

# 從海巡「二代造艦計畫」 探討參與近海防衛作戰之研究

曾明斌 先生

提 要：

- 一、海巡署2010年啟動「強化海巡編裝發展方案」（即「一代造艦計畫」），全案在2023年即將邁入尾聲，透過對周遭海域情勢的分析，2018年起政府接續投入可觀預算，執行「籌建海巡艦艇發展計畫」（即「二代造艦計畫」），除代表國家對維護海洋權益的重視；另一方面，海巡署亦透過新造艦計畫，做為因應中共「灰色地帶衝突」的重要策略。
- 二、「二代造艦計畫」規劃在10年內要建造超過140艘以上艦艇，是海巡署成立迄今規模最大的造艦計畫，新造之艦艇除在船速上有所提升外，也強化快速應處管轄海域各種案件與增加遠距醫療等能力，不只平時可執行海防任務，更肩負有「平戰轉換」的功能，必要時可以成為國防上的重要戰力。
- 三、海巡署新造艦艇陸續交船後，「平戰轉換」角色雖已具雛形，但人員訓練、裝備整備仍需要時間磨合，更應持續投入資源與人力，利用各項演訓增加與國軍共同執行任務的機會，方能發揮預想成效，協力達成近海防衛作戰任務，確保整體海防與國家安全。

關鍵詞：平戰轉換、國艦國造、海洋安全戰略

## 壹、前言

2018年，行政院「海洋委員會海巡署」鑑於2010年啟動的「強化海巡編裝發展方案」（以下簡稱「一代造艦計畫」），即將在2023年邁入尾聲，經由對我國周遭海域維權情勢的分析後，開始積極推動「籌建海巡艦艇發展計畫」（以下簡稱「二代造艦計畫」）

，並規劃在10年內要建造各式海巡艦艇141艘，是海巡署成立迄今規模最大的造艦計畫，<sup>1</sup>新造艦最大噸位已逾4,000噸，交船後也將是國內噸位最大的海岸巡防艦。

海巡「二代造艦計畫」執行迄今，因為執法船艦噸位數日益提高，酬載量也更大，國內逐漸開啟有關海巡成為「第二海軍」的探討；特別是海巡首次採用與海軍「沱江級

註1：〈出席新式艦艇交船典禮 總統：編列426億，10年內打造141艘更新、更快速的海巡艦艇，執行任務更安全〉，總統府網站，2019年12月6日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/25095>，檢索日期：2021年9月3日。

艦」相同的雙船體船型為藍圖，做基礎改良設計的「安平級」巡防艦，除了搭配「鎮海火箭彈」武器系統外，<sup>2</sup>也預留空間及管線供雄風飛彈安裝使用，提供戰時海軍換裝執行戰備任務之需要。<sup>3</sup>此一艦型的採用，自然也讓人對於海巡協同海軍執行作戰任務，留下許多想像空間，並認為當海巡艦艇與裝備經逐年強化後，整體戰力提升自不待言；更應該透過「平戰轉換」機制，協助海軍從事近海防衛任務，協力捍衛國家安全。<sup>4</sup>

本文從海巡署造艦計畫談起，輔以我國鄰近海域情勢分析，畢竟周遭國家間情勢的變化，確實已對海巡造艦計畫的方向產生影響，而將海巡艦船納入戰時規劃整體考量，也代表政府對於海巡未來的運用出現不同面向的思考。另一方面，透過探討海巡從事近海防衛任務可能面臨的挑戰，期望海巡能在兼顧任務職掌的前提下，亦能協力國軍遂行防衛任務，共同確保國人生命財產安全，這也是撰文主要的目的。

## 貳、海巡一代與二代造艦計畫之比較

回顧海巡署的發展歷史，從「淡水水上警察巡邏隊」、「保安警察第七總隊」、「

水上警察局」時代，甚至到「海巡署」成立初期所研提的造船計畫，都是以小型、且任務期程較短的巡防艇為主，而大型艦部分係採單一建案，逐一汰換舊型巡防艦，亦無擴大編制之構想。2008年6月10日，發生日本海上保安廳船艦撞沉我國海釣船「聯合號」後，國內輿論譁然，<sup>5</sup>海巡角色有必要積極進行調整，方促使海巡署啟動首次的集體性造艦計畫，並同步增加海巡的人員編制與艦艇規模。以下就海巡「一、二代造艦計畫」內容，進行分析比較：

### 一、「一代造艦計畫」

(一)2008年6月發生的我國籍「聯合號」海釣船遭日本海上保安廳船艦撞沉事件後，引發我國和日本的外交紛爭，國內輿論一致認為隨著各國逐漸重視海洋的開發與利用，我國未來與周邊鄰近國家在海洋資源開發、漁權維護、海洋環境保護、海上救難等多項目上的合作或衝突狀況，將會持續增加；海巡署應該要適當擴大編裝，才能滿足未來的任務需求。<sup>6</sup>在前總統馬英九先生的指示下，海巡署於2010年啟動「強化海巡編裝發展方案」，改變過往老舊艦艇逐一汰換的模式，首次開啟集體性造艦計畫，並同步增加海巡的人員編制與艦艇規模，海域執法整體

註2：〈「鎮海」火箭彈有效射程5千公尺可集火射擊 蔡總統頻點頭〉，《自由時報》，2020年12月12日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3379143>，檢索日期：2021年9月3日。

註3：游凱翔，〈海巡安平艦具平戰轉換功能 可掛載雄風飛彈〉，中央通訊社，2020年12月12日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202012110101.aspx>，檢索日期：2021年9月3日。

註4：游凱翔，〈海巡署：已簽平戰轉換規範 戰時輔助海軍作戰〉，中央通訊社，2021年4月21日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202104210304.aspx>，檢索日期：2021年9月3日。

註5：郭鎧、薛松乾、張肇元，〈聯合號撞船事件 馬總統重申釣魚台主權〉，華視新聞，2008年6月17日，<https://news.cts.com.tw/cts/politics/200806/200806170247786.html>，檢索日期：2021年9月3日。

註6：〈總統訪視行政院海岸巡防署〉，總統府網站，2008年8月8日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/12489>，檢索日期：2021年9月5日。



實力大增，並穩居東亞第4，實力僅次於中國大陸、日本、與韓國。<sup>7</sup>

(二)此一造艦計畫，當時係以日本「海上保安廳」、中共「國家海洋局海監總隊」、韓國「海洋警察廳」為對照範本，發現我國海巡艦艇在總噸位與艘數上均遠遜於鄰近國家，而且多數艦艇使用已超過15年以上，部分艦船更超過30年，顯難滿足國家未來在維護海洋權益上的任務需求，確有必要儘速汰換。因此，規劃建造各型艦艇37艘，包含3,000噸級巡防救難艦2艘、2,000噸級1艘、1,000噸級4艘；1,000噸級遠洋巡護船2艘與100噸級巡防救難艇28艘(如圖一)，並針對現有2,000噸級與1,000噸級各2艘進行延壽工程，在兼顧近海與遠洋任務上，完成總數41艘艦艇的新造及延壽工程，總經費達新臺幣208億元。

(三)「一代造艦計畫」的內容，主要是

以維護國家海洋權益為主軸，並增加海巡艦艇遠航能量與海上滯留時間，相關艦艇規劃部署於北部釣魚臺海域及南海東、南沙海域，主要以宣示海洋主權，並強化海巡艦艇從事執法、護漁與救難工作的能量；另一方面，在海巡艦艇武力部分也改善過往僅配備1門機砲的狀況，改為搭配射控系統之40快砲，並提高武器的射程與準確度，強化海上維權任務的執行。

## 二、「二代造艦計畫」

(一)2016年9月，總統蔡英文女士在出席海巡署「臺東艦及屏東艦成軍典禮」的場合，除肯定海巡同仁對捍衛國家海洋權益的貢獻，也宣示海巡署發展方向應聚焦在「裝備的高科技化」及「高素質人力的活用」，並且採取「國艦國造」的方式，繼續推動海巡艦船的建造計畫。<sup>8</sup>因此，海巡署在「一代造艦計畫」即將邁入尾聲階段，繼續啟動

註7：〈總統主持海安八號演習〉，總統府網站，2015年6月6日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/19513>，檢索日期：2021年9月5日。

註8：〈登屏東艦 總統宣示海巡署將朝「裝備的高科技化」及「高素質人力的活用」方向發展〉，總統府網站，2016年9月21日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20721>，檢索日期：2021年9月5日。



圖二：海巡「嘉義級」巡防艦(圖左)與美國海岸防衛隊「傳奇級」(圖右)比較圖

資料來源：參考〈首艘4000噸級巡防艦下水 總統：帶來更堅強力量〉，臺視新聞網，2020年6月2日，<https://news.ttv.com.tw/news/10906020000500W>；“ACCEPTANCE TRIALS COMPLETED FOR US COAST GUARD CUTTER STONE,” Baird Maritime, 2020/10/08, <https://www.bairdmaritime.com/work-boat-world/maritime-security-world/non-naval/acceptance-trials-completed-for-us-coast-guard-cutter-stone/>，檢索日期：2021年9月6日，由作者彙整製圖。



圖三：海巡「安平級」巡防艦(圖左)與海軍「沱江級」(圖右)比較圖

資料來源：參考羅添斌，〈海巡沱江11月下旬交船 明年漢光加裝飛彈測試「平戰轉換」〉，《自由時報》，2020年10月17日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3324073>；戴志揚，〈「航母殺手」二代沱江艦今開工 蔡英文親主持〉，中時新聞網，2019年5月24日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190524001303-260402?chdtv>，檢索日期：2021年9月6日，由作者彙整製圖。

下一代造艦計畫的籌備工作；並積極完成「籌建海巡艦艇發展計畫」。該計畫內容規劃10年內要建造各式艦艇141艘，包含建造巡防艦4,000噸級4艘、1,000噸級6艘、600噸級12艘；巡防艇100噸級17艘、35噸級52艘、沿岸多功能艇50艘，除了1,000噸級係參考現有船型構型改良外，其他5種艦型均採

重新設計方式建造，編列預算總計新臺幣426億元。<sup>9</sup>其中二型的巡防艦與海軍「平戰轉換」需求關連性最高，簡述如後：

1. 「嘉義級」(4,000噸)巡防艦：

該型艦係參考美國海岸防衛隊「傳奇級」(Legend-Class)巡防艦改良設計(如圖二)，能承受10級強風<sup>10</sup>、續航力超過10,000浬

註9：〈出席巡防艦艇交船典禮 總統：展現海巡執法魄力及捍衛藍色國土決心〉，總統府網站，2020年12月11日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/25782>，檢索日期：2021年9月5日。

註10：蒲福風級9級係指風速41-47節、每秒風速20.8-24.4公尺；10級係指風速48-54節、每秒風速24.5-28.4公尺。

表一：海巡署一、二代造艦計畫內容概況對照表

項目	一代造艦計畫	二代造艦計畫
計畫經費	新臺幣208億	新臺幣426億
新造艦艇數	37艘	141艘
最快船速(艦/艇)	24節/30節	44節/45節
武器設備(艦)	20機砲、40快砲	20機砲、鎮海火箭彈
機艦組合(3,000噸/4,000噸)	10噸直升機起降、無機庫	10噸直升機起降、有機庫
醫療設備(3,000噸/4,000噸)	基礎醫療設備	負壓隔離病房及醫療手術室

資料來源：作者整理繪製。

，具備野戰醫院等級的醫療設備，並建置負壓隔離病房及醫療手術室，病床均可增設負壓隔離罩，降低交叉感染風險；另建置有直升機庫，可供海軍S-70C直升機依維權任務需要駐艦，遇有海上緊急醫療後送需求時，亦可迅速進行後送，若國際間出現重大案件，也能載運大量醫療物資，在第一時間趕赴現場進行人道救援任務。<sup>11</sup>

#### 2. 「安平級」(600噸)巡防艦：

係以海軍「沱江級」艦為基礎藍圖進行改良設計(如圖三)，受風力級數已提升至9級、最快航速達44節(時速約82公里)以上，並增設最大射程達120公尺的高壓水砲，以滿足護漁或驅離任務需要。在武器系統方面，配備1門由中科院設計的「鎮海火箭彈」武器系統，可搭配整合電羅經航儀、雷達及紅外線熱顯像儀的射控系統，於惡劣天候下進行自動追瞄射擊。另可換裝照明彈，方便執行夜間或搜救任務，如巡防艦自身安全受到威脅時；也可選配具殺傷力之彈種，不僅維護執勤人員安全，亦展現政府維權之企圖

心。<sup>12</sup>另較為特殊之處是為因應支援國軍防衛作戰需求，艦體預留「雄二、雄三飛彈」槽座，戰時可迅速換裝飛彈模組，並由海軍人員隨艦執行戰備任務。

(二)對比一、二代造艦計畫內容，新計畫建造之艦艇功能更具多樣性(對照，如表一)。首先是船速普遍提高，除了「安平級」艦在海上測試時達到44節之高速外，連35噸級巡防艇與多功能艇也可達45節速度，代表政府在思考下一代海巡造艦計畫時，確實希望艦艇能夠更快速地應處管轄海域內發生的任何突發狀況。在醫療救助部分，過往海巡艦艇主要是進行傷病人員轉(後)送，必要時配合直升機進行遠距救援，但「二代造艦計畫」業已提升於艦上直接建置醫療手術室，結合專業醫護人力，即可直接進行醫療急救行為，增加傷患獲救機率，凸顯造艦設計更具多元任務功能導向。

國家發展的戰略，必須具備「總體」、「主動」、「前瞻」、「務實」等面向，並聚焦「未來意識」(A Sense of Future)，

註11：游凱翔，〈嘉義艦可平戰轉換 具海上醫療能量支援人道救援〉，中央通訊社，2020年6月2日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202006020087.aspx>，檢索日期：2021年9月6日。

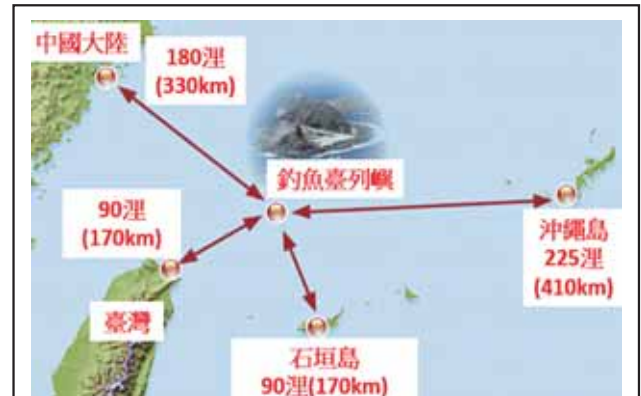
註12：蘇仲泓，〈海巡版沱江艦具平戰轉換特性！鎮海火箭、預設反艦飛彈裝載空間成亮點〉，風傳媒，2020年12月12日，<https://www.storm.mg/article/3287616>，檢索日期：2021年9月8日。

即須考慮多種不同的任務情境與突發狀況，並認清發展趨勢，儘早採取適當的行動，以應對海上執法威脅。<sup>13</sup>海巡署「一代造艦計畫」主要是解決當時艦艇老舊的問題，期望與鄰近國家相抗衡；而「二代造艦計畫」的戰略思考，就已明顯升級，期望透過拓展海巡未來的任務，強化快速反應能力，不僅能妥適因應未來海上任務的多樣性，更要面對中共「灰色地帶衝突」(Gray-zone Conflict)的考驗與挑戰，<sup>14</sup>甚至賦予更多的國土防衛任務。

### 參、鄰近周邊國家海域情勢轉變

政府為了達成其施政目標，會選擇最有可能完成的方法與手段，也就形成了「政策」，在行動層次上，政策反映的是政府行為；在意圖層次上，政策則代表政府的意圖與立場。<sup>15</sup>海巡造艦計畫就是一種政策的產出，當原屬於軍艦需求的船型或武器系統，也開始轉變應用在海巡勤務上時，代表政府對海巡既有任務的職掌出現不同的思考；而這種思想的改變，可能就源於環境因素與不斷更新、升級的威脅。海巡「一、二代造艦計畫」內涵的調整，主要就是因應我國整體環境與周遭各國間情勢的轉變，以下就我國鄰近之海域區分為臺日、臺菲海域與海峽兩岸三部分，分別臚列說明如後：

#### 一、臺、日海域



圖四：釣魚臺列嶼位置圖

資料來源：慶正，〈中推遲與日東海談判 緊張升高〉，《旺報》，2010年9月12日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20100912000753-260301?chdtv>，檢索日期：2021年9月6日。

(一)我國專屬經濟海域在臺灣北部與東部均與日本主張的專屬經濟海域高度重疊，其中釣魚臺列嶼更是臺、日與中共三方主權爭議的核心所在。釣魚臺列嶼是由釣魚臺、黃尾嶼、赤尾嶼、北小島和南小島所構成，亦為我國、中共與日本三方長期爭執的焦點(如圖四)。依據《聯合國海洋法公約》規定，島嶼可享有領海、鄰接區、專屬經濟海域以及大陸礁層等權利，爭奪釣魚臺列嶼的實際價值其實是附帶的領海、領空及200浬的專屬經濟海域資源；且根據專家探勘結果顯示，此海域內包括海底石油、礦產、漁業等海洋資源，以及未來潛在的地理優勢等，使得擁有釣魚臺列嶼就等同擁有大片蘊藏豐富石化能源的大陸礁層，其中龐大的天然資源與海洋利益，正是「中」、日及我國三方持

註13：鈕先鍾，《戰略研究入門》(臺北：麥田出版社，1998年)，頁111-115。

註14：鐘志東，〈兩岸灰色地帶衝突與臺灣國家安全〉，《國防情勢特刊：灰色地帶衝突特輯》(臺北市)，第2期，2020年，頁83-85。

註15：海伍德(Andrew Heywood)原著，蘇子喬譯，《政治學的關鍵概念》(Key Concept of Politics)(臺北：五南圖書出版股份有限公司，2011年)，頁30-31。



圖五：沖之鳥海域位置圖

資料來源：〈新任海洋官員首次稱確 立場仍待觀察 沖之鳥爭議未解 蔡政府立場曖昧〉，《星島日報》，2018年5月24日，<https://www.singtao.ca/1736598/?variant=zh-cn>，檢索日期：2021年9月6日。



圖六：臺日漁業協議適用海域示意圖

資料來源：蔡孟修，〈沖之鳥水域爭議未解 農委會：臺日已有默契〉，《蘋果日報》，2017年3月20日，<https://tw.appledaily.com/life/20170302/OWKFTYOLRGOU12XWDZUZXA5H4/>，檢索日期：2021年9月10日。

續糾葛、難解之議題。<sup>16</sup>

(二)日本對位於東京(Tokyo)南方918浬的沖之鳥海域(距花蓮東方約840浬)的主張，亦對我國漁民的海洋權益造成影響。沖之鳥距離琉球群島南方沖大東島約500浬，日本將其視為國土之最南端(如圖五)，並劃歸東京都小笠原村管轄，<sup>17</sup>目前該處僅存兩塊在地理特徵上於高潮時能露出水面，分別是「東小島」及「北小島」(滿潮時高出水面分別為6及16公分)；日方並自1987年開始執行護岸工程，在四周建起水泥防護設施及防護網，不僅保護此二處地理特徵，並陸續設置監控設備及燈塔，做為強化島嶼地位的象徵。<sup>18</sup>沖之鳥海域雖然與我國間並無實質主

權爭議，但因其地理位置特性所劃設之200浬專屬經濟海域，確已影響到我國漁船作業海域與權益；尤其在2016年4月25日，因我國琉球籍「東聖吉16號」漁船在該海域作業時遭日本公務船扣押，衍生臺、日間漁權糾紛，引發我國漁民抗議，致該區域爭議躍上檯面。<sup>19</sup>

(三)臺、日間主權及漁權的爭議，歷經「聯合號海釣船事件」、「925為生存護漁權」<sup>20</sup>等多次的衝突糾紛中，逐漸取得妥協與共識，最後於2013年4月10日順利簽署《臺日漁業協議》，使得雙方漁權爭議上暫時獲得解決(如圖六)。2018年12月20日，臺、日間再簽署《海難搜索救助合作備忘錄》，

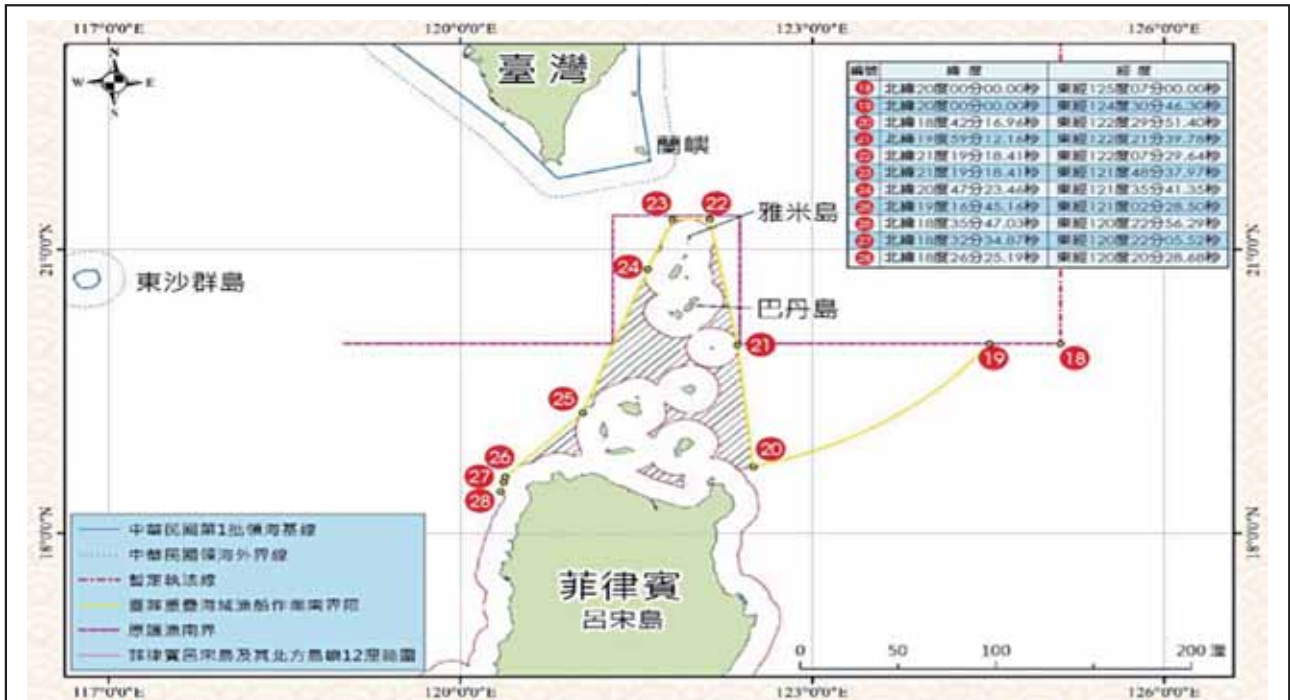
註16：Mark J. Valencia, "Energy and Insecurity in Asia," *Survival*, Vol.39, No.3(1997), pp.97-98。

註17：李明峻，〈從沖之鳥問題看日本的海洋法策略運用〉，《律師雜誌》(臺北市)，327期，2006年，頁60。

註18：〈沖ノ鳥島の保全〉，日本國土交通省，<https://www.mlit.go.jp/river/kaigan/main/kaigandukuri/pdf/okinotori.pdf#search=%E6%B2%96%E3%83%8E%E9%B3%A5%E5%B3%B6+%E8%AD%B7%E5%B2%B8%E5%B7%A5%E4%BA%8B>，檢索日期：2021年9月8日。

註19：葉永騫，〈漁船東聖吉16號在公海被日本扣押〉，《自由時報》，2016年4月25日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1675140>，檢索日期：2021年9月8日。

註20：日本於2012年要將釣魚臺國有化，為確保該海域作業權益，宜蘭縣南方澳的漁民們於2012年9月24至25日號召80幾艘漁船，集結前往釣魚臺宣示主權、捍衛漁權，海巡署也出動12艘船艦隨行護航。



圖七：臺、菲重疊海域漁船作業示意圖

資料來源：〈政府護漁標準作業程序〉，行政院農業委員會，2014年11月20日，<https://law.coa.gov.tw/glrnews/Law-Content.aspx?id=FL033434>，檢索日期：2021年9月10日。

透過合作文件的簽署，未來若我國漁船在沖之鳥海域與臺、日周邊的海域發生海難事件時，將可以透過備忘錄建立的聯繫窗口，通知日本海上保安廳調派船艦協助搜救工作。此外，兩方也針對海洋科學及廣泛性的漁業合作進行意見討論，<sup>21</sup>將能對兩國海上作業人員提供更好的生命財產保障，顯見漁權爭議解決後，我國與日本雙方於海洋事務層面，已能進行更多元的合作與交流。

## 二、臺菲海域

(一)我國專屬經濟海域在臺灣南部與菲律賓重疊，我國籍漁船在日據時期便經常於

「蘇祿海」(Sulu Sea)與「西里伯斯海」(Celebes Sea)捕魚。由於臺、菲兩國專屬經濟海域同樣高度重疊，為緩和航行及漁權爭議，1991年我國即與菲方簽署《臺菲海道通行協議暨農漁業合作備忘錄》，菲國則依據該法劃定兩條航道，方便我漁船通行；惟菲國因1998年另通過《漁業法》(Fisheries Code of the Philippines)，此與雙方前簽合作備忘錄內容有違，並遭菲國片面廢止。<sup>22</sup>

(二)多年來，我方有多艘漁船被認定違反菲國《漁業法》盜漁相關規定，逕遭菲方扣押；為化解雙方歧見，2005年9月30日我

註21：彭琬馨，〈海上救難 臺日簽署合作了解備忘錄〉，《自由時報》，2017年12月21日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1161986>，檢索日期：2021年9月10日。

註22：陳鴻瑜，〈臺菲可能簽署漁業協定嗎〉，《蘋果日報》，2013年5月15日，<https://tw.appledaily.com/headline/20130515/SSYYLL4X5DCUHZHYYSFSHZOPNA/>，檢索日期：2021年9月10日。



國駐菲律賓代表處與該國駐臺「馬尼拉經濟文化辦事處」代表白熙禮(Antonio Basilio)再簽署《臺菲農漁業合作瞭解備忘錄》，重新提供雙方漁事糾紛時可及時溝通與解決之機制；<sup>23</sup>然對於雙方海域劃界內容卻付之闕如，致仍無法解決重疊海域管轄權釐清的根本問題。然而相較於日本，菲律賓總體海上執法能量明顯弱於我國，<sup>24</sup>因此雖沒有發生過臺、菲雙方公務船在海上對峙的情形，但因菲律賓海軍與執法人員素質良莠不齊，對於海上武力使用嚴謹不一，甚至發生只要認定我國漁民違法，就曾亂槍掃射，甚至洗劫財物，對於漁民作業確實造成極大的困擾與生命安全威脅。

(三)鑑於我國漁船在菲國周遭海域作業，不只面對遭扣押的風險，還必須面臨高額的罰金。<sup>25</sup>為避免2013年「廣大興28號」喋血案件再次發生，唯有比照日本簽訂漁業協議、劃定彼此作業水域，才能真正解決重疊海域的問題。2015年11月5日，經多次協商後終於簽訂《臺菲有關促進漁業事務執法合作協定》，協定生效後，雙方執法時將避免使用暴力或不必要之武力。在專屬經濟海域重疊海域內針對可能從事非法捕魚船舶執法前1小時，將先通報彼此漁政及海巡機關與

駐外館處；倘若漁船確定違法，應在提出適當擔保或支付罰鍰後，於3日內被釋放。<sup>26</sup>儘管此一執法合作協定無法如同《臺日漁業協議》般對於作業水域的範圍與規則做出明確規範，但至少對重疊海域衝突的緩解，已取得指標性的作用(如圖七)，亦代表海巡執法部門有了更明確的任務規範。

### 三、海峽兩岸

兩岸關係錯綜複雜，撇開政治氛圍迥異與軍事對抗衝突之外，純粹就當前兩岸海洋事務論斷，雙方發展亦彼此影響甚深。說明如後：

(一)中共領導人習近平自2012年上任後，受惠於國內經濟成長飛速，讓海軍設備能夠加速現代化，前三代領導人遵循的是「近海防禦」戰略，自2013年開始推動「一帶一路」建設後，逐漸擴大成「雙海戰略」(Two Ocean Strategy)，並有能力投射兵力至太平洋與印度洋；亦藉由此一建設擴大對中亞、南亞與非洲發展中國家的投資。中共除強化與其他國家的經貿聯繫、擴大影響力外，也同時運用其資本與技術優勢，透過幫助地區基礎建設發展，建造符合中共軍艦補給需要的深水港。<sup>27</sup>如2006年與巴基斯坦完成「瓜達爾港」(Gwadar Port)的發展建設，

註23：〈臺菲簽署農漁業合作瞭解備忘錄，開啟農漁業合作新里程〉，農業委員會網站，2005年9月30日，[https://www.coa.gov.tw/theme\\_data.php?theme=news&sub\\_theme=agri&id=2540](https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=2540)，檢索日期：2021年9月10日。

註24：菲律賓海巡署雖然向法國造船廠訂購一艘巡防艦，命名為「BRP Gabriela Silang」，船長為84公尺，並於2019年12月交船，但整體海上執法船舶噸位與數量仍遠少於我國。

註25：〈衝突不斷！槍殺臺漁民、扣留漁船上百艘 菲律賓搶漁超囂張〉，三立新聞網，2018年3月23日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=360810>，檢索日期：2021年9月11日。

註26：〈臺菲雙方簽署臺菲有關促進漁業事務執法合作協定〉，外交部官網，2015年11月19日，[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content\\_M\\_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=491D0E5BF5F4BC36&s=F6881FC2462D62D1](https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=491D0E5BF5F4BC36&s=F6881FC2462D62D1)，檢索日期：2021年9月11日。

註27：Tom (Guorui) Sun and Alex Payette, "China's Two Ocean Strategy: Controlling Waterways and the New Silk Road," Asia Focus, No.31,2017,pp.2-4。

表二：2017-2020年海巡署取締越界外籍漁船統計表

年度	類別	中國大陸籍漁船		外國漁船	
		驅離(艘)	扣留(艘)	驅離(艘)	扣留(艘)
2017		718	77	94	0
2018		1,293	86	67	0
2019		1,003	81	106	2
2020		1,697	19	67	0

資料來源：參考〈海洋委員會海巡署2020年海巡統計年報〉，海洋委員會海巡署，<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Attachment/f1586769567461.pdf>，檢索日期：2021年9月11日，由作者彙整製表。

2017年3月再表示要在該港部署海軍陸戰隊，維護海外利益；<sup>28</sup>2008年起提供斯里蘭卡資金與技術進行「漢班托特港」(Hambantota Port)投資案，以開闢遏阻印度於附近海域活動的軍事水道；<sup>29</sup>2016年投資緬甸「皎漂港」(Kyaukpyu Port)，除取得50年的營運權外，並協助興建輸油管，直接將油氣輸往雲南。<sup>30</sup>中共積極透過行動建立海外補給基地、輸油管道與開發新航路等方式，確保國家資源逐漸擺脫「麻六甲困境」，亦保障對外的運輸線從供給地至南海之間，不會受到外敵干預；<sup>31</sup>然此等舉措也同時加深美國及其盟邦對中共企圖的擔憂。

(二)中共在擴張海權的同時，也對臺灣本島、離島帶來不同的衝擊與威脅。在本島部分，主要是海洋生物資源的掠奪，中國大

陸養殖戶和漁民為了增加捕獲量，經常採取「毀滅性」的捕撈方式作業，其「竭澤而漁、大小通殺」的做法，已讓中國大陸近海高達九成的海域已無魚可捕，且難以復育，整個海洋生態都受到嚴重破壞。<sup>32</sup>由於近海漁業資源已無法滿足需求，遠洋船隊開始往外擴張，根據2020年統計，海巡署取締非法越區捕魚計1,783艘(包含驅離1,764艘、扣留19艘)，其中違規的中國大陸籍漁船計1,716艘，占比超過九成(統計，如表二)。相較於臺灣本島，在外、離島海域的兩岸維權情勢又更為複雜，除了同樣必須面對中共漁船對海洋生物資源的掠奪外，因為距離對岸近，在執法層面上更具挑戰，漁事糾紛與衝突頻傳之際，也是兩岸最容易擦槍走火的海域。<sup>33</sup>

(三)2016年9月12日，中共頒布《長江

註28：Kuldip Singh, "China's High-Security Compound at Gwadar: Should India Worry?," The Quint, 2020/01/08, <https://www.thequint.com/voices/opinion/gwadar-port-china-pakistan-economic-corridor-indian-interests-chinese-army-strategy>, visited date: 2021/09/11。

註29：Maria Abi-Habib, "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port," The New York Time, 2018/01/25, <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>, visited date: 2021/09/11。

註30：Gregory Poling, "Kyaukpyu: Connecting China to the Indian Ocean," ASIA MARITIME TRANSPARENCY INITIATIVE, 2018/04/04, <https://amti.csis.org/kyaukpyu-china-indian-ocean/>, visited date:2021/09/11。

註31：H I Sutton, "Could The Indian Navy Strangle China's Lifeline In The Malacca Strait?," Forbes, 2020/07/08, <https://www.forbes.com/sites/hisutton/2020/07/08/could-the-indian-navy-strangle-chinas-lifeline-in-the-malacca-strait/#4f2e5fca78e8>, visited date: 2021/09/11。

註32：〈中國90%近海已無魚可捕，漁民該何去何從〉，每日頭條，2019年1月6日，<https://kknews.cc/zh-tw/agriculture/vol-mv94.html>，檢索日期：2021年9月11日。

註33：〈10餘中國快艇惡意衝撞 金門海巡擊發震撼彈驅離〉，蘋果新聞網，2020年3月19日，<https://tw.appledaily.com/local/20200319/IH5Y2GFBGVO4S7HXWZ2GOO3HKI/>，檢索日期：2021年9月11日。

經濟帶發展規劃綱要》，強調推動長江經濟帶發展，以生態為優先，走綠色發展之路，涉及長江的一切經濟活動都要以不破壞生態環境為前提；<sup>34</sup>為此，中國大陸臨江多個縣市宣布，從2017年開始直接禁止境內全部河道採砂活動，不再發給採砂證照，並全面地嚴格執行。<sup>35</sup>中國大陸各地區又接續啟動一連串的「清江行動」，澈底掃蕩內河流域的抽砂船與碼頭，也造成這些河內的抽砂船必須往外海行動維持生計，並開始至金門、馬祖，甚至遠赴臺灣灘海域進行違法抽取海砂，也連帶衝擊到我國的海洋生態與環境。<sup>36</sup>抽砂船雖然在我國宣告的禁止限制水域內作業，惟在中共的認知仍屬其管轄海域，作業範圍仍受到中共海警的保障，可能藉此測試我防衛底線；若處置不當，衝突遂從執法層面提高至軍事對立，有利達成其政治企圖。<sup>37</sup>

(四)兩岸在這種民間交流因素互動影響下，原本衝突情勢就可能一觸即發，根據「國防安全研究院」的評估報告，中共很有可能改以「灰色地帶衝突」的方式，以非武裝衝突謀取國家政治利益，包括以軍機船艦刻意進入防空識別區甚至領空、領海，或以

漁船進行劫持、包圍、騷擾等的戰術，引發海事糾紛案件，以挑起糾紛測試我方反應底線或擴大認知作戰範圍，達成其政治企圖。<sup>38</sup>尤其，近年陸籍抽(運)砂船大批進入澎湖臺灣灘進行違法抽砂作業，已衍生海上民兵可能對澎湖海域進行偵蒐的疑慮；因此，透過具備司法警察身分的海巡人員進行執法，將會比海軍更為合適，亦可避免遭中共認定為挑釁舉動，藉口升高衝突，成為對岸製造動武的口實。<sup>39</sup>

相較於「臺、日」與「臺、菲」關係逐漸緩和、穩定，兩岸交流反而「跌宕起伏」；且自2019年香港爆發「反送中運動」後，雙方關係更是持續探底。根據2020年美國民調和智庫機構「皮優研究中心」(Pew Research Center)民調顯示，六成一臺灣受訪民眾對中國大陸抱有負面觀感，相較於美國在臺灣擁有六成八的受訪者支持，凸顯國人對中國大陸的好感度明顯偏低。<sup>40</sup>特別是兩岸聯合搜救演練在2018年後再度停辦，雙方雖然曾就搜救業務進行聯繫，但最後仍「功虧一簣」，讓兩岸間又少了一條實質交流的管道，關係很可能續朝負面發展，<sup>41</sup>這對彼

註34：朱劍紅，〈長江經濟帶將打造三大增長極〉，人民網，2016年9月12日，<http://jx.people.com.cn/n2/2016/0912/c190316-28986013.html>，檢索日期：2021年9月11日。

註35：〈禁採風暴！不到30天 6地區宣布全面禁止任何採砂活動〉，中國砂石骨料網，2017年11月24日，<https://www.cssglw.com/news/824959537499837.html>，檢索日期：2021年9月11日。

註36：姚岳宏、劉禹慶，〈中國禁沿海抽砂 卻放任來臺盜砂〉，《自由時報》，2019年10月27日，<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/1327675>，檢索日期：2021年9月11日。

註37：李家豪，〈對中共抽砂船越界活動之因應策略〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第5期，2021年10月1日，頁78。

註38：蘇紫雲，〈灰色地帶衝突的特徵與樣態〉，《國防情勢特刊：灰色地帶衝突特輯》(臺北市)，第2期，2020年，頁1-6。

註39：游凱翔，〈中國灰色衝突虛實攻擊 臺灣國安新挑戰〉，中央通訊社，2020年5月16日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005160062.aspx>，檢索日期：2021年9月12日。

註40：Kat Devlin and Christine Huang, "In Taiwan, Views of Mainland China Mostly Negative," Pew Research Center, 2020/05/12, <https://www.pewresearch.org/global/2020/05/12/in-taiwan-views-of-mainland-china-mostly-negative/> visited date: 2021/09/12。

註41：林勁傑，〈陸不開心 兩岸聯合搜救演練破局〉，《旺報》，2018年10月26日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181026000166-260302?chdtv>，檢索日期：2021年9月12日。

此間的良性競爭及長遠發展而言，終非一樁好事。因此，為避免「灰色地帶衝突」成為兩岸軍事衝突導火線，提高海巡單位應處是類民、漁事糾紛的能力，將有助於海峽兩岸海上治安的平和與穩定。

### 肆、海巡參與近海防衛之挑戰

依照我國《國防法》第4條，「戰時國防部得因軍事需要，陳請行政院許可，將其他依法成立之武裝團隊，納入作戰序列運用之」。<sup>42</sup>因此，無論我國是否真的有打造「第二海軍」的計畫，基於「同島一命」的前提，海巡人員在戰時都應該配合國家政策指導，接受國防部的指揮調度。尤其在海巡「二代造艦計畫」中4,000噸與600噸船艦正持續交船的情況下，戰力已儼然成型，但海巡畢竟不是海軍，所接受的教育訓練更是大相逕庭；因此仍存有許多挑戰需要克服改善，海巡才可能進一步協助執行近海防衛作戰任務。相關軟、硬體設施界面結合及指管通信等挑戰，分述如後：

#### 一、海巡編制人員，聯戰經驗不足

(一)海軍所培訓專業軍、士官皆具備兵科專業知識技能，並熟悉艦艇各項武器裝備操作、保養、維護、訓練等實務，亦具有基礎戰場作戰指揮概念與能力；海巡署組成雖包含軍、警、文職，但海巡艦艇上配置以警、文職等執法人員為多，渠等所受專業多為從事海域執法與維護主權與漁民權益，或救

生救難任務等，缺乏完整軍事素養教育，對於一般防空、反潛、反艦、電子干擾等作戰領域專業事項接觸較少，很難逕行轉換執行作戰任務或參與海軍協同作戰，必須加以調整、儘速改進，方能符合戰時任務要求。

(二)海巡人員實質上較一般後備兵力更具備艦艇操作與維護專業，且所屬艦艇人員在與海軍多年的訓練配合下(如定期舉辦的「海安演習」或參與艦隊精準武器射擊支援任務等)，雙方艦艇協同合作執行演訓任務，並無明顯窒礙，所欠缺的是時間及經驗值累積，且因均熟悉臺灣周遭海域水文狀況，因此更能夠迅速投入海上任務。職是之故，若能於後續「漢光演習」規劃中，將海巡艦艇(或編組參與)納入「三軍聯合制海作戰」與實彈射擊訓練等科目，將有助於海巡人員加速熟悉制海作戰或拒敵境外之整備作為，咸信戰時海巡將更能達成賦予之任務。

#### 二、武器限時換裝，成效猶待檢驗

(一)安平艦雖然已經規劃雄二、雄三飛彈的儲位空間，但戰時船艙內還是需要艙裝相關設備，才能執行飛彈戰備任務。而從接獲命令到艙裝完成，都必須事前縝密規劃與實際演練，才能真正發揮戰力；更重要的是需要搭配完整訓練的操作人員，惟這些硬體或軟體需求，目前海巡本身條件仍待補強；因此亟需海軍派遣專業人員協助飛彈射擊整備，輔以足額的雄二、雄三飛彈經費編列，方能支援戰場所需。<sup>43</sup>

註42：《國防法》第4條：「中華民國之國防軍事武力，包含陸軍、海軍、空軍組成之軍隊。作戰時期國防部得因軍事需要，陳請行政院許可，將其他依法成立之武裝團隊，納入作戰序列運用之」。〈國防法〉，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0010030>，檢索日期：2021年9月12日。

註43：程嘉文，〈海巡署自詡要當「第二海軍」人力、規格、系統都是考驗〉，《聯合報》，2020年12月27日，<https://vip.udn.com/vip/story/121160/5125756>，檢索日期：2021年9月12日。

(二)為確保新造巡防艦符合戰時作戰需求，海軍有必要參與造艦過程，在巡防艦設計初期就可適時加入海軍專業編組，包含戰時艙裝何種武器、武器系統艙間配置規劃及空中、水面、水下偵蒐系統與通信資料傳遞鏈路系統等建立，相關技術人員適時針對裝備提出任務需求建議，可減少未來重新調整艙間管線的分配狀況，戰時海巡艦艇才能迅速融入海軍支隊作戰任務之中。<sup>44</sup>

### 三、編制醫護人員，發揮緊急醫療效能

(一)依照海巡署的統計資料，每年執行的救生與救難案件數約400件、近800人需要救援，<sup>45</sup>但多數屬於近海後送案件，遠程救援案件較為罕見。依照目前管轄海域，扣除戰時狀況，可能僅南沙海域有具備醫療能量的巡防艦需求，且因距離已超出直升機最遠飛行距離，需要艦上採取緊急醫療急救，以爭取後送時間。惟因海巡單位目前並無醫護人員或醫官的編制，在首艘具備野戰醫院等級醫療設備的4,000噸級巡防艦交船後，經過多次協調，國防部業已同意派遣軍職醫官駐艦支援，並將配合海巡署後續交艦期程，採一任兩年模式，由海巡署提出需求，國防部派任方式，此將成為雙方人力交流首例，亦足以滿足平時任務需求。<sup>46</sup>

(二)海巡署定期會在南沙太平島舉辦「南援演習」，<sup>47</sup>也是落實總統「太平島成為人道救援中心與運補基地」的政策理念。在2019年第4次演習中，就曾演練將救護車以空軍C-130運輸機載運到南海太平島，後續再以空運救護車協助後送救援過程，<sup>48</sup>當中也凸顯醫療巡防艦未來在任務航程的真正價值。然海上生活環境與陸上畢竟有別，醫護人員必須先行適應船上的動態環境，才有利進行醫療急救；此外，未來執行跨海人道救援任務(如重大天然災害或配合政府「行動醫療團」，協助改善邦交國或友邦醫療設備與物資不足的狀況)，醫護人員進駐能否及時調撥滿足，仍待持續驗證。

## 伍、結語

海巡「二代造艦計畫」內容中，600噸級與4,000噸級巡防艦分別具備飛彈載臺與海上醫療急救功能，是最可能做為「平戰轉換」運用之船艦。然就海巡特性而言，在協助近海防衛作戰時，600噸級應以打擊為主、4,000噸級則以支援補給為主；另就現況而言，海巡尚難迅速成為戰時的作戰「預備隊」，惟若能善用海巡長年累積海上執勤經驗與對海域的熟悉與瞭解，優先從事近海巡

註44：常漢青，《從社會建構主義觀點解析臺灣的海洋安全戰略》(臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所博士論文，2020年)，頁305-307。

註45：救生指因人員落水或因從事有關水上作業、活動而受傷、生病，有致命之危險；救難指船舶因天災、機器故障、碰撞、漏水、擱淺或失火原因而致船舶、船員、旅客遭難有立即性危險。

註46：洪哲政，〈海巡四千噸嘉義級「人道救難艦」由國軍醫官受命長駐〉，聯合新聞網，2021年5月26日，<https://udn.com/news/story/10930/5486146>，檢索日期：2021年9月12日。

註47：「南援演習」自2016年首次舉辦，主要目的是彰顯太平島為人道救援中心，驗證海難搜救及緊急醫療後送機制，並宣示在南海諸島的主權，截至2021年已舉辦4次。

註48：張君豪，〈海署「南援4號」人道救援演習 大力神空運救護車後送傷患〉，ETtoday新聞雲，2019年5月21日，<https://www.ettoday.net/news/20190521/1449745.htm>，檢索日期：2021年9月12日。

邏、維持秩序、船舶監控、海外撤僑、快速運補、人道救援等低強度任務；或進行變動幅度最小、轉換最快的軍事任務，如在艦艉加裝布雷軌，協助封鎖航道，<sup>49</sup>相信海巡是可做為國軍稱職的「後勤部隊」。儘管海巡與海軍在硬體或軟體方面，仍存有諸多問題需要共同解決；因此，短期的做法，應持續增加雙方各項演訓與共同執行任務的機會，透過實際操演時機，強化構聯與相互合作默契，較符實需。

對海巡部隊而言，新造各式巡防艦業已陸續交船，其新增的任務對本身編制人員而言，已是全新的挑戰，從「平戰轉換」到執行近海防衛，相信只要裝備與人員訓練資源不斷挹注，在一段時間磨合調整後，相信就能看到成果。尤值得一提的是，2021年臺、美之間簽署「設立海巡工作小組瞭解備忘錄

」，讓我國海巡署能與在美國有「第五軍種」之稱的美國海岸防衛隊建立正式合作管道，此係美國拜登(Joe Biden)政府與我國簽署的第一份備忘錄，也是臺灣在國家海洋安全的一大突破。<sup>50</sup>咸信，我國「二代造艦計畫」新造各式艦艇未來將能與美方海巡團隊，共同在人道協助、災害防救上進行更密切地合作，並應對來自西太平洋的任何挑戰，共同確保地區的海域安全與我國的國家主權。

### 作者簡介：

曾明斌先生，中央警察大學水上警察學系96年班、水上警察研究所碩士102年班。曾任海巡署海洋巡防總局淡水海巡隊分隊長、海巡署海洋巡防總局專員、總局秘書，現服務於海洋委員會海巡署艦隊分署，並為淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人。

註49：廖英雁，〈平戰轉換？第二海軍？那些常見的海巡謬論及其隱憂〉，聯合新聞網，2021年2月19日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120998/5258948>，檢索日期：2021年9月12日。

註50：游凱翔，〈酈英傑：臺美海巡合作關係 隨備忘錄簽署正式化〉，中央通訊社，2021年3月26日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103260268.aspx>，檢索日期：2021年9月12日。

## 老軍艦的故事

### 聯珠軍艦 LSIL-261



「聯珠軍艦」為一步兵登陸艦，係由美國Boston之Gootge Lanley & Son公司所建造，1942年下水成軍，成軍後即參加「第二次世界大戰」，戰後英國依據「中美租借法案」，於民國35年6月在青島將該艦移交給我國，我海軍接收該艦後立即成軍，並命名為「聯珍」軍艦，民國36年10月更名為「聯珠」。民國41年7月依同型艦隊編組，隸屬於登陸艦隊。

該艦艦艙兩側各有一出入口，並備有一吊梯，可供人員登陸出入時使用。該艦成軍後主要擔任人員運輸任務，曾先後參加過多次戰役，其中較重要的戰役計有松滬保衛戰、舟山群島協防戰、閃電運補支援作戰等。民國50年5月1日改為測量艇，9月1日該艦由於艦體已老舊，且機件也多不堪修復，而奉命除役。(取材自老軍艦的故事)