

中國在東海、南海的「灰色地帶」脅迫行動

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

對中國來說，東海與南海是主權問題，也是睦鄰問題。由於周邊鄰國眾多、建政初期國力有限，自毛澤東所奠定的周邊外交原則，保持和平穩定一直是重要內涵，甚至藉放棄一些領土，以改善周邊安全態勢。¹鄧小平提出「韜光養晦」；胡錦濤奉行「和平發展」，基本延續此路線。不過，自 2012 年《十八大報告》，首度提出建設「海洋強國」，做為提高海洋資源開發能力，發展海洋經濟，維護國家海洋權益進行重大戰略部署。²並由習近平親任同年成立的「中央維護海洋權益工作領導小組」組長，納入「五龍治水」的海關、海巡、邊防海警、海監、漁政等執法機構、外交部和軍方等。³後續又將整併後的海警、海上民兵收歸中央軍委會統一領導。⁴由此即可觀察北京加大「灰色地帶」戰術的運用，輔以經濟、外交與「準軍事」(quasi-military) 等措施，做為維護領土主權的模式，已成為當前自由、開放的印太秩序挑戰。

¹ 黃慶、張萍，〈毛澤東周邊外交思想的內涵與啟示〉，《學術前沿》，總第 92 期（2016 年 2 月），頁 86-94，<https://reurl.cc/2r9RqE>；沈志華，〈事與願違：冷戰時期中國處理邊界糾紛的結果〉，《二十一世紀雙月刊》，總第 144 期（2014 年 8 月），頁 52-61；沈志華，〈冷戰年代中國處理陸地邊界糾紛的方針〉，《二十一世紀雙月刊》，總第 143 期（2014 年 6 月），頁 52-61；張清敏，〈中國解決陸地邊界經驗對解決海洋邊界的啟示〉，《外交評論》，第 4 期（2013 年），頁 1-16；徐焰，〈解放後我國處理邊界衝突危機的回顧和總結〉，《世界經濟與政治》，第 3 期（2005 年），頁 16-21。

² 《胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告》，新華網，2012 年 11 月 8 日，http://www.xinhuanet.com//18cpnc/2012-11/17/c_113711665.htm。

³ 「中央維護海洋權益工作領導小組」到 2018 年併入「中央外事工作委員會」所設維護海洋權益工作辦公室。「中國海警局誕生記」，中國人民公安出版社，2013 年 7 月 31 日，<https://reurl.cc/O0NKK3>；「新設海警司，統一海上執法」，人民網，2013 年 7 月 10 日，<https://reurl.cc/5rWZYG>。

⁴ 〈國防部：7 月 1 日零時起，預備役部隊全面納入軍隊領導指揮體系〉，新華網，2020 年 7 月 1 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-07/01/c_1126184460.htm。

貳、「灰色地帶」行動特徵

一、對周邊主權問題採「邊打、邊談、邊穩」

中國始終主張南海、東海主權爭議應通過談判協商和平解決。對不利於己的周邊態勢，運用「灰色地帶」手段，以民間活動為包裝應對，預留政府處理空間，隨情勢調整應對步伐，但又可維護友好的雙邊關係，此模式可以「邊打、邊談、邊穩」策略來解讀。⁵在東海方面，「邊打」是中國持續派遣公務船「巡航」釣魚台「領海」、持續片面在日中海域主張重疊爭議區附近增設油田（已達 16 處）；「邊談」是日中在 2018 年達成建立「海空聯絡機制」共識，包含防衛部門工作會議、溝通熱線等；⁶「邊穩」是雙方同時也呼籲克制，避免激化緊張情勢。在南海方面，「邊打」是 2014 年「海洋石油 981」事件，該深海鑽井平臺赴西沙群島中建島南方 16 浬海域執行任務，中國組織「海上民兵、海警、海軍」三層進行護衛，越南則派遣大量漁船、水下蛙人、釋放漁網及障礙物等強行干擾，營造國際力量進行施壓；「邊穩」是中國外交部當時呼籲，「保持中越之間的溝通管道，希望越方以南海和平穩定大局出發」，妥善處理當前事態。⁷「邊談」是 2015 年，雙方恢復高層對話及互訪；2016 年簽署《中國海警局與越南海警司令部合作備忘錄》，每年舉行工作會議，以推進海上執法合作，並建立三級聯絡窗口，應處海上漁業突發事件。

⁵ 此語出自毛澤東 1952 年 8 月 4 日在中國人民政治協商會議第一屆全國委員會常務委員會第三十八次會議上有關描述韓戰期間戰略的講話，詳見 “Let us united and clearly distinguish between ourselves and the enemy,” *Selected Works of Mao Tse-tung*, August 4, 1952, <https://reurl.cc/W3QMr9>。

⁶ “The Current Status of China’s Unilateral Development of Natural Resources in the East China Sea,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, March 31, 2021, <https://reurl.cc/gWypgV>; “Premier of the State Council of China Li Keqiang Visits Japan Japan-China Summit Meeting and Banquet,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, May 9, 2018, <https://reurl.cc/R0NL19>。

⁷ 〈「981」鑽井平臺作業：越南的挑釁和中國的立場〉，中國外交部南海問題，2014 年 6 月 8 日，<https://reurl.cc/noKqn8>。

二、藉由「民船先行，公船在後」方式以利操作運用彈性

若觀察 2009 年美國海軍「無瑕號」(USNS Impeccable) 測量船在海南島南方 64 浬海域遭 2 艘中國漁船近距離騷擾，3 艘中國公務船隻則隨側在後。⁸2012 年 4 月，12 艘中國漁船於黃岩島（我稱民主礁）潟湖內遭菲律賓「皮爾號」巡防艦（Gregorio del Pilar PF-15）實施巡檢，中國則陸續派出「海監 75」、「海監 84」、「漁政 303」、「漁政 310」至該海域與菲艦對峙，期間中國加強對菲國進口香蕉檢疫，迫使菲國船艦於 6 月 5 日撤離。自此中國開始常態化巡航，實質掌控該島礁。⁹最近的案例為 2021 年 3 月，約 220 艘中國漁船群聚南沙牛軋礁（Whitsun Reef/Julian Felipe Reef）海域，據菲國官方單位「西菲律賓海國家任務小組」（National Task Force for the West Philippine Sea, NTF WPS）聲明，同時間數百艘船隻分別停泊南沙各島礁。引發中國將推進牛軋礁建設的質疑。¹⁰但中國駐菲大使館回應係海況原因在牛軋礁附近「避風」，同時也立即捐助中國疫苗予菲國，有意削弱反中意識。¹¹上述三案可知，中國於初階段先運用漁船（疑海上民兵）作業，視對手國反應，再由中國派遣公務船進行反制或形成對峙，最終順勢強化該區域行政管理（administrative control），藉「民船先行，公船在後」方式，可保有操作運用彈性。

三、因地制宜的「海警對日、民兵對菲越」模式

⁸ “USNS Impeccable Harassed by Chinese Vessels,” Youtube, March 26, 2009, <https://www.youtube.com/watch?v=hQvQjwAE4w4>.

⁹ 王穎，〈黃岩島海域環境與戰略地位分析〉《亞太安全與海洋研究》，第 3 期（2017 年），頁 18-28；〈我國最先進漁政船 20 日抵達黃岩島海域巡航執法〉，中國人民政府網，2012 年 4 月 20 日，<https://reurl.cc/VE905b>。

¹⁰ Priam Nepomuceno, “Keep all Chinese ships off WPS: gov't task force” *Philippine News Agency*, March 31, 2021, <https://www.pna.gov.ph/articles/1135532>; Andrew S. Erickson and Ryan D. Martinson, “Records Expose China’s Maritime Militia at Whitsun Reef,” *Foreign Policy*, March 29, 2021, <https://reurl.cc/kZY3mq>.

¹¹ Patricia Lourdes Viray, “China’s vaccine donations ‘soften blow’ while maritime militia swarms Julian Felipe Reef — Carpio,” *PhilStar*, March 24, 2021, <https://reurl.cc/lRbVRA>；〈中國駐菲律賓大使館發言人關於所謂中國海上民兵船在牛軋礁附近聚集的聲明〉，中國駐菲律賓大使館，2021 年 3 月 22 日，<https://reurl.cc/9rl6r8>。

中國採取的「灰色地帶」手段，策略上略有差異。在東海面臨強大海空軍力、情監偵能力的「美日同盟」，且日本已擁有釣魚台實質的管轄權，使中國漁船進入該島「領海」作業均遭取締，例如2010年中國漁船「閩晉漁 5179」因數度撞擊日本海上保安廳船隻遭扣，¹²中國為施壓日本釋放船長，對日本實施稀土制裁，最終迫使日方釋放船長。其後，中國海警船成為對日主要力量，經常性實施「巡邏」。在南海方面，越、菲佔領部分島礁，其中菲國海洋管轄能力薄弱，中國漁船「化整為零」進出其他聲索國管轄海域，並藉漁事糾紛「被動」派遣公務船進入爭議區「維權」，或以長期對峙的方式，加大過程的不確定與對手國決策者不安，特別是對民主國家採漸進（gradualism）、「切香腸」策略（salami tactics）可在短時間對執政者形成決策壓力。

參、「灰色地帶」戰略目的

一、在南海擴大有效管轄

鄧小平推動改革開放，亟需和平穩定的外部環境，對外政策強調和平發展，避免主動生事；習近平上任後，積極推動「中國夢」、建設「海洋強國」，國家利益與範圍不斷擴大，也希望加強對南海聲索國的經濟軍事施壓、監控活動與襲擾。中國藉由「灰色地帶」事件，以瞭解各國態度、試探鄰國底線，蒐集他國可能的反制作為，於南海派遣數以百計的漁船、定期派遣公務船巡弋爭議區域、或填海造陸、「蠶食鯨吞」建設島礁，以「溫水煮青蛙」的方式，最終打破海洋現狀（*status quo*）與秩序。2017年《十九大報告》，即特別對南海島礁建設積極推進的成就表達肯定。¹³

¹² 〈尖閣ビデオが流出か 中国漁船が衝突の映像 Senkaku〉，《產經新聞》Youtube，2010年11月5日，<https://www.youtube.com/watch?v=sVVM2AmvD5U>。

¹³ 《習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告》，新華網，2017年10月27日，<https://reurl.cc/xGM49z>。

二、在東海創造紛爭事實

中國公務船最早一次「進入」釣魚台 12 浬海域，應屬「海監 46」和「海監 51」於 2008 年 12 月執行的「維權巡航」，¹⁴類似行動自 2012 年開始戲劇性升高（如圖）。而中國「侵入」日本「防空識別區」（ADIZ）致使 2011 年自衛隊起飛攔截 156 次，至 2016 已達 851 次歷史新高。¹⁵中國似乎有意運用數量規模龐大的軍機、海警等公務機艦進行海空襲擾，目的除了試探執法模式，消耗日本防衛資源能量，更重要的是創造紛爭事實。

由國際法來看，日本對釣魚台主權的依據，向來主張為無主地（*res nullius*），再由日本先占（*occupation*），並由國家持續行使行政管轄的有效（*effective*）佔領。¹⁶若只是國家暫時性的措施或私人行為均不構成先佔。中國主張先民最早發現釣魚台，因此運用海警船持續巡弋「領海」，即可主張持續行使有效管轄，也讓他國無法另以「時效」（*prescription*）為憑取得主權。¹⁷所謂「時效」是針對已屬他國的領土，經另一國國家權力長期地繼續、和平的展現主權而取得（*acquired by continuous and peaceful display of State authority during a long period of time*），但若原領土持有國抗議則無法以「時效」為理由取得該地主權。¹⁸

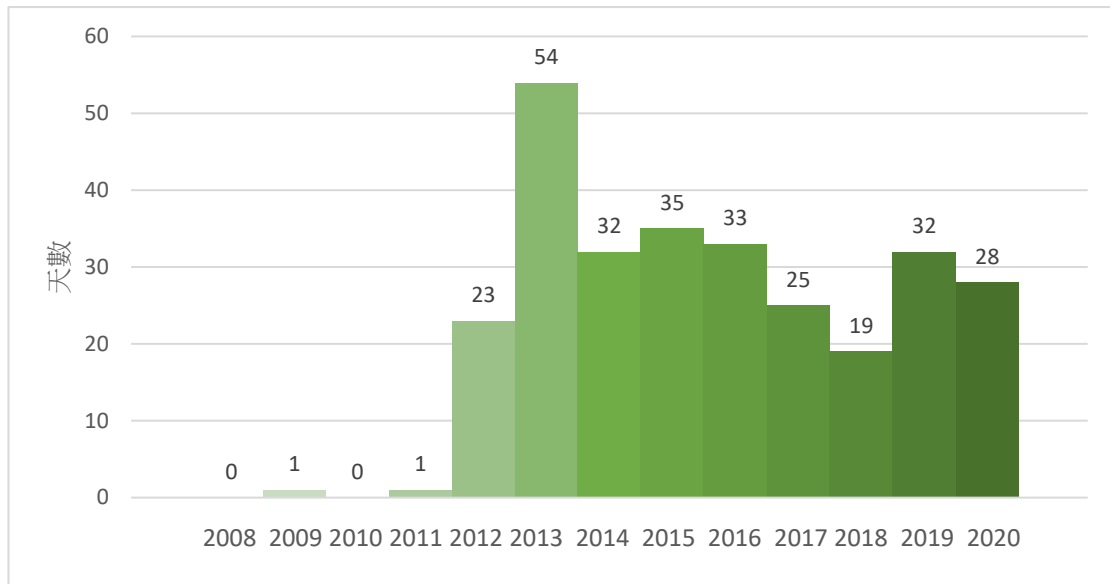
¹⁴ 「外交部發言人劉建超就中方海監船進入釣魚島海域活動答記者問」，中國駐日本大使館，2008 年 12 月 8 日，<https://reurl.cc/bX8A66>。

¹⁵ 防衛省，《令和 3 年防衛白書》（東京：防衛省，2021 年），頁 37，<https://reurl.cc/vqMpea>。

¹⁶ 日本外務省資料，詳見 <https://reurl.cc/zeREyk>。

¹⁷ 中國主張古代先民在經營海洋和從事海上漁業的實踐中，最早發現釣魚島並予以命名，詳見《釣魚島是中國的固有領土》白皮書，中國國務院新聞辦公室，2012 年 9 月 25 日，<https://reurl.cc/rgG4Qr>。

¹⁸ 著名的國際案例有美荷帕瑪斯島案例（*Sovereignty over the Island of Palmas*），詳見 https://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf, p869。



圖、中國海警局船隻進入釣魚台周邊「領海」天數

資料來源：《令和 3 年版防衛白書》（東京：防衛省，2021 年），頁 37，
<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2021/pdf/R03010202.pdf>。

三、將紛爭維持在非軍事面向，迴避與美軍爆發軍事衝突

中國能否於南海使用武力解決紛爭，首先會涉及到美軍是否對菲律賓提供軍事協助。根據 1951 年《美菲共同防禦條約》（*The U.S.-Philippines Mutual Defense Treaty*）第 4 條，締約國承認「任何一方在太平洋區域（Pacific area）遭受武力攻擊，均危害自身和平與安全，在符合憲法程序下，將採取行動以對抗共同危險」；第 5 條指明這類武裝攻擊包含締約國在太平洋所管轄的本土或島嶼領土、軍隊、公務船或航空器。1999 年，美國駐菲律賓大使 Thomas C. Hubbard 致函時任菲律賓外長 Domingo L. Siazon 稱，「美國認為南海是太平洋地區的一部分」，歐巴馬政府也多次重申此一立場。¹⁹由此，觀察 2012 年黃岩島事件期間，中國因未對菲律賓實施武裝攻擊，而避免觸動《美菲共同防禦條約》及美軍介入，透過非軍事船隻包圍黃岩島及

¹⁹ “Statement of Secretary del Rosario regarding the Philippines-U.S. Mutual Defense Treaty, May 9, 2012,” Official Gazette, May 9, 2012, <https://reurl.cc/7rQmry>.

菲律賓公務船，斷絕補給，逐步取得該島礁管轄權，被視為典型「灰色地帶」手段。

肆、觀察啟示

一、聲索國難以合作應對「灰色地帶」脅迫，凸顯對中立場不一

理論上，各個聲索國應對中國「灰色地帶」手段的最佳方式應是合作應對，不過現實上，各國主張相互重疊，遇事件往往各有所圖。中國採取「灰色地帶」手段，除因需維持睦鄰友好雙邊關係，不破壞周邊和平大局，若遇到情勢升溫則會呼籲對手國回歸談判。首先，中國在面對領土紛爭，向來主張應由「雙邊」談判解決，反對大國干預或將領土爭議「國際化」。再者，若對手國是民主國家，更可廣泛拉攏不同政治人物進行統戰運用。且基於綜合國力優勢，中國亦可搭配外交、經濟制裁等多重手段應對，消磨對手國內部對抗意志，如 2012 年對日本的稀土制裁、2014 年對菲的香蕉檢疫；2021 年牛軋礁事件利用疫苗捐助，均有激化對手國內部對中矛盾情緒之意。

二、區域外國際勢力在解決領土問題的角色甚微

美國對於領土爭議，向來採中立立場，支持以對話談判解決爭議，即便美國國務卿蓬佩奧（Michael Pompeo）曾於 2020 年 7 月利用「南海仲裁案」做出判斷 4 周年發表聲明，指責中國「九段線」主張未提出清楚法律依據，其聲索「完全沒有法律依據」，²⁰但也從未表示菲律賓或越南主張完全合法。再者，美國雖與日本、菲律賓保有同盟關係，但美軍出動仍依同盟協定規範，而多數「灰色地帶」事件均無美軍角色，導致傷害美國威信。美國現任國防部印太助理部長 Ely Ratner 在任職前參與的一份智庫報告建議，當務之急是

²⁰ Michael Pompeo, "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea," Department of State, July 13, 2020 <https://reurl.cc/Nrd9RQ>.

協助同盟國提升應處能力。²¹另外，美國也持續尋求日本、澳洲、德國、英國等盟友與夥伴國軍事合作及軍事存在，並持續派遣軍艦實施「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operations, FONOP)，以挑戰不合法的領土主張。在區域組織方面，東協與中國雖已達成2002年《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)等共識，但歷次文件均未處理領土議題。在國際法院途徑方面，2013年菲律賓向常設仲裁法院(Permanent Court of Arbitration)提請仲裁，但法庭決定仍無法阻止中國持續在南海擴張。綜觀之，這些國際上的努力都只在確保各方不使用武力，對於壓制「灰色地帶」活動的作用甚微。

作者林柏州現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人，曾任國防部戰略研究中心研究員。

²¹ Patrick M. Cronin, Ely Ratner, Elbridge Colby, Zachary M. Hosford and Alexander Sullivan, “Tailored Coercion: Competition and Risk in Maritime Asia” Center for a New American Security, MARCH 21, 2014, <https://reurl.cc/1YaL6D>.

China's "Gray Zone" Coercive Operations in the East and South China Seas

Po-Chou Lin

Assistant Research Fellow

Abstract

In the Report to the 18th National Congress of the Chinese Communist Party in 2012, China first mentioned “building China into a strong maritime power”, and stressed it was a major strategic arrangement to enhance China’s capacity to exploit marine resources and develop the marine economy. Since then, China has used “gray zone” operations to make surrounding countries nervous and gradually strengthen its jurisdiction, such as the Scarborough Shoal standoff in 2012, the Hai Yang Shi You 981 standoff in 2014, and the Whitsun Reef incident in 2021. These incidents were all caused by China’s private marine economic activities. China then dispatched public vessels to enter the disputed area to create a standoff and expand the scope of administrative jurisdiction with a gradual approach. Furthermore, China adopted “Coast Guard against Japan” and “Militia against the Philippines and Vietnam” approaches to create the facts of disputes in the East China Sea and expand effective jurisdiction in the South China Sea. China adopts a strategy of “manipulating disputes, holding negotiations and working towards stability” to skillfully maintain the disputes on a non-military level to avoid the outbreak of military conflict with the US. At present, it is difficult to cooperate to cope with “gray zone” operations, and international forces play little role in reducing such coercive activities.

Key words : gray zone operations, South China Sea, East China Sea, China Maritime Militia, maritime power