



(Source: USN)

● 作者/Joshua Taylor ● 譯者/余振國 ● 審者/丁勇仁

南海布局新方向

A Campaign Plan for the South China Sea: Episodic Presence is not Counterinsurgency

取材/2022年8月美國海軍學會月刊(*Proceedings*, August/2022)

爲了幫助盟國與夥伴國處理中共在南海進行的各種非法的強制手段，美海軍需要一項針對南海的戰役計畫。此戰役需要美軍更改部署方式、運用各種資源，並與盟國及夥伴國進行多國聯合行動，才能使地區內各國能正常行使海上主權。



若中共正以海上叛亂的方式，非法主張其於南海九段線範圍內之統治權，美國應如何應對？為了使美國的盟國與夥伴國能夠抵禦和揭露中共的脅迫手段，並充分維護這些國家在海上的主權，美國的海上兵力必須以不同於以往的方式思考、行動和運作，以與對手相稱的反應和持續時間，進行一場深思熟慮的戰役。

美國目前對付中共海上叛亂的處理方式，被簡明扼要地描述為不定期部署高端兵力。目前正持續進行的航行自由行動(FONOP)，以及不定期挑

戰最明目張膽的海上強制事件，都是這種處理方式的典型做法。然而，這些行動非但沒有讓盟國與夥伴國放心，反而有時會引起他們的警覺，因為航行自由行動引起了人們的關注，擔心美國使用高端兵力來嚇阻低端威脅，反而使局勢過度地「軍事化」。¹ 盟國與夥伴國可能會認為片片斷斷地出現兵力在戰略上是不可靠的，這進一步削弱了美國所付出的努力，也助長了中共描述美國是一個不可靠的夥伴，只會挑起事端然後揚長而去的說法。要解決這個矛盾狀況的辦法，須在不定



盱衡過往歷史，美國航行自由行動等類似舉措，不太可能改變中共海上準軍事行動態樣。圖為美軍F-35B型戰機準備降落在通用兩棲突擊艦(Amphibious Assault Ship)之實況。(Source: USMC/Audrey M. C. Rampton)

期部署高端兵力與持續低端兵力的部署間取得平衡，以阻止危機升級、增強夥伴國能力，以及增加地區內國家反對中共強制性海上活動的意願。

雖然人們很希望美國會以某種方式，為其盟國與夥伴國提供一顆「靈丹妙藥」，使其有意願與能力獨自抵禦中共的海上脅迫，但過去的歷史證明這是極不可能的。執行更多的航行自由行動和/或一次性應對方案，都不太可能明顯改變中共海上準軍事部隊的行為。中共試圖奪取南海控制權的行動至少可以追溯到2013年，迄今為止，中共已成功招架了對其非法行為進行的挑戰。美國作為「不可或缺的國家」，必須每天24小時、每星期7天、每年365天的全天候無休地保持在該水域部署兵力，以領導一場海上反叛亂戰役。

戰役概要

新的《國防戰略》(*National Defense Strategy*)奠定了戰役的基石，聯戰準則將戰役定義為「在特定時間與空間內實現戰略及作戰目標的一系列相關聯的行動」。² 與作戰或應變計畫相比，戰役隨著時間的推移，主要著重於用非致命性作戰、活動及投資將進一步推進美國的國家安全目標，以追求更有利的戰略環境。戰役不是單一的作戰，而是多重的作戰、相輔相成的努力，這些努力在影響對手的多個重心，同時支援盟國與夥伴國保護自己的重心。

當我們在制定南海戰役計畫時，2020年美軍的海上戰略《海上優勢》(*Advantage at Sea*)提供了需要考慮的額外指引。具體而言，它要求海軍在整個競爭連續過程中要能合作、堅持及取得勝

利，利用整合的全領域海軍戰力強化全球海上安全與治理，加強美國的聯盟與夥伴關係，對抗並揭露惡意行為，擴大資訊與決策優勢，以及部署與維持具有戰鬥力的部隊。

考慮到美國國防與美海軍的戰略方向，南海戰役應該要有幾個目標為重點。首先，地區內的美國盟國與夥伴國必須能夠根據國際法充分行使自身海洋主權，並且不受中共脅迫。³ 其次，隨著時間的推移，美國盟國與夥伴國應逐漸地能夠帶頭維護基於規則的海上國際秩序。第三，必須說服中共放棄採取海上強制行為來推行其非法主張的政策。事實上，與其說中共過度的領土主張，不如說是北京為執行這些主張而採取的強制行動才是主要問題。因此，反叛亂戰役的重點應該是勸阻中共，或者使其活動與其戰略目標背道而馳。第四，美國必須保持戰略信譽、建立通行管道，以及確保自己可遏止與回應中共的挑釁行為，同時維持美國在國際水域有足夠的外交與軍事行動自由。

當我們在制定南海戰役計畫時，聽取對此問題有深入研究的海軍學者之建議是重要的。艾立信(Andrew Erickson)與馬丁松(Ryan Martinson)在2019年出版的《中共海上灰色地帶行動》(*China's Maritime Gray Zone Operations*)一書中，提出了「美國在灰色地帶要明確使用美國海上武力的選項」，並建議加強盟國與夥伴國的能力，藉共同航行來維護其海上主權，而不是要其直接參與美國對抗中共準軍事海上兵力的行動。關於「明確」行動的具體建議，包括：護航捕魚/資源勘探船，協助登臨、搜查與扣押活動，以及起訴偷捕



中共漁船船員試圖鉤住美國軍事海運指揮部海洋偵測船無暇號(USNS Impeccable)水下陣列聲納(Acoustic Array)，此即為中共海上灰色地帶之行止。(Source: USN)

與進行非法活動的中共船隻。美軍也應該提供情資，以及進行非武力與武力警戒。在資源與外交上受到限制，但又能以可行和有效的方式將這些原則轉化為行動的一場南海戰役，應該要照以下的努力方向與相應的訊息實施整合：

- 快打部隊。做法上是以低端兵力持續的在場，要表達「美國對此問題的重視。」
- 周邊守望。做法上是建立一個地區聯盟，要表

達「團結讓我們更強大。」

- 保持警戒。做法上是資訊共用，要表達「我們一直在關注」。
- 公開指責。做法上是協調戰略溝通，要表達「我們會追究你的責任。」

持續部署低端兵力

目前，美海軍在南海就像一支特警隊。美海軍

不定期巡航不平靜的區域，則當地麻煩製造者在此期間就會保持低調。一旦美海軍遠離，脅迫行為就會死灰復燃。當地人民不喜歡這種狀況，但他們對保護者的能力缺乏信心，所以不會選擇去違抗這些犯罪分子。我們需要的是「快打部隊」，能感知區域內的日常情況，透過持續的部署與接觸來贏得人們的信任，並且只要呼叫就一定會到場增援。

這種方法將會需要一個至少以一艘遠征機動基地艦(ESB)、兩棲船塢運輸艦(LPD)或船塢登陸艦(LSD)作為常駐在南海旗艦的特遣部隊，並將其任務定位為應對中共最糟糕的惡意行為。⁴ 這艘旗艦將充當母艦，支援一支小型近海巡邏艦所組成的艇隊，例如海軍的新型「40 PB」巡邏艇、海軍特種作戰戰鬥突擊艇，以及美海岸防衛隊的裝備，例如快速反應快艇(若可執行任務)。⁵ 租用和/或受聯邦管制懸掛美國國旗的近海支援船(OSV)可以提供額外的兵力部署與情報偵察能力，並為美國提供一個與海上民兵相稱的反制力量。這些因素加在一起，

將會給中共的算計帶來很大的不確定性。⁶

所有艇隊的船隻都將派遣美海岸防衛隊法律聯絡官，以提供有關國際海事法；海事鑑識；非法、未報告及不受規範(IUU)捕魚；環保法規；以及其他專業知識領域等方面的專家意見。此外，艇隊艦艇將配備中級兵力的能力，並接受非致命戰術的專門訓練，例如用船體迫使對手船隻改變方向。

旗艦應派遣直升機與戰術無人飛行載具分遣隊，以提供從搜救、監視到武裝偵察的分級反應與訊息傳遞任務。⁷ 此外，遠征情報分遣隊將充當海上海事情資中心，以加速向區域盟國與夥伴國進行情資的處理、運用及分發。

理想情況下，這項工作的指揮與管制將交由美印太司令部所屬的跨部會聯合特遣部隊(Joint-Interagency Task Force, JIATF)負責，該部隊可以跨部會調動機構以支援及整合戰役。或者另一種做法，若有遠征與近海任務，75特遣部隊可以提供指揮機構，這將使其直接接受太平洋艦隊聯合部隊海上

部隊指揮官(Pacific Fleet Joint Force Maritime Component Commander, JFMCC/PacFIt)管制。後勤支援可以經由新加坡、關島及帛琉(Palau)，但在外交條件允許的理想情況下，可以透過如：菲律賓公主港(Puerto Princessa)及蘇比克灣(Subic Bay)等地區港口進行補給。

持續部署低端兵力作為對中共海上脅迫的相對回應，將有效支援盟國與夥伴國的行動，同時緩和該地區對於美國會將這場爭端推向軍事衝突的擔憂。⁸ 這種做法還可具備餘裕的高端戰力，以嚇阻中共海軍的投機行為，同時能保持一處理特定事件的「快速反應部隊」。有些人可能認為，在中共準軍事部隊附近進行小艇行動對美軍構成的風險太大，並增加了兩國發動攻擊的可能性。但其實美海軍有很優良的小艇作戰傳統，曾在越南進行的市場時間作戰(Operation Market Time)就是一個典型案例，並且在冷戰期間美國艦艇多次與蘇聯艦艇發生「擦撞」(Swapped Paint)，但都沒有造成意外的狀況升級。⁹



美國未來應朝「籌組快打部隊、戮力周邊守望、持續保持警戒、嚴正公開指責」等面向，廣續進行南海戰役之各項整備。(Source: USN/Omar Powell)

強化地區聯盟武力

完成持續部署美軍兵力後，下一步應該是強化「周邊守望」能力，讓盟國與夥伴國可以控制其周邊海域，並承擔起挑戰中共惡意行為的主導責任。這樣做的一種方法是透過海上補給與其他後勤支援，來延長盟國與夥伴國近海巡邏艦的巡航時間。雖然美國艦船一次可以在海上停留數週或數月之久，但許多地區夥伴國缺乏先進的航行中補給能力，因此在往返港口進行再補給的過程中

損失了數週的巡航時間。由於美國艦隊油輪的供不應求，應考慮使用前述旗艦與租用的近海支援船，以為美國與盟國巡邏艇提供海上持續戰力。

為了減少重疊的領土主張、協調不同的司法系統，以及確保行動的團結，登陸艇隊旗艦應派遣國際聯絡官，而且夥伴國巡邏艦應實施健全的多國登船執法人員計畫。以大洋洲海上安全倡議(Oceania Maritime Security Initiative)為模式，該地區的法律分遣隊可以將自身國旗懸掛於美海軍

船艦的橫桁上，以挑戰在各自專屬經濟海域(EEZ)內的非法活動。中共的灰色地帶手段是以「法律戰」為基石；且法律授權美國與夥伴國船隻間可相互跨艦可反制中共之手段，並增加其算計的複雜性。

常態部署由美國領導的低端兵力，將補強該地區其他多國海上安全行動，例如專注於蘇祿海(Sulu Sea)與麻六甲海峽(Malacca Straits)巡航的三邊合作協議(Trilateral Cooperative Agreement)。這項行動結合安全合作設備和訓練計畫(如海上安全倡議等)，可以與志同道合的國家(如日本、澳大利亞、英國、法國及其他國家)一起擴大這項工作，並在政策與資源允許的情況下提供軍品及支援。

在與地區夥伴國建立了聯繫和信任後，多國艇隊應準備好護航工作，並為當地海警船在對抗與控訴中共侵犯合法海洋主權活動時，提供可靠的支持。透過結合情資、非致命及致命的掩護(以及隨之而來的交戰規則)，該艇隊將讓東南亞國家有能力收回其位於南海的合法專屬經濟海域，同時隨著時間

的推移，允許美國依地區能力的增長相應地調整態勢。與陸地反叛亂不同，海上反叛亂活動本質上具有機動性與可擴展性。艇隊可部署到最需要的地方，若不再需要，還可以重新分配任務或將之解編。

保持警戒是長期保持戰略可信度的關鍵。盟國與夥伴國必須相信美國一直在關注事態，並隨時準備在事態升級時提供協助，即使美軍沒有出現在事件現場。當地居民也必須有信心，相信保護者在接到通知時就會出現。

公共問責

有效的戰略溝通或許是南海海上反叛亂戰役中最關鍵的組成部分。「公開指責」被普遍認為是一種反制灰色地帶戰術的主要手段，用於否定對手對其強制行動的似是而非的推諉。刻意公開在海上的強制行為，將讓我們在資訊空間取得主動，並開始利用公眾輿論來追究中共的責任，類似於俄羅斯入侵烏克蘭之前的情況。

儘管南海艇隊做法與軍方對作戰安全和分類保密方面的偏

好作法相反，南海艇隊仍然應該透過配備充足的公共事務分遣隊，盡可能地努力做到行動透明化。一個聯合戰鬥攝影隊應該製作中共強制與非法活動的高品質影像，並透過該地區重要的社交媒體管道，進行最大程度的傳播。更進一步地，公共事務分隊應該執行完備的公民登船計畫，使地區媒體、政治人物及社運人士能站在前線，見證「天朝」是用什麼方式對待弱勢國家與環境。

這些完備的公眾活動需要費心以分階段的外交工作來補強。美國及其盟國與夥伴國應同一戰線，對每一次中共違反「海上衝突迴避規範」(Code for Unplanned Encounters at Sea, CUES)的行為提出正式抗議，並在年度海上軍事安全磋商機制(Military Maritime Consultative Agreement)峰會、西太平洋海軍研討會(Western Pacific Naval Symposium)及其他國際論壇追究中共的責任。美國政府及美軍高層與地區內重要的領導層進行交流，將進一步向盟國與夥伴國保證美國對其海洋主權的承諾，允許各方



就如何最好地共同開展戰役進行坦率的討論，並確保訊息統一。至關重要的是，必須透過外交人員報告及當地社交媒體監控資訊環境，以獲取有關戰役如何與附近居民產生共鳴的意見回饋，並吸取經驗教訓。

建議

為了實施南海戰役，政策制定者應考慮以下幾點：

正式在《聯合戰略戰役計畫》(Joint Strategic Campaign Plan)中指導制定與執行南海戰能性戰役計畫。由於被指派部隊的任務已經飽和，我們不能期待印太司令部在沒有被正式指派任務的情況下參與戰役。

集結遠征機動基地艦與美海軍巡邏艇的能力，以便在南海執行任務。加速全面採購160艘鐵鯊40呎巡邏艇(Metal Shark 40 PB)，並考慮採購或軍種間轉移美海岸防衛隊哨兵級(Sentinel-class)快速反應快艇。租用懸掛美國國旗的近海支援船以完成兵力部署、情監偵手段及後勤支援。

提供太平洋艦隊額外的作業和維持資金。一場南海戰役不符合動支海外應變作戰資金的條件，但需要加快南海戰役作業節奏，以超出基地預算所能涵蓋的範圍。

提供額外的人力支援南海戰役。在沒有動員授權的情況下，應考慮使用作為「高貴之鷹作戰」(Operation Noble Eagle)一部分所授予的權限進行個別增援，因為海域體認與海上安全，除了有助於海上反叛亂之外，還有助於國土防禦和反恐工作。透過管理軍種級別計畫的美海軍軍令部部

長指令(OpNav Instruction)，大幅擴大外事新聞發布官的能力與訓練。

贏得論述優勢

最終，在南海海域獲得擁護的規則，將是能體現在海上民眾的日常現實生活的規則。目前，中共的說法占了上風：「美國人大談特談，用其航行自由行動挑起事端，然後被我們趕走。他們手段魯莽不計後果，只是為了自己的利益打算。九段線是中國的領土，我們不會作任何退讓。」為了使盟國與夥伴國能夠在不受脅迫的情況下行使自身之海洋主權，美國必須策劃並執行一場與中共挑戰相當的戰役。

透過持續進行規模相稱的兵力部署、多國合作、保持警戒及公共問責，美國可以為南海撰寫一個更好的故事：「美海軍自1835年以來一直持續在亞洲現身，是中國出現時間的兩倍以上。¹⁰ 美國及盟國與夥伴國肩並肩反對中國的非法主張、不法活動及霸凌行為。這場鬥爭不是關於美國與中國的鬥爭，而是基於規則的國際秩序對抗『強權就是公理』。美國是一個忠實可靠的朋友，會信守承諾，美海軍始終是一支為正義而戰的全球性兵力。」

保持警戒

自2016年以來，美國透過海洋安全倡議(Maritime Security Initiative)投資了超過 4.25億美元，以幫助印太地區國家發展地區已確認海上圖像(Recognized Maritime Picture, RMP)以具備「感知、分享及貢獻」的能力。雖然其中一些資金購



面對中共南海灰色地帶戰術，美軍應如法炮製訓練紀實作為，編組人員如實記錄中共脅迫與非法行為，並透過社交媒體大肆宣揚，讓國際社會看穿其兩手策略、同聲譴責，藉此取得論述優勢。(Source: US Army/Randis Monroe)

買了安全通信系統，但最突出的成功案例是美國運輸部以網路為基礎的非機密海洋領域覺知與協調工具SeaVision。SeaVision利用政府與商業合約資料流，融合了來自地面與衛星自動識別系統(Automated Identification System)資料、衛星可見紅外線成像輻射儀(Visible Infrared Imaging Radiometer Suite)、衛星合成孔徑雷達，以及不久後可獲得的衛星電子信號偵測等情資，以組成高品質

的非機密已確認海上圖像，能支援在南海執行的反脅迫戰役。事實上，除了美海軍尚未使用外，整個東南亞海軍都已在這個工具。

可理解美海軍專注高端威脅及維持高品質共同作戰圖像的必要性，因此優先考慮機密資料流。作戰協作通常發生在封閉的、受嚴格控制的機密系統中，即使是與親密的盟國進行的合作也是如此。儘管美國國防部在「編寫新聞稿」(Writ-



ing for Release)方面做得愈來愈好，但為非五眼聯盟(Five-Eyes)夥伴國提供可發布級別的情報與計畫資料，以及外事新聞發布官的能力，仍然是讓多國合作有效進行的關鍵瓶頸。

然而，海軍航運合作與指導(Naval Cooperation And Guidance for Shipping, NCAGS)的幹部精通彌合非機密和機密系統之間的差距。海軍航運合作與指導為民用交通提供狀況覺知，以幫助確保其安全通行與意外事件下海軍艦艇的安全。海軍航運合作與指導是美海軍領導的團體，為了取得國際海域覺知以代替海軍情報合作。但這種能力

目前還無法用來支援南海戰役，因為該團體與任務完全存在於美海軍後備役職掌中，印太司令部及太平洋艦隊目前無權動員。這是一個應該克服強加的自我限制因素。

作者簡介

Joshua Taylor上校是印太司令部海軍外事軍官，也是戰略暨國際研究中心(CSIS)2018年聯邦執行研究員。文中所提為作者觀點，不一定代表美國國防部或美海軍。

Reprint from *Proceedings* with permission.

註釋

1. 「高端」兵力可以被認為是灰色船體的戰艦，如小型護衛艦、驅逐艦及巡洋艦。「低端」兵力包括海上民兵的「漁船」與美海岸防衛隊、警用與海軍巡邏艇、近海巡邏艇及近海支援船。Rizal Abdul Kadir, “‘Mahathir Doctrine’ Keeps South China Sea Peaceful,” *New Straits Times*, 5 May 2019.
2. Department of Defense, Joint Publication 5-0: *Joint Planning*, December 2020.
3. 美國在南海的盟國與夥伴國中，菲律賓是最重要需要支援的國家。它是目前面臨中共海上脅迫的唯一南海條約盟國，而且其他領土聲索國將把美國對菲律賓的支援，視為美國在該地區其他國家承諾的風向標。
4. 美海軍自2017年以來，一直在使用遠征機動基地艦(ESB)，但太平洋艦隊直到2021年才接收第一艘基思號遠征機動基地艦(USS *Miguel Keith*, ESB-5)，並且尚未在南海執行常態作業。坎利號(USS *John L. Canley*, ESB-6)於2022年6月26日命名，預計將於年底交付。
5. 美海岸防衛隊是許多南海領土聲索國首選的海上安全夥伴，因為美海岸防衛隊在外交上被認為比美海軍「更安全」，但其編組或資金都不足以支持超過小型的定期「出國任務」。
6. 《美國法典》第十編261條：當總統「確定任何外國政府或機構以實際武力或迫在眉睫的危險威脅美國安全，使美國、其公民，以及其公民之財產或其商業利益受損時」，美國註冊的艦船就可納入聯邦管制。
7. 由MH-60S反潛直升機與MQ-8C火力偵察兵無人機組成的分隊將是理想的部署兵力，而空中分遣隊也可以由陸戰隊UH-1Y直升機提供。
8. 馬來西亞特別不希望造成「運用戰艦會引來戰艦對峙」的狀況。
9. 1998年美「中」之間的《海上軍事安全磋商》與1972年簽署的《美俄防止公海及其上空意外事故協定》類似，提出了一個機制，討論空中與海上互動的安全性及專業性，以減少因誤解及意外造成衝突升級的風險。
10. 東印度戰隊成立於1835年，部署了美海軍波托馬克號(USS *Potomac*)及孔雀號(USS *Peacock*)。