



● 作者/Jasper Campbell and James Martin

● 譯者/周敦彥

● 審者/丁勇仁

因應中共封鎖的後勤整備

Prepare the Logistics to Break a Chinese Blockade of Taiwan

取材/2022年10月美國海軍學會月刊(*Proceedings*, October/2022)

毫無疑問，中共希望用其治理模式「統一」臺灣。儘管方式(包括使用武力在內)仍不明確，但兩種可能的情况如次：

1. 中共不武力犯臺，而是試圖使臺灣孤立無援，斷絕海上貿易。在這種情況下，美國可能是唯一能夠突破強制隔離，並為臺灣提供所需物資的國家。
 2. 戰爭爆發，可能是由於強制隔離所造成的結果，也可能是由於其他事件的交互影響，導致美國及其盟國陷入印太地區的全面衝突。
- 無論是哪種情況，美國的航運對於臺灣全球物

流供應鏈的確保及物資輸入的暢通都至關重要。不幸的是，美國商船隊的規模已經遠不如第二次世界大戰的巔峰時期。全球化及全球供應鏈的複雜性已經阻礙了美國商船運輸的覆蓋範圍；目前只有125艘美國海軍補給艦正在服役，全球僅有約140艘懸掛美國國旗的商船。¹

幸運的是，在這兩種情況下都有取得成功的歷史藍圖：英國在福克蘭戰爭中所採取的「徵租商船」(Ships Taken Up from Trade, STUFT)，以及波斯灣戰爭中的「誠摯決心行動」(Operation Earnest Will)都快速地為美國建立與保護美海軍後勤體系

若中共試圖強制隔離臺灣，美國及其盟國必須依海牙公約完成準備，以迅速編組與部署商船。而福克蘭戰爭及兩伊戰爭則為此提供了良好的例證。

(Source: DVIDS)

提供了指引。當美國為印太地區的潛在衝突調集資源時，應該參考這些以往的經驗教訓。

徵租商船

福克蘭戰爭不斷被當作現代「飛彈時代」海軍衝突的一個經典案例。經常被研究的一個面向是這場衝突所需要的龐大後勤體系，足以在地球盡頭為一個航艦打擊群提供長達74天的支援。「徵租商船」是海軍部所採用的關鍵法律機制，用來徵用英國籍船隻，將人員、物資和軍需品運輸到作戰區域。從改裝成運兵船的豪華客輪到改裝成獵潛

船的拖網漁船，第一海務大臣利奇爵士(The First Sea Lord Admiral Sir Henry Leach)下令徵用47艘英國商用船舶，他直白表示：「為艦隊提供人力和支援，錢不是問題。」²

當英國從福克蘭衝突中獲勝時，軍事與商業的結合被認為是取得勝利的關鍵因素，因為福克蘭群島遠在8,000英里之外，最近的友好港口距離也有3,500英里左右。儘管英國海軍部在敵對行動開始僅幾周後，就能夠對「徵租商船」計畫範圍內的船隊進行改裝並命令船員啟航，但是其法律權限植基於三個主要因素。



1982年6月14日，仙女座號(HMS Andromeda [F57]，圖左)與坎培拉號(SS Canberra，圖右)在福克蘭群島史丹利港(Port Stanley)外行駛。(Source: Wikipedia)

首先，「皇家特權」是定義鬆散的王室殘餘權力，由國王或女王擁有並授權行政部門執行，賦予政府徵用船隻的權力。此一權力可以追溯至1138年。³ 其次，1907年的《海牙公約》第七公約列述了各國可以將商船改裝為軍艦的政策。實施這些政策旨在廢除私掠行為，更重要的是，「區分那些有權及無權使用合法軍事力量的船隻，進而將違法海戰行為的責任歸咎於國家」。最後，商船轉換為軍艦必須符合六項標準，才能維持軍艦的特權，包括管理船旗國、船員和遵守戰爭法。⁴

這些措施讓英國海軍部得以將商船轉換為合法的軍艦，並在

短短七週內擴大其運輸船隊，從而創造了在地球另一端贏得戰爭所需的後勤體系。

誠摯決心行動

如果說福克蘭戰爭為美國如何組建一支商業軍事船隊(Commercial-Military Fleet)提供了一個範本，那麼誠摯決心行動則說明了為什麼這樣一個船隊可能是必要的。美國參與1980年代的兩伊戰爭是基於1980年的卡特主義(Carter Doctrine)，即任何外部勢力試圖控制波斯灣地區都將被「視為對美國重大利益的攻擊，這種攻擊將採取一切必要手段予以擊退，包括軍事力量」。儘管該主義是基於對蘇

聯干涉該地區的擔憂，但是在九個月後，當伊拉克越過伊朗邊境時，該主義所傳遞的訊息仍然受到了考驗。隨著地面衝突在1984年陷入僵局，伊拉克試圖通過升級其在波斯灣的反航運行動來扭轉局勢，理論上目標是伊朗的石油工業資產。這場衝突演變成了一場混戰；到1986年，油輪戰(Tanker War)已經導致超過296起針對各國商船的攻擊事件。⁵

1986年12月，科威特請求美國為其五艘油輪提供美國船旗國地位，以確保免受伊朗的襲擊。直到此時，美國一直努力保持中立。然而，科威特的請求，加上史塔克號飛彈巡防艦(USS Stark)被伊拉克飛魚飛彈攻擊，迫使美國改變其立場：於1987年7月發動了誠摯決心行動。

這次行動的前提是為了穩定波斯灣地區，並阻止對科威特與國際船隻的進一步侵犯，美海軍需要在整個波斯灣地區執行護航任務。海軍認為，壓倒性海上武力的存在足以緩和海上衝突，並為該地區帶來和平。不幸的是，此一戰略並沒有按照計畫進行。伊朗及美國的衝突迅速升級，最終導致美國文森斯號飛

彈巡洋艦(USS Vincennes)擊落伊朗客機的悲劇事件。加上美國對羅伯茲號飛彈巡防艦(USS Samuel B. Roberts)觸雷做出強硬回應，最終導致伊朗在1988年7月要求停火。⁶

經驗教訓

在福克蘭戰爭的戰後仲裁中，阿根廷對英國提出了多項不當行為的抗議。英國伊莉莎白女王二世號郵輪作為部隊運輸工具，被指控不當懸掛非戰鬥旗幟，而根據海牙公約，該郵輪作為軍艦，阿根廷軍隊應該可以將其視為合法攻擊的目標。⁷ 這為交戰國留下了一個空間，可以正當摧毀一艘懸掛類似旗幟的船隻，如果該船隻被認為是可以產生優勢的軍事目標。

雖然阿根廷可能只有在敵對行動停止後才能對「徵租商船」的法律公信力提出異議，但是中共肯定不會犯同樣的錯誤。鑑於中共能接觸全球媒體，以及聯合國等國際治理機制，因此可以假設，由美國領導國際合作來建立一支突破封鎖的商船隊，在該商船隊升起旗幟之前將遭受無數次破壞、摧毀及非法化的攻擊。準備將是關鍵：雙邊協議、計畫及資源分配戰略，甚至是人員配置，都需要在衝突出現之前儘早確立。未雨綢繆的理由有兩個：這將確保美國能向臺灣提供緊急援助，並確保美國與其盟國在行動受到輿論約束之前進入執行階段——因為輿論將被中共操縱。

此外，雖然誠摯決心行動確實導致了波斯灣地區敵對行動的結束，但是很難說美海軍的存在具有降低緊張情勢的作用。美國確保波斯灣安全的意圖是為了全球市場的利益，然而伊朗對這場衝

突的理解則是基於伊朗最高領袖政權正當性存在爭議之概念，這顯示了明顯的戰略不匹配。

如果美國與其盟國試圖突破對臺灣的強制隔離，就必須意識到所欲批駁的競爭者，其正當性不論在國內或國外，都繫於行動是否成功。單靠這種性質的後勤任務無法結束這樣的衝突，但是可以作為緩和局勢的基礎，在緊張的地緣政治局勢演變成公開的衝突之前，為外交談判提供充足的喘息空間。因此，這樣的行動不能僅僅是為了維持穩定，而是需要確定範圍且做好現實的預期準備，就是除非外交或其他外部國際壓力能夠化解局勢，否則局勢就可能升級為公開的敵對行動。

當前船隊狀況

福克蘭戰爭與誠摯決心行動是現代大規模動員商船船隊來增援軍事行動的兩個例子。對於印太地區未來可能的衝突，這種軍民一體化必須在更大的規模上進行。

「美國海上後勤能力」(U.S. maritime logistics capability)下轄的有美海軍的軍事海運指揮部(Military Sealift Command, MSC)、美國運輸部的海事管理局(Maritime Administration, MarAd)，以及規模較小的美陸軍相關單位。令人不安的是，雖然確切的數字各不相同，但是根據公開數據的最佳估計顯示，這支艦隊包括：

- 軍事海運指揮部船舶：125艘
- 國防戰備後備役艦隊(National Defense Ready Reserve, NDRR) 船舶：100艘
- 戰備後備部隊(隸屬於國防戰備後備役艦隊)船舶：41艘



- 「海事安全計畫」(Maritime Security Program, MSP) 船舶：60艘
- 美陸軍船隊(美陸軍運輸部隊) 船舶：62艘
- 總計：388艘

對這個數字應該持保留態度，因為所計算的並不是「真正」的後勤船舶，例如遠洋拖船。即使美國能夠及時集結388艘船隻，也幾乎肯定不足以支持臺灣或滿足熱戰(Kinetic War)的壓倒性需求。

建議

鑑於美國海上後勤體系的不足，僅靠資本重組無法滿足未來衝突的需求。在財政緊縮的環境下，不太可能大膽耗費資金來解決後勤能力的差距。此外，考慮到瓊斯法(Jones Act)改革的棘手性質，假設該法能在必要時限內被修改是不切實際的。為了解決美國後勤能力及需求間之差距，必須強調低成本且高效能的解

決方案。基於這些考量，美國應該採取雙管齊下的方法。

無縫接軌整合。最重要的是，簡單的步驟可確保美國與其夥伴間之軍事作業互通性。注重細節，例如確定海上整補使用正確的設備，對於作業互通性至關重要。航空領域，隨著第五代戰鬥機和先進直升機的出現，帶來了無數工程、維護及管理方面的挑戰。保證相容的航空燃料、飛行甲板獲得認證及飛行員接受落艦訓練，甚至是零件與維修都將是解決印太地區整合挑戰的關鍵。

在這方面的成績，美國及其盟國已經取得重大的進展。四方安全對話國家中，澳大利亞及印度已經開始使用不同機型的MH-60海鷹直升機，而日本則宣布打算將不同版本的F-35戰機用於航空母艦艦載機。雖然這些努力並非是解決所有作業互通性問題的萬靈丹，但是顯然技術上的能力已經存在。幸運的

是，確保作業互通性的措施牢牢掌握在美國國防部層級，只需要與同行進行強有力的溝通和適度的投資即可實現，而不需要巨額支出或動員龐大的艦隊。

「換旗行動」(Reflagging operations)。美國必須與商業航運業者及其所屬國家達成一系列的船旗國協定，以便在中共進行強制隔離或公開敵對行動的情況下保護商業航運，並對進一步事態升級提供可信的嚇阻。美國需要一個能夠快速獲得更大運輸噸位的體系。幸運的是，已經有一個經過驗證的範本來執行這樣的工作。美國運輸部海事管理局掌管的海事安全計畫是一項公私合作夥伴關係，允許美國政府有效地「租用」懸掛美國國旗的船隻，並由美國船員執行軍事行動的海上後勤作業。值得注意的是，自2009年以來，海事安全計畫的船隻運送了99%前往阿富汗及伊拉克的貨物。然而儘管努力擴大能量，但是該計畫目前

臺海局勢晦暗不明，美軍必須完成各項後勤整備，即時以低成本、高效能手段援助印太地區軍事行動。(Source: USN/Eli J. Medellin)



仍被美國國會限制在60艘船舶。⁸

鑑於美國商業船隊噸位的缺口，在這樣的衝突中提供可擴展後勤能量的解決方案必須尋求盟國的支持。此一解決方案將參酌「徵租商船」、誠摯決心行動，以及海事安全計畫的特點，以迅速產生海運能量。

首先，美國必須進行研究並建立一份候選國的簡要清單。標準應包括各候選國與臺灣的貿易關係程度、可用的航運噸位，以及各候選國支持採取果斷行動對抗中共敵意行為的可能性。若干地區都有機會，諸如東南亞、歐洲、非洲及拉丁美洲等。對來自這些地區的盟國提供適度的補貼及規劃框架，美國可以奠定部署龐大盟國航運船隊的基礎——這些船隊由盟國擁有、配備船員及操作，運用更廣泛的行動來遏止中共的侵略行為，並受到武裝衝突法及美海軍力量的保護。

在這種盤算中應該考慮兩個關鍵因素。首先，確保參與其中的公司不是由陸資銀行承保——截至2018年，前15大航運投資組合中有三個是由陸資銀行所持有，其中包括前五大中的兩個。此外，確保船舶沒有敵對國籍的船員——在這種情況下就

是指陸籍船員。幸運的是，由於商業航運業的船員大部分都是菲律賓籍與印度籍，所以這只是次要的考慮因素。

誠然，爆發衝突會導致情況更為複雜。考慮到陸資航運公司的數量及其在世界航運量中的主導地位，如果爆發衝突，全球海運很可能會出現兩極分化。如德國、法國及英國般表現出對「自由開放」印太地區感興趣的國家，在這種情況下可能會與美國站在同一邊。這些國家擁有具備競爭力的國內航運業，在與北歐航運公司相結合後，綜合起來在噸位及投資額方面即可與陸資航運公司的優勢地位相抗衡。

雖然臺灣未來與中共的關係尚不確定，但是若在出現衝突或接近衝突的情況下，美國必須隨時準備好在印太地區需要的地方提供糧食、燃料、軍火及其他後勤支援。如果美國希望實現以低成本且高效能的成果，來援助位於印太地區的軍事行動，就必須將其「徵租商船」計畫納入整合。

版權聲明

Reprint from *Proceedings* with permission.

註釋

1. Paul McLeary, "How Much Sealift Does U.S. Have for Crisis? It's Not Sure," *Breaking Defense*, 12 August 2019.
2. Nick Kerry, "The Falklands Campaign," *Naval War College Review* 35, no. 6 (November–December 1982): 14–21; and LCDR Andrew A. King, USN, "The Falkland Island Campaign of 1982: A Case Study and Lessons for the United States Today," *GlobalSecurity.org* (1982).
3. Elizabeth Chadwick, "Merchant Ship Conversion in Warfare, the Falklands (Malvinas) Conflict and the Requisition of the QE2," *Journal of the History of International Law* 12, no. 1 (March 2010): 71–100.
4. Chadwick, "Merchant Ship Conversion in Warfare."
5. Stephen Andrew Kelley, "Better Lucky than Good: Operation Earnest Will as Gunboat Diplomacy," Naval Post Graduate School master's thesis (June 2017).
6. Kelley, "Better Lucky than Good."
7. Chadwick, "Merchant Ship Conversion in Warfare."
8. U.S. Department of Transportation, "Maritime Security Program."