從中國大陸設立「海警局」論東海、南海鄰 國強化軍備局勢

PRC Established Coast Guard Bureau and Military Issues around East and South China Sea

陳鴻瑜(Chen, Hurng -Yu)

淡江大學亞洲研究所教授

壹、中國大陸重組海洋管理機關

為了因應日益重要的海洋事務以及衝突不斷的東海和南海爭端,中國大陸對於管理海洋事務的眾多機關進行改組,將管理海洋事務之權責機關予以統一。最重要者,是新建一個類似美國的海岸警衛隊(Coast Guard)的「海警局」。

中國大陸當局原先管理海洋事務的機關分散在不同部門,例如「國家海洋局」的「中國海監總隊」、農業部的多個海洋的漁政局、公安部的邊防局、海關總署的緝私局等,現在予以整合,統一成立「海警局」,屬於新組建「國家海洋局」下的機關。而「國家海洋局」為副部級機構,隸屬國土資源部管理。

根據今(2013)年3月14日大陸第十二屆「全國人大」第一次會議通過的《國務院機構改革和職能轉變方案》,為了統一海上執法,提高執法效能,重新組建「國家海洋局」。同時,為了加強海洋事務的統籌規劃和綜合協調,負責研究制定國家海洋發展戰略,在「國家海洋局」之上設立一個「國家海洋委員會」,統籌協調海洋重大事項,其具體工作由「國家海洋局」承擔。

今年7月22日,重組的「國家海洋局」和新建的「中國海警局」正式成立。「國家海洋局」下設北海、東海、南海三個分局,分別稱為「中國海警」北海分局、東海分局、南海分局,業務上接受公安部指導;3個海區分局在沿海省分

展堂與探窩

設置11個海警總隊及其支隊。上述機構人員編制共計16,296名,由大陸國務院 另行規定。

中國大陸當局強化海洋事務管理機關,主要是因應海洋事務的複雜化和周 邊國家的海洋擴張政策。茲針對東海和南海情勢,分別論析日本、越南和菲律 賓3國新的海洋政策措施。

貳、日本在東海之新海洋政策措施

1977年3月,日本國會通過《領海法》,宣布其領海寬度為12海里。1996年6月,日本頒布《專屬經濟區和大陸礁層法》。此後,日本又陸續制訂《專屬經濟區漁業管轄權法》、《養護及管理海洋生物資源法》、《領海及毗連區法》、《核廢料污染法》、《水產資源保護法》、《防止海洋污染和損害法》、《海岸帶管理暫行規定》、《無人海洋島的利用與保護管理規定》以及《海上保安廳法》等法律法規。

2000年以來,日本制訂了各種海洋政策,日本教育、文化和體育界,以及 科技廳,擬訂「21世紀日本海洋政策」,其中確定了一些重要的政策原則,例 如,海洋科學研究、海洋開發利用和海洋生態環境保護平衡發展原則等。

近年來,日本為了在東海海域劃界中占得先機,又在著手充實專屬經濟區和大陸礁層的配套法律。例如,2005年12月,日本自民黨海洋權益委員會擬訂《海洋建築物安全水域法案》,民主黨提出《促進海底資源開發相關法案》。日本國會於2007年4月通過《海洋基本法》與《海洋構築物安全水域設定法》。2007年7月20日,日本統整各個海洋事務管理機關,成立「綜合海洋政策本部」,由日本內閣首相擔任該機關本部長,負責擬定海洋政策基本計畫相關事宜。下設相關省廳會議,建立資訊共用系統,並負責制定和組織實施保護領土、領海和海洋權益的綜合性海洋戰略。

為了防衛其西南地區島嶼的領土和海線安全,日本眾議院安全保障委員會於2004年3月30日通過「有關保全日本領土」決議案,要求日本政府加強對釣魚臺的警備。日本防衛廳也制定防禦西南諸島的行動計畫。目前,日本海上自衛隊的活動範圍已由1970年代初設定的1,000海里海上交通保護線擴大到2,000海里,包括澳大利亞和馬六甲海峽在內。同時,日本還進一步加強與印度、澳大

利亞和東南亞國家的海洋安全合作。

日本加快對其大陸礁層外界限的全面調查,勘測的範圍包括釣魚臺、東海 大陸礁層和專屬經濟區。

近年鑑於中國大陸當局發展航空母艦對於東海增強控制能力,日本也隨即發展輕型航母,以為對抗,其第一艘輕型航母「出雲號」於今年8月6日在日本副首相麻生太郎的剪綵下下水,「出雲號」可以同時搭載7架反潛直升機和2架大型運輸直升機,並實現5架直升機同時起飛。日本海上自衛隊還在打造同一型號的另一艘輕型航母,並預定在明年下水。兩艘輕型航母建造完成後,將分別部署在神奈川縣的橫須賀基地和長崎縣的佐世保基地,成為日本海上自衛隊的最大型旗艦。

日本防衛省的「防衛計劃大綱檢討委員會」於今年7月26日發表修訂「防衛計劃大綱」的中期報告,建議日本必須加強島嶼防衛能力,需要仿效美國海軍陸戰隊那樣,研究建立一支能迅速展開水陸兩棲作戰行動的專業部隊。也需要再次研究加強和充實抑制、應對朝鮮導彈攻擊等綜合性能力。報告還針對中國大陸在東海釣魚臺周邊海域的活躍行動,提出應發展提升警戒、監視能力的高性能無人偵察機等建議。日本政府將據此建議建造高性能的無人偵察機,可以在釣魚臺附近海域連續3天巡航監控。

參、越南加強南海軍備

越南於1977年5月發布「關於越南領海、毗連區、專屬經濟區和大陸礁層的聲明」,宣布越南領海寬度為12海里,鄰接區24海里,專屬經濟區200海里,大陸礁層為「越南大陸自然延伸部分的海底和底土,凡是大陸礁層邊緣離計算越南領海寬度的基線不到200海里的地方,大陸礁層擴展到這一基線以外200海里」。1982年11月,越南又發表「關於越南領海基線的聲明」,公布其大陸領海基線的11個基點的座標,同時聲稱還要宣布西沙和南沙群島的領海基線。1994年,越南國會批准《聯合國海洋法公約》,成立國家海洋事務協調委員會。近年來,越南大量壓縮陸軍數量,加速發展海空軍力量,採取以海空軍為重點的建軍政策。

2012年6月21日,越南國會通過《越南海洋法》,該法共有7章,其涉及

展堂與探廊

的主要內容包括:海洋管理及保護的各項政策及原則;越南內水、領海、鄰接區、專屬經濟區、大陸礁層範圍及規制;越南島嶼及群島的規制;越南海域內的各項活動;海上搜尋救難活動;海洋資源與環境保護;海洋科學研究;海洋經濟開發;海上巡邏監管;海洋國際合作等。越南海洋法還規定,越南主張與其他國家基於尊重國家獨立、主權及領土完整以及符合包括1982年《聯合國海洋法公約》在內的國際法及實際情況和平解決有關海洋、島嶼的爭端。

為了維護越南在南海海域的權利,越南花了24億美元的軍備採購合同,向俄羅斯購買6艘「基洛」級636型柴電動力潛艇,以及12架蘇凱30MK2戰鬥機。2008年越南訂購總價值超過1億美元的4套「鎧甲」(Kolchuga)被動雷達系統,該系統能夠發現500公里以內的空中目標,尤其適用於發現有隱身設計的目標。同年,越南引進瑞典的MSS6000空中雷達系統,並安裝在從西班牙購置的CASA-C212型飛機上。越南海軍岸防部隊從俄羅斯獲得「寶石」巡航導彈。又從加拿大一家公司進口6架DHC-6「雙水獺」兩棲海上巡邏機,單機售價約為五百萬美元。該「雙水獺」巡邏機將有助於加強越南海軍對爭議島嶼及其附近海域的監控能力,以便於在沿海和島嶼附近起降。此外,越南一直積極地與北韓、敘利亞等擁有地對地導彈和相關技術的國家進行談判,希望能獲取這類導彈。

越南管轄漁船安全的農業農村開發部水產局,今年1月為了保護在南海作業的漁船,成立海上管理機關並考慮引進日本巡邏艦來充實監視和追擊機能。 1998年,在國防部下成立海警部隊,屬於軍事性質的警察部隊。2008年3月才脫離國防部,成為獨立的海岸警衛隊。最值得注意的是,越南已對其控制的南沙島礁進行加強鞏固建設的措施,靠近太平島的敦謙沙洲和鴻庥島已填土擴大一倍多,且裝備有現代化的通訊設施。

肆、菲律賓加強南海軍備

在馬可仕總統時期,菲律賓成立內閣級海洋事務協調委員會。1978年公布設立專屬經濟區及其他目的的法令。菲國並同時將部分南沙群島(菲國稱為卡拉揚群島)納入其版圖。2009年公布菲律賓群島基線法,將卡拉揚群島和黃岩島納入其版圖。

菲軍方於2012年8月與歐洲直升機公司簽署價值32億披索的合同,購買10架攻擊型直升機,將在年內交貨。菲國防部並向總統艾奎諾三世提交建議,計劃向南韓購買T-50「金鷹」超音速高級教練機和多功能戰鬥機。

今年5月下旬菲國向美國購買第二艘「漢密爾頓級」巡邏艦,於8月2日駛抵菲國。這艘「漢密爾頓」級軍艦原屬美國海岸警衛隊的巡邏船,菲支付4億披索(約合九百二十六萬美元)價款。該軍艦將被命名為「拉蒙·阿爾卡拉斯號」。菲在數年前已向美國購買一艘退役的「漢密爾頓級」巡邏艦,並將其命名為「德爾畢拉爾號」,該艦是目前菲海軍頓位最大、最先進的軍艦。據稱美國可能提供菲國第三艘「漢密爾頓級」巡邏艦。

今年7月初,菲律賓宣布將在5年內花18億美元資金大手筆購買先進軍事裝備的計畫。8月3日,菲海岸警衛隊發表聲明,宣布耗資600萬歐元向法國購買一艘有26年歷史的「La Tapageuse」巡邏艦,加強其海軍巡邏力量。該艦長54.8米,裝備有兩門火炮、兩挺機關槍,預計將在明年4月抵菲。

此外,菲律賓國防部有意購買西班牙海軍於今年初退役的「阿斯圖里亞斯親王」號輕型航空母艦。西班牙當地媒體報導稱,如果菲西雙方最終能簽署航母採購合同,西班牙納凡蒂亞造船廠將會按照買方的要求對航母進行現代化升級和改裝。

今年7月,日本與菲律賓達成協議,日本將援助10艘40米長的大型新巡邏艦和協助構築情報通訊系統,以及向菲律賓派遣海運專家,協助提升菲律賓船舶航行安全性等。日本這項行動是基於其軍援越南的相同的戰略考慮。

菲國除了加強海軍軍備外,在空軍方面也積極強化。菲律賓打算購買12架 南韓生產的FA-50戰鬥機,並添置新型火箭發射器、夜戰雷達系統、武裝直升 機和兩棲戰車等武器裝備。在採購的12架FA-50戰鬥機中,至少有4架能在明 年交付菲律賓空軍使用。上述新購置的戰鬥機等將部署在巴拉望島等「前沿地 區」,以保護菲律賓的海上權益。

菲律賓為了因應中國大陸在南海頻繁的活動,計劃把主要的空軍和海軍營 地遷往馬尼拉以北的蘇比克灣美國前海軍基地,並打算擴大美軍部隊、艦機對 基地的臨時使用權,以便兩國軍力更緊密聯合,使得兩國海軍和空軍能快速進 入與中國大陸有爭議的南海水域。

美國對菲國軍事援助也將從3,000萬美元提高至5,000萬美元,這是自2000年

以來菲接受的最高數額的援助。

7月29日,美國參議院通過一項沒有法律約束力的決議案,「重申美國強烈 支持和平解決亞太海域領土、主權和司法爭議」,該項決議之目的在為美國把 注意焦點重新轉向亞洲,以抗衡中國大陸崛起的行動作後盾。菲國駐美國大使 對美國參議院外交委員會主席羅伯特·梅南德斯提出該決議案表示感謝,稱歡 迎美參院支援菲方行動。

伍、海洋戰略發展共同特點

一、東亞各國加緊海上油氣資源開發活動,朝、韓在黃海大陸礁層上悄然 開鑽;越南與挪威聯合勘探北部灣的油氣資源;馬來西亞在南沙海域正積極勘 測,建立油氣平臺和鑽井平臺,加強石油開採設備的購置。越南和菲律賓分別 在其控制的南沙海域進行探勘。

二、積極勘測大陸礁層。東海和南海周邊國家都在《聯合國海洋法公約》 規定的2009年5月12日以前完成調查各自的大陸礁層外界限,同時進行資源調查。

三、東亞各國為了維護海洋權利,紛紛調整海洋管轄機關,成立統一管理 海洋事務的政府部會或跨部會組織。

四、為了鞏固海洋權益,各國皆增強海軍軍備和設施。

五、各國採取各種措施提高國民的海洋意識。例如,日本把批准《聯合國海洋法公約》正式生效日確定為其「海洋日」,作為國民的法定假日。東南亞國家也強調,要加強公眾對海洋的認識和理解。越南在今年7月在河內越南軍事歷史博物館舉行「黃沙與長沙屬於越南及其歷史依據」資料展。

中國大陸利用紀念鄭和航海6百周年之機會,大肆宣傳海權思想以及海洋的重要。此外,鼓勵在海洋部門工作的中共黨員,應重點研究世界海洋領域的先進文化和經驗;研究世界海洋工作發展的歷史規律、發展趨勢,以及當代海洋領域的先進理論、戰略、政策和規劃,為「國家」制定海洋戰略和政策提供決策支持。

六、各國已經制定國家海洋政策以及海洋綜合管理法規。如中國大陸、日本、韓國、越南等。

陸、結語

在東海和南海周邊國家中,調整海洋管理機構,設立類似海岸警衛性質的專門管理海洋警務的機關,中國大陸應是最晚的國家。長期以來,中國大陸對於海洋事務分別由不同機關管轄,在事權上會出現政出多門的情況,現在「海警局」成立了,其處理海事衝突時,將會更具民事性質,而非處處以海軍因應,有助於降低海事衝突的性質和層級。