

建立美中合作夥伴關係的敲門磚？

Opportunity for US-Chinese Partnership?

資料來源：美海軍學院會刊(Proceeding)雜誌，2016年7月號

作者：美海岸防衛隊莫納賽利上尉 Lt. Nicholas Monacelli, US Coast Guard

譯者：程永光上校

提 要：

由於中共國力日增，為確保其國家利益，近年來逐漸強化其海軍能力，因此，西太平洋區域尤其是南海，在複雜的利益糾葛之下，區域局勢日益不穩定。然而若是不從正面尋求解決之道，而任由事態發展，只會讓兩國關係更加惡化。此外，中、美之間在外交和政治上的重大歧見，亦使得雙方在軍事上的實質合作困難重重。本文作者為美海岸防衛隊之軍官，為打開雙方溝通合作的門，從「非戰爭軍事行動」中，以「維護海洋資源永續發展、共同打擊非法漁撈行為」為引，從而建立雙方海巡單位的合作開始，漸次建立互知與互信，促成高層互訪，增進彼此瞭解，俾為雙方共同研討解決遠比此更為複雜之議題做準備。

關鍵詞：合作夥伴、非法漁撈、區域性安全、非軍事議題、共同掃蕩

壹、前言

隨著中共在南海主權爭議島嶼上構築軍事設施，而使得南海緊張情勢逐漸升溫之際，北京與華府之間可能可以找到共同的合作目標—即以非戰爭軍事行動的方式在南海地區攜手打擊日益猖獗的國際犯罪活動—非法漁撈行為。

美國國家安全戰略係著眼於雙邊合作關係為基石，由美國總統指示全球各地區指揮部指揮官，應培養、維持以及修補對外國際關係。尤其是美太平洋指揮部追求的目標：「和盟邦建立一個現代又緊密的夥伴關係

」。美太平洋指揮部(PACOM, Pacific Command)責任區涵蓋半個地球的廣大區域，其管轄範圍包含36個國家以及世界百分之五十的人口，正好提供其運用各種獨特的機會，以建立國際間的合作舞台。

面對中國大陸崛起以及日益不穩定的區域局勢之下，美太平洋指揮部的夥伴關係，對維持區域安全更形關鍵。然而，中美之間在外交和政治上的重大歧見，使得雙方軍事上的實質合作困難重重。縱使中國大陸和美國有許多的立場和觀點是一致的，但卻在其他特別造成緊張關係的主題上有不同的主張。「有鑒於包羅萬象的難題」，中美雙方將

是夥伴關係，而不是嚴峻的軍事角力中互蒙其利。

其中一項共同關切的利益，係在西太平洋進行非法的、未經核准的及未受規範的漁撈行為。中及美雙方均分別表達其必須採取對抗非法漁撈行動的迫切性。近期國際海洋法庭(ITLOS, International Tribunal on the Law of the Sea)針對非法漁撈活動發表的意見已清楚闡釋，對於中美雙方而言，讓彼此關係最理想導入正軌的方式，係在非軍事議題上合作。兩個國家必須把握機會，如在對抗非法漁撈行為上，由雙方海岸防衛隊共同組成的聯合打擊犯罪的軍事力量。這軍事力量不僅可以減低非法漁撈造成的傷害，亦可建立中美雙方長久夥伴關係，進而推動雙方高層對話及文化交流。

貳、海盜般的捕魚行為

非法漁撈係一極為嚴重的問題，若不及時遏制，將會重挫西太平洋漁類資源。非法漁撈行為係指那些未受國家規範、監督，或是核准的漁撈行為。許多非法漁撈難以偵測；這是如同海盜般的漁撈行為—乃海洋漁業永續發展之最大敵人。最理想的因應之道，是由世界各國攜手合作，以確保漁類資源不受非法漁撈的影響，而可以滿足現在及未來的需求量。

西太平洋大多數居民以魚類為主食，非法漁撈行為已嚴重威脅區域各國經濟之穩定性。近來，美國海岸防衛隊指揮官祖康福特(Adm. Paul Zukunft)上將，在2015年「21世紀海權合作戰略，(A Cooperative

Strategy for 21st Century Seapower)」中，回應外界的評論：「人們疑問為何美國海岸防衛隊，要在遠離自己國家海岸線以外的地方，與外國政府合作執行漁業法？其答案就是許多合作夥伴國家的經濟安全係高度倚賴漁業資源的維繫，並攸關區域的穩定及安全。」

非法漁撈牽連著自然環境、對人類生活的衝擊、經濟和政治的正常發展，世界上為數眾多的政府組織皆對其保持高度的警覺心。西太平洋上，非法漁獲量佔據將近每年總體捕捉量的百分之三十，其價值約美金1千到2千萬元。中國大陸認知到非法漁撈活動所造成的嚴重影響，並且藉由逐漸強化的嚴格管制手段，以持續表達對此議題之關切與重視。縱使中國大陸正逐漸擴張其海上執法力量，以保障其新興漁業規模之日益興旺。然而在此議題上中國大陸並不孤單。世界各國的海軍，均洞悉對此禍亂之根源進行掃蕩的重要性，以避免影響海上局勢的穩定。

此一非法活動的影響並不僅侷限於西太平洋，世界各地皆會發生。非法漁撈行為催生了位於大西洋之區域性漁業管理理事會組織，藉由國際海洋法庭的判決結果而採取相關執法行動。國際海洋法庭希冀澄清「聯合國海洋法公約(UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea)」的部分規定，特別是與海洋生物資源(LMR, Living Marine Resources)保護有關的條款。這些法條未具強制約束力的關鍵要素，係因船旗國與沿海國家共同對保護海洋生物資源(LMR)的責任歸屬關係。沿海國家主要係

在其所屬之特有經濟區域內，針對非法、未報備及不受規範(IUU, Illegal, Unreported, and Unregulated)行為，負責監控及採取強制措施。在一史無前例的決議中，國際海洋法庭(ITLOS)亦裁定船旗國家有責任，針對其國籍之船隻進行非法漁撈活動採取適當的管制措施，以避免其船隻進行非法的漁撈行為。法庭亦強調，如果眾國希望消滅非法、未報備及不受規範(IUU)之漁業行為，船旗國家與沿海國家間的合作係必要的。法庭意欲透過不詳細的個案說明以保留模糊空間，但是其意見卻清楚勾勒出各國家應該如何採取行動。縱使其意見目前不具強制約束力，但其可能隨時間發展出國際法之習慣法例。美國與中國大陸可就其意見發揮重要的影響力，同「政治庇護」一般，在共同利害關係之議題上進行合作。並且這項議題對太平洋指揮部而言日形重要，猶如區域安全之重要性一般，同前述祖康福特上將評論結果。

參、有著共同的敵人對雙方利益之影響

美國與中國大陸間的政治探戈是優雅的。雙方在經濟方面相互依賴對方的情形與日俱增，但是意識形態的對立仍存在。比如捲入在南中國海上的軍事發展現況，即為雙方嫌隙之一。這些歧見對任何軍事合作夥伴的成效都會造成傷害。如同對太平洋指揮部(PACOM)的指導，改善美中關係是絕對必要的，因為這是維持海洋共同利益與穩定的重要途徑。達成太平洋指揮部目標的其中一個

方法，係中國大陸與美國海岸防衛隊共同建立一支聯合特遣部隊(CTF)，以共同打擊非法漁撈行為。

有關非法漁撈行為，美國和中國大陸可達成極具意義的合作共識，雙方可在非軍事議題上，針對區域性安全，建立軍事合作夥伴關係。東非的151聯合特遣部隊(CTF 151)之成功案即為結合盟國的力量，且使得雙方互蒙其利之典型範例。經由反海盜行動，國際成員間發展出良好關係，付出努力以達成共同目標的必要結果。現在，位於西太平洋上的共同目標即為減少或消滅非法捕漁活動，並且結合人道主義的考量(確保糧食的安全性)、合作實行海洋法律與維持區域穩定等正向方面發展。

海岸防衛隊係美國唯一被賦予可直接執行海洋法律的權責部隊，因其主要係負責在美國海域範圍執行世界海洋生物資源(LMR)的相關法令，在建立合夥關係上承擔領導的角色。美國有責任，無論是直接地以海岸國家的身分，或間接地以締約形式，與盟國在遼闊廣大的西太平洋海域，共同執行維護海洋生物資源的相關法令。巧合的是，專家們懷疑在西太平洋地區的非非法捕漁活動中，中國大陸船隻佔了其中非常大的一部分。依近期國際海洋法庭所裁定的判決，美國與中國大陸有責任在當海岸國與船旗國之管轄權有所抵觸時，共同合作來對付非法捕漁活動。西太平洋區的現況符合這項需求，提供了美國此機會之窗參與。美國身為海岸國有名義上的管轄權，且中國大陸亦具有身為船旗國的管轄權。眾多範例中包括馬紹爾群島及密

克羅尼西亞邦聯的例子，可以證明這樣的方式是行得通的。

在西太平洋上遂行聯合反非法捕漁行為的偵巡將正面地提升雙方軍事上的合作關係。美海岸防衛隊的獨特角色，含括軍事及執法兩方面，因此，在培養關係上，提供了適切的潤滑劑。依國際海洋法庭的指導原則採取行動，以及利用「中、西部太平洋漁業委員會(WCPFC, Western and Central Pacific Fisheries Commission)」之下的廣泛框架，兩個國家可一起合作解決共同的安全問題。很難想像有任何其他的議題，不僅可以讓中國大陸和美國更直接的結盟，還可以讓雙方合作夥伴關係更為引人注目的良機。

肆、廣闊的海洋，不足的船隻

除了在共同關心的安全議題上加強合作，與中國大陸結盟亦可彰顯美國在打擊非法漁撈行為所投入的努力。在剛推動「千艦海軍」的概念時，美海岸防衛隊(更甬提責任區更大的太平洋指揮部)必須找尋戰略夥伴來填補罅隙。太平洋何其遼闊，但是執行維護海洋生物資源相關法令的預算與資源少的不成比例。美國必須在廣大間隙之上，和同樣關切此議題之國家結盟，架起合作的橋樑，以達成任何有指標性意義的進展。必須與中國合作的另一個關鍵因素為中國大陸維權艦隊(海上執法艦隊)，近年幾乎呈現近指數速度成長。目前中國大陸也直接地感受到區域性非法漁撈行為對海洋生態的影響，美國持續的經由政策聲明，來確認這是一個重要的議題。

就目前情勢而言，現階段想要見到中美雙方漆著灰色塗裝的海軍艦隊，共同組成一支聯合特遣部隊，除非是遭遇重大緊急事故，必須執行「人道救援/災難救助(HA/DR, Humanitarian Assistance/Disaster Relief)」的任務之外，這個期待目前幾乎不可能發生。(大家只要看看美國海軍是否應准許中共海軍參加「環太平洋軍演，RIMPAC」的辯論，就可一窺此議題的複雜性)。然而，由中美雙方白色外型的海巡艦艇，在海上共同執法的圖像，較能為雙方高層政治人物或高階將領接受。雙方可運用「國際海事法庭」的判決為引，以對維護世界海洋資源有更大之貢獻。無疑地，中美雙方皆會從此類行動中獲益。

正如同「151聯合特遣部隊」，於非洲沿海無情地且有效率的掃蕩海盜活動一樣，一支結合中美雙方高科技能量的打擊「非法漁撈行為」的特遣部隊，亦可達到類似效果。如前所述，太平洋實在太大，單憑美國一己之力，不足以一肩扛起打擊非法漁撈行為的任務，唯有透過中美雙方合作，不但可以由中國大陸海上兵力填補海上執法的漏洞，中美雙方亦可增進永續發展的夥伴關係，深化雙方文化交流，促成雙方政軍高層之對話等。上述這些互動有助於雙方體認彼此國家立場及文化差異，進而共同努力解決更具挑戰性之區域安全相關議題。

若中美雙方真的組成打擊非法漁撈行為之「聯合特遣部隊」，就認為許多國際上多國之間的複雜、棘手的政治與外交議題即可迎刃而解的話，那也未免太天真了。從聯合

行動中增進雙方關係和瞭解，只是雙方之間的關係朝正向發展確實可行的一步，也唯有透過合作以維護共同的利益與目標，中美雙方才能在逐漸強化的互信基礎上，聯手面對並解決更複雜難解的議題。

伍、機會難得

某些輿論會批評要雙方組成聯合特遣部隊的想法太不切實際，但是美海岸防衛隊已與中共方面，針對漁業執法的相關議題，展開了初步的接觸，可供雙方組成聯合特遣部隊，共同打擊非法漁業行為的機會實在少見，正確地說共同掃蕩，應是雙方缺少正式官方的協議。此外，倘若真的要組成聯合特遣部隊，爾後美軍許多的海巡艦艇就必須時常在此區前進部署，以美海岸防衛隊的現有編制及艦船數量，這是非常困難的任務及負擔。海岸防衛隊沒有足夠的小型艦艇可供部署於西太平洋分遣隊，但現在可以輪流檢派不同的執法分遣單位、空中載台，甚或美國海軍單位的載台共同執行此一任務。

也有人對於雙方循「151特遣部隊」的模式，編成一個常態部署的兵力表達不同的意見。因此，剛開始執行此一聯合作業時，可以季節來區分。美海岸防衛隊在與他國執行類似聯合作業，已經享有許多成功的經驗，對此議題表達關切是應該，不過它是有解決之道的。其中一個例子就是每兩年在南

太平洋舉行一次的「咕魯咕魯行動，Operation Kurukuru」，這是個美國與「世界漁業論壇高峰會」(Forum Fisheries Agency)持續合作的任務，每兩年在短暫的執法行動中，對非法漁撈的行為強力掃蕩；另一個規模較小的例子，為在北太平洋對付使用流刺網捕魚的非法行為採取之聯合行動。

總括而言，是否該編成一支特遣部隊，需視雙方政府高層的政治意圖而定。希望中美雙方可以基於「國際海洋法庭」的意見，共同研處這個雙方都很關切的議題。

可以讓中美雙方為達成一致的目標，而共同合作採取實際的反制行動，此機會實屬非常難得；事實上，阻止中美之間爆發重大衝突，在目前的情況看來，應該可能性不大。雙方若能合作成為盟友，運用雙方的能力和機會，聯合打擊非法漁撈行動至關重要。兩國現在就應即刻採取相關行動，在太平洋指揮部轄區之內，兩國結盟成戰略夥伴，將不但對區域穩定有很大的幫助，所需的支出也相對少許多。倘若兩國希望建立強固的軍事關係，且可共同面對並對任何危機採取適當反應，錯過這個機會將極可能犯下無可原諒的戰略錯誤。



譯者簡介：

程永光上校，海軍官校83年班，美維吉尼亞軍校1995年班，現服務於海軍官校。

