

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 海軍外交與危機處理

Naval Diplomacy and Crisis Management

doi:10.30390/ISC.199611_35(11).0003

問題與研究, 35(11), 1996

Issues & Studies, 35(11), 1996

作者/Author： 翟文中(Wen-Chung Chai)

頁數/Page： 35-47

出版日期/Publication Date：1996/11

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199611_35\(11\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199611_35(11).0003)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



海軍外交與危機處理

翟 文 中

(淡江大學國際事務與戰略研究所碩士)

摘 要

海軍外交係指一國使用軍艦支持外交政策的作為。長期以來，此一外交手段經常成為海軍強國介入他國與遂行侵略的工具，而予人不良印象。事實上，海軍外交的實踐係以不動干戈為原則，它是以武力威脅迫使對方屈服或放棄既定目標，而非使用武力制止其行動；再者，由於軍艦運用的彈性與寬廣的能力，使得海軍外交亦成為一種絕佳的危機處理工具，而能用以化解衝突與避免戰爭。隨著海洋武力的擴散，具備兵力投射能力的海軍越來越多，加上海洋權益爭執的白熱化，將使更多國家於平時與危機中運用海軍外交，以謀取對己有利態勢。今天，海軍外交的運用不同於往昔，它不僅是海洋國家遂行外交與捍衛主權的工具，更是危機處理的最佳手段。

關鍵詞：海軍外交、砲艦外交、展示國旗、危機處理、強制性外交

* * *

壹、前 言

在國際關係學域中，海軍外交並不是一個陌生名詞。兩、三個世紀以來，它經常成為海權強國用以表達本身意圖或影響他國的工具。大部分情形下，海軍外交也能不辱使命地達成既定任務。由於海軍外交運用上的彈性以及在政治上的不受拘束，只要環境許可，它無可避免地被海洋國家選作計畫威脅或使用有限武力的工具。^①因此，海軍外交經常與干涉及介入畫上等號，這種錯誤的認知，使學者將海軍外交定位在「準軍事手段」，而甚少深入探究。

海軍外交的功能是否局限在以武力支持外交目標的達成？相信只要對國際關係或外交史粗具瞭解的人，都知道海軍外交的功能絕不僅限於軍事層面。以今年（民國八十五年）三月初的台海危機為例，美國政府為防止局勢惡化，遂下令獨立號（USS

註① James Cable, *Diplomacy at Sea* (London: The Macmillan Press Ltd., 1985), pp. 48~49.

Independence, CV 62) 與尼米茲號 (USS Nimitz, CVN 68) 兩航艦戰鬥群 (Carrier Battle Group, CVBG) 駐留台海附近水域。此一海軍部署成功地阻止了台海情勢惡化，也明確傳達了美國政府的意圖。此次，美國以海軍外交處理危機的策略非常成功，它不僅化解了台海間一觸即發的緊張局勢，也在在顯示海軍外交做為危機處理機制的優越性。

台海危機後，各方對海軍外交的運用有了更寬廣的認識，也肯定它在危機處理中的價值。然而如同往常般，甚少人對海軍外交的本質進行剖析，因而在解讀政治意圖與艦隊部署時往往偏離焦點，甚至出現令人匪夷所思的推論。因此，本文希望藉由對海軍外交本質的探討，歸納出海軍外交運作的一般性原則，並將推得之論點與危機處理原則結合，使讀者對海軍外交與危機處理的連繫有所認識，以做為更進一步研究時的參考。由於大國方具有足夠資源和實力以影響國際社會，加之學者對海軍外交的探討也多以大海軍 (the greatest navies) 為對象，因此本文有關海軍外交與危機處理間的互動，主要係以美國海軍為例予以說明。此點並不意味著僅美國海軍方具有危機處理功能，而是它的能力使危機處理更具彈性與功效。

貳、海軍外交的意涵

顧名思義，海軍外交即是海軍強國 (naval powers) 使用軍艦支持外交政策的作為。軍艦的使用主要在鞏固對外交涉時的立場，特別是藉由軍艦的展示，磋商時可以取得有利態勢，以建立影響力。^②為了影響他國領袖的決策，在不引發戰爭的前提下，自然不排除武力要脅或使用有限武力屈服對方。由於軍艦運用的收放自如，加上海洋的阻隔，即使訴諸武力，在範圍與強度上較易控制而不致升高戰事。因此，海軍外交可定義為承平或危機時期，為政治目的而使用有限海軍武力的手段。

布施 (Ken Booth) 把海軍外交的目標歸為以下三類：一、以實力支持磋商；二、操控；以及三、維持威望。^③以實力支持磋商，又稱為「海軍武力的政治性展示」 (political demonstrations of naval force)，藉由這種方式，海軍強國可以在不使用武力的狀況下，勸服他國並約束其行為。當然在涉及衝突時，海軍展示必須具備制

註② Ken Booth, *Navies and Foreign Policy* (New York: Holmes and Meier Publishers Inc., 1979), p. 26.

註③ 同前註, pp. 18~19. 若再予細分，「以實力支持磋商」包括以下各項：(一)對盟國給予保證或強化其信心；(二)對有嚴重內在威脅友邦給予保證或強化其信心；(三)對憂慮外來攻擊友邦給予保證或強化其信心；(四)當友邦面臨外來威脅時，改變其行為；(五)危機時傳達訊息；(六)當友邦意欲採取軍事行動時，給予必要支援；(七)提供磋商時的必要輿援；(八)使用武力威脅支持外交政策；與(九)使有能力影響特定外交議題的磋商。「操控」則可細分為以下各項作為：(一)在聯(同)盟內主導磋商的遂行；(二)對他國給予支持；(三)增加與他國接觸的管道；(四)伸展海軍軍力；(五)與他國建立不同程度相屬關係；以及(六)在遠距離水域持續兵力展示，以追求與國家利益相關之各項權利。「維持威望」包涵了下列不同意義：(一)給予母國心理上的安全感；(二)將國家的普遍性意象投射到他國；以及(三)使他國對本國海軍力量產生深刻印象等。

空、制海與向岸投射的能力。操控的目的在改變觀察者（通常是外國決策者）的政治考量，通常影響力的建立有賴艦艇部署來傳達必要訊息，因此艦隊的組成與派遣，就成為操控的中心工作。維持威望通常並不歸類在作戰任務中，它的主要目的在傳達一種意象，使他方能認同海軍強國的想望，或同意它的請求。除了海軍援助（naval aid）、港口訪問（port visit）外，威望的維持實際係一國海軍整體活動的副產品。^④

海軍外交可區分為「砲艦外交」（gunboat diplomacy）與「展示國旗」（showing the flag）兩種不同模式。凱博（James Cable）把「砲艦外交」定義為：「運用有限度海軍武力或以此為要脅，所採取的有別於戰爭的行動」。^⑤他也明確地指出「展示國旗」與「砲艦外交」的不同：

「『展示國旗』一詞往往被隨意地用做『砲艦外交』的同義詞。後者是為了某些特定目的，運用有限度海軍武力或以此為要脅，即令採取表態（expressive）方式，亦僅以軍艦運動宣洩情緒，通常這與特定議題的爭執有關。『展示國旗』是一種更為廣泛的作為，它只是用來提醒他國決策者『我方軍艦存在』的事實，即使有任何以武力要脅的意圖，亦是極不彰顯的。」^⑥

不管就目的或以有無特定議題爭執做為界定「砲艦外交」與「展示國旗」的因素，本質上海軍外交都是以「不流血」（bloodless）方式用以支持國家外交政策的實踐。由於海軍外交的運作係以武力威脅迫使對方屈服或放棄既定目標，而非以武力制止其行動。因此，海軍外交可視為「強制性外交」（coercive diplomacy）的一種。^⑦大多數情況下，此種強制性必須是明示性的（explicit），它給予對方的威脅必須是遠甚於其所預期的。尤其重要的，在含混未清的未來這種威脅應是不確定的^⑧。海軍具備的寬廣能力，如海軍展示、艦砲岸轟、兩棲突擊、海上封鎖與兵力投射等，使威脅強而有力並充滿著不確定性。加上，軍艦可以部署於公海的中立水域，並於必要時執行作戰任務而無侵犯他國主權之虞，甚至在交戰時亦能迅速撤離，使戰事控制在有限範圍內，此種威脅是持久、暗示且充滿著不確定性的^⑨。因此，海軍外交成為所有強制性外交手段中最具效力的。

強制性外交通常係以下列四種模式之一行使：^⑩

一、確定性的，目的在造成既定事實，使受害者無法抗拒，僅能以默許作為反應

註④ 同前註，pp. 19~20.

註⑤ James Cable, *Gunboat Diplomacy 1919~1979: Political Applications of Limited Naval Force* (New York: St. Martin's Press, 1981), p. 39.

註⑥ James Cable, "Showing the flag: past and present," *Naval Forces*, No. 3 (1987), p. 38, quoted in Eric Grove, *The Future of Sea Power* (London: Routledge, 1990), p. 194.

註⑦ Alexander L. George, *Avoiding War: Problems of Crisis Management* (Boulder: Westview Press, 1991), p. 384.

註⑧ 同註①, pp. 6, 13.

註⑨ 同前註, p. 49.

註⑩ 同註⑤, passim.

，否則就是升高爭端。

二、蓄意性的，藉威脅或施以損害，使受害者為避免進一步痛苦而寧願接受他方所指定的行動方案。

三、催化性的，指導原則為製造一種有利氣氛（*temperature will*），即令不採取與爭端有直接關聯的強制性手段，亦會促使他方接受妥協或採取順從的手段。

四、表態性的，此一模式強調自身的態度而非影響對方的行動。但在大部分情形下，對發起行動的政府而言，此種區分往往不是很明顯的。

許多時候，「表態式」的口頭威脅往往辭不達意，甚至產生效用時，也已時過境遷。尤其重要的，「表態式」的口頭威脅如果不當或無法實行，往往使發起者尷尬無比。但是以海軍外交遂行「表態式」威脅，一旦行動目的發生問題時，可立即將軍艦撤離而不致使發起者顏面盡失。^①此一特質，使海軍外交具有遠較其他外交手段更佳的適用性。

由以上敘述不難發現，海軍外交係使用有限海軍武力以支持國家外交政策的手段。由於它的成本低廉與收益甚大，無可避免地就成為海軍強國用以表達本身意圖或影響他國的工具。美國海軍上將尼米茲（*Chester Nimitz*）指出：海軍在和平時期是執行國家政策強而有力的工具。蘇聯海軍元帥高西柯夫（*Sergio G. Gorshkov*）在《國家海權論》（*The Sea Power of the State*）與《平時與戰時的海軍》（*Navies in War and Peace*；英文版 *Red Star Rising at Sea*）兩書中，把海軍視為「承平時帝國主義的工具（*Navies as Instruments of Peacetime Imperialism*）」。^②固然，後者的說法充斥著意識形態與社會主義的觀點，但不可否認的，海軍外交確實是一種極佳的外交工具。尤其，軍艦的存在將使他方不得不進行考量，這種「表態式」的強制性外交正是海軍外交的意涵與特色所在。

叁、危機處理的策略與原則

本文探討的重點置於海軍外交在危機處理中的運用，先前已對海軍外交的本質做了扼要剖析。本節中將繼續對危機處理的原則進行論述。如此，下節中方能將兩者結合，使讀者明瞭海軍外交與危機處理間的連繫。

古巴飛彈危機後，美國國防部長麥納瑪拉（*Robert McNamara*）在國會聽證會上，曾有以下一段證詞，他說：「今天不再有任何像戰略般的東西存在，而只有危機處理（“*Today there is no longer any such things as strategy, there is only crisis management*”）」。^③此一觀點雖流於偏狹，不過卻一語道破危機處理在國際衝突

註① 同註①，pp. 28~29。

註② S. G. Gorshkov, *Navies in War and Peace*；published as *Red Star Rising at Sea*, pp. 14~20；S. G. Gorshkov, *The Sea Power of the State*, pp. 44~53, quoted in Bryan Ranft and Geoffrey Till, *The Sea in Soviet Strategy* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1989), p. 54。

註③ Coral Bell, *The Conventions of Crisis* (London: Oxford University Press, 1971), p. 2。

中的重要性。古巴危機後，越來越多學者致力於危機處理一般性原則的建構，這些危機處理策略也逐漸為政治決策者接受，成為危機發生時，用以化解衝突以及消弭戰爭的理論基礎。

國際政治研究學者，由於切入面向的不同，對危機所下的定義也眾說紛紜，甚至有彼此抵觸衝突的情況。但不管危機的定義與本質如何，對於涉入危機情境的兩造，雙方都希望藉由危機能改變歷史的方向以有利於己方。^④這項存於危機中的兩難困境，使危機處理在執行上必須滿足以下兩項要件：即一方面採取風險以達成目標，同時也嘗試避免敵意升高或爆發。^⑤在此前提下，危機處理可視為在強制（coercion）與和解（accommodation）間尋求最大報酬（optimum trade-off）。^⑥由於危機隱含戰爭的高度可能性，武力的使用與動員的備便經常伴隨危機而來。因此，危機處理一方面須防止擦槍走火，升高衝突；另一方面，必須使軍事行動接受政治目標轄制，才不致因強調武力威脅，使雙方衝突尖銳化，而造成不必要的戰爭。^⑦換言之，危機處理時如何使政治意圖與軍事行動配合，實為一件關鍵性工作。亞歷山大喬治（Alexander L. George）對此提出了七項原則，這些行動需求可視為危機處理的一般性原則，它們分別是：^⑧

一、雙方政府對於軍事行動必須維持嚴密控制，包括任何戒備、部署、調動時機的選擇等，均應縝密考量。

二、軍事行動的步調與動量（momentum）應儘可能減緩和停頓，務使雙方能有足夠時間用以交換外交訊息和溝通，並使雙方有充分時間來研判情況，作成決定，並對對方建議提出答覆。

三、軍隊的調動必須與外交行動謹慎地協調，並構成總體戰略的一部分，以求在不使用戰爭的情況下結束危機。

四、以表示決心為意圖的軍事行動或威脅必須符合有限性的外交目標。換言之，一切干擾必須儘量避免或減少。

五、採取軍事行動或威脅時，必須避免使對方認為我方將發動大規模戰爭，此種印象將迫使對方考慮先制攻擊。

六、選擇任何外交及軍事行動時，必須能表示我方願意用談判來結束危機而無意

註④ 此說法出自倫敦國際戰略研究學會（International Institute for Strategic Studies, IISS）首任會長布強（Alastair Buchan），他認為：「危機通常暗示一種故意的挑戰和一種故意的反應，雙方都希望能改變歷史的方向以有利於他們」。參閱 Coral Bell, *Strategic Thought in the Nuclear Age* (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins, 1979), p. 159.

註⑤ Jonathan M. Robert, *Decision Making During International Crisis* (New York: St. Martin's Press, 1988), p. 97.

註⑥ Glenn H. Snyder and Paul Diezeng, *Conflict Among Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1977), p. 6.

註⑦ 同註⑦, p. 13.

註⑧ 同前註, pp. 25, 117~122.

尋求軍事解決。

七、外交提案和軍事行動的選擇，都應給對方留下一條後路。並使他相信走這條路結束危機是符合其本身基本利益的。

除了上述提及的一般性原則外，危機處理時必須有相應的戰略與其配合，方能發揮事半功倍的效果。喬治將危機處理的戰略分為攻擊性（offensive）與防禦性（defensive）兩類。攻擊性戰略係一國挑起危機或利用現存危機，用以改變現況，以獲得有利己方的發展；防禦性戰略則在防止挑起危機者改變現有狀況^①。

攻擊性戰略包括了：一、恐嚇（blackmail）；二、有限度的試探（limited probe）；三、控制住的壓力（controlled pressure）；四、造成既定事實（fait accompli）；五、慢慢消耗（slow attrition）等五種^②。

防禦性戰略則有：一、強制性外交；二、有限度的升高；三、以牙還牙報復；四、接受對方能力的挑戰；五、劃清界限；六、展現自己的決心與承諾，避免挑戰者錯誤評估；七、拖延時間，以利尋求使雙方皆能滿意的解決等七種^③。

不論危機處理採行的手段係屬攻擊性或防禦性，其要點如下：

一、目標和手段間必須謀求平衡，最好能適時配合形勢而彈性調整策略。策略的運用應能軟硬兼施，並能將政治與軍事作為結合以達政治目標。為達此目的必須將傳播訊息、交涉與談判等特質內植於軍事行動的概念與行動中^④。

二、危機含有高度戰爭的危險，加上戰爭又經常做為解決危機的終極手段，這種特性使危機處理經常涉及武力的使用。為防止武力濫用及螺旋升高（spiral escalation），武力的使用必須能夠控制，即使在不得已使用武力做為危機處理工具時，運用上仍應以「漸進施壓」為原則。

三、危機處理欲求成功，必須使涉入危機的兩造達成「雙贏」的結局。因此，不論使用武力與否，均應使雙方有下台階。在這種考量下，危機處理策略與工具的選取，必須可放可收，在運用上具有寬廣的空間。換言之，危機處理的工具必須具有彈性與不受干擾性。

肆、海軍外交於危機處理中的運用

海軍外交是強制性外交的一種，它在使用武力威脅要求對方放棄目標，或在對方追求目標時使用武力給予無法承受的損失。這是一種廉價而有效的危機處理方式。^⑤

註^① 同前註，p. 373.

註^② 同前註，pp. 379~383.

註^③ 同前註，pp. 383~393.

註^④ Alexander L. George, David K. Hall and William E. Simon, *The Limits of Coercive Diplomacy—Laos, Cuba, Vietnam* (Boston: Little, Brown, 1971), pp. 18~19.

註^⑤ C. R. Mitchell, *The Structure of International Conflict* (New York: St. Martin's Press, 1981), pp. 122~123.

在實際運作上，強制性外交包括了嚇阻（deterrence）與脅迫（compellence）兩種不同模式。^②嚇阻就是用恐嚇（威脅），在敵方未採取某種行動之前阻止其行動，只要對方不行動則嚇阻即算成功。脅迫則係使用威脅來迫使對方停止其已採取的行動，或採取其所不想採取的行動。嚇阻並不要求對方有所反應，而脅迫則必須要求對方有所反應，否則就無異於自認失敗。^③就此觀之，海軍外交雖係以強制性方式勸服（suasion）對方，但在手段和意圖上卻可區分為消極性與積極性兩種。^④劃分的界則則以有否使用武力做為區隔。

海軍外交的遂行計有五種不同策略：^⑤

一、持續的兵力展示：兵力展示是海軍外交由來已久的一種方式，它可以藉由封鎖（航運破壞）、艦砲岸轟、空中偵察與兩棲突擊等方式遂行。大多數情形下，此一策略係以例行及/或非特定部署（routine and/or undirected deployments）為之。魯瓦克（Edward N. Luttwak）將兵力展示稱為「隱而不見的勸服」（latent suasion）。為了傳達不同政治訊息，兵力展示可由潛在模式轉變為主動模式。這項轉變可由以下五項指標得知：(一)兵力的改變（force level changes）；(二)操控的炫示（display manipulations）；(三)艦隊組成的改變（fleet configuration changes）；(四)軍艦艦型的改變（warship configuration changes）以及(五)使用手段的不同等。^⑥

二、特定作戰部署：為兵力展示的特例，係用以應付危機與低強度戰爭（low level engagement）。行動的發起有主動性與被動性兩種，其目的在制止、阻礙、支持或對抗敵方在特定狀況下的作為。許多時候顯示，一國為了維護它在某區域的利益，往往在某特定作戰部署後，轉為持續性的海軍兵力展示。

三、海軍援助：海軍援助除了租借（贈）軍艦外，尚包括顧問支援、水雷清除與海難救援等。二次大戰時，美國以驅逐艦換取英基地使用權，以及目前租借諾克斯級（Knox class, FF 1052）巡防艦予我國，均屬海軍援助的運用。有時，海軍援助甚至與商業航運與漁業活動結合，其目的則在建立與他國交往的管道。

四、任務駐泊：軍艦基於任務需要而進駐他國港口，謂之任務駐泊。其目的在使人員裝備獲得補給維修。軍艦駐泊他國港口時，或多或少會對該國產生影響，即使在最差狀況下，亦可顯示軍艦存在的事實。透過這種方式，一方面增加了國家的威望；另一方面，也滿足了海軍作戰的需求。

五、親善訪問：親善訪問可配合任務駐泊一併實施，方式上則包括了官方的雞尾酒會與開放軍艦供民眾參觀等。不管採行的方式係官方的或是一般性的，其目的都

註^② 同前註，pp. 149~153.

註^③ Robert J. Art, "To What End Military Power," *International Security*, (Spring 1980), pp. 4~6.

註^④ Edward N. Luttwak, *The Political Uses of Sea Power* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1974), p. 25.

註^⑤ 同註^②，pp. 40~45.

註^⑥ 同註^⑤，pp. 71~79.

在使當地人民對軍艦派出國有所認識，進而產生友好印象，以累積國家外交資本。

海軍外交五種不同策略中，兵力展示與作戰部署屬於權力外交；海軍援助、任務駐泊與親善訪問則屬柔性外交。^⑧但就策略運用而言，這五者並無太大差異。兵力展示與作戰部署固然具有強制性，但海軍援助亦可以撤離方式做為要脅。因此，海軍外交的策略是軟硬兼施的，不同策略的選擇須視發起者對環境認知而定。就危機處理而言，由於必要時須使用軍事行動以支持政治意圖，故在手段上多以兵力展示與作戰部署為主，而以海軍援助、任務駐泊與港口訪問為輔。下文中，將以土耳其海峽危機與古巴飛彈危機為例，說明海軍外交於危機處理中的運用，並對兩者間的互動予以探討。

土耳其海峽危機：二次大戰結束後，蘇聯為了控制博斯普魯斯（Bosporus）與韃靼尼爾（Dardanelles）兩海峽，不斷地對土耳其施壓，並提出領土要求。美國為了遏阻蘇聯擴張，並保障地中海國家的安全，堅決對抗蘇聯控制土耳其政府的意圖。一九四六年四月，杜魯門總統派遣戰鬥艦密蘇里號（USS Missouri, BB 62）前往伊斯坦堡訪問，用以支持土耳其政府。同年九月，當蘇聯軍隊在土國邊境集結時，英、美兩國軍艦亦於愛琴海舉行演習以為因應。由於美國對土耳其的積極援助，蘇聯為避免與美國衝突，對土耳其的威脅始告解除。^⑨此次危機中，西方國家藉由海軍軍力展示，明確地傳達了保衛土耳其的決心，也成功地阻制了蘇聯在近東地區的擴張。其後，美國為了行使蒙特婁協定（Montreux Convention）賦予的權利，每隔六個月即抽調第六艦隊的兩艘驅逐艦進入黑海巡弋。^⑩此一例行性的海軍兵力展示，使美國能以海軍外交做為國家政策的有力工具，一方面對蘇聯的擴張進行監控，另一方面，用以維護自身的利益與國際體系的安定。因為國際體系越穩定，強權間發生危機的可能性也就越低。換言之，危機得以控制，也就達成了危機處理的目的。

古巴飛彈危機：一九六二年，美國偵察得知蘇聯於古巴祕密建立了中程彈道飛彈（Intermediate Range Ballistic Missile, IRBM）發射場，此事件造成了美蘇冷戰期間最尖銳的對立，全面性核子大戰幾乎一觸即發。^⑪甘迺迪總統獲悉此消息後，除了命令進一步偵察外，並召集組成國家安全會議執行委員會（Executive Committee of the National Security Council, ExComm），研擬對古巴可能採取的行動。經過

註⑧ 同註②，p. 40.

註⑨ 葉伯堂編著，*西洋全史（二〇）戰後歐美風雲*（台北：燕京文化，民國六十六年八月），頁二〇二～二〇九。

註⑩ Sean M. Lynn-Jones, "A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea," in Steven E. Miller, and Stephen Van Evera, eds., *Naval Strategy and National Security* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988), pp. 364~365. 蒙特婁協定：一九六三年七月，列強接受了土耳其修改洛桑條約（Lausanne Treaty）的要求，簽署了蒙特婁海峽協定（The Montreux Straits Convention）。該約允許土耳其在博斯普魯斯與韃靼尼爾海峽建立要塞，並對商船與軍艦的通過做了明確規定。由於軍艦通過兩海峽有噸位上的限制，蘇聯對此一直深感不滿，但該協定迄今依然維持效力。參閱 Peter Teed, *A Dictionary of Twentieth Century History 1914~1990* (Oxford: Oxford University Press, 1992), p. 313.

註⑪ 同註⑦，p. 222.

一連串的討論，所提方案包括了入侵古巴、對古巴施以外科手術式的空中攻擊（“surgical” air strike）以及封鎖古巴等。由於使用陸、空軍武力極易升高危機，引發美、蘇間的全面大戰。幾經考慮後，甘迺迪總統最後選擇了以海軍封鎖古巴。爲了執行封鎖任務，美國海軍編組了代字爲「一三六」的特遣部隊（Task Force 136），動用了一八三艘戰艦，六十八個飛行中隊出勤次數亦高達九千架次。^③事後檢討，美國能成功地化解古巴危機，固然是整體策略相互配合的結果，但海軍外交在整個危機處理過程中實占有舉足輕重角色。軍艦具有的等待與寬廣能力，既可使蘇聯決策者有較多時間進行考量，又可傳達美國不惜一戰的決心，充分發揮了「以實力支持磋商」的外交精義。同時以海軍實施選擇性封鎖，也消弭了兩造間的直接衝突，減少了危機升高的誘因。因此，古巴危機可說是以海軍外交處理危機的最佳案例。

一般而言，海軍外交在危機處理的運用可分爲三個階段：第一階段，即是兵力展示。海軍國家以例行性的全球航行爲基礎，對可能發生危機的區域進行監控，並以兵力展示的方式影響同盟國與假想敵；第二階段，在危機發生時，以武力威脅進行嚇阻，在敵方未採取行動前阻止其意圖；第三階段，當危機升高爲戰爭時，直接進行軍事干預，使敵方在預估無法承受損失後，停止進行中的活動，以結束危機。

伍、以危機處理原則評估海軍外交的功能

數個世紀來，海軍外交即被海軍強國用以做爲影響他國決策的工具，大多數情形下，海軍外交亦能圓滿地達成國家所望的外交目標。一九七七年一月，美國國家安全會議（National Security Council, NSC）的一份報告中，曾對海軍平時在國家安全中的重要性論述如下：^④

海軍平時最重要的兩項職責——兵力展示（naval presence）與危機處理（crisis management），前者乃是非敵對性的運用海軍兵力以支持外交政策；危機處理則爲運用海軍兵力平息緊張狀況，以避免戰爭升級。

事實上，兵力展示與危機處理就是海軍外交運作的核心。先前已對兵力展示如何支持危機處理做了說明。本節中，歸納先前所述的危機處理策略及原則，可知以海軍外交做爲危機處理機制具有以下幾項優點：

一、克勞塞維茨（Carl von Clausewitz）將戰爭本質區分爲「有限目標」的戰爭和目標是「無限」的戰爭。^⑤但以陸上與空中武力的使用而言，將很難界定有限戰

註③ George W. Baer, *One Hundred Years of Sea Power: The U. S. Navy, 1890~1990* (Stanford, California: Stanford University Press, 1994), pp. 380~384.

註④ Roger W. Barnett and Jerrey G. Barlow, “The Maritime Strategy of the U. S. Navy Reading Excerpts,” in Colin S. Gray and Roger W. Barnett, eds., *Seapower and Strategy* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1989), pp. 336~367.

註⑤ Julian S. Corbett, *Some Principles of Maritime Strategy* (London: Longmans, Green and Co., 1911; reprinted ed., Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1988), p. 38.

爭與無限戰爭間的差異。相反地，海軍作戰由於地理上的隔絕，加上無法占領與滲透的屬性，使有限戰爭與無限戰爭得以區別。這種武力的「可控制性」遂使海軍成為危機處理時的最佳工具，也使武力的使用能依政治目標而做適度修正。

二、危機時訊息的傳達至為重要，它必須是明確而且易於解讀的。軍艦具有的可見性與象徵意義，使敵對一方在解讀時能減少誤判，不致造成危機的無謂升高。而藉由兵力的改變、操控的炫示以及艦隊與艦型的改變，更可以清楚地將一方意圖傳達給對方，這種將訊息內植於軍事行動的作為，使政治目標與軍事行動能緊密地結合在一起，增加了危機處理成功的機率。

三、軍艦具有的機動力，在無須使用武力時易於撤回，它具有的駐留公海能力，可在必要時於敵方外海遂行有限戰爭。尤其重要的，海軍武力的使用不像其他軍事手段的直接，亦非一種赤裸裸的力量對抗，它是一種刻意為之的「模糊威脅」(vague menace)，它使雙方在議價過程中，能有較大的轉圜空間，而不致造成危機的垂直或水平升高。此種「雙贏」局面的營造，遠非其他外交手段所能及的。

四、危機處理時，決策者經常必須承受國內外不同程度的壓力。這些不同的干擾，使他在運用武力時必須審慎為之。一般而言，使用陸上或空中武力時，極易對他國主權造成干擾。海軍的使用則不然，海軍具有的公海駐留與等待能力，使它在運用上甚具彈性且極少受到政治上的制約。祇要決策者認為有必要使用海軍軍力，他可以在無須國會或立法機關同意下，逕行調動軍艦，這與使用陸軍或空軍武力迥然不同。因此，無論平時或危機中，海軍都是國家最具價值的外交資產。^⑤

海軍外交固然有上述優點，無可諱言的，它仍受許多因素制約，使它在運用上有可能升高危機並引發戰爭，這些缺點表現在以下面向：

一、現場指揮官過度反應或不稱職：危機處理過程中，現場指揮官經常會以有限度試探方式，對敵方艦船實施干擾。這種舉動固然是砲艦外交舊有典型的變體，也代表對海軍力量做有限運用以達政治目的的手段，^⑥但卻極易造成危機升高。一九六七年，美國驅逐艦華克爾號 (Walker) 與蘇聯艦艇碰撞。一九八四年，美國航空母艦小鷹號 (USS Kitty Hawk, CV 63) 與蘇聯潛艦相撞。這些事件均曾造成美蘇雙方劍拔弩張，危機一度有升高之虞。此外，現場指揮官的過度反應亦會擴大危機。一九八八年，美國海軍巡洋艦文森號 (USS Vincennes, CG 49) 誤擊伊朗航空六五五航次班機即為一例。^⑦因此，以海軍外交處理危機時，對現場指揮官的約束與控制至為重要，這是影響危機處理成敗的重要關鍵。

二、現有海軍科技使先制攻擊者享有較大優勢：海軍科技的發展使得艦艇在火力及長程打擊上，獲得前所未有的提升。相對地，艦艇的防護力卻未能與之俱進。因此

註^⑤ Department of the Navy, *Soviet Naval Development*, 2nd ed. (Annapolis, Maryland: The Nautical and Aviation Publishing Co. of America, 1981), pp. 11~13.

註^⑥ 同註^⑤, pp. 363~364.

註^⑦ 同註^⑥, pp. 459~461.

，海軍作戰特別強調第一擊的重要。這種作戰概念根深蒂固地存於海軍界，於是任何誤擊或誤判事件均可能升高危機。基於此點，如何減少先制攻擊的誘因，亦成爲危機處理成敗的重要因素。

三、海洋武力的擴散，使海上衝突在不經意下升高，海軍外交運用不當極易造成兩造間的全面戰爭：一九六七年以阿戰爭時，美國海軍情報船自由號（Liberty）遭以色列誤擊。^{註③}此事件使美國海軍誤認蘇聯對其進行先制攻擊，緊張情勢一觸即發。幸運地，美國第六艦隊指揮官極力節制，才避免了危機進一步升高。海軍歷史上，此類事件經常發生。十八世紀時，英國與西班牙間的「傑金斯戰爭」（War of Jenkins's Ear, 1739~1741）、^{註④}一九六八年的布魯勃船（Pueblo）事件^{註⑤}以及越戰時的馬雅古茲號（Mayaguez）事件，^{註⑥}均曾在不經意情況下造成危機升高，而幾乎引起兩造間的大規模武力對抗。

四、海軍衝突的自發性延長：海軍外交的運用通常牽涉到特定議題，也就是說武力的運用必須用來達成政治目標。換言之，若衝突的議題一旦消失，則武裝部隊必須立即撤離。事實上，許多危機結束後，海軍部隊仍舊繼續保持戒備。一九七三年以阿戰爭結束後，美國海軍第六艦隊仍舊維持警戒至十一月。此種行動極易觸發另一次危機，而背離了危機處理原則。

海軍外交固然在危機處理中具有重大的價值，但兩個海軍強國在危機中遭遇時，若控制不當，往往會因現場指揮官的誤判而升高危機。危險運動（dangerous maneuvers）、近接空中偵察（俗稱“Buzzing”，意爲呼嘯而過）、模擬攻擊與演習

註③ 一九六七年六月八日，美國海軍情報船自由號（AGTR-5）於埃及外海十五海哩處蒐集電子情資時，爲以色列使用火箭、汽油彈及魚雷攻擊，造成了三十四人死亡，一百七十人受傷。參見 Paul B. Ryan, *First Line of Defense: The U. S. Navy Since 1945* (Stanford, California: Hoover Institution Press, 1981), pp. 42~43.

註④ 「傑金斯戰爭」：一七三〇至一七四〇年間，西班牙爲制止美洲屬地的非法貿易，乃拿捕被認爲可能侵犯他們權益的船隻。西班牙海軍軍艦及海上警衛隊皆接獲指示，或至少被認爲是許可的，在他們管轄之外的公海上，攔截並搜查英國船舶。由於他們在公海上非法檢查英國船隻，並可能也虐待了英國的船員，於是對當時英國首相華波爾（Robert Walpole）固守和平避免戰端的政策形成挑戰。其中最轟動的一件事，即是一位叫傑金斯（Jenkins）的雙桅商船船長，他說有一位西班牙海軍官員曾扯下他的一隻耳朵，要他將耳朵帶回去給他的國王看，並說要是英國國王也到了那兒，他亦會如法炮製。這段說詞使英國人羣激憤，華爾波講求妥協避戰的政策立刻破產。英國遂於一七三九年十月十九日向西班牙宣戰，此謂之「傑金斯戰爭」。參見 Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power upon 1660~1783* (Boston: Little Brown, 1890), pp. 232~253.

註⑤ 一九六八年一月二十三日，美國海軍情報船布魯勃號於北韓外海從事電子情報蒐集時，爲北韓拿捕。當時船上計有軍士官八十三人及若干機密裝備。此事件發生後，在美國國內引起軒然大波，許多人要求總統立即採取軍事行動以營救人質。是時由於詹森政府陷入越戰泥淖無法他顧，遂使用磋商方式調解此事件，而迴避了一場可能發生的戰爭。事件經過參閱註③，pp. 43~44.

註⑥ 馬雅古茲號爲一排水量一萬噸的貨櫃船，一九七五年五月十二日在高棉海六十海哩處遭劫持，船上計有三十九名人員。其後福特總統下令珊瑚海號（Coral Sea）航艦執行人員救援任務。此次行動雖圓滿達成，但美軍亦損失了四十一人。有關該船遭挾持過程，同前註，pp. 81~82.

時意外射擊等，均可能造成危機的意外升高。^③這些行為極易引起官兵的緊張，也經常為先制攻擊提供了極大的誘惑力。為防止此類海上意外事件發生，除了國際海上避碰章程（*International Regulations for Preventing Collisions at Sea*）規定應予遵守外，海軍國家有必要共同簽署一份海上意外事件預防協定（*The Agreement on the Prevention of Incidents at Sea*）。藉由信心建立措施（*confidence-building measures*）用以降低意外並減少危機升高的可能。透過此一方式，海軍外交才能發揮危機處理的功能，而不致成為促成危機升高的誘因。

如同其他外交手段，海軍外交有優點亦有缺點。但就強制性外交而言，它是一種最有價值的工具。權力的基礎在於有能力影響對方，若能力不足，威脅祇是虛張聲勢。^④就此觀之，海軍外交在危機處理中的價值未曾稍減，它仍是國家遂行外交的最有力工具。

陸、結語

隨著美蘇冷戰結束，超強間爆發全面戰爭的機率大減。但是，主權國家間自我意識的伸張，全球發生區域衝突的機會反而大增。這種發展一如布施所說的：「在這個難以預知的世界上，國際性衝突的週期性爆發是無可避免的」。^⑤此外，海洋武力的擴散與海洋權益爭執的白熱化，使得海洋國家莫不以建設海軍為當務之急。在可以預見的未來，具備兵力投射條件的海軍將會更多，且在「鬆散」的多極化國際體系中，將使更多國家在平時與危機中運用海軍外交，獲得對己有利態勢。^⑥因此，海軍外交未來將有更寬廣的運作空間，它不但不會走入歷史，反而會因海軍科技的發展與戰術戰法的革新，在運用上更具彈性。

不論平時或戰時，海軍在不同歷史階段中的角色，都是國家用來追求外交政策的工具。^⑦但是這種行動語言（*action language*）仍須接受政治支配，魯瓦克（Ed-

註③ 同註②，pp. 361-363. 危險運動係指近距離接近的海軍單位，可以採行不同的運動方式進行避碰，以防止立即的碰撞。此種方式經常會成海軍強國利用做為玩弄「小雞」（*chicken*）遊戲的手段。特別是當軍艦進行海上整補或加油時，一方經常以此方式迫使對方偏離航道。接近空中偵察為在非常接近的距離，飛越對方船艦以達偵察目的，或使用聲納浮標來追蹤對方潛艦。模擬攻擊為使用火炮、飛彈、魚雷或其他武器及感測器鎖定敵方的軍艦或飛機，以進行假想攻擊。演習時的疏忽或射擊區域的未能公布眾知，經常會危害到闖入演習區的軍艦或商船，因而增加了意外事件發生的機率。此外，使用強力探照燈照射對方軍艦艦橋及發射照明彈從事干擾等行為，均會造成現場人員心理緊張，在不經意情況下反應過度，造成危機的升高。

註④ J. R. Hill, *Maritime Strategy for Medium Powers* (London & Sydney: Croom Helm Ltd., 1986), p. 21

註⑤ Ken Booth, *Law, Force and Diplomacy at Sea* (London: George Allen and Unwin, 1985), p. 209.

註⑥ Eric Grove, *The Future of Sea Power* (London: Routledge, 1990), p. 196.

註⑦ Gordon Jacobs, "Chinese Naval Developments post Gulf War," *Jane's Intelligence Review*, February 1993, p. 82, quoted in Michael G. Forsythe, "China's Navy Stirs," *U. S. Naval Institute Proceedings*, August 1994, p. 44.

ward N. Luttwak) 對此曾明白地指出：「超級強國海軍在政治上的功效取決於其整體的政治含義，而非其戰術上的能力。因為政治含義掌控了國家權力的運用，在此決定因素中，海軍僅為組成份子之一」。^④此外，由於地略關係海軍外交無法在與一個陸權國家的衝突中運用，也無法藉此對抗陸權國家。即令如此，對一個海權國家而言，不論基於何種政治目的，有限度使用海軍武力是可被接受的。今天，海軍外交的運用和十八、九世紀時的「砲艦外交」有所不同，但未來它仍將是海洋國家遂行外交與保衛主權的有力工具，更是危機處理的最佳手段。

*

*

*

註^④ 同註^③，p. 52.

