

由南海填海造島爭議論轉化建構海上安全合作機制之研究

陸軍中校/張琪閔



陸院 98 年班、國立彰化師範大學企業管理所、彰化師範大學光電所博士候選人；連長、後參官、作戰官、營長、科長、現任國防大學陸院教官。

陸軍上校/莊水平



戰院 98 年班、輔仁大學物理研究所碩士；連長、參謀主任、營長、聯參官、戰略教官、戰爭學院隊長、現任國防大學教務處處長。

提 要

- 一、中共加強島礁的軍事化作為，主要係因應越菲的侵占南沙島嶼及挑釁行為，對於我國將構成一定潛在的威脅；我應強化太平島的建設與軍力部署，藉兩岸關係的和諧與穩定，有利於在南海主權與範圍爭取法理依據，奠定開發南海穩固基礎。
- 二、南海問題發展進程中，中共面對威脅平衡理論中之威脅平衡關係，可發揮穩定主導作用，提出「擱置爭議、共同開發」的政策；面對「聲索國潛在威脅」，針對南海海域安全機制之建立，唯目前仍具有高度不確定性與潛在衝突。
- 三、研究南海問題與周邊國家關係，須以共同利益、戰略互信為基礎，透過協商化解緊張對立，共同建構海上安全機制；基此，我國在政治、軍事與經濟等層面，應積極參與共同開發，避免遭邊緣化，應深思熟慮與果敢推動，以獲得實質利益為目標。

關鍵詞：南海海上安全機制、海上安全機制、東協

壹、前言

近年來中共為了確保在南海主權宣示之意義，陸續在赤瓜礁、東門礁、南熏礁、華陽礁等島礁展開填海造陸工程，引起南海聲索國菲律賓、越南等國緊張。華陽礁於短短一年半的期間面積已經增加 18 公頃，相當於太平島的一半，躍升南沙第三大島；而在興建赤瓜礁的第一條機場跑道，更能使共軍空軍快速納入南海版圖。綜觀大陸興建之島嶼分布圖，赤瓜礁在太平島南方 70 公里、東門礁在東南 57 公里，南熏礁在西南 30 公里，對太平島形成圍堵，值得我國重視。自(2014)年 6 月起大陸積極建設永暑礁造陸工程，使該島面積成為南沙第一大島。¹中共大陸一系列的造陸舉動引起東南亞地緣政治情勢緊張，挑起南海敏感之神經，也無疑挑動美國世界霸主的神經。

軍事互信機制是建立信心措施的手段之一，亦是海上安全合作機制的主要原則，近年由於中共與東協各國對經濟發展的重視，更強化其海上安全的合作，雙方均透過各種協商、協議、宣言、會談、對話，以達成海上安全，避免不必要的軍事衝突，雖然如此，中共、東協、中華民國對於南海島嶼的主權問題均是強硬的，因此，如果沒有適當的具體行為準則規範，則南海軍事衝突發生機率將會逐日提高。

貳、南海海上安全問題探討

南海擁有其豐富之石油與海洋資源，是通往印度洋重要之航道，南海周邊國家，包括中共、越南、菲律賓、馬來西亞與汶萊無不對南海海域島嶼主權及資源進行爭奪（附表一：南海國家主張主權的範圍與理由）。²我中華民國一向主張，南沙、西沙、中沙及東沙群島，無論就歷史、地理、國際法及事實，為我國固有領土，其主權屬於我國。近年來，各國於南海海域之利益爭奪，越演越烈，尤以 2012 年中共與菲律賓於黃岩島（Scarborough Shoal）爆發對峙事件，2013 年 1 月菲律賓就黃岩島主權爭議向聯合國提出仲裁要求，³使得南海緊張情勢升溫，關於南海爭端的起因，各種觀點所切入的角度不同，以下分析

¹《中時電子報》，柏廷，「中共南沙造陸超越我太平島」，<http://www.chinatimes.com/newspapers>，檢索日期：民 105 年 5 月 21 日。

²王書毅，《南海問題發展與兩岸合作可能性探討》（淡江大學中共大陸研究所碩士論文）（2012 年 6 月），頁 96。

³〈黃岩島爭議菲律賓赴聯合國提訴中共〉，BBC 中文

http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2_philippines_south_china_sea.shtml，檢索日期：民 105 年 5 月 21 日。

各種觀點的著作，做一個綜合性的文獻回顧。

表一：南海國家主張主權的範圍與理由

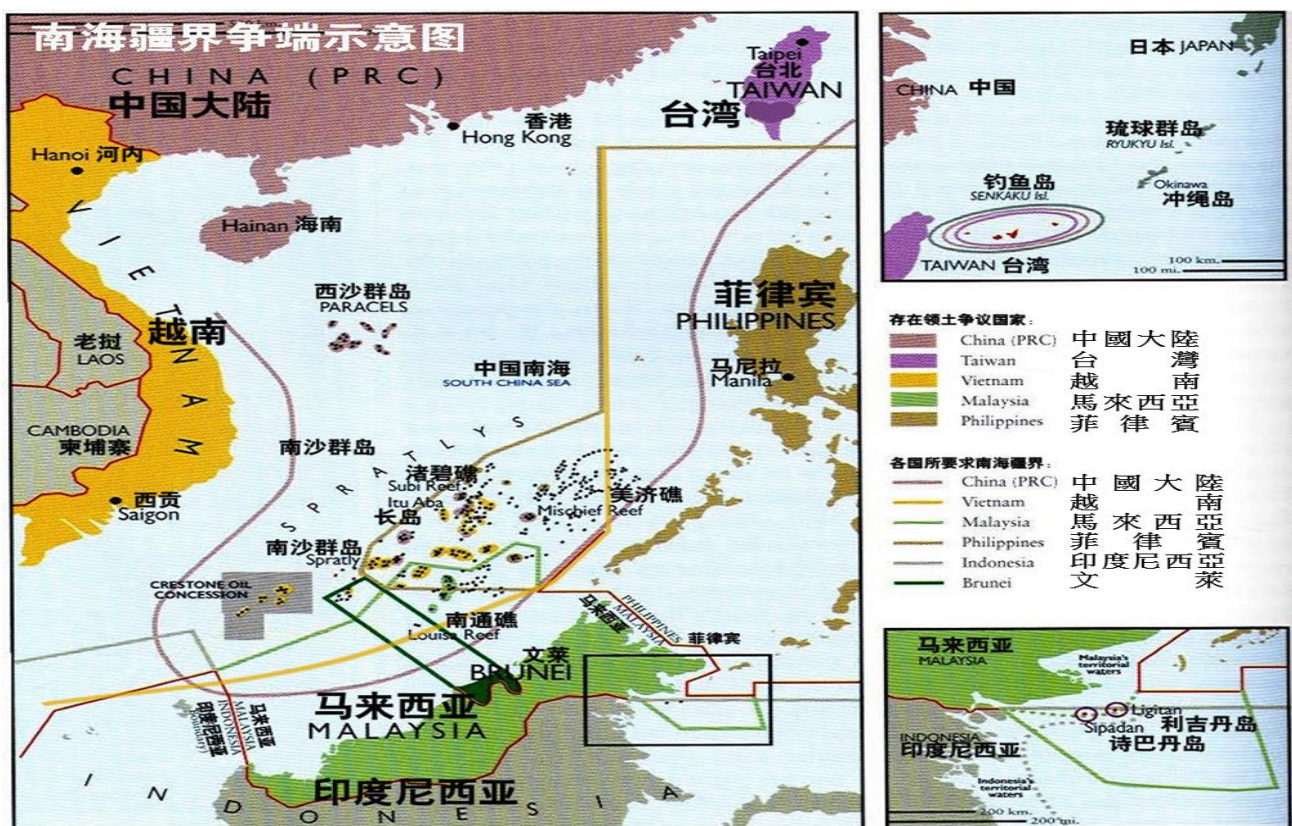
國	家	理 由
中	華 民 國	主張擁有整個南海所有礁嶼的主權；基於 1.歷史上先發現；2.先佔領並對這些島礁行使有效管轄。
中	共	主張擁有整個南海所有礁嶼的主權；基於 1.歷史上先發現；2.中共地圖早已將南海納入中共版圖；3.中共對這些島礁行使有效管轄。
越	南	主張擁有整個南沙及西沙群島的主權；基於：1.歷史首先發現；2.大陸礁層原則；3.1930 年代法國代表其殖民地越南主張擁有南沙及西沙，越南獨立後自法國繼承主權。
菲	律 賓	主張擁有南沙三十三個島礁所組成菲名為卡拉延(Kalayaan)群島的主權；基於 1.地理上鄰近；2.菲律賓人於 1956 年發現；3.這些島礁並非南沙群島的一部分；4.在日本放棄對這些島礁的權利後，這些島礁已經成為無主地；5.菲於 1972 年將這些礁嶼併入巴拉望省。
馬	來 西 亞	主張擁有位於其大陸礁層內之南沙礁嶼的主權；基於大陸礁層原則。
汶	萊	主張的專屬經濟區範圍包括南通礁(Louisa Reef)；以汶萊最外端的兩點作為劃定大陸棚及專屬經濟區的基點，而認為南沙的一部分是在其大陸架及專屬經濟區內，應屬於汶萊。

資料來源：

1. 資料來源：王書毅，《南海問題發展與兩岸合作可能性探討》（淡江大學中共大陸研究所碩士論文）（2012 年 6 月），頁 96。
2. 筆者彙製。

當前南海主權問題的複雜性與潛在衝突可能性，絕非一朝一夕得以解決（如圖一），迄今（2015 年 5 月）為止，中共佔領 7 個島礁、中華民國佔領 2 個島礁、越南佔領 29 個島礁、菲律賓 9 個島礁、馬來西亞佔領 5 個島礁、印尼佔領 2 個、汶萊佔領 1 個島礁（如表二）；而越南、菲律賓、馬來西亞、印尼、汶萊等國，均與美國或英國有軍事交流，甚至例行軍事演習。

圖一：南海疆界爭端示意圖



資料來源：

1. 〈南海風雲〉，匯文網，<http://sp.wenweipo.com/1129nh/>／檢索日期：民 105 年 4 月 11 日。
2. 筆者插繪。

表二 各聲索國南海島礁佔領分析表

項次	國家	島礁名稱	數量
1	中華民國	太平島、東沙島	2 個島礁
2	中共	永暑礁、赤瓜礁、東門礁、南薰礁、渚碧礁、華陽礁、美濟礁、曾母暗沙	8 個島礁
3	越南	鴻庥島、南威島、景宏島、南子島、敦謙沙洲、安波沙洲、染青沙洲、中礁、畢生礁、柏礁、西礁、日積礁、大現礁、無乜礁、東礁、六門礁、南華礁、舶蘭礁、奈羅礁、鬼喊礁、瓊礁、蓬勃堡礁、廣雅礁、方安灘、西灘、李准灘、人駿灘、駐盾暗沙、奧南暗沙	29 個島礁
4	菲律賓	馬歡島、南鑰島、中業島、西月島、北子島、費信島、司令礁、雙黃沙洲、仁愛礁	9 個島礁
5	馬來西亞	南海礁、光星仔礁、彈丸礁、榆業暗沙、簸箕礁	5 個島礁
6	汶萊	南通礁	1 個島礁

資料來源：

- 1.《南海風雲》，匯文網，<http://sp.wenweipo.com/1129nh/>，檢索日期：民 105 年 5 月 25 日。
- 2.《南海周邊國家侵佔島嶼》，匯文網，<http://info.wenweipo.com/index.php?action-viewnews-itemid-59735>，檢索日期：民 105 年 5 月 25 日。
- 3.王曉鵬，《分析南海海上安全現狀 維護島嶼權益至關重要》，中華論壇，http://club.china.com/data/thread/1011/2742/28/27/7_1.html，檢索日期：民 105 年 5 月 25 日。
- 4.筆者彙製。參考資料：月 21 日）。

一、1982 年《聯合國海洋法公約》制定：

1982 年 12 月 10 日，簽訂《聯合國海洋法公約》，並於 1994 年 11 月 16 日生效。公約規定了包括所有關於海洋方面的議題，尤其是 12 海浬領海、公海、大陸架、專屬經濟區、海底開發、島嶼歸屬等，

成為有史以來最為詳實與完備的國際海洋法。⁴但在公約中提出了 200 海浬專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）的概念，使得海洋法公約賦予各國劃定專屬經濟區的權力，卻讓更多國家相繼對南海提出主張，使南海危機更加緊繃。

二、南海資源爭奪：

我國學者沈克勤在 2009 年所著《南海諸島主權爭議述評》中提到，南沙群島海域蘊藏著大量的礦藏資源，有石油和天然氣、鐵、銅、錳、磷等，其中尤以油氣資源極其豐富，21 世紀初南海擁有石油承租權並從事油氣勘探和開採的國際石油公司大約有 200 多家，分別來自美國、日本、英國、法國、德國、俄羅斯、加拿大、瑞典、義大利、荷蘭、比利時、印度、新加坡、南韓等國。⁵周邊國家每年從南海開採 5000 萬噸以上的石油。其中受益最多的是越南，越南每年從南海獲取近千萬噸石油，借此由石油進口國轉變為盈餘國。當前，南沙海域被周邊國家各自劃分了彼此重疊的對外招標礦區，不斷擴大勘探範圍，且大部分區域在爭議區域之內。⁶

三、南海戰略地位及島嶼主權：

南海對於中共的國家安全利益而言是相當重要的，英國能源巨擘英國石油（BP）的首席經濟分析員戴維斯於 2004 年 6 月，向世界公佈中共已超過日本成為全球第二大石油消費國。中共從亞太地區、非洲地區、中東地區進口的石油都要經過南海這條咽喉水道，誰控制了馬六甲海峽，誰就扼制了中共的能源通道。⁷此外，就經濟利益而言，南海是通往印度洋以及中東的必經航路，故對中共有戰略上以及經濟上的利益，而中共成為能源消費大國，石油通路對於中共，重要性只增不減。

⁴〈聯合國海洋法公約〉，《維基百科》，網址：<https://zh.wikipedia.org/wiki>，檢索日期：民 105 年 5 月 25 日）。

⁵沈克勤，《南海諸島主權爭議述評》（台灣學生書局出版社，台北：2009 年 4 月 1 日），頁 25。

⁶李國強，《南海油氣資源勘探開發的政策調適》，（國際問題研究），2014 年第 6 期，http://www.ciiis.org.cn/gyzz/2014-11/20/content_7385361.htm，檢索日期：民 105 年 5 月 25 日。

⁷趙彥科《戰略地位重要、資源豐富的南海及南海問題》，中共南海問題透視，網址：<http://big5.locpg.hk/gate/big5/q.qstheory.cn/?host=www.qstheory.cn-ifbase4-base1>，檢索日期：民 105 年 5 月 21 日。

四、中共崛起與美國介入：

冷戰結束以後，中共以其經濟發展的成果，支持其軍事現代化建設，其軍事能力不斷提升，因此，從諸多亞洲學者的觀察中發現，引發南海情勢升溫的關鍵因素之一在於中共的勢力崛起，學者麥德羅斯（Evan S. Medeiros）⁸、美國海軍軍事學院教授荷姆斯（James R. Holmes）和古源俊井（Toshi Yoshihara）⁹引進類似中共威脅論的邏輯，探討中共與其他南海行為國之間錯綜複雜的政治相對關係。曾幾何時，中共已成長為在南海議題影響力足以與美國分庭抗禮的區域強國。相對的，南海情勢，特別是在大陸礁層劃界期限的激化之下，則是變數橫生，南海周邊國家對於主權疆界的動作頻頻以及美國對南海事務的介入，對中共造成政治上的挑戰，使的南海議題出現朝向軍事化發展的趨勢。

五、恐怖活動與海盜猖獗：

我國學者蔡明彥在其《亞太海洋安全環境下海上反恐措施發展趨勢》文章中提及海上恐怖主義及海盜的行為已嚴重威脅到南海海上航道的安全。¹⁰大陸學者蔡鵬鴻對南海海上安全問題上認為雖然中共與東協於2002年簽署了《南海各方行為宣言》，並發展成為戰略夥伴關係，對南海傳統安全威脅有所緩解，¹¹但近年來各種非傳統安全問題的凸顯，尤其是恐怖活動和海盜行為有加劇之勢，這對南海周邊地區穩定構成了新的挑戰。

參、中共造島對區域穩定之影響

當前兩岸關係緩和，大陸將我國所駐守的太平島視為兩岸共同維護「中共」的領土主權，因此，其加強太平島附近島礁的軍事化作為，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。然而這些武力擴大後的島礁距離太平島很近，也在其軍機攻擊範圍內，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。

一、中共南海人工島礁概況：

⁸ Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," The Washington Quarterly, Vol. 29, No. 1, Winter 2005-06, p. 150

⁹ James R. Holmes and Toshi Yoshihara, "Taiwan's Navy: Able to Deny Command of the Sea?," China Brief X, no. 8 (2010):pp.8-11.

¹⁰ 蔡明彥〈亞太海洋安全環境下海上反恐措施發展趨勢〉，《第二屆「恐怖主義與國家安全」

學術研討會》，（2006年），頁146。

¹¹ 蔡鵬鴻〈中共—東盟海洋合作：進程、動因和前景〉，《國際問題研究》，第4期（2015年），

<http://news.cnyes.com/20150918/20150918082646603680110.shtml>，檢索日期：民105年5月26日。

中共近年積極在南海進行填海造陸除了現有的渚碧礁、美濟礁之外，還有南薰礁、赤瓜礁、華陽礁、東門礁、永暑礁等 7 個。(如圖二)

圖二：南海七礁位置圖



資料來源：

1. ITIME TRANSPARENCY INITIATIVE. ASIA MAR, Island

Building, <http://amti.csis.org/island-tracker/> 檢索日期：民 105 年 5 月 25 日。

2. 筆者插繪。

上列圖顯示了中共在南海主要的前哨陣地和設施，值得注意的是，美濟礁是屬於菲律賓的專屬經濟區；觀察 2014 年，中共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，人工島礁概況(如表三)，同年 6 月，在永暑礁填海造島，並升格為永暑島，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，儼然為中共在南沙群島的行政和軍事指揮中心。¹²

¹²劉秋苓，〈中共大陸在南海島嶼填海造陸的戰略布局〉，《空軍學術雙月刊》，647 期（2015 年 8 月），頁 21-22。

表三 中共人工島礁概況表

名 稱	說 明	衛 星 圖
永暑礁	於 2014 年 11 月完成陸地建造。自 2015 年 1 月，建造 3110 公尺的簡易機場及港口設施。	 A satellite image of Yongshu Reef showing a large artificial island. Callouts point to 'FISHING BOATS' in the upper left, 'CARGO VESSELS' in the lower left, and a 'CUTTER SUCTION DREDGER' on the right. A north arrow is in the top right corner.
渚碧礁	2014 年 7 月拍攝分析，已明顯看到飛機跑道的建造，且開始擴張其陸地。	 A satellite image of Zhubi Reef showing a long, straight runway extending from the shore into the water. Numerous small ships are visible in the surrounding waters.
美濟礁	2015 年年初開始，中共沿著珊瑚礁西部邊緣進行了廣泛的回收活動，未來可能會作為海軍基地。	 A satellite image of Mischief Reef showing extensive land reclamation and dredging activity along the western edge of the reef. The image is credited to CSIS AMTI and Photo Credit AMTI, CSIS.

南薰礁	2014 年 3 月 30 日開始施工，從中央島延伸堤道後，面積約為 300 到 250 公尺。	
赤瓜礁	2014 年 5 月，已填出 12 萬平方米的陸地，約 17 個足球場大小，而且島上還出現了一座雄偉的建築，至少有 5 層樓高。	
華陽礁	該人工島於 2014 年夏季拍攝，到目前為止建築物相關設施都一直持續的進行中。	
東門礁	2014 年夏季開始建設，原 380 平方公尺混凝土平台，經挖泥及填海活動，擴大到 75,000 平方公尺的島。	

資料來源：

1. ITIME TRANSPARENCY INITIATIVE.ASIA MAR, Island

Building,<http://amti.csis.org/island-tracker/>，檢索日期：民 105 年 5 月 25 日。

2. 《中共南海永暑礁赤瓜礁建基地 戰略意義非凡》，超越新聞網，
<http://beyondnewsnet.com/20150121-china-builds-ports-on-spratly-islands/>，檢索
日期：民 105 年 5 月 25 日。
3. 筆者自製。

二、大陸擴建所占島礁的原因探討：

就維護國家主權而言，南海諸島嶼為「中共」固有領土，大陸建政後也繼承中華民國的主張，公布了九段線，將線內的島嶼均列為「中共」的領土，如果不能維護其既有領土主權，將危及中共政權的穩定。就能源安全而言，大陸自 1993 年起已是能源進口國，所需原油多半自中東地區進口，行經麻六甲海峽及南海地區，如不能確保此一航線的安全，將危及其能源需求及經濟發展。此外，南沙群島海域也蘊藏著豐富的石油及天然氣，如鞏固其主權，將可擴大開發，降低海外進口石油的依賴。第三，近年來美國實施亞太再平衡戰略，加強對於此地區的介入與軍事部署，大陸也必須加強對於此一地區的掌控，以維護其國家安全。

三、擴建島礁有助中共在南海的競逐與維護領土主權：

擴增所占有的島礁面積，將有助於大陸在南海的競逐及維護領土主權。在面對激烈的主權競爭下，最重要的是要有實力捍衛主權、壓制他國的作為。大陸雖然國力崛起，但是南沙群島的地理位置距離本土仍很遙遠，離海南島三亞亞龍灣海軍基地有 1,000 公里以上，其海空軍尚無法發揮震懾的作用。一旦發生緊急事故，從海南島至南沙群島海域仍有相當航程時間，而且因無適當的停駐點，在油料及武力補給上也成問題，無法持久作戰。反之，越南及菲律賓則較接近南沙群島，擁有經營的地利之便。因此，大陸必須設法將武力延伸至南沙群島海域，一方面增加海空軍的戰力，建造大型的水面戰艦以便巡防南沙群島水域，並擴大空軍的作戰半徑及空中加油能力，另一方面則是在南沙群島海域建立海空軍基地。然而，南沙群島較大的島嶼太平島在我國的管轄下，中業島被菲律賓占有，南威島則被越南占領，大陸所占領的 7 個島礁面積較小，無法成為海空軍基地。此次在南沙群島諸島礁進行擴建，就是為了在該地發展海空軍及海警船可以停泊的據點，以提升競逐的實力。

四、中共填海造島之戰略意圖：

日本《軍事研究》雜誌 1 月號刊登中共軍事專家田中三郎的一篇文章，題為《中共在南沙和西沙群島建設海空軍聯合基地》，指出中共在南海填海建造人工島，目的就是打造「不沉的航空母艦」達到

實質控領目標。¹³並建設海空軍聯合基地，一方面壓制南海各國，一方面部署搭載超音速巡航導彈的「轟-6」轟炸機，威脅澳洲美軍基地，此外，將美軍太平洋艦隊從南海隔離開來，阻止太平洋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。¹⁴《漢和防務評論》的文章寫道，中共填海作業推進非常快，按目前建設速度，2至3年內即可完成島上的機場和基礎設施，將南海變為內海，有效掩護中共南部戰區沿海基地安全。¹⁵

五、美國巡防南海之目的：

中共在亞龍灣戰略核潛艦基地，在潛艦經由巴士海峽進入太平洋，其核導彈可直接攻擊美國本土；從南海可經由麻六甲海峽進入印度洋，若中共有效控制南海，美軍太平洋艦隊要進入印度洋與東北亞日本、韓國與我國通往中東、歐洲的交通運輸線都將遭到中共的控制，因此美國積極拉攏南海附近國家，企圖在此地區部署強大海、空軍軍力，有效圍堵中共海權的擴張，防堵中共成為海權大國，以降低其日後成為世界霸主的競爭力。

肆、「信心建立措施」理論與海上安全

一、「信心建立措施」理論：

「信心建立措施」(Confidence-Building Measures，簡稱CBM)這個概念，早在1955年的聯合國大會中，就曾經使用信心建立這個名詞，¹⁶1975年8月1日「歐洲安全暨合作會議」(Conference on Security and Cooperation in Europe，簡稱CSCE)簽訂了《赫爾辛基會議最終協議書(Helsinki Final Act)》，其後又在1986年的《斯德哥爾摩信心與安全建立措施文件(Stockholm Document of Confidence and Security Building Measures)》建構更為具體與強制的內容規範了歐洲安全、經

¹³《日媒：中共在南沙和西沙群島建海空聯合基地》，超越新聞網，<http://beyondnewsnet.com/20150524-joint-naval-and-air-base/>，檢索日期：民105年5月26日。

¹⁴《日媒：大陸在南海造8人工島，佈署「轟-6」威脅澳洲美軍》，ETtoday新聞雲，<http://www.ettoday.net/news/20150129/460474.htm>，檢索日期：民105年5月26日。

¹⁵《南海人工島擴張中日海上爭霸權》，聯合新聞網，<http://udn.com/news/story/5/>，檢索日期：民105年5月26日。

¹⁶James Macintosh, "Confidence-Building Measures in Europe, 1975 to the Present," in Richard D. Burns, ed. Encyclopedia of Arms Control and Disarmament, vol. 2, 1986.

濟科學技術和環境領域、人道及其他領域的合作、召開後續會議等結論。¹⁷

其中有關「建立信心措施暨特定層面安全與裁軍檔」，主要規定為防範因軍事資訊缺乏而引發的誤解與判斷，造成武裝衝突的危險，各締約國應由外交管道告知對方，並主動邀請對方觀察其軍事行動與演習；所謂的軍事行動或演習是指其地面部隊或陸、海、空聯合部隊其規模超過 2 萬 5 千名部隊時必需提前於 21 日前通報；另外在其他成員國國界 250 公里之內的主要軍事演習，必須事先通報。¹⁸

「信心建立措施」必須以漸進的方式來推動，其過程的設計影響成功與否甚鉅；美國史汀生中心（The Henry Stimson Center）的專家克雷普（Michael Krepon）亦認為「信心建立措施」推動的過程應採循序漸進的方式進行，並將推動的進程劃分成如下的三個階段：¹⁹

（一）第一階段：避免衝突（Conflict Avoidance）在不危及國家安全前提下，對立各方的政治領袖同意進行雙向的溝通與接觸，避免對立情勢惡化。此階段係基於「衝突避免措施」建立一初步安全機制，進而防止突發事件造成全面性衝突。

（二）第二階段：建立信心（Confidence Building）政治支持與良性互動是此階段運作的前提，對於雙方在避免衝突後，進一步地建立彼此的信心。

（三）第三階段：強化和平（Strengthening the Peace）如能克服避免戰爭的重大障礙並開始磋商和平條約，國家領導人就可以繼續利用「信心建立措施」以強化和平，本階段的目的是擴大並深化既存的合作關係，並儘可能促成實質的進展。

亞太地區最重要之信心暨安全建立措施見諸於「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum，簡稱 ARF）。²⁰亞太地區近年來和平及繁榮為 20 世紀迄今百年難得一見之現象；西方國家期許東協區域論壇肩負

¹⁷林正義，〈臺海兩岸『信心建立措施』芻議〉，《國防雜誌》，第 13 卷第 12 期（1998 年 6 月），頁 4。

¹⁸Victor-Yves Ghebali, "Confidence-Building Measures within the CSCE Process: Paragraph-by-Paragraph Analysis of the Helsinki and Stockholm Regimes," United Nations Research Papers No. 3, Mars 1989.

¹⁹Michael Krepon, A Handbook of Confidence-Building Measure for Regional Security, 3rd ed. (Washington D.C.: The Stimson Center, 1998), pp. 4-13.

²⁰東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)最初係以東協為主角的亞太地區多邊安全合作機制，現對於各領域的議題大都已有所觸及，而其相關會議的召開，有利於提高彼此的相互信心，亦可降低因猜疑而肇發之衝突，並增進區域的穩定與合作。

鞏固及強化區域和平及繁榮之重大挑戰。東協區域論壇規劃作法分三階段：(1)推動信心建立措施；(2)發展預防外交機制；(3)發展衝突解決機制。²¹「東協區域論壇」之信心建立措施，早期有非正式機制之《東南亞友好暨合作條約》；1995年後「東協區域論壇」另分別發展出短程及中長程目標之具體信心建立措施；其短程目標之信心建立措施有：²²

- (一)發展區域國家間關係之共同認知及交往原則。
- (二)建立整體性安全觀。
- (三)安全對話。
- (四)各國出版國防白皮書。
- (五)參加聯合國「傳統武器登錄書」。
- (六)加強高層等之接觸交流。
- (七)軍事機構、人員及訓練之交流。
- (八)自動開放軍事演習之觀察。
- (九)國防軍事官員每年集會討論國際安全事務。

二、海上安全：

(一)海上信心措施：

聯合國自 1970 年代末即開始組織學者和政策分析人員進行有關海上信心措施課題研究，這對當前建立海上信心措施具有一定的理論和政策啟示。安全領域中的建立信心（安全）措施屬於武器控制領域，而歐洲學者把建立信心措施看成是冷戰結束的主要原因。²³聯合國專家小組 1979 年啟動「建立信心措施」研究項目，1981 年提交《關於建立信心措施的全面研究報告》，認為「建立信心措施」同《聯合國憲章》維護和平與安全的宗旨和原則相一致，有助於落實《聯合國憲章》對於武器控制和裁軍的規定和措施。²⁴因此，聯合國於 1983 年起

²¹趙凡，《從南海和釣魚島爭端透視東盟區域論壇》，（今日中共論壇），2013 年第 13 期，<http://www.faobserver.com/NewsInfo.aspx?id=9448> 檢索日期：民 105 年 5 月 26 日）。

²²楊永明、唐欣偉，《信心建立措施與亞太安全》，（問題與研究），第 38 卷，第 6 期，1999 年，<http://club.ntu.edu.tw/~yang/Paper-9906-CBM.htm>，檢索日期：民國 105 年 5 月 26 日。

²³英·基佐（Guizot），〈建立信心措施：歐洲經驗及其對亞洲的啟示〉，《現代國際關係》，第 12 期（2005 年），頁 45。

²⁴Department of political and Security Council Affairs, United Nations Center for Disarmament, Report for the Secretary General :Comprehensive Study on Confidence - building Measures, Publication Code : A/36/474, New York, 1982, p2.

則成立專家小組從事建立海上信心措施的課題研究，概括來看「建立海上信心措施」的理論內涵就則是多邊主義，在海上武器控制和裁軍原則，實施建立海上信心措施，其具體內容如後：²⁵

1. 「建立海上信心措施」的主要宗旨：是在聯合國架構內建立海上武器控制機制，特別是抑制在海洋領域發展，運輸和部署武器，以維護海洋安全、穩定與發展。

2. 「建立海上信心措施」的基本原則：是增加互信、消除疑慮，尤其要排除海上武器競賽引發的恐懼、緊張和不信心，確保海洋安全、國際航道暢通及海洋經濟資源開發不受干擾。「海上信心措施」即可以通過政治途徑建立，也可以經由軍事合作實現；即可以由多個國家通過多邊主義實現，也可以是兩個國家之間通過雙邊談判方式建立。

3. 規定「建立海上信心措施」的適用範圍和基本內容：「建立海上信心措施」適用於近海和遠洋海域，尤其是繁忙的海上通道水域，以維護國際航道暢通。主要內容是海軍活動不應擴大到事態緊張或武裝衝突海域；海軍應當從事態緊張或武裝衝突海域撤離；大國應當協商撤回海外駐軍；限制使用海外海軍基地和設施；限制使用某些武器系統；根據透明行動準則進行海上軍備建設；相互通報海軍活動意圖；預先告知海軍軍事演習訊息；建立國際協定，防止各國海軍在公海發生意外。

三、海上安全合作機制：

加拿大學者大衛·格裡菲思（David N. Griffiths）²⁶論述了海盜問題對海運通道產生的威脅，提出了抵制海盜襲擾和武裝劫船的構想和建議，著重強調了國際海事局應當發揮的作用，通過國際間的合作來應對海盜危機在對熱點海峽的關注方面，馬來西亞學者哈馬紮和莫哈末·尼紮姆（B. A. Hamza and Mohd. Nizam Basiron）²⁷在《馬六甲海峽：一些資金建議（The Straits of Malacca: Some Funding Proposals）》一書中分析了馬六甲海峽和亞太地區海上運輸通道的現狀，並對涉及到的安全因素進行歸類，在此基礎之上進行分析，指出了保障海上運輸通道安全的構想，並附有相關的建議。在由於歷史問題與國際關係產生的區域糾紛上，前澳大利亞駐巴基斯坦國防官員布

²⁵ Department for Affairs, Report of the Secretary-General, The Arms Race, United Nations, New York, Publication Code: A/40/535, 1986, pp. 75-76.

²⁶ B. A. Hamza and Mohd. Nizam Basiron, The Strait of Malacca: Some Funding Proposals. MIAM PaPer, Maritime Institute of Malaysia, p67.

²⁷ Brian Cloughley, "NO need for war in south china see", International Defence Review, June 1995, P. 25.

萊恩·克拉雷 (Brian Cloughley)²⁸和美國海洋政策專家馬克 (Mark J. Valencia)²⁹研究了區域性國際海上運輸通道的問題，分析了其中所涉及到的利益問題，對於易產生糾紛的通道分別進行研究，比如南海問題，指出和平協商、積極合作是各相關利益方最可取的方案並提出了具體的政策建議。

伍、中共與東協安全合作機制

東南亞國家協會初期於 1967 年由印度尼西亞、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國等五國建立的區域性合作組織，之後陸續由汶萊、越南、寮國和緬甸加入，直到 1999 年 4 月柬埔寨的正式加入，而形成目前的東協十國。³⁰東協之中除了寮國以外其餘均為沿海國家或群島國家，因此，對於確保其內部的海上安全顯得非常重要。

中共於 1991 年時僅能以觀察員的身分參加東協的相關會議，但到了現今，其已成為東協的戰略夥伴，合作的項目也觸及了各個領域，彼此間的互動也日漸頻繁而密切。³¹

1991 年 7 月，中共前外長錢其琛應邀出席第 24 屆東協外長會議，揭開中共與東協關係全面發展的序幕。錢其琛外長在會上表示：「中共願意同東協進一步加強合作，在政治、經濟、科技和安全等方面與東協建立對話關係。東協所位處的東南亞區域，其戰略地位重要，對於中共南方地區及航運上的安全，尤其佔有關鍵的因素，所以中共必須與東協維持友好的關係，以確保穩定、和平的週遭環境。」³²

中共與東協的部分國家現今仍存有南海的爭議，其中除了領土主權的問題外，還包含了航運權和資源方面的爭奪，此為引爆衝突的熱點，更是影響其與東協關係的重要因素。³³中共與東協安全合作機制區分三個層次，分述如后：

一、高層領導人會晤機制：

²⁸ Mark J. Valencia. *New Asia : Transnational Navigational Issues and Possible Cooperative Responses* . IGCC Poliey P.33 .

²⁹ 徐明軍，〈構建中共海上能源秘密頻道的戰略思考〉，《珠江水運》，2004 年，頁 8-9。

³⁰ 〈快速搞懂東協十國？東協 10+1、東協 10+3？〉，天下雜誌，

<http://www.cw.com.tw/article/article.action?>，檢索日期：民 105 年 5 月 26 日。

³¹ 宋燕輝，〈中共近期在南海活動及情勢發展〉，《戰略安全研析》，第 28 期（2007 年），頁 15。

³² 唐仁俊，〈中共對信心建立措施之立場、實踐經驗與策略運用〉，《中共大陸研究》，第 47 卷 1 期（2004 年），頁 89。

³³ 宋興洲，〈東南亞國協與區域安全〉，《全球政治評論》，第 25 期（2009 年），頁 17。

東協－中共領導人「10+1」³⁴和東協－中日韓領導人「10+3」³⁵會晤機制是東協與中共雙邊和多邊合作中最高層次的機制。這種高層會晤每年舉行一次，涉及中共與東協雙邊關係的許多重大問題都是由高層領導人通過會晤做出決定的。在中共與東協關係的發展中，雙方領導人的定期會晤發揮了重要合作的功能。2003 年中共簽署《東南亞友好合作條約》以及雙方宣佈建立「面向和平與繁榮的戰略夥伴關係」都得到了雙方領導人直接肯定。

二、東協區域論壇：

東協區域論壇(ASEAN Regional Forum，簡稱 ARF)最初係以東協為主角的亞太地區多邊安全合作機制，現對於各領域的議題大都已有所觸及，而其相關會議的召開，有利於提高彼此的相互信心，亦可降低因猜疑而肇發之衝突，並增進區域的穩定與合作。³⁶

每年 7 月，東協都要舉行一次外長會議(ASEAN Ministerial Meeting，簡稱 AMM)，1991 年 7 月，中共作為東協主席國的貴賓出席了東協外長會議，從而與東協正式建立關係。1994 年中共作為東協磋商夥伴國參加了首屆「東協區域論壇」。1996 年中共正式成為東協的對話夥伴國。此後，中共與東協各國在每年的東協外長會議上都要就中共與東協關係以及其他雙方共同關心的問題交換意見。³⁷

三、工作對話機制：

到目前為止，中共與東協之間共建立了 5 個工作對話機構，為中共與東協之間的在相關領域的交流、對話與合作提供了有效途徑，5 個途徑分臚列以下：³⁸

(一)東協－中共高官會議(Senior Officials Meeting，簡稱 SOM)：

從 1995 年起，每年舉行一次，其主要任務是就涉及雙方關係的重大問題舉行磋商，雙方曾通過高官會議就南海爭端問題舉行過多次磋商。2000 年高官會議決定建立聯合工作組，起草了一份南海行為規範。³⁹

³⁴〈東盟與中共(10+1)領導人會議〉，新華網，<http://news.xinhuanet.com/ziliao/>，檢索日期：民 105 年 5 月 26 日。

³⁵廖舜右，〈中日韓峰會機制之發展研析〉，《全球政治評論》，第 39 期(2012 年)，頁 105。

³⁶林正義，〈「東協區域論壇」及其發展〉，《戰略安全研析》，第 28 期(2007 年)，頁 6-8。

³⁷曹雲華，《新中共－東盟關係論》(世界知識出版社：2005 年版)，頁 256。

³⁸大陸常用辭語編輯委員會，《大陸常用辭語彙編》(秀威出版社，2009 年 1 月 1 日)，頁 313。

³⁹楊永銘，〈APEC 架構與運作的發展與兩難〉，《理論與政策》，第 11 卷，第 1 期，1996 年，

(二)東協—中共經貿委員會：

成立於 1994 年，其主要任務是推動東協與中共經貿合作的發展。

(三)東協—中共科技委員會：

成立於 1994 年，其主要任務是推動雙方科技合作的發展。

(四)東協—中共合作聯合委員會：

成立於 1997 年，東協方面的聯合主席是東協秘書長，中共方的聯合主席是副部長級官員，其主要功能之一是建立東協—中共合作基金，制定基金使用的計畫，批准和監督東協與中共之間的各個合作項目。

(五)東協—北京委員會：

成立於 1999 年，由東協十國駐中共大使組成，其主要任務是促進東協與中共的對話。

這三種不同層次的合作機制的設立，為中共與東協關係的健康和迅速發展奠定了機制基礎，提供了制度保證，在實踐中，通過這三個不同層次的合作機制，中共與東協以及東協成員國之間簽署了一系列協議、協定、條約和聯合聲明等合作成果，使雙方的合作日益具體化。

陸、海上安全合作困境

進入 21 世紀中共與東協的關係一直處於穩定和平的發展，但是這並不意味著中共與東協之間一片風平浪靜，中共與東協在涉及雙邊國家利益的許多方面仍然存在著衝突和矛盾，化解衝突、緩和矛盾成為中共與東協關係的必經之路，其合作困境臚列以下：

一、國家利益衝突：

雙方之間存在的最大的問題莫過於南海主權之爭，隨著 2009 年 2 月 17 日菲律賓國會通過領海基線法案，將中共的黃岩島（我名稱黃主礁）和南沙群島部分島礁劃為菲律賓領土，⁴⁰ 中共與菲律賓的黃岩島爭議，展開針鋒相對的爭議，至 2012 中共完全控制黃岩島，修建軍事設施。⁴¹ 南海問題又一次被浮出檯面，南沙群島的主權之爭一直是阻礙中共與諸東南亞國家以及東協各國之間關係良性發展重要因素。

頁 44-57。

⁴⁰ 賴岳謙，《美國重返亞太戰略對亞洲權力結構的影響》（獨立作家—秀威出版，2014 年 11 月 1 日），頁 90。

⁴¹ 《中共密報》編輯部，《第 15 期：王岐山秘捕 高官高危》（中共密報雜誌社，2013 年 11 月 25 日），參閱 <https://books.google.com.tw/books?id=9j>，檢索日期：民 105 年 5 月 24 日。

二、東協與中共存在歷史和現實問題：

「中共威脅論」一直是東協與中共關係發展的隱患之一，中共周邊國家長期以來普遍擔心中共的強大會像歷史上一樣成為亞洲的中心，其他國家則成為其附庸。美國著名中共問題研究專家 Allen s. Whiting 在談到歷史對於東協對現在中共的理解所產生的影響時指出，許多東協與中共雙邊關係消極的經歷，確實減少了東協對於中共的和平主張的信心度。⁴²連續的「記憶沉積(memory layer)」使得東協國家，尤其是那些南海周邊國家，放棄了與他們交往數個世紀的強大的鄰國，以至於他們對中共現在合作的姿態也抱有偏見。

中共在歷史上曾是亞太地區的霸權，這是真實存在的情況或者是被喚起了的東協國家的記憶，使得東協對中共的瞭解產生了暗影，他們總有一種潛在的憂慮，未來會被中共主宰，這些歷史的印跡使東協國家對北京政府產生了一致性的反對，這是來自東協本土對北京行為的反應。隨著中共自 1978 年改革開放以來，國力大幅提升，東協國家無疑會產生更多的焦慮與不安，這種本能的恐懼自然會阻礙中共與東協國家的穩定發展。因此，有的東協人士甚至說「無論中共面向何處」，對東協都是威脅。⁴³

三、國際因素對雙邊關係的影響：

中共與東協國家的關係不但受到雙邊因素的影響，亦受到國際的影響和制約，特別是美、日、俄、印等大國的影響。因為俄羅斯對中共與東協國家關係的影響有限，故在此不作論述，重點論述美、日、印因素對中共與東協國家關係的影響。冷戰結束後，亞太地區出現了以美、日、中、俄、東協為代表的「四國五方」的戰略格局。在這五方格局中，俄羅斯因陷於內外交困而把重點放在獨聯體和西方，東協的作用也侷限於東南亞地區。

因此，美、日、中三角關係成為亞太地區大國關係的核心，對亞太地區局勢及亞太的未來走向產生決定性的影響，中共與東協國家的關係受這三角關係互動的影響，如果中美、中日關係進入良性循環的軌道，則中共與東協國家的關係就會獲得發展。反之，如果中、美、

⁴²石晨霞，〈中共與東盟關係發展的成果、問題及其對策分析〉，《法制與社會》，第 9 期（2008 年），頁 246。

⁴³尹承德，〈東盟外交新走向—兼論中共與東協關係〉，《國際問題研究》，第 3 期（2004 年），頁 32。

日三角關係失衡，特別是中美陷入對抗的話，正如新加坡前資政李光耀所預料的，亞洲就會分裂。自東協成立以來，中共與東協關係經歷了由敵視、對抗到全方位友好合作的發展歷程，而每一階段關係的演變，都與美國因素分不開。可以說，美國因素在其中起著舉足輕重的作用。⁴⁴

三、簽訂南海區域行為準則：

「行為準則」(code of conduct)在國際法與關係的層次上，是一種政治性文件，簽署是國家自由意願的行使。一般而言，簽署此檔的國家沒有類似條約的法律義務去忠實遵守執行所簽署同意的「行為準則」。如果所簽署同意的「行為準則」中包含有國際法規定，或列有已生效的多邊或雙邊國與國間條約之條款，那麼此一「行為準則」是具有法律效力的。⁴⁵

柒、南海仲裁結果與區域國家聲浪

2013年菲律賓向國際法庭提出仲裁，已於2016年7月12日實施仲裁定讞，其內容如下：

一、2013年菲律賓向國際法庭提出仲裁，認為中共所劃設之9段線是無效的，菲律賓仍有權於經濟海域中行動；針對菲律賓提請仲裁，已於2016年7月12日實施仲裁定讞，其內容如下：

(一)仲裁庭裁定，中共對9段線範圍內的資源擁有「歷史性權利」的主張，並無法律基礎，違反了《聯合國海洋法公約》。⁴⁶

(二)仲裁庭亦裁定中方在禮樂灘採集資源侵犯了菲律賓的主權權利，中方對南沙群島的珊瑚礁生態系統構成永久而不可挽回的傷害，而中方漁民在南海採取嚴重破壞珊瑚礁生態的方式，大規模撈捕瀕危的海龜、珊瑚等，中方皆明知卻沒有履行停止這類行為的責任。

(三)南海200海浬專屬經濟區非中共所劃9段線規劃。

(四)中共近期，積極在南海島礁及其附近海域填海造島等8處島，為天然狀態下的低潮高地，不能產生領海、專屬經濟區或界定大陸棚架，中共建造人工島的行為已經侵犯了菲律賓均被仲裁為礁，此一仲裁著實限縮影響了中共經濟海域及空域與軍事機制啟動。

⁴⁴ 韋紅，〈美國因素對中共與東協關係的影響〉，《南洋問題研究》，第1期（2006年），頁5。

⁴⁵ 宋燕輝，〈東協與中共協商南海區域行為準則及對我可能影響〉，《問題研究》，第39卷第4期（2000年4月），頁19。

⁴⁶ 〈南海仲裁·即時更新菲方大勝仲裁庭否定中方九段線權利〉，《香港國際報》，<http://www.hk01.com/>，檢索日期：民105年7月15日。

(五)我國太平島被仲裁由島更為礁，實際控制的自然面積最大的太平島在內的所有南沙群島的海上地物最多只是礁而非島，亦即不能產生專屬經濟區，著實限縮影響了我國經濟海域及空域限制。

二、區域國家聲浪：

(一)中共方面：中共拒絕參加仲裁，其認為菲律賓的主張沒有法律依據，中華人民共和國政府稱菲律賓向法院提出仲裁的行為，已經違反了中共與東協在 2002 年簽署的《南海各方行為宣言》。⁴⁷2016 年 7 月，在仲裁案公布判決前夕，中共國務院總理李克強在出席第二屆「中希海洋合作論壇」致辭時強調「中共作為《聯合國海洋法公約》締約國，努力維護《公約》宗旨，反對任何海洋霸權，但同時中共將堅決維護正當合法權益」。

(二)越南方面：越南政府稱中共外交部對於中華民國 1947 年所劃定的 11 段線（中共改為 9 段線）的說明是不合法的，並聲明支持菲律賓提出仲裁案與請求法院注意越南擁有黃沙群島的主權。

(三)菲律賓方面：菲律賓政府認為中共所主張的九段線是無效的，因為違反《聯合國海洋法公約》中有關專屬經濟區與領海的條文，9 段線將南海的大部分都劃入中共，中共不能在此區域自行定義大陸棚架的範圍。

(四)美國方面：美國總統呼籲時表示，尊重也同意南海主權聲索方和平解決爭端，也支持各方經由公正、透明及對等原則下循協商或法律途徑解決分歧，但對於菲律賓提出的南中共海仲裁案，表示，它不會在這場衝突中偏向任何一方，各國必須依照《聯合國海洋法公約》來解決。

(五)中華民國方面：關於菲律賓單方面請求建立的南海仲裁案仲裁庭所作出的裁決，我國外交部鄭重聲明，該裁決是無效的，沒有法律拘束力，以不接受、不承認態度面對。

2013 年菲律賓向國際法庭提出仲裁，係由美國在幕後主導，因美國未簽署聯合國海洋公約，此公約對美國不具約束力，美國卻公開主張相關國家遵守依據《聯合國海洋法公約》所做之仲裁結果；另美國確有不服仲裁之紀錄召然若揭，因此，此一仲裁案，截至目前為止似乎雷聲大雨點小，只有美日兩國相互取暖無其他國際大國聲援，在東

⁴⁷〈南海爭議：李克強稱反對任何海洋霸權〉，《BBC 中文網》，

http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2016/07/160705_china_philippin，檢索日期：民 105 年 7 月 15 日。

協外長會議亦無相關討論議題，而此舉反而使中共加緊島嶼軍事化速度，更深化對南海之掌控力道，發揮主導地區發展之影響力。

捌、結語

在中共崛起前，世界主要資源、戰略孔道與附近軍事基地均為美國所掌控，中共身為大國必須擁有絕對控制能力，才能邁向有實力的真正大國，美軍積極封閉中共對外聯絡線與控制能源輸入運輸線，從韓國、日本、中華民國、菲律賓、越南、印度、中亞五國，積極防堵中共整體戰略規劃；中共在國際既有規範與模式中尋求突破，面臨美國與日本聯手打壓，無論是能源採購、稀有金屬競標都有美、日聯手競相提高價格，東海、南海、台海都可以看到美、日的勢力在影響區域的安全，以便從中獲取自身最高利益。

解決南海主權爭議，最主要的關鍵還是在中共，但大陸領導人利用目前的硬實力、軟實力，堅決不肯放棄的態度使得周邊東南亞國家及美國十分頭疼，未來會不會再度爆發類似「981 鑽油平臺事件」尚不可知，但升級到戰爭態勢可能性較低，因為建立東亞區域主義才是其真正的目的。總之，如果中華民國對南海爭議處理的較好，與美國區域安全合作、與東南亞國家更進一步的經濟整合，提昇自身國際事務主導權便不再是夢想。

對於南海海上安全合作機制，原僅是單純聲索國互相協商的問題，但卻因東協各國憂心中共強勢作為，而喪失其國家利益，而處心積慮將外國勢力牽引進入，使其複雜化，並從中獲取相對的國家利益，其中最明顯的就是 1982 年《國際海洋公約》的領海基線 200 哩的專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ），產生了島嶼爭奪及海域界線劃定的爭議、亞洲各國最關注的南海海運安全，以及美國重返亞太的「亞洲再平衡」，使其中共與東協的海上安全機制的建構出現極大的變數。就當前狀況及各國簽訂的海上安全協議中分析，南海各聲索國均不願意發生任何軍事上的衝突，因為經濟發展還是各國最大的利益，任誰都不願意因戰爭使其經濟衰退，因此，對於南海海上安全機制的建構除了現階段的《宣言》、《協商》之外，還發展出更為具體的《南海區域行為準則》，雖然其內容並未完成協商，但已對南海海上安全機制的建構邁入新的里程碑。