

## 學術論文

# 中共運用灰色地帶行動：以東海領土 爭端日本回應為例

---

## The Chinese Communist Party's Use of Gray Zone Operations: A Case Study of Japan's Response to the East China Sea Territorial Dispute

廖政璋 *Cheng-Chang Liao*

國防大學政治作戰學院中共軍事事務所研究所研究生  
*Master Student, Graduate Institute of China Military Affairs Studies  
National Defense University*

陳育正 *Yu-Cheng Chen*

國防大學政治作戰學院中共軍事事務所研究所助理教授  
*Assistant Professor, Graduate Institute of China Military Affairs Studies  
National Defense University*

### 摘要 / Abstract

中共的灰色地帶研究相當多元，但是較少有針對中共在東海地區運用灰色地帶行動與日本回應的案例，是本文研究動機之一。本文整理近期有關中共灰色地帶的研究文獻，分析中共在東海區域灰色地帶行動的目的、中共在東海區域捍衛其利益的主要原因，特別是包括領土爭議、資源爭奪和地緣政治等多個問題，與中共灰色地帶行動有高度關係。本文探討中共的地緣政治戰略的重要性，在東海灰色地帶運用手段和策略，並且針對日

本對於中共在東海區域灰色地帶行為的回應做一整理。

The study of the Chinese Communist Party's (CCP) gray zone activities is quite diverse, but there are fewer case studies focusing on the CCP's use of gray zone actions in the East China Sea region and Japan's responses. This is one of the motivations for this research. This paper reviews relevant literature on the CCP's gray zone activities and organizes the purposes of the CCP's gray zone actions in the East China Sea region, as well as the reasons why the CCP is vigorously defending its interests in the area. Key interests in the Asia-Pacific region, including territorial disputes, resource competition, and geopolitical issues, are of utmost importance in this context. The paper explores the significance of the CCP's geopolitical strategy, its methods and tactics in the East China Sea gray zone, and compiles Japan's responses to the CCP's gray zone activities in the East China Sea region.

---

**關鍵詞：**中共、灰色地帶行動、東海、地緣政治、領土爭端

**Keywords:** Chinese Communist Party, Gray Zone Operations, East China Sea, Geopolitics, Territorial Dispute

## 壹、前言

目前國際地緣政治競爭和海洋領土爭端成為全球焦點，各國之間在灰色地帶展開激烈爭奪。灰色地帶行動是介於和平與戰爭之間的模糊地帶，已成為國家角逐利益的重要場域。特別值得注的是，中共<sup>1</sup> 在這些灰色地帶行動的運用呈現出戰略性和成效性的特點，日益擴大其在全球實現戰略目標的影響力。其中，中共在東海領土爭端中的作為亦相當需要值得關注。東海是一個涉及中共、日本和臺灣等三個主權國家的重要海洋爭端。

對於中共而言，東海不僅是一個主權問題，也是一個與鄰國友好關係有關的問題。由於周邊鄰國眾多且在建國初期國力有限，自毛澤東所奠定的周邊外交原則，保持和平穩定一直被視為重要的目標。<sup>2</sup> 在中共的領導人中，鄧小平提出「韜光養晦」的戰略理念，表明中共在國際事務中謹慎行動。隨著時間的推移，胡錦濤繼承並延續這一路線，提出「和平發展」的概念，強調與其他國家的和平共處及共同發展。然而，自 2012 年《十八大報告》，首次提出建設「海洋強國」的目標，旨在提高海洋資源開發能力，推進海洋經濟發展，並積極維護國家的海洋權益。因此這也成為中共在海洋戰略上的重大戰略部署。<sup>3</sup> 習近平親自擔任同年成立的「中央維護海洋權益工作領導小組」組長，納入調整有關海上執法單位與機構，甚至被視為「五龍治水」。<sup>4</sup> 後續又將海警、海上民兵收歸中央軍委會統一

---

<sup>1</sup> 本文依《112年國防報告書》用法，統一以「中共」表示。

<sup>2</sup> 黃慶、張萍，〈毛澤東周邊外交思想的內涵與啟示〉，《學術前沿》，第 92 期，2016 年，頁 86-94；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》，第 144 期（2014 年），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》，第 143 期（2014 年），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。

<sup>3</sup> 〈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//18cpcnc/2012-11/17/c\\_113711665.htm](http://www.xinhuanet.com//18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm)。

<sup>4</sup> 〈「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

領導。<sup>5</sup> 都顯示對於海上事務的重視。由此可觀察北京當局加大「灰色地帶」行動的運用，並結合經濟、外交與「準軍事」(quasi-military)等手段，做為維護領土主權的模式，已成為當前自由、開放的印太秩序所面臨的挑戰。

中共領導人習近平在 2022 年 10 月 25 日中共二十大報告提出，推動民族偉大復興的目標是透過和平發展，而非採取戰爭手段。為的就是在本世紀中葉成為具有強大實力和國際影響力的國家。<sup>6</sup> 中共在未來「和平發展」的調性下持續朝現代化強國邁進，以「灰色地帶行動」的角度來探討中共維護東海主權與利益的手段運用，可發現其具有重要的意義與價值。

## 貳、「灰色地帶」的定義與特徵

美國前外交官凱南 (George Kennan) 於 1948 年曾經提到蘇聯 (Soviet Union) 企圖採取「國家一切可用手段，而不造成戰爭，以達成目標」(employment of all the means at a nation's command, short of war, to achieve its national objectives) 這部分被西方的學界普遍認為是近幾個世代以來，灰色地帶行動最早的概念。<sup>7</sup> 然而在 2010 年美國《四年期國防總檢討》(Quadrennial Defense Review, QDR) 中，第一次出現「灰色地帶」一詞，強調重視對介於和平與戰爭之間的模糊地帶所帶來的挑戰，這個地帶不能

---

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>。

<sup>5</sup> 〈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](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-07/01/c_1126184460.htm)。

<sup>6</sup> 〈習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《中國政府網》，2022 年 10 月 25 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm)。

<sup>7</sup> George F. Kennan, "The inauguration of organized political warfare," *Office of the Historian, Foreign Service Institute, United States Department of State*, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d269>.

稱為是全部戰爭，同時也不是全部和平。國外學者霍夫曼（Frank G. Hoffman）認為，當前和未來的衝突範圍存在著不同程度的多種形式，我們在面對安全威脅的時候，不能僅僅侷限於傳統的戰爭和非常規戰爭等明顯區分的範疇，我們需要意識到戰爭的特性及持續性，並具備應對多樣形式戰爭的能力。<sup>8</sup>

### 一、灰色地帶的定義

在後冷戰時期大國競爭的前提下，若發生全面性的軍事武裝衝突，將會導致極高的政治和經濟代價；因此，透過遊走在「是與非」、「黑與白」之間的灰色地帶作為，以避免受到相關國際法規制度的規範，這使得在灰色地帶範圍內的衝突和對抗變得常見。從軍事戰略和軍事安全的角度來看，灰色地帶可以被視為介於和平與戰爭之間的一種「對抗狀態」，其性質高於和平的對抗，但是又並未到達戰爭的門檻。它可能表現為單一衝突或事件，也可能指涉某種政策、行動、手段甚至戰略。<sup>9</sup> 當一個國家不必訴諸正規軍事武力條件下，即能從另一個國家中獲得政治、經濟或領土等國家利益，<sup>10</sup> 在此前提之下，灰色地帶行動應當被視為戰略競爭手段的其中一部分，其基本特徵是在大國競爭中主動追求模糊性，使競爭對手無法適應，進而獲取對己方有利的結果。<sup>11</sup>

美國學者定義灰色地帶行動為「除穩定嚇阻和保證外的單一或一系列政策努力，在不採取直接與大規模武力使用的方式，以達成國家安全利益

---

<sup>8</sup> Frank G. Hoffman, "The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War," Edited by Dakota L. Wood, *2016 Index of U.S. Military Strength* (Washington, DC: The Heritage Foundation, 2015), pp. 25-36.

<sup>9</sup> 歸泳濤，〈「灰色地帶」之爭：美日博弈的新態勢〉，《日本學刊》，第1期（2019年），頁47。

<sup>10</sup> 黃恩浩、洪銘德，〈中共海上民兵執行南海「灰色地帶」行動之研究：美日博弈的新態勢〉，《國防雜誌》，第36卷第1期（2021年），頁25。

<sup>11</sup> Nathen P. Freier, et al, "Outplayed: Regaining Strategic Initiative in the Gray Zone," *United States Army War College Press and Strategic Studies Institute*, 2016, pp. 3-4.

的目標」。<sup>12</sup> 灰色地帶行動是採取多種不同的手段來接近「直接和大規模」軍事行動的門檻，這些手段包括秘密軍事行動（*covert military operations*）、準軍事活動（*paramilitary activity*）和使用代理人（*proxies*）。相關活動可能發生在任何衝突領域，從陸地、海上、空中、網際網路和太空到法律行動和各種不同形式的影響活動等。而有一些分析師會將灰色地帶行動稱為混合戰略，因為它結合傳統、常規和非常規部門的軍事戰術。由於灰色地帶衝突不是依賴直接和大規模使用武力，也不使用核武器，因此不同於混合戰略。<sup>13</sup>

然而美國對於今日對於灰色地帶行動的認知，源於冷戰時期的海外「秘密行動」（*covert action*）經驗。<sup>14</sup> 1955年，季辛吉（Henry Kissinger）指出，蘇聯所謂的灰色地帶戰術正在「藉由逐漸侵蝕周邊地區而降低美國的風險，這將在不知不覺中改變權力平衡。...從來沒有給我們提出過明確的挑戰。」<sup>15</sup> 美軍中央司令部前司令沃特爾上將（General Joseph L. Votel）認為「冷戰是一場長達 45 年的灰色地帶鬥爭」。<sup>16</sup> 不僅蘇聯運用灰色地帶行動，美國在阿富汗等地區也採用，以削弱蘇聯的實力。事實上，過去灰色地帶行動曾以低強度衝突（*low-intensity conflict*）、非常規戰爭（*irregular warfare*）、非戰爭軍事行動（*military operations other than war*）、

---

<sup>12</sup> “An effort or series of efforts beyond steady-state deterrence and assurance that attempts to achieve one’s security objectives without resort to direct and sizable use of force.” See Michael Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus, Jake Douglas, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies (CSIS) (2017) ), p. 21.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 21-22.

<sup>14</sup> Austin Carson, “Facing Off and Saving Face: Covert Intervention and Escalation Management in the Korean War,” *International Organization*, Vol. 70, No. 1, (2016), pp. 103-131；陳偉華，〈新瓶裝舊酒？美國印太戰略敘事下「灰色地帶衝突」的再檢視〉，《安全治理學刊》，第 2 期（2021），頁 4。

<sup>15</sup> Henry A. Kissinger, “Military Policy and Defense of the ‘Gray Areas,’” *Foreign Affairs*, Vol. 33, No. 3 (1955), p. 417.

<sup>16</sup> Joseph L. Votel, Charles T. Cleveland, Charles T. Connett, Will Irwin, “Unconventional Warfare in the Gray Zone,” *Joint Force Quarterly*, No. 80, (2016), p. 102.

非對稱戰爭（asymmetric warfare）和小型戰爭（small wars）等相關名稱來描述這些現象。<sup>17</sup> 簡言之，「灰色地帶」這一個名詞是經過演變、重新概念化的結果。

## 二、灰色地帶的特徵

「灰色地帶」戰略可以視為一種衝突形式，但避免跨越戰爭門檻。透過一系列的整合行動而去追求政治的目標，主要採用非軍事或非動能工具（non-kinetic tools），力求保持在升級或紅線標準值之下，避免造成直接的或是常規的衝突，以利逐步實現目標，而非在特定的時期尋求結論性的結果。<sup>18</sup>因此，歸納出其具不對稱性（asymmetry）、模糊性（ambiguity）、漸進性（incrementalism）等三項基本特徵（如表 1）。<sup>19</sup>

表 1：灰色地帶行動特徵歸納表

	不對稱性	模糊性	漸進性
非軍事性	組織抗議行動、宗教影響	假新聞、收買當地媒體	對外輸出銳實力、經濟脅迫、支持代理人、制定法律
準軍事性	民兵、海警船等船隻包圍與衝撞、慢速無人機、高空氣球	常態性製造情勢緊張、網路攻擊、進入鄰接區、領海	用軍事力量恐嚇、南海島礁擴建（與軍事化）、塑造既成事實、進兩步退一步

資料來源：參考、整理自歐錫富，〈中俄運用灰色地帶手法〉，《國防情勢特刊—灰色地帶衝突特輯》，（國防安全研究院，2020 年 6 月 5 日）。

<sup>17</sup> Michael Green et. al, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>18</sup> Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Carlisle, PA: United States Army War College Press, 2015), p. 58.

<sup>19</sup> Michael Green et. al, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, *op. cit.*, p. 29

(一) 不對稱性

所謂不對稱性是指一個國家在多個競爭領域中（包括政治影響力、經濟實力、軍事力量等）擁有某種優勢，能夠在對手面前保持上風。不對稱性又可以分為兩個方面來區分不同國家之間的差異，包括相對利益信任度和國家綜合實力強弱。<sup>20</sup> 簡單來說，相對利益以及相對權力（power）的認知對於所謂危機的發展是相當重要的。然而普遍認為「弱者會服從強者，而不太關心所涉問題的一方會傾向在爭端中讓步。」<sup>21</sup>

我們知道當某些國家在軍事能力方面超過他的對手時，就會產生能力上的不對稱。然而，在任何一個國家與其對手之間，就有可能存在著各種不同領域具有不同類型能力不對稱的情況。也就是說，雖然一個國家在某些方面可能具有優勢，但在其他方面可能處於劣勢。這種不對稱的情況在國際關係中非常常見，並且可以影響國家之間的衝突可能性和結果。<sup>22</sup> 然而我們知道要評估國家與國家之間能力強弱或大小是有一定上的困難。一般而言，會綜合考慮人口數量、領土面積、軍事、國內生產總值（GDP）和經濟實力等因素來進行評估，而當中更難評估比較的是非可量化因素，如領導者的素質、內部團結、民族主義、歷史上衝突記憶和意識形態等。因此，國家對於可能在衝突中佔上風的信念比能力不對稱的精確計算更加重要。

因此，灰色地帶的脅迫者可以利用能力與利益的不對稱性來實現他們的目標。首先，他們可以挑戰對手國最不想確保維護目前現狀的要素，以迫使對手做出讓步或接受特定條件；其次，他們可以升級衝突到對本身有利的程度，以免讓對手可以獲得主導衝突的領域或級別。透過這種方式，

---

<sup>20</sup> 戴正、洪郵生，〈美國學界對「灰色地帶」挑戰的認知〉，《國際展望》，第4期，2019年，頁81-85。

<sup>21</sup> Marc Trachtenberg, "Audience Costs: An Historical Analysis," *Security Studies*, Vol. 21, No. 1 (2012), pp. 3-42.

<sup>22</sup> Todd S. Sechser, "Goliath's Curse: Coercive Threats and Asymmetric Power," *International Organization*, Vol 64, No.4 (2010), pp. 627-660.



脅迫者可以更有可能達到他們的目標。

## （二）模糊性

模糊性的特徵使競爭者對於衝突的性質和目標產生誤導，從而造成模糊不清的不確定性，使競爭對手難以識別其行為是否違反現行的國際法律或國際行為準則，使國家與國家之間彼此難以理解其真實意圖為何。<sup>23</sup> 所以，灰色地帶衝突的本質其實是模糊的，甚至是充斥著欺騙的、不實的訊息，進而降低對手可以升高成戰爭的機率，因此也可以說是戰略的模糊性。<sup>24</sup> 西方學者則稱之為「格拉西莫夫主義」（Gerasimov Doctrine）。此為俄羅斯將軍格拉西莫夫（Valery Gerasimov）所說的：「模糊戰爭狀態與和平狀態之間的界限。實現政治和戰略目標的非軍事手段的作用越來越大，在許多情況下，它們的效力已經超過武器的威力。」由於模糊性的存在，對於發動者所採取的措施（手段）的歸因變得不確定，無法確定致命反擊的合理性，甚至影響建立針對灰色地帶威脅的合理政策反應所需的政治支援。因此，模糊性可以透過隱匿行為、掩飾責任方或使是否違反法規或規範的評估變得複雜化，進而防止衝突升級。

## （三）漸進性

漸進性的主要特徵是指國家行為者透過使用國家權力手段，以「小口蠶食」或「蝸牛慢走」的方式侵蝕競爭對手的重要利益，並以實現自身利益為目標。它通常透過緩慢的步驟長期進行，同時藉助可控制的成本來支援這種漸進式行動，以充分發揮其潛力。在競爭對手做出反應之前，迅速且有效地控制特定地區範圍，創造所謂的「既成事實」（fait accompli）的

---

<sup>23</sup> John Mearsheimer 著，王義桅、唐小松、張登及譯，《大國政治的悲劇》（臺北市：麥田出版社，2021年），頁43-44。

<sup>24</sup> Martin C. Libicki, "The Strategic Uses of Ambiguity in Cyberspace," *Military and Strategic Affairs*, Vol. 3, No. 3 (2011), pp. 450-465.

現象，使競爭對手陷入對於既成事實的默認，或是選擇發動戰爭的兩難困境；<sup>25</sup> 以及用一種試探性方式進行探索，若是競爭對手沒有做出積極之回應，便迅速進行侵略，直到獲得優勢的「分段切香腸」（*tactics of salami slicing*）策略目標。<sup>26</sup>

通透過這種漸進策略，各種行動將隨著時間的推移逐步展開。然而，每一步都必須謹慎行事，以避免引起競爭對手的反應，進而導致戰爭的爆發。最終透過一系列漸進的活動，現狀將逐漸改變。<sup>27</sup> 然有學者認為，漸進式的手段除了避免衝突外，還能讓競爭對手相信，如果發生衝突，自己也將升級衝突的方式來應對。這是因為國家可以採取有限度的軍事武力攻擊來施加壓力，同時讓對手相信自身在未來能夠持續進攻。<sup>28</sup>

#### （四）使用的條件與原因

當國家有兩個共同存在條件時，可能採取灰色地帶衝突戰略的機率大幅提升：（一）挑戰者試圖改變當前某些情境的現狀；（二）挑戰者認為對手國在更高層級的衝突具有更大的優勢。<sup>29</sup> 第一種的情況指的是挑戰者考量利益上的衝突，並希望改變當前某些特定情境的現狀；第二種的情況是指挑戰者期望避免衝突進一步升級到更高層級的衝突。由於較高層級衝突（例如戰爭）的發生不太穩定，這反而引發較低層級衝突的產生，這樣的現象被稱為「穩定—不穩定悖論」。<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Michael J Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding Era of Conflict*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>26</sup> Robert Haddick, "Salami Slicing in the South China Sea: China's Slow, Patient Approach to Dominating Asia," *Foreign Policy*, August 3, 2012, <https://foreignpolicy.com/2012/08/03/salami-slicing-in-the-south-china-sea/>.

<sup>27</sup> Michael J Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding Era of Conflict*, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>28</sup> Robert Powell, *Nuclear Deterrence Theory: The Search for Credibility* (London: Cambridge University Press, 2009), p. 3.

<sup>29</sup> Michael Green et. al, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>30</sup> Asia Karim, Sadaf Farooq & Manzoor Ahmed, "Nuclear Issues, Escalation Control and Stability-Instability Paradox: Case Study of South Asia," *Journal of Security and Strategic*

當某一個或數個崛起的強權對當前國際體系上某些元素感到不滿時，必定會思考試圖改變現狀，或者是崛起的強權產生誤解，認為其權力比實際還要大的時候，也會嘗試改變現狀。對於現狀不滿意的強權想要改變現狀就是為了讓舊的利益分配能反映在新的權力分配上，這就是崛起強權挑戰當時現狀的動力。但是這會造成崛起的大國或者是受屈的大國都會比其他各個國家更有可能感到不滿，並且認為當今現有的秩序在本質上是屬於不公平的。<sup>31</sup>

就領土問題而言，中共在東海主權上堅持其立場，並派遣船隻進入釣魚臺周邊領海；俄羅斯則發生對烏克蘭領土入侵的行為。這些行動反映中共和俄羅斯領導人對現有領土分配的不滿，並希望改變行為規範以符合其利益和權力的認知。

中共和俄羅斯的領導人從來沒有認為自己是修正主義者，他們只是想要恢復在過往歷史上曾經所掌握的影響力和權力水平。不滿意現狀的挑戰者希望可以改變當前現狀，只要挑戰者具有足夠的能力，可以在和主導強權間的衝突中取勝，那麼挑戰者有可能就會以藉由戰爭形勢來改變現狀，而不是只利用灰色地帶脅迫來進行些許的改變。然而，如果挑戰者認為當對手在升級到更高層級的衝突時，能夠擁有不對稱能力的優勢，那麼挑戰者可能會試圖對現狀造成一定程度上的修改。從這個觀點來看，可以發現美國當今的軍事實力其實已造成一些國家的不滿，同時也將其引向灰色地帶。這意味著這些國家可能會在衝突中選擇採取更隱蔽、低風險的行動，以避免直接與美國軍事實力對抗，同時仍然試圖達到一定程度的利益和地位改變。<sup>32</sup> 於是，缺乏以傳統手段實現戰略目標的國家，可能會試圖透過模稜兩可的入侵行為來減弱國際的秩序，或者是使其他國家的反應陷入僵

---

*Analyses*, Vol. 3, No. 1 (2017), pp. 112-137.

<sup>31</sup> Michael Green et. al, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>32</sup> Michael Green et. al, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, *op. cit.*, p. 27.

局。這些國家可能利用灰色地帶衝突，透過不明確的行動和不公開的戰略來進行挑釁，以避免直接衝突但仍能達成一定程度的目標，這種行為可能會破壞國際規範和秩序，並對全球安全構成威脅。<sup>33</sup>

### 參、中共在東海的「灰色地帶」行動特徵與戰略目的

觀察中共採用灰色地帶威脅行動的意圖，不論從東海、南海及中印邊界地區，皆是為了實現擴張主權的目標，進而採取一系列行動，以確立區域霸權的立場，這一系列步驟加起來就是連貫的灰色地帶行動，以爭取競爭優勢。因此中共運用廣泛的工具和技術，以達成其灰色地帶行動的目標，<sup>34</sup> 包含公佈其「九段線」內領土的詳細政治主張，<sup>35</sup> 並提出支持主張的歷史論述，以其具優勢的方式解決爭端，其次在爭議區域部署民用執法和民用商船和飛機，執行蜂群戰術任務，再者 2013 年將五個不同的民用海事機構合併為統一的海岸警衛隊，以加強這些部隊的相互合作。<sup>36</sup>

中共自從經濟快速成長後，不斷運用準軍事手段達成外交目標的手段，以下列舉 2010 年迄今在東海幾個「灰色地帶」行動特徵與戰略目的：

#### 一、以《海警法》支撐灰色地帶衝突的策略運用

中共在 2021 年 1 月 22 日通過《海警法》，正式賦予在 2018 年改革

---

<sup>33</sup> Dakota L. Wood, *2016 Index of U.S. Military Strength*, p. 26.

<sup>34</sup> Christopher Yung, Patrick McNulty, "China's Tailored Coercion," *Center for a New American Security*, Jan 26, 2015, <https://www.cnas.org/publications/reports/chinas-tailored-coercion-and-its-rivals-actions-and-responses-what-the-numbers-tell-us>.

<sup>35</sup> Mohan Malik, "Historical Fiction: China's South China Sea Claims," *World Affairs*, Vol. 176, No.1 (2013), pp. 83-90.

<sup>36</sup> James Kraska, "How China Exploits a Loophole in International Law in Pursuit of Hegemony in East Asia," *Foreign Policy Research Institute*, Jan 22, 2015, <https://www.fpri.org/article/2015/01/how-china-exploits-a-loophole-in-international-law-in-pursuit-of-hegemony-in-east-asia/>.

的「中共海警局（CCGs）」兼具海上執法和海上聯合作戰雙重職能。<sup>37</sup> 這引起國際社會的關注，該法的通過規定海警在平時和戰時的指揮和領導結構。

中共《海警法》重點在於強化島礁的巡航，然而其中核心利益包含釣魚臺、臺灣、南海等島礁及區域。根據日本海上保安廳 2020 年統計數據，中共船隻繞島釣魚臺列嶼的次數當年高達 333 次，這已成為中共定期巡航的目標。<sup>38</sup> 《海警法》施行後，中共將可能利用東海的釣魚臺作為結合「法」與「武力」的範例，首先是加強海洋控制的能力。這種結合將為中共在東海海域執法和維權上創造更多的「灰色地帶」，即具有彈性的操作空間。在「灰色地帶」策略中，對手透過模糊不清的鬥爭方式，綜合運用國家和次國家力量與工具，以達到特定的戰略目標，同時避免跨越公開衝突的門檻。中共可以藉助「代理部隊」（Proxy Forces）提高可運用的軍事力量水準，同時保持衝突的可控性和否認性，並在不升級為軍事衝突的情況下，持續維持威脅水平。

自習近平掌權開始，中共提出「海洋強國戰略」和「海洋命運共同體」的概念，目的是從多個方面增強海洋治理能力並實現海洋治理體系的現代化，<sup>39</sup> 而中共在制定海洋安全戰略時，明確表示海軍不是唯一的角色，海上警察也將發揮作用，以應對非軍事海洋上的安全挑戰。<sup>40</sup> 因此，在《海警法》授權下，中共海警將可在東海，尤其是釣魚臺附近海域履行執法，同時排除他國武裝威脅的雙重角色。

舉凡中共涉及國家利益或主權方面議題的時候，常以準軍事手段的灰

<sup>37</sup> 〈警部隊編制改革力度空前海警力量-當兵入伍〉，《環球網》，2018年3月，<https://mil.huanqiu.com/article/9CaKrnK71wA>。

<sup>38</sup> 林政榮，〈中共 2021 年最新《海警法》之意涵〉，《國防安全研究院》，2021 年 1 月 29 日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=148&typeid=>。

<sup>39</sup> 吳蔚，〈建構海洋共同體的法治途徑〉，《國際問題研究》，第 2 期（2021 年），頁 108。

<sup>40</sup> 孫飛 (Saunders Phillip C)、克里斯多福·楊 (Christopher D. Yung)、史文 (Swaine Misheal)、楊念祖等著，李永悌譯，《中共海軍-能力擴大、角色演進 (The Chinese Navy-- Expanding Capabilities, Evolving Roles)》（臺北市，國防部），2013 年，頁 117-120。

色地帶衝突應對來達成其政治目的，在海域方面的衝突，中共通常採取「民船先行，公船在後」以及「海警對日本，民兵對菲律賓和越南」的模式，<sup>41</sup> 2012年9月，日本宣佈將釣魚臺群島改為國有化後，中共的漁政船開始在釣魚臺海域頻繁航行，意圖對日本施加壓力，以逼迫其撤銷國有化政策。<sup>42</sup> 此外，《海警法》規定中共海警局的職權。但該法案中存在一些與國際法不一致的條款，例如適用海域和使用武器授權不明確等。因此，包括日本在內的所有有關國家的合法利益均受到損失。中共海警船持續在釣魚臺周邊海域單方面試圖通過武力或脅迫改變現狀。這包括接近日本領海內的日本漁船以及裝有火砲的船隻入侵。<sup>43</sup> 雖然中共海警船隻沒有對日本海上保安廳船艦或日本漁船進行撞擊或使用水砲等激烈的行動，但中共船隻出現在日本領海，顯示中共對釣魚臺的主權聲張，<sup>44</sup> 這是因為這些艦艇的作戰意圖是執行執法任務，支持中共運用新的灰色地帶衝突行動，<sup>45</sup> 而且用海警船進行脅迫行動的戰術非常明顯，這些海警船往往是經過改裝的海軍戰艦，這些戰艦不斷部署在釣魚臺列島周圍的鄰近區域巡邏，<sup>46</sup> 中共在 12 海里區域內的定期海警部隊巡邏，目的測試美日安全條約的底線，

<sup>41</sup> 林柏州，〈中國在東海、南海的「灰色地帶」脅迫行動〉，《國防情勢特刊》，第 12 期（2021 年），頁 30-31。

<sup>42</sup> 彭群堂，〈中國大陸「灰色地帶」衝突戰略運用對我國防衛作戰之影響與因應〉，《空軍學術雙月刊》，第 682 期（2021 年），頁 14。

<sup>43</sup> 〈中國海警和其他船隻在尖閣諸島周邊海域的動向和日本的反應〉，《日本外務省網站》，2023 年 9 月 1 日，[https://www.mofa.go.jp/region/page23e\\_000021.html](https://www.mofa.go.jp/region/page23e_000021.html)。

<sup>44</sup> Tetsuo Kotani, "The East China Sea: Chinese Efforts to Establish a 'New Normal' and Prospects for Peaceful Management," *Maritime Issues*, July 8, 2017, <http://www.maritimeissues.com/politics/the-east-china-sea-chinese-efforts-to-establish-a-new-normal-and-prospects-for-peaceful-management.html>.

<sup>45</sup> Adam Liff, "China's Maritime Gray Zone Operations in the East China Sea and Japan's Response," *Naval Institute Press*, 2019, pp. 207-211, [https://adampliff.files.wordpress.com/2020/04/liff2019\\_chinamaritimegrayzoneops\\_ecs-japan-response.pdf](https://adampliff.files.wordpress.com/2020/04/liff2019_chinamaritimegrayzoneops_ecs-japan-response.pdf).

<sup>46</sup> "Four Chinese CG ships enter Japanese waters around Senkakus," *The Japan Times*, Jan 6, 2018, <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/01/07/national/four-chinese-ships-enter-japanese-waters-around-senkakus/>.

唯有發生武裝襲擊時才能援引美國的條約義務。<sup>47</sup>

## 二、設立東海「防空識別區」

在空域方面，基於南韓親美以及日本釣魚臺與我國領土主權問題，中共常態性派遣軍機騷擾與武力展示為由進行威脅。<sup>48</sup> 中共在 2013 年單方面宣布在東海設立「東海防空識別區」，其範圍與日本所屬大部分區域重疊，並覆蓋釣魚臺列島（如圖 1）。<sup>49</sup> 然中共聲稱防空識別區包含相關島嶼，同時要求進入區域的飛機，即使沒有飛往中共領空，必須向中共當局報告飛行計畫並保持無線電聯絡。當然日本否認中共主張，因為中共行動目的是行動合法化，並削弱日本對釣魚臺列島的立場。<sup>50</sup> 儘管中共警告日本如果不合作將與採取防禦性緊急措施，但幾乎沒有證據表明中共在這方面採取這一點。<sup>51</sup>

值得注意的是，中共從未放棄對日本使用武力或軍事升級的明確威脅，並將填海造地視為最高目標，習近平表示：「我們絕對不允許任何人、任何組織、任何政黨，在任何時候、以任何形式，把中國的任何一塊領土

---

<sup>47</sup> “Trends in Chinese Government and Other Vessels in the Waters Surrounding the Senkaku Islands, and Japan’s Response,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, Jan 4, 2018, [http://www.mofa.go.jp/region/page23e\\_000021.html](http://www.mofa.go.jp/region/page23e_000021.html).

<sup>48</sup> 林柏州，〈威脅態樣與因應〉，《國防情勢特刊》，第 15 期（2021 年），頁 5。

<sup>49</sup> Ministry of National Defense of the People’s Republic of China, “Statement by the Government of the People’s Republic of China on Establishing the East China Sea Air Defense Identification Zone,” *China Daily*, Nov 23, 2013, [https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e\\_000098.html](https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000098.html).

<sup>50</sup> Jun Osawa, “China’s ADIZ over the East China Sea: A ‘Great Wall in the Sky?’” *The Brookings Institution*, Dec 17, 2013, <https://www.brookings.edu/opinions/chinas-adiz-over-the-east-china-sea-a-great-wall-in-the-sky/>.

<sup>51</sup> Michael Pilger, “ADIZ Update: Enforcement in the East China Sea, Prospects for the South China Sea, and Implications for the United States,” *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, Mar 2, 2016, pp. 3-8, [https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/ADIZ%20Update\\_0.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/ADIZ%20Update_0.pdf); Ian E. Rinehart, Bart Elias, “China’s Air Defense Identification Zone (ADIZ),” *Congressional Research Service*, Jan 30, 2015, p. 13, <https://sgp.fas.org/crs/row/R43894.pdf>.

從中國分裂出去。」<sup>52</sup> 中共國防部發言人也表示：「共軍將果斷地完成任務和使命……以保障中國的海上執法活動，保護國家的領土完整和海洋權利，並將保留採取必要措施的權利。」<sup>53</sup> 同樣，如果日本局勢升級，中共外交部警告日本將負擔全部後果。<sup>54</sup>

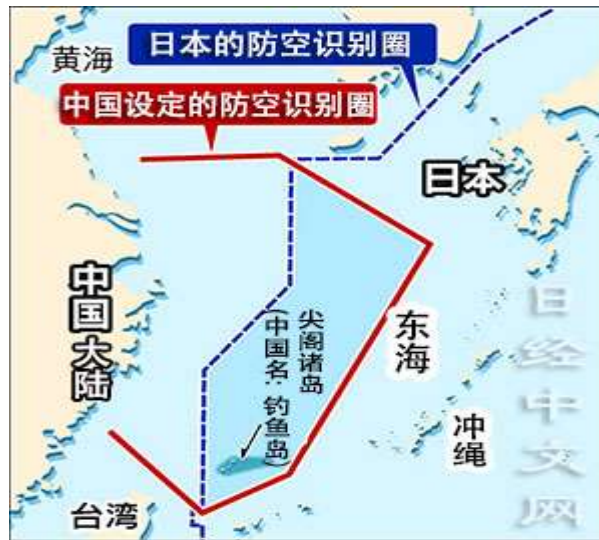


圖1：東海防空識別區圖

資料來源：〈中日美展開防空識別區博弈〉，《日經中文網》，2013年11月15日，  
<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/7133-20131125.html>。

<sup>52</sup> “Xi Says China Will Never Permit Loss of ‘Any Piece’ of Land,” *CNBC*, Aug 1, 2017, <https://www.cnbc.com/2017/08/01/xi-says-china-will-never-permit-loss-of-any-piece-of-land.html>.

<sup>53</sup> “China Warns of Consequences as Japan Announces Purchase of Disputed Islands,” *The Guardian*, Sep 11, 2012, <https://www.theguardian.com/world/2012/sep/11/china-warns-japan-disputed-islands>.

<sup>54</sup> “China Warns Japan against Provocations on Diaoyu Islands,” *Xinhua*, Jan 13, 2016, [http://www.china.org.cn/world/2016-01/13/content\\_37569576.htm](http://www.china.org.cn/world/2016-01/13/content_37569576.htm).



### 三、對周邊主權問題採「邊打、邊談、邊穩」

中共在經濟崛起後，擁有龐大的國力，積極發展並鞏固其主權。除了以軍事力量在東海、南海，以及太平洋和印度洋等地巡航，突破第一島鏈，中共還在 1996 年 6 月 7 日批准 1982 年《聯合國海洋公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)。根據該公約規定，中共於 1992 年已明確確定 12 海里作為領海基線的寬度。此外，中共於 1998 年制定專有經濟區和大陸架法，依據《聯合國海洋公約》第 57 條，明確指定專有經濟區的範圍為領海基線起算 200 海里（約 370 公里）之外。這些措施使中共在海洋法規範上建立一定的基礎，並運用領土領海主權爭議和劃界主張，介入並主導亞洲國際事務，企圖成為一個海權大國。

中共一直主張透過談判協商和平解決東海主權爭議。對於周邊不利的局勢，中共運用「灰色地帶」手段，以民間的活動當作包裝來進行應對，同時預先保留政府屆時處理的空間，依照當時的情勢來調整對應的步伐，並且力圖維護雙邊友好的關係。這種應對模式可以解讀為「邊打、邊談、邊穩」的策略。<sup>55</sup> 在東海領域方面，「邊打」是中共賡續派遣各類公務船「巡航」釣魚台「領海」（如圖 2）；「邊談」是中日在 2018 年建立「海空聯絡機制」共識，包含與防衛部門間的工作會議以及溝通熱線等；<sup>56</sup>「邊穩」是雙方也同時呼籲彼此克制，以避免激化造成緊張情勢。

<sup>55</sup> “Let us united and clearly distinguish between ourselves and the enemy,” *Selected Works of Mao Tse-tung*, August 4, 1952,

[https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-5/mswv5\\_22.htm](https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-5/mswv5_22.htm).

<sup>56</sup> “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>.

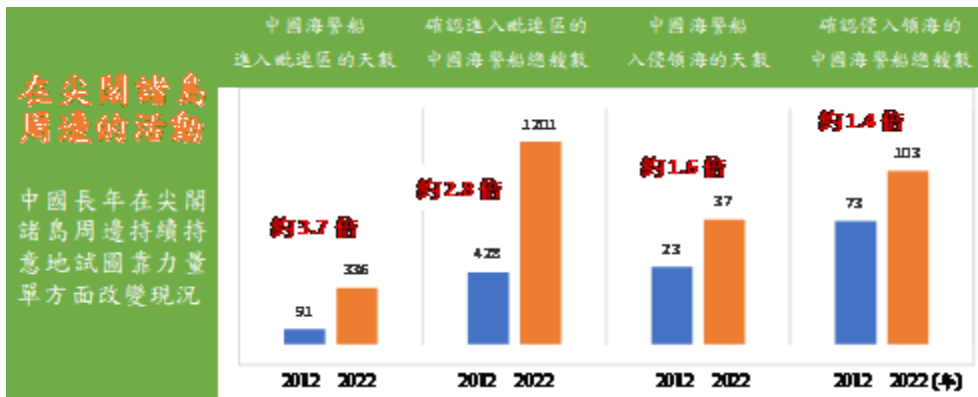


圖 2：中共海警船在釣魚台周邊活動次數統計圖

資料來源：1. 日本 2023 年防衛白皮書。2. 筆者整理製表。

#### 四、藉由「民船先行，公船在後」方式以利操作運用彈性

根據日本放送協會（NHK）報導的分析結果，一些被美國智庫認為可能載有中共「海上民兵」的漁船，曾經在東海區域活動，同時也進入釣魚臺周邊航行。這些漁船除了從事一般的漁業捕撈作業外，也有負責在特定的區域實施停留及示威，以及進行海上監視和偵察等活動。美國華府智庫戰略暨國際研究中心（CSIS）研究員波林（Greg Poling）指出，「中共正在利用海上民兵，平時持續施加壓力，給負責警戒監控的日本海上保安廳帶來負擔」。<sup>57</sup> 自從日本將釣魚臺「國有化」以來，中共公務船多次進入釣魚臺 12 浬的範圍內，並經常靠近日本的漁船。中共有派遣大型的漁船搭載受過軍事訓練的海上民兵成員，在該地區活動。

中共在東海地區策略所採取的灰色地帶手段有些許差異。由於面臨著美日同盟的強大海空軍力和情報監控能力，加上日本已實質掌控釣魚臺，中共的漁船駛入該島的領域進行捕撈作業往往會受到糾舉及取締。例如在 2010 年，中共漁船「閩晉漁 5179 號」因為數次衝撞海上保安廳的船隻而

<sup>57</sup> 〈大陸海上民兵 頻繁至釣魚台周邊活動〉，《旺報》，2022 年 9 月 14 日，[http://https://turnnewsapp.com/wd/274029.html](https://turnnewsapp.com/wd/274029.html)。

遭到扣留，<sup>58</sup> 中共為了讓日本得以釋放船長，施壓對日本實施稀土的制裁，最後終於迫使日方將船長釋放。後來，中共海警船成為對日本的主要力量之一，另外在南海地區，越南和菲律賓佔領部分島礁。菲律賓的海洋監管能力相對薄弱，中共的漁船通常以分散進入其他聲索國管轄的海域。中共還以漁業糾紛的名義，持續派遣其公務船進入相關爭議區域來進行所謂的維權行動，或者以長期相互對峙的方式來增加不確定性並讓對手的決策者造成不安感。尤其是對於民主國家，中共採取漸進主義的策略模式，逐步施壓，讓執政者在短時間內做出壓力決策。

因此，中共在初期階段先採用漁船，利用「民船先行，公船在後」的方式，可確保具有操作運用的彈性。

## 五、在東海創造紛爭事實

中共的海監 46 號和海監 51 號公務船 2008 年 12 月進入釣魚臺 12 海里海域，進行一次被稱為「維權巡航」的行動。從 2012 年開始，這類類似的行動開始劇增。根據日本海上保安廳公佈的「海上保安報告 2023」（也稱為「海上保安白皮書」），去年在釣魚臺周邊的區域中，發現中共海警船的活動達到 336 天，比 2021 年的 332 天增加 4 天，創下歷年的最高紀錄。同時，中共侵入日本的防空識別區（ADIZ），導致 2011 年日本自衛隊起飛攔截次數計 156 次，另累計至 2016 年已達到 851 次，這是史上的最高紀錄。<sup>59</sup> 中共似乎有意運用大量的海警船、軍機等公務機艦針對域海空區進行襲擾，其目的除了在測試日本的執法模式外，同時也在消耗其防衛資源和能量，而其中最重要的無非是要創造出糾紛的事實。從國際法律的角度來探討，日本對於釣魚臺主權上的依據，主要是基於無主地的原則，即日本對釣魚臺的先佔，並在行政管轄權上持續行使，以形成有效佔

---

<sup>58</sup> 〈尖閣ビデオが流出か 中国漁船が衝突の映像 Senkaku〉，《産経新聞》，2010 年 11 月 5 日，<https://www.youtube.com/watch?v=sVVM2AmvD5U>。

<sup>59</sup> 日本防衛省，《令和 3 年防衛白書》（東京：防衛省，2021 年），頁 37，<https://reurl.cc/vqMpea>。

領的情形。這是日本主張維護其對釣魚臺的主權的法律基礎。中共則主張釣魚台是先民最早發現的，因此持續運用其海警船配合巡弋「領海」，即可確保行使有效管轄的主張，另外也讓其他國家無法以「時效」為理由進而取得主權。<sup>60</sup> 有關「時效」概念方面，我國學者林柏州指出，是一個國家長時間地、在和平情況下，持續管理和展示對另一個國家的領土主權，這個領土最終會成為該國的合法領土。但如果原本的領土所有國提出抗議意見，則沒有辦法以「時效」作為依據來主張獲得該領土的主權。<sup>61</sup>

## 肆、日本因應策略建議

### 一、提升自身防衛力量

日本前首相安倍晉三與其內閣 2018 年 12 月 18 日透過《2018 年的防衛計畫大綱》和《中期防衛力整備計畫》，使 2019 年至 2023 年的國防預算大幅增加至 27 兆 4 千 7 百億日圓。《防衛計畫大綱》明確定義日本面臨急遽變化和不確定性的安全環境，因此提出七大安全威脅，包括國際權力平衡的急劇變化、海空威脅、彈道飛彈攻擊、島鏈威脅、多領域同時攻擊、新領域威脅以及核武器。值得注意的是，日本政府相當關注中共的破壞國際秩序的單邊行為與綜合威脅，其中包含擴大東海海空域軍事活動，並在釣魚台周邊派遣軍艦進行例行活動，以及公務船間歇性侵入領海等行為。<sup>62</sup> 因此，該內容強調日本必須積極建設具有全面防禦能力且質量兼備的「多領域統合防衛力」，並放棄過去政策的主軸，應對中共的挑戰。

根據「2023 年防衛預算概要」，日本計劃發展一系列武器來進行遠距精準打擊，包括島嶼防衛高速滑翔彈（HCM）、增程型 12 式反艦飛彈（陸

<sup>60</sup> 〈釣魚島是中國的固有領土白皮書〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2022 年 7 月 4 日，[http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2012n/202207/t20220704\\_130082.html](http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2012n/202207/t20220704_130082.html)。

<sup>61</sup> 林柏州，同前註，頁 32。

<sup>62</sup> 郭育仁，〈解析日本 2018 年防衛計畫大綱〉，《國防安全研究院》，2019 年 10 月 18 日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=14&resid=732&pid=1154>。

基、艦射、空射）、島嶼防衛反艦飛彈和 F-35A 聯合打擊飛彈、極音速飛彈、艦載軌道砲以及 F-15 聯合空對艦遙攻飛彈等。這些武器主要針對敵的船艦及基地等目標，實施精確打擊。<sup>63</sup> 日本政府近年提升自我防衛能力，特別在國防戰略強調多領域統合防衛和精確打擊能力的重要性，以因應中共近期帶來傳統與非傳統的安全威脅。

## 二、美日同盟合作

現階段岸田首相政府透過「安保三文件」指出，確保日本安全的基石，是建立在日本及美國的同盟之下，在更多相關領域上需要進一步的雙邊相互合作和協調，並對同盟的能力持續現代化，以防範其他區域的國家透過武力，進行單方面的改變現狀。這些領域包括防空、反潛戰、反水面戰、兩棲作戰、地雷戰、情報、監視、偵察、空降作戰以及後勤補給等領域的合作。此外，日本已在行使武力方面取得一些改變，包括 2014 年解除「集體自衛權」、2015 年武力行使新三要件和國會透過的「和平安全法制」等，<sup>64</sup> 已經為自衛隊支援盟軍作戰及海外派兵提供法律基礎（如表 2）。

---

<sup>63</sup> 日本防衛省，《我が国の防衛と予算 令和 5 年度概算要求の概要》，2022 年 8 月 31 日，[https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan\\_gaiyo/2023/yosan\\_20220831.pdf](https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2023/yosan_20220831.pdf)。

<sup>64</sup> 所謂武力行使新三要件：（一）對日本發生武力攻擊，或與日本關係密切的國家遭受武力攻擊，威脅日本生存，並根本顛覆國民生命及自由與追求幸福的權利；（二）為排除此狀況別無其他適當手段可運用；（三）武力行使則應限於最小、必要限度。「和平安全法制」則包含《自衛隊法》、《重要影響事態安全確保法》等 10 項修正案及新法《國際和平支援法》），“Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan’s Survival and Protect Its People,” *Cabinet Secretariat*, July 1, 2014, pp. 7-8, <https://reurl.cc/Y8DX94>；〈「平和安全法制」の概要〉，《內閣官房》，2015 年 9 月 19 日，<https://is.gd/LIhrTR>。

表 2：日美同盟會談統計及合作軍演統計表

	2013 年度	2022 年度
「2+2」	3 次	5 次
院長會談	20 次	37 次
有「2+2」框架的國家	4 個國家	9 個國家
日美聯合訓練次數	24 次	108 次

資料來源：1.日本 2023 年防衛白皮書。2.筆者整理製表。

### 三、擴大在第一島鏈安全合作範圍

由於中共崛起後，向海洋實施擴權必定會造成西太平洋與美國與周邊國家發生戰略上的碰撞，中共海上安全包含許多的層面，基本上來說，涵蓋國家領土、海上主權、海洋權益維護、海上通道安全、海上經略活動等內容，使得本身權益與利益不受其他國家威脅，中共在「十八大」時提出「建設海洋強國」的戰略決策，確定從國家戰略高度對海洋發展做出全面部署。

美中兩國在印太地區展開海權競爭，特別是在東海、臺海和南海的第一島鏈地區。從國際戰略的角度來看，傳統海權國家如美國和日本正在加強他們在這個地區的利益和秩序，同時中共和印度等新興海權國家也在擴大他們在這個地區的利益和影響力。由於海上交通航線和經貿利益的緊密關聯，其他濱海國家如菲律賓、越南、印尼和澳洲也捲入這個地區的海洋爭端。因此，該地區的海洋秩序需要重新定義。美國在印太戰略中必須保持海權優勢，以應對中共海軍等海上武裝力量的威脅。日本多年來已經開始加強海上自衛隊和海上保安廳的聯合作戰訓練，甚至在 2019 年首次在

南海進行演練。<sup>65</sup> 日本海上自衛隊準航母「出雲號」(Izumo)，在今(2023)年與菲律賓、美國和澳洲在南海舉行的四方演習後，隨後停靠菲律賓首都馬尼拉，這是出雲號首次訪問馬尼拉，<sup>66</sup> 無論從海上聯合演習與海上安全訓練方面，可以顯示日本強化在第一島鏈內國家的合作。

為了整合性海上部隊擁有軍事和執法功能的兩個角色，海洋安全合作和海上共同執法成為共同目標。透過這種合作，可以降低跨國軍事合作的敏感性，同時提高國際海上安全的互信，使海上聯合行動範圍更廣泛。以日本海上保安廳和印度海警隊一年一度的聯合演習為例，該演習的主要目的是訓練兩國海警應對非傳統安全威脅的能力。透過這樣的合作，可以提高雙方的協同作戰能力，增強區域海域的安全和穩定。<sup>67</sup> 日本海上保安廳和菲律賓海岸警衛隊也有聯合海上執法演習，日本政府甚至提供菲律賓海岸警衛隊 12 艘巡邏船。<sup>68</sup> 此外，日本也和美國海岸防衛隊擴大其行動範圍，並與簽署海上執法協議與海事安全倡議，以加強區域海洋監視能力並協助各國的海上執法和海域管理等工作。這些都顯示日本與第一島鏈國家提高應對中共的海上灰色地帶行動威脅。

---

<sup>65</sup> 黃菁菁，〈日本海自與海保 首次在南海舉行聯合演習〉，《中時新聞網》，2019 年 6 月 27 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190627001434-260408?chdtv>。

<sup>66</sup> “2 Japanese destroyers in Manila after quadrilateral drills,” *Philippine News Agency*, August 27, 2023, <https://www.pna.gov.ph/articles/1208634>。

<sup>67</sup> 王皓，〈日印 16 日聯合演習加強打擊海盜能力〉，《華視新聞網》，2020 年 1 月 14 日，<https://news.cts.com.tw/cts/international/202001/202001141987619.html>。

<sup>68</sup> 〈菲律賓日本舉行聯合海上執法演習〉，《美國之音》，2015 年 5 月 6 日，<https://www.voacantonese.com/a/philippines-japan-coast-guards-join-forces-in-naval-exercise/2752272.html>；向凌，〈菲國總統訪日在即 深化安全合作連手抗中〉，《美國之音》，2023 年 1 月 28 日，<https://www.voacantonese.com/a/kishida-and-marcos-jr-to-deepen-ties-on-security-amid-china-s-treat-20230128/6938000.html>。

## 伍、結語

本文從灰色地帶行動觀點出發，關注的是中共利用這類行為運用在東海領土爭端上，以及日本對中共行為的回應。本文發現中共是灰色地帶行動的發動者或侵略者，維持在引發戰爭門檻之下的行動，其運作手段除核子武器外，含括準軍事、非軍事等多樣與混合運用；時間上是長期持續、蠶食進逼，以及非一步到位來減低對手國家抵抗，來達成其戰略意圖或目標。

面對中共在東海設定 ADIZ、對釣魚台實施維權巡航等相關灰色地帶行動時，日本除了透過外交手段，尋求對話和溝通的渠道，以避免衝突升級。同時，採取積極的措施，包括加強盟友和合作夥伴間的聯絡和合作，在國際法和平、安全和穩定的框架下，共同應對中共的行為。更重要的是，透過強化自身國防整體力量，展現抵抗中共灰色地帶行動與安全挑戰的堅定態度與立場，也有助於獲得其他國家的支持。

在討論中共的灰色地帶行為時，我們不能忽視中共所持有的辯證思維。中共認為國際社會中心在轉移，利益格局正在發生重大的變化，而自身所擁有的強大實力和影響力應該得到更多的認可和回報。因此，在一些國際問題上，中共採取灰色地帶行動，是希望透過模糊的行為和操作，快速獲得自身的利益。這些行為雖然在國際法和道德上存在問題，但中共認為這是在堅定維護自身利益的前提下，應該是可行的行動方案。

在面對中共涉及灰色地帶的行動，建立理念相近國家的合作是有其必要。例如強化日本－韓國－臺灣，以及其他周邊國家之間的交流機制，透過從學界、民間等交流，進一步深化雙邊與多邊之間的合作關係。這些措施都有助於穩定東海區域，以及理解中共霸權行為的模式與運用策略，可以營造出應對中共威脅的嚇阻能量。

中共的灰色地帶行動也同樣面臨著許多的挑戰。首先是在國際法和道德標準上的壓力越來越強，國際社會對於中共行為的譴責也越來越嚴厲。



其次，中共的灰色地帶策略雖然能在一定程度上滿足自身的利益需求，但是也容易引起區域的不穩定和緊張局勢。最後，中共的灰色地帶行動可能也會激發出其他國家對其的防禦反應，提高制衡中共灰色地帶行動與安全威脅的力度，長遠來看對北京政府會形成另一股反作用力。

責任編輯：蔡旻綦

