

中國海警海上執法問題研究

陳銘聰^{*}

國立臺灣大學國家發展研究所

論文編號：NM-43-01-10

來稿 2022 年 3 月 8 日→第一次修訂 2022 年 4 月 9 日→第二次修訂 2022 年 5 月 18 日→
同意刊登 2022 年 6 月 22 日

摘要

近年來，隨著海洋經濟的快速發展，各國在其管轄海域內各種違法犯罪活動變得更加頻繁，海上犯罪呈現複雜化、國際化和專業化的態勢。由於海上犯罪的特殊性加大犯罪現場勘查、證據調取、調查事實、人員追捕等方面的難度。隨者中國大陸不斷向海上強權國家邁進，其在南海、東海和臺灣海峽的衝突也與日俱增。為此，中共當局除了進行海警組織的改革之外，並立法通過《海警法》，開啟中國海警海上執法新格局。雖然中共當局不斷聲稱《海警法》相關規定均符合國際法，然而，該法的不少規定卻引發不少海上鄰國的關注。此外，兩岸均主張擁有對臺灣海峽的海洋資源的使用權利與保護，未來可能成為中國海警局與我國海巡署間的對峙處理問題，引發兩岸海上執法衝突問題，甚至引發臺海危機，值得研究觀察。

關鍵詞：海警、海上執法、海警法、中國海警局、武警

^{*} 聯絡作者：陳銘聰 email: leon4426@yahoo.com.tw

Research on maritime police organization and law

enforcement in China

Chen, Ming-Tsung*

**Doctoral student, National Institute of development, National Taiwan University,
Taiwan, R.O.C.**

Abstract

In recent years, with the rapid development of marine economy, various illegal and criminal activities in the sea areas under the jurisdiction of various countries have become more frequent, and maritime crimes show a trend of complexity, internationalization and specialization. Due to the particularity of maritime crime, it is more difficult to investigate the crime scene, obtain evidence, investigate facts and pursue personnel. As Chinese Mainland continues to move towards a maritime power, its conflicts in the South China Sea, the East China Sea and the Taiwan Strait are also increasing day by day. To this end, in addition to the reform of the maritime police organization, the Chinese Communist authorities passed the maritime police law, opening a new pattern of maritime law enforcement of the Chinese maritime police. Although the Chinese Communist authorities have repeatedly claimed that the relevant provisions of the maritime police law are in line with international law, many provisions of the law have attracted the attention of many maritime neighbors. In addition, both sides of the Strait claim to have the right to use and protect the marine resources in the Taiwan Strait. In the future, it may become a confrontation between the China maritime police bureau and China's coast guard, which may lead to the conflict of cross-strait maritime law enforcement and even the crisis in the Taiwan Strait. It is worth studying and observing.

Keywords: maritime police, maritime law enforcement, maritime police law, China maritime police bureau, armed police

* Corresponding Author Email: leon4426@yahoo.com.tw

一、前言

「中國人民武裝警察部隊海警總隊」是中國大陸¹的海洋邊界警衛部隊，隸屬「中國人民武裝警察部隊」，履行海上執法和維護主權職責，一般通稱「中國海警」或「海警」。嚇阻違法犯罪是警察的基本任務之一，也是陸地公安機關執法權限的重要部分，而中國海警作為部署在海上的公安機關，其職權包括大部分的陸地公安機關所承擔的任務，毫無疑問的承擔了海上嚇阻違法犯罪的全部責任，其中包括維護國家的安全，維護社會的公共秩序，保障公民的人身自由和財產安全，保護公共財物，預防、制止和懲治各類違法犯罪活動（李春，2005：63-66）。中國大陸交通運輸部指出，中國外貿進出口貨運量的95%以上是實施海運完成的（北京商報，2020），可見海上安全問題日益重要，包括管理該地區重要航運業的穩定增長，保護沿海國家專屬經濟區的廣泛環境資源，以及使海軍和海岸警衛隊現代化（Rosenberg David & Chung Christopher, 2015：52）。

中國大陸的沿岸海岸線長 18,400km，島嶼岸線長 14,247km，合計總長度超過 32,600km，橫跨 22 個緯度帶。另外中國大陸管轄海域範圍極大，其所屬黃海總面積為 38 萬平方公里，東海的總面積為 77 萬平方公里，南海面積約有 350 萬平方公里。另外，中國海警為維護海洋權益，所負任務複雜，例如：防制海洋污染、保護漁業生態環境，避免漁業資源枯竭、海上安全監督和搜尋救助等工作，均需由一個強而有力的執法機構管理，中國海警的海上執法任務就是在這樣背景下應運而生（周成渝，2007：114）。

本文所探討問題是中國海警的海上執法問題。一般海上執法具有「對外維權」和「對內執法」兩層含義，「對外維權」是指海警作為海洋綜合行政執法主體，在爭議海域進行合法巡航，對侵犯海洋權益的外國籍船舶採取措施，對侵犯海洋權益的外國籍軍艦和政府公務船舶進行正面交涉、對峙，以維護海洋主權。「對內執法」是指海警在主權海域和管轄海域內，對於所有危害海域安全和海上秩序、侵犯海洋權益的船舶以及相關人員，依據國際法律規範和相關國內法規定，採取執法活動（蔡先鳳，2004：18-23）。

二、中國海警組織問題與改革方向

自 1978 年中國大陸改革開放以來，中共當局對領土管理從陸地向海洋進一步拓展和延伸，涉海執法部門和執法力量不斷發展壯大，與之相應的立法工作也在陸續推進。然而在相當長的一段時間內，海上執法由多部門負責，相應的執法規範也散見於各部門規章之中。

2.1 過去存在的問題

中國海警原名為「中國公安邊防海警部隊」，該名稱最早出現在 2007 年 9 月 17 日，由最高人民法院、最高人民檢察院、公安部聯合發布的《關於辦理海上發生的違法犯罪案件有關問題的通知》中使用的特定名詞。²這一名稱在公安部及下屬的「邊防管理局」的正式文獻資料裡也居於主導地位，這是迄今為止最為權威也是最具傳統的定調。由此

¹為了行文方便，若涉及政府層面的則稱中共當局，若涉及國家層面的則稱中國大陸，合先敘明。

²關於辦理海上發生的違法犯罪案件有關問題的通知，中國法院網，下載於 <https://www.chinacourt.org/article/detail/2007/09/id/268260.shtml>（2022 年 4 月 27 日）。

可知，海警最早就是指公安邊防海警部隊，隸屬於公安部邊防管理局，主要負責海上治安，編制列入中國人民武裝警察邊防部隊序列，是由公安部領導管理的現役部隊。

2007年9月26日，中國大陸公安部頒布《公安機關海上執法工作規定》，主要在加強和規範公安機關海上執法工作，維護國家安全和海域治安秩序，保護公共財產和公民人身財產安全，並明確建立公安機關海上執法任務由公安邊防海警獨立負責的機制，公安機關其他部門應予配合。同時對公安邊防海警的職責、權限、管轄分工、案件辦理等作出更加細緻的規定，也改變以前海上執法法律規定比較分散的局面，有利於更好規範和約束海警執法（唐剛，2021：119）。上述負責海上執法的海警，依規定係指沿海公安邊防總隊及其所屬的海警支隊、海警大隊，彼等在處理海上治安案件和刑事案件時，分別行使地（市）級人民政府公安機關、縣級人民政府公安機關和公安派出所相對應的權限（周成渝，2007：109）。

此時，中國大陸海上執法機關處於分散狀態，包括隸屬公安部的中國公安邊防海警部隊、海事局、農業農村部漁業漁政管理局、中國海監總隊和海關總署緝私局，它們都有自己的海上執法權力，分述如下：

第一，公安部的中國公安邊防海警部隊：強大的中國公安邊防海警部隊擁有1萬人，擁有高速船、小型巡邏船和小型武器。除嚇阻犯罪外，近來也開始執行預防恐怖活動的任務。

第二，農業部的漁業漁政管理局：2010年撞船事件後常出現在釣魚臺的並非海警部隊，而是漁業漁政管理局執法船。雖然其編制組織人數比海警部隊少，但是擁有4,000噸級以上的船隻，其中一些還是由軍艦改裝而成的。

第三，國土資源部的國家海洋局：監管除魚類以外的其他海洋資源的責任屬於國家海洋局。它擁有6,000多名工作人員和20多艘1000噸級以上船隻，主要任務是保護環境、科學勘測和保護中國專屬經濟區。國家海洋局的海監船現在也經常出現在釣魚臺海域，維護國家領土主權及海洋權益。

第四，交通部的中國海事局：中國海事局是「五龍」中規模最大的組織，其主要任務是檢查船隻、海上事故調查與救援及船舶交通管理。

第五，海關總署：主要負責稅收和防止違禁貿易發生。

上述五個機關分治的情況一般俗稱「五龍治海」（韓永，2012：44-45）。然而，這種分散的海上執法模式，容易造成一系列的問題：例如職責的重疊導致執法主體的不明確；執法主體本位主義現象比較嚴重，缺乏相互間的資訊溝通，導致執法效率低下；分散的海上執法體制未能與國際接軌，導致與其他國家國際交流與合作比較困難等（單曉蒙，2013：146-147）。

2.2 改革方向

2012年11月8日，中共十八大提出的「海洋強國戰略」，將過去海上執法機關分散的改革問題提上議程（劉賜貴，2012）。在中央層面，「三定方案」（即定機構、定編制、定職能）確定之後，根據《國務院機構改革和職能轉變方案》重新組建「國家海洋局」，隸屬於國土資源部。與此同時，為加強海洋事務的管理協調機制能高效運行，設立具有議事協調功能的「國家海洋委員會」。不過，國家海洋局仍然是以中國海警局

的名義開展維權和執法活動，並接受公安部業務領導。因此，國家海洋局與中國海警局在職能和人員配置上具有一定的重合性。³

在地方層面，設置北海、東海、南海三個分局，具體履行所管轄海域海洋監督管理和維權執法的職責。對外維權執法活動是以中國海警北海分局、東海分局、南海分局的名義開展。三個海區分局在沿海省（自治區、直轄市）設置 11 個海警總隊及其支隊，海警局可以直接指揮海警總隊開展海上維權執法活動。⁴



圖 1 中國海警組織改革圖

資料來源：作者自行繪製

2013 年 7 月 22 日，「國家海洋局」正式成立，並以中國海警局的名義開展海上維權執法，進一步凸顯海警在海上維護和執法的重要作用。這次改革初步解決「五龍治海」的局面（王少宇，2016：40-42）。

首先，透過一定職能、二定機構、三定編制的方案，將海上執法主體統一，克服以往「不作為、管轄交叉、管轄轉移」等問題。其次，是減少執法成本，提升執法效率。海上執法機關的整合有效地克服以往分散執法導致各個單位的人員和裝備重複出海造成人力和成本的浪費問題，使有限的海洋事業經費能夠最高限度地發揮作用，從而達到提高人員待遇、提升裝備性能、確保執法能力的效果。再次，是執法力度得到加強。執法機關的整併，不但職能互補，執法資源也重新配置，實現人員精英化、裝備現代化。最後，促進國際海警執法合作。過去因海上執法機關分散導致無法與國際接軌，導致在國際交流合作中缺乏對應單位問題得到了有效的解決。

在 2013 年機構改革後，雖然從五龍治海的「分散執法」轉變成中國海警局「單一執法」的局面。但是，改革之後中國海警局的管轄範圍未做進一步細化，例如中國海警在查處海上案件時，若在執法中各部門不能及時溝通和配合，包括資訊通聯、系統對接等問題都會影響執法效率。由於海上取證和鑑定困難，需要更為先進的技術手段和大量人員，必須相關機構的溝通和配合（陳鵬，2013：60-62）。可見，中國海警局在執法時與其他機關合作問題，尤其是與公安機關、檢察機關的業務聯繫，一直未獲解決。

2018 年 3 月 13 日，根據《國務院機構改革方案》，國家海洋局領導管理的海警轉隸武警部隊，組建「中國人民武裝警察部隊海警總隊」，對外依舊稱為中國海警局，統

³ 例如國家海洋局局長兼任中國海警局政委，中國海警局局長兼任國家海洋局副局長。

⁴ 《國家海洋局主要職責內設機構和人員編制規定》（國辦發國辦發〔2013〕52 號）。

一履行海上維權執法職責，其主要職能任務是海上維權執法，嚇阻海上違法犯罪活動，維護海上治安和安全保衛等（唐剛，2021：119）。自此，中國海警局成為具有對外統一履行海上維權和執法職責的重要單位，基本上以現有的執法機關為基礎，調整組建海警總隊，實行「總隊-支隊大隊-艦船」垂直管理的體制。

總體來說，海警組織改革面臨量變到質變的轉型需求，在發展上更加強調體現政治制度、地緣條件、自身定位等特性。總而言之，若 2013 年的海警改革解決了「五龍鬧海」執法機關分散的問題，那麼 2018 年海警轉隸武警部門，則是解決海警內部體制和人員身分多樣的問題（何明遠、高文廣，2019：63）。至此中國海警幾乎成為中國的「第二海軍」，⁵而中國海警在海上執法行為，在也有學者稱之為「巨龍鬧海」（王信力，2021：23）

2.3 中國海警與其他海上執法機關比較

中國海警一般兼具有軍事性、行政性、司法性等多種屬性（李衛海，2022：14）。從執法規範化角度看，海上執法涉及多重領域、多個部門、多種具有不同法律地位的管轄海域，以及相互交錯的條塊關係。尤其是執法協作機制、執法場合、執法環節、證據收集與固定、警械武器使用、自由裁量權的規範化等方面，還需要在執法實踐中逐步規範（張保平，2021：20）。改革之後的中國海警的主要職責是海上執法，但是仍與現存的海上執法機關仍有區別，其職掌該如何劃分，考驗著中國海警的執法成效。目前牽涉的執法機關有中國海軍、中國海事局和中國海關，以下將執法的內容比較，分述如下：

2.3.1 與中國海軍執法的比較

中國海警作為中國大陸的「第二海軍」，現今已經建成了一套完整的海空結合的執法體系，並裝配不少大噸位艦船和不少先進的武器裝備。相比於世界上其他國家的海上執法力量來說，中國海警的規模是全亞洲最大的，且相異於傳統海上維權執法模式，中國海警局以軍事力量的身分行使海上執法職權（楊麗美、郝潔，2021：72）。可見，中國海警海上控制已經不局限於戰時海軍的活動。雖然也有學者指出，沿海國行使此類職能的權利並不違反航行自由的基本原則，但它卻挑戰現有的法律和戰略環境（Choi Timothy, 2019：6）。

不過，中國海警畢竟不是中國海軍，中國海警僅是海上執法的行政機構，行使的是行政執法權；而中國海軍作為國家的海上武裝力量的軍事組織，執行海上軍事任務，行使軍事執法權。兩者的區別主要在於在執法作用不同和執法海域不同。

第一，執法作用不同。在和平時期，中國海警作為中國大陸日常海上執法主體，在爭議海域調解制止與他國的海上爭端，一方面能夠確保執法國際正當性，有效地維護海洋權益，並且符合國際爭端和平解決原則；另一方面能夠避免國家之間的矛盾衝突升級，在海上突發事件中可以有效地控制事態的惡化，給外交斡旋留有更大的迴旋餘地和緩衝空間。而海軍的海上執法權通常是對於其他海上執法機構的執法活動予以協助，只有在特殊情形或必要時才會使用海軍海上執法權。由於海軍海上執法敏感性，海軍必須在避免直接參與海上執法行動，因此，中國海軍對居二線（蔡宜庭，2021：142），針

⁵中國第二海軍令簡氏驚嘆、南海紛爭衝在一線，中國網，下載於 http://big5.china.com.cn/military/txt/2012-07/11/content_25876757.htm（2022 年 4 月 27 日）。

對海洋權益的維護重任，以中國海警為主，而中國海軍則在居於輔助作用（趙新爽，2018：26）。

第二，執法海域不同。中國海警海上執法海域主要是「中華人民共和國管轄的一切其他海域」，包括國內法規定的海域和依據有關國際法內容確定的海域兩種類型。其中，依據國內法確定管轄海域的方法是直接宣布陸地領土和島嶼的領海基點和基線以確定管轄海域範圍，以及宣布明確的海域（距離）範圍界定管轄海域（金永明，2021：127）。根據《聯合國海洋法公約》第2條規定，任何沿海國家在其內水、領海具有絕對的主權，因此，中國海警在中國大陸所屬的內水、領海自然能夠行使絕對的海上執法權；而在毗連區、專屬經濟區和大陸礁層則可以行使一定的管轄權。但是，關於中國海警是否可以在公海的執法問題，《海警法》沒有明確規定，這是因為海警執法的海域基本屬於近海海域。由此可知，中國海軍除了在中國所管轄的海域內可以協助中國海警海上執法外，在公海等海域行的海上執法則由中國海軍負責。

2.3.2 與中國海事執法的比較

一般而言，海事執法在全球範圍內適用於追捕跨國犯罪組織、毒販、非法捕漁和其他非法活動。（R.L.Castaneda; C.Condit; B.Wilson,2016：435）。目前中國大陸的海上執法權限分別由「中國海警局」與「中國海事局」共同履行，中國海警局則由武警部門管理，而中國海事局隸屬於交通運輸部，二者分別屬於不同的部門管轄，在海上執法權方面有區別也有聯繫，兩者的聯繫在於近海海域的執法權限的交叉，如保障海上安全、保護海洋環境等。兩者的區別主要在於在權限範圍和行使方式上。

第一，在海上執法權限範圍。中國海警局海上執法內容具有綜合性，其執法的領域範圍比海事局更加廣泛，它整合海監、漁政、海關、邊防四大機構的職責，執法權限涉及行政和刑事諸多領域，如：進行全海域的巡航監視，對違法進入管轄海域的境外船隻進行調查、取證和管制，維護管轄海域的主權權益；對海洋環境狀態進行監測，發現海上污染損害事件，及時採取治理措施；對外國漁船非法侵入管轄海域，依法採取取締措施，維護海洋漁業資源權益不受侵犯；嚇阻海上走私、海上恐怖主義等違法犯罪行為，維護海上治安秩序等。中國海事局主要承擔港口國海上安全的監督檢查職責，確保海上航行安全，維護港口的安全利益。因此，中國海事局海上執法權主要覆蓋國家水上安全監督和防止船舶污染、船舶及海上設施檢驗、航海保障管理和海上執法，同時履行國家交通部安全生產管理職能等，可見中國海事局海上執法權主要集中於海上交通領域，專業性更強。

第二，在武力使用方面。中國海警可以使用一定程度的武力，根據《公安機關海上執法工作規定》，海警為及時有效地制止違法犯罪行為，可以依照《人民警察使用警械和武器條例》的規定使用警械和武器，但必須以儘量避免減少人員傷亡為原則。海警在周邊海域需要對鄰國執法船或漁船、商船的活動進行監督與檢查，尤其需要使用武力制止一些威脅海上安全與侵犯海洋權益的不法行為。中國海事局因為在禁航區、航道、交通管制區和安全作業區等海域，中國海事局承擔部分的監督管理和相關的航海保障工作，對於違反航道交通秩序和違規作業的船舶有權採取檢查和滯留船舶等行政強制措施，因此也具備武力使用資格。

2.3.3 與中國海關執法的比較

目前中國海關執法部門是「海關總署緝私局」，其職責是管轄海關關境內涉稅走私犯罪案件，發生在海關監管區內的珍貴動物及其製品、文物、貴重金屬、彈藥、走私武器、核材料、偽造的貨幣、珍稀植物及其製品、毒品、淫移物品及國家禁止進出口的其他貨物、物品等非涉稅走私犯罪案件。另外，處理由海關調查部門、地方公安機關(包括公安邊防部門)和工商行政等執法部門所查獲移送的走私犯罪案件(房軍，2008：33-35)。

中國海警與中國海關執法的聯繫主要在處理海上走私案件的過程中，其重點在於中國海警與中國海關緝私部門的權限劃分，並且涉及案件移送的問題。根據目前相關法律規定，中國海警在處理走私犯罪案件過程中，根據走私犯罪的性質而區別對待，對於一般的普通貨物走私，主要指涉稅類物品的走私案件，則需要移交海關處理。對於特定的物品走私，例如《刑法》規定的走私核材料罪，走私貴重金屬罪，走私珍稀植物、珍稀植物製品罪，走私淫穢物品罪，走私毒品罪等，這些走私物品的案件，則不需要移交海關(李春，2005：63-66)。

三、中國大陸《海警法》的立法研究

3.1 《海警法》的立法背景

依照「中華人民共和國海警法的說明」，《中華人民共和國海警法》(以下簡稱海警法)的立法啟動，早在中國共產黨第十八次全國代表大會(簡稱中共十八大)就決定將海警局併入武警部隊序列之後就已開始推動。該說明指出中共當局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「中國人民武裝警察部隊海警總隊」，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。但是當時並無系統性的執法依據，因此制定《海警法》作為執法的依據，明確中國海警組織機關定位及任務執掌(馮江豐，2015：17)，凸顯自中共當局於十八屆四中全會以來，國家主席習近平推動依法治國的決心。

除了中共當局的決策外，《海警法》的法源依據是《人民武裝警察法》第47條規定：「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」。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「《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。並於2020年11月4日，由中國全國人民代表委員會在其官網公布《海警法》，徵求公眾意見。至2021年1月22日由中國第十三屆全國人民代表委員會第二十五次會議表決實施。並自2021年2月1日起施行。

3.2 海警法的主要內容

《海警法》共計11章84條，主要規範海警機構的組織礁層構、職責權限、保障和協作、國際合作以及監督、法律責任等基本事項。海警法的上述功能定位雖然決定了其內容體系，但無論從形式上還是從內容體系本身來看，其都不足以涵蓋海警法的全部(王聽，2021：174)。

3.2.1 關於中國海警機構的性質和職責

中國海警轉隸武警部隊後，兼具國家行政執法和軍事職能雙重屬性。依據《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》，中國海警局統一履行海上維權執法職責。現就中國海警局相關職權包括：

第一，中國海警局履行海上維權執法職責，包括執行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、海上緝私等方面的執法任務，以及協調指導地方海上執法工作。

第二，中國海警局執行打擊海上違法犯罪活動、維護海上治安和安全保衛等任務，行使法律規定的公安機關相應執法職權；執行海洋資源開發利用、海洋生態環境保護、海洋漁業管理、海上緝私等方面的執法任務，行使法律規定的有關行政機關相應執法職權。中國海警局與公安機關、有關行政機關建立執法協作機制。

另外，《海警法》也明確規範和保障海警機構履行職責，例如第2條規定，中國海警局統一履行海上維權執法職責。第10條規定，在沿海地區按照行政區劃和任務區域編設中國海警局海區分局和直屬局、省級海警局、市級海警局和海警工作站，分別負責所管轄區域的有關海上維權執法工作。中國海警局按照國家有關規定領導所屬海警機構開展海上維權執法工作。同時第12條明確規定中國海警具體承擔的十一項職責。

3.2.2 關於海上維權執法的權限和措施

為保障海警機構有效履行海上維權執法職責，《海警法》分四章規定海警機構遂行任務相應的權限、措施及程序要求。

關於第三章「海上安全保衛」，主要是總結海上安全保衛工作實踐，設置識別查證、跟蹤監視、強制驅離拖離、強制拆除、扣留船舶、登臨、檢查、緊追等符合海上特點的措施手段，有效維護國家主權、安全和海洋權益，保護人民群眾生命財產安全。

關於第四章「海上行政執法」，根據《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》，規定海警機構在海上治安、海上緝私、海洋資源開發利用、海洋生態環境保護、海洋漁業管理等五個行政執法領域，依照相關法律、法規實施監督檢查、行政強制、行政處罰，並遵循《行政處罰法》、《行政強制法》等法律規定的基本程序。在此基礎上，《海警法》重點規定其他法律未作規定、海上行政執法工作現實需要的執法措施，如海上臨時警戒區設置、違法船舶調查管制、外籍船舶作業現場監管、毗連區管制等制度規定。《海警法》考慮到海上執法環境特殊，調查取證難，執法成本高，為便利相對人，提高海上執法效能，適當擴大當場處罰範圍，規定海上行政案件快速辦理程序以及特殊證據規則。

關於第五章「海上犯罪偵查」，主要是銜接《刑事訴訟法》，進一步明確海警機構對海上發生的刑事案件行使偵查權，可依法實施偵查措施和刑事強制措施，並結合實際對採取技術偵查、通緝、取保候審、監視居住等措施作了具體規定。

關於第六章「警械和武器使用」，海警機構依法行使公安機關相應執法職權，海警機構工作人員使用警械和武器，依照人民警察使用警械和武器的規定以及其他有關法律、法規的規定執行。同時，《海警法》第六章結合海上維權執法特點以及其他國家海上立法實踐，明確艦載和機載武器使用、針對海上特殊情形的手持武器和警械使用等規定。

3.2.3 關於保障與協作

為保障海警機構有效履行使命任務，同時為後續改革預留空間和介面，《海警法》第七章關於保障和協作原則。除了規定海警機構的經費和設施保障機制。為適應海上維權執法工作特點，明確海警機構資訊化、海警隊伍專業化建設方向和具體要求。為進一步形成海上維權執法工作合力，關於資訊共用、執法辦案、人員羈押等方面，明確了海警機構與有關行政主管部門和軍隊有關部門的協作機制。另外，為解決海上執法中涉案財物保管處置難的問題，根據執法實踐需求，對涉案財物處理作出相關規定。

3.2.4 關於國際合作

海上維權執法活動涉外性強，嚇阻海上跨國違法犯罪，推進海洋國際公共治理，離不開國家間的緊密合作。《海警法》第八章對海上執法國際合作的原則、主體、任務和領域作了規定，為規範海警機構開展國際合作工作提供法律依據，並向國際社會表明中國大陸積極推進海上執法合作、積極履行國際義務、與國際社會一道共同維護海洋公共安全與秩序的立場，樹立負責任大國的形象。

3.2.5 關於監督與法律責任

為強化對海警機構權力運行的監督，保護相對人的合法權益，結合海警機構管理體制和職能屬性，《海警法》第九章設置執法公開、表明身分、執法過程記錄等制度，明確海警機構及其工作人員履行職責接受檢察機關、軍隊監察機關的監督和人民政府及其有關部門、公民、法人及其他組織的社會監督，同時規定海警機構的內部監督機制和追責機制。結合海警機構近年來執法實踐，明確個人或者組織阻礙海警機構工作人員執行職務需要承擔法律責任的違法行為種類，並對海警機構工作人員的違法違紀責任和國家賠償義務進行規定。

3.3 立法分析

根據中國大陸官方媒體報導，制定《海警法》目的是「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」。⁶但實際的原因仍令國際間猜疑，本文整理分析各方的說法，歸納出中共當局制定《海警法》除了是要定位海警機構的職能、權限措施和保障監督，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中國國家主席習近平「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「航行自由行動」表達抗議，試探新任拜登政府反應的可能性存在。

《海警法》最受國際矚目的內容，就是授權中國海警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。該法並明訂中國海警執法範圍包括中國的內海、領海、毗連區、經濟海域、大陸礁層以及其管轄的其他海域。⁷由此可見，《海警法》的實施開始引發國際社會的關注與鄰國的

⁶全國人大常委會表決通過海警法，人民網，下載於，

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1689624473940749709&wfr=spider&for=pc>（2022年4月27日）。

⁷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，下載於 <https://money.udn.com/money/story/5599/5224221>（2022年4月27日）。

不安，因為《海警法》除了授權使用武力外，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。⁸面對各國的擔憂，中共當局除了對外表明《海警法》的立法是為了「明確海警機構的職能定位、權限措施和保障監督，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」。⁹中國大陸外交部長王毅亦稱《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」。¹⁰但是如果中共當局制定《海警法》的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（王信力，2021：25-27）。

四、海警法海上執法內容

《海警法》適用於中國大陸所管轄的海域，具有潛在的深遠意義。因為中共當局聲稱其擁有對南海島嶼和鄰近水域的主權，以及對「九段線」所涵蓋的相關水域、海床和底土的主權和管轄權。《海警法》關於海警海上執法的內容，主要有以下七點內容：

4.1 刑事案件的偵查

《公安機關海上執法工作規定》第4條規定，中國海警對海上發生且屬於公安機關管轄的刑事案件進行偵查。偵查權是依法進行的專門調查工作和依法採取強制性措施的權力的總稱。《海警法》第五章對海上犯罪偵查作了具體規定，其中第38條規定，中國海警機構辦理海上發生的刑事案件，依照《刑事訴訟法》和《海警法》有關規定行使偵查權，採取偵查措施和刑事強制措施。

中國海警在刑事訴訟中的基本職權，是依照法律對刑事案件進行立案、偵查、預審；決定、執行強制措施；對法定不構成刑事責任的則不予立案，對偵查終結後認為應當起訴的案件，要移送人民檢察院審查決定；對尚不夠刑事處罰的犯罪情節需行政處理的，依法給予處理。中國海警在對刑事案件進行偵查時，注重證據，注重調查研究，不親信口供，嚴禁刑訊逼供。中國海警辦理刑事案件，應當保障訴訟參與人依法享有的各項訴訟權力。中國海警在辦理刑事案件的過程中，依法向同級人民檢察院提請逮捕、移送起訴，必須嚴格遵守刑事案件辦案期限的規定。

4.2 調查處理行政案件

《海警法》第四章對海上執法作出具體規定，其中第23條規定，中國海警機構因調查海上違法行為的需要，有權向有關組織和個人收集、調取證據。第26條規定，對

⁸ 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，下載於，<https://www.storm.mg/article/3512349?mode=whole>（2022年4月27日）。

⁹ 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。中國大陸外交部：海警法草案有關內容符合國際慣例和各國實踐，新華網，下載於http://www.xinhuanet.com/world/2020-11/13/c_1126737254.htm（2022年4月27日）。

¹⁰ 日本共同社記者詢問中國大陸外交部長王毅，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，下載於<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103070114.aspx>（2022年4月27日）。

涉嫌違法正在接受調查處理的船舶，中國海警可以責令其暫停航行、作業，在指定地點停泊或者禁止其離港。必要時，中國海警可以將嫌疑船舶押解至指定地點接受調查處理。第 36 條規定，中國海警在進行行政執法調查或者檢查時，執法人員不得少於兩人，並應當主動出示執法證件表明身分。當事人或者其他有關人員有權要求執法人員出示執法證件。

公安機關海上執法工作規定明確規定，中國海警對海上發送的違反公安行政管理法律、法規、規章的行政案件進行調查處理，中國海警辦理行政案件的過程中必須遵循合法、公正、公開、及時的辦案原則，充分尊重和保障人權，保障公民的人格尊嚴。因此，凡是發生在中國大陸管轄海域內的違法案件，只要是由公安機關負責處理的，全部由中國海警行使調查處理權。

4.3 刑事行政強制權

《海警法》第 23 條規定，中國海警對違反海上治安、海關、海洋資源開發利用、海洋生態環境保護、海洋漁業管理等法律、法規、規章的組織和個人，依法實施包括限制人身自由在內的行政處罰、行政強制或者法律、法規規定的其他措施。《海警法》第 32 條規定，中國海警實施行政強制措施前，執法人員應當向本單位負責人報告並經批准。情況緊急，需要在海上當場實施行政強制措施的，應當在 24 小時內向本單位負責人報告，抵岸後及時補辦批准手續。因不可抗力無法在 24 小時內向本單位負責人報告的，應當在不可抗力影響消除後 24 小時內向本單位負責人報告。中國海警負責人認為不應當採取行政強制措施的，應當立即解除。

在辦理海上違法犯罪案件的過程中，中國海警有權對違反行政管理法規或者涉嫌犯罪的人員，以及與違反犯罪行為有關的物品，採取登臨船舶、檢驗檢查、執行逮捕、扣留等措施。中國海警有權按照《公安機關辦理刑事案件程序規定》第 74 條規定，行使刑事、行使強制權以及法律、法規規定由公安機關行使的其他職權。例如，海警根據案件情況對需要拘傳的犯罪嫌疑人，或者經過傳喚沒有正當理由不到案的犯罪嫌疑人，可以拘傳到其所在市、縣內的指定地點進行詢問。因此，中國海警辦理治安案件或者刑事案件，對依法決定行政拘留的違法行為人或者決定刑事拘留、批准逮捕的犯罪嫌疑人，分別送所在地縣、市、區拘留所或者看守所執行。

4.4 毗連區內管制權

《海警法》第 28 條規定，為預防、制止和懲治在陸地領土、內水或者領海內違反有關安全、海關、財政、衛生或者入境出境管理法律、法規的行為，海警機構有權在毗連區行使管制權，依法實施行政強制措施或者法律、法規規定的其他措施。《領海及毗連區法》第 13 條規定，中國海警有權在毗連區範圍內，以防止和懲處違反有關安全、海關、財政、衛生或者入境、出境管理的法律、法規的行為為目的行使管制權。根據公安機關海上執法工作規定，為防止和懲處在陸地領土、內水、領海內從事危害安全、走私、偷越國（邊）境等違法犯罪行為，海警在毗連區內行使管制權。

4.5 警械武器使用權

《海警法》的一個顯著特點是明確規定警械和武器的使用制度，並在第六章對此作出專門規定。

首先，《海警法》第 46 條規定，有下列情形之一，海警機構工作人員可以使用警械或者現場的其他裝備、工具：（一）依法登臨、檢查、攔截、緊追船舶時，需要迫使船舶停止航行的；（二）依法強制驅離、強制拖離船舶的；（三）依法執行職務過程中遭遇阻礙、妨害的；（四）需要現場制止違法犯罪行為的其他情形。」

其次，《海警法》第 47 條規定，有下列情形之一，經警告無效的，海警機構工作人員可以使用手持武器：（一）有證據表明船舶載有犯罪嫌疑人或者非法載運武器、彈藥、國家秘密資料、毒品等物品，拒不服從停船指令的；（二）外國船舶進入中國大陸管轄海域非法從事生產作業活動，拒不服從停船指令或者以其他方式拒絕接受登臨、檢查，使用其他措施不足以制止違法行為的。

最終，《海警法》第 48 條規定，有下列情形之一，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：（一）執行海上反恐怖任務的；（二）處置海上嚴重暴力事件的；（三）執法船舶、航空器受到武器或者其他危險方式攻擊的。第 49 條規定，海警機構工作人員依法使用武器，來不及警告或者警告後可能導致更為嚴重危害後果的，可以直接使用武器。

另外，海警及時有效地制止違法犯罪行為，可以依照《中華人民共和國人民警察使用警械和武器條例》的規定，使用警械和武器。這裡所指的警械和武器，根據人民警察使用警械和武器條例的規定，包括高壓水槍、腳鐐、特種防暴槍、警棍、手銬、催淚彈、警繩等警用器械和槍支、彈藥等致命性警用武器。

4.6 盤問檢查權

《海警法》第 23 條規定，中國海警為維護海上治安秩序，對有違法犯罪嫌疑的人員進行當場盤問、檢查或者繼續盤問的，依照《人民警察法》有關規定執行。《海警法》第 68 條規定，海警機構詢問、訊問、繼續盤問、辨認違法犯罪嫌疑人以及對違法犯罪嫌疑人進行安全檢查、資訊採集等執法活動，應當在辦案場所進行。緊急情況下必須在現場進行詢問、訊問或者有其他不宜在辦案場所進行詢問、訊問的情形除外。另外，根據《公安機關海上執法工作規定》第 8 條，對有違法犯罪的嫌疑的人員，中國海警可以依照人民警察法和公安機關適用繼續盤問規定，行使當場盤問、檢查權和繼續盤問全。對於海上發現的有違法犯罪嫌疑的人員，中國海警可以依法行使「當場盤問」、「檢查權」和「繼續盤問權」。再根據《人民警察法》第 9 條規定，中國海警在執法執勤的過程中，發現有違法犯罪嫌疑的人員，出示相應證件後，可當場盤問、檢查。

可見，中國海警在海上執法過程中，對有違法犯罪嫌疑的海上人員進行當場盤問、檢查後，發現其確實具有法定犯罪情形時，決定將犯罪嫌疑人帶至岸上機關繼續盤問的措施。需注意的是，在適用該措施時，必須以依法、公正、及時、文明、安全為前提，同時還應保證適用對象準確、程序正當、處理適當等（高潔如，2008：34-37）。

4.7 緊追權

《海警法》第 18 條規定，中國海警執行海上安全保衛任務，可以對在我國管轄海域航行、停泊、作業的船舶依法登臨、檢查。中國海警登臨、檢查船舶，應當實施明確的指令要求被檢查船舶停船接受檢查。被檢查船舶應當按照指令停船接受檢查，並提供必要的便利；拒不配合檢查的，中國海警可以強制檢查；現場逃跑的，中國海警有權採

取必要的措施進行攔截、緊迫。另外，根據《公安機關海上執法工作規定》第7條，中國海警有權對違反公安行政管理法律、法規或者涉嫌犯罪的外國船舶實施緊迫。

五、中國海警海上執法的問題

從立法層面來看，《海警法》彌補中國大陸涉海領域刑事立法空白，規範中國海警海上執法的行為。但是在執法層面上，如何落實這些規定，破解海警機構在執法中可能出現的有案不立、有案難移、以罰代刑等問題，增強嚇阻涉海犯罪活動實效，提升人民群眾安全感，助力打造藍色經濟生態圈，合力維護海洋和平安寧，這是十分重要的課題（唐剛，2021：24）。

5.1 屬性問題

由於中國海警在性質方面具有一定的特殊性，編制是屬於「中國人民武裝警察部隊」（簡稱武警部隊），而武警部隊又直屬於「中央軍事委員會」，雖非中國人民解放軍，但也非公安部、國家安全部或司法部等部門所屬之「人民警察」性質，而是「準軍事單位」，具備對外維權和對內執法雙重的屬性，是現役制的武警部隊，同時也是公安行政執法力量。

1982年6月，中國人民武裝警察部隊成立，承擔著中國大陸內部安全的保衛任務，同事受國務院、中央軍事委員會「雙重領導」的單位，包括三大類八個警種組成（閔光玉，2008：188-193），其中包括列入武警序列的由公安部門管理的部隊，即邊防、消防、警衛部隊。具體而言，中國海警首先應當具備警察屬性，屬於國內警察執法力量。作為國內警察執法力量，首先可以對需要採取強制措施的違法人員採取強制措施，甚至使用武器。其次，作為國內執法力量，除承擔護漁護航任務外，中國海警還承擔嚇阻走私和恐怖主義等犯罪活動，對重大海上活動的進行安保、海洋執法和漁業執法等任務。

但是，由於海上執法的涉外性和複雜性，決定了中國海警不同於一般陸上警察。一是執法範圍具有擴大性，中國海警可以對管轄海域外（如公海）的有關事項行使管轄權。二是執法地域主要在海洋上，因此中國海警在技術和武器裝備保障上要明顯高於一般陸上警察，如巡航船隻的建造就需要特別的技術，海洋上的通信、追蹤也需要專業性的通信設備。三是由於航海的專業性和執法規範化的要求，中國海警的人員構成、紀律要求等都高於一般陸上警察。四是在執法依據上，中國海警在執法依據上可以遵循包括《聯合國海洋法公約》在內的國際法，而陸上警察在執法依據上所遵循的多為《治安管理處罰法》。

基於上述原因，中國海警具備軍事化的力量，這不僅是與各國準軍事化的海上執法力量相對接的需要，更是應對中國大陸複雜嚴峻的海上形勢所必需（詹江，2012：29）。中國海警在管轄海域以及國際海洋法所規定可以行使執法權利的其他海域進行執法活動時應當突出其警察屬性，但是作為一個國家的海上警察執法機關，平時負責海上執法，維護海上安全和秩序；在爭議時，負責進行巡航，維護海洋主權，這時就會突出其準軍事化屬性。

5.2 執法內容

5.2.1 具體任務不明確

2007 年的《公安機關海上執法工作規定》第 4 條規定，明文確立公安邊防海警在內水、領海、毗連區、專屬經濟區和大陸礁層等管轄海域內承擔海上執法任務，負責辦理海上治安案件和刑事案件。

2018 年，中國海警轉隸武警部門，然而作為中國大陸行使海上執法重要機關，《海警法》規定的具體任務仍處在原則性說明的標準，需要進一步細化海警海上執法行使範圍，對不同管轄海域的職權作出更明確的規定。例如在領海內，由於領海是國家行使主權的海域範圍，海警享有完全的行政執法權；在毗連區內僅對違反其海關、財政、移民和衛生規定的行為行使管轄權。在專屬經濟區內對勘探、開發和養護海床等享有管轄權；在公海領域，則對海盜、販賣奴隸和販賣毒品等國際犯罪享有管轄權。

5.2.2 權力邊界模糊

目前，中國海警享有海上執法主體資格，在行使法律規定的有關行政機關相應執法職權時，屬於全國人大授權的海上執法，但應僅限於海洋維權領域的執法任務。但全國人大關於中國海警的執法權力明確程度不足，尤其是與海上刑事執法權之間的界限，對於具體事項還未有明確的規定，各項權力標準界限的模糊容易導致權力濫用。目前在執法中缺乏系統而具體的管理體制和實施方案，各部門不能有效地銜接，會使執法陷入停滯狀態。例如中國海軍、中國海事局和中國海關也擁有相應的海上執法權，與中國海警在執法權內會存在職能交叉部分，這種職能交叉大大浪費執法資源，這就需要對海警職權進一步界定和劃分，明確相關執法部門的職責分工（段窮、曲亞囡，2019：671）。

5.2.3 緊追權行使不明確

緊追權是《聯合國海洋法公約》第 111 條所規定的嚇阻違法犯罪、維護國家海洋權益的重要執法權力。不過，規範緊追權有一定行使的範圍及界限，例如：沿海國主管當局有充分理由認為外國船舶違反該國法律和規章時，可對該外國船舶進行緊追。此項追逐須在外國船舶或其小艇之一在追逐國的內水、群島水域、領海或毗連區內時開始，而且只有追逐未曾中斷，才可在領海或毗連區外繼續進行。當外國船舶在領海或毗連區內接獲停駛命令時，發出命令的船舶並無必要也在領海或毗連區內。如果外國船舶是在第 33 條所規定的毗連區內，追逐只有在設立該區所保護的權利遭到侵犯的情形下才可進行。另外，對於在專屬經濟區內或大陸礁層上，包括大陸礁層上設施周圍的安全地帶內，違反沿海國按照本公約適用於專屬經濟區或大陸礁層包括這種安全地帶的法律和規章的行為，應比照適用緊追權。緊追權在被追逐的船舶駛入其本國領海或第三國領海時立即終止。

5.3 武力使用

海上執法與內陸執法不同，在海上執法的方式與限度受國際法調整，然而《聯合國海洋法公約》並沒有任何關於當局使用武器的規定（Shearer Ivan, 1998：440）。使用武力作為國際上通行的海上執法手段，突出海上警察權的強制力。然而，大量海上執法案例表明，因使用武力不當或者濫用，會造成船毀人傷(亡)的嚴重後果，亦會引起國際社會的廣泛關注，必須予以法律規制，尤其是在發生「新星號」、「廣大興 28 號」、「魯煙遠漁 010 號」等事件。實踐中，中國海警機關工作人員不僅需要考慮國內法律法規規定的權限範圍和執法限度，還需要根據國際法的規定，判定武力實施程度，尤其是

在爭議海域執法，不當武力使用會加劇緊張局勢而導致承擔國際法律責任。在有爭議海域進行執法時使用武力有可能被認為是激化爭端。因此，應在爭議海域儘量避免使用武力（曹海甯、張彩鳳，2018：68-74）。

中國海警在行使海上執法權過程中，實施緊迫權、登臨權等強制措施，同樣也需要使用武力。由於海上執法與陸上執法不同，而中國大陸現行法律法規對海警在海上執法中的特殊情況沒有明確闡明，在執法過程中對武力使用範圍等問題尚不清晰，對於緊迫、登臨等不存在於陸上執法程序中的權力沒有特殊規定，存在海警執法主體地位界定不明確、武力使用程序不完善等缺陷，這都阻礙中國大陸海上執法活動的有效展開。中國海警在面對諸如保護漁民活動、宣示主權行動和嚇阻海盜行為等情況時仍缺乏有力的保障。

雖然中國大陸已經制定有關中國海警職權的規定，但是很多具體的實施細則尚未落實，如裝備的配備標準、執法模式和執法權的實現路徑，以及武力使用的相關規定等，尤其在武力使用方面，沒有法律依據使用武力會導致國際的衝突與爭端。例如 2016 年 11 月，韓國海岸警衛隊發布了《武器使用手冊》，以回應中國漁船對韓國海岸警衛隊執法活動的有時暴力抵抗（Lee Ki Beom，2018：1）。

從《海警法》相關條文內容來看，當外國船違法進入大陸領海，海警局可強制驅趕或進行調查；若發生外國船隻在大陸管轄海域違法活動，且不遵從海警局要求停船的命令等情況，海警可動用武器。由此可以看出《海警法》是在彌補海警單位海上維權執法的規範，雖然內容提及可以驅離他國船隻，或必要時以武器攻擊，其實未脫離一般國家關於海岸防衛隊的規範（沈明室，2020：21）。正如中國大陸外交部發言人汪文斌所言，中國海警是重要的國家行政執法力量。制定《海警法》主要在明確海警機構職能定位、權限措施和保障監督，確保海警維權執法、對外合作有法可依，有助於海警履行自身職責，維護海上秩序。¹¹

5.4 區域衝突問題

5.4.1 加大軍備競賽

目前中國海警的規模和實力不斷增強且日益軍事化，尤其是在 2018 年將海警的控制權從國務院移交給中央軍事委員會，使其與中國人民解放軍的等級相當，被視為準軍事執法部隊（蔡宜庭，2021：3）。另外，中國海軍已經將一些艦艇移轉到中國海警，而且有不少船隻配備與許多軍艦上相同的武裝設備，但其作戰能力幾乎可以和大多數亞洲海軍相抗衡，被認為是世界上最強大的海岸警衛隊。這對於一貫主張航行自由的美國軍艦而言，中國海警船隻沒有能力與美國軍艦抗衡，但是對於無武裝的其他國家情報船或海洋調查船，中國海警船隻就能發揮重要的功能（沈明室，2020：22）。由於中國海警的規模和實力，其他國家將被迫派遣海軍艦艇與之進行競爭，而這種軍備競賽將增加區域武裝衝突的風險。除了東亞的海軍建設，該地區海上安全領域最近的一個顯著趨勢是國家海岸警衛隊的職能和作用的擴大。由於需要保護和監管海上管轄權以及應對海上

¹¹ 中國大陸外交部回應『中華人民共和國海警法』（草案）公佈：是正常立法活動，新浪網，下載於 <https://news.sina.com.tw/article/20201113/36873638.html>（2022 年 4 月 27 日）。

爭端，海岸警衛隊是各國捍衛近海主張和保護其海上利益和資源的主要工具，東亞國家已經對其海岸警衛隊進行大量的能力建設（Kim Suk Kyoon，2018：1）。

5.4.2 推升區域緊張情勢

《海警法》作為中國海警海上執法的依據，將會更為大膽的動用武力。若是中國周邊具有主權爭議的海域諸如東海、南海，都可能產生更多的衝突與對峙發生（許峻賓，2021）。自《海警法》實施之後，日本、越南、菲律賓等國家產生強烈的危機感，尤其擔憂中國海警的海上執法，因為這些國家長期以來都宣稱對中國大陸周邊海域擁有主權，此種危機感可能會使各國強化執法的強度，而與中國海警產生衝突，進而推高區域的安全形勢，讓東海、南海的情勢更加的緊張（王信力，2021：36）。

5.4.3 加劇臺海危機

過去，中國大陸漁船或是挖砂船在我國金門、馬祖及澎湖近海域，從事各種非法作業，我國都是派遣海巡單位船隻進行驅離或抓捕，依法律沒收船隻或罰款。在《海警法》實施之後，中國海警在海上執法會更積極，尤其是在釣魚臺海域、臺海中線附近海域。再者，不排除中共當局會利用海警船進行威嚇性或是懲罰性的維權行動，故意製造海上維權的衝突。在未來可見的將來，《海警法》實施後已經無可避免對兩岸形勢造成影響（王信力，2021：44），甚至將引發新的臺海危機。

六、結論

《海警法》實施之後受到各國關注，尤其是且選擇在美國拜登總統甫上任時推出，時機頗耐人尋味，也讓海上鄰國感到憂心。由於《海警法》授權中國海警得以依相關規定條件與程序進行海上執法工作，其中包括得以使用手持警械與武器、艦載或機載武器，這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，並會更為大膽的動用武力。雖然中共當局不斷聲稱《海警法》符合國際法和習慣作法，然而，《海警法》在一些關鍵之處的規定卻有欠明確，卻保持模糊空間。未來，中國海警會在東海、南海和臺灣海峽引來什麼樣的海上執法問題，值得後續持續觀察。

七、國防領域之應用

檢視我國《海岸巡防法》規定，海巡機關人員得視同《刑事訴訟法》所稱之司法警察官或司法警察，並得依《海岸巡防法》第 13 條及《海岸巡防機關器械使用條例》使用器械。但是我國海巡機關多與其他國家一樣，是屬於國內秩序維護性質，一旦與中國海警有所紛爭，我國應對之行為準則應有所調整。目前臺海情勢緊張之際，尤其是最近解放軍動作頻頻，除了軍機擾臺外，海上的侵擾也不可忽視。未來若中國海警藉由海上執法在臺灣海峽、東海或南海不斷生事，甚至與我國海巡機關乃至於海軍發生衝突。我國海巡機關或海軍在不得已強行下必須使用武力時，應該如何因應，避免引發臺海危機。因此，我國海洋委員會、陸委會以及國防部，均有必要針對相關之海洋法律規範進行檢視，提出相應採取因應對策，以確保我國海洋安全與海洋權益之維護。

參考文獻

中文部分

- 王信力，2021。巨龍鬧海？：中共《海警法》施行對東亞安全形勢的影響，後備半年刊，第 103 期，23-46。
- 王聰，2021。《中華人民共和國海警法》的立法邏輯分析，法制與社會，第 14 期，173-174。
- 王少宇，2016。從五龍鬧海到中國海警局，文史博覽（理論），第 9 期，40-42。
- 北京商報，2020 年 4 月 19 日。
- 李衛海，2022。《中華人民共和國海警法》的時代精神與立法重點問題，中國海洋大學學報，第 1 期，13-15。
- 李春，2005。析我國當前走私犯罪，雲南警官學院學報，第 4 期，63-66。
- 沈明室，2020。中國大陸《海警法》《海警法》及《國防法》修訂對兩岸及區域安全之影響，展望與探索，第 12 期，16-23。
- 何明遠、高文廣，2019。新時代推進海警建設發展的思考，國防，第 1 期，62-65。
- 房軍，2008。關於海關知識產權犯罪管轄權問題的思考，遼寧警專學報，第 6 期，33-35。
- 周成渝，2007。中國大陸《公安機關海上執法工作規定》簡評，展望與探索，第 12 期，109-116。
- 高潔如，2008。論盤查制度的立法完善，北京政法職業學院學報，第 1 期，34-37。
- 段窮、曲亞囡，2019。中國海警海上行政執法權問題研究，瀋陽農業大學學報（社會科學版），第 21 卷第 6 期，669-674。
- 唐剛，2021。海警機構行政執法與刑事司法銜接的問題及對策，湖北警官學院學報，第 34 卷第 4 期，24-34。
- 唐剛，2021。《中華人民共和國海警法》的立法評析與實施展望，政法學刊，第 38 卷第 3 期，119-128。
- 陳鵬，2013。美國海岸警衛隊對中國海警發展的借鑒意義，公安海警學院學報，第 12 卷第 2 期，60-62。
- 國務院，2013。國務院機構改革和職能轉變方案，中國機構改革與管理，第 4 期，6-9。
- 張保平，2021。《海警法》的制定及其特色與創新，邊界與海洋研究，第 6 卷第 2 期，5-23。
- 曹文安，2006。論留置及其與強制到案措施之整合，中國人民公安大學學報，第 3 期，122-128。
- 曹海甯、張彩鳳，我國海上執法武力使用的法律問題研究，中國人民公安大學學報(社會科學版)，2018 年，第 34 期，68-74。
- 閔光玉，2008。武警部隊立法問題探析，河北法學，2008 年，第 2 期，188-193。
- 單曉蒙，2013。我國海岸警衛法律制度創設探討，學理論，第 28 期，146-147。
- 楊麗美、郝潔，2021。《中華人民共和國海警法》視野下中國海警局法律制度釋評，中國海商法研究，第 32 卷第 4 期，71-79。
- 詹江，2012。論中國海警海上執法權，湖南師範大學碩士論文。

- 劉賜貴，2012。建設中國特色海洋強國，光明日報，2012年11月26日，第13版。
- 趙新爽，2018。海軍配合海警維權問題研究，公安海警學院學報，第17卷第1期，26-35。
- 蔡先鳳，2004。海洋環境行政執法若干問題研究，寧波大學學報（人文科學版），第03期，18-23。
- 韓永，2012。五龍鬧海何時休，山西青年，第12期，44-45。

英文部分

- Ivan Shearer,1998：*International Law Studies*,Volume 71.
- David Rosenberg & Christopher Chung,2015.Maritime Security in the South China Sea: Coordinating Coastal and User State Priorities. From:
<http://dx.doi.org/10.1080/00908320490508859>(retrieved on April 27, 2022)
- Timothy Choi,2019.Sea Control by Other Means: Norwegian Coast Guard Operations Under International Maritime Law,Ocean Development & International Law. From:
<https://doi.org/10.1080/00908320.2019.1636501>(retrieved on April 27, 2022)
- R.L.Castaneda,C.Condit, B.Wilson,2016.Legal Authorities for Maritime Law Enforcement, Safety, and Environmental Protection Maritime Security. From:
<http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-12-803672-3.00014-5> (retrieved on April 27, 2022)
- Suk Kyoong Kim,2018.The Expansion of and Changes to the National Coast Guards in East Asia. From: <https://doi.org/10.1080/00908320.2018.150248> (retrieved on April 27, 2022)
- Ki Beom Lee,2018. The Korea Coast Guard's Use of Force Against Chinese Fishing Vessels: A Note. From: <https://doi.org/10.1080/00908320.2018.1443416> (retrieved on April 27, 2022)
- Suk Kyoong Kim,2018.1The Expansion of and Changes to the National Coast Guards in East Asia. From: <https://doi.org/10.1080/00908320.2018.1502488> (retrieved on April 27, 2022)