

中共海警部隊轉隸武警 作戰序列之意涵與影響

作者／陳世豪





壹、前言

自1990年代起，中共便提出發展具「中國特色的海權」之願景，以期能在變化多端的近水海域加強海洋主權的控制與海上權益的維護。¹然而，端視其近年來在海軍軍備上的擴張與戰術調整，以及在東海、南海區域頻繁的活動，都凸顯中共的海洋戰略思維已不再僅限於「近岸防禦」，而是更積極地部署其「近海防禦」的能力，並且進一步推向「遠海護衛」的目標。²

儘管組建強大的海軍是中共在此戰略思維下相當重要的主力，在面對多國角力競逐下的近海海域則需要能在戰術上更加靈活運用的海上執法力量。在2013年以前，中共並未如美、日等傳統海洋大國擁有獨立於海軍之外、專責海事的執法機構，而是由各種規模不一的涉海機關共同管理。³2013年後，由於意識到整合分散、權責不清的海上執法力量之重要性，中共著手將這些被戲稱為「五龍鬧海」的多頭海上執法機關整併為

「中國海警局」。⁴在2018年7月，中共更大動作的將「中國海警局」解編並納入武警部隊的作戰序列。新納編的武警海警部隊雖然仍面臨不少裝備上與制度上的不足，卻充分反映了中共意圖透過海軍與海警間所組建的「梯次防衛體系」來達成海上維權與維穩的效能與力度。⁵

本文探討海警轉隸武警在中共近年來急速發展的海洋戰略下具有何種意義與影響，同時藉由研析武警海警部隊和解放軍海軍間協同配合的關係，進一步提供我國在未來維護臺海安全時，相關的因應與反制策略。

貳、情報摘要

一、中共海洋戰略

從1993年中國軍委會副主席劉華清提出「遠洋戰略構想」之後，中共即積極改變過去海洋戰略的假定，並且不斷的從事由近海防禦跨向遠洋防禦的戰略部署。⁶中國十二五計畫指向了海洋發展戰略，以中國海軍為例說明狀態。

1. 哈特尼特 (Daniel M. Hartnet)、維魯西 (Frederic Vellucci)，〈邁向海洋安全戰略：九零年代初期至今的中共觀點分析〉，出自孫飛 (Phillip C. Saunders)、克里斯多福·楊 (Christopher D. Yang)、史文 (Michael Swaine)、楊念祖 (Andrew Niem-Dzu Yang) 主編《中共海軍：能力擴大，角色演進》(台北市：國防部政務辦公室，2013年)，頁119-121。(以下簡稱〈邁向海洋安全戰略〉，《中共海軍》)
2. 同上註，頁138-139。
3. 歐錫富，〈多頭領導的中國海上執法力量〉，《亞太研究論壇》，第58期(2013年)，頁53。(以下簡稱〈多頭領導〉)
4. Nong Hong, 'China's Newly Formed Coast Guard and Its Implications for Regional Maritime Disputes', 28 Ocean Y.B. 611(2014), p.612.
5. 鍾永和，〈解密「海洋強國」戰略—解放軍海軍維權與執法〉，頁108。(以下簡稱《解密》)
6. 王崑義，〈三個海洋的戰爭；中共海洋戰略的轉向與美中碰撞〉，《展望與探索月刊》，第8卷、第10期，2010年10月，頁1-2。

2012年中國海軍汰老舊裝備，部分編入海警部隊，同時，中國海軍快速的打造新的水面艦艇，⁷美國海軍情報局 2015 年的報告指出，「解放軍海軍已經鞏固了「近岸防禦」的能力，並且還要轉向第一島鏈之外的能力發展，解放軍新的海軍戰略，不但是要實現傳統歷史的近岸防禦，且結合了新的藍水防禦。這是從汰舊大量的老舊裝備，新增了先進的反艦、反空、反潛、聲納等裝備。⁸由軍事領域觀察，海洋戰略發展是大國崛起的指標，隨著中共經濟發展的規模，逐步提高海權意識，擴大海洋戰略的內涵，近年更積極大力提倡海軍現代化，中共正在根據其中國共產黨十八大確立的海洋強國前進，是依據習近平提出依海富國，以海強國，實現中國夢的戰略思考。其海洋強國夢最重要的第一步，是確定中國的300萬平方公里管轄海域的海洋權益。⁹加上中共在太平洋及印度洋的積極擴張，不難看出中共海洋戰略的未來走向，那就是積極經營海洋，培養綜合國力，另海洋權益關係到的海洋資源開發和國家防衛的縱深等問題。而當海洋戰略部

署向遠洋防禦發展，其近海防禦任務則需交由另一海上武力作為戰略支撐。

二、東海南海政策

南海對中共地緣戰略價值而言，是決定走向藍色海洋，掌握海上交通線的關鍵位置。大陸國家主席習近平在中共十九大報告中首次將南海島礁建設列入重大成就，¹⁰並以適應全球新形勢，將海南打造成為面向太平洋和印度洋的重要對外開放門戶，深度融入海洋強國、軍民融合發展等重大政策，提升海南在國家戰略格局中的地位和作用，以轉變軍事訓練方針、積極填海造陸，透過亞投行及一帶一路發展經濟及維護海洋利益和伸張南海主權，並建造未來戰場的預備基地。¹¹而東海的廣大海域對於中國大陸的海權發展甚為重要，此一海域為中國東部沿海地區與外界經貿往來的重要通路，從軍事戰略而言，中國大陸欲發展海權，擴大在東亞地區的軍事及經濟影響力，必須突破美日聯手的第一島鏈的遏制，強化在東海地區的軍事力量，為發展遠洋海軍奠定基礎。¹²為了警示包括美國在內的其他國家不要干預中

7. 張明睿，〈強軍夢——中國軍事現代化的進程與意涵〉，《台灣國際研究季刊》，第13卷第2期，2017年夏季號，頁146。
8. 張明睿，〈強軍夢——中國軍事現代化的進程與意涵〉，《台灣國際研究季刊》，第13卷第2期，2017年夏季號，頁147。
9. 洪世才，「如何看待中國夢的海洋戰略」，2017年12月12日發表於民報：
〈<http://www.peoplenews.tw/news/faa3bea2-9d96-4b39-a719-1a07340f8712>〉（檢索日期：2018年8月28日）。
10. 宋燕輝，「南海政策需避險」，2018年1月1日發表於中時電子：
〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180101000671-260109>〉（檢索日期：2018年8月30日）。
11. 吳羿菽，〈中共因應南海情勢之作為〉，《海軍學術雙月刊》，第50卷第6期，2016年12月，頁1。
12. 王高成，「中國大陸對於東海政策的政策」，《東海及南海爭端與和平展望》（臺北：兩岸交流遠景基金會），2012年12月，頁54。



共對有爭議南中國海領土的控制，中國的海警已經被安排到了軍隊的指揮之下。¹³在其東、南海的「近海防禦」策略上，中共透過在爭議性水域常態化的巡航，並藉由不斷製造不至於引發對手國家全面性軍事反應的小規模領土聲索，以期隨著時間的推移，能夠對其聲索的領土擁有實質的支配權。這種遊走於戰爭邊緣的策略，使對手國難以有效的使用對等的軍事抑或海上執法機關應對。¹⁴儘管此種戰略能相當程度的迴避大規模衝突及對手國的有效反制，中共海上的執法力量卻無法與諸如美、日的傳統海洋大國般，以整合為一的力量與海軍相互協同與配合。因此，中共意識到除了一支強大且現代化的海軍以外，在近海水域的控制上，亦迫切的需要一個統一的海上執法機關，方能因應日趨複雜與爭議不斷的東、南海國際局勢。

三、海軍戰術調整

中共海軍為因應國家整體海洋戰略發展並嗣應東海南海政策轉變，在東亞近海擴大了其影響力和海洋控制能力，絕大部分是透過熟練的戰略、戰術操作，並以不戰而屈人之兵且幾乎未發一彈就獲得海上維權的實

質效益，中共戰略家稱其為「梯隊防禦」戰略。¹⁵根據中共出版《軍事指南》內容指出，近海防禦作戰將包括地面、地下、空中（定翼和旋翼機）、巡弋飛彈和彈道飛彈及電子戰部隊等，期間並結合武警、民兵和民用設施等支援。¹⁶藉由整合各項資源，透過水面艦、潛艦、陸基航空隊、火箭軍、天軍及海警等力量，在多維協作下進行海上維權，以「梯隊防禦」方式，即第一線部署海岸警衛隊（海警），第二線部署海軍水面艦隊，海軍退居近海防禦主力，運用「海軍支持海岸警衛力量」以保持戰略彈性，中共在其海洋爭端上逐漸運用「梯隊防禦」戰略，這是中共戰略規劃者的「政治規劃」，其目的就是將國家的海域主權主張加以實踐。¹⁷亦在多維協作下，測試艦隊兵力的遠洋投射能力，逐步邁向遠洋海軍軍力擴張。由此可見，中共在海軍戰術的調整上依循著突破島鏈限制的「三步走」遠景規劃，先確保在近海水域上不容挑戰的執法力量，而後進一步發展「走出去」的遠洋海軍。從2014年加入亞丁灣反海盜護航任務開始，到2017年7月在東非吉布地（Djibouti）建立其首座海外軍事基地並配合「一帶一路」的經濟外交策

13. 秦瑞，「中共把海警編入軍隊加強南中國海軍事化」，2018年6月28日發表於阿波羅新聞網〈<http://tw.aboluowang.com/2018/0628/1135859.html>〉（檢索日期：2018年11月21日）。

14. 羅伯特·哈狄克(Robert Haddick)，《海上交鋒：中共、美國與太平洋的未來》（台北市：國防部政務辦公室，2017年），頁124。（以下簡稱《海上交鋒》）

15. 宋吉峰，「中共梯隊防禦戰略 控制海域主權（上）」，青年日報（台北市），2018年7月31日。

16. 宋吉峰，「中共海軍雙刀劍 建構現代作戰力（上）」，青年日報（台北市），2018年10月16日。

17. 宋吉峰，「中共梯隊防禦戰略 控制海域主權（中）」，青年日報（台北市），2018年8月1日6。

略，藉由擴大國際人道救援、救災、反恐、外訪交流等方式，重塑其大國形象，同時訓練其海軍的遠洋作戰能力。

四、海警體制沿革

在2013年海上執法力量整併前，中共具有海上執法權責的機關可大略分為五個，分別為：邊防海警總隊、海監總隊、交通運輸部海事局、農業部漁政總隊，以及海關總署緝私局。海警主要負責沿海治安行政案件的調查與處理，包含防範與打擊境外敵對勢力或對他國船舶違反中共法律時行使緊追權與登臨權；同樣具有強制力及偏向武力執法的海關緝私局負責走私犯罪案件，包含毒品、彈藥、偽幣等違禁品查緝與走私犯逮捕工作；其他較偏向行政執法的機關如海監總隊，則負責對中共所轄海域實施巡航監視，並查處侵犯海洋權益、損害海洋環境與資源或擾亂海上秩序等違規行為；海事局與漁政總隊則分別負責水上交通安全的監督與海洋設施之檢驗，以及負責漁業資源保護、漁船港口安全的監督管理。¹⁸

此種不同部門卻肩負國家海洋執法任務的「五龍治海」模式卻也造成相對薄弱鬆散的海上執法力量。這種分散多頭管理機制有幾項弊病：（1）職責不清，執法權限凌

亂、（2）缺乏橫向聯繫，無法快速應變突發事件、（3）資源分散使用、（4）重複投資造成海洋管理成本高、（5）各自為政，使得國際合作交流困難，且執法效率低。¹⁹因此也有人戲稱此種海洋執法模式為「五龍鬧海」。²⁰

為了整合分散的海上執法力量，中共於2013年3月提出「國務院機構改革和職能轉變方案」，透過設立「國家海洋委員會」及「中國海警局」，逐步整合海上整體執法能力。²¹將2013年的改革視為完全將上述五大涉海機關整併為在「中國海警局」統一領導之下的單一海上執法力量是有待商榷的，畢竟在海警完全轉編入武警作戰序列之前（2018年7月），中共海上執法力量的整併仍處於過渡的階段，上述的各部門依舊維持原先的運作模式。²²然而，在這期間的幾項變化預示了後來海警轉隸武警的結果。

在2013至2018年間，有幾項值得注意的發展。首先，以往不曾涉入爭議性水域的中國海警船隻於2014年開始，不斷頻繁協助海監與漁政船隊在爭議性水域執法的行動。再來，中國海警局的船艦開始收編從解放軍海軍退役的船艦，例如其中一艘海警護衛艦（cutter）—CCG31239，即為2015年自海軍

18. 《解密》，頁134-135。

19. 〈多頭領導〉，頁53。

20. Hong, 'China's newly formed coast guard', p.612

21. 《解密》，頁136-137。

22. 同上註，頁117。



退役後改裝並移編入海警上海支隊的執法艦艇。其艦上武裝雖然移除飛彈系統其主要艦砲，卻仍留有四座37釐米機砲；儘管經過武裝能力的降低，其依舊在海警的作戰序列當中顯得相當突出。²³除了增加武裝艦艇的數量外，中共的武裝人員，包含特勤部隊，也被發現在海監船及漁政執法船隻上協助執法的蹤影。²⁴在人員的培育上，從2014年起，海監總隊與漁政總隊各自的人員培訓管道遭到關閉，並以公安海警院校為其主要海上執法人才培育的基地，而要成為中國海警警官的執法人員也必須先接受武警院校的初期訓練。²⁵種種跡象顯示，在正式改編入武警作戰序列以前，中共逐漸朝向將原先分散於不同機關的海上執法任務與艦艇裝備集中至海警總隊的方向發展。

五、海警轉隸發展

2018年6月22日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第三次會議通過，關於中國海警局行使海上維權執法職權的決定，為了貫徹落實黨的十九大和十九屆三中全會精神，按照黨中央批准的《深化黨和國家機構改革方案》和《武警部隊改革實施方案》決

策部署，海警隊伍整體劃歸中國人民武裝警察部隊領導指揮，調整組建中國人民武裝警察部隊海警總隊，稱中國海警局，中國海警局統一履行海上維權執法職責。²⁶在6月28日中共國防部例行記者會上，新聞發言人吳謙表示，海警隊伍轉隸武警部隊後，將組建中國人民武裝警察部隊海警總隊。海警隊伍整體劃歸武警部隊，調整領導指揮體制，統一履行海上維權執法職責，沒有改變海警基本任務的屬性，也沒有改變中方在相關涉海問題上的原則立場。²⁷

此外，從武警發展的歷史軸線觀之，海警轉隸在中共整體戰略調整上有其時序上的意涵，主要分為以下兩點。其一，武警作為中共三大武裝力量之一，其「軍、警、民」界限的重疊性質高，且時常做為中共經濟建設與國土資源開發背後不可或缺的執法力量（例如：森林、黃金武警）。在現今「海洋強國」的口號下，戰略與經濟資源都聚焦於藍水經濟的發展，伴隨森林、黃金等部隊移出武警體系以及海警的納編，都可視為中共在面對新型態戰略部署上的大動作資源調配與集中，並從內陸移轉往海上的發展。其

23. Ryan D. Martinson, 'The Arming of China's Maritime Frontier', China Maritime Report No.2 (2017), p12

24. Ibid., p13

25. Ibid., p19

26. 邱麗芳，「全國人民代表大會常務委員會關於中國海警局行使海上維權執法職權的決定」，2018年6月22日發表於新華網：〈http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/22/c_1123023766.htm〉（檢索日期：2018年12月10日）。

27. 梅常偉，「組建中國人民武裝警察部隊海警總隊」，2018年6月29日發表於新華每日電訊：〈http://www.xinhuanet.com/mrdx/2018-06/29/c_137289498.htm〉（檢索日期：2018年12月10日）。

二，是武警和海警逐漸朝向「軍事化」的趨勢。除了現行制度下，海警因轉隸的關係也和武警一同受中央軍委的指揮外，兩者也與解放軍有雙向交流與人員間相互調派；最明顯的例子莫過於新任海警總隊首長為解放軍海軍出身之軍官，由解放軍海軍重點培養的對象由王仲才出任海警司令，除了代表軍方對於海上力量的掌控更為牢固，過去公安體系勢力很難在改制後的海警組織中存活，也象徵未來中國在東海與台海的海上行動可能會更為積極，並且會更為靈巧的運用此類海上執法力量，甚至有可能配合海上交通線，以海警作為維護海上絲綢之路上通道安全的主要力量，這都是改制後的海警可能的任務。²⁸再比照海警支隊和解放軍海軍部隊在各管轄海域內的協同操演及活動，武警海警部隊作為中共新興的海上執法力量有著濃厚的軍事化色彩。

參、研究分析

一、兩岸海域執法體系發展之比較分析

(一) 編裝武器研判

1. 海警

海警在艦艇組成與編制上主要有三個來源。一是接收來自其他涉海機關原有的船隻；在2013年海上執法力量整合前，海監、漁政總隊等單位皆有所屬的造船廠，

在整合期間，「中國海警局」便以原有的海警總隊為基礎，收受來自海監、漁政和海關緝私局的船隻，且皆為1,500噸級以上的大型艦艇，例如海南支隊的主力艦之一，CCG46305便是原先由漁政總隊生產之巡防艦。再來是接收並改裝解放軍海軍的導彈護衛艦，例如2015年三艘自海軍除役的053型導彈護衛艦，便在移除主艦砲後改造成適合海上執法的艦艇，撥交給上海支隊。最後是海警自身的造船計畫，主要生產2,700噸級的718型巡防艦以及4,000噸級的818型巡防艦；有趣的是，後者係參考海軍054型導彈護衛艦的結構與設計建造而成，足見中共在新艦建造背後所貫徹的「平戰合一」的概念。²⁹

在武器部分，海警部隊的執法船隻雖多裝備30毫米機砲等輕型武裝，但隨著南海局勢日漸複雜，以及與海軍相互支援的角色加重，新納編的船艦皆朝向更高的火力標準發展。舉例來說，海警千噸以上的艦艇至少配有37毫米艦砲，甚至海南支隊擁有的兩艘4,000噸級巡防艦配有76毫米艦砲，且這些艦艇幾乎是接收、或者仿效解放軍海軍的導彈護衛艦建成，在面對戰爭時投入解放軍作戰序列，或能重新武裝導彈系統，成為支援海軍的重要戰力。

總體來說，中共海警部隊除了重

28. 林穎佑，「解讀中國海警首任司令王仲才的意涵」，2019年1月5日發表於Yahoo論壇：

〈<https://tw.news.yahoo.com/>〉（檢索日期：2019年1月10日）。

29. Martinson, 'The Arming', p.16.



「量」也重「質」，在其千噸以上的執法艦艇就超過二十餘艘，且具備一定的火力優勢與戰時能即時編入海軍作戰序列的能力。

2. 海巡

我國海巡署在艦艇編制與建造的方面，也逐漸汰換過去噸級較小、耐浪性差的小型巡防艇，轉而生產具有「平戰轉換」能力，且結合多元海上任務的大型巡防艦。在2003年由聯合船舶設計發展中心做出的評估報告中指出，海巡若要達到有效的海上執法能量，未來的15年內需要至少235艘巡防艦、艇，其中巡防艦至少要有19艘，而3,000噸級以上的海事服務艦，包括執行海上救援的巡護船、救難及消防艦需要6艘。該份評估報告仍將海巡船艦定位在「執法」用途為主，然而，截至2018年為止我國千噸級以上的海上執法船艦仍不足以應付詭變多端的東、南海局勢，以及中共對我國海域變本加厲的侵擾。因此，目前海巡署已制定「籌建海巡艦艇發展方案」，預計在2018到2027年間建造141艘執法船艇，其中33艘須在戰時能夠投入作戰序列，千噸級以上的艦艇籌建計畫更包含了4艘4,000噸級的海巡艦。³⁰

在武器的部分，2019年1月開始建造的

新型4,000噸級大型巡防艦將配備20遙控槍與2.75火箭砲塔作為執行海上任務時因應海空威脅的主要火力；雖然與中共同噸級、且配備有76艦砲的海警巡防艦相比，火力似乎較為薄弱，但在戰時該艦能隨時安裝飛彈系統以支援海軍。同樣在600噸級的巡防艦建造上，海巡係參考沱江鑑之設計，並也預留加裝反艦飛彈系統與方陣快砲的空間，頗有預期這12艘600噸級的巡防艦能在戰時轉換為近海作戰船艦並執行近岸防禦的任務。³¹

(二) 人員培育訓練

1. 海警

目前海警部隊的人員培訓主要由位於寧波的公安海警學院（改隸後為武警海警學院）負責。學校設有基礎部、船艇指揮系、機電管理系、後勤系及進修系等，除了校本部外，該校亦有多個校外實習基地，包含水上訓練中心、靶場等多種教學設施。在2011年5月，該校接收618B型海警船作為訓練船艇，該艇具備艦載指揮中心、30厘米半自動艦砲等完整設備，可供其學員實際操作艦艇的實習經驗。透過垂直化的人才培訓管道，整合後的中共海上執法力量有更統一、專業化的海上執法人員訓練基地與資源。

30. 洪哲政，「一旦台海戰事起 未來這些海巡船艦要上戰場」，2018年7月16日發表於聯合新聞網：
〈<https://udn.com/news/story/10930/3255002>〉（檢索日期：2018年9月14日）。

31. 朱明，「海巡署4千噸巡防艦提前建造，台船將於明年1月開工」，2018年11月12日發表於上報。
〈https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=51868〉（檢索日期：2019年2月19日）。

2. 海巡

我國海巡署的人員組成與培訓則較為多元繁雜，大致可分為(1)關務體系、(2)警察體系與(3)公務體系組成。不同於中共海警擁有一所專門培訓的高等教育機關，目前海巡署的專業人才主要專責緝私的關務人員轉任，或是在警察教育訓練體系中受過海巡或水上警察相關科系教育的人員、以及具有相關海事學院學歷之人員透過海巡或警察特考進入海巡署。而在2005年設置的海巡署教育訓練中心，則是為因應新進的海巡人員而規劃的職前與在職訓練，以期能夠提升且符合岸上及海上執法所需的相關專業技能。相較於中共海警部隊成立專門的海警院校，我國海巡署的招募雖較為廣納人才，但也同時造成新進人員的專業不一定契合所屬單位的需求，以及不同部門間專業性無法有效合作的困境。

二、特（弱）點分析

（一）特點

自2013年至2018年間，中共在其海上執法力量的調整顯示其朝向「集中統一、平戰結合、聯合高效」的三大原則建構海警—海軍的聯合指揮體系。

1. 完成海上力量整合

接續2013年3月合併海警、海監、海關及漁政等四部門並對外統一為「中國海警

局」後，同年7月，國家海洋局提出「三定方案」（定機構、定編制、定職能）以期能提升海洋管理層次並增強其權威性，同時達到整合分散的涉海機關的執法力量。³²儘管在接續的五年之間，中共的海上執法力量依然呈現各自部門獨立運作的情況，卻提供2018年正式整合並轉隸武警的重要基礎與建構藍圖。依據中共中央印發了《深化黨和國家機構改革方案》。根據該方案，海警隊伍轉隸武警部隊，按照先移交、後整編的方式，將國家海洋局（中國海警局）領導管理的海警隊伍及相關職能全部劃歸武警部隊。³³

整合後的海上力量顯示中共持續強化海洋綜合管理能力的決心。透過設置高效的海事部門、組建強大的海上武裝，以及發展活躍的海上經濟，都需要統籌海上對外的執法和對內的維權。轉編入武警的海警力量加強情資的流通，跨單位、部門的合作並能夠更即時的反應瞬息萬變的海上局勢。

同時，可以合理的判斷，中共希冀藉由一支組織整併，領導體力統一的海上執法機關，對外顯示其對於西太平洋海域海上執法執行、海上安全維護、海上犯罪打擊，以及海上環境保護的能力與決心。而最終的目的，即是透過上述各式「軟實力」的積極強化，進而達到中共在西太平洋海域的「話語

32. 《解密》，頁166。

33. 彭美、師小涵、邢丹，〈中國海警局亮劍中國海警局誕生終結“五龍治海”〉，《人民文摘》，第9期，2013年10月，頁17。



權」提升。

2. 海軍共同協作維權

統整後的海警部隊能與海軍作為相互配合的海上執法力量；在一般的國際海上爭端，能藉由擁有警察權的海警部隊出面協調；而在更高強度的國際海上衝突上，則能由海軍適時的介入。雖然中共表面上看似依循著此國際社會在海洋執法上慣用採取的方式，然而在其一連串的海上執法力量統整與海軍戰術的調整過程中，中共在其海警—海軍相互配合的模式與其他大國相比有其獨特之處。

在現行的海警與海軍間分工，秉持著「平戰合一」的合作策略。意即在平時透過定期會商及定期維權巡航的形式來貫徹海警在第一線執法，海軍作為背後支撐力量的協同執法模式，例如《中國海警海軍混合編隊重點海域巡邏管控預案》的聯合操演能使兩方充分發揮聯合執法的效能。³⁴而在戰時，能夠組成以海軍作戰為主，海警後勤協助為輔，且能為海軍之後備部隊與補充兵源的聯合作戰體系。這種在和平時期以「地方執法力量為主，海軍支持為輔」，而衝突擴大時以「海軍維權為主，地方船隻為輔」的梯次防衛體系，顯現了中共新興海上執法力量是以海軍—海警聯合執行聲張主權的「維權」（國家利益、公民權益、領土主權）以及貫

徹執法的「維穩」（反恐、反海盜、反海上犯罪）。³⁵

值得注意的是，目前中共未明確的界定海警的角色扮演準則。意即究竟海警只有純粹執法的警察角色，抑或是於與他國在海上的衝突升溫時，同時具有能夠動員武裝，協助海軍作戰能力的「準軍事」力量。截至目前為止，雖然看似兩者兼具，然而從旁人角度觀之，卻依舊未有一套統一而明確的戰略規劃。這樣的戰略模糊，為中共戰略政策決定者提供相當程度的操作靈活度。依據各種不同的情形局勢，採取相應的不同調度與指揮，不僅使得對手國在應對上的成本提高，更使得其因對中共的策略無法確切預期而難以有效反制。

總的來說，統合後的海上執法力量與海警—海軍間相互配合可歸類為三大特點，即（1）統一指揮、（2）聯合維權（3）戰略模糊。這讓中共在其海上武力與戰術的運用，呈現更多樣化及靈活的空間。同時一面加強在「近海防禦」的穩固性，一面擴展其「遠洋護衛」的目標。

（二）弱點

1. 海警轉隸過渡時期

儘管海警—海軍協同維權、維穩的「平戰合一」模式是理想中中共在海上建立的「梯次防衛體系」，短短五年的海上執法

34. 《解密》，頁151。

35. 同上註，頁211。

力量整合與甫轉隸武警的海警部隊仍承受過渡上的陣痛期。最顯而易見的例子是在海警艦艇數量與質量上的參差不一；即使海警逐年接受從解放軍海軍退役的船艦，其編制中收受的船隻仍有不少來自漁政、海監的船隊，這除了使其武裝力量較為分散與薄弱外，在戰術的運用方面也有實戰效能上的疑慮。³⁶舉例來說，在2014年年中中國海警局協助保護中國國家石油公司在黃岩島以南設立的鑽油平台HYSY981為例，面對越南海岸防衛隊與海上民兵武裝船隻猛烈的騷擾下，中共的海上執法部隊顯得較無法有效反制。³⁷這也顯示了在轉編入武警作戰序列後，海警勢必要加強其編隊指揮及協同作戰的能力。

2. 海警當前執法困境

除卻在裝備與物質層面上遭遇的挑戰外，海警在與海軍聯合進行海上任務中，也有待跳脫當前執法層面上的困境。首先，海警目前尚無一條專責的法律來界定其權責與任務性質，以及和海軍之間的分工模式。現行的海警變革主要承襲2013年國家海洋局的「三定方案」，以及2018年的《深化黨和國家機構改革方案》，而海軍本身雖依2007年國務院公安部頒布之《公安機關海上執法工作規定》中明確界定海軍有協助海上執法、

救災的權責。³⁸然而，現行海警與海軍兩者間卻尚無制定針對「平戰合一」策略的專屬法源來確立兩者的分工關係。因此，海警—海軍的聯合維權、維穩模式並非一拍即合的定案，而是尚處磨合階段。

第二，在執法人員的培育上，無論是海警或海軍都尚缺乏具備統一專業素養，能夠對複雜多端的海上局勢做出適當的應變及研判的執法人員。以海警來說，在中共海上力量整合前，各大涉海機關皆有其人員培訓管道，但也使得執行海上執法任務的人員素質參差不齊，且無統一的行為準則；即便在整合後以海警總隊為主的中國海警局及現行的武警海警部隊擁有其專門的海警院校，在新的戰略模式與無專法的情況下，其投入海上執法的實際效能仍有待商榷。同樣的，海軍方面也亟需熟悉一般海上執法的處理程序，並需要相關的專業人才投入海上維權、維穩的行動，以免將單純的海上紛爭，擴大為國家間的戰爭行為。

最後，由於海警與海軍間重疊性高且模糊的執法權力，雖能給予中共在處理近海水域爭端上靈活的戰略空間，卻也是一把容易挫傷其外交形象的雙面刃。尤其是海警雖以行使警察權為名在海上執行勤務，但其逐漸軍事化的色彩，也容易造成鄰近國家的大力

36. Martinson, 'The Arming', p.21.

37. Ibid., p.15; 21.

38. 《解密》，頁148。



反彈。前中國海警局副局長孫書賢便曾反對讓海警作為中共武裝力量的一部分，以免激發其他國家掀起「中國威脅論」的疑慮。然而在習近平領導下建構「海洋強國」的步調中，海警的發展不可避免的成為在海軍之外的另一支中共在海上的武裝部隊。³⁹

肆、剋制對策

一、充實海上執法力度

面對規模與裝備逐漸增大增強的中共海警機關，我國海巡署也需要加緊增添大型噸級艦艇，以應付變化多端、局勢不斷升溫的海上主權紛爭。根據2010年的「強化海巡編裝方案」，海巡署陸續增添更多1,000噸級以上的大型海巡艦，且自2018年起，海巡署將委託台船建造4艘4,000噸的巡防艦，同時搭配海軍的S-70C反潛直升機或其他救援任務用的直升機，達到海空協同作戰與救援的能力。⁴⁰除此之外，海巡署在新階段的「籌建海巡艦艇發展計畫」中，預計量產的600噸級巡防艦，並採用海軍沱江艦的原型設計，也說明我國海巡署同樣朝向「平戰轉換」能力的目標邁進。⁴¹由此觀之，我國海巡署除了建造大型噸級的船艦已增強執法強度外，更需要搭配跨部門與跨性質的作戰及

部署能力，才能迅速且準確地應付多變的海上局勢。

二、培育海事專業人才

海巡署如何培訓適當且專業的執法人員，且能夠廣泛地招攬各界具有海事專業的人才，成為更迫切的議題。在過去海巡署的編制一直以「軍、警、文、關務」四個體系為主，然而各個體系從專業到其培訓方式都不盡相同；在海巡署首次發布的《2007年海巡白皮書》中便提到，面臨職務性質逐漸擴大的狀況下，「傳統軍、警、文培訓體系，已無法完全符合海巡任務的需要」。⁴²因此，該白皮書建議除了擴大人員招攬的管道外，更需要建設一個整合岸、洋總局的「教育訓練中心」來負責教育訓練工作的執行。然而，教育訓練中心的設立僅僅是提供從不同體系招攬進來的人員一個海巡職務培訓的機構；現行海巡的海勤人員主力仍從中央警察大學水上警察學系、臺灣警察專科學校、水警特考及海巡特考等管道，且都需要經過在職訓練。儘管人員多半具備相關海上勤務之專業，依然需要透過教育訓練中心重新整合培訓，不但耗時且往往在專業養成上不夠完整。因此，未來海巡署應該積極籌辦其專屬的海巡院校，建議海巡院校未成立之過度

39. Martinson, 'The Arming', p.23

40. 朱明，「海巡署4千噸巡防艦提前建造，台船將於明年1月開工」，2018年11月12日發表於上報。
〈https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=51868〉（檢索日期：2019年2月19日）。

41. 洪哲政，「一旦台海戰事起 未來這些海巡船艦要上戰場」，2018年7月16日發表於聯合新聞網：
〈<https://udn.com/news/story/10930/3255002>〉（檢索日期：2018年9月14日）。

42. 行政院海岸巡防署，《2007年海巡白皮書》，2007年7月，頁131。

時期，海上人力可源自海軍官校，未來將海軍官校的相關經驗傳承後設立海巡院校，配合相關立法措施，比照美國海岸防衛隊制度成立海巡學院，加上軍職人員年輕化的任用制度，對國家整體海上戰力及執法能力有相當助益。⁴³另與國內原有或者相關的海事科系合作，達到新培育的海巡人員可以有完整且多元的專業才能，同時也能直接投入海岸巡防之工作，省去在職訓練造成的時間與資源浪費。除此之外，成立海巡專門之教育機構也可配置訓練用船舶及裝備，甚至與國外對等機構有長期之合作及交流，增加海巡培訓人員的學習經驗，解決現今海巡人力不足且專業素質零散的狀況。

三、海巡海軍力量整合

依據《行政院海岸巡防署組織法》第24條，當國家遭逢戰事時，海巡署須依行政院命令納入國軍的作戰序列。然而，海巡署在我國的政府組織中的定位為執法機關，具有司法警察權，其任務性質仍與傳統軍隊編制和目的大相逕庭。儘管海巡的造艦規劃儼然像是要打造一支具備「平戰轉換」能量的「第二海軍」，但是相關的法規，例如戰時與海軍或岸防部隊之間的聯合作戰或是平常執行任務時與海軍、憲兵或其他執法部門的配合（查緝走私、毒品），都尚待明確的規範及權責的劃分。尤其目前海巡署平日的出

勤與任務執行過程中，似乎甚少與海軍單位有密切的聯合操演以及交流，應該盡快建立聯合作戰及指揮機制，才能在重要關鍵時刻發揮新造艦艇「平戰轉換」的功能，否則新的造艦計畫只會淪為彌補不對稱戰力而與中共間耗時斥資的軍備競賽。

四、積極國際佈局交流

在面對艱困的國際外交局勢，以及中共在東、南海紛爭上日益擴大的話語權，我國政府除了提升自我防衛能量之外，更要提高中華民國在相關爭議性海域主權問題上的國際能見度。我國海巡署近年來也不斷透過邀請周邊國家相對應之海巡機關共同來台演訓，以「第三國合作」方式開拓不同的外交路徑，同時也讓周邊各國了解中共並非在這片海域上唯一的發話者。再來，海巡署也多次派遣船隻執行國際巡護任務，並籌建配置有手術室等醫療救護設施的4,000噸大型艦艇，以期能提升海上救護的能量，實現國際人道救援主義；這些屬於我國在聲索海洋主權上的「軟實力」運用，都是未來能夠持續擴展中華民國在國際討論中的地位與可能途徑。然而，在中共頻繁的打壓與威脅之下，許多上述「軟實力」的方式或許對我國的外交困境與主權維護杯水車薪，但還有其他管道尚未深掘。舉例來說，台灣周邊海域所擁有的海洋生態與物種複雜性相當珍貴，且相

43. 楊騰輝《海巡署與海軍海域巡防能量整合之研究》（桃園：國防大學戰略研究所碩士論文，2016年），頁182。



當具有研究價值；我國政府若能鼓勵本國及外國相關研究單位探索台灣的海洋資源與生態，而海巡署能夠在這個過程中扮演維護人類重要的自然資產的角色，勢必也能加深我國在這片海域上的國際印象與提升國際名譽。另可透過邀請美國海岸防衛隊來臺施訓契機，請周邊國家海巡機關派員共同參加，以「第三國合作」方式，逐步推展海巡外交，深化國際合作。並以執行中西太平洋袋狀公海及沖之鳥海域巡護任務，並配合公海海洋保護區籌設進度，調整巡護航線，善盡國際養護責任。積極接軌全球反恐趨勢，完善特勤單位職能，強化人員訓練，爭取參加國際反恐訓練，並籌補相關應勤裝備，充分發揮特勤效益。⁴⁴

伍、後續觀察重點

一、船艦及重型海防武器調整

在中共整合海上執法力量的過程中，海警部隊的船艦組成除了來自海監、漁政總隊等舊有涉海機關的船隻外，亦收受許多解放軍退役的軍艦，並加以改裝成為適合作為執法用途、卻又不缺乏火力優勢的執法艦艇。舉例來說，除了前面章結所提及的CCG31239外，在2015年解放軍海軍更將三艘053型導彈護衛艦交接給海警部隊的上

海支隊使用，儘管將主要艦砲移除，海軍與海警之間的船艦交接相當值得注意，因為其用意完全符合「平戰合一」的戰術理念。⁴⁵在海警的艦艇建造上亦可看得出其準軍事化的色彩，以及與海軍間緊密的連結；從2016年開始海警陸續從自己的造船廠中生產新型船隻，並且優先交付給海南支隊，其中更仿效解放軍海軍054A型的導彈護衛艦，建造排水量達4,000噸且裝備有76艦砲的818型海警船（編號分別為：46301與46302），兩艘大型海警船也在2017年全數交付海南支隊。⁴⁶

從海警總隊納編與交付新船的趨勢來看，可以得到以下兩點分析：(1)海警艦隊的擴編已從接收其他機關（包括海軍）到獨立自主造船的階段，且新艦的建造理念不再侷限於「執法船」的設定，反而朝向成立一支能作為海軍預備戰力的艦隊的目標前進。(2)海警新船艦優先撥交海南支隊使用，其中包含其他支隊編制尚未有的4,000噸大型海警船，都說明了中共在處理南海議題的優先性與力度的增強。再加上海南島新成立的航母與核潛艇基地，以及在南海諸島礁上建立若干防禦工事，未來中共或將持續增強海警在南海水域的武力，甚至發展具備「陸、海」兩棲作戰能力的海警執法船隻，或者研

44. 海洋委員會海巡署，「重大政策」，2017年9月29日發表海洋委員會海巡署全球資訊網，〈<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=79092&ctNode=7959&mp=999>〉（檢索日期：2018年10月28日）。

45. Martinson, 'The Arming', p.16.

46. Ibid., p.16-17.

發與岸防武器系統結合的艦載武器及戰術，以藉由「執法」名義來阻卻可能威脅島嶼與周邊爭議性水域主權的行動，同時避免局勢升溫。

二、海上維權及行政執法區分

現行國家在其海洋執法上多半以具有司法警察權的海巡、岸巡機關負責，例如我國的海巡署、日本的海上保安廳或是美國的海岸防衛隊等等，儘管這些海上執法機關都具備在戰時支援海軍作戰的能力，然而其與海軍在海上衝突與紛爭的執法任務上可說是權責分明；海上警察為第一線、主要的執法人員，海軍則在第二線作為局勢升溫時必要的嚇阻武力。然而，中共近年來針對海警、武警與海軍一連串的變革歷程可以視為一種創新(innovation)，即在上個世紀末提出「具有中國特色的海權」的概念下，中共政府先是將分散的海上執法力量逐步整合為「中共海警局」，再將「軍、警、民」定義模糊的武警部隊重新調整編制，與人民解放軍一同受中央軍委會的指揮，並納編海警部隊。與其他國家不同的是，中共非但未將海上執法的力量分出來做為單一的執法機關，反而拉緊武警海警部隊與解放軍海軍間的合作及交流，巧妙地運用武警定位模糊的發展歷史，透過體制變革創建「亦警亦軍」的新型態海上武裝力量，且逐漸的朝向準軍事化的目標

前進。

若依循中共的「三步走」策略與「近海防禦與遠海護衛結合」的戰略思維來看，武警海警部隊在未來除了負責其在南海地區的主權維護外，或許會隨同解放軍海軍執行亞丁灣等國際護航任務。儘管海警的定義是「近海防禦」，但就中共實現「藍水海軍」與海警幾乎做為「預備海軍」以及協同海軍打擊海盜與維持海上秩序的態勢來看，未來海警或許也須具備「遠海護衛」的性質，尤其協助麻六甲海峽海上維穩等等，且海警的海南支隊也具備4,000噸級的大型執法船，加上海南島在中共海洋戰略上扮演著舉足輕重的角色，未來也不無持續增添同級艦艇、甚至強化其武裝及訓練以因應南海局勢的可能性。

三、中共周邊國家立場與反應

穩定持續的總體經濟成長與各項社會指標的現代化是中共邁向區域，甚至是世界的霸權，極度重要而不可背離的道路。同時，中共深刻的明白一個穩定與和平的東亞區域態勢是其實現上述目標的關鍵外在條件，因此，中共向來不遺餘力的對外宣示共同協助國際社會維持這種平穩國際局勢的意願與決心。⁴⁷然而，中共此次大動作的將其近海上執法力量的武裝、軍事化，勢必造成周邊各國，由其是與中共有領土爭議的國家警戒的

47. Joseph Y.S. Cheng and Stephanie Paladini, 'China's ocean development strategy and its handling of the territorial conflicts in the south china sea' *Philippine Political Science Journal* (2014), 35:2, p.186.



提升。

其中值得注意的是，中共近年來不斷與東協（ASEAN）國家進行交涉，期望能夠透過集體協商達成共識，建立規範爾後各國在西太平洋處理領土爭端時的「行為準則」（Code of Conduct），然中共將海警納入由中央軍委會領導的武警作戰序列的行為，自然將使協商因東南亞國家對於中共不信任的提升而遭逢困境。如此大規模的將海上執法力量武裝升級，並加以「準軍事」力量的色彩，必然也會打擊到中共一直以來極欲建立「大國和平崛起」的形象。可以預期的，「中國威脅論」將再次被國際局勢觀察者研析並探討。

四、以海洋權益維護名義執法

除卻中共透過海上執法力量的提升所展示的「硬實力」外，其藉由不同且多樣的「軟實力」來主張其海洋權益的途徑也不容忽略。在2013年4月中共發表的《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書中便明確提到未來中共在海洋主權上的維護主要有三個目標：(1)維護海洋權益、(2)維護海外利益與(3)維護世界和平。⁴⁸其中後兩點已在本份報告中花了相當篇幅陳述，包括反海盜、人道救援和多次派遣亞丁灣護航等等外交層面上的示好及降低世界各國對其

威脅疑慮的舉動。然而，中共在東、南海與鄰國引發的諸多海洋主權聲索的爭執反倒多奠基在經濟利益與資源開發的競逐之上，包括提出「專屬經濟海域」等概念，都顯示中共在達成「近海防禦」的過程中不斷以「經濟發展」為名來行其海上軍備擴充之實。在該份白皮書中便很清楚地提點出海上經濟資源與國家戰略間的關聯性，其主張：「海洋是中國實現可持續發展的重要空間和資源保障…開發、利用和保護海洋資源，建設海洋強國，是國家重要發展戰略。堅決維護國家海洋權益，是人民解放軍的重要職責。」⁴⁹

在這個「維護海洋權益」的戰略願景下，白皮書中也首度提出「軍警民聯防機制」的概念，可以視作後續朝向「平戰合一」的梯次防衛體系的濫觴。除了闡明海軍有責任為「海上執法、漁業生產和油氣開發等活動提供安全保障外」，更要「協同地方有關部門展開海洋測繪與科學調查…建立和完善管轄海域內的航行安全保障體系」。⁵⁰由此觀之，中共在對其武裝力量的職能定義上有更寬廣的運用，除了具備傳統軍事打擊能力外，在面對「非傳統軍事威脅」或是維護國家利益，亦需要「非傳統」的角色定位。海洋經濟利益的

48. 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈國防白皮書：中國武裝力量的多樣化運用〉，2013年6月號，2013年4月。

49. 同上註。

50. 同上註。

維護與資源開發，連同周邊海域的科學調查與學術研究等等也都一併納入中共海軍與海警在海上主權維護上的保護傘下。尤其從2018年海警正式納入武警作戰序列，以及武警接受中央軍委會單一指揮的態勢來看，海軍與海警形成的防衛體系正好提供中共大力開發海洋資源與加速其海上經濟發展的強力後盾。

五、對我國之影響與因應作為

自2010年代以來中共在整合其海上武裝力量的一連串動作，以及在東、南海水域和周邊國家間的競試與角逐區域控制權等舉措，不只對我國主張的海洋權益有立即且實質上的侵犯，也同時帶來慢性的、長遠的侵害。首先，中共大動作且積極地挑起海洋主權的紛爭，並隨後在國際的談判桌上屢屢扮演主導的角色，藉此逐步弱化中華民國在海洋主權上的地位且壓迫我國在國際海洋事務上討論的空間，以及麻痺他國對我國做為一個主權國家，理應有權參與討論的事實。此外，中共在海警與海軍的種種現代化改革與體制變革的過程中，逐漸構成雙方不對稱的執法力量，易使我國海上執法機構與海軍在主權維護上疲於奔命，並因此損害我國公民使用周邊海域的權益，以及影響我國調查、開採與維護所屬海洋資源的利益。最後，中共或能藉由一步步的「邊緣化」(marginalization)策略，將台灣問題進一步內政化，尤其指揮權歸隸中央軍委會的武

警海警部隊以及解放軍海軍間透過「平戰合一」的策略，或能將武力犯台之舉措由「戰爭」層級弱化為「國內」的維權維穩。

面對中共此種的對台戰略，我國政府需要極力爭取在海洋主權聲索上的國際能見度，以抵抗中共在國際上日益擴大的話語權，並在必要之時能夠尋求合作對象的協助。在面對傳統與非傳統之軍事威脅上，我國或能藉由己身在國際上的「劣勢」（即難以以「國家」的名義參與周邊國家的海上軍事或救援演練），發展出「非傳統」之應對對策來積極爭取國際能見度和認同，以免被邊緣化於海洋主權維護的討論之外。舉例來說，我國也時常透過資源開發、海洋保育與海洋學術研究等形式，間接聲索對海洋之主權，未來或能增加這類管道的頻率與強度，打造我國在維護海洋權益上的「軟實力」。同時，強化我國執法人員的培訓，除了成立專門的海巡院校外，同時增添新型執法船艦，並且制訂海巡與海軍間協同執法、救災的處理程序及相關權責。

作者簡介

陳世豪

憲兵專科48期

憲兵軍官正規班97年班

現任憲兵訓練中心少校參謀