



FOCUS

專題報導



● 作者/Jerry Hendrix

● 譯者/余振國

● 審者/黃坤銘

重建美國海上優勢

The Age of American Naval Dominance Is Over

取材/2023年3月13日美國大西洋月刊(*The Atlantic*, March 13/2023)

過往美國曾仰仗雄厚海事產業贏得第二次世界大戰，但現在美海軍艦隊規模卻大不如前，海事產業也乏善可陳。本文建議美國回顧過往海權發展史，再次聚焦海上戰力，重拾美國海上榮景。

F/A-18F型機從美海軍第5航艦打擊群旗艦雷根號
(USS Ronald Reagan)甲板上起飛。

(Source: USN/Eduardo Otero)



只有為數不多的美國人(或者說地球上少數人)依稀記得公海自由(Freedom of the Seas)還是種奢求的時代。但事實上,綜觀人類歷史,多數時期並不存在絕對公海自由。海盜猖獗、掠奪成性的國家及大國艦隊都可以在海上肆無忌憚、為所欲為。目前公海自由光景是第二次世界大戰結束後才出現的,民眾可以隨心所欲從事航運,目前海上運輸總量超過全球總貿易量80%——其中包括石油、天然氣、穀物、原礦砂及各種加工產品。因為在這個時代,公海自由幾乎就是常態,所以,如果我們真的這麼想,就很容易誤認為這就類似於地球自轉或萬有引力——世界萬物原本的運作方式,而不是一種需要花費心思維護與強制執行的人為架構。

但是,如果我們不再繼續確保船舶通行安全,該怎麼辦?如果海洋不再能自由航行,又該怎麼辦?

每隔一段時間,美國人就會突然意識到,自身生活方式、生計,甚至生命,是多麼依賴能在世界自由航行的船隻。2021年,貨輪長賜輪(Ever Given)擱淺,堵塞蘇伊士運河(Suez Canal),迫使往返於亞洲與歐洲間的船隻繞道非洲,延誤原訂航程與提高運輸成本。幾個月後,由於新冠病毒肆虐,讓100多艘貨輪擠在加州長堤港(Port of Long Beach)與洛杉磯港外錨泊、等候進港,導致美國供應鏈大亂。

雖然這些事件代價高昂,但僅造成短暫衝擊。然而,我們可以試想,若是航運長期受阻,會是何種光景。俄羅斯可以宣布大部分北冰洋(Arctic Ocean)海域為俄羅斯領海,曲解《聯合國海洋法

公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea)來支持前述領海主張。然後,俄羅斯將允許盟國在這條航路通行,阻卻忤逆俄羅斯意願的國家過境。美海軍自1950年代以來,就沒有建造過能在北極海域作戰的水面艦,而北約其他國家目前也無法抵制俄羅斯類似險招。

或許,習近平可能最先採取行動,試圖奪取臺灣,部署中共攻船彈道飛彈與其他武器來遏止西方國家海軍船艦,藉此鞏固自身國內聲望。食髓知味後,試圖鞏固東海大部分海域,聲討整個南海領海主權,或對過境散裝貨船(Bulk Carrier)徵收高額關稅與轉運費。當地地方官員可能在索賄後,才會加速船隻通關作業。

只要有一個國家開先例,其他各國必然群起效尤,接二連三要求擴大自身領海,並從商業活動中竭盡所能攫取利益。接著,海盜趁虛而入,違法行為接踵而至,從各國領海爭端混亂局勢中獲取利益。

當前大型貨輪與油輪將會銷聲匿跡,取而代之的是運送稀有貴重貨物的小型貨船,藉以快速穿越過海盜與腐敗官員眼皮子下。仰賴遊客維生的遊輪業,也可能面臨劫持事件,導致營運舉步維艱。只要發生一次前述偶發事件,就可能產生整個行業的連鎖效應。海上交通線將失去過往高額運量。由於缺乏商業活動與航道維護,巴拿馬運河與蘇伊士運河等可能會逐漸淤塞。直布羅陀(Gibraltar)海峽、荷莫茲(Hormuz)海峽、麻六甲(Malacca)海峽及巽他(Sunda)海峽等天然扼制點,可能會恢復歷史上掠奪者避風港的角色。現在,周遭可自由航行的海域(如同我們每天呼吸的空

氣)都不復存在。

如果海上貿易衰退，市場就會由外銷轉為內需導向，進而引發第二次全球大蕭條。世界各國必須仰賴國內天然資源，或者從鄰近國家購買或奪取資源以維持生計。70年來，海洋一直被認為是全球公域，現在卻成為無人問津的蠻荒之地。這就是不深思熟慮所招致的事態。

在美國人生活中，隨處可見海權(即使未察覺)影響力。開車經過沃爾瑪(Walmart)、BJ批發

俱樂部(BJ's Wholesale Club)、勞氏公司(Lowe's)或家得寶(Home Depot)時，腦海中就會浮現貨輪將產品從低價批量生產之處，運到銷售市場，以更高價格轉賣給消費者。美國經濟與安全都繫於海洋——這是一個根本事實，因此當我們面對世界時，應該要以此為核心。

現在，美國應該再次以海權國家角度去思考與採取行動。正如海軍歷史學家蘭伯特(Andrew Lambert)所解釋，海權國家明白自身財富與實力主要來

自海上貿易，並利用海權工具促進與保護自身利益。海權國家會儘可能避免直接參與各種大型或小型陸上戰爭。歷史上只有少數幾個真正海權國家——其中最著名的是英國(Great Britain)、荷蘭共和國(Dutch Republic)、威尼斯(Venice)及迦太基(Carthage)。

筆者在印第安納州乳牛場長大，在美海軍服役26年，曾經派赴中東與南斯拉夫(Yugoslavia)支援海上與空中作戰。此外，曾在幾所大學攻讀研究所，並擔

新冠疫情期間，許多貨輪在加州長堤港與洛杉磯港外錨泊，導致美國供應鏈大亂。(Source: 達志/AP)





任五角大廈高階官員顧問與戰略研究人員。然而，個人興趣與觀點展露美國中西部風格，個人著作也試圖強調海權重要性，以及經濟活動對海洋的依賴。

儘管筆者在前述領域經驗豐富，但卻始終無法說服母親瞭解海洋的重要性。母親退休前幾年在家鄉沃爾瑪工作，起先是在收銀臺，後來轉調會計部門。母親關注新聞，對世界事務極度好奇，而我們母子關係親近、經常交談。母親樂見筆者加入美海軍服役，但並不認為筆者工作內容對她的生活是多麼不可或缺。筆者經常告訴母親：「如果妳喜歡沃爾瑪，那就應

該熱愛海軍。正是因為海軍，沃爾瑪才做得成生意。」但對母親來說，投入海軍主要意謂著，不同於投身美陸軍或陸戰隊、部署伊拉克或阿富汗的朋友與表親，筆者可能不會挨敵人子彈。母親的觀點與戰略家克羅普西(Seth Cropsey)所說的「海盲症」(Seablindness)現象完全一致。

當今世人很難理解，第二次世界大戰後，世局如何快速轉變，轉變浪潮如何席捲世界各地。1609年，荷蘭哲學家格勞秀斯(Hugo Grotius)首次提出「自由的海洋」(Mare Liberum)概念，而第二次世界大戰重創世界上所有反對前述概念的大

國。美國與英國這兩個傳統上支持公海自由的國家不僅取得勝利，也坐擁壓倒性的海軍主導地位。兩國海軍整體兵力勝過世界上其他各國海軍兵力總和。公海自由不再只是空想，已然成為現實。

貿易在安全環境中蓬勃發展。經濟全球化使得食品、能源、勞動力及各種商品較易以低成本互通有無，世界經濟總產值(經通貨膨脹調整後)從1940年近8兆美元增長到75年後100兆美元以上。經濟繁榮後，其他面向也隨之改善。大約在同一時期內，也就是從第二次世界大戰到現在，世界上每天生活費用不到1.9美元的極端貧困人口比例，從超過60%下降到10%左右。全球識字率人口則翻升一倍，達到85%以上。全球平均壽命在1950年為46歲，2019年時，已經上升到73歲。

這一切都拜公海自由所賜，而公海自由又取決於以美國為首、信奉此種自由的國家所掌握之海權。

但這項大業的成功，現在卻反過來威脅自身未來發展。「海盲症」已成為一種地域性現象。



海權影響力在美國人民生活中隨處可見，沃爾瑪、勞氏公司及家得寶等零售業，就是透過海運進出口貨物。(Source: 達志/AP)

美國不再像以前那樣挹注資金，籌備鞏固與擴張海權的相關手段。1960年代，美國商用造船業全球市占率開始下滑，並由勞動力成本較低、戰後重建國內工業的國家取而代之。1981年，雷根(Ronald Reagan)總統上任後，美國造船業更是加速下滑。為了支持自由市場，政府開始縮減支持造船業補貼。這是人為抉擇產生的結果，本來也可能會有截然不同的結果。美國飛機製造商以國家安全為由，成功遊說相關人員，在後續幾十年繼續維持、甚至增加自身行業相關補貼，而最終也如願以償。

一個國家在供應鏈關鍵環節依賴其他國家絕無任何好處，但這就是美國當前處境。1977年，美國造船廠建造總噸位超過100萬的商船。2005年，這個數字卻下降到30萬噸。如今，大多數在美國建造的商船都是為官方客戶(例如海事管理局)或私人公司建造，這些私人公司根據1920年《瓊斯法》(Jones Act)，使用懸掛美國國旗船隻，才能在美國港口間運輸貨物。

美海軍也逐漸縮編。第二次世界大戰結束後，海軍報廢許多艦艇，並將諸多艦艇編入後備役封存艦隊(Mothball Fleet)。接下來20年裡，現役海軍艦隊規模一直維持在1,000艘左右。但從1969年開始，總數開始下滑。1971年，艦隊規模更降至750艘。再過10年，艦艇數規模又減少到521艘。1980年，雷根競選時承諾重建海軍，誓言將整體艦隊規模提升至600艘艦艇，而在海軍部時任部長雷曼(John Lehman)的幹練領導下，雷根幾乎實現此目標。在雷根執政八年裡，海軍艦隊的規模攀升至590多艘。

然後冷戰結束。老布希總統與克林頓總統削減軍方部隊編制、船艦、飛機及岸基基礎設施相關預算。歐巴馬總統執政期間，美海軍戰鬥艦最低數量為271艘。與此同時，中共與俄羅斯都以不同方式，開始發展挑戰美國領導的全球公海自由貿易體系。

俄羅斯開始投資建造高度先進核動力潛艦，旨在破壞歐洲與北美地區，或北約國家間之海上聯繫。中共曾一度享有兩位數國內生產毛額年度增長率，並擴大商用與海軍船艦產能。中共海軍規模擴編兩倍，注資開發遠程感測器與飛彈，具備阻絕距海岸1,000多英里商船與軍艦的能力。俄羅斯與中共還試圖將領海擴張到國際水域，目的是要控制沿海附近與勢力範圍內的海上自由通行權。簡而言之，一些專制大國正試圖封鎖全球公域。

如今，美國財政左支右絀，逼近舉債上限，又因近期軍事衝突而憂心忡忡——遠離本土的大批常備部隊在伊拉克與阿富汗進行陸上行動，最後也身陷代價高昂的泥淖。美國已經無法重返過往榮光，兼具大陸主義與海洋主義強權雙重頭銜，但仍可對國際事務施加影響，同時避免捲入其他國家事務。美國未來戰略應聚焦海上。

過去，美國人就深諳此道。美國一開始就以海權建國：《美國憲法》明確指示美國國會要「建立並維持海軍艦隊」。相比之下，《美國憲法》同一條款則要求立法機關「籌建陸軍與供給軍需」，但規定國防預算撥款期限「不得超過兩年」。可見美國開國元勳們對龐大常備軍的反感。

1794年，華盛頓總統促成《海軍法》立法，斥資建造美海軍最初六艘巡防艦(其中一艘就是著



名的美海軍憲法號，即「老鐵殼」[Old Ironsides]，至今仍在服役）。在告別演說中，華盛頓主張美國採取海軍至上的外交政策，告誡後續執政團隊，千萬不要與外國勢力「勾結與糾纏」，以免讓這個年輕國家捲入歐洲大陸戰爭。相反地，華盛頓推崇的戰略，就是保護美國公海貿易，透過臨時協議擴大美國利益，而非仰賴長期結盟。這種海權世界觀成為美國早期外交政策的核心。

隨著時間推移，情況發生變化。美國被局部衝突與領土擴張問題所擾，於是轉而關注內部事務，成為北美洲強國。但到了十九世紀末，這種時代已走到盡頭。

1890年，美海軍上校馬漢(Alfred Thayer Mahan)在《大西洋月刊》發表一篇文章，以〈美國向外看〉(The United States Looking Outward)為題。馬漢認為，隨著領土擴張結束，美國實質上已成為一個海島國家，傲視東部與西部海洋。因此，美國應專注向外發展：從事海上活動、投入海上貿易，以及在世界上海上擴大影響力。

馬漢想要終結美國產業長期存在的保護主義，當時美國產業已經成長茁壯，可以在全球市場競爭。推而廣之，馬漢還想建立一支大規模商船隊，將貨物從美國工廠出口到國外，並建立一支大規模海軍艦隊來護航。馬漢用寥寥幾千字，論述條理分明、脈絡清晰的戰略，堅稱美國應再次成為貨真價實的海上強權。

馬漢的願景對美國造成深遠影響。老羅斯福總統與洛奇參議員(Henry Cabot Lodge)等政治家主張建立大型商船隊與海軍艦隊，以及穿越中美洲的運河。馬漢、老羅斯福及洛奇相信，海權是國力的催化劑，且深切希望美國成為二十世紀首屈一指的國家。美海軍迅速擴張(特別是主力戰艦與巡洋艦)，與其他全球性大國艦隊規模並駕齊驅。英國、德國、法國及義大利領導人也拜讀馬漢著作，都想鞏固進入海外帝國的商業通道。後續的海上軍備競賽，破壞第一次世界大戰前幾年的軍力平衡。

這篇文章並不是要討論美海軍戰力發展歷程，更不是要講

述其他國家海上戰力。本文只是指出1930年代，全新技術正在改變海上形勢。飛機、航空母艦、兩棲突擊艦(Amphibious Assault Ship)、潛艦等武器載臺都具備較佳戰力。第二次世界大戰期間，海洋再次成為戰場。戰鬥場景超乎馬漢想像，艦隊甚至會與鬼魅般的艦船對峙，而戰機也接續升空，在空中不斷纏鬥。最終，勝利關鍵卻不是彈藥或魚雷，而是美國海事產業基地。戰爭初期，美國僅坐擁790艘艦艇，但到戰爭結束時，艦艇總數卻超過6,700艘。

戰後，沒有國家能在公海挑戰美國商船隊或海軍艦隊。美國擁有極度優勢，以至於幾十年來，沒有國家試圖與之匹敵。美國與盟友合作，建立自由且暢行無阻的國際貿易體系。這是馬漢主義時代的巔峰。

這是史上第一次，海洋成為一條開放自由的交通要道，而人們也自然而然將其視為理所當然，很少認真看待公海自由的重要性與可能面臨的挑戰。

全新海權戰略不僅要擴編海軍艦艇，還須先從經濟層面著手。

過去40年，美國國內產業與藍領工作大量流失。現在，美國身陷全新大國競爭，主要競爭對手是日漸崛起的中共，以及日落西山、情勢不穩的俄羅斯。重工業是海權的基礎。美國不能僅依賴他國(即便是友邦)製造業來滿足國家安全需求。

1993年，美國國防部前副部長裴利(William Perry)邀請主要國防合約商主管在華府共進晚餐——這頓飯後來被稱為踏入國防安全領域的「最後晚餐」。裴利詳細說明國防預算削減規劃，飯局中傳達的資訊很明確：如果美國國防工業要青山常在、綠水長流，就須進行整併。不久之後，諾斯洛普(Northrop)收購格魯曼(Grumman)成立諾格(Northrop Grumman)。洛克希德(Lockheed)

與馬丁·瑪麗埃塔(Martin Marietta)整併為洛馬(Lockheed Martin)。幾年後，波音(Boeing)與麥道(McDonnell Douglas)整併，而麥道先前就已進行合併。在造船業，通用動力(General Dynamics)透過電船公司(Electric Boat)製造潛艦，收購海軍造船廠巴斯鋼鐵廠(Bath Iron Works)與國家鋼鐵造船公司(National Steel and Shipbuilding Company)。

前述併購案保全國防產業，但也付出代價——整體產能急劇下滑。第二次世界大戰期間，美國擁有50多座長度超過150公尺的乾船塢(也就是組裝船舶的重工業場所)，每個船塢都能建造商船與美海軍艦艇。如今，美國僅有23座乾船塢，



通用動力電船公司獲撥2億1,700萬美金，全數投入建造維吉尼亞級潛艦。(Source: General Dynamics Electric Boat)



其中只有幾十座符合海軍造艦標準。

美國必須推行滿足國家安全需求的海權工業政策：建設鋼鐵廠與晶圓代工廠、發展極音速滑翔彈體(Hypersonic Glide Bodies)與自主無人水下載具(Autonomous Unmanned Undersea Vehicles)。美國須推行針對性稅制《國防生產法》(Defense Production Act)，甚至可能是類似近期振興關鍵半導體業《晶片法》(CHIPS Act)的《艦船法》(Ships Act)來培育全新造船業。

另外，轉告過往鼓勵合併的國防公司，關鍵產業子公司應該進行拆分，藉以鼓勵競爭與恢復彈性，並獎勵落實拆分政策的公司。例如，2011年，航太巨頭諾格將造船業務拆分，分別在維吉尼亞州紐波特紐斯(Newport News)與密西西比州巴斯卡古拉(Pascagoula)成立亨廷頓英格爾斯公司(Huntington Ingalls)。鼓勵更多相關企業拆分業務，不僅能增加國家國防產業深度，還能鼓勵重工業零件供應商持續發展，而這些公司已經經歷長達30年的整合或走向滅亡。

造船業更可以增加就業機會。造船廠增加一個就業機會，下游供應商平均就會增加五個就業機會——採礦、製造及能源等領域的高薪藍領工作職位。

多數停靠美國港口的民用商船、貨輪、原礦砂船及超級油輪皆是在海外建造、懸掛外國國旗。我們忽視建造商船能力與建造海軍艦艇能力的連動關係，這也是導致後者建造成本是1989年兩倍之原因。缺少懸掛美國國旗的民用船隻會使國家變得不堪一擊。時至今日，洛杉磯港與長灘港貨輪塞港的情況仍歷歷在目，但如果明天中共禁

止龐大貨輪停靠美國港口，就可能會面臨無貨輪可用的衝擊。今天，美國相當自豪，能夠運送液化天然氣供歐洲盟友使用，但明天可能無法出口能源，因為我們毫無運輸液化天然氣的船隻。美國須重振民用造船業，並視為國家安全問題。

為了重振美國商船建造業，美國須比照歐洲與亞洲造船廠，對國內企業進行同等補貼。自1920年代起美國商業航空公司成立以來，政府就一直補貼商業航空業。初期，如果沒有美國政府大力支持，馬斯克(Elon Musk)太空探索科技公司(SpaceX)也不會如此輝煌騰達，而造船業也同樣至關重要。

再次工業化(特別是恢復商船建造產能與出口導向產業)將能建立技術先進的新型海軍。透過增加競爭、擴大下游供應商數量，以及招募造船工人等方式，降低海軍艦艇建造成本。

傳統上，無論美國貿易走到何方，美國國旗都會跟著腳步，通常都會以海軍形式展現。但全新海軍必須煥然一新，不能和過往海軍完全相同。如果真是如此，就犯了戰略錯誤。敵對大國開發艦艇與飛彈，以美軍航空母艦與其他大型水面艦艇為主要目標，美國應該加大投資力道，配備最新長程變軌極音速飛彈的先進潛艦。美國應該展望未來，研發國產高匿蹤性潛艦與所向無敵的極音速飛彈。

然而，美海軍不僅是一支戰時部隊，在承平時期的也有獨一無二任務：持續向前投射可靠兵力，高掛美國國旗與捍衛美國利益。海軍指揮官已經確認，美軍艦艇必須近乎24小時，不間斷部署全球18個海域，以表明我們的決心。冷戰期間，美海

軍每天都有大約150艘艦艇在海上巡航。隨著艦隊規模縮小(目前只有293艘)，美海軍當前很難派出100艘艦艇全時在海上執行任務。海軍將領最近提出一個目標，任何時候都確保有75艘艦艇能「執行任務」。目前，艦隊中約有20艘艦艇正在進行訓練，只有約40艘艦艇在地區作戰司令麾下進行部署。如此一來，將導致北冰洋與黑海等重要海域出現真空，而敵人一直渴望去填補這些真空。

最近，美海軍軍令部長呼籲組建一支大約500艘艦艇的艦隊。渠迅速指出，前述艦隊包括約50艘新型飛彈巡防艦(能與盟國及夥伴並肩作戰的小型水面艦)，以及150個無人水面與水下平臺，徹底翻轉海軍作戰方式。前述巡防艦目前在密西根湖(Lake Michigan)湖畔組裝，而無人艦艇艦身因非傳統設計且尺寸較小，因此分散到較小造船廠進行建造(包括墨西哥灣、密西西比河與俄亥俄河沿岸，以及五大湖區造船廠)，第二次世界大戰期間，美海軍也曾在前述地點建造船艦與潛艦。將前述類型艦艇與先進潛艇搭配，能夠讓美海軍延續過往氣勢，繼續發揮影響力與投射武力。

在過往50年人生歷程中，個人親眼目睹海洋至上與海洋自由理念大幅度從國家重大政策中消失殆盡，而下一個重大軍事挑戰卻很可能來自海上對抗。世界上大國間(尤其是擁有核武的大國)不敢直接大動干戈，反而會在網絡空間、外太空及海上等全球公域中相互對抗。海洋將再次成為戰場，而美國與世界各國根本都還沒做好準備。

當然，有些人會認為，美國國家利益涵蓋層面廣泛，涉及全球各地，而維護前述利益最好的辦

法就是擴大東歐、中東及南韓等地區之地面部隊，以表彰美國捍衛國家利益決心，也應該削減美空軍與美海軍部隊來彌補前述地面部隊軍事開銷。其他「撤資後轉投資」學派的人，則聚焦未來科技前景，認為應逐步淘汰傳統作戰平臺、減少傳統任務，轉而注資開發全新高效飛彈或網路系統。擴大地面駐軍會讓美國陷入死胡同，而押注未來科技則像是一種無憑無據的豪賭。

國家安全戰略以海權為中心將助美國取得全新優勢。前述戰略大幅鼓吹歐亞大陸盟友與夥伴國家擴增地面部隊，並與美國緊密地合作。如果前述盟友增建戰車、擴編地面部隊，美國就可承諾建立一條以西半球為起點的越洋補給線。過去70年，美國在盟國境內駐軍，牽制敵對國家，盟國也趁機減少國防開銷，現在該是一改過往做法的時候了。

精心策劃的海權戰略將使美國重拾全球領導地位。美國必須避免捲入他國地面戰爭，克制住全球事務、事必躬親的衝動，轉而專注提升海上影響力。重建一個工業化國家，以中產階級為核心，大量製造商品，以國造船隻將貨物出口全球市場。

美國在馬漢時代就深諳此道，而現在中共也心知肚明。美國必須重新汲取戰略、地理及歷史上教訓，將目光投向海洋，重新找到美國海洋霸權地位。

版權聲明

Reprint from *The Atlantic* with permission.