



# 中共戰略溝通 運用於南海島礁爭議之研究

## 作者簡介



蘇義倫中校，政校46期、政校軍社所94年班、陸院102年班，曾任連、營輔導長、政戰處長、國防大學共教中心教官，現任國防大學戰院學員。



田家綺上校，政戰學校79年班、國防管理學院研究所、國防大學政戰學院博士，曾任連、營輔導長、中隊長、政戰官、政參官，現任國防大學共同教學中心教官。

## 提要

- 一、「南海島礁爭議」始於周邊國家因為對於該海域的部分島嶼的主權歸屬、海域劃分和相關海洋權利的聲索產生重疊，從而發生的衝突。此外，又因聯合國於1982年公布了《聯合國海洋公約》及南海本身具有的戰略價值與經濟資源，更加劇了聲索國彼此之間的紛爭，尤以菲律賓為甚。
- 二、從國際世界趨勢來看，戰略溝通的隱形較量無所不在，許多國家和軍隊已將戰略溝通置於非常重要的戰略地位，而且強調藉由政府的綜合手段，從公共外交、公共事務和資訊運作等多方面來維護國家和軍隊的地位與形象，並引導媒體和輿論方向，為國家利益和軍事行動創造有利環境。
- 三、2012年中國大陸將黃岩島納入控制，引起菲律賓強烈的不滿，菲律賓於是在2013年1月依據《海洋法公約》，向荷蘭國際海牙法庭提交對中國大陸的仲裁案。仲裁爭議初期中國大陸在國際的話語權均呈現劣勢狀況，後因系統性的整合了官方與民間溝通平台與媒介，逐漸化劣勢為優勢，並進而

讓各聲索國最後決定「擱置爭議，共同開發」南海利益。

四、我國身為南海島礁爭議之一的聲索國，因國際生存空間及地位的打壓與矮化，導致始終被排除在外，然而不可否認的事實，我國卻占有南海中最大的島嶼—「太平島」。因此，如何運用我本身之優勢，來爭取國際話語權與支持認同，將是我國執行戰略溝通手段的重要課題。

關鍵詞：南海島礁爭議、聲索國、聯合國海洋法公約、戰略溝通

## 前言

中國大陸與菲律賓間，針對黃岩島主權歸屬一直存有爭議，2012年中國大陸將黃岩島納入控制，引起菲律賓強烈的不滿，菲律賓遂於2013年1月22日，依據《海洋法公約》附件七，<sup>1</sup>向荷蘭國際海牙法庭(以下簡稱仲裁法庭)提交對中國大陸的仲裁案。<sup>2</sup>仲裁爭議內容指稱中國大陸基於九段線主張，在南海島礁開發的行為儼然違反聯合國海洋法，經仲裁法庭於2016年7月12日判決內容，支持菲律賓多數訴求，認為依據《聯合國海洋法公約》規章，中國大陸應不享有基於九段線的歷史性權利，並要求中國大陸必須立即停止

在南海的各項活動。<sup>3</sup>針對仲裁案結果公布後，我中華民國總統府即發布聲明表示，中華民國既非聯合國海洋法締約國，也未採納我國陳述之意見，因此不接受這項仲裁結果，這項仲裁對中華民國不具法律約束力。<sup>4</sup>

2016年4月27～28日，國際仲裁法庭宣布仲裁結果前3個月，大陸外交部副部長劉振民對外表示，重申中國大陸反對菲律賓將兩國在南海的主權爭端訴諸常設仲裁法庭仲裁，且仲裁案本身內容即非基於善意，菲律賓並不是想真正解決南海爭議，基於菲國意圖及案件本身和程序違法性，「中國大陸不參與、不接受也不會執行常設仲裁法庭就此作出的仲裁的立場是明

1 《海洋法公約》附件七，主要乃針對海洋上爭端方在第十五條條約限制下，可依據本附件規定，由爭端任何一方向爭端他方發出書面通知，將爭端提交本附件所規定的仲裁程序，僅對締約簽署國家有其實質規範效力，惟實際對爭端各國之公正力及強制約束力仍有待商榷。

2 李立民、陳方隅，〈一次理解南海爭議〉，<http://whogov.ernstw.org/2016/02/01/whogovernstw3/>，檢索日期2017年11月7日。

3 聯合新聞網，〈南海爭議一次看懂〉，<https://udn.com/news/story/4/2382550>，檢索日期2017年11月7日。

4 同註3。



確且不會改變的」。<sup>5</sup>因此，中國大陸也拒絕接受仲裁結果。

其次，美國針對仲裁結果重申，「美國對聲索方的主權主張不持立場，但美國有長期以來的一貫立場，就是希望所有聲索方都能根據國際法和平解決爭議。」<sup>6</sup>而菲律賓針對仲裁結果，該國總統杜特蒂表示，其立場與前任總統艾奎諾三世 (Benigno Aquino) 迥然不同，<sup>7</sup>並不希望藉由仲裁結果繼續推進，反轉向與中國大陸進行對話及增加貿易協定，希望與中國大陸保持友善關係，甚至在南海合作共享資源；<sup>8</sup>越南亦於仲裁發布之後兩天後，責由外交部召開記者會，呼籲各國落實《聯合國海洋公約法》和《南海共同行為準則

宣言》，還要中國大陸停止徒增緊張情勢的動作，更不排除也要訴諸仲裁。<sup>9</sup>此外，馬來西亞與汶萊兩國雖屬南海聲索國，但因與中國大陸於南海問題之主權多屬經濟海域問題，<sup>10</sup>均未表述任何意見。

基此，我們雖然可以清楚的瞭解南海島礁爭議，僅為南海周邊國家宣稱對於該海域的部分島嶼擁有主權歸屬、海域劃分和相關海洋權利的聲索產生重疊從而發生的衝突，然探究其背後的主要關鍵因素，乃為中國大陸的快速崛起，嚴重威脅到美國，故為維持美國在東亞權力均勢，<sup>11</sup>遂由美國總統歐巴馬於2009年11月出訪日本時，提出「重返亞洲」再平衡的新戰略，<sup>12</sup>以制衡中國大陸崛起後引發的各種政

- 5 林若雱，〈南海仲裁案公布前後的區域緊張關係〉，《展望與探索》，第14卷第7期，2016年，頁23、24。
- 6 中央通訊社，〈南海仲裁美促各方克制尊重結果〉，<https://tw.money.yahoo.com/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E4%BB%B2%E8%A3%81-%E7%BE%8E%E4%BF%83%E5%90%84%E6%96%B9%E5%85%8B%E5%88%B6%E5%B0%8A%E9%87%8D%E7%B5%90%E6%9E%9C-004915928.html>，檢索日期2017年11月8日。
- 7 中國時報，〈菲總統：若南海仲裁勝訴願與陸談判〉，<http://www.chinatimes.com/realtimews/20160706002789-260408>，檢索日期2017年11月8日。
- 8 Office of the Secretary of Defense，〈Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China〉，RefID: C-B066B88，檢索日期2017/5/15，P9。
- 9 民視新聞，〈南海仲裁出爐中國不甩越南也擬提仲裁〉，<https://tw.news.yahoo.com/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E4%BB%B2%E8%A3%81%E5%87%BA%E7%88%90%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E4%B8%8D%E7%94%A9-%E8%B6%8A%E5%8D%97%E4%B9%9F%E6%93%AC%E6%8F%90%E4%BB%B2%E8%A3%81-094544684.html>，檢索日期2017年11月8日。
- 10 同註5，頁28。
- 11 徐崧煌，〈美國經濟圍堵中國開打臺灣慘遭兩強夾擊還想把自己賣掉〉，[http://www.naipo.com/Portals/1/web\\_tw/Knowledge\\_Center/Editorial/publish-202.htm](http://www.naipo.com/Portals/1/web_tw/Knowledge_Center/Editorial/publish-202.htm)，檢索日期2017年11月8日。
- 12 李天鐸，〈情報觀點：為什麼「美國要」「要美國」重返亞洲？〉，[http://hk.on.cc/tw/bkn/cnt/commentary/20160214/bkntw-20160214000430279-0214\\_04411\\_001.html](http://hk.on.cc/tw/bkn/cnt/commentary/20160214/bkntw-20160214000430279-0214_04411_001.html)，檢索日期2017年11月8日。

經壓力，致使南海問題不再侷限在聲索國之間的衝突，亦是中國大陸與美國之間的權力競逐。

由是觀之，對中國大陸而言，南海島礁爭議的問題既沒有退讓的空間、沒有挑起戰爭的勝算，因而，愈顯戰略折衝之必要性。本文皆在循此探討中共如何以戰略溝通作為，來處理及解決南海島礁爭議與聲索國間的衝突，進而擴及戰略溝通作為中，汲取重要運作機制手段，俾提供我國在面對南海海域多國環伺下，如何運用戰略溝通策略，有效弭平南海周邊國家的爭議與衝突，有助於提升我國未來在區域的角色與地位。

## 南海的戰略與經濟價值

### 一、戰略價值

從地理位置來看，南沙群島的戰略位置極為重要，它處於越南金蘭灣和菲律賓蘇比克灣兩大海軍基地之間，扼控太平洋至印度洋海上交通線，也是東亞各國通往南亞、中東、非洲、歐洲必經之路。<sup>13</sup>

就海上運輸而言，航經麻六甲(Strait of Malacca)、巽他(Sunda Strait)、龍目

(Lonbok Strait)海峽至南海水域的各國能源船舶，每年有4.1億噸運量，占全球海運總量3成。對我國、中共、南韓、日本、菲律賓、俄羅斯等國而言，此航線具有重要之海上交通線戰略位置，亦是這些國家經濟發展的重要生命線。<sup>14</sup>就航空運輸而言，南沙群島是重要的航空通道，歐洲—中東—遠東航線、歐洲—東南亞—澳新、遠東—澳新、遠東—東南亞等部分航線，都經過南沙群島上空。<sup>15</sup>就軍事戰略而言，是美國與中共極為重要的戰略通道，從美國的軍事角度來看，其所建立的新月形防線(Crescent-shaped line of Defense，或稱為C型包圍圈)是為遏制中共進出西太平洋最主要之戰略支點。另再就其全球戰略而言，「南海」更是位居「波斯灣—南海—朝鮮半島」戰略連線之關鍵節點。<sup>16</sup>

反觀中共的軍事角度，南沙群島是中共對外開放的重要通道和南疆安全的重要屏障。南沙群島水下暗礁和火山密布、溝壑縱橫交錯，暗流湧動，是潛艇良好的訓練和隱蔽水域。彼等借助複雜的地貌海況，可以成功避開部分西方國家的跟蹤

13 李兵，〈南海戰略通道上的大國博弈〉，<http://www.coolcloud.org.tw/node/78702>，檢索日期2017年11月15日。

14 孫紹正、汪開宏，〈我國經略南海的挑戰與機遇〉，發表於「情報與國土安全—南海情勢分析」學術研討會(桃園：國防大學陸軍學院，2012年4月12日)，頁152、153。

15 同註13。

16 同註14，頁153。



和監視，並突破島鏈封鎖，進入西太平洋執行戰略核威懾任務。<sup>17</sup>此外，南海周邊各國迭因戰略防禦縱深較淺，力圖藉由擴及南沙的島礁據以擴大和改善其軍事防線。以越南來說，強調南海是其「天然屏障」；以菲律賓來說，則認為南沙群島是「正對其腰部的一把匕首」；就印度來說，為了將活動勢力擴大到太平洋，其軍隊的活動範圍已擴展至南海海域。<sup>18</sup>由此觀之，重要的戰略地位使南海諸島進一步成為各國覬覦的對象，南海諸島的主權之爭也呈現出更加複雜化的特點。

## 二、經濟價值

### (一)漁業資源

南海一直以來都是以豐富的漁業資源聞名世界，這樣豐富的漁業資源深深的影響了這些爭議國(claimant)國民的飲食起居。這片海域不僅提供了這些爭議國非常重要的食物來源以外，更重要的是這片海域嚴重影響每一個爭議國

的經濟與這些國家中沿海居民人口的就業的機會。<sup>19</sup>研究指出南海海洋魚類約1,500多種，其中很多具有極高的經濟價值，如馬鮫魚、石斑魚、金槍魚、烏鰂魚和銀魷魚等，而南海區域也盛產其他海區罕見的大洋性魚類，如金槍魚、鯊魚等，其他貝、蚌蟹類產量豐富，捕撈產量占中共海洋捕撈產量的20.3%。<sup>20</sup>此外，根據「中國水產科學研究院南海水產研究所」所作的調查評估，皆認為南沙及其周圍海域是南海漁業生產重要的後繼漁場。<sup>21</sup>

### (二)礦產資源

南海究竟蘊含多少油氣，各國推估數字不同，中共推估南海蘊藏177億噸原油，堪稱是「第二個波斯灣」。美國地質調查所估計，南海包含已開發和尚未被發現的蘊藏石油在內，藏油量可能達280億桶以上，雖遠比中共估計的2,130億桶少得多；但美國同時估計，南海蘊藏的各種天然氣含量約25.5兆到56.6兆立方公

17 同註13。

18 馮丹、胡利明、周山丹，〈南海爭端新動向與我國維權之路〉《世界地理研究季刊》(江蘇徐州)，第19卷第1期，2010/1，頁14、15。

19 魏培元，〈中國在南海的擴張—漁業對區域經濟及國際政治的影響力〉《臺灣國際研究季刊》(臺北市)，第13卷第2期，臺灣國際研究學會，2017年夏季號，頁166。

20 唐詩孟，〈南海爭議與衝突之研究〉(嘉義縣：國立中正大學戰略與國際事務研究所碩士論文，2013年)，頁22。

21 殷維偉，〈南海海洋資源共同開發之研究〉(基隆市：國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2006年)，頁77。

尺。<sup>22</sup>此外，2002年中國大陸廣州海洋地質調查局「海洋四號」調查船首次在南海北部海域發現可燃冰(可燃冰是天然氣水合物的俗稱)的存在，其成分的80%為甲烷，被認為是人類未來最理想的替代能源之一。初估在南海北部地區的可燃冰儲量，就已經達到中國大陸已探勘石油儲量的一半左右。雖然可燃冰的探勘和開發技術難度比較大，但據中國大陸表示預計將在2020年實現可燃冰的商業化開採。<sup>23</sup>對緩解南海周邊國家的能源供應短缺問題，具有重要的意義。冷戰後，亞洲能源需求不斷上升，因此亦提升了南海的價值，使得南海成為亞太地區能源競爭的焦點。<sup>24</sup>

### (三)亞太能源經貿通道與海上生命線

南海是多條國際海運線和航空運輸線的必經之地，它是東南亞各國間與印度洋、太平洋海上貿易的門戶，自古就是著名的海上「絲綢之路」、「陶瓷之路」，現已成為經濟外向型國家和集團如中、美、日、東協的生命線，有

「世界第三黃金水道」之稱。<sup>25</sup>經統計每日通過南海的油輪在200艘以上，是僅次於地中海的海運量第二大海上航道。<sup>26</sup>隨著中東和東南亞地區石油開採和商貿活動發展迅速，南海地位越顯重要。它甚至直接關係到一些國家的能源與經濟安全，這條能源供應線對日本、韓國、中共、越南及我國最為重要，可說是東亞各國的「海上生命線」，直接扼控住東亞國家的能源咽喉，同時也是東南亞各國對外貿易的主要航道。若這條海上國際貿易通道遭受到控制或封鎖，則將使南海周邊國家乃至全世界許多國家受到影響，進而會影響到全球的經濟發展。<sup>27</sup>

## 南海聲索國之主權聲張與作為

### 一、中華民國

我國是第一個宣稱擁有南海主權，並派兵駐守南沙群島的國家，雖然目前我國只能有效控制東沙島及南沙太平島，但仍主張南沙、西沙、東沙與中沙皆為我國

22 蘋果日報，〈7國爭南海177億噸原油〉，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20140515/35831982/>，檢索日期2017年11月15日。

23 安應民，〈南海安全戰略與強化海洋行政管理〉(北京市：中國經濟出版社，2012年3月)，頁164。

24 李國選，〈南海問題與中國經濟安全〉《武漢理工大學學報》，第20卷第3期，2007年6月，頁294。

25 張小明，〈中國周邊安全環境分析〉(北京：中國國際廣播出版社，2003年)，頁118。

26 郭添漢，〈南海主權爭端下的太平島戰略〉，發表於「第15屆國家安全與軍事戰略」學術研討會(桃園：國防大學，2014年11月)，頁3。

27 蔡志銓、張秀智，〈中越南海爭端之探討〉《國防雜誌》，第30卷第1期，2015年1月，頁33。



固有領土的一部分。<sup>28</sup>

對於南海主權問題，我國的基本立場是和平解決爭端，尋求共同開發的可能性，但仍保持一定的模糊與彈性，避免與中國及其他國家直接衝突。由於我國在國際社會上的特殊處境，往往被排除在處理(觸及)主權的議題，亦未參與南海行為準則的制定。然因，我國實際控制南沙群島的太平島及其周邊海空域及航道安全，近年來，復因我整建港口機場及其相關設施，致使相關國家不能輕忽臺灣在南海問題的發言權與角色。<sup>29</sup>

## 二、中國大陸

中國大陸對於南海主權的主張，首先是基於歷史的發現與治理，認為南海自古即屬於中國。其次，中共一再重申對南海的主權是無可爭辯的，1951年8月15日，中共外交部長周恩來在「關於美英對日和約及舊金山會議的聲明」中，首度宣示其南海諸島的主權是不可侵犯的，從此北京對南海主權不容妥協的立場表露無遺。<sup>30</sup>

1992年2月25日，中共第7屆全國人

民代表大會常任委員會通過「中華人民共和國領海及毗連區法」，將南海四沙群島納為國土；並在1996年5月15日根據「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on the Law of the Sea)，宣布了大陸領海的部分基線和西沙群島領海基線；但是，由於尚有爭議，中共至今尚未公布其南沙群島的領海基線。<sup>31</sup>

由此可知，中共藉由上述作為申張其唯一擁有南海諸島主權的國家。儘管中共對於南海的主權堅持強硬的立場，然而，隨著後冷戰時期國際環境的改變，中共決定採取緩和的手段來拉攏東南亞國家，所以提出了「擱置爭議、共同開發」的理念，據以處理南沙群島的爭議。<sup>32</sup>

## 三、菲律賓

菲律賓對於南沙群島的主權主張是根據無主物歸於先占者的原則與地理概念的因素。日本在1951年的《舊金山和約》中聲明對其占有的島嶼放棄主權權利，這些島嶼因而成為無主地。從地理面向解釋，菲律賓主張的主權島嶼皆是以國家的群島基線來劃定，並以1982年聯合國海洋法

28 陳希傑，〈從國際法觀點分析南海主權爭端與中華民國的南海政策〉(臺北市：國立政治大學外交學系碩士論文，2004年)，頁61。

29 同註28，頁61、62。

30 張廖年仲，〈守勢現實主義與冷戰後中共的安全政策〉(臺北市：國立政治大學東亞研究所碩士論文，2005年)，頁71、72。

31 同註30。

32 同註30。

公約作為依據。<sup>33</sup>

2009年2月17日，菲律賓參眾兩院通過了《領海基線法案》，確定了菲律賓群島周圍的101個基線點，構成了菲律賓的領海基線，把中國大陸擁有主權的南沙群島部分島礁和中沙群島的黃岩島劃為「菲屬島嶼」，對黃岩島和南沙群島部分島礁提出司法和經濟主權，因此以法案作為菲律賓確定專屬經濟區和外大陸架的基礎。2012年9月，當時的總統艾奎諾三世發布行政命令，將菲律賓群島以西的中國南海海域由「南中國海」改名為「西菲律賓海」，涉及範圍包括呂宋海以及拉卡延群島、黃岩島及其周邊和毗鄰水域。<sup>34</sup>此外，艾奎諾總統亦在《國情咨文》中宣稱，菲律賓將不惜以武力保衛南海領土，種種舉措已引起中國大陸等國家不滿，亦顯示菲律賓爭奪南海積極性。<sup>35</sup>

#### 四、越南

越南是爭奪南海諸島主權較早的南海周邊國家，基於歷史性主權，越南宣稱

擁有西沙及南沙群島。<sup>36</sup>由2013年1月1日生效的越南海洋法第一章總則第一條「適用範圍」中明確規定西沙群島、南沙群島主權「屬於」越南，可以看作是越南對其南海主張的「宣示」。<sup>37</sup>

除了這種從所謂的「立法」層面「確立」對西沙群島與南沙群島的「主權」之外，越南還通過其他各種渠道「宣示」其有關南海問題的立場，一是不停地搜集各種歷史證據宣示越南對西沙群島、南沙群島的主權；二是宣示越南在南海爭端中的目標，即維護越南擁有的所謂西沙群島、南沙群島的主權與海上安全；三是宣示越南應對南海爭端的「途徑」；四是宣示越南和平解決南海爭端的「意願」；五是渲染南海爭端緊張氣氛，暗指中國大陸危及地區和平穩定。在上述各種「宣示」的掩飾下，越南在南海不斷採取措施鞏固占領，給南海問題的和平發展、解決製造更多的障礙。<sup>38</sup>

#### 五、汶萊

33 趙洪，〈南海爭端下中國與菲律賓關係前景〉《全球政治評論》，第43期，2013年7月，頁26、27。

34 黃劍煒、張學誠、陳宇，〈重建空軍：菲律賓軍事戰略新動向〉《軍事文摘》，第1卷第8期，2013年8月，頁3。

35 傅仁坤，〈當前南海主權爭端探討〉《發展與前瞻學報》，第3期，2014年3月，頁11。

36 陳偉寬、劉先舉，〈從南海歷史與戰略價值探索「中」越未來發展〉《海軍學術雙月刊》，第51卷第5期，2017年10月，頁99。

37 鄭澤民，〈越南的南海政策〉，劉復國、吳士存主編，《2013年南海形勢評估報告》（海口市：中國南海研究院），2013年，頁64。

38 同註37，頁64～66。



汶萊在南海的領土聲索係基於由該國陸地領域的專屬經濟水域，對外宣布200浬專屬經濟區，並發行了標明海域管轄範圍的地圖。汶萊主張對南通礁擁有主權，並在南沙海域畫出3,000平方公里的海域。雖然汶萊對南沙部分島礁提出主權聲索，但其迄今並未派兵占領島礁。<sup>39</sup>

## 中共戰略溝通運作機制探討

「戰略溝通」一詞最初出現於2001年10月美國國防部「科學委員會」(Defense Science Board)公布(Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination)《國防科學委員會特別小組管理資訊散布報告》中，然其定義尚待明確。<sup>40</sup>2006年美國國防部《四年期國防檢討：「戰略溝通」執行規劃》報告中，首次界定其定義為：「集中美國政府處理與致力於『理解』及『接觸』關鍵受眾(key audiences)，透過運用協調之資訊、溝通主題、計畫、方案及

行動，結合綜合國力運用使其同時發生，以創造、強化或維護美國國家利益及目標的有利條件之進程發展。」2009年美國國防部遂將其納入國會的(Report on Strategic Communication)《戰略溝通報告》之中，<sup>41</sup>將其列為軍事準則的標準定義，也是當前國際社會的基本共識。<sup>42</sup>其次，依據2010年白宮對戰略溝通的國家架構明確解釋為：一、藉由文字和行為的同步實施，使他們所選擇的受眾者均能清楚理解；二、旨在藉由溝通的行動程序預期影響目標受眾，通常包含那些執行公共事務、公共外交和資訊作業的專業人員。<sup>43</sup>

美國陸軍司令部暨總參謀學院(United States Army Command and General Staff College)於2007年發行(A New Military Strategic Communications System)《新式軍事戰略溝通系統》具體說明「戰略溝通」的整體運作機制(如圖1)，即是依據政府政策，並結合「外交」、「資訊」、「軍事」及「經濟」等綜合國力手段

39 孫國祥，〈馬來西亞、印尼、汶萊的南海政策作為〉，劉復國、吳士存主編，《2013年南海形勢評估報告》(海口市：中國南海研究院)，2013年，頁97。

40 陳敏雄，〈美軍軍事階層「戰略溝通」對國軍政戰戰力整建之啟示〉《國防雜誌》，第28卷第4期，國防大學，2013年7月，頁57。

41 U.S. Department of Defense, QDR Execution Roadmap for Strategic Communication 2006(Washington, D.C.: Department of Defense, 2006), pp.2-3。

42 陳中吉、洪陸訓，〈美軍反叛亂作戰與戰略溝通：以阿富汗戰爭為例(2001~2012)〉(臺北市：國防大學政戰學院，2012年)，頁194。

43 The White House, National Framework for Strategic Communication(Washington, D.C.: The White House, 2010), p.2.

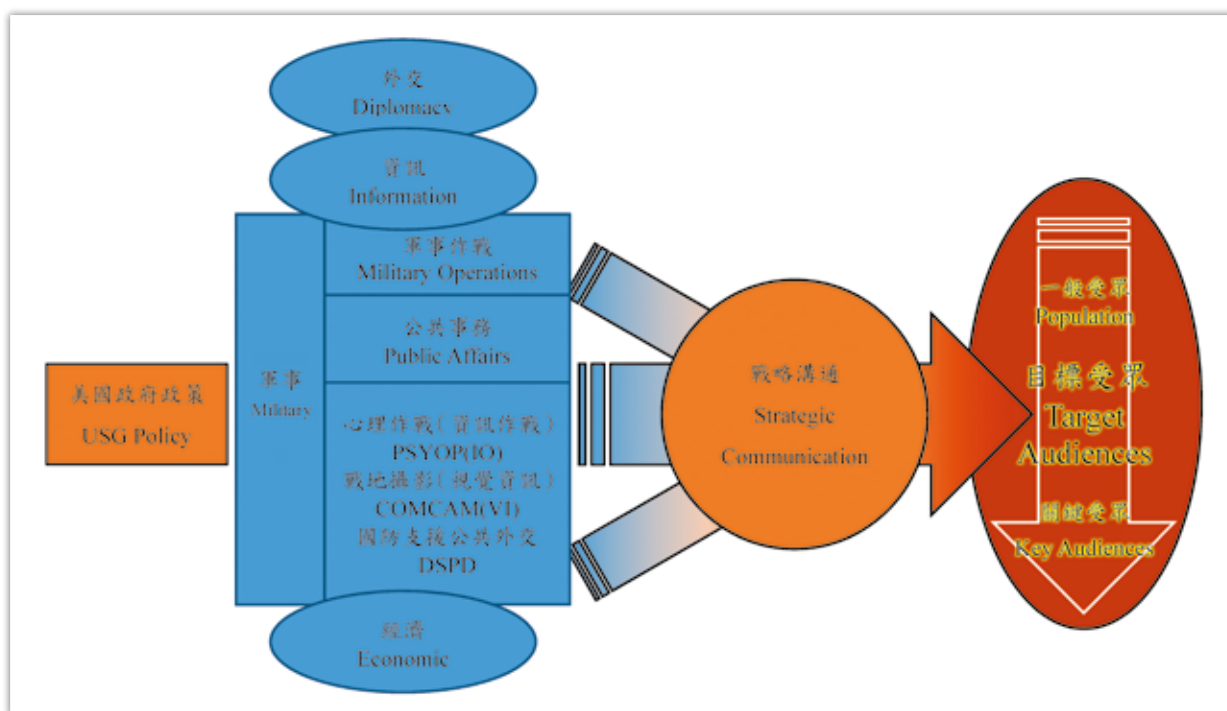


圖1 戰略溝通與軍事戰略溝通

資料來源：Robert F.Baldwin, A New Military Strategic Communications System(Fort Leavenworth, Kansas:United States Army Command and General Staff College, 2007), p.5.

，制定「國家階層」的戰略溝通，藉以影響與美國利益有關的「關鍵受眾」，而「軍事階層」的戰略溝通則是透過統合運用「軍事作戰」、「公共事務」、「心理作戰」、「資訊作戰」、「戰地攝影」、「視覺資訊」及「國防支援公共外交」，以支援國家階層的戰略溝通。

大陸學者畢研韜則將「戰略溝通」定義為：「指政府或組織為實現特定戰略利益，動員協調各種資源，向特定目標受

眾傳遞信息、施加影響的過程，目標包括認知提升、形象塑造、身分建構、態度轉變、價值認同和行為轉化」。<sup>44</sup>「戰略溝通」的實施分為觀察(Observe)、定位(Orient)、決策(Decision)和行動(Action)等四大環節，<sup>45</sup>為確保其實施效果，通常在策劃階段須完成「分析狀況和確定問題」、「分析受眾」、「明確溝通目標」、「制定溝通戰略」、「確定參與戰略團體」、「媒體的選擇及組合」、「設計訊息」

44 畢研韜、王金岭，〈戰略傳播初探〉《海南師範大學學報》，第24卷第5期，2011年5月，頁160。

45 U.S.Joint Forces Command, Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy(Suffolk, VA: U.S.Joint Forces Command, 2010), p. III-19.



、「媒體的測試和作業」、「實施作業」及「追蹤評估」等10項步驟。<sup>46</sup>

簡言之，在運作階段，戰略溝通目標要逐步細化為戰略溝通的任務。就溝通對象的選擇而言，第一，戰略溝通要影響「有影響力的人」(依次為決策者、能夠影響決策者的人、意見領袖及關注問題的民眾)。第二，戰略溝通要影響「能夠被影響的人」。<sup>47</sup>美軍將此區分為5種類型：強烈支持者、一般支持者、中立者、一般反對者和強烈反對者。<sup>48</sup>從上所述，我們已對「戰略溝通」的概念有了初步的認識與瞭解，接下來我們將藉由「戰略溝通」的模式，來探討中共的「戰略溝通」運作機制。

### 一、中共「國家階層」戰略溝通

大陸學者李德芳曾謂「戰略溝通」，就是在一定的時間內，在特定的範圍內，向他國公眾集中傳遞本國的文化、歷史、傳統等訊息，使他國公眾在強大的訊息面前，對該國產生深刻的印象，以建構和重建關於該國的形象。<sup>49</sup>而中共的領導

人習近平也指出：「國家戰略溝通體系作為現代國家治理體系的重要組成部分，在當今國際競爭和政治經濟社會發展中的重要性日益凸顯，尤其是面對新媒體技術的變革和複雜形勢下國際溝通的挑戰，這既關乎國家輿論話語的意識形態也與國家安全密切相關，具有深遠的歷史與現實意義」。<sup>50</sup>

因此，中共「國家階層」戰略溝通模式，則是建構以政府、外交、媒體、民間及軍事五位一體溝通體系(如圖2)，藉由相關權責部門間統合與協調，以充分發揮其優勢及特點，並利用交疊相乘效果，以強化對受眾的溝通力度，進而提高整體溝通效果。以下分別就各體系所負責職責部分做說明，在政府方面，主要透過強化對爭議島礁發現、命名、行政管轄、開發利用、科學勘測、環境保護、官方智庫國際學術研討會等方式實施溝通；在外交方面，透過會見大使、照會、聲明、談話、記者會、各種國際會議、外交活動與駐外使領事館等宣傳表達；在媒體方面

46 Rioplus, Strategic Communication for Sustainable Development. (Environmental Policy and Promotion of Strategies for Sustainable Development, 2006), P.36~44.

47 同註44，頁161。

48 Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication 2004 (Washington, D.C.: Office of the Under Secretary of Defense 2004), pp.55、56.

49 李德芳、李衛紅，〈中共公共外交模式探析〉《聊城大學學報》，2012年第1期，2012年2月，頁77。

50 劉新船，〈網路時代國家戰略傳播的新模式：「中國屋」視角〉《廣西師範學院學報》，第37卷第3期，2016年5月，頁144。

，包括國內外主流媒體與個人媒體傳播；在民間方面，包括個人和民間組織等的對外溝通；<sup>51</sup>在軍事方面，則是透過軍事戰略溝通的手段，為國家營造良好的戰略溝通環境。<sup>52</sup>

### 二、中共「軍事階層」戰略溝通

在軍事上，戰略溝通是一種非常規作戰的型態，具有不同於普通溝通作業的特殊性。<sup>53</sup>大陸學者魏超在闡述「中國軍隊的戰略溝通」曾說，戰略溝通是帶有戰略目的之訊息傳播活動，其目的是維護本土安全，實現國家安全戰略。相對文化輸出而言，戰略溝通以一種更加主動的姿態

進行溝通，通過溝通戰略影響目標國受眾的態度和行為。在資訊傳播全球化的背景之下，要想使解放軍的軟實力資源確實發揮「影響、吸引和說服」他國公眾的作用，獲得國際社會認同和支持的力量，必須有效整合各種溝通機構，充分利用各種傳媒資源，建立協調一致、運轉順暢的戰略溝通機制，運用多種手段進行有效溝通。<sup>54</sup>其軍事戰略溝通手段方式如後：

#### (一)主動設定新聞議題

一個國家的軍隊能夠提高控制國際議題的能力，就能顯著地增強國家和軍隊的國際影響力和話語權。軍隊通過議題

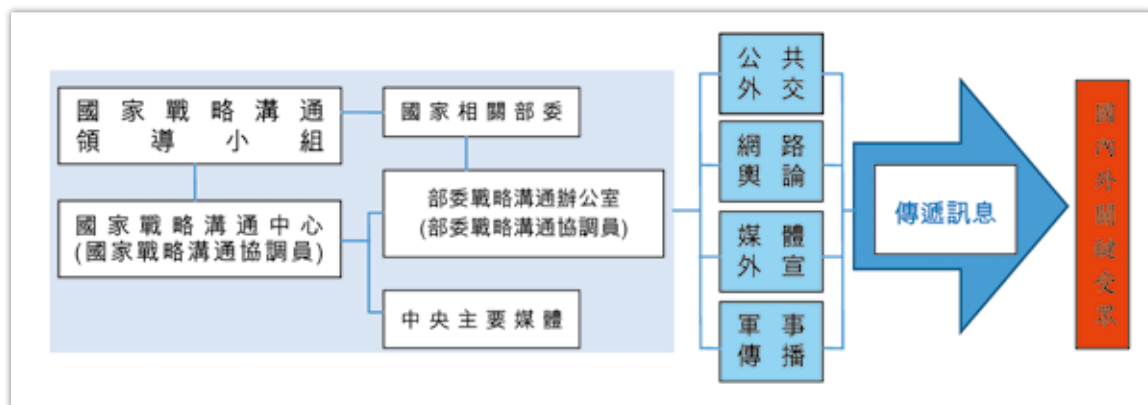


圖2 中共「國家階層」戰略溝通運作機制與系統

資料來源：1.趙良英、徐曉林，〈積極構建中國國家戰略傳播體系〉《新聞前哨》，2016年第9期，2016年9月，頁11、12。  
2.作者自行整理。

51 劉朋，〈新中國成立以來我國應對島礁爭端的國際傳播〉《太平洋學報》，第24卷第10期，2016年10月，頁95。

52 趙良英、徐曉林，〈積極構建中國國家戰略傳播體系〉《新聞前哨》，2016年第9期，2016年9月，頁12。

53 同註44，頁161。

54 魏超，〈中國軍隊的軟實力與戰略傳播〉，發表於「中國傳媒大學第五屆全國新聞學與傳播學博士生」學術研討會（北京：中國傳媒大學國際傳播研究中心，2011年12月），頁368。



設定，能夠將該國軍隊的政策合法化，並影響和說服世界公眾關注、理解和支持該國軍隊的軍事行動。

中共為增強其在軍事文化、國家安全、國防政策等方面的影響力，則必須提升在新聞議題的設定能力，以期有效引導國際輿論朝向對共軍有利的方向發展，使媒體和公眾理解事實真相，增進世界公眾對共軍的瞭解，並進而認同和支持中共的政策和軍事行動。<sup>55</sup>

## (二)綜合運用各種媒體

媒體傳播已成為世界各主要國家長期博弈的重要手段，在國際競爭中形塑著不可忽視的作用。訊息傳播能力決定影響力，對於共軍而言，為有效提升國際影響力和話語權，首先要對現有的國內傳播資源實施有效配置組合，充分運用新華社、人民日報、中央電視臺和中國國際廣播電臺等，國內對外宣傳機構的傳播力量主動發聲。

此外，在各種重大軍事活動中，強化與國內主流媒體的溝通與合作，在重大軍事活動發生前制定宣傳擬案和規劃，在活動過程中隨時與主流媒體保持聯繫管道的暢通，透過安排專訪、提供新聞稿、新聞發布、記者會等多種形式，使國內主流媒體報導能夠全面反映軍方的宣傳意圖

，成為軍方訊息的「權威出口」，影響全球的輿論態勢和輿論走向。其次，要靈活運用美聯社、紐約時報、CNN等國際性媒體的傳播資源，透過積極接受採訪、主動提供訊息等方式將自己的訊息和觀點傳播到全世界。<sup>56</sup>

## (三)推進人際溝通

軍事外交中的人際溝通是展現軍隊形象、宣傳軍事政策的窗口，也是增進各國軍隊和平共處、合作發展的重要途徑，也是軍隊戰略溝通的有效手段。共軍透過人際溝通拓展戰略溝通的主要途徑如下：

- 1.在軍事交流活動中正確、有效地闡述己方的國防政策、軍事戰略、建軍目標與樹立和維護軍隊的形象。

- 2.透過軍事互訪表明自己的期望、立場，爭取其他國家、軍隊和公眾的理解、信任和支持。

- 3.透過邀請外軍高級官員參觀軍隊軍事活動和武器裝備，主動提高軍事透明度，以消除世界各國與周邊國家的誤解和疑慮。

此外，還利用各種機會與方式，積極向外軍交流人員宣揚「和平發展」的軍隊理念，有意識地塑造與國際社會合作及維護世界和平力量的形象，並擴大影

55 同註54，頁368、369。

56 魏超，〈中國軍隊的對外宣傳與戰略傳播〉《對外傳播》，2011年第8期，2011年8月，頁9、10。

響力和吸引力，以獲得對已有利的輿論環境。<sup>57</sup>

### 三、中共處理南海爭議戰略溝通之作為

檢視中共的戰略溝通運作機制與方式後，我們可以清楚的辨識中共在處理南海爭議問題上，如何運用其戰略溝通作為解決與爭端國家之間的衝突，以下我們將藉由區分「國家階層」與「軍事階層」的戰略溝通作為，來分別探討中共在處理南海爭議問題上的實際運用。

(一)在「國家階層」南海爭議戰略溝通作為

#### 1.運用媒體加強南海主權歸屬論述

新華社報導指出，中共自2016年7月1日起推出《解讀中國之中國南海》與《中國南海的史與今》等兩部系列節目，並在中央電視臺、新華社CNC電視臺和國內外多家網站連續播出，節目內容以邀請國內外知名專家學者和政要使節述說對於南海問題的見解，讓西方媒體與海外群眾均清楚瞭解到整個南海問題的是非曲直。<sup>58</sup>經統計顯示，兩部系列節目網路收視人次就高達1,200萬。<sup>59</sup>

#### 2.利用駐外人員表達中共立場

南非最大平面媒體獨立傳媒旗下《星報》、《比勒陀利亞新聞報》、《開普時報》及《水星報》等主要報紙曾全文刊登對中共駐南非大使田學軍的專訪，強調「所謂裁決是非法的、無效的，不具有法律約束力，中方不接受、不承認。臨時仲裁庭自始就建立在菲律賓的違法行為和非法訴求的基礎上，它的設立缺乏合法性，對本案不具有管轄權」。

另駐丹麥武官張濟宇在大使館慶祝中共建軍89週年招待會上致辭時表示，中共南海的領土主權和海洋權益在任何情況下不受所謂臨時仲裁庭裁決的影響，不接受任何裁決的主張和行動，堅持通過談判協商解決爭議，堅持通過互利合作實現共贏。此外，中共駐溫哥華代表亦發表談話說，菲律賓南海仲裁案沒有根據《聯合國憲章》，也沒有根據《聯合國海洋法公約》，而是誤導國際社會來相信它所謂的合法性，它完全是個政治工具。其次，中共駐芝加哥代表亦致函《芝加哥論壇報》評論，這個充滿爭議和不公的臨時仲裁庭代表不了國際法，亦代表不了國際法治，更代表不了國際公平與正義。<sup>60</sup>

57 同註54，頁370。

58 邵婕，〈南海問題，聽聽被西方媒體忽略的聲音〉《中國臺灣網》，2016年7月10日，[http://big5.taiwan.cn/xwzx/gj/201607/t20160710\\_11504052.htm](http://big5.taiwan.cn/xwzx/gj/201607/t20160710_11504052.htm)，檢索日期2017年12月28日。

59 何輝，〈加強南海主權歸屬中國的戰略傳播〉《對外傳播》，2011年第11期，2011年11月，頁26。

60 中國網觀點中國，〈多個中國使領館闡述中方一貫立場反對南海仲裁結果〉，[http://opinion.china.comcn/opinion\\_9\\_151509.html](http://opinion.china.comcn/opinion_9_151509.html)，檢索日期2017年12月29日。



### 3. 倡導合作雙贏、建構雙方利益

中共國家主席習近平於2013年10月3日出訪印尼，在印尼國會演講時，提出願與東盟國家加強海上合作，發展海洋合作夥伴體系，共同建設「21世紀的海上絲綢之路」。<sup>61</sup>強調藉由「21世紀的海上絲綢之路」的框架，以「互聯互通」的方式引領未來經濟合作，以「尊重信任」為核心加強周邊國家的文化交流，以「雙軌制」為基礎推動南海問題和平解決。並建構與南海各方利益契合度高的話語內容，如「南海夢」與「世界夢」等話語，積極宣傳與東南亞各國一起努力將南海建設成為「和平之海」、「合作之海」與「繁榮之海」，以爭取獲得南海周邊各國的支持認同，<sup>62</sup>擱置爭議，共同開發。

### 4. 運用國際學術研討會渲染輿論

2016年7月18日「南海問題與區域合作發展高端智庫學術研討會」，共有中國社會科學院、廈門大學、武漢大學、海軍軍事學術研究所，以及新加坡南洋理工大學、印度尼西亞戰略與國際關係研究基金、馬來西亞戰略與國際研究所與印度國

際法學會等中外機構的20多名學者參與此次活動，並就南海問題的歷史經緯、海洋爭端解決機制、南海爭端解決途徑、南海區域合作與發展等議題，進行廣泛深入交流，會中更提及南海仲裁案是一場徹頭徹尾披著法律外衣的鬧劇，違反了仲裁的國家同意原則，侵犯了中國大陸自主選擇爭端解決方式的權利，也違反了菲律賓與中國大陸通過雙邊文件達成，以及菲律賓在《南海各方行為宣言》中作出的通過談判協商解決有關爭議的承諾。所謂的裁決結果否定歷史事實，嚴重違背了國際法和《聯合國海洋法公約》的基本精神和原則。這樣的仲裁當然是無效的，沒有約束力的，<sup>63</sup>藉此導正外界錯誤的想法與視聽，共同支持中國大陸的立場。

(二)在「軍事階層」南海爭議戰略溝通作為

#### 1. 運用新聞媒體、引導國際輿論認同

2011年4月27日起，中共國防部在每月最後一週週四下午舉行例行記者會，利用軍事新聞發布，從被動應對國際輿論壓力轉變為主動爭取國際話語權。並以此

61 中國網觀點中國，〈建設「海上絲綢之路」是中國南海政策亮點〉，[http://opinion.china.com.cn/opinion\\_84\\_83584.html](http://opinion.china.com.cn/opinion_84_83584.html)，檢索日期2018年1月2日。

62 王昊，〈中國在南海問題上的海洋話語權構建研究〉（北京：北京外國語大學碩士論文，2017年），頁34、35。

63 新華網，〈南海問題研討會在新加坡舉行趙啟正強調仲裁案難阻中國東盟合作健康發展〉，[http://news.xinhuanet.com/2016-07/18/c\\_1119238056.htm](http://news.xinhuanet.com/2016-07/18/c_1119238056.htm)，檢索日期2018年1月2日。

作為共軍重要權威的發聲渠道之一，而例行記者會發布的內容亦成為外媒報導的重要訊息來源。經研究發現，自2015年以來，例行記者會上「南海問題」成為外媒主要的提問方向，外媒關於記者會發布的相關新聞報導，約占國際輿論中南海問題報導的主要部分之一。<sup>64</sup>

此外，中共亦透過推動國際間的軍備限制與裁軍、參與國際援助行動及加強反恐行動、打擊海盜等非傳統安全領域的合作，藉由軍事力量展現出「和平」、「合作」、「透明」與「開放」的國際形象，並主動傳播其軍事文化、新安全觀和國防政策，以贏得對己有利的輿論環境及國際支持。<sup>65</sup>由此可看出，共軍企圖透過主動設置議題，統合中外記者全程報導、舉辦展覽、出版宣傳品等方式，形成全方位、多手段、立體化的軍事戰略溝通局面，有效引導世界主流媒體對其正面積極的報導。

### 2. 聯合海上軍演、展現捍衛主權決心

南海爭議仲裁後，中共遂宣布與俄羅斯海軍於2016年9月12～19日，在廣東湛江以東海空域舉行代號為「海上聯合-2016」的聯合軍事演習，主要在於向國際表達堅持不承認和不參與南海仲裁案的立場。<sup>66</sup>這場軍演是中俄雙邊辦過規模最大的演習，同時也是兩國首度在南海的聯合軍演。另在11月中共海軍再度於南海海域進行了為期5天的「攻防演練」，<sup>67</sup>美國《福布斯》雜誌形容，中共軍演意在「秀肌肉」，軍演時機亦引人懷疑。《華爾街日報》則指，軍演時間和地點的選擇「帶有挑釁」，而我國中央社則引述軍事專家李杰稱，「共軍選擇在這個時間點在南海軍演，表明大陸不承認南海仲裁案，也表明解放軍維護南海主權的決心和意志」。<sup>68</sup>

### 3. 展現軍改成效、宣揚強軍作為

2017年7月30日，中共於朱日和訓練基地舉行「慶祝解放軍建軍90周年閱兵」，由國家主席習近平主持會中強調：「

64 姜婷婷，〈關於南海議題國際輿論傳播的思考〉《中國軍網》，2017年12月27日，[http://www.81.cn/jsjz/2017-12/27/content\\_7886093.htm](http://www.81.cn/jsjz/2017-12/27/content_7886093.htm)，檢索日期2018年1月9日。

65 趙已陽、陳小朋，〈牢牢把握戰略傳播主動權〉《中國國防報》，2015年2月5日，第003版。

66 BBC 中文網，〈中俄海軍將在南海進行聯合軍演〉，[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/09/160911\\_china\\_russia\\_military\\_drill](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/09/160911_china_russia_military_drill)，檢索日期2018年1月2日。

67 自由時報，〈宣示主權？與俄聯合軍演完共軍再度南海演習〉，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1899091>，檢索日期2018年1月2日。

68 端聞，〈南海仲裁案裁決前夕，中國在爭議海域進行軍演〉，<https://theinitium.com/article/20160704-dailynews-china-military-exercise/>，檢索日期2018年1月9日。



決不搞侵略擴張，更有戰勝一切侵略的信心。軍隊堅決維護國家主權、安全、發展利益，堅決維護地區和世界和平。解放軍始終是維護世界和平的堅定力量。軍隊將一如既往開展國際軍事交流合作，共同應對全球性安全挑戰，積極履行同國際地位相稱的責任和義務，為推動構建人類命運共同體積極貢獻力量。」<sup>69</sup>藉由各媒體管道向世界宣揚「和平發展」的軍隊理念，並擴大影響力和吸引力，以營造對已有利的輿論環境，與此亦有嚇阻侵略領土行為之意涵。

## 研究發現

當今國際間是場「總體戰」，是國家力量在自然空間、技術空間和社會空間的總體對決。所以，左右世界客觀認知，爭取人心向背的國際「戰略溝通」，絕不能缺席。在資訊化時代，戰略溝通與傳播極為重要，影響的不僅是軍事行動的勝負，還有新聞報導場域的較量。師夷之長技以制夷，在國家軍事、外交、安全、經濟等戰略部署的同時，配合精制、系統、長效的「戰略溝通」，不失為明智之舉。<sup>70</sup>

中國人民大學教授時殷弘曾說：「解決南海問題需要超越南海的戰略思維。在和平時代，任何一種爭端，靠武力都是很難抉擇的。必須要用超越南海的戰略視野和戰略思維來處理這個問題，在兩難之中尋求戰略平衡。」約瑟夫·奈爾(Joseph S.Nye, Jr.)也說：「軍事力量固然重要，但是力量的面貌不限於一端，柔性力量也絕非軟弱。」美國前眾議院議長紐特·金瑞契(Newt Gingrich)也認為：「真正的關鍵不在殲滅多少敵人，而是增加多少盟邦，這是非常重要的衡量標準。」<sup>71</sup>

基此，海南大學副教授王芳指出，「戰略溝通」常用於預防並處理衝突與戰爭。「戰略溝通」主張整合一國所有的對外言行、政策和項目。「戰略溝通」是資訊時代最為重要的國家戰略作為之一。2010年2月美國國防部向美國國會國防委員會提交了1份「戰略溝通」報告，列舉了「戰略溝通」的4大使命：「提升美國的可信度與合法性」、「削弱對手的可信度與合法性」、「促使特定目標採取具體行動支持美國(或國際)目標」、「促使競爭者或對手採取(或不採取)特定行

69 新華網，〈習近平：在慶祝中國人民解放軍建軍90周年大會上的講話〉，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2017-08/01/c\\_1121416045.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2017-08/01/c_1121416045.htm)，檢索日期2018年1月8日。

70 王芳，〈基於南海爭端的戰略傳播必要性及定位分析〉《公關世界》，2017年第1期，2017年1月，頁32。

71 同註70。

動」。

以此類推，「戰略溝通」對中共的價值也有4點：一是提升中共的可信度與合法性；二是削弱對手的可信度與合法性；三是促使目標採取具體行動支持中共；四是阻止競爭者(不)採取某些行動。從而擁有廣泛的影響力即吸引力、認同感和號召力。毋庸置疑，這些都是南海爭議背景下，中共夢寐以求的國際戰略目標。<sup>72</sup>

因此，我們可以清楚的得知，中共在面對「南海爭議」與「南海仲裁」等相關問題時，所採取的戰略溝通方法及手段有以下幾點：

### 一、靈活機動策略、排擠周邊國家

在「南海仲裁案」的輿論戰中，中共採用的策略有3項，一是「調整應對方式，聚焦實質的問題」，即是漠視菲律賓的訴求，並利用輿論力量攻訐支持菲律賓的美國；二是掌握時機結合傳統與新媒體的力量，密集的對外宣傳，以設法搶占國際輿論的有利位置及主動權；三是「化被動為主動」，透過學者參加電視專訪活動主動說明事實和法理依據，平息質疑，澄清誤解，有效阻止偏激輿論的進一步發酵和擴散。<sup>73</sup>

### 二、整合學術研究、強化話語效果

針對「南海仲裁案」，中共國家政府及外交部連發兩份聲明，以強調其在南海的領土主權和海洋權益實質擁有的歷史和法律依据。且自中共國家政府對南海仲裁裁決表明態度後，「新華網」與「人民網」等幾乎所有的媒體網站均刊登多篇文章共同為中共發聲。經大陸統計數據顯示，「南海仲裁案」結果公布之後，所引發的輿情訊息發布量高達198萬人次。由此可見，中共在對外傳播中靈活借助多種資源和手段，從而增強表達效果，以提高整體話語的可信度。<sup>74</sup>

### 三、結合友我國家、匯集正義之聲

中共在主動引導輿論過程中，巧妙利用東盟國家與其他支持其立場國家的輿論力量來壯大本身的輿論聲勢，從而形成國內國外聯合發聲、彼此呼應，互為助推的傳播效果。自南海問題發生以後，中共除了主動發聲和及時澄清外，還適時地邀請友盟國家和具有重量級的權威人士主動發聲。據新華社統計，初估有90多個國家的政黨和政治組織公開表示支持中共在南海問題上的立場。此外，俄羅斯總統普丁在出席G20高峰會後的新

72 同註70，頁32、33。

73 高岩妍，〈從「南海仲裁案」看我國對外傳播的路徑創新〉《西部學刊》，2017年第1期，2017年1月，頁59、60。

74 同註73，頁60、61。



聞發布會時，還主動公開支持中共不承認仲裁的立場。<sup>75</sup>

## 研究結論與建議

我國雖在南海爭端上，擁有無可撼動的領土主權，但面對南海險惡的國際環境，誠應亟思因應之道，才能有效爭取南海話語權，適時鞏固我國在南海的主權地位，以下提出幾項策應建議。

### 一、公開歷史文獻，化解南海紛爭

英國南海議題專家比爾·海頓(Bill Hayton)曾說，臺灣在解決南海爭議上扮演非常重要的角色，因為中華民國是最早提出南海主權主張的國家，加上目前國內仍有大量南海議題相關歷史資料與文件，若能自由提供各界查閱這類文獻，將有助於反駁各聲索國關於南海主權過於誇張的主張，也有助於解決各國的紛爭，畢竟中華民國實質上占有南海中的太平島已逾70年之久，這就是臺灣對於南海主權最有利的主張與證明。<sup>76</sup>

### 二、推動(開啟)人道救援，爭取話語權

長期研究南海議題、現任英國牛津大學國際法博士候選人宋承恩則表示，中共推出一帶一路戰略，某種程度便是以經

貿的色彩，爭取在南海等地的話語權。而太平島位處南海四面環繞航道，是一帶一路等商貿行動必經之處。相較於中共在南海填礁造島、架設武器等硬性軍事行動，我國過去在太平島舉行人道救援演習，便是透過軟性作法彰顯主權，此舉亦不會抵觸美國在南海主張的自由航行權。宋承恩認為，臺灣若能發揮太平島的人道救援能力，便能展現在南海的「不可或缺」之處。此外，總統蔡英文女士也曾提出，請外交部與相關國際非政府組織合作，讓太平島成為人道救援中心與運補基地的主張。因此，若可有效運用太平島的軟實力，來發揮在南海的「槓桿作用」，並藉由與各國的合作，發揮人道救援實力以凸顯具體影響力，將有利我國在國際生存空間爭取話語權。<sup>77</sup>

### 三、加強國際宣傳、維護南海主權

政府應積極設置太平島專屬網站，強調對南沙群島主權與發展的訴求，並定期發表相關研究及資源探勘成果，以激發國人關心及熱情。此外，除利用「全民國防南沙研習營」和「暑期戰鬥營」等活動外，亦可廣邀國內外專業媒體結合南沙運補，前往太平島進行專訪，以適度提高我

75 同註73，頁61。

76 中央通訊社，〈南海爭議 英專家：臺灣可扮演重要角色〉，<http://www.cna.com.tw/news/aip/l/201709080336-1.aspx>，檢索日期2018年1月23日。

77 經濟日報，〈爭南海話語權 臺應彰顯人道救援軟實力〉，<https://money.udn.com/money/story/5641/2530519>，檢索日期2018年1月23日。

國在國際間的能見度。另基於捍衛國家主權立場，應逐次增強島上防衛能力，藉由「打擊海上犯罪」或「反恐」想定，每年定期實施演習，以強化我防衛及增援能力，並透過媒體的宣傳，使南海周邊國家，不敢輕忽我在南海之地位，有效達到宣示主權的作為。<sup>78</sup>

#### 四、擱置爭議，共同開發保護

雖然我國實際擁有南海島礁的領土主權，卻因政治因素未被邀請參與2002年11月中共與東協簽訂的「南海各方行為宣言」，但我國仍可依據該宣言條規，配合國家政策綱領，籲請南海聲索國共同落實合作制度，同時規劃信心建立措施、建立共同開發機構，由相關國家共同參與管理。此外，我國在國際政治上所面臨的環境與挑戰，則是經常受到各聲索國否定我國在南海問題上既有的權益及法理地位，「共同開發」是我國政府的立場與主張，但現階段於戰略操作上應重新進行政策及對外行為的再調整，以「共同保護」為切入點，或許可以成為我國突破南海困局的有效方案，其利弊值得我國相關部會單位參考研議。<sup>79</sup>

#### 五、運用自身優勢條件，積極爭取參與國際會議

美國曾多次在二軌會議上建議我國，應擴建太平島通訊、救援相關設施，積極協助南海國際自由航行權的落實，以在戰略目標上與東協、日本與美國遙相呼應。惟當我國要求華府將南海問題5國會議擴充為6方會議，容納我國參與，以讓臺灣在維護南海安全航行權問題上扮演更積極的角色時，美國卻未置可否。故我應持續利用原本具有的優勢條件，積極爭取參與南海問題國際會議，期讓臺灣在維護南海安全航行權問題上扮演更積極的角色。<sup>80</sup>

南沙群島具有重要戰略地位，而太平島又是南沙群島中面積最大島嶼，因其特殊的地理位置，故戰略地位更為顯著。面對南海周邊國家頻仍的動作與爭奪南海話語權之際，我國應採取更積極的作為，透過加強國際宣傳途徑，以獲取國際間的認同，並適時調整軍事戰略思維，提升太平島防衛力量，增加我海軍巡弋頻率，以確保我海域維權能力及南海的影響力，有效贏得周邊國家的肯定與重視。

78 同註35，頁10、11。

79 謝明勳，〈一路向南練習，面對南海問題的勇氣〉，<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1763942>，檢索日期2018年6月22日。

80 陳一新，〈從我國立場看東海與南海爭議〉，<http://www.kpwan.com/news/viewNewsPost.do?id=497>，檢索日期2018年6月22日。