

對「中」、菲兩國 「牛軛礁爭端」之研究

胡敏遠 博士

提 要：

- 一、中共與菲律賓在牛軛礁海域的衝突事件，不能僅視為「中」、菲兩國的領土之爭，而須將其架構在「中」、美、菲三方在南海的戰略布局，才能窺探全貌。當前中共在南海採取一套嚴謹且帶有威懾式的蠶食策略，其作法是逐漸累積在模糊地帶中獲取之優勢，並將該地帶之利益轉變成為中共實質擁有的權利。
- 二、中共為實質占領牛軛礁，自2021年2月以來陸續派遣200多艘漁船在該海域「避風」，實際上是想利用由漁民組成的海上民兵組織，意圖侵占該礁。咸信其利用「牛軛礁爭端」的策略應包含威逼菲國放棄原有的規則與秩序，並利用國際公權力無暇兼顧之際，持續擴大填海造島工程，並在經濟與軍事「雙管齊下」威逼對手。
- 三、菲律賓因應中共的威逼措施採取的避險策略，包括強調領海與經濟海域的立場、尋求美國援助及運用國內社會反「中」力量，迫使中共政治退讓。國軍在南海亦負有保疆衛土之責，為確保太平島及相關海域的主權，確實應針對中共利用「灰色地帶衝突」的擴張舉動預做準備，以確保國家利益。

關鍵詞：中共、菲律賓、牛軛礁、南海主權、灰色地帶衝突

壹、前言

2012年「中」、菲兩國在「黃岩島」(Scarborough Reef)衝突後，中共不斷地威脅菲律賓及其他聲索國，在南海與中共有爭議岩礁及淺灘，逼迫彼等國家退讓；同時在

其占領的島礁，持續擴大填海造島工程，以擴張對南海的實質控制權。¹中共運用歷史留下的「九段線」²海疆界限為藉口(如圖一)，強制驅離其他聲索國的船隻，菲律賓即是從「黃岩島事件」的衝突中認知，「中」方係藉由海上民兵組織與海警單位配合，強

註1：“China Approves Military Garrison for Disputed Islands, BBC News, July 23, 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-china-18949941>，檢索日期：2021年5月4日。

註2：中共強調的「九段線」與我國在民國36年繪製的「十一段線」主張一致。此區域包含了西沙群、中沙群島、南沙群島的海域與島礁。李大中，〈美國歐巴馬政府時期的南海政策〉，《遠景基金會季刊》(臺北市)，第18卷，第3期，2017年7月，頁60。



圖一：我國主張「南海十一段線」與中共「九段線」位置示意圖

資料來源：參考〈何謂「九段線」？它是這麼來的...〉，《自由時報》，2016年7月12日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breaking-news/1760417>，檢索日期：2021年6月18日，由作者彙整製圖。



圖二：九章群礁之牛軛礁地理位置示意圖

資料來源：參考〈220華漁船集結南海牛軛礁 菲斥由海上民兵駕駛〉，東網，2021年3月21日，https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/intnews/20210321/bkn-20210321110703403-0321_00992_001.html；〈南沙群島島礁之一「九章群礁」〉，每日頭條，2018年1月27日，<https://kknews.cc/travel/l2byyne.html>，檢索日期：2021年6月18日，由作者彙整製圖。

取豪奪的占領該島及附近經濟海域。面對中共的侵權行為，菲國政府因而對南海主權的堅持也愈加謹慎應對。

2021年3月中旬，美國駐菲國大使館提供馬尼拉政府重要情資，宣稱自2月以來，中共已陸續調動200多艘漁船，藉躲避強風為由，在南沙群島附近的牛軛礁(Whitsun Reef)海域集結。³菲國外交部於3月20日發布有關中共可能再次運用大量海上民兵，意

欲侵占牛軛礁及附近經濟海域；⁴另美、菲兩國為防止黃岩島事件重演，大舉揭發中共派遣漁船在牛軛島的策略，也順勢引發菲國民怨四起。美方認為中共意圖再次運用「灰色地帶衝突」(Conflict of Gray Zone)，侵占屬於菲律賓經濟海域中的牛軛礁；對此，菲國社會與新聞媒體對中共的行為，亦強烈表達不滿，大批民眾甚至前往中共駐菲大使館前進行示威。⁵面對菲國內部對「牛軛

註3：周慧盈、楊昇儒，〈中國船隻持續集結南海牛軛礁 專家：已至少部署一年〉，中央通訊社，2021年3月27日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103270165.aspx>，檢索日期：2021年6月20日。

註4：〈220艘漁船集結牛軛礁 菲律賓不相信躲雨說 擔憂占領前奏〉，rfi，2021年3月24日，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20210324-220%E8%89%98%E6%BC%81%E8%88%B9%E9%9B%86%E7%B5%90%E7%89%9B%E8%BB%9B%E7%A4%81-%E8%8F%B2%E5%BE%8B%E8%B3%93%E4%B8%8D%E7%9B%B8%E4%BF%A1%E8%BA%B2%E9%9B%A8%E8%AA-AA-%E6%93%94%E6%86%82%E4%BD%94%E9%A0%98%E5%89%8D%E5%A5%8F>，檢索日期：2021年6月20日。

註5：〈中國在牛軛礁故技重施 被指試探美國抗衡決心〉，美國之音，2021年4月10日，<https://www.voacantonese.com/a/China-eyes-on-Whitsun-Reef-20210409/5847205.html>，檢索日期：2021年6月3日。

礁」主權的立場反應激烈，中共則採取保守姿態，並撤回在該地區集結的漁船。

事實上，兩國「牛軛礁爭端」（如圖二）不能僅視為中共與聲索國的領土之爭，而須將其架構在「中」、美、菲三方在南海的戰略布局，才能窺探全貌。基此，有關兩國「牛軛礁爭端」的緣起與未來發展；中共的立場與其在南海的戰略布局；以及菲律賓面對中共在南海的強勢作為之因應策略等，均為本文探討重點。尤其我國在南沙太平島及附近海域仍擁有領海及經濟海域，更須慎防中共使用「灰色地帶衝突」，國軍有必要謹慎應對，以確保我國土利益，這也是撰寫本文主要的目的。

貳、「中」、菲「牛軛礁爭端」的緣起與發展

本世紀以來，中共經常藉由「九段線」的領海為名，派遣有組織的漁船長期出現在菲律賓的專屬經濟海域，為此雙邊關係變得益發緊張；菲國政府亦不斷警告中共，此舉可能引發兩國都不願發生的軍事衝突。此次「牛軛礁爭端」即是在此氛圍下所發生的衝突。事件緣起與概況，分析如後：

一、南海的國際爭端

亞太地區為國際爭端最為頻繁的區域，而南海不僅為其中熱點，又是強權國家與聲索國家之間權力競爭的場域。美國在這個世紀初才認知到亞洲地區安全情勢對其權力的

影響，漸漸地將美國戰略重心轉移至此；⁶同時也不斷強化與盟國的合作關係，以防堵中共在南海的勢力擴張。

（一）從地理疆界來看，南海是一個半封閉的海域，海域中包括了數百個大小不同的島礁。南海四個群島中，東沙為我國所擁有並在高雄市的管轄範圍內，較無爭議；西沙與中沙群島已被中共占領與控制，唯一具有爭議之地為黃岩島，且至今「中」、菲仍處在爭執之中；南沙群島多為沒有露出水面的珊瑚礁石、淺灘，且多數為無人常駐的礁岩。然而，南沙群島中許多島礁的領土與經濟海域爭執，牽涉到中共、菲律賓、越南、汶萊、馬來西亞與我國等6國的主權之爭，是當前南海最複雜且不易解決的問題。⁷除主權之爭外，引發南海國際爭端的理由，主因仍在該海域擁有豐富石油與天然氣，也蘊藏錳、銅、鎳、鈷、鈦、錫、鑽石等礦物資源，且南海海域也是世界上最豐富的漁場之一。海洋資源與海底礦物能源的擁有與各個國家領有的經濟海域範圍息息相關。⁸

（二）美、「中」的權力競爭是當前南海地區最難解決的問題。美國在南海的訴求為維持美軍在公海航行的自由權，美國雖認為各國應遵守國際秩序，維護國際海洋法公約中的權利；然弔詭的是，美國迄今未簽署相關海洋公約。另外，南海聲索國為爭取經濟海域，經常性地與中共宣稱的「既有疆界」發生海域的爭奪，導致中共與各聲索國之間

註6：U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Arlington: U.S. Department of Defense, 2012), pp. 1-2, U.S. Department of Defense, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf, 檢索日期：2021年6月4日。

註7：沈克勤，《南海諸島主權爭議評述》（臺北：臺灣學生書局，2009年），頁20-25。

註8：陳鴻瑜，《南海諸島主權與國際衝突》（臺北：幼獅文化出版社，1987年），頁10。

的軍事衝突不斷發生。爭執期間，中共運用歷史遺留下的「九段線」海疆界限為藉口，強制驅離其他聲索國的船隻。⁹南海其他聲索國為爭取應得的權利，遂在安全領域上靠向美國，並尋求援助與伸張正義。「中」、美在南海的軍事競賽，也因此不斷高漲，兩國「此消彼長」的形勢與動態發展，不斷引導區域各國政治動向的轉變，¹⁰可見兩強博弈的更迭起伏，將成為南海權力結構變動的重要指標。

二、牛軛礁的地理位置

(一)牛軛礁居於南沙群島最南端，為九章環礁中最大的礁盤，因退潮時露出，狀如牛軛，中共在1983年正式公布並命名。在1990年代以前，由於大部分時間都被海水淹沒，只有在低潮時礁石才浮出水面。該礁位於菲律賓大陸架及專屬經濟區內，距離巴拉望省巴塔拉薩(Thalassa)以西約175哩，礁盤面積約11.4平方公里，是一處回旋鏢形狀的淺珊瑚區，菲方擁有開發或該海域內的海中資源、海底石油及天然氣的權利，並主張擁有該礁盤的主權。菲律賓係以其國歌作曲者「費利佩」(Julián Felipe)命名此島礁，並將牛軛礁劃歸於巴拉望省卡拉揚市轄下；相對的，中共以九段線的固有疆域為名，認為牛軛礁為中共不可放棄的領海與疆土，因此將島礁劃歸三沙市(駐地永興島)，並要

求轄下海警定時進行巡邏監控。

(二)中共近年在渚碧礁、永暑礁、美濟礁等處積極填海造島，並將其軍事化(分別部署飛彈掩體、雷達通訊設施以及其他基礎設施)，¹¹而牛軛礁正好就位於上述三島的中心位置，離我國太平島也不遠，其戰略地位不容小覷。¹²由於此海域為南海的重要航道，所有大型船隻都必須經該海域進出太平洋與印度洋，海域內又因蘊藏豐富的漁業、天然氣和石油資源，自然成為各國兵家必爭之地。中共為實質占領牛軛礁，自2021年2月以來，陸續派遣200多艘漁船在該海域活動，並美其名為「避風」，實際上是想利用由漁民組成的海上民兵組織發動占據該礁。「中」、菲的領土爭議與經濟海域之爭，便被再度掀起。

三、牛軛礁的主權爭議與國際紛爭

(一)「二戰」結束以後，美國成為全球最大的海權國家，美國的海軍與航運業遍及全球，並依恃「公海自由航行」制度與國際法的若干原則，與世界各國相互交往，其在海洋政策的推動上可說是相當成功。¹³美國認為在全球各個海域建立起以美國獨大的海上權力，才能為全球各國家間提供安全與秩序的保障，才能繁榮各地區的經濟與貿易。¹⁴然而，美國在南海主張的「自由航行」(Freedom of navigation, FON)，卻不斷遭

註9：同註2。

註10：Robert Haddick著，童光復譯，《海上交鋒：中共、美國與太平洋的未來》(Fire on The Water: China, America, and the Future of the Pacific)(臺北：國防部政務辦公室史政編譯處，2017年)，頁314-315。

註11：楊宗新，〈淺析美國當前的南海政策發展〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第3期，2021年6月1日，頁61。

註12：黃恩浩，〈中國海上民兵入侵南海牛軛礁之觀察〉，《國防安全雙週報》(臺北市)，2021年6月1日，https://indsr.org.tw/Content/Upload/files/biweekly/27/8_AnHaoHuang.pdf，檢索日期：2021年6月4日。

註13：張玉生，《美國海洋政策》(臺北：黎明書局，1992年12月)，頁121-123。

註14：“Information Operations Countermeasures to Anti-Access/Area,” Real clear Defense, May 11, 2017, https://www.realcleardefense.com/articles/2017/05/11/information_operations_countermeasures_to_anti-accessarea_denial_111362.html，檢索日期：2021年5月24日。

到中共阻攔。美國認為中共想控制南沙群島周邊海域，海軍若在此海域遭受阻擾，即無法享有自由通行的權利。美軍「第七艦隊」2015年曾發布新聞稿宣稱：「美海軍已在此地區執行超過90次的『自由航行行動』，以挑戰中共『過度海洋權利』的主張(U. S. Navy assets conducted over 90 FONOPs this year to challenge excessive claims…)，確保美國的利益。」¹⁵

(二)美國反制中共在南海填海造島的行為，且主張各國在南海擁有「自由航行」的權利，都是為了滿足在該區域的商業與自由貿易的利益；畢竟美軍能擁有可控制該海域的制海權，才能將自由貿易的主張與區域多數國家建立共識。¹⁶相對的，中共主張在南沙群島擁有全部主權，在地區的填海造島作為，早已引爆與周邊各國的爭端；然而，中共在「海權」的不斷擴張。已直接威脅美國的主張，其爭議問題有二：其一，美國主張南沙群島不存在各國的領海及經濟海域，美艦在此地的「自由航行行動」，不該受到任何國家的限制；¹⁷中共則在2016年發表「堅決反對任何假借航行自由名義，損害中共主權和安全利益的行為。」立場¹⁸；其二，中

共認為有關自由航行權行駛於他國的領海之內「無害通過」的權利與認定，關鍵在於如何界定美艦通過是「有害」或「無害」，或是由「誰」來判定其為有或無害。此二點遂成為雙方對「自由航行行動」的爭議，也致使雙方的爭議持續僵持。

(三)依據1982年《聯合國海洋法公約》，中共在南沙群島所占的島礁，實際上是有權主張12浬領海，其中所謂的「無害」必須由沿海國家判斷決定之；換言之，中共的主張將使美國「自由航行行動」即任何軍艦(機)可以在南沙群島自由飛越，均將受到限制。¹⁹美、「中」對於自由航行與海洋權力的主張見解不同，更加深雙方意見分歧與衝突的嚴重性。

由上述國際法爭論的焦點可知，「中」、「菲」主權爭端實際上是美、「中」兩國在南海有關國際法與權力伸張之爭。因為牛軋礁夾雜在中共的「九段線」、菲律賓與越南的經濟海域之中，中共稱該礁嶼及其海域屬於九段線範圍內，主張有權聲索該礁嶼的主權，並將其列為中國大陸的領海範圍。表面上看，主權爭議是夾在「中」、「菲」之間；實際上，它是美、「中」在南海權力競

註15：The 7th Fleet Public Affairs of USA, "7th Fleet 2015 Wrap Up: A Year of New Technology and Thriving Partnerships," American's Navy, May 1, 2016, http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=92608, 檢索日期：2021年6月14日。

註16：美國前國防部長蓋茲(Robert Gates)於2011年6月在香格里拉會議上強調美國在南海的主張包括：自由和開放的貿易；公正的國際秩序，強調國家的權利與責任並信守法治；對所有國家開放全球共同的海域、天空、太空、如今還有網路空間；不使用武力解決衝突的原則。Thom Shanker, "U.S. Won't Become Isolationist, Gates Tells Worried Asian Leaders," Asia Pacific, June 3, 2011, <https://www.nytimes.com/2011/06/04/world/asia/04gates.html>, 檢索日期：2021年6月7日。

註17：The 7th Fleet Public Affairs of USA, "7th Fleet 2015 Wrap Up: A Year of New Technology and Thriving Partnerships," American's Navy, May 1, 2016, http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=92608, 檢索日期：2021年6月11日。

註18：新華社，〈外交部：堅決反對任何假借航行自由名義損害中國利益的行為〉，新華網，2016年4月28日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-04/28/c_1118765325.htm, 檢索日期：2021年6月4日。

註19：宋燕輝，〈美機艦進入中國大陸所占南沙島礁附近水域或其上空有那些可能?〉，臺北論壇，2015年10月30日，<http://140.119.184.164/view/250.php>, 檢索日期：2021年6月14日。



圖三：中共海上民兵組織與中共海軍共同執行任務圖

資料來源：參考〈中共「海上民兵」：遊走灰色地帶的非正規海軍部隊〉，《聯合報》，2020年5月8日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120902/4548554>，檢索日期：2021年6月6日，由作者彙整製圖。

爭的一場博弈賽局。

參、中共在爭端中所採的策略

中共派遣大量有組織漁船(或海上民兵)在牛軛礁海域脅迫菲律賓的措施，實為一種「灰色地帶衝突」的運用，²⁰此種型態的運用帶有明顯的侵略性、威懾性與多元化的手段。其所採策略分析如後：

一、威逼菲律賓放棄原有的規則與秩序

(一)中共「灰色地帶衝突」在南海地區的實踐具有侵略性，但刻意保持低於引爆傳統軍事衝突門檻的措施。²¹印度國際關係學者巴哈迪亞(Kapil Bhatia)認為這種運用手法可將國際干預最小化、問題區域化，以及能確保爭議處理結果對中共最為有利。²²美國前太平洋司令哈里斯(Harry Harris)對於

中共在南海使用威懾式的作法，是一種極具有戰略野心的作為，他表示：「中共的行動破壞了以國際規則為基礎的秩序，這些行動促使南海鄰國擴大自身的軍事能力，並尋求與美國及彼此更強的關係。其結果可能升級到衝突…，雖然預防南海衝突需要各方的耐心和透明度，但時間對中共有利。」²³

(二)中共各項有目的的行為背後，就是逐步破壞現有規則，最終推翻廣為各國所接受的現行國際法規。因為在南海各大國所進行的法律規範，決定性的關鍵問題並不在於何方會在競賽中勝過對方，而是看區域內的中、小型國家會否遵守哪一個國家訂定的規則。中共威逼挑戰者或聲索國的行動模式，學者稱此作法為製造「動亂」(Insurgency)，中共藉由破壞現有規則造成紛亂，並乘機

註20：Kapil Bhatia, “Coercive Gradualism Through Gray Zone Statecraft in the South China Seas China’s Strategy and Potential U.S. Options,” Joint Force Quarterly, 4th Quarter/2018, p.24。

註21：Hal Brands, “Paradoxes of the Gray Zone,” Foreign Policy Research Institute, February 5, 2016, www.fpri.org/articles/2016/02paradoxes-gray-zone/，檢索日期：2021年6月4日。

註22：Kapil Bhatia, “Coercive Gradualism Through Gray Zone Statecraft in the South China Seas China’s Strategy and Potential U.S. Options,” p.24。

註23：Harry Harris, “Adm. Harris Issues Statement on Challenge of Conventional Hybrid Warfare in Asia-Pacific Region,” Before the House Armed Services Committee, [Washington, D. C.], 24, Feb 2016, p.48, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-114hhr99625/pdf/CHRG-114hhr99625.pdf>，檢索日期：2021年6月6日。

爭取中、小型國家支持，最終極有可能讓自己的主張，成為這場衝突的最終機制。²⁴

(三)中共正以製造動亂為手段，挑戰之前由美、日等國家主導的國際秩序，²⁵在南海地區也是如此。透過組織海上民兵團體(漁船編組搭配海上警察)執行海上巡邏、進出管制和動態交戰等任務(如圖三)；而海上民兵組織也被周邊國家視為中共的「第三支海上武力」。²⁶此次「牛軛礁爭端」上，中共以海上民兵執行官方的行為，此種模式漸成一種慣例，久而久之將成為各國都須服從的「海上警察」武力。這種強制作法還包含海警及民兵例行性威脅他國漁民，像是登船臨檢或衝撞漁船、沒收或侵占漁獲及裝備，甚至綁架船員要求贖金等。²⁷此外，中共在南海海域單方面提出季節性的捕魚禁令，並以高額罰款、拘捕及沒收船隻等做為處罰手段。²⁸2017及2018年，中共亦威脅越南，除非取消專屬經濟海域內已規劃的兩項原油探勘計畫，否則將攻擊其位於南沙群島的據點

；之後越方政府妥協，同意完全取消探勘計畫。²⁹此等種種作為，都可看出中共正逐步破壞區域內既定的規則與秩序。

二、利用國際秩序的灰色地帶

(一)中共使用「灰色地帶衝突」作為是經過仔細算計的謀略，此種行動背後有兩項因素：其一，在追求國家目標時，特別偏好使用漸進式的灰色地帶，以挑戰原有的國際秩序；其二，中共不希望冒險造成情勢的嚴重升級，而是偏好運用連續的漸進步驟，以獲取更多有利的籌碼。³⁰最為明顯的例子是，中共在南海地區不斷發出以國家利益為核心的命令，例如下達「禁漁令」，以滿足政府所訂定的漁業規則，這一規則很容易引起與聲索國的不滿與海上漁民間的衝突。³¹美國為了提供給其他聲索國的保護，遂向聲索國提出保證，既當美國有維護區域各國漁民的權益與責任時，美、「中」之間的緊張情勢將會不斷上升。然而衝突本身實際上具有次動能，也具有灰色地帶的特質，也就是中

註24：Hunter Stires著，田力品譯，〈因應中共在南海的動亂〉(The South China Sea Needs a “Coin” Toss)，《國防譯粹》，第46卷，第10期，2019年10月，頁51。「動亂」是一種衝突理論，製造動亂的一方藉由抗爭造成紛亂，並從中重新律定新的統治者，如此可造成中、小型國家選擇法律的爭議；而製造動亂的一方則乘機爭取中、小型國家支持自己的主張。

註25：Isaiah Wilson III and Scott Smitson, “Are Our Strategic Models Flawed? Solving America’s Gray-Zone Puzzle,” *Parameters*, Vol. 46, no.4, (2016-2017), p. 60。

註26：中國的第一海上武力為中共海軍，第二海上武力為海警及海監等單位，第三海上武力則為海上民兵組織。Conor M. Kennedy and Andrew S. Erickson, *China’s Third Sea Force, The People’s Armed Forces Maritime Militia: Tethered to the PLA*, China Maritime Report No. 1 (Newport, RI:U.S. Naval War College, March 2017), p.8。

註27：Pamela Boykoff, “Vietnam Fishermen on the Front Lines of South China Sea Fray,” *CNN*, 22 May, 2016, www.cnn.com/2016/05/22/asia/Vietnam-fisherman-south-china-sea/index.html，檢索日期：2021年6月9日。

註28：Bill Gertz, “China Orders Foreign Fishing Vessels Out of Most of the South China Sea,” *The Washington Free Beacon*, 7 January 2014, freebeacon.com/national-security/china-orders-foreign-fishing-vessels-out-of-most-of-the-southchina-sea/，檢索日期：2021年6月14日。

註29：Bill Hayton, “China’s Intimidation Exposes Vietnam’s Lack of Deterrence.” *Chatham House*, 26 April 2018, www.chathamhouse.org/expert/comment/china-s-intimidation-exposes-vietnam-s-lack-deterrence，檢索日期：2021年6月4日。

註30：Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, p. 1。

註31：同註24。



圖四：中共在南海(南沙群島)填海造島位置圖

資料來源：徐尚禮，〈揭密 南薰礁11名解放軍遭襲殺〉，中時新聞網，2015年6月17日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20150617005021-260408?chdtv>，檢索日期：2021年6月19日。

共稱之為「一場沒有煙硝的戰爭」。³²

(二)「牛軋礁爭端」再次凸顯中共利用各國對南海主張的差異性，不斷以強制(Coerce)方式逼退菲律賓在該海域的控制權；之後再宣稱擁有所占領海域的管轄控制權。中共的擴權最終將會挑戰美國的核心權利—航行自由行動；另美國的主張若無法壓制

中共的氣焰，等於放任中共在南海具有象徵性政治及法律的擴權行為，如此會讓美國主張的自由航行行動愈來愈「微不足道」。

三、持續擴大填海造陸工程

(一)根據美國《2016年中共軍力報告書》(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016)指出，中共自2010年起在南沙群島占領的7個島礁(如圖四)，進行大規模填海造島，擴大所擁有的陸地面積；³³除在南沙建島之外，也在西沙群島的七連嶼及琛航島持續填海造島工程。³⁴中共在南沙造島的總面積約為16.686平方公里，控制7個島礁，並已占南沙陸地的面積超過八成，且其所建造的人工島礁，面積都超過我國控有且自然形成的太平島。中共在南海的填海造島作為，將使其擁有更為寬廣的全球公域，並接著主張海洋管轄的控制權；中共可能會對填海所造的「島嶼」，行使更具限制性的管轄權。尤其，共軍軍事現代化的作為，更讓美國在此地區所須承擔的安全成本與維持區域秩序的衝突風險愈來愈高。

註32：Andrew S. Erickson, Testimony before the House Armed Services Committee, Seapower and Protection Forces Subcommittee, Hearing on Seapower and Protection Forces in the South China Sea, 21, September 2016, <http://www.docs.house.gov/meetings/AS/AS28/20160921.pdf>，檢索日期：2021年6月2日。

註33：2018年11月底以前，中共在南沙群島人工造島的狀況：美濟礁(Mischief Reef)竣工後的面積達5.52平方公里，成為南海的第一大島，島上興建一條約3,000公尺的機場跑道，完工後可供客機、戰鬥機起降，島上還建有8座燈塔等設施；清碧礁造島後的面積達4.3平方公里，島上建有機場、燈塔及兵力部署；永暑礁擴建後面積達2.8平方公里，成為南沙群島的第三大人工島，島上設立了南沙人民武裝部隊指揮所；華陽礁擴建後面積達0.28平方公里，其面積在南沙群島內排行第七位，島上擁有兩座50米高的燈塔；南薰礁造島後面積達到0.18平方公里；東門礁造島的面積達0.75平方公里並修建燈塔；赤瓜礁擴建後面積達0.102平方公里。島上建有太陽能發電場、直升機停機坪及兩座50公尺高燈塔。林庭瑤，〈中共南沙島礁設施…中美南海較勁恐升溫〉，聯合新聞網，2018年11月1日，<https://theme.udn.com/theme/story/6775/3454249>，檢索日期：2021年6月2日。

註34：西沙群島主體由永樂群島和宣德群島組成，劃歸由海南省三沙市管轄。宣德環礁主要由趙述島、北島、中島、南島、永興島與石島所組成；永樂環礁主要由珊瑚島、甘泉島、金銀島、琛航島、廣金島以及晉卿島所組成。〈西沙七連嶼造陸將連成片 不毛之地變綠洲〉，大公網，2016年3月7日，<http://news.takungpao.com/hk/mainland/focus/2016-03/3289396.html>，檢索日期：2021年6月4日。

(二)2016年，美國前防長卡特(Ashton Carter)表示：「美國並非目前亞太海上主權爭端的聲索國，因此不會表態支持哪些國家對爭端島礁擁有優越主權地位」，³⁵美國中立態度間接的表達不願涉入南海主權爭端的立場。而中共則利用「灰色地帶」，不斷蠶食南海海上的控制權，之後再以各種強制手段宣稱擁有的管轄控制權。美國不積極介入南海的態度，無法讓其在亞太的盟邦獲得保證；為此，已有許多國家另尋求其他方式解決。然而，中共在牛軋礁的擴權行為，又將讓菲國政府感覺到中共對黃岩島的侵權作法將再次重演。因此，菲國在主權與領海問題上勢將更加謹慎，以防止中共再次運用「灰色地帶衝突」逼迫菲律賓退讓。

四、經濟與軍事威逼對手

(一)從政治、經濟層面分析，中共經濟的大幅成長讓其在國際地位大幅提高，在經濟合作上，中共運用其經濟潛力，與「東南亞國家協會」(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, 簡稱「東協」或「東盟」)簽訂的「自由貿易協定」為舞臺，強化其做為「東協」國家領頭羊的角色。2014年中共提出「一帶一路」經濟大戰略的構想，其中的「21世紀海上絲綢之路」的經濟計畫，為東南亞地區提供200億美元(折合新臺幣約5,600億)的建設與經濟發展基金；藉提供各項誘因給東協國家，降低渠等國家

對中共在南海的霸權作風的反感。透過中共的努力，也漸漸形塑在此地區的領導地位，此舉讓多數東協國家更傾向中共。

(二)在南海主權爭端上，為降低聲索國對其擴權行為的抵制，中共施放更多的經濟利益給一些強力反抗的國家。2015年，習近平訪問印尼、馬來西亞時，分別與兩國簽署了經貿合作五年規劃，確定新的合作目標和重點領域，其中與印尼將加強航太與海洋產業之合作，並在同一年達到800億美元(折合新臺幣約2兆1,600億)的貿易額度；與馬國部分，則是希望共同將其欽州、關丹兩地打造成雙方投資合作的「兩國雙園」旗艦型產業園區，不僅保持並擴大雙邊貨幣互換規模，希望能在2017年的貿易額達到1,600億美元。³⁶

(三)尤值一提的是，菲律賓原本因黃岩島事件與中共對簿國際公堂，卻在2016年10月杜特蒂(Rodrigo Duterte)總統訪「中」以後，雙邊簽訂龐大的經貿交易，其在南海的強硬立場也跟著鬆動，雙方關係隨之變得緊密；³⁷至於其他東協國家為獲得更多中共方面的經濟援助，因此在面對南海的主權爭議時，立場逐漸地偏向中性且不與中共正面對抗。中共強化與東協國家的經濟聯繫，主要是為弱化美國力量、降低日本影響力，從而建立以中共為主的中心位置。³⁸中共與菲國在南海的經濟效益，也不斷地向其他領域

註35：Ashton Carter, "The Rebalance and Asia-Pacific Security," *Foreign Affairs*, Vol. 95, no. 6 (November/December 2016), pp.67-68。

註36：陳華昇，〈中國大陸強化東協外交之戰略意涵：習近平與李克強出訪東南亞之評析〉，國家政策研究基金會，2013年11月27日，<http://www.npf.org.tw/2/12962>，檢索日期：2021年6月19日。

註37：“Joint Statement of the Republic of the Philippines and the People’s Republic of China,” *Philippine Information Agency*, October 21, 2016, <http://pia.gov.ph/news/articles/1141477032859>，檢索日期：2021年6月14日。

註38：同註37。

出現擴溢，2017年5月2日杜氏登上了來菲訪問的中共軍艦，他表示：「中共軍艦的到訪是雙邊關係建立信心的一部分，『中』、菲不僅可在經濟方面合作，未來也有可能在蘇祿海(Sulu Sea)舉行聯合演習。」³⁹簡言之，中共的政治、軍事、經濟等領域的權力擴張，正不斷在東協國家中發酵，其與美國之間的權力結構，也逐漸地出現「此消彼長」的現象。

2017年11月，在菲律賓召開的「東亞峰會」，期間中共與東協各國外長達成了「南海行為準則」的協商，會中特別提到「南海共同行為準則」的制定，將由所有南海聲索國共同協商而訂定；⁴⁰然而，中共以漁船集結於牛軛礁的舉措，顯示中共明顯不遵守國際規範的特性，且「中」方正逐步改變南海的國際秩序與規則。當美國與中共在國際的輿論戰及法律戰隨著雙邊的政、經、軍的角力，也跟著甚囂塵上，一旦區域國家明顯地倒向中共，中共將成為南海賽局中的贏家。

肆、菲國「避險策略」的操作

所謂「避險策略」是指夾在兩個大國之間的中、小型國家，為不得罪任何一方，又希望能從中獲得較大利益，因而該國將會在不得罪大國前提下，在某些領域(或議題)上選擇與某一大國合作，以獲取較大的利益，

謂之「避險策略」。⁴¹操作「避險策略」的一方，須對國際環境與大國間的競合關係掌握清晰，較能從兩個強國之間獲取利益。

菲律賓政府的「避險策略」明顯是在操弄《國際法》或《國際海洋法》的合作對象，以創造有利於己的國家利益。菲國認為在主權爭端上，各國應尊重《國際法》的精神，任何國家不得侵犯他國的領土、領海與主權的完整；因此，菲律賓仍強調2016年國際法院南海仲裁庭的宣示：「中共宣稱的九段線並不存在。」⁴²至於在牛軛礁的領海爭端上，馬尼拉政府認為中共派遣漁船，意圖占領島礁的作法，嚴重侵犯菲國的領土(海)權利。在國際法的領域，菲律賓的主張與美國的立場一致，強調主權不可退讓，以及中共「九段線」的立場無法獲得國際承認。簡言之，在政治與安全立場上，菲律賓押注美國並強調國際法的法理性；然而在海洋資源開發方面，菲國又明顯的是希望與中共持續合作，以獲取來自「中」方的明顯經濟利益。說明如后：

一、強調領海與經濟海域的立場

(一)菲律賓從1995年「美濟礁事件」及2012年「黃岩島事件」的經驗得知，中共的策略是採取最大限度施壓，再根據對方反應隨時調整，如果對方反應特別強烈且準備使用武力的時候，中共會退讓；反之，對方若

註39：“Duterte Visits Chinese Warships in Hometown Davao in First Philippines Port Call Since 2010,” South China Morning Post, May 2, 2017, <http://www.scmp.com/news/asia/diplomacy/article/2092036/duterte-visits-chinese-warships-hometown-davao-first-philippines>，檢索日期：2021年6月4日。

註40：Lee Ying Hui, “A South China Sea Code of Conduct: Is Real Progress Possible?” The Diplomas, November 18, 2017, <https://thediplomat.com/2017/11/a-south-china-sea-code-of-conduct-is-real-progress-possible/>，檢索日期：2021年6月14日。

註41：張亞中、張登及主編，《國際關係總論(第四版)》(臺北：楊智出版社，2018年7月)，頁53-56。

註42：林行健，〈菲律賓提南海仲裁案 簡要時間表回顧〉，中央通訊社，2016年7月12日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201607120178-1.aspx>，檢索日期2021年6月22日。

示弱的話，中共就可能實質占領。中共敢於挑釁與侵占菲國島礁，主因為認定菲律賓總統立場可能對中共示弱；⁴³相對的，若菲律賓表達強烈的主權與領海海域擁有正當性的立場，且能獲得國際間多數國家的支持，中共企圖利用「灰色地帶衝突」的侵權行為，將有所節制。然而，當前杜特蒂總統確實不願見到「中」、菲關係因領海主權爭議而陷入僵局，他仍然希望能與中共保持密切的經貿合作，如何在「中」、美之間取得平衡，實為菲方一個大戰略的思考。

(二)美國學者欽基(Nicholas Kitchen)認為，決策者對於外交政策的評估，不只須檢視國際體系的相對權力分布狀態(指當前美、「中」的權力之爭)，也須審慎思考周邊國家(指東協國家)的意圖，並要顧慮國內(指菲律賓國民)民意觀點的變化，這些因素都有助於決策者填補在資訊與認知上的漏洞，並選擇各式不同的手段，來達到其所認知的國家利益。⁴⁴由於牛軛礁位於中共宣稱的「九段線」範圍內，但又位於菲國經濟海域內；而「九段線」的國際法爭議始終未有定論，但經濟海域為國際社會所公認的規範。因此，菲國只要不斷強調擁有領海與經濟海域的正當性，就會適時的引起國際社會對中共侵權行為的重視，中共自然無法利用「灰色地帶衝突」對菲國進行要脅與侵犯。

當前菲律賓對外政策會以「避險策略」做為考量，在政治與安全前提上，菲國仍會附和美國，但對中共的開發投資與貿易推展，則仍將至表歡迎；中共對菲律賓的外交政策，也會隨著中共經濟持續發展，必將擴溢至政治與外交領域。簡言之，菲律賓並不希望因領海之爭端，而失去中共這個對菲國有龐大的投資與雙邊貿易的關係。

二、尋求美國的干預

(一)美國與菲律賓雖是同盟關係，但在處理南海衝突問題上，美國不會替菲律賓代勞，畢竟主權問題為國與國之間的事務；然在美、「中」權力競爭的架構下，美國對於中共海上民兵船隊近期入侵牛軛礁，華府強調在遵守國際海洋規範下，與菲律賓持續密切合作，以回應中共在南海的挑戰，美、菲雙方也將探討1951年《美菲共同防禦條約》(U.S.-Philippines Mutual Defense Treaty)在南海區域的適用性。⁴⁵菲國政府充分理解美國在南海的立場，因而支持美國「自由航行行動」的立場，以及在非傳統安全領域上強化與美國的合作，這都可看出菲國在政治與安全方面冀望繼續與美國合作。

(二)美國智庫「蘭德公司」(RAND)資深分析師葛羅斯曼(Derek Grossman)在《外交政策(Foreign Policy)》期刊發文指出，菲律賓總統杜特蒂雖然多次表達反美與親中立

註43：〈二百中國船隻聚集南海牛軛礁 中菲外交衝突升級〉，新唐人亞太台，2021年3月26日，<https://www.ntdtv.com.tw/b5/20210326/video/291834.html?%E4%BA%8C%E7%99%BE%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%88%B9%E9%9A%BB%E8%81%9A%E9%9B%86%E5%8D%97%E6%B5%B7%E7%89%9B%E8%BB%9B%E7%A4%81%20%E4%B8%AD%E8%8F%B2%E5%A4%96%E4%BA%A4%E8%A1%9D%E7%AA%81%E5%8D%87%E7%B4%9A>，檢索日期：2021年6月8日。

註44：Nicholas Kitchen, "System Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation," *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 1, 2010, pp.133-134。

註45：同註12。

場，但自2020年以來這樣的立場似乎澈底在轉變，因為在南海爭議上，北京愈來愈有自信且行動積極；但菲國國內反華情緒持續增溫，加上馬尼拉政府的外交部與軍方提醒，讓中共逐漸失去菲律賓的友誼，將有利於美國「印太戰略」的拓展。⁴⁶

(三)美國為壓制中共在南海擴權行為，對於菲律賓的立場大多表達支持，美國海軍戰爭學院教授艾立信(Andrew Erickson)也在《外交政策》發表文章認為，中共南海牛軛礁周圍的200多艘船隻都帶有武器庫，很明顯他們是有計畫的入侵行為；尤其中共經常忽略國際法規，威脅鄰國主權，美國及盟友應該嚴格審查中共的海上擴權行為。⁴⁷因此，美、菲雙方若依《美菲聯防條約》(Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America, 簡稱MDT)進行大規模的聯合軍演，美軍的軍事力量將再度進入菲國，此將對中共欲以「灰色地帶衝突」侵犯他國的作為，受到一定程度限制。

杜特蒂當然仍希望與北京維持和平關係，並透過「一帶一路」獲得基礎建設與投資援助。過去兩年，中共在南海的行動愈來愈具侵略性，這讓杜特蒂正視北京帶來的威脅，以及重新認識美國在南海議題上的重要價

值。因此，對菲國的對外策略較佳的安排仍然是在美、「中」之間取得平衡，以利於在兩強競爭加劇的架構下，撈取美、「中」雙方所給的好處。此種決策的思考邏輯出自於行為者，除評估國內政治結構，也要瞭解政府能力與對外的限制，方能配合其對國際環境的知覺，選擇有利於己方的外交決策與取向。⁴⁸因此，菲國的避險策略操作很明顯的是在政治與軍事安全強化與美國合作，而在經濟與貿易方面則強調與中共合作，若兩者之間出現衝突，則會採取中立作法，而不單獨選擇靠向某一方。

三、運用社會反中力量迫使中共政治退讓

(一)2016年杜特蒂上台後，一直沒有執行國際法庭南中國海仲裁案的相關裁決，而是與中共建立了更緊密的聯繫，同時宣布與美國這個幾十年來最大的軍事盟友分道揚鑣。⁴⁹他對於與「中」方在南海的衝突，強調「擱置爭議、共同開發」的立場，兩國之間的關係也因經貿、反恐、防止新冠疫情等領域，進行了相當廣泛的合作。但是，對於中共在牛軛礁的侵權行為，杜特蒂除表達菲律賓對主權堅定不移的立場外，且於2021年4月4日發表譴責聲明，認為中共的行為將嚴重破壞「中」、菲的友好關係。⁵⁰

註46：江昱彙，〈菲國外長單挑戰狼 失去馬尼拉的北京下場曝光〉，中時新聞網，2021年6月11日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210511002368-260408?chdtv>，檢索日期：2021年6月20日。

註47：Andrew Erickson, "Chinese Militia Vessels Departing Contested South China Sea Reef," The Diplomat, April 15, 2021, <https://thediplomat.com/2021/04/chinese-militia-vessels-departing-contested-south-china-sea-reef/>，檢索日期：2021年6月3日。

註48：廖舜右、蔡松柏，〈新古典現實主義與外交政策分析的再連結〉，《問題與研究》(臺北市)，第52卷，第3期，2013年9月，頁51。

註49：張佑生，〈這兩個原因 讓菲律賓總統杜特蒂重新親美反中〉，《聯合報》，2020年9月23日，<https://udn.com/news/story/6809/4882708>，檢索日期：2021年6月20日。

註50：〈牛軛礁外中國船不撤 菲控北京欲占南海更多據點〉，中央通訊社，2021年4月4日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202104040170.aspx>，檢索日期：2021年6月22日。

(二)近期，在菲國國內包括來自菲律賓大學(University of the Philippines)、馬尼拉大學(Ateneo de Manila University)等院校的528名教授已簽署聲明，主張政府應確保國家主權立場、保護漁民安全，乃至管理和保護菲國的自然資源，他們一致主張，絕大多數的菲律賓人民一貫呼籲，採取更具決定性的外交政策和國家安全立場、捍衛領土和人民，並收復失地。⁵¹此一聲明可看出菲國社會與人民對中共在南海擴權行為的厭惡，此股民氣正是杜氏可用以對抗中共的最佳利器。

(三)然正當菲律賓舉國沸騰表達不滿之際，菲律賓外長與其他「東協」的三國(新加坡、馬來西亞、印尼)外長卻在福建廈門與中共外長王毅召開區域合作會議。⁵²五國都強調要共同擱置南海領土爭端，共同繁榮區域經濟，主張區域內的事務應由區域國家多邊機制進行解決。由此得知，當菲律賓政府與國內民意，都因牛軛礁事件反對中共在南海擴權的作為時，菲國外長仍不放棄與中共維持好良好的互動關係，菲國政府的作法完全符合「避險策略」的要求；簡言之，菲國只要維持南海的現狀，就能一定維持與中共的經濟關係，以及保持和美國的安全合作，此最符合菲國當前的利益。由此可見，菲律賓的避險策略一方面強調與美國合作，重視《國際法》的主權主張，但在經濟海域的開發上，菲國卻承認在海洋經濟權利的發展

上，是可以與中共繼續合作。

菲律賓在牛軛礁的主權爭議上，強調以國際法為基礎，積極拉攏美國與東協國家為其背書，但又不願與中共撕破臉，以確保菲國的經貿利益，明顯在美、「中」之間追求兩面逢源。然而，菲國的政治會隨著總統的政治立場而改變。2022年5月菲律賓將舉行總統大選，菲律賓新總統的政治走向，將成為未來「中」、美、菲三國在南海博弈的關鍵。美國希望藉由與菲律賓聯盟合作，讓美國軍力能重返南海，因而特別拉攏菲國保守派勢力，以期能選出親美的總統；相對的，中共則繼續支持杜特蒂的主張，藉支持杜氏的盟友以維持現今「中」、菲的合作關係。一場菲國國內的總統大選演變成美、「中」權力鬥爭下的代理人戰爭。「牛軛礁爭端」恐只是三方關係的冰山一角，三方的競合博弈與彼此間的合縱連橫，仍將持續發展下去。

伍、結語

中共在南海採取一套嚴謹且帶有威懾式的蠶食策略，其作法是逐漸累積在不同領域上的灰色地帶，並將模糊地帶的利益，轉變成為中共擁有的權利。隨著國際間大國對中共的妥協，逐漸的讓中共「積少成多」的擴張作為，不斷得逞。值得注意的是，中共的灰色地帶衝突涉及純熟地統籌運用政治、軍事和經貿手段去影響、脅迫和威懾目標國家，同時它又可避免此種手法，讓其惡化到難

註51：洪聖斐，〈受不了杜特地跪中國 菲教授組織：抗中不一定開戰〉，新頭殼Newtalk，2021年4月19日，<https://newtalk.tw/news/view/2021-04-19/565453>，檢索日期：2021年6月20日。

註52：翟思嘉，〈否認疫苗外交 王毅指中國將與東協合作生產分配〉，中央通訊社，2021年4月5日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202104050061.aspx>，檢索日期：2021年6月20日。

以接受的政治代價或直接的軍事挑釁。⁵³所以，中共在牛軛礁的主權爭議作法，實為灰色地帶衝突的另一傑作。

菲律賓與中共在南海島礁的主權鬥爭上已累積豐富經驗，所採取的避險策略仍須美國強力支持菲國，較有勝算機率。因為，美國為防止中共擴權，正不斷強化與盟邦國家的軍事合作。中共為擁有南海的領土與主權，不斷壓縮美國在南海地區的影響力。然而，中國大陸使用灰色地帶衝突的目標，是利用各個對手國不願在軍事面引發武力衝突的心理，若敵對國家透過軍事反制中共的灰色地帶作為，即可能發生戰爭。所以，美、菲的軍事聯盟若與美方「印太戰略」作為相互結合，將對中共的擴張帶來一定程度制約。

「牛軛礁爭端」不能僅視為中共與菲律賓的領土之爭，而須將其架構在「中」、美、菲對於在南海的戰略布局，較能窺探全貌。由於牛軛礁地理位置為南海交通航線的必經要衝，美國不可能視之不顧；若放任不管，中共未來必將逐步地占領該礁盤及附近海

域，緊接著又會以「填海造島」的作法，擴建該礁為另一個軍事堡壘，屆時美國的航行自由行動將遭到中共更周延的監控。因此，在美、菲強力反制下，中共欲以「灰色地帶衝突」侵占牛軛礁的意圖，未能得逞；然未來只要美國或其他聲索國有所疏失，中共仍會以威懾式的漸進手段，繼續侵蝕南海地區的灰色地帶。對我國而言，殊值注意的是中共運用灰色地帶的技倆與策略，將會不斷創新發展與升級，實須謹慎因應，方能阻止中共運用「灰色地帶衝突」於臺海周邊進行擴張的舉動，也唯有及早預做準備，方能確保國家整體安全與利益。



作者簡介：

胡敏遠博士，備役陸軍上校，陸軍軍官學校72年班、國防大學陸軍指揮參謀學院85年班、國防大學戰爭學院87年班、國防大學戰略研究所91年班，國立政治大學外交研究所碩士91年班、政治大學東亞研究所博士。現服務於國防大學戰略研究所副教授級專業人員。

註53：Nathan P. Freier et al., *Outplayed: Regaining Strategic Initiative in the Gray Zone: A Report Sponsored by the Army Capabilities Integration Center in Coordination with Joint Staff J-39/Strategic Multi-Layer Assessment Branch* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Press, 2016), p.33。

