

中國大陸在南海人工造島之意涵與影響

空軍上校 葛惠敏

提 要

近一年來，中國大陸積極在南沙群島的島礁上實施大規模人工造島工程，此舉已引起南海周邊國家的不安與美國的嚴厲批評。大陸積極在南沙造島，其主要之戰略意涵在於宣示並鞏固南海主權、強化在南沙的戰略存在、維護海上交通線安全、延伸國防防禦縱深及兼顧海洋利益等。在影響方面，大陸南沙造島不僅加劇了南海緊張情勢，也考驗著美國在亞太之影響力，並對日、韓及我國之南海生命線產生威脅，甚至影響我太平島的防務。值此南海情勢升溫之際，我國應持續兩岸和平發展、密切注意大陸在南海之海空軍力部署、強化太平島的整體建設及防衛力量、及增強國軍兵力投射及應援能力。

關鍵詞：南沙群島、人工造島、海上交通線、海洋利益、太平島

前 言

自20世紀70年代以來，南海問題一直是個複雜的國際爭端，涉及的是島嶼主權、海域劃界及資源利益的爭奪，主要的聲索國家(Claimants)包括中國大陸、越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊及中華民國，也包括區域外的美國、日本等國際勢力的介入。在南海海域中，共約有270個島嶼(礁)，分散於東沙、西沙、中沙及南沙群島，其中以位處最南端的南沙群島(Spratly Islands)面積最大，所有的島礁和暗沙也最多，也是南海主權爭議及糾紛最多的區域。¹因此，目前所謂的「南海主權爭端」，主要是指南沙群島主權的爭端，其中以中國大陸、越南、菲律賓三國間的相

互衝突為焦點。近1年多來中國大陸積極在南沙群島於其所控制的7個島礁上，以人工方式實施大規模的「填海造島」工程，小島一個接著一個「橫空出世」，並紛紛將其原來的以「礁」命名改為以「島」命名(如將永暑礁命名為永暑島)，此舉已激化了這敏感海域周邊的緊張氛圍，更引起國際社會高度的關注，也為區域的安全、穩定及發展投下不可知的變數，甚至影響我國在南海的利益。因此，中國大陸耗費鉅資地在南海填海造島，其現況及戰略涵意為何？又會對區域帶來何種影響？值得吾人深入探討並提出因應之道，以確保我國國家利益。

大陸南海政策演進概述

1 沈克勤，南海諸島主權爭議(臺北：臺灣學生書局，2009年)，頁21-22。

大陸1949年建政後，對南海主權措施並無積極作為，惟隨國際及國內環境的衝擊，構成不同時期的南海政策，可依中越1974年之「西沙海戰」、中越1988年之「赤瓜礁海戰」及中菲1995年之「美濟礁事件」等三事件將之區分為外交宣示、武力衝突、共同開發及爭取主動四時期，分述如後：²

一、外交宣示時期(1949-1973年)

大陸在這個時期對南海主權的作為，乃運用國際宣示、嚴正的外交辭令傳達對南海主權的擁有。此一時期大陸與蘇俄、印度發生多次激烈衝突，³較著重於「陸權」的發展，並不認為南海島嶼主權是一個重要問題，主要原因在於國際社會對大陸南海主權主張，並沒有提出太多的挑戰或反對；在大陸內部則受文化大革命、海軍力量不足、對南沙認識不足等因素影響。⁴至於南海周邊國家，尤其是越南與菲律賓，雖然曾採取若干侵犯行動，但還是比較有限，並未造成緊張情勢，大陸方面也沒有作出特別強烈反應，只是採國際宣示，發表主權聲明予以抗議而已。⁵

二、武力衝突時期(1974-1988年)

此一時期，大陸在鄧小平「四個現代

化」經濟改革政策指導下，綜合國力快速攀升，國際影響力日增，對南海主權主張態度愈趨鮮明與積極。在南海主權鞏固作為中，對占有者不惜動武解決，先後於1974年1月、1988年初與越南發生「西沙海戰」及「赤瓜礁海戰」，充分展示大陸維護南海主權之決心與具體以武力捍衛領土之行動，此時大陸的南海政策為鄧小平所提的「主權在我，擱置爭議，共同開發」戰略思想。⁶另外，自1982年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)提出後，深刻改變了傳統的海洋國土觀念，也加劇了各國對於南海海洋權益的爭奪。當時大陸的經濟發展已獲取相當成果，且國際地位也逐步提升，開始積極經營南海，如在南海進行高層視導、演習、調查和探勘等，並加強「永興島」戰備工程，建立前進戰略基地。⁷此時大陸也體認南海資源對其國家建設和現代化的重要性，遂開始加強海軍力量，積極進入南海，並於1985年起將海軍長期以來所採取的「近岸防禦」(Coastal Defense)戰略，轉變為「近海防禦」(Offshore Waters Defense)戰略。⁸

三、共同開發時期(1989-1994年)

2 謝游麟，「析論中共南海政策之戰略意涵」，中華戰略學刊，(2011年冬季刊)，頁35-44。

3 如1962年6月至10月的「中印邊界戰爭」、1969年3月2日的中蘇「珍寶島事件」等。

4 章常蓉，「南海情勢分析」，後冷戰時期亞太安全戰略情勢戰展望會論文集(臺北：淡江大學，1993年)，頁183。

5 劉中民，「當代中國南海政策的歷史嬗變」，東方早報，2012年5月17日，版7。

6 王建民，「海峽兩岸南海政策主張與合作問題探討」，中國評論，第176期(2012年8月)，頁3。

7 郭添漢，「中共南海軍事戰略意涵的檢視」，海軍學術雙月刊，第45卷，第6期(2011年12月)，頁46。

8 郭添漢、沈明室，「中共海軍戰略發展對南海局勢之影響兼論我具體作法」，八十九週年校慶學術研討會論文集(高雄：陸軍官校，2013年5月17日)，頁165。

此一時期適值冷戰結束，世界局勢趨向緩和，「經濟發展」成為主軸，亞太各國在加強經濟建設之際，「能源」需求乃當務之急，創造和平的區域環境漸成共識。在此國際戰略環境丕變，大陸極需維持國內經濟發展及營造國際和平環境，在南海政策上亦有重大轉變。在戰略運用上，大陸決定暫時「擱置」南沙群島主權問題，如1990年當時的總理李鵬在答覆新加坡《聯合早報》訪問時就表示：「在中國無可爭辯的主權前提下，中國願暫時擱置南沙群島主權問題，與東協有關國家共同開發南沙資源。」⁹爾後李鵬在數次的國際重要談話中，均有類似的言論，「擱置爭議，共同開發」就成為大陸爾後的南海政策，但其所謂「擱置爭議」，並不是要放棄主權，只是對領土爭議，在不具備徹底解決的條件下，可以先不談主權歸屬，而把爭議先擱置起來。另外，值得注意的是，此時期大陸也一再明確表示反對南海問題「國際化」，始終堅持與爭端國一對一地舉行「雙邊談判」方式，反對透過多邊、集體與國際談判處理途徑，以避免國際強權介入。¹⁰

四、爭取主動時期(1995-迄今)

冷戰結束後，如何減少貿易摩擦，恢復經濟正常關係，加強區域經濟合作與和諧，

乃是促進經濟發展、繁榮及強化世界和平的重要基礎。在此體認下，即使是發生於1995年的中菲「美濟礁」事件，及爾後零星的衝突與爭執中，大陸亦多能自我克制，除發表南沙主權屬中國的外交聲明外，似乎未曾使用較嚴厲或威脅的措詞。此一時期，中國大陸極為重視與東南亞國家的關係，主動採「睦鄰政策」(Good Neighbor Policy)，以塑造和平有利的周邊環境，紛紛與地區內國家採取多項「信心建立措施」及簽署「行為準則」等。¹¹儘管如此，在國際「現實主義」(Realism)氛圍下，近年來南海各聲索國為了爭奪南海主權，互不相讓，演變成軍備競賽日益嚴重、各項軍事設施不斷擴建、雙邊大小衝突持續發生及軍事演習次數增加等，實際上仍是各方武力對峙的情勢，軍事緊張情勢未有減緩跡象。

此時，大陸亦採取積極的「維權作為」：在南海海權擴張方面，除積極建設航母戰力外，並於2008年4月擴建海南島「三亞基地」為第2個核潛基地。¹²此舉亦顯示大陸之戰略部署不僅是要突破美、日封鎖，同時面對南海主權及資源維護的企圖，也浮出了檯面；¹³在國家利益宣示方面，2010年3月大陸向美國前副國務卿史坦柏格(James B. Steinberg)表態，南海是中方攸關領土主權的

9 謝台喜，「南海情勢發展評估與因應措施」，空軍學術雙月刊，第629期(2012年10月)，頁79。

10 鄭赤瑛，「從談判角度看南中國海主權糾紛」，海南暨南海學術研討會論文集(臺北：國立中央圖書館臺灣分館，1996年10月16日)，頁623-627。

11 蔡東傑，當代中國外交政策(臺北：五南圖書出版社，2008年)，頁78-79。

12 王志鵬，「中國擴建海南島三亞基地的戰略意涵及影響」，戰略安全研析，第37期(2008年5月)，頁25。

13 王志鵬，「中國擴張海權重要視窗—南島三亞基地」，全球防衛雜誌，第286期(2008年6月)，頁32-35。

「核心利益」(指國家主權、安全、領土完整和發展利益)。這是繼中國大陸表明西藏、臺海與新疆為其核心利益後，再度挺身表明南海為其重大利益所在；¹⁴在戰略制定方面，大陸於2012年11月制定並實施「海洋強國」戰略，此戰略係以堅決維護國家主權和領土完整及海洋權益，並確保海洋及其資源開發的安全環境，從而實現保護海洋生態環境及建設海洋強國為目標；¹⁵在南海戰術運用方面，大陸不再忌憚使用力量，使用力量的方式亦逐漸多元。例如發生於2012年4月中菲「黃岩島(我國稱民主礁)事件」、2014年5月中越「981鑽井平臺事件」中，中共民用船隻、海監船、軍艦等多種力量交替使用，在不同性質的事件中使用不同的力量，應對方式也更加收放自如，充分展現其信心。¹⁶

綜上所述，大陸一向視南海為自己歷史上的疆域，對於南海諸島及海域主權從未放棄過。但中共也考量自身軍事實力、避免情勢複雜化及區域外美、日等國介入等因素，提出「擱置爭議、共同開發」之南海政策，希冀延緩或降低南海衝突。為達成維護南海領(海)土主權目的，大陸南海政策的運用構想：在政治上，採取低調處理，營造和平環境；在經濟上，加緊開發資源，支援國內經濟發展；在外交上，採睦鄰政策，並「各個擊破」相關國家，以防止外力介入；¹⁷在軍

事上，強化軍備建設，建立威懾武力，並增強南海軍事部署、行動及強化所占島礁的建設。

大陸在南沙人工造島現況

在處理南海爭端上，大陸除了在政治、經濟、外交及軍事上採取多重管道介入外，擴大島礁建設是最直接「鞏固主權」的作為之一。近1年多來，大陸在南沙群島於其所控制的赤瓜礁、永暑礁、東門礁、南薰礁、華陽礁、美濟礁及渚碧礁等7個島礁上大興土木，其建造的規模及速度空前。7個島礁的分布(如圖一)，各島礁目前的建設情形分述如後：

一、赤瓜礁

「赤瓜礁」是梨子形礁盤，長4公里，寬2公里，適合大面積填海。2014年2月大陸在赤瓜礁開始填海造島，也是7個島礁中第一個展開填海造島作業的島礁。經過1年多的建設，赤瓜礁已從一個面積不到400平方公尺的島礁蛻變為一個面積為0.1平方公里的小島，約有17個足球場大，目前是是南沙群島第6大的島嶼(如圖二)。赤瓜礁的填沙作業基本已經完成，並已完成了新補給碼頭，填海區正在修築道路和各種設施，其中有一棟6層樓高的大廈，該6層樓高大廈的結構體已完成(大陸稱之為赤瓜大廈)，此外還有一座50公尺高

14 陳嘉生，「中共南海主權宣示的戰略意涵」，戰略安全研析，第63期(2010年7月)，頁18。

15 金永明，「中國海洋強國戰略三步走」，東方早報，2013年8月12日，版5。

16 沈明室，「解放軍在南海海空維權現況、模式與影響」，戰略安全研析，第114期(2014年10月)，頁17。

17 馬振坤，「中共南海維權戰略」，戰略安全研析，第114期(2014年10月)，頁25-26。



圖一 大陸於南沙群島各島礁分佈情形

資料來源 <http://udn.com/news/story/6809/901340>

的燈塔已經開始運作。赤瓜礁的戰略價值在於靠近南華水道(長約280浬深水道，適合大型船隻通過)，且越南所占南威島，菲律賓所控中業島、馬歡島、北子島，以及馬來西亞所占彈丸礁，均在赤瓜礁方圓160公里內，便於監控。¹⁸

二、永暑礁

永暑礁位於南沙群島中部，整個礁盤寬約7.8公里，長26公里，面積約108平方公里，漲潮時礁盤沒在0.5至1公尺水深以下。



圖二 赤瓜礁之建設情形

資料來源：<http://blog.udn.com/stevejiau/21009039>

永暑礁是大陸目前在南沙群島中經營較為完善，發展潛力較大的一個島礁，原本就是大陸在南沙群島的軍事指揮中心。島礁上有國際海洋氣象觀測站、雷達站等設施，目前約有100-200官兵駐守。自2014年8月起大陸在永暑礁展開填海作業，至今主礁盤現已基本填滿，面積約2.2平方公里，超越太平島(面積0.49平方公里)，其中填海工程的費用高達3,680億台幣。¹⁹值得注意的是，大陸正在永暑礁建造跑道，這將是大陸在南沙的第一座海上機場，估計約有3,300公尺長，足供各式戰鬥機和偵察機使用(如圖三)，永暑礁就像一艘「永不沉沒的航空母艦」。²⁰該島礁距馬來西亞、菲律賓各約550公里，均在共軍主力戰機火力打擊範圍內。除了機場外，大陸還正在永暑礁建設港口，經由圖像分析顯示，

18 亢樂義，「赤瓜礁大規模填海—中國強化南沙監控」，2014年5月3日，<http://www.storm.mg/article/30708>。

19 朱建陵，「搶南海資源：陸砸3680億造島」，2015年4月14日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150414000459-260108>。

20 Jane Perlez, "Images Show China Building Aircraft Runway in Disputed Spratly Islands," The New York Times (April 2015), p.17.



圖三 永暑礁上的跑道清晰可見

資料來源：<http://www.weibo.com/p/23041853149c420102v967?mod=wenzhangmod>

在建的港口足以停靠油輪或軍艦。²¹

三、東門礁

東門礁之礁盤較為平坦，面積約2.5平方公里，高潮時被水淹沒，低潮時大部露出水面。該礁於2014年4月開始填海，當時僅有一個380平方公尺的混凝土平臺，到了2015年1月，東門礁出現了一個7.5萬平方公尺的人造島嶼(擴大了近200倍)，(如圖四)。其中包括兩個碼頭、一間水泥廠、一個直升機機坪及一個正在建設中的龐大設施。²²

四、南薰礁及華陽礁

南薰礁的主礁盤為心形，大陸於2014年3月開始對該礁填海造島，填海面積0.18平方公里。根據最新的衛星照片及施工照片顯示，島上建有港口、碼頭，及一棟非常類似



圖四 擴建中的東門礁

資料來源 <http://udn.com/news/story>

赤瓜礁大廈的主體結構也已封頂，此外還有幾棟較小的建築物正在施工中(如圖五)；在華陽礁方面，該礁位於太平島西南方大約230公里處，為一東西長5.5公里，南北寬2.7公里新月形礁盤，亦為大陸在南海群島中有軍隊駐守的最西端島礁。華陽礁於2014年5月開始



圖五 擴建中之南薰礁

資料來源 <http://blog.udn.com/stevejiau/21046639>

21 劉豔，「簡氏曝中國在永暑礁建機場：在建港口可停靠軍艦」，2014年11月24日，<http://www.chinanews.com/mil/2014/11-24/6806769.shtml>。

22 李子飛，「美衛星曝中國南海造島新進展：東門礁擴大近200倍」，2015年2月21日，<http://house.hexun.com.tw/2015-02-21/173480311.html>。

填海造地，現已從兩個籃球場大的島礁蛻變為一個面積大約0.18平方公里的小島，比赤瓜礁還大(如圖六)，島上亦有一座50公尺高的燈塔已在運作中。2015年春節期間共軍曾在華陽礁舉行「抗登陸、反機降」等作戰演練，擴建後將與赤瓜礁互為犄角，扼守大陸戰略潛艇南海出海通道，具重大戰略意義。²³

五、美濟礁及渚碧礁

在南沙群島中，美濟礁是距離中國大陸最遠、距離菲律賓最近的一個島礁(距菲國巴拉望島約135公里)，該島礁是一個橢圓形的珊瑚環礁，東西約9公里，南北約6公里，總面積約46平方公里。環礁內潟湖面積約36平方公里，水深20至30公尺，大型船隻可在



圖六 華陽礁之空拍照片

資料來源：<http://www.weibo.com/p/23041853149c420102v967?mod=wenzhangmod>

漲潮時透過南邊西水道進入潟湖，為天然避風港。美濟礁自2015年1月底開始填海造地以來，第一期造島工程已基本完工，造島面積約3.5平方公里，成為南沙第一大島。另外，美國智庫「戰略暨國際研究中心」(CSIS)2015年9月8日取得美濟礁的衛星照片(如圖七)，並研判該島礁上有一塊長達3,000公尺的矩形區域，四周有擋土牆保護，此工事應是一條飛機跑道，這很可能是大陸在南沙的第2條飛機跑道；²⁴在渚碧礁方面，該島礁是一個不規則的封閉環礁，長約6.5公里，寬約3.7公里，面積約16.1平方公里，漲潮淹沒，退潮露出。渚碧礁也是2015年1月底開始填海造地，目前造島面積約2.5平方公里(如圖八)。由圖之中間部分可看出，一條飛機跑道隱約成形，若然，這將是大陸在南沙的第3條飛機跑道。另就面積大小及位置而言，美濟礁及渚碧礁兩者均可發展為大型海空基地。²⁵



圖七 美濟礁之空拍照片(潟湖內有許多作業船隻)

資料來源：<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150915>

23 中國國民黨，「中共加速南沙島礁填海造陸」，大陸情勢雙週報，第1686期(2015年4月)，頁23。

24 蕭爾，「美國智庫：中國在南海爭議島礁修第三條跑道」，2015年9月15日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150915_china_south-china-sea_airstrips。

25 李娜，「菲媒稱中國擬在南沙渚碧礁填海修建首條飛機跑道」，環球時報，2014年7月25日，版5。



圖八 渚碧礁上的飛機跑道隱約成形

資料來源：<http://www.chinatimes.com/realtimewebs/20151023003443-260417>

綜觀大陸對其在南沙群島7個島礁的建設進度，目前正持續進行中，各島礁面積亦會持續增加，其面積大小之排序亦會改變，據估計於2017年底前各島礁上之工程應可陸續完工，其目標是「小島堡壘化」和「大島陣地化」。²⁶另外，值得一提的是，中共在南沙填海造島，其規模之大、速度之快令人嘆為觀止。經查大陸係運用「天鯨」號挖泥船以「吹填」作業方式將礁盤周圍的大量海沙，透過管線把泥艙中的泥水混合物，排放到近海陸地，將近海淤泥填墊，排除淤泥中的水

分，展現極高的效率。²⁷這種造島方式與越南先修築圍堰，排空海水後再將國內運來的沙土倒入完全不同。

各方反應

大陸在南沙積極地填海造島，國際間反彈聲浪四起，尤其緊鄰南海的主要國家紛紛做出反應，日本與美國等國亦提出嚴厲批評。

一、菲律賓

菲律賓是從20世紀40年代起，就陸續開始了對南海島嶼的勘探、開採礦藏甚至占領等多種行動。60到70年代之間，菲國先後占領了西月島、南鑰島、中業島和北子島等9個面積較大的島嶼。其中中業島是菲國南海領土的指揮中心，菲國在當地駐軍並建立了機場、商店和發電廠等基礎設施。針對南海主權爭議，菲律賓於2013年1月起就陸續向國際仲裁法庭提交南海主權仲裁案，主要訴求幾乎都指向中國大陸違反《聯合國海洋法公約》，亦包括我國太平島的「島」「礁」定位問題在內。²⁸另外，對於大陸的填海造島行動，大多在菲律賓所宣稱的領海主權範圍內(如圖九)，菲律賓總統艾奎諾三世(Benigno Aquino III)於2015年6月3指出：中國在南海填海造地是違法的，北京必須遵守國際法，立

26 呂昭隆，「南海7島逼近包圍：國安局非常擔心」，2014年10月21日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141021000467-260108>。

27 「天鯨號」是大型挖掘疏浚船，長約130公尺，寬23公尺，最深可挖掘至30公尺，且可將挖出來的泥沙排至6,000公尺。天鯨號有精確定位功能強、絞刀功率大、填土速度快等特點。

28 張子清，「菲提仲裁陸拒參與 南海局勢難改變」，2015年7月10日，<http://www.rti.org.tw/m/news/newsSubject/?recordId=769>。



圖九 大陸填海造島的區域(大多在綠色虛線內)

資料來源：亞洲週刊(2015年5月31日，頁25)

即停止填海行動；並將中國在南海的擴張比喻為二次世界大戰前的納粹德國，暗示國際社會不能再予以姑息，必須針對這場主權紛爭早日制定「具有約束力的行動規範」。²⁹此外，菲律賓國防部發言人加爾韋斯(Peter Paul Galvez)也於同年9月6號發表聲明，希望大陸能停止在南海的工程以及軍事化的活動，避免阻礙南海的航行及飛行自由。³⁰

二、越南

越南是南海爭端中占領島礁最多(29個)、時間最長，也是與中共在南海爭端中涉及範圍最廣的國家。冷戰結束以後，越南的南海政策就朝「形成島嶼占領開發事實，

推向國際多邊合作發展」的戰略推進，將南海問題推向區域化、國際化，以確保越南在南海的國家利益。³¹越南占領南沙群島後，更採取「以島制島」的戰略，蠶食鯨吞南沙島礁及掠奪地區資源，先後於占領的島礁上構築跑道、燈塔、雷達站及觀察據點等，越南對南海的主權問題亦是寸步不讓。對於大陸近期在南海的填海造島行為，越南國家主席張晉創(Truong Tan Sang)於2015年5月17日表示：越南主張和平、友誼與合作的政策，但是國家主權絕對不容退讓，越方將堅定維護領土主權。張指出：南海是國際海運的重要航線，大陸近來貿然在南海展開大規模填海工事、驅逐越南漁船等，明顯違反1982年《聯合國海洋法公約》與《南海各方行為宣言》等國際法，並強調大國或小國都必須遵守國際法。³²

三、日本

日本既不是聲索國，也不是南海周邊國家，但近年來日本積極介入南海事務，既是追隨美國亞太「再平衡」戰略，進一步強化日美同盟的重要體現，也是制衡大陸及維持自己亞太地區優勢地位的重要手段。³³在策略上，日本刻意在國際場合，利用南海爭端大

29 張茂森，「菲總統重批中國如納粹德國」，2015年6月4日，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/886336>。

30 博聞設，「菲律賓籲中國：先停南海工事 不要空喊和平」，2015年9月6日，http://bowenpress.com/news/bowen_17897.html。

31 王崑義，「從海洋戰略看越南的南海政策」，臺灣國際研究季刊，第10卷，第4期(2014年冬季號)，頁185。

32 中央通訊社，「越國家主席：南海主權絕不退讓」，2015年5月18日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201505180093-1.aspx>。

33 杜曉軍，「日本、印度、澳大利亞的南海政策」，2013年度南海地區形勢評估報告(海口市：中國南海研究院，2015年2月13日)，頁150。

肆渲染「中國威脅論」，一再強調南海爭端威脅到區域和平與穩定，是國際所應關切的共同議題。尤其日本採取多邊化南海問題的策略，不但自己開始高調涉入，更積極拉攏菲律賓和越南等對抗中國大陸在南海所採取強勢作為的策略。³⁴日本對於大陸在南海的填海造島行為，除了在其2015年度的《防衛白皮書》中論述外，內閣官房長官菅義偉於2015年6月17日表示：日本不容許中國大陸南海造島變為既成事實，並對大陸「這種導致緊張局勢的單方面行動」極為關注；菅義偉還表示，中國的行動需要有法律依據。³⁵

四、美國

美國的南海政策在冷戰後逐漸發生了變化：1990-1994年期間，美國對南海問題的基本政策是對各方領土要求的合法性不持立場，只強調用和平手段解決領土糾紛，同時關注南海的航行自由；從1995年中菲「美濟礁事件」開始，美國對南海問題的關注程度逐步加深，但不認為其航行自由受到阻礙，因此還沒有改變在南海領土問題上「不選邊」的立場。然而，以2010年7月前國務卿希拉蕊·克林頓(Hillary Diane Rodham

Clinton)的河內講話為轉捩點，美國的南海政策發生了實質性改變，從「觀察」轉變為「干預」。³⁶美國不僅對其在南海航行自由的擔憂加劇了，在南海領土問題上也實際上做了「選邊」。尤其自從2014年起中共在南海的積極造島，美國當局高調表態，批評大陸填海造島行為的聲音不斷。美國總統歐巴馬(Barack Obama)就批評大陸在南海主權爭議問題上「以大欺小」，並表達對中方不守國際規範和準則的憂慮；³⁷另外，歐巴馬亦於2015年11月17日亞太經合會(APEC)上要求北京當局停止進一步造島、新建設與軍事化，並呼籲必須以和平方式解決爭議。³⁸在實際行動上，美國海軍於2015年10月27日派遣「雷森號」驅逐艦，進入南海中國人工島周邊12海浬內，並在美濟礁附近水域展開巡邏，除了凸顯美國強調的航行自由外，實際上是要約束北京的擴張行為。³⁹相較過去的南海爭端，美國官方僅用口頭警告各方須克制，現在則發生了劇烈的改變，如今美國的姿態已是直接跨過了代理人，並且直接用自身的軍事武力表態。

五、中華民國

34 宋燕輝，「美國與日本介入南海爭端的策略與作法」，2014年11月18日，http://140.119.184.164/print/P_172.php。

35 董樂，「日本：不容中國南海造島既成事實」，2015年6月7日，<http://dawanews.com/article/news/>。

36 周琪，「冷戰後美國南海政策的演變及其根源」，世界經濟與政治，第6期(2014年6月)，頁23。

37 Matt Spetalnick and Ben Blanchard, "Obama says concerned China bullying others in South China Sea," Apr 10, 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/04/10/us-usa-obama-china-idUSKBN0N02HT20150410>.

38 顧佳欣，「歐巴馬在APEC嗆中國：速停南海擴張」，2015年11月18日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/933571>。

39 簡恒宇，「凸顯航行自由 美艦已闖進南海島礁12海浬」，2015年10月27日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20151027001052-260417>。

至今我國的南海政策始終堅守「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」原則，在政策作為上以強化太平島基礎建設與防衛能力為首要，在兩岸南海合作議題上採取較為保守之策略，而在處理南海危機問題上，仍以考慮到美國態度及美國重返亞太對東亞海域造成之影響。⁴⁰對於大陸在南沙的擴建島礁，國防部長高廣圻表示此舉可能對太平島防務產生的影響，表示國防部將增加駐島海巡署官兵的訓練、火力與應變計畫，不管在武器裝備彈藥與訓練強度，國防部都綿密支援海巡署，並要求落實。⁴¹另外，總統馬英九在出席「2015年世界國際法學會與美國國際法學會亞太研究論壇」開幕典禮時，延續「東海和平倡議」精神，提出「南海和平倡議」，並表示中華民國願與其他相關各方共同努力，實踐本倡議的內容與精神，解決南海爭議、開發南海資源，使南海與東海一樣，都成為「和平與合作之海」。⁴²

六、大陸之回應

大陸在南海有主權爭議區域，填海造島、修建設施，受到國際輿論的關注。面對這些輿論，大陸的對外聲明幾乎是同出一

調：「中國對南沙群島及其附近海域擁有無可爭辯的主權。中國政府對南沙部分駐守島礁進行了相關建設和設施維護，主要是為了完善島礁的相關功能，改善駐守人員的工作和生活條件，更好地維護國家領土主權和海洋權益，更好地履行中方在海上搜尋與救助、防災減災、海洋科研、氣象觀察、環境保護、航行安全、漁業生產服務等方面承擔的國際責任和義務。有關建設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。」⁴³另外，針對美國的種種批評，大陸也質疑美國雙重標準：「美國顯然偏袒菲律賓、馬來西亞和越南，這些國家早已經在其占領之島礁進行建設，並建立了軍事設施。」⁴⁴

大陸人工造島之戰略意涵

儘管大陸在南海填海造島遭各方指責為破壞區域和平穩定，惟大陸無視國際輿論，仍持續擴大造島動作，主要意涵分析如後：

一、宣示並鞏固南海主權

在南海爭端中，島礁主權的爭奪是造成衝突的主要原因之一。針對南海島礁主權的

40 林廷輝，「臺灣南海政策作為」，2013年度南海地區形勢評估報告(海口市：中國南海研究院，2015年2月13日)，頁45。

41 洪哲政，「美放大鏡盯著看：高廣圻謹慎評論南海」，聯合晚報，2015年5月14日，版3。

42 張鎧乙，「國際法學會亞太研究論壇－馬總統提南海和平倡議」，2015年5月26日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20150526002621-260407>。

43 王永吉，「外交部就中國南沙島礁擴建、中印邊界問題等答問」，2015年4月9日，<http://www.chinanews.com/gn/2015/04-09/7196351.shtml>。

44 美國之音，「中國填海造島：菲律賓新關注」，2014年11月26日，<http://www.sohcradio.com/b5/2014/11/26/Art1113845.html>。

主張，相關聲索國各自提出其所占島嶼及其附近海域之主權論述，同時也採取強化主權措施。除派兵占領、構築工事、立主權標誌碑及採取行政管理等「宣示主權」行動外，也有強化島嶼防務、鋪設機場跑道、修建棧橋碼頭，甚至發展觀光旅遊設施或邀媒體參訪等「鞏固主權」作為。⁴⁵對於中國大陸而言，大陸以「九段線」視南海為「內水」，冀能控制南海水域島嶼、漁業、能礦等資源，更欲奪取區域主導權。⁴⁶尤其大陸為崛起中的大國，深知在南海維權方面不能落在其他聲索國後面，必須加快腳步與力道，而在南沙填海造島、擴大島礁建設，正是宣示並鞏固南海主權最直接的途徑，也有助於大陸在南海的競逐。一旦大陸填海工程完竣，開始加派進駐人員、強化地面建設及部署海空軍武力，隨著時間推移，爭議島礁現狀將被改變，對於南海領土主張逐漸成了既定事實，也為日後領土主權訴求增添法理依據及實力後盾，大陸在南海的地位也將日益穩固。

二、強化在南沙的戰略存在

南海是扼守太平洋和印度洋的戰略要衝，也是東亞通往南亞、中東、非洲、歐洲必經的國際重要航道，更是中國大陸南疆安全的重要屏障，戰略價值不言而喻。目前大陸雖已掌控南海之西沙群島、中沙黃岩島，且占有南沙永暑礁等7個島礁，惟對占有南海

大半面積之南沙群島仍力有未逮，也是大陸在南海力量最薄弱的區域。究其原因有二：一為南沙群島多數島礁由越南、菲律賓、馬來西亞及中華民國等國實際控制，而且這些國家對所占領島礁經長期的建設與發展，均具有一定的規模與成果。反觀大陸這20幾年來，在南沙島礁建設方面遠不如上述這些國家，相形之下，大陸在此區域仍處劣勢；另一原因為南沙距離中國大陸海南島約有1,000公里遠，且在南沙缺乏海空基地的窘境下，造成大陸無法於此區域部署較強大之軍事力量，影響對突發事件的反應時間和處置能力。因此，大陸為強化在南沙的戰略存在與影響力，以迅雷不及掩耳之速度，加速島礁建設，企圖以實力捍衛主權，同時亦可壓制他國的各種作為。

三、維護海上交通線安全

隨著大陸經濟逐步融入世界經濟體系，對於海外貿易、資源、能源的依賴程度與日俱增，相對地對於海上運輸的依存度增加。因此海上交通線(Sea Lines of Communication, SLOC)的安全對中國大陸經濟的持續發展，扮演著舉足輕重的角色，特別是維護南海的海上交通線安全，以及克服所謂的「麻六甲困境」(Malacca dilemma)。⁴⁷在地緣上，南沙群島及其附近海域延伸至麻六甲海峽，是世界上海洋運輸最繁忙的海域之一，僅次於歐洲的地中海地區，其中大陸通往國外的39條

45 葛勇平，「南沙群島主權爭端及中國對策分析」，太平洋學報，第9期(2009年9月)，頁73-77。

46 中國國民黨，「中共加速南沙島礁填海造陸」，大陸情勢雙週報，第1686期(2015年4月)，頁24。

47 謝亦旭，「美國亞太再平衡戰略對區域權力結構之衝擊與影響」，戰略與評估，第5卷，第3期(2015年5月)，頁17。

航線中，就有21條航線通過南沙群島海域，佔外貿運輸總量的60%。⁴⁸另外，現階段大陸正積極推動「21世紀海上絲綢之路」(21st Century Maritime Silk Road)，其大體路線有兩條(如圖十)：一是從大陸沿海經南海、麻六甲海峽，到印度洋、地中海；另外一個是從大陸沿海，經南海、印尼群島，到南太平洋。由此顯示，「南海」將是關鍵的十字路口，若中共無法有效掌握南海地區控制權，海上絲綢之路經濟發展規劃將會受到限制。⁴⁹因此，中共積極在南沙建設島礁的戰略意涵之一，在於成為維護南海海上交通線、海上絲綢之路安全之重要支撐。

四、延伸國防防禦縱深

大陸認為隨「新軍事革命」的發展，武器裝備的打擊精度和距離均大幅增強，海上



圖十 大陸「21世紀海上絲綢之路」

資料來源：香港明報(2015年4月27日，版3)

戰場的範圍不斷擴大，僅僅立足近海已不能有效維護國家海上方向安全，必須延長海上防禦縱深，擴及遠海，以增加戰略預警及緊急應變時間，禦敵於國門之外，減少對沿海地區和大陸腹地的破壞，以確保國防安全。⁵⁰在地理上，南海地區是冷戰時期美、蘇兩國在東南亞對峙的最前線，美、蘇二國各自在菲律賓及越南建立海、空基地，形成隔著南海遙遙相望之勢。大陸若能擁有其中島嶼主權及完善的設施，開闢海、空前進基地，作為轉場、中繼之用，可延伸機艦作戰半徑，增大防禦縱深。不但在戰事發生時可迅速部署、制敵機先，且於平時可作為軍事據點、海空補給站及情報蒐集站，隨時監視南海周邊國家海上動態及提供早期預警，不僅改變了大陸在南海南端多年來「有海無防」的窘境，同時也可為爾後建立「南海防空識別區」鋪路。⁵¹

兼顧海洋利益與國人向心

大陸在南海造島，除了鞏固主權及具軍事目的外，各島礁的功能亦將是多方面、綜合性的。一方面，利用島礁的機場，可以供海上搜救、科學研究、海事執法等各種用途的飛機起降，以利在南海區域執行海上非傳統安全活動；另一方面，島礁上的港口既

48 李兵，「南海戰略通道上的大國博弈」，2012年9月14日，http://www.takungpao.com.hk/mainland/content/2012-09/14/content_1100466.htm。

49 青年日報社論，「我和平倡議適用南海化解爭端共用資源」，青年日報，2015年5月20日，版2。

50 王普，「海軍近海防禦遠海護衛戰略是與時俱進」，2015年5月26日，http://news.xinhuanet.com/live/2015-05/26/c_127842991.htm。

51 曾復生，「南海U型線的綠色誘惑」，旺報，2015年5月23日，版3。

能為執行各種任務的海事、漁政船舶提供基地、後勤補充及執行生態環境保護，還能在颱風等惡劣天氣來臨時，為周邊的大陸漁船提供一個避風港。尤其近年來隨著「國家海洋局」的重組及島礁海、空建設的完成，⁵²大陸在南海更具有海上執法能力，使大陸漁民在南海作業時免於其他國家的干擾，保障漁民生計及避免漁事糾紛，有利其海洋戰略的推動。另外，島礁建設可大幅改善島礁上官兵生活和工作條件，提高官兵士氣，有利於島礁的防衛與功能的發揮，亦可透過媒體大幅報導島礁建設進度，凝聚國人的向心與海洋意識的建立。

對區域安全情勢之影響

大陸在戰略競爭極為激烈的南沙海域擴建島礁，拓展其影響力，展現其捍衛領土的決心、意志與實力，但也對區域安全與穩定投入了一顆震撼彈。

一、加劇南海緊張情勢

目前大陸在南海大興土木擴建島礁，若其他國家對大陸此舉束手無策，隨時間推移，以該方式聲索領土主權恐成國際慣例，甚至可能成為被國際法默認的行動，屆時大陸或其他南海聲索國亦可「如法泡製」，惡

性競爭，南海恐無寧日。再者，大陸一旦完成南沙島礁建設，形成既定領土事實，並進駐包括空軍現代化戰鬥機在內的軍事力量，增強南沙群島地區的海空方面「覆蓋範圍」和「維持能力」，不僅可以近距離監控或干涉菲律賓、越南等國所占島礁上的一舉一動，更可威脅周邊主張南海主權各方之安全，同時美國、日本等國的介入也會受到一定程度的遏制。⁵³另外也隨著島礁建設的完成，大陸極可能進一步劃設「南海防空識別區」，對飛越區域的各國航空器執行中方的規定，包括識別身分與訊號發射器，並與中方進行無線通訊。⁵⁴屆時將對西太平洋區域穩定構成威脅，顯見大陸加速南沙填海造陸，不僅強勢壓迫周邊鄰國，亦嚴重影響區域相關國家利益，南海緊張情勢亦將隨之日益升高。尤其美國白宮國家安全亞洲事務資深主任麥艾文(Evan Medeiros)就強硬表示：反對大陸設立和擴大防空識別區，他警告，大陸一旦單方面在南海劃設防空識別區，美國將採取「對抗措施」，並改變軍隊部署(Military Posture)。⁵⁵

二、東協國家的「兩難」抉擇

大陸為了追求經濟發展，強調要穩定周邊環境，所以推行睦鄰友好政策，與東協

52 中共「國家海洋局」於2013年重組，係將原海洋局、中國海監、公安部邊防海警、農業部中國漁政、海關總署海上緝私警察等五部門的執法隊伍(被稱為「五龍治海」)合一，終結了中共海洋維權一直以來多部門共同執法的局面。

53 餘陽，「南沙擴建海空基地」，廣角鏡，第511期(2015年4月)，頁47。

54 廖漢原，「美學者：陸恐畫設南海防空識別區」，2015年5月14日，https://tw.stock.yahoo.com/news_content/url/d/a/20150513.html。

55 Carl Thayer, "Tensions Set To Rise In The South China Sea," February 19, 2014, <http://thediplomat.com/2014/02/tensions-set-to-rise-in-the-south-china-sea/>.

國家間建立制度性的處理國際事務管道，並且強化在經濟、政治、軍事、社會等「全方位」的合作，尤其在經貿關係上的發展更是快速成長。對於東協國家而言，一方面與大陸經貿的依賴程度日增，力圖與大陸維持良好關係，以擴大經貿範疇；另一方面在南海島礁主權問題上，由於大陸的強硬態度與作為，又對大陸抱持戒慎心態，希望以東協「集體化」和南海問題「國際化」，迫使大陸讓步。另外，東協國家亦深知在個別國力與軍力均無法與大陸抗衡，與美結盟或合作共同制衡大陸，亦是解決南海問題的戰略考量。因此，涉及南海島嶼之爭的東協國家既希望美國等國家介入南海問題，又要顧及大陸的感受與態度。在這「兩難」情況下，紛紛採取「大國平衡」與「多邊外交」政策，除了「擴充軍備」以加強本身的軍事力量外，並爭取美國、日本等強國的介入與支援。

三、考驗美國在亞太之影響力

南海資源潛力巨大，且扼守重要國際航線，戰略地位重要，大陸填海造島的行動，改變了南海的戰略平衡，不僅使美國在南海的航行自由與貿易受到一定程度限制，更是對美國在這一區域地位的挑戰。儘管美國政府或軍方多次向大陸提出嚴厲批評，但大陸始終堅稱「有關建設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。」在這兩強唇槍舌劍、激烈交鋒之際，歐巴馬政府似乎對大陸南沙島礁建設缺乏對策，且越來越覺得自己陷入了一個尷尬的境地，特別是其部分盟友也都分別在自己所占據的島礁上從事著填海造島活動，這也使得美國欲借用南海問題維護其主導地位與能量產生鬆動。⁵⁶尤其大陸在南海島礁建設正可考驗美國「重返亞太」戰略是姿勢還是實際，正好讓區域內國家觀察美國是否真有決心保持在亞太地區的影響力。假如美國無法有效應對中共在南海的持續「擴張」，以維護其盟友之利益，其威信將會受到重大打擊，區域內國家更會重新盤算在美「中」之間如何選邊站。

四、威脅日、韓及我國之生命線

麻六甲海峽及南海航線除了是大陸對外開放的重要通道外，亦是日本、韓國及中華民國等國家經濟及戰略的生命線，這些國家90%以上的石油進口都要經過南海運輸。⁵⁷一旦大陸在南沙的島礁建設完成，增加海、空軍事實力，在佔有地緣之利態勢下，使大陸在這個區域獨霸一方，就近可控制南海的重要航道，如此就等於控制了日本、韓國和我國海上的命脈。尤其南海航線對我國能源進口及對外經貿出口具重要價值，一旦遭大陸海、空武力封鎖，將可截斷我海上交通線，屆時石油能源、工業原料及成品進出口將遭切斷，影響國防安全、經濟民生及民心士氣

56 躍生，「英媒：美阻止中國南海島礁建設缺乏對策」，2015年6月8日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/press_review/2015/06/150608_press_south_sea。

57 李兵，「南海戰略通道上的大國博弈」，2012年9月14日，http://www.takungpao.com.hk/mainland/content/2012-09/14/content_1100466.htm。

甚鉅。另外，從地理位置上看，大陸填海造島中之赤瓜礁在我太平島南方70公里、東門礁在東南57公里，南薰礁在西南30公里，對太平島呈現「包圍」態勢，亦將影響我太平島的防務，且大陸一旦宣布劃設南海防空識別區，更對我安全及運補作業構成嚴重影響。⁵⁸

結語

隨著綜合國力快速增長，大陸對於自身的信心也隨之提升，在處理領土主權紛爭時，不再只是「韜光養晦」，而是開始有所作為，採取實際的行動加以維護。近一年餘，大陸在其南沙所控制的7個島礁填海造島，各島礁面積迅速擴大，甚至有數個島礁的面積已超過我國太平島，造島工程預計再過2年內將可完全建設完畢。大陸的填海造島已引起南海相關聲索國的不安與不滿，除在各種國際場合發表譴責聲明外，這些國家亦紛紛尋求美國、日本等國家的支持，惟美國在南海與中國大陸博弈，有地緣劣勢和無處著力的難言之隱，只能反覆強調維護南海「國際水道」和自由航行權，至多「象徵性」的派遣機艦前往相關海域表達主張。

綜觀大陸積極在南沙大規模的造島，其主要之戰略意涵在於宣示並鞏固南海主權、強化在南沙的戰略存在、維護海上交通線安全、延伸國防防禦縱深及兼顧海洋利益等。

當大陸在戰略競爭極為激烈的南沙海域宣示及鞏固主權時，不僅加劇了南海緊張情勢，也考驗著美國在亞太之影響力，並對日、韓及我國之南海生命線產生威脅，甚至影響我太平島的防務。值此南海情勢升溫之際，我國除了宣揚馬總統「南海和平倡議」的主張外，我國的南海政策與作為必須有大戰略佈局的思維、長程宏觀的規劃及危機意識，並以國家安全與利益的高度與角度，看待與處理南海問題。在具體作為方面，我國應持續推動兩岸關係和平發展，俾利於兩岸在南海也能維持和平關係；應考慮與大陸在南海進行「特定項目」之合作，以制約東協國家對我採取不利措施；密切注意大陸在南海之海、空軍力之擴張與部署，及可能在南海劃設防空識別區預作準備，並研擬因應之道；強化太平島的整體建設及防衛力量，進駐大型的海巡船艦；提升南海在國防安全部署的優先程度，加強國軍的兵力投射及應援能力。

作者簡介

葛惠敏上校，空軍通校女官班83年班、空軍學院正規班96年班、臺灣大學政治學系碩士、師範大學科技應用與人力資源發展學系博士生。曾任經歷一修護官、品管官、分隊長、教官。現任國防大學空軍學院上校教官。

58 王炯華，「中國南海大舉填海－李翔宙：確實很擔心」，2014年10月15日，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20141015/488451/>。