

剪不斷理還亂： 中國大陸南海島嶼造陸的戰略意涵

Too Messy to Manage: Strategic Implications of China's Island Reclamation in the South China Sea

林若雲 (Lin, Juo-Yu)

淡江大學亞洲研究所專任副教授

壹、前言

近年來中國大陸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，對太平島圍堵意圖明顯，值得臺灣警惕，影響力道不容小覷（參見本文中國大陸南海填海示意圖）。更值得注意的是自今（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 中國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，也無疑再次挑戰美國區域霸主的地位。

大陸填海造陸有其特殊的戰略考量，一方面為確保南海優勢，另一方面也展示堅定捍衛其南海主權與利益的決心。然而，此作為確實引發區域安全負面效果。無怪美國稱其於南海填海造陸乃一挑釁行為，美國與東南亞國家更有理由懷疑大陸於成立東海航空識別區（ADIZ）後，下一階段意圖想成立南海航空識別區。

此舉動也引發日韓鄰國的注目，例如 2014 年 10 月間日本網站文章指稱，

¹ 柏廷，「中共南沙造陸超越我太平島」（2014 年 10 月 21 日），2014 年 10 月 31 日瀏覽，〈中時電子報〉，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141021000462-260108>。

臺灣立法院公布 2015 年內完成強化太平島港口設施和飛機跑道為主的軍事設施計畫。根據該計畫，臺灣正研究在太平島新建停靠碼頭，以便部署新型巡邏艦和海軍護衛艦。臺灣之所以要對距離本島 1,600 公里的太平島加強防衛，原因在於中國大陸在距離太平島南約二十五公里海域中的幾處環島礁上不斷進行人工島建設，而這些人工島不久將成為大陸的軍事基地。²

而種種相關情資顯示，美國海軍相關部門早就關注大陸的海洋戰略和人工島建設動向。美國認為大陸不斷加快人工島建設進度，理由是在試探美國的反應能力。儘管美國對菲律賓提出的「中國人工島建設侵犯其國家主權」的觀點予以支援，但並未直接做出對大陸人工島建設表示質疑的舉動，加之疲於應對克里米亞、敘利亞和伊斯蘭國 (ISIS) 等問題，形於外則美國雖非對大陸人工島建設完全置之不理，然只有口頭指責無實質行動，確實沒有足夠精力去處理「重返亞太」中重點之一的南海問題。

一、大陸填海造陸之現況與其考量 (2013~2014)

島嶼名稱	中國大陸造島之現況與建物設施	大陸考量
赤瓜礁 (Johnson South Reef)	2014 年 5 月，大陸在赤瓜礁進行填海作業，多艘艦艇在施工地附近警戒。菲律賓外交部指控大陸在赤瓜礁填海造陸，似乎準備興建飛機跑道。島上建有前哨站，並有駐軍。	一旦機場跑道落成，共軍之空軍能夠進出自如，快速在南海部署，以抵抗美國為首的東南亞國家。
東門礁	2013 大陸啟動造島工程，東門礁填海造出的陸地，已經可見重型機械和碼頭狀的建築物，港口建設也已經可看見輪廓 ³ 但島上面積有限。	增加共軍軍隊戰鬥能力。
南熏礁	2013 年 5 月原本是汪洋中的一個彈丸之地，如今 7 月底陸地面積已擴大了近百倍。	同上
華陽礁	華陽礁則已被填成南沙群島第三大島，面積已接近 30 公頃。	同上
永暑島	2013 年經過填海造陸後，面積達到大約 0.9 平方公里，升格南沙第一大島。海洋探測站大約可容納 200 人，其中包括無線電，雷達和油料及維護人員。建築包括一個直升機平臺，一個 4,000 噸級碼頭。	部署運輸直升機、快速登陸艇和汽艇艦，從而讓中國大陸保衛周邊爭議島嶼方面擁有巨大優勢。

資料來源：作者自行整理，2014 年 10 月 25 日。

² 楊磊，「日媒：美國無力應對北京南海造陸 中國試探成功」(2014 年 10 月 17 日)，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《環球時報》，<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/42071/2014/10/17/6611s4730417.htm>。

³ 「中國南海大舉填海，李翔宙：確實很擔心」(2014 年 10 月 15 日)，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《蘋果日報》，<http://www.appledaily.com.tw/realtime/news/article/new/20141015/488451/>。

二、赤瓜礁與永暑島為大陸填海造陸重要例證 (Show case)

赤瓜礁位於菲律賓巴拉望島以西約三百公里處，大陸 1988 年從越南手中奪取後實質控制該礁嶼，大陸一直在赤瓜礁進行人工島作業。日前菲律賓指控大陸在南海爭議海域的赤瓜礁 (Johnson South Reef) 填海造陸、興建簡易飛機跑道。菲國正式向大陸提出外交抗議，指出軍方空拍照片顯示大陸最近數週將土石、建材運到赤瓜礁填海造陸，細看之可發現明顯違反「南海各方共同行為準則宣言」中禁止在主權爭議地區新建設施。但北京以擁有該礁嶼主權為由拒絕接受。此事若屬實，將是大陸在其占據 8 座島礁興建的第一條飛機跑道，意義非凡。⁴

永暑島距中國大陸約七百四十海浬，海南島榆林港 560 海浬。2013 年以來經過填海造地後，永暑礁面積達到大約零點九平方公里，升格為永暑島。人工島的戰略意義卻非同小可，其面積足可讓大陸輕型戰艦提供一個可靠的永久性基地，包括能停靠至 5,000 噸級艦船的碼頭。此外在島上還可以部署運輸直升機、快速登陸艇和汽艇艦，從而讓大陸保衛周邊爭議島嶼方面擁有巨大優勢。⁵ 可謂赤瓜礁與永暑島已經成為大陸填海造陸重要例證 (Show case)。

貳、大陸填海造陸之重要戰略意涵

前述大陸造陸措施引發周遭各國之不安，對東亞與亞太區域安全有重大影響，以下分成五個項目討論中共島嶼造陸之戰略意涵。

其一，永暑島距離越南南威島約一百一十公里、距離馬來西亞約五百五十公里，距離菲律賓約五百五十公里，如果周遭發生戰事大陸能迅速即時反應。輔以擴建赤瓜礁之機場，可提供主力戰機殲 11 起降。倘若殲 11 從赤瓜礁起飛，可以將整個南海納入作戰範圍。由於南沙距離中國大陸有 1,000 公里，造成大陸戰機長久以來都難以在南沙上空進行巡邏。為此大陸在今年年初開始在赤瓜礁、東門礁等島嶼開始填海。在南沙局勢日益複雜的今天，這將對大陸有效

⁴ 管淑平，「菲指控中國 南海赤瓜礁建跑道」(2014 年 5 月 15 日)，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/779067/print>。

⁵ 胡念祖，「觀念平台—不軍不警如何捍衛東、南沙」，(2011 年 4 月 26 日)，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《中時電子報》，<https://tw.news.yahoo.com/%E8%A7%80%E5%BF%B5%E5%B9%B3%E5%8F%B0-%E4%B8%8D%E8%BB%8D%E4%B8%8D%E8%AD%A6%E5%A6%82%E4%BD%95%E6%8D%8D%E8%A1%9B%E6%9D%B1-%E5%8D%97%E6%B2%99-191116712.html>。

控制南沙有著至關重要的作用。⁶

其二，藉由人工島建設來試探美國反應能力。儘管美國反覆提及「亞太再平衡」政策及對菲律賓提出的大陸人工島建設侵犯國家主權的觀點予以支援，但卻苦於克里米亞局勢和伊斯蘭國局勢，沒有更多精力去處理南海問題。

其三，大陸在南海所進行的填海造陸作業，主要目標是「小島堡壘化」和「大島障地化」；而大陸海軍司令員更在 9 月下旬，史無前例地用一星期時間，逐島視察這些島礁的填海造陸工程，還在永暑島視察三軍聯合作戰想定的操演，藉此宣示大陸在南海已經有全盤的戰略規劃。⁷



圖片來源：2014 年 10 月 21 日下載，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141021000462-260108>。

其四，尤其值得重視的是，大陸在海南島文昌興建太空火箭及人造衛星發射基地、亞龍灣興建核動力導彈潛艦和航空母艦基地，西沙永興島設置衛星通

⁶ 「解放軍三艘戰艦鎮守赤瓜礁 世界級作業船趕工」(2014 年 9 月 6 日)，2014 年 10 月 28 日瀏覽，《老年生活報》，<http://big5.backchina.com/news/2014/09/06/317167.html>。

⁷ 呂昭隆，「南海 7 島逼近包圍 國安局非常擔心」(2014 年 10 月 21 日)，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141021000467-260108>。

訊中繼站與電臺，以及在南海島礁上設置電子監偵情報網等措施，種種措施已顯露強烈的軍事野心，已經引起美國和亞太週邊國家的高度關注。⁸

其五，大陸透過在南海永暑島等島嶼上從事軍事建設，合理可疑在《東海航空識別區》之後，下一步就是劃設《南海航空識別區》做準備，待建設完成後，永暑島不但將成為大陸反擊美、菲的軍事基地，更能使大陸軍隊實質控制南海空域。在南沙群島中除華陽礁外，這是大陸實際控制島礁中離越南最近的一個，永暑島大型綜合軍事基地建成以後尤其對牽制越南具有著重要之戰略意義。

參、區域內外各國之想法與未來可能之因應措施

先以美日之反應而言，美國對於南海議題始終保持一貫的態度。一方面不想正面與大陸直接衝突，另一方面持續軍售武器，加強與東南亞國家軍事外交關係。但是倘若不幸發生戰爭美國不可能不牽涉其中。

雖美國疲於克里米亞與伊斯蘭國等重大議題，卻不能對南海坐視不管。為了有效嚇阻大陸的軍事意圖，美日菲在南海進行的首次聯合軍演，⁹參加此次軍演的是美軍「安提塔姆號」導彈巡洋艦、日本海自「漣號」導彈驅逐艦以及菲律賓海軍「德爾畢拉爾號」護衛艦。軍演主要進行了實彈射擊訓練及夜間艦艇通信訓練。美國與菲律賓海軍連同日本海上自衛隊，三國聯合軍演於10月22日至23日在南海舉行了聯合軍演，此軍事演習明顯衝著大陸而來。

大陸對此也了然於胸，大陸國防部對外宣稱：日本軍演比較密集的階段，2014年10月22號、23號日本與美菲進行軍演之後，25號又有一艘日本軍艦到俄羅斯參加救援演練。¹⁰日美菲律賓舉行的聯合軍演，大陸指稱「中方一貫主張，有關國家之間的軍事合作應該有利於地區的和平與穩定，而不是相反」。

菲律賓一貫強烈指責大陸，菲國總統艾奎諾三世於本(2014)年6月已大動作召開國際記者會，抨擊大陸在南海群島附近造陸行徑。軍方空拍照片顯示大陸最近數週將土石、建材運到赤瓜礁填海造陸，「他們正準備建一條跑道」，此舉違反「南海各方共同行為準則宣言」中禁止在主權爭議地區新建設施。被問及大陸在該礁嶼興建跑道之想法，外交部長羅薩里奧(Albert del Rosario)稱「根據聯合國海洋法公約，赤瓜礁位於菲國專屬經濟區內，中國也是該公約簽

⁸ 王崑義等，*韜略談兵第二輯 - 現代戰爭及安全情勢新思維* (臺北：青年日報社，民國96年10月)，頁162。

⁹ 馬麗，「美日菲首次在南海搞聯合軍演 日媒稱欲牽制中國」(2014年10月24日)，2014年10月30日瀏覽，*《中國網》*，http://big5.china.com.cn/military/2014-10/24/content_33864249.htm。

¹⁰ 「國防部回應美日菲聯合軍演：不應破壞地區穩定」(2014年10月30日)，2014年10月31日瀏覽，*《環球網》*，<http://mil.huanqiu.com/china/2014-10/5185292.html>。

署國。根據以上資料顯示，中國在這五個島礁的積極部署，不管是在海權的擴展還是經濟資源的掠奪，都嚴重影響到了菲律賓海域的生存空間」。目前，菲國走的兩條路：訴諸國際法院或軍事武力警告。照國際往例即使被控訴國明白違反國際法，倘若被控訴國不遵守，國際法庭無強制執行能力。因此，菲律賓想藉著國際法院來解決南海問題可能性微乎其微。

「中」菲兩國由於軍事實力懸殊，正式宣戰可能性微乎其微。目前全球軍事力量排名，大陸排名第三，菲律賓第二十三，¹¹ 而且空軍沒有戰鬥機，大陸卻有航空母艦遼寧號及性能優秀的戰機。因此，菲律賓只能把希望寄託在美菲共同防禦條約，一方面是因為美國的再平衡策略與軍事優勢，另一方面是 2007 年 11 月，美國小鷹號航空母艦在太平洋日本和臺灣海域間進行軍事演習時，一艘大陸宋級潛艦無聲無息浮出水面，令美國海軍非常驚訝。¹² 以上案例都提醒美國，需要把更多的注意力放在南海，一旦菲律賓無力阻止大陸的侵犯，美國的島鍊封鎖戰略將被突破，石油或其他資源的運輸將會受到威脅。

根據 2014 年 6 月 8 日的消息指出，菲越海軍在領土爭議島嶼舉行多項友誼賽。可以大膽推論除了美國之外，擁有共同利害的越南也是菲律賓亟欲拉攏的目標。東協平臺也是最近菲律賓可用來伸張自己權力的地方，但是東協組織裡大多數的成員與大陸的經貿往來非常龐大，再加上與大陸關係良好的緬甸 2014 年是東協的輪值主席國，¹³ 所以透過此途徑來解決南海爭議筆者覺得可能性很低。

再者，分析以民族強悍著稱之越南，跟菲律賓相比，越南的動作更為積極，在 2014 年 5 月，981 鑽油平臺事件引發排華暴動之後，「中」越關係也越來越緊張。和菲律賓相比，越南顯然能做的選擇很多，不管是透過軍事力量，還是可以利用的盟友。越南和俄羅斯的關係較以往更佳，因為在 2012-2015 年越南成為俄羅斯武器最大的買家，¹⁴ 寧願放棄 2019 年亞運會的舉辦權也要提高軍購預算，可見越南的堅定立場，另一方面，也可以看出聯俄制「中」的可能性很大。同時，美國也是越南想要拉攏的目標。一方面，美國力挺越南，批評大陸在西沙設置鑽油平臺是「挑釁行為」；另一方面，越南領導階層針對大陸的談話也愈來愈強硬。

因此，越南這個市場對美國來說潛力無限，雖然沒有跟菲律賓一樣跟美國

¹¹ 李奉先，「中國軍事實力名列全球第幾位？」，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《新浪新聞》，<http://news.sina.com.tw/books/love/barticle/3910.html>。

¹² 呂振安，「中共潛艦突穿第一島鏈之戰略意涵」，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文（2010 年），頁 13 - 16。

¹³ JANE PERLEZ, WAI MOE, 「緬甸官員稱在南海問題上支持東盟立場」（2014 年 7 月 2 日），2014 年 10 月 31 日瀏覽，《紐約時報中文網》，<http://cn.nytimes.com/world/20140702/c02myanmar/zh-hant/>。

¹⁴ 「遲來的中越衝突只是南海紛爭的開始」（2014 年 5 月 19 日），2014 年 10 月 31 日瀏覽，《和訊網》，<http://news.cnyes.com/Content/20140519/KIVG7UW083R6U.shtml>。

簽署共同防禦條約，但如同英國前首相帕麥斯頓（Lord Palmerston）所說：「國際社會沒有永遠的朋友，也沒有永遠的敵人，只有永遠的利益。」相信伺機拉攏越南牽制中國大陸，對美國來說絕對是**有利無害**。

至於越南跟菲律賓合作成功的可能性相當低。一是菲越兩國的國力並不一致，屆時如果「中」越爆發衝突，菲律賓可以支援的力量相當有限，二來就近年來的資料可看出，越南想要左右逢源，利用美俄兩大國聯合制約中國大陸。因此，菲越的合作可能只是**名義大於實質**。

雖然2014年5月越南在領土境內爆發了所謂的反「中」行動，然而雙方的衝突爆發戰爭可能性極低。因為兩國就經貿關係而言，自2004年起，大陸已經連續10年成為越南第一大貿易夥伴，目前為止大陸還是越南最大的進口國，占出口總額的10%，另外，大陸海關統計，2013年，「中」越雙邊貿易額達到654.8億美元，同比增長30%。¹⁵目前，「中」越關係的停滯不前，南海爭議是唯一的障礙，照這種趨勢發展下去，基於對主權及現實主義的考量，越南寧願放棄大陸龐大的經濟利益，也不願在南海主權問題上讓步。為了有效制衡大陸，美國近年來更是極力拉攏越南，加強軍事層面交流使美越關係正常化。

肆、臺灣之因應

南海聲索國中，中國大陸、越南、菲律賓加速造島工程，大興土木。其中永暑島面積迅速擴大至零點九平方公里，已超過臺灣控制的太平島，成為南沙群島第一大島，¹⁶種種擴充措施引發區域的潛在衝突，以及對區域安全產生重大威脅。

臺灣是南海爭議的當事國，陷入困境的發展不僅使臺灣被邊緣化，同時也使臺灣在兩岸關係與對東協關係上進退兩難，簡言之，臺灣夾在「中」美兩強之間，一方面受牽於中國大陸；另一方面又極需美國安全支援。

日前我國安局長李翔宙表示對於大陸包圍太平島感到憂心，尤其是一旦大陸設立「南海防空識別區」，這對我國軍C-130運輸機前往太平島後勤補給作業構成嚴重影響，延伸出是否該向大陸「通報」？又或者一舉一動遭到大陸監控？¹⁷

追溯於2000年1月28日，我國行政院海岸巡防署（海巡署）取代我海

¹⁵ 張璐晶，「中國企業越南生存現狀調查」（2014年第20期），2014年10月31日瀏覽，〈中國經濟周刊〉，http://paper.people.com.cn/zgjzk/html/2014-05/26/content_1434182.htm。

¹⁶ 「國防部回應美日菲聯合軍演：不應破壞地區穩定」（2014年10月30日），2014年10月31日瀏覽，〈環球網〉，<http://mil.huanqiu.com/china/2014-10/5185292.html>。

¹⁷ 汪荊絹、賴錦宏，「大陸永暑礁建島 超過我太平島」（2014年10月21日），2014年10月30日瀏覽，〈聯合新聞網〉，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MA11/9012645.shtml>。

軍陸戰隊接管太平島，臺灣被批評對於南海議題不重視，自願退居南海的第二線。目前太平島沒有正式的碼頭，海巡署只能部署 2 艘排水量 6.8 噸的 CP-1001 多功能巡緝艇等。然而海巡署表示，明年度辦理南沙太平島聯絡道、曳船道、碼頭面層及跑道強化施工項目，預定明年底完工。¹⁸ 在民國 104 年規劃完成 1,000 噸級巡防救難艦 2 艘、100 噸級巡防救難艇 5 艘，並持續執行建造 1,000 噸級救難艦 2 艘和救難艇 21 艘。

我國也不是毫無機會。臺灣首先需要定位南海對臺灣的戰略利益為何，是否為本國核心利益？有人認為是無上律令的主權保衛戰，也是臺灣對東協的戰略籌碼，但也有人視其為「易攻難守的雞肋，更是讓臺灣捲入南海爭端的戰略負債」。保衛太平島與放棄太平島，對臺灣的影響是在於透過何種作為以保衛或放棄，若處理不當將陷入苦海，兩者都可能使臺灣同時與美國、大陸及東協關係緊張。

伍、結語

若想解決南海主權爭議，最主要的關鍵還是在大陸，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，如果臺灣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。

臺灣長期面臨大陸的武力威脅，南海問題更是情勢複雜，因不僅只是大陸與臺灣的雙邊問題，同時也要面對菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊、大陸等多方勢力，這些國家背後更有俄羅斯、美國、日本、東協撐腰。一旦臺灣處理的方式不佳，牽一髮而動全身，除了升高緊張態勢外，更有可能失去臺灣最重要的盟友—美國，以及長久以來我國苦心經營的外交成果。因此，面對南海爭議，臺灣的因應策略應當審慎評估、三思而後行。

¹⁸ 「南沙太平島碼頭 104 年底完工」(2014 年 10 月 6 日)，2014 年 10 月 30 日瀏覽，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS1/8980981.shtml>。