

中共「海警法」對我國海上執法及護漁作業之影響—以東海為例

The impact of the “Maritime Police Law of PRC” on the maritime law enforcement and fishery protection efforts of ROC(Taiwan)
-Taking the East China Sea as an example

海軍少將 林中行

提 要：

- 一、2021年1月22日，中共通過《海警法》正式賦予在2018年改革的「中國海警局(CCGs)」兼具海上執法和海上聯合作戰雙重職能，這引起國際上特別關注。該法的通過意謂中共完成海洋相關的法制化工程，讓朝向海洋強國的鬥爭體系更臻完備，並使中共策略運用有了更寬廣的空間。
- 二、當前，在東海釣魚臺列嶼主權爭議持續未決的情況下，《海警法》上路有助中共海警部隊使用「灰色地帶」衝突策略，不僅對美、日兩國具威懾作用；連帶對在海上進行執法及護漁的我國海巡和海軍構成任務威脅，且該法部分條文內容仍存在與國際法扞格之處，值得探討。
- 三、建議我政府當局應採國際關係理論中的「避險(hedging)」策略做為戰略核心，從區域合作、兩岸溝通、法律攻防和武力準備等4個面向著手，避免發生海上衝突時處於被動的不利局面。另一方面，我國海巡及艦隊官兵必須加速建立聯合應變的機制與例行演練，結合外交斡旋、國際宣傳等整體性策略，俾在面對海上衝突時，確實維護我國海洋主權及利益。

關鍵詞：海警法、海上執法、釣魚臺、灰色地帶衝突、武裝衝突

Abstract

1. Since PRC passed the “Maritime Police Law of the People’s Republic of China” on January 22, 2021, it has given the Chinese Coast Guard (CCGs), which reformed in 2018, the dual functions of maritime law enforcement and joint naval operations, this has caused international concerns. The passage of the “Maritime Police Law” means that the CCP has completed the marine-related legalization project, making the system of

struggle towards a maritime power more complete, and also giving the CCP a broader space for the use of strategies.

2. Especially when the Diaoyutai controversy persists, the “Maritime Police Law” provides CCGs to use the “gray zone conflict” strategy, which not only has a deterrent effect for Japan and the United States, but also threatening Taiwan Coast Guard and Navy during practicing law enforcement and fishing right protection. Moreover, the content of the law is still inconsistent with international laws.
3. This article suggests that the ROC(Taiwan) authorities should implement the “hedging” strategy based on the Theory of International Relations as the master mind, and start from the four aspects of “alliance building”, “cross-strait communications”, “legal competition” and “strength building” to avoid the disadvantageous situation of being passive in the event of a maritime conflict. ROC Coast Guard and Navy Fleet must speed up the establishment of joint response mechanisms and routine drills to facilitate with diplomatic mediation, international propaganda as the overall strategy to cope with any conflicts created by the CCP, in order to safeguard the country’s maritime sovereignty and interests.

Keywords: Maritime Police Law, maritime law enforcement, Diaoyutai, gray zone conflict, armed conflicts

壹、前言

中共於2021年1月22日經「第十三屆全國人民代表大會」通過《中共海警法》(以下簡稱《海警法》)，這是繼2018年正式將海警部隊改隸武警部隊，¹並依據其最新《國防法》，將武警指揮權轉移至「中央軍事委員會」執行一元化領導後，²更進一步對「海警機構」和「維權執法」兩個基本範疇

，³以國內法方式明確提供權力的基礎。該法通過後，已引發周邊國家疑慮，日本、菲律賓等鄰近國家紛紛提出抗議，⁴希望不要讓西太平洋區域，尤其東海(East China Sea)情勢更加複雜。自從1996年6月起，日本及中共先後批准《聯合國海洋法公約(United Nations Convention on the Law of the Sea)》(以下簡稱《海洋法公約》或《公約》)，⁵並分別於同年7月及1998年公

註1：〈武警部隊編制改革力度空前海警力量“當兵入伍”〉，環球網，2018年3月22日，<https://mil.huanqiu.com/article/9CaKrnK71wA>，檢索日期：2022年2月1日。

註2：〈我國國防法修訂明年1月1日起施行〉，中國人大網，2020年12月29日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202012/f08465027da64739a9cd9b8b86068b37.shtml>，檢索日期：2022年2月1日。

註3：施彥良，〈中國海警法之立法對週邊海域海上安全之影響〉，《安全治理學刊》(臺北市)，第2期，2021年7月1日，頁84。

註4：〈中國海警法授權動武菲總統府：國際法禁用武力〉，《經濟日報》，2021年1月25日，<https://money.udn.com/money/story/5599/5203359>，檢索日期：2022年2月2日。

註5：呂建良，〈從中日漁業協定論臺日漁業糾紛之解決〉，《問題與研究季刊》(臺北市)，第50卷，第1期，2011年3月，頁36。



圖一：東海專屬經濟海域爭端示意圖

資料來源：元樂義、黃文正、張嘉浩，〈釣島爭議燒至聯合國 中反制日東海油田劃入海域〉，中時新聞網，2012年9月17日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20120917000276-260102?chdtv>，檢索日期：2022年2月7日。

布專屬經濟海域與大陸礁層相關法律，完成兩國海域劃界的國內法制化；另一方面，我國也於1998年2月公布實施《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》，三方乃在東海產生主權海域重疊的問題(如圖一)。

為了規範人民在東海海域從事漁撈活動、降低衝突機會，中共、我國分別與日本簽署漁業協定；⁶然釣魚臺(中共稱釣魚島，日本稱尖閣諸島)⁷主權爭議迄未解決⁸。中共海

警船與日本海上保安廳巡視船在鄰近釣魚臺領海外界線水域之衝突時有所聞，我漁船在該海域亦經常遭質疑越界捕魚，而遭受日本保安廳驅趕。⁹儘管我國在簽署《臺日漁業協定》後曾表示：「協議僅保障我國漁船，並不適用中共漁船的立場」，¹⁰亦在國際協定所保障的法律利益上，排除對其的保護；然我國海巡單位對陸籍漁船在釣魚臺海域的管轄仍依據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第29條執行。¹¹而中共海警船過去極少有在釣魚臺海域對我漁船進行驅趕的紀錄，似乎遵循同屬「一個中國」的政策立場，儘量對我方漁船不加干涉。

基於中共《海警法》授權軍警雙重職能的海警部隊於東海海域執法維權時使用武力，且鑑於兩岸關係日趨緊張狀況下，恐將對我國海域執法單位形成武力威脅，並升高因「灰色地帶」衝突行為擴大為武裝衝突的風險。面對此一東海區域情勢新的變數(Variables)，需要預先設想中共可能對我國採取的行動方案，探討因應策略、及早著手準備，以免狀況發生時陷入被動，造成難以逆轉的困境。

本文將說明東海主權爭端的複雜性，及中共在軍改後如何建立海上武力，以涵蓋「

註6：同註5，頁37。

註7：〈尖閣諸島〉，日本外務省，<https://www.hk.emb-japan.go.jp/chi/territory/senkaku/>，檢索日期：2022年2月3日。

註8：Han-yl Shaw, "The DIAOYUTAI/SENKAKU Islands Dispute: Its history and an analysis of the ownership of the ownership Claims of the P.R. C., R.O.C., and JAPAN," Occasional Papers/Reprint Series in Contemporary Asian Studies, Vol. 152, No. 3 (1999), pp.5-9。

註9：〈臺灣漁船遭指釣魚臺違法作業 與日本海保船碰撞〉，中央通訊社，2020年9月28日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202009280065.aspx>，檢索日期：2022年2月3日。

註10：〈臺灣：臺日漁業協議不適用中國漁船〉，BBC中文網，2013年4月11日10:05，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/04/130411_jp_tw_fishing_range，檢索日期：2022年2月3日。

註11：〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉，全國法規資料庫，2019年7月24日。<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.asp?PCode=Q0010001>，檢索日期：2022年2月4日。

海上維權」到「海上奪權」的戰略目標；而中共在制定海洋安全戰略時，海軍原本就不會是唯一的角色，其海上警察在非軍事海洋安全上也將扮演一定的角色。¹²因此，在《海警法》授權下，中共海警將可在東海，尤其是釣魚臺附近海域履行執法，與排除他國武裝威脅的雙重角色；另就中共角度而言，我國海巡及海軍艦艇是否適用《海警法》第21條所謂「外國軍用船舶和用於非商業目的的外國政府船舶」，¹³進而產生海上衝突的機會；以及當與中共海警在東海發生不同程度衝突(包括武裝衝突)時，我國政府尤其海巡機關及海軍可採何種因應策略等，皆為值得探討的重點。目前正值兩岸關係緊繃之際，中共大張旗鼓擴大爭奪海洋權力，亦期望藉由本文之論述，喚起我政府當局，尤其海洋委員會海巡署及海軍對此新局勢的關注，儘早未雨綢繆，著手於相關應處與準備，以確保國家主權與利益不受侵害。

貳、中共《海警法》的實踐與爭議

探究中共《海警法》究竟產生何種影響

，有必要從其立法背景、條文架構、內容意義著手，進一步探討中共將如何運用其賦予海警部隊權力做為海上維權工具，及針對爭議海域外國船艦將造成之威脅。分析說明如後：

一、《海警法》立法背景、內容及價值

(一)中共參與國際海洋法治建設的努力，除了在1958年發表對於領海的聲明外，就是遵循1954年由國務院頒布《中共海灣管理暫行條例》，¹⁴而其國內海洋法治建設是在鄧小平改革開放後才加速發展，包括1986年通過《漁業法》¹⁵、1992年通過《領海及毗連區法》¹⁶，並於1998年公布《專屬經濟區和大陸架法》¹⁷。自習近平掌權開始，中共提出「海洋強國戰略和海洋命運共同體」的觀念，從不同面向強化海洋治理能力和治理體系現代化。¹⁸在有關海洋立法方面，則以在《海洋法公約》及相關國際法文件規定與制度架構下，規範海底資源探勘與開發、海洋環境保護、科學技術研究及海洋監督課責的《深海海底區域資源勘探開發法》¹⁹，還有規範和保障海警機構履行職責，維護國家

註12：孫飛(Saunders Phillip C)、克里斯多福·楊(Christopher D. Yung)、史文(Swaine Michael)、楊念祖等著，李永悌譯，《中共海軍—能力擴大、角色演進(The Chinese Navy-- Expanding Capabilities, Evolving Roles)》(臺北市，國防部)，2013年，頁117-120。

註13：〈中共海警法〉，人民網，2021年2月2日，<http://legal.people.com.cn/n1/2021/0202/c42510-32019526.html>，檢索日期：2022年2月5日。

註14：〈聯合國海洋法公約概述〉，臺灣法律網，http://old.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,2008,2012,&job_id=130477&article_category_id=2028&article_id=64734，檢索日期：2022年2月4日。

註15：〈中共漁業法〉，中共人大網，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-06/20/content_1867661.htm，檢索日期：2022年2月4日。

註16：〈中共領海及毗連區法〉，中共人大網，http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content_4562.htm，檢索日期：2022年2月4日。

註17：〈中共專屬經濟區和大陸架法〉，中共人大網，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004707.htm，檢索日期：2022年2月4日。

註18：吳蔚，〈構建海洋共同體的法治路徑〉，《國際問題研究》(北京市)，2021年，第2期，頁108。

註19：〈中共深海海底區域資源勘探發展法〉，中共政府網，2016年2月27日07:58，http://www.gov.cn/zhengce/2016-02/27/content_5046853.htm，檢索日期：2022年2月4日。

附表：《海警法》條文架構及主要內容

章節	條文	主要內容
一、總則	1-9	立法目的與基本精神。
二、機構與職責	10-15	中共海警組織架構與基本職責。
三、海上安全保衛	16-22	海上保安任務定義與作法。
四、海上行政執法	23-37	行政執法定義、範圍及作法。
五、海上犯罪偵查	38-45	海上犯罪定義、範圍及作法。
六、警械和武器使用	46-51	使用不同程度武力之狀況律定；包含對外國船舶使用手持及艦載(或機載)武器的條件與權力(第47、48條)。
七、保障和協作	52-62	海警在國家體制的定位與基本要求。
八、國際合作	63-65	海上執法國際合作定義及作法。
九、監督	66-72	海警機構及人員行為規範。
十、法律責任	73-77	法律對海警之保障及課責。
十一、附則	78-84	名詞定義及作戰任務屬性。

資料來源：參考〈中共海警法〉，人民網，2021年2月2日，<http://legal.people.com.cn/n1/2021/0202/c42510-32019526.html>，檢索日期：2022年2月5日，作者整理製表。

主權、安全和海洋權益，保護公民、法人和其他組織的合法權益為目的的《海警法》。

(二)《海警法》共十一章84條，²⁰其內容大致區分四部分(如附表)：

1. 第一章「總則」(條文第1-9條)與第十一章「附則」(第78-84條)係定義與說明《海警法》的立法目的、精神、法律生效時間，與海警單位的權力依據、執法對象、範圍等。

2. 第二章「機構與職責」(條文第10-15條)則明文律定海警機構的組織架構、隸屬關係、基本職責等事項。

3. 第三至六章(第16-51條)分別為「海上安全保衛」、「行政執法」、「犯罪偵查」、「警械和武器使用」，係針對不同管轄客體，定義違法、違規行為態樣，提供海上執法行為與武力使用的法律指導。

4. 第七至十章(第52-77條)分別為「保障協作」、「國際合作」、「監督」、「法律責任」，則為海警單位執行任務時的行政與法律規範，包括岸海、區域、國際的行政協調、支援與合作關係，及執行職務時所受法律具體保障與約束。

(三)根據一般法學理論的定義，「法律」的價值是指法律在發揮其社會作用的過程中能夠保護和增加的價值，包括秩序、自由、效率和正義。具體表現為，法律對人身安全、財產安全、公民自由、公共福利、經濟發展、善良風俗的保障和維持，這種價值是法律追求的理想和目的。因此中共學者認為《海警法》立法價值的基本範疇包括「正義與效率」、「秩序與安全」及「國威與尊嚴」。²¹「正義與效率」將體現在組織結構的合理性安排及海警職權的律定上；「秩序與

註20：同註13。

註21：杜明明，〈論我國海警法的立法價值及價值基礎〉，《法學前沿》(武漢市)，2021年4月，頁4。

安全」則因該法具備組織法、權力賦予及義務規範等三個層面的價值，而得以實現；至於「國威與尊嚴」則指《海警法》是面對海洋主權爭端及國際機制失衡的環境下，展現中共海警部隊維護國家主權、安全、領土完整及維護在海上正當權益(例如漁權、石油開採權等)的立場。而該法也具備兼顧「利益」、「社會」及「法治」三個基礎功能，²²是中共實現海洋戰略的重要工具。

二、對中共海警部隊的影響

(一) 共媒早在2018年通過《海警法》前，已就中共中央針對海警部隊的隸屬及指揮體系進行改造公開說明。2018年3月21日，中共依據《深化黨和國家機構改革方案》，正式規劃將海警部隊改隸屬為武警部隊之一；²³該年7月1日起，「中共武裝警察部隊海警總隊」正式劃歸武警部隊領導指揮，²⁴並依據《國防法》第二章第15條規定，將武警指揮權轉移至「中央軍事委員會」執行一元化領導。²⁵

(二) 從媒體報導凸顯中共為塑造海上維權甚至武裝奪權的能力與正當性，在法制化工作完備前，已先就海警包含編制與指揮等武力建構部分進行一系列改造。日方學者因此認為2019年武警海警總隊直屬部隊組建完成，加上《海警法》賦予了中共海警協同海

軍防衛作戰職能(軍事行動)及海洋執法職能(執法行動)等雙重職能的組織機構，等同將原屬於海洋執法機構的海警，合法為兼具有國防任務的武裝組織；尤其2020年7月，在西沙永興島的演習中，中共海警即已參與海軍合同演習，此種趨勢更清晰可見，²⁶使得這支海上武裝力量與海軍「近海防禦」戰略幾乎劃上等號。

三、《海警法》內容的爭議性

(一) 《海警法》中最引起高度關切的內容，包括第六章「警械和武器使用」中第47、48條分別賦予海警部隊對外國船舶使用「手持武器」及「艦載或者機載武器」的條件與權力；另依第十一章「附則」第83條規定：「海警機構依照《國防法》、《人民武裝員警法》等有關法律、軍事法規和中央軍事委員會的命令，執行防衛作戰等任務。」²⁷讓海警這個「亦警亦軍」的海上武裝力量，有了對外國船舶(包含公務船舶與軍艦)進行執法與軍事行動的國內法之基礎。

(二) 武力的使用關乎基本人權的生命權，因此在執法中使用武力被認為是一種極端措施。而海上執法者使用武力須滿足「法律授權」、「必要性」、「比例性」三要件；因此，《海警法》中最容易進一步引發武裝衝突(Armed Conflicts)的部分，就是針對

註22：同註21，頁5-6。

註23：同註1。

註24：〈組建中國人民武裝警察部隊海警總隊〉，新華網，2018年6月29日，http://www.xinhuanet.com/mrdx/2018-06/29/c_137289498.htm，檢索日期：2022年2月6日。

註25：曾俊傑、蕭介源，〈淺談中共海警整併與轉隸之意涵及對我之影響〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第3期，2020年6月1日，頁10。

註26：坂元茂樹，〈機能擴大する中國海警：中國海警法の狙いを探る〉，《同志社法學》(日本京都)，第71卷，第1號2021年5月，頁36-37。

註27：同註13。

軍用船舶的強制措施及使用武器的授權。²⁸該法第21條規定：「對外國軍用船舶和用於非商業目的的外國政府船舶在我國管轄海域違反我國法律、法規的行為，海警機構有權採取必要的警戒和管制措施予以制止，責令立即離開相關海域；對拒不離開並造成嚴重危害或威脅的，海警機構有權採取強制驅離、強制拖離等措施。」而第22條：「國家主權、主權權利和管轄權在海上正在受到外國組織和個人的不法侵害或者面臨不法侵害的緊迫危險時，海警機構有權依照本法和其他相關法律、法規，採取包括使用武器在內的一切必要措施制止侵害、排除危險。」²⁹兩者均有詳細、明確之表述。

(三)有關中共海警未來使用武力的法定依據，就國際法律文件來說，有《執法人員使用武力和火器的基本原則》³⁰、《執法人員行為守則》³¹，以及適用海上武裝衝突的國際法《聖雷莫交戰規則手冊》³²已對海上執法者武力使用進行不同程度的規範，本質上認同海上執法者在某些條件下可使用適當程度的武力。而中共《海警法》則賦予海警部隊使用海上武力的國內法基礎；換言之，為落實海上執法武力遵守使用原則，避免在

行動中非必要的過度使用武力，須對海上執法時遭遇不同的狀況，分別採取使用船上執法者隨身武力、艦載武力或使用直升機武力的漸進層級來進行規範。而規範的制定，既要滿足海上執法武力使用的條件和原則，又要與武力使用的艦攜平臺和武器裝備類型相適應。³³國內學者則認為，海上執法之武力使用應遵守包括法定武力使用程序法定原則、比例原則、應依據執法性質範圍內行使武力、應考量國際法所規定之管轄權因素等，³⁴這些都凸顯海上執法須受到一定的限制。

參、《海警法》對我國在東海執法與維護漁權的可能影響

中共國務院在2003年5月公布的《全國海洋經濟發展綱要》，第一次明確提到「逐步把中國建設為海洋強國」的戰略目標；2012年「十八大」報告中正式提出「提高海洋資源開發能力，發展海洋經濟，保護海洋生態環境，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國。」³⁵中共在國家領導人習近平厲行「強國夢」思維下，從軍改、造艦、組織海上民兵、改造海警組織，這一切努力都是「建力」的過程，而通過《海警法》意謂「法

註28：同註3，頁86。

註29：同註13。

註30：〈執法人員使用武力和火器的基本原則〉，聯合國人權事務高級專員辦事處，https://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/other_instruments/45.PDF，檢索日期：2022年2月8日。

註31：〈執法人員行為守則〉，聯合國人權事務高級專員辦事處，https://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/other_instruments/44.PDF，檢索日期：2022年2月8日。

註32：“1994 San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea” in Adam Roberts et al. ed., DOCUMENTS ON THE LAWS OF WAR (Oxford New York: Oxford University Press, 2000), p.573。

註33：趙偉東，〈關於中國海警海上執法武力使用相關問題的思考〉，《中國海洋法學評論》(香港)，2014年卷，第1期，頁72。

註34：葉雲虎，〈論海上警察機關之武力使用〉，《臺灣國際法季刊》(臺北市)，第11卷，第4期，2014年12月1日，頁199。

註35：胡波，〈2049海洋強國夢—中國海上權力崛起之路〉(臺北市，凱信企管顧問)，2018年1月23日，頁13。

治」工程的完成，讓朝向海洋強國的鬥爭體系更臻完備，也使中共在「衝突的光譜」(The spectrum of conflict)³⁶上，有了策略運用更寬廣的空間。分析說明如後：

一、以《海警法》支撐灰色地帶衝突的策略運用

(一)中共《海警法》重點在於島礁的巡航，其核心利益包括釣魚臺、臺灣、南海等島礁及區域。根據日本海上保安廳統計數據，僅在2020年，中共船隻在釣魚臺列嶼就有高達333次繞島紀錄，現已成為中共定期巡航的目標。³⁷《海警法》施行後，東海的釣魚臺將可能是中共將「法」與「武力」結合後，首先施展加強海洋控制的場域；而此種組合將能為中共在東海海域執法維權上，製造更多「灰色地帶」的彈性空間。³⁸「灰色地帶」策略係指在衝突中，對手在一場「模稜兩可」的鬥爭中，綜合運用國家和次國家力量與工具來獲得特定的戰略目標，而不致跨越公開衝突的門檻；對手可以利用「代理

部隊」(Proxy Forces)³⁹來提高可運用的軍事力量水準，卻不會失去對衝突發生的可控和可否認性。中共最顯而易見的作法，就是在與其他國家發生海上權力爭奪時，常利用「海上民兵」(People's Armed Forces Maritime Militia, PAFMM)⁴⁰的部署來模糊軍民區分，並在不升高為軍事衝突狀況下，維持威迫的水準。

(二)中共的低強度衝突策略可在海警部隊支持下，透過部署由海軍所控制的大型海上民兵進行非軍事脅迫和對抗；⁴¹尤其授權海警可在必要時向外國船隻開火，更為海上爭端的周遭國家、甚至美軍執行「自由航行計畫」的艦艇帶來威脅。即使依據《聯合國憲章》第二條第(四)項規定：「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立。」⁴²亦即禁止對他國行使軍事武力，而中共的作法明顯藉由增加海上武裝衝突之機會，迫使

註36：「衝突的光譜」係指行為者(包括私人、國家、國際組織、非政府組織)之間，為利益衝突所相互發生暴力行為的程度，包含和平協商到戰爭行為的一系列行為選項。參考Frank G. Hoffman, "The Contemporary Spectrum of Conflict: protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War", 2016 INDEX OF U.S. MILITARY STRENGTH, (Washington D.C.: THE HERITAGE FOUNDATION, 2016), p.26。

註37：〈中共2021年最新《海警法》之意涵〉，財團法人國防安全研究院，2021年1月29日。https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3317/%E4%B8%AD%E5%85%B12021%E5%B9%B4%E6%9C%80%E6%96%B0%E3%80%8A%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E6%B3%95%E3%80%8B%E4%B9%8B%E6%84%8F%E6%B6%B5，檢索日期：2022年2月4日。

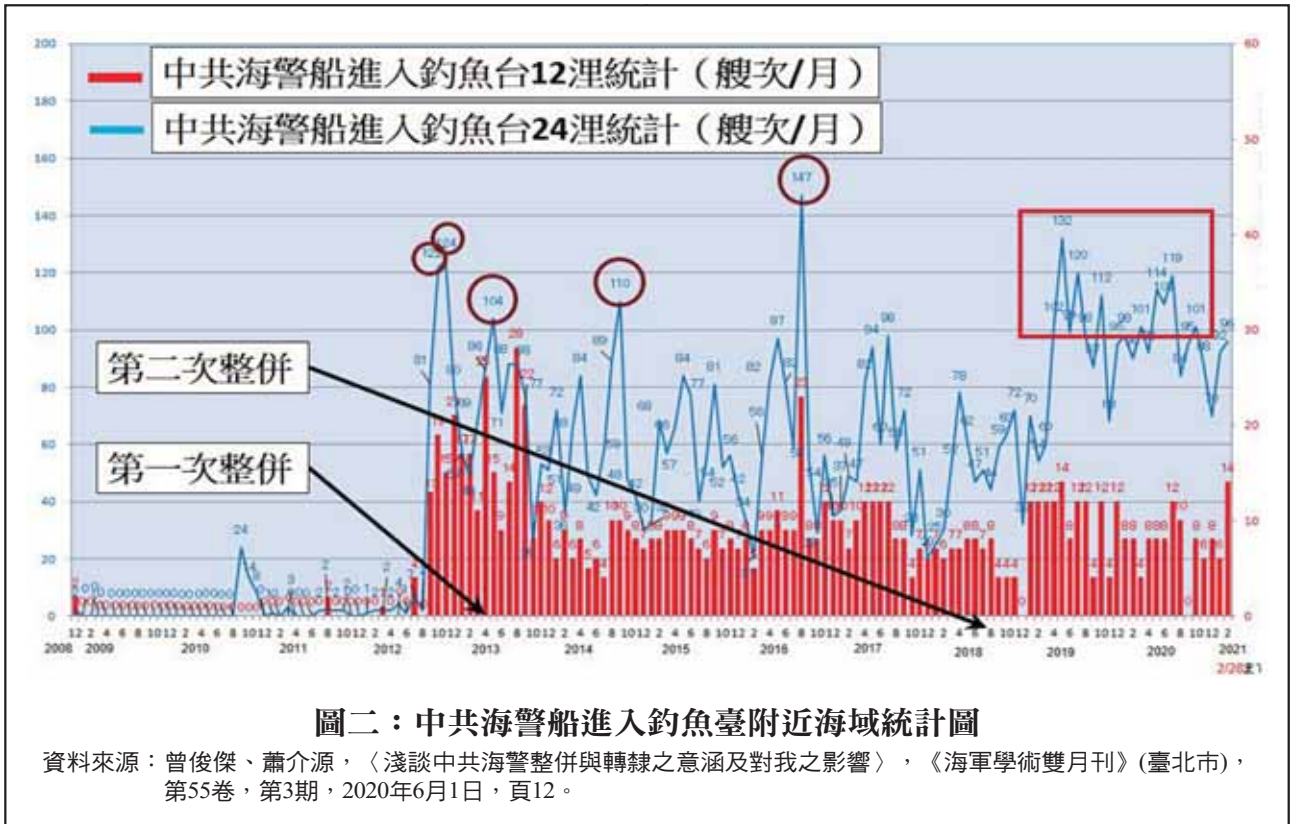
註38：「灰色地帶」(Grey Zone)，最早出現於美國《2010年四年國防總檢討(QDR)》，依《2017年美國國家戰略(2017 National Security Strategy)》定義為「對手和競爭者在公開軍事衝突的門檻以下和國際法的邊緣行動。此類行動旨在不引起美國直接軍事反應的情況下取得最大效果。」參考Kathleen H. Hicks et al. By the other means, Part I: Campaigning in the gray zone, (Washington D.C.: CSIS, 2018), p.2。

註39：「代理部隊」係指衝突方遂行武力威脅或武裝衝突時，用來替代正規軍事力量的非正規武力。同註36，pp.26-27。

註40：如同2013年三沙市成立的海上民兵部隊，中共在南海運用海上民兵漁船來騷擾與監控他國海軍與海警船艦。黃恩浩、洪銘德，〈中共海上民兵執行南海「灰色地帶」行動之研究〉，《國防雜誌》(桃園市)，第36卷，第1期，2021年3月1日，頁27-28。

註41：Michael Heazle, COUNTERING CHINA'S GREY ZONE INCURSIONS THROUGH BETTER MANAGEMENT AND POLICING OF ILLEGAL FISHING IN THE SOUTH CHINA SEA, (Australia: Griffith Asia Institute, 2021), p.8。

註42：〈聯合國憲章〉，聯合國中文網，https://www.un.org/zh/about-us/un-charter/full-text，檢索日期：2022年2月8日。



其他爭端國家或海上武力在伸張海洋權力時，採取比中共更克制及迴避衝突的行動，也為中共保留一個可隨時中止或繼續升高衝突的決策空間。

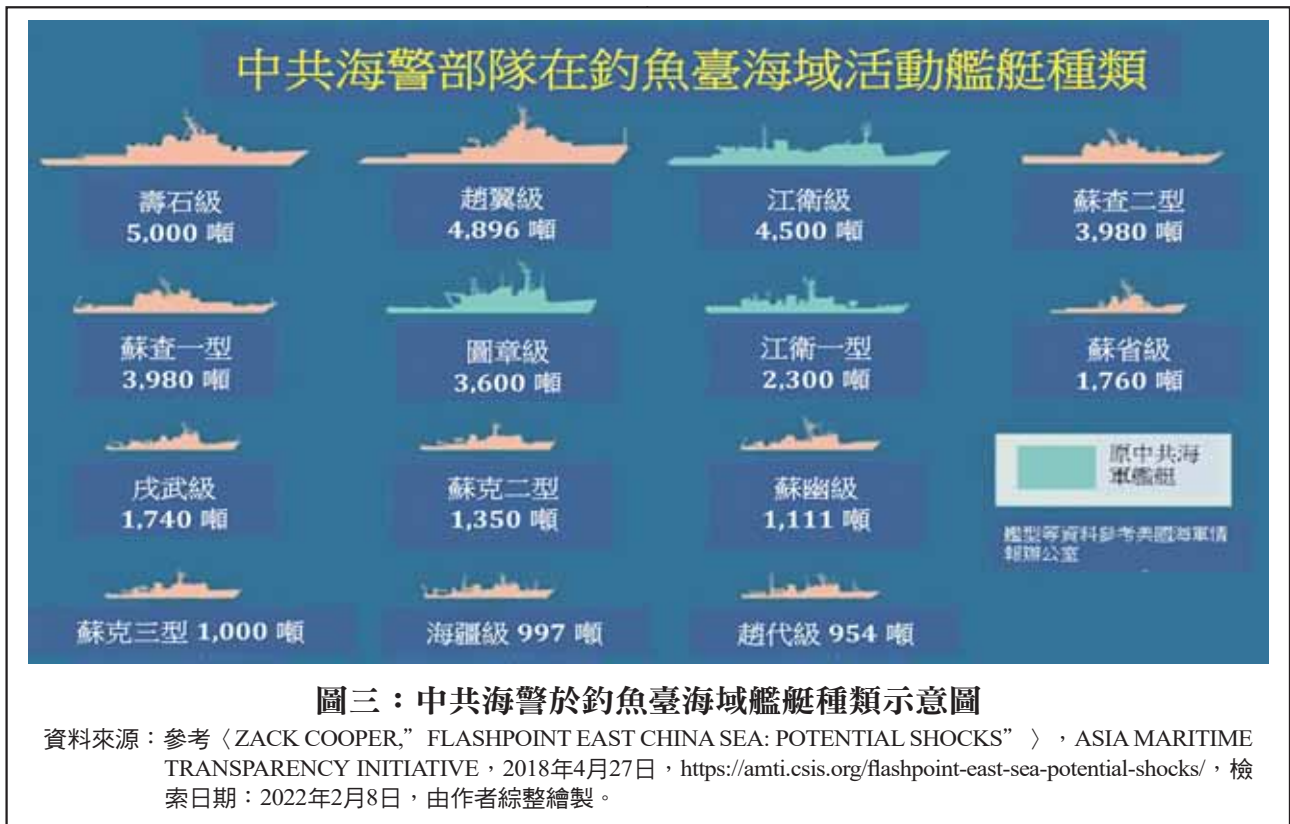
（三）在實施方式上，海警部隊以「武警」身分出現在釣魚臺海域的大批中共漁船群附近，對該海域進行常態化巡航，並以「軍隊」立場在面臨對手強硬反應時鞏固主權、宣示與控制所取得的戰果。依美國智庫「戰略與國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS）統計，在2019年4月海警部隊完成改制而《海警法》尚未通過前，中共漁船在釣魚臺鄰接

區內出現的數量就已穩定在每月70艘次以上（如圖二），該法當然引起日本方面的疑慮。若「灰色地帶」衝突仍無法達到嚇阻效果，中共可能藉此法律框架，取得更多武器使用限度，以達成改變釣魚臺現狀之企圖。因為中共升高巡護釣魚臺周邊海域強度，將對日本在該海域之公務船及漁船構成極大威脅，故在拜登（Joe Biden）當選美國總統後，日本前首相菅義偉即致電重新確認釣魚臺列嶼適用《美日安保條約》第五條。⁴³

二、對我海上執法及維權的影響

（一）針對釣魚臺主權議題，我國與中共對「保釣」態度的變化，也可被視為兩岸關

註43：何慎思，〈《海警法》再掀中日釣島波瀾〉，財團法人國家政策研究基金會（臺北市），2021年1月29日，<https://npf.org.tw/1/23739>，檢索日期：2022年2月3日。



係的溫度計。一方面自1970到2010年的40年間，兩岸從國人到留學生對保釣運動的熱中，使兩岸人民樂觀地認為，在民族主義的思維下，釣魚臺問題必然會得到合理的解決；⁴⁴另一方面亦認為，中共向來主張釣魚臺主權歸中國大陸擁有，並盼望兩岸聯手保釣，而中共對於臺、日簽署漁業協議反應較為負面，並認為此協議係破壞「一個中國」原則，可能會造成國際間出現「一中」的錯誤解讀。⁴⁵是以，我國與中共在釣魚臺海域的互動模式，就成為兩岸關係大環境下的縮影。

(二) 隨著兩岸關係持續緊張，中共未來

可能運用釣魚臺海域的護漁與維權行動，對我國施壓。依照「灰色地帶」衝突的邏輯，中共可運用海上民兵或直接或由海警船製造衝突機會，型態包括海上民兵對我國於東海及釣魚臺附近海域作業的漁船進行包圍、騷擾，搶奪我漁具及漁獲，當我海巡艦艇接近時，故意造成碰撞糾紛或其他海事案件，以便中共海警船介入；或逕由海警船以取締海洋汙染行為名義，對我國漁船實施登臨、檢查、緊迫，甚至拘捕、扣留。即便中共海警船不會將我國海巡及海軍艦艇視為外國軍艦或政府船舶；然若我國船艦接近並試圖介入，

註44：〈李慶平：保釣運動與愛盟的時代意義〉，政治大學國際法學研究中心，2012年10月2日，<https://www.rcils.nccu.edu.tw/%E6%9D%8E%E6%85%B6%E5%B9%B3%EF%BC%9A%E4%BF%9D%E9%87%A3%E9%81%8B%E5%8B%95%E8%88%87%E6%84%9B%E7%9B%9F%E7%9A%84%E6%99%82%E4%BB%A3%E6%84%8F%E7%BE%A9/>，檢索日期：2022年2月6日。

註45：陳荔彤，〈從國際海洋法看臺日漁業協議〉，《臺灣國際法季刊》(臺北市)，第11卷，第1期，2014年3月，頁208。

中共仍會依「妨礙執法」等名義警告或強制驅離，如我國船艦不願配合，海警船恐依威脅程度採取射水、衝撞、鳴槍示警、火炮警告射擊與直升機海空協同警告射擊威懾等作為，甚至由省級以上海警局依《海警法》第25條劃設「臨時警戒區」，阻止日、美公務船舶介入，並排除我國在該海域執法與維護漁權的能力。⁴⁶

(三)由於我國海巡艦艇(包括巡護船)在船舶噸位及武裝上均遜於中共海警(如圖三)，⁴⁷在遭遇中共海警強烈衝撞或武力威脅下，海軍艦艇介入的機會隨即升高，進而大大提升進階武裝衝突的機會，屆時我國政府當局將面對讓步與否的兩難抉擇。倘選擇克制與退讓，則在中共民兵與海警持續不斷地挑戰之下，我國海巡艦艇勢將受到船體、裝備的不斷耗損與人員士氣的消磨，最終在不敵消耗戰的壓力下，退出釣魚臺甚至東海海域，使我國漁船的生存權將掌握在中共海警手上；若選擇強勢回應，則在衝突不斷升高下，終將造成兩岸海上正規武力的衝突，而使我國與中共數十年「冷和」(Cold Peace)⁴⁸現狀，轉為熱戰。或是我國訴諸國際，期望

日本及美國強力干涉，然除了各方皆有戰略利益考量，干涉程度也不易預測，且中共海警劃設之「臨時警戒區」也為「區域拒止(Area Denial)」提供國內法的支持。

肆、我國因應策略建議

我國海巡機構屬執法單位，而海軍艦艇則屬國防武力，平日各有隸屬，並依據不同法律授權執行職務，然依《海岸巡防法》第12條第1項律定「海巡機關與國防、警察、海關及其他相關機關應密切協調、聯繫；關於協助執行事項，並應通知有關主管機關會同處理。」⁴⁹另於作戰時期，則依《國防法》第4條第2項，將海巡機關所屬艦艇、岸上部隊納入作戰序列。⁵⁰面對中共海警挾《海警法》做為「依法而戰」、爭奪海洋權力的利器，我國當局應從「區域合作」、「兩岸關係」、「法律攻防」及「武力準備」四個方面妥為因應。作為分述如后：

一、區域合作

加強與日本、美國在海上執法的合作機制，是海洋權力爭奪戰的「結盟」策略。我國執政黨(民主進步黨)與日本自民黨在2021

註46：同註13。

註47：我國海巡艦艇3,000噸級計2艘，其他屬2,000噸級以下艦艇，巡護船為1,000噸級；而中共海警擁有2艘12,000噸級號稱全世界最大的海警艦艇，818型3,000噸級巡邏艦6艘及數量龐大的2,000噸級以下艦艇；另中共較大型海警船已裝載直-9型直升機協同作業。參考海洋委員會海巡署網頁，<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/Ip?ctNode=1561&mp=999&nowPage=2&pagesize=15>；〈2019-2020 RECOGNITION AND IDENTIFICATION GUIDE〉，https://www.oni.navy.mil/Portals/12/Intel%20agencies/China_Media/2020_China_Recce_Poster_UNCLAS.jpg?ver=2020-02-19-081430-327，檢索日期：2022年2月8日。

註48：指曾經捲入冷戰的國家之間所存在不穩定和平的狀態。參考<http://www.merriam-webster.com/dictionary/cold%20peace>，檢索日期：2022年2月8日。

註49：〈海岸巡防法〉，全國法規資料庫，2019年6月21日，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0090009>，檢索日期：2022年2月8日。

註50：〈國防法〉，全國法規資料庫，2012年6月6日，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0010030>，檢索日期：2022年2月8日。

年8月27日舉行「外交·防衛政策意見交流會」中已論及雙方情報交換合作，也談到美國在地區防衛臺灣的決心和相關動作。⁵¹我政府與美國也早於2021年3月即完成臺、美《設立海巡工作小組瞭解備忘錄》簽署，⁵²均可視為雙方藉由海巡合作機制，賡續推動區域海上秩序與穩定的契機。我政府當局應持續推動與日本、美國三方的海巡單位在人道服務、海上救難及對「萬國公罪」(Hostis humani generis)⁵³與安理會決議的聯合執法等面向加強共同訓練，增加彼此互動與瞭解，並逐步建立相互支援機制。

二、兩岸關係

兩岸關係是中共在東海尤其釣魚臺海域對我國施壓的根本原因，儘管總統蔡英文女士表明「國土主權，寸步不讓」的政治立場宣示，⁵⁴海峽兩岸仍應在過去建構包括《兩岸關係條例》的共識基礎上，重新建立海上安全與執法議題的事務性聯繫機制。我國「海峽交流基金會」與中共「海峽兩岸交流協會」曾於民國84年1月「辜汪會談後續第七次事務性協商」商談漁事糾紛，後於民國98年4月「第三次江陳會談」中協商兩岸共同

打擊犯罪及司法互助議題，⁵⁵面對未來中共在東海製造衝突的潛在壓力，如何延續先前協商共識，建立事務性協調聯繫機制確有必要。除此以外，漁會等相關業界間的人民持續交流活動，也有助於我國與大陸漁船在海上衝突的避免及處理，我國政府及民間組織均應積極在「預防衝突」的目的上，致力建立多重風險管控與危機處理機制，方為確保兩岸間共同利益之關鍵。

三、法律攻防

行政院「海洋委員會」(簡稱「海委會」)及所轄「海岸巡防署」(簡稱「海巡署」)除了依據《海岸巡防機關與國防部協調聯繫辦法》⁵⁶持續與海軍強化海上任務支援的機制，也應針對此一局勢與國防部持續會商，研擬在國際法及國內法規範下的因應原則及作法，讓一線部隊官兵有所依循。另依《海洋法公約》規定「在領海以外，所有船舶都享有公海航行自由，任何國家都不得有效地將公海的任何部分置於其主權之下」的角度來看，中共《海警法》第25條仍存在正當性的問題。⁵⁷因此，除我國海巡及海軍艦艇在東海，尤其釣魚臺鄰近海域，執行海上執

註51：〈臺日執政黨對話外交防衛政策 海巡合作有高度共識〉，中央廣播電臺，2021年8月27日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2109673>，檢索日期：2022年2月9日。

註52：〈臺美「設立海巡工作小組瞭解備忘錄」完成簽署，為臺美海巡合作奠定里程碑〉，外交部，2021年3月26日，http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=95574，檢索日期：2022年2月9日。

註53：也稱為「普遍管轄權(Universal jurisdiction)」原則，指當一個國家既非犯罪行為發生地、行為人或受害人國籍國，但基於該罪行是嚴重的國際罪行而對該案件具有刑事管轄權；國際條約上規定的國際犯罪有幾十種，但一般將海盜、販賣奴隸、戰爭罪、危害和平罪、危害人類罪、種族滅絕罪等視為嚴重的國際罪行。參考高秀東，〈論普遍管轄原則〉，《法學研究》(北京市)，2008年第3期，頁127-128。

註54：〈總統：國土主權，寸土不讓 帶領國軍克服困難與挑戰〉，總統府，2019年5月28日，<https://www.president.gov.tw/News/24415>，檢索日期：2022年2月9日。

註55：〈歷次會談總表〉，海基會網站，<http://www.sef.org.tw/category-1-23>，檢索日期：2022年2月9日。

註56：〈海岸巡防機關與國防部協調聯繫辦法〉，全國法規資料庫，2021年2月20日，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0090025>，檢索日期：2022年2月8日。

註57：Raul (Pete) Pedrozo, "Maritime Police Law of the People's Republic of China", *International Law Studies*, Vol.97,(2021), pp.470-471。

法或護漁作業時，不僅須嚴格遵守臺日漁業協定及國際法規範，亦應透過各種國際法學論壇，針對《海警法》內容與國際法扞格之處逐一辯證，使國際社會對該法的正當性產生質疑。此一法律上之攻防至關重要，政府高層應予高度重視及支持。

四、武力準備

《海警法》賦予中共海警武裝鬥爭的國內法基礎，無論操作「灰色地帶」衝突或更高強度的武力威懾，都是以「立足於戰」做為預設保障方案。是以，我國海巡及海軍艦艇平時均應做足維持自衛的武力準備；尤其海巡與海軍任務支援協定架構雖已建立多年，但執行上，除一線部隊除定期通聯外，餘仍多半屬獨立作業或派遣支援之型態，缺乏即時自動反應的機制，自應儘速做出調整。海委會與國防部也應針對東海可能面對的執法護漁挑戰，訂定類同「交戰規則」(Rules of Engagement)的行動準據，並呈報行政院正式核定，做為海上緊急支援及立即反應行動的準據。此外，海巡署勤務指揮中心與海軍艦隊聯合作戰中心更應對任務海域建立戰術共同圖像(Common Tactical Picture)及聯合任務管制機制，方能完整監視中共民兵、海警動態，同時能夠迅速應對衝突狀況，並採取至當的聯合行動，以捍衛我國主權完整、維護漁民權益。

伍、結語

藉由《海警法》的通過，使軍改後逐步建構完成的中共海警部隊有了「執法」、「

保安」、「維權」、「武裝鬥爭」的國內法基礎，亦得以與海軍及海上民兵組成中共海洋戰略的「鐵三角」，真正落實「海上維權」到「海上奪權」的海洋戰略目標。然而中共此舉不單引起日、韓、菲等鄰近東海海域國家的高度關切與緊張，實際上亦已對南海海域與中共有主權爭議之國家及區域局勢產生重大的變化。

我國雖然並非中共海洋主權鬥爭的主要對象，但在「兩象相爭，綠草遭殃」的地緣戰略處境下，我國終難豁免；尤其，中共對我國迄未放棄武力統一的企圖，在戰略資源闊綽的條件下，運用「灰色地帶衝突」可逐步形塑海上態勢，爭取主動，一方面藉針對性執法綁架在東海海域作業的我國漁船，對我國政府當局施壓；另一方面，藉驅逐或限制我國船艦在該海域的執法與護漁功能，同時避免因發起「傳統武裝衝突」，而予以美、日海上軍事力量乘勢介入「臺海爭端」的機會。

中共將「法」與「武力」結合後，對東海尤其釣魚臺海域加強海洋控制，不惜對我國海巡與海軍艦艇進行武力威懾，甚至犧牲我國漁民的利益。且由於中共係利用海洋主權議題對我國施壓，根源來自國家認同的政治意識問題，因此我國在思考應對策略時，必須自國際關係理論入手。一般而言，國際關係學者多半認為在面對大國與小國相爭時，「抗衡(Balancing)與「扈從(Bandwagoning)」是受威脅國家所能選擇的主要戰略；⁵⁸但「抗衡」意謂受威脅國家本身必須參與

註58：John Mearsheimer著、王義桅等譯，《大國政治的悲劇(The Tragedy of Great Power Politics)》(臺北市，城邦媒體麥田文化出版，2017年6月)，頁193。

遏制對手的危險工作，而「扈從」則代表受威脅國家須放棄抵抗，對敵對國家出讓權力。⁵⁹建議我國當局應以「避險」(Hedging)策略⁶⁰做為戰略核心，從「結盟」、「溝通」、「鬥法」及「建力」四個方面多管齊下，以避免陷入被動，甚至最終被迫趨向「扈從」的困境。

最後，對我國海巡機關及海軍艦隊官兵而言，保持任務海域的情態知覺(Situational Awareness)，在預防衝突前提下，克制反應但隨時準備面對衝突，是一線部隊必要的認知。所以，除了持續加強訓練及維持戰力妥善外，也必須加速建立聯合應變的

機制與例行演練，俾在海上事態快速發展時，能結合政府外交斡旋、國際宣傳等策略正確因應，使我國在面對中共海上威嚇或刻意引發衝突危機之際，藉整體性策略逐漸化被動為主動，掌握後續情勢發展的主導權，方能真正維護我國海洋主權及利益。 錨

作者簡介：

林中行少將，海軍軍官學校77年班，美國海軍指揮參謀學院2001年班、國防大學戰爭學院在職97年班。曾任海軍168艦隊艦隊長、海軍戰鬥系統工廠廠長、海軍艦隊指揮部副指揮官、海軍軍官學校校長，現服務於海軍教育訓練暨準則發展指揮部。

註59：同註55，頁192-193。

註60：蔡明彥，〈『避險』戰略下大國互動模式之研究：以美中亞太戰略競合為例〉，《遠景基金會季刊》(臺北市)，第16卷，第3期，2015年7月，頁3。

老軍艦的故事

大青軍艦 ATA-546

大青艦原屬美陸軍所用小型拖船，係美國Tampa Marine公司建造，於西元1943年元月9日下水成軍，編號為LT-355，二次大戰後美軍以戰後剩餘物資名義售予我國招商局，編號為民-324。

民國38年5月該艦由於上海撤退時缺乏配件，而於高雄十三號碼頭，由海軍將該艦自招商局手中接收，命名為「大青」艦，編號為LT-346，直轄於海軍總部。



該艦自接收後由於配件無著落，乃奉命列入保管，民國41年由副艦長李殿瑞發起克難修理，於同年7月全部完工，9月奉命復役改隸於後勤艦隊，隔年2月1日始正式恢復編制。該艦服役時，主、輔機曾故障，並經第四造船廠換裝主機及發電機，直至民國52年元月始出廠再行服役，至民國54年元月1日該艦再改編號為ATA-546。主要是執行沿海搜救，港內救火，拖靶等任務，民國61年由於服役年代長久，機件設備多呈老舊，乃奉令除役。(取材自老軍艦的故事)