

我國海巡成為「第二海軍」之可行性分析

The Study of Possibility of ROC Coast Guard to be a “Second Navy”

朱家慶 (Chia-ching Chu)

淡江大學國際事務與戰略研究所碩士

摘 要

「第二海軍」這個名詞近期因我國海巡決定採購數艘沱江艦而變得相當活躍。之所以稱海巡署為第二海軍，是因為其有「平戰轉換」之機制，不過本文認為海巡戰時角色已由輔助性改變為直接負擔海軍作戰功能的第二海軍。

美、日之海巡即便戰時會納入國防機制運用，但僅維持輔助海軍作戰而不直接從事海上戰鬥。此外海巡署因多重原因將難以達到戰備需求，若強硬賦予其作戰用軍艦、戰時要求其作戰，反而使其平時及戰時皆無法勝任任務，浪費國家資源。

關鍵詞：海巡署、海岸巡防、第二海軍、平戰轉換、國土防衛

Abstract

Recently, the ROC Coast Guard Administration (CGA) decided to purchase several Tuo-River class corvettes, so the term “Second Navy” has become popular in the political discussion. The reason why CG is called the “Second Navy” is its mechanism of convertible missions between peace and war. Hence, the article finds that CG's wartime missions are changed from supporting to fighting.

In addition, the article finds that the U.S. and Japan's Coast Guard's war mission would only support navies, but do not join naval fighting even if they were commanded by national defense system in wartime. Moreover, CGA is difficult to accomplish wartime preparation owing to multiple reasons. To sum up, if the government equips CGA warships and orders them to combat in wartime, CGA would fail main missions and waste of national resources.

Keywords: Coast Guard Administration, Coast Patrol, Second Navy, Convertible Missions between Peace and War, Homeland Defense

壹、前 言

我國的「行政院海洋委員會海巡署」(

以下簡稱海巡署)本質上雖為海域執法、救難機關，¹但由《海岸巡防法》、《行政院海岸巡防署組織法》和成立後各種行政命令

可知，其權責非侷限在執法與救難且相當多元，²而「戰時得納入國軍戰鬥序列作戰」的「平戰轉換」就是其中一項任務。³

另一方面，2016年新政府上任後打破過往以警職或文職擔任海巡署署長的慣例，任命首位軍職（海軍）出身的署長，新署長許多作為亦不斷地展現其相當重視海巡與國軍的連結加強；⁴其中最引人注目的就是提出包含建造12艘「海巡版沱江艦」的「籌建海巡艦艇發展計畫」以加強海軍作戰戰力。許多媒體則相繼以組建「第二海軍」這個非正式的名詞，來稱呼此等海巡政策。但是「第二海軍」究竟為何？國外是否有相關機制可參考？我國海巡是否應該或有能力成為第二海軍？成了許多民眾心中的疑問；本文即對此進行探究。

貳、「第二海軍」之定義

「第二海軍」這個現今常被用來指稱各國「海域執法機關」名詞或概念，其實一直

以來都僅在民間、媒體及立委質詢時使用從未有過官方定義或出現在官方資料。⁵有別於許多人的認知，「第二海軍」幾乎可斷定為國內學界所創名詞，這點可從最常使用該詞的為中國大陸，次為我國來發現；而若將其直譯為英文「Second Navy」，就算在歐美的民間、媒體亦鮮少出現，且通常用在描述中國海域執法力量，⁶頗有已然後成為新名詞的趨勢。另一方面，「第二海軍」偶爾會被用來描述如英、美政府戰時依法將民間商船及船員納編運用的「商船海軍」(Merchant Navy)，⁷或中國大陸由平民組成，在爭議海域從事軍事性質工作及受過輕兵器訓練「海上民兵」。⁸

以我國來說，最早開始將「第二海軍」和海巡署連結是在2005年10月，當時為因應南海爭議海域問題，政府有意將海軍的濟陽級、成功級與康定級巡防艦各2艘改掛海巡署旗幟，合併當時海巡最大噸位的500噸級巡防艦編成「主權維護專案任務特遣支隊」

1 林欽隆，《海域管理與執法》（臺北市：五南圖書，2016年），頁162。

2 如：海洋環境保護、宣示主權、為民服務、海洋生物保育等。

3 海巡執行「平戰轉換」之兩大法源為：《國防法》、《行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法》，詳細法律說明請參閱下文第三節。

4 相關加強行為可參閱：洪哲政，〈海軍挺海巡上陸 機動雷達車助驅離〉，《聯合影音》，2016年6月19日，〈<https://video.udn.com/news/510401>〉（檢索日期：2017年12月14日）；洪哲政，〈海巡署「司令部化」海軍後勤、氣象軍官轉進海巡〉，《聯合新聞網》，2017年1月4日，〈<https://udn.com/news/story/1/2209041>〉（檢索日期：2017年12月14日）

5 現任海巡署長李仲威被立委質疑要將海巡轉為「第二海軍」時，即表明不知其定義；上述對話請參閱：中華民國立法院，《立法院公報》，第106卷第95期，2017年10月26日，頁134。

6 如：Ryan D. Martinson, "China's Second Navy," *Proceedings Magazine*, Vol.141, No. 4, April 2015, 〈<https://www.usni.org/magazines/proceedings/2015-04-0/chinas-second-navy>〉（檢索日期：2017年12月14日）

7 如：每日新防務，〈中國需要加緊建設「第二海軍」，商船改軍用各國已實行幾十年！〉，《每日頭條》，2017年9月13日，〈<https://kknews.cc/zh-tw/military/m2k9kq6.html>〉（檢索日期：2018年1月14日）

8 如：奇聞趣事，〈致敬中國第二海軍！30萬艘海洋漁船為中國海防立下汗馬功勞！〉，《每日頭條》，2017年2月3日，〈<https://kknews.cc/zh-tw/military/4qxne8q.html>〉（檢索日期：2018年1月14日）

交由海巡運用，⁹ 然而此計畫因提前曝光和遭部分立委批評爲「擴權搞第二海軍」後而罷休。¹⁰ 不過於同年8月的「漢光21號演習」中，政府首次將1艘海巡的巡防艦（偉星艦）加裝「雄風二型」反艦飛彈，及1艘巡防艦（臺北艦）加裝佈雷軌道並發射、施放成功後，¹¹ 海巡注定未來持續被外界和「第二海軍」聯想。

若從字義上檢視，「第二海軍」代表著一個國家同時擁有兩支海軍，這在先進國家強調政府一體、資源共享的今日是不可能出現的；從其被社會所賦予的意義來看又過於廣闊，因此有必要加以區分。

第一種「第二海軍」概念是前述由平民組成的「商船海軍」和「海上民兵」。「商船海軍」如美、英、加、法、俄等國家，立法賦予政府在戰時得將該國甚至外國的商船、貨輪徵收運用的權力，且有權依政府需求將其改裝，交由海軍人員或由平時已受過

相關訓練的原船員操作；當然商船海軍礙於本質，不會負擔直接的海上作戰任務，而是負責偵蒐、掃雷、佈雷、運輸等任務。¹²

「海上民兵」在另一方面則是中共政府將受軍事訓練後的平民混編退役軍人後組建的非正規海上武裝力量。¹³ 中共海上民兵多用於南海，以配備大型功率的通信設備、電子偵察裝置，甚至輕兵器來配合中共海軍、海警執行外圍巡邏、警戒、驅離他國民船、干擾及偵蒐他國海軍等任務。¹⁴ 由於其數量龐大和身分關係，他國海軍無法直接對其攻擊和抽調足夠人力、物力因應。¹⁵

第二種定義指一個國家海巡機關足以負擔海軍的戰鬥任務，¹⁶ 戰時能和海軍作各種聯合戰術運動，增加海軍的一線打擊力。

第三種定義為一國海巡有能力輔助海軍戰時的間接作戰或二線任務，通常這些任務為後勤、偵蒐、港口防衛、掃雷、警戒、救援等等。

9 雖然海巡和海軍皆有「巡防艦」，但兩者並不一樣；海軍的「巡防艦」為作戰用途的軍艦，且通常為2,000至4,000噸級的軍艦；海巡的巡防艦則為商規船舶，且除了特別設計巡護用的巡護船外，凡大於（含）500噸級的海巡用船皆稱作「巡防艦」，小於500噸級的則稱為「巡防艇」。

10 洪哲政，〈海巡署擴編 立委：搞第二海軍〉，《蘋果日報》，2005年10月13日，要聞版。

11 周榆林主編，《成長與蛻變：海巡艦艇誌》（臺北市：行政院海岸巡防署，2015年），頁30；張源銘，〈海巡署兩艦 擬裝飛彈、水雷〉，《聯合報》，2005年5月10日，A11；中華民國立法院，《戰時納入國防作戰體系專案報告》，立法院第6屆第2會期內政及民族委員會，2005年10月13日，頁7。

12 潘彥豪，《中共海洋武力的發展與影響(1992-2010)：海權理論的觀點》（臺北市：粵儒文化，2012年），頁24；每日新防務，〈中國需要加緊建設「第二海軍」，商船改軍用各國已實行幾十年！〉。

13 James Kraska, "China's Maritime Militia Upends Rules on Naval Warfare," *The Diplomat*, August 10 2015, <<https://thediplomat.com/2015/08/chinas-maritime-militia-upends-rules-on-naval-warfare/>>（檢索日期：2018年6月1日）

14 Simon Tisdall, "Little blue men: the maritime militias pushing China's claims," *The guardian*, May 16 2016, World.

15 Ben Lowson, "China's Maritime Operation: The 'Gray Zone' in Black and White," *The Diplomat*, May 18 2017, <<https://thediplomat.com/2017/05/chinas-maritime-operation-the-gray-zone-in-black-and-white/>>（檢索日期：2017年12月19日）

16 儘管世界各國的海域執法機關在中文翻譯不盡相同（如：美國的翻譯為「海岸防衛隊」、韓國的翻譯為「海洋警察廳」），但為方便理解，只要各國政府中其英文為「Coast Guard」的單位，本文一律以「海巡機關」統稱。

由於上述第一種定義在我國皆無相關法源，且與海巡無關。因此，本文不作討論，本文將僅以後兩個「第二海軍」的定義來檢視我國海巡。

參、我國的「平戰轉換」機制與「籌建海巡艦艇發展計畫」

近期各界之所以認為海巡在打造第二海軍，源自於海巡署2017年5月向行政院提出耗資近426億多的「籌建海巡艦艇前瞻發展計畫」曝光，¹⁷ 以下簡稱「海巡艦艇計畫」（後來可能因政治因素，海巡署事後向立法院提交的計畫版本已將「前瞻」兩字移除）。

該計畫驚人之處除了預計運作時間（2018年～2027年）和馬政府時期已開始，投資200多億臺幣的大規模海巡造艦計畫：「強化海巡編裝發展方案」時間（2010年～2019年）有2年重疊外，¹⁸ 最受注意的為其特別強調海巡艦艇「平戰轉換」的功能。

一、「平戰轉換」定義與在海巡發展

所謂「平戰轉換」並非單純的名詞，而是一個概念；廣義來說其包含《國防法》第4條第2項：「作戰時國防部得因軍事需要陳請行政院許可，將其他依法成立之武裝團隊納

入作戰序列運用」，¹⁹ 和同法第五章，國家在面臨戰爭或緊急狀態時，政府可動員徵集民間的人力、物力和財力以進行戰爭準備及應變的「全民防衛」。²⁰ 狹義來說則單指前者，非國軍政府武裝團隊戰時或重大事變時納入作戰序列運用而已，本文即採狹義的平戰轉換定義。

我國之所以立法設計平戰轉換的機制，是因現代若發生國家間的戰爭，多為全面性的總體戰(Total War)，代表全國上下包含全民的生活與精神皆會受其影響。²¹ 因此，政府應有一個機制將平時分散各地的國家資源轉換、利用以應對戰爭。另外，我國除了領土狹小外，和對我國安全威脅最大中國大陸間又距離過短、軍力差距過大，因而我國戰時將處於時間、空間、可用資源的劣勢。若不以全國資源應付恐無法支持到可能的外力介入。²²

我國海巡的「平戰轉換」法源依據，除了前述《國防法》第4條，還包含《行政院海岸巡防署組織法》第24條的「海巡在戰爭或事變發生時，依行政院命令納入國防軍事作戰體系」，及《行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法》第18條中所訂的，「國防部

17 洪哲政，〈民進黨第二海軍構想復活 海巡前瞻造艦輕執法重戰需〉，《聯合新聞網》，2017年5月1日，<<https://udn.com/news/story/6656/2436030>>（檢索日期：2018年1月4日）

18 行政院海岸巡防署海洋巡防總局，〈重大政策〉，《行政院海岸巡防署海洋巡防總局全球資訊網》，<<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=84955&ctNode=8444&mp=9997/>>（檢索日期：2018年1月3日）

19 依法成立之武裝團隊由立法院公報可知包含海巡、保安警察等單位；詳細內容請參閱：中華民國立法院，《立法院公報》，第89卷第9期，1990年1月15日，頁24-27。

20 沈明室，〈防衛動員與國家安全〉，《幼獅文化》，<<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980519-g.htm>>（檢索日期：2018年1月4日）

21 Eric Friedrich W. Ludendorff著，戴耀夫譯，《總體戰》(The Total War)（北京：解放軍出版社，1988年），頁4。

22 沈明室，《臺灣防衛三部曲：思維、計畫與行動》，增修版（高雄市：巨流圖書，2011年），頁95，163-164。

及所屬機構、部隊執行年度戰備演訓、兵棋推演、作戰計畫策（修）訂作業時，海巡署及所屬機構應適時配合參與，並依所賦予之作戰任務完成作戰計畫之策訂」。

不過由上述法源可發現其皆為「不確定法律概念」，²³ 綜合起來僅為簡略規定海巡於戰時可依法納編國軍，及平時適時參與演習、兵推、訂定作戰計畫，並未規定海巡於戰時的功能及任務屬性。

其實從諸多事實可知，政府對於《國防法》第4條第2項的運作並非相當重視，這可從同為該法定戰時得併入國軍的警察中發現。一來在《內政部警政署組織法》並無類似《海巡署組織法》第24條的規定；²⁴ 二來平常各保安總隊並無特別與國軍的聯合演訓或從事住民地戰鬥訓練。除了海巡、警察，其他非國軍的政府武裝團隊，如移民署專勤隊、關務署的水上緝私單位，則皆無平戰轉換的法源依據及演練。

相較其他政府武裝團隊，海巡署之所以成為國家較為重視平戰轉換功能的機關可能有以下原因：

(一)海巡署成立後納編大量軍人

西元2000年成立的海巡署，是由原內政部警政署水上警察局、原國防部海岸巡

防司令部與財政部關稅總局（現財政部關務署）的部分水上緝私單位合併而成，並下設海洋與海岸巡防總局。前身是國軍一環的海岸巡防總局因納編18,000多名軍職人員。²⁵ 為了不使如此大量之軍人失去身分意義，加上當時的海巡同時接收不少機砲、戰防砲、火箭筒、迫擊砲等重武器而訂定海巡平戰轉換之法條。

(二)海巡署成立後成為我國第二大海洋武力機關

儘管管轄海域的海洋巡防總局，其前身的內政部警政署水上警察局和財政部關稅總局的大型緝私艦，在組織法並無平戰轉換的設計，然而海巡成立後納編前述兩單位及農業委員會的巡護船，成為總計高達100多餘艘大量艦艇的行政機關。²⁶ 亦為我國僅次海軍的第二大海洋武力機關，政府遂立法規定戰時可作軍事用途。

雖然海巡的「平戰轉換」三法源，並未明確訂定海巡於戰時從事任務的屬性，且過去17年來政府亦無明確公開表示過海巡戰時應負擔之任務；不過由立法院分別兩次針對海巡平戰轉換要求國防部和海巡署提出的專案報告，得以略為推知政府對海巡戰時任務的安排性質。

23 「不確定法律概念」是描述具抽象性、不明確的法律用語，而因為它們的模糊空間，使界限解釋上產生疑義，常使行政機關得自為判斷；上述來源請參閱：賴丕仁，〈行政法之部一行政裁量與不確定法律概念〉，《臺灣法律網》，〈http://lawtw.com/article.php?template=article_content&parent_path=,1,188,&job_id=28625&article_category_id=219&article_id=13884〉（檢索日期：2018年1月4日）

24 警政相關法規中，僅有《內政部警政署處務規程》第6條的「保安組」掌理事項中，有簡單訂定「戰時警務工作及配合動員支援軍事作戰之規劃、督導」之業務。

25 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國八十九年國防報告書》（臺北市：國防部，2000年），頁75。

26 欲知有列舉成立初期艦艇來源或數字文獻，請參閱：周榆林主編，《成長與蛻變：海巡艦艇誌》（臺北市：行政院海岸巡防署，2015年），頁5-6；行政院海岸巡防署編著，《海巡新紀元：行政院海岸巡防署成立四週年回顧與展望專刊》（臺北市：行政院海岸巡防署，2004年），頁13；邊子光，《海洋巡防理論與實務》（桃園縣：中央警察大學出版社，2005年），頁445。

海巡署第一次在國會說明平戰轉換的報告是在2005年10月13日的《戰時納入國防作戰體系專案報告》中，裡面直接表明儘管海巡署內有許多軍職人員，因平時任務、編制、裝備、艦艇性質皆和國軍迥異，無法直接轉換成有效的作戰兵力，²⁷且在執法範圍擴大和人員縮編的情況下，無時間及人力另外實施作戰訓練。²⁸

有鑑於海巡艦艇多數僅有輕武器（僅少數巡防艦艇配有機砲）、通信和國軍不同且無軍用加密防護、人員皆未受過海戰訓練與平常任務繁重，而無時間另行演訓之下，²⁹國防部對海巡戰時在海上的任務規劃可分為主動和被動兩大類：³⁰

（一）主動類

配合海軍輕快兵力從事監偵、欺敵、漁船管制、反制敵方漁船、海難救助。³¹

（二）被動類

當敵人準備登陸開始舟波運動時，海巡戰力保存兵力針對敵方非正規水上運輸工具打擊與遲滯等聯合泊地攻擊任務。³²

由上可知陳水扁總統執政時期的海巡署，儘管曾經實驗性在巡防艦加裝反艦飛彈和佈雷設施，但不打算將此常態化；且亦不規劃海巡戰時直接參與正規海戰，而是考量海巡現行任務、能量、人員訓練下，賦予適切之任務。

相較2005年的專案報告，2014年3月17日海巡署與國防部對同議題的報告則顯得相當保守，不過仍可發現幾個重點：1.海巡艦艇戰時將由「海軍艦隊指揮部」管制運用；³³2.海巡署與國防部已訂定《國防部因應戰時行政院海岸巡防署納入國軍防衛作戰體系轉換作業規範》賦予戰時任務，³⁴但並未公開內容；3.多數海巡艦艇僅配備輕兵器，至多20或40機砲；³⁵4.海巡與海軍在聯合行動時，雙方任務艦已可直接通聯、交換雷達情資。³⁶

另外，在此份報告所述海巡戰時任務，僅簡單提及負責掃雷、監偵敵機或漁船，必要時對其打擊、遲滯和阻絕等任務而已。³⁷

由前述兩份不同執政時期的專案報告所

27 中華民國立法院，《戰時納入國防作戰體系專案報告》，頁1，11。

28 中華民國立法院，《戰時納入國防作戰體系專案報告》，頁10。

29 中華民國立法院，《戰時納入國防作戰體系專案報告》，頁2-3。

30 當然在海巡的報告中亦有論及岸巡人員及單位的平戰轉換能量、任務等，但礙於本文主題為「第二海軍」，因此不探討岸巡的平戰轉換。

31 中華民國立法院，《戰時納入國防作戰體系專案報告》，頁7-8。

32 中華民國立法院，《戰時納入國防作戰體系專案報告》，頁8。

33 依照報告書的內容，海巡艦艇戰時納入海軍的「62部隊」，但現行的我國海軍並無此艦隊，因此推測為戰時才會成立的特遣艦隊；上述報告內容請參閱：中華民國立法院，《行政院海岸巡防署因應平戰時任務海巡署戰力整備檢討與策進專案題告》，立法院第8屆第5會期外交及國防委員會，2014年3月17日，頁4-5；中華民國立法院，《因應平、戰時，國防部後備戰力及海巡署戰力整備的檢討與策進專案報告》，立法院第8屆第5會期外交及國防委員會，2014年3月17日，頁7。

34 中華民國立法院，《行政院海岸巡防署因應平戰時任務海巡署戰力整備檢討與策進專案題告》，頁2。

35 中華民國立法院，《行政院海岸巡防署因應平戰時任務海巡署戰力整備檢討與策進專案題告》，頁4。

36 中華民國立法院，《行政院海岸巡防署因應平戰時任務海巡署戰力整備檢討與策進專案題告》，頁8。

37 中華民國立法院，《因應平、戰時，國防部後備戰力及海巡署戰力整備的檢討與策進專案報告》，頁7。

透露的內容，指出海巡與海軍平時就只有任務性的聯合護漁、救援，除了在漢光等演習之外，兩者並無其他常態、全面性的聯合演練，³⁸ 可推知以往政府對海巡的平戰轉換態度是朝戰時輔助海軍「第二海軍」定義方向在走，然而目前政府似乎決定變更此方針。

二、籌建海巡艦艇發展計畫

最能反應目前政府對海巡戰時任務規劃變動就是「海巡艦艇計畫」，該計畫除了我國海巡史最大的造艦計畫外（預造22艘600～4,000噸級的巡防艦、119艘1～100噸級的巡防艇與多功能艇），³⁹ 包含4,000噸與600噸級巡防艦更是直接委託「海軍造船發展中

心」規劃設計。⁴⁰

另外，依照該計畫，除出廠時即會配置的機砲、機槍外，許多計畫內的艦艇將保留空間加裝軍用系統，包含4,000噸級的巡防艦規劃預留1門反飛彈／防空的方陣快砲加裝空間，⁴¹ 與100噸級巡防艇可加裝佈雷設備等。對海巡戰時要求變動最明顯之處，則反應在600噸級的巡防艦規劃。

海巡艦艇計畫直接指定600噸級的巡防艦以海軍「沱江艦」為原型進行調整，除了原本20或30機砲1門和50機槍2挺外，保留海軍的聯成飛彈導控系統、方陣快砲1門和可裝16枚雄風反艦飛彈的模組與空間，⁴² 並且

表1 籌建海巡艦艇計畫與平戰轉換一覽表

艦艇類別	籌建數量	經費概算	單艘平戰轉換後之加裝武裝
4,000噸級巡防艦	4艘	11,747,885千元	反飛彈／防空的方陣快砲*1
1,000噸級巡防艦	6艘	7,042,720千元	
600噸級巡防艦	12艘	14,447,785千元	反飛彈／防空的方陣快砲*1 聯成飛彈導控系統*1 雄風反艦飛彈（可裝16枚）
100噸級巡防艇	17艘	4,234,748千元	佈雷系統*1
35噸級巡防艇	52艘	4,851,175千元	
沿岸多功能艇	50艘	280,810千元	

資料來源：整理自行政院海岸巡防署，《行政院海岸巡防署「籌建海巡艦艇發展計畫」（核定本）》，立法院第9屆第4會期第3次會議，2017年10月6日，附件10-1、15、17。

38 中華民國立法院，《戰時納入國防作戰體系專案報告》，頁7；中華民國立法院，《行政院海岸巡防署因應平戰時任務海巡署戰力整備檢討與策進專案題告》，頁8-9。

39 行政院海岸巡防署，《行政院海岸巡防署「籌建海巡艦艇發展計畫」（核定本）》，立法院第9屆第4會期第3次會議，2017年10月6日，頁6。

40 羅添斌，〈海巡艦艇平戰轉換 升級臺海防衛〉，《自由時報》，2017年8月13日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1126584>>（檢索日期：2018年1月4日）

41 行政院海岸巡防署，《行政院海岸巡防署「籌建海巡艦艇發展計畫」（核定本）》，附件15（行政院海岸巡防署4,000噸級巡防艦4艘籌建8年計畫）頁5、7。

42 行政院海岸巡防署，《行政院海岸巡防署「籌建海巡艦艇發展計畫」（核定本）》，附件17（行政院海岸巡防署600噸級巡防艦12艘籌建9年計畫）頁5-7。

預備建造12艘；其不僅單艘造艦經費超過同計畫的1,000噸級巡防艦（1,000噸級概算11.4億，沱江艦則為11.5億），且建造數量在整個計畫的巡防艦數中更是過半（計畫中的巡防艦預建數為22艘），144多億預估經費成為計畫中最貴的艦艇類別。⁴³

由表1可知沱江艦在海巡艦艇計畫中所占的比重、該計畫對新海巡艦艇的設計、沱江艦本身為制海作戰之用，與海軍目前僅預備配備12艘沱江艦艦數可知。新政府對海巡「平戰轉換」概念不僅是要協助軍方，還須擁有一線作戰的能力。可知其認為的「第二海軍」，應分擔海軍的一線戰鬥任務，即本文所提的第二種「第二海軍」定義。

肆、美國與日本海巡機關的平戰轉換

海巡機關擁有平戰轉換的功能並非我國首創，世界上許多先進國家皆有如此機制。本文即以全世界最早成立海巡及擁有最完整海巡能量的美國，和亞洲最早成立海巡機關且國情與我國相近的日本來當參考範例。

一、美國海岸防衛隊與平戰轉換

(一)美國海岸防衛隊簡史

「United States Coast Guard」中文為「美國海岸防衛隊」（以下簡稱海防隊），

是美國也是全世界最早海巡機關。海防隊平時雖隸屬於美國「國土安全部」(Department of Homeland Security)也是美國的第五軍種，和美國唯一在平時擁有對民執法，且不受國防部指揮的軍隊。⁴⁴目前海防隊軍職有40,000多人、文職有8,000多人，有上萬人的後備役(Reserve)及輔助人員(Auxiliary)。⁴⁵

海防隊最特別的一點為其具有「軍事性」，該性質直接規定於美國法律中，在《美國法典》(Code of Laws of the United States)第14卷第1部直接明定「海防隊是一個軍事機關且無論何時都是美國的武裝部隊中的一支」；⁴⁶因此，海防隊參與美國所有主要的戰爭。

身為全世界第一個海巡機關的美國海防隊，其源頭可追溯到1790年美國財政部成立負責防制走私的水陸關稅隊(US Revenue Marine)，也是1798年美國海軍建立前的唯一海上武力。⁴⁷1894年水陸關稅隊改名為緝私船隊(US Revenue Cutter Service)，並不斷擴大包含國防的任務範圍。其在海防隊正式成立前可說是某種程度上填補部分美國從內水到公海的國防漏洞。⁴⁸

1915年美國政府有鑑於增加政府效能而資源整合，將緝私船隊與1878年成立的美國海上救生隊(US Life Saving Service)合併，正式成立美國海岸防衛隊。其又在1939年將

43 行政院海岸巡防署，《行政院海岸巡防署「籌建海巡艦艇發展計畫」（核定本）》，頁22-23。

44 何學明、王華民，《美國海上安全與海岸警衛戰略思想研究》（北京：海洋出版社，2009年），頁1。

45 United States Coast Guard, "Workforce," United States Coast Guard, <<http://www.overview.uscg.mil/Workforce/>>（檢索日期：2017年12月20日）

46 原文為："The Coast Guard, established January 28, 1915, shall be a military service and a branch of the armed forces of the United States at all times."

47 Thomas P. Ostrom & John J. Galluzzo, *United States Coast Guard Leaders and Missions, 1790 to the Present* (Jefferson, NC: McFarland & Company, 2015), p. 7.

48 Thomas P. Ostrom & John J. Galluzzo, *United States Coast Guard Leaders and Missions, 1790 to the Present*, p. 9, 13.

美國燈塔局(US Lighthouse Service)併入。⁴⁹ 1946年時併入輪船檢查局(Steamboat Inspection Service)與航務局(Bureau of Navigation)。此外，海防隊的主管機關若不含第一與第二次世界大戰時短暫納編的海軍，其從緝私船隊創立的1790年到1967年時為財政部，1967年時則轉為運輸部，到2003再轉成國土安全部直到今日。⁵⁰

經過不斷納編新單位與業務，美國海防隊任務相當多元，分別為：1.海上安全(Maritime Security)包含港口防衛、海上交通事宜、支援國防行動、防制走私偷渡等任務；2.海事安全(Maritime Safety)包括海上搜救、海上事故調查、破冰服務、船舶安全檢查等任務；3.海事管理(Maritime Stewardship)包含漁業巡護、漁業資源維護、海洋環境保護及保育之維護等任務。⁵¹

(二)海岸防衛隊的平戰轉換

美國海防隊在歷史上是最早擁有「平戰轉換」機制的海巡機關，但和我國不同的是，其非刻意制定，而是因為海防隊的前身在19世紀時，就已經在負擔國防任務，日後政府於自然習慣立法賦予。

儘管海防隊多為軍職人員、戰時可由總統或國會發布命令納入海軍，平常即和海軍執行各種演練、互動、共同任務。但仍可

發現其所執行的軍事、國防任務性質不同於海軍，原因可從其歷年來的參戰過程追溯。

身為海防隊前身的水陸關稅隊，原本戰時的任務和海軍一樣，主軸為與敵方海軍交戰並爭奪制海權。但在18到19世紀的幾場衝突中，海軍出現批評平時適合水陸關稅隊緝私的船隻太小、太慢，不適合海戰的聲音。⁵² 在1911年當美國政府思考內部組織改造時，海軍以人員訓練完全不同及不願負擔平時緝私任務等理由，拒絕將緝私船隊併入海軍的計畫；不過這也造就1915年美國海防隊的成立。⁵³

儘管在第一次世界大戰時，海防隊納入海軍且部分人員和海軍混編、訓練、行動，但有別於前兩個世紀，其所從事的戰時任務不再是爭奪制海權，而是維持港口安全、船舶檢查、在公海巡邏和護航商船等非直接作戰任務。⁵⁴ 一戰後的戰爭期間，雖然時任美國總統的羅斯福(Franklin D. Roosevelt)曾為經濟、任務效率想把海防隊併入海軍，但被兩當事機關嚴重反對，認為這不僅達不到預期成效，還將使政府效能更低和消耗更多。⁵⁵

二戰爆發後海防隊於1941年第二次納入海軍，不過所從事任務與一戰時相似，至多增加反潛、海戰後的搜救、支援兩棲行動

49 United States Coast Guard, *Doctrine for the U.S. Coast Guard*, February, 2014, p. 37; Thomas P. Ostrom & John J. Galluzzo, *United States Coast Guard Leaders and Missions, 1790 to the Present*, p. 15, 20.

50 Thomas P. Ostrom & John J. Galluzzo, *United States Coast Guard Leaders and Missions, 1790 to the Present*, p. 39.

51 United States Coast Guard, *Doctrine for the U.S. Coast Guard*, pp. 7-19.

52 United States Coast Guard, *Doctrine for the U.S. Coast Guard*, p. 29.

53 United States Coast Guard, *Doctrine for the U.S. Coast Guard*, pp. 37-39.

54 Thomas P. Ostrom & John J. Galluzzo, *United States Coast Guard Leaders and Missions, 1790 to the Present*, pp. 68-69; United States Coast Guard, *Doctrine for the U.S. Coast Guard*, pp. 39-40.

55 Thomas P. Ostrom & John J. Galluzzo, *United States Coast Guard Leaders and Missions, 1790 to the Present*, p. 79.

的火力掩護、充當海上通訊中心等等。⁵⁶ 在其後的韓戰、越戰，海防隊除了越戰的內河掃蕩外，其他如：運輸、搜救、導航、港口防衛、商船檢查、訓練他國海上武力等軍事任務，皆不會直接與敵交戰。⁵⁷

雖然在1980年代美國陷入與蘇聯的軍備競賽，連帶使其將海洋戰略重點放在戰時運用，將大批預算運用於武器系統的建造、配備及維持，另增加海防隊的軍事任務數量、重量，甚至將1艘緝私艦(USCGC Mellon)實驗性地加裝魚叉反艦飛彈、反潛聲納與魚雷。⁵⁸ 但因遭批評過於軍事化海防隊及蘇聯解體後，在1990年代縮減其軍事任務和拆除飛彈、魚雷發射系統。⁵⁹

如今海防隊在與海軍簽訂各種協議、備忘錄後，⁶⁰ 已將其平時與戰時軍事任務給規範化；分別為：⁶¹

1. 海上封鎖與攔截(Maritime Interception and Interdiction)：對進出任務區沿海的敵國非正規軍用船舶攔檢、拒止。

2. 軍事環境應變(Military Environment Response Operations)：處理可能干擾我軍或友軍行動的海上油污。

3. 港口安全與防衛(Port Operations Security and Defense)：防禦港口及排除港口內危害我方軍事行動的干擾與反恐。

4. 戰場安全合作(Theater Security Cooperation)：在平時和他國建立好海上安全環境以應對可能的軍事行動。

5. 沿岸制海權(Coastal Sea Control Operations)：確保責任區的沿海制海權（非爭奪制海權，而在固守自身原有的近岸海域制海權）。⁶²

6. 旋翼機空中任務(Rotary Wing Air

56 United States Coast Guard, *Doctrine for the U.S. Coast Guard*, pp. 45-46; Thomas P. Ostrom & John J. Galluzzo, *United States Coast Guard Leaders and Missions, 1790 to the Present*, p. 83, 89, 99.

57 Thomas P. Ostrom & John J. Galluzzo, *United States Coast Guard Leaders and Missions, 1790 to the Present*, pp. 108-109, p. 101.

58 Sam J. Tangredi, "Sea Power: Theory and Practice," in John Baylis, James Wirtz, Eliot Cohen & Colin S. Gray eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies* (New York: Oxford University Press, 2002) pp. 127-129; Thomas P. Ostrom & John J. Galluzzo, *United States Coast Guard Leaders and Missions, 1790 to the Present*, p. 122, 124; United States Coast Guard, "Mellon History," United States Coast Guard, <<http://www.pacificarea.uscg.mil/Our-Organization/Cutters/cgcMellon/History/>> (檢索日期：2018年1月18日)

59 Thomas P. Ostrom & John J. Galluzzo, *United States Coast Guard Leaders and Missions, 1790 to the Present*, p. 125.

60 如2007年美國海軍、海陸、海防隊聯合制定了新的海上戰略「21世紀海上力量合作戰略」(A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower)改變了過去以「戰爭為核心」的海上戰略，而將重點放在「合作」；前述來源請參閱：何學明、王華民，《美國海上安全與海岸警衛戰略思想研究》，頁82。

61 下述8種任務摘自美國海岸防衛隊官方準則，及國土安全部與國防部2008年所簽訂之協議備忘錄；詳請參閱：United States Coast Guard, *Doctrine for the U.S. Coast Guard*, p. 13, 98; Department of Homeland Security & Department of Defense, *Memorandum of Agreement between the Department of Defense and the Department of Homeland Security on the Use of U.S. Coast Guard Capabilities and Resources in Support of the National Military Strategy*, May, 2008.

62 Sea control可翻譯為「制海權」，其定義為對海洋的有效控制、利用海洋而不受敵軍明顯的干擾，同時也能阻止敵人使用；上述來源請參閱：Sam J. Tangredi, "Sea Power: Theory and Practice," p. 123.

Intercept Operations)：以直升機進行警戒、攔截、通訊、偵查、護衛行動。

7. 反恐(Combating Terrorism Operations)：防制和對責任區的恐怖行動應變（包含海盜打擊任務）。

8. 支援對海上威脅的反應行動(Maritime Operational Threat Response Support)：在國家級的海上指揮體系中協調、合作、支援，以應對各層面的海上安全威脅。

由上述任務可知，美國海防隊從事的軍事任務和海軍有部分重疊，但不會涉足海軍戰時與敵國海軍交戰、爭奪制海權的主要任務。

二、日本海上保安廳與平戰轉換

(一)日本海上保安廳簡史

「海上保安廳」（以下簡稱海保廳）成立要追溯到第二次世界大戰結束後日本的海上處境。在戰爭結束前，日本包含海上治安、交通、除污等事務交由帝國海軍負責。但戰後因為海軍遭到解散使這些事務無人管轄造成走私、偷渡、海盜、間諜船盛行，此外，戰時所設置的大量水雷亦成為危害海上安全的大問題。⁶³

儘管當時的日本政府已意識到相關問題的嚴重性而計畫在其運輸省（現在的國土交通省，相當我國交通部）的海運總局成

立一支「水上監察隊」負責前述問題，但因實質掌控日本的「盟軍駐日最高司令官總司令部」及亞洲同盟國國家不希望日本擁有海洋武力的組織出現而遭否決。但在1946年夏天，由於駐日總司令部意識到相關的海上問題逐漸加劇，和韓國非法移民可能在九州造成大規模霍亂的嚴重性，決定仿造美國海防隊創設類似的機關加以因應；並在1948年5月設立了屬於運輸省外設單位的海保廳。⁶⁴

值得一提的是海保廳的初始人事與我國海巡署相似，皆為將不同單位整併而成，⁶⁵然而日本政府當機立斷的統一未來海保廳的晉用來源、於1949年設立海上保安大學與學校，終止不同身分的增額，使不同身分者在合併後的各種福利、待遇、升遷比較，及不同組織文化間的摩擦在1981年後完全消失。⁶⁶

現在的海保廳是一個隸屬日本國土交通省，擁有13,000多人（海保官屬性為文職公務員），從事：1. 海上犯罪偵查、預防等警備任務；2. 海上救難、污染防治、消防等救助任務；3. 調查海洋資源、海流、海底地形等海洋情報任務；4. 海上交通管制、燈塔管理、導航等海上交通任務。⁶⁷

(二)海上保安廳的平戰轉換

海保廳初期其實負有國防責任，這是因為成立時為日本當時唯一的海上武力機

63 長谷川裕康，“海上保安庁創設をめく、る日米両国政府の思惑の相違，” 危機管理研究，No. 18, May 2010, pp. 12-13.

64 海上保安庁，“Japan Coast Guard,” 日本海上保安廳，〈<http://www.kaiho.mlit.go.jp/e/english.pdf>〉（檢索日期：2018年1月12日）；長谷川裕康，“海上保安庁創設をめく、る日米両国政府の思惑の相違，” p. 18.

65 內田滿著，吳明上、楊鈞池譯，《現代日本政治事典》（現代日本政治小事典）（臺北：國立臺灣大學出版社，2008年），頁369-370。

66 游乾賜，《司法變革與海巡風雲》（臺北市：水牛文化，2016年），頁176，213-214。

67 海上保安庁，“Japan Coast Guard,” 日本海上保安廳，〈<http://www.kaiho.mlit.go.jp/e/english.pdf>〉（檢索日期：2018年1月12日）

關，且同時納編部分前帝國海軍軍人。韓戰期間，在幫助美軍掃除大量水雷獲得美國海軍的信任，及舊帝國海軍人士的推波助瀾下，1952年4月日本政府以防衛日本沿海、掃雷、護衛船舶等名義，在海保廳內下設「海上警備隊」，將大量的前海軍人員調入；8月時海上警備隊更由海保廳分離到新成立的「保安廳」，最後在1954年7月成為現在的「海上自衛隊」（以下簡稱海自）。⁶⁸

雖然海保廳原本擁有國防任務，但在海上警備隊與其責任轉移後就不再從事，這可從《海上保安廳法》發現。該法第2條直接將其任務限定於海上警備、救難、海洋調查和交通四大任務。第25條則明指：「不得將其人員作為軍隊組織、訓練，使其具有軍隊的機能」；完全否定海保廳在平時或戰時納入海自和執行軍事行動的可能性。

儘管依《自衛隊法》第80條規定在戰時等特殊情況下，總理大臣有權要求海保廳聽從防衛大臣（相當我國國防部長）的指揮，然而由日本法制局的報告及國會的質詢可瞭解，即便在如此情況下仍須遵守《海上保安廳法》第25條；意即海保廳仍僅從事平

時的法定任務，只是在任務順序、份量、範圍改由防衛省安排，與我國或美國相反，禁止將海保廳以任何方式納入自衛隊系統。⁶⁹

雖然近年來海保廳與海自在常有聯合演習，但其多為訓練海自在海保廳承平時面對無法處理海上狀況時（如外國軍艦進入領海），依法進行的「海上警備行動」，訓練項目多為兩者間資訊交換或反應速度等；⁷⁰此外僅止於訓練確認敵艦位置、偵查、通報，非兩機關的聯合作戰演習等戰鬥演練。⁷¹

日本的海保廳與海自在歷史、活動經驗及性質發展至今已有明顯的差異，不過其懂得靈活運用兩個本質完全不同機關的特質、能力來建立合作體制，⁷²值得我國學習。

伍、我國新版的第二海軍概念的討論

近期從官方文件或官員對媒體的說明可瞭解，新政府要求海巡戰時能成為直接戰鬥力的原因為「強化國防戰力」和「因應南海局勢」。⁷³但這兩者有邏輯的嚴重問題：一、所有國家的國防強化都展現在軍隊上，沒有國家是反應在執法救難機關上，即便許

68 趙翊達，〈日本海上自衛隊：國家戰略下之角色〉（臺北市：秀威資訊，2008年），頁50-57；洪政儀，〈日本海上保安廳在武力紛爭法上之地位產生的問題對海巡署之啟示〉，發表於「臺日海域執法學術研討會」（桃園市：中央警察大學水上警察系，2013年5月2-3日），頁57-58。

69 洪政儀，〈日本海上保安廳在武力紛爭法上之地位產生的問題對海巡署之啟示〉，頁58。

70 張國威，〈日海軍警聯手出擊 應對陸船艦〉，《中時電子報》，2015年7月8日，〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150708000910-260309>〉（檢索日期：2018年1月14日）

71 詳細探討海保廳與海自在平時應對大陸公務船的文章，可參閱：Céline Pajon, "Japan's Coast Guard and Maritime Self-Defense Force in the East China Sea: Can a Blake-and-White System Adapt to a Gray-Zone Reality?," *Asia Policy*, No. 23, January 2017.

72 日本海人社編著，北京凸版數字產品有限公司譯，〈日本海上保安廳〉（日本海上保安厅）（青島：青島出版社，2012年），頁102。

73 行政院海岸巡防署，〈行政院海岸巡防署「籌建海巡艦艇發展計畫」（核定本）〉，頁10，附件17（行政院海岸巡防署600噸級巡防艦12艘籌建9年計畫）頁7。

多國家海巡機關戰時會納入軍隊亦同（細節將於下文陳述）；二、南海聲索國近年來不斷增加其海巡艦艇數，我國海巡自然須提升能量加以因應，但不代表應具有一線的作戰功能。畢竟平時依法不能加裝防空、反艦系統，⁷⁴ 戰時亦非只派出軍艦化的海巡艦至南海參戰。

除上所言，要求海巡負擔海軍的直接戰鬥任務存在幾個如下的觀點。

一、海巡本務與戰備演訓的落差

海巡平時任務發展至今已相當多元且專業化，⁷⁵ 包含海域執法、救生救難、環境保護保育、漁業巡護等等，每項任務皆是學問、皆須花長時間訓練並不停的執行。另一方面，海軍為使軍艦達到「戰備層級」，同樣必須耗費不少時間演訓驗證，且海戰戰術、通訊、部署、運動同為各種須長時間學習之專業。兩者存在時間的衝突，且不可能要求海巡本末倒置的拋棄本務改以戰訓為主；若無法達到戰備層級的海巡艦艇，在戰時又如何負擔海軍的戰鬥？

另外必須釐清的是，雖然海戰(Maritime

Warfare)的本質為控制海洋供自身使用、拒止敵方使用，但其內涵並不僅只是船艦間的交火，還包含對敵海運的破壞、封鎖、兩棲行動、後勤運輸等等。⁷⁶ 縱使在一場奪取制海權的海上戰鬥，也有如偵蒐、除雷佈雷、落海救援、通商拒止、海岸防禦、建立海上通訊等非戰鬥要素在內。⁷⁷

就算參考擁有最多參戰經驗的美國海防隊，亦會發現它們不會直接參與海上戰鬥、爭奪制海權，至多在海軍於外海拒止敵國艦隊入侵的情況下，固守沿岸的近海。除了1989年時，實驗性對1艘緝私艦加裝反艦飛彈、魚雷外，⁷⁸ 在專業分工及武器精密化的今天，海防隊縱有搜索設備也不再從事反艦、反潛任務。

由此可知，若將海巡在戰時以「輔助海軍」為用，不僅仍符合平戰轉換的須求，也因和平時的工作相似而更熟練（如運輸、監偵、打擊敵漁船、救難等），相較訓練與敵海軍交戰的戰術、運動和友軍協調等，能更快的學習和獨力執行（如佈雷），戰時效用將更大。⁷⁹

74 我國海巡和國軍最大的不同點之一，為其如同警察必須制定及遵守《海岸巡防機關器械使用條例》；該法明定海巡最大的武力為火炮，加上政府平時使用武力屬於「法律保留原則」範圍，且海巡署亦多次聲明之下，海巡艦艇發展計畫的艦艇平時將不裝設方陣砲和反艦飛彈。

75 潘彥豪，《中共海洋武力的發展與影響(1992-2010)：海權理論的觀點》，頁47。

76 David Jordan, James D. Kiras, David J. Lonsdale, Ian Speller, Christopher Tuck & C. Dale Walton, *Understanding Modern Warfare* (New York: Cambridge University Press, 2009), p. 127; Sam J. Tangredi, "Sea Power: Theory and Practice," p. 119.

77 Sam J. Tangredi, "Sea Power: Theory and Practice," p. 125.

78 United States Coast Guard, "*Mellon History*," United States Coast Guard, <<http://www.pacificarea.uscg.mil/Our-Organization/Cutters/cgcMellon/History/>>（檢索日期：2018年1月18日）

79 以海軍戰術而言，艦隊間的戰術運動、指揮協調比陸戰更為重要和致命，而這必須經過不斷演訓才能熟練，若海巡無法加強與海軍協調演練，則執行交戰外的任務還更為有用；欲知海軍戰術可參閱：David Jordan, James D. Kiras, David J. Lonsdale, Ian Speller, Christopher Tuck & C. Dale Walton, *Understanding Modern Warfare*, p. 142, 146.

二、執法救難用艦和作戰用軍艦的差異

固然許多國家將除役後的軍艦配與其海巡，甚至以軍艦為原型來設計海巡用艦以利國家資源有效運用，前提為該艦必須符合海巡自身的需求，並非所有軍艦都能如此轉換。⁸⁰

最典型不適合海巡需求的軍艦就如沱江艦，海巡艦艇發展計畫所標榜沱江艦的船速雖然是所有巡防艦艇中最快的（35～40節），許多巡防艇亦能接近此船速，且機動性更高、相近船速的耗油量比上百噸的沱江艦低許多。面對多以200噸以下漁船、舢舨當作載具的私梟、偷渡客，沱江艦不但不靈活、不合經濟效益還有以「大砲打小鳥」違反比例原則的疑慮。在「沱江艦將最快抵達海難現場」說法上，很可能因海難發生時之惡劣海象，使耐波性低落的沱江艦無法出港救援。⁸¹

此外沱江艦的續航力僅2,000多浬，無法應付計畫中的太平島巡護任務，甚至其續航力低於所有現行使用的巡防艦一半以上。⁸²且乾舷過高的設計、結構材料，皆使其在執行海巡勤務的攔截、登檢、救難時困難重重，⁸³使

其成為最不适合海巡使用的船艦之一。

三、人力及士氣不同

儘管此次造艦計畫海巡預計向行政院分年提出400多人的增額，⁸⁴但公務員員額受限於法律，除非部分機關願意釋出員額否則有其限制；過度的以軍人補充，又會有：1. 相關勤務訓練不足；2. 法律素質不足；⁸⁵ 3. 加深因身分不同而無向心力等疑慮。⁸⁶再者，由於馬政府時期造艦計畫並未完全補齊人力，基層早已有人力不足之情形出現，其人員超時服勤早成慣例。若行政院稍有刪減本次海巡艦艇發展計畫的增額數量，勢必更加惡化海巡人力之問題。

在士氣方面，德國戰略家克勞塞維茲(Carl von Clausewitz)認為精神要素和推動、支配物質力量的意志緊密連結在一起。⁸⁷意指「人」仍是戰爭勝負的關鍵因素，而士氣就是支持人們戰鬥力的來源。沒有了士氣，再精良的武器也無法發揮最好的效果。海巡艦艇成員幾乎皆由警察和海關人員組成，戰時要求其改為參與一線作戰，心態必然與軍人不同而連帶影響整體作戰士氣，無法與海軍的作戰配合。

80 姜皇池，〈海巡成為「第二海軍」？〉，《自由時報》，2017年8月14日，A14。

81 因沱江艦之雙船體設計，其耐波性最多應付到海象6級，然而臺灣冬天於東北季風影響下，時常處於7、8級海象，使其無法出港。

82 現行使用之巡防艦，包含1988年所造的謀星艦，最少也有3,200浬的續航力；其他2000年後的巡防艦皆有4,500至5,000浬的續航力。

83 同註80。

84 行政院海岸巡防署，《行政院海岸巡防署「籌建海巡艦艇發展計畫」（核定本）》，頁24-25。

85 雖然美國海防隊基層多為軍職，但其有專門之大學、學校教授海巡勤務、法規並驗證，然而我國海巡軍校畢業之軍職人員並未接受如此訓練，而僅受過數個月的司法警察訓練。

86 我國海巡內含有軍職、警職、文職、關務等身分人員，因適用不同的人事條例及出身自不同的組織文化常有摩擦，其中又以人數最多的軍、警職摩擦最為明顯；上述重點整理自：林欽隆，《海域管理與執法》，頁174。

87 Carl von Clausewitz著，楊南芳等譯校，《戰爭論》(Vom Kriege)（臺北：貓頭鷹出版社，2001年），頁83。

四、預算、維保及轉換能量的補充

現行海巡任務的訓練已有經費不足之窘境，加上海戰訓練已無足夠預算滿足兩者。另外海軍採購配有完整武裝系統的沱江艦單艦造價約22億元（比海巡版沱江艦貴了1倍）；⁸⁸ 依我國國情來看，海巡12艘附加上百億的武裝系統隱藏預算，實在不太可能通過立法院的審查或由海軍先行買單；若是未採購的話，戰時又如何武裝化海巡的沱江艦？

在維修保養上，海巡的現行制度確實有許多問題，⁸⁹ 但目前規劃由海軍負責之想法，未考慮海軍後勤是否有足夠能量，人力應付也有疑慮。

最後未來若發生戰爭，中共必然以「遠戰速勝、首戰決勝」的原則發動戰爭，以防戰事拖延遭可能的外力介入，⁹⁰ 且現代海戰將在極短時間內就產生決定性結果，⁹¹ 而預備平戰轉換的海巡艦因平常的公開勤務，可能早已遭敵鎖定、擊沉而無時間換裝。就算真有時間，海軍是否有足夠能量加裝、有足夠人員登艦操作皆須省思。

陸、結 論

「第二海軍」這個名詞儼然已成為國人

口中海巡機關的代名詞，但其社會價值卻模糊不清。應區分為戰時可「分擔海軍的直接戰鬥任務」與「輔助海軍的間接戰鬥任務」兩種定義。

另外為了國家戰時能有效統籌利用資源，政府對軍隊外的武裝團隊要求「平戰轉換」固然有其必要性，⁹² 但也不應將其過度簡化成僅剩作戰而無支援、後勤之運用空間。

海巡機關雖然是「類軍事力量」組織，但其成立不在軍事目的之遂行，而是國內、國際海洋秩序之維護。⁹³ 另外，海巡機關行動方針是將海洋視為需要保護之觀念（維護治安、海洋權益）必須不斷地公開行動。這和多數海洋軍事戰略、海軍思想衝突（海軍行動強調隱匿性、亦反對把相當兵力集中用於單一海域）；⁹⁴ 這是為何先進國家多設有專司海域執法救難，但不從事海上作戰的原因。⁹⁵

參考國外例子亦可發現，戰時美國的海岸防衛隊其實僅在填補海軍無暇從事及防衛間隙的工作，而不是去增加其戰力。日本海保廳因受限於法律規定禁止一切軍事行動，就算戰時改由防衛省指揮，其目的是統合運

88 王炯華，〈沱江艦測不到潛艦 海軍：已換新型聲納〉，《蘋果日報》，2017年8月4日，<<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20170804/37737635>>（檢索日期：2018年1月19日）

89 相關問題可參閱：吳東明，《海巡艦艇工程與後勤維修策略》（臺北市：五南圖書，2017年），頁194-196, 231, 256, 276-279, 325-328。

90 沈明室，《臺灣防衛三部曲：思維、計畫與行動》，頁94。

91 David Jordan, James D. Kiras, David J. Lonsdale, Ian Speller, Christopher Tuck & C. Dale Walton, *Understanding Modern Warfare*, p. 129.

92 中華民國立法院，《戰時納入國防作戰體系專案報告》，頁13。

93 林欽隆，《海域管理與執法》，頁355。

94 潘彥豪，《中共海洋武力的發展與影響(1992-2010)：海權理論的觀點》，頁42。

95 David Jordan, James D. Kiras, David J. Lonsdale, Ian Speller, Christopher Tuck & C. Dale Walton, *Understanding Modern Warfare*, p. 170；潘彥豪，《中共海洋武力的發展與影響(1992-2010)：海權理論的觀點》，頁37-38。

用海上力量，而非納入自衛隊、賦予作戰職責。⁹⁶

儘管世界上部分國家並無海軍，而是以海巡替代並賦予其國防職責；⁹⁷ 部分國人認為海巡應支持「國艦國造」，及我國所處的海島防衛作戰應武裝大量艦艇，來支持海巡從事戰鬥任務。然而，一、該無海軍之國家多為太平洋、中美洲小國，其面對之國際情勢與海洋安全不如我國複雜；二、海巡仍支持國艦國造政策，但應建造符合海巡本務需求為主之船艦；三、我國海上戰略需要應對大量武裝艦艇可能的軍事威脅，但應加強海軍的造艦預算，而不應將非作戰專業的海巡武裝化。

當然我國海巡仍有一定的作戰能力，但僅限於對敵小艇、運輸船隻、民用船隻的低強度海上作戰。⁹⁸ 若要提升到對敵正規海軍部隊的作戰則因訓練時間衝突、所用艦型不適合、人力、士氣、預算、後勤能量的不足而難以達成。

反過來說，雖然戰時要求海巡作戰有難度，而僅能從事警戒、偵蒐、佈雷、除雷、掃蕩敵國民船或輕武裝船舶，此仍為軍事用途，亦符合平戰轉換之用意。

而若以海巡戰時執行如上述的輔助海軍當「第二海軍」的定義，在馬政府的大量造艦後幾近勝任，只差補足最後一點艦艇數量和防空系統的加強。

若以海巡戰時能負擔海軍的戰鬥任務當「第二海軍」的定義，海巡無法完全勝任，

此種政策可能造成國家資源的浪費，造成海巡執行本務的能量受損，又達不到戰備層級的雙輪局面。應思考在戰時如何運用海巡平時的工作來做計畫，⁹⁹ 共同打造真正可行的「第二海軍」。

（收件：107年1月23日，接受：107年4月17日）

96 洪政儀，〈日本海上保安廳在武力紛爭法上之地位產生的問題對海巡署之啟示〉，頁60。

97 Eric Grove, *The Future of Sea Power* (London: Richard Clay Ltd., 1990), p. 188.

98 潘彥豪，〈中共海洋武力的發展與影響(1992-2010)：海權理論的觀點〉，頁38。

99 中華民國立法院，〈戰時納入國防作戰體系專案報告〉，頁12-13。

參考文獻

中文部分

專書

- 行政院海岸巡防署編著，2004。《海巡新紀元：行政院海岸巡防署成立四週年回顧與展望專刊》。臺北市：行政院海岸巡防署。
- 何學明、王華民，2009。《美國海上安全與海岸警衛戰略思想研究》。北京：海洋出版社。
- 吳東明，2017。《海巡艦艇工程與後勤維修策略》。臺北市：五南圖書。
- 沈明室，2011。《臺灣防衛三部曲：思維、計畫與行動》增修版。高雄市：巨流圖書。
- 周榆林主編，2015。《成長與蛻變：海巡艦艇誌》。臺北市：行政院海岸巡防署。
- 林欽隆，2016。《海域管理與執法》。臺北市：五南圖書。
- 國防部「國防報告書」編纂委員會，2000。《中華民國八十九年國防報告書》。臺北市：國防部。
- 游乾賜，2016。《司法變革與海巡風雲》。臺北市：水牛文化。
- 趙翊達，2008。《日本海上自衛隊：國家戰略下之角色》。臺北市：秀威資訊。
- 潘彥豪，2012。《中共海洋武力的發展與影響(1992-2010)：海權理論的觀點》。臺北市：粵儒文化。
- 邊子光，2005。《海洋巡防理論與實務》。桃園縣：中央警察大學出版社。

專書譯著

- Carl von Clausewitz著，楊南芳等譯校，2001。《戰爭論》(*Vom Kriege*)。臺北：貓頭鷹出版社。
- Eric Friedrich W. Ludendorf著，戴耀夫譯，1988。《總體戰》(*The Total War*)。北京：解放軍出版社。
- 內田滿著，吳明上、楊鈞池譯，2008。《現代日本政治事典》(《現代日本政治小事典》)。臺北：國立臺灣大學出版社。
- 日本海人社編著，北京凸版數字產品有限公司譯，2012。《日本海上保安廳》(《日本海上保安厅》)。青島：青島出版社。

期刊論文

- 許啟業，2007/8。〈美國海岸防衛隊深水計畫與執行概況〉，《海巡雙月刊》，第28期，頁30-35。

研討會論文

- 洪政儀，2013/5/2-3。〈日本海上保安廳在武力紛爭法上之地位產生的問題對海巡署之啟示〉，「臺日海域執法學術研討會」。桃園市：中央警察大學水上警察系。頁53-62。

官方文件

- 中華民國立法院，1990/1/15。《立法院公報》，第89卷第9期，頁1-517。
- 中華民國立法院，2005/10/13。《戰時納入國

防作戰體系專案報告》，立法院第6屆第2會期內政及民族委員會。

中華民國立法院，2014/3/17。《因應平、戰時，國防部後備戰力及海巡署戰力整備的檢討與策進專案報告》，立法院第8屆第5會期外交及國防委員會。

中華民國立法院，2014/3/17。《行政院海岸巡防署因應平戰時任務海巡署戰力整備檢討與策進專案題告》，立法院第8屆第5會期外交及國防委員會。

中華民國立法院，2017/10/26。《立法院公報》，第106卷第95期，頁85-160。

行政院海岸巡防署，2017/10/6。《行政院海岸巡防署「籌建海巡艦艇發展計畫」（核定本）》，立法院第9屆第4會期第3次會議。

報紙

姜皇池，2017/8/14。〈海巡成為「第二海軍」？〉，《自由時報》，A14。

張源銘，2005/5/10。〈海巡署兩艦 擬裝飛彈、水雷〉，《聯合報》，A11。

網際網路

王炯華，2017/8/4。〈沱江艦測不到潛艦 海軍：已換新型聲納〉，《蘋果日報》，<<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20170804/37737635>>。

行政院海岸巡防署海洋巡防總局，〈重大政策〉，《行政院海岸巡防署海洋巡防總局全球資訊網》，<<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=84955&ctNode=8444&mp=9997>>。

每日新防務，2017/9/13。〈中國需要加緊建設「第二海軍」，商船改軍用各

國已實行幾十年！〉，《每日頭條》，<<https://kknews.cc/zh-tw/military/m2k9kq6.html>>。

沈明室，〈防衛動員與國家安全〉，《幼獅文化》，<<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980519-g.htm>>。

奇聞趣事，2017/2/3。〈致敬中國第二海軍！30萬艘海洋漁船為中國海防立下汗馬功勞！〉，《每日頭條》，<<https://kknews.cc/zh-tw/military/4qxne8q.html>>。

洪哲政，2016/6/19。〈海軍挺海巡上陸 機動雷達車助驅離〉，《聯合影音》，<<https://video.udn.com/news/510401>>。

洪哲政，2017/1/4。〈海巡署「司令部化」 海軍後勤、氣象軍官轉進海巡〉，《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/1/2209041>>。

洪哲政，2017/5/1。〈民進黨第二海軍構想復活 海巡前瞻造艦輕執法重戰需〉，《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/6656/2436030>>。

張國威，2015/7/8。〈日海軍警聯手出擊 應對陸船艦〉，《中時電子報》，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150708000910-260309>>。

賴丕仁，〈行政法之部一行政裁量與不確定法律概念〉，《臺灣法律網》，<http://lawtw.com/article.php?template=article_content&parent_path=,1,188,&job_id=28625&article_category_id=219&article_id=13884>。

羅添斌，2017/8/13。〈海巡艦艇平戰轉換 升級臺海防衛〉，《自由時報》，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1126584>>。

外文部分

專書

- Brown, Trevor L., Matthew Potoski & David Slyke, 2013. *Complex Contracting: Government Purchasing in the Wake of the US Coast Guard's Deepwater Program*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grove, Eric, 1990. *The Future of Sea Power*. London: Richard Clay Ltd.
- Jordan, David, James D. Kiras, David J. Lonsdale, Ian Speller, Christopher Tuck & C. Dale Walton, 2009. *Understanding Modern Warfare*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Thomas P. & John J. Galluzzo, 2015. *United States Coast Guard Leaders and Missions, 1790 to the Present*. Jefferson, NC: McFarland & Company.
- Tangredi, Sam J., 2002. “Sea Power: Theory and Practice,” in John Baylis, James Wirtz, Eliot Cohen & Colin S. Gray eds., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*. New York: Oxford University Press. pp. 113-136.

期刊論文

- Pajon, Céline, 2017/1. “Japan's Coast Guard and Maritime Self-Defense Force in the East China Sea: Can a Black-and-White System Adapt to a Gray-Zone Reality?,” *Asia Policy*, No. 23, pp. 111-130.
- 長谷川裕康，2010/5. “海上保安庁創設をめく、る日米両国政府の思惑の相違，” *危機管理研究*，No. 18, pp. 11-20.

官方文件

- Department of Homeland Security & Department of Defense, 2008/5. *Memorandum of Agreement between the Department of Defense and the Department of Homeland Security on the Use of U.S. Coast Guard Capabilities and Resources in Support of the National Military Strategy*.
- United States Coast Guard, 2014/2. *Doctrine for the U.S. Coast Guard*.

報紙

- Tisdall, Simon, 2016/5/16. “Little blue men: the maritime militias pushing China's claims,” *The guardian*, World.

網際網路

- Kraska, James, 2015/8/10. “China's Maritime Militia Upends Rules on Naval Warfare,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2015/08/chinas-maritime-militia-upends-rules-on-naval-warfare/>>.
- Lowson, Ben, 2017/5/18. “China's Maritime Operation: The ‘Gray Zone’ in Black and White,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2017/05/chinas-maritime-operation-the-gray-zone-in-black-and-white/>>.
- Martinson, Ryan D., 2015/4. “China's Second Navy,” *Proceedings Magazine*, Vol.141, No. 4, <<https://www.usni.org/magazines/proceedings/2015-04-0/chinas-second-navy>>.
- United States Coast Guard, “*Mellon History*,” United States Coast Guard, <<http://www.uscg.mellonhistory.org/>>.

pacificarea.uscg.mil/Our-Organization/
Cutters/cgcMellon/History/>.

United States Coast Guard, “*Workforce*,” United
States Coast Guard, <[http://www.overview.
uscg.mil/Workforce/](http://www.overview.uscg.mil/Workforce/)>.

海上保安庁, “Japan Coast Guard,” 日本海上
保安廳, <[http://www.kaiho.mlit.go.jp/e/
english.pdf](http://www.kaiho.mlit.go.jp/e/english.pdf)>.