

從藍色圈地運動後的海權發展看海軍戰略思考

Thinking Naval Strategy Under the Neo-Seapower Development After the Blue Enclosure Campaign

郁瑞麟 中校

國防大學海軍學院教官

提 要

- 一、在《國際海洋法公約》頒布後，近年來有一個新的名詞漸漸受到重視——「藍色圈地運動」，即是在海洋領域上的劃界佔地運動，其成因有許多，其中最重要的不外乎是誘人的海洋資源。
- 二、今日的全球海洋秩序與17、18世紀到19世紀的海洋秩序相比，已不可同日而語，尤其是在1982年頒布了《國際海洋法公約》後，確立了現今大多數國家的海洋規範，也奠定了今日的海洋秩序。馬漢所倡言的海權思想，在今日的全球海洋秩序中，似乎有重新思考的必要。
- 三、發展海軍必須依靠政府的力量才能實現。沒有政府支持，或者政府沒有執行正確的戰略政策，一個國家不僅無法建立起一支強有力的海軍，而且也不會為這支海軍發揮其應有的作用而謀求恰當的外交關係。
- 四、海權是海軍運用的結果，是海軍戰略的產物，不同的海軍戰略決定著海軍的特徵。強大的海軍必須與正確的海軍戰略相配合才能夠最終實現海權，我國的海軍戰略思考方向應為何？

關鍵詞：藍色圈地運動、海洋戰略、海軍戰略、國際海洋法

Abstract

1. The bitter contest for marine resources has resulted a new campaign named “Blue Enclosure”, which has gained attention after being issued in “The United Nations Convention on the Law of the Sea”.
2. Compared with the 17st and 18st century, the global maritime order of today has been changed, yet according to the sea power theory proposed by A. T. Mahan, it begs the question whether it is necessary to revisit the idea again.
3. Without the government’s support, not only would the development of the naval power not be accomplished, but the government also could not use its navy to exert leverage over its diplomatic policy.
4. The sea power is a result of naval strategy, and different strategies will determine naval development. A strong navy has to be accompanied by a proper strategy to pursue its goal of maintaining sea power, but the question remains, what is our proper naval strategic guidance?

Keywords: Blue enclosure, marine strategy, naval strategy, international law of the sea

壹、前言——崛起中的藍色圈地運動

近年來在中共內部一個原本比較陌生的詞彙「藍色圈地運動(Blue Enclosure)」開始變得耳熟能詳。中國社科院邊疆史地研究中心副主任李國強在接受《瞭望》新聞周刊採訪時介紹說：「所謂藍色圈地運動，通常是指有關國家為爭奪海洋資源，圍繞海域所展開的一些行動」。^{註一}大陸學者徐質斌認為：「15世紀地理大發現的結果，導致了後來長達數百年的瓜分世界大陸的戰爭。20世紀中期『海洋資源大發現』，尤其是《聯合國海洋法公約》的生效，又引發了一場世界範圍的『藍色圈地運動』。人們的國土觀念發生巨大的變化。海洋國土的概念產生了。」^{註二}按照這個邏輯，可以理解到：所謂的藍色圈地運動即是在海洋領域上的劃界佔地運動，而主要成因不外乎是誘人的「海洋資源」。海洋佔地球表面積的70%，蘊藏的資源要比陸地豐富得多，種類繁多的海洋生物共有數十個門類，約有植物2萬種、動物18萬種，在正常情況下，海洋每年可向人類提供2億多噸水產品。科學家預計，21世紀人類所需的食物蛋白質將有70%是來自海洋。陸上化學元素種

類的80%可在海水中找到，海水中含有40多億噸鈾，是陸地儲量的4,000倍。海洋中蘊藏的能量是巨大的，其中僅潮汐能發電量就可達12,400億千瓦／時。銅的儲量達50億噸，可供人類使用700年；數百萬億噸的鐵礦石，1.4萬億噸的石油和天然氣，可供人類開發數萬年之久。^{註三}這些原物料在日益匱乏的現今國際社會，更是彌足珍貴，這也加劇了21世紀的海洋國土爭奪，在國際社會中這樣的例子不勝枚舉，如中日的東海主權爭議、日俄北方四島之爭、日韓獨島（竹島）之爭、南、北韓北方海域劃界爭議、我國與日本的釣魚台爭議、日本沖之鳥礁的認定爭議^{註四}、南海諸島嶼的主權爭議，還有最近的英國與阿根廷的福克蘭島主權爭議^{註五}等。如果藍色圈地運動的主要原因是因為海洋資源，那要加入競爭行列爭取海洋資源，就必須先了解遊戲規則，要了解遊戲規則又必須從整個海洋法制化的脈絡中去了解。本文將從海洋的法制化過程出發，剖析全球海洋秩序的變遷，嘗試提出一套有別於馬漢並適用於21世紀的海權論述，並藉由此論述指引出我海軍戰略思考的方向。

貳、海洋的法制化過程

註一 2001年1月11日〈中華商報〉轉引〈全球藍色圈地越演越烈〉，《瞭望》新聞周刊，2009年6月30日。

註二 徐質斌，《海洋國土論》（人民出版社，2008年7月），頁1。

註三 韓世斌，〈誘人的藍色能源〉《海洋世界》（1991年第3期，頁11。）；轉引自徐質斌，《海洋國土論》（人民出版社，2008年7月），頁4。

註四 日本稱呼為沖之鳥島，如果沖之鳥礁被認定為島嶼，日本將擁有其周邊43萬平方公里的專屬經濟區，獨佔區內的一切自然資源，否則除了方圓12浬屬日本領海外，其餘均屬公海，所有國家都可以在該處開發自然資源和捕魚。中國對其主權雖無爭議，但認為該礁石僅有數平方公尺露出水面，根據《聯合國海洋法公約》121條「不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁」，不應有專屬經濟區或大陸架，因是岩礁而非島嶼，所以日本只可擁有方圓12浬的領海。

註五 位於阿根廷海岸外的福克蘭群島是英國領土，但阿根廷認為該群島應該屬於阿根廷，並將其稱為馬爾維納斯群島。阿根廷和英國1982年曾因這些島嶼爆發武裝衝突，事後阿國戰敗，英國控制福島至今。BBC報導：地質學家的研究結果顯示，該島附近海域蘊藏約600億桶的石油，不遠的將來，這裡將成為南大西洋地區的資源寶庫(BBS News 2010/2/25)。

海洋法制化的過程並不是20世紀後才開始的，人類的歷史是一個不斷的演化過程，某些事件僅是為了方便記憶，或為了構建出互通的語言與符號，而採取的標誌化。如提到現代民族國家的建立就會想到1648年的《西伐利亞條約》，而海洋法制化的建立則是以1982年《聯合國海洋法公約》的頒布作為標誌，從此向前追溯與向後發展。

海洋制度的早期發展可由許多著名的學者著作一窺端倪，如：1609年格老秀斯的《海洋自由論》、1635年塞爾登(Selden)的《閉海論》、1702年舒克的《論海上主權》、1828年英國頒布的《領海管轄權法》等等。^{註六}但直到20世紀中後期，經過了三屆的「聯合國海洋法會議」，世界各國才慢慢地對全球海洋秩序凝聚了共識。這三次海洋法會議分別是：

一、聯合國於1947年依聯合國大會決議設立了「國際法委員會(International Law Commission)」並賦予其推動「國際海洋法法典化工作(Codification of International Law of the Sea)」的任務，1956年確定了海洋法條款草案；至1958年2月24日至4月27日在海牙召開法典化會議，簡稱「第一屆海洋法會議(First United Nations Conference on the Law of the Sea, UNCLOS I)」。

二、1960年3月17日至4月26日在日內瓦召開的國際會議（簡稱「第二屆海洋法會議

(UNCLOS II)」)。

三、1973至1982年聯合國分別假日內瓦、紐約、和加拉卡斯召開的海洋法會議，簡稱「第三屆海洋法會議(UNCLOS III)」，簽訂了《國際海洋法公約》。^{註七}

這三次聯合國海洋會議所代表的意義與所賦予的正當性大不相同。1958年的第一次聯合國海洋法會議共有87個國家和地區參加，該會議經過國際法委員會所草擬的條款分成5個委員會，分別負責領海和毗連區、公海、公海漁業、大陸架與內陸國出海等5項議題。此會議召開的時間點，在當時的國際上，許多國家才剛脫離殖民地而獨立，對國際間國家主權的行使與國際會議的操作仍不熟悉；加上還有亞洲、非洲與中南美洲許多的現今民族國家，當時還在為擺脫殖民地獨立而努力，尚未成為獨立的國家主體。會議在當時缺乏發展中國家的積極參與下，可說是處在大國的掌控之中，會議僅通過了部份較無爭議的法案^{註八}，對爭議最大的領海寬度問題，並沒有達成協議。^{註九}

1960年第二次的海洋法會議主要就是為上次會議無法達成協議的「領海界定」所召開的，參加會議的國家約略等同於第一次，共有87個國家和地區參加，但此次會議與第一次會議僅相隔兩年，國際環境並無太大改變，各國在會前也沒有取得共識的情況下，這個像是第一次會議的加開會議，並沒有達

註六 胡啓生，《海洋秩序與民族國家—海洋政治地理視角中的民族國家構建分析》（黑龍江人民出版社，2003年1月），頁174-175。

註七 吳嘉生，《國際法學原理—本質與功能之研究》（五南圖書出版公司，2000年9月），頁271。

註八 此會議通過了4個有關海洋法的公約，亦即：領海及鄰接區公約、公海公約、公海漁業和生物資源養護公約和大陸礁層（亦稱大陸架或大陸棚）公約。引自宋燕輝，中華民國對外漁業合作發展協會，《世界各沿岸國海域之主張及其統計》，民國83年6月，頁1。

註九 當時領海寬度的倡議有從3海浬到200海浬不等，主要提案有蘇聯、墨西哥（亞、非、拉18國）的12海浬與美加的6海浬等，且其中所賦予的意涵又有所差異，主要爭執在捕魚區的界定部份。

成任何協議，但各國在會期中已充分表達各自主張並了解與其它國家意見的異同，形成了初步的共識，也不能說完全沒有貢獻。

1973年到1982年召開的第三次海洋法會議則情況完全不同了。此時的國際環境已經轉變，大量的新興國家脫離了殖民地而成為獨立的國家，且其中許多國家已熟稔國際會議的操作，會議已脫離了大國可以掌控的範圍；再加上會議前（1970年）已於第25屆聯大會議產生召開海洋會議的共識，伴隨部份文件《管理國家管轄範圍以外海床底及其底土原則宣言》的產出當作風向球。在1973到1982間，共有168個成員（其中154個為聯合國成員）參加，不像前兩次發展中國家只佔了約半數，這次發展中國家佔了大多數。^{註十}從第一會期（1973年）開始，歷經10年，共召開了11個會期，14次的會議。總計會期長達93個星期。最後在1982年4月30日通過了《聯合國海洋法公約》，此公約有17個部分、320條條款和9個附件。1982年12月5至10日，在牙買加蒙特哥灣召開最後會議，公開簽署此公約和《海洋法會議最後文件》。1982年12月10日會議正式結束。當天，簽署此公約的有119個國家和組織。^{註十一}此合約經歷了另一段漫長的締約書旅行後，在1996年開始生效。

公約對於領海及毗連區、用於國際航行的海峽、專屬經濟區、大陸棚、公海、區域

（國際海底區域）等做出了一般規定及相關規範^{註十二}，其中最重要的不外乎是專屬經濟區及大陸棚的確立，讓原來只有領海才享有主權的海洋，進一步被主權化所分割了。國際社會經過了此一歷史性的國際海洋秩序法制化過程，全球海洋秩序，因為這部公約，以一個前所未有的嶄新局面邁入了21世紀。海洋的法制化，在某方面，解決了許多長久以來的國際海洋爭端；另一方面，卻也開創了新的競爭舞台，在人類的爭鬥歷史上，注入了新的活水。

《聯合國海洋法公約》明確定出了領海的寬度可達12海浬，毗連區寬度可以延伸至24海浬，還確定了200海浬專屬經濟區，大陸架為沿海國陸地領土的全部自然延伸等等。從而大大突破了傳統海域的概念，特別是大陸架、專屬經濟區的確立突破了「領海之外即公海」的舊海洋法規則，被認為是兩個革命性概念，加之群島國和海峽新制度的建立，一場「藍色圈地運動」席捲全球。^{註十三}此公約致使3.61億平方公里的海洋表面中的1.09億平方公里海域被劃歸沿海國管轄，占到海洋面積的30.3%，^{註十四}從而大大地縮小了公海總面積。加之各國依據公約重新劃定自己的海域，使得整個海洋的格局發生了重大變化。在這次海洋政治地理大調整中，那些海岸線長、島嶼多的國家得到了重大的實惠，如美國、法國、印尼、新西蘭、澳大利亞、俄羅

註十 同註六，頁193。

註十一 宋燕輝，中華民國對外漁業合作發展協會，《世界各沿岸國海域之主張及其統計》，民國83年6月，頁1。

註十二 聯合國第三次海洋法會議：《聯合國海洋法公約》

註十三 胡啓生，《海洋秩序與民族國家—海洋政治地理視角中的民族國家構建分析》（黑龍江人民出版社，2003年1月），頁197。

註十四 倪征，《在中國海洋法學會97年會上的致詞》，載《中國海洋法學會會員通訊》（1998年第1期），第6頁。

斯和日本等國。其中，美國獲益最大，可獲得970萬平方公里的管轄區域。^{註五}日本在宣佈專屬經濟區制度後，也明確將200海浬專屬經濟區納入其國土，使其國土面積增加了451萬平方公里，相當於陸地國土的12倍。最近越南也公開宣稱：「越南的海上領土比陸地面積大3倍。」200海浬專屬經濟區海洋法新制度的確立，把世界推入了一個新的國土擴張時代。^{註六}

參、海權新思維

海洋國土的擴張需要有等同的海洋力量加以確保，如何確保權利國在國際海洋法所賦予的新海洋國土享有應有的權利，首先必須重視「海權(Sea power)」。「海權」一詞有必要先作概念上的釐清，本文所探討的海權即是馬漢海權論中所謂的「海權」，指的是海的權力或直譯為海的力量，與「陸權」著重於陸地的力量相左。^{註七}這裡所講的海權不同於海的權利(Sea Right)，也不等同於「制海(Sea Control)」。前者偏重於法律層面，指在法律規範下所賦予的合法性主張；後者著重於軍事層面，指在利用軍事力量在一定時空內控制並阻止敵人利用我所望海域，以爭取或維護海權。

談到西方的海權思想，就必須提到被稱為現代海軍之父的馬漢(Alfred Thayer Mahan)，他曾擔任過美國海軍學院的院長，個人研究著重於歷史研究途徑，將海權與帝國形成的因果關係相結合，再以大量的歷史資料概

括出一條規律，認為唯有發展海軍，控制海洋，才是歷史上帝國興衰的決定性因素。他陸續出版了《1660-1783年海權對歷史的影響》、《1793-1812年海權對法國革命和帝國的影響》和《海權的影響與1812年戰爭的關係》，所謂的海權論三部曲。在首部曲中，他把產品、海運、殖民地歸結為海權的三大環節，把地理位置、自然結構、領土範圍、人口、民族特點以及政府的特點和政策作為影響海權的六個條件，揭示海權對國家及歷史發展的影響。^{註八}馬漢認為，海軍是一個國家海權的最重要組成部份，是執行政策的重要工具，只有擁有強大海軍的國家，才能在國際舞台中取得主導地位，在戰爭中立於不敗之地。美國就是受到了馬漢海權論的鼓舞，在19世紀80年代開始，本身經濟發展已具有了一定的規模，卻受制於軍事力量的不足，進行海外擴張所依賴的主要工具—海軍更是弱的可憐，無法與英、法等海上強國爭雄，單憑這一支海上力量去同其他列強爭奪世界市場，瓜分殖民地是不可能的。這時，美國強烈地認識到建設一支強大海軍的重要性，而馬漢的海權思想剛好填補了這個時期的理論空缺，^{註九}美國當時的政策與馬漢的海權思想一拍即合，造就了日後的全球海上霸主—美國。

今日的全球海洋秩序與17、18世紀到19世紀的海洋秩序相比，已不可同日而語，尤其是20世紀後，海洋秩序經歷了海洋的法制化過程，聯合國在經過三屆的海洋法會議

^{註五} 倪健中主編，《海洋中國》（中國國際廣播出版社 1997 年版），第 1526 頁。

^{註六} 徐質斌，《海洋國土論》（人民出版社，2008 年 7 月），頁 7。

^{註七} 國軍軍語辭典（92 年修訂本）：海權定義為「對所望海域能做有效之控制與運用力量及其影響力」。

^{註八} A. T. Mahan, "The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783", (New York: Dover Publications, INC, 1987.

^{註九} 胡啓生，《海洋秩序與民族國家—海洋政治地理視角中的民族國家構見分析》（黑龍江人民出版社，2003 年 1 月），頁 166。

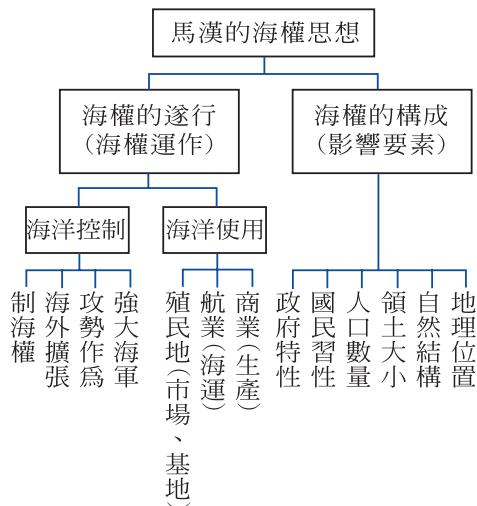


圖1 馬漢的海權思想體系

資料來源：鈕先鍾，《西方戰略思想史》（南寧，廣西師範大學出版社，2003年版，頁394，轉引自石家鑄，《海權與中國》（上海三聯書店，2008年12月，頁9）。

後，於1982年頒布了《國際海洋法公約》，確立了現今大多數國家的海洋規範，也奠定了今日的海洋秩序。海洋秩序經歷了上述的法制化過程，民族國家從中學習到爲了維持和平，身爲國際社會的一分子，必須付出相對的代價（遵守國際規範的限制），力量不再是解決爭議的優先選項。昔日倚靠強大海軍，控制海洋航路並確保經濟通路以建立霸權的海權論，在今日的全球海洋秩序中，似乎有重新思考的必要。海權的發展在當代的全球海洋秩序中，已漸漸地轉移到海洋資源的開發與爭奪競賽。換言之，在符合國際規範且具有正當性的基礎下，誰能在最大限度下充份控制、使用、與保育海洋，誰就將能在21世紀的世界舞台上競逐稱雄。

反思馬漢海權論中有關海洋使用的重要元素：1.產品，在經過全球化及法制化的過程後，國際貿易已塑造了相當公平且安全的環境，各國受到國際規範的制約，產品與資本的交換已從日益成熟的國際制度中得以確保，海上武力的強弱已不是產品銷售的決定性因素；2.航運，航運的暢通與安全仍被現

今各國所重視，不同的是航運已非在20世紀前，由民族國家依靠力量而寡佔的局面；在海洋法制化後，航運安全的重心已轉移到防止恐怖活動、海盜、及天然災害等較屬於非傳統安全的領域，而這些威脅在所有國家皆應等同視之，相關的防範動作必須靠多國合作才得以遂行，無法僅依靠單一國家的武裝力量；3.殖民主義，更是早已被世界各國所唾棄（或許有人認爲新殖民主義仍舊存在於現今社會，但這不是本文所要探討的議題範圍），不容見於現今國際社會。這些馬漢的海權理論在經過20世紀的海洋法制化過程後，在邁入21世紀的國際環境，爲因應時空因素的轉變，應有調整的必要，個人認爲21世紀新海權的體系應爲：

其中除部分增減調整外，主要還加入了海洋保育的部分，因爲今日的海權在很大程度上是取決於「海洋使用」的部分，也就是誰能充分的利用海洋資源並保障使用的權利，誰就能成爲海洋強國。但海洋國土的範圍是受到國際海洋法所限制的，爲了在有限的區域內讓海權能永續發展與維持，「海洋保育」將占有十分重要的地位，也符合《聯合國海洋法公約》體系下的海洋秩序規範與

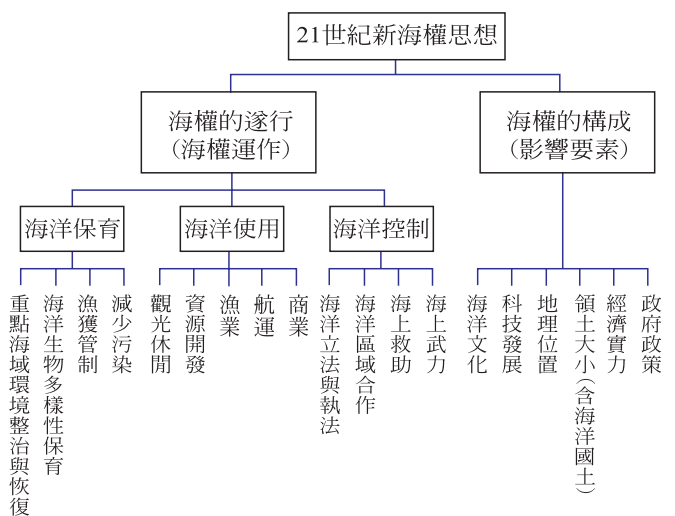


圖2 21世紀的新海權思想體系

資料來源：作者自製。

普世價值。在確認了21世紀的新海權觀後，就可了解到：我國的海洋戰略應著重於海洋控制、海洋使用與海洋保育三個部分的平衡發展，而海軍在此三個部分皆扮演了不同的角色，其中在海洋控制部分更是扮演了核心的角色。

肆、我國海軍戰略思考的諸多面向

馬漢認為：地理條件是一個國家發展海權的基礎，但是並不是所有的海島國家和瀕海國家都自然會成為海權強國。成為海權強國的國家還必須有走向海洋的衝動。這種走向海洋的衝動主要與其內在的經濟特徵、領土範圍、人口特性，以及整個民族對海外商業利益的渴望和需求有關。一個自給自足的農業國家，即便它本身是最具海權潛力的島國，也往往會因為對海外商業競爭的漠不關心或者淪為殖民地而失去對海權的興趣。^{註一}同時馬漢認為：發展海軍必須依靠政府的力量才能實現。沒有政府支持，或者政府沒有執行正確的戰略政策，一個國家不僅無法建立起一支強有力的海軍，而且也不會為這支海軍發揮其應有的作用而謀求恰當的外交關係。因此，從某種意義上講，政府或者一個國家的決策者既可能是發展海權的最大動力，也可能成為海權實現的最主要障礙。^{註二}

擁有強大的海軍，一個國家便擁有了實現海權的實力前提。然而，海軍和海權之間並不是直接的因果關係，只有執行了正確的海軍戰略，一個國家才可能擁有自己的海權。關於海軍戰略的任務，馬漢指出：「海軍戰略的最終目的就是既在和平時期也在戰爭時期奠定、維護和增強國家的海權。」^{註三}海權的生成對海軍有天然的依賴，一個國家的海權狀況是其海軍戰略的直接結果。沒有足夠強大的海軍，根本無法實現控制特定海洋區域或全部海洋的目標，甚至也無法阻止其他敵對勢力，通過特定海洋區域對自己發起的攻勢或者封鎖。海權是海軍運用的結果，是海軍戰略的產物，不同的海軍戰略決定著海軍的特徵。強大的海軍必須與正確的海軍戰略相配合才能夠最終實現海權。^{註三}這樣的推論帶給了美國成為世界強權的立論基礎，也確實把美國推到了世界的頂端。然而這樣的海權是否適用於今日的所有國家？中國近來有許多學者如：徐質斌、張文木、鞠海龍、石家鑄等多位知名學者探討具有「中國特色」的「中國海權」，一方面肯定馬漢海權論所帶來的貢獻，另一方面認為其中的許多論點不符中國的需要，這些學者跟隨著20世紀末以來的這股「凡是都要具有中國特色」^{註四}的潮流，企圖構建一個具有中國特色的海權論述，這股熱忱值得我們效法。但作者認

註一 馬漢(A. T. Mahan)著，蕭偉中、梅然譯，《海權論》（中國言實出版社，1997年），頁29；轉引自鞠海龍，《亞洲海權地緣格局論》（北京，中國社會科學出版社，2007年4月），頁13。

註二 鞠海龍，《亞洲海權地緣格局論》（北京，中國社會科學出版社，2007年4月），頁13-14。

註三 馬漢(A. T. Mahan)著，蕭偉中、梅然譯，《海權論》（中國言實出版社，1997年），頁119

註四 同註三，頁24-25。

註五 鄧小平在1987年10月中共召開「十三大」，提出「社會主義初級階級論」，作為建構鄧小平路線的理論體系的重要理論基礎，在這個階段，建設有「中國特色的社會主義」的基本路線是以經濟建設為中心，堅持兩個基本點，即堅持改革開放，堅持四項基本原則。此即所謂一個中心，兩個基本點。自此，建設具有中國特色的事物開始蔚為風潮。出自：張五岳，《中國大陸研究》（新文京開發，民92）。

為：海權的發展有其普遍性，是因應當代的國際環境變遷而孕育而生，就像馬漢的海權論適用於17到20世紀的許多國家，今日21世紀的海權論應具有同樣的普遍性原則，真正不同的是：各個國家要如何制定符合自己國家的海洋政策與戰略，才是具有獨特性且應戮力思考的部分。

從全球海洋方向看，我們正處在一個舊的海洋力量格局與海洋機制已經崩潰，新的海洋力量格局和海洋機制逐步建立和運行的時代。世界上各主要的海軍強國都在調整自己的海軍戰略，並根據自己的戰略需求、國力資源和技術水平來建構自己的海軍力量。海軍作為國家安全和軍事力量的重要組成部分，和國家海權的核心組成部分，需要根據新世紀新階段的要求，建設成為維護海上安全和發展利益的可靠力量。^{註五}立足於臺灣的中華民國海軍，需要有何種戰略思維才能符合現今國家發展的需要，我國政府在此當頭，有必要思考出一個符合現今國際社會海權發展的國家海洋戰略，而我海軍戰略將隨著此國家戰略指導，維護我國的海洋權益。至此，先一步檢視我國的現有戰略：

一、我國現有戰略的反思

我國在《中華民國97年國防報告書》中指出「有效嚇阻、防衛固守」為國軍防衛作戰的戰略構想。基本理念在宣示我國是愛好和平的國家，但是國家的生存、發展一旦遭受威脅，我們有能力，也有決心，運用一切手段，使敵人付出慘痛代價，以保護國人生

命、財產的安全，使國家得以永續發展。^{註六}「有效嚇阻」主要是憑藉建立具嚇阻能力的國防武力，使敵人在有意從事任何冒險進犯行動時，透過勝負不確定、可能得不償失等盤算的結果，促使其主動放棄發起軍事侵略行動的妄念。「防衛固守」即是當「有效嚇阻」策略未能改變敵軍謬誤判斷，仍悍然發起入侵行動時，我軍則透過快速後備動員機制的運作，凝聚國家整體防衛能量，在全民抗敵意志與力量的支持下，以三軍聯合作戰（凡兩個（含）以上軍種部隊，執行共同任務，達成同一作戰目的所遂行之作戰，不論其階層與指揮關係如何均謂之。）方式，由空中、海上、陸上，全面對敵人發起致命性的反擊，展現國軍守護國土的堅定決心。^{註七}

民國97年政權再次輪替，馬政府在上臺後於民國98年3月提出了《四年期國防總檢討》，其中國防政策提出「固若磐石」的國防武力，建立「嚇不了、咬不住、吞不下、打不碎」整體防衛戰力的指導，發展國防戰略與軍事戰略，具以規劃國防轉型及未來政策發展方向。^{註八}現階段國防戰略的首要目標為「預防戰爭」^{註九}，而軍事戰略也將「有效嚇阻、防衛固守」的順序顛倒，改為「防衛固守、有效嚇阻」，^{註十}並將其分別賦予新的定義：「防衛固守」，確保國家領土安全。國軍防衛作戰須具備承受第一擊、對抗斬首、機動反擊及持久作戰的能力，以達「戰略持久、戰術速決」的目標，在戰略上採取守勢，爭取防禦縱深，創造有利態勢。在戰術

^{註五} 石家鑄，《海權與中國》（上海三聯書店，2008年12月），頁219。

^{註六} 國防部，《中華民國97年國防報告書》，頁114。

^{註七} 同註六。

^{註八} 國防部，《四年期國防總檢討》，頁40。

^{註九} 同註八，頁42。

^{註十} 同註八，頁47。

上充分運用力、空、時有利條件，發揮全民防衛總體力量，以阻敵進犯，保衛國土安全。「有效嚇阻」，維持堅實可恃戰力。國軍應有效整合三軍武器系統作戰互通能力，提昇聯合作戰效能，強化防禦性反制能力，並落實執行各項戰訓與戰備任務，使敵考量進犯成本與風險，在理性決策下不致貿然採取侵略行動，以嚇阻敵進犯意圖。^{註三}

98年7月14日，國防部戰規司表示：為使國軍整體部隊組織架構符合未來作戰型態的需求，計畫配合募兵制的執行，因應民國103年將兵力縮減為21萬5千人後，國軍「勝戰」的定義由「全面打贏敵人」，調整為「不讓敵人登陸立足」，以建構「固若磐石」的國防力量。^{註三}

98年10月，一反每兩年（民國單數年）出版一次國防報告書的模式，出版了《中華民國98年國防報告書》，書中仍以「防衛固守、有效嚇阻」為國軍防衛作戰的戰略構想。^{註三}並說明防衛固守是「目的」，有效嚇阻是「手段」，^{註四}認為我國國防戰略係以保衛國家安全，維護及爭取國家安全利益的實現，並據以指導軍事戰略的制定與執行。遵照總統「固若磐石」安全理念指導，現階段「國防戰略」目標為「預防戰爭」、「國土防衛」、「應變制變」、「防範衝突」及「區域穩定」等5項。^{註五}並在報告書中使用相當的篇幅強調國軍災防整備的重要。

時空回到民國89年陳水扁總統首次執政時喊出的「境外決戰」的戰略思維，此戰略思維雖然沒有在91年版的《國防報告書》中明確的寫入，然該報告書所描述的軍事戰略構想：「國軍防衛作戰本『有效嚇阻、防衛固守』之戰略構想，於戰爭伊始，即以海空優勢作為，選擇有利海、空域，逐次阻攔來犯敵軍，確保國土安全……。」^{註六}似乎包含了「拒敵於境外」的意涵。雖然這樣的構想，事實上，與歷年來演習的重點——「聯合截擊作戰」的理念並無二致，然在戰略整體的強調性上，自民國89年大聲疾呼的「境外決戰」到現在所強調的「不讓敵人登陸立足」的「灘頭決戰」；和將「有效嚇阻」與「防衛固守」的先後順序改變以強調守勢，似乎不免給人有戰略到退的觀感。^{註七}這樣的訊息帶給國軍、對岸的中共或是其他國家如日本、美國，未必利大於弊。

中共的軍力增長與國內外現實環境的嚴峻，是不爭的事實，但是否因正視現實就必須相對應地將國家戰略調整的日益保守？則還有討論的空間。營造兩岸的良好氣氛，不可諱言的，是現今政府的重要方針，也是政府在正視現實後，為增進國家安全，所策訂的國家目標，但如果中共軍力持續不斷的增長，兩岸關係也日益緩和，國防戰略及軍事戰略是否還要再向內縮的更加保守？

二、國軍為何而戰、為誰而戰

^{註三} 同註二。

^{註三} 鄭惠鴻，〈國軍調整兵力達成防衛固守目標〉，《青年日報》，98年7月15日，版1。

^{註三} 國防部，《中華民國98年國防報告書》，頁79。

^{註四} 同註三，頁75。

^{註五} 同註三。

^{註六} 國防部，《中華民國91年國防報告書》，頁79。

^{註七} 顏建發，〈國防戰略的選項〉，發表於政治大學國關中心「全募兵制與國防轉型」學術研討會第三場次（政治大學國關中心國際會議廳：政治大學，97.12.5）。

自民國97年國民黨執政以來，國家政策方向是與對岸營造良好的氣氛，緩和兩岸關係，但國軍軍事目標卻仍舊停留在與中國人民解放軍作戰的體認上，再加上政權輪替的兩個執政黨在大陸政策上的態度迥異，也難怪部分媒體會質疑軍人為何而戰、為誰而戰的問題。事實上，因為兩岸關係及政權輪替的變化，這樣的定義也真因政治力的干涉而改變數次。從《青年日報》中不難發現，自民進黨執政初期的「為何而戰—為中華民國國家生存發展而戰，為誰而戰—為中華民國百姓安全福祉而戰」；到執政後期（96年8月）後的「為臺灣的國家生存發展而戰，為臺灣的民主自由而戰，為臺灣的百姓安全福祉而戰」；到馬政府民國97年上臺後又改為現行的「為中華民國生存發展而戰，為臺澎金馬百姓安全福祉而戰」^{註六}。其實這樣的文字遊戲對軍隊效忠國家的影響並不大，因為我國軍隊早以國家化，軍隊就是為國家、為人民而戰，這是沒有任何疑慮的，文字上的變動並沒有影響在憲法保障下的主體（國家人民）的一致性，國家及人民是國軍所保護的主體，就像是保護自己家人，不會因為家人改了名字就不保護一般，所以為何而戰、為誰而戰的問題根本就是因受到政治語言所誤導的錯誤問題。

國軍真正的疑慮應是「對誰而戰」的問題，如果是現在這個時間點，問任何一位國軍官兵這個問題，都會回答一個標準答案—「中共」。諷刺的是，這樣的軍事作戰目標卻是政府目前要和好的對象，在政府極力營造兩岸的良好氣氛，且媒體對軍中負面報導層出不窮的同時，在沒有獲得足夠的支持下，國軍正處在一個被動挨打的局面，可悲的

是，這等持續而沉重地打擊不是來自於外部的敵人，卻是來自於自己國家內部的同胞，對於軍中的士氣具有深遠的負面影響。軍備可以重建，武器可以再造，但士氣，也就是精神戰力，絕不是一兩天可以恢復的事。軍人長久以來被教育著要對付他們唯一的敵人「中共」，不管是建軍備戰、戰術戰法、或是政治作戰，皆是針對中共而來，這樣的軍事目標至少到目前並沒有改變。國家政府在謀求國家主體的安全上，採多面向的思考方式並搭配多重的途徑與手段，朝向國家整體安全的目標前進，這是毫無疑義的；但在國家目標與軍事目標的聯繫與所應提供的宣教上，則明顯產生了落差，這個問題必須受到重視。

三、戰略與建軍的一致性要求

國家戰略是軍事戰略的根本，軍事戰略則是建軍備戰的依歸，我國的建軍規劃是以十年做為規劃期程，換言之，現在必須要考慮到十年後的建軍需求，這當然不是一件容易的事。民國95年5月成軍的基隆級艦戰隊，為我國海軍近年來購置的最大型作戰艦，航程遠，指管能力強，作戰性能優異，可以說完全符合了境外決戰構想的需求；但是境外決戰的戰略構想，在現今政府早已無人再提，取而代之的是不斷強調的「守勢」戰略，建設「固若磐石」的國防武力，打贏「不讓敵人登陸立足」的戰爭，如果只是這樣的需求，基隆級艦則有些大材小用了。基隆級艦（原名紀德級）是美方應伊朗巴勒維王朝的需求所建造的，當初應不會有人認為一艘近萬噸的作戰艦，主要的功能是用來做守勢防禦的。

國家的戰略調整當然會直接的影響該國

註六 見青年日報每日頭版摺疊處。

的建軍規畫，而我國的建軍規畫又是以假想敵中共的發展，當作參考的其中一項重要依據。在中共軍力持續的增長，又將發展航空母艦的同時，我國軍未來的建軍規畫要如何調整？更何況，「沒有永遠的敵人，也沒有永遠的朋友，只有永遠的利益」，倘若兩岸真的簽署了和平協議，從敵人變成了合作的夥伴，我國長達十年基於反制中共的建軍規劃，是否來得及一夕改變？我國固有的戰略思維應立即調整才能符合時勢需求，並期可長可久。

伍、我國海軍戰略思考的方向

一、從「威脅導向」轉為「能力導向」

如何建立一個符合現實又可長可久的戰略思維？我國的戰略思維應從「威脅導向」轉為「能力導向」。換言之，即是應考慮要建設具有何種能力的國軍而非對抗何種威脅的國軍。我國軍長久以來將中共視為假想敵，這絕對是無可厚非的事情，因為就算不回顧歷史，現階段中共也未放棄武力犯臺，2005年中共通過的反分裂國家法，更將武力攻臺立下了法理基礎。中共領導人有其國家利益考量，無可厚非，但我國實在沒有必要隨之起舞，我國應建立一套一體適用的國防武力，不特定針對任何國家、軍隊、武器載台，而是全方位建立自我防衛能力。

有部分堅持威脅導向的論者，大多認為臺灣的威脅只會有中共不會有其他國家，所以只需要注意中共即可，這可說是「一個中國原則」的一體兩面。這兩面中的一面是說，中共從未放棄武力犯臺（就算放棄也不可信），對臺灣部署了大量的導彈及相對應的兵力，是臺灣最大的威脅；另一方面又認為，中共不斷強調臺灣是中國的一部份，如果有其他國家敢侵犯臺灣，中共不會坐視不理，因為侵略臺灣也就等於侵略中國，這觀

點對其他國家也有一定的嚇阻作用。這種支持威脅導向的論述，除了會遇到之前所談論的種種問題外，那種仇視敵人卻又需要敵人保護的心態，更是臺灣無法走出胡同的枷鎖，臺灣應厚植實力，培養能力走出自己的路。

國家安全是一個國家最重要的利益，沒有任何一個國家會不把國家安全放在國家戰略的首位，所以建立一個足以防衛自我的國防武力，絕對是天經地義的事情，其他國家絕無立場反對。我國應將國防戰略建構在「不管任何人侵犯我國領土、主權皆會付出慘痛代價」的基礎上，減少對特定對象的敵對意識，保留未來合作的空間。政府要持續有計畫地建設國防武力，讓任何對我有敵意的國家皆明白地瞭解到，攻擊我國絕非明智之舉，且一定會付出慘痛的代價。這樣也較符合政府目前希望能和緩兩岸關係的政策走向，至於未來的敵人是誰？要視當時的國內外局勢而定，但戰略思維應先與「假想敵」脫鉤，也就是先與「威脅」脫鉤，才不致使建軍進退失據。假想敵的設定應保留在戰術階層，而非戰略階層，且應設定不同的想定對象，將周遭有利益相關的各國納入研究範圍，加以研習與討論，以拓展及深化國軍學習的領域，這樣也不會有朝一日，因為敵人突然改變而手足無措，無所適從；但在國家外顯的戰略上建議應保持一貫的中立守勢。

二、我海軍能力的期望值

我國海軍戰略思考方向則應回顧先前提到的新海權觀：「在符合國際規範且具有正當性的基礎下，最大限度的控制、使用、與保育海洋」。如果從能力導向來思考，則必須要從海洋控制、海洋使用與海洋保育三個部份來分別檢視我海軍的能力與優先排序。在海洋使用與海洋保育部份，海軍在權責上應屬於配合的角色，但在海洋控制的部分則應

以海軍爲首。

在海洋控制方面，國家的海洋戰略思考應聚焦於「我國海洋行爲能力與海洋權利的落差」上面進行探討，海軍是執行國家海洋戰略最重要的工具，換句話說：海軍是否有能力支持國家遂行海洋權利？應成爲我海軍的思考方向。對於海洋的權利，有部份的大陸學者認爲：「臺灣在國際社會沒有主權資格，因而，臺灣擁有的只是連公司也會擁有的制海權(Sea power or Command of Sea)，但是沒有所謂的海洋權利(Sea right)」。^{註三}這樣的論點其實沒搞懂許多地方，首先，現今國際法的發展從實踐上觀察，於國際法制度中，法人格所賦予的對象除了國際法制度中最主要的實體—「國家」以外，尚有國際組織、個人（包括自然人與法人）與其他特殊實體；同時，國際法所賦予各種實體得以享受之權利與承擔之義務則未必相同，凡此均須取決於國際法相關規範的界定。然無論如何，該等具有有限國際法人格的實體仍屬於國際法上的主體，換言之，在此並無需以國際法主體必須具有國家所擁有權利與義務的嚴格意義來認定其資格。例如1993年5月聯合國安理會建立了「前南斯拉夫國際刑事法庭」；1994年11月建立了「盧安達國際刑事法庭」特別法庭，針對觸犯嚴重的國際人權法及國際人道法之規範的「個人」，負以國際刑法上的責任。^{註四}這些都在在證明了：國家已不是國際法上所認定的唯一標準。其次：國家權利的行使並不是由其他國家所賜予的，一個中國原則雖是兩岸間撲朔迷離，且未獲全民同意的現階段政府間共識，但臺灣

在臺、澎、金、馬及所屬島嶼地區所行使的實際主權統治行爲，卻是不爭的事實，這種有效的主權行使，在實踐上沒有任何國家可以置喙。最後，如果一個國家在國際社會沒有主權資格，就沒有國家權利，那是不是代表著：一個人如果沒有身分證，就沒有人權？這種輕忽他人的心態，在現今中國要朝向大國邁進並企圖向兩岸和平統一的路上，會成爲最大的一顆絆腳石。

總之，在海洋權利的行使上面，我國必須要建設足夠的海上武力來控制海洋、維護海洋權利，這一點應是勿庸置疑的，在此不需要再做討論，我國的海上武力是否能維護現今聯合國海洋法公約所賦予的200海浬專屬經濟區內的海洋權利？是否可以在海洋權益競奪增溫的21世紀中脫穎而出？是我們要面對的問題。《中華民國九十八年國防報告書》中提到：「就我國而言，釣魚臺列嶼、南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域乃爲我國固有疆域，主權屬於中華民國，不容置疑。我國對上述島嶼及周遭水域、海床及底土，享有國際法所賦予之所有權益，任何國家以任何理由或方式予以主張或占領，在法律上均屬無效。」^{註五}我國現有的海上武力（海軍及海巡）是否有能力支撐這般鏗鏘有聲的論述，並在其他國家虎視眈眈地覬覦上述部分區域下，仍能有效地維護我海洋權利？是我未來建軍的思考方向。

陸、結 語

綜上觀之，全球海洋秩序的演變迄今，已是可以觀察到的明確現象，在全球盛行藍

^{註三} 張文木，《論中國海權》（北京，海洋出版社，2009年3月），頁110。

^{註四} 吳嘉生，《國際法學原理—本質與功能之研究》（五南圖書出版公司，2000年9月），頁519。

^{註五} 國防部，《中華民國九十八年國防報告書》，頁42。

色圈地運動的同時，海權的伸張將是21世紀國家競爭的入場卷，我國是否能即時訂出適切的海洋戰略，並指導海軍戰略規劃出適切的海上武力，將決定新賽局入場的先後順序及所應得的獎項，或是甘願從頭到尾被排除在場外，當個觀眾？這篇文章提供了思考的方向。

早在19世紀後半期，一系列來自海洋對中國的打擊和喪權辱國條約的簽訂，使中國人對海洋戰略地位的關注達到了前所未有的程度。甲午戰爭失敗後，面對日本海軍的迅速發展和日益囂張的侵略氣焰，中國國內海軍界人士和學界有識之士，開始反思自1840年以來清政府的海防政策，並積極研究國外的海軍戰略。1900年，上海《東亞時報》以「海上權力要素論」為題，連載了馬漢的《海權對歷史的影響，1660-1783》的第一章。此後，《新民叢報》、《華北雜誌》、《海軍》和《時報》等報刊，相繼刊登了許多相關的文章。^{註四}馬漢的思想自此開始被介紹到中國，「海權」一詞開始被中國人所認識和使用。國父孫中山先生的「傷心問東亞海權」的文句就是最著名的例證之一。^{註五}

1927年12月中華民國《海軍期刊》，從第1卷第6期起重新連載馬漢《海權對歷史的影響，1660-1783》海上權力要素部分。《海軍雜誌》、《海軍整建月刊》等民國刊物，也先後刊載了大量介紹近代世界海軍戰史，探討中華民國海軍戰略戰術的文章。同一時期，國內湧現出以當時海軍部長陳紹寬為首的一大批宣傳西方海權論、呼籲振興中華海權的代表人物。^{註六}這種熱鬧沸騰的场景多麼令人

欽羨，反思我輩基層軍官因為過分專注於日常勞務，高階軍官又被政治力的影響，而過分重視媒體所展現出來的民意，大多皆無閒暇探討或鼓吹軍事思想的創新與發展。近日，國防部成立了解放軍智庫是極佳的創舉，但建議此智庫是否可挪出一部分人力，來思考我國自己的軍事戰略、軍事思想、軍事理論、軍事事務革新等等的重要議題，希望本篇文章能喚醒民國初期那股百家爭鳴的軍事思想熱潮，喚醒國家對海權的重視，為國家未來的發展盡一份心力。

收件：99年03月16日

修正：99年05月03日

接受：99年05月10日

作者簡介

郁瑞麟，海軍中校，海官校83年班、美海軍指參學院民96年班、美國紐約哥倫比亞大學電子工程碩士、薩弗瑞吉納大學國際關係碩士，目前就讀臺灣大學國家發展研究所博士班；現任職於國防大學海軍學院海軍作戰組教官。

^{註四} 史滇生，〈中國近代海軍戰略戰術思想的演進〉，《軍事歷史研究》（2000年第1期），頁123。

^{註五} 鞠海龍，《亞洲海權地緣格局論》（北京，中國社會科學出版社，2007年4月），頁2。

^{註六} 同註四。