

論我國經營南海之困境與策略

ROC's Difficulties and Strategy on the South China Sea

謝游麟 上校 (You-Lin, Shei)

國防大學戰爭學院主任教官

提 要

本文主要探討我國在經營南海之困境及應採取的策略與作為。在困境方面：我國面臨南海「歷史性水域」主權主張受到挑戰、在南海問題被「邊緣化」與中共合作的「兩難」及兵力投射能力不足等問題。在策略上需強化「第二軌」的非官方機制；在國防上應調整軍事戰略思維、鞏固並增強太平島及東沙島的防衛力量；在外交上，須儘量爭取在各種場合的發言空間、要求加入「南海各方行為」機制、維持並尋求與中共及東南亞國家正常關係。

關鍵詞：歷史性水域、南海策略、第二軌

Abstract

This study aims to examine Republic of China's (R.O.C.) difficulties, necessary strategy, and efforts on South China Sea. Regarding the difficulties, the R.O.C. government has faced several challenges, including the historical territorial waters being challenged, South China Sea forum being marginalized, dilemma of whether or not to cooperate with China, and the insufficient capabilities of force projection. In terms of strategy and efforts, the R.O.C. government needs to expand track-two channel, readjust military strategic thinking, and reinforce the defensive ability of Spratly Island and Pratas Island. In terms of diplomatic measures, R.O.C. needs to seek every possible communication opportunity and request to join Conduct of Parties on South China Sea mechanism, and maintain and also, improve relations with China and ASEAN states.

Keywords: Historical territorial water, South China Sea Strategy, Track-two channel

壹、前 言

南海諸島因位處南洋航路要衝，加以地區蘊藏豐富的石油、天然氣及漁業、礦產

等資源，其經濟價值及戰略地位日益重要。近世紀以來，南海問題涉及的是島嶼主權、海域劃界及資源利益的爭奪，一直是個複雜的安全議題。爭端的國家包含中共、越南、

菲律賓、馬來西亞、印尼、汶萊及中華民國等國，也包含來自區域外的美、日等國際勢力。時至今日，南海衝突始終存在，如2012年3月4日近百艘越南船在西沙七連嶼作業，其中的兩艘越南漁船和23名漁民因「侵權、侵漁」，遭中共漁政306船查扣；¹4月10日，菲律賓海軍企圖拘捕進入黃岩島附近捕魚的中共漁船，菲、中雙方皆宣稱對方侵犯主權，形成兩國在海上對峙一個多月的局面；²中共國務院於6月上旬批准設立三沙市，管轄西沙群島、中沙群島、南沙群島的島礁及海域，此舉遭越南、菲律賓等國抗議，³南海情勢明顯已從暗潮洶湧演變為一觸即發。就我國立場而言，一向主張南海西沙等四群島及其周遭水域屬中華民國固有領土及水域，主權屬於中華民國，不容置疑。⁴南海問題攸關我國國家利益與安全，其涉及層面甚廣，包含政治、經濟、軍事、海上航道安全及漁業作業與資源利用等，南海價值不言可喻。⁵基於南海問題的複雜性及重要性，本文探討我國在經營南海之過程與困境，及應採取的策略與作為，藉以維護我國領土主權，確保國家利益。

貳、南海地理環境與戰略價值

「南海」位於北緯23度27分至南緯3度，東經105至120度之間的一個半封閉海域(Semi-enclosed Sea)，面積約350萬平方公里，又稱「南中國海」。⁶此海域東接菲律賓群島，西瀕中南半島，南臨馬來西亞與印尼之蘇門答臘，北接中國的海南島、廣東、廣西及臺灣地區（如圖1）。東西相距約1,300公里，南北縱長約2,400公里，其間大小島嶼（礁）約270個，分散於東沙群島、西沙群島、中沙群島及南沙群島，其中以位處最南端的南沙群島面積最大，所有的島礁和暗沙也最多，也是南海主權爭議及糾紛最多的區域。⁷就我國所主張的南海地理範圍而言，乃依政府於1947年12月1日所公布之「南海諸島位置圖」中U形線（如圖1虛線所示）所涵蓋之水域及島嶼、環礁、暗沙等。⁸

南海因其特殊的地理環境，極具戰略價值：在「航線價值」方面，東南亞三條主要溝通印度洋與太平洋的重要海上航線—麻六甲海峽、巽他海峽及龍目海峽，前二者皆需通過南海地區，其間往來貿易，約占全球海洋貨運的25%，素有「亞洲的地中海」之稱。尤其自波斯灣的石油和戰略物資經由麻六甲海峽運往日本、香港、臺灣、韓國均需經過南海，南海對日本、東南亞國家及亞洲

-
- 1 劉詩雨，〈中越南海又現爭端〉，《阿波羅新聞網》，2012年3月23日，<<http://www.aboluowang.com/news/2012/0323/-147644.html>>（檢索日期：2012年7月4日）
 - 2 胡敏遠，〈黃岩島事件凸顯中國大陸安全困境〉，《青年日報》，2012年6月7日，版4。
 - 3 〈陸設三沙市，菲提外交抗議〉，《中時新聞》，2012年7月5日，<http://news.chinatimes.com/mainland/11050501/132012070501313.html>（檢索日期：2012年7月10日）
 - 4 〈南海動作頻頻，外交部重申領土主權〉，《中廣新聞網》，2012年6月22日，<http://news.cnyes.com/Content/20120622/KFKZMG1S7HHK6.shtml>（檢索日期：2012年7月4日）
 - 5 劉復國，〈國家安全與臺灣推動區域共同發展合作方案之研究〉，《臺灣國家安全戰略與南海問題研討會論文集》（臺北：臺灣綜合研究院，2000年3月4日），頁2-3。
 - 6 俞寬賜，《南海諸島領土主權爭端之經緯與法理》（臺北：國立編譯館，2000年12月），頁1-2。
 - 7 沈克勤，《南海諸島主權爭議》（臺北：臺灣學生書局，2009年4月），頁21-22。
 - 8 尹章華，〈南海水域船舶碰撞法律問題之研究〉，《海運研究學刊》，第3期，1997年4月，頁122。



圖1 南海地理位置

資料來源：<http://hep.ccic.ntnu.edu.tw/browse2.php?s=209>

新興工業國家具有極重要的戰略位置，也是這些國家經濟發展的「生命線」。⁹

在「經濟價值」方面，南海諸島周圍海域的海洋資源相當豐富，包括漁業、礦業（如磷、錳、鈷、石油及天然氣等）等資源，其中以石油及天然氣最為豐富。自1970年代，聯合國公布了南海潛藏豐富的石油資源訊息，引起周邊國家的覬覦，環南海各國開始積極占領南海島礁、探勘和開採石油。根據美國能源部的資料顯示，南海地區石油蘊

藏量約為78億桶；俄羅斯外國地質研究中心估計石油蘊藏量為60億桶，其中70%為天然氣；另中共的估計，此地區石油蘊藏量約為1,500億桶，並認為南海儲油量為「第二個波斯灣」；¹⁰在「軍事價值」方面，南海地區是冷戰時期美蘇兩國在東南亞對峙的最前線，美蘇兩國各自在菲律賓及越南建立海、空基地，形成隔著南海遙遙相望之勢。¹¹南海周邊國家若能擁有其中島嶼主權，開闢海空前進基地，作為轉場、中繼之用，可延伸

9 蕭曦清，《南沙風雲》（臺北：臺灣學生書局，2010年1月），頁55。

10 Carolyn W. Pumphrey著，《中共在亞洲崛起之安全意涵》（臺北：國防部史政編譯室，2003年5月），頁244。

11 越戰後，蘇聯和美國分據越南之金蘭灣(Cam Ranh Bay)和菲律賓的蘇比克灣(The Subic Bay)，形成兩強在南海地區的核武對峙情勢。

機艦作戰半徑，增大防禦縱深，不但在戰事發生時可迅速部署、制敵機先，且於平時可作為軍事據點、海空補給站及情報蒐集站，隨時監視南海周邊國家海上動態。

參、南海紛爭與各國主張

多年來眾所周知，各爭端國對於南海諸島的紛爭不僅迄今未獲解決，而且局勢更形複雜，地區內衝突未曾平息過。¹²究其原因，應存在有下列五大問題：(一)領土（海）劃分衝突；(二)石油及天然氣礦藏所有權之爭議；(三)航道自由與安全的維持；(四)海盜活動及劫持事件肆虐；(五)環境污染及資源耗竭問題。¹³若從衝突的角度觀之，南海一方面是其周邊主張主權國家競逐礁嶼、海洋區域和資源的地區；另一方面則是沿海國家與世界主要船運國、海軍強權、和東北亞依賴海上通道輸送原油及其他貨品之國家間潛在衝突地區。¹⁴目前在南沙群島聲稱擁有全部或部分主權的國家計有中共、越南、菲律賓、馬來西亞、印尼、汶萊及中華民國等7個國家。

各爭端國對於南海主權的主張，各執一詞，其中最主要原因在於各國對於「歷史根據」之主張或對「法理依據」的訴求。主張主權「歷史根據」者係以正式官方文件、考古史蹟、文獻紀錄及學者學術發表為主；「法理依據」主要是以1982年《聯合國海洋法

公約》(The United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)中有關海洋權益的論述，包括對12浬領海(Territorial Seas)、200浬專屬經濟區(Exclusive Economic Zone, EEZ)、大陸棚(Continental Shelf)等重要概念做了界定。¹⁵各爭端國紛紛透過「歷史根據」或「法理依據」來取得南海諸島主權時，造成了接連不斷的外交爭辯和軍事衝突，導致南海爭端成為東亞區域安全，甚至是亞洲太平洋地區最嚴重的「熱點」(Flash Point)之一。至於各國對南海主權主張之理由如表1所示。

針對南海主權的主張，有關國家各自提出其島嶼及其附近海域之主權論述時，同時採取強化主權措施。除派兵占領、構築工事、立主權標誌碑等「宣示主權」外，也有強化島嶼防務、鋪設機場跑道、修建棧橋碼頭，甚至發展觀光旅遊設施或邀媒體參訪等「鞏固主權」作為。另外，在鞏固主權方面，各國常以海軍巡弋、驅離與干涉外國籍船舶、扣捕入侵外國漁船與漁民、進行海洋科學及石油（天然氣）探勘活動等為手段。¹⁶

在所有南海爭端國中，以中共之國力、軍力最為強大，在南沙群島主權爭議中扮演日益重要角色，其南海政策將備受矚目，預判中共未來政策走向如后：

(一)堅持擁有南海主權，並將之「法制化」；(二)進行雙邊談判，反對南沙問題國際

12 其中較大的衝突有中越於1974年1月之「西沙海戰」；中越於1988年3月之「赤瓜礁海戰」；中菲於1995年2月之「美濟礁事件」。

13 同註10，頁229-256。

14 Stein Tonnesson, "Vietnam's Objective in the South China Sea: National or Regional Security?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No.1, April 2000, p.213.

15 維基百科—自由的百科全書，〈聯合國海洋公約〉，<http://zh.wikipedia.org/wiki>（檢索日期：2012年7月4日）

16 張中勇，〈中共對南海紛爭的衝突策略〉，《國防雜誌》，第11卷第10期，1996年4月，頁17-18。

表1 各爭端國對於南海主權之主張

國 家	南 海 主 權 主 張 之 理 由
中 華 民 國	主張擁有整個南海的主權，是基於(1)歷史上先發現者；(2)中國地圖已將南海列入中國範圍；(3)先占有並對這些島礁行使管轄；歷史文獻記載；(4)二次戰後自日軍接收南海諸島。
中 共	主張擁有整個南海的主權，是基於(1)歷史上先發現者；(2)中國地圖已將南海列入中國範圍；(3)先占有並對這些島礁行使管轄；歷史文獻記載；(4)二次戰後自日軍接收南海諸島。
越 南	主張擁有整個南沙及西沙群島的主權，是基於(1)歷史首先發現；(2)大陸棚之原則；(3)國家繼承原則（繼承自法國）。
菲 律 賓	菲律賓占據南海8個島礁名為「卡拉揚群島」(Kalayaan Islands)，主權主張是基於地理上鄰近原則(Proximity Principles)及先占原則。
馬 來 西 亞	基於大陸棚與歷史先占原則，宣稱在南海擁有主權。
汶 萊	主張擁有專屬經濟區範圍內「南通礁」之主權。
印 尼	主張擁有其「納土納群島」200浬經濟海域。

資料來源：轉引自謝游麟，〈析論中共南海政策之戰略意涵〉，《中華戰略學刊》，2011冬季刊，2011年12月，頁30。

化；(三)主張和平解決南沙爭端、擱置爭議、共同開發；(四)自我克制，多方協調；(五)鼓勵海峽兩岸協調合作；(六)強化海、空實力，增強南海部署與行動；(七)強化其所占島礁的建設。¹⁷

另外，對於在區域外的美國而言，雖然美國並不是南海主權的聲索國，但美國扮演南海問題的協調者與秩序維護者的角色。南海涉及美國戰略利益，南海海域為美國前進部署兵力轉運的重要戰略海域，其暢行與否，影響美國在亞洲地區的兵力投射；再者，目前美國在區域內與中共、越南、菲律賓等國家均有合作開發或探勘油井的合約，任何衝突均可能導致美國利益的損失。因此，美國對於南海主權紛爭採中立(Neutrality)立場，¹⁸寧願置身事外，不願捲入其中。美國基於對南海之戰略利益，其官

方立場如下：¹⁹

(一)美國強調南海地區的和平、安定與繁榮的重要，勸導爭議國家和平解決爭端。

(二)美國強烈反對任何國家使用武力及威脅來維護其在南海的領土主張，並認為使用武力及威脅係違反《聯合國憲章》的嚴重事件。

(三)美國對於主權爭執各方所持的法律立場意見，願應爭執各方的請求來協助和平解決爭端。

(四)美國對南海地區具有戰略利益，反對任何國家違反《聯合國海洋法公約》，使用武力擴張其對海域的主權要求。另外，美國亦提出南海自由航行權主張，更倡議由多邊機制解決紛爭。²⁰

另外，2010年7月美國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)在「東協區域論壇」(ASEAN

17 謝游麟，〈析論中共南海政策之戰略意涵〉，《中華戰略學刊》，2011年冬季刊，2011年12月，頁43-44。

18 隨著南海緊張情勢的升高，美國已由「積極中立」(Active Neutrality)的南海政策，轉向「積極關切」(Active Concern)，並走向積極介入南海問題的方向。

19 同註6，頁206-207。

20 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國100年國防報告書》(臺北：國防部，2011年7月)，頁28。

Regional Forum, ARF)外長會議時，發表了南海問題多邊協商主張，是美國首次公開介入南海爭端，將原屬雙邊協商格局的南海問題，推向多邊協商與國際化。希拉蕊表示，南海群島主權爭議的解決對區域安定至關重要，在亞洲公共海域的航行自由及在南海爭議上尊重國際法，符合美國「國家利益」(National Interest)，美國將促進多邊協商，以解決各國競相宣稱南海島嶼主權的問題。²¹希拉蕊在2012年8月下旬的「亞洲之行」，呼籲中共和東南亞國家處理南海爭議時，不應以「恫嚇、動武」的方式解決，而應以「談判」方式解決。²²

在策略上，美國藉「東協區域論壇」、「美國－東協峰會」等力主南海問題國際化與多邊協商，頻頻與環太平洋國家舉行聯合軍演，企圖將其戰略重點「重返亞洲」，以阻止中共在南海稱霸。²³在日本方面，為維護其船隻航行自由，主張南海地區應維持和平穩定，及國際航道的航行自由與安全。日本是位於東亞的經濟大國，而南海周邊國家是日本傳統商品市場和原料基地，與東南亞國家的貿易總額近1,000億美元。²⁴麻六甲海峽及南海航線為其經濟及戰略的生命線，其所需要的80%石油，均須由中東經過此航線運往日本，而日本與東南亞、中東、非洲及歐洲貿易亦須經由此航線。²⁵因此，日本

積極介入南海事務，擴大在南海地區的影響力，尤其派遣海上自衛隊赴南海分擔海運安全任務。²⁶更有甚者，日本內閣於2011年11月17日在印尼峇里島召開之海洋安全為主要議題的「東亞高峰會」上，與越南及菲律賓等東協國家，建構所謂的〈南海主權問題和保障航行安全自由的合作框架〉，以扼制中共在南海地區的維權行動。²⁷

另外，在南海近期情勢方面，經統計2011年迄今於南海地區發生之重大事件多達十餘件（如表2），主要關鍵應為「崛起的中共」與「重返的美國」。近年中共勢力向南海延伸情勢明顯，其中包含軍事、海上維權能力與對於礦產處理之科技能量，促使東協國家重新引進美國力量，以抗衡中共。在過去10年當中，美國由減少在東亞駐軍、撤出在菲律賓軍事基地之消極政策，轉變為以各式手段介入區域情勢，其中主以運用外交、宣誓積極鞏固雙邊同盟，或以軍事外交、協同軍演等方式，高調表達決心。其中尤以合作軍演，象徵雙方軍事合作與互信，更可解讀為著眼未來可能之軍事衝突，預作因應，常為各方所關注。

肆、我國對南海之經營與面臨之困境

一、南海經營

21 〈美國指化解南海爭議為國家利益〉，《中國時報》，2010年7月24日，版6。

22 Associated Press, "Hillary Clinton to discuss South China Sea on Asia trip," 28 August 2012, <<http://www.politico.com/news/stories/0812/80287.html>>（檢索日期：2012年9月1日）

23 梁華傑，〈南海主權爭議，加速美重亞輕歐布局〉，《青年日報》，2010年12月16日，版7。

24 楊成緒，《南海周邊安全環境透視》（北京：中國青年出版社，2003年3月），頁22。

25 張瑤華，〈日本在中國南海問題上扮演的角色〉，《國際問題研究》，第3期，2011年3月，頁52。

26 張隆義，〈後冷戰時期日本的防衛政策〉，《問題與研究》，第31卷第8期，1992年8月，頁40-49。

27 何思慎，〈日本與東協國家在南海問題的合作〉，《戰略安全研析》，第79期，2011年11月，頁17。

表2 南海2011年迄今今年重大事件

時 間	事 件
2011.02.25	中共漁政船開槍驅趕菲漁船。
2011.03.02	中共漁政船驅趕菲海洋探勘船VENTURE號。
2011.05.26	越「平明2號」石油勘測船遭中共海監船剪纜。
2011.06.09	中共漁船漁網與越探勘船纏繞。
2011.06.13	越於廣南省外海進行實彈射擊並發布徵兵令。
2011.06.14	美、菲、新、馬、泰、印尼及汶萊海軍在麻六甲海峽等海域舉行聯合操演。
2011.06.28-07.08	美、菲聯合操演。
2011.07.09	美、日、澳於汶萊外海舉行聯合操演。
2011.07.15	美、越聯合操演。
2011.08.26	美、新聯合軍演—海上聯合戰備訓練演習。
2011.10.18	菲巡邏艦誤撞中共作業漁船，遭扣留24小時。
2012.02.07-17	美、泰、新、日、韓、印、馬七國在泰春五裡府的梭桃邑進行2012金色眼鏡蛇聯合操演。
2012.03.02	中共海軍第11批亞丁灣護航編隊，於西沙海域實施輕兵器實彈射擊操演。
2012.03.04	近百艘越南漁船在西沙七連嶼作業，其中兩艘越南漁船和23名漁民，遭中共漁政306船查扣。
2012.03.22	越南巡邏艇侵入我太平島禁限制海域，疑似向中洲礁我巡邏官兵射擊空包彈。
2012.04.10-06.05	中共漁船在黃岩島作業，遭菲軍艦驅趕，並引發「中」菲艦船對峙。
2012.06.上旬	中國大陸在西沙群島設立三沙市。

資料來源：孫紹正，〈南海情勢近期發展〉，「情報與國土安全—南海情勢分析」學術研討會（八德：國防大學，2012年4月12日），頁3。

（一）主權主張

我國政府一向聲稱南海之西沙、東沙、中沙、南沙等群島為我國固有領土之一部分，國內學者陳鴻瑜就從歷史證據、國際條約證據、先占與設治及主權宣布等法理依據證明之。²⁸就「歷史證據」而言：我國古籍曾記載有關南海諸島之地理特性，沿海漁民亦有行駛南海諸島的水路簿，顯現我國漁民很早就出入南海諸島，從事漁業活動；就「國際條約證據」而言：主要係依據1951年

的《金山和約》及1952年的《中日和約》，這些合約均規定日本放棄其在戰爭期間所占領的土地（包括南海諸島），將管轄權歸還我國政府；在「先占與設治」方面：我國在19世紀中葉前，即有人民定居南海諸島，根據持續占有及居住之事實，我國宣布這些島群為領土，當無疑義。

在「主權宣布」方面：1975年2月14日，我國政府向越南外交部發表對西沙群島及南沙群島擁有領土主權之白皮書，提出

28 陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》（臺北：國立編譯館，1997年11月），頁269-271。

鄭重聲明：「中華民國擁有西沙群島及南沙群島之主權是不容置疑及不可侵犯的」。另外，於1980年4月25日我國外交部發言人金樹基在記者會上表示：「南沙群島為中華民國固有領土之一部分，中華民國政府曾一再聲明中華民國對南沙群島唯一享有合法主權國家之嚴正立場，此一立場絕非任何方面之片面行動或措施所能改變。」我國政府對於鄰近諸國片面所做的領土主張，而確實侵害到我國領土主權完整者，均隨時提出抗議聲明，重申南海諸島之主權屬於我國，不容他國侵犯。²⁹

1993年4月13日，行政院核定「南海政策綱領」，明確宣示南沙群島、西沙群島、中沙群島及東沙群島，無論就歷史、地理、國際法及事實，向為我國固有領土之一部分，其主權屬於我國。另外，「南海政策綱領」中亦明確指出「U型疆線」內之海域，為「歷史性水域」，係我國管轄之海域。³⁰自此之後，外交部先後多次聲明我國對於南海之主權，尤其於2012年8月10日針對「越南一再指稱我國加強太平島軍事部署係侵犯越南主權，致區域局勢緊張，要求我停止該等活動。」再次嚴正重申立場：無論就歷史、地理及國際法而言，南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域屬中華民國固有領土及水域。中華民國對該四群島及其水域享有一切應有權益，任何國家無論以任何理由或方式予以主張或占據，一概不予承認。³¹

(二)設置管理

1945年對日抗戰結束後，我國自日軍手中接收南海諸島，並派員勘查、建碑、測圖，設置「南沙管理處」建立氣象探測雷達站，將南海四沙暫歸廣東省政府管轄；1949年6月6日，將南海諸島劃歸海南特別行政區，由海軍代管；1956年6月6日至10日，我國海軍先後派出立威部隊、威遠部隊和寧遠部隊巡弋南沙群島各島礁，並由海軍陸戰隊守備太平島，改設「東沙守備區」；1967年中國青年反共救國團暑期育樂活動南疆遠航隊設立「南疆屏障」石碑乙座；1980年12月將南海諸島交由高雄市政府代管，並成立「區公所」以治之；³²1989年6月30日，當時的內政部長許水德率團前往東沙島豎立「南海屏障」國碑。接著又於1990年1月在太平島豎立「南疆鎖鑰」的國碑，並召集內政、國防、外交三部會代表及學者專家進行研討，向行政院提出包括「改善太平島駐軍辦公設施，以現代化設備增進駐軍戰力」等12項建議。根據這些建議，行政院於1992年12月成立一個由內政部部长擔任召集人的「南海小組」，同年10月國防部「公告南沙（太平島）地區和東沙地區的海空域限制區，將東沙島及南沙太平島周邊海面6千公尺上空宣佈為「限制區域」，周邊海面6千公尺為「限制海域」，非中華民國國籍船舶或其它運輸工具或人員，不得出入本海域限制區」。³³

1994年4月，我國以護漁、打擊走私與海盜為目的，派遣保七總隊2艘巡護船赴南沙

29 陳鴻瑜，《南海諸島主權與國際衝突》（臺北：幼獅出版社，1987年3月），頁107-109。

30 《南海政策綱領》，中華國內政部，1993年4月13日。

31 外交部網站，2012年8月10日新聞稿，<http://www.mofa.gov.tw/>（檢索日期：2012年7月4日）

32 同註6，頁132。

33 楊志恆，《我國應有的南海戰略》（臺北：業強出版社，1996年8月），頁32-33。

巡弋；1995年3月25日，我國駐太平島的守軍砲轟經過附近水域的越南貨輪；2000年行政院成立「海岸巡防署」，並由該署接管東沙島、太平島；2003年前內政部長余政憲偕同行政院經建會副主委張景森等人視察南沙，並舉行一等衛星控制點設置動土典禮；2008年2月2日，陳水扁總統搭乘C-130運輸機至太平島，主持飛機跑道的啟用典禮，成為首位抵達中華民國國土最南端的國家元首；³⁴2011年7月國防部舉辦太平島－全民國防南沙青年研習營；³⁵同年8月3日至6日教育部舉辦「東沙巡禮—海域安全及生態體驗營」。³⁶2012年8月31日國家安全會議秘書長胡為真與內政部長李鴻源等部會首長視察南沙群島太平島，宣示南海「主權在我，不容置疑」堅定立場。³⁷

(三)法律制度

為維護我國領海(Territorial Sea)主權及鄰接區(Contiguous Sea)權利，我國於1998年1月21日公布「中華民國領海及鄰接區法」，主要內容包括我國領海及鄰接區之範圍、外國船舶無害通過我國領海之有關規定及與相鄰或相向國家間領海重疊時分界線之劃定原則等。緊接著行政院於同年2月10日公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，明確宣示我國海域管轄權範圍。另

外，為維護我國在專屬經濟海域及大陸礁層的權利，行政院亦於同年的1月21日公布「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，主要內容包括我國專屬經濟海域及大陸礁層的範圍、我國得主張的權利與相鄰或相向國家間專屬經濟海域及大陸礁層重疊時分界線之劃定原則等。³⁸上述規定彰顯我國對南海海域及島礁的立法管轄能力，同時清楚向國際社會宣示我國的領海具體範圍。

(四)南海政策

1988年3月14日，中共與越南在南沙群島赤瓜礁附近海域發生武裝衝突之後，中華民國外交部發言人曾發表有關我國之南海政策，其中提到此政策有兩大目標：1.避免介入與中共、或中共與其他島嶼主權爭端國之間所發生之軍事衝突；2.保衛南海島嶼，尤其是太平島，防禦來自中共或其他國家的侵犯。嚴格而論，此外交部之政策聲明不過是對中共與越南在南沙發生衝突所作的反應與表態，當時中華民國仍欠缺一個通盤、整體之南海政策。³⁹直至1993年4月13日行政院核定「南海政策綱領」，明確指出我國在和平理性的基礎上，及維護國家主權原則下，開發此一海域，並願依國際法及聯合國憲章和平解決爭端；文中亦列舉堅定維護南海主權、加強南海開發管理、積極促進南海

34 同註9，頁423-443。

35 〈睽違近44年／青年研習營登上太平島〉，《聯合晚報》，2011年7月19日，版2。

36 〈全國大專東沙巡禮，深耕我國南海主權意識〉，《中央社》，2011年8月6日，<http://www2.cna.com.tw/Postwrite/P5/88051.aspx>（檢索日期：2012年7月15日）

37 〈宣示主權 胡為真視導太平島〉，《海峽國際網》，2012年8月31日，<http://zuilon2000.pixnet.net/blog/post/31113951>（檢索日期：2012年9月4日）

38 許惠祐，《臺灣海洋》（臺北：行政院海岸巡防署，2005年8月10日），頁15-16。

39 林正義，《南海情勢與我國應有的外交國防戰略》（臺北：行政院研究發展考核委員會，1996年10月），頁121。

合作、和平處理南海爭端、及維護南海生態環境等5項目標。自此，中華民國有一個處理南海問題之通盤、整體和最高政策與指導原則。另外，1995年2月中菲「美濟礁」事件後，我國政府亦重申處理南海政策5項原則：1.對於南沙群島問題，在牽涉我國歷史性水域主權方面，我國堅持主權立場不變；2.對區域內和平方式解決爭端之作法表示支持；3.對任何足以引發爭端之挑釁行為表示反對；4.「擱置主權爭議、共同開發資源」之觀點，已在南海周邊漸獲共識，我政府對此表示支持；5.我將繼續積極參加「南海潛在衝突管理研討會」(Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea，以下簡稱南海會議)之相關國際會議，並與南海周邊國家充分合作，避免引發潛在衝突。⁴⁰2001年3月，我國第一部《海洋白皮書》針對南海主權維護提出行動策略，文中提出「在不涉及主權爭議下，積極與周邊各國就共同開發議題，協商合作與控制衝突的機制，以創造西太平洋地區和平、安全與繁榮的環境」，並將我國南海政策納入整體海洋政策一環。⁴¹

二、面臨之困境

(一)「歷史性水域」主權主張受到挑戰

我國目前在南海實際有效控制的島礁只有東沙島及太平島，但在主權宣稱上則將西沙、東沙、中沙及南沙群島納為我國固有

領土之一。尤其政府主張南海U型線內之水域係屬我國之歷史性水域(Historic Water)，我國擁有一切權益。惟此種主權主張受到東協南海爭端國或區域外美、日等國的挑戰，國內有一些學者對此U型線持保留看法。⁴²其中最主要的挑戰在於U型線的區域是否構成歷史性水域，有待商榷；另外，U型線內水域之範圍不明確（未以地理座標或經緯度明確定出），線內水域究竟是屬內水(Internal Waters)或是領海、公海，其法律地位亦不清楚；其次，在此區域我國擁有那些權益，「南海政策綱領」並沒有明確規範，尤其我國從未對該U型線內水域行使過「公開」及「有效」的主權行為。在此政策主張模糊不清的情況下，除政策不易落實執行外，⁴³在國際間亦缺乏說服力且不具有法律的效果，在國際上要站得住腳，是備受質疑的。因此，我國政府至今仍持續主張「全部」南海島嶼主權，不審時度勢，不面對事實，恐有斟酌餘地。⁴⁴

(二)在南海問題上被「邊緣化」

中共在「一個中國」的主張下，運用優勢的政治、經濟與軍事權力，成功的將我排除在南海爭議談判協商和可能設立的合作架構範圍。各爭端國家所簽訂的「南海各方行為宣言」已明白列入必須是主權國家才能參與南海合作計畫的排我條文。此外，中共與東協國家或其會員國所共同發表之官方聲

40 楊志恆，《我國應有的南海戰略》（臺北：業強出版社，1996年8月），頁34-35。

41 行政院，《海洋白皮書》（臺北：行政院研究發展考核委員會，2001年3月），頁3-2-5。

42 俞寬賜，〈我國南海U型線及線內水域之法律性質和地位〉，海南暨南海學術研討會，臺北，政治大學，1995年10月16日，頁8-9。

43 如我海巡單位執行南海巡弋，究竟是屬主權宣示或是擔任護漁等任務性質，恐會引起爭議。

44 姜皇池，〈臺灣應調整南海領土主張〉，《蘋果日報》，2012年5月18日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20120518/34237765>（檢索日期：2012年7月16日）

明或簽署聯合公報，也都附加「一個中國」原則的條件，全面封殺我國參與機會。我國在外交上未能參與東協(ASEAN)、東協區域論壇(ARF)及東亞高峰會議(East Asia Summit, EAS)等組織之安全對話，已經窄化我國參與解決南海主權爭議的空間。⁴⁵中共一方面以「一個中國」主權問題，排擠我國在區域中出席相關會議及參與合作開發的機會，甚至在區域內唯一的第二軌道「南海會議」中，也一再杯葛與我國有關的任何提案；⁴⁶另一方面又積極推動睦鄰政策，改善與東協在南海的合作（尤其以菲律賓、越南為主要合作對象），並逐漸掌握南海議題的動向，明顯弱化我國的角色。使我國在南海主權、資源的爭取上，均面臨更大的挑戰。尤其在中共施壓下，鄰近的東南亞國家間亦無一國與我國有任何邦交。同時東南亞國家亦不願得罪中共，在引發不必要爭議下，均支持中共的「一個中國」立場，不承認我國是一個政治實體的事實。此一態勢為我國與鄰近國家交流的企圖，增添許多負面的因素。⁴⁷

(三)與中共合作的「兩難」

在南海爭端立場上，兩岸政府都表示擁有南海主權，對於南海的國家利益問題立場一致，是兩岸難得的交集。儘管中共希望透過與我方合作，表明海峽兩岸在南海問題的共同立場、共同主張，不給其他周邊國家任何可乘之機。或許兩岸在南海議題的合作，可以更促進兩岸關係的穩定，但在中共

「一個中國」的原則下，臺灣的「非國家」(Non-state)身分，除了無法對任何領土宣稱擁有主權外，亦將使得我國在南海各項談判的行動不易得到其他國家之認同。⁴⁸另外，南海問題涉及美國及東協主要國家利益，如果兩岸在南海問題合作，將可能不利於美、臺間的軍事交流及與東協部分國家的經貿關係；另一方面，如果我國站在東協的一邊對抗中共壓力，則恐怕在大中華民族主義下會受到國內、外華人之批評，而且中共可能會用更激烈的手段，杯葛我方參加所有關於南海的會議或活動。

(四)兵力投射能力不足

我國對南海一向採取較為溫和政策，主要原因在於沒有足夠的兵力投射能力，可以支持其主權主張。⁴⁹南海地區南沙群島距離臺灣西南方約860浬，作戰線與補給線過長，遠超過目前我國兵力投射能力範圍。當軍事力量無法到達南海地區，意味著我國在南海問題缺少籌碼及發言權。尤其我國在沒有任何的雙邊條約或多邊機制可獲得外援下，一旦在南沙太平島戰事發生或是面臨武力威脅時，我國海空軍根本無法適時對該島的守軍進行有效的支援或是後撤作業。最明顯例子，由於兵力投射能力不足，我國只能坐視菲律賓於1968年、越南於1975年、馬來西亞於1983年、中共於1988年各以其軍事力量占領南沙部分島礁。這也凸顯出我國在國防上的一些盲點：我國過度將注意力放在對岸，

45 陳欣之，〈東協系列高峰會的大國外交〉，《戰略安全研析》，第67期，2010年11月，頁31。

46 劉復國，〈南海新情勢與我國南海戰略的新思維〉，《戰略安全研析》，第34期，2008年2月，頁15。

47 陳欣之，〈南沙主權糾紛對臺海兩岸關係的意義與影響〉，《問題與研究》，第38卷第7期，1999年7月，頁28。

48 同註40，頁35-37。

49 同註40，頁39。

卻常忽略了鄰國的動態，對區域性衝突沒有能力應變，政府及相關單位沒有應付危機的程序和心理準備。⁵⁰

伍、我國應有南海策略與作為

綜合以上對我國南海之經略與發展困境等的分析可看出，我國的南海政策與作為缺乏大戰略布局的思維、長程宏觀的規劃及危機意識。若政府或相關單位不具前瞻、總體、積極的思維與作為，一旦南海情勢丕變再來重視與處理南海問題時，屆時可能會再出現「島嶼領土被侵占、資源被掠奪、海域被瓜分」的既成事實。惟不容否認地，南海爭端在處理上有其複雜性與困難性，尤其南海問題涉及多元，如主權維護、海上交通、科技研究、環境保育、爭端處理及捍衛國土等事務，在本質上已牽涉國家安全與國家利益，故在政策的位階上須以國家安全與利益的高度與角度，看待與處理南海問題，南海安全本身就是我國國家安全的一個縮影。⁵¹以下就我國應有的南海策略與作為，分述如后：

一、強化「第二軌」的非官方機制

在亞太地區，將南海問題列入討論議題之一的多邊安全對話組織、會議或論壇主要包括：1.「東協外長會議」(ASEAN Ministerial Meetings, AMM)；2.「東協區域論壇」(ARF)；3.「東協擴大外長會議」(ASEAN Post Ministerial Conference, ASEAN-PMC)；

4.「亞太安全合作理事會」(the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)；5.南海會議。以上多邊安全對話組織、會議或論壇當中，「亞太安全合作理事會」與「南海會議」係屬非官方性質的民間組織。對於以上這些多邊安全機制，我國除積極表達參與第一軌道(Track-one)之「東協區域論壇」等之官方組織立場外，面臨南海新情勢，亦應積極參與非官方性質之「亞太安全合作理事會」及「南海會議」，這是我國對外關係困境下的一個重要第二軌道(Track-two)對話出處。在參與對話中，應在我國家利益與海洋戰略思維下，擬定通盤策略，從較具有共識而且可能可以尋求合作的領域或議題著手。⁵²除此之外，我國亦應多舉辦第二軌安全對話的論壇或學術研討會，邀請有關國家來臺討論與南海及亞太區域安全有關的議題，展現我國對於南海問題的重視。

二、維持臺灣優勢與增加南海貢獻

(一)維持戰略優勢

以亞太地緣政治的態勢而言，臺灣不僅位於亞太海洋國家與陸地國家接觸的交鋒線上，同時也是這一鋒線上南、北交通網絡的中介點。這種特殊的結構位置使得臺灣戰略地位的歸屬，直接牽動亞太地區權力結構與戰略形勢的發展。⁵³在擁有如此特殊與重要戰略位置的臺灣，必須以更強勢、更具體的國家安全戰略凸顯臺灣地位的主體性。如加強對南海主權的宣示及相關海域與交通航

50 同註9，頁582。

51 同註9，頁617。

52 「南海會議」三個重要工作領域：促進南海區域合作、推動信心建立、鼓勵領土爭端當事國相互間的對話。

53 李文志，〈海陸爭霸下亞太戰略形式發展與臺灣的安全戰略〉，《東吳政治學報》，第13期，2001年7月，頁162。

線的管控等，讓對岸和相關國家在海權爭執和談判中不能忽視我方的存在。另外，我國所擁有的是經濟發展經驗及自由、民主、人權等普世主流價值，這些是全體國民共同努力的成果，並為我國在國際與區域之間發揮軟性影響力的重要憑藉。我方應當維持此種戰略優勢，在亞太地區扮演更積極、更重要的角色。

(二)加強國際宣傳

為提升臺灣的國際地位、能見度及爭取參與國際組織，必須積極以文宣訴求，行銷臺灣。讓國際人士充分了解臺灣展現的誠意與積極態度，加深國際間對我處境的了解與支持。同時也向國際間說明我們是「利益提供者」、「建設參與者」、「經貿合作者」而不是「麻煩製造者」。如在南海問題上，可設置官方或半官方的「南海（南沙）網站」，持續將我國的立場與歷史等相關文獻和最新情況公諸於世，強調臺灣對南海主權與發展的訴求。⁵⁴另外，我國亦可邀請大批國內外新聞媒體前往南沙太平島進行採訪，使南海區域、亞太區域、甚至全世界所有國家清楚知道我國在南海問題的重要地位。尤其近年來，中共、菲律賓及越南等國積極經營南海的態度與動作，已經充分反映出其積極性，對國際社會也傳達出「勢在必得」的訊息。若臺灣經常保持靜默或不作為，將使我國在南海的主權地位逐漸被淡化或失去實質的重要性。⁵⁵

(三)增加對南海的貢獻

我國在南海擁有東沙島以及南沙群島中最大島嶼—太平島，意謂著我國在該海域

占有一席之地，我國應好好利用這項優勢，提升在這個區域的影響力與貢獻一己力量，以贏得周邊國家的重視與肯定。如建設太平島為遠洋漁業據點與補給站，提升太平島打擊海上犯罪、海嘯災難、海上人道救援、走私情報之蒐集與確保附近航道安全等能量，並與其他南海海域國家簽署海上急難救助、共同打擊海上犯罪的協定。政府也應規劃國防部、海巡署與高雄市政府等單位在東沙或南沙群島附近海域進行有關反恐、打擊海盜、海上搜救與人道救援之聯合搜救演練，未來更可擴大舉辦以吸引周邊國家共同參與。另外，在顧及環境保護下，政府可獎勵民間投資，適度開發南海的觀光資源，並鼓勵國人與國際旅客前往觀光旅遊，促進國際交流，亦為有效宣示主權的作為。例如，馬來西亞對其彈丸礁的管理，便是推動觀光事業，透過國際化來強化主權所有。

三、優化國防作為與整合外交政策

(一)國防方面

1.調整軍事戰略思維

在國防上，目前南海爭端國中對我威脅最大的是中共，次是越南、馬來西亞等國，這些國家除獲得南海經濟資源與掌握有利戰略位置外，並積極擴充武力。面臨南海國家的環伺，我遠洋作戰力有未逮，無法掌握太平島之制空、制海優勢。一旦南沙海域戰事爆發，只能採取「獨立固守」政策。故在軍事戰略上，政府應首先提升南海在國防安全部署的優先程度，加強國軍的兵力投射能力，並調整目前僅以臺海為主的建軍構想、兵力整建及戰備整備。另需尋求同時因

54 孫國祥，〈重新建構議題：司法解決之探討〉，《亞太研究論壇》，第19期，2003年3月，頁38。

55 劉復國，〈南海新情勢與我國南海戰略的新思維〉，《戰略安全研析》，第34期，2008年2月，頁18。

應南海小型軍事衝突的能力。在具體作為上，除持續增強我海、空軍實力外，於平時即應積極蒐集南海諸國之人文歷史、政經發展、南海政策、軍事能力及南海海域的水文、氣象等情資，並對「假想敵國」的可能侵略行動，提出各種可能突發之軍事狀況因應措施、剋制對策及研擬相關戰術戰法，納入國軍年度演訓想定及國防大學深造教育教材。

在配套措施上則須加強海軍與海巡間行動的相互協調配合、擴建東沙島與太平島碼頭與機場設施（包括飛機廠棚、掩體工事、導航設施等）、適時在南海進行軍事演習等。另外，軍事僅是國防的關鍵部分，惟有落實「全民國防」，結合全民力量，發揮綜合國力，才可能達到有效的國防安全。

2. 優化東沙島及太平島兵力結構

1999年11月由當時的國防部長唐飛提出「東沙、南沙太平島換防」，將原本海軍陸戰隊戍守的任務轉由「海岸巡防總署」接替，引發朝野的討論，至今各界仍看法不一。提議者（或贊成者）認為，此舉僅為一單純的任務調整，著眼於可更合理的處理該水域的漁事糾紛，打擊海上犯罪行為及降低軍事意涵，具有善意的考量與政治、經濟及外交等正面的意義。⁵⁶惟從「現實主義」觀之，南海爭端國每年於東協區域論壇(ARF)等會議中，皆發表「口號式」的宣言：各國以和平手段致力於南海衝突的解決、聲稱南海地區非軍事化的重要性等。然而，諷刺的是，南海地區軍備競賽日益嚴重、人工軍事設施不斷擴建、雙邊大小衝突持續發生及軍

事演習次數增加等，實際上仍是各方武力對峙的情勢，軍事意涵未有減緩跡象。就我國而言，「換防」政策或許是自身一廂情願的想法，僅由我方單方面進行「撤軍」的行為，塑造和平形象的用意，促使南海地區的非軍事化，未必能獲得其他爭端國家相對善意的回應，反而使嚇阻、防衛能力下降，進而削弱談判的地位與籌碼。

基於南海在政治上、經濟上、地略上及軍事上之價值，東沙島及太平島勢在必守，而且是要付出一定代價的。吾人認為基於捍衛國家主權及目前南海周邊情勢，可依自我之意志合法地配置各種型態之武力與軍事設施於東沙島及太平島。在兵力結構上可採「交疊配置」方式，即由海巡署與海軍陸戰隊共維島礁安全與海域秩序。⁵⁷其中在任務分工上，以海軍陸戰隊捍衛主權並做為海域執法之依托，海巡署則致力於海域執法與巡防，兩單位協調合作、相輔相成，進一步達「平戰結合」目標。

(二) 外交方面

1. 整合「南向政策」與「南海政策」

我國「南向政策」目的在加強對東南亞國家的雙邊投資與貿易等關係，希望能夠緩和國內對大陸投資的熱潮、減少我國經濟受大陸的磁吸、增進我國與東南亞國家的實質關係、及增強我國在區域安全體系中的關鍵地位。自1994年政府核定實施「南向政策」以來，我國與東南亞之經貿關係變得愈來愈密切，東南亞地區為我國海外貿易投資重鎮、我分散市場及拓展經貿的重要地區。如民國99年度我與東協貿易總額達708

56 同註9，頁408-411。

57 孫大千，〈1982年聯合國海洋公約對我國南海島礁主權之影響〉，《國防雜誌》，第21卷第2期，2006年5月，頁60。（至於海巡署與海軍陸戰隊間之指揮管制及人數、裝備配比等可另章討論）

億9,957美元，其為我第2大貿易夥伴（僅次於中國大陸）；在投資方面，至民國99年6月止，我在東協各國之歷年累計投資總額共計676億117萬美元，東協10國中有6國高居我20大貿易夥伴之列。我係越南第2大外資國、泰國第3大外資國、馬來西亞第5大外資國、菲律賓第7大及印尼第8大外資國。截至民國99年底止，共有東南亞國家勞工37萬8千餘人在臺工作。⁵⁸基於以上這些「南向政策」的執行成果，我國可將之運用於「南海政策」的推動，由陸地經濟延伸至海洋經濟方面之投資與合作，藉由推動南海區域合作、南海資源之開發，鞏固與東南亞國家雙邊關係，降低南海潛在衝突。

2. 在利益各方中取得平衡

當前政府之南海政策主張，係秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」之精神，與周邊國家以對話和平解決南海紛爭。惟受到外交、國防現實困難處境的制約，無法有效推動「堅定維護南海主權」、「積極促進南海合作」等工作。在此種困境及複雜環境下，我國在這場南海賽局中仍有籌碼和利基。尤其對東協或中共而言，排除我方其實是個不妥的策略，因為缺少我國的參與，達成的協議就不能完整的解決南海問題。在外交作為上，吾人可從美國、中共、日本及東協等多方中找出「平衡點」及「戰略等距」，進而增加我方的戰略重要性。

對美國之因應方面，我國應支持美國繼續在亞太地區維持強大軍力及海運航

道安全的政策，並尋求美國支持我國參與有關南海問題和平解決之宣言、對話或會議，也要從美國與中共在南海之競逐找到利基。對日本之因應方面，我國應樂見日本在亞太海上交通線暢通扮演更積極的角色，亦應支持日本所主張亞太地區國家軍事透明化的政策，並尋求日本支持我國參與亞太多邊安全對話與組織。對東協之因應方面，擴大與東協國家之經貿關係；支持並積極參與印尼南海會議；研究與越南、菲律賓、馬來西亞、印尼、汶萊等國在南海合作開採石油天然氣的可能；利用中共與東協之矛盾，爭取最有利的政策空間。對中共之因應方面，應考慮與中共在南海進行特定項目之合作，以制約東協對我採取不利措施；密切注意中共在南海之海、空軍力之擴張與部署，並研擬因應之道。⁵⁹另外，在外交上亦應密切注意「東協區域論壇」、「東協部長會議」等之發展動向，及中共與菲律賓、中共與越南之雙邊官方對話情形。

除上述作為外，凝聚全民南海主權共識是一項重要課題。持平而論，南海爭端及東沙、太平兩島主權等問題對國人而言，是一個較陌生、也較不受重視的領域，然而南海是先人留給我們的「歷史遺產」，後人就應努力加以維護。政府應該凝聚國人南海共識，增加南海議題在我國媒體之報導；擴大辦理全國大專院校師生前往東、南沙進行各項研習活動，喚起新世代對南海一大片海洋藍色國土之了解與重視；⁶⁰在維護海權的問題上，讓漁民確實感受到政府能夠保護他們

58 〈外交政策與對外關係〉，《中華民國行政院新聞局全球資訊網—國防與外交》，2010年9月20日，<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=19883&ctNode=2841>（檢索日期：2012年7月19日）

59 同註38，頁278-280。

60 宋燕輝，〈南海激化 臺灣別再低調〉，《聯合報》，2011年6月14日，版2。

的捕魚權利，加強漁民們的尊嚴和歸屬感。

陸、結 語

我國南海政策強調南海主權歸我、主張擁有南海歷史性水域內之一切合法權益，並願以和平方式解決南海爭端。在政策作法上，則表示願意暫時擱置主權爭議，與周邊國家共同開發南海資源，並有意積極參與區域內有關南海問題之對話。惟在實際作為上，面對爭端國相繼占領各島礁或動作頻頻時，大多採溫和態度，僅止於發表外交聲明，強調中華民國對此區域的主權主張。尤其不論是從經濟發展、科技水準或軍事力量而言，我國是東協爭端國中最先進的一個，我國也是最早派兵駐守南沙群島的國家，但是我國的南海政策與作為在所有爭端國家中卻顯得相對保守。究其原因在於下列困境：

「歷史性水域」主權主張受到挑戰；在南海問題上被「邊緣化」；與中共合作的「兩難」；兵力投射能力不足。面對此困境，必須採取更積極的作為，強化我國在南海的地位，其具體作為在於強化「第二軌」的非官方機制，建立整體合作和互信的環境。另應增加我方在國際發展上的貢獻，維持我國所擁有自由、民主、人權等普世主流價值的戰略優勢，提升在南海的影響力，並在打擊海上犯罪、海上人道救援等貢獻一己力量，以贏得周邊國家的重視與肯定。在國防作為上，應調整軍事戰略思維、持續增強我海空軍實力、鞏固並增強太平島及東沙島的防衛力量。在外交上，須整合「南向政策」與「南海政策」、儘量爭取機會在各種場合發言的空間、要求加入「南海各方行為」機制、維持並尋求與中共及東協國家正常關係。另外，政府除了致力於兩岸與外交關係的拓展

外，亦應提升南海政策的優先性與重要性，對南海問題的未來發展投注更多的關注與資源，整合各單位事權，提出統一的南海政策，凝聚全民南海主權共識，共同捍衛國家利益。

收件：101年07月31日

修正：101年11月26日

接受：101年11月28日

作者簡介

謝游麟上校，陸軍官校75年班、戰院94年班、國防大學國防科學研究所博士班92年班；現任職於國防大學戰爭學院主任教官。