

從美國「海洋戰略」觀點 論我國因應中共海上「灰色地帶衝突」

Lessons Learned from the US Maritime Strategy:
How Could Taiwan Respond to China's Maritime Grey-Zone Conflict?

廖子豪 先生

提 要：

- 一、中共海上「灰色地帶衝突」已嚴重威脅我國國家安全與區域和平穩定，美國亦正積極整合東亞國家共同反制中共帶來的威脅；其中更著重在海事單位(包含海軍、陸戰隊、海岸防衛隊)的內、外部聯合互通，俾確保繼續在全領域保持戰略優勢。
- 二、本文透過美國自2013年起公布之「海洋戰略」，探討美海岸防衛隊與海軍之整合路徑，並分析其海洋戰略重心與行動方針，從中可發現美國正從維護和平、推廣民主，轉向與「中」、俄競爭的取向。另外，透過瞭解中共於東亞地區採行之海上「灰色地帶衝突」與相關國家間關係，研判未來可能發展；同時對我國海軍、海巡提出整體發展與建議，以強化海權意識、堅實國軍戰力。
- 三、海軍(含海軍陸戰隊)、海巡應發展「聯合海洋戰略」，並以「多領域作戰」空間為基礎，規劃整體作戰環境，橫跨平戰衝突模式，藉臺、美海巡合作之機會，支持我國對外政策目標，並透過情資串聯整合，共守國家安全。

關鍵詞：海上灰色地帶衝突、海洋戰略、海軍

Abstract

- 1.China's maritime grey-zone conflicts have severely threatened Taiwan's national security and destabilised regional order. To address the issue, the U.S. has been actively integrating maritime forces (navy, marine and coast guards) and collaborating with East-Asian countries to maintain an all-domain strategic advantage.
- 2.This paper examines the strategic focus and actions in the U.S. maritime strategies since 2013 while also analysing how the U.S. Coast Guards integrate with other sea units. One of the results indicates that the U.S.

has pivoted its strategic focus from promoting peace and democracy to competing with China and Russia. Additionally, this paper provides suggestions and insights for our maritime forces through understanding the relationships between countries affected by China's maritime grey-zone conflicts.

3. Taiwan's Navy (and Marines) shall closely collaborate with Taiwan Coast Guards and publish our own "Joint Maritime Strategy"; Such strategy shall be based on all-domain manoeuvre space to design our combat environment in both peacetime and wartime. By utilising the chance of bilateral coast guard's cooperation, we shall strengthen Taiwan's strategic capacity through intel-sharing and adapting Taiwan's strategic goal to the ever-changing security status.

Keywords: Maritime grey-zone conflicts, maritime strategy, navy

壹、前言

美國「海事部隊」(Maritime Forces, 指海軍、陸戰隊、海岸防衛隊)在2007年共同公布《21世紀海權合作戰略》(A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower, 以下簡稱《海權戰略》),係首次由三單位共同發表的重要文件;¹該戰略除囊括渠等兵力外,也涵蓋日本、「北約(NATO)」、「歐盟(EU)」等外國聯盟夥伴的角色。²有鑑於此,美國「海岸防衛隊」(United States Coast Guard, 以下簡稱「岸防隊」)已成為國家海洋戰略之一部,並與陸戰隊和海軍共同合作,致力於確保美國

的海洋安全;「岸防隊」也具有執行全球任務、維持美國國際影響力的強大功用。³如今面臨中共海軍艦隊不斷擴張,其角色在西太平洋地區將更顯重要(如圖一)。⁴

美岸防隊在西太平洋地區的主要港口僅限於關島和夏威夷,當前僅有不到四成的船艦母港位於太平洋地區,其餘多數都面向大西洋,⁵加上當前美國對「中」政策,以及日漸繁重的任務需求,導致其所能施展的能力相當有限。美國當前總體國家戰略已逐漸轉向對「中」制衡,且應對中共的態勢愈發明顯,而我國位居「第一島鏈」中心,已成為美軍及其盟友掌握海上戰術主動權的關鍵。面對這個太平洋時代,臺灣已成為美國海

註1: James T. Conway, Gary Roughead & Thad W. Allen, "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower," Naval War College Review (New Port, Rhode Island), Vol. 61, No. 1(2008), pp.1-3。

註2: Timothy D. Hoyt & Andrew C. Winner, A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower: Thinking About the New US Maritime Strategy, Maritime Affairs (New Delhi), Vol. 3, No. 2 (2007), pp.15-18。

註3: Donald Daniel & Bradd Hayes, Blue Helmets and White Hulls: Expanding the Coast Guard's International Missions, February 1995, <https://reurl.cc/ZjdKRW>, 檢索日期: 2022年3月12日。

註4: Aljazeera, "US to base Coast Guard ships in western Pacific to tackle China," October 24 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/24/us-to-base-coast-guard-ships-in-western-pacific-to-tackle-china>, 檢索日期: 2022年3月12日。

註5: DKI APCSS, Rebalance U.S. Coast Guard Cutters to Help Advance a "Free and Open" Indo-Pacific, May 2021, <https://reurl.cc/Mkmp4>, 檢索日期: 2022年3月12日。



圖一：美國「海事部隊」組成單位(左起海岸防衛隊、陸戰隊、海軍)

資料來源：參考Lookout Navy News, Op Caribbe-Brandon, Whitehorse at-sea success, December 2015, <https://reurl.cc/6ER4R5> ; USNI News, Marines Defend ACV Development as Program Matures, February 2021, <https://reurl.cc/Lpoxoa> ; LinkedIn, U.S. Navy Reserve, March 2022, <https://pse.is/3we3sn>，檢索日期：2022年3月12日，由作者整理製圖。

權之父馬漢(Alfred Thayer Mahan)所言之「地理樞紐」(Geographical Pivot)⁶。

本文檢視美國如何將岸防隊整合至整體海洋防衛體系中，並探討美國如何運用岸防隊與海軍於平、戰時執行聯合作戰和行動；輔以說明美國未來海事部隊建軍方向，以及整體國家戰略目標和戰略重心。鑑於中共擴張的野心「昭然若揭」，我國於這場大國競爭的前緣位置「自不待言」。當前我與美國在安全合作上頻有突破性進展，更應藉此契機，繼續深化合作，以嚇阻中共將衝突升溫之意圖，才能確保國家安全與永續發展，這也是撰寫本文主要目的。

貳、分析美國三單位「聯合海洋戰略」

美國主宰的「制海權」並非與生俱來，綜觀過往歷史，自其開國元勳—漢米爾頓(Alexander Hamilton)以降，始高度重視海

事部隊的強盛，他不僅是最早堅持創立大海軍的重要人物，更是海岸防衛隊創始者，並認為在民主國家中，海軍發展、民意與國家戰略目標是相輔相成至關重要的，唯有如此才能建立影響全球的海軍實力。⁷

2021年1月12日，第33屆「海軍水面艦艇協會全國座談會」(33rd National Symposium of Surface Navy Association)上，美海軍作戰部長吉爾迪上將(Michael Martin Gilday)發布2021年《航海計畫》(Navigation Plan 2021，簡稱《NAVPLAN 2021》)，⁸內文主要表達中共試圖奪取美國「制海權」的強烈擔憂，而因應之道在於海軍應聯合陸戰隊和岸防隊共同建構「聯合全領域海軍軍力」(Integrated All-Domain Naval Power)，以利美國的新時代大國競爭並維持在各領域的優勢地位。細究該計畫，實為2020年由海軍作戰部長、陸戰隊與岸防隊司令共同發布《海洋優勢：整體全領域海

註6：Caitlyn L. Antrim, The Next Geographical Pivot. Naval War College Review (New Port, Rhode Island), Vol. 63, No. 3, 2010, pp. 16-18。

註7：Benjamin Armstrong, “American Naval Dominance Is Not a Birthright,” USNI Proceedings, September 2021, <https://reurl.cc/vgoMWj>，檢索日期：2022年3月12日。漢米爾頓為美國憲法起草人之一，是國家金融體系、美國海岸防衛隊與海軍創始人。

註8：US Navy Office of Information, CNO Releases Navigation Plan 2021, January 11 2021, <https://reurl.cc/0xb5gb>，檢索日期：2022年3月12日。

軍致勝之道》(Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power, 簡稱《海洋優勢》)之延伸,⁹《NAVPLAN 2021》重點為如何在全方位戰場上聯合海事部隊之力量,捍衛美國國家利益與既有國際秩序,同時確保盟友與夥伴國之安全,至於聯合作戰構想可追溯至2007年之《海權戰略》。以下根據美國國家戰略目標的轉變和岸防隊的整合程度,概分為三個主要時期,分述如下:

一、傳統作戰時期

(一)「冷戰」後的安全環境發生根本性的變化,由傳統、不規則、災難性和破壞性所組成的挑戰取代大國間的競爭;然而卻直至2007年,海事部隊的首部「聯合海洋戰略」始見於美國海權戰略版圖中。¹⁰在此之前有1986年《海事戰略》(The Maritime Strategy)、1992年《來自海洋》(From the Sea)、1994年《從海洋出發》(Forward From the Sea),及其他較低層級之文件(如願景、構想、準則)等,均將海事部隊(當時僅指海軍和陸戰隊)視為重要海上聯合作戰主體,強調蘇聯解體後的任務環境從「遠海作戰」(Operations in Figh Seas)轉為「海洋聯合作戰」(Joint Operations Conducted From the Sea),並以「投射軍力,影響世界」(Project the Oower and in-

Fluence the World)的構想為核心,¹¹凸顯海軍與陸戰隊的攻勢取向與戰略意涵,並強調濱海作戰的關鍵性。

(二)2005年發布的《海洋安全國家戰略》(National Strategy for Maritime Security),將岸防隊定位為由「國家查緝鎖定中心」(National Targeting Centre)負責協調的單位,該中心是「負責所有美國海關與邊境保護反恐工作的統一協調中樞」;而岸防隊平時主要負責海上國家安全,並須協調多單位進行海上基礎設施與運輸系統之戍衛與管理。2006年的《海軍作戰構想》(Naval Operations Concept)指出,岸防隊是國內、外海上安全行動的主要海上執法力量;然並未詳細說明岸防隊與海軍、陸戰隊之間共同關聯性,且該文件旨在維持執行傳統海軍任務的能力,同時增強其執行非傳統任務的能力¹²。

(三)檢視此時期重要的指導文件可發現,岸防隊固然重要,但在功能與角色上只呈現出對內執法、反恐、輔助支援等特點,論及與海軍、陸戰隊的合作,則停留在草創期,甚至是尚未發展;惟考量到時代背景因素,美國除缺乏可匹敵對手,又蒙受恐怖主義襲擊,且在中東地區的衝突與戰事主要以陸上為主,海事單位多負責陸攻支援、後勤運補等輔助功能,重心並未置於海事單位整體

註9: 陳亮智,〈評析美國海軍作戰部之2021年「航行計畫」〉,《國防安全雙週報》(臺北市),2021年1月29日, <https://reurl.cc/NrGOkn>, 檢索日期:2022年3月12日。

註10: 同註1。

註11: US Naval History and Heritage Command, US Navy Capstone Strategies and Concepts (1991-2000), March 2012, <https://reurl.cc/35A0LO>, 檢索日期:2022年3月12日。

註12: Department of the Navy, Naval Operations Concept 2006, September 2006, <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA524307>, 檢索日期:2022年3月12日。

附表：2007年《21世紀海權合作戰略》核心構想摘要表

六大 戰略要務	◎以海事力量的前沿部署遏制區域衝突 ◎嚇阻強權發動戰爭 ◎維持遠征優勢以打贏戰爭 ◎深化複合國土防衛層次 ◎促進並持續國際夥伴合作關係 ◎防止局部干擾衝擊全球體系	三大 實施優先	◎促進整合程度與互通性 ◎提升戰場覺知與海域意識 ◎精實備戰程度與官兵素養
		六大 核心能力	◎前沿存在◎嚇阻◎制海 ◎兵力投射◎海洋安全 ◎人道救援暨災難救助

資料來源：參考James T. Conway, Gary Roughead & Thad W. Allen, "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower," Naval War College Review (New Port, Rhode Island), Vol. 61, No. 1(2008), pp.9-18, 由作者彙整製表。

的整合與運用。如今美岸防隊在2019年《國家海洋安全戰略》(National Strategy for Maritime Security)中已扮演不可或缺的要角，並兼具平、戰時期之多重功能，凸顯其重要性與日俱增。¹³美、臺海巡單位皆存在部分相似結構和組成，尤其自2003年起，美岸防隊於平時正式成為「國土安全部」之一部；因此，當在戰爭或遭遇衝突期間，美、臺的權責指揮單位可能分別從其「國土安全部」和我國「海洋事務委員會」轉移到各自的國防部之下，亦將使彼此更具雙邊合作的潛力。

二、聯合維和時期

(一)美「海事部隊」在2007年共同發布《21世紀海權合作戰略》，旨在重新強化在海上的作戰靈活性，俾利完成戰略要務；¹⁴同時以「海洋是廣闊的機動操作空間」為核心思想，利用「戰略=手段(Means)+方法(Ways)+目的(Ends)」的架構，強調三單位間之靈活運用，以達成戰略目的；進一步論及國家海洋軍種在國際安全與經濟系統之重要。做為美國聯合海事戰略中首部由海軍、陸戰隊、岸防隊共同出版的戰略報告，其內

容多專注於聯合國土防衛、全球衝突預防，以及維持地緣夥伴與全球國際夥伴關係；內容亦揭示海軍、陸戰隊和岸防隊可以從事多功能的合作。岸防隊具備在本土之外的遠洋區域執行勤務之能力，必要時海軍也需應對本土周遭的作戰任務，展現海軍與海巡間的遠近海區相互支援性。由於雙方基層領導軍官和人員被賦予更多的責任和權力，以加強彼此指揮鏈韌性與軍官決策素質，不僅推動與多國夥伴互動交流，提升國際合作程度，更成為海洋公共領域的先鋒。

(二)該戰略雖然強調21世紀海事部隊「硬實力」的展現，但也認為應發揮「軟實力」的功能，輔以「六大戰略要務、三大實施優先、六大核心能力」(如附表)，保障美國國家與全球利益。戰略內容不僅重新闡述海巡與海軍的合作取向，也包含對整體軍種管理與發展的策略，揭示出「欲和平，先備戰」(if you want peace, prepare for war)的心態；就本質而言，享受和平是需付出龐大成本與代價的。美國為維持此一得來不易的穩定，勢須成為國際的「良性霸權」(Benign Hegemony)。簡言之，該戰略並非假定

註13：Department of Homeland Security, National Strategy for Maritime Security, May 2019, <https://www.dhs.gov/national-plan-achieve-maritime-domain-awareness>，檢索日期：2022年3月12日。

註14：同註1。

衝突尚未發生，而是承認衝突已發生或發生之可能性，並為其做好充分準備。

綜觀此時期的美國海事戰略，主要著重於對外安全合作，以及承接先前構想，並賡續發展更細節的部分，尤其後來首次由三單位共同於2013年發布之《海事安全合作：海軍、陸戰隊、岸防隊的整合途徑》(Maritime Security Policy: An Integrated Navy-Marine Corps-Coast Guard Approach，以下簡稱《海事安全合作》)政策文件，更強調海事部隊間執行海事安全合作任務的內、外部互通性，及增加合作夥伴國的海洋安全能力，並共同加強區域與全球穩定。¹⁵

三、全領域海事部隊時期

(一)2015年新《21世紀海權合作戰略》

1.《海事安全合作》政策發布兩年後，2015年新《21世紀海權合作戰略》(A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower，簡稱《新海權戰略》)問世。¹⁶該戰略共分為：「全球安全環境」、「前沿存在與夥伴關係」、「國家安全中的海權」、「未來軍種建設」等四大部分。過往的文件中，海洋戰略多聚焦於：嚇阻、制海、兵力投射及海事安全等四個主要功能；而《新海權戰略》則進一步提出第五個功能—「全領域通行」(All-Domain Access)，旨在確保海、空、陸、太空、網路空間和電磁頻譜中

的行動自由，該戰略也將海軍、陸戰隊、岸防隊的組成改稱為「海洋軍種」(Sea Services)，如此創新途徑可視為是渠等開始具備「混合戰」與「全領域作戰」能力的指標。

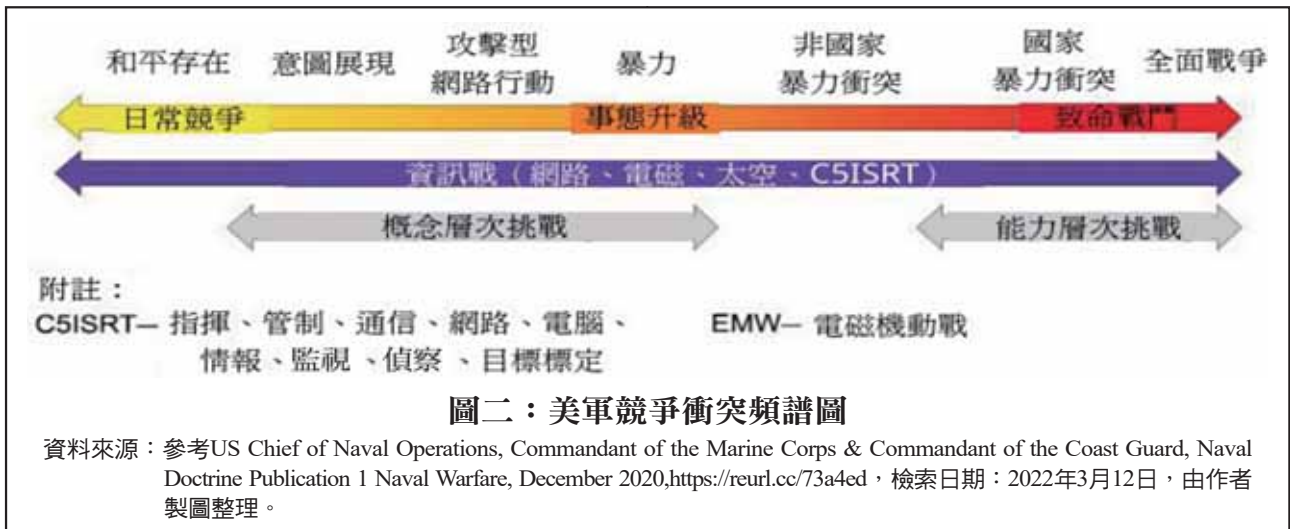
2. 該戰略提及當時的國際背景時，明確指出美國面臨來自國家與非國家行為者的雙重挑戰。國家行為者之挑戰，更直指中共和俄羅斯，特別是中共海軍的極力擴張和「反介入/區域拒止」(Anti-Access/Area Denial，以下稱A2/AD)能力的成長，業已引起美國對該地區制海權的擔憂。儘管該戰略已有許多不同以往的新突破，但也明確指出「中」、「俄是主要挑戰者；至於「人道援助/災難救濟」(Humanitarian Assistance/Disaster Relief，簡稱HA/DR)也不再被強調成主要職能。¹⁷但這並不代表美軍對此不再重視，而只是將其常態化而已。總體而言，該戰略具劃時代的象徵意義，也代表三單位整合的新里程碑。

3. 在《新海權戰略》中，針對「前沿存在與夥伴關係」中，地區排序依序為「印太地區」、中東、歐洲、非洲、西半球，北極與南極洲，篇幅以印太、歐洲與非洲較多，次之為中東，最後為西半球與南、北極。該戰略指出2020年時有六成的海軍船艦與航空器部署於「印太地區」，陸戰隊會維持一支遠征軍的部署；另岸防隊除與海軍和陸戰隊

註15：US Chief of Naval Operations, Commandant of the Marine Corps & Commandant of the Coast Guard, Maritime Security Cooperation Policy: An Integrated Navy-Marine Corps-Coast Guard Approach, January 2013, <https://reurl.cc/43DAjv>，檢索日期：2022年3月12日。

註16：Joseph F. Dunford, JR., Jonathan W. Greenert & Paul F. Zukunft, A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower, March 2015, <https://reurl.cc/pxbjl1>，檢索日期：2022年3月12日。

註17：Geoffrey Till, The New US Maritime Strategy: Another View from Outside. Naval War College Review (New Port, Rhode Island), Vol. 68, No. 4, 2015, pp.34-45。



協同部署快艇和特種部隊外，還會與印、太區域的合作夥伴進行聯合巡邏、艦艇交流和多邊演習。海事部隊也透過「海上備戰和培訓合作」(Cooperation Afloat Readiness and Training)在東南亞展現其軍事存在；此項目是一系列年度舉行的雙邊演習，旨在鞏固雙邊關係和加強軍事準備度。在中東，岸防隊還協助夥伴國家建立海上治理能力，同時開展海事安全任務，以遏制恐怖主義猖獗並促進地區穩定；類似的方式也同樣由海軍與陸戰隊共同於非洲、北極和南極洲等地實施。至於海軍航空單位，艦載直升機、固定翼飛行器和無人機對監視和偵察任務更是不可或缺，¹⁸並將作戰空間提升為立體維度，以強化戰場感知、情蒐、預警等能力。

4. 此時期同樣被提到的還有2020年美「海軍戰場開發司令部」(Navy Warfare Development Command)發布之《第一號海軍準

則：2020年海軍作戰》(Naval Doctrine Publication 1: Naval Warfare 2020)，該部將其評價為「在特定時機下發行的特定出版品」(a special occasion requiring a special distribution)。¹⁹該準則提及強大海軍部隊之關鍵屬性包含致命、機動、遠征、敏捷、可擴展、可持續、多功能，並提出「競爭—衝突頻譜圖」(如圖二)；²⁰頻譜圖由一系列合作、未達武裝衝突標準的競爭和武裝衝突的程度評估所組成，而「資訊戰」領域包含「C5ISRT」，即「指揮(Command)、管制(Control)、通信(Communication)、網路(Cyber)、電腦(Computer)、情報(Intelligence)、監視(Surveillance)、偵察(Reconnaissance)、目標標定(Targeting)」，俾做為作戰構想和作戰能力應用提供良好指引，尤其是在當前瞬息萬變的日常競爭中，此頻譜圖已成為具有在動態環境中執行

註18：US Chief of Naval Operations, Commandant of Marine Corps & Commandant of Coast Guard, Naval Doctrine Publication 1: Naval Warfare, April 2021, <https://reurl.cc/83XIGj>，檢索日期：2022年3月12日。

註19：Naval Warfare Development Command, “NWDC DISTRIBUTES NEW NAVAL DOCTRINE TO THE NAVAL SERVICE”, August 26 2020, <https://reurl.cc/Q9R0Z5>，檢索日期：2022年3月12日。

註20：同註19。

任務的核心價值。此準則的重點包含甚多創新見解和觀點，所提出之海洋軍種基本戰略方法、建構基礎、核心價值和戰鬥構想較為全面，也強調美國海權獨特的重要性，並提升制海能力和海上運補能力的地位，²¹確實值得關注。

(二) 2020年海洋戰略

1. 2020年發表的《海洋優勢：整體全領域海軍致勝之道》，²²探討海事部隊如何在日常競爭、危機和衝突中取勝，並持續制霸全球。其內容概分為「當代安全環境」、「整體全領域海軍力量」、「海事部隊之運用」、「海事部隊之發展」等四部分，其中海事部隊之運用、發展所占篇幅較多，顯示《海洋優勢》內容更著重於海事部隊如何在全領域時代巧妙地運用、發展，以符合未來戰場的期待。該戰略更在前言中寫道：「期待中共與俄羅斯在全球安全議題中成為負責任領導者的樂觀認知，現已轉變為是美國明確的競爭對手，而中共也是最迫切的長期戰略威脅。」

2. 相較前兩時期(傳統作戰與聯合維和時期)，現指涉中共與俄羅斯的用語顯得較直接，包含指責兩國的侵略性、擴張性，甚至有較多篇幅強調中共的影響，直指「相較於其他競爭者，與中共競爭更為迫切」；因此與共軍競爭也是美海軍軍種優先要務。美

海軍首要全球使命是發展應對中共的區域嚇阻力與反制中共惡意行為的能力。該戰略文件相當明顯是針對中共與俄羅斯而來，雖然說是以競爭為主，但亦強調必要時也須具備打敗對手的能力，更反覆強調應與盟友、夥伴聯合對抗「中」、俄的惡意行為，以凸顯美國的領導角色。比起之前戰略文件與前兩個時期，其政治意涵與競爭決心「昭然若揭」。

3. 《海洋優勢》文中，亦肯定美岸防隊在關鍵脆弱地區擴大全球參與和協助建設夥伴國能力，陸戰隊和海軍則維持制海和海上拒止能力，此三單位共同維持全領域的絕對優勢。另在危機時刻和日常競爭中，岸防隊也進行自由航行行動，以確保在危機時，提供較緩和的替代方案；若不幸與對手走上戰爭一途，有了岸防隊的裝備和單位加入，將有效加強海軍跨戰區作戰能力。此外，岸防隊還肩負確保海洋運輸機制得以有效支援友軍作戰，凸顯現代化的岸防隊船艦也將在整個衝突頻譜中發揮一定作用。

總體而言，《海洋優勢：整體全領域海軍致勝之道》係對美國當下戰略指向的重大更新，也是海事三單位「海洋戰略」(Tri-Service Maritime Strategy)的構成基石，²³亦描繪美海事部隊建軍理念與未來藍圖，將朝科技化、自動化、全領域化邁進，且對

註21：Jimmy Drennan, *Naval Warfare 2010-2020: A Comparative Analysis*. Centre for International Maritime Security, August 6 2020, <https://cimsec.org/naval-warfare-2010-2020-a-comparative-analysis/>，檢索日期：2022年3月12日。

註22：US Chief of Naval Operations, Commandant of the Marine Corps & Commandant of the Coast Guard, *Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power*, December 2020, <https://reurl.cc/q1bxay>，檢索日期：2022年3月12日。

註23：Michael Sinclair, Rodrick H. McHaty & Blake Herzinger, "Implications of The Tri-Service Maritime Strategy for America's Naval Services," Brookings, March 2021, <https://www.brookings.edu/research/implications-of-the-tri-service-maritime-strategy-for-americas-naval-forces/>，檢索日期：2022年3月12日。

當今國際事態也有更詳細的分析(包含衝突、危機、日常競爭)和應對方案。毫無疑問，未來幾年與中共的戰略競爭勢必愈演愈烈，而魯莽行徑將升高「擦槍走火」的可能性。對此，海軍、陸戰隊和岸防隊在各自的任務將更加吃重，同時也擁有更高整合度的相互支援模式，進而維護自由開放的世界秩序，共同促進世界的安定繁榮。

(三)新時代海事部隊

1. 2021年1月，由美國海軍作戰部長吉爾迪上將提出的《航海計畫》(NAVPLAN 2021)，可謂進一步勾勒如何實踐海事三單位「海洋戰略」目標，²⁴更側重於對《海洋優勢》的細節補充和具體內容，且對大局與趨勢有更多闡述，而非僅止於軍種單獨的安排規劃。計畫中強調建構海事部隊的「備戰程度」、「作戰能力」、「海軍能量」和「海員素質」等四大優先事項，亦不諱言指出，欲超越競爭對手，用以強化艦隊與科技發展的獨立預算和資金也必須比對手更多，才能在即將到來的戰略環境下，保持海事三部隊的領先優勢。

2. 海事部隊的未來建構將會以艦隊無人化、現代化、人工智慧(AI)化的趨勢為主，藉助機器學習的優勢、善用C5ISR的戰場彈性與韌性(同圖二)、比競爭對手更快收縮「擊殺鏈」(Kill Chain)、²⁵更有效節省人力、避免傷亡，並且提升作戰效率和品質，這都應是當今各國努力企及的目標。美軍也強調軍民合作、官學界協力的重要性，透過組



圖三：美海軍「星座級」巡防艦示意圖

資料來源：Naval News, U.S. Navy's Constellation-Class New Frigate To Start Construction This Year, January 2022, <https://reurl.cc/akzR7l>，檢索日期：2022年3月13日。

建由軍方、研究人員和幕僚成員組成的知識交流計畫，得以更全方位探討如何善用既有能力，滿足新興作戰需求。

3. 隨著現代趨勢推演，維持制海與確保戰時的兵力投射乃海事部隊重要能力，美國將會持續拓展水下優勢，況且水下領域是絕對不能退讓的核心；無人平臺也將成為未來十年內，海事部隊人員必須熟稔的優勢領域，最重要的便是艦隊組成，在維持航艦與遠征、長程打擊能力的同時，也應開始發展如「星座級」巡防艦(Constellation-class, FFG【X】，如圖三)等較小型的水面艦艇，以利更全面地應對競爭與衝突。換言之，美國如欲維持本世紀的海上霸主地位，就須在面對渾沌不明的未來時，做好全般的戰略規劃準備。

參、中共海上「灰色地帶衝突」威脅

一如2018年《美國國防戰略》(Nation-

註24：同註8。

註25：「擊殺鏈」係美軍提出之軍事構想，具體包含識別打擊目標、向目標派遣兵力、決定並下令打擊、摧毀目標等一系列攻擊過程。



al Military Strategy)所言：「修正主義者(此處指中共、俄羅斯)正在利用政治腐敗、掠奪性的經濟手法、政治宣傳、政治顛覆、代理人策略，以及不斷威脅使用軍事力量，企圖改變國際政治現實。」²⁶而上述內容也符合「灰色地帶衝突」的核心思想—「尚未達到戰爭門檻之非常規或非傳統武力使用。」²⁷美國智庫「蘭德公司」(RAND)2019年《在灰色地帶獲致競爭優勢》(Gaining

Competitive Advantage in the Gray Zone)報告中，歸納「灰色地帶衝突」本身具有一定特徵(如圖四)；另一智庫「戰略暨國際研究中心」(CSIS)也認為「灰色地帶衝突」則經常使用於選舉干預、經濟脅迫和非常規武力的模糊使用情境。²⁸

然在東亞的局勢中，共軍的行徑似乎更具有威脅性，尤其是對臺灣海峽周遭，中共空軍侵犯馬來西亞的行徑儘管多被認為是屬南海衝突的一部分，²⁹但馬國在「東南亞國協」(簡稱東協或東盟)與中共的合作相對密切，且「中」方對外亦試圖打造親善形象，然如此對外「秀肌肉」反而會招致反效果。此外，日本亦蒙受相當防務壓力，與我國攔截共機次數同樣可觀。³⁰近期更有「中」、俄對日發起之聯合行動，及以共軍擾臺做為對美國的政治回應。³¹顯然其在「臺灣問題」上已不再避諱將未達戰爭程度之軍事行動做為籌碼，更衍生中共海警巡邏艦衝撞漁船、公務船等事件。分析中共在西太平洋地區的海上「灰色地帶衝突」概區分為北部(黃、東海)、中部(連接臺灣、日本和菲律賓的海峽、海域)及南部(南海)三個熱點區，分述如後：

註26：Joint Chiefs of Staff, The Description of the National Military Strategy 2018, 2018, <https://reurl.cc/yeo5ZO>, 檢索日期：2022年3月12日。
 註27：游凱翔，〈國防院：中國以灰色衝突蠶食對手，受害國反制不及〉，中央社，2020年6月14日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202006140099.aspx>, 檢索日期：2022年3月12日。
 註28：Aman Thakker, “U.S.-India Maritime Security Cooperation,” CSIS, October 9 2019, <https://www.csis.org/analysis/us-india-maritime-security-cooperation>, 檢索日期：2022年3月12日。
 註29：“South China Sea dispute: Malaysia accuses China of breaching airspace,” BBC News, June 2 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-57328868>, 檢索日期：2022年3月12日。
 註30：Franz-Stephan Gady, “Japan Intercepts Chinese Military Aircraft 523 Times in 9 Months,” The Diplomat, February 4 2020, <https://reurl.cc/dGWaeD>, 檢索日期：2022年3月12日。
 註31：“Nine Chinese PLA planes enter Taiwan's ADIZ after U.S. bill submitted”, Focus Taiwan CAN English News, February 19, 2021, <https://focustaiwan.tw/cross-strait/202102190024>, 檢索日期：2022年3月12日。



圖五：蘇岩礁和白翎島地理位置示意圖

資料來源：作者自行整理繪圖。

一、北部海域

(一)東海目前仍是潛在的衝突因素，該海域的大陸棚劃界與該區豐富的自然資源有關。³²中共正在部署「多層次」船艦戰術—海軍、海警、人民武裝海上民兵，用以騷擾周邊國家主權，並主張合法擁有該領域管轄權。³³首先，在「第一島鏈」北部海域，美國在東亞的主要盟友—日本和韓國是兩個主要的受害者，除了俄羅斯與中共常相互配合執行對日、韓的任務外；日本與中共在東海主權問題上也存在爭議，尤其是釣魚臺問題。

(二)韓國方面主要圍繞在蘇岩礁和白翎島的主權問題(如圖五)，例如2020年共軍「

運-8」系列機進入蘇岩礁附近空域、「轟」系列轟炸機闖入韓國防空識別區。³⁴南韓研判，北京正試圖在黃海獲得制海權，並發揮其「A2/AD」能力，迫使美軍無從介入。³⁵2020年12月，中共軍機則伴隨俄羅斯軍機闖入韓國防空識別區；³⁶另日本防衛省新發布的防衛白皮書《日本的防衛2021》(Defense of Japan 2021)中，也載有「中國情況(東海、太平洋、日本海)」篇章，詳列中共軍機和軍艦在上述海域的活動紀錄，該紀錄亦顯示中共海、空軍正不斷改變其編隊和戰術模式。³⁷

(三)2021年2月，在中共通過新《海警法》後，「中」方海警船即與日本海上自衛隊(簡稱「海自」)在釣魚臺列嶼附近海域進行對峙，³⁸此一修法的政治意涵也代表中共海洋戰略「近岸防禦、近海防禦、遠洋護衛」，已漸達成階段性目標，並將「第一島鏈」納入其勢力範圍。隨著中共海、空軍力不斷擴大，北京極有可能加大對美國在東北亞這兩個盟國的影響力度。³⁹

二、中部海域

(一)兩岸的主權問題自1949年以來一直

註32：孫國祥，〈黃海大陸礁層劃界問題之探討〉，《臺灣國際法季刊》(臺北市)，第9卷，第2期，臺灣國際法學會，2012年6月1日，頁149-151。

註33：劉仲強，〈中共兩棲作戰艦能力與登陸作戰戰術運用及克制之道〉，《海軍軍官季刊》(高雄市)，第35卷，第2期，2017年6月1日，頁8-9。

註34：張國威，〈陸機先闖蘇岩礁，後擾日本海〉，中時新聞網，2020年3月27日，<https://reurl.cc/R0eGGz>，檢索日期：2022年3月12日。

註35：張寧健，〈中國漁船步步進逼白翎島！南韓退將：北京想「完全控制」黃海〉，ETtoday新聞，2021年5月5日，<https://www.ettoday.net/news/20210505/1975155.htm#ixzz6z5leM6JQ>，檢索日期：2022年3月12日。

註36：黃啟霖，〈中俄軍機闖韓防空識別區，趙立堅：未進入南韓領空〉，中央廣播電台，2020年12月23日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2087451>，檢索日期：2022年3月12日。

註37：Japan Ministry of Defense, Situation in China (East China Sea, Pacific Ocean, Sea of Japan), September 2021, <https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/index.html>，檢索日期：2022年3月12日。

註38：〈陸海警法上路爭議，中、日釣魚臺海域對峙〉，TVBS新聞網，2022年3月12日，<https://reurl.cc/Q9EAgo>，檢索日期：2022年3月12日。

註39：Laura Zhou, "Chinese reconnaissance plane flies over South Korea, Japan as geopolitical tensions grow," South China Morning Post, December 28 2018, <https://reurl.cc/1YbVMm>，檢索日期：2022年3月12日。

存在爭議，使得我國領土問題也成為對岸可操作之空間，共軍亦未曾放棄「以武促統」之野心，且其軍改正積極進行，欲於2035年時完成國防軍隊現代化，2050年時建成「世界一流」軍隊。日本內閣官房(Cabinet Secretariat)長官指出，「2025年是共軍犯臺最有可能之時機」；⁴⁰另我國防部長邱國正先生也表示，「2025年是中共全面犯臺能力發展完全之階段」。⁴¹因此，在「第一島鏈」中部海域一帶，過去幾年共軍騷擾我國防空識別區，甚或派民船、軍艦於海上繞境並干擾我鄰近海域，此種挑釁行為已發展成常態化趨勢。當共軍在海、空不斷侵擾同時，其漁船、抽砂船則不斷穿越臺海中線執行偵蒐，甚或衝撞我方公務船舶；⁴²惟這些漁船不見得純粹為平民身分，極可能就是有「小藍人」⁴³之稱的海上民兵，甚或是載有戰鬥人員或由海警、海軍所指揮而進行的戰術行動。中共也會以電子干擾、誘騙訊號等方式造成我方雷達設備混淆，其空、海軍及電子的多重威脅正不斷將衝突機率緩緩升溫，此一方向符合中共戰略所強調之「人民戰爭

」一由兵、民一體共同作戰，誘使對方發生衝突，再利用「積極防禦」創造行動正當性、卸責於對方，以合理化自身行為。⁴⁴

(二)從共機、共艦飛(航)行的路徑而言，隨其主力艦艇、主要航空載具不斷現蹤我國附近海、空域，合理研判共軍早已制定包圍我國的策略，⁴⁵而當前此種「邊緣政策」(Brinkmanship)⁴⁶旨在消耗我國戰備能量、增加人員負擔、試探我國應對方式，或趁我反應疲軟之際予以打擊，確實應加倍提防。美國國防部發言人蘇普萊(John Supple)就表示：「共軍正在增加該地區的不穩定性，並冒著誤判的風險」；⁴⁷另外，中共活動已拓展至宮古海峽、日本海域周遭，形成對我國之圍困路徑。值得注意的是，共軍常態化闖入我國防空識別區，未來是否將此海空域劃為固定訓練區，以實施一定規模的海空對抗訓練，⁴⁸仍需密切觀察；同時還要注意共軍繞臺機、艦是否包括如「殲-20」、「094型」潛艦升級版或無人載具等較新型式載台，此亦凸顯中共正透過「經由例外、塑造慣例、形成常態」模式，毫不隱諱地展現其軍

註40：〈2025共軍犯臺風險高？日內閣新任官房長官：目前局勢對中國有利〉，《自由時報》，2021年10月7日，<https://reurl.cc/Q6DpbO>，檢索日期：2022年3月12日。

註41：〈兩岸局勢40年來最嚴峻，邱國正：中共2025年具全面犯臺能力〉，中央社，2021年10月6日，<https://reurl.cc/EZDKRm>，檢索日期：2022年3月12日。

註42：楊眉，〈臺灣專家談大陸抽砂船引發的環境與安全擔憂〉，RFI法國國際廣播電台，2021年2月8日，<https://reurl.cc/Gmp2Nd>，檢索日期：2022年3月12日。

註43：郭曉蓓，〈中共「小藍人」部隊，偽裝漁船的海上民兵〉，《青年日報》，2021年4月15日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1357975&type=china>，檢索日期：2022年3月12日。

註44：王振寰、湯京平、宋國誠，《中國大陸暨兩岸關係研究》(臺北市：巨流圖書公司，2011年9月)，頁79。

註45：陳怡靜，〈共機「大規模包圍臺灣」戰術，美軍事記者：可能會失敗〉，ETtoday新聞，2021年4月7日，<https://www.ettoday.net/news/20210407/1954791.htm>，檢索日期：2022年3月12日。

註46：指即將發生戰爭的緊張情況，亦即戰爭邊緣，透過維持在此態勢，從而說服對方屈服。在「冷戰」時期該手法被視為是有效的策略，但最終仍惡化美、蘇雙方關係。

註47：江今葉，〈28架共機擾臺，美國防部：破壞穩定增加誤判風險〉，中央通訊社，2021年6月18日<https://reurl.cc/qgvWLR>，檢索日期：2022年3月12日。

註48：中共雜誌研究社，《中共年報2021》(新北市：中共雜誌研究社，2021年4月1日)，頁22-24。

事力量，做為對我國的武力恫嚇。⁴⁹

三、南部海域

(一)在2002年《南海共同行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)簽署後，南海曾有一段平和穩定時期；⁵⁰然而，由於南海具有豐富待開發的海洋資源和海上領土，中共以「九段線」主張其在該區的主權，劃設區域與周遭多個國家重疊，包括印尼、菲律賓、越南、汶萊、馬來西亞、柬埔寨、泰國、新加坡和我國，而美國也同時與南海爭議各當事國有政治、外交關係；換言之，欲對南海爭議做出平衡貢獻、提供助力及如何在各國間取得平衡正考驗美國的外交折衝手段。⁵¹

(二)對中共而言，南海不僅是為其自然資源，更是為發揮制海和「A2/AD」能力，俾將美國拒於南亞區域之外，進而發展在太平洋、印度洋地區的兵力投射能力。南海對中共如同「海上生命線」般，因為超過六成的原油進口都仰賴該航線；⁵²而且除了在麻六甲海峽、望加錫海峽和龍目海峽的遠海交通線上進行常規任務與頻繁現踪外，中共對

使用北極海航線的興趣可能會將遠海作業拓展至北太平洋。⁵³對此，日本「海自」和美海軍、岸防隊、陸戰隊正攜手共同維護該區的制海權，這也可看出日本在該區的重要性，及與美國的戰略關係密切。⁵⁴

(三)面對中共在南海的舉措，美國除擴大「馬拉巴爾」軍演(Malabar Exercise)，並宣布最新雙邊三軍演習，代表與印度深化夥伴關係的實際成果。⁵⁵美國岸防隊也透過與海軍合作，執行「印太司令部」的執法任務，並加強與該地區友邦的合作，增加在南海的軍事駐留頻次。這些動作既是對中共反制，也是驗證美國「海事部隊」海上新作戰構想的一種方式。⁵⁶因為對美國來說，南海一帶的能源與航運價值對國家至關重要，盟邦臺、韓、日皆仰賴此航道進行貿易，中共若掌控南海重要島嶼(含西沙群島)，等於在該地區獲致明顯優勢，且周邊海域則可為其所控；⁵⁷但是南海也是美國存在和力量投射相對偏遠的地區，涉入南海局勢的政策意圖乃為了自由航行(飛越)之權、實現與盟友夥伴的安全合作、維持區域和平與穩定等政、

註49：謝志淵，〈美國「印太戰略」的機遇與挑戰—兼論對臺灣影響〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第52卷，第3期，2018年6月1日，頁61-63。

註50：Hao Chu & Qinghong, Chen Maritime Security Cooperation in the South China Sea. In J. I. Bekkevold, G. Till (eds.), International Order at Sea(New York, Macmillan, 2016), pp. 221-225。

註51：克里倫斯·布夏著，張競譯，《西沙群島與美國在南海之利益與對策》(桃園：國防大學，2015年8月)，頁103-105。

註52：林永鵬、柯建宏，〈中共的南海策略與我國因應之道〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第53卷，第5期，2019年10月1日，頁45-60。

註53：Christopher Sharman, China Moves Out: Stepping Stones Toward a New Maritime Strategy, July 2015, <https://reurl.cc/Gmp2IW>，檢索日期：2022年3月12日。

註54：Miha Hribernik, The Japan Coast Guard (JCG) as a Foreign Policy Instrument in Southeast Asia, East West Center, December 2015, <https://reurl.cc/kZyA6L>，檢索日期：2022年3月12日。

註55：同註28。

註56：謝志淵，〈美國海岸防衛隊參與南海航行自由行動之戰略意涵〉，《戰略安全研析》(臺北市)，第160卷，2020年2月1日，頁58-60。

註57：同註53。



圖六：美國「國家安全級」巡邏艦(圖左)與中共海警船「海巡09」(圖右)

資料來源：參考〈美國「國家安全級」巡邏艦〉，<http://www.mdc.idv.tw/mdc/navy/usanavy/legend-750-2.jpg>，〈中共海警船「海巡09」〉，<https://tse2.mm.bing.net/th?id=OIP.SEZB7lnDHu1YbhMOOssNTAHaFj&pid=Api&P=0&w=257&h=193>，檢索日期：2022年3月14日，由作者整理製圖。

經、區域戰略意涵，⁵⁸而這些目標都需要相關國家配合，才能有效遏止中共的擴張。

四、中共海上「灰色地帶衝突」趨勢研判

(一)2021年10月底，中共萬噸級海警船—「海巡09」列編「廣州海警局」，⁵⁹多數專家認為將用以應對南海局勢，且該區主要由南部戰區海軍管轄；但由於該船主要設計航行於遠海(可獨立航行90天)，不僅具備較先進科技，包括資訊處理、數據整合、多組衛星系統等，更配有全球巡航救援功能。⁶⁰另一方面，亦強調其可以成為艦隊旗艦、應急協調與防治污染等角色。未來隨數量增加，同樣有可能加入擾臺行列，展現遠海航行能力並威脅美軍，咸信屆時該船應已具一定可靠之戰力。畢竟如此噸位、配備之勤務船隻，在提升總體指揮、勤務能力後，若用於海上「灰色地帶衝突」中，不僅能掌控大規模

的「灰色地帶」行動，並同時進行戰場偵蒐；在戰時，則具備後勤補給、支援能力或應急指管，儘管其在武裝上無法與海軍相提並論，但這也會加劇對我國平、戰時的防衛作戰任務負擔。

(二)隨著中共海警船隊編制逐漸「準海軍化」，這等於「明目張膽」地挑戰美國海權地位，而美岸防隊主要遠洋巡邏船隻—「國家安全級」(National Security Cutter)排水量僅約4,500噸左右，遠不及「海巡09」的一半(如圖六)。因此，未來有可能見到中共較大編制的海警船隊執行作戰行動；再者，海警的認定仍屬平時執法人員，連帶使得該船也適合用於執行外交任務，這都將強化中共在國際間的影響力。

(三)中共做為一陸權大國，其對海權的追求反映出企圖成為霸權的野心，也成為美

註58：宋燕輝著，《美國與南海爭端》(臺北：元照出版社，2016年4月)，頁401-403。

註59：〈劍指南海？中共首艘萬噸排水量海事巡邏船，廣州服役〉，《自由時報》，2021年10月27日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3717163>，檢索日期：2022年3月12日。

註60：〈我國首艘萬噸級海事巡邏船“海巡09”輪在廣州列編〉，人民網，2021年10月23日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2021/1023/c1004-32262107.html>，檢索日期：2022年3月12日。

、「中」海上對壘的重要起因。⁶¹中共與美國、日本等西方國家戰略文化的差異，使其無可避免在政治和軍事上產生各種不同的競爭與衝突。⁶²中共海軍規劃在2035年時迎頭趕上美軍，⁶³而東亞的地利性則為中共的繁榮提供良好發展環境；而其中透過「承平時期」持續的海上「灰色地帶衝突」，不僅消耗我國國防軍事能量，同時也能掌握我方應對策略與相關情資，從而獲取戰術優勢。如若衝突升級，美國將被迫做出較強硬且實際的回應，屆時可能加速惡化當前的美、「中」競爭格局。

肆、我國因應策略

2021年8月，美軍從阿富汗撤軍的行動，已被視為是「戰略重心轉移」的里程碑。⁶⁴透過軍力重整、轉向與中共抗衡是美國現所重視的，而中共非常規戰術的快速擴張，已構成對國際秩序的威脅；而「印太地區」水域也多是跨國組織犯罪與惡意非國家行為者肇事的熱點。當前國際局勢對我國似乎趨於利多，而美國岸防隊在與外國的合作經驗中也多所強調，憑藉「海上警察」的獨特地位和可運用能力之彈性，將能成為國防武力

的重要且特殊組成；另外，基於岸防隊的政治敏感度較低，在政治上有更多緩衝地帶，可以避免在平時維權行動中，升級為更大規模的對抗和危機之可能，故更適合應對中共海上「灰色地帶衝突」。

臺、美雙方在2021年3月已簽署「海巡合作」備忘錄，⁶⁵藉以加強海上安全；更於同年8月舉行雙方海巡工作小組會議，探討「改善海事的聯合應變能力」。過去幾年，兩國之間類似的互動愈發活躍，包括與美海岸防衛隊的人員進行交流，並由我國海巡署派員至美國進行高級培訓，⁶⁶此皆成為兩方關係的重要里程碑。近年來，我國已逐漸意識到海巡於中共海上「灰色地帶衝突」中處於第一線應對單位，更有必要加強情資共享與相互交流，同時提升海巡的重要性。而欲促成我國聯合海事戰略與促進海事部隊聯合能力，則更需要加強承平時期的多方協調。因此，基於強化我國防能量，謹提出以下建議俾供參考：

一、研提臺版「聯合海事戰略」

(一)完整的建軍方向與軍力規劃，乃由一套合理思維邏輯程序與分析模式，藉以論證國家安全戰略與既有軍事能力間之契合度

註61：Robert Ross, "China's Naval Nationalism" *International Security*(Cambridge), Vol. 34, No. 2(2009), pp.46-48。

註62：Masahiro Matsumura, "China's Overrated Military Capabilities and Its Image Manipulation: A Japanese Perspective on the State of the South China Sea" *Issues & Studies*(Taipei), Vol. 52, No. 3, pp.15-17。

註63：Michael A. McDevitt, "China's Navy Will Be the World's Largest in 2035," *Proceedings of the US Naval Institute*, <https://reurl.cc/5rdNAR>，檢索日期：2022年3月12日。

註64：The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, <https://reurl.cc/l9Mkoq>，檢索日期：2022年3月12日。

註65："Taiwan, US sign coast guard MOU," *Taipei Times*, Mach 27, 2021, <https://reurl.cc/2rZ3WO>，檢索日期：2021年11月1日。
〈臺美首開海巡工作會議，AIT：聚焦海事聯合應變〉，中央社，2021年8月11日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202108110234.aspx>，檢索日期：2022年3月12日。

註66：〈鄺英傑：臺美海巡合作關係 隨備忘錄簽署正式化〉，中央社，2021年3月26日，<https://reurl.cc/9rGaKX>，檢索日期：2022年3月12日。

。⁶⁷美國官方戰略文件具有較詳細的層級指導關係，層級依序最高由執政者提出《國家戰略》(National Strategy)、國防部發布《國防戰略》(National Defense Strategy)、參謀首長聯席會頒布之《國家軍事戰略》(National Military Strategy)，以及各軍種提出之軍種戰略。⁶⁸各層戰略文件相互支持，旨在維護美國利益，並具有不同政治意涵、時程規劃、細節構建等差異；而我國當前規劃，僅有定期發布之《國防報告書》與《四年期國防總檢討》，做「由上至下的戰略指導」，⁶⁹以當前兩岸及國際局勢變化之快，似乎略顯不足，應予調整。

(二)現行體系乃依「軍事戰略」指導訂定軍種戰略，復以平、戰時任務之作戰構想為目標，推動並建構所需之武力。⁷⁰如詳細戰略體系文件未能建立，將使戰略規劃作為不完善、軍種規劃難協調，遑論產出如同美國「三海事單位海洋戰略」之聯合戰略。復考量我國與中共之地緣政治、軍事對抗，更應建立完整戰略規劃體系。畢竟各級文件之專注面向、目標受眾、主要訴求等，皆有所區別；且對外公開可增加溝通順暢性、減少額外困擾；對內公開則可提升我國相關研究能量、建立國民對國防戰力信心，其作為皆為使建軍與用兵路徑間，能有更清楚之目標

區隔。建構軍事戰略之成熟體系與網絡，有益於滿足戰略、戰術或技術等層級的目標需求，⁷¹亦可將部署之兵力資源整合為一體之力，以精進聯合作戰之優勢，使我建軍備戰作為更有效率。⁷²

二、戰略制度改革

(一)美國「一體化作戰司令部」(Unified Combatant Command, 簡稱UCC)根據各戰區特性派任作戰指揮官，以利整合多領域指揮系統，使美軍無論在戰時還是平時，都能以高度組織化的層級制度執行任務、達成目標。我國「聯合作戰指揮中心」(JOCC)、「聯合空中作戰指揮中心」(JAOC)、「聯合艦隊作戰指揮中心」(JFOC)和陸軍軍團指揮部與美國「地域型作戰司令部」(Geographic Combatant Commands)具有相似的職能和制度。美國除「UCC」外，還有其他「功能型」作戰司令部(Functional Combatant Commands)，包含特種作戰司令部、運輸司令部、戰略司令部與網路司令部等四大司令部，制度及功能各有不同。

(二)當前我國未充分運用現有系統，針對中共「灰色地帶衝突」進行聯合海事指揮、或發揮戰區或跨單位行動效能，美軍也曾對我聯合作戰能力提出質疑。⁷³近來，我國國防部已推動「戰區」制度，以加強國軍現

註67：李懷義、杜建明，〈劣勢海軍用兵思想與不對稱作戰思維之探討〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第50卷，第1期，2016年2月1日，頁31-32。

註68：劉宗翰，〈評析美國陸軍現代化戰略〉，《陸軍砲兵季刊》(桃園)，第194期，2021年10月13日，頁83-85。

註69：同註68。

註70：程永光，〈中華民國海軍發展與建軍規劃建議〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第50卷，第3期，2016年6月1日，頁112-113。

註71：王立申，〈戰略規劃與國軍建軍〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第50卷，第3期，2016年6月1日，頁2-5。

註72：高豐智，〈中共海軍「近海防禦」與「遠海護衛」之發展戰略與影響〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第53卷，第5期，2019年10月1日，頁43-44。

註73：王焯華，〈獨家：陸軍聯兵營演習！精銳部隊編成，美國安合旅觀摩後評價曝光〉，蘋果新聞網，2021年6月28日，<https://reurl.cc/R0egXD>，檢索日期：2022年3月12日。

代聯合作戰戰力，期許未來國軍更能「以美為師」，汲取其實戰經驗成果，堅實防衛作戰能力；這也正凸顯建立臺版的「競爭-衝突頻譜圖」是迫在眉睫。基於中共仿效美軍以「全領域作戰」(All-Domain Operations)追求「強軍夢」目標，⁷⁴並採用混合手法威迫我方，若我軍能針對中共不同程度的行動進行計畫，便得在有限資源中做出合理的選擇，減少誤判或資源浪費之可能。

三、強化海軍、海巡單位合作

(一)美國海岸防衛隊在戰爭時期的角色是「支援部隊」，並執行戰區內的任務。贏得並維持制海權並不是該隊的使命，而是海軍的工作，但海軍執行非戰爭軍事行動有助國家安全之確保，亦可於戰略上達成政治、外交、經濟等多層次目標。⁷⁵因此，海軍和海巡間應可依任務特性，共組多功能聯合部隊或強化既有架構，使之常態化以促進單位之功能互補、資訊共享、戰力補強，如此可更有效運用資源、捍衛國家安全。再者，海巡快艇、巡邏船和其他船艦在支持海運、後勤支援、HA/DR任務，與擔負本土防禦方面有出色的表現；易言之，美國海事部隊戰略的相關文件都意味著海巡的功能在擔任二線輔助作戰，並偕同其他部隊密切合作，以弭補防衛、作戰之缺口，此一作為值得我國仿效。

(二)從海權思想與海洋戰略之層次檢視，海軍協助海巡執法乃「伸張國家海權、確保海防安全」及「弭補海域執法能量、奠定戰時執法基礎」；⁷⁶因此，我國平時即可思考如何配合海軍任務部署執法機動單位，以進行聯合行動及執行「登艦搜索與扣押」(Visit, Board, Search and Seizure, 簡稱VBSS)任務，或根據任務性質組建適當編組。例如南沙太平島、東沙島即可做為良好之試行方案，既可強化一定程度之遠洋行動能力，亦能精進國軍防衛戰力。⁷⁷例如以海巡安平艦與海軍沱江艦可於平時混合編組，執行執法任務、模擬演訓，並相互支援，以應對中共海上「灰色地帶衝突」；或可整合海軍航空單位與海巡戰術資料鏈，將海上平面作戰提升至立體作戰，這都是雙方值得努力的方向。

(三)近年許多消息顯示，我國與外軍仍有一定程度的交流，只是礙於政治局勢，不便對外公布；然而類似交流確實有益於國軍(或海巡)提升訓練水準、精實戰力；尤其在戰術層次的溝通可望於戰略層次或更高層級產生「外溢效應」(Spill-Over)，屆時提供與美方在檯面上或檯面下之聯合行動契機，從而令我國聯合機制更臻完善；這些都值得海事部隊在未來與美國海岸防衛隊進行接觸與合作中，繼續加以深化合作並努力精進改

註74：“China Rips Off U.S. Multi-Domain Warfare Tactics,” Warrior Maven, August 3, 2021, <https://wariormaven.com/history/china-rips-off-u-s-multi-domain-warfare-tactics>，檢索日期：2022年3月12日。

註75：蔡志銓，〈我國海軍執行非戰爭軍事行動之研析〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第49卷，第2期，2015年4月1日，頁85。

註76：張家瑛、洪煥棋，〈海軍協助海域執法能量之探討〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第50卷，第3期，2016年6月1日，頁66-68。

註77：張豪，〈國軍海巡聯合共守太平島之研析〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第52卷，第2期，2018年4月1日，頁94-95。

革的方向。

四、海事情資共享計畫

(一)情資共享與資訊互通在應對中共海上「灰色地帶衝突」更顯必要，「一體化指管、協同計畫、分散管制和執行」的作戰構想也應由我國海事單位共同採納，俾提供我國海巡單位在應對衝突時，能更大程度參與指揮管制，畢竟C5ISR係現代戰爭的趨勢和部隊應具備之基本能力，相關聯合行動能量尤應在承平時就須完整建構，方能有助於未來「聯合全領域指揮與管制」(JADC2)⁷⁸能力建立，並拓展我國既有海軍作戰指揮架構。

(二)在同一領域中行動的軍種應以合作取代競爭，儘管當前我國海事部隊之間的整合互通性並未全面推展，部分情資蒐集與資料跨層級整合仍未臻完善；然建立「聯合海事情報中心」或許是跨部門整合的一個開端，共享既有設備和提升資通往來，將有利於平時與戰時的任務效率。情報共享當然也不侷限於國內，且國際間針對非傳統安全議題、如組織犯罪和環境問題，需要集體努力和共同決心，而在「印太戰略」框架下，借力美國海岸防衛隊在印、太區域的深耕，適時提出以美國為首的集體行動、或國際海事情報共享平臺都將是一個可行的選項，值得相關決策者參考。

五、立體空間機動應變能力

(一)網路空間是現代戰爭中相對較新的領域，美國「海岸防衛隊網路司令部」(U.S. Coast Guard Cyber Command)強調三個戰略優先重點：網路空間防禦、作戰行動支持和基礎設施保護。⁷⁹因此，加強我國海軍、海巡既有的資通安全中心和相關部門能力至關重要，除可考慮於既有通信、資安管控任務外，可再將相關基地網路、資安、通信系統等整合成為完整資通作業編組架構，以精進「攻防一體」之網管專業能力，並建構全域作業能量，⁸⁰才能確保C5ISR能力不致受敵影響而弱化。

(二)海上任務透過空中偵察同樣有助機動能力提升。因此，賦予海巡空中行動能力，不僅可多維方式執行海上任務，同時將使任務指揮官在執勤時擁有更多樣化的戰術選擇。我國海巡的主要艦艇多已具備直升機甲板，可供飛行載具進行空中支援；儘管我國海巡近期雖有建立航空單位的芻議，但卻因立法單位對海巡定位與任務功能的認知分歧而被推遲，相當可惜。⁸¹基於航空載具可用於進行海上偵察和巡邏、搜索和救援、空中加油、後勤支援、執法行動和環境應對等任務，⁸²且海巡欲建立的航空單位以直升機和定翼無人機為主，為適應更廣大範圍的任務

註78：「聯合全領域指揮與管制」是美國國防部的最新作戰概念，旨在集中各軍種之戰術網路與其所蒐集整合之情資，俾利決策下達和作戰分析，以達到美國國防戰略(National Defense Strategy)之要求。John R. Hoehn, Joint All-Domain Command and Control (JADC2), January 2022, <https://pse.is/42u5cp>, 檢索日期：2022年3月12日。

註79：United States Coast Guard, Cyber Strategy, 2018, <https://www.dco.uscg.mil/Our-Organization/CGCYBER/>, 檢索日期：2022年3月12日。

註80：陳維漢，〈就中共「網電一體戰」理論，探討海軍通資部隊之運用與發展〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第49卷，第4期，2015年8月1日，頁51-53。

註81：朱明，〈海巡擬組「航空分署機隊」專盯解放軍，遭交部等部會打槍〉，上報，2021年2月24日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=107213，檢索日期：2022年3月12日。

註82：US Chief of Naval Operations, Combatant of Marine Corps & Commandant of Coast Guard, Naval Operations Concept 2010: Implementing the Maritime Strategy, May 2010, <https://reurl.cc/NZd8gm>, 檢索日期：2022年3月12日。

需求，此一提議值得政府高層重視，並列入考量。

(三)值得一提的是，美國昔日在論及有關岸防隊巡邏艇之構想時，⁸³認為近岸或近海巡邏艦船(IPV/OPV)的設計，能在海軍和海巡之間靈活轉換，用以滿足軍種臨時需求；然事實證明，儘管在短期內是有其功效的，但對當今日漸加重的國、內外安全環境需求下，噸位較小之船舶設計並不適用任務執行、亦不利巡邏任務推動。再就當前我國海巡「二代造艦計畫」觀之，「安平級」艦艇較適宜用以支援打擊任務，而4,000噸級艦則可支援長距離任務與補給。⁸⁴鑑於我國的國防工業和資源有其先天侷限性，在參照世界各國的海上執法單位案例後，我國或許應可優先考慮加強既有的「安平級」巡邏艇軟、硬體設備和與海軍的互通性，以應對威脅不斷的海事突發狀況。

伍、結語

目前，美國海洋戰略已認定中共、俄羅斯帶來的威脅，並系統性地對其互動制定對應方針；而美國「聯合海洋戰略」的構想是共同發展包括海岸防衛隊、陸戰隊與海軍在內的所有武裝部隊，能在多個戰場領域獲勝的核心原則，美國也曾在單一軍種內部和跨

軍種之間實施此戰略構想。美國岸防隊的特點是透過執行本土海岸防衛任務和低強度任務來輔助其他海事部隊，儘管軍種間可能有不同的法律規範和任務使命，但三者聯合之戰略構想仍創造單位間互補之可能，並透過高度整合的效率，為國家及國防做出貢獻。

中共在東亞漸增的海上「灰色地帶衝突」，已成為新時代非常規衝突手段的一部分，也為周遭國家帶來相當的防衛負擔與國防資源耗費。我國海巡與海軍站在捍衛海疆最前線，確實責無旁貸；尤其近期臺、美海巡雙邊合作的趨勢與未來抗「中」新冷戰形勢漸成。為了充分利用既有資源與最大化防衛效率，我國迫切需要全面變革戰略體系，促成「由上而下」的創新與改變，同時提供決策者正確、具體、創新的建議；⁸⁵並由日常任務與合作機會著手，提升我國海事部隊(指海巡、海軍、海陸)對內、對外之互通性與聯合行動能力，並在質、量上重視海事部隊整合，彰顯「海洋國家」之實力。尤其我國海巡做為平時海域衝突的第一線主力，戰時則是偵察、支援和輔助的重要力量，更需汲取他國經驗，俾成為海洋事務的先鋒。

從馬漢(Alfred Mahan)《海權論》思想觀之，我國客觀條件在其提出之六項海權要素中，多已俱全；⁸⁶且我國政府已開始重視

註83：為保障美國制海權及有效執行地理戰鬥指揮官的戰區戰役計畫(Theatre Campaign Plans)，美國海岸防衛隊曾提出「整合式深水系統計畫」(Integrated Deepwater System Program)，主要提升空、海和無人載具間的整合系統與勤務能力，高續航力快艇(WHEC)和中續航力快艇(WMEC)將被國家安全快艇(NSC)和近岸巡邏快艇(OPC)取代，但2012年失去國會授權而遭廢除；但近年來，美岸防隊仍持續更新其艦艇，大體方向未有太多改變，戰略目標乃與海軍共同建構多層次的國家防衛力量。

註84：曾明斌，〈從海巡「二代造艦計畫」探討參與近海防衛作戰之研究〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第6期，2021年12月1日，頁64-66。

註85：柳惠千，〈淺談美軍的優勢-變革與創新〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第6期，2021年12月1日，頁20-22。

註86：馬漢海權思想認為地理位置、自然型態、領土範圍、人口數量、國民性格與執政特徵等六項因素，乃影響國家海洋力量的重要根基。Francis P. Sampa, The Geopolitical Vision of Alfred Thayer Mahan, December 2014, <https://reurl.cc/mGN6dW>，檢索日期：2022年3月12日。

「海域覺知」(Maritime Domain Awareness)，更宣示對海洋領域的深耕。透過軍、民攜手合作，持續強化國防建設、落實戰備訓練，以增加中共奪取臺灣的風險成本；同時也得於戰時為國際友盟提供資訊，製造有利馳援空間與時間。因此，我國產業界、政府及軍事等相關單位應抓緊機會，以更廣闊的戰略視角洞察未來戰場、鼓勵研究和創新途徑，精進防禦能力、增強海洋領域意識，同時與國際盟友密切合作，以提升我國國

際價值，凸顯國家戰略地位，此乃充分展現自我防衛決心與衛國實力的最適作為。 ⚓

作者簡介：

廖子豪先生，國立政治大學政治學系111年班。曾任以色列阿巴艾邦國際研究所(The Abba Eban Institute for International Diplomacy)亞洲政策計畫學人、國防部政務辦公室史政編譯處見學。現為英國倫敦國王學院戰爭研究所(King's College London, War Studies)碩士生。

老軍艦的故事

聯強軍艦 LSIL-266

聯強軍艦為一「步兵登陸艦」，係由美國Gootge Lanley & Son公司所建造，公元1942年下水成軍，在美服役期間曾參加第二次世界大戰，當時編號為LSIL-1071，戰後該艦曾租借給法國使用，民國47年3月16日美方在左營將該艦贈與我國，並命名為「聯強」軍艦，編號為LSIL-266，隸屬於登陸艦隊，擔任人員及物資運輸等任務。在艦艏兩側各有一人員通行門，門外有鋪上膠墊的扶梯，可供搶灘時人員上下使用。

該艦成軍後先為步兵登陸艇，擔任人員及物資運補，但於民國50年7月1日為配合南沙航道開發，該艦改裝為測量艦，擔任海道測量任務。民國65年8月16日由於艦體老舊，內部機件多不堪修復，而奉命除役。(取材自老軍艦的故事)

