

● 作者/James Kraska ● 譯者/余振國 ● 審者/馬浩翔

中共的海上民兵

China's Maritime Militia Vessels May Be Military Objectives During Armed Conflict

取材/2020年7月7日外交家網站專文(*The Diplomat*, July 7/2020)

中共海上民兵在和平時期從事漁撈作業，與一般漁民無異；在武裝衝突期間，其船隻可能是中共海軍作戰的輔助、支援兵力或在衝突地區進行軍事挑釁，成為準軍事目標。



2019年，即將卸任的美海軍軍令部部長海軍上將理查茲(John Richards)警告其對應職務的中共海軍司令員沈金龍中將，美國已意識到中共利用海上民兵捕魚船隊，在東海和南海推動其非法的主權主張。理查茲警告說，美海軍將對這些船隻的挑釁行為有所反應，並把其當作是武裝部隊的一部分。這些漁船在進行各種和平時期的任務時，與許多中國大陸的普通漁船沒有任何區別，但同時也接受軍事訓練，能在武裝敵對行動中作戰。

在發生海軍衝突事件的區域中，海上民兵的

船隻可用於支援某些中共軍事任務。在武裝衝突期間，部分海上民兵若是從事沿海捕魚作業的船隻，他們就不會遭拘捕，但如果以任何方式協助中共海軍的軍事行動，就可能會受到攻擊。大多數海上民兵船隻在公海作業，通常從事商業捕魚活動，但偶爾也需要協助中共海軍或海警。此類船隻可能在武裝衝突中被當成是合法戰利品而遭到俘虜，或是雙方交鋒期間因協助中共海軍時受到攻擊。最後，第三類漁船實際上是海軍輔助船，與中共海軍和中共海警共同作業。海軍輔助艦船未有統一定義，但這類船隻在武裝衝突期間，與戰艦等同視之，在中立水域以外海域可能會遭擊沉。這些艦船被正式納入中共海軍作戰運用。區分海上民兵的各個單位，並了解其在任何海戰中的定位，這就海軍情報蒐集和分析方面，分辨出船隻性質及其指揮和管制結構，都會是一項挑戰。

海上民兵

美海軍戰爭學院的中國海事研究中心(China Maritime Studies Center, CMSI)具開創性的研究工作揭露，中共未編制任何海上民兵，而是在地方和省級政府有一支支持國防工作的部隊。在國家層級，民兵政策是由以習近平為首的中央軍事委員會制定，但民兵本身則係由地方和省級政府領導。共軍地方指揮部有時會與中共海警和海事局合作，提供海上民兵的編組和訓練。在文職方面，該組織由黨和國家行政機構組成，而軍事體制方面則屬於省軍區。從廣義上講，這些部隊被稱為人民武裝力量海上民兵(People's

2017年4月15日，1艘中共漁船與海警船在黃岩島爭議海域附近巡邏。

(Source: Reuters/達志)



Armed Forces Maritime Militia, PAFMM)，並以中共第三支海上兵力的身分展開行動。

若要分析中共海上民兵的法律地位，會遇到的問題是中共海上民兵迥然不同的本質。許多捕魚合作社都屬於中共海上民兵的一部分，從事魚類撈捕與商業營運的普通捕魚組織，僅偶爾執行中共海軍作業。其他部分海上民兵則更加專業化，並為執行一些直接行動任務而配備了較好的裝備，替海軍的輔助部隊擔任海上先鋒隊，對海上主權主張實施「權利

保護」，而非以捕魚為業。他們的活動也是由地方和省級政府發起，不過要獲得共軍批准。在和平時期和武裝衝突期間，中共海上民兵各個不同組成單位分別執行不同任務，因此也讓考慮其運用方式方面變得更加複雜。中共海上民兵內部的差異性有利於中共政權意圖更加模糊海上民兵的身分：「穿上迷彩服他們是合格的戰士，脫下迷彩服他們是守法的漁民」。中共的政策就是經由將海上民兵當成一種「暗黑艦隊」來運用，以隱藏其海上民兵組織。

在過去十年，中共海上民兵似乎是中國漁船隊擴張的背後推動力。全球捕魚船隊處於投資過度的狀態。捕魚船太多，但能捕的魚太少，這導致漁業資源枯竭，並加劇以非法、不呈報和不管制(Illlegal, Unreported and Unregulated, IUU)的方式捕魚。中國大陸擁有世界上最大的捕魚船隊，在2015年擁有約37萬艘無動力漁船，另有67萬2,000艘機動漁船。也許稱中國大陸是最嚴重的非法、不呈報和不管制捕魚犯罪者，也就不足為奇了。在2008年之



2013年9月10日，中共海監船與日本海巡艦在釣魚臺列嶼附近爭議海域遭遇。(Source: Reuters/達志)

前，中共一直在降低其捕撈能力，後來又反其道而行，從此開始擴充船隊。捕撈船隊的擴張與中共海上民兵的興起有關，海上民兵接收了新的鋼殼船以及中共的「北斗」導航衛星系統，可以追蹤和報告其他海上單位的位置訊息，並進行準軍事訓練。民兵的船隻與中共海軍與海警進行軍事演習，並從當地政府獲取包括補貼、社會福利和養老金等補償。然而由於他們並非共軍直接所屬，海上民兵在採取行動和提升海事利益及索賠要求時，具有更大靈活性，而且不會涉及影響共軍聲譽或嚇阻風險。

和平時期的角色

和平時期，中共海上民兵透過脅迫手段，在助長中共海事主張與地位方面發揮關鍵作用，實現了習近平總書記動員平民參與軍事行動的願景。這支後備役部隊協助執行搜救任務、保護港口和石油鑽井平臺等關鍵基礎設施、執行駐守任務和「護權」行動，以強化中共在非法海域的主權主張，並在其聲稱擁有主權的水域內，騷擾並驅逐包括軍艦在內的國外民用和政府船隻。中共海上民兵船隻還直接參與行動、非傳統作戰，以支援中共海軍和中共海警在南海和東海地區，與美海軍艦艇以及該區域國家海軍艦艇的交鋒。

例如在2009年，海上民兵包圍了美海軍研究船「無瑕號」(USNS *Impeccable*)，當時該艦正在中共領海以外的水域進行軍事調查任務。中共艦艇包括海上民兵拖網漁船和政府艦艇的混合兵力，試圖在國際水域威脅切斷美海軍輔助艦拖在艦尾後方的拖曳陣列，藉此破壞美海軍作業。2012

年，與中共海警合作的中共漁船是中共對南海黃岩島(Scarborough Shoal)進行主權控制的先鋒部隊。2016年，仲裁法庭裁定中共船隻非法阻止菲律賓漁民在黃岩島進行傳統捕魚活動(第814款)。又如仲裁裁決所述第764款，法庭還發現，中共漁船從事具破壞性的非法、不呈報且不管制的捕撈活動，包括捕撈瀕臨滅絕的巨型生物、珊瑚和海龜。

2014年5月，中共海上民兵船隻支援中共在中建島(Triton)以南的大型海洋石油981號鑽井平臺的安置，該區域長期被視為越南的專屬經濟區(Exclusive Economic Zone, EEZ)，引發了事涉雙方100多艘船艦海上對峙局面。福岡漁業組織派出29艘拖網漁船的民兵，以保護石油鑽井平臺，並且支援廣州軍區和海南軍區。在兩個多月中，漁船民兵排列在中國大陸石油鑽井平臺周圍的保護圈中，形成層層保護的「包心菜戰略」，驅趕試圖維護專屬經濟區權利的越南船，還撞沉了其中3艘。

2015年5月，廣東省江門軍分區針對海上民兵組織進行了一次軍事演習，演練重點是海上民兵的戰時任務。演習涉及集結和動員、海上權益保護、巡邏、後勤保修以及緊急修復戰鬥中損壞的碼頭。2016年3月，大約100艘中國大陸漁船出現在馬來西亞沙勞越海岸附近的北康暗沙(Laconia)周圍和馬來西亞專屬經濟區內。這些船隻並未懸掛國旗，也未有明顯註冊標示，並有2艘中共海警船隻陪同在側。2019年，中共海上民兵船隻接近南沙群島南鑰沙洲(Loaita Cay)的菲律賓前哨基地，距離半海浬內。菲律賓在此部署了1艘前美海

軍LST-542級戰車登陸艦來監視這2艘中國拖網漁船。

東海也發生了同樣狀況。由於日本政府2010年從一名日本民間人士手中購買了釣魚臺列嶼中的3個小島，以防被他國侵占，中共漁船和海警船隻經常進入其領海和毗連區，藉此騷擾日本、破壞現狀。2020年，中共更加劇這些在釣魚臺列嶼附近的行動，以對日本政府施壓。中共主張擁有釣魚臺列嶼主權具有爭議，儘管在1971年之前，美國占領沖繩期間，釣魚臺列嶼一直處在美國的軍事控制之下，並根據1895年日本宣示該列嶼無人居住和無主地的主張而歸還給日本。

武裝衝突中的角色

民兵漁船在和平時期是改變「鐵一般事實」的主要工具，例如在南海建造人工島礁，同時操練和訓練可能在武裝衝突中派上用場的準海軍部隊。中共海上民兵的軍民雙重結構，替其對手構成了作戰上的挑戰。海上民兵在首次武裝敵對行動中，參與了1974年中共從越南手中奪取西沙群島的作戰。中

共政府了解到，若使用漁船執行入侵，即便威脅到美國盟友，也比較不太可能使美國捲入衝突。

如今，中共海上民兵中最幹練的部隊已準備好發動海上游擊戰，即「海上人民戰爭」，他們裝備了水雷、防空火砲和飛彈。這些船隻還接受了情監偵訓練，並有可能傳輸資料以促進中共海軍擊殺鏈戰力。這個分散式網路估計有多達2萬艘船隻和成千上萬的民兵，構成了一個「海上偵察網路」，這使得潛在對手的兵力規劃變得更加複雜。

在衝突即將爆發之際，海上民兵可能會採取強硬的戰術，例如用衝撞船隻的方式來迫使對方反擊，而中共海警，甚至中共海軍部隊都在地平線另一端等待著，一旦反擊便趕赴現場並「教訓」對方。美國、日本、印尼、越南和馬來西亞都曾與中共海上民兵對峙過，造成局勢可能升級的風險。然而，如果不能面對中共海上民兵的挑戰，就會讓中共在其他國家領海和專屬經濟區的存在和影響力正常化。這種情況體現了「三戰」

的不對稱戰略，此戰略採用擾亂的心理戰、媒體戰和法律戰來規避西方的傳統武裝衝突觀念。

定位考量

中共海上民兵由多個單位組成，在武裝衝突期間，必須個別分析出自每種類型編組的船隻，來作為確定目標程序的一部分。就武裝衝突期間的目標定位而言，中共海上民兵的漁船可能會歸類為三種攻擊目標的其中一種。再者，與陸上戰法不同，海上作戰對目標使用武力的決定，不僅是在受保護的平民目標和客體，以及合法軍事目標和客體之間做二元選擇。海軍部隊交戰尚有第三個選項，其所拿捕的敵方商用船舶將在法庭上裁決為合法戰利品。這三種選項中的任一種都可用於處理中共海上民兵艦船，而這取決於其所屬單位以及在戰爭期間的作為。

首先，除非沿海漁船在敵對行動中協助中共海軍，否則其免受拿捕和攻擊。小型沿海捕魚船如果專用於沿海捕魚或從事貿易，則在雙方武裝衝突期

間不能對其發動攻擊。此規則在1900年的哈瓦那(Paquete Habana)案中得到了認可，並得以彙編在《海牙第十一公約》第3條中。該規則也反映在《聖雷莫海上武裝衝突國際法手冊》(*San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflict at Sea*)的第47(g)條中，以及《海軍作戰法令指揮官手冊》8.6.3.2(4)款。如《聖雷莫海上武裝衝突國際法手冊》第136(f)條所示，此類船隻也免於成為海軍的戰利品。但是中共海上民兵多不屬於從事沿海貿易的小型沿海漁船和小艇，因為其通常在公海作業。此外，這些船隻也必須接受檢查，並且遵守對方現場指揮官的規範。

第二，不能攻擊海上民兵常態性遠洋漁船，除非其作為使該船成為軍事目標。根據《聖雷莫海上武裝衝突國際法手冊》第40條規定，這類船隻是根据其性質、位置、目的和用途，透過置身衝突中，而對軍事行動有所作為。這些船隻必須對軍事行動作出有效貢獻，全部或部分摧毀必須能帶來明確軍事有利條件，才能將這些船隻視為目標。如果這類船隻從事有利敵人的交戰行為，例如鋪設水雷，或充當輔助艦船(例如運送部隊)，並因擔任情監偵或早期預警以及指揮與管制，而被整合納入敵人的擊殺鏈，則可能成為攻擊目標。積極抗拒交戰方的訪問和搜查權、武裝程度超出人身安全所需(如攜帶防空武器)，或以其他方式對軍事行動作出有效貢獻，如攜帶《聖雷莫海上武裝衝突國際法手冊》第60條所述的軍事用品，這種行為使此類船隻成為合法軍事目標，而這些目標可能在武裝衝突中被摧毀，具體情況詳見《指揮官手冊》第8.6.2.2節。

雖然這些船隻，除非其行動使然，否則通常不能成為軍事目標。但根據《聖雷莫海上武裝衝突國際法手冊》第135條，它們仍然有可能在中立水域以外的任何地方遭拿捕。

第三，某些專業化的中共海上民兵船隻可能會直接定位為具有實質作用的海軍輔助艦船，無論其進行作業為何，配備的裝備只是為了方便共軍作戰。這些海上民兵的船隻並非軍艦，只有軍艦才有權進行交戰。軍艦必須屬於一國的武裝部隊，帶有國籍標誌，應由1名海軍軍官指揮，並配備受軍事紀律約束的船員，如《海牙第七公約》第2-5條、1958年《公海公約》第8條第2款所述和1982年《聯合國海洋法公約》第29條。誠如《聖雷莫海上武裝衝突國際法手冊》第40條所示，海軍輔助設施始終是軍事目標。目前尚未有一項條約中對海軍作戰中的「軍事目標」予以軍事定義，也沒有對「海軍輔助艦艇」給出普遍定義。儘管海軍輔助艦艇可能無法像作戰軍艦那樣合法進行攻擊，但在武裝衝突期間，即便沒有武裝，它們也可能像作戰艦一樣成為遭攻擊的目標。

這三種類別需要蒐集和分析足夠情報加以辨別，亦即指揮官必須知道其射擊目標為何，並且須根據上述三種類別，評估中共海上民兵，以符合海軍作戰法規。

作者簡介

James Kraska係美海軍戰爭學院斯托克頓(Stockton)國際法中心的國際海事法系主任以及斯托克頓(Charles H. Stockton)榮譽教授。

Reprint from *The Diplomat* with permission.