

中國大陸南海戰略研究——以海上絲綢之路為例

海軍少校 錢尹鑫

提 要

- 一、近年中國大陸國家發展戰略以發揮區域的地緣優勢，深化區域經濟合作為主軸，不斷運用政治、經濟與軍事相互支援的複合手段向外擴張，其所釋出之「一帶一路」正是政治、經濟與軍事戰略的綜合運用。
- 二、在南海的議題上，中國大陸對周邊鄰國敵意與善意相互建構的狀態，使各國對於其和平崛起保持警戒又疑慮的心態。中國大陸南海戰略的擘劃是逐漸邁向海權強國的證明以及發展重心明顯南移的具體實踐。
- 三、海上絲綢之路攸關我國海洋利益與生存發展，對於中國大陸之競合策略已然成為我國之重要選項，因此，海上絲綢之路將帶給我國新的發展機遇但也將帶來新的挑戰。

關鍵詞：海上絲綢之路、南海戰略、和平崛起、敵意與善意

前 言

南海(South China Sea)是世界上第二大航道，連接太平洋及印度洋主要的國際航線，海域內島嶼羅列，漁業與海底資源十分豐富，且地緣位置極具價值，周邊各國海疆範疇相互重疊亦延伸為軍事衝突。中國大陸近年來已逐漸邁向海權強國，發展重心明顯南移，強化南海戰力是必然結果，然而，21世紀海上絲綢之路(Maritime Silk Road)為其經濟策略，與南海戰略有何連結？其背後目的為何？對國軍影響如何？都是國軍即將必須面對的課題，因此，探討中國大陸南海議題的

競合與發展，攸關國軍未來南海戰略布局的整體成效。中國大陸南海戰略攸關我國海洋利益與生存發展，海上絲綢之路更是涉及國家經濟發展命脈，而目前對於中國大陸絲綢之路經濟帶及21世紀海上絲綢之路之相關文獻及報導日亦漸增，可見識者對於該項戰略之重要性逐漸重視。中國大陸的南海戰略對於亞太地區的區域平衡已然成為巨大的潛在威脅，因此，對於中國大陸競爭與合作策略已然成為我國之重要選項。

中國大陸南海戰略情勢之關聯分析

一、中國大陸南海地理位置與戰略價值

近年海洋戰略管理(Strategic Management of the Sea)逐年為識者所重視，中國大陸企圖在亞太海域建構新的安全秩序規則，藉以尋求南海海域的戰略地位及有利發展態勢，其意涵主要是指利用政治、軍事、科技和外交手段，在海事領域維護國家利益和安全的綜合治理，採取有力且高水準的措施，加快海洋開發與綜合管理，並在各方面捍衛國家的海洋權益。¹中國大陸海軍司令員吳勝利在中日戰爭120週年紀念會上指出：「在一個深刻變化的國際戰略形勢面前，日益複雜和嚴峻的海上威脅，我們必須深入貫徹落實習近平關於海洋戰略管理的重要思想，維護海洋權益，建設海軍。」²顯然，中國大陸領導人已經接受海洋戰略管理的觀念，同時，這也意味著中國大陸追求海上霸主地位與高水準的海上預警能力，有能力阻止外國侵權行動，並針對他國挑戰和挑釁做出回應，易言之，中國大陸海洋強國戰略已代表著部分的國家安全戰略。

對中國大陸而言，海洋戰略管理的絕大部分聚焦於當前南海議題，其指涉範疇不僅牽涉到海域位置、島礁建設、海底資源、經濟海域及防空識別區等相關領域，更連帶反應出歷史糾結與民族情感等問題，因此，分

析地緣戰略與價值，中國大陸在南海的戰略管理作為概述如下：

第一，南海對於中國大陸之能源與經濟運輸極為重要，也是周邊國家及美國競爭的焦點海域，然而，南海議題除了周邊鄰國的競逐與抗議之外，大部分貨品需行經麻六甲海峽，而此航線有嚴重的海盜襲擾問題，因此，中國大陸企圖以海上絲綢之路減低對麻六甲海峽的依賴與緩解鄰國疑慮。此外，南海是地球上面積最大的半閉鎖海(Semi-Closed Sea)，而臺灣地理位置處於關鍵樞紐，因此始終不放棄以武力犯臺，若臺灣可為中國大陸所用，南海將會成為中國大陸的「內海」，該海域戰略效益將大為提升。

第二，南海島礁具有高度軍事戰略價值，可以成為開採天然資源的能源基地也可以成為維護海洋權益的前哨基地，2012年10月當時的海軍副政委在永興島考察時指出，西沙、南沙、中沙和其他島嶼的戰略資源為長遠發展基地，對中國大陸維護國家主權、安全和發展利益形成的重要戰略優勢，這些島礁的地位對中國南海戰略非常重要。³以地緣戰略的角度觀之，其在位置及距離可以與中國大陸形成相互支援的防禦體系、切斷美軍在太平洋的戰略部署、後勤補給線，亦可威脅美軍在澳洲的軍事海外基地及壓制南海

1 Ryan D. Martinson, "Jinglue Haiyang: The Naval Implications of Xi Jinping's New Strategic Concept," China Brief, Volume XV, Issue 1, January 9, 2015, p. 6.

2 Ryan D. Martinson, "Jinglue Haiyang: The Naval Implications of Xi Jinping's New Strategic Concept," China Brief, Volume XV, Issue 1, January 9, 2015, p. 8.

3 Ryan D. Martinson, "Jinglue Haiyang: The Naval Implications of Xi Jinping's New Strategic Concept," China Brief, Volume XV, Issue 1, January 9, 2015, p. 8.

各國軍事發展等多重功能，其戰略位置之重要性正是兵家必爭之地。

第三，南海的石油和天然氣的歸屬問題仍然是亞太國家爭奪的主題，共同開發資源或許是一個選項，但卻也相對地分散天然資源與加速消耗，在2009年中國大陸已成為世界第二大石油消費國，僅次於美國，其消費量可能到2030年成為世界上最大的石油消費國，而中國大陸經濟發展高度仰賴能源進口，尤以石油為主，其所使用的石油有超過50%依賴對外採購，其中又有90%透過船運進口，因此，海上能源運輸安全與海權的發展對其國家發展至關重要，爭取南海油田更是不在話下。

第四，南海海域漁業和水產養殖資源的潛在價值亦是毋庸置疑的，目前南海佔了全球十分之一的漁業來源，漁業價值高達數十億美元，亞洲各地的魚量需求佔亞洲平均飲食的22%以上，人民經濟收入增長將不可避免地提高飲食的需求。⁴最初，含括多國海域的中國南海捕魚不是地緣政治關切的問題，然而，幾十年來漁民們無視海上邊界和國際海事法律，圍繞沿海地區商業捕魚日益減少，而外推至更遠的南海海域，結果就是魚量短缺，捕魚現在已經成為一個政治敏感和帶有民族情緒的國家安全問題。

南海的地理位置對中國大陸而言極為重要，其所延伸的戰略價值更是不言而喻，近年有關中國大陸之海洋戰略構想，從國防白

皮書及其官方文件已可見端倪，中國大陸決心成為海權強國必然地會加強南海的掌握，因此，未來南海議題仍會是國際社會的焦點，甚至有可能是亞太衝突的引爆點。

二、中國大陸南海地緣政治與國內情勢

中國大陸海軍戰略在過去的二十餘年裡一直在穩步發展海軍力量，成為海權強國已是必然結果，然而，海上利益的膨脹將會變成與美國在西太平洋發生衝突的主角。對其國內政治而言，對外發展乃為必須選項，因為其龐大的產能內需過剩時，惟有向外輸出經濟才得以平衡，若人民長期失業困苦就會對政權的正當性產生動搖，進而發生抗議、暴動事件，復以貧富差距過大、貪污腐敗等社會問題，將使政權受到來自內部的強大挑戰，因此，中國大陸必須利用各種手段提升經濟成效，來穩定民情、穩固政權。對中國大陸而言，「穩定壓倒一切」國內政治總是勝過外交政策的關注，南海議題是很好發揮的項目，南海爭議雖為國土與領海的外交問題，但是，同時也為中國大陸領導人提供了重要的政治掩護、爭取時間重新調整國內的經濟策略與執行打貪抓腐等作為，這也顯示了國家內部的治理與發展問題。

中國大陸作為一個崛起的大國，需要清楚廓劃其主權勢力範圍，在軍力部分尚無法與美國的軍力比擬，所以對於美國的大戰略是不採取直接衝突，而是安撫周邊鄰國，迫使他們逐漸與美國漸行漸遠。隨著南海爭

4 Lucio Blanco Pitlo III, " Fishing Wars: Competition for South China Sea's Resources," PacNet, Number 57, July 24, 2013, pp. 1-2.

議的擴增，中國大陸展開一連串的作為，首先，中國大陸建立了強大的海軍不僅能夠抵禦美國在第一島鏈的布局，而且軍力影響範圍也覆蓋所有東南亞鄰國，第二，中國大陸利用民用和準軍事船隻作為挑戰南海現狀的主要手段。第三，中國大陸利用移動式石油鑽井平臺主張該海域的控制。第四，北京一直利用外交作為一種牽制戰術，中國領導人多次承諾要追求和平發展，雖然主張通過雙邊協商解決爭端，但中國大陸始終拒絕對主權問題有任何妥協。⁵

隨著各國經濟利益和地緣政治目標之間的模糊擴大，民營經濟活動成為政治關鍵，而相對中立的項目，例如：因應颱風所建造的庇護所，現在被懷疑具有軍事意圖，依以往的經驗顯示這種庇護所最終會變成軍事基地或具有軍事與外交之雙重目的。一個典型的例子就是中國大陸佔領美濟礁(Mischief Reef)，相對影響菲律賓卡拉延群島(Kalayaan Island Group)和200海哩的專屬經濟海域。雖然在1995年美濟礁的建設聲稱為漁民庇護所，到1998年它卻已演變成中國大陸軍事要塞，菲國漁民進入這片海域已被視為對中國大陸領海權的挑戰，而專屬經濟海域的重疊亦刺激了海軍的軍備競賽。⁶此外，越南是南

海海域主要的石油生產國，其國營石油企業每年生產2440萬噸，為越南總產量的26%，隨著生產力的下降，越南國家石油公司已與外國60家企業簽訂新的生產契約，努力開拓新資源。⁷然而，中國大陸卻多次反應東協國家侵入了它的海域並要求賠償，甚至在無預警狀態下扣押越南的石油勘測船，長久下來，因此產生嫌隙。

印度向來對於中國大陸的崛起保持敵對態度，就連戰略構想也是以中國大陸為假想敵，而且反對中國大陸對巴基斯坦的支持和對沿線國家共同邊界的權利要求，中國大陸抗議印度石油和天然氣公司圍繞西沙群島的勘探活動，印度石油天然氣公司認為，南海非中國大陸之專屬海域而且將繼續在靠近西沙群島的海域進行勘探。印度雖不斷宣稱與中國大陸保持良好的友誼，但是印度在南海的參與及其發展將如同越南一般，將使中國大陸南海局勢的經營更加困難。⁸顯見，中國大陸對於周邊鄰國的外交關係皆不甚友善，但是南海諸國礙於其經濟依賴與軍事威懾又不得不隱忍求全，在其高倡「南海各方行為宣言」的背後，存在的從來不是善意而是潛在敵意。

三、中國大陸南海海權發展之機會限制

5 Thanh Hai Do, "South China Sea in China's Grand Chessboard," PacNet, Number 44, June 16, 2014, p. 1.

6 Lucio Blanco Pitlo III, "Fishing Wars: Competition for South China Sea's Resources," PacNet, Number 57, July 24, 2013, p. 1.

7 Leszek Buszynski, "The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry," The Washington Quarterly, Spring 2012, p. 3.

8 Leszek Buszynski, "The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry," The Washington Quarterly, Spring 2012, p. 5.

海上交通的快速發展開啟了全球跨界合作的交往模式，中國大陸正積極發展海洋科技能力，同時模擬應對未來海上可能發生的突發情況，狀況假設的重點在於美國。美國對中國大陸的外交壓制、遏制和圍堵策略已成為政治上的新常態，所以中國大陸試圖將發展轉向以亞洲的經濟為重心，然而，美軍已然意識到其處於不利的地位。⁹因此，美國不斷加強對傳統盟邦的鞏固並強化其海外軍事部署，這也相對地對中國大陸海軍產生制約的效果。南海之海權發展對於中國大陸而言至關重要，然而，其發展卻受到諸多限制，分述如下：

第一，美國不斷提供東海與南海諸國海上軍援及擴大共同防禦條約的範圍，藉以間接對抗中國大陸之海權，例如，《美日安保條約》是美國建立東亞圍堵堅壁的重要組成，安保條約中的「周邊有事」條款擴大解釋涵蓋釣魚台列嶼範圍，另外，美國國務院也重申對《美菲共同防禦條約》的承諾，藉以嚇阻中國大陸向南、向東發展的野心。第二，美國海軍增加與中國南海沿岸國家聯合軍演的時間並擴大演習項目，邀請來自亞洲其他海洋國家參與，例如：日本、澳大利

亞以及韓國，未來可能印度也會加入聯合軍演。此外，美國國防部主管亞太事務的助理部長施大偉表示，美國將在2018年派遣四艘軍艦常駐新加坡，這是美國1970年來，第一次有軍艦常駐南中國海。¹⁰第三，日本擁有世界一流的艦隊並且不斷地侵蝕中國大陸海上交通線的戰略價值，如果中國大陸全力專注於東海爭議，則會消耗準備挹注在南海戰略部署的資源，屆時則形成首尾不能兼顧的窘境。¹¹對於日本不斷挑釁，已非單純的歷史恩怨或資源爭奪的表面問題，更重要的是地緣戰略的部署以及戰略海運航道的爭奪。第四，對於開發中的大國，對外貿易航線是至關重要的，生產的產品若無法向外輸出，滯留國內將延誤經濟發展進而影響民生，中國大陸對外海路貿易過度依賴南海海域，其海上運輸僅有3%的商船不需經過麻六甲海峽，¹²主要是因為麻六甲海峽的航線最短可以縮減運輸成本，也可以避免海盜的襲擾問題，但也因此而形成了「麻六甲困境」，當絕大部分商貿均需經由此海域則其戰略地位也大幅提高，甚至危及國家生存與利益。

第五，周邊鄰國極盡意圖避免被迫在美國和中國大陸之間做出選擇，他們都想要

9 Nathan Beauchamp-Mustafaga, "ROLLING OUT THE NEW SILK ROAD: RAILROADS UNDERGIRD BEIJING'S STRATEGY," China Brief, Volume XV, Issue 8, April 17, 2015, pp. 2-3.

10 曹郁芬，〈美國防部助理部長施大偉：美日將加強在南海合作〉，《自由時報》，2015年3月28日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1270512>(檢索日期：2015年12月11日)

11 Toshi Yoshihara and James R. Holmes, "Can China Defend a 'Core Interest' in the South China Sea?," The Washington Quarterly, SPRING 2011, pp. 48-49.

12 Office of the Secretary of Defense, "Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2011," U.S. DoD, 2011, p. 21.

與兩個大國保持最佳關係，以利在中美之間獲取最大利益。因此，周旋於兩大國僅為國家利益為著眼，對於中國大陸之善意交往缺乏政治認同與支持，只要違背國家核心利益則不予配合或是陽奉陰違，例如：菲律賓表面上雖不斷強調中菲經貿合作、淡化南海爭議，¹³但實際上卻在聯合國國際仲裁法庭提交中國大陸佔領島礁之海事仲裁案。第六，對於南海島礁主權爭議，美國也逐漸鼓勵聲索國訴諸國際法，企圖以國際法庭仲裁解決，¹⁴對於南海國家而言，無論島嶼之歷史歸屬如何，訴諸國際法庭仲裁就有機會掙得島礁、領海與經濟海域，所以訴諸國際法庭可預見的是必然結果，判決結果不論南海諸國獲得或失去周邊島礁，都會加深其對中國大陸之負面印象，背後操縱的美國則是最大的受益者。第七，臺灣問題懸而未解，儘管自2008年以來在兩岸關係明顯解凍，中國大陸仍必須耗費大量的精力和資源，以準備隨時因應臺灣海峽的軍事突發事件，簡單地說，只要兩岸僵局沒有得到解決，就會對北京產生牽制的作用，¹⁵同時，美國在西太平洋的海軍力量也不希望臺灣與大陸統一，因為這會導致中國大陸突破第一島鏈，加速其「藍水海

軍」的發展進程。

綜合而論，中國大陸向南海發展的戰略作為遭遇阻礙，且其所遭受的困境層面寬廣且高度複雜，想要在這片海域謀求最大利益勢必需要採取一番作為，為突破當前封鎖困境及打造海陸兼備的地緣戰略，中國大陸因而採取海上絲綢之路來達到維護南海利益的戰略目的。

海上絲綢之路對南海安全情勢之影響

一、中國大陸因應外部勢力介入之策略與作為

中國大陸在處理亞太安全的戰略的擘畫之中，最大的外部勢力就是美國重返亞太的應對，2011年美軍宣稱退出亞洲，亦在2014年10月26日宣布結束在阿富汗的軍事行動，¹⁶然而，在阿富汗迄今仍有美軍持續從事反恐行動，所以，美軍的軍事存在於亞洲地區從未消失，「重返」的實質內涵應為美國對於亞洲國家的「戰略重構」(Strategic Construction)。美國執行亞太再平衡戰略(Hedging Strategy)，其中包括一系列的軍事、經濟和外交措施，鞏固其在亞太地區的領導

13 張燕，〈中菲強調經貿合作 淡化南海爭議〉，《第一財經日報》，2011年9月2日，<http://www.yicai.com/news/2011/09/1058491.html>(檢索日期：2015年12月11日)

14 Michael McDevitt, "Options for US policy toward the South China Sea," PacNet, Number 81, November 20, 2014, pp. 1-2.

15 Toshi Yoshihara and James R. Holmes, "Can China Defend a "Core Interest" in the South China Sea?," The Washington Quarterly, SPRING 2011, p. 56.

16 Kay Johnson, "Britain Ends Combat Role in Afghanistan, Last U.S. Marines Hand Over Base," Reuters, October 26, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/10/26/us-afghanistan-troopwithdrawal-idUSKBN0IF06I20141026>(檢索日期：2015年12月15日)

地位，然而，美國可能無法維持長期和全面的戰略，如果美國允許目前的趨勢繼續下去，它可能已發現在南海的地位已被中國大陸削弱。因此，為了防止關鍵戰略領域的損失，美國採取四個步驟。首先，譴責中國大陸和積極地反對改變現狀。第二，採取實際措施以確保航行自由，並以1982年制定的聯合國海洋法公約反制中國大陸的「九段線」¹⁷海權主張。第三，提供足夠的民事和技術支持，使其他聲索國能夠抵制中國大陸海上力量。第四，美國鼓勵南海各國對於主權行為和爭議更加認真的討論與約束，並在透明、可靠的原則下建立基礎秩序與合作關係。¹⁸對於中國大陸的崛起美國不斷地思考應對之策，從交往、促進，到圍堵、反制各類主張不一而足，然而，不論任何戰略構想勢必造成亞洲權力板塊的競逐，衝擊整體戰略的布局。

中國大陸近年建軍整備以「打贏信息化條件下的局部戰爭」為圭臬，不斷發展航太科技與海軍武力，而美國為應對其發展而積極從事各項作為，包括：不斷加強對傳統盟邦的鞏固、加強對中國大陸的軍事部署與聯合軍演、以非軍事領域協助東南亞國家、

強化第一、第二島鏈的封鎖能力並積極建立海外軍事基地，使軍事影響力得以存在。同時，美國亦配合經濟策略釋放經濟紅利以爭取國際支持，例如：美國之反制作為之一即是倡導跨太平洋夥伴關係貿易協定(The Trans-Pacific Partnership, TPP)，其正在發揮主導東協多邊主義的功能，藉以檢視中國大陸地緣政治的野心，但南海周邊國家大都不願得罪正在崛起的中國大陸，其消極作為只是「墊著腳尖圍繞中國大陸」，而非採取實際行動。¹⁹

中國大陸在南海有地緣政治的設計和微妙的戰略，其反制美國重返亞太之作為亦相當積極，而且北京通常會指責其他國家造成挑釁的行為，並否認美國南海戰略意圖的指控。首先，中國大陸發展現代化海軍、海上執法船，大型捕撈船隊、移動鑽井平臺並投入大量資金，北京還在西沙和南沙區域建立人工島、機場、物流設施和監控中心，以擴大其軍事戰略覆蓋面和海洋權利。第二，中國大陸發布其在南海的島礁擴建並非首例，菲律賓及越南早有所作為，越南填海造陸數量更高達48座島嶼，²⁰而且是侵略中國大陸的權益作為。第三，中國大陸不斷推動

17 九段線是中華人民共和國政府主張其在南海各項權益邊界的依據，因其在地圖上一般以斷續的9段國界線顯示而得名。周宇，〈誰為中國畫出九段線〉，《鳳凰周刊》，2011年8月30日，http://news.ifeng.com/shendu/fhzk/detail_2011_08/30/8790931_0.shtml(檢索日期：2015年12月16日)

18 Thanh Hai Do, "South China Sea in China's Grand Chessboard," PacNet, Number 44, June 16, 2014, pp. 1-2.

19 Do Thanh Hai, "A joint strategy for pacifying the South China Sea," PacNet, Number 48, August 11, 2015, pp. 1-2.

20 蔡浩祥，〈南海造陸最多的是越南 達48座〉，《中時電子報》，2015年6月23日，<https://tw.news.yahoo.com/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E9%80%A0%E9%99%B8%E6%9C%80%E5%A4%9A%E6%98%AF%E8%B6%8A%E5%8D%97-%E9%81%9448%E5%BA%A7-215008089--finance.html>(檢索日期：2015年12月18日)

與東協建立區域海洋安全合作機制的主張，實質內涵包括：人道救援、氣象觀測、科學研究及航行安全等項目，周邊國家皆可共享相關科學研究數據與緊急救援應對。第四，中國大陸不斷強調美國最關切的航行自由問題，一再說明島礁建設不會影響他國飛機及船艦在該海域的航行及飛越自由。最後，習近平不斷強調，古絲綢之路中國帶來了世界的文化、友誼和財富；不是戰爭、屠殺和奴役，而中國大陸中央軍委會前委員孫泗涇補充說，鄭和下西洋沒有抓住一寸土地，並沒有謀求海洋霸權，而是播下和平和文明的種子，共軍專家也力求展現中國和平主義的歷史和消除新海上絲綢之路對周邊鄰國的恐懼心理。²¹

二、中國大陸海上絲綢之路戰略意涵及其目標

中國大陸21世紀「一帶一路」戰略指的是今年3月28日由中國國務院發布的「絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動」，簡稱「一帶一路」。²²「一路」是指海上絲綢之路是連接太平洋和印度洋，或者更具體地說，是連接中國的東南海岸線、東南亞、印度、波斯灣和非洲東海岸的具體作

為。²³其路線規劃的海路走向為福建及東南沿海各港口通過南海往西經印度洋至歐洲及由南海往東進入南太平洋。²⁴(如圖一)

海上絲綢之路的開發對內區域發展而言，開發中的各城鎮好處是由原本的經濟發展路線中的「末梢神經」轉變成「中樞神經」，第二、三線，甚至是第四線城市可藉由都市發展，縮短城鄉差距，帶動區域發展，例如：今年1至9月，深圳出口1841.3億元，規模位居全國大中城市首位，其中無人機出口15.7億元人民幣，比去年同期激增23.1倍，其發展潛力十分強勁。²⁵然而，壞處是容



圖一 一帶一路路線版圖。

資料來源：中國大陸央視，2015年4月15日，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/news/papers/20150415000463-260108>。

21 Nathan Beauchamp-Mustafaga, "DISPATCH FROM BEIJING: PLA WRITINGS ON THE NEW SILK ROAD," China Brief, Volume XV, Issue 4, February 20, 2015, p. 2.

22 中國國務院，〈「推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動」〉，《新華網》，2015年3月28日，〈http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm〉（檢索日期：2015年12月13日）

23 C. Raja Mohan, "Chinese Takeaway: One Belt, One Road," The Indian Express, August 13, 2014, <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/chinese-takeaway-one-belt-one-road/>（檢索日期：2015年12月19日）

24 林克倫，〈「央視曝光陸「一帶一路」競逐中亞、南海」〉，《聯合報》，2015年4月15日，A12版。

易造成掠奪資源的惡性競爭狀態及官僚條塊利益的寄生，在有限的資源下，任何發展中的城市都想從中央政府的手中取的最大的籌碼，因而產生相互掠奪資源的惡性競爭，²⁶復以當前嚴重的貪腐問題及官商勾結所產生的條塊利益，成為中國大陸現代化發展的重大隱憂。

對外經濟合作而言，未來十年將幾乎可以確定是決定中國大陸經濟快速發展的歷史性議題，其是否能夠持續發展經濟與軍事戰略是至關重要的。對於任何一個國家，取得國外實際的軍事基地是一個昂貴、費時，涉及政治和外交及評估實際成本和充滿風險的過程。中國大陸海外基地的設置，牽涉到的不僅是政治、外交和財政支出，假設習近平繼續著眼於海外基地和其運營的淨效用，並企圖發揮最高價值，最終中國大陸海洋權益的維護，將依賴於軍事力量的存在，²⁷因此，對於其他南海國家之交往模式，很大程度上取決於其國內政策的決定，而中國大陸企圖以海上絲綢之路，假藉交通聯通之名，行建構海外軍事基地之實，其戰略意圖既深且廣，未來中國大陸任何的擴張性政策肯定會緩慢地和有條件式的逐步發生。中國大陸國家海洋局長劉賜貴表示：海上航道安全對21世紀海上絲綢之路保持穩定發展是至關重

要的，而港口碼頭是保障航道安全的重中之重，而中國大陸因此必須建立海上驛站，以支持、補給和保護行駛在海上航道的船隻。由此可見，由海上絲綢之路的發展包裝其軍事行動意涵，不言而喻。

三、中國大陸海上絲綢之路對南海諸國之影響

海上絲綢之路的實踐在於增加南海主權的籌碼，具有政治、經濟及軍事的意涵，中國大陸倡議的政策溝通、交通聯通、商貿暢通、資金融通與民心相通等五大目標，聲稱有利於促進沿線各國經濟與區域合作、加強不同文明之間的交流與瞭解、促進世界和平與發展。其中，交通聯通對於發展中的南海周邊國家深具吸引力，中國大陸深知缺乏便利的交通與通信，再多的天然資源與國家發展計劃都是空談，因此以交通設施攏絡亞太各國正是切中要害，且民心相通對於展開文化交流、學術往來與深化多邊合作亦具有相輔之效。然而，中國大陸海上絲綢之路的擘劃與多項的合作策略單純僅為亞洲發展而為？皆是出自於善意的交往？而海上絲綢之路的投資建設一如以往地是虧本生意，但是中國大陸為何還要做？探究其因，無疑地這些作為都是為了政治與軍事戰略目的。

由宏觀的觀點來看，海上絲綢之路代表

25 北美新浪，〈深圳無人機出口：前八個月增長23倍〉，《鉅亨網新聞中心》，2015年10月26日，<http://news.cnyes.com/20151026/20151026085917091457910.shtml>〈檢索日期：2015年12月21日〉

26 Nathan Beauchamp-Mustafaga, "CHINESE PROVINCES AIM TO FIND THEIR PLACE ALONG NEW SILK ROAD," China Brief, Volume XV, Issue 10, May 15, 2015, p. 3.

27 Morgan Clemens, "The Maritime Silk Road and the PLA: Part Two," China Brief, Volume XV, Issue 7, April 3, 2015, pp. 10-12.

中國大陸最重要的海上交通線，一方面是因為它使中國大陸獲得東南亞、南亞和中東地區三大經濟區，這些路線為中國大陸籌措了許多戰略物資，其中包括石油，鐵礦和銅礦等天然資源，同時減少對於麻六甲海峽的依賴，降低能源運輸脆弱性的風險。²⁸另一方面，海上絲綢之路的戰略和經濟關係提供了發展機會，以紓解國內不斷增長的產能與破解美國圍堵的樞紐戰略，更重要的是海上絲綢之路的軍事存在，將有助於遏制任何潛在的敵人。在未來十年，中國將有可能沿著海上絲綢之路行經印度洋的部分，開發增加軍事建設，但是北京會緩慢地進行軍事建設及避免立即建立明確的軍事設施，因為這樣會引起印度洋周邊國家的疑慮。以微觀的角度而言，小規模且低強度的軍事行動將是未來幾年使用的海軍力量的典型模範，內容包括恐怖主義，打擊海盜，毒品走私、跨國犯罪等多邊性議題，²⁹其目的在於以執行非戰爭軍事行動(Military Operations Other Than War, MOOTW)驗證其情報偵蒐、聯合協調、通訊控制、後勤補給及作戰指揮能力。顯然，中國大陸各項作為皆有其軍事目的，令人防不勝防。

南海周邊國家對於中國大陸的強勢崛起大都存在強烈疑慮，甚至是恐懼的態度，

雖然中國大陸多次強調其和平崛起帶來的是和平與繁榮，並非侵略與戰亂，但是仍無法緩解周邊鄰國之憂慮。然而，南海諸國礙於國家經濟發展與政治穩定，建設社會基礎設施與提升人民生活水準則是當前國家發展要務，因此又不得不依賴中國大陸之經濟紅利。以越南為例，越南的經濟在很大程度上依賴於中國大陸，2013年越南的進口品項其中大部分為原料生產的出口貨物概約28.1%來自中國大陸，中國大陸可視其政治配合程度決定物價高低。然而，在越南境內反對中國大陸的抗議活動逐漸演變成騷亂，越南內部正處於政策與民意交迫之政治選項，³⁰同時，在外交層面又必須接受中國大陸表面上的和平主義與合作宣言，縱然損及自身國家利益，但是在國家經濟發展的前提之下也只能選擇沉默，複合政治壓迫、領海主權爭議與潛在的軍事敵意。

由此可見，在其高調倡議合作的背後，不完全是善意的交往，同時也隱藏惡意的威脅，在有限敵意下的合作對於南海諸國之發展策略具有強大的制約效果。此外，中國大陸不斷地以南沙諸島填海造陸之舉措測試相關國家之底線，例如：菲律賓外國記者協會主辦南海座談會，菲律賓展示多張中國大陸在南海島嶼大興土木的照片，大陸國防部發

28 Lucio Blanco Pitlo III, "China's 'One Belt, One Road' To Where?," *FeaturesDiplomacy*, February 17, 2015, <http://thediomat.com/2015/02/chinas-one-belt-one-road-to-where/> (檢索日期：2015年12月29日)

29 Morgan Clemens, "The Maritime Silk Road and the PLA: Part One," *China Brief*, Volume XV, Issue 6, March 19, 2015, pp. 6-8.

30 Thanh Hai Do, "South China Sea in China's Grand Chessboard," *PacNet*, Number 44, June 16, 2014, p. 1

言人耿雁生在北京回應說，這是主權國家的權利，他國無權「說三道四」。³¹其所憑恃的條件亦不外乎是經濟上的掣肘，抓準南海諸國必然不會放棄經濟紅利與之公然對抗的心態，在其貌似合作的背後，隱藏的是既深且遠的政治算計與軍事威脅。

我國因應中國大陸南海戰略之侷限與創新

一、我國在南海地緣政治的發展與困境

亞太競逐已逐漸趨向白熱化，南海「熱點」不再侷限於意識形態或文明衝突，南海諸國皆面臨中國大陸文攻武嚇所帶來之衝擊，同時也不斷挑戰各國處理的機制與能力，國軍在南海議題上亦受到中國大陸許多牽制，分述如下：

首先，中國大陸做為一個民族國家的專制政權，領土不可或缺是毋庸置疑地，因此也會不惜一切代價保護領土完整，這代表了堅定的政治目標與驚人的軍事運用，在兩岸關係上，雖然北京願意暫時擱置爭議共同開發資源，但是關於國家領土完整性仍是不容妥協的。國內受到長期壓抑的民族主義更不可能容許領土分割情事發生，中國大陸始終不放棄以武力犯臺很大一部分的因素在於民族情感，這會衝擊政權的正當性。以地緣戰

略而言，臺灣位居第一島鏈中央樞紐向東可以做為發展藍水海軍之前進基地、向西為南海與太平洋進出之咽喉，因此，中國大陸必然不會放棄這塊軍事要塞。

第二，習近平在今年5月參加俄羅斯慶祝二戰結束70週年紀念活動並與俄羅斯達成協議，重申「一個中國」的政策，在聯合聲明中宣布俄羅斯將反對臺灣加入任何國際組織或地區組織且不會向臺灣出售武器，並支持兩岸關係和平發展和中國大陸中央政府的實現統一國家的目標。³²另外，中國大陸透過其邦交國協議增加臺灣的國際孤立，在國際上處處打壓我國外交，企圖矮化、邊緣化中華民國之存在事實，例如：梵蒂岡(Vatican)是臺灣在歐洲的唯一邦交國，教宗方濟各(Pope Francis)卻不斷暗示，有意為14億人口「傳播福音」。

第三，當前南海島礁主權爭議尚無國際共識，各方皆堅持己見，不斷加深衝突的潛在可能，復以海底資源的覬覦、地緣戰略的堅持與漁業資源的爭奪，長久累積下來的歧見，不斷刺激國內民族主義，而美國更是隔山觀虎，等待鷸蚌相爭之後的利益，國軍為和平安定的維護者與人道救援的提供者，在南海的爭議礙於各方立場與固有領土亦不便再以話語爭奪島礁主權。由此可見，當前國

31 康世人，〈不敵中國大陸強勢 南海島礁遭步步鯨吞〉，《全球中央雜誌》，2015年5月30日，<https://tw.news.yahoo.com/%E4%B8%8D%E6%95%B5%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%A4%A7%E9%99%B8%E5%BC%B7%E5%8B%A2-%E5%8D%97%E6%B5%B7%E5%B3%B6%E7%A4%81%E9%81%AD%E6%AD%A5%E6%AD%A5%E9%AF%A8%E5%90%9E-053115621.html>(檢索日期：2015年12月30日)

32 Nathan Beauchamp-Mustafaga and Jessica Drun, "PRESIDENT XI'S VISIT TO BELARUS PROMPTS QUESTIONS OF NEWLINE ON TAIWAN," China Brief, Volume XV, Issue 1, May 29, 2015, p. 1.

際之間缺乏建構共同默契的國際共識，若持續進行軍備競賽與軍事威懾難免會有擦槍走火情事發生。

第四，當前南海島礁主權爭奪日益劇烈，任何國家都不可能放棄既有之利益，然而，輕啟戰端卻又會受到國際社會強烈譴責，得不償失，所以，以《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)的角度來處理南海島礁爭議是最合適的方法。遺憾的是，我國非聯合國會員國，無法訴諸國際法庭之仲裁，從中國大陸對於其他國家之鯨吞蠶食的事件來看，難保某日會侵犯到我國南海島礁之領土主權，因此，國軍除強化戰備訓練之外尚須預判未來可能發生之情事並提早因應。

第五，南海諸國之所以不得受制於中國大陸除了經濟紅利之外，就是因為中國大陸對外行動的轉型，易言之，就是以非戰爭軍事行動拓建國家利益。中國大陸不僅利用非戰爭軍事行動影響亞太地區的權力平衡(Balance of Power)，甚至已侵蝕到歐美強國的區域利益。同理而論，國軍在南海議題的實際行動上，軍事交流與跨界合作尚未頻繁參與，國軍應可藉由地緣戰略發揮更高的戰略價值，透過參與各項國際行動，提高國際曝光度與認識國際競合策略的運用範疇。

第六，目前有關民用船舶和軍事設施的邊界尚無法清楚切割，中國大陸對這些設施

之籌購具備民用與軍事之雙重目的，其稱為「軍民融合」，而且中國大陸偏愛使用民用船舶來擔綱任務並在未來可作為情報監偵與反潛角色，同時中國大陸也妥善規劃民用船隻的發展，以實現民用船隻的巨大潛力並迅速發展成為軍事實力，大大提昇解放軍的戰略投送能力和海上保障能力。³³事實上，民用船舶與航空器對於國軍能有所助益，而這些設備的使用需有高度的民意支持，若無法建構相同的心智結構與安全意識，則不能有妥善的運用。

基此而論，國家安全處於嚴苛的處境，國軍為求突破南海困境，須正視內外環境限制因素並積極提升軍事行動運用範疇，因此，吾人之建軍備戰觀點及觀念必須突破傳統思維的窠臼，以非對稱及創新的作戰方式來維護國家安全。

二、我國在南海戰略的跨界合作與創新

美國國防部報告提前指出，北京相當關注臺灣2016年的總統大選，美國國防部報告斷定，北京將入侵臺灣的6個可能情況：臺灣宣布獨立或採取走向法理獨立、臺灣獲得核武器、外國勢力干涉臺灣事務、外國部隊部署在臺灣、國內動亂、臺灣無限期延遲統一進程，儘管如此，臺灣的防禦準備也必然取決於軍事基地和地方基礎架構的靈活性。³⁴基此而論，建構軍事與地方政府的跨界合作就顯得相當重要，另外，創新與不對稱戰略的運

33 Peter Wood, "Dual-Use Ships and Facilities Send Mixed Message in South China Sea," China Brief, Volume XV, Issue 13, July 2, 2015, p. 2.

34 Lauren Dickey, "Taiwan's Han Kuang Exercises: Training for a Chinese Invasion One Drill at a Time," China Brief, Volume XV, Issue 18, September 18, 2015, pp. 7-9.

用亦是一大重點，分析如後：

(一)深化區域戰略合作，減緩地緣政治衝突

近年的亞太區域穩定就是由於深化區域戰略合作與減緩地緣政治衝突之緣故，在兩岸議題上，兩岸政府皆意識到統獨問題未來將比現在容易解決，因此，雙方學會了如何在隔離和限制的問題中維持均勢與加強戰略穩定。³⁵顯見，以政治交流與經濟合作代替軍事對抗將壓過爆發地緣政治衝突的可能性，因此，我國須強調合作的必要性，以減少不必要的衝突與對抗。

(二)擱置領土主權爭議，倡議南海和平宣言

以中華民國而言，南海主權倡議是效高價廉的具體作為，我國非聯合國會員國，無法參與國際法庭之仲裁，但卻可以敦促南海周邊各國回到談判桌前，坐下來談判，亦可以藉由聯合國其他會員國訴諸國際法庭，交由國際法庭判決，我國恰可站在一個超然的立場，以和平的倡議者與人道救援提供者的身分來對南海主權爭議做出適切的貢獻，藉由此作為亦可避開爭議贏得南海諸國戰略共識，進而緩解軍事衝突之可能。

(三)非傳統性安全合作，擴大軍事應用範疇

以非傳統安全合作代替傳統軍事演習

已是世界潮流，同時也因為非傳統安全領域而擴大軍事應用的範疇，例如：美國在南海海域的自由航行無疑地有助於美國海軍的全球霸主地位，這也保證了貿易的安全性，避免從國家和非國家行為者的掠奪，同時支撐全球航運通道數百年的穩定，歐洲也邀請新興大國承擔更多國際責任與具體實踐，以確保海洋貿易的安全性，這意味著繼續在反海盜、救災和撤離平民等非傳統安全領域，持續強化聯合行動。³⁶

(四)建立民眾共識共行，發揚民主普世價值

國軍戰備整備在一定程度上需要民眾的共同參與，南海議題的處理也是一樣，對內政策利用傳媒建立民眾共識進而形塑共同的集體行為對國土防衛而言是相當重要的，因此，國軍需著重媒體文宣報導，讓民眾清楚瞭解「國家安全建立在軍隊的治理條件之上」，才能建構真正的全民國防。此外，對外策略則需發揚民主與人權的普世價值，臺灣的民主自由對大陸民眾深具吸引力，因此，國軍可透過巧實力發揮臺灣優勢，以不對稱與創新的思維發揮群眾效應。

國軍在南海爭議中的跨界合作與創新是挑戰，更是機會，戮力戰訓整備、深化區域合作、南海和平倡議、非傳統安全合作與建立民眾共識共行都是串聯國家安全意識、和

35 Thomas Fingar and Fan Jishe, "Ties that Bind: Strategic Stability in the U.S.-China Relationship," The Washington Quarterly, Fall 2013, p. 135.

36 Edward Schwarck, "Freedom of Navigation and China: What should Europe do?," PacNet, Number 68, August 18, 2014, pp. 1-2.

平解決南海爭端與統合運用軍事組織軟、硬實力的良好途徑。

三、我國在南海競合戰略中的總體價值

中國大陸在南海已經開始營造「有效管轄」的存在事實，周邊鄰國礙於政治與經濟等各項因素而受中國大陸制約，國軍在南海議題上亦受到諸多壓制，其提倡經濟合作的背後無疑地是為軍事及政治作考量，是一種多項領域戰略的綜合應用。國軍與其他南海國家有共同的敵人，如果可以藉由聯合策略的操作釋出合作的善意，必然有助於當前國軍在南海的困境。同時，聯合策略的前提是建立共同的、長期穩定且有秩序的願景，亦能反應出和平解決爭端的渠道。³⁷國軍應利用中國大陸與鄰國之矛盾點來著力發揮，並試圖在南海競合戰略中提昇地緣戰略的總體價值。

首先，跨界合作模式及南海和平倡議將逐漸揭開南海合作開發序幕，若在傳統的政治及軍事議題上無法進行合作，那就藉由跨界合作模式由經濟、文化等方面進行交流並以南海和平倡議表達國軍和平與不爭的立場，降低衝突的可能並避免陷入區域爭端的漩渦，進而揭開資源開發的合作序幕。第二，2004年南亞海嘯的救援行動，中國大陸已證明其海洋控制與軍力投射可以很容易地可以切換到非戰爭軍事行動模式。由此可見，總體戰略下的各項作為皆為國家發展與維繫國家利益服務，其中軍隊的角色與功能

不斷擴張，以執行非戰爭軍事行動作為達成目標之途徑亦是屢見不鮮，因此，若能運用島礁進行漁業合作以及共同打擊海上犯罪等非傳統安全威脅，將大有助益於創造共同的行動報酬，共創雙贏價值。

第三，南海諸國應共同維護南海主權權益，我國應適度表達主權立場並以國軍進行軍事接觸交流，積極參與國際活動以爭取國際話語權，避免國際邊緣化，另外藉由海上安全合作，透過異質的複合情境，創造跨界合作的經驗，進而建構國軍在亞太區域之存在價值。第四，善用地緣位置提昇戰略價值，我國位於亞太重要樞紐，地緣戰略價值無可取代，臺灣擁有和平島、太平島及其鄰近的中心島和沙洲小島，這些島嶼雖小，但卻可以提供最大價值的戰略潛能，對這些前哨島礁部署遠程反艦巡航導彈進而產生嚇阻的效用，對中國大陸而言，只要臺灣問題尚未解決，就必須花費心力在此議題之上，而臺灣之政治傾向與民意又時常影響國家意識，臺灣未來走向高度複雜且難以預測。

最後，善用政治槓桿操作以維護國家權益，美國為了阻止中國大陸的崛起與核擴散的任務與保持在亞洲的霸權秩序，需要的不是高超的技術或創新能力，而是一個深思熟慮的政治判斷，然而，美國礙於財政窘境，不斷減少軍備支出，其中美軍潛艦部隊可應對中國大陸之反介入與區域拒止戰略，然而，相關武器的投資卻不斷縮減。³⁸顯見，美

37 Do Thanh Hai, "A joint strategy for pacifying the South China Sea," PacNet, Number 48, August 11, 2015, pp. 1-2.

國仍有其限制因素，而這正是國軍得以著力之處，可藉由既順從又抗衡的政治槓桿操作來維護國家利益之目的。

國際社會交往的背後往往是敵意與善意相互建構的戰略運用，今日之敵意亦可能為明日之善意，反之亦然。筆者認為南海不應該是國際紛爭的根源，應該是新穎合作的起點，端看各國如何釋出合作善意與其善意的力度，國軍在南海爭議上的角色可以是競爭，也可以是合作，然而競合策略的運用將帶來多少成果或負成果，重點就在於是否能創造共同的願望動機與行動報酬，進而建立南海諸國之跨界合作與信任重構。

結 語

中國大陸所釋出之海上絲綢之路是經濟、政治與軍事戰略的綜合運用，以經濟來牽制周邊鄰國之發展，更以軍事威懾達到其在南海之政治目的，因此，中國大陸在南海競合策略運用的本質是敵意與善意的相互建構，更精確的說應該是包裝善意的敵意，也就是在有限敵意下的權力競逐。國軍應清楚認知能戰才能和的「硬道理」，必須不斷強化海軍戰備，讓南海諸國無法輕視臺灣發言的狀況，我國也必須善用文化渲染的軟實力來建構周邊國家之認同，藉以提升國際地位與掌握區域話語權。

其中，南海和平倡議是一種共同願景與聯合互助的策略，這不是一個戰略性質的

聯盟而是功能性質的聯盟，目的在於穩定南海，避免全面性軍事衝突，同時，建構一個和平、開放，以秩序為基礎的南海是所有航海國家的利益與義務，南海諸國也應意識到，南海的政治與軍事負擔不應單純停留在南海周邊國家的身上，而是世界上所有國家都應共同努力的目標。我國在南海的地緣戰略上有極佳的戰略地位，若能提昇地緣戰略的總體價值，並藉由南海和平倡議建構和平世界的理念，再加上跨界合作的實際交流，輔以非戰爭軍事行動的執行，塑建優質的國際形象，最後再透過政治槓桿的操作以達國家最高利益，國家安全與目標自然得以鞏固與維持。

南海議題的進展與臺灣息息相關，南海諸國的各項作為可謂牽一髮而動全身，在外交上我國大受中國大陸打壓，心態上偏安海疆一隅，耽溺於經濟成長即是國家發展的迷思，然而不久的將來，即將面臨的挑戰便是我國最為嚴苛與實際的考驗，吾人必須明白想要站穩我們在東亞國際舞臺的地位，就必須增強我們在南海各方面的實力，如果我國能擴大在南海的實力，則美國想要重返亞洲、涉足南海，就必須拉攏我國甚至釋放利多條件，到時候我國的重要性自然增加。其中，國軍必須戮力於戰訓本務，加強自身軍事實力並積極從事戰備訓練，如此才能向國人宣示海軍有能力處理南海爭議與維護國家領土主權，進而塑造全民國防的共同價值

38 Ashley J. Tellis, "Balancing without Containment: A U.S. Strategy for Confronting China's Rise," The Washington Quarterly, Fall 2013, p. 117.

觀。此外，南海和平倡議為我國之超然立場，更代表國軍是和平的守護者與人道救援的提供者，不侵略、不擴張，只為國家安全而存在。

對於中國共產黨而言，沒有比統一臺灣更偉大的事蹟，也是其所謂的「全中國人民的神聖使命」，對於其宣稱的和平崛起，彼此的交往模式事實上只是因為經濟紅利與軍事威懾而存在，是敵意與善意相互建構的交往模式，周邊鄰國對中國大陸之態度不是尊重而是害怕，反之，中華民國以傳統的儒家思想教育民眾，以仁淑世，軍隊乃是仁義之

師，存在的目的不是侵略與掠奪而是守護與奉獻，因此，贏得南海諸國的尊敬與信任。最後，臺灣內部亦須凝聚國家安全共識，多一分政策分析、少一分政治考量，將國家安全與發展議題回歸政策面向，多一點內部對話，少一點抗顏炒作，如此才能因應未來驚濤駭浪的南海局勢。

作者簡介

錢尹鑫少校，現就讀海軍指揮參謀學院。



S-70C救護直升機(照片提供：葉秀斌)