

從海上反恐分析美國海軍戰略的轉變

From Counter-Terrorism at Sea, the U.S. Navy Strategic Change Research and Analysis

宋吉峰 中校 (Chi-Feng, Sung)

國防大學戰略研究所研究生

提 要

- 一、美國於1986年時，美國海軍公然宣佈實施「前沿戰略」：要控制世界海上16個最重要的航道扼制點。美軍的意圖是，戰時藉由控制全球海上16條戰略要道扼制點，贏得對大洋的控制權。
- 二、全球有四分之三的面積為海洋所覆蓋，而全球四分之三的人口及大約相同比例的全球資訊及商務中心也位在濱海地區。幾乎每一個濱海國家也都是一個深刻融入全球化潮流的地球村成員。任何來自其他區域的傳統或非傳統安全威脅所激起的浪潮或漣漪都很有可能會波及眾多的濱海國。
- 三、全球運輸至少有三分之二以上是經由海路執行，且海上貨物之運量亦已不斷增大。聯合國曾經預估，海上貨櫃運輸將會從2005年的1億9,200萬個至少增加到2015年的4億9,200萬個貨以上（20英尺長），這麼龐大的數量，就現有資源言，是否真的能夠達到100%的安全令人質疑。
- 四、「千艦海軍」計畫旨在號召組成超過千艘艦船的國際艦隊去應付新的挑戰，處理更為複雜的突發性事件，執行範圍更為廣泛的海上任務。藉此計畫，美國將化身為對抗第四代威脅（恐怖主義、大規模毀滅武器、海盜、禽流感、自然災害、環境污染、人口走私、跨國犯罪等）的先鋒，以及海上航行安全此項公共財的最主要提供者。
- 五、美國藉由增設或強化三道強固的防線本國港口陸地→本國港岸至大陸棚→源頭他國港口等安檢措施確保美國本土之港口安全。總之從美國的角度來看其所設計與貨櫃、船舶、港口安全相關之各項法規與實務有效地落實情資分享與源頭威懾打擊等兩項海上反恐要務。

關鍵詞：千艦海軍、海上反恐、貨櫃安全、港口安全、全球艦隊基地

Abstract

1. United States Navy announced the implementation of a more openly “forward strategy”: to control the world's 16 most important maritime waterway curb points. The intention of the

U.S. military in wartime by the control strategy for the global maritime hub curb 16 points, won control of the oceans.

2. Three-quarters of the world ocean area covered by three-quarters of the world's population and about the same proportion of the global IT and business center are also located in coastal areas. Virtually every coastal country are also a deep integration into the globalization trend of the global village members. From other regions of any traditional or non-traditional security threats provoked a wave, or ripples are likely to affect a large number of coastal countries.
3. At least two-thirds of global transportation by sea is running, and the volume of goods by sea has been increasing. The United Nations has predicted sea container traffic would be from 100 million in 2005 to 92 million of 20 feet (Twenty foot equivalent units) increased to at least 400 million by 2015 more than 92,000,020 feet. 17 such a large number of words on the existing resources, whether it is able to achieve 100% security is questionable.
4. “thousand-ship Navy” plan composed of over one thousand calls to the international fleet of ships to meet new challenges, deal with more complex emergencies, perform a wider range of maritime tasks. To plan against the United States would become a fourth-generation threats (terrorism, weapons of mass destruction, piracy, avian flu, natural disasters, environmental pollution, human trafficking, transnational crime, etc.) of the Pioneer, as well as the safety of maritime navigation The main provider of public goods.
5. Creation or strengthening of the United States by three strong line of defense in their own ports→port Land→shore to the continental shelf source of security measures for ports and other countries to ensure that the United States of port security. In short, from the U.S. point of view of its design and the container, ship, port security regulations and practices related to the effective implementation of the source of intelligence sharing and maritime counter-terrorism deterrent against other two tasks.

Keywords: thousand-ship navy, marine anti-terrorism, container security, port security, the global fleet station

壹、前言

馬漢在1890年出版「海權論」及1912年出版「海軍戰略論」時，曾列舉世界上主要的海上通道包括：多佛海峽、直布羅陀海峽、馬爾他島、亞歷山大港、好望角、麻六甲海峽、蘇伊士運河及聖勞倫斯河入口等處。美國除遵照馬漢指導掌握上述各處

外，1986年時，美國海軍公然宣佈實施「前沿戰略」：要控制世界海上16個最重要的航道扼制點。美軍意圖是，戰時藉由控制全球海上16條戰略要道扼制點，贏得對大洋的控制權。這16條戰略要道扼制點除包括上述的直布羅陀、麻六甲海峽、蘇伊士運河、好望角等4處外，另有12處，包括：阿拉斯加灣、北美航道、佛羅里達海峽、斯卡格拉克

海峽、卡特加特海峽、格陵蘭—冰島—英國間的北海通道、巴拿馬運河、荷姆茲海峽、曼德海峽、巽他海峽、望加錫海峽、及朝鮮海峽等。其目的為瀕臨危機或在戰爭時期，其中的斯卡格拉克海峽及卡特加特海峽，可以有效地封鎖俄羅斯之波羅的海艦隊進入大西洋；格陵蘭—冰島—英國間的北海通道，連同原先的英吉利海峽及多佛海峽，可阻止北方艦隊進入大西洋；美軍在戰時若能完全控制朝鮮海峽，就可把俄羅斯的太平洋艦隊困在日本海，使其無法進入太平洋。此外，眾所周知，巴拿馬運河是連接太平洋與大西洋的航運要衝；荷姆茲海峽是西方國家的石油大動脈；曼德海峽是連通地中海—紅海—印度洋的戰略要衝；而巽他海峽與望加錫海峽，則是美軍穿梭於太平洋和印度洋的重要航道。以上16條航道，均為全球海上貿易的紐帶、能源運輸「戰略生命線」及海軍行動的重要航道和戰略要衝。此外，美國在各處要道均有前進基地及兵力部署，以優勢的海上力量控制海洋；尤其，美國擁有11支戰力強大的航母戰鬥群，分別巡弋各大洋。

貳、海上安全的挑戰

一、全球化下的海上安全

來自海上的威脅包羅廣泛包括傳統的、非傳統的安全威脅以及自然、人為的災難等，「海上安全」一詞乃是關注並防止以海洋為途徑的威脅與災難。以海洋為途徑的恐怖活動近來成為海上安全的關注重點，「海上反恐」可定義為在海洋環境中遂行防止或反制恐怖主義的策略。全球化自1980年代末

期起成為名符其實席捲全球的風潮，人類社會以海洋及其上方的天空為途徑熱絡交流並緊密互賴。全球有四分之三的面積為海洋所覆蓋而全球四分之三的人口及大約相同比例的全球資訊及商務中心也位在濱海地區。¹幾乎每一個濱海國家也都是一個深刻融入全球化潮流的地球村成員。任何來自其他區域的傳統或非傳統安全威脅所激起的浪潮或漣漪都很有可能會波及眾多的濱海國。即使某一個國家成為恐怖主義直接攻擊目標的機率不高，但恐怖主義背後總包含強烈的政治動機旨在造成強烈的輻射衝擊效應，無論如何幾乎所有濱海國都可能遲早會受到海上恐怖活動的間接衝擊。尤其海上恐怖主義行蹤飄忽，需要區域國家甚至於整個國際社會共同努力組成互助網絡才能有效因應。美國認為所有濱海國都有必要關注並參與國際的海上安全與反恐機制發展為區域及全球的和平穩定做出貢獻這才是確保國家安定和經濟繁榮之道。

二、海上恐怖活動的興起

海上安全事項涵蓋類別可將海上安全定義為：關注並防止以海洋為途徑的自然疾病、災害或人為疏忽、不法活動及衝突等所造成的國際損害。顯然海上反恐乃海上安全的重要一環。「海上反恐」則是在海洋環境中遂行防止或反制恐怖主義的策略，不論恐怖主義的政治目標與動機為何，但恐怖主義背後總包含政治動機。近代恐怖主義的氾濫與中東的以巴衝突有密不可分的關聯，後冷戰時期美政府最高層決策者對於建立植基於統一價值觀的國際新秩序與向「美利堅治

1 "Forward... From the Sea-The Navy Operational Concept," <<http://www.navy.mil/navydata/policy/fromsea/ffseanoc.html>> (檢索日期：2011.04.20)。

世」推進充滿自信與使命感。美國這種排他性的政治理念及強勢的單邊／干預主義外交作為激化了不同文明間的衝突直接或間接導致911恐怖攻擊事件的發生，²這意味著全球化時代盛行的恐怖主義與打擊美國的政經利益有密切關聯，恐怖主義是劣勢的工具也是一種不對稱戰爭的手段。³恐怖份子藉由攻擊無辜平民百姓而創造出過度的恐慌心理反應可達成其特定政治目的。無可諱言恐怖主義通常是以民主國家為目標。⁴而這些民主國家絕大多數是美國的合作夥伴，因此自認受到美國壓迫、國力相對弱勢的國家，或民族可能設法打擊美國及其夥伴藉此直接或間接達成打擊美國政經利益的目標。所有與美國維持友好政經關係的國家無論其是否為臨海國都要提防海上恐怖主義的滲透與破壞。⁵恐怖份子為籌措資金、突破封鎖、創造最大恐怖攻擊效應可能集海盜、跨國犯罪脈絡、大規模毀滅武器於一身無所不用其極遂行恐怖攻擊。而海上運輸使用的船隻、貨櫃、港口有許多弱點極易成為恐怖攻擊的途徑和目標，包括船舶可作為走私武器、恐怖份子、洗錢的工具，船舶可作為攻擊港口設施及其他船舶的武器，船可作為載有炸藥或其他武器之

小型艇的攻擊發起平台，在港口或海峽航道狹隘處擊沉或鑿沉船隻可癱瘓進出海運，港口易遭恐怖主義份子滲透。用貨櫃易成為走私非法貨物、武器、人口的工具。⁶在經濟緊密互賴的全球化時代絕大多數國家利用海上運輸追求商務成長卻給予恐怖主義極佳的滲透與破壞管道。

參、美國海上反恐之法理實踐

全球運輸至少有三分之二以上是經由海路執行，且海上貨物之運量亦已不斷增大。聯合國曾經預估，海上貨櫃運輸將會從2005年的1億9,200萬個（20英呎）至少增加到2015年的4億9,200萬個貨櫃以上。⁷這麼龐大的數量，就現有資源言，是否真的能夠達到100%的安檢令人質疑。且由於貨櫃是由他國輸入，則運送上必然涉及三個主要活動，即貨櫃是在外國之工廠載貨上船、接著經過海洋與水路運輸與多個港口運轉、及最後到了本國的工廠卸貨。在此過程中，涉及多個不同運作實體之協作，例如私營部門、政府或是兩者的結合，因此只要一個層面沒有適當的管理，就可能被恐怖份子利用。又若以貨櫃之能源運載內容言，除了原油之外，從

2 林文隆，〈美國霸權的崛起歷程與海權論〉，《國防雜誌》，第23第1期，2008年，頁29-30。

3 Herfried Munkler, *The New Wars* (Cambridge: Polity, 2004), 25, 28, 29. Michael Brzoska, "New Wars Discourse in Germany," *Journal of Peace Research* 41, no. 1 (2004): P.112. <<http://www.jstor.org/stable/4149660>>（檢索日期：2011.04.18）。

4 Robert A. Pape, "The Strategic Logic of Suicide Terrorism," *The American Political Science Review* 97, no. 3 (2003): PP.349-50. <<http://www.danieldrezner.com/research/guest/Pape1.pdf>>（檢索日期：2011.04.16）。

5 "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower," october 2007, P.4. <<http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf>>（檢索日期：2011.04.10）。

6 許呈傑，〈我國海上運輸反恐因應之研究〉，第一屆〈國境安全與人口移動〉學術研討會（臺北：中央警察大學移民研究中心，2007年），頁4-7。

7 Homeland Security Department, "Remarks by Under Secretary Charles Allen at the Maritime Security Council", Oct. 7, 2008. <http://www.dhs.gov/xnews/speeches/sp_1223396110064.shtm>（檢索日期：2011.04.08）。

全球供應鏈進口的高易燃性液態能源產品，還包括了汽油、噴射機燃料、及俗稱為「確信危險貨物」(Certain Dangerous Cargo)之液化天然氣(Liquid Natural Gas)與液化石油氣(LPG)等。只要被劫持或引燃而衝向港口或附近水域，不僅損及經濟更會造成污染災難。因此，「九一一事件」後，美政府與反恐專家的討論中，曾預測過兩個可能之海上恐怖攻擊情節，一是恐怖份子劫持液化天然氣船航行到波士頓港引爆，另一是將船弄沉而阻塞洛杉磯港的水上通路，這兩個情節不僅會衝擊到整個能源供應鏈，也會造成斷電及其它的二次衝擊，使每天的損失達成10億美元以上，⁸且評估僅是美國可能會被恐怖份子鎖定之類似可被攻擊的港口就有361個。⁹因此美國為將確保海上安全，乃擴及情資分享與源頭威懾打擊此兩項要務具體落實於據以確保貨櫃、港口安全的反恐法規與實務中。

一、貨櫃安全

在2006年時有1,160萬個貨櫃抵達美國海港，相當於每日32,000個貨櫃進入美國。¹⁰由此可見貨櫃安全議題對於美國之重要性。911之後美國海關與邊境保護局(USBureau of Customs and Border Protection, CBP)隨即於2002年1月提出「貨櫃安全協定」(container security initiative, CSI)重要內

容包括由美國與世界主要港口的地主國互相派駐海關人員，¹¹CSI協定要求地主國需具備非侵入性檢查(non intrusive inspection)設備。CSI有三項核心要素找出高風險貨櫃美國海關與邊境保護局根據事前獲得的情資，找出有恐怖主義風險的貨櫃：在供應鏈上儘早對貨櫃進行事先篩檢與評估，通常在貨櫃被載運出港前完成；使用科技裝備來篩檢高風險貨櫃確保快速完成篩檢工作不耽擱貨物的流動。這些科技裝備包括X光機、Gamma光機與放射性物質偵檢裝備，CSI加入國必須滿足以下6項最低標準海關當局必須能夠對由當地港口運出、途經、離開、轉運的貨物進行檢查：

(一)必須具有X光機、Gamma光機與放射性物質偵檢裝備，俾利快速完成篩檢工作，不致於耽擱合法貨物的流動。

(二)該港必須有定期、直接、且運量可觀的貨櫃運輸進入美國，承諾建立風險管理系統以找出高風險貨櫃。

(三)該系統應予自動化並包含可確認風險評估、決定篩檢目標、及找出最佳作業方式的機制。

(四)承諾可與美國海關與邊境保護局分享重要資料、情報、與風險管理資訊俾利共同合作決定篩檢目標並且能為這些交流發展自

8 Steve Flynn, The Edge of Disaster: Rebuilding a Resilient Nation (American: Random House, February 20, 2007), pp.38-52.

9 Maritime Security: Federal Efforts Needed to Address Challenges in Preventing and Responding to Terrorist Attacks on Energy Commodity Tankers, Government Accountability Office, Dec. 2007, p.21. <<http://www.gao.gov/new.items/d08141.pdf>> (檢索日期：2011.04.06)。

10 沈明室、林文隆合著，我國海上安全與反恐機制發展與策進，第四屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，2008年，頁161。

11 沈明室、林文隆合著，我國海上安全與反恐機制發展與策進，第四屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，2008年，頁161。

動化機制。

(五)進行全面港口評估，查明港口基礎設施的安全漏洞、弱點並承諾會確實加以改善。

(六)承諾對員工進行忠誠考核計畫，以防止員工品格缺失，而肇生違安事件並對違安事件給予懲治。

輸往美國的貨櫃必須於出口前接受檢查，輸美貨櫃在裝船前通過雙方海關官員安檢程序，抵美後享有快速通關之便利，如此美國海關將可專注於未經安檢程序之高風險貨櫃。如果地主國港口有參與CSI協定將可對恐怖份子產生嚇阻作用，當恐怖事件發生後有簽署CSI協定的港口，因為有CSI安檢系統的保護，相較於其他無CSI協定的港口將能更早恢復貨櫃運輸的正常營運，因此擁有更大的競爭優勢。美國宣稱CSI是一項減低恐怖威脅的保險措施，事實上，CSI是為了防止貨櫃變成敵人入侵本國的特洛伊木馬而設計，其目標是使美國的海上邊界成為反制恐怖貨櫃的最後一線，¹²而操作實務上則是將他國的港口變成防制與打擊恐怖貨櫃的最前線，¹³世界海關組織、歐盟與八大工業國都支持擴大CSI計畫已通過決議要在全世界的港口採用類似CSI的措施。¹⁴除此之外，美國海軍比聯合國更積極地擘劃全球航行船

舶之安全議題。美海軍以美政府現有、非機密性的海上治安與安全資訊系統(Maritime Security & Safety Information System, MSSIS)，作為與夥伴國通聯的資訊平台。MSSIS的重要功能包括：¹⁵

(一)可將區域內各國之AIS資訊整合，並以網際網路為基礎，與夥伴國權責機關分享AIS資訊；

(二)可追蹤大區域範圍內幾乎所有目標；

(三)追蹤區域航行船舶動態資料延遲時間僅1至5分鐘；

(四)資訊以共同圖像(common operational picture, COP)呈現，方便經管人員全面掌握區域的動、靜態船舶；

(五)可掌握泊港各船之人員、貨品等各項細節資料；

(六)可望與成員國內海軍、海岸防衛隊、執法單位、各相關部會、邊界巡邏、商業機構等單位構聯，構成國與國間跨部會的連繫網絡；

(七)可自動進行航行船舶之資訊整合、關聯性比對等程序；一旦偵獲異常事件則立即通知經管人員處置。

自2006年推出MSSIS迄今，已有數十國加入成為美國的合作夥伴。MSSIS能提升海上安全網絡內眾夥伴國間的交互操作能力

12 “Cargo Security Program Aims to Turn Back a Modern-day ‘Trojan Horse’,” US Customs and Border Protection, <http://www.cbp.gov/xp/CustomsToday/2005/nov_dec/cargo_security.xml> (檢索日期：2011.03.20)。

13 沈明室、林文隆合著，我國海上安全與反恐機制發展與策進，第四屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，2008年，頁162。

14 “Container Security Initiative 2006-2011 Strategic Plan,” (US Customs and Border Protection, 2006), P.3. <http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_strategic_plan.ctt/csi_strategic_plan.pdf> (檢索日期：2011.03.22)。

15 沈明室、林文隆合著，我國海上安全與反恐機制發展與策進，第四屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，2008年，頁163。

(interoperability)，從而有效整合全球各海域的艦船和人員，擴大巡邏海域的監視範圍，彌補各國海上執法單位在情報和資訊方面的不足。美國已在地中海、亞丁灣、麻六甲及南美等海域，進行多國聯合特遣任務的領航實驗計畫，在各主要海域打擊恐怖主義、走私、海盜、跨國犯罪等方面頗有績效。簡言之，美國希冀以「全球海上夥伴關係」促進多邊安全共識、形塑合作交流習慣、分享資訊、及培養合作機制，俾利打造全球海洋安全聯盟；而MSSIS是美海軍落實「全球海上夥伴關係」，達成情資分享與源頭威懾打擊反恐目標的重要機制。

二、港口安全

對美國而言港口是海上安全的最後一道防線，故持續強化港口安全有絕對必要性：

(一)2006年美國通過2006港口安全法案(Security and Accountability For Every Port Act of 2006, SAFE Port Act)，為積極提升港口的運輸安全該法重要安全措施包括外國港口評估，海外港口輸往美國的藏貨櫃檢查需達100%。

(二)強化「海關反恐貿易夥伴反恐方案(Customs-Trade Partnership Against Terrorism, C-TPAT)」，與國際進口商、運輸業、報關行、貨物承攬、倉儲業者、製造商等相關業者合作建立從起點到終點的供應鏈安全管理系統。¹⁶

(三)新創立「運輸工作人員身分資格證明(Transportation Worker Identification Credential, TWIC)」，該證明乃是一種很難

篡改的生物測定證明，發給需要進入特定安全區域的工作人員。

(四)「港口安全補助方案(Port Security Grant Program)」，擴編海關與邊境保護人員，海上設施新增需求，建立跨部會港口安全作業中心。

(五)創設「國內核物資檢測辦公室(Domestic Nuclear Detection Office)」，加強防止恐怖份子利用核武進行恐怖主義。

雖然港口是海上安全的最後一道防線，但前三項措施顯示美國重視重覆確認從源頭開始的安全管理。此外，「運輸工作人員身分資格證明」除發給港口本身的特定安檢人員外，也委請海岸防衛隊確保需要進入港口特定安全區域的工作人員都已完成徹底的背景調查，不致威脅美國的港口安全，在2009年4月中旬以前TWIC的安檢標準將擴及全美港口一體適用，迄今為止獲得TWIC的工作人員達70萬名之多。¹⁷由於海岸防衛隊負有維護港口安全的任務，廣義的港口安全轄區乃得以彈性向外延伸到專屬經濟區甚或更遠海域，最後岸上之港口陸地另有各項強化安全方案，亦即美國藉由增設或強化三道強固的防線本國港口陸地→本國港岸至專屬經濟海域→源頭他國港口等安檢措施，確保美國本土之港口安全。總之，美國為提升其貨櫃、船舶與港口安全其所設計之各項法規與實務有效地擴及濱海國的港口與海岸線，將注重情資分享與源頭威懾打擊的海上反恐要務予以落實。美國所有的海上武裝部隊尤其是原被賦予近岸防衛任務的海岸防衛隊，將

16 Security and Accountability For Every Port Act of 2006, 109th Congress, H.R. 4954 (Public Law 109-347), <<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-4954&tab=summary>> (檢索日期：2011.03.15)。

17 許呈傑，〈我國海上運輸反恐因應之研究〉，第一屆「國境安全與人口移動」學術研討會（臺北：中共警察大學移民研究中心，2007年），頁14，<http://cir.cpu.edu.tw/seminar/paper/96/961226_1.pdf> (檢索日期：2011.03.10)。

與其他濱海國家在海上共同進行反恐合作。由於美國首當其衝地成為國際恐怖份子襲擊目標，美國政府加強了港口碼頭安全保衛系統。把美國各地港口進行分門別類，換言之，根據經營業務、地域環境、貿易航線和基礎設施規模等多方面條件，定出港口級別。美國各地港口區分為：

(一)戰略海港：專門用來為政府提供國防設備、武器裝備或者戰略設施運輸服務，按照軍事需求開發港口碼頭基礎設施，通常有火車、卡車和駁船直接開到碼頭泊位旁邊裝卸貨物，碼頭吊機、吊車和鏟車，還有倉庫等等應有盡有。這些港口平日是商港，一旦形勢緊張，戰爭需要，立即轉變為軍事物資運輸。大型戰略港口最大弱點是難以防範恐怖份子裝扮成遊艇、帶纜艇和引水船把炸彈運到碼頭泊位，在軍火庫等要害部門實施引爆，必將立即擾亂港口，甚至使整個戰略港口癱瘓。

(二)以進出口貨物運輸為主業的商業貨物港口：如集裝箱貨物、散雜貨物、汽車等新型散貨、幹散貨、液體散貨等。

(三)休閒港口：為遊艇、漁船、賽艇和水上娛樂活動提供服務。休閒港口往往集中型號不等的中小型船舶，數量多，逢節假日人口特別密集，容易遭到自殺炸彈船和恐怖份子其他破壞方式的襲擊。

(四)輪渡客輪港口：顧名思義是為大型豪華郵輪和輪渡提供服務，有時候也靠泊客貨

運輸兩用船。客輪碼頭人多，情況複雜，容易出漏洞，人數眾多的客輪碼頭往往會遭到恐怖份子炸彈襲擊。

港口碼頭劃分等級的根本目的是為了識別具體港口存在的薄弱環節，但是美國有不少港口把上述四種級別的港口集中於一身，港口規模、碼頭範圍、泊位深度、多式聯運系統、港口地理位置和水陸交通運輸網絡均對國計民生具有重大戰略意義，具有如此重要地位的港口特別容易成為國際恐怖份子目標，被其攻擊的風險遽然劇增。

肆、美海軍於海上反恐中的角色

一、「千艦海軍」倡議

2001年911事件後，美國意識到恐怖主義及跨國威脅已經成為危及世界和平與穩定的主要因素，開始構思如何建構全球安全體系。為此，美國海軍調整海軍戰略指導方針，在現行因應地區和全球性衝突作戰能力之外，再加上反制跨國威脅（含全球反恐、穩定行動、國土防衛）所需的作戰能力。¹⁸2005年8月31日，新接任美國海軍軍令部長乙職不久的馬倫上將(Michael G. Mullen)在海軍戰爭學院的演講中，公開談論他對於21世紀的海權觀，並倡議籌組「千艦海軍(Thousand-Ship Navy)」，做為實踐新海權觀的工具。¹⁹馬倫並於2006年8月24日親向布希總統報告該計畫之理念與要點，深獲讚許與支持。²⁰美國海軍復於2007年中推出公開說

18 林文隆，〈21世紀的美國海權佈局—「千艦海軍」〉，《國防雜誌》，第23卷第2期，頁42（檢索日期：2011.03.01）。

19 Chris Rahman, The Global Maritime Partnership Initiative Implications for the Royal Australian Navy, Papers in Australian Maritime Affairs, <<http://www.navy.gov.au/w/images/PIAMA24.pdf>>（檢索日期：2011.03.20）。

20 Christopher J. Gilbertson Lieutenant eds, The Thousand Ship Navy: Creating a Maritime System of Systems, United States Navy, NAVAL WAR COLLEGE Newport, R.I. 10 May 2007（檢索日期：2011.03.20）。

帖，邀請各國海軍共同加入「千艦海軍」，隨著馬倫於2007年10月1日獲任命為參謀首長聯席會議主席，「千艦海軍」勢必成為美國全力加以落實的計畫，更可能對國際政治帶來全新的重大衝擊，美國以全球化時代世界經濟互賴日深、多元的區域性挑戰（恐怖主義、大規模毀滅武器、海盜、禽流感、自然災害、環境污染、人口走私、跨國犯罪等）會帶來全球性衝擊、及防範爭奪資源失控等訴求，倡議建構全球海上夥伴關係，邀請各國加入「千艦海軍」。²¹在維護全球經濟利益方面，根據統計資料，2004年全球商船載運貨品價值占全球出口總值的90%—約高達8.9兆美元。²²然而，來自區域性的挑戰如跨國犯罪等，卻也因利用海洋而愈加猖獗；美國據此強調在經濟緊密互賴的全球化時代，海上航行自由攸關全球商務成長速度，向國

際倡議構築全球海上夥伴關係的必要性。²³

「千艦海軍」強調要使海上活動透明化，俾使恐怖主義、海盜、跨國犯罪等危害因子無從遁形，從而消弭其危害。²⁴美國將在海軍架構內，強化與多國間的雙邊關係。²⁵這種多國間的雙邊關係首重嚇阻的價值，將以主動積極的精神強化區域安全合作，合作的範圍從維護海上安全到飛彈防禦。²⁶「千艦海軍」列舉的誘因，除維護世界經濟成長，嚇阻侵略行為與打擊跨國犯罪行動。²⁷「千艦海軍」希望邀請與國際商務、國際安全、國際股市及國際自由航行有利害關係的所有國家都能加入；而該計畫在各國內部所能服務的對象包括政府組織、非政府組織、航海從業人員、港口經管人員、商務海運業者等。²⁸「千艦海軍」計畫除可傳達在海洋安全、情勢匯報、資訊分享等方面的最佳策略

-
- 21 "Global Maritime Partnership" Gaining Steam At Home And With International Navies, DEFENSE DAILY 25 OCT 06, <http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/DEFENSE_DAILY_25OCT06_Global_Maritime_Partnership_Gaining_Steam_At_Home_And_With_International_Navies.pdf> (檢索日期：2011.04.20)。
- 22 Amy Klamper, The Thousand Ship Navy, February 13, 2007, <<http://www.military.com/forums/0,15240,125158,00.html>> (檢索日期：2011.04.20)。
- 23 MA J Desmond Low. Global Maritime Partnership and the Prospects for Malacca Straits Security. 2011 Government of Singapore. <<http://www.mindef.gov.sg/imindef/publications/pointer/journals/2008/v34n2/feature4.html>> (檢索日期：2011.03.20)。
- 24 christopher p. cavas. the thousand-ship navy. <<http://www.armedforcesjournal.com/2006/12/2336959>> (檢索日期：2011.03.20)。
- 25 Mr. George Galdorisi and Dr. Darren Sutton. Achieving the Global Maritime Partnership: Operational Needs and Technical Realities. <<http://dSPACE.dsto.defence.gov.au/dSPACE/bitstream/1947/8669/1/RUSI%2520Paper%2520Final.pdf>> (檢索日期：2011.04.20)。
- 26 Christopher J. Gilbertson Lieutenant eds, The Thousand Ship Navy: Creating a Maritime System of Systems, United States Navy, NAVAL WAR COLLEGE Newport, R.I. 10 May 2007.
- 27 Christopher J. Gilbertson Lieutenant eds, The Thousand Ship Navy: Creating a Maritime System of Systems, United States Navy, NAVAL WAR COLLEGE Newport, R.I. 10 May 2007.
- 28 Global Maritime Partnership. 30 March 2010. U.S. Naval Forces Central. 'DELIVERING SECURITY AT SEA: POLICY, TECHNOLOGY AND OPERATIONS'. <http://www.rusiqatar.org/attach/VADM%20WILLIAM%20GORTNEY_Global%20Maritime%20Partnership_ENGLISH.pdf> (檢索日期：2011.04.20)。

外，並強調各成員夥伴國家係完全依意願加入，夥伴國可依需求自行編組，且不受任何國家指揮，尊重各國主權，是沒有壓力的夥伴關係。²⁹「千艦海軍」計畫將以美政府現有、商用、非機密性、操作簡易的海上治安與安全資訊系統(Maritime Security & Safety Information System, MSSIS)，做為所有成員國相互通聯的資訊平臺，這使得全球海洋安全聯盟之實踐成為可能，雖說是以海軍架構為主，但各成員國內部參與的單位包括海軍、海岸防衛隊、執法單位、各相關部會、邊界巡邏等單位。因此，這將構成國與國間跨部會的連繫網絡，在此架構下，MSSIS將自動化進行資訊整合、關聯性比對等程序，一旦偵獲異常事件則立即通知經管人員處置。因此，MSSIS將能夠使區域內的夥伴國家們共同面對問題，分攤風險與共享商業利益；尤其，還可達成戰區安全合作。³⁰計畫中提及為貫徹「千艦海軍」，美正於加勒比海盆地及拉丁美洲實驗「全球艦隊基地」的領航計畫。³¹

二、「千艦海軍」結合反恐的實務

「千艦海軍」計畫旨在號召組成超過

千艘艦船的國際艦隊去應付新的挑戰，處理更為複雜的突發性事件，執行範圍更為廣泛的海上任務。³²藉此計畫，美國將化為對抗第四代威脅的先鋒，以及海上航行安全此項公共財的最主要提供者。然而，「千艦海軍」的說帖本身未必反應美國的真正戰略意圖，其利益也決不僅止於對付所謂的第四代威脅而已。冷戰結束後再也沒有來自敵對超強的海上威脅，美海軍乃於1992年將假想敵調整為區域的強權與紛爭，因此海軍的任務為利用海路投射美國兵力與影響力，以因應區域挑戰。1994年時，美海軍為有效達成形塑安全環境與獎勵民主發展的任務，將投射兵力與影響力的目光向前推進到濱海地區；在「出擊—來自海上」中，不斷強調掌握濱海制海權的重要性。³³因此，所需的核心能力由遠洋作戰能力，向前延伸到其他大陸的近海、近岸作戰能力。九一一事件後，美國體認到在考量國土防衛的同時，全球反恐作戰需要掌控河岸環境；為商業及國家安全利益之故，美國海軍又極思將近海、近岸作戰能力向陸地推進，使其前伸到對相關國家之主要河道、河岸的掌控。³⁴馬倫詮釋其對於

29 NMCO. Global Maritime Partnerships. Maritime Domain Awareness: Reconsidering Governance, Structure and Organization. <<http://www.mda.gov/2010/12/09/global-maritime-partnerships/>> (檢索日期：2011.04.20)。

30 RADM Chew Men Leong .Navies and Maritime Security—A Republic of Singapore Navy Perspective . p.5.pointer. <http://www.mindef.gov.sg/content/imindef/mindef_websites/atozlistings/saftimi/home/_jcr_content/imindefPars/0089/file.res/PointerV33n3_15-11-07lowres.pdf> (檢索日期：2011.04.20)。

31 RADM Chew Men Leong .Navies and Maritime Security—A Republic of Singapore Navy Perspective. p.5. pointer. <http://www.mindef.gov.sg/content/imindef/mindef_websites/atozlistings/saftimi/home/_jcr_content/imindefPars/0089/file.res/PointerV33n3_15-11-07lowres.pdf> (檢索日期：2011.04.20)。

32 MA J Desmond Low . Global Maritime Partnership and the Prospects for Malacca Straits Security. 2011 Government of Singapore. <<http://www.mindef.gov.sg/imindef/publications/pointer/journals/2008/v34n2/feature4.html>> (檢索日期：2011.03.20)。

33 Admiral Jay L. Johnson, U.S. Navy. Chief of Naval Operations. Forward... From the Sea. the navy operation concept. March 1997. <<http://www.navy.mil/navydata/policy/fromsea/ffseanoc.html>> (檢索日期：2011.03.20)。

34 Galli et al., Riverine Sustainment 2012, P.xix. <<http://www.nps.edu/Academics/Institutes/Meyer/docs/NPS-97-07-004.pdf>> (檢索日期：2011.03.20)。

21世紀的海權觀時指出：在全球反恐戰爭中，應善用對海洋的掌握使敵人無所遁形，並進一步影響陸上事務；21世紀的美國海權，不僅要在大戰役中贏得勝利，也必須尋求將前線往前推進，主動追擊包括跨國犯罪及恐怖主義等危安因子，因此，必須建立河岸部隊(Riverine Force)掌控河道、港口及崎嶇的海岸線，俾利在沿岸及更內陸地區有效進行作戰行動；「千艦海軍」旨在將所有海洋國家團結起來，以強化海洋安全為共同目標的一支存在艦隊性質的國際艦隊。³⁵從馬倫上將對海權重新詮釋的脈絡中，「千艦海軍」是落實將海權向陸上延伸此一整體連貫理念的核心環節。從更寬廣的全球化脈絡來看，「千艦海軍」的理念是「全球開放」政策的更進一步擴張；是繼將制海權從大洋前推至濱海地區之後，再從濱海企圖向各大洲的海岸、河岸及港口擴張。這將使美國獲得史無前例的海上行動自由和地緣戰略利益，對其投射兵力與影響力有重大的貢獻。馬倫的海權理念及「千艦海軍」的構想提出後，後續的指示與計畫紛紛出籠，其中最重要的核心實務，包括「河岸部隊」及「全球艦隊基地」。

三、任務光譜兩端的交融

對於美國海軍執行的任務而言，如果掌握對大洋的制海權、追求決定性海戰的勝利是在光譜的一端，則掌握對海岸、河岸、港口的控制權、對抗第四代威脅將是未來任務光譜的另一端。前者以部署於世界各地的

航母打擊群（遠征打擊群）為利劍，後者則以統轄河岸部隊與「全球艦隊基地」的海軍遠征戰鬥指揮部為及時反應部隊。馬倫的新海權觀以及「千艦海軍」，簡言之，是希望以全新的全球海上安全為願景，爭取所有濱海國家的支持，使美海軍戰力能無縫地從大洋經濱海再深入沿岸陸地及河道；並藉由全球化的海上情蒐體系和網路中心作戰系統，掌握濱海國並進行戰場經營，使位於光譜兩端的美海軍任務相互交融，獲得加乘的戰略利益，更有效貫徹美國形塑安全環境的意志。雖說參與千艦海軍計畫的成員，主權獲得尊重，理論及名義上不受任何國家指揮；但該計畫乃是要在海軍架構內實現與各國跨部會的全球海上夥伴關係、促進戰區安全合作，且使用美國公用的海上治安與安全資訊系統，實務上及實質上，各夥伴國最終必然是以美國馬首是瞻。因此，「千艦海軍」有極大潛力在促進戰區安全合作名義下，發展成區域聯合作戰之實，利於美國落實將制海權向前推進到任何可能存在威脅的海岸陸地及河岸、港口地區。這意味著其對付的目標決不止於包括恐怖主義在內的第四代威脅而已。美國專業的國防期刊坦言「全球艦隊基地」與「千艦海軍」的結合，對抗的對象包括從個別的恐怖份子到主要的國際競爭者。³⁶

四、區域海上安全提議

2004年3月31日，太平洋司令部總司令 Thomas B. Fargo 在眾議院國防委員會的聽證會中提出「區域海上安全提議」。³⁷「區域海

35 林文隆，〈21世紀的美國海權佈局——「千艦海軍」〉，《國防雜誌》，第23卷第2期，頁47。

36 christopher p. cavas. the thousand-ship navy. <http://www.armedforcesjournal.com/2006/12/2336959>（檢索日期：2011.03.20）。

37 United States Pacific Command, "Testimony of Admiral Thomas B. Fargo United States Navy Commander U.S. Pacific Command Before the House Armed Services Committee United States House of Representatives, Regarding

上安全提議」有五項元素：³⁸

(一)是運用均衡科技建立與分享海洋環境的清楚面貌，強化對海洋環境的狀況認知，以及分享情報，知悉與調查不正常的活動；

(二)建立及時反應的決策結構，包括合作對抗威脅的國家政策，以及運作的標準作業程序，國內與國際的指揮與管制程序都必須迅速與相關；

(三)參與國家之間的海上攔截能力；

(四)確保國界與沿海地區的安全是基本的主權責任，海岸防衛行動必須建立整合岸上港口安全的協定與程序；

(五)機關之間的合作，區域海上安全提議將經常是執法的努力，各種海洋威脅將需要各部會與各機關的合作，以統合美國區域能力的各元素。

此外Fargo 也指出區域海上安全提議並非：³⁹

(一)它不是一項條約或一個結盟國，而是區域內願意貢獻資源強化海上安全的國家之間的夥伴關係；

(二)它不會有常備海軍巡航太平洋；

(三)它與防止擴散安全提議相關，但聚焦於亞太區域的跨國威脅；

(四)它不是對國家主權的挑戰，分享情報或對抗威脅的最終決策需要國家主權的自願決策；

(五)它都是在既有的國際與國內法律下採取行動。

從這些內容來看，區域海上安全提議是以防止區域的海上跨國威脅為主要目的，千艦海軍是以防止全球海上跨國威脅為主要目的，後者是區域海上安全提議的全球版，或許這也是美國海軍以全球海上安全提議稱述千艦計畫的原因之一。2004年4月，太平洋司令部總司令Fargo宣佈，美軍將依據區域海上安全提議派遣海軍陸戰隊與特種部隊進駐麻六甲海峽周圍，以高速快艇巡邏海峽進行反恐、反擴散、反海盜、反槍枝走私、反毒品走私及反人口不法交易等作戰行動；5月，遭致印尼與馬來西亞外交部長表示強烈反對而停止。⁴⁰6月，國防部長倫斯斐表示區域海上安全提議仍是一個初期階段的概念，仍要與相關國家諮詢，不會危害到相關國家的主權。⁴¹2005年5月，印尼、馬來西亞與新加坡三國以協調式海空巡邏(Trilateral Coordinated Patrols Malacca Straits)，作為美國區域海上安全提議的替代方案。⁴²此外，2001年

U.S. Pacific Command Posture, March 31, 2004,” <<https://digital.lib.washington.edu/dspace-law/bitstream/handle/1773.1/681/14PacRimLPolyJ743.pdf?sequence=1>> (檢索日期：2011.04.20)。

38 Kjell A. wander lcdr usn. implications of maritime piracy in the failed state of somalia. naval war college Newport, R.I. 23 October 2006 <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA463722>> (檢索日期：2011.04.20)。

39 Kjell A. wander lcdr usn. implications of maritime piracy in the failed state of somalia. naval war college Newport, R.I. 23 October 2006 <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA463722>> (檢索日期：2011.03.15)。

40 C. S. Kupku swamy, “Straits of Malacca: Security Implications,” South Asia Analysis Group, Paper No. 1033, <<http://www.southasiaanalysis.org/%5Cpapers11%5Cpaper1033.html>> (檢索日期：2011.04.20)。

41 John D. Banusiewicz, “Officials Clarify Maritime Initiative Amid Controversy,” Defense Link News Articles, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=26341>> (檢索日期：2011.04.20)。

42 P. S. Suryanarayana, “New Moves in the Malacca Straits,” The Hindu, May 31, 2005, <<http://www.hindu.com/2005/05/31/stories/2005053103041100.htm>> (檢索日期：2011.04.20)。

10月，日本提議而在2004年11月在東京成立的「亞洲反海盜與武裝搶劫區域合作協議」(the Regional Co-operation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia)的資訊分享中心(Information Sharing Centre)，提供參與國家相關海盜與武裝搶劫船隻的資訊。⁴³這顯示出亞太區域國家企圖建立自己的區域海上安全合作機制，但美國則改以提供協助在印尼Sumatra島東邊沿岸設置海上監控雷達，強化印尼、馬來西亞與新加坡原有的麻六甲海峽與新加坡海峽的船隻監控功能。⁴⁴總而言之，美國太平洋司令部的區域海上安全提議並未完全獲得區域國家的支持，尤其是掌控麻六甲海峽安全的馬來西亞與印尼，因為國家主權問題而表示反對，美國只能以間接方式透過新加坡確保海峽的安全與自由。就實際提議內容而言，區域海上安全提議應該是千艦海軍概念的前身，後者是前者的擴大版、全球版。

伍、結 語

一、海上反恐的挑戰

從現實角度而言，「千艦海軍」是美國在全球化時代為鞏固霸權地位而發展的大

戰略佈局。就以亞太此一重點地區為例，「千艦海軍」意味著美國擴張地緣戰略利益並強化形塑安全環境的能力，對俄、中等非民主國家體系將形成另類的協盟和圍堵。美國勢必希望除主要傳統盟友支持外，也能拉攏其他小國加入以提升正當性。然而，在實務面上，「千艦海軍」卻也有許多有待克服的挑戰，其中主要包括美國的單邊主義、各國家主權獨立恐遭損害、區域國家在政治及文化方面與美歧見、及威脅認知紛歧等相互糾結的因素。後冷戰時期美政府對「美利堅治世」充滿自信與使命感，採取單邊／干預主義的傾向越來越明顯，美國外交政策甚至有逐步軍事化的傾向。⁴⁵國際社會對美國權力快速膨脹充滿疑慮，也對日益增強的美式單邊主義普遍反感。美國雖宣稱「千艦海軍」是雙邊主義，但河岸作戰及「全球艦隊基地」等實務很可能加重單邊主義的傾向。該計畫也很可能因此而損及夥伴國的主權；而主權正是該計畫最首要而微妙的障礙所在。⁴⁶特別是對於連他國海軍在麻六甲海峽共同巡邏協防海域安全都視為侵犯主權的印尼、馬來西亞而言，接受該計畫的可能性不高。⁴⁷固然在全球化的經貿潮流中，統治

43 林文隆，〈「千艦海軍」的演進脈絡、實務與國際戰略意涵〉，2008年戰略安全論壇彙編（桃園：國防大學），頁82。

44 LTC Irvin Lim, "Comprehensive Maritime Domain Awareness-An Idea Whose Time Has Come?," <<http://www.mindef.gov.sg/content/imindef/publications/pointer/journals/2007/v33n3/feature2.print.html?Status=1>>（檢索日期：2011.04.20）。

45 Seyom Brown, 「掌控的迷思—美國21世紀的軍力與外交政策」, (The Illusion of Control: Force and Foreign Policy in the Twenty-First Century), trans. 李育慈（臺北：國防部譯印軍官團叢書，2006年），PP.14-15, 24, 48, 53, 57, 109, 45。

46 林文隆，〈21世紀的美國海權佈局—「千艦海軍」〉，《國防雜誌》，第23卷第2期，頁53。

47 Frank Hoffman, "From Preponderance to Partnership: American Maritime Power in the 21st Century. 2008 Nov. <https://transnet.act.nato.int/WISE/COE/Individual/CJOS/MaritimeTr/TheUSNavyF/file/_WFS/USN-FromPreponderanceToPartnership%200811.pdf>（檢索日期：2011.04.20）。

權威從國家獨佔到逐步與社會或國際分享治理，呈現出國家主權式微的趨勢。⁴⁸但是，支持「千艦海軍」的「全球艦隊基地」，實由美國艦艇擔任，而軍艦是主權的延伸；如果某國與美簽訂「全球艦隊基地」協議，勢必代表美國主權延伸到各相關國家的河岸、港口、河口三角洲，因此意味著美國主權的擴張，並以侵蝕地主國的主權為代價。「千艦海軍」計畫也可能帶來與美國交往或情報交換過密的憂慮。⁴⁹而亞太國家種族組成複雜，政治體制素質不一，文化價值取向和文明程度與歐美西方國家存有差異；如與美國親近，可能淪為美國干預的對象，或引起國內不同立場勢力的反彈，危及本國的穩定與統治集團本身的利益。加上中共正崛起成為東亞霸權，已基本解決邊界糾紛，並與區域各國簽訂自由貿易協定。就威脅認知而言，亞太某些國家的立場可能與美相異，並將美國領導的海上合作視為威脅。⁵⁰此外，美國的政策運用向來有高度選擇性與侵入性；亞太地區最終會堅定支持「千艦海軍」者，可能只剩日本、澳洲與新加坡等少數支持「擴散安全倡議」(Proliferation Security Initiative, PSI)的傳統盟國而已。⁵¹連與美國有戰略夥伴關係的印度，雖然口頭支持，但也擔心「千艦海

軍」可能危及其印度洋海權的雄心壯志。⁵²然而，誠如馬倫上將的期許，「千艦海軍」是要利用海洋的力量來營造團結，而非製造分裂。⁵³如果最終只有少數的主要傳統盟友加入，那麼「千艦海軍」的精神與價值一聯合所有國家的海軍共同強化海洋安全一就已折損泰半。「千艦海軍」在亞太地區的成功推行，關鍵很可能繫於美中的海上安全合作共識。

二、海上反恐的機會

在經濟緊密互賴的全球化時代中，海上航運約占全球出口總值的90%。而任何來自其他區域的傳統或非傳統安全威脅，都很有可能飄洋過海而波及其他濱海國。地球村的成員或許因為政治立場的歧異，而難以對恐怖主義的定義取得共識，但因為海上航行自由關係各國的經貿發展與經濟成長，且區域性的非傳統威脅因利用海洋為途徑而愈加猖獗之故，海上安全乃成為全球化新興環境的核心議題。海上非傳統安全威脅所涵蓋的範疇眾多包括恐怖主義、大量毀滅武器、海盜、禽流感、自然災害、環境污染、販賣人口與跨國犯罪等。其中恐怖主義份子為創造最大恐怖攻擊效應可能集海盜、跨國犯罪脈絡、大規模毀滅武器於一身，雖然海上反恐只是海上安全工作的一環，實為海上非傳

48 洪陸訓、莫大華，《國際情勢，全民國防教育》（中華民國國防部，2006年5月）。

49 A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower. october 2007. <<http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf>>（檢索日期：2011.04.20）。

50 林文隆，〈21世紀的美國海權佈局—「千艦海軍」〉，《國防雜誌》，第23卷第2期，頁53。

51 Frank Hoffman, "From Preponderance to Partnership: American Maritime Power in the 21st Century. 2008 Nov. <https://transnet.act.nato.int/WISE/COE/Individual/CJOS/MaritimeTr/TheUSNavyF/file/_WFS/USN-FromPreponderanceToPartnership%200811.pdf>（檢索日期：2011.04.20）。

52 Sakhuja, Any Asian Takers for a 1000-Ship Navy?. global views on asia. <<http://opinionasia.com/AnyAsiantakersfora1000shipnavy>>（檢索日期：2011.04.20）。

53 Michael G. Mullen, COMMENTARY: We Can't Do It Alone. HONOLULU ADVERTISER 29 OCT 06, <http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/Honolulu_Advertiser_October_29_2006.pdf>（檢索日期：2011.04.20）。

統安全威脅的焦點所在，需要區域國家甚或整個國際社會共同努力組成互助網絡才能有效因應。尤其所有與美國維持友好政經關係的國家，都要提防海上恐怖主義的滲透與破壞。聯合國雖然訂有原則性的公約，但往往追不上恐怖主義的變化，即使聯合國制定海上反恐的法規與策略，在實務上仍然難以防杜攻擊手法不斷推陳出新的恐怖主義。美國身為恐怖主義的主要目標，積極致力於提升海上安全其相關之海洋戰略、海上反恐法規與實務有許多值得國際社會參考之處。「千艦海軍」或稱「全球海上夥伴關係」是美國面對21世紀的海洋戰略。主要的提議者馬倫上將從自由主義角度號召所有愛好自由、服膺於強化海洋安全此一共同目標的國家共同加入「千艦海軍」。然而，就現實主義的角度而言是美國繼將海權前線及制海權從大洋前推至濱海地區，再藉以「千艦海軍」將之從濱海向各大洲的河道、港口、海岸線擴張，獲取史無前例的行動自由與戰略利益。美國的海上反恐措施，既服膺提升全球海上安全之自由主義理念，也有助於逐步落實將海權前線極致前推的現實主義利益。美國高層決策者主張善用對海洋的掌握使敵人無所遁形，並主動追擊包括跨國犯罪及恐怖主義等危安因子。據此可推斷美國的海上反恐乃是以情資分享與源頭威懾打擊為要務並將其具體落實於確保貨櫃、船舶、港口安全的反恐法規與實務中。美國為確保進入美國之貨櫃的安全性而主導推動CSI，其目標是使美國的海上邊界成為反制恐怖貨櫃的最後一線，而操作實務上，則是將他國的港口變成防制與打擊恐怖貨櫃的最前線。在船舶安全方面MSSIS可安裝於夥伴國家之艦艇與執法機關在大區域範圍追蹤動態航行船舶，以掌

握靜態泊港各船之人員、貨品等各項細節資料並可自動進行資訊整合、關聯性比對，是從源頭執行反恐任務的重要機制。在港口安全方面美國重視重複確認從他國源頭開始的安全管理，美國藉由增設或強化三道強固的防線本國港口陸地→本國港岸至大陸棚→源頭他國港口等安檢措施確保美國本土之港口安全。總之，從美國的角度來看其所設計與貨櫃、船舶、港口安全相關之各項法規與實務，有效地落實情資分享與源頭威懾打擊等兩項為海上反恐要務。從美國以外的角度來看世界海關組織、歐盟與八大工業國都支持擴大CSI計畫，已決議要在全世界的港口採用類似CSI的措施自2006年推出MSSIS迄今已有數十國加入成為美國的合作夥伴，而貿易夥伴國為數眾多的公司為求順利進入美國的廣大市場，也得配合美國的遊戲規則從出口源頭配合美國的安全管理要求。綜合言之，全球化的浪潮已使得海上安全成為新興環境的核心議題，而美國已利用海上反恐的訴求與措施具體將其海權前線，並擴張至濱海國的港口與海岸線，「千艦海軍」所企求的制海權已悄然登上許許多多濱海國的領土，某種程度的達成原先規劃的戰略目標。

收件：100年06月14日

修正：100年08月23日

接受：100年08月31日

作者簡介

宋吉峰中校，海軍官校正86年班；曾任海軍光七接艦支隊、馬公軍艦戰系長、海軍司令部參謀；研究領域：海軍戰略；投稿時任職海軍指揮參謀學院教官，現為國防大學戰略研究所研究生。