

# 美國亞太區域海洋安全合作的「自願聯盟」— 「防止擴散安全倡議」、「區域海洋安全倡議」 與「全球海洋夥伴倡議」之比較分析<sup>\*</sup>

莫大華

(國防大學政戰學院政治系副教授)

## 摘要

在亞太地區出現了三個有關海洋安全合作的美國「自願聯盟」—「防止擴散安全倡議」、「區域海洋安全倡議」與「全球海洋夥伴倡議」，美國企圖以自願加入的方式，邀集「相同想法」、「共同利益」與「共同價值」的國家集體防止與處置共同的跨國威脅，但三者之間仍存有差異。這三個自願聯盟涉及美軍在此地區的軍事存在，而引發複雜的安全議題。本文嘗試從探索三個自願聯盟的倡議緣起、防止議題、組成原則、運作機制等等，進而比較三項倡議的異同，並就此比較的結果，論析此三項倡議的可能發展與對亞太地區安全的影響。

## 關鍵詞：

防止擴散安全倡議、區域海洋安全倡議、全球海洋夥伴倡議、  
自願聯盟

<sup>\*</sup> 本文發表於 2008 年中國政治學會年會計學術研討會，2008 年 10 月 19 日，嘉義：國立中正大學國際會議廳；並曾獲得國科會專案研究補助(計畫編號：NSC 96-2410-H-606-001)，特此致謝。

## 壹、前言

2002 年 11 月，美國總統布希(George W. Bush)宣稱伊拉克海珊(Saddam Hussein)不解除武裝，美國將領導一個「自願聯盟」(Coalition of the Willing)解除他的武裝。<sup>1</sup>2003 年 5 月 1 日，布希宣布在伊拉克的主要作戰行動已經結束；自此由美國領導的多國部隊組成的「自願聯盟」開始全面進駐伊拉克，不論稱之為「軍事占領」或「復建」，「自願聯盟」所擔負的軍事安全任務皆是美國維持及鞏固戰後秩序的關鍵力量並提供了伊拉克民主轉型、經濟重建、社會救助等復建工作的基本條件。不僅是在伊拉克戰爭，在其他區域，美國也極力主張以自願聯盟方式作為防止與處理國際或區域議題的方式，自願聯盟的方式本身就是聯合國以軍事行動維持國際和平與秩序的方式之一，<sup>2</sup>但是布希的自願聯盟是美國主動籌組的軍事聯盟，企圖迴避既有國際組織或區域組織的決議機制，以及簽訂正式條約或協議所涉及的政治敏感。

此時是最好的時代，也是最壞的時代，海洋安全已經成為東南亞區域國家政治關切的最前線，東南亞國家以海洋安全合作因應海洋安全威脅，<sup>3</sup>無論是國際、區域、雙邊層次，或是網絡層次的合作，都顯現海洋安全合作的重要性。<sup>4</sup>尤其是在聯合國海洋法公約擴大領海與建立經濟專屬區，以及 911 恐怖攻擊事件引發的非傳統性安全威脅，致使海洋安全合作成為

---

<sup>1</sup> John King, "Bush: Join 'Coalition of Willing,'" <http://edition.cnn.com/2002/WORLD/europe/11/20/prague.bush.nato/>

<sup>2</sup> Gary Wilson, "The Legal, Military and Political Consequences of the 'Coalition of the Willing' Approach to UN Military Enforcement Action," *Journal of Conflict and Security Law*, Vol.12, No.2 (Spring 2007), pp. 295-330.

<sup>3</sup> Joshua Ho and Catherine Zara Raymond, eds., *The Best of Times, The Worst of Times: Maritime Security in the Asia-Pacific* (Singapore: World Scientific Publishing Company, 2005).

<sup>4</sup> John F. Bradford, "The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia," *Naval War College Review*, Vol.58, No.3 (Summer 2005), pp.63-86.

重要議題。<sup>5</sup>美國在亞太區域也以三個「自願聯盟」，作為其進行海洋安全合作與防止威脅方式：「防止擴散安全倡議」(Proliferation Security Initiative)、 「區域海洋安全倡議」(Regional Maritime Security Initiative)與「全球海洋夥伴倡議」(Global Maritime Partnership Initiative)，美國企圖以自願加入的方式，邀集「相同想法」(like-minded)、 「共同利益」(common interests)與「共同價值」(shared values)的國家集體防止與處置共同的跨國威脅，但三者之間仍存有差異，「防止擴散安全倡議」與「區域海洋安全倡議」，前者以防止大規模毀滅性武器擴散為目標，由自願參與國家在既有的國際與國內法律下，以海空攔截運載大規模毀滅性武器零附件或原料的船隻與航空器為手段。<sup>6</sup>「區域海洋安全倡議」是美軍太平洋司令部具體實踐前者的提議，以亞太區域內國家的海軍合作，由太平洋司令部評估與提供詳細的計畫建立與統合美國政府機關之間與國際的對抗大規模毀滅性武器擴散、恐怖主義、人口與毒品非法交易與海盜的能力。<sup>7</sup>其目標是發展一個有意願的區域國家的夥伴關係，在既有國際法律下，確認、監控與攔截跨國的海洋威脅。<sup>8</sup>簡言之，「區域海洋安全倡議」是「全球海洋夥伴倡議」的亞太區域縮小版；或許更精確的說「全球海洋夥伴倡議」是效法「防止擴散安全倡議」的修訂版，以及是「區域海洋安全倡議」的全球版。

對亞太區域安全而言，美國運用許多安全合作協議與區域內國家建立合作關係，以確保其在此區域的影響力與建立有效的海洋安全維護機制。<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Kwa Kwa Chong Guan and John Skogan, eds., *Maritime Security in Southeast Asia* (London: Routledge, 2007).

<sup>6</sup> 莫大華，「論析美國『防止擴散安全提議』的發展與展望」，*遠景基金會季刊*，第5卷第3期(2004年7月)，頁27-98。

<sup>7</sup> United States Pacific Command, "Testimony of Admiral Thomas B. Fargo United States Navy Commander U.S. Pacific Command Before the House Armed Services Committee United States House of Representatives, Regarding U.S. Pacific Command Posture, March 31, 2004," <http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040331housearmedsvcscomm.shtml>

<sup>8</sup> United States Pacific Command, "ADM Tom Fargo, USN Commander, US Pacific Command US Pacific Command, Military Operations and Law Conference, Victoria, British Columbia, 3 May 2004," <http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040503milops.shtml>

<sup>9</sup> 例如國務院的「麻六甲海峽倡議」(Malacca Strait Initiative)，國防部的「戰場安全合

但現有的海上安全合作的自願聯盟—「防止擴散安全倡議」、「區域海洋安全倡議」與「全球海洋夥伴倡議」卻是最受爭議，因為這三個自願聯盟涉及美軍在此區域的軍事存在(military presence)而引發複雜的安全議題，尤其是涉及國家主權與可能遭制恐怖主義攻擊或伊斯蘭教徒批評，而造成區域國家不同的反應與影響。<sup>10</sup>

本文嘗試從探索三個自願聯盟的倡議緣起、防止議題、組成原則、運作機制等等，進而比較三項提議的異同，並就此比較的結果，論析此三項提議的可能發展與對亞太地區安全的影響。

## 貳、防止擴散安全倡議的內容、原則與參與規定

2003 年 5 月 31 日，美國總統布希在訪問波蘭時，提出對抗大規模毀滅性武器擴散的「防止擴散安全倡議」，企圖藉由搜索可能載有大規模毀滅性武器貨物的嫌疑航空器或船隻，扣押不法的武器或飛彈零組件與技術，以防止大規模毀滅性武器擴散。<sup>11</sup>「防止擴散安全倡議」所指涉的新方法，主要就是阻禁攔截(interdiction)。在 2002 年 12 月 11 日，美國布希政府發布《對抗大規模毀滅性武器的國家戰略》(*National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*)，就指出：

有效的阻禁攔截是美國抗擊大規模毀滅性武器及其運送方法的戰略中，重要的部分。我們必須強化我們的軍事、情報、科技與執法等社群的能力，以防止大規模毀滅性武器物質、科技及專業知識移動至敵對國家與恐怖組織。<sup>12</sup>

---

作計畫」(Theater Security Cooperation Program)，國土安全部的「貨櫃安全倡議」(Container Security Initiative)等等。

<sup>10</sup> 莫大華，「美國亞太海事安全合作提議與區域國家的反應」，手稿，2008 年。

<sup>11</sup> The White House, "Remarks by the President to the People of Poland," <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/20030531-3.html>

<sup>12</sup> George W. Bush, *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (Washington D.C.: Government Printing Office, 2002), p.2.

此戰略是以布希總統在 2002 年 9 月簽署的機密命令—「國家安全的總統第十七號指令」(National Security Presidential Directive 17)為基礎而制定，是美國的官方政策，並以大規模毀滅性武器反擴散、不擴散與後果(consequence)管理作為處理大規模毀滅性武器的三個柱石。<sup>13</sup>

2004 年 2 月 11 日，布希總統發表演說又提出七項阻止大規模毀滅性武器的新建議(proposals)：第一，「防止擴散安全倡議」的工作應擴展至大規模毀滅性武器運載及移轉之外，藉由反恐所發展出的方法，可以對擴散網絡(networks)採取直接的反擴散行動，不僅是情報與軍事的國際合作，也包括執行法律；參與國家及有意參加的國家應運用「國際刑警組織」(International Criminal Police Organization)和其他方法，使進行大規模毀滅性武器交易的國家受到正義的審判，關閉其實驗室、扣押其材料，以及凍結其資產。給擴散者的訊息必須一致及清楚：直到擴散者停止擴散，否則絕不終止。第二，呼籲所有的國家強化管理擴散的法律及國際管制，安全理事會應儘快通過宣告擴散大規模毀滅性武器是犯罪的決議，美國也願意協助草擬與執行有助於處理擴散的新法律。第三，加強防止冷戰時期武器與其他危險物資流入不當者的手中。第四，建立安全有秩序的民用核子設備、材料與技術之檢查管制體系。第五，只有簽署「國際原子能總署」1997 年「附加議定書」(Additional Protocol)<sup>14</sup>的國家才能進口民用核子設備。第六，國際原子能總署理事會應設立特別委員會加強安全維護與檢驗的功能。第七，接受違反核子擴散義務調查的國家不應擔任理事會成員，現任者則應暫停其職權。<sup>15</sup>

由於「防止擴散安全倡議」並沒有正式的組織或是常設機構，而是藉由全體會議(plenary meeting)、專家會議(operational experts' discussion)與聯合演習構成運作機制。以核心國家共同參與的全體會議決定相關議題的

<sup>13</sup> Arm Control Today, "National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction," [http://www.armscontrol.org/act/2003\\_01-02/document\\_janfeb03.asp?print](http://www.armscontrol.org/act/2003_01-02/document_janfeb03.asp?print)

<sup>14</sup> 有關「附加議定書」的內容與簽署國家，參閱 IAEA.org, "Safeguards and Verification," [http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg\\_protocol.html](http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html)

<sup>15</sup> The White House, "President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD," <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>

原則，<sup>16</sup>並由核心國家及非核心國家的專家就執行全體會議原則進行專家會談，研擬執行計畫與步驟，以及執行阻礙與建議，提出聯合演習計畫檢視執行計畫，以及提升參與國家的相關執行能力。此提議歷經多次的全體會議、專家會議與聯合共同演習的運作，迅速成爲國際關注的焦點。<sup>17</sup>但經過七年的運作後，「防止擴散安全倡議」已經成爲美國防止大規模毀滅性武器擴散的重要機制了。

參與國家支持美國布希總統擴展「防止擴散安全倡議」的角色，而不是僅止於阻禁攔截，還應包括合作防止助長擴散網絡(例如個人、公司與其他)接觸這有害的交易；並同意尋求更多的合作，藉由軍事、情報及執法阻止助長擴散者並繩之於法。爲此，參與國家同意開始檢視以下必要的關鍵步驟：指定爲達成此目標而發展的各國聯絡管道與內部程序；發展與分享各國對主要擴散行爲者與網絡、其財源及其他支持結構之分析；採取國家行動以指定有助於阻止助長擴散者的執法機構及其他工具或資產。同意持續擴展對抗大規模毀滅性武器擴散的國際共識，除藉由先前尋求其他國家支持外，也包括與有興趣的國家簽署雙邊協議，以及其他相關國際組織的互補。區域的延伸活動已經展現是一個有效提升認知的工具，並提供一個有用的架構，以強化「防止擴散安全倡議」的參與，並在「防止擴散安全倡議」的全球目標與各種不同的區域系絡之間建立一個連結；遂鼓勵參與國家舉辦區域的延伸活動，以展現及宣傳「防止擴散安全倡議」。爲此，延伸活動的重點在提升有特殊助益於阻禁攔截的國家(例如船籍國家、轉運國家、飛越領空國家、轉口國家與海岸國家)之支持。<sup>18</sup>這些原則已經成爲「防止擴散安全倡議」的行動準據，也是其擴展此提議成爲國

---

<sup>16</sup> 2005 年 8 月，因爲印度抱怨這是參與國家之間的歧視，而取消此項原則。Stephanie Lieggi, "Proliferation Security Initiative Exercise Hosted by Japan Shows Growing Interest in Asia But No Sea Change in Outsider States," *WMD Insights*, December 2007-January 2008, [http://www.wmdinsights.com/I21/I21\\_EA1\\_ProliferationSecurity.htm](http://www.wmdinsights.com/I21/I21_EA1_ProliferationSecurity.htm)

<sup>17</sup> U.S. Department of State, "U.S. to Host 5th Meeting on Proliferation Security Initiative," <http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/03120201.htm>

<sup>18</sup> Australian Department of Foreign Affairs and Trade, "Proliferation Security Initiative: Lisbon, 4-5 March 2003 Chairman's Statement," [http://www.dfat.gov.au/globalissues/psi/psi\\_2004\\_chairman\\_Conclusions.html](http://www.dfat.gov.au/globalissues/psi/psi_2004_chairman_Conclusions.html)

際規範的規則，成為「防止擴散安全倡議」參與國家的共同想法與價值觀。此外，為鼓勵船籍國家、轉運國家、飛越領空國家、轉口國家與海岸國家等國參與，「防止擴散安全倡議」也建立務實的參與步驟。<sup>19</sup>至 2009 年 5 月 27 日，已有 95 國參與相關活動。<sup>20</sup>

綜合上述，美國基於 911 反恐作戰的經驗，深知對抗大規模毀滅性武器擴散，必須藉由國際合作才能有所成效，因此，「防止擴散安全倡議」的阻禁攔截強調的是國際集體合作阻禁攔截。尤其是「防止擴散安全倡議」本身是一種新的反擴散典則，其所主張的阻禁攔截原則不僅是一種積極、先制預防的措施，也是一種挑戰國際法律的活動。<sup>21</sup>但藉由美國積極的外交運作，參與「防止擴散安全倡議」的國家增多，以及利比亞在 2003 年 12 月 19 日宣布放棄大規模毀滅性武器計畫，並同意接受國際原子能總署檢查，說明了「防止擴散安全倡議」確實展現了若干程度的效果。根據美國國務院高階官員說法，防止擴散安全倡議攔截防止了約數十件的傳遞大規模毀滅性武器物質。<sup>22</sup>

由上述內容觀之，防止擴散安全倡議是以防止全球大規模毀滅性武器擴散為主要目的，要參與此自願聯盟的國家，必須依據其規定程序成為正式成員，成員身分有核心成員與非核心成員，或是與美國簽署相關協議(例如登船協議)<sup>23</sup>或建立具體的合作基礎(例如拒絕嫌疑航空器飛越領空的備

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> US Department of State, "Proliferation Security Initiative Participants," <http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm> >

<sup>21</sup> 例如挑戰了聯合國海洋法公約(The UN Convention on the Law of the Sea)的公海航行自由、國際海峽與領海的無害通過航行權。

<sup>22</sup> US Department of State, "Remarks on the Second Anniversary of the Proliferation Security Initiative," <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/46951.htm>; US Department of State, "Broadening and Deepening Our Proliferation Security Initiative Cooperation," <http://www.state.gov/t/us/rm/68269.htm>; US Department of State, "The Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism: A Comprehensive Approach to Today's Most Serious National Security Threat," <http://www.state.gov/t/us/rm/69124.htm>

<sup>23</sup> 自 2004 年 2 月 11 日，美國與賴比瑞比亞簽署登船檢查協定，授權美國登船檢查可能運送非法大規模毀滅性武器相關設備的賴比瑞亞船籍的船舶。美國陸續又與巴拿馬(2004.5.12)、馬紹爾群島(2004.8.13)、克羅埃西亞(2005.6.1)、塞浦路斯(2005.7.25)、貝里斯(2005.8.4)、馬爾他(2007.3.15)、蒙古(2007.10.23)等國簽署登船檢查協定。

忘錄)，但也可以不參加而只參加會議或聯合演習，成為參與國家或觀察員國家。

## 參、「區域海洋安全倡議」的內容、原則與參與規定

2004 年 3 月 31 日，太平洋司令部總司令法戈(Thomas B. Fargo)在眾議院國防委員會的聽證會中提出「區域海洋安全倡議」，<sup>24</sup>認為未治理的(ungoverned)東南亞沿岸區域是培育跨國威脅(例如大規模毀滅性武器擴散、恐怖主義、人口或毒品走私與海盜等)的沃土，「區域海洋安全倡議」是要將「防止擴散安全倡議」與「麻六甲海峽倡議」予以運作化。其方法是評估與提供詳細的統合機關之間與國際打擊使用海洋空間進行非法活動的能力，並與其他國家合作。<sup>25</sup>不久，他進一步指出「區域海洋安全倡議」有五項元素：第一是以運用(leveraging)科技建立與分享海洋環境的清楚面貌，強化對海洋環境的狀況認知，以及分享情報，知悉與調查不正常的活動；第二是建立及時反應的決策結構，包括合作對抗威脅的國家政策，以及運作的標準作業程序，國內與國際的指揮與管制程序都必須迅速與相關；第三是參與國家之間的海洋攔截能力；第四是沿海區域的安全，確保國界與沿海區域的安全是基本的主權責任，海岸防衛行動必須建立整合岸上港口安全的協定與程序；第五是機關之間的合作，區域海洋安全倡議將經常是執法的努力，各種海洋威脅將需要各部會與各機關的合作，以

---

<sup>24</sup> 事實上，Fargo 在 2003 年 6 月的「香格里拉會談」(Shangri-La Dialogue)中，就已經提出預計在 10 月的「(亞太)國防首長會議」(Asia-Pacific Chiefs of Defense Conference) 研討，呼籲各國代表屆時提供意見討論。United States Pacific Command, "Admiral Thomas B. Fargo, USN, Commander, U.S. Pacific Command, Shangri-La Dialogue, 4th Plenary Session – "Maritime Security after 9-11", 1 June 2003," <http://www.pacom.mil/speeches/sst2003/030601shangrila.shtml>

<sup>25</sup> United States Pacific Command, "Testimony of Admiral Thomas B. Fargo, United States Navy Commander U.S. Pacific Command Before the House Armed Services Committee United States House of Representatives, Regarding U.S. Pacific Command Posture, March 31, 2004," <http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040331housearmedsvcscomm.shtml>



統合美國區域能力的各元素。<sup>26</sup>法戈也指出區域海洋安全倡議不是什麼：第一，它不是一項條約或一個結盟國，而是區域內願意貢獻資源強化海洋安全的國家之間的夥伴關係；第二，它不會有常備海軍巡航太平洋；第三，它與防止擴散安全倡議相關，但聚焦於亞太區域的跨國威脅；第四，它不是對國家主權的挑戰，分享情報或對抗威脅的最終決策需要國家主權的自願決策；第五，它都是在既有的國際與國內法律下採取行動。<sup>27</sup>但法戈也指出，「區域海洋安全倡議」是短期的，長期則是需要強化制度與建立良好的治理。<sup>28</sup>

在回答眾議員的質詢時，太平洋司令部總司令法戈指出，美軍將考慮依據區域海洋安全倡議派遣海軍陸戰隊與特種部隊進駐麻六甲海峽周圍，以高速快艇巡邏海峽進行反恐、反(大規模毀滅性武器)擴散、反海盜、反槍枝走私、反毒品走私及反人口不法交易等作戰行動；<sup>29</sup>5月，遭致印尼與馬來西亞外交部長表示強烈反對而停止。<sup>30</sup>5月，美國在東協區域論壇正式提出區域海洋安全倡議，東協表示歡迎但並未同意美國巡邏相關海域，例如麻六甲海峽。<sup>31</sup>6月，國防部長倫斯斐在新加坡的「香格里拉對

---

<sup>26</sup> United States Pacific Command, "ADM Tom Fargo, USN Commander, US Pacific Command US Pacific Command, Military Operations and Law Conference, Victoria, British Columbia, 3 May 2004,"

<http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040503milops.shtml>

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> US Pacific Command, "ADM Tom Fargo, US Pacific Command, APCSS Biennial Conference Ilikai Waikiki Hotel Ballroom, 16 Jun 04,"

<http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040616apcss.shtml>

<sup>29</sup> United States Pacific Command, "Testimony of Admiral Thomas B. Fargo United States Navy Commander U.S. Pacific Command Before the House Armed Services Committee United States House of Representatives, Regarding U.S. Pacific Command Posture, Q & A Session, March 31, 2004,"

<http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040331hasc-qa.shtml>

<sup>30</sup> C. S. Kupkuswamy, "Straits of Malacca: Security Implications," South Asia Analysis Group, Paper No. 1033, <http://www.southasiaanalysis.org/papers11/paper1033.html>; Vijay Sakhuja, "Malacca: Who's to Pay for Smooth Sailing?," Asia Times Online, 16 May 2007, [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/IE16Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/IE16Ae01.html); Ary Hermawan, "Malacca Coast Patrol to Stay Local," *Jakarta Post*, 26 August 2007, <http://old.thejakartapost.com/detailweekly.asp?fileid=20070826.@01>

<sup>31</sup> ASEAN, "US Proposes Cooperation on Maritime Security for the Asia-Pacific," <http://www.aseansec.org/afp/42.htm>

話」(Shangri-La Dialogue)表示，區域海洋安全倡議相關報導錯誤，區域海洋安全倡議仍是一個初期階段的概念，仍要與相關國家諮詢，不會危害到相關國家的主權。<sup>32</sup>但不容諱言，此項報導已經傷害到此項提議的執行。

2004 年 7 月，太平洋(區域陸軍)司令部就與菲律賓共同舉辦研討會提出建議：與會代表一致同意太平洋司令部的成功執行之要求；受威脅挑戰的沿岸區域與領海的確保能力，是需要既有的協定與程序納入海岸防衛隊行動與海軍行動，以消除海洋間隙；不同部會與單位之間的合作需要統合國家與國際權力的所有元素，以支持區域海洋安全的活動；與會代表強調港口安全提議與貿易安全的重要性；運用現有論壇及國際與區域計畫強調「亞太經濟合作會議」所建議的提議，適當地表達區域海洋安全倡議的目標，以避免設立額外的機制；國際船運業需要標準的船運文件與登錄表格；小型武器非法交易擴大了此區域的內部衝突，而需要擬定監控掃描貨櫃化貨運的法律；此區域的有限溝通與資訊分享阻礙了海洋安全的各項努力；解決恐怖份子威脅的長期方法，是促進與恐怖主義有堅實關係區域私人部門的經濟發展；與研究界、非政府組織及媒體合作提升大眾對海洋威脅與跨國威脅的認知；與會代表建議說服東協支持與善用其各種海洋安全提議，例如東協區域論壇擁有協助各國海軍一起執行信心建立措施的機制，非常相同於區域海洋安全倡議。<sup>33</sup>似乎說明了美國政府已經體認到「區域海洋安全倡議」是難以獲得支持，反而只能以此方式換取由此地區國家自行處理海洋安全議題。

總而言之，美國太平洋司令部的「區域海洋安全倡議」並未完全獲得區域國家的支持，尤其是掌控麻六甲海峽安全的馬來西亞與印尼，因為國家主權問題而表示反對，美國只能以間接方式透過新加坡確保海峽的安全與自由。就實際倡議內容而言，區域海洋安全倡議應該是「千艦海軍」(全球海洋夥伴倡議)的前身，後者是前者的擴大版、全球版。隨著「全球海

<sup>32</sup> John D. Banusiewicz, "Officials Clarify Maritime Initiative Amid Controversy," DefenseLink News Articles, <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=26341>

<sup>33</sup> Robert Wohlschlegel, et al., "Maritime Threats Workshop," *CLS Issue Paper*, Vol.09-04(July 2004), <http://www.carlisle.army.mil/usacsl/publications/IP09-04.pdf>

洋夥伴倡議」的提出，「區域海洋安全倡議」已經被吸納其中而成爲部分內容。尤其是 2004 年 11 月，太平洋司令部網站原先設有「區域海洋安全倡議」的相關資料，也在 2005 年 1 月，法戈退伍；2 月，由法隆(William J. Fallon)接任太平洋司令部總司令之後撤除了。<sup>34</sup>即使法戈退伍之後，在其有關海洋安全合作的演講中，也未見「區域海洋安全倡議」的用語。<sup>35</sup>在繼任的法隆和 2007 年 3 月接任的基廷(Timothy Keating)兩人的相關報告中，縱使其內容仍是強調區域海洋安全合作，但也不再出現「區域海洋安全倡議」的用語，而是出現「千艦海軍」或「全球海洋夥伴倡議」。換言之，「全球海洋夥伴倡議」已經取代了「區域海洋安全倡議」。

#### 肆、「全球海洋夥伴倡議」的內容、原則與參與規定

「全球海洋夥伴倡議」或稱「千艦海軍」(Thousand-Ship Navy)，是 2005 年 8 月 31 日，新任美國海軍部作戰首長(Chief of Naval Operation)的穆倫(Michael G. Mullen)<sup>36</sup>至海軍戰爭學院(Naval War College)向師生發表演說，提出了「千艦海軍」概念，嘗試效法「防止擴散安全倡議」成立沒

<sup>34</sup> 依據宋燕輝的看法或許是因爲麻六甲海峽沿岸國家反對，或是因爲相關國家已經進行打擊海盜與海上反恐計畫，或是因爲太平洋司令部總司令換人。宋燕輝，「麻六甲海峽沿岸國家對美國提出『區域海事安全倡議』(RMSI)的反應與對策研究」，**亞太研究論壇**，第 35 期(2007 年 3 月)，頁 92。但在 2005 年 4 月，太平洋司令部第七艦隊司令 Jonathan Greenert 在訪談中，仍然提及「區域海洋安全提議」。USPACOM, "Transcript of Vice Admiral Jonathan Greenert's Interview with the Stars and Stripes," *Stars and Stripes*, April 17, 2005,

<http://www.stripes.com/article.asp?section=104&article=27686&archive=true>。個人則認爲是因爲此提議已經由「新聞錯誤報導」美軍駐紮巡邏麻六甲海峽而造成區域國家(印尼及馬來西亞)反對，實不利且不宜再作爲太平洋司令部海洋安全戰略構想的宣傳用語。

<sup>35</sup> Thomas B. Fargo, "Keynote Address," International Maritime Protection Symposium, December 12, 2005, Honolulu, Hawaii.

<http://web.nps.navy.mil/~brutzman/InternationalMaritimeProtectionSymposium2005/speakers/FargoThomas/AdmiralFargoKeynoteAddress.12December2005.pd>

<sup>36</sup> 2005 年 7 月，擔任第 28 任的作戰首長；2007 年 9 月，擔任參謀首長聯席會議主席。

有正式支援結構、沒有秘書處、沒有各種本部、沒有主席的協議，而是共同合作的網絡。<sup>37</sup>但要到 9 月 21 日，他在海軍戰爭學院的「第 17 屆國際海權研討會」(The 17<sup>th</sup> International Seapower Symposium)向與會的 75 國代表發表「由海權所團結的世界」(A World United by the Power of the Sea)演說時，正式提出千艦海軍概念；2006 年 6 月，在該院的「海軍部長戰略論壇」(the Secretary of the Navy's Current Strategy Forum)闡釋千艦海軍概念；4-10 月，海軍南方司令部實施先導(pilot)計劃；以及自 11 月起，在美國主要城市(新港市、鳳凰城、西雅圖、亞特蘭大、舊金山、芝加哥、紐約及費城)進行名為「國家會談」(Conversation with Country)的討論會，宣傳千艦計畫；10 月中旬，Mullen在義大利威尼斯舉行的「歐洲海權研討會」也提出「海洋安全網絡」(maritime security network)概念，進一步詮釋千艦海軍概念。<sup>38</sup>美國海軍另以「全球海洋夥伴倡議」(Global Maritime Partnership Initiative)作為「千艦海軍」正式的計畫名稱，兩個名稱是相互使用的。<sup>39</sup>美國海軍高階首長紛紛訪問其他國家，爭取其支持與參加千艦海軍，並藉由海軍「全球艦隊基地」(Global Fleet Stations)計畫，與相關國家簽訂協議提供相關的後勤設施與支援，以達成「千艦海軍」的目標，建立全球海洋安全網絡。美國海軍的《21 世紀海權的合作戰略》(A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower)中就指出，促進及維持與更多國際夥伴的合作關係，而且與其他國家擴展的合作關係有助於海域的安全與穩定，有利於所有的國家。以「全球海洋夥伴倡議」尋求合作的海洋安全途徑，藉由反制海盜、恐怖主義、武器擴散、毒品走私及其他非法行動而促進法治。<sup>40</sup>

<sup>37</sup> US Navy, "Remarks as delivered by Adm. Mike Mullen, Naval War College, Newport, RI, 31 August 2005," <http://www.navy.mil/navydata/cno/speeches/mullen050831.txt>

<sup>38</sup> US Navy, "Remark Delivered by ADM Mike Mullen, Regional Seapower Symposium, Venice Italy, 12 October 2006," [http://www.navy.mil/navydata/people/cno/mullen/Regional\\_Sea\\_Power\\_Symposium\\_Venice.pdf](http://www.navy.mil/navydata/people/cno/mullen/Regional_Sea_Power_Symposium_Venice.pdf)

<sup>39</sup> 例如 2007 年，US Navy, *Playbook :Message Alignment* <http://www.cnrc.navy.mil/PAO/Playbook2007.pdf>

<sup>40</sup> US Navy, *A Cooperative Strategy for 21<sup>st</sup> Century Seapower*,

隨著穆倫擔任參謀首長聯席會議主席，千艦海軍或全球海洋夥伴倡議將會更加積極推動，就千艦海軍而言，要能設計一個既能滿足各參與國家的利益，又能讓各國海軍自願加入的全球海洋安全網路，最重要的是建立一套有效的海洋安全維護機制，能夠有效地因應對未來安全形勢下的跨國海洋威脅挑戰。

千艦海軍的最終目的是要強化海域的安全，使海洋共有資源(maritime commons)能夠為各國所共享。在此最終目的內有兩個目標：一是提升海域認知，即是提升有關海洋對國家安全、經濟以及環境影響的知識；二是佈署在海洋和沿海區域危機或突發事件的快速反應能力。<sup>41</sup>但基本上，千艦海軍乃是一個概念而已，<sup>42</sup>並非由一千艘掛著同樣國旗的軍艦實際組成的「全球海軍艦隊」(Global Navy Fleet)，也不是美國海軍要再建 1000 艘軍艦，其真正的含義是要聯合世界上所有能聯合的海洋力量，一起因應各種海洋威脅，其實質就是美國海軍(包括陸戰隊、海岸防衛隊)與外國海軍(包括陸戰隊、海岸防衛隊)結成親密全球夥伴關係，形成一個國際海洋聯盟。而且是由關切海洋安全的志同道合的國家自願加入，並沒有艦隊司令，也沒有參加規則，各參加國家都是領導者，千艦海軍不是為美國而成立。<sup>43</sup>它實際是一個「全球海洋夥伴」概念，藉以團結各海洋國政府、商業實體、政府機構與非政府機構於一個共同合作的共有利益架構，一起表達相互的關切，面對共同的挑戰，並提供一個希望的願景。此希望願景與集體安全，需要集體行動與基於信任的集體意志，信任是此新世界的「通用貨幣」(currency)，是驅動「千艦海軍」的引擎。<sup>44</sup>

---

<http://www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf>

<sup>41</sup> John Morgan Jr. and Charles Martoglio, "The 1,000-Ship Navy: Global Maritime Network," *Proceedings*, Vol.131, No.11(November 2005), p.11-17.

<sup>42</sup> Mullen 在離職轉任參謀首長聯席會議主席時，就說千艦海軍是一個供世界各國討論的概念。參閱 Zachary M. Peterson, "Mullen: Navy Has Met Challenges," [http://www.navytimes.com/news/2007/09/navy\\_mullen\\_departs\\_070924w/](http://www.navytimes.com/news/2007/09/navy_mullen_departs_070924w/)

<sup>43</sup> Sujana Dutta, "Thousand-ship navy finds takers in India," [http://www.telegraphindia.com/1070419/asp/nation/story\\_7666345.asp](http://www.telegraphindia.com/1070419/asp/nation/story_7666345.asp)

<sup>44</sup> U.S. Navy, "Remark as Delivered by ADM Mike Mullen, PACFLE Change of Command, 08 May 2007,"

簡言之，它是一個「自願的全球海洋安全網絡」(Voluntary Global Maritime Security Network)，由有意確保與維持國際海洋自由與安全的國家自願參加，藉由情報分享與集體行動，例如多國演習、安全合作與人員交流，建立密切關係，作為 21 世紀全球海洋安全網絡，因為今日的安全挑戰是不能再忽視未治理與低度治理(ungoverned and under-governed)的部分海域，今日的威脅(跨國恐怖網絡、環境污染、人口非法交易與移民、國家治理失敗)在全球共有的海洋(global maritime commons)蔓延擴散，美國海軍無法獨自維護整個海域的自由與安全，必須仰賴有意於合法使用海洋，以及有意阻止他人使用海洋威脅國家安全、區域安全及全球安全公海的志同道合國家(like-minded nations)協助。它是一個存在艦隊(a fleet-in-being)，由所有國家所組成的，藉以監控海洋與相互監控，構成愛好自由的世界最佳海軍能力。<sup>45</sup>也就是由「(愛自由的)各國海軍組成的海軍」(a Navy of Navies)，保護海域與確保全球化的活血—貿易—自由地且沒有障礙地流動。<sup>46</sup>簡言之，它並不是各國海軍實際組成的實質艦隊，而是藉由各國海軍在特定海域的影響力，監控、嚇阻與牽制大規模毀滅性武器的運輸。

穆倫提出了建立此全球海洋(安全)網絡的十項指導原則：第一原則是國家主權為先，完全尊重國家主權；第二項原則是共同利益所在及參與，全球網絡可以有助於解決每日的共同挑戰；第三項原則是海域安全為焦點；第四項原則是個別國家的能力是基礎，每個國家就其能力作出貢獻；第五項原則是不僅由海軍及海岸防衛隊與船公司，而是由各種國際力量與資源組成；第六項原則是可以在援助其他國家的國家在可能的時地援助，特別是在安全治理不足(ungoverned)與低度治理(under-governed)的區域；第

---

[http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/speeches/PACFLT\\_Change\\_of\\_Command\\_Speech.pdf](http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/speeches/PACFLT_Change_of_Command_Speech.pdf)

<sup>45</sup> ADM Mike Mullen, "Remarks as Delivered for the 17th International Seapower Symposium," Naval War College, Newport, RI, September 21, 2005

<http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/speeches/mullen050921.txt>

<sup>46</sup> Vice Admiral John G. Morgan Jr., "A Navy of Navies," RUSI Defence System (Summer 2006), pp.66-68.

七項原則是需要援助的國家，需要特別的政治意願要求援助；第八項原則是各國必須發展區域海洋安全網絡，從既有的區域海權研討會所作出的進步開始；第九項原則是廣泛地分享情報，以建立有效率與有效能的全球網絡；第十項原則是需要在短期內就開始建立。<sup>47</sup>

美國海軍部也提出「全球海洋夥伴」概念文件，就其要求、治理與成員身分、原則，以及美國參與及執行提出說明，文件中指明，此概念只是呈現了新海洋戰略的一項元素，利用海洋部隊進行一致合作的接戰行動的獨特能力，以防止或嚇阻衝突爆發。「全球海洋夥伴」不是由任何國家領導的正式組織或協議，也沒有任何正式成員身分的結構，它是依據夥伴需要而自行組成，以及航海國家之間相互的國際延伸。參與是完全自願，並且以提升與分享海洋安全狀況認知及海洋情資的最佳實務，而強化夥伴的能力。唯一的參與要求是承諾共同的原則：全球海洋安全需要國際合作；夥伴國家需要自願地尋求合作的機會；海域透明度增加了海洋安全；國際組織在海洋安全議題上具有攸關的角色；承認既有制度、區域聯盟的優先性，以及在尋求最佳實務時，並鼓勵將之與外交涵括其中，提供夥伴國家全球思考、區域行動的架構。美國政府在發展與執行區域海洋安全的目的與目標時，會諮詢全球海洋夥伴。夥伴國家將合作地發揮區域組織及既有關係的作用，以解決共同挑戰與邁向共同目標。所採取的行動是奠基於海洋環境相互穩定及安全的國際合作與區域合作。<sup>48</sup>

美國海軍部為達成全球海洋夥伴倡議的目標，進而提出「全球艦隊基地」作為達成目標的手段。根據報導全球艦隊基地是永久的行動基地，要設置在美屬關島或新加坡(東南亞的全球艦隊基地)、巴林(Bahrain，東非阿拉伯灣的全球艦隊基地)、美屬馬里亞納群島(Mariana Islands)的羅塔島(Rota，西非的全球艦隊基地)、英屬狄亞哥加西亞島(Diego Garcia，南亞

<sup>47</sup> Mike Mullen, "Principles for a Free and Secure Global Maritime Network," *RUSI Journal* Vol.151, No.1(February 2006), pp.24-26.

<sup>48</sup> 此文件可見於 Initiative on Security and Globalization Effects, "Global Maritime Partnership," [http://www.sagecenter.net/files/GMP\\_TSN%20Concept%20Paper%20FINAL%20APPROVED%20BY%20N3N5.doc](http://www.sagecenter.net/files/GMP_TSN%20Concept%20Paper%20FINAL%20APPROVED%20BY%20N3N5.doc)

的全球艦隊基地)與美國基威斯港(Key West, 中南美的全球艦隊基地)等各區域聯合作戰司令部的責任區域, 作為協調與從事人道危機、自然災難與反恐等行動的情報及資訊融合中心, 以支持強化的海域認知, 並作為「全球海洋情報整合」(Global Maritime Intelligence Integration)計畫的情資供應者, 以及提供當地參與的夥伴國家區域海域認知, 提供攔截非法跨國活動的即時排列等候情資; 並部署適當且彈性的套裝兵力(tailored and adaptive force packages), 包括人員、武器、裝備與設施, 執行上述相關行動。換言之, 全球艦隊基地是區域的後勤基地, 也是區域遠征行動的指揮管制總部。由各區域聯合作戰司令部以「戰場安全合作」(Theater Security Cooperation)計畫經由「塑造與穩定行動」(shaping and stability operation)而統合其他軍種、政府機關與夥伴國家的努力, 而有助於集體安全與共同的海域認知, 以及抵擋其經濟穩定與區域穩定的威脅。<sup>49</sup>例如美國非洲聯合作戰司令部就以「非洲夥伴基地」(African Partnership Station)的安全合作計畫, 結合美國海軍駐歐非指揮部(U.S. Naval Forces Europe and Africa)與歐洲及非洲國家(如賴比瑞亞、肯亞、奈及利亞、塞內加爾等國)的海上執法單位及海軍, 以聯合演習共同巡邏、監控非洲海域防止違法活動。總之, 全球艦隊基地提供了以聯合軍種、政府機關之間、多國夥伴與非政府組織的合作努力, 增強區域海洋安全的方法。各全球艦隊基地的組成視各區域作戰司令部總司令的要求而定。<sup>50</sup>為此, 美國海軍於 2006 年 1 月, 正式成立「海軍遠征作戰司令部」(Navy Expeditionary Combat Command), 提供遠征作戰的所有需求、情報、後勤、訓練與配備, 進行有效的水路運輸與岸上反恐的兵力保護、戰場安全合作與交往、人道援助與災難救助等行動。<sup>51</sup>2007 年 4-10 月, 美軍南方作戰司令部的海軍南方

---

<sup>49</sup> InsidiDefense.com, "White Paper on Global Fleet Stations," *InsidiDefense.com*, March 20, 2006, <http://www.InsideDefense.com/>

<sup>50</sup> U.S. Department of the Navy, *Naval Operations Concept 2006*(Washington D.C.: U.S. Department of the Navy, 2006), pp.30-31.

<sup>51</sup> 美國海軍部曾於 2007 年 7 月 30 日公佈一份「全球艦隊基地概念」(Global Fleet Stations Concept)說明, 文件全部內容可從以下網址獲得。  
<http://www.dewbrellc.com/WGD/Docs/GFS%20Concept%20Approved%20by%20N3N51.pdf>



司令部舉行全球艦隊基地的先導計劃，包括訪問中南美的七個參與國家、高速快艇部署、訓練與後勤補給，藉以檢驗全球艦隊計畫。<sup>52</sup>

美國政府認為「全球海洋夥伴」影響國家利益而不能單靠軍方達成，遂成立「海洋安全政策協調委員會」(Maritime Security Policy Coordinating Committee)協調各單位，成員包括副總統辦公室、國務院與國土安全部等單位的代表。該委員會批准了「全球海洋夥伴」的五項原則：有效的海洋安全是共同的關切；海洋(狀況)認知需要各國之間自願的資訊分享與共享的最佳實務；海洋(狀況)認知提升共同機會與增強海上安全、降低風險與較低的商業經常費用；夥伴國家以國際提議與區域提議提升較大的合作；夥伴國家的行動是符合國家法律授權與國際法。「全球海洋夥伴」的特質是自願的、不是由任何國家領導；其行動尊重國家主權；其部隊是沒有型式，而是依據夥伴國家需要而自我組成。美國海軍正藉由作戰行動與演習展示「全球海洋夥伴」的核心原則；發展一個提升全球海洋安全、尊重國家主權、不依賴正式的支持結構或有約束的協議之非正式海洋網絡；並與國防部部長辦公室合作建立支援「全球海洋夥伴」的單位間之共識。<sup>53</sup>然而，根據瑞克立福(Ronald E. Ratcliff)的觀點，由於美國政府並未投入足夠資源，海軍也未完全察知其所面臨挑戰的本質，也未將之納入其當前海洋戰略的一部分，整個「千艦海軍」(全球海洋夥伴倡議)進展不大。<sup>54</sup>

美國在亞太區域的三項海洋安全合作自願聯盟，雖然都是強調由相同想法的國家自願參加，但其關切議題、參與程序與方式仍有些許差異，尤其是運作機制上，「防止擴散安全倡議」是較具規模與常態，而「區域海洋安全倡議」則已是消失，「全球海洋夥伴倡議」則是仍處於討論與諮商階段。這些都涉及到亞太區域內主要國家的不同反應所致，這些不同的反

---

<sup>52</sup> 相關演訓內容參閱，United States Southern Command, "Global Fleet Station Pilot Deployment April-September 2007," <http://www.southcom.mil/AppsSC/factFiles.php?id=9>

<sup>53</sup> Navy Office of Information, "Global Maritime Partnerships...A Strategic Initiative," Rhumb Lines, November 30, 2007, <http://www.navy.mil/navco/speakers/currents/GMP%2030%20Nov%2007.pdf>

<sup>54</sup> Ronald E. Ratcliff, "Building Partners' Capacity: The Thousand-Ship Navy," *Naval War College Review*, Vol.60, No.4(Autumn 2007),p.46.

應又涉及此三項倡議的內容與各國不同的利益考量所致。<sup>55</sup>

### 伍、三項自願聯盟倡議的比較

在亞太區域，美國與志同道合國家及沿岸國家負起確保戰略水道的責任，其共同目標是雙邊或多邊發展自願國家的夥伴關係，在一致的法律權威與架構，強化確認、監控與反應海洋威脅的能力。<sup>56</sup>從上述的三項自願聯盟的倡議內容來看，三項倡議在主要目的、實際運作與發展前景有所不同。

第一，在主要目的上，「防止擴散安全倡議」是以防止全球大規模毀滅性武器擴散為主，「區域海洋安全倡議」是以防止亞太區域的海洋跨國威脅為主要目的，「千艦海軍」是以防止全球海洋跨國威脅為主要目的。「防止擴散安全倡議」是「區域海洋安全倡議」與「全球海洋夥伴倡議」的參考模型，後兩者擴張了其防止議題的範圍，從大規模毀滅性武器而至跨國威脅，「區域海洋安全倡議」是區域擴張模型，「全球海洋夥伴倡議」則是全球擴張模型；「全球海洋夥伴倡議」則是以防止全球海洋跨國安全威脅為主要目的，是以「防止擴散安全倡議」為效法對象，反而增加其他的海洋威脅，是「防止擴散安全倡議」的修訂版。「全球海洋夥伴倡議」則是「區域海洋安全倡議」的全球版，或許這也是美國海軍以「全球海洋夥伴倡議」稱述「千艦計畫」的原因之一。

第二，就實際運作而言，「防止擴散安全倡議」已經是運作多年，「區域海洋安全倡議」則已是消失未見而轉以「全球海洋夥伴倡議」出線，至今仍是一個提供各界討論的概念，並未具備詳細的建置計劃，也未實際運作。如何探究其對亞太區域安全的影響，誠如上述，穆倫是參酌「防止擴散安全倡議」的經驗，而且太平洋司令部早已提出類似的「區域海洋安全

<sup>55</sup> 參閱莫大華，「美國亞太海事安全合作提議與區域國家的反應」（手稿），2008年。

<sup>56</sup> US Department of State, "Maritime Security in the East Asia and Pacific Region," <http://www.state.gov/documents/organization/65061.pdf>

倡議」，但涉及當地國家主權與管轄權的爭議，反而進展不大，而是以原有的雙邊或多邊方式發展有關海洋安全合作機制，間接協助沿岸國家建立維護海洋安全的能力，並且不是以「全球海洋夥伴倡議」為名，例如美國與汶萊、馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡與泰國從 1995 年起每年的「停泊戰備與訓練合作」(Cooperation Afloat Readiness and Training)系列演習或是 2002 年起每年的「東南亞反恐合作」(Southeast Asia Cooperation Against Terrorism)海洋安全演習。<sup>57</sup>甚至，必須建立在亞太區域既有的以東協區域論壇為基礎的海洋安全合作機制，尤其是新加坡、印尼與馬來西亞三國建立的合作機制—「麻六甲海峽安全協議」(Malacca Strait Security Accord)。<sup>58</sup>因為東協國家素來是務實地以綜合安全與彈性(resilience)原則，允許各國家與強權簽署協議而追求本身的利益，處理 911 事件後的恐怖主義與海盜問題，避免了許多主權爭議，並增強本身的能力。<sup>59</sup>

第三，就發展前景而言，由於「防止擴散安全倡議」著重於防止大規模毀滅性武器的擴散安全，而促使美國太平洋司令部總司令提出「區域海洋安全倡議」，企圖以麻六甲海峽的海洋安全合作防止跨國威脅，但因為引發馬來西亞與印尼反對而終止；進而由海軍部作戰首長提出「千艦海軍」(全球海洋夥伴倡議)，企圖擴展其防止的內容與範圍於海洋安全威脅，但是由於亞太區域的強權平衡、國家主權認知、領土爭議、缺乏相互信任等問題，「全球海洋夥伴倡議」仍處在初期諮商階段，正由美國國防部與區域國家商討當中。對亞太區域而言，更重要的是，美國的此三項自願聯盟應該是要納入以東協區域論壇為基礎的既有海洋安全合作機制，方能減少亞太國家的疑慮而達成防止跨國海洋犯罪威脅的目標。否則，美國只是在

<sup>57</sup> US Navy, "CNO's Vision of '1,000-Ship Navy' Tested by CARAT Exercise," [http://www.navy.mil/search/display.asp?story\\_id=30253](http://www.navy.mil/search/display.asp?story_id=30253); 兩項演習的各年度演習資料，參閱 <http://www.clwp.navy.mil/carat.htm>

<sup>58</sup> Irvin Lim Fang Jau, "Comprehensive Maritime Domain Awareness: An Idea Whose Time Has Come?," *S. Rajaratnam School of International Studies Working Paper*, No.104, October 2007, pp.15-16.

<sup>59</sup> Ralf Emmers, "Comprehensive Security and Resilience in Southeast Asia: ASEAN's Approach to Terrorism and Sea Piracy," *S. Rajaratnam School of International Studies Working Paper*, No.132, July 10, 2007.

維護其國家利益，而且三項倡議過於強調靜態的海洋安全，而忽略發生在公海的海洋安全威脅，但這卻又涉及聯合國國際海洋法公約的問題，即使布希政府到歐巴馬(Barrack Obama)政府都承諾要批准此公約，甚至美國參議院外交關係委員會在 2007 年 10 月 31 日通過決議建議參議院批准此公約，<sup>60</sup>但直到現在參議院仍未同意批准簽署，致使美國陷入自我矛盾之中。

總之，美國在亞太區域的三項海洋安全合作自願聯盟，雖然都是強調由相同想法的國家自願參加，但由於是美國倡議所形成，不免讓區域內國家基於各自的利益考量而有不同的反應，即使接受海洋安全是共同利益所在，但仍不願公開宣誓加入美國的自願聯盟，除了美國堅實盟邦的日本與澳大利亞外，多數國家而是尋求在既有的區域組織或雙邊或多邊協議下合作，並以聯合國國際海洋法公約作為抗拒與反對美國的提議。遑論認為美國的提議是有圍堵戰略目的的中共，更是反對。

三項提議的比較表

	防止擴散安全倡議	區域海洋安全倡議	全球海洋夥伴倡議
提議者	布希總統	太平洋司令部總司令 法戈	海軍作戰首長穆倫
提議時間	2003 年 5 月 31 日	2004 年 3 月 31 日	2005 年 8 月 31 日
提議區域	全球	麻六甲海峽	全球
防止議題	搜索可能載有大規模毀滅性武器貨物的嫌疑航空器或船隻，扣押不法的武器或飛彈零組件與技術。	以運用科技建立與分享海洋環境的清楚面貌，強化對海洋環境的狀況認知，以及分享情報，知悉與調查不正常的活動(海盜、恐怖主義、武器擴散、毒品走	提升海域認知，即是提升有關海洋對國家安全、經濟以及環境影響的知識；在海洋和沿海區域佈署危機或突發事件的快速反應能力。

<sup>60</sup> Kevin Drawbaugh, "U.S. Senate Panel Backs Law of the Sea Treaty," *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/idUSN31335584>

		私及其他非法行動)。	
運作機制	沒有正式的組織或是常設機構，而是藉由全體會議、專家會議與聯合演習構成運作機制。	沒有正式組織，主要是派遣海軍陸戰隊與特種部隊進駐麻六甲海峽周圍，以高速快艇巡邏海峽進行巡邏與阻禁攔截。	沒有正式組織，而是以各區域的全球艦隊基地為情資融合中心，協調與從事相關活動。
運作實務	與美國簽署相關協議(例如登船協議)或建立具體的合作基礎(例如拒絕飛越領空的備忘錄)，以海上、陸上及空中阻禁攔截。	無(未能實際運作，已經撤銷。)	與美國簽署相關協議，以海上部署、巡邏、聯合演習阻絕非洲海域防止違法活動。
關聯性	原始參考模型	區域擴張模型	全球擴張模型
發展前景	持續發展中	胎死腹中	推動中
亞太區域國家態度	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 新加坡、日本、澳大利亞(皆為核心國家)。</li> <li>2. 中共與印度反對</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 新加坡、日本與澳大利亞。</li> <li>2. 中共、印度、印尼、馬來西亞反對。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 新加坡、日本與澳大利亞。</li> <li>2. 中共與印度審慎回應，有可能參與。</li> <li>3. 印尼、馬來西亞反對。</li> </ol>

資料來源：作者整理

## 陸、結論

2005年9月，布希政府公佈《國家海洋安全戰略》(*The National Strategy*)

for Maritime Security) , 提及防止海域為恐怖份子、罪犯, 以及敵對國家犯下恐怖主義、犯罪及其他非法或危害美國、美國人民、經濟、繁榮、領土、盟邦及友邦的行動; 呼籲美國政府機關應該以完全協調一致的行動, 確保美國在全球海域的利益。<sup>61</sup> 11月, 美國國務院也公佈《國家海洋安全戰略: 國際擴展與協調策略》(National Strategy for Maritime Security: International Outreach and Coordination Strategy) , 尋求獲得國際對海洋安全計劃與倡議的支持, 以及強化國際擴展的努力而確保美國海洋利益的安全。<sup>62</sup>

海洋安全已經是美國政府列為國家戰略的重要議題, 美軍的「防止擴散安全倡議」已略有規模, 但其以防止大規模毀滅性武器擴散為關切議題, 涉及敏感的朝鮮半島安全議題, 中共是截然不會同意加入, 也就影響此提議在亞太區域的成效; 「區域海洋安全倡議」則是涉及麻六甲海峽的管轄權, 印尼與馬來西亞堅決反對美國軍隊出現而已經煙消雲散; 「千艦海軍」(全球海洋夥伴倡議) 仍是處在概念階段, 但首要的挑戰是要建立亞太區域內國家之間的信任, 尤其是爭取印度與中共的信任及支持。然而, 考量到美國的「全球軍力部署調整」(Global Posture Review) 與「全球艦隊基地」(Global Fleet Stations) , 中共仍會不免質疑「千艦海軍」的戰略意圖, 是否是「防止擴散安全倡議」或「區域海洋安全倡議」的翻版, 仍是美國意圖掌握強權的提議。本質上, 「千艦海軍」是一個沒有型式的部隊(a free-form force) ,<sup>63</sup> 應該是要組成「國際海洋警察」(International Maritime Polices) 或是「保安海軍」(contributory navy) , 在既有的國際法與國內法下, 運用美國的軍事高科技執行阻絕跨國的非法行動。但是美國必須解決相關國家所提出有關的國際法爭議, 尤其是危害航行於國際公海的航行自

---

<sup>61</sup> The White House, *The National Strategy for Maritime Security*  
<http://www.whitehouse.gov/homeland/4844-nsms.pdf>

<sup>62</sup> U.S. Department of State, *National Strategy for Maritime Security: International Outreach and Coordination*, <http://www.state.gov/documents/organization/64251.pdf>

<sup>63</sup> Michael G. Mullen, "The U.S. Navy Beyond Iraq- Sea Power for a New Era," Keynote Speak at The Brookings Institution, Washington D. C. April 3, 2007.  
[www.navy.mil/navydata/cno/mullen/20070403.pdf](http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/20070403.pdf)

由權，以及航行國家領海的無害通過權等。當國際法爭議解決之後，較多的相關國家也就願意加入「自願聯盟」。

美國的自願聯盟仍無法脫離遭致美國強權領導的質疑，尤其是侵害相關國家主權與違反國際法規定。以亞太區域國家的觀點而言，由於涉及國家主權與區域強權之間的平衡，並不希望或需要參與由美國領導成立海洋安全合作的自願聯盟，只希望美國或其他國家(例如日本與澳大利亞)提供與協助建立相關維護海洋安全的能力。其次，沒有正式組織的自願聯盟是無法制度化各項的海洋安全合作活動，僅是希望藉由太平洋司令部負責相關協調事宜，難免引發爭論與猜疑，認為是美國意圖維持其亞太區域的優勢地位，或是另有圍堵中共的戰略意圖；因此，美國應該藉由區域國家自發組織的現有正式組織(例如東協區域論壇)或是聯合國「國際海事組織」(International Maritime Organization)推動，就較不會受到區域內國家的反對，也較能延續與達成其目的。然而，在實際的執行方面，美國的軍事高科技則是區域海上安全與合作成功的關鍵因素。

(收稿：2009年12月21日，接受：2010年4月07日)

## 參考文獻

- 宋燕輝，「麻六甲海峽沿岸國家對美國提出『區域海事安全倡議』(RMSI) 的反應與對策研究」，*亞太研究論壇*，第 35 期(2007 年 3 月)，頁 85-121。
- 莫大華，「論析美國『防止擴散安全倡議』的發展與展望」，*遠景基金會季刊*，第 5 卷第 3 期(2004 年)，頁 27-98。
- 莫大華，「美國亞太海事安全合作提議與區域國家的反應」，手稿，(2008 年)。
- Bush, George W., *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*(Washington D.C.: Government Printing Office, 2002).
- Guan, Kwa Kwa Chong and John Skogan, eds., *Maritime Security in Southeast Asia*(London: Routledge, 2007).
- Ho, Joshua and Catherine Zara Raymond, eds., *The Best of Times, The Worst of Times: Maritime Security in the Asia-Pacific* (Singapore: World Scientific Publishing Company, 2005).
- U.S. Department of the Navy, *Naval Operations Concept 2006* (Washington D.C.: U.S. Department of the Navy, 2006).
- Bradford, John F., "The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia," *Naval War College Review*, Vol.58, No.3 (2005), pp.63-86.
- Emmers, Ralf, "Comprehensive Security and Resilience in Southeast Asia: ASEAN's Approach to Terrorism and Sea Piracy," *S. Rajaratnam School of International Studies Working Paper*, No.132(July 10, 2007).
- Jau, Irvin Lim Fang, "Comprehensive Maritime Domain Awareness: An Idea Whose Time Has Come?" *S. Rajaratnam School of International Studies Working Paper*, No.104 (October 2007), pp.15-16.
- Morgan, John G. Jr., "A Navy of Navies," *RUSI Defence System*(2006),



pp.66-68.

Mullen, Mike, "Principles for a Free and Secure Global Maritime Network,"

*RUSI Journal* Vol.151, No.1 (2006), pp.24-26.

Ratcliff, Ronald E., "Building Partners' Capacity: The Thousand-Ship Navy,"

*Naval War College Review*, Vol.60, No.4 (2007), p.46.

Wilson, Gary, "The Legal, Military and Political Consequences of the Coalition of the Willing' Approach to UN Military Enforcement Action,"

*Journal of Conflict and Security Law*, Vol.12, No.2 (2007), pp.295-330.

Goh, Evelyn, "Singapore and the United States: Cooperation on Transnational Security Threats," Paper Prepared for 26<sup>th</sup> Annual Pacific Symposium, Honolulu, Hawaii (June, 8-10, 2005).

Snyder, Craig A., "The Five Power Defence Arrangements(FPDA) in the Contemporary Southeast Asian Maritime Security Environment," Paper Presented to the 49<sup>th</sup> Annual Convention of the International Studies Association, San Francisco, CA (March, 26-29, 2008).

*Arm Control Today*, "National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction,"

[http://www.armscontrol.org/act/2003\\_01-02/document\\_janfeb03.asp?print\(01,02,2003\)](http://www.armscontrol.org/act/2003_01-02/document_janfeb03.asp?print(01,02,2003)).

ASEAN, "US Proposes Cooperation on Maritime Security for the

Asia-Pacific," <http://www.aseansec.org/afp/42.htm> (05, 12, 2004).

Australian Department of Foreign Affairs and Trade, "Proliferation Security Initiative: Lisbon , 4-5 March 2003 Chairman's Statement,"

[http://www.dfat.gov.au/globalissues/psi/psi\\_2004\\_chairman\\_Conclusions.html\(03,04,2003\)](http://www.dfat.gov.au/globalissues/psi/psi_2004_chairman_Conclusions.html(03,04,2003)).

Banusiewicz, John D., "Officials Clarify Maritime Initiative Amid Controversy," *DefenseLink News* Articles,

[http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=26341\(06,04,2003\)](http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=26341(06,04,2003)).

- 2004).
- Drawbaugh, Kevin, "U.S. Senate Panel Backs Law of the Sea Treaty," Reuters, <http://www.reuters.com/article/idUSN31335584> (2007).
- Dutta, Sujan, "Thousand-ship navy finds takers in India," [http://www.telegraphindia.com/1070419/asp/nation/story\\_7666345.asp](http://www.telegraphindia.com/1070419/asp/nation/story_7666345.asp) (04, 19, 2007).
- Fargo, Thomas B., "Keynote Address," International Maritime Protection Symposium, December 12, 2005, Honolulu, Hawaii.  
<http://web.nps.navy.mil/~brutzman/InternationalMaritimeProtectionSymposium2005/speakers/FargoThomas/AdmiralFargoKeynoteAddress.12December2005.pdf> (12, 12, 2005).
- Hermawan, Ary, "Malacca Coast Patrol to Stay Local," *Jakarta Post*, 26 August 2007,  
<http://old.thejakartapost.com/detailweekly.asp?fileid=20070826.@01> (08, 26, 2007).
- IAEA.org, "Safeguards and Verification,"  
[http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg\\_protocol.html](http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html) (10, 09, 2008).
- Initiative on Security and Globalization Effects, "Global Maritime Partnership,"  
[http://www.sagecenter.net/files/GMP\\_TSN%20Concept%20Paper%20FINAL%20APPROVED%20BY%20N3N5.doc](http://www.sagecenter.net/files/GMP_TSN%20Concept%20Paper%20FINAL%20APPROVED%20BY%20N3N5.doc)
- InsidiDefense.com, "White Paper on Global Fleet Stations,"  
*InsidiDefense.com*, <http://www.INSIDEDefense.com> (03, 20, 2006).
- King, John, "Bush: Join 'Coalition of Willing,'" <http://edition.cnn.com/2002/WORLD/europe/11/20/prague.bush.nato> (11, 20, 2002).
- Kupkuswamy, C. S., "Straits of Malacca: Security Implications," South Asia

Analysis Group, Paper No.1033,  
<http://www.southasiaanalysis.org/papers11/paper1033.html> (06, 18,  
2004).

Lieggi, Stephanie, “Proliferation Security Initiative Exercise Hosted by Japan Shows Growing Interest in Asia But No Sea Change in Outsider States,” *WMD Insights*, December 2007-January 2008,

[http://www.wmdinsights.com/I21/I21\\_EA1\\_ProliferationSecurity.htm](http://www.wmdinsights.com/I21/I21_EA1_ProliferationSecurity.htm)

Mullen, Michael G., “The U.S. Navy Beyond Iraq- Sea Power for a New Era,” Keynote Speak at The Brooking Institution, Washington D. C. April 3, 2007. [www.navy.mil/navydata/cno/mullen/20070403.pdf](http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/20070403.pdf)

Mullen, Mike, “Remarks as Delivered for the 17th International Seapower Symposium,” Naval War College, Newport, RI, September 21, 2005  
<http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/speeches/mullen050921.txt>

Navy Office of Information, “Global Maritime Partnerships...A Strategic Initiative,” *Rhumb Lines*, November 30, 2007,  
<http://www.navy.mil/navco/speakers/currents/GMP%2030%20Nov%2007.pdf>

Peterson, Zachary M., “Mullen: Navy Has Met Challenges,”  
[http://www.navytimes.com/news/2007/09/navy\\_mullen\\_departs\\_070924w/](http://www.navytimes.com/news/2007/09/navy_mullen_departs_070924w/) (09, 24, 2007).

Sakhuja, Vijay, “Malacca: Who’s to Pay for Smooth Sailing?,” *Asia Times Online*,  
[http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/IE16Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/IE16Ae01.html) (05, 16, 2007).

The White House, “President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD,”  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html> (02, 11, 2004).

- The White House, *The National Strategy for Maritime Security*,  
<http://www.whitehouse.gov/homeland/4844-nsms.pdf> (09, 20, 2005).
- The White House, “Remarks by the President to the People of Poland,”  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/20030531-3.html> (05, 31, 2003).
- U.S. Department of State, *National Strategy for Maritime Security: International Outreach and Coordination*,  
<http://www.state.gov/documents/organization/64251.pdf> (2005).
- U.S. Department of State, “Maritime Security in the East Asia and Pacific Region,”  
<http://www.state.gov/documents/organization/65061.pdf> (04, 21, 2006).
- U.S. Department of State, “U.S. to Host 5th Meeting on Proliferation Security Initiative,”  
<http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/03120201.htm> (12, 02, 2003).
- U.S. Navy, “Remark as Delivered by ADM Mike Mullen, PACFLE Change of Command, 08 May 2007,”  
[http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/speeches/PACFLT\\_Change\\_of\\_Command\\_Speech.pdf](http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/speeches/PACFLT_Change_of_Command_Speech.pdf)
- United States Pacific Command, “Testimony of Admiral Thomas B. Fargo United States Navy Commander U.S. Pacific Command Before the House Armed Services Committee United States House of Representatives, Regarding U.S. Pacific Command Posture, March 31, 2004,”  
<http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040331housearmedsvcscomm.shtml>
- United States Pacific Command, “Testimony of Admiral Thomas B. Fargo United States Navy Commander U.S. Pacific Command Before the House Armed Services Committee United States House

of Representatives, Regarding U.S. Pacific Command Posture, Q & A Session, March 31, 2004,”

<http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040331hasc-qa.shtml>

United States Pacific Command, “ADM Tom Fargo, USN Commander, US Pacific Command US Pacific Command , Military Operations and Law Conference, Victoria, British Columbia, 3 May 2004,”

<http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040503milops.shtml>

United States Pacific Command, “Admiral Thomas B. Fargo, USN, Commander, U.S. Pacific Command, Shangri-La Dialogue, 4th Plenary Session –“Maritime Security after 9-11”, 1 June 2003,”

<http://www.pacom.mil/speeches/sst2003/030601shangrila.shtml>

United States Pacific Command, “ADM Tom Fargo, USN Commander, US Pacific Command US Pacific Command , Military Operations and Law Conference, Victoria, British Columbia, 3 May 2004,”

<http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040503milops.shtml>

United States Southern Command, “Global Fleet Station Pilot Deployment April-September 2007,”

<http://www.southcom.mil/AppsSC/factFiles.php?id=9>

US Department of State, “Remarks on the Second Anniversary of the Proliferation Security Initiative,”

<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/46951.htm> (05, 31, 2005).

US Department of State, “The Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism: A Comprehensive Approach to Today’s Most Serious National Security Threat,”

<http://www.state.gov/t/us/rm/69124.htm> (07, 18, 2006).

US Department of State, “Broadening and Deepening Our Proliferation Security Initiative Cooperation,”

<http://www.state.gov/t/us/rm/68269.htm> (06, 23, 2006).

- US Department of State, "Proliferation Security Initiative Participants,"  
<http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm> (05, 27, 2009).
- US Navy, "Remark Delivered by ADM Mike Mullen, Regional Seapower  
Symposium, Venice Italy, 12 October 2006,"  
[http://www.navy.mil/navydata/people/cno/mullen/Regional\\_Sea\\_Power\\_Symposium\\_Venice.pdf](http://www.navy.mil/navydata/people/cno/mullen/Regional_Sea_Power_Symposium_Venice.pdf)
- US Navy, "CNO's Vision of '1,000-Ship Navy' Tested by CARAT Exercise,"  
[http://www.navy.mil/search/display.asp?story\\_id=30253](http://www.navy.mil/search/display.asp?story_id=30253) (06, 26, 2007).
- US Navy, "Remarks as delivered by Adm. Mike Mullen, Naval War College,  
Newport, RI, 31 August 2005,"  
<http://www.navy.mil/navydata/cno/speeches/mullen050831.txt>
- US Navy, *A Cooperative Strategy for 21<sup>st</sup> Century Seapower*,  
<http://www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf> (2007).
- US Navy, *Playbook : Message Alignment*  
<http://www.cnrc.navy.mil/PAO/Playbook2007.pdf> (2007).
- US Pacific Command, "ADM Tom Fargo, US Pacific Command, APCSS  
Biennial Conference Ilikai Waikiki Hotel Ballroom, 16 Jun 04,"  
<http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040616apcss.shtml>
- USPACOM, "Transcript of Vice Admiral Jonathan Greenert's Interview with  
the Stars and Stripes," *Stars and Stripes*,  
<http://www.stripes.com/article.asp?section=104&article=27686&archive=true>  
(04, 17, 2005).
- Wohlschlegel, Robert et al., "Maritime Threats Workshop," *CLS Issue Paper*,  
Vol.09-04,  
<http://www.carlisle.army.mil/usacsl/publications/IP09-04.pdf> (07, 2004).

# **The US Coalitions of Willing in Asia-Pacific Maritime Security and Cooperation-A Comparative Analysis on Proliferation Security Initiative, Regional Maritime Security Initiative and Global Maritime Partnership Initiative**

---

**Mo, Tahua**

(Associate Professor, Department of Political Science, National Defense University)

## **Abstract**

There are three coalitions of the willing- Proliferation Security Initiative (PSI), Regional Maritime Security Initiative (RMSI) and Global Maritime Partnership Initiative (GMPI), related the maritime security cooperation in Asia-Pacific region. These coalitions were initiated by the America to invite the countries with the common mind, shared interests and values to join in the collective efforts to prevent and handle the transnational threats, such as mass destructive weapons, terrorism, pirates, illegal human trafficking, and drug smuggling. Among these coalitions, RMSI is the Asia-Pacific abridged edition of the GMPI, more precisely, GMPI learned from the PSI, and it was the global edition of the RMSI.

For the Asia-Pacific security, US has established the cooperative relations with the regional countries by reaching cooperative security arrangements to ensure its influence and to build the effective maritime security mechanisms, but, PSI, RMSI, and GMPI were the most controversial arrangements. Since these coalitions have involved the US military presence in this region, have caused complex security issues, particularly, national sovereignty and terrorists attacking or Islamic animadversions, finally, have brought different responses and reactions from regional countries.

This article explores the origin, issues, constitutive principles, and operation mechanism of these coalitions- PSI, RMSI, and GMPI, and to compare these coalitions with their divergences.

**Key words:**

Proliferation Security Initiative, Regional Maritime Security Initiative, Global Maritime Partnership Initiative, Coalition of the Willing