

釣魚臺「灰色地帶」競逐下 中共管轄擴張與日本反制淺析

China's Jurisdictional Expansion and Japan's Institutional Countermeasures under Gray-Zone Competition in the Diaoyutai

海軍上校 陳德育

提 要：

- 一、2012年9月日本將釣魚臺列嶼「國有化」後，中共則透過「灰色地帶」手段與「法律戰」，結合《海警法》授權，展開一系列常態化巡航及行政措施，並在未引發軍事衝突下，持續改變東海實際控制與管轄態勢，更逐漸呈現以長期累積為特徵之安全互動模式，推進主權聲索。
- 二、中共正運用「漁、警、軍」分層協同機制，結合艦艇部署、航行警告與數位紀錄等手段，形成持續性壓力，並透過法律與執法相互支援，將釣魚臺爭議由主權對抗轉向行政管轄與執法權運用之制度性延伸，逐步削弱日本既有控制基礎。
- 三、日本面對中共藉法律授權與常態化作為推動管轄擴張，積極透過法制調整、軍警協同、防衛部署及「美、日同盟」合作進行回應，策略上亦由被動因應轉為預防性配置。由於「中」、日兩國在長期資源投入與制度運作下，讓東海情勢成為持續存在與制度韌性的對抗，並對區域安全與危機管理帶來影響；故有關釣魚臺主權爭議議題，值得我國持續關注。

關鍵詞：灰色地帶競逐、釣魚臺爭議、法律戰、行政管轄擴張、軍警協同

Abstract

1. Since Japan nationalized the Diaoyutai Islands in 2012, China has employed gray-zone measures and lawfare, enabled by the Coast Guard Law, to conduct regular patrols and gradually shift control in the East China Sea.
2. China uses a layered militia-coast guard-navy model, combining large patrol vessels, navigation warnings, and administrative records to institutionalize gray-zone pressure and weaken Japan's effective control.
3. In response, Japan adopts institutional countermeasures through legal

adjustments, coast guard–military coordination, southwestern defense deployment, and U.S.–Japan alliance cooperation, shifting from reactive responses toward a more preventive strategy.

Keywords: Gray-Zone Competition, Diaoyutai Dispute, Lawfare, Administrative Jurisdiction Expansion, Military Coordination-Coast Guard

壹、前言

自2012年日本政府對釣魚臺列嶼(日方稱尖閣諸島, 以下稱釣魚臺)實施「國有化」以來, 「中」、日在該海域之互動型態已由過往偶發性衝突, 轉變為常態化之管轄權爭奪。¹2020年後, 中共於東海之戰略作為更出現質變, 不再僅倚賴傳統軍事威懾, 而是透過「灰色地帶戰術」(Grey Zone Tactics), 在和平與戰爭之間, 運用非軍事與準軍事手段推進政治目標。²其作法在以「切香腸」(Salami Slicing)方式漸進推進, 再藉由海警船於鄰接區與領海周邊之常態化巡航與滯留, 逐步削弱日本既存之有效控制, 並在未達武裝攻擊門檻前提下, 持續改變兩國現場態勢與權力分布結構。³

2021年, 中共通過《海警法》, 尤為

關鍵的是賦予海警船於管轄海域使用武器之法律依據, 此舉標誌著北京將國內立法轉化為對外戰略工具, 使法律成為戰略推進之一環。⁴此種「以法為劍」之運作模式, 其意涵不僅在於法規完備, 更在於透過國內法授權、執法行動常態化與行政紀錄累積, 逐步將抽象的主權聲索轉化為具體行政事實。此外, 「中」方在避免觸發《美、日安保條約》(Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan)武力介入門檻之同時, 亦透過法律與行動之疊加效應, 推進管轄權實質化。此一發展顯示, 釣魚臺爭議已由傳統主權對抗, 轉型為行政管轄與執法權限之制度性角力, 此衝突型態更具長期性與結構性特徵。

故撰文主要之目的, 在分析中共如何結合「灰色地帶」行動與「法律戰」, 建

註1：孫亦韜，〈對東海釣魚台主權爭議之研究〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第53卷，第2期，2019年4月1日，頁18~20。

註2：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》(南投)，第83期，2023年7月，頁117；Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Carlisle, PA: US Army War College Press, 2015), pp.2~3。

註3：Takahashi Kosuke, "China Sets Record for Activity Near Senkaku/Diaoyu Islands in 2023," *The Diplomat*, January 4, 2024, <https://thediplomat.com/2024/01/china-sets-record-for-activity-near-senkaku-diaoyu-islands-in-2023/>, 檢索日期：2026年3月20日；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》(臺北市)，第59卷，第1期，2025年2月1日，頁61。

註4：黃恩浩，〈中國施行新版海上執法規範對東亞區域秩序的挑戰〉，《國防安全雙週報》(臺北市)，第46期，財團法人國防安全研究院，2022年1月21日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=7&pid=1206>, 檢索日期：2026年3月20日。



構一套制度化、可持續運作之行政管轄推進模式，並探討該模式對現場態勢與區域安全結構之實質影響；包括如何透過海上力量分層運用與法律授權機制所形成之行動架構，同時藉由相關政策與行動發展之觀察與整理，呈現「中」方制度化推進主權之運作邏輯。期望藉探討中共「灰色地帶」操作對區域安全格局之長期影響，及其對海上安全維護與海軍戰備規劃帶來之制度與戰略啟示，有助我國對釣魚臺主權之政策思考。

貳、「灰色地帶」行動與法律戰：理論框架與實踐

當前釣魚臺爭議之演變，若單純以傳統軍事衝突或外交談判框架，確實難以完

整解釋當前東海權力角力之本質(如圖一)；且中共近年在該海域所採取之行動，正呈現出法律規範、行政措施與海上存在交互運作之複合特徵，既未跨越武裝衝突門檻，卻能持續改變現場權力結構。此種「灰色地帶」運作模式涉及行動與「法律戰」之相互結合，形成制度與行動並進之戰略組合。以下就「灰色地帶」行動之核心要素與「法律戰」武器化之發展概況，分析說明如後：

一、行動的核心要素

「灰色地帶」一詞在當代戰略研究中，被定義為一種介於「和平」與「戰爭」之間的競爭型態。⁵依一般界定，行動上具備三個核心要素，包含其目的在改變現狀；其手段則未達到引發傳統戰爭的暴力

註5：Prashanth Parameswaran, "Andrew Erickson and Ryan Martinson on China and the Maritime Gray Zone," *The Diplomat*, May 14, 2019, <https://thediplomat.com/2019/05/andrew-erickson-and-ryan-martinson-on-china-and-the-maritime-gray-zone/>，檢索日期：2026年3月20日；劉文斌，〈中共對臺混合戰、統戰、認知戰與灰色地帶相互關係與立法應對趨勢〉，《展望與探索》(臺北市)，第24卷，第2期，2026年2月，頁60。

程度；其過程係漸進且長期的。⁶在東海釣魚臺主權爭議中，中共採取的並非傳統的大規模武力奪島，而是透過「切香腸」策略，藉海警船常態化巡航，建立長期且具備行政管轄效力的實質存在態勢。此種作法使日方在武力門檻判斷上不斷承受壓力；倘過度反制，可能被解讀為蓄意升高衝突，如若未即時應處，則行政空間將持續被壓縮。⁷

二、法律戰的制度化運作

在「法律戰」的概念上，討論多源於西方戰略研究領域，其中最早由美國前空軍少將丹拉普(Charles Dunlap)提出，意指「利用法律做為軍事目的的手段，或將其視為武器(Weaponization of Law)」。⁸在海洋的爭議中，「法律戰」不僅是法條的辯論，亦是主權國家透過制定國內法來界定其管轄權，藉此向國際社會宣告其行為的合法性。中共在釣魚臺問題的「法律戰」實踐上，亦展現行政化與法制化的結

合；⁹2021年實施的《海警法》，更將海警船界定為具有武力授權的執法主體，並模糊地使用管轄海域一詞，其效果在於將爭議海域納入其國內法適用範圍。¹⁰美國「海軍戰爭學院」(Naval War College)教授艾瑞克森(Andrew S. Erickson)指出，這種「以法為劍」的作為，旨在將爭議性質從地緣主權糾紛轉向國內執法事務，使相關海上行動在法律與行政框架下獲得正當性，並在未達武裝衝突門檻下，持續推進其實際管轄主張。¹¹

三、現狀重塑與法律戰的轉折

(一)檢視自2012年日方宣布釣魚臺「國有化」，到2021年中共通過《海警法》，這兩個關鍵事件彼此在政策與海上行動的具體運作影響。首先，「國有化」事件後的現狀改變即在中共迅速公布《釣魚臺及其附屬島嶼領海基線》，從法理上建立其領海主張；¹²隨後海監船(已於2013年併入海警)開始對該海域實施常態化巡航，

註6：Michael J. Mazarr, "Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict," U.S. Army War College, December 1, 2015, pp.5~8。

註7：Alessio Patalano, "A Gathering Storm? The Chinese 'Attrition' Strategy for the Senkaku/Diaoyu Islands" RUIS, August 21, 2020, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/rusi-newsbrief/gathering-storm-chinese-attrition-strategy-senkakudiao-yu-islands>, 檢索日期：2026年3月20日；郭育仁，〈日本對中共「灰色地帶戰術」之因應〉，《國防情勢分析》(臺北市)，第11卷，2021年2月，頁48。

註8：Charles J. Dunlap Jr, Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts (Cambridge, MA: Harvard University, November 29, 2001.), pp.2~5。

註9：張子揚、林政榮，〈中共《海警法》與《海上交通安全法》對我國家安全之影響—以海警參與軍演為例〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第59卷，第5期，2025年10月1日，頁78~80。

註10：全國人民代表大會常務委員會，《中共海警法》(北京：中共國防部)，2021年1月22日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/fgfx/flfg/4877678.html?big=fan>，檢索日期：2026年3月22日。

註11：Andrew S. Erickson & Ryan D. Martinson, China's Maritime Gray Zone Operations (Annapolis, MD: Naval Institute Press, March 15, 2019), pp.32~35。

註12：《釣魚島，中國的固有領土(白皮書)》，中共國務院新聞辦公室，2012年9月26日，https://www.fmprc.gov.cn/eng/zy/jj/diaodao_665718/pl/202406/t20240606_11378063.html，檢索日期：2026年3月22日。

此一行動符合「灰色地帶」運作模式之典型特徵，並將釣魚臺主權從日本單方面實質控制，逐漸轉變為「中」、日共同重疊管轄海域的局面。

(二)2021年《海警法》通過後，中共讓法律武器化成為其法律戰的高峰。該法第22條規定，若外國船隻在中共管轄海域從事非法活動，海警船有權使用武器，此舉促使日本與美國採取提高戰略警戒層級應對。¹³同時，自法案通過後，中共海警船在釣魚臺周邊海域停留的時間顯著增長，且船隻配備的艦砲口徑亦隨之增大，此一「法理支撐、武力背書」的模式，高度符合其「灰色地帶」行動模式所強調的漸進威懾邏輯。¹⁴

四、混合博弈下的管轄競逐風險

(一)中共也採行「非軍事化」的偽裝手段，以遂行「灰色地帶」行動模式，其核心在利用海上民兵做先鋒，以漁船之名行偵察或干擾之實，接著由海警船實施行政執法，最後由海軍艦船在後方提供遠程威懾。¹⁵此種層次分明的部署，使日本「海上保安廳」(JCG，以下稱海保廳)在應

對時難以明確判定對方是否構成武裝攻擊(Armed Attack)，進而模糊可能觸發《美、日安保條約》的門檻。

(二)從結構面觀察，釣魚臺爭議已不再是純粹的法律爭議，而是法律與空間管轄交織的混合博弈。中共透過制定法律方式，正當化其相關行動，並利用非軍事船舶逐步侵蝕日本的管轄空間；若日本僅以外交抗議回應，將難以阻止現狀被法律戰逐步掏空。換言之，法律已成為「中」方在釣魚臺爭議中的重要制度競逐場域，亦讓北京得以在不引發戰爭的前提下，透過制度與行動的結合，模糊主權界線，實質削弱日本既有的控制基礎。

綜上可知，「灰色地帶」行動與「法律戰」並非彼此獨立的政策工具，而是制度與行動相互結合的戰略組合。此類行動提供漸進式改變現狀的操作機制，使推進方得以在不觸發傳統武裝衝突門檻的情況下，累積現場優勢；並透過國內法規範與行政程序設計，為相關行動提供形式上的正當化基礎。簡言之，前者創造行政事實，後者則將行政事實制度化，並延續其法

註13：U.S. House of Representatives, Subcommittee on Asia, the Pacific, Central Asia and Nonproliferation (Committee on Foreign Affairs) and Subcommittee on Seapower and Projection Forces (Committee on Armed Services), “Chinese Maritime Coercion in East Asia: What Tools Can be Used to Respond? Written Testimony by Bonnie S. Glaser,” HHRG-117-FA05-Wstate-GlaserB-20210429, April 29, 2021, pp. 1~3, <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20210429/112557/HHRG-117-FA05-Wstate-GlaserB-20210429.pdf>, 檢索日期：2026年3月22日。

註14：Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Trends in China Coast Guard and Other Vessels in the Waters Surrounding the Senkaku Islands, and Japan’s Response,” March 1, 2026, https://www.mofa.go.jp/region/page23e_000021.html, 檢索日期：2026年3月22日。

註15：Lin Chauluen, “Confronting China’s pervasive maritime gray zone campaign,” SpaceNews, October 30, 2025, <https://space-news.com/confronting-chinas-pervasive-maritime-gray-zone-campaign/>, 檢索日期：2026年3月23日。

理效力。此種運作模式，正成為中共東海策略的重要組成框架。

參、中共「灰色地帶」行政管轄建構之實踐

近年東海情勢顯示，中共已不僅停留於法理宣示或象徵性巡航，而是透過制度授權、力量配置與行動節奏之安排，將法律文本轉化為海上存在與行政事實，此種由「聲索」走向「管轄」之轉變，構成「灰色地帶」競逐由概念走向實踐的關鍵階段。以下即從行動轉型、物質基礎與協同等面向，分析其行政管轄建構之實踐過程。說明如後：

一、從主權聲索到行政管轄的行動轉型

(一)自日本將釣魚臺國有化事件後，中共對該海域的策略已從被動聲索轉為主動管轄；¹⁶此一行動轉型之核心在於，透過物理存在的數據化優勢，抵銷日本在國際法上的長期有效管轄主張。根據日本「海保廳」(JCG)與美國智庫「戰略暨國際

研究中心」(CSIS)的長期監測顯示，中共在釣魚臺周邊海域的行動呈現出明顯的規模化與武裝化趨勢。¹⁷

(二)由2012年至2026年的統計數據顯示，中共海警船在釣魚臺鄰接區(Contiguous Zone)的航行已呈現高度常態化與高頻率化趨勢(如圖二)。¹⁸2012-2016年，海警船進入領海的頻率波動較大，主要係做為外交抗議的籌碼；¹⁹到了2017—2020年則開始常態化，海警開始每月至少3次進入該島領海、每日在鄰接區巡航的模式；²⁰2021-2026年，《海警法》通過後，巡航船隻的噸位也大型化，且配備76mm艦砲的海警船(如表一)已成為任務主力。²¹

二、海警力量擴張與法理模糊

(一)數據顯示，中共海警目前擁有1,000噸以上巡邏艦逾150艘，規模在全球海上執法力量中最大。在釣魚臺海域，中共採取大船壓制策略，經常派遣5,000噸甚至萬噸級(如海警2901、3901)的巡邏艦，其意涵不僅彰顯行政存在，更兼具心理與物理層面之雙重威懾效果，也顯示中共

註16：黃恩浩，〈中國崛起與中日釣魚臺爭端〉，《戰略與評估》(臺北市)，第9卷，第1期，2018-2019年冬季，頁9；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》(臺北市)，第55卷，第3期，2021年6月1日，頁6-20。

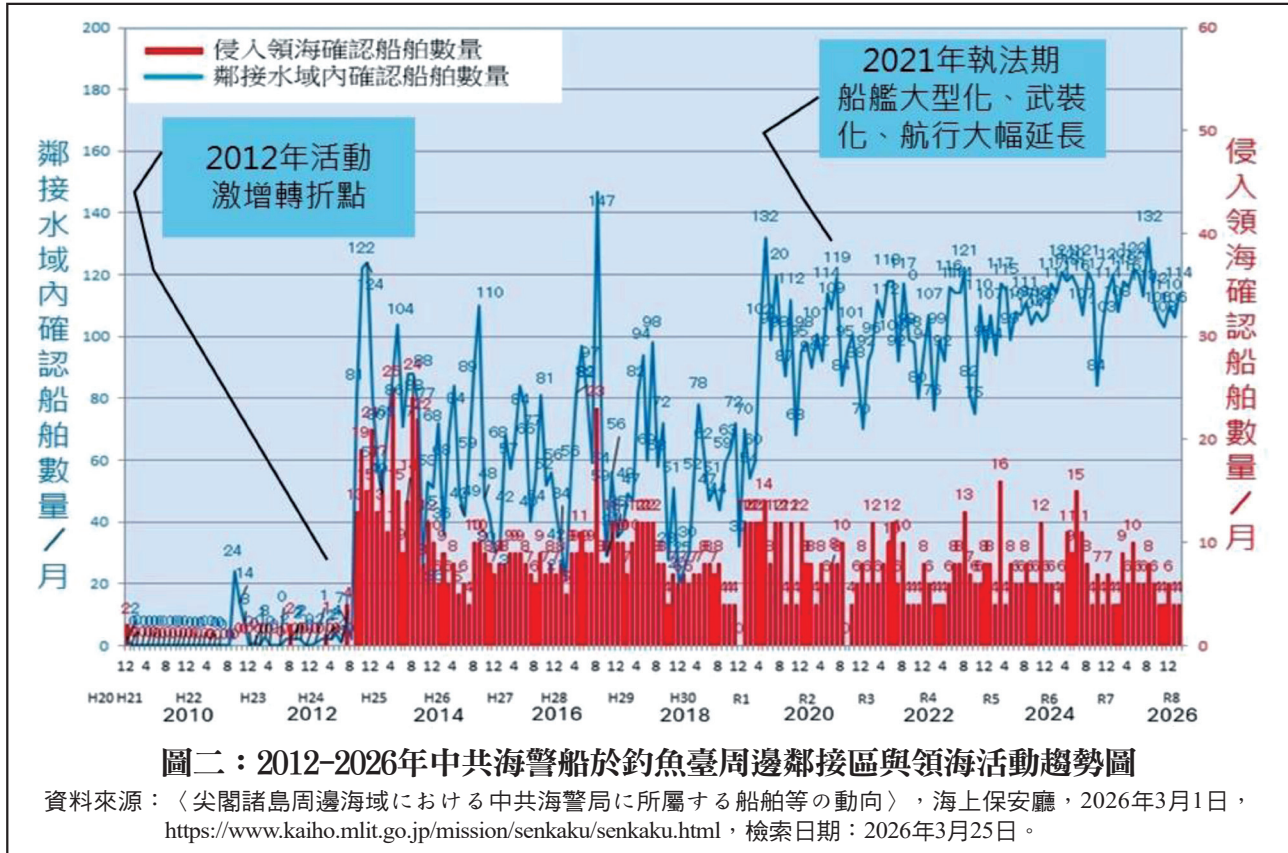
註17：Bonny Lin, Brian Hart, Leon Li & Truly Tinsley, Tracking China's Increased Military Activities in the Indo-Pacific in 2025, ChinaPower, February 5, 2026, <https://chinapower.csis.org/china-increased-military-activities-indo-pacific-2025/>，檢索日期：2026年3月7日。

註18：〈尖閣諸島周邊海域における中國海警局に所屬する船舶等の動向と我が國の對處〉，日本海上保安廳，2026年3月1日，<https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>，檢索日期：2026年3月23日。

註19：〈日本抗議大批中國船隻進入釣魚島海域〉，BBC NEWS中文，2016年8月6日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/08/160806_china_japan_diaoyu_shenkaku，檢索日期：2026年3月23日。

註20：同註18。

註21：海上保安廳，〈海上保安レポート2025〉(東京：日經印刷株式會社，2025年5月)，頁13。



的擴張戰略並非單純的軍事展示，而是高度依賴法律的武器化。²²

(二)檢視中共《海警法》最大的模糊點在於對管轄海域的界定，²³「中」方並未明確列出座標，而是採動態、隨行政行為延伸的定義，並在法理上創造「法隨艦走」的印象；只要海警船抵達之處，即被

視為中共執法主權覆蓋區。²⁴該法第22條更規定，對於非法侵入的外國船隻，海警有權使用武器，這在《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)框架下，具有高度爭議性。²⁵故中共透過此法將釣魚臺海域定義為國內治安管轄區，而非國際爭議區，這種定性變更，旨在降低國際干預的正當性，並將

註22：U.S. Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2024,” Annual Report to Congress, December 18, 2024, pp.75~77, <https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-1/-1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF>，檢索日期：2026年3月24日。

註23：孫亦韜，〈淺析中共海警「軍事化」對我國的威脅〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第57卷，第2期，2023年4月1日，頁88~90。

註24：Ryan D. Martinson, “Gauging the real risks of China’s new coastguard law,” The Strategist, February 23, 2021, <https://www.aspistrategist.org.au/gauging-the-real-risks-of-chinas-new-coastguard-law/>，檢索日期：2026年3月24日。

註25：Asia Maritime Transparency Initiative (CSIS), “Force Majeure: China’s Coast Guard Law in Context,” Center for Strategic and International Studies, March 30, 2021, <https://amti.csis.org/force-majeure-chinas-coast-guard-law-in-context/>，檢索日期：2026年3月25日。

表一：中共釣魚臺「灰色地帶」行動趨勢發展比較表

年份	主要特徵	巡邏模式	主要法律工具	戰略目標
2012-2016	以外交抗議為核心，藉海警巡航表達立場，頻率波動較大。	間歇性進入領海，以宣示存在為主。	《釣魚島領海基線聲明》(2012年)；海監船常態化巡航。	打破日本單方有效管轄，建立「重疊管轄」之法理基礎。
2017-2020	海警巡航規律化，形成每月至少3次進入領海、每日在鄰接區巡航模式。	固定頻率、有節奏地進出領海與鄰接區。	海警整併(2018年)；強化制度化巡邏體系。	以實質存在數據累積抵銷日本有效管轄主張，形成行政慣例。
2021-2026	《海警法》通過，武裝化升級、萬噸級艦艇部署及漁、警、軍協同啟動。	長時間滯留、大型艦艇壓制、AIS訊號操控；海軍外圍支援。	《海警法》第22條規定海警在特定情況下可以使用武器的權力。	將主權聲索轉為行政管理實踐，建構與日本並行之執法體系，逼近「實質控制」。

資料來源：作者自行整理製表。

任何日方驅離行動轉化為阻礙公務執行。²⁶

三、「漁、警、軍」分層協同機制

(一)自2025年底至2026年初，中共甚至持續動員約1,500至2,000艘海上民兵漁船集結於釣魚臺周邊水域實施高密度飽和式干擾(如圖三)。²⁷在此模式下，海警船即以護漁名義於內層海域構築第一道執法警戒線，共軍則於外圍部署作戰艦艇，提供遠距支撐與戰略掩護，形成分層配置之「漁、警、軍」協同架構，²⁸亦對日本產生嚇阻效果。此配置符合美國知名戰略學

者哈迪克(Robert Haddick)所提出之「平民盾牌」(Civilian Shield)理論，即運用具非軍事身分之行動者，降低對手動武之政治門檻，同時以正規海軍力量做為後盾，抑制外部軍事力量對行政執法行動之介入，²⁹「中」方在東海「灰色地帶」行動之情境，實為該理論的具體實踐。

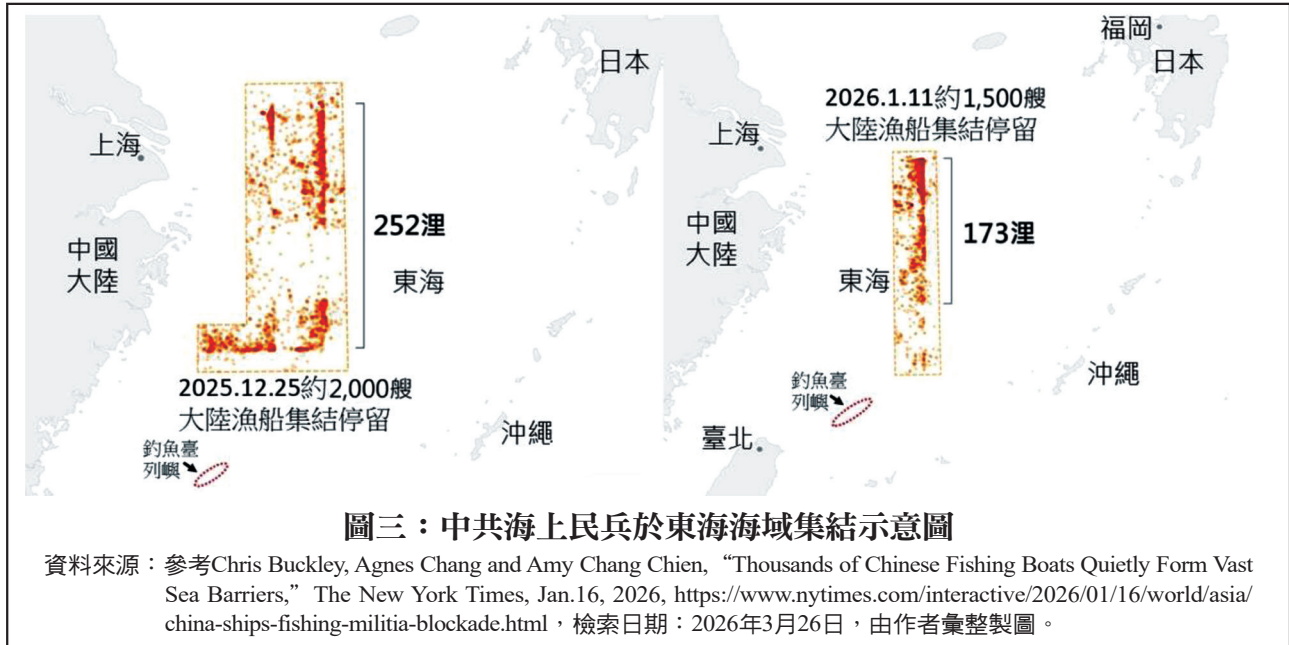
(二)中共也運用AIS訊號屏蔽與主權數位化戰術干擾日方。2025年，其海警船往來釣魚臺及宮古海峽時，頻繁啟閉自動識別系統(AIS)訊號，並配合海軍在該海域進行封鎖演習，除試圖測試美、日聯防

註26：Kentaro Furuya, "The China Coast Guard Law and Challenges to the International Order — Implications for CCG Activity around the Senkaku Islands," International Information Network Analysis, Sasakawa Peace Foundation, March 8, 2021, https://www.spf.org/iina/en/articles/furuya_03.html, 檢索日期：2026年3月25日。

註27：Mainichi Japan, "2,000 Chinese fishing boats gather to form floating wall in E. China Sea," The Mainichi, February 7, 2026, <https://mainichi.jp/english/articles/20260207/p2g/00m/0in/004000c>; Chris Buckley, Agnes Chang and Amy Chang Chien, "Thousands of Chinese Fishing Boats Quietly Form Vast Sea Barriers," The New York Times, Jan. 16, 2026, <https://www.nytimes.com/interactive/2026/01/16/world/asia/china-ships-fishing-militia-blockade.html>, 檢索日期：2026年3月25日。

註28：鍾永和，〈中共海軍維權與協助執法之研究〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第53卷，第2期，2019年4月1日，頁37~39。

註29：Robert Haddick, Fire on the Water: China, America, and the Future of the Pacific (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2014), pp.77~80。



的反應時間外；³⁰另「中」方透過廣播向周邊商船發布航行警告，將物理存在轉化為法律管轄權宣告的戰略手段。中共海警船亦與海軍演習節奏同步，俾在國際海事體系中持續累積行政管轄紀錄，藉此強化其符合國際法「實質控制」要件的主張，逐步推進由實體存在走向數位化管轄的法理轉化。³¹

四、「中」日行政管轄並存與執法競爭

(一)中共對釣魚台主權的最終目標，並非僅屬短期干擾行為，而是旨在將該海域的現狀轉變為與南海島礁類似的「實質控制」(Effective Control)；這種轉變的核心在於行政管轄實體化的過程，更透過「法律戰」與「灰色地帶」行動疊加，形成與日本既有管轄體系並存的模式。³²尤其中共當前已不再滿足於週期性的進入該島周邊海域，而是透過發布氣象預報、航行警告及實施漁業執法，在國際社會面前

註30：Yomiuri Shimbun, “China Conducts Naval Blockade Exercise in Miyako Strait; CCG Ships Near Senkaku Islands Given Stronger Weapons,” The Japan News, January 1, 2025, <https://japannews.yomiuri.co.jp/politics/defense-security/20250101-230893/>，檢索日期：2026年3月25日。

註31：Raul (Pete) Pedrozo, “China’s Revised Maritime Traffic Safety Law,” International Law Studies, Vol. 97, No. 1, 2021, pp. 956–960, <https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol97/iss1/39/>，檢索日期：2026年3月25日；丁樹範，〈中共《海警法》與海洋戰略之轉向〉，《戰略與評估》(臺北市)，第12卷，第2期，2021年4月，頁55–58。

註32：Alessio Patalano, “A Gathering Storm? The Chinese ‘Attrition’ Strategy for the Senkaku/Diaoyu Islands”, RUSI Newsbrief, Vol.40, No.7, August 21, 2020, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/rusi-newsbrief/gathering-storm-chinese-attrition-strategy-senkakudiaoyu-islands>，檢索日期：2026年3月26日；European Parliament Research Service, “Sino-Japanese controversy over the Senkaku/Diaoyu/Diaoyutai Islands: An imminent flashpoint in the Indo-Pacific?,” Briefing, July 30, 2021, pp.6–7, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)696183](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)696183)，檢索日期：2026年3月26日。

構建「中」方正在行使管轄權之行政印象。³³

(二)美國「海軍戰爭學院」教授凱登(Isaac B. Kardon)指出，中共正利用其國內法做為重塑海洋秩序的工具，並試圖在實質上取代現有的國際法管轄框架。³⁴當日本《海上保安廳法》(以下稱海保法)與中共《海警法》在該海域高度的交疊，且「中」方具備更強大的維權能力(包含噸位優勢與巡航頻率)時，日本原有的有效管轄便面臨空洞化危機；且此戰略設計已迫使日方陷入防禦性反應，讓中共掌握定義衝突門檻的主動權。³⁵從2025年的衝突觀察，中共海警船在爭議海域的滯留時間已從過去的數小時延長至數日，顯示其已完成從抗議性巡航朝向行政性占領的戰術轉變。³⁶

肆、日本對灰色地帶與法律戰的制度反制

由於中共已將「灰色地帶」行動與「法律戰」結合為一套制度化推進模式，透

過常態化海警行動與國內法授權，逐步將主權聲索轉化為行政管轄實踐，並在未達武裝衝突門檻下，重塑東海現場秩序。面對此種以時間換取空間、以法律包裝行動的戰略布局，日本若僅採取外交抗議或單點應處，已難以有效維持既有管轄優勢。因此，日方近年逐步開展以法制調整、軍警協同、兵力部署與同盟連結為核心的制度性反制，嘗試在此競逐框架下，重建嚇阻結構與行政韌性。³⁷以下就日方因應中共相關推進模式所形成之制度性對策(如表二)，臚列分析如後：

一、法制現代化與制度調整

(一)長期以來，日本在釣魚臺的應對始終受限於其《憲法》第九條的「和平條款」，將該海域的衝突定義為海上執法事務，由「海保廳」負責，而「海上自衛隊」(JMSDF，以下稱海自)則保持二線支援；然隨著中共《海警法》的實施與行動的升級，日方首先著手推動法制現代化，特別強化對「既非和平、亦非戰爭」狀態下之法律授權，以應對具備軍事化性質的海

註33：Andrew S. Erickson & Ryan D. Martinson, *China's Maritime Gray Zone Operations*, op. cit., pp.145~149。

註34：Isaac B. Kardon, *China's Law of the Sea: The New Rules of Maritime Order* (New Haven: Yale University Press, 2023), pp.158~160。

註35：Jonathan Berkshire Miller, "Japan Must Confront China's Maritime Challenge," *Global Asia*, Vol. 20, No. 3, September 2025, https://www.globalasia.org/v20no3/feature/japan-must-confront-chinas-maritime-challenge_jonathan-berkshire-miller，檢索日期：2026年3月26日；Kentarō Furuya, "Japan's Strategy of 'Proactive Restraint' in Defending the Senkaku Islands," *International Information Network Analysis*, Sasakawa Peace Foundation, July 1, 2025, https://www.spf.org/iina/en/articles/furuya_06.html，檢索日期：2026年3月26日。

註36：同註21，頁22~25。

註37：Cabinet of Japan, "National Security Strategy of Japan," December 16, 2022, <https://www.cas.go.jp/jp/siryoutu/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>，檢索日期：2026年3月27日；Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Joint Statement of the Security Consultative Committee (2+2)," July 28, 2024, <https://www.mofa.go.jp/files/100704433.pdf>，檢索日期：2026年3月27日。

表二：「中」、日釣魚臺管轄競逐核心機制對比表

中共機制	比較面向	日本機制
《海警法》(2021)第22條，賦予武器使用權；「管轄海域」定義模糊化。	法律授權依據	《海上保安廳法》第25條；2021年2月政府解釋令，釐清警察權使用條件。
海警局為主，海軍為後盾。	執法主體	海上保安廳為主，海上自衛隊為二線支援。
「漁、警、軍」三層協同：民兵漁船→海警執法→海軍威懾。	力量配置模式	海保廳巡邏艦為前線；自衛隊於「武力攻擊事態」時介入；2023年「統制要領」規範接替程序。
1,000噸以上艦艇逾150艘；萬噸巡邏艦常態化部署。	艦艇規模	1,000噸以上巡邏艦22艘以上(2024-2025年預算)、引入MQ-9B無人機。
氣象預報、航行警告、漁業執法、AIS訊號操控、數位管轄紀錄累積。	行政管轄手段	登島環境調查(石垣市行政紀錄)；資訊透明化公開(無人機監控、衛星影像)。
無明確同盟，但以「反介入/區域拒止」(A2/AD)體系為戰略後盾。	同盟或外部支撐	《美、日安保條約》第5條(2024年「二加二」重申適用釣魚臺)；2025年「統合作戰司令部」與美軍情報共享。

資料來源：作者自行整理製表。

空威脅。³⁸

(二)日本《海保法》第25條也明確禁止「海保廳」履行軍事職能。³⁹現為因應中共海警船的快速武裝化，2021年2月，日方政府已就相關法規適用範圍做進一步說明，確認在外國公船侵入領海並具惡意或武裝情形下，得依警察權採取必要措施予以驅離，並在符合法定要件下使用武器。日本「防衛研究所」指出，此舉在於釐清執法界線，使海上執法船艦於面臨生命威脅時，得依法採取相應措施，⁴⁰以抗衡中共《海警法》的威懾。此外，日本法學

界也開始探討制訂《領域警備法》的立法，以明確定義「無害通過」與「非法管轄行為」，並針對「中」方海警進行廣播或干擾AIS訊號等行政擴張行為時，能夠建立明確的法律反制程序。⁴¹

二、海上執法能力與科技整合

(一)2023年4月，日方防衛省制訂《統制要領》，明確規範在發布出動命令時，「海保廳」接受防衛大臣統轄的標準化程序；⁴²該年6月，「海自」與「海保廳」首度針對武力攻擊事態舉行首次共同實彈演習，針對與中共有主權爭議的釣魚臺

註38：Zarek Teo, "Japan's Response to Grey Zone Challenges in the Maritime Domain," Vanguard Think Tank, 2024, <https://vanguardthinktank.org/japans-response-to-grey-zone-challenges-in-the-maritime-domain>, 檢索日期：2026年3月27日。

註39：《日本海上保安廳法》(令和4年法律第68號)，國土交通省，2025年6月，<https://laws.e-gov.go.jp/law/323AC0000000028>，檢索日期：2026年3月27日。

註40：永福誠也，〈領域警備—その概念と法制度等〉，《NIDSコメンタリー》(東京)，第169號，2021年6月8日，頁3~4，<https://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary169.pdf>，檢索日期：2026年3月27日；〈尖閣上陸強行に危害射も警察權行使〉，日本經濟新聞，2021年2月25日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODE25C-CI0V20C21A2000000/>，檢索日期：2026年3月27日。

註41：兼原敦子，〈領海警備の法整備—喫緊の課題〉，《ジュリスト》(東京)，第1569期，2022年4月號，頁100，<https://yuhikaku.com/articles/-/11181>，檢索日期：2026年3月27日。

註42：〈自衛隊法第80條に基づく海上保安廳の統制要領について〉，日本防衛省，2023年4月28日，<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2023/04/28b.html>，檢索日期：2026年3月27日；〈海上保安廳との共同訓練について〉，日本防衛省，2023年6月22日，<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2023/06/22a.html>，檢索日期：2026年3月27日。



圖四：日本西南諸島防禦部署示意圖

資料來源：參考日本參議院常任委員會調查室，《戰略三文書に沿って進む南西地域の防衛體制強化》，立法と調査第473號，2025年2月27日，頁68，https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2025pdf/20250227065.pdf，檢索日期：2026年4月19日，由作者調整製圖。

及其附屬島嶼，模擬海上警備行動狀況，俾阻止中共軍艦接近該海域。細究此類演訓明確反映日方正逐步強化軍警協同機制，並縮短「海保廳」與海上自衛隊的任務銜接時間，以避免「灰色地帶」行動演變為既成控制事實。

(二)在前述制度基礎上，日本進一步於地理與行政層面展開措施，以對應中共「切香腸」戰術，並將其戰略重心逐步南

移，如2023年3月在緊靠我國的石垣島地區部署攻船飛彈(SSM)與防空飛彈系統設備(日方防禦部署，如圖四)，俾形成對中共「反介入/區域拒止」(A2/AD)的局部牽制，亦有意改變釣魚臺海域的戰略平衡。

⁴³此外，在行政管轄權上亦展開行政對等戰術，如2024年由石垣市申請登島環境調查，雖然日方政府基於維穩局勢尚未批准；但已支持該市在行政紀錄上強化管理，

註43：沓脫和人，《戰略三文書に沿って進む南西地域の防衛體制強化》，立法と調査，第473號，2025年2月27日，頁67~68，https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2025pdf/20250227065.pdf，檢索日期：2026年3月28日。

以具體行動在行政層面上回擊「中」方的主權聲索。⁴⁴

(三)在制度整合與戰略部署逐步到位後，日本進一步強化海上執法量能與科技監偵能力。依2024-2025年日本防衛與海上保安預算分析，其已編列預算將專門負責釣魚臺警備的1,000噸以上巡邏艦數量增加至22艘以上，並強化6,000噸級巡邏艦的部署；⁴⁵以因應中共海警船「大型化」與「常態化」所形成的海上優勢。至於在科技運用方面，日方也大規模引入「MQ-9B海上衛士」(Sea Guardian)無人機進行24小時監控；數據顯示，自2024年實施無人機常態化偵察後，其對中共民兵船的監偵預警時間已大幅提升，同時也有效降低被飽和干擾的風險。⁴⁶上述發展都反映日方已將科技監偵納入海上執法體系，形成「制度-部署-科技」整合運作之能力架構。整體而言，現況顯示日本已由單純執法應對，逐步轉向「執法表層、軍事支撐」與「行政對等」並行的多層次反制模式。

三、同盟韌性與美日安保延伸

日本深知單憑自身實力難以在長期消耗戰中對「中」取勝；故積極推動美、日間的安保體系向「灰色地帶」競逐情境上延伸。2024年美、日「二加二」會議(指國防、外交)再次重申《美、日安保條約》第5條適用於釣魚臺列嶼，美方亦會持續派遣「海岸巡防隊」(USCG)與日方進行聯合巡邏，這舉措傳達一個強烈訊號，即使在低強度衝突情境下，美國亦不會缺席。⁴⁷另一重要發展為日本在2025年正式成立「統合作戰司令部」，與美軍「印太司令部」(United States Indo-Pacific Command)建立即時情報共享鏈；此體系具體改善過去相關衝突情境下情報傳遞延遲的問題，使美、日能在「中」方海警採取任何行動後的極短時間內，雙方即可完成情報整合與戰略判斷，有助行動應對。⁴⁸

四、預防型戰略轉向的挑戰

日本從「反應型」戰略轉向「預防型」戰略，其中最核心的部分在於積極主動進行防禦。這一轉變讓日本能夠透過強化法制與同盟關係，將中共採取的「灰色地帶」行動所涉的政治與軍事成本提高，進

註44：《令和6年度石垣市周邊海域實態調查報告書》(石垣：石垣市企畫部企畫政策課)，東海大學，2024年5月，頁23~24，<https://www.city.ishigaki.okinawa.jp/material/files/group/9/R5kaiikityousa.pdf>，檢索日期：2026年3月28日。

註45：同註21，頁34~36。

註46：Hokkoku，〈【獨自】尖閣上空、無人機の本格運用開始〉，北國新聞，2025年8月18日，<https://www.hokkoku.co.jp/articles/-/1840416>，檢索日期：2026年3月27日。

註47：U.S. Department of State, “Joint Statement of the Security Consultative Committee (2+2),” Press Statement, July 28, 2024, <https://2021-2025.state.gov/joint-statement-of-the-security-consultative-committee-22-2/>，檢索日期：2026年3月28日；U.S. Coast Guard, “U.S., Japan, and Korea Coast Guards Conduct Trilateral Operations,” Press Release, June 9, 2024, <https://www.news.uscg.mil/Press-Releases/Article/3800876/>，檢索日期：2026年3月28日。

註48：詹祥威，〈《臺海情事》日設立統合作戰司令部脈絡與影響〉，財團法人國防安全研究院，2025年2月12日，<https://www.indsr.org.tw/focus?typeid=26&uid=11&pid=2784>，檢索日期：2026年3月30日。

一步限制「中」方在東北亞地區的行動自由。但這一戰略調整同時面臨諸多挑戰，畢竟中共擁有強大的戰略定力和豐富資源，可確保在長期對抗中穩居優勢；對日本而言，如何在不引發全面衝突的情況下，保持穩定的財政支出，以應對持續的海上保安消耗戰是一個巨大的挑戰。⁴⁹美國學者研究指出，日本最大的難題在於如何有效應對「中」方綜合運用「漁、警、軍、法」四位一體的施壓策略，同時防止單點失誤擴及到現狀的永久改變；⁵⁰因此，儘管日方的積極主動防禦戰略在一定程度上延緩情勢變動速度，但能否成功，仍然充滿太多的不確定性。

伍、「灰色地帶」競逐下的風險外溢與危機管理

隨著「灰色地帶」競逐常態化發展，「中」、日對峙已不再侷限於主權與行政管轄層面的消耗，而逐步產生風險外溢與區域安全連動效應。當海上執法行動、法律授權與軍事支撐交織時，任何現場判斷失準或訊號誤判，皆可能放大為跨領域危機，甚至牽動臺海與「美、日同盟」體系

之戰略穩定。在衝突門檻刻意被壓低與模糊化的情境下，危機管理機制的功能與韌性，將成為抑制情勢失控的關鍵。因此，有必要進一步檢視此類競逐情境下風險擴散的結構因素，以及既有溝通與管控機制所面臨之限制與挑戰。說明如後：

一、管轄對峙的誤判風險

在「中」、日釣魚臺爭議進入「灰色地帶」競逐常態化的背景下，衝突性質已由單純邊界摩擦，演變為高度複雜的系統性對抗；其風險並非源自全面戰爭立即爆發，而在於第一線執法人員於高度緊張環境下，可能出現的判斷失誤。當中共海警船與日本「海保廳」巡邏艦在爭議海域內進行近距離追逐時，航行頻率的提升將增加高風險操作所帶來的事故風險。根據2024年至2025年的監測紀錄顯示，相關海警船舶採取的「攔截航道」戰術，正多次測試日方船隻的操舵極限；且此類以高風險動作換取行政存在感的行為，呈現出明顯的「邊緣政策」(Brinkmanship)特徵，意在迫使對方做出戰術性退讓。⁵¹故此類基於管轄權的對抗，正隱含高度的誤判風險。

註49：〈海上保安廳予算案2791億円に25年度、180億円増額〉，日本經濟新聞，2024年12月24日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA24BIL0U4A221C2000000/>，檢索日期：2026年3月30日。

註50：Adam P. Liff, "China's Maritime Gray Zone Operations in the East China Sea and Japan's Response," in Andrew S. Erickson and Ryan D. Martinson, eds., *China's Maritime Gray Zone Operations* (Annapolis: Naval Institute Press, 2019), pp. 213~216。

註51：「邊緣政策」是一種在政治、軍事或外交上的談判策略。它的核心邏輯是故意將局勢推向戰爭或毀滅的邊緣，逼使對手為了避免最慘的結果而先行讓步。Takahashi Kosuke, "Japan's Defense White Paper Sounds Alarm Over China's 'Gray Zone' Activities," *The Diplomat*, July 15, 2025, <https://thediplomat.com/2025/07/japans-defense-white-paper-sounds-alarm-over-chinas-gray-zone-activities/>，檢索日期：2026年3月30日。

二、釣魚臺與臺海之連動性

(一)在「灰色地帶」競逐常態化的背景下，釣魚臺爭議的安全風險已逐步與臺海局勢產生戰術與戰略層面的連動。由於釣魚臺列嶼與臺灣北端地理位置相近，使中共在東海與臺海之軍事與準軍事部署，常具備高度相互支援性。由近年「中」方演習觀察，一旦臺海局勢升溫，相關海警與準軍事力量在釣魚臺周邊的巡航頻率、武裝化程度與行政執法行動亦同步升高，凸顯北京已將該海域納入整體區域安全布局，並做為牽制「美、日同盟」介入臺海的重要戰術支點。⁵²

(二)此種連動亦反映於日本國內安全認知的轉變。部分日方政治人物開始公開將臺海安全與日本自身安全直接連結，其中以日相高市早苗女士在2025年11月提出所謂「臺灣有事，可能構成日本的存亡危機事態」之論述最具代表性。⁵³儘管該說法雖未形成正式政策，但已顯示日方安全菁英對「東海-臺海安全連續體」的理解正在深化，並可能進一步升高「中」方持

續採取「灰色地帶」的行動對抗，相信這將為「中」、日關係帶來嚴重誤判風險與外溢後果。

三、危機管理機制的功能空洞化

「中」、日間面對高壓態勢，雖存有「海空連絡機制」，但在政治互信不足下，成效有限。⁵⁴該機制設計初衷原為防止意外，但在實際運作中，「中」方多將其視為政治籌碼，在局勢緊張時切斷溝通。此外，「中」、日兩國危機管理機制的功能空洞化，亦是當前東海安全最深層的隱憂，當雙方在法律管轄上互不相讓時，技術性溝通將難以逾越國家主權紅線。⁵⁵再者，中共《海警法》賦予的武力授權，使傳統避免海上碰撞與風險管控為核心的機制，在面對帶有政治意圖之執法行動時，更不易有效發揮預防衝突之功能。⁵⁶

四、同盟協調、資訊透明與綜合危機管理機制

(一)在釣魚臺「灰色地帶」競逐持續升高的情勢下，「美日同盟」的協調運作，已成為影響危機管理成效的核心變數。

註52：Michael J. Mazarr, *Mastering The Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Carlisle, PA: U.S. Army War College Press, 2015), pp.19~27；Japan Ministry of Defense, *Defense of Japan 2023* (Tokyo: MOD, 2023), p. 2。

註53：外薗祐理子，〈高市首相「存立危機事態」答弁の「隙間」を突いて、中國が狙う「現状變更」〉，日經ビジネス電子版，2026年1月14日，<https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00800/010900005/>，檢索日期：2026年4月2日。

註54：張沅生，〈加強危機管理是當前中美、中日安全關係的首要任務〉，《中國國際戰略評論2020(下)》(北京)，北京大學國際戰略研究院，2020年，頁63，https://www.iiss.pku.edu.cn/fj/PDF/ciss_cn/upload/docs/2021-12-29/doc_4501640746275.pdf，檢索日期：2026年4月2日。

註55：Alessio Patalano, "What Is China's Strategy in the Senkaku Islands?" *War on the Rocks*, September 10, 2020, <https://warontherocks.com/2020/09/what-is-chinas-strategy-in-the-senkaku-islands/>，檢索日期：2026年4月5日。

註56：陳銘聰，〈中國海警海上執法問題研究〉，《國防管理學報》(臺北市)，第44卷，第1期，2023年5月，頁73，[https://doi.org/10.29496/JNDM.202305_44\(1\).0003](https://doi.org/10.29496/JNDM.202305_44(1).0003)，檢索日期：2026年4月5日；Asia Maritime Transparency Initiative (CSIS), <https://amti.csis.org/force-majeure-chinas-coast-guard-law-in-context/>，檢索日期：2026年4月5日。

相較過去偏向戰略模糊的角色，美國近年逐步強化對《美、日安保條約》第五條適用於釣魚臺之政策表述，並透過聯合巡邏與高層戰略對話，提升低強度衝突情境下的協同能力；然在衝突競逐的界定與應對門檻上，美、日間仍存在認知落差。⁵⁷華府擔心被捲入因行政摩擦引發的局部衝突，而東京則憂慮美國在未達武裝攻擊門檻前，刻意保持觀望。這種「同盟困境」(Alliance Dilemma)⁵⁸正是中共戰術運作的空間，北京精確踩踏在觸發衝突門檻邊緣並進行對美、日兩國的壓力測試，不僅削弱日方意志，更刻意挑弄「美日同盟」可能的裂縫。⁵⁹

(二)由於「美日同盟」運作的不確定性背景下，日本逐漸將「資訊透明化」發展為重要的風險管控工具，透過無人機監控、衛星影像與即時資訊發布，日方將中

共海警船與海上民兵的行動置於國際社會的可視範圍內，藉此強化其行動的法律正當性，並爭取國際輿論支持。⁶⁰此一作法，不僅有助降低「灰色地帶」行動的模糊性，亦能在一定程度上抑制對方採取過度升高風險之操作；此外，資訊公開亦提升國內決策透明度與應處正當性，使政府面對持續性壓力時，能維持政策穩定與社會支持基礎，進而強化整體危機管理的韌性。⁶¹

(三)在同盟協調與資訊透明化逐步強化的基礎上，日本進一步推動涵蓋情報、監偵與行動整合的「綜合防禦網」建構，以提升對「灰色地帶」行動的整體應對能力。⁶²其以西南諸島為核心，結合海上保安廳與自衛隊的分工協同，並透過即時情報共享機制與快速反應部署，強化對海上動態的掌握與處置效率。⁶³同時，與美方

註57：Michael M. Bosack, "Ameliorating the Alliance Dilemma in an Age of Gray-Zone Conflict—Lessons Learned from the U.S.-Japan Alliance," *Naval War College Review*, Vol. 73, No. 4, Autumn 2020, pp.67~92, <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol73/iss4/5/>, 檢索日期：2026年4月5日。

註58：「同盟困境」(Alliance Dilemma)是國際關係與安全研究中的概念，主要描述國家在結盟過程中同時面臨的兩種相互矛盾的風險：「被捲入」(entrapment)與「被拋棄」(abandonment)。由葛倫·史奈德(Glenn Snyder)在冷戰時期提出，是理解同盟互動與決策的重要理論。

註59：Andrew Taffer, "Chinas Senkaku/Diaoyu Islands ploy to undercut the US-Japan alliance," *Lowy Institute*, July 24, 2019, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/china-s-senkakudiaoyu-islands-ploy-undercut-us-japan-alliance>, 檢索日期：2026年4月5日。

註60：同註21，頁55~60。

註61：Connor McKenzie, "Countering Gray-Zone Competition: Comparing U.S. and Japan Responses," *JETs on Japan, USJETAA*, March 2026, <https://www.usjetaa.org/news/joj-connor-mckenzie>, 檢索日期：2026年4月5日。

註62：Japan Ministry of Defense, "Joint ISR Conducted by Japan, the United States, and Australia," November 24, 2023, <https://www.mod.go.jp/en/article/2023/11/8dfa1a2eef63c347c71faf9d76d96c3dbbc7c936.html>, 檢索日期：2026年4月5日。

註63：Franz-Stefan Gady, "Tokyo Issues New Crisis Guideline for the Japan Coast Guard," *The Diplomat*, May 18, 2023, <https://thediplomat.com/2023/05/tokyo-issues-new-crisis-guideline-for-the-japan-coast-guard/>, 檢索日期：2026年4月5日；Sam LaGrone, "Japan Stands Up Amphibious Rapid Deployment Brigade, Electronic Warfare Unit for Defense of Southwest Islands," *USNI News*, April 1, 2024, <https://news.usni.org/2024/04/01/japan-stands-up-amphibious-rapid-deployment-brigade-electronic-warfare-unit-for-defense-of-southwest-islands>, 檢索日期：2026年4月5日。

在印太戰略架構下深化合作，形成跨國、多層次的應處網絡。⁶⁴整體而言，此種由「同盟協調-資訊揭露-能力整合」所構成的危機管理機制，雖有助於降低誤判與突發衝突風險；但在中共持續以長期消耗與制度推進為導向的戰略壓力下，其實際嚇阻效果與可持續性，仍有待觀察與驗證。

陸、結語

自2012年日本將釣魚臺列嶼「國有化」以來，東海局勢已由過去偶發性的主權摩擦，逐漸轉變為長期且制度化的海上互動。尤其2021年中共通過《海警法》後，法律授權與海上執法行動相互結合，使主權聲索逐步轉化為行政管轄的實際運作。中共現已將「灰色地帶」行動與「法律戰」整合為一套可持續推進的制度架構，透過常態化巡航、「漁、警、軍」分層協同及行政紀錄累積，在未觸及武裝衝突門檻下，持續改變現場態勢，使東海情勢正由單次衝突事件，轉向兩國長期存在能力與制度韌性的較量。

目前「中」方的海上行動透過常態化巡航與力量分層配置改變現場結構，結合國內法授權與法理論述，使行動成果得以制度化並取得正當性，形成「行動創造事實、法律固化事實」的運作模式。在此結

構下，釣魚臺爭議已由主權對抗，轉向行政管轄與執法權限之長期制度性互動；日方雖透過法制調整、軍警協同與同盟合作進行反制，但此類低強度對峙，本質上仍屬耐力與資源配置的長期消耗，這也顯示東海安全格局的較勁，短期內不會停止。

整體而言，釣魚臺爭議的關鍵轉變，在於當代海上互動已由傳統武力占領，轉向行政存在與制度累積能力的競賽；當法律成為戰略工具、行政紀錄成為權力依據時，都讓該地區競逐逐漸常態化。此一發展意味著地區未來衝突，將長期停留於「未戰已競」的低強度情境；而釣魚臺主權問題亦將持續在制度與實踐層面上反覆競逐，連帶使各方長期關注與資源投入，更為區域穩定與國際秩序帶來深遠影響。對我國而言，如何在「中」、日釣魚臺主權爭議上維持國家立場，確實為當前政府的重大課題，自不能掉以輕心、等閒視之。



作者簡介：

陳德育上校，政治作戰學校87年班、淡江大學國際事務與戰略研究所碩士97年班、國防大學海軍指揮參謀學院101年班、國防大學戰爭學院106年班。曾任海軍康定軍艦輔導長、海軍陸戰隊指揮部公共事務組長、資通電軍網路戰聯隊政戰主任，現服務於國防大學。

註64：U.S. Mission to ASEAN, “The United States’ Enduring Commitment to the Indo-Pacific Region,” January 17, 2025, <https://asean.usmission.gov/the-united-states-enduring-commitment-to-the-indo-pacific-region/>，檢索日期：2026年4月5日。