

執法艦登場 換湯不換藥 美國海岸防衛隊積極經略亞太之戰略意涵

張競

中華戰略學會研究員

本稿件係針對今年 1 月開始，美國海岸防衛隊開始佈署兵力進駐亞太地區，分析其所採取相關經略作為，期能解讀美國此項政策所具備戰略意涵，以及未來所可能產生實質效應。

降低盟友對抗疑慮

本年 1 月艦身長 418 呎人員配備 170 員之國安級(national security cutter)海岸防衛隊巡防艦 USCGC Bertholf (WMSL-750)離開美國本土加州之母港，進駐部署至橫須賀軍港，接受美國第七艦隊管制。當時並同時宣布另有同級巡防艦 USCGC Stratton (WMSL-752)亦將同時受命佈署，兩艦分以六個月為進駐周期，採輪替方式在亞太地區因應任務派遣。

美國開始動用海岸防衛隊巡防艦艇進駐亞太地區值勤，引起多方不同解讀；但美國海岸防衛隊太平洋地區指揮官發感中將(Pacific Area Commander Vice Admiral Linda Fagan)在對外宣布此項佈署行動時，特別強調海岸防衛隊巡防艦艇並非用來頂替或是取代美國海軍艦艇，而是希望充分運用美國海岸防衛隊獨有執法權限與作業能力，以便彌補軍事作戰能力不逮之處。

美國海岸防衛隊在佈署兵力時表達如此立場，其實是因為過去數年來美國不斷指控中共海軍、海警與海上民兵在南海活動干擾航運活動，因此諸多軍事專家指出，必須運用具備司法專業海岸防衛隊巡防艦艇加以對應所致。

同時在 2017 年發生兩次嚴重海事案件，美國海軍艦艇受到嚴重損傷，讓第七艦隊水面艦值勤兵力感到捉襟見肘，無法抽身支應多項

武力衝突低強度性任務，此時投入海岸防衛隊巡防艦艇進駐亞太，自然就讓各界認為係運用此兵力，補充美國海軍正規艦艇兵力不足窘境。

不過美國之所以派遣海岸防衛隊巡防艦艇進駐亞太，其實是因為其在南海海域實施自由航行行動(FONOP)挑戰各國海域劃界超越國際法規範立場，主要目標係針對中國大陸，但北京採取強硬態度加以回應，引起周邊各國不安，認為美國此種政策，會讓其無端受到傷害，不願被華盛頓扯下水。

菲律賓總統杜特蒂與馬來西亞總理馬哈迪都明確表達，美國此種作法將會使周邊各國捲入不必要衝突，因此都明確表達出反對立場；而其他各國亦是冷漠以對，不願應和美國在南海各項行動。致使美國必須調整對抗態勢，運用其他因應策略，方能產生戰略效應；所以才調派兼具執法地位之海岸防衛隊軍事艦艇，納入第七艦隊指揮體系，期能透過彈性運用兵力，繼續貫徹美國印太戰略構想。

積極從事專業外交

在美國印太戰略構想中，軍事外交為重要環節，目前就共同演訓來說，在亞太地區共計有「聯合海上戰備與訓練」(Exercise CARAT: Cooperation Afloat Readiness and Training)以及眾所矚目之「環太平洋操演」(RIMPAC: the Rim of the Pacific Exercise)兩項，作為軍事外交重要基幹演訓；再由此發展出多項交流關係。

其中「聯合海上戰備與訓練」亦有人將該系列演訓直接音譯為「卡拉多邊聯合演習」，係由美國海軍西太平洋後勤補給群(第73特遣部隊/TF73)負責統籌辦理，該系列演訓活動始自1995年，每年年中開始，專門針對南海周邊各國，採取美國與目標對象國雙邊演習模式，將演習地點刻意設定圍繞南海周邊海域，逐一分別實施聯合演習，該系列演習經常參與國家包括馬來西亞、菲律賓、印尼、泰國、新加坡、汶萊，目前更延伸至高棉與孟加拉；該項演習被視為美國介入南海主權紛爭重要戰略布局手段。

而「環太平洋操演」更是美國印太指揮部軍事外交重要指標性演習，參與各國透過演習期間各項附屬活動，進行軍事交流並培養協同作戰能力。而美國海岸防衛隊派遣至亞太地區服勤之國安級海岸防衛隊巡防艦 USCGC Bertholf，其實本身就曾參與過「環太平洋操演」，而其裝備與武器亦並不亞於多國海軍艦艇，再加上依據美國法律，海岸防衛隊巡防艦艇本身就具有軍事艦艇地位，只是任務取向涵蓋司法上之執法行動，因此運用海岸防衛隊巡防艦艇進行軍事外交，其實是藉由執法專業外交名義，在灰色地帶中獲得更大操作空間。

其實美國海岸防衛隊早就積極涉入亞太事務，其透過司法專業交流，提供亞太各國海上執法機構各項訓練課程，並且亦派遣分遣人員至南海周邊各國進行聯合執法演訓，更透過合作交流管道，提供漁業管理、反恐、反走私、海盜、人口販賣、運送毒品、非法移民等非傳統性跨境威脅等執法訓練課程，此外就搜索救難、環境保護、航安檢查與污染處理等面向，其亦透過各種教育訓練課程與研討會議方式，與亞太國家海上司法單位，積極建立合作關係。本次派遣艦艇常駐亞太後，未來進行共同執法行動可能性亦將隨之提升。

其實美國海岸防衛隊亦積極透過移交贈送退役艦艇給南海周邊國家，希望藉此營建另項合作關係。儘管最受人矚目之艦艇移交案係 2011 年 5 月 13 日將 USCGC Hamilton (WHEC-715)轉送菲律賓海軍，改編成為 BRP Gregorio del Pilar (FF-15)；但隨後又在 2012 年 5 月 22 日再將同級除役艦艇 USCGC Dallas (WHEC-716)轉送菲律賓海軍，改編成為 BRP Ramon Alcaraz (FF-16)。

同樣對於越南，美國海岸防衛隊 2017 年 5 月 25 日亦將艦長 378 呎之退役艦艇 USCGC Morgenthau (WHEC-722)轉贈越南海岸防衛隊，由其改編成為編號 CSB 8020 之執法艦艇，但在同時美國亦贈送 18 艘 45 呎長之鋁質巡邏快艇給越南海岸防衛隊，以便支持該國反走私、反海盜與護漁取締非法盜捕行動。由此等轉贈海上執法艦艇，但卻可加強特定目標對象國海上活動能力之規劃構想觀察，美國海岸防衛隊未來在專業交流名義下，將能獲得更大之政策操作空間。

美國海岸防衛隊並不諱言其在亞太地區所作所為，係為支持美國印太戰略構想，並有意長期經營與各國海岸防衛隊等單位間之盟友合作關係。其將繼續以多餘防務物資名義移交退役艦艇給盟友，以提升其海上執法作業能力，並透過多邊安全演訓活動、雙邊聯合搜救操演以及聯合執法協議，來鞏固實質協同作業能力。同時會以海岸防衛隊巡防艦艇作為召訓平臺，加強交流見學實習活動。並且將派遣協助訓練小組至各國，透過分享專業技術，以便建立各國執法效能；因此未來透過海岸防衛隊交流關係，美國將積極有所作為。

務實看待真正效能

從今年 1 月海岸防衛隊巡防艦 USCGC Bertholf 進駐部署亞太地區以來，計有兩項行動最受到媒體關注，引起各方矚目，但其實此等媒體效應，卻未見得能夠真正顯現出美國海岸防衛隊積極涉入亞太事務之戰略意涵。

首先就是在今年 3 月 25 日 USCGC Bertholf 隨美國海軍導彈驅逐艦 USS Curtis Wilbur (DDG-54) 通過臺灣海峽，當時引起媒體大量炒作，但此種正常通航行動，甚至都未曾在海峽實施任何自由航行行動 (FONOP)，卻被各方加以渲染與擴大解讀，似乎美國刻意以海岸防衛隊艦艇向北京表態示威。但是很快在 4 月 15 日 USCGC Bertholf 訪問香港，其為過去 17 年以來，首艘再度訪港美國海岸防衛隊艦艇，所有先前炒作就立即降溫消散。

同樣在 5 月 14 日該艦又與兩艘菲國海岸防衛隊艦艇在黃岩島附近海域，共同實施海上安全與執法能力演練，結果諸多媒體又繪聲繪影地報導中國大陸派出艦艇加以監控，企圖透過報導此項活動，形塑出對峙態勢，但是媒體炒作並不成功，所受關注相對較低，亦未引起嚴重影響；北京與馬尼拉對此重視程度相當有限。

不過在媒體簡單帶過並未多加著墨之處，其實該艦參與在東海針對平壤之禁運取締行動，特別是查察海上貨船間移轉貨物走私活動，確實是發揮出其專業技能，雖然媒體未曾就此深入報導，但其主要任

務派遣與活動範疇，都是與此項禁運封鎖行動有關，其實就可看出美國佈署海岸防衛隊巡防艦艇真正任務重點所在。

美國海岸防衛隊高層對於派遣艦艇進駐亞太，其自我定位在於透過與各國往來交流、營建夥伴合作關係與積極展示活動佈署能力，擔任國務院外交作為與國防部殺傷作為間之海上任務中介橋梁。儘管美國防衛隊希望能夠展現其與美國海軍艦艇之間具有協同作戰能力，但其並不希望美國海軍在兵力運用上，僅將其艦艇視為軍事艦艇之補充與替代兵力，反而希望美國海軍能夠重視其所具備專業技能，充分發揮其執法能量來支持軍事任務需求。

針對美國海岸防衛隊在近期內所能佈署至亞太之艦艇兵力數量有限，吾人不必過度高估其在海上無論是透過執法或是軍事行動能夠產生之戰略影響力；但是美國海岸防衛隊積極涉入軍事外交，透過專業交流與各國所建立之盟友互信，以及協助各國所建立海上行動能力，就具有更深遠戰略影響潛力。考量美國海岸防衛隊所具備專業能量，積極與其進行建設性交流，增強執法合作運作空間與專業技能，應當是值得思考與努力方向。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)