

# 淺談中共海上民兵的發展運用與法律地位

楊宗新 先生

提 要：

- 一、中共「民兵」與「解放軍」、「人民武裝警察部隊」並列為中共三支武裝力量，其武器、經費由政府供給或支應，任務是支援軍事、隨時準備參戰；至於「海上民兵」則是其中的一個組成部分，構成主體是在地漁民，目前北至威海衛，南至海南島，均有海上民兵編制。
- 二、在國際法中，民兵只要符合若干規範，在戰爭時可適用軍隊的權利義務，至於其所使用的船舶，在戰爭時若符合《關於商船改裝為軍艦公約》規定，亦可改裝為軍艦。民兵船平時的身分仍是漁船，做出的不法行為只能向私人企業或船東究責；然而近年中共海上民兵船大量於爭議海域活動，範圍涵蓋東海、臺海與南海，其背後意涵並不單純。
- 三、海上民兵船單獨行動時，因未具執法權，往往依賴數量優勢，進行干擾或包圍，讓其他國家船舶無法正常作業。而中共官方對此類活動，一貫採取否認立場，不僅為避免衝突上升為政府間對立，亦為了逃避政府責任。兩岸關係錯綜複雜，海軍及海巡艦船應有所警覺、適切應對，政府更應高度關注重視，以確保國家海洋權益。

關鍵詞：共軍、海上民兵、南海、東海

## 壹、前言

2021年3月21日，位於菲律賓南方南沙群島「牛軛礁」周邊海域，突然聚集200多艘中共漁船，由於船舶外型均漆為藍色，且大小相當，並以呈隊形方式行動，遭質疑為民兵船；<sup>1</sup>菲律賓隨即提出抗議，表示該海

域為其專屬經濟區及大陸架，惟中共方面辯稱純為漁民暫時躲避惡劣氣候，否認這些漁船為民兵船。<sup>2</sup>此狀況一直持續到6月，在這段期間中共方面多次以大量漁船活動於牛軛礁周邊海域，最多時曾有單日300餘艘紀錄（如圖一），此等作為早令周邊國家不堪其擾。至於中共官方對此類的活動，則一貫採取

註1：胡敏遠，〈對「中」、菲兩國「牛軛礁爭端」之研究〉，《海軍學術雙月刊》（臺北市），第55卷，第5期，2021年10月1日，頁44-45。

註2：“Philippines Calls On China To Remove Massive Fishing Fleet At Disputed Reef,” NPR, 2021/3/22, <https://www.npr.org/2021/03/22/979923065/philippines-calls-on-china-to-remove-massive-fishing-fleet-at-disputed-reef>, visited date: 2021/11/2。



圖一：中共民兵船集結於牛軛礁周邊海域

資料來源：陳妍君，〈中國船隻集結牛軛礁 菲律賓前大法官疑為占領前奏〉，中央社，2021年3月24日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103240395.aspx>，檢索日期：2021年11月2日。

否認立場，威信一方面是為了避免衝突上升為兩國政府間的對立，另一方面則是為了逃避政府責任。

此次「牛軛礁」爭議事件，讓外界對於中共海上民兵運用備感關注。畢竟海上民兵船可搭配少量的軍艦或海警船聯防；然單獨行動時，因沒有執法權力，所以往往依賴數量優勢，對他國漁船或海域進行干擾或包圍，這些舉措若說不具特殊意圖，肯定無人相信。因此，本文將從海上民兵的發展、制度切入，接著探討其特殊的法律地位，最後歸納出中共對海上民兵的運用策略，期能藉此裨益我國海軍及海巡艦船在遭遇中共海上民兵時，能夠有所警覺、適切處置，勿落入對方預設的陷阱之中，更期政府儘早擬妥適切因應作為，以確保國家海洋權益。

## 貳、海上民兵的發展、制度及現狀

中共民兵的發展歷史甚早，在尚未建政前即有之，1949年建政後逐步走向法制化，海上民兵則是其中的一個重要組成部分。有關民兵的發展歷史、制度及現狀，分述如後：

### 一、中共民兵的歷史發展

#### (一) 建政之前

中共民兵的發展，可追溯到「抗日戰爭」時期。1940年中國共產黨在晉察冀(山西、察哈爾、河北)邊區召開「人民武裝代表大會」，選舉產生該區「人民武裝委員會」，以加強對民兵、自衛隊的領導。1941年11月，「中央革命軍事委員會」發布《關於抗日根據地軍事建設的指示》，指出「人民武裝力量體制應包含主力軍、地方軍和群眾武裝(即不脫離生產的自衛隊和民兵)三部分，目前應以擴大、鞏固地方軍和群眾武裝為中心，主力軍則採取適當的精兵主義。」<sup>3</sup>由此可知，當時中共是鼓勵民兵發展、限縮正規武裝的，這可能與當時的後勤補給能量不足，需要民間大力從事生產工作有關，也可視為毛澤東「人民戰爭」理論的體現。

#### (二) 建政初期

1949年中共建政後，延續大量發展民兵的原則。1952年12月，中共中央發布《關於建立各級人民武裝委員會的決定》，從中央到區均建立各級「人民武裝委員會」，主任由同級黨委書記兼任。1959年12月14日，中共中央取消「人民武裝委員會」，成立「中央軍事委員會」(以下簡稱「中央軍委會」或「軍委會」)和省、地區、縣黨委民兵工

註3：〈1941年11月7日中共中央革命軍事委員會發出《關於抗日根據地軍事建設的指示》〉，中共同國務院新聞辦公室，2011年11月7日，<http://www.scio.gov.cn/zhzc/6/2/document/1041347/1041347.htm>，檢索日期：2021年11月2日。

作組，並由當時名列「十大元帥」<sup>4</sup>的羅榮桓擔任「軍委會」民兵工作組組長，加強對民兵的領導。1961年7月，該工作組擴編為「人民武裝委員會」（以下簡稱「武裝委員會」），各級民兵工作組，亦改為各級「武裝委員會」；1963年，由同樣位列元帥的徐向前接任，可見當時中共對於民兵的重視。<sup>5</sup>此項制度隨著1966年「文化大革命」爆發而中斷。

### （三）改革開放之後

鄧小平掌權後，中共中央於1978年11月發布《關於恢復中央軍委和各級地方黨委人民武裝委員會的通知》，恢復中央軍委和各級地方黨委的「人民武裝委員會」，仍由徐向前擔任中央「武裝委員會」主席並兼任中央軍委會副主委。1994年11月，國務院、中共中央聯名發布《國務院、中央軍委關於成立國家國防動員委員會的通知》，將中央軍委會「人民武裝委員會」改制為「國家國防動員委員會」至今。<sup>6</sup>

## 二、民兵的現行制度

依中共《國防法》（以下簡稱《國防法》）第22條內容：「中共的武裝力量，由人

民解放軍、人民武裝警察部隊及民兵組成。」<sup>7</sup>可知，民兵與共軍、武警均並列為中共國家武裝力量；而民兵的任務明確條列於《中共民兵工作條例》（以下簡稱《工作條例》）第3條，包含：「建立和鞏固民兵組織，提高民兵軍政素質，配備和管理民兵武器裝備，儲備戰時所需的後備兵員；發動民兵參加社會主義現代化建設，組織民兵擔負戰備執勤，維護社會治安；組織民兵參軍參戰，支援前線，抵抗侵略，保衛祖國」。另外第5條中明確規範民兵的指揮體系係「全國的民兵工作在國務院、中央軍委領導下，由中共總參謀部主管。軍區按上級賦予的任務，負責區域的民兵工作。省軍區（含衛戍區、警備區）、軍分區（含警備區）、縣（含市、市轄區）人民武裝部，是本地區的軍事領導指揮機關。」<sup>8</sup>其中也包含民兵的軍事訓練、武器裝備、戰備執勤、經費來源等。

整體而言，「民兵」也是中共國家武裝力量之一，與共軍、武警同樣隸屬於中央軍委會，武器、經費亦由政府供給或支應，主要任務是支援軍事、隨時準備參戰，但凡符合條件的18至35歲公民皆被編入，並由退除

註4：元帥為共軍軍銜中最高者，其下依序是大將、上將、中將、少將。中共於1955年冊封10人為元帥、10人為大將；10名元帥排名是朱德、彭德懷、林彪、劉伯承、賀龍、陳毅、羅榮桓、徐向前、聶榮臻、葉劍英；此後，未曾再冊封過元帥、大將，因此目前實際上的最高軍階是上將。

註5：〈徐向前元帥回憶錄：關於民兵工作（一）〉，烽火，2016年3月6日，<http://www.wphoto.net/qianbei/article/ts/.show/articleid/4851/>，檢索日期：2021年11月2日。

註6：〈國務院、中央軍委會關於成立國家國防動員委員會的通知〉，中共中央人民政府，1994年11月29日，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-08/12/content\\_7081.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-08/12/content_7081.htm)，檢索日期：2021年11月2日。

註7：《中共國防法》第22條中有：「共軍由現役和預備役部隊組成，任務是鞏固共產黨領導和社會主義制度，捍衛國家主權、統一、領土完整，維護國家海外利益，促進世界和平與發展，提供戰略支撐。現役部隊是國家的常備軍，主要擔負防衛作戰任務，按照規定執行非戰爭軍事行動任務；預備役部隊按照規定進行軍事訓練、執行防衛作戰任務和非戰爭軍事行動任務。」

註8：〈民兵工作條例〉，中共中央人民政府，2005年9月15日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/banshi/gm/content\\_63632.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/banshi/gm/content_63632.htm)，檢索日期：2021年11月16日。

役軍人擔任民兵幹部；另民兵的組成及條件與類別，亦明確詳列於中共修正前的《兵役法》第39、40條內。<sup>9</sup>

### 三、海上民兵是民兵的重要組成部分

(一)海上民兵是一種歷來只有在中國大陸東南沿海省分才有的特殊民兵型態，構成主體是當地漁民。海上民兵最早的發展，係中共1949年建政之初並沒有海軍，因此毛澤東曾計畫徵集數千艘漁船「解放臺灣」，後因「韓戰」發生而未實現，礙於國軍對中國大陸沿岸港口實施封鎖，中共乃將漁民「武裝化」以確保安全。這些民兵船，在歷史上有多次配合共軍協同作戰紀錄，例如共軍奪取我大陳島、一江山，及1974年中共與越南發生西沙群島海戰時，戰場海域都有民兵船的角色。<sup>10</sup>中共之所以借重民兵力量，係因這些漁民熟悉附近海況、氣象、民情，可藉此蒐集第一手情資，因而在後來的幾十年中，大量成立海上民兵連。據公開資料顯示，

目前北起威海衛，南至海南島沿岸，均有海上民兵編制；<sup>11</sup>而中共各級地方政府在徵募人才時，會以具有航海經驗的退役官士兵為優先；為吸引民船加入，通常會提供船舶維修、燃料補助，有意配合長期作業，另有額外補助。

(二)海上民兵使用的船舶是現有漁船，但也非所有漁船都符合納入編隊的條件，一般來說，抗風浪能力強、續航距離遠、載重噸位大、通信設施完備、具備在較寬廣的海域和不良天候遂行任務的漁船，將優先列入編隊。中共一般民兵船航速可達18到22節（時速33至40公里），船速已超過世界上泰半的漁船。<sup>12</sup>至於在任務方面，可將漁船分類為海上偵察襲擾、海上運輸補給、海上救護搶修、陸上勤務保障、醫療救護等專業編組；另在組織編組上，一艘船為一個班，兩艘船為一排，一個船隊（10艘）為連。<sup>13</sup>某些地區，更為民兵船舶裝備衛星定位儀、導航雷

註9：修正前的《中共兵役法》第39條中有：「凡18至35歲符合服役條件的男性公民，經所在地兵役機關確定編入民兵組織；另依需要可吸收18歲以上女性、35歲以上男性參加。」第40條：「民兵組織分為基幹民兵和普通民兵組織。基幹民兵主要由退役的士兵及經過軍事訓練和選定參加軍事訓練或者具有專業技術特長的未服過現役的人員組成。普通民兵組織由符合服役條件未參加基幹民兵組織的公民按照地域或者單位編組。」2021年8月20日，中共「全國人民代表大會」通過修法，刪除「民兵」一章，修法說明中提及「現行兵役法關於民兵的內容，改由正在制定的專門法予以規範。」但並未說明該「專門法」所指為何、何時通過；因此，目前關於民兵的組成及條件與類別，只能參考修正前的《兵役法》。〈中共兵役法〉，電子六法全書，<https://www.6laws.net/6law/law-gb/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9C%8B%E5%85%B5%E5%BD%B9%E6%B3%95.htm>；〈關於《中華人民共和國兵役法（修訂草案）》的說明〉，全國人民代表大會，2021年8月23日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/8d263150fd9f4d63825551f9b75d32cb.shtml>，檢索日期：2021年11月16日。

註10：Andrew Erickson, Conor Kennedy, "Chapter 5: China's Maritime Militia," CAN, [http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2016/06/Maritime-Militia\\_Chapter-5\\_Erickson-Kennedy\\_Becoming-a-Great-%E2%80%9CMaritime-Power%E2%80%9D-A-Chinese-Dream\\_CNA\\_McDevitt\\_IRM-2016-U-013646.pdf](http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2016/06/Maritime-Militia_Chapter-5_Erickson-Kennedy_Becoming-a-Great-%E2%80%9CMaritime-Power%E2%80%9D-A-Chinese-Dream_CNA_McDevitt_IRM-2016-U-013646.pdf), visited date: 2021/11/2。

註11：〈打好軍民融合新戰：民兵海上責任不可少〉，中國軍視網，2017年5月31日，[http://www.js7tv.cn/news/201705\\_97776.html](http://www.js7tv.cn/news/201705_97776.html)，檢索日期：2021年11月2日。

註12：Brad Lendon, "China's Little Blue Men Are Taking Over The SCS," THE ASEAN POST, 2021/4/13, <https://theaseanpost.com/article/chinas-little-blue-men-are-taking-over-scs>, visited date: 2021/11/2。

註13：〈千舟競發 護衛千里海疆安寧〉，中國國防部，2017年5月31日，[http://www.mod.gov.cn/big5/mobilize/2014-01/24/content\\_4487020.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/mobilize/2014-01/24/content_4487020.htm)，檢索日期：2021年11月2日。



圖二：三沙海上民兵連進行授旗儀式

資料來源：〈中共「海上民兵」：遊走灰色地帶的非正規海軍〉，鳴人堂，2020年5月8日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120902/4548554>，檢索日期：2021年11月16日。

達、超短波電臺等先進科技，以利任務執行。<sup>14</sup>

(三)訓練方面，民兵不定期進行訓練，內容包含基本軍事及其他專業訓練，訓練時身著綠色迷彩軍服，頭戴鋼盔或迷彩小帽(如圖二)。在軍事訓練方面，海上民兵多配有槍枝、警棍、盾牌、防彈衣，訓練項目包括體能、射擊、刺槍、旗語及各種船舶隊形變換戰術，<sup>15</sup>至於是否配有重型武器，尚不得而知，但即使是海警船，也只有少數配有

火炮，推測民兵應無重型武器。其他訓練則有駕駛基本知識、船舶日常維護與應急處置、水上救生工具使用(如救生衣、救生圈、滅火器)、人員受傷或溺水處置等項目。<sup>16</sup>

(四)另一個易令人誤解之處，是每當他國指責中共濫用海上民兵時，中共外交部門總是以「中國沒有海上民兵」之類的標準字眼回應。例如2021年4月19日外交記者會中，對「路透社」(Reuters)記者詢問時，發言人即表示：「美方罔顧事實，執意將中方漁船稱為海上民兵船……。」<sup>17</sup>中共駐菲國大使館也對事件發表聲明表示：「由於海況原因，中方漁船在牛軛礁附近避風，這很正常，沒有所謂『中國海上民兵船』。」<sup>18</sup>這些發言的本意，應在表示並非所有漁船的行為都與海上民兵相關，但西方媒體卻屢次以「中國否認海上民兵存在」或「海上民兵是中國的隱藏兵種」等類似詞句做報導，也經常造成西方學者「信以為真」。<sup>19</sup>

## 參、海上民兵的國際法地位

儘管中共《國防法》明訂民兵是武裝力

註14：〈新形勢下海上民兵建設要衝破哪些思想藩籬〉，中國軍網，2017年8月31日，[http://www.81.cn/big5/mb/2017-08/31/content\\_7071612\\_2.htm](http://www.81.cn/big5/mb/2017-08/31/content_7071612_2.htm)，檢索日期：2021年11月2日。

註15：〈海上民兵：亦民亦兵樂守祖宗海〉，《海南日報》，2015年10月20日，[https://www.sohu.com/a/36614416\\_162698](https://www.sohu.com/a/36614416_162698)，檢索日期：2021年11月2日。

註16：〈海上民兵 開始訓練〉，搜狐，2014年1月24日，[https://www.sohu.com/a/429297224\\_654275](https://www.sohu.com/a/429297224_654275)，檢索日期：2021年11月22日。

註17：〈2021年4月9日外交部發言人趙立堅主持記者會〉，中共外交部，2021年4月9日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/t1867867.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1867867.shtml)，檢索日期：2021年11月2日。

註18：〈中國駐菲律賓大使館發言人關於所謂中國海上民兵船在牛軛礁附近聚集的聲明〉，中共駐菲律賓共和國大使館，2021年3月22日，<http://ph.chineseembassy.org/chn/sgfyrbt/t1863033.htm>，檢索日期：2021年11月2日。

註19：See “An army not recognized by the CCP! “CNN” Reveals China’s Hidden Troops “Little Blue Men” -Free Times Newsletter,” News Today, 2021/4/15, <https://www.newsy-today.com/an-army-not-recognized-by-the-ccp-cnn-reveals-chinas-hidden-troops-little-blue-men-free-times-newsletter/>, visited date: 2021/7/29. Brad Lendon, “Beijing has a navy it doesn't even admit exists, experts say. And it's swarming parts of the South China Sea,” CNN, 2021/4/13, <https://edition.cnn.com/2021/04/12/china/china-maritime-militia-explainer-intl-hnk-ml-dst/index.html>, visited date: 2021/11/2.

量的一部分，但這種既「民」又是「兵」的雙重身分，在國際法上認定不易，連帶導致其他國家在處理與中共民兵爭議時欠缺判斷標準。以下將從海上民兵的人員、船舶、行為三面向，探討其在國際法上的地位。

#### 一、人員：僅享有不完整的權利、義務

民兵在中共國內法中明訂為國家武裝力量之一，可參照前述《國防法》、《兵役法》、《工作條例》，然而在國際法中，是否能逕行以軍隊視之，則需另行探究。現行的國際戰爭及武裝衝突法規，可分為用以規範交戰行為的「海牙公約體系」，及用以保障人道行為的「日內瓦公約體系」，而民兵在兩體系中的地位分述如下：

##### (一)「海牙公約體系」

在「海牙公約體系」中，<sup>20</sup>對民兵的規範見諸於《陸戰法規和慣例公約》(亦稱《海牙第四公約》)第1條：「戰爭的法律、權利和義務不僅適用於軍隊，也適用於具備下列條件的民兵和志願軍：一、由一個對部下負責的人指揮；二、有可從一定距離加以識別的固定明顯的標誌；三、公開攜帶武器；四、在作戰中遵守戰爭法規和慣例。」<sup>21</sup>中

共將民兵分為「基幹民兵」、「普通民兵」，可見是有幹部與一般士兵之分的，在平時訓練中，也公開攜帶武器，並無刻意隱匿，這些都符合前述一、三項的標準；戰爭時，只要掛上旗幟或其他標誌，並遵守戰爭法規和慣例，即可被視為「準軍隊」，並適用戰爭法規中的權利、義務。

##### (二)「日內瓦公約體系」

「日內瓦公約體系」因規範事項多與戰時人道行為有關，也常被稱為「國際人道法」，目前日內瓦四項公約，<sup>22</sup>分別用以保障戰地武裝部隊傷病待遇、海上武裝部隊傷病待遇、戰俘待遇、戰時平民待遇，但因法條中並未提及民兵，使得交戰國即使是日內瓦公約的締約國，在對待他國民兵時，是否給予傷病兵或戰俘待遇，仍可自行決定。惟就四項公約的締約目的看，既然訴求是戰時人道保障，似乎也應讓民兵享有傷、病兵或戰俘待遇，始合乎立法精神。

總結而言，民兵不僅被中共的國內法認定為國家武裝力量，在國際法上，只要在戰時願意配合《海牙第四公約》的要件，即可適用戰爭法規的權利、義務，但當民兵淪為

註20：目前的海牙公約體系，係由1909年簽署的13項公約所組成，包括《和平解決國際爭端公約》(海牙第一公約)、《限制使用武力索償契約債務公約》(海牙第二公約)、《關於戰爭開始的公約》(海牙第三公約)、《陸戰法規和慣例公約》(海牙第四公約)及其附件《陸戰法規和慣例章程》、《中立國和人民在陸戰中的權利和義務公約》(海牙第五公約)、《關於戰爭開始時敵國商船地位公約》(海牙第六公約)、《關於商船改裝為軍艦公約》(海牙第七公約)、《關於敷設自動觸發水雷公約》(海牙第八公約)、《關於戰時海軍轟擊公約》(海牙第九公約)、《關於1906年7月6日日內瓦公約原則適用於海戰的公約》(海牙第十公約)、《關於海戰中限制行使捕獲權公約》(海牙第十一公約)、《關於建立國際捕獲法院公約》(海牙第十二公約，未生效)、《關於中立國在海戰中的權利和義務公約》(海牙第十三公約)、《禁止從氣球上投擲投射物和爆炸物宣言》(海牙第十四公約)。

註21：〈陸戰法規和慣例公約〉，紅十字國際委員會，1907年10月18日，<https://www.icrc.org/zh/doc/resources/documents/misc/hagueconvention4-18101907.htm>，檢索日期：2021年11月2日。

註22：目前「日內瓦公約體系」係由1949年簽署的四項公約所組成，包括《改善戰地武裝部隊傷病者待遇的日內瓦公約》(第一公約)、《改善海上武裝部隊傷病者及遇船難者境遇的日內瓦公約》(第二公約)、《關於戰俘待遇的日內瓦公約》(第三公約)、《關於戰時保護平民的日內瓦公約》(第四公約)。

傷、病兵或戰俘時，是否享有人道待遇，則由交戰國自行認定。

## 二、船舶：平時為漁船，戰時可轉換為軍艦

(一)儘管海上民兵在條件符合下能被視為「準軍隊」，但這並不意味其所駕駛的船舶，也可以被視為軍艦。《聯合國海洋法公約》(以下簡稱《海洋法公約》或《公約》)依據所有權及用途的不同，將船舶分成兩種，也適用不同的法律制度，一種是政府所有的船舶，不能做商業目的用，包括軍艦及非商用目的的政府船，能享有主權豁免；另一種則是政府所有的商用船，或屬於私人所有的船舶，例如商船、漁船等，無法享有主權豁免。

(二)為清楚區分船舶，該公約第29條對「軍艦」做出定義：「軍艦是指屬於一國武裝部隊、具備辨別軍艦國籍的外部標誌，由該國政府正式委任並名列相應的現役或類似名冊的軍官指揮，和配備有服從正規武裝部隊紀律的船員的船舶。」<sup>23</sup>在「屬性」上，海上民兵船為人民私有船舶，必須進行商業登記，方能認定船旗國歸屬及釐清管轄權，縱有被官方編隊，仍不應被視為政府船舶；否則即同時擁有雙重身分，有違該公約將船舶區分看待的精神。在「識別度」上，軍艦懸掛旗幟方式複雜，並無一定規定，以發展海權歷史最悠久的英國為例，在艦艙和主桅杆懸掛海軍旗、桅杆懸掛海軍級別旗、艦艙懸掛艦艙旗，並無懸掛國旗，其他國家也各

有獨特制度，國際法對此並無規範，故海上民兵船，只要懸掛國旗，應能滿足識別度的條件。至於由軍官指揮、船員服從武裝部隊紀律這兩項，都是「事在人為」型的要求，要滿足並不困難。

(三)民兵船縱使可滿足識別度、由軍官指揮、船員服從紀律三項條件，但因所有權是私有，因此無法被認為就是軍艦。因此，一旦戰爭爆發時，政府是否可透過徵用方式，將私人船舶的所有權轉移給軍方？此在海牙公約體系中的《第七公約》(即《關於商船改裝為軍艦公約》)中有所規範。依據該公約，商船在戰爭時期，若符合：1. 置於船旗國的直接管轄、控制和負責之下；2. 具備本國軍艦特有的外部標誌；3. 艦長應為國家服役並由主管機關正式任命，其姓名必須列入戰鬥艦隊軍官名冊；4. 船員應受軍隊紀律的約束；5. 在作戰中遵守戰爭法規和慣例；6. 把商船改裝為軍艦的交戰國應盡速宣布此項改裝，載入軍艦名單中等六項要件，即適用軍艦的權利與義務。換言之，只要合乎改裝規範，國際法是允許包含漁船在內的商船，在戰爭時期改裝為軍艦的。

綜上，中共的海上民兵船，在平時仍是漁船，但在戰爭時期，只要當局按照《海牙第七公約》規定進行改裝，並將船舶載入軍艦名單，即可完成身分轉換，成為國際法概念上的軍艦。

## 三、行為：僅能向漁民究責而無法歸咎政府

註23：〈聯合國海洋法公約〉，聯合國網站，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml>，檢索日期：2021年11月2日。

民兵船在戰時若改裝為軍艦，其行為自當適用軍艦交戰的規範，然民兵船在平時，即便仍處於商船狀態時，其不法行為究竟應該向私人究責，抑或向政府究責，這將決定國家是否需承擔民兵船的不法責任。簡要分析如後：

(一)根據近年中共民兵船活動情形，其行為大致有數種態樣。最常見的，是集結大量漁船群聚於特定海域，藉以宣示主權、騷擾他國漁船作業，如同前述中共在2021年3-6月間，屢次集結200艘以上漁船在牛軛礁周邊海域活動；另一種是碰撞，這種狀況較少發生，貌似意外，但也不排除是人為、蓄意的可能性，例如2019年6月，中共與菲律賓漁船碰撞，造成菲國漁船沉沒，而陸籍漁船竟未協助救援，令菲律賓政府質疑這並非一起單純的意外；<sup>24</sup>除此之外，中共民兵船也被質疑可能負有情蒐偵察任務。

(二)前述行為依據《海洋法公約》公海自由、專屬經濟區在海面以上法律效力比照公海等原則，只要民兵船未進入他國領海或鄰接區，即使在他國專屬經濟區進行群聚、偵蒐，他國政府並無法進行管轄；但是較有疑慮的是發生碰撞行為。依據「聯合國國際海事組織」制訂並在1992年獲締約國通過生效的《制止危及海上航行安全非法行為公約》第3條內容，「軍、警以外的船舶，如故

意從事武力威脅、施用暴力、毀損船舶等行為，將構成刑事犯罪。」<sup>25</sup>所以，故意的碰撞行為可被視為危及船舶航行安全的損壞；然因該公約並未對違反者明定刑責，僅在第5條提及應「每一締約國應使第三條所述罪行受到適當懲罰，這種懲罰應考慮到罪行的嚴重性。」<sup>26</sup>。至於在管轄權方面，該非法行為公約中並未設置如「國際海事法院」般的管轄機構，而是直接將管轄權交由國家行使；因此，具有管轄權的締約國，可能採取將該公約國內法化的方式，對違法者展開刑事調查。惟基於各國主權平等原則，一國的國內法院無法管轄其他國家，因此這類刑事案件的被告，只能是自然人或法人，所以無法追究他國政府的刑事責任。

(三)為解決一國政府可能在背後指導，卻不用負責的問題，「聯合國國際法委員會」業於2001年制定《國家對國際不法行為的責任條款》草案。該草案的第5及第8條，<sup>27</sup>均可能做為對個人行為追究國家責任的依據；然因該草案目前仍未正式通過，在現行制度下，國家對於其人民的行為仍是不用負責的。所以中共對民兵船海上違法行為，自然可以「置身事外」，不做任何表述，而其他國家卻也「莫可奈何」。

## 肆、中共運用海上民兵的策略

註24：“Philippines Accuses Chinese Vessel of Sinking Fishing Boat in Disputed Waters,” The New York Times, 2019/6/12, <https://www.nytimes.com/2019/06/12/world/asia/philippines-china-fishing-boat.html>, visited date: 2021/11/2。

註25：〈制止危及海上航行安全非法行為公約〉，中國人大網，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/28/content\\_2590.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/28/content_2590.htm)，檢索日期：2021年11月16日。

註26：同註25。

註27：詹姆斯·克勞福德(James Crawford)，〈國家對國際不法行為的責任條款〉，[https://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa\\_c.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa_c.pdf)，檢索日期：2021年11月16日。



近年中共海上民兵船多半於爭議海域活動，以採取「船海」戰術的方式，試圖阻止國際法上「既成事實」的發生，而中共官方對此仍採取一貫否認的態度。有關其背後策略，分述如後：

### 一、持續於爭議海域活動

(一)中共海上民兵船多出沒於周邊爭議水域，活動範圍涵蓋東海、臺海、南海，近期尤以南海為最。海上民兵在東海主要活動於與日本有主權爭議的釣魚臺(日本稱尖閣群〔諸〕島)海域。自1972年美國將包含釣魚臺在內的琉球群島移交日本管轄後，中共即對此表達不滿，並多次集結漁船包圍釣魚臺。最早的紀錄是在1978年，日本右翼團體「青年社」計畫在釣魚臺興建直升機場，遭200多艘中共漁船包圍多日，最後僅興建一座燈塔；<sup>28</sup>往後，只要釣魚臺主權爭議再起，中共幾乎都會運用漁船包圍的方式宣示主權。最近的一次，發生在2016年8月，共有6艘海警船與230多艘漁船駛入釣魚臺海域，與日本海上保安廳艦艇對峙，多數船舶並進入釣魚臺的鄰接區(領海基線向外12至24浬水域)，其中2艘海警船及6艘漁船甚至進入領海(領海基線向外12浬水域)。<sup>29</sup>然而此種

模式，近期似乎有所轉變，中共愈加傾向以海警船直接在釣魚臺海域行動，而非只是民兵船活動。<sup>30</sup>

(二)在臺海周邊也可見到海上民兵船的踪跡。2020年3月16日，金門海巡隊在小金門檳榔嶼海域執行驅逐越界捕魚的中共漁船時，10多艘中共快艇疾馳而至，以包圍狀向海巡艦艇投擲石頭，甚至試圖高速衝撞海巡艦艇，經海巡艦艇發射震撼彈、沙包彈後始離去。<sup>31</sup>此事件引發我政府高度關注，國防部、海巡署等有關單位人員在立法院答詢時指出，事發後已通知陸方執法單位處理；然就雙方掌握的證據看，雖僅是一起偶發性的越界捕魚及漁具遭沒收糾紛，並採取激烈行動回應；但因中共法令規定，凡18至35歲的男性公民都可列為民兵，因此也不排除當天的活動是有民兵參與其中。<sup>32</sup>

(三)民兵船在東海已較少出現，在臺海亦屬偶發相較，但南海地區明顯是中共近年最主要運用民兵船的場域，相關爭議事件幾乎每年上演。2009年美國海軍研究船「無暇號」(USNS Impeccable, T-AGOS-23)在海南島周圍專屬經濟區活動時，中共認定其在從事偵蒐、間諜活動，該艦並遭數艘中共公務

註28：李克賢，〈釣魚臺事件後的中日關係〉，Hak Yin Li，2011年1月，<http://hakyinli.com/2011/01/01/%E9%87%A3%E9%AD%9A%E5%8F%B0%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E5%BEE7%9A%84%E4%B8%AD%E6%97%A5%E9%97%9C%E4%BF%82/>，檢索日期：2021年11月2日。

註29：張育銘，〈陸海警船、數百漁船 進逼釣魚臺〉，釣魚臺教育協會，2016年8月7日，<https://diaoyutai.tw/2016/08/08/%E9%99%B8%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E8%88%B9%E3%80%81%E6%95%B8%E7%99%BE%E6%BC%81%E8%88%B9-%E9%80%B2%E9%80%BC%E9%87%A3%E9%AD%9A%E5%8F%B0-20160807/>，檢索日期：2021年11月2日。

註30：李中謙，〈連續107天在釣魚臺附近出沒，駐日美軍司令說話了：中國是區域安全頭號威脅，百分之百力挺日本！〉，風傳媒，2020年7月30日，<https://www.storm.mg/article/2898327>，檢索日期：2021年11月2日。

註31：震撼彈亦稱閃光彈，屬手榴彈的一種，投擲後將因燃燒而產生令人目眩的強光，令人暫時失明。沙包彈係一種包覆鉛珠的子彈，由霰彈槍擊發，殺傷力低，主要用以鎮暴，但亦曾有造成死亡案例。

註32：〈316金門事件 海委會、國防部：應屬偶發事故〉，《自由時報》，2021年4月16日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3135629>，檢索日期：2021年11月16日。

船、漁船聯合逼船、攔阻，並企圖破壞該船拖曳聲納。2012年中共與菲律賓在南海黃岩島爭議再起，雙方執法艦艇對峙月餘，期間多艘中共漁船進入周邊海域作業，最後由中共取得該海域實質控制權。<sup>33</sup>2014年，中共一間石油公司將「HYSY-981鑽井平臺」安裝在與越南有爭議的西沙群島海域，越南派出武裝船隻試圖干擾，並放置漁網、漂浮物等障礙，雙方漁船亦加入對峙，至少1艘以上的越南船隻被撞沉。<sup>34</sup>至於近期的「中」、菲牛軋礁爭端事件，也同樣發生在南海，這些活動背後都凸顯中共企圖運用海上民兵，藉以塑造對其有利的國際政治態勢。

## 二、船海戰術

(一)民兵船的行動，有時會搭配少量的軍艦或海警船聯防，但也可能單獨行動；民兵船因沒有執法權力，在執行任務時往往是依賴數量優勢，進行干擾或包圍，讓其他國家船舶無法正常作業。<sup>35</sup>再就近年的活動狀況看，當民兵船在特定海域執行干擾或包圍行動時，往往動員200艘以上漁船，以外觀齊一、有組織有隊形、進退有據的方式共同行動。中共漁船數量高居世界第一，統計至2021年4月，共有18.7萬艘登記在案的漁船

，至於其中有多少被徵用為民兵船，外界尚不得而知。<sup>36</sup>依美國防部2020年公布的《中國軍事與安全發展報告》(Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China)中提及，大陸的民兵船數量是84艘，且全部配置在海南省三沙市，<sup>37</sup>這樣的估計可能過於保守，至於其他媒體報導，則普遍相信中共民兵船的數量至少有數百艘以上，人數則有數千人不等。<sup>38</sup>

(二)外媒對數量的判斷，必須是有事實依據的。專研中共海軍的美國「海軍戰爭學院」副教授艾立克森(Andrew Erickson)提出兩大證據，第一是根據媒體現場拍攝到的衝突場景及衛星照片顯示，舉凡中共漁船大舉集結時，這些漁船除大小相當外，還有一共同特徵，即全部漆成藍色，從衛星照看起來，呈現眾多藍點，他稱此為「小藍人」(Little Blue Man，如圖三)。<sup>39</sup>每當這些漁船出現時，常採取整齊的隊形，顯然是經過訓練、具組織化的編制。第二個證據是，這些漁船活動的海域，經常不是傳統漁場。例如，南沙群島周邊海域漁產量並不多，平時並不常見到漁船，但卻經常見到大量的「小

註33：〈中共以組織海上民兵等方式製造灰色地帶衝突，探討對我國家安全之影響及因應措施專題報告〉，海洋委員會，2020年4月16日，<https://misq.ly.gov.tw/MISQ/docu/MISQ3006/uploadFiles/2020041028/21290001102962148001.pdf>，檢索日期：2021年11月2日。

註34：“Oil rig HD 981 incident: from the angle of the international law,” Vietnam News Agency, 2014/8/22, <https://vietnamlawmagazine.vn/oil-rig-hd-981-incident-from-the-angle-of-the-international-law-3588.html>, visited date: 2021/11/2。

註35：同註33。

註36：同註10。

註37：“Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China,” Department of Defense, 2020/9/2, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PD>, visited date: 2021/11/2。

註38：同註10。

註39：「小藍人」這個稱呼是依據「小綠人」(Little Green Man)而來的。「小綠人」係指2014年俄羅斯策動烏克蘭克里米亞獨立公投時，以民間公司名義派入克里米亞維持秩序的武裝部隊，深著綠色軍裝。俄羅斯不承認這些人是受政府指示的，因此外界稱之為「小綠人」。俄羅斯不承認的原因，可能是為了避免與西方國家發生衝突。



圖三：中共海上民兵船活動空拍照

資料來源：IAN URBINA, "How China's Massive Fishing Fleet Is Transforming the World's Oceans," 2020/9/2, SLATE Group, <https://slate.com/news-and-politics/2020/09/beijing-fishing-fleet-subsidies-north-korea.html>, visited date: 2021/11/2。

藍人」，顯然這些漁船的目的並不在從事經濟活動，而是身負其他任務。<sup>40</sup>

這類頻繁騷擾、阻止他國船舶進入航道，待他國執法船隻一到便即撤離的方式，頗有結合中共在「國共內戰」時期採用的「人民戰爭」及「游擊戰」的特性，已讓周邊國家不堪其擾。<sup>41</sup>

### 三、用以防止既成事實發生

(一)中共運用民兵船在爭議海域從事包圍、干擾行為之目的，係為了避免國際法上「既成事實」的產生。一個國家取得領土的方式，包含先占、時效、割讓、征服等方式，國家欲透過時效原則取得他國領土或爭議領土，必須長時間在該領土和平地行使管轄權，且行使管轄權的主體必須是政府，不能是其他組織。倘若其他國家無論政府或民間

團體對此行為有異議，則不能稱為和平，唯有在其他國家默許下，方得以稱之；至於這段期間必須多久，亦無定論。<sup>42</sup>

(二)此外，在傳統國際法中，還有一項「歷史性水域」(Historic Water)的慣例，亦即國家除依據前述國際法規則主張領土取得外，對於某些海域，因自古以來該國漁民即在此從事經濟活動，即使政府並未在海域中的島嶼行使有效行政管轄權，仍然可認定該海域及其島嶼是該國主權所及範圍。我國曾在1991年對南海主權提出「歷史性水域」的主張。《海洋法公約》雖採納「歷史性水域」的觀點，但並未普及至所有不同法律性質的海域，僅及於海峽、海灣及群島水域。換言之，無論是我國或中國大陸，欲在南海主張主權，除應強調長期在此活動的歷史淵源外，更需拿出其他目前仍在進行的實質作為，方能凸顯主權存在。

因此，中共於爭議水域大量動用海上民兵或漁船的目的，就消極面而言，是為了干擾其他國家政府船或漁船在此活動，以避免這些國家藉由長期在此行使行政管轄權，而主張取得南海諸島主權(如圖四)；再就積極面而言，自宋、元、明、清朝時期開始，即有大量「中國船隻」在南海活動，建立早期的「海上絲綢之路」。因此，中共長期主張南海是「中國的歷史性水域」，<sup>43</sup>持續在此海域大規模活動，既可延續這種觀點，縱使

註40：同註10。

註41：〈中共「海上民兵」：遊走灰色地帶的非正規海軍〉，鳴人堂，2020年5月8日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120902/4548554>，檢索日期：2021年11月16日。

註42：陳治世，《國際法》(臺北：臺灣商務印刷書館，1999年12月)，頁181-182。

註43：例如在「牛軛礁事件」中，大陸外交部發言人趙立堅即稱「中方在南海的主權和權益是在長期歷史過程中形成的，符合國際法」，〈2021年4月6日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中共外交部，2021年4月6日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/t1867092.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1867092.shtml)，檢索日期：2021年11月2日。



圖四：我國「南海十一段線」與中共「九段線」位置示意圖

資料來源：胡敏遠，〈對「中」、菲兩國「牛軋礁」爭端之研究〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第5期，2021年10月1日，頁43。

在《公約》視角下南海無法被視為「歷史性水域」，仍具有國際習慣法上的意義，相較我國政府所做的部分，則略顯不足。

#### 四、官方否認民兵活動行為

(一)針對中共漁船在爭議海域大舉集結的行為，中共外交部一貫的態度就是否認這些漁船屬於海上民兵，並稱漁民的行為只是為了避風。<sup>44</sup>推測這種態度背後的目的，是為了避免衝突上升為兩國政府之間的對立，其思維類似1950年派軍參與「韓戰」時，刻意不用正規軍番號，而是打著「抗美援朝志願軍」的旗號支援北韓。由於政府必須為軍

艦或海警船的行為負責，使得這類船舶在執行任務時必須格外謹慎，以免遭人批評違反國際法。

(二)再者，民兵船就算做出阻擋航道、高速衝撞等行為，也會辯稱自身為漁船。這種「平時為漁船，戰時為軍艦」的方式，創造出一種模糊空間，即中共利用民兵船執行任務時，他國僅能追究漁民責任，而無法要求中共政府承擔責任。當民兵船以漁船身分執行偵蒐任務時，若遭遇他國軍警單位強行執法驅離，可視情況決定硬碰硬，抑或以受害者姿態訴諸同情；倘若遭國際輿論批判時，政府也可將此推稱是漁民自發性行為，而置身事外，<sup>45</sup>此方式明白凸顯中共正持續玩弄「一體兩面」的手法，而相關國家目前對於這種狀況皆「束手無策」。

#### 伍、結語

中共近年積極發展海上武裝力量，除海軍艦艇數目持續成長外，在2021年初通過《海警法》後，也開始在海警船上配置重型武器。<sup>46</sup>海上「民兵」雖在改革開放後隨經濟體制轉型而一度沒落，但近年在官方大力整頓下，各地持續發展漁業組織，其中又以南海周邊最為顯著，最受矚目的應屬位居南沙群島的「三沙市漁業發展公司」，據信該公司漁船獲得當地政府燃料、維修補助，人員

註44：以「牛軋礁事件」為例，大陸外交部一貫的說法是漁民係前往「避風」；但須注意在2021年4月1日由發言人華春瑩主持的記者會中，僅稱「中國漁船在該礁附近海域避風，完全是正常之舉。」到了4月16日，另一位發言人趙立堅主持記者會時，面對媒體再度詢問類似問題，進一步聲稱「中方漁船在那裡作業、避風合理合法。」這兩種回應的差異在於，「避風」是任何國家在他國船舶有難時，都會允予協助的人道行為，尚無涉主權之爭，然而再加上「作業」，則表明對該海域的主權聲索。

註45：同註41。

註46：〈中船搭載疑似「艦砲」進入釣魚島海域 海警法上路後驚見武裝首例〉，民視新聞網，2021年2月17日，<https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2021217I04M1>，檢索日期：2021年11月17日。



圖五：中共海警船與民兵船相互搭配圖

資料來源：〈山東省濰坊市寒亭區 打造海上民兵勁旅，建立軍警民聯動機制〉，kks資訊網，2021年10月22日，<https://newskks.com/other/306871.html>，檢索日期：2021年11月2日。

薪資亦由政府提供，收入遠超一般漁民。2015年該公司更斥資新建20艘以上可遠洋航行的大型漁船，船隻內部也設有軍械室、彈藥室，艦艏及側邊也都預留重機槍、機砲的砲座卡榫插孔，可在短時間內改裝為簡易砲艇，儼然是一家受政府資助的軍事公司，威信其背後動機亦不單純。<sup>47</sup>

這些跡象證據顯示，中共目前對於海上軍事力量的發展是三管齊下的，且三者各有分工：由軍艦應付傳統軍事威脅，例如以繞行他國周圍海域、軍演等方式，與美軍艦隊互別苗頭；海警船負責海上執法、緝私、爭議海域權益維護；民兵船則從事騷擾、偵蒐

等敵後任務，不僅講求「全民皆兵」及後備動員能力，更強調非一線武裝人員在非戰爭狀態下所能產生的貢獻，可謂西方「總體戰」與中共獨有的「人民戰爭」兩種思維結合下的特殊產物，我國與中國大陸僅一海之隔，面對此一海上威脅確實不容輕忽。

當前中共在軍事整體實力尚不足以直接與美國對抗前，仍會持續的常態性使用諸如民兵、海警等「灰色地帶」策略，進行低強度對抗，以避免衝突升級(如圖五)；而這種方式，不僅成本較小，也能夠達成逐步擴張勢力範圍的目標。因此，包括我國、美國、日本及其他南海爭議當事國，如何設法增加中共行使這種策略的成本或降低其效應，將會是周邊海域秩序穩定的關鍵，亦值得政府高層持續重視我國的海上維權行動，方能真正維護我國主權完整。 ㊦

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47：同註41。

