

中共海軍維權與協助執法之研究

A Study on the PLA Navy to Maintain National Maritime Rights
and Aid Law Enforcement Missions

海軍中校 鍾永和

提 要：

- 一、中共在改革開放後經濟發展快速，特重海洋權益保障，海軍除作戰外亦兼負非戰爭軍事行動任務，同時在「海洋強國」理念與「海洋安全觀」指導下，必須協助海上維權與執法。尤其2018年3月22日後，海警回歸武警部隊，在此體制改革過渡期間，海軍顯得格外重要與迫切，並催化裝備性能提升與加快現代化發展。
- 二、自2007到2018年期間，中共國防經費不僅逐年快速攀升，11年來平均GDP成長率接近百分之十二，2018年軍費較2017年更增長超過百分之八，除促使海軍完善戰備訓練、遠海長航、「反介入/區域拒止」之條件，更建構人道救援及反海上恐怖主義等多樣化「非戰爭軍事行動」能力。
- 三、未來，中共將藉由經費挹注與明確戰略方針，透過海軍協助維權執法，以維護國家核心利益與海洋安全，並自「棕水」發展為「藍水」海軍，加快實現中華民族偉大復興的中國夢。

關鍵詞：海洋安全、維權、海警、海軍現代化、海洋強國

壹、前言

中共在1978年十一屆三中全會後，第二代領導人鄧小平大力推動改革開放政策，不僅積極引進外資，也力求國家與世界接軌。隨著中共經濟發展逐漸熱絡，經濟發展需要原物料、生產製造商品以及能源運輸均需要依賴海洋¹。為保護對外貿易發展，且基於捍衛海洋主權和開發海洋資源之所需，中共海軍職能出現明顯的轉變。

中共海軍著眼於信息化條件下海上局部戰爭的特點規律，全面提高近海綜合作戰能力、戰略嚇阻(Strategic Deterrence)與反擊能力，逐步發展遠海合作與應對非傳統安全威脅能力，推動海軍建設整體轉型²。進入21世紀後，海軍除保有傳統作戰任務外，還面臨眾多維護海洋安全(Maritime Security)、海洋權益、確保海上交通線(Sea Line of Communications, SLOCs)安全、協助執法消弭危害海上航行安全活動等非軍事

註1：馬振坤，《中國安全戰略與軍事發展》(新北市：華立圖書股份有限公司，2008年)，頁200。

註2：中共同國務院新聞辦公室，《2008年中國的國防》(北京市：人民出版社，2009年)，頁30。

作戰任務。

本文探討中共海軍在海洋安全能力上的主要職責與定位，特別是針對海上維權及協助執法這兩大重點任務，瞭解中共在海洋強國政策及重視海洋利益的前提下，透過維權、協助執法及對海軍軍力之重視與未來海軍建設及現代化發展的關聯性。此外，中共發展模式勢必對我國海上權益與協助執法造成相當衝擊，尤其在海域劃界上之爭議實難完全避免。故必須強化我海軍與海巡在海上的執法能量，方足以面對未來之挑戰。

貳、中共海洋安全觀

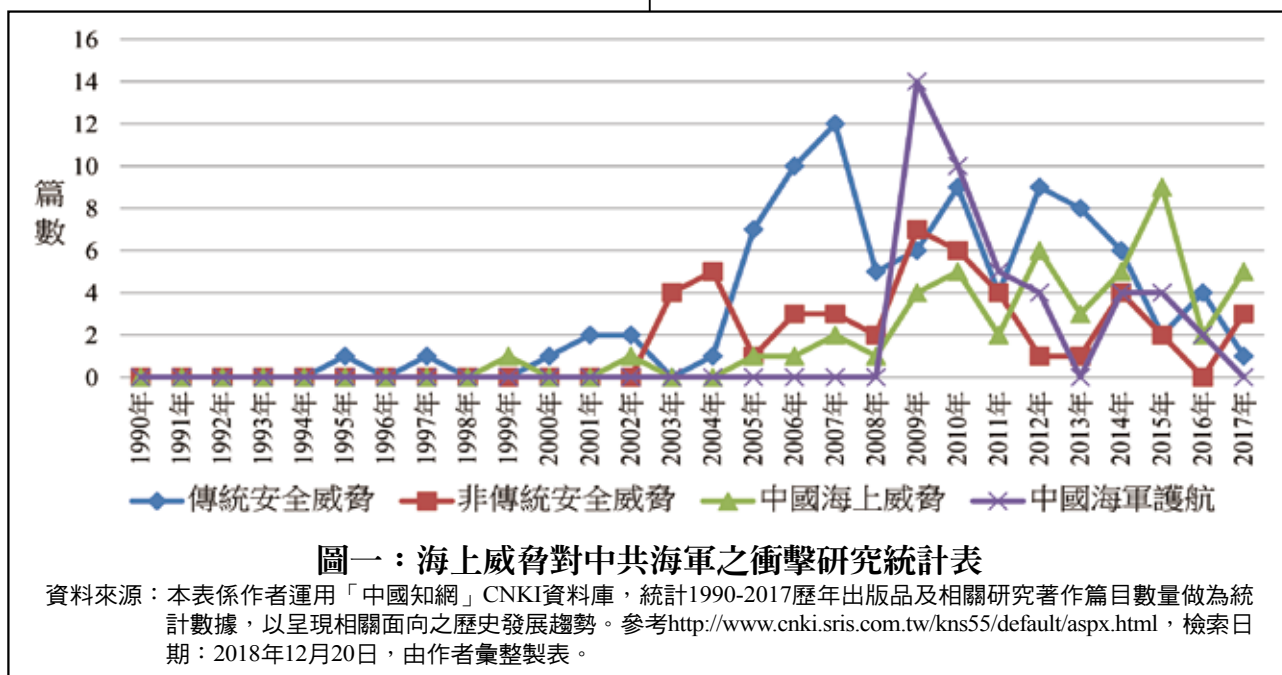
歷史制度主義在理論上是以歷史做為分析框架，不同的歷史事件，會導致建制的改變，同時強調「延續」的概念與因果關係，建立經驗性的通則，發展「普遍性理論」，

來描述、解釋政治現象，並預測其結果³。因此，在歷史時空環境因素下，現今威脅大多來自海上，因此中共由重視陸權逐漸偏向重視海權(如圖一)，故建構國家海洋安全觀更與海軍息息相關(如圖二)。

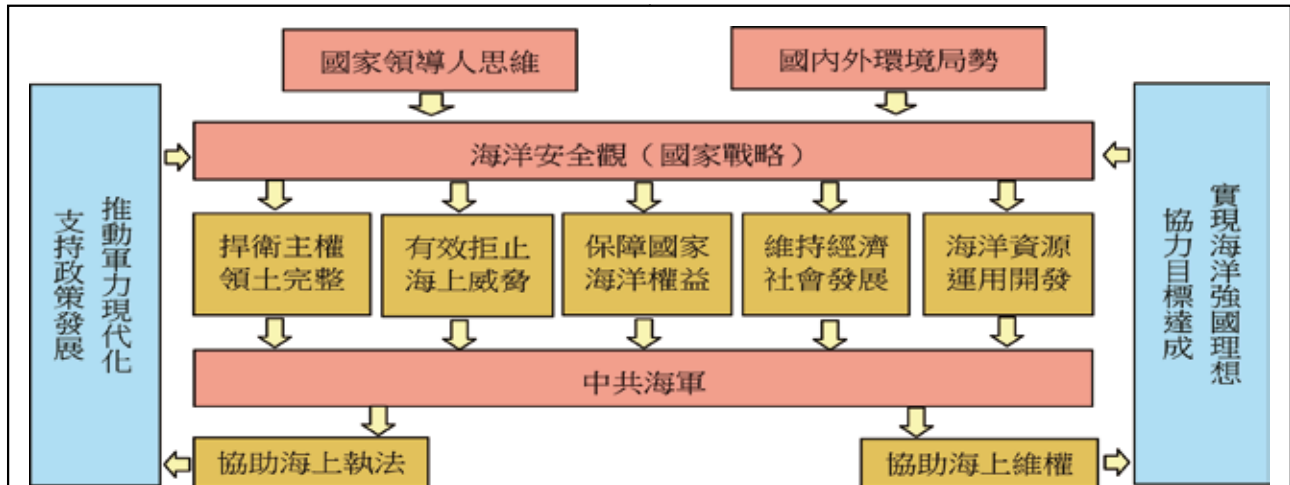
在海洋安全觀架構下，制度層面勢必以政策方式改變原本的海洋管理體制，由原本分散式的管理模式，經過歷史的變遷與環境的改變，對於管理程度上更加重視。制度也因歷史的推進而不斷調整修正，也因此逐漸改變體制與作法，朝向事權統一、單位整併的集權管理模式。同理可證海軍在海上協助執法與維權，將成為未來發展的重要方向，並瞭解海軍行為規範對於原先制度規範上的改變，及後續對軍力發展之影響。

一、海洋安全核心利益

中共規劃在2013年至2020年，要建成亞

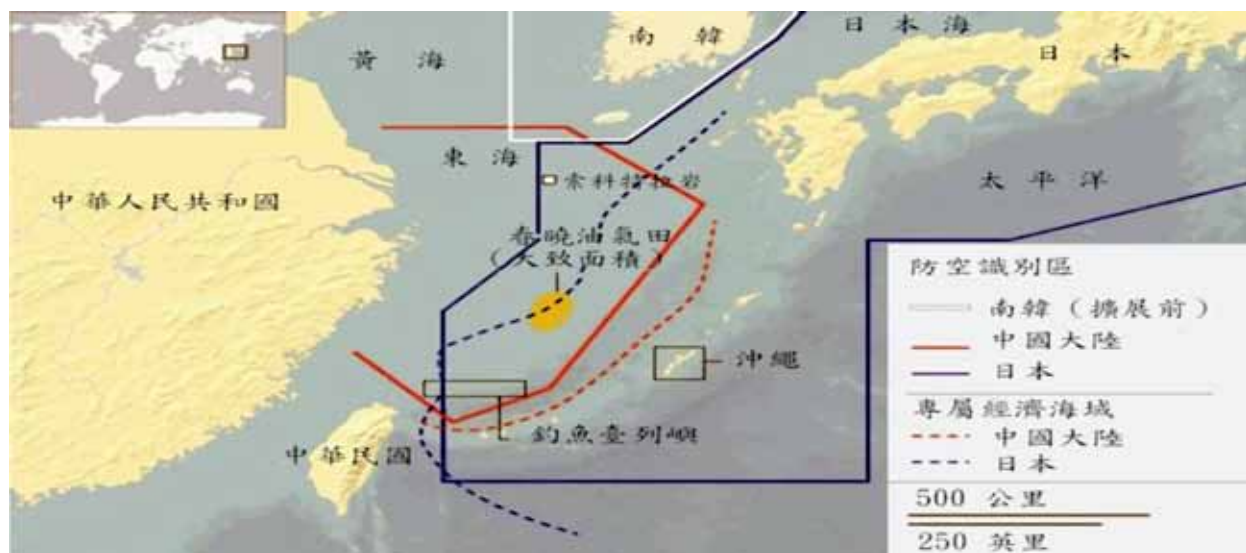


註3：蔡相廷，〈歷史制度主義的興起與研究取向－政治學研究途徑的探討〉，《臺北市立教育大學學報》(臺北市)，第41卷，第2期，2010年，頁39-76。



圖二：國家海洋安全觀與海軍之關係圖

資料來源：筆者整理繪製。



圖三：中共東海的領土主張 (含專屬經濟海域)

資料來源：參考 "Promoting crisis management in the East China Sea," Stockholm International Peace Research Institute, February 12, 2015. At <https://www.sipri.org/research/conflict-and-peace/asia/promoting-crisis-management-east-china-sea> (Accessed 2018/12/20), 由作者整理繪製。

洲地區的海洋強國⁴，基本具備與地區強國相抗衡的海上力量，突破海洋方向對中共的戰略圍堵困局，為維護國家主權、安全和可

持續性發展提供必要保障⁵。國家安全的最高目標是保護國家主權，亦是保護國家的生存權和發展權⁶。當前中共島礁主權和海洋

註4：孫國祥，〈中國南海作為之政策分析〉，《全球政治評論》，第53期，2016年3月，頁33。

註5：〈國家海洋局研究員：2050年我海軍進入世界前三〉，中國海洋報，2013年8月30日，〈<http://mil.news.sina.com.cn/2013-08-30/0940738097.html>〉，檢索日期：2018年5月2日。

註6：顧立民，〈國家安全戰略規劃與設計〉，《新戰略論》(臺北市：五南出版社，2007年)，頁90。



權益爭議所牽引的問題持續存在，尤其中共的核心利益主要包括捍衛國家主權和領土完整⁷，也是中共海洋安全重要考量層面。

其次，中、日在東海海域都存在著利益訴求⁸以及釣魚島主權爭議(如圖三)；而在南海強調「歷史性權利」主張的「九段線」(如圖四)與中華民國、越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊存在著南沙群島中的主權爭議；對臺灣問題更是極力反對及遏制臺獨勢力的增長。島嶼主權爭議事關國家核心利益，對中共海洋安全必然形成重大影響。因此，國

家重大海洋利益的保障在於維護海洋安全，故欲強化海洋防衛力量，確實迫切需要海軍力量的投入。

二、海洋利益與海軍任務目標

所謂海權在於為達成「控制海洋」的目的，而使敵方沒有機會利用海洋，這也是海軍最基本的目的。對中共海軍而言，最大的關鍵在於面臨新的國家軍事戰略，所強調的海洋觀念⁹；而其主要目的，乃是保護近海主權利益，並防止其他國家以大海做為攻擊中共的道路¹⁰，也就是藉由發展海權來維護

註7：〈中國的和平發展白皮書〉，中共國務院新聞辦公室，<http://www.scio.gov.cn/zxbd/tt/Document/1011394/1011394.htm>，檢索日期：2018年5月5日。

註8：姚瑩，〈解決中日東海爭端的司法路徑探析〉，《當代法學》，第3期，2011年5月，頁24。

註9：Paul H.B. Godwin, “The PLA Force the Twenty-First Century: Reflections on Technology, Doctrine, Strategy, and Operations,” in James R. Lilley & David Shambaugh, eds., *China’s Military Face the Future* (New York: M. E. Sharpe, 1999), p.51。

註10：Michael McDevitt, *The strategic and Operational Context Driving PLA Navy Building* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2013), p.489。



海洋利益、穩定經濟發展、保衛海上交通線、拒止敵人入侵或攻擊，最終確保整體海洋安全之目的。所以中共必須發展與其經濟能力相適應之「具中國特色」的海權，方能因應安全威脅，並維繫整體海洋安全。

三、海軍軍事戰略演進

回顧中共海軍成軍之初百廢待興，僅為陸軍之配套。直到劉華清就任海軍司令員，其推動軍事改革建議獲採納後，海軍開始現代化與正規化改革，並脫離原來近岸防禦的規模，繼而規劃並推展出「遠洋海軍」的海軍戰略，海軍的發展演進由「近岸積極防禦

」到「近海積極防禦」再邁向遠海¹¹，最後成為遠洋海軍。

美國及其相關同盟所組成的「第一島鏈」與「第二島鏈」¹²，深遠影響著共軍邁向太平洋的發展路線，所以中共海權如要順利崛起，必須先通過美國、日本以及臺灣的島鏈封鎖¹³。因此，藉由對世界倡導「一帶一路」（如圖五），以經貿方式來擺脫美國及其聯盟之封鎖或控制，並與沿岸國家建立友好情誼，以降低地區潛在的衝突與威脅。就長遠戰略考量，中共海權欲邁向遠洋的企圖，仍將運用其東亞位置向外擴張，確保海上通

註11：廖文中，〈中共二十一世紀海軍戰略對亞太區域安全之影響〉，《中共軍事論文集》（臺北市：中共研究雜誌社，2001年），頁92-93。

註12：「第一島鏈」係指北起阿留申群島、南至馬來半島的帕紐索普角，全長5,700多公里涵蓋黃海、東海和南海，島鏈由北向南分布著9個出海口。包圍中共的島國計有日本的九州島、琉球群島、臺灣至菲律賓群島、大巽他群島、印度尼西亞群島等；「第二島鏈」係指，以關島為中心，由日本的小笠原群島、硫磺列島和美國的馬利安納群島等島嶼組成。

註13：張亞中，〈中共的強權之路：地緣政治與全球化的挑戰〉，《遠景季刊》，第3卷，第2期，2002年4月，頁1-42。

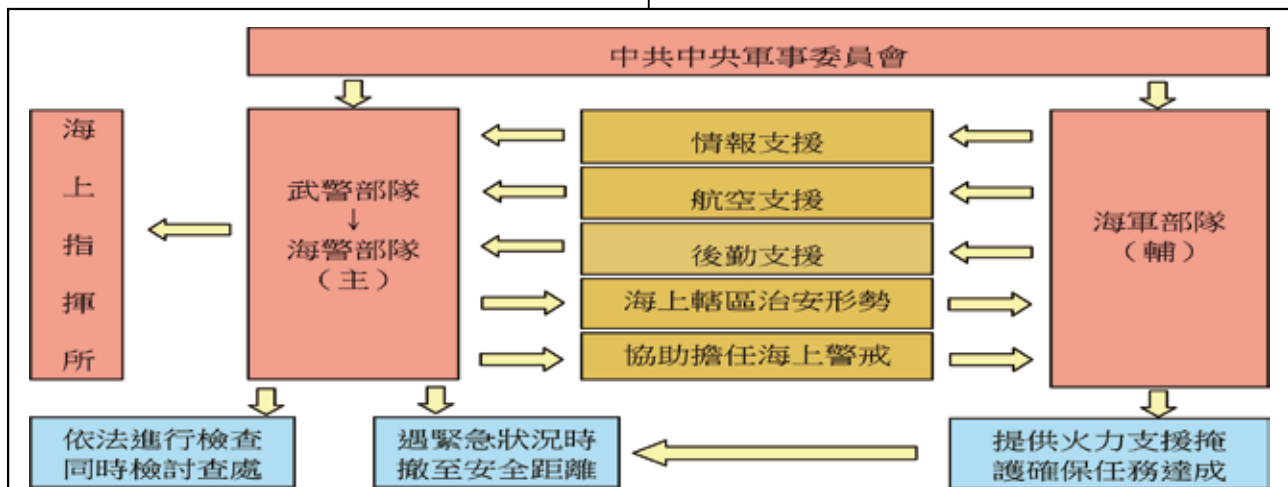
道安全，並大力度開展海上維權。

此外，中共在2015年《中國的軍事戰略》點明「近海防禦與遠海護衛型相結合」，此軍事戰略型態之轉變，也代表著海軍朝向遠海發展的目標將成為常態，並有效掌握第一島鏈海域控制、深化第二島鏈，以及穩定周邊局勢則成為當下海軍的主要目標，同時保持維權、維穩平衡，維護國家領土主權和

海洋權益。

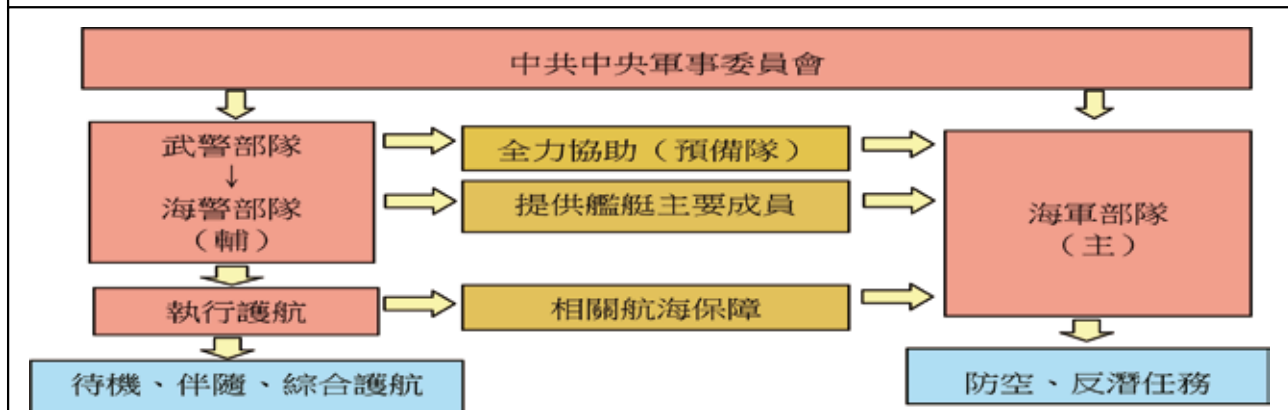
參、海軍部隊海上維權

中共積極加強海軍部隊的建設，建構完整涉海秩序維護體系，擴大海洋嚇阻能力，為建設海洋強國提供良性環境¹⁴。此外，除海上維權執法機關外，尤其做為維權重要組成力量的海軍，對於海洋政治權益、經濟權



圖六：一般狀況下海軍與海警維權分工關係圖

資料來源：筆者整理繪製。



圖七：特殊狀況下海軍與海警維權分工關係圖

資料來源：筆者整理繪製。

註14：夏立平，〈中國周邊國家的海軍力量〉，《社會觀察》，第9期，2013年9月，頁60-62。

益以及安全權益亦皆具有重大使命，須強化海警之協同作為，形成合力、提高行動效率與保護海洋權益等重要意涵，未來朝「平戰合一」模式發展，強調「平戰結合」以期發揮「平時應急、戰時應戰」的重大效能。一般狀況下，海警為第一線、海軍為後盾，互力合作實踐國家管轄權；如遇特殊狀況，海警則為海軍之預備隊，接受其任務分配，成為第二海軍並提供艦艇人員與相關航海保障（如圖六、七）。

一、海軍海上維權職責與法源依據

中共主張管轄之海域約353.7萬平方公里¹⁵，一半以上與周邊國家存在爭議，海域內大量資源被掠奪、部分島礁被占領，僅靠海警能力是無法有效維護整體海洋安全。因此，運用海軍的強大實力，以維護海上通道安全為目的。

在執行海上維權方面，依據國際法部分主要為《聯合國海洋法公約》；國內法部分除中共《憲法》是國家最高位階的法源依據¹⁶，其餘主要區分三個方面：第一，各項經國家決議的法律規定，如《國防法》、《領海及毗連區法》、《專屬經濟區和大陸架法》、《國家安全法》、《海洋環境保護法》、《反恐怖主義法》以及其他法律等。第

二，國家官方戰略性文件，如《中國的和平發展》白皮書、《中國武裝力量的多樣化運用》、《中國的軍事戰略》等。第三，國家行政、軍事法規或海軍與海上維權執法機關之相關協議，如《處置海空邊防情況和涉外突發事件的若干規定》、《海上戰備巡邏細則》、《軍隊搶險救災條例》及《海軍非戰爭軍事行動綱要》等（如表一）。

二、海上維權案例分析

（一）美軍「無瑕號」事件

2009年3月初，美海軍海測船「無瑕號」在海南島南方120公里處的專屬經濟區內進行軍事測量與調查活動，被中共船艦及海軍包圍並形成對峙¹⁷。中共依1996年5月批准之《聯合國海洋法公約》並提出聲明，其中第一項限制聲明中對專屬經濟區與大陸架主張「主權與管轄權」，此項抵觸公約對專屬經濟區主權的限制及對大陸架的定義¹⁸。唯此項聲明則是中共運用海軍武力因應專屬經濟區內作業之美國艦艇或偵察機的基礎；另依據《專屬經濟區和大陸架法》第9條則規定，美國通過該海域須向其申請核備¹⁹。因雙方長期對「航行自由權」及「無害通過」的定義在認知上仍存在相當落差，故在海域產生糾紛時，海警與海軍的力量都必須隨時

註15：管轄海域：一國管轄海域包括領海、毗連區、專屬經濟區和部分國際海底區域等，不同區域的國家權利不同，由領海基線向外依次是領海、毗連區、專屬經濟區。參考王杰、陳卓，〈海上執法影響因素研究〉，《太平洋學報》，第23卷，第1期，2015年1月，頁27。

註16：《中共憲法》，中共法制信息網-法律法規數據庫，<http://search.chinalaw.gov.cn/law/searchTitleDetail?LawID=332774&Query=%E5%AE%AA%E6%B3%95&IsExact=>，檢索日期：2018年5月5日。

註17：金永明，〈論中國海洋安全與海洋法制〉，《東方法學》，第3期，2010年5月，頁37。

註18：Bernard D. Cole著，李永悌譯，《亞洲怒海戰略》（臺北市：國防部政務辦公室，2015年），頁160。

註19：中共〈專屬經濟區與大陸架法〉第9條「任何國際組織、外國的組織或者個人在中共的專屬經濟區和大陸架進行海洋科學研究，必須經中共主管機關批准，並遵守中國的法律、法規」。〈中共專屬經濟區與大陸架法〉，中國人大網，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004707.htm，檢索日期：2018年5月9日。

表一：中共海軍維權執法之法源依據區分表

法源依據區分	類別	法源依據	法規名稱	頒布日期
經立法通過之法律	國防法	中共國防法		1997年3月14日
	海洋綜合性法律法規	中共領海及毗連區法		1992年2月25日
	海洋綜合性法律法規以及國內相關重要法律	中共專屬經濟區及大陸架法		1998年6月26日
		中共國家安全法		2015年7月1日
		中共海上交通安全法		1983年9月2日
		中共海洋環境保護法		1982年8月23日
		中共水污染防治法		1984年5月11日
		中共反恐主義法		2015年12月27日
		中共環境影響評價法		2002年10月28日
		全國人大關於批准《聯合國海洋法公約》的決定		1996年5月15日
		中共海域使用管理法		2001年10月27日
		中共政府關於領海的聲明		1958年9月4日
	中共政府關於領海基線的聲明		1996年5月15日	
	中共突發事件應對法		2007年8月30日	
國家官方重要戰略性文件	戰略性文件	2011年《中國的和平發展》		2011年9月6日
		2013年《中國武裝力量的多樣化運用》		2013年4月16日
		2015年《中國的軍事戰略》		2015年5月26日
國家行政、軍事法規、海軍與海上執法機關之合作協議	軍事法規合作協議	軍隊搶險救災條例		2005年6月7日
		軍隊非戰爭軍事行動能力建設規劃		2009年1月5日
		海上戰備巡邏細則		
		處置海空邊防情況和涉外突發事件的若干規定		
	合作協議應急預案	海軍非戰爭軍事行動綱要		
		公安機關海上執法工作規定		2007年9月28日
		軍民融合創新發展戰略合作框架協議		2017年4月21日
		國家海上搜救應急預案		2006年1月23日

資料來源：筆者整理製表。

待命，在第一時間進行執法動作，以彰顯中共在該海域的主權權利與管轄權的實質存在。

(二) 東海釣魚臺維權案例

釣魚臺列嶼戰略地位相當重要，其爭議不僅涉及主權歸屬問題，更攸關中、日東海劃界中的地位與資源開採等問題²⁰。中共始終認定擁有釣魚臺列嶼之主權權利²¹。在海上的執法安全模式採取「漁民、海警、海軍

」之三線梯次防衛體系²²，如漁民於海域發生重大爭端或突發事件，即可依其程度輕重派遣海警及海軍介入處理，同時保留彈性與透過外交協商。

2012年9月10日日本政府欲將釣魚臺國有化時，中、日民族情緒升溫並持續抗爭，海上維權形式更加強硬²³，中共除發表近7,000字的「釣魚島是中國固有領土」白皮

註20：翁明賢，〈釣魚臺與區域安全意涵〉，釣魚臺爭議與和平解決途徑學術研討會(臺北市：淡江大學國際事務與戰略研究所，2012年6月14日)，頁16。

註21：Office of the Secretary of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017 (Washington, D.C.: Department of Defense, 2017), p.10。

註22：劉丹，〈中國應明確海警使用武力權限「軍隊應及時跟進」〉，環球網，2013年7月25日，<http://mil.huanqiu.com/paper/2013-07/4169862.html>，檢索日期：2018年5月14日。

註23：Office of the Secretary of Defense, Annual Report To Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013 (Washington, D.C.: Department of Defense, 2013), p.3。

表二：中共執法船舶至釣魚臺海域維權統
表

年份	巡弋次數(次)	派遣船隻(艘)
2012年(9-12月)	17	72
2013年	49	165
2014年	32	88
2015年	35	95
2016年	33	108
2017年	29	115
2018年	31	102
總計	226	745

資料來源：參考<http://www.soa.gov.cn>;<http://www.mod.gov.cn>，檢索日期：2018年12月31日，由作者彙整製表。

書²⁴。另一方面透過海警與海軍搭配的定期巡弋，進而對該區域獲得實質上的掌控，迄2018年止中共進入釣魚臺列嶼領海計226次，派遣船艦達745艘(如表二)。因此，面臨領土及領海爭議的最後關頭，海軍仍是協助執法以獲得國家權益的最大保障。

(三) 海外基地成立

2017年7月11日中共首座海外軍事基地於東非吉布地正式成立²⁵。該基地於位處於東非，靠非洲大陸與阿拉伯半島隔曼德海峽相望，是地中海經蘇伊士運河、紅海進入阿拉伯海及印度洋的咽喉要道。特別是位於亞丁灣的西岸，扼守紅海到亞丁灣的通道²⁶，涵蓋亞洲與中東、歐洲航線其戰略位置相當重要。而海軍藉由遠航演訓及聯合護航行動，自沿海港口啟航通過南海經印度洋，最後到達中東及非洲等區域。實際上是合理擴大

活動範圍與累積實際經驗的最佳展現。

三、海軍協助維權所面臨之問題與處境

(一) 美國強調「航行自由」，挑戰中共維權行動

美國認為「南海」非特定國家之海域，並視為公海，享有「航行自由」與「無害通過」。因此，中共對於美艦進入南海各島嶼之海域、專屬經濟區或大陸架等行動無權制止，且美國立場並不適用中共的《領海及毗連區法》或《專屬經濟區及大陸架法》，主要是因為美國不承認南海為中共所屬，除此法規外亦無相關法律條文能規範美國之行動，故長期以來形成中共在海上維權行動的主要問題與困擾。主因係目前中共缺乏法律賦予的綜合維權與執法之許可權，而做為主要綜合執法依據之《海洋基本法》卻仍未制定。

(二) 南海仲裁案後所形成維權之困境

2016年7月12日荷蘭海牙常設仲裁法院公布南海仲裁結果，主要判決為中共「九段線」內海域資源的歷史性權利無效；中共干擾菲律賓在黃岩島周邊海域的漁業活動屬於不合法行為；以及中共在南海填海造島是破壞生態及無法符合島嶼的法理條件。就整體局勢而言，此項判決對中共海域維權上已形成明顯阻礙與限制，但仲裁中共歷史性權利並無法律依據，且在南海能主張的海域將趨向「狹窄化」，對地區管轄治理與維權標準

註24：〈釣魚島是中國固有領土白皮書〉，中國國務院新聞辦公室，http://news.china.com.cn/2012-09/26/content_26633665.htm，檢索日期：2018年5月15日。

註25：Timothy R. Heath, "China's Naval Modernization: Where Is It Headed?," RAND, February 10, 2016. At <https://www.rand.org/search.html?query=pla+navy&sortby=relevance&page=4> (Accessed 2018/5/9)。

註26：Frank Chen, "Ship calls and a shooting drill: busy first 100 days for PLA's first overseas base," Asia Times, November 10, 2017. At <http://www.atimes.com/article/ship-calls-shooting-drill-busy-first-100-days-plas-first-overseas-base/> (Accessed 2018/5/9)。

表三：中共涉海管理部門主要職責表

涉海管理部門	海洋管理職能
外交部	牽頭或參與擬訂陸地、海洋邊界相關政策，指導協調海洋對外工作，組織有關邊界劃界、勘界和聯合檢查等管理工作並處理有關涉外案件。
科學技術部	管理包括海洋科技在內的全國科技事務，促進科技的發展。
自然資源部	保護與合理利用海洋資源等自然資源；負責管理全國海洋測量工作，包括海域使用測量單位資質管理等項工作。
中國地質調查局	負責海洋地質調查的部署和組織實施；承擔海洋地質調查的技術管理、品質管制；負責海洋地質調查成果匯總、集成等工作。
生態環境部	對全國海洋環境環境保護工作實行指導、協調和監督，並負責全國防治陸源污染和海岸工程建設專案對海洋污染損害的環境保護工作。
交通運輸部	負責海運管理、海港管理和海上救助打撈等。
海事局	負責國家水上安全監督和防治船舶污染、船舶及海上設施檢驗、航海保障管理和行政執法。
中國海上搜救中心	負責全國海上搜救工作的統一組織和協調。
救助打撈局	對中國水域發生的海上事故應急反應、人命救助、船舶和財產救助、沉船沉物打撈、海上消防、清除溢油污染。
農業農村部	主管包括海洋漁業在內的農業與農村經濟發展。
漁業漁政管理局	對全國漁業進行管理，並行使漁政、漁港和漁船檢驗監督管理權。
武警部隊	中國海上維權執法。
中國海警	負責海上維權執法，以近海為重點。
工業和信息化部	對包括海鹽在內的食鹽行業進行監管，承擔鹽業和國家儲備鹽行政管理。
教育部	負責協調我國有關部門開展與聯合國教科文組織在教育、科技、文化等領域國際合作。
文化和旅遊部	負責包括海洋旅遊業在內的旅遊業管理。
國家文物局	負責水下文物的登記註冊、保護管理以及水下文物的考古勘探和發掘活動的審批工作。
海關總署	承擔全國海上緝私任務。
海關總署緝私局	查緝海上走私；研究提出打擊海上走私的規章制度並組織實施。
海軍	保衛海洋安全、領海主權和海上維權與協助執法等任務。
海司航保部	海洋基礎測繪等。

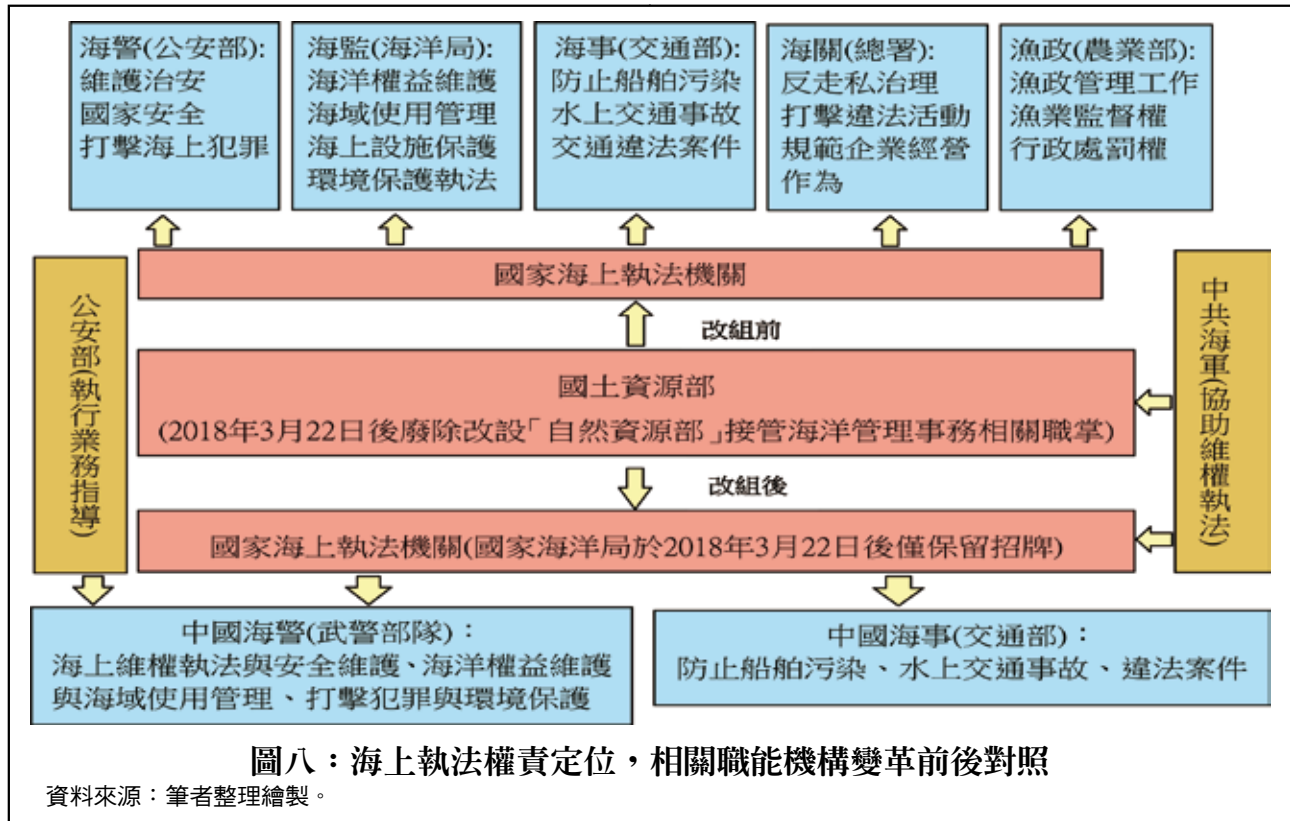
資料來源：參考王勇，〈關於國務院機構改革方案的說明〉，中共中央人民政府網站，2018年3月14日，http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/06/content_4249947.htm，檢索日期：2018年12月21日，由作者彙整製表。

與範圍均面臨極大挑戰，對地區造成相當衝擊。長期而言，中共並無穩固之法理基礎做為支撐，未來南海維權行動，勢必面臨更多新型態的挑戰與考驗。

(三) 東海的主權爭議與歷史情結

中共與日本間長期存在海洋領土糾紛，包括釣魚臺主權爭議，以及東海大陸礁層劃界的問題，民族情結加上領土之爭，長期引發中日海上維權之衝突。中共在強烈民族意

識下，往往因高度情緒化而強硬維權堅不讓步，自日本欲將釣魚臺國有化之時，中共更加大維權力度，派遣海、空軍與中國海警實施常態性的巡航，造成維權上的負擔將增加。且因地緣關係必須高頻次地面對日本維權執法的船隻與主權宣示，長期以此管理模式運行，無形間對中共海上維權隊伍與海軍形成另一種壓力與負擔。



肆、海軍部隊協助執法維穩

自2015年起中共逐漸重視「海外利益攸關區」，為面對全球化的衝擊提出「一帶一路」倡議，以適應海洋文明²⁷，更聚焦海洋權益。鑒此，在海上執法需要強而有力的海軍與明確的法源依據，方足以因應未來面臨的挑戰。尤其在國家安全上，擔負保衛海上交通運輸線的安全、保障國家海外利益及依照相關法律，以打擊海盜組織、海上恐怖主義，防範走私販毒等，因此對海軍任務結構與現代化建設產生新的訴求。

一、國家海洋政策對海軍之影響

中共在2013年前涉海部門眾多，海上執法權責分散，經「國務院機構改革和職能轉變方案」後，除海事外整併海關、海監、海警、漁政等四單位，對外統一為「中國海警局」（涉海管理部門職責，如表三）。2018年3月22日再提出，原國家海洋局所隸屬的國土資源部廢除同時移轉至自然資源部，對外僅保留國家海洋局招牌²⁸，另海警回歸武警體系（職能機構變革前後對照，如圖八）。

簡言之，中共藉組織調整已能靈活運用指揮體系架構，朝向法理與制度層面操作，以達成其政治目的與企圖。

二、海軍協助執法的職責與定位

註27：王重陽，〈新時期中國海洋文化與海洋城市發展之研究〉，《城市學學刊》，第7卷，第1期，2016年3月，頁101。

註28：中共國務院，〈國務院關於機構設置的通知〉，中共中央人民政府，http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/24/content_5277121.htm，檢索日期：2018年5月20日。

海軍平時做為海警之支撐，共同維護國家領海主權和海洋權益。兩者之間就人員、裝備等方面具有相當大的相似之處。因此，雙方依「平戰合一」模式經常進行演練，一方面海警能立即轉換支援海軍，提供情資與區域警戒；另一方面，海軍則為海警執法上重要的有力依托。海軍與海警在聯合行動時需要相互配合。因此，制定想定狀況，並依程序與聯合行動預案演練，是發揮聯合執法效能與貫徹整體保衛作用的重要過程。

此外，海警隊伍及相關職能全部劃歸武警部隊，顯見在海洋執法方面權責在海洋局時期未完全整併²⁹，對於海上執法的管理系統與編裝整合，以及業務職掌等，在整體環境體制適應上，相對地需要更多時間來做調節，過渡期間海軍擔任海上執法的角色，顯得格外重要與迫切。

三、海上協助執法實例

(一) 亞丁灣護航執法行動

中共的經濟發展對海外市場依賴漸深，其中石油對外依存度已經達到百分之六十³⁰，因此，中共亦成為世界上海盜活動的最大受害國之一。共軍自2008年12月26日首航以來連續派出艦艇編隊赴亞丁灣、索馬利亞海域執行護航任務³¹，並履行《國家安全法》迄今已成為常態化的海外軍事舉措，並強化與周邊國家的緊密互動³²。除加入反海盜行

動行列外，更欲與他國建立軍事互信機制，順道在亞丁灣護航任務之際，藉由補給名義對外國進行軍事外交。迄今10年來，海軍共派出30批次護航編隊，主要在於追求國際間對其認同，同時降低「中國威脅論」之效應。

(二) 葉門撤僑任務

依《國家安全法》第16條規定，要確保公民生命財產與合法權益。自2015年3月26日沙烏地阿拉伯多國聯軍對葉門陸續展開空襲後，當地局勢動盪不安。根據習近平和中央軍委命令，海軍第19批亞丁灣執行護航艦艇編隊，即赴葉門執行撤離大陸公民任務。此舉可見得海軍的遠海機動力、打擊力以及兵力投射能力已大幅度的提升，戰略利益與軍力發展相對地持續延伸。為滿足龐大的海外利益與公民安全，未來海軍勢必對於協助海上執法的計畫與行動，將會更謹慎考量並妥善周延規劃，來面對日漸險峻的國際環境與海洋空間。

(三) 海軍海警協作操演

2012年10月18日東海艦隊與農業部東海區漁政局、國家海洋局東海分局，於東海海空域實施「東海協作—2012」軍地海上聯合維權演習。按照軍地協同、地方執法艦船維權巡航、海軍艦機支援地方維權和編隊運動四個階段進行³³。2014年9月14日海軍與地方執法單位實施「海神—2014」實兵演練，以

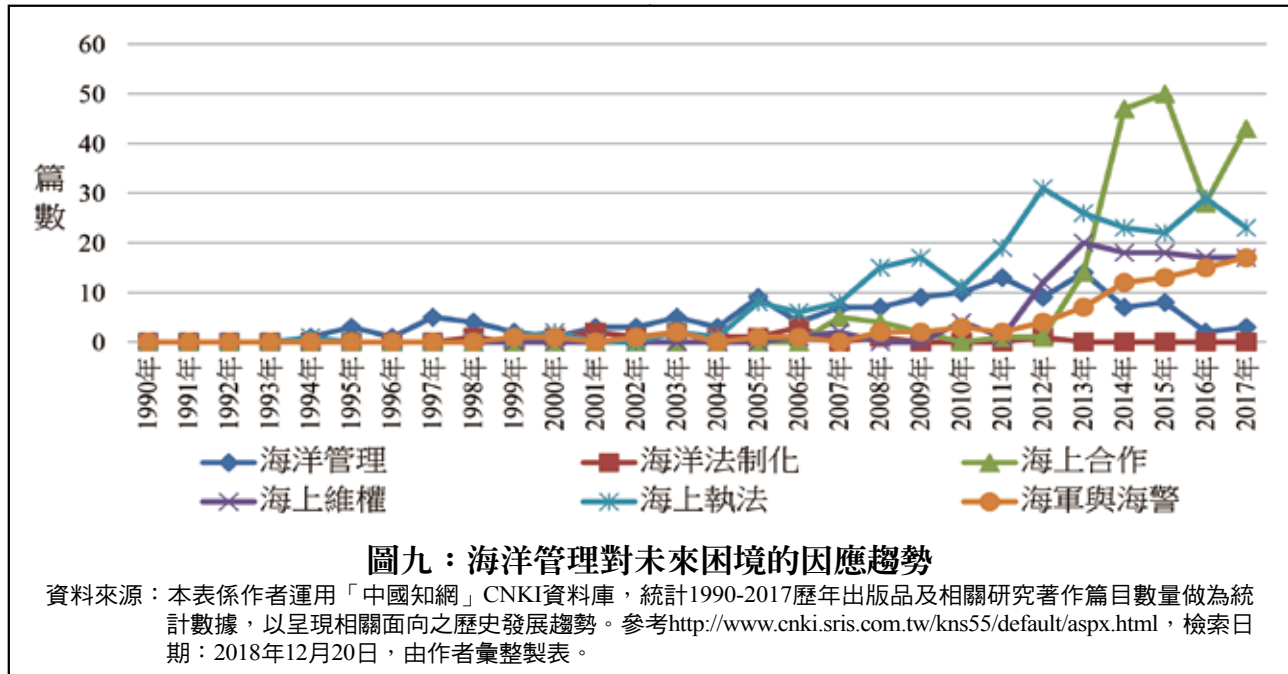
註29：楊一楠，〈重磅！深化跨軍地改革方案公布〉，中共國防部網站，2018年3月22日，〈http://www.mod.gov.cn/topnews/2018-03/22/content_4807577.htm〉，檢索日期：2018年5月20日。

註30：新華社，〈中國進口原油增加 專家建議構建能源安全戰略體系〉，新華網，2015年8月5日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-08/05/c_1116158506.html，檢索日期：2018年5月20日。

註31：國家海洋局海洋發展戰略研究所課題組，〈中國海洋發展報告2016〉，頁267。

註32：王磊，〈非洲之角正在成為「一帶一路」建設的範例〉，《中國與世界》，第2期，2018年2月，頁57。

註33：新華社，〈直擊「東海協作-2012」軍地海上聯合維權演習〉，中共中央人民政府網站，2012年10月19日，http://www.gov.cn/jrzq/2012-10/19/content_2247503.htm，檢索日期：2018年5月20日。



海上作戰支援為主題，透過軍民融合等內容支援掩護海上執法力量維權行動等實戰性科目，並提升整體海上維權實力，有效達成任務目標³⁴(未來趨勢，如圖九)。

整體而言，2018年3月22日進行的國務院機構調整，原本尚未完全健全整併、仍在磨合階段的中國海警，又回歸武警體系，同時撤收武警部隊海關執勤兵力³⁵。如此變動下，相對穩定的海軍自然成為國家海上維權的穩定力量，而海軍協助未來海上執法的挑戰，區分以下四項：

(一)海洋法律未臻完善，法制建設遲緩
法律的設立往往是在某現象或狀況發生後，才會有相應的法律法規，海洋法規上多以單行法為主要規範，欠缺完整綜合性海洋法規。然而，現行海上執法主體執法權的授

予，大多以中共國務院的「三定方案」(定職能、定機構、定編制)為依據，不僅海洋法律原則性強，更缺乏相對性輔助的配套，法規間彼此存在著脫節的現象，並缺乏彈性與適用性，除不易操作外，執法方式與程序均不周延。

(二)缺乏專業訓練，處理程序不熟捻

雖然中共常透由海軍建立島礁上防務，以及進行遠海演習顯示軍事實力，使海警執法上獲得相對受益；惟主要弱點就在欠缺實際經驗與專業人才訓練，容易在海上協助執法溝通的同時，發生意外或挑釁事件，最終形成不可收拾之禍端。因為軍艦是屬於軍事武力，一旦行動將造成強大的威懾性與容易引發軍事鬥爭，且人員專業素養不足，恐使單純的海上糾紛，衍生形成國家衝突。

註34：新華社，〈中國海軍東海艦隊舉行「海神-2014」海上作戰支援實兵演練〉，新華網，2014年9月14日，http://news.xinhuanet.com/mil/2014-09/14/c_1112473605.htm，檢索日期：2018年5月20日。

註35：新華社，〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《人民日報》，2018年3月22日，版1。

(三) 國際情勢複雜，執法壓力日增

當前國際情勢複雜，在海洋維權執法時，往往會面對他國船艦的侵權騷擾，其中涉及到國與國之間的關係，因具爭議性常引發國際間的關注，故在維權的方法和能力都受到相當考驗。尤其海洋漁業污染及漁業船舶污染的數量不斷增多³⁶，而海上執法隊伍卻無法落實全海域隨時監管，亦對當前執法隊伍造成相當壓力，更何況是狀況反應與處置。

(四) 挹注經費受限執法未能全面

在海上執法行動範圍廣、風險性大、技術密集的前提下，除有限的大型執法船舶持續建造外，最重要的關鍵在於，國家對海軍的經費大量投入，以加速對海警執法船舶整體性能之提升。此外，若海軍在經費受限的前提下，對於協助海警海上執法與維權將陷入困境，且對海警的支援也相對受限。

伍、海軍軍力發展與海洋安全觀的持續變遷

一、當前局勢下中共海軍現代化轉型

在海洋強國理念下，中共主張有限海權，是領土主權和國際海洋法範圍的海洋權利，主要用於自我防衛、確保海上交通線安全、保護國家利益，並非擴張領土之行為。當中共經濟深深地融入國際市場，產生緊密的依存關係，為在全球範圍內保護自己的利益，故需要強大的海軍來實現對國家利益的實質性保護。中共國防經費逐年攀升，除國家建設外，更加快推動軍隊現代化改革，尤

其自2007到2018年期間，其國防經費不僅逐年快速攀升，11年來GDP成長率平均接近百分之十二，2018年軍費達11,069億人民幣(約1,617億美金)較2017年更增長超過百分之八(如圖十)，而隱藏性軍費尚未納入評估便已是世界前茅。可見隨著國家經濟的成長，相對地更要加強維護國家相關利益，特別是海洋權益。藉由經費投入與政策方針、戰略方向的明確，加快建設海軍現代化進程，使海軍由近岸向外海推展，實踐「走出去」的目標。

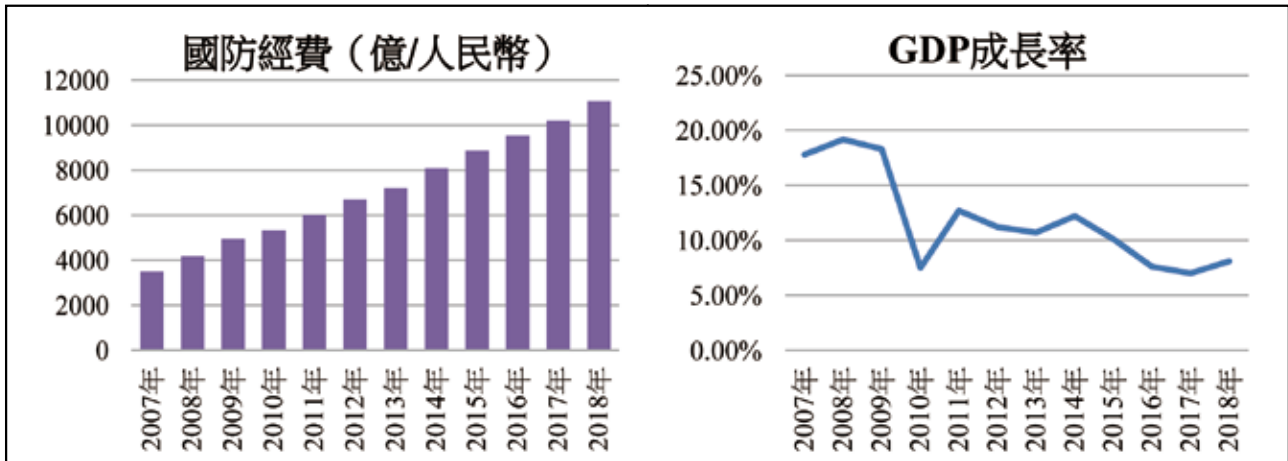
海洋政策與軍事戰略的推進，是海軍現代化的驅動力。在海洋政策方面強調與海上力量共同執法維權，精進裝備性能與重視能量建構，牽動海軍艦艇現代化提升；軍事戰略促使海軍完善戰備訓練、遠海長航、「反介入/區域拒止」之條件，以及建構人道救援及反海上恐怖主義等多樣化「非戰爭軍事行動」能力。

二、海洋安全觀未來發展與影響

中共海上執法主要力量，分別為海軍與海警兩大機構(如圖十一)，兩者間應儘快建立完善的聯合指揮機制，按照集中統一、與作戰指揮體制相一致、平戰結合的原則，建立集中統一、精幹高效的聯合保障指揮機構，理順指揮協同關係。未來朝向「平戰合一」模式發展，以符合「平時應急、戰時應戰」之需求。如在一般狀況下，海警在第一線執法維權，海軍於第二線為後盾，使雙方力量優勢互補，形成梯次配置防衛體系³⁷。

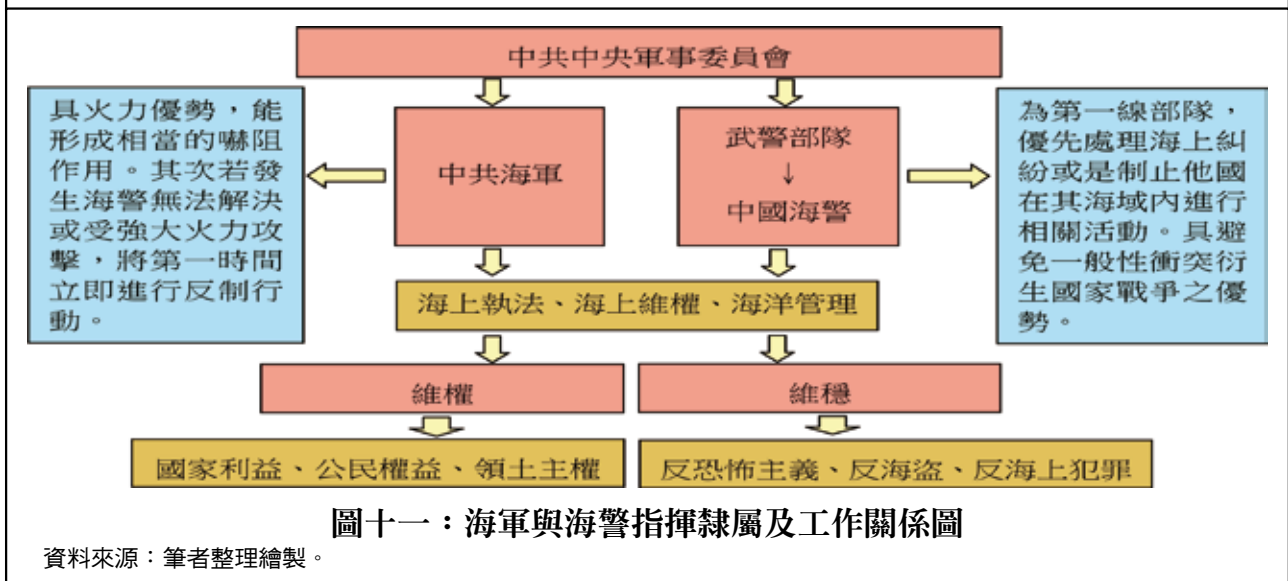
註36：李斌，〈海洋工程日漸增多防治污染有法可依〉，人民網，2006年10月8日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/4891811.html>，檢索日期：2018年6月1日。

註37：史春林，〈中國海洋管理和執法力量整合後面臨的新問題與對策〉，《中國軟科學》，第11期，2014年11月，頁6。



圖十：2007年至2018年中共官方國防經費額度及GDP成長率分析

資料來源：參考Office of the Secretary of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017 (Washington, D.C.: Department of Defense, 2017), p.66，由作者彙整製表。



圖十一：海軍與海警指揮隸屬及工作關係圖

資料來源：筆者整理繪製。

海軍的重要功能為輔助並保衛海警之安全，遭遇突發事件或是海警無法掌控時海軍便立即接管處理；特殊狀況下，海軍則為主要指揮機構，負責海上第一線作戰，海警則為海軍之預備隊，輔助海軍作戰部隊，發揮第二海軍之主要功能。例如為海軍提供預備役兵源、守衛港口航道、近海反潛布雷以及海上運輸護航等任務。故兩者之間的職責與

分工相當明確，在維權執法上都能各司其職、各盡其分，並以「維護國家海洋權益」做為處理海洋爭議的最高指導原則。

另一方面，海軍平時主要為武力威懾、處理危機和制止海盜，戰時則表現為海上控制、遠洋護航和保護海上交通線。在性質上其所能發揮的彈性與機動較高，故當遭遇海上各項危機或重大事件時，能適當運用武力

以捍衛南海及東海主權以確保海洋利益最大化。同時強調「維穩」和「維權」，前者主要是強調對於爭議糾紛應以和平方式解決，維持長期穩定發展。後者則是強調，要使用有效戰力維護國家主權、海洋利益與安全。因此海洋強國的持續建設需要強大的海軍來支撐，步步走向富國強軍的主要目標。

三、海洋安全觀對海軍的思考與轉變

(一) 現代化力量提升

自2015年底開啟之深化國防和軍隊實質變革，2035年實現國防和軍隊現代化；本世紀中葉建設成為世界一流軍隊³⁸。在理想狀況下現代化進程必須加快速度，海軍現代化轉型與建設是勢在必行，且在國防需求上顯得相當迫切。

在海洋安全觀的持續演進下，對海軍的依賴程度越高其與海軍發展的關係愈來愈緊密。傳統軍艦在性能上已不足以應付新的威脅³⁹。在新形勢下，必須建構新型戰力如「中共版神盾系統」驅逐艦，來落實海洋安全工作、護航漁船、提高維權及執法效能。且目前正處於迅速汰換傳統作戰艦艇，改由大型、高效能、兼負多重任務，裝配防空、反潛、反艦武器以及具有感知器的艦艇⁴⁰。期能滿足其「遠海護衛」戰略要求，實現由近海防禦型向近海防禦與遠海護衛型相結合之戰略目標。

(二) 實現「走出去」邁向遠洋常態化

為因應新形勢下維權執法需求，其海軍建設重心在於建構遠洋戰力，例如核子動力潛艇、航空母艦、兩棲艦隊、海軍陸戰隊以及包含052D型、055型驅逐艦、901型綜合補給艦等水面艦，並推動兩階段建設「海洋強國」目標⁴¹，第一階段，預計於2013到2020要建成亞洲地區的「海洋強國」。第二階段，預計於2021至2050年要建成世界海洋強國。海上武裝力量進入前三強，海上執法隊伍位居世界前列，能夠有效維護和擴張中共在世界海洋的戰略利益，及實現中共在全球的利益提供堅強有力的保障。

(三) 肩負非戰爭軍事行動重任

在非傳統安全威脅持續存在的海洋環境下，海軍軍事力量重要的運用方式便是「非戰爭軍事行動」，除可發揮處突維穩的功能外，更符合國際人道主義。對外界而言是一個負責任大國所必須承擔之義務。例如執行反恐任務、搶險救災、國際維和、邊防穩定與國際救援等等均將「非戰爭軍事行動」融入於海軍軍力。

四、中共海軍未來發展重點

中共在戰略思維上始終秉持「積極防禦」的基本指導方針⁴²。海軍的影響力逐漸向外擴張，尤其維護中共的國家利益與海洋權益，則以現代化的海軍為主要支柱，除支援

註38：李亞明，《中共解放軍概論-修訂版》(臺北市：國防大學政治作戰學院，2017年)，頁225。

註39：宋磊，〈中共海軍區域防空戰力-綠水海軍轉為藍水海軍的關鍵要素〉，《亞太防務雜誌》，第112期，2017年8月，頁17。

註40：Office of the Secretary of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015 (Washington, D.C.: Department of Defense, 2015), p.8。

註41：孫國祥，〈第肆篇外交-習近平主政下的南海策略與作為〉，《2016中共年報》(臺北市：中共研究雜誌社，2016年)，頁4-74。

註42：〈習近平總書記系列重要講話讀本：建設一支聽黨指揮能打勝仗作風優良的人民軍隊〉，人民網，2014年7月14日，<http://opinion.people.com.cn/n/2014/0714/c1003-25279852.html>，檢索日期：2018年6月2日。

掩護在第一線維護主權利益的海警部隊⁴³，同時不斷地向遠海邁進，使原本的棕水海軍逐漸走向藍水海軍。因此，海軍未來在海上維權及協助執法與現代化發展上更是緊密相連，互為依托。

(一) 海軍執法方面

隨著中共海洋政策之變化，海上主要執法機構之國家海洋局經2013年整併及2018年改革後，由「五龍治海」⁴⁴局面統一後以中國海警為主，其後海警部隊回歸武警系統。雖軍事力量趨於一統，惟海洋管理層面事權未能真正集中。尤其在海上執法管理層面仍有許多制度與細項尚待磨合，而海洋安全與執法工作愈趨重要。故海軍除作戰外，平時定位為海洋安全協助執法的角色，並配合海警行動形成有力後盾。在改革過渡期間組織體系相對薄弱，須賴海軍極力支撐，始能在實際執法層面上，具有整體提升的正向成效。

(二) 海軍維權方面

依據「憲法」及「國防法」等法令闡明，海軍是維護主權的重要力量與角色。因此，在定位上除平時協助海警執行維權任務，形成海警護漁民，海軍護海警的模式外，另強化軍地聯合行動及維護海上交通線，使維權行動上能更具機動性與強制力，能對侵略者形成有效嚇阻。同時必須提升非戰爭軍事行動能力，除依據相關法令保障海外公民權益外，對於領土主權與國家海洋權益，均能形成相當有利之安全保障。

(三) 政策、維權執法與軍力現代化關係

中共由陸權國家轉變為陸海兼備國家，隨著海外利益的增加，逐漸將重心移轉至海洋；相對地，海上威脅源也隨著全球化趨勢而增加。為實現海洋強國目標，因此在國家海洋安全觀之架構下，關於海上的維權與執法，需要強而有力的海上力量做為因應與有效處置。而海軍除擔任重要角色以有效消除海上威脅外，同時亦強化海軍與海警的合作機制，在雙方合力分工下經驗增加，實力也隨之增長，為滿足當前海洋安全需求，勢必將推動軍力現代化發展與優化作為，而在轉型的同時亦牽動海洋安全提升的重要支撐。因此，這三者相互形成正相關，且彼此適應，環環相扣，形成海上力量建構之循環。

(四) 海軍現代化轉型並航向遠洋

在中共軍事戰略演進下，海軍朝「近海防禦與遠海護衛相結合」方向前進，因而海軍軍力現代化轉型與發展更是迫在眉睫，目的在加快達成航向遠洋之目標、擴大維護國家利益範圍；此外，為實現習近平所提出的「建構世界一流海軍」目標，中共持續開發先進、多維高效能之大型艦艇，驅逐艦、護衛艦及兩棲艦艇，加上持續精進的彈道導彈核潛艇，以及即將完工的國造航空母艦等工程，除滿足遠海護衛的基本條件外，種種跡象則顯示，一方面中共正處於現代化轉型的階段，更逐漸具備海軍遠洋航行「常態化」的重要突破；另一方面，此舉更是以強大軍事實力，做為維護國家海洋整體利益最重要的保障。

註43：蘇冠群，〈大陸處裡周邊爭議海域的手段轉型〉，《展望與探索》，第11卷，第2期，2013年2月，頁57。

註44：所謂五龍治海，係為中共海上事務處於業管分管時期，當時主要分別為海事、海監、海關、海警及漁政等5單位共同管理海上事務。迄至2013年3月10日，推動「國務院機構改革和職能轉變方案」，方使國家海洋局重組，除交通部海事局外，整併海關總署緝私警察、國家海洋局海監單位、公安部邊防海警、農業部中國漁政等四單位，逐步整合海上整體執法能力由國家海洋局為主，同年7月22日對外統一以「中國海警局」進行海上事務管理。

陸、結語

觀察中共歷年由遠至近在政策與戰略的整體推動下，海軍逐漸由原本主戰任務，將順應情勢轉變為兼備非戰爭軍事行動能力，遂行維護國家整體利益的海上維權與協助執法任務外，更為因應現實環境需要與全球海洋局勢變化，加速推動海軍現代化之轉型，進而建構高效能之執法維權能量與強大之海上力量，以支持國家海洋政策。而面對此變革，我們應思考相關因應之道，以面對未來之挑戰：

一、強化國家海洋政策

我國地理位置具獨特性與其戰略價值。然而，在專屬經濟海域的主權權利與領海內具有絕對的排他性不同，其中的各項開發與我經濟發展密切相關，易與周遭沿海國家產生衝突。故國家政策主導至關重要，必須思考我海軍是否契合協助執法之角色定位。其次，平時須藉由聯合演習、教育訓練的過程來累積執法經驗，納入海軍在平時協助海域執法的重要效益，並藉國際「災害防救」、「人道援助」及消除非傳統安全威脅等方式，參與國際事務或合作。此舉除保持現有的能量優勢外，並逐步將平、戰時執法有關的訓練，如登臨、檢查等納入年度演訓，以提高海軍執法能力並產生國際影響力；另需適時增加(修訂)相關法律規定，使海軍在協助執法時能有更明確之法源依據，以充分發揮捍衛海疆之重要職能與功效。

二、擔負維護國家穩定力量

臺灣四周環海，海洋為重要經濟命脈，

而我海軍之重要任務，除遵循憲法維護所屬島嶼主權、領海與經濟海域權益，以及確保航運安全與海上交通線暢通外，同時亦整合情、監、偵能量，嚴密監控周邊海、空域機、艦動態，以提升早期預警能力；另為達成「維護人民福祉」之重要目標，依循政府「海軍策護海巡、海巡保護漁民」政策，統合運用海、空軍各式兵力，在我專屬經濟海域執行常態性聯合護漁任務，保障我海洋相關權益，具體彰顯政府捍衛領土主權的決心。

三、多方協同海上執法

我國的海域執法主要由海巡署及海軍協同執法，以往係採分工執法方式(在暫定執法線內由海巡署負責，在暫定執法線外、專屬經濟海域內之東北側交叉區域由海軍負責執行)，除耗費兵力外，在實際執行選項中亦非上上之策。因此，建議維持協同執法除能減少衝突外，亦不易遭國人誤解或形成爭議。同時，需要配合修訂相關協調機制、各部會相互配合並精簡不必要行政程序，有效發揮海洋治理與執法之重要功能。

面對中共海上執法機構整合、海警回歸武警後其武裝力量已完全集中，軍事行為或警察行為趨於模糊化。因此我們必須省思後續會對我造成衝擊之各種可能性，尤其在海域劃界上之爭議實難完全避免，宜儘早預擬因應方案，並強化海軍與海巡在海上的執法能量，方足以面對未來之挑戰。 ↓

作者簡介：

鍾永和中校，政戰學校92年班、國防大學海軍指揮參謀學院103年班、國防大學政戰學院碩士107年班，曾任海軍官校副中隊長、保防官、輔導長，現服務於海軍一四六艦隊。