

中共《海警法》與《海上交通安全法》 對我國家安全之影響-以海警參與軍演為例

The Impact of the PRC's "Coast Guard Law" and "Maritime Traffic Safety Law" on the National Security of the R.O.C: A Case Study of Joint Military Exercises.

張子揚 少校、林政榮 中校

提 要：

- 一、中共近年透過《海警法》與《海上交通安全法》立法，推動「灰色地帶襲擾」戰略，以擴大地緣影響力。這二部法律不僅重新界定中共對海域的控制權、賦予海警更大執法權限，同時也對進入其聲稱「管轄海域」之外國船舶加以規範，試圖合理化對國際航運之干預。
- 二、從2024年「聯合利劍-2024A、B」至2025年「海峽雷霆-2025A」軍演中，中共海警行動範圍已擴及臺灣本島及東部、南部海域，並由海警扮演前線執法角色，強化對臺海周邊的掌控，不僅增大我國軍事壓力，更降低傳統軍事衝突的門檻，影響當前國際海上秩序。
- 三、中共藉「法律戰」推進海權擴張，同時應用「灰色地帶襲擾」策略，逐步壓縮我國生存空間，政府不只應強化戰略溝通、發展替代預備航道、援引國際法進行法律層次論戰，更應善用媒體反制中共的「認知作戰」，俾確保我國在區域內的海洋權益與海上交通線安全。

關鍵字：海警法、海上交通安全法、灰色地帶、聯合軍演

Abstract

1. In recent years, the People's Republic of China (PRC) has advanced its "gray zone interference" strategy through the Coast Guard Law and Maritime Traffic Safety Law. These laws expand the China Coast Guard's enforcement authority, redefine maritime claims, and regulate foreign vessels beyond its asserted jurisdiction, seeking to legitimize interference in international navigation and weaken regional maritime rights.
2. From "Joint Sword-2024A (May 2024)" to "Strait Thunder-2025A (April 2025)", China Coast Guard operations extended into the southwestern and eastern waters near Taiwan's main island, illustrating the use of "lawfare" to consolidate control over the Taiwan Strait. Regular

enforcement activities now mask military operations, lowering conflict thresholds and exerting sustained pressure on Taiwan while challenging the regional maritime order.

3. Faced with the PRC's maritime expansion through the Coast Guard Law and Maritime Traffic Safety Law, and its use of "gray zone harassment" to narrow our strategic space, our government is actively working to strengthen international communication, develop alternative shipping routes, invoke international law for legal countermeasures, and leverage media to counter the PRC's cognitive warfare. These efforts aim to protect our maritime rights and national security in the region.

Keywords: Coast Guard Law, Maritime Traffic Safety Law, Gray Zone, Joint Military Exercises

壹、前言

以往中共海警執法行動多依賴行政命令，缺乏法律做後盾，如2014年與越南在南海的「981鑽井平台事件」，以及2016年與菲律賓在「黃岩島」的對峙，當時中共派遣海警與漁政船護衛鑽井平台並驅離他國船隻，致國際社會對其執法正當性屢屢提出質疑。¹有鑑於此，中共遂於2021年2月1日公布施行《海警法》後，將海警部隊系統性地整合及賦予更大權限，包括登臨檢查、強制驅離及使用武力在內的一切必要措施；²此外，同年9月1日修訂的《海上交通安全法》（以下簡稱《海安法》），更進一步規範外國船舶進入其聲稱的「管轄海域」時，必須要求特定類型船舶報

備，擴大海事執法權限，更使其行動更具法律正當性。³

而隨著21世紀海洋權益的重要性日益提升，中共亦透過《海警法》與《海安法》立法，強化對周邊海域的控制，並結合法律、執法與軍事手段，進行「灰色地帶襲擾」，不僅影響國際海洋法體系及區域安全格局，也進一步擴大地緣政治影響力。畢竟與過往臨時性、缺乏法理支撐的模式相比，這兩項法律提供中共在爭議海域更完整的法律支撐，同時提升海警行動靈活度與執法效力。

2024年5月23日，中共展開「聯合利劍-2024A」軍事演習，海警部隊也成為對臺軍事戰略之兵力運用，後續更在「聯合利劍-2024B」、「海峽雷霆-2025A」等演

註1：鍾永和，〈中共與菲律賓對黃岩島主權爭議之研究〉，《海軍學術雙月刊》（臺北市），第50卷，第6期，2016年12月1日，頁101~105。

註2：全國人民代表大會常務委員會，《中共海警法》，第71號，2021年1月22日，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=710812，檢索日期：2025年6月27日。

註3：全國人民代表大會常務委員會，《中共海上交通安全法》，第79號，2021年4月29日，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=720319，檢索日期：2025年6月27日。

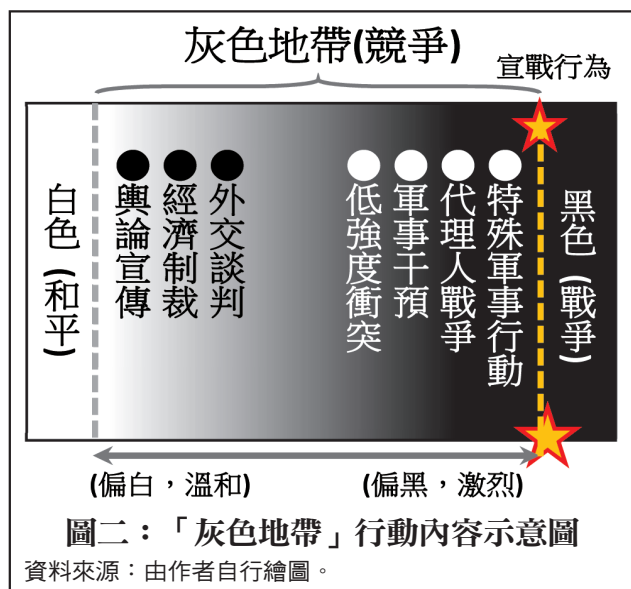


貳、中共《海警法暨海上安全法》之戰略定位與立法分析

問題，《海警法》與《海安法》立法無疑係推進其「灰色地帶襲擾」的重要法理工具。以下就美、日等國對「灰色地帶」之定義、中共對「灰色地帶」的理論發展與認知，以及對該兩法之立法及戰略應用，分析說明如后。

(一)美軍「特種作戰司令部」(United States Special Operations Command, USSOCOM)於2015年發布的《灰色地帶》(The Gray Zone)書中，對「灰色地帶」行動提出寬泛且具操作彈性的定義，並指出凡對非交戰國家或勢力所採取之軍事與非軍事行動均可納入(美軍行動統計，如圖一)，其範疇涵蓋政治、外交、經濟、軍事與宣傳等活動。其核心特徵更處於「和平」(白色)與「戰爭」(黑色)之間，而

80 海軍學術雙月刊第五十九卷第五期



區別戰爭與否的關鍵，在於是否具有明確的宣戰行為或公開表態(如圖二)。例如美軍於2015年至2021年間於阿富汗開展的「堅定支援任務」(Resolute Support Mission)，即是持續透過「顧問」、「反恐行動」、「民事重建」、「政治干預」(推動選舉)等複合方式，對阿富汗進行長期低強度干預。此類行動通常以迴避觸發戰爭門檻為前提，並使用漸進、隱晦的手段，逐步改變現況，以對敵進行削弱，並藉由營造模糊不明的情勢，使對手難以做出有效應對及強力反制。⁵

(二)日本防衛省對「灰色地帶」(日方稱灰色地帶事態)的界定與運用的手段內容則相對狹義，依其《國防白皮書》內

容，係介於純粹的和平時期與戰爭之間的廣泛情境，如國家間在領土、主權、海洋及經濟權益等方面存在主張對立；至少一方當事人為推動自身主張，或迫使對方接受，不僅依賴外交交涉，還採取其他手段；或至少一方當事人不使用武力攻擊，但透過武裝機構頻繁展現存在感，試圖或實際改變現狀。⁶簡言之，日本對「灰色地帶」之定義雖與美國相似，然不同之處在於其將「非武力」納為概念核心，進一步限縮「灰色地帶」之範疇；同時因應其與中共及周邊國家之地緣政治關係，尤其強調領土、主權及海洋權益之競爭。

(三)我國在2025年《四年期國防總檢討》(QDR)亦指出，「灰色地帶」係「在未達戰爭門檻情況下，透過多元非傳統與非正規武力進行脅迫、侵擾或衝突，以實現政治、戰略或軍事目標的策略。」⁷對此國內學者即指出，「灰色地帶行動」的核心歸納有三，其一係遵循「非戰原則」，採取多元手段施壓而未跨越明確開戰門檻；其二為決策過程充滿價值與利益的衝突與取捨，形成「多難決策」(Multiple Criteria Decision Making, MCDM)的困境；⁸其三則是「灰色地帶」模糊了傳統「戰爭」與「和平」的界線，取而代之的是

註5：Philip Kapusta, White Paper, The Gray Zone (Florida: United States Special Operations Command, September 9, 2015), p.2~3。

註6：〈令和元年版防衛白書〉，日本防衛省，2019年10月25日，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2019/html/nc007000.html，檢索日期：2025年6月26日。

註7：四年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國114年四年期國防總檢討》(臺北市：國防部，2025年)，頁19。

註8：「多難決策(Multiple Criteria Decision Making, MCDM)」，又稱「多準則決策」，意指在面臨多項不同立場、相互衝突的評估標準與考量因素下，選擇最佳行動方案的決策過程。

「競爭、衝突、解決」的循環式動態，並對決策者形成持續性挑戰。⁹

二、中共對「灰色地帶」的理論發展與認知

中共對我之「灰色地帶襲擾」，其概念在某種程度係由「超限戰」概念發展而來。在1999年出版《超限戰》一書中，「中」方軍事理論學者喬良與王湘穗提出「非軍事戰爭」的理論框架，並主張「戰爭是運用一切可用資源進行全方位攻擊與壓制」，¹⁰凸顯「超限戰」強調打破傳統戰爭界限，將軍事、非軍事手段進行全面整合；¹¹這與「灰色地帶」及「混合戰」理論在行動手段上有許多重疊之處。然中共更側重於運用不流血的「無所不戰」模式，來達到戰略目標，主要有兩個層面，摘陳說明如后：

（一）軍事落差下的戰略選擇

中共自1949年建政以來，其軍事實力、科技水準與美國、俄羅斯等主要軍事強國間存在顯著落差，故其軍事戰略長期圍繞「以弱制強」思路開展。隨著經濟成長、軍力大幅升級外，其用兵思維也朝類似「灰色地帶襲擾」的概念發展，即藉非軍

事手段和有限軍事行動逐步削弱對手優勢，以爭取戰略空間；更通過經濟、科技、法律等多維手段，以達成傳統軍事行動無法實現的效果。

（二）用兵思維的繼承與應用

「超限戰」強調《孫子兵法》中「不戰而屈人之兵」的核心理念，也影響其對「灰色地帶襲擾」的認知與應用；尤其在行動設計上，「中」方更加強調「不流血的勝利」，即運用「三戰」等手段，實現對敵國的壓迫與控制。¹²網路戰、宣傳戰、文化戰等手段也是其策略的重要組成，通過文化輸出與信息操控，向外界傳遞其意識形態與價值觀，從而實現對他國的潛移默化影響。¹³簡言之，中共的「灰色地帶襲擾」策略，具有多元、漸進、操控及塑法性等特性(分析，如表一)。

三、《海警法》與《海安法》的立法緣起

（一）自2013年起，中共基於海上維權需要，對海警體系進行了一系列改革，調整內容括及海洋權益維護與軍事戰略布局。畢竟之前執法涉及四個不同部門；「公安部」邊防海警(邊防總隊海警支隊)負責

註9：蘇紫雲，〈灰色地帶衝突的特徵與樣態〉，《國防情勢特刊》(臺北市)，第2期，財團法人國防安全研究院，2020年6月5日，頁3。

註10：喬良、王湘穗，《超限戰：十五週年紀念版》(武漢市：長江文藝出版社，2014年10月)，頁16。

註11：林政榮，〈中國大陸認知作戰對我政治作戰六戰之啟示〉，《空軍學術雙月刊》(臺北市)，第697期，2023年12月1日，頁43~44。

註12：同註5，頁130。

註13：柳金財，〈中共對臺工作「向南移、向下沉」之意涵〉，《展望與探索月刊》(臺北市)，第9卷，第4期，2011年4月，頁4~6。

表一：中共「灰色地帶作戰」特性分析表

特 點	概 念
多 元 性	同時運用軍事、經濟、法律、網絡、文化等多種工具，模糊傳統作戰的界限。
漸 進 性	採「切香腸戰術」，以小步驟逐步改變現狀，避免引發全面衝突。
操 控 性	透過信息操作削弱敵方士氣，塑造對自身有利的國內外輿論環境。
塑 法 性	通過法律設置與輿論塑造行動的合法性。

資料來源：作者彙整製表。

沿岸治安與邊防巡邏，但無法單獨在海上執法；「國家海洋局」的海監總隊專責海洋環境與資源保護，並負責海域巡邏，卻缺乏武裝執法權、執行力有限；「農業部」的漁政處負責漁業資源監管，但對外籍漁船侵入，卻無法有效驅離；「海關總署」負責查緝走私，也未具備維護國家主權與海上安全的職能，此「多頭管理、權責交錯」的運作模式，使得執法體系分散，缺乏統一指揮與有效執法能力，讓中共意識到此種海上執法體系，確實無法有效應對複雜的國際爭端。

(二)2013年3月，中共通過《國務院機構改革和職能轉變方案》，整合前述四個部門成立「海警局」，並將其歸屬於「國家海洋局」，受國務院管理，¹⁴並在同年7月22日正式掛牌運作，也標誌中共海上執法體系進入全新階段。然該局雖整合原先多個執法機構，但內部運作仍受到過

去體制影響，且執法標準與行動準則仍未統一；在面對他國強勢應對時，海警行動常受限於國內法規與外交考量，致未發揮預期功能。¹⁵

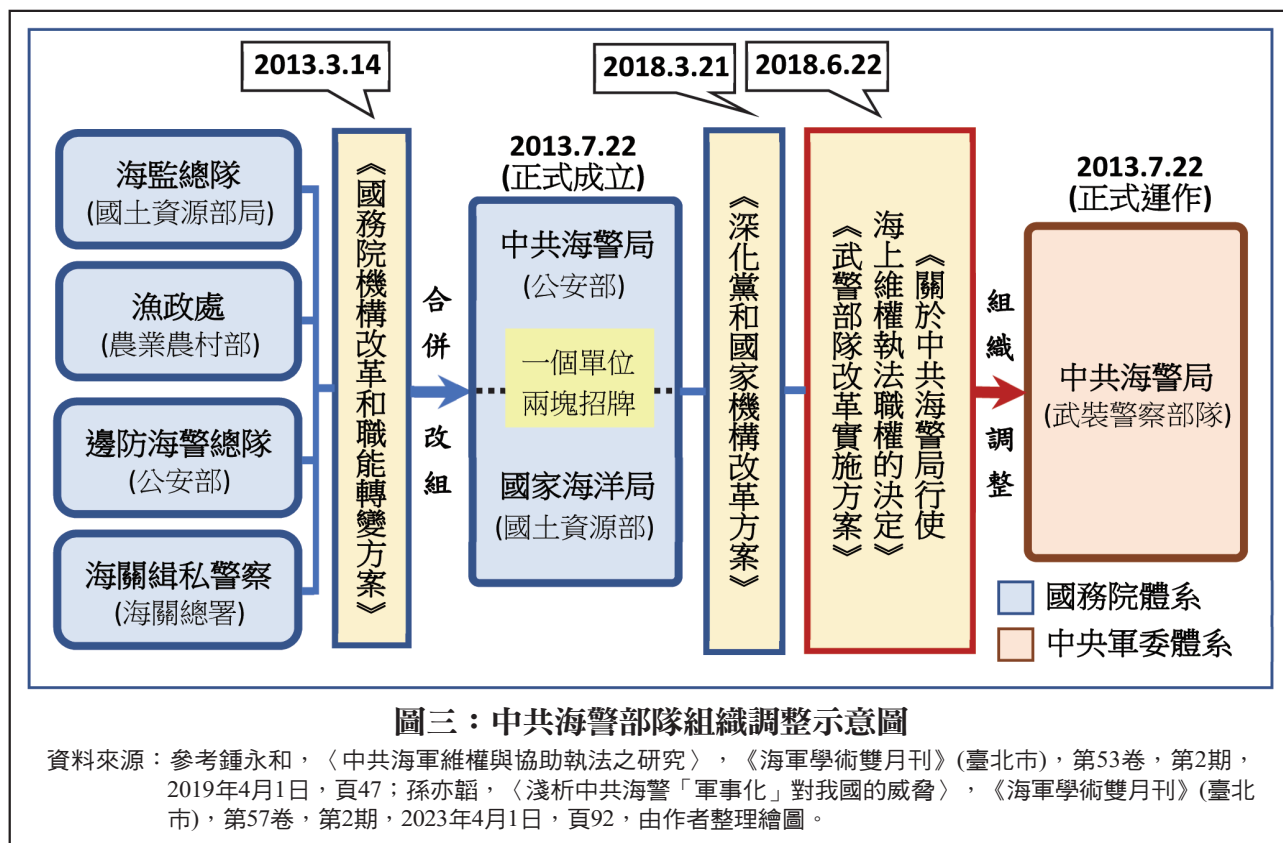
(三)2018年中共中央再進行第二次變革，將「海警局」改納入「人民武裝警察」部隊體系，直接受「中央軍委會」指揮，這一調整使海警局從行政執法機構轉變為軍事屬性組織，相當於「屬於武警的艦隊」。¹⁶同年6月22日，再頒布《關於中共海警局行使海上維權執法職權的決定》，進一步明確海警局在新體制下的執法權力與責任。¹⁷這次改革不僅使海警局獲得更高層級的戰略支援，也使其能夠直接與海軍協同行動，實現更有效的海上維權(組織調整，如圖三)。此後，海警裝備與規模也發生快速變化，如更大噸位的巡邏艦入列，部分海警艦艇裝備火炮，並在人員訓練上朝向軍事化發展；同時，海警行動

註14：孫亦韜，〈淺析中共海警「軍事化」對我國的威脅〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第57卷，第2期，2023年4月1日，頁91~92。

註15：楊麗美、郝潔，〈《中共海警法》視野下中共海警局法律制度釋評〉，《中國海商法研究》(北京市：中國海商法協會)，第32卷，第4期，2021年12月，頁72。

註16：蘇育平，〈中國海上力量全覽—海軍、海警、海巡及海上民兵〉(臺北市：魚籃文化，2024年)，頁253。

註17：焦國慶，〈關於中國海警局行使海上維權執法職權的決定〉，中共國防部，2018年6月22日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/4817507.html?big=fan>，檢索日期：2025年6月26日。



不再受到國務院的行政限制，而能夠更靈活地應對海上爭端。

(四)2018年，中共開始著手制定《海警法》，以填補執法與軍事化運作間的法律間隙，並確保海警在執行任務時具有明確的法律依據。該法於2021年生效，條文賦予海警在其主張「管轄海域」內的高度執法自主權，包含對涉嫌違法的外國船舶進行登臨、臨檢、驅離、拖離與扣押、以及在主權、管轄權或安全遭到侵害之情況下，得使用包括武器在內之「一切必要手

段」(第22條)；另外，內容也明訂在面對暴力抵抗、恐怖攻擊、走私、拒檢等情形下，海警並得依「必要程度」動用手持、艦載或機載武器(第47、第48條)。¹⁸上述條文都賦予其在未經中央授權情況下，即可行使武力手段逕行處置；由於執法行動具有高度主觀判斷，引發各國強烈擔憂中共正合法化其在南海的強制行動與擴張行為。¹⁹

(五)此外，中共也同步推動《海安法》修訂，並於2021年生效。其源自1983年

註18：同註2。

註19：Gregory B. Poling, "Force Majeure: China's Coast Guard Law in Context", Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies (CSIS), February 17, 2021, <https://amti.csis.org/force-majeure-chinas-coast-guard-law-in-context/>, visited date: 2025/6/25。

表二：中共《海警法》與《海安法》內容及影響比較

項目	《海警法》(11章84條)	《海安法》(10章122條)
時間	2021年2月1日施行	2021年9月1日施行
內容	規範海警職責、權限與執法手段，包含登檢、驅離及使用武力。	規範海上交通安全、船舶航行、港口管理、事故處理及救援措施、監管。
性質	準軍事法，結合行政執法與軍事行動，強化海警部隊執法權限。	海事法，強調航行管理、港口秩序及船舶活動的安全規範，涵蓋商業與軍事船舶。
適用範圍	適用於中共聲稱的「管轄海域」，包括南海、東海及臺海周邊。	適用於中共聲稱的內水、領海區域內。
立法目的	賦予海警更強執法權，為海上維權與準軍事行動提供法律依據。	強化對船舶的通行規範，擴大對特定類型外國船舶的監督權。
立法對象	主要針對海警部隊。	適用於所有進入中共沿海水域的國內外商船、軍艦、漁船、核動力船、特種船舶及危險品運輸船舶。
國際爭議	允許海警在中共專屬經濟區甚至公海執法，授權武力驅離外國船隻，引發美、日、菲律賓、越南等國強烈關切。	部分規範與《國際安全管理章程》(ISM)、《海洋法公約》內容矛盾，被質疑自行制定海事標準，並強加於他國。
對我影響	中共可藉法理依據強行執法，合理化對臺海的控制行動。	影響國際商業航運，可能導致我國船舶遭額外監管，影響臺海航行自由。

資料來源：參考Seema Pandey, “Two Years on: Maritime Traffic Safety Law of the People's Republic of China, and the Potential Marine Risks Today,” Miller Insurance, 10 September, 2023, <https://www.miller-insurance.com/articles/news-and-insights/two-years-on-maritime-traffic-safety-law-of-the-peoples-republic-of-china-and-the-potential-marine-risks-today/>, visited date: 2025/6/27；中共《海警法》、《海安法》條文，由作者自行彙整製表。

制定的航行安全法規，並進一步強化對沿海水域、國際航道的監管權限，其中授權中共對外國船隻行動進行監管，限制特定船舶的航行權利(第53條)；也要求特殊類型外國船舶進入中國大陸領海時，應事先向中共主管機關報告(第54條)。²⁰這些規範當然直接影響美國與其盟友在印太地區的軍事行動，特別是美軍在南海與臺海的「自由航行行動」(FONOPs)。透過兩法的相繼頒修，標誌中共已完成海警改革後的法律建構，使海警在爭議海域的行動更加法制化，藉塑造新的海洋秩序，進一步挑戰現行的國際法規範(如表二)。

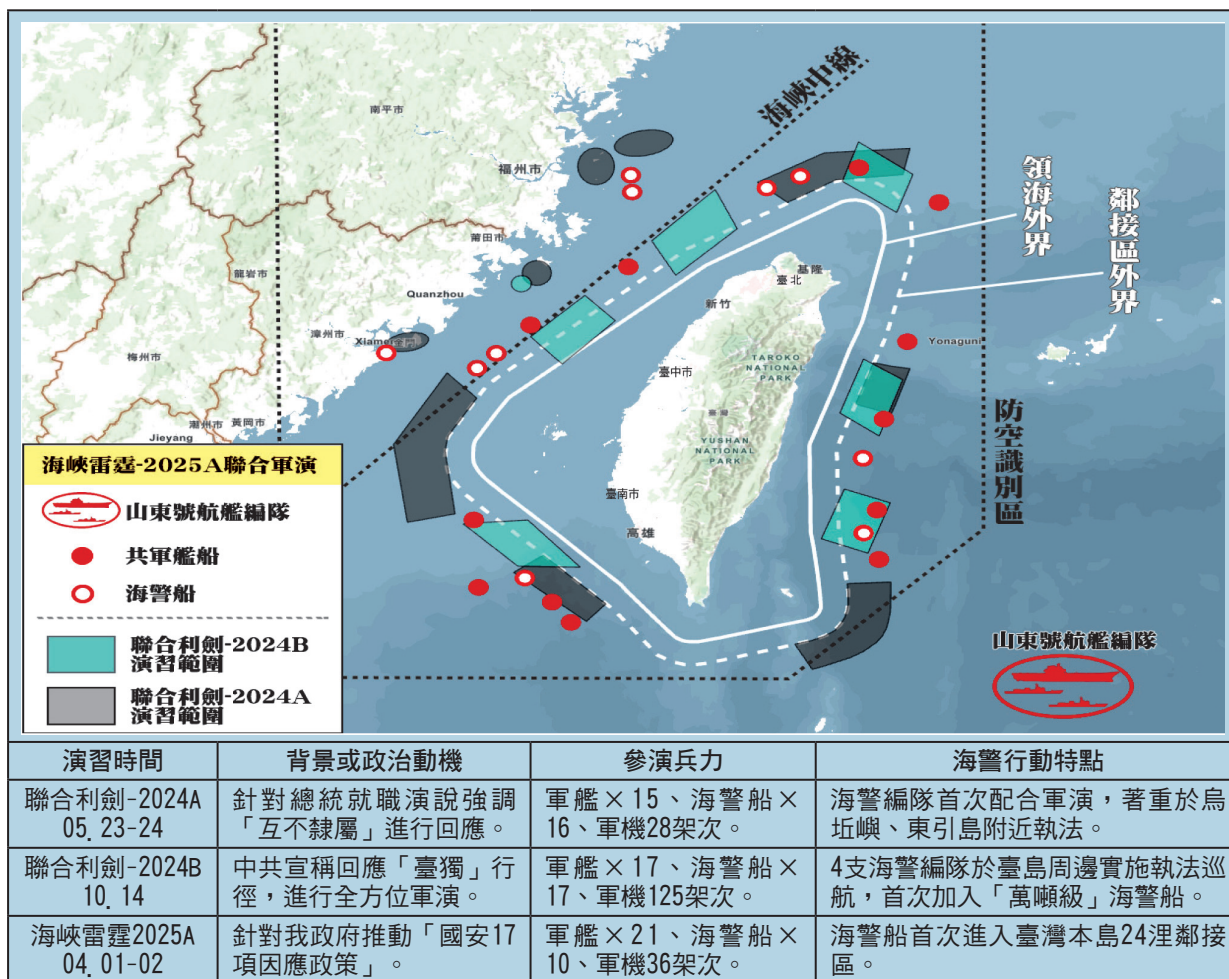
參、中共聯合軍演海警部隊運用策略

中共海警首次參與對臺軍演，始於2024年5月舉行之「聯合利劍-2024A」軍演，儘管官方並未明確表示海警行動與軍演直接掛鉤；然各方仍預判此舉象徵中共已將海警職能與軍事行動進行整合，藉由其在臺灣周邊海域部署，改變海峽既有的平衡態勢。²¹在後續「聯合利劍-2024B」及「海峽雷霆-2025A」等演習中，海警的參與程度正持續深化，也成為中共對臺軍事壓迫的海上武力要角，並擔任「要域要

註20：同註3。

註21：陳慧萍，〈美學者：北京恐常態化大型軍演 海警扮重要封鎖角色〉，中央通訊社，2024年5月25日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202405250017.aspx>，檢索日期：2025年6月21日。

表三：中共「聯合利劍」及「海峽雷霆-2025A」聯合軍演示意



資料來源：參考陳盈璇、林中瑛，〈淺析中共對我「統戰」新作為-由「聯合戰備警巡」視角觀察〉，《海軍學術雙月刊》（臺北市），第59卷，第1期，2025年2月1日，頁114；林克倫、張若瑤，〈蔡明彥：海峽雷霆-2025A展現共軍整肅內部仍能演習〉，中央通訊社，2025年4月9日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202504090168.aspx>，檢索日期：2025年6月26日，由作者整理製圖表。

港封控」的第一線任務(如表三)。以下就中共海警近二年參與軍演的背景、發展趨勢及其運用策略，逐項分述如後：

一、近年軍演背景及發展

(一)中共「聯合利劍-2024A」軍演在時間上緊扣我國政權轉移的重要節點。演習涵蓋金門、馬祖至本島周邊水域，模擬

聯合封控與海空制壓，試圖「對外主權宣示、對內戰略恫嚇」。從規模與動員態勢觀察，中共有意藉此推動對臺圍堵的常態化操作；加上演習期間，海警部隊於烏坵及東引附近海域執行綜合執法演練，部分海警艦艇則出現於臺灣本島西南部及東部海域，執行巡弋與「模擬驅離」任務，其

角色已從單純的執法主體，逐步轉向具備戰術輔助功能的準軍事力量。²²

(二)2024年10月14日，中共發動「聯合利劍2024B」軍演，內容除延續海空封控課目外，亦有規模擴大與戰力升級之勢，期間動用超過百架次共機及17艘共艦參與，更首次調動「遼寧號」航艦編隊參與，海警方面在則此次演習中扮演更重要的角色。當天，海警共派遣2901、1305、1303和2102共4個編隊(共計12艘海警船)進行「環臺巡航管控」，進行包括「驗證與識別、登船檢查、控制與驅離」等執法行動，這是中共首次在演習中實施此類行動；²³海警船也在6個劃定區域內活動，顯示其與海軍間協同作戰能力正在增強，亦強化其「第二海軍」角色定位。

(三)2025年4月1-2日，共軍舉行「海峽雷霆-2025A」聯合軍演，主要針對臺灣海峽中部與南部海、空域展開行動。演習共出動約36架次共機、21艘共艦(包含「山東號」航艦編隊8艘)，及10艘海警船參與，特別強調對港口、能源設施等戰略目標的壓制模擬，也聚焦於關鍵區域與咽喉要道的控制演練。²⁴演習全程，共機在臺

海上空演練戰備巡航與電子干擾模擬，海軍艦船則負責封控航道與模擬精確打擊臺灣西岸關鍵設施；火箭軍則進行遠程火力模擬支援，搭配海警部隊同步執行偵巡、查證與驅離任務，並與軍艦形成互補態勢非常明顯。

二、海警部隊在軍演中角色

(一)中共海警歷經職能合併及組織改隸後，其性質、裝備、訓練方面皆高度軍事化，武裝力量與規模獲得快速提升，使得中共在海上維權、「平戰結合」的概念中，讓「海警為第一線、海軍為後盾」的協同模式更為密切高效；²⁵而《海警法》與《海安法》之意義，在於給予其明確其執法權責與保障，更透由海警擁有強大力量的「執法者」角色，讓中共得以挾法律戰做為武器，更靈活地在海上維權與爭議處理上，爭得勝算與主導權。

(二)依《海警法》(第25條)規定，省籍以上海警機構可逕行劃設「海上臨時警戒區」，儘管表面上屬行政執法性質，但亦包含軍事用途；²⁶特別是在軍演期間，海警部隊可藉演練執法之名，封控我戰略航道、限制外國船舶與商業航行自由，為

註22：楊太源，〈共軍三次「圍臺軍演」的差異性〉，中共研究雜誌社-時事評析，2024年5月27日，<https://iccs.org.tw/News-Content/183>，檢索日期：2025年6月27日。

註23：陳盈璇、林中瑛，〈淺析中共對我「統戰」新作為-由「聯合戰備警巡」視角觀察〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第59卷，第1期，2025年2月1日，頁119。

註24：Tai-yuan Yang and K. Tristan Tang, “‘Strait Thunder-2025A’ Drill Implies Future Increase in PLA Pressure on Taiwan”, China Brief, Vol.25, No.7, April 11, 2025, pp.13~21。

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，2021年6月1日，頁11~12。

註26：同註2。

共軍的「反介入/區域拒止(A2/AD)」作戰架構提供掩護與延伸。凸顯中共將《海警法》的行政執法權限，靈活轉化為「法律戰」與「戰時支援」的雙重工具，成為中共在「灰色地帶襲擾」及低強度衝突中，強化控制力的關鍵一環。

(三)海警於歷次軍演的角色正呈現明顯變化，行動範圍也由特定水域，逐步擴展至臺灣本島周邊及離島海域；尤自「聯合利劍-2024B」演習開始，中共海警明確擔任要港、要域封控任務，同時與軍方之「聯合戰備警巡」亦顯常態化。整體而言，海警部隊已從輔助性質演變為中共對我戰略壓制行動的前沿力量，演習內容亦從單純巡航轉變為具針對性的封控與「灰色地帶襲擾」。

由於海警部隊可憑其能力為海軍提供關鍵情報，以填補戰術上的空隙，並驗證與軍方的戰場協同能力，這使得其由原本的輔助性角色，轉變為共軍對臺作戰的一部分。預判未來海警部隊將在臺海周邊擔任「常態常駐」的前沿戰力，並隨著執行更多實際任務(常態執法、臨檢、扣押)，進一步壓縮我國的反應時間；對此，國軍及海巡部隊不能不預做準備。

肆、中共海警巡航執法對我國家安全之影響

觀察中共近年對我國進行之聯合軍演

，可見其日益重視《海警法》與《海安法》之實際運用，不僅成為海警海上執法依據，更成為其對臺軍事行動準則之一。有關對我國國家安全之影響，摘述如后：

一、強調「一中原則」，加速「臺海內海化」

(一)海警在共軍聯合軍演中的運用，顯示其對臺海戰略的調整，並在臺海建立法理與實務的「內海化」基礎，進一步推動「一中」原則在海洋空間的落實。以往，中共主要依賴外交與經濟等手段壓迫、促使我國的國際孤立；如今透過海警船舶加入行動，欲直接塑造臺海為「中共管轄海域」之地位，這不僅改變中共對臺戰略的態勢，也使得國際社會在應對中共海上行動時，面臨更大的挑戰。

(二)自「聯合利劍-2024B」演習起，「快速部署及巡航等要域、要港封控」成為海警演練重心；而「海峽雷霆-2025A」演習時，海警除「聯合封控」訓練外，亦加強於臺海周邊海域之「查證識別」、「攔檢扣押」等課目，顯示中共積極建立及完善海警部隊對臺海周邊的投射能力，似乎更強化其對我國海軍與海巡之應對能力。透過此類巡航方式，中共也意圖逐步降低國際社會對臺灣海峽為國際水域的認知，使其變成中共實質控制的海域；再者，將使我國與國際海運間漸進適應「中」方海警執法模式，使各國逐步接受中共對該

海域的管理權，此將導致我國在國際輿論與安全態勢上更被孤立。

二、進行「要港封控」截斷我國經濟命脈

(一)我國係一島嶼經濟體，超過百分之九十九的進、出口貨物量都透過海運輸運。根據我國財政部關務署統計，我國2024年國際商港進出口貨櫃裝卸量近1,400萬貨櫃數，其中高雄港做為我國最大國際港，在全國商港中占比百分六十六，更是我國與美日歐主要貿易夥伴之間的關鍵聯繫點。²⁷國內各港口則負責臺灣各區域的進出口貨物流通；因此，任何對這些港口的封鎖或干擾，都將直接影響我國的國際貿易與經濟運行。目前中共海警船主要負責進入臺灣周邊水域，對進出港口的商船進行監視與巡察，並強化對本島航運通道的掌控；若結合其海軍艦艇外圍支援，將形成完整的海上封鎖態勢。

(二)中共海警此一作法正與《海警法》第17條密切相關。中共長期以來在南海對菲律賓、越南等國家透過海警部隊進行相同戰術的高強度巡邏，營造對該海域的實質管轄權。再證諸中共在歷次演習作為，明顯試圖在臺灣周邊水域建立相同運作模式，戰時可能的「常態化監管機制」，將讓我國的商業航運受到中共執法力量的干擾，除進一步削弱國際航運對我國的支

持，並迫使我政府在經貿政策上面臨更大的壓力。

三、以「灰色地帶襲擾」合理化軍事行動

(一)中共海警的行動目標是透過模糊執法與軍事行動間的界線，製造「灰色地帶襲擾」，使我國與國際社會在心理與法律層面被動接受中共的管轄權威，最終合理化更大規模的軍事行動。尤其當中共海警在臺海周邊海域執行巡航時，更可以執法為名拒止外國軍艦或商船進入特定海域，這一策略可為中共未來軍事侵略行動取得合法框架，更可以在臺海衝突升級時，聲稱行動是對「違法入侵」的正當回應。

(二)尤其，中共在聯合軍演中刻意強調海警演練「查證識別」、「警告驅離」、「攔截扣押」等課目，並宣稱此類行動屬於「海上維權」範疇，也援引《聯合國海洋法公約》(UNCLOS，以下簡稱《公約》)中「沿海國管轄權」條款，為封控行為披上國際法外衣。長期來看，這一策略正逐步導致國際社會接受中共在臺海的管轄權，這正是其推動「臺海內海化」的關鍵。正如中共進行「聯合利劍-2024A」軍演時，菲律賓國防部長鐵歐多洛(Gilberto Teodoro)在受訪時指出，「中共在臺海軍演屬於「內部事務」(Internal matter)」，²⁸顯見中共對臺海的連續操作正

註27：〈國際商港貨櫃裝卸量〉，交通部統計查詢網，2025年3月25日，<https://statis.motc.gov.tw/motc/Statistics/DisplaySeq=204>，檢索日期：2025年6月25日。

逐步獲得一定效果，也成為對我國主權與區域秩序的實質挑戰。

四、「執法」常態化，「認知分化」國人對政府信任

(一)自2024年2月14日「金門近海快艇翻覆事件」後，中共迅速強化其在金廈水域的執法行動，18日，海警局宣布對該水域展開「常態化執法巡查」，並在隨後數月內，對我國漁船及民間航運進行登檢、驅離與扣押行動；且自2月至7月間，中共海警在金廈水域就進行十餘次常態化執法巡查，包括「初日號」遊輪遭登船檢查、「大進滿88號」漁船遭扣押等事件，均造成中共在金廈水域執法之既成事實。這些動作標誌著中共海警正將《海警法》與《海安法》的條文逐步落實，並取得階段性成果。預判中共在後續軍事演習中，都會將「金廈模式」擴展至臺海，為未來實質控制海峽奠定基礎。²⁹

(二)此類模式核心在於，相比過往軍事性質的直接威嚇，海警執法行動更能避免觸發國際反對輿論；而當中共以「執法」為名義進行行動時，國際社會難以採輿論、甚至傳統軍事反應加以對抗，而只能在法律與外交層面進行回應，反而進一步

限制反制空間。此外，「金廈模式」的另一個關鍵作用，是透過心理戰與認知戰，影響我國民眾對政府的信任。當我國漁船與商船不斷遭受中共海警巡查或扣押，而政府應對措施顯得有限時，民間輿論便將轉向內部批判，產生「政府無能」觀感。³⁰如此，民眾將會對政府逐漸失去信心，並認為「中共的行動難以阻擋」。這種影響不僅削弱了政府的執政正當性，也進一步瓦解民眾的團結，使內部分化，政府也將難以對民眾進行精神動員及韌性建立。

伍、我國反制作為建議

面對中共藉《海警法》與《海安法》推動「灰色地帶襲擾」，逐步擴張其對我國海域的控制，我國可從外交、法律、輿論與資訊等面向多管齊下應對，以強化防衛韌性、形塑有效防線。對抗中共「文攻武嚇」挑釁，相關作法如后：

一、強化國際戰略溝通，爭取友我國支持

(一)我國必須持續透過國際輿論發聲，強調中共海警行動不僅威脅我國，也影響國際航運與印太地區的航行自由，促使國際社會對此表態，爭取更多國際盟友支

註28：黃凡甄，〈菲律賓防長拒絕評論中國軍演 稱臺海局勢是「內政」〉，中央廣播電台，2024年5月24日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2207204>，檢索日期：2025年6月25日。

註29：揭仲，〈中共於金門禁限制水域船艇翻覆事件中的法律戰作為〉，奔騰思潮，2024年2月23日，<https://www.lepenseur.com.tw/article/1658>，檢索日期：2025年6月26日。

註30：李澄欣，〈臺灣漁船遭中國大陸海警帶走，北京的「勇於鬥爭」與臺北的「息事寧人」〉，BBC NEWS中文，2024年7月3日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-69166922>，檢索日期：2025年6月26日。

持。透過與美國、日本、澳洲、英國、加拿大等「印太戰略夥伴」合作，譴責中共對臺海周邊海域的法律戰與執法行動，以增強國際社會對中共的牽制力。³¹

(二)此外，在國際輿論戰場上，資訊傳播的主導權至關重要。我國應透過國際記者會、專題報導，多方面與世界各國主流媒體如美國「有線電視新聞網」(CNN)、英國廣播公司(BBC)等，揭露中共海警如何利用《海警法》對我國漁、商船施加壓力，分析中共如何改變臺海現狀，並以多語種傳播策略將相關報導推廣至全球，進一步防止中共透過資訊操控，掩蓋其軍事行動的本質。

二、援引國際法規，爭取法律戰主導權

(一)我國必須採取多層次策略來強化與美國、日本及東南亞國家的海上執法與巡邏合作，例如2021年3月26日我國「駐美國臺北經濟文化代表處」(TECRO)與「美國在臺協會」(AIT)簽署的「海巡工作小組(CGWG)瞭解備忘錄」便是深化合作的基礎；另透過情報共享與聯合巡邏機制，提高對中共海警行動的監控與應變能力。

³²2024年6月，我國海巡署派遣「新竹艦」執行「西太平洋公海漁業巡護任務」，深化與美、日、澳等印太夥伴國之海上執法合作互信就是一例。且當時適值「環太平洋軍演(RIMPAC)」前夕，該艦停靠夏威夷港進行整補，也引發議論；³³雖然我國未被納入演習邀請名單，然此舉亦可視為透過「非軍事單位」之身分，低調嵌入區域安全合作架構中，實現對該演習行動範圍的「周邊性參與(Peripheral participation)」。

除進一步在多邊合作互信機制下，建立「國際秩序守護者」的角色定位外，亦藉此反制中共意圖對臺灣周邊海域進行「模糊化管轄」與「製造既成事實」的擴張戰略。

(二)除了外交與輿論戰，政府應在法律層面與東南亞國家合作，透過《公約》對中共海警的「執法行動」提出抗議，並利用國際法律機制進行仲裁，以國際法為依據確保我國在區域內的海洋權益；同時，亦應強化海巡與海軍的聯合巡邏，以確保海域安全，主動應對中共的壓迫行徑。

³⁴再者，對於中共聯合軍演對我實施之諸般「封控」演練作為，亦應依聯合國大會

註31：林政榮，〈中共認知作戰升級—瓦解臺灣人國家意志和認同〉，上報，2022年9月21日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=154266，檢索日期：2025年6月25日。

註32：林詠青，〈臺美海巡合作 學者：反制中共海警法不當擴權〉，中央廣播電台，2021年3月26日，<https://web01.rti.org.tw/news/view/id/2095322>，檢索日期：2025年6月26日。

註33：Jonathan Chin, "Hsinchu Vessel Anchored in Honolulu for International Operation", Taipei Times, Jun 13, 2024, https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2024/06/13/2003819272?utm_source=chatgpt.com, visited date: 2025/7/5。

註34：翁明賢、詹祥威、李寓心、蔡秉言，〈中國大陸海上交通安全法施行之影響及我國因應策略之研究〉(高雄市：海洋委員會，2022年)，頁57。

3314號決議內容，³⁵強調中共對我之「準侵略行為」，呼籲國際社會關注此行為升級風險，進以爭取國際支持。

三、發展替代航道，積極突破封鎖

(一)面對中共「要港封控」威脅，我國須積極爭取與周邊國家強化區域海運合作，確保貨輪與能源運輸船隻在臺海、巴士海峽、南海至西太平洋的航線安全。如與菲律賓合作強化巴士海峽航道安全，確保至東南亞貨物運輸不會因中共海警行動受阻。同時，政府可與美、日等盟友建立戰略物資儲備機制，確保在緊急狀態下能透過空運與盟國提供能源與物資援助，降低中共封鎖帶來的衝擊。

(二)此外，我國應發展港口多元化戰略，將主要貨運比重從高雄、基隆進一步拓展至臺中、臺東、蘇澳等港口及東部機場，發展能源與戰略物資轉運備案，使海、空運調度更具彈性。透過這些行動，應可有效降低中共海警對我國經濟活動的影響，確保對外貿易與能源供應，不會因中共封鎖而受挫。

四、善用新興媒體，反制中共認知分化手段

(一)中共不僅透過軍事施壓，亦透過

媒體與錯假訊息、爭議訊息影響我國民眾認知，使民眾逐漸對其海警行動「無感」，最終削弱對政府的信任與支持。因此，政府須善用新興媒體媒介，強化國人對中共資訊戰的應對能力，並加強媒體素養教育，提高民眾對假訊息的辨識能力。此外透過與行政院事實查核機構、科技公司合作，建立快速回應機制，政府可以針對中共所散播的錯假訊息進行即時澄清，確保社會大眾在面對中共認知作戰時，能夠具備足夠的「媒體識讀(Media Literacy)」能力，³⁶避免中共透過認知滲透、資訊落差、數量攻勢、影響訊息平台演算法等手段，產生「迴聲室效應」³⁷，影響我國內部政局穩定。

(二)目前，我國政府中央及主要海事機構(海洋委員會、海巡署等)，雖針對中共《海警法》與《海安法》、軍演與「灰色地帶襲擾」等議題進行分析研究，並有諸多深入精闢之文獻成果，然鮮少見到相關議題之文宣說帖。換言之，相關機構雖能在特定事件發生時及時發布資訊與新聞應對，但缺乏針對一般民眾進行科普教育的管道與工具。因此，政府應善用官方之權威性，發揮教育的「領頭羊」與「整合

註35：〈侵略定義〉，聯合國，1974年12月14日，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-3314%28XXIX%29>，檢索日期：2025年7月6日。

註36：劉宗翰，〈論社群媒體的安全議題及因應之道〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第54卷，第1期，2020年2月1日，頁121。

註37：迴聲室效應(Echo Chamber)意指社群網站透過數據演算法，僅給予使用者偏好的訊息內容，使其認知侷限於特定思維或立場，若出現不同訊息，則會產生認知衝突。

」功能，透過與媒體從業人員合作方式，製作科普素材，確保內容之正確與完整，以強化全民對我國國家安全議題的認識與警覺。

陸、結語

《孫子兵法·謀攻篇》有云：「知彼知己，百戰不殆。」當前中共以《海警法》與《海安法》為法律外衣，結合法律、執法與軍事手段，藉海警推動「灰色地帶襲擾」，正逐步蠶食我國海洋權益與國家安全邊界。若未能準確掌握中共戰略布局與政治意圖，我國在政府決策與民眾認知上恐將產生錯誤判斷與應對落差，不僅削弱國人抗敵意志，更可能導致戰略應變失據。因此，唯有通盤理解中共「三戰」與「認知戰」整合運用的模式，方能確保全民國防具備足夠因應的韌性。

國人對「認知」的落實，不止於情報與軍事評估，更需仰賴全民理解與社會共識的深化。《論語》指出：「民可使由之，不可使知之」，在今日正為極權體制所奉行；而我國做為自由民主國家，其安全根基恰恰在於資訊透明與輿論參與；因此，政府應積極主導輿論戰場，揭示中共「以法為器、以警為軍」的「灰色地帶襲擾」模式，運用多語種、跨媒體方式強化國內外敘事主導權，避免國內社會因不明就裡而喪失警覺，致受其認知分化策略操弄

，動搖內部團結。

面對共艦與海警日益升高的施壓與進逼，我國不能被動因應，而應從全局出發，在法理上主張權利、在外交上爭取支持、在軍事上維持威懾；同時，加強各部會橫向聯繫，發揮「同島一命」精神，鞏固心防與凝聚抗敵作戰意識，以建立國家危安意識與判別假訊息識別能力。另應結合全民防衛體系，擴大國家安全的社會動員基底，如此才可打破中共「模糊戰爭邊界、壓縮我方反應空間」的策略設計，在確保主權與自由之餘，建立起具有韌性、透明且團結一致的國家安全防護網。面對未來變局，唯有從制度、民心與行動三方面同步備戰，方能堅守國家尊嚴與海洋權益的底線，確保國家長治久安。



作者簡介：

張子揚少校，國防大學政治作戰學院102年班、國防大學陸軍指揮參謀學院114年班，曾任曾任陸軍專科學校學員連輔導長、陸軍三三化學兵群偵消營政戰官、國防部心理作戰大隊第一中隊副中隊長，現服務於國防部政治作戰局。

林政榮中校，國防大學政戰學院90年班、國防大學政研所碩士93年班、國防大學政研所博士104年班、國防大學陸軍指揮參謀學院106年班、國防大學戰爭學院111年班，曾任陸軍裝甲586旅政戰綜合科長、陸軍第一地區支援指揮部及陸軍第三地區支援指揮部彈藥庫政戰處長、陸軍司令部政參官，現服務於國防大學共教中心。