



如何反制中共灰色地帶之襲擾— 以中菲南海爭議為例

How to Counter China's Gray Zone Tactics: The Case of the Sino-Philippine South China Sea Dispute

著者／鄭敬賢 Cheng, Jing-Sian、梁誥倫 Liang, Kao-Lun

摘要：

本研究旨在淺析中華人民共和國（中共）在南海地區執行「灰色地帶行動」的緣由、特徵與具體事件，例如美濟礁及民主礁（黃岩島）等案例，此類行動通常具備模糊性、不對稱性與漸進性的特點，中共藉由派遣海警船、海上民兵等非軍事或準軍事單位，在避免引發全面戰爭的前提下，逐步達成其政治、經濟與戰略目標，另進一步以中菲南海爭議為核心案例，分析了爭議事件的經過，以及菲律賓方面所採取的國際仲裁、外交手段與軍事現代化等反制措施，並對這些措施的實際成效進行了評估，研究發現儘管菲律賓採取了多方面應對，其在遏制中共灰色地帶行動上的效果仍有其局限性，故本研究借鏡菲律賓的經驗與教訓，為我國應對中共在臺海地區可能採取的類似灰色地帶行動提出建議，同時強調深化國際合作、爭取友盟國家支持，以共同維護區域和平與穩定的重要性。

關鍵詞：中共、灰色地帶、中菲南海爭議、反制策略

壹、前言

隨著國際局勢變化與地緣政治緊張，中華人民共和國（以下簡稱中共）在南海地區的行動日益受到關注，¹ 南海不僅擁有豐富的自然資源，亦是全球重要海上貿易要道，具有重大的戰略價值，² 面對國際間對其擴張行為的關注與壓力，中共採取了「灰色地帶行動」（Gray Zone Operations），³ 以達成其政治、經濟與戰略目標，並避免引發全面戰爭，⁴ 而這種策略性的行動模糊了和平與戰爭之間的界線，使其能在國際法規範下進行逐步擴張、維護及擴大其在南海的權益，⁵ 其在南海的灰色地帶行動中，利用海警船和民兵等非軍事單位，來達成戰略目標，這些行動介於和平與衝突之間難以明確界定，並對菲律賓及其他南海周邊國家構成困擾與挑戰，威脅周邊國家主權和安全，導致南海區域穩定受影響，故本研究將借鑒中共

在南海對菲律賓所採取的灰色地帶行動，以及菲律賓的反制策略為借鏡，深入研究如何有效反制中共的灰色地帶行動，期能為我國未來應對中共在臺海的類似行動提供參考，以維護臺海和平與穩定。

一、中共執行灰色地帶行動之緣由

中共將灰色地帶行動視為在不直接引發戰爭的情況下，用來達成其政治、經濟和戰略目標的策略手段，⁶ 這項策略是基於對美軍強大軍事力量的顧忌，其深知與美軍發生高強度衝突將帶來極大的風險與不確定性，而其藉由灰色地帶行動，得以避免直接的軍事對抗，且逐步推進在南海的主權聲索與戰略利益，並透過灰色地帶行動挑戰現有南海的國際秩序，試圖削弱美國及其盟友在南海地區的影響力，經由非軍事手段，例如派遣海警船、海上民兵進入爭議海域，或在爭議島礁上進行基礎建設，逐步改變區域現狀，⁷ 而這些行動不僅對區域安全構成威脅，也對國際現有規

1 Ngo, T. T., “Grey Zone Conflict in the South China Sea and Challenges Facing the Legal Framework for the Use of Force at Sea.” *Asia Pac. J. Int'l Humanitarian L.*, Vol. 1 (2020), p. 212.

2 劉昺坤，〈中共南海海事行為探討：灰色地帶戰略觀點〉，《國防雜誌》（臺北市），第38卷，第1期（2023），頁1-26。

3 Andrew S. Erickson、Ryan D. Martinson，〈中共海上灰色地帶行動〉（臺北市：國防部，2023）。

4 林益鵬、陳育正，〈中共運用灰色地帶行動進行南海島礁建設對區域安全之影響〉，《復興崙學報》（臺北市），第120期（2022），頁1-22。

5 Hersh, S., “The gray zone.” *New Yorker*, Vol. 20 (2004).

6 同註2,p20

7 劉秋苓，〈中共在南海之軍備能力 - 安全，防禦與競爭的觀點〉，《海軍學術雙月刊》（高雄市），第53卷，第4期（2019），頁20-33。



範與秩序形成衝擊；⁸ 灰色地帶行動也與中共「總體國家安全觀」密切貼合，該項戰略強調國家主權、安全與發展利益不可分割，並認為國家安全威脅主要來自於海洋，故強化對南海的實質控制，將成為其戰略發展的重要一環，並試圖在領土和主權爭議中取得實際上的優勢，在必要時改變現狀以鞏固其戰略地位。而在另一方面中共也將灰色地帶行動，作為測試美國及區域盟友反應的一種手段，透過漸進式的行動，觀察並評估各國對其行為的回應，用以持續調整策略，逐步削弱美國在印太地區的影響力，此行動模式不僅降低了直接軍事衝突的風險，也有效地模糊了國際社會對該行動性質的判斷，使灰色地帶行動更加難以反制。

二、國際對灰色地帶行動的定義及我國的看法

國際社會對於「灰色地帶」行動的定義演變至今，可追溯至 2010 年美國《四年期國防總檢討》中首次提出，強調其挑戰在於和平與戰爭之間的模糊地帶，⁹ 此概念

引發各國相繼重視，日本在同年《防衛計畫大綱》中首提「灰色地帶」，針對領土主權與經濟利益等衝突，並自 2011 年起頻繁於《防衛白皮書》使用「灰色地帶」乙詞，2013 年更在《國家安全保障戰略》中提及「灰色地帶事態」，顯示日本之重視程度，2015 年美國特種作戰司令部發布《灰色地帶》白皮書，將其定義為國家或非國家行為者之間及內部的競爭性互動，強調當前國際環境下競爭行為的多樣性與複雜性，澳洲亦於 2020 年《2020 新版國防戰略》白皮書中，首次正式提出「灰色地帶」定義與範圍，指出其行動旨在避免軍事化衝突脅迫他國，形式包含準軍事力量、軍事化衝突特徵、影響力操作、干預行為及強制使用貿易和經濟槓桿等多種手段，這不僅豐富了對灰色地帶行動的理解，更展現了國際社會間，在應對新型安全挑戰時所需的靈活性與適應性，而我國也在民國 112 年（西元 2023 年）於國防報告書¹⁰ 與 114 年（西元 2025 年）四年期國防總檢討等兩書中，¹¹ 均提及中共灰色地

8 同註 3,p14

9 Liu Zhen, "'Grey Zone' Tactics Are Raising Risk of Military Conflict in The South China Sea, Observers Say," South China Morning Post, October 20, 2019, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3033672/grey-zone-tactics-are-raising-risk-military-conflict-south>, accessed January 20, 2025.

10 國防部，《中華民國 112 年國防報告書》（臺北市：國防部，2023），頁 41。

11 國防部，《114 年四年期國防總檢討》（臺北市：國防部，2025），頁 19。

帶行動的手段多樣性，其中包含軍事施壓（如海警巡邏、軍事演習）、資訊戰（如網路攻擊、散播假訊息）、法律戰（如挑戰國際法、單方面劃設防空識別區）以及民事介入（如海上民兵活動），而這些手段綜合運用，使中共得以在不跨越戰爭門檻的情況下，達成其戰略與政治目標。

貳、中共於南海灰色地帶行動之分析

一、南海對於中共的重要性

南海對於中共而言，具有戰略與經濟價值，南海是其擴展國家利益及維護國家安全的重要區域，該區域蘊藏著豐富的石油、天然氣等能源資源，並為世界上航運最密集的航道之一，對中共而言更是能源進口及貿易出口的重要航道，另據美國能源資訊管理局 (U.S. Energy Information Agency) 估算，南海的天然氣蘊藏面積大約高達 190 兆立方英尺，而石油的確定與推定之儲量也達 110 億桶（如圖 1），¹² 這

對於中共龐大的能源需求具有極大的吸引力，且南海亦是中共「21 世紀海上絲綢之路」的重要節點，¹³ 對中共的經濟安全具有一定的影響力。

圖一：南海已證實可能蘊藏之天然氣與石油儲量



資料來源：<https://amti.csis.org/counter-co-oil-rig-standoff/> (檢索日期：2025年1月20日)及作者自繪

南海為中共關鍵貿易路線，其連接著西太平洋與印度洋，並與通往麻六甲海峽的航道，對其經濟發展具有一定程度的影響，根據 2024 年聯合國貿易和發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) 的數據，每年約有三分之一的全球海上貿易及約 40% 的全球石油產品通過南海海域運輸。

12 亞洲海事透明倡議網站，〈南海能源探勘與開發〉，<https://amti.csis.org/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E8%83%BD%E6%BA%90%E6%8E%A2%E5%8B%98%E8%88%87%E9%96%8B%E7%99%BC/?lang=zh-hant>，(檢索日期：2025 年 1 月 20 日)

13 石明軒、易承正，〈「21 世紀海上絲綢之路」對中共海權發展之影響〉，《海軍學術雙月刊》(高雄市)，第 57 卷，第 5 期 (2023)，頁 38-52。



¹⁴ 因為若失去對南海的掌握，將對其經濟發展與能源安全上造成威脅，所以其極力鞏固南海的地位，以確保該區域的穩定與自身利益的達到最大化，南海同時也是中共實現區域霸權與力量投射的戰略要地，其掌握南海不僅有助於保障海上交通線（Sea Lines of Communication，SLOCs），¹⁵ 避免能源供應受阻，更能藉此向東南亞各國及印太地區擴大影響力，挑戰美國的區域主導地位，另其也透過在南海修建人工島礁、部署軍事設施和強化海警與海上民兵的行動，逐步提升對南海區域的實際控制，藉此擴張地緣政治影響力，且南海不僅是中共的經濟命脈，更是其實施「遠海護衛」戰略的關鍵，其將南海視為推動由近海防禦向遠海護衛轉型的核心區域，¹⁶ 這種轉型不僅涉及提升海軍藍水作戰能力，更強調在戰略縱深中確保中共海上利益與國家安全，透過南海的軍事建設與戰略部署，可進一步鞏固其在南海的海洋運用權益，並抵抗外來勢力對其周邊海域的

干預，在南海的行動與其「總體國家安全觀」密不可分，並強調國家主權、安全與發展利益的統一，且視南海為國家戰略利益的重要組成部分，¹⁷ 故南海對於中共而言，不僅僅是經濟利益的來源，更是其全球戰略版圖的關鍵組成，藉由強化對南海的掌控，其得以提升國際地位，擴大對亞太地區的影響力，並為實現「海洋強國」目標鋪路。

二、中共灰色地帶行動特徵

中共的灰色地帶行動是一種戰略，目的在於不直接引發軍事衝突的情況下，逐步改變區域現狀，擴大其在南海的主權與影響力，在我國 114 年國防報告總檢討報告中，也提及中共在南海頻繁進行軍事挑釁與灰色地帶行動，¹⁸ 而這一類行動充分利用模糊性、不對稱性和漸進性等特徵，並利用非軍事等多樣化的有限軍事威脅，以避免引發國際社會的強烈反彈與軍事對抗，以下將針對灰色地帶行動特徵逐項說明：

14 德國之聲，〈南中國海緊張局勢如何威脅全球貿易〉，<https://www.dw.com/zh-hant/%E5%8D%97%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E7%B7%8A%E5%BC%B5%E5%B1%80%E5%8B%A2%E5%A6%82%E4%BD%95%E5%A8%81%E8%84%85%E5%85%A8%E7%90%83%E8%B2%BF%E6%98%93/a-69993593>，（檢索日期：2025 年 1 月 20 日）

15 同註 11

16 胡敏遠，〈論中國大陸在南海實踐近海積極防禦的軍事戰略構想〉，《展望與探索月刊》（臺北市），第 17 卷，第 2 期（2019），頁 62。

17 岳天祥，〈從積極防禦觀點檢視中共南海戰略布局〉（臺北市：國防大學政治作戰學院，2020）。

18 同註 11

(一) 模糊性

灰色地帶行動具模糊性，這些行動刻意模糊和平與戰爭、民事與軍事行動之間的界線，透過非軍事單位如海警船、海上民兵等單位執行爭議行動，以避免被國際社會認定為軍事行動，例如其派遣大量漁船和海上民兵進入爭議海域，這項行動很難被視為軍事上的侵略，降低了國際社會對其行為的譴責與回應，此模糊性使其得以在不引發直接軍事衝突的情況下逐步擴張其勢力範圍。

(二) 不對稱性

灰色地帶行動具不對稱性，用以對映美國及南海其他聲索國的弱點，中共深知在傳統軍事力量上無法與美國直接抗衡，因而採取靈活且成本較低的方式來擾亂南海其他聲索國與削弱對手，例如透過派遣大量海上民兵與海警船對周邊國家進行騷擾與壓力測試，讓對方無法有效反制，因這些行動手段多樣，使得受害國難以藉由軍事方式來應對，進而形成其戰略上的優勢。

(三) 漸進性

灰色地帶行動具漸進性，中共採取逐步蠶食策略，透過一連串低強度且持續的行動，逐步改變南海現狀，如派遣漁船進入

爭議海域，隨後對島礁進行簡易設施建設，再逐步升級為大規模填海造陸與軍事設施部署，而這種漸進式擴張策略降低了突發性衝突的風險，借以逐步達到戰略目的。

三、中共於南海運用灰色地帶行動事件

中共在南海透過一系列具體事件操作，逐步擴張與鞏固區域控制，以下幾起關鍵事件（如表一）說明了中共如何運用灰色地帶行動來強化其在南海的主權聲索與軍事存在。

表一：中共灰色地帶事件

發生事件	時間(西元)	概述
美濟礁事件	1995年	中共1995年始於南海美濟礁建設軍事基地，填海造陸擴張，國際難以反制。
民主礁事件 (中共稱黃岩島)	2012年	2012年民主礁事件，菲律賓驅逐漁船引發對峙，中共海警封鎖，菲方撤退，中共控制擴張南海影響。
石油鑽井平臺事件	2014年	中共2014年於南海爭議海域部署981鑽油平台，引發中越衝突，藉能源開發鞏固控制權。
島礁建設與軍事化	2013年起	中共於南海島礁大規模建設軍事設施，含括港口、監偵系統、軍民兩用基地等設施，鞏固其對南海控制權。
海警法的實施	2021年	2021年海警法授權用武，海警成軍事化組織，灰色地帶行動有法律依據，南海控制與周邊壓力俱增。

來源：作者自行整理及繪製



(一) 美濟礁事件：

美濟礁位於南沙群島，是南海爭議最為激烈的區域之一，中共派遣漁船和公務船進入美濟礁潟湖，表面上進行民用活動（如捕魚等活動），但隨後開始於美濟礁上興建簡易建築物，並加速進行填海造陸工程，將礁岩轉變為可供飛機起降的大型人工島，另陸續部署雷達站、飛彈發射設施與軍事基地等設施，¹⁹ 其也藉由行政區劃設的方式，將南沙群島納入海南省三沙市，進一步強化對南沙群島的實質管轄權，這種策略性蠶食行動使得國際社會對此難以有效反制。

(二) 民主礁（中共稱黃岩島）事件：

民主礁事件中，也顯示出中共在南海運用灰色地帶行動，2012年4月份菲律賓軍方試圖驅逐進入民主礁潟湖的中共漁船，而引發中菲對峙，在當時中共迅速派遣海警船與大量漁船進駐該海域，並透過封鎖民主礁周邊水域之方式，迫使菲律賓退出該海域，此後其持續透過海警巡邏與漁民作業強化對該區域的控制，成功將民主礁

納入其勢力範圍，並擴大其在南海的戰略影響力。²⁰

(三) 石油鑽井平台事件：

在2014年中共於越南爭議的西沙群島海域部署「海洋石油981」鑽井平台，並開始在爭議海域進行石油勘探作業，其派遣海警船與軍艦護衛鑽井平台，與越南海軍及漁船多次發生對峙與衝突，²¹ 這一行動不僅挑戰了越南的主權主張，也顯示出中共藉由能源開發，來強化對爭議海域控制的策略，此戰術有效地測試了越南與國際上的回應，並進一步鞏固了其在南海的影響力。

(四) 島礁建設與軍事化：

中共持續在南海多個島礁上進行大規模填海造陸與軍事建設²²（如表二），這些行動旨在鞏固其對南海的控制與強化軍事，行動如下：

1、興建深水港口、物流、通訊與情蒐設施：這些設施不僅滿足民用需求，也可用於軍事補給與情報蒐集。

2、構建通訊與雷達設施：強化對南海

19 陳育正、顧志文，〈中共對菲律賓於南海主權爭議島礁對峙行動之模式分析〉，《遠景基金會季刊》（臺北市），2022。

20 蕭雲彥，〈中國大陸與菲律賓南海爭端研究—以美濟礁及黃岩島事件為例〉（臺北市：國立政治大學，2018）。

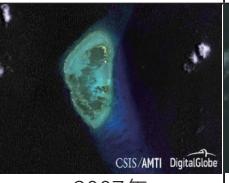
21 郭培清、鄒琪，〈中美在南海 - 北極立場的對比研究〉，《中國海洋大學學報（社會科學版）》（青島市），第5期（2018），頁1-11。

22 Mia, M. R., Tao, J. L., & Anderson, C. D., “The South China Sea Dispute and Regional Response.” Quest Journal of Management and Social Sciences, Vol. 6, No. 1 (2024), pp. 74-86.

區域的監控與指揮能力，提升對潛在威脅的即時應對能力。

3、利用人工島礁作為軍民兩用基地：將島礁建設成兼具民事與軍事功能的據點，降低國際社會對其軍事化行為的敏感度。

表二：中共持續進行填海造陸

島礁名稱	填海造陸前(西元)	填海造陸後(西元)
永暑礁		
南薰礁		
渚碧礁		

資料來源：CSIS/AMTI資料庫；<https://www.storm.mg/article/36935>；<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1774507> (檢索日期：2025年1月20日) 作者繪製

(五) 法律戰：

中共於 2021 年通過《海警法》，²³ 賦予海警更大權限，允許其在爭議海域對外國船隻使用武力，該部法律明確規定海警具有協同海軍執行防衛作戰的職能，並可在必要時對外國船隻開火，²⁴ 藉由《海警法》的實施，其將海警轉型為具備軍事能力的武裝組織，使海警在執行灰色地帶行動時擁有法律上的依據，更進一步模糊了民事與軍事行動的界線，對周邊國家構成更大的安全壓力。²⁵

四、小結

中共透過一系列的灰色地帶行動，逐步強化其在南海的主權聲索與軍事優勢，這些行動以模糊性、不對稱性及漸進性為策略核心，有效地避免全面軍事衝突，實現其逐步擴張的戰略目標，並對南海區域安全及國際秩序造成深遠影響，其巧妙地運用非軍事手段，如派遣海警船、海上民兵、進行島礁建設及發動法律戰等，逐步改變區域現狀，實現其政治與經濟目標，對區域安全及國際秩序構成了長期且嚴峻的挑戰。

23 Liu, C. H., Xu, Z., & Chang, Y. C., “Coast guard law of the People’s Republic of China and its implications in international law.” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 36, No. 3 (2021), pp. 491-503.

24 Duan, X., China’s Strategic Thinking on the Diaoyu/Senkaku Island Dispute.

25 de Castro, R. C., & Chambers, P., “The Philippines’ responses to Chinese gray zone operations triggered by the 2021 passage of China’s New Coast Guard Law and the Whitsun Reef standoff.” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 49 (2022), pp. 193-216.



參、中菲南海爭議事件之分析

一、中菲南海爭議事件經過

中菲兩國在南海的爭端主要圍繞著島礁主權和海洋權益，這不僅涉及豐富的自然資源和漁業資源，更牽涉到經濟利益與地緣政治的競爭，南海擁有大量未開發的石油與天然氣資源，也是全球海上貿易通道，戰略地位頗為重要，然而中共與菲律賓作為南海主要的聲索國，圍繞著南沙群島與民主礁等爭議區域展開了一系列的爭端與對峙事件。

(一) 美濟礁事件：

1995年中共以興建漁民避風港為由，進駐南沙群島中的美濟礁，並開始建設簡易設施。隨後中共加速在美濟礁進行填海造陸與軍事設施建設，包括興建建築物與通信設施。²⁶此舉引發菲國強烈抗議，認為中共此舉侵犯了其在南沙群島的主權，然而中共則以歷史性權利為由，²⁷堅持對該

地區擁有主權，導致中菲關係緊張。²⁸

(二) 民主礁事件：

2012年4月菲國軍方在民主礁海域試圖逮捕中共漁船，引發雙方對峙。²⁹中共隨即派遣海警與海上民兵前往該海域對抗菲國，雙方僵持數週後，菲國被迫撤回其船隻，自此之後中共逐步強化對民主礁的控制，並透過持續性地巡邏與鞏固其主權聲索，這次事件不僅使菲國在民主礁的控制權喪失，也讓中共有效地擴大南海的影響力。³⁰

(三) 牛軛礁事件：

2021年3月份超過200艘中共漁船停泊在牛軛礁(Whitsun Reef)附近，進而引發菲國政府的關切與譴責，³¹菲國指控這些漁船為中共海上民兵，意圖佔據該區域，並要求中共撤離船隻，³²然而中共堅稱這些船隻只是避風停泊，並否認任何軍事意圖，此事件引發菲國與中共之間的外交緊張，菲國多次向國際社會提出抗議，

26 同註 16

27 Hou, Y., "On the Nine-Dash Line Historical Title in the South China Sea." Qilu Journal, (2015).

28 Meyer, S. E., "Incident at Mischief Reef: Implications for the Philippines, China, and the United States." (1996).

29 Baviera, A. S., "President Duterte's Foreign Policy Challenges." Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs, Vol. 38 (2016), pp. 202-208.

30 De Castro, R., "The Philippines confronts China in the South China Sea: Power politics vs. liberalism-legalism." Asian perspective, Vol. 39, No. 1 (2015), pp. 71-100.

31 Bogusz, M., "China's pressure on the Philippines: the risk of an escalating conflict." (2024).

32 VILLAPANDO, H. V., "China-Philippines Territorial Dispute: The Geopolitical Implications." (2024).

並與美國等盟友加強聯繫，以尋求對抗中共擴張行為的支持。³³

以上這些事件突顯了中菲在南海爭議中的緊張關係，並展現了中共正透過灰色地帶行動逐步改變南海現狀的策略，菲國雖透過法律與外交手段試圖對抗中共的擴張，但面對中共強勢的行動與影響力，其反制效果有限，導致南海爭端持續升溫。

³⁴

二、菲律賓反制作法

面對中共在南海的強硬主張，菲國採取了一系列反制作法，從國際仲裁、外交手段、軍事現代化到與其他國家合作，以維護自身主權並制衡中共的影響力。

(一) 國際仲裁：

菲國透過國際仲裁挑戰中共對南海的權利主張，此舉成功地贏得國際仲裁法院的

裁決，否定了中共對「九段線」的主權聲索，³⁵ 儘管這一裁決對中共並無法律約束力，但卻在國際輿論中掀起巨大的波瀾，成功將中共描繪為侵略者的形象，³⁶ 此裁決結果也使得菲國獲得更多國際社會的支持，為其在南海爭端中爭取到了更大的道義上的優勢。³⁷

(二) 外交手段：

在外交方面，菲國除了積極尋求與美國、日本等國家的合作，以抵禦中共在南海的擴張，³⁸ 更與美國簽署了共同防禦條約，以獲得安全保障；與日本則加強軍事合作，其包括獲得巡邏艦的援助，³⁹ 菲國還嘗試聯合其他南海主權聲索國，以共同對抗中共的影響，藉以增加自身的籌碼。⁴⁰

(三) 軍事現代化：

菲國致力於提升軍事現代化，例如採購

33 Oxford Analytica, “Philippines shows new willingness to confront China.” Emerald Expert Briefings, (oxan-db) (2021).

34 Yanuar, M. D., & Priyanka Rahmmadinniyah, A. S., “The Alteration of the Philippines Foreign Policy towards China over Disputes in the South China Sea.” Journal of Integrative International Relations, (2022).

35 Poh, A. M., “The Myth of Chinese Sanctions over South China Sea Disputes.” The Washington Quarterly, Vol. 40 (2017), pp. 143-165.

36 Lee, Z. Y., “The South China Sea Arbitration: The Decision and its Implications on the Sovereignty Claims of China and the Philippines.” IIUM Law Journal, (2018).

37 Ndi, G. K., “Philippines v China: assessing the implications of the South China Sea arbitration.” Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs, Vol. 8 (2016), pp. 269-285.

38 Montolalu, R. R., & Perwita, B., “PHILIPPINE” US DEFENSE COOPERATION: THE IMPLEMENTATION OF THE ENHANCED DEFENSE COOPERATION AGREEMENT TO RESPOND CHINA ASSERTIVENESS IN THE SOUTH CHINA SEA.” Jurnal Asia Pacific Studies, (2019).

39 Punsalan, J. L., & Moran, D. J., “Unsettled Disputes in the South China Sea: Determining the Lack of Cooperation among Claimant Countries in Challenging China.” (2023).

40 Kozick, M. P. B., & Corps, U. M., Gaining Influence in Great Power Competition: A Case Study of Vietnam and the Philippines.



包括巡邏艦和快艇等裝備，並與美國與日本等國家舉行聯合軍事演習，以強化區域防禦能力，⁴¹ 並在情報共享與人員培訓等方面，積極與美國等盟友保持密切合作，以提升整體安全能力，進一步強化其與盟友之間的戰略夥伴關係。

三、小結

面對中共在南海的強勢主張，菲國採取了一系列反制作法，不僅展現了其在強權競爭下求生存的策略，也反映了其在國際政治格局中的靈活應對能力，無論是透過國際仲裁挑戰中共的主權聲索，還是積極與多邊力量合作，菲國展現出一個相對弱勢國家，如何在地緣政治的夾縫中堅定守護自身利益。雖然菲國藉由國際仲裁獲取法律上的正當性，也透過外交手段強化了與美國、日本等國家軍事戰略上的關係，但對遏制中共的灰色地帶行動效果仍有限，故在後續章節中將提出不同的反制作法，例如強化預警能力、提升應對能力與強化社會韌性等。

肆、中菲南海爭議借鏡之省思

一、南海與臺海海域及地域差異

南海與臺灣海峽分別為亞太地區最具戰略價值的兩大海域，二者在地理位置、地緣政治與國際法地位上展現出顯著差異，這些差異對區域安全與國際秩序具有深遠影響，以下將針對地理位置、地緣政治與國際法地位等三個面向實施探討與分析：

（一）南海與臺海之差異（如表三）

1、地理位置：

（1）南海：

南海是全球半封閉海域之一，其範圍廣闊，內含多個群島與島礁，這片海域連接著西太平洋和印度洋，並擁有麻六甲海峽等全球重要航道，成為國際貿易和能源運輸的重要樞紐，數以萬計的商船與油輪在這裡穿梭，確保了全球供應鏈的安全與流暢。⁴²

（2）臺灣海峽：

臺灣海峽則是一條相對狹窄的重要水域，位於中國大陸與臺灣島之間，這使其成為連接東海與南海的關鍵通道，儘管其

41 Crabtree, J., & Lakshman, E. A., “The Philippines’ Surprising Veer West.” *Survival*, Vol. 65 (2023), pp. 81-89.

42 Hensel, N. D., “The Contemporary Strategic, Maritime, and Economic Significance of the South China Sea.” In *Security Dynamics in the South China Sea* (pp. 65-97). Routledge (2024).

地理面積不及南海那麼廣大，但臺灣海峽的戰略價值不容小覷，且隨著亞洲地區經濟的快速發展，這一海域具有多條重要貿易航線的交匯點，搭建了區域內部乃至全球的經濟網路，另臺灣海峽的軍事意義尤為突出，因其作為天然屏障和潛在軍事衝突點的特殊地勢，成為中共與我國之間緊張關係的核心地區。

2、地緣政治：

(1) 南海：

多國主權爭議地區，包含我國、中共、菲律賓、越南、馬來西亞、印尼、汶萊等，各國在領土、資源、海域劃界上存有爭端，⁴³ 中共在南海的擴張行為（如島礁建設、軍事部署），導致區域緊張升高，並引起美國等國家關注，使得南海成為美中戰略競爭焦點。⁴⁴

(2) 臺灣海峽：

主要為中共與我國之間的爭議地區，中共堅持「一個中國」原則，視臺灣島為其

一部分，主張擁有臺灣主權，美國在其中扮演重要角色，強調臺灣問題須和平解決，⁴⁵ 臺海穩定直接影響區域安全與國際關係，臺海議題與美中臺三方關係，以及美中關係具有高度相關的特性。

3、國際法地位：

(1) 南海：

國際法地位複雜，其主要依據《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)，中共主張對南海擁有歷史性權利，並以「九段線」為依據，但此主張在國際上具爭議，並於南海仲裁案中遭到挑戰，⁴⁶ 其他南海聲索國亦根據《聯合國海洋法公約》，對部分區域主張專屬經濟區與大陸礁層等權利，另南海仲裁案確立部分島礁法律地位，如民主礁被認為是無法產生專屬經濟區的岩礁。⁴⁷

(2) 臺灣海峽：

依據《聯合國海洋法公約》和 1949 年

43 Zhang, M., “The Disputes over the South China Sea in the Background of the “Belt and Road” Initiative versus the Indo-Pacific Strategy—From Chinese Perspective.” 2020 International Conference on Social and Human Sciences (ICSHS2020).

44 O'Rourke, R., US-China strategic competition in South and East China Seas: Background and issues for Congress (Vol. 42784, p. 29). Washington, DC: Congressional Research Service (2020).

45 Chen, X., “Will the US and China Go to War over Taiwan?” Lecture Notes in Education Psychology and Public Media (2023).

46 Vinh, N. T., “The Legal Status of Islands and Other Features and the China's Unreasonable Claim on the Nine-dash Line in South China Sea Under the Arbitration Award in the Philippines v. China Case.” (2020).

47 Zou, K., & Liu, X., “The Legal Status of the U-shaped Line in the South China Sea and Its Legal Implications for Sovereignty, Sovereign Rights and Maritime Jurisdiction.” Chinese Journal of International Law, Vol. 14 (2015), pp. 57-77.



《科甫海峽案》的判決，用於國際航行的海峽必須同時滿足兩個基本條件，第一個條件是「地理條件」，即海峽必須在地理上連接兩個公海或專屬經濟區的不同部分；第二個條件是「功能條件」，即該海峽必須實際用於國際航行，國際法院在科甫海峽案中明確指出，海峽連接公海兩個部份的地理狀況，⁴⁸ 以及用於國際航行的事也就是滿足用於國際航行的海峽具有「地理上」與「功能上」的兩個條件，而臺灣海峽毫無疑問滿足這兩個基本條件，從地理角度來看，臺灣海峽連接東海與南海，是兩個重要海域之間的天然海域；從功能角度來看，臺灣海峽是全球貿易最繁忙的運輸通道之一，每天有數百艘船隻、上千航班穿越，如韓國與日本航程，均借道臺灣海峽前往南海，這些事實充分證明臺灣海峽具備了成為國際海峽的基本要件，⁴⁹ 而國際社會普遍認知「一個中國」原則，但各國對此原則理解與詮釋不同。⁵⁰ 例如美國的「一中政策」與中共的「一

中原則」存有差異，美國強調臺灣問題須和平解決，臺灣海峽法律地位也涉及周邊海域航行自由，特別是美國主張之南海航行自由概念，延伸至臺灣海峽。

表三：南海與臺海之差異

分析面向	南海	臺灣海峽
地理位置	南海廣闊，群島星羅，連通兩洋及麻六甲樞紐。	臺灣海峽狹窄，位於中國大陸與臺灣島之間，連接東海及南海是戰略軍事要地。
地緣政治	南海多國爭議，領土資源衝突，中共擴張，且為美中競爭焦點。	臺灣問題涉及中共與我國的爭議，中共堅持「一個中國」原則，主張擁有臺灣主權。美國在其中發揮重要作用，強調和平解決。
國際法地位	南海地位依《聯合國海洋法公約》，中共以「九段線」主張歷史權利但具爭議，南海仲裁案挑戰此主張。	根據《聯合國海洋法公約》和科甫海峽案判決，國際航行海峽需滿足「地理」與「功能」兩個條件，臺灣海峽滿足上述條件，具備國際海峽的基本要件。

資料來源：作者自行繪製

二、當前中共在臺海的灰色地帶行動

中共在臺海的灰色地帶行動呈現出多樣化的形式，透過非軍事手段與有限軍事威脅的結合，逐步對我國施加壓力，試圖達

48 " …in the opinion of the Court the decisive criterion is rather its geographical situation as connecting two parts of the high seas and the fact of its being used for international navigation… " International Court of Justice, "Corfu Channel Case," International Court of Justice, 9 April 1949, p.28, <<https://www.icj-cij.org/files/case-related/1/001-19490409-JUD-01-00-EN.pdf>>

49 Satya N. Nandan & Shabtai Rosenne, eds., United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary Volume II, para. 37.1, p.317.

50 Gudev, P. A., & Mishin, I. O., "AMERICAN-CHINESE CONTROVERSIES AROUND THE TAIWAN STRAIT (Part I. Essence of the Terminological Dispute)." Southeast Asia: Actual Problems of Development (2022).

成其政治目的並削弱我國的防禦能力及國際地位，⁵¹ 然而中共在臺海的灰色地帶行動包括（如表四）：

（一）出動軍機逾越中線與防空識別區：

中共派遣軍機越過臺灣海峽中線或進入我國的防空識別區（Air Defense Identification Zone, ADIZ），依國防部資訊網統計 2024 年全年度顯示計 3075 架次，並伴隨解放軍軍艦的巡航行動，持續對我國進行軍事挑釁，這些行動旨在測試我國的防禦反應能力，並向國際社會傳遞其對我國問題的強硬態度。⁵²

（二）進行網路攻擊與認知作戰：

中共透過對我國政府機構與企業的網路攻擊，試圖癱瘓我國的基礎設施與關鍵系統，⁵³ 並且其加強認知作戰，散播假資訊與宣傳，例如在裴洛西議長來台期間，便以此方式大量散播假資訊與宣傳，企圖分化我國內部輿論，削弱民眾對政府的信

任，並進一步影響我國的政治穩定。⁵⁴

（三）利用海警與海上民兵進行威脅：

中共以海警與海上民兵在我國周邊海域進行活動，對我國漁船與海上作業進行騷擾，⁵⁵ 例如在 2024 年發生的金門事件中，中共藉由海警船的介入，模糊了軍事與民事之間的界線，增加了區域緊張情勢，使我國在應對此類灰色地帶的脅迫行為時面臨更大的挑戰。

（四）進行軍事演習：

中共頻繁在我國周邊進行大規模軍事演習，例如多次以「聯合利劍」為名的演習，模擬攻擊我國重要設施與城市，藉此展示其軍事實力，並對我國及盟友形成心理威懾，這些演習加劇了區域內的緊張局勢，對我國形成持續性的壓力。⁵⁶

51 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》（臺北市），第 38 卷，第 4 期（2023），頁 1-23。

52 譚昱涵、林政榮，〈中共「認知作戰」對我國之影響—以 2022 年「圍臺軍演」為例〉，《海軍學術雙月刊》（高雄市），第 57 卷，第 3 期（2023），頁 121-136。

53 吳倨樞，〈從 2020 至 2021 年國際資安事件探討中共網路攻擊對我影響及應處作為〉，《空軍軍官雙月刊》（臺北市），第 227 期（2022），頁 21-38。

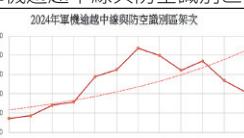
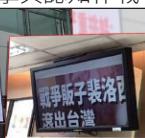
54 曾雅琦，〈「後疫情時代」中共對臺「認知作戰」威脅淺析〉，《海軍學術雙月刊》（高雄市），第 56 卷，第 4 期（2022），頁 121-135。

55 McLaughlin, R., "The Law of the Sea and PRC Gray-Zone Operations in the South China Sea." American Journal of International Law, Vol. 116, No. 4 (2022), pp. 821-835.

56 Ross, R. S., "Navigating the Taiwan Strait: Deterrence, Escalation Dominance, and U.S.-China Relations." International Security, Vol. 27 (2002), pp. 48-85.



表四：中共在臺海的灰色地帶行動

軍機逾越中線與防空識別區	進行網路攻擊與認知作戰
	
利用海警與海上民兵進行威脅	進行軍事演習
	

資料來源：<https://www.mnd.gov.tw/>；<https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/4424438>; <https://tw.news.yahoo.com/中國資訊系統-俗擋大碗-暗藏網攻危機-認知戰全網開打-020745122.html>; <https://www.firstpost.com/explainers/chinas-shadow-armada-the-unseen-power-of-the-maritime-militia-in-the-south-china-sea-13782140.html>; <https://insidechina.rti.org.tw/news/view/id/2224266>；<https://www.cna.com.tw/news/aloc/202503250358.aspx> (檢索日期：2025年1月20日) 作者繪製

三、借鏡菲律賓之反制作法

面對中共在南海的灰色地帶行動，菲國採取了多層次的應對策略，其經驗對我國提供借鏡，從戰略預警到軍事應對，再到國防韌性的全面提升，這些策略為我國提供了實質的啟示與建議。

(一) 強化預警與情蒐能力：

我國應密切關注中共在南海、東海以及我國海峽的軍事動態，特別是對海警、共軍與海上民兵的部署、演習與行動模式進行全面掌握，⁵⁷ 並透過建立強大的情報網路，加強與美國、日本等友盟國家的情報共享，⁵⁸ 我國可以更有效掌握中共在東部與南部戰區的動態，運用科技提升監偵能力，如部署無人機能夠即時收集中共灰色地帶行動的情資，進一步提升早期預警能力，延長反應時間。

(二) 提升軍事應對能力：

建立明確的交戰規則，界定不同程度的挑釁行為及其對應的作法，例如尾隨、騷擾漁船、阻擋航道、強行登檢等行動，應有不同的突發狀況處置機制，以有效應對灰色地帶行動，⁵⁹ 在建立分層級應對機制時，須將國際法規範整合至應對準則中針對中共越界行為，可援引《聯合國海洋法公約》第 58 條關於專屬經濟區航行自由的規定，明確區分「無害通過」與「軍事

57 雅虎新聞，〈中共解放軍集結台海 國防部開設應變中心：全面嚴密監控〉，[<https://tw.news.yahoo.com/%E4%B8%AD%E5%98%85%B1%E8%A7%A3%E6%94%BE%E8%BB%8D%E9%9B%86%E7%B5%90%E5%8F%B0%E6%B5%B7-%E5%9C%8B%E9%98%B2%E9%96%8B%E8%A8%AD%E6%87%89%E8%AE%8A%E4%B8%AD%E5%BF%83%EF%BC%9A%E5%85%A8%E9%9D%A2%E5%B7%A5%E5%AF%86%E7%9B%A3%E6%8E%A7-044357471.html>] (<https://tw.news.yahoo.com/%E4%B8%AD%E5%98%85%B1%E8%A7%A3%E6%94%BE%E8%BB%8D%E9%9B%86%E7%B5%90%E5%8F%B0%E6%B5%B7-%E5%9C%8B%E9%98%B2%E9%96%8B%E8%A8%AD%E6%87%89%E8%AE%8A%E4%B8%AD%E5%BF%83%EF%BC%9A%E5%85%A8%E9%9D%A2%E5%B7%A5%E5%AF%86%E7%9B%A3%E6%8E%A7-044357471.html>) (檢索日期：2025 年 2 月 7 日)

58 青年日報，〈共艦於臺海周邊活動〉，[<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1721212>] (<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1721212>) (檢索日期：2025 年 2 月 7 日)

59 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》(臺北市)，第 36 卷，第 1 期 (2021)，頁 23-48。

偵察活動」的法律性質，並透過船載自動識別系統（AIS）全程記錄軌跡，作為未來證據運用。

我國可持續加強海空軍的聯合作戰能力，定期在臺灣海峽與南海進行常態化巡邏與演訓，並針對中共的軍事挑釁與演習，我國應進行反制演練，模擬各種可能的灰色地帶情境，⁶⁰ 並加入《武裝衝突法》相關情境模擬演練，以展現防禦決心與應對能力，且持續發展不對稱作戰能力，例如增程型飛彈、水雷與無人機等武器系統的部署，可降低其軍事現代化對我國構成的威脅，強化海巡的執法能力，例如針對中共海警可運用海空聯動監控，運用海巡艦艇、無人機、岸置雷達站、與空軍及海軍的支援協定機制，對中共海警船隻進行不間斷的追蹤、識別與紀錄，一旦發現中共海警船隻接近我方水域，即透過國際通用頻道進行廣播警告，明確告知對方所在位置及我方管轄主張。

而針對海上民兵騷擾，海巡可配合現有法規如「漁業法施行細則」第三十三條第

一款「非漁業行為」及《國家安全法》第5條第1項實施強化檢查可疑漁船，如從事非法捕魚、進入禁限制水域、或明顯配合軍事目的等可疑漁船，使海巡能夠有效應對中共海警與海上民兵的挑釁行為，確保我國專屬經濟區（Exclusive Economic Zone，EEZ）的安全，⁶¹ 並加強與地方政府及相關單位的合作，形成一支兼具靈活性且具備韌性的防禦力量。

（三）強化國防韌性：

中共的網路攻擊與認知作戰對我國構成嚴重威脅，故我國需強化重要基礎設施的安全防護，包括電力、交通與金融系統等，確保在遭受攻擊時仍能維持運作，⁶² 並建立備援系統，例如分散式數據中心與通信網路，將有助於提升在危機中的生存的韌性，另透過全民國防教育，提高民眾對其認知作戰與虛假資訊的辨識能力，增強社會韌性，⁶³ 透過提升媒體素養與戰略溝通，可有效凝聚民心士氣，降低中共認知作戰的影響力。

中共運用其海上民兵執行灰色地帶行

60 同註 3

61 鄭如意，〈中共「海上民兵」從事「灰色地帶」衝突爭議活動之研析〉，《海軍學術雙月刊》（高雄市），第 56 卷，第 3 期（2022），頁 120-137。

62 林正義，〈美國與中共網路戰略及其對臺灣可能的影響〉，《國防雜誌》（臺北市），第 35 卷，第 4 期（2020），頁 23-52。

63 鄭中堂，〈強化國軍思想教育反制中共「認知作戰」淺析〉，《海軍學術雙月刊》（高雄市），第 58 卷，第 3 期（2024），頁 118-132。



動，我國或許可考慮整合民間漁業與民間航運的能量，作為有效的反制策略，根據漁業署資料，我國漁業實力在全球名列前茅，⁶⁴ 漁船具有一定規活、活動力強，具備相當的潛在能量，相關單位也已建立合作基礎，海巡署與漁業署之間已有協調機制，海軍與海巡署也建立了合作及通聯機制；海軍在情監偵方面，亦與漁船具有合作機制，建議未來可在此基礎上，持續深化民間力量，拓展合作項目，例如人員救助、物資運補及海上即時狀況通報等，如此整合民間力量，將能有效提升我國應對中共灰色地帶行動的靈活性與韌性。

四、小結

我國面對中共在臺海的灰色地帶行動，需從菲國的應對經驗中汲取教訓，學習如何在強權競爭下保護自身利益，菲國通過結合法律、外交、軍事與經濟手段，展示了靈活應對的策略，我國可採取多管齊下的策略，全面應對中共的灰色地帶行動，例如從強化預警到提升軍事應對能力，再到加強國防韌性，我國需要建立一個多層次的防禦體系；另外在情報與監偵方面，可透過科技手段強化監控能力，並與友邦

共享情報，我國可以更有效掌握中共動態，以提升早期預警能力，接著透過定期軍事演習與不對稱作戰能力的發展，我國能夠展示防禦決心；我國應強化跨部門的合作機制，整合軍事、外交、經濟與資訊等資源，形成全方位的應對方案，跨部門協調能夠提高資源分配效率，並確保在面對灰色地帶行動時迅速作出反應，透過提升基礎設施的安全性與全民國防教育，我國可進一步增強社會韌性，降低中共認知作戰與網路攻擊的影響；再著強化與理念相近國家的合作，無論是透過軍事同盟、經濟合作，還是多邊國際組織的支持，我國都能在國際社會中鞏固自身地位，綜上所述菲國的反制作法可給予我國借鏡，可以在強權壓力下制定更靈活的應對策略，保護國家主權與利益，確保在地緣政治博弈中穩健立足。

伍、結語

中共在南海的灰色地帶行動模式是針對其政治與經濟利益所採取的一系列非軍事及有限軍事手段，該模式具有明顯的策略性、漸進性和多樣性，此行動讓中共避開直接的軍事對抗，且控制在不引發全面衝

64 漁業署，漁業亮點讓世界看見台灣 [https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=Press_release&subtheme=&id=1386&font-size=l] (檢索日期：2025年4月24日)

突的範圍內，利用國際法與輿論來達成其主權聲索，其透過持續的行動來逐步改變現狀，降低國際社會的即時反應，進而創造既成事實；其透過混合運用軍事、非軍事及民事手段，進行主權聲索，並透過經濟脅迫與資訊戰來增強其戰略地位，其藉由灰色地帶行動結合了策略性、漸進性與多樣性，在不引發衝突的情況下改變區域現狀，從而對國際秩序造成挑戰，而在中菲南海爭議的背景下，我國得到重要啟示，特別是在應對其灰色地帶行動及保護自身利益方面，國際合作的必要性也十分明顯，菲國與美國、日本等國的合作有效制衡了中共的擴張，故我國應深化與盟友

的合作以應對潛在的威脅；菲國推動軍事現代化以增強防禦能力，我國則需要建立強大的國防力量並提升全民的防衛意識；面對中共的灰色地帶行動，我國應該採取多層次的應對策略，結合國際合作、自我防衛與資訊戰防禦，持續建立與美國、日本、澳洲等國的戰略夥伴關係，進一步強化情報共享與聯合軍事演習，提升自我防衛能力，持續發展不對稱作戰能力，加強空域的監偵與海域覺知，提升應對突發狀況的整體防衛能力，並加強資訊戰防禦、提升民眾的媒體識讀能力、建立安全資訊傳播機制，以強化社會韌性，提升整體應對能力。 

