

巨龍鬧海？：中共《海警法》施行對東亞安全形勢的影響



撰稿人：王信力

摘要

中共近年來對於海洋主權的聲索，有越來越強硬的趨勢。尤其自2010年琉球海域中國籍漁船與日本海上保安廳船艦相撞事件後，不論是釣魚臺主權爭端、南海仲裁案，乃至於兩岸在臺海的較勁，中共的態度幾乎是寸步不讓，更甚而是得寸進尺，步步進逼，有一種要展現國力來威逼周邊海域爭端國家的態勢。但另一方面，在學習西方國家的遊戲規則後，中共亦開始以符合國際規則的方式來處理則主權爭端。2021年1月份公佈的《海警法》，正是中國對於主權問題「依法治理」的開端。此一作法是希望以建立執法依據來抗衡周邊國家對其海洋主權的國際法聲索。但此一舉動被美國及其盟友視為是過度擴張主權的行為，違法國際海洋法公約的規範，可能造成東亞安全形勢的緊張，更是衝擊到拜登就任後美中關係的「重置」的可能性。本文將藉由分析中國大陸《海警法》立法的動因與對東亞區域安全形勢造成的衝擊，並探究中國大陸的海警部隊在「灰色地帶作戰」中扮演的角色與作用。



中共近年來對於海洋主權的聲索，有越來越強硬的趨勢，至《中華人民共和國海警法》(以下簡稱《海警法》)制定後，引發東亞各國的疑慮，質疑中共的主權主張將更加無所忌憚。雖然中國大陸堅稱該法內容符合國際慣例和各國實際執法行為。¹但在《海警法》通過後，仍然引起日本、越南、馬來西亞、印尼和菲律賓等國的擔憂。這些國家長期以來亦對東海與南海的主權與資源開發進行聲索，而與中國大陸產生意見相左。²例如該法第12之2條「對海上重要目標；重大活動實施安全保衛；保護重點島礁、專屬經濟區和大陸架的人工島嶼、設施和結構安全」。可能涉及與日本的釣魚臺主權爭議。第20條「未經批准管轄海域和島礁建造建築物、構築物，以及佈設各類固定或者浮動裝置的拆除」可能會強制拆中國

單方面認為違法的菲律賓及越在南海島礁上的歷史遺留建物與油氣開採平臺等設施；第22條「面臨不法侵害的緊迫危險時，可採取包括使用武器在內的一切必要措施制止侵害、排除危險」，更是讓各國產生武力脅迫的威脅感。³這些國家尤其擔憂中國大陸藉由海警的執法巡航，降低採取軍事強制的色彩，以避免國際上的指責。這種作法可歸類為「灰色地帶衝突」(Grey-Zone Conflicts)概念的運用。⁴

不僅東亞國家對於《海警法》有所抨擊，美國亦抨擊該可能被用來恐嚇海上鄰國。為反制中國的《海警法》，包括美國國院發言人普萊斯公開要求中國方面「要自我節制」外，⁵國務卿布林肯(Antony Blinken)亦表達保證會與「那些面對中華人民共和國壓力的東南亞國家主權聲索國站在一起」。⁶顯示美國可能藉由

1 〈中國海警法上路 執法權擴容下釣魚島火藥味漸濃〉，《BBC 中文網》，2021 年 3 月 2 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-56249465>(檢索日期：2021 年 2 月 19 日)

2 〈專家：中國海警船授權開火標誌南中國海緊張局勢升級〉，《美國之音》，2021 年 2 月 12 日，<https://www.voachinese.com/a/China-move-to-empower-coast-guard-stirs-tension-20210211/5774596.html>(檢索日期：2021 年 3 月 1 日)

3 〈中華人民共和國海警法〉，《新華社》，2021 年 1 月 23 日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202101/e496ce89079c4565aefceeca6ef8b97c.shtml>(檢索日期：2021 年 2 月 28 日)

4 國防院日前發布「灰色地帶衝突特輯」，深入解析灰色衝突的定義。該院指出「灰色衝突」(grey zone conflicts) 是指的是「未達戰爭門檻且非傳統或非常規的武力使用」，攻擊方讓被攻擊者難以決定以軍事或警察力量回應，藉此延長決策時間的一種衝突方式。主要手段包含經濟、資訊攻擊及「準軍事」(quasi-military) 等手段，藉由對手內部壓力改變政策現狀，更可轉為顛覆工具，透過網路、手機快速傳播，正改變政治與戰爭本質，結合資訊流操作，混雜宣傳、辯論、圖像與敘事方式，對標的國的決策造成時間及輿論壓力。國防院先進科技與作戰概念研究所長歐錫富表示，灰色地帶是指戰爭(黑色)與和平(白色)間的問題，在灰色地帶戰略的執行上，主要在避免跨越戰爭門檻，包括代理人戰爭、地下軍事行動或類軍事行動。參照〈國防院：中國以灰色衝突蠶食對手 受害國反制不及〉，《中央社》，2020 年 6 月 14 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202006140099.aspx>(檢索日期：2021 年 2 月 18 日)

5 普萊斯說，中國海警法可能讓中國與他國的領土及海洋爭端加劇，尤其法條寫明中國海警有權強制拆除他國經濟構築物，恐成中方「恫嚇」鄰國的依據。普萊斯指出，美國也關切中國可能引用該法在南海進行非法的主權聲索，並補充美國「堅守」對日、菲的聯盟承諾，並提醒中方「負責任的海洋力量是以專業行事，並對施展權威有所節制」，呼籲中方專業自制。〈海警法太超過 美國警告中國自製〉，《自由時報》，2021 年 2 月 21 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1432475>(檢索日期：2021 年 2 月 23 日)

6 於下頁。

《海警法》的爭議強化與東亞國家的聯繫，與中共進行對抗。尤其中美在拜登(Joe Biden)就任總統後第一輪「2+2」會談中，雙方表達強硬立場之後，⁷美中關係短期內要「重置」(reset)的可能性下降，反而可能進行新一波對抗局面的情況下，中共的《海警法》似乎給與美國拜登政府一個重新結合亞洲盟友來對抗中國的機會。

事實上，《海警法》的實施已經讓法律問題變成大國之間的角力，美國與日本都有意要提高對中國的警戒，而規劃於釣魚臺周邊海域進行聯合的軍事演習。中國方面亦不甘示弱，加緊腳步於三月份於南海進行軍事演習，讓軍事衝突的可能性提高。值得關注的是，當美國與亞洲盟友共同對抗中國大陸的氛圍再起時，東亞區域安全形勢將產生甚麼樣的變化？本文將分析中共制定《海警法》的動機以及對於區域國家產生的壓力，乃至於對東亞安全形勢產生的影響，來探究此一問題。

壹、中共《海警法》立法過程與官方聲明

自2010年釣魚臺列嶼(中國大陸稱釣魚島，日本稱尖閣群島，為行文方便以下本文均統一以釣魚臺列嶼簡稱)海域中國大陸籍漁船與日本海上保安廳船艦相撞事件後，⁸中共對於海洋主權的主張，有越來越強硬的趨勢。不論是釣魚臺主權爭端、南海仲裁案，乃至於兩岸在臺海周邊的較勁，中共對於主權的態度幾乎已是寸步不讓，更甚而是步步進逼，有展現國力來強制、威逼周邊海域國家的態勢。但另一方面，在學習西方國家的遊戲規則後，中共亦開始以符合國際規則的方式來處理則主權爭端。2021年1月份公佈的《海警法》，可能正是中共對海上主權問題「依法治理」的開端。

中共《海警法》於2021年1月22日由中共第十三屆全國人大常委會第25次會議中表決通過，並於同年2月1日施行。但《海警法》的立法啟動，依照「中華人民共和國海警法(草

6 〈布林肯致電菲外長：共防條約適用南中國海 保證與其他聲索國一起面對中國壓力〉，《美國之音》，2021年1月28日，<https://www.voacantonese.com/a/blinken-philippines-south-china-sea-20210128/5754982.html>(檢索日期：2021年3月11日)

7 中美兩國於2021年3月18日在美國阿拉斯加安克拉治(Anchorage)舉行拜登政府上臺以來的首次高層面對面會談，《BBC》指出雙方一開場便唇槍舌戰，尖銳指責彼此的政策，罕見地公開展現兩國關係遇到的危機。參照〈美中阿拉斯加會談火藥味十足：雙方官員相互強硬指責〉，《BBC 中文》，2021年3月19日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-56454880>(檢索日期：2021年3月20日)

8 2010年9月7日，中國拖網漁船「閩晉漁號」到釣魚臺海域捕魚，與日本巡邏船相撞，之後「閩晉漁號」遭到日本扣壓，使釣魚臺列嶼問題再次成為中日關係焦點。事發後，中國對日本發動了一系列外交與制裁攻勢，至同月24日，日本政府釋放船長詹其雄，事件暫告一段落。參照〈日本提起訴訟向釣魚島撞船事件中中國船長索賠〉，《法廣》，2014年2月12日，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20140212-%E6%97%A5%E6%9C%AC%E6%8F%90%E8%B5%B7%E8%A8%B4%E8%A8%9F%E5%90%91%E9%87%A3%E9%AD%9A%E5%B3%B6%E6%92%9E%E8%88%B9%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%88%B9%E9%95%B7%E7%B4%A2%E8%B3%A0>(檢索日期2021年2月19日)；〈釣魚臺撞船事件 中日兩國相互提抗議〉，《BBC 中文》，2010年9月7日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2010/09/100907_china_japan_diaoyu_crash(檢索日期：2021年2月1日)



案)的說明」，可知早在中共十八大決定將海警局併入武警部隊序列之後就已開始推動。該「草案說明」指出中共是為維護其國家主權、安全與海洋權益，推動其「海洋強國」戰略，將原隸屬國家海洋局的「中國海警局」管理的海洋邊界警衛部隊海警隊伍劃歸武警部隊，並調整建置組成「中國人民武裝員警部隊海警總隊」，簡稱為「中國海警局」，統一負責海上維權及執法之職責，健全其海上執法的體制。但是因為當時並無系統性的執法依據，因此思考制定《海警法》來作為執法的依據。⁹

除了中共中央的決策外，《海警法》的法源依據是《人民武裝員警法》第四十七條之規定：「人民武裝員警部隊執行海上維權執法任務，由法律另行規定」。基此，中共武警部門於2019年1月起根據中央軍委會的指導，成立

了「《海警法》研究起草工作專班」，開始針對《海警法》進行法律上的論證與條文的研究修改。¹⁰並於2020年11月4日，由中國全國人大常委會在其官網公佈草案，徵求公眾意見。¹¹至2021年1月22日由中國第十三屆全國人大常委會第二十五次會議表決通過。¹²並自2021年2月1日起施行。¹³

中共《海警法》共計11章84條，主要規範海警機構的組織架構、職責許可權、保障和協作、國際合作以及監督、法律責任等基本事項。¹⁴《海警法》最受國際矚目的內容，是授權海警單位在外國船舶進入中國大陸管轄海域非法從事生產作業活動、不服從停船指令或拒絕海警登船檢查，並在警告無效後，可以使用各類武力，包括個人手持槍械，艦載機槍等，甚至是使用飛機搭載的武器。¹⁵該法並明訂了

9 參照〈關於《中華人民共和國海警法(草案)》的說明〉，<https://npcobserver.com/wp-content/uploads/2020/11/Coast-Guard-Law-Explanation.pdf>(檢索日期：2021年3月12日)

10 參照〈關於《中華人民共和國海警法(草案)》的說明〉。

11 黃宗鼎，〈中國海警「依法」駛出「灰色地帶」〉，《國防安全研究院》，2020年11月12日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3268/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E3%80%8C%E4%BE%9D%E6%B3%95%E3%80%8D%E9%A7%9B%E5%87%BA%E3%80%8C%E7%81%B0%E8%89%B2%E5%9C%B0%E5%B8%B6%E3%80%8D(檢索日期2021年2月17日)

12 《中華人民共和國海警法》：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。參照〈全國人民代表大會〉，2021年01月22日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202101/ec50f62e31a6434bb6682d435a906045.shtml>(檢索日期：2021年2月18日)

13 〈中國通過海警法允許動武 釣魚臺行動恐更尖銳〉，《中央社》，2021年1月22日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202101220329.aspx>(檢索日期：2021年2月18日)

14 中新社，〈全國人大常委會表決通過海警法〉，《中國法院網》，2021年1月23日，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2021/01/id/5776632.shtml>(檢索日期：2021年2月1日)

15 該法第47條授權中國海警，若外國船舶進入中國管轄海域「非法從事生產作業活動、不服從停船指令或拒絕中國海警登船檢查」，經警告無效後，中國海警可使用武器。參照〈中國海警法授權動武 陸委會：凸顯中共對外擴張企圖〉，《自由時報》，2021年1月28日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3425443>(檢索日期：2021年2月18日)；該法第19條規定中國海警在面處國家主權、主權權利和管轄權遭致侵害時，得使用武器予以制止排除之，又第44條明文海警機構工作人員除可以使用手持武器外，還可以使用「艦載或者機載武器」，第45條規定中國海警可在不實施警告之情況下直接使用武力。參照黃宗鼎，〈中國海警「依法」駛出「灰色地帶」〉，《國防安全研究院》，2020年11月12日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3268/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E3%80%8C%E4%BE%9D%E6%B3%95%E3%80%8D%E9%A7%9B%E5%87%BA%E3%80%8C%E7%81%B0%E8%89%B2%E5%9C%B0%E5%B8%B6%E3%80%8D(檢索日期2021年2月17日)

海警機關執法範圍包括中國大陸的內海、領海、毗連區、經濟海域、大陸礁層以及「中國管轄的其他海域」。¹⁶

中共《海警法》的通過引發國際關注與不安。除了授權使用武力外，這項法律對於其適用範圍的界定模糊，使得與中國大陸有領海主權爭議的國家感到擔憂。¹⁷針對各界對中國大陸借由制定《海警法》來強化海洋主張的擔憂，中共對外表明《海警法》的立法是為了「明確海警機構的職能定位、許可權措施和保障監督，確保海警維權執法、對外合作有法可依，有助於中國海警更好履行自身職責和國際條約項下的義務，維護有關海域的良好秩序」。¹⁸中共外長王毅亦稱《海警法》是「中國國內立法單位的立法活動，不針對特定國家，完全符合國際法和國際實踐」。¹⁹

如果中共制定《海警法》動機與目的如此單純，為何會引發區域國家的緊張與憂慮，乃至於美國與日本均發表強硬的外交談話來要求

中國說明立法動機？因此有必要進行下一步的分析。

貳、中共《海警法》立法成因分析

為何中共會在此時此刻公布《海警法》？其動機與時機引人猜疑。中國大陸媒體報導，中共制定《海警法》的目的地是「為進一步規範和保障海警機構履行職責，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，提供了有力法律保障」。²⁰但實際的原因仍令國際間猜疑。本文整理分析各方的說法，歸納出中共制定《海警法》除了是要定位海警機構的職能、許可權措施和保障監督，以確保海警維權執法的合法性之外，其主要的根源還是要落實習近平「依法治國」的政治宣示，同時也是強調對於其海洋主權的合法性。並且也利用主權維護的法律宣示來威懾周邊與其有主權爭議之國家，達到海洋主權爭議內政化的作用。同時亦有向美國執行「航行自由行

16 〈日中海洋對話3日登場 對中共海警法的關切將成焦點〉，《聯合報》，2021年2月2日，<https://money.udn.com/money/story/5599/5224221>(檢索日期：2021年2月18日)

17 BBC 中文，〈釣魚臺火藥味漸濃！中國《海警法》上路，界定模糊升高緊張情勢〉，《風傳媒》，2021年3月3日，<https://www.storm.mg/article/3512349?mode=whole>(檢索日期：2021年3月5日)

18 中國大陸外交部發言人汪文斌表示，中國海警是重要的國家行政執法力量。制定《中華人民共和國海警法》旨在明確海警機構的職能定位、許可權措施和保障監督，確保海警維權執法、對外合作有法可依，有助於中國海警更好履行自身職責和國際條約項下義務，維護海上良好秩序。制定海警法是中國全國人大正常的立法活動，草案有關內容符合國際慣例和各國實踐。〈外交部：海警法草案有關內容符合國際慣例和各國實踐〉，《新華網》，2020年11月13日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-11/13/c_1126737254.htm(檢索日期：2021年2月18日)

19 日本共同社記者詢問中共外交部長王毅，如何評價中國公佈《海警法》後，日本國內提升了對中國大陸的戒備感。王毅表示中國大陸頒布實施的《海警法》只是一項例行國內立法，不針對特定國家，完全符合國際法和國際實踐。王毅表示「實際上，包括日本在內很多國家早就制定和實施了類似法規」。參照〈王毅：海警法不針對任何國家 中日奧運會可合作〉，《中央社》，2021年3月7日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103070114.aspx>(檢索日期：2021年3月10日)

20 中新社，〈全國人大常委會表決通過海警法〉，《中國法院網》。



動」表達抗議，試探新任拜登政府反應的可能性存在。

一、落實習近平「涉外工作法治化」的政治宣示

中共制定《海警法》主要原因或許是為落實中國國家主席習近平「依法治國」的政策宣示。2021年3月1日出刊的中共「求是」雜誌，刊載習近平署名文章，聲稱要「堅持統籌推進國內法治和涉外法治」，²¹可說是為《海警法》立法找到最佳的註腳。其實早在2018年8月24日習近平就已在「中央全面依法治國委員會」第一次會議中表示「中國走向世界，以負責任大國參與國際事務，必須善於運用法治。在對外鬥爭中，我們要拿起法律武器，佔領法治制高點，敢於向破壞者、攪局者說不。全球治理體系正處於調整變革的關鍵時期，我們要積極參與國際規則制定，做全球治理變革進程的參與者、推動者、引領者」。²²此一說法可說是習近平希望透過法律手段來處理涉外事務的重要宣示。

此外，2019年習近平在「中央全面依法治國委員會」第二次會議上強調，「在尊重和遵守國際法準則的基礎上，充分發揮我國法律在

解決涉外法律糾紛中的重要作用，構建科學可行的我國法域外適用體制機制，在涉外法律鬥爭中進一步提升話語權、增強主動性」。在2020年2月5日「中央全面依法治國委員會」第三次會議時，習近平進一步強調要「加強國際法治領域合作，加快我國法域外適用的法律體系建設，加強國際法研究和運用，提高涉外工作法治化水準」。²³由習近平在「中央全面依法治國委員會」的幾次講話觀察，可知中共受到2018年後美國對中國大陸展開的貿易戰中得到啟發，開始學習西方的遊戲規則，透過涉外法律的制定，以法律行動來維護其國家利益。²⁴而事涉主權與執法的《海警法》可能正是中共透過涉外法治工作來維護其主權的實踐。

二、建立對周邊海域維權執法體制的法律依據

就實際情形而言，中國的《海警法》並非第一個制定海洋警察法的太平洋國家。許多國家訂有類似的法律或組織。中國大陸外交部長王毅在為《海警法》立法辯護時，就曾指出「這只是一項例行的國內立法，不針對特定國家，完全符合國際法和國際實踐。實際上，包括日本在內很多國家早就制定和實施了類似法規」。²⁵檢視各國的海洋執法依據，《美

21 中共官媒新華社報導，「求是」雜誌預定3月1日刊登這篇題為「堅定不移走中國特色社會主義法治道路，為全面建設社會主義現代化國家提供有力法治保障」文章；稱當前和今後的一個時期，推進全面依法治國要「堅持中國特色社會主義法治道路」。參照〈習近平：堅持統籌推進國內法治和涉外法治〉，《中央社》，2021年2月28日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202102280144.aspx>（檢索日期：2021年3月7日）

22 求是，〈習近平：加強黨對全面依法治國的領導〉，《中國共產黨新聞網》，2019年02月15日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0215/c64094-30704130.html>（檢索日期：2021年2月18日）

23 新華社，〈習近平：全面提高依法防控依法治理能力 為疫情防控提供有力法治保障〉，《人民網》，2020年02月05日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0205/c64094-31572943.html>（檢索日期：2021年2月21日）

24 人民日報，〈加強涉外法治體系建設〉，《湖北理論訊息網》，2020年12月25日，http://www.hbllxx.com/lltd/202012/t20201225_169498.shtml（檢索日期：2021年2月18日）

25 於下頁。

國海警法》彙編於《美國法典》(United States Code)第14篇，成為美國海岸警衛隊(United States Coast Guard)有關的實體法律名稱；日本的海洋執法依據為《海上保安廳法》；南韓則在海洋員警隊的基礎上成立海洋水產部下的海洋員警廳；越南的《越南海警法》則是在2018年11月19日通過；臺灣則訂有《海岸巡防法》。²⁶因此要論斷中國的《海警法》是為了擴權，可能過於片面。

中共的立法目的比較可信的說法是為維護自身權益提供法律上的基礎。²⁷由於中國海警制度的發展，乃是跟隨著美國海警思路的變化，而當體制進行變革之後，便需要「法治」的支撐，以明確角色、範圍、功能。²⁸由「中華人民共和國海警法(草案)的說明」的內文，可知中共制定《海警法》是為了維護國家主權、安全與海洋權益，推動「海洋強國」戰略的「法律依據」。該份說明指出：²⁹

為堅決維護國家主權、安全和海洋權益，加快推進海洋強國戰略，黨的十八大以來，黨中央對海上維權執法體制進行了兩次重大調整和改革。2018年6月30日，原海警隊伍整體劃歸中國人民武裝員警部隊領導指揮，調整組建中國人民武裝員警部隊海警總隊，稱中國海警局，統一履行海上維權執法職責，理順了海上維權執法體制。但中國海警局履行職責使命還缺乏系統充分的法律依據，迫切需要制定《海警法》。

此外，清華大學講座教授張延廷亦認為中共立法是意圖以法律來強調在爭議海域動武的合法性，同時為海警船的執法行動包裝，避免有關行動缺乏法律支撐而影響其國家形象。³⁰澳洲雪梨大學亞太防務問題專家袁敬東認為「這項新法為中國聲明自己的權利提供了法律基礎，最近的巡航活動是為向外界顯示其對這項法律的實踐與執行」。³¹新加坡拉惹勒南國

- 25 在2021年3月7日下午舉行的中共十三屆全國人大四次會議記者會上，中國外交部長王毅就中國外交政策和對外關係回答中外媒體提問，其中，日本記者問到中國2月1日起實施的《海警法》相關問題，稱此舉引起了日本國內對中國的戒備感。王毅回應，「這只是一項例行的國內立法，不針對特定國家，完全符合國際法和國際實踐。實際上，包括日本在內很多國家早就制定和實施了類似法規」。參照〈日本各界談《海警法》：中國威脅論被低估還是被誇大？〉，《多維新聞》，2021年3月9日，<https://www.dwnews.com/%E5%85%A8%E7%90%83/60232285/%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%90%84%E7%95%8C%E8%B0%88%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E6%B3%95%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%A8%81%E8%83%81%E8%AE%BA%E8%A2%AB%E4%BD%8E%E4%BC%B0%E8%BF%98%E6%98%AF%E8%A2%AB%E5%A4%B8%E5%A4%A7>(檢索日期：2021年3月11日)
- 26 蔡裕明，〈中國新《海警法》挑戰東亞國家底線？〉，《洞傳媒》，2021年2月2日，<https://taiwandomnews.com/?p=4308>(檢索日期：2021年2月18日)
- 27 BBC 中文，〈釣魚臺火藥味漸濃！中國《海警法》上路，界定模糊升高緊張情勢〉，《風傳媒》，2021年3月3日，<https://www.storm.mg/article/3512349?mode=whole>(檢索日期：2021年3月5日)
- 28 張明睿，〈中國《海警法》為海洋區域帶來的安全衝擊〉，《洞傳媒》，2021年2月3日，<https://taiwandomnews.com/?p=4341>(檢索日期：2021年2月3日)
- 29 參照〈關於《中華人民共和國海警法(草案)》的說明〉。
- 30 張延廷，〈釣島風雲 我需超前部署〉，《聯合報》，2021年2月23日，<https://udn.com/news/story/7339/5269199>(檢索日期：2021年2月23日)
- 31 於下頁。



際關係學院國防研究所學者高瑞連(Collin Koh Swee Lean)表示「新法律給北京在南中國海採取行動提供了一定的法律依據」。³²中國政治學者陳道銀表示「2018年海警建制以後，到目前為止一直沒有執法依據，而中國目前要建設法治國家。你是行政執法力量就必須有執法依據。在法律明確以後至少讓外部勢力和力量能看到，海警能做出動作和回應」。³³綜合以上學者看法，中共制定《海警法》原因之一，應該亦是為了提供海警單位建立體制與執法的依據。

三、律定海警支援軍事任務的法律依據

中共制定的《海警法》的另一個原因，可能是賦予海警部隊支援軍事任務的法律依據。中國海警的正式全稱為「中國人民武裝警察部

隊海警總隊」，是將原屬於國土資源部所屬「國家海洋局」下轄的「中國海警局」，於2018年移編至武警部隊序列指揮體系。³⁴為何中國大陸會有此調整，除了是將所有武裝力量集中於中央軍委會指揮之下，避免有人操控武裝力量對抗中央之外，也是學習美軍運用海岸警衛隊支援海軍的經驗，藉以強化海上執法的強度。³⁵

2020年6月20日，中國大陸的全國人民代表大會常委會通過《中華人民共和國人民武裝員警法》(以下簡稱《武警法》)修正案，將武警置於共黨中央以及中央軍事委員會之下集中統一領導。中共武警因此增加了「海上維權執法」的任務。³⁶但海警畢竟是執法單位，納入軍事體系指揮管制難免遭到質疑。因此在《海

31 〈中國海警法上路 執法權擴容下釣魚島火藥味漸濃〉，《BBC 中文網》。

32 〈專家：中國海警船授權開火標誌南中國海緊張局勢升級〉，《美國之音》，2021年2月12日，<https://www.voachinese.com/a/China-move-to-empower-coast-guard-stirs-tension-20210211/5774596.html>(檢索日期：2021年3月1日)

33 〈中國海警法為鄰國敲響警鐘〉，《美國之音》，2021年1月21日，<https://www.voacantonese.com/a/gao-feng-hk-china-coast-guard-law-20210120/5745098.html>(檢索日期：2021年3月1日)

34 中國大陸在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之指揮領導，以法律形式加以規定。參照王尊彥，〈中國修改《武警法》對周邊國家海上安全之意涵〉，《國防安全研究院》，2020年6月24日，[https://indsr.org.tw/tw/News_detail/2200/%EF%BC%89\(2020%E5%B9%B4%E6%9C%8822](https://indsr.org.tw/tw/News_detail/2200/%EF%BC%89(2020%E5%B9%B4%E6%9C%8822))(檢索日期：2021年2月20日)

35 李正修認為北京是參照美國海軍的經驗發展出目前的模式。李正修指出：「美國的方式是什麼？除了正規的三軍以外，它們還有國民警衛隊，海岸警衛隊。海岸警衛隊有時候還會跑來東亞，打擊海盜和走私，所以中國大陸發現，好像美國有這樣的武力和協調性，海警也能在這樣的情況下協助解放軍海軍作國土防禦，還有抵禦外敵的輔佐角色」。參照〈中國海警法為鄰國敲響警鐘〉，《美國之音》，2021年1月21日，<https://www.voacantonese.com/a/gao-feng-hk-china-coast-guard-law-20210120/5745098.html>(檢索日期：2021年3月1日)

36 在新版《武警法》第九條規定：「人民武裝員警部隊由內衛部隊、機動部隊、海警部隊和院校、研究機構等組成。內衛部隊按照行政區劃編設，機動部隊按照任務編設，海警部隊在沿海地區按照行政區劃和任務區域編設。具體編設由中央軍事委員會確定」。參照〈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/%E5%8D%B3%E6%99%82%E4%B8%AD%E5%9C%8B/490242/%E6%96%B0%E4%BF%AE-%E6%AD%A6%E8%AD%A6%E6%B3%95-%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E8%BB%8D%E5%A7%94%E6%94%B6%E6%AC%8A-%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E5%88%97%E6%AD%A6%E8%AD%A6%E5%BA%8F%E5%88%97>(檢索日期：2021年2月18日)

警法》第83條規定「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員警法》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」。³⁷明確規範海警機構兼具有執法、警備與國防等多重任務。也因為武警部隊具有軍事人員的身分，在戰時接受中央軍委或解放軍戰區指揮，這意味的海警在戰時也將與海軍合作，甚至接受海軍的指揮。³⁸且海警平時可以進行海上執法維權，戰時亦可擔負海上警備與管制任務，協助解放軍海軍執行作戰任務。³⁹因此可知《海警法》的制定的另一個目的應該是針對海警部隊支援海軍任務的法制化。

四、對周邊國家運用法律戰進行威懾

有論者認為中共通過的《海警法》是習近平在任內取得法律制高點，為將來發動《法律戰》的伏筆，⁴⁰其目的或在於「提高法律戰的水準」。⁴¹「法律戰」是中共「三戰」的一環，旨在透過法律的行動來與對手進行政治上的對抗，或是取得法律上的正當性與合法性，以達到宣傳效果或產生心理影響，以強化「輿論戰」的作用。⁴²基此，或許可以認為中國大陸通過《海警法》是對於周邊有主權爭議的國家，諸如日本、菲律賓、越南等國家進行的《法律戰》，⁴³透過輿論上的宣示必要時可能動用武力，對這些國家進行心理上的威懾或是

37 〈中華人民共和國海警法〉，《新華社》，2021年1月23日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202101/e496ce89079c4565aefceeca6ef8b97c.shtml>(檢索日期：2021年2月28日)

38 王尊彥指出在《武警法》修正案通過之後，戰時中國海警在武裝部隊體系中的定位更形明確。換言之，海警已然成為中國第二海軍，在戰時與海軍共同作戰；而中國海軍在獲得海警部隊加入作戰之後，其戰力與資源可進一步擴充。參照王尊彥，〈中國修改《武警法》對周邊國家海上安全之意涵〉，《國防安全研究院》。

39 中國政治學者陳道銀認為，中國海警未來可望發揮更重要的作用。陳道銀說：「目前中國的海軍主要還是近海防衛。如果是在戰時狀態，那麼相應的，海警的行政執法力量肯定是要加強的。肯定會協同協調。如果是近海作戰的話，在南海、臺海、東海跟敵對力量發生正式的海上武裝衝突的話，這時候海警就應該出場了，按照《海警法》的要求劃定相對的海域」。參照〈中國海警法為鄰國敲響警鐘〉，《美國之音》。

40 〈觀點投書：中國「海警法」震驚各國！未來恐導致區域緊張？〉，《風傳媒》，<https://www.storm.mg/article/3434857?mode=whole>(檢索日期：2021年2月19日)

41 蕭衡鍾指出，中國海警從責任上講是負責維持特定海域的秩序，但這項法律則授權這支部隊在中國聲稱擁有主權的水域可以登上外國船隻進行檢查，並拆除他國在中國礁島上修建的所有建築。此外，這項法律還授權海岸警衛隊可以根據需要建立臨時禁區，以阻止外國船隻和人員進入相關水域，該法旨在遵循國際公約，而不是針對特定國家，所以這個事情顯然已經在中國的待辦清單上等待很久了，其目的是為了提高中國的法律戰水準。參照蕭衡鍾，〈中國實施海警法 會在南海點火嗎？〉，《洞傳媒》，2021年2月27日，<https://taiwandomnews.com/?p=5867>(檢索日期：2021年2月27日)

42 中共對於法律戰並無統一的定義。已提出的幾種定義中，大致上可分為兩種。一種是涵義較廣的，傾向政治性、綜合性的詮釋。另一種是偏重軍事行動需要的界定。例如，前一種認為法律戰「是依據國內法、國際法和國際慣例，通過各種渠道所進行的有利於己而不利於敵的法律戰爭」；或者認為法律戰是「以法制敵...以法律為武器，採取以運用法律與輿論宣傳、心理感化等對敵政治鬥爭手段相結合的綜合鬥爭形式，以保證對敵軍事鬥爭勝利需要為目的的一種政治鬥爭或政治作戰方式」。後一種則認為「現代戰爭中的法律戰，是國家為達成特定的正義性和作戰行為的合法性等問題與對才展開的法理和法律鬥爭」。參照洪陸訓，〈中共的「法律戰」與《反分裂國家法》〉，《展望與探索》，第4卷第1期(95年1月)，頁64。

43 於下頁。



產生嚇阻的作用。⁴⁴

而這種「法律戰」的型態，正是中共擅長的「灰色地帶衝突」戰法。國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所駐研學官林政榮指出，中共《海警法》將能製造更多灰色地帶的彈性空間籌碼，並授權海警可在必要時向外國船隻開火，為爭端的領土與周遭國家海域帶來威脅壓力。⁴⁵澳洲雪梨大學亞太防務問題專家袁敬東表示，《海警法》在規定上留有「灰色地帶」可以製造一種不確定感，因此可以成為一種威懾或恐嚇的手段，以阻止其他方在尚未有明確界定但主權有爭議的區域內進行活動。⁴⁶新加坡國立大學政治學系副教授莊嘉穎亦分析，中國大陸是藉由《海警法》等灰色地帶行動「強化自身態勢，進而擴張在南海影響力」。⁴⁷因此《海警法》賦予中國海警執行的

任務，可說是「灰色地帶衝突」戰法的具體實踐。

五、強化對釣魚臺主權宣示

中共《海警法》通過後，與中國有主權爭議的國家熱議不斷。日本是目前對這項法律反對聲音最大的國家，因為感覺上《海警法》是針對釣魚臺爭端而來的。事實上，早在2020年中共通過新版《武警法》之時，就已經引發日本方面對於中國大陸可能運用具有武警身份的海警來強化在釣魚臺海域巡邏的憂慮。⁴⁸在2020年中之後，中日在釣魚島爭端就有再起之跡象，因此中國公布《武警法》的舉動引起日本的注意。⁴⁹而中國《海警法》允許海警對中國大陸管轄海域內違法的外國船隻動武，更是引起日本不安與反彈。前防衛副大臣、自民黨議員長島昭久認為《海警法》試圖推翻日本對

43 新加坡南洋理工大學國際關係學院副教授李明江表示：「總的來說，中國對於在南海有爭議區域動用武力，使用軍事手段，還是非常謹慎的。過去有很多漁業或者能源開採方面的矛盾和甚至衝突，中國海上執法部門和人員都沒有開槍。中國這麼多年一直延續的一種做法是：涉及有爭議的水域會用灰色的政策和做法。它立法無非是希望起到威懾的效果」。參照〈中國海警法為鄰國敲響警鐘〉，《美國之音》。

44 學者張延廷認為中共海警船已成為武警部隊的下轄單位，由中央軍委會統一指揮，該法又授權其海警船合法使用武器，並協助共軍嚇阻他國進入所聲稱的管轄海域。參照張延廷，〈釣島風雲 我需超前部署〉，《聯合報》。

45 〈中共通過海警法 學者：授權海警必要時向外國船隻開火〉，《聯合報》，2021年2月17日，<https://udn.com/news/story/10930/5256291>（檢索日期：2021年2月18日）

46 〈中國海警法上路 執法權擴容下釣魚島火藥味漸濃〉，《BBC 中文網》。

47 新加坡國立大學政治學系副教授莊嘉穎分析，隨著美國與主張南海主權的國家深陷疫情泥淖，中國大陸視此為戰略機遇，藉由《海警法》等灰色行動強化自身態勢，進而擴張在南海影響力。參照〈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>（檢索日期：2021年2月18日）

48 香港媒體報導，據消息人士透露，新版《武警法》通過後，中國方面若判斷釣魚島一帶處於戰時狀態，法律允許在東部戰區的指揮下，武警將和海軍艦艇共同作戰；而海警隸屬於武警，因此該修正案同樣適用於海警。〈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/%E5%8D%B3%E6%99%82%E4%B8%AD%E5%9C%8B/490242/%E6%96%B0%E4%BF%AE-%E6%AD%A6%E8%AD%A6%E6%B3%95-%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E8%BB%8D%E5%A7%94%E6%94%B6%E6%AC%8A-%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E5%88%97%E6%AD%A6%E8%AD%A6%E5%BA%8F%E5%88%97>（檢索日期：2021年2月18日）

49 於下頁。

「尖閣群島」(釣魚臺列嶼)的有效控制。⁵⁰日本立命館亞洲太平洋大學的佐藤洋一郎(Sato Yoichiro)表示：「這不僅涉及臺灣和南中國海，而且還涉及到日本控制的位於東中國海的尖閣列島(釣魚臺列嶼)」。⁵¹

日媒分析《海警法》公布後，中國在釣魚臺海域的行動將變得更加尖銳。⁵²《海警法》2月1日施行後，中國海警艦隻多日駛入釣魚臺附近海域，更是證實了日本的擔憂。媒體指出中國的海警艦隻在2月6日起就開始進入釣魚臺附近海域，並把船頭朝向漁船，做出試圖接近的動作。⁵³此後，在2月14、15日也發生同樣事態。⁵⁴顯示中國海警艦隻在《海警法》公布

後，對於日本漁船的處理態度亦發強硬。事實上，中國的公務船在2020年於釣魚臺列嶼周邊海域航行天數長達333天，創下了歷史新高。⁵⁵因此日本對於中國大陸授權必要時可動用武力的《海警法》的擔憂，可想而知。因此，日本指控中共制定《海警法》是針對釣魚臺列嶼而來的說法，似乎並非空穴來風。

六、對美國新圍堵戰略的反制

對於北京來說，面對西方在疫情期間的日漸強硬，自身在國際社會中被西方牽制孤立惡化的外交環境，《海警法》在維護中國領土領海核心利益上，給予了其執法部門法律依據，同時也是對西方國家近期對中國大陸的強

49 2020年5月以後，相繼發生日本漁船在釣魚島水域進行捕魚作業時遭中國海警艦追逐的動向，這一年5月、7月、8月、10月、12月等多次發生中國海警局海警艦接近日本漁船的現象。參照〈日本連續三天抗議中國海警艦試圖接近日本漁船〉，《法廣》，2021年2月16日，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%BA%9E%E6%B4%B2/20210216-%E6%97%A5%E6%9C%AC%E9%80%A3%E7%BA%8C%E4%B8%89%E5%A4%A9%E6%8A%97%E8%AD%B0%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E8%89%A6%E8%A9%A6%E5%9C%96%E6%8E%A5%E8%BF%91%E6%97%A5%E6%9C%AC%E6%BC%81%E8%88%B9>(檢索日期：2021年2月21日)

50 〈海警法試圖推翻日本對尖閣控制權 前防衛副大臣示警：中國是來真的〉，《自由時報》，2021年3月8日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3459465>(檢索日期2021年3月8日)

51 〈中國海警法上路 執法權擴容下釣魚島火藥味漸濃〉，《BBC 中文網》。

52 〈中國通過海警法允許動武 釣魚臺行動恐更尖銳〉，《中央社》，2021年1月22日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202101220329.aspx>(檢索日期：2021年2月18日)

53 日本2月8日表示，6日和7日分別有2艘中國海警船進入日本尖閣諸島(釣魚臺列嶼)附近的領海，日本已經向中國表達抗議。這是中國在2月1日實施海警在海上執法時得以動用武器的「海警法」之後，首度有中國海警船進入這處在日本和中國之間具有主權爭議的海域。日本內閣官房長官加藤勝信(Katsunobu Kato)在8日的記者會上譴責說，日本已經透過東京和北京之間的外交管道表達強烈抗議，並強烈要求這些船隻立即停止他們意圖接近日本漁船的舉動，這些船隻隨後也離開了這處海域。〈海警法通過後首次 中國海警船進入釣魚臺爭議海域〉，《中央廣播電臺》，2021年2月8日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2091378>(檢索日期：2021年2月18日)

54 2月15日和16日分別是不同的日本漁船和不同的中國海警局的海警艦。日本第11管區海上保安總部(那霸)15日發布消息稱，兩艘中國海警局船隻下午1點半左右起駛入尖閣諸島(中國稱釣魚島)周邊日本領海，在南小島東南偏南約22公里海上對正在航行的一艘日本漁船做出了試圖接近的動作。外務省消息人士透露，已向中國政府提出嚴正抗議，要求海警艦迅速離開。參照〈日本連續三天抗議中國海警艦試圖接近日本漁船〉，《法廣》。

55 於下頁。



硬態度做出回應。⁵⁶國內戰略學者張明睿指出中國制訂《海警法》主要是針對美國而來。2015年美國發表了「21世紀海權合作戰略」，海洋軍種之一的海岸防衛隊司令祖康福(Paul F. Zukunft)強調，「為達成最大前進態勢，建立國防與國土安全所需戰力，各軍種能否加強合作的問題越來越重要」。⁵⁷意味著將美國海岸巡防隊置於戰略前緣。事實上，美國海岸巡防隊近期伴隨美國海軍行動已有常態化的趨勢。中國大陸學者閔岩指出，美國「派遣海岸警衛隊到南海地區執行活動，是美國自2019年以來應對中國在灰色地帶行動的新策略、新舉措」。⁵⁸因此，制定《海警法》或許是為反制美國的航行自由行動而來。須知「師夷之法以制夷」也是中國的戰略文化之一。

此外，中國通過《海警法》的日期，正是美國新一屆的總統拜登就職典禮的隔日，⁵⁹因此或許可以認為北京此舉是在測試拜登政府的反應，觀察其是否會為了南海和東海周邊國家的顧慮，出面反制中國大陸。美國國防部近東與南亞戰略研究中心訪問學者馬利克(Mohan Malik)指出中共制定《海警法》是「向拜登新政府提出挑戰」。⁶⁰英國倫敦大學亞非學院(SOAS)中國研究院院長曾銳生亦表示「相較於針對日本政府，其推出的時機和近期中國海警的高調行動或許更多是與拜登政府上任有關」。曾銳生表示：「習近平對中國的邊境問題立場強硬，而《海警法》只是為中國在海事爭端上的強硬態度提供一個法律掩護。選擇這個時機是為向拜登政府顯示，他們需要接受中

- 55 日本放送協會(NHK)報導，中國公務船除了2020年在釣魚臺列嶼周邊海域航行333天創新高外，持續進入日本聲稱的「領海」時間，同創歷史紀錄。日本海上保安廳表示，中國公務船2020年共進入釣魚臺列嶼「領海」24次、加總船隻數78艘，雖然2個數據都較2019年來得少，但單次進入「領海」的停留時間，卻在2020年10月11日到13日，以連續57小時39分創最長紀錄。另外，中國公務船在從釣魚臺列嶼海岸線起算24浬範圍的鄰接區航行天數，2020年也增加到333天，較2019年282天大幅成長，創歷史新高，且連續航行日數也在去年4月到8月達111天，是2012年日本政府購買釣魚臺列嶼事件(日方稱「國有化」)以來最長的紀錄。參照〈中國公務船航行釣魚臺海域2020年達333天創紀錄〉，《中央社》，2021年1月3日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101020066.aspx>(檢索日期：2021年2月18日)
- 56 〈日本各界談《海警法》：中國威脅論被低估還是被誇大？〉，《多維新聞》，2021年3月9日，<https://www.dwnews.com/%E5%85%A8%E7%90%83/60232285/%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%90%84%E7%95%8C%E8%B0%88%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E6%B3%95%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%A8%81%E8%83%81%E8%AE%BA%E8%A2%AB%E4%BD%8E%E4%BC%B0%E8%BF%98%E6%98%AF%E8%A2%AB%E5%A4%B8%E5%A4%A7>(檢索日期：2021年3月11日)
- 57 張明睿，〈中國《海警法》為海洋區域帶來的安全衝擊〉，《洞傳媒》。
- 58 閔岩，〈美國海岸警衛隊在南海行動的法律邊界問題〉，《南海戰略態勢感知計畫》，2020年12月24日，<http://www.scspi.org/zh/dfx/1608796586>(檢索日期：2020年12月24日)
- 59 拜登宣誓就職的時間為美東時間2021年1月20日，北京時間是1月21日。中國大陸人大常委會於北京時間2021年1月22日通過《海警法》，等於是隔了一日，時間上有巧合之處。
- 60 〈專家：中國海警船授權開火標誌南中國海緊張局勢升級〉，《美國之音》，2021年2月12日，<https://www.voachinese.com/a/China-move-to-empower-coast-guard-stirs-tension-20210211/5774596.html>(檢索日期：2021年3月1日)

國採取強硬立場的選擇，並重置川普時期的對華政策」。⁶¹基於以上的分析，可知中共公布《海警法》是向美國政府釋放某種信號，希望美國新一任政府能夠改變川普時期的態度。

七、將臺海周邊爭議「內政化」

中共制定《海警法》的另一個目的，或許是希望將臺灣周邊海域劃進海警執法範圍內，因為中國認為「臺灣是中國的一部分」，因此中國海警將有權進行管轄。事實上，早在2020年8月，中國海事局發布2020最新版的《國內航行海船法定檢驗技術規則》時，就有論者指出中國海事局這項最新規則，將臺灣海峽及臺灣東岸50海浬劃入中國的近海區劃設，憂心中國海警將藉機跨越海峽中線執法。雖然國際法專家林廷輝指出，中國海事局權責僅維護海上交通、船舶安全規則，中國海警隊也不隸屬海事局管轄，這項規則並不影響領海主權範圍。但軍事專家吳明傑則認為該法是「對臺打一個法律戰，透過政治宣示臺灣還是中國一部分，這樣的意圖比較明顯」。⁶²若是中國海警機關在臺海周邊依該項《規則》來執行法律船舶管理，則臺灣附近海域都是中國海警的管轄範圍。因此《海警法》的公布凸顯中國大陸在海洋主權上的執法範圍有將臺灣周邊海域納入的趨勢，筆者認為這是中共將處理涉臺事務「內政化」的表現。

中共有將涉臺事務「內政化」的意圖，此

一趨勢在過去中國大陸公布惠臺措施與暫緩兩岸教育交流之前未在前與臺灣協商，就可看出。因此，此次中國大陸公布《海警法》施行，就難免引起臺灣的警覺，擔憂中共藉由維權執法為由侵入臺灣海域，或是驅離有意進入我國海域的船隻，達到封鎖的目的。在中國人大在2021年1月22日通過《海警法》後，陸委會副主委兼發言人邱垂正表示，中共海警已成武警部隊一員，受中央軍委會統一領導，此事凸顯中共對外擴張企圖升高。邱垂正指出，目前中共海警已經成為武警部隊的一員，遵從黨籍中央軍委會的統一領導。該法授權海警單位使用武器合法化，未來維權的作為，輔助共軍嚇阻其他進入其所聲稱的管轄海域。⁶³此一聲明表達我政府對於中共藉由《海警法》限制或阻止美、日等國在臺海周邊活動的擔憂。

參、《海警法》公布對東亞安全形勢的影響

中國通過《海警法》後引發日本、越南、菲律賓等國產生強烈的危機感。美國基於本身的戰略利益與盟友關係，對於《海警法》亦表達強烈的關切。美國以及區域國家尤其擔憂中國藉由海警的執法巡航，進行解放軍海軍容易引起國際關注而受到評擊的行動。此種危機感可能會推升區域內國家捍衛自身利益的強硬態度，進而推高區域的安全形勢，甚至演變成為

61 〈中國海警法上路 執法權擴容下釣魚島火藥味漸濃〉，《BBC 中文網》。

62 吳明傑的說法「我認為這個是在政治上，在對臺灣做口頭上吃豆腐的動作，對臺打一個法律戰，透過政治宣示臺灣還是中國一部分，這樣的意圖比較明顯」。參照〈意圖打法律戰 中國將臺灣近海劃入航區〉，《公視新聞網》，2020年8月3日，<https://news.pts.org.tw/article/489354>(檢索日期：2021年2月18日)

63 〈中國海警法授權動武 陸委會：凸顯中共對外擴張企圖〉，《自由時報》，2021年1月28日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3425443>(檢索日期：2021年2月18日)



美日與中國之間的外交問題，對中國大陸而言或許是立法之前未能深切思考產生的不良後果。

一、推升區域緊張情勢

在中國人大通過《海警法》後，引起中國大陸周邊國家感到憂心。有論者認為由於《海警法》授權中國大陸海警得以依相關規定條件與程式進行海上執法工作，其中包括得以使用手持警械與武器、艦載或機載武器，使中國海警將有依法、正當執行海域安全維護與海洋資源保護的依據，因此將更為大膽的動用武力。若確有此種現象，中國周邊具有主權爭議的海域諸如釣魚臺海域、南海海域，以及臺灣海峽海域，都可能產生更多的衝突與對峙發生。⁶⁴

由於對中國大陸可能透過《海警法》維權的擔憂，日本、越南、菲律賓等國已產生強烈的危機感。這些國家長期以來都宣稱對南中國海的部分地區擁有主權，而中國則宣稱它對幾乎所有資源豐富且具有戰略意義的水域都擁有管轄權，雙方產生認知上的差距。這些國家尤其擔憂中國藉由海警的執法巡航，進行解放軍

海軍容易引起國際關注而受到評擊的行動。⁶⁵此種危機感可能會使各國強化執法的強度，而與中國大陸海警部隊產生執法上的衝突，進而推高區域的安全形勢，讓東海與南海的情勢更加的緊張。

這些危機感中，最受各國關注的是中國海警在何種情境下對外國船舶和個人使用武力，尤其擔心海警船艦是否會在爭議海域執法。日本《共同社》分析，《海警法》代表中國可能對在釣魚臺海域對日本漁船進行檢查或驅逐海保巡邏船，藉此凸顯「管轄權」。⁶⁶有論者推測中國將依據《海警法》22條的規定，在中日有爭議的釣魚島水域對日本船舶使用武力，以及對在南海執行航行自由行動來挑戰各國船隻。⁶⁷且未來此種爭議行動將不僅限於海上。由於中國海警獲授權使用飛機搭載的武器，釣魚臺上空的對峙也可能變得激烈。⁶⁸

中國《海警法》施行之後，美國與日本認為有必要提高聯合因應能力以防不測。基此，美日外交、國防部長在2021年3月16日在東京舉行的「二加二會談」中，同意將在包括釣魚

64 〈許峻賓觀點：中國海警法對於區域海洋發展的影響〉，《風傳媒》，2021年2月11日，<https://www.storm.mg/article/3465206>（檢索日期：2021年3月1日）

65 中國通過法律授權海岸警衛隊可以向進入中國水域的外國船隻「開火」引起了菲律賓、越南和日本的嚴重不安。分析人士表示，新海警法的通過，可能幫助中國在其海軍不能到達的海域建立某種准軍事存在。參照〈專家：中國海警船授權開火標誌南中國海緊張局勢升級〉，《美國之音》。

66 〈中國通過海警法允許動武 釣魚臺行動恐更尖銳〉，《中央社》，2021年1月22日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202101220329.aspx>（檢索日期：2021年2月18日）

67 具體條款是該法第三章第22條規定：「國家主權、主權權利和管轄權在海上正在受到外國組織和個人的不法侵害或者面臨不法侵害的緊迫危險時，海警機構有權依照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制止侵害、排除危險」。參照吳建忠，〈美日祭安保條約反擊 回嗆中國藉《海警法》動武條款威嚇南海與釣魚臺〉，《中央廣播電臺》，2021年1月28日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2090331>（檢索日期：2021年2月18日）

68 〈中國通過海警法允許動武 釣魚臺行動恐更尖銳〉，《中央社》，2021年1月22日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202101220329.aspx>（檢索日期：2021年2月18日）

臺在內的西南群島周邊舉行演訓。⁶⁹日本《經濟新聞》報導，美日兩國政府開始磋商舉行防衛釣魚臺列嶼的聯合軍演，最快今年之內舉行防衛釣魚臺列嶼的大規模聯合軍事演習。⁷⁰而日本海上自衛隊更於日前發布消息，指出包括日本、美國和法國三國軍艦，在九州海域進行演練。此一演習或許是因為中國在2月1號通過，授權海警動武的《海警法》有關。⁷¹過去美日會避免在釣魚臺海域聯合軍演，因為憂心此舉會「升高和中國之間的緊張情勢」，⁷²但《海警法》施行後中國大陸數次進入釣魚臺海域驅趕日本漁船，⁷³似乎激怒了日本而採取了

激烈的反制作為。

為了反制日本以及西方國家的動作，中國亦公告在三月份於南海舉行為期一個月的軍事演習，以表明西方國家無法控制這條敏感的水道。同時也告訴亞洲其他南海主權聲索國，在主權爭端中不要試圖依賴美國的幫助。專家們認為，中國官員應該是感到額外的緊迫性，因為法國、英國，可能還有其他西方盟國也在向該海域派遣軍艦。⁷⁴一旦各國強化在南海與東海的軍事行動與演訓，將可能推高東亞地區的緊張情勢。

二、提高武裝衝突風險

- 69 拜登就任後的首次美日「2+2」會議於2021年3月16日於東京舉行，美國國務卿布林肯 (Antony Blinken) 與國防部長奧斯汀 (Lloyd Austin)，與日本外相茂木敏充、防衛相岸信夫四人出席。此次會談是布林肯及奧斯汀首度以部長級身分出訪便前往日本，歷時1.5小時會議後發出聯合聲明，雙邊對中國在東海、南海軍力驟增與侵略行為特別關注，美日對中國在1月通過的《海警法》等印太地區破壞事態，以及在新疆和香港人權情況表達嚴重關切。參照〈美日「2+2」會談強調臺海和平重要性 安保條約協防釣魚臺在內的領土〉，《上報》，2021年03月17日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=108684(檢索日期：2021年03月17日)
- 70 媒體指出日方將出動陸上、海上、空中自衛隊；美方將出動陸戰隊及空軍參與。日本防衛大臣岸信夫在3月19日於BS富士電視臺節目上強調，為了守護釣魚臺等島嶼的領土，有必要進行演訓，美日要進行聯合演訓提高因應能力，展現影響力給對方看。參照〈釣島周邊美日大型聯合軍演 日媒：最快年內舉行〉，《中央社》，2021年3月21日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103210022.aspx>(檢索日期：2021年3月22日)
- 71 日本海上自衛隊日前發布消息，包括日本、美國和法國三國軍艦，在九州海域進行演練。此一演習或許是因為中國在2月1號通過，授權海警動武的《海警法》有關。中國實施海警法後，讓周邊國家緊張，日本更是繃緊神經，因此派出補給艦「濱名號」，和美國導彈驅逐艦「柯帝士·威爾伯號」，以及法國輕型護衛艦「牧月號」，進行燃料補給演練。日本資深媒體人矢板明夫認為，軍演的動作除了回應《海警法》，更要圍堵中國擴張。參照〈中船艦一年現蹤釣魚臺300多次！美日法聯合軍演 防堵中國擴張野心〉，《民視新聞》，2021年2月22日，<https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2021222P13M1>(檢索日期：2021年3月22日)
- 72 日本《讀賣新聞》指出，不願具名的日本政府高層官員表示，過去日本和美國一向避免在釣魚臺海域聯合軍演，憂心此舉會「升高和中國之間的緊張情勢」。參照〈反制中方海警法 美日擬釣魚臺軍演〉，《聯合報》，2021年3月22日，<https://udn.com/news/story/6809/5334031>(檢索日期：2021年3月22日)
- 73 日經新聞報導，在2月中國實施海警法之後，中國海警船仍頻繁地航行在釣魚臺周邊「領海」外側的鄰接海域，也多次入侵「領海」，有時海警船上搭載著看似是機關砲的武器。參照〈釣島周邊美日大型聯合軍演 日媒：最快年內舉行〉，《中央社》，2021年3月21日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103210022.aspx>(檢索日期：2021年3月22日)
- 74 於下頁。



基於地緣戰略與國家主權的考量，東海與南海可說是兵家必爭之地。有學者預測未來中國海警船將可能依據《海警法》的授權，在東海、南海等海域使用武力，強制驅離東亞各國之漁船。由於東亞各國海警部門，並無類似海軍的「海上意外相遇準則」(CUES)可以溝通的機制，因此可能導致各國海警部門之間的衝突持續增加。⁷⁵日本同志社大學國際法教授阪元茂樹認為，中國將會在原本無法行使管轄權的海域進行執法，如此下去，中國在南海與越南和菲律賓的衝突「似乎是無法避免的」。⁷⁶

事實上，東亞各國為維護自身的權益，阻止中國的海上威脅，正不斷增加海上武力

的建置與發展。華盛頓戰略與國際研究中心(CSIS)下屬的亞洲海事透明倡議(Asia Maritime Transparency Initiative)發佈的一份報告指出為了因應中國在南海的軍事擴張，越南政府已經加強了地堡、海岸防禦和通訊設施，以反制中國的兩棲登陸或是對越南給這些島嶼補給行動的干涉。⁷⁷若中國海警在這些海域內強硬執法，將可能讓東海與南海成為衝突海域。⁷⁸中國大陸在2021年1月通過《海警法》，准許海警船對外國船隻開火之後，菲律賓隨即表達抗議，並形容該法是「發動戰爭的威脅」。⁷⁹

日本政府與海上保安廳亦因對中國海警的擔憂，而宣示必要時也將採取武力反擊。日本

- 74 中國海事局2月份宣佈將於3月1日至31日在南海舉行演習。該局在其網站上表示，屆時將在雷州半島西部海域位於香港和越南之間，「以21-14.23N 109-32.80E為圓心，半徑5千米水域範圍內進行軍事訓練」。美國之音認為此項演習是針對美國及其盟友越來越多的「航行自由行動」而來。《美國之音》報導，美國海軍2020年進行過10次，2021年到目前為止進行過1次南中國海「航行自由行動」。一名英國國防官員2021年1月表示，英國的主要航空母艦打擊群已準備好進入南中國海。一艘加拿大皇家海軍軍艦1月也曾在一附近海域航線，並加入了正在附近海域進行軍事演習的澳大利亞、日本和美國海軍。2月份，法國也向南中國海派遣了一艘攻擊型潛艇。德國官員在3月2日表示，一艘護衛艦將於8月啟程前往亞洲，這艘護衛艦將成為德國近20年來首艘穿越南中國海的軍艦。參照〈回應西方施壓 中國在南中國海舉行軍演為期一月〉，《美國之音》，2021年3月8日，<https://www.voachinese.com/a/China-maritime-exercises-20210308/5805969.html> (檢索日期：2021年3月22日)
- 75 林廷輝，〈中國海警船闖釣島背後的隱憂〉，《蘋果日報》，2021年2月8日，<https://tw.appledaily.com/forum/20210208/2XIEQEOMFZEWSOXYXMM2GAJ6SQ/> (檢索日期：2021年2月18日)
- 76 〈中國海警法上路 執法權擴容下釣魚島火藥味漸濃〉，《BBC 中文網》。
- 77 亞洲海事透明倡議負責人波林(Gregory Poling)說：「越南想要確保它有某種二次打擊能力，所以要確保至少在島上有一些可以打擊中國基地的導彈平臺」。《美國之音》指出在完成最新的防禦工事之後，越南將在島嶼防禦方面位居第二，僅次於中國。越南過去兩年對其控制的景宏島(Sin Cowe Island)進行了沿海防禦設施建設，並表示這項工作始於2019年。波林表示，越南控制的10個小島都有某種軍事設施。新的設施改進岸炮，可以阻止中國的任何兩棲登陸，或是阻止中國對越控島嶼補給的干涉。參照〈越南在南中國海加強軍事部署以應對中國威脅〉，《美國之音》，2021年3月10日，<https://www.voachinese.com/a/China-not-the-only-country-fortifying-tiny-isles-in-South-China-Sea-20210310/5808912.html> (檢索日期：2021年3月22日)
- 78 〈許峻賓觀點：中國海警法對於區域海洋發展的影響〉，《風傳媒》，2021年2月11日，<https://www.storm.mg/article/3465206> (檢索日期：2021年3月1日)
- 79 〈中國數百艘民兵船隻停泊南海 菲律賓表達關切〉，《中央社》，2021年3月21日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103210158.aspx> (檢索日期：2021年3月21日)

政府2021年2月25日表示若外國船舶或軍艦侵入日本領海，海上保安官將依循《海上保安法》，發射具有傷害力的「危害射擊」。⁸⁰共同社亦報導，日本海上保安廳長官奧島高弘2月17日在記者會表示，不排除在釣魚臺列嶼使用武器。根據日本海上保安廳法第廿條，在合理且必要的情況下，海上保安官可有限度的使用武器。⁸¹此一宣示意味著日本將不會容忍中國海警以武力強制執法，也預示著未來釣魚臺海域可能發生激烈的衝突。

藉由各國的情緒反應與英對中共使用武力將會反擊的警告，也凸顯了中共《海警法》通過後，區域安全緊張形勢的上升，若未能有效溝通，將可能演變為各國與中國大陸之間的武裝衝突。

三、提升美中安全困境

中國大陸《海警法》的公布後，與中國大

陸在海上存在領土爭端的日本與菲律賓等國均針對這項法律提出抗議。但畢竟實力無法獨自與中國大陸抗衡。此時區域國家能夠寄望的國家，只有對於印太區域極為重視的美國。⁸²實際上過去南海主權聲索國因其軍事力量比中國大陸薄弱，都嘗試尋求美國的支持以對抗中國大陸的海上擴張。美國政府曾幫助菲律賓訓練軍隊、向臺灣出售武器，並在2016年授權向越南出售致命武器。⁸³以協助住些國家強化本身的軍事力量。美國並經常性的在南海實施航行自由行動(FONOPs: Freedom of Navigation Operations)來挑戰中國大陸的過度主權聲索。⁸⁴美國國防部2021年3月10日公佈美軍「航行自由行動」年度報告。報告顯示美軍為了挑戰中國各項非法海洋和空域主張而實施的航行自由行動遠遠超過針對其他國家類似不合法主張而採取的行動。⁸⁵在中共的《海警法》引發爭

- 80 根據日本《海上保安法》，允許海上保安官在「自我防衛」、「逮捕重大嫌犯」的情形下，對外國船使用武力以防止脫逃。日本政府解釋，若外國船隻登陸了日本的領海，則符合「重大嫌犯」的定義。參照〈中國海警船闖釣魚臺 日本硬起來：侵入領海將開火〉，《上報》，2021年02月26日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=107369(檢索日期：2021年2月28日)
- 81 〈反制大陸海警法 日本不排除在釣魚臺海域動武〉，《聯合報》，2021年2月18日，<https://udn.com/news/story/10930/5257193>(檢索日期：2021年2月19日)
- 82 有分析認為中國通過《海警法》針對的是馬來西亞、菲律賓和越南、汶萊臺灣等五個亞洲國家，這些國家也是南中國海的主權聲索國，且得到了中國的超級強國對手美國的支持。參照〈分析人士稱中國新《海警法》針對東南亞國家〉，《美國之音》，2021年2月19日，<https://www.voacantonese.com/a/China-tough-new-coast-guard-law-takes-aim-at-US-backed-Southeast-Asian-states-20210218/5783518.html>(檢索日期：2021年2月22日)
- 83 〈回應西方施壓 中國在南中國海舉行軍演為期一月〉，《美國之音》，2021年3月8日，<https://www.voachinese.com/a/China-maritime-exercises-20210308/5805969.html>(檢索日期：2021年3月22日)
- 84 「航行自由行動」是美軍的任務之一，用以挑戰他國過分的海洋權益主張之行動。
- 85 五角大廈在遞交給國會的2020財政年度航行自由行動年度報告中說，在2019年10月1日至2020年9月30日之間，美軍一共針對19個國家過分的主張實施了28次航行自由行動，以顯示美國不同意這些過分的主張，並採取實際行動阻止這些不合法主張獲得國際法的接受。參照〈五角大樓公佈航行自由行動年度報告 挑戰中國過分海權主張的行動遠超挑戰其他國家〉，《美國之音》，2021年3月11日，<https://www.voachinese.com/a/us-fonops-china-20210311/5810223.html>(檢索日期2021年3月22日)



議之際，美國在西太平洋海域加強部署。近年來，甚至派遣負責保衛美國海上邊界的海岸警衛隊遠赴西太平洋，來協助區域國家對抗中共日益增長的海軍力量。媒體分析美國海岸警衛隊對於中國大陸運用漁船、海警船等方式進行的海上擴張有制衡的作用。⁸⁶

由於中國大陸公布《海警法》的正值美國新一屆政府就職敏感時刻，因此《海警法》除了是回應川普政府後期強化「航行自由行動」的挑戰，也可能是為了給拜登政府一個下馬威，試探美國政府國安團隊的反應。為回應《海警法》可能的挑戰，美國除了表達外交上的關切，亦規劃與日本進行聯合軍演，以抑制中國的過度主權主張。美國國務院發言人普萊斯(Ned Price)在電話簡報表示「美國將加入菲

律賓、越南、印尼、日本與其他國家行列，對中國近期實施的海警法表達關切」。⁸⁷隨後美國國務院於2021年2月19日正式對中國《海警法》表達關切。普萊斯抨擊中國海警法的相關用語是「用來恐嚇海上鄰國」，強烈要求中國大陸自我節制。⁸⁸美國國務卿布林肯亦於2021年1月27日與菲律賓外長洛欽(Teodoro Locsin)通話，重申美菲同盟對自由與開放的印太地區至關重要。⁸⁹美國新任國防部長奧斯丁(Lloyd Austin)等官員都曾表示，釣魚臺列嶼受《美日安保條約》涵蓋。美國總統拜登和國務卿布林肯在上任後不久與日本領導人通話時，亦曾重申美國根據《美日安保條約》第5條對日本防衛的堅定承諾。⁹⁰

除了外交上的表態，美國亦採取具體行動

- 86 美國海岸警衛隊隸屬於國土安全部，但近期與國防部的合作越來越密切。海岸警衛隊的艦艇2019年有326天為美國國防部提供支援，這些部署全部都在印太地區。未來，海岸警衛隊計劃投資190億美元，如果順利，2021年會有至少8艘巡邏艦將部署在西太平洋位置，《新唐人亞太台》認為這項佈署是針對中共而來。參照〈對抗中共海上擴張 美海岸警衛隊遠赴西太平洋〉，《新唐人亞太台》，2021年3月17日，<https://www.ntdtv.com.tw/b5/20210317/video/291215.html> (檢索日期：2021年3月17日)
- 87 〈關切中國海警法 美國務院敦促北京不得動武〉，《中央社》，2021年2月20日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202102200011.aspx> (檢索日期：2020年2月24日)
- 88 普萊斯表示中國《海警法》可能讓中國與他國的領土及海洋爭端加劇，尤其法條寫明中國海警有權強制拆除他國經濟構造物，恐成中方「恫嚇」鄰國的依據。普萊斯指出，美國也關切中國可能引用該法在南海進行非法的主權聲索，並補充美國「堅守」對日、菲的聯盟承諾，並提醒中方「負責任的海洋力量是以專業行事，並對施展權威有所節制」，呼籲中方專業自制。參照〈海警法太超過 美國警告中國自製〉，《自由時報》，2021年2月21日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1432475> (檢索日期：2021年2月23日)
- 89 布林肯在通話中強調了美菲共同防禦條約對兩國安全的重要性，稱這一條約明顯適用於當菲律賓武裝部隊、政府船隻和飛機在太平洋遭受武裝攻擊時的情形。他說，這包括南中國海。布林肯向菲律賓外長強調說，美國反對中國在南中國海超過1982年海洋法公約所反映的國際法所允許的任何海洋主權主張，並保證會與那些面對中華人民共和國壓力的東南亞國家主權聲索國站在一起。參照〈布林肯致電菲外長：共防條約適用南中國海 保證與其他聲索國一起面對中國壓力〉，《美國之音》，2021年1月28日，<https://www.voacantonese.com/a/blinken-philippines-south-china-sea-20210128/5754982.html> (檢索日期：2021年3月11日)
- 90 1960年美日簽訂的安保條約第5條規定，如果日本管理下的領土受到別國攻擊，美國將採取行動與日本「應對共同的危險」。參照，〈美日不滿中國實施海警法 北京稱美日安保條約是冷戰產物〉，《美國之音》，2021年2月24日，<https://www.voacantonese.com/a/China-says-Japan-US-security-treaty-a-product-of-Cold-War-2021022/5790927.html> (檢索日期：2021年3月22日)

來聲援亞洲盟友。2021年3月16日在東京舉行「美日安全保障協議委員會」(2加2會談)時，美日雙方與會的外交、國防部長都同意，將在釣魚臺周邊舉行演訓。⁹¹這並非美國在中國公布《海警法》後首次計畫於釣魚臺海域演習，早在2021年2月份，美國就有在釣魚臺進行演習的規劃，只是因為天候不佳而作罷。⁹²美國或許是希望透過這種罕見的演習，展現美方重視盟國的態度。但美國反制行動卻也將中國大陸與區域國家的法律爭端演變成美中之間的戰略競爭，增加雙方之間的不信任與敵意，推升了中美之間的安全困境。

四、激化中日海上衝突

在近幾年中日關係不斷改善的背景下，二國在2021年2月在釣魚臺海域的摩擦就難免引人注意。事實上，自2018年以來，中日關係似乎朝向穩定緩和方向發展，一改在日本將釣魚臺國有化後兩國的針鋒相對局面。中國國家主席習近平原定2020年4月訪日，只是因為新冠肺炎疫情而延宕，⁹³顯示兩國關係的變化。但《海警法》公布施行後，日本對於中國海警進入釣魚臺海域更加的警覺，日本方面甚至表達不排除在釣魚臺海域使用武力的強硬回應，⁹⁴更考慮運用自衛隊來反制具有軍事身分的海警船艦。⁹⁵日本首相菅義偉2021年2月8日表示，完全無法接受中國通過這一法律，認為

- 91 〈釣魚島周邊美日大型聯合軍演 日媒：最快年內舉行〉，《中央社》，2021年3月21日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103210022.aspx>(檢索日期：2021年3月22日)
- 92 日本讀賣新聞報導，駐日美軍2021年2月原定在釣魚臺列嶼(日稱尖閣諸島)周邊實施物資補給相關演習，雖因天候不佳取消，但實屬罕見，尤其在中國海警船反覆侵入領海等挑釁行為下，美方的動作被認為是要牽制中國。日本政府相關人士認為，美方透過這次演習明確展現出干預釣魚臺問題的態度，藉此阻止中國的挑釁升級。參照〈牽制中國 美曾計畫二月釣魚臺軍演〉，《自由時報》，2021年3月6日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1435220>(檢索日期：2021年3月21日)
- 93 〈路透：中日同意延後習近平訪日〉，《中央社》，2020年3月2日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202003020024.aspx>(檢索日期：2021年3月12日)
- 94 日本海上保安廳長官奧島高弘2月17日在記者會上說，針對中國最近開始實施海警法，日本不排除在尖閣諸島周邊的領海使用武力。參照〈美日不滿中國實施海警法 北京稱美日安保條約是冷戰產物〉，《美國之音》。
- 95 中國《海警法》規定，當外國船違法進入中國領海，海警局可強制驅趕或進行調查；其中還規定，若發生外國船隻在中國管轄海域違法活動，且不遵從海警局要求停船的命令等情況，海警局可動用武器。那麼中國海警艦和日本海上保安廳的巡視船擦槍走火的可能性就十分之大，而中國海警艦的噸位大大超過日本海上保安廳的1千噸級的巡視船，其武力高高凌駕於日本巡視艦之上，因此日本覺得十分危險。日本前防衛大臣河野太郎在2020年8月4日的記者會上，針對中國海警艦最近在釣魚島海域活動頻繁指出：自衛隊也將與海上保安廳合作，在必要的場合，採取必要的行動。日本現任防衛大臣岸信夫8日也表示同樣的看法。如果日本自衛隊出動，中國海軍艦艇馬上就會隨之而到，日中兩國可能會發展到交戰的程度。參照〈中國實行《海警法》日本為何如此恐慌？〉，《法廣》，2021年2月10日，<https://www.rfi.fr/tw/%E5%B0%88%E6%AC%84%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%9D%B1%E4%BA%AC%E5%B0%88%E6%AC%84/20210210-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%AF%A6%E8%A1%8C-%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E6%B3%95-%E6%97%A5%E6%9C%AC%E7%82%BA%E4%BD%95%E5%A6%82%E6%AD%A4%E6%81%90%E6%85%8C>(檢索日期：2021年2月18日)



這會「加劇了東海和南海海域的緊張局勢」。

⁹⁶美國更藉此機會重申《美日安保條約》適用釣魚臺海域，並認為中國是美日之間的「戰略問題」，進一步劣化中日關係。⁹⁷顯示《海警法》確實讓中日雙方關係陷入低潮，因此，《海警法》的變成中日關係之間的變數。

事實上，在中國《海警法》草案推出後，中日在海洋問題上就已經針鋒相對。⁹⁸日本對中國實施《海警法》十分恐慌，認為這是試圖要對釣魚島進行實際控制，甚至發展到奪島的一種「前奏」。⁹⁹尤其在《海警法》通過後，中國海警船隻多日駛入與日本存在主權爭議的釣魚臺海域附近，更讓日本緊戒。¹⁰⁰日本媒體

就指出中國軍艦航行在釣魚臺列嶼附近時，為了不讓日本自衛隊、美軍察覺，會關閉雷達航行。此舉意味中方是「以實戰想定的行動，與進入釣魚臺列嶼的中共海警船進行連動」。¹⁰¹日本政府尤其擔憂中國海警船若在釣魚臺水域追捕日本漁船，日本海上保安廳的巡視船前往救援時，也會成為《海警法》適用的對象。¹⁰²

雙方可能因為執法問題而產生武裝衝突的可能。而中國海警艦的噸位遠超過日本海上保安廳的巡視船，其武力亦凌駕於日本巡視艦之上。因此，日本政府正在考慮修法允許在海上保安廳無法因應中國海警船艦時，由海上自衛隊因應。¹⁰³但日本方面亦擔心此一作法會讓解

96 〈中國海警法上路 執法權擴容下釣魚島火藥味漸濃〉，《BBC 中文網》。

97 為了《海警法》的問題，美日之間的熱線不斷，並將中國視為是「戰略問題」。日本防衛相岸信夫在1月24日與美國國防部長奧斯(Lloyd Austin)舉行20分鐘的電話磋商。奧斯汀明確表示，美日安保條約第5條適用於釣魚臺群島，〈日美防長舉行電話磋商〉，《日經中文》，21年1月25日，<https://zh.cn.nikkei.com/politics/economy/politics/society/43580-2021-01-25-09-14-54.html>(檢索日期：2021年2月18日)

98 2021年1月19日，日本駐聯合國代表向秘書長發出照會，指責中共在南海破壞《聯合國海洋法公約》，限制南海地區的自由航行和空中飛行。吳建忠，〈美日祭安保條約反擊 回嗆中國藉《海警法》動武條款威脅南海與釣魚臺〉，《中央廣播電台》，2021年1月28日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2090331>(檢索日期：2021年2月18日)

99 〈中國實行《海警法》日本為何如此恐慌？〉，《法廣》。

100 BBC 中文，〈釣魚臺火藥味漸濃！中國《海警法》上路，界定模糊升高緊張情勢〉，《風傳媒》，2021年3月3日，<https://www.storm.mg/article/3512349?mode=whole>(檢索日期：2021年3月5日)

101 日媒《產經新聞》報導，航行在釣魚臺列嶼附近的中國軍艦在換班時，為了不讓日本自衛隊、美軍察覺他們的動向，會關閉雷達航行。報導分析，此舉意味中方以實戰位想定的行動，與反覆入侵釣魚臺列嶼日本「領海」的中共海警船進行連動。防衛省已強化監視、警戒。〈中軍艦在釣島關閉雷達航行 日媒：以實戰想定的行動〉，《聯合報》，2021年3月30日，https://udn.com/news/story/6809/5352951?from=udn-catelistsnews_ch2(檢索日期：2021年3月30日)

102 中國《海警法》中提及，如在中國領海出現違法行為，中國海警可直接動武，並授權在船上載運飛機，並能使用機載武器。《海警法》還規定可對中國管轄海域的船隻登船檢查。有分析指出，將來可能對日本漁船進行檢查或驅逐日本海上保安廳的巡邏船，使得中日兩國對抗情勢加劇。參照〈軍情動態〉中國《海警法》允許動武 日本自民黨緊急召開聯席會議〉，《自由時報》，2021年1月27日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3423403>(檢索日期：2021年2月19日)

103 根據日本《共同社》報導，在自民黨召開的聯席會議中，相繼出現擔憂和批評聲浪，呼籲政府探討健全法律，藉此應對中國海警局船艦航行於尖閣諸島周邊的緊急事態，有與會議員在會中直言，「海警法條文針對尖閣」、「無非就是威脅」等意見，還有人呼籲修改法律，以便海上自衛隊採取海上警衛行動。參照〈軍情動態〉中國《海警法》允許動武 日本自民黨緊急召開聯席會議〉，《自由時報》，2021年1月27日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3423403>(檢索日期：2021年2月19日)

放軍海軍有藉口出動支援海警艦，讓原來的執法衝突演變成軍事對峙，進而推高衝突的可能。¹⁰⁴

基此分析，可知中國《海警法》的實施，讓日本提高在釣魚臺警備工作，也讓日本重新與美國強化安全合作，更讓日本揚言要介入臺海爭端，可說是對中日關係造成了「衝擊波式的效應」。¹⁰⁵雙方的互信在爭議中持續下降，也讓衝突可能不斷上升，對中國大陸而言不一定有利。

五、加劇臺海對峙可能

中共全國人大常委會會議22日通過《海警法》，授權中共海警在所謂「管轄海域」動武，已造成臺海隱憂。¹⁰⁶《中央社》報導表示，美國擔心在釣魚臺、臺灣會發生軍事衝突。因此在2021年3月16日在東京舉行「美日安全保障協議委員會」(2加2會談)的共同聲明載明重視臺灣海峽的和平與安定。¹⁰⁷臺美雙方亦於2021年3月26在臺北簽署「臺美海巡合作瞭解備忘錄」，¹⁰⁸媒體報導此一合作備忘錄是針對中國大陸的《海警法》而來。¹⁰⁹顯示美國對於臺海安全的擔憂，因此臺灣面對《海警

- 104 日本的領海警備作業由海上保安廳負責，但如果海上保安廳無法因應的話，經內閣會議決定後，防衛大臣可發布海上警備行動令，由海上自衛隊因應。日本防衛大臣岸信夫29日在例行記者會上表示，防衛省自衛隊會做好警戒監視、情報蒐集，關注中國海警的動向。日本執政黨自民黨內部有人認為，受到中國《海警法》生效的影響，日本有必要完備法令，促使海上保安廳與海上自衛隊加強合作。但日本防衛省幹部認為，如果出動海上自衛隊的話，很可能予中國出動海軍的藉口，所以還是得審慎處理。參照〈中國海警法將生效 日本憂釣魚臺升高緊張〉，《中央社》，2021年2月1日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101310143.aspx>(檢索日期：2021年2月26日)
- 105 日本長野國際大學教授宮下青接受多維記者採訪時表示，中國《海警法》將成為日美同盟的試金石。在川普(Donald Trump)政府時期，日本因美國孤立主義導致雙方出現關係疏遠，但這種疏遠在拜登(Joe Biden)政府時期已經終結，日本重新投入美國的懷抱。中國《海警法》的實施，無疑對日中關係造成了衝擊波式的效應，雙方的互信恐怕難以擺脫下降的命運。參照〈日本各界談《海警法》：中國威脅論被低估還是被誇大？〉，《多維新聞》，2021年3月9日，<https://www.dwnews.com/%E5%85%A8%E7%90%83/60232285/%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%90%84%E7%95%8C%E8%B0%88%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E6%B3%95%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%A8%81%E8%83%81%E8%AE%BA%E8%A2%AB%E4%BD%8%E4%BC%B0%E8%BF%98%E6%98%AF%E8%A2%AB%E5%A4%B8%E5%A4%A7>(檢索日期：2021年3月11日)
- 106 〈陸《海警法》擾臺海？ 陸委會：凸顯中共擴張企圖〉，《ETtoday新聞雲》，<https://www.ettoday.net/news/20210128/1909433.htm>(檢索日期：2021年2月18日)
- 107 日本防衛相岸信夫與美國國防部長奧斯汀(Lloyd Austin)在2021年3月16日舉行2+2會談時，都認為中國與臺灣的軍力差距年年擴大。美國擔心釣魚臺、臺灣會發生軍事衝突。〈釣島周邊美日大型聯合軍演 日媒：最快年內舉行〉，《中央社》，2021年3月21日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103210022.aspx>(檢索日期：2021年3月22日)
- 108 臺美雙方3月26在臺北簽署「臺美海巡合作瞭解備忘錄」，據外交官員透露，臺美計畫將現行我海岸巡防署與美國海岸巡防隊合作「明文化」。而臺美海巡現有合作項目，包括美特勤教官來臺協訓、人員赴美海岸巡防防衛學院受訓、海域情報交流、海上救難互助等合作事項。外界研判，這項合作也有美臺聯手反制中共「灰色衝突」的意義。參照〈第二海軍合作交流明文化？臺美海巡明簽合作瞭解備忘錄〉，《聯合報》，2021年3月25日，<https://udn.com/news/story/10930/5343978>(檢索日期：2021年3月26日)
- 109 〈因應中國海警法？臺美明將簽海巡合作瞭解備忘錄〉，《聯合報》，2021年3月25日，https://udn.com/news/story/6656/5343942?from=udn-referralnews_ch2artbottom(檢索日期：2021年3月26日)



法》確實需要特別謹慎。此外，日本近期亦釋放消息，將探討若是臺海發生衝突，日本自衛隊可支援美軍行動的方式。¹¹⁰這些發展可能進一步刺激中共，強化對臺灣的施壓。例如在「臺美海巡合作瞭解備忘錄」簽署後，中共即接連數日在臺灣周邊進行大規模的海空演訓，讓兩岸的情勢再次升高。¹¹¹由此可知，《海警法》實施後確實已對兩岸形勢確實已造成影響。

國內戰略學者揭仲認為中共在2021年3月底侵入我防空識別區進行軍事演訓是因為對美

臺關係進展感到不滿，藉此施壓的作法。¹¹²戰略學者蔡裕明指出《海警法》是中共在海洋區域的「灰色地帶作戰」，而這些「灰色地帶衝突」應被視為中國整體對外軍事行動的一環。

¹¹³中共海警船可能會藉由「灰色地帶衝突」的方式對臺灣進行挑釁，包括騷擾臺灣漁船或是海巡署的執法船艦，藉以引發兩岸之間的紛爭。¹¹⁴而此種「灰色地帶衝突」的戰法，是在戰爭邊緣的灰色地帶遊走，若有不慎，則可能引發臺海的軍事衝突，臺灣必需要謹慎應對。

- 110 日本防衛大臣岸信夫與美國國防部長奧斯汀日前會談時，確認在臺灣發生突發事態將密切合作。岸信夫說，今後有必要探討自衛隊能為支援臺灣的美軍提供何種協助。《共同社》報導，在2021年3月20日從多名日本政府相關人士獲悉，在美國總統拜登政府上台後，首次於16日舉行的日美外交及國防首長「日美安全保障協議委員會」(2加2會談)中，雙方對美國與中國緊張關係升高情勢下的臺灣海峽，可能發生難以預料事態表達共同關切。共同社指出把臺灣突發事態作為會談議題的要求，是由美方提出，但美方未在會談中提出具體應對措施；日本政府內部私下認定，臺灣突發事態屬於若放任不管恐將發展為對日直接武力攻擊的「重要影響事態」，正在探討能否發出保護美軍機艦的「武器等防護」命令。參照〈共同社：臺海若爆發衝突 日本擬協助馳援美軍〉，《中央社》，2021年3月22日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103210130.aspx>(檢索日期：2021年3月22日)
- 111 美國與臺灣在2021年3月25日同意加強海岸防衛合作，隔天中共即派遣22架戰機飛越臺灣防空識別區，是歷來最大規模的行動。參照經濟日報，〈美：北京可能奪臺灣控制權〉，《聯合新聞網》，2021年3月30日，https://udn.com/news/story/6809/5352514?from=udn-catelistnews_ch2(檢索日期：2021年3月30日)
- 112 揭仲認為，2021年3月27日(20架共機)及29日(10架共機)的連續大動作，特別是29日出現有一陣子沒見到的雙向對飛臺灣東部態勢，雖然並未達到最強威脅程度的雙向繞飛，但符合以往北京在對美中關係、甚至美臺關係進展感到不滿時，就會對臺灣進行較大規模武力展示，藉此施壓的作法。參照〈共機29日雙向對飛 國防部：國軍有底線備妥因應〉，《中央社》，2021年3月30日，https://udn.com/news/story/10930/5353784?from=udn-ch1_breaknews-1-0-news(檢索日期：2021年3月30日)
- 113 蔡裕明指出中國在海洋的「灰色地帶作戰」約略可以分為網路與資訊行動、經濟脅迫以即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。就解放軍對外軍事戰略理論而言，實應將這些「灰色地帶作戰」視為中國整體對外軍事行動的一環，而非僅是許多小型衝突形式。參照蔡裕明，〈中國新《海警法》挑戰東亞國家底線？〉，《洞傳媒》。
- 114 駐美代表蕭美琴2021年2月16日接受日本共同社專訪，對中國大陸實施《海警法》，她表示須對大陸海警船可能作出的挑釁舉動「高度警戒」。蕭美琴指出臺灣發現大陸使用多種工具來擴大他們在區域的存在，而其中有些方式深具威脅性。她說：「有些方式介於灰色地帶，包含一連串的強制性行動，騷擾漁船及其他船隻。當然突發事件是有可能發生的，我們必須維持高度警戒」。參照〈反制大陸海警法 日本不排除在釣魚臺海域動武〉，《聯合報》，2021年2月18日，<https://udn.com/news/story/10930/5257193>(檢索日期：2021年2月19日)

肆、結論

本文嘗試整理各方的說法，釐清中國大陸制定《海警法》的動機，以理解中共在海洋權益維護上的行動會為區域安全帶來何種的影響。本文認為中國大陸制定《海警法》有多重的目的，除了貫徹中國國家主席習近平「依法處理涉外事務」的理念外，亦存在藉由《海警法》來獲得海警部隊執法依據的可能性。但最主要的是透過《海警法》來駁斥主權爭議國家的國際法主張，是一種在灰色地帶運用《法律戰》對抗外國的模式。此外，給予海警單位在戰時支援解放軍海軍的法律依據，也是制定《海警法》的目的之一。雖然中國大陸宣稱《海警法》的制定是其國內的立法程序，並未針對任何國家，但是《海警法》確實給予周邊國家帶來壓力，特別是授權海警可以動用武力來維護主權的說法，產生了一定的強制效果，因此周邊國家均嚴肅看待此一議題。

但中國大陸是否會因為公布了《海警法》之後，就開始在爭議海域運用海警展開強制行動呢？筆者以為，中國大陸如果要對周邊領土爭議問題進行強硬的軍事行動，直接下令解放軍海軍來執行巡邏與驅趕任務即可，根本不須另行制定《海警法》。因此筆者認為中共不會運用海警展開具有軍事性質的行動。筆者認為，中共制定《海警法》的用意，比較可能是以西方國家的矛，來攻西方國家的盾。也就是以西方國家的遊戲規則，來與西方國家進行海上權力的博弈。《海警法》正是中國大陸在海上進行「法律戰」的工具。

但畢竟東亞各國對中共的海洋權利的主張

均保持戒心，因此會擴大解釋中共在海洋上的任何行動為改變現狀的挑釁行為。藉由建構主義的說法，身分認同會改變利益，若視他者為敵人，則其所有作為都會視為具有威脅性。基於中共的專制政治體制，東亞國家似乎都將中共視為潛在的「敵人」，因此其制定的《海警法》被美國及其盟友視為是過度擴張主權的行為，並認為此法違反國際海洋法公約的規範，可能造成東亞安全形勢的緊張。美國甚至認為中國大陸《海警法》的實施是一種恐嚇海上鄰國的行徑，必須要介入來干涉。但美國相挺東亞盟友、介入南海與東海乃至於臺海的紛爭，卻可能將原本的主權與法律上的爭端變成大國之間的角力，甚至是美中之間的衝突，讓美中關係充滿變數。

由事態發展的情況來分析，基於對中國公布《海警法》的警戒與對盟友的支持，美國強化與日本與臺灣之間的安全事務上的互動，並持續南海與臺進行「航行自由行動」，甚至可能在東海進行美日聯合軍演，針對中國大陸的反制不言而喻。但如此一來一往的對抗，讓安全困境上升，美中關係短期內大概無法的到實質的改善。在「美中阿拉斯加會談」的火爆場面與雙方的強硬態度或許也是這一連串不良互動後的結果。美中關係並未因拜登就任後而有所和解，這可能也部分是歸因於《海警法》公布後美國的強硬回應與表達對盟友的支持所致。

藉由菲律賓、越南與日本與美國等國家的看法可知，各國對於《海警法》抱有著將促使中國在海上執法更為強硬的預期心理，導致準備採取更為強硬的反制作為，讓雙邊陷入執法



衝突的困境之中。或許菲律賓與越南、馬來西亞等國不見得會直接對中國大陸採取反制作為，但日本與美國卻不會坐視不管。尤其中日釣魚臺爭端在《海警法》公布後有激化的情況，而美國又與日本有安保條約的牽絆，在相互牽動的影響下，《海警法》最後可能變成中國大陸與美國之間爭端的導火線。美日在2021年3月份的「2+2會談」中提及可能在年度內於釣魚臺海域舉行聯合軍演，主要的原因就是針對《海警法》而來。這或許是中國大陸在制定《海警法》時始料未及的發展。因此本文認為，未來極有可能產生中國與周邊國家的執法船隻相互運用武力制壓對方的情況，導致武裝衝突事件的發生。尤其一旦各國因為執法船隻火力不足，選擇運用其海空軍事力量反制中國海警，可能引來解放軍海、空軍的介入，而將原本的執法衝突轉變成軍事上的衝突，進而波及東亞的區域穩定。

對於臺灣而言，真正必須要擔心的不是中國海警執法的強度與是否受權動用武力執法，

而是中國大陸將臺海問題內政化的趨勢。臺灣海峽乃至臺灣周邊海域亦在中共宣稱的執法範圍之內，一旦中國海警船艦進入我海域強行執法，對於臺灣的主權與安全都會造成威脅，必須要審慎應對。尤其在中國大陸海警部隊有將臺灣海峽內海化的趨勢之下，一旦兩岸產生重大矛盾之際，中共可能運用海警法劃定海洋管制區域，藉以驅逐外國船隻，以執法名義來達到封鎖臺灣的目地。且在平時中共海警意可能為了執行「灰色地帶作戰」任務，侵入我海域執法進行挑釁，屆時可能與我海巡署艦艇遭遇進而產生對峙甚至是衝突的情況，危及我海巡船艦的安全。這些都是政府必須要及早思考因之道的問題，才能「先期預警，即時處理」。

作者簡介

王信力助理教授
陸軍官校政治系兼助理教授。

