

# 灰色地帶作戰之研析 - 以中共海上行動為例

## The Gray Zone Operation: A Case Study on the PLAN's Maritime Operations

著者／黃俊皓 Huang, Jyun-Hao、蕭介源 Hsiao, Chieh-Yuan

### 提要：

本研究針對中共在南海、東海及臺海的灰色地帶行動進行系統性探討，分析其戰略模式、執行手法與對區域安全的影響。灰色地帶行動的特性在於遊走於和平與戰爭之間，透過模糊性、持續性與多層次融合的方式，逐步推進地緣戰略目標，並降低國際社會的反應門檻。中共在不同海域採取各具特色的行動，例如在南海透過填海、造島強化地理控制，在東海藉由頻繁的海警巡邏與法律戰挑戰現狀，而在臺海則運用軍事威懾、經濟施壓與認知作戰手段，加強對臺施壓。

本研究歸納中共海上灰色地帶作戰的關鍵特徵，並透過歷史案例剖析其作戰手法，進一步提出我國因應策略。本研究建議，我國應區分對「共艦」與「海警與海上民兵」的應對模式，透過強化不對稱戰力、海空聯合監控、區域聯防合作及法律戰機制，來有效提升防衛韌性，降低戰略風險。本研究的成果不僅能深化對中共灰色地帶作戰的理解，也能為政策制定與國防戰略提供具體參考，以確保我國主權不受侵犯、海上區域安全穩定。

**關鍵詞：**灰色地帶作戰、中共海上行動、區域安全

## 壹、前言

近年來，中共不斷以灰色地帶作戰模式侵擾我國，比方說運用軍事力量在我國周邊進行挑釁活動，特別是頻繁派遣軍機進入我國的防空識別區（ADIZ），並且運用常態性偵巡或演訓等名義派遣海軍艦艇和海警船逼近我 24 浬鄰接區及海峽中線，形成一種「非戰爭」但具高壓性的灰色地帶策略。中共透過這種方式，意圖測試我國的防禦與反應能力，逐步施壓，意圖改變臺海現狀。

此外，中共在南海、東海及其他印太地區亦頻繁採取灰色地帶行動，其方式包括漁船和海警船的「非軍事」挑釁、巡航，以及軍事化的基礎設施建設。例如，在南海填海造島和干擾周邊國家的油氣開採，在東海則以海警船進入釣魚臺海域試圖改變現狀。然而，中共也透過債務外交控制港口，如斯里蘭卡的漢班托塔港，並在北極與印太其他地區加強軍商結合行動，試圖擴大其影響力。這些行為旨在利用模糊性和高頻率操作以改變區域現狀，對周邊國家和國際秩序構成挑戰

所以，中共灰色地帶行動包括了許多層面、領域及方式，而我國地處第一島鏈的核心位置，為多數國家能源運輸與國際航

運的必經之地，中共對我國實施灰色地帶作戰之手段多元（如圖一），因此中共在我周邊實施灰色地帶海上行動，對我國及其他國家的影響尤為深遠。不僅涉及我國的專屬經濟區、領海及海峽中線等敏感區域，還關聯到國際法與航行自由等全球性議題。由此可見，中共灰色地帶海上行動具有高度的複雜性與持續性，其帶來的影響不容小覷。

圖一：中共對我灰色地帶作戰手段示意圖



資料來源：國防部，2023，《112 年國防報告書》，臺北：國防部。

本研究旨在透過探討中共海上灰色地帶行動的模式及其對我國的影響，從而釐清其核心目的及執行方式。透過對這些行動的系統性分析，進一步提出具體的防衛因應對策與建議，確保我國在應對中共灰色地帶海上行動的有效性。

## 貳、灰色地帶作戰各面向之探討

不同於傳統的戰爭或和平狀態，灰色地

帶遊走於兩者邊緣，以模糊、非傳統的手段達到特定目的。為了更清晰地掌握灰色地帶的樣貌，現將分別從概念與背景、核心特性、目標與手段等面向進行探討。

## 一、灰色地帶之概念與背景

灰色地帶可以視為在一種「行動環境」下所採取的策略與行為，其位於戰爭與和平兩者之間的「模糊地帶」，是由於所採用的策略具有模糊性而無法明確區分屬於戰爭或是和平的領域<sup>1</sup>，如果將「戰爭」與「和平」視為天秤的兩端，那麼灰色地帶行動可以被視為介於兩者之間的行動<sup>2</sup>（如表一）。一般而言，灰色地帶活動是透過精心設計的行動，在不跨越戰爭門檻的狀況下，以多元的非傳統、非正規方式，漸進式地升高威脅，製造具有模糊、漸進等特性的摩擦，有計劃地追求，以實現政治、戰略與軍事目標<sup>3</sup>。（大方向概略說明灰色地帶一詞的概念）

灰色地帶作戰之行動最早可追溯至冷戰時期美國與蘇聯之間的對立與競爭<sup>4</sup>，期間

表一：戰爭、灰色地帶與和平分類表

| 類型   | 特性               |
|------|------------------|
| 戰爭   | 包含全面戰爭與有限戰爭      |
| 灰色地帶 | 許多小型行動、單一或少數大型行動 |
| 和平   | 正常競爭（如經濟競爭、間諜活動） |

資料來源：參考Azad, T. M., Haider, M. W., & Sadiq, M. (2023). Understanding gray zone warfare from multiple perspectives. World Affairs, 186(1), 81-104.由作者彙整製表。

他們使用了諸如秘密行動、政治與經濟滲透、資訊戰、情報戰、代理人戰爭、經濟脅迫與資源控制等方式，既能對其他國家造成影響，也避免了直接的軍事衝突<sup>5</sup>。

而「灰色地帶」一詞首次的出現可追溯到2010年美國之《四年期國防總檢討》（QDR, Quadrennial Defense Review）中<sup>6</sup>，提醒各界關注，未來的對手可能不再侷限於傳統戰爭形式，而是透過非正規手段，帶來不對稱且具破壞性、災難性之威脅與挑戰<sup>7</sup>。

## 二、灰色地帶之核心特性

在當代國際關係與安全環境中，國家間的競爭已不再侷限於傳統戰爭或完全的和平狀態，取而代之的是一種介於兩者之

1 汪毓璋，〈灰色地帶與混合威脅之虛與實〉，《清流雙月刊》，第25期（2020），頁34-39。

2 Azad, T. M., Haider, M. W., & Sadiq, M. (2023). Understanding gray zone warfare from multiple perspectives. World Affairs, 186(1), 81-104.

3 Layton, P. (2021). Bringing the grey zone into focus. The Interpreter, 22.

4 蘇紫雲，〈灰色地帶衝突的特徵與樣態〉，《國防情勢特刊》，第2期（2020），頁3、4。

5 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1-20。

6 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〉，《國防雜誌》，第36卷，第1期（2021），頁23-48。

7 U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, 2006 (Washington, D.C., February 2006), p. 19.

間、手段多樣且難以明確界定的衝突形態<sup>8</sup>，即「灰色地帶作戰」。這種策略旨在透過非正規方式逐步施壓、改變現狀，而不觸及全面戰爭的門檻，從而使對手難以迅速回應或形成有效反制。

灰色地帶作戰行動為什麼會是在維護區域安全上，相對較難應處的呢？則與其特性影響所致。然而，灰色地帶作戰之核心特性在於模糊性<sup>9</sup>、持續性<sup>10</sup>、漸進式影響<sup>11</sup>、多層次混合運用，涵蓋軍事、經濟、資訊與法律等多種領域。透過如代理人戰爭、經濟脅迫、法律戰、資訊操控等手段，灰色地帶行動的發動方能在國際規範的邊界間遊走，來降低自身風險，同時達成戰略目標，接續探討以上這些灰色地帶作戰之核心特性：

### （一）模糊性

灰色地帶行動，遊走於和平與戰爭的模糊邊界，巧妙地融合了武力與非武力、正

規與非正規等多元手段，展現出多層次的衝突特徵<sup>12</sup>。部分行動更帶有獨特的表徵，蘊含著深層的意涵，使得對手難以辨別是否已身處真實的威脅之中。此等模糊性不僅降低了對手的反應門檻，更使得國際社會難以迅速應對，進而達成隱蔽的效果<sup>13</sup>。然而，此種不明確與不確定性，也同時增加了應對的難度，甚至營造「合理否認」的空間，使其行動難以被國際社會明確歸責。這種模糊戰略增強了行動的彈性，讓行動國能隨時調整其立場或行動<sup>14</sup>。

### （二）持續擴散性

灰色地帶行動並非單一或短期事件，而是呈現出擴散式特性，透過軍事、經濟、資訊等多元手段進行同步滲透<sup>15</sup>，逐步建構廣泛且持續的戰略壓力，以削弱對手的防禦韌性。此類行動可視為一種長期且常態化的戰略操作，<sup>16</sup>藉由長期累積的影響力對目標施加壓力。在不具高度集中性與

8 蕭時光，〈中共海上「灰色地帶」戰略的研究：「混合戰」的觀點〉，《展望與探索月刊》，第21卷，第8期（2023），頁30。

9 卡蜜拉·特羅邱斯卡、杜長青，〈「灰色地帶」作戰的跨文化領導〉，《國防雜誌》，第34卷，第2期（2019），頁3。

10 劉昴坤，〈中共南海海軍行為探討：灰色地帶戰略觀點〉，《國防雜誌》，第38卷，第1期（2023），頁20。

11 李俊毅，〈中國對臺灰色地帶行動的評估與展望〉，《戰略安全研析》，第184期（2024），頁27。

12 彭群堂、李凱翎，〈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），頁20-22。

13 沈明室，〈新常態或舊武嚇：中共對臺軍事脅迫的發展與影響〉，《展望與探索月刊》第20卷，第10期（2022），頁14。

14 同註11。

15 Tobias Burgers、Scott N. Romaniuk、余振國，〈灰色地帶衝突對臺啟示〉，《國防譯粹》，第51卷，第1期（2024），頁60-65。

16 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〉，《展望與探索月刊》，第22卷，第1期（2024），頁36-37。

可預測性的前提下，行動滲透至各個領域，逐步侵蝕對手的安全基礎與戰略利益，<sup>17</sup>進而達成改變現狀之目的。

### （三）適應靈活性

灰色地帶行動展現出極高的適應性與靈活性，其關鍵往往取決於國際情勢與輿論動態的影響。<sup>18</sup>行動策劃者能根據當前局勢迅速調整戰略步驟，靈活選擇暫停、終止<sup>19</sup>，抑或在適當時機重啟行動，藉此降低風險並爭取戰略優勢。這種策略不僅體現在對外部環境變化的迅速反應，更強調多元手段的靈活搭配，無論是在各領域，像是政治、軍事、經濟或資訊等，均能有效施加壓力。在面對不同對手或環境挑戰時，灰色地帶行動透過彈性的戰術轉換與階段性調整，持續保持戰略主動權，進一步削弱目標國的防禦韌性與危機應對能力。

### （四）多層次與多領域混融合

灰色地帶作戰展現出多層次的特性，涵蓋從戰略層級到戰術層級的不同行動，並在國內外政策、軍事行動與社會影響等層面同步推進。這種層次化的設計能有效地

將政治、經濟、軍事與認知作戰融為一體，形成全方位壓力，例如中共針對我國的行動常見多層次策略，從外交孤立、經濟制裁到軍事威懾，再配合傳統三戰與認知作戰，形成層層遞進的壓迫效果，逐步侵蝕我國的國際空間與民眾信心<sup>20</sup>。

而灰色地帶作戰的另一核心特徵是多領域融合，強調軍事、政治、經濟、法律、資訊與科技等不同領域的整合運用。這種跨域操作能夠在不觸發傳統軍事衝突門檻的情況下達成目標，像是在南海問題上，中共不僅派遣海軍與海警進行海上巡邏，還結合法律戰（如單方面劃設海洋界線）、經濟脅迫（限制貿易往來）、以及資訊戰（操控國際輿論）等手段，實現多領域的戰略佈局<sup>21</sup>。

灰色地帶行動往往被視為「混合戰」的一部分，透過融合傳統與非傳統手段達成戰略效果。這種混合策略強調模糊衝突與和平的界限，並利用代理人、資訊滲透、經濟制裁等方式達成目標，進而創造「合理否認」的空間，降低被國際社會譴責的風險，譬如俄羅斯在克里米亞危機中的行

17 曾俊傑、蕭介源，〈淺談中共海警整併與轉隸之意涵及對我之影響〉，《海軍學術雙月刊》，第55卷，第3期（2021），頁6-20。

18 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），頁8。

19 歐錫富，〈中俄運用灰色地帶手法〉，《國防情勢特刊》，第2期，2020年，頁12-14。

20 中華民國112年國防報告書編纂委員會，〈中華民國112年國防報告書〉，國防部，2023年，頁63。

21 同註10。

動就是典型案例，其結合正規軍事行動、網路攻擊、假訊息操作及政治滲透，成功在不引發全面戰爭的情況下改變當地現狀，達到戰略目的<sup>22</sup>。

歸結而言，灰色地帶作戰的多層次、多領域混合特性，使其能夠在不同層面與領域中同時施加影響，形成複雜而難以防範的戰略威脅。這種行動模式不僅增加了被攻擊國的應對難度，也提升了施行國在國際競爭中的戰略優勢。

### 三、灰色地帶之目標與手段

《孫子兵法》所言：「知己知彼，百戰不殆」，唯有透徹理解敵人的最終目標與可能使用的方式，方能在複雜多變的國際局勢中立於不敗之地，因此，「工欲善其事，必先利其器」，為有效應對此類威脅，理解灰色地帶作戰的目標與手段至關重要。以下將從這兩個層面進行剖析，探討其如何透過靈活多變的方式達成優勢。

#### （一）目標

目標是為了達成目的而設置的具體階段性成果，而目的則是驅動這些行動的長期戰略意圖，所以首先談到灰色地帶行動的

深層目的在於達成「不戰而屈人之兵」的戰略效果，亦即透過非直接衝突的手段，迫使對手在未爆發全面戰爭的情況下讓步或調整政策立場<sup>23</sup>。此類策略並不限於軍事層面，更涵蓋政治、經濟、法律與資訊等多元領域，旨在藉由施加多層次的壓力，逐步累積戰略優勢，達到長期性的戰略意圖。具體而言，其核心目的包括：改變現狀<sup>24</sup>、削弱對手實力<sup>25</sup>，以及擴大自身的區域與國際影響力<sup>26</sup>，藉此塑造有利於施行國的戰略環境。

相較之下，灰色地帶行動的目標則聚焦於在不引發全面衝突的前提下，逐步擴展戰略利益並塑造新的地緣政治現狀。這些具體目標包括：削弱目標國的防禦韌性、操控國際輿論走向，以及累積「既成事實」，以穩固政治、經濟與軍事層面的優勢。透過刻意模糊和平與戰爭之間的界線，施行國能有效規避國際社會的強烈譴責或直接干預，同時營造出既定成果，使目標國被迫接受不利的戰略處境。例如，中共在南海的灰色地帶行動不僅旨在強化其海洋主權聲索，更意圖挑戰現有的國際

22 汪哲仁，〈俄羅斯混合戰之模式及其限制〉，《國防情勢特刊》，第2期，2020年，頁65-66。

23 Azad, Tahir Mahmood, Muhammad Waqas Haider, and Muhammad Sadiq. "Understanding gray zone warfare from multiple perspectives." *World Affairs* 186.1 (2023), 81-104.

24 謝志淵，〈「灰色地帶」行動：臺美高層訪問與中共對臺軍事威脅模式初探〉，《國防雜誌》，第38卷，第4期（2023），頁8。

25 Layton, Peter. "Bringing the grey zone into focus." *The Interpreter* 22 (2021).

26 同註5。

秩序，逐步壓縮周邊國家的戰略空間，並藉此擴大其地緣政治影響力，最終達成改變區域權力格局的長期目標<sup>27</sup>。

## （二）手段

為了實現上述目標，灰色地帶作戰運用多元且靈活的手段，涵蓋軍事與非軍事領域，並強調正規與非正規手段的融合。以在不引發全面衝突的前提下，達成漸進式的戰略優勢。在軍事層面包括海空軍常態化巡弋繞行、海警船與海上民兵侵擾與軍事演訓等行動（如表二），這些手段旨在測試對手的防禦反應，同時維持在不引發全面戰爭的門檻之下<sup>28</sup>。在非軍事手段則採取一系列輔助性手段，強化其灰色地帶行動的全面性與隱蔽性，包括：法律戰、輿論戰、經濟脅迫與資訊作戰等，藉由散播假訊息、操作國際輿論、進行網路滲透等方式，削弱目標國的社會凝聚力與政策決策能力，灰色地帶作戰常結合「蠶食戰略」<sup>29</sup>與「既成事實策略」<sup>30</sup>，逐步推進其行動範圍，並透過代理人戰爭<sup>31</sup>、跨國企業或非國家行為者<sup>32</sup>作為掩護，模糊其行

動的真實意圖與歸屬，使其行動更具隱蔽性與戰略彈性<sup>33</sup>。

表二：灰色地帶行動手段說明表

| 層面    | 手段(特徵)     | 說明                                                |
|-------|------------|---------------------------------------------------|
| 軍事層面  | 海空軍常態化巡弋繞行 | 透過頻繁的軍艦與軍機在南海、東海及臺海周邊進行常態化巡弋與威懾，測試目標國防禦反應並施加心理壓力。 |
|       | 海警船與海上民兵侵擾 | 動用海警船與海上民兵進行偽裝漁業活動的騷擾，模糊軍事與民間活動界限，降低衝突升級風險。       |
|       | 軍事演訓       | 在爭議海域進行大規模軍事演習，模擬封鎖、登陸作戰與奪島行動，施加戰略威懾。             |
| 非軍事層面 | 法律戰        | 修訂國內法如《海警法》，以法律手段賦予行動合法性，挑戰國際法規範。                 |
|       | 輿論戰與資訊作戰   | 操控媒體、散播假訊息與網路滲透，影響國際輿論並削弱目標國的社會凝聚力。               |
|       | 經濟脅迫       | 運用貿易限制、投資脅迫等經濟手段，影響目標國的外交政策與安全選擇。                 |

資料來源：參考黃恩浩、洪銘德，〈中共海上民兵執行南海「灰色地帶」行動之研究〉，《國防雜誌》，第36卷，第1期（2021），頁23-48；廖政璋、陳育正，〈中共運用灰色地帶行動：以東海領土爭端日本回應為例〉，《全球政治評論》，第83期（2023），頁114；孫亦韜，〈對東海釣魚台主權爭議之研究〉，《海軍學術雙月刊》，第53卷，第2期（2019），頁18；沈明室，〈新常態或舊武嚇：中共對臺軍事脅迫的發展與影響〉，《展望與探索月刊》第20卷，第10期（2022），頁14，由作者彙整製表。

綜合前述探討可見，正因灰色地帶作戰

27 同註 12。

28 同註 16。

29 廖政璋、陳育正，〈中共運用灰色地帶行動：以東海領土爭端日本回應為例〉，《全球政治評論》，第 83 期（2023），頁 114。

30 孫亦韜，〈對東海釣魚台主權爭議之研究〉，《海軍學術雙月刊》，第 53 卷，第 2 期（2019），頁 18。

31 同註 1。

32 同註 9。

33 蘇翊豪，〈灰色地帶數位衝突：以中國針對美國關鍵資訊基礎設施的供應鏈攻擊為例〉，《國防情勢特刊》，第 2 期，2020 年，

具備模糊性、多層次與靈活性等特徵，已成為當前地緣政治競爭中極具影響力的戰略工具。特別是中共在南海、東海及臺海等戰略要衝，頻繁運用此類作戰手法，藉以試探對手底線、削弱對手應處能力，並謀求長期戰略優勢。為進一步剖析中共在這些敏感海域的灰色地帶作戰模式，本研究接續將聚焦於其海上行動策略。海洋領域因涉及國際航運安全、經濟命脈及主權爭端，具有高度地緣戰略重要性，成為中共灰色地帶作戰中最具操作彈性且多變的舞台。透過深入分析其海上行動模式，除有助於理解當代國際衝突的發展趨勢，更可為我國因應此類威脅提供具體的策略建議，強化海洋安全防護，並鞏固區域和平與穩定。

## 參、中共灰色地帶海上行動之分析

接續開始針對中共在南海、東海及臺海等地區之灰色地帶作戰海上行動進行分析。

### （一）南海地區

南海長期以來是多國競爭的戰略熱點，各沿海國家對其部分海域及島礁提出主權

聲索，形成錯綜複雜的區域爭端（如圖二），直觀地展示了不同國家在南海的領土主張，其中，我國與中共分別提出「十一段線」與「九段線」，涵蓋了南海大部分區域，並與越南、菲律賓、馬來西亞及汶萊的主權聲索產生重疊。越南在西沙與南沙群島主張主權，並於部分島礁設置軍事據點；菲律賓則強調對黃岩島及南沙部分島礁的管轄權，並在 2016 年透過國際仲裁挑戰中共的「九段線」主張。此外，馬來西亞與汶萊也對南沙部分區域擁有領土聲索，進一步加劇南海的地緣政治競爭。此區域內，中共透過海警船、海上民兵及海軍艦艇進行持續性的巡弋與監控，試圖鞏固其實際控制權，並塑造有利於自身的戰略環境，使南海成為灰色地帶作戰的重

圖二、南海主權爭議分析圖



資料來源：參考〈控中國非法發射水砲 菲律賓稱永不放棄南海爭議島嶼〉，中央社，2023年8月7日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202308070282.aspx>，檢索日期：2024年12月17日。

要戰場。

南海不僅是全球航運要道的樞紐，還蘊藏著豐富的石油、天然氣及漁業資源，成為區域國家爭奪的焦點。在此背景下，中共採取灰色地帶作戰策略，藉由未達戰爭門檻的手段，逐步推進其在南海的戰略目標，巧妙地結合軍事與非軍事行動，模糊和平與衝突的界線。以下整理中共自 1990 年代以來在南海的灰色地帶作戰手段，涵蓋具體事件與策略應用（如表三）。

中共在南海的灰色地帶作戰手段展現出高度的多元性與靈活性，從模糊性行動到法律戰、經濟施壓與軍事威懾，形成一套綜合性的戰略工具。這些策略的核心在於避免直接衝突，同時持續累積戰略優勢，最終達到對南海地區的實質控制與影響力。透過剖析這些案例，有助於理解中共灰色地帶作戰的運作邏輯，並為因應此類挑戰提供重要的參考依據。

## （二）東海地區

東海長期是亞太地區地緣政治競爭的關鍵熱點，特別是中共、日本及我國對該海域的主權與經濟利益產生爭議（如圖三），清楚呈現了各方對東海的主權主張及其海域劃分方式，其中中共、日本與我國的專屬經濟區重疊，成為外交與軍事對抗的核心區域。

表三：中共於南海之灰色地帶作戰海上行動事件分析表

| 年份    | 關鍵事件                                                                |
|-------|---------------------------------------------------------------------|
| 1947年 | 中共國民政府發布「南海諸島位置略圖」，首次明確標出九段線，對南海諸島主權提出聲索                            |
| 1974年 | 中共與越南在西沙群島爆發武裝衝突，後稱「西沙海戰」，中共最終控制了西沙群島                               |
| 1979年 | 越南聲索南海主權，向聯合國提交相關主張，形成多國競爭格局                                        |
| 1988年 | 中越在南沙群島赤瓜礁爆發衝突，進一步加劇雙方對南海的緊張局勢                                      |
| 1995年 | 中共在南沙群島美濟礁進行建設，引發與菲律賓的外交抗議                                          |
| 2009年 | 越南與馬來西亞向聯合國大陸架界限委員會提交相關申請，中共隨後提交文件聲明對南海的主權                          |
| 2012年 | 中共與菲律賓在黃岩島發生對峙，中共逐步加強對該島的控制，緊張局勢升級                                  |
| 2014年 | 中共在與越南有爭議的海域設置981號鑽油平台，並派遣大量海警與海上民兵護航，阻擋越南抗議船隻接近，導致雙方的海上對峙          |
| 2015年 | 中共在永暑礁、渚碧礁及美濟礁等地加速填海造島，並建設軍事跑道、雷達站與防空設備                             |
| 2016年 | 海牙常設仲裁案裁定中共九段線主張無法律效力，中共拒絕接受該裁決                                     |
| 2020年 | 中共在海南設立「西沙區」和「南沙區」，將南海島礁納入海南省三沙市管轄，加強對南海的行政管轄；同年與越南及菲律賓在南海發生多次小規模衝突 |
| 2021年 | 中共海上民兵在仁愛礁附近阻止菲律賓補給行動                                               |
| 2022年 | 中共海警船頻繁進入爭議海域，對越南及菲律賓進行威懾                                           |
| 2023年 | 中共在牛軋礁部署50多艘漁船和海上民兵，加強該區域控制，並中共海警船與菲律賓補給船在南海再次發生對峙，顯示南海主權爭議依然尖銳     |
| 2024年 | 中共海警向菲律賓船隻發射水砲，導致四名菲律賓海軍士兵受傷；中共海警局與菲律賓海岸防衛隊的船艦在黃岩島海域再次爆發衝突          |

資料來源：參考劉昂坤，〈中共南海海事行為探討：灰色地帶戰略觀點〉，《國防雜誌》，第38卷，第1期（2023），頁2-3；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〉，《國防雜誌》，第36卷，第1期（2021），頁30-41；陳群文，〈探討中共「切香腸戰術」運用與影響—以南海為例〉，《海軍學術雙月刊》，第59卷，第1期（2025），頁59-76；王琇宏，〈中共海上民兵發展與運用〉，《國防雜誌》，第36卷，第3期（2021），頁64-68；曾俊傑、蕭介源，〈淺談中共海警整併與轉隸之意涵及對我之影響〉，《海軍學術雙月刊》，第55卷，第3期（2021），頁12-15，由作者彙整製表。

日本主張以「中間線」作為經濟海域的劃分基準，並據此確立其 200 哩專屬經濟區，涵蓋釣魚臺列嶼周邊海域。然而，中共則以「大陸棚自然延伸」的概念主張，其專屬經濟區應擴展至沖繩海槽，並劃設「大陸棚經濟海域」，形成與日本主張相衝突的領域。此外，我國也依據國際法規範，主張其 200 哩專屬經濟區，進一步加深該海域的多方競爭。隨著中共海警、解放軍艦隊與日本海上保安廳的行動頻率增加，東海已成為灰色地帶作戰的重要場域，雙方持續在該海域進行巡邏、執法與軍事對峙，形成區域安全的不確定性。

東海地區，特別是釣魚臺（尖閣諸島）周邊，長期以來是中日兩國爭端的焦點。中共透過灰色地帶作戰方式，持續在該區域施加壓力，並試圖改變現狀。這些行動不僅涉及海上民兵與海警船的頻繁活動，還包括法律戰、資訊戰及經濟施壓等非軍事手段。這種混合式戰略的目標在於削弱日本對該地區的控制力，並強化中共在區

圖三、東海(釣魚臺)主權爭議圖



資料來源：參考元樂義、黃文正、張嘉浩〈釣魚臺爭議燒至聯合國 中反制日東海油田劃入海域〉，中時新聞網，2012年9月17日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20120917000276-260102?chdtv>，檢索日期：2024年12月11日。

域內的影響力。以下將依照時間序列，解析中共在東海的灰色地帶行動（如表四）。

中共在東海的灰色地帶作戰行動展現了其靈活與多層次的策略，涵蓋軍事與非軍事手段，並透過逐步升級的方式持續測試日本與國際社會的底線。這種行動模式不僅降低了直接衝突的風險，也為中共創造了更大的戰略操作空間。隨著東海爭端的持續發展，未來這種「漸進式施壓」與「挑戰現狀」的戰術仍可能持續，並進一步影響區域安全格局。

### （三）臺海地區

臺灣海峽長期以來是地緣政治競爭的焦點，而中共為了擴大對臺施壓，採取「灰色地帶作戰」戰略，以避免直接軍事衝突的情況下逐步削弱我國的防禦能力，並塑

表四：中共於東海之灰色地帶作戰海上行動事件分析表

| 年份    | 關鍵事件                                                                        |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 1895年 | 甲午戰爭結束，日本依據《馬關條約》開始控制釣魚臺列嶼，聲稱其為沖繩一部分                                        |
| 1945年 | 二戰結束，釣魚臺由美軍託管，成為琉球群島的一部分                                                    |
| 1969年 | 聯合國報告顯示東海可能蘊藏大量石油與天然氣，引發中日對資源的競爭                                            |
| 1971年 | 美國與日本簽署《琉球返還協定》，將釣魚臺主權歸還日本，中共和我國提出主權聲索                                      |
| 1994年 | 日本宣布釣魚臺的專屬經濟區(EEZ)，引發中共和我國的抗議                                               |
| 2008年 | 中共海監船首次進入釣魚臺12海浬範圍，標誌著中日對峙的升級                                               |
| 2010年 | 中共漁船「閩晉漁 5179號」在釣魚臺周邊與日本海上保安廳巡邏船發生碰撞。日方逮捕船長後，中共迅速展開外交與經濟報復，包括暫停稀土出口，以迫使日本讓步 |
| 2012年 | 日本政府將釣魚臺國有化，中共強烈反對，並派遣艦艇和飛機進行巡航。同年中共公布《釣魚臺是中共固有領土》白皮書，日中關係進一步惡化             |

資料來源：參考黃恩浩，〈中國崛起與中日釣魚台爭端〉，《戰略與評估》，第9卷，第1期（2019），頁9-19；黃恩浩、洪銘德，〈中國海上民兵與灰色地帶衝突〉，《國防情勢特刊》，第2期（2020），頁28-29；廖政璋、陳育正，〈中共運用灰色地帶行動：以東海領土爭端日本回應為例〉，《全球政治評論》，第83期（2023），頁116-124；孫亦韜，〈對東海釣魚台主權爭議之研究〉，《海軍學術雙月刊》，第53卷，第2期（2019），頁7-16，由作者彙整製表。

造有利於自身的戰略環境。中共對我國採取的灰色地帶作戰手段，包括軍事活動、網路威脅與認知影響三大面向，透過持續性、非正規的手法對我國施壓，以削弱防禦能力與社會穩定（如圖四）。

在軍事層面，中共頻繁派遣軍機擾臺、艦隊巡弋與模擬攻擊演習，以測試我國防空識別與應變機制，並營造持續的軍事威

圖四、中共灰色地帶侵擾我國手段分析圖



資料來源：參考國防部，《110年國防報告書導讀本》（臺北：國防部，2021），4。

懾，降低我國社會對軍事行動的敏感度。這類行動不僅對我國軍事資源形成消耗，也在心理層面施加壓力，試圖透過「灰色地帶常態化」來改變現狀，

並增加對臺軍事行動的空間。

在網路領域，中共透過網路滲透、駭客攻擊與間諜活動，蒐集我國政府、軍方及企業的關鍵機密資料，並建立攻擊管道，預先部署可能的數位戰場。這類行動能在戰時癱瘓重要基礎設施，影響政府決策與軍事運作，形成一種「數位戰爭先行」的作戰模式。

而在認知作戰方面，中共利用輿論操控、假訊息散播與心理戰，試圖削弱我國人民的防禦意志。透過社群媒體與親中媒體釋放錯誤訊息，誇大我國內部矛盾或弱化政府公信力，進一步動搖我國民心，並放大「我國無法自衛」或「國際不會介入」等論述，以影響戰略決策。

表五：中共於臺海之灰色地帶作戰海上行動事件分析表

| 年份         | 關鍵事件                                                                                                                                                             |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1949年      | 中華人民共和國成立後聲索我國，認為我國是中共不可分割的一部分，開始形成兩岸主權爭議的基礎                                                                                                                     |
| 1950年      | 韓戰爆發，美國第七艦隊進駐臺灣海峽，防止中共進攻我國，臺海進入冷戰對峙狀態                                                                                                                            |
| 1958年      | 金門砲戰（第二次臺海危機），中共炮轟金門，導致美臺軍事合作加強                                                                                                                                  |
| 1992年      | 「九二共識」提出，但兩岸對內容理解不同，形成模糊共識                                                                                                                                       |
| 1995-1996年 | 臺海第三次危機，中共為警告我國總統選舉，發射飛彈並進行軍事演習，美國派遣航空母艦戰鬥群應對                                                                                                                    |
| 2005年      | 中共通過《反分裂國家法》，明定必要時使用非和平手段解決我國問題                                                                                                                                  |
| 2016年      | 蔡總統上任後拒絕承認「九二共識」，中共增加對臺壓力，包括軍事演習和外交孤立                                                                                                                            |
| 2018年      | 中共透過軍機與軍艦繞行我國，強化其戰略存在，並模糊臺海軍事邊界                                                                                                                                  |
| 2019年      | 中共之漁船進入我國金門、馬祖與澎湖附近海域，與海警船聯合行動，製造主權爭議                                                                                                                            |
| 2020年      | 中共通過《海警法》，賦予海警武力執法權，成為準軍事單位，允許在「主權水域」使用武器，並中共軍機頻繁進入我國防空識別區（ADIZ），強化對臺施壓                                                                                          |
| 2022年      | 裴洛西訪臺後，中共在我國周邊海空域進行大規模軍演                                                                                                                                         |
| 2023年      | 馬祖的海底電纜遭中共船隻破壞，導致外島的通訊中斷，此事件被視為中共灰色地帶行動的新形式，並蔡總統與麥卡錫會晤，中共以單日91架次軍機、12艘艦艇襲擾我國，區域緊張升高                                                                              |
| 2024年      | 2月時一艘無船名、無船證、無船籍的中共大陸快艇於2024年2月14日駛入金門列島附近限制水域捕魚，在遭遇海巡我國第九海巡隊查緝時，該船拒檢並逃逸，最終與海巡艇發生碰撞後翻覆，導致4名船員落海，其中2人送醫後不治身亡；12月時我國北部海域的國際海底電纜疑似遭到一艘具有中共背景的喀麥隆籍貨輪「順興39號」損壞，導致通訊中斷 |

資料來源：參考彭群堂、李凱翎，〈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），頁20-22；國防部，《110年國防報告書》（臺北：國防部，2021），頁41-44；謝志淵，〈「灰色地帶」行動：臺美高層訪問與中共對臺軍事威脅模式初探〉，《國防雜誌》，第38卷，第4期（2023），頁4-14；杜長青，〈中共軍演的後續影響—新常態威脅與區域聯防新策略〉，《戰略安全研析》，第176期（2022），頁55-60；陳盈璇、林中瑛，〈淺析中共對我「統戰」新作為—由「聯合戰備警巡」視角觀察〉，《海軍學術雙月刊》，第59卷，第1期（2025），頁111-121，由作者彙整製表。

整體而言，中共透過這些軍事、網路與認知戰術，在不引發全面衝突的前提下，逐步侵蝕我國的防衛體系與社會韌性，這種灰色地帶作戰模式已成為臺海區域安全的長期挑戰，其中特別在海上行動方面，包括海軍巡弋、軍機擾臺、海警執法、漁船騷擾等手段，意圖常態化對臺施壓，並進一步塑造「既成事實」。以下將根據時間順序，分析中共對臺海的灰色地帶作戰手段，特別著重於海上行動（如表五）。

中共對我國的灰色地帶作戰手段展現出「模糊性」、「長期性」與「多層次整合」的特徵，透過不斷測試我國防禦反應、加強軍事與非軍事手段，來達到削弱我國戰略縱深的目的。未來，中共可能會進一步擴大對我國的海上行動，甚至發展更強硬的航運管控（隔離）戰略，以對臺施加更大壓力。因此，我國必須透過多層次防禦機制與國際合作來因應這種長期戰略挑戰，以確保區域穩定與自身安全。

#### （四）綜合分析

經過以上的事件回顧分析，我們可以發現中共在針對南海、東海及臺海地區之灰色地帶作戰行動之相同、相異之處，接續分別敘述其內容：

### (1) 相同點

包括漸進式擴張戰略、兵力的運用、法律戰與資訊戰的結合、試探營造新常態等，其分析內容（如表六）所示

### (2) 相異點

儘管中共在這三個區域運用相似的灰色地帶作戰手法，但其戰略目標與具體實施方式有所不同，其分析內容如表七所示。

中共在南海、東海與臺海的灰色地帶作戰雖然遵循「漸進式擴張」、「海上民兵與海警運用」、「法律戰與資訊戰交錯運用」等策略來施壓對手，但其戰略重點與操作方式因區域而有所不同。

在南海，中共以地理控制為核心，透過

填海造島、建設軍事設施，試圖將南海內海化，並透過長期海上巡邏來強化戰略影響力。在東海（釣魚臺），則透過高頻率的海上對峙與法律戰，逐步削弱日本對該區域的實質掌控權，並挑戰美日安保機制。在臺海，則採取強勢軍事威懾與經濟脅迫，藉由持續施壓逼迫我國政府讓步，並試圖削弱我國的防禦韌性，使我國在國際舞台上陷入更不利的處境。

綜合而言，中共的灰色地帶作戰行動展現出「模糊性」、「持續性」與「多層次融合」的特點，試圖以非傳統衝突手段改變區域現狀，同時壓縮對手的戰略選擇。然而，基於各區域的戰略環境與對手的應對方式不同，中共在南海、東海與臺海所採取的行動各有側重，這也顯示出我國必須依據不同的威脅態勢，量身訂製相應的因應策略，以確保國家安全與區域穩定。

表六：中共灰色地帶作戰海上行動事件相同分析表

| 相同點        | 南海                                                                            | 東海                           | 臺海                                          |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------|
| 漸進式擴張戰略    | 填海造島與軍事設施建設（如美濟礁、永暑礁）                                                         | 頻繁派遣海警船與漁船進入釣魚臺周邊海域，削弱日本的控制力 | 常態化軍機與軍艦繞臺，降低臺海防衛縱深                         |
| 兵力的運用      | 海上民兵偽裝為漁船，在爭議海域進行騷擾並與海警船協同行動                                                  | 海警與海監船聯合行動，護航中共漁民進入釣魚臺周邊海域   | 軍艦警巡與軍演，及中共海警與漁船進入我國外島（金門、馬祖、澎湖）周邊海域，營造主權爭議 |
| 法律戰與資訊戰的結合 | 利用國內法規（如海警法）賦予海上行動「合法性」，增加對抗的法理依據；並透過輿論操作，如宣稱相關區域為「歷史主權」，並進行外交遊說，使國際社會逐漸接受其主張 |                              |                                             |
| 試探、營造「新常態」 | 通過持續性海上巡邏與軍事化設施，迫使東南亞國家適應中共的「既成事實」                                            | 頻繁派遣海警船進入釣魚臺12浬領海內，削弱日本的反應能力 | 突破過去默認的海峽中線，不斷測試我國的防禦機制，使軍事壓力成為日常化          |

資料來源：由作者彙整製表。

表七：中共灰色地帶作戰海上行動事件相異分析表

| 區域 | 主要目標             | 海上行動模式                      | 與其他區域不同之處                     |
|----|------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| 南海 | 擴大海上控制權，確保航行優勢   | 填海造島、軍事基地建設、海上巡邏、阻擋越南與菲律賓海軍 | 強調物理控制，透過「造島」確立主權，並將爭議區域「內海化」 |
| 東海 | 削弱日本實控權，挑戰美日安保條約 | 海警與海監船巡邏、漁船入侵、設定防空識別區（ADIZ） | 採取「海上對峙」策略，利用法律戰與經濟報復打擊日本     |
| 臺海 | 施壓我國政府、降低防衛能力    | 軍機環繞、軍艦巡弋、漁船與海警船騷擾、經濟制裁     | 行動頻率最高，軍事威懾成分最強，且涉及多層次封鎖戰略    |

資料來源：由作者彙整製表。

## 肆、我國因應對策建議

面對持續且多層次的戰略壓力，我國必須採取精準且具針對性的應對策略，以強化整體防禦能力，確保在面對中共灰色地帶作戰時，能夠有效降低風險並提升應變能力。尤其針對中共海軍（共艦）與海警及海上民兵這兩類威脅，因其作戰方式與戰略目標各異，我國應區分不同的應對模式，採取適切的防衛機制。因此，接下來將依據這兩類海上威脅，以及當前情勢與

未來發展趨勢，參考美軍「馬賽克作戰」<sup>34</sup> 概念，在於顛覆傳統由大型軍艦一手包辦各項作戰任務的模式，轉而採用多量、小型且具高度彈性的作戰單位進行任務分工與分散部署。這些單位可依任務需求靈活重組、快速搭配，就如同拼貼馬賽克圖案般，具備高度的任務適應性與彈性應變能力，以應對中共海上灰色地帶行動。以下針對共艦、海警與海上民兵的不同威脅，提出針對性的因應策略。：

### （一）共艦因應對策建議

#### （1）區分防衛範圍，強化層級應對：

如針對進入 24 浬鄰接區的共艦，應視兵力狀況派遣無人偵察機或各支隊偵巡艦、機動待命艦實施監控，並採取廣播驅離，加強盟國合作應對；若共艦進入 12 浬領海，應採取「多載具聯合戰術」，運用無人載具與我國軍艦同時包圍監控，致命性武器（火砲）備便，並在必要時升高應對層級

#### （2）發展模組化作戰編組，提高靈活性：

運用馬賽克作戰的「分散式打擊」概念，強化小型、多功能艦艇的運用，如輕快兵力（飛彈快艇、錦江級艦、沱江級艦與其後續艦等）、無人載具系列（空中、水面及水下），降低大型艦艇的暴露風險，整

34 吳純羽、宋祥澤，〈美國匿蹤戰機發展與未來趨勢研究〉，《空軍軍官雙月刊》（臺北市），第 236 期，2024 年 6 月，頁 41。

合無人載具與電子戰能力，形成可以集中，也利於分散形式之防禦體系。

### (3) 海空聯合覺知強化：

建立衛星、無人偵察機與電子偵察體系，發展成熟 AI 技術，透過 AI 分析敵艦動態，提升即時應變能力，確保全時監控。（此段落有刪除一些多於內容）

### (4) 發展多層次火力打擊體系：

運用濱海打擊大隊透過分散火力概念，強化無人載具兼具偵蒐與打擊的作戰能力，並運用高速機動之作戰單元（機動雷達與飛彈車、輕快兵力、無人載具等），提高海上靈活應變能力，防範共艦進一步侵擾。

## (二) 海警與海上民兵因應對策建議

### (1) 防禦性航行與戰術隔離：

針對海警船進入 24 浬鄰接區或 12 浬領海，強化海巡署與海軍的聯合作業，確保驅離行動具備更大震懾力，建立「雙層警戒線」，海巡在前、海軍在後，讓海巡以執法權限先行處理低強度衝突，若海警升級為軍事行動，則海軍立即介入協處。

### (2) 航行隔離戰術應用：

若中共海上民兵試圖圍堵我國漁船，海巡應採取多艦兵力佈陣方式，運用艦船操控阻擋於中共民兵與我國漁船之間，配合非致命武力嚇阻，防止敵方船隻靠近，並

且我國應針對海上民兵船隻進行高解析度攝影蒐證，即時向國際社會公布證據，打破其戰術。

### (3) 資訊戰攻勢強化：

設立「海上突發應對通報機制」，讓第一線執法人員能夠迅速提供影像與數據，提升國際社會對中共行動的關注度。運用「多語言社群媒體作戰」，及時揭露共艦、海警及海上民兵灰色地帶行動，經由國際輿論共同抵制。

### (4) 法律戰與資訊戰的聯合運用：

透過《聯合國憲章》、《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）等法律機制，對中共的海警行動進行國際抗議。針對中共單方面的海洋法規範（如《海警法》），臺灣應透過國際合作，強調其不具國際法律效力。

## (三) 小結

中共透過共艦、海警與海上民兵執行灰色地帶作戰，展現出不同層次的威脅模式。我國的應對策略必須針對這些威脅特性，採取各別且靈活的防禦手段。面對共艦挑釁，我國應強化「多層次防禦機制」、「分散式作戰體系」與「區域聯防合作」，透過無人載具監控、海空聯合巡邏以及國際合作，確保應對嚇阻力。針對海警與海上民兵，我國則應強化「執法能力」、「法律戰」與「資訊戰」，透過提升海巡執法

裝備、強化國際法律依據，並利用國際輿論反制中共的灰色地帶行動。

整體而言，我國應採取「軍事威懾＋法律戰＋資訊戰＋國際合作」的多層次應對模式，在不提升衝突風險的情況下，強化防衛韌性，確保區域穩定與國家安全。

## 伍、結論

本研究針對中共在南海、東海（釣魚臺）及臺海的灰色地帶作戰行動進行分析，透過探討其戰略模式、操作手法及對區域安全的影響，歸納出灰色地帶作戰的關鍵特性與應對之道。從研究結果可見，中共透過「漸進式擴張」、「海上民兵與海警運用」、「法律戰與資訊戰結合」等策略，在不同區域採取各具特性的行動，以達成其地緣政治與戰略利益。

針對這些威脅，我國必須因應不同區域的挑戰，建構多層次防禦策略。其中，在應對中共海軍（共艦）時，應強化不對稱戰力、海空聯合監控、區域聯防合作，並透過機動與分層防禦架構提升整體應對能量。而對於海警與海上民兵，則應透過強化海巡執法、建立法律戰機制、提升快速應變能力、運用資訊戰與輿論戰來削弱中共在灰色地帶的影響力，確保我國周邊海

域的安全。

在防禦思維上，我國可借鏡馬賽克作戰的概念，建立分散式、靈活可重組的防禦體系。透過多功能小型載具、無人戰系統與資訊共享，形成更具彈性的作戰模式，以應對中共日益複雜的海上灰色地帶行動。此外，應進一步強化海軍與海巡的聯合作戰模式，確保在不同層級的威脅下，能夠迅速反應，靈活調配防禦資源。

分層應對策略亦為關鍵，特別是在不同海域區分 12 浬領海與 24 浬鄰接區的應對模式，透過「警戒一伴航一非致命性威懾一強勢反制」的逐級應變方式，使防禦機制更加靈活，避免衝突升級風險，同時確保國家安全。透過強化區域內盟邦的情報共享與聯合行動機制，提升國際合作應對能力，使我國能夠在灰色地帶作戰環境中維持有效嚇阻力。

整體而言，中共的灰色地帶行動展現出「模糊性」、「持續性」與「多層次融合」的特徵，透過非戰爭手段逐步改變區域現狀，壓縮對手的戰略應對空間。在未來，我國應持續強化國防戰略、法律戰與資訊戰，並深化國際合作，以確保在面對中共灰色地帶作戰時，能夠維持戰略優勢，降低衝突升級風險，進而捍衛國家主權與區域安全。🇨🇳