

「沖之鳥礁」潛在戰略意義

海軍中校 宋吉峰

提 要

2016年4月25日，我國籍漁船「東聖吉16號」在西太平洋「沖之鳥礁」公海海域作業時，遭日本公務船舶扣押，此舉引發我國人憤慨，情勢儼然升高成為中華民國、日本兩國政治效應，似有外交劍拔弩張之勢。筆者所關注之處並非於此事件的過程，而是如此小小礁岩卻可以引起中華民國、日本兩國巨大的紛爭，是否除了漁權以外，還有其他潛在的利益？日本對沖之鳥礁的戰略思考為何？更令人耐人尋味的是，此次事件，美國、中共雙方相對「安靜」，兩國的戰略盤算為何？

本文研究的目的，並非就「事件」角度來探討沖之鳥礁的主權爭端，本文探討的主軸是美國對沖之鳥礁可能的戰略思維，撰寫的方法論是先以亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)的「建構主義」之身分、利益的建構變化關係，繼而以「利益」內涵「戰略」的高度分析沖之鳥礁與沖之鳥島(日本片面聲稱)的「礁-島」的不同身分下，所產生不同利益下的戰略思維，進而分析鷹旋高空的美國對沖之鳥礁可能戰略操作下我國應有的戰略思維與準備。為求研究的客觀性與全面性，本文為先求沖之鳥「身分」本體論概述，故先把沖之鳥「身分」以「島」、「礁」以不同國家做詮釋，進而再由不同的「身分」分析「利益」的結構互動因素，以此論述戰略極大化的可行性，且並未否認沖之鳥礁的法理正當性。

關鍵詞：沖之鳥礁、身分、利益、建構主義、填海造島。

前 言

亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)的「建構主義」國際關係理論，是一種國際無政府的狀態下國際社會體系為基礎的論述，溫特

認為各行為體¹透過互動與建構出「身分」與「利益」，淡江戰略學派學者翁明賢教授指出：溫特認為國家的「身分」是一種建構的過程，而其中「利益」所包含的有規範、認同、文化等因素。²由此可知，國家並非是一

1 「行為體」是一種國際關係學者的專有名詞，其意指「國家」的泛稱。

2 Alexander Wendt eds 秦亞青譯，國際政治的社會理論social theory of international politics，上海人民出版社，2008年，頁220。

個靜態名詞，事實上，國家是一個不斷建構的動態過程，而其中「利益」也並非僅是物質主義的利益而已³，而利益所隱含的內涵：國際社會國與國之間的關係(個人／團體、類屬、角色關係、集體身分)、認同、規範等互動建構的元素。一言之，一國的「身分」將決定「利益」的使然，而「利益」的變化也將促使「身分」相應調整，二者之間是一種建構關係。而本文希望聚焦於「利益」的變化下，相對於國家「身分」的調整關係⁴，經由國家身分認同形成與國家利益邊界的轉化，除了要瞭解在國家安全政策的制定扮演的角色與功能外，亦希望透過與西方建構理論的對話與統合，建立一個可實踐的分析架構，提供決策者完整、具體且有效的另一種思考，而在國家利益的角度下，主權因素更是各國關切的重要因素所在，換言之，沖之鳥「礁-島」的「身分」與「利益」的建構過程下，不同的結果將對美國亞太戰略布局將有何影響？在戰略利益極大化的條件下，美國將如何運用沖之鳥礁？(圖一 溫特「建構主義」核心概念圖)

基於此本文先提出三項假定：

第一，日本堅決以沖之鳥「島」的「身分」聲張主權，無退讓餘地為其國家利益最大化；

第二，中華民國以沖之鳥「礁」的「身分」定調，持法(聯合國海洋法公約)、理



圖一 溫特「建構主義」核心概念圖。

資料來源：筆者自繪。

「利益」護公海漁權；

第三，美國在沖之鳥「礁-島」二者之間為思考「利益」下的「身分」建構與定位，而思考沖之鳥「礁-島」的戰略思維聚焦於西太平洋大戰略架構下應對中共的未來挑戰為何，而今美國仍然以冷眼觀察台、日之間的衝突變化，而實際是遠眺未來沖之鳥礁對中共戰略利益。(圖二 美、日、中華民國沖之鳥礁「身分」)

以此架構分析，似乎美國對於沖之鳥礁的「身分」變數，且具有影響沖之鳥礁未來「身分」的關鍵，而當三者確立沖之鳥「身分」後，繼而台、日兩國可能採取的戰略模式為何？而由溫特(Wendt)的觀點中，在「身分」建構的同時，「利益」同時也相對應的重組變化，所以，對於身分的了解，必需同時分析利益的變化因素，而真正的問題是，此種變化並非全然是物質性因素，這也就是說，有些因素無法觀察，這對於一個研究者而言，將形成一個極大的挑戰。雖然如此，本文也儘量的質化性的方式，希望能對於無法觀察的因素以合理的方式描述，希望能呈

3 所謂的物質主義，指的是新現實主義中提及的權利分析方式，統稱物質主義。

4 Alexander Wendt eds 秦亞青譯，國際政治的社會理論social theory of international politics，上海人民出版社，2008年，頁221。



圖二 美、日、中華民國沖之鳥礁「身分」。

資料來源：筆者自繪。

現出一個較為貼近事實的結果，筆此，本文強調研究的點在於，美國對於沖之鳥「身分」的戰略思考為何？而這個「身分」會為未來的美國「利益」將有何種變化。經由前三項假定事項，美國於沖之鳥身分選項中至少存在兩個選項，也就是沖之鳥礁主權歸屬日本的先決條件下，其一，沖之鳥「礁」身分；其二，沖之鳥「島」的選項。⁵(圖三 沖之鳥礁圖)

一、美國對西太平洋的戰略思考

(一)反中聯盟的戰略思維

近年來，美國在西太平洋地區的戰略思考，直接就視中共為一個潛在的對手，美國的西太平洋戰略布局，也多是以此為核心考量，而在結合第一、二島鏈的地緣態勢下，2009年起美國宣布「重返亞太」的「亞太再平衡」的戰略，戰略內涵思考的重點在於，因應崛起後的中共，美國企圖串聯西太區域各國建築一道「反中聯盟」的無形島鏈。而



圖三 沖之鳥礁圖。

圖片來源：中評網，<http://hk.crntt.com/doc/1042/1/3/0/104213052.html?coluid=190&kindid=8320&docid=104213052>(檢索日期：2016年4月29日)

對美國而言，其實這個戰略操作並不陌生，二戰時期西太平洋地區美國就曾經以此種方式對付日本，過去美國在這個區域與各國建立許多正式的聯盟條約，而今只是對象改變罷了。(表一 美國亞太戰略聯盟條約)

因此，對於美國而言，只要有利於此種「反中聯盟」的戰略性操作，對國而言將視為資源選項，而在「反中」的大架構下，美國可能所欲建構的「身分」是集體身分下的主要「施動者」的角色，也就是建構聯盟之

表一 美國亞太戰略聯盟條約

聯盟國家	條約	時間
美、菲	協方條約 U.S.-Republic Of The Philippines(Mutual Defense Treaty)	1952
美、澳、紐	協防條約 ANZUS(Australia-New Zealand-U.S.)	1952
美、韓	共同防禦條約 U.S.-Republic Of Korea (Mutual Defense Treaty)	1954
東南亞	共同防禦條約 South East Asia Collective Defense (U.S.-France-Australia-New Zealand-Thailand-Philippines)	1955
美、日	安保條約 U.S.-Japan(Mutual Defense Treaty)	1960
美、台	臺灣關係法 Taiwan Relations Act (TRA)	1979

資料來源：筆者自製。

⁵ 此種接近二元論的分析方式，可能有悖於溫特「建構主義」本體論，但是，本文希望能更聚焦於二者之間的利益建構關係的不同，分析美國可能的戰略思維，並不代表其他選項已排除。

首的身分，而對於美國而言並不困難，以現今西太的局勢而言，美國、東協、南亞(除印度外)，也隱約的呈現於這種「反中聯盟」態勢，只是問題的難點在於，中共在經濟上的快速成長，已成為鄰近各國的依賴，而且這種經濟依賴性不斷的上升，因此，美國的「反中聯盟」各國就成為一種就在「戰略安全」反中，但是，另一方面「經濟合作」傾中的分離現象，這種現象也為美國「反中聯盟」帶來了極大的困境，而沖之鳥礁事件的出現，似乎為美國的「困境」帶來了一個戰略上的利益。

首先，從溫特對「利益」的解釋中，「利益」包含了國際上的「規範」，簡言之，從國際法的角度而言，既然「聯合國海洋法公約」是一種規範，因此，對美國而言，欲要建構沖之鳥的「身分」，就必需考量此種規範是在「利益」的驅動建構的能量，雖然美國非「聯合國海洋法公約」的會員國⁶。但是，不代表「聯合國海洋法公約」對非會員國無規範能力，換言之，美國可運用沖之鳥礁「身分」與「利益」的相關變化進行操作。事實上，包含臺灣和美國都遵循著「聯合國海洋法公約」執行海上的權利與義務。一言之，美國對沖之鳥礁的「身分」決定為何，就同時也決定了美國「利益」的重心。

(二)沖之鳥(礁—島)身分的戰略選擇

接續前述，溫特「建構主義」中的「身分」與「利益」的建構下，美國較佳的選擇可能是以「沖之鳥島」的身分建構其「反中聯盟」利益，其主要原因是「利益」可以將「反中聯盟」戰略極大化。而在這個前提的戰略思考是，美國要如何運用這個「島」？就現今的情勢而言，沖之鳥礁屬日本應該是無所爭議(島或礁的定位才是爭議所在)。而從美國的大戰略思考，第一島鏈由南到北(日本、臺灣、菲律賓、東協)，以主權角度觀之，其中較為脆弱的莫過於臺灣，兩岸仍然存在著主權定位爭議的問題(考量中共因素)。其他各國方面，對美國而言，第一島鏈國家只要兩國願意較容易形成如同1950年代的各種形勢同盟關係，而臺灣則可能因為牽涉到中共的因素，因此困難度相對較高，增添了許多聯盟的變數，因此，美國為鞏固第一島鏈的戰略持續，就臺灣這個可能存在的變化，沖之鳥就提供了一個絕佳的機會，而以「沖之鳥島」的「身分」加以操作，則美國更可獲得更大的「利益」(戰略上反中的大戰略思考)。

本次事件加以理論探討，「利益」之規範「聯合國海洋法公約」的角度加以分析，2016年4月25日，我國籍漁船「東聖吉16號」在西太平洋「沖之鳥礁」附近公海捕魚時，遭日本公務船扣押，⁷而依據「聯合國海洋法公約」第121條第1款規定：島嶼指四面環

⁶ 美國尚未簽署1982年聯合國海洋法公約，仍非會員國。

⁷ 〈沖之鳥礁漲潮就消失 聯合國公約定義不是島〉，《中時電子報》，2016年04月29日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160429002076-260401>(檢索日期：2016年5月1日)

水並在漲潮時高於水面的自然形成的陸地區域，另第3款規定：不能維持人類居住或其本身經濟生活的岩礁不應有專屬經濟區或者大陸架。而沖之鳥礁在漲潮時只有16公分，既不是陸地區域，更根本談不上可以維持人類居住或本身經濟生活，並非是島嶼。⁸

而美國對於「東聖吉16號」事件出奇的「安靜」，似乎有意的默認日本的行徑，從美國的大戰略思維分析，就有可能是為「反中聯盟」下的戰略思維，加之，美國「重返亞太」、「亞太再衡」等，種種跡象都顯示，美國可能是應對中共崛起的初步反應。

既然美國的大戰略思維是聯合亞太各國運用一種「反中聯盟」的方式，圍堵中共，而此有別於過去對蘇聯的「圍堵」，美國這次採取的方式更加多元。而在中共軍事能量(導彈、海軍艦隊等)已經有能力突破第一島鏈，甚至直指第二島鏈邊緣，這是一個不爭的事實，對美國形成了一個極大的挑戰，而沖之鳥礁的出現給了美國一個契機，沖之鳥礁所在的位置恰巧是在第一島鏈與第二島鏈的中間位置，而若能加以運用，建構「沖之鳥島」的身分，該「島」所形成的戰略利益，不僅可以扼控第一島鏈，亦可作關島基地的前哨站。這也就表明，從溫特觀點的「身分」與「利益」之間的建構互動下，美國基於未來「反中聯盟」的大戰略思考，建構「沖之鳥島」的身分以符合美國戰略利益，因為只有「島」的身分，「島」才會有

利益規範中「聯合國海洋法公約」的實質意義，以彌補美國在「反中聯盟」第一島鏈下的不足。(圖四 亞太軍力部署圖)

從美國角度分析，在日本方面，作為美國的重要盟友，加上雙方有著「安保條約」的締結，而趨近每年修正的「安保條約」內容，在美國的推波之下，內容涵蓋已經超過日本主權境內，不斷的向外擴張。最顯著的跡象是東海釣魚臺列嶼的爭端，美國也近乎同意是在美日「安保條約」的涵蓋範圍之內。而今，沖之鳥礁事件，美國則相對的「冷靜」，並非是不在乎，而是以一種老鷹盤旋高空俯瞰獵物的方式，正在思考選擇適當時機「俯衝」，而沖之鳥礁就是它的獵物，從近年美國對日本沖之鳥礁的具體行動的默認，不難看出美國對沖之鳥島的未來期待，一個沖之鳥島「身分」的期待。(表二 日本對沖之鳥礁具體行動)

二、沖之鳥「島」對美、日的戰略意義



圖四 亞太軍力部署圖。

資料來源：Andrew Shearer, Australia-Japan-U.S. Maritime Cooperation, CSIS, April 2016(accessed: 2016年4月26日)

8 〈沖之鳥礁日本違法讓步無用〉，《中評社》，2016年4月30日，<http://hk.crntt.com/doc/1042/1/3/1/104213148.html?coluid=1&kindid=0&docid=104213148>(檢索日期:2016年5月2日)

(一)填海造島後的沖之鳥「島」身分

未來形勢發展，如果美國默許日本「沖之鳥島」的身分，美國要如何運用這個島呢？就以礁的現況而言，這個礁的現有面積軍事戰略價值並不高。但是若日本採取較積極的作為，採取如同中共在南海「填海造島」的方式，將沖之鳥礁填補或擴建，則產生的戰略「利益」則可能無法同日而語。首先，沖之鳥獲得「島」的身分後，將會獲得200海浬的專屬經濟海域(包含上空區域及水下海床部分)，如果這個國際法規範中「島的身分」成立，這個半徑200海浬的日本區域就可能成為中共海軍的「地障」，中共海軍將無法合理的直接穿越，必需繞道航行，而這個作法，將限縮中共海軍作戰的機動與彈性。此舉若成，就為美國的「反中聯盟」第一島鏈注入強心針。

(二)沖之鳥「島」的戰略意義

表二 日本對沖之鳥礁具體行動

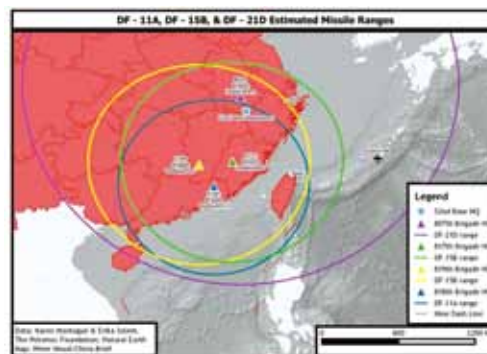
時間	作為
1987年	日本為防止沖之鳥礁被風化和潮水腐蝕而淹沒，對沖之鳥礁四周築堤防設施，並設置氣象觀測裝置。
2005年	1. 日本開始救礁計畫，在礁上設置郵政編碼和門牌號碼之後，日本政府撥款1,000萬日元，架設氣象觀測設備，派人長期駐守。 2. 中共漁船捕魚，遭到日本抗議，致使東京都知事石原慎太郎登礁。 3. 認定周圍200海浬為日本專屬經濟區
2006年	1. 日本耗資755萬美元在礁石上展開珊瑚養殖計畫，將沖之鳥礁北方的珊瑚帶回沖繩的阿嘉島養殖，以宣示主權。 2. 日本海上保安廳在2006年財政年度預算申請3,400萬日元在沖之鳥礁上設置太陽能燈杆。
2007年	將沖繩的阿嘉島截枝後的珊瑚再帶回礁石上大規模的移植栽種，總計到2009年為止將有多達5萬株珊瑚。
2012年	日沖之鳥礁以北大陸棚部分申請獲得聯合國批准，而沖之鳥礁以南約25萬平方公里範圍尚未得出結論，而申請的其餘部分被駁回。

資料來源：參考維基百科整理製表。<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%86%B2%E4%B9%8B%E9%B8%9F%E5%B2%9B>(檢索日期：2016年5月5日)

就美、日軍事戰略的角度而言，這個「地障」的獲得，則可提供美、日聯盟的軍事優勢，再之，若島上完成基礎設施(興建電達站、機場、岸置導彈、港埠等)，則可成為一個堅強的海上堡壘，換言之，日本以「島」的身分獲得半徑200海浬的國際法保護，進而運用技術完成島上的軍事化與部署，沖之鳥島的戰略價值將完全改觀，它將成為美關島海軍的前哨站即「前進基地」。

就中共軍事部署而言，一直以來，第一島鏈一直存在著一個極大的弱點，亦即第一島鏈全境都涵蓋在中共二砲中、短程彈道範圍之內，沖之鳥礁的這個位置恰巧在中共空軍及短、中程導彈大部分射程範圍之外，相對於臺灣所在的位置也較安全。(圖五 中共導彈範圍示意圖)

相反的，對於中共而言，中共出現了另一個沖之鳥島「身分」的敵人，中共的軍事戰略部署，將增加許多的困難，尤其是中共海軍。中共近年來的海軍「機動○號」演習，平均2年一次的中共海軍盛會(演習兵力



圖五 中共導彈範圍示意圖。

資料來源：中評社，<http://hk.crntt.com/doc/1042/1/0/1/104210188.html?coluid=4&kindid=16&docid=104210188&mdate=0426154353>(檢索日期：2016年4月26日)

包含：北海、東海、南海艦隊)，令人好奇的是，幾乎是以沖之鳥礁為中心，依筆者海軍學術月刊社前刊「遠戰速勝：中共海軍「機動○號」系列演習之戰略意涵」所指，中共是要形成一個「戰略間隙」(Strategy Gap, SG)的效果，為反介入(A2)／區域拒止(AD)創造利基，而沖之鳥礁的出現，將為中共海軍「戰略間隙」(SG)生變化，而如同前述，如果這個「地障」真的生成，中共海軍處心積慮的「戰略間隙」部署位置就必需向南調整，而即便有替代的相對位置，這個位置將不如沖之鳥礁位置優異(戰略居中的位置)，「戰略間隙」(SG)將難以實現，無法對西太平洋美軍從海上實施牽制。

此外，對於中共海軍而言，未來如對台作戰，對於部署於臺灣東部的突擊兵力(海軍作戰艦、潛艦、航母等)可能會優先受到沖之鳥島的戰力威脅，中共可能被迫改變其作戰部署，而臺灣東面將不會再是一個中共海軍視為安全的海空域，在臺灣東部海域作戰，將會有遭夾擊的可能(中華民國、美日軍事武力)，這對中共而言，非常的不利，也並非是中共所樂於見到的。

由以上分析，可知沖之鳥礁「身分」的改變，其「利益」也相應調整，戰略上的運用與操作將有不同的效果，而美國持續保持「冷靜」的原因，可能的原因有三：

第一，雖然建構沖之鳥島「身分」可以獲得不同的「利益」，但是此種「身分」如何獲得其他國家的認同，將會是美國另一個重要的難題，尤其是在不符合中華民國與中共的期待；

第二，既然「利益」包含了規範的意義，而沖之鳥礁與之規範較為密切的「聯合國海洋法公約」中第121條條文內容，將產生很大的矛盾，而美國雖非該公約簽署會員國，過去以來，不論美國官方文件、官方媒體發布、學者著作等，仍然以該公約條文為依歸，執行海上權利與義務，更有甚者是以此公約為基礎執行聯合國武力干涉行動，如此時高調正式同意沖的「島」的身分，將可能面臨國際的反對，陷入「反言」或「違法」的壓力，無法獲得認同；

第三，美國的「反中聯盟」相較於過去的「圍堵」戰略的不同，在於美國擔心聯盟的各國，因仍需依賴中共經濟促使國內經濟的發展，因此，對於各國而言，此時美國的「反中聯盟」若過於高調，將陷各國於「兩難」的困境，最後導致「反中聯盟」的瓦解，這對美國而言，更是最不樂於見到的情況。

三、我國應有的省思

(一)改變對沖之鳥礁的戰略思維

沖之鳥礁的「身分」不同可看出「利益」的相應調整，而對於我中華民國而言，我們應該對沖之鳥礁「身分」採取怎樣的作為呢？而在此作為下，我們如何確認國家「利益」的核心？而就現況沖之鳥礁事件的發展，事件發生開端，我國選擇的沖之鳥「礁」的「身分」，而在相應「利益」的部分，是以法、理規範的「利益」來進行操作，亦即採取國際認同的「聯合國海洋法」公約，希望能獲我國漁權利益，維護我國漁民的利益，於此立基，立意是屬正當，亦良

善，而海巡、海軍的相應作為展現我國的強韌意志力，亦符合國人的期待。

而從前述美國西太平洋戰略「反中聯盟」、美日「安保條約」等，若美、日雙方採取對沖之鳥島的「身分」應對，而在此背景下的「反中聯盟」大戰略是否對我中華民國國家安全戰略而言有另外的啟發？亦是否我國若獲得(選擇)沖之鳥島「身分」後，就全然對我國戰略「利益」不利？再者，沖之鳥「礁-島」的身分下，我國是否有再次陷入兩難(傾中、傾美的意識形勢被迫選擇)的困境？

直言之，在美、日兩國於沖之鳥「島」的身分確立後之前提下，亦即形成的「反中」大戰略(以沖之鳥礁為前進基地戰略位置)，這對我國而言，其實並非完全不利。試想，以軍事戰略的角度，就臺灣本島而言，面對中共的軍事武力，我國戰略縱深甚短，東面的沖之鳥島(如形成美、日前進基地之後)將可能暫補我作戰縱深不足的情況。筆者，必需先說明的是，就整個中華民國而言，臺灣本島的安全應該是列為最優先考量，但是，並非就代表著我國漁民的漁權不重要。事實上，這是兩個不同的議題，此處站在一個國家戰略的總體前瞻面向思考，在面對中共強大軍事威脅的情況下，分析我國如果擅加運用沖之鳥礁對臺灣軍事戰略的戰略價值，是否又是另外一種不同的景象。(圖六 沖之鳥礁位置圖)

在選項中，沖之鳥的身分的建構與選

擇，對我國就會產生「漁權」與「國家安全」(礁-島身分不同、利益也相應改變)，對我國而言，如果僅從「漁權」而論，一味的從「聯合國海洋法公約」要求日本就範(表三：聯合國海洋法公約摘要條文)，要求同意「為礁非島」⁹，看似是以維護我國公海漁權的利益，就國格維護而言的確有所助益，更可獲得國人及民意的支持。但是，就國家安全戰略的角度而言，如果中華民國以沖之鳥「礁」的身分論之，則可能會在戰略上失去先機，也就是喪失「地障」(前進基地)帶來的優勢。

對我國而言，似乎是陷入兩難的困境，亦即「得漁權而失戰略優勢契機、或失漁權而得戰略優勢的困境」。事實上，臺灣也未必一定要陷入此兩難的困境。首先，在對日本部分，對沖之鳥礁採取擱置「島-礁」爭



圖六 沖之鳥礁位置圖。

資料來源：維基百科，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%86%B2%E4%B9%8B%E9%B8%9F%E5%B2%9B> (檢索日期：2016年4月26日)

9 此處，是一種假設性的思維，以利後文推論，並非指台、日雙方已達成共識，或同意以「礁、島」論之。

議，要求同意臺灣對沖之鳥礁公海漁權訴求」的策略，對於我漁民而言，最重要的公平對待的海上利益(沖之鳥公海利益)，所以，與日本談判可優先採取此一策略，讓日本充分瞭解我國對該海域的和平使用。其次，在沖之鳥的定位(礁或島)則可採取擱置「島-礁」或模糊策略應對，以利我未來談判空間。

而就戰略運用部分，必需掌握美國對沖之鳥礁的運用方式(前進基地)，尤其是在軍事戰略部分，只要日本在沖之鳥礁進行「填海造島」，合理判斷，相信中共不會等閒視之，更有甚者，會藉由海軍「機動〇號」演習區集中於沖之鳥礁，以擴大對美、日的壓力，形成一種戰略上的對峙，對於美、日而言，將會疲於奔命，而我國必需為此先有一套「避險策略」及早因應。

(二)思考海、空軍對沖之鳥礁作戰運用

從海軍戰略思考，沖之鳥礁位於臺灣與關島居中的位置，如前所述，若美、日以

表三 聯合國海洋法公約摘要條文

項次	條文內容
第29條 軍艦的定義	軍艦是指屬於一國武裝部隊、具備辨別軍艦國籍的外部標誌、由該國政府正式委任並名列相應的現役名冊或類似名冊的軍官和配有正規武部隊紀律的船員的船舶。
第86條 一般規定	適用於不包括在國家的專屬經濟區、領海或內水或群島國的群島水域內的全部海域。本條規定並不使各國按照第58條規定在專屬經濟區內所享有的自由受到任何減損。
第89條 對公海的主權主張的無效	任何國家不得有效的聲稱將公海的任何部分置於其主權之下。
第95條 公海上軍艦的豁免權	軍艦在公海有不受船旗國以外任何其他國家管轄的完全豁免權。
第116條	公海捕魚權利。
第135條 上覆水域和上空的法律地位	本部分或依其授予或予或行使的權利，不應影響「區域」上覆水域的法律地位，或這種水域上空的法律地位。

資料來源：筆者摘要聯合國海法公約整理製表。

類同於中共南海「填海造島」的方式將沖之鳥礁加以改造，成為一個名副其實的人造島嶼，島上建置完整的短跑道機場、指揮管制中心(作戰中心)、地對空(海)導彈、中小型艦艇可靠泊的港埠、無人機、部分後勤能量等，這個人工島嶼的價值將不亞於一艘航空母艦。試想，在臺灣東部停靠著一艘具有強大戰力的航空母艦，未來與中共發生大規模衝突時，沖之鳥航空母艦就宛如是一支策應兵力，對我國國家安全而言，將可能發揮重要作用。

就該島所在位置，一旦戰力形成，在平時將會是一支重要的嚇阻戰力。而在戰時。這對於中共海軍突破第一島鏈將形成掣肘的作用，此一效果，將有助於我海軍減緩我東面中共海軍的壓力，亦可為戰力保存增加可行性與成功率。但是，我海軍要如何讓美軍相信這個價值與可行性，才是我海軍的思考重點所在。

首先，就海軍戰略三要素位置、艦隊、基地情況加以分析。就位置而言，相信美軍也意識到，沖之鳥礁的位置，就剛好的在一個第一、二島鏈的中間位置，同時也是臺灣與關島的中間位置，而沖之鳥礁的這個位置在結合關島的戰力之後，就會形成中繼基地(關島)與前進基地(沖之鳥礁)結合成為作戰軸線的效果，如同1944-1945年二戰末期美太平洋戰區史普魯恩斯中將的戰略運用，將中央部隊海空軍，結合成一股強大兵力，如同一把劍直指日本「捷號」作戰計畫弱點，頓挫日本海軍戰力，這是一個如同馬漢口中所說的「中間位置」。(圖七 臺灣-沖之鳥礁-關

島相對位置圖)

其次，就基地而言，沖之鳥礁四周無任何屏障，相形之下，就是一個易攻難守的位置，這是沖之鳥礁的戰略困境。因此，在他西側的中華民國海軍，就成為了這個島嶼的依靠，換言之，如果讓美軍了解，中華民國海軍有能力策應該島嶼，如此，臺灣與該人工島嶼戰力連線，戰力將不可同日而語，所以，我海軍應該及早規劃對該海域的戰場經營(距離、航線、戰術運用、指管通情監偵等)，以因應未來的連線需要，而美軍深知該島嶼的缺陷，而中華民國已具備此種能力，相信二者之間的可能性，機率將大為提高。

最後，艦隊的部分，海軍戰略中所謂的艦隊指的是偵蒐力、打擊力、指通力，這三者也是艦隊的核心元素，我國聯合作戰已行之有年，已並非是各軍種各行其是的單獨作戰，因此，此三者元素均已融合友軍的資源，特別是海、空軍的聯合作戰，更是將之



圖七 臺灣-沖之鳥礁-關島相對位置圖。

圖片來源：參考Strategic Standoff - The U.S.-China Rivalry and Taiwan, Project 2049, March 2016,p6.

發揮到極致，而如能結合運用於策應沖之鳥礁戰力，就可以讓美軍看到戰略軍用的可行性。

近期美國蘭德公司(RAND)四名智庫聯載「臺灣空防選項」(Air Defense Options for Taiwan)，內容對我國空防事實描述固然貼切，但是，僅止於物質性分析，似有以偏概全之嫌。事實上，從本文分析中，戰略來考量，該文未考量我空防的戰略與戰術運用的實質價值(僅以科學進行數學式導論物質因素)，尤其在「戰機」運用部分認知錯誤(戰略因素)，而藉由本文研究結果亦可破除美軍對我空軍「戰機」運用的錯誤建言，從而重新認知我空軍的戰略存在意義，特別是擁有適量的戰機所形成的優勢絕非是幾枚飛彈就可替代的¹⁰。

結 論

本文運用溫特(Wendt)「建構主義」理論中核心關鍵「身分」與「利益」建構關係，亦即「利益」的不同，「身分」也將不同。換言之，國家安全戰略也是「利益」的核心要角，國家為了獲得自我「身分」(含主權)的位置，就會在國家「利益」上採取必要的手段(含各國相對利益的調整與再建構)，而其中國家安全屬「身分」建構的一環，相對之下的戰略「利益」將應蘊而生。本文研究發現三項假定事項之變化：

第一，日本以沖之鳥「島」的「身分」

10 Michael J. Lostumbo David R. Frelinger James Williams Barry Wilson, "Air Defense Options for Taiwan", RAND,2016.

聲張主權部分，日本將考量美國的態度做相應調整，避免影響美國「反中聯盟」大戰略；

第二，中華民國以沖之鳥「礁」的「身分」調整，似乎是陷入兩難的困境，亦即「得漁權而失戰略優勢契機、或失漁權而得戰略優勢的困境」，而透過有效的談判策略可與之因應，首先，在對日本部分，對沖之鳥礁採取擱置「島-礁」爭議，要求同意臺灣對沖之鳥礁公海漁權訴求」的策略，其次，在沖之鳥的定位(礁或島)則可採取擱置「島-礁」或模糊策略應對，以利我未來談判空間；

第三，美國的「反中聯盟」相較於過去的「圍堵」戰略的不同，在於美國擔心聯盟之各國，因仍需依賴中共經濟促使國內經濟的發展，因此，對於各國而言，此時美國的「反中聯盟」若過於高調，將陷各國於「兩難」的困境，最後導致「反中聯盟」的瓦解，因此，美國可能持續「冷靜」應對。

另外，本文徹頭徹尾從未否認沖之鳥礁在「聯合國海洋法公約」條文下的釐定事實(未否定礁的事實)，本文是以國家安全戰略的思維，看待沖之鳥礁的戰略運用價值，如前所述，在中共的軍事壓力下，畢竟臺灣本島的安全相較於沖之鳥礁的價值，熟輕熟重不言自明。

本次就沖之鳥礁情勢而言，相信會朝和平落幕，而本文聚焦分析的美國相信會再持續「冷靜」的俯瞰著沖之鳥礁，並非無作為，而是一種戰略上的等待，如同老鷹在高空盤旋，美國仍在觀察中共、日本、臺灣的

作為及態勢上的變化，另一方面，日本其實已經看到中共在南海「填海造島」所形成的能量，給予了日本在沖之鳥礁更多的想像空間，而日本是否會執行「填海造島」的戰略工程，除了要克服技術的問題，另外，就是美國的態度，就目前情況而言，如果美國支持日本在沖之鳥礁「填海造島」，進而確立沖之鳥礁的「身分」，就必需克服三項基本因素：

第一，獲得其他國家的認同難題，相對於中共面臨如同東海的挑戰；

第二，「聯合國海洋法公約」中第121條條文內容，將會是日本未來面臨國際仲裁關鍵性弱點，是日本的主要弱點所在；

第三，可能會陷西太平洋各國陷入「兩難」的困境，最後可能導致美國「反中聯盟」的瓦解，相信美國將全力避免這種情況發生。

但是，再從戰略角度加以分析，美國將沖之鳥礁視為第一島鏈的強化及作為關島的「前進基地」，此一戰略雖未具體實踐，但是，合理判斷，這個作法「指日可待」，殊值我國家安全高層重視及早因應與擬定相應對策，而就軍事戰略部分，我海空軍在既有的基礎上，可逐步將沖之鳥礁概念循序推展，此外，對於美軍部分應充分的適時溝通，並掌握日本態度與發展。

作者簡介

宋吉峰中校，海軍司令部計畫處中校外連官。