

中共對菲律賓於南海主權爭議島礁對峙 行動之模式分析*

陳育正

(國防大學中共軍事事務研究所助理教授)

顧志文

(國防大學政治學系助理教授)

摘 要

本文透過檢視中菲雙方美濟礁、黃岩島與牛軋礁等事件後，歸納發現中共處理與菲國海上僵局時有以下步驟：第一，透過漁船取得數量優勢造成糾紛；第二，觀察菲國政府與國際社會對中共行為之抗議程度及態度；第三，若無嚴重抗議，中共即採取實質掌控該海域，甚至開始進行填海造陸與島礁軍事化工程。另外，本研究還發現牛軋礁事件，具有「占領重要戰略位置」、「強化主權主張及海上管轄能力」，以及「伺機形成有利態勢」等三項特點。

關鍵詞：行政管轄、九段線、牛軋礁、海上民兵、主權主張

* 本文內容參考《中華民國 110 年國防報告書》，使用「中共」指涉中華人民共和國，「共軍」指涉中國人民解放軍，特殊職稱則以中華人民共和國全名稱呼之。

壹、前言

菲律賓國防部部長羅倫沙納 (Delfin N. Lorenzana) 於 2021 年 3 月 21 日發表聲明指出，中共約莫 220 艘海上民兵漁船在 2021 年 3 月初集結位於菲律賓專屬經濟海域 (Exclusive Economic Zone, EEZ) 內的九章群礁 (Union Banks)。¹ 中共駐菲律賓大使館於 3 月 22 日對此發表聲明表示：牛軛礁 (Whitsun Reef or Niu'e Jiao) 屬中共南沙群島的一部分，於牛軛礁聚集之漁船並非海上民兵，上述漁船乃為躲避惡劣天候環境，而暫時停泊於牛軛礁。² 根據美國海軍戰爭學院 (Naval War College) 艾力克生 (Andrew S. Erickson) 及馬汀生 (Ryan D. Martinson) 教授透過追蹤船舶軌跡，證實部分漁船確實為中共海上民兵。³

1. Republic of the Philippines Department of National Defense, “Statement of the Secretary of National Defense on the Presence of Chinese Militia Boats in the Julian Felipe Reef,” March 21, 2021, *Republic of the Philippines Department of National Defense*, <<https://www.dnd.gov.ph/Postings/Post/Statement%20of%20the%20Secretary%20of%20National%20Defense%20on%20the%20presence%20of%20Chinese%20militia%20boats%20in%20the%20Julian%20Felipe%20Reef#x>>.

2. Embassy of the Peoples' Republic of China in the Republic of the Philippines, “Statement by Spokesperson of the Chinese Embassy in the Philippines on the Presence of Alleged Chinese Maritime Militia Vessels at Niu'e Jiao,” March 22, 2021, *Embassy of the Peoples' Republic of China in the Republic of the Philippines*, <<http://ph.china-embassy.org/eng/sgdt/t1863034.htm>>.

3. Andrew S. Erickson & Ryan D. Martinson, “Exposed! Here are China's Maritime Militia Ships at Whitsun Reef,” March 29, 2021, *Andrew S. Erickson—China Analysis from Original Sources*, <<https://www.andrewerickson.com/2021/03/records-expose-chinas-maritime-militia-at-whitsun-reef/>>.

菲律賓國防部部長針對中共的聲明提出反駁並表示：中共的聲明確認了該國海上民兵出現於九章群礁的事實，另海上民兵持續不斷的出現亦透露中共欲占領海上地物之意圖，就如中共曾於黃岩島 (Scarborough Shoal) 及美濟礁 (Mischief Reef) 所做過相同的違反國際法的行爲。⁴就上述言論，中共駐菲律賓大使館於4月5日反駁：牛軛礁爲中共南沙群島之一部分，該海域爲中共漁民所仰賴維生的傳統漁場，因此在天候不佳時進入礁內躲避惡劣氣候是正常的行爲。⁵

由於中共早已在2020年2月時部署少數漁船進入牛軛礁，但漁船數量並不固定，營造出因爲天候不佳的影響，導致持續有漁船停泊在此的合理立場，⁶此事件顯示中共在爭議海域內集結大規模海上民兵，並且進行襲擾，利用低強度的衝突方式，而占領海上地物或控制周遭水域，以維護其南沙島礁主權與利益，這即爲灰色地帶 (gray zone) 威脅之一種形式。⁷最後中共大多數漁船雖然撤出牛軛礁，但未

4. Republic of the Philippines Department of National Defense, "On the Chinese Embassy's Statement Justifying the Presence of Chinese Vessels in the Julian Felipe Reef (WPS)," April 4, 2021, *Republic of the Philippines Department of National Defense*, <[https://www.dnd.gov.ph/Postings/Post/On%20the%20Chinese%20Embassy%E2%80%99s%20Statement%20justifying%20the%20presence%20of%20%20Chinese%20vessels%20in%20the%20Julian%20Felipe%20Reef%20\(WPS\)>](https://www.dnd.gov.ph/Postings/Post/On%20the%20Chinese%20Embassy%E2%80%99s%20Statement%20justifying%20the%20presence%20of%20%20Chinese%20vessels%20in%20the%20Julian%20Felipe%20Reef%20(WPS)>)>.

5. Embassy of the Peoples' Republic of China in the Republic of the Philippines, "Statement by Spokesperson of the Chinese Embassy," April 5, 2021, *Embassy of the Peoples' Republic of China in the Republic of the Philippines*, <<http://ph.china-embassy.org/eng/sgdt/t1866914.htm>>.

6. CSIS-AMTI, "Caught on Camera: Two Dozen Militia Boats at Whitsun Reef Identified," *Asia Maritime Transparency Initiative*, April 21, 2021, CSIS, <<https://amti.csis.org/caught-on-camera-two-dozen-militia-boats-at-whitsun-reef-identified/>>.

7. Greg Austin & Samir Puri, "What the Whitsun Reef Incident Tells Us About China's Future Operations at Sea," April 9, 2021, *IJSS*, <<https://www.ijss.org/>>.

來漁船是否會再次返回，或是利用漁船配合海警船或海軍的方式再次回到牛軛礁，都值得吾人後續觀察。⁸

過去有關中共南海的改變現狀、填海造陸，或者灰色地帶衝突等研究，主要論述中共在南海的策略運作、目的與背景成因，或者運用「理論」進行檢視，⁹ 本文試圖透過「類比法」(analogy method)，針對中共與菲律賓於 2009 年之後在「南海島、礁」對峙等案例進行相似性分析，藉由「類比法」類推中共未來在相似問題的處理上可能的作為。「類比法」雖能解釋相似案例下，新案例可能在相同狀況條件產生相同結果的研究法，仍無法避免仍有其限制性，如相似案例的選擇與類似條件指標的建立，都為此研究法能否獲得解釋力的關鍵因素。因此，社會科學或政治科學領域中雖未被廣泛採用，然若案例間存在足夠相似性的狀況下，「類比法」並不失為一個具有找到解釋力

org/blogs/analysis/2021/04/whitsun-reef-incident-china>；中華民國 110 年四年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國 110 年四年期國防總檢討》（臺北：國防部，2021 年），頁 38。

8. Steven Stashwick, "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/>>.

9. 蔡明彥，〈中國在南海的強勢外交與美中戰略角力〉，《台灣國際研究季刊》，第 13 卷第 1 期，2017 年 3 月，頁 37-54；Robert C. Beckman, "International Law, UNCLOS and the South China Sea," in Robert C. Beckman, Ian Townsend-Gault, Clive Schofield, Tara Davenport, & Leonardo Bernard, eds., *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea-Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013), pp. 47-90; Bill Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia* (London: Yale University Press, 2014), pp. xiii-xxviii。

的研究法。¹⁰

最後，過去中共透過南海之主權主張維護其南海的海洋權利，除了法律主張外，亦透過占領某些島礁與進行軍事化建設控制某些海域。然牛軛礁事件的發生是否如菲國政府所述為美濟礁與黃岩島事件之翻版？另外，中共在牛軛礁事件過程是否違法？最後，中共所隱含的意圖為何亦為本文想進一步探討的問題。因此，在此背景下，本文嘗試回答以下問題：第一，中共漁船集結於牛軛礁是否違法？第二，美濟礁及黃岩島事件與中共漁船群聚牛軛礁之相似性為何？最後，提出本文對中共於牛軛礁事件行動特點之模式分析與觀察。

貳、中共漁船集結於牛軛礁是否違法

本段從法律地位針對中共漁船集結牛軛礁相關法律問題進行探討，在法的基礎上有其必要性，在整體的論述邏輯有助於釐清前後事件的關係性。究竟中共漁船集結於牛軛礁是否違法，須針對以下問題逐一探討：首先，牛軛礁的地理位置與法律地位；其次，聲索國在九章群礁的主權主張；再者，沿海國與第三國於沿海國專屬經濟海域的權利與義務。

10. Political Science, "Methodology of Political Science," *Political Science*, November 21, 2018, <https://www.politicalscienceview.com/methodology-of-political-science/#google_vignette>; Anol Bhattacharjee, *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices* (Tampa: Global Text Project, 2012), pp. 29, 117, *USF Tampa Library Open Access Collections at Scholar Commons*, <https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=oa_textbooks>; 顧志文，〈由克赤海峽法律地位衝突論臺灣海峽通行權問題〉，《問題與研究》，第 60 卷第 4 期，2021 年 12 月，頁 141。

一、牛軛礁的地理位置與法律地位

牛軛礁位處重要地緣位置，但主權爭議未決。牛軛礁屬於九章群礁的一部分，離菲律賓巴拉望群島之巴塔拉薩市西方 (west of Bataraza, Palawan) 約 175 浬，¹¹ 位處在菲律賓專屬經濟海域內，但是也陷入具有主權爭議的南沙群島中。目前中共、中華民國、越南與菲律賓皆主張九章群礁屬於其主權之一部分，¹² 當中只有中共及越南在此群礁內實質占領某些海上地物，並控制附近海域；¹³ 其次，牛軛礁由渚碧礁、美濟礁、永暑礁與赤瓜礁所環繞，位置居中形成戰術縱深；再者該礁位置呈現「人」字狀，礁體南北延展可阻擋海水，而礁盤內側開口未來若經過建設之後，將成爲一戰略價值之港口。¹⁴ 部分分析還認爲牛軛礁位處重要海上航道，未來也有利於監視與執行軍事

11. Presidential Communications (Government of the Philippines), “READ: Statement of the National Task Force for the West Philippine Sea on the Presence of China’s Maritime Militias at the West Philippine Sea,” March 20, 2021, *Facebook*, <<https://www.facebook.com/pcoogov/posts/read-statement-of-the-national-task-force-for-the-west-philippine-sea-on-the-pre/4445764625453164/>>.

12. Robert Beckman & Tara Davenport, “Whitsun Reef—Awash in a Sea of (Legal) Uncertainty,” *The Straits Times*, April 13, 2021, *CIL*, <<https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2021/04/Whitsun-Reef-awash-in-a-sea-of-legal-uncertainty.pdf>>.

13. Steven Lee Myers & Jason Gutierrez, “With Swarms of Ships, Beijing Tightens Its Grip on South China Sea,” *The New York Times*, April 3, 2021, <<https://www.nytimes.com/2021/04/03/world/asia/swarms-ships-south-china-sea.html>>.

14. Asif Khan & Maseeh Ullah, “South China Sea Dispute Under Law of Sea,” *SSRN Electronic Journal*, January, 2018, p. 18；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》，第 27 期，2021 年 4 月，頁 36。

行動的理想基地。¹⁵

其次，有關牛軛礁法律地位方面，尚無法主張領海及專屬經濟海域的條件。根據《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea*，以下稱《公約》），¹⁶海上地物可區分成三類：低潮高地（low-tide elevation）、岩礁（rock）及島嶼（island）。低潮高地係指海水漲潮時沒於水中，而退潮時露出海水的陸地區塊。岩礁及島嶼都是指海上漲潮時仍露出水面的陸地區塊，但島嶼必須是符合人類居住及具有經濟生活（sustain human habitation or economic life of their own）的陸地區塊，才可主張除 12 浬領海以外，200 浬的專屬經濟海域及大陸礁層，若無法滿足上述兩條件僅能主張領海。¹⁷

根據國立新加坡大學有關南海地理特徵的衛星探測專案顯示，牛軛礁屬於淺灘的珊瑚礁結構，在牛軛礁上分別在西部、東北部及南部三個方向有浮出水面之沙洲（sand bank）；最大的沙洲是在該礁之西部，共計有兩塊，分別約莫 3,000 平方公尺及 800 平方公尺，兩者相距 80 公尺；其餘在東北部及南部的沙洲比較小，約略 1,600 平方公尺與 1,200 平方公尺。然而，這些沙洲在海水平均大潮高潮位（mean high water spring）約 90 公分是不太可能浮出水面。¹⁸牛軛礁僅為低潮

15. Andrew S. Erickson, “China’s Secretive Maritime Militia May Be Gathering at Whitsun Reef,” *Foreign Policy*, March 22, 2021, <<https://foreignpolicy.com/2021/03/22/china-philippines-militia-whitsun/>>.

16. United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea, United Nations*, December 10, 1982, <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>.

17. United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 13 & 121.

18. National University of Singapore, “NUS Satellite Research Project on Insular Geographic Features in the SCS – Whitsun Reef,” *CIL National University of Singapore*, March 3, 2022, Accessed, <<https://cil.nus.edu.sg/>>

高地，無法主張領海及專屬經濟海域，任何聲索國無法以占有牛軛礁作為海域主張之法律基礎，因此為檢視中共漁船集結於牛軛礁是否違法前，似有必要先探討聲索國於九章群礁之主權主張。

二、聲索國於九章群礁之主權主張

目前南海諸島主權爭端中，計有中共、中華民國、越南與菲律賓等聲索國主張南沙群島為其領土之一部分，而九章群礁就位於南沙群島中，以下就上述聲索國之主權主張進行探討。

首先，中共對南海諸島之主張，依據《中華人民共和國領海及毗連區法》第2條所述，中共領土除了沿海島嶼外，亦包含南海東沙群島、西沙群島、中沙群島及南沙群島。¹⁹另2009年5月7日首度以九段線(Nine-Dash Line)表示中共對於南海諸島及其附近海域擁有無可爭辯之主權，以及對於相關海域及其海床和底土享有主權權利與管轄權。²⁰中共國際法學者高之國及賈兵兵認為九段線反映了中共對於南海諸島主權及其海域管轄權之歷史性權利(historic right)。²¹

其次，我國政府一向認為南海諸島屬於中華民國之領土，並擁有對南海諸島及其相關海域在國際法及海洋法上之權利。²²我國內政部

south-china-sea-satellite-mapping-project/?location=3>.

19. United Nations, "The Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone of the People's Republic of China," February 25, 1992, *United Nations*, <https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CHN_1992_Law.pdf>.

20. United Nations, "CML/17/2009," May 7, 2009, *United Nations*, <https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf>.

21. Zhiguo Gao & Bing Bing Jia, *The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status and Implications* (Beijing: China Ocean Press, 2014), p. 111.

22. 中華民國外交部亞東太平洋司，〈外交部重申南海諸島屬於中華民國領土，我國對南海諸島及其相關海域享有國際法及海洋法上的權利〉，

於 1999 年公告「第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，範圍包括東沙群島、中沙群島及南沙群島，另在我國 U 形線內之南沙群島全部島礁均為我國領土。²³

再者，越南對南沙群島之主張（越南稱長沙群島，Truong Sa），認為來自不可記憶年代開始，即擁有對南沙群島進行行政管轄的歷史事實，因此認為南沙群島為其領土之一部分。²⁴ 另越南於 2012 年通過《越南海洋法》（*Law of the Sea of Vietnam*），透過法律制定方式主張南沙群島之主權。²⁵

最後，菲律賓對南沙群島之主張（The Kalayaan Island Group，菲國稱卡拉揚群島），2009 年 3 月菲國政府通過共和國法第 9522 號（An Act to Amend Certain Provisions of Republic Act No. 3046, as Amended by Republic act No. 5446, to Define the Archipelagic baselines of the Philippines, and for Other Purposes）劃定菲律賓群島基線將黃岩島（我國稱民主礁）及卡拉揚群島納入成為菲律賓群島國之一部分。²⁶

2020 年 4 月 24 日，《中華民國外交部》，<https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&sms=74&s=90923>；中華民國外交部公眾外交協調會，〈中華民國對南海問題之立場聲明〉，2015 年 7 月 7 日，《中華民國外交部》，<https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=66606>。

²³海洋委員會，〈中華民國第一批領海基線〉，2020 年 9 月 29 日，《海洋委員會》，<https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=243&parent_path=0,4,242>。

²⁴Mark J. Valencia, Jon M. Van Dyke, & Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea* (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1997), p. 17.

²⁵The Socialist Republic of Vietnam, *Law of the Sea of Vietnam*, June 21, 2012, *Vietnam Law & Legal Forum*, <<https://vietnamlawmagazine.vn/law-of-the-sea-of-vietnam-4895.html>>.

²⁶United Nations, *Law of the Sea Bulletin No. 70* (New York: United Nations,

綜上所據，牛軛礁位在南沙群島之九章群礁中，四個聲索國皆主張南沙群島為其領土主權之一部分，然而各聲索國並未將南沙群島歸屬之主權爭議提交仲裁，各聲索國本著維護自身主權為考量，均採取主張南沙群島為其領土之一部分。另外，由於牛軛礁僅是低潮高地無法主張領海及專屬經濟海域，因此為判定中共漁船集結牛軛礁是否違法，則須要進一步從《公約》第五部分「專屬經濟海域有關沿海國與第三國之權利與義務」進行檢視。

三、沿海國與第三國於沿海國專屬經濟海域的權利與義務

上段討論牛軛礁法律地位與九章群礁各聲索國之主權主張，由於牛軛礁屬無法主張任何海域之低潮高地，以及各聲索國於南沙群島之領土主權與重疊海域未確認及劃界之前，檢視中共漁船集結適法性問題，似有必要從《公約》第五部分專屬經濟海域的條文理解沿海國與第三國在沿海國專屬經濟海域之權利與義務，進而作為評判中共漁船集結行為是否違法之依據，然而本文主要聚焦中共與菲律賓在牛軛礁的僵持情況，因此，僅論述此兩聲索國之主權主張。

沿海國於該國之專屬經濟海域內享有探勘、開發、養護及管理海床上覆水域與海床及其底土自然資源之主權權利 (sovereign right)，同時對於海域內之海洋科學研究、海洋環境保護與人工島嶼等設施及結構的建造與使用具有管轄權；然沿海國在其專屬經濟海域內行使權利時，仍應適當顧及他國在《公約》下所享有的權利。²⁷ 相同地，第三國於沿海國專屬經濟海域內，除上述權利不得損害外，第三國享有

2009), pp. 34, 58, *United Nations*, <https://www.un.org/Depts/los/doalos_publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulletin70e.pdf>.

²⁷United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 56.

航行和飛越自由、鋪設海底電纜等與這些自由有關的海洋其他國際合法用途的權利，包括取得沿海國同意下始得捕魚等權利。²⁸換言之，若第三國在沿海國之專屬經濟海域內，在不損害沿海國主權權利之前提下，第三國享有航行與飛越自由權，但在未經沿海國允許下，則不能捕魚。

依照菲國國防部就此事件之說明，中共漁船集結於九章群礁之牛軛礁周遭海域，屬於菲國專屬經濟海域內；然而中共外交部則以「上揭漁船僅在牛軛礁潟湖內躲避惡劣天候，並未捕魚或採取任何行動」，進行說明與回應。²⁹有國際法學者亦批評菲律賓之說法並認為：菲律賓官方堅持主張牛軛礁位在其專屬經濟海域內，雖該礁為低潮高地，但仍是中共所主張之領土及海域範圍內；另外，《公約》並未明確指出他國不能占有於沿海國專屬經濟海域內之領土，再者菲律賓亦未公開聲明其專屬經濟海域的寬度；因此，只要中共漁船在菲國專屬經濟海域內不進行捕魚或破壞海洋生態環境，上述漁船有權利在重疊海域內停留。³⁰

值得注意的是，中共外交部也表示「牛軛礁是其南沙群島的一部分，該礁及其附近海域向來是中方漁船的重要作業區和避風點，並且要求菲律賓停止無端炒作，避免對兩國關係和南海和平穩定造成負

²⁸United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 58.

²⁹Scott Neuman, "Philippines Calls on China to Remove Massive Fishing Fleet at Disputed Reef," *NPR*, March 22, 2021, <<https://www.npr.org/2021/03/22/979923065/philippines-calls-on-china-to-remove-massive-fishing-fleet-at-disputed-reef>>.

³⁰Mark J. Valencia, "The Whitsun Reef Incident and the Law of the Sea," *LAWFARE*, April 16, 2021, <<https://www.lawfareblog.com/whitsun-reef-incident-and-law-sea>>.

面影響」。³¹ 中共的聲明表示，中共在牛軛礁作業與停泊，符合國際法，同時表達菲國必須正確看待，否則會損害兩國關係與造成南海不穩定。

持平來說，就事件現況及法律條文進行客觀分析，可以確立的是若菲律賓的說法要成立，其必須指中共漁船在牛軛礁停泊是屬於在菲國之領海內而不是在「專屬經濟海域」，因為在一國領海內所有船舶僅享有無害通過權 (innocent passage)，除不可抗力或遇難外，所有船舶不得停船或下錨。³² 由於中共漁船於牛軛礁停泊，不管菲律賓抗議理由為何，就《公約》條文規範來說，第三國船舶於沿海國專屬經濟海域內，若不違反《公約》所賦予之權利外，如捕魚，第三國船舶享有自由航行之權利。然《公約》第 58 條提及各國在沿海國專屬經濟海域應適當顧及沿海國的權利與義務，中共大規模海上民兵於牛軛礁聚集被視為黃岩島的翻版，但此行為似乎可被解讀成未適當顧及沿海國的權利。³³

參、美濟礁及黃岩島事件與中共漁船群聚牛軛礁之相似性

上段藉由法律面向解讀中共漁船集結之行為並未違反國際法，為

31. 中華人民共和國外交部，〈2021年4月6日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，2021年4月6日，〈中華人民共和國外交部〉，<https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1867092.shtml>。

32. United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 18.

33. United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 58; Jay L. Batongbacal, "Whitsun Reef: the Next Escalation Point?" *9DASHLINE*, March 22, 2021, <<https://www.9dashline.com/article/eul3g3jrmhdzfldvuixzrkqb8zxnll?fbclid=IwAR1Er-xsckfJli-qcGkr-G11cXLk267lLkAMW40u6wIjZU67soPxbnwLzbnk>>.

何菲國如此憂心，是否如菲律賓國防部長所提，牛軛礁事件可能是美濟礁及黃岩島事件之翻版？本文透過找出美濟礁、黃岩島與牛軛礁等事件的共同點及事件發展的共同規律，作為類推牛軛礁事件的基礎。首先，這三起事件的對象皆為中菲兩國；其次，這三起事件都有類似的發展過程，例如中共透過南海之主權主張維護其南海的海洋權利，以及透過占領某些島礁控制某些海域，實質控制之後再進行軍事化建設。雖然中共在黃岩島與牛軛礁做法上有相似過程，但是受到以美國為主導的國際輿論因素所影響，中共在占領黃岩島之後，迄未實施填海造陸與相關軍事化建設。因此，在樣本的選擇上，上述三起事件仍具有比較性。以下就三起事件經過、雙方立場表達、國際輿論與事件結果作一描述與歸納，藉以找出事件之相似性。

一、美濟礁事件

美濟礁是一個珊瑚環礁，整個面積約 15 平方哩，距菲律賓巴拉望群島四部約 135 哩處，座落於菲國專屬經濟海域內。「中、菲、臺三國」皆主張美濟礁為其領土一部分，但是除了中業島 (Thitu Island) 在 1971 年被菲國實質占領外，中共一直未與菲國採取占領南沙群島中的部分島礁等實際行動，直到中共於 1995 年占領美濟礁事件之後才開始轉變。³⁴

(一) 事件經過

菲律賓漁船於 1995 年 1 月在美濟礁被中共的軍隊拘留幾天後釋放，隨後菲國派出偵察機證實在礁體上有四座平臺，每座平臺配有衛星通訊裝備，另外有 8 艘軍艦在附近海域警戒。當時菲國總統羅慕斯 (Fidel Valdez Ramos) 譴責中共建造這些通訊平臺行為，已經明顯違反國際法，隨後強化菲律賓位於南沙群島之防禦能力，並且透過外交

³⁴Daojiong Zha & Mark J. Valencia, "Mischief Reef: Geopolitics and Implications," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 31, No. 1, January 2001, p. 88.

照會方式向中共抗議。後來中菲兩國在 1996 年 1 月於美濟礁周邊海域爆發 90 分鐘軍事衝突，隔年 4 月，中共 8 艘軍艦在美濟礁附近巡弋，同樣引發雙方緊張關係，很大原因在於菲律賓指稱中共持續擴大在美濟礁建設。³⁵

若觀察中共自從占領美濟礁後，並且於 2012 年開始對該礁進行填海造陸、建立軍事化設施，以及設立行政管轄區，藉以強化行政控制能力，而使中共勢力事實存在於南沙群島。³⁶ 因此，中共占領美濟礁之行為，是擴張其勢力範圍沿伸至南沙群島之展現。

(二) 雙方立場表達

菲國於 1995 年發現美濟礁礁體上有人工設施時，曾向中共抗議，此舉違反了國際法上的規定，因該海上地物位在菲國專屬經濟海域內，是侵犯到菲國的主權。然而，中共除了拒絕此抗議照會外，並解釋美濟礁上的設施是為了漁民在海上捕魚後可休息的場所，漁民是在海上氣象不佳時，決定在該建築物上躲避，亦是保護漁民生命安全的做法。³⁷

(三) 國際輿論

菲律賓在美濟礁問題上，在一定程度上是透過強化與美國的安全合作來制衡中共。1998 年 10 月菲國公布有關於中共船舶於美濟礁

³⁵ Stanley E. Meyer, *Incident at Mischief Reef: Implications for the Philippines, China, and the United States* (Pennsylvania: Carlisle Barracks, 1996), p. 1; Ramon J. Farolan, "Mischief Reef—Where it All Started," *INQUIRER.NET*, May 17, 2021, <<https://opinion.inquirer.net/140311/mischief-reef-where-it-all-started>>.

³⁶ CSIS-AMTI, "Mischief Reef," *Asia Maritime Transparency Initiative*, April 23, 2020, CSIS, <<https://amti.csis.org/mischief-reef/#AnalysisofOutpost-heading>>.

³⁷ Terry McCarthy, "Reef Wars," *TIME Asia*, Vol. 153, No. 9, March 8, 1999, pp. 1-2, <<https://web.archive.org/web/20050507001841/http://www.time.com/time/asia/asia/magazine/1999/990308/spratlys2.html>>.

上卸載建築原料，以及在礁上進行建設的照片，後來使得菲律賓國會通過《美菲軍隊互訪協定》(*Visiting Forces Agreement*)，允許菲律賓軍隊可以與美軍進行聯合演習，從應對一般緊急事態到陸海空聯合演習，確實透過美國的協助進而強化菲國軍隊國防實力。³⁸ 雖然菲律賓透過與美國安全合作，但是在國際輿論上並未獲得重要支持。美國早在 1995 年 3 月東協外交部長會議時，就曾經針對此事件僅發表聲明表示關切，希望中菲遵守 1992 年《東協南海宣言》(*ASEAN Declaration on the South China Sea*)，以和平方式解決美濟礁與南海主權爭端，也被視為避免激怒中共而所採取的最佳對策。³⁹

值得注意的是，美國並未承諾中菲兩國在美濟礁的爭議，可以適用在《美菲共同防禦條約》(*The Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America*, MDT) 規範內，只是敦促雙方採取和平方式解決爭議島嶼問題。⁴⁰ 這些都顯示美國不希望在有關於南海諸島主權議題表達支持任何一方，同時不希望美國的同盟國家因為與中共在美濟礁主權爭端而捲入軍事衝突當中。

綜合上述觀察，可以發現中共占領美濟礁的方式有幾個步驟，

³⁸Ian James Storey, "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1, April 1999, pp. 97-98; Stanley E. Meyer, *Incident at Mischief Reef: Implications for the Philippines*, p. 1; Eleanor Albert, "The U.S.-Philippines Defense Alliance," October 21, 2016, *Council on Foreign Relations*, <<https://www.cfr.org/backgrounder/us-philippines-defense-alliance>>.

³⁹Ian James Storey, "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute," pp. 107-108, 117.

⁴⁰Stanley E. Meyer, *Incident at Mischief Reef: Implications for the Philippines, China, and the United States*, pp. 18, 20; Ian James Storey, "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute," p. 111; Daojiong Zha & Mark J. Valencia, "Mischief Reef: Geopolitics and Implications," p. 92.

首先，派遣船舶發現未占領之海上地物，其次藉由武裝船舶至美濟礁附近巡弋，讓漁船及公務船進入礁體潟湖中，接著即著手建立簡單建築，若菲國船舶發現中共在美濟礁之行徑，中共船舶即透過軍事衝突造成對峙狀況，進而迫使對方離開該海域。再者，隨著占領時間的增長，便開始進行填海造陸工程、完善軍事化設施，並透過行政區之建立，藉以強化實質管轄能力，凸顯中共事實存在於美濟礁上。最後，美國在此事件，並未對「中共在美濟礁改變現狀」行為，採取譴責等反對態度，僅呼籲中共採取和平方式解決爭議島嶼問題，中共在美濟礁的問題上，取得相對優勢的態勢。

二、黃岩島事件

中菲兩國不僅在美濟礁有島嶼爭端，也包括在黃岩島問題上造成情勢升溫。黃岩島為一珊瑚環礁，屬中沙群島之一部，礁盤邊緣周長約 55 公里，礁盤內部為水深約 10 至 20 公尺，面積約 130 平方公里的潟湖，⁴¹ 潟湖東南端有一 400 公尺寬之水道與外部海域相連結，該水道深約 9 公尺，寬約 360 公尺，可供中型漁船進出潟湖。整體環礁之南北兩邊，南端稱南岩，北端稱北岩，露出水面之礁塊面積約略 1 至 4 平方公尺不等，然海水漲潮時僅有高 2 公尺之 3 平方公尺大小的岩礁裸露。⁴² 黃岩島附近海域為中共及菲律賓漁民之傳統漁場，因此兩國常為捕魚權與管轄權發生糾紛。⁴³

41. 中國南海研究院，〈南海概況〉，2021年6月6日，〈中國南海研究院〉，<<http://www.nanhai.org.cn/reef.html>>。

42. 宋燕輝，〈有關黃岩島爭議的國際法問題〉，2015年1月14日，〈中央研究院歐美研究所〉，<https://www.ea.sinica.edu.tw/Content_Forum_Page.aspx?pid=16&uid=61&cid=5>；王冠雄，〈近期黃岩島爭議所涉及國際法議題分析〉，《戰略安全研析》，第85期，2012年5月，頁7。

43. 陳貞如，〈近年南海海域黃岩島爭端之法律分析〉，《司法新聲》，第108期，2013年10月，頁66-67。

(一) 事件經過

中菲兩國在黃岩島管轄權之爭端早於 1997 年就已經開始。1997 年 4 月中共 2 艘屬於國家海洋局 (State Oceanic Administration) 之船舶，於黃岩島附近被菲律賓海軍攔截，中共 2 艘載有外國業餘無線電愛好者船隻於同年 5 月在黃岩島進行活動，菲律賓派遣軍艦前往驅離，菲律賓爲了主張其領土主權，菲國國會議員則在 5 月中旬組團至黃岩島豎立該國旗幟。⁴⁴ 菲國對於黃岩島及其周遭海域之控制，自 1997 年即開始確立，後來菲律賓執法艦艇等公務船擴大對中共漁船在黃岩島附近海域捕魚活動與騷擾行爲，直至 2012 年 4 月黃岩島事件後中共才逐漸實際掌控黃岩島及其周遭海域。⁴⁵

黃岩島事件發生於 2012 年 4 月 8 日菲律賓海軍偵察機飛越黃岩島時，於潟湖內發現中共 8 艘漁船，⁴⁶ 菲國認爲中共漁船行爲是屬於「非法捕魚」，因此在同月 10 日派遣海軍「德爾·皮拉爾號」(BRP Gregorio del Pilar) 軍艦前往距呂宋島西方約 120 浬黃岩島附近海域，針對中共於黃岩島捕魚的漁船及漁民進行檢查，期間的確發現中共漁船上有珊瑚、巨蛤及鯊魚等漁獲，隨即以違反菲律賓國內法爲由，將中共漁船和漁民予以扣留與拘捕。與此同時，中共 2 艘非武裝的海監船 (China Marine Surveillance) 出現並介入菲律賓軍艦的拘捕行動。4 月 12 日菲國派遣海岸巡防艦艇接替「德爾·皮拉爾號」軍艦，而中

44. Ian James Storey, "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute," p. 98.

45. 宋燕輝，〈有關黃岩島爭議的國際法問題〉，《海巡雙月刊》，第 58 期，2012 年 8 月，頁 43-45；Ellen Tordesillas, "Chinese 'Occupation' of Bajo de Masinloc Could Reduce PH Territorial Waters by 38 Percent," *Em Esber Blog 2*, January 22, 2013, <<http://jibraelangel2blog.blogspot.com/2013/01/chinese-occupation-of-bajo-de-masinloc.html?m=1>>。

46. "Scarborough Shoal Standoff: A Timeline," *INQUIRER.NET*, May 9, 2012, <<https://globalnation.inquirer.net/36003/scarborough-shoal-standoff-a-historical-timeline>>.

共部署武裝的漁政船 (Fishery Law Enforcement Command) 於黃岩島附近海域持續與菲律賓海岸巡防艦艇僵持。⁴⁷ 中菲兩國於4月13日起開始進行協商，中共2艘巡邏艇隨即護送漁船離開黃岩島，兩國各自只留下1艘船艦。⁴⁸ 後來因兩國對於何者須先行撤出最後1艘船艦僵持不下，次日中共巡邏艇又回到黃岩島，談判終究無所進展。⁴⁹

(二) 雙方立場表達

菲國與中共皆主張黃岩島為其領土之一部分，該海上地物具有主權爭議存在。菲國認為2012年4月8日中共漁船在黃岩島瀉湖內捕魚是違反菲國的國內法的行為，因此予以查扣所獲之魚類資源，並且拘留相關船員；而中共認為黃岩島附近海域為其傳統漁場，主張有權在此海域捕魚，此外，中共認為導致發生此次僵持事件，起因於菲國派遣軍艦在黃岩島附近海域強行拘捕中共漁民。⁵⁰

(三) 國際輿論

如果從中菲兩國在黃岩島事件中觀察國際輿論發展，在初期未能發揮有效作用。2012年4月17日菲律賓改變策略轉希望能透過「東南亞國家協會」(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)，

47. Carlyle Thayer, "Standoff at Scarborough Shoal: Implications for US-China Relations," *China US Focus*, May 9, 2012, <<https://www.chinausfocus.com/peace-security/standoff-at-scarborough-shoal-implications-for-us-china-relations>>.

48. DJ Yap, "Fishing Boats Gone from Shoal but One Chinese Ship Remains," *INQUIRER.NET*, April 14, 2012, <<https://globalnation.inquirer.net/33127/fishing-boats-gone-from-shoal-but-one-chinese-ship-remains>>.

49. Paterno R. Esmaguél II, "China Shows off Force in Panatag Shoal," *RAPPLER*, April 14, 2012, <<https://www.rappler.com/nation/china-shows-off-force-in-panatag-shoal>>.

50. 宋燕輝，〈有關黃岩島爭議的國際法問題〉，頁43-45；陳貞如，〈近年南海海域黃岩島爭端之法律分析〉，頁66-67。

以下稱東協) 解決黃岩島問題，遭到中共政府拒絕，並且表示黃岩島問題應以雙方達成共識而解決。⁵¹ 菲國於4月26日尋求美國協助處理黃岩島爭議，中共隨即於4月30日增派船舶至黃岩島附近海域，12艘漁船與8艘海監船、漁政船等。⁵² 此外，美國在有關中共對黃岩島的行動當中，僅表示會強化菲國等盟國之海上護衛能力，並且透過聯合國與東協等外交手段共同解決黃岩島的爭端。⁵³

東協對於中共在黃岩島的行為並未給予中共政府外交壓力，使得中共逐漸掌握在黃岩島的主控權。菲律賓於6月15日以躲避颱風為由而撤出黃岩島，但中共並未依原先協議而撤出所有船舶，⁵⁴ 這被視

51. Zhang Yunbi & Qiu Quanlin, "Manila's Attempt to Internationalize Dispute Rejected," *CHINADAILY*, April 19, 2012, <http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-04/19/content_15084608.htm>; "Other Nations Must Take Stand on China: PH," *ABS-CBN NEWS*, April 22, 2012, <<https://news.abs-cbn.com/nation/04/22/12/other-nations-must-take-stand-china-ph>>.

52. Jerry E. Esplanada, "Philippines to Seek US Help in Dealing with China over Spratlys Issue—DFA," *INQUIRER.NET*, April 26, 2012, <<https://globalnation.inquirer.net/34857/philippines-to-seek-us-help-in-dealing-with-china-over-spratlys-issue-dfa>>; Paterno R. Esmaguil II, "China Sends More Ships to Scarborough," *RAPPLER*, May 2, 2012, <<https://www.rappler.com/nation/china-sends-more-ships-to-scarborough>>.

53. U.S. Department of State, "Remarks With Secretary of Defense Leon Panetta, Philippines Foreign Secretary Albert del Rosario, and Philippines Defense Secretary Voltaire Gazmin after Their Meeting," April 30, 2012, *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/04/188982.htm>>.

54. Michael J. Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus, & Jake Douglas, "Counter-Coercion Series: Scarborough Shoal Standoff," *Asia Maritime Transparency Initiative*, May 22, 2017, *CSIS*, <<https://amti.csis.org/counter-co-scarborough-standoff/>>.

為中共成功從菲律賓手中取得黃岩島的實質控制權。⁵⁵ 菲律賓政府希望透過當年度的東協會議，給予中共政府外交壓力，但是並未發揮實質影響。2012年7月6日至13日在柬埔寨金邊舉行的第四十五屆東協外長會議 (ASEAN Ministers' Meeting, AMM) 等重要會議，也未對中共透過漁船方式占領黃岩島一事形成整體共識、譴責中共行爲。⁵⁶

國際社會在中共控制黃岩島之後，採取更明確的實質作為，關注中共在黃岩島等島礁活動情況。黃岩島在東協、美國未及時採取應對措施，確實讓中共得以持續派遣民用船停泊在黃岩島瀉湖口附近，實質地掌握黃岩島的控制權。然而，中共迄今並未在黃岩島進行填海造陸工程，部分分析認為是來自於國際輿論發揮效應。⁵⁷ 尤其美國在中共實質占領黃岩島之後，對於南海主權爭端立場更加積極介入，例如

55. Sean R. Liedman, "Prevent the Destruction of Scarborough Shoal," March 28, 2016, *Council on Foreign Relations*, <<https://www.cfr.org/blog/prevent-destruction-scarborough-shoal>>; Michaela Del Callar, "DFA: China Boats Blocking PHL Vessels from Panatag Shoal," *GMA NEWS*, July 18, 2012, <<https://www.gmanetwork.com/news/news/nation/265889/dfa-china-boats-blocking-phl-vessels-from-panatag-shoal/story/>>.

56. Michaela Del Callar, "PHL Deplores ASEAN Conduct on Issuing Traditional Statement," *GMA NEWS*, July 13, 2012, <<https://www.gmanetwork.com/news/news/nation/265353/phl-deplores-asean-conduct-on-issuing-traditional-statement/story/?related>>; 楊昊，〈沒有共識的共同體？第45屆東協外長會議研析〉，《戰略安全研析》，第87期，2012年7月，頁24-30。

57. Gregory Poling & Zack Cooper, "Developing a Scarborough Contingency Plan," *Asia Maritime Transparency Initiative*, March 30, 2016, *CSIS*, <<https://amti.csis.org/developing-scarborough-contingency-plan/>>; Lyle J. Morris, "A U.S. Option Playbook for Contingency Planning to Reclaim Scarborough Shoal," *Rand*, June 2019, pp. 1-11, *Rand Corporation*, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE300/PE335/RAND_PE335.pdf>.

協助菲律賓於 2013 年提出「南海仲裁案」，進一步使得國際社會更加重視中共政府可能在南海逐漸改變現狀。與此同時，美國政府也提高包含黃岩島在內的西菲律賓海航行自由行動強度，藉以捍衛航行自由權。⁵⁸

回顧整起事件，中共利用漁船占領黃岩島的方式，可以按照時序進行區分，首先，派遣漁船在黃岩島附近海域進行漁撈作業；其次，透過漁船於島內潟湖捕魚，若遭菲律賓軍艦或海岸巡邏艇產生拘捕等糾紛時，中共即刻派遣漁政船及海監船干涉菲國執法行動，並且形成對峙僵局；接著，中菲雙方試圖透過外交交涉手段解決爭端，一旦菲律賓船舶撤出後，中共便派遣漁船至黃岩島潟湖內，以捕魚方式駐守該範圍，並且實際控制黃岩島及其周遭海域。最後，美國與東協在此事件並無明顯支持作為，因此讓黃岩島落入中共實質控制中。但是，美國與國際社會在此後開始發揮更大作用，美國在面對中共南海島礁改變現狀行為時，採取更實際的行動支持菲律賓，並且擴大國際輿論對中共的關注，使得黃岩島並未在中共實質控制之下，進一步填海造陸與軍事化島礁建設。

三、牛軛礁事件

牛軛礁為珊瑚淺礁，位在巴拉望群島以西之專屬經濟海域內，中共大批漁船於 2021 年 3 月 21 日集結於具有主權爭議南沙群島中之牛軛礁，就菲律賓國防部指出約略 220 艘漁船聚集，並認為此舉侵犯其領土主權及海洋權利，菲國政府合理的懷疑這些漁船是中共海上民兵

⁵⁸Ian James Storey, "US FONOP at Scarborough Shoal a Harbinger of Increased Tensions in the South China Sea?" *China US Focus*, February 1, 2018, <<https://www.chinausfocus.com/peace-security/us-fonop-at-scarborough-shoal-a-harbinger-of-increased-tensions-in-the-south-china-sea>>.

用來維護其領土主權與海域主張之工具，甚至派遣戰機飛越停留在牛軛礁海域的中共漁船、增派海軍艦艇在牛軛礁等周邊海域進行巡弋任務，作為捍衛其主權的回應。⁵⁹

(一) 事件經過

2021年3月7日菲國海岸巡防隊發現中共漁船持續往牛軛礁附近海域聚集，並且位在中業島北方約50浬處，直到2021年3月21日已經約有220艘漁船集結，因此，菲國政府向中共抗議大批中共漁船出現在牛軛礁附近。3月31日仍然有44艘漁船在牛軛礁，115艘在西門礁 (McKenna Reef) 及東門礁 (Hughes Reef)，50艘在美濟礁與永暑礁 (Fiery Cross Reef) 及渚碧礁 (Subi Reef) 附近。⁶⁰4月3日則維持40艘漁船在牛軛礁附近海域，但根據菲國國防部長表示，天候狀況良好並無惡化，中共漁船應立即離開該海域，中共駐菲大使則回應，對於中共漁船在牛軛礁附近海域躲避不佳天候是很自然的事。⁶¹中共則是重申位於牛軛礁聚集之中共漁船並非海上民兵，上述漁船是

59. “Philippine Defense Chief Demands Chinese ‘Flotilla’ Leave Reef,” *VOA*, March 21, 2021, <<https://www.voanews.com/east-asia-pacific/philippine-defense-chief-demands-chinese-flotilla-leave-reef>>; Rene Acosta, “Officials: the Philippines Expanding South China Sea Patrols Near Disputed Reef,” *USNI News*, April 13, 2021, <<https://news.usni.org/2021/04/13/officials-the-philippines-expanding-south-china-sea-patrols-near-disputed-reef>>; “Philippines Sends Fighter Aircraft over Chinese Vessels in South China Sea,” *Reuters*, March 28, 2021, <<https://www.reuters.com/article/us-philippines-china-southchinasea-idUSKBN2BK031>>.

60. Eimor Santos, “Chinese ‘Militia’ Vessels Now Scattered in West PH Sea, Task Force Says,” *CNN Philippines*, March 31, 2021, <<https://cnnphilippines.com/news/2021/3/31/chinese-vessels-west-philippine-sea.html>>.

61. Jim Gomez, “Philippine Defense Chief in Verbal Tussle with China on Reef,” *Taiwan News*, April 3, 2021, <<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4167982>>.

因爲惡劣天候環境影響，暫時停泊在牛軛礁，⁶²截至2021年6月中旬爲止，雖不像3月大規模的集結，4月仍有十幾艘漁船在牛軛礁周邊海域活動，⁶³隨著菲國政府加強南沙群島之巡弋，以及公開譴責對中共非法出現在菲律賓海域之行爲，⁶⁴雖然牛軛礁僅剩零星幾艘，但中共在九章群礁的漁船數量由5月9艘增至6月17日的236艘。⁶⁵顯示中共漁船仍未放棄占領九章群礁與牛軛礁之企圖。

(二) 雙方立場表達

2021年3月21日中共漁船於牛軛礁附近海域聚結，中共認爲牛軛礁爲南沙群島之一部分，由於該礁地形爲天然避風位置，因此中共漁船僅因爲天候不佳而在該海域躲避惡劣天候。⁶⁶然而，菲國認爲牛

⁶²Nandni Mahajan, “Explained: Why Chinese Vessels in Whitsun Reef has Philippines Scrambling ‘Sovereignty Patrols,’” *The Indian Express*, March 31, 2021, <<https://indianexpress.com/article/explained/china-philippines-south-china-sea-dispute-explained-7252250/>>.

⁶³Sofia Tomacruz, “Timeline: China’s Vessels Swarming Julian Felipe Reef, West PH Sea,” *RAPPLER*, April 30, 2021, <<https://www.rappler.com/newsbreak/iq/timeline-china-vessels-julian-felipe-reef-west-philippine-sea-2021>>.

⁶⁴Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs, “DFA Protests Anew Illegal Presence of Chinese Vessels in Philippine Waters,” April 23, 2021, *Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs*, <<https://dfa.gov.ph/dfa-news/dfa-releasesupdate/28884-dfa-protests-anew-illegal-presence-of-chinese-vessels-in-philippine-waters>>.

⁶⁵Patricia Lourdes Viray, “More than 100 Additional Ships Detected in West Philippine Sea-report,” *Philstar*, June 21, 2021, <<https://www.philstar.com/headlines/2021/06/21/2107124/more-100-additional-ships-detected-west-philippine-sea-report>>.

⁶⁶中華人民共和國外交部，〈2021年4月1日外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉，2021年4月1日，〈《中華人民共和國外交部》〉，<https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1866238.shtml>。

軛礁不管是在國際法與 2016 年南海仲裁案判定下，該礁位於菲國專屬經濟海域與大陸礁層內，因此對於該海域自然資源具有專屬性，也因此認為中共漁船侵犯菲律賓領土主權及海洋權利。⁶⁷

(三) 國際輿論

在國際層面的反應，尤其以美國公開支持菲律賓的態度顯得重要，甚至成為影響中共是否得寸進尺的關鍵因素。⁶⁸ 美國國務卿布林肯 (Antony Blinken) 就牛軛礁事件表示關切，重申 1951 年《美菲共同防禦條約》一樣適用在南海，並期待美菲雙方能有更進一步的合作。⁶⁹ 由於美國就牛軛礁事件表示出強硬的態度，並透過「自由航行行動」對南海地區的和平與穩定做出保證，⁷⁰ 隨即在事件後美國國防部長奧斯汀 (Lloyd Austin) 及副總統賀錦麗 (Kamala Harris) 先後於

⁶⁷Scott Neuman, “Philippines Calls On China to Remove Massive Fishing Fleet at Disputed Reef.”

⁶⁸Christia Marie Ramos, “China feuds with EU, UK, Canada Envoys over Comments on WPS,” *INQUIRER.NET*, March 25, 2012, <<https://globalnation.inquirer.net/194585/china-hits-back-as-more-nations-call-it-out-for-raising-tensions-in-wps>>; European External Action Service, “South China Sea: Statement by the Spokesperson on Challenges to Peace and Stability,” *EEAS*, April 24, 2021, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/97194/south-china-sea-statement-spokesperson-challenges-peace-and-stability_en>.

⁶⁹U.S. Department of State, “Secretary Blinken’s Call with Philippine Secretary of Foreign Affairs Locsin,” April 8, 2021, *U.S. Department of State*, <<https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-philippine-secretary-of-foreign-affairs-locsin-2/>>.

⁷⁰Congressional Research Service, “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress,” January 26, 2022, *Congressional Research Service*, pp. 81-82, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784/>>.

2021年7月及8月訪問菲律賓、越南及新加坡等國，美國展現對於南海的和平與穩定的堅定態度與立場。⁷¹

美國在國際輿論層面還發揮其他影響力，透過公開方式揭露中共漁船在牛軛礁維權的本質。中共漁船雖然因應菲律賓的抗議以及國際輿論壓力下暫時撤離牛軛礁，並移轉至附近海域活動，但是美國軟體公司「Similarity」利用衛星長期關注南海地區海上動態，並於2021年5月24日提供觀察報告指出，中共漁船雖於5月時已離開牛軛礁周邊，但是實際上是從牛軛礁轉移至九章群礁及其以北周遭海域，⁷²中共漁船6月中旬在九章群礁的數量由9艘增至236艘。⁷³另外，根據美國海軍戰爭學院馬汀生教授檢視「汕尾市城區海寶漁業專業合作社」與漁民簽署之契約發現，該契約第1條、第2條及第4條提及「漁船於爭議海域作業時，可被國家徵用從事維權行動；若有國防需求時，漁民及其漁船需從事訓練活動，藉以支持海上軍事行動；漁民及其漁船一旦被徵用，須服從國家指揮航行至某特定海域停靠，遂行國家所賦予之任務。」⁷⁴換言之，中共漁船是具備在爭議海域，接受命

71.楊志恆，〈美中外長參加東協會議南海爭議國家逐漸轉向與美合作〉，2021年8月18日，《遠景基金會》，<<https://www.pf.org.tw/article-pfch-2044-7271>>。

72.“May 2021: Over a Hundred Chinese Fishing Ships Remain in Philippine EEZ as of May 18,” *Similarity*, May 24, 2021, <<https://similarity.com/may-2021-over-a-hundred-chinese-fishing-ships-remain-in-philippine-eez-as-of-may-18/>>.

73.“June 2021: Additional 100+ Ships Move into Philippine EEZ Since May, Bringing Total to 238,” *Similarity*, June 20, 2021, <<https://similarity.com/june-2021-additional-100-ships-move-into-philippine-eez-since-may-bringing-total-to-238/>>.

74.Ryan Martinson, “No Ordinary Boats: Cracking the Code on China’s Spratly Maritime Militias,” *CIMSEC*, May 17, 2021, <<https://cimsec.org/no-ordinary-boats-cracking-the-code-on-chinas-spratly-maritime-militias/>>.

令從事或支援海上維權行動的可能性，因此，中共漁船於牛軛礁之所為，高度被懷疑是受到中共政府命令而從事維權行動。

中共漁船對牛軛礁與九章群礁之意圖仍遵從國家戰略意圖之指示，由於南沙群島中有 7 個軍事化島礁，加上牛軛礁之戰略位置，若中共漁船尚未離開九章群礁附近海域，這似乎表示中共仍未完全放棄控制牛軛礁之企圖，⁷⁵ 是否為中共「進兩步，退一步」策略確實值得關注。⁷⁶

中共漁船集結於牛軛礁後有以下幾個階段的發展：首先，中共漁船以天候因素為理由，須停泊於牛軛礁內瀉湖；其次，開始集結更多的漁船，其中包含海上民兵及其漁船至牛軛礁瀉湖內；接著，逐步觀望菲國政府與美國態度，進而決定是否持續占領，甚或開始進行填海造陸工程。最後，就牛軛礁事件，美國表示嚴重關切，另菲國政府藉由透過軍事行動在周邊海空域巡弋，並且以外交照會的方式向中共表示抗議，中共漁船雖然暫時離開牛軛礁，但仍在九章群礁及其以北海域活動，是否只是降低外界注意力、轉移關注焦點，等待時機成熟再重返牛軛礁，有待後續觀察。

中共為南海諸島主權與海域爭端聲索國之一，在主權主張的基礎下，中共可透過捕魚的藉口派遣漁船至各地，並與菲律賓產生糾紛，

75. CSIS-AMTI, "Out in Force: Philippine South China Sea Patrols are Way Up," *Asia Maritime Transparency Initiative*, May 26, 2021, CSIS, <<https://amtis.csis.org/philippine-south-china-sea-patrols-are-way-up/>>；林聖堯，〈中國海上民兵在灰色地帶衝突的角色：一個國際法觀點〉，《國防安全雙週報》，第 30 期，2021 年 4 月，頁 5-6。

76. 徐蘭，〈淺析鄧小平國際戰略中的「退一步才能進兩步」策略〉，《孝感學院學報》（孝感），第 25 卷第 1 期，2005 年 5 月，頁 15-17；劉艷、王濤，〈堅持四項基本原則的形成與歷史定位〉，《中國共產黨新聞網》，2015 年 6 月 30 日，<<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2015/0630/c83867-27231067.html>>。

若菲國先主動撤退，則藉由漁船在海警船（2013年正式改編制為海警局）的保護下進行捕魚作業，並防止他國船舶靠近。前揭討論內容指出，中共於1995年在美濟礁事件上，即以方便漁民躲避惡劣天候為名義，並且進行島礁建設，美國在當時未立即阻止，如今美濟礁則是變成中共軍事前哨站；另外，2012年黃岩島事件，中菲雙方對於該海上地物控制權爭執不下，美國出面調解雙方撤出黃岩島，但是中共並未撤出，反而實質掌控該海域；因此，有鑑於之前的例子，現在觀察牛軛礁事件的發生經過，美國的反應措施就格外受到重視。例如美國在牛軛礁事件後，執行南海自由航行行動，以及派遣美國國防部長及副總統先後訪問菲律賓與東協國家，⁷⁷顯示出美國對南海區域安全的保證，深怕中共趁機形成既定事實的歷史再度重演。⁷⁸

本文爬梳中共在「美濟礁」、「黃岩島」、「牛軛礁」等事件發

⁷⁷U.S. Department of Defense, “Statement From Pentagon Press Secretary John F. Kirby on Upcoming Secretary of Defense Travel,” July 19, 2021, *U.S. Department of Defense*, <<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2700092/statement-from-pentagon-press-secretary-john-f-kirby-on-upcoming-secretary-of-d/>>; The White House, “Remarks by Vice President Harris on the Indo-Pacific Region,” August 24, 2021, *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/24/remarks-by-vice-president-harris-on-the-indo-pacific-region/>>.

⁷⁸Mark J. Valencia, “The Geopolitics of The Whitsun Reef Incident—Analysis,” *Eurasiareview*, April 26, 2021, <<https://www.eurasiareview.com/26042021-the-geopolitics-of-the-whitsun-reef-incident-analysis/>>; Andrea Chloe Wong, “The Philippines Pushes Back against China’s Maritime Militia in the Julian Felipe Reef,” *ASEAN Today*, April 25, 2021, <<https://www.aseantoday.com/2021/04/the-philippines-pushes-back-against-chinas-maritime-militia-in-the-julian-felipe-reef/>>; 楊志恆，〈美中外長參加東協會議南海爭議國家逐漸轉向與美合作〉。

生經過後，初步比較得出上述三事件經歷有些許不同，並且可以歸納幾點觀察（請見表1）：第一，派遣漁船至爭議海域或欲占領之海上地物附近海域；第二，觀察菲國政府與國際社會對中共行為之抗議程度及態度，以及美國表達《美菲共同防禦條約》是否適用爭端海域，若無重大反彈，中共可能接續派遣工務船舶開始進行填海造陸，以及接續執行島礁軍事化工程，反之亦然。

表1 三起事件過程、輿論態度及結果之相似性比較

事件 行動步驟	美濟礁	黃岩島	牛軛礁
主權主張	√	√	√
形成漁船 數量優勢	√	√	√
國際輿論	中立	中立	支持菲國
實質控制	√	√	未知
填海造陸	√	未知	未知
軍事化建設	√	未知	未知

資料來源：作者自行整理。

肆、中共於牛軛礁事件行動特點之模式分析

經由上述幾起事件的敘述，可以歸納美濟礁及黃岩島與牛軛礁等事件的相似之處，然在模式分析前本文有必要先提出，前二者事件乍看似乎是中共造成「先占」事實在先，而牛軛礁並非如此，然仔細推敲可以發現中共行為具有步驟性，也就是若一個因素滿足後，則接續下一個行動。因此，本段採用類比法，⁷⁹ 透過上述事件之相似相關因

⁷⁹ 莊道明，〈類比法〉，2012年10月，《國家教育研究院》，<<https://terms.naer.edu.tw/detail/1678726/>>。

素類推出中共於牛軛礁行動特點之可能模式。

一、捍衛主權主張與確保海洋利益

中共透過修訂國內法律強化其主權聲張，並且將行政機關設立向南海方向延伸。中共作為與其他國家在南沙群島主權爭端的國家之一，中共國務院於 2012 年 6 月撤銷海南省西沙群島、南沙群島及中沙群島辦事處，改設立地級三沙市，藉以管轄西沙群島、中沙群島與南沙群島，及其周遭海域。⁸⁰ 三沙市設立之主要目的，在於藉由擴大行政管轄、設立三沙警備區、強化保護國土，彰顯其主權作為。⁸¹ 為了反制中共在南沙群島的主權聲張，菲律賓則在 2013 年依據《公約》第 287 條關於爭端解決之程序選擇，以及《公約》附件七關於仲裁的規範所擇定之爭端解決程序單方面向中共提出，其目的在解決雙方現存的海洋爭端；菲律賓在提交仲裁同時，要求依《公約》附件七所設立審議南海仲裁案的仲裁庭對其 13 項訴求做出裁決。⁸² 南海仲裁案在 2016 年 7 月 12 日發布判決結果，該法院認定中共對於九段線內海域資源所主張的歷史性權利並無法律依據。⁸³ 中共表示不接受此一裁決

⁸⁰ 中華人民共和國民政部，〈民政部關於國務院批准設立地級三沙市的公告〉，2012 年 6 月 21 日，〈中華人民共和國民政部〉，<<https://web.archive.org/web/20120625055300/http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201206/20120600325063.shtml>>。

⁸¹ 李大中，〈美國歐巴馬政府時期的南海政策〉，《遠景基金會季刊》，第 18 卷第 3 期，2017 年 7 月，頁 46；王名舟，〈中國設立三沙市的戰略與現實意義〉，《中國評論新聞網》，2012 年 7 月 25 日，<<http://hk.crntt.com/doc/1021/7/7/1/102177113.html?coluid=190&kindid=8311&docid=102177113&mdate=0725000157>>。

⁸² Permanent Court of Arbitration, “PCA Press Release,” *PCA-CPA*, August 27, 2013, <<https://pcacases.com/web/sendAttach/227>>.

⁸³ Permanent Court of Arbitration, “Press Release,” *PCA-CPA*, July 12, 2016, <<https://pcacases.com/web/sendAttach/1801>>; Permanent Court

結果。

中共除了向南海方面建立行政機關之外，同時擴大島礁建設，提供行政機關運作與軍事掌控之能力。中共國務院於2020年4月18日公告海南省三沙市設立兩個市轄區：西沙區與南沙區，其中，西沙區管轄西沙群島及其周遭海域，並代管中沙群島及其周邊海域，西沙區人民政府則派駐永興島；南沙區，管轄南沙群島及其周邊海域，南沙區人民政府則派駐永暑礁。⁸⁴ 這些擴大島礁建設，除了被視為提高行政能量之外，並且提升島礁維權能力與民事化功能。⁸⁵

中共不僅透過強化其南海的兵力投射能力，更透過海上民兵方式在爭議海域實質控制，捍衛其主權主張與海洋權益。中共從2013年開始即在南海地區進行填海造陸，美濟礁、永暑礁、渚碧礁等南沙區人工島更在2018年6月美國智庫「戰略與國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS)的研究中被發現，已經設置大型飛機庫、部署鷹擊-12B巡弋飛彈，以及紅旗-9B地對空飛彈等軍事化島礁工程；西沙方面則在永興島多次部署殲-11等戰機、設置紅旗-9B地對空飛彈，實際強化中共在南海之兵力投射能力與範

of Arbitration, "In the Matter of the South China Sea Arbitration," *PCA-CPA*, July 12, 2016, <<https://www.pcacases.com/pcadocs/PH-CN%20-%2020160712%20-%20Award.pdf>>.

84. 中華人民共和國中央人民政府，〈民政部關於國務院批准海南省三沙市設立市轄區的公告〉，2020年4月18日，〈《中華人民共和國中央人民政府》〉，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-04/19/content_5504215.htm>。

85. Zachary Haver, "Unmasking China's Maritime Militia," *BenarNews*, May 17 2021, <<https://www.benarnews.org/english/news/in-focus/maritime-militia/>>; 吳士存，〈疫情反讓美軍南海行動加碼〉，2020年4月21日，〈《中國南海研究院》〉，<http://www.nanhai.org.cn/review_c/429.html>。

圍。86

值得注意的是，中共於 2021 年 3 月開始利用漁船以天候不佳為由，長期停泊在具有專屬經濟區爭議的牛軛礁周邊海域，其中部分漁船還是中共海上民兵，中共海上民兵在過去的研究顯示，被賦予「海上維權」的職能，因此，在牛軛礁的事件上，一定程度顯示出與中共對於南沙群島的主權主張與海洋權益有關。⁸⁷

二、取得漁船數量優勢作為實質控制的基礎

中共利用南海諸島及其附近海域之主權主張，不僅視美濟礁、黃岩島及牛軛礁為其領土之一部分，同時也為中共漁民之傳統漁場，因此中共透過漁民結合海上民兵作為進入上述海域活動之依據。⁸⁸然而，從菲律賓的角度而言，2016 年南海仲裁案判決認定中共的九段線內之歷史性權利法律依據不足，而牛軛礁位於菲律賓之專屬經濟海域內，因此，中共海上民兵之行為侵犯到菲國於專屬經濟海域之權利。⁸⁹

⁸⁶CSIS-AMTI, “Exercises Bring New Weapons to the Paracels,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, May 24, 2018, CSIS, <<https://amti.csis.org/exercises-bring-new-weapons-paracels/>>; CSIS-AMTI, “China Lands First Bomber on South China Sea Island,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, May 18, 2018, CSIS, <<https://amti.csis.org/china-lands-first-bomber-south-china-sea-island/>>.

⁸⁷Robert Sutter, “Philippine-US Cooperation on Whitsun Reef: A ‘Win’ for the Biden Team in Southeast Asia?” *ThinkChina*, May 27, 2021, <<https://www.thinkchina.sg/philippine-us-cooperation-whitsun-reef-win-biden-team-southeast-asia>>.

⁸⁸BenarNews, “Philippines Claims Beijing Aims to Occupy More ‘Features’ in South China Sea,” *RFA*, April 5, 2021, <<https://www.rfa.org/english/news/china/southchinasea-philippines-04052021042345.html>>.

⁸⁹Julius Cesar Trajano, “Manila Embraces the United States Despite Duterte’s

南沙群島各島礁主權在未確立以及海域未劃界前，中共便利用法律之模糊地帶，藉由中共海上民兵及其船舶實質進入上述海上地物，若海上民兵或漁船未被發現，就像美濟礁之方式，中共工程船進入開始建立起簡單設施，隨後進行警戒並驅離靠近美濟礁之船隻，捍衛其主權主張。另外，黃岩島事件也是由中共派遣海上民兵進入黃岩島潟湖後，才開始與菲國海軍及海岸巡防艦艇形成僵持局面。牛軛礁事件基本上遵循美濟礁與黃岩島的模式，在各自主權主張的法理依據下，中共透過派遣漁船數量優勢，甚至有海上民兵在其中試圖實質控制牛軛礁，以及創造實質掌握之態勢。

三、依據國際輿論反應修正其行動

上述島礁在主權主張相互重疊的狀況下，中共利用海上民兵前進至美濟礁、黃岩島等爭議海域與菲律賓形成僵局，此時中共船舶撤退與否大部分原因取決於國際輿論，尤其是美國的態度；回顧美濟礁事件當中，美國對主權問題採取中立態度，並且公開表示此爭端不在《美菲共同防禦條約》內；若從中共是否占領黃岩島事件來看，美國確實未清楚說明是否介入該項爭議，2012年所舉行的東協高峰會亦未對此事件提出任何譴責。⁹⁰最後結果是中共實質控制黃岩島。

美國的態度與立場在中共於黃岩島事件上的實際控制雖無明顯表

Neglect,” *EASTASIAFORUM*, May 19, 2021, <<https://www.eastasiaforum.org/2021/05/19/manila-embraces-the-united-states-despite-dutertes-neglect/>>.

⁹⁰Stanley E. Meyer, *Incident at Mischief Reef: Implications for the Philippines, China, and the United States*, p. 20; U.S. Department of State, “Remarks With Secretary of Defense Leon Panetta, Philippines Foreign Secretary Albert del Rosario, and Philippines Defense Secretary Voltaire Gazmin after Their Meeting;” Michaela Del Callar, “DFA: China boats blocking PHL vessels from Panatag Shoal.”

態，但是在中共可能於黃岩島進行改變現狀的訊息則明確地表達「介入」立場。美國對於中共在黃岩島可能擴大進行填海造陸的舉動，美國國務卿布林肯則公開表示中共不得改變黃岩島現狀，否則美國不惜動用軍事力量，在一定程度上嚇阻中共在黃岩島進行填海造陸的企圖。⁹¹至於在牛軛礁方面，大量中共漁船在美國國務卿布林肯重申《美菲共同防禦條約》可以適用在菲律賓於南海遭受攻擊，以及菲律賓外交部長與國防部長採取對中共強勢回應後，⁹²離開了牛軛礁。

從以上分析，美國是否表態採取「軍事行動」的態度都造成中共船舶是否進行島礁建設等改變現狀。其中，美國表態採取「軍事行動」即是對盟友的戰略再保證與提高中共一旦跨越紅線所要付出的政治成本，這些行動是塑造區域的地緣政治環境，亦為強化嚇阻能力的第一步。⁹³事實上，美國政府於2018年首次明確地將嚇阻中共、俄羅斯等大國威脅列為國家軍事戰略的首要任務，特別是中共持續利用軍事能力，在中印邊界、南海、臺海，以及東海問題造成區域不穩定，美國明確表示必須透過與盟國的合作，進一步嚇阻北京政府可能在這些區域實現其政治目標。⁹⁴

91. Zack Cooper & Jake Douglas, "Successful Signaling at Scarborough Shoal?" *War on the Rocks*, May 2, 2016, <<https://warontherocks.com/2016/05/successful-signaling-at-scarborough-shoal/>>.

92. Li Jianwei, "The Problem of Whitsun Reef," *China Daily Website*, May 28, 2021, <<https://www.chinadaily.com.cn/a/202105/28/WS60b06fc8a31024ad0bac21e6.html>>; 陳相秒, 〈樹欲靜而風不止—談牛軛礁事件〉, 《世界知識》(北京), 第9期, 2021年5月, 頁74。

93. Michael J. Mazarr, Arthur Chan, Alyssa Demus, Bryan Frederick, Alireza Nader, Stephanie Pezard, Julia A. Thompson, & Elina Treyger, *What Deters and Why: Exploring Requirements for Effective Deterrence of Interstate Aggression* (Santa Monica: RAND Corporation, 2018), pp. 87-89.

94. U.S. Department of Defense, "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America," 2018, p. 4, *U.S. Department*

對於美國而言，透過盟友來提高對中共嚇阻是有必要性與急迫性。美國與盟友之所以成立軍事同盟，是源自於共同威脅與安全利益，這也是同盟最核心的內涵，進一步將彼此聯繫在一起的原因。只不過美國和同盟國之間面臨到不同的國家利益與施政優先順序等問題，因此對於共同安全威脅議題的看法並非完全一致。⁹⁵ 特別是杜特蒂總統於 2016 年就任以來，多次威脅要暫緩美菲兩國的軍事合作，使得美菲軍事同盟關係產生緊張狀況，但也由於中共在南海激進行為提供美國政府深化美菲軍事同盟的條件。⁹⁶ 美國政府先後在 2019 年 3 月、2020 年 11 月，以及 2021 年 3 月表達菲律賓在南海一旦受到攻擊將適用於《美菲共同防禦條約》，⁹⁷ 對於遏止中共可能改變現狀仍發揮一定作用。

美國要提高對中共的嚇阻能力，不只是呈現在大國競爭方面，同時也包括中共所採取的灰色地帶威脅行動部分。美國蘭德智庫

of Defense, <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>.

⁹⁵Christine Wormuth, “The Role of Allies and Partners in U.S. Military Strategy and Operations,” September 23, 2020, pp. 3-4, *Rand Corporation*, <<https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20200923/110884/HHRG-116-AS00-Wstate-WormuthC-20200923.pdf>>.

⁹⁶Michael J. Green & Gregory B. Poling, “The U.S. Alliance with the Philippines,” *CSIS*, December 3, 2020, <<https://www.csis.org/analysis/us-alliance-philippines>>.

⁹⁷Michael R. Pompeo, “Remarks With Philippine Foreign Secretary Teodoro Locsin, Jr. at a Press Availability,” March 1, 2019, *U.S. Department of State*, <<https://2017-2021.state.gov/remarks-with-philippine-foreign-secretary-teodoro-locsin-jr/index.html>>; Joseph Choi, “O’Brien Announces Delivery of Missiles, Bombs to Philippines,” *The Hill*, November 23, 2020, <<https://thehill.com/homenews/news/527135-obrien-announces-delivery-of-missiles-bombs-to-philippines>>.

(RAND) 在 2019 年已提出政策建議，提供盟友與夥伴國家包括採取海、空軍兵力之戰略嚇阻手段來應對中共在日本釣魚臺襲擾、威脅，以及菲律賓可能在南海受到攻擊的情況，是極為迫切與重要。⁹⁸ 美國拜登 (Joe Biden) 政府於 2021 年 3 月公布的《國家安全戰略暫行指南》(*Interim National Security Strategic Guidance*) 也聲明美國將進一步深化與盟友、夥伴關係，因應當前及未來的共同威脅。⁹⁹ 值得注意的是，拜登政府亦公開重申釣魚臺適用《美日安保條約》(*Treaty of Mutual Cooperation and Security Between the United States of America and Japan*) 第 5 條防禦範圍，強調反對片面改變東海現狀，或破壞現狀。¹⁰⁰

綜合所述，中共大量漁船撤離牛軛礁在一定程度上不僅符合中共「打得贏就打，打不贏就跑」現代化戰略思維，¹⁰¹ 同時呼應中共傳統「進兩步，退一步」的策略運用，可彈性操作高強度與低強度作為，藉以達成累進式得分。¹⁰² 學界過去就有針對中共在南海島礁爭端，藉由逐步蠶食的方式，改變現狀並且形成既定事實，達到其戰略目的行

⁹⁸Lyle J. Morris, Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, & Anika Binnendijk, *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War* (Santa Monica: RAND Corporation, 2019), pp. 157-165.

⁹⁹Thw White House, "Interim National Security Strategic Guidance," March 2021, p. 10, *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>>.

¹⁰⁰王尊彥，〈評析美日峰會下的中國與兩岸焦點〉，《國防安全雙週報》，第 27 期，2021 年 4 月，頁 3。

¹⁰¹軍事科學院軍事戰略研究部，《戰略學》（北京：軍事科學出版社，2013 年），頁 19-20。

¹⁰²蔡明彥，〈進兩步、退一步—習近平主政下中國的強勢外交〉，徐斯儉主編，《習近平大棋局：後極權轉型的極限》（臺北：左岸文化出版社，2016 年），頁 171。

爲，部分以「切香腸戰術」(Salami-Slicing Tactics)作爲形容。¹⁰³就美國所主導的國際輿論以及透過軍事同盟，對於中共在黃岩島與牛軛礁方面進一步改變現狀的行爲，發揮了一定程度的嚇阻效果。只是如何擴大美菲軍事同盟之間的合作，也成爲拜登政府必須處理的課題，原因在於部分國家仍對於美國軍事同盟的實踐能力抱持存疑，¹⁰⁴因此，中共目前雖然已經撤出牛軛礁，未來在國際環境條件有利時，也不排除再次布局。¹⁰⁵

整體而言，中共在美濟礁、黃岩島，以及牛軛礁事件中，凸顯其這些島、礁對於中共除了具有地緣戰略意義之外，同時也符合捍衛主權主張與確保海洋利益的南海立場的主要基本論述。另外，本文就美濟礁、黃岩島與牛軛礁三起事件發展歷程，使用類推方式檢視美濟礁與黃岩島等事件之相似步驟，進一步類推至牛軛礁事件上，本研究認爲中共占領海上地物所採取之步驟，是針對具備爭議的主權主張之相關海域，中共爲控制其海上地物及其周遭範圍，派遣海上民兵與漁船對菲律賓形成僵持狀態，有助於替後續行動創造有利條件，然而中共是否能夠進一步實質控制，則須評估國際輿論的力道，特別是美國有無表達對盟友適用於軍事同盟的立場與態度。

¹⁰³Congressional Research Service, “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress,” pp. 9-10; Samman Chung, “Gray Zone Strategy in Maritime Arena: Theories and Practices,” *The Journal of Korea Institute for Maritime Strategy*, Vol. 21, No. 1, Summer 2018, pp. 103-108.

¹⁰⁴Michael Green & Gregory B. Poling, “The U.S. Alliance with the Philippines.”

¹⁰⁵Sanjay Kumar, “United Front Only Way to End Philippines’ Standoff,” *SCOOP*, May 31, 2021, <<https://www.scoop.co.nz/stories/WO2105/S00371/united-front-only-way-to-end-philippines-standoff.htm>>.

伍、結論

中共大批海上民兵於 2021 年 3 月 21 日集結在九章群礁之牛軛礁附近海域，引發中菲兩國的緊張關係。南沙群島有 4 個聲索國主張其為領土主權之一部分，但在未確定領土主權歸屬與重疊海域劃界的狀況時，中共海上民兵漁船於牛軛礁之停泊須從《公約》第五部分檢視，因為該海上地物位處於菲國專屬經濟海域內，若不違犯《公約》所賦予之權利，第三國船舶享有自由航行權。因此，中共海上民兵之集結沒有違犯國際法的問題。

中共在主權主張的基礎下，中共海上民兵可藉由捕魚等相關藉口派遣漁船至美濟礁、黃岩島與牛軛礁等附近海域，並與菲律賓公務船舶產生僵持狀況，若菲國先主動撤退，則藉由漁船在海警船的保護下進行漁撈作業，並防止他國船舶靠近。另外，從上述討論有關中共在 1995 年美濟礁與 2012 年黃岩島事件過程，可以歸納以下幾個步驟：第一，派遣漁船至爭議海域或欲占領之海上地物附近海域；第二，觀察菲國政府與國際社會對中共行為之抗議程度及態度；第三，若國際輿論不表示意見，尤其是美國若無表達適用軍事同盟立場，中共即開始實質控制該海域，甚至進行填海造陸與島礁軍事化工程。因此，經由上述事件之歸納及類比，即可推估中共可能在相似環境條件下，在不同區域採取行動。

上述作為即中共處理與菲國海上僵持所採取之步驟。本文亦認為牛軛礁事件確實也隱藏北京政府的三項意圖。首先，即是牛軛礁地理位置具有戰略價值，使得中共必須極力奪取；第二，中共於 2020 年 4 月 18 日在三沙市設立南沙市轄區，藉由行政區的設立管理南沙各島礁，並透過海上民兵配合海警船執行任務，塑造實質管轄權，並且強化主權主張與維護海洋利益；第三，中共雖在國際輿論，特別是美國的軍事同盟的壓力下，暫時離開牛軛礁，但若國際環境條件形成對中共有利態勢時，中共則可能捲土重來。中共在南海不管是行政區的

擴張，或是藉由漁船及漁民的擴權，都顯示中共處理中菲海上對峙問題以「進兩步，退一步」的方式進行，牛軛礁事件確實可以作為觀察中共行為模式的一種指標。

（收件：2021年7月7日；修正：2022年3月21日；
採用：2022年4月15日。）

參考文獻

中文部分

專書

- 中華民國 110 年四年期國防總檢討編纂委員會，2021。《中華民國 110 年四年期國防總檢討》。臺北：國防部。
- 軍事科學院軍事戰略研究部，2013。《戰略學》。北京：軍事科學出版社。

專書論文

- 蔡明彥，2016。〈進兩步、退一步—習近平主政下中國的強勢外交〉，徐斯儉主編，《習近平大棋局：後極權轉型的極限》。臺北：左岸文化出版社。頁 143-174。

期刊論文

- 王冠雄，2012/5。〈近期黃岩島爭議所涉及國際法議題分析〉，《戰略安全研析》，第 85 期，頁 5-11。
- 王尊彥，2021/4。〈評析美日峰會下的中國與兩岸焦點〉，《國防安全雙週報》，第 27 期，頁 1-6。
- 宋燕輝，2012/8。〈有關黃岩島爭議的國際法問題〉，《海巡雙月刊》，第 58 期，頁 39-49。
- 李大中，2017/7。〈美國歐巴馬政府時期的南海政策〉，《遠景基金會季刊》，第 18 卷第 3 期，頁 41-84。
- 林聖堯，2021/4。〈中國海上民兵在灰色地帶衝突的角色：一個國際法觀點〉，《國防安全雙週報》，第 30 期，頁 1-6。
- 徐蘭，2005/5。〈淺析鄧小平國際戰略中的「退一步才能進兩步」策略〉，《孝感學院學報》（孝感），第 25 卷第 1 期，頁 15-

17。

陳相杪，2021/5。〈樹欲靜而風不止—談牛軛礁事件〉，《世界知識》（北京），第 9 期，頁 74。

陳貞如，2013/10。〈近年南海海域黃岩島爭端之法律分析〉，《司法新聲》，第 108 期，頁 60-80。

黃恩浩，2021/4。〈中國海上民兵入侵南海牛軛礁之觀察〉，《國防安全雙週報》，第 27 期，頁 35-40。

楊 昊，2012/7。〈沒有共識的共同体？第 45 屆東協外長會議研析〉，《戰略安全研析》，第 87 期，頁 24-30。

蔡明彥，2017/3。〈中國在南海的強勢外交與美中戰略角力〉，《台灣國際研究季刊》，第 13 卷第 1 期，頁 37-54。

顧志文，2021/12。〈由克赤海峽法律地位衝突論臺灣海峽通行權問題〉，《問題與研究》，第 60 卷第 4 期，頁 141。

網際網路

中國南海研究院，2021/6/6。〈南海概況〉，《中國南海研究院》，
<<http://www.nanhai.org.cn/reef.html>>。

中華人民共和國中央人民政府，2020/4/18。〈民政部關於國務院批准海南省三沙市設立市轄區的公告〉，《中華人民共和國中央人民政府》，
<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-04/19/content_5504215.htm>。

中華人民共和國外交部，2021/4/1。〈2021 年 4 月 1 日外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，
<https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/fyrbt/202104/t20210401_9070722.htm>。

中華人民共和國外交部，2021/4/6。〈2021 年 4 月 6 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，
<https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzshl_673025/202104/>。

t20210406_9171241.shtml>。

中華人民共和國民政部，2012/6/21。〈民政部關於國務院批准設立地級三沙市的公告〉，《中華人民共和國民政部》，<<https://web.archive.org/web/20120625055300/http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201206/20120600325063.shtml>>。

中華民國外交部公眾外交協調會，2015/7/7。〈中華民國對南海問題之立場聲明〉，《中華民國外交部》，<https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=66606>。

中華民國外交部亞東太平洋司，2020/4/24。〈外交部重申南海諸島屬於中華民國領土，我國對南海諸島及其相關海域享有國際法及海洋法上的權利〉，《中華民國外交部》，<https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&sms=74&s=90923>。

王名舟，2012/7/25。〈中國設立三沙市的戰略與現實意義〉，《中國評論新聞網》，<<http://hk.crntt.com/doc/1021/7/7/1/102177113.html?coluid=190&kindid=8311&docid=102177113&mdate=0725000157>>。

吳士存，2020/4/21。〈疫情反讓美軍南海行動加碼〉，《中國南海研究院》，<http://www.nanhai.org.cn/review_c/429.html>。

宋燕輝，2015/1/14。〈有關黃岩島爭議的國際法問題〉，《中央研究院歐美研究所》，<https://www.ea.sinica.edu.tw/Content_Forum_Page.aspx?pid=16&uid=61&cid=5>。

海洋委員會，2020/9/29。〈中華民國第一批領海基線〉，《海洋委員會》，<<https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=243&parentpath=0,4,242>>。

莊道明，2012/10。〈類比法〉，《國家教育研究院》，<<https://terms.naer.edu.tw/detail/1678726/>>。

楊志恆，2021/8/18。〈美中外長參加東協會議南海爭議國家逐漸轉向與美合作〉，《遠景基金會》，<<https://www.pf.org.tw/>>

article-pfch-2044-7271>。

劉 艷、王濤，2015/6/30。〈堅持四項基本原則的形成與歷史定位〉，《中國共產黨新聞網》，<<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2015/0630/c83867-27231067.html>>。

英文部分

專書

Gao, Zhiguo & Bing Bing Jia, 2014. *The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status and Implications*. Beijing: China Ocean Press.

Hayton, Bill, 2014. *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*. London: Yale University Press.

Mazarr, Michael J., Arthur Chan, Alyssa Demus, Bryan Frederick, Alireza Nader, Stephanie Pezard, Julia A. Thompson, & Elina Treyger, 2018. *What Deters and Why: Exploring Requirements for Effective Deterrence of Interstate Aggression*. Santa Monica: RAND Corporation.

Meyer, Stanley E., 1996. *Incident at Mischief Reef: Implications for the Philippines, China, and the United States*. Pennsylvania: Carlisle Barracks.

Morris, Lyle J., Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, & Anika Binnendijk, 2019. *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War*. Santa Monica: RAND Corporation.

Valencia, Mark J., Jon M. Van Dyke, & Noel A. Ludwig, 1997. *Sharing the Resources of the South China Sea*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

專書論文

Beckman, Robert C., 2013. "International Law, UNCLOS and the South China Sea," in Robert C. Beckman, Ian Townsend-Gault, Clive Schofield, Tara Davenport, & Leonardo Bernard, eds., *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea-Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. pp. 47-90.

期刊論文

Chung, Samman, 2018/Summer. "Gray Zone Strategy in Maritime Arena: Theories and Practices," *The Journal of Korea Institute for Maritime Strategy*, Vol. 21, No. 1, pp. 90-123.

Khan, Asif & Maseeh Ullah, 2018/1. "South China Sea Dispute Under Law of Sea," *SSRN Electronic Journal*, pp. 1-45.

Storey, Ian James, 1999/4. "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1, pp. 95-118.

Zha, Daojiong & Mark J. Valencia, 2001/1. "Mischief Reef: Geopolitics and Implications," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 31, No. 1, pp. 86-103.

網際網路

2012/4/22. "Other Nations Must Take Stand on China: PH," *ABS-CBN NEWS*, <<https://news.abs-cbn.com/nation/04/22/12/other-nations-must-take-stand-china-ph>>.

2012/5/9. "Scarborough Shoal Standoff: A Timeline," *INQUIRER.NET*, <<https://globalnation.inquirer.net/36003/scarborough-shoal-standoff-a-historical-timeline>>.

- 2021/3/21. "Philippine Defense Chief Demands Chinese 'Flotilla' Leave Reef," *VOA*, <<https://www.voanews.com/east-asia-pacific/philippine-defense-chief-demands-chinese-flotilla-leave-reef>>.
- 2021/3/28. "Philippines Sends Fighter Aircraft over Chinese Vessels in South China Sea," *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-philippines-china-southchinasea-idUSKBN2BK031>>.
- 2021/5/24. "May 2021: Over a Hundred Chinese Fishing Ships Remain in Philippin EEZ as of May 18," *Similarity*, <<https://similarity.com/may-2021-over-a-hundred-chinese-fishing-ships-remain-in-philippine-eez-as-of-may-18/>>.
- 2021/6/20. "June 2021: Additional 100+ Ships Move into Philippine EEZ Since May, Bringing Total to 238," *Similarity*, <<https://similarity.com/june-2021-additional-100-ships-move-into-philippine-eez-since-may-bringing-total-to-238/>>.
- Acosta, Rene, 2021/4/13. "Officials: the Philippines Expanding South China Sea Patrols Near Disputed Reef," *USNI News*, <<https://news.usni.org/2021/04/13/officials-the-philippines-expanding-south-china-sea-patrols-near-disputed-reef>>.
- Albert, Eleanor, 2016/10/21. "The U.S.-Philippines Defense Alliance," *Council on Foreign Relations*, <<https://www.cfr.org/backgrounder/us-philippines-defense-alliance>>.
- Austin, Greg & Samir Puri, 2021/4/9. "What the Whitsun Reef Incident Tells Us about China's Future Operations at Sea," *IISS*, <<https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/04/whitsun-reef-incident-china>>.
- Batongbacal, Jay L., 2021/3/22. "Whitsun Reef: the Next Escalation Point?" *9DASHLINE*, <<https://www.9dashline.com/article/eul3g3jr mhdzfldvuixzrkqb8zxnl?fbclid=IwAR1Er-xsckfJli-qcGkr-G11cXL>>.

k267lLkAMW40u6wIjZU67soPxbnwLzbk>.

Beckman, Robert & Tara Davenport, 2021/4/13. “Whitsun Reef—Awash in a Sea of (Legal) Uncertainty,” *The Straits Times, CIL*, <<https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2021/04/Whitsun-Reef-awash-in-a-sea-of-legal-uncertainty.pdf>>.

BenarNews, 2021/4/5. “Philippines Claims Beijing Aims to Occupy More ‘Features’ in South China Sea,” *RFA*, <<https://www.rfa.org/english/news/china/southchinasea-philippines-04052021042345.html>>.

Bhattacharjee, Anol, 2012. *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*. Tampa: Global Text Project, *USF Tampa Library Open Access Collections at Scholar Commons*, <https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=oa_textbooks>.

Callar, Michaela Del, 2012/7/18. “DFA: China Boats Blocking PHL Vessels from Panatag Shoal,” *GMA NEWS*, <<https://www.gmanetwork.com/news/news/nation/265889/dfa-china-boats-blocking-phl-vessels-from-panatag-shoal/story/>>.

Callar, Michaela Del, 2012/7/13. “PHL Deplores ASEAN Conduct on Issuing Traditional Statement,” *GMA NEWS*, <<https://www.gmanetwork.com/news/news/nation/265353/phl-deplores-asean-conduct-on-issuing-traditional-statement/story/?related>>.

Choi, Joseph, 2020/11/23. “O’Brien Announces Delivery of Missiles, Bombs to Philippines,” *The Hill*, <<https://thehill.com/homenews/news/527135-obrien-announces-delivery-of-missiles-bombs-to-philippines>>.

Congressional Research Service, 2022/1/26. “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and

- Issues for Congress,” *Congressional Research Service*, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784/>>.
- Cooper, Zack & Jake Douglas, 2016/5/2. “Successful Signaling at Scarborough Shoal?” *War on the Rocks*, <<https://warontherocks.com/2016/05/successful-signaling-at-scarborough-shoal/>>.
- CSIS-AMTI, 2018/5/18. “China Lands First Bomber on South China Sea Island,” *Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS*, <<https://amti.csis.org/china-lands-first-bomber-south-china-sea-island/>>.
- CSIS-AMTI, 2018/5/24. “Exercises Bring New Weapons to the Paracels,” *Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS*, <<https://amti.csis.org/exercises-bring-new-weapons-paracels/>>.
- CSIS-AMTI, 2020/4/23. “Mischievous Reef,” *Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS*, <<https://amti.csis.org/mischief-reef/#AnalysisofOutpost-heading>>.
- CSIS-AMTI, 2021/4/21. “Caught on Camera: Two Dozen Militia Boats at Whitsun Reef Identified,” *Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS*, <<https://amti.csis.org/caught-on-camera-two-dozen-militia-boats-at-whitsun-reef-identified/>>.
- CSIS-AMTI, 2021/5/26. “Out in Force: Philippine South China Sea Patrols are Way Up,” *Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS*, <<https://amti.csis.org/philippine-south-china-sea-patrols-are-way-up/>>.
- Embassy of the Peoples’ Republic of China in the Republic of the Philippines, 2021/3/22. “Statement by Spokesperson of the Chinese Embassy in the Philippines on the Presence of Alleged Chinese Maritime Militia Vessels at Niu’e Jiao,” *Embassy of the Peoples’ Republic of China in the Republic of the Philippines*, <<http://ph.china-embassy.org/eng/sgdt/t1863034.htm>>.

Embassy of the Peoples' Republic of China in the Republic of the Philippines, 2021/4/5. "Statement by Spokesperson of the Chinese Embassy," *Embassy of the Peoples' Republic of China in the Republic of the Philippines*, <<http://ph.china-embassy.org/eng/sgdt/t1866914.htm>>.

Erickson, Andrew S., 2021/3/22. "China's Secretive Maritime Militia May Be Gathering at Whitsun Reef," *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/2021/03/22/china-philippines-militia-whitsun/>>.

Erickson, Andrew S. & Ryan D. Martinson, 2021/3/29. "Exposed! Here are China's Maritime Militia Ships at Whitsun Reef," *Andrew S. Erickson—China Analysis from Original Sources*, <<https://www.andrewerickson.com/2021/03/records-expose-chinas-maritime-militia-at-whitsun-reef/>>.

Esmaque II, Paterno R., 2012/4/14. "China Shows off Force in Panatag Shoal," *RAPPLER*, <<https://www.rappler.com/nation/china-shows-off-force-in-panatag-shoal>>.

Esmaque II, Paterno R., 2012/5/2. "China Sends More Ships to Scarborough," *RAPPLER*, <<https://www.rappler.com/nation/china-sends-more-ships-to-scarborough>>.

Esplanada, Jerry E., 2012/4/26. "Philippines to Seek US Help in Dealing with China over Spratlys Issue-DFA," *INQUIRER.NET*, <<https://globalnation.inquirer.net/34857/philippines-to-seek-us-help-in-dealing-with-china-over-spratlys-issue-dfa>>.

European External Action Service, 2021/4/24. "South China Sea: Statement by the Spokesperson on Challenges to Peace and Stability," *EEAS*, <<https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/97194/south-china-sea-statement->

spokesperson-challenges-peace-and-stability_en>.

Farolan, Ramon J., 2021/5/17. "Mischief Reef-Where It All Started," *INQUIRER.NET*, <<https://opinion.inquirer.net/140311/mischief-reef-where-it-all-started>>.

Gomez, Jim, 2021/4/3. "Philippine Defense Chief in Verbal Tussle with China on Reef," *Taiwan News*, <<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4167982>>.

Green, Michael J. & Gregory B. Poling, 2020/12/3. "The U.S. Alliance with the Philippines," *CSIS*, <<https://www.csis.org/analysis/us-alliance-philippines>>.

Green, Michael J., Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus, & Jake Douglas, 2017/5/22. "Counter-Coercion Series: Scarborough Shoal Standoff," *Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS*, <<https://amti.csis.org/counter-co-scarborough-standoff/>>.

Haver, Zachary, 2021/5/17. "Unmasking China's Maritime Militia," *BenarNews*, <<https://www.benarnews.org/english/news/in-focus/maritime-militia/>>.

Kumar, Sanjay, 2021/5/31. "United Front Only Way to End Philippines' Standoff," *SCOOP*, <<https://www.scoop.co.nz/stories/WO2105/S00371/united-front-only-way-to-end-philippines-standoff.htm>>.

Li, Jianwei, 2021/5/28. "The Problem of Whitsun Reef," *China Daily Website*, <<https://www.chinadaily.com.cn/a/202105/28/WS60b06fc8a31024ad0bac21e6.html>>.

Liedman, Sean R., 2016/3/28. "Prevent the Destruction of Scarborough Shoal," *Council on Foreign Relations*, <<https://www.cfr.org/blog/prevent-destruction-scarborough-shoal>>.

Mahajan, Nandni, 2021/3/31. "Explained: Why Chinese Vessels in Whitsun Reef has Philippines Scrambling 'Sovereignty Patrols',"

- The Indian Express*, <<https://indianexpress.com/article/explained/china-philippines-south-china-sea-dispute-explained-7252250/>>.
- Martinson, Ryan, 2021/5/17. “No Ordinary Boats: Cracking the Code on China’s Spratly Maritime Militias,” *CIMSEC*, <<https://cimsec.org/no-ordinary-boats-cracking-the-code-on-chinas-spratly-maritime-militias/>>.
- McCarthy, Terry, 1999/3/8. “Reef Wars,” *TIME Asia*, Vol. 153, No. 9, pp. 1-2, *TIME Asia*, <<https://web.archive.org/web/20050507001841/http://www.time.com/time/asia/asia/magazine/1999/990308/spratlys2.html>>.
- Morris, Lyle J., 2019/6. “A U.S. Option Playbook for Contingency Planning to Reclaim Scarborough Shoal,” *Rand*, pp. 1-11, *Rand Corporation*, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE300/PE335/RAND_PE335.pdf>.
- Myers, Steven Lee & Jason Gutierrez, 2021/4/3. “With Swarms of Ships, Beijing Tightens Its Grip on South China Sea,” *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2021/04/03/world/asia/swarms-ships-south-china-sea.html>>.
- Neuman, Scott, 2021/3/22. “Philippines Calls on China to Remove Massive Fishing Fleet at Disputed Reef,” *NPR*, <<https://www.npr.org/2021/03/22/979923065/philippines-calls-on-china-to-remove-massive-fishing-fleet-at-disputed-reef>>.
- National University of Singapore, 2022/3/3(accessed). “NUS Satellite Research Project on Insular Geographic Features in the SCS-Whitsun Reef,” *CIL National University of Singapore*, <<https://cil.nus.edu.sg/south-china-sea-satellite-mapping-project/?location=3>>.
- Permanent Court of Arbitration, 2013/8/27. “PCA Press Release,” *PCA-*

- CPA*, <<https://pcacases.com/web/sendAttach/227>>.
- Permanent Court of Arbitration, 2016/7/12. "Press Release," *PCA-CPA*, <<https://pcacases.com/web/sendAttach/1801>>.
- Permanent Court of Arbitration, 2016/7/12. "In the Matter of the South China Sea Arbitration," *PCA-CPA*, <<https://www.pcacases.com/pcadocs/PH-CN%20-%2020160712%20-%20Award.pdf>>.
- Pompeo, Michael R., 2019/3/1. "Remarks with Philippine Foreign Secretary Teodoro Locsin, Jr. at a Press Availability," *U.S. Department of State*, <<https://2017-2021.state.gov/remarks-with-philippine-foreign-secretary-teodoro-locsin-jr/index.html>>.
- Political Science, 2018/11/21. "Methodology of Political Science," *Political Science*, <https://www.politicalscienceview.com/methodology-of-political-science/#google_vignette>.
- Poling, Gregory & Zack Cooper, 2016/3/30. "Developing a Scarborough Contingency Plan," *Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS*, <<https://amti.csis.org/developing-scarborough-contingency-plan/>>.
- Presidential Communications (Government of the Philippines), 2021/3/20. "READ: Statement of the National Task Force for the West Philippine Sea on the Presence of China's Maritime Militias at the West Philippine Sea," *Facebook*, <<https://www.facebook.com/pcoogov/posts/read-statement-of-the-national-task-force-for-the-west-philippine-sea-on-the-pre/4445764625453164/>>.
- Ramos, Christia Marie, 2012/3/25. "China feuds with EU, UK, Canada Envoys over Comments on WPS," *INQUIRER.NET*, <<https://globalnation.inquirer.net/194585/china-hits-back-as-more-nations-call-it-out-for-raising-tensions-in-wps>>.
- Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs, 2021/4/23. "DFA Protests Anew Illegal Presence of Chinese

Vessels in Philippine Waters,” *Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs*, <<https://dfa.gov.ph/dfa-news/dfa-releasesupdate/28884-dfa-protests-anew-illegal-presence-of-chinese-vessels-in-philippine-waters>>.

Republic of the Philippines Department of National Defense, 2021/3/21.

“Statement of the Secretary of National Defense on the Presence of Chinese Militia Boats in the Julian Felipe Reef,” *Republic of the Philippines Department of National Defense*, <<https://www.dnd.gov.ph/Postings/Post/Statement%20of%20the%20Secretary%20of%20National%20Defense%20on%20the%20presence%20of%20Chinese%20militia%20boats%20in%20the%20Julian%20Felipe%20Reef#x>>.

Republic of the Philippines Department of National Defense, 2021/4/4.

“On the Chinese Embassy’s Statement Justifying the Presence of Chinese Vessels in the Julian Felipe Reef (WPS),” *Republic of the Philippines Department of National Defense*, <[https://www.dnd.gov.ph/Postings/Post/On%20the%20Chinese%20Embassy%E2%80%99s%20Statement%20justifying%20the%20presence%20of%20%20Chinese%20vessels%20in%20the%20Julian%20Felipe%20Reef%20\(WPS\)](https://www.dnd.gov.ph/Postings/Post/On%20the%20Chinese%20Embassy%E2%80%99s%20Statement%20justifying%20the%20presence%20of%20%20Chinese%20vessels%20in%20the%20Julian%20Felipe%20Reef%20(WPS))>.

Santos, Eimor, 2021/3/31. “Chinese ‘Militia’ Vessels Now Scattered in West PH Sea, Task Force Says,” *CNN Philippines*, <<https://cnnphilippines.com/news/2021/3/31/chinese-vessels-west-philippine-sea.html>>.

Stashwick, Steven, 2021/4/15. “Chinese Militia Vessels Departing Contested South China Sea Reef,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2021/04/chinese-militia-vessels-departing-contested-south-china-sea-reef/>>.

Storey, Ian James, 2018/2/1. "US FONOP at Scarborough Shoal a Harbinger of Increased Tensions in the South China Sea?" *China US Focus*, <<https://www.chinausfocus.com/peace-security/us-fonop-at-scarborough-shoal-a-harbinger-of-increased-tensions-in-the-south-china-sea>>.

Sutter, Robert, 2021/5/27. "Philippine-US Cooperation on Whitsun Reef: A 'Win' for the Biden Team in Southeast Asia?" *ThinkChina*, <<https://www.thinkchina.sg/philippine-us-cooperation-whitsun-reef-win-biden-team-southeast-asia>>.

Thayer, Carlyle, 2012/5/9. "Standoff at Scarborough Shoal: Implications for US-China Relations," *China US Focus*, <<https://www.chinausfocus.com/peace-security/standoff-at-scarborough-shoal-implications-for-us-china-relations>>.

The Socialist Republic of Vietnam, 2012/6/21. *Law of the Sea of Vietnam*, *Vietnam Law & Legal Forum*, <<https://vietnamlawmagazine.vn/law-of-the-sea-of-vietnam-4895.html>>.

The White House, 2021/3. "Interim National Security Strategic Guidance," *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>>.

The White House, 2021/8/24. "Remarks by Vice President Harris on the Indo-Pacific Region," *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/24/remarks-by-vice-president-harris-on-the-indo-pacific-region/>>.

Tomacruz, Sofia, 2021/4/30. "Timeline: China's Vessels Swarming Julian Felipe Reef, West PH Sea," *RAPPLER*, <<https://www.rappler.com/newsbreak/iq/timeline-china-vessels-julian-felipe-reef-west-philippine-sea-2021>>.

Tordesillas, Ellen, 2013/1/22. "Chinese 'Occupation' of Bajo de

Masinloc could Reduce PH Territorial Waters by 38 Percent,” *Em Esber Blog 2*, <<http://jibraelangel2blog.blogspot.com/2013/01/chinese-occupation-of-bajo-de-masinloc.html?m=1>>.

Trajano, Julius Cesar, 2021/5/19. “Manila Embraces the United States Despite Duterte’s Neglect,” *EASTASIAFORUM*, <<https://www.eastasiaforum.org/2021/05/19/manila-embraces-the-united-states-despite-dutertes-neglect/>>.

U.S. Department of Defense, 2018. “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” *U.S. Department of Defense*, <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>.

U.S. Department of Defense, 2021/7/19. “Statement From Pentagon Press Secretary John F. Kirby on Upcoming Secretary of Defense Travel,” *U.S. Department of Defense*, <<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2700092/statement-from-pentagon-press-secretary-john-f-kirby-on-upcoming-secretary-of-d/>>.

U.S. Department of State, 2012/4/30. “Remarks with Secretary of Defense Leon Panetta, Philippines Foreign Secretary Albert del Rosario, and Philippines Defense Secretary Voltaire Gazmin after Their Meeting,” *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/04/188982.htm>>.

U.S. Department of State, 2021/4/8. “Secretary Blinken’s Call with Philippine Secretary of Foreign Affairs Locsin,” *U.S. Department of State*, <<https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-philippine-secretary-of-foreign-affairs-locsin-2/>>.

United Nations, 1982/12/10. *United Nations Convention on the Law of*

- the Sea, United Nations*, <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>.
- United Nations, 1992/2/25. “The Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone of the People’s Republic of China, United Nations,” <https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CHN_1992_Law.pdf>.
- United Nations, 2009. *Law of the Sea Bulletin No. 70*. New York: United Nations, *United Nations*, <https://www.un.org/Depts/los/doalos_publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulletin70e.pdf>.
- United Nations, 2009/5/7. “CML/17/2009,” *United Nations*, <https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf>.
- Valencia, Mark J., 2021/4/16. “The Whitsun Reef Incident and the Law of the Sea,” *LAWFARE*, <<https://www.lawfareblog.com/whitsun-reef-incident-and-law-sea>>.
- Valencia, Mark J., 2021/4/26. “The Geopolitics of The Whitsun Reef Incident-Analysis,” *Eurasiareview*, <<https://www.eurasiareview.com/26042021-the-geopolitics-of-the-whitsun-reef-incident-analysis/>>.
- Viray, Patricia Lourdes, 2021/6/21. “More than 100 Additional Ships Detected in West Philippine Sea-Report,” *Philstar*, <<https://www.philstar.com/headlines/2021/06/21/2107124/more-100-additional-ships-detected-west-philippine-sea-report>>.
- Wong, Andrea Chloe, 2021/4/25. “The Philippines Pushes Back against China’s Maritime Militia in the Julian Felipe Reef,” *ASEAN Today*, <<https://www.aseantoday.com/2021/04/the-philippines-pushes-back-against-chinas-maritime-militia-in-the-julian-felipe-reef/>>.
- Wormuth, Christine, 2020/9/23. “The Role of Allies and Partners in U.S.

Military Strategy and Operations,” *Rand Corporation*, <<https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20200923/110884/HHRG-116-AS00-Wstate-WormuthC-20200923.pdf>>.

Yap, DJ, 2012/4/14. “Fishing Boats Gone from Shoal but One Chinese Ship Remains,” *INQUIRER.NET*, <<https://globalnation.inquirer.net/33127/fishing-boats-gone-from-shoal-but-one-chinese-ship-remains>>.

Yunbi, Zhang & Qiu Quanlin, 2012/4/19. “Manila’s Attempt to Internationalize Dispute Rejected,” *CHINADAILY*, <http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-04/19/content_15084608.htm>.

Pattern Analysis of the Sino-Philippine Confrontation in the Disputed Maritime Features in the South China Sea

Yu-cheng Chen

(Assistant professor, Graduate Institute of China Military Affairs Studies,
National Defense University)

Chih-wen Ku

(Assistant professor, Department of Political Science,
National Defense University)

Abstract

This article examines the incidents of Mischief Reef, Scarborough Reef and Whitsun Reef between China and the Philippines through the Analogy Method behind the Sino-Philippine Confrontation method. Research has established that China conducted the following steps with regards to its maritime confrontation with the Philippines: (1) gaining quantitative advantages through its fishing fleet to cause disputes; (2) observing the degree of reaction and attitude of the Philippine government and the international community; (3) if there were no significant protests from international community, China would begin to control the sea area and eventually conduct reclamation and militarization of maritime features. This article found the following intentions behind the Whitsun Reef incident: (1) occupation of an important strategic position; (2) strengthening sovereignty claims and maritime jurisdiction capabilities; (3) taking stock of the international

communities' willingness to involve itself in this particular geopolitical situation.

Keywords: Administrative Jurisdiction, Nine-Dash Line, Whitsun Reef, Maritime Militia, Sovereignty Claim

