

南海島礁爭議與中國大陸軍事戰略溝通作為之研究

著者／許世宗

現為海軍軍官學校通識教育中心中校副教授

南海周邊宣稱擁有主權的國家相當多，如中國大陸、中華民國、菲律賓、馬來西亞、越南、汶萊、印度尼西亞等國。近年來，中美的戰略布局改變，南海島礁問題成為影響區域安全的重要因素之一。不管是源於中國大陸的政經軍地位提升，抑或是美國調整外交重心後的「重返亞太」戰略，均使得南海問題，不再僅是亞洲國家間的衝突問題，也逐步上升為大國權力競逐的主要舞台。

對中國大陸來說，南海島礁爭議既不能退，也不能讓，以及為避免和防止南海爭議成為拖累中國大陸持續崛起的經濟與國防實力。因此，本文主要藉由中國大陸軍事戰略溝通機制，來對中國大陸處理南海島礁爭議的過程與方法進行分析，看其對解決南海域內或域外涉入國間問題的決心與政策。最後，希望從中國大陸的軍事戰略溝通作為中，分析與討論身為小國的中華民國，如何面對南海海域多國環視下，進行對外軍事戰略溝通策略制定與調整，以有助提升我國未來在區域的地位與角色之提升。

壹、前言

中國大陸自鄧小平實行改革開放幾十餘年來，經濟、社會、軍事的快速進展，已使其走向了世界舞台的焦點，中國大陸發生的任何事情，往往演變成為世界的事情，世界也轉變成為中國大陸的邊界。但在此之前，

中國大陸常常與世界似乎有某種阻隔，外部世界對中國大陸數千年的歷史文化也深感陌生，甚至有些神秘感，致使世界對中國大陸較全面理解尚需一些時日。加上西方發達國家利用其宣傳工具對中國大陸實施所謂的「軟打擊」，不斷地渲染「中國威脅論」、「中國崩潰論」、「中國經濟殖民論」等各

種有意曲解，甚至妖魔化中國大陸的國家形象。¹因此，中國大陸開始反思其外交與安全政策，需要將「非常規戰爭²」的「戰略溝通」(Strategic Communication)提升到與「常規戰爭」相同的級別。

中國大陸的國力發展向來牽動著整個亞太區域的安全。近年來，中國大陸海軍實力精進，強化了中國大陸經略南海島礁之決心，對南海主權紛爭採取比過去更加強硬的態度和政策，企圖將整個南海畫入其主權範圍。然而，南海周邊宣稱擁有主權的國家相當多，如中國大陸、中華民國、菲、馬、越、汶萊、印尼等國；加上區域外國家，如美國、日本、印度等國的涉入，使南海問題相當複雜，緊張情勢易升溫，宛如一個武裝起來的大兵營。由於，南海周邊國家與域外涉入國，軍事動作頻頻。對中國大陸來說，南海島礁爭議既不能退，也不能讓。本研究動機，意在深入研究中國大陸如何運用軍事戰略溝通，作為與南海周邊國家和平穩定之手段，以及作為與域外涉入國之防範設施線和心理線。以避免彼此之間的誤讀或臆測錯誤對方之軍事意圖，造成災難性的軍事衝突。

軍事上的「戰略溝通」雖然是一種非常規作戰的樣式。但古已有之，早在春秋戰國時期，便有製造輿論，蠱惑人心等作為，如三十六計中之「反間計」，運用原理即是透過製造輿論，製造對方國內之矛盾，離間主政者與軍事作戰人員之間的關係，創造有利於己之局面。雖說，這種運作方式，不是軍事戰略溝通之正式運用，但已具備其雛形。³近年來，美國從伊拉克戰爭、阿富汗戰爭，及反恐戰爭中所獲得最重要的教訓是，武裝力量的勝利並不表示戰爭的勝利，其它如這些國家的經濟發展、制度建立、促進地主國和解、保障民眾基本生活與安全等，才是確保恆久成功的要件，而這些都植基於「戰略溝通」。本研究目的，意在研究中國大陸之軍事戰略溝通作為，從其經驗中，理出我國防層次之軍事戰略溝通調整與精進之可行方向。

貳、中國大陸軍事戰略溝通運作機制

大陸學者于朝暉指出：「『戰略溝通』有助於影響塑造環境、建立關係網絡，從而促

1 檀有志，《美國對華公共外交戰略》（北京：時事出版，2011年4月），頁258。

2 非常規戰爭在深層的意義上是政治的，不能用傳統的觀點來看，事實上，只有軍事行動過渡到法律執行與調停時，勝利才會被承認。

3 趙可金，〈美國公共外的興起〉，《復旦學報》，第3期，2003年，頁87。

進政治、經濟及軍事目標的達成，它可以用於動員公眾支持重大政策，保證人們在某一衝突產生之前、之時、之後一如既往地支持目標。」⁴在軍事階層方面，美軍聯戰準則報告，軍方在戰略溝通裡，主要是透過「資訊作戰」(Information Operations, IO)、「公共事務」(Public Affairs, PA)及「國防支援公共外交」(Defence Support Public Diplomacy, DSPD)等遂行支援國家階層「戰略溝通」的任務，扮演重要的「支援」角色(軍事階層戰略溝通支援國家階層，如圖1)。⁵另外，2008年，美軍聯戰指揮部(Joint Forces Command)在所發行的《指揮官戰

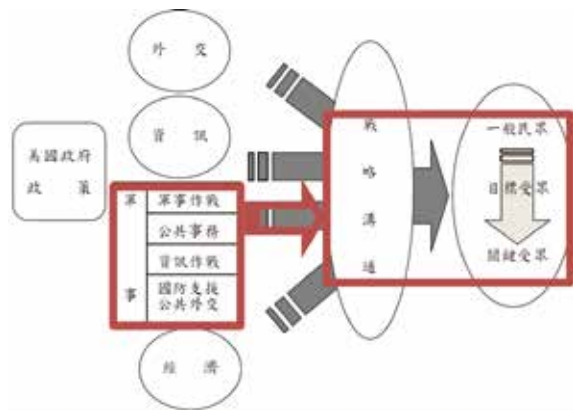


圖1 軍事階層戰略溝通支援國家階層

資料來源：Robert F. Baldwin, A New Military Strategic Communications System (Fort Leavenworth, Kansas: United States Army Command and General Staff College, 2007), p. 5.

略溝通手冊》(Commander's Handbook for Strategic Communication)說明，「軍事階層」戰略溝通的協調機制架構，其內部相互合作的功能形同管弦樂隊的演奏模式。⁶換言之，美軍「軍事階層」戰略溝通是以部隊指揮官來擔任樂隊的指揮，統合公共事務、心理作戰、資訊作戰、戰區安全合作、軍事支援公共外交、視覺資訊等單位，來配合軍事行動，行同管弦樂隊各聲部的角色功能；透過溝通計畫的先期預擬，再整合資訊內容，對美國國內外的民眾、國內外的媒體、中立國、盟國、敵國等預期可能被影響的受眾傳遞訊息(戰略溝通協調架構圖，如圖2)。

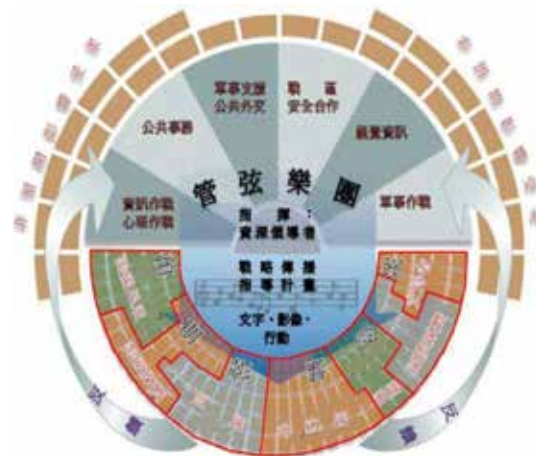


圖2 戰略溝通協調架構圖

資料來源：US Joint Forces Command, Joint Warfighting Center, "Commander's Handbook for Strategic Communication" (1st Sep. 2008), p. 11-7.

此種溝通方式，不同於過去強調訊息傳遞過程單向回饋的溝通模式，即為能將不適當的資訊內容進行適時地修正，溝通範圍同時將非預期影響受眾納入，藉以擴大效益。⁷有了對「軍事戰略溝通」的瞭解後，我們進一步來探究中國大陸的「軍事戰略溝通」。

一、發動「輿論戰」達「資訊平衡」

在經濟全球化及資訊時代來臨之際，中國大陸如同其他國家或地區一樣面對傳統的世界觀、歷史觀和價值觀快速變遷的嚴肅課題。尤其是資訊瞬間全球傳播的今天，世界上發生的任何大事件都近乎「現場直播」，大到金融危機、恐怖主義、傳染病(如COVID-19)，小到一國發生的暴力衝突、群體事件等，都可能釀成重大事件。因此，自90年代以來，隨著經濟活動與科技在全世界的快速發展，在國際社會中掀起了一股所謂全球化的浪潮，這股浪潮一方面衝擊了中國大陸與世界既有的關係；另一方面，也加速改變中國大陸與世界間關係的認知圖像。此衝擊與認知彼此間產生了交互作用的影響，其中，衝擊則影響了原來的認知，而認知經重新調整後，則又再產生對衝擊的調整，進

而改變中國大陸與世界之間的互動關係。⁸

國際輿論戰的特點在於「資訊平衡」與「凝聚共識」。換言之，國際輿論戰不完全是不同意見的紛擾，它仍有助於考量各方的利益，避免「資訊失衡」造成國際間的利益損害，同時對於本國民眾瞭解政府作為具有直觀的感受。因此，中國大陸在國際上輿論戰的作用在於佔據國際話語權，對於解釋中國大陸政策以及提供中國大陸觀點以避免其他國家對於國際形勢的誤判具有至關重要的決定性作用，「資訊不對稱」會造成國際間合作的障礙，是故減少區域衝突需要多元正確的資訊報導；同時，對於建立有利於中國大陸發展的國際輿論環境和建立國內民意支持度具有優先的輔助性作用。

綜上顯見，西方媒體慣性呈現中國大陸為「一個專制政權」、「受蘇聯控制」、「好鬥的中國」等印象，好戰且不懼戰成為中國大陸在國際社會中普遍的印象。⁹中國大陸自改革開放以來，與世界各國的交往過程中，由於過分地被動，這些年來，一直被外國的論述所驅使(push around)。¹⁰在叢林世界中，中共認為崛起中的中國大陸，關於論述

4 于朝暉，《戰略傳播管理—冷戰後美國國際形象建構研究》(北京：時事出版社，2008年)，頁13。

5 Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-0: Joint Operations (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 2011), pp. 111-15.

6 US Joint Forces Command, Joint Warfighting Center, Commander's Handbook for Strategic Communication. (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 2008), pp. 11-7.

7 陳敏雄，〈美軍軍事階層「戰略溝通」對國軍政戰戰力整建之啟示〉，《國防雜誌》，第28卷第4期，2013年7月，頁59。

8 徐斯儉，〈全球化：中國大陸學者的觀點〉，《中國大陸研究》，第43卷第4期，2000年4月，頁2。

9 Colin Patrick Mackerras, 張勇先、吳迪譯，《1949年以來中國在西方的形象》(香港：香港中和出版，2013年11月)，頁50-63。

10 YST (海天)，《2020中國與美國終須一戰—當中國的復興之路遇上美國的重返亞洲》(臺北：如果出版，2014年7月)，頁45。

需要有進攻架勢，國家若處於被動應付，是得不到尊重的。唯有如此，才能使周邊小國受到威懾，以節省外交上的麻煩。¹¹ 僅僅反駁西方的論述是不夠的，崛起的中國大陸，其論述必須要自己建立，進而使其論述成為國際社會之間的衡量標準，以鞏固與外國交往的話語權。¹²

二、積極經營「公共外交事務」

由於「統戰」是中國大陸冷戰時期殘餘的思維，影響西方國家的政府或媒體對中國大陸的軍事、經濟、文化，以及社會制度的觀察與評論，致使國際輿論，對於中國大陸普遍皆有嚴重的負面形象。這樣的氛圍提升了中國大陸對加強公共外交事業的迫切需要。中國大陸的「公共外交」(public diplomacy) 具有高度的學術教育和人才培育特點。若要追溯中國大陸的「公共外交事務」，應從 1949 年成立的中國人民外交學會算起，其為中國大陸第一個從事人民外交的社會團體（「人民外交」與「公共外交」的內涵基本相同，當時「公共外交」一詞尚未流行）。¹³

近年來，中國大陸在搭建其地緣政治版圖，

使其「公共外交」具有同一空間的交流平台，誠如上海世博會與北京奧運會是近年來中國大陸所舉行，具標誌性的公共外交活動；從 2004 年迄今，中國大陸的國家漢辦和教育部在世界 105 個地區和國家建立了 358 所孔子學院，內容主要為教授漢語和傳播中華文化；中國大陸外交部在 2010 年 5 月成立了公共外交辦公室；2011 年以來，天津、上海、廣東等國際世界往來相當密切的省市，相繼成立了公共外交協會；2010 年年初，中國大陸首個專門研究與討論公共外交問題的雜誌《公共外交季刊》創刊，受到廣泛歡迎；最近幾年，以公共外交為主題的研討會也十分活躍。¹⁴ 2012 年，紀錄片《舌尖上的中國》，借助全媒體平台，將中國大陸紀錄片引入「公眾時代」，極大地拓展了新公共外交的發展空間。2018 年 4 月發布的《2017 媒體融合傳播指數報告》，積極開發整合文字、音頻、視頻等多元信息的全媒體產品，充分調動國內外民眾參與留言、點贊、轉發等一系列社交活動，讓公共外交真正轉向全民外交。2019 年 1 月 28 日，中共將環球電視網從中央到全球，大大弱化政治化色彩，凸顯電視台國際

化的戰略格局。¹⁵ 2021 年習近平在「中共中央政治局第三十次集體學習」時強調：「中國大陸的公共外交要更加充分、更加鮮明地展現中國故事及其背後的思想力量和精神力量。」¹⁶

除此之外，中國大陸的軍隊還積極地透過演講、座談和宣傳等各種機會、方式，向軍事交流人員宣揚「和平發展」理念、新安全觀和國防政策等，有意識地塑造中國大陸作為維護世界和平、國際社會合作、軍隊開放透明的國際形象，贏得對己有利的國際輿論氛圍。積極地推進軍事戰略溝通，除了傳遞資訊、加強溝通外，還能增進合作和信任，以及塑造軍隊形象，更能讓國際社會對中國大陸軍隊的價值理念、軍事文化、國防安全和政策等之認同提升，對軍隊仁義之師、正義之師的國際形象有所助益。

綜上，「公共外交」對中國大陸而言，有兩大特點：一是內外併重，即用來影響國內外民眾，透過輿論製造，達到向對手施壓的目的。二是追求共贏，¹⁷ 即形塑一個大國和睦、友好鄰國和友邦的形象。雖然如此，中

國大陸的公共外交與歐美許多國家甚或有的亞洲國家相比，還有相當大的差距。誠如一粗略的統計數字所示，在世界上至少有 2/3 的消息來源於發達國家，如主宰全球國際新聞報導的法新社、路透社、美聯社等，中國大陸傳播媒體的聲音，在國際上還是相當地弱小。¹⁸ 另外，中國大陸全國政協外委會主任趙啟正曾提到：「美國主流媒體對中國大陸的報導中，按題目來說，負面的是一半，中性的是 25%，有一點積極意義的佔 25%。如果按字數算、按文章長短算，90% 以上是負面的。因為負面文章長，正面文章短。」¹⁹ 歸結上述，中國大陸面對西方媒體的形象加工塑造，扭曲外國公眾對中國大陸的實際形象，進而使中國大陸成為各國詬病的靶標。諸如此類情形，刺激中國大陸大力開展其公共外交，企圖塑造正面形象，以撥亂反正。

三、軍力展示支援「公共外交」

中華文化中早有公共外交思想之倡議，如「得道多助、失道寡助」，戰爭獲勝之三要素「天時、地利、人和」，在「人和」中所衍生之「師出有名」及「名正言順」、「言

11 同註 10，頁 45-46。

12 同註 10，頁 46。

13 趙啟正，《跨國對話：公共外交的智慧》（香港：三聯書店出版，2013 年 1 月），頁 2。

14 同註 13，頁 1-2。

15 陳婷，〈新公共外交的內涵、特徵及對我國外宣媒體的啟示〉，《人民網》，2019 年 11 月 21 日，<http://media.people.com.cn/BIG5/n1/2019/1121/c430892-31467851.html>（檢索日期：2022 年 1 月 10 日）。

16 金新、賈楚西，〈中美公共外交博弈：事構建與策略選擇〉，《國際展望》，第 6 期，2021 年，頁 33。

17 高飛，〈公共外交的界定、形成條件及其作用〉，《外交評論》，第 3 期，2005 年，頁 106。

18 同註 1，頁 258。

19 趙啟正，〈努力建設有利於我國的國際輿論環境〉，《外交學院學報》，第 1 期，2004 年，頁 4。

順而事達」等思維，均蘊涵豐富之公共外交思維，至今仍廣為世人所稱頌。²⁰ 當前國際仍存在烽火遍野的亂象，而全球危機的解決是需要多國共同參與。因此，建立「相互尊重」與「平等對話」的機制以及觀念，是「多極時代」來臨的基礎，避免造成小國在大國之間進行選邊站的抉擇。據此，「中國崛起」後，為實現「中國夢」、「強國夢」和「一帶一路」的國家國防經濟發展戰略目標。中國大陸向世界發出和平宣言，以及提供相對應的安全之保證。提倡「和為貴」和「求同存異」。²¹

然而，習近平上任後就積極地推動軍事改革，主要用意在加速共軍現代化建設，有助增進國家硬實力。2015年9月3日，習近平藉舉行慶祝抗戰七十周年活動，通過第一次舉辦「九三閱兵節」。這舉動除奠定了中國大陸在二戰後世界秩序中的地位外，也是中國大陸在聯合國安理會之外的國際形象宣傳，也是「硬實力」的展現。中國大陸的「硬實力」宣傳，很難取得國際認同上發揮很好的作用，但至少在體現富國強兵以及凝聚國內共識方面，可以達到很好的效果。「公共外交」是進入到沒有煙硝的國際宣傳戰爭領

域，這是一種需要長期深耕且群策群力的長久意識型態的抗戰。幾乎中國大陸各大媒體都競相報導，認為這是國家領導人外交態度的展示，也認為中國大陸透過閱兵邀請友好國家領導人或高階官員到訪。中國大陸藉由強大「硬實力」把友好國家一同推上了世界政治舞台，等於向世界傳遞中國大陸願意和世界共榮共享的承諾，以及傳達了中國大陸逐漸國強民富的聲音。²²

歸結上述，中國大陸閱兵這個舉動，看似與其「和為貴」、「求同存異」的和平宣言相互矛盾。其實不然，原因在於中國大陸藉由閱兵這個舉動，對新興經濟體或鄰國、友邦等，不僅達到宣示其具有穩定的力量來保障區域安全，同時也鼓勵中立和友好國家共同來參與中俄倡議的多邊區域整合計畫、各國發展所需的國際體系，進而建構出一個多極結構，如上海合作組織和金磚國家等聯盟，對西方國家具有平衡和震攝的作用。²³ 特別是中國大陸正面臨美國在亞太地區的圍堵以及自身內需市場的建立與美國「重返亞洲」和「印太戰略」的競爭。中國大陸如何透過軍事支援「公共外交」，形成中美之間「鬥而不破」的關係，是影響自身安全與經濟的

因素，亦是影響區域或南海周邊國家關係的主要變數。

參、面對爭議中國大陸採取之作為

美國自1945年以來在亞太地區享有「美國最高優勢戰略」(US strategic primacy)的待遇，中國大陸國力擴張勢必削弱美國在亞太地區的國家利益，甚至取代美國國際政治上的主導地位。南海問題是中國大陸與越南、菲律賓、印尼、馬來西亞和汶萊等國家的島礁爭奪與資源劃分所產生的矛盾與衝突。南海周邊國家雖然弱小，但是他們的背後都可以看到美國的影子。原因在於南海周邊國家在南海問題上與中國大陸發生對立下，尋求美國、日本、印度等大國在軍事、外交上的支持。南海爭議已成為美國企圖「重返亞洲」和「印太戰略」的重要戰略平台，「維護南海海域的航行自由」成為美國介入南海衝突的主要藉口。日本與印度分別利用與南海周邊國家，如越南、菲律賓等國的海上石油聯合開發、軍備支援的方式，介入南海，使南海島礁爭議成為大國之間的角力場。對中國

大陸來說，中國大陸的和平崛起，對外戰略不能動搖其理性務實的行動意志。如果中國大陸「退了」，將可能喪失其在南海合理、合法維權的主動性；如果「讓了」，其在南海所主張的合法性權益，將必受到巨大侵害。²⁴ 所以，中國大陸與南海周邊小國之領土爭議，在其挾美國軍事力量，激發中美兩國之軍事衝突，這將造成除了中國大陸國際聲譽的災難性損失外，²⁵ 也將造成中國現代化和平發展的停滯。因此，中國大陸面對美國積極地介入南海島礁爭議，彼此都有輸不起的壓力；故中美兩國雖然在軍事行動上動作頻頻，但各自運用其軍事戰略溝通手段，設置防範設施線和心理線，有助於兩國保持「鬥而不破」的軍事互動關係。

一、南海島礁爭議概述

南海海域面積約有350萬平方公里，²⁶ 相當於16個廣東省面積，或是同渤海、黃海及東海等三個海域的總面積之3倍大。²⁷ 南海北起臺灣島、海南島、廣東省及廣西省，南至新加坡、印尼；東起於馬來西亞、汶萊、菲律賓，西至越南。南海海域約略形成從東北到西南向的半封閉海域，所以被通稱為「地

20 唐小松，〈中國公共外交的發展及其體系建構〉，《現代國際關係》，第2期，2006年，頁43-44。

21 同註13，頁60。

22 胡逢瑛、吳非，〈俄羅斯公共外交與地緣政治：烏克蘭危機之下普京時代的再造〉（臺北：獨立作家，2016年7月），頁61。

23 同註22，頁59。

24 朱鋒，〈中美兩國將爆發南海軍事危機嗎？〉，《中國選舉與治理》，2015年5月22日，<http://www.chinaelections.com/article/1944/237750.html>（檢索日期：2017年6月2日）。

25 洪濤，〈中美建立軍事互信應從南海做起〉，《環球時報》，2012年5月5日，<http://opinion.huanqiu.com/1152/2012-05/2690233.html>（檢索日期：2017年6月2日）。

26 劉養潔，〈南海主權地緣政治經濟透析〉，《人文地理》，第4期（總第90期），2006年8月，頁123-126。

27 李國強，〈南中國海研究：歷史與現狀〉（哈爾濱：黑龍江教育出版社，2003年），頁2。

理湖」。²⁸ 南海海域分別由東沙、中沙、西沙、南沙等 4 個主要群島組成，域內計有超過 200 多個島礁，在低潮時當能露出水平面者計有 63 座。²⁹

南海諸群島中最具爭議的，就屬是南沙群島，南海問題或南沙問題主要是指南海周邊各國，在南沙海域的島礁歸屬與海域劃分上，存在著分歧與爭議。主要原因在於南海的周邊國家，對南海島礁有覬覦之心，透過佔領來擴張自己國家的合法領海範圍。現有「六國七雄」均宣稱各自擁有群島或部分島礁之主權。³⁰ 其中印度尼西亞未實質佔有任何島嶼，但宣稱其專屬經濟海域與大陸棚海域重疊。³¹ 另外，越南佔領 29 個島礁最多，馬來西亞佔領 11 個，菲律賓佔領 8 個，中國大陸佔領 11 個，我國佔領有太平島；而汶萊根據《海洋法公約》劃定 200 海浬的專屬經濟區海域，並聲稱從其大陸架延伸到南沙群島，對南通礁提出擁有

主權。此外，目前在該海域興建機場者，已知計有中業島（菲律賓）、彈丸礁（馬來西亞）、南威島（越南）、永興島（中國大陸），以及我國的太平島機場（南沙群島島礁之機場位置圖，如圖 3）。³²

近年來，中國大陸與越南、菲律賓等國的衝突最烈，然而，隨著東南亞國家的經濟興起，相對地使這些國家更有能力可以填購先進的軍事武器裝備。而越南是東南亞國家中



圖 3 南沙群島島礁之機場位置圖
資料來源：孫窮理，〈美返亞洲島鏈風雲起伏〉，《焦點事件》，2015 年 6 月 2 日，<http://www.eventsinfocus.org/news/161>（檢索日期 2016 年 5 月 12 日）。

28 趙明義、張延廷，〈南海諸島主權爭端論析〉，《軍事社會科學半年刊》，創刊號，2000 年 1 月，頁 3。
29 廖文中，〈中國海洋與臺灣島戰略地位〉，《中共研究》，第 30 卷第 8 期，1996 年 8 月，頁 98、112、113。
30 張中勇，〈中共對南海紛爭的衝突策略〉，楊志恆、林正義、孫光民等著，《我國應有的南海戰略》（臺北：業強出版社，1996 年），頁 128。
31 同上註。
32 馬振崑，〈中共在南海軍事部署之戰略意涵〉，《全民國防教育學科中心網站》，2009 年 6 月 9 日，<http://defence.hghshc.edu.tw/announce.php?submenu=3>（檢索日期：2017 年 6 月 2 日）。

軍事實力最強的，其海軍預自佔總預算 26%，³³ 海軍人數比重，在三軍中也從 6% 提升到 9%。³⁴ 從越南軍購 S-300PMU-1 防空飛彈 2 套、K-300P (Bastion) 堡壘式岸基反艦飛彈 2 套、蘇愷 30 戰機 24 架與獵豹級護衛艦 2 艘，³⁵ 以及 2009 年購買 6 艘基羅級潛艇等，³⁶ 可知其採具殺傷性的飛、潛、快戰術。菲律賓在南海國家中的海軍實力是最弱的，然菲律賓仍盡可能地提昇軍事武力軍備，除了提升舊型軍艦與尋求美日等國的軍事援助外；2006 年菲律賓還提升賈辛圖級 (Jacinto) 護衛艦的武器與感測系統，以及動力維修系統；還接收 PKM 炮艇 4 艘，³⁷ 自產飛彈快艇；2009 年國產 2 艘具兩棲登陸作戰能力的多用途快艇下水，突顯軍事化問題成為南海最重大的問題。³⁸ 另外，菲律賓敢在南海問題上叫板，主要原因在於菲律賓與美軍簽署《共同防禦條約》。美國為布局其

「重返亞洲」的具體行動，2014 年與菲律賓簽署《增強防務合作協議》(The Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA)，使得睽違亞洲 23 年的美軍，又再度重返菲律賓的國土上（菲律賓—美國重返亞洲最後拼圖，如圖 4）。³⁹

二、中國大陸對南海周邊國家之軍事戰略溝通作為



圖 4 菲律賓—美國重返亞洲最後拼圖
資料來源：孫窮理，〈美返亞洲島鏈風雲起伏〉，《焦點事件》，2015 年 6 月 2 日，<http://www.eventsinfocus.org/news/161>（檢索日期 2016 年 5 月 12 日）。

33 Hari Singh, "Vietnam and ASEAN: The Politics of Accommodation", *Australian Journal of International Affairs*, No. 2, 2007, p. 222.
34 Carlyle A. Thayer, "Vietnam and the Challenge of Political Civil Society", *Contemporary Southeast Asia*, No. 1, April 2009, pp. 13-16.
35 Carlyle A. Thayer, "Background Briefing: Vietnam's Defense Budget", Thayer Consultancy, April 23, 2011, p. 16.
36 朱禎祺，〈基洛潛艇駛入越南在思考〉，《現代艦船》，2009 年 7 月 B，頁 6-9。
37 Dzirhan Mahadzir，趙復生譯，〈菲律賓武裝部隊現代化〉，《國防譯粹》，第 34 卷第 4 期，2007 年 4 月，頁 21-22。
38 Zaff Solmerin, "Navy unveils PHL-made multipurpose attack craft", *Business Mirror*, May 22, 2012, <http://businessmirror.com.ph/home/nation/27521-navy-unveils-phl-made-multipurpose-attack-craft>.
39 孫窮理，〈美返亞洲島鏈風雲起伏〉，《焦點事件》，2015 年 6 月 2 日，<http://www.eventsinfocus.org/news/161>（檢索日期：2016 年 5 月 12 日）。

軍事戰略溝通是增進各國軍事和平、合作發展的途徑，也是形塑軍隊形象和傳播軍事政策的窗口。平時，軍隊對外可善用各種方法和管道吸引、說服、影響目標受眾，為建設與發展軍事力量創造有利的輿論氛圍。如此，可降低國與國之間的敵意，又可展示軍事建設與發展成果。因此，透過軍事戰略溝通途徑，主要可清楚又有效地闡明自己的國防政策、戰略目標，又能形塑軍隊維和形象；軍事的互訪，可爭取他國政治、軍隊和民眾的理解與信任；邀請他國政府官員或軍事人員參訪演習活動和武器裝備展示等，除可提高軍事透明度外，也可消除南海周邊國家彼此的猜忌與誤會。

（一）採「輿論戰」進行「雙邊」協商

中國大陸對同位於南海周邊的國家，在南海沙群島的爭議，一直主張透過彼此的雙邊友好關係來共同協商解決問題。⁴⁰ 然後，對於第三方國家（美、日、印）插足中國大陸南海爭議，中國大陸聯合東協國家，強調完全有能力維護好南海的和平穩定與航行自由，對域外國家的關切表示希望能發揮建設性作用，而不是來填亂。

其次，中國大陸非常清楚東協國家在南海

問題上是無法團結。故中國大陸對南海周邊國家採取矛盾統一法則，藉以壯大自己，削弱敵人力量。如中國大陸海軍力量上升後，近數年來，才開始高調聲索主權，確認東協國家彼此之間欠缺統一堅定立場。因此，中國大陸對東協南海聲索國和非聲索國採取差異化政策，避免東協在南海問題立場一致，採取分而治之的策略。像中國大陸與東協國家關係日趨密切，企圖產生「資訊失衡」。這一點引起菲律賓、越南與汶萊心生疑慮，擔心柬埔寨、寮國，甚至泰國，將成為中國大陸的棋子。這點使東協傳統的共識政治運作模式面臨嚴厲考驗。

綜上顯見，未來中國大陸仍會堅持對南海周邊國家，施以睦鄰外交政策，避免南海的主權爭議失控，造成協商因此推向「國際化」或「多邊化」局面。企圖以「資訊不對稱」的方法，聯合南海周邊國家推動海域內國家的雙邊協商會談，將美、日、印等南海域外大國的力量拒止於外。根據甘宗源對中國大陸 17 大的外交工作報告之研究，他認為中國大陸外交戰略已邁向區域，甚至達到國際霸權的方向。⁴¹ 此外，就國際法上，南海聲索國援引主張不一，時有將海洋法權益與領土

主權概念故意混為一談之情事。因此，常會產生彼此權益衝突時，法律上的解釋有如「雞同鴨講」。所以，中國大陸正好可以利用彼此間的矛盾，將南海視為自身的勢力範圍，與東協共同努力維護南海和平穩定。

（二）以「公共外交」形塑睦鄰形象

隨著中國大陸外交政策的制訂，「南海政策」主張成為中國大陸整體外交政策的一環。⁴² 中國大陸的「南海政策」基本主張，主要考慮到與東南亞國家之間的和平穩定，採取的政策方向是以經濟為主，以「保守溫和和克制、和平解決紛爭」的態度，形塑大國和睦、鄰國和友邦友好形象，為中國大陸的現代化軍事、經濟建設，創造一個和平、友好的安全環境。⁴³

此外，美日持續地加強彼此之間的同盟關係時，中國大陸在相當程度上始終把美日同盟視為牽制，甚至認為是遏止中國大陸「和平崛起」。中國大陸為維護自身的利益，必須對美、日、印等國的行為做出堅決的抵抗，沒有妥協餘地。胡錦濤的「和諧世界」就是一個與美國霸權主義爭奪道德制高點非常有利的工具，它不是宣揚自己是多麼的和諧，

而是攻擊對手是多麼的破壞和諧。⁴⁴ 誠如 2016 年 5 月 13 日，美國公布年度中國大陸軍力報告，中國大陸國防部發言人楊宇君回應說：「美國刻意渲染中國大陸『軍事威脅』、『軍力不透明』等陳詞濫調、肆意歪曲中國大陸國防政策、東海、南海合法行動」。又說：「中國大陸不謀求地區霸權、不經營勢力範圍，中國大陸在南海群島上所進行的島礁建設，除了滿足基本的國土防衛需求外，更重要的是為『民事需求服務，以更好地履行國際責任和義務』。」⁴⁵

2017 年 1 月川普上任後，開始不斷地窄化中美兩國的公共外交管道，頻頻利用自身話語優勢對中國大陸展開公共外交攻勢，意欲向世界描繪一個「不可信」的中國，以破壞中國崛起的國際輿論環境和民意基礎。2021 年 1 月拜登執政後，將中國大陸定義為「美國唯一的全面競爭者」，提出要綜合運用多種手段展開對華戰略競爭；同時，不再強調「美國至上」，致力修復與盟友關係，打造對華柔性包圍圈，重塑美國的全球領導地位，恢復世界對美國的信心。⁴⁶

綜上顯見，美國對中國大陸軍事實力的增

40 林永富，〈美機構曝 越南非法填海造 10 島礁〉，《旺報》，2016 年 05 月 18 日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160518000859-260309>（檢索日期：2016 年 5 月 12 日）。

41 甘宗源，〈中共「十七大」外交戰略之研析〉，《解碼中共「十七大」—胡錦濤時代政策之剖析》（桃園：國防大學，2007 年 12 月），頁 127-143。

42 劉志鵬，〈南海及周邊地區的戰略態勢與中國對策〉，《教育學院學報》，第 18 卷第 12 期，2004 年 12 月，頁 54。

43 蔡東杰，〈當代中國外交政策〉（臺北：五南圖書出版公司，2008 年），頁 77-79、85-88。

44 同註 10，頁 120-121。

45 〈陸國防部：美肆意歪曲中國南海行動〉，《聯合新聞網》，2016 年 5 月 14 日，<http://udn.com/news/story/4/1695365>（檢索日期：2016 年 5 月 12 日）。

46 同註 16，頁 11。

長始終持高度懷疑的態度，質疑中國大陸的國防現代化意圖和水準，提出要求中國大陸須軍事透明化。對此，中國大陸回應說，中國大陸的《國防白皮書》已發表多版，且一次比一次透明。又往常中國大陸是不參加聯合軍事演習，現在其不但邀請外國的軍事人員參觀，而且也和外國軍隊一起進行聯合軍事演習。⁴⁷ 儘管如此，美國還是持續對全世界各國，特別是南海周邊國家，繼續宣傳「中國威脅論」。據此，中國大陸以「輿論戰」為手段，來處理南海問題，企圖以宣傳掌握「話語權」，使南海周邊國家的人民，普遍都認為中國大陸面對南海爭議，會以和平手段處理。營造維持區域和平穩定，以及與南海周邊國家睦鄰友好的大國形象。

（三）以南海軍事化宣示和平穩定

隨著世界人口數量的增長、陸地資源的嚴重消耗、人類生活環境的惡化和海洋開發技術的進步，世界各國在追求各自的生存發展與國家安全等方面，對海洋開發的需求日漸增加。當前南海海域周邊國家，為爭奪海洋資源，爭相在南海海域劃界、佔領島礁，以

及為順應國際形勢，紛紛加強海軍軍備；甚至，積極地拉攏大國參與其中。誠如菲、越、馬等國對領海主權日益高調，加上拉攏美方、日本、印度等國頻頻介入、以及軍演等，這些都導致中國大陸態度轉趨強硬，並舉辦大規模實彈射擊演練。

近十年來，中國大陸的軍事發展重心明顯向南轉移，海軍艦艇的新一代武器裝備不斷地進駐海南島，如新型導彈驅逐艦、核子潛艦、新型傳統動力潛艦、船塢登陸艦、新型氣墊船及建構未來航空母艦戰力等。⁴⁸ 2013年11月習近平在第十八屆三中全會提出「要深化軍隊體制編制調整改革，推進軍隊政策制度調整改革」⁴⁹的決定，將軍隊改革納入了全面深化改革的總體佈局。中共軍改的第一步是軍區改成五大戰區，南部戰區囊括南海諸島，在永興島沿岸設置8座紅旗9號（HQ-9）地對空飛彈，空中和海上部署綿密交疊執行壓制及反偵察任務，掌握美軍及南海諸國在此區域的活動。⁵⁰ 2016年7月9日南海仲裁案結果宣佈前夕，中共三大艦隊在南海實施軍演，演習規模為戰役級。⁵¹ 時隔

兩個月，共軍與俄羅斯在南海舉行中俄「海上聯合—2016」軍事演習，在南海海域展現軍事實力，表達共軍捍衛南海疆土的決心。⁵² 直至2021年10月14日中俄「海上聯合—2021」軍事演習已是自2012年以來，中俄海軍舉行的第10次聯合演習。除了傳遞中俄強化雙邊軍事合作關係外，也彰顯中共海軍積極拓展遠洋能力以及海上生存空間的訊息。⁵³ 這些行為背後，在在顯示大陸正在規劃一個大戰略，而海南島所處的地緣戰略位置和南海艦隊兼具有重要的戰略性。

2014年2月，中國大陸開始進行最具改變爭議現狀，以及強化中國大陸在南海的軍事力量，即將南沙群島一些具戰略價值的島礁進行改造工程，意圖使無人生活的島礁變成具民生和軍事價值的人工島礁。進一步而言，中國大陸在永暑礁、華陽礁、東門礁、南薰礁、渚碧礁、赤瓜礁、美濟礁等7個島礁⁵⁴上進行大規模的填海造陸，使礁石變成

意義重大的島嶼。又積極地在島上擴建行政和軍事用途碼頭、直升機起降平台、雷達、無線電監聽系統和油料儲備庫等軍事設施。誠如戰略學家沈明室認為，南海的諸島礁與海南島基地對解決與南海周邊國家在主權爭議上，發揮關鍵性作用。⁵⁵

綜上顯見，當中國大陸對南海周邊國家提出擱置爭議、共同開發的同時，也不斷地強化其在南海海域的海軍軍事戰力。特別是，近年來，中國大陸軍隊隨大陸的經濟發展，實力已不同以往地大幅提高，其中海軍軍力向南海海域的投射能力更令人關注。⁵⁶ 像中俄「海上聯合—2021」軍事演習，中共自主研製的055型萬噸級驅逐艦南昌艦，就首次赴海外參加聯合軍演；另外還有昆明艦、濱州艦、柳州艦等新型飛彈驅逐艦，「東平湖」號綜合補給艦及固定翼反潛巡邏機、艦載直升機等。⁵⁷

換言之，中國大陸的積極防禦戰略，目的

47 羅援，〈中美軍事溝通渠道已建立兩軍關係仍潛伏危機〉，《新華網》，2008年2月7日，http://big5.news.cn/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2008-02/07/content_7580398.htm（檢索日期：2016年5月12日）。

48 李瓊莉、王俊評，〈中共與南海及印度洋安全情勢〉，《2010中共軍事戰略發展與未來發展研討會論文集》（臺北：國防部整合評估室編，2010年11月12日），頁76。

49 〈授權發佈：中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，《新華網》，2013年11月12日，http://www.sc.xinhuanet.com/content/2013-11/15/c_118164288.htm（檢索日期：2021年1月10日）。

50 Peter Wood, "China-Indonesia Relations Heat Up Along the Third Dash," China Brief, Vol. 16, 1, 6, 2016, 3, 28, pp. 1-2.

51 〈專家解析南海軍演 戰役級規模就是回擊美艦挑釁〉，《人民網》，2016年7月11日，<http://military.people.com.cn/n1/2016/0711/c1011-28542503.html>（檢索日期：2021年1月10日）。

52 〈中俄南海軍演或演練立體登陸導彈可打最大射程〉，《人民網》，2016年8月31日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0831/c1011-28680421.html>（檢索日期：2021年1月10日）。

53 〈專家解讀「海上聯合-2021」：體現中俄雙方高度戰略互信〉，《中華人民共和國國防部》，2021年10月17日，http://www.mod.gov.cn/big5/action/2021-10/17/content_4897055.htm（檢索日期：2021年1月10日）。

54 中國大陸1974年透過西沙海戰與1988年赤瓜礁海戰，控制了南沙群島的永暑礁、華陽礁、東門礁、南薰礁、渚碧礁、赤瓜礁共6個島礁，又於1995年占領美濟礁。

55 沈明室，〈中共珍珠鏈戰略的檢視〉，《國軍第十三屆軍事社會科學學術研討會論文集》（臺北：國防大學政治作戰學院編，2010年11月），頁21-40。

56 何思慎，〈從釣魚台事件看日中海洋利益的競逐〉，《戰略安全研究》，第66期，2010年10月，頁8-12。

57 呂佳蓉，〈中俄聯合軍演 共軍南昌艦亮相〉，《聯合報》，2021年10月15日，<https://udn.com/news/story/7331/5817878>（檢索日期：2021年1月10日）。

是在減緩大陸與周邊國家的緊張關係，有助於其睦鄰與建立區域和平穩定的經濟發展之戰略環境。另外，當中國大陸認為領海主權受到威脅時，先期做好軍事的準備工作，實可遏止敵人無預警的攻勢或行動。⁵⁸簡言之，中國大陸對南海爭議之戰略溝通作法是宣傳其「和諧世界」之主張；南海島嶼軍事化目的，是中國大陸以軍事威懾的方式，宣傳中國大陸為追求區域的安全與和平穩定，域外國家的涉入是來填亂，以及破壞和諧。

三、中國大陸對南海域外國家之軍事戰略溝通作為

（一）日本和印度方面

就印度而言，印度很早就與越南聯手開採南海石油；其次，出售軍艦給菲律賓。根據2016年5月13日《防衛新聞》報導，印度為了防止中國大陸勢力擴大到印度洋，做出向菲律賓出售軍艦的決定，由印度的加登里奇造船工程公司（Garden Reach Shipbuilders and Engineers Limited）成功競標到為菲律賓提供兩艘輕巡防艦，總計共約3億2,100萬的合約，第一艘年底交貨，第二艘明年中

旬。⁵⁹由此可見，印度為防止中國大陸在南海的主權過度擴張，影響自己與越南開採南海石油的利益；加上南海的緊張關係，不僅可以讓印度出售軍艦給菲律賓增加收入外，也可以使自己的國防工業更加茁壯。再者，若能影響中國大陸控制範圍在南海，那對印度在印度洋地位的鞏固更加有益助。所以，南海問題升温對印度並不全是壞事。

就日本而言，雖然日本在地理上，距離南海相當遙遠，但這仍然擋不住日本對這片海域積極的企圖之心。誠如2015年10月美國海軍對南海進行「自由航行」後的第3天，日本海上自衛隊和美國首次在南海進行演習。又如2015年11月，日本國防部長和越南外交部長協商讓日本海上自衛隊的艦艇可以在2016年使用越南的港口。⁶⁰又如2016年4月，日本利用G7高峰會，凸顯日本對亞太地區的重視。又如2016年美國與菲律賓進行「肩並肩」聯合軍演，日本以觀察員身分參加軍演，並派遣直升機護衛艦「伊勢號」首次停靠蘇比克灣。⁶¹日方的種種動作，不得不讓中國大陸高度警惕，日本在南海問題

上的干涉。

歸結上述，印度與日本多次參與南海海域舉行的聯合軍演，此舉無形中升高與中國大陸之間的緊張關係。然而，仔細探究，印度與日本涉入南海爭議，實際上，本來就不是中日或中印所能夠解決的雙邊或多邊問題，原因在於他們更多是配合美國「重返亞太」，以及「再平衡」或「印太戰略」政策，想在南海問題上具體做些什麼。

（二）美國方面

中國大陸對大國進行軍事戰略溝通最主要對象是美國；然而，中國大陸在原則性問題上更是不會退讓。因此，戰略上，未來中美在南海議題的衝突將持續升高，甚至無法妥協；不過，在安全上及法律上的衝突，反倒是中美兩國得以控管的領域，也是建立彼此軍事戰略溝通的最佳場域，避免因有模糊空間，造成彼此的誤判，引發軍事衝突。

首先，建立兩國熱線。美國常會藉演習、海上巡弋等軍事行動來測試中國大陸的底線及其承諾，如2001年，中美兩國因軍事方面並無建立互信機制，導致中美在南海海域的空中發生軍機擦撞事件，無法即時溝通的結果是，可能造成誤判狀況，造成軍事衝突

的升温。雖然中美兩國歷經7年多，最後在2008年4月始建立起中美彼此間的軍事熱線。甚至在2014年9月，中美兩國簽署《中美陸軍交流與合作對話機制框架文件》，11月也簽署《中美海上相遇安全行為準則諒解備忘錄》和《中美重大軍事行動相互通報信任措施諒解備忘錄》。以及在習近平上任後訪問美國時，中美兩國也談及「軍事危機通報」與「軍機空中相遇準則」；習近平並表明，倘美軍若因故進入南海海域時，當在海上或空中相遇時，都要依準則受到檢測，以及相互通報。⁶²

其次，提升軍事透明度。中國大陸領導人習近平表示，中國大陸的軍事透明度相較以往，已有大幅提升，誠如美軍高層曾應邀參觀第二炮兵司令部；參加中國大陸2015年9月3日閱兵的軍事裝備，八成以上屬首次曝光。美方聲稱，華府需要瞭解的，不僅是中國大陸有甚麼裝備，還要瞭解其中、長期發展計劃，如美國最不願意看到的是，中國大陸突然宣佈已擁有多艘航空母艦，以及中國大陸在南海填海，原以為只建造一些井架，最終竟弄出幾個機場。⁶³事實上，美國對開放讓大陸官員參觀自身軍事基地與武器裝備

58 沈明室，〈中共積極防禦戰略的根源、演變與傳統〉，王央城主編，《2006年解放軍研究論壇彙編（上半年）》，（桃園：國防大學戰略研究中心，2006年7月），頁33-71。

59 〈南海制陸 印度出售巡防艦給菲律賓〉，《中時電子報》，2016年5月13日，<http://www.chinatimes.com/realtimews/20160513006294-260417>（檢索日期：2016年5月12日）。

60 範辰言，〈日覬覦南海造中日緊張致日外相取消訪華〉，《環球網》，2016年2月23日，<http://mil.huanqiu.com/observation/2016-02/8587464.html>（檢索日期：2016年5月12日）。

61 陳柏廷、黃菁菁，〈南海爭議攤牌？中日關係緊張〉，《中國時報》，2016年4月7日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160407001407-260108>（檢索日期：2016年5月12日）。

62 林廷輝，〈中美在南海可能創造『一海各表』〉，《自由評論網》，2015年10月19日，<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1480178>（檢索日期：2016年5月12日）。

63 關慶寧，〈南海風雲突顯中美軍事互信不足〉，《南華早報中文網》，2015年10月12日，<http://www.nanza.com/tc/opinion/150597e54de6d78/nan-hai-feng-yun-tu-xian-zhong-mei-jun-shi-hu-xin-bu-zu>（檢索日期：2016年5月12日）。

設施等，長期以來，深具自信；也認為藉由軍力的公開透明化，得以讓敵對方的領導人在考慮採取武力戰爭前，能審慎思考。然而，中美兩國之間的軍事戰略溝通機制到底有沒有效，以及軍事透明到何程度，還要看中共領導人習近平的決策風格。

最後，設立對話溝通管道。2008年1月13日至16日，美軍太平洋總部司令基廷對中國大陸進行了為期4天的訪問。這次的訪問中美雙方進行了中美第5次戰略對話，同時也是中美雙方首次派軍方參加。為達到增進了解、加強互信的目的，中美兩國在軍事高層交流、軍艦和人員互訪、防務相互磋商等多方領域的交流，已進入機制化軌道，為兩國的軍事關係提供了健康發展的管道。⁶⁴2015年10月，習近平美國華府之行，歐巴馬對中方在有爭議海域填海造地、修築軍事設施表達嚴重關注，並強調美軍將在國際法允許的海域，持續地進行一切飛行和航行任務。習近平則重申，相關海域是中國大陸領海，唯主張透過對話解決爭議。⁶⁵顯見，中美擁有多形式、多管道、多層次的管道進行對話。⁶⁶

肆、面對南海島礁爭議我國因應之道與對策

兩岸自2008年前總統馬英九上任以來，積極地確認「九二共識」之政治立場。「九二共識」成為兩岸共同的政治立場，促使兩岸關係逐漸獲得緩和，制度化互動架構也逐漸完善，甚至開展雙方官員正式會晤。⁶⁷特別是2015年11月7日，兩岸最高領導人在「九二共識」的基礎上，於新加坡舉行馬習會，這是兩岸自1949年分治以來（66年），雙方最高領導人首次會晤。然而，2016年民進黨新政府蔡總統上任以來，尚未公開承認「九二共識」，顯見彼此之間的政治、軍事戰略溝通基礎仍然薄弱。兩岸之間同文同種，尚無完善的政治、軍事戰略溝通基礎，更不用說與我國語言、文化、種族、政治、思想相異極大的東南亞國家。因此，面對南海島礁爭議，我國的因應之道與對策，分述如后：

一、宣示兩岸南海共同話語權

就U型線的南海海域疆界主張而言，最初

是由1947年時的中華民國所主張，1949年中共建政後，站在歷史水域和「9段線『繼承』自國民黨政府的11段U形線」的立場，宣稱擁有南海島礁主權。由於中國大陸對U形線目前採取模糊不清的策略，他國便有空間藉機打擊中國大陸的法律論述。相較中國大陸，我國是U形線最早的主張者，現已成為各界要求解釋清楚與宣示拋棄的施壓對象。

就國家實力而言，隨著中國大陸經濟發展，以及海軍力量的提升，促使中國大陸成為一個國防與經濟實力大國，有關南海周邊國家在南海海域之島礁爭議，中國大陸具有一定的主導地位及話語權。南海未來可能的局勢發展，主要有其他聲索國將持續增加軍事預算與防衛能量，如中國大陸的填海造陸、增設軍事設施等，以及菲律賓、越南等國為自保，積極地拉攏美國、日本、印度等國介入亞太事務。各國開始在南海「亮劍」，這樣的結果，只是讓南海的衝突日漸升高，對南海的和平穩定無正向能量之幫助。相較於中華民國，我們必須認清我國是個小國，在南海島礁主權爭議上，相對於中國大陸之主導地位及話語權較為薄弱。

當前中國大陸高調維權與不斷拉攏我共同開發南海資源、建設太平島成為搜救及漁業基地，以建立兩岸「南海軍事協調機制」等訴求日益強烈，⁶⁸其倡議固有戰略考量，更冀以推動兩岸合作跨越政軍門檻。綜上，面對中國大陸之維權、兩岸與區域事務三者間，我國為維護南海主權，可選擇與中國大陸在南海主權上進行合作，使兩岸在南海主權之法律地位，以及話語權主導上進行兩岸合作的潛藏模式。如此，才能使區域強權對兩岸相關合作持保留態度，進而塑造我國與南海周邊國家戰略溝通上有利之主導地位。

二、簽訂和平協議塑建國際形象

為化解南海軍事化壓力，可考慮就南海邊界與現狀問題提出宣示，如贊同中國大陸所提出的擱置主權、共同開發的主張，強調東沙島及南沙太平島的主權地位，及維持非軍管現狀，爭取與中國大陸合作處理南海經濟開發，資源探勘等相關議題。誠如中國大陸積極提出《南海各方行為準則》，我國在前總統馬英九主政下，提出「南海和平倡議」。雖然目前南海周邊各國談判的結果並無一致的共識，但此一多邊機制仍是要持續談判下去。

64 同註 47。

65 同註 63。

66 同註 24。

67 我陸委會主委王郁琦於（2014）年2月11日在大陸南京與中國大陸「國臺辦」主任張志軍舉行兩岸分治65年來首次部長級官員會談後，雙方繼於6月25日再度於臺灣桃園進行第二次「兩岸事務首長會議」，除象徵兩岸關係發展向前邁進，亦代表兩岸官方溝通聯繫機制已上軌道。資料來源：林則宏、汪莉絹、黃國樑，〈首次部長級官員會談，王張會寫65年新一章〉，《聯合報》，2014年2月12日，兩岸新聞版；羅印沖，〈張志軍來訪，官方互動揭新頁〉，《旺報》，2014年6月25日，焦點新聞版。

68 2012年由兩岸學者共同研提的「2011南海地區形勢評估報告」指出，雖南海情勢穩中趨緊，然兩岸關係發展形勢良好，有條件實現維權合作的歷史性突破，應進一步提升政治互信與南海事務性合作水準，推動建立「兩岸軍事協調機制」及加強南海油氣資源合作開發，拓展兩岸在南海的維權空間，並應爭取將此納入兩岸兩會的協商中。資料來源：〈「南海地區形勢評估報告」建議兩岸加強南海合作〉，《中國新聞網》，2013年12月30日，<http://big5.chinanews.com:89/tw/2013/12-30/5679139.shtml>（檢索日期：2016年5月12日）。

據此，南海周邊各國應進一步協商訂出短、中、遠程之和平解決目標，並將軍事戰略溝通機制帶入，協商軍事交流或非戰爭性軍事行動，簽署如建立軍事高層安全對話機制、共同參與環太平洋聯合軍演、邀請演習觀摩、參與人道救難操演、舉辦軍事學術會議、資訊流通、規範行為準則、防止危險軍事活動協定、建立熱線等和平協議，這些協議之作法根本目的是要避免意外衝突發生，確保南海區域之長治久安。

三、增強太平島防務及非軍事安全防護

太平島是南沙最大的自然島，乃是我國對南沙海域權益聲索的最有力依據。菲律賓提出國際仲裁案，其中菲律賓還刻意強調南沙群島最大島嶼—太平島，排除在「中國大陸佔領或控制」的島礁之外。太平島成為南海聲索國最受矚目的焦點。對我國而言，太平島的防務壓力正逐漸升高；⁶⁹ 但我國的演訓想定，以及國軍備戰方向，仍將臺海軍事衝突視為對我危害最大的威脅。⁷⁰ 因此，我國需要改變固有的國防思維，將陸、海、空、水下以及電磁等國防武力，朝向以太平島為防務，能有效處理南海海域周邊各項重大的挑戰。一可提高國軍捍衛南海海域之作戰信

念；二則能增加我國在南海爭議聲索國中之「存在感」；三可試煉與中國大陸發展安全合作，同時持續獲得美方支持之場域。

此外，不論中華民國執政的政府為國民黨或民進黨，不論其政治立場是承認「九二共識」或是「維持現狀」（沒有「九二共識」下的現狀）。保障人民生命財產安全是兩岸政府，以及南海周邊國家的共同語言之一。未來兩岸，以及南海周邊國家可就南海島礁爭議，進行非軍事管道之溝通，如南海周邊海域之海事安全合作，以及建立海事安全溝通管道及合作機制，進而可將合作逐步擴展到打擊犯罪、防範海盜、環境維護等領域，範圍也可擴大到南海全域，落實海上人道救援，有助於我國更加完善非軍事安全之防護。這項措施確實可在近程階段實施，由國安會南海小組負責推動，內政部、陸委會及國防部協助執行。

伍、結語

未來軍事衝突可能是發生在經濟潛力發達的亞太地區，尤其是南海地區。美國重返亞太的再平衡政策推出後，美國將在 2020 年把 60% 的軍力佈署在亞太地區，加強美國與盟

友之間的政治暨軍事聯盟關係，其特點就是：圍堵、干涉、平衡。依目前情勢來看，中國大陸採用軍事戰略溝通中的「公共外交」手段，與俄羅斯建立睦鄰友好關係，進而全面地深入合作。在經濟上，中俄不斷深化彼此的合作關係，尤其是俄羅斯希望中國大陸的「一帶一路」戰略，能與「歐亞經濟聯盟」結合，透過合作共贏，形成互相支持、互相融合的經濟紐帶。在軍事上，中俄兩國為提高互信、彼此互相磨合，以及達到震懾美國霸權的作用，海上與陸上的聯合軍事演習，已規劃成為兩國國防安全相當重要的一環。

當前習近平提出「一帶一路」國家發展經濟戰略極具有前瞻性和實質性：一方面，「一帶一路」是調動國家內部積極性和突出自身經濟特點的戰略方向，作為平衡中國大陸內部區域差距和經濟結構轉型的主要計畫方向；另一方面，中國大陸與周邊的發展中國家加強彼此的經濟互賴關係，以期同時帶動新型國家經濟成長，這既不牽扯到美國傳統的經濟範圍，也不與美國傳統亞太政治軍事勢力範圍產生重疊，可以避免與美國正面軍事交鋒和武力衝突。現在的困境就是如何面對美國在南海地區的代理人，藉由島嶼爭議進行挑釁作出適當的反應。無論如何，中國大陸還尚未建構完成自己的「一帶一路」經濟圈，應該謀攻為上；而美國正在金融危機的經濟

谷底中復甦與調整。因此，中美之間仍須持續加強軍事戰略溝通，以避免南海島礁爭議，引發軍事衝突，造成彼此之間經濟的直接損害。

由於我國國防武力是以建構具嚇阻作用的「小而精、小而強」之軍事勁旅。但就「戰略溝通」的角度來看，為避免南海島礁爭議，引發「擦槍走火」，我國應透過國安會、內政部、陸委會及國防部等機構，不斷地進行接觸與協商，以及與南海周邊國家進行交流、互動，以增進彼此間了解。歸結上述，中美俄等大國之間博奕，尚且都能靈活運用戰略溝通手段來維護國家安全與國家利益。身在臺灣島上的中華民國，我們除要建立具備對入侵部隊迎頭痛擊的軍事能力外，還要同時兼具良好國際聲譽、保護國家經濟利益，以及穩定性，和必要時盟友會出兵協防臺灣的嚇阻力量。因此，我國應該妥善借助軍事戰略溝通這一有力武器，不僅可以向南海爭議海域國家，充分展示我國國家軍事實力中「硬」的一面；而且也可以使這些國家的精英階層、普通公眾於潛移默化中理解與認同我國家觀念、經濟利益、塑造國家形象等「軟」的一面。

69 國防部指出，越南海軍曾於 2012 年 3 月對我太平島守軍開槍示威，且其不斷強化周邊軍力部署，顯示增強太平島防務已刻不容緩。資料來源：鄭閱聲、唐筱恬、管黎媛，〈立委建議海戰思維布局，以太平島為中心捍衛南海主權〉，《中國時報》，2013 年 5 月 19 日，焦點新聞版。

70 洪肇君，〈漢光 30 兵推，阿帕契擋不住野牛〉，《旺報》，2014 年 6 月 9 日，焦點新聞版。