發佈：2011-06-27, 週一 18:15
點擊數：12709

近幾個月來因為菲律賓與越南等國不斷侵佔南沙群島的周遭海域，讓南海主權爭議又受到關注。馬政府隨即宣誓將加強台灣在南沙群島的駐防兵力，以因應這個區域越來越緊張的形勢。台灣目前在南沙群島海域實際控制的島嶼只有一個太
平島[1]
，面積雖然只有0.49平方公里，但是卻是南沙群島中最大的島嶼，加上島上擁有淡水水井，可供長期駐軍，因此戰略意義極大。加上過去台灣刻意經營，除了興建兵舍、防禦工事、海水淡化器等設施，並派遣海軍陸戰隊長期駐防，二○○六年民進黨政府執政時期，更在太平島上興建跑道，以提供軍用運輸機C-130H起降。因此雖然台灣的位置距離南沙群島很遠，但是卻擁有駐軍與重要的機場跑道，在這場南海資源競逐中並非沒有任何籌碼，問題只在於台灣在長期的艱困外交處境下，要如何增強在南沙海域的影響力並捍衛屬於自己的合理權利。

目前太平島的防務主要是由內政部的海巡署負責，約有近百名的海巡隊員長期輪駐在太平島上。當初在二○○○年時，會以新成立的海巡署接替太平島上的海軍陸戰隊，除了考量到海洋執法權的統一、軍方裁軍後人力與資源不足的問題，最重要的還是以海巡署擁有水上司法警察的身份，可以避免直接駐軍可能引發的政治衝突。換言之，就是以水上警察的身份驅離越界的它國船隻，其問題會控制在警察執法的層面上，可以避免軍方直接與它國船隻發生衝突，造成它國有藉口指控台灣單方面在南海地區採取軍事行動，而釀成政治風暴。這一招其實頗有師法日本的味道，因為在台日兩國長期的釣魚台爭議中，日本方面也是以水上保安廳的司法警察擔任第一線的驅離任務，其考量也是在避免動用軍方船艦，以免產生日本採取軍事行動擴張領土的國際印象，進而挑起亞洲諸國的敏感神經。

也因此馬政府目前加強太平島防務的規劃，除了增加部署在太平島的大口徑火炮以外，還將讓未來派駐在太平島上的海巡隊員接受海軍陸戰隊的入伍訓練，以增強海巡隊員的戰鬥能力，彌補海軍陸戰隊撤防以後的戰力落差。平心而論，這樣做也許可以提升太平島上海巡隊員的戰技與火力，但是增加幾門火炮與加強人員訓練，是沒有辦法增強台灣對南海主權問題的影響力。因為眾所皆知，台灣駐守太平島最大的困難，就是台灣實在離太平島太遠，一但有任何武裝衝突，台灣很難在第一時間馳援太平島上的守軍。除此之外，長期以海島防衛作戰為主要發展方向的台灣軍方，也很難長時間派遣大型軍艦或戰機前往太平島周遭海域進行定期巡弋，以宣誓捍衛主權的決心。

撇開派遣軍方船艦、戰機到南沙群島巡弋可能會引發的政治問題，就純粹軍事的角度來看，台灣目前沒有空中加油機，第一線主力戰機的作戰半徑都無法涵蓋太平島，就算以加掛多個副油箱的方式勉強飛到太平島上空，沒有多久戰機就得馬上返航，否則就會沒有足夠的油料飛回台灣。而海軍的大型艦艇是有能力到南沙群島附近海域進行巡弋，但是台灣只有一艘快速油彈補給艦，一但進廠保養維修，連
每年派出的敦睦艦隊也會受到嚴重的影響[2]
，實在無力長期支援遠洋巡弋任務。目前空軍運補太平島，主要靠C-130H軍用運輸機，這種大型的軍輸機才有足夠的油料往返台灣與太平島之間。海軍過去運補太平島則靠兩棲登陸艦，因為太平島是珊瑚礁島嶼，中型以上的船隻無法靠岸，要用兩棲登陸艦在外海放下登陸艇，再由小型登陸艇接駁上岸。在海巡署接手太平島的防務後，修建了一個小型碼頭，但是這個碼頭也只能停靠海巡署20噸級的小巡邏艇與小型的民間運輸船隻。

距離是目前台灣駐防太平島最不利的因素，不過目前宣稱對南沙群島擁有主權的國家中，除了中國這個宿敵以外，包括越南、菲律賓、馬來西亞、汶來、印尼等國，其海軍的整體實力都

Phoca PDF

不及積極備戰六十餘年的台灣。越南與菲律賓兩國因為靠近南沙群島北端，主張的經濟海域與台灣所主張的疆域較為重疊，宣誓主權的動作也較大。不過這兩國海軍的發展只有越南較為積極，近年來頻頻向俄羅斯購買新型飛彈快艇與潛艦[3]
，雖然仍然在初期發展階段，但是已經逐漸不可小覷。而菲律賓海軍的戰力說不定還比不上屬於水上司法警察的台灣海巡署。中國則與台灣一樣，對南沙群島的主權爭議問題有著鞭長莫及的問題。只是中國在經濟崛起後，積極發展遠洋海軍，甚至購入前蘇聯的舊型航空母艦，準備發展自己的航母艦隊，除了想解決台灣問題、打破第一島鍊的封鎖外，意圖擴大自己對南海問題的影響力，也是中國的另外一個重要目標。

台灣與中國本來就有主權上的矛盾，兩岸僵持六十餘年，雖然馬政府上台後自認為改善了兩岸的緊張關係，但是中國對於台灣的軍事威脅卻仍然沒有放鬆的情況。南海主權爭議，台灣除了要面對越南、菲律賓等國，還勢必會直接面對中國的壓力，這不是單純軍事上可以解決的層面。因為台灣如果向外求購空中加油機、長程海洋偵察機、潛艦，都一定會引起中國的反彈，就算辯稱這是為了維護台灣在南海主權爭議上的權益，也一樣會與中國的海上利益產生衝突。因此要談南海主權爭議，如果漠視中國想在這裡面所扮演的角色，只談台灣與菲律賓、越南等國的海上競爭，那無疑是不切實際又鴕鳥的政策分析。因為中國海軍遲早會有實力有完全插手南海爭議，甚至在未來擁有航母艦隊後，遲早會開始定期巡弋南海海域，而這早就引起了周遭國家的戒心。

越南向俄羅斯購買擁有長程反艦能力的飛彈快艇與基洛級潛艦，想要反制的目標相當明確，就是中國。目前的台灣政府卻以增加較大口徑的火炮與加強人員訓練來回應這樣的情勢，並以海軍實力孱弱的菲律賓假想敵，其實是政策宣誓與新聞操作的成份比較大，馬政府是否有加強南沙群島防務的長遠計畫，實在讓人懷疑。二○○九年，馬政府上台以後，即以兩岸關係和緩、節省開支、保護生態為由，刪除了太平島
跑道的第二期擴建計畫[4]
。原本這個擴建計畫是要延長太平島上原有跑道的長度，除了可以增加軍用運輸機起降的安全性以外，另一個更重要的軍事目的，就是在擴建以後可以讓未來成軍服役的P-3C反潛機在太平島上起降。這種長程的大型定翼反潛機，除了執行反潛任務以外，也常常被許多使用國拿來擔任日常的海洋巡護、經濟海域監視、情報搜集等任務。特別是可以發射台灣已經擁有的空射型的魚叉反艦飛彈，因此也具有強大的海上戰力。

P-3C可以說是未來短期內台灣獲得的武器中，唯一可以快速增援太平島的空中打擊力量，但是軍機與海上艦艇最大的不同，就是萬一在長程飛行任務中出現故障，立刻需要可供降落的備降場，否則就只能迫降在茫茫大海之中，就算人員可以獲救，軍機大概也沉入海中難以打撈復原了。太平島的跑道就是P-3C未來要進行南沙群島海域的巡護任務時，唯一可用的備降場。但是在政黨輪替後，擴建跑道的預算卻被刪除，對比今日馬政府宣誓要強化太平島防務，實在令人無限感慨。面對中國積極擴展遠洋海軍的實力，台灣要在南沙群島主權爭議上增加影響力，適度的增強防務是一個關鍵的策略應用，如果先自我設限，就以菲律賓為主權爭議的主要假想對手，增加幾門大口徑火炮，就認為足以展示台灣駐防太平島的決心，這難道不是自欺欺人嗎？甚至還比不上越南政府的眼光與見識，在這幾年不斷勵精圖治，積極建設海軍戰力以捍衛自己的海上利益。

以海巡署這種水上司法警察來擔任第一線的驅離執法任務並沒有錯，但是重要的還是在海巡署背後支援的國家力量，這才是海巡署能不能有效捍衛南海主權的關鍵。台灣的海軍是有能力在短期內組成艦隊前去南沙海域執行作戰任務，目前的越南與菲律賓都不會是台灣海軍對手，但是一來台灣艱困的外交處境不容許台灣這麼做，二來真正的對手仍然是中國，三來是建立長期的影響力才是整個南海政策的關鍵。但以台灣海軍目的窘迫的預算與遠洋作業的能力，有辦法長期

Phoca PDF

派遣艦隊巡弋南沙群島海域嗎？增加部署數量有限的大口徑火炮、在今年敦睦艦隊返航時順道去南沙群島海域繞一圈，都不是建立一個長期南海政策的方法，因為這無法形成有效的長期影響力，更忽視未來中國進一步插手南海主權爭議時，台灣應該要有的應對措施。

海軍在此時提出將迅海艦的興建計畫[5]
提前的消息，以因應未來的南海問題挑戰，這不失為一個方向。採用雙船體的小噸位匿蹤巡防艦，有速度快、吃水淺、靈活彈性的優點，適合南沙群島海域那種珊瑚礁淺海的水文環境，預計搭載高達八枚的雄風三型超音速反艦飛彈，也的確是頗有震攝性。但是一來大家都知道海軍提出迅海計畫最主要的原因並不是著眼於南海主權問題[6]
，在缺乏適當補給支援、又需負擔台海戰備的情況下，小噸位的迅海艦是否能長期巡弋南沙群島，也不無疑問。二來平日由台灣前往南沙群島就需要二至三天的航程，迅海艦從興建到部署成軍還需要數年的時間，都緩不濟急。更何況將太平島的防務移交給海巡署，就是希望由司法警察擔任第一線的執法者，以避開敏感的政治問題。迅海艦就算能長期巡弋南沙海域，也無法擔任第一線的執法任務。軍方的角色應該是要建立長期馳援太平島的能力，協助強化太平島上的駐防設施，以做為海巡署執法的堅強後盾。

事實上，海巡署本身就曾經有獲得反艦飛彈的機會，因為海巡署數艘500噸級以上的國造巡邏艦，都是以海軍的錦江級近岸
巡邏艦為藍本改良後興建的[7]
。在海軍為錦江級巡邏艦提升火力，加裝雄風二型反艦飛彈時，也曾經建議一併為海巡署這幾艘國造巡邏艦升級，好讓海巡艦艇在戰時支援作戰。但是海巡署卻因為各種原因而否決了這項提議，實在非常可惜。否則在目前急需增強南沙群島防務之時，配備先進反艦飛彈且具備司法警察身份的海巡署大型艦艇，立即可以巡弋南沙群島海域，發揮影響力。所以說台灣政府如果真的想要好好經營南沙群島，增強太平島的防務，其實可以做的事非常的多，而不是利用南海主權問題，操作一些根本緩不濟急又無法發揮長期影響力的新聞話題。整個南沙群島的駐防政策，最重要的就是要去思考如何在這個地區建立有效的長期影響力，否則以一些象徵性的小動作來宣誓主權，並不會有任何的實質效果。

要建立有效的長期影響力，可以從恢復第二階段的太平島跑道擴建工程開始，籌獲第二艘、第三艘快速油彈補給艦，大型海巡艦艇加裝反艦飛彈並定期巡弋南沙群島，這些才是台灣立即

[8]，更能以擔任人道救援任務之名，進一步在太平島上進駐直升機與雷達。同時隨著跑道擴建，由P-3C進行定期的海洋監視巡邏任務，甚至在太平島上起降補給油料，這樣在太平島部署防衛機場用的國造車載型短程防空飛彈才有意義[9]
。逐漸增強太平島本身的防務，使其擁有反艦、防空、遠洋補給、反潛機巡邏、空中直升機支援基地的綜合能力，台灣的海軍艦隊推進到南沙群島海域才會有戰略上的優勢。雖然台灣要與菲律賓、越南等國兵戎相見的機會很小，台灣也不可能去承擔這樣的惡名，與中國在南海發生衝突，也等於是間接點燃台海火藥桶。台灣當然不會去主動挑起戰事。但是利用鞏固太平島的防務，增強台灣馳援南沙群島的能力，才能讓在第一線執法的海巡署無後顧之憂，更是台灣宣誓不放棄南沙海域並取得未來合作開發會議入場券的最重要手段。

南沙群島海域蘊藏的豐沛資源就是形成南海主權爭議的主要原因，周圍各國會競相插旗搶佔地盤，都著眼於未來開發南海資源時的發言權。台灣的南海政策除了有捍衛國家主權的原因，保護國家擁有的海洋經濟利益也是極其重要的考量。南海問題最後可能的解決方案，就是採取共

Phoca PDF

同合作開發的方式，不論未來台灣是選擇與菲律賓、越南合作共抗中國，或是兩岸合作共同對抗東南亞國家，台灣對南沙群島海域擁有多少的影響力，是台灣在這些合作協議裡能佔有多少份量的關鍵。如果台灣仍然維持過去的舊思維，認為太平島孤懸海外，以台灣的能力根本守不住，那除了錯失未來台灣在南海主權爭議上取得發言權的機會，更是倒果為因的一種看法。因為就是現在沒有認真規劃太平島的駐防政策，在未來各國的競爭更加白熱化時，距離南沙群島相對較遙遠的台灣當然會無力固守。

更進一步來說，以台灣無力固守太平島為論述的出發點，認為台灣應該發揮軟實力，以生態研究、環境保護為主要訴求，在太平島設立國家海洋公園以發揮台灣在南沙群島海域的影響力，其實也未免太過天真。當台灣無力對太平島周遭海域進行有效的管治時，台灣片面宣佈將太平島周遭海域劃定為國家海洋公園，又有何效力。菲律賓過去將老舊軍艦直接開上珊瑚礁淺灘，讓船艦擱淺坐底在珊瑚礁上，直接形成佔領的狀態[10]，嚴重破壞當地海域的生態。許多國家的漁民也常常肆無忌憚的竭盡整個漁場，越界作業的情況更是屢見不鮮。在中國、越南都開始鼓勵其漁民到南沙群島發展後，未來的情況只會越來越嚴重。若台灣沒有足夠的能力維持太平島周遭海域的防務，防止它國漁民的濫捕與破壞，生態環境的保護與學術的研究豈不是淪為空談？

加強太平島防務與保護周遭海域的生態環境並不是兩個互相牴觸的選項，甚至在目前太平島是由海巡署駐防下，更可以公開賦予海巡署保護海洋生態環境的任務。南海海域除了擁有豐沛的資源，更是台灣這個島國南方海運生命線的必經之地。其長遠的戰略價值遠比目前表面所能看到的還要重要，台灣在這幾年明顯中斷對南沙群島海域的持續經營，甚至以使用頻率不高為理由，放棄在太平島上興建直升機停機坪等設施。但是台灣目前佔有南沙群島最大的島嶼，擁有淡水、跑道、碼頭，可供人員長期駐紮，這是台灣最大的優勢。如果台灣不能好好利用這項優勢，逐漸提升台灣在這個區域的長期影響力，對未來南海主權爭議的問題預做規劃與準備，那台灣在未來的南海資源開發協商中被拒於門外，也就完全不令人意外了。

作者紀永添為軍武研究家
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：

1.台灣也曾經以環保研究為名，嘗試控制另一個珊瑚礁小島中美礁，但是並未在上面長期駐防。

2.台灣海軍所擁有的唯一一艘快速油彈補給艦為武夷艦，舷號530，滿載排水量達17000噸，是目前台灣海軍噸位最大的艦艇，每年固定擔任敦睦艦隊的旗艦，並提供遠航艦隊油料、食水補給。在2000年、2009年因為排定的保養維修與2007年因臨時的事故進廠搶修，而無法參加敦睦艦隊任務，致使敦睦艦隊的航程縮水。索馬利亞海盜問題影響我國商船安全時，馬政府也曾經考量派出艦隊進行護航任務，但是因為武夷艦正在進行保養維修，而被迫打消此一念頭。海軍曾經計畫興建第二艘快速油彈補給艦，但是最後因為經費排擠的問題而不了了之。

3.越南近幾年不斷從俄羅斯購入先進武器，除了配備SS-N-25天王星反艦飛彈的閃電級飛彈快艇外，還訂購了六艘新型基洛級潛艦、2艘獵豹級巡防艦、具有強大反艦能力的Su-30MK2戰鬥轟炸機、SS-N-26紅寶石超音速反艦飛彈，實力急速提升。同時越南也躍升為近年來俄羅斯的最大武器外銷國。

4.自由時報2009年7月10日報導「太平島機場跑道擴建案 胎死腹中」。在2008年政黨輪替後，原

Phoca PDF

發佈：2011-06-27, 週一 18:15
點擊數：12709

本計畫擴建跑道的第二期工程在國安高層指示下取消，軍方也明確表示將不會再編列預算推動太平島的跑道擴建計畫。

5.迅海艦是台灣海軍所提出的小型匿蹤巡防艦造艦計畫，因計畫名稱為「迅海計畫」而得名。

6.迅海計畫一般認為是為了反制中國海軍即將要建立的航空母艦艦隊。

7.海巡署500噸級巡邏艦「台北艦」與「南投艦」，是由海軍提供錦江級巡邏艦的藍圖，由國內造船廠自行建造。在2005年時海軍提出建議，在「台北艦」、「南投艦」與更大型的海巡艦艇上加裝反艦飛彈與佈雷軌，以做為戰時支援艦艇，卻遭到海巡署的反對而胎死腹中。

8.八八風災時，馬政府宣誓將挪用軍方採購黑鷹直升機的部份款項，專門採購救災直升機，後在軍方的強力反對之下，維持黑鷹直升機的採購數量，但是規劃將其中的15架黑鷹直升機撥交給內政部進行救災之用。

9.目前台灣使用的短程車載防空飛彈系統有數種，其中國造的捷羚防空飛彈系統使用天劍一型防空飛彈，主要做為機場防空之用，機動性強，易於運輸，可以獨立作業，適合小區域防空使用，而且國造武器，部署至爭議地區較不會引發爭論。

10.在1999年11月3日，菲律賓與中國在黃岩島海域的經濟海域爭端中，菲律賓故意使老舊軍艦BRP Benquet號擱淺在爭議海域黃岩島的珊瑚礁淺灘中，希望造成實際佔領的狀態。後來在中國的抗議中被迫將該艦拖走。但是在2004年又在中業島故技重施，故意使老舊軍艦擱淺在爭議海域中。

Phoca PDF