

中共近期軍事組織調整對 其一體化聯合作戰發展 影響之研究

作者／王鵬程

提要

中共自習近平上任後，不斷強調共產黨對於共軍行使「絕對領導」的必要性。軍隊最高指揮權及領導權集中於中央軍委，由中央軍委直接指揮領導，將即有「垂直、多層次」的指揮體系，調整為「扁平、直接」的指揮模式。此外，中共為適應打贏信息化戰爭，有效履行使命任務的要求，在「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」的戰略規劃下，將領導管理體制與聯合作戰指揮體制進行計劃性的調整，實際建構「一體化聯合作戰」之現代化軍事作戰能力。

關鍵字：一體化聯合作戰、軍事事務革新、信息化戰爭、積極防禦、運算法則



壹、前言

2015年11月24日至26日，北京召開「中共中央軍委改革工作會議」，正式揭開傳聞已久的軍隊組織變革序幕。中共中央總書記、國家主席、中共中央軍委會主席習近平出席會議並發表「全面實施改革強軍戰略，堅定不移走中國特色強軍之路」的重要宣示，習近平強調「深化國防和軍隊改革是中共實現中國夢、強軍夢的時代需求，是強軍、興軍的必經之路，也是決定軍隊未來的關鍵一招。」¹事實上，從中共近期宣布一系列的重大軍事組織改革，包括重新調整中央軍委會、解散四大總部、成立新的軍種司令部，並將七大軍區調整為五大戰區等研究得知，這次改革是共軍自1950年代初期仿效「蘇聯建軍模式」以來，在體制、結構與政策領域方面，進行力度最大，範圍最廣、影響利益最深的全面性軍事組織變革。

此外，2015年11月27日，中共國防部發言人楊宇軍在出席中共國防部專題新聞記者會上，將習近平「全面實施改革強軍戰略，堅定不移走中國特色強軍之路」的講話內容，再次強調這波軍事組織調整在健全聯合作戰指揮體制上，「為適應打贏信息化戰爭，有效履行使命任務的要求，必需組建戰

區聯合作戰指揮機構，健全軍委聯合作戰指揮機構，構建完善高效的戰略戰役指揮體系。」²依據「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」的戰略規劃，將領導管理體制與聯合作戰指揮體制進行計劃性的調整，實際建構「一體化聯合作戰」之現代化軍事作戰能力。

因此，本文透過「文獻分析」，從近期中共軍事組織調整的目標、主要內容與理由的角度切入，逐步探究組織規模調整後的各項改變，並針對中共一體化聯合作戰緣起與發展實施分析、歸納，最後提出此波軍事組織調整對於中共未來聯合作戰發展之影響。

貳、中共軍事組織結構的重大改革

一、改革目標、主要內容與理由

(一) 改革目標、主要內容

2013年11月中共第18屆三中全會審議通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，成立中央全面深化改革領導小組，由習近平兼任組長，同時相繼設立了多個面向的深化改革小組。會中提出，「深化國防和軍隊改革是中共在面對當前與未來的國家安全威脅與挑戰等新形勢下的強軍目標，為解決國防和軍隊建設發展問題，創

1 王士彬、曹智、李宣良，〈習近平出席中央軍委改革工作會議〉，《中華人民共和國國防部》，2015年11月26日。〈http://www.mod.gov.cn/affair/2015-11/26/content_4630704.htm〉（檢索日期：2016年12月2日）

2 楊宇軍，〈中共國防部舉行深化國防和軍隊改革專題新聞發佈會〉，《中華人民共和國財政部國防司》，2015年11月27日。〈http://www.mod.gov.cn/affair/2015-11/27/content_4635503.htm〉（檢索日期：2016年12月2日）

新、發展新軍事理論與軍事戰略方針，構建具中國特色的現代軍事力量體系，所進行的深化軍隊政策制度及體制調整改革。」³三中全會後，2014年3月15日中共中央軍委會深化國防與軍事改革領導小組召開第一次會議，由習近平親自擔任中央軍委會深化國防與軍事改革領導小組召集人，負責推動軍事組織改革工作，⁴同時設立6個專項小組，著手策擬具體改革計畫。2015年11月下旬，中央軍委會召開改革工作會議，會中通過多項改革計畫；同時，為落實中共黨中央決議及習近平戰略部署和決策指示，遂於2016年1月1日正式公布「中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見」（以下簡稱「改革意見」），具體提出軍改的總體目標和主要任務。由於中共軍改目標是規劃2020年前，在領導管理體制及聯合作戰指揮體制改革上取得突破性的進展，在優化規模結構、政策制度及推動軍民融合深度發展上取得重要成果，努力建構打贏信息化戰爭，有效履行使命任務的中國特色現代化軍事力量體系，並進一步完善中國特色社會主義軍事制度。依其總體目標要求，在階段目標方面區分如下：第一階段：2015年，重點組織實施領導

管理體制、聯合作戰指揮體制改革；第二階段：2016年，組織實施軍隊規模結構和作戰力量體系、院校、武警部隊改革，基本完成階段性改革任務；第三階段：2017年至2020年，對相關領域改革作進一步調整、優化和完善，持續推動各項領域改革，並持續推進各領域改革工作，包含政策制度和軍民融合深度發展改革等，成熟一項推進一項。⁵

中共國防部發言人楊宇軍更將此次軍改的主要內容歸納為下列九項：一、推進領導管理體制改革，優化軍委機關職能配置和機構設置，完善軍兵種領導管理體制；二、健全軍委聯合作戰指揮機構和戰區聯合作戰指揮體制；三、優化軍隊規模結構，落實裁軍員額30萬；四、改革部隊編成，推動部隊向充實、合成、多能、靈活方向發展；五、構建軍隊院校教育、部隊訓練實踐、軍事職業教育三位一體的新型軍事人才培養體系；六、推動軍隊政策制度改革，重點完善軍事人力資源政策制度和後勤政策制度；七、推動軍民融合深度發展，健全相關體制機制；八、優化武裝警察部隊力量結構和指揮管理體制；九、構建完善中國特色軍事法治體系。⁶根據習近平對於新形勢下建軍的要

3 〈中共十八屆三中全會公報全文〉，《BBC中文網》，2013年11月12日。〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/11/131112_183rdannualplenum〉（檢索日期：2016年12月4日）

4 楊念祖，〈中共設立「深化國防和軍隊改革領導小組」意涵研析〉，《展望與探索》，第12卷第4期，2014年4月，頁8。

5 〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，《新華網》，2016年1月1日。〈http://news.xinhuanet.com/mil/2016-01/01/c_1117646695.htm〉（檢索日期：2016年12月4日）

6 同註2。



求，具體措施是對領導管理體制和聯合作戰指揮體制行一體設計，通過調整軍委總部體制，實行軍委多部門制，組建陸軍領導機構、健全軍兵種領導管理體制，重新調整劃設戰區、組建戰區聯合作戰指揮機構，健全軍委聯合作戰指揮機構等重大舉措，著力建構「軍委-戰區-部隊」的作戰指揮體系和「軍委-軍種-部隊」的領導管理體系。⁷

(二) 理由

1. 強化中央軍委領導權力

「改革意見」文件基本原則第一項即明白指示：「鞏固完善黨對軍隊絕對領導的根本原則和制度，保持人民軍隊的性質和宗旨，發揚我軍的光榮傳統和優良作風，全面落實軍委主席負責制，確保軍隊最高領導權指揮權集中於黨中央、中央軍委。」⁸此外，「改革意見」在領導管理體制方面，習近平強調「強化軍委機關的戰略謀劃，戰略指揮，戰略管理職能，優化軍委機關職能配置和機構設置，完善軍種和新型作戰力量領導管理體制，形成決策權，執行權，監督權既相互制約又相互協調的運行體系。」⁹

事實上，中國大陸自2012年11月5日習近平上任後，不斷強調共產黨對於共軍行

使「絕對領導」的必要性，並藉由執行各項反貪腐運動做為瓦解、根治各利益集團之貪腐勢力，同時重建共產黨形象及確保軍隊高階將領無法利用個人職權，變向收取不法利益做為換取升官條件¹⁰。就共軍組織結構而言，過往高階將領因大權在握，自成派系，往往造成上令無法下達，對於黨中央或軍委主席的命令亦出現陽奉陰違的情形。而此次改革的重點，就是將原有的軍委總部體制，調整為軍委多部門體制，將軍隊最高指揮權及領導權集中於中央軍委，由中央軍委直接指揮領導，強化中央軍委會主席領導指揮權之具體實踐。¹¹

2. 強化聯合作戰指揮機制

「改革意見」在總體目標和主要任務方面明確提出，為適應一體化聯合作戰的指揮要求，「必需建立健全軍委、戰區兩級聯合作戰指揮體制，構建平戰一體、常態運行、專司主營、精幹高效的戰略戰役指揮體系，並重新調整劃設戰區。且按照聯合作戰、聯合指揮的要求，調整規範軍委聯指、各軍種、戰區聯指和戰區軍種的作戰指揮職能。與聯合作戰指揮體制相適應，完善聯合訓練體制。」¹²

7 同註1。

8 同註5。

9 同註5。

10 Philip C. Saunders and Joel Wuthnow 著，黃文啟譯，《中共軍事組織變革》(China's Goldwater-Nichols? Assessing PLA Organizational Reforms)，《國防譯粹》，第43卷第10期，2016年10月，頁31-32。

11 馬振坤，〈中共中央軍委組織變革分析〉，《行政院大陸委員會大陸與兩岸情勢簡報》，2016年1月，頁2。

12 同註5。

其中，軍委總部和戰區改革，實際將即有「垂直、多層次」的指揮體系，調整為「扁平、直接」的指揮模式。¹³過往共軍命令傳達係由中共中央軍委傳令四大總部，再由四大總部傳達各軍區執行，各地亦需透過四大總部方能與軍委溝通。習近平上任後陸續強化軍委領導職能，將四大總部決策、執行、監督機關，調整成隸屬中央軍委會直接管轄與掌控，並進行大量裁撤，使舊有機構垂直萎縮。

此外，共軍將原總參謀部，整編成聯合參謀部，成為中共中央軍委會之幕僚及軍令傳遞機構，中央軍委主席可透過聯合參謀部直接指揮各戰區，實質擁有軍事指揮權。依「戰區主戰」的戰略規劃，將「七大軍區」重新整編為「五大戰區」，除精簡人事外，更重要的是使「戰區」及「軍種」除接受軍委的統一領導外，亦可將諸軍兵種力量透過聯合作戰指揮機制的建立，進行多維戰場空間之有效整合，實際提升信息化條件下「一體化聯合作戰」能量。¹⁴

二、組織調整

(一) 中央軍委會改革

2016年1月11日，習近平宣布原來軍委領導下的四大總部，¹⁵將職權與功能調整成直屬中央軍委會的15個辦事機構。¹⁶這15個職能機構，包括：1廳、6部、3個委員會、3個辦公室、1署、1局。¹⁷（如附圖1）此次改革，將總部制改革為軍委多部門制，使指揮、建設、管理及監督權責更加分明，呈現出「軍委管總」新格局及新型作戰力量指揮與管理體制的產生。新成立的，聯合參謀部是共軍未來主導一體化聯合作戰的主要作戰指揮機關，亦是軍令系統的靈魂。從總參謀部調整為聯合參謀部，將原先的廣泛職掌，重新劃分成多個中央軍委會直屬機關。總政治部過去負責共軍監察、保防及人事升遷權力，獨攬人事大權，改革後其權力將交由中央軍委會下轄的紀律檢查委員會與政治及法務委員會負責執法及監督共軍內部黨紀工作。¹⁸另外，為限縮及徹底根除共軍內部多名高階將領職權，尤其是前中央軍委會郭

13 黃鴻博，〈習近平「全面實施改革強軍戰略」：深化國防和軍隊改革述評〉，《展望與探索》，第14卷第1期，2016年1月，頁29。

14 黃彥豪，〈中共國防與軍事改革動態〉，《亞太和平研究基金會》，2016年2月1日。〈<http://www.faps.org.tw/Pages/ArticleManage/ArticleDetail.aspx?id=138&ArticleTag=1>〉（檢索日期：2016年12月6日）

15 原軍委機關四大總部：總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部。

16 15個直屬軍委的辦事機構：軍委辦公廳、聯合參謀部、政治工作部、後勤保障部、裝備發展部、訓練管理部、國防動員部、紀律檢查委員會、政治及法務委員、科技委員會、戰略規劃辦公室、改革及組織辦公室、國際軍事合作辦公室、審計署、機關事務管理總局。

17 羅玲，〈中國軍隊改革四總部改組為15職能部門〉，《BBC中文網》，2016年1月11日。〈http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2016/01/160111_china_military_reform〉（檢索日期：2016年12月11日）

18 林穎佑，〈共軍軍事體制改革的意涵與影響〉，《戰略與評估》，第6卷第4期，2015年冬季，頁26。

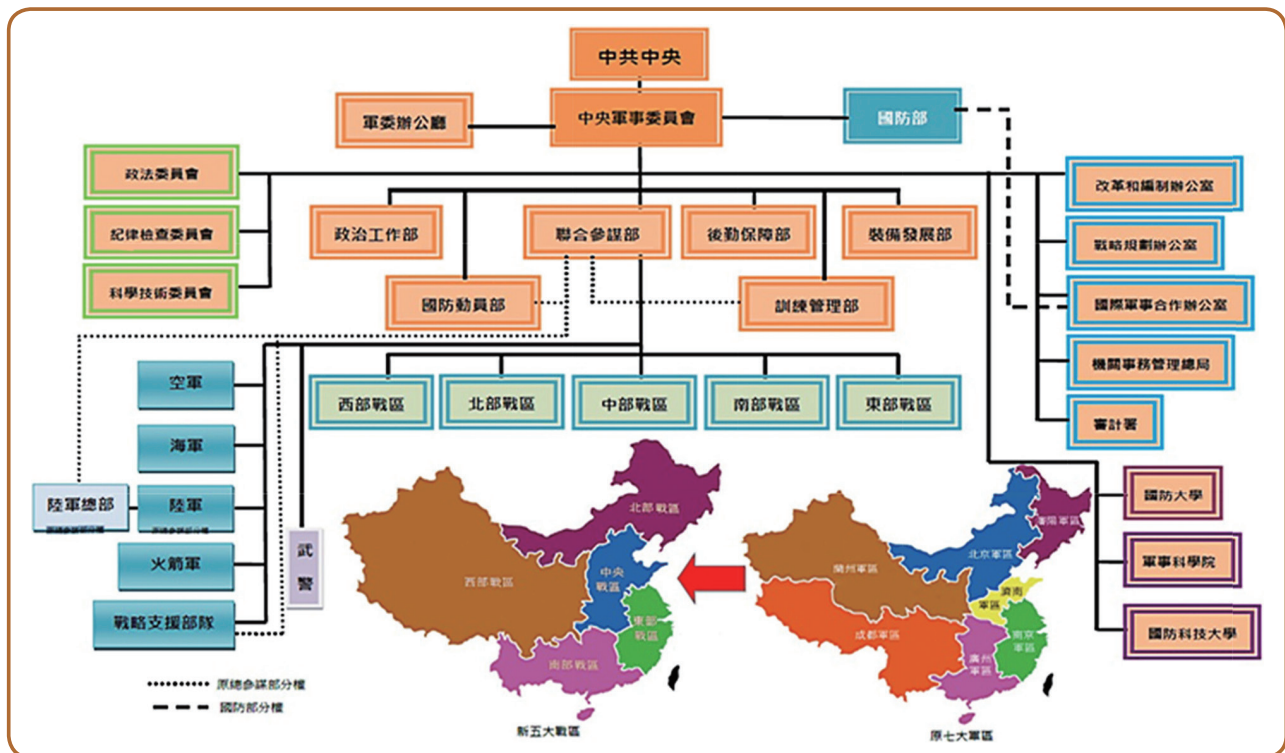


圖1：共軍軍事改革後組織結構

(二) 軍種改革

隊正式成立。習近平在成立大會時強調：「成立陸軍領導機構、火箭軍、戰略支援部隊，是黨中央和中央軍委會著眼實現中國夢、強軍夢作出的重大決策，是構建中國特色現代軍事力量體系的戰略舉措，必將成為我軍現代化建設的一個重要里程碑。」²¹此項重大改革，是共軍為實踐「軍種主建」的戰略規劃，健全「軍委-軍種-部隊」領導管

19 總裝備部是於1998年4月3日，江澤民擔任中央軍委會主席時，從總後勤部獨立出來，主要負責共軍武器裝備及國防科技建設。

20 同註18，頁27-28。

21 張樵蘇，〈陸軍領導機構火箭軍戰略支援部隊成立大會在京舉行 習近平向中共人民解放軍陸軍火

理體制，適應信息化時代，特別是面對複雜作戰環境下的聯合作戰能力而建設的新型作戰力量，未來將與海、空軍同一等級，共同納入聯合作戰體系。此外，調整軍種比例，亦是習近平在中央軍委改革工作會議上所強調：「要著眼打造精銳作戰力量，優化規模結構和部隊編成，推動共軍由數量規模型向質量效能型轉變。調整軍種比例，優化軍種力量結構，根據不同方向安全需求和作戰任務改革部隊編成。」²²因此，成立陸軍領導

機構、火箭軍及戰略支援部隊將有別於過往陸軍職權由四大總部分散管理，所擔負的任務與使命（如附表1），將使建立系統遵循「改革意見」指導，並大幅提升共軍未來因應信息化條件下的作戰能力。²³

（三）戰區改革

隨著前兩波軍事組織改革重大調整後，為徹底實現「戰區主戰」的戰略格局。2016年2月1日，習近平宣布將共軍原本的七大軍區，²⁴調整為五大戰區（如附表2）。²⁵此

表1：共軍陸軍領導機構、火箭軍及戰略支援部隊任務分析表

單位	軍、政首長	任務與使命	備考
陸軍領導機構	司令員：李作成 政治委員：劉雷	適應信息化時代建設模式和運用方式的深刻變化，加快實現區域防衛向全域作戰轉變，努力建設一支強大的現代化新型陸軍。	首度設置陸軍司令部
火箭軍	司令員：魏鳳 政治委員：王家勝	中共戰略威懾的核心力量，維護國家安全的重要基石，加強中遠程精確打擊力量建設，增強戰略制衡能力。	戰略威懾核心力量
戰略支援部隊	司令員：高津 政治委員：劉福連	「新質作戰」能力的重要增長點，是實現跨越發展，高標準高起點推進新型作戰力量加速發展的現代化戰略支援部隊。	首創戰略支援部隊

資料來源：陳一新，〈習近平強軍夢第一步〉，《國家政策研究基金會》，2016年1月8日。〈<http://www.npf.org.tw/1/15635>〉（檢索日期：2016年12月13日）

箭軍戰略支援部隊授予軍旗並致訓詞〉，《新華網》，2016年1月1日。〈http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c_1117646667.htm〉（檢索日期：2016年12月11日）

22 同註1。

23 陳煥森，〈習近平軍隊指揮結構改革工作之研究：以鞏固軍權重振「黨指揮槍」紀律為分析觀點〉，《展望與探索》，第14卷第6期，2016年10月，頁57。

24 原七大軍區計有：北京軍區、瀋陽軍區、濟南軍區、南京軍區、廣州軍區、蘭州軍區和成都軍區。

25 白羽，〈中共人民解放軍戰區成立大會在京舉行〉，《新華網》，2016年2月1日。〈http://news.xinhuanet.com/politics/2016-02/01/c_1117960554.htm〉（檢索日期：2016年12月11日）



表2：共軍七大軍區與五大戰區差異分析表

單 位	作 戰 思 維	負 責 區 域	作戰能力（範圍）	戰 略 意 涵
七 大 軍 區	大陸軍主義	以地域作為劃分	僅擔負區域內作戰任務	國土防禦
五 大 戰 區	陸、海、空聯合行動高度彈性	以東、南、西、北、中重新劃分	超過國土範圍，可進行跨國進攻	先發制人

資料來源：本研究整理。

波軍改除仿效美國戰區體制的組織架構外，亦使維持約70年的大軍區體制走向歷史。五大戰區的建立，除確保軍隊指揮權集中於黨中央、中央軍委會及「軍委-戰區-部隊」聯合作戰指揮體系的具體實踐外，亦結合「一帶一路」經濟戰略規劃的全盤考量。從作戰的角度觀察，將七大軍區改成五大戰區的最大影響，應在強化其聯合作戰體系，因應一體化聯合作戰需求所做出的重大變革。²⁶（如附表3）

表3：共軍五大戰區任務與負責區域分析表

單 位	軍、政 首 長	駐 地	任 務 與 負 責 區 域	聯 合 作 戰 方 針
東 部 戰 區	司 令 員：劉 粵 軍 政治委員：鄭 衛 平	南 京	領導和指揮江蘇、浙江、安徽、福建、江西五省和上海市的所屬武裝力量。	應對東海和臺海穩定
南 部 戰 區	司 令 員：王 教 成 政治委員：魏 亮	廣 州	領導和指揮湖南、廣東、廣西、海南、雲南、貴州的所屬武裝力量。	維護東南亞安全及確保南海航行自由
西 部 戰 區	司 令 員：趙 宗 岐 政治委員：朱 福 熙	蘭 州	領導和指揮四川、西藏、陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆和重慶的所屬武裝力量。	防止國際恐怖主義份子的滲透
北 部 戰 區	司 令 員：宋 普 選 政治委員：褚 益 民	瀋 陽	領導和指揮遼寧、吉林、黑龍江和內蒙古的所屬武裝力量。	防止朝鮮或俄羅斯方面發生軍事衝突
中 部 戰 區	司 令 員：韓 衛 國 政治委員：殷 方 龍	北 京	領導和指揮河北、山西、山東、河南、湖北和北京、天津的所屬武裝力量。	戍守京畿周邊安全

資料來源：潘珊菊，〈中國五大戰區司令部駐地公開管轄省份曝光〉，《鳳凰軍事》，2016年2月2日。<http://news.ifeng.com/a/20160202/47328604_0.shtml>（檢索日期：2016年12月13日）

26 張亦馳，〈中國成立五大戰區外媒怎麼說？〉，《每日頭條》，2016年2月17日。<<https://kknews.cc/zh-tw/military/18v2ke.html>>（檢索日期：2016年12月11日）

參、中共一體化聯合作戰緣起與發展

一、一體化聯合作戰的緣起

1991年美軍第一次波灣戰爭後，中共深刻體認到高科技武器與通信裝備對指揮官下達作戰命令與部隊遂行作戰任務具有絕對且不可忽略的關鍵性因素。隨後1999年科索沃戰爭美國誤炸中共駐南斯拉夫大使館及2001年美國出兵攻打阿富汗蓋達組織的反恐戰爭，²⁷更使中共深受美國「軍事事務革新（Revolution of Military Affair, RMA）」的影響與啟發，決議將縱長式指揮系統的「聯合作戰」體系，轉變成網狀化、扁平化與縱短式的「一體化聯合作戰」指揮系統，全面走向具中國特色的軍事事務變革。²⁸

然追溯中共「一體化聯合作戰」一詞，在中共歷任領導人中，係江澤民於2002年12月27日，主持中共中央軍委會所召開的《論中國特色軍事變革》的軍委擴大會議並發表重要談話中首次提出：「聯合作戰是現代戰爭的主要作戰形式。隨著信息化的發展，聯

合作戰不斷向更高階段發展，未來將發展成為各軍兵種一體化的聯合作戰。」²⁹江澤民在會議中亦從四個方面來談論信息化戰爭未來趨勢與注意事項：「一、是信息化武器裝備將成為軍隊作戰能力的關鍵因素；二、非接觸、非線性作戰將成為重要作戰方式；三、體系對抗將成為戰場對抗的基本特徵；四、太空將成為國際軍事競爭新的戰略制高點。」³⁰

綜合上述，波灣戰爭所引發的後續效應使時任中央軍委主席江澤民與其軍委會重要成員，藉由觀察1991年波灣戰爭、1999年科索沃戰爭及2001年阿富汗戰爭所得出的結論，並重新定調與調整中共戰略規劃方向，將「一體化聯合作戰」一詞，正式寫入2004年中共國防白皮書內，強調中共人民解放軍立足「打贏信息化條件下局部戰爭」的軍事戰略方針，為適應一體化聯合作戰需求，建立能夠發揮武裝力量整體效能和國家戰爭潛力的現代化戰爭體系。³¹

二、一體化聯合作戰的發展

（一）理論性的論述

「理論是實踐的先導，也是實踐經驗

27 謝之鵬，〈美軍軍事變革對兩次波灣戰爭影響—兼論兩岸之對應作為〉，《國防雜誌》，第20卷第11期，2005年11月，頁112。

28 Richard D. Fisher Jr. 著，高一中譯，〈中共軍事發展—區域與全球勢力佈局〉（China's Military Modernization: Building for Regional and Global Reach）（臺北市：國防部史政編譯室，2011年），頁134-135。

29 江澤民，《江澤民文選第三卷》（北京：人民出版社，2006年），頁585。

30 同註29，頁579-581。

31 〈2004年中國的國防白皮書〉，《中華人民共和國國防部》，2011年1月6日。〈http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/06/content_4249947_2.htm〉（檢索日期：2016年12月16日）



的總結和昇華。」³²2004年「一體化聯合作戰」一詞正式寫入中共國防白皮書後，中共內部針對「一體化聯合作戰」研究，在專文、專書及軍事教材等發展迅速。

1. 專文出版

2004年8月11日，解放軍報刊載《透析一體化聯合作戰具有一系列信息化作戰特徵》指出，「一體化聯合作戰取代協同性聯合作戰，其基本作戰形式具有下列特徵：指揮控制一體，信息高度融合；作戰力量一體，作戰行動多樣；作戰平台一體，體系對抗決勝；戰場多維一體，對抗領域廣闊；作戰保障一體，支援精確高效。」³³

2005年第6月，中共國防科技刊載《一體化聯合作戰的力量構建》指出，「一體化聯合作戰力量是一體化作戰的拳和腳，在未來一體化聯合作戰中，信息技術成為作戰力量的粘合劑，把分佈在陸、海、空、天、電、網路等多維的各種作戰平台和人員融為一體，聚合成整體作戰功能極強的作戰力量體系，與傳統的作戰力量構成有著顯著的區別。」³⁴

2007年8月，中共艦船電子對抗雜誌

刊載《構建一體化聯合作戰指揮信息系統》指出，「現代戰爭的趨勢是一體化聯合作戰。要實現一體化聯合作戰，就必須依賴於一體化聯合作戰指揮信息系統。良好的一體化聯合作戰指揮信息系統是信息化戰爭的倍增器。」³⁵

2010年第4月，中共國防科技刊載《一體化聯合作戰的幾點辯證思考》指出，「一體化聯合作戰是指多個軍種按照總的企圖和統一計劃，在聯合指揮機構統一指揮下，以各作戰單元、作戰要素高度融合的作戰體系為主體，充分發揮整體作戰效能，在多維作戰空間共同實施的作戰。」³⁶

2. 專書出版

2004年10月，軍事科學出版社出版《一體化聯合作戰指揮》一書。該書內文指出：「一體化聯合作戰指揮是聯合作戰指揮員及其指揮機關依托一體化指揮信息系統，組織領導諸軍兵種作戰的活動；運用開發和利用信息作戰潛能，適應一體化聯合作戰需要，實施精確、高效的指揮控制。」³⁷

2005年10月，解放軍出版社出版《部隊演習改革研究》一書。該書從部隊演習在

32 張富強、楊歡歡，〈聯教—2012確山〉，《人民網》，2012年6月14日。〈<http://udn.com/news/story/9500/1818545>〉（檢索日期：2016年12月16日）

33 寇世強，〈透析一體化聯合作戰具有一系列信息化作戰特徵〉，《新浪網》，2004年8月11日。〈<http://mil.news.sina.com.cn/2004-08-11/0715216485.html>〉（檢索日期：2016年12月17日）

34 李正軍、于森，〈一體化聯合作戰的力量構建〉，《國防科技》，2005年第6期，頁55。

35 崔波濤、許友法、高常見，〈空間力量支持下的一體化聯合作戰〉，《裝備指揮技術學院學報》，第30卷第4期，2008年7月，頁43。

36 姚成瑞、蘇冠峰、姜金富，〈一體化聯合作戰的幾點辯證思考〉，《國防科技》，2010年第4期，頁50。

37 李春立、陳貽來，《一體化聯合作戰指揮》（北京：軍事科學出版社，2004年），頁1-15。

軍事訓練體系中的角色切入，探討：「戰爭形態，戰場環境、作戰方式等都發生深刻變革，未來作戰將從單一軍兵種的作戰模式，向多軍兵種的一體化聯合作戰發展，唯有通過構建適應信息化戰爭需求的部隊演習內容體系，才能使部隊演習更加貼近實戰。」³⁸

2009年1月，國防大學出版社出版《信息化戰爭作戰指揮研究》一書。該書內文指出：「新型戰爭要求軍隊轉型，軍隊轉型的過程，是軍事理論、武器裝備、體制編制、人才培養等多方面圍繞軍事信息化進行大變革的過程。信息化是六維戰場進行戰場空間全維一體，使信息流通結構呈現網狀化，快速處理、分析及傳遞至指揮機構、作戰部隊、武器系統等」³⁹

2011年12月，軍事科學出版社出版《中國人民解放軍軍語（全本）》一書。該書由共軍四大總部，各軍兵種、國防大學、國防科學技術大學等單位共同編纂而成。針對一體化聯合作戰一詞定義如下：「依托網絡化信息系統，使用信息化武器裝備及相應作戰方法，在陸、海、空、天和網絡電磁等空間及認知領域進行整體聯動的作戰。是與信息化戰爭相適應的基本作戰形式。」⁴⁰

綜合上述，自2004年後，在中央軍委會、總參謀部及總政治部的指導下，集合共軍軍內及軍外相關專業人才，連續刊載及出版信息化時代下一體化聯合作戰研究專文與專書，奠定共軍一體化聯合作戰聯教、聯訓、聯演的理論基礎，確立部隊演習改革理念、基本思路和做法，給予軍事演習具體指導與幫助。

（二）實際軍事演習

以下即針對2005年至2016年間，中共軍事演習強調信息化條件及一體化聯合作戰為主的軍事演習，實施歸納、分析：（如附表4）

肆、對於中共未來聯合作戰發展之影響

一、積極防禦轉型

1949年至1976年毛澤東主政時期，「積極防禦」的軍事戰略方針是強調「後發制人」的特徵，強調以陸上防禦為主的作戰型態，當國家遭受敵人入侵時，為確保領土與主權的完整，將以人民戰爭的方式，對抗入侵強權。⁴¹

當前，「積極防禦」的戰略方針，以從

38 楊寶有、潘凱、李繼增、馬志松、馮占立，《部隊演習改革研究》（北京：解放軍出版社，2005年），頁1-21。

39 劉傳，《信息化戰爭作戰指揮研究》（北京：國防大學出版社，2009年），頁1-17。

40 全軍軍事術語管理委員會、軍事科學院編，《中國人民解放軍軍語（全本）》（北京：軍事科學出版社，2011年），頁68。

41 胡敏遠，〈論中共積極防禦的戰略方針—以其空軍在「反介入戰略」中的角色為例〉，《空軍學術雙月刊》，第633期，2013年4月，頁24。



表4：2005-2016年共軍一體化聯合作戰軍演及特點

項次	演習開始時間	演習代號	演習地點	演習特點
一	2005年 9月27日	北劍 - 2005	北京軍區	採用了現代化的作戰效果評估系統，將先進的信息化傳感和偵察裝置直接從戰場採集數萬個數據，迅速傳遞到「陸軍部隊戰術演習評估系統」。
二	2006年 10月17日	確山 - 2006	濟南軍區	強調復雜電磁空間展開的電子戰，是繼陸戰、空戰、海戰之後的第四維戰場。深刻體會到了信息化條件下作戰的危機。
三	2008年 9月25日	礪兵 - 2008	北京軍區 濟南軍區	首次在復雜電磁環境下組織的實兵對抗演習也是空降兵首次採用人裝同機同降方式參加的陸空聯合演練。
四	2009年 10月12-13日	前鋒 - 2009	濟南軍區	檢驗共軍基本戰役軍團構建聯合作戰指揮機構、運行機制、作戰樣式和保障模式。力求最大限度的體現一體作戰和立體攻防思想，提高聯合作戰能力。
五	2010年 8月3-7日	前衛 - 2010	濟南軍區	在一體化指揮平台的架構下，凸顯「三化」和「三性」的特點也就是信息化、實戰化、野戰化，研究性、對抗性、創新性。
六	2010年 7月26日	南海 - 2010	南海海域	演練多兵種合同對海遠程精確打擊，貫徹信息化建設指導，努力打造一體化聯合作戰基礎，強化軍事訓練，加快作戰能力生成步伐。
七	2011年 9月24日	聯合 - 2011	瀋陽軍區	凸顯「情報先行、信息作戰」等新的作戰要素。各戰鬥群按照組織籌劃、數據準備和通聯等步驟，強化了信息作戰力量。
八	2012年 6月上旬	聯教 - 2012 確山	濟南軍區	著眼提高信息化條件下綜合作戰能力，培養高素質作戰指揮人才的新路徑。在聯合背景與環境中、培養聯合思維、提高聯合作戰指揮能力。
九	2013年 10月18日到11月初	機動 - 5號	西太平洋	深化海軍戰略運用與信息化條件下遠海作戰制勝機理認識，提高遠海實戰化訓練質量水平，不斷增強信息化條件下海上威懾和實戰能力。

十	2014 年 10 月 26 日	聯合行動 - 2014E	瀋陽軍區	貫徹精確作戰要求籌劃具體行動，實施電磁干擾、組織信息對抗，體現體系作戰支撐下的聯合行動，綜合檢驗質量效益，並進行檢驗評估。
十一	2015 年	聯合行動 - 2015A	蘭州軍區	以國防通信網、戰術互聯網、衛星通信網等網絡為依托，構建三軍聯合作戰指揮信息系統，實現共享、互聯互通。
十二	2016 年 7 月 8 日	南海 - 2016	海南島至 西沙附近	以打贏信息化條件下的海上局部戰爭為背景，演習規模級別高，參演兵力來自海軍三大艦隊四大兵種，屬戰役級規模。 首次由南部戰區主導，所進行的跨軍種演習，充份展現一體化聯合作戰的實踐。

資料來源：

1. 楊鐵虎，〈北劍軍演作戰效果評估系統進入我軍演習〉，《人民網》，2005年9月27日。〈<http://military.people.com.cn/GB/8221/51755/53701/53702/3730997.html>〉（檢索日期：2017年3月18日）
2. 楊鐵虎，〈我軍舉行確山-2006演習信息化戰爭特點突出〉，《人民網》，2006年10月17日。〈<http://military.people.com.cn/BIG5/1076/52972/4925239.html>〉（檢索日期：2017年3月18日）
3. 馮春梅、張鄉林、左起超，〈熱點解讀礪兵塞北開門建軍〉，《人民網》，2008年9月26日。〈<http://military.people.com.cn/BIG5/1076/52972/4925239.html>〉（檢索日期：2017年3月18日）
4. 楊鐵虎，〈前鋒2009基本戰役軍團聯演展開實兵演練〉，《人民網》，2009年10月13日。〈<http://military.people.com.cn/BIG5/1076/52982/10185381.html>〉（檢索日期：2017年3月18日）
5. 傅開強、劉鵬、徐曉羽，〈前衛-2010防空演練結束我海空軍10種機型參演〉，《新浪網》，2010年8月7日。〈<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnmilitary/sinacn/20100807/02141718616.html>〉（檢索日期：2016年12月21日）
6. 吳鐵民、韋國良，《軍事演習：近似實戰的合訓練》（北京：藍天出版社，2011年），頁70-77。
7. 劉毅、王任飛，〈瀋陽軍區「聯合-2011」演習特別報道〉，《人民網》，2011年10月20日。〈<http://military.people.com.cn/GB/1076/52982/16033084.html>〉（檢索日期：2017年3月21日）
8. 張富強、楊歡歡，〈聯教-2012確山〉，《人民網》，2012年6月14日。〈<http://military.people.com.cn/BIG5/18187648.html>〉（檢索日期：2017年3月24日）
9. 黃銳，〈海軍「機動－5號」遠海實兵對抗演習拉開戰幕〉，《新華網》，2013年10月18日。〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2013-10/18/c_117782011.htm〉（檢索日期：2017年3月24日）
10. 解放軍報，〈瀋陽戰區「聯合行動－2014E」實兵演習拉開戰幕〉，《人民網》，2014年10月26日。〈<http://politics.people.com.cn/n/2014/1026/c70731-25908515.html>〉



（檢索日期：2017年3月24日）

11. 黃子娟、閔嘉琪，〈「聯合行動-2015A」實兵演習在雪域高原打響〉，《人民網》，2015年10月10日。〈<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2015/1010/c1011-27682883.html>〉（檢索日期：2017年3月24日）
12. 林克倫，〈南海仲裁12日公布共軍「戰役級」軍演〉，《聯合新聞網》，2016年7月10日。〈<http://udn.com/news/story/9500/1818545>〉（檢索日期：2017年3月24日）
13. 本研究整理。

過往「誘敵深入」、「後退決戰」及「後發制人」的弱勢姿態，藉由「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」的戰略規劃，將領導管理與作戰指揮體制進行調整，實際建構「一體化聯合作戰」能力。尤其七大軍區調整成五大戰區，除代表中共聯合作戰能力已大幅提升之外，亦代表「建力與用力」體系相互搭配，達到各軍種「平時」人員訓練與建軍備戰方面的戰力培養，「戰時」能迅速投入戰區統一指揮、管制與行動調整上。換言之，中共聯合作戰能力不再是單純的國土防禦戰爭，取而代之的是信息化條件下，諸軍兵種高度融合，呈現一體化的聯合部隊，亦代表「積極防禦」戰略思維已向攻擊性與侵略性發展，⁴²逐步向「先發制人」的作戰能力邁進。

二、厚植人才培育

共軍為培養幹部「一體化指揮信息系統」能力，多次要求全軍參演人員，熟悉信息化系統操作程序，進行電腦模擬兵推與命

令傳遞作業，嚴禁使用紙質地圖指揮作戰。而共軍的軍演變化與多年來解放軍持續強調信息化建設有重大關聯。隨著科技的改變在信息化的時代中，指管中心可透過信息化作戰平台，接收北斗衛星與C4ISR對於聯合戰場環境的信息傳輸，同步掌握部隊作戰節奏，適時給予作戰支援及命令下達。⁴³

此外，為落實國防與軍隊改革內容，各軍事院校正加速「教育轉型」向部隊靠攏。以2012年為例，石家莊陸軍指揮學院先是把19所不同任務的軍事院校聯合起來，與陸軍某單位摩托化步兵旅進行對抗，此項作法被中共媒體稱之為「學生兵打正規軍」；同年，南京陸軍指揮學院組建了解放軍歷史上首次院校級「藍軍」，與來自陸軍和空軍的4個師進行指揮機構對抗。軍事院校專家、作戰部隊、科技研發機構和訓練基地等各自扮演不同角色，「創新人才培育制度機制，加強院校與部隊共育人才」，已成為共軍軍演中常見的現象。⁴⁴

42 同註18，頁33-34。

43 〈年終盤點：2012年中共軍演的變化與進步〉，《新華網》，2012年12月27日。〈http://news.xinhuanet.com/mil/2012-12/27/c_124158300.htm〉（檢索日期：2016年12月25日）

44 同上註。

三、提升科研優勢

信息化技術是一體化聯合作戰指揮系統研發的核心。依「改革意見」基本原則第二條：「堅持創新驅動，貫徹科技強軍戰略，充分發揮軍事理論創新、軍事技術創新、軍事組織創新、軍事管理創新的牽引和推動作用，努力實現我軍現代化建設跨越式發展，謀取更大軍事競爭優勢。」⁴⁵其中，整合指揮、信息、情報系統，提供指揮決策領域把知識、戰法、語文和各種作戰框架等輸入電腦程式中，經由「運算法則」將儲存在資料庫中的知識進行數據融合，成為指揮官下達決心之參考依據及產生最佳行動方案選項。

在一體化聯合作戰中，指揮信息系統對於分布在不同空間領域中的文字、數據、圖表、圖形、聲音、影像等大量信息資訊，經由高性能電腦計算系統，高科技軟體運算技術及高技術網路資訊傳輸等，進行高速鏈結與處理，實施精確、高效的指揮控制，大幅提升指揮信息系統的性能。以2003年第二次波灣戰爭為例，美軍透過衛星及人員情報，精準掌握海珊等伊拉克重要官員動態行蹤，作戰過程中，美軍充分展示信息化作戰高效的指揮控制，凸顯信息化系統整合對於戰略、戰役、戰術的整體聯動性與關鍵性。

伍、結語

隨著中共深化國防與軍隊改革的總體目

標和主要任務要求，「一體化聯合作戰」已成為中共努力建構打贏信息化戰爭，持續推動中國特色的現代軍事力量體系，完善中國特色社會主義軍事制度，有效履行使命與任務的基本作戰形式和演訓方針。對共軍而言，藉由理論性的探究與實務性的軍演，將過往聯合作戰體制性、結構性與政策性的問題，進行組織形態現代化，為實現兩個一百年的中國夢，提供堅定力量保證。

反觀，國軍經歷各階段人力、物力、財力與組織編制大幅精減後，所面臨的威脅與挑戰將迫使國軍唯有積極發展聯合戰力，持續強化聯合作戰效能外，並結合組織結構調整、武器裝備更新及發展「創新/不對稱」作戰思維，配合多元化之有效嚇阻手段，並以「科技先導、資電優勢、聯合截擊、國土防衛」為建軍目標，籌建可恃嚇阻戰力，方能反制共軍對我進行兵力投射、破壞等各種犯臺行動，確保我領土完整與臺澎防衛作戰任務之達成。

作者簡介

王鵬程

陸軍官校85年班
美國憲兵學校正規班94年班
國防大學陸軍學院97年班
美國陸軍學院99年班
國防大學戰爭學院103年班
現任國防大學戰爭學院上校教官

45 同註5。

日本自衛隊警務隊之研究

作者／簡銘儀

提 要

- 一、揆諸日本戰前軍事法制的發展歷史，於1881年明治政府時期制定「憲兵條例」後，同時創設了憲兵制度，當時憲兵統由陸軍大臣指揮管制，故具有查察軍人營內外犯罪的執法權限，且在調查有關軍隊事務的犯罪案件時亦賦予警察權，擔負維護軍隊紀律的重要任務。
- 二、第二次世界大戰結束後，日本因戰敗而相繼廢除武裝及軍事制度，直至1954年成立自衛隊，始重新建置防衛武力，目前自衛隊之執法部門稱為「警務隊」，雖不再使用「憲兵」一詞，但就其職務性質而言，實與各國軍隊的憲兵極為類似。
- 三、警務隊的職務內容可區分為「執行司法警察」及「執行保安」二大範疇。前者以調查自衛隊隊員犯罪及有關防衛事務之刑事案件為主；後者則包含警戒、警衛、自衛隊行動時之交通管制及犯罪預防等工作，並依各部隊實需適時提供支援與必要協助，有效地發揮警務隊的功能。
- 四、日本防衛省在警務隊人員之培育管道及專業訓練體系規劃相當的完整；另針對警務官之職務、權責與指揮監督事項等，均訂有周延的法制規範，以作為執法依循準據，使渠等扮演著維持自衛隊秩序與維護安全的關鍵角色。

關鍵字：憲兵、自衛隊、警務隊、警務官、特別儀仗隊、小平學校

壹、楔子

目前世界各國中有許多國家在軍隊設有憲兵，從歷史發展的脈絡探究憲兵制度之起源，約可溯至1373年的法國體制。當時法國軍方依政府命令編成憲兵騎警隊，專責職司軍法警察任務，在歷經1536年、1720年、1791年及1903年4次整編與功能調整後，正式賦予憲兵具有司法警察及行政警察的雙重職權，因此，法國憲兵堪稱為大陸法系（civil law system）國家憲兵制度之濫觴。¹時至今日，法國憲兵乃是各國憲兵制度最完善，且將憲兵功能發揮極至之典範，更是法國政府在維護國土治安上的重要關鍵角色。²另一方面，參據我國文獻資料所載，1905年（光緒31年）正值清朝力謀變法圖強之時，因見日本推行明治維新後國力大增，遂派員赴日考察軍事體制，嗣後在天津大沽口創立憲兵學堂，並採用「憲兵」名稱。民國肇建後仍維持憲兵制度，但組織規模均不大，直至北伐完成

後，鑑因北伐期間憲兵執行了統帥警衛、軍紀與戰地秩序維護等要務，先總統蔣公乃指示時任首都衛戍司令部司令官谷正倫將軍籌設憲兵司令部及有關制度，終於民國21年1月16日在南京正式成立，統轄全國憲兵。³

我國現行法律制度基本上屬大陸法系，此與法制繼受歐陸法有著密切關係，而昔日在民法、刑法及陸海空軍刑法等法案起草之初，大抵係仿襲德國或日本之立法例而來。⁴以日本為例，1868年起日本亟欲擺脫封建國家體制而積極推行西化改革，除借鏡歐洲先進國家之典章制度外，更以建設近代化國家為首要目標。明治初期，日本政府為了建立一支現代化軍隊，全面改革軍制，在軍事制度方面原以法國軍制為主要師法對象，後來受1870年普法戰爭結果影響，導入德國制度。⁵然而，1878年8月卻發生了日本建軍史上首次軍人暴動之例，史稱「竹橋事件」，⁶此事件對於日本軍隊影響相當深遠，翌年陸軍大

- 1 成旭昇，〈從法國憲兵制度淺論憲兵未來展望〉，《憲兵學術季刊》，第44期，1999年2月，頁12。楊崇森，〈英美法系vs.大陸法系若干問題初探〉，《軍法專刊》，第57卷第4期，2011年8月，頁116。
- 2 蘇育平，〈法國國家憲兵（上）〉，《憲兵學術半年刊》，第55期，2002年9月，頁20。
- 3 周治平，〈從戰前日本憲兵制度觀察我國憲兵之發展〉，《憲兵半年刊》，第59期，2004年9月，頁24。
- 4 蔡墩銘，〈刑法研究之過去與未來〉，《月旦法學雜誌》，第100期，2003年9月，頁65以下。黃源盛，〈從傳統律例到現代刑法-清末民初近代刑法典的編纂與岡田朝太郎〉，《月旦法學雜誌》，第75期，2001年8月，頁73。
- 5 三浦裕史，《近代日本軍制概說》（東京：信山社，2003年），頁12。
- 6 此事件肇因於東京麴町之近衛砲兵大隊士兵約260人，不滿1877年西南戰爭後功賞不公再加上薪餉減少等之故，遂發起暴動事件，企圖改變政體，除砲轟參議院及大藏官邸外，並殺害大隊長宇都宮茂敏少校以下等多名軍官，但未幾暴動即遭鎮壓，叛變之首謀軍官17人均遭判處極刑。松下芳男，《日本軍事史叢話》（東京：土屋書店，1963年），頁10~13。



臣山縣有朋即頒布了「軍人訓誡」，嗣於1881年3月制定「憲兵條例」，同時創立憲兵制度，統由陸軍大臣指揮管制，故具有查察軍人營內外犯罪的執法權限，且在調查有關軍隊事務的犯罪案件時亦具有警察權，擔負著維護軍隊紀律的重要任務。⁷創設初期日本軍隊憲兵人數約有1千6百餘人，除於東京設有憲兵司令部外，其下另設有憲兵隊、憲兵分隊及憲兵分遣隊等，至1890年間因憲兵員額大量增加，遂於全國各區域均配置憲兵，用以辦理軍事行政及軍事司法警察等工作，1910年更在當時殖民地朝鮮地區創設獨有的憲兵警察制度。⁸1945年第二次世界大戰結束後，隨著日本戰敗受聯合國軍事總司令部占領下非軍事化政策之影響，故廢除軍備武裝，相繼裁撤軍令部、參謀本部、陸軍省及海軍省等軍事組織，同時也廢止了憲兵制度。⁹歷經戰後重新整頓、轉換與制度變革，日本於1954年成立自衛隊（Japan Self-Defense Forces, JSDF），又開始重新建置防衛武力，目前自衛隊之執法部門稱為「警務隊」，雖不再使用「憲兵」一詞，但就其執行職務的內容而言，性質屬自衛隊的司法警察，與各國軍隊中的憲兵極為相似。

我國與日本之環境特性及地理條件相近，直至今日，在歷史、經濟、文化上存有著特殊又相似的連帶關係，嘗謂「他山之石，可以攻錯」，在日本現行防衛體制下，警務隊的組織與職能為何？須執行那些任務？目前運作現況又是如何？然有關此一領域之研究或論述並不多見，有鑑於此乃引發本文研究動機，希冀對自衛隊警務隊組織與制度等相關問題進一步地探究。故本文主要以日本警務隊為核心，首就防衛省與自衛隊之組織與人員編制進行概要說明，並介紹警務隊之現況，其次針對警務隊之人員來源與任務等項予以探討，最後提出綜合研析意見，期有助於瞭解日本警務隊之職能與運作實況，希望能提供相關研究者參考及借鑑之處。

貳、自衛隊及警務隊組織與編制

日本政府於1954年6月9日制定了「防衛廳設置法」及「自衛隊法」，此乃戰後攸關日本防衛事務的重要基本法案，向以「防衛二法」著稱，同年7月1日二法施行後，防衛廳與陸上自衛隊、海上自衛隊及航空自衛隊於焉成立。¹⁰爰首先針對日本防衛體制、自衛隊及警務隊之組織與編制等，重點摘要介

7 石尾芳久等編，《日本近代法120講》（京都：法律文化社，1996年），頁37。

8 松田利彥著、陳姪媛譯，〈日本帝國在殖民地的憲兵警察制度〉，《臺灣史研究》，第14卷第4期，2007年12月，頁88以下。

9 藤原 彰，《日本軍事史（下卷）》（東京：社会批評社，2007年），頁29。

10 安田 寛，《防衛二法制定の経緯》，收錄於西 修等編，《我が国防衛法制の半世紀》（東京：内外出版，2004年），頁98。増田 弘，《自衛隊の誕生》（東京：中公新書，2004年），頁81。

紹如下：

一、日本防衛體制簡介

日本主管國防事務的部門稱為防衛省（Ministry of Defense），主要負責自衛隊及其所屬機關部隊關於防衛等事務，其前身原為防衛廳（Agency of Defense）係內閣中央官廳之直屬單位，為內閣總理大臣在防衛政策上的諮詢機關，嗣因考量國際安全保障環境快速變遷及配合防衛組織改造，於2007年1月9日升格為防衛省，成為內閣所屬一級單位，與其他部會同樣擁有提出召開內閣會議、直接提出預算及制定省頒法令等項權限。¹¹

防衛省置防衛大臣1人，上承內閣總理大臣監督管領統合幕僚監部、陸上幕僚監部、海上幕僚監部、航空幕僚監部，另置有防衛副大臣、事務次官等，其下並設有防衛政策局、經理裝備局等內部單位及防衛人事審議會等機構。¹²警務隊則是隸屬防衛大臣的直屬部隊，分別於陸上自衛隊、海上自衛隊及航空自衛隊各自設置（詳後述）。

二、自衛隊組織與編制概況

自衛隊分別設有陸上自衛隊、海上自衛隊及航空自衛隊，其中以陸上自衛隊之組織與編制最大。茲說明如次：

（一）陸上自衛隊

陸上自衛隊設有陸上幕僚監部（Ground Staff Office），相當於我國陸軍司令部，負責陸上自衛隊各項防衛事務，置上將陸上幕僚長1人，承防衛大臣之命綜理隊務與指揮監督所屬機構、部隊及人員。¹³陸上自衛隊之最大部隊單位稱為方面隊，其層級相當於我國陸軍軍團，由方面總監部、2至4個師旅團、設施團及其他直屬部隊加以編成，各方面總監部置方面總監1人，階級中將，乃方面隊最高指揮官。¹⁴

上述方面隊共編有「北部方面隊」、「東北方面隊」、「東部方面隊」、「中部方面隊」及「西部方面隊」5個方面隊，係依日本地理環境並結合行政區域加以劃分而成，總計有8個師團、6個旅團、1個機甲師團及7個高射特科群，分別擔負各作戰區內警備防衛及災害派遣等任務，不僅具有獨立指揮與勤務支援能力，更建構成完整之作戰

11 日本政府於2002年公布防衛白書時，即提出擬將「防衛廳」升格為「防衛省」之構想，於2006年12月15日國會第165次臨時會決議修正防衛廳設置法。佐道明広，《自衛隊史論》（東京：吉川弘文館，2015年），頁105。

12 朝雲新聞社編，《平成27年版2015防衛ハンドブック》（東京：朝雲新聞社，2015年），頁168。防衛省設置法第19條參照。

13 自衛隊法第8條第2項、第9條第1項及防衛省設置法第21條第1項、第23條參照。

14 簡銘儀，〈日本陸上自衛隊之發展現況〉，《陸軍學術雙月刊》，第50卷第535期，2014年6月，頁31以下。



體系。¹⁵

(二) 海上自衛隊

海上自衛隊中最高指揮機構為海上幕僚監部（Maritime Staff Office），相當於我國海軍司令部，負責海上自衛隊各項防衛事務，置上將海上幕僚長1人，承防衛大臣之命綜理隊務與指揮監督所屬機構、部隊及人員。¹⁶海上自衛隊主力作戰部隊稱為自衛艦隊，由自衛艦隊司令部、護衛艦隊、航空集團及潛水艦隊等部隊編成，為海上自衛隊負責作戰之艦隊。

海上自衛隊將日本列島周邊海域劃分為5個警備區，計編有「橫須賀地方隊」、「吳地方隊」、「佐世保地方隊」、「舞鶴地方隊」及「大湊地方隊」5個地方隊，均直屬海上幕僚監部，各地方隊下轄1至2之護衛隊、掃海隊、警備隊、航空隊等，負責沿岸防禦、基地警戒、反潛護航與裝備維修及各自警備區所屬海域之防禦任務。各地方隊均設有地方總監部，為各地方隊之指揮機構，置中將地方總監1人，統管所屬地方隊隊務。¹⁷

(三) 航空自衛隊

航空自衛隊之最高指揮機構為航空幕

僚監部（Air Staff Office），相當於我國空軍司令部，負責掌理航空自衛隊各項防衛事務，置上將航空幕僚長1人，承防衛大臣之命綜理隊務與指揮監督所屬機構、部隊及人員。¹⁸航空自衛隊主力飛行部隊為航空總隊，為擔負日本領空防空作戰任務的第一線作戰部隊，其下之「航空方面隊」亦相當於我國空軍聯隊層級，由航空方面隊司令部、航空團、高射群、警戒管制團及其他直屬部隊等編成。¹⁹

各航空方面隊置司令官1人，階級中將，為航空方面隊之最高作戰指揮官，承航空總隊司令官之命指揮監督各航空方面隊。航空方面隊由6個航空團、1個航空隊、6個高射群、3個警戒管制團及1個警戒管制隊，並以日本領空為基準依戰略環境劃分為4個防區，編有「北部航空方面隊」、「中部航空方面隊」、「西部航空方面隊」及「南西航空混成團」，分別擔負各領域之空中防衛任務。²⁰

在自衛隊員額編制方面，依據「防衛省設置法」第6條規定及2016年日本防衛白皮書資料所載，目前自衛隊現員總數22萬7,339員，其中陸上自衛隊13萬

15 田村重信，《日本の防衛政策》（東京：内外出版，2013年），頁46~47；自衛隊法第11條、第14條參照。

16 自衛隊法第8條第3項、第9條第1項及防衛省設置法第21條第1項、第23條參照。

17 自衛隊法第15條第2項、第6項及第17條參照。

18 自衛隊法第8條第4項、第9條第1項及防衛省設置法第21條第1項、第23條參照。

19 簡銘儀，〈日本航空自衛隊之發展現況〉，《空軍學術雙月刊》，第647期，2015年8月，頁75以下。

20 《平成27年版2015防衛ハンドブック》，頁178。

8,610 員、海上自衛隊 4 萬 2,052 員、航空自衛隊 4 萬 3,027 員及統合幕僚監部 3,650 員，編制與現有員額比率達 92%（請詳閱下表）。²¹

表一、自衛隊編制員額及現員一覽表

區 分	陸上自衛隊	海上自衛隊	航空自衛隊	統合幕僚監部	總 計
編 制 員 額	150,863	45,364	46,940	3,987	247,154
現 員	138,610	42,052	43,027	3,650	227,339
編 現 比 %	91.9%	92.7%	91.7%	91.5%	92.0%

（計算至2016年3月31日）

三、警務隊組織與編制概況

警務隊乃自衛隊之執法部門，分別於陸上自衛隊、海上自衛隊及航空自衛隊各自設置，目前總人數約1千餘人，為隸屬防衛大臣之直屬部隊，並依「自衛隊法施行令」第32條之授權規定據以訂定各自所屬警務隊的組織法規，故名稱上有所差異。以下分就各警務隊組織與編制現況臚列探討之：

（一）陸上自衛隊警務隊（JGSDF Military Police）

陸上自衛隊警務隊是由警務隊本部、中央警務隊及上述北部、東北、東部、中部、西部5個方面隊所屬警務隊納編而成，

目前約800餘人，警務隊本部置少將警務隊長1人，受防衛大臣之指揮監督統管隊務，另置有上校副隊長1人以襄助警務隊長，下轄總務科、企劃訓練科、調（搜）查科及保安科等。²²

中央警務隊係於2011年4月22日新創立，主要負責防衛省等重要官署的安全維護與警戒勤務及調查有關防衛事務之洩密、貪瀆、收受賄賂與網路攻擊事件等性質特殊的犯罪。因此，中央警務隊人員來源係自各警務隊中遴選具有偵辦刑事案件專長或特殊專業之警務官所組成，人數約50人，置上校警務隊長1人，統管中央警務隊之隊務，並受陸上自衛隊警務隊本部警

21 防衛省編，《平成28年版日本の防衛－防衛白書－》（東京：防衛省，2016年），頁408。

22 警務隊の組織及び運用に関する訓令第3～6條參照。



務隊長指揮監督。²³

方面警務隊則設立於上述5個方面隊，各置上校警務隊長1人，下轄方面警務隊本部、地區警務隊及保安警務中隊，掌管各方面隊區內警務工作，並負責督管地區警務隊。²⁴地區警務隊係編設在陸上自衛隊之師團、旅團，置中校地區警務隊長1人，嗣歷經2008年3月組織調整後，現有18個地區警務隊及5個保安警務中隊。²⁵因各地區警務隊所負任務及範圍均不相同，故在部分地區警務隊其下另附設有警務派遣隊或警務聯絡班，以分擔警務勤務。²⁶目前在防衛大學校、防衛醫科大學校、防衛研究所及防衛裝備廳等學校或重要機構所在地，均有派駐警務聯絡班協助警衛安全維護工作。

此外，保安警務中隊之第302保安警務中隊另負有一特殊且重要的任務，即「特別儀仗隊」。1957年日本內閣會議決定於接待國賓時，由陸上自衛隊專門負責榮典及禮賓儀式等任務，於是成立此一特殊部隊。目前與自衛隊中央音樂隊同為負責執行國家重大慶典、榮典及外賓蒞訪時之重要禮賓任務，更代表著自衛隊門面，

正因此故，對於隊員入隊條件訂有相當嚴格的選拔基準，競爭相當激烈，限制條件包括有：身高須170公分以上至180公分、體重60公斤至70公斤、視力矯正後須達0.6以上不可戴眼鏡等，目前人數約100人，均為男性隊員。²⁷

(二) 海上自衛隊警務隊 (JMSDF Criminal Investigation Command)

海上自衛隊警務隊由警務隊本部及地方警務隊編成，隊員人數約140人，最高指揮官為上校警務隊司令，受防衛大臣之指揮監督統管海上自衛隊警務隊之隊務，另置有中校副長1人以襄助警務隊司令，下轄總務科、企劃科及調（搜）查科。²⁸而地方警務隊除在東京地區專設「東京地方警務隊」並直屬海上幕僚長指揮管制外，另於上述5個地方隊分別設之，其下共設19個警務分遣隊及警務聯絡班。

(三) 航空自衛隊警務隊 (JASDF Air Police Group)

航空自衛隊所屬航空警務隊係由警務隊本部及各主要基地設立之20個地方警務隊編成，隊員人數約150人，最高指揮官為上校航空警務隊司令，受防衛大臣之指揮監督

23 警務隊の組織及び運用に関する訓令第11條參照。

24 警務隊の組織及び運用に関する訓令第12、13條參照。

25 警務隊の組織及び運用に関する訓令第16條參照。地區警務隊番號編列自第119地區警務隊至第136地區警務隊依序編成，而保安警務中隊則從第301保安警務中隊至第305保安警務中隊編成。

26 警務隊の組織及び運用に関する訓令第20、21條參照。

27 歷史群像編集部，《自衛隊100科事典》（東京：Gakken，2011年），頁44以下。

28 海上自衛隊警務隊の編制及び運用に関する訓令第4~7條參照。

統管航空警務隊之隊務，另置有上校副司令1人襄助警務隊司令，各地方警務隊均置有少校地方警務隊長1人，並於基地設有警務

聯絡班。²⁹

本文針對各警務隊名稱、組織編成等項，整理如下表所示：

表二、各自衛隊所屬警務隊異同比較

區 分	陸 上 自 衛 隊	海 上 自 衛 隊	航 空 自 衛 隊
全 銜 名 稱	警務隊	海上自衛隊警務隊	航空警務隊
專 屬 官 科	警務科	無	無
組 織 編 成	警務隊本部 中央警務隊 方面隊警務隊×5 (下設有 18 個地區警務隊及 5 個保安警務中隊)	警務隊本部 地方警務隊×6 (下設有 19 個警務分遣隊)	警務隊本部 地方警務隊×20
隊 員 人 數	約 800 人	約 140 人	約 150 人
最 高 編 階	少將	上校	上校
首 長 職 稱	警務隊長	警務隊司令	航空警務隊司令

(本表係作者整理而成)

以上係分別就自衛隊及警務隊之組織與編制現況加以說明，從上表可知，目前僅陸上自衛隊將警務科編納為專屬官科，海上

自衛隊及航空自衛隊則無，此乃較為特殊之處。³⁰

29 航空警務隊の任務及び運用に関する訓令第3、4、5條參照。

30 陸上自衛官及び陸上自衛隊の自衛官候補生の部隊章に関する訓令參照。



參、警務隊人員來源與職能

警務隊人員基本上區分為「警務官」與「警務官補」。依據「自衛隊法施行令」第109條規定，三等陸曹（比照下士）、三等海曹及三等空曹以上階級之自衛官負有犯罪調查權限者稱為「警務官」，於執行司法警察職務時具特別司法警察身分；至於陸士長（比照上兵）、海士長及空士長以下階級人員則稱為「警務官補」，此職務相當於日本警察法之「巡查」。³¹茲分別從警務隊人員來源、培育管道、任用資格及執法權限等項加以探討：

一、人員方面

（一）來源與培育管道

日本自衛隊保有其獨特的教育體系與培訓管道，此不同於一般民間教育制度。日本軍事教育體制主要區分為二大體系：其一為直接由防衛省監督之學校與研究機構，此包括防衛大學校、防衛醫科大學校及防衛研究所等；另一部分則是由陸上自衛隊、海上自衛隊及航空自衛隊依兵科與專長分別設立的學校。以陸上自衛隊為例，自基礎教育、進修教育至深造教育階段，計有1所幹部候

補生學校、12所兵科學校及1所幹部學校（其下又區分幹部初級、幹部上級、指參幕僚及幹部高級等課程）。幹部候補生學校係以培訓擔任自衛隊初階幹部職務所需具備的專業知識及技能為主要教育目標，自衛隊所屬自衛官均須完成幹部候補生學校之教育課程。³²

就警務官而言，在幹部候補生學校完成基本課程後，結訓始任少尉，擔任初級之幹部自衛官，³³其後須再進入小平學校接受6個月的警務官訓練課程，此係成為警務官之基礎教育。另警務官在少尉或中尉任職期間，可以自行申請甄選或參加考試等方式，於通過甄試後至小平學校實施為期3個月有關犯罪調查的專業課程。上述「小平學校」係專門教授情報、語文、人事、警務及會計等特別課程為主之兵科學校，舉凡非戰鬥兵科之教育課程均由該校負責，雖直接隸屬陸上自衛隊，但參訓對象並未以陸上自衛官為限，海上自衛隊、航空自衛隊或其他自衛官通過甄試者均可入校進修，其課程具多元與專業之特色。³⁴

警務官之幹部初級課程亦在小平學校實施，課程施訓期間約7個月。警務官於上

31 自衛隊法施行令第109條第1項參照；另參據日本警察法第62條規定，警察階級共區分為9級：(1)警視總監、(2)警視監、(3)警視長、(4)警視正、(5)警視、(6)警部、(7)警部補、(8)巡查部長及(9)巡查。

32 高久 裕編，《MAMOR》（東京：扶桑社，2011年7月），頁8以下。

33 陸上自衛隊的教育訓練に関する訓令第28、29條參照。

34 防衛研究會編，《自衛隊の教育と訓練》（東京：かや書房，1996年），頁178~187。自衛隊法施行令第133條之2參照；按「小平」乃一地名，請參小平學校<http://www.mod.go.jp/gsdf/kodaira/gakkoutyou.html>

尉階須完成幹部上級課程，訓期約5個月，此為警務隊中隊長或高等幕僚所須具備之必要學資。至於高階幹部之進修管道則與一般自衛官相同，均於幹部學校實施幹部高級課程及指揮參謀課程，對於警務官的培育管道及專業教育可說是相當完整。

（二）任用資格

警務官之任用資格，須符合下列條件之一：³⁵

1. 於陸上自衛隊小平學校完成司法警察基礎教育課程結業者。
2. 曾任檢察官、檢察事務官或司法警察官職務或具資格者。
3. 少校以上自衛官於大學修畢法律相關課程或經審認具同等學歷者。

符合所需學歷並具有上述條件之一者，由防衛大臣或其指定之人依法派任警務官。

二、職能方面

有關警務隊之任務，大致上以下列二大範疇為主：一為執行司法警察職務，主要以調查犯罪及逮捕嫌疑犯等為核心；另一為執行保安職務，此包含自衛隊行動時之交通管制、警戒警衛、巡查、犯罪預防、紀律維持

及協尋逃亡官兵等工作。³⁶以下僅就執行司法警察職務部分加以探討：

（一）權限範圍

依據「自衛隊法」第96條第1項及「自衛隊法施行令」第110條規定，警務官執行司法警察職務之權限範圍，原則以自衛隊隊員或與自衛隊所屬設施有關犯罪為主，並依「刑事訴訟法」、「自衛隊犯罪搜查服務規則」等法令行使司法警察職權，其調查權限範圍如下：

1. 自衛隊隊員犯罪或對執行勤務之自衛隊隊員及其有關之人犯罪

此主要以犯罪者或被害者身分作為劃分基準，亦即人之效力，犯罪主體以自衛隊隊員為原則，例外以自衛隊隊員為被害客體。簡言之，警務隊之調查對象限於具有自衛隊隊員身分或與自衛隊間存有特定關係者，作為犯罪調查之基準與範圍。

2. 在自衛隊所屬船舶、廳舍、營舍或其他防衛設施犯罪

此係以犯罪地作為認定基準，亦即地之效力，主要以犯罪處所作為劃分基準，包含船舶、辦公廳舍、營舍及其他防衛設施，顯係採用屬地主義原則。³⁷

35 警務官及び警務官補の指定並びに権限の行使及び調整に関する訓令第1條參照。

36 警務隊の組織及び運用に関する訓令第2條第1項、海上自衛隊警務隊の編制及び運用に関する訓令第14條及航空警務隊の任務及び運用に関する訓令第2條參照。

37 我國陸海空軍刑法第75條：「在營區、艦艇或其他軍事處所、建築物賭博財物者，處六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五萬元以下罰金」同為專門針對犯罪地所設之處罰規定，可資參照。謝添富、趙晞華，《陸海空軍刑法論釋》（臺北：臺灣刑事法學會，2010年），頁481以下。



3. 與自衛隊所有或使用的設施（備）或物品有關之犯罪

此以犯罪對象亦即以事物性質作為劃分基準。凡是對屬於自衛隊所有或保管使用中的設施、設備或物品犯罪者，均屬之。例如：自衛隊隊員或一般人將專供自衛隊使用的裝備在網路上販售，即應由警務隊負責調查。

至於上述各類案件調查結果，依據日本「刑事訴訟法」第246條規定，警務隊或警務官必須速將移送書及證物送交檢察官收辦。

查「自衛隊法」係主要規範自衛隊任務及行動等有關防衛事務之基本法，揆其內容除涵蓋組織及作用法性質外，尚訂有刑事罰則規範，由於目前日本並無特別針對自衛隊隊員身分而專門制定的防衛刑法典，基此，當隊員涉犯殺人、強盜、竊盜等普通刑法所列罪章時，均與一般人民相同須適用刑法加以處罰；至所犯係屬洩密、未依規定使用武器、毀損武器彈藥等案件時，因「自衛隊法」已有明文處罰規

定，故法院須依該法規定予以處罰。³⁸此外，防衛省所屬自衛隊隊員性質上屬特別職公務員，依據「自衛隊法」第96條第3項規定，自衛官在執行上開司法警察職務時（即自衛隊法第96條第1項內容），亦得準用「警察官職務執行法」第7條有關武器使用之規定。簡言之，自衛官於追捕人犯時，為防止人犯脫逃、防護自己或他人受危害或防止妨害公務之執行，認有相當理由且有必要時，在合理限度內得使用武器，此乃法律所賦予自衛官之執法權限。³⁹

（二）權限制制

1. 事物管轄

各級警務隊長及所屬警務官於執行職務或調查案件時，亦須遵守相關規範，尤其遇有下列案件時，除現行犯之逮捕或緊急狀況須及時採取必要處分外，均應迅即層報上級警務長官，俾受指揮進行犯罪調查程序：

⁴⁰

（1）屬「日美相互防衛援助協定附屬秘密保護法」規定之犯罪。⁴¹

（2）外國人所犯重大犯罪。

38 簡銘儀，〈日本自衛隊法律事務組織與職能之介紹〉，《軍法專刊》，第60卷第3期，2014年6月，頁156以下。

39 警察官職務執行法第7條：「警察官は、犯人の逮捕若しくは逃走の防止、自己若しくは他人に対する防護又は公務執行に対する抵抗の抑止のため必要であると認める相当な理由のある場合においては、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用することができる。」

40 自衛隊犯罪捜査服務規則第22條、陸上自衛隊犯罪捜査服務細則第3條參照。

41 日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（昭和29【1954】年6月9日法律第166号）。本法第1條第3項針對「特別防衛秘密」加以規範，就美國提供日本的裝備有關一、構造及性能；二、製造、保管及維修技術；三、使用方法；四、品項及數量均應保密。田村重信等編，《日本の防衛法制》（東京：内外出版，2008年），頁615。

(3)與自衛隊紀律相關犯罪且認有保密必要時。

(4)上列案件之外，經防衛大臣指示調查的特殊案件。

2. 土地管轄

因中央警務隊所負責辦理的案件性質較為特殊，如有跨區調查案件之必要時，應先呈報警務隊長同意後行之，其餘各方面警務隊及地區警務隊均須在所劃定的責任區域內執行司法警察職務。⁴²海上自衛隊警務隊及航空警務隊如遇有調查案件係發生於所劃定責任區域外時，亦須報請警務隊司令及航空警務隊司令同意後，始可執行司法警察職務。⁴³

(三) 其他任務

1. 協力出動任務

各警務隊除上述法定職務外，當自衛隊依自衛隊法實施防衛出動（第76條）、治安出動（第78、81條）、警護出動（第81條之2）或海上警備行動（第82條）等各項任務時，均須主動派遣警務隊協助，俾使自衛隊

任務順遂。⁴⁴另部隊長考量演習或部隊訓練實際需要，亦可請求警務隊派員提供必要協助。⁴⁵

2. 支援海外派遣

日本政府自1992年6月15日通過「聯合國維持和平行動合作法」（又稱PKO協力法）起，⁴⁶即開始派遣自衛隊參與國際維和行動與國際合作事務，復於2003年制定了「伊拉克人道復興支援活動特別措置法」，⁴⁷當時亦派遣自衛隊前往伊拉克協助安全維護與戰後重建等工作，其中並編成了「警務派遣隊」由派駐當地指揮官統一指揮管制，然而，當時因伊拉克部分地區尚未進入停戰狀態，此項派遣也引發了許多爭論，或許正因此故，特地編成警務派遣隊一同前往，俾利適時處理突發事件。近年來，防衛省已有多次派遣警務隊人員隨同自衛隊前往海外之例，且依據自衛隊犯罪搜查服務規則等法令規定，警務隊負有協助逮捕聯合國維和部隊或美軍涉犯特定犯罪之人員，並協助引渡返國程序。⁴⁸

42 警務隊の組織及び運用に関する訓令第25條參照。

43 海上自衛隊警務隊の編制及び運用に関する訓令第14條第2項、航空警務隊の任務及び運用に関する訓令第10條參照。

44 警務隊の組織及び運用に関する訓令第36條、海上自衛隊警務隊の編制及び運用に関する訓令第21條、航空警務隊の任務及び運用に関する訓令第17條及自衛隊犯罪搜查服務規則第354、355條參照。

45 海上自衛隊警務隊の編制及び運用に関する訓令第16條參照。

46 國際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（平成4【1992】年6月19日法律第79号）。

47 イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法（平成15【2003】年8月1日法律第137号），簡稱「伊拉克人道復興支援特措法」。本法因屬限時法，已於2009年7月廢止失效。田村重信等編，前掲書，頁53。

48 自衛隊犯罪搜查服務規則第349條參照。



3. 協助安全維護

依據海上保安廳法第31條第1項規定，海上保安官及海上保安官補對於海上犯罪，依刑事訴訟法規定具有司法警察身分，可依法執行職務。⁴⁹但由於海上自衛隊自衛官並不具該等身分亦無相關權限，因此，海上自衛隊所屬練習艦隊於每年實施年度敦睦遠航訓練或其他國外訓練時，如認為有必要亦可請求警務隊派遣警務官登艦隨行，以維護紀律。⁵⁰

三、服制規定

依據自衛官服裝規則第15條規定，具有警務官或警務官補身分之自衛官執行警務職務時，除須穿著規定制服外，應配帶配備與配件（飾）包含有：皮製勤務腰帶、警棍、手槍（含手槍套）、警笛、警務臂章（上附有「警務MP」字樣）、手銬及捕繩、短綁腿（僅限海上自衛隊）。此外，亦配賦有巡邏專用機車、巡防車及吉普車等特種車輛，以供各類勤務使用。

肆、綜合研析（代結論）

環顧日本歷史發展過程，於戰前特殊的時空背景下創設憲兵制度，但戰後因全面廢除軍制之故，幾乎所有軍事法令制度均遭廢止，在歷經多年重新整備後，現已發展成特

有的「警務隊」制度。從上述對於警務隊組織與職能加以說明與探討後，以下分別從警務隊之組織規範、職務法令及角色功能等項與我國憲兵制度與現行實況比較，並提出研析意見供參：

一、組織規範方面

警務隊雖係隸屬防衛省之直屬部隊，但陸上自衛隊、海上自衛隊及航空自衛隊各自分別設置所屬警務隊，揆其要因，主要仍是考量各隊特性、編制與防衛任務間的差異性而來。其次，以組織法規而言，各警務隊依據「自衛隊法施行令」之授權就所屬警務隊之內部組織、編制、運用及監督等事項，各自訂定所屬組織法規加以適用，例如：陸上自衛隊之「警務隊組織及運用訓令」、海上自衛隊之「海上自衛隊警務隊編制及運用訓令」、航空自衛隊之「航空警務隊之任務及運用訓令」，針對警務隊之任務、主官（管）及各科職掌、地區管轄案件之劃分等事項均詳予明定，對於警務官之職務、權限與任用等項亦訂有專屬法令，建構完整的組織架構體系與人事任用規範。

目前我國憲兵在組織法規方面，原有「國防部憲兵司令部組織規程」及「國防部憲兵司令部辦事細則」，作為憲兵組織與辦理軍事事務之法源基礎，但近年來由於配合

49 日本海上保安廳法第31條第1項：「海上保安官及び海上保安官補は、海上における犯罪について、海上保安庁長官の定めるところにより、刑事訴訟法の規定による司法警察職員として職務を行う」。

50 海上自衛隊警務隊の編制及び運作に関する訓令第17條參照。

國軍組織改造與兵力結構調整，業於民國101年12月30日將上開二項法規予以廢止，並檢討整併憲兵部隊。目前組織法上之主要依據係基於「國防部組織法」第8條規定，且以編配方式由參謀本部指揮管制，至有關組織方面則以編組裝備表另定之。⁵¹由於編組裝備表係涉及部隊編裝與兵力內容等事項，國軍歷來均列為密級文件存管，無法完整的公開呈現，一般民眾僅能管窺其組織體系或編制概況。⁵²

二、職權法令方面

如前所述，日本警務官實施犯罪調查之權限法令，除遵照「刑事訴訟法」執行職務外，於1959年即訂定「自衛隊犯罪搜查服務規則」，內容涵蓋犯罪調查程序、搜索等強制處分、鑑識工作、移送書之製作及配合防衛出動應行注意事項等均詳予明定，俾供警務官及警務官補遵循，誠此而論，警務隊在權限行使等方面之作用法規範，可謂相當周延。⁵³

反觀我國目前在憲兵隊及所屬調查人員之犯罪調查權限方面，雖有「刑事訴訟

法」、「調度司法警察條例」及「警械使用條例」作為法源依據，⁵⁴但就各法所定內容以觀，大抵係規範接受指揮偵辦或協助調查之權限及律定有關警械使用規定為主，對於犯罪調查程序等細節性或技術性事項付之闕如，容有法制不備之處。具體言之，本文認為主管機關可基於職權研訂「憲兵隊辦理司法（或刑事）案件應行注意事項」等類此之行政規則，作為各憲兵隊人員調查案件時之參考準據，俾以踐行正當法律程序，提升辦案能量與品質。

三、角色功能方面

日本警務隊執行司法警察職務之內容以犯罪調查及嫌疑犯之逮捕等為主；另一保安職務則以交通管制、警戒警衛、巡查、犯罪預防、紀律維持及逃亡官兵協尋等項工作為主。此外，於自衛隊執行防衛出動、治安出動、警護出動或海上警備行動時，均有派遣警務隊協助之舉。

相對地，我國憲兵肩負多項重要任務，平時須負責特種勤務、⁵⁵反恐制變、軍事安全情報蒐集、⁵⁶軍（司）法警察勤務、

51 國防部組織法第8條：「本部設後備指揮部及憲兵指揮部；其組織以編組裝備表定之。本部為執行軍隊指揮，將前項軍事機構及其所屬部隊編配參謀本部」參照。

52 軍事機密與國防秘密種類範圍等級劃分準則第9條第1款：「軍事機密編裝及軍事整建類範圍如下：一、各級機關、部隊編裝及其內容」。

53 自衛隊犯罪搜查服務規則、陸上自衛隊犯罪搜查服務細則參照。

54 至於「憲兵勤務令」之效力問題及其爭議，請詳見簡銘儀，〈憲兵執勤用槍時機之探討〉，《憲兵半年刊》，第79期，2014年12月，頁66以下。

55 特種勤務條例第3、7條參照。

56 國家情報工作法第3條參照。



⁵⁷協力治安維護、⁵⁸重要目標安全防護及支援三軍作戰等任務。戰時尚須執行法紀維護、軍紀糾察與犯罪查察、戰場散兵查緝及敵戰俘處理等任務，具特殊性、執法性及戰鬥性等多重特質。⁵⁹以我國憲兵與日本警務隊所執行任務內容兩相比較，各有其專業分工及職權，但我國憲兵尤須擔負國安情蒐、特種勤務、反恐制變及重要官署之維安工作，其所肩負的任務相形重要，尤其反制恐怖行動已是現今世界各國列為國家安全之優先項目，更視為重要戰略目標之一，紛相投入眾多的國防資源並積極採取防制對策，⁶⁰我國憲兵擔任此項要務，符合現階段全球反恐作為，更是國土防衛不可或缺的重要戰力，此為日本警務隊所無法相提並論的。

自軍事審判法於民國102年8月3日修正後，已將軍事審判之平、戰時功能重新調整，承平時現役軍人所有犯罪案件均交由普通法院審判。目前國軍各類軍事案件及軍人違法行為之調查程序，均端賴具有司法警察身分的憲兵負責，其在偵查階段所扮演的角色與職務極為重要，準此，尤須不斷精進專業素養，強化刑偵能力，方能受到廣大民眾信賴。近年來，社會發展多元快速，國軍持續推行軍事事務革新（Revolution in

Military Affairs），隨著軍事組織調整與國防事務改造，未來憲兵亦有可能面臨兵力結構的重大變革，有關憲兵的任務應重新自我審視，尤其針對非純粹軍事行動或非傳統軍事任務等項予以強化，此將有助於日後憲兵整體發展與多功能專業走向，以展現現代化憲兵之職能。

參考文獻

一、中文書籍

謝添富、趙晞華，《陸海空軍刑法論釋》，臺灣刑事法學會，2010年。

二、中文期刊

成旭昇，〈從法國憲兵制度淺論憲兵未來展望〉，《憲兵學術季刊》，第44期，1999年2月。

周治平，〈從戰前日本憲兵制度觀察我國憲兵之發展〉，《憲兵半年刊》，第59期，2004年9月。

松田利彥著、陳姪媛譯，〈日本帝國在殖民地的憲兵警察制度〉，《臺灣史研究》，第14卷第4期，2007年12月。

黃源盛，〈從傳統律例到現代刑法-清末民初近代刑法典的編纂與岡田朝太郎〉，《月旦法學雜誌》，第75期，2001年8月。

57 刑事訴訟法第229~231條、軍事審判法第58~60條、調度司法警察條例第2~4條參照。

58 違反社會秩序維護法案件處理辦法第50條參照。

59 憲兵要綱第01002點參照。

60 安部川元伸，《国際テロリズムハンドブック》（東京：立花書房，2015年），頁195。

楊崇森，〈英美法系vs.大陸法系若干問題初探〉，《軍法專刊》，第57卷第4期，2011年8月。

蔡墩銘，〈刑法研究之過去與未來〉，《月旦法學雜誌》，第100期，2003年9月。

簡銘儀，〈日本自衛隊法律事務組織與職能之介紹〉，《軍法專刊》，第60卷第3期，2014年6月。

簡銘儀，〈日本航空自衛隊之發展現況〉，《空軍學術雙月刊》，第647期，2015年8月。

簡銘儀，〈日本陸上自衛隊之發展現況〉，《陸軍學術雙月刊》，第50卷第535期，2014年6月。

簡銘儀，〈憲兵執勤用槍時機之探討〉，《憲兵半年刊》，第79期，2014年12月。

蘇育平，〈法國國家憲兵(上)〉，《憲兵學術半年刊》，第55期，2002年9月。

三、日文書籍

松下芳男，《日本軍事史叢話》，土屋書店，1963年。

石尾芳久等編，《日本近代法120講》，法律文化社，1996年。

三浦裕史，《近代日本軍制概說》，信山社，2003年。

西 修等編著《我が国防衛法制の半世紀》，内外出版，2004年。

増田 弘，《自衛隊の誕生》，中公新

書，2004年。

藤原 彰，《日本軍事史（下卷）》，社会批評社，2007年。

田村重信等編，《日本の防衛法制》，内外出版，2008年。

高久 裕編，《MAMOR》，扶桑社，2011年。

田村重信，《日本の防衛政策》，内外出版，2013年。

佐道明広，《自衛隊史論》，吉川弘文館，2015年。

安部川元伸，《国際テロリズムハンドブック》，立花書房，2015年。

防衛研究會編，《自衛隊の教育と訓練》，かや書房，1996年。

歴史群像編集部，《自衛隊100科事典》，Gakken，2011年。

朝雲新聞社編，《平成27年版2015防衛ハンドブック》，朝雲新聞社，2015年。

防衛省編，《平成28年版日本の防衛—防衛白書—》，防衛省，2016年。

作者簡介

簡銘儀

國防大學管理學院法律系86年班

國防大學管理學院法律研究所碩士

國立政治大學外交學系戰略與國際事務研究所碩士

現任國防大學上校法制官

新疆東突厥恐怖組織緣起 與發展演變之研究

作者／劉俊廷

提要

東突厥分裂主義勢力為達到分裂中共的政治目的，不僅名稱幾經變更，而且鬥爭手段也隨著國際政治鬥爭形式的發展變化而有所變換。新疆稱為「東突厥斯坦」。這一概念被西方別有用心的殖民者所利用，他們希望借此煽動新疆維吾爾人們的分裂情緒，把新疆從中共分裂出去，因此東突厥最早是作為一個政治概念而提出的，而不是單純的地理概念。

關鍵字：東突厥恐怖組織、泛伊斯蘭主義、殖民主義

壹、前言

近年來，新疆一直是國際上各種勢力爭奪的焦點之一，¹國際上泛突厥主義、泛伊斯蘭主義產生後，就千方百計向該地區滲透。泛突厥主義、泛伊斯蘭主義是東突厥分裂主義勢力的思想根源，東突厥分裂主義勢力為達到分裂中共的政治目的，不僅名稱幾經變更，而且鬥爭手段也隨著國際政治鬥爭形式的發展變化而有所變換。這些組織已漸漸與恐怖主義道路上的其他組織聯繫互助，構成了民族分裂主義性質的恐怖主義類型，具備了當代國際恐怖主義的基本特徵。

中共更掌握此戰略機遇期，以反恐為名實際拓展國際影響力，包括提出與美國不同之反恐理念，藉此展現大國實力。²本文藉由文獻分析法，針對中共面臨境外恐怖主義的威脅，境內的恐怖主義活動也愈演愈烈的趨勢下，探究東突厥恐怖組織產生的原因、危害以及擴大發展等歷史背景做深入分析。

貳、東突厥的背景

一、東突厥組織的形成

東突厥組織這一概念是在「東突厥斯坦」³這一名稱的基礎上不斷發展而來的。19世紀中期，蘇聯在中亞河中地區設立突厥斯坦總督區後，當時世界各國開始把中亞地區稱為「西突厥斯坦」，而把中國大陸的新疆稱為「東突厥斯坦」。

19世紀末20世紀初「東突厥」這一名稱便被新疆的分裂主義分子所引用，作為他們分裂活動的名稱，企圖在新疆建立「東突厥斯坦」。在泛伊斯蘭主義和泛突厥主義思想的影響下，「東突厥斯坦」分裂活動逐漸演變為「東突厥斯坦」獨立運動。從20世紀30年代開始，東突厥分子開始在新疆成立了各種分裂組織，製造了多起分裂活動，從而形成了今天中共所謂的「東突厥恐怖組織」。⁴

二、東突厥斯坦(East Turkistan)名稱的由來

突厥(Turk)是指西元6-8世紀在中國北方和西北建立突厥汗國的突厥族；對突厥廣義解釋是指所有操突厥語的部族。經過一千多年的發展和演變，現在全球約有1.3億說突厥語族語言的人，他們大多自稱是突厥人或者突厥人的後裔。

- 1 是中華人民共和國西北部的一個民族自治區，也是中國大陸面積第一大的省級行政區。成立於1955年，自治區由新疆省改置，總面積為160多萬平方公里，約占中國大陸陸地面積六分之一；陸地邊境線達5,600多公里，占中國大陸邊界總長度四分之一。
- 2 張雅君，〈中國反恐外交的實踐與成效之分析〉，《中國大陸研究》，第48卷第1期，2005年3月，頁64-66。
- 3 「東土耳其斯坦」是爭取獨立的新疆當地民族人士所用的中文譯法，中國官方將其稱為「東突厥斯坦」。王力雄著，我的西域、你的東突（台灣：大塊文化出版，2007年），頁14。
- 4 王茜，「東突問題發展演變與中東恐怖主義相關性透視」，阿拉伯世界研究，第6期（2008年11月），頁33。



突厥斯坦是地理名稱，意為突厥人眾多的地方。突厥斯坦一詞最早出現於中世紀的阿拉伯語地理學文獻，人們將中亞錫爾河以北及毗連的東部地區稱為突厥斯坦。⁵現在哈薩克共和國境內錫爾河東岸有一座古老的歷史名城仍叫突厥斯坦，這裡因安葬著伊斯蘭教的聖人霍加·艾哈邁德·亞薩維（Hoga Ahmed Yasavi）在穆斯林世界享有盛譽，被稱為第二麥加。這座古城之名使突厥斯坦一詞常見於史料之中。⁶然而18世紀末19世紀初，突厥斯坦作為一個地理概念再次被提出。1805年，俄國傳教士季姆科夫斯基(Timovsky)在出使中國大陸的報告中率先使用突厥斯坦的名稱，用以從地理上表述中亞及中國大陸新疆南部塔里木盆地。19世紀中期俄國先後吞併了中亞希瓦(Shiva)、布哈拉(Bukhara)、浩罕(Kahan)三汗國，⁷在中亞河中地區設立了突厥斯坦總督區。西方一部份人稱現在烏茲別克斯坦共和國(Uzbekistan)、⁸吉爾吉斯斯坦共和國(Kyrgyzstan)、⁹土庫曼斯坦共和國(Turkmenistan)、¹⁰塔吉克斯坦共和國(Tajikistan)以及哈薩克共和國(Kazakhstan)所

在的中亞地區為西突厥斯坦，與之相對應，將屬於清朝版圖的新疆稱為東突厥斯坦。

三、雙泛思想和東突厥斯坦

19世紀末20世紀初極端民族主義思想泛伊斯蘭主義和泛突厥主義開始向新疆地區傳播，尤其是泛突厥主義，它主張所有突厥語的民族組成一體，組成一個由奧斯曼土耳其統治的大突厥帝國，20世紀初以後，新疆極少數分裂分子和宗教極端分子在雙泛思想的影響下逐漸產生了極端民族主義的思潮。

根據西方殖民主義者的說法，將東突厥斯坦這一地理概念政治化，編造了一套所謂的東突厥斯坦獨立的思想理論體系，鼓吹東突厥斯坦自古以來就是一個獨立的國家，突厥民族有近萬年歷史，是人類歷史上最優秀的民族；鼓噪所有操突厥語和信奉伊斯蘭教的民族聯合起來，組成一個「政教合一」的國家；否認中共各民族共同締造偉大祖國的歷史；呼籲要反對突厥民族以外的一切民族，消滅異教徒，中共是東突厥斯坦民族3,000年的敵國等等。所謂的東突厥理論形成後，形形色色的分裂分子都打著東突厥的旗號進行活動，企圖實現其建立東突厥斯坦

5 王柯著，東突厥斯坦獨立運動：1930年代至1940年代（香港：中文大學出版社，2013年），頁18。

6 王茜，「東突問題發展演變與中東恐怖主義相關性透視」，阿拉伯世界研究，第6期（2008年11月），頁32-33。

7 中亞古國，18世紀初由烏茲別克明格部落建立，於1876年為俄羅斯帝國滅亡。版圖包括今日的哈薩克南部部分地區、烏茲別克東部以及塔吉克與吉爾吉斯部分領土。

8 位於中亞的內陸國家，1991年從原蘇聯獨立。是世上兩個雙重內陸國之一。

9 北邊與哈薩克相接，西邊則為烏茲別克，西南為塔吉克，東邊緊鄰中國。比斯凱克是吉爾吉斯的首都和最大城市。

10 前蘇聯加盟共和國之一，蘇聯時期的名稱為土庫曼蘇維埃社會主義共和國，1991年從蘇聯獨立。

國的妄想。¹¹

雙泛思想對中共新疆和其他突厥語的民族產生了深刻的影響。最先接觸到雙泛思想的是一些從事外貿生意的商人和出國留學人員，但當時新疆政府嚴禁外國人進入新疆地區傳播雙泛思想，因此許多傳播者遭到中共政府的驅逐。20世紀30年代後，麥斯武德(Masud)、¹²穆罕默德伊敏(Muhammad Imin)等雙泛主義者陸續回到中共，¹³以辦教育等名義打大肆傳播雙泛思想，新疆境內有多數人接受了雙泛思想。¹⁴

參、東突厥恐怖組織演進

一、中共境內東突厥恐怖組織

中共境內與境外的東突厥恐怖組織不同，新疆地區內部的東突厥恐怖組織雖然數量比較多，但是組織較分散，影響力也較小，境內的東突厥恐怖組織主要有伊斯蘭改革者黨、東土耳其斯坦民主伊斯蘭黨等。20世紀90年代之前，境內東突厥恐怖組織雖然也製造了不少暴力恐怖活動，但是大部分組織實力都比較弱小，影響力不大。為協助境內東突厥恐怖組織實現規模化、一體化的發展，境外東突厥組織不斷派遣重要的成員潛入新疆地區，訓練境內東突厥分子，加強對

新疆地區的思想滲透，他們不斷灌輸群眾宗教狂熱和獨立的情緒。還成立各種機構出版各種音響和圖書製品，進行顛覆和分裂活動。為能擴大自己在境內的實力，甚至用金錢收買上層人士和宗教人士。因境外東突厥恐怖組織的宣揚與支援下，1996年10月，各種境內分裂勢力在和田地區成立伊斯蘭真主黨，引導境內東突厥恐怖組織由分散走向規模化。目前，新疆境內外的東突厥恐怖組織相互勾結，朝著相互滲透的方向發展，彼此之間的界限日趨模糊，逐漸形成了境外策劃、境內行動，境外組織、境內破壞的活動特點。

二、中共境外東突厥恐怖組織

東突厥恐怖組織除了存在於中共新疆地區外，在中亞、南亞、西亞和歐美等國都有分佈。幾十年以來，境外東突厥恐怖組織先後出現過大約有140個，其中中亞地區38個，歐美和北非25個，西亞地區23個，南亞地區9個。至2004年境外有實質活動的恐怖組織達50多個。¹⁵

(一) 中亞地區的東突厥恐怖組織

東突厥斯坦解放組織以南亞、西亞一些國家為其培訓大本營，以中亞為暴力恐怖活動的前緣和橋頭堡，在中共和中亞地

11 袁新濤，「東突勢力的分裂恐怖活動及防範打擊之策」，政治文明，第4期（2013年10月25日），頁34。

12 維吾爾族，新疆伊寧人。新疆省政府主席，中國國民黨黨員，教育家、醫生，泛突厥主義者。

13 維吾爾族。中華民國大陸時期政治人物，泛突厥主義者，民族革命委員會與東土耳其斯坦伊斯蘭共和國的建立者之一。

14 馮躍民，「東突恐怖勢力的現狀及對策分析」，武警學院學報，第19卷第3期（2003年6月），頁52。

15 馮麗蓉，「涉疆暴恐事件中的中東因素與國際反恐合作」，阿拉伯世界研究，第1期（2015年1月），頁26。



區實施了一系列暴力恐怖活動。1998年5月在烏魯木齊市製造了5·23系列縱火案。1998年5-6月間在吉爾吉斯斯坦奧什州實施了爆炸。哈薩克阿拉木圖內務局於1999年破獲發生在1998年6月的碎屍案，即是東突厥解放組織頭目阿不力米提·吐爾遜為防止兩名有意退出該組織的成員洩密，將包括該兩人在內的4名維吾爾族人殺害並碎屍。¹⁶

2000年5月，在吉爾吉斯斯坦襲擊了中共新疆人民政府派員，新疆克孜勒蘇柯爾克孜自治州(Kizilsu Kirgiz)外辦主任被當場打死。¹⁷2000年5月18日，武裝搶劫了哈薩克阿拉木圖世界銀行，被哈薩克內務員警查獲。2002年6月29日，東突厥解放組織成員艾爾肯·亞合甫(Elken Ahefu)、熱合木圖拉·伊斯拉伊爾(Hotwood Musha Islaire)在吉爾吉斯斯坦比斯凱克將中共駐吉爾吉斯斯坦外交官王建平殺死。¹⁸

從總體上看，中亞的東突厥恐怖組織雖然鬥爭的手段不同，但是他們在分裂中共，爭取新疆獨立這一點上認識是相同的。他們以中亞為基地，不斷地向新疆地區滲透，以煽動起新疆人民的分裂情緒，達到建立東突厥斯坦國的目的。¹⁹

(二) 南亞地區的東突厥恐怖組織

東突厥斯坦伊斯蘭運動的活動資金主要來源於賓·拉登基地組織的資助，此外他們還通過走私販運毒品、武器彈藥和綁架、敲詐、勒索、搶劫等犯罪方式籌集經費。該組織挑選、招募從新疆外逃的分裂分子、刑事犯罪分子和暴力恐怖分子，秘密接受專門訓練，從事恐怖活動。東伊運與賓·拉登基地組織系共生關係，在培訓武裝人員和暴力恐怖分子方面得到了阿富汗塔利班、賓·拉登基地組織的大力支持。東伊運將其人員派遣至阿富汗塔利班武裝、賓·拉登基地組織的武裝訓練基地參加軍事訓練。在訓練結束後多次派遣這些人員潛入中共新疆建立暴力組織，進行爆炸、暗殺、投毒等暴力恐怖活動。

2007年11月東突厥斯坦伊斯蘭運動組織成員曾計劃在北京奧運會期間對外國記者、遊客、運動員實施綁架，通過此行動製造國際影響，達到破壞北京奧運會的目的。2008年1月4日至11日，新疆公安機關成功破獲東突厥斯坦伊斯蘭運動恐怖組織，公安針對東突組織派遣人員入境中共預謀針對北京奧運會實施暴力恐怖活動案件，搗毀東突

16 李琪，東突分裂主義勢力研究（北京：中國社會科學出版社，2004），頁256。

17 是中共新疆維吾爾自治區下轄的一個自治州。位於新疆維吾爾族自治區的西部。柯爾克孜族為克孜勒蘇州的自治民族。

18 宋方燦，「第一批認定的東突恐怖組織以及恐怖分子情況介紹」2003年12月15日發表於中國新聞網：<http://www.chinanews.com/n/2003-12-15/26/381066.html>。最後瀏覽日：2016年12月25日。

19 範磊，「三股勢力戰略調整及對我國周邊安全形勢的影響」，發表於中國國際問題研究所，2005年4月9日<http://www.ciiis.org.cn/gyzz/index.html>。最後瀏覽日：2016年12月27日。

厥組織三處藏身地點，並抓獲以阿吉買提(Aguimat)為首的10個恐怖團夥頭目及主要領導成員。²⁰

(三) 歐美國家的東突厥恐怖組織

在1990年至2000年期間，歐美地區的東突厥恐怖組織迅速增加到二十多個，大多分佈在美國和德國。其中影響較大的組織有：1990年在德國成立的歐洲東突厥斯坦統一聯盟、1995年在美國成立的東突厥斯坦民族解放中心、1996年在美國成立的國際塔克拉瑪幹人權委員會、1997年在美國華盛頓成立的駐美國東突厥斯坦辦事處、1998年成立的美國東突厥斯坦統一聯盟、1999年在德國成立的東突厥斯坦民族代表大會、2000年在美國成立的維吾人權聯盟、及在加拿大成立的加拿大維吾爾協會等。此外2004年在德國慕尼黑成立的世維會也是歐美地區東突厥恐怖組織中影響較大的一個組織。

「世界維吾爾青年代表大會」，是2004年由東突厥民族代表大會和世界維吾爾青年代表大會合併而成。該組織聲稱代表東突厥斯坦人民的最高利益，打著人權、民主的旗號，長期在境外策劃組織各種反華分裂活動，與其他東突厥恐怖組織有著緊密的聯繫，世界維吾爾代表大會長期以來一直在尋

找機會，在境內進行暴力破壞事件，干擾新疆地區的穩定與發展，以尋求更大的發展空間。²¹

肆、東突厥擴大發展要因

一、地緣因素

(一) 新疆是中共的西北要塞，天然資源豐富

新疆地處中共西北部，是中國大陸面積最大的一個省。新疆南北最寬處約1,650公里，東西最長處約2,000公里，總面積約160多萬平方公里，約占全中國大陸土地面積的六分之一。新疆的東北、北面、西北、西面、西南分別是蒙古、俄羅斯、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦和印度，邊界線長達5,600多公里，是中國大陸邊境線最長的省份，有著極為重要的戰略地位。²²

除了具有重要的戰略位置外，新疆還具有豐富的天然資源。其中太陽能豐富是新疆的一大特色，地面接收的太陽能輻射總量僅次於青藏高原名列中國第二。此外新疆的礦產種類多、資源較為齊全，玉石、煤、石油、天然氣等資源在新疆的儲量均位於中共前幾位。新疆獨特的地理位置、豐富的自然

20 官政哲，「城市大型活動之反恐維安策略」，第九屆恐怖主義與國家安全學術研討會，龜山：中央警察大學，2013年11月19日，頁146。

21 康四維，「東突議題國際化研究」，東亞研究，第43卷第2期（2012年7月），頁113-114。

22 陳芳，「有關新疆的十個基本常識」2015年9月30日發表於鳳凰新聞網：http://news.ifeng.com/a/20150930/44771051_0.shtml。最後瀏覽日：2016年12月25日。



資源，使得新疆成為東突厥分子試圖將新疆獨立，建立所謂的東突厥斯坦國。

(二) 民族、宗教矛盾複雜，周邊地區局勢混亂

中亞國家混亂不穩定的政治局勢和複雜的民族關係等，讓東突厥恐怖組織有發展空間並提供該組織擴展的環境。中亞五國的許多主體民族在中共新疆地區都有分佈，而中亞的非主體民族，如維吾爾族、蒙古族等在新疆則是基本的民族成分。各種民族共處，使得新疆和中亞地區有著緊密而複雜的關係和聯繫。19世紀末20世紀初，中亞人民展開反對俄羅斯統治和壓迫的民族解放運動，在這一民族運動中，泛突厥主義、泛伊斯蘭主義在中亞地區迅速傳播，隨後這些思想也影響到新疆，為東突厥恐怖組織的發展提供了理論上的依據。中亞五國獨立之後的短短十年間在中亞出現了眾多的東突恐怖組織，較具代表性的組織如附表：

表：1991至2000年期間在中亞五國成立之恐怖組織

成立時間	東突厥組織名稱
1991年	東突厥斯坦人民革命、維吾爾斯坦解放組織
1992年	維吾爾斯坦解放陣線、維吾爾國際聯盟、塔吉克斯坦東突文化協會

1993年	東突厥斯坦愛國主義中心、維吾爾斯坦獨立會
1994年	東突厥斯坦人組織
1995年	中亞東突厥斯坦真主黨
1997年	中亞東突厥斯坦新聞資訊中心、東突厥斯坦解放組織
1999年	東突厥斯坦愛國者民族中心
2000年	維吾爾斯坦解放組織

資料來源：胡新燕，東突厥恐怖組織研究，山東師範大學國際政治研究所碩士論文(2010年4月)，頁21-25。

二、外部因素

(一) 蘇聯對新疆事務的介入

1962年的4月初到5月底，蘇聯駐新疆伊寧(Yining)、塔城(Tacheng)領事館和蘇聯華僑協會，開始進行有計劃性，且預謀向中共當地邊疆民族大量頒發蘇聯僑民證，以蘇聯的生活條件優越、吃得好等誘因，引誘鼓動伊寧、塔城一帶邊疆人民開始移居蘇聯。初期他們是分散越境，且利用夜間行動，後來則發展到在晝間集體遷移。越境時，還帶走大量財物。短短兩個月時間，就有6萬多人越境。塔城越境外逃人口更占當時人口的68%。霍城縣原有1.6萬多人，越境外逃後剩下不足3,000人。²³

23 李丹慧，「來自中國新疆的檔案」2003年10月28日發表於鐵血新聞網：<http://city.udn.com/1308/231161>。最後瀏覽日：2016年12月25日。

然而於1962年5月29日，蘇聯駐伊寧、塔城領事館組織，密謀唆使一批暴徒攻擊伊犁人民委員會和伊犁區黨委，破壞機關、搶檔案、燒毀物品、毆打邊疆人民，因而發展成「5.29反革命暴亂」。「伊塔事件」後中共政府顧及國家和邊疆安全的考慮提出「關於封鎖新疆地區中蘇邊境問題的規定」，關閉了新疆中蘇邊境往來的通道。²⁴今天，蘇聯雖然已經解體，但是蘇聯在歷史上對新疆事務的干涉，其扶植的各種東突厥恐怖組織在現今依舊活躍，為中共徹底解決東突問題留下了大量隱患。²⁵

(二) 美國暗中支援東突厥組織

1999年，柯林頓在公開場合與東突厥斯坦民族代表大會執委會主席艾尼瓦爾(Ainval)會面，²⁶接受新疆維吾爾族人遭受迫害的資料和錄影。2000年12月，西方右翼勢力中的一些人無視中共民族史和新疆歷史，拋出「新疆歷史歸屬未定」、「中共對新疆的主權沒有見識的理論基礎」等觀點，成為東突分裂主義勢力理論依據。美國除了向中共政府施加壓力外，還對許多東突厥恐怖分

子和恐怖組織暗中提供支持和幫助。例如，美國在關塔納摩監獄收押了22名中共維吾爾族囚犯。中共將這22人認定為東突厥斯坦伊斯蘭運動組織的恐怖嫌疑犯，但是美國卻將其定性為可以釋放的非敵對戰鬥人員，以人權為藉口拒絕將其引渡回中共受審。²⁷

從2004年開始，美國不顧中共的多次抗議和中美反恐合作協定，為這些東突分子尋找其他收容地點。2009年6月，美國又將4名東突分子安置在百慕達群島，將另外13名東突分子安置在帛琉群島。據消息指出，美國國家民主基金會每年向美國維吾爾人協會支付20萬美元。2007年，世維會和國際維吾爾人權與民主基金會等東突厥恐怖組織一共得到美國國家民主基金會52萬美元資助。美國國會的一些反華議員也與熱比婭的關係非常親密，甚至美國前總統小布希分別在2007與2008年兩次見過熱比婭，並將其稱之為自由勇士。²⁸

(三) 境外恐怖組織的支援

基地組織與東突厥恐怖組織長久以來就有聯繫，其中與東伊運的聯繫則可以追溯

24 頓時春、陳伍國，「1962年新疆“伊塔事件”歷史淵源」，發表於新疆哲學社會科學網，2013年1月12日，http://www.xjass.com/ls/content/2013-01/12/content_260920.htm。最後瀏覽日：2016年12月29日。

25 段宇宏，「中國反恐報告」，發表於21世紀環球報導，2002年10月8日，http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=1819。最後瀏覽日：2016年12月29日。

26 「東突流亡政府」，發表於新華網，2004年9月24日，http://news.xinhuanet.com/herald/2004-09/24/content_2015614.htm。最後瀏覽日：2016年12月29日。

27 郭永虎，「美國與中國核心利益影響及對策研究」，發表於外交觀察中國浦東幹部學院學報，2015年11月25日，<http://www.faobserver.com/NewsInfo.aspx?id=11558>。最後瀏覽日：2016年12月29日。

28 邱永崢，「美國民主基金會扶植熱比婭出力張羅反華團隊」，發表於環球時報，2009年8月12日，http://world.huanqiu.com/roll/2009-08/543756_3.html。最後瀏覽日：2016年12月29日。



到上世紀90年代。基地組織曾邀請部分新疆人分赴阿富汗和阿巴邊境的基地訓練營接受訓練，而與基地組織關係密切的巴基斯坦伊斯蘭聖戰哈卡特組織(Hakat organization)，則向東伊運提供直接援助。伊斯蘭聖戰哈卡特組織的頭領卡裡·薩弗拉·阿卡達(Cali Safra Akada)，還肩負著鞏固東伊運與基地以及塔利班之間關係的特殊使命。²⁹

東伊運與伊拉克和阿富汗境內的其他聖戰組織保持著不間斷的聯繫。伊拉克戰爭爆發之後，曾任伊拉克基地組織首領的紮卡維團(Zakawi regiment)這組織影響力不斷擴大，³⁰對全球的所謂聖戰組織都產生了影響，東伊運自然也不例外。部分潛伏在歐洲的東伊運成員密切關注紮卡維團的戰術與技術，期以提高該組織的恐怖破壞力。紮卡維(Zarqawi)死後，他的接班人阿卜·哈姆薩·薩哈吉爾(Abu Hamsa Saha Gill)一直在鞏固與東伊運的關係，希望東伊運能將其恐怖活動能力擴展到新疆以外的其他地區。³¹

1999年8月，賓·拉登將13萬美元交給烏茲別克斯坦伊斯蘭運動的軍事領導人朱瑪拜·霍吉耶夫(Jumaby Hodge Aliyev)。

1999年9月，沙烏地阿拉伯、科威特、約旦、巴勒斯坦、喀什米爾、烏茲別克斯坦和車臣的恐怖主義組織聚首巴基斯坦的卡拉奇，通過了一項決議，集資200萬美元，資助烏茲別克斯坦伊斯蘭運動，進行反對卡裡莫夫政權(Karimov regime)的聖戰。

2001年5月，烏茲別克斯坦伊斯蘭運動軍事領導人朱瑪·納曼幹尼(Juma Naimanjani)組建了另一個恐怖組織突厥斯坦伊斯蘭黨，其目的就是在中亞國家和中共新疆地區實施伊斯蘭化。正是與這些境外的恐怖組織相互勾結，東突恐怖組織才有足夠的支援與能力採取行動，持續危害中國大陸西北地方的安定。³²

三、內部因素

(一) 與東部地區差距大且發展不均

中共在改革開放前，新疆與東部地區在經濟發展方面就存在較大差距。隨著改革開放的不斷落實施行，新疆與東部地區經濟發展的差距日益擴大。人均GDP方面，1980—2000年期間福建省的人均GDP比新疆高17%，浙江省的人均GDP也只比新疆高13%。而到了2000年，福建省的人均GDP比新疆高59.34%，而浙江省的人均GDP卻比

29 張竹力，「疆獨組織內幕：已與基地融合威脅國家安全」，發表於環球軍事網，2008年4月20日，http://mil.huanqiu.com/china/2008-04/94923_3.html。最後瀏覽日：2016年12月30日。

30 徐廷珉，「恐怖伊斯蘭國精神領袖扎卡維如何崛起」，發表於民報新聞網，2016年12月12日，<http://www.peoplenews.tw/news/52ce05c6-ff63-4204-bd92-8e4ca7162532>。最後瀏覽日：2016年12月30日。

31 王茜，「東突問題發展演變與中東恐怖主義相關透視」，阿拉伯世界研究，第6期(2008年11月)，頁35。

32 王柯著，東突厥斯坦獨立運動：1930年代至1940年代(香港：中文大學出版社，2013年)，頁189-192。

新疆高達82.15%，差距明顯擴大。³³

2010年，南疆五地州GDP僅占全疆的25.27%，農村經濟總收入占新疆的34.81%，農民人均收入比全疆平均水準低563元。南疆地區GDP增幅，人均GDP和人均收入等方面都低於全疆平均水準。從新疆年度統計資料來看，2003年北疆地區完成生產總值占到全新疆的65.23%，南疆地區僅為27.08%，從對新疆經濟的貢獻看，北疆地區64.82%，南疆地區27.22%。³⁴其中南疆的三地州地區與北疆地區相比差距更大。

南疆三地州是指南疆的喀什地區、和田地區和克孜勒蘇柯爾克孜自治州。面積為48.22萬平方公里，占全區總面積的27.7%。2010年南疆三地州總人口659萬人，占自治區總人口的29.8%。其中少數民族人口占總人口的93.1%，占全區少數民族總人口的46.92%。由於歷史、自然和社會等方面的原因，三地州的經濟和社會發展遠遠落後與北疆地區，這主要表現在：一是自然環境惡劣，生存生產條件差。三地州大部分地域是沙漠戈壁和山地，其中和田地區沙漠戈壁和山地面積占到96.3%，克州山地面積占到90%以上。二是經濟發展緩慢。由於長期受惡劣自然環境影響和耕地資源的匱乏，加之人口的快速增長，三地州以約占全區20%的

耕地承載了全區近一半的農業人口，極大地制約了農牧業發展。

（二）新疆地區人口素質總體偏低

1990年，新疆地區共有1,515萬餘人，其中每一萬人中擁有文盲、半文盲人口為約1,307人，每一萬人中擁有大專及以上文化程度人口為184.6人。2000年，新疆15歲及以上人口文盲率為7.72%，每十萬人擁有的大專及以上人口為5,141人，研究生僅為37人，不及全國的一半，居全國第20位，落後於陝西、重慶、四川、甘肅等西部省市。每一萬人擁有的科學研究和企業研發人員分別僅相當於陝西省的1/8和1/10。2005年新疆平均每一萬人中小學文化程度人數是1,006.4人，中學文化程度的人數是766.67人，大學文化程度人數是90.44人。³⁵總體上看，新疆人口素質明顯偏低。

新疆地區幹部整體素質也偏低。截至1999年底，喀什地區的幹部隊伍中具有大學本科學歷的為5,668人，僅僅占幹部總數的8%；大專學歷的為18,352人，占幹部總數的25.9%；高中學歷的為36,436人，占幹部總數的51.5%。儘管這些年幹部隊伍素質的發展呈現出學歷逐年提高的趨勢，但整個幹部隊伍素質偏低的狀況還是很明顯的，少數民族幹部隊伍的素質更加不容樂觀。首先是

33 周明，「新疆與東部地區經濟發展差異的制度視角分析」，新疆大學學報，第30卷第2期（2002年6月），頁1-5。

34 胡新燕，東突恐怖組織研究，山東師範大學國際政治研究所碩士學位論文，2010年4月10日，頁26-28。

35 郭未、趙嘉瑩，「維吾爾族人口發展辨析（2000~2010）」，西北民族研究，2015年第3期（2015年10月21日），頁42-46。



高學歷幹部數量很少，具有研究生學歷的幹部僅僅有4人；其次是擔任高職位的少數民族幹部也很少，僅僅有13人。³⁶

此外，新疆地區人口文化水準偏低制約了經濟的繁榮發展。經濟發展落後，人民生活水準低，生活環境相對封閉，民族之間及民族內部缺乏必要的溝通的和交流，這些因素構成了東突恐怖組織存在和發展的社會基礎。

伍、結語

當代恐怖主義滋生與氾濫的原因很多，但最根本的原因是由於國內、國際矛盾的尖銳或畸形化，正如西方有些學者指出的：恐怖主義既不是在真空中產生，總體上也不是外部煽動或意識形態輸入的產物。大多數恐怖分子暴力（反抗）活動的根源是現實的痛苦。例如財富的不公正分配、不能參與政治進程，以及制度化的政府壓制。新疆東突厥問題從歷史、種族、經濟、文化等各方面的不平等待遇及種族間的差異，造成當地人民不滿而衍伸出一連串恐怖攻擊事件，事件發生範圍更從新疆境內擴展到中共各地，其相關組織發展在全世界遍地開花形成境內外相互呼應，讓中共的東突厥問題日益凸顯浮出國際舞台，境內、外恐怖組織建立了密切的人員鏈、資金鏈和技術鏈，中共國內反恐成

為全球反恐的重要組成部分。

東突厥勢力受到國際恐怖主義勢力的支援，主張新疆獨立的東突分裂主義勢力不但得到了基地組織的各方面支持，同時也是賓拉登領導下的恐怖勢力的重要組成部分。事實證明，賓拉登與塔利班等國際恐怖主義組織是東突厥分裂恐怖主義活動的有力推動者；其次，東突分裂恐怖主義勢力的活動是在土耳其興起的泛突厥主義、泛伊斯蘭主義運動的一個組成部分；最後，東突厥分裂恐怖主義勢力受民族分裂主義思潮的影響。後冷戰時期，世界範圍內的民族分裂主義運動風起雲湧，成為誘導國際和國內衝突的最重要的動力之一。東突厥恐怖勢力的活動形式和手段方式也將處於不斷變化之中，但運用各種手段尋國際支持來爭取民族獨立、要求高度民族自決的目的是不會改變，這股民族勢力不會輕易退出歷史舞台。

作者簡介

劉俊廷

海軍陸戰隊學校預官87年班

海軍陸戰隊正規班94年班

國防大學海軍指揮參謀學院正規班99年班

國防大學戰爭學院104年班

銘傳大學都市規劃與防業系碩士

現任國防大學戰爭學院戰略研析組戰略教官

36 孫懿，「新疆部分地區少數民族幹部隊伍現狀調查」，西北民族大學學報，2003年第5期（2003年9月18日），頁59-61。

中共軍隊搶險救災之 法規條例研究

作者／田更新

提要

近年來，國際間發生重大自然災害次數頻繁，各國軍隊在承平時期的主要任務也以支援搶險救災這類的非戰爭軍事行動為主，在中共黨中央制定了各項因應搶險救災任務的法規條例，保障了中共軍隊執行搶險救災任務的合法性後，執行搶險救災任務就成為了中共軍隊的任務之一，本文主要整理中共軍隊在面對搶險救災任務時的四個面向，並且蒐整出各項執行搶險救災的法規條例，並且與四個面向作一對照，藉以歸納出法規條例在中共軍隊執行搶險救災各作業流程中的主要依據。

關鍵字：中共軍隊、搶險救災、預防訓練、組織準備、應急救援、災後重建



Abstract

In recent years, the international number of frequent occurrence of major natural disasters, national armed forces in peacetime, the main task is to support the rescue and relief of such non-war military operations, mainly in the Chinese Communist Party Central Committee has developed various rescue and relief missions in response to legislation and regulations, to protect the PLA troops perform rescue and relief missions legitimacy, perform rescue and relief missions became one of the tasks the PLA troops, this paper finishing PLA rescue and relief missions in the face of the four dimensions, and found the whole out the implementation of disaster relief laws and regulations, and to make a comparison with the four dimensions in order to summarize the implementation of laws and regulations in the People's Liberation Army in disaster relief work flow of each main basis.

壹、前言

軍隊是國家的重要組成分子之一，其存在的目的在於保護國家、人民及其國土。因此，在國家遭受緊急或重大危難時，是否運用軍隊投入馳援緊急重大危難或者由軍人參與處理突發事件，應當由管理軍隊的政府依法律賦予的權責，審慎評估後採取適當的決策而執行。¹

「救援任務是與時間賽跑」、「黃金救援七十二小時」等，是我們經常在重大危難發生時所聽見的名詞。在現代社會裡，國家

和軍隊的應急動員能力，是搶險救災中的重要保障。但要出動軍隊執行搶險救災任務，法律規章依據是不可或缺的，我們可以從中共軍隊最早參與救災任務時的「森林防火條例」中第七條即敘明：「地方各級人民政府應當根據實際需要，組織有關部門和當地駐軍設立森林防火指揮部，負責本地區的森林防火工作」。根據中共國務院所頒布的「軍隊參加搶險救災條例」中第二條亦明確規範：「軍隊是搶險救災的突擊力量，執行國家賦予的搶險救災任務是軍隊的重要使命。」

1 張永鎮，〈中共處置重大自然災害之研究—以共軍救援川震為例〉，（台北：銘傳大學兩岸關係與安全管理碩士在職專班碩士論文，2011年），頁93。

中共特地將中共軍隊參與搶險救災任務，單獨以一個條文規範，可明顯看出其需要中共軍隊負責搶險救災任務的重要性。本文主要探討中共軍隊在執行重大危難事件救援任務的主要法源依據，並就執行應急救援行動任務處理程序中，與法規條例所做出之呼應進行探討，藉以了解中共搶險救災的法制作為。

貳、中共軍隊災防制度建立與執行成效

根據中共中央黨校2004年出版的「政府應急管理實務」，²其對「政府應急管理」的定義概為：係指政府應對突發事件而進行之系列、有計畫、有組織的管理過程，主要任務為如何有效預防及處置各種突發事件，並最大程度減少突發事件之負面影響。

「突發事件」又稱緊急事件或危機事件，一般係指突然發生並危及公眾生命財產、社會秩序與公共安全，需政府立即採取應對措施加以處理之公共事件。在概念上，突發事件則更著重於強調事件的突發性、偶發性，緊急事件則更著重於強調處置事件的急迫性、時間性，危機事件則更著重於強調事件的規模及影響程度。突發事件往往具有不確定性、緊急性、威脅性等特徵，部分則

可能因而演變成危機。³

中共在建立突發事件應急機制方面，雖然起步較晚，整體機制尚處在發展階段，過去在應對突發事件方面，主要採取建立臨時指揮部形式，著重突發事件的處理，缺乏預警和善後處置等整套制度，臨時指揮部的領導為政府行政首腦，成員為各部會負責人。⁴

重大突發事件往往具有潛伏期、形成期、爆發期及消退期，故具體而言，政府應急管理作為主要由預防、準備、救援及恢復等四個階段（如圖2-1應急管理循環圖）組成：

一、預防

意指在為危機發生之前，政府為消除突發事件出現的機會，或者為減輕危機損害所作的各種預防性工作，以減少風險，防患於未然。

二、準備

針對特定或潛在的突發事件所作的各種應對準備工作。例如組織制定應急預案，並根據情況加以修改完善或建立預警系統等。

三、救援

在危機發生發展過程中進行之各種緊急處置及救援工作。其中包括進行預警提示、啟動應急計畫；提供緊急救援、實施控制隔

2 郭濟（2004）。政府應急管理實務。北京：中共中央黨校，頁1-5。

3 同註2。

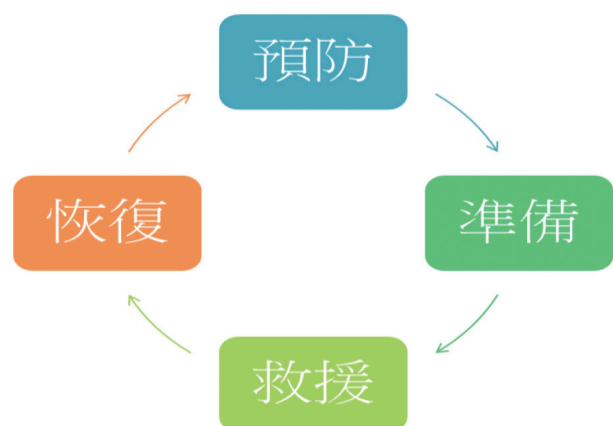
4 郎佩娟、王傳宏（2007）。論我國政府公共事件管理機構。北京：中國行政管理，頁104。



離、向公眾報告危機狀況及政府採取之因應措施等系列工作。

四、恢復

在危機事件得到有效控制後，政府為恢復正常狀態及秩序所進行的各項善後工作。⁵



資料來源：筆者修改自張永鎮，2011。《中共處置重大自然災害之研究—以共軍救援川震為例》。臺北：銘傳大學兩岸關係與安全管理碩士在職專班碩士學位論文。

圖2-1 應急管理循環圖

目前中共擁有保護國家安全的武裝力量之中，以中共軍隊、中共人民武裝員警部隊及民兵最為重要。⁶2010年中共國防白皮書即明確指出：「參加國家建設事業和參加搶險救災，是憲法和法律賦予中國武

裝力量的重要任務」。⁷2005年6月，中共國務院與中央軍委公佈「軍隊參加搶險救災條例」。依據第四條：「國務院組織的搶險救災需要軍隊參加的，由國務院有關主管部門向總參謀部提出；縣級以上人民政府組織的搶險救災需要軍隊參加的，由縣級以上人民政府通過當地同級軍事機關提出。在險情、災情緊急的情況下，地方人民政府可直接向駐軍部隊提出救助請求，駐軍部隊按規定立即實施救助並向上級報告；駐軍部隊發現險情、災情時也應立即實施救助並向上級報告」。⁸

2009年1月，中共組成以軍隊力量為主體的抗洪搶險應急部隊、地震災害緊急救援隊、核生化應急救援隊、空中緊急運輸服務隊、交通應急搶險隊、海上應急搜救隊、應急機動通信保障隊、醫療防疫救援隊等8支國家級應急專業力量，兵力規模5萬人。2009年7月，武警水電、交通部隊3.1萬人被納入中共國家應急救援力量體系，各軍區會同有關省（自治區、直轄市）組建省級應急專業力量。⁹顯見中共對於搶險救災任務重視的程度，根據災害種類不同，區分各類專業救援人才，詳實針對災害狀況反覆演練，以提升救災能量。

⁵ 同註2，頁10-12。

⁶ 中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會，《中華人民共和國國防法》，（北京：中共全國人民代表大會常務委員會，1997年3月）。

⁷ 中華人民共和國國務院，《2010年中國國防白皮書》（北京：國務院，2011年3月）。

⁸ 中共國務院，《軍隊搶險救災條例》，（北京：國務院，2005年6月）。

⁹ 同註7。

另外中共2010年國防白皮書亦指出中共軍隊和武警部隊在2008-2010年間，共計出動兵力184萬5,000人次，各型車輛（機械）79萬台次、飛機和直升機181架次，組織民兵預備役人員643萬人次，多次參加抗洪、抗震、抗旱、抗颶和森林撲火等搶險救災行動，共搶救群眾174萬2,000人次，搶運物資30萬3,000噸，疏通河道3,742公里，鑿井4,443處，加長固定堤壩728公里，運送生活用水50萬4,000噸。這說明了中國共產黨正確把握和貫徹處置突發事件的方針和原則，講究處置策略和方法，有力維護了人民的根本利益，維護了中國大陸社會穩定和國家法律的尊嚴。¹⁰顯見隨著時間的延續，中共軍隊處置各項搶險救災任務能力大增。

參、中共軍隊搶險救災法規條例介紹

法律是社會生活規範。有社會必有法律，法是藉由政治社會的強制力約束，予以確保施行的社會生活規範，是社會生活中，人的行為準則及規範。法的形成要素，綜括而言，係人類社會生活的行為模式，舉凡政治、經濟、道德、文化等均羅列其中。¹¹且

隨著時代變遷及國家政策考量，法也會適時檢討修訂或變更。

當前中共應對非傳統安全威脅的提高，面臨著許多新挑戰、新面向。胡錦濤曾在多次會議中強調，全面推進依法行政、弘揚社會主義法治精神，是堅持立黨為公、執政為民的必然要求，是推動科學發展、促進社會和諧的必然要求。必須增強全面推進依法行政、弘揚社會主義法治精神的自覺性和主動性，加快建設社會主義法治國家。¹²

筆者根據中國政府網應急管理法規條例，將中共軍隊搶險救災的法規條例，依據中共軍隊災防制度與作業流程區分為「預防訓練」、「組織準備」、「應急救援」、「災後重建」等四項，說明如下：

一、預防訓練

中共軍隊在災害發生前，依照各項應急救援法條所需完成之先期作為，筆者稱之為「預防訓練」。依據中共「防震減災法」、「軍隊參加搶險救災條例」、「國家突發公共事件總體應急預案」、「中華人民共和國突發事件應對法」等法規歸納出有關搶險救災預防訓練條例說明摘錄如下：

10 同註7。

11 陳弘毅，法學緒論，（鼎茂圖書，2003），頁9-25。

12 「胡錦濤：全面推進依法行政認真落實依法治國」，新華網，http://china.nfdaily.cn/content/2011-03/29/content_22019198.htm（瀏覽日期2013年6月15日）。



表3-1：中共軍隊搶險救災預防訓練

項次	條	例	內	容	備考（條例施行日）
一			防震減災工作，實行預防為主、預防與救助相結合的方針。		「防震減災法」第三條 (1998年3月1日)
二			國家鼓勵和支持防震減災的科學技術研究，推廣先進的科學研究成果，提高防震減災工作水準。		「防震減災法」第五條 (1998年3月1日)
三			居安思危，預防為主。高度重視公共安全工作，常抓不懈，防患於未然。增強憂患意識，堅持預防與應急相結合，常態與非常態相結合，做好應對突發公共事件的各項準備工作。		「國家突發公共事件總體應急預案」 (2006年1月8日)
四			在經常發生險情、災情的地方，縣級以上地方人民政府應當組織軍地雙方進行實地勘察和搶險救災演習、訓練。		「軍隊參加搶險救災條例」第八條 (2005年7月1日)
五			省軍區（衛戍區、警備區）、軍分區（警備區）、縣（市、市轄區）人民武裝部應當及時掌握當地有關險情、災情資訊，辦理當地人民政府提出的軍隊參加搶險救災事宜，做好人民政府與執行搶險救災任務的部隊之間的協調工作。有關軍事機關應當制定參加搶險救災預案，組織部隊開展必要的搶險救災訓練。		「軍隊參加搶險救災條例」第九條 (2005年7月1日)
六			任何單位和個人都有依法參加防震減災活動的義務。中共軍隊、中國人民武裝員警部隊和民兵，應當執行國家賦予的防震減災任務。		「防震減災法」第八條 (1998年3月1日)
七			中共軍隊、中國人民武裝員警部隊和民兵組織，依照本法和其他有關法律、行政法規、軍事法規的規定，以及國務院、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。		「中華人民共和國突發事件應對法」第十四條 (2007年11月1日)
八			縣級以上人民政府應當建立健全突發事件應急管理培訓制度，對人民政府及其有關部門負有處置突發事件職責的工作人員定期進行培訓。		「中華人民共和國突發事件應對法」第二十五條 (2007年11月1日)

九	縣級以上人民政府應當整合應急資源，建立或者確定綜合性應急救援隊伍。人民政府有關部門可以根據實際需要，設立專業應急救援隊伍。縣級以上人民政府及其有關部門，可以建立由成年志願者組成的應急救援隊伍。單位應當建立由本單位職工組成的專職或兼職應急救援隊伍。縣級以上人民政府，應當加強專業應急救援隊伍與非專業應急救援隊伍的合作，聯合培訓、聯合演練，提高合成應急、協同應急的能力。	「中華人民共和國突發事件應對法」第二十六條 (2007年11月1日)
十	國務院有關部門、縣級以上地方各級人民政府及其有關部門、有關單位應當為專業應急救援人員購買人身意外傷害保險，配備必要的防護裝備和器材，減少應急救援人員的人身風險。	「中華人民共和國突發事件應對法」第二十七條 (2007年11月1日)
十一	中共軍隊、中國人民武裝員警部隊和民兵組織應當有計劃地組織開展應急救援的專門訓練。	「中華人民共和國突發事件應對法」第二十八條 (2007年11月1日)
十二	縣級人民政府及其有關部門、鄉級人民政府、街道辦事處，應當組織開展應急知識的宣傳普及活動和必要的應急演練。居民委員會、村民委員會、企業事業單位，應當根據所在地人民政府的要求，結合各自的實際情況，開展有關突發事件應急知識的宣傳普及活動，和必要的應急演練。	「中華人民共和國突發事件應對法」第二十九條 (2007年11月1日)
參考資料	「防震減災法」、「軍隊參加搶險救災條例」、「國家突發公共事件總體應急預案」、「中華人民共和國突發事件應對法」、「地質災害防制條例」。	

上述表格為筆者分類自製。

肆、組織準備

災害發生初期，中共軍隊依照「預防訓練」時所完成之工作，開始實施任務編組，完成後勤補給，準備前往災區救災，筆者稱

之為「組織準備」。依據「中華人民共和國突發事件應對法」、「地質災害防治條例」、「防震減災法」、「軍隊參加搶險救災條例」有關搶險救災組織準備條例說明摘錄如下：



表3-2：中共軍隊搶險救災組織準備條例一覽表

項次	條	例	內	容	備	考
一	突發事件發生後，發生地縣級人民政府應當立即採取措施控制事態發展，組織開展應急救援和處置工作，並立即向上一級人民政府報告，必要時可以越級上報。				「中華人民共和國突發事件應對法」第七條 (2007年11月1日)	
二	國務院在總理領導下研究、決定和部署特別重大突發事件的應對工作；根據實際需要，設立國家突發事件應急指揮機構，負責突發事件應對工作；必要時，國務院可以派出工作組指導有關工作。				「中華人民共和國突發事件應對法」第八條 (2007年11月1日)	
三	國務院國土資源主管部門會同國務院建設、水利、鐵路、交通等部門，擬訂全國突發性地質災害應急預案，報國務院批准後公佈。縣級以上地方人民政府國土資源主管部門會同同級建設、水利、交通等部門，擬訂本行政區域的突發性地質災害應急預案，報本級人民政府批准後公佈。				「地質災害防治條例」第二十五條 (2004年3月1日)	
四	在國務院的領導下，國務院地震行政主管部門、經濟綜合主管部門、建設行政主管部門、民政部門，以及其他有關部門，按照職責分工，各負其責，密切配合，共同做好防震減災工作。縣級以上地方人民政府負責管理地震工作的部門，或者機構和其他有關部門，在本級人民政府的領導下，按照職責分工，各負其責，密切配合，共同做好本行政區域內的防震減災工作。				「防震減災法」第七條 (1998年3月1日)	
五	發生特大型或者大型地質災害時，有關省、自治區、直轄市人民政府應當成立地質災害搶險救災指揮機構。必要時，國務院可以成立地質災害搶險救災指揮機構。發生其他地質災害或者出現地質災害險情時，有關市、縣人民政府可以根據地質災害搶險救災工作的需要，成立地質災害搶險救災指揮機構。地質災害搶險救災指揮機構由政府領導負責、有關部門組成，在本級人民政府的領導下，統一指揮和組織地質災害的搶險救災工作。				「地質災害防治條例」第二十七條 (2004年3月1日)	

六	地質災害發生後，縣級以上人民政府應當啟動並組織實施相應的突發性地質災害應急預案。有關地方人民政府應當及時將災情及其發展趨勢等資訊報告上級人民政府。	「地質災害防治條例」第三十條 (2004年3月1日)
七	軍隊參加搶險救災需要動用作戰儲備物資和裝備器材的，必須按照規定報經批准。對消耗的部隊攜行裝備器材和作戰儲備物資、裝備器材，應當及時補充。	「軍隊參加搶險救災條例」第十一條 (2005年7月1日)
八	災害發生地人民政府應當協助執行搶險救災任務的部隊做好飲食、住宿、供水、供電、供暖、醫療和衛生防病等必需的保障工作。	《軍隊參加搶險救災條例》第十二條 (2005年7月1日)
九	國務院有關主管部門和縣級以上地方人民政府應當在險情、災情頻繁發生，或者列為災害重點監視防禦的地區，儲備搶險救災專用裝備、物資和器材，保障搶險救災需要。	「軍隊參加搶險救災條例」第十四條 (2005年7月1日)
十	各級人民政府應當組織有關部門開展防震減災知識的宣傳教育，增強公民的防震減災意識，提高公民在地震災害中自救、互救的能力；加強對有關專業人員的培訓，提高搶險救災能力。	「防震減災法」第二十三條 (1998年3月1日)
十一	破壞性地震臨震預報發布後，有關的省、自治區、直轄市人民政府，可以宣佈所預報的區域進入臨震應急期；有關的地方人民政府應當按照破壞性地震應急預案，組織有關部門動員社會力量，做好搶險救災的準備工作。	「防震減災法」第二十九條 (1998年3月1日)
參考資料	「防震減災法」、「軍隊參加搶險救災條例」、「國家突發公共事件總體應急預案」、「中華人民共和國突發事件應對法」、「地質災害防制條例」。	

上述表格為筆者分類自製。

伍、應急救援¹³

係指部隊抵達災區，除把握黃金七十二小時搶救災民生命外，並針對重要水電設施、聯外道路交通等實施搶修，以維持部隊

後勤補給與災民傷患後送安全，筆者稱之為「應急救援」。依據「中華人民共和國突發事件應對法」、「國家突發公共事件總體應急預案」有關搶險救災應急救援條例說明摘錄如下：

13 「應急救援」：此處意指部隊抵達災區，除把握黃金七十二小時搶救災民生命外，並針對重要水電設施、聯外道路交通等實施搶修，以維持部隊後勤補給與災民傷患後送安全，筆者稱之為「應急救援」。



項次	條	例	內	容	備	考
一			突發事件發生後，履行統一領導職責或者組織處置突發事件的人民政府，應當針對其性質、特點和危害程度，立即組織有關部門，調動應急救援隊伍和社會力量，依照本章的規定和有關法律、法規、規章的規定，採取應急處置措施。		「中華人民共和國突發事件應對法」第四十八條 (2007年11月1日)	
二			自然災害、事故災難或者公共衛生事件發生後，履行統一領導職責的人民政府，可以採取下列一項或者多項應急處置措施： (一) 組織營救和救治受害人員，疏散、撤離並妥善安置受到威脅的人員，以及採取其他救助措施。 (二) 迅速控制危險源，標明危險區域，封鎖危險場所，劃定警戒區，實行交通管制以及其他控制措施。 (三) 立即搶修被損壞的交通、通信、供水、排水、供電、供氣、供熱等公共設施，向受到危害的人員提供避難場所和生活必需品，實施醫療救護和衛生防疫以及其他保障措施。 (四) 禁止或者限制使用有關設備、設施，關閉或者限制使用有關場所，中止人員密集的活動或者可能導致危害擴大的生產經營活動，以及採取其他保護措施。 (五) 啟用本級人民政府設置的財政預備費和儲備的應急救援物資，必要時調用其他急需物資、設備、設施、工具。 (六) 組織公民參加應急救援和處置工作，要求具有特定專長的人員提供服務。 (七) 保障食品、飲用水、燃料等基本生活必需品的供應。 (八) 依法從嚴懲處囤積居奇、哄抬物價、制假售假等擾亂市場秩序的行為，穩定市場價格，維護市場秩序。 (九) 依法從嚴懲處哄搶財物、干擾破壞應急處置工作等擾亂社會秩序的行為，維護社會治安。 (十) 採取防止發生、衍生事件的必要措施。		「中華人民共和國突發事件應對法」第四十九條 (2007年11月1日)	

三	社會安全事件發生後，組織處置工作的人民政府應當立即組織有關部門，並由公安機關針對事件的性質和特點，依照有關法律、行政法規和國家其他有關規定，採取下列一項或者多項應急處置措施： (一) 強制隔離使用器械相互對抗，或者以暴力行為參與衝突的當事人，妥善解決現場糾紛和爭端，控制事態發展。 (二) 對特定區域內的建築物、交通工具、設備、設施以及燃料、燃氣、電力、水的供應進行控制。 (三) 封鎖有關場所、道路，查驗現場人員的身份證件，限制有關公共場所內的活動。 (四) 加強對易受衝擊的核心機關和單位的警衛，在國家機關、軍事機關、國家通訊社、廣播電臺、電視臺、外國駐華使領館等單位附近設置臨時警戒線。 (五) 法律、行政法規和國務院規定的其他必要措施。 (六) 嚴重危害社會治安秩序的事件發生時，公安機關應當立即依法出動警力，根據現場情況依法採取相應的強制性措施，盡快使社會秩序恢復正常。	「中華人民共和國突發事件應對法」第五十條 (2007年11月1日)
四	發生突發事件，嚴重影響國民經濟正常運行時，國務院或國務院授權的有關主管部門可以採取保障、控制等必要的應急措施，保障人民群眾的基本生活需要，最大限度地減輕突發事件的影響。	「中華人民共和國突發事件應對法」第五十一條 (2007年11月1日)
五	履行統一領導職責或者組織處置突發事件的人民政府，必要時可以向單位和個人徵用應急救護所需設備、設施、場地、交通工具和其他物資，請求其他地方人民政府提供人力、物力、財力或技術支援，要求生產、供應生活必需品和應急救護物資的企業組織生產、保證供給，要求提供醫療、交通等公共服務的組織提供相應的服務。履行統一領導職責或者組織處置突發事件的人民政府，應當組織協調運輸經營單位，優先運送處置突發事件所需物資、設備、工具、應急救護人員和受到突發事件危害的人員。	「中華人民共和國突發事件應對法」第五十二條 (2007年11月1日)



六	履行統一領導職責或者組織處置突發事件的人民政府，應當按照有關規定統一、準確、及時發布有關突發事件事態發展，和應急處置工作的資訊。	「中華人民共和國突發事件應對法」第五十三條 (2007年11月1日)
七	突發事件發生地的居民委員會、村民委員會，和其他組織應當按照當地人民政府的決定、命令，進行宣傳動員，組織群眾開展自救和互救，協助維護社會秩序。	「中華人民共和國突發事件應對法」第五十五條 (2007年11月1日)
八	受到自然災害危害或者發生事故災難、公共衛生事件的單位，應當立即組織本單位應急救援隊伍和工作人員營救受害人員，疏散、撤離、安置受到威脅的人員，控制危險源，標明危險區域，封鎖危險場所，並採取其他防止危害擴大的必要措施，同時向所在地縣級人民政府報告；對因本單位的問題引發的或者主體是本單位人員的社會安全事件，有關單位應當按照規定上報情況，並迅速派出負責人趕赴現場開展勸解、疏導工作。突發事件發生地的其他單位，應當服從人民政府發布的決定、命令，配合人民政府採取的應急處置措施，做好本單位的應急救援工作，並積極組織人員參加所在地的應急救援和處置工作。	「中華人民共和國突發事件應對法」第五十六條 (2007年11月1日)
九	突發事件發生地的公民應當服從人民政府、居民委員會、村民委員會或者所屬單位的指揮和安排，配合人民政府採取的應急處置措施，積極參加應急救援工作，協助維護社會秩序。	「中華人民共和國突發事件應對法」第五十七條 (2007年11月1日)
十	突發公共事件發生後，事發地的省級人民政府或者國務院有關部門，在報告特別重大、重大突發公共事件資訊的同時，要根據職責和規定的許可權啟動相關應急預案，及時、有效地進行處置，控制事態。	「國家突發公共事件總體應急預案」 (2006年1月8日)
十一	對於先期處置未能有效控制事態的特別重大突發公共事件，要及時啟動相關預案，由國務院相關應急指揮機構，或國務院工作組統一指揮或指導有關地區、部門開展處置工作。	「國家突發公共事件總體應急預案」 (2006年1月8日)

十二	現場應急指揮機構，負責現場的應急處置工作。	「國家突發公共事件總體應急預案」 (2006年1月8日)
參考資料	「防震減災法」、「軍隊參加搶險救災條例」、「國家突發公共事件總體應急預案」、「中華人民共和國突發事件應對法」、「地質災害防制條例」。	

上述表格為筆者分類自製。

陸、災後重建

完成救援任務後，災區重建工作原則由政府主導，此時部隊僅從旁扮演助手之角

色，筆者稱之為「災後重建」。依據「中華人民共和國突發事件應對法」、「國家突發公共事件總體應急預案」、有關搶險救災災後重建條例說明摘錄如下：

表2-4：中共軍隊搶險救災災後重建條例一覽表

項次	條文	內 容	備 考
一	突發事件的威脅和危害得到控制或者消除後，履行統一領導職責或者組織處置突發事件的人民政府，應當停止執行依照本法規定採取的應急處置措施，同時採取或者繼續實施必要措施，防止發生自然災害、事故災難、公共衛生事件的次生、衍生事件，或者重新引發社會安全事件。		「中華人民共和國突發事件應對法」第五十八條 (2007年11月1日)
二	突發事件應急處置工作結束後，履行統一領導職責的人民政府，應當立即組織對突發事件造成的損失進行評估，組織受影響地區盡快恢復生產、生活、工作和社會秩序，制定恢復重建計劃，並向上一級人民政府報告。受突發事件影響地區的人民政府，應當及時組織和協調公安、交通、鐵路、民航、郵電、建設等有關部門，恢復社會治安秩序，盡快修復被損壞的交通、通信、供水、排水、供電、供氣、供熱等公共設施。		「中華人民共和國突發事件應對法」第五十九條 (2007年11月1日)



三	受突發事件影響地區的人民政府，開展恢復重建工作需要上一級人民政府支援的，可以向上一級人民政府提出請求。上一級人民政府應當根據受影響地區遭受的損失和實際情況，提供資金、物資支援和技術指導，組織其他地區提供資金、物資和人力支援。	「中華人民共和國突發事件應對法」第六十條 (2007年11月1日)
四	國務院根據受突發事件影響地區遭受損失的情況，制定扶持該地區有關行業發展的優惠政策。受突發事件影響地區的人民政府，應當根據本地區遭受損失的情況，制定救助、補償、撫慰、撫恤、安置等善後工作計劃並組織實施，妥善解決因處置突發事件引發的矛盾和糾紛。公民參加應急救援工作，或者協助維護社會秩序期間，其在本單位的工資待遇和福利不變；表現突出、成績顯著的，由縣級以上人民政府給予表彰或者獎勵。縣級以上人民政府對在應急救援工作中傷亡的人員，依法給予撫恤。	「中華人民共和國突發事件應對法」第六十一條 (2007年11月1日)
五	中共軍隊和中國人民武裝員警部隊，是處置突發公共事件的骨幹和突擊力量，按照有關規定參加應急處置工作。	「國家突發公共事件總體應急預案」 (2006年1月8日)
參考資料	「防震減災法」、「軍隊參加搶險救災條例」、「國家突發公共事件總體應急預案」、「中華人民共和國突發事件應對法」、「地質災害防制條例」。	

上述表格為筆者分類自製。

柒、中共軍隊搶險救災法規條例分析

一、預防訓練：由表3-1可得知中共軍隊在搶險救災預防準備工作部分，自1998年3月1日頒布之「防震減災法」第八條中即規範任何單位和個人都有依本法參加防震減災活動的義務，中共軍隊、中國人民武裝員警部隊和民兵組織應當執行國家賦予的防震減災任務。

而2005年7月1日頒布之「軍隊參加搶險救災條例」第八及第九條中則劃分責任區域給各省軍區（衛戍區、警備區）、軍分區（警備區）等區塊，並制定應急救援預案，責由各區域執行搶險救災任務部隊加強演練工作；另2007年11月1日頒布之「中華人民共和國突發事件應對法」第十四條則將搶險救災指揮權責明確賦予中共國務院與中央軍委。

由上述各項法條中可瞭解中共軍隊對執行搶險救災任務是有計畫且循序漸進的組成建立，除了律定救援部隊外並依各省區域、常發生災情等地劃分給當地守備部隊，俾利發生災情時以明責任，且將指揮權則賦予中共國務院與中央軍委直接指揮，以防止命令傳達延宕與接收錯誤訊息導致救援任務失敗，以上種種皆可見中共對搶險救災任務之重視與其詳細規劃的程度。

二、組織準備：由表3-2可整理出在災情發

生後，部隊集結進入執行救援任務，後勤補給支援為救援任務中重要之一環，所以中共軍隊在攜行器材與儲備物資均需先期完成補充準備，另外各地方政府亦須先期規劃及儲備民生物資等相關行政事宜，以確保中共軍隊救災部隊在環境險惡的災區中後勤補給不至匱乏，而影響救援的效率。

三、應急救援：由表3-3歸納可知，災情發生後身處災區民眾心中恐慌是必然的，2007年11月1日頒布之「中華人民共和國突發事件應對法」第四十九條中對災區政府所需遵行之項目均詳細律定，計有組織營救、控制危險場所、搶修重要公共設施、禁止導致危害擴大之活動、啟用應急救援物資、編組特定專長人員提供協助、維持生活必需品供應、穩定市場價格、維護社會治安與防止次生或衍生之事件發生共計十個項目，對於中共軍隊在混亂的災區中執行救援任務時有所遵循，能夠朝重點方向去做，不致於浪費人力、物力在無謂的事情上。

四、災後重建：由表3-4可整理出中共軍隊在災區恢復重建上亦是扮演相當吃重的角色，除二砲部隊、海、空軍外，武警部隊幾乎都駐紮在重要城市中，在災後重建階段，能以就近支援方式，隨時抽調協助民眾支援重建工作。



捌、結論

在我們將各種從事搶險救災任務的法源依據，依照「預防訓練」、「組織準備」、「應急救援」、「災後重建」以上四項分類後可得知：

- 一、中共國務院為中共處理搶險救災任務最高指導機構。當突發公共事件發生時，可以採取保障、控制等必要的應急措施，保障人民群眾的基本生活需要，最大限度地減輕突發事件的負面影響。
- 二、中共軍隊與武警為處置突發公共事件的重要力量。在經常發生險情、災情的地方，應當制定相關搶險救災預案，編組部隊定期實施搶險救災訓練，以確保災害發生時之應變能力。
- 三、應急預案為處置突發公共事件之標準流程。中共在2006年頒布了「國家突發公共事件總體應急預案」後，即要求各省依此要領完成自身應急預案，為的就是當災害來臨時能有足夠的應變能力，防止災害的擴大。

另外在2010年中共國防白皮書中：「中共軍隊和武警部隊堅持依法用兵、依法行動。參加搶險救災的部隊，嚴格執行『中華人民共和國突發事件應對法』、『中華人民

共和國防震減災法』、『軍隊參加搶險救災條例』等法律法規」。¹⁴中華人民共和國「人民武裝員警法」第二條中也明確指出：「人民武裝員警部隊擔負國家賦予的安全保衛任務，以及防衛作戰、搶險救災、參加國家經濟建設等任務」。¹⁵因此武警部隊執行搶險救災任務是無庸置疑的，除此之外中共為了強化應急救援時的指揮機制，在2010年11月由中央軍委批准發佈「軍隊處置突發事件應急指揮規定」，條文中對軍隊參加維穩及處理各類突發公共事件的組織指揮、兵力調度、綜合保障，和軍地協調等問題作出明確規定，也使得中共軍隊在救援指揮機制上有更明確的規範。

運用部隊參與搶險救災任務的條文明確，每一面向均有其法令條文規範，由此可見，中共軍隊在執行搶險救災任務所作所為皆有法可依。惟筆者撰寫本文時發現，新華網、新浪網或人民網幾乎都是讚美中共軍隊的英勇表現，而唐人電台網、大紀元等私人網站或部落格卻有著大相逕庭的負面批評聲音，因此，中共軍隊或許在各項救災行動中的執行作為值得肯定，對外界的公開說明也較以往透明，但在災區面積過大，無法全面兼顧之下，或多或少存在著些許遺憾。每一次的搶險救災行動，對中共軍隊而言都是一次大規模的非戰爭軍事行動，也是非常巨大

14 中華人民共和國國務院，《2010年中國國防白皮書》（北京：國務院，2011年3月）。

15 中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會，《中華人民共和國人民武裝員警法》（北京：全國人民代表大會常務委員會，2009年8月）。

的聯合軍事救援行動，執行過程也許有不完美之處，但瑕不掩瑜的是中共軍隊在搶險救災的過程收穫中利多於弊，也扭轉了世界各國對其的負面印象，成功的背後值得我方深省與學習。

參考文獻

一、專書

郎佩娟、王傳宏，2007。《論我國政府公共事件管理機構》。北京：中國行政管理

郭濟，2004。《政府應急管理實務》。北京：中共中央黨校。

二、未出版博碩士論文

張永鎮，2011。《中共處置重大自然災害之研究－以共軍救援川震為例》。臺北：銘傳大學國家發展與兩岸關係碩士在職專班碩士學位論文。

三、網頁內容

2011。〈胡錦濤：全面推進依法行政認真落實依法治國〉，《南方報網》，瀏覽日期2013年6月15日，http://china.nfdaily.cn/content/2011-03/29/content_22019198.htm。

四、官方出版品

中華人民共和國國務院，1988。《森林防火條例》。北京：中共國務院。

中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會，1997《中華人民共和國國防法》。北京：中共全國人民代表大會常

務委員會。

中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會，1998。《防震減災法》。北京：中共全國人民代表大會常務委員會。

中華人民共和國國務院，2004。《地質災害防治條例》。北京：中共國務院。

中華人民共和國國務院，2005。《軍隊搶險救災條例》。北京：中共國務院。

中共國務院，2006。《國家突發公共事件總體應急預案》。北京：中共國務院。

中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會，2007。《中華人民共和國突發事件應對法》。北京：中共全國人民代表大會常務委員會。

中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會，《中華人民共和國人民武裝員警法》（北京：全國人民代表大會常務委員會，2009年8月）。

中華人民共和國國務院，2011。《2010年中國國防白皮書》。北京：中共國務院。

作者簡介

田更新

憲兵專科班90年班

憲兵正規班95年班

國防大學政研所102年班

前憲兵訓練中心教學研究組中校組長

由海上安全合作機制淺析南海填礁造島之研究

作者／張琪閔

提要

- 一、中共為利維護南海地區的經濟及軍事價值，擴建所占島礁。隨著國力快速增長，中共對於自身信心提升，在處理領土主權紛爭時，已開始從韜光養晦轉向有所作為。
- 二、中共加強島礁的軍事化作為，主要係因應越菲的侵占南沙島嶼及挑釁行為，惟對於我仍構成潛在的威脅，我應強化太平島的建設及軍事力量，並續維持兩岸關係的和諧穩定，以有利於兩岸在南海保持和平及相互尊重之關係。
- 三、南海問題發展進程中，中共面對威脅平衡理論的威脅平衡關係仍將發揮主導作用提出「擱置爭議、共同開發」的政策主張；也回應「中共對多國潛在威脅」，在海域安全機制，仍處於劍在弦上之衝突性，未來南海問題與周邊國關係，須以共同利益、互信互助與互生為出發點，化解緊張紛至，來建立海上安全機制；基此，臺灣在政治、軍事與經濟等層面，如何爰引為鑑，避免邊緣化，以獲得自身的最大利益，海上安全合作機制關係是所必須深思熟慮的事。

關鍵字：南海海上安全機制、海上安全機制、東協

壹、何謂海上安全機制

海上安全機制若就概念而言，其內涵加以區分可以分為傳統安全、與非傳統安全等兩大類。海上安全的概念亦然。傳統的安全概念，主要關切的是外來的政治脅迫、經濟剝削和軍事侵略；由於上述行動往往涉及明確而具體的利益衝突，且通常是以武力作為解決糾紛的手段，因此傳統的安全概念，基本上是以軍事安全為核心，現今海上安全區分、傳統海上安全及茲分述如下：

一、傳統海上安全

主要關注事項包括：爭奪海域主權與資源、與爭奪海上交通線等。爭奪海域主權與資源是海上衝突的主要原因，尤其如果重要海域富藏能源，或是因為具有長遠、複雜而難以解決的主權爭議，更易爆發海上衝突，甚至影響航道安全。例如，我國與日本之間在釣魚台主權的爭議、日本與南韓之間的獨島衝突、南海各聲索國之間每隔一段時間在南海諸島嶼所採取的宣示主權行為，或是因為經濟專屬海域（Exclusive Economic Zone, EEZ）的延伸

及大陸礁層的認定，在各自表述主權的情況下，潛在海上衝突仍難化解。

二、非傳統海上安全

隨著全球化在1990年代的蓬勃發展，國際社會的經濟互賴日益加深，成為新興環境的重要特色。根據統計資料，2004年全球商船載運貨品價值占全球出口總值的90%—約高達8.9兆美元。¹每年約有1億零八百萬個貨櫃經由海洋運至世界各地。²顯然，在經濟緊密互賴的時代，海上航行自由攸關全球商務的成長速度；這使得海上安全成為全球化新興環境的核心議題。然而，來自區域性的非傳統威脅因利用海洋為途徑而愈加猖獗；這些非傳統威脅包括：恐怖主義、大規模毀滅武器、海盜、禽流感、海洋自然災害、環境污染、販賣人口、與跨國犯罪等。³

貳、前言

近年來中國大陸為了確保在南海主權宣示之意義，陸續在赤瓜礁、東門礁、南熏礁、華陽礁等島礁展開填海造陸工程，引起南海各聲索國菲律賓、越南等國緊張。華陽礁於短短一年半的期間面積已經

1 "Global Maritime Partnerships ... Thousand Ship Navy," (United States Navy, 2007), p.4.
<http://www.deftechforum.com/ppt/Cotton.pp>

2 "CSI Fact Sheet," ed. Department of Homeland Security (US Customs and Border Protection, 2007), p.2.

3 "Global Maritime Partnerships ... Thousand Ship Navy," p.5. "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower," (US Navy, 2007), p.14.



增加18公頃，相當於太平島的一半，躍升南沙第三大島；而在興建赤瓜礁的第一條機場跑道，更能使共軍空軍快速納入南海版圖。綜觀大陸興建之島嶼分布圖，赤瓜礁在太平島南方70公里、東門礁在東南57公里，南熏礁在西南30公里，對太平島圍堵意圖明顯，值得臺灣警惕，影響力道不容小覷。更值得注意的是自今（2014）年6月起大陸積極建設永暑礁造陸工程，使該島面積成為南沙第一大島。⁴中國大陸一系列的造陸舉動引起東南亞地緣政治情勢緊張，挑起南海敏感之神經，也無疑再次挑戰美國區域霸主的地位。

軍事互信機制是建立信心措施的手段之一，亦是海上安全合作機制的主要原則，近年由於中共與東協各國對經濟發展的重視，更強化其海上安全的合作，雙方均透過各種協商、協議、宣言、會談、對話，以達成海上安全，避免不必要的軍事衝突，雖然如此，中共、東協、台灣對於南海島嶼的主權問題均是強硬的，因此，如果沒有適當的具體行為準則規範，則南海海上衝突發生的機率將會提高。

參、南海海上安全問題探討

南海擁有其豐富之石油與生物資源，及重要之航道與戰略地位，使其南海周邊國家，包括中共、越南、菲律賓、馬來西亞與汶萊無不對南海海域島嶼主權及資源進行爭奪（附表一：南海國家主張主權的範圍與理由）。⁵我中華民國一向主張，南沙、西沙、中沙及東沙群島，無論就歷史、地理、國際法及事實，為我國固有領土一部份，其主權屬於我國。近年來，各國於南海海域之利益爭奪，越演越烈，尤以2012年中共與菲律賓於黃岩島（Scarborough Shoal）爆發對峙事件，2013年1月菲律賓就黃岩島主權爭議向聯合國提出仲裁要求，⁶再再使得南海情勢衝突升溫，影響南海海上的安全；另外恐怖活動及海盜猖獗也嚴重影響到南海海上通道的安全。南海問題近年來成為各國矚目焦點，關於南海爭端的起因，有很多種觀點，各種觀點所切入的角度不同，以下分析各種觀點的著作，做一個綜合性的文獻回顧。

4 《中時電子報》，柏廷，「中共南沙造陸超越我太平島」，<http://www.chinatimes.com/newspapers>，檢索日期：民105年5月21日。

5 王書毅，《南海問題發展與兩岸合作可能性探討》（淡江大學中國大陸研究所碩士論文）（2012年6月），頁96。

6 〈黃岩島爭議菲律賓赴聯合國提訴中國〉，BBC中文http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2_philippines_south_china_sea.shtml，檢索日期：民105年5月21日。

表一 南海國家主張主權的範圍與理由

國	家	理	由	
臺	灣	主張擁有整個南海所有礁嶼的主權；基於1.歷史上先發現；2.中國地圖早已將南海納入中國版圖；3.先佔並對主要島礁行使有效管轄。		
中	共	主張擁有整個南海所有礁嶼的主權；基於1.歷史上先發現；2.中國地圖早已將南海納入中國版圖；3.中共先佔並對這些島礁行使有效管轄。		
越	南	主張擁有整個南沙及西沙群島的主權；基於：1.歷史首先發現；2.大陸礁層原則；3.1930年代法國代表其殖民地越南主張擁有南沙及西沙，越南獨立後自法國繼承主權。		
菲	律	賓	主張擁有南沙三十三個島礁所組成菲名為卡拉延(Kalayaan)群島的主權；基於1.地理上鄰近；2.菲律賓人於1956年發現；3.這些島礁並非南沙群島的一部分；4.在日本放棄對這些島礁的權利後，這些島礁已經成為無主地；5.菲於1972年將這些礁嶼併入巴拉望省。	
馬	來	西	亞	主張擁有位於其大陸礁層內之南沙礁嶼的主權；基於大陸礁層原則。
汶	萊	所主張的專屬經濟區範圍包括南通礁(Louisa Reef)；以汶萊最外端的兩點作為劃定大陸棚及專屬經濟區的基點，而認為南沙的一部分是在其大陸架及專屬經濟區內，應屬於汶萊。		

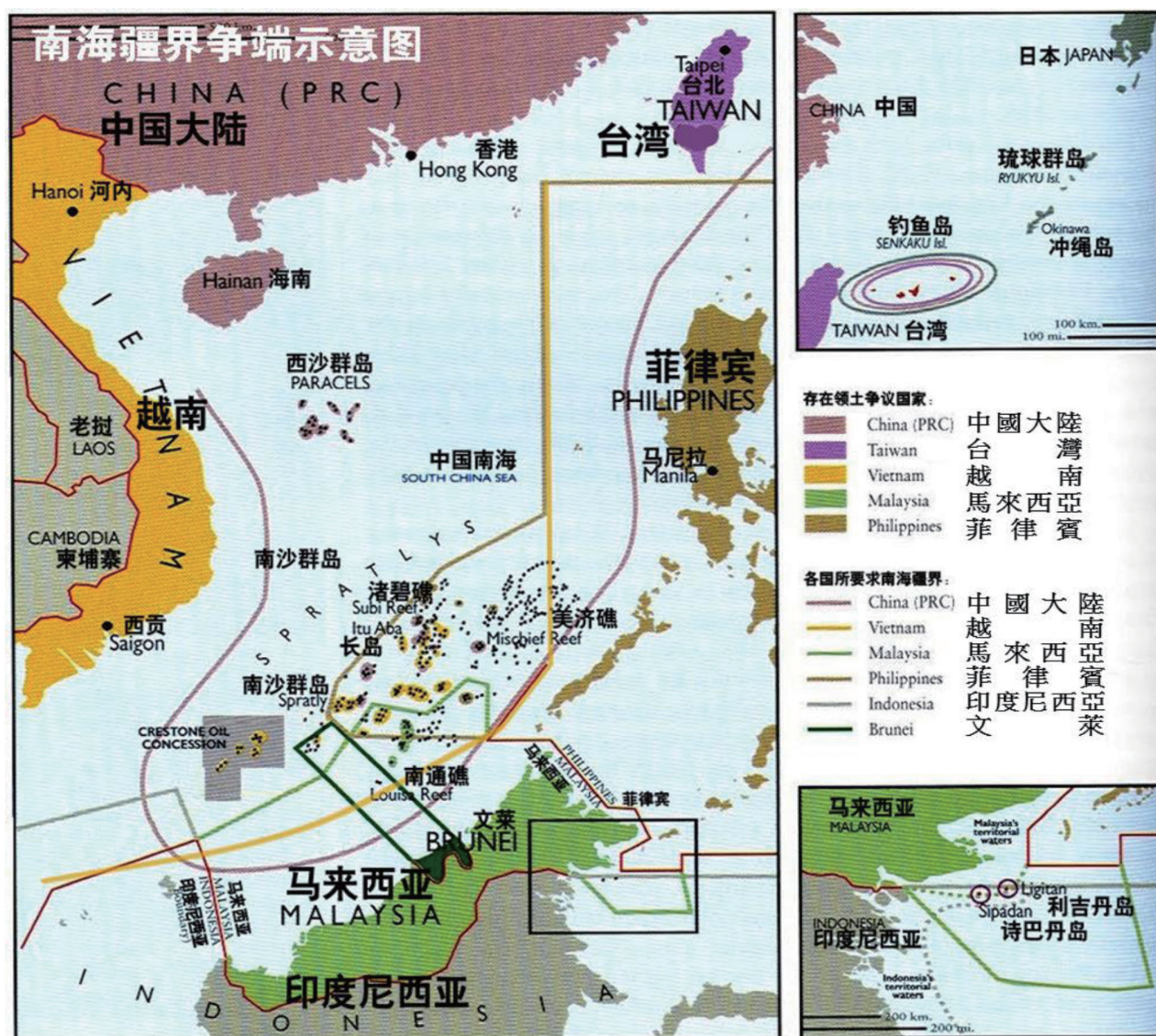
資料來源：

- 1.資料來源：王書毅，《南海問題發展與兩岸合作可能性探討》（淡江大學中國大陸研究所碩士論文）（2012年6月），頁96。
- 2.筆者彙製。



當前南海主權問題的複雜性與潛在衝突可能性，絕非一朝一夕得以解決（如圖一：南海疆界爭端示意圖），迄今（2015年5月）為止，中共佔領7個島礁、台灣佔領2島礁、越南佔領29個島礁、菲律賓9個島礁、

馬來西亞佔領5個島礁、印尼佔領2個、汶萊佔領1個島礁（如表二：各聲索國南海島礁佔領分析表）；而越南、菲律賓、馬來西亞，印尼、汶萊等國，均與美國或英國有軍事交流，甚至例行軍事演習。



資料來源：

- 1.〈南海風雲〉，匯文網，<http://sp.wenweipo.com/1129nh/>檢索日期：民105年4月11日。
- 2.筆者插繪。

圖一 南海疆界爭端示意圖

表二 各聲索國南海島礁佔領分析表

項次	國家	島礁名稱	數量
1	中共	永暑礁、赤瓜礁、東門礁、南薰礁、渚碧礁、華陽礁、美濟礁、曾母暗沙	8個島礁
2	臺灣	太平島、東沙島	2個島礁
3	越南	鴻麻島、南威島、景宏島、南子島、敦謙沙洲、安波沙洲、染青沙洲、中礁、畢生礁、柏礁、西礁、日積礁、大現礁、無乜礁、東礁、六門礁、南華礁、舶蘭礁、奈羅礁、鬼喊礁、瓊礁、蓬勃堡礁、廣雅礁、方安灘、西灘、李淮灘、人駿灘、駐盾暗沙、奧南暗沙	29個島礁
4	菲律賓	馬歡島、南鑰島、中業島、西月島、北子島、費信島、司令礁、雙黃沙洲、仁愛礁	9個島礁
5	馬來西亞	南海礁、光星仔礁、彈丸礁、榆業暗沙、簸箕礁	5個島礁
6	汶萊	南通礁	1個島礁

資料來源：

1. 《南海風雲》，
匯文網，<http://sp.wenweipo.com/1129nh/>，檢索日期：民105年5月25日。
2. 《南海周邊國家侵佔島嶼》，
匯文網，<http://info.wenweipo.com/index.php?action-viewnews-itemid-59735>，
檢索日期：民105年5月25日。
3. 王曉鵬，《分析南海海上安全現狀 維護島嶼權益至關重要》，
中華論壇，http://club.china.com/data/thread/1011/2742/28/27/7_1.html，
檢索日期：民105年5月25日。
4. 筆者彙製。



一、1982年《聯合國海洋法公約》制定

1982年12月10日，簽訂《聯合國海洋法公約》，並於1994年11月16日生效。公約規定了包括所有關於海洋方面的議題，尤其是12海里領海、公海、大陸架、專屬經濟區、海底開發、島嶼歸屬等等，成為有史以來最為廣泛和完備的國際海洋法。⁷但在公約中提出了200海里專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）的概念，使得海洋法公約賦予各國劃定專屬經濟區的權力，卻讓各國家相繼對南海提出主張，使南海危機更加一觸即發。

我國學者陳鴻瑜教授在1997年所著的《南海諸島之發現、開發與國際衝突》一書中，對南海爭端在歷史、法律與衝突上有全方面的分析介紹，也認為200海里經濟海域將對南海和平造成影響。我國中央研究院知名學者，南海會議（由中華人民共和國、東盟相關爭端國組成的半官方協商機制）工作小組代表宋燕輝指出，儘管公約有一定成效，但由於公約也確實提供了200海里經濟區的劃分，各國若堅持主張此一權利而互不相讓，國際法對主權國家的約束仍有限制。⁸

二、南海資源爭奪

我國學者沈克勤在2009年所著《南海諸島主權爭議述評》中提到，南沙群島海域蘊藏著大量的礦藏資源，有石油和天然氣、鐵、銅、錳、磷等，其中尤以油氣資源極其豐富，21世紀初南海擁有石油承租權並從事油氣勘探和開採的國際石油公司大約有200多家，分別來自美國、日本、英國、法國、德國、俄羅斯、加拿大、瑞典、義大利、荷蘭、比利時、印度、新加坡、南韓等國。⁹周邊國家每年從南海開採5,000萬噸以上的石油。其中受益最多的是越南，越南每年從南海獲取近千萬噸石油，借此由石油進口國轉變為盈餘國。當前，南沙海域被周邊國家各自劃分了彼此重疊的對外招標礦區，不斷擴大勘探範圍，且大部分區域在爭議區域之內。¹⁰

三、南海戰略地位及島嶼主權

南中國海對於中共的國家安全利益而言是相當重要的，英國能源巨頭英國石油（BP）的首席經濟分析員戴維斯於2004年6月，向世界公佈中共已超過日本成為全球第二大石油消費國。中共從亞太地區、非洲地區、中東地區進口的石油都要經過南海這條咽喉水道，誰控制了馬六甲海峽，誰就扼制

7 〈聯合國海洋法公約〉，《維基百科》，網址：<https://zh.wikipedia.org/wiki>，檢索日期：民105年5月25日）。

8 同註3。

9 沈克勤，《南海諸島主權爭議述評》（台灣學生書局出版社，台北：2009年4月1日），頁25。

10 李國強，《南海油氣資源勘探開發的政策調適》，（國際問題研究），2014年第6期，http://www.ciiis.org.cn/gyzz/2014-11/20/content_7385361.htm，檢索日期：民105年5月25日。

了中共的能源通道。¹¹

此外，就經濟利益而言，南海是通往印度洋以及中東的必經航路，故對中共有戰略上以及經濟上的利益，而中共成為能源消費大國，石油通路對於中共，重要性只增不減。大陸學者呂有生，在2002年《稱霸亞太-新世紀美國亞太戰略的大調整》一書中提到南海島嶼主權歸屬爭議，其核心問題有兩個：一是南沙島礁的主權歸屬；二是領海大陸礁層及專屬經濟區的劃分。¹²南海問題使得中共與東協雙方因南沙群島問題發生過不同程度、不同形式的糾紛，甚至武裝衝突。近年中共宣示其南海主權動作頻頻，2014年5月宣布在中越兩國有爭議的南中國海海域，設立「海洋石油981鑽井平台」，造成與越南的外交關係緊張，¹³6月，海事單位以船舶航行安全為由，在西沙群島的五座島礁設立燈塔，其中西沙永樂群島晉卿島、羚羊礁兩座燈

塔已於2015年10月完工，引發越南強烈反彈。¹⁴

四、中共崛起及美國介入

冷戰結束以後，中共以其經濟發展的成果，支持其軍事現代化建設，其軍事能力不斷提升，因此，從諸多亞洲學者的觀察中發現，引發南海情勢升溫的關鍵因素之一在於中共的勢力崛起，學者麥德羅斯（Evan S. Medeiros）¹⁵、美國海軍軍事學院教授荷姆斯（James R. Holmes）和古源俊井（Toshi Yoshihara）¹⁶引進類似中國威脅論的邏輯，探討中共與其他南海行為國之間錯綜複雜的政治相對關係。曾幾何時，中共已成長為在南海議題影響力足以與美國分庭抗禮的區域強國。相對的，南海情勢，特別是在大陸礁層劃界期限的激化之下，則是變數橫生，南海周邊國家對於主權疆界的動作頻頻以及美國對南海事務的介入，對中共造成政治上的挑戰，使得南海議題出現朝向軍事化發展的

-
- 11 趙彥科《戰略地位重要、資源豐富的南海及南海問題》，中共南海問題透視，網址：<http://big5.locpg.hk/gate/big5/q.qstheory.cn/?host=www.qstheory.cn-ibase4-base1> 檢索日期：民105年5月21日。
 - 12 呂有生，《稱霸亞太-新世紀美國亞太戰略大調整》（大眾文藝出版社，2002年5月），頁45。
 - 13 《修復中越關係 習近平與美國爭鋒》，全球新聞網，網址<http://udn.com/news/story/>，檢索日期：民105年5月25日。
 - 14 《陸南海西沙蓋燈塔 越南抗議》，聯合即時新聞網，<http://udn.com/news/story/>，檢索日期：民105年5月26日。
 - 15 Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," The Washington Quarterly, Vol. 29, No. 1, Winter 2005-06, p. 150.
 - 16 James R. Holmes and Toshi Yoshihara, "Taiwan's Navy: Able to Deny Command of the Sea?," China Brief X, no. 8 (2010):pp.8-11.



趨勢。

美國學者貝克曼（Robert Beckman）以美國對南海國際水域有所重疊所主張屬於美國國家利益，為概念來解讀美國與過去相比轉為強硬的南海議題立場發言，認為美國之所以將中共視為公海航道與空中自由航行的威脅而開始積極介入南海區域爭端，源自於2009年中共為反對馬來西亞與越南對大陸礁層委員提交的劃界內容，中共主張南海U形線內的所有水域為自己的領海或歷史性水域。而這樣的主張對於美國來說不只是與1982年《聯合國海洋法公約》規範內容背道而馳，也是對美國海洋公共領域的使用權益造成侵害之虞。¹⁷

中共實力的持續增長與今非昔比的國際地位，對於南海既有的權力分配產生了一定程度的影響；為填補區域的權力真空，中共開始積極介入南海事務，加上隨著崛起過程對於遠洋戰略發展的企圖，更是引發南海周

邊其他國家的憂慮。¹⁸

五、恐怖活動及海盜猖獗

我國學者蔡明彥在其《亞太海洋安全環境下海上反恐措施發展趨勢》文章中提及海上恐怖主義及海盜的行為已嚴重威脅到南海海上航道的安全。¹⁹大陸學者蔡鵬鴻對南海海上安全問題上認為雖然中共與東協於2002年簽署了《南海各方行為宣言》，並發展成為戰略夥伴關係，對南海傳統安全威脅有所緩解，²⁰但近年來各種非傳統安全問題的凸顯，尤其是恐怖活動和海盜行為有加劇之勢，這對南海周邊地區穩定構成了新的挑戰。

六、美國巡弋南海之目的

2015年10月27日美國海軍導彈驅逐艦「拉森號」（USS Lassen）在南海的渚碧礁（Subi Reef）附近巡弋，挑戰大陸對南海人造島礁的主權宣示。²¹美軍太平洋地區司令哈里斯說，這些島嶼的開發，威脅了地區和

17 Evan S. Medeiros, "China's International Behavior; activism, opportunism, and diversification," in RAND Corporation, eds., Project Air Force (Santa Monica: RAND Corporation, 2009), pp.125-147.; James R. Holmes, Toshi Yoshihara "China's Naval Ambitions in the Indian Ocean", The Journal of Strategic Studies, Vol.31, No.3 (2008), pp.367-394.

18 Evan S. Medeiros, "China's International Behavior; activism, opportunism, and diversification," in RAND Corporation, eds., Project Air Force (Santa Monica: RAND Corporation, 2009), pp.125-147.; James R. Holmes, Toshi Yoshihara "China's Naval Ambitions in the Indian Ocean", The Journal of Strategic Studies, Vol.31, No.3 (2008), pp.367-394.

19 蔡明彥〈亞太海洋安全環境下海上反恐措施發展趨勢〉，《第二屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會》，（2006年），頁146。

20 蔡鵬鴻〈中國—東盟海洋合作：進程、動因和前景〉，《國際問題研究》，第4期（2015年），<http://news.cnyes.com/20150918/20150918082646603680110.shtml>，檢索日期：民105年5月26日。

21 《國防部：美國南海行動 我方有掌握》，聯合新聞網，<http://udn.com/news/story/>，檢索日期：民105年5

平。²²美國海軍六成以上的兵力將會在2020年之前，被調往太平洋艦隊，「只有在這個區域保持積極有力的軍事存在，我們才能保證維護區域和平的能力，並且才能在危機爆發時迅速應對」。²³中共和東南亞多個國家對南海海域和島嶼有不同和區域相互重疊的主權聲稱。按「聯合國海洋法公約」，沿海國家的大潮低潮線向外延伸12海里範圍為領海，但這不適用於包括暗礁上修建的人工島嶼。²⁴美國最主要的還是維護其國家核心利益，能保有海上航行的自由，獲取更多的資源。

肆、中共造島對海上安全合作之影響

當前兩岸關係緩和，而且大陸仍奉行「一個中國」政策，將我國所駐守的太平島視為兩岸共同維護「中國」的領土主權，因此其加強島礁的軍事化作為，主要目的仍在針對越南及菲律賓的侵占南沙島嶼及挑釁行為，不是針對臺灣而來。然而

這些擴大後的島礁距離太平島很近，也在其軍機打擊範圍內，對於我國駐防人員及島嶼仍構成潛在的威脅，必須加以提防。此外，大陸擴大所占有的島礁，目的也在爭取其國際法的權益。根據聯合國海洋法公約，水下土地不能被任何一方所聲索。該法也規定，不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不能享有專屬經濟區或大陸架。亦即大陸即使占有南沙群島的部份島礁，也只享有12海里的領海，沒有專屬經濟區，無法開採區內的海底資源。有鑒於該法的規定，越南及菲律賓也持續地在所占有的島礁進行建設。因此，大陸目前在所占有的島礁進行擴大及建設，目的也在於強化其對於南沙群島的主權聲索及海洋權益保障。

一、中共南海人工島礁概況

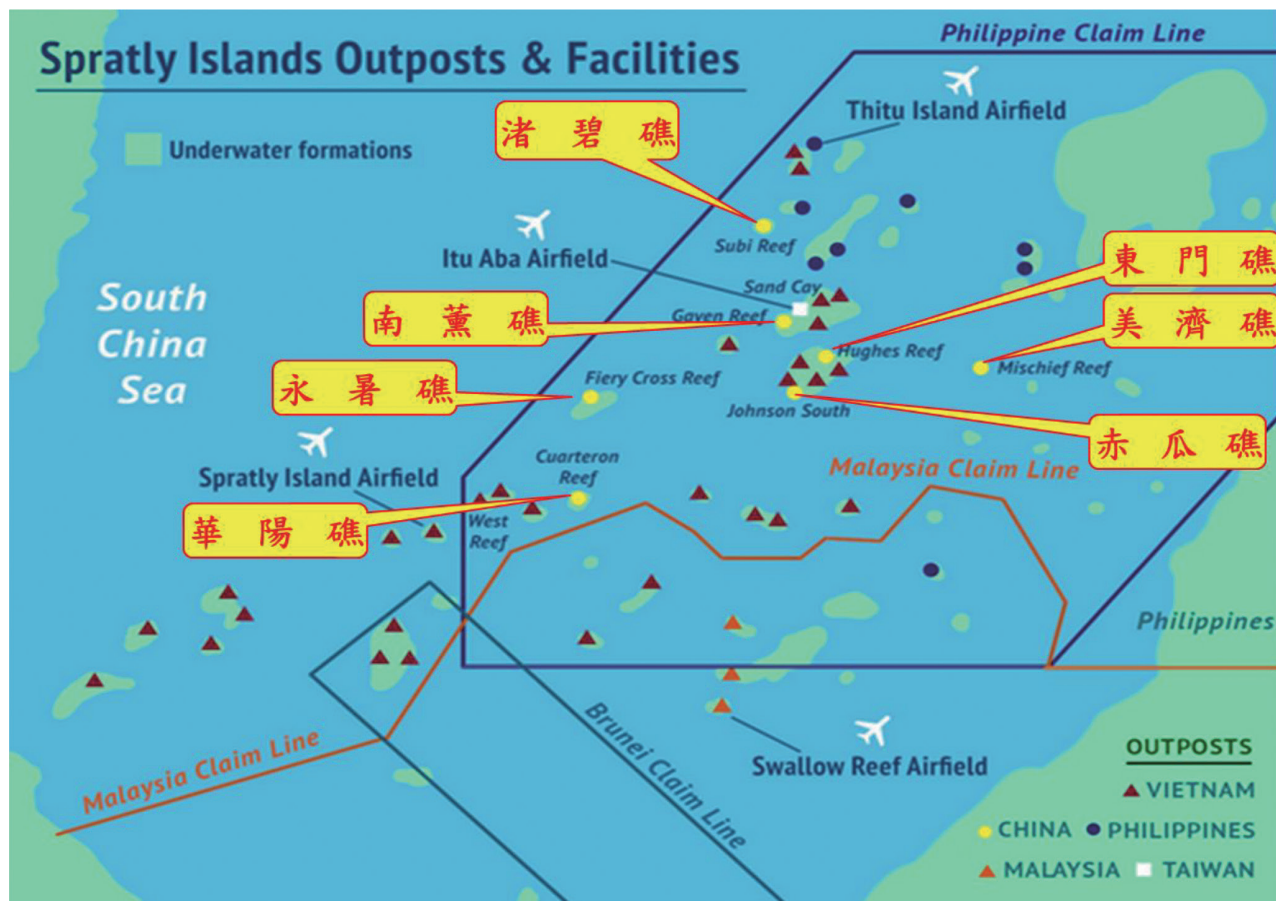
中共近年積極在南海進行填海造陸除了現有的渚碧礁、美濟礁之外，還有南薰礁、赤瓜礁、華陽礁、東門礁、永暑礁等7個。（如圖二：南海七礁位置圖）

月26日）。

22 《美國軍艦據報將駛入南海人工島海域》，BBC中文網，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/>，檢索日期：民105年5月26日。

23 《中國「南海擴張」填海造地鋪設戰機跑道1年擴建百倍》，風傳媒，<http://www.storm.mg/article/51322>，檢索日期：民105年5月28日。

24 《不理會陸 美防長堅持航行飛行南海權利》，中央通訊社，<http://www.cna.com.tw/news/aopl>，檢索日期：民105年5月26日。



資料來源：

1. ITIME TRANSPARENCY INITIATIVE.ASIA MAR, Island Building, <http://amti.csis.org/island-tracker/>，檢索日期：民105年5月25日。
2. 筆者插繪。

圖二 南海七礁位置圖

上列圖顯示了中共在南海主要的前哨陣地和設施，值得注意的是，美濟礁是屬於菲律賓的專屬經濟區；觀察2014年，中共積極在南海島礁及其附近海域填海造島，除擴大面積外，並興建軍事基地等工程，人工島礁概況（如表三），同年

6月，在永暑礁填海造島，並升格為永暑島，使該島面積擴增至0.9平方公里，主礁盤面積4平方公里，超過我國太平島（0.5平方公里），成為南沙群島第一大島，儼然為中國在南沙群島的行政和軍事指揮中心。²⁵

25 劉秋苓，〈中國大陸在南海島嶼填海造陸的戰略布局〉，（空軍學術雙月刊），647期（2015年8月），頁21-22。

表三 中共人工島礁概況表

名 稱	說 明	衛 星 圖
永 暑 礁	於2014年11月完成陸地建造。自2015年1月，建造3,110公尺的簡易機場及港口設施。	
渚 碧 礁	2014年7月拍攝分析，已明顯看到飛機跑道的建造，且開始擴張其陸地。	
美 濟 礁	2015年年初開始，中共沿著珊瑚礁西部邊緣進行了廣泛的回收活動，未來可能會作為海軍基地。	



名 稱	說 明	衛 星 圖
南 薰 礁	2014年3月30日開始施工， 從中央島延伸堤道後，面積 約為300到250公尺。	
赤 瓜 礁	2014年5月，已填出12萬平 方米的陸地，約17個足球場 大小，而且島上還出現了一 座雄偉的建築，至少有5層 樓高。	
華 陽 礁	該人工島於2014年夏季拍 攝，到目前為止建築物相關 設施都一直持續的進行中。	

名 稱	說 明	衛 星 圖
東 門 礁	2014年夏季開始建設，原380平方公尺混凝土平台，經挖泥及填海活動，擴大到75,000平方公尺的島。	

資料來源：

1. ITIME TRANSPARENCY INITIATIVE.ASIA MAR, Island Building,<http://amti.csis.org/island-tracker/>，檢索日期：民105年5月25日。
2. 《中國南海永暑礁赤瓜礁建基地 戰略意義非凡》，超越新聞網，<http://beyondnewsnet.com/20150121-china-builds-ports-on-spratly-islands/>，檢索日期：民105年5月25日。
3. 筆者自製。

二、大陸擴建所占島礁的原因探討

就維護國家主權而言，南海諸島嶼為「中國」固有領土，大陸建政後也繼承中華民國的主張，公布了9段線，將線內的島嶼均列為「中國」的領土，如果不能維護其既有領土主權，將危及中共政權的穩定。就能源安全而言，大陸自1993年起已是能源進口國，所需原油多半自中東地區進口，行經麻六甲海峽及南海地區，如不能確保此一航線的安全，將危及其能源需求及經濟發展。此外，南沙群島海域也蘊藏著豐富的石油及天然氣，如取得其主權，將可開發利用，降低

海外進口石油的依賴。第三，近年來美國實施亞太再平衡戰略，加強對於此一地區的關注及經營，大陸也必須加強對於此一地區的掌控，以維護其國家安全。不僅大陸重視南沙群島地區，越南、菲律賓、馬來西亞、印尼、汶萊及我國也宣示擁有全部及部分島嶼的主權，也看重此一地區的經濟及軍事價值，紛紛展開維護主權的作為，尤其是以越南及菲律賓最為積極。此一日益增強的競爭態勢，應是大陸擴建所占島礁的最主要原因。

另一個原因則是大陸在維護南海及東海



領土主權行為模式的改變。隨著國力快速增長，大陸對於自身的信心也提升，在處理領土主權紛爭時，不再只是韜光養晦，而是開始有所作為，採取實際的行動加以維護，即使因此與周邊國家發生摩擦與衝突也在所不惜。

三、擴建島礁有助大陸在南海的競逐及維護領土主權

擴增所占有的島礁面積，將有助於大陸在南海的競逐及維護領土主權。在面對激烈的主權競爭下，最重要的是要有實力捍衛主權、壓制他國的作為。大陸雖然國力崛起，但是南沙群島的地理位置距離本土仍很遙遠，離海南島的軍事基地有1,000公里以上，其海空軍尚無法發揮震懾的作用。一旦發生緊急事故，從海南島至南沙群島海域仍有相當航程時間，而且因無適當的停駐點，在油料及武力補給上也成問題，無法持久作戰。反之，越南及菲律賓則較接近南沙群島，擁有經營的地利之便。因此，大陸必須設法將武力延伸至南沙群島海域，一方面增加海空軍的戰力，建造大型的水面戰艦以便巡弋南沙群島水域，並擴大空軍的作戰半徑及空中加油能力，另一方面則是在南沙群島

海域建立海空軍基地。然而，南沙群島較大的島嶼太平島在我國的管轄下，中業島被菲律賓占有，南威島則被越南占領，大陸所占領的7個島礁面積較小，無法成為海空軍基地。此次在南沙群島諸島礁進行擴建，就是為了在該地發展海空軍及海警船可以停泊的據點，以提升競逐的實力。

四、中共填海造島之戰略意圖

日本《軍事研究》雜誌1月號刊登中共軍事專家田中三郎的一篇文章，題為《中國在南沙和西沙群島建設海空軍聯合基地》，指出中共在南海填海建造人工島，目的就是打造「不沉的航空母艦」。²⁶並建設海空軍聯合基地，一方面壓制南海各國，一方面部署搭載超音速巡航導彈的「轟-6」轟炸機，威脅澳洲美軍基地，此外，將美軍太平洋艦隊從南海隔離開來，阻止太平洋艦隊前往麻六甲海峽以北，或從太平洋通過西里伯斯海進入南海。²⁷《漢和防務評論》的文章寫道，中共填海作業推進非常快，按目前建設速度，2至3年內即可完成島上的機場和基礎設施，這種填海工程明顯是要對抗美國重返亞洲政策，是試圖維持戰略再平衡的一部分。²⁸

26 《日媒：中國在南沙和西沙群島建海空聯合基地》，超越新聞網，<http://beyondnewsnet.com/20150524-joint-naval-and-air-base/>，檢索日期：民105年5月26日。

27 《日媒：大陸在南海造8人工島，佈署「轟-6」威脅澳洲美軍》，ETtoday 新聞雲，<http://www.ettoday.net/news/20150129/460474.htm>，檢索日期：民105年5月26日。

28 《南海人工島擴張 中日海上爭霸權》，聯合新聞網，<http://udn.com/news/story/5/>，檢索日期：民105年5月26日。

伍、「信心建立措施」理論與海上安全

一、「信心建立措施」理論

「信心建立措施」(Confidence-Building Measures, 簡稱CBM) 這個概念, 早在1955年的聯合國大會中, 就曾經使用信心建立這個名詞,²⁹ 1975年8月1日「歐洲安全暨合作會議」(Conference on Security and Cooperation in Europe, 簡稱CSCE) 簽訂了《赫爾辛基會議最終協議書(Helsinki Final Act)》, 其後又在1986年的《斯德哥爾摩信心與安全建立措施文件(Stockholm Document of Confidence and Security Building Measures)》建構更為具體與強制的內容規範了歐洲安全、經濟科學技術和環境領域、人道及其他領域的合作、召開後續會議等結論。³⁰

其中有關「建立信心措施暨特定層面安全與裁軍檔」, 主要規定為防範因軍事資訊缺乏而引發的誤解與判斷, 造成武裝衝突的危險, 各締約國應由外交管道告知對方, 並主動邀請對方觀察其軍事行動與演習; 所謂的軍事行動或演習是指其地面部隊或陸、

海、空聯合部隊其規模超過2萬5千名部隊時必需提前於21日前通報; 另外在其他成員國國界250公里之內的主要軍事演習, 必須事先通報。³¹

「信心建立措施」必須以漸進的方式來推動, 其過程的設計影響成功與否甚鉅; 美國史汀生中心(The Henry Stimson Center)的專家克雷普(Michael Krepon)亦認為「信心建立措施」推動的過程應採循序漸進的方式進行, 並將推動的進程劃分成如下的三個階段:³²

(一) 第一階段

避免衝突(Conflict Avoidance)在不危及國家安全前提下, 對立各方的政治領袖同意進行雙向的溝通與接觸, 避免對立情勢惡化。此階段係基於「衝突避免措施」建立一初步安全機制, 進而防止突發事件造成全面性衝突。

(二) 第二階段

建立信心(Confidence Building)政治支持與良性互動是此階段運作的前提, 對於雙方在避免衝突後, 進一步地建立彼此的信心。

(三) 第三階段

29 James Macintosh, "Confidence-Building Measures in Europe, 1975 to the Present," in Richard D. Burns, ed. *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, vol. 2, 1986.

30 林正義, 〈臺海兩岸『信心建立措施』芻議〉, 《國防雜誌》, 第13卷第12期(1998年6月), 頁4。

31 Victor-Yves Ghebali, "Confidence-Building Measures within the CSCE Process: a paragraph-by-Paragraph Analysis of the Helsinki and Stockholm Regimes," *United Nations Research Papers No. 3*, Mars 1989.

32 Michael Krepon, *A Handbook of Confidence-Building Measure for Regional Security*, 3rd ed. (Washington D.C.: The Stimson Center, 1998), pp. 4-13.



強化和平（Strengthening the Peace）

如能克服避免戰爭的重大障礙並開始磋商和平條約，國家領導人就可以繼續利用「信心建立措施」以強化和平，本階段的目的在擴大並深化既存的合作關係，並儘可能促成實質的進展。

亞太地區最重要之信心暨安全建立措施見諸於「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum，簡稱ARF）。³³亞太地區近年來和平及繁榮為20世紀迄今百年難得一見之現象；西方國家期許東協區域論壇肩負鞏固及強化區域和平及繁榮之重大挑戰。東協區域論壇規劃作法分三階段：(1)推動信心建立措施；(2)發展預防外交機制；(3)發展衝突解決機制。³⁴「東協區域論壇」之信心建立措施，早期有非正式機制之《東南亞友好暨合作條約》；1995年後「東協區域論壇」另分別發展出短程及中長程目標之具體信心建立措施；其短程目標之信心建立措施有：³⁵

（一）發展區域國家間關係之共同認知及交往原則。

（二）建立整體性安全觀。

（三）安全對話。

（四）各國出版國防白皮書。

（五）參加聯合國「傳統武器登錄書」。

（六）加強高層等之接觸交流。

（七）軍事機構、人員及訓練之交流。

（八）自動開放軍事演習之觀察。

（九）國防軍事官員每年集會討論國際安全事務。

二、海上安全

（一）海上信心措施

聯合國自1970年代末即開始組織學者和政策分析人員進行有關海上信心措施課題研究，這對當前建立海上信心措施具有一定的理論和政策啟示。安全領域中的建立信心（安全）措施屬於武器控制領域，而歐洲學者把建立信心措施看成是冷戰結束的主要原因。³⁶聯合國專家小組1979年啟動「建立信心措施」研究項目，1981年提交《關於建立信心措施的全面研究報告》，認為「建立信心措施」同《聯合國憲章》維護和平與安全的宗旨和原則相一致，有助於落實《聯合國

33 東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）最初係以東協為主角的亞太地區多邊安全合作機制，現對於各領域的議題大都已有所觸及，而其相關會議的召開，有利於提高彼此的相互信心，亦可降低因猜疑而肇發之衝突，並增進區域的穩定與合作。

34 趙凡，《從南海和釣魚島爭端透視東盟區域論壇》，（今日中國論壇），2013年第13期，<http://www.faobserver.com/NewsInfo.aspx?id=9448>（檢索日期：民國105年5月26日）。

35 楊永明、唐欣偉，《信心建立措施與亞太安全》，（問題與研究），第38卷，第6期，1999年，<http://club.ntu.edu.tw/~yang/Paper-9906-CBM.htm>，檢索日期：民國105年5月26日。

36 英·基佐（Guizot），〈建立信心措施：歐洲經驗及其對亞洲的啟示〉，《現代國際關係》，第12期（2005年），頁45。

憲章》對於武器控制和裁軍的規定和措施。

³⁷因此，聯合國於1983年起則成立專家小組從事建立海上信心措施的課題研究，概括來看「建立海上信心措施」的理論內涵就則是多邊主義，在海上武器控制和裁軍原則，實施建立海上信心措施，其具體內容如後：³⁸

1. 「建立海上信心措施」的主要宗旨：

是在聯合國架構內建立海上武器控制機制，特別是抑制在海洋領域發展，運輸和部署武器，以維護海洋安全、穩定與發展。

2. 「建立海上信心措施」的基本原則：

是增加互信、消除疑慮，尤其要排除海上武器競賽引發的恐懼、緊張和不信心，確保海洋安全、國際航道暢通及海洋經濟資源開發不受干擾。「海上信心措施」即可以通過政治途徑建立，也可以經由軍事合作實現；即可以由多個國家通過多邊主義實現，也可以是兩個國家之間通過雙邊談判方式建立。

3. 規定「建立海上信心措施」的適用範圍和基本內容：

「建立海上信心措施」適用於近海和

遠洋海域，尤其是繁忙的海上通道水域，以維護國際航道暢通。主要內容是海軍活動不應擴大到事態緊張或武裝衝突海域；海軍應當從事態緊張或武裝衝突海域撤離；大國應當協商撤回海外駐軍；限制使用海外海軍基地和設施；限制使用某些武器系統；根據透明行動準則進行海上軍備建設；相互通報海軍活動意圖；預先告知海軍軍事演習訊息；建立國際協定，防止各國海軍在公海發生意外。

三、海上安全合作機制

加拿大學者大衛·格裡菲思（David N.Griffiths）³⁹論述了海盜問題對海運通道產生的威脅，提出了抵制海盜襲擾和武裝劫船的構想和建議，著重強調了國際海事局應當發揮的作用，通過國際間的合作來應對海盜危機在對熱點海峽的關注方面，馬來西亞學者哈馬紮和莫哈末·尼紮姆（B.A.Hamza and Mohd.Nizam Basiron）⁴⁰在《馬六甲海峽：一些資金建議（The Straits of Malacca：Some Funding Proposals）》一書中分析了馬六甲海峽和亞太地區海上運輸通道的現狀，並對涉及到的安全因素進行歸類，在此基礎

37 Department of political and Security Council Affairs, United Nations Center for Disarmament, Report for the Secretary General :Comprehensive Study on Confidence –building Measures, Publication Code : A/36/474, New York, 1982, p2.

38 Department for Affairs, Report of the Secretary-General , The Arms Race, United Nations, New York, Publication Gode:A/40/535, 1986, pp.75-76.

39 B.A .Hamza and Mohd .Nizam Basiron ,The Strait of Mallaea:Sooe Funding Proposals .MIAM PaPer,Maritime Institute of Malaysia, p67.

40 Brian Cloughley, NO need for war in south china see” ,International Defence Review , June 1995 , P.25.



之上進行分析，指出了保障海上運輸通道安全的構想，並附有相關的建議。在由於歷史問題與國際關係產生的區域糾紛上，前澳大利亞駐巴基斯坦國防官員布萊恩·克拉雷（Brian Cloughley）⁴¹和美國海洋政策專家馬克（Mark J. Valencia）⁴²研究了區域性國際海上運輸通道的問題，分析了其中所涉及到的利益問題，對於易產生糾紛的通道分別進行研究，比如南海問題，指出和平協商、積極合作是各相關利益方最可取的方案並提出了具體的政策建議。

日本防衛廳研究所的研究人員早在1996年就提出多邊海上安全機制—海上維和（OPK, ocean-peace keeping）的戰略構想。由於東南亞國家對以日本海上自衛隊為參與主體的OPK行動持警戒的態度，因此，當時對日本的提案未做積極的回應，日本在隨後又逐步修正為弱化OPK構想的軍事色彩，具體以海上保安廳作為對外合作的主要機關，在構建以日本為主導的多邊海上安全機制這一戰略目標不變的前提下，通過把「軍事力量用於員警目的」，⁴³而弱化了OPK構想的軍事色彩。

日本在亞太地區構建海上多邊安全機制的目的還在於「說明美國填補因政治等因素而無法直接軍事介入南海以及麻六甲海峽事務而導致安全保障上的空隙」。

⁴⁴美國在2007年底推出的美國新海上戰略《21世紀海上力量合作戰略》提出要加強海上安全保障國際合作機制，以預防戰爭，為此還提出了「海上安全」和「人道主義援助」兩項拓展能力，其中的所謂「千艦海軍」也部分涉及到中共。日本保安廳針對職責履行，制定了《21世紀的海上保安廳—海上保安業務遂行方針》，其中涉及到巡視船舶和飛機的業務執行體制等海上安全保障機制問題，與中共海上安全保障機制有著密切聯繫。

我國學者宋燕輝在南海問題研究中針對南海海上安全合作具體內容《南海區域行為準則》中評論「行為準則」對南海地區和平穩定的重要性，但是否能降低區域的緊張衝突仍待觀察；另邱子軒所著《龍鷹共舞：中共與美國海事安全互動》一書提及中美海事磋商機制的運行，亦可作為爾後中共與東協海上安全機制參考之借鏡。

41 Mark J. Valencia. New Asia : Transnational Navigational Issues and Possible Cooperative Responses” . IGCC Policy P.33 .

42 徐明軍，〈構建中國海上能源秘密頻道的戰略思考〉，《珠江水運》，2004年，頁8-9。

43 參見日本防衛廳長官石破茂於2004年6月5日在第三次IISS（The International Institute for Strategic Studies，英國國際戰略研究所）亞洲安全保障會議上的發言，<http://www.iiss.org>，檢索日期：民國105年5月26日。

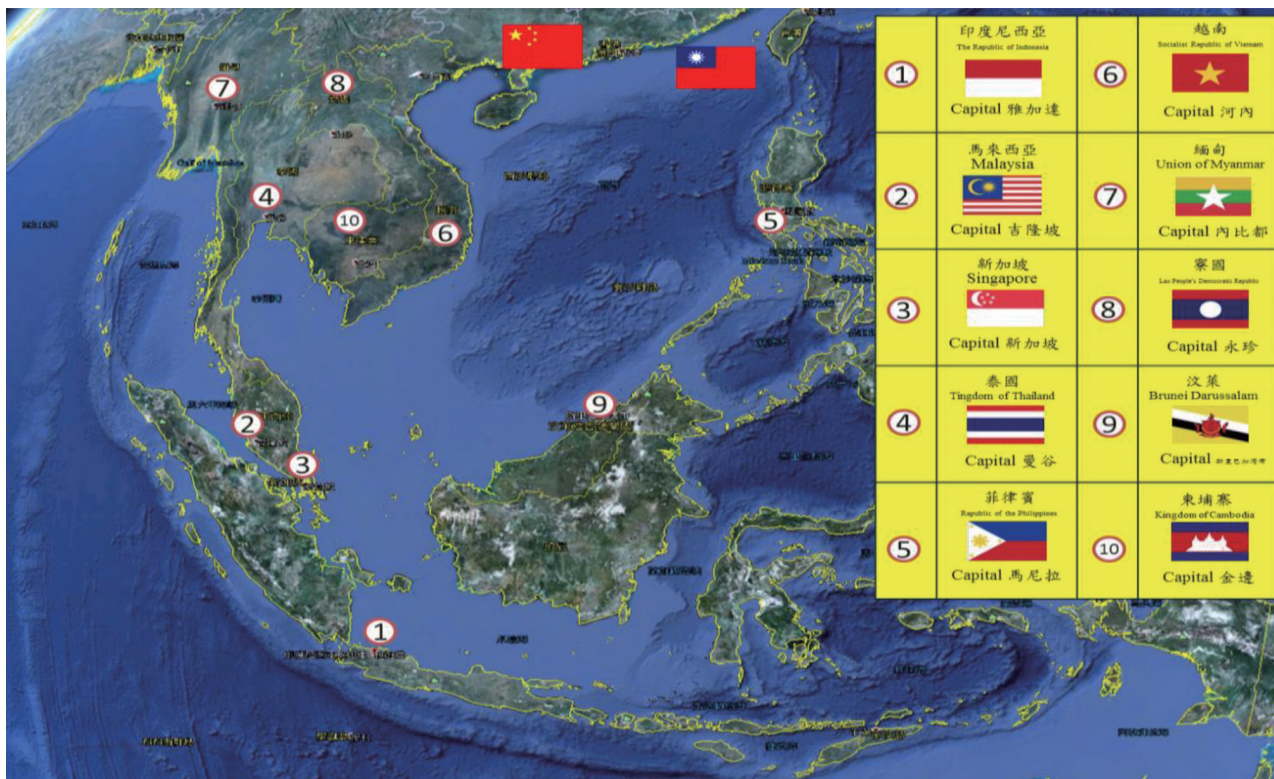
44 〈東京財團「面向新防衛大綱制定的緊急提案委員會」：關於制定新防衛大綱的18個提案〉，<http://www.tkfd.or.jp/division/research/pr/pdf/>，檢索日期：民105年5月26日。

陸、中共與東協安全合作機制

東南亞國家協會（Association of South-east Asian Nations）簡稱東協（ASEAN），初期於1967年由印度尼西亞、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國等五國建立的區域性合作組織，之後陸續由汶萊、越南、寮國和緬甸加入，直到1999年4月柬埔寨的正式加

入，而形成目前的東協十國（如圖三：東協十國地理位置圖）。⁴⁵東協之中除了寮國以外其餘均為沿海國家或群島國家，因此，對於確保其內部海上安全顯得非常重要。

中共於1991年時僅能以觀察員的身分參加東協的相關會議，但到了現今，其已成為東協的戰略夥伴，合作的項目也觸及了各個領域，彼此間的互動也日漸頻繁而密切。⁴⁶



資料來源：

1. 維基百科（Wikipedia）、Google earth，<http://www.twwiki.com/wiki/>檢索日期：民105年5月25日。
2. 筆者插繪。

圖三 東協十國地理位置圖

⁴⁵ 〈快速搞懂東協十國？東協10+1、東協10+3？〉，天下雜誌，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?>，檢索日期：民105年5月26日。

⁴⁶ 宋燕輝，〈中國近期在南海活動及情勢發展〉，《戰略安全研析》，第28期（2007年），頁15。



1991年7月，中共前外長錢其琛應邀出席第24屆東協外長會議，揭開中共與東協關係全面發展的序幕。錢其琛外長在會上表示：「中共願意同東協進一步加強合作，在政治、經濟、科技和安全等方面與東協建立對話關係。東協所位處的東南亞區域，其戰略地位重要，對於中共南方地區及航運上的安全，尤其佔有關鍵的因素，所以中共必須與東協維持友好的關係，以確保穩定、和平的週遭環境。」⁴⁷

中共與東協的部分國家現今仍存有南海的爭議，其中除了領土主權的問題外，還包含了航運權和資源方面的爭奪，此為引爆衝突的熱點，更是影響其與東協關係的重要因素。⁴⁸中共與東協安全合作機制區分三個層次，分述如后：

一、高層領導人會晤機制

東協－中共領導人「10+1」⁴⁹和東協－中日韓領導人「10+3」⁵⁰會晤機制是東協與中共雙邊和多邊合作中最高層次的機制。這種高層會晤每年舉行一次，涉及中共與東協雙邊關係的許多重大問題都是由高層領導人通過會晤做出決定的。在中

共與東協關係的發展中，雙方領導人的定期會晤發揮了重要合作的功能。2003年中共簽署《東南亞友好合作條約》以及雙方宣佈建立「面向和平與繁榮的戰略夥伴關係」都得到了雙方領導人直接肯定。領導人會晤制度化是東協與中共構建「面向和平與繁榮的戰略夥伴關係」的具體步驟和重要保障。⁵¹

二、東協區域論壇

東協區域論壇(ASEAN Regional Forum，簡稱ARF)最初係以東協為主角的亞太地區多邊安全合作機制，現對於各領域的議題大都已有所觸及，而其相關會議的召開，有利於提高彼此的相互信心，亦可降低因猜疑而肇發之衝突，並增進區域的穩定與合作。⁵²

每年7月，東協都要舉行一次外長會議(ASEAN Ministerial Meeting，簡稱AMM)，1991年7月，中共作為東協主席國的貴賓出席了東協外長會議，從而與東協正式建立關係。1994年中共作為東協磋商夥伴國參加了首屆「東協區域論壇」。1996年中共正式成為東協的對話夥伴國。此後，中共與東協各

47 唐仁俊，〈中共對信心建立措施之立場、實踐經驗與策略運用〉，《中國大陸研究》，第47卷1期（2004年），頁89。

48 宋興洲，〈東南亞國協與區域安全〉，《全球政治評論》，第25期（2009年），頁17。

49 〈東盟與中國（10+1）領導人會議〉，新華網，<http://news.xinhuanet.com/ziliao/>，檢索日期：民105年5月26日。

50 廖舜右，〈中日韓峰會機制之發展研析〉，《全球政治評論》，第39期（2012年），頁105。

51 蘇冠群，〈中國的南海戰略〉（新銳文創出版社，2013年4月1日），頁183。

52 林正義，〈「東協區域論壇」及其發展〉，《戰略安全研析》，第28期（2007年），頁6-8。

國在每年的東協外長會議上都要就中共與東協關係以及其他雙方共同關心的問題交換意見。⁵³

三、工作對話機制

到目前為止，中共與東協之間共建立了5個工作對話機構，為中共與東協之間的在相關領域的交流、對話與合作提供了有效途徑，5個途徑分臚列以下：⁵⁴

(一) 東協－中共高官會議（Senior Officials Meeting，簡稱SOM）

從1995年起，每年舉行一次，其主要任務是就涉及雙方關係的重大問題舉行磋商，雙方曾通過高官會議就南海爭端問題舉行過多次磋商。2000年高官會議決定建立聯合工作組，起草了一份南海行為規範。⁵⁵

(二) 東協－中共經貿委員會

成立於1994年，其主要任務是推動東協與中共經貿合作的發展。

(三) 東協－中共科技委員會

成立於1994年，其主要任務是推動雙方科技合作的發展。

(四) 東協－中共合作聯合委員會

成立於1997年，東協方面的聯合主席是東協秘書長，中共方的聯合主席是副部長級官員，其主要功能之一是建立東

協－中共合作基金，制定基金使用的計畫，批准和監督東協與中共之間的各個合作項目。

(五) 東協－北京委員會

成立於1999年，由東協十國駐中共大使組成，其主要任務是促進東協與中共的對話。

這三種不同層次的合作機制的設立，為中共與東協關係的健康和迅速發展奠定了機制基礎，提供了制度保證，在實踐中，通過這三個不同層次的合作機制，中共與東協以及東協成員國之間簽署了一系列協議、協定、條約和聯合聲明等重要檔，取得了一系列合作成果，使雙方的合作日益具體化。

柒、海上安全合作困境與可能發展

一、海上安全合作困境

進入21世紀中共與東協的關係一直處於穩定和平的發展之中，但是這並不意味著中共與東協之間一片風平浪靜，中共與東協在涉及雙邊國家利益的許多方面仍然存在著衝突和矛盾，化解衝突、緩和矛盾成為中共與東協關係的必經之路，其合作困境臚列以下：

53 曹雲華，《新中國-東盟關係論》（世界知識出版社：2005年版），頁256。

54 大陸常用辭語編輯委員會，《大陸常用辭語彙編》（秀威出版社，2009年1月1日），頁313。

55 楊永銘，〈APEC架構與運作的發展與兩難〉，《理論與政策》，第11卷，第1期，1996年，頁44-57。



(一) 國家利益衝突

雙方之間存在的最大的問題莫過於南海主權之爭，隨著2009年2月17日菲律賓國會通過領海基線法案，將中共的黃岩島（我稱名黃主礁）和南沙群島部分島礁劃為菲律賓領土，⁵⁶中共與菲律賓的黃岩島爭議，展開針鋒相對的鬥爭新階段，至2012中共完全控制黃岩島，修建軍事設施。⁵⁷南海問題又一次被浮出抬面，南沙群島的主權之爭一直是阻礙中共與諸東南亞國家以及東協各國之間關係良性發展的罪魁禍首之一。

(二) 東協與中共存在歷史和現實問題

「中共威脅論」一直是東協與中共關係發展的隱患之一，中共周邊國家長期以來普遍擔心中共的強大會像歷史上一樣成為亞洲的中心，其他國家則成為其附庸。美國著名中共問題研究專家Allen s. Whiting在談到歷史對於東協對現在中共的理解所產生的影響時指出，許多東協與中共雙邊關係消極的經歷，確實減少了東協對於中共的和平主張的信心度。⁵⁸連續的「記憶沉積(memory layer)」使得東協國家，尤其是那些南海周邊國家，放棄了與

他們交往數個世紀的強大的鄰國，以至於他們對中共現在合作的姿態也抱有偏見。

中共在歷史上曾是亞太地區的霸權，這是真實存在的情況或者是被喚起了的東協國家的記憶，使得東協對中共的瞭解產生了暗影，他們總有一種潛在的憂慮，未來會被中共主宰，這些歷史的印跡使東協國家對北京政府產生了一致的反對，這是來自東協本土對北京行為的反應。而且，隨著中共自1978年改革開放以來，國力大幅提升，與中共毗鄰的東協國家無疑會產生更多的焦慮與不安，這種本能的恐懼自然會阻礙中共與東協國家的穩定發展。因此，有的東協人士甚至說「無論中共面向何處」，對東協都是威脅。⁵⁹

(三) 國際因素對雙邊關係的影響

中共與東協國家的關係不但受到雙邊因素的影響，而且受到國際因素的影響和制約，特別是美、日、俄、印等大國因素的影響。因為俄羅斯對中共與東協國家關係的影響有限，故在此不作論述，重點論述美、日、印因素對中共與東協國家關係的影響。冷戰結束後，亞太地區出現了以美、日、中、俄、東協為代表的「四國

56 賴岳謙，《美國重返亞太戰略對亞洲權力結構的影響》（獨立作家－秀威出版，2014年11月1日），頁90。

57 《中國密報》編輯部，《第15期：王岐山秘捕 高官高危》（中國密報雜誌社，2013年11月25日），參閱<https://books.google.com.tw/books?id=9j>，檢索日期：民105年5月24日。

58 石晨霞，〈中國與東盟關係發展的成果、問題及其對策分析〉，《法制與社會》，第9期（2008年），頁246。

59 尹承德，〈東盟外交新走向－兼論中共與東協關係〉，《國際問題研究》，第3期（2004年），頁32。

五方」的戰略格局。在這五極格局中，俄羅斯因陷於內外交困而把重點放在獨聯體和西方，東協的作用也侷限於東南亞地區。

因此，美、日、中三角關係成為亞太地區大國關係的核心，對亞太地區局勢及亞太的未來走向產生決定性的影響，中共與東協國家的關係受這三角關係互動的影響，如果中美、中日關係進入良性循環的軌道，則中共與東協國家的關係就會獲得發展。反之，如果中、美、日三角關係失衡，特別是中美陷入對抗的話，正如新加坡資政李光耀所預料的，亞洲就會分裂。自東協成立以來，中共與東協關係經歷了由敵視、對抗到全方位友好合作的發展歷程，而每一階段關係的演變，都與美國因素分不開。可以說，美國因素在其中起著舉足輕重的作用。⁶⁰

二、可能發展

(一) 強化雙邊合作

加強合作是維護中共與東協雙邊利益的最優選擇，不可否認，中共與東協在許多方面存在著競爭和衝突但是雙邊關係的發展是綜合諸多因素的考慮的結果，一個友好的東協對中共的發展十分重要，因此中共有必要維護與東協國家關係的穩定發展。中共要繼續落實睦鄰外交，為自身

的發展維護一個穩定的周邊環境，關鍵在於妥善處理中共與東協的敏感問題，對於南海爭端，中共在堅決維護國家利益的原則下，通過磋商與談判來避免矛盾衝突的激化，可以充分借鑒中日在東海問題上的實踐，儘早提出南海爭端解決的具體辦法，避免南海問題國際化，此外，還需要繼續加強中共與東協的政治互訪，增強政治互信。

(二) 協調大國關係是保障

東協的大國平衡戰略決定了東協對中共戰略的兩面性，一方面東協需要中共的戰略存在；另一方面東協對中共仍然充滿疑惑而需要美日在該地區的存在，因此，美日與中共關係的發展狀態，直接影響著中共與東協關係的發展趨勢自東協成立以來，中共與東協關係經歷了由敵視對抗到全方位友好合作的發展歷程，而每一階段關係的演變，都與美國因素分不開，可以說，美國因素在其中起著舉足輕重的作用。⁶¹

(三) 簽訂友好條約

針對東協各國對中共存在的不信心，中共採取了政治上加強對話與聯繫，通過簽訂友好條約消除東協的疑慮，為增進中共與東協間關係。中共加入《東南亞友好合作條約》將有助於減輕甚至消除東

60 韋紅，〈美國因素對中共與東協關係的影響〉，《南洋問題研究》，第1期（2006年），頁5。

61 同註42，頁10。



協各國對中共發展的擔憂，幫助東協各國從安全的困境中走出來，放下包袱，大膽與中共發展各個領域的合作，共同促進本地區的穩定與繁榮。中共正式加入《東南亞友好合作條約》，為促使中共與東協關係的健康發展增加了國際法的保障，無疑將使雙邊關係更加具有穩定性與連續性，⁶²不會因為某個國家領導人的變動而受到不良影響，也不會因為某個突發事件而影響雙邊的長遠合作。

(四) 深化雙方軍事領域的合作

中共可以在東協安全共同體建設中發揮重要的作用。可以通過積極支援東協經濟共同體和社會文化共同體建設，來幫助其推進安全共同體的建設。東協認為政治和社會穩定、經濟繁榮、縮小發展差距、減少貧困等是建立持久的安全共同體的堅實基礎。但是東協是個小國集團，經濟實力有限，內部成員國發展差距和社會差距大，要建設一個經濟和社會文化共同體並非易事，所以要深化與世界經濟聯繫。通過與東協的合作，提升東協應對危機的能力，為切實有效的推進東協安全共同體建設的各項行動計畫提供保障。其次，樹立起負責任的大國形象，積極參與

東協安全共同體的建設進程，為東協安全共同體打下信心基礎。有效化解一些東協國家對中共的疑慮，增進他們對中共的信心和友好關係，有助於消除美國因素對東協安全共同體建設的負面影響。因此，中共必須進一步完善走和平發展道路的國策和全方位的睦鄰友好政策，堅持尊重和支持東協的主導地位，樹立起中共平等合作的國際形象，同時積極參與建設東協安全共同體建設的進程。⁶³

(五) 簽訂南海區域行為準則

「行為準則」(code of conduct)在國際法與關係的層次上，是一種政治性文件，簽署是國家自由意願的行使。一般而言，簽署此檔的國家沒有類似條約的法律義務去忠實遵守執行所簽署同意的「行為準則」。但是，如果所簽署同意的「行為準則」中包含有國際法規定，或列有已生效的多邊或雙邊國與國間條約之條款，那麼此一「行為準則」是具有法律效力的。⁶⁴

捌、南海仲裁結果與區域國家聲浪

一、2013年菲律賓向國際法庭提出仲裁，認為中共所劃設之9段線是無效的，菲律

62 薛麗敏，〈中國與東盟戰略夥伴關係的制約因素分析及對策〉，《通化師範學院報》，第5期（2008年），頁40。

63 韋紅，〈東盟安全共同體的特徵及中國在其建設中的作用〉，《國際問題研究》，第2期（2007年），頁22。

64 宋燕輝，〈東協與中共協商南海區域行為準則及對我可能影響〉，《問題研究》，第39卷第4期（2000年4月），頁19。

賓仍有權於經濟海域中行動；針對菲律賓提請仲裁，已於2016年7月12日實施仲裁定讞，其內容如下：

- (一) 仲裁庭裁定，中國對9段線範圍內的資源擁有「歷史性權利」的主張，並無法律基礎，違反了《聯合國海洋法公約》。⁶⁵
- (二) 仲裁庭亦裁定中方在禮樂灘採集資源侵犯了菲律賓的主權權利，中方對南沙群島的珊瑚礁生態系統構成永久而不可挽回的傷害，而中方漁民在南海採取嚴重破壞珊瑚礁生態的方式，大規模撈捕瀕危的海龜、珊瑚等，中方皆明知卻沒有履行停止這類行為的責任。
- (三) 南海200海里專屬經濟區非中共所劃9段線規劃。
- (四) 中共近期，積極在南海島礁及其附近海域填海造島等8處島，為天然狀態下的低潮高地，不能產生領海、專屬經濟區或界定大陸架，中方建造人工島的行為已經侵犯了菲律賓均被仲裁為礁，此一仲裁著實限縮影響了中共經濟海域及空域與軍事機制啟動。
- (五) 我國太平島被仲裁由島更為礁，實際控制的自然面積最大的太平島在內的

所有南沙群島的海上地物最多只是礁而非島，亦即不能產生專屬經濟區，著實限縮影響了我國經濟海域及空域限制。

二、區域國家聲浪

(一) 中共方面

中國拒絕參加仲裁，其認為菲律賓的主張沒有法律依據，中華人民共和國政府稱菲律賓向法院提出仲裁的行為，已經違反了中共與東協在2002年簽署的《南海各方行為宣言》。⁶⁶2016年7月，在仲裁案公布判決前夕，中國國務院總理李克強在出席第二屆「中希海洋合作論壇」致辭時強調「中國作為《聯合國海洋法公約》締約國，努力維護《公約》宗旨，反對任何海洋霸權，但同時中國將堅決維護正當合法權益」。

(二) 越南方面

越南政府稱中國外交部對於中華民國1947年所劃定的11段線（中共改為9段線）的說明是不合法的，並聲明支持菲律賓提出仲裁案與請求法院注意越南擁有黃沙群島的主權。

(三) 菲律賓方面

菲律賓政府認為中國大陸所主張的九段線是無效的，因為其違反了《聯合國海洋

65 〈南海仲裁·即時更新菲方大勝仲裁庭否定中方九段線權利〉，《香港國際報》，<http://www.hk01.com/>，檢索日期：民105年7月15日。

66 〈南海爭議：李克強稱反對任何海洋霸權〉，《BBC中文網》，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2016/07/160705_china_philippin，檢索日期：民105年7月15日。



法公約》中有關專屬經濟區與領海的條文，9段線將南中國海的大部分都劃入中國，中國大陸不能在此區域自行定義大陸架的範圍。

(四) 美國方面

美國總統呼籲時表示，尊重也同意南海主權聲索方和平解決爭端，也支持各方經由公正、透明及對等原則下循協商或法律途徑解決分歧，但對於菲律賓提出的南中國海仲裁案，表示，它不會在這場衝突中偏向任何一方，各國必須依照《聯合國海洋法公約》來解決。

(五) 臺灣方面

關於應菲律賓共和國單方面請求建立的南海仲裁案仲裁庭所作出的裁決，我國外交部鄭重聲明，該裁決是無效的，沒有拘束力，中國不接受、不承認。

玖、結語

解決南海主權爭議，最主要的關鍵還是在中共，但大陸領導人利用目前的硬實力、軟實力，堅決不肯放棄的態度使得周邊東南亞國家及美國十分頭疼，未來會不會再度爆發類似「981鑽油平臺事件」尚不可知，但升級到戰爭態勢可能性較低，因為建立東亞區域主義才是其真正的目的。總之，如果臺灣對南海爭議處理的較好，與美國區域安全合作、與東南亞國家更進一步的經濟整合，提昇自身國際事務主導權便不再是夢想。

對於南海海上安全合作機制，原僅是單純聲索國互相協商的問題，但卻因東協各國憂心中共強勢作為，而喪失其國家利益，而處心積慮將外國勢力牽引進入，使其複雜化，並從中獲取相對的國家利益，其中最明顯的就是1982年《國際海洋公約》的領海基線200浬的專屬經濟區(Exclusive Economic Zone, EEZ)，產生了島嶼爭奪及海域界線劃定的爭議、亞洲各國最關注的南海海運安全，以及美國重返亞太的「亞洲再平衡」，使其中共與東協的海上安全機制的建構出現極大的變數。就當前狀況及各國簽訂的海上安全協議中分析，南海各聲索國均不願意發生任何軍事上的衝突，因為經濟發展還是各國最大的利益，任誰都不願意因戰爭使其經濟衰退，因此，對於南海海上安全機制的建構除了現階段的《宣言》、《協商》之外，還發展出更為具體的《南海區域行為準則》，雖然其內容並未完成協商，但已對南海海上安全機制的建構邁入新的里程碑。官校專

作者簡介

張琪閔

陸軍官校專科班86年班

步校正規班335期

國防大學陸軍指參學院98年班

國立彰化師範大學企業管理所

國立彰化師範大學光電所博士生

現任陸軍十軍團上校聯合作戰官

憲兵半年刊投稿者聲明及著作授權書

授權人茲以「」為題
之稿件投稿於憲兵半年刊，本稿件保證為授權人所創作，內容未侵犯他人之著作權，且未曾以任何形式正式出版，亦未以部分或全部投稿其他期刊或在研討會中發表，授權人有權為本同意書之各項授權，特此聲明、如有聲明不實而致貴刊違反著作權法或引起版權糾紛，授權人願負一切法律之責任。該投稿稿件若蒙錄取並出刊發行，授權人同意將該篇具有著作財產權之文稿，授權予憲兵半年刊發行。被授權單位得不限地域、時間與次數，以紙本、光碟、微縮或其他數位化方式重列後典藏、出版、發行或上載網站及提供相關圖書館之期刊論文線上資料庫檢索使用，藉由網路公開傳輸，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印，以利學術資訊交流，為符合典藏及網路服務之需求，並得進行格式之變更。依本授權所為之典藏、重列、發行及利用均為無償。本同意書為非專屬授權，授權人對授權著作仍擁有著作權。來稿一經刊載，著作財產權歸本刊所有，非經同意，不可他用。

授權人：

親簽：

身分證字號：

連絡電話：

電子郵件：

地址：

中 華 民 國 年 月 日

請以郵寄(24801)新北市五股郵政90092號信箱，「憲兵訓練中心教學研究組」收，謝謝您的支持與愛護！

郵正
票貼

24801

憲兵訓練中心教學研究組 收

新北市五股郵政九〇〇九二號信箱

憲兵半年刊讀者意見調查表

1. 憲兵半年刊第 期讀者意見調查表

2. 你認為本期哪幾篇文章最值得參研？

3. 你希望多刊載哪一類文章？（文章類別請參考徵稿簡則）

4. 請勾選本期之版面設計、內容編輯、校對滿意度，並請提供創意新點子或建議。

版面設計：☐非常滿意☐滿意☐不滿意☐無意見
內容編輯：☐非常滿意☐滿意☐不滿意☐無意見
校對滿意度：☐非常滿意☐滿意☐不滿意☐無意見
創意新點子與建議：

單位：
級職：
姓名：