

對中共抽砂船越界活動之因應策略

海軍少校 李家豪

提 要：

- 一、近年來，由於中共內部嚴緝盜採河砂和沿岸海砂，以及中國大陸境內、外砂石需求伴隨龐大利潤，致中共抽砂船轉移至我金門、馬祖及澎湖臺灣灘海域一帶越界採砂，若不有效制止，恐將造成我島嶼海岸線退縮、海洋生態破壞、水文環境與航道改變等影響，並增加航安風險。
- 二、中共應針對越界採砂的違法行為加以約制，且過度開採海砂已違反聯合國公布2030年前實現「永續發展目標」中有關保育及永續利用海洋生態系、確保生物多樣性，並防止海洋環境劣化之目標。這些具海上民兵身分的船舶越界採砂行為，不排除為中共「灰色地帶衝突」的策略之一，應予高度關注。
- 三、針對越界採砂日益嚴重，我國應持續加強海洋監偵、維護海洋權益、保護海洋環境之前提，深化兩岸共同執法、加強違規取締及加速籌建海巡能量等作為，以確保海洋資源永續經營；另因應中共「海警法」的生效實施，我國海軍及海巡單位應本「戰略清晰」之原則，絕不退讓與姑息，方能有效應處中共的挑釁行動，確保國家永續經營。

關鍵詞：中共抽砂船、越界採砂、灰色地帶、灰色地帶衝突

壹、前言

縱觀當前臺海情勢，中共從未放棄以武力統一臺灣，國內、外專家普遍分析共軍除了可能運用常規武裝力量外，亦擴大非戰爭軍事行動的領域，包含反恐維穩、搶險救災、維護權益、安保警戒、國際維和與國際救援等行動，¹並逐漸增加「灰色地帶」的威脅，在和、戰的模糊區間，混合運用非直接

武力、準軍事或低強度軍事行動等手段，進行襲擾、脅迫與企圖引發衝突事件，進一步對我國家安全及區域穩定造成危害，以達成其政治與軍事目的。

除了一般軍事威脅之外，近年來更值得關注的是，中共抽砂船持續越界活動作業之違法行為，除造成我島嶼海岸線退縮、國土流失、海崖崩落、海洋生態破壞、衝擊漁業與經濟活動外，還可能迫使外、離島公務船

註1：彭光謙、姚有志等，《Science of Military Strategy(2013)》，2013年版軍事戰略科學》，2013年，頁154。



圖一：法國《重點週刊(Le Point)》專文報導有關中共越界採砂圖

說明：報導內容指出「臺灣(包含馬祖、金門與澎湖)，一個中共企圖兼併的區域」，清楚標示中共抽砂船於我國金門、馬(南竿、莒光一帶)、澎等海域活動(圖左上)，抽砂船集結作業「掠奪我周邊海洋資源」(圖右上)，載滿3,000噸的海砂約值7萬5,000歐元(新臺幣248萬元，圖左下)，我國海巡執法人員正登檢中共抽砂船(圖右下)。

資料來源：參考朱雷米·安德列(Jérémy André)，〈中國發動砂石戰爭(La Chine lance la guerre du sable)〉，《重點週刊(Le Point)》(法國)，2021年2月1日，https://www.lepoint.fr/monde/la-chine-lance-la-guerre-du-sable-31-01-2021-2411997_24.php，檢索日期：2021年7月2日，由作者彙整製圖。

船必須繞道而行，增加航安風險。2021年1月28日，法國《重點週刊(Le Point)》出刊內容甚至以「中國發動砂石戰爭」為題，並從「海岸騷擾、中國建設、海洋生態、海底電纜及臺灣主權」等觀點切入，專文探討中共船隊越界於我國海域盜取海砂現象，並已嚴重影響主權與生態，²亦凸顯此一問題之嚴重性(如圖一)。

因此，撰寫本文的主要目的是分析中共抽砂船於我周邊活動之概況並研判其目的，深思該行為對我國可能造成之影響，其中是否又隱含「灰色地帶衝突」(Grey-Zone

Conflicts)³之意涵，並進一步分析其可能影響我國防安全與主權完整，更藉由檢視我執法單位之限制，提出我國應採取因應對策之建議，期望國人重視此一問題，並在「海軍挺海巡」的共識下，共同維護海洋環境、確保國家海洋權益及資源永續發展。

貳、中共抽砂船於我周邊活動概況

近十幾年來，中國大陸抽砂船長期於我國周遭金門、馬祖海域、澎湖臺灣灘附近越界採砂，行為不僅未見改善，連範圍也逐步擴大，甚至數量多到幾近「圍島」。⁴我國

註2：徐崇哲，〈中國抽砂船越界馬祖，法媒：影響臺灣主權生態〉，中央通訊社CNA，2021年1月29日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101290009.aspx>，檢索日期：2021年7月5日。

註3：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6月5日，頁1-2。

註4：黃佩華、張肇元，〈太囂張！逾百中國漁船包圍馬祖南竿〉，華視新聞網，2020年10月26日，<https://news.cts.com.tw/cts/general/202010/202010262018283.html>，檢索日期：2021年7月5日。

表一：2019—2021年中共抽砂船越界採砂統計分析表

年 度	地 區	金 門	馬 祖	澎湖臺灣灘	總 數
2019年	驅離(艘次)	9	97	508	621
	查扣(艘次)	1	4	2	
2020年	驅離(艘次)	17	554	3,422	3,997
	查扣(艘次)	0	2	2	
2021年1-6月	驅離(艘次)	0	126	79	205
	查扣(艘次)	0	0	0	

資料來源：參考蘇龍麒，〈驅離3,969艘次中國抽砂船，海巡署耗費6億油料費〉，中央通訊社CNA，2020年12月23日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202012230232.aspx>，檢索日期：2021年7月2日，由作者彙整製表。



圖二：中共抽砂船(圖右)於我金門海域活動示意圖

資料來源：參考Google地圖及劉禹慶，〈中國抽砂船闖我海域盜砂，澎檢起訴28人聲請沒收船舶〉，《自由時報》，2019年11月28日，<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2992727>，檢索日期：2021年7月2日，由作者彙整製圖。

持續經由官方與民間途徑向對岸反映，期望能獲得善意回應、妥善處理；然而，一直未獲改善，此外這些行為亦違反聯合國公布2030年前實現「永續發展目標」(Sustainable Development Goals, SDGs)中「保育海洋生態，包含保育及永續利用海洋生態系，以確保生物多樣性，並防止海洋環境劣化」之核心目標，⁵此一問題棘手複雜，政府單位及國人確實不得輕忽。

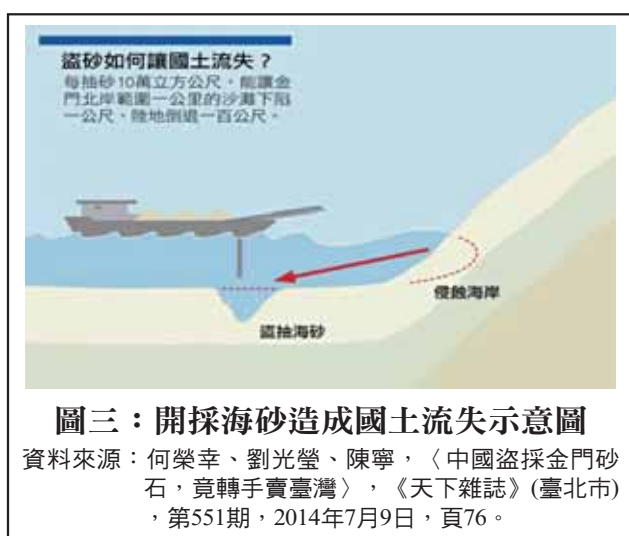
中共抽砂船早在2005年就開始頻繁出現

於金門海域活動，近年來轉向馬祖海域作業，而澎湖臺灣灘海域的抽砂船數量，更達到馬祖的數倍之多。據海巡署2020年統計，共計驅離中共抽砂船近4,000艘次，數量超越前一年的6倍之多(如表一)，更耗費新臺幣6億元的油料費。⁶中共將抽取之海砂用於沿岸興建大型公共建設、填海造陸，⁷甚至運往南海從事填海造島；不僅擴張在南海軍事活動能力，同時升高與周邊「主權聲索國」的緊張關係。雖然沒有證據顯示越界抽砂是

註5：陳芳毓、許鈺屏，〈聯合國永續發展目標SDGs〉，未來城市，2021年1月27日，<https://futurecity.cw.com.tw/amp/article/1867>，檢索日期：2021年7月6日。

註6：蘇龍麒，〈驅離3,969艘次中國抽砂船，海巡署耗費6億油料費〉，中央通訊社CNA，2020年12月23日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202012230232.aspx>，檢索日期：2021年7月6日。

註7：洪哲政，〈取締擋不住暴利，凌空看中共抽砂船聚集馬祖居民快崩潰〉，聯合新聞網，2020年12月20日，<https://udn.com/news/story/10930/5106733>，檢索日期：2021年7月7日。



軍事行動，但國軍本「料敵從寬」原則，仍不排除此為中共運用「灰色地帶衝突」策略之一環，以下就中共抽砂船於我周邊活動概況與目的，分述說明如後：

一、中共抽砂船於我周邊海域活動概況

(一) 金門海域

1. 中共抽砂船早期在金門東方海域作業，近年來進入烈嶼(小金門)的大膽島至猛虎嶼(烈嶼鄉西南角)、金寧鄉古寧頭烏沙角至南山沙壩(古寧頭西北角)、舊金城外海及中蘭灣至洋山灣、田埔一帶6公里禁制水域盜採海砂(如圖二)，抽砂船隊抽得的海砂多用以打造廈門沿岸的翔安國際機場、泉州晉江圍頭灣填海造陸工程，⁸甚或裝船回賣至臺北、基隆及臺中港。⁹

2. 抽砂船在未經管制及規劃下越界採砂

，將導致金廈水域海溝、金門東、北部海岸海砂量減少，及西部海岸線流失倒退。當顆粒較粗的海砂被抽走後，海域水流改變會導致直接侵蝕海岸線的泥土層。依媒體報導：「中共抽砂船每抽走10萬立方公尺(約14.5萬公噸)的海砂，即造成金門北岸範圍1公里的沙灘下陷1公尺，陸地更會因此倒退100公尺」，¹⁰未來海岸線退縮、國土流失及海水倒灌，都將危及人民生命財產安全，不容小覷(如圖三)。

3. 中共在福建沿海共有6,000多艘抽砂船，尖峰時期一天約有200艘於海上作業，然而，我國在地區海巡隊只有10餘艘艦船，噸位亦遠不如中共船舶，若抽砂船在我島嶼周邊禁制水域附近作業，當海巡艦艇接近執法時，其只需2至5分鐘即可脫離我方海域，大幅增加我方取締難度。¹¹

(二) 馬祖海域

1. 馬祖活動的抽砂船集中在南竿和西莒之間(如圖四)，範圍約在我國有管轄權的6公里禁制水域外，我方不易驅離，且海巡艦艇在數量與噸位上亦不如中共，當我海巡執法艦艇出現時，抽砂船就向中國大陸沿岸靠近，當中共海事局艦船出現時，抽砂船則往禁制區靠近；統計2019年至2021年5月底止，登船查扣6艘、驅離越界抽砂船777艘次，¹²值得注意的是，近期抽砂船則逐漸闖入我

註8：張清清，〈晉江圍頭灣填海造地項目 初步規劃方案通過評審〉，閩南網，2021年1月8日，<https://ppfocus.com/0/ped6f-ccc4.html>，檢索日期：2021年7月7日。廈門翔安國際機場規劃在2025年完工啟用。

註9：何榮幸、劉光瑩、陳寧，〈中國盜採金門砂石，竟轉手賣臺灣〉，《天下雜誌》(臺北市)，第551期，2014年7月9日，頁75-78。

註10：同註9。

註11：同註2。

註12：陳政偉，〈海巡掃蕩越界抽砂船，守護馬祖海域〉，中央通訊社CNA，2021年4月1日，<https://www.cna.com.tw/news/alog/202104010272.aspx>，檢索日期：2021年7月8日。



圖四：中共抽砂船(圖右)於我馬祖海域活動示意圖

資料來源：參考Google地圖及管淑平，〈中國抽砂船頻闖馬祖海域《金融時報》：北京灰色地帶戰術〉，自由電子報，2021年5月28日，〈<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3549082>〉，檢索日期：2021年7月9日，由作者彙整製圖。

方禁制水域內。

2. 中共抽砂船越界採砂的行為，除了破壞馬祖的海洋環境，影響當地漁民生計外，也是一種「心理戰」，恫嚇這個距離中國大陸福建不到10公里的前線島嶼軍民。「國防安全研究院」內部指出：這些民間抽砂船成群結隊活動，造成漁民的困擾，如同慢性腐蝕般，可以視為中共當局另外一種「灰色地帶」的手段，¹³企圖挑起事端、進一步改變現狀，也具有麻痺我國民眾戒心的目的。¹⁴

3. 此外，2019年採砂作業造成地區海底電纜斷損6次，影響居民的網路和通訊。¹⁵由於中共積極提升網路作戰能力，現階段以網軍情蒐及竊取軍、工、商業等資料，意圖掌握我國的關鍵節點，以利戰時對我國資訊基礎設施及軍事相關資訊系統發動攻擊，將破

壞政府運作及造成內部應變失能。¹⁶儘管沒有證據直接顯示海纜是被刻意切斷或企圖安裝監控設施，然仍不排除可能為中共對我國進行網路攻擊的一種方式。

(三) 臺灣灘海域

1. 該海域位於澎湖群島西南方靠近海峽中線附近，是一處水深約40公尺(最淺僅8.6公尺)，面積約1萬3,000平方公里的沙波區域，中心距離馬公市約80浬、北界距七美嶼約30浬(如圖五)。該區因湧升流(指海流受地形影響而緩慢上升現象)作用，帶來豐富營養鹽，成為許多生物的重要繁衍漁場。近年因中共宣布沿海限制採砂，致臺灣灘逐漸成為採砂熱區，頻遭中共抽採高品質的石英礦砂，造成海底砂石與地形改變，嚴重破壞此區域海洋環境與自然生態。

註13：林詩遠，〈恐嚇？大陸抽砂船集結臺灣外島形同「包圍」〉，大紀元，2020年10月27日，<https://www.epochtimes.com/b5/20/10/26/n12503772.htm>，檢索日期：2021年7月8日。

註14：郭中翰，〈日本媒體：中國船集結馬祖列島盜採海砂〉，中央通訊社CNA，2021年1月25日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202101250020.aspx>，檢索日期：2021年7月9日。

註15：管淑平，〈中國抽砂船頻闖馬祖海域《金融時報》：北京灰色地帶戰術〉，自由電子報，2021年5月28日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3549082>，檢索日期：2021年7月9日。

註16：四年期國防總檢討編纂委員會，〈中華民國110年四年期國防總檢討〉(臺北市：國防部，2021年3月)，頁51-52。

(二) 國內、外大量需求

1. 福建省沿海港口、臨港工業、城鄉建設和海洋漁業基礎設施發展迅速，但囿於腹地較小、土地資源相對缺乏，因此對全省海灣採取填海造陸方式擴充可用土地，造成砂石需求數量大增。²¹如中共國家海洋局2011年8月啟動之「晉江圍頭灣填海造地」工程，填海總面積達40平方公里、如廈門市2013年11月開始填海建設翔安國際機場，再加上其他沿海省份都有填海造陸工程需求(當然包含南海諸島嶼的填海造島)；另一方面，我國對砂石的需求量也很大，儘管有百分之六十五砂石來自國內河川開採，其餘多來自進口大陸砂石(簡稱陸砂)，每月進口約80萬噸。

2. 根據我國「自然生態保育協會」指出，中共抽砂船每天約從我國周邊海域抽出10萬噸的砂石，²²其行為已嚴重違反聯合國2030年「永續發展目標」(SDGs)，並與中共國家領導人習近平所提「藍色信念」、「海洋情懷」與「海洋命運共同體」等倡議背道而馳；²³且以實際情形來看，似乎僅淪為政策性宣示口號，亦顯示其對外政策與內部執法力度，仍存在一定矛盾與落差。

(三) 運用灰色地帶、測試防衛底線

1. 從軍事戰略的角度觀察，「灰色地帶」是介於戰爭與和平之間的「拉鋸戰」，行

動方無須實際訴諸正規軍事武力，即能自另一方獲取政治、經濟或領土上的利益。灰色地帶亦是介於衝突與現狀間的「空間」，空間內充滿政治、安全、心理和經濟等方面的競爭。而「灰色地帶衝突」並非國際法所界定的戰爭行為，而是一種尚不及戰爭門檻、規模不大、非傳統與非常規的武裝衝突行為。²⁴兩岸當前緊張對峙局面，尚未緩解，因此對中共船舶越界抽砂之行為，自不排除是其進行「灰色地帶衝突」的手段之一。

2. 抽砂船雖在我國宣告的「領海基線、領海及鄰接區外界線」及劃設的禁制水域內作業；然在中共方面的認知上仍屬其管轄海域，此類越界活動仍受到中共海警的保障，而海警亦為中共海軍所策應。中共頻繁運用灰色地帶策略，持續測試我防衛底線，若我方處置不慎，衝突遂從執法層面升高至軍事層面，進而擦槍走火、引發戰端，有利其達成政治企圖。再者，抽砂船侵擾我主權邊界，如同「海上民兵」的海上游擊行動，具有非常強烈的政治意涵，也逼使我海巡部隊疲於奔命，大量消耗海上執法能量，且這些灰色地帶行動可能會一直持續進行，國安高層確實應審慎評估、及早應對。

(四) 恫嚇前線軍民、動搖民心士氣

中共冀望操作「認知戰」²⁵，以達成影響我方心理意志、消耗國軍戰備、侵蝕我國

註21：翁宇斌、胡燈進，〈福建省近10年填海專案實施情況調研概析〉，《海洋開發與管理》(北京市)，2015年第12期，2016年，頁11-12。

註22：同註2。

註23：鄧志慧、曹昆，〈世界海洋日，感受習近平建設海洋強國的“藍色信念”〉，人民網，2020年6月7日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0607/c1001-31738010.html>，檢索日期：2021年7月14日。

註24：黃恩浩、洪銘德，〈中國海上民兵與灰色地帶衝突〉，《國防情勢特刊-灰色地帶衝突特輯》(臺北市)，第2期，2020年6月5日，頁24-31。

註25：同註16，頁49。

防安全之目標。在政治上，壓縮我國國際活動空間，迫使我接受其政治主張與要求；在經濟上，運用中國大陸經貿優勢，企圖拉攏臺灣民眾及企業；在軍事上，藉武力展示及增加臺海周邊海空侵擾頻次；在心理上，透過媒體、網路社群渲染，擴大軍事威懾。然而，抽砂船大量、持續地越界活動，不應排除其隱含恫嚇我國外、離島上駐軍與居民之目的，並配合中共模擬攻臺實兵演練、機艦擾臺等軍事活動，以及刻意透過媒體、網路渲染演習動態等訊息，綜合運用「三戰」（即心理、輿論、法律戰）與「四入」（指入島、入戶、入腦、入心）的統戰工作，營造我國人民心理疑懼，企圖動搖民心士氣，破壞對國家的信心，²⁶國人確實不可無動於衷。

參、中共越界採砂對我之影響

2009年兩岸簽訂《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，為兩岸刑事調查取證合作，提供制度框架；然兩岸間司法互助關係主體的層次性、職權配置及刑事證據制度的差異性，也是當前存在於兩岸間合作的主要問題。²⁷以取締金門地區違法越界採砂為

例，海巡署所屬海巡隊於我禁制水域附近，針對中共越界抽砂船以拍照、錄影蒐證等方式蒐集違規事證，並陸續函送對岸有關單位，卻久無任何回應；凸顯期望藉由「兩岸共打機制」加強取締中共抽砂船，執行上恐仍受限。因此，其所產生之效應不容小覷。以下就船舶越界採砂所涉及法律、我執法限制與對我之影響，分段說明如後：

一、越界採砂行為所涉及法律問題

中共對海域盜採砂石之相關法規條例，包含《福建省海洋環境保護條例》²⁸及《廈門市海洋環境保護若干規定》²⁹，均得處以3-5,000元人民幣罰款（約新臺幣1萬3,000元至2萬1,550元）、沒收違法所得與責令改正或停止施工之處罰。³⁰有鑑於越界抽砂情形嚴重，我國亦於2020年12月30日三讀通過《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》（簡稱《專經法》）第18條修正案³¹及《土石採取法》第36條修正案³²，分別適用於專屬經濟海域—臺灣灘、大陸礁層及公告禁制水域—金門、馬祖水域、內水及領海，將刑度加重至「處1年以上、7年以下有期徒刑，得併科新臺幣1億元以下罰金」，希藉由提高刑度

註26：同註16，頁49-50。

註27：〈廈門海事局嚴打內河船參與海上運輸海砂工程圖〉，中國大陸廈門海事局網站，2016年，<http://www.xmmsa.gov.cn/hshyw/484592.htm>，檢索日期：2021年7月14日。

註28：〈福建省海洋環境保護條例〉，百度百科，2002年9月27日，<https://baike.baidu.com/item/%E7%A6%8F%E5%BB%BA%E7%9C%81%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E7%8E%AF%E5%A2%83%E4%BF%9D%E6%8A%A4%E6%9D%A1%E4%BE%8B>，檢索日期：2021年7月16日。

註29：〈廈門市海洋環境保護若干規定〉，百度百科，2009年11月26日，<https://baike.baidu.com/item/%E5%8E%A6%E9%97%A8%E5%B8%82%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E7%8E%AF%E5%A2%83%E4%BF%9D%E6%8A%A4%E8%8B%A5%E5%B9%B2%E8%A7%84%E5%AE%9A>，檢索日期：2021年7月16日。

註30：同註19。

註31：〈中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法〉，全國法規資料庫，2021年1月27日，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000010>，檢索日期：2021年7月16日。

註32：〈土石採取法〉，全國法規資料庫，2021年2月3日，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=J0020025>，檢索日期：2021年7月16日。

表二：兩岸對越界採砂所涉相關法律一覽表

分類	法規名稱	罰則內容
我國	《專屬經濟海域及大陸礁層法》第18條修正案及《土石採取法》第36條修正案	處1年以上、7年以下有期徒刑，得併科新臺幣1億元以下罰金。
中共	《福建省海洋環境保護條例》第36條	由縣級以上地方政府海洋行政主管部門或其他有關部門依法責令限期改正，沒收違法所得；情節嚴重者，並處以人民幣1萬元以上、10萬元以下（約新臺幣43萬-430萬元以下）罰款。
	《廈門市海洋環境保護若干規定》第28條	市海洋行政主管部門可以沒收違法所得，並處以每立方公尺人民幣300元以上、500元以下（新臺幣約1,300-2,200元）罰款；造成海洋生態環境嚴重破壞者，責令限期治理。

資料來源：參考〈中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法〉，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000010>；〈土石採取法〉，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=J0020025>；〈福建省海洋環境保護條例〉，百度百科，<https://baike.baidu.com/item/%E7%A6%8F%E5%BB%BA%E7%9C%81%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E7%8E%AF%E5%A2%83%E4%BF%9D%E6%8A%A4%E6%9D%A1%E4%BE%8B>；〈廈門市海洋環境保護若干規定〉，百度百科，<https://baike.baidu.com/item/%E5%8E%A6%E9%97%A8%E5%B8%82%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E7%8E%AF%E5%A2%83%E4%BF%9D%E6%8A%A4%E8%8B%A5%E5%B9%B2%E8%A7%84%E5%AE%9A>，檢索日期：2021年7月16日，由作者彙整製表。

來遏止中共越界採砂之行為；³³然就現實面而言，僅罰金一項，已凸顯兩岸法律執行度及裁罰踐履，仍存在相當落差，亟待消弭（如表二）。

二、我國執法限制

（一）艦船數量及噸位之差距

1. 中共抽砂船噸位介於1,000到9,000噸不等，僅福建沿海數量即超過6,000艘；而我外、離島地區海巡艇隻噸位僅千噸左右，2,000噸級以上巡防艦則採常態性輪派方式巡護地區，³⁴且在數量上遠不如中共；而百噸級以下巡防艇，面對臺灣海峽在東北季風期間，動輒8級以上之強風浪，任務執行確存諸多風險。此外，海巡隊例行勤務中，以驅離、查緝大陸籍漁船越界捕魚為大宗，

也有臨時性救生、救難勤務，即便因應任務需求，增派其他巡防艦艇支援查緝，但均屬支援性質而非非常態，實不應再增加此類越界採砂之登檢任務。

2. 中共抽砂船體積、性能均高於我國海巡艦艇，若採包圍、衝撞等方式對抗我方執法艦船，船型大小懸殊下，極易造成我方船體損傷及執法人員任務危安風險。如2020年3月金門地區海巡隊2艘巡防艇（PP-2006及CP-1022艇）和金門縣水產試驗所「金門號」護漁船，於小金門檳榔嶼海域驅離大陸漁船及清除非法布網時，即遭到10餘艘陸方漁船攻擊及惡意衝撞，幸未造成人員受傷。³⁵大陸籍漁船尚如此惡意挑釁，更遑論材質、噸位遠勝海巡執法艦艇的抽砂船，我國海巡單

註33：吳念達，〈打擊中國違法越界採砂，立院修法最高罰「1億」〉，華視，2020年12月30日，<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E6%89%93%E6%93%8A%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%81%95%E6%B3%95%E8%B6%8A%E7%95%8C%E6%8E%A1%E7%A0%82-%E7%AB%8B%E9%99%A2%E4%BF%AE%E6%B3%95%E6%9C%80%E9%-AB%98%E7%BD%B0-1%E5%84%84-081000237.html>，檢索日期：2021年7月19日。

註34：謝雅竹，〈澎湖海巡再添生力軍，百噸新艇加入執法〉，中央通訊社CNA，2021年1月14日，<https://www.cna.com.tw/news/asoc/202101140243.aspx>，檢索日期：2021年7月19日。

註35：王韋婷，〈海巡金門海域護漁，遭中國船隻集體惡意衝撞〉，Rti中央廣播電臺，2020年3月19日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2056169>，檢索日期：2021年7月20日。

位豈能不憤。

(二) 海域水文、礁石增加取締難度

金門海岸多被海水侵蝕而成為海蝕崖或海蝕平臺，礁石林立；馬祖海岸亦受風化及波浪侵蝕而多崩崖、險礁、海蝕洞、海蝕門等地形，部分灣澳經沖積與堆積作用形成沙灘、礫石灘、卵石灘；至於臺灣灘西部水深30至40公尺，東部淺於20公尺，最淺僅8.6公尺，淺灘地形並不平坦、水文複雜，加上海巡隊100噸級以下艇隻材質多為鋁合金、玻璃纖維等³⁶，艦體強度不足，不僅危及航行安全，且取締難度高，任務風險因子應予正視。

(三) 海域劃分限制及金、馬水域縱深不足，不利查緝

1. 我國於1998年1月21日公布《領海及鄰接區法》及《專屬經濟海域及大陸礁層法》，1999年2月10日公告「第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，將我國海洋區域劃分為內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域、大陸礁層及公海等部分。然金、馬海域因涉及兩岸關係與政策，未列於公告範圍內，而係依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》劃設公告的禁止、限制水域範圍，其範圍多以基線向外延伸6公里為界。

2. 由於陸方嚴緝盜採河砂、沿岸海砂，金門、馬祖海域被視為非法採砂業者的避風港，原因係兩區水域縱深不足，而抽砂船隨機盜採，並遊走於金廈與兩馬（指馬祖及福

建馬尾）海域中線間（金、馬海域禁止、限制線），當我方岸際雷達發現可疑水面目標通知海巡艦艇緊急出勤，然抽砂船只需快速駛離禁制水域，即可逃避臨檢；或運用晝伏夜出的方式，就能輕鬆規避執法，確實不利查緝。

(四) 互信不足，致共同執法成效不彰

2009年兩岸簽訂《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》迄今，雙方經由合作執法與經驗累積，使兩岸聯繫窗口、協同執法機制逐漸常態化；惟有關兩岸司法互助的會談協商，經常受限於「政治性因素」而延遲商談，導致共同執法頻率及查獲數量與實際越界捕撈、非法採砂之數量不成比例，顯見兩岸共同執法合作與成效仍有改善空間。持平而論，此類執法協議確實不應受兩岸政治情勢影響而擱置，且畢竟攸關國家主權及海洋資源，政府高層不應漠視其功能不彰。

三、越界採砂對我之影響

(一) 海岸線退縮、國土流失

中共越界採砂情形近幾年有日益嚴重趨勢，加以金、馬地區沒有崇山峻嶺與蜿蜒河流可提供砂源補充，除部分海岸有季節性回補現象（即海岸砂石在夏季是掏移，冬季則回補之現象）外，大部分地區海岸線退縮、國土大量流失，主因仍係遭大量越界採砂所致，即使修築海堤亦無法保護海岸景觀或阻止海岸線退縮。從監察院2015年6月4日調查報告內容顯示：「金門本島及烈嶼海岸線倒

註36：〈海洋委員會海巡署軍事設備列表〉，維基百科，2002年9月27日，<https://zh.m.wikipedia.org/wiki/%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E6%B5%B7%E5%B7%A1%E7%BD%B2%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E8%A8%AD%E5%82%99%E5%88%97%E8%AD%E5%82%99%E5%88%97%E8%A1%A8>，檢索日期：2021年7月20日。

年度中國軍力報告》(2020 Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China)中列舉共軍可能採取的4種侵臺策略，包含海空封鎖、有限軍力和強制選擇、空襲及入侵。⁴¹2021年3月國防部公布的《四年期國防總檢討》(Quadrennial Defense Review, QDR)中，亦提及中共對臺策略與侵擾手段越趨多元，包括各型機侵入我防空識別區、海、空軍遠海長航訓練、海軍航艦跨區航訓、船艦於我周邊海域活動及具威懾意涵之軍事作為；而違法越界抽砂之行為不排除就是中共當局「灰色地帶衝突」的手段之一。

2. 中共對我敵意與威脅與日俱增，藉由模擬演練犯臺軍事行動，持續對我軍事威懾與施壓，及派遣軍機頻繁侵擾我西南空域、機艦實施遠海航訓等舉措，明顯屬軍事行動威懾；然經由越界抽砂取締成為導火線，對我進行灰色地帶襲擾，以試探我預警能力與應處作為，意圖從執法層面的海警提升至軍事層面的海軍；我方如因處置不慎，將進一步造成臺海意外風險或軍事衝突，不僅破壞兩岸和平與穩定，⁴²更危及國家生存安全，國人確實不容等閒視之。

肆、我應有之因應對策

「灰色地帶衝突」係在「和、戰」的模糊區間，混合運用非直接動用武力、準軍事或低強度軍事手段，進行襲擾、脅迫與企圖

引發衝突事件，對他國國家安全及區域穩定造成危害。⁴³以下就中國大陸採砂船越界採砂之目的，與對我之影響，研提我國可採取之因應策略，列舉分析如後：

一、深化共同執法、合作取締盜砂

(一)面對中共越界採砂情形日益嚴重，囿於我國與對岸針對打擊違法越界犯罪的需求有所差異，且中共對我方提出案件需要之文件、拍照及錄影蒐證等違規舉證，回復結果不盡相同，顯見「兩岸共打機制」仍有不確定性與窒礙需要磨合協商。因此，對越界採砂案件，雙方除強化聯合執法的效能外，我方亦須強化自身的執法能量，如增強海巡的執法工具、人員的專業能力與突發狀況之應處能力訓練等。期望透過強力執法，以落實「捍衛主權、漁權」的海洋政策和「藍色國土」之永續發展。

(二)面對複雜的臺海與區域安全情勢，我國仍應妥慎經營兩岸關係，才能讓「兩岸共打機制」具體實踐並發揮最佳效果。因為維繫臺海和平穩定是兩岸共同的責任，也是雙方人民及國際社會的期盼，雙方應本相互尊重、善意理解的態度，在符合對等尊嚴原則下，推動兩岸良性互動。保持「行政院大陸委員會」與「國務院臺灣事務辦公室」官方機關平等互信、「海峽交流基金會」與「海峽兩岸關係協會」民間機構合作互助，共同打擊不法犯罪；並在法制基礎下，保障兩岸人民的權益、創造長遠福祉。⁴⁴

註41：楊士範，〈美國國防部發布2020中國軍力報告：3個方面已超越美國，兩岸戰力差距逐漸加大〉，The News Lens關鍵評論網，2020年9月3日，<https://www.thenewslens.com/article/140039>，檢索日期：2021年7月22日。

註42：同註16，頁11-12。

註43：同註25。

註44：〈兩岸關係〉，行政院全球資訊網，2021年3月18日，<http://www.ey.gov.tw/state/B099023D3EE2B593/8f16df5d-c00c-44df-8c38-35adb7845102>，檢索日期：2021年7月22日。

二、籌建海巡能量、肆應周邊情勢

(一)2021年1月22日，中共公布《海警法》，海警機構統一履行海上維權執法職責，並於戰時或緊急狀況時，立即轉換成中共海軍預備隊；也授權中共海警對進入所管轄海域非法從事生產作業活動的外國船舶，經警告無效得使用武器；⁴⁵此意味著中國海警可以保護越界抽砂船抵禦任何威脅。在中共強調「依法治國、依法治軍」的前提下，《海警法》通過不啻增加海峽兩岸對峙風險，有專家學者就研判，中共恐將能製造更多灰色地帶的彈性空間籌碼，為爭端領土如釣魚臺、南海諸島，甚或對我國及周遭國家帶來更大威脅。⁴⁶

(二)為因應兩岸特殊政治情勢與加強抵禦海上之威脅，海洋委員會海巡署已依「籌建海巡艦艇發展計畫」，自民國107年起至民國116年籌建大型巡防艦、艇共141艘，以實際提升維護主權與捍衛漁權的執法能量，⁴⁷確屬當務之急；另一方面亦應持續將海巡艦艇平戰轉換的理念具體化，繼續推動如海軍與海巡共擬「600噸級巡防艦戰時運用暨平戰轉換執行計畫(草案)」⁴⁸等，期達成建設海巡成為「第二海軍」的目標，以肆應臺海周邊複雜之環境，強化應對中共「灰色地

帶衝突」的威脅。

三、強化海洋監偵、策應海巡維權

(一)外、離島海巡單位除以岸際與艦用雷達擴大偵蒐範圍外，亦應先期掌握禁止、限制水域外之船舶動態，並由岸際巡邏人員加強海面守望及目標識別，主動派遣大型巡防艦艇及特勤人員進駐支援，採超前部署方式，預置占取有利位置，爭取應變時效，防堵抽砂船越界進入禁制水域。另一方面，面對中共各種侵擾手段，國軍也應秉持「國土主權、寸步不讓」之指導，並依海巡任務需求，配合國軍聯合情監偵系統與海巡各偵巡機艦、雷達、無人機與電子偵察等能量，彌補偵蒐缺口、增加涵蓋範圍，協力監視中共抽砂船(或海上民兵)動態，共同展現守護國土的決心與能力。⁴⁹

(二)國軍應貫徹「海軍策護海巡、海巡保護合法作業漁船、漁民」政策，⁵⁰持續在我國專屬經濟海域內派遣海、空軍各式兵力，配合海巡艦艇執行常態性聯合護漁任務。平時持恆與海巡署密切協調聯繫、驗證通聯機制、分享情資、聯合護漁演訓及定期交流互訪，增進彼此工作默契，強化雙方協同應處海上突發事件之能力；並針對我周邊漁船集中作業海域及越界採砂熱區，結合海巡執

註45：〈中共海警法〉，中共國防部資訊網，2021年1月23日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2021-01/23/content_4877678.htm，檢索日期：2021年7月22日。

註46：詹寧斯，〈一種新武器？中國船只在臺灣宣稱擁有主權的水域挖砂〉，voachinese.com，2021年2月2日，<https://www.voachinese.com/a/new-weapon-Chinese-ships-dredge-waters-claimed-by-Taiwan-20210201/5760898.html>，檢索日期：2021年7月23日。

註47：〈籌建海巡艦艇發展計畫(107-116)〉，海洋委員會全球資訊網，2018年1月1日，https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=29&parentpath=0,2,28&mcustomize=plan_view.jsp&dataserno=201908200007，檢索日期：2021年7月23日。

註48：洪哲政，〈海巡成第二海軍，規劃今年實戰演練〉，《聯合報》，2021年4月22日，<https://udn.com/news/amp/story/10930/5405094>，檢索日期：2021年7月23日。

註49：同註16，頁54。

註50：國防報告書編纂委員會，《中華民國108年國防報告書》(臺北市：國防部，2019年9月)，頁164。

法艦艇部署，彈性調整國軍策護兵力；⁵¹戰時則依平戰轉換作業規範，將海巡艦艇納入作戰序列，依令執行聯合作戰任務，⁵²共同確保臺海穩定發展。

四、保護海洋環境、資源永續發展

行政院海洋委員會依據《海洋委員會組織法》及《海洋基本法》，賦予海洋產業發展、環境保護、永續發展、生物多樣性保育、污染防治及海域與海岸安全等職責，為使金、馬、澎海域的越界採砂情形能夠獲得改善，並將海洋保育發揮最大效益，以達成「CHS」-即「潔淨海水(Clean Water)」、「健康棲地(Healthy Habitat)」與「永續資源(Sustainable Resource)」之目標。⁵³我國除應積極參與並持續關注各項海洋環境保育，與海洋生物多樣性有關之國際組織及議題，以汲取海洋環保新知，並增加國際合作與技術交流的機會，提高臺灣海洋保育在國際間的能見度，逐步落實「生態永續、海域安全、產業繁榮」之「海洋國家」願景外；⁵⁴另一方面，透過國際輿論制裁壓力，適時反映中共船舶越界採砂的非文明行為與踐踏海洋生態永續發展之全球普世價值，以及徒具形式之「依法治國」表象。

依國防部《110年四年期國防總檢討》中指出，國軍宜確按《國家海洋政策白皮書》海洋管理體制分工，協力海洋委員會共同

維護我國及所屬島嶼主權、領海與經濟海域權益，運用海、空軍各式兵力結合海巡艦艇，於我專屬經濟海域內執行常態性聯合護漁維權任務，⁵⁵除持恆與海巡單位密切協調聯繫、分享情資外，更透過與海巡艦艇定期實施的聯合操演，強化協同應處海上突發事件之能力，才能落實海域安全維護與人民權益保障之雙重任務。

伍、結語

針對中共抽砂船頻繁地越界活動作業之行為，國人確實不應排除其為中共進行的「灰色地帶衝突」策略，特別值得注意的是，中共在東海區域主要是以「海警」來操作灰色地帶行動；而2021年生效的《海警法》，授權中共海警船得以對在中國大陸海域(包括領海、鄰接區、專屬經濟區、大陸礁層與所屬島礁)及海域上空從事非法行為之船隻動用武力。因此，不排除中共企圖藉由漁船、抽砂船、各型船艦及各式軍機騷擾，挑起兩岸衝突，升高臺海緊張態勢，其目的是在短期內向我國施壓，強迫我國承認「一個中國」的原則，並透過漸進方式改變臺海現狀，為「終極統一」目標預做準備，達成其歷史使命，此一可能態勢發展，殊值國軍及海巡高度警覺。

面對中共海上「灰色地帶衝突」的蠶食

註51：同註50，頁164。

註52：同註16，頁55。

註53：〈海洋保育署〉，海洋委員會全球資訊網，2021年2月23日，<https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=181&parentpath=0,1,179>，檢索日期：2021年7月26日。

註54：〈第二屆國家海洋日〉，海洋委員會全球資訊網，2021年6月8日，<https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=274&parentpath=0,8,133>，檢索日期：2021年7月26日。

註55：同註16，頁43。

戰略，我國應以「戰略清晰」積極回應，絕不退讓與姑息，⁵⁶在國際上，應設法強化與區域各國海巡或海警的交流與演訓，尤其是與日本的合作，並積極參與各項海洋環保有關之國際組織，藉由國際合作交流，共同正視中共越界採砂之行為；在法律上，海巡應訂定遭遇他國海上民兵或執法船舶威脅時之底線，制定相關使用武器條例，以及推動制定海洋保育法及修正海洋污染防治法，做為執法強有力之後盾；在輿情上，以非軍事手段優先，強化對國內、外有關機構、學界及民團之海洋環保輿論宣傳，如舉辦「國家海洋日」，對外展現我國推動向海發展的決心

與成果；⁵⁷在軍力上，不僅要強化海軍的「不對稱」打擊戰力外，更要提升海巡艦艇的裝備與執法能力，持續量產高效能艦艇—如「塔江艦」及海巡「安平艦」等具備機動性高、戰力強、剛性足的小型巡防艦。如此，方能迅速因應中共日益提升的海上灰色地帶衝突行動，⁵⁸並確保國家發展與永續經營。

作者簡介：

李家豪少校，海軍軍官學校96年班、國防大學海軍指揮參謀學院107年班。曾任海洋監偵指揮部雷達站站長、繼光軍艦飛彈長、昆明軍艦作戰長，現服務於國防部海軍司令部。

註56：金雨森，〈狼來了!？中共的灰色地帶戰略〉，《看雜誌》(臺北市)，第221期，2021年4月5日，頁73-75。

註57：同註54。

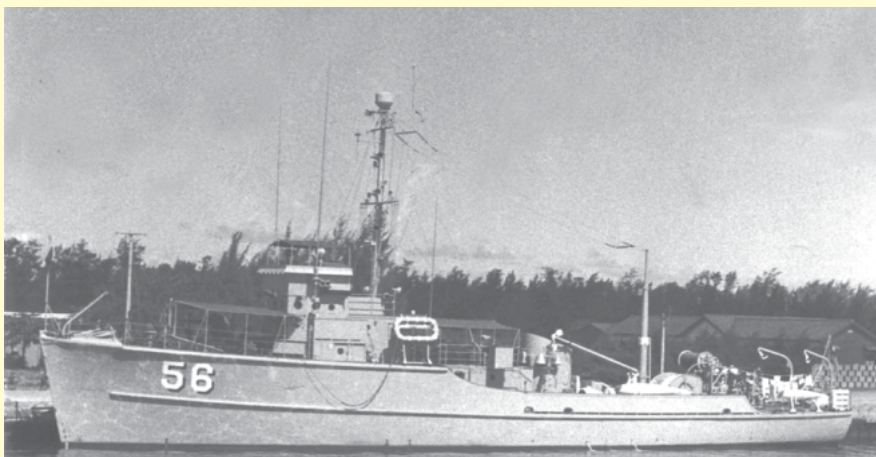
註58：同註46。

老軍艦的故事

永安軍艦 MSC-156

永安軍艦為海岸掃雷艦，係由美國加州Stephene造船廠建造，編號為MSC-123。1954年5月5日正式成軍，成軍後即於美國聖地牙哥交由法國海軍接收，參加法屬越南掃雷艦隊，命名為Myosot，編號M-689。

民國44年6月3日，法國海軍於菲律賓蘇比克灣交還美國，6月4日美國又轉贈予我國，當日由我國駐



菲公使周書楷代表政府接收，並主持命名典禮，命名為「永安」軍艦，編號為MSC-56，同年9月30日返抵左營港，隸屬掃佈雷艦隊33戰隊。民國54年1月1日改編號為MSC-156。

該艦自成軍後即執行沿海掃佈雷及偵巡等任務，並先後參加「聯興」、「海鯊」等操演。(取材自老軍艦的故事)