

中共海警強化執法之研析— 以海警新規公布後的行動為例

CCP strengthens Coast Guard law enforcement- Take the Coast Guard's actions after announcing new regulations as an example

楊宗新 先生

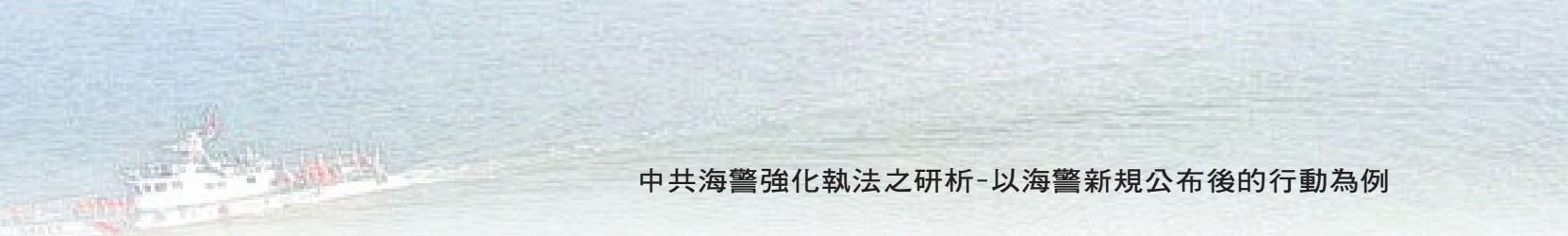
提 要：

- 一、中共於2013年成立「海警局」，2018年將其改隸於武警部隊，並於2020年修正《武警法》追認前述事實；2021年再通過《海警法》，該局則據此先後發布三道行政命令，讓其執法權限不斷增加。
- 二、該局成立之初，艦艇來自整併前的多個舊有單位，不僅噸位小、武裝差，除接收多艘退役軍艦，同時積極開展造艦；目前空中武力仍薄弱，且自海軍撥交的「海直-9型」直升機仍未配發。海警為提升執法強度，所屬船艦正積極升級水砲、聲波驅散器、「致盲型」雷射光等低度殺傷性武器。
- 三、2024年6月海警新規定公布後，其維權執法也同步升級，從阻止菲律賓對仁愛礁進行補給事件中，歸納中共意圖包括戰略面-透過「灰色地帶」策略，擴大對南海的控制；執行面-藉增加執法強度，測試美國底線並迫使菲國談判；法律面-以前述行為製造既成事實，並依「時效」原則主張南海主權。鑒於中共海警亦頻繁現踪於我國外、離島水域，其不同地區的執法行為及戰略意圖，值得我國省思並重視。

關鍵字：海警、菲律賓、南海、仁愛礁。

Abstract

- 1.The CCP established the Coast Guard in 2013 and reorganized it into the Armed Police Force in 2018. In 2020, it amended the Armed Police Law to ratify the above-mentioned facts. The Coast Guard Law was passed in 2021, and the Coast Guard has issued three administrative orders accordingly, and its law enforcement authority has continued to increase.
- 2.When the Coast Guard was established, the ships came from many old units before the merger. However, these ships were small in tonnage and weak in force. Therefore, it received a number of retired naval warships and actively built ships at the same time. Currently, the Coast Guard's



air force is weak., the “Z-9” helicopters expected to be distributed have not yet been allocated by the Navy; in order to avoid escalating conflicts with neighboring countries, the Coast Guard has actively upgraded low-lethal weapons such as water cannons, sonic dispersers, and blinding lasers in recent years.

3. After the new regulations of the Coast Guard were announced in June this year, the intensity of Coast Guard law enforcement was simultaneously upgraded. From the incident of preventing the Philippines from replenishing Second Thomas Shoal, the CCP’s intentions can be summarized as follows: strategically, it is trying to gradually expand its control of the South China Sea through the “grey zone” strategy; on the enforcement side, it will gradually increase the intensity of law enforcement to test the bottom line of the United States and force the Philippines to negotiate; on the legal side, the aforementioned actions will help it create a fait accompli and claim sovereignty over the South China Sea islands based on the principle of “prescription.”

Keywords: Coast Guard, Philippines, South China Sea, Second Thomas Shoal.

壹、前言

自今(2024)年5月15日中共「海警局」公布《海警機構行政執法程序規定》(以下稱《執法程序規定》)以來,海警船在爭議水域的活動頻率提高,執法方式也趨於強硬。在臺海方面,海警船頻繁闖入金門限制水域,除扣押澎湖籍漁船外,也

較以往更加積極驅離我漁船,¹甚至以固定路線、編隊方式進行操演,藉此凸顯地區禁、限制水域並不存在;²在南海,則對菲律賓海軍派往仁愛礁³坐灘的「馬德雷山號」(BRP Sierra Madre)坦克登陸艦⁴駐守官兵進行補給的編隊予以查扣;⁵在東海,更頻繁派出最大噸位海警船,突破與日本的中間線,打破兩國多年來的劃界

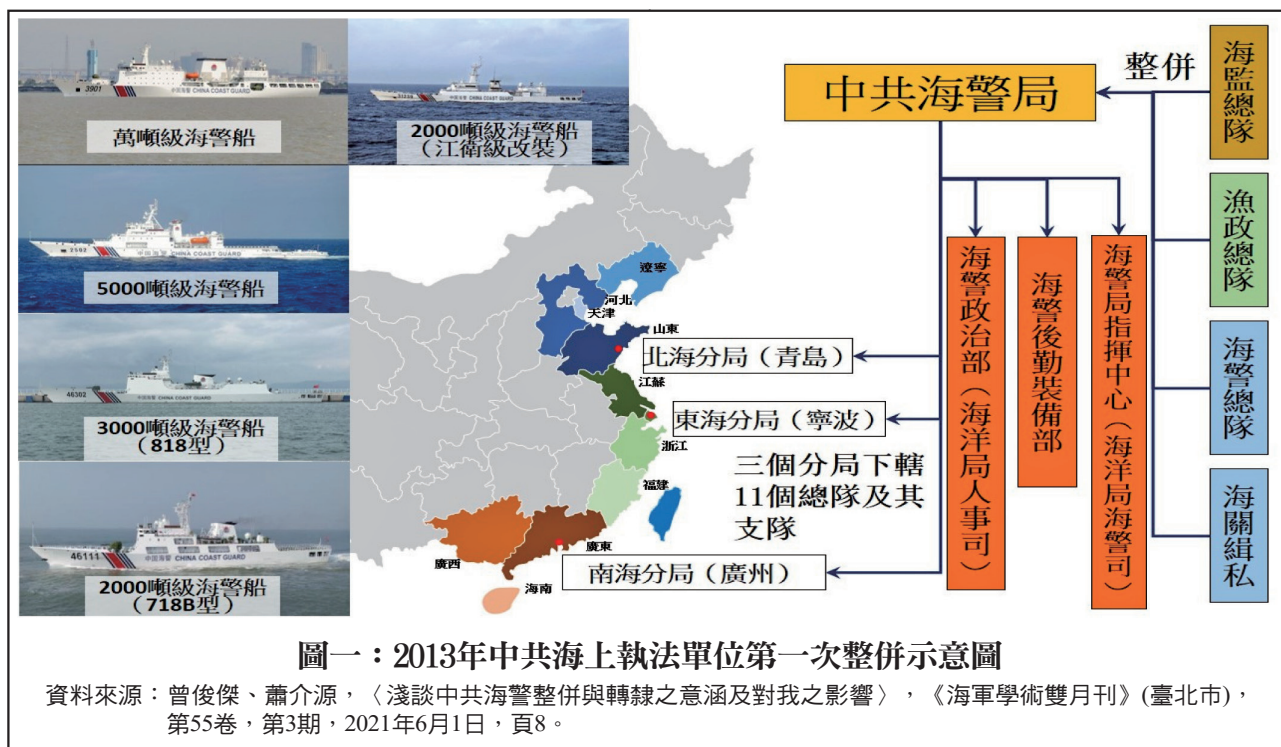
註1：李明宗，〈大進滿88號被扣押 中國海警加強驅離台灣漁船〉，中央通訊社，2024年7月4日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202407040116.aspx>，檢索日期：2024年9月10日。

註2：李雅雯，〈中國海警闖金門水域 央視：擴大範圍新模式〉，中央通訊社，2024年6月26日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202406260344.aspx>，檢索日期：2024年9月10日。

註3：仁愛礁在漲潮時會被海水淹沒，亦稱仁愛暗沙，菲律賓稱「阿雲錦礁(Ayungin)」，歐美稱第二托馬斯礁(Second Thomas Shoal)。

註4：「馬德雷山」號係美軍於「二戰」時期建造的「542型」坦克登陸艦(USS LST-821)，後更名為「哈尼特郡」(USS Harnett County LST-821)，越戰時移交南越海軍，戰後移交菲律賓並更名。1999年5月9日，菲國將瀕臨解體的該艦拖往南海，故意擱淺坐灘於仁愛礁，並派駐海軍陸戰隊駐守，此處成為「中」、菲主權爭議的前哨站。黃宗鼎，〈中國海警已於南海展開新一波冒進行動〉，財團法人國防安全研究院，2023年6月20日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=2632&typeid=37>，檢索日期：2024年9月10日。

註5：陳正健譯，〈中國海警南海猛撞菲律賓船隻 菲國海軍1重傷〉，中央通訊社，2024年6月18日 <https://www.cna.com.tw/news/aopl/202406180371.aspx>，檢索日期：2024年9月10日。



規定。⁶

這些事件背後，反映中共海警權限及武力均日趨強化的事實。本文將從中共增強海警職權的法律沿革、強化海警實力的武器裝備兩層面切入，分析強化執法範圍與強度的背景因素，並以海警在仁愛礁海域查扣菲國海軍補給艦艇為例，說明中共行為的意圖；更期能提醒政府儘早洞悉中共的手段及作法，並採取因應措施，方能維護我國海防安全。

貳、強化海警職權的法律沿革

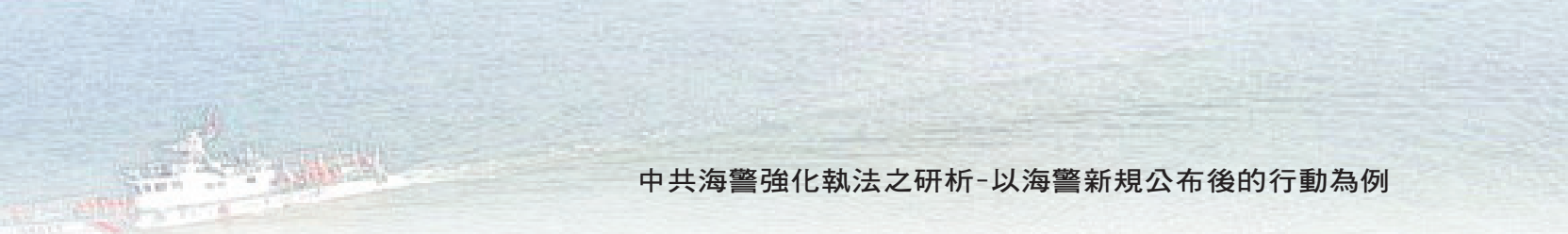
中共海警的職權，歷經二階段發展：第一階段從2013年海警獲得獨立地位開始

（如圖一），歷經2018年3月《深化黨和國家機構改革方案》及2020年6月《武裝警察法》（以下稱武警法）修正，將海警納入武警範疇，並於2021年1月通過《海警法》，確立其法律地位。第二階段自「海警局」接連公布《海警機構辦理刑事案件程序規定》、《海警機構辦理刑事複議複審案件程序規定》、《執法程序規定》等規定。分別說明如下：

一、海警獲得獨立地位並成為中共國防力量

（一）中國大陸的海防工作原係由國務院與中央軍委共同領導，形成中央、省、地、縣四級的邊海防委員會體制。該委員

註6：黃明璽譯，〈日媒：海警船航行東海 發布位置資訊活動頻繁〉，中央通訊社，2024年6月2日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202406020101.aspx>，檢索日期：2024年9月10日。



會設立於1981年，成員包括外交部、公安部、安全部、交通運輸部、農業部、國土資源部、海關總署、環境保護部、國家海洋局等十多個有關機關，讓海上執法力量呈現多頭領導分散型，並區分海警、海監、海巡、漁政、海關等隊伍。多頭領導造成效率不彰、缺乏協調、職權重複等現象，致一直都有仿效日本海上保安廳或美國「海岸防衛隊」(United States Coast Guard, USCG)之建議。⁷

(二)2013年3月，中共通過《國務院機構改革和職能轉變方案》，將「國土資源部」轄下的「國家海洋局」及其所轄的海警總隊、公安部所屬的公安邊防海警部隊、農業部所屬的漁政、海關總署所屬的海上緝私警察整合為「海警局」；⁸2018年3月，《深化黨和國家機構改革方案》通過後，又將「海警局」改隸武警總隊。據此，2020年6月《武警法》修正時，正式把海警部隊納入。⁹

(三)修法後，海警在組織上由「國土資源部」國家海洋局改隸人民武裝警察部

隊；名稱上除仍繼續使用「海警局」外，在指稱海警做為武警下轄單位時，則稱為「海警總隊」；人員身分上則從公務員改為軍人。在武裝上增加重武器及艦載航空力量，大量配備「海直-9」直升機，未來並打算裝備定翼機。¹⁰在組織變更及武力升級後，海警已具有在戰時與海軍協同作戰的能力，有助強化海軍戰力。¹¹

(四)適用空間方面，《海警法》僅提及適用範圍為「中共管轄海域及其上空」(第3條)，卻未說明管轄海域範圍，儘管該法草案中，曾明文定義為「管轄海域是指中共內海、領海、毗連區、專屬經濟區、大陸架，以及中共管轄的其他海域…」(第74條)；¹²然正式通過的法案，卻將此一定義刪除，這種有意為之的模糊，將造成執法範圍不明、任由「中」方自行解讀之狀況。在《武警法》、《海警法》兩法案結合後，海警在編制、裝備、權限上，都如同一支準軍事力量，儼然成為中共的「第二海軍」。

二、依《海警法》公布之行政命令

註7：歐錫富，〈多頭領導的中國海上執法力量〉，《亞太研究論壇》(臺北市)，第58期，2013年6月，頁33-38。

註8：陳鴻瑜，〈從中國大陸設立「海警局」論東海、南海鄰國強化軍備局勢〉，《展望與探索》(新北市)，第11卷，第9期，2013年9月，頁17-18。

註9：《武警法》第二章第9條稱：人民武裝警察部隊由內衛部隊、機動部隊、海警部隊和院校、研究機構等組成。內衛部隊按照行政區劃編設，機動部隊按照任務編設，海警部隊在沿海地區按照行政區劃和任務區域編設。具體編設由中央軍事委員會確定。參閱〈中共人民武裝警察法〉，中共國防部，2020年6月20日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2020-06/20/content_4867004.htm，檢索日期：2024年9月10日。

註10：張國威，〈採購海直-9 陸打造第二海軍〉，《中國時報》，2020年2月29日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20200229001793-260108?chdtv>，檢索日期：2024年9月10日。

註11 王尊彥，〈中國修改《武警法》對周邊國家海上安全之意涵〉，財團法人國防安全研究院，2020年6月24日，<https://indsr.org.tw/focus?typeid=32&uid=11&pid=58>，檢索日期：2024年9月10日。

註12：〈中共海警法(草案)〉，NPC Observer，<https://npcobserver.com/wp-content/uploads/2020/11/Coast-Guard-Law-Draft.pdf>，檢索日期：2024年9月10日。

(一)2021年1月通過之《海警法》，賦予海警多項執法權利，並列舉多項強制性執法手段(第16-21條)，包括識別查證；扣留、強制驅離、強制拖離；登臨、檢查責令停航、改變航線、禁止或限制人員上、下船，卸載或禁止、限制卸載貨物；對建築物、構築物、浮動裝置制止或強制拆除；對外國軍用船舶、非商用船舶強制驅離、強制拖離，及備受爭議的第22條武器使用權。

(二)2023年5月，「海警局」為貫徹落實《海警法》，保證海警機構依法履行刑事偵查權，規範辦案程序，提高辦案效率，公布《海警機構辦理刑事案件程序規定》(外界稱海警一號令)，內容共12章345條，係首部關於海上執法工作之規章，並規範海警辦理刑事案件的主要任務和基本原則、管轄分工、受、立及撤案、刑事偵查手段使用與辦案協作等內容。¹³同年12月，公布《海警機構辦理刑事覆議覆核案件程序規定》(外界稱海警二號令)，共有7章33條，內容規範海警刑事覆議覆核案件範圍、辦理原則、申請、受理、審核、決定、監督等內容。¹⁴這兩項規定，分別被稱為「海警一、二號令」，由於條文內容較無新創處，在國際社會並未引發

軒然大波。

(三)2024年5月，再公布《海警執法程序規定》(共16章281條)，係一部專門規範海警機構行政執法程序的主幹規章，對於規範和保障海警機構依法履行職責，保護公民、法人和其他組織的合法權益具有重要意義。¹⁵本規定最具爭議的內容為第257條：「對涉嫌違反出、入境管理的外國人，需進一步調查的可以拘留審查，期限不得超過30日，案情複雜的可延長至60日。」在《聯合國海洋法公約》(以下稱海洋法公約)規範下，船隻在他國領海、群島水域分別享有「無害通過」、「過境通行」權，中共以未明確定義管轄水域、模糊界定違法行為的行政規則，試圖限縮國際法賦予的航權，可能使他國船隻因害怕遭到拘捕審查，而不敢進入主權歸屬仍待釐清的中共宣稱水域作業，從而穩固其對東、南海爭議島嶼的實質統治。

參、強化海警實力的武器裝備

中共海警執法日趨強硬，除法律賦予的權限一再增加外，武力亦不斷升級，更增強執法的底氣。海警武力的升級，可從艦艇、航空器、裝備三方面，分析如下：

一、艦船

註13：楊宗新，〈近年「中」、菲南海衝突剖析〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第58卷，第3期，2024年6月1日，頁27。

註14：〈中國海警局制定出臺《海警機構辦理刑事覆議覆核案件程序規定》〉，中共海警局，2023年12月6日，https://www.ccg.gov.cn/xxgk/202405/t20240515_346.html，檢索日期：2024年9月10日。

註15：〈中國海警局制定出臺《海警機構行政執法程序規定》〉，中共海警局，2024年5月15日)，https://www.ccg.gov.cn/2024/xxgk_0515/2459.html，檢索日期：2024年9月10日。



圖二：中共疑似將「052D型」艦改裝為海警船

資料來源：〈拔除垂發裝置 中國疑似052D版海警船現身〉，ETtoday，2024年6月19日，<https://www.ettoday.net/news/20240619/2759775.htm>，檢索日期：2024年9月10日。

(一)「海警局」並未明確公布所轄艦艇數量，外界只能從公開資料推估。2018年被納入武警範疇，正式成為國防力量前，美國期刊《國家利益》(The National Interest)即推測其擁有1,000噸以上艦艇約百艘，500噸以上超過200艘，500噸以下千艘。¹⁶目前海警擁有的艦艇數量，較當時的預測應只有更多。其艦艇來源，可分為三類，2013年「海警局」甫成立時，船艦來自整併前的海監、公安邊防、農業漁政局、海關總署緝私局等原有單位，不

僅噸位小、武力也不強，隨後出現退役軍艦撥交使用的狀況。2018年海警改隸「中央軍委會」後，方針也有所改變，退役軍艦轉海警船的狀況逐漸減少，取而代之的是新造艦艚。¹⁷

(二)退役軍艦在撥交海警前，必須將主砲、反潛、防空武器等發射架裝備拆除，以避免刺激鄰國、引發區域新一輪的海防軍備競賽，同時也可節省下操作人員編制及維修花費。但也並非每一艘退役軍艦都能轉為海警船，一般會考量是否採用柴油發電、具備直升機起降平臺、艦上居住環境較為良好等因素。¹⁸2021-2022年間，海軍一次性將22艘「056型」護衛艦改為海警船，數量相當驚人。¹⁹另據衛星照片研判，中共刻正計畫將多艘「052D型」驅逐艦改為海警船(如圖二)，這意味未來中共海警的活動範圍將突破「第一島鏈」，也可能前往亞丁灣等海域執行反海盜任務；此外，7,000噸的排水量，也將填補海警5,000噸到萬噸級之間缺乏艦艇的真空。²⁰

(三)海警成為中共「中央軍委會」直屬機關後，考量退役軍艦未必符合海警任

註16：Andrew S. Erickson, "Numbers Matter: China's Three 'Naives' Each Have the World's Most Ship," The National Interest, 2018/2/26, <https://nationalinterest.org/feature/numbers-matter-chinas-three-naives-each-have-the-world-most-24653>, visited date: 2024/8/16.

註17：〈中國新退役的4艘051艦為何不改成海警船 有3個缺陷〉，新浪軍事，2019年5月24日，<https://mil.news.sina.com.cn/jssd/2019-05-24/doc-ihvhiew4176308.shtml>，檢索日期：2024年9月10日。

註18：同前註。

註19：何至中，〈中共056護衛艦移交海警將成重火力海警艦〉，財團法人國防安全研究院，2022年1月25日，<https://indsr.org.tw/focus?typeid=23&uid=11&pid=308>，檢索日期：2024年9月10日。

註20：楊安，〈中國將052D艦改成海警船？分析：中國海警恐常態化遠航〉，美國之音，2024年7月1日，<https://www.voacantonese.com/a/china-s-newly-designed-warship-for-its-coast-guard-20240701/7680651.html>，檢索日期：2024年9月10日。



圖三：日本海上保安廳「秋津島」號(圖左)與中共海警船「5901」(圖右)

資料來源：參考郭匡超，〈罕見 日本3艘巡邏艦避颱風停泊高雄外海1天〉，中時新聞網，2018年7月12日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180712003969-260407?chdtv>；藍孝威，〈「怪物船」侵門踏戶？陸海警停泊菲專屬經濟區引恐嚇爭議〉，中時新聞網，2024年7月7日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20240707001328-260409?chdtv>，檢索日期：2024年9月10日，由作者彙整製圖。

務需求，及國內造船業迅速發展背景下，進入量產新造海警船階段。海警與海軍任務性質有別，對快速反應能力及非殺傷性武器的需求較高；因此，新造的海警船特徵包含多設有直升機甲板，少數噸位更大的，甚至設有直升機機庫、艦艏有快速施放小艇的坡道，並配置多艘長約10公尺的快速攔截艇，及在船身高處安裝高速水砲或「致盲型」雷射。²¹2016年先後入列的「海警2901」、「海警5901」噸位已達1萬2,000噸，最高船速25節，配有76釐米砲、副砲及高射機關槍各2挺與直升機平臺、機庫；²²此前，全球最大的海防艦艇是日本海上保安廳2013年服役的「敷島號」、「秋津島號」，排水量7,200噸。²³「

中」方海警「2901、5901」問世後，兩者近5,000噸排水量差距，短時間應很難被超越(如圖三)。

(四)中共打造萬噸級海警船的目的，應是以日本海上保安廳為假想敵，任務係在釣魚臺海域維護漁權，勤務範圍多在東海。至於南海方面，雖然菲律賓總統小馬可仕(Ferdinand Marcos Jr.)在2022年6月就任後，與「中」方衝突日增，但考量菲國海巡隊艦艇噸位都不大，2年多來均未見將萬噸級海警船派出；然2024年7月，菲國海巡隊發現「海警5901」出現在巴拉望島西北方130公里專屬經濟區內，雖未有任何動作，但恐嚇意味濃厚。²⁴

二、航空器

註21：同註16。

註22：陳建瑜，〈全球最大 怪獸級海警船 可載Z-8重型直升機 陸將部署南海〉，中時新聞網，2016年1月11日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160111000654-260301?chdtv>，檢索日期：2024年9月10日。

註23：童倩，〈日本海保廳投入世界最大巡邏艦〉，BBC NEWS中文網，2013年11月28日，https://bbc.com/zhongwen/trad/world/2013/11/131128_japan_new_patrol_boat，檢索日期：2024年9月10日。

註24：藍孝威，〈「怪物船」侵門踏戶？陸海警停泊菲專屬經濟區引恐嚇爭議〉，中時新聞網，2024年7月7日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20240707001328-260409?chdtv>，檢索日期：2024年9月10日。



圖四：中共「海直-9」反潛直升機

資料來源：〈中共海軍艦載直升機〉，軍武狂人夢，
<http://www.mdc.idv.tw/mdc/navy/china/china-asw-helicopter.htm>，檢索日期：2024年9月10日。

(一)目前各國海防力量使用的航空器，有定翼機(包含無人機)、旋翼機兩類。定翼機多用在載客、搜救、測量、監控等；因此，直升機係海防空中武力的唯一來源。美國《國家利益》(The National Interest)雜誌曾指出，中共海警艦艇數量雖多，但空防力量過於薄弱，相較於美國「海岸防衛隊」擁有201架航空器(定翼55架、旋翼146架)、日本「海上保安廳」有74架航空器(定翼26架、旋翼48架)，其航空器數量遠遠落後。²⁵

(二)從2013年「海警局」成立，到2018年納入武警部隊期間，儘管擁有近40艘船艦搭載直升機起降設施，卻鮮少看到

使用直升機執行任務，致這些具備機艦海警船多處於「有庫無機」狀態，需要使用時，必須協調其他政府部門(如共軍、海洋局海監總隊、交通運輸部救助飛行隊或海事局)，甚至民營航空企業支援，這種模式對海警的即時反應能力，仍帶來諸多不便。²⁶

(三)2020年2月，共軍在對外採購資訊網路上發布的採購內容中，出現「海警直-9飛行模擬器」訊息，證實海警將啟動長期延宕的航空部隊建設。²⁷「直-9」係「哈爾濱飛機製造公司」引入法國「海豚」(Dauphin)直升機許可生產的通用型直升機，除供陸軍、海軍航空兵使用外，也做為警用機，甚至可升級為反潛用途(如圖四)。²⁸目前中共海警船可配備直升機的艦艇近40艘，噸位均在2,000噸以上，以數量而言，遠超過日本海上保安廳的17艘「直升機配備型」巡視船；然而日方直升機卻有50多架，咸信辦理「海直-9」採購案的目的，即是為這些艦艇配上應有的空中戰力，待直升機規模補足後，下一個目標裝備就是定翼機。²⁹

(四)「海警局」辦理飛行模擬器採購迄今逾4年，從近期實況觀察，似乎尚未

註25：同註16。

註26：張國威，〈陸打造第二海軍 海警裝備海直-9〉，中時新聞網，2020年2月9日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20200229001439-260301?chdtv>，檢索日期：2024年9月10日。

註27：同前註。

註28：吳昇鴻，〈直9反潛機多日擾東南空域 專家：共軍反潛立體化〉，中央通訊社，2023年6月20日，<https://cna.com.tw/news/aip/202306200040.aspx>，檢索日期：2024年9月10日。

註29：同註26。

裝配，或僅少量裝配。2024年2月間，「中」、菲在黃岩島發生小規模衝突，一架「海直-9」被發現在衝突海域上空盤旋，似在監控全景，隨後菲方在附近發現一艘共軍中大型艦船，推測該機應配屬於軍艦上。³⁰畢竟「海警局」推動裝備直升機計畫已久，遲遲未能實現，可能與共軍「海直-9」汰換計畫延遲有關。該型機屬中型直升機，最大起飛重量4噸、飛行半徑50公里，隨著中共海軍任務逐漸從近海走向遠洋，「海直-9」的性能已不符所需；因此，計畫汰換為最大起飛重量10噸、飛行半徑100公里的「直-20」機。³¹

目前「直-20」雖有量產計畫，但產能有限，初期將優先配發給陸軍，之後才是空、海軍；³²換言之，40多架「海直-9」應要等到「直-20」配發到位前，才能辦理撥交海警。³³未來，這批自海軍退役的「直-9」加入後，中共海警擁有的直升機規模，預判將超越日本海上保安廳，成為全球僅次於美國的第二大海防直升機群。

三、裝備

(一)海警船擁有多種殺傷性武器，如萬噸海警船配有的76釐米速射艦砲，1,000噸以上海警船普遍裝備的30毫米半自動艦砲及單管23毫米艦砲，部分海警船還有能發射防爆彈、煙霧彈的6管64毫米口徑集束防爆發射器。³⁴然而，從海警接收退役軍艦時願意「自廢武功」，以避免引發周邊國家不安的態度來看，這些重型武器的威嚇性質較高。這種作法與近年在「中」、印邊界衝突上所持態度可謂一致。儘管自1969年「中印戰爭」造成雙方大量傷亡後，邊界衝突雖無法化解，但彼此都極力避免升級為戰爭，甚至在1996年達成協議，相互約定互不使用坦克、飛彈、槍砲等易造成大量殺傷的武器；故近年衝突中屢見兩方以石頭、木棍、狼牙棒等相互攻擊場景，猶如回到「冷兵器時期」的戰爭型態。³⁵

(二)海防力量的存在，原是為了執法而非戰爭，殺傷性武器固可用來對付非法漁船、海盜或販毒集團，但若以之攻擊他

註30：〈中方兵力開始調整，黃岩島上空響起巨大轟鳴，海警迎來解放軍強援〉，網易，2024年2月26日，<https://163.com/dy/article/IRSR92BR05562C7T.html>，檢索日期：2024年9月10日。

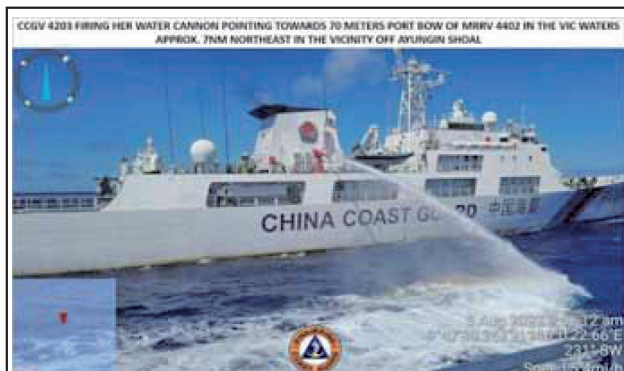
註31：〈大國重器/直20服役 陸航空中突擊添翼〉，《大公報》，2019年5月27日，<https://takungpao.com.hk/news/232108/2019/0527/294745.html>，檢索日期：2024年9月10日。

註32：〈臺海軍情〉中共直-20直升機將量產 不排除會有多種變體〉，《自由時報》，2020年11月20日，<https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/3357610>，檢索日期：2024年9月10日。

註33：〈40多架直9地位尷尬，解放軍海軍，如何發展6噸級直升機？〉，網易，2024年3月14日，<https://163.com/dy/article/IT8OS90V0523RGK4.html>，檢索日期：2024年9月10日。

註34：〈海警執法鐵拳！中國海警裝備的軟硬殺傷武器大盤點〉，搜狐，2019年6月16日，https://sohu.com/a/320861329_726570，檢索日期：2024年9月10日。

註35：尹航，〈【中印衝突】石器時代？中印衝突只用木石不開槍 全因24年前協議〉，香港經濟日報，2020年6月19日，<https://china.hket.com/article/2672734/>【中印衝突】石器時代？中印衝突只用木石不開槍%E3%80%80全因24年前協議，檢索日期：2024年9月10日。



圖五：菲律賓海巡公布中共海警船對其發射水砲

資料來源：唐佩君，〈中國海警水砲襲菲律賓補給船 分析：探測美啟動防衛底線〉，中央通訊社，2023年8月8日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202308080045.aspx>，檢索日期：2024年9月10日。

國公務船隻，極易引發兩國軍事對立，將執法衝突升級為戰爭；因此，海防部隊殺傷性武器的嚇阻價值大於實際，低度殺傷武器才是執法的主力，如「聲波驅散器」(long range acoustic device, LRAD)、高壓水砲、「致盲型」雷射等。介紹如後：

1. 聲波驅散器係一般情況下執法首先採用的武器。聲音超過50分貝時，即被定義為噪音，超過100分貝則會讓人聽力受損，並在幾分鐘後暫時失聰。中共海警船使用的聲波驅散器，可釋放最高150分貝音量，搭配大功率喇叭，音量在3公里外

都能清楚聽到。近年在與菲國南海衝突中，中共海警船就曾多次使用，並造成菲律賓船員出現頭暈、嘔吐、噁心、暫時失聰等現象。³⁶

2. 水砲則是另一項處理海上爭端經常使用的武器。中共海警船使用的高壓水槍，因輔以電動增壓，打擊能力是一般高壓水槍的20倍，水柱壓力達145兆帕(MPa)，射在人體，相當於被一頭非洲象踩踏；打擊在敵艦時，雖無法破壞船身，但可造成船體搖晃失控、航儀受損、駕駛室玻璃破裂；砲管可360度旋轉，射程最遠可達300公尺。³⁷過去水砲的準確率普遍不佳，現經過構改升級後，命中率較以往提升三到五成；³⁸因此，中共海警船在發射水砲時，經常對準對方駕駛室，以期速戰速決(如圖五)。³⁹

3. 雷射武器(中共稱為激光武器)的發展，最早可追溯到1983年時任美國總統雷根(Ronald Reagan)提出的「星戰計畫」(Strategic Defense Initiative, SDI或戰略防禦機先)。依攻擊方式可概分為致盲型、穿孔型、層裂型；而從目前中共海警實際使用雷射武器的狀況觀察，應只裝備致盲型。2023年2月，「中」、菲在仁

註36：〈突發!中國海警向菲船開砲，神秘的聲波武器，搞瘋了菲船員〉，搜狐，2023年12月10日，https://sohu.com/a/742867846_121462986，檢索日期：2024年9月10日。

註37：1兆帕約等於10.1972 kg/cm²。寒山遠殆，〈中國海警水砲威力有多大?為何在攻擊時，要率先摧毀敵人的駕駛艙〉，網易，2024年6月3日，https://m.163.com/dy/article/J3ONQKIM0552R2BG.html?spss=adap_pc，檢索日期：2024年9月10日。

註38：周辰陽、黃國樑編譯，〈無視美菲軍演 陸海警船再水砲轟菲船〉，聯合新聞網，2024年5月4日，<https://udn.com/news/story/6809/7941409>，檢索日期：2024年9月10日。

註39：同註37。

愛礁發生衝突時，中共海警就曾發射雷射光束，造成菲方船組人員暫時性失明。⁴⁰

肆、中共海警執行新規與周邊國家反應

中共公布海警新規並強力執法後，已引發利益有關各方不滿，紛紛予以譴責；然「中」方卻仍執意為之，自應有其不同層面之考量。以下就海警新規執行、周邊國家反應及中共意圖等，臚列說明如后：

一、海警在南海的強力執法

今(2024)年5月15日中共「海警局」公布《海警機構行政執法程序規定》，並自6月15日起施行。由於新規定強化海警執法採取之強制作為權利，立即引發國際社會批評；一經施行，旋即在南海發生多次執法爭議，其中又以6月17日與菲律賓的衝突最受關注。當日計6艘菲國海軍運補船分別從不同方向出發，欲前往仁愛礁為該國刻意擱淺多年的報廢軍艦「馬德雷山號」官兵進行補給，經「中」方海警攔截並以水砲攻擊後，造成菲國海軍指揮母船及5艘充氣艇中的4艘被拖走、1艘遭利器戳破，4名陸戰隊員被繳械逮捕，經談判後船隻及人員獲釋。⁴¹此一事件，是兩國在南海爭端多年來，「中」方海警首度登上菲方軍用船隻並逮捕菲國軍人，如同



圖六：中共官媒公布海警查扣菲律賓海軍補給艇照片

資料來源：〈中共官媒公布海警首次登檢菲運補船隻畫面〉，《聯合早報》，2024年6月19日，<https://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story20240619-3948510>，檢索日期：2024年9月10日。

預示在新規定施行後，中共執法方式將較以往更為強硬(如圖六)。

二、各方對於中共海警新規執法的回應

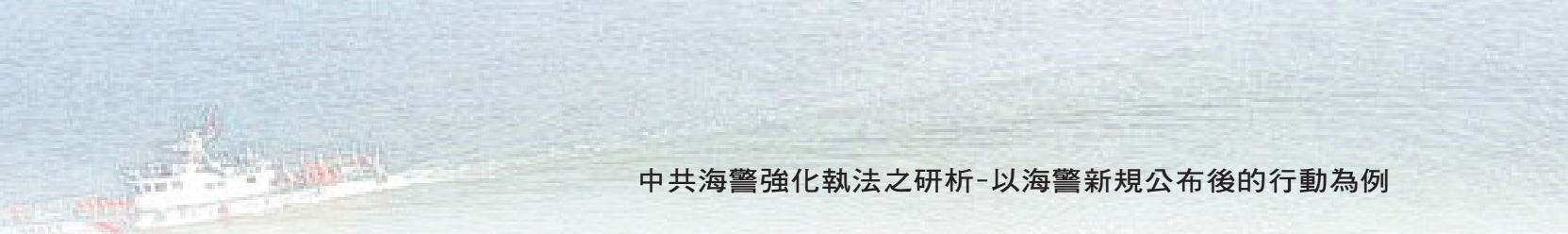
「海警局」公布新程序規定後，除我國立即譴責外，近期與「中」方在南海頻傳衝突的菲律賓、主張南海航行自由的美國，及其西方盟友亦多表達不滿。各方回應概述如下：

(一)我國

對中共海警發布的新規定，我國外交部即表示：「我方將確保外國籍船舶與人員，安全通過我國所管轄海域，並將持續與區域友盟及理念相近國家合作，共同妥

註40：屈享平譯，〈菲律賓控中國海警船照射軍事級雷射光 船員暫時失明〉，中央通訊社，2023年2月13日，<https://cna.com.tw/news/aopl/202302130184.aspx>，檢索日期：2024年9月10日。

註41：Joseph Morong, "China Coast Guard seizes PH guns in latest Ayungin encounter," GMA News, 2024/6/18, <https://www.gmanetwork.com/news/topstories/nation/910397/china-coast-guard-philippine-guns-ayungin/story/>, visited date: 2024/9/10.



善應處此一事件可能帶來的衝擊」。⁴²負責海域執法之海巡署則表示：「將持續與國防部共同嚴密監控周邊海域情勢及中共船艦動態，並依我國《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》及《海岸巡防法》所賦予的海域管轄權，採取『先期部署、預置兵力、彈性運用』原則，適切規劃海巡艦艇勤務，落實海域執法並強化護漁任務。」⁴³儘管中共海警新規定規範的對象係「外國人」，我國雖不在其適用範圍內，但也不排除中共將運用在外國船隻的措施，類推適用在我方船舶上，政府及國人不宜輕忽。

(二) 菲律賓

1. 儘管在東南亞各國中，與「中」方存在南海主權爭端的國家還有越南、汶萊、馬來西亞、印尼等國，但目前除菲律賓態度強烈外，其他國家傾向採低調方式處理；背後原因，恐係菲國是東南亞國家中唯一與美國簽有共同防禦條約者，更被華府賦予在對「中」的地緣圍堵上，扮演重要角色。尤其自2022年6月小馬可仕總統

執政後，揚棄前任杜特蒂(Rodrigo Duterte)政府較為親「中」的立場，反而更傾向美國。⁴⁴

2. 海警新規公布後，小馬可仕總統即表示：「這項新政策威脅拘留我國的國民」、「這是一種局勢升級」；⁴⁵其外交部則聲明：「一國的國內法不得在其他國家的領土、海域或管轄範圍內適用和執行，也不得侵犯其他主權國家根據國際法享有的權利和應享待遇」、「如果中方在非法、無效和擴張性的『10段線』範圍內水域執行這些新規則，將直接違反國際法，因『10段線』實際涵蓋菲國擁有主權、主權權利和管轄權的西菲律賓海或公海地區」(如圖七)；⁴⁶菲國參謀總長甚至更呼籲漁民：「不要害怕，繼續在我們的專屬經濟區內開展正常活動」、「我們有權開發本地區的資源」。⁴⁷

儘管菲國對內都是一貫支持與對外強硬面對態度，但在菲方海軍派往仁愛礁運補船遭中共海警船繳獲(械)、擊沉事件後，恐已對該國海警、漁民產生恫嚇效應，

註42：〈有關中國自今年6月15日起實施「海警機構行政執法程序規定」，在其所認定的管轄海域可針對外國籍船舶與人員實施登檢扣押等新措施事，外交部嚴正聲明如下〉，中華民國外交部，2024年6月14日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=117557，檢索日期：2024年9月10日。

註43：〈大陸「海警機構行政執法程序規定」海巡署：違國際法〉，《聯合報》，2024年6月14日，<https://udn.com/news/story/6656/8031786>，檢索日期：2024年9月10日。

註44：廖炳祺，同註13，頁24。

註45：〈菲律賓總統馬科斯：中國海警新規加劇緊張局勢，“令人擔憂”〉，美國之音，2024年5月29日，<https://www.voachinese.com/a/philippines-president-calls-new-china-coast-guard-rules-worrisome-20240529/7633168.html>，檢索日期：2024年9月10日。

註46：弗林，〈菲外交部稱中國海警新規可拘外國人違反國際法〉，法國廣播電臺，2024年5月26日，<https://www.rfi.fr/tw/國際/20240526-菲外交部稱中國海警新規可拘外國人違反國際法>，檢索日期：2024年9月10日。

註47：〈陸海警新規15日實施 今日首對菲國船隻採取管制措施〉，聯合新聞網，2024年6月17日，<https://udn.com/news/story/7331/8035298>，檢索日期：2024年9月10日。



畢竟連軍用船隻都能被中共海警輕易擊潰，而武力更差的海防部隊或毫無武裝的漁船，又如何敢再前往爭議海域。

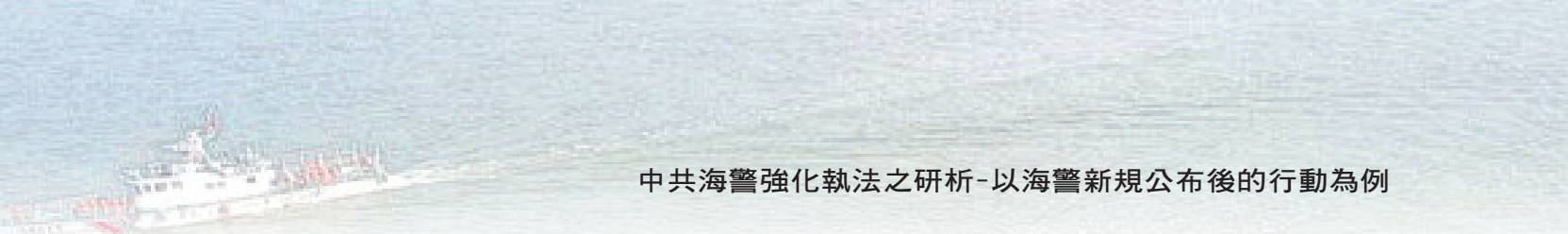
(三) 美國

1. 美國當前透過「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy)，做為對中共地緣戰略圍堵的重要籌碼，故連結太平洋與印度洋的南海，無疑是其國家重要利益所在。為防止南海被特定國家控制，美軍機、艦不時出現在他國領海、專屬經濟區，以執行「航行自由」(freedom of navigation operations, FONOP)方式，確保在各水域暢行無阻。由於中共海警的新規定，雖不致對其造成直接影響，但仍衝擊美國不願

見到任何國家獨霸南海的想法；因此，美方國務院隨即回應：「根據1982年《海洋法公約》，中共國內法並不適用於他國專屬經濟區或在公海懸掛他國國旗的船舶，貿然運用這些法律，不利區域和平安全，也會將局勢大幅升級。一如2016年7月『國際仲裁法院』判決結果，美方明確拒絕中方在南海提出的非法主張，並敦促北京及所有聲索國，使其海事主張與《海洋法公約》所體現的國際法相符。」⁴⁸

2. 值得注意的是，中共在《海警法》中僅稱該法適用範圍為「中共管轄海域及其上空」，卻未說明「管轄海域」範圍為何，而新規定則將行使強制措施的範圍限

註48：〈中國海警爭議新規生效 G7指責北京恐嚇脅迫活動〉，美國之音，2024年6月15日，<https://www.voachinese.com/a/new-chinese-coast-guard-rules-took-effected-20240615/7657147.html>，檢索日期：2024年9月10日。



於「領海」，並未提及「專屬經濟區」；然美國國務院的言論卻稱「中共國內法並不適用於他國專屬經濟區」，將中共海警新規未明確提及的概念逕行納入，不無刻意擴張解釋的意圖，其目的應是為藉此提高國際社會對中共之警覺。此外，美國還藉由兩項舉措來表達不滿，其一是在6月15日召開的第50屆「七大工業國」(G7)峰會閉幕式上，聯合西方國家在會後公報中載入「我們重申，中國在南海擴張的海洋權利主張毫無法理依據，反對中國在南海的軍事化、脅迫和恐嚇活動」。⁴⁹其二是翌(16)日，再聯合日本、加拿大與菲國在南海進行聯合軍演，⁵⁰藉此表態支持菲方，並對「中」發出意味濃厚的警告。

3. 在6月17日爆發中共海警在仁愛礁海域扣押多艘菲國軍方運補船事件中，美國雖予以譴責，⁵¹但相較於此前國務院及國防部就多次表示「對菲國武裝部隊、公共船隻和飛機的武裝攻擊，將啟動美國在共同防禦條約下的防禦承諾」；⁵²面對本次菲方軍用船舶遭中共海警船攻擊、沉沒

，美國竟無任何實際作為，顯示其對於「中」方這種「以執法之名，行擴張之實」的低強度「灰色地帶」(gray-area)作為，恐無實質對策因應。

三、中共行動的意圖剖析

在面臨國際社會極大反彈下，北京方面仍在5月公布新規，並如期施行，其在戰略面、執行面與法律面上之考量，分述如下：

(一) 戰略面-透過「灰色地帶」策略逐步控制南海

1. 「灰色地帶」策略係近年西方國家用以指稱中共、俄羅斯等極權國家採取漸進方式擴大其領土或勢力範圍的方式，最早見諸美國國防部2010年發布的《四年期國防總檢討報告》(Quadrennial Defense Review Report)，意指「既非全然戰爭也非全然和平的模糊地帶」。⁵³與過去學術界常使用的「切香腸戰術」(Salami-Slicing Tactic)相較，此一策略除同樣強調採漸進方式達到擴張成果外，同時更注重「如何」實現目標。⁵⁴

註49：同前註。

註50：楊惟敬譯，〈面對中國強化海洋勢力 美日加菲首度在南海聯合演習〉，中央通訊社，2024年6月17日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202406170292.aspx>，檢索日期：2024年9月10日。

註51：同註41。

註52：薛小岳山，〈中菲南中國海緊張關係升級 美菲《共同防禦條約》是否會被啟動？〉，美國之音，2023年12月14日，<https://www.voacantonese.com/a/how-can-us-and-philippines-push-back-against-china-in-scs/7397809.html>，檢索日期：2024年9月10日。

註53：U.S. Department of Defense, "Quadrennial Defense Review Report," U.S. Department of Defense, Feb. 2010, <https://archive.defense.gov/qdr/QDR%20as%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>, visited date: 2024/9/10。

註54：「灰色地帶」說法，正逐漸被「ICAD」(指非法illegal、脅迫coercive、挑釁aggressive、欺騙deceptive)取代；並由美軍印太司令帕帕羅(Adm. Samuel Paparo)上將率先提出，其認為中共的侵略與擴權行為，早已超越「灰色地帶」指涉範疇，以「ICAD」稱之更恰當。李彥璋，〈軍事指揮官平戰時期「交戰規則」運用-由軍法人員之任務視角〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第58卷，第4期，2024年8月1日，頁37。

2. 中共在南海的一系列操作，包括在法律上以劃設「10段線」做為擴大其專屬經濟區的依據，並制定《海警法》、修正《海上交通安全法》方式逐步排除他國船隻進入管轄海域；軍事上將南海島礁軍事化(如建設機場、港口、雷達站、補給站等軍事設施)、運用海上民兵包圍他國島礁等作為，被視為研究「灰色地帶」概念的絕佳案例。美國智庫「蘭德公司」(RAND Corporation)研究員麥克馬札爾(Michael Mazarr)即藉由分析中共在南海及俄羅斯在克里米亞採取的行為，提出著名的六種「灰色地帶」衝突態樣。⁵⁵

3. 過去中共海警船在南海的活動頻率不高，維權行動亦缺乏足夠法律依據；然自2020年起，先透過修正《武警法》將海警納入具有軍人身分的武警範疇，再制定《海警法》賦予海警採用強制手段進行執法的依據，同時修正《海上交通安全法》，要求外國船舶通過中共領海應先報告，種種看似影響力有限的舉動，疊加後使他國本應擁有的合法權利已廣受限制。

(二) 執行面-增加執法強度，測試美國底線並迫菲國談判

1. 本次中共海警以水砲攻擊進入仁愛礁周邊的菲國海軍船舶，顯示中共已在逐

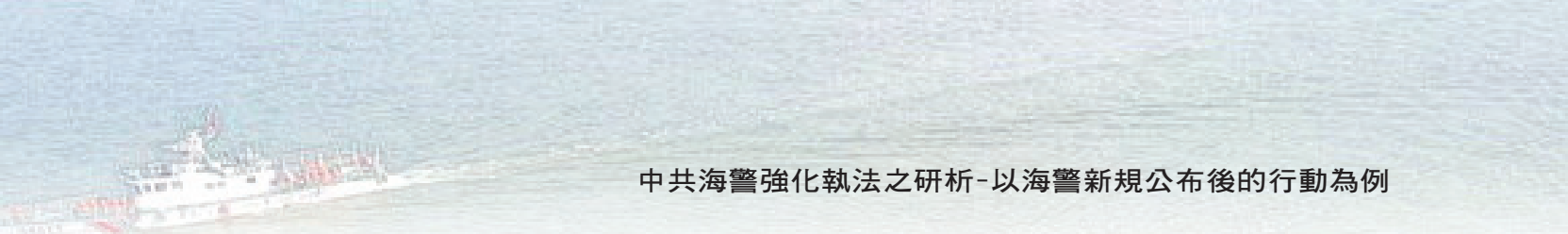
步增加執法強度，更有試探美軍承諾履行《美菲共同防禦條約》的協防底線。去(2023)年4月，中共領導人習近平視察「南部戰區」時，就強調要「從政治高度思考和處理軍事問題」、「靈活開展軍事鬥爭」，這種說法迥異於2018年4月視察時提出「聚焦研究打仗」的重點。⁵⁶中共中央深知現階段與美國海軍實力相距甚遠，在美方未堅定表達協防南海立場時，大可與越、菲等國「聚焦研究打仗」；倘一旦美國明確表態介入，北京勢必要改變策略，以各種靈活手段，避免「直撻其鋒」。

2. 近期中共在南海種種「衝突以上，戰爭以下」的行為，如發射水砲、雷射光束、危險航行、民兵船包圍等，均可視為「灰色地帶」思維下的產物，且手段使用上有逐步增強趨勢。例如去年5月中共發布「海警一號令」後，對菲律賓下達最後通牒，表示6月15日後所有非法侵擾的船隻及人員都將被強行驅離、逮捕審訊，並將大型民用拖吊船派往仁愛礁附近水域，大有將「馬德雷山號」強行拖走之勢；豈料該拖吊船僅在附近徘徊逾72小時後即主動駛離，且對於菲方派往輸送糧食的補給船，也僅採取跟踪及非武力干擾作為，⁵⁷故地區後續情勢發展，仍值得關注。

註55：Michael Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Press, 2015), p.60。6種「灰色地帶」衝突態樣包含「敘事型戰爭」、「阻止繁榮」、「民事介入」、「積極滲透」、「強制性信號」、「代理人破壞」。

註56：邱國強、楊昇儒，〈習近平視察南部戰區海軍：堅定靈活開展軍事鬥爭〉，中央通訊社，2023年4月12日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202304120335.aspx>，檢索日期：2024年9月10日。

註57：同註13，頁28。



3. 「海警一號令」頒布一年後，中共對待菲國運補船的手段，已由跟監、非武力干擾，改為水砲攻擊後扣船、逮人、繳械，其目的應是希望透過阻絕所有補給船進入仁愛礁，讓擱淺的「馬德雷山號」艦上人員糧食消耗殆盡，靜待菲方主動請求談判，抑或等待人員投降。咸信在中共海警刻意阻擾下，菲國海軍補給船已不易再接近該艦並進行補給，後續恐怕只能仰賴空投一途。

(三) 法律面-有利製造既成事實，並據以主張時效原則

1. 國際法對於國家領土的取得，一般認為包含割讓、先占、兼併、添附、時效5種方式，⁵⁸其中先占與時效較符合中共對島礁主張主權的依據。對於南海島礁主權，中共歷來主張「自古為中國所有」，顯是在強調對南海島礁的「先占」；⁵⁹然現實狀況是，其所主張擁有主權的多個島礁，實際上並未能直接控制。如菲國控有的仁愛礁、中業島，越南掌控的南威島、畢生礁等，這類微型島礁缺乏自然資源，若要長期派部隊駐守，則有賴外部補給；而中共新近公布的海警執法措施，正是用以應對這類進入被其宣稱為「領海」水域的船隻，一旦阻絕補給奏效，占領方只能選擇談判或撤離，中共則可順勢占領。

2. 南海地區這類微型島礁，本就因占

領成本過高，在不同國家間易手的狀況並不少見，如原為我國占有的中業島，即在1971年因颱風來襲暫時撤離島上官兵，竟遭菲國趁隙占領；而太平島自上世紀以來，也曾在法國、日本及我國間數度易手。據此研判中共目前的策略，係派出海警船在爭議島嶼周邊水域，藉執法名義驅逐接近的他國船隻，待島上補給無以為繼後，再予以控制，製造有利於己的既成事實，再利用對「時效」原則的主張，將占領行為合法化。

透過觀察可知，中共對南海爭議島礁採取的策略是「劃界」、「驅逐他國」、「占領」、「尋求合法化」，2023年9月中共「自然資源部」公布的南海地圖中，已將群島基線由過去的「9段線」改為「10段線」，這表示中共正不斷擴大其領土主張，未來再度出現1949年以前我國政府主張的「11段線」也不無可能。待確立其規劃的界線後，再以執法為名，行驅趕他國駐軍之實，並派軍占領，待一切成為事實後，即透過設立行政區、劃入地圖等方式，將所有行為合法化。

伍、結語

依據中共《國防法》規定，其「武裝力量由共軍、武裝警察部隊、民兵組成」，2020年再修正《武警法》，正式將海警

註58：丘宏達，《現代國際法》（臺北市：三民書局，2012年），頁503-504。

註59：〈史料雄辯證明南海諸島自古以來就是中國領土〉，人民網，2016年7月13日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0713/c1011-28550417.html>，檢索日期：2024年9月10日。



圖八：日本海上保安廳、海上自衛隊艦艇聯合演習

資料來源：吳錫山，〈針對中國！日本強化南西諸島防禦 海自、海保聯合海上操演〉，Newtalk，2024年3月6日，<https://tw.news.yahoo.com/針對中國-日本強化南西諸島防禦-海自-海保聯合海上操演-064507030.html>，檢索日期：2024年9月10日。

納入武警部隊，讓其成為中共的武裝力量之一，直接隸屬於中共「中央軍委會」。與此相較，美國「海岸防衛隊」係隸屬於「國土安全部」(Department of Homeland Security, DHS)，而非國防部；日本的海防力量係隸屬於「海上保安廳」，而非「海上自衛隊」；我國「海巡署」則隸屬於「海洋委員會」。中共將海警直接定義為國防武裝力量的特殊制度設計，註定其海警將較他國海防力量在國家安全上，扮演更積極的角色。

面對職權不斷提升、武力同步升級、擴張野心毫不遮掩的中共海警，周邊國家如日本、菲律賓都已結合海軍力量試圖加以抑制，以日本為例，自2019年其「海上保安廳」與「海上自衛隊」首度舉行聯合操演以來，⁶⁰已將此演習模式發展為慣例（如圖八）。⁶¹對比我國專屬經濟區與中國大陸重疊，近年在中共強勢打破「臺灣海峽中線」默契下，其海警船更多次進出我國水域，進行所謂的「執法維權活動」，我國海巡署在艦艇數量、噸位均明顯不如情況下，對於中共海警的「侵門踏戶」行徑，經常有莫可奈何之感，亦令人沮喪。因此，海巡機關除應加強宣導查察，降低漁民做出越界捕魚或其他違規行為，避免成為中共尋釁藉口外，也應取法周邊國家，加強與海軍的協調互動，確保在狀況發生時，仍有足夠實力維護海防安全。 ㄚ

作者簡介：

楊宗新先生，東吳大學政治系90年班、政治大學外交研究所(戰略暨國際安全組)碩士96年班。曾任南華大學國際事務與企業學系業界專家教師，現服務於法務部調查局調查官及《展望與探索》雜誌研究員。

註60：林彥宏，〈日本海自與海保於南海首次聯演之觀察〉，《國防安全雙週報》(臺北市)，第55期，財團法人國防安全研究院，2019年7月12日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=713&pid=2633>，檢索日期：2024年9月10日。

註61：吳錫山，〈針對中國！日本強化南西諸島防禦 海自、海保聯合海上操演〉，Newtalk，2024年3月6日，<https://tw.news.yahoo.com/針對中國-日本強化南西諸島防禦-海自-海保聯合海上操演-064507030.html>，檢索日期：2024年9月10日。

