

# 淺析中共海警「軍事化」 對我國的威脅

A Brief Analysis of the Threat to my country from  
the “Militarization” of the China Coast Guard

海軍上校 孫亦韜

提 要：

- 一、2019年中共《新時代的中國國防》白皮書提到：「掌握周邊海上態勢，組織海上聯合維權執法、妥善處置海、空情況及堅決應對海上安全威脅和侵權挑釁行為。」讓中共對建設海洋、經略海洋正式定調為「國家發展大戰略」，也在此框架下，致力海上建設與發展海洋經濟，而其中更多的是對「海警」獨特「模糊性角色」上，有更寬廣的運用。
- 二、21世紀初，中共海事需求量大增，海軍與海警的執法和海域主權防衛需求跟著「水漲船高」；另受改革開放影響，其防禦重點也從陸地，漸漸朝向面對海洋的威脅。當前中共挾著新崛起的大國氣勢，透過整合內部海上執法機關及建立海事相關法律，刻正展現將維護自身海洋權益視為重點工作，進一步守護和擴充其「藍色國土」。
- 三、中共海警「軍事化」快速發展，已逐漸成為擁有影響國際事務的準武裝力量，美國戰略學者馬漢曾提出：「誰控制住海洋，誰就統治了世界」。當中共軍力持續增長之際，未來對於亞太區域及臺海兩岸安全確實深具影響，值得國人關注。

關鍵詞：海警軍事化、灰色地帶衝突、軍警角色

## Abstract

1. The State Council Information Office of the People's Republic of China (PRC) released a white paper titled "China's National Defense in the New Era" "indicated," China's armed forces defend important waters, ... , acquire full situation awareness of adjacent waters, conduct joint rights protection and law enforcement operations, properly handle maritime and air situations, and resolutely respond to security threats, infringements and provocations on the sea. "It shows that the Chinese Communist

Party (CCP) is actively developing maritime affairs and has set this as a major strategy for national development. Within the framework of such objectives, the CCP is committed to maritime infrastructure and the development of the maritime economy. Therefore, it is more about the unique “ambiguous role” of the China Coast Guard (CCG), which can be used more broadly.

2. In the early 21st century, The People's Republic of China's marine affairs demand significantly increased. The needs of the People's Liberation Army Navy (PLAN) and China Coast Guard (CCG) in maritime law enforcement and sovereignty defense rose. The CCP's key security has gradually shifted from land to sea due to the Chinese economic reform. Taking advantage of the momentum of new rising power, the CCP has demonstrated that it has always regarded the protection of its maritime rights and interests as a priority by integrating internal maritime law enforcement agencies and establishing maritime-related laws.
3. The militarization of the CCG has gradually become a quasi-military force with international influence. Alfred Thayer Mahan said, “Whoever rules the waves rules the world.” As PRC's capabilities continue to grow, the future may have a profound impact on the security of the Asia-Pacific region and both sides of the Taiwan Strait. It shows that the CCP has entered an era of centralization and striving for sea power.

**Keywords: Militarization of the Coast Guard, Grey Zone Conflicts, Military and police role**

## 壹、前言

習近平在2012年執政後，中共的海洋事務戰略開始出現明顯的轉變，從以往的「韜光養晦」，到近年來的「戰狼化」戰略，並極大化地維護海權及開發海洋資源。近年來，隨著印太地區重要性開始被以美國為首的西方國家逐漸重視後，中共於東海、臺海及南海與鄰近各國關係也漸趨緊張，這些海域的主權爭議問題也變得日益複雜。

21世紀開始，中共海事需求量大增，海

軍與海警的執法和海域主權防衛需求跟著「水漲船高」，中國大陸有1萬8,000多公里的海岸線、1萬4,000多公里的島嶼海岸線、近300萬平方公里的主張管轄海域面積，這些都是中共成為海洋強國的天然優勢。<sup>1</sup>另外，受改革開放影響，中共的防禦重點也從陸地，漸漸朝向海洋上的威脅，且挾帶著新崛起的大國氣勢，並在2017年「十九大」報告中，向外界公告「堅持陸海統籌，加快建設海洋強國」之目標，<sup>2</sup>亦透過整合內部海上執法機關及建立海事相關法律，展現其正將

註1：趙春山，〈中共海上閱兵「秀肌肉」，強軍夢下的中國夢〉，風傳媒，2019年4月29日，<https://www.storm.mg/article/1219628?mode=whole>，檢索日期：2023年1月15日。

註2：胡波，〈2049年的中國海上權力：海洋強國崛起之路〉（臺北市：凱信企管，2015年9月2日），頁2。

## 自選題

維護自身海洋權益視為重點，進而守護和進一步擴充其「藍色國土」。

中共於2021年1月22日正式通過《海警法》，並於同年2月1日施行，此部象徵中共海警已被適當授權使用武力的法律頒布後，東南亞海域周遭國家感受強烈亦特別關注。可預見的未來，研判中共更將透過非軍事、局部性的「灰色地帶衝突」(Grey Zone Conflicts)手段，輔以海警兵力交互運用，既拓展國家海權，又可降低軍事衝突的可能性。另透過將這些灰色地帶的零星衝突塑造成為「常態形成合理化」，以進行海上維權行動。<sup>3</sup>有別於軍隊之剛性，海警部隊讓中共在運用上其實更加彈性；再者，海警這支對海軍而言屬於「編制外、體制內」的戰力，因其模糊性，恰可避免軍事衝突及危機的升級，不僅巧妙地迴避世界各國討論的「中國威脅論」等敏感問題，同時達到所望的政治目的，可謂「一舉數得」。<sup>4</sup>

本文從中共在維護國家利益的方針下，探討如何運用海警並逐漸朝向「軍事化」，並剖析對區域及臺海實施侵略的隱藏意涵，以及對我國在領海上權益與執法造成之影響，分析其意圖及作為，期能「知己知彼」，並冀望有關單位儘早研擬因應作為，俾捍衛海疆安全，這也是撰寫本文主要目的。

## 貳、中共海警組織演變及任務

中共海上執法初期以國土防衛為核心任務，並以海軍為主要執法單位，但隨著「藍色經濟」發展，海上活動日益興盛，為提高海洋維權執法能力，逐漸強化對管轄海域的定期維權巡航執法，亦成為海警組建期間必須擔負的任務。以下就海上執法單位成立沿革、海警的職責與進化等，分段說明如后：

### 一、海上執法單位成立沿革

(一)1964年7月22日，中共於第2屆「全國人民代表大會常委會」會議中批准「國家海洋局」正式成立，其職能是為國防建設保障，並由海軍代管，並為海軍提供技術支援；到了1980年，轉型成為國務院直屬機構；1993年4月改由「國家科學技術委員會」管理；1998年改為「國土資源部」代管的「國家海洋局」。與此同時，其他涉海部門也相繼成立；1982年，海軍抽調一部分人員組建「海上公安巡邏隊」，1988年更名為海警，轉歸「公安部邊防局」領導，並成立「公安邊防海警部隊」用以維護海上治安問題及負責邊境檢查與緝私。

(二)為管理海洋漁業，中共於1988年成立「農業部中國漁政」負責跨海區與邊境水域漁業執法工作；隨著對外貿易的不斷增多，1998年，原「國家港務監督局」和「船舶檢驗局」合併，組建「交通部海事局」，主要負責商船及航道管理。同年，「國土資源部-國家海洋局」的海上執法機構「海監總

註3：2020年3月16日於金門海域，中共漁船在有組織性地集結下，衝撞我國海巡船艦的攻擊行為，乃至近年來中共機、艦頻繁繞臺示威，這種種跡象顯示，在可預見的未來，透過未達大規模戰爭門檻的「灰色地帶衝突」(Grey Zone Conflict)模式，主要以非軍事手段為之，輔以非常規與常規武力交互運用，如局部性有限的小型軍事衝突，將成中共為達成其政治目的，對我國進行「極限施壓」(Extreme Pressure)的常態手段。曾明斌，〈從海巡「二代造艦計畫」探討參與近海防衛作戰之研究〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第6期，2021年12月1日，頁60。

註4：劉智利、王發龍，〈中國的非洲維和行動：現況挑戰與對應〉，《武警學院學報》(河北省廊坊市)，第33卷，第7期，2017年7月，頁38-43。

隊」成立，負責海域巡航監視；1999年，「海關總署走私犯罪偵查局」成立，其「海上緝私警察」負責海上緝私工作，以上各單位各有權責辦理，且因多重管理組織，導致執法成效不彰。

(三)中共為有效率的經營海洋事務及維護海洋權益，並因應海洋事務的蓬勃發展，及日漸嚴峻的海域情勢(包含臺海、東海、南海)，開始落實海洋戰略的行政體系改革。2013年3月10日，第12屆「全國人大」會議再通過《國務院機構改革和職能轉變方案》提案，在不改變原國家海洋局組織架構下，將原「公安部公安邊防海警部隊」、「交通部中國海事局」、「農業部漁政局」、「國土資源部國家海洋局」及「海關總署」等五大海事執法機構進行改組，設立「中國海警局」；<sup>5</sup>至此，中共有了海上綜合執法部門，亦將「海監、漁政、海事、邊防海警、海關緝私」進行整合，象徵以往「五龍治海」的格局終結。<sup>6</sup>

## 二、中共海警的進化

(一)習近平掌權之後，致力發展中共軍事戰略，為強化對軍權的鞏固及軍備的擴張，也從傳統的「大陸軍主義」，逐漸移向海上維權發展，並積極維護海上治安與權益。

2017年10月31日，通過《關於中國人民武裝警察部隊改革期間暫時調整適用相關法律規定的決定(草案)》，同年12月27日，再頒布《中共中央關於調整中國人民武裝員警部隊領導指揮體制的決定》，自2018年1月1日起，將武警劃歸「中央軍委會」指揮，以施行「一元化」指揮體制。<sup>7</sup>

(二)2018年3月21日，中共中央通過《深化黨和國家機構改革方案》，將武警原有的黃金、森林、交通及邊防等部隊實施改制，並進行武警部隊調整；<sup>8</sup>同年6月22日，再通過《關於中國海警局行使海上維權執法職權的決定》，海警部隊正式劃歸中共「人民武裝警察部隊」領導指揮，調整設置「中國人民武裝警察部隊海警總隊」；同年7月1日，「海警總隊」不再列屬國務院，統由中共「中央軍委會」集中指揮。<sup>9</sup>

(三)海警總隊以「中國海警局」的名義執行執法任務，編組區分北、東、南海等三大海區指揮部，除將級別升為「副軍級」外，原省級海警總隊調整為武警各省級海警支隊，加掛所在地省(自治區、直轄市)海警局招牌，由海區指揮部直屬，屬「正師級」編制，各海區下轄一個航空大隊。另各海區指揮部各新增1-3個機動支隊(共計6個機動支

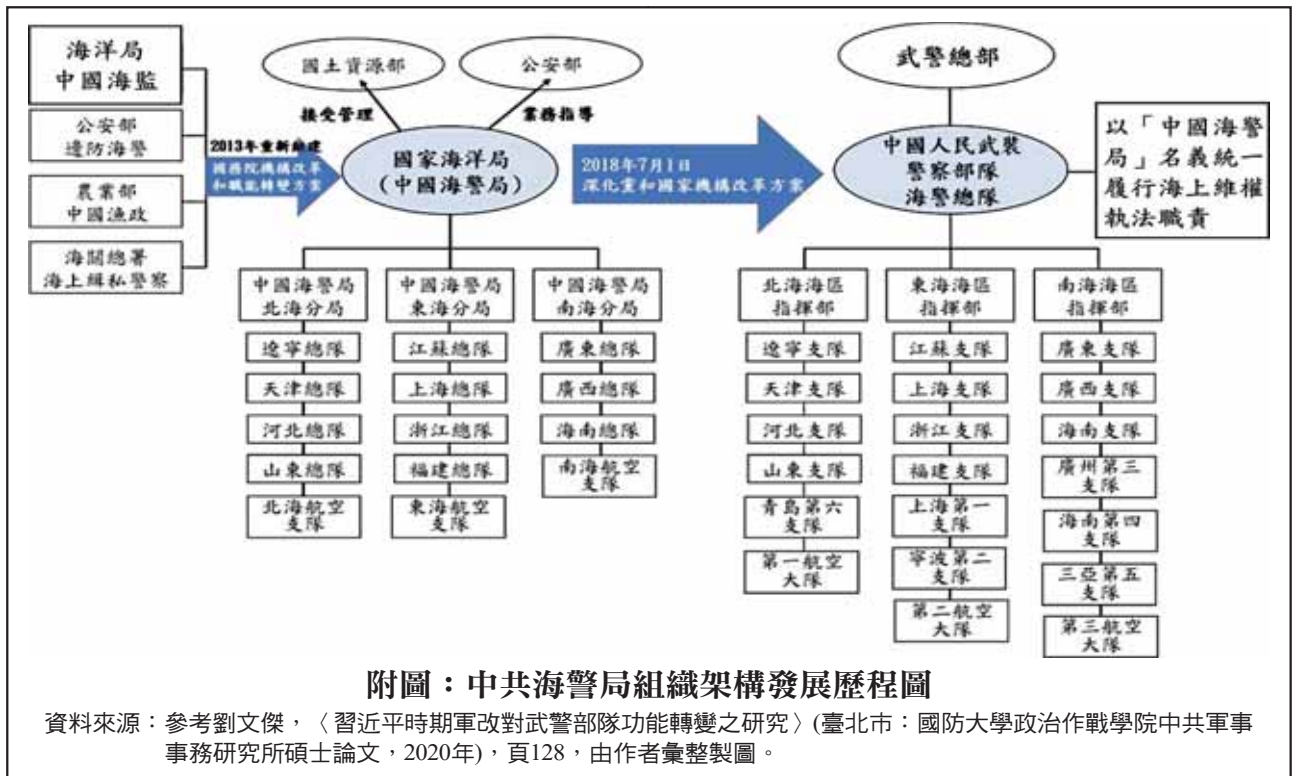
註5：陳鴻瑜，〈從中國大陸設立海警局論東海、南海鄰國強化軍備局勢〉，《探索與展望》(新北市)，第11卷，第9期，2013年9月，頁17-18。

註6：〈中國海監：準軍事化的行政執法隊伍〉，新華澳報，2013年5月21日，<https://www.waou.com.mo/2013/05/21/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E7%9B%A3%3A%E5%87%86%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E5%8C%96%E7%9A%84%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%9F%B7%E6%B3%95%E9%9A%8A%E4%BC%8D/>，檢索日期：2023年1月16日。

註7：〈中共中央決定調整中國人民武裝員警部隊領導指揮體制〉，新華社，2017年12月27日，[http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2017-12/27/content\\_4800844.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2017-12/27/content_4800844.htm)，檢索日期：2023年1月15日。

註8：王仁宏、趙綱，〈中共中央決定調整中國人民武裝警察部隊領導指揮體制〉，《人民日報》，2017年12月28日，版1。

註9：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/big5/topnews/2018-06/22/content\\_4817507.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-06/22/content_4817507.htm)，檢索日期：2023年1月17日。



附圖：中共海警局組織架構發展歷程圖

資料來源：參考劉文傑，〈習近平時期軍改對武警部隊功能轉變之研究〉（臺北市：國防大學政治作戰學院中共軍事事務研究所碩士論文，2020年），頁128，由作者彙整製圖。

隊），更在各沿海地級、縣級行政區分別設置海警大隊、海警工作站，<sup>10</sup>用於南海和東海等領海範圍內執法、巡航和宣傳主權等任務，同時整合海上執法力量。從編組看來，不難發現海警部隊除了擔負原本維護海上維權執法外，更重要的是與海軍協同防衛作戰之重要任務。各海區指揮部組織架構，概要如下(如附圖)：

1. 北海海區指揮部計遼寧、天津、河北、山東等支隊及第六支隊(直屬第六局)、第一航空大隊。
2. 東海海區指揮部計江蘇、上海、浙江

、福建等支隊及第一支隊(直屬第一局)、第二支隊(直屬第二局)、第二航空大隊。

3. 南海海區指揮部計廣東、廣西、海南等支隊及第三支隊(直屬第三局)、第四支隊(直屬第四局)、第五支隊(直屬第五局)、第三航空大隊。<sup>11</sup>

### 三、中共海警局的職責

(一)中共海警局於《海警法》通過之後，擔負的海上執法職責，摘要如后：<sup>12</sup>

1. 管轄內海域巡航、警戒，值守重點島礁，管護海上界線，預防、制止、排除危害國家主權、安全和海洋權益，並對海上重大

註10：王俊，〈海警首次分區域設置海警工作站：縣一級行政屬地海上執法機構〉，澎湃新聞，2019年6月28日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_3790464](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3790464)，檢索日期：2023年1月16日。

註11：李靖棠，〈「南海爭議」印尼抗議中國海警船侵入納土納群島海域 北京：合法執勤〉，上報，2020年1月2日，[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=78706](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=78706)，檢索日期：2023年3月16日。

註12：劉上靖，〈中共海警法〉，中共國防部，2021年1月23日，[http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2021-01/23/content\\_4877678.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2021-01/23/content_4877678.htm)，檢索日期：2023年1月17日。

活動及目標和實施保衛，採取必要措施保護重點島礁、專屬經濟區和大陸架的人工島嶼、設施和結構安全。

2. 實施海上治安管理，查處海上違反治安管理、入、出境管理，防範和處置海上恐怖活動，維護海上治安秩序；亦對海上走私嫌疑運輸工具或者貨物、物品、人員進行檢查及查處。

3. 對海域使用、海島保護、運用海洋礦產資源勘察開發、海底電(光)纜和管道鋪設與保護、海洋調查測量、涉外海洋科學研究等活動進行監督檢查；另也包含對海洋工程建設項目、海洋傾倒廢棄物對海洋污染損害、自然保護地海岸線等進行督檢及違法查處等。

(二)海警部隊於戰時或緊急狀況時，依前述職責可立即轉換成海軍預備隊，隨時待命投入作戰任務，可用以直接改變戰場態勢的手段之一，使「海警與海軍一體化」，增強海軍作戰能量。<sup>13</sup>

綜上可知，由中共持續整合各涉海執法單位，並成立海警部隊之作為可知，中共企圖強化對海洋綜合管理的能力，並籌建強大海上武裝能量及高效率海事執行單位，以因應日益複雜的海洋事務；而轉隸武警的海警，亦逐漸強化「軍人」與弱化「警察」屬性。隨著武警部隊任務範圍不斷拓增，海警除了維權之外，強化海上情資的交流及跨部門間的合作，並納入打擊海上犯罪、境外救援、反恐及參與國際聯合軍演等任務，除可即

時應處各項海事狀況，亦大大提升中共海上力量運用及調度靈活度，成為一個可從事多能任務導向的新組織。預判中共將持續透過發展綜合性海上維權能量，鞏固其國家海上利益，尤其在《海警法》頒布後，更為海警後續成為中共海上軍事武裝力量之「第二海軍」打下深厚基礎。

### 參、中共海警軍事化概況

「近海防禦、遠海護衛」是中共目前海軍的基本使命，而「海上維權與執法」則是當前海警的主要職責。過去海軍與海警在海上的維權執法合作上多有扞格，且因重組前海軍與國家海洋局指揮體系不同，造成部分職責劃分不清，或是雙方任務重疊，<sup>14</sup>導致海軍受命在「主權爭議地區」執行任務，實質上卻承擔了本應由海警擔負的任務。中共把海警納入武警部隊的優勢，在於海上維權的行動。當中共意識到其海洋上權益、海外貿易、海上交通線及海上競爭戰略態勢都面臨實際威脅時，急切建設可恃之海上武裝力量已變成「刻不容緩」之工作。另一方面，也著手落實海警相關運作機制、加速海軍現代化建設，期能靈活運用衝突前線的海警總隊和二線的海軍部隊，共同穩固海上維權執法的能量，並鞏固國家安全及海上權益，落實執行「海洋強國」之戰略性要求。以下就中共海警逐步「軍事化」相關概況，分析說明如后：

#### 一、軍事指揮體系的融合

註13：同註12。

註14：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10。

## 自選題

(一)就目前海警的指揮與組織架構而言，顯見中共正邁向「集中統一、平戰結合、聯合高效」之三大目標。在「中央軍委—武警—海警」一條鞭的指揮體系下，將有效提高作戰指揮效能，<sup>15</sup>同時也調整其海上執法力量，塑造「海警—海軍」的一體化，並以海軍海上作戰力量做為海警支撐。面對一般海上爭端時，由海警任先鋒處理；而在國際間高強度的海上衝突時，則由海軍出面應對，此舉將有利於中共統一周邊海域海上維權部署、強化指揮流程，確保遂行任務時決策的同步、高效，澈底完備「海警—海軍」聯合指揮體系。

(二)海警部隊在改隸「中央軍委會」統一指管後，各海區指揮部司令均由中共相對應戰區之海軍少將轉任，運用海軍訓練模式，強化海警與海軍協同任務或作戰能力。並以如此「相輔相成」方式，構成了中共的海防重要力量，共同維護領海主權和海洋權益，俾確保國家海上領土安全無虞。然而在中共海上執法力量統合與海軍戰略的演變過程中，與其他世界大國相比，共軍及海警維權行動相互配合模式上，仍具有濃厚的另類特殊色彩之處，值得再做探討。<sup>16</sup>

### 二、軍事裝備的融合

(一)2007年，中共海警為整合海上執法所需，自海軍引進2艘「053H型」導彈護衛艦(舷號509、510)，並命名為「中國海警1002、1003」艦；<sup>17</sup>另為有效發揮海警功能，2017年3月，中共海警首艘「818型」大型遠洋邊防巡邏艦(舷號46301)，在廣州黃埔正式納入海警序列，隸屬海南支隊。<sup>18</sup>該型艦仿效海軍「054A型」導彈護衛艦，排水量達4,000噸，配備一門76公釐主砲，最大射程超過12公里，除具備執行遠洋巡邏、護漁護航、人員搜救、海洋環境觀測等任務的能力外，更包含可供直升機起降的飛行平臺與機庫。因其設計概念承襲海軍「054A型」艦，故同時保留原屬中共海軍的制式6管30公釐轉管砲兩門，具有強大對海、對空及對岸攻擊能力，亦足以應付一般的海空目標。<sup>19</sup>

(二)2018年上半年，中共「053H2G型」護衛艦3艘從海軍退役後，更名轉編至海警序列，成為「海警31239、31240及31241艦」<sup>20</sup>，以提升海警海上執勤的效能。再從近年來的《中國國防白皮書》內容即可發現，中共在「海洋安全問題」上的態度有所轉變。因此，為了有效落實海上執法，除了直接將海軍「052型」和「054型」驅逐艦的艦體，塗噴成海警船樣式開始服役外；<sup>21</sup>為彌補

註15：黃恩浩，〈中國海警部隊轉隸武警體系之觀察〉，《國防情勢月報》(臺北市)，第137期，2018年11月9日，頁35。

註16：陳世豪，〈中共海警部隊轉隸武警作戰序列之意涵與影響〉，《憲兵半年刊》(臺北市)，第88期，2019年6月，頁9-10。

註17：〈廣東海警首艘千噸巡邏艦服役〉，人民網，2007年12月31日，<https://pic.people.com.cn/GB/42591/6720509.html>，檢索日期：2023年1月10日。

註18：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14。

註19：〈中國最新海警船配備超強火力 感覺自己眼瞎了〉，每日頭條，2017年7月2日，<https://kknews.cc/military/mav4eng.html>，檢索日期：2023年1月11日。

註20：牛錄談，〈曾經的江衛時代，現在053H2G型護衛艦功成身退，將遠赴海外〉，每日頭條，2019年2月11日，<https://kknews.cc/zh-tw/military/o5gr5o5.html>，檢索日期：2023年1月11日。

註21：楊俊斌，〈陸造萬噸海警船，可配多型直升機〉，中時電子報，2019年5月29日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190529000148-260301?chdtv>，檢索日期：2023年2月11日。

附表：中共海警千噸以上武裝艦艇統計表

噸數級	1, 3000	1, 2000	5, 000	
船型				
數量	1	2	5	
武裝	76公厘砲×1、30公厘砲×2、高射機槍×2、直升機甲板	76公厘砲×1、30公厘砲×2、高射機槍×2	預留76公厘砲位	
噸數級	4, 000	3, 000	2, 000	1, 000
船型				
數量	12	32	6	54≤
武裝	高壓水砲×1	30公厘砲、遙控12.7公厘機槍及高壓水砲各×4、H-425型直升機×1	76公厘砲×1、30公厘砲×2、數座高壓水砲	76公厘砲×1、30公厘砲×2

資料來源：參考〈中國海警船〉，維基百科，2022年2月10日，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E8%88%B9>；黃恩浩，〈中國海警部隊轉隸武警體系之觀察〉，《國防情勢月報》(臺北市)，第137期，2018年11月9日，頁36，檢索日期：2023年1月14日，由作者彙整製表。

大型執法船艦不足之困境，及近年開赴遠海海域維權執法相關任務，中共海警船的建造，也越來越趨向大型化，目前在北海、東海、南海海區裝備的主力艦艇，部分艦船型號、動力性能與海軍同噸位艦艇幾乎相當(如附表)。<sup>22</sup>

(三)2021年10月，中共海警首艘新型萬噸級海事巡邏船「海巡09」正式下水列編，該艦總長165公尺，寬20.6公尺，深9.5公尺

，滿載排水量1萬3,000噸，配置智能機艙、水砲系統、救助艇，並可搭載多型直升機。<sup>23</sup>2021年12月更有消息指出，為增強海上執法威懾力度，將22艘「056型」護衛艦全數改裝為海警船，目前海軍轉編艦艇已占海警艦船總數達百分之五十三。這些「海上快速砲艦」迅速投入中共海警序列，<sup>24</sup>成為繼建造萬噸級海警船之後，海警總隊的另一款重量級裝備；而如此兵力規劃，使得海警總隊

註22：楊洋、李培志，〈中國海警海軍融合式發展問題探究〉，《公安海警學院學報》(寧波市)，第16卷，第1期，2017年2月，頁11。

註23：陳筠，〈萬噸級「海巡09」正式列編 中國以灰色地帶戰術伸張海洋主權？〉，美國之音，2021年11月2日，<https://www.voacantonese.com/a/kelly-china-10000-ton-class-ocean-patrol-ship-listed-20211102-ry/6296503.html>，檢索日期：2023年1月11日。

註24：〈拆導彈裝大型顯示器 陸22艘056艦全數改裝海警船〉，ETtoday軍武新聞，2021年12月29日，<https://www.ettoday.net/news/20211229/2155542.htm#ixzz70BBPOIk0>，檢索日期：2023年1月18日。



## 自選題

艦船得以擁有含括武裝直升機、攔截小艇、大口徑水砲與艦砲，實力「不容小覷」。<sup>25</sup>

(四)中共海警近來不斷接收海軍退役艦艇，也拆除原艦上致命的武器裝備；另新造艦艇甚至預留了武器、電子設備、火控雷達等位置，此舉一方面可節省維護成本和人員編制的需要，二來也是降低其武裝屬性，避免過度刺激周邊鄰國，引起不必要的關注，更有利戰時可在較短時間內完成改裝，做為海軍後備補充艦艇。而將既有武裝設備帶入海警序列中，亦使中共海警提前具備一定的戰鬥能力。有些艦艇噸位甚至大於東南亞國家的海軍艦艇，使海警部隊海洋執法艦艇不僅大型化，更具備遠洋航行能力，亦凸顯中共海警船實力早已凌駕其他周邊國家。

未來中共海警將以海軍船艦為後盾，配合海軍執行海洋維權任務，其擔負的將不只是巡邏任務，也是在領海和專屬經濟區巡航的重要載台；並使海警維權力度與效能大大的提升，範圍也越向外延伸，逐步具備在與他國有爭議的海域，執行以往海軍才能執行的任務。威信明顯增強的中共海上執法力量，已形成運用「灰色地帶衝突」並達到伸張海上主權的效果。<sup>26</sup>

### 三、軍事訓練的融合

(一)中共海警的主要力量係來自原「公

安邊防海警總隊」的現役官兵，其中大部分是有著艦艇專業技能，如航海、機電、槍帆、通信、報務、信號、雷達。以往海警部隊由海洋局管理時，訓練水準跟不上、缺乏遠海航行經驗，難以應付複雜多變的海上執法環境。現在海警部隊的指揮權由國務院劃歸「中央軍委」指揮，在人員訓練方面，與目前海軍所受的專業教育、訓練、部署操演等，有著相似或雷同之處，可藉以提高海警人員的訓練水準，且現階段海警所適用的《艦艇條例》、《船艇官兵訓練大綱》、海圖及航海資料等均來自於海軍，凸顯雙方正執行同樣的訓練標準。<sup>27</sup>

(二)中共當局正在建立新型海警人才培養機制，根據海警執法任務性質及內容，制定人才培養計畫，著眼於破除束縛人才發展的思想觀念和體制障礙，形成具有國際競爭力的人才制度優勢。<sup>28</sup>有關海事、海洋院校的人員培訓教育、增設新型的海警專業訓練更是當務之急，方有利未來提供充足的、高品質的海上執法人員。

### 四、軍人與警察角色的融合

(一)中共因應國家整體海洋戰略發展，努力肆應周邊海域政策變化，意圖在其近海區域擴大及掌握海洋控制能力。中共軍人在角色的定義上，主要負責保衛國家安全和抵

註25：David Axe, "China won't Like this: The U.S. Coast Guard Just Sailed through the Taiwan Strait," The National Interest, March 25, 2019, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/china-wont-us-coast-guard-justsailed-through-taiwan-strait-49077> (Accessed 2023/1/11).

註26：潘彥豪，《從海權理論的演變探討當代中共海洋武力的發展與影響》(臺北市：中國文化大學社會科學院中山與中國大陸研究所博士論文，2012年6月)，頁166-167。

註27：利刃號，〈低調卻不低端的海洋新秀 中國海警部隊羽翼豐滿〉，每日頭條，2020年10月28日，<https://kknews.cc/military/m9r9le2.html>，檢索日期：2023年1月15日。

註28：〈中共中央印發《關於深化人才發展體制機制改革的意見》〉，新華社，2016年3月21日，[http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/21/content\\_5056113.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/21/content_5056113.htm)，檢索日期：2023年1月16日。

抗外侮，維護國家主權統一、領土完整及安全的從事相關軍事行動；而警察則是維護國家安全，維持社會秩序，保護人民人身自由與合法財產，保護公共財產，並預防、制止和懲治違法犯罪行動。<sup>29</sup>兩者最大共通點是都具合法的權力擁有武力，以維護國家安全發展。

(二)海警部隊是一支具有「軍隊性質」的警察，同時是具備「警察性質」的軍隊，兼具軍、警的共同角色。在過去「五龍治海」時期(即海上執法機關尚未整合前)，海監、漁政、海事偏向行政執法；海警與海關則因具強制力而偏向武力執法。<sup>30</sup>組建後的海警總隊在執行海上任務設定上，擔任輔助海軍的角色，負責海上維權與執法，雖然任務範疇不盡相同，但職責性質卻十分相近。<sup>31</sup>在兵力調度上，依照中央軍委的指揮，進行海上維權行動，結合《海警法》採「梯隊防禦」的方式，即「第一線」部署民兵部隊、「第二線」部署海警部隊，「第三線」部署海軍，運用海軍支持海警力量、海警支撐海軍戰力的構想，融合中共武裝軍事及海上員警力量，讓具軍事強硬性的海軍退居後方，擔任防禦主力，也讓海警部隊在多維空間協同作戰，藉以保持戰略運用彈性及政治上留有緩衝餘地。

綜上可知，中共海警與海軍在指揮體系、裝備、人員訓練及任務方面，存在著極大的相似之處；如此一來，海警部隊既可採取

非軍事行動手段，附帶有優勢的武裝力量於海上執法或處置突發狀況，更可以非強硬、低敏度的海上警察身分，處置各項海上爭端事件，在共建共用、戰時無縫銜接、高效轉換等基礎上，提供平時穩定的力量支撐，萬一爭端擴大時，也可透過平戰協調與聯繫機制，爭取派遣海軍的應變時間，進一步形成具有一定程度的武裝嚇阻力量，其影響不容輕忽。

### 肆、對我之影響及因應作為

近年來，中共慣於運用軍、警、民兵等各式正規與非正規兵力，藉由非傳統安全或非典型軍事、準軍事等模糊地帶作為，針對重點海、空域進行騷擾或試探，並以「製造衝突、改變現狀、建立新常態」之策略模式，將事態由「不正常轉化為正常」、由「正常變動為常態」、由「常態形成合理化」，以達到海上權力擴張之目的。我國面對中共海警「軍事化」之後續發展，確實不容掉以輕心。其對我之影響與因應作為，分述如后：

#### 一、影響

##### (一)區域安定渾沌不明

由於中共持續強化海警艦船的維權力度，導致緊張的區域情勢難以緩和；另美、英、澳等域外國家多以「航行自由」(Freedom of Navigation, FON)為名，頻繁派遣艦艇至附近海域，與中共海警艦船發生多次的衝突事件來看，更造成近期東亞海域危機「一

註29：〈中共同國防法〉，中共人大網，1995年2月28日，[https://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content\\_5004633.htm](https://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004633.htm)，檢索日期：2023年1月14日。

註30：鍾永和，《解密「海洋強國海」戰略：解放軍海軍維權與執法》(臺北市：獵海人出版社，2018年8月17日)，頁134-135。

註31：同註15，頁33。

觸即發」。現今美國欲重拾在亞洲的領導地位，然面對之中共早已非昔日「吳下阿蒙」，美、「中」兩國未來戰略競爭已成為常態，不僅影響區域秩序與安定，亦對周遭國家國家安全造成連帶影響。面對兩強「鬥而不破」之情勢，我國國安壓力確實不減反增，也有必要密切掌握相關情勢變化，俾採適切因應作為，方能維護國家利益與安全。

### (二) 海警武力合法化恐增添衝突

中共常藉由建立國內法來自行解讀國際法，俾為「先發制人」創造有利條件。其通過之《海警法》可視為「法律戰」的一環，中共可利用該法壓迫外國船舶(或軍艦)離開有爭議的海域，甚至阻止對方繼續接近。再從此法中授權海警必要時得向外國船隻開火之條文檢視，亦不排除中共有意藉《海警法》擴大其海上執法範圍與彈性，並運用海警部隊海上執法者身分，製造更多「灰色地帶衝突」的空間。<sup>32</sup>目前，海警艦船上所配賦的武力遠超越周邊各國相應單位的裝備，一旦發生衝突，周邊各國出動其海軍來應對，可能就會造成「以軍隊對應公務船舶」的國際輿論壓力。顯然，此舉已造成周邊存在與中共有領土爭端國家一定的威脅與壓力，並預先埋下衝突因子。<sup>33</sup>

### (三) 增加「灰色地帶」威脅

1. 由於中共與周邊國家的經濟海域多有

重疊，海警在爭議水域中自然扮演極其重要的角色，且被視成「準軍事」執法部隊，顯示「灰色地帶衝突」將成為未來中共在印太地區發展的常規手段，尤其是對「第一島鏈」範圍內的東海、臺海及南海等地區。未來，不排除中方將頻密透過此戰略，利用一般民間船舶(或海上民兵)遂行大規模干擾、情蒐等，再輔以海警船進行策略掩護，進行敏感海域海權擴張，以達其政治目的。如同2021年2月，牛軛礁事件一般，持續運用「灰色地帶衝突」等手段來達成其預設政治或軍事目的。<sup>34</sup>

2. 在中共通過《海警法》後，相關執法權利將更加明確，但是該法條文內容中適用之管轄海域「含糊籠統」並不明確；另依該法得對外國船舶使用武力，且若外國政府對其人民、組織採取歧視性之禁、限制等措施，將依實際狀況採取相對應等措施。考量中方持續操作釣魚臺、南海等議題，並派遣海警艦船巡航前述爭議海域，加上放任少量漁船至相關爭議海域作業，並預留再加壓的空間，預判中共未來不排除運用《海警法》結合「灰色地帶衝突」，逐步挑戰我國相關海域既定主權主張與政策，建構其所需求之兩岸海域關係新常態，我國安高層及海軍不能不有所準備。

### (四) 臺灣海峽內海化

註32：黃恩浩，〈中國實施新版《海上交通安全法》之觀察〉，臺北論壇，2021年10月20日，[https://www.taipeiforum.org.tw/article\\_d.php?lang=tw&id=8369&tb=3](https://www.taipeiforum.org.tw/article_d.php?lang=tw&id=8369&tb=3)，檢索日期：2023年1月10日。

註33：林政榮，〈中共2021年最新《海警法》之意涵〉，國防安全研究院，2021年1月29日，[https://indsr.org.tw/tw/News\\_detail/3317/%E4%B8%AD%E5%85%B12021%E5%B9%B4%E6%9C%80%E6%96%B0%E3%80%8A%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E6%B3%95%E3%80%8B%E4%B9%8B%E6%84%8F%E6%B6%B5#\\_ftn13](https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3317/%E4%B8%AD%E5%85%B12021%E5%B9%B4%E6%9C%80%E6%96%B0%E3%80%8A%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E6%B3%95%E3%80%8B%E4%B9%8B%E6%84%8F%E6%B6%B5#_ftn13)，檢索日期：2023年1月14日。

註34：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55。

1. 從中共面對東海及南海的領土爭議上，均可發現其對領海主權，在態度上是強硬而自信，在戰略的運用上更加地靈活。從歷年日本防衛省《防衛白皮書》中均詳細記載中共船艦侵入釣魚臺列嶼海域及其鄰接區，僅2022年一整年內就有334天中共海警船進入其周邊海域。<sup>35</sup>再從近年來中共不斷以機、艦擾臺並越過海峽中線或進入我鄰接區之挑釁作為來看，若我國無強烈的抗議或延遲反應，之後將視為國際慣例的「默許」，時間一長恐將成為既成事實。這無疑是中共不越過戰爭門檻的「灰色地帶衝突」手段下，所能獲致的最大效益。

2. 再者，中共對於臺灣海峽認知如同黃海、渤海一般，視為其內海；中共未來以機漁船、抽砂船夾雜海上民兵、海警及海軍艦船向海峽中線逼近，甚至闖入我中線以東區域已成為常態，此類事件將造成我海巡艦船於海峽執法的困難。畢竟我海巡艦艇依法維護海洋主權，在執法面上雖有正當性，但面對中共運用「灰色地帶衝突」手段，並採取有組織的騷擾作為，恐無法長期的進行抗衡或拒止；換言之，亦是對我國防遂行另一種消耗戰，一旦派遣海軍進行反制，則可能造成局勢升高甚或「擦槍走火」，政府及海軍高層確實應提前預應準備。

### 二、我因應作為

2021年9月25日，法國海軍參謀長皮埃爾·範迪埃(Pierre Vandier)接受採訪時表示：「中共近年來在海上力量的快速崛起令所有人都感到擔憂」。他認為，中共所面臨的挑戰是如何在不引發戰爭的情況下，持續部署其軍事力量。<sup>36</sup>國人應認知海上力量不單單僅指海軍兵力，海洋執法組織雖非軍事組織，惟隨著中共國力提升，對海洋權益的認識高度超過以往。近年來，中共益發重視海權維護，海洋執法單位也被視為準軍事組織，其海洋武力發展也日漸獲得重視。因此，面對上述影響，我國在面對中共運用軍、警、民聯合機制，對我周邊海域發起「灰色地帶衝突」，藉試探消耗我與友、盟之反制能量，為其軍事犯臺鋪路，我國在加強準備之際該如何尋求解決爭端之最佳途徑，並突破此態勢，俾維護國家尊嚴與人民權益，至關重要。建議應有作為簡要分析如后：

#### (一) 強化多邊友盟合作

我國雖然在國際舞台上面對中共無止盡的打壓，迫使我國際地位日益嚴峻，但善加利用對我友、盟之國家來反制中共海警不斷軍事化所帶來之影響，確屬可行之路。美國學者布蘭登·李(Brandon Lee)<sup>37</sup>在「美臺關係新道路」(The Road Ahead for Taiwan-

註35：〈幾乎每天來 中國海警船現蹤釣魚台334天創新高〉，中時新聞網，2022年12月29日，<https://wantrich.chinatimes.com/news/20221229900539-420201>，檢索日期：2023年1月13日。

註36：弗林，〈法國海軍參謀長：中國海上力量崛起令所有人都感到擔憂〉，法國國際廣播電台，2021年9月26日，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%BA%9E%E6%B4%B2/20210926-%E6%B3%95%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D%E5%8F%83%E8%AC%80%E9%95%B7-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E4%B8%8A%E5%8A%9B%E9%87%8F%E5%B4%9B%E8%B5%B7%E4%BB%A4%E6%89%80%E6%9C%89%E4%BA%BA%E9%83%BD%E6%84%9F%E5%88%B0%E6%93%94%E6%86%82>，檢索日期：2023年1月10日。

註37：布蘭登·李係美國伯克利加州大學東亞研究所「美臺下一代工作組」(US-Taiwan Next Generation Working Group)研究學者，專長是分析風險。

## 自選題

US Relations)論壇中表示，美國海軍和海岸警衛隊對於海洋安全有不同性質的任務，他表示，美國及日本海警單位希望就相關事務與我海巡署進行共同合作。<sup>38</sup>因此，為因應中共在東亞地區之威脅，我應加快與美、日雙方的緊密合作做為政策方針。<sup>39</sup>

儘管2021年3月，我已與美方簽署《設立海巡工作小組瞭解備忘錄》(Memorandum of Understanding to Establish the Coast Guard Working Group, CGWG)，同意定期就海事議題進行協調，以強化雙方合作應對區域海事挑戰的能力；<sup>40</sup>另一方面，日本也和美、臺舉行過三方海警如何在東海協調合作的研討會議。<sup>41</sup>鑑於兩岸情勢錯綜複雜，今後我國更應將此類合作擴大到聯合演習、教育培訓及「隨艦」(Ship-Rider)執行任務等項目，以應對中共海警「軍事化」帶來的威脅。

### (二) 持續掌握情勢發展

中共《海警法》生效後，其劃定公告「海上臨時警戒區」等水域之規範，與我國《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》禁止、限制水域之規定相似。因此，我國應持續掌

握中共對於《海警法》之實踐程度，並廣續觀察中共海警單位之執法模式，尤應加強關注民兵、海警動員部署、執法範圍、力度及武器使用狀況等，做為日後應對參考；另一方面，再透過駐外人員(如日本、菲律賓及印尼等國)密切觀察周邊國家相應之作為及舉措，適切回應並聲援，才能爭取衝突發生時之反應時間。<sup>42</sup>

### (三) 廣續加強海巡與海軍協調聯繫

1. 依據國防部與海巡署簽訂之《海岸巡防機關與國防部協調聯繫辦法》、《海上任務綜合支援協定》等規範，我海軍與海巡艦艇應加強協調聯繫，共同執行聯合情監偵，掌控我周邊海域動態，遇狀況時相互支援協同應處。<sup>43</sup>目前海巡艦艇已多次與內政部、國防部進行多場指、管、通、情能力及裝備能量整合演訓及「海安系列演習」及「聯合護漁操演」等重大演訓任務，成果斐然。2015年6月，也進行直升機起落巡防艦飛行甲板的演練，有效提升「海空立體執勤」海上執法模式<sup>44</sup>，凡此等驗證成果均應持恆落實、繼續推動。

2. 為保護第一線海巡人員平時能依法使

註38：鍾辰芳，〈中國對臺灰帶威脅激增 專家稱美國海警隊可助威懾〉，美國之音，2021年11月13日，<https://www.voacantonese.com/a/us-coast-guard-chinas-grey-zone-aggression-against-taiwan-20211112/6311770.html>，檢索日期：2023年1月15日。

註39：林穎佑，〈2021臺海安全環境之展望〉，《政策報告》(臺北市)，第109008期，亞太和平研究基金會，2020年12月，頁15。

註40：蕭佳宜，〈海軍：與海巡署研討應對海上目標 嚴密監控周邊海域〉，《青年日報》，2021年5月3日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1364539>，檢索日期：2023年1月6日。

註41：許峻賓，〈中國海警法對於區域海洋發展的影響〉，風傳媒，2021年2月11日，<https://www.storm.mg/article/3465206>，檢索日期：2023年1月13日。

註42：同註33。

註43：〈臺美「設立海巡工作小組瞭解備忘錄」完成簽署〉，駐美國臺北經濟文化代表處，2021年4月25日，<https://www.roc-taiwan.org/us/post/9503.html>，檢索日期：2023年1月6日。

註44：林欽隆，〈海巡業務施政成效與展望〉，行政院第3479次會議海岸巡防署提報資料，2015年12月17日，[https://www.ey.gov.tw/File/35901\\_89F9D2A59D9?A=C](https://www.ey.gov.tw/File/35901_89F9D2A59D9?A=C)，檢索日期：2023年1月12日。

用武器，政府應就《海岸巡防機關器械使用條例規定》，以及針對各海域突發狀況，研討修訂海上執法機關《突發狀況處置原則》及《突發事件風險等級對照表暨器械使用指南》等內容，將武力使用之風險及各種實務情境，納入平常訓練驗證，以做為人員應處之參據，並持續依整體海域情勢發展，適時滾動修正相關內容，俾利海上執法機關能妥慎應對突發狀況。<sup>45</sup>

3. 鑑於戰時，海巡艦艇將依《國防法》規定納入國軍防衛作戰體系，由國防部統一指揮；因此，海巡署平時附應加強「平戰轉換」之整備及訓練外，亦應預先研擬對應中共海警有關措施，以因應「灰色地帶衝突」之後可能接續發起之軍事行動，俾確保在衝突發生的「第一時間」能夠迅速反應；再透過加強與海軍艦隊的各項行動演練及演習驗證，才能在狀況發生時，真正保衛國土安全。

#### (四) 持續強化海巡艦艇能量

中共海警不斷軍事化的過程中，我海巡艦艇應持續加強海域巡防能量，目前海巡署刻正配合「國艦國造」政策及整體防衛作戰規劃，全力推動「籌建海巡艦艇發展計畫」，以建造各式巡防艦艇，強化海巡艦艇任務能量。除新造大型巡護艦外，也依海軍新一代「高效能艦艇後續艦」之艦船構型，建造12艘600噸級巡防艦，首艘「安平艦」已於2020年4月交船。<sup>46</sup>後續更應依需要持續建置高科技監偵設備，提升長遠海域值勤應處能量，方能確保漁民作業安全，維護國家海洋

權益。

## 伍、結語

權力爭奪是國際關係的常態，綜觀世界海洋強國的發展，皆是為了利用海洋來獲得更多的國家利益，而利益即為勢力範圍的擴張。中共在海警部隊改隸武警部隊之後，又將其納入軍事指揮機構，雖以海上執法任務優先，但實質上都是透過中央軍委「一條鞭」方式指揮著海軍及海警，以擴增另一種有形的武裝力量。當前中共在習近平主政下，共軍正致力從「棕水海軍」走向「藍水海軍」，由「近海防禦」朝向「遠洋護衛」；而中共海警部隊的整合與轉隸，持續與海軍、海上民兵組成海上多層次威懾體系，無形中也意味著對中共正加速海上經濟發展與擴大周邊海域控制權，形成堅強而厚實的安全後盾。

當前我國在軍事上遵守不做「第一擊」的原則，代表必須做好承受對方「第一擊」的準備；另一方面，又要面對中共採取「灰色地帶衝突」所帶來的挑戰。在中共「文攻武嚇」的施壓下，我國必須保有嚇阻能力，自應賦予海巡署新的任務與相應的職權，同時增強海巡艦船裝備與任務執行能量，以因應未來海上威脅與挑戰。儘管當前兩岸衝突的主導權不在我方，但我國仍應在考量國家實力懸殊的前提下，妥採戰略守勢的立場，冷靜處理海上紛爭與衝突，並持續爭取國際的支持，才能有效應對中共非傳統軍事安全的

註45：張中勇，〈中共通過海警法的意涵與觀察〉，《戰略安全研析》(臺北市)，第166期，2021年2月，頁37。

註46：〈海巡署首艘600噸級「安平艦」完成下水儀式〉，行政院南部聯合服務中心，2020年4月27日，<https://eysc.ey.gov.tw/Page/DAB11F5DBDC11168/1d6e782f-90f1-4a0d-836f-845127a3d805>，檢索日期：2023年1月30日。

## 自選題

威脅；而政府決策階層明確的政策目標與支持，同樣是確保國家長治久安的生存之道。

作者簡介：

孫亦韜上校，海軍軍官學校82年班、國防大學海軍指揮參謀學院94年班、淡江大學國際事務與戰略研究所碩士103年班、淡江大學國際事務與戰略研究所博士110年班。曾任海軍鄭和軍艦副艦長、海軍司令部督察官，現服務於國防大學海軍指揮參謀學院。

## 老軍艦的故事

### 大安軍艦 ATA-550

「大安艦」於1944年11月24日下水成軍，首先服役於美海軍，其後轉交美空軍使用，專門擔任美軍飛機遇難時之救助工作。乃是德州Levingston造船公司建造，在美服役期間命名為ATA-186，民國61年經過檢修後，駛至珍珠港移交我海軍。

民國61年6月6日由總司令宋長志上將主持命名成軍典禮，命名為「大安」艦，編號ATA-550，隸屬勤務艦隊。主要執行沿海搜救、港內救火、及拖靶等任務，先後參加海鯊、聯興等演習任務。

民國80年11月16日由於該艦使用時間長久，艦體與機件多呈老舊，在艦隊長苗永慶少將主持下，與「大鵬艦」同在高雄新濱碼頭完成除役典禮，為該艦的歷史劃上休止符。(取材自老軍艦的故事)

