中華民國海軍的制海思維研析

林文隆*

美國智庫「詹姆斯城基金會」（Jamestown Foundation）於 2010 年 4 月 16 日出版之《中國簡報》（*China Brief*）期刊，刊載一篇由美國海軍戰爭學院助理教授詹姆斯・荷姆斯（James R. Holmes）與古原俊井（Toshi Yoshihara）共同執筆之〈中華民國海軍：能改變制海思維嗎？〉（Taiwan's Navy: Able to Deny Command of the Sea?）專文。其文主旨建議我中華民國海軍應放棄「制海」思維，改採「海上拒止」戰略。

我中華民國作爲一個海洋國家，應該抱持何種的建軍思維理念？需要什麼樣的海軍戰略思維來確保海洋國家的國家利益？本文研究目的，在於從海權歷史的深度、區域安全的廣度、及國家戰略的高度，來探討此一嚴肅課題。

海權核心思維的發展

英國歷經三次英荷海戰（1652-1674）崛起成海上強權，給予後人的啓示爲：

1. 一個以經貿爲命脈的海洋國家，海上交通線就是國家生命線；
2. 船艦即實質交通線，擊潰敵作戰艦隊，等同切斷敵交通線，此與制海同義；
3. 就海洋國家而言，確保交通線爲目的，而制海等作爲皆爲手段。

馬漢所定義的海權在廣義上不但包括以武力控制海上任何地點的海軍力量，亦包括平時的商業與航運。而海洋戰略旨在增進一個國家的海權；可以說「海洋戰略是海權思想的行動指導，也是達成海權目標的手段」。英國當代海權思想界主張制海始終是海洋戰略的核心概念。鑒於海軍戰略的目的在於建立、維持及擴展海權；故制海是海軍的核心任務，也是海軍的核心價值。中華民國與英國同爲海洋國家，國家勢必重視海上交通線之維護，海軍自當戮力於制海本務之強化。

此外，《聯合國海洋法公約》於 1982 年公布生效以來，爲海權思維添加專屬經濟海域及大陸礁層的兩個革命性概念，此二概念隨後在全球引發開發海洋經濟的新熱潮。爲競逐龐大的經濟利益，以上兩區成爲主權爭議最烈的潛在衝突區。各國爲確保各自主張之海域主權與資源（主權權利）的完整，每又藉軍事擴張強化制海能力，鞏固對聲索海域與海上交通線的控制權。

總結以上歷史啓示與現代實務，現代海洋國家爲生存發展計，均強調：

* 作者爲國防大學教官

1.確保海上交通線的安全；
2.確保海域主權與資源的完整。

有關大陸礁層及專屬經濟海域的利益矛盾，涉及明確的傳統國家安全威脅與利益衝突；通常以軍事武力作爲談判的後盾，及解決糾紛的最後手段。從強調國家安全與權力的現實主義角度看，各國海軍仍以制海爲核心任務。

亞太區域的海權與軍備發展趨勢

亞太區域之強權及與我利益相關國家對於海權的經營，無疑是我國建軍備戰的參考。美國、中共、及與我存有主權爭議之鄰國，其海洋戰略與海軍戰略尤其是我應詳究之重點。

一、美國的海洋／海軍戰略：

從 1890 年到 1991 年蘇聯垮台、冷戰結束的百年期間，美國因實踐馬漢的絕對制海觀，掌控大洋制海權而攀登成爲全球霸權，開創美利堅治世。

因應全球化時代非傳統安全威脅的興起，美以強調對抗非傳統安全威脅之名提倡千艦海軍，實欲將制海權前推到其他國之河道、港口、海岸線，俾利深入陸地進行作戰；美海軍決定籌購 55 艘 3000 噸濱海戰鬥艦目的在此。美企盼藉由大量軍售濱海戰鬥艦，而達成美國武器系統全球化、海上情蒐體系全球化、網路中心作戰系統全球化等隱藏議程，掌握全球海河環境。

此說明強權基於現實主義的政治需要，常運用非傳統安全政策來處理國際政治或軍事安全問題，提升國際影響力，俾利在國際間遂行實力政治[1]。在野戰部署上，美以航母打擊支隊（大型戰艦）部署於外海掌控藍、綠水域制海，而以美製濱海戰鬥艦進入他國河道、港口、海岸線掌控褐水制海。美海軍企圖藉此高低組合方式使其戰力無縫延伸，全面掌握海河制海，延續美利堅治世的格局；所謂美國檢討大型艦存在價值之說乃頗值商榷。

二、中共的海洋／海軍戰略：

劉華清定義中共的「海軍戰略」爲區域防禦型戰略，主張中共海軍必須分三階段達成三個戰略目標：

1.第一階段：在今後一個較長時期內，掌控第一島鏈與沿島嶼的外沿海區，以及島鏈以內的黃海、東海、南海海域；此區爲中共領土主張、自然資源、及近岸防禦等重大國家利益水域。
2.第二階段：掌控從太平洋北部至第二島鏈的東亞廣大海域，或至少達成拒止（denial）的目標；採積極防禦戰術、敵進我進思想。
3.第三階段：成爲全球性或至少是泛太平洋區域的海軍。[2]

劉華清擘劃之二島鏈、三階段海軍戰略，目標爲確保海域主權與資源的完整、確保海上交通線的安全；亞丁灣護

[1] 黃秋龍：《非傳統安全論與政策運用》（臺北：結構群，2009），頁 29。
[2] 劉華清：《劉華清回憶錄》（臺北：解放軍出版社，2004），頁 437。

航本質上乃實現「藍水海軍」構想。

中共正應用非傳統安全政策來提昇其國際影響力，進而制約台海情勢，甚至於對美中台三邊關係產生重大衝擊。中共藉亞丁灣護航向印度洋擴張，亦印證北京應用非傳統安全政策提升國際影響力，制約台海與南海，進一步實踐海軍戰略，強化實力政治布局。

三、亞太及東南亞國協的軍備趨勢：

亞太許多國家如俄、韓、日、印、澳等國，正都積極擴建海軍；許多涉入南海諸島主權爭議的東協成員國，亦追求海軍兵力現代化以強化制海能力，媒體報導俯拾皆是，不待贅言。此印證古今中外，各國海軍莫不以制海爲其核心本務與價值。

我國的戰略規劃與整合

海洋國家的國家戰略、國防戰略、軍事戰略、及海軍戰略，應予密切整合。

中華民國藉由海洋與世界接軌，生存安全與繁榮發展完全繫乎海洋；我國服膺現代海權觀，國家安全戰略強調「維護海洋利益，經略藍色國土」。

《海洋政策白皮書》確立海洋戰略屬國家戰略位階，指出海洋戰略首重「維護海上交通線的暢通，確保國家經濟發展」。

我國《國防報告書》與《四年期國防總檢討》，均指出必須維護海上交通線的安全，及確保海域主權與資源的完整。海軍基於確保海上交通線安全、確保海域主權與資源完整的核心使命，戮力發展制海本務。

此外，《海洋政策白皮書》指出我應與區域國家共同架構合作機制；《97 年國防報告書》主張我善盡國際義務、扮演區域及全球安全夥伴；《98 年四年期國防總檢討》亦主張我國防戰略目標包括「防範衝突、區域穩定」。

因此，政策制訂者當運用非傳統安全政策在亞太區域海上安全合作中的遠大潛力，使海軍充實非戰爭性軍事行動能力，以強化我國與區域國家的互聯與互賴，避免在區域安全合作中遭受邊緣化。此乃海洋國家整合國家戰略、國防戰略、軍事戰略、海軍戰略的基本認知。

海軍達成／非傳統安全任務的核心戰力需求

考量中共未放棄武力犯台、我周邊海域存有主權爭議的態勢，建議海軍：

1. 尋求使中共最可能第一擊任務——導彈飽和攻擊——頓挫，而放棄後續行動；
2. 尋求使我對可能危害我海域主權與資源完整的周邊國家遂行制海。

使我對可能危害我海域主權與資源完整的周邊國家遂行制海：

1. 對較強之潛在敵人：配合岸置飛彈，以大型艦掩護潛艦遂行不對稱作戰；
2. 對較弱之潛在敵人：以大型艦嚇阻侵略或配合岸置武器採槌砧戰術殲敵。

除因應傳統安全威脅需適當數量大型戰艦作爲嚇阻侵略與談判後盾外，運

用非傳統安全政策融入區域海上安全合作，亦需大型戰艦遂行任務。

外來和尚——莫瑞、荷姆斯、古原俊井——的木魚聲

〈中華民國海軍：能改變制海思維嗎？〉專文中，提及美國海軍戰爭學院副教授威廉・莫瑞（William S. Murray）因評論台灣國防戰略而遭批評。因此，本文必須指出莫瑞「刺蝟戰略」——台灣因應完全奇襲之戰略論述——的謬誤。莫瑞的思維係以美國利益爲出發點，潛意識視我爲美國之軍事堡壘，只知要台灣爲其堅守西太平洋第一道防線，因此建議忽視海空建軍、獨厚陸軍。

但我國非美國的藩屬國，是一個具有獨立國格的海洋國家，有自己的國家目標要達成，包括確保海上交通線的安全、確保海域主權與資源的完整。

莫瑞本人坦承無法回答如何以該戰略處理我釣魚台及南海諸島爭議，此說明刺蝟戰根本無法協助我達成前述兩項基本國家目標。其所謂完全奇襲三部曲——飛彈奇襲、入侵、封鎖——必須假設中共重大兵力調動部署不被偵知；但莫瑞承認根本無此可能，故完全奇襲根本無從發生。其建議之忽視海空軍建軍，等於要我拱手讓出制空權、制海權，以致於在共軍犯台時不堪一擊。忽視海空軍的建軍，形同敞開門户，邀請中共犯台。

荷姆斯、古原俊井在專文中，建議台灣放棄制海思維改以輕快兵力遂行海上拒止。荷、古二氏仍如莫瑞一般，忽略我獨立的海洋國格。其海軍兵力輕快化之建議，無法滿足我確保海上交通線的安全、確保海域主權與資源的完整等兩項國家生存發展的根本需求。尤其，海象不佳至相當程度時，我若僅有耐波性差之輕快兵力，將難以有效遂行截擊作戰，如同邀中共利用海象空窗期伺機進犯。因此，僅靠輕快兵力執行截擊作戰，將無法「拒敵於彼岸、擊敵於半渡」，本島安全將陷危殆。

結論、省思與建議

歷史的發展進程顯示舉凡海洋國家，國家政策目標必然包含確保海上交通線的安全、及確保海域主權與資源的完整；此屬於傳統國家安全威脅的領域，必須依賴軍事武力作爲談判的後盾及最後的解決手段。因此，各國海軍仍以制海爲核心任務。

今全球化時代，國際強權常用非傳統安全議題來處理國際政治或軍事安全問題，以提升國際影響力，滿足現實主義的政治需要。如美國藉強調對抗非傳統安全威脅之名提倡千艦海軍，實欲將制海權前推到他國之河道、港口、海岸線，掌握全球海河面之制海，延續美利堅治世。北京派艦護航亞丁灣，亦有制約台海與南海，強化實力政治布局的考量。亦即，在國際競技場上，非傳統安全政策與非戰爭性軍事行動的廣泛應用，主要仍基於現實主義的利益考量。因此，各國海軍以制海爲核心任務未有絲毫改變。許多涉入南海主權爭議的亞太國家正擴建海軍，強化其制海戰力。

國軍面對此詭譎情勢，必須堅持海洋國家的根本目標——確保海上交通線的安全、確保海域主權與資源的完整——在整體戰略規劃指導下從事建軍備戰。海軍尤須戮力發展制海本務，並積極尋求融入亞太區域海上安全合作，以強化我國與國際社會的互聯互賴，避免在區域安全合作中遭受邊緣化。

無論就因應傳統安全威脅以確保國家生存發展（阻滯中共犯台；在釣魚台問題上以存在艦隊戰略使制海權保持於爭奪狀態、在南海問題上藉強化制海以嚇阻侵略），或運用非傳統安全政策以融入區域海上安全合作（反恐、亞丁灣打海盜、因應氣候變遷災難而出動海軍進行國際人道救援……），我海軍皆需要耐波性佳、續航力足之適量大型戰艦遂行任務。耐波性差、續航力不足之輕快兵力，僅適於近岸防禦之用，並無取代大型戰艦之可能，除非放棄海洋國家之獨立國格。

外籍學者關切台海安全，提供之想定與建言有益我方省思現有弱點並謀求改進，立意值得肯定。然而，外籍學者可能忽略我獨立的海洋國格，漠視我確保國家生存發展的根本需求與整體戰略規劃的基本原則。我國若採行刺蝟戰略、海軍兵力輕快化等建議，不但自貶國格、自毀邁向海洋國家的康莊大道，且很可能反而會誘惑中共同步進行反介入與奇襲犯台行動，或促使與我國在釣魚台、南海諸島主權等問題上有所爭議的國家，看扁我海軍而將我國摒除於談判桌之外。

我政府 2006 年頒佈海洋政策白皮書；2008 年馬總統於競選期間亦提出「藍色革命、海洋興國」，矢言要「徹底翻轉陸權支配的思維」、「發展海洋戰略」、跳脫「重陸輕海」的大陸思維[3]。我國朝野雖有藍色革命、海洋立國的恢宏共識，但我國迄今缺乏國家戰略位階之海洋戰略指導整體戰略規劃。因缺乏海洋戰略的指導，《四年期國防總檢討》、《2006 國防報告書》、《2008 國防報告書》僅簡短談到藍色國土，更遑論體現海洋立國的精神。欠缺藍色國土的理念，導致全民的國防視野限縮於國土安全的狹隘範疇，無疑是最大遺憾。此所以外來和尚隨意胡敲木魚，我內部隨即因缺乏海洋國家中心思想而眾說紛紜，自相傾軋紛擾不止。

誠摯建議政府正視研訂國家戰略位階之海洋戰略的必要性與迫切性，敦促產官學界共同完成海洋戰略之草擬及法制化，以之作爲指導整體戰略規劃的圭臬，這是確立邁向海權國家的里程碑。惟有如此，方能將藍色國土的概念及各項海權元素由上而下注入戰略規劃體系，使海洋立國的目標、政策、戰略、與資源分配密切整合，落實藍色革命，蛻變成爲眞正的海洋國家。

[3] 馬英九、蕭萬長：「藍色革命　海洋興國」（2008 年），上網日期 2008 年 3 月 4 日，網址 http://www.ma19.net/files/ma-policy4you/pdf/oceans.pdf.