

從中國大陸南海政策探討我因應作為

空軍上校 黃獻忠 空軍中校 藍碧玲

提 要

近年來，南海問題可說是中國大陸所必須面對的一個全新的挑戰，其南海政策從鄧小平時代的「擱置爭議、共同開發」，到胡錦濤時代的「主權屬我、擱置爭議、共同開發」，並且將南海列為其國家的核心利益；由此可知，中國大陸在南海的政策作為上，已逐漸轉趨強硬，甚至到了無可退讓的地步。

南海主權所爆發爭端演變成全球熱點之一，藉觀察南海週邊聲索國對南海主權的主張及態度，推測未來南海地區發展趨勢，而我國面對南海未來局勢發展應將採取何因應措施。本研究主要針對近期中國大陸於南海開設鑽油平台與填海造島、建造機場、擴建港口事件等建置海、空基地等相關軍事設施作分析，歸納出中國大陸現處理南海問題時，係以經濟為基礎，外交與軍事威懾兩種手段並用，並意圖強化其對南海行政管轄能力。

由於中國大陸的積極作為，我國原本擁有的南沙群島最大島太平島的優勢已不復存在。中國大陸不僅已填造出第一大島，且在所佔有的島礁上加強建設，未來擬進駐戰機及制空制海飛彈，意圖掌控此一地區的軍事優勢，對於越南、菲律賓及我國駐軍構成威脅。反觀我國，因國際政治現實下，對南海主要政策採取「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」，相關政策主張尚無法有效開展，目前僅派遣些許非傳統軍事武裝部隊於東沙群島及南沙太平島上駐守，面對南海詭譎多變情勢，如何突破被排除在南海事務外之現狀，維護我國在南海之國家利益，殊值探研。亦期藉此能知己知彼，掌握先機，研判中國大陸南海政策趨勢，供我國相關部門參考，以維護我國國家利益。

關鍵字：南沙群島、填海造陸、南海主權爭端、聲索國、南海爭議

前 言

南海(近代亦有人從國際上通用的英語名稱「South China Sea」譯為「南中國海」，以下簡稱南海。)位於東南亞，為西太平洋的一

部分，世界第三大的陸緣海被中國大陸、我國臺灣本島、菲律賓群島、馬來群島及中南半島環繞其中，為現今從歐洲、中東及印度洋駛往亞洲的最近海上航運路線，亦是聯繫歐洲、非洲及亞洲的海上重要樞紐，及橫越

太平洋及印度洋兩大洋交通運輸要道，是亞洲各國重要的海上經濟及戰略生命線。¹

依據1968年聯合國亞洲暨遠東經濟委員會於南海實施自然資源勘查後，其報告指出該區海域除了蘊藏豐富的漁產資源外，海域底下並蘊藏天然氣與石油等天然資源。其後續爆發周邊國家採取積極作為，搶佔南海島礁，以獲取開發南海資源之合法權益。而我中華民國、中國大陸、越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊及印尼等國家(以下統稱為聲索國)，對外均發表聲明，宣稱擁有南海諸島之部分或全部主權。

過去，在國際會議場合上，各國官員皆刻意避開此議題，以避免肇生對立與衝突事件。惟自聯合國於1982年公布海洋法公約對海床資源歸屬、專屬經濟區及大陸棚等重新有了新的定義後，肇生周邊國家更激進搶奪(佔)行為，以獲取利益；而中國大陸於改革開放後，國力大幅增長，亦於1992年2月25日公布「領海法」，對外宣稱擁有全部南海海洋法律權益，對外國船隻進入南海海域可行合法驅逐及追蹤。²迫使周邊欲搶奪南海資源利益國家，關注中國大陸崛起後對南海勢力之影響，尤其中國大陸採取強勢手段，於1988年3月14日與越南爆發赤瓜礁海戰及1995年與1988年和菲律賓產生兩次美濟礁事件

後，更引起周邊國家對中國大陸所提倡的和平崛起產生嚴重疑慮。³

近年來，中國大陸不得不面對多元且複雜的南海問題，從鄧小平時代提出「擱置爭議、共同開發」的南海政策，到了胡錦濤時代，修訂為「主權屬我、擱置爭議、共同開發」，並將南海主權及資源列為至為重要的國家利益；由此可見，中國大陸在南海的政策作為已逐漸轉趨強硬，甚至到了無可退讓的地步。另於2014年5月中國大陸設置鑽油平台，於與越南雙方有主權爭議的南海斯普拉特利群島附近，引發越南激烈排華運動，這是中國大陸新一代領導人習近平上任後，中、越間所爆發最激烈衝突事件。雖中國大陸於同年7月對外宣稱以躲避颱風為由將鑽油平台撤離，並宣稱已完成探勘任務，待決議下一階段行動，然其舉動意欲何為無從得知。⁴

105年07月12日「菲律賓對中國大陸」南海仲裁案，常設仲裁法院公布結果，稱中國大陸在9段線範圍內主張的歷史權利沒有法律依據，而南沙群島的所有海上地物，均為礁岩，包括太平島在內。其中指出，南沙群島的所有海上地物，包括：例如太平島、中業島、西月島、南威島、北子礁、以及南子礁，都是法律上的礁岩，不能擁有專屬經

1 陳中平，〈國軍維護南海主權史證探討〉，《陸軍學術雙月刊》，第50卷第535期(2014年6月)，頁109。

2 《南海情勢彙集》(國防部史政編譯局譯印，1995年7月)，序頁1-2。

3 劉鋒著，《南海開發與安全戰略》(北京：學習出版社，2013年8月)，頁120。

4 〈爭搶石油中越南海爭議再起〉，《天下雜誌》，2014年5月9日，來源：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5058033&idSubChannel=59>，檢索日期：2016年6月24日。

濟海域，或大陸棚。⁵熟稔兩岸議題的美國外
交關係協會(CFR)亞洲部助理研究員戴維森
(Lincoln Davidson)指出，中國大陸將強烈反
對仲裁結果，包括大陸不享有南沙諸島及相
關水域的歷史權利，不能劃定任何專屬經濟
區等裁定。⁶

隨著中國大陸經濟發展，提升了整體
國力，也間接帶動了軍事力量茁壯，使其具
備維護南海諸島主權的實力，也因其強化南
海地區的軍事力量，造成各聲索國普遍的
不安，與關注其戰略意涵。

南海地緣戰略

南海其位置北起廣東、澎湖群島，西以
中南半島、馬來半島為界，南接印尼加里曼
丹島，東鄰菲律賓群島，地處太平洋和印度
洋兩洋之間，從古至今都是交通運輸要道。
南海內諸群島東西距離約1,300公里、南北
距離約2,400公里，涵蓋海域面積約356萬平
方公里。包括4個主要島嶼群及礁灘沙洲，
分別為東沙群島(Pratas Islands)、中沙群島
(Macclesfield Islands)、西沙群島(Paracels
Islands)及南沙群島(Spratly Islands)。⁷(如圖
一)

南海諸群島位置、面積及現況概述如

後：⁸

■東沙群島：

東沙群島舊名「大東沙」，位處北緯



圖一 南海諸島位置圖

資料來源：內政部，來源：<http://thnf-web.vtm.nthu.edu.tw/np/vc/theme/pratas/index2.html>，檢
索日期：2016年6月28日。

5 〈南海仲裁結果出爐 判定太平島為礁〉，《CNN中央通訊社》，2016年7月12日，來源：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201607125015-1.aspx>，檢索日期：2016年7月15日。

6 〈美智庫：南海仲裁出爐 情勢將更不穩定〉，《聯合即時新聞》，2016年7月17日，來源：<http://udn.com/news/story/5/1834104-%E7%BE%8E%E6%99%BA%E5%BA%AB%EF%BC%9A%E5%8D%97%E6%B5%B7%E4%BB%B2%E8%A3%81%E5%87%BA%E7%88%90-%E6%83%85%E5%8B%A2%E5%B0%87%E6%9B%B4%E4%B8%8D%E7%A9%A9%E5%AE%9A>，檢索日期：2016年7月17日。

7 蕭曦清，《南沙風雲—南沙群島問題的研判與分析》(臺北：學生書局有限公司，2010年1月)，頁19。

8 蕭曦清，《南沙風雲—南沙群島問題的研判與分析》(臺北：學生書局有限公司，2010年1月)，頁24-31。

20度30分至21度31分，東經116度至117度之間，居於南海最北，是南海諸島中最北的一個群島，由東沙島、北衛灘及南衛灘二珊瑚礁和瀉湖所形成的環礁系列，總面積約100平方公里，大多數的環礁都位於海平面以下1至2公尺，唯一露出海平面的陸礁島嶼僅東沙島，我國於島上設有機場，可容DASH-8型飛機和C-130運輸機起降，東沙群島主權向無爭議由我國管轄，並已於2007年元月17日由我國正式公告成立東沙環礁國家公園。⁹

■中沙群島：

位處北緯15度24分至16度15分，東經113度40分至114度57分之間，居南沙之北，西沙之東南，經我國正式命名者有西門暗沙、石塘連礁、排洪灘等29個，由一群暗沙和暗灘組成之島嶼，除黃岩島外，中沙群島大部分為隱伏在水面下之珊瑚暗礁或大灘，且因多係淺灘，所以鄰近海域航行困難。¹⁰我國對此島群主張主權，惟因1982年聯合國海洋公約法第121條第1項，¹¹此主權之主張，在國際法並無根據。另因鄰近菲律賓，故菲律賓與我國、中國大陸三方於此區域均宣稱擁有主權。¹²

■西沙群島：

西沙群島我國舊名為「千里長沙」，位處北緯15度46分至17度8分、東經111度11分

至112度54分之間，主要由34個島嶼、7個淺灘組成，分東西兩群，即東北方之宣德群島及西南方的永樂群島，有8個較大的島礁，現由中國大陸佔領，其中永興島為最大島，扼南海要衝，是通往新加坡及南亞諸國海空交通航線必經之地，中國大陸於島上設有軍港、漁港及機場，也是南海艦隊的前進基地，為其在南海的行政、政治中心，亦是支援南沙作戰之重要前進基地。

■南沙群島：

南沙群島古稱「石塘」、「長沙」及「團沙群島」，¹³位處北緯4度至11度30分、東經109度30分至117度50分之間，位處中沙群島以南、菲律賓巴拉望島西方、越南東方及婆羅洲北方三角地帶間，處於新加坡、香港及達爾文港三角地帶的中心，在軍事上稱為「南洋心臟」，極具戰略價值。群島中之太平島為我國管轄，亦是南沙群島唯一有淡水的島嶼，曾母暗沙為我國最南之領土。

冷戰結束後，國際政治的互動模式產生巨大變化。世人對核武的關切退潮，石油、糧食及恐怖主義成為現今國際上中心議題。南海因蘊藏豐富天然資源及礦、漁產，聲索國(臺灣除外)均窺視其所帶來龐大利益，期許能掌握地區發展及權力，能為其帶來經濟效益，以維護團體利益。¹⁴面對南海複雜情

9 行政院海岸巡防署，《台灣海洋》，(臺北市，行政院海岸巡防署，2010年)，頁107。

10 行政院海岸巡防署，《台灣海洋》，(臺北市，行政院海岸巡防署，2010年)，頁110。

11 聯合國海洋公約法第121條第1項：島嶼是四面環水並在高潮時高於水面自然形成的陸地域。

12 黃欽德，〈兩岸新形勢下：我國南海戰略之省思與前瞻〉，《國防大學戰略與國際事務研究所，碩士論文》，2011年3月，頁65。

13 沈克勤，《南海諸島主權爭議評述》，(臺北，學生書局有限公司，2009年4月)，頁32。

勢，各聲索國無不企圖如何從中獲取利益？

另2014年2月起，中國大陸開始在南海的島礁，展開前所未有的大規模填海造陸，¹⁵意圖讓原本的6個「礁」變成了6個「島」，其中永暑礁面積從0.081平方公里達到0.96平方公里，成為南沙群島中第一大島，未來極有可能在相關島礁上建置海、空基地等相關軍事設施，已引起國際社會關注。¹⁶

一、南海戰略價值

南海位於北迴歸線以南，接近赤道低緯度地區，歸屬於熱帶海洋氣候地區，地理位置位於北起北緯23度37分中國大陸華南地區，南迄北緯3度馬來西亞和汶萊，東起東經122度10分菲律賓，西至東經99度10分中南半島，南北橫寬約2,000公里，東西縱長約1,000公里，非常適合珊瑚繁殖。¹⁷就地質構造方面而言，南海位於歐亞板塊、印澳板塊及太平洋板塊三大板塊交接處相互連接地帶，其海底地形複雜四周較淺中間凹陷，成一盆地地形，主要區分為大陸棚、大陸坡和中央海盆

三個部分。¹⁸

南海中的南沙群島在島礁數量上為四群島之冠，有些島嶼可作為潛艦根據地，由戰略觀點來看，南沙為東南亞的心臟地帶，控制諸群島，就等於控制了南太平洋與麻六甲海峽，進而可以控制其他地區。¹⁹

「很長一段時間，地球上的地緣政治學節點位於歐洲，是巴爾幹半島。在蘇聯解體後世界地緣節點是中東；現在可以確定新的地緣政治結點是南海。」

俄羅斯地緣政治學家特賓²⁰

■ 海上咽喉要道－就海上交通運輸方面而言

南海地處聯繫太平洋與印度洋的交通位置，是國際的重要航道，亦是具戰略重要性的水路要衝，往來貨運在全球海洋貨運中佔25%，其主要交通要道計有：巴士海峽、蘇祿海和麻六甲海峽等，有「亞洲地中海」之稱。²¹自中東的石油經由麻六甲海峽運往日本、香港、我國及韓國必經南海，是這些國

14 莊捷，〈21世紀美國介入南海爭端之研究〉（國防大學政治作戰學院政治學系政治研究部，碩士論文，2013年6月），頁32-34。

15 〈中共南海打造「沙長城」美深感憂心〉，《青年日報》，2014年4月3日，來源：http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=026dTHGgTRNpmRFEgxcbfawwp7ACuY9V%2b%2b9acRq6ANtBigFZ6S_D%2fWjtqdQ8mFrCeZ66jhonFa8PUD2B0Tj%2fHszQ5%2ft%2f9AlldPb9Q%2fcE81aA%3d，檢索日期：2016年6月25日。

16 〈共軍罕見坦承 正在南沙填海造地〉，《青年日報》，2014年2月28日，來源：<http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=026dTHGgTRNpmRFEgxcbfVEV3cQibTDk%2F3zFY4u8tBe3Ix1t6ycC1UFckCphkEE7ukwWFjtGn2oCgs4LFLW1njmiy3BVBbjOiVt2dixOqXk%3D>，檢索日期：2016年6月24日。

17 武一，《中國南海海域經濟影響評估》（北京：經濟科學出版社，2013年1月），頁13-14。

18 劉鋒，《南海開發與安全戰略》（北京：學習出版社，2013年8月），頁55-56。

19 梁華傑，〈南海主權爭議 加速美「重亞輕歐」佈局〉，《全民國防教育學科中心網站》，2010年12月16日，來源：<http://defence.hgsh.hc.edu.tw/announce.php?submenu=3&aid=788>，檢索日期：2016年06月23日。

20 劉鋒，《南海開發與安全戰略》（北京：學習出版社，2013年8月），頁144。

21 郭添漢，〈南海主權爭端下的太平島戰略〉，（第15屆國家安全與軍事戰略學術研討會論文發表會，國防大學主辦，2014年10月22日），頁3。

家經濟命脈。²²就麻六甲海峽每年通行船隻計算，約有4萬餘艘船隻航行通過，且現今各國有一半以上的超級油輪、商務船隊航行路線皆須經過南海海域，將南海變成世界上最繁忙的交通通道。²³

■ 軍事戰略價值－就中國大陸地緣關係方面而言

南海位處於中國大陸華南地區南端形成一南面天然屏障，倘若能控制或佔領西沙、南沙等群島將形成天然橋頭堡，可增加其1,000多公里戰略縱深，對外可增加其勢力影響範圍，對內可獲得應變制變彈性空間，並可進一步確保其本身國土安全。尤其南沙群島位於東南亞週邊核心區域，往西南可直通麻六甲海峽，扼控世界交通要道，往東南可經爪哇海、班達海及帝汶海直達新幾內亞及大洋洲，進入太平洋南部，間接影響美國本土安全，故其戰略地位十分重要。²⁴

■ 經濟戰略資源－以經濟觀點觀之

豐富的熱帶海洋資源在南海諸群島海域內，其漁業資源總潛能概估每年約1仟1百萬噸之多，尤其南沙群島海域，乃世界最豐富的魚場之一，²⁵我國漁業界人士認為，中國大陸及我國沿海的魚場，遠不及南沙地區豐

富，普通一艘漁船，在中國大陸及我國作業10天的收穫量，遠不及在南沙作業3天；基於漁獲，增加漁民及國家的財富，故南海成為沿岸國家必爭之地。毋庸置疑，南海蘊藏豐富的礦產及海洋漁業資源，對於國家的經濟發展與人民的日常生活造成極為深遠影響，故南海具有重要經濟戰略價值。²⁶

■ 天然資源蘊藏－在礦業儲量方面

南海海域被海洋學家認為是世界3個最大儲油區之一，尤以南沙為最，南沙群島及周邊海域，蘊藏豐富的石油與天然氣資源，總值至少5億至1兆美元，北京中國海洋石油總公司就曾估計，單南沙海域可供開採的石油與油氣至少有兩仟億桶油當量，²⁷相當於全球殘存油藏的20%以上。²⁸另南海諸島蘊藏豐富的自然資源，島礁主要係由珊瑚礁構成，位處熱帶地區，非常適合各式魚類的生長，故漁民捕撈漁獲量十分豐富。在主要島嶼上有磷酸礦(即鳥糞肥)、石灰礦，在大陸棚海床底下也蘊藏有錳、銅、鈷、鈦、錫及鑽石等各類礦物之天然資源。於1968年美國海洋地質學家埃默里發表了南海諸島及附近海域蘊藏豐富油氣資源，隨著石油開發，即被世界公認為第二個波斯灣。²⁹由於南海蘊藏豐富

22 吳士存，《南沙爭端的起源與發展》(北京：中國經濟出版社，2013年5)，頁4。

23 武一，《中國南海海域經濟影響評估》(北京：經濟科學出版社，2013年1月)，頁30-36。

24 陳鴻瑜，《南海諸島主權與國際衝突》(臺北：幼獅文化，1987年)，頁1-6。

25 王冠雄，《南海諸島爭端與漁業共同合作》(臺北：秀威資訊，2006年)，頁19-22。

26 郭添漢，〈中國大陸南海軍事戰略意涵的檢視〉，《海軍學術雙月刊》，(第四十五卷第六期)。2011年12月1，頁41。

27 油當量oil equivalent 按標準油的熱值計算各種能源量的換算指標。中國大陸又稱標準油。1千克油當量的熱值，聯合國按42.62兆焦(MJ)計算。1噸標準油相當於1.454285噸標準煤。

28 蕭曦清，《南沙風雲—南沙群島問題的研判與分析》(臺北：學生書局有限公司，2010年1月)，頁66。

天然資源，可為各國帶來龐大經濟利益誘因下，越南、菲律賓、馬來西亞等國家均陸續出兵，強行奪占南海諸島礁，以作為天然資源開採的諸個新據點。³⁰

另於2011年1月，中國大陸國土資源部宣稱於南海已探掘可燃冰³¹礦體，其礦區總面積大小達22平方公里，依據中國大陸於2010年其國內天然氣消耗標準為基準值評估計算，發現可燃冰礦體可供應其國內連續32年電力消耗需求。中國大陸進一步預估及推測整個南海蘊藏可燃冰的總儲量，預估為700億噸的油當量，可供應中國大陸國內連續513年電力消耗需求。³²面對全球經濟的快速發展、能源供應的需求及化石燃料等天然資源蘊藏量隨經濟發展而日趨減少狀況下，各國紛紛尋找新替代能源，而可燃冰的發現，已被當作提供天然資源消耗後，能源供應來源的首要選擇。

綜合上述分析，就戰略形勢與國家利益方面而言，南海對各聲索國其國內經濟發展和戰略價值與在海上交通運輸方面具有極重要性，擁有現今無可取代的重要戰略地位。³³

二、聲索國的南海爭端

所謂南海問題是指南海周邊的聲索國，在南海各個島嶼的主權歸屬與海域疆界劃分上所產生的分歧和爭端。³⁴因此，南海周邊國家紛紛奪佔南海島礁，以擴張國家合法的領海區域，以致於南海諸群島中最具爭議的南沙群島，現有「六國七雄」(包括中國大陸、越南、馬來西亞、印尼、汶萊、菲律賓及我國)聲稱具有該完整群島或部分島礁的主權。³⁵除印尼未佔據任何島礁外，餘為中國大陸與越南及菲律賓三個國家爭執衝突最烈，甚至發生軍事武裝衝突；現階段，聲索國對南海主張說明如下：

(一)我國：

1990年之前，我國一直缺乏通盤、明確的南海戰略(政策)，對南海爭端的發生，只是不斷的重申南海島嶼屬於我國的立場，1988年中國大陸與越南發生赤瓜礁海戰後，伴隨著冷戰結束對國際與亞太區域政治、經濟、軍事、戰略等情勢所帶來的影響，我國對南海的重視逐漸提高，也因此政府相關單位開始進行與擬定一個通盤性、整體性南海戰略(政策)的相關工作。³⁶

根據政府外交部聲明，位於南海區域內

29 武一，《中國南海海域經濟影響評估》（北京：經濟科學出版社，2013年1月），頁141-142。

30 陳駕譽，〈南海主權探討-以民國34~38年國軍進駐太平島為例〉，《陸軍學術雙月刊》，第50卷第535期(2014年6月)，頁126-128。

31 可燃冰，是一種白色固體物質，外型像冰，有極強的燃燒力，主要由水分和甲烷組成，也稱為甲烷水合物，是後石油時代的戰略性能源資源。

32 武一，《中國南海海域經濟影響評估》（北京：經濟科學出版社，2013年01月），頁108-125。

33 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，頁72。

34 楊志恆、林正義、孫光民等著，〈我國應有的南海戰略〉，（臺北：業強出版社，1996年），頁130。

35 《1982年聯合國海洋法公約》第VIII部分，第121條島嶼的制度。

36 林正義、宋燕揮，《南海情勢與我國應有的外交國防戰略》（臺北：行政院研考會，民83年10月），頁121。

的諸群島，皆屬於我中華民國固有領土疆界的一部分，並享有位於南海區域內一切主權歸屬所應有之合法權益。而面對南海各國爭議不斷的紛亂情勢，我國政府現今依循前總統馬英九先生面對釣魚台爭議所提倡之東海和平倡議，採行以「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」之作業基準原則，期許能於和平、雙贏等立場下與其他有南海爭議國家，放下爭議一起開發南海內各項資源。³⁷

(二)中國大陸：

冷戰時期中國大陸國家安全利益重點在生存安全，因此就南海問題而言，關切的是美蘇對峙下的南海戰略意義，而非主權爭議，目的在拉攏東南亞國家，建立反霸統一戰線來對抗前蘇聯，對於在南海島礁佔領活動，多採沉默、私下知會或不指名譴責等妥

協方式處理。³⁸1985年以後，在「四個現代化」的指標下，中國大陸積極發展經濟，³⁹易言之，中國大陸在冷戰結束後，安全利益已由生存安全轉向經濟安全。尤其強調把可能發生的戰爭擋在邊境之外，否則一旦戰爭發展到中國本土，沿海地區現代化經濟建設將毀於一旦。

中國大陸在周邊各國皆主張擁有南沙主權的同時，其所提的南海政策就是：「主權屬我，擱置爭議，和平解決，共同開發」。⁴⁰對於南海四大群島以及附近水域，中國大陸強調擁有無可爭議的主權，基此主張，中國大陸一再明確表示反對把南海島嶼主權問題拿到國際會議上去討論，即使有主權爭議，也只能在雙邊會談，反對多邊會談。以1953年劃定九段線區域為依歸，⁴¹於1958年9月4日對外宣稱擁有整個南海主權。過去基於本

37 中華民國外交部，〈南沙群島之主權聲明及投書〉，《外交部官網》，來源：http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=604CBAA3DB3DDA11&sms=69594088D2AB9C50&s=3F75A8017474614E，檢索日期：2016年6月18日。

38 Chen Jie, 《China's Spratly Policy》Asian Survey, Vol. 34. No. 10 October 1994, pp.894-895。

39 閻學通，「冷戰後中國對外安全戰略」，現代國際關係（70），1995年8月，頁24

40 事實上，早在1968年6月及1988年5月中國大陸領導人及政府聲明，即曾提出先行擱置南沙主權爭議、和平解決紛爭的看法。參見宋燕輝，「各國南海政策之發展與南海潛在衝突之處理：1988~1992」，我國的國家安全（臺北：業強出版社，1996年10月），頁230、259-260。

41 「九段線」中華民國稱為「11段線」，越南稱「牛舌線」，是中華民國和中華人民共和國政府主張其在南海各項權益邊界的依據，因其在地圖上一般以斷續的11段或9段國界線顯示而得名。根據亞洲史學家王賡武，九段線是最早在19和20世紀由日本歷史學者所劃定的南中國海的界線，隨後在1947年由中華民國採用，並接著由中華人民共和國所承續使用並無更改。國際海域劃界專家茲瑞克稱，傳統海上疆域線決定的是群島的主權，而不是管轄海域的界限。故「九段線」不能被認為是中國對線內整個海域的聲稱。而九段線與現代海權概念的衝突，成為南海周邊國家對「九段線」產生爭議的原因。九段線順時針位置：巴士海峽-北呂宋海槽-馬尼拉海溝-南沙與菲律賓之間-南沙海槽（原名巴拉望海槽）-南沙與馬來西亞之間（曾母暗沙南面，是最南的一段）-南沙與印尼納土納群島之間（最西的一段）-南沙與越南之間-西沙與越南之間；十一段線在九段線的基礎上，以順時針繼續保留了：東京灣（即北部灣之越南稱謂）和北部灣兩段線。

身國內經濟發展考量，面對南海爭議問題，均以採行「擱置爭議」之方式不直接介入處理。近年來為宣示主權，運用海軍主戰艦及各類公務船舶遂行驅離等作為。

因此，在主權爭端僵持難解之下，中國大陸採取武力佔領行為準則，卡位佈局，建立其在南海的立足據點，一方面要求其他爭端國擱置其主權主張，共同開發該爭議區內資源，另一方面卻拒絕在其控制海域內與他人分享主權權力、共同開發，期盼藉由增強其在南海的存在事實及軍事能力，中國大陸希望能塑造出「南海屬於中國」的形象；基此，運用武力配合外交妥協的衝突策略，乃成為中國大陸處理南海紛爭的必然選擇。⁴²

(三)越南：

以聯合國公布海洋法公約內所規範大陸棚理論及歷史、國家繼承等面向，對外宣稱擁有整個西沙及南沙群島內各島嶼之主權。其政府於2012年6月21日經國會審議通過「越南海洋法」，正式將西沙及南沙群島納入其主權及管轄範圍，並強調其擁有該地區完整的主權，意圖以法律程序獲取主權。⁴³

越南基本上已控制了南沙西部海域，基於安全利益、國家經濟發展需要，極力拓展

南海勢力，其南海政策主要包括佔領並鞏固海洋利益、建立與提升現代化海軍力量、藉助外力將南海問題國際化；⁴⁴越南南海政策具體實現作為有非法佔領南沙群島諸島礁、魚場，並積極藉助國際力量力求將問題國際化，一直以來倚靠美、日、印、俄等區域外大國，以運用國際勢力來維護在南海掠取的利益。

(四)菲律賓：

菲律賓對南海主要的聲索依據有3項，一是地理環境靠近南海，基於國家安全需要，二是其自稱「先發現及佔領無主地」之原則，三是國際海洋法依據，按照其3項依據，提出對周邊島礁擁有主權。菲律賓現任總統艾奎諾三世自2010年6月當選後，在南海問題方面採取相對強硬的態度，在捍衛主權、開發海洋資源、加強防禦、尋求外援與推動爭端解決機制國際化等作為，均有所增強，而菲律賓的南海權益主張也造成了與中國大陸較為激烈的衝突，並訴諸國際法庭爭取仲裁；⁴⁵另美菲同盟關係也是其南海政策重要戰略支點，企圖鼓勵美國介入南海爭端。現階段為提高其佔領島嶼的防禦能力，修建2個小型空軍基地，另將3個島礁建造成陸軍基地。

42 張中勇，「中共對南海紛爭的衝突策略」，我國應有的南海策略（臺北：業強出版社，1996年8月），頁147。

43 吳士存，《南沙爭端的起源與發展(修訂版)》（北京：中國經濟出版社，2013年5月），頁110-111。

44 曹雲華，《南海地區形勢報告2011-2012》（北京：時事出版社，2012年5月），頁184-187。

45 菲律賓控告中國案（英語：Philippines v. China），或菲律賓訴中國仲裁案，全稱為「菲律賓共和國和中華人民共和國之間的仲裁案」（Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China）。是指菲律賓向荷蘭海牙的常設仲裁法院提出，中華人民共和國在南中國海所主張的九段線，已違反了《聯合國海洋法公約》（UNCLOS），因而訴請仲裁。菲律賓2013年申請國際仲裁，基於國際條約之一《聯合國海洋法條約》的仲裁法庭認為有權審理，去(2015)年受理了菲律賓的訴訟。

(五)馬來西亞：

依據聯合國海洋公約規範，屬南沙群島內之部分島礁位於其領土大陸礁層延伸部上，宣稱擁有這些島礁之主權。1983年起，先後佔領8個島礁，並於彈丸礁上設置度假中心，發展觀光事業。主要採取南海策略是多採油獲取利益而少談主權避免爭端。

馬來西亞所臨海域皆屬南海，故南海是馬來西亞國家安全的重要屏障，南海的安全問題也一直是馬來西亞南海政策的核心，國防自主、區域合作及外來援助是維護其南海利益的3項原則，其政策主要為鞏固佔領與維護主權、建立和發展海上防禦與執法力量、與區域內外國家發展海上安全合作，創造有利自己的海上安全環境；自美國2009年提出重返亞洲後，馬來西亞也一直期望倚靠美國以抗衡中國大陸在南海的軍事優勢，以達成其戰略目的。

(六)汶萊：

對南海主權歸屬依據同馬來西亞的論述，聲稱擁有南通礁海域主權(現馬來西亞佔領中)，惟並未有實際派兵佔領之行為。

(七)印尼：

依據聯合國1958年通過的「大陸棚公約」(Convention on Continental Shelf)，對外宣稱在南海部分經濟海域擁有主權。於南海地區與各國並沒有島礁佔領的爭議。⁴⁶

綜合上述可知，聲索國普遍各自片面

依據國際法規範條文提倡南海主權論述，宣稱其擁有南海地區主權，進而強行佔領部分島礁，以獲取國家利益。然主權論述地區多有重疊部分，演變因利益爭奪而肇生爭端不斷。尤其中國大陸身為地區大國，其政策主張及對南海地區各項舉措，均對地區情勢之發展具有相當影響力。

中國大陸南海政策走向

中國大陸將南海劃為國家核心利益，是涉及國家生存的安全，一旦受到侵犯，將造成災難性的損害，對於核心利益，中國大陸不可能作出任何妥協，中國大陸至今未在南沙群島劃定領海基線，主要是基於政治考量，而非法律或技術上的障礙，法律上的論證，可以使中國大陸在談判中處於國際法上有理有據的地位，而真正的解決之道仍要靠政治談判。以下分別就南海政策、佈局與開發等面向探討。

一、中國大陸南海政策

中國大陸與各聲索國(我國除外)於2002年簽署《南海各方行為宣言》，各方均表達承諾願以和平方式為前提，透過協議與談判，解決南海相關爭端。⁴⁷尤其中國大陸領導人習近平上任後，對南海問題採取堅持主權有所作為的措施，並提出「中國夢」，意圖恢復中華民族歷史上曾經有過的光榮，以推行「一帶一路」，重建海上絲路與佈局南

46 陳中平，〈國軍維護南海主權史證探討〉，《陸軍學術雙月刊》，第50卷第535期(2014年6月)，頁116-118。

47 劉必榮，《國際觀的第一本書：看世界的方法》(先覺出版股份有限公司，2014年7月)，頁105-106。

洋，意圖讓身為陸權國家的中國大陸能將從國土南方伸展出去。從中國大陸近期於南海填海造島及開設鑽油平台案件中可窺視，中國大陸若意圖佈局重建海上絲路，面對南海爭端自不能輕啟戰端，需多方面考量讓周邊國家不因其崛起而串聯抗「中」。

■ 外交方面

冷戰結束後，中國大陸在外交政策上則以「睦鄰友好」為重點，以「大國是關鍵、周邊是首要、發展中國家是基礎、多邊是重要舞台」的外交戰略策略為主要布局，⁴⁸強調本身須先行累積能量，培養自身實力，與周邊國家建立正常的合作交往關係，並積極參與區域內多邊關係組織團體，以塑建善意大國的友善形象，針對南海主權爭議問題及爆發的爭端，皆避免直接運用軍事武力，而是採行外交手段當作主要處理方式。

中國大陸前總理溫家寶在出席2003年峇里島東協峰會時，以「中國的發展和亞洲的振興」為題，向與會諸國闡述中國大陸「睦鄰、安鄰和富鄰」的三鄰外交政策。⁴⁹期許周邊國家了解中國大陸強大後，不會對周邊國家造成威脅，並冀望能與周邊國家建立良好關係。然周邊國家與中國大陸之爭端並未因時間隨歲月流逝而降低。以南海為例，越南及菲律賓等國家頻頻於領土主權問題上向中國大陸嗆聲，致使中國大陸新一代領導人習

近平上台後，將與周邊國家外交問題列為重點，並近期積極於南海填海造島，意圖建立在南海地區影響力，增加其談判實力。

在21世紀的今天，在期望透過武力方式解決島礁歸屬問題，對中國大陸而言並非不可能發生，但受到現今國際阻力及本身與周邊國家相互利益羈絆，其運用武力解決爭端的可能性已降低許多，畢竟中國大陸的發展早已超越了當年那種特定的歷史時代，儼然已成為全球第二大經濟體。雖中國大陸一直以來並不主張通過仲裁方式解決南沙爭端，但面對越南、菲律賓等國家均表態不願意遵循其主權倡議，夥同中國大陸共同在南沙海域遂行開發工作，故中國大陸未來政策選擇主動開發同時，應會加大南沙資源維權力度，只有加強其存在性，累積談判籌碼，才能真正促成共同開發。⁵⁰

■ 軍事方面

中國大陸在南海軍事佈局雖然仍有效克制展示軍事武力，避免衝突升級，但仍積極透過劃定防空識別區(Air Defense Identification Zone，簡稱ADIZ)、擴建島礁、調派鑽油平台以及海警船等非軍事武裝力量方式，在南海周邊海域實施爭奪主權行動。特別是利用非軍事單位作為行動及非傳統軍事反恐合作的主體表現，藉此牽制他國行動，並配合解放軍為後盾，以多樣化、複雜性的方式出現

48 高少凡，李主堂，〈黃岩島爭執與中國南海政策之轉變〉，《亞太研究通訊》，第11期(2013年7月)，頁5-6。

49 劉必榮，《國際觀的第一本書：看世界的方法》(先覺出版股份有限公司，2014年7月)，頁85-86。

50 劉鋒著，《南海開發與安全戰略》(北京：學習出版社，2013年8月)，頁179-183。

在周邊海域，此等行為模式在未來，亦可能演變為中國大陸對外類似案件處理的固定模式。⁵¹

因此，解放軍近期仍不斷強化南海周邊的兵力，包括：(一)部署新型導彈驅護艦隊，包括：廣州號(168)、武漢號(169)、蘭州號(170)、海口號(171)等新型導彈驅逐艦，以及黃山號(570)新型導彈護衛艦，俾強化南艦之防空、制海及反潛能力。(二)部署共軍最新型之船塢登陸艦崑崙山號(071)，可搭載4至6架直升機，裝載30至40輛新型兩棲坦克及兩棲裝甲運兵車，3至4艘中國大陸自製的新型氣墊船，整體輸送兵力可達營級以上。

此外，解放軍空軍透露航空兵某師戰機編隊，曾多次進行經空中加油赴遠海訓練，隨後又成功組織有加油機保障的戰機編隊，完成一系列遠海巡航訓練任務。上述多機多批、長距離空中加油、遠程機動戰巡的新突破，有利於共軍掌握南海海域的制空權。根據今年美國國防部的《中國軍力報告書》分析，共軍過去十年在兵力投射的能力上大幅增加，未來也將循此軌跡發展。⁵²

■ 經濟方面

東南亞因為地緣關係，長久以來就受到中國大陸影響甚鉅。尤其越南同時是跨太平

洋夥伴關係(The Trans-Pacific Partnership，簡稱TPP)和區域全面經濟夥伴關係(Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱RECP)的成員，因TPP紡織貿易優惠，加上日本及新加坡等國家在越南設廠建造工業區，讓越南被視為未來TPP貿易圈中最好的紡織製造基地。東協已成為中國大陸目前第三大的貿易夥伴(中國大陸則是東協的第一貿易夥伴)，中國大陸各相關企業團體，賡續於2013年投資44億美元於東南亞地區，較其前一年投資金額增加52%，對東南亞國家而言，雙方關係逐漸密不可分，其海軍更藉由在東南亞醫療義診、反海盜等行為，深根其在該地區的影響力。⁵³

2013年10月2日至8日，習近平出訪印尼參加APEC峰會時，闡述「中」方關於亞太區域合作的政策理念主張；介紹北京APEC會議成果落實進展；結合「十三五」規劃建議，闡釋中國大陸全面深化改革、推進經濟轉型升級的政策舉措，展現中國大陸經濟的光明前景；介紹「一帶一路」建設的新進展及其為亞太和全球帶來的新機遇；闡述中國大陸對亞太和全球經濟發展看法，強調建立亞太伙伴關係，與各成員共同勾畫亞太未來發展願景。⁵⁴

51 林穎佑，〈2014年中國大陸軍事情勢總結及未來發展趨勢〉，《中共研究》，第49卷第1期(2015年1月)，頁130-133。

52 戴孝君，〈大陸從事南海島礁建設與兵力部署之分析〉，《清流月刊》，2014年10月，來源：https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/56089fdb1ae74777a1fec51b3e709ffe/Section_file/15bae4a073444d68a56d9092d9c930c0.pdf，檢索日期：2016年7月11日。

53 劉必榮，《國際觀的第一本書：看世界的方法》(先覺出版股份有限公司，2014年7月)，頁99-107。

54 〈習近平將出席G20峰會和APEC峰會 三大看點值得關注〉，《人民新聞網》，2015年11月13日，來源：<http://cpc.people.com.cn/xuexi/BIG5/n/2015/1113/c385474-27810519.html>，檢索日期：2016年6月28日。

而中國大陸總理李克強於年度東協系列峰會期間，更特別針對南海問題提出「五點倡議」：

- 各國承諾遵守聯合國憲章的宗旨和原則，捍衛二戰成果及戰後秩序，共同維護國際與區域和平及穩定，包括南海地區。
- 南海區域直接有關的國家根據國際法原則，包括海洋法公約，透過談判以和平方式解決爭議
- 中國大陸與東協承諾落實「南海各方行為宣言」，加快「南海行為準則」磋商
- 南海區域外國家尊重區域內國家維護南海和平的努力，不採取導致緊張的行動
- 各國承諾依據國際法維護航行和飛越自由。

綜上所述，中國大陸於處理南海問題是以經濟為基礎，運用外交與軍事威懾兩種手段並用、恩威並濟，以達威懾周邊國家之目的。對於聲索國所產生各項爭議中國大陸新一代領導人習近平對此均保持沉默、不輕啟戰端，以避免周邊國家有機連成一氣，直接影響其本身之發展。從981鑽油平台案件即可觀之。即使中、越雙方爆發衝突，仍未輕易動用軍事武裝力量介入，避免造成雙方嚴重損傷，並妥善運用外交手段以保留彈性空間。而面對國際法庭判定島嶼主權歸屬，傾向於實際控制與有效佔領，及設置行政建設和開發包括旅遊等經濟活動，因此中國大陸

近期不斷擴建島礁、建設機場與增加其軍事實力等措施，落實其行政管轄能力，避免遭國際法庭仲裁時，喪失於南海影響力，研判中國大陸在南海的戰略核心不是島嶼建設，而是海洋經濟事業發展。

二、中國大陸佈局與開發

中國大陸南海戰略主張是基於經濟發展的考慮，在當前亞太地區基本上扮演的是傾向「和平追求者」與「經濟發展追求者」的角色。因此，不斷強調睦鄰外交，致力同亞太各國改善或加強關係並消除周邊各國對於「中國威脅論」的憂慮。中國大陸的立場無疑是希望和平解決南海爭端，以降低周邊國家對中國大陸威脅論的疑慮。

然，中國大陸南海佈局現況，有5個島是由大陸國家主席習近平所核定，目的是「小島堡壘化」和「大島陣地化」。係以南沙現佔有島礁填海造陸為主，地圖上大致呈以渚碧礁為頂點、永暑與美濟兩礁分別為底邊左右端點之等腰三角形，兩腰及底邊各約193、289公里，另南薰礁位居三角形中心，赤瓜礁處於底邊中點，與附近東門礁同屬九章群礁，至於華陽礁則孤懸三角形左下方，在永暑礁之南偏西約76公里處；就島礁建設言，中國大陸原於1980年代在所佔島礁簡單搭建第一代高腳屋守礁哨點，其後逐步擴建成具有一定面積並設有防衛、運補等工事之永固式礁堡，惟近年來大張旗鼓填海造陸，規模不再以防衛為主，一旦建成，不僅能強化對南

55 〈中共加速南沙島礁填海造陸〉，《中央日報網路報》，2015年04月01日，來源：http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/touch/detail.jsp?coluid=110&kindid=0&docid=103156793，檢索日期：2016年7月2日。

沙中北部控制，更嚴重威脅周邊主張南海主權各方之安全。

美國數位地球公司(Digital Globe)近公布一組衛照圖片，顯示2015年2至3月中國大陸在南沙島礁最新擴建開發情形如後：⁵⁵

■ 永暑礁：位於南沙群島中部，建礁規模最大、進展最快，2014年7月仍為一座小型礁堡，8月起擴建，至11月已建成長約三公里人工島，依最新衛照顯示主要礁盤現階段已填滿，面積約2.2餘平方公里，已超越我國太平島，成為南沙第一大島；該島礁距離馬來西亞、菲律賓各約550公里，共軍主力戰機皆可對其實施火力打擊，另有專家指礁盤東北角疑似構築機場跑道，倘若建成，將可能成為中國大陸南海軍事指揮中心。

■ 渚碧礁：位於南沙中業群礁的西南方，填海工程啟動的較晚，面積增雖然有限，惟工程主要在鞏固現有礁盤，準備進行擴建，島礁由東北至西南，長寬6.5公里、寬3.7公里，屬一環形島礁，填海工程若朝向「O」型發展，造陸的面積恐相當可觀；渚碧礁的東北距離菲律賓所佔中業島約20餘公里，再往北就是南沙群島北方之雙子群礁，越南現已在南子島擴建海港，此即襯托出渚碧礁的戰略地位。

■ 美濟礁：位處於南沙群島的中東部海域，為一橢圓形的珊瑚環礁，自2015年1月底起開始填海，初期工程由南礁堡開始，至2月中旬止，已分別在西部及西北部增加新工點，環礁內的潟湖面積約

36平方公里，水深約20至30公尺，大型船艦可在漲潮時由南邊的西水道進入潟湖，為一個天然避風港，東南方距菲律賓所佔的仁愛暗沙約26公里，另距巴拉望島約135公里，填海造陸工程已使菲律賓甚為緊張。

■ 赤瓜礁：位處南沙九章群礁的西南角，自2014年5月起，中國大陸迅速赤瓜礁的填海作業，目前已經填出0.12平方公里陸地，且有相當植被覆蓋，並建造一棟5層樓的「赤瓜大廈」，工程進度現已超過50%；依地理位置檢視，赤瓜與東門礁概位於永暑至美濟礁中間，南方為一大海槽，未來或許可成為共軍戰略核潛艇的二次核反擊預備陣地，具有重大戰略意義。

■ 東門礁：位於九章群礁北方中央，依2004年衛照顯示，島礁上已建築礁堡及平臺，面積約380平方公尺，2015年1月時，已擴建成人工島，面積約略0.075平方公里，且刻正建造一個龐大的建物設施。

■ 南薰礁：位處於鄭和群礁之西南端，自2014年3月起開始填海作業，迄2014年11月，填海面積已達0.18平方公里；在鄭和群礁中，除太平島外，另鴻庥島及敦謙沙洲等均被越軍佔領，中國大陸為避免南薰礁守礁人員失蹤事件，目前正加速填海作業，以改善駐守條件，俾可長期控制該島礁群。

■ 華陽礁：位處尹慶群礁東方，目前填海面積概約0.3平方公里，係共軍駐守的



圖二 南薰礁軍事擴建圖

資料來源：〈中美若南海對抗 最後的贏家將是中國〉，《中評社》來源：<http://hk.crntt.com/doc/1042/9/4/8/104294809.html?coluid=218&kindid=11714&docid=104294809>，檢索日期：2016年7月8日。

南海海域最南端，亦是其在南沙群島駐守最西端的島礁，該島礁與越南在南沙軍事中心的南威島距離較近，2015年春節期間，中國大陸在華陽礁舉行「抗登陸、反機降」作戰演練，擴建完成後，可與赤瓜礁互成犄角，可扼守中國大陸戰略潛艇於南海的出海通道，具有重大戰略意義。

■ 安達礁：位處於鄭和群礁東邊，中國大陸在礁上建有主權碑，並未派人駐守，僅定期巡礁，菲律賓於2014年2月實施偵察拍照，質疑中國大陸將進行填海，2015年3月，有媒體據衛照圖片報導已開始填海造陸，若此屬實，將與南薰礁對太平島形成東西合擊之勢。

中國大陸為有效掌控南沙主權，其民政

部於2012年6月22日在海南省設立三沙市，為其政府行政機關，並於該區部署解放軍海、空兵力，以提升其影響力。⁵⁶近期更對外宣稱考量南沙地區港口設施普遍老舊，影響漁船和漁民安全，於美濟礁和永暑礁建設漁港及避風設施，其各項作為均在落實其南海有效管理能力。⁵⁷現階段，一方面持續增強落實對南海行政管理能力及影響力，一方面對外宣稱願採行「主權在我，擱置爭議，共同開發」的政策，與聲索國謀求和平方式解決南海爭議。⁵⁸

此外，中國大陸擴大所佔有的島礁，目的也在爭取其國際法的權益。根據聯合國海洋法公約，水下土地不能被任何一方所聲索。該法也規定，不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不能享有專屬經濟區或大陸架。亦即中國大陸即使佔有南沙群島的部分島礁，也只享有12海浬的領海，沒有專屬經濟區，無法開採區內的海底資源。有鑒於該法的規定，越南及菲律賓也持續地在所佔有的島礁進行建設。因此，中國大陸目前在所佔有的島礁進行擴大及建設，目的也在於強化其對於南沙群島的主權聲索及海洋權益保障。

中國大陸南海政策我因應作為

面對近年來，中國大陸對南海問題持續採積極作為，在南沙填海造陸以宣示其主

56 國防部國防報告書編纂委員會，《中華民國102年國防報告書》。臺北：國防部，民102年10月，頁35。

57 武一，《中國南海海域經濟影響評估》（北京：經濟科學出版社，2013年1月），頁59-61。

58 劉鋒，《南海開發與安全戰略》（北京：學習出版社，2013年8月），頁82-83。

權，已威脅我被其島礁包圍之太平島，一旦北京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；另觀中國大陸在南沙造人工島、在東海南甌島建基地、擴大西沙永興島建設規模，一系列隱含島嶼軍事化進程亦形構一條半月形外海防禦島鏈，正衝擊我國及亞太友邦安全，且東協因內陸國成員受制於中國大陸，難以針對北京在南海行徑達成一致因應對策。我國礙於國際上遭中國大陸打壓，面臨此防線威脅，允宜繼頗獲好評之東海和平倡議後，再於南海提出和平倡議，鼓勵相關各方互惠協商、合作開發，俾維區域和平與穩定，彰顯我愛好和平之國際聲望。據此，提供個人建議臚陳如后：

一、適時重申我國現行南海政策與主張

1945年二次世界大戰結束後，我國民政府即派國軍進駐東沙、南沙群島，並在1949年播遷來臺之後，更積極延續我國民政府在大陸時期對南海政策與主張，雖歷經兩位蔣總統、李登輝總統、第一次政黨輪替後的陳水扁總統以及第二次政黨輪替的馬英九總統與現任蔡英文總統，在南海政策整體上大致均堅持「南海諸島為中華民國固有領土；斷續線內水域為我國的歷史水域」之主張，當前我國南海政策受到國際環境、兩岸關係及

國內政治諸多的影響，具體主張與政策方向，因不同時期故有其差異性。

我國外交部於2015年4月29日重申我國南海議題立場，強調我國對於南海爭議之一貫主張，願秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的基本原則，與其他當事方共同開發南海資源，也願積極參與相關對話及合作機制，以和平方式處理爭端，共同維護區域和平及促進區域發展。⁵⁹5月26日馬總統出席「2015年世界國際法學會與美國國際法學會亞太研究論壇」開幕典禮上，針對南海區域安全議題，提出「南海和平倡議」，呼籲相關各方擱置主權爭議、共同開發南海資源，以和平方式解決爭端，使南海與東海一樣，均成為「和平與合作之海」。⁶⁰

然針對菲律賓提出的南海仲裁案，常設仲裁法院裁決中國大陸9段線在國際法之下沒有效力，並主張太平島是「岩礁」，我政府部門也應積極呼籲南海地區各聲索國，儘早簽訂「南海各方行為準則」，以對話協商的方式解決領土的爭議，以和平合作的方式共同運用該地的資源，停止目前的以單方面擴建及武力準備的爭權行動，俾能維護南海地區的和平穩定。

二、運用東協整體力量避免立場邊緣化

中國大陸在「一個中國」的主張下，

59 中華民國外交部全球資訊網站，《中華民國外交部重申南海議題立場》，2015年4月29日，來源：http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=604CBAA3DB3DDA11&sms=69594088D2AB9C50&s=8361F76264509092，檢索日期：2016年7月2日。

60 中華民國外交部全球資訊網站，《總統出席「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》，2015年5月25日，來源：http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=604CBAA3DB3DDA11&sms=69594088D2AB9C50&s=9288D3A15F2036CA，檢索日期：2016年7月3日。

於2002年11月與東協國家簽署《南海各方行為宣言》，已明確要求必須是主權國家才能參與南海相關合作計畫，而與東協國家共同發表之官方文件與簽署的聯合公報，也都附加「一個中國」的原則，主要是將我國排除在南海爭議談判和可能設立的合作架構範圍外，致使我國始終在外交上無法參與「東亞高峰會」、「東南亞國家協會」、「東協區域論壇」等國際官方組織，顯然已矮(窄)化我國參與任何解決南海主權爭議的空間。⁶¹尤其在中國大陸施壓下，鄰近東南亞周邊各國均未與我國有邦交，甚至運用優勢的政治、經濟及軍事影響力，排擠我國在區域中出席相關合作之會議，亦杯葛任何有關我國利益之提案，使我國立場更趨於「邊緣化」。

基此，我國仍應努力設法參與並積極與各工作小組主辦國聯繫，突破中國大陸的阻撓與反對，促使東協國家支持我國加入「東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)」、「亞太安全合作理事會(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)」、「處理南中國海潛在衝突會議(The Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, 簡稱南海會議)」等非官方組織，以擴大實質參與成效，一方面可維持我國在南海的發言權，另方面更可蘊育與相關國家在南海問題上形成密切溝通的互動模式，加強與東協國家的外交關係，建立彼此的信任感，使南海問題以和平的方法解決，是我國應持續努力強化的外交工作。以

進一步提升我國在南海問題的外交角色，也可為參與解決南海紛爭作準備。

三、強化機動兵力投射與應變能力效能

東沙島與南沙太平島現為我國海巡署官兵駐守，中洲礁亦由海巡署定期環島巡弋與登島巡視，我國在2000年李登輝總統任內，為降低與周邊國家軍事衝突，乃將原來由陸戰隊駐防改由海巡署駐守迄今。因此，在島嶼防衛能力上大幅降低，雖然現在島上官兵均由陸戰隊代訓完畢始登島執行駐防任務，但戰力上仍有待提升；另外，太平島於去(2015)年12月完成飛機跑道延長與夜間助航設施及碼頭修建工程峻工後，海巡署即派遣了2艘新型百噸級巡防救難艇進駐，大大提升了護漁能力，然因距離臺灣本島甚遠，兵力投射上仍然受限。

若將我國所駐守的太平島視為兩岸共同維護「中國」的領土主權，加強島礁的軍事化作為，主要目的仍在針對越南及菲律賓的侵占南沙島嶼及挑釁行為，不僅是針對解放軍而來。然而中國大陸擴大後的島礁距離太平島很近，也在其打擊範圍內，對於我國駐防人員及島嶼仍構成潛在的威脅，必須加以提防。另為維護我國在南海的主權及海洋權益，我國也應強化太平島的建設及軍事力量，進駐大型的海巡船艦，以使中國大陸及周遭國家的武裝力量不敢輕易來犯，並維護我國漁民的安全及海洋權益。此外，我國應繼續維持兩岸關係的和諧穩定，以有利於兩岸在南海也維持和平及相互尊重之關係，避

61 陳欣之，《東協系列高峰會之大國外交》，〈戰略安全研析〉，第67期，2010年11月，頁31。

免中國大陸日增的軍事力量威脅。

準此，除了落實官兵島嶼防衛作戰之訓練外，在軍事作為與部署上亦應提升必要軍事防衛能力。另亦應積極強化太平島基礎建設與軍事設施防務，並建議由國防部檢討派遣陸戰隊兵力返回島上，使太平島在海軍陸戰隊與海巡署協防下，運用島上設置有效射程火力彌補戰力罅隙，且不斷透過軍事演習，提升島嶼防衛作戰能力，對周邊進犯船隻行嚇阻作為，以對外宣示我主權佔領，強化我國主權佔領事實，俾可有效嚇阻與消弭周邊聲索國的侵犯意圖。

結 論

南海因蘊藏豐富資源，具有龐大經濟利益，且地處海上重要交通要道，對世界各國的海上運輸具重要戰略價值，令周邊國家均窺視其利益，而各自紛紛提出主權爭奪論述，以利其奪取地區主權而從中獲得利益。南沙群島各國佔領國與主張擁有南海主權聲索國，因各自堅持其基於歷史證據或國際條約之主權主張，而使南海問題一再陷入膠著狀態，但1982年海洋法公約於1994年生效，又為南海主權爭議的解決添增新的變數，各爭議國依1982年海洋法公約所提出的海域主張，也成為各國用以擴大其南海地區之主權與管轄權的法理依據，再加上先前所主張的大陸棚架，部分地區超過專屬經濟區域，使得南沙主權爭議變得更為複雜，在各國法理主張無法獲得其他國家的認同，最後的解決途徑，爆發武裝衝突的可能性將大增。

綜觀各國的南海政策，相同的少、分

歧的多，且「菲律賓對中國大陸」南海仲裁案結果出爐後，中國大陸已表示不承認、不接受這仲裁判斷的立場，在國內壓力下，中國大陸會加大南海的軍事行動，也許會對黃岩島執行填海造陸，短期內南海情勢將較以往更不穩定。然而，這項仲裁案不處理主權或海洋畫界問題，加上我國既非受仲裁的對象，也非國際海洋法公約的締約國，因此仲裁結果對臺灣沒有法律上的拘束力，但未來海巡署及國軍要更強力護漁，才能對外彰顯臺灣的論述及維護主權。

基於上述發展情況，我新總統蔡英文上台後，政府相關部門應該深有警惕，面對國家主權、海域及兩岸、外交的重重挑戰，應採取更積極作為，擴大對於所佔有島礁的面積及地上物的建設，以強化軍事力量及改善生活條件，凸顯我國於該地區之存在事實，並爭取國際上各種對話機會，以建立完整危機掌控機制，確保區域穩定和平。

作者簡介

黃獻忠上校，空軍官校77年班、情報參謀軍官班、空參院93年班、戰院100年班。曾任飛行官、作參官、訓參官、情參官、分隊長、作戰長、副隊長、基勤大隊長、國防大學戰爭學院戰略教官、中正預校教育長，空官校總務處處長。現任職於空軍教育訓練暨準則發展指揮部參謀長。。

藍碧玲中校，國管院85年班、情報參謀軍官班、空參院99年班、國防大學戰爭學院戰研所104年班碩士。曾任補給官、化兵官、佳山基地洞庫運作科長、第455聯隊基勤中隊長，基地訓練指揮部基勤中隊長。現任職於教準部基地訓練指揮部副指揮官。