

美國海岸防衛隊參與南海航行自由行動之戰略意涵

謝志淵*

美國海岸防衛隊(United States Coast Guard, 簡稱 USCG)隸屬於國土安全部(Department of Homeland Security, 簡稱 DHS), 主要任務為確保美國海事安全。然而, 近年美國為落實對北韓經濟制裁, 亦開始派遣海岸防衛隊參與打擊北韓海上「船對船」非法轉運走私。但是, 當中共完成南海島礁軍事化擴建發展後, 已經改變美國認知的南海現狀, 加以中共頻繁使用「海上民兵」(Maritime Militia)與海警相結合的「灰色地帶」(Gray Zone)戰術, 迫使美國必須在既有「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operations, 簡稱 FONOPs)之外, 另覓可行的替代方式。因此, 2019年4月美國海軍軍令部部長理察森(John Richardson)將中共海警及海上民兵視為海軍的一部份後, 5月便首次派遣海岸防衛隊「伯索夫號」(Bertholf)巡邏艦參與菲律賓的海上演習, 10月「斯特拉頓號」(Stratton)巡邏艦更駛入南海地區支援印太司令部執行任務, 此舉除引起外界高度關注, 更具有極高之戰略意涵。

美國海岸防衛隊亞洲任務及南海問題的關聯性

美國海岸防衛隊隸屬於美國國土安全部, 是美國五大武裝力量之一, 主要任務為保護海洋經濟和環境, 捍衛海洋邊

* 作者為國防大學陸軍學院上校教官。

界，拯救百姓於危難之中。依美國《海岸防禦戰略計畫 2018-2022》(Coast Guard Strategic Plan 2018-2022)所示，職責範圍包括海事安全、海事執法及海事管理等等，主要透過國土安全部各部門合作以防止恐怖主義，確保邊界安全，並減少國家面臨實體和網路安全風險，以維護國家利益。¹

然而，自 2018 年 2 月起，美國為落實聯合國對北韓經濟制裁，計畫結合友盟國家擴大取締於公海的意圖非法走私轉運行為，並開始派遣海岸防衛隊到印太地區。期間，美國海岸防衛隊多次與日本及南韓海警透過舉行海上演習，強化打擊朝鮮海域經常出現的「船對船」走私石油、煤炭等的非法轉運活動。近期，美國海岸防衛隊開始協同美國海軍向南往黃海、東海至南海方向執行巡邏任務參與演習，如 2019 年初「伯索夫號」受美軍位於日本佐世保 (Sasebo) 第 7 艦隊作戰管制，不僅在東海及黃海執行長達 6 個月巡邏，² 5 月間該艦更與菲律賓於南海地區進行海上搜救與執法演習。對此，海岸防衛隊太平洋地區指揮官法根 (Linda Fagan) 將軍表示：「我們與該地區合作夥伴有深遠而長期的合作夥伴關係；更重要的是，我們堅定的承諾，建立一個以國際體系規範為基礎，促進和平、安全、繁榮與主權自由且開放的印太地區」³

¹ USCG, Coast Guard Strategic Plan 2018-2022, p.5, https://www.uscg.mil/Portals/0/seniorleadership/alwaysready/USCG_Strategic%20Plan__LoRes%20Page_20181115_vFinal.pdf?ver=2018-11-15-140314-127

² USCG, “The Coast Guard Cutter Bertholf returns home from 82-day counter-narcotic patrol, \$100M worth in cocaine seized,” United States Coast Guard, December 23, 2019, <https://content.govdelivery.com/accounts/USDHSCG/bulletins/272fcfe>

³ USIPC, “U.S. Coast Guard National Security Cutter Bertholf Visits Manila,” U.S. Indo-Pacific Command, May 15, 2019, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/1849050/us-coast-guard-national-security-cutter-bertholf-visits-manila/>

10月並派遣「斯特拉頓號」首次參加美菲日三國南海海上訓練(Maritime Training Activity, 簡稱MTA)演習, 該艦指揮官利特(Bob Little)上校更明確表示:「美國將在國際法允許範圍內飛行、航行和行動。在南海和東海, 就像在全球其他地方一樣。」⁴

顯然, 美國已將具準軍事力量的海岸防衛隊與美國海軍結合運用, 執行任務區域從原朝鮮半島週邊, 逐漸向南延伸至黃海、東海、臺海至南海等整個東北亞及東南亞地區。雖說美國開始派遣海岸防衛隊至亞洲地區原因, 為落實對北韓的經濟制裁; 當巡邏範圍逐漸向南擴大, 加上執行任務漸與海軍相結合時, 想要能客觀理解美國南海政策的改變, 有必要回顧過去中共在南海地區主要活動所造成的改變及產生影響, 主要包括:

一、中共於南海佔領島礁擴建及軍事化

2015年中共完成南海島礁擴建後, 此後持續進行軍事化建設至2019年, 已完成建設包括機場、機庫、雷達站、防空飛彈、反艦飛彈、港口、兵舍及地下油料與水源儲存等設施。因此, 中共於南海佔領島礁擴建及軍事化, 不但改變美國所認知的南海現狀, 更對美軍能否自由航行已造成重大影響。換言之, 中共南海島礁軍事化, 不僅強化中共對南海地區的控制能力, 還同時強化了「反介入/區域拒止」(Anti-Access & Area Denial, 簡稱A2/AD)能力。對此, 《華盛頓郵報》社論更指出, 由於美國忽略中共軍事擴張, 造成南海為中共所

⁴ USCG, “Coast Guard Cutter conducts DPRK sanctions patrol,” United States Coast Guard, October 24, 2019, <https://content.govdelivery.com/accounts/USDHSCG/bulletins/2680b77>

接管。⁵2017年《中共軍力報告》(Military and Security Development Involving the People's Republic of China)更指出,中共意圖藉提升南海地區軍民設施,強化現況控制,提升挑戰敵對聲索國以及更廣泛且更快的部署能力。⁶

二、中共於南海爭議地區使用「灰色地帶」戰術

美國智庫「蘭德」(RAND)研究員莫里斯(Lyle Morris)認為,中共採取的「灰色地帶」戰術有七個類別,包括軍事嚇阻、準軍事活動、運用國有企業、操縱邊界、資訊戰、法律、外交以及經濟脅迫等。⁷美軍則認為,中共在南海的「灰色地帶」戰術包括吹沙造島加以軍事化,並部署海警巡邏爭議島礁,甚至募集漁船與漁民充當海上民兵等等。因此,中共持續在南海地區以非戰爭手段進行的脅迫性活動,此種不訴諸軍事武力獲取政治或領土利益的方式,實已突出「灰色地帶」戰術對地區安全所造成的影響,如中共經常利用「海上民兵」力量集結數十甚至數百艘漁船,進行包圍特定島礁、進出爭議海域,或從事海上違法捕撈作業等活動,並以海警作為後

⁵ The Post's View, "The grave consequences of a U.S.-China schism," The Washington Post, June 15, 2019, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-us-and-china-should-be-mending-their-relationship-instead-theyre-pursuing-policies-that-are-making-things-worse/2019/06/15/9c33cf4c-8d32-11e9-adf3-f70f78c156e8_story.html?utm_term=.1bf8e979ae1d

⁶ Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2017* (Washington D.C.: DOD, 2017 May 15), p.12.

⁷ Lyle J. Morris, Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk, Marta Kepe, *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone* (Santa Monica: RAND, 2019), p.24.

盾的方式，已經使週邊地區國家及漁民被迫接受此改變。

美國派海岸防衛隊參與南海的戰略意涵

2019年「蘭德」出版《在灰色地帶獲取競爭優勢》(Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone)一書指出，若要避免中共持續利用此一方式獲取戰略利益，建議採取若干原則：首先，美國不應僅僅尋求減輕灰色地帶損失，還要獲得戰略優勢；其次，在尋求戰略優勢時，美國應採取主動面對灰色地帶挑戰而不是被動；其三，成功的灰色地帶戰略核心要素是有能力快速應對新挑戰；最後，美國回應必須與地區合作夥伴保持最大程度一致性。⁸據此，審視美國派遣海岸防衛隊應對中共南海地區現況的作法，一定程度除與蘭德建議相符，亦具有若干戰略意涵。

一、彌補美軍艦艇數量與潛力

2019年12月美國國會《中共海軍現代化報告》(China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities)比較中美海軍艦艇數分別為335與286艘，美軍艦艇數較中共少49艘；另中共海警各型艦艇計248艘。⁹按美國《2018年國防授權法》(National Defense Authorization Act for Fiscal

⁸ Lyle J. Morris, Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk, Marta Kepe, *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone*, p.viii.

⁹ CRS, *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities*, Congressional Research Service, December 20, 2019, p.21, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33153.pdf>

Year 2018) 規劃，雖計畫提高美軍艦艇數量至 355 艘，¹⁰但《國防新聞》(Defense News) 報導，國防部計劃自 2021 至 2025 年度將削減 40% 柏克級 (Burke) 驅逐艦建造預算，原新艦 12 艘將減少 5 艘，以及在 2025 年前將提康德羅加級 (Ticonderoga) 導彈巡洋艦數量從 13 艘減為 9 艘，如此情況將使美國軍艦數量大幅落後中共。

此刻美國改派海岸防衛隊參與第七艦隊南海事務的作法，就具有彌補美海軍艦艇數不足及強化作戰潛力之效果。隸屬於美國國土安全部的海岸防衛隊，是美國五大武裝力量之一，就人數言，5 萬多人雖是最少的武裝力量，因單位屬性使其擁有大量艦艇；大中型艦艇計 243 艘，小型船隻 1,600 餘艘，擁有各式定翼機及旋翼機 201 架。因此，美國派遣海岸防衛隊參與南海事務，可於美軍新作戰艦列裝前，發揮彌補美軍艦艇數量不足之現況，火力亦可發揮一定效果，如「斯特拉頓號」傳奇級遠洋巡邏艦，裝配包括 MK110 型高速艦砲，方陣快砲近迫防禦系統，以及可搭載兩架 MH-65C 直升機。除此之外，還保留 MK56 飛彈垂直發射的安裝位置，作戰潛力大增。

二、驗證海岸防衛隊新作戰概念

2019 年 7 月，海岸防衛隊指揮官舒爾茨 (Karl Schultz) 上將表示，美國海岸防衛隊將增加在亞洲部署之目的，在於提高美國於大洋洲和太平洋地區周圍的存在，並透過到南

¹⁰ House of Representatives, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018* (Washington: U.S. Government Publishing Office, November 9, 2017), p.33. <https://www.congress.gov/115/crpt/hrpt404/CRPT-115hrpt404.pdf>

太平洋薩摩亞(Samoan)的「艾加行動」(Operation Aiga)驗證新型作戰部署概念；即由一艘母艦搭載小型巡邏艇執行為期30天的遠征行動。如此替代性作法將有助於提高海岸防衛隊的遠征能力，並擴大美國在太平洋前沿地區存在和兵力部署。此外，將採更加頻繁和更長時間的巡邏，以保護專屬經濟區免受非法、不受管制和未經報告捕魚活動等所帶來威脅。還計畫在未來2-3年內於關島(Guam)部署3艘哨兵級(Sentinel-class)快速反應艦，用以增加快速反應能力以及提高於太平洋地區的存在。

因此，當美國開始部署海岸防衛隊此種準軍事力量於南海地區時，目的實已相當清楚，除藉機驗證海岸防衛隊新作戰概念外，便是成為美軍南海地區得以快速反制中共「灰色地帶」戰術的主要力量。

三、結合地區友盟國家與強化反制能力

中共目前擁有各式艦艇包括萬噸級及軍艦改裝之各式海警艦艇總數超過200艘，相較之下，南海週邊國家的艦艇數，海上執法實力明顯不及中共。美國為能獲取盟國及友好夥伴關係國的信任，除透過加強自由航行頻率與次數來表現其立場，更直接提供包括金錢、裝備與技術援助等方式強化友盟國家海事維權與監控能力，計有印尼、馬來西亞、菲律賓及越南等國。因此，2020年之前美國分別已向菲律賓及越南各提供2艘3,000噸漢密爾頓級(Hamilton-class)巡邏艦，幫助提高海上執法與搜救能力。國防部長艾斯培(Mark Esper)更直言：「提供越南艦艇之目的，在於提高對抗中共南海能力。」美國除了提供裝備，2019年5月美國還首次派遣海岸防衛隊「伯索夫號」巡邏艦參與菲律賓海上演習作法，目的除了建

立美菲友好關係，藉此機會分享海上搜救與執法經驗。凡此舉措都是美國明顯欲強化地區友盟國家關係，提高反制中共「灰色地帶」戰術能力的意圖。

後續觀察重點

一、海岸防衛隊是否參與美軍南海「航行自由」行動

美國所主張的「航行自由」，係透過美軍計劃性的航行某些特定地區，展現對過度海洋聲索國家的抵制，如持續於南海地區以「航行自由行動」挑戰各聲索國，以及逕自公佈《航行自由年度報告》(Freedom of Navigation Report for Fiscal Year)點名過度主張海洋權利國家。因此，美國雖派遣海岸防衛隊參與美軍南海地區軍事行動，但並不意味海岸防衛隊可以取代美軍於南海地區執行「航行自由」任務。事實上，美軍與海岸防衛隊任務本來就有區別：首先，美軍在南海的航行自由並非單純海軍和空軍行動，而是美國用來挑戰過度主張海洋權利的國家，或是增加雙邊或多邊合作關係的強制手段。其次，海岸防衛隊於南海地區主要任務，在於強化海上執法以及取締非法活動，並非挑戰過度主張海洋權利的國家。因此，後續較可能發生的狀況，應是美軍將海岸防衛隊納入南海軍事行動編組，負責處理非軍事或準軍事海上事件，藉以避免美中發生或升高軍事衝突的可能性。

二、美中是否相互提高「灰色地帶」反制作為

舒爾茨上將明確表示：「面對中共在爭議海域的脅迫和敵對行為，海岸防衛隊下一步將成為美國政府反制措施的一個主要力量。」對美國此等反制作為的強化，首先，美國派遣海

岸防衛隊參與南海事務，顯示美國不願繼續放任中共「灰色地帶」作為，改採主動以爭取戰略優勢。其次，美國既然強調派遣海岸防衛隊基於強化海上執法考量，未來美軍必然加強對中共漁船、武裝漁船及海上民兵的挑釁行為，進行干預與遏制。其三，當美中兩國先後將海警投入南海地區，又各自將海軍部署於此一地區擔任海警的支援與後盾，因此，美中兩國是否會相互提高反制作為，將決定未來是否會發生海上對峙情形。

三、日本是否藉機介入南海爭議

近年，不僅美國軍事援助菲律賓，日本亦自 2015 年透過「開發合作大綱」(Official Development Assistance, 簡稱 ODA) 開始對菲律賓提供非軍事目的援助；先後以無償援助、長期貸款等形式，贈予菲國 2 艘大型巡邏船、10 艘中型巡邏船、12 艘小型巡邏艇和多架 TC-90 巡邏機。2017 年更成立新專責機構，負責支援及培訓東南亞各國的海警單位，如海上聯合訓練與演習。對此，日本學者酒井英一認為這是日本對中共剛性平衡政策的一部份，因此，雖然日本並不是南海爭議有關國家，卻積極參與南海週邊事務，甚至配合美國「印太戰略」以及南海「航行自由行動」，¹¹ 顯然日本有其戰略考量，至於是否欲藉機介入南海爭議，亦或欲藉機反制中共，實仍有待觀察。

¹¹ 酒井英一，「軟硬平衡：日本對中國在南海擴張之回應」，歐亞研究（台中），第 2 期（2018 年 1 月），頁 95-104。

政策建議

儘管，美國對南海特定國家援助雖有利於強化沿岸安全巡邏，但是，若要用於反制中共「海上民兵」或所佔領之特定島礁，實力上，顯然仍有不足。據此，審視兩岸關係以及我國於南海之現況，亦不適合與中共進行直接對抗，但是，我國擁有南海之歷史主權，以及實質有效經營南沙太平島之事實，仍予我國與美國可進一步合作之可能。首先，海巡署職司包括「海域治安」、「維護漁權」、「救生救難」、「海洋保育」及「海洋事務」等五大核心任務，與美國打擊海上不法活動之理念一致。其次，海巡署為確保地區海域及海岸秩序維護，除部署常態性岸巡部隊，亦部署大型海巡艦艇，可提供穩定有效的勤務支援。因此，美臺若能就南海地區以「美國為主、臺灣為輔」的海警聯合執法，不僅可降低純軍事聯盟作戰的敏感性，也可提高了聯合行動倡議的可操作性，既強化了美臺雙邊關係，更有利營造我國積極參與南海事務之角色，除提高國際能見度，亦可為地區海域治安做出具體貢獻。