

從「權力不對稱」結構檢視 我國海事交流合作演進

The evolution of Taiwan's maritime affairs exchange and cooperation strategy is examined within the context of a "power asymmetry" framework.

林韋呈 先生

提 要：

- 一、我國於2008年與中共簽署《海峽兩岸海運協議》後，積極進行兩岸海洋事務合作，此後由海巡署與對岸海事局共同辦理海上聯合搜救演練；自2010至2014年間，雙方輪流舉辦多場次演訓，在維護航行船舶、人命及環境安全前提下，整合兩岸搜救資源，完備合作機制。
- 二、2021年，我國也與美國簽署《設立海巡工作小組瞭解備忘錄》，此項屬「臺美海巡合作」的正式協議，雙方聚焦在強化海洋資源保護、打擊非法及不受規範的漁業活動，並就聯合海上搜救等領域共同合作，以確保印太地區的繁榮與穩定。
- 三、儘管我國海巡單位與美、「中」雙方一直保持一定程度交流合作，惟隨著美、「中」關係、兩岸氛圍驟變，及中共海上「灰色地帶戰術」的開展，我國在國際海事交流機制也做出調整。基於加強國家整體海洋維權效益，職司海域執法的海巡署與擔負海疆防衛的海軍，勢將有更多合作並依任務屬性相互支援，俾將維權效益極大化，才能效管理並維護海洋秩序及安全。

關鍵詞：海洋政策、權力不對稱、海事交流、平戰轉換

Abstract

1. The "Cross-Strait Maritime Joint Search and Rescue Exercise" embodies a collaborative maritime initiative between Taiwan and the Communist Party of China (CPC), established subsequent to the signing of the "Cross-Strait Maritime Transportation Agreement" in 2008. These exercises are primarily dedicated to ensuring vessel traffic safety, preserving human lives, and protecting the environment through the coordination of search and rescue resources from both sides.

2. The “Taiwan-U.S. Maritime Patrol Cooperation” represents an official agreement between Taiwan and the U.S., stemming from the “Memorandum of Understanding for the Establishment of a Maritime Patrol Working Group” signed in 2021. This agreement protecting marine resources, eliminating illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing, and fostering collaboration in areas such as Joint Maritime Search and Rescue (SAR). Ensuring the prosperity and stability of the Indo-Pacific region.
3. In response to the rapid shifts in U.S.-China relations and the implementation of the Chinese Communist Party’s maritime “gray zone strategy” at sea, Taiwan has adapted its international maritime exchange mechanisms. The objective of these adaptations is to safeguard and optimize Taiwan’s maritime rights. Consequently, the Taiwan Coast Guard Administration (CGA), responsible for maritime law enforcement, will collaborate closely with the Taiwan Navy, responsible for maritime defense. Both entities should extend mutual support in their respective domains to enhance the efficiency of protecting Taiwan’s national maritime rights and interests.

Keywords: Marine Policy, Power Asymmetry, Maritime Affairs Exchange and Cooperation, Peacetime-wartime shifting mechanism

壹、前言

「海洋事務」的範疇多樣且廣泛，舉凡人類對海洋的使用所產生的事務均屬之，其中包括環境、管理、安全、外交、文化、產業觀光等，由於極具國際性，亦為我國接軌國際的重要管道之一。¹一直以來，我國是擁有豐厚海洋資源的海島國家，儘管身處在大國博弈中的地緣政治壓力下，為能夠有效維護國家的海洋權益，我國自應積極參與各項海洋相關國際組織，與世界各國攜手推動海洋治理及跨國合作，以彰顯民主自由的存在價值，同時善盡

國際社會成員責任。如2004年我國正式成為「中西太平洋漁業委員會(Western and Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC)」會員，其目的即是在維護該洋區的漁業利益，並與其他會員國共同致力漁業資源的永續管理。²

「海洋事務合作」從字面解釋，指的就是國家運用其海事機關與其他國家進行交流，或與他國訂定海洋治理等合作機制，以維護彼此共同的海洋利益。以我國現況而言，最顯著的例子是透過「海巡外交」的方式，與其他國家簽署合作協議，如2010年海巡署與中共海事局即進行相關合

註1：海洋委員會編，《2020國家海洋政策白皮書》(高雄市：海洋委員會出版，2020年7月)，頁96-99。

註2：〈中西太平洋漁業委員會(WCPFC)〉，外交部網站，2018年3月13日，https://subsite.mofa.gov.tw/igo/News_Content.aspx?n=163B8937FBE0F186&sms=53182B822F41930C&s=9CC9DEE82D96D5DB，檢索日期：2023年11月27日。

作交流，當時雖非官方正式簽署協議，但雙方仍從實際的需求著手，逐步從「交流」提升至「合作」階段並行之數年；然而近年隨著兩岸關係的氛圍改變，過往的合作機制幾已完全中斷，十分可惜。目前我方則持續加強與美國及周邊其他國家進行海洋事務合作，以確保海洋主權，如2019年我國與帛琉、諾魯等國簽署《海巡合作協定》(Coast Guard Cooperation)；2021年3月與美國簽署《臺美海巡合作備忘錄》(Coast Guard Working Group, CGWG)等，³都是我國強化國際海事合作的例證。

當前國際氛圍一片反「中」聲浪，連帶牽涉兩岸互動及地緣關係發展，未來將如何影響我國海洋戰略，及與周遭國家的海洋事務合作方向，殊值進一步探討。因此，本文從「權力不對稱」角度出發，並以我國與其他國家在實質的海洋事務交流為背景，探討我在國際海洋合作的交流現況，並藉觀察與其他國家海事合作交流的變化，歸納在此變遷下所需具備的應處能力。國際情勢瞬息萬變，我國除應持續拓展國際海事交流，深化與友邦間的合作機制外，亦應加強海巡與海軍的分工合作、強化國家海上維權能量，方能遂行國家整體海洋戰略，並將海洋維權效益最大化，

這也是撰寫文的主要目的。

貳、「權力不對稱」結構下中、小國家的外交選擇

自2018年美國對中共開啟「貿易戰」以來，美、「中」兩大強權間的競爭越來越激化，不僅牽動著全球局勢的改變，也讓其他中、小型國家不得不在大國博弈之間，找尋最安全的外交應對方式；此舉也使得各種國際合作關係，彼此不斷更迭並相互改變。針對大國競爭情勢下，中、小國家能做出的外交選擇，分述如下：

一、當下國際關係學界最熱門的討論話題，不外乎是崛起的中共是否將取代美國成為全球霸權，⁴依「權力轉移」理論來看，處於正在衰退但仍具有優勢的美國，為了鞏固自身的國際優勢，將會盡全力阻止中共崛起，以避免其取代自身的霸權地位。⁵即便在2023年11月15日，美國總統拜登(Biden)與中共領導人習近平終於在「APEC」領導人會議見面，但由整體氛圍看來，兩大國間仍在許多問題上存在差異；⁶然就現況觀察，咸信美、「中」兩國未來仍將維持著常態性的競爭關係。至於在權力轉移的過程中，身處在大國間的中、小型國家，往往亦扮演重要的角色，因

註3：蘇永耀，〈臺美海巡模式 鞏固我與太平洋島國邦誼〉，《自由時報》，2021年3月30日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1440175>，檢索日期：2023年11月26日。

註4：胡敏遠，〈論東中地緣政治結構遞變與美、「中」兩國權力轉移〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第57卷，第5期，2023年10月1日，頁6-8。

註5：吳玉山，〈權力轉移理論：悲劇預言？〉，《國際關係理論》(臺北市：五南出版社，2011年)，頁390-393。

註6：〈拜習眼中的兩個不同世界 仍稱習近平為「獨裁者」〉，聯合新聞網，2023年11月19日，<https://udn.com/news/story/123822/7584055>，檢索日期：2023年11月29日。

附表：我國海事交流合作一覽表

交流合作項目	具 體 內 容
兩岸海上聯合搜救演練	以維護航行船舶、人命及環境安全為前提，積極整合兩岸搜救資源，維護船舶航行安全，完善搜救合作機制之海難搜救實體演訓。
臺美海巡合作	以保護海洋資源、減少「非法、未報告及不受規範」之漁業行為、參與海上聯合搜救及海洋環境汙染應變等海事合作備忘錄。
海巡合作協定	海巡機關與南太平洋友邦進行雙邊海巡合作，並在海洋事務上進行海域安全相關議題交流。
公海巡護	參與國際海事合作組織，與成員國共同合作推動養護管理相關海域並建立公海相互登檢機制，以尋求漁業資源之永續利用。

資料來源：參考林勁傑，〈陸不開心 兩岸聯合搜救演練破局〉，中時新聞網，2018年10月26日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181026000166-260302?chdtv>；〈臺美召開「臺美海巡工作小組」首次會議，為雙方海事合作開啟新篇章〉，外交部，2021年8月11日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=96258；吳昇鴻，〈捐贈吐瓦魯2艘巡防艇 外交部：深化海巡合作〉，中央通訊社，2023年7月28日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202307280200.aspx>，檢索日期：2023年11月23日，由作者彙整製表。

為渠等國家選擇跟哪個大國結盟的決定，將可能會改變地區的安全秩序與穩定，連帶影響到兩強間權力轉移過程的結果。

二、在兩大強國競合環境下，不少學者透過研究東亞國際政治案例，提出「權力不對稱」結構理論做為探討中、小型國家的外交策略；研究認為，在「不對稱」條件下，大國往往需要贏得小國的尊重，但小國卻會對大國行為過度警惕，也導致對國家安全經常感到焦慮。⁷也有學者分析指出，身處大國旁邊的中、小型國家由於實力懸殊的原因，往往被迫在抗拒或屈服下做出分類選擇，歸納包含「抗衡(Balance)」與「扈從(Bandwagon)」兩種應對策略，或是採取介於「抗衡」與「扈從」間的「避險(Hedging)」方式，即一邊實施內部與外部平衡，一邊與大國交好的彈性手段，⁸為的就是爭取國家最大的

生存空間。

三、檢視既有文獻，有關中、小型國家在選擇對大國採取「抗衡」或「扈從」的避險政策時，實力差距、安全威脅及歷史背景，都是影響國家戰略決策的主要原因。「兩大之間，難為小」，映照我國除了身處地緣政治的大國博弈壓力外，還有著與中共錯綜複雜的兩岸關係，任何政策上的往來及互動，都將對國家安全、經濟發展、內政與外交關係等具有關鍵性影響，稍有不慎更可能牽動整個東亞局勢與國際關係的平衡、穩定；因此，政府在政策制定上，需更加謹慎務實，避免造成區域緊張情勢升高。

我國面對美、「中」全面競合、對抗的大環境下，儘管與美國關係良好，但仍與中共存在複雜的政、經關係，以及對岸始終未見放緩的軍事威懾壓力；而國際間

註7：Brantly Womack, *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry*(New York: Cambridge Univ Press,2006), p.295。

註8：包宗和、吳玉山主編，〈權力不對稱與兩岸關係研究〉，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》(臺北市：五南出版社，2009年)，頁38-41。

普遍的「一個中國」政策，更使我國在外交事務上難以正常施展。但即便當前外在環境不如人意，我們仍可藉由與其他國家在特定議題上的交流互動，拓展國際事務的合作空間。政府及領導人基於國家安全與全民福祉，更應藉由積極參與全球海洋事務合作議題，以最大的限度爭取主權及海洋權益，同時與對岸賡續維持一定程度的交流合作，並降低對抗氛圍，同時避免明確選邊靠攏，方能確保國家長遠利益。

參、我國參與的國際海洋事務合作

海洋事務具高度的國際性及涉外性，尤其在海洋權利主張及海域執法等維權議題上，極易引起周遭國家的高度關注。面對複雜的海域情勢，我國更需要在平和、理性的前提下，利用自身的地緣優勢，積極參與國際事務，踐履身為國際社會成員的責任；⁹並藉與周邊國家的海洋事務合作，務實拓展我國的國際生存空間。以下就我國與其他國家的海事交流與海巡合作協定內容(如附表)，分段說明如后：

一、海峽兩岸海上合作

(一)隨著國際間海上經貿及交通日益頻繁，為維護海上人員生命、船舶和財產安全，各國陸續依照《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the

Law of the Sea, UNCLOS, 以下簡稱海洋法公約或公約)的規定，建立區域搜救合作機制，也參酌相關國際規範，建立航行安全及緊急事故處理程序。至於兩岸間因為政治體制及歷史因素，在1990年代初期，雙方都沒有官方接觸，期間對兩岸交流所衍生的事務性問題，雖有實際需求卻缺乏正式公權力介入處理，於是雙方分別在1990及1991年成立「海峽交流基金會」與「海峽兩岸關係協會」，並積極展開交流對話。¹⁰後續為保障兩岸人民權益、維護交流秩序，再陸續簽訂《海峽兩岸海運協議》(以下簡稱海運協議)及《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，¹¹明訂兩岸海運作業及共同打擊犯罪及司法互助與聯繫等事宜，至此隔絕近半世紀的兩岸關係，開始進入新的階段。

(二)兩岸簽署《海運協議》後，雙方即就海洋事務進行具體的合作對談，2010年共同舉辦的「兩岸海上聯合搜救演練」，更是雙方公務船舶首次進行實際的合作演練，其後以每2年輪流舉辦、共同參與的方式，於2012年在金廈海域、2014年在馬祖海域進行海上搜救演練。雙方合作演練的宗旨是以維護航行船舶、人命及環境安全為前提，積極整合兩岸資源，完善搜救合作機制，以確保兩岸間船舶航行安全

註9：海洋委員會編，《2020國家海洋政策白皮書》(高雄市：海洋委員會出版，2020年7月)，頁8。

註10：〈海基會簡介及沿革〉，財團法人海峽交流基金會，2023年3月10日，<https://www.sef.org.tw/article-1-3-100>，檢索日期：2023年11月28日。

註11：〈海協會與海基會恢復協商後的歷次會談〉，新華網，2015年8月23日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/23/c_1116343525.htm，檢索日期：2023年11月22日。

；惟2016年後，相關合作演練即因兩岸關係進入「冷和」而暫停，¹²迄今均未見和緩，影響所及亦包含各項交流所衍生的日常事務，對我國權力與利益損失，不可謂之不大。

二、臺美海巡合作備忘錄簽署

(一)我國海巡署與美國海岸防衛隊(U. S. Coast Guard)也有海洋事務的合作，如過往在海難搜救制度、人員訓練及設備部分，已有多次交流互動；我方亦有派員至美國進行海上救難訓練，同時向美國採購「搜救優選規劃系統」(Search and Rescue Optimal Planning System, SAROPS)¹³，並針對系統課程進行訓練。儘管雙方未有正式的海事合作簽署，但早已存在海上救難的交流基礎。¹⁴2021年，我國與美國開展進一步的海事合作，簽署《設立海巡工作小組瞭解備忘錄(Coast Guard Working Group)》，合作內容包含海洋資源保護、打擊「非法、未報告及不受規範(Illegal, unreported and unregulated

，IUU)」的漁業活動及海上搜救合作等領域。該備忘錄是臺、美雙方簽署有關海巡合作的第一項正式文件，隨後亦就簽署內容，積極保護海洋資源、打擊IUU活動等，進行更廣泛的合作。

(二)「美國在臺協會(American Institute in Taiwan, AIT)」強調雙方海巡工作小組的成立，是體現理念相近夥伴透過合作來克服日趨複雜的跨國問題，包括海事安保與安全，以及促進海事執法資訊的交換及國際合作。¹⁵備忘錄簽署後，雙方亦實際召開「海巡工作會議」，並針對海上執法、打擊非法漁業活動，以及聯合海上搜救等議題進行深入頻繁的交流。¹⁶另一方面，海巡署也進一步遴派人員赴美國「海岸防衛學院(United States Coast Guard Academy, USCGA)」受訓，除建立相互合作及人員交流管道外，¹⁷並藉此逐步強化雙方的合作關係。

三、南太平洋友邦海巡合作協定及公海巡護

註12：林勁傑，〈陸不開心 兩岸聯合搜救演練破局〉，中時新聞網，2018年10月26日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181026000166-260302?chdtv>，檢索日期：2023年11月22日。

註13：邱俊福，〈海難搜救 海巡引新利器〉，《自由時報》，2013年7月1日，<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/692860>，檢索日期：2023年11月26日。「搜救優選規劃系統」為美國海岸防衛隊所使用的搜救系統，於執行海上救生救難時，能在短時間處理大量資訊的平台，以及系統化儲存各項環境資料，包括電子海圖、搜救資源、船舶、海洋環境等，迅速進行漂流計算來訂定搜救計畫，歸納可能漂流的路線及地點，提高搜救效能。

註14：林廷輝，〈聚焦南海 美國「海岸防衛隊」進入南海後與人道救援合作〉，《自由時報》，2019年3月27日，<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/2740674>，檢索日期：2023年11月28日。

註15：〈美臺海巡工作小組推進海事合作共同目標〉，美國在臺協會，2021年8月11日，<https://www.ait.org.tw/zhtw/us-tw-cgwg-advances-joint-maritime-cooperation-goals-zh/>，檢索日期：2023年11月25日。

註16：〈臺美召開「臺美海巡工作小組」首次會議，為雙方海事合作開啟新篇章〉，外交部第145號新聞稿，2021年8月11日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=96258，檢索日期：2023年11月28日。

註17：吳書緯，〈臺美海巡合作推進 已送1學生攻讀美國海岸防衛學校〉，《自由時報》，2022年3月19日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3865078>，檢索日期：2023年11月27日。

(一)我國除與美國簽訂合作的備忘錄外，亦透過海巡機關與南太平洋友邦進行雙邊海巡合作，並在海洋事務上進行海域安全合作相關議題交流，拓展我與地區友邦國家的合作關係。其間包含與馬紹爾、吐瓦魯、帛琉、諾魯等國分別簽署「海巡合作協定(Coast Guard Agreement)」，藉此建立與太平洋友邦間鏈結更密切的安全合作關係，共同維護此區域的海事和平及穩定發展。¹⁸

(二)我國除與友邦建立海巡合作協定外，亦積極參與海事合作有關的國際組織，如在「中西太平洋漁業管理委員會(WCPFC)」，與成員國合作推動養護管理相關海域，共同尋求漁業資源之永續利用。自2004年我國成為該委員會會員以來，業已與美、紐、澳、日等國家建立公海相互登檢機制，我國亦派遣「巡護船」執行公海巡護任務，以保障我漁民捕魚權益，並落實公海漁業資源養護管理。¹⁹此外，也透過「中華臺北信託基金」名義深化各會員國交流，其目的即是欲結合《公約》中對於海洋生物資源保護合作的精神，共創雙邊互利互惠、提升發展國際及區域組織之具體效益，並增加我國國際能見度。

綜上所述，不論是從維護海上人命、船舶及財產安全的角度，或從漁業資源的

管理及海洋保育議題出發，我國與其他國家建立區域海事合作機制，都是對彼此有益的交流合作。即便兩岸相互所舉辦的「海上聯合搜救演練」因政治局勢而中斷，但我國仍與美國等盟國持續深化海巡合作，並逐步開展與南太平洋島國的海事合作，足見政府為強化我國海洋事務、拓展國際交流活動所做出的努力。

肆、我國對外海洋事務合作的轉變因素

目前我國最大的安全威脅仍是中共，且現階段兩岸關係中最重要的特徵是雙方的「權力不對等(Power Asymmetry)」和「相互衝突的主權要求(Conflicting Sovereignty Claims)」，此即綜合國力的懸殊差距與中共一直視我國為其主權一部分的要求。²⁰當前兩岸間既有合作也有衝突，人民雖有往來，卻也存在諸多限制，是在面對中共的應處策略上，我國仍需在「抗衡」與「扈從」的決策區間中，進行靈活操作，方能有助國家安全長遠發展。

基於中共始終對我國存在主權企圖，故當兩岸綜合實力差距變大之際，我國若朝「抗衡」方向傾斜，加上有其他大國表態支持我國抗「中」時，此一「抗衡」情形將更加明顯。²¹進一步言之，在「權力

註18：吳昇鴻，〈捐贈吐瓦魯2艘巡防艇 外交部：深化海巡合作〉，中央通訊社，2023年7月28日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202307280200.aspx>，檢索日期：2023年11月23日。

註19：謝明俊，〈海巡署專屬巡護9號 赴馬紹爾護漁〉，中時新聞網，2018年6月27日，<https://www.chinatimes.com/amp/realtimenews/20180627003441-260503>，檢索日期：2023年11月28日。

註20：吳玉山，〈兩岸關係的理論詮釋〉，《政治科學論叢》(臺北市)，第8期，1997年6月，頁259。

註21：同註8，頁41-43。

不對稱」結構下的兩岸關係，我國對中共採取偏向「抗衡」或靠攏「扈從」的策略選擇，某種程度上將取決於兩岸綜合實力差距，以及其他國家對我國的支持程度，基此，我們可進一步探討我國對外海事合作方向轉變的原因，歸納分析如下：

一、兩岸綜合實力差距

(一)兩岸現況是國際上罕見的特殊政治關係，隨著時間的推移，雙方在經貿、社會、文教等交流互動都互有往來，然而在軍事及政治上卻又處於極端的敵對狀態。中共自改革開放以後，其國家政策轉向以經濟發展為優先，並仿效許多國家市場經濟的發展作法，儘管仍存在貧富差距、區域發展失衡等既定的政經、社會問題，但不可否認的是，其經濟快速崛起，確實已使中共成為全球矚目的重要經濟體，而兩岸間的經濟總量差距亦隨之逐步擴大。

(二)就國家發展部分觀察，學界常以「綜合實力(Comprehensive Power)」(或綜合國力)做為衡量國家發展狀況和整體競爭力的重要指標。研究指出，按兩岸綜合實力水平比較，1994年我國尚有中國大陸五成以上的實力，到2016年比例已降至一成四左右，²²且差距仍在加大；若從經

濟總量來看，1990年我國經濟總量占比高達中國大陸的四成，惟至2022年僅剩百分之四，²³顯見雙方綜合國力的差距拉大。另一值得注意的是，2022年軍力排名，中共居全球第三，且依全球軍費支出比較，其2023年的軍費支出已達1兆5,563億人民幣(折合新臺幣近7兆)，為臺灣的11倍。²⁴可見兩岸綜合實力除持續擴大外，懸殊的落差更會使我國倍感壓力，不得不進一步思索新的因應對策。

二、國際社會對臺灣的支持

(一)無論國力或軍事實力，現階段全球仍以美國為首位，是以若要觀察國際社會對我國抗「中」的支持程度，從美國的態度的即可窺見一二。臺灣位居「第一島鏈」的中心，地緣戰略地位重要；一旦遭中共武力奪取，則美國防堵中共的「第一島鏈」將出現缺口，²⁵這也是美方對我支持增強的原因之一。再從中共開展「戰狼外交」伊始，中共與世界主要大國的關係就不斷向下探底，尤其與美國的關係更跌至40年來的最低點。²⁶現階段無論美、「中」關係如何變化，我國身處的地緣位置，對美國仍極為重要，這可由2022年美國公布的《印太戰略報告(Indo-Pacific

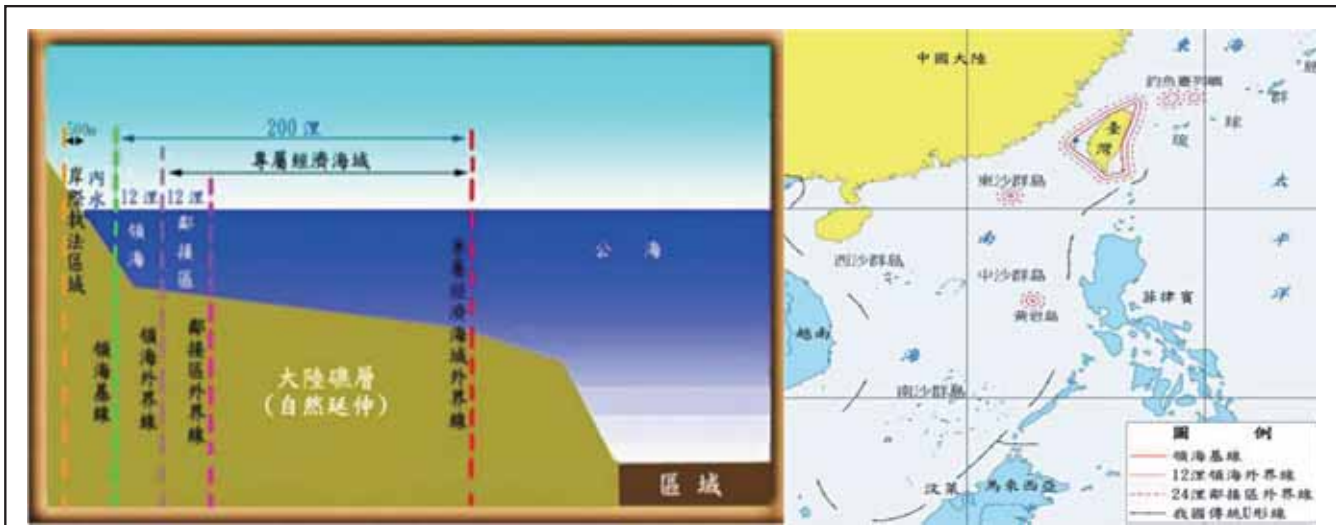
註22：張萌，〈1978年以來海峽兩岸綜合實力之指標評估、規律探析及趨勢預測〉，《臺灣研究集刊》(南京大學)，2020年第5期，2020年10月，頁23-24。

註23：〈臺灣應盡速擬訂對陸總體戰略〉，《工商時報》，2023年6月23日，<https://www.ctee.com.tw/news/20230623700235-431302>，檢索日期：2023年11月28日。

註24：陳鈺馥，〈中國軍費6.8兆為臺灣11倍 較去年大增7.2〉，《自由時報》，2023年3月5日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4229539>，檢索日期：2023年11月22日。

註25：鄭澤民，〈南海問題中的大國因素：美日印俄與南海問題〉(北京：世界知識出版社，2010年)，頁63。

註26：〈戰狼外交，是妙招還是損招？〉，洞傳媒，2021年3月31日，<https://taiwandomnews.com/%E5%85%A9%E5%B2%B8/7766/>，檢索日期：2023年11月29日。



圖一：我國領海基線、領海及鄰接區外界線示意圖(左為區域劃分)

資料來源：參考劉俊廷，〈從我國海洋政策淺談海域維權單位整合之芻議〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第57卷，第6期，2023年12月1日，頁43；〈執法範圍〉，海洋委員會海巡署，<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=5138&ctNode=891&mp=999>，檢索日期：2023年12月10日，由作者彙整製圖。

Strategy Report)》中，明確指出美國將與區域內外的夥伴合作，維護臺海和平穩定，包括支持臺灣及擴大美國海岸警衛隊與他國的合作，即可窺見端倪。²⁷

(二)我國的經貿及科技實力確實不容忽視，尤其在半導體產業上，晶圓代工全球市占將近八成、半導體封測技術也占全球近六成，而高端晶片技術如「10奈米」以下的先進製程更達到九成以上，凸顯產業的高競爭力；²⁸若加上近年國際間掀起新的AI科技風潮，²⁹我國在全球經濟實力不容忽視。做為國際社會的成員，我國在科技領域的突出表現，理應獲得更多的重

視與支持；然實情恐完全相悖。再從海事合作的角度來看，海洋資源的開發極大程度需仰賴科技，未來我國可運用升級的技術與其他國家進行海事交流，如海域、海洋工程技術及全球海洋綠能產業合作等，除提高國際能見度外，並彰顯國家存在無可取代之重要性。

三、國際海事的合作趨勢

(一)海洋面積占地球表面積百分之七十以上，加上海水的流動特質，比陸域具備更高度的流通特性，若遭到破壞或缺乏有效保育與維護，長期下來將嚴重影響海洋資源的永續運用。³⁰《海洋法公約》

註27：〈美印太報告 專家：臺美海巡合作制衡中國大陸灰色衝突〉，中央通訊社，2022年2月12日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202202120135.aspx>，檢索日期：2023年11月27日。

註28：劉佩真，〈從全球晶片荒 看臺灣半導體產業的戰略地位〉，《兩岸經貿》(臺北市)，第356期，2021年7月，頁4-7。

註29：廖賢龍〈AI風潮襲捲全球 半導體商機旺〉，聯合新聞網，2023年4月19日，<https://udn.com/news/story/7240/7108023>，檢索日期：2023年11月23日。

註30：戴昌鳳，〈何去何從？從氣候變遷看海洋生物的未來〉，《科學發展月刊》，第431期，2008年11月，頁34-39。

正式生效後，國際間開始對海洋資源的開發與管理進行規範，除了將《公約》納入國內法外，各國更依照此原則，將海域管轄權從領海、鄰接區陸續擴張至200浬的「專屬經濟海域(Exclusive Economic Zone, EEZ)」(如圖一)；同時，各國對於海上交通安全、救生救難、漁業資源管理、海洋環境維護、查緝走私與防範偷渡、打擊海盜及海上反恐等問題，也都寄予更高關注，³¹亦讓國際間的海洋事務互動，愈趨多元且複雜。

(二)隨著海洋事務的開展及海權概念的演進，各國也開始注重國家海洋政策，為因應不同的海洋環境局勢，國際海事合作也有了新的互動交流與競爭關係。我國雖因複雜的兩岸關係，造成外交施展空間受限，但與其他國家進行海事交流，則是另一個對外合作機會；政府也積極透過共同維護印太區域的和平穩定及發展之理念，成就我國與南太平洋友邦進一步的海事合作空間。換言之，未來政府仍將藉「海巡合作協定」等事務性的實質交流，持續深化與更多友邦的合作機制，提升我國戰略地位。

伍、我國海洋事務的挑戰及應處

由美國著名戰略學者馬漢(Alfred Thayer Mahan)的《海權論》內容觀察，

海權國家藉由對海洋的積極經略，掌握海上交通線以獲得凝聚力、商業利益和控制力，進一步帶來經濟和戰略的優勢。因此，以貿易為主的國家，應藉控制海洋的主要航線，掌握生產、海運、殖民地和市場來獲取大量商業利益；為了要能控制海洋，國家須仰賴強大的海上力量，包含強大的艦隊、商船以及發達的海外基地。³²簡言之，一個國家如果能有控制海洋的實力，則可有效的掌握世界資源及財富。

隨著「二戰」結束，發展中國家紛紛獨立，國際政治環境也變得更加複雜，因此國際社會亦催生出各種制度與規範。是以我國應積極與其他國家在海洋事務上進行交流，維持穩定的合作機制，並持續拓展外交空間，俾爭取域外大國及國際社會的支持，如此方能有效維護我國海洋的安全、穩定與發展。當前面對中共的軍事威嚇及彼此「不對稱」的兩岸情勢挑戰，我國應有更全面的海事戰略規劃，同時審慎觀察國際情勢並靈活因應。相關內容分析如后：

一、周遭海域情勢的挑戰

《海洋法公約》出臺以後，傳統海洋強權對海洋的控制有更多的法律限制，國際上對海上秩序及整體的海洋安全，也逐漸建立共識。³³在新的國際秩序下，一國想要維持海上優勢，已不再像以前可用船

註31：行政院海洋事務推動委員會，《海洋政策白皮書》(臺北市：行政院研究發展考核委員會，2006年)，頁46。

註32：石明軒、易承正，〈「21世紀海上絲綢之路」對中共海權發展之影響〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第57卷，第5期，2023年10月1日，頁45。

註33：Geoffrey Till, Sea power: A Guide for the Twenty-First Century (London & New York: Routledge, 2018), pp.20-48。

堅砲利的手段進行獨占，而是須與其他國家共同分享海洋的使用權。另一方面，《公約》雖對各國在海洋權利主張上有所規範，卻也開啟新的海權競賽；尤其中共亦藉此機會，透過海上執法機關的強化及「灰色地帶」戰略的搭配運用，對我周邊海域情勢產生新的安全威脅與挑戰。分析如下：

(一) 中共海上執法機關的強化

1. 隨著海權概念的多元發展，中共對其國家海洋維權部門編組也做出變革，最主要即是2013年及2018年對中共海警的整併與改隸，改革後隸屬中共武警部隊的「海警局」將統一履行海上維權執法職責。³⁴基於涉海事務的調整與重組，對整合內部資源，提高維權效率具重大意義；連帶使得海警船艦數量快速增長，目前已是國際上規模最大的海上執法隊伍，其整體力量不容輕忽。³⁵由此觀察，中共中央對海上執法機關的改革，已然考量國際海洋政治的發展形勢，亦針對其海洋情勢現況，適時做出的整體戰略轉變。

2. 中共當前正面對美國的全面圍堵及周遭鄰國的高度警覺，為維護海洋權益（

包含東海、南海島礁主權爭議）並避免海域爭端、激化成軍事衝突，除藉由對《海警法》及《海上交通安全法》等國內法的修訂，來強調法律正當授權，並對外聲稱其行為符合國際法規範，再進一步靈活運用海警船來應處爭端海域的糾紛。³⁶此一手段運用除了成本相對低廉外，亦較能保有執法彈性，避免激化成為軍事衝突，並可高調宣揚其維護海域安全及漁船權益的維權決心。由各種跡象顯示，中共在進行海上維權的戰略手段確實轉趨積極。

(二) 海上「灰色地帶」戰略

1. 多年來，美國一直指責中共透過海上民兵來處理爭議海域問題，並進行「灰色地帶戰略(Gray Zone Strategy)」³⁷，尤其是在南海海域。其手段包含建造人工島礁並將其軍事化、招募漁船及漁民做為海上民兵，再部署海警船到爭議島礁密集巡邏。此種處於「戰爭」與「和平」之間的「灰色地帶衝突」，³⁸讓中共藉不動用正規武力方式，透過海上民兵及海警船來應對海域爭端的衝突，除獲取其他國家海洋主權利益外，更嚴重影響區域既有的海洋秩序。

註34：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18-20。

註35：黃恩浩，〈中國施行新版海上執法規範對東亞區域秩序的挑戰〉，財團法人國防安全研究院，2022年1月21日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=7&pid=1206>，檢索日期：2023年11月25日。

註36：林中行，〈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〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第56卷，第2期，2022年4月1日，頁16。

註37：蘇紫雲，〈灰色地帶衝突的特徵與樣態〉，《國防情勢特刊—灰色地帶衝突特輯》，2020年6月5日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=13&resid=774>，檢索日期：2023年11月29日。

註38：游凱翔，〈國防院：中國以灰色衝突從事擴張恐成常態〉，中央通訊社，2021年4月11日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202104110085.aspx>，檢索日期：2023年11月23日。



圖二：停泊在南海牛軋礁(圖右)附近之中國大陸民兵船(圖左)

資料來源：參考林序家，〈220艘中國民兵船現身南海？菲律賓抗議 駐菲使館堅稱是「漁船避風」〉，Newtalk新聞，2021年3月22日，<https://newtalk.tw/news/view/2021-03-22/552801>；江臻妍，〈中國民兵船停泊菲外海 菲律賓爆不滿〉，世界民報電子報，2021年4月5日，<http://www.worldpeoplenews.com/content/news/329298?page=3>，檢索日期：2023年11月29日，由作者彙整製圖。

2. 中共執行「海上灰色地帶戰略」主要係運用在與其周邊主權聲索國家有高度重疊之南海海域，其戰略目標即是致力於在該爭議海域內進行主權維護，除積極組建非正規的海上民兵部隊進行游擊騷擾，³⁹加上海警船密集部署巡邏，相互搭配、支援，更意圖藉此強化海軍戰力。2021年3月，中共就以天候為由，將漁船集結在南海牛軋礁周邊(靠近菲國海域)，意圖以漸進合理化漁船停泊行為，達到實質掌控

該海域之目的(如圖二)；⁴⁰另2023年11月10日中共部署海軍、海警及海上民兵共38艘船舶，持續騷擾前往執行補給任務的菲律賓船舶(如圖三)，⁴¹同樣為該手段的具體實踐。

(三) 中共常態性巡弋臺海海域

1. 中共運用海上執法船艦，常態性的在臺灣周邊採巡查、巡弋或舉行聯合操演等方式，進行巡護任務，或以海事船舶於有關海域周邊巡邏進行維權執法，如2023年4月5日，福建海事局啟動「臺灣海峽中北部聯合巡航巡查專項行動」，即為試圖透過海上執法事實，凸顯其對臺海周邊的執法管轄權。⁴²此舉不僅對我國周邊海域情勢增添壓力，亦對職司海域巡護任務的海巡艦艇及海軍產生額外的勤務負擔；尤其此類戰巡、軍演未來恐成為常態化，將讓我國在應對上更加棘手。⁴³

2. 我國政府基於海域主權完整及維護海疆安全責任；因此，對於巡航周遭海域之中共公務船舶及軍艦，均派遣軍艦及海巡艦艇全程監控、緊盯，以防止此類船舶出現過激之舉動，損及漁民權益、更危害國家主權。長此以往，恐多方耗損我方海

註39：龍率真，〈中共扶植海上民兵從事軍事挑釁〉，《青年日報》，2019年7月7日，<https://www.ydn.com.tw/News/343186>，檢索日期：2023年11月25日。

註40：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42-43。

註41：陳妍君，〈中國阻菲律賓南海運補 大舉部署38艘船創紀錄〉，中央通訊社，2023年11月11日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202311110234.aspx>，檢索日期：2023年11月29日。

註42：李奇勳，〈大陸展開臺海聯合巡航 揭仲：陸方欲凸顯對臺海管轄權〉，中時新聞網，2023年4月5日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230405002776-260407?chdtv>，檢索日期：2023年11月29日。

註43：李雅雯，〈學者：中共片面改變臺海現狀 戰巡軍演成常態〉，中央通訊社，2023年4月18日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202304180190.aspx>，檢索日期：2023年11月22日。

法準據，並以明確的行為準則，授權海巡署妥適執法，同時也應增加東沙及南沙太平島上海巡艦艇武裝及人力部署，方能穩定地區情勢，⁴⁶避免區域的政治敏感及情勢激化。此外，海巡機關原本就職司反海盜、反恐、打擊「非法、未報告及不受規範」的漁業活動，且亦包含各國船舶越界之驅離、查扣以及相關不法之查緝等執法議題。現階段藉強化我國海巡署執法能量，以應對灰色地帶戰略，仍是最基本有效的處理方式。因此，持續完備強化海巡艦艇之編裝及執勤裝備外，亦應秉持「不挑釁、不屈服」的執法立場，⁴⁷務實的面對當前的海上糾紛，才能有效維護漁權及主權。

(二) 加速國家海上維權能量整合

1. 海巡與海軍為我國主要的海上維權力量，海軍主要任務是以維持臺海安全及維持對外航運暢通為目的，平時著重在堅實戰力、精進戰備訓練及執行臺海偵巡等任務；戰時則致力海上封鎖與水面截擊，以維護對外航運暢通，確保國家安全。⁴⁸海巡的任務則是海洋權益及海事安全之維

護，是以包含臺灣本島、離島及各外島周遭海域秩序，及涉海相關權益維護均責由海巡負責；而所謂「平戰轉換」，即是平時海巡與國軍各依任務執行相關業務，若遇戰時或有緊急突發狀況，則海巡機關納入國軍執行守備任務。⁴⁹兩者之間的任務有其高度互補性，未來應可考慮互派聯絡官來擔任海上執勤或演訓聯繫窗口，以增進雙方共同執行任務之默契，⁵⁰逐步整合及強化我國海洋維權能量。

2. 面對錯綜複雜的海域情勢威脅與挑戰，我國現階段除持續提升海巡機關執法能量外，在國家對海外海權維護部分，應將海巡與海軍按各任務屬性進行綿密合作，並明確分工相互支援。依據《國防法》第4條，海巡署戰時納入國軍防衛作戰體系「平戰轉換」作業；因此，海巡機關已與國防部訂定「海巡兵力戰時運用規劃」，其目的即是為有效輔助海軍於戰時之聯合作戰任務。⁵¹現階段海軍除定期實施東、南沙偵巡任務外，平時亦可與海巡執行聯合護漁任務(如圖四)，有效整合國家資源，以達成「海巡護漁民、海軍挺海巡」⁵²

註46：游凱翔，〈國安局：海巡署大型船艦將陸續部署太平島〉，中央通訊社，2023年11月6日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202311060111.aspx>，檢索日期：2023年11月26日。

註47：楊舒媚，〈中國「灰色衝突」挑釁 蔡英文親令海巡艦艇塗「TAIWAN」〉，新新聞，2021年2月17日，<https://www.storm.mg/article/3480514>，檢索日期：2023年11月29日。

註48：〈海軍組織介紹〉，中華民國海軍全球資訊網，2022年7月14日，https://navy.mnd.gov.tw/AboutUs/About_Info.aspx?ID=11&CID=30002，檢索日期：2023年11月28日。

註49：施曉光，〈軍職受歧視？陳鎮湘、王進旺激烈攻防〉，《自由時報》，2012年3月16日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/568604>，檢索日期：2023年11月23日。

註50：劉俊廷，〈從我國海洋政策淺談海域維權單位整合之芻議〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第57卷，第6期，2023年12月1日，頁57。

註51：游凱翔，〈海巡署：已簽平戰轉換規範 戰時輔助海軍作戰〉，中央通訊社，2021年4月21日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202104210304.aspx>，檢索日期：2023年11月19日。

註52：周思宇，〈國防部：海巡護漁民、海軍挺海巡政策不變〉，中時新聞網，2016年5月24日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20160524003436-260407?chdtv>，檢索日期：2023年11月24日。



圖四：海巡署與海軍進行聯合演訓

資料來源：王錦河，〈「聯安演訓」高雄港外海操演 空勤黑鷹首次參與〉，中時新聞網，2016年8月5日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20160805006466-260417?chdtv>，檢索日期：2023年11月25日。

之政策目標，及維護國家海洋權益最大化的效果。

(三) 持續擴大國際海事交流

1. 海洋事務包羅萬象，且諸多項目都與其他國家有權益上的競合，是以各國在海洋事務的交流，往往也提高至外交互動的層次。觀察美國「印太戰略」及中共「一帶一路倡議」策略，其核心目的主要都是為實現國家最大的實質利益，為追求對國際海洋規範的主導權，藉由對海洋秩序的掌握，增加在國際上的政治、軍事及經濟的影響力。目前全球新時代的海洋強權，不再只侷限於海上軍事實力的強弱，更延伸至經濟發展、科技創新、生態資源、文化底蘊、海事安全等不同層面的角力；⁵³面對地緣政治板塊擠壓，同時身處大國角力下的我國，當下是挑戰也是機遇。

2. 目前美、「中」兩大強權的競爭方

興未艾，但因此帶來的「不確定性」(Uncertainty)卻已對周邊國家帶來更多風險；而現階段透過海巡機關與其他國家進行海洋事務交流合作，能以維護海上人員生命、船舶和財產安全為前提，緩解國際合作中政治因素層面的影響，尤其可避免觸碰到軍事合作的敏感層次。此外，中共在爭議海域利用非軍事衝突的「灰色地帶」戰略手段，確實已對與其有海權爭議的國家造成威脅，此時透過海上執法機關與其他國家進行海事安全議題的交流互動，將會是我國參與國際合作的重要切入點，確實值得政府投入更多心力參與。換言之，當前我國的海洋戰略應有更整體的布局規劃及靈活應變手段，除持續強化國家內部海上維權能量的整合外，應再拓展與其他國家海事的合作交流，進一步爭取國際社會對我國的支持。

陸、結語

著名美國學者約翰米爾斯海默(John Mearsheimer)在《大國政治的悲劇(The Tragedy of Great Power Politics)》一書中提及，如果中共經濟持續快速增長，崛起的中國大陸將會建立龐大的軍事力量，並尋求成為地區霸權，以極大化相對權力來保證生存；而現階段美國仍將竭力阻止中共獲得地區霸權，並防止其搶奪世界權力，最終可能的結果就是美、「中」之

註53：海洋委員會，《2020國家海洋政策白皮書》(高雄市：海洋委員會編印，2020年)，頁12-13。

註54：John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (Updated Edition) (New York, NY: W. W. Norton & Company, 2014)。

間無可避免地產生激烈而危險的競爭。⁵⁴我國身處兩大強權之間，地緣風險加上兩岸複雜的政治糾葛，整體情勢極為嚴峻；尤其在兩岸「權力不對稱」的結構下，我國各項對外政策，勢必將更加謹慎小心，避免淪為大國博弈下的棋子。

從國際海洋事務合作的角度來看，海權議題已經是國際政治中新興的博弈領域，也是攸關國家未來生存與發展的關鍵焦點，尤其海洋資源的國際性及共有性，隨著科技的發展及海洋資源的開發與利用，各國在海洋事務的任何舉動都備受矚目。中共已對其海上執法機構進行整併及指揮體系變革，輔以相關法律授權強化其執法正當性，凸顯中共在爭議海域的戰略方向，將由海警隊伍優先進行海上執法維權；而我國因應周遭海域情勢變化，不僅應繼續強化海巡與海軍的「平戰轉換」合作機制演練，更應透過緊密交流互動與任務分工，如此才能大幅提升我國海事安全的執法能力，共同維護國家海洋利益。

海巡署及海軍是我國在海上維權的主要力量，除了演訓任務的交流聯繫外，國防部更於2021年「海空戰力提升計畫採購特別預算」中，編列海巡艦艇加裝戰時武器系統等預算，⁵⁵做為後續辦理武器裝備產製及備料、後勤支援、指管系統所用，亦是為深化海巡及海軍「平戰轉換」進行準備。儘管海巡單位與海軍的人員組成及任務型態多有不同，然而對海域情勢的威脅仍須共同面對；是以擔綱海疆「國安」的海軍與首重海域「治安」的海巡，更應在不偏廢主要任務的前提下，繼續深化聯繫機制、加強合作互補、相輔相成，才能將我國海上維權能量澈底發揮，並順利面對各種海洋情勢的競爭與挑戰。 錨

作者簡介：

林韋呈先生，臺灣警察專科學校海巡科92年班，中央警察大學水上警察學系101年班。曾任馬祖海巡隊隊員、海洋巡防總局科員、海巡署科員，現服務於行政院海洋委員會暨國立政治大學東亞研究所博士候選人。

註55：〈行政院會通過「海空戰力提升計畫採購特別預算案」兼顧國防安全強化及國防產業發展目標〉，行政院網站，2021年11月25日，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/6b1a214c-c841-4ddd-ab25-26dd51ec312b>，檢索日期：2023年11月23日。

