

中共海警部隊任務趨向與能力擴張

提 要

作者／陳世豪

在《武警法》修正案及《海警法》審議案通過後，戰時海警部隊在中共武裝部隊體系中的定位更形明確，海警朝向第二海軍路線發展，戰時與解放軍海軍協同作戰；而海軍在獲得海警加入作戰之後，其戰力資源獲得擴充；平時與海上民兵共同執勤，加強海上執法擴大維權力度，臺海與亞太周邊可能出現新的權力平衡，對安全情勢將造成相當程度之影響。

關鍵詞：海權、武警、海警、一帶一路、印太戰略

壹、前言

中共自1978年改革開放後，力求經濟提升與世界接軌，惟經貿與能源皆須仰賴海洋，加上聯合國海洋公約實施後，為形塑具中國特色之海洋安全觀，透過海洋機關確保國家整體利益發展；近期中共面臨「美中貿易戰爭」、「中印邊界衝突」、「南海主權爭端」、「香港社會運動」和「新冠肺炎疫情」的國際政治角力、多邊軍事衝突及國內內政問題等，仍以連串的修（立）法，包含修訂《國防法》、修正《武警法》及立法《海警法》等，加速推動海洋強國進程，本文研究中共海警部隊任務觀點改變與延續性，以及在

海上事務範圍，從海警戰略支撐解讀其角色與責任之轉變，據以提升敵情認知。

貳、中國海洋環境與安全

一、中共海洋戰略思維

（一）意圖

歷史上，人類控制海上活動經歷了由陸制海、以海制海、由海向陸的發展過程。¹近代海權倡議者馬漢認為一國的強大與否取決運用海權的傾向。宣稱所有成為強國的國家都必須發展自己的海權，而非僅發展海軍力量而已。²故馬漢思想認制海並非純海軍任務，而是國家政策、安全與責任的一環；惟歷史上並沒有陸權國家轉變

1 張世平，《中國海權》（北京：人民日報出版社，2009年），頁215。

2 Michael Lindeerg、Daniel Todd著，高一中譯，《近岸、近海及遠洋艦隊：自1861年迄今地理環境對海軍作戰之影響》（Brown-, Green-and Blue-Water Fleets: The Influence of Geography on Naval Warfare, 1861 to the present）（臺北：國防部史政編譯室，2005年），頁47-49。

為海權國家的先例。法國、德國、俄羅斯皆未成功，若中共成功建立與部署有效的全球海軍，則將戰勝歷史上的難題。³中共在2012年「第十八次全國代表大會」確立「海洋強國」之戰略目標，並在2014年推動「一帶一路」的戰略佈局，為結合政治、外交、軍事、經濟的複合型戰略。但海洋戰略屬於國家戰略，其目的在發展海權，運用海洋資源，拓展海上運輸，支持國家政策並確保海洋權益。⁴故海軍戰略是海洋戰略非常重要一部分，因為不管是要捍衛領土主權、保護沿海經濟重鎮，或是維護海上生命線、成為真正強權、開採海洋資源，均需要強大的海軍作為後盾，北京對海洋與國際秩序充滿了極為強烈的戰略企圖心。⁵

(二) 布局

中共以其國防預算作為後盾，始終在謀劃進行一項持續增量的海上戰略，亦即優先維護並確認其於近海（黃海、東海及南海）重要的領土及海洋主張，同時更逐漸發展強度較低的外圍軍力，以增進其遠方區域的利益及影響力。⁶其海軍將建成一個能夠適應中國海上安全與經濟發展之需的海上防禦體系，⁷在防衛布局歷程中不斷彰顯海洋維權的概念，2013年後開始整合分散、權責不清的海上執法力量，將多頭海上執法機關整併為「中國海警局」，在2018年則進一步解編

「中國海警局」並納入武警部隊的作戰序列，發展為外圍軍力之基礎。從海權發展歷程維持海上良好秩序，需進行一系列範圍自執法延伸至維護安全活動。⁸故在2020年進行全方位立（修）法，海警法、武警法及國防法等，建構海上執法力量；意涵在於海警部隊的海上投射力量已完成整建，海洋武力發展可從近海防禦走向遠洋護衛，維護更多核心利益及因應海上突發狀況。再以地緣政治觀點來看，中共為邁向大國之路，透過外交手段與經貿的積極作為，以爭取盟邦支持，並擔區域的領導地位，也必須對全球的金融貿易布局做出貢獻；另軍事方面亦轉向陸海兼備的軍事戰略，並以軍事力量來支持其經濟發展。⁹故加速推進武警海警改革進程，從擴大軍事企圖延伸戰略縱深，以確保海洋權益。

(三) 威脅

從中共的角度觀之，美軍正以一種反制中共及其海洋利益，特別是攸關其國家安全的新戰略以因應中共。¹⁰由於「一帶一路」是將軍事、經濟、外交三位一體的整合性戰略，而「一路」戰略的基礎，主來自於「海權」思想家馬漢的觀點，其主要的目的就是對交通線的掌握。中共在戰略空間上實現向西拓展，即在海上擴展至印度洋，以便對海權強國的美國形成挑戰。¹¹「一路」即為「21世紀海上絲綢之路」，其重點為與

3 Bernard D. Cole著，李永悌譯，《亞洲怒海戰略》(Asian Maritime Strategies Navigating Troubled Waters)（臺北：國防部政務辦公室，2015年），頁166。

4 翟文中，《台灣生存與海權發展》（臺北：麥田出版社，1999年），頁21。

5 林文程，〈中國全球佈局中的海洋戰略〉，《全球政治評論》，第36期，2011年10月，頁29。

6 Joe McReynolds著，黃國賢譯，《中共軍事戰略演進》(China's Evolving Military Strategy)（臺北：國防部政務辦公室，2020年），頁95。

7 張克強，《中國：全球擴張》（香港：明鏡出版社，2009年），頁226。

8 Geoffrey Till著，李永悌譯，《21世紀海權》(Seapower: A Guide for the Twenty-First Century)（臺北：國防部史政編譯室，2012年），頁446。

9 蘇紫雲，〈美中印太戰略競爭之分析〉，《國防情勢月報》，第134期，2018年8月，頁4。

10 同註3，頁153。

11 蔡志銓，〈中共推動「一帶一路」對海軍遠洋戰略發展之影響：以印度洋為例〉，《海軍學術雙月刊》，

沿線國家關鍵建港口為重點部署，以暢通海上運輸、保護航運線與能源安全，發展方向從中國大陸沿海港口至南海再到印度洋後延伸至歐洲；另從中國大陸沿海港口向南海再到南太平洋；中共在戰略空間的拓展影響到美國航行自由及戰略利益衝突。

美國隨即在2017年提出「印太戰略」建構兩洋戰略，迅速回應中共區域內日益增大的威脅與挑戰。當中共持續崛起，並以「一帶一路」向西尋求突圍，使歐巴馬政府的「再平衡戰略」無法有效圍堵；繼任川普政府的「印太戰略」目的，則是將西太平洋連結到南亞及中東地區，擴大對中共的戰略圍堵。¹²

二、美國印太戰略影響

(一)發展脈絡

2016年9月美國華府智庫「戰略與國際問題研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS)發表的一份報告即顯示，中國海警在南海地區越來越頻繁的行動，對該地區的穩定構成風險。¹³美國開始高度關注中共在印太地區與美國及盟國展開的權力競爭，東南亞國家近年來持續面臨中共強勢外交與政經影響力擴張，使各國立場愈發受到美國關切。¹⁴其印太戰略發展經歷三個階段，即2017年《國家安全戰略》將印太戰略構想正式列入官方文件、2018年印太戰略明確時期以及2019年印太戰略推

進時期。具體而言，就是針對中國在印太區域的經濟、軍事、外交等複合型的威脅快速增加，因此期望聯合印度洋、太平洋沿岸國家進行反制。

¹⁵隨著中國主導印太區域發展的意圖強烈，成為當前安全風險持續升高的不穩定區域。美國加速推進的海上戰略轉型或者說海上戰略焦慮，極大地推動了美國國家安全戰略的轉變和「印太戰略」。其核心關切則在於地緣安全領域，主要目的是防範和制衡中國的海上崛起，維繫美國在西太平洋和印度洋的主導優勢。¹⁶利用海洋地緣環境發展外線戰略，以圍堵中國勢力擴張，並在必要時截斷中國的海上交通線。

(二)戰略圖景

印太戰略揭櫫的是美國的國家安全挑戰與利益，並預測印太地區的下一步發展。不意外的是北韓的核武威脅與中國的快速崛起，被美國視為是自己繼續在印太地區維持領導地位的最大挑戰。¹⁷主要建構四個層面：1.軍事：力量建設與整合、2.政治：盟友與夥伴關係發展、3.經濟：貿易協定再談判與投融资合作擴大化、4.制度：地區網絡化結構的形成；主要原則有四，包括：1.尊重各國主權與獨立；2.和平解決爭端；3.基於開放投資、協定透明與加強連結性的基礎，推動自由、公平與互惠的貿易；4.支持國際規範與原則，包括海上與空域自由航行權等。¹⁸目的為由印度洋及太平洋組成「印太戰略弧」，其利用

第51卷第2期，2017年4月，頁3。

12 謝志淵，〈美國「印太戰略」的機遇與挑戰—兼論對臺灣影響〉，《海軍學術雙月刊》，第52卷第3期，2018年6月，頁65。

13 王冠雄，〈美國海岸防衛艦開進了台灣海峽〉，《海峽評論》，第350期，2020年2月，頁30-32。

14 賴名倫譯，〈對抗中共威脅美日深化東協合作（上）〉，《青年日報》，2020年12月22日，版7。

15 同註9，頁4。

16 胡波，〈美國「印太戰略」趨勢與前景〉，《太平洋學報》，第27卷第10期，2019年10月，頁21-30。

17 紀永添，〈這就是戰爭—台灣要這樣解讀美國印太戰略〉，《上報》，2021年2月17日，
<https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=106524>。

18 葉長城，〈美國印太戰略的形成、發展及其對臺灣經貿之意涵〉，《中華經濟研究院WTO及RTA中心》，

印度地理條件具備遏止中共「關鍵戰略點」，可牽制一帶一路向西發展之海路、陸路的「海陸戰略線」，最後圍堵中共所提出「兩洋戰略面」；而美國從軍事同盟架構下以地緣戰略擴大合作對象，等同於聯合印度洋、太平洋沿岸國家進行反制，擴大對中共海路及陸路的包圍圈。

最後觀察美軍太平洋司令部(United States Pacific Command, USPACOM)更名為美軍印度-太平洋司令部之布局(United States Indo-Pacific Command, USINDOPACOM)，為加強在印太地區的軍事力量部署與存在，以及大幅度增加與印度、日本、澳洲等區域內國家的聯繫和合作，凸顯美國印太戰略的地緣政治色彩，主要突出軍事手段，其地緣政治競爭特別強調海上地緣競爭，因而成為美國印太戰略的最大內涵。

(三)對中抗衡

美國利用中共崛起過程中自然出現的焦慮情緒以及諸多領土爭議，鞏固其全球海上霸權，圍堵中共海軍發展企圖，並阻撓中共達成某些核心企圖；¹⁹事實上是以軍事圍堵因應中國大陸壯大中的區域實力。雖然美國所宣布的政策強調要尋求合作，但反制中國大陸已經成為美國在西太平洋維持前進兵力部署的主要理由。²⁰其視為中國戰略競爭對手，而南海則成為兩大強權競爭的戰略空間之一，南海航行自由可以說是美國印太

戰略整體的一環。未來中國在南海、東海、黃海各區域持續擴張並強化主控權，不僅將可能大大地影響美國在印太地區的政治、經濟與戰略利益。²¹2019年因應中國海上力量整併，美國海軍以航行自由經常進出中國周邊海域，讓美海軍艦艇大幅增加印太地區部署任務，開始動用美海岸警衛隊支援南海巡航行動。透過此種「高低配」的方式，可以在面對中國武裝力量的多樣化運用時有效運用執法部隊的彈性，來避免與中國部隊正面衝突。這些行動雖然有效的達到海軍外交中的「展示國旗」與「炮艦外交」的目的。²²但無論是在安全層面，還是在經濟層面，抑或是地區影響力層面，中國都是美國印太戰略的首要關注對象。顯然，中美競爭因為美國印太戰略的推進而更加突出，也更具風險性。客觀而言，美國印太戰略給中國帶來了一定的壓力與挑戰。²³

參、從「戰略文件」解讀海警部隊發展進程

一、2013年「中國武裝力量的多樣化運用」白皮書

隨著中國大陸經濟發展，配合軍事力量擴張及布局，中共國務院新聞辦公室在2013年4月16日發布《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書，報告內容首次闡述「維護海洋權益」和「維護海

2019年8月15日，〈<https://web.wtcenter.org.tw/Page.aspx?pid=328192&nid=68>〉。

19 Jonatha Holslag 著，黃文啟譯，《中共崛起：亞洲的和戰難局》(Chinas Coming War With Asia) (臺北：國防部政務辦公室，2016年)，頁160。

20 David C. Gompert 著，高一中譯，《西太平洋海權之爭》(Sea Power and American Interests in the Western Pacific) (臺北：國防部政務辦公室，2015年)，頁446。

21 蕭琇安，〈美國南海「航行自由」之成效〉，《財團法人國策研究院文教基金會》，2019年12月27日，〈<http://inpr.org.tw/m/405-1728-1638,c113.php?Lang=zh-tw>〉。

22 林穎佑，〈近期美國亞太軍力新調整〉，《財團法人國策研究院文教基金會》，2020年5月5日，〈inpr.org.tw/m/405-1728-5119,c113.php?Lang=zh-tw〉。

23 同註13，頁30-32。

外利益」兩個部分，公開宣示維護海上戰略通道、海外資源能源以及海外公民安全等。明確指出解放軍「維護海洋權益」以及「海外利益」的任務，這是延續北京從2010年開始對周遭海洋主權議題，例如在東海對日本、在南海對越南、菲律賓等國家的強硬立場。此外，白皮書也揭露中國進軍太平洋與印度的強烈意圖。²⁴可見中國大陸在「武力多樣運用」上，已意識到傳統與非傳統安全議題相互複合的威脅與利益；黨務與軍事領導階層也注意到威脅屬性的變化與未來發展範疇，已成為其實踐相關政策的關鍵驅動力。²⁵其發展利益已成為國家利益重要組成部分。中國的安全利益正在從領土安全向海洋、太空和網路空間安全延伸，從國土安全向海外利益安全延伸，從傳統安全向非傳統安全延伸。²⁶

二、2015年「中國的軍事戰略」白皮書

中國政府發表首部專門闡述軍事戰略的專題型國防白皮書《中國的軍事戰略》。白皮書在對安全形勢作出新判斷的同時，首次系統闡述了新的歷史時期軍隊使命和戰略任務。²⁷白皮書內容明確各軍兵種和武警部隊戰略方向，武警部隊朝「多能一體、有效維穩」發展；另強調中國受到多方面威脅，必須突破傳統的「重陸輕海」思維，未來無法避免海上維權鬥爭，軍事戰略將轉

向海洋策略。對於海洋的經略與維權的表述，包括指陳鄰國在涉及海洋權益問題上採取挑釁行動、非法占據島礁、域外國家插手南海事務、頻繁的海空近距離偵察等，此外還有海盜威脅、海上戰略通道安全、海外利益安全等問題。²⁸從海洋武力的建構，逐步整合海上整體執法單位至武警部隊，順應武警部隊「多能一體、有效維穩」戰略之方向，以確保海洋權益並增加國家防衛縱深。以《中國的軍事戰略》觀察，中共對海洋意識、海上利益、海權轉變、海軍戰術及海警改革已逐步調整規劃，為「建設與國家安全和發展利益相適應的現代海上軍事力量體系」為優先進程。

三、2019年「新時代的中國國防」白皮書

中國軍隊從國土防衛型轉向對外兵力投射，海軍按照近海防禦、遠海防衛的戰略之要求，其海軍與海警部隊、海上民兵頻密出現東海及南海，形成軍、警、民聯防，在海上維權中扮演重要角色。中共國務院新聞辦公室在2019年7月24日發表《新時代的中國國防》白皮書，於履行新時代軍隊使命任務中，闡述組織東海、南海、黃海等重要海區和島礁警戒防衛，掌握周邊海上態勢，組織海上聯合維權執法，妥善處置海空情況，堅決應對海上安全威脅和侵權挑釁行為。²⁹

24 吳尚書，〈台灣對中國的「鐵必治戰略」〉，《小英教育基金會》，2013年4月18日，
<<https://www.thinkingtaiwan.com/content/729>>。

25 黃秋龍，〈中國大陸武裝力量多樣化運用與威脅分析〉，《青年日報》，2015年9月19日，
<<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001002/m1050527-a.htm>>。

26 王超群，〈陸國防白皮書首提海洋及海外維權〉，《中時新聞網》，2013年4月17日，
<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20130417001200-260301?chdtv>>。

27 羅錚，〈中國政府發表《中國的軍事戰略》白皮書〉，《中國軍網》，2015年5月26日，
<http://www.81.cn/big5/sydbt/2015-05/26/content_6507368.htm>。

28 戴正龍，〈對《中國的軍事戰略》白皮書之評析〉，《展望與探索》，第13卷第7期，104年7月，頁30-31。

29 中華人民共和國國防部，〈《新時代的中國國防》白皮書〉，2019年7月24日，頁3，《法規文獻》，
<http://www.mod.gov.cn/regulatory/2019-07/24/content_4846424.htm>。

另提及2012年以來，組織艦艇警戒巡邏4,600餘次和維權執法7.2萬餘次，維護海洋和平安寧和良好秩序，突顯海警部隊能力及改革前後的執行成效。本次白皮書則強調「著眼捍衛國家統一，加強以海上方向為重點的軍事鬥爭準備」，此語明確指出當前共軍要加強在西太平洋海域為重點之軍事鬥爭準備。³⁰其白皮書在整合海上力量之意涵，明確維護海權整體布局調整，為利用海警伸張海上主權。

肆、從「法律視角」解析海警部隊任務職能

中共於2020年6月份透過修正《武警法》（如表1）

（全名稱《中華人民共和國人民武裝警察法》）及10月份審議《海警法》（全名稱《中華人民共和國海警法》）及12月份修訂《國防法》（全名稱《中華人民共和國國防法》），將武裝警察部隊防範處置恐怖活動、海上維權執法、搶險救援和防衛作戰職能進一步明確化。以法律明定武警部隊在戰時接受中央軍委會指揮調動，海警部隊平時執行保護海洋環境、海上治安、打擊緝私等海上犯罪的職務，戰時海警部隊則與解放軍海軍協同作戰。《國防法》為中共軍事法律之母法、國防建設的根本並深刻影響武警海警部隊未來走向發展。

表1 中共《國防法》、《武警法》與《海警法》修（立）歷程表

區分	國防法	武警法	海警法
全名	中華人民共和國國防法	中華人民共和國人民武裝警察法	中華人民共和國海警法
修訂歷程	一、1997年3月14日第八屆全國人民代表大會第五次會議通過。 二、2020年12月26日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議修訂。	一、2009年8月27日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議通過。 二、2020年6月20日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第十九次會議修訂。	2021年1月22日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十五次會議通過。
章程	共12章73條。	共8章51條。	共11章84條。
組織	中華人民共和國的武裝力量，由中國人民解放軍、中國人民武裝警察部隊、民兵組成（第22條）。	由內衛部隊、機動部隊、海警部隊和院校、研究機構等組成（第9條）。	海警機構包括中國海警局及其海區分局和直屬局、省級海警局、市級海警局、海警工作站（第2條）。
指揮	中央軍事委員會領導全國武裝力量，行使下列職權： （三）領導和管理中國人民解放軍、中國人民武裝警察部隊的建設，制定規劃、計劃並組織實施（第15條）。	平（戰）時執行任務，由中央軍事委員會或者中央軍事委員會授權人民武裝警察部隊組織指揮（第10條）。	省級海警局，是指直接由中國海警局領導，在沿海省、自治區、直轄市設立的海警局；市級海警局，是指由省級海警局領導…（第78條）。

30 馬振坤，〈新時代的中國國防白皮書：對台釋放「以軍逼政」訊息〉，《民報》，2019年7月30日，<<https://www.peoplenews.tw/news/1c7ce9c1-5e43-4895-89d5-ae82cc9e22ad>>。

任務職能	中華人民共和國的武裝力量屬於人民。它的任務是鞏固國防，抵抗侵略，保衛祖國，保衛人民的和平勞動，參加國家建設事業，全心全意為人民服務（第20條）。	擔負執勤、處置突發社會安全事件、防範和處置恐怖活動、海上維權執法、搶險救援和防衛作戰以及中央軍事委員會賦予的其他任務（第4條）。	維護國家主權、安全和海洋權益，保護公民、法人和其他組織的合法權益（第1條）。
涉及共同協作	中央軍事委員會統一領導邊防、海防、空防和其他重大安全領域的防衛工作（第31條）。	中央國家機關、縣級以上地方人民政府及其有關部門應當依據職責及時向人民武裝警察部隊通報下列情報信息：（一）社會安全信息（二）恐怖事件、突發事件的情報信息；（三）氣象、水文、海洋環境、地理空間、災害預警等信息；（四）其他與執行任務相關的情報信息（第32條）。	海警機構分別與相應的外交（外事）、公安、自然資源、生態環境、交通運輸、漁業漁政、應急管理、海關等主管部門，以及人民法院、人民檢察院和軍隊有關部門建立信息共享和工作協作配合機制（第58條）。
涉及防衛作戰	國家根據邊防、海防、空防和其他重大安全領域防衛的需要，加強防衛力量建設，建設作戰、指揮、通信、測控、導航、防護、交通、保障等國防設施（第32條）。	人民武裝警察部隊執行防衛作戰任務，依照中央軍事委員會的命令執行（第48條）。	海警機構依照《中華人民共和國國防法》、《中華人民共和國人民武裝警察法》等有關法律、軍事法規和中央軍事委員會的命令，執行防衛作戰等任務（第83條）。
涉及武（海）警條文	一、中國人民武裝警察部隊擔負執勤、處置突發社會安全事件、防範和處置恐怖活動、海上維權執法、搶險救援和防衛作戰以及中央軍事委員會賦予的其他任務（第22條）。 二、本法關於軍人的規定，適用於人民武裝警察（第71條）。	人民武裝警察部隊執行海上維權執法任務，由法律另行規定（第47條）。	
施行日期	2021年1月1日起施行。	2020年6月21日起施行。	2021年2月1日起施行。

資料來源：本研究自行整理

一、國防法

2020年12月26日第13屆全國人民代表大會常務委員會第24次會議修訂《中華人民共和國國防法》，以下稱《國防法》，在法案內容第八章「國防動員和戰爭狀態」中，首次增加了「發展

利益」四字，修法其中一個重點是調整國家機構的國防職權，修訂後國務院不再與中央軍事委員會共同領導中國人民武裝警察部隊。另在修訂《國防法》中「發展利益」四個字共出現四次，反應出中國「對外戰略的巨大轉變」及「軍事實

力的強力擴張」。

(一)對制度提供法律依據

《國防法》為軍事法律之母法也是國防建設之根本，可以預測中共武裝力量發展及未來走向；關於武警指揮權在第2章第15條第3點說明轉移至中央軍事委員會領導、第2章第16條說明中央軍事委員會實行主席負責制；原武警部隊屬於國務院編制序列，由國務院及中央軍委實施雙重領導，在2017年12月，中共中央印發《中共中央關於調整中國人民武裝警察部隊領導指揮體制的決定》，自2018年1月1日零時起，武警部隊由中共中央、中央軍委集中統一領導；2020年中共直接以法律修訂削弱國務院兵權，以黨指揮槍。國防法律定解放軍和武警部隊人員制度、增加關於保護軍旗、軍徽和武警旗、武警徽等內容，另亦將第四章「邊防、海防和空防」等軍事防禦範圍，透過更名擴大到「邊防、海防、空防和其他重大安全領域防衛。」³¹另明確太空、電磁、網絡空間等重大安全領域防衛政策，為相關領域防衛力量建設提供法律依據。³²

(二)對混合性戰略之運用

中國逐漸運用非武裝衝突與混合性的策略實現國家利益，《國防法》第22條增加規定現役部隊、預備役部隊與民兵可執行非戰爭軍事行動任務，也就是以法律的形式賦予上述部隊可參與中國在海外的灰區行動，也就是網路與資訊行動、經濟脅迫以及與海域相關的複雜灰區行動形

式，或是多種混合威脅工具的綜合應用。³³在爭議海域或島嶼使用海警部隊以「海上維權執法」的方式，降低意外風險；或使用海上民兵，騷擾對方的軍艦或民間的海上力量製造低度衝突。

(三)對戰略態度趨向主動

中共認為中央軍委會、中共海軍、空軍、共軍地面部隊以及武警部隊，均是海洋安全行為者，從2014年6月《解放軍報》的一篇文章報導，共軍「積極建立軍一警一民聯合防禦體制」並「密切協調海事部隊執行聯合維權」。³⁴觀察中共運用海軍及海警在海上軍備擴張與戰術調整，以及在東海、南海區域頻繁的活動，凸顯海洋戰略轉向主動。2020年修訂國防法，其「發展利益」概念一詞首次出現，共4次，分別為「第1章第2條：國家為防備和抵抗侵略，制止武裝顛覆和分裂，保衛國家主權、統一、領土完整、安全和「發展利益」所進行的活動、第1章第4條：與我國國際地位相稱、與國家安全和「發展利益」相適應的鞏固國防和強大武裝力量、第3章第25條：中華人民共和國武裝力量的規模應當與保衛國家主權、安全、「發展利益」的需要相適應、第8章第47條：中華人民共和國的主權、統一、領土完整、安全和「發展利益」遭受威脅時，國家依照憲法和法律規定，進行全國總動員或者局部動員」，從法規中不難發現中共修訂《國防法》，在戰略上由「積極防禦」傾向採取「先制主動」，特別是針對損害中共國家安全或

31 陳政錄，〈陸國防法草案曝光「發動戰爭條件」多了一項〉，《ETtoday新聞雲》，2020年12月22日，<<https://www.ettoday.net/news/20201022/1837108.htm>>。

32 葉琪，〈中國擬修訂《國防法》開戰條件新增「發展利益遭受威脅」〉，《香港01》，2020年10月22日，<<https://www.hk01.com/即時中國/539165/中國擬修訂-國防法-開戰條件新增-發展利益遭受威脅>>。

33 蔡裕明，〈中國修國防法為美中衝突劃紅線〉，《洞傳媒》，2020年10月27日，<<https://www.twjnews.com/newslist.php?newsNo=4810>>。

34 Phillip C. Saunders、Andrew Scobell著，黃文啟譯，《共軍對中共國安決策的影響力》(Pla Influence On Chinas National Security Policymaking)（臺北：國防部政務辦公室，2018年），頁337。

發展利益，即掌握戰場主動權。³⁵

二、武警法

2009年8月27日中共第11屆全國人民代表大會常務委員會第10次會議通過《中華人民共和國人民武裝警察法》，以下稱《武警法》，自2009年實施以來，於2020年年6月20日第13屆全國人民代表大會常務委員會第19次會議通過《武警法》修正，將海警部隊納入相關條例規範並改由中共中央及中央軍委統一領導。

(一) 對海警部隊明確定位

從政治層面而言：新版《武警法》最大的改動是武警指揮體系的改變，舊版《武警法》寫明武警部隊「由中國國務院、中共中央軍委領導，實行統一領導與分級指揮相結合的體制」，而新版《武警法》則寫明武警部隊「由黨中央、中央軍事委員會集中統一領導」。³⁶

從軍事層面而言：中國在2018年實施「黨和國家機構改革」之後，海警即已從國家海洋局改隸屬武警部隊，並組成中國人民武警部隊海警總隊，而武警由中央軍委領導，調動須由中央軍委批准。《武警法》修正案對海警在平時與戰時所受的指揮領導，以法律形式加以規定。³⁷故海警局平時執行海洋環境保護、海上權益守護、海上治安維護等的職務，戰時武警海警部隊則與解放軍海軍協同作戰。

(二) 對海上維權執法細化

新修正內容主要是增加「組織和指揮」章，將「任務和職責」章調整為「任務和權限」；「總則」部分明確規定武警部隊擔負執勤、處置突發事件、反恐、海上維權執法、搶險救援和防衛作戰任務，並在「任務和權限」章，細化執勤任務範圍規定，增加處置突發事件、反恐和搶險救援的任務範圍規定，對海上維權執法任務和防衛作戰任務做出援引性規定。³⁸

(三) 對周邊國家形成警訊

北京應會透過海軍與海警合作，提升海警戰力，日本軍事分析家津屋尚觀察，近期中國海警船在「巡航」釣魚台群島時編隊樣態已悄然改變。去年下半年開始，出現各由兩艘編成的兩支船隊分開行動模式，且海上運動路線更為複雜，而日本海上保安廳船艦為此難於因應。海警已然成為中國「第二海軍」，在戰時與海軍共同作戰，中國海警戰術能力若獲得提升精進，對於東海與南海周邊國家而言恐是警訊。³⁹

三、海警法

2021年年1月22日第13屆全國人民代表大會常務委員會第25次會議通過《中華人民共和國海警法》，其中明訂了海警機構的性質和職責並允許海警在外國船隻侵犯中國海域，或是進行違法行動之時可以動用武力，引起國際社會高度關注。

(一) 對黃海韓國深化合作

35 林政榮，〈中共最新《國防法》彰顯戰略從積極防禦趨向先制主動〉，《財團法人國防研究院》，2021年1月12日，〈https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3303/〉。

36 施予，〈新修《武警法》：中央軍委收權 海警列武警序列〉，《香港01》，2020年6月25日，〈<https://www.hk01.com/議事廳/490242/新修-武警法-中央軍委收權-海警列武警序列>〉。

37 鍾麗華，〈中國新修《武警法》學者：海警已然成為第二海軍〉，《自由時報》，2020年6月26日，〈<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3209665>〉。

38 黃秋龍，〈【兩岸論壇】修《武警法》中共武力多樣運用〉，《青年日報》，2020年9月20日，〈<http://oldwww.ydn.com.tw/News/397194?fontSize=L>〉。

39 同註37。

韓聯社報導，韓國中部地方海洋警察廳表示，位於韓國西部海域的專屬經濟區(EEZ)附近出沒的非法中國漁船數量，2020年10月以來日平均達360艘，較9月的199艘激增八成。⁴⁰韓國態度趨於強硬，其海警與海洋水產部轄下西海漁業管理團、海軍等單位合作，取締進犯韓方海域的非法中國漁船，不排除使用武器強制驅離。中國隨即回應韓國採合作方式，11月份韓中海警首次進行的聯合巡邏，巡邏海域為半島西部海域的暫定措施水域，從南韓大青島西南至濟州島以南離於島。兩國分別投入一艘3,000噸級警備艦和一艘5,000噸級艦艇。雙方將通過巡邏，掌握中國漁船非法捕撈、集體越界等情況，對此進行指導並予以打擊。⁴¹

(二)對東海臺海提升施壓

《海警法》全文明確外國船舶在中國管轄海域非法活動、拒絕接受檢查時，經警告無效，海警機構可使用武器。中日有主權爭端的釣魚島的局勢或升溫，日本傳媒指出，在釣魚島（日稱尖閣諸島）附近的日本漁船可能成為對象。⁴²甚至海上保安廳的巡視船也成為打擊目標。另我總統蔡英文於2020年1月總統選舉獲得連任後，繼續強化臺美之間的關係，互動交流頻繁，美國除持續對臺軍售外，組織安排官員陸續來訪，其衛生部長阿薩爾8月訪台、國務院次卿克拉奇9月訪

台及美國海軍印太司令部情報處長史達曼11月訪台後，致美中雙方關係降至冰點並逐漸脫鉤，中國透過法律加速海警與軍方合作，此舉可能為提升對釣魚島海域、臺灣的施壓力道，構成相當程度之威脅。

(三)對南海區域強化管轄

中共官媒新華社於2020年9月上旬報導：中國海警局聯合公安部禁毒局，首次位永暑西北海域設伏查緝運毒船1艘，現場繳獲大量毒品，抓獲犯罪嫌疑人6名，取得南沙海域毒品緝查的重大戰果。⁴³另9月下旬，中共國務院通過「海上交通安全法（修訂草案）」，提請全國人大常委會審議。該法授予海警部門追捕通過其宣稱「管轄水域」任何可疑船隻的更多權利。⁴⁴中共透過海警及海軍掌握關鍵航道，共同監管爭議水域確保貿易航道。

伍、海警部隊任務趨向指標

一、逐步調整指揮體制編裝

中共為加強對海警部隊掌握，在人事安排強調軍事色彩以鞏固軍權，透過海軍背景人員交織歷練擔任海警部隊主官職務，海警總隊司令由海軍出身的王仲才少將出任首任司令員（2018年12月），其為解放軍海軍重點培養的對象（1987年考取飛行艦長班、也有多次與外軍交流演訓的經

40 廖禹揚(譯)，〈中國漁船違法捕撈猖獗 韓國海警擬動武因應〉，《中央通訊社》，2020年10月5日，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010050305.aspx>>。

41 滾動，〈韓中海警在暫定措施水域展開聯合巡邏〉，《韓聯社》，2020年11月4日，<<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20201104006300881>>。

42 林佩怡，〈中國海警法草案提允用武器 日憂釣魚島漁船成對象 官：冷靜避事態升級〉，《香港經濟日報》，2020年11月6日，<<https://china.hket.com/article/2795083>>。

43 劉新，〈中國海警局聯合公安部門首次位南沙海域繳獲大宗毒品〉，《新華網》，2020年9月9日，<http://www.xinhuanet.com/2020-09/09/c_1126471329.htm>。

44 中華民國大陸委員會，〈兩岸及大陸情勢〉，2020年10月，頁41，《大陸情勢月報》，<<https://ws.mac.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMjk1L2NrZmlsZS8zMjU2ZmRhNy04ZjdkLTQ3ZTYtOTc1Yy02YmIxODM0NjllMWYucGRm&n=MDUt6LuN5LqLKDEwOTEwKS5wZGY%3d>>。

驗），選擇其擔任海警總隊司令，可能借重的就是其過去在東海艦隊的經歷（2013年任東海艦隊廈門水警區司令。2016年任東海艦隊副參謀長）。⁴⁵海警總隊北海海區指揮部司令員由杜政軍出任（2019年5月），其長期在海軍服役，曾以解放軍海軍第22批護航編隊副指揮員職務赴亞丁灣執行護航行動任務。東海海區指揮部司令員由郁忠出任（2019年4月），其曾任解放軍海軍參謀部訓練局局長職務。另南海海區指揮部司令員由同具海軍背景湯四明出任（2019年6月），其長期在南海艦隊服役，曾任某部登陸艦艦長、某海測船大隊大隊長、青海湖艦艦長、南海艦隊某作戰支援艦支隊副支隊長等職。⁴⁶在海警艦艇編裝部分接收或改裝解放軍海軍軍艦，例如海軍054A型飛彈護衛艦設計為「818型海警船」、053H2G型飛彈護衛艦拆除飛彈裝備後移交海警。

觀察解放軍海軍移交艦艇裝備後到由海軍官員出任海警司令員，意味軍方對於海上力量掌控更為牢固並影響海警發展走向。中共將根據軍隊相關法規和海警的任務特色，在「黨指揮槍」原則下，建構符合海警實際的各類勤務和處置突發事件的預算和策略等，以保證海警的指揮權、調動程序和中央軍委會的要求保持高度一致性。⁴⁷

二、提升船艦武器裝備質量

海警部隊獲得法律明確定位後，在中央軍

委各職能部門組織領導下，加速建設艦艇船舶並大幅提升武器裝備，推進現代化海上維權執法能力。新建各噸級海警船艇，以及具備直升機起降甲板與機庫的海警船，加上由海軍軍艦移撥的巡邏船，將近40艘船艇可搭載直升機進行海洋巡邏任務，大量添購海直-9武裝直升機，以強化海警艦載航空能力。⁴⁸其海警部隊艦艇區分海區船艦（如表2）及地方船艦（如表3）；另10,000噸級海警船裝備方面：有船舶自動識別系統(AIS)、船舶交通管理系統(VTS)、通信導航雷達、北斗導航定位系統、電子海圖、衛星通信系統等。⁴⁹可成為海上機動指揮及協調海警船編隊執行任務，有能力實施戰場管理；在武備方面：有1門76毫米主艦炮、2門30毫米或23毫米口徑副炮以、2挺12.7毫米高射機槍及4門大口徑、遠射程、高自動化程度水炮，可遂行海上維權任務、應付中低烈度武裝衝突及消防滅火作業；設備方面：有LED電子顯示屏、光電跟蹤取證系統等調查取證產設備，配備方面：6艘快艇（2艘封閉式救生艇、4艘執法快艇），可依據需要安排不同性能、不同航速之快艇執法臨檢等任務。

三、建立艦艇巡航力度強度

海警部隊為履行海上維權執法任務，於各海域逐次建立巡航密度確保海洋主權與權益，在北太平洋海域：2020年8月份中共以為貫徹執行聯合國大會46/215號決議和《北太平洋公海漁業資

45 林穎祐，〈解讀中國海警首任司令王仲才的意涵〉，《Yahoo論壇》，2019年1月15日，〈

表2 中共海警部隊艦艇列表（海區）

海區 艦艇 編號 原則	海區海警船艇舷號編製（4位）： 例：中國海警 3901 第一位（海區）：1 黃渤海區（遼寧、河北、天津、山東）；2 東海區（江蘇、上海、浙江、福建）；3 南海區（廣東、廣西、海南）。 第二位（噸位）：9-9,000 噸以上；5-5,000 噸級；4-4,000 噸級；3-3,000 噸級；2-2,000 噸級；1-1,000 噸級；0-1,000 噸以下。 第三、四位（編號）：原海監、漁政船艇沿襲原舷號后兩位；新船艇重新編號（多從01開始）。			
項次	噸位	編號	數量	備考
一	10,000 噸級	中國海警 2901 中國海警 3901	2	
二	5,000 噸級	中國海警 1501 中國海警 2501 中國海警 2502 中國海警 3501 中國海警 2506	5	中國海警 2506（漁政 206）原 871 李四光船 636 型海洋綜合調查船。
三	4,000 噸級	4,000 噸級搜救型海警船：4 艘 中國海警 1401 中國海警 2401 中國海警 3401 中國海警 3402 4,000 噸級海軍移交艦船：4 艘 中國海警 1411 中國海警 3411 中國海警 3412 中國海警 3469	8	(一)中國海警1411（海監111）原海冰723船210型破冰船 (二)中國海警3411（漁政311）原南救503船922II型打撈救生船 (三)中國海警3412（漁政312）原東油621船 (四)中國海警3469（海監169）原852海王星船遠洋調查船
四	3,000 噸級	3,000 噸級漁政型海警船：12 艘 中國海警 1301 中國海警 1302 中國海警 1303 中國海警 1304 中國海警 2301（具新型電推動力） 中國海警 2302 中國海警 2303 中國海警 2304 中國海警 3301 中國海警 3303 中國海警 3304 中國海警 3305 3,000 噸級海監型海警船：12 艘 中國海警 1305 中國海警 1306 中國海警 1307 中國海警 2305 中國海警 2306 中國海警 2307 中國海警 2308	28	(一)中國海警1310（海監110）原北拖710船9000馬力遠洋拖船 (二)中國海警2337（海監137）原東拖830船9000馬力遠洋拖船 (三)中國海警3367（海監167）原南拖154船9000馬力遠洋拖船 (四)中國海警3368（海監168）原南調411船625C型海洋測量調查船

		中國海警 2350 (海監 50) 中國海警 3306 中國海警 3307 中國海警 3308 中國海警 3383 (海監 83) 3,000 噸級海軍移交艦船：4 艘 中國海警 1310 中國海警 2337 中國海警 3367 中國海警 3368		
五	2,000 噸級	2000 噸級海軍移交艦船：1 艘 中國海警 1212	1	中國海警 1212 (海監 112) 原 814 遼陽艦 918 型布雷艦
六	1,000 噸級	中國海警 1115 (海監 15) 中國海警 1123 (海監 23) 中國海警 1126 (海監 26) 中國海警 2112 (海監 8002) 中國海警 2113 (海監 5001) 中國海警 2115 (海監 8001) 中國海警 2166 (海監 66) 中國海警 3111 (海監 9020) 中國海警 3112 (海監 9030) 中國海警 3113 (海監 1118) 中國海警 3175 (海監 75) 中國海警 3184 (海監 84) 中國海警 1112 (漁政 118) 中國海警 1117 (海監 17) 中國海警 1127 (海監 27) 中國海警 2101 (漁政 201) 中國海警 2102 (漁政 202) 中國海警 2146 (海監 46) 中國海警 2151 (海監 51) 中國海警 3103 (漁政 303) 中國海警 3171 (海監 71) 中國海警 1116 (漁政 116) 中國海警 1118 (海監 18) 中國海警 2149 (海監 49) 中國海警 3101 (漁政 301) 中國海警 3102 (漁政 302) 中國海警 3172 (海監 72) 中國海警 3174 (海監 74) 中國海警 1111 (海監 11) 中國海警 1122 (海監 22) 中國海警 2147 (海監 47) 中國海警 2153 (海監 53) 中國海警 2162 (海監 62) 中國海警 3173 (海監 73)	34	(一)中國海警3184 (海監84) 遠洋調查船 (二)中國海警2149 (海監49) 近海調查船 (三)中國海警3172 (海監72) 近海調查船 (四)中國海警2147 (海監47) 近海調查船 (五)中國海警2153 (海監53) 原郵電1號991II型布纜船近海調查船 (六)中國海警2162 (海監62) 原曙光07船近海調查船

資料來源：本研究自行整理

表3 中共海警部隊艦艇列表（地方）

地方艦艇編號原則	地方海警部隊艦艇舷號編製（5位）： 例：中國海警 37102 第一、二位（省份代碼）：各省份代碼（21 遼寧、13 河北、12 天津、37 山東、32 江蘇、31 上海、33 浙江、35 福建、44 廣東、45 廣西、46 海南）。 第三位（噸位）：3-3,000 噸級；2-2,000 噸級；1-500~1,000 噸級；0-500 噸以下。 第四、五位（編號）：多從 01 開始編號。			
項次	噸位	編號	數量	備考
一	3,000 噸級	3,000 噸級漁政型海警艦：1 艘 中國海警 46305	1	
二	2,000 噸級	海軍 053H2G 型導彈護衛艦：3 艘 中國海警 31239 中國海警 31240 中國海警 31241	3	
三	1,000 噸級	1,500 噸級海關型海警艦：3 艘 中國海警 33103 中國海警 44104 中國海警 46104 1,000 噸級漁政型海警艦：10 艘 中國海警 21115 中國海警 37115 中國海警 00000（尚未編號） 中國海警 00000（尚未編號） 中國海警 33115 中國海警 35115 中國海警 00000（尚未編號） 中國海警 46115 中國海警 00000（尚未編號） 中國海警 00000（尚未編號） 728 型海警艦：2 艘 中國海警 44102 中國海警 46103 718 型海警艦：1 艘 中國海警 31101	16	(一)中國海警44102原509常德艦 053H型導彈護衛艦 (二)中國海警46103原510紹興艦 053H型導彈護衛艦
四	600 噸級	600 噸級海關型海警艦：9 艘（8 艘建造中） 中國海警 45103 618B 型海警艦：24 艘 中國海警 21101 中國海警 21102 中國海警 21103 中國海警 13101 中國海警 13102 中國海警 12101 中國海警 37101	36	

	中國海警 37102 中國海警 32101 中國海警 32102 中國海警 31102 中國海警 33101 中國海警 33102 中國海警 35101 中國海警 35102 中國海警 35103 中國海警 44101 中國海警 44103 中國海警 45101 中國海警 45102 中國海警 46101 中國海警 46102 中國海警 46105 中國海警 46106 618 型海警艇：3 艘 中國海警 35001 中國海警 44001 中國海警 44044		
--	---	--	--

資料來源：本研究自行整理

源養護和管理公約》等國際公約與協定，積極履行公海執法職責，共同維護北太平洋公海漁業生產秩序。⁵⁰海警艦艇在北太漁委會註冊執法船，首次獲得巡航檢查權任務，派遣艦艇編隊（2艘）前往北太平洋實施公海漁業巡航執法，以重點管控、機動觀測及定向巡航等方式對北太平洋海域內作業漁船進行觀察監管。在東海海域：海警頻密出入釣魚台列嶼周邊水域，經統計2020年一整年駛入釣魚台列嶼（尖閣諸島）「鄰接區」的天數，達創新高的333天。⁵¹日本2020年《防衛白皮書》指出中共以海警艦艇持續進出太平洋

和日本海，試圖單方面改變現狀並擴大海空活動。其海空戰力「已具有可能跨越第一島鏈，將戰力投入包含第二島鏈在內的海域之能力，未來目標應是構築更遠的海空域作戰能力。」⁵²在南海海域：持續於該海域擴張主義並強調九段線立場主張，與馬來西亞、菲律賓、越南、印尼與汶萊國家等均有領海糾紛（如表4），而美國等西方國家認為該海域屬於國際海域航行自由權利。美國智庫「亞洲海事透明倡議組織」發表報告指出，2019年12月到2020年11月底，中國海警巡邏黃岩島天數達287天，較2019年的162天大幅增

50 劉新，〈中國海警開展北太平洋公海漁業執法巡航〉，《新華網》，2020年8月29日，
<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/mil/2020-08/29/c_1210776298.htm>。

51 茅毅，〈中國海警闖釣魚台1年高達333天〉，《自由時報》，2021年1月3日，
<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1423100>>。

52 黃菁菁，〈日防衛白皮書指大陸的海空戰力延伸至第二島鏈 兩岸軍事平衡差距擴大〉，《中時新聞網》，2020年7月14日，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200714001585-260408?chdtv>>。

表4 中共海警部隊與周邊國家衝突事件一覽表（2020-2021年）

項次	時	間	地	點	國	家	事	件	內	容
一	2020年4月2日		南海西沙群島		越南		中共海警船撞沉越南漁船，該漁船載有8名漁民於富林島海域「從事正常漁業活動」。中國外交部於4月3日聲明，本事件為越南漁船不停中共海警船的勸離，而自行撞上海警船後沉沒，最終中方將漁民救起，進行調查後並遣返。			
二	2020年5月份		南海黃岩島		菲律賓		中共海警5月份在南海黃岩島淺灘沒收菲國漁民漁具（為菲律賓漁民在三描禮士省西北外海黃岩島所放置）。中國外交部於8月21日表示，中國海警在「中國黃岩島海域依法展開執法活動，無可厚非」。			
三	2020年6月10日		南海西沙群島		越南		中共海警船（編號4006號）衝撞越南漁船，海警登船攻擊漁民並強迫繳交2台GPS定位儀、1個聲納探測器、繩索及1噸海鮮，合計總值5億越南盾（約新台幣64萬元）。			
四	2020年9月12日		南海南部 納圖納群島		印尼		中共海警船進入印尼專屬經濟區（南海南部的納圖納群島）附近海域。			
五	2020年11月24日		南海南沙群島		馬來西亞		中共海警船（4,000噸）與馬來西亞多艘艦船（680噸），在南海南沙群島的南康暗沙瓊台礁對峙。			
六	2021年2月16日		釣魚台海域		日本		中共海警船（4艘）進入釣魚台海域，其中包含配備火礮的船艦。為中共海警法施行後，首次將武裝船艦駛入日本海域。			
七	2021年2月20日		釣魚台海域		日本		中共海警船（2艘）「海警1103」、「海警2203」進入釣魚台海域，其中「海警2203」疑似搭載機關砲。			
八	2021年2月21日		釣魚台海域		日本		中共海警船（2艘）進入釣魚台久場島海域，並接近在附近航行的日本漁船。			
九	2021年3月29日		釣魚台海域		日本		中共海警船（2艘）進入釣魚台海域，並接近二艘正在作業中的日本漁船。			
十	2021年4月8日		南海仁愛礁		菲律賓		菲律賓 ABS-CBN 新聞台前往位於菲國專屬經濟海域的自由群島，瞭解當地漁民如何因應大批中國船隻出現在這個海域，但前往南海仁愛礁採訪途中，遭中國海警船驅逐。			

資料來源：本研究自行整理

加。⁵³中共以海警部隊擴大海上影響力，藉此宣示聲索主權並建立南海海域話語權。

四、以法律包裝行動合法性

中共近期試圖透過修訂或頒佈多個法律確立海警部隊在海上維權（行政執法權）及執法（刑事執法權）能力。

53 陳妍君，〈美智庫：疫情無阻 中國海警巡邏黃岩島天數劇增〉，《中央通訊社》，2020年12月5日，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202012050231.aspx>>。

在行政執法權方面：以全人大2021年1月22日所通過「中華人民共和國海警法」，授權海警執法範圍包括中國內海、領海、毗連區、經濟海域、大陸礁層以及「中國管轄的其他海域」等，有權依據本法和其他相關法律、法規，採取包括使用武器在內的一切必要措施當場制止侵害、排除危險。這對在東海海域與南海海域與其有領土糾紛的國家而言，無疑是嚴重威脅與艱難的挑戰。⁵⁴

在刑事執法權方面：加強其國內海事法院之國際影響力，力求針對其他國家維護主權主張的能力。2020年3月13日浙江省舟山市檢察院與舟山海警局共同為市檢察院派駐海警局檢察官辦公室揭牌，為首次檢察機關派駐海警局辦公室，檢察人員以定期、不定期方式派駐海警局，雙方簽署《關於加強檢警協作配合的若干意見》，明確健全雙方在海洋案件聯合督辦及案件執法情況通報制度，要求雙方在分工負責、相互制約的基礎上，加強協作配合，在海上刑事犯罪打擊、海洋行政執法、海洋環境公益訴訟和生態修復補償等。⁵⁵透過檢警合作與監督制約，以法律奠定基礎、深化執法規範化。

陸、海警部隊能力擴張目標

一、提供海軍戰略力量支撐

從海警部隊的指揮體制調整，中國海警總隊首任司令員至各海區（北海、東海、南海）指揮部司令員均由解放軍海軍官員派任，海警法頒布

後海警正式成為戰時海上武力，這除了是在法律上給予明確定位外，北京當局應會透過海軍與海警合作，提升後者的戰術能力。⁵⁶

在戰略上：朝向「近海防禦與遠海護衛相結合」原則，早期海軍所擔負近海防衛的任務將逐漸移轉重組後的海警接手，而海軍將邁向遠洋形成藍水海軍。⁵⁷海警扮演「第二海軍」角色，擴充海上戰力資源，軍警統一指揮後戰略防禦縱深前推，海警部隊部署第一島鏈海域、海軍可延伸至第二島鏈海空域，提升海上拒止能力。

在戰術上：2018年海軍與海警部隊首次編隊進行聯合巡邏西沙島礁，開始整合任務艦船的口令、術語都；2019年起海警部隊人員批次參加海軍培訓，海警局與海軍緊密協調活動，包括情報共享並在南海進行聯合演習；2020年海軍、海警和海上民兵在西太平洋及南海海域進行之聯合作戰演訓，驗收作戰指揮機制亦同時驗證解放軍資訊化建設之成果。

中共為解放軍設定「三步走」發展戰略，第一步為2010年前打下堅實基礎；第二步是在2020年前基本實現機械化，信息化建設取得重大發展；第三步在21世紀中葉基本實現現代化，從2018年到2020年海軍與海警部隊一系列協作，中共以海警部隊力量提供海軍戰略支撐，再由海軍推進完成國家整體軍事發展戰略「第二步」之進程。

二、有利海警履行職責任務

從海警部隊批次接收解放軍海軍船艦，另艦

54 吳橋劍，〈不會只是撞船 中國要讓海警「動武」於法有據〉，《報呱世界》，2020年11月6日，〈<https://www.pourquoi.tw/2020/11/06/intlnews-neasia-201030-201105-1/>〉。

55 範躍紅、傅紅燕，〈國內首家駐海警局檢察官辦公室成立|浙江省舟山市檢察院駐舟山海警局檢察官辦公室揭牌〉，《搜狐》，2020年3月14日，〈https://www.sohu.com/a/380125667_726570〉。

56 王尊彥，〈中國修改《武警法》對周邊國家海上安全之意涵〉，《財團法人國防研究院》，2020年6月24日，〈https://indsr.org.tw/tw/News_detail/2200/〉。

57 鍾永和，〈解密「海洋強國」戰略—解放軍海軍維權與執法〉（臺北：秀威資訊，2018年），頁190。

載裝備、武器在解放軍軍事體制支撐升級以及軍工企業和軍民融合產業合作下，將大幅提升執勤能量，有利履行其主要負責7項執法職責：打擊海上違法犯罪活動、維護海上治安和安全保衛、海洋資源開發利用、海洋生態環境保護、海洋漁業管理、海上緝私，以及協調指導地方海上執法工作等。⁵⁸另隨著海警武力增長和武器裝備的建設發展，海軍與海警間戰法與戰術的協同、通信聯絡、情報支援都將實現一體化。此將使海警與海軍形成職責明確，並且雙方可以協調配合。⁵⁹

在船艦水上力量部分：500噸以下海警船計1,050艘，可在接近海岸之近海活動；500噸以上海警船計225艘，可在近海活動；其4,000至10,000噸排水量海警船艦（配置水砲、煙霧彈、集束防暴彈、導航等）可與海軍遂行海空立體聯合執勤能力，以海警首艘818型大型遠洋邊防巡邏艦46301號（排水量4,000噸）與海軍054A型飛彈護衛艦諸元相當，具備執行遠洋巡邏、護漁護航、人員搜救、海洋環境觀測等任務。

另艦載航空力量部分：採購「海警直-9飛行模擬器」實質推進航空部隊建設，於完成艦載直升機部隊列裝後，維護近海區域主權；後續將建置定翼飛機，突破第一島鏈進出太平洋、日本海等，擴大海空域進行海上、航空戰力訓練，於周邊海域伸張海權。

三、海上武力多樣化之運用

再從海警部隊在近岸、近海地區建立「巡航

力度」、「執法強度」及「維權密度」等，可以觀察海警部隊已為海軍擔負一部分常規海上巡邏及近海防禦等任務，讓海軍可以「航向遠海遂行多重任務」、「走向遠洋進行實戰訓練」及「面向未來挑戰區域強權」；實現解放軍發展一支具備反介入／區域拒止能力的藍水海軍，未來在西太地區部署擁有一支能夠進行綜合國力展示的海上軍事力量。

中共在2021年2月1日開始實施海警法後，進行「武力多樣運用」政策路線，藉由非戰爭軍事行動擴大在東海和南海的軍事影響力，在東海海域：首次於2月6日及7日連續兩日派遣4海警船在釣魚台列嶼周邊海域航行，其中2艘進入釣魚台海域並試圖接近日本漁船，日本海上保安廳即派遣巡視船前往警戒，表達強烈警告，要求即刻離開。在南海海域：中共海警船加強襲擾主張南海主權的國家，而越南與印尼同樣也與大陸有主權爭議，此番卻沒有強烈的回應。這或許反映出兩國政府正忙於新冠疫情，缺乏資源另闢戰線，而經濟壓力也讓其註定迴避軍事作戰。⁶⁰武警部隊完成多樣化軍事任務的主要行動包括海空防鬥爭、反恐維穩、搶險救災型行動等。⁶¹中共利用疫情危機視為戰略機遇期，藉由立法《海警法》等灰色戰略強化自身態勢，同時拓展「武警部隊多樣任務」並加強「海警部隊軍事職能」，擴大海洋嚇阻能力、提升海上拒止能力。預判海警部隊將逐步擴大與海軍及周邊國家進行海上聯合演習，其演練課目包括：協同火砲射擊訓練、直升

58 龍率真，〈中共海警轉型「第二海軍」威脅區域穩定〉，《青年日報》，2020年3月1日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1213434>。

59 黃恩浩，〈中國海警部隊轉隸武警體系之觀察〉，《財團法人國防研究院》，2018年11月9日，<https://indsr.org.tw/Download/137.pdf>。

60 江昱蓁，〈全球新冠大流行 陸趁機頒布《海警法》擴張南海影響力〉，《中時新聞網》，2021年2月1日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210201005561-260417?chdtv>。

61 蓋世金、張培忠，《多樣化軍事任務論》（北京：長征出版社，2009年），頁175。

機起降、驅離違法入境船隻、水砲壓制與登船搜索、海上應急、人道救援及反恐行動等，在中央軍委統一指揮下，在執行這些非傳統任務時將更具效率。在其建構完整涉海秩序維護體系，以統攝武警、海警事權，使武裝力量完全集中但執行任務多樣多元，其軍事行為或警察行將為趨於模糊化。

四、確立平戰行動之正當性

後從攸關海警部隊在海上行政執法權和刑事執法權的相關規定。《海警法》在第2條和第79條確定了海警作為國家武裝力量參與海上作戰任務的依據，以與《中華人民共和國人民武裝警察法》相銜接。⁶²而《武警法》修訂、《海警法》立法又與《國防法》增修後環扣「發展利益」相結合，其「發展利益」即該法第二條：「國家為防備和抵抗侵略，制止武裝顛覆和分裂，保衛國家主權、統一、領土完整、安全和發展利益所進行的軍事活動，以及與軍事有關的政治、經濟、外交、科技、教育等方面的活動，適用本法」。

武警部隊為中共武裝力量之一，完全接受「中央軍委領導」，但中共仍透過修訂《武警法》及制訂《海警法》，並強調「武警部隊堅持中國共產黨的絕對領導，貫徹中共總書記習近平的強軍思想，貫徹新時代軍事戰略方針，按照多能一體、維穩維權的戰略要求，加強練兵備戰等。」但實際上是把武警部隊確定為武裝力量中保衛黨權、社會主義制度及政權的內衛部隊，並用來處置突發社會安全事件、防範和處置恐怖活動、海上維權執法、搶險救援和防衛作戰，另立《海警法》主要是海警具有船艦、飛機等執法能

量，超乎一般維持社會秩序的警察規模，而其執法地區除自身管轄海域外，更可能遠及公海，包括警察權（如登檢、緊迫等）行使與萬國公罪（如海盜罪）執法。⁶³《武警法》與《海警法》的頒布「對於確保武警部隊執行任務提供完整的法律保障」。

柒、結論

中共以海上武力整建，在中國附近水域及範圍更廣的亞洲內發展具作戰任務的現代化兵力或部署已取得重大進展，從本文研究發現海警部隊能力伴隨海軍軍力成長並賦予新時代、多樣化與非傳統之任務，其中共海洋安全，海警部隊是在近岸（海）「戰略支撐」，由海警提供安全屏障後，海軍則走向遠海延伸「戰略縱深」；在東海維權及增加面向西太平洋反介入之實力；另確保進入南海、印度洋及以外的區域能力，捍衛海外經濟利益、發揮軍事外交作用並致力維護海洋安全，在2020年以連串式立（修）法作為海上武力運用之依據，近程推動「海上之路絲綢戰略」、中程推進「三步走之發展戰略」、遠程推展「陸海兼備國家戰略」，建立海洋秩序話語權、擴張海洋帝國決心；重新書寫全球政治、經濟秩序規則，彰顯戰略自信。

作者簡介

陳世豪 少校

憲兵學校專科91年班，憲兵學校軍官正規班97年班，淡江大學國際事務與戰略研究所106年班，現職憲兵訓練中心警情小組少校教官

62 林瀚城，〈中國制訂《海警法》只會徒增糾紛〉，《Newtalk新聞》，2020年11月7日，<<https://newtalk.tw/citizen/view/56625>>。

63 林廷輝，〈中國海警船闖釣島背後的隱憂〉，《蘋果新聞網》，2021年2月7日，<<https://tw.appledaily.com/forum/20210207/RCJHT3QGYJD5RFQOUUOW6CXXBY/>>。