，對於「防禦優勢」貢獻有限，但仍得以數量取勝，亦可達致某種嚇阻作用，如大規模部署中長程戰略轟炸機，或於不同地點設置戰略導彈，進行飽和反擊。最後，「低度」軍事科技構成「防禦優勢」的基礎，此類科技如預警和干擾雷達，是形成防禦優勢的基本門檻。

### 三、主動措施

鑑於前兩項變項關切於「地理阻礙」或物理性的軍事科技，尚難觀測敵我雙方為提升防禦優勢所製造的公開訊息傳遞，故本研究納入「主動措施」為輔助變項，蓋其並非關切行動本身的數量和發動頻率，而係側重其等操縱訊息所形成的政策效果。此變項內涵乃借鑑自冷戰時期敵我雙方陣營發動「政治宣傳」、心理戰 (psychological warfare)、戰略嚇阻 (strategic deterrence) 的準軍事措施。在過往主動措施某種程度帶有濃厚「黑色宣傳」(black propaganda) 的色彩，分屬敵對陣營國家各自運用「虛假訊息」(disinformation) 為核心戰術，透過滲透、操弄、扭曲資訊等方式，形塑某種公共輿論和政策環境，在和平時期或戰爭時期，意圖損及或破壞對手國戰略決策的認知職能。<sup>37</sup>

實施主動措施的特殊之處，在於其不受限於傳統戰爭型態中的自然和地理空間，而係在官方機構支持下，刻意實施某種公開或隱蔽手段 (clandestine measures)，有時其發動者 (sponsors) 和實質標的 (targets) 很難被識別出來。如中國透過《南華早報》或由北京大學「南海戰略態勢感知計畫」(SCSPI)，披露解放軍試射導彈或美國南海軍事活動等。<sup>38</sup> 美國政府亦透過「公開來源情報」(Open-Source

---

<sup>37</sup> Thomas Rid, *Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2020), p. 3.

<sup>38</sup> 呂昭隆，〈國防部彙整「南海戰略態勢感知計畫」推特假消息〉，

Intelligence, OSINT) 途徑，揭露由軍方委託拍攝的中國南海島礁軍事部署衛星照片，或由「戰略暨國際研究中心」(CSIS) 等智庫定期公布南海偵察圖像，主要目的在於凸顯中美雙方對於南海爭議水域的認知差距。

瑞德 (Thomas Rid) 認為，主動措施並非政治領袖或政務領導的口頭宣示，而係某種經過大型官僚機構資助，或官方精心擘劃的政策產出 (the methodical output)。它往往是一種由軍方或情報部門製作，透過不同媒介管道發送的訊息產品 (information products)，向它的閱聽人發送，進而達致影響力的效果。

從中國視角出發，檢視中國過去兩年在南海區域的經略方向，當中國（防禦方）在南海投入軍事資源提升其「防禦優勢」，美國（進攻方）將相對增加進攻性的資源和行動，抵銷中國此種軍事優勢的增加。基於上述，本文進一步識別出屬於中美投入的軍事力量或政策措施，嘗試尋找可能改變中美南海攻守平衡的若干證據。在中美進入南海軍備競賽的前提下，本文建立以下兩項「競爭性解釋」的推論。

推論一：當前美國（及其所屬盟國）的資源投入，足以抵銷中國在南海提高防禦優勢的效力 (efficacy)，雙方儘管進入軍備競賽，南海安全結構的狀態仍屬穩定。

推論二：當美國增加對南海的資源投入，將強化中國提高防禦優勢的意願和成本，促使雙方軍備競賽加劇，導致南海安全結構的不穩定狀態，易引發軍事衝突。

基於上述兩項推論，將引發「南海情勢緊繃，但結構穩定」或「南海結構失衡，易引發衝突」的學理爭辯。倘依循攻守理論的分析

---

《中時新聞網》，2020年9月2日，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200902004129-260417?chdtv>>。



脈絡，當中國進攻性或防禦性優勢未超越對手國（美國），南海攻守平衡變異幅度仍小，均衡狀態下的南海安全結構並未改變，雙方軍備競賽衍生的軍事衝突機率較低。另一方面，當美國同樣提升南海防禦優勢，企圖增加中國經略南海的成本，則將促使中國持續提升防禦優勢的意願，雙方因互不信任，使南海軍備競賽加劇，易增加雙方爆發軍事衝突的可能性。特別是，在當前中美南海競爭白熱化的階段，雙方刻意運用公開訊息或政治宣傳方式進行戰略嚇阻，南海究竟是不是此兩項推論，值得進一步討論。因此，本文認為，在理論的分析架構上，或許可以將中美競逐南海「防禦優勢」，及其與解釋變項的關係，以圖 1 呈現。雙方在三項解釋變項中的相對效力，可能為某種程度受到對手國的阻隔，減緩提升防禦優勢的程度。

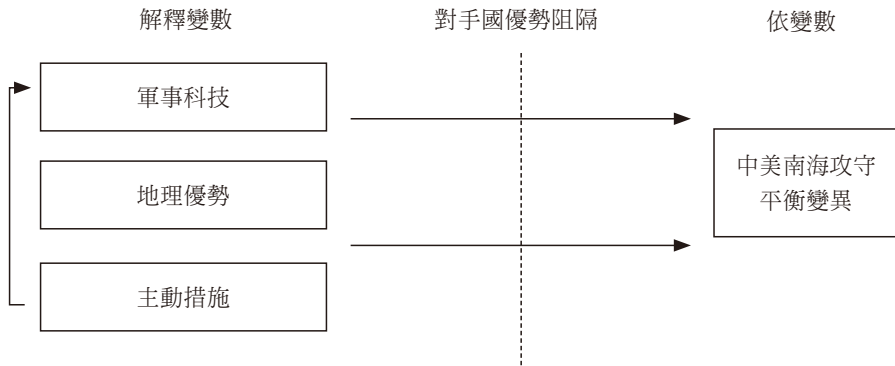


圖 1 本文理論分析架構

資料來源：作者自行繪製。

說明：圖中箭頭表示解釋變數可能影響「中美南海攻守平衡變異」狀態，但在影響過程中，或將遇到對手國不同程度的優勢阻隔（以虛線表示），進而減緩影響作用。再者，主動措施的實施將透過公開訊息方式，使得本身軍事科技形成的「防禦優勢」擴增。

## 肆、中國南海防禦優勢

基於 2012 年「黃岩島事件」，菲律賓於同年 9 月 12 日正式將南海命名為「西菲律賓海」，菲國政府並於 2013 年 1 月 22 日正式通知中國關於南海主權爭議交付仲裁意向，向中國發出仲裁訴求陳述，根據《海洋法公約》附件七任命仲裁人，委請常設仲裁法院 (Permanent Court of Arbitration, PCA) 秘書處提供場地及協助成立「臨時仲裁庭」。仲裁庭於 2013 年 7 月 11 日首次啟動「菲中南海仲裁案」(The South China Sea Arbitration；以下簡稱《南海仲裁案》) 的審理程序。<sup>39</sup> 對應菲國推動的系列法律舉措，是年 9 月起，中國開始在西沙和南沙群島等實質控制下的 7 個島礁進行「吹沙填海」工程，<sup>40</sup> 建造軍、民兩用陸域基地，並在 2015 年 6 月宣告竣工。<sup>41</sup>

探究中國經略南海防禦優勢，尚須從「戰略」與「戰術」分析層次辨別攻守平衡的變異。從 2013 年起，中國在南海島礁大規模「填海造陸」(land reclamation) 引發的爭議，涉及政治外交、法律戰 (lawfare)、軍事部署等戰略與戰術的交疊運用。吾人得以觀察，中國處理南海問題，從不因爭議升高而妥協，在戰略層次上採取擴張主義，惟為避免南海海空區域爆發軍事衝突，在戰術上刻意採取「防禦

---

<sup>39</sup> 有關該案相關討論文獻，請見 Kristen E. Boon, "International Arbitration in Highly Political Situations: The South China Sea Dispute and International Law," *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 13, Issue 3, June 2014, pp. 487-514; Jiangyu Wang, "Legitimacy, Jurisdiction and Merits in the South China Sea Arbitration: Chinese Perspectives and International Law," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 22, No. 2, June 2017, pp. 185-210。

<sup>40</sup> 永暑礁 (Fiery Cross Reef)、渚碧礁 (Subi Reef)、美濟礁 (Mischief Reef)、赤瓜礁 (Johnson South Reef)、南薰礁 (Gaven Reef)、華陽礁 (Cuarteron Reef) 和東門礁 (Hughes Reef) 等。

<sup>41</sup> 中國亦稱「陸域吹填」工程，係以抽泥船舶吸取絞碎島礁周圍淺灘的大量海沙，並進行回填工程，建造「永陸島嶼」。

戰術」的守勢立場。較顯著之例，見於 2015 年 9 月 24 日，中國國家主席習近平赴華府進行國事訪問前夕，中國採取新一波造島措施，對南海爭議區域的島礁加速填海造陸。<sup>42</sup> 該年 9 月 25 日，時任歐巴馬總統在白宮玫瑰園草皮上公開陳述，渠已向習近平轉達美國對南海填海造地、人工島建設和爭議地區軍事化的嚴重關切，此舉將使南海國家更難和平解決分歧。<sup>43</sup> 當日晚宴，歐巴馬偕少數幕僚與習近平進行會談，美方企圖遊說中國停止島礁擴張建設，惟最終並未獲得來自習近平的任何承諾。晚宴結束後，歐巴馬隨即指示時任美國太平洋司令部司令哈里斯上將 (Harry B. Harris Jr.)，並授權和允許國防部得在南海執行「軍事行動」(military operation)。<sup>44</sup>

在戰略層次上，中國知悉南海填海造陸實質涉及《海洋法公約》中關於「人工島嶼」(Artificial Island) 的法律地位，惟該公約僅第 60 條（專屬經濟區內的人工島嶼、設施和結構）、第 80 條（大陸架上的人工島嶼、設施和結構）涉及對該類島嶼的法律定性，尙未詳載相

---

<sup>42</sup> 該年 9 月中旬，「戰略暨國際研究中心」公布商業衛星圖像顯示，中國在渚碧礁和南沙美濟礁 (Mischief Reef in the Spratly Islands) 擴建軍用機場。請見 David Brunnstrom, "China Appears to be Working on Third Airstrip on Disputed South China Sea Islets: Expert," *Reuters*, September 15, 2015, <<https://www.reuters.com/article/us-china-southchinasea-airstrips-idUSKCN0RE28220150915>>。

<sup>43</sup> The White House Office of the Press Secretary, "Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China in Joint Press Conference," September 25, 2015, *the White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint>>.

<sup>44</sup> 該行動係指由美國國防部派遣軍艦向中國南海島礁的 12 浬海域內巡航，通過此項自由航行行動凸顯美國不承認中國以「人工島」主張領海海域權利的政策立場。秋田浩之，〈美國爲什麼要派軍艦到南海？問題出在習近平和歐巴馬的一頓晚餐〉，《日經中文》，2015 年 10 月 28 日，《天下雜誌》，<<https://www.cw.com.tw/article/5071923>>。

關責任義務，中國運用此海洋權利規範仍屬模糊之際，採取擴張戰略。中國主張，主權國家進行島礁擴建乃國際法認可的增加領土或擴大國家管轄範圍的方式之一，其性質屬於國際法上的「領土添附」，旨在於擴大國家領土範圍的合法行爲，係符合習慣國際法和國際實踐的正當行爲。<sup>45</sup>

在戰術層次上，解放軍在南海周邊的海空域活動仍屬自制，避免跨越軍事衝突的門檻，採取防禦性的守勢戰術，以雷達部署、海事巡邏 (maritime patrols)、海上民兵 (maritime militia) 及系列軍民協力的模式，達至某種「守勢擴張」的軍事目的，實質強化對南海島礁及周邊海域的控制幅度，從而支撐攻勢立場的「擴張戰略」。<sup>46</sup> 近年因應美國積極投入南海軍事資源，中國南海守勢戰術似已轉向強度較高的軍事活動。本節以下從「地理優勢」、「軍事科技」和「主動措施」，輔以「高、中、低」的類別標準觀測，檢視中國提升南海防禦優勢的強度與各項政策作爲。

## 一、地理優勢

以「地理優勢」檢視中國在南海防禦優勢的經略措施，大致由「島礁擴建」和「海事巡邏」兩方面延展而來。由於防禦優勢乃基於地理阻礙對於進攻方的牽制力量，倘應用於南海海域，我們可以清晰辨認，中國自 2015 年以來陸續竣工的島礁造陸建設，即在於強化

---

45. 葉強，〈島礁建設的法理正當性〉，《鳳凰國際智庫研究報告》，2016年4月11日，《中國南海研究院》，〈[http://www.nanhai.org.cn/review\\_c/155.html](http://www.nanhai.org.cn/review_c/155.html)〉。

46. 關於中國目前透過官方補貼和所有權網絡建立軍民協力結構體系，在南海區域操作「海上民兵」策略，較爲全面研究請見 Gregory B. Poling & Harrison Prétat, "Pulling Back the Curtain on China's Maritime Militia," *The Department of State's Global Engagement Center*, November 18, 2021, CSIS, 〈<https://www.csis.org/analysis/pulling-back-curtain-chinas-maritime-militia>〉。

此項防禦的優勢能力。於此同時，中國引據 1992 年《中華人民共和國領海及毗連區法》、1996 年《中國關於領海基線的聲明》等國內法，主張西沙群島享有「遠洋群島」(Mid-Ocean Archipelagos) 的領海直線基線，強化內水化的海域控制（請見圖 2A）。美國第七艦隊於南海區域並無運補基地據點，儘管美國國防部常態執行「自由航行行動」及實施航母打擊群的南海聯合演習，惟其無法利用「既有陣地」，易造成巡航船艦因任務頻繁的戰略疲態（請見圖 2B）。

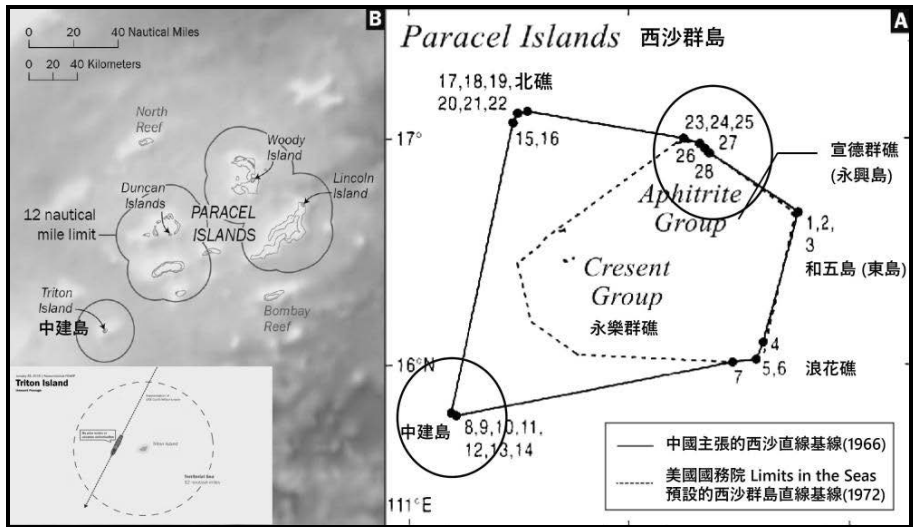


圖 2 中國西沙群島領海直線基線、12 浬領海及美國執行 FONOP 航跡圖

資料來源：本研究重製，子圖 A 引自 Daniel. J. Dzurek, “The People’s Republic of China Straight Baselines,” *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Vol. 4, No. 2, Summer 1996, p. 81；圖 B 請見 Eleanor Freund, “Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide,” *Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School*, June 2017, <<https://www.belfercenter.org/publication/freedom-navigation-south-china-sea-practical-guide>>; United States Department of State, “Limits in the Seas,” No. 150, January 2022, p. 15, *U.S. Department of State*, <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/LIS150-SCS.pdf>>。

說明：子圖 A 中圓形部分與子圖 B 中各島礁外圍連結部分為中國主張島礁的 12 浬領海範圍之示意圖。

倘以「高、中、低」的類別標準觀測，中國的填島建設屬於「低強度」防禦優勢。中國目前控制南海海上地物，從 2.8 平方公里（永暑島）至 5.66 平方公里（美濟礁）等具有「永陸面積」的島礁，並各自延伸至少 12 哩的周邊海域和海底大陸礁層的廣大面積，且均建設有港口和長度 3,000 公尺的機場跑道，具備防禦優勢。中國南海填島建設於 2015 年 6 月竣工，即進入第二階段軍事設施部署，當主要西、南沙島礁軍事化部署完成，即具備「中強度」的防禦優勢。至 2017 年 6 月，美國「戰略暨國際研究中心」所屬「亞洲海洋透明度倡議」（簡稱 CSIS-AMTI）評估，中國在渚碧礁、美濟礁和永暑礁等三大島礁完成軍事化部署，實質強化南沙群島的防禦和攻擊設施。<sup>47</sup>CSIS-AMTI 的調查顯示，中國於 2018 年 10 月起在西沙群島的浪花礁，裝設天線罩和太陽能板等新平台。<sup>48</sup>另根據《南海快速預警報告》（*South China Sea Rapid Alert Reports*），於 2021 年 2 月 16 日公布衛星圖片，以地理空間情報（Geospatial-Intelligence）視角，分析美濟礁「全面的軍事基地」進程。<sup>49</sup>以上兩例凸顯中國在完成主要島礁軍事化後，仍逐漸往外圍小型島礁進行軍事擴張。

「高強度」防禦優勢則以中國實質控制的主要島礁為中心，以地理優勢部署戰機（作戰半徑約 1,240 至 1,500 公里）和反艦巡航飛彈（射程涵蓋 300 至 540 公里）為主，兩類措施足以重疊覆蓋整個

---

47. CSIS-AMTI, "Updated: China's Big Three Near Completion," June 29, 2017, *Asia Maritime Transparency Initiative*, <<https://amti.csis.org/chinas-big-three-near-completion/>>.

48. CSIS-AMTI, "China Quietly Upgrades A Remote Reef," November 20, 2018, *Asia Maritime Transparency Initiative*, <<https://amti.csis.org/china-quietly-upgrades-bombay-reef/>>.

49. 〈衛星圖片「顯示美濟礁新變化」中國被指推進「完全軍事基地化」〉，《BBC News 中文網》，2021 年 2 月 25 日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-56198339>>。

南海區域。目前中國解放軍在永興島、永暑礁、美濟礁以及渚碧礁，以殲-10 和殲-11 戰鬥機為主要部署機隊（2016 年 4 月於永興島部署），永興島上亦同時部署「殲-11B」重型殲擊機 (Heavy-duty F-11B fighter)，「殲-11B」作戰半徑達 1,500 公里。另於主要島礁部署地對空導彈和巡航導彈，以長程地對空飛彈「紅旗-9B」(HQ-9B)SAM 系統，射程 300 公里，反艦巡航飛彈以「鷹擊-62」(YJ-62)（2016 年於永興島部署）和「鷹擊-12B」(YJ-12B) 系統為主，攻擊涵蓋面積以島礁中心推算 540 公里範圍內的水面船隻。<sup>50</sup>兩者可視為具「高強度」防禦優勢。

## 二、軍事科技

在本文中「軍事科技」的變項，係為觀察中美在南海「軍力投射」(power projection capabilities) 和「核嚇阻能力」，兩者均與部署相關軍事設施有關。<sup>51</sup> 如 2018 年 4 月 9 日，美國政府透過《華爾街日

---

50. 此部分參考資料引自 CSIS-AMTI 追蹤紀錄，該計畫長期以衛星影像，收錄將近有 70 個南海爭議島礁的建設和軍事設施狀態。各主權聲索方在這些爭議地物上建造了超過 90 個基地，近年來許多島礁都出現擴張的情況。

51. 關於中國在南海推動島礁軍事化的動態評估，請見“April 2021: PRC Reclamation, Militarization, and Construction Activity on Woody Island August 2020 to March 2021,” *Similarity*, April 4, 2021, <<https://similarity.com/apr-2021-prc-reclamation-militarization-and-construction-activity-on-woody-island-august-2020-to-march-2021/>>; “April 2021: Review of Man-made Structures in the Union Banks (Pagkakaisa Banks) of The Spratly Islands,” *Similarity*, April 9, 2021, <<https://similarity.com/apr-2021-review-of-man-made-structures-in-the-union-banks-pagkakaisa-banks-of-the-spratly-islands/>>; CSIS-AMTI, “Chinese Power Projection Capabilities in the South China Sea,” November 23, 2021, *Asia Maritime Transparency Initiative*, <[https://amti.csis.org/?attachment\\_id=26374&lang=zh-hant](https://amti.csis.org/?attachment_id=26374&lang=zh-hant)>。

報》(*The Wall Street Journal*) 揭露由軍方委託商業太空影像公司「數位全球」(DigitalGlobe) 拍攝的衛星照片，顯示位於南海美濟礁的干擾設備，美國軍方證實至 2018 年 3 月間，中國解放軍已於美濟礁、永暑礁等南沙島礁部署「軍事干擾通訊」(jamming communications) 和雷達系統的設備，此類高頻率雷達和干擾通訊系統鄰近定點防禦結構。美方指稱，此為中國在南海逐漸軍事化進程的重要證據，其軍事行為屬「過度聲索海域主權」，另企圖阻礙美國「自由航行行動」(FONOP)。<sup>52</sup>

在「軍力投射能力」上，除上述高頻率雷達和干擾通訊系統，中國島礁建設主要在增強軍力投射。2018 年 5 月 18 日，解放軍空軍 (PLAAF) 宣布，戰略轟炸機首次降落在南海的前哨基地，包括最先進的轟-6K 轟炸機（以及大型運輸機、巡邏機和加油機），並展示長程轟炸機在中國西沙群島最大的基地—永興島上起降；<sup>53</sup> 轟-6K 轟炸機經過技術改良，作戰半徑達到近 1,900 哩，作戰範圍將可抵達澳大利亞北部或美軍關島基地，可視為中國採取主動攻勢措施的指標。

在「核嚇阻能力」方面，中國出於對本身安全威脅的擔憂和地

---

<sup>52</sup> Michael R. Gordon & Jeremy Page, "China Installed Military Jamming Equipment on Spratly Islands, U.S. Says," *The Wall Street Journal*, April 9, 2018, <<https://www.wsj.com/articles/china-installed-military-jamming-equipment-on-spratly-islands-u-s-says-1523266320>>.

<sup>53</sup> People's Daily, China (@PDChina), "Chinese Bombers Including the H-6K Conduct Takeoff and Landing Training on an Island Reef at a Southern Sea Area," May 18, 2018, *Twitter*, <[https://twitter.com/PDChina/status/997386306660384768?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweteembed%7Ctwterm%5E997386306660384768%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1&ref\\_url=https%3A%2F%2Famti.csis.org%2Ffe4b8ade59c8be59ca8e58d97e6b5b7e7bea4e5b3b6e9a696e6aca1e9998de890bde8bd9fe782b8e6a99f%2F%3Flang%3Dzh-hant](https://twitter.com/PDChina/status/997386306660384768?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweteembed%7Ctwterm%5E997386306660384768%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1&ref_url=https%3A%2F%2Famti.csis.org%2Ffe4b8ade59c8be59ca8e58d97e6b5b7e7bea4e5b3b6e9a696e6aca1e9998de890bde8bd9fe782b8e6a99f%2F%3Flang%3Dzh-hant)>.



緣政治考慮，長期將美國視為主要核武競爭對手。<sup>54</sup>此外，相較於2000年中期，中國此前僅有二十多枚單彈頭DF-5洲際彈道導彈，至2019年增加至116枚洲際彈道導彈和潛射彈道導彈(SLBM)。<sup>55</sup>根據美國國防部於2021年11月3日公布的《2021年中國軍力報告》(*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*)，解放軍的核彈頭數量預期在6年內(2027年)將增加至700枚，至2030年前預估增加至1,000枚。<sup>56</sup>此前，美國國防部《2020年中國軍力報告》，估計解放軍目前擁有約兩百餘枚核彈，2030年前增加一倍，亦即約五百枚。<sup>57</sup>

再者，2021年10月2日，美國參謀長聯席會議主席密利上將(Gen. Mark A. Milley)，首度證實英國《金融時報》(*Financial Times*)10月間的兩次報導，確認中國解放軍在2021年7月兩度試射「極音速武器」(Hypersonic Weapon)，試射用於火箭發射的「部分

---

54. Tong Zhao, *Narrowing the U.S.-China Gap on Missile Defense: How to Help Forestall a Nuclear Arms Race* (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2020), p. 11, *Carnegie Endowment for International Peace*, <[https://carnegieendowment.org/files/Zhao\\_USChina\\_MissileDefense.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Zhao_USChina_MissileDefense.pdf)>.

55. Hans M. Kristensen & Matt Korda, "Chinese Nuclear Forces, 2019," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 75, Issue 4, June 2019, pp. 171-178.

56. Office of the Secretary of Defence, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2021* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2021), pp. 90-92, *U.S. Department of Defense*, <<https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>>.

57. Office of the Secretary of Defence, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2020* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2020), p. 44, *U.S. Department of Defense*, <<https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DODCHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>>.



圖 3 中國在南海對美國「反介入 / 區域拒止」的涵蓋範圍

資料來源：Tong Zhao, *Narrowing the US-China Gap on Missile Defense: How to Help Forestall a Nuclear Arms Race*, p. 22。

軌道轟炸系統」(fractional orbital bombardment system)，以中國長征五號火箭為載體，推動有核打擊能力的「高超音速滑翔飛行器」(hypersonic glide vehicle, HGV)繞行地球。<sup>58</sup>美國學者認為，倘日後經相關證據進一步證實中國此項軍事成就，可能標誌著美中戰略武器競爭新階段的開始。<sup>59</sup>

倘以「高、中、低」的程度類別觀測中美南海防禦優勢，從中國視角而言，現階段高強度的防禦優勢在於持續擴增核彈頭和洲際彈道導彈數量，以及在中國沿海或南海區域部署「極音速武器」，HGV能力增強中國軍隊穿透美國導彈防禦系統的可能性，而增加核彈頭數量在於提升核打擊的嚇阻能力，以及在核戰中倖存並發動第二擊(Second-Strike)的可能性。中強度的防禦優勢由東風-21D(DF-21D)和東風-26B(DF-26B)等戰略導彈所構築而成，企圖形成「反介入／區域拒止」(anti-access/area denial)的優勢能力，如圖3所示。低強度的軍事科技，則由在南海各島礁部署長程轟炸機隊所形成，主要嚇阻目標係針對美國部署於琉球群島、關島等位於第一、二島鏈的軍事基地。

### 三、主動措施

誠如前述，相對於「地理」與「科技」兩項解釋變項，「主動措施」可視為觀察中美雙方經略南海防禦優勢的輔助變項，透過此類

---

<sup>58</sup> Phil Stewart, "Top U.S. General Confirms 'Very Concerning' Chinese Hypersonic Weapons Test," *Reuters*, October 28, 2021, <<https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/top-us-general-confirms-very-concerning-chinese-hypersonic-weapons-test-2021-10-27/>>.

<sup>59</sup> David Kearn, "Don't Panic over China's Nuclear Buildup," *New York Daily News*, October 21, 2021, <<https://www.nydailynews.com/opinion/ny-oped-dont-panic-over-chinas-nuclear-buildup-20211021-dvcgov3jwfgshcb6jo3vfk24m4-story.html>>.

措施的發動提升本身戰略嚇阻的能力，藉以提升彼等在南海的防禦優勢。如中國解放軍透過《南華早報》或由北京大學「南海戰略態勢感知計畫」(SCSPI)，定期披露美軍驅逐艦穿越西、南沙島礁 12 浬內自由航行行動、美國對南海各島礁空域的抵近偵察行動、中國試射導彈等軍事活動等。<sup>60</sup>

2020 年 8 月 26 日，《南華早報》報導揭露，解放軍於當日向海南島與西沙群島之間預定海域發射中程導彈，分別從青海方向發射了「東風-26B」彈道導彈（可攻擊 4,000 公里的艦艇目標），從浙江方向發射了「東風-21D」彈道導彈（射程在 1,800 公里），攻擊位於南海的預定目標，此舉似乎在以「反介入／區域拒止」能力，向美方在內的各方展現中國提升南海「防禦優勢」的能力。對應於此，26 日上午美國空軍派遣一架編號為 62-4128 的 RC-135S 彈道導彈偵察機從沖繩嘉手納基地起飛，前往南海海域附近開展偵察行動。<sup>61</sup>

另一案例，2021 年 10 月初，中國對應英、美、日、荷蘭、加拿大、澳洲六國，派遣超過 17 艘水面各式艦艇參與在南海軍事演習，中國派出 38 架軍機飛入臺灣西南防空識別區，其中包括殲-16 噴氣式戰鬥機、轟-6 戰略轟炸機和運-8 反潛巡邏機，規模遠大於過去一

---

60 南海戰略態勢感知，〈2021 年美軍南海軍事行動不完全報告〉，2022 年 3 月 27 日，《南海戰略態勢感知計畫》，〈<http://www.scspi.org/zh/yjbg/1648366779>〉。

61 《南華早報》引述消息人士報導，解放軍於 2020 年 8 月 26 日早上，向南海發射 2 枚彈道導彈。其中，東風-21D 反艦彈道導彈由浙江省發射，東風-26B 則從青海省發射。海南海事局於演習一周前，逕自公布並劃設「南海禁航區」。根據美國國防部《2020 年中國軍力報告》，美方認為中國火箭軍部隊「東風-21D 型」彈道導彈具反航母攻擊能力，而東風-26 具備「有限的反艦能力」。Kristin Huang, "China's 'Aircraft-Carrier Killer' Missiles Successfully Hit Target Ship in South China Sea, PLA Insider Reveals"。

年中的單日架次數。<sup>62</sup> 可以觀察，中國的主動措施趨向多元化，近期亦有推動南海島礁「軍事化」海底地物命名、干擾周邊海域聲索國探勘及發動「灰色地帶衝突戰略」(gray-zone conflict strategy)，以此提升其防禦優勢。<sup>63</sup>

## 伍、理論初步檢驗：中美南海攻守平衡

自 2019 年 12 月 12 日，馬來西亞根據《海洋法公約》（第 76 條第 8 項）單獨向「聯合國大陸礁層界限委員會」(U.N. Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS) 遞交該國在南海北部 200 浬外大陸礁層延伸案，遂引發關於「南海仲裁案」後續「法制化」(legalization) 問題，各方訴求仲裁庭判斷書 (award) 具有終局效力的立場趨向強化。其中，歐洲主要國家針對印太地區亦提出強化多邊秩序的戰略，除南海主權聲索國，英、法、德三國及日本、澳洲、紐西蘭等國家，先後針對馬國大陸礁層提案向 CLCS 提交外交照會，闡述各方對南海法律論述的立場，援引《公約》批判、駁斥、反對中國對於南海「過度聲索海域權利」(excessive maritime claims)。

---

<sup>62</sup> 中華民國國防部自 2020 年 9 月 16 日開始發布此類數據，統計顯示，過去一年，解放軍在台灣附近共出動戰機逾 750 架次，其中超過 600 架次分布於 2021 年各月份。

<sup>63</sup> 灰色地帶衝突戰略指涉範圍廣泛，從經濟滲透、情報活動、海上民兵，以及聯合軍事演習等準軍事行動 (quasi-military operation)。霍夫曼 (Frank G. Hoffman) 認為灰色地帶衝突戰略趨近於準軍事行動和傳統戰爭型態的「混合戰爭」(hybrid warfare)，包括：強制性作為、不規則戰爭、軟實力和銳實力 (sharp power)、複合戰、主動措施，政治戰爭、戰略競爭等用語，這些概念與灰色地帶衝突戰略指涉行為相近，惟後者的概念範疇足以涵蓋前述各項作為的範疇。Frank G. Hoffman, "Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges," *PRISM*, Vol. 7, No. 4, November 2018, pp. 31-47。

各方推動南海法制化和美國南海政策清晰化現象，係近兩年以來，中國積極提升南海防禦優勢的驅動因素。2020年6月2日，美國駐聯合國大使克拉夫特 (Kelly Craft) 向聯合國秘書長遞交一份聲明信函，回應中國針對馬來西亞提案向聯合國秘書長所提送的外交照會。<sup>64</sup>2020年7月13日，美國國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 於〈南海仲裁案判斷書〉公布屆滿四周年之際，發表〈美國對南海海事聲索的立場〉 (U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea) 聲明，首次正式提出美國針對南海主權爭議的政策立場。<sup>65</sup>因此，本節在時間範疇上，從2019年12月12日馬國大陸礁層提案啟動出發，<sup>66</sup>至2021年12月12日本文完稿日期。然而，兩年後的今日，雙方是否進入軍備競賽，而這樣的軍備競賽導致的可能結果為何？本文以下根據攻守平衡理論框架，針對本文建置的兩項推論進行討論。

---

<sup>64</sup> Kelly Craft, "Letter dated 1 June 2020 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General," UNDOCS (A/74/874 S/2020/483), June 2, 2020, pp. 1-3, *eSubscription to United Nations Documents*, <<https://undocs.org/a/74/874>>.

<sup>65</sup> Michael R. Pompeo, "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea," July 13, 2020, *U.S. Department of State*, <<https://2017-2021.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/index.html>>.

<sup>66</sup> 誠然，討論「南海仲裁案」法制化問題及其終局效力的時間範疇，應回溯至2016年7月12日，常設仲裁法院 (PCA) 公布〈南海仲裁案判斷書〉，惟考量本研究行文篇幅，暫以2019年年底，馬來西亞政府引據《海洋法公約》和「南海仲裁案」精神，向CLCS聲索其南海大陸礁層主權案，象徵各國推動法制化的肇始，為本研究時間範疇的起點。

## 一、推論一

當前美國（及其所屬盟國）的資源投入，仍足以抵銷中國在南海提高防禦優勢的效力 (efficacy)，雙方儘管進入軍備競賽，南海安全結構的狀態仍屬穩定。

從「地理」和「科技」檢視中美南海防禦優勢的消長，如表 2 所呈現，基於前述南海島礁控制權，中國在南海具有地理鄰近的優勢，「南海艦隊」的戰役軍力及解放軍海軍綜合保障基地亦部署於海南省三亞市，對美國投射南海軍力形成某種「地理阻礙」。再則，中國於南海三亞之第二潛艦基地為中國海軍水下艦隊的最重要根據地，部署包括中共 094 戰略核潛艦 (SSBN) 等設施，實施戰略「核三角」(nuclear triad) 的核嚇阻措施。惟當前美國太平洋艦隊（美國最大的戰區艦隊）仍得以運用一定規模的航母打擊群，部署於南海周邊區域，推升美國對南海的軍力投射能力，維繫美軍在南海防禦優勢。

美國海軍於 2016 年 12 月 15 日發布的海軍現有兵力目標在實現和維持一支由 355 艘艦艇組成的艦隊。其中，太平洋艦隊轄下兩個作戰司令部，建制有四個航母打擊大隊，統轄兩百逾艘水面艦和潛艇，艦隊海軍航空部隊於周邊區域和國家部署近 1,100 架飛機，約占海軍航空兵飛機總數的 44%；太平洋空軍部署各類軍機 324 架（請見表 1）。<sup>67</sup> 太平洋海軍陸戰隊 (United States Marine Corps Forces, Pacific)，下轄第一、三遠征軍及空地特遣隊 (MAGTF)，分別部署於

---

<sup>67</sup> Ronald O'Rourke, *Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress* (Washington D.C.: Congressional Research Service, 2022), p. 2, *Congressional Research Service*, <<https://sgp.fas.org/crs/weapons/RL32665.pdf>>；中國南海研究院，《美國在亞太地區的軍力報告 (2020)》（海口：海南出版社，2020 年），頁 17-28。

加州、日本沖繩和澳洲。另根據美國海軍邀請太平洋陸戰隊、海岸警衛隊 (Coast Guard) 於 2020 年 12 月 17 日公布的《海上優勢：以整合的全域海軍力量取勝》(*Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power*)，<sup>68</sup> 以及 2021 年 1 月 11 日公布的《航行計畫》(Navigation Plan)，均強調美國海軍與陸戰隊、海岸警衛隊致力於發展整合性制海力量，顯示美國在南海採取分散的作戰部署，推動「分布式海上作戰」(Distributed Maritime Operations, DMO)。<sup>69</sup>

2004 年起，美國空軍全球打擊司令部 (Air Force Global Strike Command) 所屬 B-1B、B-52、B52H 和 B-2 戰略轟炸機啟動輪換部署於關島，執行「持續轟炸機進駐任務」(continuous bomber presence, CBP)，常態化部署一定規模的戰役軍力。<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> The U.S. Navy, Marine Corps, and Coast Guard, “Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power,” December 17, 2020, p. 25, *U.S. Department of Defense*, <<https://media.defense.gov/2020/Dec/16/2002553074/-1/-1/0/TRISERVICESTRATEGY.PDF>>.

<sup>69</sup> 2020 年起，美軍在南海除加強海、空中監偵範圍，使用空中和 underwater 無人載具，明顯的戰術轉變在於美軍有意展現模擬奪島能力，增強戰場經營優勢，實現「遠征前沿基地作戰」(Expeditionary Advanced Base Operations, EABO)，並分散部署海上作戰所需的平台，請見 Chief of Naval Operations (CNO), “CNO NAVPLAN January 2021,” January 11, 2021, pp. 11-12, *U.S. Department of Defense*, <<https://media.defense.gov/2021/Jan/11/2002562551/-1/-1/1/CNO%20NAVPLAN%202021%20-%20FINAL.PDF>>。

<sup>70</sup> 美國印太司令部於 2020 年 4 月宣布中止「持續轟炸機進駐任務」，轉向動態戰術部署模式，如 2021 年 2 月 1 日起，隸屬於路易斯安那州巴克斯得空軍基地 (Barksdale Air Force Base) 的第 96 轟炸機中隊，於關島進駐 4 架 B-52 轟炸機，實施印太區域戰略嚇阻計畫。Caitlin Doornbos, “Air Force Deploys Four B-52 Bombers to Guam for ‘Strategic Deterrence’ Mission,” *Stars and Stripes*, February 1, 2021, <[https://www.stripes.com/theaters/asia\\_pacific/air-force-deploys-four-b-52-bombers-to-guam-for-strategic-deterrence-mission-1.660532](https://www.stripes.com/theaters/asia_pacific/air-force-deploys-four-b-52-bombers-to-guam-for-strategic-deterrence-mission-1.660532)>。



表 1 美國太平洋艦隊、空軍、陸戰隊兵力規模

太平洋艦隊	兵力規模 / 艘	占比	太平洋空軍	兵力規模 / 架
航空母艦	4	36%	戰鬥 / 攻擊機	259
彈道導彈核潛	8	57%	直升機	13
巡航導彈核潛	2	50%	偵察預警機	4
攻擊型核潛艇	31	56%	空中加油機	18
巡洋艦	12	55%	運輸機	30
驅逐艦	38	55%	總計	324
瀕海戰鬥艦	12	63%		
兩棲登陸艦	18	56%	海軍陸戰隊	兵力規模
指揮艦	1	50%	太平洋現役兵力	8.6 萬人
反水雷艦	17	64%	航空機隊數量	640
總計	143	56%		

資料來源：本文彙整自 Global Firepower, “Asian-Pacific Military Strength 2021,” *GFP*, March 3, 2021, <<https://www.globalfirepower.com/countries-listing-asia-pacific.php>>；中國南海研究院，《美國在亞太地區的軍力報告(2020)》，頁 20-21。  
說明：「占比」欄位，係指根據太平洋現役艦艇占美國海軍總體艦隊規模之比例。

對此，鑑於美軍近年有常態化於南海部署航母打擊群的趨勢，中國除持續推進島礁軍事化，亦以海上民兵對爭議島礁周邊擴大海域控制，並增加南海軍事演習的頻率和範圍。<sup>71</sup>如中國曾於 2021 年 8 月 6 日在南海劃設了演習區域，總面積約 10 萬平方公里劃為禁航區，從海南島東方、東南方海域延伸到西沙群島東北方。由南海艦隊 26 艘水面艦艇向演習目標區集結，這是共軍海上演習歷史罕見的規模。<sup>72</sup>

71. 有關中共如何運用和部署軍、民協同的「海上民兵」戰術，較為深入的分析，請見 Gregory B. Poling & Harrison Prétat, “Pulling Back the Curtain on China’s Maritime Militia”。

72. 盧伯華，〈陸南海演習陣式擺開，出動史上最強艦隊與美英抗衡〉，《中時新聞網》，2021 年 8 月 10 日，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210810001133-260407?chdtv>>。

根據《2020年中國軍力報告》，中國目前擁有世界上最大規模海軍，約350艘軍艦和潛艦（包括130艘水面作戰艦）；而美國海軍規模約為293艘。<sup>73</sup>倘以艦艇數量（假設排除輪調歲修，雙方應軍事對抗需求，全部集中於南海區域）為衡量基準，或可以「293/350（艘）」的雙方海軍規模，倘導入「噸位」的比較，美國海軍船艦總噸為440萬噸、中國則約200萬噸。<sup>74</sup>然而，從攻守平衡視角，艦艇數量並非主要指標，尚須觀測是攻擊性飛彈的數量。一般推估，美軍艦隊理論上可搭載1萬196枚艦載或潛射飛彈，包括洲際彈道導彈和潛射彈道導彈（SLBM）等。雖然目前美軍52艘彈道飛彈潛艦通常會攜帶多少反艦飛彈並未詳載於美國國防部報告，但美國海軍實際上可能可攜帶將近1萬5,000枚飛彈，中國海軍整體所能攜帶攻擊性飛彈則有4,168枚。<sup>75</sup>中美雙方均提升在南海區域的軍事資源投入，惟目前美國航母艦隊打擊群和數量龐大的艦載或潛射飛彈仍保有防禦優勢。

從「科技」變項而言，雖然中國至1980年代中期仍缺乏可靠的核嚇阻力量，惟中國領導人當時認為其具有核報復實力（retaliatory response），以阻止敵人對中國發動核攻擊即已滿足戰略需求。惟隨著中國自我認同為一個正在崛起的大國，希望通過更多方式保證其安全性，包括提升核報復能力，例如習近平近年強調解放軍火箭軍（二砲

---

<sup>73</sup>Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2020*, p. vii.

<sup>74</sup>關於美中海軍兵力的對比，除艦艇整體數量外，應可導入「船艦總噸位」予以比較，鑑於噸位大則海上自持力與火力等總體戰力較強，此可更為客觀，並觀測關於美中兩國海軍艦艇所能攜帶的飛彈數量差異。此處感謝審查人的意見。

<sup>75</sup>David Axe, "Yes, The Chinese Navy Has More Ships Than The U.S. Navy. But It's Got Far Fewer Missiles," *Forbes*, November 10, 2021, <<https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2021/11/10/yes-the-chinese-navy-has-more-ships-than-the-us-navy-but-its-got-far-fewer-missiles/?sh=36d51a2c61b6>>.

部隊)是中國大國地位的戰略威懾的基石和「戰略支撐」。<sup>76</sup>

美國方面疑慮，中國提升的核導彈數量及高超音速滑翔飛行器(HGV)防禦計畫，可能縮減原本美中核武庫之間的規模差距。但是，中國未來即使成功部署具有HGV能力的武器，得以穿透美國導彈防禦系統，但由於美國擁有三位一體核武器系統(陸基彈道導彈、遠程轟炸機和配備核導彈的高度安全和可生存的海上潛艇)，可以保證摧毀地球上的任何地區，以報復對美國的攻擊。因此，美國的嚇阻能力並未改變，亦不會隨著中國部署高超音速滑翔飛行器而改變。<sup>77</sup>

基於上述，本文從「地理」和「科技」兩變項視角，判別雙方常規兵力的部署，並輔以各自涵蓋的「高、中、低」的防禦優勢程度。前者主要檢視雙方在南海的「海域控制能力」，後者則以攸關「海空作戰能力」的潛艇、航空母艦打擊群及艦載飛彈數量為觀測指標，觀測中美雙方在南海區域的相對防禦優勢，如表2所示。慮及中美雙方在南海使用核武的可能性極低，雙方核實力競爭應視為戰略嚇阻的信號，誠如謝林(Thomas C. Schelling)所言：「核力量只有在其蓄勢待發時才是最成功的」。<sup>78</sup>

---

76.〈習近平向中國人民解放軍陸軍火箭軍戰略支援部隊授予軍旗並致訓詞〉，《人民網—人民日報》，2016年1月2日，《中國共產黨新聞網》  
<<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0102/c64094-28003839.html>〉。

77. David Kearn, “Don’t Panic over China’s Nuclear Buildup.”

78. 原文：「And, brute force succeeds when it is used, whereas the power to hurt is most successful when held in reserve.」Thomas C. Schelling, *Arms and Influence: With a New Preface and Afterword* (New Haven: Yale University Press, 2008), p. 3.

表 2 中美南海「防禦優勢」比較表

	地理優勢			軍事科技		
	低	中	高*	低	中	高
中國	永陸填島	軍事化	反艦飛彈部署	長程轟炸機	戰略導彈	極音速載具
美國	無南海基地	FONOP	航母艦隊部署	長程轟炸機	戰略導彈	核三位一體
海域控制能力			海空作戰能力			
	巡邏艦	護衛艦	驅逐艦	潛艇	航空母艦	飛彈數量
中國	123	72	92	79	2	約估 4,168
美國	13	21	50	68	11	約估 15,000

資料來源：本研究自行彙整自 Global Firepower, “Asian-Pacific Military Strength 2021;” Office of the Secretary of Defence, *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China, 2020*, pp. 99-104; Office of the Secretary of Defence, *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China, 2021*, pp. 97-124; David Axe, “Yes, The Chinese Navy Has More Ships than the U.S. Navy. But It’s Got Far Fewer Missiles”。

- 說明：1. 表格灰底部分，係本文暫時判定中美各方具有使用「防禦優勢」的相對效力。  
 2. 「飛彈數量」係指各自艦艇總體可攜帶之攻擊型飛彈數量。  
 3. 中、美「艦隊噸位」分別為 225 萬噸與 450 萬噸；中、美兩國亞洲整體軍力指數（Power Index，簡稱 PwrIndx’ score）分別為 0.0718 與 0.0854，以 2021 年數據為例，在評比 140 國的年度亞洲軍力，美國排名第一，獲得 0.0718 的分數（愈接近 0.0000 分被認為是愈近「完美」）。  
 4. 在中國軍力地理優勢「高\*」之欄位，主要代表解放軍在南海周邊的「核三角」戰略部署優勢，包括：南海三亞之第二潛艦基地為中國海軍水下艦隊的最重要根據地，以及火箭軍部隊對於陸基戰略導彈的部署。

## 二、推論二

當美國增加對南海的資源投入，將強化中國提高防禦優勢的意願和成本，促使雙方競爭加劇，導致南海安全結構的不穩定狀態，易引發軍事衝突。

### (一) 中國持續以海域控制推進防禦優勢

因應南海安全情勢轉變，第十二屆全國人民大會於 2013 年 3 月通過的《國務院機構改革和職能轉變方案》，重新組建「國家海洋局」，納編原國家海洋局及其下屬中國海監總隊、原公安邊防海警部隊、原農業部中國漁政、原海關總署海上緝私警察，均以「中國海警局」對外展開海上維權執法。經美國估算，目前中國已擁有全世界規模最大的海警力量。<sup>79</sup>

根據 CSIS-AMTI 的衛星船舶軌跡追蹤，多數中國海警船艦除配置驅離用水砲和若干輕型武器外，基本上沒有武裝系統，惟相較於鄰近周邊國家的海警船舶或多數海軍艦船，中國海警巡邏船艦噸位數較大，亦有排水量超過萬噸的大型海警船「海警 2901」、「海警 3901」。在爭議海域中，該類海警船舶可以噸位優勢進行涉及危險碰撞、登臨的執法行動，在不使用致命武力的情況下也能驅趕其他船隻。<sup>80</sup>

自 2018 年 12 月開始，中國海警船強化對於南康暗沙、北康暗沙、黃岩島、仁愛暗沙，以及菲律賓控制的中業島周邊海域的海上巡邏。<sup>81</sup> 本文觀察，不同於其他中國已控制的島礁海域，在爭議島礁及

---

79. Andrew S. Erickson, “Numbers Matter: China’s Three ‘Navies’ Each Have the World’s Most Ships,” *The National Interest*, February 26, 2018, <<https://nationalinterest.org/feature/numbers-matter-chinas-three-navies-each-have-the-worlds-most-24653>>.

80. CSIS-AMTI, “Signaling Sovereignty: Chinese Patrols at Contested Reefs,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, September 26, 2019, <<https://amti.csis.org/signaling-sovereignty-chinese-patrols-at-contested-reefs/>>.

81. 南康暗沙和北康暗沙是馬來西亞砂拉越州沿海地區具有象徵意義的重要礁岩，在 2019 年年底馬來西亞向 CLCS 提交大陸礁層案，中國即強化對於該兩島礁及其周邊海域的巡邏頻率。

周邊海域的巡邏任務，主要由 818 型（北約命名為 Zhaoduan 級）、718B 型（Zhaojun 級）並配備 76 毫米砲的萬噸級船艦執行任務。同時，在上述爭議海域從事海上巡邏，中國海警船艦均開啓「自動辨識系統」(AIS) 訊號進行海事廣播。CSIS-AMTI 進一步追蹤調查，在 2018 年 9 月至 2019 年 9 月一年 365 天內，計有 258 天至少有一艘中國海警船艦從南康暗沙和北康暗沙發出廣播。<sup>82</sup> 同時，計有 215 天至少有一艘船艦在黃岩島發出廣播，有 162 天至少有一艘船艦從仁愛暗沙發出廣播。由此推判，中國在其主張具有主權的爭議島建立例行性、高能見度的存在感，在尚未實際占領的情況下，對於此地區進行實質控制。

## （二）美國增加 FONOP 和聯合軍演頻率

自 2020 年元月起，川普政府授權國防部積極執行自由航行行動。在拜登政府上任後，美軍以自由航行行動挑戰島礁周邊 12 浬海域權利的頻率持續增加，如表 3 所顯示。在執行自由航行任務時，美方亦透過外交系統發動「主動措施」，如 2018 年 9 月 30 日，非官方網站「gCaptain」早於官方途徑（國防部稍後公布），主動揭露「美艦與解放軍艦南海接近事件」相關照片（該圖像由美國海軍偵察機拍攝，經降低解析度及去彩色化方式處理）。美國驅逐艦「迪凱特」號在南沙海域內南薰礁附近海域航行時，中國海軍驅逐艦「蘭州」號以迫近方式，試圖截斷其原航行路線。「蘭州」號距離「迪凱特」號船首僅約 41 公尺處。美方表示，美艦當時是在公海自由航行，共軍驅逐艦則是「不安全且非專業的挑釁」。<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> CSIS-AMTI, “Signaling Sovereignty: Chinese Patrols at Contested Reefs.”

<sup>83</sup> “Photos Show Confrontation Between USS Decatur and a Chinese Navy Warship in South China Sea,” *gCaptain*, October 2, 2018, <<https://gcaptain.com/photos-show-confrontation-between-uss-decatur-and-chinese-navy-warship-in-disputed-south-china-sea/>>.

於此同時，美國進一步推動新一波的「印太新安全體系」，在美國主導下的「四方安全對話」(QUAD)和「五眼聯盟」(Five Eyes)及英、日啓動《互惠准入協定》的談判進程，近期英、法、德等域外國家，紛紛派遣規模不等的艦隊進入南海執行自由航行行動和軍事演習。據此，南海區域已由「中國軍事化部署」和「美國推動軍事活動」兩項驅動因素，進入新一波類似冷戰時期的軍備競賽，增加未來彼此誤判情勢的可能性。

表 3 美國執行 FONOP 頻率和美艦進入中國控制島礁 12 浬海域 (2020-2021)

執行時間	執行水域	船艦代號	進入 12 浬
2020 年 1 月 25 日	Spratly Islands	USS Montgomery (LCS-8)	V
2020 年 3 月 10 日	Paracel Islands	USS McCampbell (DDG-85)	V
2020 年 4 月 28 日	Paracel Islands	USS Barry (DDG-52)	V
2020 年 4 月 29 日	Gaven Reef in Spratly Islands	USS Bunker Hill (CG-52)	V
2020 年 5 月 28 日	Woody Island and Pyramid Rock in Paracel Islands	USS Mustin (DDG-89)	挑戰直線基線
2020 年 7 月 14 日	Spratly Islands	USS Ralph Johnson (DDG-114)	V
2020 年 8 月 27 日	Paracel Islands	USS Mustin (DDG-89)	挑戰直線基線
2020 年 10 月 9 日	Paracel Islands	USS John S. McCain (DDG-56)	挑戰直線基線
2020 年 12 月 22 日	Spratly Islands	USS John S. McCain (DDG-56)	V
2021 年 2 月 5 日	Paracel Islands	USS John S. McCain (DDG-56)	挑戰直線基線
2021 年 2 月 17 日	Spratly Islands	USS Russell (DDG-59)	V
2021 年 5 月 20 日	Paracel Islands	USS Curtis Wilbur (DDG-54)	挑戰直線基線
2021 年 7 月 12 日	Paracel Islands	USS Benfold (DDG-65)	挑戰直線基線

執行時間	執行水域	船艦代號	進入 12 浬
2021 年 9 月 8 日	Mischief Reef	USS Benfold (DDG-65)	V

資料來源：本研究彙整自 Ronald O'Rourke, *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2022), pp. 40-41, *Congressional Research Service*, <<https://sgp.fas.org/crs/row/R42784.pdf>>。

- 說明：1. 「V」係指，美艦進入南海中國控制島礁 12 浬內執行「無害通行」，如 2020 年 7 月 14 日，「阿利伯克」級驅逐艦「DDG-114」號駛入南沙群島海域的華陽礁和永暑礁 12 浬（約 22 公里）內；「挑戰直線基線」指美艦進入中國於西沙群島劃設的領海直線基線內水域，請見圖 2。
2. 2020 年 1 月 25 日至 2020 年 8 月 27 日為川普政府時期執行的 FONOP；2021 年 2 月 5 日至 2021 年 9 月 8 日為拜登政府時期執行的 FONOP。

整體而言，儘管上述部分呈現出中國近年似乎已從防禦性軍事力量（島礁建設和軍事化部署）轉向投入進攻性軍事力量，後者如部署長程轟炸機、戰略導彈試射和在南太平洋島國建設前哨潛艦基地等，惟美國加強投入相對稱的進攻性軍事資源和行動，部分抵銷了中國在此區域軍事優勢的增加效果。從 *Asian-Pacific Military Strength (2021)* 等資料庫數據顯示，美中在亞太地區軍事力量變化比值，美國在總體和個別項目的亞太軍事優勢仍領先於中國，如表 2 所示。另一方面，美國自 2021 年以來，除建立 AUKUS 三方安全聯盟，強化「四方安全對話」等，並邀集英、法、德等域外國家，紛紛派艦隊進入南海執行自由航行行動和軍事演習，對應此項政治動員力量，在可以預見的未來，儘管中國仍將持續提升進攻性優勢的軍事力量，惟根據本文的二項推論，當前美國（及其所屬盟國）的資源投入，仍足以抵銷中國在南海使用攻勢優勢的效力，雙方儘管可能已進入某種程度的軍備競賽，南海安全結構的狀態仍屬穩定。但是，由於雙方為提升「守勢優勢」而增加南海軍事活動的頻率和密度，易增加彼此因誤判或意外而產生的軍事摩擦。



## 陸、結論：理論反省與對話

經過前述檢驗，本文認為，欲運用攻守平衡理論解釋當前複雜的南海衝突問題，仍有其理論應用的侷限性，原因如次：一、南海主權爭議牽涉多個島礁主權聲索方 (claimants)，以及近年域外國家因擔憂南海區域海上交通航道受阻，紛紛參與公海自由航行和聯合軍事行動，造成多方勢力介入，故尚難劃分為兩造勢力；二、因應南海安全結構轉變，中美雙方在不同階段各自投入有利於「進攻」、「防守」的軍事資源，惟尚難明確地指認何類軍事措施，究應歸屬於「防禦優勢」或「進攻優勢」。

關於前者限制，本文建議將檢驗南海衝突的對象，僅聚焦於中美兩造，而其他聲索方和域外國家行爲，大致可以歸屬於美方介入南海事務的陣營勢力。基於此，攻守理論檢驗敵對雙方相對的地理優勢和軍事實力，預測彼等採取進攻意圖和軍事衝突的可能性，儘管美國非南海主權聲索方，亦無特定管轄領土，惟美國在南海實際上乃基於與日本、澳洲及相關聲索國等區域國家合作的立場上，故某種程度上美國仍具備地理優勢，其經略南海的目的在於確保該區域的「非軍事化」（該區域「軍事化」將可能排除美國軍事勢力的存續）和重要航道的暢通。

關於第二項限制，本文認知到攻守平衡的理論命題，並不在於嚴格區辨攻、守雙方，而係觀測敵對雙方各自在防禦和攻擊方面所掌握的相對優勢。中美雙方基於戰略需求，在不同階段各自投入在南海的攻、守軍事資源，固然難謂何屬「攻方」或「守方」，但是，我們仍可以從兩造爭取「防禦優勢」觀察和預測雙邊在南海戰略競爭的軌跡。因此，在本文中討論攻勢與守勢的立場，強調以「戰略」與「戰術」兩個不同層次的概念分而述之，蓋處於戰略競爭的雙方，對於特定政策目標，可能在戰略和戰術上採取不同的「攻、守立場」。

另一方面，本文之所以側重於探究中國提升南海防禦優勢的經略

作為，再輔以觀測美國的戰略回應，主要依循攻守平衡的分析視角，即從發動方的攻守優勢觀察回應方的相對作為。再則，中國近年在人工島礁陸續完成軍事化後，共軍常態部署戰機、長程轟炸機、防空與反艦飛彈等正規兵力，已然具備攻勢能量。因此由意圖及實際兵力評估，中共在戰術上顯已轉向攻勢主導。而美軍為首的多國兵力，頻繁在南海與周邊水域聯合軍演，其目標似乎提升防禦優勢以「維持現狀」。<sup>84</sup>

整體而言，本文嘗試跳脫過去學界討論「攻守理論」時往往易於陷入的窠臼，其原因在於難以測算、區辨敵對雙方的進攻和防守能力，使得研究者往往迷失於尋找「攻、守優勢測算工具」的理論叢林。因此，本文在論證上，將攻守平衡狀態列為依變項，而進一步梳理可能改變和影響中美南海攻守平衡的地理、科技、訊息等三項解釋變項，目的在於以簡約和可徵的客觀依據，建立具操作性的觀測指標，據以理解當前中國在南海守勢戰術轉變，當其投入愈多的進攻性軍事資源，換取的將是美國投入愈多的進攻性軍事行動和軍事資源，此或將進一步改變攻守平衡的狀態。

自2019年起，隨著中美關係走向結構裂變，美國川普政府升級與中國在南海衝突規模，逐步將其南海政策立場明確化，2021年拜登政府延續而強化與中國在南海的安全競爭態勢，實質上，美方行動亦敦促了中國在戰術層次轉向的動因，形成某種程度的「共振效應」。本文由「攻守平衡」觀點對中美南海戰略競爭進行探索性研究，期望為南海安全研究提供理論性的思考路徑。

（收件：2021年11月2日；修正：2022年1月14日；  
採用：2022年1月17日。）

---

84. 此處觀點感謝審查委員提醒。

## 參考文獻

### 中文部分

#### 專書

中國南海研究院，2020。《美國在亞太地區的軍力報告(2020)》。  
海口：海南出版社。

#### 專書譯著

Liddell Hart, B. H. 著，張和聲譯，2016。《戰敗者的觀點：德軍將領談希特勒與二戰時德國的興衰》(*The Other Side of the Hill: Germany's Generals, Their Rise and Fall, with Their Own Account of Military Events, 1939-1945*)。臺北：八旗文化。

#### 期刊論文

楊仕樂，2007/9。〈攻守理論的實證檢驗：案例比較研究 1914～1973〉，《政治科學論叢》，第 33 期，頁 120-121。  
馬振坤，2019/4。〈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》，第 20 卷第 2 期，頁 1-47。

#### 網際網路

2016/1/2。〈習近平向中國人民解放軍陸軍火箭軍戰略支援部隊授予軍旗並致訓詞〉，《人民網—人民日報》，《中國共產黨新聞網》，<<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0102/c64094-28003839.html>>。  
2021/2/25。〈衛星圖片「顯示美濟礁新變化」中國被指推進「完全軍事基地化」〉，《BBC News 中文網》，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-56198339>>。

2021/10/20。〈美參院外委會通過法案 制裁危害南海穩定中國人士〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110200012.aspx>>。

中華人民共和國國防部，2020/8/25。〈國防部新聞發言人吳謙就美軍機擅闖我演習禁飛區發表談話〉，《新華網》，<[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-08/25/c\\_1126412067.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-08/25/c_1126412067.htm)>。

呂昭隆，2020/9/2。〈國防部彙整「南海戰略態勢感知計畫」推特假消息〉，《中時新聞網》，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200902004129-260417?chdtv>>。

南海戰略態勢感知，2022/3/27。〈2021年美軍南海軍事行動不完全報告〉，《南海戰略態勢感知計畫》，<<http://www.scspi.org/zh/yjbg/1648366779>>。

秋田浩之，2015/10/28。〈美國爲什麼要派軍艦到南海？問題出在習近平和歐巴馬的一頓晚餐〉，《日經中文》，《天下雜誌》，<<https://www.cw.com.tw/article/5071923>>。

葉強，2016/4/11。〈島礁建設的法理正當性〉，《鳳凰國際智庫研究報告》，《中國南海研究院》，<[http://www.nanhai.org.cn/review\\_c/155.html](http://www.nanhai.org.cn/review_c/155.html)>。

盧伯華，2021/8/10。〈陸南海演習陣式擺開，出動史上最強艦隊與美英抗衡〉，《中時新聞網》，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210810001133-260407?chdtv>>。

## 英文部分

### 專書

Brown, Michael E., Owen R. Cote, Jr., Sean M. Lynn-Jones & Steven E. Miller, 2004. *Offense, Defense, and War*. Cambridge: MIT Press.

Glaser, Charles L., 2010. *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*. Princeton: Princeton

University Press.

- Lieber, Keir A., 2005. *War and the Engineers: The Primacy of Politics over Technology*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mastny, Vojtech, 1979. *Russia's Road to the Cold War: Diplomacy, Warfare, and the Politics of Communism, 1941-1945*. New York: Columbia University Press.
- Organski, A. F. K. & Jacek Kugler, 1981. *The War Ledger*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Organski, A. F. K., 1968. *World Politics*. New York: Alfred A. Knopf.
- Posen, Barry R., 1984. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rid, Thomas, 2020. *Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Schelling, Thomas C., 2008. *Arms and Influence: With a New Preface and Afterword*. New Haven: Yale University Press.
- Van Evera, Stephen, 1999. *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press.

### 專書論文

- Lobell, Steven E., 2006. "Realism, Balance of Power, and Power Transitions," in T. V. Paul, ed., *Accommodating Rising Powers: Past, Present, and Future*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 33-52.

### 期刊論文

- Adams, Karen Ruth, 2003-2004/Winter. "Attack and Conquer?"

- International Anarchy and the Offense-Defense-Deterrence Balance,” *International Security*, Vol. 28, No. 3, pp. 45-83.
- Blagden, David, 2021/12. “When Does Competition Become Conflict? Technology, Geography, and the Offense-Defense Balance,” *Journal of Global Security Studies*, Vol. 6, No. 4, pp. 1-23.
- Boon, Kristen E., 2014/6. “International Arbitration in Highly Political Situations: The South China Sea Dispute and International Law,” *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 13, Issue 3, pp. 487-514.
- Dzurek, Daniel J., 1996/Summer. “The People’s Republic of China Straight Baselines,” *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Vol. 4, No. 2, pp. 77-88.
- Glaser, Charles L. & Chaim Kaufmann, 1998/Spring. “What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?” *International Security*, Vol. 22, No. 4, pp. 44-82.
- Hoffman, Frank G., 2018/11. “Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges,” *PRISM*, Vol. 7, No. 4, pp. 31-47.
- Jervis, Robert L., 1978/1. “Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2, pp. 167-214.
- Kristensen, Hans M. & Matt Korda, 2019/6. “Chinese Nuclear Forces, 2019,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 75, Issue 4, pp. 171-178.
- Lynn-Jones, Sean M., 1995/6. “Offense-Defense Theory and Its Critics,” *Security Studies*, Vol. 4, No. 4, pp. 660-691.
- Naz, Suman & Muhammad Rizwan, 2021/Winter. “Power Transition in the South China Sea Challenges for Regional Peace,” *The Rest: Journal of Politics and Development*, Vol. 11, No.1, pp. 44-51.

Wang, Jiangyu, 2017/6. “Legitimacy, Jurisdiction and Merits in the South China Sea Arbitration: Chinese Perspectives and International Law,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 22, No. 2, pp. 185-210.

### 網際網路

2012/5/9. “Scarborough Shoal Standoff: A Timeline,” *INQUIRER.net*, <<https://globalnation.inquirer.net/36003/scarborough-shoal-standoff-a-historical-timeline>>.

2018/10/2. “Photos Show Confrontation Between USS Decatur and a Chinese Navy Warship in South China Sea,” *gCaptain*, <<https://gcaptain.com/photos-show-confrontation-between-uss-decatur-and-chinese-navy-warship-in-disputed-south-china-sea/>>.

2021/4/4. “April 2021: PRC Reclamation, Militarization, and Construction Activity on Woody Island August 2020 to March 202,” *Similarity*, <<https://similarity.com/apr-2021-prc-reclamation-militarization-and-construction-activity-on-woody-island-august-2020-to-march-2021/>>.

2021/4/9. “April 2021: Review of Man-made Structures In The Union Banks (Pagkakaisa Banks) of The Spratly Islands,” *Similarity*, <<https://similarity.com/apr-2021-review-of-man-made-structures-in-the-union-banks-pagkakaisa-banks-of-the-spratly-islands/>>.

Axe, David, 2021/11/10. “Yes, The Chinese Navy Has More Ships than the U.S. Navy. But It’s Got Far Fewer Missiles,” *Forbes*, <<https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2021/11/10/yes-the-chinese-navy-has-more-ships-than-the-us-navy-but-its-got-far-fewer-missiles/?sh=36d51a2c61b6>>.

Brunnstrom, David, 2015/9/15. “China Appears to be Working on Third

Airstrip on Disputed South China Sea Islets: Expert,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-china-southchinasea-airstrips-idUSKCN0RE28220150915>>.

Chief of Naval Operations (CNO), 2021/1/11. “CNO NAVPLAN January 2021,” *U.S. Department of Defense*, <<https://media.defense.gov/2021/Jan/11/2002562551/-1/-1/1/CNO%20NAVPLAN%202021%20-%20FINAL.PDF>>.

Craft, Kelly, 2020/6/2. “Letter dated 1 June 2020 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General,” UNDOCS (A/74/874 S/2020/483), *eSubscription to United Nations Documents*, <<https://undocs.org/a/74/874>>.

CSIS-AMTI, 2017/6/29. “Updated: China’s Big Three Near Completion,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, <<https://amti.csis.org/chinas-big-three-near-completion/>>.

CSIS-AMTI, 2018/11/20. “China Quietly Upgrades A Remote Reef,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, <<https://amti.csis.org/china-quietly-upgrades-bombay-reef/>>.

CSIS-AMTI, 2019/9/26. “Signaling Sovereignty: Chinese Patrols at Contested Reefs,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, <<https://amti.csis.org/signaling-sovereignty-chinese-patrols-at-contested-reefs/>>.

CSIS-AMTI, 2021/11/23. “Chinese Power Projection Capabilities in the South China Sea,” *The Asia Maritime Transparency Initiative*, <[https://amti.csis.org/?attachment\\_id=26374&lang=zh-hant](https://amti.csis.org/?attachment_id=26374&lang=zh-hant)>.

Doornbos, Caitlin, 2021/2/1. “Air Force Deploys Four B-52 Bombers to Guam for ‘Strategic Deterrence’ Mission,” *Stars and Stripes*, <[https://www.stripes.com/theaters/asia\\_pacific/air-force-](https://www.stripes.com/theaters/asia_pacific/air-force-)



deploys-four-b-52-bombers-to-guam-for-strategic-deterrence-mission-1.660532>.

Erickson, Andrew S, 2020/11/15. “China’s DF-21D and DF-26B ASBMs: Is The U.S. Military Ready?” *19FortyFive*, <<https://www.19fortyfive.com/2020/11/chinas-df-21d-and-df-26b-asbms-is-the-u-s-military-ready/>>.

Erickson, Andrew S., 2018/2/26. “Numbers Matter: China’s Three ‘Navies’ Each Have the World’s Most Ships,” *The National Interest*, <<https://nationalinterest.org/feature/numbers-matter-chinas-three-navies-each-have-the-worlds-most-24653>>.

Freund, Eleanor, 2017/6. “Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide.” *Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School*, <<https://www.belfercenter.org/publication/freedom-navigation-south-china-sea-practical-guide>>.

Global Firepower, 2021/3/3. “Asian-Pacific Military Strength 2021,” *GFP*, <<https://www.globalfirepower.com/countries-listing-asia-pacific.php>>.

Glaser, Bonnie S. & Gregory Poling, 2021/8/20. “China’s Power Grab in the South China Sea, How to Build a Coalition to Confront Beijing,” *Foreign Affairs*, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-08-20/chinas-power-grab-south-china-sea>>.

Gordon, Michael R. & Jeremy Page, 2018/4/9. “China Installed Military Jamming Equipment on Spratly Islands, U.S. Says,” *The Wall Street Journal*, <<https://www.wsj.com/articles/china-installed-military-jamming-equipment-on-spratly-islands-u-s-says-1523266320>>.

Huang, Kristin, 2020/11/14. “China’s ‘Aircraft-Carrier Killer’ Missiles

Successfully Hit Target Ship in South China Sea, PLA Insider Reveals,” *South China Morning Post*, <<https://www.scmp.com/news/china/military/article/3109809/chinas-aircraft-carrier-killer-missiles-successfully-hit-target>>.

Kearn, David, 2021/10/21. “Don’t Panic over China’s Nuclear Buildup,” *New York Daily News*, <<https://www.nydailynews.com/opinion/ny-oped-dont-panic-over-chinas-nuclear-buildup-20211021-dvcgov3jwfgshcb6jo3vfk24m4-story.html>>.

Mahadzir, Dzirhan, 2021/10/8. “Malaysian and Singapore Drill with U.K., Australia and New Zealand in Bersama Gold 2021,” *USNI News*, <<https://news.usni.org/2021/10/08/malaysian-and-singapore-drill-with-allis-u-k-australia-and-new-zealand-in-bersama-gold-2021>>.

Nimitz Carrier Strike Group Public Affairs, 2020/7/16. “Teamwork in the South China Sea: Nimitz, Ronald Reagan CSGs continue exercises,” *U.S. Pacific Fleet*, <<https://www.cpf.navy.mil/News/Article/2637511/teamwork-in-the-south-china-sea-nimitz-ronald-reagan-csgs-continue-exercises/>>.

United States Department of State, 2022/1. *Limits in the Seas*, No. 150, p. 15, <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/LIS150-SCS.pdf>>.

Office of the Secretary of Defence, 2020. *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2020*. Washington, D.C.: Department of Defense, <<https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DODCHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>>.

Office of the Secretary of Defence, 2021. *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2021*.

- Washington, D.C.: Department of Defense, <<https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>>.
- O'Rourke, Ronald, 2022. *Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress*. Washinton D.C.: Congressional Research Service, *Congressional Research Service*, <<https://sgp.fas.org/crs/weapons/RL32665.pdf>>.
- O'Rourke, Ronald, 2022. *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*. Washinton, D.C.: Congressional Research Service, *Congressional Research Service*, <<https://sgp.fas.org/crs/row/R42784.pdf>>.
- People's Daily, China (@PDChina), 2018/5/18. "Chinese Bombers Including the H-6K Conduct Takeoff and Landing Training on an Island Reef at a Southern Sea Area," *Twitter*, <[https://twitter.com/PDChina/status/997386306660384768?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E997386306660384768%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1\\_&ref\\_url=https%3A%2F%2Famti.csis.org%2F%2F4b8ade59c8be59ca8e58d97e6b5b7e7bea4e5b3b6e9a696e6aca1e9998de890bde8bd9fe782b8e6a99f%2F%3F%3Flang%3Dzh-hant](https://twitter.com/PDChina/status/997386306660384768?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E997386306660384768%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Famti.csis.org%2F%2F4b8ade59c8be59ca8e58d97e6b5b7e7bea4e5b3b6e9a696e6aca1e9998de890bde8bd9fe782b8e6a99f%2F%3F%3Flang%3Dzh-hant)>.
- Pompeo, Michael R., 2020/7/13. "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea," *U.S. Department of State*, <<https://2017-2021.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/index.html>>.
- Poling, Gregory B. & Harrison Prétat, 2021/11/18. "Pulling Back the Curtain on China's Maritime Militia," *The Department of State's Global Engagement Center, CSIS*, <<https://www.csis.org/analysis/pulling-back-curtain-chinas-maritime-militia>>.
- Stewart, Phil, 2021/10/28. "Top U.S. General Confirms 'Very

Concerning' Chinese Hypersonic Weapons Test," *Reuters*, <<https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/top-us-general-confirms-very-concerning-chinese-hypersonic-weapons-test-2021-10-27/>>.

The U.S. Navy, Marine Corps, and Coast Guard, 2020/12/17. "Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power," *U.S. Department of Defence*, <<https://media.defense.gov/2020/Dec/16/2002553074/-1/-1/0/TRISERVICESTRATEGY.PDF>>.

The White House Office of the Press Secretary, 2015/9/25. "Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China in Joint Press Conference," *the White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint>>.

Zhao, Tong, 2020. *Narrowing the U.S.-China Gap on Missile Defense: How to Help Forestall a Nuclear Arms Race*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, *Carnegie Endowment for International Peace*, <[https://carnegieendowment.org/files/Zhao\\_USChina\\_MissileDefense.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Zhao_USChina_MissileDefense.pdf)>.

# Reflections on the Offense-Defense Theory from the Perspective of US-China Strategic Competition in the South China Sea

**Wei-hua Chen**

(Associate Professor,  
Department of Public Security, Central Police University)

## Abstract

This article analyzes two questions: First, has the U.S.-China strategic competition in the South China Sea moved towards an arms race? Second, China and the U.S. are investing in military resources and are striving to achieve military superiority in the South China Sea. What are the impacts on the region's security structure, and whether the status quo has been changed?

This article uses the offense-defense theory to explain the Sino-U.S. conflict in the South China Sea. Through a theoretical perspective, we can understand the driving factors behind China's intensified militarization of the South China Sea in recent years, as well as the Biden administration's active integration of the U.S.-led military alliances and the construction of a New Indo-Pacific Security Architecture. Based on these propositions, this article verifies the inference from an offense-defense theoretical perspective.

**Keywords:** South China Sea Militarization, Indo-Pacific Strategy, Land Reclamation, Freedom of Navigation Operations, Offense-defense Balance

