



# 太平洋空军战区安全合作:一条保障和维护地区安全的作战线

To Enable and Sustain: PACAF Theater Security Cooperation as a Line of Operation

杰弗里·B·沃纳, 美国空军中校 (Lt Col Jeffrey B. Warner, USAF)

信任关系或“兵力请求”关系都不可一蹴而就。

——美军前太平洋空军司令赫伯特·卡莱尔上将

多国空运救援蜂拥而至,协调之难以想象。海军陆战队力排困难为协调成功创造了条件,我们只是在此基础上进一步扩大。

——第505联合特遣部队空军协调组行动官迈克·密尼汉上校

残垣断壁,饥饿恐慌,疾病肆虐,倍感无助。“海燕”台风在2013年11月给菲律宾造成的灾难性后果至今民众记忆犹新。但是,这场台风还促成了一些正面的结果,例如菲律宾政府动员了强劲的快速响应能力和领导能力,国际社会提供了灾后救援伙伴合作和承诺,其中包括美国太平洋空军部队与联合部队其他军兵种、跨部门机构、盟国、伙伴国和菲律宾救援单位之间的合作。这样的协力合作保障了救灾物资的投送和成千上万灾民的安全转移。在短短的几天时间里,通过与菲律宾政府协调,第36应急响应大队飞抵塔克洛班,将进入尾声的人道救援“南方应对演习”(Cope South),转变成了“活生生的现实”。<sup>1</sup>恢复机场运作的工作量十分巨大:机场修复、安保、清理、基础设施等等,缺一不可。该大队官兵迅即与相关的地面单位建立联系,评估救援需求,开始修复机场,以便接收救灾物资并让来自11个国家的空军部队能够把灾民运送到安全的地方。<sup>2</sup>太平洋空军为什么能够如此有效、快速和准确地与一个重要盟友和其他利益相关方携手合作,支援美国国际发展署的行动?我们怎么知道如何与联合部队各军兵种、美国驻马尼拉大使馆以及来自盟国和伙伴国的

空军官兵协调行动,在发生人道安全灾难之后提供有针对性的和有效的响应?这里有许多原因,体现了我们多年来为了确保成功应对危机所做的大量铺垫在关键时刻发挥了作用,其中最主要的有五条。(1)建立伙伴合作关系,了解菲律宾合作伙伴的观点,以及他们认为美方可采取哪些行动来妥善显示美国的安全承诺;(2)征询菲律宾空军官兵如何寻找问题解决方案;(3)调研我军联合部队的其他军兵种准备提供哪些帮助;(4)了解盟国和伙伴国空军部队在发生安全挑战时能够和将会做出什么样的贡献;(5)把我们学到的一切在双边和多边环境中付诸实践。

有效的战区响应并非“一蹴而就”。它是在战略、规划、关系和交往等方面长期下功夫投入的结果。太平洋空军的战区安全合作通过规划出作战线,为太平洋空军的作战、活动和行动构建出一个整合框架。这个安全合作概念可确保空军的行动与高层的导向指示保持一致,提高作战效率,并且减轻所谓“巨大距离障碍”的影响。总之,太平洋空军成功地对灾难救援“团结行动”(Operation Damayan)做出贡献,这条战区安全合作作战线功不可没。

太平洋空军将战区安全合作概念落实成一条作战线，作为整合框架来指导太平洋空军的所有安全合作作战、活动和行动，引导其实现支持美国太平洋司令部战略所预期的终局结果，并且最终实现美国视为优先的亚太再平衡战略目标。随后所准备的不是战区安全合作的空洞理论，而是切实可行的计划框架，关注的是如何使得与亚太地区盟国和伙伴国的安全合作取得成功。具体做法是，提出四个基本问题：(1) 什么是战区安全合作，太平洋空军如何用作战线把它体现出来？(2) 为什么在亚太战区实施以空军为中心的战区安全合作，它如何确保空军和伙伴单位的成功？(3) 该项战略如何成为指导交往的框架？(4) 太平洋空军安全合作的前景如何？

本文第一部分解释几个常用（但经常被误解的）术语，并且描述太平洋空军如何把战区安全合作概念落实成一条作战线。接着，本文探索为什么战区安全合作很重要：它扎根于国家层面战略，展示地区承诺，增强合作伙伴的能力，并且克服区域作战挑战。在这个基础上，本文探索如何遵循该项战略，建立联合部队、跨部门机构和组成部队内部的流程，用以指导和规划安全合作，并为其提供资源。然后，审视对“团结行动”有影响的各类交往，描述我们在亚太地区对盟国和伙伴国的投入以及这些交往活动对作战结果的影响。最后，本文讨论面临的挑战和今后的发展方向。

## 什么是战区安全合作，太平洋空军如何把它定义为作战线？

安全合作涉及各种各样的术语，并且具有跨部门性质，因而往往遭到人们误解。在讨论其他问题之前，本文将首先从官方定义

出发探讨安全合作究竟是什么，然后探索太平洋空军如何把这个概念落实成为作战线。

安全合作（Security cooperation）是一个范畴广泛的总括性术语，涵盖加强国家间合作的各种外交和军事活动。<sup>3</sup> 安保援助（Security assistance）是安全合作的一个类型，以民事和军事活动为重点，旨在发展一个国家的某些特定能力。<sup>4</sup> 建设伙伴国合作能力（Building partner capability）则是安保援助下的一个类型，指帮助某个国家识别和发展为实现外交和军事目标所需的军事能力。由于安全合作可能涉及外交和军事目标，因此其资金主要来自国会的两类拨款，其一是根据《美国法典》第 10 卷给予国防部的拨款，其二是根据《美国法典》第 22 卷给予国务院的拨款。<sup>5</sup>

建设伙伴关系（Building partnerships）是开展安全合作中的“人的因素”，也是太平洋空军最直接参与的环节。如果说“建设伙伴国合作能力”的重点在于提供物资、组织和能力，那么“建设伙伴关系”则是关于人与人之间如何发展各个利益相关方之间的关系和增进了解，各方通过有针对性的互动建立合作关系，藉以解决共有的安全问题。<sup>6</sup> 太平洋空军的官兵通过下列三种方式建设伙伴关系：

**了解谁是我们的合作伙伴——**这是一种面对面的互动，高层领导人和工作组成员通过互访建立关系和信任，以便我们认识对方军事部门的合作伙伴或者民事部门的关键利益相关方。

**了解我们的合作伙伴如何处理问题——**美国和盟国及伙伴国之间开展专题专家交流、观察员计划、官兵交往和其他论坛形式，以

提高各方对如何使用空中力量增强地区安全的共同认识。

**了解我们的合作伙伴在做什么——**通过联盟军事演习和训练计划，提供实时应用环境，以便我们实践跨文化作战能力，学习互通操作性，并且促进对于决策、流程和优先重点的相互了解。显然，上述安全合作定义表明太平洋空军需要了解这些安全合作机制、政策和法律指导原则，而且需要深入了解伙伴国的风俗、文化、政治和作战能力。与此同时，太平洋空军必须评估其在美国太平洋司令部责任区内取得成功所需要具备的条件。

我们一会儿同日本自卫队空军军官协调空运时段安排，一会儿又同澳大利亚空军军官进行协调……但是大家都有共同的语言，都想着如何能够最有效地支援我们的菲律宾盟友。

——第 374 空运联队空军协调组  
外军空运联络官马克·奈克森上尉 (Capt. Mark Nexon)

美国空军培养拥有专门技能的国际化官兵，藉以指导和引导太平洋空军司令部制订的安全合作活动。这些专门技能有助于确保战区安全合作活动与美国政府和作战司令部的优先目标要求保持一致，其资源提供符合法律指导原则，能够最大限度地利用与盟国或伙伴国空军的人际关系，促使空军在战区的合作形势有利于地区稳定，并且支持美国空军的空中力量在相关责任区域取得成功。这些区域和政治军事战略专家（亦称为“书桌军官”）提供的专门技能引导战区安全合作概念不间断地从国家和战区层面传递到相互交往的美国和伙伴国空军官兵，藉以促进亚太地区的安全。<sup>7</sup>

联合出版物 JP 5-0《联合作战规划》介绍了形成作战线概念的两种方式。一种方式是描述在战斗形势下如何为部队指示方向，另一种方式是描述如何针对目标的实现来排列部队的行动顺序。鉴于本作战线和安全合作相关，太平洋空军采纳了第二种方式，即“把决定性节点上的行动连接到目标”的概念，由此阐明了战区安全合作各项活动的意义。<sup>8</sup>对于太平洋空军而言，这个概念使我们能够有序地、全面地思考和运用安全合作规划。

这些概念有什么涵义？第一，战区安全合作作战线的目标可以从其他作战线衍生，这样就可对战区安全合作的诸多目标排出轻重缓急，在资源有限的时期这样做尤有必要。第二，由于所有的作战线的实施都是靠战区安全合作的活动来推动，从这个意义上说，它们支持美国太平洋司令部的战略。第三，战区安全合作以作战线来体现，意味着这些活动将先后有序地开展，并都对准所期待的终局结果：地区稳定和繁荣。

## 为什么要实施以空军为中心的战区安全合作，它如何促进地区稳定？

亚太地区的安全合作支持美国政府所有部门参与的战略计划，即《国家安全战略》。对国家安全首要目标的认知对于确保政府所有部门向着共同使命努力具有至关重要的作用。而且，在亚太地区的安全响应行动中，空中力量拥有独特的优势，可支持美国太平洋司令部在保障国家安全方面的作用，因为空中力量能够促成协同响应行动，调动合作伙伴主动在共同利益所在领域发挥作用，并且克服“巨大距离障碍”。

**国家安全战略的方向和国防部战略导向。**《国家安全战略》强调“在互惠互利和相

互尊重的基础上与世界各国、各个机构和各地民众”交往的重要性，并且指示我国武装部队“应该努力与各国政府建立武装部队对武装部队的联系”。这包括《国家安全战略》中称为“亚洲安全基石”的我们的盟国。<sup>9</sup>在《2012年国防部战略导向》政策文件中，有多处强调亚太地区的安全合作。<sup>10</sup>

**推动协同响应和地区承诺。**《国家军事战略》还特别提到我们对亚太地区的承诺：“我们将扩展与菲律宾的安全合作、交流和演习……和他们一起应对该国的国内问题和我们共同面临的、威胁该国领土完整和安全的国际问题。”<sup>11</sup>

**增强合作伙伴能力以保护其自身国家安全和我们的共同利益。**《国家军事战略》向太平洋空军揭示了军事力量如何用于支持国家安全首要目标的大局。例如，《国家军事战略》在讲述军事力量的使用时指出：“我们必须利用我们的军事能力和前沿部署态势，在促进美国政府机构和其他组织维护美国利益的努力中发挥支持作用。在有些情况下，我们将发挥保障作用，帮助其他国家实现能够维护我们共同利益的安全目标。”<sup>12</sup>合作伙伴的能力增强之后，将能对地区安全做出更大的贡献。<sup>13</sup>

空中组成部队协调组的工作完全符合菲律宾政府和联合特遣队设定的协调要求和援助基准。菲律宾空军感谢他们在救灾初期和紧急增援响应阶段提供的支援……我们相信现在不再需要他们的援助了。

——菲律宾空军司令劳洛·戴拉·克鲁兹中将 (Lt Gen Lauro Dela Cruz)

**克服“巨大距离障碍”。**亚太地区包含16个时区，占据52%的地球表面积，其中大

部分是汪洋大海。<sup>14</sup>只有空中力量拥有跨越这么长距离，实现全球到达的独特能力，能够快速到达危机发生地点。《2012年国防部战略导向》详细描述了这种能力，指出在灾难发生之后，武装力量能够提供“可快速部署的能力……包括空运……医疗后送和护理……在援助主要救灾机构方面起着重要作用。”<sup>15</sup>《2011年美国空军全球伙伴关系战略》指出空中力量拥有“独特的能力，能够减轻我们与联合部队合作伙伴一起为实现我们的国家安全目标而努力的过程中所面临的一些全球性挑战。”<sup>16</sup>在“团结行动”中，太平洋空军利用其核心功能之一，即快速全球机动能力，满足了救灾行动对空中力量独特能力的需求。当联合部队、盟国部队和伙伴国部队共同出力，增强这种全球机动能力时，其结果相当可观。

## 战区安全合作战略如何成为指导交往的框架？

战区安全合作作战线提供了对其他四条作战线和太平洋空军整体实施的所有战区安全合作相关作战、活动和行动规划提供咨询和指导的机制。但是，我们从哪里开始呢？首先，太平洋空军国际事务专家们从高层导向指示中梳理出与战区安全合作有关的重点，并且把全局目标中的优先考量和重点“归纳”到具体任务。下文阐述我们的战区安全合作作战线战略规划制订步骤。

**遵照美国太平洋司令部的导向指示。**为了支持上述战略优先考量，美国太平洋司令部制订的战略和计划列有对太平洋空军的导向指示，涉及区域安全合作重点、联合部队协同作战以及联合部队关于其空军部队实施合作行动终局结果的需求等领域。这样的导向指示使得太平洋空军可有两途径支持美

国太平洋司令部的安全合作目标。第一，通过空中组成部队特有的途径（通过作战线实施）。第二，通过其他合作活动，这些活动是联合部队对地区稳定所做贡献的一部分。我们在与盟国和伙伴国建立关系及互通操作性的过程中，了解每个合作伙伴的部队能够和将会对“团结行动”的成功响应做出什么贡献。许多国家的能力、承诺和利益各不相同，但是都能够人道救灾行动的所有领域实现各组成部队携手合作。<sup>17</sup>

**与其他部门及东道国协调。**为了确保行动一致，美国太平洋司令部辖下各个安全合作处酌情调整其所在国安全合作计划，藉以通过军方目标与大使馆目标的统一及由此生成的合力来支持国家安全战略。然后，根据东道国的利益对所在国安全合作计划进行同步化调整，从中产生一个“自下而上”及“自上而下”的综合战略，作为统一的“需求信号”，指导太平洋空军（及其他军兵种）的合作计划制订。

**关注其他作战线的重点需求。**太平洋空军作为空军的一级司令部，以两种职能发挥作用。第一，向美国空军总部汇报我们部队（包括拥有与盟国和伙伴国互通操作能力的部队）的组织、训练、战备状态和装备要求。第二，太平洋空军作为一支空中组成部队，向美国太平洋司令部提供其制订联合部队空中力量计划所需的观点。<sup>18</sup>就是在这第二项职能中，各军兵种的作战线能够影响支持美国太平洋司令部空中力量需求的作战、活动和行动的安排。因为掌握了空域、地面航空设施、安保需求以及与合作伙伴共同执行任务所需的共用技能等信息，太平洋空军才能在台风过后成功地实现向塔克洛班机场的空运力量投送。总之，这个战略“中枢”，加上其他四条作战线的需求，共同形塑出安全合作规划的

优先重点。而战区安全合作作战线则与众不同，它是一条独特的整合型作战线，能同时满足两种需求：（1）它确保太平洋空军作为一支空中组成部队能够以有助于实现美国太平洋司令部战略的方式与我们的盟国和伙伴国合作；（2）它还能通过与联合部队伙伴和跨部门机构（尤其是国务院）的协同和合作活动，促进太平洋地区的稳定。

## 战区安全合作作战线计划：咨询、指导、和排出优先

通过长期和短期可调适规划，我们创建与盟国和伙伴国进行最佳合作的各种机会。自从太平洋空军战区安全合作发展一条作战线以来，已有的共同安全合作机制正在演变成为一个更连贯和更周全的计划，有利于实现明确的合作行动终局结果。这个迭代过程还有助于实行资源调动沟通——通过美国太平洋司令部或空军总部国际事务处。最理想的是，太平洋空军的安全合作概念也能够影响到太平洋空军与发生在亚太地区的一些持续的安保援助活动实行同步化，这些援助活动的执行单位是太平洋空军建制以外的实体，例如空军安保援助训练中队和对外军事销售融资计划。为了确保行动一致和统一，必须要有周全的沟通。

亚太地区安全合作也是一项涉及全员部队的工作。美国各州伙伴合作计划是国民警卫队对该地区安全合作的贡献。各州的国民警卫队组织与亚太地区的八个国家配对，建设伙伴关系，持续提供人员交流体验，包括能增强可持续关系发展的空军国民警卫队的民用航空经验。太平洋空军不断地努力使其部队目标与各州伙伴合作计划同步化，以期通过伙伴合作机会的最佳配对，提高合作效率。<sup>19</sup>

战区安全合作作战线的路线图也包含在交往资源计划中。该计划文件以前称为“所在国章程”，它反映了如何根据高层导向指示，咨询和指导作战司令部在该区域的活动。交往资源计划在本质上是联合行动性质，其目的是传播空中组成部队的战区安全合作计划，并将其整合增补到联合部队的计划中。整合后的交往资源计划不仅包括来自太平洋空军的计划，还包括来自太平洋陆军、太平洋海军陆战队和太平洋舰队的计划，以及来自太平洋司令部跨部门联络处的意见和评论。由于所有的组成部队提供支持联合作战目标的交往资源计划，我们得以获得三个重要的结果：(1) 确保与美国太平洋司令部的战区战略保持一致；(2) 与盟国、伙伴国、跨部门机构（尤其是美国国际发展署）和联合部队其他组成部队的作战、活动和行动实现同步；(3) 获得来自大使馆安全合作处的综合导向指示，他们与伙伴国有面对面的互动，了解双方共同利益所在。

光有作战司令部和外交使团的明确的导向指示还不够。太平洋空军的作战、活动和行动中，哪一项优先？若要使交往资源计划能够有效地发挥作用，应该对其他四条作战线的路线图有深入了解。例如，若要培养能够跨越文化与盟国和伙伴国携手合作的韧存化空军官兵，则必须要有能够发展这些合作关系的机会。

## 为安全合作提供资源

如果没有适当的资源，安全合作计划只是空头理论。鉴于法定拨款途径门类繁多，必须设计一个“拼合图”，把各笔安全合作资金分配给符合国会法律准则要求的相应目标。<sup>20</sup> 若要找到不同的资金流的最佳组合，

需要综合运用问题解决能力、法律敏感性以及各组成部队和跨部门机构的一致努力。

太平洋空军利用许多传统型安全合作拨款授权途径获得作战、活动和行动所需的资金。《美国法典》第 10 卷拨款授权途径提供的资源可有下列用途：评估互通操作性，为今后联盟行动建立关系，接触和了解未来合作机会，促进演习参与和准备，以及促成互惠互利领域的资讯分享。<sup>21</sup> 这些类型的拨款授权途径可能来自太平洋空军的操作维护计划，也可能来自美国太平洋司令部的专项基金。下文将简短地阐述太平洋空军利用的三类资金。

美国太平洋司令部责任区内有一个独特的资金来源，称为亚太地区行动计划。顾名思义，这个计划使得美国太平洋司令部可以调拨《美国法典》第 10 卷若干拨款，用于在新兴安全关系对亚太地区普遍有利的地方建立合作关系。美国太平洋司令部利用亚太地区行动计划的资源启动了与盟国和伙伴国的各种安全合作活动。<sup>22</sup>

联盟作战演习提供与合作伙伴互动的实时体验，可增进相互了解、沟通和安全问题解决能力。发展中国家联合演习计划授权提供参与此类演习，取得上述结果的机会。<sup>23</sup>

对于某些伙伴国而言，为其垫付支出，则可增加其参加专题专家交流计划、演习计划和《美国法典》第 10 卷其他拨款资助活动的机会。美国太平洋司令部有一个授权拨款计划，称为人员支出计划，用于支付盟国和伙伴国人员的累计旅行费用，便于他们参加太平洋空军主持的增进联盟作战知识的各项活动。<sup>24</sup>

美国太平洋司令部按优先顺序把这些资金分配给亚太地区的美国陆军、海军、海军陆战队、空军和特种作战司令部辖下的组成部队，以便最大限度地提升各部队对太平洋司令部亚太地区战略的贡献。太平洋空军在每个财政年度从这些授权拨款计划获得大约250万美元的资金，用于《美国法典》第10卷所列的安全合作交往活动，扩展区域协作，提高对诸如“海燕”台风等区域灾难的应对能力。这笔资金在太平洋空军的资源中并不算多，但是收效巨大，开通了接触渠道，建立了相互信任，并且改善了互通操作性。

在法律上，这些类型的《美国法典》第10卷拨款有两个主要限制规定。第一，法律禁止它们用于对伙伴国人员的证书资格训练；这类训练属于“安保援助计划”范畴，由国务院监管。第二，并非所有国家都有资格获得此类拨款。因此，国务院委托国防部按照美国法律代为管理划拨给（通过采购或训练）“建设伙伴国合作能力计划”的资金。<sup>25</sup>

## 倡导提升战区安全合作能力

东道国空中伤病后送的规划和执行非常成功，对缓解当地医疗机构的病患压力起了关键作用……东道国空中伤病后送的规划和响应能力继续给我留下深刻的印象。

——第36应急响应大队：“团结行动”形势汇报

这场演习中经常听到人们谈论互通操作性……我们不仅希望能有安全、高效的训练，而且希望能向我们的合作伙伴学习，并且分享我们学到的经验教训。

——“北方救灾应对”演习总监  
约翰·帕克上校 (Col John Parker)

作为美国太平洋司令部辖下的空中组成部队，太平洋空军的交往活动揭示了亚太地区有更好和更广泛地进行交往的机会，但是需要太平洋空军拥有适合其特点的安全合作能力，藉以填补能力缺口。在有些情况下，这涉及对太平洋空军的能力进行提议的增补或改进，以便其更好地执行战区安全合作任务，或者需要大力呼吁倡导向太平洋空军提供必要的资源、资金和人力。

战区安全合作作战线最终归结于个人、单位和团队执行相关作战、活动和行动，藉以实现太平洋空军司令部所需的终局结果和支持美国太平洋司令部的战区安全合作计划。除了进行美国空军总部国际事务处和空军安保援助训练中队的辅助性安全合作活动，太平洋空军还监督《美国法典》第22卷所列的活动和谈判达成的协议，以最大限度地实现统一行动，并且通过空军官兵专题专家交

附：太平洋空军的“建设伙伴国合作能力计划”包含下列方面：

- 对外军事销售、对外军事融资或直接商业销售。这些安全合作类型并非由太平洋空军直接管理，但是太平洋空军司令部向涉及项目管理的人员提供必要的协调支援。
- 提供标准化训练。这涉及在双方都认为重要的领域提供训练课程和颁发合格证书。像上述情况一样，太平洋空军可以进行协调或指导，但是实际训练则由接受《美国法典》第22卷拨款的单位完成，例如由空军安保援助训练中队的机动训练队完成。
- 国际军事教育与训练。太平洋空军向盟国和伙伴国提出建议，介绍在我们的专业军事教育学校获得军事教育的机会。

太平洋空军并未直接参与管理这些安保援助计划，但是监督和协调与太平洋地区有关的政治和军事事项，并就这些事项向（位于大使馆内的）国防部安保合作处和美国空军总部国际事务处提出建议。

流计划、联合演习和多边论坛等诸多形式执行《美国法典》第10卷所列的合作活动。下文列举太平洋空军用于在该区域促进互通操作性、稳定性和多边安全解决方案的若干交往类型。简而言之，战区安全合作通过其他四条作战线得以实施。

《美国法典》第10卷所列的合作活动可归纳为两大类双边和多边活动：一类是专题专家交流计划，它是一个有组织的论坛，用于分享最佳做法和最新进展，以及增进互相了解，藉以更好地了解伙伴国的表述方式和工作方法；另一类则是联盟演习和活动，把逐步获得的经验教训付诸实践。在“团结行动”之前，太平洋空军通过以下诸项计划拓展了接触渠道，提高了互通操作性，并增强了合作伙伴的区域安全能力：

**太平洋防卫者计划**——这是一个安保部队专题专家交流计划，经过多年努力，已发展成为一个多边年度活动计划，在过去的五年里有23个伙伴国参加其活动。该计划的重点是安保部队的若干关键功能，例如人群控制、非致命性武器、执法单位的作战行动、反恐/兵力防护以及机场安保。在“海燕”台风灾难发生之后，该计划成为太平洋空军与菲律宾军方协同提供塔克洛班机场安保的基础。<sup>26</sup>

**太平洋团结计划**——由若干个项目组成，是以加强与伙伴国的军民互动，有助于双方在基础设施、事态发展和人道活动等方面加深相互了解。例如，“太平洋团结计划”于2012年在菲律宾开展的活动使太平洋空军与菲律宾空军巩固了关系，不仅对当地的人道事业有所贡献（例如建造学校），而且加强了相互联系和了解，在今后发生自然灾害等安全挑战时，能起到重大作用。<sup>27</sup>

**太平洋天使计划**——这是太平洋空军的一项主要医疗交往计划，可提供各种机会，实时分享在当地环境中提供医疗和土木工程支援的专门技能。<sup>28</sup> 这些交往活动的收益十分巨大。太平洋空军亲身感受到当地面临的健康卫生挑战，努力利用我们的能力应对这些挑战，学习合作伙伴处理当地健康卫生挑战的最佳方式，并且探索如何创建能提供有实效的人道解决方案的辅助方法。<sup>29</sup>

空军国际健康卫生专家在推动区域安全合作的联合团队中起着至关重要的作用。这些专家们积极在全球与伙伴国建立合作关系和促进互通操作性，藉以实现地区安全目标。健康卫生安全专门技能与先进的安全合作、作战规划以及文化和语言训练相结合，是国际健康卫生专家的能力基础。专家们凭借健康卫生和医疗服务与区域合作伙伴进行交往，提高对天灾人祸的韧弹应对能力。太平洋空军国际健康卫生专家活动以空军卫生局核心能力为重点，包括航空医学、病患运送（尤其是空中伤病后送）、部队卫生保健，以及疾病监视和控制。为了促进共同的安全目标，他们通过健康卫生活动鼓励伙伴国的军事和民间机构共同参与。除了军事医学专门技能之外，此类活动参与者还必须拥有外语和本土文化知识。<sup>30</sup> 每年，太平洋空军国际健康卫生专家实施大约20个项目，有些是独立的健康卫生交往活动，另一些则是作战或演习的组成部分。国际健康卫生专家活动的效果在“团结行动”中明显可见。在台风灾害发生前，太平洋空军花了三年时间帮助菲律宾建立病患运送能力，因而在这场救灾行动中，菲律宾能够依靠自身力量进行伤病后送，不需要美国国防部派遣飞机和空中伤病后送机组去支援人道救灾行动。

诸如“红旗阿拉斯加”等空中力量演习包括一个“高层观察员计划”，便于盟国和伙伴国实时观摩了解空中力量的行动过程。<sup>31</sup>代表亚太地区 and 全球其他地区各国的将官级空军领导人前来观察演习，他们带来各种不同的视角，有助于促进互通操作性，发展关系和增进信任。

“救灾应对”交往演习的宗旨是与伙伴国一起操练在各种不同的作战环境中提供空运、人道救援和灾难应对能力。这些交往活动可以是双边的和多边的，提供大量的机会，便于新的合作伙伴参与，以及参与者担任新的角色。例如，太平洋空军凭借协调一致的响应能力在“团结行动”中成功地发挥了作用，而这种能力则应归功于盟国和伙伴国多年来定期参加“北方救灾应对计划”所取得的整合和沟通能力改善。<sup>32</sup>第36应急响应大队在关岛参加了“北方救灾应对计划”演习，这些演习磨砺了官兵在实际环境中的跨部门协同救灾技能，该大队后来在诸如“团结行动”等救灾行动中熟练地加以应用。<sup>33</sup>各国空军官兵的直接沟通和交往增进了对部队发展的相互了解，以及对人员招募、训练、教育和培养的相互了解。我们与亚太各国空军领导人建立关系，形成在危机出现时可以依靠的关系网，并且能提高互通操作性。正是在这个方面，我们学习合作伙伴的表述方式，探索他们如何应对挑战，并且促进有利于地区安全的军事航空体制的发展。

## 挑战

亚太地区安全合作具有不容忽视的挑战性。第一，安全合作是协同作战行动，无论从其意图还是从必要性来看都是如此。这种互动关系所产生的影响往往是未知的，难以评估的，直到危机爆发才会明朗。这些安全

关系的建立必须有盟国和伙伴国的同意及支持，因而需要在共同利益所在领域有长期的合作关系，具有带着跨文化意识作战的能力，而且最重要的是，需要倾听对方意见。<sup>34</sup>第二，由于安全合作在本质上是跨部门的行动，因此必须与外交部门合作，确保我们与外交部门的目标和目的相辅相成，这就需要花 ([时间进行协调，并且知道如何才能最有效地安排协同作战的各个环节。<sup>35</sup>第三，对安全合作预期效果的热情也许会误入歧途，导致开展重复多余的活动，并且给合作伙伴造成“交往疲劳”。除了这些挑战之外，还必须整合众多的法定拨款授权途径，因而有必要从长计议，尽量减少各类相关问题的影响。

## 结语

太平洋空军的安全合作未来将向何方发展？第一，发展趋势显然是多边形式。太平洋空军寻求与盟国、东南亚国家联盟（东盟）和亚太地区其他合作伙伴建立多边合作关系，做出积极贡献。<sup>36</sup>第二，把战区安全合作落实成为一条作战线，需要进行调整和改善流程。在资源有限的环境中，加强与其他作战线的整合和增进同步化将起至关重要的作用。总之，太平洋空军寻求持续保障战区安全合作的最大效益：提高战区危机响应能力，减少误解风险，并且增进所有合作国家的稳定和繁荣。

亚太地区的安全和稳定有赖于各方的共同努力。促进安全和稳定的安全合作活动以国家战略为基石，由作战司令官指挥，与联合部队和跨部门行动同步，作为一条作战线进行规划和实施，并在危机中验证其效果。对于太平洋空军而言，这个作战线概念的应用提供了关于如何使用战区安全合作实现下列目标的思考框架：首先，促成空中力量对

联合部队和盟军做出独特的贡献；其次，提高在亚太地区应对人道危机和自然灾害的能力；最后，增进亚太地区的稳定。尽管太平洋空军已准备就绪，能够成功应对各种危机，但是上策始终是，防患于未然，事先建立合作机制，努力减少误解误判。<sup>37</sup> 对战区安全

合作的投入必须从长计议，以确保这些效益得以实现，并且提供吸纳经验教训所需的时间。“团结行动”是一个很好的实例，显示美国坚决支持其盟国，在菲律宾政府和该国军方的领导下，与众多国际合作伙伴一起携手参与救灾，拯救生命。♣

## 注释：

1. Capt Raymond Geoffroy, “Yokota Airmen shift from exercise to real-world ops and join Operation Damayan” [ 横田飞行员从演习转入真实世界作战，参加团结行动 ] <http://www.yokota.af.mil/news/story.asp?id=123371063>, 17 Nov 2013.
2. Gen Herbert J. Carlisle, Commander, Pacific Air Forces, address, Red Flag-Alaska Executive Observer Program [ 太平洋空军司令卡莱尔将军关于阿拉斯加红旗演习高层观察员计划的演讲 ], Joint Base Elmendorf-Richardson, AK), 20 June 2014.
3. Department of Defense Directive 5132.03, DOD Policy and Responsibilities Relating to Security Cooperation [ 国防部指令 5132.03: 安全合作相关政策和责任 ], 24 October 2008, <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/513203p.pdf>.
4. Defense Institute of Security Assistance Management, The Management of Security Cooperation [ 安全合作的管理 ], 32nd ed. (Wright-Patterson AFB, OH: Defense Institute of Security Assistance Management, January 2013), 1-2, [http://www.disam.dsca.mil/documents/greenbook/v32/green\\_book\\_complete\\_32nd\\_edition.pdf](http://www.disam.dsca.mil/documents/greenbook/v32/green_book_complete_32nd_edition.pdf).
5. Department of the Air Force, US Air Force Global Partnership Strategy [ 美国空军全球伙伴合作关系战略 ], (Washington, DC: Department of the Air Force, 2011), 38, [http://culture.af.mil/library/pdf/Guidance\\_2011\\_USAF\\_Global\\_Partnership\\_Strategy.pdf](http://culture.af.mil/library/pdf/Guidance_2011_USAF_Global_Partnership_Strategy.pdf).
6. 同上，第 6 页。
7. “International Affairs Specialist (IAS)” 空军总部国际事务处 (SAF/IA) 网站 ], Air Force International Affairs, <http://www.safia.hq.af.mil/internationalaffairsspecialist/index.asp>.
8. Joint Publication 5-0, Joint Operation Planning [ 联合出版物 JP 5.0 : 联合作战计划制订 ], 11 Aug 2011, III-27, [http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp5\\_0.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp5_0.pdf).
9. President of the United States, National Security Strategy [ 2010 年国家的安全战略 ], (Washington, DC: White House, May 2010), 11, 42, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).
10. Department of Defense, Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense [ 维持美国的全球领导地位：二十一世纪国防优先重点 ], (Washington, DC: Department of Defense, January 2012), 2-3, [http://www.defense.gov/news/defense\\_strategic\\_guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf).
11. Joint Chiefs of Staff, The National Military Strategy of the United States of America [ 美国 2011 年国家军事战略 ], (Washington, DC: Joint Chiefs of Staff, 2011), 14, <https://acc.dau.mil/adl/en-US/425505/file/55897/2011%20National%20Military%20Strategy.pdf>.
12. 同上，第 1 页。
13. 2nd Lt Jake Bailey, “AFP Wings Carry Operation Damayan Air Ops” [ 菲律宾空军联队承担团结行动空运任务 ], Yokota Air Base, 28 November 2013, <http://www.yokota.af.mil/news/story.asp?id=123372576>.
14. Pacific Air Forces, Command Strategy: Projecting Airpower in the Pacific [ 太平洋空军战略：在太平洋区域投送空中力量 ], (Joint Base Pearl Harbor-Hickam, HI: Pacific Air Forces, 2013), 5, <http://www.pacaf.af.mil/shared/media/document/AFD-141010-041.pdf>.
15. 同注 10，第 6 页。
16. 同注 5，第 16 页。
17. 同注 2。
18. 同注 14，第 4 页。

19. 同注 4，第 1-25 页。
20. Jennifer D. P. Moroney, David E. Thaler, and Joe Hogler, Review of Security Cooperation Mechanisms Combatant Commands Utilize to Build Partner Capacity [ 审视作战司令部建设伙伴合作能力的安全合作机制 ], (Santa Monica, CA: RAND, 2013), xiv-xv, [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR400/RR413/RAND\\_RR413.sum.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR400/RR413/RAND_RR413.sum.pdf).
21. Bekah Clark, "Theater Security Cooperation Lays Groundwork for PACAF Lines of Operation" [ 战区安全合作奠定太平洋空军作战线的基础 ], Pacific Air Forces, 19 March 2014, <http://www.pacaf.af.mil/news/story.asp?id=123404152>.
22. 同注 4，第 1-24 页。
23. Defense Institute of Security Assistance Management, Security Cooperation Programs [ 安全合作计划 ], rev. ed. 13.2 (Wright-Patterson AFB, OH: Defense Institute of Security Assistance Management, 2012), 118.
24. 同注 4，第 1-22 页。
25. 同注 4，第 1-2 页。
26. 同注 2。
27. 2nd Lt Sarah Bergstein, "Through Airmen's Eyes: Building Partnerships by Building a School" [ 飞行员见闻：通过建造学校而建设伙伴合作关系 ], US Air Force, 4 October 2012, <http://www.af.mil/News/ArticleDisplay/tabid/223/Article/110343/through-airmens-eyes-building-partnerships-by-building-a-school.aspx>.
28. MSgt Allison Day, "Engineers Give All for Albayano Children" [ 工程官兵全力帮助艾尔巴亚诺儿童 ], Embassy of the United States, Manila, Philippines, 7 March 2012, [http://manila.usembassy.gov/pac\\_angel\\_albayan.html](http://manila.usembassy.gov/pac_angel_albayan.html). January-February 2015 Air & Space Power Journal: 98 Views
29. SMSgt J. C. Woodring, "Pacific Angel-Philippines Cares for Earthquake Survivors" [ 菲律宾太平洋天使计划关怀地震灾民 ], Pacific Air Forces, 10 March 2013, <http://www.pacaf.af.mil/news/story.asp?id=123339261>.
30. Air Force Instruction 44-162, International Health Specialist (IHS) Program [ 空军指令 AFI 44-162: 空军国际健康卫生专家计划 ], 7 July 2011, 4, [http://static.e-publishing.af.mil/production/1/af\\_sg/publication/afi44-162/afi41-162.pdf](http://static.e-publishing.af.mil/production/1/af_sg/publication/afi44-162/afi41-162.pdf).
31. SSgt Cynthia Spalding, "Executive Observer Program Builds International Partnerships" [ 高层观察员计划推动国际伙伴合作 ], Pacific Air Forces, 6 July 2012, <http://www.pacaf.af.mil/news/story.asp?id=123308815>.
32. TSgt Zachary Wilson, "Cope North'14 Commences on Guam" [ 2014 年北方应对演习在关岛拉开序幕 ], Andersen Air Force Base, 16 February 2014, <http://www.andersen.af.mil/news/story.asp?id=123400490>.
33. 1st Lt Sarah E. Bergstein, "36th CRG Supports Operation Damayan" [ 第 36 应急响应大队支援团结行动 ], Pacific Air Forces, 21 November 2013, <http://www.pacaf.af.mil/news/story.asp?id=123371786>.
34. Joseph S. Nye Jr., "Soft Power and American Foreign Policy" [ 软实力和美国外交政策 ], Political Science Quarterly 119, no. 2 (Summer 2004): 267.
35. 同注 4，第 1-1 页。
36. 同注 14，第 5 页。
37. Gen James L. Jones, commander, US European Command, 引述见于 Gregory J. Dyekman, "Security Cooperation: A Key to the Challenges of the 21st Century" [ 安全合作：应对二十一世纪挑战的关键 ], Strategic Studies Institute, Nov 2007, 1, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub820.pdf>; 另见注 14，第 8 页。



杰弗里·B·沃纳，美国空军中校 (Lt Col Jeffrey B. Warner)，佛罗里达州立大学机械工程学士，Cameron 大学工商管理硕士，海军研究生院安全研究文科硕士，现任太平洋空军战区安全合作作战线的领衔行动官，负责确保太平洋空军安全合作计划在司令部亚太责任区的整合、同步与协调。他的专业是军乐队指挥官，曾多次部署海外服务，运用音乐手段建立关系，向军人及平民听众传播合作信息。他于 2008 被选送空军国际事务战略家科目，并就读海军研究生院。其后他指挥一个空军军乐团单位，直至以政治军事战略专家身份担任现职。