

中共「海上民兵」 從事「灰色地帶」衝突爭議活動之研析

The Study on the Disputes of China's
Maritime Militia Concerning Interference Activities

海軍上尉 鄭如意

提 要：

- 一、中共「海上民兵」制度源於「國共內戰」時期，當戰場轉為沿海對峙時，共軍即大量動員沿海漁民與漁船參戰；時至今日，海上民兵主要是執行「低強度海上聯合維權」任務的組織，並在爭議海域附近集結、騷擾及阻擋航道，破壞並影響周邊國家海上安全。
- 二、依中共「國內法」界定，「海上民兵」僅為共軍的助手或後備力量，非一般正規武裝部隊，使得其在平時能以漁民的身分，執行海上維權或軍事威脅等行動；然在現有國際法框架下，不論其身分、船舶屬性皆無準確定位，以致其行動處於法律的模糊地帶，卻足以支援中共對領土主權的主張，達成其所望之政治、軍事目的。
- 三、本文由「海上民兵」的組織和爭議活動案例，探討運用民兵船在南海、東海製造「灰色地帶」衝突，所衍生各國不同評價與應處模式。希冀政府考量局勢可能更加嚴峻之風險，並積極統合海軍與海巡同步修訂相關作法，適當授權海上執法機關或軍隊，俾確保任何情況均能緊密合作、充分處置，以完善的預警及防衛機制，共同維護海疆安全。

關鍵詞：中共海上民兵、灰色地帶行動、區域安全

Abstract

- 1.The Maritime Militia is an organization that mainly performs the task of “Low-intensity Marine Right Safeguarding”. Maritime Militia will assemble, harasses and block the fairway near the seas which exist sovereignty disputes. It will undermine the international order, and even affecting the maritime security of all countries.
- 2.The Chinese Communist Party “domestic law” defines the maritime militia as only the assistants or reserve forces of the People’s Liberation

Army, rather than the regular armed forces. However, Maritime Militia, as fisherman, is ordered to carry out actions such as Marine Right Safeguarding or military threats; nonetheless, according to the international law, regardless of its identity or ship's attributes, cannot be accurately define. Therefore, Chinese Communist Party can achieve its desired political and military goals.

3. This article leads to the recommendation that expected that our government can consider the risk that the situation will become more severe. The Navy Simultaneously with the Coast Guard Administration revise the corresponding response measures, and authorize Coast Guard Administration, the military and other organizations, and complete the national early warning and defense mechanism to protect National Security.

Keywords: China's Maritime Militia, Gray Zone Operations, Regional Security

壹、前言

近20年來，中共持續招募民間漁船、漁民，數量快速且穩定地上升漸形成組織，不論在法律授權、人員教育訓練、硬體設施裝備上都具相當規模，更超脫一般漁民自組互助協會編組。從2018年越南「經濟政策研究院」(Vietnam Institute for Economic and Policy Research)研究指出，中共「海上民兵」擁有約37萬艘無動力船，以及約76萬2,000艘馬達動力船舶。¹美國「蘭德公司」(RAND)的報告亦指出，中共以海南島為主要基地，組建全球最大海上民兵組織，俗稱「小藍人」(Little Blue Men)，且從最初執行沿海巡邏和監視的部隊，在1970年代

已演變為海上主權支援部隊。²隸屬該組織的漁船，從事非漁業活動行為比例、頻率日漸提高，其任務包含執行軍、警、民聯防，並在海上形成海軍、海警及海上民兵聯防體制，此種方式衍生之爭議遂逐漸浮上國際檯面。

中共「民兵」的歷史與共產黨的發展息息相關，毛澤東著名的「人民戰爭」理論就是以民兵的發展經驗建構而來。³直到現代，中共在其周邊海域透過這群龐大的武裝漁民組織，以「捕魚為由」蜂擁至他國專屬經濟水域做為與周邊國家對峙的第一線，並善用民兵身分使用阻擋、擦撞或撞擊等低強度的干擾動作，以達干擾他國、海上維權之目的。像1974年與越南在西沙群島島礁的爭奪

註1：Michael O'Hanlon, "China, The Gray Zone, and Contingency Planning at the Department of Defense and Beyond", Brookings Institution, September 2019, <https://reurl.cc/q8nWlq> (accessed March 19, 2022)。

註2：Derek Grossman and Logan Ma, "A Short History of China's Fishing Militia and What It May Tell Us," The RAND Blog, April 2020, <https://www.rand.org/blog/2020/04/a-short-history-of-chinas-fishing-militia-and-what.html> (accessed March 20, 2022)。

註3：秦嗣葵，〈中國海上民兵在南海〉，臺灣國際戰略研究中心網站，2019年1月26日，<https://taiwan-strategy.com/news/2019-01-26/45-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E4%B8%8A%E6%B0%91%E5%85%B5%E5%9C%A8%E5%8D%97%E6%B5%B7>，檢索日期：2022年3月25日。

戰役、⁴2009年在南海與美軍「無瑕號」對峙的事件、⁵2012年與菲律賓在黃岩島對峙事件、⁶2014年鑽油平臺與越南對峙事件，⁷以及2021年與菲國的「牛軋礁」事件，⁸均在特定海域以不定期卻規律的方式，漸進地提高海上衝突的風險，中共「海上民兵」特定的行為目的及事件背後的外交角力，均值得探討。

未來西太平洋海域的安全，將不再是由美國或任何單一國家所能獨自承擔，勢必區域內國家皆要積極地研擬、隨時準備好參與新型態「第一島鏈」的聯合作戰行動，才能維護各國主權。故本文希冀藉由探討中共海上民兵概況、釐清其法律地位，並透過分析各國應處模式或規範，檢視我國應對上可適用之規範與未臻完善之處，同時提供作法或法規修訂之建議，俾在衝突發生之際，使第一線的海巡人員與海軍艦艇，在充分理解與遵守國際法原則之下能「行之有據」，以捍衛海疆安全及國家主權；甚或為未來可能的

集體安全同盟及防衛作為預做準備，這也是撰寫本文主要目的。

貳、海上民兵源起與爭議問題

中共「民兵」的發展歷史甚早，1949年建政後才逐步走向法制化，且是中共武裝力量中一個重要組成部分⁹，有關「海上民兵」的制度發展和運用上所引發之法律爭議，分述如後：

一、海上民兵概述

(一)中共定義「民兵」是共產黨領導在革命戰爭中逐步發展形成，不脫離生產的群眾武裝組織，是共軍的後備力量、也是武裝力量的組成部分。¹⁰「民兵制度」緣起建政初期，係為防堵「美英帝國主義」與「國民黨」滲透，全國上下施行「大辦民兵師」，期望「人民戰爭」在一定程度上可以彌補武器裝備的不足。1952年12月11日，中共中央軍委、政務院發布《中共民兵組織暫行條例》，對民兵的名稱、性質、任務、參加的條

註4：陳彥彰，〈南海島嶼主權歸屬問題與中越兩次海戰之研析〉，《軍事史評論》(臺北市：國防部)，第28期，2021年6月，頁93；陳鴻瑜，〈評析越南官方主張西沙群島和南沙群島主權之法理論據〉，《展望與探索》(新北市)，第12卷，第10期，2014年10月，頁61。

註5：應紹基，〈美軍「無瑕號」海測船南海事件之研析〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第44卷，第3期，2010年6月1日，頁33；鄭雷，〈論中國對專屬經濟區內他國軍事活動的法律立場—以“無瑕號”事件為視角〉，《中國人民大學法學家》(北京市)，第1期，2011年2月，頁137。

註6：DFA of Republic of Philippines, “Philippine Position on Bajo de Masinloc and the Waters Within its Vicinity,” April 2012, <https://www.officialgazette.gov.ph/2012/04/18/philippine-position-on-bajo-de-masinloc-and-the-waters-within-its-vicinity/>(accessed March 15,2022)。

註7：Zoe Li, “China, Vietnam, Philippines collide amid escalating South China Sea tensions,” CNN, May 9, 2014, <https://edition.cnn.com/2014/05/08/world/asia/south-china-sea-drilling/index.html>(accessed March 30,2022); Ministry of Foreign Affairs of Vietnam, “Viet Nam demands China withdraw from territorial waters,” June 2014, <https://www.mofa.gov.vn/en/nr040807104143/nr111027144142/ns140508010729>(accessed March 23,2022)。

註8：Reuters, “Philippines protests ‘threatening presence’ of Chinese vessels in disputed waters,” March 23,2021, <https://www.reuters.com/article/us-philippines-china-southchinasea-prote-idUSKBN2BF0IA>(accessed March 23,2022)。

註9：楊宗新，〈淺談中共海上民兵的展運用與法律地位〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第56卷，第1期，2022年2月1日，頁41。

註10：張玲玲，〈大躍進運動中的「大辦民兵師」〉，《軍事社會科學專刊》(桃園市)，第17期，2020年8月，頁65。

件，以及民兵的編組、活動制度和組織紀律等均有完整具體的規定。¹¹「第二次世界大戰」結束後，緊接的「國共內戰」期間，隨著國軍開始撤守與移防，戰場由內陸漸轉為沿海島嶼及臺灣海峽的對峙，共軍此時大量動員海上民兵與民船支援參戰；參與的海上戰役包括1950年「萬山群島戰役」、1955年「一江山戰役」及1974年「西沙海戰」等¹²，並發揮極大的優勢。

(二)「海上民兵」發展以東、南沿海一帶地區之省分最為蓬勃，其中又以最南之海南省發展甚早，組織亦趨近完備。1985年8月，在中共「開發南沙、漁業先行」戰略方針指導下，海南省瓊海市潭門鎮「海上民兵連」成立；¹³另三亞市地處海南島最南端，鄰近中沙、西沙和南沙群島，戰略地位重要，在市委、市政府和警備區緊緊圍繞南海軍事鬥爭準備任務需求下，更提高全市的國防動員體系。¹⁴發展進入21世紀後，隨著國際型態的轉變，中共也針對海上民兵進行組織改革，並著重在「優化隊伍結構」、「未來的平戰結合」、「調整選編兵員法規」等三大方向，以適應未來戰場任務需要。

(三)在著眼拓展海洋利益的前提下，中共提出「低強度海上聯合維權鬥爭」，即是以海上民兵或海防機關為組織進行的政治、軍事對抗行動，以有助於因應現代化戰爭型態的轉變；因為此類動員活動程度低、範圍小，但時效性強。¹⁵中共之所以認定其「民兵」有別於其他國家後備役組織且相對優勢的原因，係因「民兵」是「黨」絕對領導下的群眾性武裝組織，「民兵制度」為一項長期的基本軍事制度，並將其做為一支「平戰結合」的武裝力量來建設，凸顯其地位之重要性。¹⁶

二、海上民兵引發之法律爭議

(一)2013年3月，中共第十二屆「全國人民代表大會」通過《國務院機構改革職能轉變方案》，將分屬不同部門¹⁷的海上執法力量整合成為「國家海洋局」¹⁸，也稱「中國海警局」(China Coast Guard，以下簡稱海警)。¹⁹尤其中共逐步打著「低強度海上維權」的口號，運用引發衝突可能性較低的海上民兵、海警在前，同時大動作修改國內的法律授權，更在國際習慣及國際法上，試圖創設一定的遵循基準。

註11：王文臣、吳永佩著，《民兵組織建設指南》(北京市，軍事誼文出版社)，2011年，頁45。

註12：〈淺談海上民兵民船參戰支前的動員建設〉，《國防》(北京市)，第9期，1997年，頁7。

註13：喬楠楠等，〈耕好“責任田”守護“祖宗海”〉，中共國防部，2018年10月23日，http://www.mod.gov.cn/power/2018-10/23/content_4827318.htm，檢索日期：2022年3月28日。

註14：王保勝等，〈國防建設巡禮—海南省三亞市〉，《國防》(北京市)，第8期，2014年8月，頁84。

註15：楊勝利、耿躍亭，〈對加強低強度海上維權國防動員的戰略思考〉，《國防》(北京市)，第1期，2017年1月，頁29。

註16：同註11，頁49。

註17：指包含國土資源部轄下的海監總隊、公安部所屬的邊防海警部隊、農業部下轄的中國漁政與海關總署所屬的海上緝私警察。

註18：2018年3月17日，中共第十三屆「全國人民代表大會」決議，裁撤「國家海洋局」等單位，統一整合至中共國務院主管的「自然資源部」；同時分割「海警局」，劃入直屬中央軍事委員會的「中共武裝警察部隊」，成立「中共武裝警察部隊海警總隊」。

註19：鍾永和著，《解密「海洋強國」戰略—解放軍海軍維權與執法》(臺北市，秀威資訊科技股份有限公司)，2018年7月，頁11。

(二)「民兵」一般定義為不脫離生產的群眾性武裝組織，而「海上民兵」的人員身分是漁民、海域執法人員抑或軍事人員，本身即存爭議；同時海上民兵船舶的法律地位亦存在著爭議，確實值得探討。另除中共外、越南亦建有正式的海上民兵組織，按照中共和越南有關「國內法」規定，²⁰「海上民兵」是私人漁業公司的一部分，平時主要從事漁業捕撈等經濟開發活動，但同時也接受中央政府一些委派任務，諸如海上維權執法、軍事偵察、海難救助、搶險救災等活動。這些活動在國際法上具有不同的法律性質，且從國際海洋法角度看，在和平時期「海上民兵」的國際法地位需要依據其所從事的具體活動而定，並在《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea，以下簡稱《海洋法公約》或《公約》)背景下進行檢視，較為合宜。

(三)「海上民兵」亦民、亦兵的特殊身分，既為其開展相關行動提供便利性，又頗具爭議。因身分上的不同，在其從事活動時引發威脅他國國家安全的程度，也將有不同，強度可能僅低於個人違法行為，也可能提升至武裝衝突狀態；因此，不同身分從事同

一行為，理當受到不同法律的制約。再者，「海上民兵」操縱的載體多為一般私人漁船，但有些情況下，中共政府則徵用這些漁船做為執行特定任務(通常為非商業性目的)的公務船舶。依據《海洋法公約》，專用於政府的公務船舶和不屬於政府的私人船舶，在海洋法框架下的法律地位和性質不同，且兩者的權利與責任也不盡相同²¹；然《公約》對船舶從私人漁船轉換為政府的公務船舶的法律地位，並未明確律定，這也引發法律上的爭議，迄今未果。

參、海上民兵之法律定位

中共「海上民兵」這種時而是「民」、時而轉換為「執法人員」或「兵」的多重身分，加上中共在2021年8月21日快速修法，²²將有關「民兵」部分之法條全數從《中共兵役法》中刪除，使民兵不再納入「預備役」範疇，僅在《中共國防法》中予以保留，並預告未來將制定「專門法」予以規範，使得國際法在認定上更加困難與未知。以下就尚未修法前的海上民兵人員、船舶進行探討，以釐清其在國際法上之地位。²³分項說明如后：

註20：中共《民兵工作條例》第2條：「民兵是中國共產黨領導的不脫離生產的群眾武裝組織，是中共武裝力量的組成部分……」；越南《民兵自衛隊法》第3條規定：「民兵自衛隊是不脫離生產和工作的群眾性武裝組織……。」參考〈民兵工作條例〉，全國人大法規庫，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/banshi/gm/content_63632.htm，檢索日期：2022年4月1日。

註21：姜皇池著，《國際海洋法(上冊)》(臺北市，新學林出版社)，2018年，三版，頁109。

註22：2021年8月21日中共第十三屆「全國人民代表大會」常務委員會第三十次會議，將《中共兵役法》大幅修訂，其中因應軍事政策制度改革調整兵役制度，相關民兵部分均予以刪除。考慮民兵做為武裝力量的重要組成部分，民兵不再納入預備役範疇，相關規定已在《中共國防法》予以保留，原關於規範民兵的內容，將由制定中的專門法予以規範，並自2021年10月1日起施行。囿於中共目前尚未有民兵專門法之草案公布，論述內容均以《中共兵役法》尚未修正前有關民兵之規定與現行《民兵工作條例》內容，進行整理與分析。

註23：〈新時代兵役工作的法治保障—軍委國防動員部主要負責同志就新修訂的《中共兵役法》答記者問〉，全國人民代表大會網站，2021年8月26日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/c017bd298ee74afca389ce8003b9f6e3.shtml>，檢索日期：2022年4月3日。

一、海上民兵身分界定

(一)人員組成與編組

1. 民兵之遴選乃依據尚未修訂前的《中共兵役法》第39條，舉凡18~35歲符合服兵役條件的男性公民，除應徵現役人員外，編入民兵服「預備役」，²⁴28歲以下退出現役的士兵和經過軍事訓練的人員，以及選定參加軍事訓練的人員歸類為「基幹民兵」；其餘符合服兵役條件的男性公民則編為「普通民兵」。²⁵在中共「以黨領政」的體制下，幾乎所有企業公司、工廠和生產單位都要根據《民兵工作條例》(以下簡稱《民兵條例》)組編民兵單位；²⁶是以「海上民兵」人員遴選係遵循「以船定兵、就近抽組」的原則，且以隨船船員為基礎組織而成。²⁷

2. 海上民兵的編組考量乃因地制宜，秉持有利於提高領導質量、任務執行與平衡負擔的原則；且因沿海地區戰略位置之特殊性，「面陸」既是重要的後方基地，「臨海」亦是重要的前哨陣地。在2005年時即有中共學者提出，沿海地區民兵的隊伍結構，一定要從未來應急作戰的實際需求出發，並不斷加大如應急作戰機砲分隊、民兵專業技術保障支援分隊、民兵海軍油料儲運保障分隊、民兵對空觀察分隊、民兵偽裝分隊等專業技術分隊的比例。²⁸2019年，中共「公安部邊

防管理局」局長即對邊(海)防民兵提出兩項轉型的思考，包含應加強邊(海)防民兵隊伍執勤維權、機動支援、後裝保障、情報信息及偵察打擊等專業能力，以及應充分考慮人員出動率等因素，實行彈性編制，增加機動編兵比例，且不宜拘泥於人員固定崗位，以進一步放寬編兵條件。²⁹時至今日，「海上民兵」仍因應衝突型態和局勢不斷與時俱進地創新、變革其專業取向與編組結構，以滿足任務需要。

(二)指揮管理架構

1. 尚未改制前的「民兵」仍與預備役制度相輔相成，民兵工作由「中央軍事委員會」國防動員部主管；各大戰區負責該區域的民兵工作；省軍區、軍分區和縣(市)人民武裝部則是該地區民兵領導指揮機關；至於鄉、鎮、部分街道和企業事業單位也設有人民武裝部，負責民兵和兵役工作。³⁰「民兵」受國務院及中央軍事委員會兩者的指揮，係源於2007年11月1日施行的《中共突發事件應對法》(以下簡稱《突發事件法》)第14條：「共軍、武裝警察部隊和民兵組織均應依照本法和其他有關法律……，及國務院、中央軍事委員會的命令，參加突發事件的應急救援和處置工作。³¹」除建立省、市、縣三級應急指揮體系，並分別成立「應急聯合指

註24：〈《關於修改〈中共兵役法〉的決定》第三次修正〉，鄱陽縣人民政府網站，2011年10月29日，<http://www.poyang.gov.cn/pyxjytsjj/guifanxingwenjian5mxaiv/201606/5a64a5b0d145486f912d60dbef45130c.shtml>，檢索日期：2022年4月5日。

註25：同註11，頁231。

註26：黃恩浩、洪銘德，〈中國大陸海上民兵執行南海「灰色地帶」行動之研究〉，《國防雜誌》(桃園市)，第36卷，第1期，2021年3月，頁30。

註27：金來州，〈民船快速動員的組織與實施芻議〉，《國防》(北京市)，第1期，2015年1月，頁61。

註28：夏紹國，〈對改革沿海地區民兵組織建設的幾點思考〉，《國防》(北京市)，第6期，2005年6月，頁60。

註29：馬慶雷，〈關於新時代民兵建設轉型的思考〉，《國防》(北京市)，第12期，2019年12月，頁58-59。

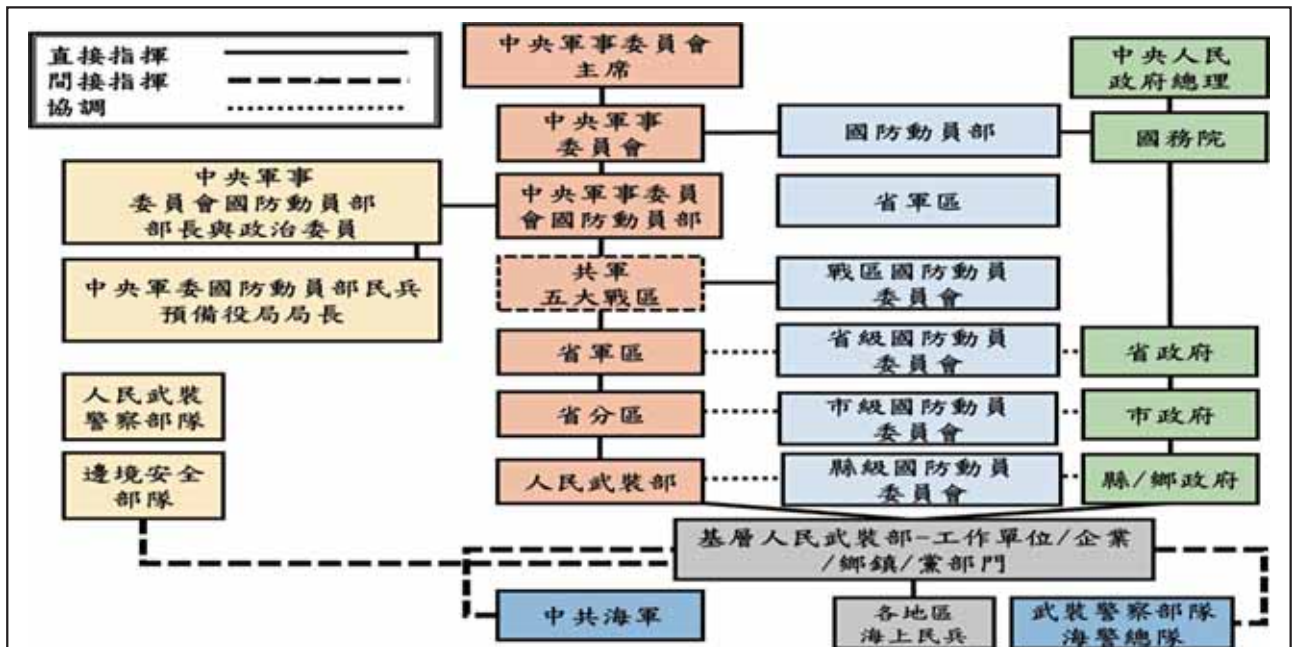
註30：同註26，頁31。

註31：〈《中共突發事件應對法》〉，海南省應急管理廳網站，2010年4月16日，http://yjgl.hainan.gov.cn/aqscxx/yjglz/ffg/201004/t20100406_1447940.html，檢索日期：2022年4月6日。

附表：省、市、縣三級應急指揮體系人員組成表

區分	省政府	市政府	縣政府
	省軍區	軍分區(警備區)	人民武裝部
地方政府人員	副省長、副秘書長、法委副書記各1。	副市長、副秘書長、法委副書記各1。	副縣(市、區)長、辦公室副主任、法委副書記各1。
軍事機關人員	副司令員、副參謀長、預備役司副司令長、通信、軍務、動員處、總政治部、後勤部各1，司令部作訓處2。	副司令員、預備役團參謀長、軍分區(警備區)作訓處、通信、政治部、後勤部保障人員各1。	副部長、參謀、預備役營長各1。
其他政府單位	省應急辦、公安、武警、消防、林業、水利、河務等相關職能部門各1。	市應急辦、公安、武警、消防、林業、水利、河務等相關職能部門各1。	縣應急辦及有關職能部門各1。

資料來源：參考王文臣、吳永佩著，《民兵組織建設指南》(北京市，軍事誼文出版社，2011年)，頁169，由作者彙整製表。



圖一：中共海上民兵指揮體系架構圖

資料來源：參考Conor M. Kennedy and Andrew S.Erickson, "China's Third Sea Force, The People's Armed Maritime Militia: Tethered to the PLA," China's Maritime Report, No. 1, March 2017, p.6, <https://reurl.cc/qdMrkD> (accessed November 28, 2021), 由作者彙整製圖。

揮所」，負責組織指揮應急行動(如附表)。軍事指揮體系平時除負責動員徵召外，在民兵執行支援前線、保衛後方等任務時，則直接接掌「民兵指揮中心」指揮權。通常民兵按照軍事機關首長的指示和命令遂行任務；

特殊情況下，更上級之軍事機關亦可越級對轄區內的民兵分隊實施指揮。

2. 「海上民兵」的指揮體系有直接、間接與協調三種運作方式。「直接指揮」是指中央軍委會與國務院對海上民兵的直接領導

；「間接指揮」則是省級「軍區」、「國防動員委員會」與政府彼此之間對海上民兵組織的運用；「協調」則為國家武裝力量(武警部隊、海軍、海警等)與海上民兵組織的相互支援(如圖一)。³²

(三) 任務暨訓練模式

1. 海上民兵的訓練執行方式、模式有別於一般正規軍隊，相較之下訓期較彈性化，性質也更著重單一專業的訓練；訓練後期則更傾向不同區域間海上民兵的聯訓、或結合海警與海軍的聯合演訓。依訓練的強度與能量資源的不同，可區分「休漁期輪訓」、「軍種代訓」、「互補跨區聯訓」、「聯演聯訓」四種，其訓練的主軸與內涵則同時隨著中共戰略規劃逐步調整。2018年就有學者提出新時代海上民兵訓練應再深化的建議，教育訓練聚焦的核心包含戰鬥意志培育、專業技能精進與團體戰術訓練等三項，³³顯見中共不論官方或學界，皆極為重視與關注海上民兵之訓練養成。

2. 海上民兵的編制隊伍與任務性質，皆是因應聚焦在東、南沿海一帶之需要。2019年公告之《新時代的中國國防》白皮書，制定海軍部隊「近海防禦、遠海防衛」戰略轉型目標，對維護其海外利益安全和確保地區安全穩定提出具體設想。³⁴海上民兵並按遂行任務能力之不同，分有「情報偵察」、「海上應急」、「支援保障」三類隊伍，並施

以不同程度的訓練，以利任務遂行。

二、民兵船舶的法律定位

(一) 國際法下之定性

1. 軍艦之可能性：

就威脅性最高的「軍艦」而言，在《海洋法公約》第29條定義的組成要件，其一是指軍艦屬於一國家之武裝部隊；其二需具備得以辨別軍艦國籍的外部標誌；最後是由國家政府委任名列現役名冊或類似名冊的軍官做為指揮官，和附屬有領導體系的正規武裝部隊紀律的船員。分析概述如后：

(1) 在《公約》的框架下，「軍艦」不必然需屬於「一國」海軍，國家的海岸防衛隊艦隊(如日本海上自衛隊)或相類似的武裝艦船，同樣符合軍艦之定義。雖《民兵條例》第2條，指民兵僅做為共軍的助手或後備力量，非一般正規武裝部隊；³⁵然在《公約》之定義下，海上民兵船舶既然是「不脫離生產的群眾武裝組織」，就同理可被視為「軍用船舶」。惟該條例內容也遊走在模糊地帶，民兵船舶的船長是海上民兵的同時，即非屬現役人員；但海上民兵組織卻不同於一般漁民、漁會，是一群擁有絕對部隊紀律的船員所組成。

(2) 在軍艦外部識別上最醒目與優先做為判別國籍的基礎即是懸掛之國旗，依《公約》第92條第1項：「船舶航行時應僅懸掛一國的旗幟」，一般民用船舶懸掛國旗，除

註32：同註26，頁31-32。

註33：方壽祥，〈以改革創新精神推動新時代海上民兵訓練深化發展〉，《國防》(北京市)，第6期，2018年6月，頁57。

註34：董慧明，〈習近平主政後中國國家戰略利益和海權擴張問題之研究：海上絲路和軍力建設〉，《亞洲政經與和平研究》(臺中市)，第7期，2021年8月，頁24。

註35：同註20。



圖二：中共「海上民兵」懸掛之標誌圖

說明：韓國當局打擊非法作業的漁船(部分懸掛中共國旗，如圖左)及中共民兵水上救援分隊抗洪演練(懸掛其他種旗幟，如圖右)。

資料來源：參考〈黃海の中國違法漁船が3年間で倍以上に弱腰対応を批判＝韓国野黨議員〉，日本聯合新聞網，2020年10月5日，<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20201005002900882?input=1345r>；〈巢湖市人武部裝備動員實現預徵預儲〉，中共國防部網站，2018年7月25日，http://www.mod.gov.cn/mobilization/2018-07/25/content_4820352.htm，檢索日期：2022年4月10日。

了少數極權國家外，對於所有船舶而言，有許多的船旗國任其選擇。³⁶因此，單從懸掛之國旗判定中共海上民兵船舶之國籍，恐有誤判之虞；應先假定其尚未轉變為「專用於政府非商業性服務船舶」，仍屬民船之本質。現階段中共海上民兵船舶，部分以徵用大型漁業和遠洋航運公司船舶為主要主體，並以續航力強、耐撞程度、適合近海及遠海航行之民船為優先考量，³⁷因而在船體外部塗裝、標誌上並非統一(如圖二)，亦有懸掛國旗、各省分地區的旗幟或印有行政區單位、所屬分隊等等。

2. 公務船舶之可能性：

(1) 公務船舶指用於國家公共之目的使用，依據《海洋法公約》第96條之規定，由

一國所有或經營並專用於政府非商業性服務的船舶³⁸；是以，「公務船舶」需具備兩項要件，船舶本身不論所有權或經營權專用於國家政府、且僅從事非商業性的行為。也有不少學者傾向應包括私人所有卻由國家所營運者。檢視中共海上民兵所操縱之船舶，其所屬的漁船、船舶公司大多為個人所有，漁業私營企業的老闆平時考慮經濟利益較多，且百分之七十以上為外地籍船員，藉由上級行政命令動員，參加各類演訓活動，大多是臨時性任務，相對沒有統一的任務補償標準和經費保障管道。³⁹顯見中共當局目前尚未完全剝奪這些漁船的所有權，也因近海及遠洋漁船有魚汛期的差異，若由政府介入經營且納為專用，每年將必須支付船商一筆高昂

註36：方信雄，〈選擇船舶懸旗的考量因素〉，《海員月刊》(臺北市)，第768期，2017年10月，頁26。

註37：同註27，頁61。

註38：李彥璋，〈軍隊執行海盜打擊任務之法制研析：以美、日為例〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第51卷，第1期，2017年2月1日，頁41。

註39：秦景號，〈民兵參加海上維權鬥爭行動問題研究〉，《國防》(北京市)，第4期，2017年4月，頁81。

費用，故而採折衷方式，以專案的訓練模式培訓，利用禁漁季節從事非商業性的任務。換言之，在這一段時間，民船所從事的並非私人營業之生產行為，轉而受國家政府調動、訓練、派遣等等。

(2)再就海上民兵所受國家行政命令動員之任務分析，依美國「蘭德公司」提出的《在灰色地帶中獲取競爭優勢》(Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone)報告中顯示，包含動員海上民兵部隊集結至有爭議海域邊界進行的軍事威嚇與行政控制、或配合國營石油公司等企業進行探勘行動、或偕同海岸警衛隊執行巡邏、襲擾及刻意碰撞，阻撓等舉措，都間接模糊了傳統海事執法的界線。⁴⁰

(二)海上民兵船舶地位之轉換

1. 近年來，中共在東海與南海的海上維權部署逐漸明確，執行任務部署共分為三個層次：第一層「執行監視與騷擾任務」，受指揮的是沿海各省軍區海上民兵與武裝漁船；第二層「執行岸防與海上執法」，受指揮的是北、東、南海警分局，其任務類似我國「海洋委員會海巡署」的角色；第三層「中共海軍海洋防衛」，受指揮的是北、東、南海艦隊。⁴¹由於民兵的船舶屬於一般民船性質時，具有不受武力攻擊的豁免權，更可以進入共艦不宜到達的敏感海域從事各項活動，例如執行情報偵蒐、進行聲納或電磁干擾等。因此，當非禁(休)漁期時，海上民兵不

論從事捕魚作業或同時執行政府命令、軍事任務，均可對外詮釋為「正常經濟活動」，即便是由政府當局補貼給漁民的造船費用、油料及裝設導航與通訊系統等其他開支。⁴²

2. 由於海上民兵船舶的性質恐因捕撈漁獲的季節性、補償機制完善程度、國家政策戰略的運用等有所不同，且僅部分構成要件符合公務船舶或軍艦，並非得以明確歸為其任一類；詳細實情仍須就個案當下民船所執行的活動內容、敵意或威脅程度，以及對整體區域安全影響等因素進行瞭解，才能做出完整的判斷。

肆、中共海上民兵的運用與國外之應處

藉由海上民兵運用之案例探討，可瞭解其行動強度上的差異，並從中歸納分類行動之程度、目的及性質；尤其國際上以美、日兩國對中共海上民兵行動反應最為強烈，藉由分析兩國對海上民兵所持之不同觀點，與各自發展出的因應防範作為和主張，可相互驗證採取不同行動之利弊，並做為我國研擬因應對策重要參據。以下就近年重大衝突案例，探討分析如后：

一、海上民兵活動案例

(一)2009年美軍「無暇號」事件

1. 2009年3月8日，隸屬美國「海軍軍事海上補給司令部」(Military Sealift Command, 簡稱MSC)的測量船「無暇號」(USNS

註40：Lyle J. Morris, etc., "Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone," RAND Corporation Research Reports, 2019, p.33-34, <https://reurl.cc/20Ndzn> (accessed April 13, 2022)。

註41：同註26，頁27-28。

註42：〈南海的中國漁民是「民」還是「兵」？〉，德國之聲中文網，2016年7月13日，<https://reurl.cc/R48Zv6>，檢索日期：2022年4月15日。

Impeccable, T-AGOS-23)於海南島榆林港外約120公里處進行海洋測量時，與中共船舶海上相遇並引發衝突，參與的中共船隻包括海軍護衛艦、漁業執法巡邏船、國家海洋局巡邏船各1艘，及拖網漁船2艘(其中1艘係來自三亞海上民兵)。⁴³海上民兵在衝突過程中主要的行動係對「無瑕號」尾隨、干擾、包圍，致雙方最近距離不到8公尺，甚或2艘中共船隻擋住「無瑕號」的航路，迫使其必須緊急下錨，以防止碰撞。⁴⁴

2. 此事件引發美國國防部與國務院先後發表聲明，並向中共遞交抗議信函；同時指控該次事件中，有5艘「中」方船艦尾隨美艦，並帶有侵略性之危險行動，影響航行安全。顯然「中」方意在騷擾該海洋測量船於國際水域之例行性任務；換言之，美國並不承認中共有權於該爭議水域行使管轄權。⁴⁵

(二) 2012年黃岩島事件

1. 2012年4月10日，菲律賓海軍在一次例行主權島礁巡邏中，發現黃岩島(我國稱民主礁)瀉湖內有8艘陸籍漁船下錨，經查驗船艙有瀕危物種(如珊瑚和巨蛤)，有違菲國《漁業法規》(the Philippine Fisheries

Code)及《海洋環境保護法》(Marine Environment Protection Laws)，⁴⁶即派出「皮勒號」護衛艦(BRP Gregorio del Pilar FF-15)前往該海域，同時派遣士兵強行登上漁船進行檢查與拍照蒐證，並以「非法捕撈」為由，抓扣人、船；⁴⁷此外，菲方亦重申該海域完全位於國際法規定的該國200浬專屬經濟區之內。

2. 中共「國家海洋局」獲悉後，即調派於南海定期維權巡航執法的「海監75」、「海監84」號海警船，趕赴該海域試圖擋在漁船和菲國護衛艦之間，⁴⁸從而阻止菲方逮捕漁民，雙方形成海上對峙之局面。「中」方也駁斥指出，菲律賓執法船在黃岩島領海之內的活動明顯屬於《海洋法公約》第19條第2款：「該行為是對沿海國和平及安全構成危險的活動，因此屬於非無害通過活動。」做為沿海國有權在該島領海之內，依法對侵入的菲國船舶實施沿海國管轄，並採取必要措施制止其有損主權的活動。⁴⁹爭議直至6月16日凌晨，菲國總統以天候因素為由，指示該國船艦撤離，事件才順利落幕。

(三) 2014年「中」、越鑽油平台事件

註43：Ian Burns McCasline and Andrew S. Erickson著，周敦彥譯，〈中共海軍發展〉(The Impact of Xi-Era Reforms on the Chinese Navy)，《國防譯粹》(臺北市)，第46卷，第10期，2019年10月，頁20。

註44：同註5，頁36。

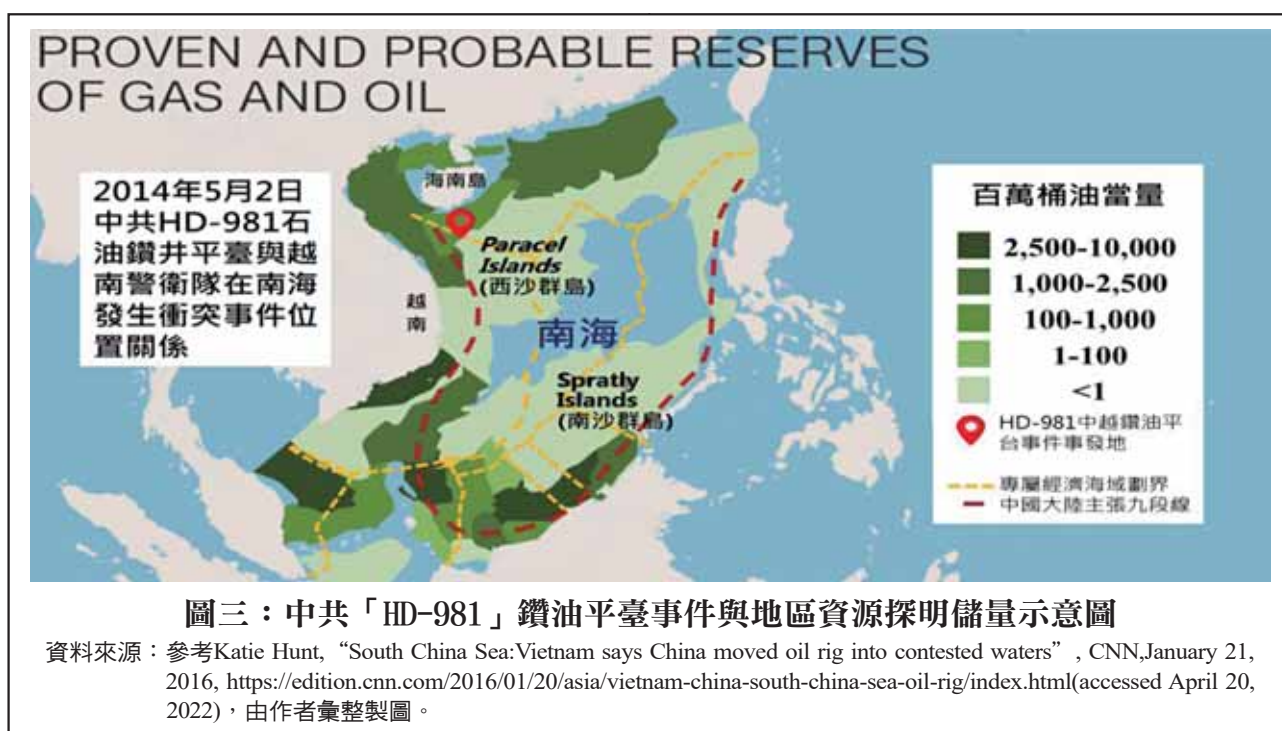
註45：高木蘭，〈美國與中國就專屬經濟區內從事軍事活動爭議之研究〉，國立臺灣海洋大學法研所博士論文，2017年1月，頁113。

註46：同註6。

註47：孔令傑，〈中菲關於黃岩島領土主權的主張和依據研究〉，《南洋問題研究》(福建省廈門市)，第1期，2013年1月，頁19。

註48：〈2012年南海黃岩島事件處置內情〉，新華奧報，2021年5月21日，<https://www.waou.com.mo/2021/05/01/2012%E5%B9%B4%E5%8D%97%E6%B5%B7%E9%BB%83%E5%B2%A9%E5%B3%B6%E4%BA%8B%E4%BB%86%E8%99%95%E7%BD%AE%5%85%A7%E6%83%85/>，檢索日期：2022年4月15日。

註49：張鐸、張仁平，〈中國執法船黃岩島領海執法活動的合法性—評南海仲裁案第13項訴求及其裁決的荒謬性〉，《亞太安全與海洋研究》(北京市)，第5期，2016年5月，頁67。



1. 2014年5月2日，中共將其巨型海洋石油鑽井平臺「HD-981」（以下簡稱鑽油平臺）移至西沙群島附近海域，並部署在距越南海岸約120浬處（距海南島63浬、西沙永興島87浬，⁵⁰概略位置如圖三），⁵¹爭議期間雙方都聲稱對該地區擁有主權。該鑽油平臺是由近80艘船艦（包含共艦7艘）護航下遂行移泊作業；7日起，越南派遣海岸警衛隊船隻執行管轄權並捍衛主權，⁵²卻遭中共海警船蓄意衝撞及水砲攻擊，造成8艘越南海警船碰撞破損，並有6員受傷。⁵³此事件在對峙近兩個

半月後，因中共外交部聲稱颱風季節將至，且鑽探作業已經完成，故駛返海南島附近海域；而越南海警隊則表示將繼續停留、巡邏該海域，並密切關注鑽井平臺的動向，至此衝突遂止。

2. 此次事件的鑽油平臺為「中國海洋石油集團有限公司」所有，該公司是1982年2月15日經中共國務院批准成立的「特大型國有企業」，也是中國大陸最大的海上油氣生產運營商。⁵⁴「中」方將斥資10億美金（約新臺幣280億元）打造的鑽油平台，移動至有爭

註50：Hong Thao Nguyen, “Vietnam’s Position on the Sovereignty over the Paracels & the Spratlys: Its Maritime Claims”, *Journal of East Asia and International Law*, May 2012, p.198。

註51：Tran Si Vy, “Oil rig HD 981 incident: from the angle of the international law”, *VIETNAM LAW & Legal Forum*, August 2014, https://vietnamlawmagazine.vn/oil-rig-hd-981-incident-from-the-angle-of-the-international-law-3588.html#_ftn42(accessed April 20, 2022)。

註52：Carl Thayer, “China’s Oil Rig Gambit: South China Sea Game-Changer?,” *THE DIPLOMAT*, FLASHPOINTS, May 12, 2014, <https://thediplomat.com/2014/05/chinas-oil-rig-gambit-south-china-sea-game-changer/>(accessed April 25, 2022)。

註53：宋連海，〈2014年中越南海爭端對我安全影響〉，《國防雜誌》（桃園市），第29卷，第5期，2014年9月，頁4。

註54：〈公司簡介海油蓋覽〉，中國海油網站，<https://www.cnooc.com.cn/col/col661/index.html>，檢索日期：2022年4月19日。



圖四：牛軛礁衝突位置(圖左)及菲國海岸警衛隊監控中共民兵船(圖右)

資料來源：參考“Philippine defense chief in verbal tussle with China on reef,” April 3, 2021, <https://www.independent.co.uk/news/philippine-defense-chief-in-verbal-tussle-with-china-on-reef-chinese-china-manila-delfin-lorenzana-rodrigo-duterite-b1826412.html> (accessed March 24, 2022)；〈菲律賓軍方公開偵察牛軛礁最新照片 發現中共海警船〉，香港01周報，2021年4月16日，<https://www.hk01.com/%E5%8D%B3%E6%99%82%E5%9C%8B%E9%9A%9B/612942/%E8%8F%B2%E5%BE%8B%E8%B3%93%E8%BB%8D%E6%96%B9%E5%85%AC%E9%96%8B%E5%81%B5%E5%AF%9F%E7%89%9B%E8%BB%9B%E7%A4%81%E6%9C%80%E6%96%B0%E7%85%A7%E7%89%87-%E7%99%BC%E7%8F%BE%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E8%88%B9>，檢索日期：2022年3月24日，由作者彙整製表。

議卻油氣儲量不高的水域，不僅經濟效益低，同時又冒著引發外交危機的風險，其舉動著實令人費解；更可充分說明中共積極運用「海上灰色地帶」低強度的戰略行動，用以維護其對該地區的領土主張，凸顯其意圖充滿計畫性與政治目的。

(四)「中」、菲牛軛礁事件

1. 2021年3月7日起，近200艘的中共漁船集結於南海的牛軛礁(Whitsun Reef，菲律賓稱為Julian Felipe Reef)一帶海域，該礁位處菲律賓巴拉望島以西175浬(距海南省638浬)；⁵⁵菲國國防部在3月20日發表聲明，指出約220艘中共漁船，自3月7日起集結

在牛軛礁周邊(如圖四)，據信這些漁船為中共海上民兵，此舉是有意升高在該地區軍事化的挑釁行動。菲國除譴責中共侵犯其領土主權(包含專屬經濟海域和大陸棚)，並重申根據國際法和2016年「南海仲裁案」裁決結果，菲律賓是唯一有權利獲得資源的國家；另呼籲中共停止入侵領土、並召回船隻，否則在保護菲國漁民的福利、海洋資源和維護西菲律賓海和平與穩定的範圍內，將採取適當行動。⁵⁶

2. 中共則在3月22日的外交部記者會上否認指控，並聲明牛軛礁是南沙群島的一部分，中共漁船長期以來一直在該礁附近海域

註55：DFA of Republic of Philippines, “Statement: DFA Deplores Chinese Embassy Response to Secretary of Defense’s Statement,” April 5, 2021, <https://dfa.gov.ph/dfa-news/statements-and-advisoriestupdate/28811-dfa-deplores-chinese-embassy-response-to-secretary-of-defense-s-statement> (accessed April 26, 2022)。

註56：Republic of the Philippines DND, “Statement of the Secretary of National Defense on the presence of Chinese militia boats in the Julian Felipe Reef,” PRESS RELEASE, 21 March 2021, <https://www.dnd.gov.ph/Postings/Post/Statement%20of%20the%20Secretary%20of%20National%20Defense%20on%20the%20presence%20of%20Chinese%20militia%20boats%20in%20the%20Julian%20Felipe%20Reef/> (accessed April 1, 2022)。

捕魚作業；近期由於海況因素，漁船才在該礁附近避風，屬漁船正常行為且完全「合法合理」。⁵⁷美國方面也加入論戰，首先立足在行為主體上的譴責，其次才就該事件行為進行著墨探討。美駐菲大使館於23日發表支持菲國論點之聲明，指稱中共派遣越來越多的漁船駛入該海域，且稱海上民兵活動與天氣無關；⁵⁸美國海軍戰爭學院艾瑞克森(Andrew Erickson)教授亦發表論點支持此一說法：⁵⁹

(1) 2、3月間在牛軛礁的瀉湖中，都有接收到中共海上民兵船隻的AIS信號，此證實「中」方所稱「沒有海上民兵」的說法，非屬事實；另這些船隻並未從事捕魚，且航跡⁶⁰迥異於一般漁船，確信這些漁船在該海域的行動，係中共為落實其在南海的主權聲張而採取之部署。

(2) 該批漁船中至少有7艘大噸位的拖網漁船持續在九章群礁⁶¹、牛軛礁海域行動，這些船舶是由「廣信造船重工公司」建造，

所有權雖為廣東省台山市某漁業開發公司所有；惟該公司並沒有建造漁船的經驗，卻在短短9個月內完成這項合約，並舉行交船儀式，參與的主禮嘉賓包括兩名共軍軍官(廣東省軍區江門軍分區副司令員和戰備建設局局長)，充分顯示這項合約所造的並非普通漁船，而是受共軍指揮鏈約束的海上民兵船舶。

3. 由於美方透過科學定位密切追蹤中共漁船動向，並證實該事發海域海象、天氣狀況良好，且當時亦非魚汛期間，這些漁船卻大量聚集於此，異於一般漁民常態作息；另調查漁船所屬公司背景，並不具備建造漁船之能量，從而可推斷為海上民兵之行動，殆無疑義。事件在菲國社會與新聞媒體對中共表達強烈不滿下，大批民眾前往中共駐菲大使館前示威行動；而中共基於面對菲國內部對「牛軛礁」主權立場的激烈反應，最後採取保守姿態，撤回在該海域集結的漁船，事件終於平和落幕。⁶²

註57：〈2021年3月22日外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉，中共外交部網站，2021年3月22日，https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsi_673025/202103/t20210322_9171231.shtml，檢索日期：2022年4月12日。

註58：李俊毅，〈中國在南海的新一輪「灰色地帶衝突」與美國的反制〉，國防安全即時評析網，2021年4月8日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3350/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%9C%A8%E5%8D%97%E6%B5%B7%E7%9A%84%E6%96%B0%E4%B8%80%E8%BC%AA%E3%80%8C%E7%81%B0%E8%89%B2%E5%9C%B0%E5%B8%B6%E8%A1%9D%E7%AA%81%E3%80%8D%E8%88%87%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E7%9A%84%E5%8F%8D%E5%88%B6#_ftn-ref2，檢索日期：2022年4月12日。

註59：Andrew S. Erickson, "Records Expose China's Maritime Militia at Whitsun Reef," March 29, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/03/29/china-militia-maritime-philippines-whitsunreef/> (accessed April 4, 2022)。

註60：一般船舶(含軍艦)可透過海洋地理資訊系統(Marine-GIS)、雷達(RADAR)及船舶自動識別系統(AIS)等設備取得船舶之航行參數(如位置、航向、航速...等)，並自動在系統上即時描繪船舶動態，用以監控商港水域船舶交通之管理，特別是危險水域及交通密集水域等，以引導船舶安全航行，確保交通順暢。參考〈航海科技〉，國立海洋大學海洋教育數位典藏，<http://meda.ntou.edu.tw/martran/?t=3&i=0046>，檢索日期：2022年4月12日。

註61：九章群礁(Union Banks)，是位於南海的南沙西北部第五列環礁，由眾多的珊瑚礁組成的紡錘形環礁，南臨南華水道，位於菲律賓海岸以西120哩，由景宏礁、南門礁、西門礁、東門礁、安樂礁、長線礁、主權礁、牛軛礁、染青東礁、染青沙洲、龍蝦礁、扁參礁、漳溪礁、屈原礁、瓊礁、赤瓜礁、鬼喊礁、華礁、吉陽礁等組成。

註62：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43-44。

二、美、日應對海上民兵作為

(一) 美國

1. 中共正意圖發展足以抗衡美國的世界一流海軍，並與美國共治太平洋，以及掌控夏威夷以東的海上霸權。美國國防部在2020年9月1日公布《2020年度中國軍力報告》(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020)中曾列舉中共可能採取的4種侵臺策略，包括「海空封鎖」、「有限軍力和強制選擇」、「空襲」及「入侵」；⁶³而中共海上民兵亦被美國防部正式稱為「人民武裝海上民兵」(People's Armed Forces Maritime Militia)，在北京實施對南海和東海主權主張的戰略中發揮著重要作用，⁶⁴其中當然包含可能用於對臺行動上。由於海上民兵是一支可供動員的平民武裝後備部隊，負責協助執行監視和偵察、漁業保護、後勤支援，以及執行臨時「官方」任務。⁶⁵也因此，美方認定中共海上民兵適用於「灰色地帶」作戰的關鍵，即在於其間的指揮與組織聯繫。

2. 由於民兵是由中共國務院與中央軍事委員會所領導，並由共軍參謀部主管，各大戰區負責該區域的民兵管理工作；而省軍區

、軍分區和縣(市)人民武裝部是民兵的地區領導指揮機關；地方各級人民政府，則對民兵工作進行原則性領導，亦對民兵進行組織和監督。美方由此認定，中共海上民兵接受「雙重領導」的特性，更使得「黨、政系統」可以透過指揮民兵來達成其軍事目的，而海上維權行動就是其中一例。⁶⁶既然界定「民兵」是國防動員系統中的一部分，且其主要任務是協助與支援海上聯合行動；因此，其所涉及的活動與任務範圍相當廣，許多適用於和平時期也適用於戰時條件，更適用於海上「灰色地帶」的脅迫活動和高強度鬥爭行動。⁶⁷故美方一再聲明中共「海上民兵」阻礙航行的行動，侵犯了美國的「航行自由行動」，而此行為直接和間接損害美國利益，亦要求在國際法的約束下，繼續行使最大限度的海洋權利。⁶⁸

3. 美國迄今仍是少數未批准《聯合國海洋法公約》的國家之一，就國際法之框架而言，實有法律立場弱勢之處。因此，在面對海上民兵從事干擾活動、擴張區域等行為，勢必得採取有別於以往獨自論述譴責的主張策略。明顯的改變從2021年的「牛軛礁」事件可見一斑，美國連同盟友一同塑造國際輿論施壓中共，連同日本、澳洲、英國與加拿

註63：李家豪，〈對中共抽砂船越界活動之因應策略〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第5期，2021年10月1日，頁83。

註64：同註2。

註65：同註26，頁25。

註66：同註26，頁26-27。

註67：Andrew S. Erickson and Ryan D. Martinson, "China's Maritime Gray Zone Operations (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2019)," p.138。

註68：Dr. Andrew S. Erickson, "The Hudson Institute's Charles Horner Reviews "China's Maritime Gray Zone Operations," October 2019, <https://www.andrewerickson.com/2019/10/the-hudson-institutes-charles-horner-reviews-chinas-maritime-gray-zone-operations/> (accessed April 9, 2022)。

大等國亦紛紛表達對此事的關切；另美國與他國簽訂雙邊條約，達成協防及維護自身合法航行或飛越權利雙贏的局面，像美、菲1951年簽訂的《共同防禦條約》(The U.S.-Philippines Mutual Defense Treaty)⁶⁹；加上1999年公開聲明「美國認為南海是太平洋地區的一部分」，⁷⁰賦予美國派軍隊協防之依據、確保採取軍事行動之充足正當性。此一揭露並爭取國際聲援的手段，或許難以改變「海上民兵」的行為，但可否定中共藉「灰色地帶衝突」取得既成事實的正當性，⁷¹美國後續作為是否又會引起與中共間的爭端，殊值持續關注。

(二) 日本

1. 相較在南海，中共「海上民兵」在東海則面臨的是具較強大海、空軍力與情監偵能力的「美日同盟」。基於日本已擁有釣魚臺實質的管轄權，⁷²故早期海上民兵駛近該島「領海」作業時，均遭「日本海上保安廳」(以下簡稱「海保廳」)的巡視船發出警告、取締或驅離。近年來，事發在釣魚臺列嶼周圍海域的擦撞、對峙事件層出不窮，據該廳的統計數據，2021年10至12月間，相較

2020年同期增加了近兩倍。⁷³日方更多次嚴重抗議中共在東海不僅以展示海、空軍武力方式進行挑釁，更輔以利用海上民兵漁船和海警船直接對日方進行干擾與衝撞，直指這些使局勢升級的舉動，是國際社會和日本均無法接受的。

2. 近代英國海軍戰略家柯白(Julian Corbett)所提出的海權理論，其中一點指出：「擾亂海上航線會以較小的成本影響他國的經濟，心理和作戰潛力」；⁷⁴而中共運用海上民兵干擾航線，成本相較出動軍艦或海警船更低，卻可達成威脅地區海域或國家安全之目的。「中」方的各種脅迫作為，促使日本在2013年12月17日公布首份《國家安全保障戰略》報告，並正式寫入「灰色地帶事態」威脅，防衛省2019年版《防衛白皮書》也指稱「灰色地帶事態」是介於武力衝突與和平時期之間的狀態。⁷⁵

3. 因中共海上民兵從事干擾活動時，不僅群體數量可觀、頻率越加頻繁，所產生之威脅程度也更高；加上海警船隨時護航左右，整體衝突嚴重性的提升，使得「海保廳」在特定海域應處上將會應接不暇，促使日本

註69：美菲《共同防禦條約》(The U.S.-Philippines Mutual Defense Treaty)，其中第4條締約國承認：「任何一方在太平洋區域(Pacific area)遭受武力攻擊，均危害自身和平與安全，在符合憲法程序下，將採取行動以對抗共同危險」；第5條指明：「這類武裝攻擊包含締約國在太平洋所管轄的本土或島嶼領土、軍隊、政府公務船舶或航空器。」

註70：“Statement of Secretary del Rosario regarding the Philippines-U.S. Mutual Defense Treaty,” The Official Gazette of the Republic of the Philippines, May 9, 2012, <https://reurl.cc/7rQmry>(accessed April 14, 2022)。

註71：同註58。

註72：林柏州，〈中國在東海、南海的「灰色地帶」脅迫行動〉，《國防情勢特刊-中共的脅迫作為》(臺北市)，第12期，2021年9月29日，頁31。

註73：〈尖閣諸島周辺海域における中国海警局に所属する船舶等の動向と我が国の対処〉，日本海上保安廳網站，2022年1月18日，<https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>，檢索日期：2022年2月16日。

註74：舒孝煌，〈美國海軍的戰略調整〉，《國防情勢月報》(臺北市)，第152期，2020年2月，頁45。

註75：林彥宏，〈日本因應中國「灰色地帶」衝突事件之研析〉，《國防情勢特刊-灰色地帶衝突特輯》(臺北市)，第2期，2020年6月5日，頁50-51。

國內積極修法應對。2014年通過《關於建立無縫的安全立法以保護國家和人民》(以下簡稱《安全保障有關法案》)及2015年通過《和平安全法制》，明確化自衛隊因應「灰色地帶事態」之相關規定，包含當外國軍艦在日本領海及內水從事非無害通過航行時、當他國軍隊非法登陸日本離島、當外國船舶在公海上侵害日本籍船隻等狀況時，日本政府可下令自衛隊採取「海上警備行動」、「治安出動」或「海盜應對行動」，⁷⁶以因應日趨頻繁的干擾活動。

整體而言，日本是考慮到避免局勢更加嚴峻的風險，在威脅狀態惡化至武裝衝突前預先採取防範作為，建立政府得以採取對應行動之機制，藉以維護國家安定。而《安全保障有關法案》即對於未引發武裝襲擊的此類侵害行為，授權警察機關和包括自衛隊在內的相關組織而外之因應手段，俾在基本分工的前提下更加緊密地合作，以確保對任何情況進行無縫、充分的應對，也同時杜絕違法行為並防患未然。⁷⁷

伍、結語

中共在任務執行能力與海上維權利益的權衡下，往往派遣海上民兵藉由不引起戰爭狀況下的低衝突騷擾，以「不對稱」、模糊

與漸進方式達成其政治目的。⁷⁸從兩岸互動關係之特定概念，進一步分析中共對我國的威脅型態，預判其攻臺首動作即是在渤海、黃海、東海、南海等「四大海域」密集進行各式演習，⁷⁹屆時就會如同2021年底俄國對烏克蘭大規模的陳兵邊境，所採取的「由演轉戰」作法，⁸⁰確實不容我國掉以輕心。在和平時期運用海上民兵所從事的干擾行動之所以難以因應，是因海上民兵組織難以輕易在國際法上定位，而在《海洋法公約》的架構下僅能評估其身分與執法公務員、戰鬥員的區別，相對應所操縱之船舶是否為漁船、公務船舶、甚至軍艦支援艦等不同情況。在這樣的背景下，顯然中共並無統一生產製造同型號或噸位的海上民兵船舶，更遑論船商會自發性補足船舶外觀得以辨別的統一標誌，更導致他國尚無法單就目視船舶斷定其法律性質；一切將待船舶有進一步之行動，才能細究其發動的目的、依據、內容以及方式，是否有違反現有條約或國際習慣法；若真到此時，一線部隊再做反應行動是否將「緩不濟急」，此情況值得政府高層省思。

「寧可百年無戰事，不可一日無戰備」。國家軍隊從不該因任何外交合作協定、局勢型態轉變而鬆懈戰備，畢竟歷史悲劇「斑斑可考」。再證諸近期俄、烏兩國在爆發戰

註76：同上註，頁53。

註77：〈国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について〉，日本外務省網站，2014年7月1日，<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>，檢索日期：2022年3月23日。

註78：陳育正、顧志文，〈灰色地帶行動與中國大陸於南海運用海上民兵之國際法相關問題〉，《軍法專刊》(臺北市)，第67卷，第3期，2021年6月，頁51。

註79：溫培基、謝志淵，〈中共對我國各種威脅型態認知之研究〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第56卷，第1期，2022年2月1日，頁117-118。

註80：李忠謙，〈白宮警告「俄國隨時會動手」：烏俄邊境十萬大軍未撤，普京又向白俄羅增兵包夾〉，風傳媒新聞網，2022年1月19日，<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>，檢索日期：2022年3月23日。

爭前夕，即有跡證顯示戰事發生的可能性極高；此次「殷鑑不遠」，何況長期處在緊張狀態之臺海局勢。面對中共新型態的海上「灰色地帶衝突」，我國除應在國際上設法強化在爭議區域(如東海、南海)與各國海巡或軍事的交流與演訓外；在國內法規範層面，更應刻不容緩地修訂遭遇海上民兵威脅時的相關用武時機及執行強度，俾利第一線部隊據以遵循。至於在軍事層面上，海軍不僅要持續強化「不對稱」能力建置外，海巡船艦

更要加速提升裝備性能，並強化情報監控、系統整合與任務執行能力⁸¹，才能充分應對中共新型態之威脅，並確保國家整體安全與長遠發展。



作者簡介：

鄭如意上尉，大學儲備軍官訓練團106年班、國防大學管理學院法律碩士111年班。曾任海軍承德軍艦政戰官、海軍151艦隊支援隊輔導長、海軍131艦隊政戰官，現服務於海軍艦隊。

註81：同註26，頁30。

老軍艦的故事

龍山軍艦 PF-844



龍山軍艦原為美海軍SCHMITT號，編號APD-76，由美國伯利恆造船廠建造，1944年成軍服役。

民國58年美國依據軍援政策將該艦售予我國，於同年5月11日拖抵左營港，5月19日，由前總司令馮啟聰上將主持成軍典禮，命名為「龍山軍艦」，編號PF-44。

該艦命名典禮結束後，隨即開封啟封，由啟封小組協助，利用艦上官兵自力啟封，原定58年8月底完工，期間由於加裝艦艏5吋砲，SQS-10聲納及魚雷發射管等工程耽延，而於民國59年2月底始告正式完工，共費時9個月，並在成軍訓練後，即納編驅巡部隊之巡二艦隊，開始服勤。該艦除了執行海峽偵巡外，並多次參與護航、專送、中美獵鯊、搜救等任務，績效優異。民國61年11月3日至11月19日，該艦納編遠航敦睦支隊前往新加坡訪問，亦圓滿達成任務。

民國62年8月1日該艦因艦齡老舊，維修不易，而奉命除役。(取材自老軍艦的故事)