

# 國軍海巡聯合共守太平島之研析

海軍中校 張 豪

提 要：

- 一、2000年1月28日行政院成立「海岸巡防署」，將原隸屬國防部之海岸巡防部隊改編為「海岸巡防總局」隸屬「行政院海岸巡防署」，並正式接管南沙太平島，成立「南沙指揮部」。
- 二、南海諸島位於南海航路要衝，太平島又為我國目前南沙群島中唯一實質佔領島嶼，面對2016年南海仲裁結果，我國既未參與其中亦非國際海洋法締約國成員，自然不須理會，但若能在太平島及其周邊海域加強經營，使周遭聲索國正視我國擁有主權與實質掌控之事實，並藉此加強整體防衛能量，突顯我太平島中央位置之優勢，或許能加強我國在南海議題上的參與度。
- 三、國軍與海巡任務不同，防守太平島可採聯合共守之模式，可檢派部隊執行本島之防衛，並成立南沙防衛指揮部，原海巡南沙指揮部則將岸巡任務移交駐島守軍，並由海洋巡防總局檢派船隊常駐太平島，擔負責任區內海洋權益及海事安全巡護任務。以我太平島處於南海中心，也是掌控南海的遏制點，如能強化防務經營，彰顯防衛決心，善用地理優勢，必能在國際空間及南海議題上爭取發言的地位。

關鍵詞：太平島、南海、國軍、海巡

## 壹、前言

2000年1月28日行政院成立「海岸巡防署」，將原隸屬國防部之海岸巡防部隊改編為「海岸巡防總局」隸屬「行政院海岸巡防署」，並接管南沙太平島，成立「南沙指揮部」迄今<sup>1</sup>。依據時任國防部長唐飛於換防前夕召開臨時記者會之說明，及赴立院報告

之內容，主要換防理由包含：(一)國軍無防守東、南沙之能力<sup>2</sup>。(二)降低軍事意涵，向國際表達政治善意<sup>3</sup>。(三)海巡人員具有處理漁事糾紛的執法權，較軍隊駐守更合宜。平心而論，國軍的防守能力無法單從表面的武器性能、人員的數量來衡量，必須考量到整體的嚇阻性，許多越南及中共所佔據的島礁，由於受限島礁面積，駐軍僅有數十餘

註1：呂昭隆，〈東沙換防 海巡部接棒〉，《中國時報》，民國89年1月28日，版4。

註2：呂昭隆，〈唐飛：東沙、南沙將撤軍交給海防署〉，《中國時報》，民國88年11月19日，版1。

註3：仇佩芬，〈國防部證實將南沙及東沙兩島「非軍事化」，撤出兩地駐防守〉，《工商時報》，民國88年11月20日，版2。



人，雖不構成強大的防衛力量，但卻因為軍隊的駐守而達到嚇阻的目的。當我國以海巡接替守備南沙的任務之後，雖然表達了我方的善意，但周邊聲索國並未以對等的方式回應我國，反而不斷加強所占島嶼的軍事建設及強化駐守的軍事能量。我國長年除太平島固定駐軍外，並未採取更積極之行動以擴大我在南海的控制範圍與發言地位，反而撤離駐防國軍，造成各國對我防衛決心的誤判<sup>4</sup>，也顯見我國的善意僅是單方面的付出，並未在國際間產生實質的影響。

臺灣為一海島，自有物資缺乏，絕大多數資源仰賴進口，海上能源運輸的路線即是

我國生命線。南海諸島位於南海航路要衝，太平島又為我國目前南沙群島中唯一實質佔領島嶼(位置如圖一)，當南海周邊諸國在主權議題上合縱連橫、域外勢力藉自由航行權介入之際，我國在南海議題上，始終不是各國對話談判的對象，其實也代表了我國長年來對南海問題採取消極與被動態度，尤其是太平島經營的力度不足，反遭各聲索國的刻意忽視。面對2016年南海仲裁結果，我國既未參與其中亦非國際海洋法締約國成員，自然不須理會，但若能在太平島及其周邊海域加強經營，使周遭聲索國正視我國擁有主權與實質掌控之事實，並藉此加強整體防衛能

註4：無雲，〈太平島，不太平——當陸戰隊撤出南沙之後！〉，東森新聞雲，民國104年2月1日，<http://www.ettoday.net/news/20150201/461563.htm>，檢索日期：2017年8月9日。

量，突顯我太平島中央位置之優勢，或許能加強我國在南海議題上的參與度<sup>5</sup>。

## 貳、太平島現況

自太平島撤軍以來，我國陸續實施機場、碼頭等重要設施整建及改善島上民生居住環境，除了平時海巡官兵的運補、換防及急難人道救助所需外，更是突發及緊急狀況時必要的軍事建設，現就太平島海巡戍守及國軍支援能量說明如后：

### 一、重要建設

#### (一) 機場

跑道全長1,200公尺、寬30公尺，並設有太康導航儀及夜間起降助航設施，機場旁有兩座2,500加侖航空燃油儲油槽及加油輸油裝具，跑道頭設有簡易停機坪及迴轉場，依目前長度可供我空軍C-130H運輸機及P-3C反潛機起降及短暫停留<sup>6</sup>。

#### (二) 碼頭

碼頭位置於島西南角，原日據時代已損

毀棧橋處，碼頭以L型向外延伸，共計1號及2號碼頭，1號碼頭內提可供長駐海巡艇靠泊，2號碼頭可供1,000-2,000噸級艦艇靠泊，外堤可靠泊3,000噸以上船艦，惟須考量潮水。碼頭與本島間有水泥聯絡道，另設有曳船道，可供海巡20噸小艇上岸維修使用，岸上建有艇庫以供儲放小艇<sup>7</sup>，碼頭可供艇水、電，惟僅海巡艦適用<sup>8</sup>。碼頭設有助航設施，惟進入內堤運轉方式較不易，且無拖船協助，不適合大型艦艇，外堤則可靈活使用<sup>9</sup>。

### 二、海巡戍守現況

目前島上海巡官兵於進駐前須經過海軍陸戰隊代訓，並完成相關火炮射擊訓練合格後始可派駐，島上配有各型火炮，可因應禁制水域內之目標<sup>10</sup>。由於太平島新建碼頭，已改派100噸級巡邏艇，並備配20公厘機砲等武器，擔任近海巡邏任務<sup>11</sup>。

### 三、國軍支援能量<sup>12</sup>

考量太平島地理位置過遠，空中兵力支

註5：胡念祖，〈南沙撤軍對國家不負責任〉，《中國時報》，民國88年12月7日，版15。

註6：楊俊傑，〈太平島機場跑道 提前完工〉，中時電子報，民國104年11月25日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151125000360-260102>，檢索日期：2017年7月17日。

註7：田正智，〈南沙太平島交通基礎整建工程簡介(上)〉，<http://www.freeway.gov.tw/Upload/Html/201461994/page03.html>，檢索日期：2017年7月17日。

註8：同註2。

註9：洪哲政，〈太平島碼頭揭密／人工半島 將成永久陸岸〉，聯合新聞網，民國104年11月29日，<http://udn.com/news/story/6656/1345059-%E5%A4%AA%E5%B9%B3%E5%B3%B6%E7%A2%BC%E9%A0%AD%E6%8F%AD%E5%AF%86%EF%BC%8F%E4%BA%BA%E5%B7%A5%E5%8D%8A%E5%B3%B6-%E5%B0%87%E6%88%90%E6%B0%B8%E4%B9%85%E9%99%B8%E5%B2%B8>，檢索日期：2017年8月17日。

註10：陳鈺馥，〈國安局報告-中越菲南海擴武 威脅我太平島〉，《自由時報》，民國105年4月1日，〈<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/974531>〉，檢索日期：2017年7月21日。

註11：洪哲政，〈碼頭竣工 百噸巡防艇進駐太平島〉，聯合新聞網，民國104年12月19日，<http://udn.com/news/story/6656/1388083-%E7%A2%BC%E9%A0%AD%E7%AB%A3%E5%B7%A5-%E7%99%BE%E5%99%B8%E5%B7%A1%E9%98%B2%E8%89%87%E9%80%B2%E9%A7%90%E5%A4%AA%E5%B9%B3%E5%B3%B6>，檢索日期：2017年7月23日。

註12：中華民國104年國防報告書編纂委員會，《中華民國104年國防報告書》(臺北：中華民國國防部，民國104年)，頁73。

援有限，對該島的防衛安全支援質以聯合兩棲特遣部隊編組方式較為適宜，並有賴我海軍艦隊、陸戰隊及空軍兵力密切合作方能成功。

### (一) 空中支援兵力

考量太平島距離臺灣本島約860浬及現有機場設施現況，空軍現役機種可達此作戰半徑，僅C-130H運輸機及P-3C反潛巡邏機。C-130H可執行運補及空投任務，P-3C可掛載魚雷、深水炸彈、水雷、火箭、魚叉飛彈、小牛飛彈，可擔任巡邏、通信中繼及兼負攻擊任務。陸軍UH-1H型直升機可搭載11-14名全副武裝士兵執行登陸或垂降，新購入UH-60M直升機除可搭載12名全副武裝人員外，兩側可加掛機槍擔任火力支援任務。AH-1W、AH-64E及OH-58D型直升機若能以艦載方式投射至太平島，也可有效支援登陸作戰。另無人飛行載具可有效運用於戰場監控提供即時影像，增加戰場透明度。惟上述各型空中兵力，仍須於獲得空中局部優勢環境下，始能遂行支援作戰任務。

### (二) 海軍艦艇

旭海級船塢登陸艦為我國現役最大型兩棲艦艇，其塢內空間可搭載3艘LCU或18艘LCM，並設有飛行甲板，可供直升機起降<sup>13</sup>，中和級戰車登陸艦計有中和、中平兩艘，腹

部坦克艙可搭載兩棲登陸戰車，並由艦艙門裝載<sup>14</sup>，由於支援外島的作戰主要考量因素為快速反應及部署，護航兵力可由成功級艦擔任，該型艦配備標準一型防空飛彈及雄二、雄三攻船飛彈，最高航速28節以上。

### (三) 兩棲登陸部隊

目前陸軍部隊因無完整兩棲流路訓練，執行兩棲登陸作戰尚不完備；海軍陸戰隊目前擁有兩個旅的兵力<sup>15</sup>，均具有兩棲作戰完訓能量。載具方面，現有新式兩棲突擊車AAV7超過50輛，每輛標準可搭載21員全副武裝士兵<sup>16</sup>。由於太平島可供搶灘灘頭寬度因素，經實兵驗證，可供一個加強連或2個標準建制連搭乘兩棲突擊車搶灘登陸<sup>17</sup>，單兵攜帶肩射式刺針飛彈，可提供低空點防禦能量。

由各項歷史文獻及證據顯示，南海為我國固有之疆域，此為不可改變之事實，基於國家主權的維護及保衛國土的職責，對於南海的任何主權權利皆不可隨意放棄。但在現實面上，目前我國在南海的太平島是位於整個南沙群島的中央位置，也是唯一實質佔領的天然島嶼，面對環伺的各島礁聲索國。如何將其位置的戰略功效發揮到最大及產生區域衝突的機會降至最低，則是我們必須謹慎思考的問題。

註13：林書豪、蕭明禮、王清正、陳建中，《國軍現役武器圖鑑》（臺北：知兵堂出版事業股份有限公司，民國101年9月），頁372-373。

註14：同註13，頁380-381。

註15：國防部，〈陸戰九九旅沿革〉，《中華民國海軍》，<http://navy.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=3341&p=54001&Level=3>，檢索日期：2017年7月21日。

註16：宋玉寧、鄭繼文、滕昕雲、詹皓名，《國軍武裝》（臺北：勒巴克顧問公司，民國96年11月），頁161。

註17：政治中心，〈7軍艦20輛兩棲突擊車攻太平島！「衛疆作戰」宣示主權〉，東森新聞雲，民國103年4月28日，<http://www.ettoday.net/news/20140428/351355.htm>，檢索日期：2017年7月24日。

### 參、南海情勢分析

我國於南海地區處於相對弱勢，從地理環境來看，我國距太平島較其他各聲索國距其所佔島礁之距離最遠，越南及菲律賓等國國防威脅較我國相對單純，故能將國防資源集中運用（聲索國位置如圖二）；從經濟面來看，中共、越南、菲律賓等各國由於近年來經濟成長所趨，挹注於國防經費的比例也逐年升高；再從歷史來看，南海區域衝突事件未曾間斷，若以為撤軍能換得區域和平，無異痴人說夢，以下就南海情勢說明如後：

#### 一、南海重大衝突事件

##### （一）中共、越南西沙海戰

1974年初越南宣布要在西沙群島探勘石油，1月15日中共海軍於西沙海域附近巡邏時，遭遇越南軍艦挑釁<sup>18</sup>，19日中共海軍在西沙群島西部的永樂群島海域與越南海軍發生了一次小規模的戰鬥，戰鬥的結果，越南艦艇遭擊沉2艘、損傷3艘，中共艦艇遭擊沉2艘、損傷2艘，中共海軍從南越守軍中奪得西沙群島西部的永樂群島中的珊瑚、甘泉、金銀三島，並獲得對整個西沙群島及其周邊海域的控制權<sup>19</sup>。我國在中共此次衝突後，於1月底及2月底派遣海軍艦艇至太平島附近海域，並於8月開始執行定期偵巡任務。

##### （二）中共、越南赤瓜礁海戰

1988年3月13日越南海軍3艘軍艦前往赤

瓜礁並派出43名武裝人員登陸，中共亦派遣勘測人員登陸，並要求越南人員撤出，對峙期間，越南武裝人員向中共勘測人員開槍，隨後越南艦艇亦使用機槍向艦艇及島上人員射擊，中共艦艇採取自衛還擊，雙方於赤瓜礁海域相互駁火約28分鐘，越南海軍艦艇遭擊沉2艘、重傷1艘<sup>20</sup>。此一事件後，雙方均向聯合國提交聲明並相互指責，中共自此事件後則實際控制南沙群島的永暑礁、華陽礁、東門礁、南薰礁、渚碧礁、赤瓜礁共6個重要島礁，越南則利用重傷艦船擱淺控制了鬼喊礁、瓊礁<sup>21</sup>。我國當時正值海軍艦隊執行南沙運補任務，海軍奉令避免捲入其中一方衝突，時任國防部長鄭為元於3月23日於立法院國防外交委員會指出：「我國駐軍對任何方面意圖侵犯我固有疆域，國軍將誓死保衛。」<sup>22</sup>

##### （三）中共、美國「無瑕」號對峙

2009年3月9日美國國防部發表聲明，指責中共船隻近日來連續在南海「危險尾隨、包圍」美國海軍「無瑕號」海測船，並「騷擾」美國船員<sup>23</sup>，美國國防部聲明中陳述：中共船隻逼近、跟蹤、近距離尾隨並包圍「無瑕號」，海洋巡邏機11次在上方低空掠過，海監船用無線電警告「無瑕號」指其非法活動，並命令離開，否則承擔一切後果，美國國務院並向中共遞交抗議信函。針對美方的指控，中共予以駁斥並表示：美國海軍測

註18：馬煥棟，〈中越南海軍事戰略之研究〉，《國防雜誌》，第31卷，第1期，民國105年3月，頁47-66。

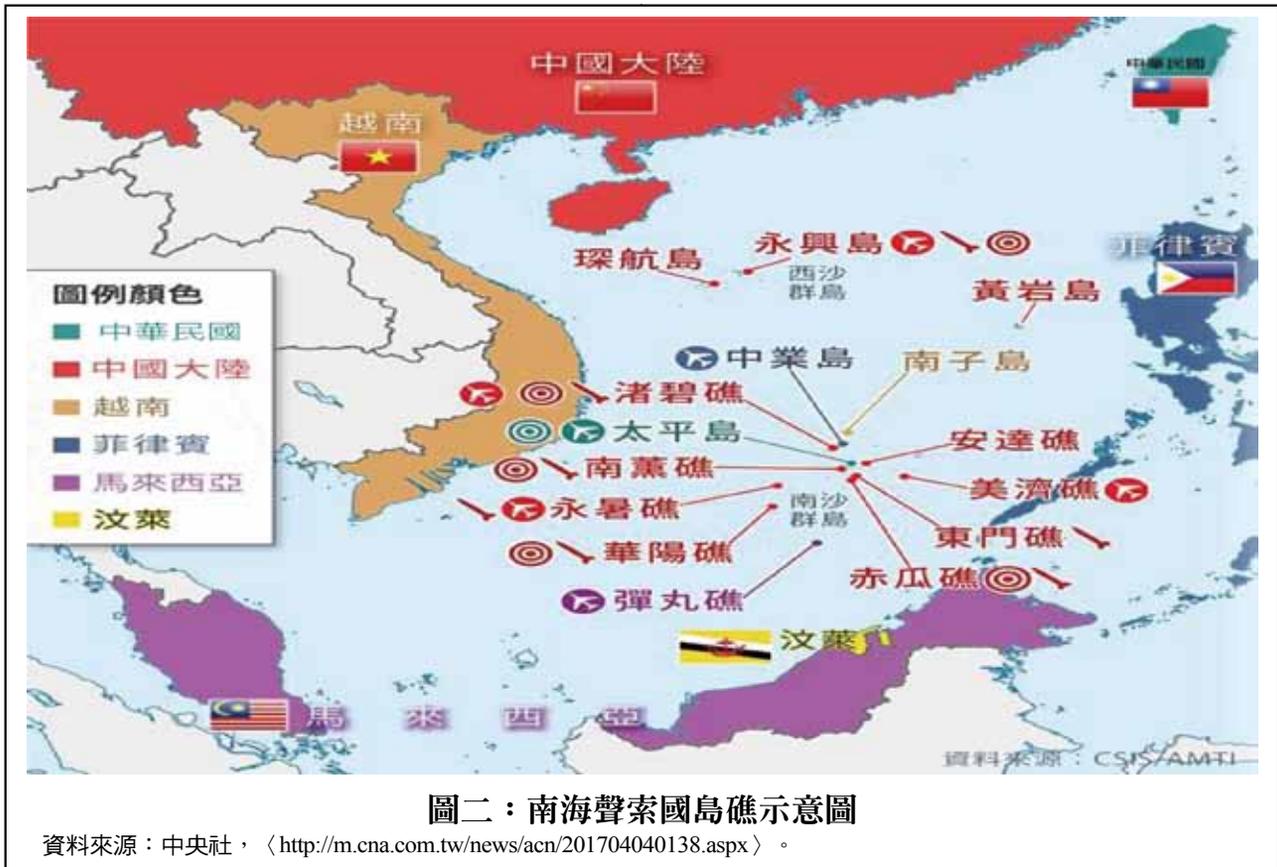
註19：劉先舉，〈近代南海爭議的探討〉，《海軍學術雙月刊》，第48卷，第3期，民國103年6月，頁121-122。

註20：陳鴻瑜，〈南海諸島之發現、開發與國際衝突〉（臺北：國立編譯館，民國86年11月），頁239。

註21：同註22，頁51。

註22：蕭曦清，〈南沙風雲〉（臺北：臺灣學生書局有限公司，2000年），頁253。

註23：應紹基，〈美軍「無瑕號」海測船南海事件之研析〉，《海軍學術雙月刊》，第44卷，第3期，民國99年6月，頁32-45。



量艦「無瑕號」未經中方許可在南海中共專屬經濟區活動，違背有關國際法和中共法律、法規的規定，並就此向美方提出嚴正抗議，要求美方立即停止有關活動，以及採取有效措施避免類似情形再次發生。

#### (四) 中共、美國南海撞機事件

2001年4月1日，一架由日本琉球嘉索納空軍基地起飛的EP-3電子偵察機，至南海上空執行偵察任務時，中共檢派兩架殲八戰鬥機升空警戒，因故於南海上空發生擦撞，導致一架殲八戰機墜海，飛行員不幸身亡，美機則於嚴重受損情況下，未經中共當局同意

於海南島迫降，機上24員機組員遭中共扣留。事件發生後導致中共與美國關係一度緊繃，後由外交及政治手段順利解決<sup>24</sup>。

#### (五) 中共、菲律賓民主礁對峙

2012年4月10日，菲律賓軍艦對在黃岩島瀉湖內捕魚的中共漁船進行檢查，並以違反漁業規範及《瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約》為由，準備拘捕中共漁船，此時中共國家海洋局海監船「海監75號」及「海監84號」趕到，擋在菲律賓軍艦與民主礁瀉湖出口間阻止菲律賓海軍的抓扣動作，菲律賓隨後與中共執法船展開長達兩個月的對峙，

註24：張守珩，〈從國際法觀點分析「中」美軍機擦撞事件〉，民國92年7月1日，頁1，中華民國國際法學會，<http://www.csil.org.tw/csil2011/student/Student200305.pdf>，檢索日期：2017年7月26日。

後來菲律賓船艦撤離，而中共取得了黃岩島海域的實質控制權<sup>25</sup>。

### 二、南海此消彼長的軍事力量

#### (一) 中共軍力

2010年3、6月，中共兩度向美國指出「南海是其國家核心利益」<sup>26</sup>。中共目前在南海進行填海造陸作業的7個島礁中，有5個是由國家主席習近平核定的，其目標是「大島陣地化」和「小島堡壘化」，2014年9月下旬中共海軍司令員吳勝利更史無前例地用一個星期的時間，逐島視察這些島礁的填海造陸工程，還在永暑礁視察三軍聯合作戰想定的操演，藉此宣示中共在南海已經有全盤的戰略規劃<sup>27</sup>。中共除了在南海島礁上的軍事建設外，海南島的軍事布設也沒有停歇，包含亞龍灣的地下潛艦基地以及樂東機場的地下化，皆是中共亟欲強化南海的軍事準備<sup>28</sup>；另外中共在新式武器的研發及量產也是不斷突飛猛進，海軍的新一代艦艇如船塢登陸艦(071型)、飛彈驅逐艦(052B型、052C型、052D及055型)、飛彈護衛艦(054A型、056型)、核動力潛艦(094型晉級、093型商級)及柴電動力攻擊潛艦(K級、039型宋級)不斷地

建造並進駐南海艦隊，並在南海地區進駐戰機<sup>29</sup>及部署防空<sup>30</sup>、攻船飛彈<sup>31</sup>；這些部署顯示中共已將戰略重點置於南海，因此掌握南海制海權以保護海上交通線，對中共未來的經濟發展影響甚鉅，南海諸島戰略地位不言而喻。

#### (二) 越南軍力

越南對於南海的資源獲得以及島礁的經營最為積極，其在南海的第一線軍事指揮中心即設立南威島<sup>32</sup>，在多個島礁也有駐紮軍隊及建設軍事基地。越南採用「積極防禦」的軍事戰略，其中有一原因是越南與周邊國家存在領土主權爭端，有引發局部武裝衝突甚至局部戰爭的危險<sup>33</sup>，其中周邊國家的領土爭端所指的則是中共，越南應對潛在衝突的策略是「讓中共的打擊部隊盡可能地遠離越南海岸」；南海主權爭端導致越南史無前例的「海空軍現代化」，且必須考慮突然爆發衝突時，應具備一定的能力威懾中共，而且能給中共造成一定損失<sup>34</sup>。越南從俄羅斯引進先進的基洛級潛艦6艘，包含潛射型俱樂部超音速巡弋飛彈3M-54E，其射程涵蓋中共亞龍灣海軍基地<sup>35</sup>，可同時搭載先進魚

註25：宋燕輝，〈有關黃岩島爭議的國際法問題〉，《海巡雙月刊》，第58期，民國101年8月，頁39-49。

註26：劉承宗，〈中共鞏固南海主權的部署與分析〉，《藝見學刊》，第9期，民國104年4月，頁115。

註27：王冠雄，〈中共南沙填海造陸的意涵及影響〉，《戰略安全研析》，第118期，民國104年2月，頁31。

註28：同註16，頁55。

註29：許劍虹，〈五角大廈：中共在南海部署16架戰機〉，中時電子報，民國105年4月14日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160414004865-260417>，檢索日期：2017年7月26日。

註30：王俊評，〈南海上的美中之爭：兩種制海權思維的鬥爭〉，聯合新聞網，民國105年3月23日，[http://global.udn.com/global\\_vision/story/8663/1578221](http://global.udn.com/global_vision/story/8663/1578221)，檢索日期：2017年7月26日。

註31：張國威，〈防美介入 陸南海擬增長程飛彈〉，中時電子報，民國105年03月25日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160325000867-260301>，檢索日期：2017年7月26日。

註32：郭添漢，〈從南海衝突看越南海軍發展〉，《海軍學術雙月刊》，第48卷，第2期，民國103年4月，頁113。

註33：徐紹麗、利國、張訓常，〈列國志－越南〉，(北京：社會科學文獻出版社，2015年)，頁302-304。

註34：〈東海、南海競爭加劇 各國爭買潛艦〉，聯合新聞網，民國104年12月23日，<http://udn.com/news/story/6809/1394153>，檢索日期：2017年7月26日。

註35：張國威，〈越購潛射飛彈 威脅陸三亞基地〉，中時電子報，民國104年5月3日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150503000749-260309>，檢索日期：2017年7月26日。

雷及巡弋飛彈，將對中共南海島礁的軍事設施及巡航的水面艦艇造成相當程度的威脅<sup>36</sup>。空中兵力部分，擁有包括36架蘇愷30戰機、30架蘇愷27在內，共405架現代化戰機，其積極建軍準備在南海問題上抗衡中共的意圖十分明顯。面對中共強勢的南海政策，身為主權聲索國之一的越南不斷尋找盟友，而週遭相關國家為不讓大陸輕取南海，與越南意氣相投；因此越南近年與日本、印度、澳洲等國加強軍事合作，尤與日本合作最為緊密，日方不僅無償提供二手船隻給越南做為巡邏船使用，雙方2015年還簽署允許日本自衛隊艦艇停靠越南軍港的協議<sup>37</sup>，對於域外勢力的引進，將使南海的爭端更加複雜化。

### (三) 菲律賓軍力

菲律賓在南海中雖有很大的影響力，然其軍力目前是南海爭端國中最弱者，但卻最積極建軍，其背後力量則來自美國及日本的協助。2012年中、菲民主礁的對峙衝突，即便菲律賓的軍事能力尚不及中共，仍能得到美國的協助，並基於「美菲共同防禦條約」提供菲方3,000萬美元的軍事融資，以及2艘

美國海岸巡防艦除役艦的援助<sup>38</sup>；2013年則是菲律賓自2011年南海政策外交戰略轉由「助美制華」以來最具衝擊的一年，在國際上將南海問題提交國際法庭仲裁，並加強與美、日等國合作，在軍備上則大力加強對外軍事採購力度，包括向義大利購買2艘「西北風級」護衛艦，以及向韓國購買12架FA-50戰鬥機等新式武器，以提升其在南海問題上可與中共抗衡的能力<sup>39</sup>。在軍事部署上，菲律賓把主要海空兵力部署到距南海爭議海域較近的地區，並興建各個前沿據點<sup>40</sup>，2014年美、菲簽訂「加強國防合作協議」，美軍獲准在菲國以輪駐方式部署軍艦和飛機，執行人道主義援助和海上安全行動，而菲律賓依此協議將提供美國五座菲律賓軍事基地。菲律賓的國防預算也是逐年增加，2016年度較上年度總額增加16.3%，創下20年來最大增幅<sup>41</sup>。而其國防現代化部分原因是中共宣稱擁有南海大部分海域主權，並大舉修建人工島，構成對該國的嚴重威脅與利益衝突<sup>42</sup>，雖然杜特蒂總統上任後，極欲與中共修好，暫時擱置爭議，但不否認其在南海仲裁上

註36：Do Thanh Hai, "A Joint Strategy for Pacifying the South China Sea," Pacific Forum CSIS: PacNet, No. #48, 2015, <http://csis.org/publication/pacnet-48-joint-strategy-pacifying-south-china-sea>, 檢索日期：2017年7月26日。

註37：楊家鑫，〈日艦艇可停靠金蘭灣 防中國獨霸南海 越與多國結盟〉，中時電子報，民國105年1月4日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160104000354-260108>，檢索日期：2017年7月28日。

註38：周晨晰、宋連海，〈南海爭端對我國海軍建軍發展之啟示〉，國防大學海軍指揮參謀學院編，《第七屆海洋與國防學術研討會論文集》(桃園：國防大學海軍指揮參謀學院，民國104年)，頁9。

註39：鞠海龍，〈菲律賓的南海政策作為〉，劉復國、吳士存，《2013年南海形勢評估報告》(北京：中國南海研究院，民國103年)，頁74-82。

註40：〈菲律賓讓5基地 俾便美封鎖南海〉，聯合新聞網，民國105年3月22日，<http://udn.com/news/story/7992/1577871>，檢索日期：106年7月28日。

註41：江懷哲，〈國防預算達20年來最大增幅 菲律賓購護衛艦、巡邏機應付南海局勢〉，關鍵評論網，民國104年12月22日，<http://www.thenewslens.com/post/261273/>，檢索日期：2017年7月29日。

註42：高志強，〈菲國防部：國家負擔不起全面軍事現代化〉，BBC中文網，民國104年8月17日，[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/08/150817\\_philippines\\_military](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/08/150817_philippines_military)，檢索日期：2017年7月30日。

所獲得之勝利<sup>43</sup>。

### (四) 域外勢力介入

南海主要域外勢力為美國及日本，美國認為中共在南海的野心是真正的挑戰、也是地緣政治的威脅<sup>44</sup>。美國於亞太地區駐守第七艦隊，近年由於朝鮮半島緊張情勢升高及美海軍撞船意外事件頻繁，為了能在亞太地區應付北韓威脅及南海主權爭議的擴張行動，也將調派第三艦隊於此區域履行上述任務<sup>45</sup>。由於南海亦為日本海上生命線，且又與美國為軍事同盟，因此藉由南海爭議的介入，可配合牽制中共，達到爭奪東海主權的目標<sup>46</sup>。

綜合前述，我國因近年經濟不景氣影響，相較各國國防經費支出成長幅度較小，從國際環境來看，由於我國外交關係之特殊，不若越、菲等國可獲得外國勢力的強力支援，僅能靠自製及有限外購來強化國防。以軍事觀點分析，雖各國都相互指責將南海問題軍事化的同時，卻同時以此為理由從事南海的軍事強化作為；當各國皆致力於南海的軍事強化及發展，或將國防建設焦點投注於此區域時，我國對此方面的努力顯然不足，儘管我雖無實質退步，實則顯得停滯不前及逐漸落後。面對此一態勢發展，若無適當之作為，則我國太平島的優勢將會逐漸被周遭聲

索國的人工島礁所取代，而被摒棄於各國南海事務溝通及合作的平台之外。

## 肆、國軍進駐太平島之探討

海巡人員雖然對於漁事糾紛的處理較國軍人員合宜，並不能表示國軍不適宜駐防太平島，國軍可與海巡共守太平島，比照國軍各外島防衛指揮部與地區海巡的關係，共同擔負太平島的安全。當年海巡接替國軍東、南沙防務之理由，以現在環境及國際情勢而論，均已消失或不合時宜，實可再做檢討及調整，並就雙方共守太平島提出以下說明及建議：

### 一、國軍與海巡任務職責

#### (一) 國軍任務職責<sup>47</sup>

依據106年國防報告書內文載明陸軍部隊平時戍守本島、外島各地區，以建置基本戰力與整備應變制變能力為主，執行應急作戰任務，協力維護重要基礎設施安全，並依令支援反恐行動及主動協助地區災害防救；戰時聯合海、空軍與地面兵力，遂行聯合國土防衛作戰。海軍部隊平時負責臺海偵巡、維護海域安全及主動協助護漁與地區災害防救；戰時聯合陸、空軍部隊遂行反制與阻敵對我之海上封鎖或武力進犯，以維護對外航運暢通，爭取海上優勢，為聯合國土防衛作

註43：林行健，〈菲外長：與中國修好不影響南海仲裁勝利〉，《中央社》，民國106年11月21日，<http://m.cna.com.tw/news/aopl/201711210321.aspx>，檢索日期：2017年7月30日。

註44：張加，〈美國前駐聯合國大使：中國想占領整個南海〉，《經濟日報》，民國106年12月15日，<http://money.udn.com.tw/money/story/5599/2876781>，檢索日期：2017年12月31日。

註45：蔡萱，〈北韓南海危機驟增美軍調第三艦隊增援亞太〉，中時電子報，民國106年12月19日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20171219005233-260417>，檢索日期：2017年12月31日。

註46：林宸怡，〈大陸官媒刊文籲日本別在南海興風作浪〉，聯合新聞網，民國106年3月18日，<http://udn.com/news/story/4/2349977>，檢索日期：2017年8月7日。

註47：中華民國106年國防報告書編纂委員會，《中華民國106年國防報告書》（臺北：中華民國國防部，2016年），頁48-49。

戰創造有利態勢。空軍部隊平時負責臺海偵巡、維護空域安全及主動協助地區災害防救；戰時全力爭取空優，並協同陸、海軍遂行各類型聯合作戰。

## (二) 海巡任務職責<sup>48</sup>

海巡署掌理海洋權益及海事安全維護之規劃、督導及執行，並針對入出港船舶或其他水上運輸工具及通商口岸人員之安全檢查，對海域至海岸、河口、非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國及其他犯罪調查，公海上對本國船舶或依國際協定得登檢之外國船舶之登臨、檢查及犯罪調查，海域與海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理等事項。

綜合上述，國軍之職責主要在於國土的防衛、海空域安全及相互支援以遂行聯合作戰任務，而海巡的任務則是海洋權益及海事之安全維護，國土的防衛包含臺灣本島、離島及各外島，由此可知南海各島礁的防衛及周邊海域之安全維護應屬於國軍之職責，而太平島周遭海域秩序及權益維護則應由海巡負責，若遇戰時或突發狀況，海巡部隊則由國防部統一指揮運用<sup>49</sup>。

## 二、聯合共守之探討

### (一) 建立指揮體系

依照國軍與海巡任務不同，共守太平島可採聯合共守之模式，因國土防衛為國軍主要任務，可檢派陸軍(或陸戰隊)部隊執行本島之防衛，並成立南沙防衛指揮部，原海巡

南沙指揮部則將岸巡任務移交駐島國軍，並由海洋巡防總局檢派船隊常駐太平島，擔負責任區內海洋權益及海事安全巡護任務。平時國軍與海巡各依任務執行相關業務並簽訂支援協定，若遇戰時及突發狀況則海巡統一納入國軍執行守備任務。海軍除現行定期實施偵巡任務外，可檢派飛彈快艇等輕快兵力定期進駐，平時可與海巡執行聯合護漁任務，以達到「海巡護漁民、海軍挺海巡」之政策目標<sup>50</sup>。

### (二) 落實聯合機制

為落實島上國軍與海巡聯合機制，可定期舉行聯合操演。操演模式可區分「軍事操演」及「人道救助」為主，軍事操演以聯合防衛及各種突發狀況處置演練為主，藉以培養雙方人員合作之默契及狀況處置能力，以達「同島一命」及「同舟共濟」之互助精神及防衛能力與決心；人道救援則以我漁民、周遭國家漁民或周邊航道船舶船難緊急安置、急難救助、醫療救援與聯合搜救為主，除可降低周邊國家對我純軍事化之疑慮，也可彰顯我以人道為考量之「人溺己溺、人飢己飢」大愛精神。

### (三) 精進應援作為

海軍陸戰隊(含特勤隊)可利用海軍艦隊各項演訓時機，定期或不定期實施相關操演，並研擬各項可能面對之突發狀況及想定，配合島上守備指揮部實施狀況演練，據以修

註48：行政院海岸巡防署，〈海洋委員會海巡署組織法〉(法律類)，行政院海岸巡防署全球資訊網，<http://www.cga.gov.tw/wralawgip/cp.jsp?displayLaw=true&lawId=8a8181d94f4fc954014f88488994003c>，檢索日期：2017年8月9日。

註49：施曉光，〈軍職受歧視？陳鎮湘、王進旺激烈攻防〉，《自由時報》，民國101年3月16日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/568604>，檢索日期：2017年8月13日。

註50：呂欣懋，〈馬總統：海巡海軍合作捍衛海疆〉，中央通訊社，民國104年3月31日，[http://taiwandiaoyutaiislands.tw/CH/News\\_Detail.aspx?ID=2081](http://taiwandiaoyutaiislands.tw/CH/News_Detail.aspx?ID=2081)，檢索日期：2017年8月14日。

訂各項實施計畫，除強化防衛指揮部防衛及應變能力，更可增進陸戰隊對於戰場環境認識。海軍艦隊可檢派反潛直升機配合擔任空中支援任務，以增加臨戰力度。海軍大氣海洋局亦可與國內、外民間海洋學術機構共同執行南沙海域測量，累積數據並建立資料庫可為我戰場環境經營所用。此外，海巡也須檢派相關兵力配合於國軍作戰及實施進駐與兵力補充。

#### (四) 強化遠洋作戰能力

南海是我國的交通線也是生命線，而賴以維護生命線的即是強而有力的海軍，而南沙群島距臺灣本島甚遠，因此海軍必須具備遠洋作戰能力，始能確保我生命線之安全，而我海軍至少須具備1,000哩之兵力投射及作戰能力<sup>51</sup>。遠洋作戰的能力除了武器性能的提升外，更重要的是經驗的累積，海軍可利用運補及演訓時機，於南海海域實施演練，除可累積經驗外也可向周邊各國展現我護衛國土及主權之決心及海軍艦隊存在之價值。

太平島對我國的價值，除了在於南海的位置優勢外，其戰略價值是需要被經營與建設的，當周遭各聲索國不斷經營其竊占島礁時，便逐步的增長其重要性與威脅性。我國在「擱置爭議，共同開發」之指導下，在南海採取撤軍、柔性抗爭及公告宣示主權等手段，期以善意換得和平，並獲得相對回應，但周遭各聲索國無視我善意舉動，仍在南海議題上持續視我國如無物、得寸進尺。所以，國軍必須在太平島擔負起國土防衛的職責

、在南海展現存在的力量並維護我們的生命線，我們的海巡應當在南海捍衛我們的海洋權益，只要我國能投入資源並善於運用南海所衍生的戰略價值，在東亞我國就有足夠的發言權，在南海的議題上便不會被迫缺席。

## 伍、當前局勢挑戰與建議

在國際現實環境中，只有利益沒有道義，期望善意能感動他國，並使他國能回報而知所進退，那是大同世界的幻想，是不可能實現的既然主動善意無法得到友善的回應，則必須檢討我國的政策是否合宜，和平善意與防衛決心並不衝突，對外展現善意的同時也必須增強自我防衛的決心；自我防衛的決心則必須依靠軍事作為來支撐。因此，我們應整合並運用以軍事實力為主要支撐的外交、政治與經貿等能展現國家戰略的巧實力：

### 一、局勢與挑戰

#### (一) 資源開發

南海區域各聲索國近幾年來不斷在所占島礁進行建設，並引入國際跨國公司合作，除了增加國家的經濟來源，也是彰顯對島礁的實質控制及主權的聲張。我國在此方面具體作為較欠缺，首先是對於南沙海域的探勘並未詳盡的執行，次者則是並未引進跨國公司實施合作，上述兩項皆因實力不足所致，探勘能力是因國內對於海洋探勘及調查的重視度不足，以至於國內可專門執行海底調查、探勘的船舶寥寥可數；未能引進跨國公司合作則是政治實力不足，我國跨國合作礦區

註51：蘭寧利，〈為因應東亞與南海之變局論我海軍與海巡應有之發展：引言〉，《海洋事務與政策評論》，第1卷，第1期，民國101年12月，頁155。

分布海外包含亞洲、非洲、美洲、澳洲等地<sup>52</sup>，唯獨自己擁有的南海海域未實施合作探勘，可能因素即為避免引起敵意及各聲索國的抗議，但根據國際現勢中的狀況判斷，這些顧忌往往不會影響其他國家加強開發，獲取利益的決心。

### (二) 軍事衝突

中共與東南亞國協成員國雖有簽署「南海各方行為宣言」，其中第4、5條即包含以和平方式解決而不訴諸武力或以武力相威脅及不在現無人居住的島、礁、灘、沙或其他自然構造上採取居住的行動，並以建設性的方式處理它們的分歧等條文<sup>53</sup>。但近幾年來各國對於南海島礁的建設無論在經濟上或軍事上均不減反增，這並非當初我國片面宣布太平島換防，並釋出善意後所期盼的結果，我國雖在太平島興建機場及碼頭，可供空軍運輸機及海軍艦艇靠泊，但並非經常性駐防，國軍也未進駐太平島。各聲索國在其島礁除了原有的軍事建設外，也不斷針對防衛能力強化及更新軍備，並擴展新的軍事據點，我國除原有的太平島外並未拓展新據點，反而被其他國家利用各種時機竊占而失去控制權；相對於中共、越南、菲律賓對於島礁之間的爭奪與不退讓，我國應藉加強防務凸顯防衛太平島決心，鞏固中央位置地理優勢，方能增加各國與我善意對話之意願。

### (三) 實質控制

2013年1月，菲方向聯合國常設仲裁法庭正式提出菲律賓對中共的南海仲裁案，全案在華府支持下，由美國律師為主的律師團代表菲方提出控辯，2013年12月，仲裁庭決定受理案件申請，到了2014年3月，菲方提出訴訟狀，2014年底，中共大規模展開填海造島工程，永暑礁與渚碧礁等8個島礁浮出水面，島上可見軍事設施，震撼國際，並關切中共改變南海現狀<sup>54</sup>。對於菲律賓提出的仲裁，主要是針對中共「九段線」是否符合公約的規定做出解釋，而不論其結果如何也無法真的影響現今的南海局勢，原因就在於現行南海問題，關鍵在於「實際占領和掌控」，這也就是為何中共快速積極「填礁為島」的原因所在。未來南海各聲索國都依據各自能力加速這樣的實質掌控，能力不及者自然逐漸就會失去優勢，就會拉攏強權進行干預<sup>55</sup>。依據「聯合國海洋法公約」第60條第8款規定，「人工島嶼、設施和結構不具有島嶼地位。它們沒有自己的領海，其存在也不影響領海、專屬經濟海域或大陸礁層界限的劃定」，但以中共而言，在其島礁上設置各種防空或攻船飛彈就是增加自我防衛的能力，也是增加威脅他國的能力，即便是域外勢力的干預，也無法阻擋其持續軍事化島礁的作為，也突顯了對於這些島礁的實際控制。

註52：臺灣中油股份有限公司，〈經營管理〉，臺灣中油股份有限公司探採事業部，<http://new.cpc.com.tw/division/epb/about.aspx>，檢索日期：2017年8月14日。

註53：中共外交部，〈南海各方行為宣言〉，中共外交部，[http://www.fmprc.gov.cn/web/wjw\\_673085/zzjg\\_673183/yzs\\_673193/dqzz\\_673197/nanhai\\_673325/t848051.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/wjw_673085/zzjg_673183/yzs_673193/dqzz_673197/nanhai_673325/t848051.shtml)，檢索日期：2017年8月14日。

註54：廖漢原，〈南海仲裁事件簿 美中角力1200天〉，中央通訊社，民國105年5月8日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201605080098-1.aspx>，檢索日期：2017年8月14日。

註55：王志鵬，〈南海十一段線和九段線的糾葛〉，東網，民國103年8月12日，[http://hk.on.cc/tw/bkn/cnt/commentary/20141208/bkntw-20141208000419936-1208\\_04411\\_001.html](http://hk.on.cc/tw/bkn/cnt/commentary/20141208/bkntw-20141208000419936-1208_04411_001.html)，檢索日期：2017年8月16日。

除此之外，中共海警船不斷在該海域實施常態性巡邏，從無到有，並曾發生2007年撞擊越南油氣勘探船及2011年兩度剪斷越南海上電纜等事件<sup>56</sup>，也強化了中共在此海域的實質控制權。而我國海巡及海軍僅針對太平島周遭海域執行定期偵巡，並未對我所宣稱之海域實施，對於實質控制僅自我限縮於局部區域，無法支撐我主權宣示之主張。

### 二、經營建議

#### (一) 國軍進駐太平島

國軍應適時建立太平島守備指揮部的編裝任務，並與海巡部隊完成交接換防，畢竟當年海軍陸戰隊裁撤並非撤軍，今日完成相關守備指揮部的換防也並不違背當初的善意，而是出自於自我防衛決心的提升。海巡與國軍必須詳細分工，使守備部隊(陸軍或陸戰隊)能專心執行防區守備任務，海巡船隊能專心執行海域巡防。海軍艦艇定期執行南海周遭海域偵巡及遠航訓練，藉以提升遠洋作戰能力，飛彈快艇亦可進駐太平島；另囿於島上土木建設不易，可檢派海軍機動雷達車、飛彈車及陸軍短程防空飛彈車進駐，並興建簡易船臺，可供海巡艇及飛彈快艇緊急上架維修或防颱使用，各偵巡及進駐兵力可配合操演時機實施對抗演練，除增進官兵實地作戰經驗外，也可磨練各級指揮官與參謀人員計畫與應變能力。

#### (二) 建置多用途武器載臺

除了南海可能的威脅外，我國面臨最大

的威脅來自於臺海的安全，在有限的國防軍費上必須以「打甚麼，有甚麼」的建軍思維籌劃各式武器，武器的籌獲必須符合我國各種作戰想定的場景，以多用途的武器載臺為主，並輔以模組化設計，可於執行任務前依照作戰需求來調配，以達到「國防經費最小化，武器效能極大化」的目標。

#### (三) 統合軍種資源

由於國防經費的有限，並無法將資源集中於南海區域，所以必須針對各軍種的資源進行統合，美軍兩棲攻擊艦上也有搭載陸戰隊攻擊直升機遂行作戰任務。我國僅有陸軍配備攻擊直升機，若要海軍再投資建構，勢必將排擠其他武器系統預算，因此如何整合現有的資源統合投入戰場，才能確實達到增進聯合作戰效能以及避免重複投資節約成本，達到「有甚麼，打甚麼」的作戰思維。未來，如能於海上艦艇直升機甲板，建立陸軍攻擊直升機起降的艦機組合能量，當區域衝突狀況發生時，即可協同作戰，成為空中支援地面作戰的最有效利器，有了局部空優，才能保障登陸部隊的安危確保任務達成。

#### (四) 加強防衛決心

防衛決心不能僅是一句口號，也不是單靠國軍加強太平島防務或偵巡等軍事作為可以彰顯的，必須從政治、外交及教育等多面向來強化。2008年政府處理瑞芳籍漁船「聯合號」沈沒事件<sup>57</sup>以及2013年琉球籍漁船「廣大興28號」遭菲律賓船隻開槍攻擊事件<sup>58</sup>

註56：林正義，〈南海U形線與國家利益〉，《臺北論壇》，民國103年8月27日，[http://140.119.184.164/view\\_pdf/158.pdf](http://140.119.184.164/view_pdf/158.pdf)，檢索日期：2017年8月16日。

註57：呂建良，〈臺日漁業關係〉，國立政治大學國際關係研究中心，民國88年1月1日，<http://iio.nccu.edu.tw/attachments/journal/add/5/7.pdf>，檢索日期：2017年8月16日。

註58：吳凱琳，〈互動圖表／廣大興28號槍擊事件完整回顧〉，《天下雜誌》，民國102年5月17日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5049167>，檢索日期：2017年8月16日。

，成為我國對外彰顯防衛決心，成功獲得有利談判條件的案例。當年除了海巡與海軍強力執行護漁外，也以外交手段獲得當事國的道歉及賠償，並對日後漁業協議立下良好的典範，使得紛爭已久的漁權問題，在不損主權的方式下能暫時得到緩解。全民的憂患意識則是需要靠長期的全民國防教育向下紮根，在現今多變的情勢之中，國家所面臨的威脅已呈現多元化，假想敵已不再是單一國家，任何對我國家安全可能造成危害的目標，包含非傳統威脅，也都必須視為假想敵，這必須依靠全民國防教育來強化國人的抗敵意識，才能在面臨威脅時能支持政府、支持國軍、支持海巡面對我們的敵人，並顯示我們的防衛決心。

## 陸、結語

我國擁有太平島實質控制，以及太平為「島」非「礁」之事實，並為我國應積極面對之課題。當南海諸國建設實際控制島礁、填海造島及域外國家勢力介入之際，以軍事觀點分析，雖各國都相互指責將南海問題軍事化的同時，卻同時從事南海的軍事化作為，而當各國皆將國防建設焦點投注於此區域時，我國對此方面的努力顯然不足，若能在太平島及周遭海域善加經營並運用南海所衍

生的戰略價值，發揮中央位置之主場優勢。在東亞我國就有足夠的發言權，在南海的議題上便不會被強迫缺席。

我國為海洋國家，但長期以來並未重視海權，國軍的建軍思維始終以陸權思想為主，使得海軍在維護海上交通線的功能並未被強化及彰顯，太平島雖位居我國南海中央的重要戰略位置，亦被以和平善意的假象所弱化，因此，基於捍衛國土為軍人職志的理念下，國軍應重返太平島，太平島的位置必須被善加利用，我國不能在南海議題上缺席，因為，那是我們的命脈，我們賴以生存的生命線。以史為鑑，陸權與海權國家的競爭，往往皆由控制海洋並以為屏障的海權國家獲勝，而我國自翊為海權國家，更應健全海權國家構成之要素，美國之能成為全球霸主，也是遵循著馬漢為其量身訂做的「海權論」，並藉著掌控全球的海洋遏制點，防堵對其海權霸業的挑戰。而我太平島處於南海中心，也是掌控南海的遏制點，如能強化防務經營，突顯防衛決心，善用地理優勢，必能在國際空間及南海議題上爭取一定的發言地位。

### 作者簡介：

張豪中校，海軍官校92年班、國防大學海軍指揮參謀學院105年班，曾任作戰長、人事官，現服務於海軍131艦隊。

