

中共南海策略的轉變— 以設立黃岩島自然保護區為例

The shift in PRC's South China Sea Strategy:
The case of establishing the Scarborough Shoal Nature Reserve

楊宗新 先生

提 要：

- 一、2025年9月，中共以生態保育和科學研究為名，在南海爭議島礁黃岩島設置自然保護區，實質上是在南海推行「灰色地帶」行動與行政化控制的延伸，屬非軍事化手段達成軍事化效果的策略轉型。
- 二、以往中共在南海採取的策略，往往偏向強制性，常見手法包括填海造陸、建立軍事設施、以海警船驅離他國船隻、發動海上民兵襲擾；然近期在黃岩島採取的應對方式，更多偏向守勢作為，包括公布領海基線、設置自然保護區、克制使用海警與民兵、安裝浮動屏障與阻攔設施、地質探勘，作為轉變甚大。
- 三、本文從法律、政治、戰略三層面，檢視這些作為如何侵蝕美、菲同盟的承諾、衝擊「南海行為準則」的制定與區域秩序，亦對我國南海政策形成的戰略壓力。歸結而言，若缺乏多邊規範與制衡機制，此類「灰色地帶」行動恐讓南海從「爭議之海」轉為「控制之海」，更成為印太地區長期地緣競逐的熱點。

關鍵詞：黃岩島、中共南海政策、灰色地帶行動、印太安全

Abstract

- 1.The establishment of a national nature reserve on the disputed Scarborough Shoal (Huangyan Island) by the CCP, under the guise of ecological conservation and scientific research, is, in essence, an extension of its gray-zone tactics and administrative control in the South China Sea. This represents a strategic shift using non-militarized means to achieve militarized effects.
- 2.Previously, China's tactics in the South China Sea tended to be coercive, often involving large-scale land reclamation, construction of military facilities, using coast guard vessels to expel foreign ships, and harassment

by maritime militia. However, recent responses observed at Scarborough Shoal lean more toward defensive measures, including the announcement of baselines, the establishment of the nature reserve, restrained use of the coast guard and maritime militia, installation of floating barriers and obstructions, and geological surveys.

3. This paper examines the political, legal, and strategic implications of these actions, analyzing how they erode the commitments of the US-Philippines alliance, impact the Code of Conduct (COC) negotiations and regional order, and exert strategic pressure on Taiwan's South China Sea policy. The conclusion suggests that, without multilateral norms and balancing mechanisms, these gray-zone tactics risk gradually transforming the South China Sea from a "Sea of Disputes" into a "Sea of Control," making it a long-term focal point of Indo-Pacific geopolitical competition.

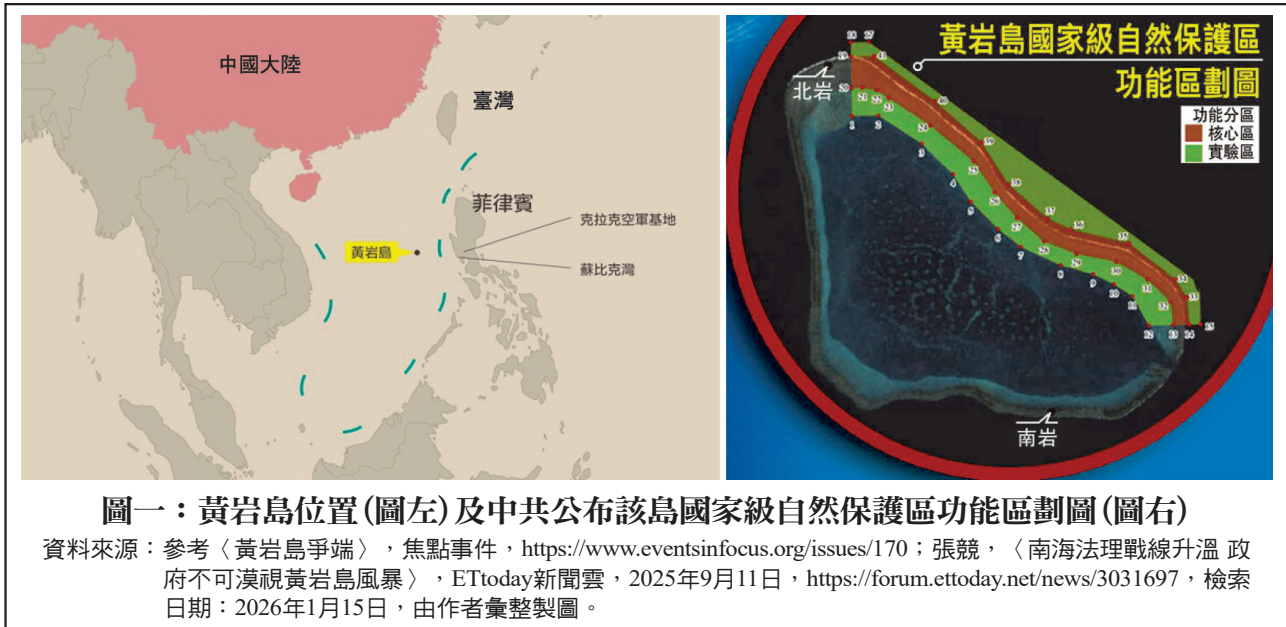
Keywords: Scarborough Shoal, PRC's South China Sea policy, gray-zone operations, Indo-Pacific security.

壹、前言

自20世紀末以來，南海爭議已從單純的領土衝突，演變為涉及國際法解釋權、地緣戰略制衡與全球航運安全的多維度複合性議題；尤其中共於2009年向聯合國提交「九段線」主張後，其在南海的行動模式，從傳統的低調存在轉變為高調的「實質固化」(Fact-Solidification)，包括大規模填海造陸、島礁軍事化，以及運用海警船與海上民兵進行的「灰色地帶」執法行動，這些動作的共通點都帶有強烈的進攻性與強制性。

2025年9月，中共宣布在黃岩島(Scarborough Shoal，菲律賓稱Panatag Shoal，我國稱「民主礁」，中共1983年

改為現稱)設立國家級自然保護區的決策(如圖一)，標誌著其南海策略出現戰略上的細緻轉向。該島不僅是「中」、菲兩國主權爭議前沿，更是2016年「南海仲裁案」的關鍵標的；由於黃岩島是南海諸島礁中，最接近菲律賓本土者，中共若在此島沿用在其他島礁實施的強制性作為，勢將激化菲國的不滿，甚至讓與菲國存在軍事同盟關係的美國有介入南海的理由。這使得「中」方必須尋求更柔性、且不易觸發國際軍事反應的手段，以持續對該島礁的實質控制與主權宣示；故設立國家級自然保護區，正可謂這種思維下的直接產物。因此，撰寫本文主要目的即在深入分析中共此一決策考量可能肇生的影響，及各國因應策略，俾有助對「中」、菲兩國在南



海地緣戰略爭奪，有更進一步的瞭解。

貳、黃岩島爭議緣起及發展歷程

黃岩島位於南海中部中沙群島，因地理位置重要，我國、中共、菲律賓均宣稱擁有該島主權，2012年後由中共實際控制。2022年菲國總統小馬可仕(Ferdinand Marcos Jr.，前總統馬可仕之子)上任後，爭議迭起，如今中共宣布在此設置國家級自然保護區，更讓衝突一觸即發。爭議緣起及發展，詳述如下：

一、黃岩島位居南海戰略要衝

(一)該島是一座典型的環狀珊瑚礁，東西長、南北寬各約15公里，周圍長約55公里，面積約150平方公里(同圖一)。環礁四周有星羅棋布的礁塊露出，高於海面

0.3至0.5公尺，礁塊表面大小一般為1至4平方公尺，以南北兩端礁塊最為密集，環礁內平均水深不足10公尺，係中沙群島唯一露出水面的島礁。該島距離菲國本土120浬，距高雄約470浬、距中國大陸海南島約600浬，目前「中」、菲與我國均宣稱擁有該島主權。菲國將其劃入三描禮士省(Zambales Province)馬辛格克市(Masinloc)，中共則將該島劃歸海南省三沙市中沙群島工作委員會，我國則將其劃歸高雄市旗津區管轄；兩岸對於該島的主權主張類似，主要依據歷史文獻與古地圖而來。

(二)黃岩島對南海航運安全、漁業資源及區域軍事活動具戰略意義，特別是對目前實質控制的中共來說，其具體價值包

註1：〈第三節 中沙群島〉，海洋委員會，<chrome-extension://efaidnbmninnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Attachment/fl259488357586.pdf>，檢索日期：2025年12月28日。

含：

1. 在地緣戰略位置上，該島位於呂宋島西側，平時可做為中共對菲國軍事監控的前沿重鎮，戰時可展現對菲國的海上封鎖，及對其首都馬尼拉的前沿威懾。

2. 就軍事部署而言，黃岩島位於平均水深3,500公尺的海盆上，有利於潛艦在此進行隱蔽部署及水下作戰，更增添該島做為監控與威懾平臺的軍事價值。²

3. 從經濟價值來說，該島周邊海域擁有豐沛的漁業資源，其中的瀉湖更是南海重要的熱帶魚類繁殖地，生態價值極高；因而成為「中」、菲兩國漁民傳統作業區。故資源利益的爭奪，始終是衝突的導火線。

二、黃岩島主權歸屬問題

(一)「二戰」結束後，我國政府派出「太平艦」、「中建艦」赴南海接收南沙及西沙群島，並在太平島升旗、設碑，但行動並未包含黃岩島；1947年內政部公布「南海諸島位置圖」，範圍涵蓋黃岩島，這是我國首次在官方地圖上將該島劃入疆域。³一直以來，我國對該島礁均以「民主礁」稱之，直到2012年「中」、菲兩國在此發生衝突事件後，外交部於發布的新

聞稿中首次使用「黃岩島」，但兩種稱呼目前仍經常混用，例如當中共設置該島自然保護區後，外交部的用語又改為「民主礁」，卻同時以括號標註「中方稱『黃岩島』」。⁴

(二)該島環礁內為瀉湖，不宜人居，「中」、菲漁民時常於周邊海域捕魚，並時常發生爭執，但並沒有任何一方對其進行占領；1970年代，駐菲國美軍擅自將黃岩島當做練習靶場。1997年4月30日，菲律賓率先派遣海軍在該島升起國旗，甚至一度計畫在島上建造燈塔，亦經常在附近查扣大陸漁民及船隻；1999年5月，更發生菲國海軍艦艇撞沉大陸漁船事件。中共則於2012年4月，藉菲國軍艦試圖逮捕侵入捕魚的大陸漁船機會，派遣海監船介入，雙方面對峙達數週，菲艦在美國斡旋下撤離，中共隨即控制瀉湖入口，並限制菲國漁民進入。⁵

(三)2013年1月，菲國向荷蘭海牙「常設仲裁法院」提出「南海仲裁案」(菲國訴求，如圖二)，2016年仲裁結果公布，確認黃岩島僅為岩礁(reef)，在《聯合國海洋法公約》(以下稱UNCLOS或公約)規範下，不能主張「專屬經濟區」(Exclu-

註2：黃岩島與大陸海南島距離600哩，也反映出後勤保障上的脆弱性。

註3：〈中華民國南海政策說帖〉，中華民國外交部，2016年3月21日，http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/South/中華民國南海政策說帖.pdf，檢索日期：2025年12月30日。

註4：〈中華民國擁有南海諸島無庸置疑，中國無權對我國所屬民主礁採取任何不當措施〉，中華民國外交部，2025年9月11日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=120647，檢索日期：2025年12月28日。

註5：沈建中，〈『拒止』或『霸權』-析論中國對中沙群島『黃岩島』的交存《中共政府關於黃岩島領海基線的聲明》法律戰的策略與作為〉，《展望與探索》(新北市)，第23卷，第9期，2025年9月，頁104-105。

1. 中共在南海的海洋權利，如菲律賓一樣，不能超過《聯合國海洋法公約》明文允許的範圍。
2. 中共主張的對“九段線”範圍內的南海海域的主權權利和管轄權以及“歷史性權利”與《公約》相違背，這些主張在超過《公約》明文允許的中共海洋權利的地理和實體限制的範圍內不具有法律效力。
3. 黃岩島不能產生專屬經濟區或者大陸架。
4. 美濟礁、仁愛礁和渚碧礁為低潮高地，不能產生領海、專屬經濟區或者大陸架，並且為不能夠通過先占或其他方式取得的島礁。
5. 美濟礁和仁愛礁為菲律賓專屬經濟區和大陸架的一部分。
6. 南薰礁和西門礁(包括東門礁)為低潮高地，不能產生領海、專屬經濟區或者大陸架，但是它們的低潮線可以做為分別測量鴻麻島和景宏島的領海寬度的基線。
7. 赤瓜礁、華陽礁和永暑礁不能產生專屬經濟區或者大陸架。
8. 中共非法地妨礙了菲律賓享有和行使其對專屬經濟區和大陸架的生物和非生物資源的主權權利。
9. 中共非法地未曾阻止其公民和船隻開發菲律賓專屬經濟區內的生物資源。
10. 通過妨礙其在黃岩島的傳統漁業活動，中共非法地阻止了菲律賓漁民尋求生計。
11. 中共在黃岩島、仁愛礁、華陽礁、永暑礁、南薰礁、赤瓜礁、東門礁和渚碧礁違反了《公約》下保護和保全海洋環境的義務。
12. 中共對美濟礁的占領和建造活動：
 - (1) 違反了《公約》關於人工島嶼，設施和結構的規定。
 - (2) 違反了中共在《公約》下保護和保全海洋環境的義務。
 - (3) 構成違反《公約》規定的試圖據為己有的違法行為。
13. 中共危險地操作其執法船隻給在黃岩島附近航行的菲律賓船隻造成嚴重碰撞危險的行為違反了其在《公約》下的義務。
14. 自從2013年1月仲裁開始，中共非法地加劇並擴大了爭端，包括：
 - (1) 妨礙菲律賓在仁愛礁海域及其附近海域的航行權利。
 - (2) 阻止菲律賓在仁愛礁駐紮人員的輪換和補給。
 - (3) 危害菲律賓在仁愛礁駐紮人員的健康和福利。
 - (4) 在美濟礁、華陽礁、永暑礁、南薰礁、赤瓜礁、東門礁和渚碧礁從事挖沙填海和人工島嶼的建造和建設活動。
15. 中共應該尊重菲律賓在《公約》下的權利和自由，遵守其在《公約》下的義務，包括保護和保全南海海洋環境的義務；同時，在行使其在南海的權利和自由時，應該對菲律賓在《公約》下的權利和自由予以適當考慮。

圖二：菲律賓對南沙群島仲裁15項訴求內容

資料來源：張家瑛，〈從南海仲裁案結果論我國因應作為〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第53卷，第1期，2019年2月1日，頁105。

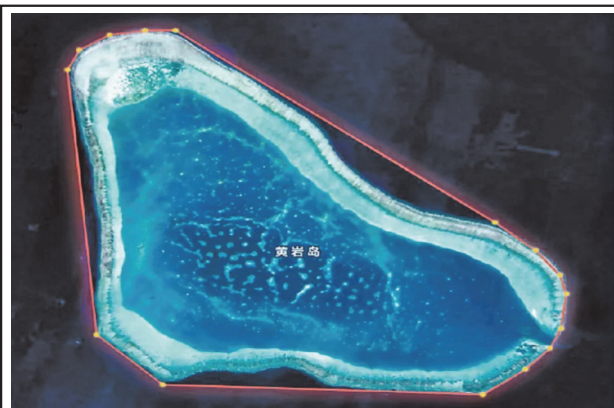
sive Economic Zone，以下稱EEZ)或大陸棚；同時裁定，「中」方封鎖黃岩島瀉湖入口行為，妨礙菲國漁民在該島傳統漁場的捕魚權利。惟中共以拒絕接受法院管轄為由，不承認仲裁結果，甚至進一步宣布將在此設置環境監測站；加上時任總統杜特蒂(Rodrigo Duterte)係以親「中」形

象著稱，雙方遂未發生進一步爭執。⁶

三、小馬可仕執政後爭議迭起

(一)2022年6月30日，新任總統小馬可仕就任後，在外交上改弦易轍，調整為親美路線，使得過去因為與中共保持友好關係而被暫時擱置的南海主權爭議，再度浮上檯面。2023年2月，菲國同意與美國

註6：張家瑛，〈從南海仲裁案結果論我國因應作為〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第53卷，第1期，2019年2月1日，頁103~107；〈杜特蒂稱無力阻止黃岩島工程 法官打臉：抗議方式很多〉，東森新聞雲，2017年3月22日，<http://www.ettoday.net/news/20170322/889830.htm>，檢索日期：2025年12月30日。



圖三：中共公布之黃岩島領海基線

資料來源：陳宥菘，〈陸反制菲國 公布黃岩島領海基線〉，聯合新聞網，2024年11月11日，<https://udn.com/news/story/7331/8350985>，檢索日期：2025年12月25日。

恢復海上聯合巡邏，並增設4處軍事基地供美軍使用；⁷2024年11月8日，小馬可仕總統簽署《菲律賓海事區法》(the Philippine Maritime Zones Act)與《菲律賓群島航海法》(the Philippine Archipelagic Sea Lanes Act)，重新定義該國海域範圍，並將黃岩島及南沙群島等島礁納入領土。

(二)菲國這項舉動引發中共不滿，隨即於11月10日宣布，依據《中共領海及毗連區法》劃設黃岩島領海基線(如圖三)，同年12月，再向聯合國遞交《中國政府關

於黃岩島領海基線的聲明》及相關海圖；⁸2025年1月1日，中共海警更在黃岩島海域舉行元旦升旗儀式，並首度在該海域以艦載直升機進行搜救訓練，這些舉措被解讀為強化對黃岩島的主權宣示。⁹

四、中共設置國家級自然保護區

(一)2025年9月10日，中共宣布在黃岩島設立國家級自然保護區，國務院稱其目的係為「維護黃岩島自然生態系統多樣性、穩定性、持續性的重要保障」；¹⁰然外界普遍認為，此舉意在加強主權聲索，鞏固中共在該海域的權利。菲方隨即於翌日(11日)發表聲明，對中共設置自然保護區提出強烈抗議；「中」方外交部亦在例行記者會上回應指出，該島是中共固有領土，建立國家級自然保護區是主權範圍內的事務，更不接受菲國所謂的「抗議」。¹¹美國國務卿盧比歐(Marco Rubio)則於12日發表聲明指出：「北京對該島設自然保護區，是又一次脅迫鄰國的企圖，目的是推進其在南海廣泛的領土與海洋主張，損害周邊國家利益。」並稱美國將與菲國站在一起，反對「中」方在黃岩島推動任何

註7：楊宗新，〈近年「中」、菲南海衝突升溫剖析〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第58卷，第3期，2024年6月1日，頁31。

註8：張淑伶、周慧盈編輯，〈菲律賓頒布海域法後 中國公布黃岩島領海基線〉，中央通訊社，2024年11月10日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/202411100141.aspx>，檢索日期：2025年12月30日。

註9：林則宏，〈強化主權宣示 陸海警赴黃岩島海域舉行元旦升旗〉，聯合影音網，2025年1月2日，<http://www.udn.com/news/story/7331/8463454>，檢索日期：2025年12月30日。

註10：〈國務院批復同意!新建黃岩島國家級自然保育區〉，中共中央人民政府，2025年9月10日，http://www.gov.cn/yaowen/shipin/202509/content_7040013.htm，檢索日期：2025年12月30日。

註11：〈林劍：建立黃岩島國家級自然保育區是中方主權範圍內的事〉，中共外交部，2025年9月11日，http://www.mfa.gov.cn/web/sp_683685/wjbfylxjzh_683691/202509/t20250911_11706618.shtml，檢索日期：2025年12月30日。



圖四：中共以「吹沙填海」方式在南海造島(圖左)及挖泥船「天鯨號」(圖右)

資料來源：參考友義編譯，〈軍網：中國在南海「大規模」填海造島〉，BBC NEWS中文，2015年2月26日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/02/150226_china_reclamation；劉藝，〈天鯨號被稱造島神器 係亞洲第一大絞吸式挖泥船〉，華聲新聞，2017年7月28日，<https://news.voc.com.cn/news/201707/25120212.html>，檢索日期：2025年12月25日，由作者彙整製圖。

破壞穩定的計畫。¹²

(二)三方除激烈的言詞爭論外，也都在周邊海域展開實際行動。美、菲一方，於10月13-17日邀集加拿大、日本、英國、法國、澳洲共7國在南海舉行大規模軍演，義大利、紐西蘭、泰國也以觀察員身分參與；中共則於同時間派遣2艘大型海警船至黃岩島海域，部署2個新的浮標，¹³2026年1月，菲律賓宣告將涵蓋黃岩島在內的呂宋島西側海域為演習區，時間自21日起至3月31日，並於1月25-26日與美軍在此聯合軍演，共軍隨即於2月2日至6日以海空聯合巡航回敬之。¹⁴這些行動在在顯示，該島已成為美、菲與中共在南海新

一輪的爭議熱點。

參、中共南海政策轉趨軟性作法分析

相較於中共在南海其他地區採取較偏向強制性的舉措，近期在黃岩島方面則偏向軟性作為；但同時也引起外界對其是否假借科學觀測掩護軍事監控的疑慮。「中」方作法調整原因，分析如下：

一、昔日強制性作為分析

中共昔日在南海採取諸多偏向強制性的策略，手法摘陳如下：

(一)填海造陸

在南海積極進行填海造陸的國家，除

註12：侯姿瑩，〈美力挺菲律賓 批中國設黃岩島保育區破壞區域穩定〉，中央通訊社，2025年9月13日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/202509130020.aspx>，檢索日期：2025年12月30日。

註13：邱國強、呂佳蓉編輯，〈美、菲多國南海聯合軍演時 中國在黃岩島設浮標結構物〉，中央通訊社，2025年10月19日，<http://www.cna.com.tw/news/acn/202510190179.aspx>，檢索日期：2025年12月30日。

註14：吳賜山，〈菲律賓設定黃岩島以北約15000平方公里海空域軍演 管制時長70天〉，Newtalk新聞，2026年1月23日，<http://www.newtalk.tw/news/view/2026-01-23/1016456>；黃雅慧，〈批美菲在黃岩島附近聯合演練 共軍連5天海空巡航南海〉，聯合新聞網，2026年2月8日，<http://www.udn.com/news/story/7331/9316301>，檢索日期：2026年2月9日。



圖五：中共在西沙永興島長3公里的機場跑道

資料來源：〈永興島機場跑道曝光〉，《大公報》，2014年10月9日，版A10，<https://www.tkwk.hk/epaper/view/newsDetail/1364446621735194624.html>，檢索日期：2025年12月25日。

中共外另有越南，然因其採用的技術較傳統，不僅效率欠佳，甚至經常受到天候（如颱風）的影響；中共則採用「吹沙填海」技術，效率遠勝越方（如圖四左）。¹⁵2014年越南媒體首次在南海拍攝到「中」方用來填海造陸的絞吸式挖泥船「天鯨號」（如圖四右），¹⁶2018年隨著另一艘「天鯤號」建造完成，目前共有2艘絞吸挖泥船在南海執行填海造陸工程。¹⁷據美國

智庫「亞洲海事透明倡議」（Asia Maritime Transparency Initiative, AMTI）透過衛星觀測獲悉，中共在美濟礁、渚碧礁、永暑礁、華陽礁、南薰礁、東門礁、赤瓜礁及永興島進行填海造陸，新增陸地面積已達32平方公里；¹⁸值得注意的是，國際社會能夠獲悉中共在南海填海造陸之舉，主要是經由衛星拍攝或近海觀測而得知，中共官方對此議題採取的立場，始終是不正面回應，或直接否認，亦從未公開承認過。

（二）建立軍事設施

中共為強化在南海的軍事部署，近年在占領的島礁中設置多項海、空設施，其中永興、永暑、渚碧、美濟及赤瓜礁上均設置有機場，除赤瓜礁跑道長度僅2公里外，餘均達3公里（如圖五），¹⁹可起降「波音」、「空中巴士」等中、長程廣體客機。2016年，中共曾徵用「南方航空」與「海南航空」2架「波音737」客機在甫落成的永暑礁機場進行試飛降落，確認設施符

註15：陳言喬，〈越南在南海填海造陸為何追不上中國？因少了1項關鍵技術〉，《聯合報》，2020年10月25日，<https://vip.udn.com/vip/story/121162/4962059>，檢索日期：2025年12月28日。

註16：〈亞洲第一挖泥船天鯨號南沙曝光〉，香港新聞網，2014年2月13日，<http://www.hkcn.hk/content/2014/0213/244079.shtml>，檢索日期：2025年12月28日。

註17：小山，〈厲害了！海上挖泥船天鯤號今天試水成功待交付〉，rfi，2018年6月15日，[https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20180615-厲害了海上建島利器挖泥船天鯤號今天試水成功返航](https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20180615-%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20180615-%E4%B8%AD%E5%9C%8B-20180615-%E4%B8%AD%E5%9C%8B-%E4%B8%AD%E5%9C%8B-%E4%B8%AD%E5%9C%8B)，檢索日期：2025年12月28日。

註18：〈中國 ISLAND TRACKER〉，亞洲海事透明倡議，<https://amti.csis.org/island-tracker/chinese-occupied-features-zh-hant/?lang=zh-hant>，檢索日期：2025年12月28日。

註19：〈波音空巴試飛永暑礁〉，《大公報》，2016年1月7日，版A11，<https://www.tkwk.hk/epaper/view/newsDetail/1353894594219216896.html>，檢索日期：2026年1月3日。

註20：楊家鑫，〈4座3000公尺跑道機場！陸部署南海軍力 美軍也難匹敵〉，中時電子報，2018年10月15日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181015000081-260301?chdtv>，檢索日期：2026年1月3日。

合民航起降標準；²⁰目前這些機場僅供軍機使用，「殲-11、16」、「轟-6」、「運-8」等型機均曾多次起降。其他設施還包括港口、雷達站、飛彈基地、火炮、油庫、訊號干擾設施等，最大的永暑礁港口更可停靠40多艘中型艦艇，部署的飛彈類型有「紅旗-9」防空導彈及反潛導彈等。

(三) 以海警驅離他國船隻

近年中共不斷提升海警地位、執法權限及武裝配備，2018年3月《深化黨和國家機構改革方案》及2020年6月《武裝警察法》修正，將海警由隸屬於「公安部」的一般警察提升為隸屬於「中央軍委會」的武裝警察，之後又透過命令，大幅提升海警執法權限。²¹在武裝上，不僅將大量海軍退役護衛艦改裝為海警船，²²新交付的海警船幾乎都配備直升機、快速攔截艇、高輸出水砲、致盲型雷射光等。²³實際執法上，中共近年多次對進入仁愛礁、中業島周邊海域的菲國海軍進行驅離，手段

包括水砲、雷射光束照射、危險航行、夾擊包圍等，且手段有逐步增強趨勢，並從過去的跟監、非武力干擾，改為水砲攻擊後扣船、逮人、繳械。²⁴

(四) 發動海上民兵騷擾

依據中共《國防法》，民兵、共軍與武警並列為國家武裝力量，²⁵均隸屬「中央軍委會」。海上民兵是一種只有在沿海省份才有的特殊民兵型態，構成主體是當地漁民，地方政府在徵募人才時，以具有航海經驗的退役官士兵為優先；為吸引民船加入，通常會提供船舶維修、燃料補助。民兵船的行動，有時會搭配少量軍艦或海警船，但也能單獨行動；因沒有執法權力，其執行任務時，往往是依靠數量優勢進行干擾或包圍，讓其他國家船隻無法正常作業。²⁶從近年的活動情形看，民兵船常於爭議島礁周邊海域出沒，以干擾作業或包圍島礁為任務目標，動員往往超過200艘以上，以外觀齊一、組織化的隊形

註21：分別是2023年5月公布的《海警機構辦理刑事案件程序規定》，同年12月公布的《海警機構辦理刑事複議複審案件程序規定》，及2024年5月公布的《海警機構行政執法程序規定》。參閱楊宗新，〈中共強化海警執法之研析-以海警新規公布後的行動為例〉，《海軍學術雙月刊》（臺北市），第58卷，第6期，2024年12月1日，頁26~28。

註22：同註21，頁29~30。

註23：楊安，〈中國將052D艦改成海警船？分析：中國海警恐常態化遠航〉，VOA美國之音，2024年7月1日，<https://www.voacantonese.com/a/china-s-newly-designed-warship-for-its-coast-guard-20240701/7680651.html>，檢索日期：2025年12月26日。

註24：黃宗鼎，〈中國海警已於南海展開新一波冒進行動〉，國防安全研究院，2023年6月20日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=2632&typeid=37>，檢索日期：2025年12月31日。

註25：該法第22條指出：中共的武裝力量，由共軍、人民武裝警察部隊、民兵組成。……民兵在軍事機關的指揮下，擔負戰備勤務、執行非戰爭軍事行動任務和防衛作戰任務。

註26：〈中共以組織海上民兵等方式製造灰色地帶衝突，探討對我國家安全之影響及因應措施專題報告〉，海洋委員會，2020年4月16日，<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2020041028/21290001102962148001.pdf>，檢索日期：2025年12月26日。



圖六：中共海警在黃岩島周邊海域鋪設浮動屏障

資料來源：楊明娟，〈中國在黃岩島設置屏障 菲律賓海防隊：已成功移除〉，YAHOO新聞，2023年9月26日，<https://tw.news.yahoo.com/中國在黃岩島設置屏障-菲律賓海防隊-已成功移除-220308582.html>，檢索日期：2025年12月26日。

、進退有據的方式共同行動。²⁷

二、對黃岩島偏向採取軟性作為

相較於中共在南海其他爭議島礁偏好採取強制性作為，其對黃岩島的應對方式則多偏向守勢；除公布領海基線、設置國家級自然保護區外，尚有其他軟性作為，摘陳如后：

(一) 克制使用海警與民兵

中共海警船常駐於黃岩島瀉湖入口，有時也搭配民兵船一同巡邏，這些船艇雖然也會對接近的菲方船隻進行驅離，但執

勤地點都緊鄰領海基線，尚未聽聞在更遠海域執勤的案例。²⁸分析其行動邏輯在於黃岩島為孤立的環礁，瀉湖入口狹窄，易於封鎖；加以中共目前實質控制該島。在此使用強制力的目的，係為實現絕對排他性的封鎖和控制，以阻止菲國漁船或公務船進入瀉湖；因此，武力使用上相對克制。換言之，中共在黃岩島主要採取守勢，在其他海域則更加偏向攻勢作為，特別是菲方實際控制的仁愛礁。

(二) 安裝浮動屏障與阻攔設施

延續採取守勢作為的觀點，中共也利用黃岩島瀉湖入口狹窄的地理特性，在避免直接衝突情況下，藉安裝浮動屏障與阻攔設施，達到實質上的阻隔。這些屏障通常由繩索與浮標構成，每段長度約300公尺，由海警船派出充氣艇或小船部署而成，鋪設後有效阻絕菲國漁民進入瀉湖捕魚(如圖六)。菲方對此不斷提出外交抗議，甚至多次派員割斷屏障設施並拆除；²⁹中共對此種挑釁行為，罕見的未予報復，僅是一再的重新安裝，³⁰凸顯其希望以最低成本，實現最高程度排他性的控制思維。

註27：楊宗新，〈淺談中共海上民兵的發展與法律地位〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第56卷，第1期，2022年2月1日，頁48-49。

註28：Adrian Portugal, "Philippine fishermen fear China's nature reserve plan could lead to more harassment." Reuters, 2025/9/12, <http://www.reuters.com/world/cjina/philippine-fishermen-fear-chinas-nature-reserve-plan-could-lead-to-more-harassment/2025-09-12/>, visited date: 2025/12/26。

註29：施施譯，〈菲律賓：拆除黃岩島中國屏障後 未出現對峙情況〉，中央通訊社，2023年9月26日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202309260264.aspx>，檢索日期：2026年1月3日。

註30：張淑伶，〈中國傳在黃岩島設屏障 北京稱不得不採必要措施〉，中央通訊社，2024年2月26日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202402260203.aspx>，檢索日期：2026年1月3日。

附表：中共對黃岩島的策略維度、具體行政措施及法理意涵一覽表

策略維度	具體行政措施	法理意涵
主權宣示	設立「國家級」保育區，頒布專門條例。	造成不可逆的國內法事實，持續累積「有效行政管轄」證據。
實質控制	部署科研船、海警巡護船，設立浮動屏障。	限制菲國漁民與公務船進入傳統作業區，將「驅離」行為定義為「環保執法」。
情報蒐集	進行海洋地質勘測、水文氣象監測站設置。	以環境觀測名義掩護對周邊美、菲軍事活動區域的水下地形、洋流、聲學特徵進行長期、系統性情報蒐集。
風險管理	避免派遣海軍軍艦、避免大規模人工島建設。	將衝突層級維持在執法層面，避免觸發《美、菲共同防禦條約》的軍事反應閾值。

資料來源：作者自行彙製。

(三) 地質探勘

黃岩島周邊海域被認為具有潛在的油氣及礦產資源，早在2012年中共實際控制該島時，地質界即提出應由政府投入基礎研究，以瞭解資源蘊藏實況，為未來的商業開發提供支持，並稱此策略為「公益先行，商業跟進」。³¹2023年起，大陸科學界展開該島的海底地質探勘，這類科考有助建立對該海域地形、礁盤構造、生態系統的掌握；雖無法做為主張主權的直接證明，卻能間接支持「中」方對此處進行實質管轄的主張。³²

三、隱藏在科考名義下的軍事意圖

(一) 中共近年對黃岩島海域展開地質調查、設置國家級自然保護區，除試圖在經濟上擷取周邊海域魚類、油氣、礦產等自然資源，更在法律上強化對有效統治的

主張外；更令周邊國家憂心的是隱藏在科考名義下的軍事意圖。事實上，早在2018年2月，「中」方氣象局啟用永暑、渚碧、美濟礁等3處氣象觀測站時，外界即質疑其中是否可能暗藏干擾雷達或飛彈訊號。菲國國防部當時的回應就表示，島上建物太多，難以查明；且就算知道，也無法登島查證是否有軍事用途。³³

(二) 黃岩島設置自然保護區，意味中共將對該島賦予更多研究性任務，加上與先前在此進行的科學考察同步評估，極有可能以同樣手法設置氣象、雷達站等設施，這將強化其對於鄰近呂宋島之監控與預警能力，亦使其成為掌握美、菲軍事行動的前沿重鎮。2024年1月，美國智庫「戰略與安全研究中心」(CSIS)報告指出，「中」方為掌握西太平洋、南海及印度洋水

註31：楊伯軒，〈黃岩島事件倒逼我國海洋調查探勘提速〉，《中國國土資源報》，2012年6月8日，<http://dkj.gxzf.gov.cn/cxzt/dxkp/t3338905.shtml>，檢索日期：2026年1月3日。

註32：〈港媒：中國科學家在黃岩島海域展開科研探索，裝備全國產突破封鎖〉，騰訊網，2023年9月11日，<https://news.qq.com/rain/a/20230911A06X9900>，檢索日期：2026年1月3日。

註33：林行健，〈中國南海氣象站 菲：不足為慮〉，中央通訊社，2018年12月4日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201812040289.aspx>，檢索日期：2025年12月31日。

文資料，已先後派遣64艘科研船長期蒐集數據，這些科研船隻多屬於自然科學部、中國科學院或海警局，而這些單位均與共軍簽有協議。³⁴

(三)即便中共現階段尚未在南海設置軍事雷達，但僅由鋪設浮標、建立氣象站、派遣科研船等作為，即足夠蒐集聲納、磁力、海床地形與海流等資料，對潛艦運用、通訊電纜定位、海域作戰都有高度價值。未來更可能藉此將黃岩島打造為一座兼具反潛與空防功能的海上監控站，用以監控在巴士海峽和菲律賓附近活動的他國機、艦(含潛艦)。

四、「灰色地帶」行動的複合性應用

黃岩島自然保護區的設立，是中共複合性「灰色地帶」行動的最新案例，體現「以行政手段達成軍事目標」的策略。這種複合策略，使得對手難以在單一維度上找到明確的反制點；況且任何對保育區的破壞或挑戰，都可能被「中」方反制成為「破壞生態環境」的行為，從而使其在道德制高點上占據優勢，其策略維度、具體行政措施與法理意涵之間的關係，以附表呈現。

肆、中共的決策考量

中共在黃岩島採取有別於其他島礁的操作方式，可能的考量可從法律、戰略、政治三層面分析，分述如下：

一、法律面-強化對黃岩島的主權論述

(一)中共於黃岩島公布領海基線、設置自然保護區，並要求地方政府強化實質管理等行為，³⁵從法律層面觀之，係為透過公開、有效占領，強化對該島的主權論述。菲國向海牙「常設仲裁法庭」(Permanent Court of Arbitration)提交「南海仲裁案」後，臨時仲裁庭於2016年公布裁判結果認為，根據《公約》(UNCLOS)第121條，只有符合「能維持人類居住或其本身的經濟生活」的島嶼，才能主張200浬「專屬經濟區」(EEZ)和大陸棚，否則只能享有12浬領海。並在綜合考量歷史文獻、數據及生存條件後，認定黃岩島僅為「岩礁」，其地理特性無法維持穩定的人類居住或自給自足的經濟活動，因此不能享有EEZ或大陸棚；同時，認定黃岩島位於菲律賓EEZ內側(因為距離呂宋島僅120浬)，且該國漁民享有在該區域的傳統漁業權利，「中」方拒絕菲國漁民進入周邊海域及瀉湖捕魚的行為，違反《公約》規

註34：Matthew P. Funaiole, Brian Hart, Aidan Powers-Riggs, "Surveying the Seas: China's Dual-Use Research Operations in the India Ocean." CSIS, January 10, 2024, <http://features.csis.org/hiddenreach/china-indian-ocean-research-vessels>, visited date: 2025/12/26。

註35：例如批復中要求：「有關部門和地方要嚴格執行《中共自然保育區條例》和自然保護地建設管理等規定，嚴格落實生態環境保護責任，加強組織領導和協調配合，健全管理機構，強化對涉及自然保育區各類違法違規行為的監管執法力度，確保各項管理措施得到落實。」

定。³⁶

(二)此裁決對中共的南海主張，構成實質性的法律障礙，迫使「中」方必須尋求在不涉及EEZ，又能強化實質控制的新策略。中共一方面拒絕承認海牙「常設仲裁法院」對本案的管轄權；另一方面，派遣海警實際控制黃岩島，目的係為對該島的主權歸屬問題進行「法律戰」。依國際法慣例，中共能援引對黃岩島主權主張的原則可能有「先占」(Occupation)與「時效」(Acquisitive Prescription)，前者必須是「無主地」，後者則不問原本的歸屬；但二者均強調國家的占領或統治行為必須是公開、長期、有效、和平的。其中「時效」原則又比「先占」原則更加重視占領過程中的和平性，意即在此過程中，沒有爭議他方對此事實提出異議。

(三)中共單方面設立國家級自然保護區，係一極具野心的操作，試圖追求的法理意義遠超環境保護本身。試從兩層面觀察分析如后：

1. 首先，中共試圖追求行政管轄的長期化與和平化。根據國際法中對爭議領土主權的取得原則，國家必須證明其對該地區有長期、持續、和平且有效的行政管理；中共在該島公布領海基線、設置保護區

等舉動，將有助強化對該島的公開、長期、有效占領，特別是自然保護區需長期預算投入、立法保障、科研隊伍駐紮與定期執法巡護，這些均被視為證明國家有效行政管轄的有力證據。當然菲方會不斷抗議，讓中共難以和平占領，而「中」方的應對將是反覆求諸史料、考證，強調該島一直屬於其領土。

2. 其次，是利用《公約》(UNCLOS)中「排他性原則」(Exclusivity Principle)，禁止他國在黃岩島周邊的活動。由於《公約》中承認國家對其領土範圍內的生態系統，享有排他性的管轄權；故中共可援引國內《海洋環境保護法》與《自然保護區條例》，限制甚至禁止他國在保育區範圍內進行漁業、科研、勘探等活動，並將驅離行動從主權爭議轉為「合法執法」，以降低國際衝突的政治敏感度。

二、戰略面-避免激化美、「中」對立

(一)中共在南海其他島礁大肆填海造陸之餘，卻對戰略價值極高的黃岩島僅進行被動式防禦，部分原因固然是該島中央為潟湖，造陸成本較高，但技術上也並非不可行。以同為環礁的美濟礁為例，內部的潟湖近三分之二被填平；³⁷但更主要的

註36：張家瑛，〈從南海仲裁案結果論我國因應作為〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第53卷，第1期，2019年2月1日，頁104~108。

註37：藍孝威，〈造島神氣吹沙填海 建南沙最大島〉，《中國時報》，2024年1月22日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20240122000394-260118?chdtv>，檢索日期：2026年1月8日。

考量，可能是為避免激化對美國的對立情勢，並藉此規避國際社會對其追求「軍事化」的指控。

(二)黃岩島為南海島礁中距離菲國首都馬尼拉地理位置最近。2014年，美、菲簽署《加強防務合作協議》(Enhanced Defense Cooperation Agreement)，美國並據此於2016年取得的5個軍事基地中，即有3處位於呂宋島；2023年再增設的4處基地，更有3處位於呂宋島上，足見兩國對呂宋島位置的重視。2023年美國國防部(已於2025年更名為戰爭部)在新公布基地位置的記者會稱：「新地點將加強兩國武裝部隊的互通性，使雙方能更緊密地應對印太地區一系列的共同挑戰，包括自然和**人道主義災難**」，³⁸其中的「人道主義災難」(humanitarian disaster)一詞，普遍被解讀為意在針對中共的安全威脅。由此可知，選址方式具有制約中共在臺海及南海軍事行動的意圖。

(三)近年，美國一再宣稱《美、菲共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippine and the United States of America, MDT，以下簡稱美、菲防禦條約)效力涵蓋南海爭議島礁，代表一旦菲、「中」

在此爆發衝突，美國將為菲律賓而戰，盼能藉此恫嚇中共不敢輕舉妄動。因此，若中共在敏感性更高的黃岩島也進行填海造陸、設置軍事設施、部署軍艦等強制性作為，勢必激起美方不滿；故選擇以公布領海基線、設置自然保護區等軟性舉動，一方面避免升級對立，另一方面持續測試美國底線。尤其保護區的設立，具有高度的國際公益性，使得國際社會難以直接將此行為定性為違反「不改變現狀」原則的軍事挑釁，可謂一種風險管理策略。

三、政治面-避免深化美、菲同盟

(一)中共在黃岩島的策略選擇，深度考量菲國複雜的國內政治格局，旨在利用其內部的「政治家族主義」(Political Dynasticism)與民意分歧，達成「以內政解構外交」的目標。菲律賓曾是美國殖民地，且自1951年雙方簽署「防禦條約」以來，關係長期友好；然在「後冷戰」時期，隨著中共經濟快速發展，也曾出現過在經濟上主張向其靠攏的總統，2016年，當仲裁案中做出有利菲國的仲裁時，杜特蒂基於對「中」經濟關係需要，就是選擇擱置爭議。³⁹

(二)2022年5月，小馬可仕上任總統後，與中共關係漸行漸遠，2023年2月，

註38：“Philippines, U.S. Announce Locations of Four New EDCA Sites” US Department of Defense, April 3, 2023, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3349257/philippines-us-announce-locations-of-four-new-edca-sites/>, visited date: 2025/12/26。

註39：陳妍君，〈挨批未堅定護主權 杜特蒂改口：南海仲裁只是廢紙〉，中央通訊社，2021年5月6日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/202105060413.aspx>，檢索日期：2026年1月8日。

美國國防部長奧斯丁(Lloyd Austin)造訪並與菲國簽署增設軍事基地、恢復海上聯合巡邏的協議後，該國澈底倒向美國。其所以要翻轉前朝的南海政策，某方面正是出於對來自第二大島民答那峨的杜特蒂家族政治能量的忌憚，並藉由塑造個人路線，擺脫對杜特蒂家族的政治依賴。⁴⁰由於菲國政治勢力分布中，總統與副總統莎拉(Sara Duterte，杜特蒂之女)分屬親美與親「中」派代表(該國總統、副總統係各自選舉)，而小馬可仕就任迄今，無力抑制通貨膨脹、貪腐頻傳、行政缺乏效率，致民意支持度一路下滑，許多人更加懷念杜特蒂時期的鐵腕風格，並讓副總統莎拉直接受惠。⁴¹

畢竟，中共如對黃岩島同樣採取填海造陸、部署軍事設施等作為，將對菲國、特別是首都所在的呂宋島造成安全壓迫，間接讓小馬可仕政府透過「國家安全危機」來凝聚民氣、鞏固其親美立場，並團結民氣；反之，則可望將菲國民眾轉向關注國內經濟問題，將有助在下屆總統選舉時拉抬親「中」派的聲勢，從而逐步解構美、菲的實質同盟關係，同時削弱美國對菲

國的外交影響力。

伍、對區域安全情勢的影響

中共在黃岩島設置自然保護區等一系列政策操作，對於南海區域安全情勢的影響，除直接對美、菲同盟關係構成挑戰外；對於「中」方與東南亞國家商議中的「南海行為準則」談判進度，及我國在南海的戰略選擇，都將造成深遠影響。分析說明如下：

一、侵蝕美、菲同盟的承諾

(一)中共在黃岩島採取偏軟、守勢性的策略，將對《美、菲防禦條約》效力、啟動時機構成間接、結構性挑戰，讓兩國同盟陷入「灰色地帶困境」。由於防禦條約規定，任何一方在太平洋領土或軍隊受到武裝攻擊時，兩國將採取行動以應對共同危險；⁴²然因「中」方設置保育區及相關執法行為，屬於「行政執法」和「權益維護」，而非傳統上的「武裝攻擊」。這將使美國陷入兩難回應，倘若反應不足(如僅做外交抗議)，將被視為對防禦條約承諾的退讓，並鼓勵中共採取更多類似行動；若反應過度，如將「中」方海警船的

註40：楊震，〈菲律賓緣何在南海挑釁中國？專家有話說〉，香港01，2023年12月13日，<http://www.hk01.com/國際分析/970807/菲律賓緣何在南海挑釁中國-專家有話說>，檢索日期：2026年1月8日。

註41：Charie Abarca, "Philippine President Marcos' approval, trust ratings fall; VP Duterte' s numbers go up." Philippine Daily Inquirer, April 16, 2025, <http://asianews.network/philippine-president-marcos-approval-trust-ratings-fall-vp-dutertes-numbers-go-up>, visited date: 2025/12/26。

註42：《美、菲共同防禦條約》第4條表明「締約國每一方都認為，在太平洋區域對締約國任何一方的武裝進攻將危及它自己的和平與安全，並將採取行動以對付共同的危險。參考〈美、菲共同防禦條約〉，「世界和日本」數據庫，《國際條約集1950-1952》，1951年8月30日，頁324~326，<http://worldjpn.net/documents/texts/docs/19510830.T1C.html>，檢索日期：2026年1月8日。

驅離行動視為軍事攻擊，並採取對等軍事反制，則可能升高危機，讓其將造成衝突的責任推給美方。中共的策略，正是利用這種行為與反應之間的「不對稱」，以極低的成本實現對現狀的永久改變。

(二)為此，菲國近期積極主張將條約的啟動機制更加明文化。2024年8月，該國國防部長特奧多羅(Giberto Teodoro)在一場國際軍事法律會議中，被詢及是否可援引《美、菲防禦條約》因應中共的「灰色地帶」戰術時，表示：「我們應擴大此條約的範圍，以面對一個動態且狡猾的對手」，並表示應設法擴大條約的解釋範圍，使其更為動態，才能避免落入中共的陷阱。⁴³儘管如此，美方目前顯然尚未做好修改條約內容或擴大解釋的準備，這也造成中共不斷運用各種方式測試其底線，亦對美、菲同盟的承諾，構成軟性侵蝕。

二、對「南海行為準則」與區域秩序的衝擊

(一)為平和解決南海爭議，「東協」(ASEAN)國家在1990代即提出制定「南海行為準則」倡議，試圖以一項具國際法拘束力的行為標準，規範各聲索國在南海的行為，但因涉及層面過大，目前僅在2002年通過不具法律拘束力的《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)

，各國在宣言中承諾將保持克制、和平解決爭端，並最終達成一個行為準則；然而這項期待，恐因中共近期在南海採取的作為，變得更加遙遙無期。

(二)《南海各方行為宣言》的核心精神是透過多邊協商，共同制定行為規範，避免單方面改變現狀。東協國家在《南海行為準則》的協商過程中，普遍認同應包含「維持現狀」的條款；在中共單方面推動新的行政措施後，菲律賓、越南等主權聲索國，可能會要求加入更具約束力的條文，例如禁止新設施建設或限制政府行動，從而讓談判陷入僵局。另一方面，對南海議題較不關心、且與中共關係密切的國家，如緬甸、寮國、柬埔寨等，可能傾向維持中立，從而削弱ASEAN整體的一致性，更難對中共採取強硬的反制立場，

(三)延續著這樣的發展，菲、越等國透過「東協」平臺無法得到有利的支持，料將尋求外部勢力介入，美國則是最有可能被求助的對象。但在應對上也同樣會陷入兩難，畢竟以軍事方式干預，未免「小題大作」；若保持觀望，或僅止於譴責，將進一步誘發中共擴大行動空間。故如何在非戰、非和間拿捏出最佳分際，將成為美國政府處理南海議題上的一大挑戰。

三、對我國的南海政策形成壓力

(一)儘管我國在南海問題上的國際能

註43：弗林，〈菲防長：應該擴大《美、菲共同防禦條約》對「武裝攻擊」的解釋範圍〉，rfi，2024年8月27日，<http://www.rfi.fr/tw/國際/20240827-菲防長-應該擴大-美、菲共同防禦條約-對-武裝攻擊-的範圍>，檢索日期：2026年1月8日。

見度不高，但黃岩島屬於臺、菲、「中」三方皆聲索的島礁之一，中共的任何行動都將對我國構成戰略壓力。由於我國的主權主張與中共有所重疊，故在實務操作上頗為尷尬，如強烈表態支持菲國，可能被解讀為削弱自身主張；如若保持沉默或立場模糊，則有可能被國際輿論邊緣化，甚至間接落入中共試圖操作的「兩岸共同立場」框架。我國對中共在黃岩島設置自然保護區的回應，係「中共完全無權在民主礁非法片面劃設保護區」、「我國對於南海諸島領土主權及其相關海域享有國際法及海洋法上的權利，不因中方的片面主張或行為而有改變」。⁴⁴此種四平八穩、沒有任何進一步具體作為的表態，或許是現階段最好的方式，畢竟稍有不慎，很有可能陷入中共設定的「統戰」陷阱。

(二)中共在面對兩岸共同涉及的主權爭議時，常利用「共同維護中華民族祖產」等類似話語，暗示我國應與中共站在同一陣線，例如過去在「保釣」議題上，即曾上演過這樣的場景。2012年日本將釣魚臺「國有化」之際，我方海巡艦艇與中共海監船均曾前往維護漁權與航權，⁴⁵卻成為中共「一中框架」的宣傳，如「在民族

大義面前，兩岸同胞應齊心協力，以各自的方式，共同維護國家的主權和領土完整」；⁴⁶甚至在記者會中使用「兩岸同胞」、「共同維護」等措詞。⁴⁷當前中共對「一中」的解讀仍是「中華人民共和國」，我國如與中共採取一致行動，很容易被國際社會解讀為默認「中」方的主張，從而削弱做為國際社會成員的主體性。

考量「什麼也不做」如同任由他國對我國領土的侵犯；因此，政府在此議題上應建立一致性的策略思維，包含堅持依據《公約》(UNCLOS)的國際規範，來界定海洋權益，以法理基礎強化主張，避免落入「兩岸共同維權」的統戰陷阱。其次，應積極透過與美、日及區域安全夥伴對話，強調我國在南海航行自由與漁權維護上的合理性，避免被北京以「中方內部事務」包裝處理。至於對國內政治層面而言，政府更需謹慎，避免過度激化或完全退場，間接削弱在南海談判中的發言權。

陸、結語

綜觀中共在黃岩島設立國家級自然保護區的決策，實質上是其南海「灰色地帶行動」的新型態，相較於以往依靠軍事建

註44：同註4。

註45：海監船隸屬中共國家海洋局，雖是公務船，但不具備執法權，2013年中共將海監、漁政、緝私、海警整合，成立新的海警局，海監船改為海警船。同註20。

註46：〈2012年9月24日外交部發言人洪磊主持例行記者會〉，中共外交部，2012年9月24日，https://www.mfa.gov.cn/web/sp_683685/wjbfyrlxjzh_683691/201210/t20121012_9721969.shtml，檢索日期：2026年1月8日。

註47：〈國臺辦新聞發布會輯錄〉，中國臺灣網，2012年9月12日，http://big5.gwytb.gov.cn/gate/big5/lib.taiwan.cn/2012doc/201209/t20120917_3087969.htm，檢索日期：2026年1月8日。

設、海警執法或民兵包圍的強制性手段，此舉以「環境保護」、「科研調查」等具國際正當性的名義進行，兼具法律戰、宣傳戰與心理戰三重功能，標誌著中共在南海由「硬性擴張」轉向「軟性滲透」的戰略升級。這種策略的核心在於以行政行為，製造「和平占領」的事實，透過保育區設立、科研任務、浮標部署與海警巡護，讓中共得以在不觸發軍事衝突的前提下，鞏固對該島的實質控制，並累積「有效治理」的法理證據。同時，亦為中共提供「防禦性話語」—任何他國干預都可能被詮釋為破壞生態、侵犯主權的行為，使北京政府在國際輿論中穩居道德制高點上。

當然這種「軟性策略」的隱蔽性與持續性，也會對區域穩定構成長期侵蝕。對「東協」而言，黃岩島自然保護區的單邊設立，削弱了《南海行為準則》的協商基礎，使東協國家在「維持現狀」與「主權聲索」間難以取得共識；對美、菲同盟而言，這類行動處於《共同防禦條約》定義之外，將迫使美方陷入「非戰非和」的戰略兩難。對我國而言，黃岩島問題更暴露出「主權重疊與政治陷阱並存」的兩難局面，北京可能藉「民族共同維權」的話術包裝統戰目的，將我國納入「一中框架」

；因此，我國在應對上更應堅守以國際法為基礎的獨立立場，強調漁權與航行自由的正當性，並透過多邊合作維護南海穩定，避免在主權論述上，被動捲入「中」方設定的話語體系，同樣是未來我方政府在南海政策的關鍵課題。

總而言之，黃岩島保育區不僅是一項環境政策，更是中共南海戰略思維的具體展現，它反映出北京試圖以「非軍事化的手段」達成「軍事化的效果」，並在法律、宣傳與實務層面同時擴張行動空間。未來南海局勢的變化，將取決於各方能否在維護生態、尊重主權與維持航行自由之間找到新的平衡；若缺乏有效的多邊制衡與規範機制，「灰色地帶行動」的常態化，勢將讓南海從「爭議之海」(Sea of Disputes)逐漸演變為「控制之海」(Sea of Control)，⁴⁸更成為美、「中」兩大國在印太地緣政治競逐的長期焦點。政府對此一問題的後續發展，確實應寄予高度的關注。



作者簡介：

楊宗新先生，東吳大學政治系90年班、政治大學外交研究所(戰略暨國際安全組)碩士96年班。曾任南華大學國際事務與企業學系業界專家教師，現服務於法務部調查局調查官及《展望與探索》雜誌研究員。

註48：「控制之海」係相對於傳統「爭議之海」概念而提出，用以描述南海局勢由多方主權競逐逐步轉向單方實質管理的過程。此概念強調中國透過行政立法、執法巡護與話語建構等非軍事手段，達成長期、制度化的區域掌控，使南海由「爭議狀態」漸變為「實質控制」狀態。參閱Andrew S. Erickson and Ryan D. Martinson, eds, *China's Maritime Gray Zone Operations*(Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2019), pp.2~5。