# 編輯報告

隨著中國崛起，其原本著重於本土防衛的內向型軍事力量，逐步朝外向型戰略發展，並以突破美國與區域國家所構築的「第一島鏈」封鎖為長期目標。儘管當前中國已能在第一島鏈外執行多樣化的軍事演訓與聯合行動，但距離真正穿透島鏈封鎖而穩定維持戰略存在，仍有明顯落差。尤其第一島鏈沿線國家多與中國存在領土與海域爭端，而對中國保持高度戒備，此又讓中國在亞太地區的突圍更形複雜。

在此背景下，中國在亞太地區愈發倚重「低於戰爭門檻」的灰色地帶作戰，其操作橫跨法律戰、認知戰、海警與海上民兵運用，乃至於與他國的聯合戰略巡航等多維手段。在戰略層面，北京藉此削弱對手意志，改變區域現狀之際，亦得以兼收戰場經營之效。在軍事層面，北京則正以靈活而模糊的行動模式，逐步塑造有利的周邊安全環境，同時試探周邊國家與美國的反應底線。

鑒於中國的灰色地帶作戰已構成當前亞太安全的重大潛在威脅，本期特刊為此收錄七篇論文，以剖析揭露其威脅樣態與操作手段，並就相關應處之道提出建言，期能促使各界正視其對區域安全帶來的深遠影響，並提升對中國亞太灰色地帶作戰的警覺與應對能力。

# 中共灰色地帶威脅樣態研析

吳自立

國防戰略與資源研究所

## 壹、前言

「灰色地帶」（gray zone）威脅因其低烈度、高頻度與持續性，成為大國運用非對稱方式介入周邊海空領域的主要手段。中共的「灰色地帶」威脅是一種植基於其政治目標與戰略思維的系統性、長期性行動。中共多年來在南海、臺海與東海透過海上民兵、海警船與解放軍，搭配各類法律工具，持續模糊戰爭與和平界線，而逐步改變區域現狀。中共對臺灣的「灰色地帶威脅」，與其對其他國家的威脅存在本質上的區別。本文探討中共灰色地帶威脅對臺灣與對其他國家或地區的威脅樣態，並進行比較與分析。藉觀察中共在不同場域運用灰色地帶威脅的組合模式，探究其背後的最終政治目的異同。本文從簡要回顧灰色地帶威脅基本要義著手，接續梳理中共對臺灣與對其他國家地區的灰色地帶威脅的模式特徵，藉探討威脅樣態來理解中共整體灰色地帶威脅的關鍵，並尋求因應策略的啟示。

## 貳、灰色地帶威脅

「灰色地帶」的概念並非新興產物，其現代應用與界定隨著俄羅斯與中共對周邊的襲擾，而受到廣泛關注。在後冷戰時期的大國競爭與全球化背景下，傳統的「戰爭與和平」二元對立已不足以描述當前國際關係的複雜性。國家間競爭的互動多發生在一個模糊的、介於傳統戰爭與和平狀態之間的領域。美國 2010 年《四年防務評估報告》（*Quadrennial Defense Review Report*）指出：「未來戰略格局將日益凸顯模糊的灰色地帶挑戰，既非完全戰爭，亦非完全和

平。」[1]美國國家情報委員會（National Intelligence Council, NIC）則將「灰色地帶」界定為「介於和平的國家間外交、經濟活動與武裝衝突之間的國際關係領域」。[2]美國智庫蘭德公司（RAND Corporation）將「灰色地帶襲擾」定義為：逐漸展開、無法歸因、使用法律和政治理由、僅威脅次要的國家利益、有國家支持、主要使用非軍事工具、利用目標國家和社會的弱點和脆弱性，藉灰色地帶來逃避責任或追究責任，在衝突的認知和資訊層面提供了槓桿作用。[3]其行動低於軍事反擊機制的合法或正當性門檻、採取蠶食般「切香腸戰術」（Salami-slicing）、行動難以追溯，並透過法律和政治藉口來正當化自身行為。[4]

相較於西方廣泛採用「灰色地帶」一詞的論述，中共類似闡述可以從《軍事戰略學》[5]中所提到的「非戰爭軍事活動」概念來理解，該概念是從「非戰爭軍事行動」（Military Operations Other Than War, MOOTW）擴展而來，[6]中共分析師將具有脅迫性或對抗性的對外「非戰爭軍事行動」特徵歸納為「穩定維護」、「權利保護」或「安全與防衛行動」，認為「非戰爭軍事行動」也應利用非軍事角色與手段。[7]統而言之，灰色地帶威脅是介於一個戰爭與和平之間的

---

[1] "Quadrennial Defense Review Report," *Department of Defense USA*, February 2010, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/quadrennial/QDR2010.pdf.

[2] "Updated IC Gray Zone Lexicon: Key Terms and Definitions," *National Intelligence Council*, July 2024, https://reurl.cc/5RK4Z7.

[3] Philip Shetler-Jones, "Taiwan's Evolving Response to China's Grey Zone Actions," *RUSI*, March 31, 2025, https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/policy-briefs/taiwans-evolving-response-chinas-grey-zone-actions.

[4] 楊太源，〈共軍於臺灣周邊海域進行「灰色地帶襲擾」意涵及發展趨勢〉，《中共研究雜誌社》2024 年 5 月 28 日，https://iccs.org.tw/NewsContent/188。

[5] "PLA's Science of Military Strategy (2013)," *China Aerospace Studies Institute*, February 8, 2021, https://www.airuniversity.af.edu/CASI/Display/Article/2485204/plas-science-of-military-strategy-2013/.

[6] Kevin Bilms, "Beyond War and Peace: The PLA 'Non-War Military Activities' Concept," *Modern War Institute*, *U.S. Military Academy*, January 26, 2022, https://mwi.westpoint.edu/beyond-war-and-peace-the-plas-non-war-military-activities-concept/.

[7] Bonny Lin, Cristina L. Garafola, Bruce McClintock, Jonah Blank, Jeffrey W. Hornung, Karen Schwindt, Jennifer D. P. Moroney, Paul Orner, Dennis Borrman, Sarah W. Denton, and Jason Chambers, "A New Framework for Understanding and Countering China's Gray Zone Tactics," *RAND*, Mar 30, 2022, https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RBA594-1.html.

狀態，一個國家運用政治、經濟、軍事與安全競爭等多元手段，不必實際訴諸正規武力，卻以非軍事或準軍事的脅迫性方式來追求自身利益。

綜整前列概念說明與定義，灰色地帶威脅可歸納為擁有一、模糊性與漸進性：行動刻意保持模糊，難以被精準界定為戰爭行為，且採取漸進式「切香腸」策略，累積微小改變以達成最終目標。二、非傳統手段：範疇廣泛，涵蓋網路攻擊、宣傳、政治作戰、經濟脅迫、支援代理武裝人員，直到漸進的軍事擴張等。三、非對稱性：競爭者均尋求發揮自身優勢，運用低成本對抗高成本，以自己的強項攻擊對手的弱點。

中共在臺灣海峽周邊、南海、東海等地區，頻繁運用一系列非傳統手段來推進其政治與戰略目標。這些行動包括軍機艦襲擾、海上準軍事行動、經濟脅迫、認知作戰與法律戰等，其共同特徵是刻意將行動強度控制在不至於引發全面軍事反擊的門檻之下，中共已成為灰色地帶威脅行動的主要實踐者，模糊了軍事與非軍事、國家與非國家行為體之間的界線，對現有國際秩序構成新型態的挑戰。中共灰色地帶威脅並非以獨立事件存在，而是與其更廣泛的混合戰（Hybrid Warfare）或整體國家戰略框架緊密相連。2003《中共人民解放軍政治工作條例》引入「三戰」（輿論戰、心理戰和法律戰），讓灰色地帶威脅行動，與影響力操作、法律戰、認知戰之間形成相互強化的循環，在這一循環中，一項灰色地帶威脅發生後，中共會立即動用其資訊生態系統進行認知戰與法律戰，放大其政治敘事，並為其後續行動創造合理性，從而最大化其戰略影響力。[8]

[8] Sze-Fung Lee, “Decoding Beijing’s Gray Zone Tactics: China Coast Guard Activities,” *Global Taiwan Institute*, March 20, 2024, https://reurl.cc/K9845p.

# 參、中共灰色地帶威脅戰略思維與核心手段

## 一、威懾式漸進主義與不戰而屈人之兵的戰略思維

中共的灰色地帶威脅戰略根植於其獨特的戰略文化與思想，尤其體現了《孫子兵法》中「不戰而屈人之兵」的核心精髓。這種思維致力於在不發動全面戰爭的前提下，透過各種非軍事或準軍事的手段來達成政治與戰略目的。中共的灰色地帶威脅戰略可被界定為一種「威懾式漸進主義」（Coercive Gradualism），[9]其核心邏輯與鄧小平時代的「摸著石頭過河法」[10]一脈相承。如同前述「切香腸戰術」，是一種透過不斷累積微小改變來達成目標的策略，透過每次不足以構成戰爭理由的小動作，如侵入他國經濟海域、軍機越線、單方面修法，逐步累積成果，最終達成破壞現狀或改變地緣政治樣貌的目的。這種策略的優勢在於，能將國際干預最小化、問題地方化，同時確保爭議處理的結果對中共有利。[11]

## 二、核心手段

中共運用統合整體國家資源的戰略思維，將軍事、經濟、法律與文化等領域資源，整合為一種靈活且多層次的手段組合。其核心手段樣態可概分為「軍事與準軍事」、「經濟與法律」、「資訊與認知作戰」等三類。

軍事與準軍事手段方面，由中共解放軍、海警與海上民兵按目標任務類型進行組合。2018 年中共將海警部隊轉隸至武警體系並由中央軍委直接指揮，使其成為軍事部門的一部分，2021 年實施的《海警法》更賦予海警在主權爭議海域使用武器的權力，使其在

---

[9] William G. Pierce, Douglas G. Douds & Michael A. Marra, “Understanding Coercive Gradualism,” *Parameters* Vol. 45, No. 3, 2015, pp. 51-61.

[10] 〈「摸著石頭過河」的來歷〉，《中國共產黨新聞網》，2018 年 4 月 12 日，https://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0412/c69113-29921565.html。

[11] Kapil Bhatia，〈中共的南海威懾式漸進主義與因應之道〉，《國防譯粹》，第 46 卷第 4 期，2019 年 4 月，頁 34-49。

「執法」與「軍事衝突」之間遊走，極大化了其威懾效果。[12]以「寓兵於民、以漁養兵」[13]思維，培訓「海上民兵」作為非正規部隊，利用「以民掩軍」的模糊性，搭配正規軍警兵力執行任務，[14]加深其他國家判斷與回應難度。臺灣海峽周邊從以中共解放軍機、艦組合演訓起，逐步進入結合海警進行常態壓迫性警巡，輔以間歇性進入臺灣主權所屬禁限制水域，與海上臨檢等所謂「執法」作為進行襲擾行動，旨在改變現狀並對臺灣施加長期、常態化的壓力。[15]相同類似組合手段亦頻繁地施行於東海與南海，隨者航母遠海航訓頻次增加，解放軍海上兵力已穿出第一島鏈，中共灰色威脅已直逼美國關島所在的第二島鏈。[16]

經貿為中共慣用的脅迫手段，運用龐大的經濟影響力，透過貿易限制、關稅壁壘與產品禁運等手段，對特定國家進行打擊，以實現政治目的。[17]這些手段通常缺乏透明度，並且常常伴隨著外交施壓，企圖達成「以商逼政」的目的。[18]中共亦將法律視為政治鬥爭工具，除透過其國內立法（如《海警法》）為準軍事行動提供法源，同時使用強硬官方論述否定既有國際秩序與國際法等法律戰手段，營造其行動的合法性。[19]

中共資訊與認知作戰攻勢正以密集與積極的方式進行中，透過

---

[12] 張家鳴，〈中共海警部隊於「灰色地帶」運用發展分析〉，《黃埔學報》，第 84 期，2023 年，頁 165-180。

[13] 〈理解軍民融合的五個要訣：寓魂於民、寓兵於民、寓裝於民、寓技於民、寓法於民〉，《中國軍網》，2017 年 12 月 14 日，https://reurl.cc/lYMD6l。

[14] 黃恩浩，〈中共「灰色地帶」作為對臺海安全的挑戰：以海上民兵為例〉，《展望與探索》，第 22 卷第 1 期，2024 年 1 月，頁 27-38。

[15] 〈美國防部報告：中國灰色作戰恐適得其反〉，《經濟日報》，2024 年 12 月 19 日，https://money.udn.com/money/story/7307/8435231。

[16] 〈中國雙航母「遼寧」號及「山東」號穿越太平洋「第二島鏈」意味著什麼？〉，《BBC NEWS 中文》，2025 年 6 月 25 日，https://reurl.cc/6qe5vd。

[17] Tye Graham and Peter W. Singer, “How China’s New Rare-earth Export Controls Target the Pentagon—and the World,” *Defense One*, July 9, 2025, https://reurl.cc/axRWml.

[18] 〈中國與台灣經貿發展的三大關鍵詞：「以商促統」、「經濟介選」 和「降風險」〉，《BBC News 中文》，2024 年 1 月 12 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-67955957。

[19] 賴榮偉，〈金門海域衝突是中國玩弄灰色地帶台灣的嚇阻必須韌性而全面〉，《中央廣播電臺》，2024 年 3 月 21 日，https://www.rti.org.tw/news?uid=3&pid=109699。

傳媒、網路意見領袖與水軍等多元管道散布虛假敘事，以分化目標社會、製造內部矛盾，讓目標群體產生「危機疲勞（Crisis Fatigue）」[20]，形成錯誤認知。中共將認知作戰視為未來戰爭的終極領域，亦可稱之為制腦權的爭奪戰，旨在影響目標對象的情感、動機、判斷與行為。其手段包括透過宣傳敘事進行感知操縱、改變目標群體意識形態，藉改變思維模式與解構象徵來挑戰國家認同。[21]

# 肆、中共對臺灣與其他地區威脅樣態比較

## 一、對臺灣——內壓脅迫

中共視臺灣為內政問題是其首要核心利益，動機主要根植於國家統一的意識形態與國家發展戰略需求。中共對臺灣的灰色地帶威脅具有向內壓迫的特徵，最終目的是實現不戰奪取臺灣，其動機與最終目的具有獨特的性質，不同於其對其他國家的策略。中共對臺灣灰色威脅的終極目標是為統一鋪路，理想上期待在不發動戰爭的情況下，透過蠶食、分化與恫嚇來實現統一。這意味著對臺灣行動的戰略性質是全面性的，旨在從根本上改變臺灣的自主地位，而非僅為局部的利益爭奪。其短期目標則在於施壓、分化與逐步改變現狀，透過常態性的軍事與準軍事活動，持續對臺灣的防衛能力與民心進行消耗與磨損，企圖在心理上瓦解臺灣的抵抗意志，對臺灣施壓與恫嚇。利用認知作戰與經濟脅迫，放大臺灣內部的矛盾與對立。使用「切香腸」戰術，逐步侵蝕臺灣在海峽中線、金門周邊海域等地的管轄權與主權，創造既成事實，最終使這些侵犯行為成為新常態。

中共對臺灣灰色地帶威脅樣態包括透過頻繁的軍事飛機入侵臺

[20] 明居正，〈危機已久，又未到一定強度!台海現況讓各國處於「危機疲勞感」〉，《新唐人亞太電視台 NTDAPTV》，2024 年 3 月 11 日，https://www.youtube.com/watch?v=phOt6NLMOxg。

[21] 余元傑，〈中國大陸對臺認知作戰成效分析〉，《空軍學術雙月刊》，第 687 期，2022 年 4 月，頁 21-39。

灣空域、海上演習及虛假訊息等認知戰手段，使用輿論戰等心理戰手段恐嚇脅迫企圖誘導臺灣社會民意走向。在不觸發《臺灣關係法》（*Taiwan Relations Act*）或美日安保條約（*Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan*）的情況下設計灰色威脅的強度，避免與美國直接對抗進而逐步改變現狀，運用法律戰與輿論戰外交孤立臺灣，侵蝕臺灣領土主權主張，為未來針對臺灣的行動建立合法法律依據。透過貿易限制及外交孤立，除在經濟上增加臺灣對大陸的黏著度，對國際則強化「一中原則」認知的強度，持續壓縮臺灣的主權外交空間，強化其「統一不可避免」的敘事。中共對臺灣的灰色地帶威脅係反映習近平時代的「中國夢」敘事，擁有高度政治化的主權意識特徵，從言詞上顯示中共對風險容忍度或許較高，實質上仍以威逼利誘為主要基調，與國際武裝衝突雖然是其最後的選項，但這並不能等比其以武力入侵臺灣的意願。

**二、對其他區域國家——外推拒止**

中共對其他國家地區的灰色威脅則明顯呈現向外推拒的特徵，與對臺灣的威脅存在顯著差異。對其他國家地區的威脅側重領土主張、資源爭奪及區域影響力擴張，針對多國分而治之。其最終目的並非改變該國的政權或實現政治統一，而是捍衛其在領土主權、地緣戰略或經濟上的特定利益。這種策略旨在累積成果，逐步改變區域地緣戰略樣貌，同時避免與美國等大國發生直接的軍事衝突，最終目的在於維護地緣戰略與局部利益。中共運用灰色地帶威脅擴張其在對包含南海、東海等其他國家地區的影響力，透過常態化的存在來實現對其主權主張的有效控制，同時懲罰與其政策利益相悖的國家。

南海地區為中共「威懾式漸進主義」的典型應用場域，中共的

「九段線」主權主張，動機在於掌控漁業、石油等海洋資源及南海貿易運輸航道，短期目標在於透過海上民兵、海警與解放軍的層次性搭配，於爭議海域常態化巡邏，執行圍堵、騷擾、驅趕行動，以實現「有效控制」與「島礁軍事化」遂行其領土擴張與主權宣示。針對東海釣魚臺爭端，中共派遣漁船及海警巡邏區域海域，並以海空突入釣魚臺 12 海里樣態，進行主權的實際挑釁行動，動機為資源控制及戰略位置優勢，旨在挑戰日本行政權並削弱美日聯盟，最終目標在於建立「事實主權」而不引發戰爭，合理推論其目的是確保能源安全並擴大海權來維護主權主張。[22]

另一典型手段為透過報復性外交與經濟措施，懲罰與中共國家利益相悖的國家，迫使其改變行為。2020 年，澳洲因呼籲對新冠病毒起源進行獨立調查，中共隨即對其葡萄酒、煤炭、木材等多項產品實施貿易制裁。儘管這些制裁在後續因中共自身的經濟需求與外交考量而逐步解除，但此事件清晰地展現了中共將經濟作為政治武器對有違中共利益的國家進行報復的手段。[23] 2021 年，立陶宛允許中華民國以「臺灣」為名設立代表處，中共隨即對其產品實施貿易禁運，試圖「以商逼政」。此二案例的結果顯示，儘管中共的脅迫並未讓立陶宛屈服，反而促使臺灣、歐洲聯盟（European Union, EU）與美國等理念相近國家提供援助，但它仍是中共報復性外交與經濟脅迫的典型應用。[24]

## 三、異同比較分析

歸納中共對臺灣與對其他國家地區的「灰色地帶」威脅的共同點包括：

---

[22] Shetler-Jones, “Taiwan’s Evolving Response to China’s Grey Zone Actions,”.

[23] 〈中國全面解除對澳大利亞的貿易制裁〉，《日經中文網》，2024 年 12 月 4 日，https://reurl.cc/axeLY7。

[24] 尹俊傑，〈中國經濟脅迫立陶宛啟示美智庫籲各國防範〉，《中央通訊社》，2024 年 4 月 18 日，https://www.cna.com.tw/news/aipl/202404180011.aspx。

（一）無論對臺灣或對其他國家，所有灰色威脅都旨在挑戰現有國際規範與秩序，以創造有利於中共的新常態達到改變現狀目的。

（二）採取「一體化國家戰略體系」[25]思維，整合軍事、準軍事、經濟、法律與資訊等多重手段，以實現其政治目標的整合性手段。

（三）善用低於戰爭門檻、難以歸因的手段，以最小的成本實現最大的戰略收益，並使對手難以回應的模糊性與不對稱性特徵。

差異點則有：

（一）對臺灣威脅的最終目標是「統一」，其行動的性質帶有「內部事務」與「內戰」的特殊性。因此，其強度、頻率與手段的全面性遠高於對其他國家的報復性或擴張性威脅。對其他國家威脅的終極目標則是地緣戰略與局部利益，例如爭奪領土主權、報復外交政策等。在最終目標上顯現出根本上的差異。

（二）在威脅對象上兩者亦有區別，對臺灣威脅是針對一個獨立運作的政治實體，企圖透過內部滲透與外部施壓，從根本上動搖其政權的合法性與人民的認同，而對其他國家威脅則通常針對其領土主權或外交政策。

（三）對臺灣的機艦襲擾、認知作戰與法律戰已趨於「常態化」，成為每日生活的一部分。對其他國家地區除典型的認知作戰與法律戰外，常使用的經貿脅迫手段則具有「間歇性」與「報復性」的特徵，通常是因特定事件而

[25] 李曉陽，〈鞏固提高一體化國家戰略體系與能力〉，《解放軍報》，2023 年 3 月 20 日，第 7 版。

觸發。在戰術強度與常態性呈現不同的區別。

以上相似點反映出中共基於孫子兵法的「不戰而屈人之兵」的戰略邏輯，運用灰色威脅作為拒止工具。不同點則反映在，面對壓力下其所威脅對象的能力，與相關的利益層次結構上。[26]中共灰色威脅的核心點可為歸整為以下三項：

（一）漸進主義與模糊性：無論對臺灣或他國，中共均利用灰色策略的低門檻，逐步侵蝕對手優勢，避免觸發「紅線」，目的是在不付出高代價下實現目標。這是共同核心，反映中共的風險厭惡與自信增長。

（二）核心利益分級：對臺灣的動機為最高級（統一與合法性），視為「不可逆轉」；對其他地區則為次級（資源與霸權），更具彈性調整。這解釋了強度差異：對臺灣威脅行動持續且多層，易升級；其他國家區域則較戰術化，易受國際壓力影響。

（三）挑戰美國主導秩序：中共在亞太區域灰色地帶威脅主要動機，在於削弱美國在亞太的聯盟體系強度，透過分化盟友來擴大地緣政治影響力。在中共未來與俄羅斯與北韓等聯動的趨勢下，可預期全球不穩定風險將隨之增加。

## 伍、結語

中共的「灰色地帶」威脅並非是無章可循的偶發事件，而是一種根植於其政治目標與戰略思維的系統性、長期性行動。其本質是一種「不戰而屈人之兵」的長期戰略，透過「威懾式漸進主義」，在不觸發全面戰爭的前提下，累積性地實現其政治目標。中共對臺

[26] Gregory B. Poling, “Crossroads of Competition: China in Southeast Asia and the Pacific Islands,” *CSIS*, March 20, 2025. https://reurl.cc/89D0x7.

灣的「灰色地帶」威脅與其對其他國家的威脅，其最終目的存在本質上的區別。對臺灣戰略的核心目標是「統一」，其採取內壓式脅迫行動的全面性、持續性與深層次意圖是獨一無二的。這不僅僅是地緣政治的爭奪，更是一場旨在從根本上動搖臺灣國家認同與主權的「認知作戰」。相較之下，對其他國家的威脅則基於局部利益爭奪的主權維護，多採取針對性與間歇性較強的外推拒止的行動。

中共的灰色地帶行動旨在製造「危機疲勞」與分化社會，因此單純的軍事反擊或個別經濟制裁並不足以有效應對。臺灣及國際社會的應對策略必須超越傳統思維，採取如下列整合性的「跨領域嚇阻」（Cross-Domain Deterrence）[27]思維。

**整合多維度防禦：**將軍事、經濟、法律與資訊戰線視為一體。在軍事上，除了強化正規防禦能力，也需建立有效的準軍事力量來反制中共的海上民兵與海警部隊。在法律上，需透過國內立法與國際論述，強化對自身管轄權的捍衛，反擊中共的法律戰。

**建立跨領域嚇阻框架：**與理念相近的友盟共同發展透明且通用，可以協調軍事、網路、資訊與經濟等，各個領域嚇阻行動的框架，以監測、分析與應對中共的灰色地帶威脅。

**構建友盟互助聯盟：**針對中共的經濟脅迫，單一國家的支援雖可發揮短期效果，但難以應對大規模、長期性的脅迫。因此，臺灣藉與友盟國家建立體制化的互助機制，將單一國家的支持轉化為集體性的行動，以提高中共實施脅迫的成本，降低其效用。

理解中共灰色地帶威脅的根本區別，是制定有效反制策略的起點。唯有透過一個全面、整合且具備韌性的戰略，臺灣及國際社會

[27] King Mallory, "New Challenges in Cross-Domain Deterrence," *RAND*, 2018, https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE259.html; Gartzke, Eric, and Jon R. Lindsay, *Cross-Domain Deterrence: Strategy in an Era of Complexity* (New York: Oxford University Press, 2019), online edition, April 25, 2019, https://academic.oup.com/book/35252.

才能有效應對中共在模糊地帶的持續挑戰。

本文作者吳自立為美國壬色列理工學院決策科學與工程系統博士，現為財團法人國防安全研究院國防戰略與資源研究所委任副研究員，主要研究領域為：國防戰略與國防產業。

# CCP’s Gray Zone Threat Assessment

*Tzu-li Wu*

*Division of Defense Strategy and Resources*

**Abstract**

“Gray zone” threats, due to their low intensity, high frequency, and sustained nature, have become a primary means for major powers to intervene in surrounding maritime and aerial domains through asymmetrical warfare. The Chinese Communist Party’s (CCP) “gray zone” threats are a systematic, long-term campaign rooted in its political objectives and strategic thinking. For years, the CCP has continuously blurred the lines between war and peace in the South China Sea, the Taiwan Strait, and the East China Sea by deploying maritime militias, coast guard vessels, and the People's Liberation Army, alongside various legal instruments, to gradually alter the regional status quo. The CCP's “gray zone” threats against Taiwan are fundamentally distinct from those against other countries. This paper explores the patterns of the CCP's “gray zone threats” against Taiwan versus other countries or regions, conducting a comparison and analysis. By observing the combination of gray zone threats the CCP employs in different contexts, one can investigate the similarities and differences in its ultimate political goals. This paper begins with a brief review of the fundamental concepts of “gray zone threats,” followed by an examination of the characteristics of the CCP’s threat models against Taiwan and other countries. By studying these threat patterns, we seek to understand the key aspects of the CCP’s overall gray zone strategy and find inspiration for countermeasures.

**Keywords:** gray zone threat; strategic thinking; China

# 解放軍海軍灰色地帶威脅的進逼與因應

高嘉濱

國家安全研究所

## 壹、前言

灰色地帶行動指在未達戰爭門檻情況下，透過多元非傳統與非正規武力進行脅迫、侵擾或衝突，以實現政治、戰略或軍事目標的策略。[1]進入21世紀以來，中共在經濟高度發展的支撐下，逐年提高國防預算，[2]全力推動軍事事務革新與軍事科技研發，展現積極實現軍隊現代化的高度企圖心。近年來，更是直接運用其質量並進的新一代軍事力量，在當前未發動戰爭的狀況下，長期巧藉各種軍事、政治、國際情勢等事件，以軍事演訓、國際打壓、經濟壓迫等手段，企圖逐步壓縮我國生存空間，造成我軍民的心理威懾，以利其達成「收回臺灣，祖國統一」的歷史使命。我國是一個典型的海島國家，且天然資源極其有限，周遭的海上交通線，可說是賴以延續有生戰力的生命線，而中共發展迅速的海空戰力，近年不斷透過跨越中線、壓迫進逼鄰接區、繞臺軍演、設置環臺禁航區實施封控演練，甚至在我國本島南北兩端實施精準導彈射擊，企圖透過不斷加強與多樣化的灰色地帶（gray zone）操作，展現對臺軍事威懾力量，達到「不戰而屈人之兵」的效果。

面對中共逐步進逼且手段日趨複雜的威脅，使我防衛作戰面臨空前且嚴峻的挑戰。如何針對威脅調整行動，研擬有效的因應做法，及後續可行的政策建議，可說是當前首要的課題。

---

[1] 中華民國國防部，《中華民國 114 年四年期國防總檢討》（臺北：中華民國國防部，2025 年），頁 19。

[2] 2025 年中共國防經費總額約 1 兆 7,847 億人民幣，較去年增加約 1,191 億人民幣，參見中華民國國防部，《114 年中共軍力報告書》（臺北：中華民國國防部，2025 年），頁 7。

## 貳、步步進逼的灰色軍事威脅

中共灰色地帶威脅除了運用各種混合手段外，在時間及強度上，也是有其進程的，尤其自 2016 年以後，不斷巧藉各種名目逐漸強化威懾，企圖營造「師出有名」的國際形象；從固守地理上中線以西，漸至以跟監外艦為名，時而於我海峽南北兩端越過中線，再至運用各種政治事件之名，發動軍演威脅；從美國環境衛生部長阿札爾（Alex Azar II）訪臺、美駐聯合國大使克拉夫特（Kelly Craft）臨行前取消的訪臺事件，至美眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）來訪我國，巧藉名目，製造事端，逐漸擴大威脅規模與強度。

### 一、藉監控外艦之名，跨越海峽中線進入我方海域

長久以來，因主張「自由航行」（freedom of navigation, FON）權利及任務需要，偶有美軍及外籍軍事艦艇經我周邊海域活動，其後美、日軍艦因追監疑似違反制裁北韓行動的船隻，於我北部海域活動漸趨頻繁，自 2016 年以後，解放軍海軍即常藉跟監外艦名義，越過海峽中線進入我北部海域活動，並漸形成常態，變相壓縮我防衛縱深。

### 二、美環境衛生部長訪臺，解放軍海軍編組兵力逼近我北部鄰接區

2020 年 8 月 9 日美環境衛生部長阿札爾訪臺，他是自 1979 年美臺斷絕正式關係、與北京的中國政府建立外交關係以來，訪臺等級最高的美國官員。中國外交部發言人汪文斌說，中國「堅決反對美臺官方往來」，敦促美國堅持「一個中國原則，以免嚴重損害中美關係和臺海和平穩定。」並表示「臺灣問題是中美關係中最重要最敏感的問題」。[3]另一方面，解放軍海軍即藉此生端，編組艦隊兵力

[3] Amy Qin，〈美國衛生部長將訪台，恐致中美關係進一步惡化〉，《紐約時報中文網》，2020 年 8 月 6 日，https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20200806/taiwan-azar-beijing-coronavirus/zh-hant/。

直接逼近我北部鄰接區海域，企圖以軍力壓迫，達到威懾效果。

## 三、針對美國駐聯合國大使訪臺計畫，準備執行強力軍事壓迫

前美駐聯合國大使克拉夫特女士仍擔任美國駐聯合國大使時，曾規劃在 2021 年 1 月訪臺，然在臨行前，美國國務院宣布，為確保「政權交接平穩」，將取消國務院在接下來 8 天內所有原本的訪問計劃，包括原定當日下午訪臺的美國駐聯合國大使克拉夫特的行程。[4]而克拉夫特於 2023 年 10 月 11 日來臺參加玉山論壇受訪時回憶表示，當時她受到中國外交官「一對一」的會談施壓，直接要求她不要去臺灣，並透露，當她的團隊要正式啟程前往臺灣時，他們在機場跑道被拉下來了（We were pulled off the runway），原因是來自中共的威脅。[5]然就在其計畫訪臺的前一日，解放軍已在中線以西，海峽的北、中、南各部署艦隊編組，蓄勢待發，後雖因克拉夫特行程取消而未採後續行動，而其愈趨強勢的文攻武嚇威脅，卻顯露無遺。

## 四、抗議美眾院議長裴洛西訪臺，舉行環臺軍演強勢施壓

2022 年 8 月 2 日美國現任眾議院議長裴洛西女士，在中共的強烈抗議聲中率團訪臺，她是自 1979 年臺美斷絕正式外交關係以來，第二位於任內訪問臺灣的聯邦眾議院議長（首位為 1997 年訪臺的議長金瑞契（Newt Gingrich）），表現出積極支持臺灣的立場。然而就在其完成計畫行程離臺後，解放軍就在環繞臺灣島的六個海域進行實彈軍事演習。中國官方聲稱的「重要軍事演訓行動」於 8 月 4 日中午 12 時開始，範圍部分處於臺灣島周邊 12 海里之內。至下午 1 時，中國官方消息稱，解放軍東部戰區在「臺灣海峽實施遠程火力

[4] 〈美國取消其駐聯合國大使訪台等外交出訪計劃，以確保「政權交接平穩」〉，《BBC NEWS 中文網》， 2021 年 1 月 13 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-55642658。

[5] 黃雅詩，〈前美駐聯合國大使揭曾遭中國威脅 2021 年擬訪台在機場被召回〉，《中央通訊社》，2023 年 10 月 11 日，https://www.cna.com.tw/news/aipl/202310110356.aspx。

實彈射擊訓練」，對特定區域進行「精確打擊」，並「取得預期效果」。[6]解放軍以越來越強烈的軍事壓迫，一方面企望對我產生強效的威懾，另一方面，也藉此對美日等民主同盟，展現其堅實的軍事實力。

# 參、當前因應對策

## 一、檢討艦艇任務戰備掛儎

現今解放軍軍事威脅，無論強度或頻次均不斷增加，我在海上執行任務的艦艇，可能時時都要準備應對解放軍的挑釁與軍事壓迫，應檢討律定執行各種任務出海時，足以應對狀況的武器裝備掛儎與備便程度，以能及時應處狀況，達成防衛需求。

## 二、強化扼要水域偵知防禦

解放軍本土的軍事基地均位於第一島鏈以內，受限於地理空間限制，難以完全發揮戰力的質量優勢，但若兵力（尤其是解放軍核潛艦）能東出第一島鏈至太平洋，則存活力及威懾與用兵裕度均可大幅提升，我軍應積極聯合友盟，強化扼要水域的偵知防禦能力，以掌握先機，創造威懾解放軍用兵行動自由的有利態勢。

## 三、適當調整演訓海域，強化周邊區域動態掌控與因應

我國屬海島型國家，周遭海域廣闊，以目前有限的艦艇兵力，要應對解放軍眾多艦艇的蓄意挑釁與灰色軍事威脅，可說是疲於奔命，應檢討平時訓練海域，改至偵巡兵力較為不足之處，藉訓練之便，可隨時轉用兵力，先行應處突發狀況，減少後續任務兵力抵達前之防衛空隙，使有限的兵力資源，獲得更為有效的運用。

## 四、建立島鏈區域態勢感知聯盟

[6] 〈佩洛西訪台：中國環繞台灣展開實彈軍事演習〉,《BBC NEWS 中文網》， 2022 年 8 月 4 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-62417911。

我國與中國大陸僅海峽之隔，當面敵之兵力動態相對較易掌握，但對臺灣本島南、北及東部海域，因海域幅員廣闊，偵知範圍相對有限，應積極結盟島鏈友邦，相互通報所偵知掌握之解放軍海上動態，建立有效的島鏈區域態勢感知網路，及早了解狀況，掌握主動，以利早期部署應處。

## 五、強化反封鎖能力，確保海上交通線之安全可用

（一）潛艦戰力提升

以目前敵我兵力狀況，潛艦是唯一可獨立深入敵威脅海域，發動奇襲的兵力，亦是反封鎖作戰的可恃戰力。據《華爾街日報》（*The Wall Street Journal*）報導，潛艦正成為美中競爭的新戰場，專家研判臺海若爆發戰爭，潛艦將是二戰以來最可能左右戰局的關鍵武器。報導中也提到，華府智庫「國防重點」（Defense Priorities）軍事分析主任卡瓦納（Jennifer Kavanagh）解釋，潛艦極具價值，相對小規模的投入就能投射龐大軍事力量，不需大量人員，也不像戰機或水面艦艇暴露在中國飛彈威脅下。[7]顯見確保「潛艦國造」案持續推進，並依量產計畫，逐批提升性能，以強化整體防衛力量，是當前建軍的重要發展方向。

（二）加強反封鎖護航作戰能力

反封鎖護航作戰是我維護海上生命線的必備能力，除持續籌購新一代反封鎖護航作戰儀臺及武器，並應強化反封鎖護航作戰能力，將相關訓練納入年度各項演訓，成為必要的演訓科目，反覆磨練，以達具備確保海上交通線暢通之能力的目標，方可於戰時保障我有生戰力之持續。

[7] 盧思綸，〈華爾街日報：台海戰爭決勝點是潛艦 美中攻防劇本曝光〉，《聯合新聞網》， 2025 年 9 月 9 日，https://udn.com/news/story/6809/8992775。

### 六、整合社會資源，運用綜合國力

（一）建構「民用船隻戰時轉換計畫」

建立並演練「民用船隻戰時轉換計畫」，使油輪、貨櫃船、漁船等民用船隻，在必要時具備協助運補、偵察等任務的能力，強化整體防衛力量。

（二）妥善運用海巡組織力量

海巡艦艇平時即為一有組織訓練的海上力量，然其艦艇數量、形式多樣，並非皆適合如海軍作戰艦艇般，投入高強度的類型作戰，應依其特性，適切賦予任務。那些艦艇經加改裝，或支援專業人員後，可加入戰鬥行列；那些艦艇經簡易或快速加改裝後，可執行中等強度之任務（如加裝布雷軌，協助實施雷區布設，或增補布雷等）；而那些艦艇，僅適於執行海域執法、監偵、救護救難、後勤運補等低強度任務，均應明確律定。於平時即將戰時任務納入訓練流程（希望其戰時執行何種形式的任務，就應於平時施予相對應的訓練），確保人、裝到位，方可於平戰轉換後，達成預期之戰力目標。

## 肆、後續政策建議

### 一、積極建軍工作，持續強化防衛戰力

（一）針對威脅建軍， 兼顧品質時效

軍事裝備的運作，均有一定的壽期，因此建軍是一項持續不斷的工作。而建軍的目標，當然是籌獲可恃的高品質戰力。然而基於我國國情與有限之資源，及所面對的即時且龐大的威脅，針對威脅的建力與時效，即顯得相對急迫與重要，而非一味追求極高端的武器裝備。高端武器裝備或可將其納入遠程計畫發展，近、中程則是針對威脅建軍，兼顧品質時效，儘速籌

獲可應對當前威脅之武力，建立可恃的防衛力量。如近期無人儎具在烏俄戰爭（Ukraine-Russia War）影響下，已成為各國爭相發展的熱門項目，然而我國面對解放軍龐大且成熟的無人機系統威脅，是否應審慎深入思考，反無人機系統才是當前應全力投入研發的重中之重。華府智庫「新美國安全中心」（Center for a New American Security, CNAS）曾在報告中指出，美國將北京視為首要戰略威脅，解放軍迅速推進無人機能力，美國若缺乏強化反無人機戰力，其分散作戰戰略恐遭中國大規模無人機攻擊壓制，並在臺海戰爭落敗。[8]

（二）盤點軍事科技能力，選擇重點發展

我國軍事科技研製能力已具備一定之水準，部分領域研展成效斐然，然在多數關鍵領域，仍與先進國家存在一定差距，與其分散有限資源，追求或不可及的先進領域，更應仔細檢視面對的威脅，盤點優勢軍事科技能力，選擇重點，投注全力發展，進而研製足以反制威脅與改變戰局的優勢不對稱武力。

## 二、研建長射程高機動火力艦

近幾年我海軍採購了數百枚岸置（機動）反艦飛彈，對周邊海域形成強大且綿密的反艦火力網，威懾力量雖大，然在幅員有限的土地上，部署如此龐大數量的飛彈，即便是採機動型式，也相對壓縮其機動空間，提高遭敵打擊之機率。而我國周邊海域廣闊，若在「沱江級」飛彈巡邏艦的基礎上，發展更具耐波力及更大飛彈酬儎的高機動、長射程飛彈火力艦，則可於飛彈射程可及之海域內機動隱匿，適時對解放軍海上編隊發起奇襲，發揮無處不在的不對稱作戰效果。

[8] 侯姿瑩，〈智庫籲美強化反無人機戰力　否則恐在台海戰爭落敗〉，《中央通訊社》，2025 年 9 月 11 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202509110014.aspx。

### 三、積極參與友盟演訓，發揮島鏈防衛戰力

地緣上的「島鏈」防衛型式，是因地理位置而形成，而真正要發揮「島鏈防衛」的威懾與實際戰力，則需要具有共同價值理念國家的一致行動，方不致造成「島鏈」防衛的破口。而這方面是目前較令人憂慮的因素，在第一島鏈上，美、日有協同防衛的「安保條約」，美、日、菲有協同防衛的聯合演習，即便是鄰近的韓國、澳洲，也都與美方訂有盟約。區域內各國，甚至區域外有共同價值理念的國家，也都定期參加區域內的聯合軍事演習，就是希望在區域有事時，友盟國家能有共通的戰場語言，及一致的作戰行動。近年來，雖然國際間友我抗中氛圍高漲，為我發聲的友邦日增，自 2021 年 12 月 1 日，日本前首相安倍晉三（Shinzo Abe）受臺北智庫「國策研究院」之邀，就「新時代臺日關係」為題發表線上演說時，說出了「臺灣有事，等同於日本有事，也可以說是等同於日美同盟有事」[9]的理念後，也引起了廣泛的共鳴，且普遍受到日本政壇與民眾的認同，美國對我軍售的質量亦均有所提升，但此種種僅能提升「島嶼」防衛的戰力，均難以具體發揮「島鏈」防衛的聯合戰力，唯有積極參與區域內的各項聯合軍事演訓，熟悉友盟間的戰場語言與行動，才能在必要時，真正扮演「島鏈」防衛所需的角色，並發揮關鍵的力量。

## 伍、結語

近年來，解放軍對我國的灰色軍事威脅操作，無論在手段或強度上均有增無減，尤其是在美前眾議院議長裴洛西女士訪臺後，對臺威脅行動就更趨頻密，稍不如其意，即實施軍演威懾，企圖迫我屈服。面對此一強權惡鄰威脅，絕不能將國家安全寄託在期望敵人

[9] 陳霆，〈安倍：侵台將牽動日美同盟 北京不要誤判〉，《大紀元新聞》，2021 年 12 月 1 日，https://www.epochtimes.com/b5/21/12/1/n13409579.htm。

的善意上，唯有建立全民共識，持續強化防衛戰力與社會韌性，展現高度的自我防衛決心，方為國家安全保障的可恃倚仗。

本文作者高嘉濱為國立中央大學歷史所與國立高雄大學國際高階經營管理雙碩士、海軍備役中將，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所特約研究員。主要研究領域為：軍事戰略、區域安全。

# The PLA Navy's Advancing Gray-Zone Threats and Our Countermeasures

*Chia-bin Kao*

*Division of National Security Research*

**Abstract**

In recent years, the People's Liberation Army (PLA) has leveraged various military, political, and international events to conduct gray-zone operations—including military exercises, international suppression, and economic pressure—in an effort to progressively limit Taiwan's strategic maneuverability. Valuable insights can be derived from the visits of U.S. officials to Taiwan. These visits indicate that the PLA has persistently manipulated events and stealthily escalated the threat level, further intensifying its activities under various pretexts.

In response to the People's Liberation Army Navy (PLAN) progressively escalating gray-zone military coercion, the following countermeasures have been implemented. First, review and optimize naval vessel combat readiness—ensure that the deployment levels of weapon systems and equipment are sufficient to respond to contingencies. Second, to strengthen surveillance and defense in critical maritime areas. Third, appropriately adjust naval training seas while improving situational awareness and responsive control across adjacent regions. Fourth, establish a regional alliance for situational awareness along the island chain. Fifth, reinforce anti-blockade capabilities to secure the safety and resilience of SLOCs. Lastly, continue to integrate social resources and enhance national resilience.

For future policy recommendations, sustained efforts should be directed along three principal axes. First, active force build-up by continuously acquiring and strengthening pivotal defense capabilities.

Second, develop long-range, highly agile surface combatants to maximize the effectiveness of asymmetric warfare. Third, participate proactively in joint exercises with allied partners to strengthen island-chain defense capabilities. Ultimately, in the face of the increasingly severe cross-strait security challenges, only by collective national will, continuously enhancing defense capabilities and societal resilience, and demonstrating a firm commitment to self-defense can Taiwan establish a robust and enduring safeguard for its national security.

**Keywords:** PLAN; gray-zone threats; regional security; partners and alliance cooperation

# 黃岩島事件：中國灰色地帶行動的升級

林超倫

網路安全與決策推演研究所

## 壹、前言

2025 年 8 月 11 日，南中國海的局勢再次緊張，一艘中國人民解放軍海軍驅逐艦與一艘中國海警船，在追逐菲律賓海岸巡防隊巡邏艦「蘇祿安號」（BRP Suluan）的過程中發生碰撞。此次事件不僅凸顯中國在該地區日益增長的灰帶侵擾升級，也暴露其在執行高強度海上攔截任務時，不同部隊的內部協調可能存在重大問題。這起碰撞造成至少四名中國海警人員傷亡，並成為國際社會矚目的焦點。[1] 本文的研究目的即在探討此起碰撞事件的成因與未來類此灰帶行動的可能發展，作為未來因應參考。

## 貳、菲、中兩國黃岩島爭議

黃岩島（Scarborough Shoal），在菲律賓被稱為「馬辛洛克灘」（Bajo de Masinloc）或「帕納塔格礁」（Panatag Shoal），中國將其稱為黃岩島，是中菲之間長期存在主權爭議的焦點，而菲律賓則將其視為其專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）的一部分。[2]

2012 年 4 月，菲律賓海軍軍艦在黃岩島海域發現中國商船盜竊巨蚌和珊瑚，而後引發衝突。此事件最終導致中國成功奪取對黃岩島的實際控制，並開始了往後十年在南海地區的實質擴張。儘管中國聲稱對黃岩島擁有 12 海里「領海」的合法權利，但這項主張已被

---

[1] Captain James E. Fanell, “The Scarborough Shoal Incident: A ‘2.0’ Plan Inches Closer to War,” *Proceedings*, August 2025, https://www.usni.org/magazines/proceedings/2025/august/scarborough-shoal-incident-20-plan-inches-closer-war.

[2] “Scarborough Shoal(黃岩島),” *Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies*, accessed October 1, 2025, https://amti.csis.org/%E9%BB%83%E5%B2%A9%E5%B3%B6/?lang=zh-hant.

2016 年常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration, PCA）的裁決駁回。該裁決承認黃岩島合法屬於菲律賓之專屬經濟區。[3]

2025 年 10 月 17 日，美國海軍學會（U.S. Naval Institute, USNI）報導在菲律賓黃岩島周邊的最新情勢，表示中國在近幾個月發生數起與菲律賓在南海爭議海域的衝突之後，即在黃岩島部署了海上安全官員、戰機及兩個新的浮標；此外，中國海事安全局亦在該海域派出大型巡邏艦 101 號與 301 號。根據美國喬治梅森大學（George Mason University）追蹤中國軍事研究計畫《臺灣安全監測》（*Taiwan Security Monitor*）報告，這兩艘海事局巡邏艦抵達不久前，中國人民解放軍才在黃岩島西南方 17 海里處進行演習。同時，中國已於 2025 年 9 月 10 日宣稱黃岩島是一個天然自然保護區，允許中國軍隊以環境保護為由，保護該地免受外國勢力影響。[4]

上述中國部署的兩艘海事安全局巡邏艦，曾涉及去年 10 月在西沙群島附近登檢並毆打數名越南漁民的事件，顯示中國執法船隻可能逐漸採取強硬策略意圖。[5]除了海事局巡邏艦外，另在開源平臺 X 帳號「The Watch」也發布在黃岩島有數艘中國海警巡邏艦同時出現的消息。[6]跡象顯示，自今年 8 月 11 日，中共解放軍海軍驅逐艦「桂林號」（舷號 164）與海警船 3104 的碰撞事件後，中國已以具體行動，持續加強在該海域的掌控。

從中國在黃岩島周邊最新的安全與軍事部署中，可以觀察到其行動模式具有高度的清晰性、彈性和長期戰略考量。首先，在資訊

---

[3] Todd C. Helmus, Krista Romita Grocholski, Tyler Liggett, Ashley L. Rhoades, Scott Savitz, and Keytin Palmer, *Understanding and Countering China's Maritime Gray Zone Operations* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2024), p. 15, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA2954-1.html.

[4] Aaron-Matthew Lariosa, "China Deploys Buoys, Security Officers to Scarborough Shoal Amid Philippine Drills," *USNI News*, October 17, 2025, https://news.usni.org/2025/10/17/china-deploys-buoys-security-officers-to-scarborough-shoal-amid-philippine-drills.

[5] 〈西沙群島－越南抗議中國執法人員毆打漁民數人受傷捕魚設備被沒收〉，《星島頭條》，2024 年 11 月 21 日，https://www.stheadline.com/realtime-world/3388922/西沙群島越南抗議中國執法人員毆打漁民-數人受傷捕魚設備被沒收。

[6] CIC_OS, "-SCARBOROUGH- 0520 17OCT25 PH TIME," *X*, October 17, 2025, https://x.com/CIC_OS/status/1978943612382777704.

戰與意圖表達層面，海警船和公務船刻意開啟自動辨識系統（Automatic Identification System, AIS），顯示出中國並不擔心自身行動被追蹤與披露。[7]這種「透明的部署」本身即是一種強烈的信號與告誡，表明其對黃岩島周邊海域的主權主張意圖清晰，有意警告各方不得擅自進入。

**圖 3-1、2025 年 10 月 19 日 10 時中國海警船及海上民兵船在黃岩島附近海域活動情形**

資料來源：圖片係作者於 2025 年 10 月 19 日 10 時截圖自海事追蹤商業軟體 Marine Traffic。

其次，在危機應對與風險管理上，中國已在黃岩島附近海域，對其海上安全力量進行縝密的安排。亦即當前的部署呈現出明確的分級與縱深梯隊結構：由民兵船及隸屬交通運輸部的公務船擔任第一線，海警船作為第二線，而解放軍（海空兵力）則作為第三線的威懾力量。此種層次分明的部署，似乎也是為了因應 8 月 11 日發生的解放軍海軍與海警船碰撞事件後，所採取的風險降低措施，藉由

[7] 根據 2025 年 10 月 19 日 10 時海事追蹤商業軟體 Marine Traffic 網頁的資訊顯示，目前尚有中國海警船 3303、3304 以及 21562 號等三艦仍在該爭議海域附近，值得一提的是伴隨這三艦活動的仍有部分海上民兵船正在編隊共同行動。另兩艘中國海事局巡邏艦則不見蹤影（亦可能是關閉船舶自動辨識系統）。

將非軍事力量推向最前沿，試圖達到降低應對風險並避免常規事件迅速演變為軍事衝突升級的效果。

## 參、中國過去對菲律賓的灰帶侵擾與解放軍海軍之角色

直至 2025 年 8 月 11 日前，中國在南海地區對菲律賓及其他聲索國採取了一系列「灰色地帶」侵擾。此策略旨在逐步擴大其控制和影響力，同時避免引發軍事衝突或對抗。在這些行動中，解放軍海軍僅擔任支援角色，真正的主角是非傳統的海上力量。

中國主要依賴海警船和以漁船身份作掩護的民兵船來執行最具挑釁性的「維權」行動。多數觀察家認為，此舉使中國在採取強硬作為時能保有更大的迴旋空間、降低武裝衝突風險，並規避國際社會的特別關注。中國海警是全球最大的海岸巡防隊，擁有大量重型武裝艦艇，使其無需動用軍隊即可恐嚇對手並伸張其領土主張；而民兵船則常偽裝成漁民，執行低度風險的任務並收集情報。

這些灰帶行動的具體表現形式多樣，包括派遣各型海警船與民兵船在中國聲稱的水域保持存在以宣示主權；阻止外國船隻在其聲稱海域進行軍事、科學或經濟活動；保護在其聲稱海域作業的中國民用船隻；以及收集水文和外國民用及軍事活動的相關情報。這些策略在多次事件中顯露無遺，例如在仁愛礁（Second Thomas Shoal），菲律賓於 1999 年將「馬德雷山號」（BRP Sierra Madre）軍艦擱淺於此以維持存在，並定期對駐守人員進行補給；中國海警則持續使用危險航行、水砲射擊、雷射照射等手段試圖阻止菲律賓的補給任務，甚至造成菲方船隻受損或人員受傷，如 2023 年 12 月的水砲攻擊便損壞了菲律賓補給船的引擎。此外，2024 年 2 月，中國漁船亦被指控在黃岩島使用氰化物，造成當地生態破壞與經濟損失。

# 肆、中共解放軍與海警船碰撞始末與原因分析

當前解放軍海軍在南海的活動角色已有顯著不同，特別是 2025 年 8 月 11 日發生的碰撞事件，更凸顯其從傳統的支援與威懾角色，轉變為直接介入前線對峙的趨勢。

## 一、碰撞始末與結果

本次涉事船艦在中方為海警 3104 號船和解放軍海軍 052D 型驅逐艦「桂林號」，菲方則為海岸巡防隊巡邏艦「蘇祿安號」。當時「蘇祿安號」正在黃岩島附近海域護送為當地菲律賓漁民提供補給的船隻，而中方將此舉視為對其主權的侵犯，隨即派遣海警船與軍艦進行攔截。過程中，中國海警 3104 號船與海軍「桂林號」驅逐艦對「蘇祿安號」展開了長時間、高速的追逐和包夾，意圖阻止其繼續航行。在緊張的追逐過程中，「桂林號」驅逐艦為搶佔有利位置，執行了一次大角度的左轉，導致其船身左前方被迎頭駛來的海警 3104 號撞擊。菲律賓方面公布的影片清晰顯示了此次碰撞。[8]

碰撞結果顯示，中國海警 3104 號船艏嚴重毀損並向內凹陷，經目視評估應該已經不適合繼續在海上航行，另造成可能至少四名中國海警人員傷亡。噸位較大的「桂林號」驅逐艦左前側面出現凹痕和刮傷，航行能力未受影響。「蘇祿安號」船小操控靈活，在兩艘大艦間進行躲避容易，憑藉船員機敏的反應，成功避免遭攔截，未受任何損傷。此外，中國兩艦碰撞後，菲律賓海岸巡防隊曾表示願向中方船隻提供援助，但未獲中國船員回應。

## 二、碰撞原因分析

此次「友軍誤撞」事件，暴露了中方在海上行動中存在的幾個關鍵問題：

[8] 吳仲安，〈中國海警船追逐菲律賓船隻意外撞上自家軍艦〉，《公視新聞網》，2025 年 8 月 12 日，https://news.pts.org.tw/article/765150。

（一）戰術選擇的固有風險

中方採用海上的「高速包夾」戰術本質上是一種高風險、高壓迫性的行動。此類戰術極度考驗參與船艦操作的協調與精準度（特別是海警船較少接受軍事方面之高強度訓練），大大增加意外發生的機率。

（二）多艦協同作業失誤

事件亦凸顯作戰艦艇與海警執法船隻在指揮鏈、通訊協定及操作默契上可能存在差異。海軍與海警船隸屬不同指揮作戰系統，在聯合執行高度動態的壓迫性任務時，容易在指揮鏈、通訊協定與操作默契上產生落差。在本次高速且動態的攔截任務中，雙方在溝通協調或戰術執行上顯然出現了嚴重失誤，未能保持安全距離，是導致互撞的直接原因。

（三）艦船操作難度高導致失誤（特別是 052 驅逐艦）

在緊張的對峙中，中方兩艘艦艇的艦長可能低估了高速航行下的操控難度（噸位越高越難操控），或高估了己方船員的應變能力。同時，也可能誤判了菲律賓船隻的規避動向，導致在執行極限轉向等操作時，反應時間不足，最終釀成碰撞。

（四）上下層指揮鏈溝通的效能問題

此次碰撞事件的深層肇因在於指揮鏈的效能。一是高層不在現場，無法即時判斷海上高速航行風險之所在；二是艦長們在複雜、高壓環境下進行聯合行動，無法就可能面對之風險回拒上級之命令。這些都與其官方宣傳中所塑造的無縫、高效的聯合作戰與指揮形象形成鮮明對比。

（五）高層命令凌駕於海上救援職責之上

「桂林號」艦長在碰撞後並未停下來提供援助，進一步表示這位艦長乃奉高層命令行事，這些命令甚至凌駕於海上救援的國際法義務和人道職責之上。顯示中方將執行任務（即追逐攔截菲律賓船隻）的重要性，置於對自身受損船隻及人員的救援之上。[9]

# 伍、本事件之後續觀察重點與因應

此次黃岩島碰撞事件對菲律賓及區域穩定造成嚴峻挑戰，並對各方產生深遠影響。

## 一、中國後續反應與意圖

### （一）重新集結與強化控制

預計中國將利用此次事件，重新集結並迅速確立其在黃岩島的存在和控制，仍會持續部署解放軍海軍、海警船與民兵船，並努力掃蕩該地區所有菲律賓船隻。

### （二）持續人工島嶼建設

中國將持續像在南沙群島一樣建造人工島嶼，衛星影像顯示中國在南沙群島（如美濟礁）建設了大型軍事基地，具備跑道、機庫、導彈陣地和雷達設施等，海上民兵也毫不掩飾的在此集中停泊。[10]

### （三）灰色地帶侵擾的升級

動用海軍驅逐艦來應對菲律賓海巡船隻，已代表中方將對抗層級從「海上執法」提升至「準軍事行動」。這是一個強硬信號：中方將準備動用更強大的武力來應對對其「主權」之挑

[9] “The Scarborough Shoal Incident: A ‘2.0’ Plan Inches Closer to War,”.

[10] 〈衛星圖片「顯示美濟礁新變化」中國被指推進「完全軍事基地化」〉，《BBC News 中文》，2021 年 2 月 25 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-56198339。

釁。讓軍艦與海警共同負責傳統海警之的任務，將會模糊軍事衝突與執法行動的界線，使對手難以界定所需應對的性質與強度，使中國達到戰略上主動的利益。[11]

（四）訊息戰與法律戰

中國官方對事件的回應，完全未提及中方船艦互撞的事實，進而反控是菲律賓船隻導致此事件。這種敘事是中國「法律戰」和「輿論戰」的一部分，旨在混淆視聽，並為未來可能採取的激進行動鋪設合法性。[12]

## 二、菲律賓與美國的回應

（一）菲律賓的立場

菲律賓譴責中國船隻的「危險舉動」與「非法干預」，並將碰撞影片公之於眾，指控中方的行為魯莽且不專業。菲律賓外交部更聲明：「事故說明遵守國際海事規則的重要性」，並重申透過外交和對話解決分歧的承諾。[13]

（二）美國的承諾

此次事件發生在美國在印太地區的關鍵盟友的專屬經濟區內，勢必考驗美國在南海地區的信譽和影響力。2025 年 8 月 13 日美國派遣海軍驅逐艦希金斯號（USS Higgins）駛入黃岩島海域，以具體行動表達對菲律賓的支持。[14]

---

[11] Aaron-Matthew Lariosa, “Chinese Coast Guard, Navy Ships Collide in South China Sea During Blockade Attempt Against Philippine Forces,” *USNI News*, August 11, 2025, https://news.usni.org/2025/08/11/chinese-coast-guard-navy-ships-collide-in-south-china-sea-during-blockade-attempt-against-philippine-forces.

[12] “China, Philippines Trade Blame Over Collision in Contested Sea,” *Bloomberg News*, August 15, 2025, https://gcaptain.com/china-philippines-trade-blame-over-collision-in-contested-sea/.

[13] 張家語，〈南海追逐釀船隻相撞菲律賓譴責中國非法干擾〉，《中央社》，2025 年 8 月 12 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202508120304.aspx。

[14] 楊昇儒、邱國強，〈南菲中艦艇南海激烈對峙後美軍希金斯號駛入黃岩島海域〉，《中央社》，2025 年 8 月 13 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202508130238.aspx。

### 三、對臺灣的警示

黃岩島事件對臺灣具有高度警示意義，未來在周邊海域可能會面對類似由中共海警與海軍共同發動的複合式侵擾（特別在有突發狀況發生時），這類行動將會挑戰臺灣海巡的執法底線，並測試國軍的應對決心。臺灣可以重新檢視並調整現有突發狀況處置規定與接戰規則，強化海巡與海軍之間各項合作、訓練與情資共享機制，以利在未來能有效應對此類升級後之灰色地帶升級之挑戰，確保國家與海域安全。

## 陸、結語

過往解放軍海軍與海警船執行環臺威嚇與軍演期間，仔細觀察其戰術規劃、海上運動、通信指揮與協同時，可以判斷中共海上部隊具備水準以上之操作能力與紀律；另一項觀察係「金門事件」後，中共海警船編隊侵擾金門禁、限制水域時，相關航行動態均展現類似海軍應有之紀律與效率。故此次事件可以初步研判為在極權國家之嚴厲管制、使命必達狀況下，執行高壓高速環境的任務，加上組織文化與訓練不同的兩個部隊，所發生的意外。

該艦艦長並未履行海上救援的國際法義務和人道職責，當然可以解讀為受到「上級」的指示，顯示維護「主權」比起救援重要得多。此點亦可顯示共產極權國家與民主自由國家在執行任務的優先順序不同。意即我們不適合以民主國家認為人民生命財產最重要的觀點，來判斷「中共」會怎麼做，而是要從「他們」看事情的角度來判斷。

最重要的是，此次碰撞事件，中共海軍「桂林號」的介入，這是以往中共操作「灰色地帶」侵擾時，都會刻意避免的作法。當然我們可以認定這是中共對菲律賓單方面的提高反應態勢，不見得會對其他國家採取同樣手段。不過對於中共各種不良紀錄來看，這些

灰帶侵擾總是一點一點升級，一旦行動與態勢開始提升，就不會再回歸原本狀態，將對各國在反應空間與時機（Space and Timing）上造成極大之挑戰，這就是臺灣必須未雨綢繆的地方。

本文作者林超倫為海軍備役少將，現為財團法人國防安全研究院網路安全與決策推演研究所委任副研究員。主要研究領域為：不對稱作戰、國防戰略、共同作戰圖像。

# Scarborough Shoal Incident – An Escalation of China's Gray Zone Intrusion

*Chau-luen Lin*

*Division of Cyber Security and Decision-Making Simulation*

**Abstract**

On August 11, 2025, in the Scarborough Shoal area, a collision occurred between a Chinese People's Liberation Army Navy (PLAN) destroyer, the "Guilin," and a China Coast Guard (CCG) vessel, the 3104, while they were in high-speed pursuit of the Philippine Coast Guard patrol vessel, the BRP "Suluan." The incident resulted in severe damage to the CCG vessel and casualties among its personnel. This event is analyzed as a critical sign that China's "gray zone" harassment against the Philippines is escalating from traditional "maritime law enforcement" to a "quasi-military operation," marking the first direct intervention by the PLAN in a frontline confrontation. The cause of the collision exposed serious multi-vessel coordination failures within the Chinese forces-stemming from a lack of cohesion in the command chain, communication protocols, and operational understanding between the Navy and Coast Guard during the high-risk "high-speed encirclement" tactic. Furthermore, it highlighted China's prioritization of "sovereignty" maintenance (the intercept mission) over international maritime search and rescue obligations. The thesis concludes with a warning to Taiwan, urging the reinforcement of cooperation and response mechanisms between its own Coast Guard and Navy to prepare for similar complex, escalated gray zone incursions jointly launched by the CCG and PLAN in the future.

**Keywords:** gray zone; quasi-military operation; Scarborough Shoal; maritime law enforcement; intelligence sharing

# 南海《行為準則》談判在中共「灰色地帶」策略中的角色

蕭琇安

國立政治大學國際關係研究中心

## 壹、前言

2002 年 11 月中國和東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，後簡稱東協）十國簽署《南海各方行為宣言》（*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*，後簡稱 DOC），被視為東協和中國關係上的一大歷史成就，同時也是中國與東協相關成員國在和平解決南海爭端上一次突破性的外交妥協和安排。此後，DOC 陷入多年的停滯，直到 2009 年 5 月，中國向聯合國（United Nations, UN）提交「關於確定二百海里以外大陸架外部界限的初步資訊」，東協再度密集提出落實 DOC，期待早日完成制訂《南海區域行為準則》（*Regional Code of Conduct in the South China Sea*，後簡稱 COC）之訴求，[1]而南海爭端則進入新一輪的緊張升溫。其中，中共行使領土、海域主張以及維權的態度更為積極，手段更趨多元，更引起國際間之重視。

過去數年來, 有關中共「混合戰」（hybrid warfare）的運用，[2]尤其所謂「灰色地帶」（gray zone）活動（campaign）、行動（activity）或策略（tactic），已有許多政策和學術性的討論。[3]雖然

---

[1] 如"Joint Communiqué of the 42nd ASEAN Foreign Ministers Meeting, Phuket, Thailand, 20 July 2009," *Association of Southeast Asian Nations*, July 20, 2009, https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/PR-42AMM-JC.pdf.

[2] 本文對「混合戰」採較寬的解釋，如'the blending of conventional and non-conventional methods to achieve political-military objectives by both state and non-state actors,' cited in Aurelio Insisa, "Hybrid after All: The 'Grey Zone', the 'Hybrid Warfare' Debate, and the PLA's Science of Military Strategy," *Defence Strategic Communications*, Vol. 12, Spring 2023, p. 169.

[3] 2010 年美國國防部《四年期國防總檢討》（*Quadrennial Defense Review*），首次使用未來來自介於全面戰爭與和平間「灰色地帶」挑戰之威脅性的字眼（Challenges in the ambiguous gray area that is neither fully war nor fully peace）。參見 Theodore Jensen, "Restricted Hybrid Warfare:

灰色地帶行動仍缺乏明確界定的概念，但一般公認的操作性定義（working definition）將「灰色地帶行動」視為「介於傳統戰爭與和平間之競爭性互動方式」，[4]「旨在以犧牲對手為代價來推進〔自身〕安全目標的努力或一系列努力，而其手段超越與常規治國經略（statecraft）方式且低於與對手之間的直接軍事衝突相關的手段」。[5]

直至近期為止，多數相關研究偏重在中國具脅迫性（coercive）之「灰色地帶」行動。然仍有研究指出，北京的「混合戰略」或「灰色行動」，與其影響力作戰（influence operations）、法律戰（lawfare）或認知戰（cognitive warfare）高度交織。以概念化來說，即這些不同戰術間具有一種交互運作，並形成彼此強化的生態循環關係。[6] 2024 年 7 月，負責美國中、長期戰略思考的國家情報委員會（National Intelligence Council, NIC）更新該組織對「灰色地帶」的定義：「界於一端屬國家間和平外交、經濟活動和人員接觸範疇，另一端屬武裝衝突範疇間之國際關係，其中國家及非國家行為者使用暴力或非暴力的脅迫（coercive）或顛覆（subversive）方式，以犧牲他人為代價，違反或缺乏國際規範的手段來實現其目標。」[7]「灰色地帶」活動的對象可能是國家或多邊機構，[8]而其目標可能具有政治性或安全性，像是弱化對手或迫使對手改變行為、挑戰他國

Confining the Gray Zone Debate," *Harvard University's DASH repository*, November 2019, https://dash.harvard.edu/server/api/core/bitstreams/b36b5cf4-e68e-4a01-a57f-e6434214290a/content。

[4] Andrew S. Erickson and Ryan D. Martinson, eds., *China's Maritime Gray Zone Operations* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2019), pp. 2-3.

[5] Kathleen Hicks and Alice Hunt Friend eds., *By Other Means: Campaigning in the Gray Zone* (Washington, DC: CSIS, 2019), p. 4.

[6] "Under Beijing's Hybrid Warfare Strategy, Gray Zone Tactics are Highly Intertwined with Influence Operations, and Legal and Cognitive Warfare. The Relationships between These Tactics Can be Conceptualized as A Cycle of Ecosystems That Mutually Reinforce Each Other." See Sze-Fung Lee, "Decoding Beijing's Gray Zone Tactics: China Coast Guard Activities and the Redefinition of Conflict in the Taiwan Strait," *Global Taiwan Institute*, March 20, 2024, https://globaltaiwan.org/2024/03/decoding-beijings-gray-zone-tactics-china-coast-guard-activities-and-the-redefinition-of-conflict-in-the-taiwan-strait/.

[7] "Updated IC Gray Zone Lexicon: Key Terms and Definition," *National Intelligence Council*, July 2024, p. 4. https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/NIC-Unclassified-Updated-IC-Gray-Zone-Lexicon-July2024.pdf.

[8] Ibid.

主權或強化自身在特定領土上的主權；或掌握對經濟資源或是其它方面全面性的控制能力、為未來武裝衝突上取得先機等。[9]

基於前述，本文擬以中國與東協重啟 COC 談判為例，重新檢析北京如何以 COC 談判進程作為中國南海危機處理之工具，利用相關的談判與合作來應對南海爭端所引發的危機，弱化對手的挑戰，並持續推進在南海問題上的主導權。

## 貳、2016 年南海《仲裁仲裁裁決》前中共的參與策略

2002 年東協與中國簽訂 DOC 後的近十年裡，除設立落實 DOC 的共同工作小組，[10]將 DOC 之相關議題置於東協與中國之對話架構下討論之外，雙方並未取得更多具體的進展。2009 年中國向聯合國提交「關於確定二百海里以外大陸架外部界限的初步資訊」，首次檢附 U 型（九段）線地圖，引起南海周邊國家質疑，也促使東協再度積極要求與中國有效落實 DOC，包括至終達成制定 COC 的目標。[11]2011 年 7 月，為防止美國介入南海並回應東協的訴求，中國與東協通過《落實 DOC 指導方針》。[12]《方針》第 6 條指出，「中國與東協同意基於共識採取落實 DOC 的具體措施邁向 COC 的目標」。據熟悉南海情勢的澳洲籍塞爾教授（Carlyle A. Thayer）透露，東協國家在該文件相關談判中做了兩個重要的讓步，其一是去除文件中，東協

[9] Ibid.

[10] Terms of Reference for a Joint ASEAN-China Working Group (JWG) to Implement the DOC, *Association of Southeast Asian Nations*, December 7, 2004, https://asean.org/terms-of-reference-of-the-asean-china-joint-working-group-on-the-implementation-of-the-declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2/.

[11] DOC 第 10 條，參見 "Declaration on The Conduct of Parties in The South China Sea," *Association of Southeast Asian Nations*, May 14, 2012, https://asean.org/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2/; 另參考"Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity (2011-2015), *Association of Southeast Asian Nations*, May 9, 2012, https://asean.org/plan-of-action-to-implement-the-joint-declaration-on-asean-china-strategic-partnership-for-peace-and-prosperity-2011-2015/。

[12] "Guidelines for the Implementation of the DOC," *Association of Southeast Asian Nations*, https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/documents/20185-DOC.pdf.

國家在與中國協商應前先集體諮商的字眼（第 2 條）；另一則是加入經同意落實 DOC 的活動計畫項目，每年須向東協—中國部長級會議報告進度（第 8 條）。[13]2012 年 1 月在北京舉行的東協—中國高級官員會議上，同意成立海洋科研、環保、海上搜救、跨國犯罪等四個專家委員會。除了前述形式和功能合作項目的進展外，直至 2012 年中國和菲律賓爆發黃岩島對峙事件前後，中國在推進 COC 談判上仍採消極拖延的態度。

2013 年 1 月菲律賓無預警地依據《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS）第 15 章，對中國提起強制仲裁程序，在東協內部引起疑慮。[14]中國則退回菲國的照會， 聲明不接受、不參與仲裁程序，並向東協施壓，以菲國放棄訴訟作為繼續討論 COC 的條件。[15]東協隨後集體強烈呼籲中國與東協開啟正式協商，早日達成 COC，以彰顯雙方建立戰略夥伴關係十周年的重要性並有助於強化區域和平穩定與繁榮。[16]面對這些壓力，中國向東協表達願意一同探討如何推進南海 COC。雙方終於在 2013 年 9 月就此問題開啟第一次的正式諮商，[17]並列入東協與中國建立戰略夥伴關係十周年成果。[18]在此諮商舉行之前，中國外交部長王毅在 8 月一場記者會上，提出中國與東協推進南海 COC 的四點原則——

---

[13] Carlyle A. Thayer, "ASEAN's Long March to a Code of Conduct in the South China Sea," *Maritime Times*, July 18, 2017, https://www.maritimeissues.com/politics/aseans-long-march-to-a-code-of-conduct-in-the-south-china-sea.html.

[14] 東協對菲國沒有事先與其他成員諮商有所不滿。

[15] Carlyle A. Thayer, "ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea," *SAIS Review of International Affairs*, Vol. 33, No. 2, Fall 2013, p. 80.

[16] 第46屆東協部長會議（ASEAN Ministerial Meeting, AMM）共同聲明，參見Thayer, "ASEAN's Long March to a Code of Conduct in the South China Sea," p. 5.

[17] Carlyle A. Thayer, "New Commitment to a Code of Conduct in the South China Sea?" *National Bureau of Asian Research*, October 9, 2013, https://www.nbr.org/publication/new-commitment-to-a-code-of-conduct-in-the-south-china-sea/.

[18] "Joint Statement of the 16thASEAN-China Summit on Commemoration of the 10thAnniversary of the ASEAN-China Strategic Partnership," *Association of Southeast Asian Nations*, October 9, 2013, https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/23rdASEANSummit/7.%20joint%20statement%20of%20the%2016th%20asean-china%20summit%20final.pdf.

「合理預期、協商一致、排除干擾、循序漸進」。就最後一點，王毅表示，「制定《準則》（COC）是《宣言》（DOC）中的規定，《準則》不能取代《宣言》，更不能撇開《宣言》另搞一套。當務之急是繼續落實好《宣言》，尤其是積極推進海上合作」。[19] 2014 年王毅出席中國—東盟（10+1）外長會後舉行的記者會上，表示贊成並倡導「雙軌思路」——即南海爭議應由「直接當事國」通過協商談判妥善解決；南海地區和平穩定涉及到包括中國和東盟各國在內所有南海沿岸國的切身利益，由中國和東盟國家攜手共同維護。[20]

然另一方面，從 2013 至 2015 年間，中國向菲律賓進行外交施壓，企圖逼使菲國撤銷仲裁程序，[21]並在南海持續擴張維權，包括加速填海造陸，[22]與越南在 2014 年爆發中國海洋石油 981 號鑽井平臺事件，引發兩國自 1991 年建交以來最大的外交危機等。[23]中國也利用東協內部的矛盾，向個別國家遊說施壓，以阻止東協團結起來支持菲、越共同對付中國。[24]中國還拉攏東協友好國家為其本國政策背書，藉此約束東協展現集體意志和行為。例如，2016 年 4 月外交部長王毅在結束訪問汶萊的記者會上重申「雙軌思路」倡議，並表示該倡議最早是由汶萊所提出的。同月，王毅再向媒體宣布，中國與汶萊、柬埔寨、寮國已達成「四點共識」。這「四點共識」為：第

---

[19] 〈王毅談「南海行為準則」進程〉，《中華人民共和國外交部》，2013 年 8 月 5 日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201308/t20130805_323977.shtml。

[20] 〈王毅：以「雙軌思路」處理南海問題〉，《中華人民共和國外交部》，2014 年 8 月 9 日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/xgxw_682524/201408/t20140809_328961.shtml。

[21] Thayer, "New Commitment to a Code of Conduct in the South China Sea?" supra.

[22] Shannon Tiezzi, "Pentagon Denounces 'Excessive Maritime Claims' in the South China Sea," *The Diplomat*, August 15, 2015, https://thediplomat.com/2015/08/pentagon-denounces-excessive-maritime-claims-in-the-south-china-sea/.

[23] Ian Storey, "The Sino-Vietnamese Oil Rig Crisis: Implications for the South China Sea Dispute," *Yusof Ishak Institute-ISEAS Perspectives*, No. 52, October 15, 2014, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/pdfs/ISEAS_Perspective_2014_52.pdf.

[24] Jürgen Haacke, "Myanmar and Maritime Security," *The Asean Forum*, February 22, 2016, https://theasanforum.org/myanmar-and-maritime-security/; Kei Koga, "Four Phases of South China Sea Disputes 1990–2020," in Kei Koga ed., *Managing Great Power Politics* (Palgrave Macmillan, 2022), pp. 43-160.

一、南沙部分島礁爭議並非中國與東協之間的問題，不應影響中國與東協關係。第二、應尊重主權國家依國際法自主選擇解決爭端方式的權利，反對將單邊意志強加於人。第三、有關領土和海洋權益爭議應根據 DOC 第 4 條由直接有關當事方透過對話協商解決。第四、中國與東協國家能夠透過合作共同維護南海和平穩定，域外國家應該發揮建設性作用，而不是背道而行。[25] 6 月中國與東協預定在昆明舉行一場特別部長會議之際，一份由東協外長原本準備向中國共同表達南海情勢發展為東協與中國間重要議題的聲明，在中國極力施壓下導致東協內部分歧再起而最後沒有正式發布。[26]中國這些舉動，顯然是為了 2016 年 7 月即將出爐的《南海仲裁裁決》可能帶來的影響預做準備。

## 參、《南海仲裁裁決》後中國加速取得 COC 談判優勢

《南海仲裁裁決》於 2016 年 7 月 12 日出臺後，中國維持「無效、不接受、不承認」的立場。[27]隨後，中國與東協在 7 月 24 日寮國首都永珍舉行的外長會議中，做出「完全並有效（full and effective）落實 DOC」之共同聲明。[28] 9 月 7 日在永珍第 19 屆東協—中國領袖峰會上，雙方再提出《南海適用關於海上碰撞暨意外相遇之國際規則的共同聲明》（*Joint Statement on the Application of the Code for Unplanned Encounters at Sea in the South China Sea*），作為繼

[25] "Wang Yi Talks about China's Four-Point Consensus on South China Sea Issue with Brunei, Cambodia and Laos," *Embassy of The People's Republic of China in The Republic of The Philippines*, April 23, 2016, https://ph.china-embassy.gov.cn/eng/chinew/201604/t20160426_1160193.htm.

[26] Carlyle, "ASEAN's Long March to a Code of Conduct in the South China Sea," pp. 6-7.

[27] 〈中華人民共和國外交部關於應菲律賓共和國請求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁決的聲明〉，《中華人民共和國外交部》，2016 年 7 月 12 日，https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/201607/t20160712_8521047.htm。

[28] See "Joint Statement of The Foreign Ministers of ASEAN Member States and China on The Full and Effective Implementation of The Declaration on The Conduct of Parties in The South China Sea," *Association of Southeast Asian Nations*, July 25, 2016, https://asean.org/wp-content/uploads/2016/07/Joint-Statement-on-the-full-and-effective-implementation-of-the-DOC-FINAL.pdf.

續落實南海 DOC，管理海上風險的預防措施。[29]在 COC 談判上，2016 年中國也利用與東協對話關係 25 周年的機會，同意在「沒有干擾」並符合中國提出「四點尊重」（Four Visions）[30]條件的情況下，快速推進 COC 諮商。[31] 2017 年開始，中國和東協陸續在 2017 年完成《COC 框架文件》，[32]於 2018 年東協—中國戰略夥伴關係 25 周年間通過《COC 談判單一草案》（*Single Draft COC Negotiating Text*），[33]並舉行首度聯合軍演。中國與東協於 2024 年 11 月在寮國永珍完成《單一草案》第三讀。[34] 2023 年 7 月，東協與中國再制訂《加速南海行為準則談判的指導方針》（*Guidelines to Accelerate the Negotiation of the Code of Conduct for the South China Sea*），同意在 3 年內完成《南海行為準則》。

整體而言，2016 年 7 月《南海仲裁案》出爐後，中國利用東協成員間對其反應的忌憚，美國介入使區域導致南海成為大國競爭的場域，不利於東協的中心地位（centrality）；東協期盼維持南海的穩定以及在經濟發展上中國維持合作關係等心理，至今至少獲得幾項戰略成果：

---

[29] "The 19th China-ASEAN Summit Issues Joint Statement on the Application of the Code for Unplanned Encounters at Sea in the South China Sea," *Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China*, September 8, 2016, https://www.fmprc.gov.cn/eng/zy/jj/2016zt/LKQCXDYHZLDRXLHYBDLWJXZSFW/202406/t20240606_11380950.html.

[30] 尊重事實，尊重法律，尊重共識，尊重地區國家。同時強調要「域外勢力」不要介入。〈王毅強調在南海問題上應做到「四個尊重」〉，《中華人民共和國外交部》，2021 年 8 月 5 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbz_673089/zyhd_673091/202108/t20210805_9175109.shtml。

[31] "Chairman's ┴tatement of the 19th ASEAN-China Summit to Commemorate the 25th Anniversary of ASEAN-China Dialogue Relations," *Association of Southeast Asian Nations*, September 7, 2016, http://asean.org/wp-content/uploads/2016/09/Final-Chairmans-Statement-of-the-ASEAN-China-25th-Anniversary-Commemo....pdf.

[32] Ian Storey, "Assessing the ASEAN-China Framework for the Code of Conduct for the South China Sea," *Yusof Ishak Institute-ISEAS Perspectives*, No. 62, August 8, 2017, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/pdfs/ISEAS_Perspective_2017_62.pdf.

[33] "Chairman's Statement of The 21st ASEAN-China Summit to Commemorate The 15th Anniversary of ASEAN-China Strategic Partnership," *Association of Southeast Asian Nations*, November 14, 2018, https://asean.org/wp-content/uploads/2018/11/ASEANChinaSummitChairmansStatementFinal1.pdf.

[34] "Overview of ASEAN-China Dialogue Relations," *Association of Southeast Asian Nations*, June 30, 2025, https://asean.org/wp-content/uploads/2025/06/Overview-ASEAN-China-Dialogue-Relations-as-of-30-June-2025.pdf.

一、阻止《南海仲裁裁決》字眼納入東協或東協與中國共同文件中。

二、強化「雙軌思路」的規範力。2022 年東協—中國在柬埔寨首都金邊提出的《南海DOC二十周年共同聲明》中，明確重申DOC是該宣言所有簽署國集體承諾促進和平，穩定與安全的里程碑（milestone document），亦再次確認南海領土與管轄相關爭端由「直接相關」的當事國透過協商談判和平解決。[35]

三、強化南海直接當事國，DOC 與 COC 締約方，南海事務「區域內」和「區域外」這些身分的差別認知，透過與爭端當事國個別建立雙邊對話機制，試圖將 DOC／COC 的談判機制限制在落實海洋合作及預防衝突與建立信任的功能，增加菲、越等當事國欲訴諸東協向中國集體施壓的難度。另一方面，美國等「域外」國家無法參加東協與中國已建立的磋商機制，加上 2018 年以後的諮商內容多不對外公開，多少弱化了美國的角色，讓中國有更多空間操作「域外」國家干擾, 並在DOC落實與COC談判上取得更大的主導權。

## 肆、結語

如果僅從「灰色地帶」行動的脅迫性角度來觀察，很難看出中國南海「灰色地帶」策略的全貌。本文嘗試透過檢視中國如何藉著對東協操作 DOC 落實到 COC 之相關談判運作，利用東協成員多元性和共識決的弱點，緩解或扭轉自身在南海爭端中所面臨的劣勢與危機，並得以在爭端中持續進行主權和權利的鬥爭，同時趁機塑造促進南海區域穩定的主導和貢獻者形象，[36]藉以協助充實既有之觀察

[35] "Joint Statement on The 20th Anniversary of The Declaration on The Conduct of Parties in The South China Sea," *Association of Southeast Asian Nations*, November 11, 2022, https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/FINAL-Joint-Statement-on-the-20th-Anniversary-of-DOC-1.pdf.

[36] 〈中國將南海打造成和平、友誼、合作之海的實踐〉,《習近平外交思想和新時代中國外交》, 2025 年 6 月 8 日, https://cn.chinadiplomacy.org.cn/2025-06/09/content_117916757.shtml。

面向。簡言之，中共對 COC 談判進程的掌控和操作, 至今與其他南海競爭策略相輔相成。因此，中國在可預見之未來勢必將落實 DOC 和推進 COC 談判作為全面掌握南海主導權的「混合戰略」一環。這不表示中共在 COC 相關的談判策略沒有受到挑戰。除 COC 實質內容中仍存在難以解套的爭點之外，[37] 2022 年菲律賓總統小馬可仕（Ferdinand Marcos Jr.）上任後，在南海爭端上對中採取強硬態度並積極強化與美國的安全合作；或越南近期加速擴大在南沙水域的填海造島，以及中美競爭走向的不確定性等發展，亦增加中國圖謀進一步強化對南海主導權的不確定性。在此氛圍下，南海 COC 能否能如願在 2026 年達成？屆時 COC 如何呈現？談判結果對南海情勢可能帶來何種影響？仍有許多變數。我國身為南海問題直接當事方，且仍占有南沙太平島，卻因兩岸因素而無法參加 DOC 或 COC 的磋商與合作。雖然如此，南海情勢和權力格局的變化，對臺灣將有重大影響，中共如何繼續推進 DOC 的落實和制定 COC，值得持續關注。

本文作者蕭琇安為英國倫敦政經學院博士，現為國立政治大學國際關係研究中心副研究員。主要研究領域為：國際法、南海問題、兩岸關係、印太秩序。

[37] 林行健，〈南海準則協商馬尼拉召開 菲律賓憂中方海上危險行為〉，《中央通訊社》，2025 年 4 月 14 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202504140279.aspx。

# The Role of the South China Sea Code of Conduct Negotiation in China's Related Grey- Zone Strategy

*Hsiu-an Hsiao*

*Institute of International Relations, National Chengchi University*

**Abstract**

More than twenty years have passed since ASEAN and China signed the milestone "Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea" (DOC) on 4 November, 2002 in Phnom Penh, Cambodia. Point 10 of the DOC reaffirms the parties' shared commitment toward the eventual conclusion, based on consensus, of a (binding) code of conduct (COC). However, up until mid-2010's there was little progress on COC, although functional cooperation has taken place to implement the DOC. While China had been blamed for the lack of progress on COC in the past, after the emergence of the South China Sea Arbitral Award in July 2016, China's attitude seems to have become more proactive toward accelerating the COC negotiation and conclusion. This article tries to illustrate how China' negotiation tactics in relation to COC and the implementation of DOC have been playing out vis-à-vis ASEAN and its members as well as US. It is observed that China has been relatively successful in weakening ASEAN's ability to exercise unified pressure against China and the interference from US and its allies in the COC negotiation. It also allows China to continue to seek dominance through its grey-zone operations in the contested areas in the South China Sea. That said, some regional claimants such as the Philippines and Vietnam have developed active strategies to counter China. This, plus the embedded disagreements among the negotiating parties with regard to the COC, and the on-going competition between US and China, add uncertainty to the conclusion of a binding COC in 2026 as the declared

goal.

**Keywords:** South China Sea disputes; code of conduct; gray zone; ASEAN-China relations; China-US relations

# 中俄亞太灰色地帶作戰——聯合空中戰略巡航的解讀

劉蕭翔

國家安全研究所

## 壹、前言

自 2019 年中國與俄羅斯首次展開亞太聯合空中戰略巡航以來，迄今已實施九次演訓行動。國際聯合軍演並不僅只於戰術層面的訓練，往往還乘載複雜的政治考量與戰略訊號，而中俄亞太聯合空中巡航規模的逐年升級，足見其效益顯著。鑒於俄軍不乏「由演轉戰」的前例，該軍事行動對區域「灰色地帶」（gray zone）的風險亦隨之提升，並對區域安全構成潛在挑戰。為此，本文擬解構中俄的亞太灰色地帶作戰－聯合空中戰略巡航，判讀中俄兩國於此間的意圖。

## 貳、歷年中俄聯合空中巡航要況

### 一、第一次聯合空巡

2019 年 7 月 23 日，中俄實施首次聯合空中巡航。2 架中國 H-6K 轟炸機從東海蘇岩礁[1]西北側進入南韓東海防空識別區，後與 2 架俄國 Tu-95 轟炸機反覆飛離與進入。南韓軍方指控，俄國 A-50 空中預警機之後又兩次侵犯南韓獨島（Dokdo，日稱竹島（Takeshima））領空，故緊急派機攔截並警告射擊。此回乃中俄軍機首次同時闖入，而南韓軍機警告射擊之舉，更是 1953 年《朝鮮停戰協定》（*Korean Armistice Agreement*）簽署以來首次發生。[2]

---

[1] 乃東海水下暗礁，南韓稱之為離於島或波浪島，位於中韓專屬經濟區主張重疊區。

[2] 安俊勇，〈中俄軍機侵入韓國獨島領空挑釁〉，《朝鮮日報網》，2019 年 7 月 24 日，https://cnnews.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=20190752114&cate=&mcate=。

由於中俄甫於前月就發展「新時代全面戰略協作夥伴關係」發表聯合聲明，強調將深化軍事互信與聯合軍演，故此次聯合巡航頗有營造「結盟」之意。俄國預警機闖入日韓爭議島嶼的領空，顯為精心設計之舉。蓋中俄可藉此挑撥美國盟友，並試探《美韓共同防禦條約》（*Mutual Defense Treaty between the United States and the Republic of Korea*）與韓日空軍反應速度，而以預警機試探亦能將風險降至最低。

## 二、第二次聯合空巡

2020 年 12 月 22 日，中國 4 架 H-6K 轟炸機與俄國 2 架 Tu-95MS 轟炸機編隊在日本海與東海空域實施第二次聯合巡航。2 架 H-6K 轟炸機經對馬海峽進入日本海，與俄機會合後再南下進入黃海與東海。俄方另派出 Su-35 戰機和 A-50 預警機在日本海上空護航。中俄轟炸機編隊最後經宮古海峽飛出第一島鏈後各自返航。期間，編隊一度接近日韓爭議島嶼，日本為此表達關切，中國則表示全程遵守國際法，並未進入他國領空。

俄國總統普欽（Vladimir Putin）於 2020 年 10 月第十七屆瓦爾代年會對俄中同盟的暗示言猶在耳，[3]兩國在年底便再度實施聯合空巡。此次乃中俄聯合空巡首度飛出第一島鏈，而參演機種皆為兩國升級改造的主力轟炸機，未掛載武器或吊艙則有硬中帶軟兼避免衝突之意。

## 三、第三次聯合空巡

2021 年 11 月 19 日，俄國 2 架 Tu-95MS 轟炸機從遠東軍區烏克蘭卡（Ukrainka）空軍基地起飛，與中國 2 架 H-6K 轟炸機在中國佳

[3] “Владимир Путин принял участие в XVII Ежегодном заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай». Стенограмма пленарной сессии,” *Валдай Международный дискуссионный клуб*, октября 22, 2020, https://ru.valdaiclub.com/events/posts/articles/vladimir-putin-v-xvii-ezhegodnom-zasedanii-kluba-valday-stenogramma/.

木斯附近空域會合後飛越俄國領空，經符拉迪沃斯托克（Vladivostok，中稱海參崴）出海，在日本海與東海空域進行第三次聯合巡航。俄方派 Su-35 戰機與 A-50U 預警機護航；中國則派 Su-30 戰機在東海護航。此次巡航航程約 2,000 公里，歷時逾十小時，為中俄戰機首次互飛對方領空，展現高度戰略互信。[4]

第三次聯合巡航確定此行動模式將常態化，並帶有對美施壓意圖。蓋「澳英美安全夥伴」（AUKUS）甫於 2021 年 9 月 15 日成立，而《美烏戰略夥伴關係憲章》（*U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership*）又於 11 月 10 日簽署，支持烏克蘭加入北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）與反擊俄國侵略。是以，身受美國壓力的中俄聯袂藉此對外釋放戰略訊號。

**四、第四次聯合空巡**

2022 年 5 月 24 日，中國 2 架 H-6K 轟炸機與俄國 2 架 Tu-95MS 轟炸機組成編隊進行約 13 個小時的第四次聯合巡航，飛越日本海、東海與西太平洋海域。期間，俄方派 Su-30SM 戰機護航；在個別飛行階段，韓日兩國則分別派出 F-2 戰機與 F-15 戰機伴飛監控。惟俄國防部強調，此為年度例行軍事合作，不針對第三國並依國際法行事，也未侵犯他國領空。[5]

與前三次相較，此次巡航時間更長、範圍更廣。中國並於 5 月 29 日首次公布派遣殲—16 戰機護航的畫面，與俄方 Su-30SM 戰機共同提升聯合巡航能力。[6]行動恰逢「四方安全對話」（Quadrilateral

[4] 江忻杓，〈中俄聯合戰略巡航：意圖與意涵〉，《國防安全雙週報》，第 43 期，2021 年 12 月 10 日，https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=844&pid=1348；〈中俄第三次聯合空中戰略巡航執行哪些任務？專家解讀〉，《中國新聞網》，2021 年 11 月 27 日，https://www.chinanews.com.cn/mil/2021/11-27/9617572.shtml。

[5] 楊明珠，〈中俄軍機聯合飛行日本周邊上空 牽制四方安全對話〉，《中央社》，2022 年 5 月 24 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202205240349.aspx；〈俄羅斯國防部：俄中飛機按國際法行事，沒有侵犯外國領空〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2022 年 5 月 24 日，https://big5.sputniknews.cn/20220524/1041559092.html。

[6] 郭媛丹，〈中方首次公佈殲 16 為中俄聯合巡航護航照，專家：下次可能是殲 20〉，《環球網》，2022 年 5 月 29 日，https://mil.huanqiu.com/article/48CyKT24l0J。

Security Dialogue, Quad）東京高峰會，引發日本與南韓關切。時任日防相岸信夫（Nobuo Kishi）認為此具挑釁意圖，南韓稱中俄或藉機釋放政治與軍事訊號。中方則重申行動不針對第三方，與區域情勢無關，[7]惟其回應卻顯得欲蓋彌彰。

## 五、第五次聯合空巡

2022 年 11 月 30 日上午，兩架中國 H-6K 轟炸機經對馬海峽進入日本海，由中俄戰機輪替護航，並赴俄國烏克蘭卡空軍基地整補。下午，中俄轟炸機編隊在雙方戰機接力護航下，經日本海、對馬海峽進入黃海，後在中國運油—20 空中加油機支援下，經宮古海峽進入西太平洋並在東經 125°線折返。當晚，2 架 Tu-95MS 轟炸機首度降落中國杭州筧橋基地，短暫停留後返俄。[8]

第五次巡航首度實現雙方轟炸機降落對方機場，中國運油—20 空中加油機亦首度參與，顯示協作升級。是年巡航頻率提升為一年兩次，顯然與反映拜登政府 2 月《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy of the United States*）將中國列為首要挑戰，以及 8 月時任美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪臺引發美中關係緊張有關。此外，俄軍在烏克蘭戰場遭逆轉受挫，亦為不可忽視的背景因素。

## 六、第六次聯合空巡

2023 年 6 月 6 日至 7 日，中俄依年度合作計畫實施第六次聯合巡航，航經日本海、東海與太平洋西部空域，共出動 22 架軍機，係從 2019 年以來，參演機數最多，時間最長的一次。中方派出 H-6K 轟炸機、殲—16 與殲—11B 戰機；俄方派出 Tu-95MS 轟炸機、Su-

---

[7] 〈專家：中俄聯合巡航是既定安排，不必過度解讀〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2022 年 5 月 25 日，https://big5.sputniknews.cn/20220525/1041577535.html；馬芳、柳玉鵬，〈中俄空軍實施例行聯合戰略巡航，中俄軍方：不針對第三方〉，《環球網》，2022 年 5 月 26 日，https://world.huanqiu.com/article/489tUaJa52W。

[8] 江炘杓，〈中俄軍事關係發展進入新階段〉，《國防安全雙週報》，2022 年 12 月 8 日，https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=531&typeid=27。

30SM 與 Su-35S 戰機。首日，中俄轟炸機編隊在日本海會合後返航；次日，編隊自中國起飛，經宮古海峽進入菲律賓海後折返。[9]

此次巡航升級跡可循，不僅源於中俄 3 月聯合聲明承諾將定期巡航與演訓，也可視為對美日菲首次海上執法機構南海聯演、美中軍艦臺海對峙及美中防長於「香格里拉對話」（IISS Shangri-La Dialogue）會議期間隔空針鋒相對的回應。面對烏軍反攻壓力，俄方亦有意藉此展現其仍有餘力因應，中俄聯合空中巡航因此兼具對美施壓與分散俄歐戰場壓力的雙重目的。

## 七、第七次聯合空巡

2023 年 12 月 14 日，中俄在日本海、東海相關空域實施第七次，亦為年度第二次聯合巡航。中國 2 架 H-6 轟炸機由運—8 電子偵察機與殲—16 戰機伴飛入日本海，後與 2 架俄國 Tu-95 轟炸機會合。俄方另派出 Su-35 戰機與 Tu-142 反潛機護航。中俄轟炸機會合後，再飛往東海。運—8 電子偵察機與 Tu-142 反潛機的加入，顯示此次為遠海訓練編隊，並強化對周邊形勢的監控能力。[10]

中俄聯合空中巡航自 2022 年起升級為一年兩次，2023 年則延續該頻率，日後可望常態化。第七次巡航時機的挑選，除有針對日美澳加四國於 11 月舉行 Annualex 年度聯合軍演的回應外，亦帶有對他國地緣政治動向的反制。其一為美國眾議院於美東時間 12 月 14 日通過《2024 財政年度國防授權法案》（*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024*）[11]，其二則為日英義三國防長同日在東京簽

[9] 〈俄軍：中俄聯合空中巡航期間，俄軍機曾在中國機場起降〉，《新華網》，2023 年 6 月 9 日，http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/mil/2023-06/09/c_1212197280.htm；〈中俄轟炸機組編隊　飛出宮古海峽巡航〉，《東網》，2023 年 6 月 17 日，https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/intnews/20230608/bkn-20230608023020812-0608_00992_001.html。

[10] 連政，〈中俄兩軍組織實施第 7 次聯合空中戰略巡航〉，《觀察者》，2023 年 12 月 14 日，https://www.guancha.cn/military-affairs/2023_12_14_719083.shtml；〈中俄兩軍組織實施第 7 次聯合空中戰略巡航俄組織第 7 次聯合空中巡航 專家：聚焦日本海〉，《鳳凰網》，2023 年 12 月 15 日，https://i.ifeng.com/c/8VWgYNv77bQ。

[11] 法案除授權將對烏克蘭軍援計畫延至 2026 年底外，還納入「澳英美安全夥伴」協議授權與協助臺灣培訓軍隊，並將中俄兩國列為海外敵對勢力。詳見“H.R.2670 - National Defense

署合作開發第六代戰機的協議，後者更彰顯英國將戰略重點持續向印太傾斜的企圖。對於中俄軍事合作的強化，俄羅斯高等經濟大學（Higher School of Economics）歐洲與國際綜合研究中心主任卡申（Vasily Kashin）認為，中俄軍事合作將迫使美國調整其亞太戰略，正視俄國於此間的戰略角色。[12]

## 八、第八次聯合空巡

2024 年 7 月 25 日，2 架俄國 Tu-95MS 與 2 架中國 H-6K 轟炸機編隊，首次在楚科奇海、白令海及太平洋北部海域上空實施聯合巡航，並由 Su-30SM、Su-35S 戰機及空警—500、A-50U 預警機支援。因航線掠過阿拉斯加防空識別區，北美防空司令部（North American Aerospace Defense Command, NORAD）為此派機攔截監控。此乃中俄聯合空中巡航首度於此間實施，亦為中俄軍機首次從俄遠東區同一基地起飛，更是中國 H-6K 轟炸機首度現身阿拉斯加附近空域。

美國甫於 7 月 22 日公布《2024 年北極戰略》（*2024 Arctic Strategy*）指責中俄合作破壞北極穩定，復以北約於 7 月 10 日指控中國為俄烏戰爭（Russo-Ukrainian War）的決定性推動者，[13]中俄隨即出動可搭載核武的戰略轟炸機於此間巡航，其對西方的反制意圖不言而喻。

## 九、第九次聯合空巡

2024 年 11 月 29 日至 30 日，中俄進行第九次聯合空中巡航，展開為期兩日兩階段的任務。29 日，兩國軍機進入韓國防空識別區並飛抵日本海；翌日則穿越宮古海峽進入西太平洋。

---

Authorization Act for Fiscal Year 2024," *CONGRESS.GOV*, https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/2670。

[12] 亞歷山大．舒瓦洛夫，〈中俄加強軍事合作有利於亞太穩定〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2023 年 12 月 19 日，https://big5.sputniknews.cn/20231219/1055834578.html。

[13] Chris Buckley, "What NATO's Warning to China About Russia Means," *The New York Times*, July 11, 2024, https://www.nytimes.com/2024/07/11/world/asia/nato-china-russia-ukraine.html.

此次中國首次出動具備空中加油能力的 H-6N 轟炸機、運—9GL 電子干擾機與運油—20 加油機，並實施殲—16 戰機空中加油訓練，展現空基打擊與持續作戰能力。第二階段穿越島鏈行動，展現中國「反介入／區域拒止」（A2/AD）戰略，欲阻止外國軍力進入第一島鏈的意圖。此舉亦被視為對 11 月美日韓「自由之刃」聯演（Freedom Edge 2024）及美國「華盛頓號」航艦（USS *George Washington* (CVN-73)）重返橫須賀前沿部署的回應。值得注意的是，中俄轟炸機編隊飛入可打擊關島的範圍，H-6N 轟炸機疑搭載以射程達 2,100 公里東風 21 彈道飛彈（DF-21）為基礎的核空射彈道飛彈，故此次巡航極可能為對美戰略核武襲擊的首度演練。[14]

# 參、中俄聯合空巡的灰色地帶意涵

## 一、非戰事施壓手段

中俄亞太聯合空中戰略巡航可謂精心設計之舉，刻意製造未達戰爭門檻的軍事行動，達到對敵人施壓與挑撥的目的。例如第一次巡航挑選美國盟友日韓兩國的爭議島嶼，以預警機侵入領空進行試探；第二次巡航讓未掛載武器的主力轟炸機飛出第一島鏈；第八次巡航逼近阿拉斯加防空識別區；第九次巡航疑似對美國關島演練戰略核武襲擊。凡此皆為挑釁意味十足，游走邊緣地帶卻又令對手莫可奈何之舉。

在時機的挑選上，中俄兩國亦於形勢不利之際，藉此傳遞政治訊號警告敵人。例如第二次巡航於普欽暗示俄中軍事同盟的可能性後展開；第三次巡航即為反擊「澳英美安全夥伴」成立與《美烏戰略夥伴關係憲章》簽署；第四次巡航在「四方安全對話」東京高峰會當日實施；第五次巡航與裴洛西訪臺和俄軍戰場失利有關；第六

[14] Derek Solen, “The Truth about the Sino-Russian Combined Patrols - China’s Nuclear Threat Perception and Its Response -,” *JASI JASDF Air & Space Studies Institute*, June 30, 2025, https://www.mod.go.jp/asdf/meguro/center/Eimg/EJASIreport20250630.pdf.

次巡航意在回應美日菲南海聯演與美中關係的對峙；第七次巡航為反制西方在印太與歐洲的施壓；第八次巡航除宣示北極為勢力範圍外，亦為回敬北約對中國的控訴；第九次巡航則為對美國印太前言部署的警告。藉由可控的灰色地帶戰術行動，對敵釋放不滿訊號，顯然是中俄聯合空巡的戰略目的。

## 二、求新以保影響力

聯合軍演固然為展現軍事合作成果、提升作戰協同能力的重要手段，在特定時間點釋放政治訊號，對外施加戰略壓力亦為其重要訴求。此即中俄為何在國際情勢不利或區域局勢升溫之際，高調進行聯合空中巡航以示回應。然而，當聯合空中巡航漸趨常態化後，其原先的「訊號傳遞」效果難免會被稀釋，在淪為例行性行動後，恐怕就難以再引發外界強烈關注或警覺。

為了突破困境，中俄勢必須對既有模式調整與創新，以確保聯合空中巡航仍具備足夠的政治操作與嚇阻效果。因此，中俄聯合空中巡航近年便開始呈現出「新舊並陳」樣貌。一方面，延續原有航線、編隊模式與操作程序，維持其常態性與可預測性；另一方面，則在航線選擇、兵力配置、戰術演練等方面導入變化，以強化其不確定性與政治訊號的釋放力。

例如，選擇經過特定敏感區域，或納入更多種類的飛行平台與兵種支援，皆可視為中俄兩國求新求變，強化軍事巡航政治效能的具體體現。具體而言，第二次巡航首次飛出第一島鏈；第三次巡航互飛對方領空；第五次巡航互降對方機場，並為年度第二次巡航；第六次巡航首度採兩日分階段實施；第七次巡航首次納入電子偵察機與反潛機；第八次巡航首度出現在阿拉斯加附近空域；第九次巡航則加入具備空中加油能力的 H-6N 轟炸機、運—9GL 電子干擾機與運油—20 加油機等機型。此類持續創新與調整，目的在於確保中俄

聯合空中巡航的戰略影響力與嚇阻警告效果。

### 三、利益驅動的行動升級

當前的中俄亞太聯合空中戰略巡航，已明顯邁入常態化與制度化。回顧歷年中俄聯合空中巡航的發展，自 2019 年首次實施以來，儘管初期仍屬探索性質，但自 2022 年起，巡航頻率即提升為一年兩次；至 2024 年更是第三度實施，顯示一年兩次的聯合空巡節奏已成定勢。此一轉變，不僅反映中俄於此間軍事合作的深化與穩定，也彰顯雙方在亞太區域安全格局塑造持久影響力的企圖。

反觀中俄其他型態的聯合軍事演習，卻不免受到地緣政治情勢、外交壓力或國內因素的影響。例如 2021 年 9 月由俄羅斯舉辦的「西方—2021」（Zapad-2021）戰略演習，因該「西方」系列演習向來以北約與美國為想定對象，中國為了避免坐實北約對其構成「系統性挑戰」（system challenge）的指控，故此次僅派員觀察，參與程度並不若以往。相較之下，中俄聯合空中巡航無需大量兵力集結、地面後勤動員需求亦相對有限，故更具機動與實施彈性，亦較不易受外在因素干擾，能以最低風險、最小成本發揮最大的戰略效益，故成為中俄聯合軍事行動中，相對穩定且可預期的一環。此亦為何同為現實主義者的中俄兩國願意不斷求新求變，升級聯合空中巡航規模，正因其能遊走於灰色地帶，避免衝突升高，而滿足中俄的政治利益。

## 肆、結語

中俄亞太聯合空中戰略巡航已成為兩國於此間的代表性軍事行動。其本質是一種遊走於戰爭與和平之間的「灰色地帶」行動，藉由未達戰爭門檻的軍事挑釁與施壓舉措，對美國及其盟邦傳遞政治訊號與嚇阻意圖。此類行動不僅具備高度的可控性與低風險特性，

也能有效放大戰略效益，因此成為中俄雙方應對國際壓力與維持地緣影響力的首選工具。

隨著中俄亞太聯合空中巡航的制度化與常態化，為避免其訊號效果因重複而被稀釋，兩國亦不斷在航線規劃、機型搭配、演訓模式與戰術設計上求新求變，以維持其戰略操作的彈性與政治效能。相較於其他受限於地緣情勢或外交壓力的軍演，中俄聯合空中巡航以其機動性強、成本低、干擾少等特點，展現出高度的持續性與操作空間，已然成為中俄深化軍事合作、傳遞地緣訊號與牽制對手的重要手段。

本文作者劉蕭翔為國立政治大學外交學系國際關係學博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。主要研究領域為：安全研究、俄羅斯暨歐亞區域研究、中俄關係、北極地緣政治、中國「一帶一路」。

# Sino-Russian Asia-Pacific Gray-Zone Operations: An Interpretation of the Sino-Russian Joint Strategic Air Patrols

*Shiau-shyang Liou*

*Division of National Security Research*

**Abstract**

The Sino-Russian joint strategic air patrols in the Asia-Pacific have become a representative form of military operation carried out by the two states in this region. In essence, they constitute a "gray zone" operation that hovers between war and peace. By employing military provocations and coercive measures that fall below the threshold of armed conflict, these patrols send political signals and deterrent intentions to the United States and its allies. Such operations are not only highly controllable and low-risk but also capable of amplifying strategic effects, making them a preferred tool for both China and Russia to cope with international pressure and maintain geopolitical influence.

As the Sino-Russian joint air patrols in the Asia-Pacific become more institutionalized and routine, the two states continually seek innovation in route planning, aircraft combinations, training patterns, and tactical design to prevent their signaling effect from being diluted through repetition and to preserve the flexibility and political effectiveness of their strategic operations. Compared with other military exercises constrained by geopolitical circumstances or diplomatic pressure, the joint air patrols-marked by high mobility, low cost, and minimal disruption-exhibit significant sustainability and operational latitude. They have already become an important means for China and Russia to deepen military cooperation, send geopolitical signals, and constrain their adversaries.

**Keywords:** gray zone operation; joint strategic air patrols; strategic deterrence; Sino-Russian relations

# 中國對釣魚臺群島「灰色地帶」作為及日本因應與對我影響之分析

王尊彥

國家安全研究所

## 壹、前言

位在東海的釣魚臺群島（我外交部使用名稱為「釣魚臺列嶼」；日本稱為「尖閣諸島」，中國則稱「釣魚島」）已成為全球地緣政治的熱點之一。東北亞地區的三個國家臺灣、中國和日本，皆主張該地為其領土，宣稱對其擁有主權。

地理上，釣魚臺群島接近宮古島和沖繩本島之間的宮古海峽，而中國海空軍常穿越宮古海峽進入太平洋。再者，由於聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會（U.N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP）在1969年宣布釣島周邊海域蘊藏油氣，也促中國萌生佔據該地的動機。北京遂基於領土主權、地緣戰略以及能源企圖等動機，欲將釣島置於其掌控之下。

鑑於維持區域和平穩定，中華民國政府在堅守主權立場的同時，態度理性並避免採取升高緊張的作為。相較於此，中國在釣魚臺主權議題上，卻始終展現戰鬥姿態，以「維權」之名持續派遣海警部隊，現蹤或「巡航」釣島周邊海域。實質控制釣島的日本政府，對此始終維持高度戒備，在該海域部署海上執法部隊——隸屬於國土交通省的「海上保安廳」（Japan Coast Guard），阻止中方船隻進入日本宣稱的領海，偶有阻止失敗之案例。

如後所述，隨著中國疑為意圖採取之激化作為，日中海上對峙的緊張情勢已逐漸升高。中方相關的作為包含：滯留海域之時間延長，強化海警船的武裝，不定期增加海警船數量，以及投入更大型船艦，甚至也在政治層面試圖升高沖繩與東京的對立，間接弱化東

京對尖閣諸島之治理正當性。

整體而言，中國在釣島附近海空域的各種動作，雖未引爆武裝衝突（戰爭），但早就遠離和平常態，屬於「和平以上、戰爭未滿」的「灰色地帶」（gray zone）威脅。「灰色地帶」威脅的特徵是不易察覺或判定威脅的性質與嚴重程度，導致難以迅速反應，尤其是啟動軍事反擊機制。受威脅方須時時維持警覺，觀察事態推移的方向（惡化或改善），比對現況與舊況，以警惕威脅方創造出難以逆轉的「新常態」。若就中國對釣島的作為來說，除由中國海警在釣島海空域所展現的「硬實力」之外，近年北京所作有關沖繩的政治性動作，尤其那些欲分化日本中央與地方的舉措，也讓釣島事態益形複雜。

對臺灣而言，除攸關我國主權之立場外，釣魚臺群島距離臺灣北部僅約 170 公里，是中國武力侵臺時絕佳戰術位置。現在雖是無人島嶼群，但過去曾有短暫人居；[1]一旦該地遭中國佔領，恐立刻被打造為攻擊臺北的軍事陣地。儘管我國並未加入日中兩國間的釣島海空域對峙，然從軍事安全的角度來看，釣島情勢實與臺灣安全密不可分。

基於此問題意識，本文旨在研析近年中國對釣魚臺群島之政軍舉措，並分析其特徵及其意涵與日本政府的因應作為，以及對我國之影響。首先探討近年中國強化對釣島的各種「灰色地帶」行動之特徵，包含準軍事（主要是海警）與政治攻勢，以及日本對此之回應；然後對日本政府的回應與基本立場作一整體觀察；結語部分則分析釣島情勢對我之影響。

## 貳、中國對釣魚臺群島的「灰色力量」施壓

[1] 〈釣魚臺列嶼是中華民國的固有領土〉，《中華民國外交部》，2012 年 4 月 3 日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=214&s=62395。

## 一、現蹤時間增長

2024 年，中國的海警船在釣島周邊海域現蹤天數多達 355 天，超過 2023 年的 352 天，創歷史新高。[2]此外，今年以來至 10 月 7 日為止，中國海警船已經連續在釣島海域滯留 323 天，創下 2012 年 9 月當時執政的民主黨政府將釣島「國有化」之後，連續滯留的時間長度紀錄。[3]

在這方面，前日本海上保安廳長官奧島高弘曾指出，過去中國海警因為航海技術不夠純熟，若遭遇狂風巨浪等天候惡劣的情況，即立刻撤離該海域；然近年中國海警的船隻性能以及航海技術已有精進，故能長期滯留該海域。[4]

中國在釣島海域的現蹤，對日本官（海上保安廳等）民（漁民）持續構成生理與心理壓力。尤其近年陸續傳出中國海警追逐在該海域作業的日本漁船的事件。儘管中方尚未有登臨的動作，但雙方緊張的氣氛已然升高。

## 二、海警船兵裝升級

如下所述，中國海警每次基本上派遣海警船一隊共 4 艘到釣島海域，而其中通常只有 1 艘會搭載艦砲。然 2024 年 12 月 6 日以來至今，中國派遣至釣島海域的海警船（如往常之 4 艘編隊），每艘皆配備 76mm 艦砲。

相對於此，日本迄今派到釣島海域與中國海警對峙的海上保安廳巡邏船，仍在數量上佔優勢，而且每艘皆配有 40mm 機關砲。這是為了確保萬一擦槍走火、雙方爆發海上衝突，日本海上保安廳大

---

[2] 〈中國海警 2024 年駛入釣魚台周邊 355 天 再創新高〉，《中央通訊社》，2025 年 1 月 1 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202501010242.aspx。

[3] 〈尖閣周辺に中国海警局の船 4 隻、国有化後最長 323 日連続　海保巡視船が警告〉，《産経新聞》，2025 年 10 月 7 日，https://www.sankei.com/article/20251007-WQBKKE3J5VJMHLIY2JV4TFB3L4/。

[4] 近藤大介，《尖閣有事　中国「戦狼外交」の行方》（東京：中央公論新社，2024 年），頁 27-28。

致可占得上風。

## 三、不定期增加海警船數量

在海警船的數量上，雖然基本上中國海警維持 4 艘編隊，然近期卻發生過去未有之案例。今年 3 月 24 日，除了原本在釣島周邊鄰接區（contiguous zone）航行的 4 艘海警船之外，在鄰接區外側約 4 公里處出現了另外 4 艘海警船，其中 2 艘配備 76mm 艦砲，這使當時在釣島周邊海域的中國海警船隻共多達 8 艘。[5]

日本海上保安廳表示，不清楚中國向釣島海域增派 4 艘海警船的真正意圖，惟中國海警局則稱，那是為驅逐當時在該海域作業的 4 艘日本漁船。[6]中國過去曾有派遣 6 艘編隊之紀錄，日本政府應是擔心中國未來會不定期、無預警地增減釣島海警部隊，導致日方不易預先規劃調度作業。畢竟中國強化海警武器裝備，對日本海上保安廳巡邏艦應已造成更大壓力。中國在升高「質」的壓力之後，是否也接著升高「量」的壓力，想必是日本政府刻正關注之處。

## 四、海警與解放軍行動

除了「質」與「量」的問題之外，近期中國也出現疑似將海警船投入軍事演習的趨勢。 2024 年 12 月 22 日，解放軍海軍（疑似）演練封鎖宮古海峽時，中國同時派遣包含「2901」海警巨船在內的 3 艘海警船，環繞先島群島。

日本政府將此解放軍海軍與海警之共同行動，正式定位為「特異行動」，並研判中方此舉係意圖在侵臺之際，將海上封鎖範圍從臺灣擴大到涵蓋釣島與先島群島。[7]此外，為因應中方投入大型海警船

---

[5] 此前之最長紀錄發生在 2023 年 3 月至 4 月之間，共計 80 小時 36 分鐘。西山諒、大竹直樹，〈＜独自＞尖閣周辺の中国海警船、一時 8 隻態勢に　交代要員ではなく「異例」〉，《產經新聞》，2025 年 3 月 25 日，https://www.sankei.com/article/20250325-OF5X2T4FRZOJ7AOSMGMKLVZRL4/。

[6] 同前註。

[7] 〈中国が宮古海峡で封鎖演習、台湾有事を想定か…沖縄・尖閣周辺に「重武装」海警船団も初確認〉，《產經新聞》，2025 年 1 月 1 日，https://www.yomiuri.co.jp/national/20241231-

隻，日本海上保安廳也規劃建造 30,000 噸巡邏艦（按：目前海保的最大型巡邏艦為 6,500 噸），預計可容納 1,000 人、3 架直升機，惟未規劃配置武器。

## 五、侵擾釣島樣態多元

近年升高釣魚臺周邊海域緊張情勢的另一類事件，則是中國在未經許可的情況下該海域設置「浮標」或拖放不明物體。以近期事件為例，2023 年 7 月，中國國家海洋局海洋調查船「向陽紅 22 號」在釣島西北 80 公里處海域施放海上觀測游標，直至今年 2 月，中國外交部才表示已將其移除。[8]由於「向陽紅」系列之調查船具備蒐集洋流、水文等能力，可在戰時有利軍事作戰，因此所到之處屢屢相關國家的質疑。

北京將浮標移除，或是為了向東京釋放善意。畢竟去（2024）年石破茂政府啟動後不久，外務大臣岩屋毅即於同年 12 月 25 日宣布要放寬中國人赴日旅遊簽證，稱規劃新設「有效期 10 年的多次簽證」。然而，在日本國內「厭中」情緒遲不降溫的背景下，該簽證新政雖已公布，但似乎仍有變數。而在此同時，對於中國的浮標，日本民間社會的不滿似已漲至臨界點，已爆出反制的聲浪。今年 1 月，沖繩縣地方政府民意代表組成的團體「八重山廣域市町村圏事務組合議會」，要求沖繩縣政府設置「繫船浮標」（mooring buoy），以利日常捕魚作業。5 月，沖繩縣石垣市議會議員共 6 人，進一步向東京中央政府陳情，要求政府設置浮標。[9]

## 六、海空域立體侵擾

---

OYT1T50105/。

[8] 〈日本指中國移除釣魚台浮標 中：任務完成技術調整〉，《中央社》，2025 年 2 月 11 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202502110279.aspx。

[9] 〈尖閣海域に係留ブイを　広域議会が県に要請〉，《八重山日報》，2025 年 1 月 17 日，https://yaeyama-nippo.co.jp/archives/24728；〈尖閣海域にブイ設置を　市議会が要請、政府慎重〉，《八重山日報》，2025 年 4 月 17 日，https://yaeyama-nippo.co.jp/archives/25343。

2025 年 5 月 3 日中午，中國海警以「有日本民航機在釣島空域飛行」為由，出動「海警 2303」之艦載直升機予以「驅離」，期間並進入釣島領空約 15 分鐘後，返回降落海警船上。對日本而言，此係中國第四次侵犯日本領空。[10]當時日本海上保安廳以「危險」為由，曾要求該日本民航機迅速離開該空域。而駐沖繩的航空自衛隊南西航空方面隊則派遣 2 架 F-15 戰機緊急升空因應，然在抵達現場之前，該直升機早已返航降落，防衛省顯然因應不及。

對此，日本外務省向中國政府抗議，中方則反稱日機先侵犯中國領空。中國外交部亞洲司司長劉勁松於 5 月 4 日約見日本駐中使館首席公使橫地晃表達抗議，稱「日本右翼分子駕駛民用飛機侵闖釣魚島領空」並要日方停止「非法侵權」。[11]

雖然中國海警船屢屢進入日本所宣稱的釣島領海，然因領海有「無害通過」權，故日中雙方仍可實質上退讓一步，但飛行器卻無法在未經許可的情況下在他國領空內飛行。[12]由於中國政府事前即已得知該日本民航機駕駛員之飛行計畫，因此日本亦有分析認為，中國係趁此機會製造「中國飛機驅離在該空域的日本飛機」之事實，藉此形塑「不僅釣島海域非由日本控制，就連空域也是由中國管理」的國際形象。

日方更有意見認為，未來中國可能出動無人機並降落在釣島上。事實上，此憂慮並非無由，2017 年 5 月 18 日即曾發生過中國海警船先侵入釣島領海區域，然後從船上施放無人機，而該無人機飛

[10] 前三次分別是：2024 年 8 月 26 日，侵犯長崎縣領空；2017 年 5 月 18 日，侵犯釣島領空；2012 年 12 月 13 日，侵犯釣島領空）；就釣魚臺領空而言，這是第三次侵犯。若據「為應處日民航機為由侵犯釣島領空」之情節來說，則是首例。

[11]〈外交部亞洲司負責人就日本民用飛機侵闖我釣魚島領空向日方提出嚴正交涉〉，《新華網》，2025 年 5 月 14 日，https://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/world/20250504/cc70f1ae965e430786017916fb8ebf41/c.html。

[12]〈中国ヘリの領空侵犯が明らかにした尖閣諸島周辺の領空に「日本の主権が及んでいるとはいえない」現状〉，《日テレ News》，2025 年 5 月 10 日，https://news.ntv.co.jp/category/politics/8da1f06d00584ad5bcc5988ca9cb1569。

進了日本所主張的釣島領空進行空拍。[13]

另，2025 年 5 月 9 日，執政黨自民黨內部組織的「外交調查會」以及「國防部會」召開聯席會議，會中屢傳對此事件憂慮之聲。「外交調查會」會長中曾根弘文並認為，中方針對釣島的舉措大幅升級，目的是為製造「日本沒有實質控制」的既成事實。[14]

## 參、中國對釣魚臺列嶼之政治舉措

過去十年以來，中國從未停止展現對釣島主權的言行。2012 年 1 月 17 日，中國《人民日報》以「核心利益」來定義釣島對中國之重要性。2012 年 9 月 25 日，中國國務院發布「釣魚臺白皮書」《釣魚島是中國固有的領土》，強調中國對釣島有無可爭辯的主權。[15] 2013 年 4 月 26 日，中國外交部發言人華春瑩公開但間接指釣島為中國的「核心利益」（按：其後中國政府較少公開使用「核心利益」，而採「固有領土」一詞）。

近年中國窺伺日本國內（尤其是地方政府）的政局變動，施展心理戰／認知戰攻勢，試圖製造沖繩縣與東京當局之間的分歧與不合。例如，2023 年 5 月 23 日，中國國際戰略學會榮譽會長孫建國（解放軍前副總參謀長）在與日本自民黨安全保障調查會的會議中，表達對「臺灣有事就是日本有事」的不滿，稱「那中國是不是也可以支持琉球獨立，日方又做何感想？」[16]孫某明顯不是為了探討或主張「琉球應否獨立」而發此言，而是故意拿「不鼓吹琉獨」來逼迫日本「不支持臺灣」。

---

[13] 〈陸央視播無人機航拍釣魚台　日本抗議〉，《中央社》，2017 年 9 月 6 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/201709060084.aspx。

[14] 〈「そのうちドローンやヘリが尖閣諸島に着陸も」「『遺憾である』とか『厳重に抗議』だけでは済まない」中国の領空侵犯に自民部会で懸念　無人機対応の検討を求める意見〉，《*FNN*》，2025 年 5 月 9 日，https://www.fnn.jp/articles/-/869233。

[15] 〈釣魚島是中國的固有領土〉，《中華人民共和國國務院》，2012 年 9 月 25 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2012-09/25/content_2232785.htm。

[16] 市岡豊大，〈「沖縄が独立すると言ったら？」…中国軍元幹部が日本側に不穏当発言〉，《産経新聞》，2023 年 5 月 27 日，https://www.sankei.com/article/20230527-DRDJOXQSLZLC3ODZ5C6F4LSA7E/。

在那之後不到兩週的 6 月 4 日，中國官媒《人民日報》報導，習近平在考察中國國家版本館和中國歷史研究院時，特別詢問有關明代手抄本《使琉球錄》，還稱渠知悉明代中國與琉球王國的交往淵源，釋放「琉球本是獨立國家」的印象。在日本方面，同年 7 月 3 日，向來被視為「反對沖繩美軍基地」的沖繩縣知事玉城丹尼（玉城デニー）訪問中國，中國官媒《環球時報》在同日刊登的專訪中，玉城知事表示不允許「臺灣有事就是日本有事」之論調導致沖繩淪為戰場。[17]

今年 10 月 9 日，中國常駐聯合國代表團赴代表孫磊在聯合國大會（United Nations General Assembly）第三委員會的辯論上，反駁日本和英國、澳洲、加拿大等國批評中國人權問題時，敦促日本政府「停止對沖繩人等原住民的偏見與歧視」。[18]中國在國際場合上公開指責「日本政府歧視沖繩」的案例甚為少有；若與前述 2023 年案例相較，可以視為某種升級的動作。未來北京是否持續在國際上對東京發動「沖繩議題攻勢」，值得密切注意。

整體而言，北京當局想利用「東京重視日美同盟」而「沖繩反對美軍基地」兩者之間的隔閡，乃至於傳播「日本政府歧視沖繩人」的認知，試圖進一步炒作沖繩對東京當局的反感，進而弱化臺灣有事之際，日本國內支援或聲援臺灣的官民共識。

## 肆、日方因應之觀察

首先，日本政府持續堅持主權立場。儘管東京當局不像北京那樣，發布所謂「關於尖閣諸島的白皮書」，然各界皆知日本政府的立場，未來亦不可能放棄。

---

[17] 〈沖繩知事通過環球時報發聲：絕不能因「臺灣有事即日本有事」讓沖繩淪為戰場〉，《環球時報》，2023 年 7 月 3 日，https://m.huanqiu.com/article/4DYM9A3hSJf。

[18] 〈孫磊大使在聯大三委一般性辯論針對西方國家的答辯發言〉，《中華人民共和國常駐聯合國代表團》，2025 年 10 月 9 日，https://un.china-mission.gov.cn/hyyfy/202510/t20251010_11726465.htm。

從近年日本政府所公布的核心防衛文件，日本政府已經明確其政策方向，亦即強化西南諸島的防衛力量。例如，從陸上自衛隊水陸機動團（Amphibious Rapid Deployment Brigade）的島嶼規復等任務來判斷，其所指的應該就是「釣魚臺事態」。[19]另外，防衛省每年發表的《防衛白皮書》，也把中國海警在釣島周邊海域動態的敘述，與中國人民解放軍在該地區的動向並列。

2022 年 12 月岸田文雄政府所公布的最新版「安保三文書」當中，《國家安全保障戰略》（*National Security Strategy*）與《國家防衛戰略》（*National Defense Strategy*）均提及對中國在釣島周邊海域的行動。相關戰略對強化西南諸島防衛之著墨，實反映日本政府對釣島情勢的憂慮，也同時反映日本防衛的決心。

除了日本自身的應處規劃之外，日本亦持續要求美國承諾協防釣島，而美國也多次表示釣島事態適用《美日安保條約》（*Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan*）第 5 條。例如，2013 年 4 月，時任美國國防部長的哈格爾（Chuck Hagel）在訪日期間，就公開表態「釣島事態適用《美日安保條約》」。[20] 2022 年 10 月美國拜登（Joseph Biden）政府公布任內首部《國家安全戰略》，其中載明《美日安保條約》適用於釣島（原文：“We reaffirm our unwavering commitment to the defense of Japan under our mutual security treaty, which covers the Senkaku Islands.”），這也是美國的國安戰略首度寫明此立場。[21]

面對中國海警在釣島作為有升級之勢，日本除了持續維持海上

---

[19] 日本陸上自衛隊的水陸機動團為兩棲作戰部隊。日本政府所規劃的島嶼防衛作戰，共分三階段：「平時部署」、「機動展開」和「島嶼奪回」，其中「島嶼奪回」被定位為水陸機動團的主要任務。水陸機動団，https://www.mod.go.jp/gsdf/gcc/ardb/200-about_us.html。

[20] “Diaoyutais Covered by Security Pact with Japan: Hagel,” *Taipei Times*, May 1, 2013, https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2013/05/01/2003561145.

[21] The White House, *National Security Strategy*, October 2022, https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf.

保安廳船隻在該海域面對中國海警時的數量優勢外，也大幅增加海上保安廳預算，建造大型巡邏艦，以及針對中方對空域的進犯，部署 MQ-9B 等可長期滯空的先進無人機，加強監視釣島周邊海空域。惟此等作法雖可強化（尤其是加速）因應效果，但恐仍無法對中國的「灰色地帶」作為產生嚇阻的力量。

在政治領域，現階段尚無法證實，中國在沖繩與東京之間製造隔閡的論述是否已產生效果。然經過前述中國指責日本「歧視沖繩原住民」的事件之後，沖繩縣玉城知事在今年 10 月 24 日的例行記者會上，否認沖繩縣政府探討過民族的議題，但卻也同時表示「有人會採取『琉球民族』這樣的觀點」,「也有研究人員認為這是一個關於民族的問題」。[22]

換言之，玉城知事間接表達「沖繩存在著不同於日本其他地區的民族認同」之看法。至於中國海警船在釣島海域的行動引發日本漁民不安一事，玉城知事在同一記者會上僅稱,「最好是選擇在安全且令人安心的區域內捕魚」，而未批評中方作為。[23]對此，日本海上保安廳第 11 管區海上保安部（位在沖繩縣那霸市）部長坂本誠志郎在同月 30 日的記者會上意有所指地表示,「只要有捕魚業者在釣島周邊捕魚，今後仍會繼續加以保護免受中國船隻侵擾」。[24]

## 伍、結語

承本文所述，中國近年針對釣魚臺的作為的確有升級之勢，其特徵包含中國海警船在釣島海域現蹤時間拉長、海警船武裝升級、

---

[22] 〈沖縄・玉城知事「琉球民族と表現する方もいる」　国連総会での中国の一方的な主張に言及〉,《産経新聞》，2025 年 10 月 24 日，https://www.sankei.com/article/20251024-23TVCEDCSVOYTD2SMSQJFEJ4FA/。

[23] 〈沖縄・玉城デニー知事、尖閣で操業の日本漁船に「安全・安心な領域での漁を選択して」〉，《産経新聞》，2025 年 10 月 24 日，https://news.yahoo.co.jp/articles/24adcc6e82d3db4d7558dec90a06ccd6858b064d。

[24] 〈「尖閣周辺の漁業者を守る」11 管本部長が強調　一方、沖縄・玉城知事は操業自粛促す発言〉,《産経新聞》，2025 年 10 月 31 日，https://www.sankei.com/article/20251031-S4HHCDMVSZO5RNYLRI4SRGCRGE/。

進入領海巡航常態化、接近日本漁船的次數增加等。判斷爾後應該會持續出現。對中方對釣島「灰色地帶」的動作頻繁且多樣化，日本政府的因應似乎陷於被動，但未改其擁有「尖閣諸島」主權之立場，現已著手強化海上保安廳的應處能力，其效果值得後續觀察。

至於日本社會對於中方釣島作為之反感，則持續惡化。鑒於過去日中兩國社會曾因釣島主權，而爆發民族主義浪潮。在這方面，吾人應該注意日中兩國社會的民意動向。既然日本政府的因應可能缺乏嚇阻的效果，那麼未來中國仍會持續在釣島議題上步步進逼，並刺激日本社會的對中反感。

我國主張釣魚臺群島屬我之政治立場至今不變。然對於日、中兩國在釣島不斷對峙，主權問題始終無從解決的情況下，我國能著力並改善局勢之處並不多。惟應特別注意「2016 年 8 月中國漁船大舉進入釣島海域事件」重演，據信當時有 230 餘艘中國漁船與 10 餘艘中國公務船駛入釣魚臺周邊海域，其中部分船隻甚至進入日本宣稱的領海。[25] 倘若此類事態再度發生，我方須嚴防此等船團猝然航向我方。

而在中國開始在釣島空域運用直升機之後，我方也應警惕該新動向對我國安全之可能影響。畢竟在地理上，釣島距離沖繩縣那霸和東京皆太遠，離臺北卻很近，中國對於釣島海空領域的各種作為，絕非僅是針對日本的「灰色地帶」攻勢，對於我國亦有嚴肅的安保意涵，故其相關情勢發展必須持續注蒐研析。

本文作者王尊彥為日本國立東京外國語大學地域文化研究科國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。主要研究領域為：日本

[25] 中方船隻數量已接近日本海上保安廳船隻總數（約 460 艘）之半，日方則顯然無法將其驅離或有效阻止。〈日本抗議大批中國船隻進入釣魚島海域〉，《BBC NEWS 中文網》，2016 年 8 月 6 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/08/160806_china_japan_diaoyu_shenkaku。

外交與防衛政策、日本對外關係、戰後臺灣政治發展。

# An Analysis of China's "Gray-Zone" Activities towards Diaoyutai Islands, Japan's Responses and the Impacts on Taiwan

*Tsun-yen Wang*

*Division of National Security Research*

**Abstract**

Tension between Japan and China surrounding the Diaoyutai Islands (known as "Senkaku Islands" in Japan and "Diaoyu Island" in China) has been running high.

This paper aims to discuss China's recent activities, political and paramilitary, towards the Diaoyutai Islands. It argues that China resorts to both soft and hard approaches to the Diaoyutai Islands issues. As the soft approach, Beijing tries to spread the notion of "an independent Okinawa" with a view to driving a wedge between Okinawa and Tokyo. In the regard of hard-power approaches, it has been observed that China Coast Guard (CCG) vessels, which are considered to be a paramilitary apparatus, are now keeping an increasingly enduring presence in Diaoyutai waters; Beijing has enhanced the sizes and armament of CCG ships; CCG vessels use Automatic Identification System (AIS) signals to demonstrate internationally China's presence in the area. Japan's responses include increasing budge for Japanese Coast Guard (JCG), enhancing cooperation between JCG and Japan's Maritimes Self-Defense Force (JMSDF), building more and bigger-sized vessels, and confirmation of U.S.'s commitment to any "Senkaku" contingency.

**Keywords**: Diaoyutai/Senkaku; China Coast Guard; Japan Coast Guard

# 應對解放軍「灰色軍事威懾」的軍事戰略：預防衝突　有效防衛

柯永森

中共政軍與作戰概念研究所

## 壹、前言

1949 年，國共分裂，在各自堅持「法理正統」，與「獨立自主」及「統一中國」理念，分治於臺灣地區與中國大陸。在兩岸主權歸屬爭議的時空脈絡中，於 1949 年發生金門「古寧頭戰役」，及 1958 年「823 砲戰」戰事，另於 1996 年爆發「臺海飛彈危機」，至今仍對峙臺海。

因應國際情勢變化與國家安全需求，國軍軍事戰略自「攻勢作戰」，逐次調整為「攻守一體」、「守勢防衛」、「有效嚇阻、防衛固守」、「防衛固守、有效嚇阻」，2017 年修訂為「防衛固守、重層嚇阻」，6 次的修訂是攻向防轉變的過程。2023 年 6 月，台北政經學院公布《2022 至 2023 中華民國國防評估》報告指出，國軍軍事戰略未能依據客觀戰略環境調整與時俱進。[1] 2025 年 3 月 18 日，國防部公布賴總統首本《四年期國防總檢討》，軍事戰略維持「防衛固守、重層嚇阻」，善用地理優勢及各式武器裝備，發展「多域拒止、韌性防衛」作戰整備，組建陸、海、空、網路等多重領域戰力。[2]前參謀總長李喜明指出，軍事戰略是國家戰略體系的一環，是兵力結構、部隊任務、作戰構想、武器籌建之依據，不應模糊對句，無法具體指導建軍備戰，也難以滿足戰爭需求。[3]國防安全研究院副研究員李俊

[1] 台北政經學院基金會，《2022 至 2023 中華民國國防評估》（臺北：台北政經學院基金會，2023 年 6 月），頁 13。

[2] 中華民國國防部，《中華民國 114 年四年期國防總檢討》（臺北：中華民國國防部，2025 年 3 月），頁 27-29。

[3] 李喜明，《臺灣的勝算：以小制大的不對稱戰略，全臺灣人都應該了解的整體防衛構想》（新北市：聯經，2022 年 9 月），頁 93-94。

毅認為，「灰色地帶衝突」（gray zone conflict）具有「戰略漸進主義」（strategic gradualism）特質，原本每個改變都不足以構成戰爭，但綜合這些不確定性與誤判帶來之危機，是一種小變革的緩慢累積，傳統嚇阻不是應處灰色地帶衝突唯一途徑。改用「跨領域嚇阻」，以「溝通」達成「勸阻」或「嚇阻」才是關鍵。[4]另國防大學戰爭學院前副院長李志堯認為，中國機、艦已近抵臺灣40-24浬，以溫水煮青蛙（灰色軍事侵擾）策略蠶食鯨吞，其侵臺型態正在改變。現行「防衛固守、重層嚇阻」指導、建立之傳統武力，難以嚇阻中國犯臺，調整軍事戰略為「防衛固守、重層截擊」，運用戰略、戰術、戰鬥武器，形成不同層次火網，使具「以攻代守」效能，達成防衛固守目標。[5]

灰色地帶是模糊空間的另一同義詞；灰色軍事威懾則是於和平與戰爭間的模糊地帶，以接近戰爭門檻之武力脅迫，獲取利益。近10年，中國持續增長軍費，銳意軍事現代化改革，2025年軍力已躍居全球第3名。[6]軍力明顯提升的解放軍，2021年以972架次軍機進入臺灣防空識別區；2024 年擾臺軍機高達 5,109 架次，增加近 5.3倍，蓄意製造衝突。此種未達戰爭門檻之非法威脅，由於無法訴諸武力自衛，經常且容易被忽視，存在不安與脅迫。因應中國對臺灰色地帶威脅急劇擴大，國軍於2024、2025年將灰色軍事威脅納入年度「漢光演習」演練。目前對該侵擾行為，以開設應變中心，運用任務戰機、軍艦、飛彈與雷達系統嚴密監控應處。

筆者以為，「監控」屬「戰備」範疇，是作戰全程掌握敵軍動態必要作為，就建軍的「整體性」、「系統性」與「長期性」，應對灰色

---

[4] 李俊毅，〈嚇阻在灰色地帶衝突的適用性〉，《戰略與評估》，第11卷第2期，2021年12月，頁5，19。

[5] 〈李志堯觀點：防衛難以固守、重層無法嚇阻－國軍戰略必須調整，為什麼？〉，《風傳媒》，2025年5月7日，https://www.storm.mg/article/5368654。

[6] 〈台灣名次躍升2名！2025年全球軍力排名出爐 「這項目」擠進全球前10〉，《三立新聞網》，2025年1月20日，https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=1597738。

軍事威懾之「建軍、備戰」指導有待強化。在面對日益頻繁的非傳統、非武力、非正規與正規軍事行動混合，且強度高的新型態灰色軍事挑釁，及由演（訓）轉戰猝然攻擊之挑戰，如何務實「風險管理」及「危機處理」避開衝突，建構「避戰」、「備戰」與「維持臺海現狀」的軍事戰略，遏止敵更具破壞性的灰色軍事挑戰與武力攻略，將是重點。

## 貳、解放軍對臺「灰色軍事威懾」態樣

國防部 2025 年《國防報告書》指出，中共灰色地帶手段包含灰色地帶襲擾、三戰複合式威脅、網路攻擊、認知作戰暨敘事戰、經濟脅迫、情報滲透等多種態樣，[7]範圍廣泛、手法多元且靈活。解放軍運用前揭策略，以非軍事（如海上民兵、海警）掩護軍事，在臺海周邊擴大聯合軍演，加強練兵，熟悉作戰環境，型塑兩岸是「內政問題」與「臺海是內海」姿態。威懾基本樣態如下。

### 一、準軍事模式

2021 年 1 月 22 日，中國通過《中華人民共和國海警法》，海警據此擴張海上執法權，以「護航」為由，掩護其越界、違法捕撈漁船搶奪我海上經濟權益，近期更經常關閉船舶辨識系統（Automatic Identification System, AIS）襲擾金門海域，企圖造成實質佔領經濟海域事實。自去（2024）年 2 月 14 日金門海巡驅離事件後，至 2025 年 8 月底，累計侵擾金門限制水域已超過 85 次，[8]中國「海警」、「漁政船」、及漁民「船隊」，持續運用「非正規軍」戰術，進行灰色襲擾；另配合對臺軍演，協同機漁船（民兵）在金門、馬祖地區海域進行海上編隊，在「聯合利劍 2024－A」及「海峽雷霆 2025－A」

[7] 中華民國國防部，《中華民國 114 年國防報告書》（臺北：中華民國國防部，2025 年 10 月），頁 36-40。

[8] 〈10 個月內闖 85 次！陸海警、公務船頻騷擾金門水域 海巡署強勢驅離〉，《中時新聞網》，2025 年 9 月 3 日，https://www.chinatimes.com/realtimenews/20250903002709-260402。

軍演中，海警以 2304、14607、14517 艦加入對金門、東引、烏坵圍島行列，直接威嚇外、離島安全。

### 二、武裝模式

據統計，2021 年、2022 年解放軍分別出動 972 及 1,738 架次軍機進入臺灣防空識別區，增幅達 79%。[9]2023 年計派出 1,709 架次軍機侵擾臺灣西南防空識別區，較 2022 年少 29 架次，但仍比 2021 年增加近 76%（無人機約占 9%）；[10]另 2024 年擾臺軍機計 5,109 架次、軍艦（含公務船）2,701 艘次，執行「聯合戰備警巡」40 次，[11]逾越海峽中線軍機計 3,074 架次，[12]較 2023 年 1,709 架次增加近 80%。近年軍機、艦、無人機、探空氣球頻繁跨越海峽中線，進入我防空識別區、穿越臺灣上空；在臺海周邊實施海空聯合演訓、戰備警巡，及實彈射擊等，頻次日趨增多，軍事行動愈來愈激進，武力威懾力度日益加深加大。

## 參、灰色軍事威懾帶來之風險

中國長期以不同實戰編組，對臺灣進行灰色侵擾；解放軍更將非正常、不友善、具敵意的軍事侵擾，操作成日常「常態」例事。此兼具武力威懾與心理攻勢之灰色軍事侵擾行動存在諸多風險，對我社會與軍隊帶來挑戰，和生命安全威脅。

### 一、威脅感知日漸模糊

解放軍運用裝備「量」的優勢，軍機幾乎每日越臺海中線、進我防空識別區，在臺灣周邊戰備警巡、大規模軍事演習，其數量及

---

[9] 〈美國防部報告：共機擾台次數較前一年大增 79% 對台持續施壓〉，《中央通訊社》，2023 年 10 月 21 日，https://www.cna.com.tw/news/aipl/202310200016.aspx。

[10] 〈美媒：2023 年擾台共機共 1709 架次，較 2021 年增長 76%，機型日趨多樣〉，《中央通訊社》，2024 年 1 月 6 日，https://www.thenewslens.com/article/197157。

[11] 〈國安局：共軍去年對台 40 次「聯合戰備警巡」〉，《中時新聞網》，2025 年 4 月 7 日，https://www.chinatimes.com/realtimenews/20250407004531-260407。

[12] 〈共軍 2025 第 1 次聯合戰備警巡 18 機逾中線擾台 2024 年全年達 3074 架次〉，《Newtalk 新聞》，2025 年 1 月 2 日，https://newtalk.tw/news/view/2025-01-02/951412。

頻次有增無減；另海警船結合機漁船，不定時在金門、馬祖等海域製造事端、襲擾不斷，藉由謊話說千遍就是真理，與溫水煮青蛙伎倆模糊真理、麻痺個人意志、疲憊國軍兵力，却除人民對中國的敵意，讓臺灣人民對各種侵擾模式與頻次的威脅感知，與抗敵意識向模糊、無感轉變。

## 二、非武裝侵擾、圍島、奪島機率增加

2021 年 2 月 1 日，《海警法》生效。2024 年 6 月 15 日《海警機構行政執法程序規定》施行。此法賦予中國海警拘留非法進入中方水域之外籍人士及船隻 2 至 3 個月之依據。至 2023 年，中國海軍移交 20 多艘 052D 驅逐艦改裝配備直升機與大容量水炮護衛艦給海警，裝備持續軍事化，其已擁有 150 多艘逾 1,000 噸的近海和遠洋巡邏船，[13]加劇爭議海域衝突的風險。2024 年 7 月 2 日，澎湖籍漁船「大進滿 88 號」在金門外海捕魚作業，遭中國海警登檢並押至福建圍頭港；近期海警船刻意關閉船舶辨識系統，頻繁襲擾並試圖闖入金門、東沙、烏丘海域，[14]統計 2025 年 1 月至 7 月 10 日，中國海警船已侵擾金門海域 78 次，[15]較 2024 年的 50 次[16]增加 56%。另「海峽雷霆－2025A」軍演，編組多支船隊，於臺灣周邊海域演練執法巡查、臨檢拿捕、攔截扣押等科目，並組織機漁船包圍金門、馬祖外島。從中國海警裝備軍事化速度、侵擾頻率激增、海上執法力度增強，與多層次的海上策略運用，顯示中國海警的行動更具針對性、廣泛性與強制性，以非武裝包圍外島、配合演訓奪取外島的風險升高。

## 三、準包圍、準封鎖部署，威脅對外交通生命線

---

[13] 〈美第 11 空降師重建北極戰力 作戰地點遍佈全球含中國〉，《中央通訊社》，2025 年 8 月 8 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202508080014.aspx。

[14] 〈今年第 78 次！中國海警「暗船」襲擾金門 海巡 4 巡防艇拒止驅離〉，《Newtalk 新聞》，2025 年 7 月 10 日，https://newtalk.tw/news/view/2025-07-10/981093。

[15] 同前註。

[16] 〈中國海警 2 月起連侵金門海域 50 次 海巡應處灰色襲擾〉，《中央通訊社》，2024 年 12 月 30 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202412300291.aspx。

2022 年 8 月，解放軍在基隆、花蓮、恆春、高雄與新竹外海劃設 6 個區域，進行「聯合封控」、「圍島鎖臺」演習與實彈試射。2024 年「聯合利劍-2024A、B」及 2025 年「海峽雷霆」等在臺灣周邊海域大規模、實戰化軍演，其公布之演習地點、範圍與 2022 年軍演區域概同，另將金門、馬祖、烏丘等外島納入演習區；其演習區涵蓋臺灣對外港口、機場與國際航道，已對臺灣形成包圍態勢，直接威脅臺灣對外交通及運補能量。

**四、猝然突擊風險攀升**

2022 年 2 月中旬，俄羅斯對外宣稱「軍事演習」，將大量戰車聚集在烏俄邊境；2 月 24 日旋即向烏克蘭發動「特殊軍事行動」（Special Military Operation）攻勢。此「由演轉戰」模式，提供解放軍 2022 年 8 月，假抗議美前議長斐洛西（Nancy Pelosi）訪臺之名，行對臺封鎖、導彈試射之實的兵力部署，與「由演轉戰」的最佳典範。之後「聯合利劍-2024A、B」與「海峽雷霆-2025A」演練科目亦圍繞聯合封控、關鍵基礎設施打擊與拒止外軍介入（A2/AD）等實戰化演練。基本上解放軍已完成攻臺兵力部署。借鏡俄羅斯對烏克蘭「由演轉戰」行動，與烏克蘭「持久」抵抗景況，解放軍對臺「由演轉戰」猝然攻擊，與「速戰速決」風險升高。

## 肆、應對灰色軍事威懾的軍事戰略：預防衝突、有效防衛

國軍正面臨中國快速軍事現代化威脅 ，與灰色地帶軍事威懾的挑戰，及新興科技改變作戰型態等多重衝擊，在此錯綜複雜環境下，務實風險評估、調整軍事戰略，整建應對灰色軍事威懾及區域安全挑戰之總體戰力，是當務之急。

**一、調整概念**

近年解放軍在臺海頻繁以灰色軍事手段，多面向探踩國軍底線，多層次威脅壓迫安全空間。因應此模糊空間威脅挑戰，併用「風險管理」與「危機處理」概念，結合國軍「打、防」思維，運用「預防」與「控制」途徑，將軍事戰略調整為「預防衝突、有效防衛」，落實「避戰」與「備戰」目標，降低「打」的風險、做好「打」的準備、增加「防」的效果。

## 二、軍事戰略調整：預防衝突、有效防衛

中國軍機、艦利用模糊空間近抵臺灣，隱含「製造衝突」與「升高戰爭」意涵，嚴重威脅安全。面對解放軍刻意灰色軍事威懾，及可能武力侵犯，調整「防衛固守、重層嚇阻」軍事戰略為「預防衝突、有效防衛」，運用非傳統、非正規作為，兼具鬥智與鬥力模式解決爭議；並積極常規作戰準備，確保安全。

### （一）預防衝突：避戰

「預防衝突」目的在避免戰事發生，在「和平共處期」，掌握敵對決策者、軍事領導者意圖，與軍事組織變革，及戰場（預判戰場）利害區動態；「徵候初現期」，妥善運用「以小事大」智慧、積極溝通、化解歧見、管控風險，並積極整備、爭取對我有利作戰時空；「衝突爆發期」，避免硬碰硬積極作為，降低衝突規模，防範事態擴大與全面戰爭發生。策略如下。

1、積極建立多向溝通管道

目前我與中國大陸仍處敵對狀態，雙方無互信機制，缺乏正式官方連繫、溝通，除持續運用外交、經濟、民間等 1.5 或 2 軌對話外，需更積極於第三地（如新加坡）建立第三方協調、溝通、仲裁機制，尋求勸阻、避免誤判、防止擦槍走火，創造雙贏。

2、拓展區域多邊軍事結盟網絡

中國灰色軍事威懾含蓋黃海、東海、臺海與南海海域，受到挑戰的不僅是中華民國的主權，也威脅南韓、日本、菲律賓及周邊國家權益。為維護區域和平，與臺海現狀，除美國給予之軍事支持外，需持續建立自我防衛能量保護國家安全，另需加速與韓國、日本、菲律賓等非邦交國家合作，分別建立「互信、互賴」戰略夥伴關係，與「區域性安全保障機制」；在爭議海域，面對中國軍事威懾、漁業衝突、越界資源開採、與科研調查等侵擾，採取分區聯合行動，共同強力執法，扼止中國破壞國際規則，確保國家利益。

3、持續常態風險管理與緊急危機處理，防範突變

國軍對解放軍新常態灰色軍事行動，應建立風險管理（危機處理）系統架構，辨識、評估潛在威脅，制定一致化、標準化處理準則與程序，明確劃分指管權責、工作職掌，以最小成本控制風險；另保持警戒、管理動態，彈性調整策略與行動因應，避免情況失控、惡化而危及國安。

（二）有效防衛：備戰

臺澎防衛作戰是易被封鎖與連續島嶼的島嶼縱深防衛作戰，面對解放軍武力犯臺，及國內少子化衝擊，以「科技增強戰力、火力替代人力」,「持續聯合作戰與先制作為」,「落實國防韌性」建軍，達持久作戰目標。

1、建立空中立體防衛系統

借鏡俄烏戰爭（Russo-Ukrainian War）、加薩戰爭（Gaza war）與以伊戰爭（Iran-Israel War），敵對雙方均遭受大量飛彈、無人機、飛機等攻擊與威脅。對應解放軍空中威脅，現階

段首要之工作在於整合現有愛國者飛彈、天弓、陸劍、野戰防空等防空系統；中程是檢討防空間隙，完備並整合陸基、艦儀、空射等各高、中、低、野戰防空，與遠、中、近程防空武器，建立綿密、多層次「空中立體防衛網」，消彌防空死角、強化空防能力，防範空中不預期突襲；遠程以建立從水面下至太空之「高立體、全方位」防空系統為目標，防護關鍵基礎設施、與重要軍事設施（備）、及部隊安全。

2、籌建遠距、精準、縱深目標打擊戰力

國軍目前運用「雄昇飛彈」、「天弓飛彈」、「海馬斯系統」等武器，對解放軍東部戰區浙江、福建沿海，與南部戰區廣東邊界地區，實施源頭打擊與制壓，以嚇阻或攻略實際戰略目標。為增強阻敵效能，應持續籌建射程超過 2,000 公里（以上）之陸基與艦儀飛彈，阻滯北、中、西、南戰區增援行動，制壓解放軍中、短程武器系統，延緩東部戰區戰力增長速度，達「嚇阻」與「使敵無法達成作戰任務」雙重目標。

3、加速建構無人化防衛系統

2022 年政府成立「國家隊」發展「商規軍用」無人機，並向美國採購 MQ9、彈簧刀型無人機、及在國內採購 3,000 架無人機，並規劃於 2026、2027 年採購多軸垂直起降、定翼等 5 類，近 5 萬架無人機，[17]與中科院量產之「銳鳶」等多型無人機，部署於陸、海、空軍執行遠、中、近程偵搜與打擊等多重任務。其次中科院（快奇專案）、臺船（魔鬼魚）結合人工智慧（artificial intelligence, AI）研製之無人艇已測評展示，國軍「無人化作戰系統」漸次成形。國家隊應加快整合國內人工智慧、

[17] 〈強化不對稱戰力 軍備局 2 年內將採購近 5 萬架無人機〉，《中央通訊社》，2025 年 7 月 23 日，https://www.cna.com.tw/news/aipl/202507230130.aspx。

半導體產業、衛星及網路通信系統，發展國軍「反無人化系統」與「無人化系統」，建構無人化防衛系統，提升不對稱作戰能量。

4、整合科技，組織加速朝「小型、輕快、敏捷、聯合」轉型

受少子化與招募不易，部隊編現比偏低，及地物、地貌限制戰力發揚等衝擊；另面對新興科技快速發展，成熟科技逐漸被廣泛運用在軍事領域，引領、並改變決策思維與作戰型態等挑戰。國軍在人力規模逐漸縮小的可見未來，組織結合科技、人工智慧，結構朝「小型、輕快、敏捷、聯合」轉型，建構靈活、快速反應部隊，是編組調整的必然要務。另在硬體裝備與組織調整過程中，自新兵訓練課程至部隊訓練課目，基礎教育到深造教育，亦應重新設計、同步調整，確保轉型成功。

5、落實國防自主、強化韌性

軍隊執行戰備、遂行作戰任務，所消耗之武器、裝備、彈藥需獲得「即時補充」，才能快速恢復戰力，持續執行任務。但受到主客觀因素的制約，與外在不確定因素的干擾，致部分軍備籌購延宕，產生戰力間隙。我國「國防自主」政策推行多年，近期已有產業成立「國家隊」(如無人機)，國內軍工產業鏈逐步建構、整合。國防自主需要形成一個「整合國防與民生產業鏈」，養成「快速交付前線」的能力，而非單打獨鬥、各自為政的軍工個體。因此，需在既有基礎上，持續關鍵技術、基礎設施和研發投資，彈性採購流程、簡化程序、擴大技術移轉，鼓勵並支持新進，及小型供應商參與國防尖端科技研發，引進國際夥伴軍事量能，將國內能量與國外先進技術有效整合，全面啟動國防工業產業鏈，提供持續產能與戰力，應對敵

武力解放臺灣各種行徑。

## 伍、結語

軍事戰略是國家戰略的一環，是指導建立軍事組織、整備武裝力量、運用多種策略與途徑，達成保護國家安全與利益的重要戰略。近年中國軍事快速現代化，解放軍軍機越中線，在臺海周邊海域擴大軍演與聯合戰備警巡，其軍事威懾絕非單純警告、挑釁或秀肌肉，而是釋放具備能力，與強烈統一企圖的訊息，是充滿攻勢作為的危險陷阱，考驗國軍即戰力與緊急應變能力。面對中國灰色軍事侵擾的新常態，我們不能期盼敵人的善意，更不能僥倖而待，而是需要務實思考、積極溝通，化解衝突，建立主動應變安全架構，規劃降低風險與危機的軍事戰略與建軍策略，結合全民防衛韌性，靈活應對現實，提高安全指數和防衛能力，預應中國具「升高」與「改變現狀」的灰色軍事威懾與武力犯臺，達成止戰目標。

本文作者柯永森為國立臺灣大學政治學碩士、陸軍退役少將，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委任研究員。主要研究領域為：軍制編裝、系統分析、公共政策研究。

# Military Strategy in Response to the PLA's Gray-Zone Military Coercions: Conflict Prevention and Effective Defense

*Yung-sen Ko*

*Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts*

**Abstract**

This article examines Taiwan's military strategy and response to the People's Liberation Army's (PLA) "gray-zone military coercion." In practice, China employs a composite threat approach that includes "three warfares" along with cyberattacks, cognitive warfare, economic coercion, and intelligence infiltration. These activities are shielded by maritime law enforcement coast guard forces to cover illegal actions. Combined with the PLA's the incursions across the median line of the Taiwan Strait, heightened combat-readiness patrols around the Taiwan Strait, and expanding joint exercises, these gray-zone military intrusions convey a strong message of unification intent. Taiwan's national defense follows a military strategy guided by "defense-in-depth consolidation and layered deterrence," implementing stringent surveillance and responsive measures. However, whether these actions effectively achieve defense and deterrence faces doubt and uncertainty.

Military strategy is the origin of force development and its planning and design involve the dual concepts of "avoiding war" and "preparing for war." Given the current cross-strait situation, without crossing the war threshold gray-zone military intrusions generate many complex and uncertain factors, that constrain military strategic planning. Therefore, this paper recommends incorporating the concepts of "risk management" and "crisis management," focusing on communication, prevention, control, and development of regional alliances to achieve conflict prevention goals. In

addition, it advocates measures such as “enhancing combat power through technology and substituting firepower for manpower,” sustaining joint operations and proactive measures to counter strong unification signaling, and implementing “defense resilience” as part of war-preparation efforts to realize defensive objectives. These measures send a clear message to adversaries that attempting to seize Taiwan by force would exact prohibitively high costs, rending such unwise decisions.

**Keywords:** military strategy; gray-zone military coercion; risk management; crisis management; avoiding war; preparing for war