

中國大陸在南海島嶼填海造陸的戰略布局

助理教授 劉秋苓

提 要

英國學者傑佛瑞·派克(Geoffrey Parker)指出：海權國家以逐點躍進方式來控制巨大的空間，而陸權國家則採有條不紊地向前推進，以嚴密社會組織化手段來建立它的控制，尤其是保持其武裝力量的機動性。因此理想的國家則須具備在陸域和海域彼此相乘的力量，使其對陸地的控制成功地轉向對海洋的控制。¹觀察中國在南海島嶼積極的填海造陸，軍事防禦從陸地的捍衛，擴及於近岸防禦的「移動堡壘」，以取得近海控制權，甚且朝具備遠洋作戰能力而發展的戰略布局，此行為取向已權變鄧小平「擱置爭議，共同開發」和平解決領土爭端的核心戰略。換言之，中國於南海填海造陸的戰略，漸傾向於弱化「發展」，而朝「爭權」的策略而轉變。

關鍵詞：填海造陸、島鏈戰略、生存空間論、有效控制

前 言

中國積極在南海的華陽、美濟、赤瓜、東門、南薰、渚碧、永暑等礁進行填海造陸，目標是「小島堡壘化」與「大島陣地化」。以華陽礁(略大於兩座籃球場面積)為例，僅一年半的時間，已擴增至18公頃，相當於太平島的一半，躍居為南沙的第3大島，如圖一。另赤瓜、東門、南薰等礁，面積亦皆迅速擴大中。從地理位置觀察，赤瓜礁位

於太平島南方70公里、東門礁位於東南57公里，南薰礁在西南30公里，對太平島呈現「包圍」的態勢。2014年9月下旬，中國海軍司令吳勝利史無前例的搭乘軍艦視察上述島礁的填海造陸工程，並在西沙的永暑礁視察聯合作戰操演，²藉此宣示在南海的主權歸屬與戰略布局。

觀察2014年，中國積極在南海島礁及其附近海域填海造島，除擴大面積外，並興建軍事基地等工程。同年6月，在永暑礁填海造

1 朱寧，勝算—中日地緣戰略與東亞重塑(浙江：人民出版社，2007年10月)，頁242-243。

2 程嘉文，「陸大動作南海造陸 國安局憂心」，聯合報，2014年10月16日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/9002488.shtml>



圖一 南海六礁位置與中國在華陽礁的填海造島

資料出處：「中國大陸南沙填海造島阻美艦出入」，蘋果日報，2015年1月31日，<http://hk.apple.nextmedia.com/international/art/20150131/19023256>；李鈺銅，「陸填海擴主權 南海六礁變島」，中時電子報，2014年9月1日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140901001572-260301>

島，並升格為永暑島，距海南島榆林港560海里，隸屬海南省三沙市。造島經費達736億元

人民幣(不含島上設施約3,680億臺幣)³，使該島面積擴增至0.9平方公里，主礁盤面積4平方公里，超過我國太平島(0.5平方公里)，成為南沙群島第一大島，如圖二，儼然為中國在南沙群島的行政和軍事指揮中心。永暑礁因位於南沙群島九章群礁及尹慶群礁中點，相較於西沙群島和中沙群島，因礁盤面積較大，周邊約7公里半徑內沒有密切靠近的「敵占據點」，戰略位置益加重要。目前南沙有4個可起降大型戰機的前進機場，除我國控制的太平島機場外，越南在南威島(越南稱長沙島)不斷修建與擴建機場，菲國在中業島興建南沙群島最大機場，馬來西亞在彈丸礁修建機場。南沙群島距中國約740浬之遠，共軍因缺乏前進機場而在歷次南海維權鬥爭中常面臨困境。中國在1988年已在永暑礁建海洋觀測站、開通中國移動業務、設直升機平台、4,000噸級碼頭、一座二層樓房和500平方公尺的蔬菜棚，駐軍200多人等建設，礙於欠缺起降主力的戰機跑道，未具絕對的軍事威懾力。而永暑礁填海造陸後，可建立大型海空軍事要塞、停泊5千噸級艦艇的軍事基地、部署「紅旗九」型防空飛彈及「鷹擊六二」反艦飛彈等飛彈基地、駐防運輸直升機、快速登陸艇和快艇部隊等，相對加乘中國面對周邊爭議島礁時的軍事優勢。⁴

3 中國在永暑礁建設陸地面積62平方公里、湖泊6.5平方公里、港灣35.5平方公里，總面積104平方公里。除堆砌圍堰需沉箱外，中國將建材土石方運至永暑礁運費75元／立方米，其他各種費用41元／立方米，填海土方造價116元／立方米。依不同水深，填出高於水面平均3米的陸地，需土方6億1,175萬立方米，土方金額約709.63億元左右，工程總金額約736億元人民幣。朱建陵，「搶南海資源 陸砸3680億造島」，中國時報，2015年4月14日，版A15。

此外，外界亦關注共軍在釣魚臺列嶼西北，約300公里的浙江省南麂列島興建軍事基地，除安裝多架大型雷達、修建直升機場暨軍用跑道外，並鋪設供軍用的超高速網路。過去南麂島僅駐紮少量海軍士兵，2013年空軍開始進駐並大興建設，戰略意涵為考量若與美日發生衝突時，具危機應變能力且可加強對東海防空識別區的監視。⁵從戰略布局而



圖二 中國投入約3,680億臺幣在南海造島

資料出處：陳柏廷，「中共南沙造陸 超越我太平島」，中時電子報，2014年10月21日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141021000462-2601082>；同註3。

言，中國從東海的南麂列島至南海島礁積極軍事化過程，呈現出完整的島鏈戰略，戰略縱深半月形的外海防禦島鏈，除在戰略迴旋與預警時間上擁有較多優勢外，更擴大與完

- 4 永暑島較太平島大約5倍的陸地，興建3,110公尺跑道，供重型運輸機、偵察機和戰鬥機起降。曾復生，「名家一美中競逐加劇 南海風雲詭譎」，中國時報，2015年4月28日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150428001090-260310>；俞智敏、周思宇編譯，「《取代太平島》中國填海 永暑島成南沙第一大島」，自由時報，2014年10月21日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/823285>；汪莉娟、賴錦宏，「大陸永暑礁建島 超過我太平島」，聯合報，2014年10月21日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MA11/9012645.shtml>；張國威，「陸建南海島鏈 遏美軍 控南海」，中時電子報，2015年1月31日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150131000941-260309>
- 5 南麂列島，位於浙江省甌江口外30海里的東海，距甌江港56千米，離我國約150千米。隸屬平陽縣。總面積200平方千米，陸域面積11.3平方千米，由52個大小島嶼組成。1990年成為中國首批5個海洋類型的自然保護區之一，是中國唯一國家級貝藻類海洋自然保護區，被譽為「貝藻王國」。1999年被聯合國教科文組織列為世界生物圈保護區網路。黃菁菁，「中國在釣島附近蓋軍事基地 日關切」，中國時報，2014年12月23日，版A13；「日媒：中國在浙江南麂島建軍事基地 距釣魚島300公里」，鳳凰網，2014年12月22日，http://news.ifeng.com/a/20141222/42768193_0.shtml；陳依凡，「共軍南麂島見基地 距釣魚臺300公里」，青年日報，2014年12月23日，版5；

備中國的海權和防空識別區。另在地緣政治上，擁有更多的話語權，增強和擴大「有效控制」的海域。⁶

緣於中國在東海有70萬平方公里，南海有356萬平方公里所屬範圍，目前雖未能對這些海域進行有效的開發與利用；但島鏈戰略卻能有效擴大中國的海洋影響力，即便以50%的可開發比例評估，此島鏈戰略將使中國的有效海洋面積增加213萬平方公里，約中國整個國土面積的20%，⁷相對地擴增國家發展系絡中更多的生存空間。從地緣政治觀察，中國填海造陸的國家行為取向，漸採相對獲益「爭勝」的擴張性戰略布局，即跳脫「韜光養晦」以維持現狀的階段性安全鞏固，傾向絕對獲益「有所作為」以改變現狀的「爭權」戰略。唯此策略的風險直接牴觸聯合國既有的海洋法與國際法，同時碰撞且壓縮他國之國家利益與互動中緊張關係的升級。

外界聚焦中國填海造陸的事實與意向

隨著中國在赤瓜、華陽和西南等礁展開填海工程，相對地引發菲國對其提出抗議。

總統艾奎諾三世(Aquino III)與外交部接連對中國在南海填海造陸展開抨擊，並呼籲相關國家支持菲國提出的「三步走」計劃，乘著美國南海倡議(自願凍結論倡議)，意在對中國形成輿論壓力，壓制中國的行動。⁸艾奎諾敦促中國「緩解南海緊張局勢」；菲國大學海洋事務和海洋法學院教授巴湯巴卡(Jay Batongbacal)指出：中國填海造地一旦完工，將被用於增強針對菲國船隻與飛機的活動。

《菲律賓星報》針對「中國的島礁開墾行動日益活躍」指出：除在赤瓜礁填海造地營建小島外，中國還在雙方爭議的南薰、西門、華陽3島礁，如火如荼地進行。菲國外交部發言人何塞(Charles Jose)指稱：中國在南海加快填海造地行動，是為在仲裁案件結案前完成「擴張議程」及「占領」石油資源豐富的島嶼。《馬尼拉標準今日報》報導：菲國督促所有南海聲索國考慮「三步走」計劃，立即阻止中國在爭議地區建造設施。⁹菲國5號電視臺則引用2005年菲國政府的機密報告稱：永暑礁當時已被視為中國在自由群島(南海菲索諸島)的總部，而現今面積更達9萬平方公尺，其中島上一側長3公里、寬300公尺，足以容納飛機跑道、道路及停機坪¹⁰等關注的報

6 張國威，「陸半月形島鏈 改變戰略地緣格局」，中時電子報，2015年1月31日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150131000948-260309>

7 同註6。

8 「三步走」計劃：第一步，短期內在南海暫停加劇緊張局勢的活動；第二步，中期內，全面、有效執行《南海各方行為宣言》，儘早完成「南海行為準則」的制定；第三步，根據國際法通過解決機制最終解決爭端。「大陸人民日報海外版望海樓專文/菲律賓在南海問題上又栽跟頭」，中央日報，2014年8月11日，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=102869405&page=1

9 「菲熱炒中國在南海「填海造陸」欲阻止華建造」，新華網，2014年9月1日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2014-09/01/c_126938785.htm

告內容。

美國對此亦投入相當的關注，國防部發言人傑弗里·普爾(Jeffrey Pool)聚焦中國在永暑礁進行大型填海作業，及後續修建的機場跑道。¹¹媒體分析中國在美濟礁進行填海造陸的意向，將島礁擴張成島嶼利於其進駐優勢軍力，造成既成事實、執行主權宣示，迫使其他主權聲索國棄島。《紐約時報》稱，中國快速填海造陸執行主權之舉，在各方無力阻止的情況下，將造成「既成事實」。亞洲海洋透明計畫主任胡伯(MiraRapp-Hooper)指出：美濟礁活動就是北京有系統的、大規模在南海填海造地的最新證據，此舉將使北京能定期進行長時間的海空巡弋，並向南推進1,600公里以上的主權宣示。¹²

2015年4月15日，美軍太平洋司令洛克里爾(Samuel Locklear)上將在國會聽證會表示：中國在西沙與南沙群島8處島礁「規模相當大」(fairly massive)，行動極具「侵略性」的填海造陸及建設，尤以永暑礁為最。藉此提高軍事探勘、海空巡邏、監控與反侵入等能力。長此以往，中國可在此部署長程雷達與飛彈系統，在爭議的地區擁有排他權，具平台以建立南海防空識別區(ADIZ)。美國國

防部政策副部長沃穆思(Christine Wormuth)指出：中國有意以脅迫或武力方式掌控有爭議的海域；且持續將海上駐點軍事化，使其在區域能獨霸一方。¹³加上中國積極推動的「21世紀海上絲綢之路」，以福建，東南沿海各港口為輻射範圍，通過南海後往西經印度洋至歐洲，另由南海往東進入南太平洋。此外，中國在海南島設置文昌太空火箭發射中心，建構北斗二代衛星定位導航系統全球覆蓋網，將加乘共軍現代化並發展聯合作戰能量的關鍵基地；同時，共軍在海南島亞龍灣部署航艦戰鬥群與核動力導彈潛艦基地，藉以捍衛南海、南太平洋、印度洋地區，發展海上絲綢之路與經濟勢力範圍，實為中國基於擴大國防安全戰略縱深考量及劃設南海「防空識別區」的通盤考量。¹⁴

美國參議院軍事委員會主席麥凱恩(John McCain)稱中國的舉動帶有「侵略性」，表明美國政府有必要計劃將更多軍事資源投入具有重要經濟意義的亞洲地區，並增強與其它亞洲國家的合作。《紐約時報》引述羅德島海軍戰爭學院戰略研究教授彼得·達頓(Peter Dutton)的觀點：中國未來可能還會建造雷達和導彈系統，屆時，菲國和越南可能會受到

10 黃甦俞，「菲指控 永暑礁升級為陸南海總部」，中時電子報，2015年4月11日，<http://www.chinatimes.com/news/papers/20150411000911-260309>

11 蕭爾，「美國敦促中國停止在南沙島礁填海建機場」，BBC中文網，2014年11月22日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2014/11/141122_china_asia_us_military

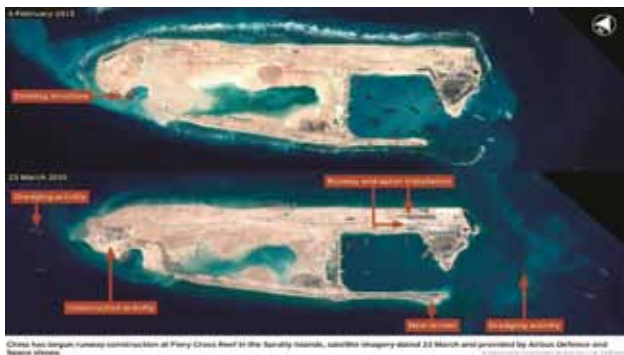
12 同註10。

13 顧佳欣編譯，〈美軍憂…中國劃南海防空識別區〉，自由時報，2015年4月17日，版A18；劉屏，〈填海造島擴建 大陸將獨霸南海〉，中國時報，2015年4月17日，版A17。

14 曾復生，同註4。

中國的威懾。¹⁵法新社聚焦：「美方敦促中方停止填海作業，以外交方式鼓勵所有各方在採取類似活動時保持克制」。英國詹氏防務週刊(IHS Jane's)，公布衛星拍攝中國在永暑礁，修建長約3,000米、寬200至300米的首塊飛機跑道用地，¹⁶如圖三。相關報導皆呈現中國跳脫以往對南海「擱置爭議」的策略，同時凸顯對既有區域穩定的擔憂。

日本軍事問題專家田中三郎認為：「中國在南沙和西沙群島建設海空軍聯合基地」，共軍在南海填海建造8個人工島，意為打造「不沉的航空母艦」，建設海空聯合基地，以威脅美軍澳洲基地，並切斷太平洋艦隊的部署。同時，中國在上述島礁加強軍隊演練、在周邊進行拖網漁船捕撈，皆引發



圖三 IHS公布中國在永暑礁填海作業暨機場跑道衛星圖片

資料出處：James Hardy, “China's first runway in Spratlys under construction”, IHS Jane's Defence Weekly, April 16, 2015, website: <http://www.janes.com/article/50714/china-s-first-runway-in-spratlys-under-construction>

鄰近國家抗議。加拿大《漢和防務評論》指出：中國填海工程推估2到3年可完成島上的機場與基礎建設，試圖維持戰略平衡，同時抗衡美國重返亞洲政策。越南外交部指出：公共海域是用來做為海事安全與防禦，已要求中國停止人工島礁的擴張，以免激化越南、菲國、柬埔寨與越南區域間的緊張關係；日本國際政治學家高木誠一郎批評：中國對各國的抗議一點也不為所動，非常「不要臉」。¹⁷

15 〈中國加速永暑礁跑道修建 美防務高官指具侵略性〉，南早中文網，2015年4月17日，<http://www.nanzao.com/tc/national/14cc629e0f44cb3/zhong-guo-jia-su-yong-shu-jiao-pao-dao-xiu-jian-mei-fang-wu-gao-guan-zhi-ju-qin-lve-xing>

16 蕭爾，同註11；James Hardy, “China's first runway in Spratlys under construction”, IHS Jane's Defence Weekly, April 16, 2015, website: <http://www.janes.com/article/50714/china-s-first-runway-in-spratlys-under-construction>；〈《IHS簡氏防務週刊》：中國在南沙建人工島〉，日經中文網，2014年11月24日，<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/11985-20141124.html>

17 「共軍在南海擴張人工島 日本用珊瑚幫沖之島長大」，2015年4月2日，東森新聞雲，<http://www.ettoday.net/news/20150402/487754.htm>

對上述各方的關注，中國亦提出批評，外交部發言人洪磊表示：中國在南沙群島及其附近海域任何島礁上的行動，都是中國主權範圍內的事情，與菲國無關。¹⁸外交部發言人華春瑩指出：中國對南沙群島擁有無可爭辯的主權；¹⁹對島礁進行相關建設和設施維護是中方主權範圍內的事情，合情、合理、合法，不影響也不針對任何國家，無可非議。²⁰共軍則強硬表態：「菲律賓和越南沒有資格對中國的南海建設說三道四」。中國媒體更競相指責菲、越兩國，自2011至2014年「在侵佔中國的南海島礁上大興土木，突擊建設各種軍事設施」，包括菲國「在中業島上修復機場跑道」，越南「在南威島(越南稱長沙島)建成前進機場，運送軍人和大批武器裝備」，「並正在南沙群島開發暗礁和人工島」。²¹

本文認為，中國南海填海造陸的戰略，尋求的是權力之工具性價值與強勢外交能力，而外界對中國的批評，普遍呈現對中國採取「爭權」戰略的極度不安，此不安的恐懼力若匯聚，勢必導致中國在南海爭議的策

略益發傾向現實主義而偏移。

地緣政治「生存空間」的戰略外溢

德國地緣政治學家卡爾·豪斯浩弗(Karl Haushofer)的「生存空間論」(Living Space)認為：國家應具備其生存發展所須具備的生存空間，且為取得足夠的生存空間所採取任何手段皆是自然的、合理的。論述強調，對一定的生存空間的有效佔有本身，可證明對過多生存空間要求的合理性。²²緣於南海地區豐富的漁業、航道與油氣等資源，為世界四大油氣資源聚集中心之一。²³因此，中國在南海填海造陸的行為取向，與該處豐富的石油蘊藏，實為中國權變「擱置爭議，共同開發」²⁴中的「共同開發」策略，而採行「中國開發」積極拓展與擴張於南海生存空間及能力的策略選項。

事實上，在1990年前，中國向以運用武力以訴求其權利。如1974年的海戰，中國將越南驅逐出西沙群島。1988年，中越兩國海軍為爭奪赤瓜礁爆發零星衝突，造成72名

18 「外交部回應『在南海填海造陸』稱與菲律賓無關」，搜狐軍事網，2014年6月7日，<http://mil.sohu.com/20140607/n400536574.shtml>

19 Edward Wong & Jonathan Ansfield, "China, Trying to Bolster Its Claims, Plants Islands in Disputed Waters" The New York Times, June 17, 2014, <http://cn.nytimes.com/asia-pacific/20140617/c17islands/en-us/>

20 黃甦俞，「爭當南海老大 美陸互嗆加劇」，中時電子報，2015年4月11日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150411000908-260309>

21 蕭爾，同註11。

22 劉雪蓮編著，地緣政治學(長春：吉林大學出版社，2002年8月)，頁81-88。

23 同註3。

24 「擱置爭議，共同開發」，中華人民共和國外交部，下載時間2015年5月4日，<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/xsb/wjzs/t8958.htm>

表一 中國與東協南海爭議立場

中 國 立 場	議 題	東 協 立 場
強調行使主權，指責越南等國進行填海。	填海擴島	中國造島行為已影響該地區安定
反對有關專屬經濟海域內容	南海準則	* 同意訂定，但東協先達共識，再邀中方加入。 * 擬明確要求寫入尊重專屬經濟區，其中涉及區域屬於中國領海。
只有南海主權關係國有權發言	美國角色	私下拉美國介入制衡中國
堅決反對並置之不理	訴諸法律	菲國就南海爭議將中國告上國際法院

資料出處：整理自陳柏廷，〈東協：陸南海造島 不利和平〉，中國時報，2015年4月28日，版A13。

越南人喪生。衝突後，中國首度採取實質占領數個小島的行動。1990年起，鄧小平雖對外宣稱暫時擱置主權爭議，聯合各國共同開發南沙群島的資源。由印尼出面邀集非正式協商，中國同意與他國透過和平手段解決爭端。惟1992年2月，中國卻立法宣稱80%南海海域主權為其所屬，並具權約束他國在該水域進行的軍事行動。1994年，中國在美濟礁構築新設施，引發東協國家對中國以鄰為壑的不滿。中國與東協南海爭議立場，如表一。菲國宣稱擁有該島礁的主權，武裝艦艇

逮捕在該水域作業的55名中國漁民，中國為此派出9艘海軍艦艇強行奪取該島礁。2002年11月4日，中國和東南亞9國在金邊簽署規範各方「保持自我克制，不採取使爭議複雜化、擴大化和影響和平穩定的行動，包括不在現無人居住的島、礁、灘、沙或其他自然構造上採取居住的行動。」的《南海各方行為宣言》。²⁵

中國在美濟、赤瓜礁填海造陸，已悖離《南海各方行為宣言》，更規畫容納5,000噸級的港區，除「遼寧艦」航母外，任何共軍船艦皆能進駐，如071型兩棲登陸艦，配合海軍陸戰隊對越南東部沿海實施海上滲透；另大規模作戰時還能搭載兩棲機械化步兵師配合陸軍對越南進行南北夾擊，迫使越南南部、印尼、馬來西亞與新加坡全處於中國轟-6巡弋飛彈的攻擊範圍內。²⁶且雷達等監控設備，²⁷亦對越南、菲國和其他聲稱擁有南沙群島主權國家的威脅。²⁸2015年4月9日，歐巴馬警告中國，不應將其他鄰國「硬擠到一旁」；美國國務院發言人拉特基(Jeff Rathke)表示：中國在美濟礁的填海造陸，將「進一步增加該地區的擔憂…美方將繼續向中國和區內相關國家表達美方的關切，並敦促所有

25 蔡浩祥，「菲越聯手 推南海行為準則」，中國時報，2015年4月28日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150428000961-260309>；溫洽溢譯，謝淑麗著(Susan L. Shirk)，脆弱的強權-在中國崛起的背後(China - Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise)(臺北：遠流，2008年5月)，頁141-143；同註19。

26 黃魁俞，同註20；「中國填海造陸 歐巴馬砲轟」，蘋果日報，2015年4月11日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20150411/36487569/>；張國威，同註4。

27 同註19。

28 同註19。

各方避免從事不利穩定的活動」。²⁹馬來西亞外交部長阿尼法(Anifah Aman)在第26屆東協元首峰會前外長會議表示：希望中國停止在該群島的建設；東協則依據《聯合國海洋公約法》提出聲明草案，呼籲南海各國自我克制。緣於中國推進的海洋政策已成為區域內共同威脅，並引發東協罕見的在具體爭端對中國提出異議。³⁰越南總理阮晉勇與菲國總統艾奎諾在雙邊會談前，針對中國違反南海共同行為準則宣言規定，為有效落實《南海共同行為準則宣言》(DOC)，兩國同意共同推動採行具有約束力的南海行為準則(COC)，以維持南海秩序，避免因爭議造成衝突。³¹

另從距離分析，永暑礁距越南南威島約110公里、距馬來西亞約550公里，距菲國約550公里，此距離是中國目前所有主力戰機全程火力打擊的範圍。換言之，永暑礁建成後的空軍基地能使中國實質控制南海空域；殲11若從赤瓜礁起飛，也可將整個南海納入作戰範圍。因此中國目前積極在赤瓜礁興建軍用機場，距澳洲北部3,200公里，而轟-6有1,800公里的作戰半徑，配備2,000公里以上射程的長劍-10巡弋飛彈，可攻擊澳洲北部美軍基地，形成對美軍「重返亞洲」的牽制，

若和其他礁石上泊地結合起來，將構成難以對付的海空軍聯合基地，不但可壓制南海各國，更可部署搭載超音速巡弋飛彈的轟-6轟炸機，威脅駐澳美軍基地。³²

中國在2014年開始對南薰、赤瓜、華陽、東門、永暑、安達等礁進行史無前例的大規模填海造陸，讓原本的6個礁變成6個對中國意義重大的島嶼。³³尤以赤瓜礁，為中越兩國爭奪激化之處，越南外交部發言人黎海平(Le Hai Binh)表示：越南擁有南沙群島的主權，並抗議中國在赤瓜礁非法進行擴張與建設活動。華盛頓國際戰略研究中心中國問題首席分析師克里斯多夫·約翰遜(Christopher K. Johnson)認為：共軍在此處所考量的是海軍未來的遠程投放力。如建設一支能在南沙、西沙群島在內較為靠近亞洲大陸島嶼的「第一島鏈」之外行動的海軍，可進入關島以及更東邊區域的「第二島鏈」。中國海軍欲突破第一、二島鏈示意，如圖四。中國人民大學國際關係學院教授金燦榮回應：赤瓜礁建設是一種技術測試。南海研究院院長吳士存表示：中方的建設活動主要是為提高中國的漁業管理和人道主義救援能力，非出於軍事目的。³⁴

29 同註20；「中國填海造陸 歐巴馬砲轟」，同註28；張國威，同註4。

30 蔡浩祥，「東協高調促陸停止南沙填海」，中國時報，2015年4月28日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150428000958-260309>

31 蔡浩祥，同註25。

32 陳柏廷，「中共南沙造陸 超越我太平島」，中時電子報，2014年10月21日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141021000462-2601082>；張國威，同註4。

33 李鉉銅，「陸填海擴主權 南海6礁變島」，中時電子報，2014年9月1日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140901001572-260301>



圖四 中國海軍欲突破第一、二島鏈示意

資料出處：「習近平拍板 突破第一島鏈」，蘋果日報，2013年12月1日，
<http://hk.apple.nextmedia.com/international/art/20131201/18531784>

就地緣戰略觀察，南海位於西太平洋與印度洋之間重要國際海運通道，連接東亞、中東、非洲和歐洲。美國外交關係委員會統計，每年從南海通過的海運貨物總額達5.3萬億美元。聯合國貿發會議2013年報告指出：目前在亞洲各港口裝運的海運貨物已佔全球總量的39%，卸載貨物佔全球總量的57%，其中大部分依賴南海航線。共軍在南海的填海作業，能將美國太平洋艦隊從南海隔離，阻止該艦隊前往麻六甲海峽以北，或從太平洋通過西里伯斯海進入南海。³⁵就戰略價值而

言，南沙群島的重要除石油的蘊藏外，更是中國捍衛南海主權的原因之一。³⁶中國不但可加碼自身的「絕對」財富、權力、經濟利益，同時更可拉大自身與他國所擁有的資源(財富、權力、或主權的歸屬)之間的差距。³⁷

就聯合國海洋法與國際法觀察

美國國防部長哈格爾(Hagel)在2014年新加坡安全會議上，斥責中國在南海「多地實施填海活動」。擔憂新建成的島嶼將使中國依照《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)的定義提出：島嶼周圍200海浬範圍為中方專屬經濟區的主張。麻省理工學院政治學者傅泰林(M. Taylor Fravel)認為：「通過創造出島嶼的外觀，中國或許是在力圖加強自身主張的依據。」澳大利亞國防學院南中國海問題學者卡萊爾·塞耶(Carlyle Thayer)指出：「這是在改變現狀。只會升級緊張態勢。」³⁸

緣於海域上的礁石無法取得聯合國海洋法主權法律地位的基礎，因此中國在聯合國海洋法規定中，不承認公海中人工島的國際法法律地位，而以充實南海歷史性海域內海的半人工造島，作為主張內海海域主權礁石的人工島國際法法律地位擴張的策略，基本上這是作為南海因人工島嶼的增加，擴大對於南海內海的海域主權法律定位，與主張南

34 同註19。

35 張國威，同註4。

36 同註3。

37 高德源譯，現實主義國際關係(臺北：弘智文化，2002年9月)，頁104。

38 同註19。

海歷史性海域九段線劃界，以南海島礁半人工島以合法建立與擴大主張內水與領海的海域範圍。在礁石的半人工島欲主張聯合國海洋法島嶼主權地位，需具備8項要件。³⁹但中國對人工島主權的8項要件，相對引起越南與菲國為爭奪中國的南海歷史性海域主權，而在其佔領的駐軍礁石上效法填海造(半)人工島，且中國基於南海核心利益，若越南與菲國效尤，則中國勢必採行更強烈的軍事作為，未來南海的衝突與糾紛將更嚴峻。目前美國雖未直接捲入中國與越南和菲國等國的爭議，但2014年4月，美國同菲國簽署10年防務協議；10月，美國對越南部分解除武器禁運。⁴⁰本文認為，南海的問題，一旦有美國居中影響他國與中國在爭議問題的主張時，原本處於「利益平衡」(Balance of interests)的互動將失衡，南海島礁主權博弈的結果，必然迫使中國傾向現實主義的「權力平衡」(Balance of power)而歸趨。

觀察中國處心積慮讓「礁」變成「島」，從擬定開發建設南海諸島的計畫，可謂有選擇性地將重要島礁建設成可居住的

環境，包括基礎建設、軍事基地、機場碼頭等，目的是能夠符合《聯合國海洋法公約》對島嶼的要求，再根據《海洋法公約》，由島嶼的基線劃出群島水域，隨之享有特殊的海洋權益，包括領海、毗鄰區、專屬經濟區和大陸棚架。依據《聯合國海洋法公約》第121條規定，島嶼的領海、毗連區、專屬經濟區與大陸棚架的確定和其他陸地領土相同；但是不能維持人類居住或其本身經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸棚架。因此「將礁變成島」，成為許多國家擴張領土的基礎條件。在爭取領土範圍的過程中，除了島與礁的不同解釋，人工島更是一種變通方式，依據《聯合國海洋法公約》，儘管人工島受到一定的法律承認。但因人工島嶼、設施和結構不具有島嶼地位，沒有自己的領海，也不影響領海、專屬經濟區或大陸棚架界限的劃定，就主權而言，位階就低於「島」，此為許多國家即使費盡心思將礁建為島，卻不直接在海上興築人工島的原因。⁴¹

以永暑礁而言，位於南沙群島中部，原僅是塊礁，距離中國約740浬，隸屬海南省

39 8項要件：1.交通用的船舶碼頭；2.重建海洋生態的可能性；3.一般島嶼適合人類自營生活的可能性；4.具國際通訊設備建立的能力；5.領空不得為聯合國海洋法的群島島嶼既有國際航線內；6.海底管理局登錄，限於有關國家內海與專屬經濟區內島嶼海域人工島主權，須是無爭議性的已劃界海域，或經國際法院海域劃界仲裁後的(半)人工島主權海域主權；7.有實際國內或國際交通能力；8.僅軍事基地無其他民用關係。方承志，「海島填海造陸半人工島的海洋法效應」，臺灣法律網，2014年9月23日，http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,2008,&job_id=209029&article_category_id=1644&article_id=124917

40 同註39；歐陽成，「透視中國：南海問題將長期主導地緣議程」，BBC中文網，2015年3月11日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/03/150311_china_south-china-sea_disputes

41 李鉉銅，「島擁領海、經濟區 地位勝礁」，中時電子報，2014年9月1日，<http://www.chinatimes.com/news/papers/20140901001581-260301>

三沙市，呈長橢圓形。1988年，經填海造陸後，面積大幅擴大。目前建成有人駐守的海洋觀測站、直升機起降平台、4,000噸級船舶碼頭、2層樓房，駐軍約200餘人。原本在南沙群島中，僅我國的太平島、越南南威島、菲國中業島等4個島嶼，可供大型軍機起降。1988年中越在赤瓜礁海戰後，越、菲軍隊皆加強對占領核心島礁的維修和建設。一旦南海有事，共軍戰機從海南起飛，需1,000公里才能抵達。⁴²為應對日益複雜的南海主權爭議，中國自2014年6月起，將永暑礁從一個會隨潮水淹沒的礁石填海造島，迄今已成南沙第一大島及其行政與軍事指揮中心，並將興建大型軍用機場，待赤瓜礁等造陸工程完成後，將可畫設南海防空識別區。共軍未來將在此部署「紅旗-9」型防空導彈和「鷹擊-62」反艦導彈，擴大駐防戰機、快速登陸艇和快艇部隊，提昇應對越南、菲國等國的抗衡能力。⁴³

菲國自2013年1月22日起，將南海主權爭議訴諸《聯合國海洋法公約》。中國外交部發表立場文件表態。文件不僅質疑位於荷蘭海牙的常設仲裁法院，沒有司法管轄權，更重申中國不接受、不參與仲裁的嚴正立場。文件指出，菲國提出的仲裁事項，構成兩國海域畫界不可分割的組成部分，而中方根據《公約》規定，於2006年聲明，將涉及

海域畫界等事項爭端，排除適用仲裁等強制爭端解決程序。文件指出，領土主權、島礁爭議並不適用公約，因此國際法庭並無司法管轄權，並強調各國有權自主選擇爭端解決方式，表明不接受仲裁立場，「具有充分的國際法依據」。菲國外交部部長助理傅查理(Charles Jose)指出：仲裁旨在阻止中國入侵菲國的專屬經濟區(EEZ)，並釐清兩國經濟區範圍。南海主權的「法律戰」，陷入各說各話階段；長遠而言，中國堅決絕不參與仲裁的原因，除擔憂南海諸國引發的「破窗效應」，更在意一旦參與仲裁敗訴，恐將動搖「南海九段線」的歷史法理。⁴⁴2013年8月5日，美國《環球郵報》報道：共軍海軍南海艦隊該年設計新的巡邏模式，巡邏路線所覆蓋的爭議島礁處在中國劃定的南海「九段線」範圍以內，包括仁愛、禮樂、美濟等礁在內的島礁皆涵蓋於中國的巡邏路線以內，中國將其「占領」下的7處島礁上的軍事設施升級，且這些據點皆歸於南海艦隊的指揮下，導致地區關係緊張。⁴⁵

檢視國際法的相關規範，未有對「有主權爭議之島嶼或礁石不能有建設或強化其存在」之規範。傳統國際法的爭端和平解決規定，就主權有所爭執島嶼之歸屬問題，僅要求以和平方法解決，最佳模式是當事各方藉由外交或協商處理之。若無法藉由途徑，且

42 陳柏廷，同註32。

43 陳柏廷，同註32。

44 陳柏廷，「南海主權爭議 陸拒接受仲裁」，中國時報，2014年12月8日，A13版。

45 「日媒：華巡航覆蓋南海爭議島礁」，文匯報，2013年8月8日，<http://paper.wenweipo.com/2013/08/08/CH1308080088.htm>

當事方若願意，亦可尋求司法或準司法模式處理。若提交國際法院或專設仲裁法庭等，但非常清楚並無任何強制拘束之規定，禁止爭端方在實際有效控制之島礁上進行建設工作。以各國在南海海域內的島嶼主權爭議而言，國際法院相關判決強調事實有效占領之重要性。換言之，先行開發先行占領強化對島嶼之控制，已然成為一種宣告國際社會主權之歸屬。⁴⁶

結語

從戰略布局觀察，中國對南海的政策自1950至1960年代，因美蘇抗衡而採「低調姿態時期」；1967至1970年代因聯合國遠東經濟委員會勘查出石油等蘊藏的「逐漸關注時期」；1980年改革開放考量亞太與國際交通的「積極介入時期」，乃至1990年後的「加強鞏固時期」等階段的不同南海政策。⁴⁷由各階段的演進觀察，目前中國南海積極填海造陸，其政策取向呈現出中國對南海的外交政策已由「低調姿態時期」與「逐漸關注時期」的社會建構主義(social constructivism)的交往互動，逐漸權變至「積極介入時期」與「加強鞏固時期」的現實主義(realism)，強調取得權力、增長權力及保持權力的國家行為取向，其結果亦導致南海區域陷於安全困境(security dilemma)的威脅中。

本文認為，2014年中國積極於南海填海

造陸，在既有領土爭議問題上，已跳脫鄧小平提出「擱置爭議，共同開發」維持現狀的外交(status quo diplomacy)戰略主張。習近平主政迄今，傾向調整「共同開發」的外交策略，而採行改變現狀，「自行開發」修正主義者式外交(revisionist diplomacy)的戰略主張，積極拓展與擴張於南海生存空間及能力的策略選項。換言之，中國對南海擴張的行為取向，實際遊走於國際法未有對「有主權爭議之島嶼或礁石不能有建設或強化其存在」之規範。除引發相關國家的關注，除直接衝擊區域既有的穩定，更牴觸中國塑造和平有利周邊環境之睦鄰與邊界外交。就此激進的外交策略作為中，相對激化與中國接壤的14個國家，在未來與中國交往互動中，在安全與發展的系絡中與中國交往互動的理性選擇。換言之，中國若堅持或激化與他國之領土爭議，相對導致相應國傾向尋求與第三國或其他大國相互結盟以抗衡中國。因此，中國在南海填海造陸的行為取向，除呈現其現階段外交政策的強硬態度外，更可藉此看出國際權力博弈的競逐指標。

作者簡介

劉秋苓上校，政戰學校79年班、國防大學政治學系博士。曾任排長、分隊長、政參官、教官、研究員。現任國防大學戰爭學院戰略與國際事務研究所助理教授。

46 姜皇池，「永暑礁變永暑島 越菲臺都如此 中共南沙造陸 不違國際法」，聯合報，2014年11月26日，版A16。

47 蔡東杰，當代中國外交政策(臺北：五南，2008年3月)，頁103。