

21世紀的美國海權佈局——「千艦海軍」

林文隆

提 要

- 一、「千艦海軍」希以全球海上安全為願景，使美海軍將近海近岸作戰能力延伸到對主要海岸、河岸及港口的掌控，實踐美利堅治世。
- 二、核心實務包括河岸部隊與「全球艦隊基地」；美希藉此與盟國達成海上安全作戰及戰區安全合作，並使用盟國的基地或港口。
- 三、「千艦海軍」有極大潛力以促進戰區安全合作為名，發展區域聯合作戰之實；對抗對象包括從個別恐怖份子到主要國際競爭者。
- 四、「千艦海軍」將強化美國的國際領導地位及形塑安全環境的能力，對俄羅斯及中共等非民主國家體系將形成另類的協盟和圍堵。
- 五、「千艦海軍」的障礙包括美單邊主義、侵犯主權疑慮、區域國家在政治及文化方面與美歧見、紛歧的威脅認知等因素。兩岸共同加入「千艦海軍」從事海上安全合作，是未來值得研究的課題。

關鍵詞：美利堅治世、千艦海軍、河岸部隊、全球艦隊基地、海權

壹、前 言

2005年8月31日，甫接任美國海軍軍令部長乙職不久的馬倫上將(Michael G. Mullen)在海軍戰爭學院的一次演講中，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)——由所有愛好自由的國家所組成，以強化海洋安全為共同目標的一支國際艦隊——作為實踐新海權觀的工具。^{註一}該篇演說中，「海權」一詞前後出現達18次之多，貫穿全程，可謂馬倫個人的新時代海權觀。自此之後，「千艦海軍」

^{註一} Michael G. Mullen, Remarks as Delivered by Adm. Mike Mullen [internet] (US Navy, 2005 [cited Oct 15 2007]); available from <http://www.navy.mil/navydata/cno/speeches/mullen050831.txt>.



計畫乃迅速醞釀成形。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。^{註二}美國海軍復於2007年中推出公開說帖，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。該計畫如付諸實施，不僅將成為美國爾後數十年的預算要項，更可能對國際政治帶來全新的重大衝擊。

貳、「千艦海軍」計畫簡介

2001年9/11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；「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。^{註三}

美國於2007年推出的「千艦海軍」計畫

公開說帖中，以全球化時代世界經濟互賴日深、區域性的挑戰（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）會帶來全球性的衝擊、及防範爭奪資源失控為訴求，倡議建構全球海上夥伴關係，邀請各國加入「千艦海軍」計畫。^{註四}

在維護全球經濟利益方面，說帖中指出各主要經濟體的海上貿易與資源交通線，基本上相互重疊；根據統計資料指出，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。^{註五}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。^{註六}

「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。^{註七}由於海軍具備使衝突不擴大、並降低危機的能力，故美國將在海軍架構內，強化與多國間的雙邊關係。^{註八}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

註二 Christopher P. Cavas, The Thousand-Ship Navy [internet] (Armed Forces Journal, 2006 [cited Oct 5 2007]); available from <http://www.armedforcesjournal.com/2006/12/2336959>.

註三 John Morgan and Charles Martoglio, "The 1,000 Ship Navy: Global Maritime Network," Proceedings, Vol. 132, No. 233 (2005): 14; John Morgan and Charles Martoglio, Global Maritime Network [internet] (Military.com, 2005 [cited Nov 2 2007]); available from <http://www.military.com/forums/0,15240,81652,00.html>.

註四 "The "1000 Ship Navy" Global Maritime Partnerships," (United States Navy, 2006), 3.

註五 "Global Maritime Partnerships ...Thousand Ship Navy," (United States Navy, 2007), 4.

註六 Ibid., 5.

註七 「千艦海軍」將借重所有海運船舶必須安裝的自動識別系統 (automatic identification systems, AIS)，盡可能掌握所有海上目標的位置、航向、航速與身份。參考Cavas, The Thousand-Ship Navy ([cited]. 依國際海事組織規定，2002年7月1日起新造海運船舶必須立即安裝AIS；對既有船舶而言，所有國際航線船舶必須於2007年7月1日前，非國際航線船舶必須於2008年7月1日前，完成AIS的安裝；賴宏昌，“從強化海上目標識別—探討AIS(Automatic Identification System)船舶自動識別系統與海軍觀通系統之運用”(國防大學，2007)，9-10。

註八 "The "1000 Ship Navy" Global Maritime Partnerships," 11.

域安全合作，合作的範圍從維護海上安全到飛彈防禦。^{註九}「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之外，也包括傳播民主。^{註十}

「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。^{註十一}

「千艦海軍」計畫除可傳達在海洋安全、情勢認知、資訊分享等方面的最佳策略外，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。^{註十二}該說帖並以2004年底南亞大海嘯後，世界數十個國家動員軍民人力物資聯手救難為例，說明「千艦海軍」計畫展現行動所能貢獻的人道利益。

「千艦海軍」計畫將以美政府現有、商用、非機密性、操作簡易的海洋安全與安全資訊系統(Maritime Security & Safety Information System, MSSIS)，作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。^{註十三}

計畫中也天外飛來一筆略顯突兀地提及為貫徹「千艦海軍」，美刻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。^{註十四}

國際社會面對多重海上挑戰，必須團結合作；而美國也將對需要及邀請美國協助的地區提供支援。

參、從全球化脈絡看「千艦海軍」計畫

前述有關「千艦海軍」的公開說帖顯示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，降低國際社會對於美國藉由構築全球海上夥伴關係達擴張海權目的之疑慮。由於美國在全球各地擁有龐大的投資和廣泛的利益，深知無法獨自保障海上安全，必須爭取所有海上公私力量的合作。而且，對於形蹤飄忽、無具體形象的第四代威脅而言，反制行動成功的要件包括多邊安全共識的促

^{註九} Ibid.

^{註十} Ibid., 12.

^{註十一} "Global Maritime Partnerships ...Thousand Ship Navy," 7.

^{註十二} Ibid.

^{註十三} Ibid.在美海軍說明以MSSIS作為共用通訊系統前，許多學者將盟國間信息互聯事宜列為實踐「千艦海軍」的最主要技術障礙；如George Galdorisi and Darren Sutton, Achieving the Global Maritime Partnership: Operational Needs and Technical Realities [internet] (Royal United Services Institute (RUSI), 2007 [cited Nov 8 2007]); available from http://www.rusi.org/downloads/assets/Galdorisi_and_Sutton,_Achieving_the_Global_Maritime_Partnership.pdf.

^{註十四} "The "1000 Ship Navy" Global Maritime Partnerships," 24.



進、合作交流習慣的形塑、資訊的分享、及合作機制的培養等。^{註五}因此，企圖打造全球海洋安全聯盟的「千艦海軍」乃應運而生。

然而，「千艦海軍」的說帖本身未必能反應美國真正的戰略意圖與核心工作要項，其利益也決不僅止於對付所謂的第四代威脅而已。要了解「千艦海軍」的戰略意涵，必須從全球化的脈絡中深入探究。

一、「全球開放」政策的擴張與美國價值的「全球化」

第一次世界大戰期間，美國威爾遜(Woodrow Wilson)總統在其「十四點和平原則」中除主張自決外，並主張「海洋自由航行」與「廢除關稅壁壘」；^{註六}兩者可合稱為「全球開放」政策。「全球開放」為美國贏得許多受帝國主義蹂躪之國家或民族的市場、友誼與支持。自第一次世界大戰起，美國以「自決」與「全球開放」作為其外交政策的指導原則。^{註七}迨第二次世界大戰結束，大部分的歐洲帝國都已經土崩瓦解，美國成為自由世界的霸主，乃開始將「自決」與「全球開放」落實為全球議程。於是，「自決」成為國際政治的主流思想，並啟動去殖民化的風潮。美國更以「全球開放」在

全球政治、經濟基礎上，爭取全球經貿市場、海洋航道向美開放，不但強化了美國的經濟優勢，更鞏固其全球超強的政治領導地位。有學者認為「全球開放」乃是美國霸權的骨幹，甚至更演變成美國支配全世界的雄心壯志。^{註八}

雖然1950年爆發韓戰後，全世界陷入兩極對抗的冷戰時代約四十年之久，但美國的「全球開放」政策已經在自由世界成功地建立起全球化的政經體系；為當今全球化風潮奠定最重要的基礎。然而，在冷戰二元體系對抗結束前，只有部分、不完整的全球化。^{註九}隨著鄧小平於1979年在中國大陸啟動改革開放，戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)也於1986年在前蘇聯推動全面改革，不但造成中國共產社會的大轉型，也造成東歐共產政權的崩潰，及前蘇聯帝國的解體，最後只剩北韓仍頑守僵化過時的共產主義；全球化乃在1980年代末期起成為名符其實席捲全球的風潮。對於美國而言，這是美國一向所標榜「自由、民主、自決」等外交政策目標的勝利。^{註十}美國人對於自己的傳統價值信念更為堅定，也更相信其傳統價值信念應是放諸四海皆準。^{註十一}

註五 Jonathan D. Pollack, "US Navy Strategy in Transition: Implications for Maritime Security Cooperation," in 1st Berlin Conference on Asian Security (Berlin Group) (Berlin: US Naval War College, 2006), 8.

註六 Woodrow Wilson, "President Woodrow Wilson's 14 Points," (Our Documents, 1918).

註七 Andrew J. Bacevich, *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy* (Cambridge: Harvard University Press, 2002), 79, 114; Kiki Caruson, "Book Review: American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 3 (2003): 687. Bacevich在上述著作中僅提及美國以「開放」策略(strategy of openness)乙項作為外交政策的指導原則；本文作者將之修正為「全球開放」與「自決」。

註八 Bacevich, *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, 88; Neil Smith, *American Empire: Roosevelt's Geographer and the Prelude to Globalization* (Berkeley: University of California Press, 2003), 52, 115.

註九 林碧炤，全球化與當代中國[Internet]（政治大學中國大陸研究中心，2005[cited Jan 17 2007]）；available from http://ics.nccu.edu.tw/document/newsletter/04_04.pdf.

註十 Shih Ko-min, *Cong huafu kan Taipei* (Watch Taipei from Washington DC) (Taipei: Zheng zhong shu ju, 1993), 124.

註十一 Michel Oksenberg, "Taiwan, Tibet and Hongkong in Sino-American Relations," in *Living with China: U.S./China Relations in the Twenty-First Century*, ed. Ezra F. Vogel (New York: W.W. Norton, 1997), 60.

隨著第三波民主化浪潮席捲全球，美國所倡導的全球化，並不單單涵蓋經濟此一面向，而「全球開放」的目標也不再僅以物質性的經貿市場及海洋航道向美開放為滿足；美國更希冀在思想領域上，促使國際社會的各類政治、文化、和價值板塊洞開，接受美國的傳統價值信念。柯林頓(Bill Clinton, 1993-2001)主政後，國家安全顧問雷克(Anthony Lake)於1993年在公開演說中直指：「我們應強化主要民主市場之共有共享，此乃進行擴張的核心」。^{註三}這種提倡美國價值信念全球化的努力，有助於開創一個以一致價值觀為基礎的國際新秩序，也有助於使美國的全球霸權地位永久化。而美國的全球議程，正是利用全球化風潮擴大地緣戰略利益，提升其影響力，將美國推向「美利堅治世」的高峰。

二、「美利堅治世」與形塑安全環境的美國海軍

在當今的多元政治結構中，很容易產生各種的危機，其中許多危機可以由前沿駐軍因應。除卻全球四分之三面積為海洋所覆蓋之因素外，全球四分之三的人口，及大約相同比例的全球資金及商務中心也位在濱海地區；這正是美國海軍對於其國家安全能夠帶來特殊貢獻之處。^{註三}因此，冷戰結束後，美國迅速把握伴隨蘇聯垮臺而來的戰略機遇，

為「全球開放」政策的擴張與美國價值的全球化重新部署。能佔據海洋關鍵位置，投射兵力，及長期駐留濱海地區製造政治姿態的海軍，首先成為戰略重新布局的重點。

美國海軍於1992年9月提出「來自海上」(…From the Sea)的全新海軍戰略概念，不再以因應全球海上威脅為目標，而改為因應區域挑戰，利用海路投射美國兵力與影響力為目標；^{註四}這隨後成為全球化時代美國海軍的基礎戰略概念。1994年美海軍再次提出「出擊—來自海上」(Forward…From the Sea)的文件，確立美海軍在戰爭爆發前的最重要任務為：在前沿駐軍地區從事交往工作，並以預防衝突與控制危機為目標。^{註五}在向海外傳播民主的國家戰略指導下，在承平時美國海軍所擔負的任務為投射美國兵力與影響力，其目標乃是要藉由交往來形塑安全環境，促進區域經濟與政治穩定，從而協助區域的民主體制成長茁壯，更進而成為美國的合作夥伴。^{註六}

1995年3月，美國防部因應冷戰結束以來的情勢變化，重新擬訂其國家軍事戰略為包括和平交往，衝突預防與危機控制，以及同時因應兩場緊急作戰並獲取勝利等三大元素。^{註七}時任美國海軍軍令部長的詹森(Jay L. Johnson)上將斷言：「前沿部署海軍部隊的關鍵作戰優勢，就是我們有能力在現場同時

^{註三} 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), 49; Anthony Lake, From Containment to Enlargement [internet] (Johns Hopkins University (School of Advanced International Studies), 1993 [cited Jun 23 2007]); available from <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html>.

^{註四} Forward ...From the Sea-The Navy Operational Concept (1997 [cited Sep 23 2007]); available from <http://www.navy.mil/navydata/policy/fromsea/ffseanoc.html>.

^{註五} "Forward ...From the Sea," ed. Department of the Navy (1994), 1.

^{註六} Ibid.

^{註七} Forward ...From the Sea-The Navy Operational Concept ([cited]).

^{註八} "Background Briefing Subject: National Military Strategy," ed. Department of Defense (Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), 1995).

執行國家軍事戰略的三項元素，然卻不致於侵犯他國的主權」。^{註六}十二支部署於世界各地的強大航母戰鬥群成為向美利堅治世推進的先鋒，美國的外交目標從而變得更為明確。柯林頓政府在1998年12月的「新世紀國家安全戰略」中，將民主、人權等列為需要借重美國採取行動捍衛的人道主義利益；更將向海外傳播民主，與國家安全及經濟繁榮等，並列為國家的三大目標。^{註七}這些發展顯示後冷戰時期美政府最高層決策者，對於推進植基於統一價值觀的國際新秩序與「美利堅治世」充滿自信與使命感。

由於美國採取單邊／干預主義的傾向越來越明顯，且唯有海軍能確保通往世界大部分地區的能力，美國勢必更加依恃海軍武力。^{註八}固然在當今海空、陸空一體作戰型態下，空權已成為保障海權與陸權的要素，是以空權論者有「無空權即無國防」之主張；但就實際的國際政治層面而言，考量地球四分之三面積為海洋覆蓋的現實，以及在不侵犯主權的外交前提下形塑安全環境，勢必借重能在地區長期駐留製造政治姿態、從事形塑安全環境任務的海軍。而這正是「千艦海軍」的核心價值所在。

三、美海軍戰略的演變與「千艦海軍」的精髓

美國海軍於冷戰後期的1986年倡議實施「前沿戰略」：要控制世界海上16個最重要的航道扼制點；^{註九}美海軍此舉形同宣告已牢牢掌握大洋的控制權。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，^{註十}因此所需的核心能力由遠洋作戰能力(blue water capability)，向前延伸到其他大陸的近海、近岸作戰能力(green and brown water capability)。這使得1990年代美國在海上的行動自由，獲得大幅增長。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，美國海軍又亟思將近海、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。^{註十一}

馬倫於2005年8月底在美國海軍戰爭學院詮釋其對於21世紀的海權觀時，提出三項要點：

(一)在涉及包羅廣泛行動的全球反恐戰爭中，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。

(二)史普倫斯(Raymond Spruance)上將定義海權為：「儘可能將前線往前推進」；21世紀的美國海權，不僅要在大戰役中贏得勝利，也必須遵循將前線往前推進的理念，主動追擊包括跨國犯罪及恐怖主義等在內的第四代威脅。因此，需要陸上作戰能力，必須

^{註六} Forward ...From the Sea — The Navy Operational Concept ([cited]).

^{註七} "A National Security Strategy for the New Century," ed. White House (1998), 5-6.

^{註八} Brown, 掌控的迷思, 135-36.

^{註九} 戰場勝負的決定因素八大海峽群卡住海上咽喉 [internet] (人民網官方網站, [cited Jun 11 2007]); available from <http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/1078/2586566.html>.

^{註十} Forward ...From the Sea — The Navy Operational Concept ([cited]).

^{註十一} Michael F. Galli et al., Riverine Sustainment 2012 (Monterey: Naval Postgraduate School, 2007), xix.

建立河岸部隊(riverine force)，俾利在沿岸及更內陸地區有效進行作戰行動。所必須掌握的地點包括與海洋接壤的河道、港口及崎嶇的海岸線。並且，「可利用河邊部隊，與許多不需要遠洋海軍的駐地國進行演習與其學習。我們可以扮演更好的夥伴，協助將和平延伸至每一塊陸地上」。

(三)因此，「必須將海權視為團隊合作」。「千艦海軍」願景，旨在將所有海洋國家團結起來成為相互合作的社群以推展和平；是由所有愛好自由的國家所組成，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。美國今天所從事的是價值理念之戰。「海權的真諦在於相互學習、相互倚賴、並進而創造人類相互扶持之深切關係」。^{註四}

從馬倫上將對海權重新詮釋的脈絡中，「千艦海軍」並非獨立存在於第三點，而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。同時，「千艦海軍」也與美國傳統價值「全球化」理念一脈相承，不僅可以提高海上安全水準，而且還能夠幫助推動成員國的經濟增長和政治發展；^{註五}也是為了達成布希總統所稱「獎勵自由的權力平衡」。^{註六}是以「千艦海軍」的最終目標，仍是向海外傳播民主、

自由，實踐由美國單一超強霸權所支配的和平——美利堅治世。

肆、「千艦海軍」的核心實務與國際政治意涵

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，並積極付諸實行。美國海軍開始執行或驗證新的任務，而這對於全球及區域的權利平衡將產生重大變化。

一、核心實務——河岸部隊與「全球艦隊基地」

「千艦海軍」的精義在於使美海軍將近海、近岸作戰能力向陸地推進，使其前伸到對主要海岸、河岸及港口的掌控。能夠有效達成這項目標的工作要項，自然是「千艦海軍」的核心實務。

2005年10月，馬倫在國防工業協會遠征軍作戰研討會(National Defense Industry Association Expeditionary Warfare Conference)中，強調向陸地推進的重要性。^{註七}2006年1月，美海軍又新成立一個海軍遠征戰鬥指揮部(Navy Expeditionary Combat Command, NECC，遠戰部)，其任務為將所有與遠征戰鬥及支援戰鬥相關的作戰需求予以整合。2006年5月，遠戰部成立河岸第一團(Riverine Group One)，旨在將海軍勢力向前推進，與盟國和鄰國共同從事協同作戰的訓練合作。^{註八}河岸團部隊的中心任務是要在河岸地區進行海上安全作戰(maritime security operations, MSO)及戰區安全合作(theater security cooperation, TSC)。河岸部隊將能夠在

^{註四} Mullen, Remarks as Delivered by Adm. Mike Mullen ([cited]).

^{註五} Morgan and Martoglio, "The 1,000 Ship Navy: Global Maritime Network," 17.

^{註六} Mullen, Remarks as Delivered by Adm. Mike Mullen ([cited]).

^{註七} Galli et al., Riverine Sustainment 2012, xix.

^{註八} Ibid.



96小時之內，到達世界各地支援海上安全作戰及戰區安全合作行動。^{註元}前述說帖中提及加入「千艦海軍」可達成戰區安全合作；鑒於戰區安全合作係河岸部隊的中心任務，這證明「千艦海軍」並非獨立存在的構想，而是與河岸部隊血脈相連，是落實將海權向陸上延伸此一理念的核心環節。

為有效達成河岸作戰，美海軍研究院更由8位系統工程分析系學官，及17位新加坡國家大學堤瑪賽克防衛系統研究所(Temasek Defense Systems Institute)的學官共同合作進行「河岸支持2012」("Riverine Sustainment 2012")研究案，對支持河岸部隊的補給、保修、兵力防護等細節，進行深入分析研究並提出建議，其成果為厚達544頁的專業技術報告。這顯示美海軍正劍及履及地落實馬倫的海權理念及「千艦海軍」的構想。其中，有關於支援河岸部隊的基地選擇方面有三項方案，分別是沿著河川在陸上設置「前進作戰基地」(Forward Operating Base)、設立於河面的「機動作戰基地」(Mobile Operating Base)、以及廣布於世界各地的「全球艦隊基地」(Global Fleet Station)；基地方案的選擇視與駐在國的關係及敵對威脅程度而定。

^{註甲}

「千艦海軍」計畫中僅一筆帶過地提及美國正在加勒比海盆地及拉丁美洲實驗「全

球艦隊基地」的領航計畫。這顯示作為支撐河岸部隊之實體基地的「全球艦隊基地」，將是支持「千艦海軍」的重要基石。「全球艦隊基地」理念也是來自於馬倫上將。2006年6月，馬倫在海軍戰爭學院對學員的演講中，同樣是以在全球化時代因應所謂第四代威脅為目標，主張發展「全球艦隊基地」，將其兵力投射能力延伸至盟國的濱海及河岸地區。^{註四}「全球艦隊基地」仍在初步開發階段，目前所蒐獲的片斷具體要點包括：

(一)「全球艦隊基地」將對在重點反恐國家附近海域航行的小型美國艦艇提供保障和後勤支援。^{註四}

(二)「全球艦隊基地」將提供備件、食物、維護人員、直升機、燃油和其他小型艦艇的必需品。^{註四}

(三)「全球艦隊基地」可能是陸基設施或大型兩棲艦艇，作為在聯盟國家水域巡邏的小型艦艇「河」級巡邏艦船員的基地。^{註四}

(四)基地可能由一艘指揮艦、一或數艘小型水面艦、一支河岸部隊、及一支直昇機分遣隊組成；該基地將設有資訊整合中心、醫療設施及提供其他支援。^{註四}

(五)「全球艦隊基地」將在環境許可的情況下，在距離河口20英里(miles)處的水域中作業；美國新一代的聖安東尼奧級(San Antonio Class)的LPD（如圖）大型突擊登陸艦，

^{註元} Ibid., xx.

^{註甲} Ibid., 17-18.

^{註四} Michael G. Mullen, CNO Calls For New Maritime Strategy [internet] (US Navy, 2006 [cited Oct 5 2007]); available from http://www.navy.mil/search/display.asp?story_id=24207.

^{註三} 支援反恐需要美國海軍考慮建立全球艦隊基地[internet](新華網引述自英國Jane's Defence Weekly, 2006 [cited Oct 4 2007]); available from http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2006-06/16/content_4706886.htm.

^{註四} Ibid.([cited]).

^{註四} Ibid.([cited]).

^{註四} Amy Klamper, The Thousand Ship Navy [internet] (Military.com, 2007 [cited Nov 8 2007]); available from <http://www.military.com/forums/0,15240,125158,00.html>.

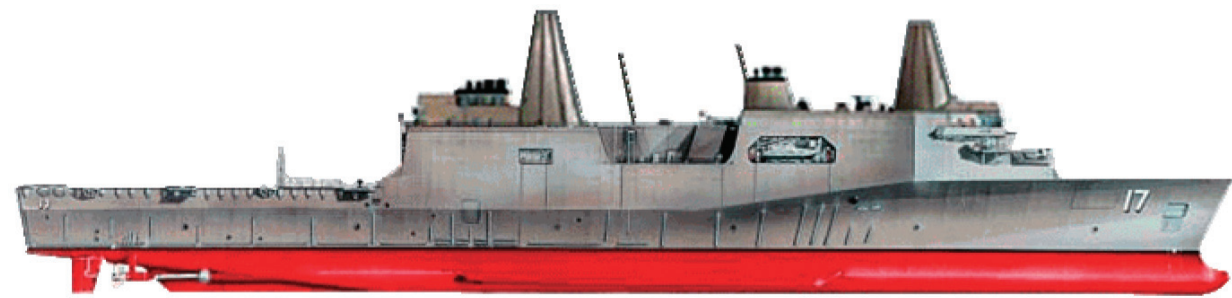


圖 聖安東尼奧級(San Antonio Class)的LPD

資料來源：Federation of American Scientists.^{註四}

將作為「全球艦隊基地」的一部分。^{註四}除大型突擊登陸艦外，運輸艦、未來新一代LHA(R)兩棲攻擊艦、和LCAC登陸艦可能也將加入這類所謂「人工島嶼」的行列。

「全球艦隊基地」將使美海軍既可在聯盟國家的水域巡邏，對於沒有合作意願的國家或如臺海之類的敏感地區，美國也可能在不違反「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on the Law of the Sea，簡稱：UNCLOS)的前提下，選擇在附近盟國海域操作。「全球艦隊基地」的特色是使美海軍得與他國海軍及人民進行持久的互動，這對於在區域形塑安全環境及進行嚇阻任務、穩定局勢至為重要。^{註四}

就「全球艦隊基地」的實務而言，美國現正於佛羅里達州的基韋斯特(Key West)進行全球艦隊基地領航計畫的測試；未來，美國海軍也將在巴林、關島、印度尼西亞、菲律賓部署「全球艦隊基地」。^{註四}除上述列舉部署地點外，美國已在非洲的新幾內亞灣(Gulf of New Guinea)，包括從迦納(Ghana)以南到安哥拉(Angola)等沿岸十國及大西洋島國聖多美普林西比(Sao Tome principe)等共十一國，作為「全球艦隊基地」的領航實驗區；美海軍駐紮該區的天數在2004年時僅6天，而迄2006的前六個月，駐紮該區天數已達180天。^{註五}顯示「全球艦隊基地」雖然是遲至2006年中方才由馬倫揭示的概念，但事

^{註四} Federation of American Scientists, available <http://www.fas.org/man/dod-101/sys/ship/lpd-17.htm>

^{註五} Galli et al., Riverine Sustainment 2012, 18.此處水域屬臨接海域（領海基線外12至24海浬）。

^{註六} Galli et al., Riverine Sustainment 2012, 18.

^{註七} 支援反恐需要美國海軍考慮建立全球艦隊基地([cited].

^{註八} Caitlin Harrington, US Urges African States to Address Maritime Security [internet] (Jane's Defence Weekly, 2006 [cited Oct 5 2007]); available from http://www.janes.com/defence/naval_forces/news/jdw/jdw061108_1_n.shtml

實上已經過一段時間的醞釀和實際驗證，並且已經使得美國海軍在西南非的前進部署較以往更為綿密。

美國應該會在大部分區域要求與夥伴國簽訂具約束效力的安全協定，包括基地使用、港口准入、後勤支援、情報合作、參與或對聯合演習作出貢獻等協定，^{註五}以法律的約束貫徹美海軍在全球佈局的意志。美國向印度政府施壓要求簽訂協議使港口准入及碇泊制度化乙事，就是最明顯的例證。^{註五}「全球艦隊基地」要求簽訂協議的意義在於：美海軍可以藉「千艦海軍」對付第四代威脅之名，使用盟國的基地或港口，從而保證在關鍵時刻，對任何挑戰作出迅速的回應。

二、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。馬倫詮釋海權的三項新觀點，以及作為新海權布局核心計畫的「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，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，更有效貫徹美國霸權形塑安全環境的意志。

「千艦海軍」直接以各國海軍為主要合作對象，使得美國一方面可以名正言順地加強與擁有遠洋海軍的主要傳統盟友如日本、澳洲、印度、歐盟的合作。另一方面，鑒於

夥伴國之海軍艦艇數量根本不敷建構全球安全體系的龐大需求，美國政府可能建造大量巡邏艦，以優惠甚至低於成本價格售予次要的盟國海軍，俾增加盟國在海上建立安全體系所需的艦船數量；此既能有效提升一些小國的海軍實力，提升海上安全網絡眾盟國間的交互操作能力(interoperability)，也能對非法或懷有危險目的的海洋開發者產生戰略性的衝擊作用。^{註五}

美海軍內部高層已有建議，希在「千艦海軍」計畫中納入全球的船舶工業以製造提供標準的感測器，讓夥伴國進行「鄰國守望相助」計畫，對鄰國的安全狀況實施監控，一旦發現異常情況即向鄰國有關當局通報；「鄰國守望相助」計畫將可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，彌補各國及其海軍在情報和資訊方面的不足。^{註五}如此一來，在感測器標準化、許多美造巡邏艦航行海河面、美國並掌握通訊軟硬體情況下，眾盟國間的信息互聯由美國掌控，「千艦海軍」可能淪為美國的全球海上情蒐體系，利於美國掌握全球海域、海岸、港口、河道的情資。這種合作不但可為美國分憂解勞，也將促進美國與區域間協同作戰夥伴關係的發展。

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洋安全與安全資訊系統，實務上及實質上，各夥伴國最終必然

^{註五} Pollack, "US Navy Strategy in Transition: Implications for Maritime Security Cooperation," 10.

^{註五} US Govt Presses India for Access and Berthing Rights at Indian Ports [internet] (Domain-B, 2007 [cited Oct 29 2007]); available from http://www.domain-b.com/aero/20070419_us_govt.htm.

^{註五} Morgan and Martoglio, "The 1,000 Ship Navy: Global Maritime Network," 16.

^{註五} Ibid.

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；屆時各區域相關國家將更易於接受「全球艦隊基地」，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。^{註五}

三、在重點亞太區域的圍堵與協盟

就促進戰區安全合作而言，「千艦海軍」計畫的重點應該落在亞太地區。該區域新出現的各類跨國問題，包括恐怖活動、大規模毀滅武器、海盜、禽流感、自然災害、環境污染、人口走私、毒品走私、跨國犯罪等，很自然成為「千艦海軍」的關切焦點。^{註六}此外，亞太地區有中共、俄羅斯、印度、日本等崛起中的強權，基於歷史的宿怨、能源的供需、海上交通線的維護、及權力的競逐等因素，處於相互競合、勾心鬥角的局面，特別需要創新的合作機制來促進區域海上安定。

特別是，俄中聯手打造的「上海合作組織」，在其2006年高峰會的五周年宣言中，確立中俄戰略夥伴關係為上海合作組織的核心動力機制，尋求將美國勢力排除於中亞之

外的法理基礎，提倡尊重世界文明多樣性作為反美意識合理化的論述基礎，而其最終目標為瓦解美國單一超強體系並促成世界多極化。這正與美國的傳統價值全球化努力與邁向「美利堅治世」的目標構成挑戰。有學者主張「千艦海軍」是北大西洋公約組織走向全球化的路徑，是針對上海合作組織的避險策略。^{註七}此外，馬倫曾斷言由於中共戰略意圖不夠透明，美中之間存有潛在衝突，且中共正積極在印度洋擴建軍備提升影響力，催促印度簽訂協議以容許美艦在其港口碇泊。^{註八}這些論述與談話無異強烈暗示中、俄是「千艦海軍」因應的對象。事實上，美國防部曾點名中共是所有新興國家中，「最有可能與美國進行軍事競爭的國家」。^{註九}

因此，凡是對俄、中崛起感到不安的周邊國家，很可能以共同對付第四代威脅、促進全球經濟安全、或以價值同盟為名加入「千艦海軍」。美國的堅強盟友如日本、印度等，自然很可能成為「千艦海軍」的支持者。印度已於2007年4月中向馬倫表達「非常支持」該計畫。^{註十}而日本屢次倡議美、日、印、澳等國基於民主、自由、人權的共同價值，共組「自由繁榮圓弧」(Arc of Freedom and Prosperity)，形同不但呼應「千艦海軍」，更企圖擴大對俄、中的圍堵陣營。

^{註六}

美國現正對中共採取兼具合作與對抗兩

^{註五} Cavas, The Thousand-Ship Navy ([cited]).

^{註六} Pollack, "US Navy Strategy in Transition: Implications for Maritime Security Cooperation," 9.

^{註七} Tony Corn, "The Revolution in Transatlantic Affairs Peris and Promises of a Global NATO," Policy Review, No. 145 (2007). Available from <http://www.hoover.org/publications/policyreview/9179587.html>.

^{註八} US Govt Presses India for Access and Berthing Rights at Indian Ports ([cited]).

^{註九} "Quadrennial Defense Review Report," ed. Department of Defense (2006), 41.

^{註十} US Govt Presses India for Access and Berthing Rights at Indian Ports ([cited]).

^{註六} Taro Aso, "Arc of Freedom and Prosperity: Japan's Expanding Diplomatic Horizons," ed. Ministry of Foreign Affairs of Japan (2006)；陳宜君，「圍堵中共日倡「自由圓弧」」，聯合報，Aug 23 2007.

面向的「避險策略」；一方面藉由合作將中共導引到國際社會中，並使之接受國際法規的規範；甚至於可能採取「轉化」政策，將中共變成民主體制。另外在對抗面則加強軍備，以對中共未來的可能安全威脅產生嚇阻作用。^{註空}「千艦海軍」固然有強化美日同盟以嚇阻中共的對抗面用途，然而，美國並未將中共拒於「千艦海軍」之外，反而是一再力邀中共加入該計畫。

2007年4月中共海軍司令員吳勝利訪美時，馬倫即曾當面邀請中共加入；^{註空}7月時美軍太平洋總部司令基亭(Timothy J. Keating)上將再度力邀，並確信中共最終將成為「千艦海軍」的成員。^{註空}美國力邀中共加入「千艦海軍」，自然是合作面的策略性思維。中共國家主席胡錦濤曾以「麻六甲困境」，描述中國大陸沒有能力保護綿長海上交通線的痛處；^{註空}中共有可能會有條件加入「千艦海軍」，以解決維護海上交通線安全的需求。^{註空}美中有可能因此而成為海上協盟的夥伴。如此一來，不但可能增加中共海軍方面的透明度，中共也很可能在美中蘇三角關係中左右逢源，也有可能促成兩岸在海上事務議題方面的合作。

但如果中共內部僵化、反動的保守勢力抬頭，甚或對「千艦海軍」採取敵視、對抗策略，則「千艦海軍」很可能變質成為圍堵俄、中的全球海洋民主聯盟。尤其如果「千

艦海軍」與「全球艦隊基地」獲得區域內大部分主要及次要盟國支持，導致美海軍有效掌握重要濱海及沿岸地區制海權，則美國為首的民主陣營對於非民主陣營所構築的圍堵密度和強度，將遠超過冷戰時代。

四、「千艦海軍」在亞太的機會與挑戰

從現實主義角度而言，「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布局。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，對俄羅斯及中共等非民主國家體系將可能形成另類的協盟和圍堵。有學者主張「千艦海軍」是北大西洋公約組織走向全球化的路徑，是針對上海合作組織兼採合作與對抗的避險策略。^{註空}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壯大聲勢並提升正當性。

然而，在實務面上，「千艦海軍」卻也有許多有待克服的挑戰，其中最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；不但採取單邊／干預主義的傾向越來越明顯，而且「軍事事務革新」帶來高戰力、高效率、低傷亡、低風險的願景，助長發動戰爭的可能性；戰爭乃可能成

^{註空} 葛永光，“美中關係：既競爭又合作”，戰略安全研析，No. 24 (2007): 30.

^{註空} Eric A. McVadon, "US-PRC Maritime Cooperation: An Idea Whose Time Has Come?," China Brief, Vol. VII, No. 12 (2007): 10.

^{註空} 美軍司令力邀中國海軍加入“千艦計劃” [internet] (中國評論新聞網，2007 [cited Sep 28 2007]); available from <http://www.chinareviewnews.com/doc/1004/2/1/8/100421854.html?coluid=2&kindid=4&docid=100421854>.

^{註空} "Military Power of the People's Republic of China 2007," ed. Department of Defense (Office of the Secretary of Defense, 2007), 8.

^{註空} McVadon, "US-PRC Maritime Cooperation: An Idea Whose Time Has Come?," 10.

^{註空} Corn, "The Revolution in Transatlantic Affairs Perils and Promises of a Global NATO."

為美國決策者所青睞的外交手段，美國外交政策甚至有逐步軍事化的傾向。^{註六}凡是未接納並實踐美國道德價值的國家，都可能成為美國干預甚至聲討的對象。^{註六}美國這種排他性的政治理念，及強勢的單邊主義作為，激化了不同文明間的衝突。而且，國際社會講究的是現實主義，不相信美國的利他主義說辭；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。^{註六}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羞辱與侵犯主權的印尼、馬來西亞而言，接受該計畫的可能性不高。^{註七}該計畫也可能帶來與美國交往或情報交換過密的憂慮。^{註七}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。^{註七}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。^{註七}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。^{註七}

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。^{註八}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——聯合所有國家的海軍共同強化海洋安全——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。美國如果顧及歷史的敏感

^{註六} Brown，掌控的迷思，14-15, 24, 48, 53, 57, 109, 45. See also Hans Binnendijk, "Introduction," in Transforming America's Military, ed. Hans Binnendijk (Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, 2002). Available from http://www.ndu.edu/inss/books/Books_2002/Transforming%20Americas%20Mil%20-%20CTNSP%20-%20Aug%202002/01_toc.htm

^{註七} 美現任小布希總統在2006年國情咨文多次提及「民主」、「自由」口號，並對多國提出警告。George W. Bush, State of the Union Address 2006，網址：<http://www.whitehouse.gov/stateoftheunion/2006/>

^{註八} Pollack, "US Navy Strategy in Transition: Implications for Maritime Security Cooperation," 9; Vijay Sakhuja, Any Asian Takers for a 1000-Ship Navy? [internet] (OpinionAsia, 2007 [cited Nov 8 2007]); available from <http://www.opinionasia.org/AnyAsiantakersfora1000shipnavy>; Stanley Weeks, "The 1000-Ship Navy Global Maritime Partnership Initiative," in Australian Maritime Issues 2006 SPC-A Annual, ed. Andrew Forbes and Michelle Lovi, Papers in Australian Maritime Affairs No. 19 (Sea Power Centre-Australia (Royal Australian Navy), 2006), 31.

^{註九} Pollack, "US Navy Strategy in Transition: Implications for Maritime Security Cooperation," 9; Sakhuja, Any Asian Takers for a 1000-Ship Navy? ([cited]).

^{註十} Pollack, "US Navy Strategy in Transition: Implications for Maritime Security Cooperation," 9.

^{註十一} Klamper, The Thousand Ship Navy ([cited]).

^{註十二} Pollack, "US Navy Strategy in Transition: Implications for Maritime Security Cooperation," 9.

^{註十三} Sakhuja, Any Asian Takers for a 1000-Ship Navy? ([cited]).

^{註十四} Michael G. Mullen, "Commentary: We Can't Do It Alone," ed. United States Navy (Honolulu Advertiser, 2006), 1.



性，並就海上治安與軍事情蒐事宜作適當切割安排，以耐心及細膩手腕優先爭取中共加入「千艦海軍」，則現實面上的許多困難因素將獲得大部分解決。這將有利於促進區域的和平穩定。尤其，就臺海安全而言，兩岸共同加入「千艦海軍」從事海上安全合作，不但符合避險策略，也為兩岸的互動開啓無限的可能性，是未來值得研究的課題。

伍、結 論

在美國霸權崛起的歷程中，海權論一直扮演重要的角色。從19世紀末到20世紀後期，美國藉由掌握海權，實踐全球開放，崛起成為超強霸權。在全球化時代中，更企圖創新全球海權布局，將全球開放由物質領域擴張到精神領域，實現美國傳統價值的全球化，邁向「美利堅治世」的高峰。

馬倫上將的「千艦海軍」，是創新的全球海權佈局。「千艦海軍」希以全新的全球海上安全願景爭取所有臨海國支持，使美海軍在掌握遠洋及近海、近岸制海權的既有基礎上，繼續將制海權向陸地延伸；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，更有效地形塑安全環境，向海外傳播民主，實現由美國所支配的和平。

「千艦海軍」不僅是創新性的海權理念，美海軍刻正念茲在茲、劍及履及地將其付諸實現。「千艦海軍」的核心實務包括河岸部隊與「全球艦隊基地」。美海軍正進行支援河岸作戰的細節驗證工作，積極建立在河岸地區與盟國進行協同作戰所需的能力。此外，與盟國簽訂「全球艦隊基地」協議，不僅可作為支援河岸作戰的實體基地，也將讓美海軍有權使用盟國的基地或港口，大幅提升美國投射兵力及影響力之能力。

如果「千艦海軍」付諸實行，將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，有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及河岸地區。從而保證在關鍵時刻，對從個別分散的恐怖份子到戰力集中的國際競爭者所作的挑戰，作出迅速而有力的回應。

「千艦海軍」意味著美國擴張地緣戰略的利益並強化形塑安全環境的能力，對俄羅斯及中共等非民主國家體系將可能形成另類的協盟和圍堵。中共有可能基於維護海上交通線安全的需求而加入「千艦海軍」，成為美國的海上協盟夥伴。但如果中共堅採對抗策略，「千艦海軍」可能淪為圍堵俄、中的全球海洋民主聯盟，使共同強化海洋安全的原始旨意大打折扣。如爭取中共加入「千艦海軍」，則許多現實困難因素將獲得解決。有助於促進區域的和平穩定。就臺海安全而言，兩岸共同加入「千艦海軍」符合避險策略，也為兩岸的互動開啓無限的可能性，是未來值得研究的課題。總之「千艦海軍」是美國在全球化時代中，為鞏固霸權、實現美利堅治世而創新的全球海權布局。

收件：96年11月14日

修正：97年02月22日

接受：97年02月28日

作者簡介

林文隆上校，海軍官校75年班、美國科羅拉多州立大學丹佛分校管理資訊系統碩士(1997)、英國杜倫大學東亞研究所博士(2006)。艦艇經歷驅逐艦槍砲官、艦務長；海軍總部情報署外事連絡官、編譯官；國防大學研究編譯室特等編譯官。現任職國防大學海軍指揮參謀學院教官。