

以油源導向探討 南海軍事戰略規劃

王貴民、鄺芝綺、韓慧林

提 要

- 一、當南海發現大量海底油藏之際，其周邊國家以不計後果方式紛紛透過政治與軍事手段，宣示或直接採取軍事方法強佔部分島礁，該地區軍事衝突之風險明顯上升。
- 二、本研究針對我國具該海域最大島「太平島」主權國之角色，在相關國家為油源明爭暗鬥之局勢中，運用「優勢-劣勢-機會-威脅」策略規劃方法，綜整與排列軍事戰略規劃各項可行方案順序分別為：一、維持現狀（不作為，對南海情勢以俟機應變方式處理）；二、強化軍力（強化遠海作戰能力，包括具有陸戰隊兵力投射之海空作戰能力）；三、恢復駐軍（恢復陸戰隊駐軍，定期海空巡邏，形成與東協各國談判之有效籌碼）。
- 三、期能透過此議題與戰略規劃模式，提供國軍進一步量化研究，以提出有效預防措施，確保我國在南海之權益。

關鍵詞：戰略規劃、南海、南沙群島、「優勢-劣勢-機會-威脅」

Abstract

1. The sovereignty of Spratly islands has long been claimed by our country. Since the oil found under the South China Sea, the peripheral nations occupied those Islands aggressively by military forces. The tense and confrontation has raised the risk of conflict.
2. Taiwan still retains the biggest island-Taiping in this region, with which the position we hold coupling the intriguing situation in the region, the analytical SWOT method is used to look into the military strategy planning for ranking feasible alternatives. The rank is as follows, maintain status quo (no actions)→enhance military capability (long



range operations capability)→redeploy military force on the island (Marine corps, routine air and sea patrol)

3. To provide an effective responsive measure with the quantitative analyses through strategic planning model for the security of Taiping Island and ensuring the national interests is the main purpose of this study.

Keyword: Strategic Planning; South China Sea; Spratly Islands; 「Strength-Weakness-Opportunity-Threat (SWOT)」

壹、前言

2012年福克蘭群島在「英阿戰爭」30年後，因英國授權該島附近海域探勘石油，接著，阿根廷總統克里斯蒂娜·費南德茲(Cristina Kirchner)簽署行政命令，以捍衛主權與資源開發，造成英阿紛爭又起及升高兩國緊張態勢¹。1967年聯合國調查公佈釣魚臺海域擁有800億桶海底原油和油氣蘊藏量，更令日本垂涎；2009年7月2日，日本防衛省計畫將部分自衛隊兵力移至與那國島，且對於釣魚臺則以強硬態度企圖維護其所謂之「國家主權」和利益，造成世界華人自1970年以來從未停歇保釣運動之另一波高潮。然近期日本政客失言不斷，從美化侵略史實、否認戰爭罪行、自衛隊升格為國防軍等「動態防衛」軍事戰略發展，和平憲法名存而實亡，甚至新任總裁安倍晉三無視中韓兩國抗議，高調參拜供奉二戰期間甲級戰犯的

靖國神社，又成為中日爆發衝突的另一導火線²。

〈南海2013年緊張情勢，恐持續惡化〉文中陳述³，據美國「外交關係委員會」分析，南海的緊張情勢在2013年可能會變得更糟，且有別於1990年代，在一段緊張關係過後，情勢會逐漸緩和。2008年後，臺海兩岸從劍拔弩張到交往緩和之情勢；經貿緊密糾纏、民間互動頻繁、外交進入休兵，然而原以威脅為導向(Threat-oriented)之國防卻因威脅目標突現模糊與不明，然在國防部維持原有戰略構想不變情況下，以目前國防之能力是否足以達成或維護我南海固有領土安全，以及在面對中國大陸以外之潛在威脅國家，其因應之戰略與方案是否足以讓國人釋疑，已成為國人對國家信心度之重要指標。本研究係從原油頂峰之角度，就南海現勢，在國內政治走向、國軍戰略、與軍事能力等考量下，運用SWOT方法，針對南沙可能之情

註1：〈福克蘭戰爭30週年，英阿依舊劍拔弩張〉，《中國時報》，2012年2月14日。阿根廷1982年4月佔領當地，跟英國開戰兩個月，大約1,000人死亡，最終阿根廷戰敗，英國重奪福克蘭群島。阿根廷一直要求談判取回主權，但被拒絕。福克蘭群島，阿根廷稱之為「馬爾維納斯群島」，位於南大西洋，為南太平洋和南大西洋之交通孔道。

註2：〈社評—日本右翼崛起，東亞安全堪慮〉，《中國時報》，2012年10月29日。

註3：〈南海2013年緊張情勢，恐持續惡化〉，《臺灣醒報》，2012年12月11日。中國大陸與東南亞國家及印度在南海上爭取資源愈演愈烈，中國大陸新任領導人為了面子不會立即讓步，東南亞國協在2013年將無法協助調停，而美國總統歐巴馬第一任期內也已錯失了最佳調停時機。<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/7558767.shtml>

境與戰略規劃方案，提供初淺看法與方向，以做為評估南海國防安全與軍事能力能否涵蓋我現有疆域、因應領土爭議所引發危機等議題之基礎。

貳、南海可能情境之分析

一、南沙現況分析

南沙群島所占海域約80多萬平方公里，島、礁、灘、暗沙等總計超過200個，露出水面者約50個。經證實南沙群島油藏豐富事實後，南海諸國競相佔領現有島礁，企圖採先行占領、積極建設及國際合作等鑽油方式混淆國際視聽。我國實質擁有太平島與中洲島，太平島是南沙群島中最大島，中國大陸也只僅有7個島礁，其餘皆為其他國家所強佔，依所占島礁數量分別為：越南29個、菲律賓9個、馬來西亞5個，均部署軍隊宣示主權⁴。1946年底二戰結束，我國從日本手中接收了西沙與南沙群島，因國共內戰之故，疏於派兵駐守，開始了鄰近國家之強佔，學者鞠海龍在〈用新思維找回失去的南海〉文中指出：「1975年與1977年越南西貢政府和越南社會主義共和國，先後提出對南沙和西沙群島之主權要求。1978年6月11日，菲律賓將南沙群島的大部分宣佈為「卡拉延群島」，對群島和附近海域提出主權和管轄權主

張，並宣佈建立200浬專屬經濟區。1980年印尼單方面宣佈建立200浬專屬經濟區，進一步侵犯了我國南海主權。1984年，汶萊宣佈實行200浬專屬經濟區制度，對我國南通礁和附近3000平方公里海域提出主權和管轄權要求^{5、6}。」

南海諸國侵犯我國南疆主權，是近40年來之事實，強佔行為始於菲律賓，在1970～1971年間先後派兵佔據我國5個島嶼。1972年更將這些島礁納入巴拉望省管轄，並開始移民、設置投票所、派兵駐守等手段進一步強化其「合法性」。越南更是不落人後，於1984年派軍駐守所強佔南沙8島並納入管轄。後續更強化所佔27島之軍事部署，成為南海爭議島嶼駐軍最多國家。馬來西亞於1983與1989年分別派兵佔領了我彈丸礁、光星仔礁和南海礁。然我國南沙太平島之地位乃制扼南中國海航道之重要據點，南沙群島自始即為我固有領土，卻為鄰近各國所覬覦並強佔駐軍。過去30年間，因純粹主權議題曾先後發生過13次小規模軍事衝突。該群島在航運密度愈來愈高的情況下，戰略位置更趨重要，除為東亞各國必爭之地，亦為美日歐國家眼中之熱點(Flash Point)，一有紛擾或戰端除嚴重影響南中國海航道之安全，亦將嚴重衝擊世界經濟⁷。

註4：高素英，〈圍獵南海：巨大的油氣資源成各方爭奪的焦點〉，《中國南海問題透視》，2011年8月15日，http://big5.qstheory.cn/special/5625/5674/yqstyy/201108/t20110804_99837.htm。現有150個國家因為油氣進入了中國南海海域。南海爭端形勢由地區熱點轉向全球熱點，爭端不再侷限於傳統的五國六方(中國大陸、中華民國、越南、菲律賓、馬來西亞和汶萊)，以美國、日本為首的海域外勢力開始大勢滲透。1982年《聯合國海洋法公約》簽署通過，一座小島可擁有12浬領海，還有12浬的毗連區管轄權，甚至可能擁有200浬的專屬經濟區和350浬大陸架。

註5：鞠海龍，〈新思維找回失去的南海〉，《南風窗》，2009年，第8卷，頁50-53。

註6：馮丹、胡利明、周山丹，〈南海爭端新動向與我國維權之路〉，《世界地理研究》，2010年，第19卷，第1期，<http://niis.cass.cn/upload/2012/12/d20121208212925949.pdf>。

註7：李志剛，〈中共處理南沙爭端的可能模式〉，《高雄，國立中山大學大陸研究所碩士論文》，2003年。



二、南海原油分析

2007年我國能源供給中，原油占51.14%，煤占32.11%，天然氣占8.39%，核電7.97%，其餘水力與再生能源占比為0.39%；且各能源之進口依存度分別：1. 原油：進口依存度高達99.22%；80%來自中東；2. 煤炭：完全仰賴進口，進口依存度為100%；大宗來源為：澳洲(38.8%)、印尼(36.7%)、中國大陸(19.9%)；3. 天然氣：進口依存度高達97%；大宗來源為：印尼(40.7%)、馬來西亞(36.2%)。中共之原油進口依存度也節節攀升，從1996年已成為原油淨進口國(自產原油1.8億噸/年)，2010年進口依存度為50%，2020年預估為62%，2040年則為87%(自產原油降至1億噸/年)。雖然其進口依存度也將在未來30年內躍升至近90%，然而，其擁有之原油自產能量與依存度惡化之時間長度皆遠較我國佳(自產原油為10萬噸/年)⁸。

美國地質勘查單位於1994年已證實南中國海多處油藏，估計南沙海域尚未勘估原油儲量約280億桶(38.4億噸)。中國大陸能源部指出，包括西南沙兩處原油儲量高達2130億桶(292億噸)；南海則擁有歐洲與拉丁美洲油藏之總和1,300億桶(約178億噸)。據中國大陸海南省數據顯示⁹，迄今南海發現之原油儲量有55.2億噸，天然氣儲量有12萬億立方米，南海油氣資源可開發價值超過20兆元，整個南海的原油地質儲量大致在230億

—300億噸間，約占中國總資源量的1/3，屬於世界四大海洋油氣聚集中心之一，有「第二個波斯灣」之稱。

(一) 南海油井開採現況

菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊、印尼已從各國招來200多家石油公司，在南海鑽探1,000多口井，不斷搶奪南海油氣資源，5,000萬噸的年原油產量遠超過中國大陸大慶油田的4,000萬噸，可足量供應我國一年4,800萬噸之原油需求。據美國能源資訊署的數據，菲律賓在南中國海的石油開採量已達48萬噸/年。1978至1994年，越南積極與美、俄等國數十個石油公司簽訂石油探採合約。石油招標區120多處，幾乎覆蓋南沙和西沙全部海域。1986年越南非法開採油井後，產量逐年飆升，到20世紀末已近1,500萬噸/年，所獲外匯近41.4億美元。截至21世紀初，馬來西亞也已在南中國海建立90多口油氣井，原油產量超過3,000萬噸/年，為最晚非法開採但獲利最多的國家。

(二) 南中國海與南沙群島對未來油源之意義

以2030年之供需缺口(年)為25億噸，僅西南沙之儲油可供全世界11年之用。以臺灣原油年需求量¹⁰每年0.4810億噸，現已發現原油儲量55.2億噸，至少可滿足我115年之需求；若換成292億之潛在儲量，可用608年。以中國大陸2020年之原油需求量4.5億噸計¹¹，須進口數量為2.3億噸，2030年更高達

註8：廖惠珠，〈為何英國教授睡不著覺？認真審視臺灣能源問題〉，《能源透視》能源報導—2009年8月，頁24。我國99.22%能源倚賴進口，除澳洲政治較安定外，餘多國經常有小型戰爭、暴動或罷工。

註9：〈「深藍」前瞻：未來10年或建3支航母編隊〉，《東方早報》，2009年4月23日。

註10：Taiwan Oil and Gas Report Q2 2010-a new market research report on companiesandmarkets.com, 2010年3月9日

註11：全球前瞻趨勢動態報導，〈中國將於2025年取代美國成為世界最大油耗國〉，《科技政策發展支援系統建置》，<http://thinktank.stpi.narl.org.tw/Chinese/NSC/Documents>。

表一 西南沙原油儲量(億噸)可供應期程

區域/國家	年需求(億噸)	供應時間(年)	
		已發現原油儲量(南中國海)	潛在原油儲量(西南沙)
世界	25(年需求缺口)	2	12
亞洲	21.5 ¹²	3	14
中華民國	0.48	115	608
中國大陸	3(年需求缺口)	18	97
日本	2.4	23	122

資料來源：本研究彙整；中華民國與日本原油需求為2008年數據。

3億噸。若取2030年進口量3億噸計算，現已發現之原油儲量有55.2億噸至少可供其18年之用；若換成292億噸之潛在儲量，可供其97年之用，西南沙原油儲量可滿足區域或國家之需求持續時間，現已發現之原油儲量為55.2億噸，潛在原油儲量為292億噸(如表一)。

參、關注南中國海議題之態度與行為

南中國海之航運、航道安全及其重要性是國際關注之焦點：

一、中國大陸態度與作為

1988年以前，中共在南沙群島並無軍事存在之事實，因為中共並未實際派兵駐守任何一個南沙群島的島礁。但相對的，菲律賓

、越南、和馬來西亞早已派兵駐守在總數超過20個以上的南沙島礁。此情勢對中共日後領土爭議問題之解決相當不利。因此，1988年，中共一口氣拿下6個南沙島礁，並派兵駐守；1994年7月，中共派遣兩艘戰艦阻止越南在南沙萬安灘附近海域進行之探油活動，兩國為此幾乎爆發武裝衝突。依據中共國土資源部研究人員的說法，當時中共軍方開打的建議已送交當時國家主席江澤民作最後決定。但基於越南即將加入東協，為避免造成更大外交衝突，中共取消動武念頭。事後，越南在萬安灘附近海域的大熊油田與青龍油田開採大量石油天然氣的發展，使中共悔不當初¹³。

二、美國態度與作為

美國對南中國海立場模糊但確定四個原則：(一)美國倡言以和平手段強化此一區域之和平、繁榮與安全；(二)堅持反對任何國家以武力解決南中國海領土爭議問題；(三)美國沒有立場對各宣稱主權國家合乎法理之主權爭取，但若有相關國家要求美國協助爭端事宜，將以和平手段進行協調；(四)南中國海所具有的重要戰略意涵即是在此區域維持安全無阻的海線交通，美國反對超過「聯合國海洋法公約」(UNCLOS)¹⁴之任何在此一區域之海洋聲明。另有兩點是美國不會置身

註12：Speech by OPEC's Secretary General, HE Abdalla Salem El-Badri, to the Second Asian Ministerial Energy Roundtable, Riyadh, Saudi Arabia, 2 May 2007. "In OPEC's reference case scenario world oil demand is expected to climb from 85 mb/d in 2007 to 118 mb/d in 2030. By 2030, Asian oil demand is expected to rise to 43 mb/d, an increase of around 18 mb/d."

註13：宋燕輝，〈南海的安全戰略情境綜觀：1993-2003〉，《亞太論壇》，第19期，2003年3月，頁8。

註14：聯合國海洋法公約(英語：United Nations Convention on the Law of the Sea, 首字母縮略字：UNCLOS)指聯合國曾召開的三次海洋法會議，以及1982年第三次會議所決議的海洋法公約(LOS)。由於英語中的「Convention」同指「會議」與「公約」，所以此一詞彙可以同指該公約本文，以及總稱三次會議的內容。不過在中文語境中，「海洋法公約」一般是指1982年的決議條文。此公約對內水、領海、臨接海域、大陸架、專屬經濟區(「排他性經濟海域」簡稱：EEZ)、公海等重要概念做了界定。來源：維基百科，自由的百科全書。



於南中國海紛爭之原因：(一)經貿議題：東亞整體的最終產品市場仍以北美(與西歐)居大宗，以2006年為例，高達48.2%的產品直接銷往美國與歐洲，且如果再加上與上述出口有關的中間零組件需求，則外部需求的比例更躍升到67.5%，可見東亞要跟歐美「脫鉤」不易¹⁵，美國與南中國海周邊國家間緊密之經濟貿易與合作係為美國在此最大的利益。美軍向來以軍事戰略支撐其能源與國家利益，除與菲律賓保有的美菲協防條約外，只有謹守「聯合國海洋法公約」才能支持其海軍與海洋科學之研究。(二)地緣戰略：南中國海是美軍太平洋艦隊進出印度洋至中東、非洲之重要海域，南中國海地區有重要的經濟與戰略利益，以及與菲律賓有雙邊的安全條約。因此美國的政策將會使美國海軍繼續在此區域活動，並強調維持此區域和平以及航行自由的重要性。

三、東協各國態度與作為

以越南為例，其基於地理鄰近之便，對南沙群島的經營十分積極。1991年5月，越南在其佔領的部分島礁建立電視接收站。越南於1993年在南子島(South West Cay)建立其南沙首座燈塔後，已建有十座燈塔，除有助漁船作業外，更有增強主權的立場。越南除實施移民南沙島礁計畫外，積極鼓勵其漁民到南沙海域作業，更宣稱其海軍可支援三百艘漁船的護漁工作。越南海軍亦組建「長沙(Truong Sa;南沙)海產公司」和「資源

保持支局」，以開發南沙漁源及油氣為主要任務¹⁶。

越南，視南沙群島為國家重要戰略，近期發展，指定行政官員「西沙主席」全權負責西沙問題彰顯其強硬立場與持續開發南海之決心。另在國防突破發展上，部分東南亞國家或通過國內立法或加強軍備方式，強化對中國南海島礁的搶佔，越南從俄羅斯引進先進的基洛級(Kilo)潛艇6艘，以及新型魚雷和反艦巡航導彈，且在空中兵力包括36架蘇凱-30戰機(含採購中之24架)、30架蘇凱-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國大陸的意圖十分明顯，也必將使得南海問題更加複雜化。

四、日本態度與作為

日本與南沙的關係在時間上以二戰為分水嶺可分為兩階段：(一)1918-1951年期間，1918年，日本開始在南中國海採礦。1920年代初期，日本一些企業佔領此區進行鳥糞採收做為肥料之用。1939年2月，日軍佔領我國海南島與西沙群島，並在南沙太平島建立潛艦基地。直到戰敗，依照舊金山和平條約第二章，由我國接收日本所佔領的南沙與西沙群島，包含臺灣。(二)1951年迄今，冷戰後期日本對南中國海再度重視，原因有二¹⁷：1. 航道安全：70%之原油油輪航經南中國海。若南中國海因南沙群島之爭端而影響航道安全。2. 國際領導地位：為在國際事務中扮演積極與彰顯領導地位，對於自認屬於

註15：江啟臣、洪財隆主編，〈洪財隆撰寫，第七章全球經濟失衡的國際多邊體系、東亞金融整合與兩岸經貿意涵〉(臺北：「東亞經濟整合趨勢」論叢，太平洋經濟合作理事會中華民國委員出版，2009年)，頁189-210。

註16：同註13。

註17：Josh, "The US-Japan Security Alliance.." in Asian Survey, Vol. 45 (3).

後院的南沙群島爭端所表現出之興趣、態度與外交能力，已成為一個重要的試金石，更能圍堵中國大陸的崛起。

五、我國態度與作為

林正義教授研究並提出我國應有南海戰略¹⁸：(一)軍事存在(Military Presence)有其政治、經濟、法律和戰略等含義。就政治、經濟面而言，軍事存在可提供必要的保護；就法律面而言，軍事存在是一種領土佔有既成事實表現。戰略上，軍事存在類似圍棋布局。(二)和平為主軸、軍事能力為後盾，持續保持具強度之爭端，以為未來之國利益奠下斡旋談判之利基；(三)只有以強硬的態度才能固守目前之領土與經濟海域利益，所有雙邊之協議與準則皆為軍事對峙與衝突之產物。

南沙既為我固有疆土，亦發現油源，可在替代能源出現並取代之自採、自給自足方式實為國家戰略應有之作為；我國能源極度缺乏，初級能源中以原油及天然氣為最大宗，分別占初級能源之49.3%及7.6%(2002年)。簡單來說，一年自產的原油，只能供給中油公司煉油廠煉製一天之量¹⁹。依據2006年數據²⁰，臺灣年原油進口量為4,800萬噸，可計算自產量僅10萬噸。以超過99%之原油依存度，如何因應原油枯竭期(2020年後)，應是國家生存戰略少數最重要的考量

並且提出可行方案(如設法降低原油依存度)，國家才有生路。

六、小結

檢視各國在南沙群島之利益(如表二)，以及各國對其島礁之主權維護企圖心，如英日韓(福克蘭群島、釣魚臺、獨島)如表三；退此一步即無死所及錙銖必較之決心，以及嚴厲態度如越南在南海動作最明顯與快速，竊占之島最多、駐軍最多、探採油最積極，意圖將南沙衝突國際化(與各國簽約探採油田)，並強烈抗議我在太平島領土建立機場；南沙群島與釣魚臺無疑是我國領土，從非法竊占各國的態度可以判斷，自發現油源後，從近期菲律賓及越南等國之重新宣布領海；越南和相關國家正同美、英、俄等國大型石油公司聯合加緊勘探打井；美國飛機頻繁到南海偵察。越南、菲律賓等國都在南海搶建各種軍事設施²¹。中國在南海議題上的擴張與主權要求，其具體行動包括設立政府官員，加快海上軍事能力建軍速度與規模等，南海水域在國際利益交錯下，其爭議已具國際化、同盟化趨勢。

南海區域原有地緣政治之爭端，現卻摻入原油之利益，加諸南海各國採「先占先贏、先開發油田先贏」之策略，使其結合世界著名之石油公司共同開發，期能造成既定事實方式，取得先機。然因，一、美國國力逐

註18：林正義、宋燕輝、盧政鋒、彭銘淵，〈南中國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編印，1996年)。

註19：蕭慕俊，〈今日明天—石油工業與未來發展〉，<http://74.125.153.132/search?q=cache:zQeCgbYr8tMJ:energy.ie.ntnu.edu.tw>。

註20：〈各國石油進口量列表〉，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw>。

註21：〈南海升溫，中國力求突破「馬六甲困境」〉，《中國評論新聞網》，2009年6月23日。http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/0/2/8/101002865_2.html

表二 各國在南沙群島利益分析表

國 家	國家利益	實質現況 (佔領數)	宣稱主權 時 間	開採油田	軍事作為
中 華 民 國	主權國家	1	789 ²²	無	無(2000年撤軍)
美 國	經貿航運 霸權維持	—		協助菲、越、馬、汶、印 海上採油技術	1979簽訂「菲美共同防禦條 約」
中 國 大 陸	主權國家	7	789	無	無
馬 來 西 亞	宣稱主權 開採油田	5(竊佔)	1969	有	駐軍(駐軍120多人, 指揮 部: 彈丸礁)
印 尼	宣稱主權	無	1969	無	無
越 南	宣稱主權 開採油田	29(竊佔)	1975	有	駐軍(駐軍2000人, 指揮 部: 南威島)
菲 律 賓	宣稱主權 開採油田	9(竊佔)	1978	有	駐軍(約100人, 指揮部: 中 業島)
汶 萊	宣稱主權	無	1984	有	無
日 本	經貿航運	—		無	1,000哩SLOC安全維護

資料來源：本研究。

表三 各國對爭議領土之態度與反應

國 家	爭議領土	爭議國態度或反應
阿 根 廷	福克蘭 群 島	1980年代初阿根廷發生嚴重經濟危機和大規模反軍政府的運動。為緩解國內危機轉移國人注意, 1982年3月19日, 阿根廷人登陸南喬治亞島並升旗。4月2日, 其總統下令對福克蘭群島發動進攻。
英 國		英國派出海軍特遣支隊與阿根廷海空軍作戰, 登陸並攻佔福克蘭群島。阿根廷失敗, 6月14日與英國簽訂停戰協議。英國通過本次戰爭重新控制福克蘭群島, 約1,000人死亡。但是阿根廷至今仍未放棄對該群島主權要求, 一直要求談判取回主權, 但被拒絕。
日 本	獨島	2008年7月14日日本宣佈將在中學教科書中把獨島(日本稱竹島)稱為「日本固有領土」
韓 國		2008年7月30日韓國舉行軍事演習並立碑宣示主權, 因應日本的挑釁, 甚至於2012年李明博總等登島宣示主權。
俄 國	北方四島 (擇捉、 國後、色 丹、齒舞 群島)	二戰後被前蘇聯佔領, 2000年11月俄總統普丁只願將北方四島中的兩座較小島嶼還給日本。2005年8月, 俄羅斯國防部長謝爾蓋·伊萬諾夫稱, 俄羅斯在北方四島領土歸屬問題上不會對日本作出讓步, 將用更加先進的武器武裝北方四島駐軍。
日 本		1994-2005年間, 共30艘日本船隻和210名船員進入爭議水域時, 被俄方扣留; 始終主張擁有主權, 無意接受俄國歸還其中兩個島嶼方式解決爭端, 使得東京與莫斯科遲遲無法簽署和平條約。2008年11月, 日本自衛隊在北海道構築防禦部署。

資料來源：本研究。

漸式微, 以及中國大陸綜合國力之崛起, 南沙情勢之快速演變會否形成一如英國與阿根廷兩國間之情勢, 進而衝擊我國國家整體之安全戰略之議題。二、我國撤軍太平島, 彰

顯和平善意之戰略, 對比於南海諸國變本加厲駐軍或引進國際勢力, 企圖將之國際化, 這些國家沒有一個表現出願意與其他爭議國擱置爭議或分享海域油氣資源的意願。

註22：趙國材，〈論南中國海政策及南沙群島問題〉，《海峽評論》，第71期，1996年。西、南沙群島，於唐貞元五年(公元789年)將南沙群島劃歸瓊州府管轄。宋朝(公元960年至1276年)即隸屬於中國版圖：元世祖29年(公元1293年)，元將史弼等率水師到達過「萬裡石塘」。明清官方出版「廣東通誌」、「瓊州府志」、「萬州誌」中均記載南沙群島歸屬廣東省萬州管轄。中國歷代書籍及中外地圖均明確記載，說明南中國海諸島屬中國領土；北越外交部副部長雍文謙於1956年6月15日承認此觀點，越南外交部亞洲司代司長黎祿進亦然。

南海逐漸成為各國原油利益重心(搶佔油源)或戰略封鎖中國之戰略地位；其中屬我國領土之太平島為南沙群島中面積最大的島，可建碼頭，擁有大型機起降之機場、並擁有南沙群島僅有的天然淡水資源，使其成為最具戰略價值的島嶼，且位於南沙群島之中心，可做為海上油田開採之指揮管制中心與後勤支援中心，掌握南沙之油源探勘、採油作業、原油運輸與作業案全維護之重要樞紐。適合部署之採油平臺位置數量與油輪航道、維護之重兵之重要戰略位置。相對地，引起具有且強烈野心的越南窺探與軍事挑釁，希能取得太平島做為越南經濟發展反制中國大陸(航母)獲取南沙油源必爭之地。

肆、我國在南中國海SWOT軍事戰略規劃與分析

「優勢、劣勢、機會及威脅(Strength, Weakness, Opportunity, Threat; SWOT)」為Weihrich²³博士在1982年所創，以協助管理者迅速找出評估分析方向及關鍵躍升因素，做為決策分析依據，其屬性以「定性」分析為主，「定量」分析為輔，用以指引進行目標特性與策略規劃分析。由於軍事單位為非營利組織，組織鈍重性高，如何依據單位特性，設定「差異化」策略，擬訂不同之管

表四 SWOT交叉分析矩陣分析表

	優勢	劣勢
機會	S-O(優勢-機會) 運用優勢、倍增機會	W-O(劣勢-機會) 克服劣勢、利用機會
威脅	S-T(優勢-威脅) 運用優勢、克服威脅	W-T(劣勢-威脅) 減少劣勢、避免威脅

資料來源：Weihrich, H., 1982, "The TOWS matrix: a tool for situational analysis," Long Rang Planning, 15(2), pp.54-66.

理模式，以增加組織及個人之誘因，對組織整體績效提升，才能產生顯著之幫助；其中「優勢、劣勢」：主要用以考量企業或個人之內部條件，以掌握本身優劣勢，從而衡量是否有利計畫進行；「機會、威脅」：主要乃針對企業或個人之外部環境進行探索，以掌握外來情勢變化，並瞭解外在情勢之有利機會與不利威脅。同樣地，國軍應在考量資源限制及「以能力為基礎」之規劃作業下，運用SWOT策略規劃工具及分析方式，發展出不同以往之致勝策略；迄今運用廣泛，國內外許多企業乃至政府及國軍均採用SWOT評估方式，以利輔助策略制定(如表四)。

一、SWOT分析之應用

SWOT已被普遍應用於策略規劃與評選之分析工具，研析課題包括「市場投資策略下之製造策略發展」²⁴、「1992-1998年美國海軍安全大隊軍事戰略規劃」²⁵、「澳洲中小型及大型軟體企業發展」²⁶、「健保制度探

註23：Weihrich, H., 1982, "The TOWS matrix: a tool for situational analysis," Long Rang Planning, 15(2), pp.54-66.

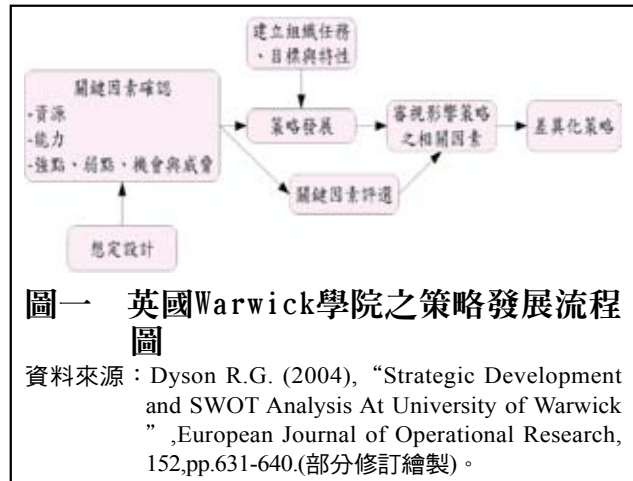
註24：Hill, T. and Westbrook, R. (1997), "The Strategic Development of Manufacturing Market Analysis for Investment Priorities," European Management Journal, 15(3), pp. 279-302.

註25：Frentzel II, W.Y., Bryson, J.M. and Crosby B.C. (2000), "Strategic Planning In The Military: The US Naval Security Group Changes Its Strategy 1992-1998," Long Range Planning, 33, pp.402-429.

註26：Bernroider, E. (2002), "Factors in SWOT Analysis Applied to Micro Small-to-Medium and Large Software Enterprises An Austrian Study," European Management Journal, 20(5), pp. 562-573.

註27：Gibis, B., Artiles, J., Corabian, P., Meissaar, K., Koppel, A., Jacobs, P., Serrano, P. and Menon, Devidas (2001), "Application of Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats Analysis In The Development of A Health Technology Assessment Program," Health Policy, 58, pp.27-35.

討」^{27、28}、「團隊和組織特質分析」²⁹、「都市發展計畫」^{30、31}、「以瑞典Kirby零售業為例，探討小型企業資訊科技發展策略」³²、「廢水量測方式評估」³³、「德國病毒監控評估分析」³⁴、「印度環境衝擊評估」³⁵、「地區性環境管理系統之公共議題」³⁶、「區域性能源策略規劃」³⁷。另Kuttila等學者³⁸結合層級分析法(Analysis Hierarchy Process;AHP)與SWOT方式，進行森林保護策略規劃，透過SWOT各因素之量化、權重及排列優先順序，找出總得分數、排序與決策。Chang and Huang(2006)³⁹運用相同方法研析東亞地區相關港口之策略分析。Yuksel and Dagdeviren(2007)⁴⁰提出因為AHP具層級及獨立性之分析模式，並不適合內外部環境之分



析，在考量策略具相關性下，應用網路分析法(Alytic Network Process;ANP)與SWOT方式，以紡織工廠為例，加權及排列策略優先順序。Dyson(2004)⁴¹針對英國Warwick學院之策略發展，在考量資源及「以資源及能

註28：Christiansen T. (2002), "Organisation and Financing of The Danish Health Care System," Health Policy, 59, pp.107-118.

註29：Jackson, S.E., Joshi, A. and Erhardt, N.L. (2003), "Recent Research on Team and Organizational Diversity SWOT Analysis and Implications," Journal of Management, 29(6), pp.801-830.

註30：Doratli, N., Hoskara, S.O. and Fasli, M. (2004), "An Analytical Methodology for Revitalization Strategies In Historic Urban Quarters A Case Study of The Walled City of Nicosia North Cyprus," Cities, 21(4), pp.329-348.

註31：Halla, F. (2007), "A SWOT Analysis of Strategic Urban Development Planning: The Case of Dar Es Salaam City In Tanzania," Habitat International, 31, pp. 130-140.

註32：S?rensen, L., Vidal, R. V. V., and Engstr?m, E. (2004), "Using Soft OR in A Small Company—The Case of Kirby," European Journal of Operational Research, 152, pp.555-570.

註33：Vanrolleghem, P.A. (2005), "A Critical Comparison of Systematic Calibration Protocol for Activated Sludge Models: A SWOT Analysis," Water Research, 39, pp. 2459-2474.

註34：Witte, W. (2006), "Resistance Monitoring of Human Pathogenic Bacteria in Germany, SWOT Analysis and Examples," International Journal of Medical Microbiology, 296(2), pp.63-67.

註35：Paliwal, R. (2006), "EIA practice in India and its evaluation using SWOT analysis," Environmental Impact Assessment Review, 26, pp.492-510.

註36：Lozano, M. and Vall?s, J. (2007), "An Analysis of The Implementation of An Environmental Management System In A Local Public Administration," Journal of Environmental Management 82, pp.495-511.

註37：Terrados, J. Almonacid, G. and Hontoria, L. (2007) "Regional Energy Planning Through SWOT Analysis and Strategic Planning Tools. Impact on Renewables Development," Renewable & Sustainable Energy Reviews, 11, pp.1275-1287.

註38：Kuttila M., Pesonen M., Kangas J. and Kajanus M (2000), "Utilizing The Analysis Hierarchy Process (AHP) In SWOT Analysis – A Hybrid Method and Its Application To A Forest-Certification Case," Forest Policy and Economics, 1, pp.41-45.

註39：Chang H.H. and Huang W.C. (2006), "Application of A Quantification SWOT Analytical Method," Mathematical and Computer Modelling, 43, pp.158-169.

註40：Y?ksel, ? and Da?deviren, M. (2007), "Using The Analytic Network Process (ANP) in A SWOT Analysis—A Case Study for A Textile Firm," Information Sciences, 177, pp.3364-3382.

註41：Dyson R.G. (2004), "Strategic Development and SWOT Analysis At University of Warwick", European Journal of Operational Research, 152, pp.631-640.

表五 我國在南中國海SWOT之軍事戰略分析

內部因素 → 外部因素 ↓	優勢 (STrength)	劣勢 (WEakness)
	ST-1：太平島南海第一大島且具戰略位置 ST-2：我民主制度發展穩定及可測 ST-3：經濟穩定成長及成長經驗足供東協各國學習 ST-4：與東協無重大利益衝突之國際議題，可理性討論與溝通	WE-1：鞭長莫及，火力支應不易 WE-2：對南海議題無世界性之發聲管道或管道之有效性受質疑 WE-3：現行太平島之兵力配置不足以因應衝突或突襲 WE-4：國內政治意見分歧，穩定性不足
機會 (Opportunity)	S-O推論 運用優勢，倍增機會	W-O推論 克服劣勢，利用機會
OP-1：中國大國崛起對南海具主導權優勢 OP-2：兩岸關係和緩，影響東協各國之政軍決策與顧忌 OP-3：國際較主流主張，朝向和平共享南海資源 OP-4：美國重返亞洲，在此議題具約束力	SO-1：與中國大陸合作共同開發南海資源（甚至開放太平島供其使用但主權仍屬我國）（維持現狀） SO-2：擴大南海民主論壇，善用中國大陸和平崛起契機，共創多贏（維持現狀）	WO-1：強化軍事武力，恢復陸戰隊駐軍，增加與東協各國談判籌碼（恢復駐軍）
威脅 (Threat)	S-T推論 運用優勢，克服威脅	W-T推論 減少劣勢，避免威脅
TH-1：東協各國經濟皆稍具成長，對南海抱持先占或先開發先贏之思維 TH-2：東協各國不斷擴充軍備，增加南海之衝突性 TH-3：目前尚未建立和平開發南海或共同遵守之協定 TH-4：共軍軍艦若藉機（如機械故障）停泊太平島，將影響我主權	ST-1：增加與越南等較激進國家之政經溝通管道，化危機為合作轉機（維持現狀） ST-2：預防中共或越南不預期登陸太平島之想定與作為，確保主權完整性（倍增軍力）	WT-1：維持現況不增兵，俟機應變，待中國大陸之作為而調整與因應（維持現狀）

資料來源：本研究整理。

力為基礎」之規劃邏輯下，設計情境，運用SWOT及TOWS策略規劃工具及分析方式，探討組織內部之優勢與劣勢如人力資源、設施、地點、學校定位、服務及特色；外部機會與威脅因素如政治、社會、經濟、科技(如圖一所示)；由該學院邀集相關教育專家學者，成立校務策略發展委員會，進行想定設計，並採五等第評分方式(1~5分)評選可能因素，1分者表示此因素最不重要(影響程度非常低)，5分者表示此因素最重要(影響程度非常高)，依此模式評選關鍵因素，訂定該校發展策略。

二、我國在南中國海SWOT之軍事戰略分

析

本研究考量南海周邊國家對南海主權與原油開發之作法或態度，加諸世界主要國家之主張，結合及運用SWOT及TOWS策略分析工具，透過研討與腦力激盪，訂定國軍在南中國海之軍事戰略可行方案，並從SWOT及TOWS交叉討論(如表五)，根據「優勢-劣勢-機會-威脅」及其交叉分析結果，考量軍事資源有限及有效利用，且考量策略發展之可能性或機率，以及我國目前之處境等有形無形之政治與軍事氣氛，綜整分析，大家一致認為我國應重視「優勢-劣勢-機會-威脅」之順序或程度分別為「劣勢>威脅>機會>優勢



」；簡言之，普遍認為我軍事能力不足，且中國大陸軍事能力急速擴充，具區域性主導能力與態勢，所以我國應強化對「劣勢」之重視程度與主客觀因素，然南海情勢發展受美國在此區域之態度及投入程度而定，也就是美國對南海周邊國家之需求，採積極或正向之參與態度時，則東南亞各國對中國大陸之反應力道則強；相反地，若對南海周邊國家之需求，採消極或反對之態度時，則東南亞各國對中國大陸之主張，順應者多，但不管如何，美國之態度絕不可能採上述兩種極端之模式，其曖昧及模糊之作為，預留參與仲裁或協商之角色，對其在南海之國家利益最佳。而我國相對面臨軍事能力成長力道有限之困境，武器裝備更新速度受限，顯現「鞭長莫及，火力支應不易；加諸對南海議題無世界性之發聲管道，以及現行太平島之兵力配置不足以因應衝突或突襲」等劣勢及困境中，而這些國家崛起的壓力或威脅就可想而知；本研究透過SWOT方法，探討國軍在南海軍事戰略規劃之淺見，並摘述如后：

(一)「優勢-機會推論(S-O推論)」：運用優勢，倍增機會

1. SO-1，與中國大陸合作共同開發南海資源(甚至開放太平島供其使用但主權仍屬我國)：增加兩岸互信機制與合作機會，可有效降低軍事之支出或駐軍之需求，亦能確保越南或菲律賓對我主權之挑釁；然兩岸關係雖已緩和，但敵對之狀態尚未解除，而此戰略與美國希望兩岸關係「和而不統」或「即使有衝突或爭執而無戰事」之走向不同。

2. SO-2，擴大南海民主論壇，善用中國

大陸和平崛起契機，共創多贏：善用臺灣具民主國家形象及臺商在東協之商業活動與友誼能力，參與東協相關論壇或南海議題之發聲權，與各國共同開發南海資源。

(二)「劣勢-機會推論(W-O推論)」：克服劣勢，利用機會

WO-1，恢復陸戰隊駐軍，增加與東協各國談判籌碼：恢復陸戰隊駐軍，定期演訓與強化海空運補，強化三軍遠海作戰能力，以有效作為國內探油公司或企業主導相關南海資源獲得與運用之主導權及後盾，或促使產官學合作共同研究與開發南海資源；然此作為與現行政府之政策方向或作為稍有差距。

(三)「優勢-威脅推論(S-T推論)」：運用優勢，克服威脅

1. ST-1，增加與越南或菲律賓等較激進國家之政經溝通管道，化危機為合作轉機：隨著印度與中國大陸崛起，全球化與供應鏈市場影響，產業合作之趨勢與日俱增，為克服此威脅與透過企業甚至國與國間的戰略聯盟或結合，增加彼此互補特色，擴大交流與世界接軌；然此作為恐影響與中國大陸之和緩氛圍。

2. ST-2，預防中共或越南不預期登陸太平島之想定與作為，確保主權完整性：預防中共或越南透過天候、機械故障或演訓藉口，強行避難或武力登島，而我國現無足夠之武力常駐與有效抵抗下，若造成既定事實下，將產生「乞丐趕廟公」之悲劇。

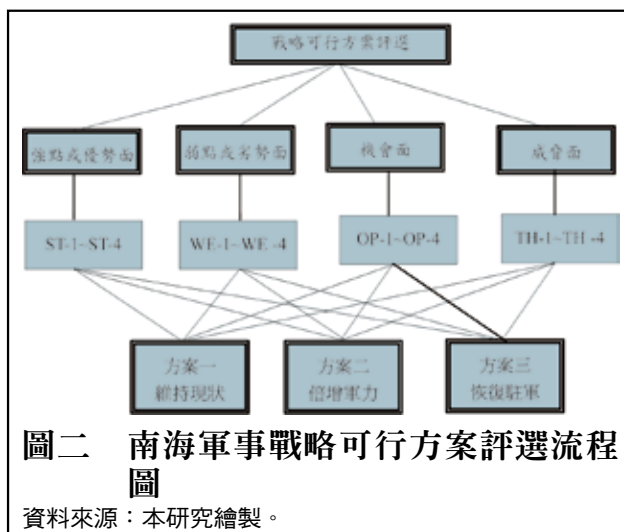
(四)「劣勢-威脅推論(W-T推論)」：減少劣勢，避免威脅

WT-1，維持現況不增兵，俟機應變，恃

中國大陸之作為而調整與因應：因南海距離我國較遠，基礎設備與資源嚴重不足，資訊取得受限，為減少劣勢、降低威脅程度，大量增加設備與防禦設施不易；現中國大陸具南海主導地位，為確保海運之暢通與確保國際之發聲權，以及學習美國建立遠洋海軍與在全球部分區域駐軍之態勢，將愈加明確與可能性高；我若能借勢用勢，在與中國大陸確保和平氣氛下，維持現狀、共同開發，俟機應變，不再增編任何軍力。

因此，再將上述六項未來戰略發展之方案，經過多次腦力激盪與分析，甚至與非軍事背景之教授進行「異領域碰撞」與討論；以「劣勢」為考量之主軸，以尋求戰略機會或規避威脅，並將戰略發展方案重新檢討、修訂、綜整與排列其可行方案順序分別為（如圖二）：1. 方案一：維持現狀（對南海議題隨機應變、無為而治、不作為；甚至在兩岸關係和緩機運，發揮1+1>2效應）。2. 方案二：倍增軍力（加倍陸戰隊軍事能力之部署，並強化遠洋海空支援之戰力展示（如空中加油能力），積極將南海狀況納入三軍聯合演訓之想定範本，有效落實遠海三軍聯合作戰能力建置。3. 方案三：恢復駐軍（恢復陸戰隊駐軍，定期海空運補，增加與東協各國談判之有形籌碼）。

經細部討論最高優先順序之「可行方案一」，也就是不作為的「維持現狀」，或許有人會認為這是消極之作法，若兩岸關係未來又有變化，重新投入之成本或資源將更加龐大，但效果不見得可顯現，具事倍功半之慮，非有效之軍事作為；但也有人認為軍事



是服務政治的後盾，目前的政治氛圍或國際情勢，皆希望以經濟為重，世界重要之國家皆深受經濟不景氣或經濟低迷不振之苦，南海各國雖因此地發現油源而引起主權之爭議，但中國大陸之軍事能力，以及對地區性之主導權已不可同日而語下，雖然美國的態度與作為等因素，亦可能影響此地區政府之態度，而軍力之懸殊與對中國大陸經濟之依賴程度言，使其與周邊國家如越南或菲律賓發生軍事行動之可能性並不高，然各國挾美國介入南海議題之可能性，希望抵制中國大陸霸氣之想法處處可見，卻又積極展現於軍事武器的採購上，以強化其軍事對抗能力。

其次為「可行方案二」，考量我國軍人久安於室，老一輩軍人也慢慢凋零，藉此機會「倍增軍力」，增強太平島之駐軍與三軍統合軍事能力配置，同時迅速籌建空中加油能力，擴大空軍長距離支援作戰能力，以及海軍水面與水下嚇阻能力，以落實三軍聯合作戰模式與演練之機制建立；增加協同作戰之想定課程，以此課題加強演訓之力度與強



度，才能確實達到指管通電情監偵(C4ISR)戰力養成，如此有形無形演訓必能同時強化後勤整備與後備動員能力，使作戰、後勤管理與後備動員之作為能在平時做更有效之檢視與改善，更精緻於演訓品質保證及確保戰時戰力之發揮，同時也能在平時磨練統合作戰、後勤管理與後備動員之人才。

最後，「可行方案三」：「恢復駐軍」也就是回復陸戰隊駐軍模式，常規性海空運補與操演，保持戰力並有限度嚇阻南海周邊國家之覬覦。綜合南海戰略規劃方案，發現研究團隊有一共同之想法，也就是在「維持現狀」戰略是在國防預算不易擴充及國防組織持續精實之際，找出適合我國之發展條件，現階段具短期效應，然長期對軍事能力之提升言並不適合國軍戰略發展。總之，軍事上的作為在強化我南海領土之強硬立場與發言權，爭取能源戰略、或由國防戰略之平時戰場經營、戰時維護領土完整與安全等南海三軍演訓效應與立場言，透過緊崩的敵對態勢對國軍之戰力維持，更具潛移默化之效；所以「倍增軍力」雖非最佳戰略方案，但效法美日中之國防戰略跟隨能源戰略之做法，才能在南海經濟戰略中爭取我國國際發言權，擁有或共享經濟開發成果。

伍、結語

本戰略規劃研究，透過本研究團隊之腦力激盪，由南海議題設定、研究方法與討論流程之互動，研究架構及戰略可行方案評選等系統思考模式，提供國防部或各軍司令部發展戰略規劃之建議方案、建軍之想定範本

或作業流程之參考；增加國軍之戰略分析與管理能力之深度與廣度，讓國軍中高階幹部有機會去參加軍團級之戰略研討或評估分析活動，若能結合不同專長領域之專家學者參與更佳(如國際法、地緣政治或商業代表等專家)，將南海周邊各國之各種可能因素相結合，甚至包括美國與日本之因素，當成個案讓國軍幹部能培養研究發展之能力，腦力激盪，以及分享與接受不同意見或看法之統籌能力。

後續研究可透過情境設定(Scenarios Development)，更精確掌握南海之主客觀條件，結合國軍建軍構想與兵力整建等政策、目標、預算、國軍人力需求及軍事能力等限制因素，甚至，考量三軍之聯合支援南海應急作業之可行方案，運用軍事作業研究方法或兵棋推演方式進行量化模擬與評估，可進一步提供決策參考；其次，亦可將此研究之命題透過國軍內部之確認或修訂，邀集業管之高階參謀，進行SWOT量化戰略規劃(如AHP法)，使戰略規劃成果更具效度與信度，更符合國軍所需。



作者簡介：

王貴民先生，備役海軍上校，海軍官校70年班，美國海軍工程研究院作業研究碩士，淡江大學資訊工程博士，現服務於實踐大學高雄校區資訊管理系。
鄭芝綺中校，陸軍官校情報軍官班，台北大學公共行政暨政策學系學士與碩士，現服務於國防部整合評估室。
韓慧林先生，備役海軍上校，中正理工學院造船系46期，國防管理學院資源管理研究所管理科學組碩士，國立交通大學工業工程與管理學系博士，現服務於實踐大學高雄校區資訊管理學系。