

從海上安全檢視國家治理機能的疲乏 —以中共航母繞臺為例

著者／錢尹鑫

現服務於 151 艦隊小艇大隊

壹、前言

2016 年 12 月 25 日中共首艘航母「遼寧號」首度穿越宮古海峽走出第一島鏈，進入西太平洋演訓，我軍方研判，這支由 8 艘共軍水面艦艇及水下潛艦組成的航母艦隊，從臺灣東面海域南下「繞臺一圈」，因時間點和 2016 年 12 月 10 日共機繞臺很接近，應同樣有意藉軍事演訓對美、日、臺進行武力展示的目的。¹ 本例應對處置情形，在國內延伸諸多檢討軍方聲音，也加深民眾對於政府處理舉措的批判，顯見，我國在國家治理的機能與海上安全合作的機制上出現漏洞。

然而，為何我國與周邊鄰國之海上安全合作無法發揮效能？我國地緣戰略進程是否已陷入停滯階段？國家內部治理條件是否將影響海上安全合作互助之意願？更精確地說，我國國家內部治理的正反功能是否已經出現運作疲乏，甚或逆退的狀態？這些都是攸關我國海上安全效能與國家治理機能的嚴肅課題，因此，在可預見的未來，我國雖然在經貿投資與文化交往等面向或可持續部分進行，但在共同因應海上安全威脅的議題上將會產生更多的矛盾，以臺灣地緣政治的多樣性與複合性，將更容易在周邊鄰國之間產生新興的威脅態樣與危機，處置不當將

會侵蝕我國的海洋權益，甚至會使地緣戰略敏感的政治分歧外溢到其他領域，進而衍生新的政治緊張與外交衝突。

貳、海上安全與國家發展

全世界有四分之三的面積為海洋所覆蓋，而世界人口的四分之三卻集中於濱海地區，因此濱海國家皆須思考海上安全與國家發展的相互關聯。安全的概念乃相對於威脅而來，概分為「傳統安全」與「非傳統安全」兩個面向，海上安全也可以從這兩個面向去理解，傳統的海上安全主要關注事項包括：爭奪海域主權與資源、爭取戰略據點與海上交通線等，海洋為衝突的實質標的，² 而非傳統安全不以軍事安全為核心，其威脅態樣多元複雜，如災害防救、疾病傳播、跨境犯罪、人道救援與打擊恐怖主義等，常以海洋作為介質途徑對國家的生存發展帶來重大威脅與傷害。傳統安全與非傳統安全雖對於安全研究的領域與意涵不同，然而，傳統的國家安全觀念是以軍事與政治手段為主，其他手段為輔，並未排斥社會、經濟等的非傳統安全議題。在學術與實務上，傳統與非傳統是相互指涉的，經常會使安全研究的領域

擴大到其他領與與層次。³ 以臺灣地理而言，四面環海位於世界第一、二、三、五大經濟體的重要位置，西部臺灣海峽與南部巴士海峽是銜接南海與太平洋的海運樞紐，戰略位置尤其重要，周邊海域資源豐富受到沿岸國高度期待，因此，無論是戰略位置與蘊藏資源的立場而言，皆是促成海上爭端之主因。⁴ 其次，臺灣地理環境位處熱帶季風氣候區，又位處歐亞板塊與菲律賓海板塊交接的環太平洋地震帶，遂導致各種災害威脅不斷，面對天然災害威脅幾乎無戰略縱深可言，因此不論是以傳統或非傳統安全的面向論之，我國強化海上安全與海洋應用確實有必要性與急迫性。

國家安全是主權國家最高利益的展現型式，由於海上安全威脅的到來使得各國政治菁英對於安全有更廣闊的認知，而當對於安全威脅的「認識」有所改變時，將會影響國家安全本體的架構與層面，因此，對於國家安全的理解與意涵應當以更宏觀的政策運用與符合時需的具體作為相互鏈結，同時國家安全機構的職能空間（Capacity）創新需求也更加明顯且重要。在近年海洋戰略管理（Strategic Management of the Sea）為識

者所重視，其內容主要是指利用政治、軍事、科技和外交手段，在海洋事務領域維護國家利益與安全，並採取強而有力且高水準的措施，加快海洋開發與綜合管理，在各方面捍衛國家的海洋權益，⁵ 例如：據中共廣州海洋地質調查局表示，南海北部陸坡的可燃冰已經探明資源量達 185 億噸油當量，可燃冰被視為石油、天然氣之後的最佳替代能源，開發潛力巨大。⁶ 顯見，各國在海洋戰略管理的經營亦不斷增強與重視。此外，海上安全涵括的影響範圍不僅是軍事層面，在政治與經濟層面亦無法排除在外，相互指涉與鏈結。臺灣對外貿易發達，2017 年我國對外貿易總額 5,768 億 8000 萬美元，⁷ 換句話說，貿易為臺灣民生經濟的生命線，而對外不穩定的政治關係也導致海峽兩岸時緩時緊的軍事對峙。因此，不論是以政治、經濟或軍事的立場而言，海上安全與國家發展呈現高度關聯，海上安全將成為國家政策制定與拓展海權的重要指標與途徑，特別是對於海軍而言，在預算有限的情況下，若停滯海軍發展就如同將海軍優勢拱手讓敵，⁸ 顯見，海上安全為海軍未來發展之必要重點工作。

參、社會脆弱性與國家治理機能的正反功能

一般而言，國政運作的實質內涵便是國家治理，而國家治理乃是透過政治、國防、經濟、外交、社會等多項機能加疊而成，其中，社會乃是各項機能的基礎，因為它牽涉的是人的問題，也是各項機能的最終目標。以組織的角度而言，社會的潛在問題不僅是攸關政府機構配置與運作問題，亦同時涉入政府部門與整體社會的關聯互動；就權利的配置而言，社會潛在問題牽涉到的不僅是民眾參與熱忱及擬定專業政策，更重要的是對於國家內部治理所可能產生的整體影響。因此，社會既是承載權力的平台，亦是國家治理的關鍵變數。

在海上安全合作的議題上，依據一般國際合作與正常邏輯而言，情報蒐集與危機處置，應是雙方或多方彼此合作打擊外來威脅的必要條件，然而，這段過程卻產生新的危機伴隨而來，主要是國家治理機能與社會環境變數的影響。所以，本文試圖從社會脆弱性 (Social Vulnerability)⁹ 來分析國家內部的治理情勢及其關聯辯證。對抗外來威脅

對中共而言，是維穩國家政權重要的組成部分，在馬克斯主義的共產主義論中，對抗外來威脅被認為是一種國家治理的公共職能，亦是中共履行黨國階級領導與社會價值權威配置的統治基礎，黨政一體化的國家體制因履行社會公共職能而得以持續，特別是在中共當前反腐倡廉與權力縫合的變遷環境下，以黨的優質領導作為號召，其政策執行多為利民導向與滿足社會期待為主。所以，在對抗海上安全威脅的議題上應無條件提供情報分享與具體資訊，以利周邊鄰國共享情報資源與共同應對危機，因此，中共「理應」對我分享情報與資源，藉以共同建構海上安全合作。然而，由於兩岸政治體制互異、意識形態差距與軍事互信的資訊落差，我國逐漸加深彼此對抗態勢與衝突機率。中共航母繞臺，國內政治軍事氣氛緊張，連帶的社會氛圍也產生相當多的拉扯言語，最後在國防部的嚴密監控下，共艦僅繞臺後即返港，然而，我國對外的海上安全合作機制，不但未受國人讚許反而引起國內批評聲浪，顯見，我國在處理對內事務的短視近利、協調不足與日益增加的社會脆弱性。

社會脆弱性指涉的是一個國家的人民、組

織、社會面對多重壓力時，對國家穩定產生動搖的不利影響因素。社會脆弱性之於國家就像是人體的潛在病菌，平時因為有抗體抵禦病菌所以感覺起來自己是健康的，一旦生了大病，這些潛在病菌同時也會侵略身體機能，甚至奪命，因此，社會脆弱性不可不重視。然而，社會脆弱性也是國家對於當前社會問題的觀察標的與擬訂政策的重要依據，其本身並無好與壞的區別，社會脆弱性顯現的是當前政策的缺口與民意的期待，當其發生機轉 (Mechanism) 時，正功能 (Positive Function) 取向則會朝向發掘社會問題與傾聽少數人的聲音，進而為國家治理做出有效的補充，而當其往反功能 (Negative Function) 取向機轉時，則會促使國家治理機能疲弱與加大社會衝突。因此，社會脆弱性與國家治理機能有高度相關，國家治理機能之疲乏與衰退會導致社會脆弱性日益增加，侵蝕國家既有的穩定與和諧；反之，國家治理機能越強，則會導致社會脆弱性減少，進而推進社會發展與鞏固國家安全。

概括而言，國家治理結構與一般結構制度相近，本身就存在正向與反向的雙重功能，當功能產生機轉時，國家治理機能就可能朝

正向發展，反之則為原地打轉，甚至倒退。社會脆弱性將是導致國家治理機能朝向正功能或反功能發展的中介變數。

肆、國家治理機能的難題與疲乏

隨著時代的發展，我國當前的社會環境逐漸趨向政治掛帥與利益導向，一般人平時在討論政治議題的時候便多少帶有政黨色彩、國家認同與族群歸屬等分歧意見，雖尚一直未有嚴重的分裂衝突或種族對抗的行為，但對於國家共識與認同卻是一連串光譜選擇的問題，而這些選擇不斷地刺激民眾的個別意識，逐漸形成雙極結構的對抗性作為，將原本多元的民主意見轉變成對立的社會脆弱性。以中共航母繞臺為例，顯示出的便是我國多重且複雜的社會脆弱性，同時也可發覺國家治理機能的疲乏與難題。

（一）國家共識分歧，理性決策不足

民主國家所謂「依法行政」仍得服務於黨的核心利益與領導人的個別意志，從而讓國家政策流於黨利互鬥與意識形態之爭，我國國家內部共識凌亂，對於中共事務部分議題理性決策不足，多數有關於接觸中共的政策便會受到質疑與批判，並且極端擴大解釋，

原先良善的立意遂被解讀成惡意的指涉，平白失去政略良機，以亞投行為例，我國本可藉由加入亞投行的政治槓桿操作，進而向美國爭取加入跨太平洋伙伴關係協議（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）之機，然而卻因主權認知疑義，平白斷送加入亞投行之機會，同時也喪失爭取加入 TPP 的籌碼，造成財政壓力吃緊與經貿的重大損失。¹⁰ 再依本例分析，國家部分對外政策缺乏理性決策與戰略高度，建構海上安全合作也缺乏法治面的協調與整合，遂導致周邊鄰國袖手旁觀之窘境。顯見，國家共識分歧延伸至脆弱的海上安全和平穩定，國家內部治理優質條件不足致使對外政策失去迴旋餘地。

（二）媒體導引民意，難見事實全貌

臺灣民眾對於當前社會具有個人權利意識高漲、矛盾容忍度低、解決社會問題期待高、包容政策成效時間短與不願放棄既得利益等趨勢，而這些潛在的轉變皆反映在事件的處理上，遂導致民眾對於政府施政滿意度低落、個人前景焦慮與集體行為脫序。其中，大眾傳播媒體佔有重要的資訊傳達因素，傳媒職能應為政策傳達、知識傳遞、

形塑共識與反映民意，而非導引民意、擴大衝突，然而部分傳媒為迎合大眾所好、爭取利益，政策傳達與報導往往偏向個人主觀認知與事件斷章取義，事實報導難見全貌，甚至不惜假借新聞自由之名操縱議題、製造話題，並藉「反映民意」之名，以謀取政黨支持，直接造成社會對立、階級鬥爭、國家共識分歧與族群疏離異化，影響民眾理性判斷與國家發展前景甚鉅。

（三）合作觀念僵化，政策惡性循環

兩岸的海上安全合作原本就存在著行政體系與價值觀念的差異，彼此內部治理條件也不對稱，此外還存在著資訊落差（Information Gap）與信任度不足的系統功能問題。而這些問題將會導致資訊閉鎖進而缺乏互信基礎，最後侵蝕兩岸對於資訊情報交換的價值，瓦解原有的意義與功能。因此，「觀念」會影響合作的意願與程度，若觀念僵化不但無助於海上安全互助合作，反而會陷入「內捲化」，¹¹ 使得國家治理機能反功能的循環，消耗國家政權體力而無法進入更高級的模式。由本例論之，我國長年臺灣周邊海上的戰場經營受到質疑，而責難的矛頭一致性地指向中共航母繞臺，而從不深

層思考國內政策問題的根源與理解方式，忽略與其他鄰國合作觀念的本質，不斷地在缺乏資訊交流與政治互信的氛圍中，依照主觀意識與社會剝離主義的風向球擬定對外交往政策的前提條件，因而許多政策都陷入愈做愈糟糕的惡性循環。

（四）國家目標、軍事戰略、產業鏈結嚴重脫鉤

強盛的國家，其國家目標、軍事戰略與產業需求必然是一套鏈結緊密的循環系統，因為國家發展目標明確才能制定適合國情的軍事戰略，這些戰略才能為國家產業發展而發揮效益，特別是海洋權益。臺灣對外貿易發達，其中絕大部分都是藉由海運向外輸出，無疑地海上貿易為臺灣民生經濟的生命線。而國家目標、軍事戰略、產業鏈結這一連串的跨部治理與鏈結，將會強化社會功能並減少意識形態對抗性作為，降低社會脆弱性與強化國家治理機能；反之，國家目標模糊，將使整體教育政策無所適從，延伸與產業需求脫鉤，並導致國家整體發展遲滯，造成國家治理機能倒退與嚴重的社會問題。因此，國家內部治理條件會影響整體國家安全與利益，並且反應出國家內部情勢之複合效

應。依本例論之，因應海上安全威脅為國家治理機能的正反機轉取向，國家內部的治理條件即為操縱應對海上安全威脅的中介變數，同時亦可深化詮釋海上安全互助合作的基礎條件並作為國家發展目標的根本重構。

由於中共航母遶臺引起國際社會高度關注，我國與周邊鄰國共同面對海上安全威脅之治理需求存在結構性與制度性的障礙，顯見，各方之政治條件未臻成熟。然而，我國當前面臨的狀況是國家共識分歧、在野貧弱、資訊閉鎖、合作僵化、國家發展與軍事戰略、產業鏈結脫鉤等實務層面問題。其中，國家治理機能衰退以及社會脆弱性的層面與層級不斷擴張，長此以往必然消耗國家治理結構的承載力(Carrying Capacity)，無論是何政權長期消耗下必然統籌無力、進步停滯，國家發展遠景難期。

伍、結語

凡事見微知著，正如明代方孝孺所言：「天下之事，常發於至微，而終為大患；始以為不足治，而終至於不可為。」中共航母遶臺不過國家治理之冰山一角，顯示出來的不僅是我國因應海上安全威脅與周邊各國

海上安全合作的瑕疵，更多的是長期的社會脆弱性已然動搖國家根本，甚至牽涉到對外事務的理性決策與交往模式。另外，國家治理機能的疲乏與逆退將導致國家共識的分歧意見外溢至其他領域，造成制度結構性的寄生效應，嚴重侵蝕社會善良風氣與各國跨境合作之意願。因此，我國實有必要強化內部善良治理與提升政治效能，並減少意識形態的對抗性作為以及建構加乘的願望動機與行動報酬，如此才能讓我國解除所有羈絆，使國家治理朝向正功能取向發展。

中華民國發展迄今不過百餘年，要在強敵環伺且經濟遲滯的狀態下，找尋自己的國際定位與國家目標卻有難為之處，然而，國家治理機能的逆退實為當前最大危機，若無法統合各方意見減少社會脆弱性，共創相同的心智結構與願望動機，則國家前景難見光明。因此，無論是何政權都應以國家治理機能正取向發展為核心目標，並以智取代替盲目對抗，否則不足以承擔中華民國下個「百年發展」之願景。面對中共對外交往的敵意與善意，對吾人而言不是喜歡與否的問題，而是如何維繫國家生存發展與百姓安全福祉的生存問題，也就是在不挑戰國際強權

的政治現實下，找出適合國情的發展道路。此外，當前兩岸的發展策略應在求同存異的基礎下，進階至化異求同的進程，並從中找尋適合彼此交往的可行模式，方能行穩而致遠，為共同建構海上安全合作及其他領域開啟新的篇章。

1 吳明杰，〈共軍「遼寧號」航母出第一島鏈 國軍研判將繞臺示威〉，《風傳媒》，2016 年 12 月 26 日，參考網址：<http://www.storm.mg/article/205595>（檢索日期：2018 年 9 月 1 日）

2 林文隆、曾復生，〈中華民國在區域海上安全合作中的角色〉，發表於 2011 年海洋與國防圓桌論壇（國防大學：國防大學，2011 年 6 月 21 日），頁 2。

3 黃秋龍，非傳統安全論與政策應用（臺北縣永和市：結構群文化，2009 年 8 月），頁 6。

4 王冠雄，〈國家海洋戰略與周邊海域爭端：東海〉，發表於 2014 年海洋法政研習會（公務人力發展中心福華國際文教會館：國立中山大學海洋政策研究中心，2014 年 8 月），頁 11 -1。

5 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

6 李國強，〈南海油氣資源勘探開發的政策調適〉，《壹讀網》，2014 年 11 月 24 日，參考網址：<https://read01.com/jNyQan.html>（瀏覽日期：2018 年 5 月 24 日）

7 行政院，〈對外貿易與投資〉，《中華民國行政院》，2018 年 03 月 30 日，參考網址：https://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=1DA8EDDD65ECB8D4&s=8A1DCA5A3BFAD09C（檢索日期：2018 年 6 月 17 日）

8 宋吉峰，〈藍色拼圖：美海軍艦艇造艦模組化概念的發展與省思〉，《海軍學術雙月刊》，第 51 卷第 3 期，2017 年 06 月 01 日，頁 122。

9 社會脆弱性是指人民、組織、社會面對多重壓力時，對國家穩定產生動搖時的不利影響因素。"Social Vulnerability", Wikipedia, At:https://en.wikipedia.org/wiki/Social_vulnerability（Accessed 2018/09/25）

10 郭正亮，〈TPP 破局對臺灣的衝擊〉，《美麗島電子報》，2016 年 11 月 22 日，參考網址：<https://tw.news.yahoo.com/blogs/for-young/tpp-破局對台灣的衝擊-085824384.html>（檢索日期：2018 年 9 月 24 日）

11 內捲化主要在說明一種社會、文化模式在發展到特定形式後，便遲滯或無法轉化為更高級模式的現象，國家不依靠提高效能，從而僅靠複製或擴大既有國家社會關係來擴張其職能。黃秋龍，兩岸總體安全下的非傳統安全威脅（新北市：展望與探索雜誌，2010 年 12 月），頁 44。