

國立臺灣師範大學國際與社會科學學院東亞學系

國家安全與國際事務研究碩士在職專班

碩士論文

Continuing Education M.A. Program of National Security and International Affairs

Studies Department of East Asian Studies

College of International Studies and Social Sciences

National Taiwan Normal University

Master's Thesis

中國海權發展戰略對臺海安全衝擊：聚焦金馬海域

The Impact of PRC's Maritime Power Development

Strategy to Taiwan Strait Security: Focus on the

Kinmen-Matsu Waters

曾國瑋

Tzeng, Kuo-Wei

指導教授：林賢參 博士

Advisor: Lin, Hsien-Sen, Ph.D.

中華民國 114 年 6 月

June 2025

謝辭

兩年光陰如白駒過隙，轉瞬即逝。回顧這段研究所生涯，我有幸遇見許多貴人，陪伴並支持我完成這趟充滿挑戰與收穫的學術旅程。

首先，最深的感謝獻給我的指導教授林賢參老師。林老師以嚴謹的學術態度、深厚的理論素養以及耐心細緻的指導，讓我在研究過程中獲得紮實訓練，更在學術視野與人生規劃上啟發我深遠。每一次的討論與提點，都是我成長過程中最寶貴的資產與力量。

誠摯感謝口試委員何思慎教授與孫國祥教授，您們所提出的寶貴建議與精闢見解，使本研究的論述更趨完善與嚴謹。亦感謝研究所期間各位師長的悉心教導，特別是江柏煒老師、陳文政老師、孫國祥老師、田正利老師、關弘昌老師、鄭樟雄老師，感謝您們在學術上的啟發與指導。

在學業與職務並行的期間，我也衷心感謝服務單位的長官及同仁們。謝慶欽副署長、陳泗川分署長、蔡茂埕分署長、葉力君專委、郭昱辰科長，以及辦公室的學長姐們，感謝您們在我投入研究與撰寫的過程中給予寬容與支持，使我得以在工作與學術之間取得平衡，成為我能夠順利完成學業的重要後盾。

此外，我要感謝我的家人一直以來的理解與鼓勵，尤其是最親愛的妻子雅臻。從我們步入婚姻、歷經懷孕、生產，到攜手照顧新生兒的每一個階段，妳始終以堅強的肩膀承擔家庭重擔，更在我學業與人生低潮時，給予我無條件的支持與陪伴。妳是我堅持到底、完成這段旅程最堅實的力量與依靠。

最後，感謝所有在學術路上與我一同討論論文、準備口試、在壓力中彼此打氣的同學們，有你們同行，讓這段充滿酸甜苦辣的求學歷程不再孤單，而是充滿溫度與意義。

曾國璋 謹誌於國立臺灣師範大學
國家安全與國際事務研究碩士在職專班

中華民國 114 年 6 月

摘要

本文從戰略研究的途徑，探討中國海權發展戰略，以及近期對金門與馬祖海域的灰色地帶行動，對於臺灣海峽兩岸關係以及東亞區域和平與穩定的影響。中國透過海上執法侵擾與海上威壓活動，企圖削弱中華民國對金馬海域的實質管轄權，最終喪失對該海域的執法權力，並挑戰國際社會對中華民國主權的認知。同時，中國利用這些行動測試中華民國與國際社會的反應，以評估美日等國是否會介入，進一步為未來可能進犯臺灣本島的軍事行動創造條件。

若中華民國無法有效應對，中國可能升級行動，以壓縮中華民國的海上戰略緩衝空間，並試圖改變臺海現狀。金馬若遭中國進一步侵擾、甚至遭到佔領，將嚴重影響中華民國的戰略防禦縱深與民心士氣。因此，中華民國政府應優先強化金馬防衛，並呼籲國際社會關注中國的侵擾行動，以維護臺海的和平、穩定與自由航行權。現階段，中華民國應積極強化軍事防禦、法理論述與國際合作，防止中國透過灰色地帶行動侵蝕金馬的安全，使臺海兩岸局勢進一步惡化。金馬的安全與存續，直接影響中華民國的國防戰略與國際認同，中華民國須審慎應對，以確保主權與領土的完整，以及東亞區域的和平與穩定。

關鍵詞：中國海權；灰色地帶行動；金馬海域；禁限制水域

Abstract

This paper explores the People's Republic of China's (PRC) maritime power development strategy from the perspective of strategic studies, focusing on its recent gray zone operations targeting the Kinmen and Matsu waters, and the resulting impact on cross-strait relations and the peace and stability of the East Asian region.

Through maritime law enforcement harassment and coercive tactics, the PRC aims to undermine the Republic of China's (ROC) substantive jurisdiction over the Kinmen and Matsu waters. The ultimate objective is to erode the ROC's enforcement capabilities in these areas and to influence the international community's perception of the ROC's sovereignty. At the same time, the PRC employs this gray zone operation to test the responses of the ROC and the international community, particularly the potential for intervention by the United States and Japan—thereby paving the way for possible future military actions.

Should the ROC fail to respond effectively, the PRC may escalate its measures, further compressing the ROC's maritime strategic buffer and attempting to unilaterally change the status quo in the Taiwan Strait. If Kinmen and Matsu are further infringed upon or even occupied, it would severely compromise the ROC's strategic defense depth and diminish public morale.

Accordingly, the ROC government should prioritize strengthening the defense of Kinmen and Matsu and urge the international community to take greater notice of the PRC's encroaching actions, in order to safeguard peace, regional stability, and freedom of navigation in the Taiwan Strait. At this stage, the ROC must actively enhance its military preparedness, strengthen its legal and diplomatic discourse, and deepen international cooperation to counter the PRC's gray zone operation and prevent further deterioration of cross-strait dynamics.

The security and survival of Kinmen and Matsu are directly linked to the ROC's national defense strategy and international standing. A firm yet prudent response is essential to upholding the integrity of its sovereignty and territory, as well as preserving peace and stability in the East Asian region.

Keywords: PRC's Maritime Power, Gray Zone Operations, Kinmen and Matsu Waters, Restricted and Prohibited waters

目錄

| | |
|-----------------------------------|------------|
| 摘要 | I |
| ABSTRACT..... | II |
| 目錄 | III |
| 表目錄 | V |
| 圖目錄 | VI |
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 研究動機與目的 | 1 |
| 第二節 研究途徑與方法 | 4 |
| 第三節 文獻回顧 | 19 |
| 第四節 研究架構及章節安排 | 32 |
| 第五節 研究範圍與限制 | 34 |
| 第二章 中國海權發展戰略及其目標 | 37 |
| 第一節 鄧小平宣示中國走向海洋 | 38 |
| 第二節 江澤民與胡錦濤時期的海權戰略 | 45 |
| 第三節 習近平的中國夢 | 59 |
| 第四節 小結 | 71 |
| 第三章 中國海權發展戰略對西太平洋的影響 | 75 |
| 第一節 中國灰色地帶行動與海上民兵興起 | 75 |
| 第二節 中國於東海、南海及臺海的灰色地帶行動 | 81 |
| 第三節 美國結合相關盟國反制措施 | 105 |
| 第四節 小結 | 114 |
| 第四章 中國對金馬地區海域灰色地帶作為 | 117 |
| 第一節 金馬戰略地位與法律認知衝突 | 117 |
| 第二節 中國對金馬灰色地帶行動種類 | 125 |

| | |
|--------------------------------|------------|
| 第三節 金馬面對灰色地帶的應對機制檢討與強化方向 | 144 |
| 第五章 結論 | 149 |
| 第一節 研究總結與驗證 | 149 |
| 第二節 未來發展與研究建議 | 156 |
| 參考文獻 | 159 |
| 壹、中文文獻..... | 159 |
| 貳、英文文獻..... | 171 |



表目錄

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 表 1-1 戰略研究途徑五種類別 | 5 |
| 表 1-2 戰略研究四個主要單元 | 7 |
| 表 1-3 傳統海權與現代海權理論比較表 | 9 |
| 表 1-4 美國國防部戰鬥行動防衛作戰計畫階段下之作戰頻譜 | 26 |
| 表 2-1 劉華清三階段海洋戰略 | 43 |
| 表 3-1 中國海上民兵職能與任務定位 | 78 |
| 表 3-2 海上民兵之行動、目標與戰術 | 80 |
| 表 3-3 中國法律用語內水與《聯合國海洋法公約》內水用語比較 | 104 |
| 表 4-1 中華民國所轄各地區限制、禁止水域範圍比較表 | 123 |
| 表 4-2 中國對金馬灰色地帶行動階段與目標 | 129 |
| 表 4-3 國安局針對海底電纜損壞原因分析表 | 137 |
| 表 4-4 針對權宜輪管理五大行動表 | 139 |
| 表 4-5 中國在金馬灰色地帶行動種類及理論對應 | 143 |
| 表 4-6 金馬地區各領域所面臨限制與挑戰表 | 145 |

圖目錄

| | |
|--|-----|
| 圖 1-1 海洋四大屬性及國際關係運用圖 | 10 |
| 圖 1-2 肯·布恩海權三角模型 | 11 |
| 圖 1-3 灰色地帶戰術、影響力行動、法律戰及認知戰循環圖 | 16 |
| 圖 1-4 中國海警船侵擾釣魚臺領海次數圖 | 17 |
| 圖 1-5 共機、共艦、中國海警動態臺海情勢儀表圖 | 18 |
| 圖 1-6 研究架構圖 | 33 |
| 圖 2-1 西太平洋第一島鏈戰略途徑示意圖 | 44 |
| 圖 2-2 中國造船業崛起曲線圖 | 52 |
| 圖 2-3 中國造船業與外國企業購買關係圖 | 53 |
| 圖 2-4 中國珍珠鏈戰略 | 58 |
| 圖 2-5 2023 年各地區原油貿易流向 | 61 |
| 圖 2-6 一帶一路地圖 | 62 |
| 圖 2-7 中國國防預算圖 (2000~2023) | 65 |
| 圖 2-8 中國海警組織圖 | 68 |
| 圖 3-1 中國海上民兵領導指揮示意圖 | 77 |
| 圖 3-2 日本海上保安廳統計中國海警進入釣魚臺水域之數據 | 85 |
| 圖 3-3 中國「海洋石油 981」鑽井平臺作業位置圖 | 89 |
| 圖 3-4 中國 2023 年公布十段線示意圖 | 93 |
| 圖 3-5 中國在臺灣海峽進出口比例示意圖 | 94 |
| 圖 3-6 共軍海軍船艦及海警船在中華民國周邊活動的數量統計圖 | 97 |
| 圖 3-7 中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線示意圖及領海基線表 | 99 |
| 圖 3-8 中華民國禁止限制水域示意圖及基線表 | 101 |
| 圖 3-9 臺灣海峽中線示意圖 | 103 |
| 圖 4-1 中國 1958 年公布領海基線圖 | 119 |
| 圖 4-2 中國 1996 年公布領海基線圖 | 120 |
| 圖 4-3 金門及南竿、北竿、莒光、東引及亮島禁限制水域示意圖 | 124 |
| 圖 4-4 中國海警入侵金馬禁限制水域艦船數量及次數 | 131 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| 圖 4-5 中國海警船在金門海域襲擾示意圖 | 132 |
| 圖 4-6 中國破壞海底電纜斷裂示意圖 | 134 |
| 圖 4-7 網傳假訊息示意圖 | 142 |
| 圖 4-8 中華民國五大國安與統戰威脅 | 146 |



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

中華人民共和國（以下稱：中國）兼具陸權與海權大國的雙重戰略屬性，其中國人民解放軍（以下稱：共軍）海軍現代化與海權戰略布局自 21 世紀以來持續推進，尤以 2013 年後進入「下餃子」般快速擴張，造艦速度與海上力量部署規模居全球之冠，甚至被形容為「一年裝備一個艦隊、下水一個艦隊、開工一個艦隊」。¹

根據美國國防部 2024 年《中國軍事與安全發展報告》（Military and Security Developments Involving the People's Republic of China）指出，中國目前現役作戰艦艇約 370 艘，其中包含 140 艘驅逐艦、護衛艦、潛艦與兩棲作戰艦艇等，擁有世界上規模最大的海軍，並持續擴增航母戰力與遠海行動能力，顯示其意圖超越區域防衛，邁向全球性海權強國。此外，中國持續以違反《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）與習慣國際法的方式，挑戰其他主權聲索國在其主張海域主權內的軍事活動權利。共軍海軍亦頻繁在他國「專屬經濟海域」（Exclusive Economic Zone, EEZ）內活動，對象包括美國、澳洲、菲律賓、越南與馬來西亞等國，顯著提升共軍在西太平洋地區的遠程戰力投射能力。²

臺灣海峽位於中國「東出太平洋」與「突破島鏈封鎖」的戰略要點，而臺灣本島及離島金門、馬祖等地，亦隨之成為中國「灰色地帶行動」（Gray Zone Operation）的首要目標。為避免直接挑起大規模軍事衝突，中國不僅運用軍艦

¹ 香港文匯報，2014/1/15。〈中國海軍裝備今年續井噴式增長〉，

<<http://paper.wenweipo.com/2014/01/15/CN1401150007.htm>>，查閱時間：2024/12/15。

² Office of the Secretary of Defense. 2024/12/18. "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China.2024", <https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-/1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF>, p48. (accessed on December 31, 2024)

機進行戰備巡航與軍事演訓，更大量部署中國海警與海上民兵，以「白船身」中國海警（China Coast Guard, CCG）和「藍船身」海上民兵（China's Maritime Militia, CMM）為前鋒，在中華民國周邊海域實施常態化的海上騷擾與主權挑戰。2024年2月14日，一艘中國「三無」漁船（即無船名、無船證、無船籍）越界進入金門禁限制水域捕魚，在遭中華民國海巡署執法船艦追緝過程中翻覆，導致兩名船員不幸喪生（以下簡稱：0214事件）。事件發生後，中國正式否認中華民國對金馬海域的管轄權，並藉由海警船隻頻繁地進入禁限制水域，破壞原有的執法默契與海上邊界，進一步模糊區域控制權。金馬地區遂陷入「既無法有效驅離，又擔心升高衝突」的雙重困境，在中國灰色地帶戰術低強度行動下，已顯現出實質治理空間被蠶食的危機。

近年來，中國持續推動現代化海權戰略，並透過灰色地帶行動在中華民國周邊海域進行權力投射，對中華民國的主權與安全構成日益嚴峻挑戰。儘管中華民國海巡署執法船艦持續強化監控與應處能量，然而在法律與軍事力量均受限的情勢下，難以有效遏阻中國漸進式的領域滲透行動。金門與馬祖地區作為中華民國海疆的戰略前哨，其地位早已超越邊境治理範疇，轉而成為中國測試對臺嚇阻與低強度行動的戰略試煉場。

金馬地區深陷「採取強烈回應恐升高衝突、不作為又逐步失控」的兩難困境，使其逐漸喪失安全與治理主動性。有鑑於此，本研究擬從中國海權發展戰略與灰色地帶行動的整體脈絡出發，系統分析中國對金馬地區所採取的多元手段，包括非軍事脅迫、法律戰、資訊操控與基礎設施破壞等，並探討其如何削弱當地民意認同與政府治理效能。

貳、研究目的

本文擬採用戰略研究分析架構，使讀者全面理解中國海權發展歷程，並深入剖析其「建設海洋強國」戰略背後所蘊含的地緣政治意圖與權力擴張目標。自21世紀以來，中國透過「近海防禦、遠海護衛」雙軌戰略逐步建構藍水海軍實力，並以「發展海權」為國家發展戰略，將海洋從經濟命脈升級為維繫政權安全與區域影響力的核心空間。中國將東海、臺海與南海視為攸關國家「統一」與國力延伸的「核心利益」延伸區域，並嘗試以結合軍事部署、法律戰、資訊戰及經濟滲透等多層次手段，穩步擴張其在西太平洋海域的實質控制權。

在此戰略脈絡下，金門與馬祖地區即成為中國灰色地帶行動的前線施壓焦點，此舉不僅涉及領土主權之爭，更是中國測試低強度衝突工具效果與國際反應的「實驗場域」。透過中國海警船常態性的巡弋、宣稱漁業「傳統權利」、切斷海底電纜與輿論操作等方式，中國正逐步蠶食中華民國外離島的主權空間，並試圖透過「非戰爭軍事行動」逐漸模糊區域邊界、改變現狀。

本研究將聚焦以下三項核心目的：

一、探究中國海權發展戰略的歷史演進，及其「建設海洋強國」目標如何驅動中國於西太平洋地區，特別是臺灣海峽與金門、馬祖等外島海域，運用灰色地帶行動擴張戰略影響力。

中國自 1990 年代起逐步擺脫過往以陸權為本的戰略思維，轉向藉由海權擴張提升綜合國力。從江澤民時期所提出的「近海防禦、遠海護衛」軍事構想，到胡錦濤執政時期將「建設海洋強國」納入國家發展戰略，再到習近平於 2013 年提出的「21 世紀海上絲綢之路」倡議，中國以海洋為舞台推進其地緣政治與經濟戰略布局。本研究旨在分析中國如何結合軍事現代化、建構航母戰力、透過法律戰及海警執法行動，在第一島鏈（First island chain）內逐步削弱美國與其盟友的戰略影響力，並運用灰色地帶手段塑造「和平崛起」的包裝，實則推進對臺海周邊海域的控制企圖，此對理解中國權力投射機制與其區域戰略轉型具關鍵價值。

二、解析中國在金門與馬祖海域實施的灰色地帶行動具體型態與策略模式，並評估其對中華民國實質管轄權、法律地位及國防安全的衝擊。

金馬地區長期被視為中華民國與中國之間的「第一線」與「緩衝帶」，然而 0214 事件後，中國明顯強化其灰色地帶行動，藉由海警巡邏、海纜中斷、登檢行動、民兵滲透與認知戰操作等手段，在未動用正規軍的情況下逐步侵蝕中華民國對金馬的主權。這些作為具有高度否認性且成本低廉特性，但其累積效應卻已實質動搖金馬地區的海域安全秩序與中華民國的國際法主張。透過對此類行動的系統性分類與影響評估，有助於辨識中國灰色戰術的策略演進、組織協調程度、法律操作與對外宣傳手法，並進一步理解其如何將「低烈度衝突」作為主權擴張工具，改變既有秩序。

三、中華民國在應對金馬灰色地帶壓力下的結構性缺口與應對強化路徑

儘管中華民國具備一定的海巡執法能力與國軍部署，但在法律基礎、戰略整合、跨部會協調、資訊傳播與國際溝通等層面，仍存在應變不足、反制工具有限及國際支持動員困難等問題。尤其在國際輿論操作、主權法理辯護與多邊合作層面仍顯薄弱，使得中國得以持續模糊行動界線、累積灰色地帶既成事實。因此，本文將提出一套從戰略—軍事—法律—外交四大維度構築之應對框架，包含提升海空監偵回應能量、強化對外話語權、建構法理抗辯邏輯鏈、強化與區域盟友協作等，目的在於提升中華民國自我防衛與主權維護的「非對稱應對」能力，並構築抗衡中國滲透與威脅的戰略韌性。

總體而言，本文研究目的旨在透過分析中國對金馬海域灰色地帶行動的實證場域，結合中國海權戰略與地緣政治脈絡，深化對當代中國如何以灰色手段進行主權侵蝕與區域控制的理解，並進一步為中華民國與理念相近國家提供政策參考，建構有效因應灰色地帶挑戰之國安思維與制度設計。

第二節 研究途徑與方法

壹、研究途徑

本研究旨在透過戰略研究的視角，深入分析中國海權發展戰略及其在金門與馬祖海域所採取的灰色地帶行動，進而探討其對臺灣海峽兩岸關係以及東亞區域和平與穩定的影響。鑒於兩極解體後，戰略研究領域受限時空自身所面臨的方法論挑戰與典範式轉變的討論，本節將更詳盡地闡述本研究採用的分析框架與方法，並反思其在理解當前複雜國際情勢下的適用性。

一、戰略研究途徑

根據陳偉華研究指出，戰略研究包含軍事及文人戰略學者，不同年代的戰略研究在定義上存在差異，二次大戰前多以軍事戰略為主；之後則呈現多元性，特別是核武器的出現，促使研究者從多角度關注核武的互動關係。陳偉華並依

其出現時間與理論發展脈絡，將戰略研究途徑與區分為五種類型（詳如表 1-1 所示）³，並依其出現時間加以區分。

表 1-1 戰略研究途徑五種類別

| 類別 | 研究代表 | 論述重點 | 方法論 |
|-------------------------------------|---|------------------------|-------------------------------|
| 第一類： 傳統戰略研究 1945 年以前 | Carl von Clausewitz、 Antoine Jomini、Liddell Hart、André Beaufre | 戰略為運用軍事手段以爭取戰爭勝利的作為 | 以「軍事作戰」途徑研究如何贏得戰爭，著重戰場指揮與兵力運用 |
| 第二類： 武力與政治關係研究 1956 年至 1989 年 | Colin S. Gray, Ken Booth | 戰略是武力作為政治目標實現的仲介工具 | 以「政治」為核心，探討武力運用對政治目標的價值與影響力 |
| 第三類： 戰略互動與理性決策 研究 1960 年代起 | Thomas Schelling Frank C. Zagare D. Marc Kilgour | 戰略是互動情境下的理性決策過程 | 採用「矩陣式」決策模型，分析對弈情境中的策略選擇與行為邏輯 |
| 第四類： 核武嚇阻研究 1956 年至 1989 年 | Lawrence Freedman John Baylis | 核武為戰略研究最具價值之工具，強調其嚇阻效能 | 以「嚇阻理論」為研究核心，探討核武對戰略平衡與穩定的影響 |
| 第五類： 文化取向研究 1970 年代中期以後 | Jack L. Snyder、 Alastair I. Johnston | 從歷史與文化觀點理解戰略行動背後的動機與邏輯 | 探討文化背景如何影響戰略思維模式與行為脈絡 |

資料來源：本研究參自陳偉華，〈戰略研究的批判與反思：典範的困境〉，《東吳政治學報》，第 27 卷第 4 期，2009 年，頁 20-21。

³ 陳偉華，〈戰略研究的批判與反思：典範的困境〉，《東吳政治學報》，第 27 卷第 4 期，2009 年，頁 7-13。

誠如前述，戰略研究是一種多元且具有廣泛視角的探索領域。由於研究者的角色立場與專業背景各異，其觀察焦點可能涵蓋軍事、政治、經濟、決策過程、歷史文化等多種層面。然而，對研究對象進行概念化的基本過程大致相同，差異主要體現在所採用的方法論上。這也反映出戰略研究本身普遍存在跨學科交織的特性。⁴

由於中國作為崛起的海權國家，本文將探討其如何運用海上「力量」以實現其政治「目的」，亦即其海權發展目標，其中包括併吞中華民國及奪取臺灣本島與金馬主權及治權等核心目標。因此，本文以前述戰略研究第二類（武力與政治關係研究）為主軸。

此外，本文亦借鑒鈕先鍾對國家戰略研究分析對象的四個單元：行為者（actor）、權力（power）、權力運作（operation）以及戰略環境（environment）的分析。本研究將據此關注不同時期中國領導人作為「行為者」，如何在不同「環境」下運用「權力」（包括經濟、軍事、外交等）以實現其海洋強國目標（詳如表1-2所示）。⁵



⁴ 陳偉華，〈戰略研究的批判與反思：典範的困境〉，《東吳政治學報》，第27卷第4期，2009年，頁18-19。

⁵ 鈕先鍾著，《戰略研究入門》（臺北：麥田出版社，1998年），頁152-182。

表 1-2 戰略研究四個主要單元

| 單元 | 定義 | 說明 |
|-------|------------------------------|---|
| 行為者分析 | 行為者及「國家」，以國家元首為圓心，一圈一圈向外擴張。 | 由於每位國家領導人在決策時，不僅考量國內外利益的分配，更以主動積極的行動實現國家戰略目標。本文將以中國各階段的領導人作為行為者，從毛澤東到習近平，分別探討其對於海權發展、國家利益與目標。 |
| 權力分析 | 權力是一種「產生影響作用的能力」，必須被運用才能產生影響 | 一、國家權力八種要素：包含地理、人口、資源、技術（屬靜態資源），以及政治、經濟、軍事與心理（屬動態影響）。 二、權力分析步驟：分類與評估；評估部分包含衡量與判斷。 |
| 環境分析 | 即為時空架構，也可稱為「情況」。 | 一、戰略環境包含時代背景、地理條件、社會變遷、政治結構與經濟發展等多重因素，包含四度空間（陸、海、空及時間）。 二、空間可分為全球、區域、局部等三層次；時間可分為過去、現在、未來。這兩種構成九種不同區分。 |
| 運作分析 | 戰略核心，研究如何運用權力，最原始意義為「用兵」。 | 一、使用可區分實際使用與和平使用兩部分，前者對敵方直接使用武力，後者只把武力當作威脅。 二、目的分類可達到以下五種任務，攻擊、防禦、嚇阻、脅迫與展示等部分。 三、大戰略領域中，若國家權力基礎有限的，則如何做適當分配便至關重要。而發展與分配之間又有不可分的關係，對於優先順序的決定，更是至關重要。 |

資料來源：鈕先鍾著，《戰略研究入門》（臺北：麥田出版社，1998年），頁149-187。

二、海權理論的發展

本文從傳統與現代海權理論切入，解析中國推動海權發展戰略基礎與地緣政治動機。傳統海權理論強調海軍力量與經濟（貿易、航運）互為依存，是國家實現制海權的基礎，而現代海權結合經濟、軍事與政治層面的「海洋權利」（Sea Right/Interest）與「海洋權力」（Sea/ Maritime Power）。

美國海軍戰略思想家馬漢（Alfred Thayer Mahan）乃是傳統海權理論的代表人物，其於 1890 年出版的經典著作《海權對歷史的影響：1660-1783 年》，被稱為傳統海權理論的開創者。馬漢所提出的海權觀，不僅著眼於軍事層面的海軍力量，更強調非軍事性的經濟要素，如貿易與航運，兩者相互依存，共同為國家創造財富並擴展對外影響力。馬漢在書中第一章指出：「生產的目的是為了交換；海運則確保這些交換能夠持續進行；殖民地的設立，則是為了支持、擴展與保護這些海運活動。」馬漢認為，海權是一個由「生產、海運與殖民地」所構成的完整循環體系。進一步來說，影響國家海權發展關鍵，馬漢歸納為六項：地理位置（geographical position）、自然結構（physical conformation）、領土範圍（extent of territory）、人口數量（number of population）、民族性格（national character）、政府特點（character of the government）。⁶

依據馬漢的理論，位處有利通達大洋位置的沿海國家，只要其政府具備海洋意識並善用其地理與自然條件，配合發展海軍、規劃海洋政策，以及推動國民參與海洋相關產業，便有潛力發展成為海洋強國。強大的海軍不僅能擴張馬漢所闡述的三大環節（生產、海運與殖民地）的發展空間，更能有效保護海上運輸線（Sea Lines of Communication, SLOCs），確保國家對海洋的使用權與行動自由，亦即實現「制海權」。因此，要確保制海權的掌握，除了建設優勢海軍外，還須依賴關鍵海域的中繼基地作為兵力投射與後勤支援的戰略樞紐。⁷

舊蘇聯海軍元帥高希科夫（S.G. Gorshkov）於 1976 年出版《國家海權》（The Sea Power of the State）指出，國家海權包含兩大核心要素：其一是開發與利用海洋資源所帶來的「海洋權利」；其二則是依靠海軍、海上執法機構與商船隊等綜合海上力量，實現對海洋空間的有效控制，並確保海上運輸線的安全與穩定，亦即「海洋權力」的展現。⁸由此可見，高希科夫的海權理論除了延續馬漢「商船隊與海軍力量結合構成海權」的核心思想外，更進一步強調透過海

⁶ 馬漢（Alfred Thayer. Mahan）著，李少彥，董紹峰，徐朵等譯，《海權對歷史的影響：1660-1783 年》（The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783s）（北京：海洋出版社，2013 年），頁 51-65。

⁷ 林賢參，〈中共海權發展戰略與日「中」東海爭議〉，《戰略與評估》，第 2 卷第 4 期，2011 年，頁 63-88。

⁸ 同前註。

上力量來推動海洋開發，進而壯大國力。高希科夫所闡述的海權概念不再僅限於軍事領域，而是涵蓋國家在海洋空間中所擁有的權利與權力，全面涉及經濟、軍事與政治等多重面向，呈現出一種更為現代化且整體性的國家戰略思維，可謂是現代海權的先驅，與馬漢的傳統海權理論的比較如表 1-3 所示。

表 1-3 傳統海權與現代海權理論比較表

| 比較項目 | 馬漢傳統海權理論 | 高希科夫現代海權理論 |
|----------|--|---|
| 核心思想 | 控制海洋決定歷史進程，海權包含軍事力量（海軍）與非軍事力量（貿易與航運）。 | 海權是「開發世界海洋的手段與保護國家利益的手段」的結合，海軍是核心，並包括商業貿易、航運活動與科學考察等。 |
| 海權構成影響因素 | 地理位置、自然結構、領土範圍、人口數量、民族特點、政府特點。 | 海軍力量決定國家強盛與否，與地理關係較小，經濟發展、社會發展與國家政策更為重要。 |
| 海權遂行海權運作 | 生產（海洋資源開發）、航運（貿易與運輸控制）與殖民地（海外市場及軍事基地）。 | 以經濟發展、社會發展與國家政策為基礎，均衡發展海軍力量，適應不同任務需求。 |
| 控制手段技術限制 | 制海權以強大海軍掌控海洋，保障國家安全與國際影響力 | 制海轉向「制海」概念：包括「宣示海權」與「海上拒止」；深海資源開發及海洋多層次利用。 |
| 代表性實踐 | 使美國建立一流戰鬥艦隊，成為全球海洋強權。中國及其他國家也參考馬漢理論，應用於本國海洋戰略。 | 對美國海軍形成戰略牽制，也成為後冷戰時期新興海軍國家的全球戰略與資源開發重要參考方向。 |

資料來源：參照馬漢（Alfred Thayer. Mahan）著，李少彥，董紹峰，徐朵等譯，《海權对历史的影响：1660-1783 年》（The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783s）（北京：海洋出版社，2013 年），頁 51-65；石家鑄，《海權與中國》（上海：三聯書店，2008 年），頁 18。

此外，傑佛瑞·提爾（Geoffrey Till）指出，當代所稱「海權」其本質上是一種以海洋為核心舞臺，結合軍事、政治與經濟手段所發展出的地緣戰略概念，而其中的核心內涵正是「制海權」。制海意味著以軍事力量掌控海域，進而有效加以運用。為實現此目標，強大的海軍實力以及分布於關鍵航道、具備支援遠洋作戰能力的中繼基地，是不可或缺的戰略資產。唯有具備制海能力的國家，方能封阻敵對勢力對海洋的使用，限制其商船與艦隊行動，並同時確保本國在海上的通行權與行動自由。這種雙重目標的實現，正體現於「海上拒止」（sea

denial) 與「海洋使用」(sea use) 兩大功能，是構築海權實力的根本所在。此外，海洋的重要性來自其資源、運輸、資訊與支配功能，這四大屬性緊密結合，形成國際合作與衝突並存的特質，也影響海軍的性質與用途。這些特質涵蓋軍事與民事層面，反映於政治、經濟、軍事與科技層面之交互運用如圖 1-1 所示。

9

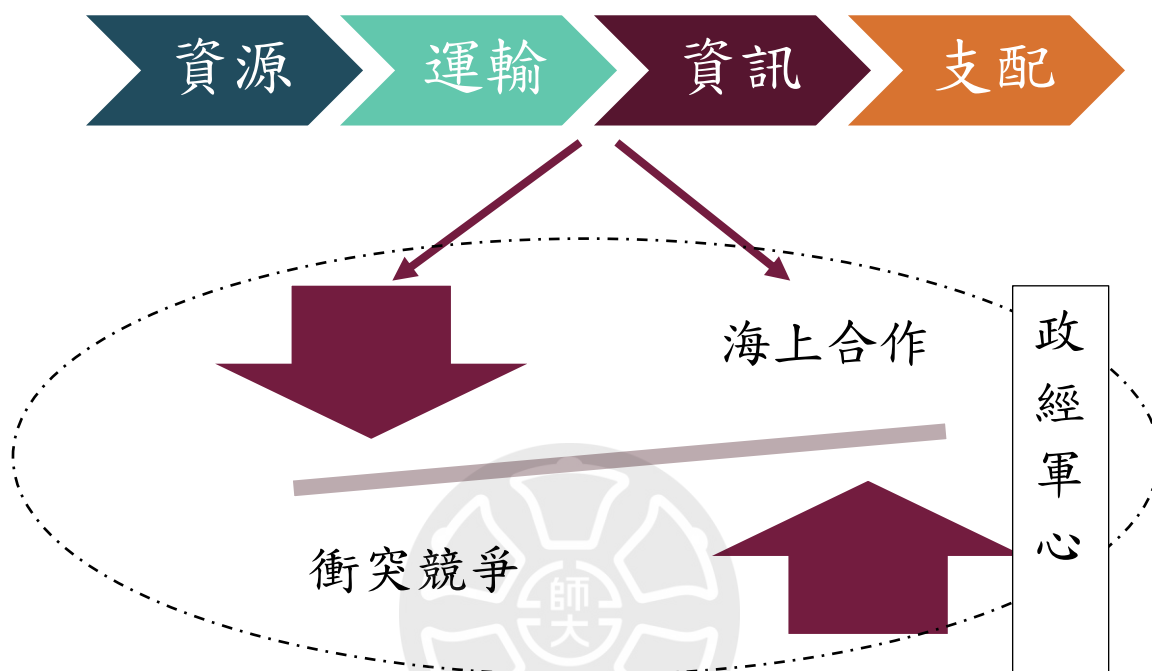


圖 1-1 海洋四大屬性及國際關係運用圖

圖片來源：傑佛瑞·提爾 (Geoffrey Till) 著，李永悌譯，《21 世紀海權》(Sea power: A Guide for the Twenty-First Century) (臺北：國防部史政編譯處，2012 年)，頁 48。

劉中民指出，中國的綜合國力能否為海權發展提供堅實的經濟與技術支撐，而其未來中國綜合國力的進一步強盛，亦需仰賴海權力量的保障，並從海洋發展中尋求新的成長潛力。另以肯·布恩 (Ken Booth) 在其經典著作《海權論》(Navies and Foreign Policy) 中提出著名的「海權三角模型」(Maritime Triad)

⁹傑佛瑞·提爾 (Geoffrey Till) 著，李永悌譯，《21 世紀海權》(Sea power: A Guide for the Twenty-First Century) (臺北：國防部史政編譯處，2012 年)，頁 222-226。

Model) 為例，以海洋的利用與控制為中心，強調海權的多重面向，分為軍事、外交與警察三大功能（如圖 1-2 所示）¹⁰：

（一）軍事功能（Military Function）

指運用海軍武力直接從事戰鬥、嚇阻或保護國家利益，其主要目標包括掌控海權（Sea Control）、拒止敵方制海（Sea Denial），以及支援地面或空中作戰行動。典型實例如保護領土主權、應對外來侵略、或支援海外遠征作戰等。

（二）外交功能（Diplomatic Function）

指將海軍作為國家外交工具，用以展現國力、嚇阻潛在敵人，或鞏固與盟國之間的合作關係。目標涵蓋嚇阻（Deterrence）、施壓（Coercion）、安撫（Reassurance）及提升國際影響力（Prestige）。常見實踐如艦隊巡訪、參與聯合軍演或在危機時期展示武力。

（三）警察與行政功能（Policing and Administrative Function）

指在和平時期維護海上秩序、保障經濟活動並執行海事法律。目標包括打擊海盜、走私及非法捕撈行為，並確保航道安全。實例包括海上執法巡邏、搜救任務及海洋環境保護等行動。

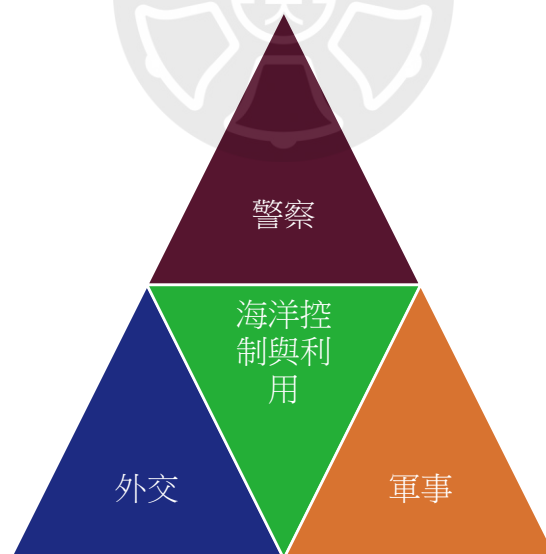


圖 1-2 肯·布恩海權三角模型

圖片來源：劉中民著，《世界海洋政治与中国海洋发展戰略》。（北京：時事出版社，2009），頁 184-186。

¹⁰ 劉中民著，《世界海洋政治与中国海洋发展戰略》。（北京：時事出版社，2009），頁 184-186。

其次，劉中民強調，在中國綜合國力尚有限的背景下，其海權發展路徑不會仿效歷史上海洋霸權國家建設全球性海軍的模式，而是必須結合自身實際情況，選擇具有特色的發展方向。在海軍建設方面，中國以核潛艇發展作為突破口，逐步形成自身優勢，這仍然是現階段最必要的選擇。此外，為避免重蹈前蘇聯全面與美國爭奪全球霸權、導致國家綜合國力耗損與衰退的歷史悲劇，中國必須謹慎規劃海權力量的建設與運用。因此，劉中民認為，如何合理界定中國海權力量的規模、發展限度以及未來突破的路徑，成為一項亟需審慎思考與精心設計的重要課題。¹¹

自 1980 年代以來，中國在執政高層的政策引領下，逐步擺脫過往「以農立國」的陸權（land power）國家思維，轉而積極推動海權發展。藉由快速的經濟成長累積國力，中國投入大量資源於軍事現代化及藍水海軍建設，意圖改寫其在西太平洋地區的地緣政治角色。中國欲走向海洋、發展海權強國，首先必須跨越美國在戰後結合同盟友邦建構的第一島鏈。該島鏈自亦即從北太平洋千島群島開始，向南經日本列島，臺灣，菲律賓直至加里曼丹島，形成一道防衛線。其中處在島鏈中心點的臺灣，扮演著封鎖中國東出太平洋的關鍵樞紐。¹²中國認為「唯有從美國及其艦隊手中奪取西太平洋控制權、防衛本國沿海，並於臺海戰事爆發時阻止美軍介入，一直是其明確的戰略目標」。¹³

在當代中國海權發展中，被鄧小平拔擢出任共軍海軍司令員，其後擔任江澤民政權的中國共產黨（以下稱：中共）與中國政府的中央軍事委員會首席副主席、中共政治局常務委員的劉華清居功闕偉。在信奉馬漢海權論的劉華清領導下，中國自 1980 年代起，中國開始推動「近海防禦與遠海護衛兼顧」的軍事戰略，積極打造具遠洋作戰能力的藍水海軍，以期發展足以與美國在全球範圍較量的海洋強國，劉華清因而被稱為「中國馬漢」、「中國現代海軍之父」。

¹¹ 劉中民著，同前註，頁 184-186。

¹² BBC NEWS 中文，2017/3/28。〈第一島鏈：拜登重新串連亞洲盟友與中國的突圍〉，
<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-65529713>>，查閱時間：2024/12/14。

¹³ 龔培德（David C. Gompert）著，高一中譯，《西太平洋海權之爭》（Sea Power and American Interests in the Western Pacific）（臺北：國防史政編譯室編譯處，2015 年），頁 30。

2003年5月，胡錦濤執政下的中國國務院制定《全國海洋經濟發展規劃綱要》，首度將「逐步把中國建設成為海洋強國」列為國家發展的戰略目標。¹⁴

2012年，胡錦濤在中共第十八次全國代表大會，正式提出「提高海洋資源開發能力，發展海洋經濟，保護海洋生態環境，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國」的海權戰略目標，¹⁵並且將此戰略目標移交給繼任的習近平繼續推動。

習近平接棒後，將海權發展視為突破美國主導的國際政經秩序的重要途徑，於2013年10月提出「21世紀海上絲綢之路」（The 21st-century Maritime Silk Road，以下簡稱：海絲倡議），以建立海外港口與海上貿易節點為基礎，擴展其全球戰略佈局；並透過南海吹沙填海造陸與軍事化建設，強化對南海的實質控制，實現從「近海防禦」邁向「遠海護衛」的轉型目標。有鑑於此，中國只有在西太平洋取得戰略優勢，才能實踐對臺灣、釣魚臺及南沙群島的主權主張等核心利益與重大國家利益。對於中國而言，臺灣亦是防護中國改革開放四十年成果的大陸東南沿海黃金地帶的天然屏障，唯有掌控南海與拿下臺灣，才能成功破除第一島鏈的圍堵、奪取西太平洋區域的優勢地位，並且將美軍逐出西太平洋，方能建立起其主導的「中國式海洋秩序」。

近年來，包括東海、臺海、南海等西太平洋區域的權力結構，正朝著中國有利方向傾斜。由於美國於2006年遭逢次級房貸危機（Subprime mortgage crisis），以及由此衍生的雷曼兄弟公司（Lehman Brothers Holding Inc.）於2008年倒閉的金融風暴打擊後，中國挾其改革開放四十年的成果，推動史無前例地急速擴張對外投射兵力的軍事現代化政策，特別是在西太平洋建構「反介入／區域拒止」（Anti-Access/Area Denial, A2/AD）戰略部署，以阻止美軍介入西太

¹⁴ 中華人民共和國中央人民政府，2003/5/9。〈全國海洋經濟發展規劃綱要〉，
<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62156.htm>，查閱時間：2024/12/15。

¹⁵ 中央政府門戶網站，2012/11/10。〈劉賜貴：十八大報告首提「海洋強國」具有重要意義〉，
<<https://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1110/c350828-19538781.html>>，查閱時間：2024/12/15。

平洋區域防衛，逐漸削弱美國在西太平洋地區的戰略優勢，甚至還能獲得第一島鏈內側的近海域制海權。¹⁶

三、灰色地帶行動的理論

艾立信（Andrew S. Erickson）與馬丁森（Ryan D. Martinson）的研究指出，中國的海權戰略正逐步轉向一種介於戰爭與和平之間的灰色地帶行動。其主要作法是運用海警與海上民兵等準軍事力量，在近海地區推動其「尚未解決的海洋主張」。此類行動不觸發全面武裝衝突，卻透過非軍事或準軍事手段，逐步改變現狀、測試對手反應，進而實現其戰略目標。中國戰略界普遍將此類行動視為「維護中國海洋權益」的具體實踐，即所謂「海上維權」行動。近年來，中國更結合公共外交與經濟脅迫手段，強化其海洋主張的正當性，並擴張對《聯合國海洋法公約》的自我詮釋，對有爭議水域提出主權主張，藉此逐步擴大其管轄範圍。¹⁷

此外，美國華府智庫蘭德公司（Research and Development, RAND Corporation）將灰色地帶戰術定義為一種介於武裝衝突與正常外交、經濟或其他活動之間的脅迫性行動，被廣泛認為在中國推動其國內、經濟、外交政策與安全目標的過程中，尤其在印度太平洋（Indo-Pacific, 以下簡稱：印太）地區，扮演著日益重要的角色。整體而言，中國會根據目標國特性「量身訂製」灰色地帶行動，並擁有越來越多且更具強制性的手段。中國通常結合多種地緣政治、經濟、軍事與網路/資訊活動，對盟友與夥伴施壓，特別是針對涉及「核心利益」的議題。¹⁸

李思峰（Sze-Fung Lee）指出，中國的灰色地帶戰術並非單一策略行動，而是整體混合戰略的重要組成部分，這些戰術刻意利用自由民主體制的制度弱點，

¹⁶ 胡波著，《2049年的中國海上權力：海洋強國崛起之路》（臺北：凱信企業管理顧問有限公司，2015年），頁32-33。

¹⁷ 馬丁松（Ryan D. Martinson）、艾立信（Andrew S. Erickson）著，王建基譯，「引言『沒有硝煙的戰爭』：中共準海軍行動在海上灰色地帶的挑戰」《中共海上灰色地帶行動》（臺北：國防部政務辦公室，2023年），頁21-22。

¹⁸ Bonny Lin, Cristina L. Garafola, Bruce McClintock, Jonah Blank, Jeffrey W. Hornung, Karen Schwindt, Jennifer D. P. Moroney, Paul Orner, Dennis Borrman, Sarah W. Denton, et al., "A New Framework for Understanding and Countering China's Gray Zone Tactics", RAND, 2022, pp.3-5 https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RBA594-1.html, (accessed 21 April 2025).

並與影響力行動、法律戰及認知戰等非傳統手段高度交織，形成一個相互增強的戰略循環。李思峰提出一套名為「跨域嚇阻（Cross-Domain Deterrence, CDD）」的分析架構作為因應策略，試圖從多維度應對中國的灰色地帶挑戰。具體而言，灰色地帶行動可被視為強化中國政治敘事與戰略目標的工具，其目的是挑戰中華民國在主權、司法、行政與執法等層面的合法性與實質能力。¹⁹

在認知戰方面，中國善用灰色地帶事件當作「證據」，以此強化自身的話語權與操作正當性，並進一步推動資訊戰與心理戰，挑戰國際既有的敘事結構與規則基礎秩序；在法律戰領域，中國則頻繁引用「一中原則」、聯合國第2758號決議及其他國際法律，作為其主張的法律依據，並藉灰色地帶行動改寫或模糊國際法準則，製造國際法上的認知混淆；影響力操作則是整體戰略的擴音器，其目的在於塑造國內外觀感，強化灰色行動的正當性與社會支持度，對象明確分為兩大類：一方面針對中華民國民眾，意圖削弱其抗敵意志，透過脅迫、誘惑與持續低烈度壓力，促使其產生屈服傾向；另一方面則對國際社會實施輿論分化，拖延其他國家對中華民國援助的反應時間，降低對中華民國的支持強度。

這四個面向灰色地帶行動、認知戰、法律戰以及影響力操作，共同構成中國「混合戰（Hybrid Warfare）」戰略的核心邏輯，透過非傳統方式在軍事門檻以下施加政治、法律與心理壓力，持續削弱對手抵抗能力與國際支持。（如圖1-3所示）²⁰

¹⁹ Sze-Fung Lee, “Decoding Beijing’s Gray Zone Tactics: China Coast Guard Activities and the Redefinition of Conflict in the Taiwan Strait”, *Global Taiwan Brief* Vol. 9, Issue 6, 2025, pp.6-10 <<https://globaltaiwan.org/wp-content/uploads/2024/03/GTB-Volume-9-Issue-6.pdf>>, (accessed 20 April 2025).

²⁰ *Ibid.*

A CYCLE OF MUTUAL REINFORCEMENT

Gray Zone Activities/ Influence operation/
Legal and Cognitive warfare



圖 1-3 灰色地帶戰術、影響力行動、法律戰及認知戰循環圖

圖片來源：Sze-Fung Lee, "Decoding Beijing's Gray Zone Tactics: China Coast Guard Activities and the Redefinition of Conflict in the Taiwan Strait", Global Taiwan Brief Vol. 9, Issue 6, 2025, pp.6 <<https://globaltaiwan.org/wpcontent/uploads/2024/03/GTB-Volume-9-Issue-6.pdf>>

中國關注在領土主權、主權權益行動目標日益明確，展現在軍事演訓常態化、南海島礁軍事化、主權宣示與灰色地帶行動等多層次手段，意圖逐步改變區域秩序、削弱美國及其盟國對該地區的影響力。而美國著重在航行自由及地區穩定方面，在以美日同盟為主軸的印太戰略框架下，結合韓國、澳洲、菲律賓等區域盟友，以及英國、法國等西歐主要大國，以其遏制中國憑仗力量以片面變更西太平洋區域現狀的擴張野心。

有關中國在東海釣魚臺列嶼（日本稱尖閣諸島）周邊的灰色地帶行動明顯升級。根據日本防衛省 2024 年防衛白皮書報告指出，自 2023 年以來，中國在東海釣魚臺列嶼周邊的灰色地帶行動持續升級，不僅海警船每日進入鄰接區，並多次侵入日本領海（如圖 1-4 所示）。且單次停留時間屢創新高，最高曾連續逗留超過 80 小時。中國出動的海警船規模增加至常態 4 艘以上，並裝備類似炮塔的武裝系統，顯示準軍事化程度加強。

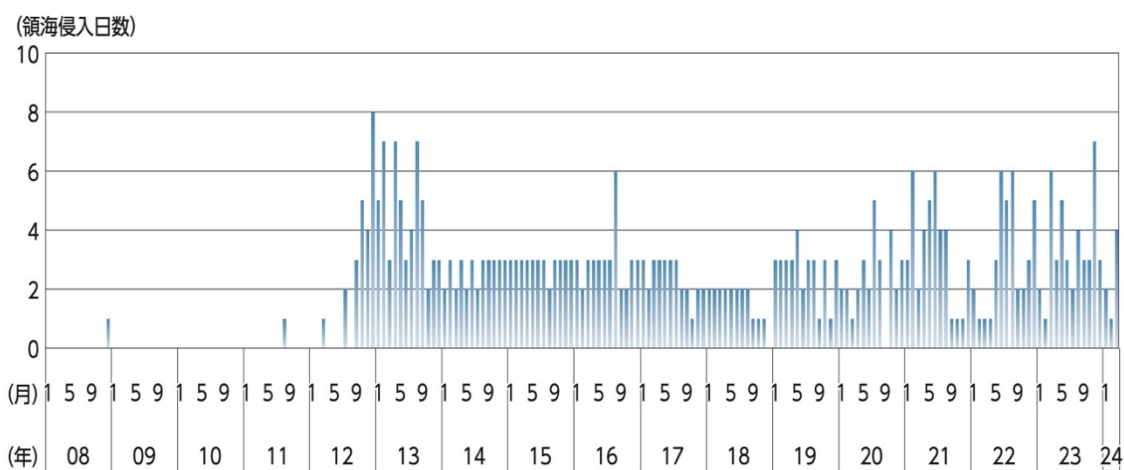


圖 1-4 中國海警船侵擾釣魚臺領海次數圖

資料來源：日本防衛省自衛隊【透過線上翻譯】，2024/7/12。〈第一部分：日本週邊的安全保障環境 第三章：外國的防衛政策 第二節：中國〉，《令和 6 年版防衛白書》，頁 82，<<https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2024/html/nk000000.html>>

除海上施壓外，中國還多次派遣固定翼機與無人機侵犯釣魚臺周邊領空，加劇局勢緊張。在資源爭議方面，中國自 2013 年起於東海中間線附近單方面推進海洋平臺建設，並於 2023 年 7 月在日本專屬經濟區（EEZ）內設置浮標，遭到日本政府強烈抗議。²¹ 整體而言，中國持續以海警主導、民兵支援的方式，在釣魚臺周邊採取高頻率、高強度的灰色地帶行動，試圖以實力行動改變現狀，對地區安全秩序構成重大挑戰。

在南海部分，自 2021 年以來，中國在南海仁愛礁（Second Thomas Shoal）周邊對菲律賓行動的強度與模式明顯升級。至 2024 年，中國海警與海上民兵不僅增加出動頻率，還採取更具侵略性的手段，如撞擊、包圍、使用水砲與登船破壞補給船。特別是 2024 年 6 月，中國海警首次以刀械切割菲律賓海軍橡皮艇裝備，展現「非致命但高侵害性」的武力升級。此外，中國加強運用硬殼充氣艇和快速攔截艇，靈活包圍、阻撓菲律賓的補給行動，並形成由海警主導、民兵支援、偶有共軍艦艇協助的軍民一體化行動模式。

²¹ 日本防衛省自衛隊【透過線上翻譯】，2024/7/12。〈第一部分：日本週邊的安全保障環境 第三章：外國的防衛政策 第二節：中國〉，《令和 6 年版防衛白書》，頁 80-81，<<https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2024/html/nk000000.html>>，查閱時間：2025/4/18。

儘管中國強化干預，多數菲律賓補給行動仍能成功完成，但衝突風險與人員傷亡情況大幅上升。中國這套升級版灰色地帶戰術也擴散至斯卡伯勒礁與沙賓娜暗沙等地，顯示其可能在整個南海推廣類似戰術。雖然 2024 年中菲曾試圖透過協議緩解緊張，但由於雙方對協議內容理解分歧，南海局勢仍高度脆弱。²²總體而言，中國藉由小規模武力脅迫及低烈度灰色地帶行動，意圖削弱菲律賓在仁愛礁的控制權，並測試國際社會對區域局勢變動的反應。

而在臺灣海峽方面，自 2022 年 8 月美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪問中華民國後，共軍東部戰區隨即展開大規模環臺軍演，並透過各種灰色地帶行動，包括戰機與艦艇頻繁出動，意圖抹去「海峽中線」的歷史默契。2024 年 5 月與 10 月實施的「聯合利劍」軍演，動員海、陸、空軍及火箭軍，進一步結合軍事嚇阻與海警執法行動，展現中國企圖以封鎖手段達成政治目的戰略意圖。該年軍演首次由遼寧艦與山東艦雙航母編隊穿越巴士海峽，明顯顯示中國欲控制第一島鏈以西海域的野心，透過常態化「戰備警巡」營造出「圍堵臺灣離島、拒止友軍支援」的戰略圖像。根據《天下雜誌》統計，自 2024 年 2 月 14 日至 2025 年 4 月 18 日，總計偵獲共軍軍艦、海警及公務船出動高達 3,089 艘次（如圖 1-5 所示）²³。

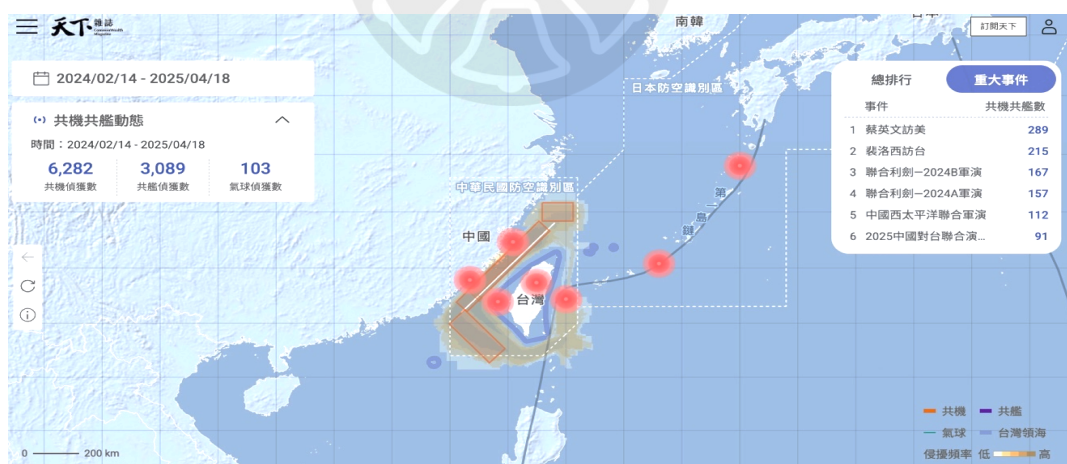


圖 1-5 共機、共艦、中國海警動態臺海情勢儀表圖

資料來源：天下雜誌，2025/4/18。〈共機、共艦、中國海警動態臺海情勢儀表板〉，
<<https://www.cw.com.tw/graphics/pla-activities-around-taiwan/>>

²² Asia Maritime Transparency Initiative. 2024/8/22. "Shifting Tactics at Second Thomas Shoal," <<https://amti.csis.org/shifting-tactics-at-second-thomas-shoal/>>, (accessed on December 14, 2024).

²³ 天下雜誌，2025/4/18。〈共機、共艦、中國海警動態臺海情勢儀表板〉，
<<https://www.cw.com.tw/graphics/pla-activities-around-taiwan/>>，查閱時間：2025/4/18。

貳、研究方法

本研究採用內容分析法（Content analysis）作為主要研究方法。內容分析法，又稱資料分析法（Informational analysis）或文獻分析法（Document analysis），係指針對人類溝通與傳播活動所留下的紀錄進行系統性研究。其研究對象包括書籍、學術期刊、報紙、政府公報、法律條文、政策檔案、網頁資料及各類官方聲明等。透過對上述文字與資訊內容的蒐集、分類、歸納與詮釋，可有效掌握特定議題之發展脈絡與策略內涵。²⁴

透過內容分析法瞭解中國海權發展戰略與演進，將蒐集自國內外學者之著作、期刊論文，並輔以兩岸官方網站、國防白皮書、政策文件與新聞報導等公開資料。研究將聚焦於自鄧小平至習近平時期「近海防禦」轉向「遠海護衛」戰略的轉變，剖析中國如何由地區性海軍邁向區域海權，進而探討中國灰色地帶行動在東海、臺海及南海手段，以逐步拓展其海洋控制能力。

分析對象包括中國共軍與海警部隊於臺灣本島周遭海域及金馬地區之軍事活動與演習模式。特別是近年來中國透過聯合軍事演習、海警巡邏與執法干預等手段，展現對中華民國進行「準封鎖」戰略的可能路徑，並對各種行動的政策背景、演化趨勢及其對中華民國國安與區域穩定的衝擊進行系統性剖析。

第三節 文獻回顧

本節將回顧並彙整各方學者關於中國海權發展戰略、灰色地帶行動模式以及中國在臺海與金馬地區的衝突之先行研究文獻，作為本研究的論述基礎。首先，透過分析中國自鄧小平以降各時期領導人對海權戰略的推動與演變，探討其從近岸防禦邁向遠海護衛的轉型歷程。其次，說明灰色地帶行動如何成為中國施壓周邊國家的戰略工具，特別在未達戰爭門檻下，以法律、執法與準軍事力量推進其主權主張。最後，聚焦中國在臺海與金馬地區的實際行動，包括海

²⁴ Earl Babbie 著，林秀雲譯，《社會科學研究方法》（The Practice of Social Research）（臺北：雙葉書廊，2021年），頁497。

警巡邏、軍事演訓、封鎖模擬與管轄權操作，評估其對中華民國安全與主權的挑戰。

壹、中國海權發展戰略

胡波指出，當前全球化與國際相互依存日益加深，海權概念亦隨之轉型。單純依靠軍事力量以追求單極霸權的海權模式已難以為繼；反之，面對海上安全挑戰與全球性海洋問題的多樣化與複雜性，未來海權的發展需更加重視大國間的協調合作與海上治理機制的建構，以維護海洋自由與區域穩定。²⁵

地理條件上，中國近海受到第一島鏈與第二島鏈的制約，形成向遠洋拓展的天然障礙；精神文化層面，則因長期重陸輕海的歷史背景，缺乏深厚的海洋意識與文化積累；技術層面上，共軍海軍在自動化指揮、防空、反潛等方面仍落後於美日等主要海權國家，加上面臨美日聯合遏制壓力，使得中國短期內難以成為全球主導性海軍強權。然而，隨著海外利益的擴張與維護海上交通線安全的迫切需求，中國已持續加大對遠洋海軍發展的投資，並透過外交與軍事行動展現其區域存在，對潛在對手產生心理震懾效果，但無須如美國般在全球海域擁有全面作戰能力。²⁶胡波提供中國海權轉型的宏觀視角，強調海洋治理與遠洋震懾並行的戰略特質。然而其研究較少觸及具體灰色地帶操作、金馬區域行動樣態與中華民國制度應對分析。為填補此一缺口，本研究將聚焦中國在金馬海域的灰色戰術實踐，並從戰略制度化、法律衝突與應變機制三面向進行補充與深化。

在國際法互動方面，劉中民指出，中國自 1973 年至 1982 年間，積極參與第三次聯合國海洋法會議，隨著《聯合國海洋法公約》於 1994 年正式生效，以及中國全國人民代表大會於 1996 年批准該公約後，中國開始全面修訂多項涉海法律文件，逐步建立起其具特色的國內海洋法體系。其中，1992 年 2 月《中華人民共和國領海及毗連區法》明定中國對爭議島嶼及其海域擁有主權，並對外

²⁵ 胡波著，《2049 年的中國海上權力：海洋強國崛起之路》（臺北：凱信企業管理顧問有限公司，2015 年），頁 40。

²⁶ 同前註，頁 37-39。

國船舶無害通行權進行限制，顯示中國對《聯合國海洋法公約》的選擇性詮釋與戰略運用。²⁷

劉中民指出，中國透過參與《聯合國海洋法公約》與制定《領海法》，發展出具戰略性的海洋法律體系。本研究則進一步補充其在金馬等敏感海域的法律操作與灰色行動如何交織運用，並分析中華民國面對此類挑戰的法律應對不足與強化方向，以填補區域法律實踐研究的空白。

鞠海龍認為，中國海權發展關鍵在於穩固其在周邊海域的優勢地位，特別將南海視為核心戰略區。相較於涉及中華民國、日本及美國等敏感議題，中國與東協國家透過資源共同開發的合作空間更具操作性，這也有助於降低中國對麻六甲海峽所帶來的能源與貿易風險。藉由強化對印度洋與臺灣海峽的掌控，中國能夠提升在地區事務中的籌碼與談判實力。同時，面對來自美國等國主導的地緣戰略壓力，中國的快速崛起也引發鄰國戒心，其中以臺海與南海議題最為敏感，前者直接關聯中國遠洋海軍的戰略發展，後者則涉及資源掌控與海上通道突破，是中國維護海權不可或缺的兩大核心利益。²⁸

鞠海龍提供中國海權戰略發展與南海布局的宏觀視角，凸顯其對資源安全與通道控制的重視；而本研究則進一步將視野收斂至金馬海域的灰色地帶操作實踐，彌補現有文獻對灰色行動在特定敏感區域的戰術細節與法理對抗分析之不足，並評估中華民國應對此類滲透的制度性應變與主權維護機制。

龔培德（David Gompert）從歷史制度與地緣結構的角度出發，比較了二戰時期各海權國家的發展經驗，認為中國當前的海權擴張邏輯與歷史上新興海上強權的發展軌跡相似。具體而言，中國首先致力於本土海岸的防衛，接著強化對領海及船運航路安全的保護，進而延伸至海上航道與商業利益的防護，最終目標是具備遠距離武力投射能力。儘管中國不會完全模仿美國在西太平洋的海權布局，但在鄰近中國的海域，必要時將動用武力以捍衛自身利益；至於更遠離本土的水域，則傾向於與既有強權合作，共同維護安全秩序。龔培德指出，

²⁷ 劉中民著，《世界海洋政治与中国海洋发展戰略》。（北京：時事出版社，2009），頁 268-271。

²⁸ 鞠海龍著，《中國海權戰略》。（北京：時事出版社，2010年），頁 17-59。

中國得以在美國長期負責確保全球海上輸油與運輸通道安全的背景下，免除相應重擔，並將資源集中於強化自身海軍力量，專注於西太平洋地區對美國發起挑戰，甚至可能因此引發衝突。²⁹

從戰略與歷史角度解析中國海權擴張，對理解其經營西太平洋具啟發性，惟缺乏戰術層次與區域影響探討。本研究補足此缺口，聚焦中國在金馬運用海警巡邏、法理模糊、認知戰與海纜干擾等灰色戰術，分析其對中華民國主權的侵蝕，並提出具體應對建議，作為理論的實證與戰術延伸。

謝游麟研究則將共軍海軍發展歷程分為三階段：1950年代的「近岸防禦」，重點在保護沿海及攻擊敵方島嶼，依賴蘇聯支援、1980年代轉向「近海防禦」，受《聯合國海洋法公約》影響，強調海洋權益，防禦區域延伸至臺灣、西沙與南沙與1997年起則採「近海防禦與遠海護衛結合」的戰略。第三階段展現共軍海軍積極走向藍水海軍，並透過參與國際任務提升其外交工具角色與戰略能見度。惟其仍面臨軍費、人員、後勤與海外基地建設等結構性挑戰。³⁰

謝游麟研究系統整理中國海軍戰略演進，說明「近海防禦」與「遠海護衛」的整合方向，具啟發性。但對灰色地帶戰術在金馬等區域的實地操作與非對稱實踐著墨有限。本研究據此延伸，結合其戰略脈絡，進一步分析中共如何以海警法、巡邏與認知戰等手段，對金馬實施制度性滲透，補足現有研究在戰略實踐與區域安全層面的不足。

詹姆斯·霍姆斯（James Holmes）研究指出，中國海權發展不僅限於海軍，空軍、陸軍與火箭軍亦逐漸能向海延伸。此外過去某些完美的想法是因為精準武器和感測器科技成熟而得以真正實現。從克勞塞維茨（Carl von Clausewitz）、毛澤東、馬漢、奧比（Théophile Aube）和老羅斯福（Theodore Roosevelt）等前人，亦即中國海權發展過程中的五個面向，可立即看出共軍指揮官的戰略布局。其政治目的是運用海上與岸際武器打造一處近海「撞擊緩衝區」（Crumple zone）。此外，另中國在海軍現代化過程中採取「反介入作戰」係指採取行動

²⁹ 龔培德（David C. Gompert）著，前揭書，頁160-164。

³⁰ 謝游麟，〈中共海軍戰略轉型之意涵與影響〉，《海軍學術雙月刊》，第51卷第3期，2017年，頁33-48。

阻止美軍在能夠有效打擊中國軍力的戰區進行部署，這包括：運用政治手段迫使區域內國家拒絕給美軍提供作戰基地，以及襲擊美國現有區域基地或前沿部署的海軍部隊。中國發生在太平洋地區行動，其目的是不讓美軍在靠近中華民國或者中國的地點發動有效作戰。³¹

吉原俊（Toshi Yoshihara）與詹姆斯·霍姆斯（James Holmes）指出，中國海權發展的動力主要來自兩個方面。其一，是中國逐步擁有了超越亞洲大陸範疇，向外拓展影響力的能力；其二，則是源自於經濟發展需求與能源安全考量。中國領導人深切憂慮，從印度洋至中國東南沿海的海上交通線安全，不可能依賴其他國家力量來維護。如果中國無法或不願自主捍衛其海上利益，勢必將面臨美國海軍封鎖或干擾的風險，進而暴露出更高的戰略脆弱性。對中國而言，從日本本土延伸至印尼群島所構成的第一島鏈，被視為美國遏制中國經濟發展的海上障礙。為了突破這一封鎖，中國必須建立自身的「海上長城」，推動海軍與軍事力量發展，進而強化其在近海與近空的控制權，試圖壓縮美國勢力至第二島鏈內。此一戰略思維成為中國加速推動海軍現代化與海權擴張的重要驅動力。³²

吉原俊與霍姆斯雖揭示中國海權戰略的整體格局與驅動因素，卻未深入探討中國如何以非軍事手段在和平時期漸進式改變區域現狀，特別忽略對金馬灰色地帶行動的具體分析。為填補此一缺口，本文將聚焦中國如何透過海警、法律、輿論與科技等工具滲透金馬主權與執法空間，並提出制度、戰略與外交層面的應對方案，補充現有戰略研究的實踐層次不足。

林賢參研究指出，中國領導人推動海權戰略轉型過程中，強調中國以「海軍協助開發海洋、以海洋富國強兵」的發展戰略模式。自 2008 年起，中國派遣共軍海軍艦隊赴亞丁灣執行護航任務以來，開啟其海軍遠洋行動的實質起點。隨後更配合「21 世紀海上絲綢之路」計畫推動，逐步擴展印度洋地區海權影響

³¹ 詹姆斯·霍姆斯（James Holmes），〈中共海權發展〉（Visualize Chinese Sea Power），《國防譯粹》，第 45 卷第 10 期，2018 年 11 月，頁 75-82。

³² 吉原俊（Toshi Yoshihara）、詹姆斯·霍姆斯（James Holmes）著，鍾飛騰、李志斐及黃楊海譯，《紅星照耀太平洋：中國崛起與美國海上戰略》（Red Star over the Pacific: China's Rise and The Challenge to U.S. maritime strategy）（北京：社會科學文獻出版社，2014 年，頁 27-31）。

力。中國主張其發展海權係維護海洋權益與保障海上交通安全等防禦性考量。然而，隨著中國在區域內加強海軍部署並強化其戰略存在，引發鄰近國家與海洋強權的疑慮，特別是美國與日本，紛紛採取回應措施以制衡中國的擴張態勢。凸顯中國與美日等國間日益加劇的戰略對抗，反映出雙方難以建立互信的現實困境。此種互動模式正呈現典型的「修昔底德陷阱」（Thucydides Trap）與「安全困境」（Security Dilemma）格局，即一方的防禦性擴張在其他人眼中卻構成威脅，最終導致軍備競賽與區域緊張螺旋升高的惡性循環。³³林賢參研究提供中國海權擴張與國際戰略互動的宏觀視角，有助理解大國競爭的結構性困境；本研究則將補足其未涉及的「區域戰術細節」、「灰色行動策略」與「制度性應對」，深化對金馬地區安全情勢與中華民國海權維護挑戰的理解。

林賢參另指出，習近平在累積逾三十年經濟成就與快速軍備擴張的基礎上，為實現「強軍夢」所支撐的「中國夢：中華民族偉大復興」，必須挑戰美國在東亞地區所建立的優勢地位。具體而言，即是將美軍勢力逐出第一島鏈，這樣的戰略目標勢必與川普時期「讓美國再次偉大」（Make America Great Again, MAGA）政策形成「零和競賽」（Zero-Sum Game）。林賢參認為，拜登政府延續川普第一任期的印太戰略基礎，企圖在西太平洋建構嚇阻中國變更現狀以美日同盟為主軸的「南錨—北錨」（North Anchor–South Anchor）的小多邊安全合作機制，亦即以美日同盟與美韓同盟為支柱的東北亞區域「北錨」，以及結合美日、美澳、美菲等三組同盟關係、甚至再加上英國、法國等歐洲主要盟國，在東南亞區域建構確保南海和平與穩定的「南錨」。

美國藉此「雙錨」布局，在第一島鏈南北兩端構築穩固支點，以及由美國、日本、印度、澳洲所組成的「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）與「澳英美安全夥伴關係」（Trilateral Security Partnership between Australia, U.K. and U.S, AUKUS）機制，打造跨域、跨國、跨軍種的「統合嚇阻」體系，目的在維護自由開放的印太秩序，防止中國藉由軍事擴張或灰色地帶行

³³ 林賢參，「第四章 中共『21世紀海上絲綢之路』倡議與美日『印太戰略』的海權競爭：『安全困境』的觀點」，蘇嘉宏主編，《日本新安保法制與海洋政策研析》（臺北：國家海洋研究院出版社，2022年），頁91-93。

動改變現狀。臺灣正位於南北雙錨之間的關鍵地緣位置，是維持第一島鏈完整、防範中國勢力突破的重要樞紐，亦成為美日同盟防衛戰略不可或缺的一環。³⁴

此外，林賢參文獻提供中國戰略動能與美國區域嚇阻結構的宏觀分析，成功凸顯中華民國地緣重要性與中美對抗格局下的壓力點。本研究則進一步聚焦金馬地區的具體戰術樣態與制度脆弱補強，彌補當前學術論述中對灰色地帶操作與區域主權侵蝕問題的研究空白，為實務因應與戰略評估提供具體化建議。

誠如前述，中國海權發展戰略體現了其從「近岸防禦」向「遠海防衛」的國家願景，不僅牽涉軍事力量的強化，也伴隨法律主張、資訊操控、經濟滲透與國際秩序重構等多重面向的交織。其將臺海與南海視為實現「海洋強國」戰略的核心地帶，並以灰色地帶手段作為日常行動工具，逐步累積區域優勢，降低主權爭議的敏感度與干預成本。在金門與馬祖地區的操作，正好說明中國如何在不觸發全面衝突的前提下，以漸進方式改變現狀、試探國際反應。未來中國海權發展仍將持續受制於地緣限制與戰略對抗的雙重挑戰，而中華民國則需在國內治理韌性與國際連結中取得平衡，確保海域主權與國家安全不被逐步侵蝕。

貳、中國的灰色地帶行動

美國國防部在 2010 年 2 月發布的《四年國防評估報告》（Quadrennial Defense Report）首次明確使用灰色地帶一詞，並將其定義為「一種並非戰爭，也不是和平的狀態」，因此美國要強化盟友回應此類型的安全挑戰，方能降低美國軍隊在外風險；此外，2018 年版《國防戰略》（National Defense Strategy 2018）即將灰色地帶定義是「敵對勢力將以非武裝衝突的方式，包括掠奪式經濟、宣傳、政治顛覆、代理人以及武力威脅等，以改變既有事實」。³⁵另一方面，日本於 2010 年 12 月 17 日公布 2011 年以降的《防衛計畫大綱》中首次將灰

³⁴ 林賢參，「第四章 川普面對的東亞安全形勢」，劉復國，陳偉華，王冠雄，林賢參，李佩珊，孫國祥，魏百穀，《川普時代東亞秩序大崩盤？》（臺北：好優文化出版社，2025 年），頁 145-172。

³⁵ 黃恩浩，〈中國操作「灰色地帶」行動對南海區域安全的影響〉，《國際海洋資訊雙月刊》，第 33 期，2024 年。頁 9-10。

色地帶事態定義為「領土主權或經濟權益所引發、尚未達到使用武力門檻的對立與衝突」。³⁶

彼得森（Michael B Petersen），將灰色地帶行動定義為「存在於傳統戰爭與和平二元之間的模糊競爭性互動」，其本質是一場「沒有硝煙的戰爭」（War without Gun Smoke）。此類行動具備明確目標，但相較於一般承平時期的競爭，具有更具針對性的壓力與強度。³⁷中國的灰色地帶行動與混合戰（hybrid warfare）有所區分，兩者在衝突頻譜中分屬不同階段：灰色地帶行動主要落在第0至第1階段（形塑與嚇阻），而混合戰則屬於第2至第5階段（掌握主動、控制、穩定、成立文人政府），屬於高強度的武力運用階段，幾無和平成分，且界線明確（詳如表 1-4 所示）。

表 1-4 美國國防部戰鬥行動防衛作戰計畫階段下之作戰頻譜

| 階段 0，階段 1：形塑與嚇阻 | | | 階段 2-5：掌握主動、掌控、穩定、成立文人政府 | | | |
|-----------------|------------|--------------------|--------------------------|------|---------------------------|------|
| 和平 | 灰色地帶 行動 | 非正規作 戰、恐怖 主義 | 混合戰 | 傳統戰爭 | 以大規模毀滅 性武器進行戰 場傳統戰爭 | 全球核戰 |

資料來源：艾立信（Andrew S. Erickson）、馬丁松（Ryan D. Martinson）著，王建基譯《中國海上灰色地帶行動》（China's Maritime Gray Zone Operations）（臺北：國防部政務辦公室，2023），頁 46。

其次，與混合戰或複合戰的主要差異，在於軍事部隊的運用角色及其介入程度。灰色地帶行動中，軍事力量通常僅扮演嚇阻角色，並不直接參與壓制行動。中國透過部署海警與海上民兵，有意模糊和平與戰爭的分界，藉由運用法律、外交及軍事手段之間的灰色空間，以漸進方式改變現有國際規範，達成其

³⁶ 廖小娟，「第五章 中國灰色地帶策略對印太國際秩序的影響與美日回應」，蘇嘉宏主編，《日本新安保法制與海洋政策研析》（臺北：國家海洋研究院出版社，2022年），頁 135-136。

³⁷ 馬丁松（Ryan D. Martinson）、艾立信（Andrew S. Erickson）著，王建基譯，「引言『沒有硝煙的戰爭』：中共準海軍行動在海上灰色地帶的挑戰」《中共海上灰色地帶行動》（臺北：國防部政務辦公室，2023年），頁 38-39。

在東海與南海的戰略目標。³⁸彼得森的研究奠定灰色地帶行動作為非軍事競爭形式的理論基礎，尤其對中國如何模糊戰爭與和平邊界提供精準詮釋。然而其不足在於對特定戰略節點（如金馬地區）實踐樣態與對應策略未加闡述。本研究即在其概念框架之上，提出區域案例與應對機制的延伸分析，強化灰色地帶研究的實務深度與政策可行性。

吳東明研究指出，灰色地帶行動主要有三種類型：第一，來自對現狀不滿的修正主義國家，如中國與俄羅斯；第二，依賴緩步遞進、小口蠶食的方式，修正現有以美國為主導的國際制度；第三，運用非傳統的治國工具，在「無人控管地帶」（No-man's-land）中逐步推進，並取得具決定性的成果。無論是主動發起者或修正主義者，均試圖避免跨越導致戰爭爆發的「紅線」（Threshold），進而導致戰爭爆發情形。³⁹吳東明對灰色地帶行動的類型與門檻策略提供宏觀戰略見解，有助於理解中國「漸進式主權侵蝕」與「制度修正主義」手法。然本研究進一步聚焦金馬地區的具體操作模式與中華民國對策，補足理論與實務間的區域性與政策應用空缺。

灰色地帶行動已被各國政府與學者深入研究，並廣泛應用於多國策略之中，例如中國與俄羅斯。事實上，當代國際社會中灰色地帶行動無處不在，通常包括國家行為者發動的混合威脅、銳實力、政治戰、惡意影響、不規則作戰、資訊戰、網路戰、政治與經濟脅迫及嚇阻與挑釁等手段。根據美國蘭德公司（RAND）的一項研究，灰色地帶行動具有八大特徵：一、保持在不致引發軍事回應的門檻之下；二、逐步展開，而非一次性大規模行動以達成目標；三、缺乏可歸屬性；四、廣泛運用法律與政治論述，常以歷史主張及文件佐證；五、避免直接威脅到防禦方的生存性核心利益；六、以升高局勢升級風險作為脅迫槓桿；七、主要依靠非軍事工具，以避免跨越回應門檻；八、鎖定目標國家的特定脆弱點。因此，只要灰色地帶衝突未跨越「全面戰爭」的門檻，其手段與

³⁸ 馬丁松（Ryan D. Martinson）、艾立信（Andrew S. Erickson）著，王建基譯，「引言『沒有硝煙的戰爭』：中共準海軍行動在海上灰色地帶的挑戰」《中共海上灰色地帶行動》（臺北：國防部政務辦公室，2023年），頁45-47。

³⁹ 吳東明著，《海巡灰色地帶與海洋科學研究》（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2023年），頁8-16。

範圍實際上並無特殊限制。例如，中國運用海上民兵與海警部隊、騷擾中華民國西南防空識別區（Air Defense Identification Zone, ADIZ）、施行《中華人民共和國海上交通安全法》，皆屬於此類行動的體現。⁴⁰本篇文獻建構灰色地帶行動的理論特徵，強調其非軍事、漸進、難以歸責等策略特性，並以中國行動為例具體說明。惟對區域實踐與應對策略著墨有限。本研究則補充其不足，聚焦金馬地區，剖析中國如何運用法律、海警、認知作戰等手段進行主權侵蝕，並提出制度強化與區域協力等具體對策，強化理論與地區實務的連結。

從中國角度看，南海與臺海的衝突是「同一枚硬幣的兩面」。在南海問題上，中國將南海視為關乎領土主權與國家發展的重大國家安全議題。2009年5月，中國正式向聯合國提交「九段線」地圖，並於2011年發函聲稱對南海諸島及其鄰近海域擁有無可爭議的主權。⁴¹除領土因素外，中國亦將南海視為未來發展的核心利益。2010年3月，中國首次向來訪的美國副國務卿史坦伯格（James Steinberg）明確表示，南海問題涉及中國的「核心利益」，將其地位與臺灣、西藏、新疆並列，顯示中國對南海主權的高度重視。中國亦認知到爭議無法單方面解決，因此在2015年，習近平重申主權立場的同時，強調透過尊重歷史事實與國際法的基礎上，與相關國家協商談判。⁴²此研究奠定中國灰色地帶戰略的戰略層與外交層基礎，但在地區層次操作與對手國應對分析上仍有限。本研究將以金馬為核心場域，強化策略實踐與政策設計的連接，補足宏觀論述下的戰術操作空間。

⁴⁰ Lyle J Morris, Michael J Mazarr, Jeffrey W Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk and Marta Kepe, "Gaining Competitive Advantage in the Grey Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War", Santa Monica, CA, RAND Corporation, 2019, <https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html>, (accessed 9 April 2025).

⁴¹ 九段線歷史可追溯至1947年，當時中華民國內政部繪製並發布《南海諸島位置圖》，將南海劃分為東沙群島、西沙群島、中沙群島及南沙群島四大群島，並在地圖上標示了一條由十一段斷續線構成的「傳統疆域線」，即「十一段線」。該線參照各群島的最外緣島礁與鄰近國家海岸線間的中線，以確立南海主權範圍。1953年，中國政府為強化與越南的外交關係，決定對原有十一段線進行調整，刪除北部灣與東京灣的兩條線段，形成今日的九段線。自此，中國以此線作為領土主張依據，聲稱東沙、西沙、中沙及南沙群島為中國固有領土，並進一步提出對該海域的「歷史性權利」。參自自由時報新聞，2016/7/12。〈何謂「九段線」？它是這麼來的...〉，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1760417>>，查閱時間：2025/1/20。

⁴² William Chih-tung CHUNG, "Analysis of Taiwan's Strategy against China's Grey Zone Activities in the South China Sea", *East Asian Policy*, 2023, pp.12-16 <<https://doi.org/10.1142/S1793930523000090>>, (accessed 11 April 2025).

從歷來中國的對外表述與行動可見，其南海政策主軸包括主權聲索、擱置爭議、和平解決與共同開發。為鞏固這些立場，中國採取「軟硬兼施」策略：一方面自 2013 年起推動大規模人工島建設，鞏固控制實體，並與東協談判「南海行為準則」（South China Sea code of conduct, COC）；另一方面加強人工島礁軍事設施建設，塑造新的區域現狀。南海與臺海議題密不可分。中國在南海推動的灰色地帶行動，成為脅迫挑戰者的手段，也是其對臺施壓策略的一部分。這類行動融合銳實力、硬實力與軟實力，旨在避免直接軍事衝突，同時推動政治目標。習近平的「丟掉幻想、勇於鬥爭」大幅改變了鄧小平「韜光養晦」的戰略，⁴³反映出中國國力與自信的增長，使中國更加積極進取。中國藉由戰狼外交、南海軍事化、軍機艦騷擾中華民國以及灰色地帶施壓，展現修正主義攻勢，企圖改變區域現狀。⁴⁴此文獻提供南海灰色行動與對臺戰略連動的重要分析基礎，有助於本研究理解中國區域權力投射邏輯。然而對於灰色戰略在金馬地區具體施作的制度層面與執行技術仍有不足之處。本研究將補充其操作性分析與政策建議，實現戰略—戰術層的上下銜接與文獻深化。

黃恩浩指出，中國等修正主義國家（Revisionist Powers），傾向透過灰色地帶行動，宣示對周遭地區有爭議的島嶼及海域主權，以期能有效控制戰略性海域及空域，又可避免觸發全面衝突。而中國在不同區域實施灰色地帶行動，其目標與操作方式各有差異。例如，在東海，中國常態性派遣海警船或其他公務船繞行釣魚臺，以宣示主權；在臺海，則透過漁船集結、包圍或侵入，以及派遣海警船或其他公務船繞行金門與馬祖水域，進行低強度挑釁；而在南海，則結合海警船與海上民兵，進一步對菲律賓仁愛礁等地展開騷擾與實質控制行動。這類灰色地帶操作具有模糊戰爭與和平界線的特性，使得美國與其盟友在回應上面臨兩難。中國正是藉由此類行動，在對盟友施壓的同時，逐步削弱美國與其安全夥伴間的信任與協調，凸顯現階段國際社會對中國灰色地帶戰術尚缺乏

⁴³ BBC NEWS 中文，2021/9/6。〈習近平中共黨校講話強調「丟掉幻想、勇於鬥爭」為何引發關注？〉，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-58435149>〉，查閱時間：2025/1/23。

⁴⁴ *Ibid.*

有效因應機制的困境。⁴⁵黃恩浩的研究提供灰色地帶行動的區域性戰術分類與國際政治效應的理論基礎，對本研究具有高度參考價值。然而，在金馬水域的戰術層面、法理模糊執法影響、及制度韌性構建等議題上仍有不足。本研究將填補此空白，聚焦區域實踐與政策建構，以具體案例連結理論與安全實務。

觀察共軍海軍的發展並未完全遵循傳統馬漢式海權理論中所倡導的純軍事霸權擴張邏輯，而是呈現重視以法律為基礎的自由權利，和平運用及開發海洋，以及「遠交近攻」策略特質。亦即，中國在其周邊海域，特別是在涉及主權爭議的近海地區，傾向以軍事實力為基礎展現硬實力（hard power）；而在更遠的海域，如印度洋、非洲或南太平洋，則更傾向透過合作、安全互信與經貿交流等軟實力（soft power）推動區域影響力，試圖營造有利於中國持續發展的和平穩定外部環境。⁴⁶的研究對中國海權戰略發展的動機與分區行動邏輯提供了宏觀框架，為本研究奠定分析基礎。然而，其文獻對「灰色地帶行動」之具體運作仍存空白，特別在金馬水域這類主權模糊與戰略敏感的区域操作上缺乏細部討論。本研究將補足此缺口，透過區域實證與戰術分析，強化文獻在地化、實踐性與政策建議層次的涵蓋度。

李思峰（Sze-Fung Lee）指出，自 0214 事件以來，中國明顯加大對臺灰色地帶行動的強度與頻率，並將這套混合模式推展至其他地區，如對日本在釣魚臺周邊海域、對菲律賓在黃岩島周邊的施壓行動，試圖在東海與南海廣泛重塑現有國際秩序。目前，中華民國面臨的核心挑戰包括：國內對於中國威脅認知尚未形成堅實共識；國際社會對中華民國地位依然維持「戰略模糊」，缺乏明確支持；同時，在灰色地帶行動的監測與應對方面，也尚未建立統一、有效的標準機制。過往針對臺海情勢的分析，多偏重傳統軍事對抗或經濟層面的研究，但中國現今施行的，是一種跨領域整合、涵蓋政治、軍事、資訊、網路、經濟乃至法律戰的混合戰爭模式。因此，中華民國應針對中國推行的灰色地帶戰術，發展更具整合性的應對策略，特別是建立起跨領域嚇阻（Cross-Domain

⁴⁵ 黃恩浩，〈中國操作「灰色地帶」行動對南海區域安全的影響〉，《國際海洋資訊雙月刊》，第 33 期，2024 年，頁 9-10。

⁴⁶ 龔培德（David C. Gompert）著，前揭書，頁 144-148。

Deterrence, CDD) 能力，涵蓋從資訊戰、網路作戰到空間與軍事層面的整體防衛體系，方能有效應對中華民國在臺海及周邊地區日益升高的混合式挑戰。⁴⁷ 李思峰的研究與本研究緊密相關，其對灰色地帶擴散趨勢與中華民國應對困境的系統診斷，為本研究提供策略層次的理論與框架參照。惟其研究尚未深入探討金馬地區的具體灰色地帶操作與制度脆弱點，因此本研究可於該基礎上向下延伸，聚焦金馬地區的灰色戰術實證與因應方案建構，進一步強化「策略、戰術、制度」三層結構的完整性。

馬修·斯佩澤爾 (Matthew Sperzel)、丹尼爾·沙茨 (Daniel Shats) 與亞歷克西斯·圖雷克 (Alexis Turek) 指出，金馬列島因地理接近中國 (距離僅數哩)，自 1949 年以來即是兩岸軍事對抗焦點。不同於 1950 年代毛澤東時期的強硬軍事作為，習近平時代的中國透過經濟誘因、非暴力脅迫、法律戰、信息操作及灰色地帶行動等多元手段，長期侵蝕中華民國對金馬的掌控力，展現耐心而系統性的統戰策略。特別是 2024 年中華民國總統大選後，與蔡英文同樣主張臺灣獨立的賴清德當選總統後，中國增強其對中華民國外島施壓的軍事脅迫行動。中國可能循序升高行動層級，包括封鎖金門航道、施加經濟壓力、設置禁飛區，甚至破壞通信基礎設施，最終強迫金門置於中國支配之下。若美國因國內外分心而無意或無力介入，這類灰色地帶行動將更可能發生。此外，金門失守將嚴重打擊中華民國的抗中意志，動搖中華民國對美國安全承諾的信心，並助長中國以非和平方式推進「統一」目標。因此，作者們建議，美國與夥伴國家必須預做準備，包含主動反駁中國對金門行動的宣傳敘事、強化離島通訊基礎設施韌性、提升中華民國海巡署海上執法力量；一旦中國成功奪取金門，美國應迅速強化對中華民國軍事支援與部署，協助建立反封鎖能力，並修訂相關法律以鞏固離島防衛。⁴⁸ 斯佩澤爾等人對金馬地區可能成為中國灰色戰略目標的風險

⁴⁷ Sze-Fung Lee, "Decoding Beijing's Gray Zone Tactics: China Coast Guard Activities and the Redefinition of Conflict in the Taiwan Strait", *Global Taiwan Brief* Vol. 9, Issue 6, 2025, pp.6-10 <<https://globaltaiwan.org/wp-content/uploads/2024/03/GTB-Volume-9-Issue-6.pdf>>, (accessed 20 April 2025).

⁴⁸ Dan Blumenthal and Frederick W. Kagan, "Exploring a PRC Short-of-War Coercion Campaign to Seize Taiwan's Kinmen Islands and Possible Responses," *Coalition Defense of Taiwan*, August 21, 2024, <<https://www.criticalthreats.org/analysis/Exploring%20a%20PRC%20Short-of-War%20Coercion%20Campaign%20to%20Seize%20Taiwan%E2%80%99s%20Kinmen%20Islands%20and%20Possible%20Responses>>. p2. (accessed 23 April 2025).

評估，為本研究提供重要的戰略預警與外部分析視角。其強調的美方戰略與國際支持值得關注，但尚須補充中華民國轄管主權海域在灰色地帶壓力下的實際承受能力與制度性韌性缺口。本研究即試圖在此基礎上，從制度、認知、法理與防衛等層面進行在地化補強，使灰色地帶行動之研究更具操作性與實踐價值。

儘管現有文獻已廣泛探討中國的海權擴張與灰色地帶戰術，然而針對金門、馬祖等具地緣敏感性的前線區域，系統性結合灰色地帶理論與中國海權戰略的實證研究仍屬稀缺。本文以金馬海域為案例，分析中國如何透過海警、法律戰、認知作戰等非傳統手段，漸進侵蝕中華民國主權與管轄權。研究目的在於補足灰色行動的地方實踐層面，並提出具體對應策略，期為中華民國與區域安全提供理論補強與政策建議。

第四節 研究架構及章節安排

中國將發展為海洋強國視為其重要的國家戰略。此戰略的演變歷經多個階段，從早期的近岸防禦，逐步轉向近海防禦與遠海護衛相結合。在習近平時期，建設海洋強國的目標被提升到新的高度，其核心意涵不僅在於維護國家海洋權益，更展現出挑戰美國在西太平洋海權的戰略意圖。

為了實現其海洋強國的目標，中國將控制南海、東海及進一步掌握臺灣海峽視為關鍵步驟，目的在突破美國所主導的第一島鏈封鎖。中國在南海透過填海造陸、部署軍事設施以及運用非軍事手段（中國海警和海上民兵）擴大管轄範圍，透過強調「十段線」對爭議海域擁有實質管轄權，為其海軍力量向更遠海域投射奠定基礎。其次，透過積極施壓手段，挑戰各國執法底線，除測試其處置與應變能力外，亦測試區域國家及國際社會（如美國及日本）的反應。

近年來，中國海警透過常態海警巡邏及干擾，削弱中華民國人民危機感，並利用船艦的數量優勢，不斷測試及消耗中華民國相關單位反應能量，增加未來實質海上封鎖或登陸行動的可能性。金門與馬祖地區因地理位置的特殊性與戰略地位，使其成為中國灰色地帶行動的首要目標。其行動旨在宣示主權、極限施壓、測試中華民國反應，並迫使其發生誤判，以達成其政治戰略目的（詳如圖 1-6 所示）。

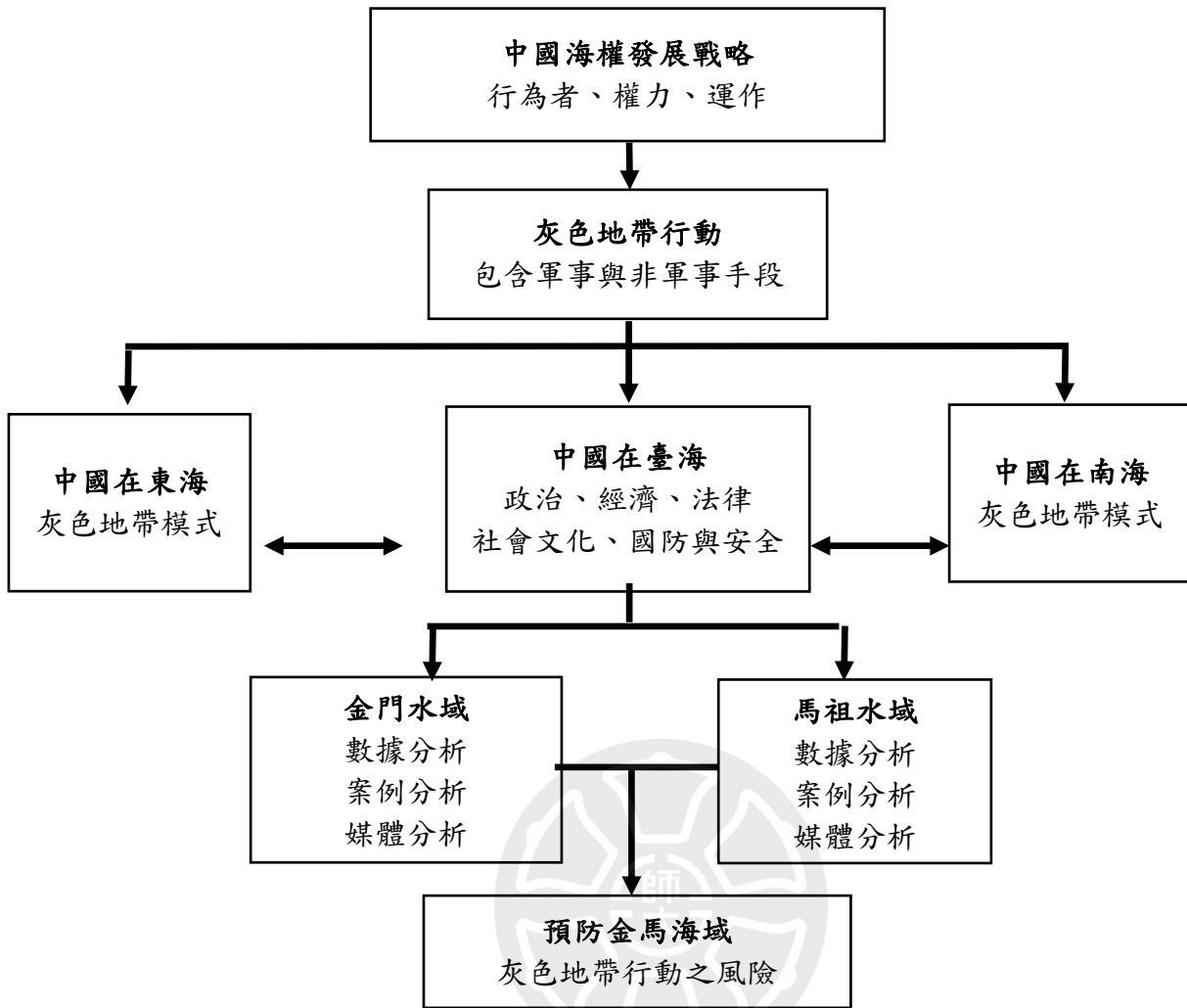


圖 1-6 研究架構圖

資料來源：本研究自行繪製。

基於上述研究架構，本文章節安排如下：除第一章為緒論外，第二章以戰略研究途徑切入，探討中國近代海權戰略的發展與演變，系統性分析鄧小平、江澤民與胡錦濤以及習近平四個時期領導人的海洋政策與實際作為，梳理從近岸防禦到遠海投射的轉型歷程，並呈現各時期領導人對海權的理解與實踐差異。最後，將說明中國推動「海洋強國」戰略的核心目的，不僅在於維護國家海洋權益，更展現其挑戰美國在西太平洋海上優勢的戰略意圖。

第三章則分析中國海權戰略對西太平洋地區產生的實質影響。首先從中國灰色地帶行動及海上民兵組織與功能介紹切入，接續從中國在東海、南海及臺灣海峽所實施的灰色地帶戰術、行動模式，以及對周邊國家的具體衝擊。最後則是探討美國結合相關盟國於西太平洋的反制。

第四章重點聚焦於中國在金馬地區實施的灰色地帶行動。首先探討金馬地區的戰略位置，以及其在國際法與國內法架構下的特殊性，進而分析中國於該地區進行的各類灰色地帶操作，包括海警進入禁限制水域、透過軍演加強施壓、干擾海底電纜等具體行動；同時，檢視中華民國在軍事部署、海上執法、國際外交及法律應對等層面面臨的挑戰與限制。

第五章為本文結論，綜整各章所討論的內容，歸納中國於金馬海域進行灰色地帶行動的策略模式與演變軌跡。未來研究方向可進一步深化灰色地帶個案與情境模擬，探討運用科技強化情報監控效能，並思考後續研究，如何透過軍民整合提升海巡執法能力，同時評估國際戰略環境變遷對金馬地區安全的潛在影響。

第五節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究聚焦於中國與中華民國在金馬海域的主權爭端及執法競逐，特別針對中國在該區域運用灰色地帶行動深入分析，並探討中華民國在面對中國海上壓力時的應對策略。研究主要涵蓋金門及馬祖周邊的海域，將其置於中國海權戰略與西太平洋安全格局的宏觀框架中進行討論。

一、地理範圍

金馬地區地處臺灣海峽西部，距離中國福建沿海僅10公里，戰略位置極為敏感。研究範圍主要涵蓋金馬地區周邊的禁限制水域，以及中國與中華民國在該地區的執法活動交集點。

二、時間範圍

本研究的時間範圍，以1980年以降，中國海權戰略演變為第一主軸，探討中國海權過往與今日的不同之處。第二主軸是探討中國對東海、南海及臺海等第一島鏈灰色地帶行動，並聚焦2024年0214事件前後，中國海警侵入臺海及金馬地區禁限制水域進行「執法」巡邏，以了解中國否認金馬地區周圍任何「限制水域和禁止水域」後展開各種侵略行動及模式。

三、內容範圍

探討中國在金馬海域採取的具體行動，包括主權宣示、海警巡邏、漁船群體施壓、破壞海底電纜、對中華民國船隻的執法行動，以及中國奪取金馬地區可能行動模式等，以分析中華民國面對中國灰色地帶策略應對措施。另對於金馬海域周遭海洋環境資源應用部分，因有其專業領域，惟本文不予討論。

貳、研究限制

一、資料來源的可及性

中國在金馬海域的行動多涉及敏感性高的軍事與執法活動，部分資料（特別是內部決策文件）無法公開獲取。因此，研究主要依賴公開資料、媒體報導及二手學術文獻，可能存在資訊不完全的限制。

二、國際法適用的爭議

金馬海域主權爭端涉及《聯合國海洋法公約》對領海、鄰接區及專屬經濟區的定義，但中華民國並非《聯合國海洋法公約》締約方，對國際法的實際影響力有限。中國對相關法規的選擇性解讀亦增加了研究的複雜性。

三、雙方戰略不對稱性

中國擁有海軍、海警及民兵漁船聯合作戰的綜合力量，而中華民國在金馬海域的執法資源有限，且受制於國際政治因素無法獲得直接的盟友支持，對比不對稱的行為模式可能限制分析的全面性。

四、動態變化挑戰

研究範疇內的金馬海域情勢受國際和區域安全格局的影響極大。例如，美中關係的波動或國際社會對中華民國的支持力度，可能導致研究結果與未來發展存在一定差距。惟筆者僅具備海巡機關職掌業務及部分航海專業知識，並非海權、軍事領域之各方專家。因此，有關中國海權發展及威脅僅以可觸及與理解的資料為限，以避免因專業不足而做出過多臆測，俾利確保研究客觀性。



第二章 中國海權發展戰略及其目標

歷史上的中國，由於北方陸疆威脅長期存在，再加上海禁政策的推行，自15世紀明代鄭和下西洋後，中國逐漸放棄發展海權的路線。進入19世紀末，面對英、美、日等列強的入侵與勢力擴張，中國在軍事實力、對外外交及內部治理上普遍呈現封閉與衰弱，導致其無法具備現代化海權國家的基本條件。

美國國防部2011年版《中國軍事與安全發展報告》(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China)指出，自1980年代初期以來，兩個重要因素促使中國的海洋觀念發生轉變。首先，冷戰結束後，中國的地緣戰略環境發生根本變化。美國於1996年派遣第七艦隊航空母艦介入臺海危機中，使中國意識到美國軍事干預的潛在挑戰，並突顯了發展現代化海軍及具備反介入/區域拒止(A2/AD)能力的重要性。其次，中國不斷擴大的經濟利益，包括海上貿易與海洋資源開發，影響中國對海洋力量與國家利益關係的看法。¹

這種「海洋意識」的轉變，反映在高層言論與資源分配上，對亞太地區乃至全球產生深遠影響。許多中國官員與民眾認為，海洋實力是成為「大國」的必要條件。因此，中國積極發展海軍、立法、強化民間海上執法機構，並推動外交倡議，以確保其海洋利益。直至2000年代中期，中國才正式將海權提升為國家層級的核心戰略目標，而非僅限於海軍層面的現代化，此時中國已具備打造現代化海軍並逐步在近海展現制海實力。然而，在遠洋地區，中國的海權運用仍相對有限，主要任務仍集中於保護海上航運與應對海盜威脅，尚未具備挑戰美國全球海權主導地位的實力。因此，中國在遠洋水域選擇與美國展開合作，例如反海盜、護航任務等，但在西太平洋地區，卻採取與之對抗的策略布局，對美國長期主導的海洋秩序構成實質威脅，形成合作與競爭並存的複雜關係。²

¹ Office of the Secretary of Defense. 2011/3/31. "ANNUAL REPORT TO CONGRESS Military and Security Developments Involving the People's Republic of China.2011", <https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2011/2011-prc-military-power.pdf>, pp.57-58. (accessed on December 31, 2024)

² 龔培德 (David C. Gompert) 著，高一中譯，《西太平洋海權之爭》(Sea Power and American Interests in the Western Pacific) (臺北：國防史政編譯室編譯處，2015年)，頁157-162。

第一節 鄧小平宣示中國走向海洋

壹、海洋法制建設

1974年4月，鄧小平出席聯合國第六屆特別大會，並發表演說，同時呼應第三世界新興國家資源民族主義抬頭，以及建構海洋新秩序之要求。此一演說為中國參與第三次海洋法會議增溫，並宣告中國走向海洋的決心。在1973至1982年間，中國積極參與《聯合國海洋法公約》之磋商與制定，以爭取自身海洋權益。中國大量制定與修訂涉海法律文件，建構中國海洋法律體系基本框架，然而在劃界過程中與周邊國家產生多起海域主權與權益爭議。例如1992年2月25日《中華人民共和國領海及毗連區法》係中國首次在國家法律中正式使用「海洋權益」一詞，並將臺灣及其附屬島嶼（包括釣魚臺）與周遭南沙群島，定位為其行使領海主權和毗連區管轄和管制權的範圍。1994年《聯合國海洋法公約》條款生效和中國1996年對《聯合國海洋法公約》批准簽署與生效施行，其後，中國陸續制定《中華人民共和國政府關於中華人民共和國領海基線的聲明》（1996年）、《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》（1998年）、《全國海洋經濟發展規劃綱要》（2003年）、《國家海洋事業發展規劃綱要》（2008年）、《海島保育法》（2009年）等一系列海洋政策法令，彰顯出其開發海洋與維護海洋權益的決心以及經濟發展的目標。³

這段期間，中國逐步建立並完善了國家和沿海地方的海洋管理機構，組建了規模化的海洋執法、管理監測和科學研究隊伍，並制定了相關法規，全面推動海洋綜合管理工作。中國運用不同的法律和行政法規，使其與《聯合國海洋法公約》的原則及相關規定保持一致，並通過不同的管道和方式，取得海洋資源的開發利用權以及相應海域使用權。法律規章的通過雖然促進了各部門管理海洋的合法性，但也造成了日後海洋管理的多頭發展，形成了行業部門、地方政府乃至沿海鄉鎮多重管理的局面。而分散型的海上執法力量也導致了多頭領導、效率不佳、缺乏協調等現象。

³ 林賢參，〈中共海權發展戰略與日「中」東海爭議〉，《戰略與評估》，第2卷第4期，2011年，頁75-76。

貳、海上兵力發展

毛澤東於政治協商會議中提出：「人民武裝力量必須保存和發展起來，不但要有強大的陸軍，還要有強大的空軍與海軍」。⁴1958年9月4日，中國政府發布《關於領海的聲明》，明確主張其領海範圍與制度。⁵同年11月，中央軍委副主席劉少奇視察共軍海軍並題詞：「建設一支強大的海軍，發展中國的海洋事業」⁶，顯示中國發展海洋戰略與海軍建設的初步構想。毛澤東強調以陸基武器、柴電潛艦與飛彈快艇構成海岸防線，旨在保障核心安全與太平洋利益。戰略思維上排斥馬漢的海權理論，認為其為帝國主義的工具，因此提出「海上游擊」的戰術思維，使共軍海軍長期處於支援陸軍的附屬地位，⁷海洋意識也相當淡薄，被視為棕水海軍。⁸

1974年1月爆發的「西沙海戰」，被廣泛認為是中國自1949年建政以來，首次在南海海域以武力實質掌握島礁主權的軍事行動。該戰役不僅標誌著中國在南海戰略布局上的初步突破，也被視為鄧小平時期對海洋權益日益重視的具體實踐之一，與中國積極參與《聯合國海洋法公約》談判的國際行動相呼應。

根據相關研究指出，儘管當時共軍海軍在艦艇噸位、火力與現代化程度上均不如南越海軍，但在戰術部署與兵力運用上展現高度靈活性與主動性。中國憑藉艦艇快速機動能力與士兵強烈戰鬥意志，最終成功擊敗南越主力艦艇，全面控制西沙群島。該戰役雖被定位為「低技術、低強度」的局部海上衝突，但其在戰略象徵與歷史地位上意義重大，亦為中國日後持續擴張南海主權奠定根基。此外，西沙海戰也凸顯出當時共軍海軍面臨的結構性問題。在文化大革命期間，中國軍隊長期缺乏正規訓練與裝備更新，使得中國在首次遠離本土執行

⁴ 林穎佑著，《海疆萬里：解放軍海洋戰略》（臺北：時英出版社，2008年），頁6-11。

⁵ 李明春著，《海洋權益與中國崛起》（北京：海洋出版社，2007年），頁128-129。

⁶ 劉少奇同志紀念館，2019/4/23。〈人民海軍成立70周年，劉少奇多次視察海軍部隊並題詞〉，《壹讀》，<<https://read01.com/L2oEQBg.html>>，查閱時間：2024/11/20。

⁷ 石家鑄著，《海權與中國》（上海：三聯書店，2008年），頁35。

⁸ 海洋環境可以依照距離陸地遠近分成三種地區，即遠洋（Blue water）、緣海（Green water）及濱海（Brown water），依照英文名稱也稱為藍水、綠水、棕水。最靠近陸地200海里以內的海域稱為棕水，緣海為接近大陸的水域，受陸地部分封閉，使與大洋之間流通受到限制，因此戰略水道或島嶼之間的通道為必爭之地。至於遠海則是世界海洋中範圍最大的大洋水域。參自林穎佑著，《海疆萬里：解放軍海洋戰略》（臺北：時英出版社，2008年），頁132-133。

海戰任務時，暴露出組織編制鬆散、後勤補給不足與維修管理體系不完善等多重瓶頸。正因如此，海戰結束後，中共中央與海軍高層遂啟動體制整頓，將原有後勤部下屬修理部、裝備部等部門整合，組成「海軍技術辦公室」（即後來的海軍裝備技術部），進一步恢復並擴充修理與維保系統。該改革不僅改善了艦艇長年失修問題，也標誌著共軍海軍正式邁入制度性現代化的起點。⁹

1979年8月，鄧小平在巡視海軍部隊時表示：「海洋不是護城河，當前世界各國爭相把科技、經濟發展、嚇阻戰略重點轉向海洋，我們不可掉以輕心，中國要富強，必須面向世界，走向海洋。」¹⁰，並為海軍題詞：「建立一支強大的具有現代戰鬥能力的海軍。」開創了新階段海軍建設的目標。¹¹

1980年，鄧小平指出：「大仗五（十）年打不起來」，既然戰爭危險性降低，過去「誘敵深入」的準則已不再適用「現代條件下的人民戰爭」，戰略重點應該置於「中國周邊的小型戰爭」。1985年5月至6月，鄧小平在中國中央軍委會宣布：「在未來，以往長期備便和蘇聯作戰的可能性不再，因此共軍要從過去『早打、大打、打核戰』的戰略，轉變成為「和平建軍」，¹²這項指示使共軍海軍跳脫以往以陸制海的附屬角色。此外，鄧小平海軍戰略思想不僅繼承了毛澤東的積極防禦與人民戰爭的思想，更與當代海洋爭奪的事實和中國國家發展戰略緊密結合，規範了共軍海軍的建軍途徑與方向，將戰略重心從陸上局部戰爭轉變為海上局部戰爭。此外，進一步確定了裁軍方案，減少非戰鬥人員，淘汰落後裝備，強調海軍建設應兼顧規模與質量，實現「小而精」的現代化轉型。同時，鄧小平還對海軍的政治建設、訓練管理及裝備運用提出明確要求，為共軍海軍現代化建設奠定了重要基礎¹³，爰此，共軍海軍依照鄧小平積極防禦戰略由過去「近岸防禦」轉變為「近海防禦」的海軍戰略。

⁹ 陳彥彰，〈南海島嶼主權歸屬問題與中越兩次海戰之研析〉，《軍事史評論》，第28期，2021年6月，頁123-125。

¹⁰ 石家鑄，《海權與中國》（上海：三聯書店，2008年），頁34。

¹¹ 武娟，2019/9/18。〈1979年8月，鄧小平在海軍北海艦隊煙臺基地視察〉，《人民網》
<<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0918/c69113-31359760.html>>，查閱時間：2024/11/20。

¹² 林穎佑著，《海疆萬里：解放軍海洋戰略》（臺北：時英出版社，2008年），頁25-28。

¹³ 武市紅等，2018/1/31。〈鄧小平與共和國重大歷史事件〉，《人民網》，
<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0131/c69113-29798276.html>>，查閱時間：2024/11/20。

此外，鄧小平啟用海軍上將劉華清，在共軍海軍現代化的進程中扮演了關鍵角色。¹⁴1983年，劉華清在海軍高級幹部研究班會議中首次提出「積極防禦，近海作戰」的作戰方針，並重新界定了「近海」的範圍，涵蓋中國的黃海、東海、南海、南沙群島，延伸至臺灣與琉球群島（原稱沖繩島鏈）的內外海域及北太平洋部分水域。

1985年底，劉華清正式確立「近海防禦」作為共軍海軍戰略的核心構想，其內容包含以下幾項要點：從戰略性質上「近海防禦」是一種區域性防衛戰略，聚焦於特定海域的主動防禦任務。涵蓋的戰略空間主要是第一島鏈及其外延海域，以及島鏈內部的黃海、東海與南海，並預期隨著經濟與科技的發展，逐步將戰略重心擴展至第二島鏈；其核心目的是捍衛國家「統一」、主權完整及海洋權益，應對各類海上局部戰爭，同時阻止外敵從海上發動侵略，維護亞太地區的和平穩定；在任務執行上，在和平時期，海軍應肩負「統一」臺灣、守護領土與海洋權益的責任，發揮海上嚇阻力量，防範潛在衝突，同時支援國家外交與經濟建設。而在戰時階段，則要求海軍具備於近海地區有效抗敵、奪取制海權的能力，並能控制關鍵的海上運輸航線，執行近鄰海域作戰，甚至具備一定程度的核反擊能力。這一戰略體系為中國日後海軍建軍方向與區域性軍事部署奠定了根本性的指導架構。¹⁵

劉華清為實現「近海防禦」戰略構想，規劃了一套完整的艦艇建設藍圖，涵蓋水面艦艇、潛艦與航空母艦等多元化發展目標。首先，在水面艦艇方面，劉華清主張依任務需求與作戰規模分為三大類別進行發展：第一類為驅逐艦，其噸位由原先的3,000噸級逐步擴展至5,000至6,000噸級，以提升遠洋作戰與綜合作戰能力；第二類為護衛艦，主力噸位集中於2,000至3,000噸，適用於中近距離巡邏與防空反潛任務；第三類為導彈護衛艇，屬於小型靈活艦艇，噸位約500

¹⁴劉華清於1982年至1987年受鄧小平之命擔任海軍司令員，1998年被授予上將軍銜；1989年至1997年受拔擢任中央軍事委員會副主席；2011年95歲去世。參自當代中國新聞，2020/12/22。〈中國軍事海洋戰略設計師 航母之父劉華清〉，<<https://www.ourchinastory.com/zh/569/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E6%88%B0%E7%95%A5%E8%A8%AD%E8%A8%88%E5%B8%AB%20%E8%88%AA%E6%AF%8D%E4%B9%8B%E7%88%B6%E5%8A%89%E8%8F%AF%E6%B8%85>>，查閱時間：2024/11/20。

¹⁵劉華清著，《劉華清回憶錄》（北京：解放軍出版社，2004年），頁437-439。

至1,000噸左右，專門應對沿岸防禦與快速打擊任務；其次，在潛艦方面，劉華清強調發展自主研製的核動力潛艇，分為攻擊型潛艦與戰略導彈潛艦兩種，以強化海下作戰與核嚇阻能力。攻擊型潛艦用以反潛、反艦與支援水面作戰，而戰略潛艦則具備搭載核彈頭導彈的能力，是中國建構「三位一體」核嚇阻體系的重要一環；最後，在航空母艦發展方面，劉華清預估中國航母的完整研製需時約15至20年，雖然與美國、蘇聯相比在航母技術上尚有差距，但航母發展並非單純追求軍事對抗競賽，而是基於實際戰略需求，包括加強對臺軍事壓力、因應南沙群島主權爭端和維護海洋主權與國家利益。此外，航母亦具備重大政治象徵作用，可提升中國於國際社會地位與影響力。¹⁶

劉華清改變了中國傳統戰略思維，不僅著重於打造一支強大海軍以推動海洋發展，更強調海軍應擺脫近岸防禦的限制，提出「近海防禦」的概念，以擴展海上影響力。其戰略係由兩方面構成，包括「主權屬我，擱置爭議，共同開發」的海洋爭端處理，以及建設一支「精幹」且「具有現代戰鬥能力」的海軍。其戰略旨在有效涵蓋所有近海島嶼，如臺灣、釣魚臺列嶼、南沙群島等，其特徵是具有區域性和防衛性，目標是將來犯的敵人在沿岸海域予以殲滅或擊退。根據劉華清觀點，共軍海軍僅防守中國的海岸線及各島嶼，實不足以對抗外國的侵略。因此，劉華清主張以一套三階段海軍發展進程（詳如表2-1所示），將之運用於中國兩個重要的海洋戰略區域。¹⁷

¹⁶ 劉華清著，《劉華清回忆录》（北京：解放军出版社，2004年），頁470-479。

¹⁷ 柯爾（Bernard D. Cole）著，翟文中、羅倩宜譯，《海上長城-走向廿一世紀的中國海軍》（China's Navy enters the 21st Century -The Great Wall at Sea）（臺北：老戰友文化事業有限公司，2006年），頁304-308。

表 2-1 劉華清三階段海洋戰略

| 階段 | 主要政策與行動 |
|--------------|--|
| 第一階段（至2000年） | 近岸防禦（棕水）：控制第一島鏈從千島群島（Kuriles）、日本、和琉球群島，一直到臺灣、菲律賓、與馬來西亞大巽他群島（Dreater Sundas）之線。包含黃海、東海、南海、南沙群島與臺灣、沖繩島鏈內外海域。 |
| 第二階段（至2020年） | 近海防禦（綠水）：控制第二島鏈，北起千島群島、小笠原群島（Bonins）、馬里亞納島（Marianas）、關島（Guam）、加羅林群島（Carolines）之線。 |
| 第三階段（至2050年） | 遠洋作戰（藍水）：以航空母艦為主力，建設全球海軍，成為全球海權強國。 |

資料來源：參自柯爾（Bernard D. Cole）著，翟文中、羅倩宜譯，《海上長城-走向廿一世紀的中國海軍》（China's Navy enters the 21st Century -The Great Wall at Sea）（臺北：老戰友文化事業有限公司，2006年），頁304-308；BBC NEWS 中文，2023/5/9。〈第一島鏈：拜登重新串連亞洲盟友與中國的突圍〉，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-65529713>>。

在劉華清所提出的「近海防禦」戰略構想中，第一島鏈及其沿線外緣海域構成共軍海軍戰略部署的初始與核心階段。該階段的主要作戰空間涵蓋黃海、臺灣海峽、東海及南海等關鍵區域，這些海域不僅位處中國本土近岸，亦是與美、日、韓等周邊國家存在地緣爭議與戰略競合的海上要道。劉華清認為，突破第一島鏈所形成的封鎖體系，是共軍海軍邁向遠洋發展的首要關鍵與挑戰。此外，第二島鏈被界定為「綠水海軍」與「藍水海軍」的分界帶，其象徵意義不僅是地理界限，更代表海軍作戰思維從近岸防衛向遠海投射轉變的分水嶺。劉華清特別指出，「近海」概念不應僅以距離海岸遠近衡量，而應著眼於作戰目標與戰略縱深。對中國而言，真正阻礙其經略海洋與發展海權的核心問題，在於島鏈封鎖的突破能力。因此，黃海、東海與南海被視為可能發生與島鏈突

破相關交戰的潛在戰場區域，並與《聯合國海洋法公約》所規範的海域類型高度重疊（包括領海、毗連區、專屬經濟區與大陸架等）。¹⁸

這些海域不僅具備戰略通道功能，也是中國主張海權、執行灰色地帶行動與挑戰現有區域秩序的主要空間。劉華清的判斷奠定了共軍海軍日後階段發展軌跡，也為中國突破島鏈限制、邁向西太平洋藍水海軍奠定戰略理論基礎（詳見圖 2-1 所示）。



圖 2-1 西太平洋第一島鏈戰略途徑示意圖

圖片來源：BBC NEWS 中文，2023/5/9。〈第一島鏈：拜登重新串連亞洲盟友與中國的突圍〉，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-65529713>>

劉華清於 1985 年所提出的「近海防禦」戰略構想，為共軍海軍現代化奠定了基礎性的理論框架與發展藍圖。該戰略不僅強調提升海軍在第一島鏈範圍內的作戰能力，亦體現了中國自 1980 年代中期以來，逐步擺脫以陸戰為核心之傳統安全觀，轉而關注海洋權益與周邊海域控制能力的政策轉向。

誠如前述，1988 年爆發的赤瓜礁海戰，正是共軍海軍在「近海防禦」理念下初步建設成果的實戰驗證。此次海戰中，共軍海軍藉由在艦艇數量與裝備火力上的相對優勢，對越南部署於南沙海域的武裝運輸船與登陸部隊展開攻擊，最終成功奪取赤瓜礁及其鄰近島礁。此役標誌共軍海軍首次展現其遠離本土、以軍事手段遂行奪島行動的能力，也象徵中國勢力正式向南沙群島與更廣闊的

¹⁸ 林穎佑著，《海疆萬里：解放軍海洋戰略》（臺北：時英出版社，2008 年），頁 133-134。

南海海域延伸。赤瓜礁戰役不僅具備實質戰略意涵，亦為後續南海島礁軍事化、常態巡邏及基礎設施建設奠定了前進據點。¹⁹

儘管 1980 年代的共軍海軍仍因技術、資源與國際環境等因素，被廣泛視為近海作戰能力有限的「綠水海軍」（green-water navy），但劉華清對「近海防禦」戰略的倡議已顯示出突破第一島鏈、走向遠洋發展的長期戰略意圖。其強調從「近岸防禦」轉型為「近海防禦」的構想，對日後中國推進反介入區域拒止（A2/AD）、擴張海權影響力以及建構藍水海軍（blue-water navy）具關鍵的思想與政策啟發作用，成為共軍海軍由內向防衛走向外向投射的轉折點之一。

第二節 江澤民與胡錦濤時期的海權戰略

壹、江澤民時期

在延續鄧小平戰略思維的基礎上，江澤民強調 1990 年代是中國發展經濟與軍事現代化的戰略機遇期，並重申鄧小平對於中國「不太可能捲入世界大戰」的判斷，並指出，中國作為擁有 14 億人口的大國，維繫國家生存與政權穩定，必須依賴海外貿易與能源進口，因此保障海上通道的安全與控制力，成為維持亞太地區戰略優勢的核心課題。為了與國際體系接軌，中國於 1990 年代積極推動國際海洋合作，並同步修訂國內涉海法規，藉以強化自身海洋權益。在此背景下，共軍海軍被賦予了維護國家安全、確保海上運輸通暢的重要任務，並列為軍事建設的優先方向。²⁰

一、近海防禦與遠海護衛結合戰略

江澤民的海權觀核心在於強調：「要充分認識海洋的戰略地位與海軍建設的重要性」，並主張開發與利用海洋資源對國家長遠發展具有重要意義，應「從戰略高度認識海洋」，提升全民的海洋意識。²¹自 1997 年中共第十五次全

¹⁹ 陳彥彰，〈南海島嶼主權歸屬問題與中越兩次海戰之研析〉，《軍事史評論》，第 28 期，2021 年 6 月，頁 108-115。

²⁰ 陳德育（2008），《中國海軍戰略的轉變因素及趨勢之研究（1949-2007）》，淡江大學國際事務與戰略研究所在職專班碩士論文，頁 1。

²¹ 石家鑄，《海權與中國》（上海：三聯書店，2008 年），頁 34-35。

國代表大會正式提出「走出去」戰略，配合鄧小平早期的「引進來」政策，以及 2001 年中國加入世界貿易組織所帶來的經濟轉型，中國逐步從內向型經濟轉為外向型，並鼓勵國有企業參與全球經濟體系以增強國家綜合實力。²²

在軍事戰略上，江澤民於 1993 年 1 月 13 日在中央軍委會擴大會議中，宣布了「新時期軍事戰略方針」，提出五項主要任務：包含捍衛國家領土與主權、確保國家海洋權利與利益、維護祖國「統一」、保障內部穩定、維護安全與穩定的外在環境，尤其是大陸周邊地區。為達成其目標，中國須建立可恃戰力以嚇阻衝突發生，或是在嚇阻失敗時成功解決衝突。²³

1995 年 10 月，江澤民進一步指出：「海軍建設必須優先推進，快速實現現代化」，並強調掌握高技術作戰手段對於未來戰爭至關重要。1996 年臺海飛彈危機期間，美國航母戰鬥群進入東海，對共軍海軍產生高度刺激，迫使中國重新思考反航母能力建設。儘管尚未具備航母戰鬥群，共軍仍發展出以「系統對抗」與「不對稱作戰」為核心的反制戰略，承襲蘇聯戰術邏輯，期望以飽和打擊與多源攻擊對抗強敵。²⁴

1996 年 12 月共軍海軍代表大會上，江澤民明確指出「建設具備遠洋打擊能力的海軍」將是 21 世紀中國國防戰略的重要目標。翌年於中共第十四次全國人民代表大會上，江澤民正式提出「21 世紀海軍發展戰略」，標誌著中國將原本以「近海防禦」為核心的海軍方針，轉型為具備「區域型遠洋作戰能力」的現代化海軍。在此戰略思想引導下，中國全面推動海軍現代化建設，致力於提升綜合作戰能力、戰略嚇阻與反擊能力，並強化遠海行動與非傳統安全任務的執行力。共軍海軍開始強調實戰化的遠海訓練，擴大非戰爭軍事行動演練，並大幅提升新型艦艇建設速度，包含各類潛艦、驅逐艦與護衛艦等配套裝備。²⁵

²² 陳揚勇，2012/7/12。〈江澤民“走出去”戰略的形成及其重要意義〉，《中共中央黨史和文獻研究院》，〈<https://www.dswxyjy.org.cn/BIG5/n1/2019/0228/c425426-30909751.html#:>〉，查閱時間：2024/11/20。

²³ 甘浩森 (Roy Kamphausen)、施道安 (Andres Scobell) 著，黃文啟譯，《解讀共軍兵力規模》(Right-Sizing the People's Liberation Army: Exploring the Contours of China's Military) (臺北：史政編譯室，2010 年)，頁 82-86。

²⁴ 林穎佑著，《海疆萬里：解放軍海洋戰略》(臺北：時英出版社，2008 年)，頁 76-78。

²⁵ 謝游麟，〈中共海軍戰略轉型之意涵與影響〉，《海軍學術雙月刊》，第 51 卷第 3 期，2017 年，頁 32-33。

總而言之，江澤民繼承並深化鄧小平的軍事改革路線，提出「實施海洋開發戰略、建設現代化綜合作戰海軍」的政策藍圖，為中國邁向藍水海軍奠定戰略基礎。至於後續實際建軍成效與戰略部署，將於胡錦濤時期詳加論述。

二、海洋開發與利用方面

在《聯合國海洋法公約》背景下，江澤民於 1995 年指出：「開發和利用海洋，對於中國的長遠發展將具有越來越重要的意義。」這充分顯示了中國對海洋資源開發和保護的高度重視，為中國海洋事業發展指明了方向。此外，為了科學高效地進行海洋綜合管理，在 1994 年 7 月國家海洋局成立 30 周年之際，江澤民題詞「振興海業、繁榮經濟」。²⁶1996 年 10 月，江澤民為中國海洋石油工業題詞「開發藍色國土，發展海洋石油」，這是中國首次有國家領導人使用「藍色國土」這個概念，具有向中國人民發出積極經略海洋戰略意涵。²⁷

從 1989 年至 1995 年，中國制定了海洋功能區的劃分，包括開發利用區、治理保護區、自然保護區等在內的 3663 個功能區。同時，1991 年至 1994 年編制了《全國海洋開發規劃》，明確了海洋開發的戰略目標、產業結構和區域佈局，中國提出推進海洋開發的政策與措施，並積極開展海岸帶綜合管理試驗，取得了顯著成效。自 1994 年起，中國與聯合國開發計劃署合作，在廈門建立了海岸帶綜合管理示範區，成效顯著；2002 年 11 月 8 日召開中共第十六次全國人民代表大會江澤民首次明確提出「實施海洋開發戰略」的目標，為海洋資源的開發與保護提供了重要指導方向。

誠如前述，江澤民時期，中國在國際有利形勢下積極推進海洋與海軍戰略發展，奠定了現代海權基礎。其次，海洋開發戰略體現對海洋資源開發和保護的高度重視，通過劃定海洋功能區、制定海洋開發規劃與政策措施，加強國際合作，推動海洋事業全面進步。海軍建設方面，強調海軍在海洋戰略中的核心地位，推進海軍現代化建設，提升綜合作戰能力，適應未來戰爭需求，為共軍海軍進入新時代提供了清晰戰略指導。

²⁶ 國家海洋局新聞資訊辦公室，2015/5/21。〈國家海洋局現行的主要職責是什麼？〉，《海洋財富網》，〈<http://www.hycfw.com/Article/4080>〉，查閱時間：2024/11/20。

²⁷ 李明春著，《海洋權益與中國崛起》（北京：海洋出版社，2007 年），頁 117。

貳、胡錦濤時期

胡錦濤曾在2003年間，於中共中央經濟工作會議中首次提出「麻六甲困境」(Malacca Dilemma)，象徵中國最高領導層對海上戰略通道安全的憂慮首次正式進入國家戰略視野。此一概念突顯中國對其能源進口極度依賴特定航道的戰略脆弱性，尤其是八成以上原油需經麻六甲海峽進入中國，一旦遭封鎖，將對國家經濟與能源供應造成重大衝擊。因此，中國開始積極發展應對機制，包括拓展替代運輸通道(如中緬油氣管道)、強化海軍存在與基地部署，以及推動所謂「珍珠鏈戰略」(String of Pearls)，透過軍事與外交手段建立沿線支點，以維繫其遠洋航道安全。其次，胡錦濤在2004年提出「新歷史使命」後，中國學界與軍方開始積極探討發展「遠海防衛」的必要性，認為海軍應配合海洋利益擴張，從「近海防禦」逐步轉向具有限度的「遠海能力」。此一戰略思維在2007年中共第17次全國代表大會上進一步體現。胡錦濤於報告中明確指出：「要提高近海綜合作戰能力的同時，逐步向遠海防衛型轉變」，此舉標誌著共軍海軍戰略由近海防禦向「遠海護衛」轉型。這一論述不僅是對2003年麻六甲困境思維的延續與深化，更揭示中共領導人已認識到單靠經濟與外交手段不足以保障國家戰略通道安全，必須藉由提升遠洋軍事投射與行動能力，實現對海上能源與貿易生命線的實質保護。²⁸

此外，中國開始討論設立海外補給與維修基地以支援反海盜等任務，特別是在航空母艦發展推進背景下，海外後勤據點的重要性日益上升。未來中國可能採行非傳統軍事基地模式，以支持和平時期部署與應急行動。中國《2010年國防白皮書》重申了共軍海軍對「近海防禦」戰略的承諾，同時也承認正在提升其遠海作戰能力。²⁹

以下將針對中國的海洋強國目標概括為三個方面作說明，第一，是有效管理、控制與嚇阻部分海域，影響世界海域，成為地區性海上優勢力量；第二，

²⁸ 林賢參，〈中共海權發展戰略與日「中」東海爭議〉，《戰略與評估》，第2卷第4期，2011年，頁80-82。

²⁹ Office of the Secretary of Defense. 2011/3/31. "ANNUAL REPORT TO CONGRESS Military and Security Developments Involving the People's Republic of China.2011", <https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2011/2011-prc-military-power.pdf>, pp.61. (accessed on December 31, 2024)

是建構一支具備強大遠洋作戰能力的現代化海軍，以有效投射海上力量，同時維護自身海上交通線與海外利益；第三，是合理有效利用主權內外的海洋空間及資源，成為世界海洋經濟強國。³⁰

一、有效管理嚇阻部分海域，成為地區性海上優勢力量

如何維護中國分布在全球的利益，成為決策者規劃海權戰略的課題，對於此點，胡錦濤則表明：「海洋是國際交往的大通道和人類可持續發展的戰略資源寶庫，無論推進發展還是維護國家安全，我們在海洋的空間都有極大的戰略利益」，³¹更進一步確認海上資源開發與海上運輸線安全與中國經濟發展之緊密連動關係。

2005年7月11日，中共中央政治局常委黃菊與李長春出席相關會議。會中黃菊強調，中國不僅是陸地大國，同時也是海洋大國。大力發展海洋事業，對於保障國家安全、維護主權與海洋權益、保護海洋資源與生態環境，以及促進國家經濟與社會發展，皆具有極為重要的戰略意義。為彰顯航海與海洋事業的重要性，國家已正式將每年7月11日定為「中國航海日」。藉此契機，政府將加強宣導與普及航海與海洋知識，全面提升全民的航海意識、海洋意識與海防意識，進一步強化建設「航運強國」與「海洋強國」的責任感與使命感，以促進中國航海與海洋事業邁向更高層次的發展。³²

中國在《2004年國防白皮書》首次提出海軍應擴展近海防禦的作戰空間與縱深，並提升綜合作戰與核反擊能力；《2006年國防白皮書》則進一步指出，海軍需提升戰略縱深與多樣化作戰環境下的應變能力；《2008年國防白皮書》明確提出應加強海軍因應非傳統安全威脅的能力；而《2010年國防白皮書》再次重申，海軍需因應國家利益發展的趨勢，逐步拓展從近海向遠海的作戰能力。這代表中國正部署具備數百哩打擊能力的武器系統，採取消耗戰方式制衡美軍。

³⁰ 胡波著，《2049年的中國海上權力：海洋強國崛起之路》（臺北：凱信企業管理顧問有限公司，2015年），頁49。

³¹ 石家鑄，《海權與中國》（上海：三聯書店，2008年），頁35。

³² 中央政府門戶網站，2005/7/12。〈黃菊、李長春出席鄭和下西洋600週年紀念會〉，
<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/govweb/ldhd/2005-07/12/content_13740.htm>，查閱時間：2024/11/20。

目前共軍已配備多型反艦飛彈，並在戰略要地部署潛艦、巡邏艦與戰機，結合反介入/區域拒止（A2/AD）戰略，該戰略係中國利用海上與岸際武器打造一處近海「撞擊緩衝區」，如同車輛撞擊緩衝區這些區域並非剛性防護區，而是可被犧牲的部位，藉由吸收一次撞擊的能量，緩和撞擊帶來的力道，意圖在敵軍進入時即展開打擊，拖慢或阻止其深入行動。³³

同時，國家領導人也積極運用國家意志推動海軍發展。2006年12月，胡錦濤在海軍第十次黨代會上強調：「要努力鍛造一支能夠履行新世紀歷史使命的強大海軍，並依照中國特色軍事變革的要求，推動海軍建設整體轉型」，並指出應遵循「革命化、現代化與正規化相統一」的原則，加速現代化海軍建設進程。在胡錦濤提出提升第一島鏈內海上綜合作戰能力及強化遠洋機動作戰能力的指導下，海軍司令員吳勝利亦積極呼應，公開宣示中國作為一個「海洋大國」，擁有漫長的海岸線與廣大島嶼資源，隨著中國的再度崛起，已迎來扭轉歷史劣勢的有利時機。吳勝利強調，為實現「中華民族偉大復興」的國家目標，必須建設一支「強大的現代化海軍」，並透過國家意志積極調整戰略重心，走向海洋，確保中國在未來國際格局中的海權地位。³⁴

2008年，胡錦濤視察海軍部隊時指出，海軍需全面推動現代化發展，以提升履行歷史使命的能力。2009年4月，在海軍建軍成立60週年，胡錦濤再次強調，「海軍的現代化建設對因應國家安全挑戰及履行國際責任至關重要」。³⁵這一聲明顯示中國軍事戰略重點不僅限於本土防衛，也不打算與美國海軍在太平洋遠洋海域正面對決。相反地，中國可能採取靈活機動戰術，透過游擊式襲擾方式逐步削弱對方戰力，突破關鍵海域的封鎖，為海洋戰略空間的拓展鋪路。

在實際執行層面上，2008年，胡錦濤在中國第十七次全國人民代表大會報告提出「在全面建設小康社會中實現富國和強軍」，國防建設需以經濟建設為

³³ 詹姆斯·霍姆斯（James Holmes），〈中共海權發展〉（Visualize Chinese Sea Power），《國防譯粹》，第45卷第10期，2018年11月，頁77-78。

³⁴ 吉原俊（Toshi Yoshihara）、詹姆斯·霍姆斯（James Holmes）著，鍾飛騰、李志斐及黃楊海譯，〈紅星照耀太平洋：中國崛起與美國海上戰略〉（Red Star over the Pacific China's Rise and The Challenge to U.S. maritime strategy）（北京：社會科學文獻出版社，2014年，頁87。

³⁵ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，2015/5/26。〈中國的軍事戰略〉，
<<http://eng.mod.gov.cn/xb/Publications/WhitePapers/4887928.html>>，查閱時間：2025/1/14。

基礎，而國防實力則是綜合國力的重要組成部分。在聚焦經濟發展的同時，必須同步加強國防建設，實現國防與經濟建設的協調發展，形成彼此促進、共同提升的良性循環。³⁶

謝游麟指出，隨著中國經濟實力持續提升與海外利益範圍不斷擴展，海軍建設日益與國家整體戰略緊密結合。胡錦濤在 2012 年中共第十八次全國代表大會即提出建設「海洋強國」的戰略目標，要求中國具備三大能力：一是強大的海洋資源開發與保護能力；二是堅實的海上維權執法力量；三是現代化的海軍國防力量。此後，中國加速推進海軍現代化建設，並藉由「海軍外交」方式，以非作戰型態的軍事活動（如艦艇互訪、國際護航任務與多邊聯合演習）積極提升國際形象與互信，力求緩和「中國威脅論」，營造更有利於自身利益的周邊國際環境。此外，中國國務院於 2015 年 5 月 26 日發布的《中國的軍事戰略》白皮書中明確指出，中國國家利益已從傳統的陸地領域延伸至海洋、太空與網路空間，海軍因此被賦予同時守護「領土邊疆」（Territorial Borderland）與「利益邊疆」（Interests Borderland）的雙重任務。這一戰略轉變促使共軍海軍逐步由「近海防禦」邁向「遠海護衛」，除了因應非法佔礁、抵近偵察等非傳統安全威脅外，也為中國軍力遠洋投射尋求合法性，並為建構遠海作戰能力鋪設基礎。³⁷

誠如前述，「遠海防衛」戰略則是在「近海防禦」基礎上提出的海洋戰略升級版本，回應中國國家利益向海洋延伸的需求，強調海軍需具備在更遼闊海域的作戰能力。此一戰略核心在於維護中國於南海的海洋權益，同時致力於突破「麻六甲困境」所構成的海上運輸瓶頸。中國透過海軍執行護航等非戰爭性軍事任務，並積極參與國際安全合作，展現其海上戰略意圖。儘管提出「近海防禦、遠海護衛」的戰略轉型方向，整體仍未脫離其一貫的「積極防禦」軍事指導原則。在此戰略推進階段，隨著 2012 年「遼寧號」航空母艦服役及新型海

³⁶ 中央政府門戶網站，2008/1/13。〈報告解讀：在全面建設小康社會中實現富國和強軍〉，
<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2008-01/13/content_856812.htm>，查閱時間：2024/12/7。

³⁷ 謝游麟，〈中共海軍戰略轉型之意涵與影響〉，《海軍學術雙月刊》，第 51 卷第 3 期，2017 年，頁 33-36。

基艦艇、艦載戰機等武器裝備陸續成軍，共軍海軍的海上作戰實力大幅增強，並為未來遂行遠洋任務奠定了堅實基礎。³⁸

除了建設現代化海軍力量外，支撐海洋經濟的造船業與海運業，也是構成海權的重要一環。由於中國已逐漸成為主要貿易大國，對於海上運輸工具依賴日深。根據美國華府智庫戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies, CSIS）2025 年報告，中國已成為全球造船業的領導者，擁有超過 300 家沿海造船廠，年產量佔全球商船一半以上。這些廠不僅推動國際貿易，也參與共軍海軍擴張。外國企業投資與技術轉移進一步加速中國軍事現代化，卻可能削弱美國及盟友的產業競爭力，並危及印太地區的安全穩定。此外，中國在全球商用造船業迅速崛起，市佔率從 2000 年的 5% 升至 2024 年超過 53%，而韓國與日本的總份額則從 74% 降至 42%。新訂單顯示，中國將進一步擴大其市場主導地位（詳如圖 2-2 所示）。

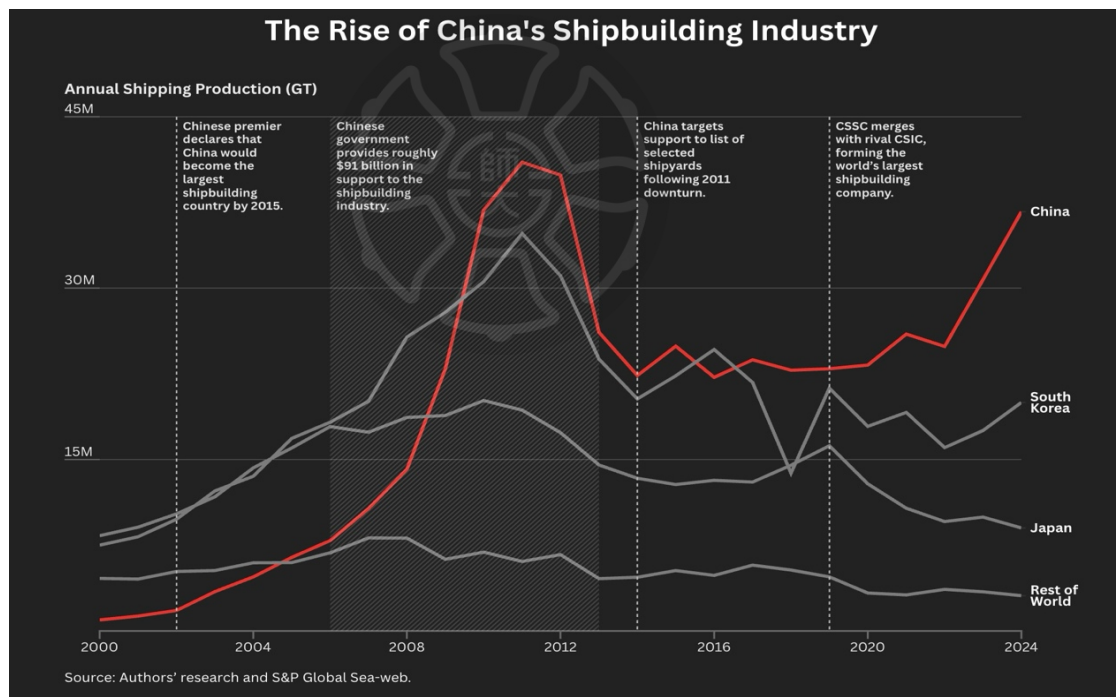


圖 2-2 中國造船業崛起曲線圖

圖片來源：Matthew P. Funairole, Brian Hart, and Aidan Powers-Riggs, CSIS. 2025/3/25. “Murky Waters Navigating the Risks of China’s Dual-Use Shipyards,” <https://features.csis.org/hiddenreach/china-shipyards-tiers/>

³⁸ 董慧明，〈中共海軍航艦戰力建設〉，《戰略與評估》，第 10 卷第 2 期，2020 年，頁 9-11。

圖片中將中國造船業分為四個階段，一、中國總理宣布中國將在 2015 年前成為全球最大造船國（呈現上升）；二、中國政府提供約 910 億美元支援造船業（達到高峰）。三、中國 2011 年市場下滑後，將支援聚焦於特定造船廠名單（下滑趨勢）；四、中國船舶工業集團（CSSC）與中國船舶重工集團（CSIC）合併，成為全球最大造船公司（呈現上升）。³⁹

中國造船業的軍民融合戰略有效整合商用與軍用造船資源。許多造船廠在和平時期以商船訂單維持產線，經濟低迷時則透過軍艦訂單平衡市場波動，戰時更可迅速轉為軍事生產，提升軍艦建造與維修能力。此模式展現出中國藉由模糊軍民界線來強化國防與產業整合的戰略思維（如圖 2-3 所示）。

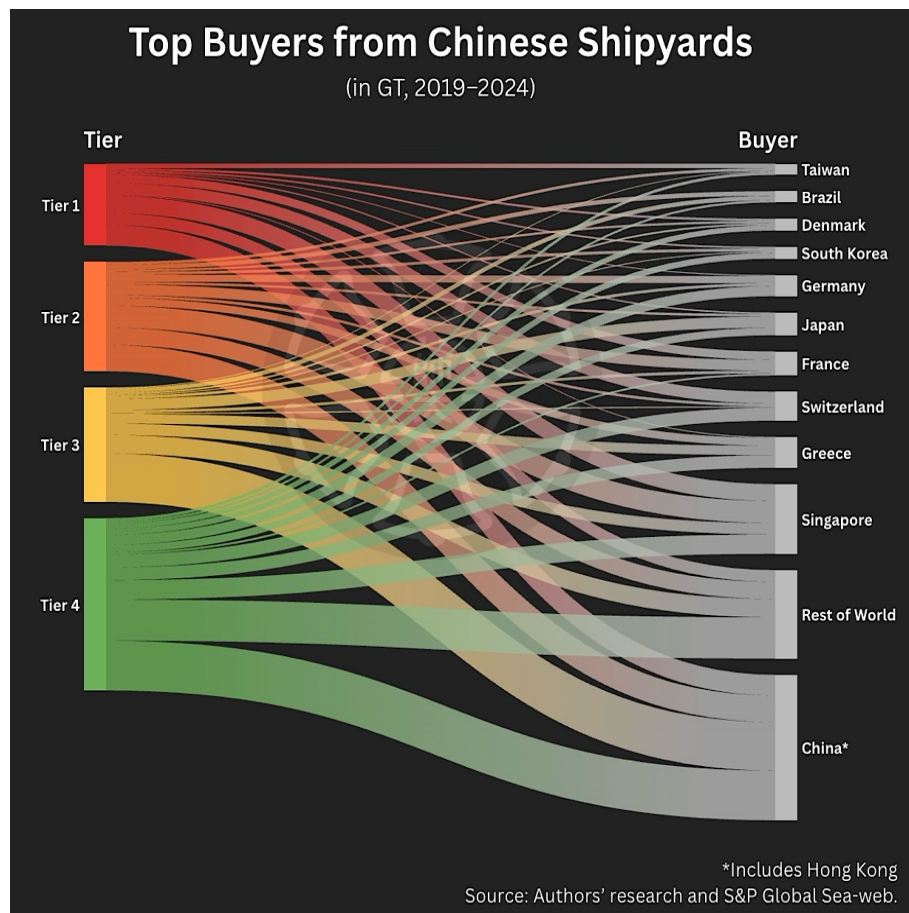


圖 2-3 中國造船業與外國企業購買關係圖

圖片來源：Matthew P. Funaiole, Brian Hart, and Aidan Powers-Riggs, CSIS. 2025/3/25. “Murky Waters Navigating the Risks of China’s Dual-Use Shipyards,” <https://features.csis.org/hiddenreach/china-shipyard-tiers/>

³⁹ Matthew P. Funaiole, Brian Hart, and Aidan Powers-Riggs, CSIS. 2025/3/25. “Murky Waters Navigating the Risks of China’s Dual-Use Shipyards,” <https://features.csis.org/hiddenreach/china-shipyard-tiers/>, (Accessed on April 1, 2025).

圖片中，將中國造船業與國防工業關聯性分為四個等級，2019至2024年間，外國企業購買了中國造船廠所生產的70%以上商船，其中有305艘來自與共軍海軍關聯的一級船廠為共軍海軍造船體系注入可觀收入，並鞏固其全球市場領導地位。受惠於中國軍民兩用造船生態系統成功的推動，共軍海軍的快速建設和現代化正在迅速改變全球軍事力量的平衡。從經濟角度來看，中國在全球造船業的影響力日益增強，有可能進一步削弱美國及其盟友和夥伴的工業能力。

40

二、對地區和世界海洋事務及國際海洋秩序擁有強大的政治外交影響力

美國海軍作戰部長麥可·格倫·穆倫（Michael Glenn Mullen）於2005年提出「千艦海軍」（Thousand Ship Navy），主張各國海軍應超越單一戰爭準備的功能，攜手維護全球海域秩序、打擊犯罪與恐怖主義，展現國際安全合作的新模式。當時聯合國安全理事會亦呼籲具備能力的國家積極參與對索馬利亞海盜的聯合打擊行動。⁴¹

2008年11月14日，中國遠洋漁船「天裕八號」船員在索馬利亞海域遭海盜劫持，促使中國首次派遣現代化軍艦前往印度洋執行任務。隨後，同年12月26日，三艘共軍海軍艦艇自海南三亞基地啟航，展開為期十天的遠航行動，官方任務為「護航中國與各國船舶安全通過亞丁灣與索馬利亞海域」。這也是六百年來中國首次出兵印度洋，被視為中國邁向海上強權的重要指標。⁴²據統計2008年至2024年1月之間，中國共派出45批護航編隊150餘艘次艦艇、3.5萬餘名官兵執行護航任務，隨著中國護航任務次數逐年增加，「遠海護衛」戰略已由理論走向實務。⁴³儘管該區域仍由美國主導，中國的行動亦被視為中美在海上安全領域初步合作的實踐。王高成指出，中國正由「近海防禦」邁向

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ 劉達才，〈美國「千艦海軍」主張之我見〉，《海軍學術雙月刊》，第44卷第2期，2010年，頁6-7。

⁴² 羅里梅卡爾夫（Rory Medcalf）著，李明譯，〈印太競逐：美中衝突的前線，全球戰略競爭新熱點〉（Contest for the Indo-Pacific: Why China Won't Map the Future）（臺北：商周出版社：家庭傳媒城邦分公司發行，2020年），頁133。

⁴³ 央視網，2024/1/7。〈中國海軍護航編隊，一支值得信賴的和平力量〉，
<<https://big5.cctv.com/gate/big5/military.cctv.com/2024/01/07/ARTI6i22U7Yc0rdxWfAkIWqa240107.shtml#:~:text=>>〉，查閱時間：2024/12/7。

「遠海防禦」，中國致力打造藍水海軍，透過現代化建軍、參與聯合國維和與國際人道救援任務，藉以強化國際地位並塑造負責任大國形象。⁴⁴

然而，共軍海軍參與打擊海盜的海上合作任務才數月，便爆發一場突發對峙事件。2009年3月8日，美國海軍海洋監測船「無暇號」（USNS Impeccable）在執行對共軍海軍潛艦的偵測任務時，遭一支由多艘中國船隻組成的混合編隊包圍。此事件被視為中美海權競逐進入新階段的轉捩點。對中國而言，此舉旨在制止外國不友善行動；對美國而言，持續監控東海與南海海域則是維護地區和平現狀的基本任務。然而，當時美國正受全球金融危機衝擊，作為唯一超級強權的信心已顯動搖，加之歐巴馬（Barack Obama）政府在對中政策上遊走於合作與對抗之間，導致戰略立場不明。相較之下，中國憑藉高速經濟成長與持續增加的國防預算，逐步展現其「遠海護衛」戰略企圖與邁向全球海權的野心。

45

2009年4月23日，胡錦濤於共軍海軍建軍60周年時首次提出「和諧海洋」理念，強調建設「持久和平、共同繁榮」的海洋秩序，並指出和諧海洋是建設和諧世界的重要組成部分，各國應加強交流，開展國際海上安全合作，促進共同發展。2011年4月，胡錦濤在第十屆博鰲亞洲論壇《推動共同發展共建和諧亞洲》的開幕式演講中重申，「中國將繼續致力於通過友好談判和平解決同鄰國的領土和海洋權益爭端，並積極參與地區安全對話和合作，努力維護有利於亞洲和平與發展的地區環境」。⁴⁶「和諧海洋」是對西方海洋霸權模式的對立，體現中國作為負責任大國的國際形象，彰顯和平利用海洋的立場。該理念為國際海上安全合作提供了新的框架，推動中國與世界其他國家在海洋治理上的務實合作，為全球海洋和平與發展作出了貢獻。

⁴⁴ 王高成，〈中國海軍亞丁灣護航的戰略意義與影響〉，《展望與探索》，第7卷第2期，2009年，頁13-14。

⁴⁵ 羅里梅卡爾夫（Rory Medcalf）著，李明譯，〈印太競逐：美中衝突的前線，全球戰略競爭新熱點〉（Contest for the Indo-Pacific: Why China Won't Map the Future）（臺北：商周出版社：家庭傳媒城邦分公司發行，2020年），頁139。

⁴⁶ 中國評論新聞網，2011/4/15。《胡錦濤在博鰲論壇年會開幕式上演講（全文）》，<https://hk.crntt.com/doc/1016/6/2/1/101662156_3.html>，查閱時間：2024/12/7。

由此可見，中國現代化海軍已成為維護海外利益、塑造國際地位及推動海洋強國戰略的核心工具。

三、海上貿易與能源進口依賴

中國擁有約 1 萬 8 千公里長的海岸線，並控制超過 6500 個面積大於 500 平方公尺的海島，其中約 400 個為長期有人居住之島嶼，以及數千個位於南海 U 字形「九段線」（Nine-Dash Line）內礁坪。根據《聯合國海洋法公約》的規範，中國主張其領海面積達 37 萬平方公里，加上鄰接區，整體海域規模逾 300 萬平方公里，位居全球前十名。這些廣袤海域不僅是地緣戰略的重要空間，其海底地貌亦蘊含豐富的石油、天然氣與礦產資源，足以作為中國陸上資源的戰略替代區，對維繫經濟持續發展具有關鍵意義。海洋對中國經濟安全的影響，主要體現在對外依存度日益提高的背景下，對海上運輸通道控制能力的迫切性。一國若能有效掌控其海上能源與貿易生命線，即可強化其經濟安全防線。⁴⁷

中國高度依賴進口能源，其中約 80% 的石油需經由「麻六甲海峽」運輸，單是沙烏地阿拉伯每年便提供逾 2,000 萬噸石油。此外，麻六甲海峽是全球第二繁忙的海上貿易通道，每年有約 5 萬艘船舶通行，總值約 5,000 億美元的貨物通過。中國約五分之一的貨物貿易需仰賴該海峽。中共總書記胡錦濤在 2003 年 11 月在中共中央經濟工作會議上所提出「麻六甲困局」觀點。由於中國主要經濟重心集中在東南沿海，若與鄰國爆發衝突，麻六甲與南海的封鎖恐成為對手戰略選項，沿海也可能成為攻擊目標。

為突破「麻六甲困境」並擴展海上戰略縱深，中國多年來持續推動替代性貿易與運輸路線的建構，試圖分散風險並提升能源供應的穩定性，採取了「東擴、西進、北連、南通」的「四面出擊」策略，在全球範圍內尋求能源合作，並積極發展「能源外交」以擴大其國際影響力。更重要的是，中國的能源戰略部署也帶有明顯的軍事意圖，例如在巴基斯坦、孟加拉等地建立港口設施，並與緬甸維持緊密關係，旨在確保關鍵海上運輸通道（如麻六甲海峽）的安全，

⁴⁷ 鞠海龍著，《中國海權戰略》。（北京：時事出版社，2010 年），頁 38-41。

並藉此擴張其海上軍事實力，以支持其與其他大國競爭的戰略目標。⁴⁸因此，中國自 2002 年起在海南省三亞市亞龍灣建設大型海軍基地，可容納核潛艦與航母，水深約 100 公尺，潛艦可隱蔽進出，形成戰略縱深。此基地作為進出太平洋與印度洋的前沿據點，強化共軍海軍遠海打擊與海上封鎖能力。⁴⁹

2005 年 1 月，美國五角大廈《亞洲的能源未來》（Energy Futures in Asia）報告首度指出，中國正在採取「珍珠鏈戰略」（String of Pearls Strategy），在從中東到中國南部建立基地和外交關係，其中包括在巴基斯坦瓜達爾港等建設新的海軍基地。中國藉由資金援助、基礎建設投資與政治合作，逐步獲取這些據點的使用權，為其軍艦和戰機提供海外停泊與補給的可能性。從地理上觀察，這些據點如若串連起來，正形成一條沿海運輸與軍事投射的戰略走廊，如同一串「珍珠」般環繞南亞至東非，進一步凸顯中國於印度洋及更廣泛西太平洋地區的海權野心與布局（如圖 2-4 所示）。⁵⁰

此戰略港口包括：瓜達爾港（巴基斯坦）：石油轉運至新疆，可縮短 85% 運輸路徑；漢班托塔港（斯里蘭卡）、皎漂港（緬甸）：中緬油氣管線起點；皇京港（馬來西亞）、吉大港（孟加拉）、南沙、永興島等南海人工島礁軍事化。⁵¹，這些被認為是中國試圖打破「第一島鏈」限制、擴展其地緣影響力的具體作為。

⁴⁸ 中華民國大陸委員會說明資料，2007/11/30。〈中國能源消耗的全球挑戰〉新聞參考資料，〈中華民國大陸委員會〉，〈https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=C07A4E0160-AC69CE&s=8904D625600D5668〉，查閱時間：2024/11/8。

⁴⁹ 賈忠偉，2018/8/5。〈賈忠偉觀點：中國大陸的「麻六甲困境」〉，《風傳媒》，〈<https://www.storm.mg/article/470790>〉，查閱時間：2024/11/8。

⁵⁰ 陳奕成，〈由珍珠鏈戰略探討中共海軍潛艦未來佈局與發展〉，《海軍學術雙月刊》，第 50 卷第 2 期，2016 年，頁 81。

⁵¹ 賈忠偉，同前註。



圖 2-4 中國珍珠鏈戰略

圖片來源：賈忠偉，2018/8/5。〈賈忠偉觀點：中國大陸的「麻六甲困境」〉，《風傳媒》，<<https://www.storm.mg/article/470790>>

改革開放的「引進來與走出去」策略大力促成海洋意識的轉變，從過去警戒、防禦來自海上力量入侵的心態，在全球化潮流下，大陸沿海地區已享受現代化發展的成果，引領內陸地區轉向東望，將視野推向海洋。胡錦濤時期，中國海洋戰略圍繞「遠海防衛」、「和諧海洋」及「建設強大的人民海軍」三大核心展開，全面提升了海洋戰略地位。遠海防衛策略在「近海防禦」基礎上擴展作戰空間，參與索馬利亞護航這些行動不僅展現了中國日益增強海上力量，也顯示其在國際事務中逐步採取更為積極角色；和諧海洋理念提倡和平利用海洋，強調國際合作與責任，推動全球海洋治理的務實合作；建設強大海軍則提出現代化、革命化、正規化的原則，加速裝備升級與作戰能力轉型，開創維護海洋權益的新局面，為未來的全球戰略佈局奠定基礎。

2012年7月，中國更進一步將南海的西沙、南沙及中沙群島升格為地級三沙市，時任海南省委書記羅保銘表示，海南省委及省政府，會對西沙群島、中沙群島、南沙群島的島礁及其海域，依法履行行政管理和開發保護的神聖職責，

努力把三沙市建設成為維護南海主權和南海資源開發服務的重要基地。⁵²這一舉措被外界解讀為中國在維護海洋主權上採取的重大行動，標誌著其對海洋權益的重視進一步提升。官方及民間對於海洋戰略的關注度因此空前高漲，反映了中國在戰略層面對海洋重要性的深刻認識。同年 10 月，胡錦濤於中共第十八次全國人民代表大會報告，提出「提高海洋資源開發能力，發展海洋經濟，保護海洋生態環境，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國」之政策目標，自經濟全球化持續快速發展下加速推進國防和軍隊現代化，貫徹新時期積極防禦軍事戰略方針。⁵³

為強化對南海的實際控制，中國自 2013 年底起推動島礁填海與基礎設施建設，包括永暑礁、美濟礁與渚碧礁等重要據點。根據美國戰略與國際研究中心（CSIS）2017 年報告指出，這些島礁部署了包括飛彈掩體、雷達及通信設施等軍事設施，顯示中國在進行外交磋商的同時，也積極鞏固實力，以確保海上航道的安全與控制權。⁵⁴

第三節 習近平的中國夢

自 2012 年習近平擔任中共總書記以來，「中國夢」成為其治國理念的核心政治語彙。這一願景不僅涵蓋民族復興與全面小康社會的建設，也深刻體現在國家海權戰略的推進上。⁵⁵習近平多次強調「建設海洋強國」的必要性，視之為實現中國夢的重要支柱，明確提出要「推動海洋強國建設邁上新臺階」。這

⁵² 當代中國新聞，2024/7/24。《2012 年 7 月 24 日海南省三沙市成立揭牌》，
<<https://www.ourchinastory.com/zh/4405/%E6%B5%B7%E5%8D%97%E7%9C%81%E4%B8%89%E6%B2%99%E5%B8%82%E6%88%90%E7%AB%8B%E6%8F%AD%E7%89%8C>>，查閱時間：2024/12/7。

⁵³ 新華網新聞，2012/11/17。《胡錦濤在中國共產黨第十八次全國人民代表大會的報告》，
<http://www.xinhuanet.com//18cpcnc/2012-11/17/c_113711665_10.htm>，查閱時間：2024/12/7。

⁵⁴ BBC NEWS 中文，2017/3/28。《美智庫稱中國接近完成南沙三人工島工程》，
<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-39421950>>，查閱時間：2024/12/11。

⁵⁵ 人民網，2022/6/8。《習近平：向海洋進軍，加快建設海洋強國》，
<<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0608/c1001-32441597.html>>，查閱時間：2024/12/11。

不僅是一種國家發展的路徑選擇，更是回應全球戰略競爭格局下，中國試圖重塑海洋秩序與權力分配的長期布局。

與過去歷任領導人相較，習近平的海權理念展現出更為積極與主動的戰略特徵。習近平所主導的海權建設不再僅限於保衛近海權益，而是明確走向「近海防禦與遠海護衛結合」的轉型路徑。在制度層面，習近平強調海軍現代化與軍民融合發展，推動航母編隊、海警整合、深海探測與海底資源開發等戰略能力全面躍升；在國際布局上，透過「一帶一路」（Belt and Road Initiative, BRI）倡議，逐步構建跨海域的經濟與戰略聯結，形塑中國作為全球海洋治理參與者與規則制定者的角色。

總體而言，習近平的「海權中國夢」不只是海軍現代化的技術目標，更是一項融合國家認同、地緣戰略與全球話語權重塑的深層次國家戰略，其核心在於實現從「陸權中國」邁向「海陸兼具」的新型強權。這一戰略轉向對亞太地區安全格局、臺海穩定與國際秩序發展，皆帶來深遠且持續的影響

壹、海絲倡議意涵

隨著經濟體量日益擴大，中國「走向海洋」不僅是自然資源有限下的政策抉擇，更是一項確保國家經濟命脈與長期安全利益的必要戰略選擇。根據能源研究院（Energy Institute, EI）、諮詢公司畢馬威（KPMG）及科爾尼（Kearney）於 2024 年發布的第 73 版《世界能源統計年鑑》（Statistical Review of World Energy）指出，全球原油貿易量已達 21 億噸。在出口方面，以中東地區為最大宗，占全球出口總量的 41%；俄羅斯儘管出口量有所下降，仍穩居全球第二大出口國，占比 11%；美國則占全球總出口量的 9%。在進口方面，中國以 6 億噸占比 27% 位居全球第一，歐洲占比 21% 緊隨其後，美國占比 15% 則居第三（如圖 2-5 所示）。⁵⁶

值得注意的是，2023 年全球石油消費量首次突破每日 1 億桶大關，而中國每日原油消耗量達 1,684.5 萬桶，占全球消耗量約 16.8%。然而，中國的原油日

⁵⁶ Energy Institute. 2025/3/25. “2024 Statistical Review of World Energy,” pp. 20-35. <https://www.energyinst.org/statistical-review>, (accessed on April 24, 2025)

產量僅有 419.8 萬桶，占比遠低於消耗量，生產與消耗之間的差距高達 1,228.7 萬桶，顯示中國高達 72.9% 的石油需求仰賴進口。這一現象突顯了中國對全球海上石油運輸線的高度依賴，進一步強化了中國確保海上航道暢通與安全的戰略必要性。⁵⁷

石油 2023年地区间贸易流向 — 原油贸易

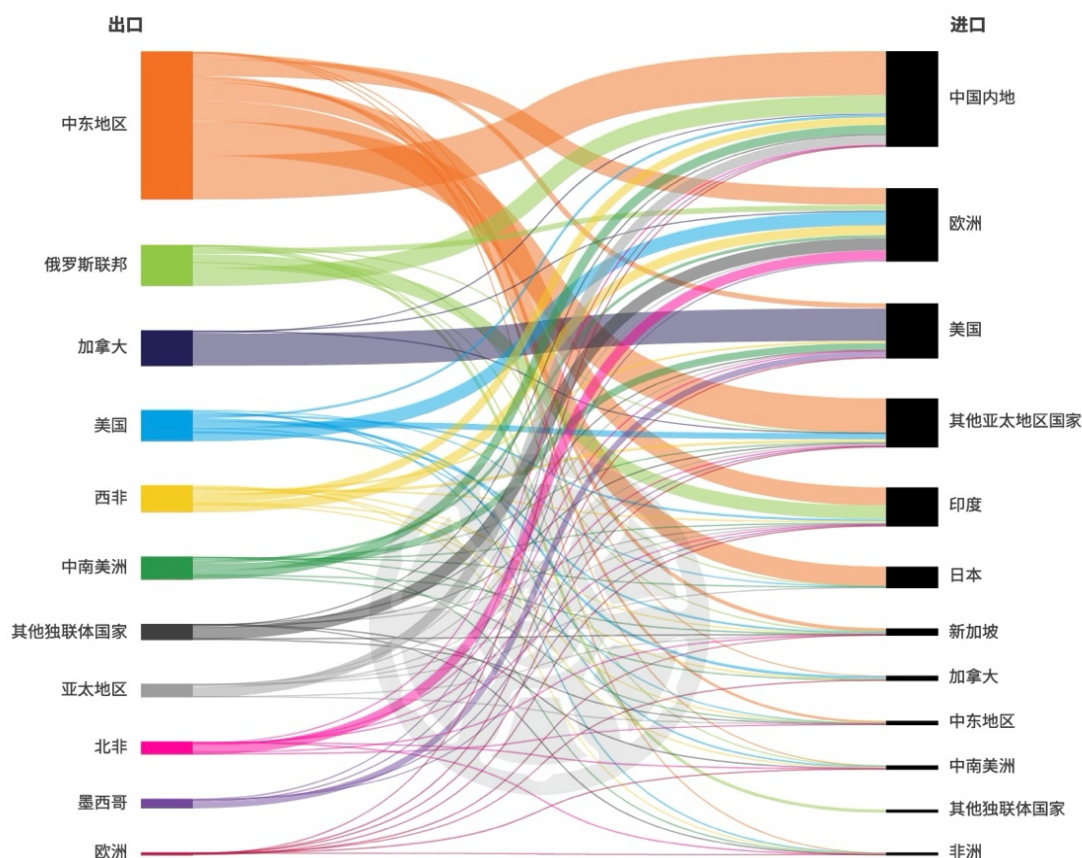


圖 2-5 2023 年各地區原油貿易流向

圖片來源：Energy Institute. 2025/3/25. “2024 Statistical Review of World Energy,” pp. 34. <https://www.energyinst.org/statistical-review>

習近平於 2013 年 9 月在哈薩克斯坦提出陸上「絲綢之路經濟帶」之後，於翌月出訪印尼國會演講時，再度提出「21 世紀海上絲綢之路」倡議（以下簡稱：海絲倡議），目的在於通過加強海路連接，以促進發展中國和東南亞、南亞、中東、北非及歐洲各國的經濟及基建合作。根據 2015 年 3 月，國務院發布的《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》將「一帶一

⁵⁷ Ibid.

路」升級為國家戰略。海絲倡議以重點港口為節點，並以中國西南兩向海洋作為重點發展方向，可分為兩條路線，一是從中國沿海港口過南海，經馬六甲海峽到印度洋，延伸至歐洲；另一條路線是經過南海，轉往南太平洋。隨後，2017年6月，國家發展改革委和國家海洋局聯合發布《「一帶一路」建設海上合作設想》，提出要重點建設三條藍色經濟通道。除了上述的兩條路線外，政府也提出了積極推動、共建經北冰洋連接歐洲的藍色經濟通道（詳如圖 2-6 所



圖 2-6 一帶一路地圖

圖片來源：Rafq Dossani (拉斐奇·多萨尼) Jennifer Bouey (黄志环) Keren Zhu (朱人)，2020/5/13。〈解密一带一路倡议澄清其主要特征、目标和影响〉，《兰德公司 (RAND)》，頁 14，
[file:///Users/kuowei/Downloads/RAND_WR1338z1.zhs%20\(1\).pdf](file:///Users/kuowei/Downloads/RAND_WR1338z1.zhs%20(1).pdf)

截至 2023 年為止，該倡議已促成超過 150 個國家與 30 多個國際組織簽署合作文件，涵蓋全球 63% 人口，並帶動超過 21 萬億美元的經濟效益。其核心聚焦

⁵⁸ 伍小辣，2023/6/2。〈一帶一路入門篇「一路」機遇甚麼是「21 世紀海上絲綢之路」？〉，《當代中國》，<<https://www.ourchinastory.com/zh/6211/>>，查閱時間：2025/2/20。

於大規模基礎建設計畫，包括公路、鐵路、港口、油氣管線、輸電網、橋樑及光纜等設施，以此促進沿線地區經濟發展與創造就業機會。⁵⁹

作為「海絲倡議」的重要組成，其路線自中國福建起始，沿東南亞、南亞、非洲通往歐洲。路徑中關鍵海上節點如曼德海峽、霍爾木茲海峽與麻六甲海峽，因其地理狹窄與戰略位置，成為潛在的安全風險區域。為保障這些重要航道的通行安全並鞏固海上供應鏈穩定性，中國積極於海外探索設立軍事補給據點的可行性。其中，吉布地基地成為中國第一個海外軍事設施，不僅提供艦艇補給與人員輪替，更標誌著中國在推動「海絲倡議」背後軍事規劃的具體化。該基地的運作使中國得以在非洲之角與印度洋地區建立長期穩定的軍事存在，進一步強化其對海外戰略利益的掌控，突顯中國政府對維護海上交通線安全的高度重視，並視其為保障國家經濟與能源命脈的核心任務。「海絲倡議」亦朝東亞延伸，目的在深化與東亞經濟圈的經貿合作，同時借助經濟網絡產生政治與軍事層面的外溢效應，建構區域間更緊密的戰略互信。然而，東南海疆一直被中國視為最具備不穩定性的戰略區域，隨著全球對海洋權益的重視提升，中國與周邊東南亞國家在海域主權與資源利用方面的摩擦亦日益升高。⁶⁰

根據美國蘭德公司（RAND Corporation）於 2020 年 5 月出版的工作報告重點分析，一帶一路倡議背後蘊含多重動機與目標。在經濟層面，此倡議有助於紓解中國國內的產能過剩問題、促進中西部內陸地區的經濟發展，並推動人民幣國際化的進程；在地緣政治層面，則被視為中國對美國「重返亞洲」戰略的戰略性回應。透過一帶一路，中國企圖在歐亞大陸鞏固其影響力，建立經濟互聯網絡與外交合作關係，同時將國有企業推向國際市場。針對該倡議所引發的批評與爭議，研究指出西方國家普遍有幾項質疑：首先，一帶一路在貸款協議、財務條件等方面缺乏透明度；其次，可能加劇「債務陷阱」風險，使部分開發中國家面臨資源主權流失的風險；第三，中方在國有企業補貼與採購安排上，

⁵⁹ 俄羅斯衛星通訊社，2023/3/4。〈全國人大發言人王超：開展「一帶一路」合作中國從不附加任何政治條件〉，<<https://big5.sputniknews.cn/20230304/1048409841.html>>，查閱時間：2025/2/20。

⁶⁰ 董慧明，〈中共「一帶一路」的軍事戰略意涵〉，《戰略安全研析》，第 151 期，2018 年，頁 32-33。

可能違反世貿組織等既有國際規則；最後，該倡議潛藏軍事衝突風險，特別是在南亞、南海與非洲紅海等敏感地緣區域。⁶¹

此外，該報告亦強調一帶一路在各地的實施具有高度差異性。例如，在中亞與非洲地區，一帶一路主要著重於能源與交通等基礎建設項目，並多與當地政府進行直接合作；而在東南亞與南亞，則涉及更複雜的地緣政治競爭，特別是在緬甸與斯里蘭卡等港口建設項目上，中國與印度之間的競合態勢更加顯著，顯示該倡議不僅是經濟工具，也具有戰略部署功能。⁶²

誠如前述，一帶一路應被視為中國整合經濟、外交與戰略資源對外投射國力的整體布局，而非單一面向的地緣擴張策略。其對中國海權崛起、全球基礎建設資本的重新分配，以及地緣政治秩序的重構，均具有深遠且長期的影響。

貳、積極強化兵力投射力量

根據美國國防部 2024 年《中華人民共和國軍事與安全發展年度報告》，中國宣稱其當年軍事支出為 2,200 億美元，相當於國內生產總值（Gross Domestic Product, GDP）的 1.2%。這項支出延續了中國連續超過 20 年的年度國防預算增長趨勢，並鞏固其作為全球第二大軍事開支國（僅次於美國）的地位。官方公布數據顯示，2023 年度軍事預算名義增長率達到 7.2%，延續了長達超過 20 年的國防支出增長趨勢（自 2013 年至 2023 年），惟官方數據未包含多個重大支出項目，真實軍事預算可能比公布的數字高出 40% 至 90% 約 3,300 億至 4,500 億美元（如圖 2-7 所示）。⁶³

⁶¹ Rafiq Dossani（拉斐奇·多薩尼）Jennifer Bouey（黃志環）Keren Zhu（朱人），2020/5/13。〈解密一帶一路倡議 澄清其主要特征、目標和影響〉，《兰德公司（RAND）》，頁 1-26，file:///Users/kuowei/Downloads/RAND_WR1338z1.zhs%20(1).pdf, (accessed on December 31, 2024)

⁶² 同前註，頁 14。

⁶³ Office of the Secretary of Defense. 2024/12/18. "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China.2024.", <https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-1/-1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF>, pp.147-148, (accessed on December 31, 2024)

PRC: OFFICIAL DEFENSE BUDGET (2000–2023)

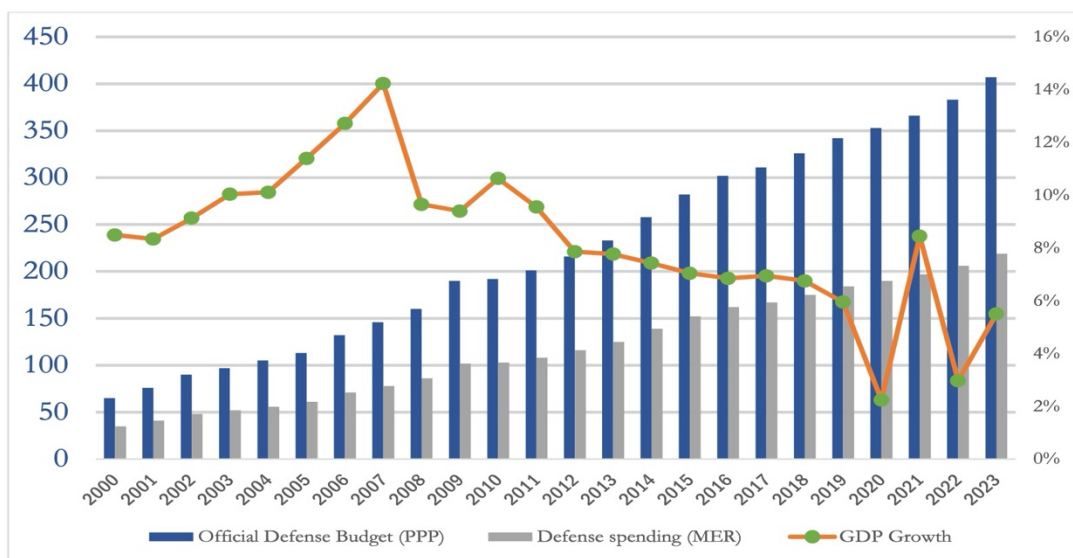


圖 2-7 中國國防預算圖（2000~2023）

圖片來源：Office of the Secretary of Defense. 2024/12/18. “Military and Security Developments Involving the People's Republic of China.2024.”, pp.147-148, <<https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-1/-1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF>>

回顧歷史，早在 1970 年代，時任共軍海軍劉華清便已構思航艦建造計畫，並確立了潛艦優先、航艦次之的發展順序。並於 1980 年代起推動相關論證與技術預研。如今，共軍海軍藉由發展航艦戰鬥群及相關作戰單位，正積極邁向建構具備遠程兵力投射能力的藍水海軍體系。中國致力發展自製航空母艦，其背後具有多重戰略意圖。

首先，在國家形象層面，藉由自建航艦展現軍事現代化實力，有助於擺脫外界對中國長期以來「積弱不振」的印象，並透過掌握高端軍事科技，挑戰美國在航空母艦技術上的領先地位。其次，從國內政治角度觀之，航艦作為強國象徵，有助於激發民族自信心、提升國民對國家的認同感，進而鞏固中國共產黨的統治正當性。在外交層面，自製航艦也象徵著中國躋身世界軍事強權之列，能透過兵力遠程投射向國際社會展現大國地位與影響力。經濟層面上，航艦具

備維護海上交通線安全的能力，對於保障中國能源進口與全球供應鏈穩定至關重要，是確保海上生命線與經濟安全的重要手段。⁶⁴

至於軍事層面，發展航艦亦是中國為因應區域內可能升高的安全熱點與突發軍事衝突所做的戰略準備。不僅如此，中國更計畫藉由航艦艦隊的行動能力突破第一島鏈，進而挑戰第二島鏈的戰略限制，為未來全球性海軍部署與戰略縱深擴張奠定基礎。整體而言，自製航艦不僅具象徵意義，更體現中國推動綜合國力提升與海權崛起的宏大企圖。⁶⁵

自 2015 年「軍改」啟動以來，中國持續推動海軍與陸戰隊、航空兵等部隊的調整與整合，提升整體海上戰力的投射效能。關於航艦後續的建造計畫、技術進程與戰力成形時間等，也成為外界關注焦點。中國自製航艦的能力發展，不僅是軍事現代化的重要指標，也被視為其整體國力與科技水準提升象徵。⁶⁶

此外，從 2019 年 7 月中中國發布的《新時代的中國國防》白皮書可見，中國對海軍現代化的期待不僅止於「近海防禦」，更需加速推進遠海防衛作戰、戰略嚇阻與反擊等多元能力，目標是在 2050 年前建立一支強大的遠洋海軍，具備在全球範圍內進行海洋力量投射的能力。⁶⁷

相較於 2015 年《中國的軍事戰略》中所提的「近海防禦、遠海護衛」的戰略要求⁶⁸，此次更進一步提出「遠海防衛」的概念，顯示出戰略思維的強化與軍力擴展的企圖。2019 年 12 月 17 日，中國首艘自製航空母艦「山東號」（舷號 17）正式在海南三亞軍港服役，標誌著共軍海軍正式邁入「雙航母」時代，加上 2012 年列編的「遼寧號」（舷號 16），中國在航艦戰力的部署進入新階段。此舉與中國近年持續強化水面作戰艦艇、潛艦、兩棲登陸艦及支援艦等主力艦

⁶⁴ 盧文豪，〈中共航母戰略發展暨對區域安全之影響〉，《戰略安全研析》，第 159 期，2019 年。頁 24-26。

⁶⁵ 盧文豪，同前註。頁 24-26。

⁶⁶ 董慧明，〈中共海軍航艦戰力建設〉，《戰略與評估》，第 10 卷第 2 期，2020 年，頁 3-4。

⁶⁷ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，2019/7/24。《新時代的中國國防》，

<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm>，查閱時間：2024/12/20。

⁶⁸ 中央政府門戶網站，2005/7/12。〈黃菊、李長春出席鄭和下西洋 600 週年紀念會〉，

<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/govweb/ldhd/2005-07/12/content_13740.htm>，查閱時間：2024/11/20。

艇現代化息息相關。透過自主設計與製造能力的擴展，中國雖主張「擱置爭議、共同開發」，但仍透過強化軍力以對外嚇阻，迫使他國讓步。在既有的潛艦與陸基反艦飛彈已具嚇阻力的情況下，仍大幅推動航母建設，顯示其擴展制海能力的野心。航母的部署不僅提升周邊嚇阻，也可能引發區域軍備競賽，促使美國強化與盟國合作，對中國自身安全構成潛在風險。可見其發展航母的背後意圖，是挑戰美國海上霸權地位。

參、海上執法組織改革

一、中國海警局組織與改變

中國海警原名「中國公安邊防海警部隊」，原先的海上執法體系呈分散化，由五個不同部門執行各自領域的海事任務，俗稱「五龍治海」。這些機構包括公安部的中國公安邊防海警部隊、農業農村部的漁業漁政管理局、國土資源部的國家海洋局、交通部的中國海事局及海關總署，職能重疊而分散，導致難以與國際海上執法標準接軌，降低其靈活性與國際影響力。2012年，中共第十八次全國代表大會提出「海洋強國戰略」，啟動海上執法改革。2013年3月，第十二屆全國人大一次會議通過《國務院機構改革和職能轉變方案》，整併上述機構，重組為新的國家海洋局，由國土資源部管理，並以「中國海警局」名義執行海上維權任務，接受公安部業務指導。2013年7月國家海洋局正式掛牌，通過「三定方案」（定機構、定編制、定職能）彙整各執法單位，解決過去職責重疊與人力資源浪費等問題。⁶⁹

儘管初步整合完成，改革後仍存在協調不暢與資訊共享不足，特別是在與公安、檢察系統配合方面執法效率受限。2018年3月，中國海警局依據《深化黨和國家機構改革方案》，轉隸中國人民武裝警察部隊，隨後武警體制改隸中

⁶⁹ 陳銘聰，〈中國海警海上執法問題研究〉，《國防管理學報》，第44卷第1期，2023年，頁59-62。

央軍委統管，同年 6 月，海警正式劃歸武警領導，編設「中國人民武裝警察部隊海警總隊」又稱中國海警局。⁷⁰

2021 年 1 月 22 日，第十三屆全國人大常委會第二十五次會議通過《中華人民共和國海警法》（以下稱：《海警法》），並自同年 2 月 1 日施行擴大海警的權限，包括武器使用與強制執法，對區域安全格局與鄰近國家產生深遠衝擊（如圖 2-8 所示）。⁷¹

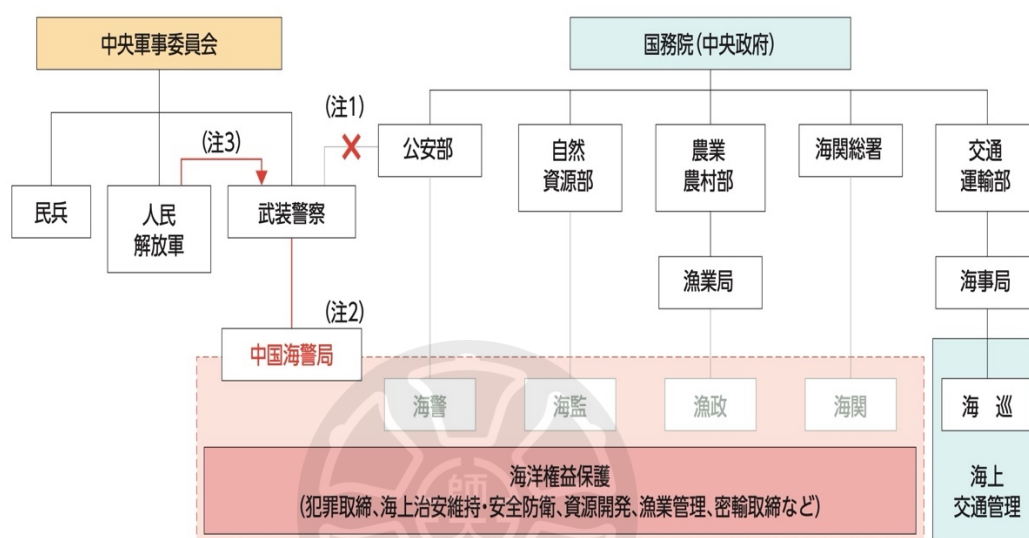


圖 2-8 中國海警組織圖

圖片來源：日本防衛省自衛隊【透過線上翻譯】，2024/7/12。〈第一部分：日本週邊的安全保障環境 第三章：外國的防衛政策 第二節：中國〉，《令和 6 年版防衛白書》，頁 75，

<<https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2024/html/nk000000.html>>

圖片說明：

註 1、海警自 2018 年 1 月 1 日起編入武裝警察，不再屬公安部。

註 2、中國海警局於 2018 年 7 月 1 日編入武警體系。

註 3、編入武警後，由中共中央軍委直接指揮，成為海軍以外具備海上執法與安全功能的準軍事單位。

註 4、原本負責海上管轄的「海監」「漁政」等部門，現已併入海警。

註 5、紅色區塊標註機構為 2013 年以前存在的編制單位。

⁷⁰ 中文百科，〈中國人民武裝警察部隊海警總隊〉，

<<https://www.newton.com.tw/wiki/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%AD%A6>>，查閱時間：2024/12/15。

⁷¹ 人民網，2021/2/2。〈中華人民共和國海警法〉，

<<http://legal.people.com.cn/n1/2021/0202/c42510-32019526.html>>，查閱時間：2024/12/27。

二、海警定位與任務

海警總隊下轄北海、東海、南海三個分局與共軍海軍三大艦隊作戰範圍高度重疊，另設有 17 個支隊及 3 個航空大隊。其中分局為正軍級，支隊為副師級，號稱正軍級單位中，將官人數多，包含現任局長郝忠少將在內，共計 13 位少將。

72

任務方面來看，海軍與海警任務互補，海軍執行高強度軍事任務時，海警負責低強度執法與維權，避免升高衝突，同時維持海上作為低強度對抗的前線力量，在維護海洋穩定與權益方面發揮重要作用。此外，中國海警與海軍形成「執法與軍事」的雙層結構。海警負責常態性、低強度的執法行動；海軍則提供戰略支援與嚇阻能力，必要時兩者可實施聯合作戰，擴大海上控制與嚇阻效能。⁷³

楊名豪研究指出，中國海警依據《海警法》主張對「中國管轄海域」擁有執法權，並採取侵略性行動，包括衝撞外國船隻、使用水砲與高風險機動等手段，以強勢應對區域主權爭端。此外，《海警法》實施後中國海警已被納入軍事體系，受軍事監察與中央軍委統一指揮，並可執行防衛作戰任務。該法第 1、2 條明定海警具備「維權」與「執法」雙重職能；第 83 條則賦予其戰時任務執行權。然而，《海警法》並未明確規範平戰轉換的條件，導致外界難以判定其行為是否屬軍事行動之掩飾。此外，第 21 條賦予海警對外國軍艦與公務船採取強制措施之權力，甚至可直接使用武器，模糊軍事與執法界線，進一步加劇區域緊張情勢。⁷⁴

⁷² 中新社新聞，2023/8/1。《武警海警總隊：亞洲最大海警力量，13 位少將將領引領海上維權執法》，<<https://kknews.cc/military/vqrezny.html>>，查閱時間：2024/12/15。

⁷³ 〈武警海警總隊：武警部隊三大警種之一，體制編制有何特色？〉，《青年日報》，（2024 年 12 月 17 日），<https://inf.news/zh-hant/military/150f30a2f62ea83b2e24b01b3ada7b9f.html>，查閱時間：2024/12/20。

⁷⁴ 楊名豪，（2021），〈中國大陸施行《海警法》對區域安全之影響〉，國立臺灣海洋大學海洋法政學院、國家圖書館中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社編發表於《「拜登執政下的東亞局勢」學術研討會論文集》。新北市：法務部調查局，110 年 12 月，頁 14-18。

三、海警船艦準軍事化發展

《美國之音》報導，上海江南造船廠正在建造外型類似共軍 052D 型驅逐艦的新型海警船，顯示中國海警正向「準軍事艦艇」方向邁進。此前已使用 054A 型護衛艦作為平臺，建造 818 型巡邏艦，具備隱身外型與重武裝能力，被譏為「054A 版海警船」。該艦配置 76 毫米主炮、630 型近防炮及高壓水砲，並配有直升機甲板與機庫，不僅能執行執法巡邏，也具備應對衝突與應急任務之能力，對於某些小型國家而言，818 型巡邏艦已可視為主力戰艦。美國太平洋司令部情報官舒斯特（Carl Schuster）表示，中國已將約 20 艘 056 型護衛艦解除武裝後轉交海警使用，未來以 052D 型為平臺打造的海警船，預期將僅次於萬噸級「趙頭級」（Zhaotou-class）巡邏艦，擔任中國海警在第一島鏈外行動的重要支柱，並強化其作為「第二海軍」的地位。⁷⁵中國造艦能力持續發展，截至 2020 年，海警擁有逾 1,300 艘船艇，其中 260 艘為可進行近海作業之大型艦艇，另有逾 1,050 艘為近岸小型船。三大海區分局與海軍艦隊的協同，顯示其在海洋維權行動中的關鍵角色。⁷⁶

2024 年 6 月 15 日，中國公布並施行《海警機構行政執法程序規定》（海警三號令），全文共 16 章 281 條。⁷⁷授權中國海警可扣押外國涉嫌非法入境船隻並拘留其人員 30 至 60 日，被視為中國海警由柔轉剛的關鍵轉捩點，進一步鞏固其作為「第二海軍」的法律地位與作戰能力。

自 2013 年中國設立海警局後，成功整合過去分散於多個部門的海上執法資源，有效提升執法效率，並解決長期存在的功能重疊與協調不彰等問題。此舉不僅增強對海洋主權與權益的維護能力，也標誌著中國在海上執法制度上的現代化改革。同時，習近平近年多次主持海上閱兵，透過展示先進軍事裝備與戰力，釋放中國在海洋主權議題上的堅定立場。這些閱兵活動具有高度的軍事、

⁷⁵ 太報，2024/7/3。《中國海警疑打造新利器分析：恐常態性遠航》，
<<https://today.line.me/tw/v2/article/DRQ0w0w>>，查閱時間：2024/12/15。

⁷⁶ THE NATIONAL INTEREST. 2018. "Numbers Matter: China's Three 'Navies' Each Have the World's Most Ships," <https://nationalinterest.org/feature/numbers-matter-chinas-three-navies-each-have-the-worlds-most-24653>, (accessed on December 20, 2024).

⁷⁷ 中國海警局，2024/5/15。〈中国海警局制定出臺《海警机构行政执法程序规定》〉，
<https://www.ccg.gov.cn/2024/xxgk_0515/2459.html>，查閱時間：2024/12/15。

政治與外交象徵性，旨在鞏固國內支持、提升國際形象，並映照中國從傳統陸權大國邁向海洋強國的國家戰略轉型。

第四節 小結

自1978年改革開放以來，中國國家戰略以經濟規劃為核心方向。冷戰結束後，兩極化的國際體系瓦解，權力真空的出現為中國創造了有利的發展環境。隨著各國間經濟交流的加深，全面戰爭的可能性顯著降低，全球逐漸進入多極化的格局。新興的國際力量取決於綜合國力的競爭，經濟發展則成為中國優先確保沿海地區利益的首要目標。

中國海權發展戰略，歷經數個階段的演變，戰略轉型是中國經濟發展、地緣政治環境變化以及領導人戰略思維演進的綜合體現。若以戰略研究的四大面向「行為者」、「權力」、「環境」與「運作」進行系統性分析，可明顯觀察到歷任中國領導人在海洋戰略上的不同特徵。

鄧小平時期是中國海權的現代化發展開端。在國力尚未具備全球投射能力之際，鄧小平提出「韜光養晦、有所作為」的總體外交戰略，主張國家應專注發展經濟與提升科技實力。1980年代，鄧小平明確指出「中國要向海洋發展」，啟動近代海權思維。1982年頒布《領海及毗連區法》，進一步彰顯中國對領海主權的重視，標誌著中國開始建立現代海洋法體系。鄧小平任內，中央軍委會副主席劉華清主導共軍海軍改革，於1985年提出近海防禦的海軍建設藍圖，為中國日後成為區域型海軍強權乃至最終走向遠洋護衛奠定基礎。

江澤民執政時期，中國面臨冷戰後國際新秩序的挑戰與機遇，政策上延續鄧小平「和平發展」的思路，將海洋發展視為國家總體戰略的重要組成。1993年中央軍委會提出「新時期軍事戰略方針」，首次將海上權益納入軍事防衛範疇，展現對海洋空間的戰略重視。隨著中國加入世界貿易組織及1997年「走出去」戰略的推動，江澤民更強調提升共軍海軍的遠洋作戰能力與裝備現代化，在政策上主張建立綜合作戰能力，以支援全球化經濟體系所需的戰略支撐力。

胡錦濤上任後，於2004年提出「新世紀歷史使命」，要求中國軍隊必須捍衛國家發展利益、維護海外安全。此時期，中國經濟全面崛起，能源與原物料進口急速上升，對海上航道安全的依賴也隨之增加。胡錦濤進一步發展「遠海

護衛」理念，主張中國需建構具全球投射能力的海軍力量，以因應日益複雜的國際局勢與非傳統安全挑戰。例如，中國自 2008 年起參與亞丁灣護航行動，開啟共軍海軍實質遠洋行動的歷史性階段。胡時期亦逐步發展軍民融合戰略，促使國防科技與民用造船、海洋資源開發相互結合，為海權發展注入新動能。

進入習近平時期後，中國於 2012 年將「海洋強國」明確納入治國藍圖。習近平強調「建設海洋強國」是中華民族偉大復興的重要組成，並積極推動「一帶一路」倡議中的「海絲倡議」，使得海權從傳統的軍事構想擴展至經濟與外交層面，成為多面向的綜合戰略布局。從「近海防禦」到「遠海護衛」的轉型，在習時期不僅被制度化，亦在實踐中獲得大量資源挹注。中國持續強化其航母戰鬥群、遠程打擊與反介入/區域拒止（A2/AD）能力，擴展海軍行動範圍至印度洋、非洲與南太平洋、建設海外軍港基地及南海填海造島等，展現其全球海權企圖。

在戰略研究的「行為者」面向上，隨著國家利益日益外溢，中國領導人開始將共軍尤其是海軍視為維護海外利益的主體工具。從最初的防禦型思維轉為主動型部署，共軍海軍被賦予更多的政治與外交角色，例如參與聯合國維和、國際救援與多邊演習等非傳統任務，進一步鞏固其國際正當性。

就「權力」面向而言，海軍現代化不再僅僅是單純的軍事建設，而是整體戰略權力組合中的一環。這包括硬實力的飛彈、艦艇與潛艦系統，也包括軟實力的法律主張、海洋科研、國際基礎建設合作，以及話語權操作等。中國藉由灰色地帶行動擴張影響力、避免正面衝突，展現其操作靈活與模糊邊界的權力運用模式。

在「環境」層面，冷戰後的國際安全結構由「大國對抗」轉向「安全合作」與「地區矛盾並存」的雙軌模式。中國掌握此一變局，藉由填補美國在亞非部分區域的相對戰略空缺，透過援助、港口建設、債務外交等手段，重塑地區秩序。中國亦靈活運用法律與國際制度模糊地帶，例如對《聯合國海洋法公約》的彈性詮釋，主張歷史權利與九段線，有效挑戰現有海洋治理體系。

至於「運作」面向，則反映於中國如何整合政治、軍事、經濟、法律與科技資源推動海權發展。從「十三五」計畫開始至「十四五」規劃，中國不僅加

快軍備升級與艦艇製造，同時大力發展深海探測、無人潛航器等技術，配合港口、基地與太空衛星系統的建置，形成全方位的海上權力網絡。

總結而言，中國海權戰略自改革開放以來，即是伴隨其國力崛起、國際地位提升與領導人戰略布局而逐步演進的過程。從鄧小平的基礎起步、江澤民與胡錦濤的區域擴張，到習近平的海洋強國體系，中國不僅在技術層面完成質變，更在戰略思維與權力運作上展現高層次的整合能力。然而，中國海權擴張所引發的區域疑慮、國際規範挑戰與地緣政治對抗，也同步成為未來必須面對的重要風險與制衡力量。





第三章 中國海權發展戰略對西太平洋的影響

隨著中國推動「海洋強國」戰略與海權擴張政策，其在西太平洋地區的影響力快速提升，對區域安全結構產生深遠衝擊。特別是中國透過灰色地帶行動與準軍事戰術手段，如海警與海上民兵的運用，日益模糊和平與戰爭的界線，進而重塑區域權力互動模式。本章旨在分析中國海權發展戰略在東海、南海及臺灣海峽實際操作層面的展現，並探討其對西太平洋地區各國所構成的戰略壓力與安全挑戰。首先將介紹中國灰色地帶行動與海上民兵組織運作機制，進而剖析其在三大區域的戰術模式與行動案例；最後，從美國主導之「離岸平衡」戰略出發，解析以美日同盟為核心，結合澳洲、菲律賓及其他民主國家的「北錨—南錨」區域聯防體系，如何對中國勢力進行牽制與嚇阻。透過此章分析，將有助於理解中國非傳統海上戰略如何改變西太平洋的權力平衡與安全動態。

第一節 中國灰色地帶行動與海上民兵興起

就中國的行動邏輯而言，其海上灰色地帶行動可分為三大目標層面。首先在安全層面，作為一個大陸型國家，中國長期對來自海上的潛在威脅高度敏感，特別是美國及其盟國於第一島鏈的部署與巡航。因此，中國積極建立海洋緩衝區與「第二防線」，強化戰略縱深。例如，在東海透過海警船常態巡航釣魚臺海域，在南海則以島礁軍事化與海上民兵部署強化對「九段線」範圍內的實質控制，藉由「非軍事」手段實現軍事目的。其次在資源層面，隨著中國對能源與海洋資源依賴程度升高，其國家發展戰略也進一步將海洋視為經濟增長的核心空間。南海豐富的漁業與油氣資源成為中國優先開發對象，透過部署抽砂船、勘探平臺與漁船行動，結合資源開發與主權主張，進行地貌改造與強化實際控制。第三，在政治影響力層面，中國則試圖重構區域秩序與話語權，透過歷史文件及公報地圖，在國際組織發聲，推進所謂「歷史性權利」的主張；對內鼓

動民族主義與「保疆衛土」情緒，對外則藉由灰色地帶行動累積壓力，以迫使周邊國家接受中國主導的規則設定。¹

中國將灰色地帶策略制度化，透過結合心理戰、輿論戰、法律戰等所謂的「三戰理論」與海警、海軍及海上民兵力量的聯合運作模式，在東海、南海與臺海實踐其「不對稱競爭」與「不戰而屈人之兵」的戰略思想。特別是隸屬於地方武裝與中央軍事指導體系下的海上民兵，已從過往的輔助角色轉型為中國推進灰色地帶戰略的核心力量。其組織、訓練、裝備與行動已高度專業化與國家化，成為繼海軍與海警後的「第三支海上力量」。本節將從制度設計、行動樣態與戰略價值等面向，探討中國海上民兵如何在灰色地帶行動中發揮系統性效能，進而形塑區域安全格局。

壹、海上民兵組織

在中國的國防體系中，海上民兵與一般陸上民兵一樣，皆構成人民武裝力量的輔助與後備組織，是中國整體軍事戰略中支援解放軍執行平時與戰時任務的關鍵組成部分。其體制屬於典型的「軍民融合」雙軌架構：在民政層面，由各級地方政府例如省、市、縣，向下延伸至基層鄉鎮、村落，構成一套黨政合一、層層貫通的管理體系；在軍事層面，則由解放軍對應行政層級的軍區、軍分區以及基層的人民武裝部進行直接管理與監督。兩者透過國防動員體系實現整合，由中央層級的「國家國防動員委員會」統籌領導，整合國務院與中央軍委會的資源，形成橫跨軍政的「雙重領導、統一指導」運作模式（詳如圖3-1所示）。

在這一結構下，海上民兵的角色不僅限於傳統海上生產活動，更被賦予準軍事化的支援與鬥爭任務。其組織基礎多來自漁業公司、沿海漁村、海運企業及造船與修船廠等涉海單位，由地方政府與軍方協同，賦予設立「分隊」或「編組」的任務，並實施人員遴選、軍事訓練與動員管理。此一安排使得海上民兵既可於和平時期從事海上作業或執行監控、巡邏、情報收集等任務，在緊

¹ 謝佩穎，（2011），〈東亞海上領土爭端及影響〉，中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社編發表於《「建國百年：臺海周邊安全」學術研討會論文集》。新北市：法務部調查局，頁130-141。

急或戰時情境下，亦可迅速轉換為具有軍事功能的支援力量，協助共軍實現海上戰略縱深的延伸與作戰彈性。²

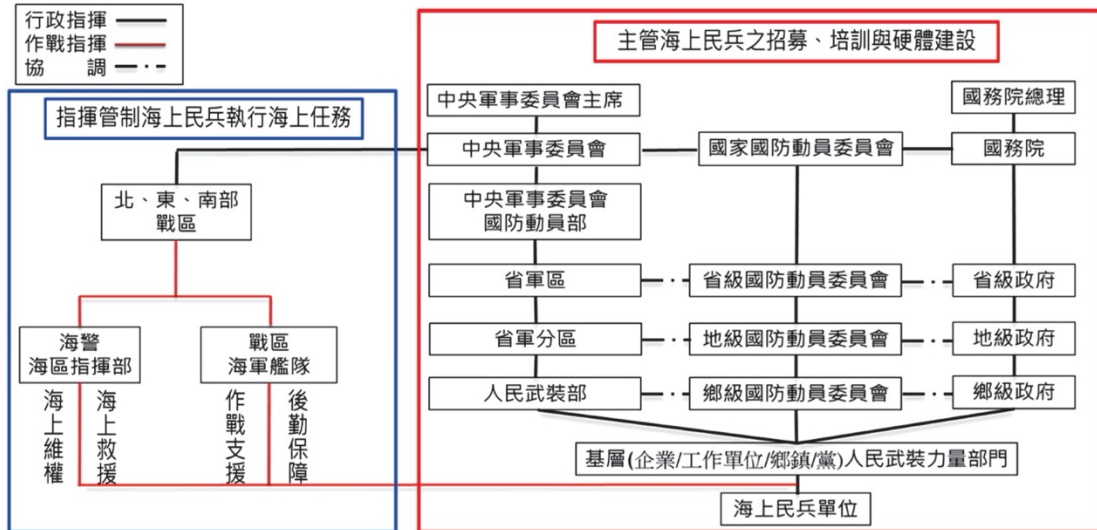


圖 3-1 中國海上民兵領導指揮示意圖

資料來源：葉志偉，〈由中共海上民兵訓練 探討戰時運用淺析〉，《海軍學術雙月刊》，第 59 卷第 2 期，2025 年，頁 96。

總體而言，海上民兵體系具備「平戰轉換快、軍政結合緊、管理層級多」等特性，其制度化運作強化了中國對海上權益維護的能力，亦為其灰色地帶行動提供了低成本、高靈活性的準軍事手段，是中國近年海權擴張政策中的關鍵工具。

貳、海上民兵任務

自 2013 年 4 月中中國國防部發布《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書以來，官方首次明確界定中國武裝力量由三大支柱構成，分別為共軍、武裝警察部隊以及民兵體系。其中，民兵被定義為不脫離生產的群眾性武裝組織，主要作為共軍的輔助與後備力量。其角色不僅限於戰時支援，亦廣泛參與於平時國家建

² 馬丁松 (Ryan D. Martinson)、艾立信 (Andrew S. Erickson)，「第八章 維權與戰鬥：執行平戰任務的海上民兵組織」，王建基譯，《中共海上灰色地帶行動》(臺北：國防部政務辦公室，2023 年)，頁 174-175。

設與社會管理領域。根據該白皮書說明，民兵任務涵蓋多元，包含參與社會主義現代化建設、協助維護社會治安、執行戰備勤務、支援邊境防衛作戰以及災害應變等。中國當局特別強調民兵體系應具備在資訊化條件下遂行局部戰爭支援與保障能力，並持續透過調整規模結構、更新武器裝備與改革訓練機制，以提升多樣化軍事任務的應變能力與行動效率。³

中國海上民兵依據船隻噸位劃分為近海與遠海民兵，具備「數量龐大」、「熟悉海域環境」、「行動迅捷」及「以民為掩護降低軍事衝突風險」等特性，使其在維護海洋權益與應對突發事件方面具有明顯優勢。依其職能編有多項任務，分為以下四類（詳如表 3-1 所示）。

表 3-1 中國海上民兵職能與任務定位

| 類別 | 說明 |
|------------|---|
| 宣示主權 | 透過組織性地投入民兵於主權聲索海域從事漁業捕撈、水文氣象觀測及海域開發，藉由常態性海上活動展示海權，強化對國際社會的主權訊號與認知戰效果。 |
| 海上維權 | 結合海警與海軍等，建立「海上維權力量體系」，共同執行圍堵、驅離、警戒與戰備執勤等任務，達成海上執法與軍事行動的混合效果。 |
| 突發事件 應處 | 在自然災害、事故、公共衛生與社會安全事件中負責即時反應與支援，包括戰場情報蒐報、海上搜救、遇難船隻支援與後勤補保任務。 |
| 支援作戰 | 在軍事行動中擔任後勤支援角色，涵蓋部隊與裝備運輸、醫療救援、導航協助、補給支援、水雷佈設與海上封鎖等，強化正規部隊作戰。 |

資料來源：參自蔡宜庭，（2021），《中國海警法對東亞安全影響之研究》。臺北：國立政治大學國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文，頁 134。

積極推動「民兵海上化」政策，並在三沙市、海南島及廣東沿海等地設立現代化的民兵漁船隊，以加強在近海與灰色地帶行動中的實力部署。

這些民兵單位通常配備導航雷達、無線電、衛星通訊等設備，部分船隻甚至搭載小型無人機，可執行監視、干擾乃至情報蒐集等任務。在南海等敏感海

³ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，2013/4/16。〈國防白皮書：中國武裝力量的多樣化運用（全文）〉，<<https://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/0416/c70731-21154364.html>>，查閱時間：2025/4/15。

域，海上民兵常以「維權漁船」的形式出現，實際上從事具有戰略目的之偵察與封鎖行動，成為中國實現主權主張與戰略擴張的有效工具。其模糊的身分與任務性質，使其在低強度衝突中具有高度戰略價值與彈性。

目前中國海上民兵體系龐大，結合廣泛的漁船資源與地方行政動員力量，已成為印太地區最具規模與行動力的非正規海上武力之一。隨著海警部隊與海上民兵的裝備現代化，在東海、南海與臺灣海峽等區域，民兵與海警、海軍協同執行監視、偵察、漁業護衛、後勤支援與搜救等任務，展現出高度靈活性與戰略嚇阻力。此種「軍警民融合」模式不僅擴大中國海上活動範圍，也使他國難以有效界定與應對，進一步支援中國於灰色地帶行動中的戰略目標。

康納爾·甘迺迪（Conor M. Kennedy）研究表示，雖然海上民兵在諸多方面不如共軍海軍及海警，然而海上民兵負責執行諸多類型獨特行動，以捍衛促進中國海洋主張，可區分四大類：到場、襲擾與破壞、護航與情監偵（詳如表3-2所示），研究指出海上民兵的物資與組織持續跟上其他海上武力的發展，但其基本行動並非新創，海上民兵的行動頻率與能力不斷提高，與海軍和海警之間協調日趨密切，其目的在於協助中國在海洋主權爭端中，採取更強勢作為。⁴

⁴ 康納爾·甘迺迪（Conor M. Kennedy），「第十章 藍色領土中的灰色部隊：中共海上民兵灰色地帶行動藍本」王建基譯，《中共海上灰色地帶行動》（臺北：國防部政務辦公室，2023年），頁 220-221。

表 3-2 海上民兵之行動、目標與戰術

| 行動類型 | 主要目標 | 戰術 |
|-------|-------------------------------|----------------------------|
| 到場 | 展現中國主權立場，支持外交強勢論述，合法化海軍/海警行動。 | 進入爭議海域，從事漁撈與經濟活動，從而形成既成事實。 |
| 襲擾與破壞 | 阻止他國船隻利用中國水域達到其經濟與軍事目的。 | 近距離側撞、干擾、衝撞對手船隻。 |
| 護航 | 保護中國在爭議水域活動之民船。 | 介入干擾外國巡邏船靠近，必要時採取衝撞等手段。 |
| 情監偵 | 蒐集外國船舶於中國主張海域活動情資 | 跟蹤、接近並監控外國船隻與島礁。 |

資料來源：艾立信（Andrew S. Erickson）、馬丁松（Ryan D. Martinson）著，王建基譯《中國海上灰色地帶行動》（China's Maritime Gray Zone Operations）（臺北：國防部政務辦公室，2023），頁 220。

實質上，中國政府早已將灰色地帶行動納入其整體外交與國家安全政策架構，視其為一種對外行使國家權力的延伸形式。該戰略的根本目的不僅在於掌握特定海域的資源與通道，更意在逐步重塑區域安全規則與行為準則，以確立中國在西太平洋的地緣主導權。倘若國際社會無法對中國此類行動進行有效識別與協調應對，則將為中國提供穩步建立「既成事實」（fait accompli）的機會，進一步升高區域軍事摩擦與戰略風險。⁵這對於東亞安全架構而言，不僅是戰術挑戰，更是一場戰略與規範層次的制度性考驗。

誠如前述，海上民兵已被中國體制性地定位為「第三支海上力量」，其角色與功能早已超越傳統輔助部隊的範疇。在國家資源挹注與組織制度強化下，海上民兵的武裝化與專業化程度迅速提升，並與共軍海軍與海警部隊形成日益緊密的協同機制。尤其在國際地緣情勢日趨複雜之際，海上民兵的行動已具備準軍事意涵，成為中國推動灰色地帶戰略不可或缺的關鍵工具。

⁵ 黃恩浩，〈中國操作「灰色地帶」行動對南海區域安全的影響〉，《國際海洋資訊雙月刊》，第 33 期，2024 年，頁 13。

第二節 中國於東海、南海及臺海的灰色地帶行動

在過去十年間，中國逐步將灰色地帶行動納入其海權發展與地緣戰略的核心工具，並在東海、臺海與南海三大海域建立出具制度化特徵的運作模式。相較於傳統軍事手段，灰色地帶行動刻意模糊戰爭與和平的界線，結合法律戰、輿論戰、心理戰等非軍事元素，搭配海警、海上民兵與漁政、海軍等多重角色，以漸進、非對稱且高度靈活的手段對區域國家施壓，試圖不戰而屈人之兵，進而擴張其對爭議海域的實質控制與政治影響力。此類操作的核心在於創造對中國有利的「既成事實」（fait accompli），透過行動優先於法理策略，逐步改變區域現狀，卻不致引發明確的軍事衝突，以避開國際反應與集體回應機制。然而，這種模糊化與低強度但高頻率的策略，如未受到有效因應，將對現有國際秩序與國際法下的主權劃界準則構成長期侵蝕的風險，進而破壞區域安全穩定。

本節將從三個具代表性的灰色地帶行動場域出發，系統性剖析中國於東海釣魚臺、南海島礁與臺灣周邊海域所推行的策略設計、行動類型與影響效果，進而釐清中國如何以「非軍事化包裝」與「低門檻操作」，在不直接觸發武力衝突的前提下，實現地緣戰略擴張與主權再定義，對區域國家的主權、國際法秩序與海洋權益構成長期且系統性的挑戰。

壹、東海：釣魚臺周邊常態化行動

自2012年釣魚臺列嶼「國有化」危機以來，⁶中國迅速升高該海域的行動頻率，並將其納入海警巡邏常態任務。中國透過持續派遣公務船進入釣魚臺12浬海域，不僅實施所謂「主權巡航」，也在實際上挑戰日本對該地的行政控制權。根據康納爾·甘迺迪分析，海上民兵在釣魚臺問題海洋戰略中所扮演的角色，似乎遠不如在南海來得重要，充其量僅限於執行到場與情監偵任務，相較於在

⁶ 釣魚臺列嶼（Diaoyutai Islets）是臺灣的附屬島嶼，其行政管轄隸屬臺灣省宜蘭縣頭城鎮大溪里，由五個無人島（釣魚臺、黃尾嶼、南小島、北小島、赤尾嶼）與三個岩礁組成，總面積約6.1636平方公里，最大島亦稱釣魚臺，面積4.3838平方公里。該列嶼散布在北緯25度40分到26度及東經123度到124度34分之間，位於臺灣東北方的東海中，南距基隆102海里，北距沖繩首府那霸230海里，距最近的中華民國和日本領土（含無人島）則各為90海里。參自臺灣外交部，〈釣魚臺列嶼主權聲明〉，
<https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=214&s=62395>，查閱時間：2025/1/16。

南海執行多樣任務（包括護航及破壞，並部署於絕大多數中國主張地物）產生此差別部分原因，是因為中國與日本漁業協定範圍涵蓋該片水域。⁷

美國戰略與國際研究中心（CSIS）高級顧問兼日本主席克里斯多福·約翰斯通（Christopher B. Johnstone）指出，自 2022 年以來，中國海警在釣魚臺及其周邊地區的活動愈加頻繁，且船舶規模明顯擴大。2012 年，日本海上保安廳千噸級船隻數量曾高於中國（51 艘對 41 艘），但目前中國海警的千噸級船艦數量已為日本的兩倍。此外，中國海警在釣魚臺列嶼周邊的活動次數持續上升，顯示其正強化對該海域的主權實控。克里斯多福·約翰斯通並建議日本的戰略應著眼於提高現有資源的運用效率，包括加強巡邏艇性能、擴大國際合作以及利用科技手段提升監控能力，以應對中國在該地區日益增強的海上壓力。⁸

中日雙方為強化其對東海的控制權，中國於 2013 年 11 月 23 日劃設「東海防空識別區」（East China Sea ADIZ），並在釣魚臺周邊領海展開前所未有的海上與空中巡航行動，以此宣示其主權。此舉引發日本強烈抗議，同時也導致中國國內發生大規模抵制日貨的行動。對此，美國重申《美日安保條約》適用於釣魚臺列嶼，並呼籲各方避免挑釁行為。

2014 年 4 月，歐巴馬在訪問東京期間，首次以總統級別口頭確認對釣魚臺的防衛承諾；2015 年 4 月，日本首相安倍晉三訪問華府時，美國再次表態支持釣魚臺屬於《美日安保條約》的適用範圍。此後，自 2017 年以來，川普與拜登兩任總統皆在多份聯合聲明中以書面形式重申該立場。美國亦透過實際行動展現立場。2013 年 11 月中國單方面劃設東海防空識別區三日後，美軍兩架 B-52 轟炸機即未事先通報，直接飛越該區域，中國未作出具體反應。這顯示出美國在東海問題上明確拒絕中國的主張。⁹

⁷ 黎雅澹（Adam P. Liff），「第十二章 中共在東海的海上灰色地帶行動與日本因應作為」王建基譯，《中共海上灰色地帶行動》（臺北：國防部政務辦公室，2023 年），頁 262-263。

⁸ Asia Maritime Transparency Initiative. 2022. "The East China Sea: Ten Years After the Senkaku Nationalization Crisis" <https://amti.csis.org/the-east-china-sea-ten-years-after-the-senkaku-nationalization-crisis/>, (accessed on December 14, 2024).

⁹ Reuters. 2012. "Clinton assures Japan on islands, invites Abe to U.S. in February" <https://www.reuters.com/article/us-japan-usa-idUKBRE90H1AX20130118/>, (accessed on December 14, 2024).

為避免釣魚臺爭端引發軍事升級，日本政府選擇由海上保安廳負責監控中國船隻活動，海上自衛隊則刻意避免直接介入，顯示出日本採取「準軍事化」應對策略，以平衡主權維護與區域穩定的需求。2015年，日本海上保安廳（Japan Coast Guard, JCG）為強化釣魚臺周邊海域的警備，成立「尖閣警備專屬部隊」，編制600人並新增12艘新型巡邏艇，後續並規劃建造10艘500至1000噸級巡邏船，並改裝2艘可搭載直升機的巡邏船，專門負責該海域任務。2016年4月4日，第11管區海上保安總部（那霸）啟動「尖閣專隊體制」，新增10艘1500噸級巡邏船與2艘可搭載直升機的巡邏船，總數增至19艘，成為全國最大規模的保安管區，也使石垣島成為海上保安廳最大的設施所在地。¹⁰

2020年6月22日，日本沖繩縣石垣市議會通過決議，將釣魚臺列嶼的行政區名稱由「石垣市登野城」更名為「石垣市登野城尖閣」，此舉引發中國強烈反彈，視之為對其主權的挑戰。當日下午，中國海警2502艦編隊4艘進入釣魚臺領海範圍巡航，後轉往鄰接區，這是當年度第12次中國公務船駛入該海域。中國外交部發言人趙立堅聲稱，日方決議屬非法、無效，無法改變釣魚臺屬於中國的事實。另中國自然資源部於6月23日公告，對東海55處地理實體與25個暗礁進行命名，多數名稱帶有「釣魚」字樣，象徵其加強對該區域主權聲索的意圖。該事件反映中日雙方在東海主權競逐上的長期僵持局勢。中國透過行政命名與強化巡航，實質鞏固其控制權；而日本則透過地方行政作為與強化執法系統來鞏固其主張。¹¹

此外，中國宣示釣魚臺主權的同時，需考量東海直接對上具有強大海空軍及情監偵能力的美日同盟，提升衝突態勢明顯對中國不利，且其軍事力量雖較美日同盟處於下風，但在海警結合海上民兵部分則逐漸獲取優勢，因此目前尚

¹⁰ 林翠儀，2016/4/5。〈日海保專隊中旬成立〉，《自由時報》，
<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/975852>>，查閱時間：2025/1/14。

¹¹ 楚良一，2020/6/24。〈中國採取各種措施強烈對抗日本對釣魚島更名〉，《法國國際廣播電台》，<<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200624-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%8E%A1%E5%8F%96%E5%90%84%E7%A8%AE%E6%8E%AA%E6%96%BD%E5%BC%B7%E7%83%88%E5%B0%8D%E6%8A%97%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%B0%8D%E9%87%A3%E9%AD%9A%E5%B3%B6%E6%9B%B4%E5%90%8D>>，查閱時間：2025/1/20。

未傳出海軍有與海警及海上民兵聯合操演的情況，海軍則於 2020 年起由偶爾巡弋改為常態部署。¹²

在技術層面，中國近年投入多艘大型海警艦艇，包括萬噸級海警 2901 與 3901 號，展現其對海警武裝現代化的重視。這些艦艇配備重型火炮、高壓水炮與直升機甲板，幾近海軍驅逐艦等級。對比日本海上保安廳較為老舊的船艦，中國在執法層面已逐漸形成優勢態勢。從日本海上保安廳每月定期發佈中國在釣魚島附近的入侵行為顯示，中國海警船海上入侵次數自 2013 年起已成為常態化現象。中日雙方於 2014 年達成「承認分歧、同存共管」的共識，試圖遏止緊張情勢進一步升級。自 2020 年起，每年中國船隻在該海域的航行天數皆超過 330 天。除惡劣天氣外，幾乎每日皆有 2 至 4 艘船隻「常駐」，無論是出現在釣魚臺鄰接水域的天數，還是每次巡航所持續停留的時間，均創下歷年新高（詳如圖 3-2 所示）。¹³



¹² 陸文浩，2021/9/1。〈當中國解放軍常態部署釣魚臺灣正陷尷尬立場〉，《中時新聞網》，
<<https://www.chinatimes.com/opinion/20220705004120-262114?chdtv>>，查閱時間：2025/1/20。

¹³ 藍孝威，2024/2/19。〈中日緊張升溫 陸常態巡航釣魚臺〉，《中時新聞網》，
<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240219000351-260119?chdtv>>，查閱時間：
2025/1/30。

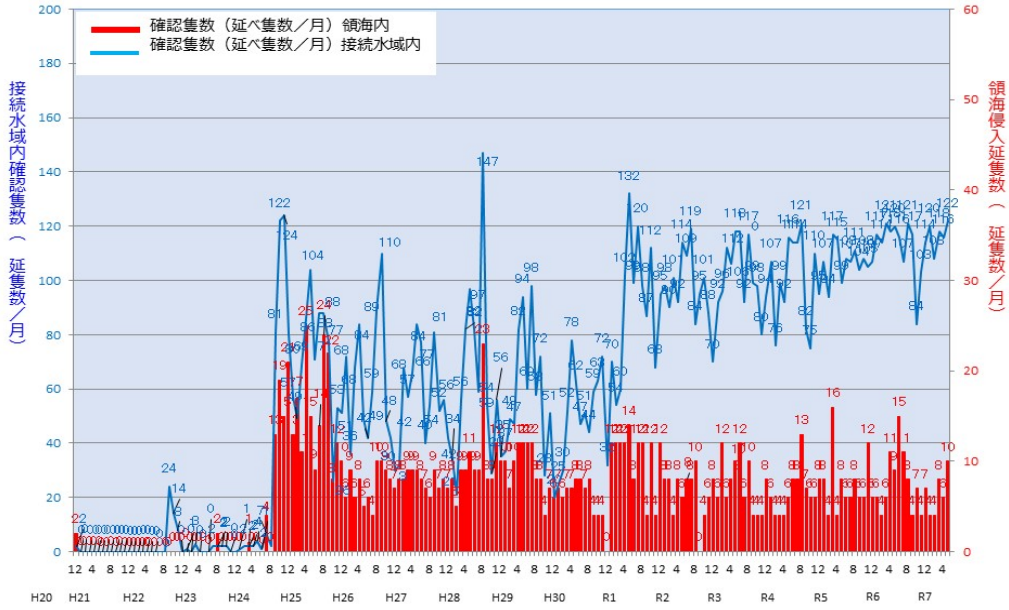


圖 3-2 日本海上保安廳統計中國海警進入釣魚臺水域之數據

圖片來源：〈尖閣諸島周辺海域における中国海警局に所属する船舶等の動向と我が国の対処〉（2012年9月起至2025年5月止），《海上保安庁》，

<<https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>>

圖片說明：紅色為海警船進入領海數目，藍色則是進入鄰接水域數目。

在日本將釣魚臺「國有化」之後五年內，中國多艘海警船幾乎每日在釣魚臺鄰接區出現，並時不時進入 12 浬水域，中國海警船在東海成為對釣魚臺宣示主權的主要力量。

此外，從國際法角度觀之，日中東海爭端的根源主要在於專屬經濟海域與大陸架的劃界問題，以及釣魚臺主權歸屬的爭議。若從海權發展觀點觀察，此一爭端則涉及中日兩國在海洋資源開發與制海權的爭奪。經濟層面的海洋資源問題，理論上可透過「共同開發」以實現雙贏，避免陷入「零和賽局」（zero-sum game）；但國防安全層面的制海權競逐，則易導致「安全困境」（security dilemma）的惡性循環。中國沿岸被以中華民國為關鍵位置的「第一島鏈」所包圍，使其進出太平洋的海上通道受限。對中國而言，臺灣是其實現海權戰略的關鍵節點。中國海權論者多認為，唯有掌控臺灣，方能解除第一島鏈封鎖，確保其海上戰略縱深與航運安全。因此，中國對臺政策是否採取排他性武力包圍，

或選擇非排他性地保障其海上運輸線，關鍵在於其對外部威脅主觀認知與戰略評估。¹⁴

貳、南海：島礁軍事化與灰色地帶戰術

南海（或稱南中國海），地處北緯 23.5 度至南緯 3 度之間，從北回歸線向南延伸至麻六甲海峽，為一略呈菱形的半封閉性邊緣海。其北界為中國，東鄰中華民國與菲律賓，南側為婆羅洲與蘇門答臘，西接中南半島與馬來半島東岸，總面積約 350 萬平方公里，是亞洲最大的邊緣海域。幾乎世界三分之一的商船都航經此海域，凸顯其對於區域經濟發展與國防安全的關鍵性，加上海洋資源豐富，海底蘊含大量石油及天然氣，因此越南、菲律賓及馬來西亞等國家都對外宣稱擁有其主權，成為派兵爭奪的戰略熱區。¹⁵

自殖民時代結束以來，因歷史邊界重劃、海洋資源競爭以及《聯合國海洋法公約》的制度性規範，南海主權爭議自 1970 年代後逐步升溫，並逐漸成為區域安全的焦點議題。隨著中國綜合國力持續提升，中國對南海主權的立場趨於強硬，並不惜採取軍事手段維護其聲索立場。1974 年中國與南越爆發西沙海戰，1988 年則於赤瓜礁與越南發生武裝衝突，兩次海戰均表現出中國運用實力手段以鞏固其南海主權主張。1987 年，中國進一步藉由參與聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）海洋學委員會所推動之《全球海平面觀測系統實施計畫（1985-1990）》，以在南沙永暑礁設立海洋觀測站為名，實質上達成勢力擴展至南沙群島的目標，為後續強化實質控制與主權提供其主張的正當性基礎。此一行動不僅突顯中國「借勢入場」的外交與技術策略，也成為其維護南沙存在的重要轉捩點。¹⁶

根據美國戰略與國際研究中心（CSIS）2017 年發布的報告，中國在南海島礁增設飛彈掩體、雷達站與通訊設施等，強化戰略前哨功能。儘管中國一方面

¹⁴ 林賢參，〈中共海權發展戰略與日「中」東海爭議〉，《戰略與評估》，第 2 卷第 4 期，2011 年，頁 63-88。

¹⁵ 戴昌鳳，2017/6/1。〈南海的形成與珊瑚大三角—由陸地變海洋〉，《科學月刊》，
<<https://www.scimonth.com.tw/archives/2263#>>，查閱時間：2025/1/14。

¹⁶ 陳彥彰，〈南海島嶼主權歸屬問題與中越兩次海戰之研析〉，《軍事史評論》，第 28 期，2021 年 6 月，頁 124-125。

與東協國家就南海行為準則展開談判，另一方面卻同步推進島礁軍事化，顯示其在外交與實力展現之間採取雙軌操作策略，試圖在不升高衝突的前提下，穩步改變南海現狀。¹⁷

對中國而言，南海問題不僅關涉既有疆域的鞏固，更涉及其試圖全面掌握其聲稱具有歷史權利之海域的戰略意圖。在戰略規劃層面，中方希望確保潛在競爭對手如越南與日本無法自由進出南海，進而形塑對區域海上空間的戰略主導地位。自 1979 年改革開放以來，中國經濟快速發展，對石油、天然氣等進口能源的依賴程度日益加深，進一步強化其對保障海上交通線（SLOCs）與控制南海航道安全的戰略需求。

因此，中國不斷強化海軍現代化建設，其軍事擴張趨勢在一定程度上可視為對南海主權主張的武力支撐。事實上，中國對南海問題採取「雙軌策略」：一方面持續透過軍事演習、島礁建設與海警巡弋展現軍事存在與實力，另一方面則對外宣示願與區域國家共同開發資源，企圖在強勢行動與合作語言之間取得平衡點，塑造其「和平崛起」的國際形象，實質上則為鞏固其海洋權益布局鋪路。¹⁸

自 2013 年以來，中國在推進南海實質控制戰略的過程中，將「海上民兵」體系制度化與編制化，作為模糊戰爭與和平邊界、推動灰色地帶行動的關鍵工具。中國於西沙群島永興島設立三沙市「海上民兵」部隊，並於 2015 年透過國營三沙市漁業發展公司註冊成立作為編組主體，積極招募退役軍人及具專業背景的大專人才，迅速擴編船隊與裝備規模。該部隊自 2015 年 7 月起轉型為全職、有薪制民兵組織，擁有 84 艘專用民兵船，具備水砲、鋼質強化船體，並在設計上預留軍用武器安裝空間，可於必要時快速轉換為簡易武裝艦艇。這類民兵單

¹⁷ Asia Maritime Transparency Initiative. 2017/6/29. "China's Big Three Near Completion," <https://amti.csis.org/chinas-big-three-near-completion/>, (accessed on January 17, 2025).

¹⁸ 陳彥彰，〈南海島嶼主權歸屬問題與中越兩次海戰之研析〉，《軍事史評論》，第 28 期，2021 年 6 月，頁 124-125。

位已實質發展為受國家支持的「準軍事力量」或「民間軍事公司」(PMC)。

19

地方政府亦透過政策補貼鼓勵民間漁船參與南海行動，提供修船、燃料補助與高風險區域作業獎勵，特別針對進入東海釣魚臺、南海仁愛礁等敏感海域之行動給予額外獎金。相較於海南地區漁民年均收入約 1.5 萬元人民幣，海上民兵船員與幹部薪酬分別可達 9 萬至 17 萬元，顯示其經濟誘因對招募動機之影響。部分漁船更內建軍械儲存區與武器插槽，使其於短時間內具備應對外國輕武裝或無武裝海巡艦艇的能力，形成實質的「灰色衝突平臺」。²⁰

自 2014 年起，中國另針對南沙水域建造至少 235 艘「南沙骨幹船」，以鋼質結構、排水量逾 500 噸設計為主，專用於在南沙執行隱蔽性民兵任務。這些船隻除具巡邏與騷擾功能外，亦參與小規模填礁與造陸任務，嘗試改變浪花礁、埃爾達德礁、牛軛礁等未實質占領島礁的地理狀態，意圖形塑具備「自然生成地物」特徵，進而增強中國在主權主張中的法理依據。與大規模填海造島工程相比，此類「小規模、漸進式」的活動具高度隱蔽性與法律模糊性，結合歷史敘事與模糊控制，使國際社會更難界定其違反國際法的界線。

此類島礁化行動與民兵運用，是中國灰色地帶行動在海洋空間的具體實踐，具有低強度、低風險、可否認性高等特徵。在戰略層面，此舉不僅深化「近海防禦」的防禦縱深，更實質邁向「遠海護衛」的能力延伸。中國透過海上民兵、海警與海軍之協同作戰體系，在南海逐步建立常態化存在與區域壓制能力，對東協沿岸國家形成軍事與法律雙重壓力，並為其向第二島鏈外擴張奠定跳板。此外，控制南海亦有助中國強化對馬六甲海峽及其他關鍵海上交通線 (SLOCs) 的戰略掌握，確保能源與貿易運輸安全，維護其「海上絲路」與全球供應鏈利益。²¹後續以中國在中建島部署「海洋石油 981」鑽井平臺，以及於仁愛礁對菲律賓實施民兵騷擾與封鎖行動代表案例，進一步說明其行動機制與國際反應。

¹⁹ Office of the Secretary of Defense. 2023. "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China.2023." ,pp.80-82,

<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3561549/dod-releases-2023-report-on-military-and-security-developments-involving-the-pe/>, (accessed on December 12, 2024).

²⁰ 〈中國「海上民兵」：遊走灰色地帶的非正規海軍部隊〉，《全球防衛雜誌》，(2020年5月8日)，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120902/4548554#>，查閱時間：2024/12/15。

²¹ 鞠海龍著，《中國海權戰略》。(北京：時事出版社，2010年)，頁271。

一、中越中建島「海洋石油981」鑽井平臺

自 2013 年起，中國加速推動南海島礁的吹沙填海工程，積極擴建其實際控制的 7 個島礁，並持續在永暑礁、美濟礁與渚碧礁等地建設軍民兩用基礎設施。此舉除鞏固中國對南海的行政控制權，更意圖透過基礎設施建設強化軍事投射能力，進一步落實其主權主張。2014 年 5 月 2 日，中國海洋石油總公司所屬的「海洋石油 981」鑽井平臺，於中國西沙群島毗連區內展開鑽探作業（詳如圖 3-3 所示）。

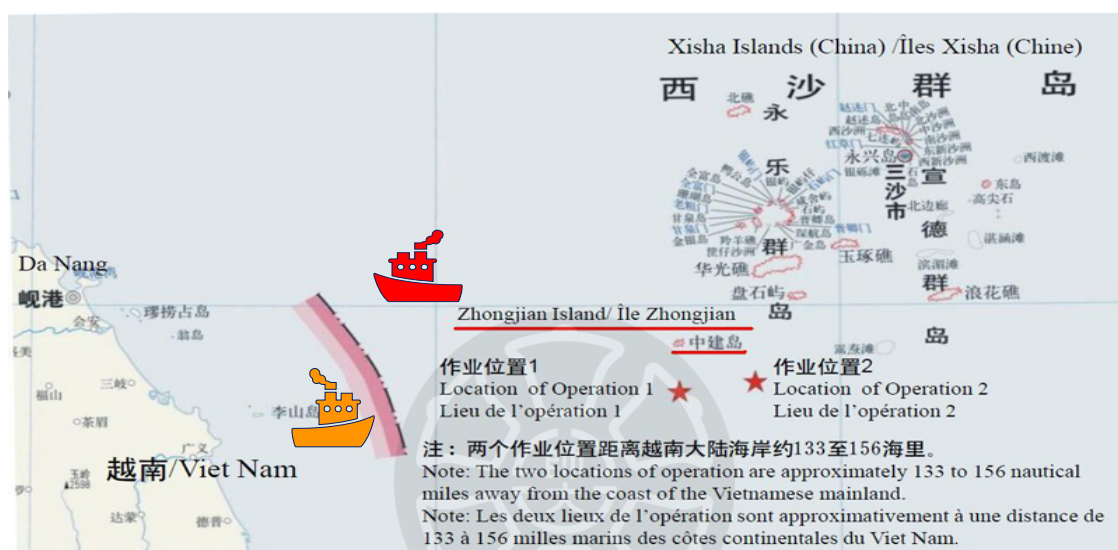


圖 3-3 中國「海洋石油 981」鑽井平臺作業位置圖

圖片來源：中央政府入口網站，<https://www.gov.cn/xinwen/201406/09/-content_2696703.htm>

其主要目的是勘探海底油氣資源。當時，第一階段作業已完成，第二階段作業則自 5 月 27 日展開。該鑽探作業位置距離中國主張的中建島及其領海基線約 17 浬，距離越南本土海岸約 133 至 156 浬。作業開始後，越南方面出動大批包括武裝船隻在內的各類船艇，對中國作業進行強烈干擾，並多次衝撞現場執行護航任務的中國海警船。此外，越南亦派遣「蛙人」等水下特工，在周邊布放漁網、漂浮物等障礙物，企圖阻撓鑽井活動。根據統計，截至 6 月 7 日 17 時，越南派遣船隻最多時達 63 艘，累計衝闖中國警戒區並與中方船隻發生衝撞事件多達 1,416 次。

除了海上干擾，越南國內亦爆發大規模反中示威。5 月中旬，數千名越南民眾針對包括中國在內的多國企業發動打砸搶燒行動，造成 4 名中國公民死亡、

逾 300 人受傷，並導致重大財產損失。面對此種挑釁行為，中國宣稱其已保持高度克制，並採取必要防範措施，派遣大量海上民兵船及海警船前往現場進行安全護衛。此舉顯示中國在南海爭端中，結合海警與海上民兵力量，透過灰色地帶行動維護其海洋權益的戰略模式。同時，自 5 月 2 日以來，中國亦在各層級與越南展開逾 30 次外交磋商，要求越方停止非法干擾行為。²²

此外，美國聯邦參議院於 7 月 10 日通過第 412 號決議案，針對亞太地區主權爭議表示關切，要求中國撤離「海洋石油 981」鑽井平臺及其護航船隻，恢復南海原狀，並呼籲中國在東海防空識別區（ADIZ）的執行上展現節制。

根據越南通訊社報導，截至 7 月 15 日，中方在「海洋石油 981」鑽井平臺周邊仍部署 70 至 75 艘各型船隻，其中包括 32 至 34 艘海警船、17 至 18 艘運輸船、16 至 18 艘拖船，以及 5 艘軍艦。²³

最終，經過雙方高層對話與外交協商，加上鑽探作業已於 7 月 15 日結束，「海洋石油 981」鑽井平臺於 7 月 16 日返航至海南，該次爭端也暫告一段落。

此次事件充分展現中國在南海議題上的灰色地帶戰略，透過海警與海上民兵等非軍事力量的部署，並搭配外交操作，以維護其主權主張與能源安全。南海作為中國「海上絲綢之路」的起點，亦是共軍海軍突破「第一島鏈」、邁向遠洋戰略的關鍵門戶，其穩定與掌控對中國整體海上戰略而言具有極為重要的價值。

二、中菲仁愛礁衝突

中國長期對仁愛礁採取「持久戰」策略：在中菲關係良好時，中國海警通常容許菲律賓對駐軍進行補給；但在雙邊關係緊張時，中國便會阻斷補給線，意圖造成補給困難。中國評估認為，馬德雷山號遲早因老化而失去軍事功能，屆時菲方將不得不撤離駐軍，進而失去對該礁的實際控制。2022 年，小馬可仕（Ferdinand Marcos Jr.）就任菲律賓總統後，其南海政策轉為強硬，結束前總統

²² 中國外交部，2014/6/9。〈「981」鑽井平臺作業：越南的挑釁與中國的立場〉，《中央政府入口網站》，〈https://www.gov.cn/xinwen/2014-06/09/content_2696703.htm〉，查閱時間：2025/1/14。

²³ 觀察者網站，2014/7/16。〈外交部發言人洪磊：海洋石油 981 平臺撤離無關外部因素〉，〈https://www.guancha.cn/Industry/2014_07_16_247363.shtml〉，查閱時間：2025/1/15。

杜特蒂「親中」立場，轉而傾向「親美」，並採取公開中國灰色地帶行動以尋求國際支持的策略。

根據美國戰略與國際研究中心（CSIS）研究表示，自 2023 年以來，中國在南海仁愛礁（Second Thomas Shoal，菲律賓稱 Ayungin Shoal）針對菲律賓的灰色地帶行動有了明顯升級與轉變。原本，中國主要依靠海警船進行所謂的「行政管控」行動，即監視、驅趕或阻擋菲律賓補給船隻，以避免菲方對仁愛礁的「馬德雷山號」（BRP Sierra Madre，菲律賓一艘故意擱淺作為駐軍基地的退役登陸艦，並派遣海軍陸戰隊駐守）進行強化或永久化的工程。然而，進入 2024 年後，中國的戰術出現重大調整，不僅加強對補給行動的干預力度，手段也更具有侵略性和破壞性，反映出中國意圖改變該地現狀的決心。

首先，中國海警和海上民兵（有時還包括正規海軍艦艇）採取更高強度的干預手段，從過去僅以無線電警告、航行阻擋，升級到使用高壓水炮、衝撞菲律賓補給船，甚至造成菲國人員受傷與船體受損。具體來說，2023 年以來，中國海警多次以大功率水炮攻擊菲律賓補給船，並試圖直接奪取或毀損船上運載的物資，顯示出行動目標已從單純施壓轉為破壞補給本身。此外，中方船隻不僅針對軍事補給船，連商業承包船也成為干擾目標，意圖全面封鎖菲律賓對馬德雷山號的補給作業。

其次，中國在南海灰色地帶行動中更大規模地結合了不同海上力量。根據觀察，中國海警與海上民兵艦隊常以「蜂擁」式壓力行動包圍菲律賓船隻，每次行動出動數量顯著增加，有時達到數十艘以上。這種多層次、多數量的「飽和式」壓力策略，不僅擠壓菲方船隻的機動空間，也使菲律賓海岸防衛力量難以有效應對與分辨。尤其令人關注的是，中國並未完全排除正規海軍艦艇的參與，部分案例中，共軍海軍艦艇保持在視距外支援，對菲方形成隱性威嚇。

第三，中國進一步強化「法律戰」與「話語權作戰」策略。中國持續強調仁愛礁屬於中國「固有領土」的立場，試圖將自身行動合理化為「維護主權」行為，同時抹黑菲律賓為「非法占據者」。在國際宣傳上，中國頻繁發布所謂「菲律賓挑釁」的影片與照片，試圖形塑自己為被動防衛的一方，扭轉外界認知。而中國國內輿論也配合加強民族主義動員，將仁愛礁問題上升為主權神聖不可讓步的象徵，進一步為其強勢行動提供民意支持。

第四，中國對於仁愛礁的灰色地帶行動，已不僅限於阻斷補給，而有意圖透過物資削減、精神嚇阻及持續封鎖等手段，迫使菲律賓駐守部隊最終放棄「馬德雷山號」的目標。由於馬德雷山號本身結構老舊、維護困難，若無定期補給與維修，遲早會因腐蝕或結構損壞而失去軍事功能。中國顯然希望透過灰色地帶手段，以「不戰而屈人之兵」的方式，達成仁愛礁主權控制的轉變，且避免直接爆發武力衝突。²⁴

郝瑞麟指出，近年來菲律賓在應對中國封鎖仁愛礁時展現出更靈活的戰術應變能力，例如改裝補給船以因應中國的水炮攻擊。許亦指出，當前「美菲中」三角關係已進入新階段。馬尼拉預計持續採取強硬且透明的應對策略，而中國則以更強勢方式回應，例如語言威嚇、部署無人機及其他空中力量等，企圖對美菲展現決心。他認為，僅憑外交聲明已不足以嚇阻中國。²⁵

中國在仁愛礁的作為，應視為其南海擴張戰略的一環，藉由灰色地帶手段如海警阻撓、使用水炮等非軍事手段，逐步鞏固實際控制，並測試菲律賓及美國的應對能力。這類「持久戰」策略，旨在於該海域建立「既成事實」，進一步擴張其主權實體。

2016年7月12日，由菲律賓對中國提出的「南海仲裁案」，經由荷蘭海牙的常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration, PCA）作出歷史性裁決，「中國宣稱對南海『九段線』內資源有歷史權利的主張，沒有法律依據」。南海裁決案出爐後，習近平重申中國既定立場，即南海諸島自古以來為中國領土，主權不受仲裁影響，並拒絕接受仲裁結果；此外，中國於2023年8月28日發布《2023年版標準地圖》，將原有九段線擴張為「十段線」，再次無視國際法規，擴大其對南海的主權聲索。該地圖幾乎將整片南海劃入中國疆域，企圖以此合法化其對南海的主權主張，立即引發中華民國、南海周邊國家及以美國為首的西方國家強烈反對（詳如圖3-4所示）。²⁶

²⁴ Asia Maritime Transparency Initiative. 2024/8/22. "Shifting Tactics at Second Thomas Shoal," <<https://amti.csis.org/shifting-tactics-at-second-thomas-shoal>>, (accessed on December 14, 2024).

²⁵ 呂嘉鴻，2024/6/25。〈南海爭端：文讀懂中菲衝突的五大看點〉，《BBC News 中文》，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-69146331>>，查閱時間：2025/1/16。

²⁶ 陳妍君，2023/8/31。〈中國新十段線地圖納南海 菲律賓斥無國際法依據〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202308310186.aspx>>，查閱時間：2025/1/17。



圖 3-4 中國 2023 年公布十段線示意圖

圖片來源：陳妍君，2023/8/31。〈中國新十段線地圖納南海 菲律賓斥無國際法依據〉，
《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/-202308310186.aspx>>

參、臺灣海峽：抹除海峽中線及軍事演習

臺灣海峽對中國而言，是具有地緣戰略與經濟命脈雙重意涵的重要海上通道。根據美國戰略與國際研究中心（CSIS）分析資料顯示，中國（含香港）每年經由臺灣海峽的進出口貿易總額高達 1.4 兆美元以上，其中，其中逾三分之二為石油、天然氣、礦石等關鍵原料進口，是中國製造業與能源安全的生命線（如圖 3-5 所示）。在軍事層面，若臺海遭封鎖或爆發衝突，中國貿易將面臨重大中斷風險，且替代航線如宮古海峽暴露於美日盟軍的封鎖壓力下，將進一步削弱中國的海上戰略自由度。因此，中國在處理臺海議題時，既追求主權掌控，也必須考量維持海上通道暢通與經濟穩定的重要性。臺灣海峽既是中國對外擴張的門戶，也是其最大的戰略脆弱點。因此在不引發全面衝突的前提下維持對臺壓力，實則是對自身經濟與戰略風險的權衡結果。²⁷

²⁷ CSIS.2024/10/10. “Crossroads of Commerce: How the Taiwan Strait Propels the Global Economy Part 3 of a China Power series,” <https://features.csis.org/chinapower/china-taiwan-strait-trade/>, (accessed on April 12, 2025).

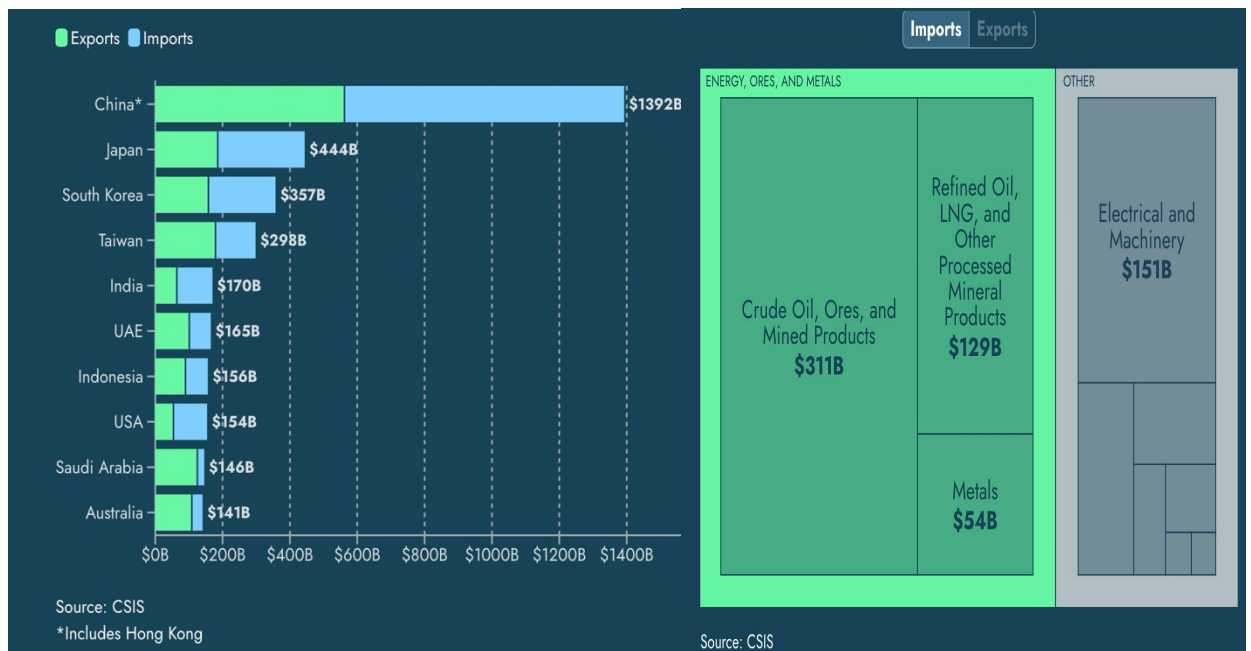


圖 3-5 中國在臺灣海峽進出口比例示意圖

圖片來源：CSIS.2024/10/10. “Crossroads of Commerce: How the Taiwan Strait Propels the Global Economy Part 3 of a China Power series,”
 <<https://features.csis.org/chinapower/china-taiwan-strait-trade/>>

綜觀中國在臺海的灰色地帶行動，其核心戰略目的在於不透過直接武力衝突的方式，逐步削弱中華民國的執法權與防衛能力，最終達成對中華民國的掌控。中國持續透過軍事與非軍事手段交互運用，對中華民國施加壓力，並試圖在國際社會塑造其「既成事實」，以推進其戰略利益。在軍事層面，中國透過軍機、軍艦「常態化」頻繁穿越海峽中線與防空識別區（ADIZ），進行軍事演習與實彈射擊，強化對臺軍事嚇阻，並藉此影響國際社會對中華民國的支持態度。而在非軍事層面，中國則利用海警、海上民兵、漁船、科研船等工具，透過「切香腸戰術」（Salami Tactics）逐步擴大在中華民國周邊海域的影響力。儘管中國聲稱和平「統一」為首選，仍未放棄以武力逼迫中華民國接受其條件，並持續展現其軍事實力。²⁸

²⁸ Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024* (Washington DC.: Department of Defence, 2024), pp124-127. (accessed on April 12, 2025).

在中國灰色地帶行動升高的背景下，中華民國的戰略地位日益凸顯。遠東美軍總司令麥克阿瑟（Douglas MacArthur）早在冷戰初期便指出，臺灣如同「永不沉沒的航空母艦」（an unsinkable aircraft carrier），一旦臺灣落入中國手中，將導致共產勢力得以進一步威脅日本與周邊小國，進而瓦解美國在西太平洋的戰略部署。²⁹

事實上，掌握臺灣意味著控制東海至南海之間的核心戰略航道，亦可開啟通往第二島鏈內部的海空通道，其地緣戰略價值不言可喻。從現實主義角度觀之，國際關係學者米爾斯海默（John Mearsheimer）亦於2022年明言，美國與其盟國若欲有效封鎖中國海空軍於第一島鏈內，臺灣的地理與戰略角色至關重要。

30

對中國而言，中華民國問題不僅攸關所謂「國家統一」，更牽涉到中國海權的拓展與國防戰略的安全縱深。臺灣作為中國東南沿海的天然屏障，是共軍海軍通往遠洋的重要出海口，也是維繫其能源輸入與對外貿易的生命線。³¹目前臺灣海峽實質由臺方控制，不僅影響中國對周邊海上運輸線的掌握，亦因鄰近的宮古海峽受美日同盟監控，進一步壓縮中國向太平洋東進的戰略空間。簡言之，臺灣扼守中國通往西太平洋的門戶，其戰略掌控權影響深遠。

有鑑於此，中國持續透過灰色地帶行動，於臺海實施「低烈度、高頻率」的挑釁與施壓行動，如軍機擾臺、防空識別區（ADIZ）侵入、海警船與漁船集結、對外島實施海空嚇阻等，藉此模糊和平與衝突之界線，試圖擴大對臺控制力。本節將聚焦於中國在臺海地區兩項代表性灰色地帶行動模式「騷擾消耗戰術」與「抹除海峽中線」剖析其戰略意圖與對中華民國防衛格局之影響。

²⁹ 大紀元新聞，2021/2/19。〈邪天行：麥克阿瑟的鏈鎖赤龍與「不沉航母」（下）〉，<<https://www.epochtimes.com/b5/21/2/19/n12761975.htm>>，查閱時間：2025/1/14。

³⁰ 史書華，2022/12/20。〈美國棄臺論大師米爾斯海默 為何改口「不要放棄臺灣」？〉，天下雜誌，<https://www.cw.com.tw/article/5124118?_gl=1*xv0553*_gcl_au*MTUxNjY4Njgy-OC4-xNzQxNDQ2MjI3&_ga=2.145082548.1800340113.1744429211-211852060.1699682571>，查閱時間：2025/4/12。

³¹ 劉中民著，《世界海洋政治与中国海洋发展戰略》。（北京：時事出版社，2009），頁180-181。

一、臺海周邊騷擾消耗戰術

2022年6月，中共中央軍委發布《非戰爭軍事行動綱要（試行）》（下稱《非戰綱要》），標誌著中國對非傳統軍事手段運用的法制化與正當化進程。該綱要涵蓋海上執法巡邏、心理戰、資訊戰、經濟脅迫等多領域行動，為中國推動灰色地帶策略提供制度性依據，亦象徵其軍事力量與法律、政治操作的進一步融合。實際上，《非戰綱要》使中國得以在「非戰爭狀態」下持續擴張對臺施壓工具，同時營造「依法行動」的政治正當性，掩飾其在軍事指揮集中化與威權體制強化的實質發展。³²中國近年來以「建立新常態」之名，在臺海推行消耗與騷擾性戰術，其策略核心並非即時奪臺，而是透過高頻率、低強度的灰色地帶行動，漸進侵蝕中華民國主權空間，並削弱中華民國軍事與政策應對的彈性與心理韌性。³³根據美國戰略與國際研究中心（CSIS）針對2022年8月統計至2025年4月期間中國從海上侵略中華民國防空識別區（ADIZ）數據顯示，共軍海軍船艦在中華民國周邊活動的總數量高達2077艘次，平均每日為5.96次，並呈現穩定增加的趨勢，顯示其海上軍事行動常態化與密度提升（如圖3-6所示）。³⁴

³² 莊國平、陳津萍及張貽智，〈解讀習近平時期《軍隊非戰爭軍事行動綱要（試行）》之著眼與影響〉，《空軍學術雙月刊》，第691期，2022年12月，頁90-91。

³³ 中華民國112年國防報告書編纂委員會著，《中華民國112年國防報告書》（臺北市：國防部，2023年），頁34-41。

³⁴ Gerald C. Brown and Ben Lewis. China Power .CSIS. "Taiwan ADIZ Violations," <https://chinapower.csis.org/data/taiwan-adiz-violations/>, (accessed on May 1, 2025).

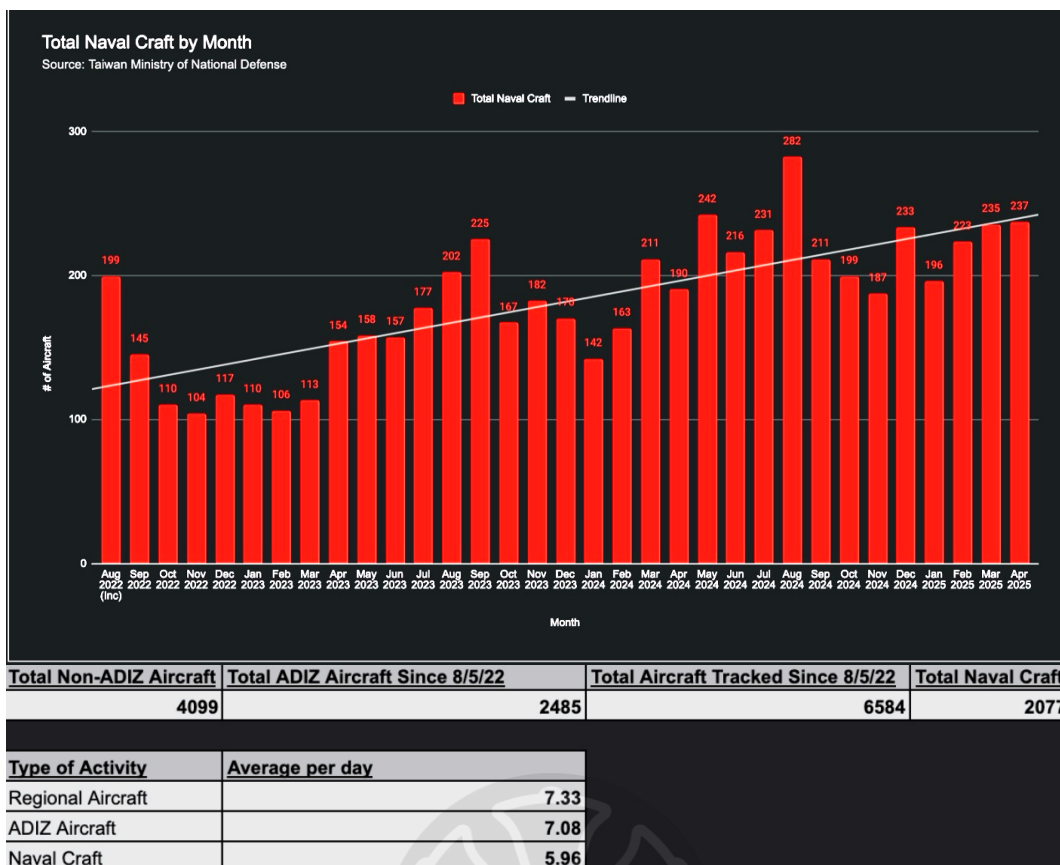


圖 3-6 共軍海軍船艦及海警船在中華民國周邊活動的數量統計圖

圖片來源：Gerald C. Brown and Ben Lewis. China Power .CSIS. “Taiwan ADIZ Violations,” <https://chinapower.csis.org/data/taiwan-adiz-violations/>

黃恩浩研究指出，臺海的衝突實為兩岸政治對抗的延伸，中國以「不戰奪臺」為總體目標，短期內透過施壓遏止中華民國「越界」行動，長期則為實現「中國夢」創造有利條件。³⁵具體而言，中國藉由常態化軍演、艦機繞臺、無人機干擾、外離島周邊實彈射擊等手段，構築全面施壓體系。例如：2022年8月裴洛西訪臺前後，共軍多次包圍演習；2024年5月賴清德總統上任後，中國即啟動「聯合利劍-2024A」，國慶後更發動「聯合利劍-2024B」夜間環臺演訓，營造高度實戰化氛圍。這些灰色行動不僅對中華民國造成持續性的軍事壓力與戰備負荷，更意圖在國際層面塑造中國「已然控制臺海」的既成事實。同時，藉由高頻演習與認知操作，製造中華民國社會內部恐慌、政策猶疑與對外戰略空

³⁵ 黃恩浩，〈中國「灰色地帶」作為對臺海安全的挑戰：以海上民兵為例〉，《展望與探索》，第22卷第1期，2024年，頁27-28。

間受限，從而達到以戰逼談、以軍促統的戰略目的。³⁶總體而言，中國於臺海實施的「消耗、騷擾」型灰色戰術，已成為其對臺長期壓制策略的核心。

二、法律及認知戰抹去海峽中線

在中國灰色地帶戰略日益成熟並制度化推進的背景下，其對中華民國的壓力已不再侷限於傳統軍事與經濟領域，而是透過結合法律戰與認知戰的混合手段，對中華民國主權與區域秩序形成更深層的挑戰。其中，「抹去海峽中線」即是一項具代表性的行動模式，反映中國試圖透過灰色手段改寫國際法與戰略現狀的整體戰略邏輯。

（一）中華民國海域範圍介紹

鑑於周遭國家均陸續批准及加入 1982 年《海洋法公約》，中華民國基於國際政治現實，至今仍無法加入該公約。然而海域劃界是國際間共同事務，中華民國與日本、菲律賓海域界線急待解決。此外，臺灣海峽作為東海與南海的天然銜接通道，其北端約位於北緯 25.5 度，介於淡水河口與中國福建平潭之間，最窄處約 78 哩；南端則位於北緯 22 度，從鵝鑾鼻至中國廣東惠來，最寬處約 140 哩，平均寬度約 108 哩。由於其地理特性，臺灣海峽的管理與使用涉及國際法與兩岸關係，制定適當的航行制度充滿挑戰。為明確主張海域權益，臺灣海域範圍疆界於 1998 年 1 月 21 日公布實施《中華民國領海及鄰接區法》與《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》等兩部海域法，1999 年 2 月 10 日正式公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，其範圍涵蓋臺灣本島及其附屬島嶼（包括釣魚臺列嶼）、東沙群島、中沙群島（黃岩島），並未包含金、馬及南沙群島，此部分以文字宣告方式處理（如圖 3-7 所示）。其後並於 2009 年 11 月 18 日修正。

³⁶ 洪奇昌，〈新政府前後中國內外情勢及可能對臺作為之分析〉，《展望與探索》，第 22 卷第 5 期，2024 年，頁 12-13。



中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線

中華民國 88 年 2 月 10 日行政院台 88 內字第 06161 號令公告
 中華民國 98 年 11 月 18 日行政院院臺建字第 0980097355 號令修正

中華民國第一批領海基線表

| 區域 | 基點編號 | 基點名稱 | 地理坐標 (WGS-84 坐標系統) | | 迄點編號 | 基線種類 |
|-----------|---|-------|--------------------|----------------|------|------|
| | | | 經度 (E) | 緯度 (N) | | |
| 臺灣本島及附屬島嶼 | T1 | 三貂角 | 122° 00' 27.97" | 25° 00' 29.83" | T2 | 直線基線 |
| | T2 | 棉花嶼 | 122° 06' 32.79" | 25° 29' 01.87" | T3 | 直線基線 |
| | T3 | 彭佳嶼 1 | 122° 05' 09.69" | 25° 37' 47.51" | T4 | 正常基線 |
| | T4 | 彭佳嶼 2 | 122° 04' 24.24" | 25° 37' 57.44" | T5 | 直線基線 |
| | T5 | 鵝山鼻 | 121° 30' 33.94" | 25° 17' 29.23" | T6 | 直線基線 |
| | T6 | 大鵬溪 | 121° 05' 53.57" | 25° 04' 05.59" | T7 | 直線基線 |
| | T7 | 大潭 | 121° 01' 58.49" | 25° 01' 57.38" | T8 | 直線基線 |
| | T8 | 翁公石 | 119° 32' 27.41" | 23° 47' 15.19" | T9 | 直線基線 |
| | T9 | 花嶼 1 | 119° 19' 06.84" | 23° 24' 42.82" | T10 | 直線基線 |
| | T10 | 花嶼 3 | 119° 18' 52.12" | 23° 24' 12.56" | T11 | 直線基線 |
| | T11 | 花嶼 2 | 119° 18' 49.10" | 23° 23' 57.43" | T12 | 直線基線 |
| | T12 | 貓嶼 | 119° 19' 06.03" | 23° 19' 28.91" | T13 | 直線基線 |
| | T13 | 七美嶼 | 119° 24' 58.10" | 23° 11' 35.80" | T14 | 直線基線 |
| | T14 | 琉球嶼 | 120° 21' 13.13" | 22° 19' 25.73" | T15 | 直線基線 |
| | T15 | 七星岩 | 120° 49' 35.09" | 21° 45' 22.76" | T16 | 直線基線 |
| | T16 | 小蘭嶼 1 | 121° 36' 48.45" | 21° 56' 18.23" | T17 | 直線基線 |
| | T17 | 小蘭嶼 2 | 121° 37' 02.34" | 21° 56' 58.88" | T18 | 直線基線 |
| | T18 | 飛岩 | 121° 31' 21.17" | 22° 41' 07.53" | T19 | 直線基線 |
| | T19 | 石梯鼻 | 121° 30' 59.79" | 23° 28' 59.92" | T20 | 直線基線 |
| | T20 | 烏石鼻 | 121° 51' 43.71" | 24° 28' 49.82" | T21 | 直線基線 |
| | T21 | 米島 | 121° 54' 11.25" | 24° 35' 57.69" | T22 | 直線基線 |
| | T22 | 龜頭岸 | 121° 57' 52.78" | 24° 50' 22.24" | T1 | 直線基線 |
| | | 釣魚台列嶼 | | | | 正常基線 |
| 東沙群島 | D1 | 西北角 | 116° 45' 55.79" | 20° 46' 03.92" | D2 | 直線基線 |
| | D2 | 東北角 | 116° 42' 36.58" | 20° 44' 03.93" | D3 | 正常基線 |
| | D3 | 東沙南角 | 116° 41' 46.77" | 20° 41' 55.20" | D4 | 直線基線 |
| | D4 | 西南角 | 116° 45' 16.75" | 20° 35' 41.12" | D1 | 正常基線 |
| 中沙群島 | | 黃岩島 | | | | 正常基線 |
| 南沙群島 | 在我國傳統 U 形線內之南沙群島全部島礁均為我國領土，其領海基線採直線基線及正常基線混合基線法劃定，有關基點名稱、地理坐標及海圖另案公告。 | | | | | |

圖 3-7 中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線示意圖及領海基線表

圖片來源：內政部網站，<<https://www.land.moi.gov.tw/upload/d20180906120151.pdf>>

當前中華民國對其海域範圍的界定，主要依據《中華民國領海及鄰接區法》與《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》進行規範。然而，自 1987 年 11 月 2 日政府宣布解除戒嚴後，兩岸人民之間的往來交流顯著增加，隨之而來的法律爭議與行政管理需求亦日益增多。為妥善處理與規範兩岸人民間因交流所衍生的各項法律事務，中華民國政府遂於 1992 年 7 月 31 日制定《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（簡稱《兩岸人民關係條例》），並自同年 9 月 18 日起正式施行，以作為處理兩岸互動法律關係的主要依據。³⁸根據該條例第 32 條第 1 項

³⁷ 海洋委員會編輯，〈國家海洋政策白皮書海洋政策白皮書.2020〉（高雄：海洋委員會，2020 年），頁 14-15。

³⁸ 林欽龍著，〈海域管理與執法〉（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2016 年），頁 27-28。

條文如下：「大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，主管機關得逕行驅離或扣留其船舶、物品，留置其人員或為必要之防衛處置。前項扣留之船舶、物品，或留置之人員，主管機關應於三個月內為下列之處分：一、扣留之船舶、物品未涉及違法情事，得發還；若違法情節重大者，得沒入。二、留置之人員經調查後移送有關機關依本條例第十八條收容遣返或強制其出境。本條例實施前，扣留之大陸船舶、物品及留置之人員，已由主管機關處理者，依其處理。」³⁹

有鑑於解嚴後，中華民國周遭海域大陸漁船大量湧入作業，及從事海上非法交易及越界捕魚，中華民國立即依據《兩岸人民關係條例》授權國防部公告禁限制水域，國防部於 1992 年 10 月 7 日公告「東引、馬祖、烏坵、金門、東沙、南沙地區限制、禁止水域及限制空域管制範圍及事項」，並於 1998 年 6 月 24 日及 2004 年 6 月 7 日經兩次公告修正。⁴⁰

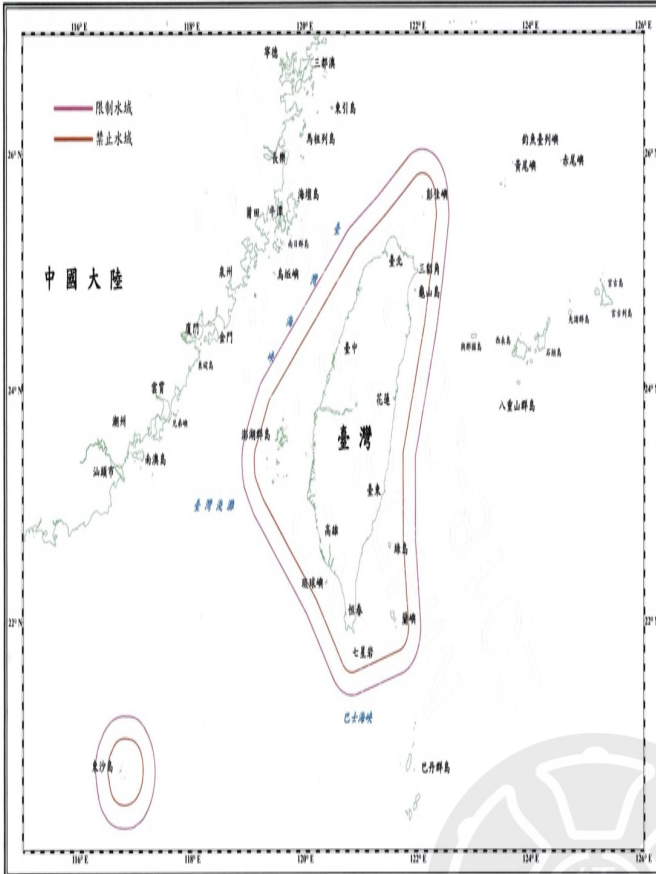
另於 2018 年 5 月 25 日公告修正「臺灣、澎湖及東沙」地區限制、禁止水域範圍及事項，並自同年 6 月 1 日生效。其中臺灣、澎湖、綠島、蘭嶼、彭佳嶼、小琉球、七星岩及東沙地區之禁止水域範圍與中華民國之領海（自領海基線起 12 浬海域）範圍一致，限制水域範圍則與中華民國鄰接區（自領海基線起 24 浬海域）範圍相同，至於金門、東碇、烏坵、馬祖、亮島、東引、南沙地區之限制、禁止水域範圍，則採多邊形劃法劃設之。⁴¹（如圖 3-8 所示）

³⁹ 全國法規資料庫，〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉。2022 年 6 月 8 日，
<<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Q0010001>>，查閱時間：2025/4/12。

⁴⁰ 林欽龍著，《海域管理與執法》（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2016 年），頁 32-33。

⁴¹ 行政院公報，〈修正「臺灣、澎湖及東沙」地區限制、禁止水域範圍及事項，自中華民國 107 年 6 月 1 日生效。《行政院公報外交國防法務篇》第 24 卷第 100 期，2018 年，
<https://gazette2.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg024100/ch03/type3/gov21/num3/Eg.htm>，查閱時間：2025/4/12。

附表：中華民國禁止、限制水域基線表



| 區域 | 基點編號 | 基點名稱 | 地理座標 | | 迄點編號 | 基線種類 |
|-----------|------|-------|---------------|--------------|------|------|
| | | | 經度 (E) | 緯度 (N) | | |
| 臺灣本島及附屬島嶼 | T1 | 三貂角 | 122°00'27.97" | 25°00'29.83" | T2 | 直線基線 |
| | T2 | 棉花嶼 | 122°06'32.79" | 25°29'01.87" | T3 | 直線基線 |
| | T3 | 彭佳嶼 1 | 122°05'09.69" | 25°37'47.51" | T4 | 正常基線 |
| | T4 | 彭佳嶼 2 | 122°04'24.24" | 25°37'57.44" | T5 | 直線基線 |
| | T5 | 麟山鼻 | 121°30'33.94" | 25°17'29.23" | T6 | 直線基線 |
| | T6 | 大堀溪 | 121°05'53.57" | 25°04'05.59" | T7 | 直線基線 |
| | T7 | 大潭 | 121°01'58.49" | 25°01'57.38" | T8 | 直線基線 |
| | T8 | 翁公石 | 119°32'27.41" | 23°47'15.19" | T9 | 直線基線 |
| | T9 | 花嶼 1 | 119°19'06.84" | 23°24'42.82" | T10 | 直線基線 |
| | T10 | 花嶼 3 | 119°18'52.12" | 23°24'12.56" | T11 | 直線基線 |
| | T11 | 花嶼 2 | 119°18'49.10" | 23°23'57.43" | T12 | 直線基線 |
| | T12 | 貓嶼 | 119°19'06.03" | 23°19'28.91" | T13 | 直線基線 |
| | T13 | 七美嶼 | 119°24'58.10" | 23°11'35.80" | T14 | 直線基線 |
| | T14 | 琉球嶼 | 120°21'13.13" | 22°19'25.73" | T15 | 直線基線 |
| | T15 | 七星岩 | 120°49'35.09" | 21°45'22.76" | T16 | 直線基線 |
| | T16 | 小蘭嶼 1 | 121°36'48.45" | 21°56'18.23" | T17 | 正常基線 |
| | T17 | 小蘭嶼 2 | 121°37'02.34" | 21°56'58.88" | T18 | 直線基線 |
| | T18 | 飛岩 | 121°31'21.17" | 22°41'07.53" | T19 | 直線基線 |
| | T19 | 石梯鼻 | 121°30'59.79" | 23°28'59.92" | T20 | 直線基線 |
| | T20 | 烏石鼻 | 121°51'43.71" | 24°28'49.82" | T21 | 直線基線 |
| | T21 | 米島 | 121°54'11.25" | 24°35'57.69" | T22 | 直線基線 |
| | T22 | 龜頭岸 | 121°57'52.78" | 24°50'22.24" | T1 | 直線基線 |
| 東沙群島 | D1 | 西北角 | 116°45'55.79" | 20°46'03.92" | D2 | 直線基線 |
| | D2 | 東沙北角 | 116°42'36.58" | 20°44'03.93" | D3 | 正常基線 |
| | D3 | 東沙南角 | 116°41'46.77" | 20°41'55.20" | D4 | 直線基線 |
| | D4 | 西南角 | 116°45'16.75" | 20°35'41.12" | D1 | 正常基線 |

資料來源：行政院 98 年 11 月 18 日院臺建字第 0980097355 號令修正
 名詞釋義：
 1. 直線基線：測量曲折的海岸線或是島嶼密布的海岸，得採用以直線連接各適當基點之方法，來劃定測算領海寬度之基線。
 2. 正常基線：是指沿海國政府（官方）出版或承認的大比例尺海圖上，所標明的沿岸低潮線或最低低潮線。

圖 3-8 中華民國禁止限制水域示意圖及基線表

資料來源：行政院公報，〈修正「臺灣、澎湖及東沙」地區限制、禁止水域範圍及事項，自中華民國 107 年 6 月 1 日生效。《行政院公報外交國防法務篇》第 24 卷第 100 期，2018 年，
https://gazette2.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/-eg024100/ch03/type3/gov21/num3/Eg.htm

郝瑞麟指出，依「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」基礎，臺灣海峽同時存有內水、領海、鄰接區與專屬經濟海域；另考量《聯合國海洋法公約》第三部分中「用於國際航行的海峽」的「過境通行權」，故外國船舶在臺灣海峽航行權可區分：「禁止通行、無害通過、過境通行與自由航行」等四種，在內水與領海內航行需符合「無害通過權」，而於鄰接區與專屬經濟海域則享有「自由航行權」，惟中華民國仍保有一定執法權限；至於大陸船舶優先適用《兩岸人民關係條例》第 29 條規定：「若欲進入臺灣之限制或禁止水域，

需事先取得主管機關許可，否則不得通行」。故其航行權可分為兩類：在禁、限制水域外享有自由航行權，進入禁、限制水域則需「報准始可通行」。⁴²

美國長期主張臺灣海峽屬於「國際水域」，並依據國際法維護自由航行權。此立場可追溯至 1950 年韓戰爆發後，時任總統杜魯門（Harry S. Truman）命令美國第七艦隊巡弋臺灣海峽，以阻止兩岸軍事衝突，該政策持續至 1969 年由尼克森政府終止。即便隨後美中關係正常化，美方對臺灣海峽法律性質之認定仍未改變。1979 年，卡特政府副國務卿克里斯多福（Warren M. Christopher）在國會聽證會中明確表示，臺灣海峽不屬於中國「內陸水域」（inland waters），而應視為「國際水域」，受國際法所規範。2022 年 3 月，拜登政府於《美國海軍指揮官行動法手冊》中重申此一立場，明示臺灣海峽與麻六甲、津輕、宗谷與朝鮮海峽同屬「公海自由航行區域」，美軍有權例行通過，無須事先向臺北或中國通報。⁴³

（二）海峽中線挑戰

海峽中線係於 1950 年由美國第十三航空隊副指揮官小戴維斯（Benjamin O. Davis Jr），兼任臺北臨時性第十三空中任務小隊指揮官時所提出的概念，因此，海峽中線也被稱為「戴維斯線」（Davis line），根據國防部長李傑 2004 年公布的海峽中線圖示，是以 5 個位置點連成的線型，最北處為北緯 27 度、東經 123 度，依序為北緯 26 度、東經 122 度；北緯 25 度、東經 121 度；北緯 24 度、東經 120 度；北緯 23 度、東經 119 度等 5 點連成連線（如圖 3-9 所示）。⁴⁴

該線長期作為兩岸軍事行動的默契界線，具有準國際慣例之性質。然近年來，中國刻意否認海峽中線的正當性與存在，並頻繁派遣軍機、軍艦跨越中線進行軍事演訓與示威，試圖在認知層面削弱中線的法理地位，從而否定中華民國的準國際人格。這種行為不僅是地理上的侵犯，更是一場法律與話語權的戰爭。

⁴² 郝瑞麟，〈從國際法及兩岸關係面向思考我國臺灣海峽的航行制度規範〉，《中正大學法學集刊》，第 62 期，2019 年，頁 4-7。

⁴³ 林正義，〈臺灣海峽是適用國際航行的海峽〉，《遠景論壇》，第 56 期，2022 年，頁 1-3。

⁴⁴ 自由時報，2020/9/22。〈一張圖解析臺海中線！美軍 1950 年劃定〉，
<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3299327>>，查閱時間：2025/4/12。

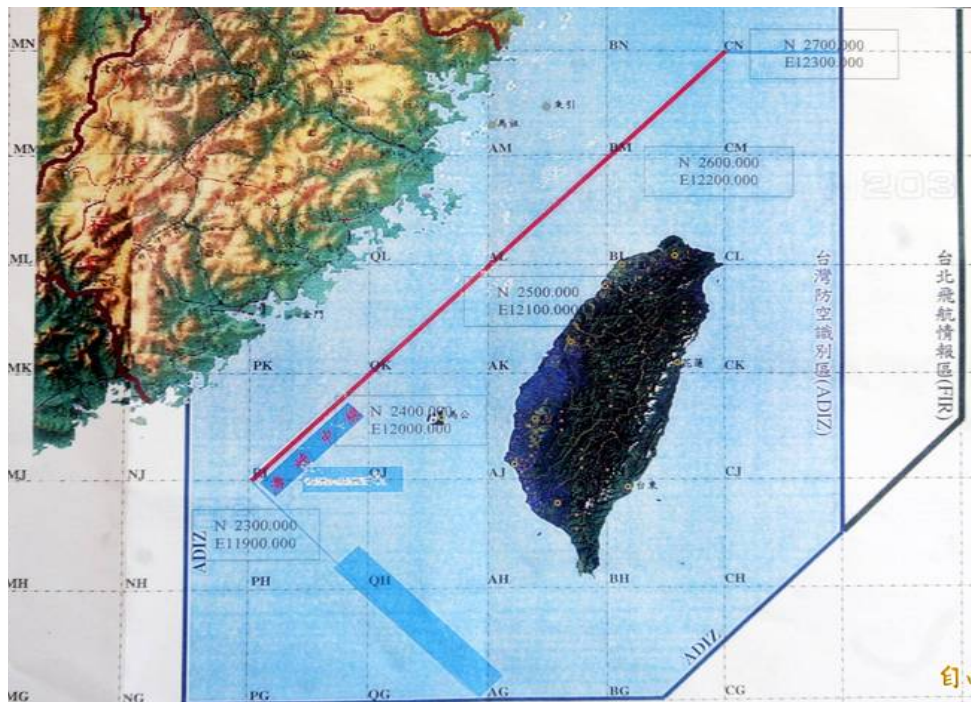


圖 3-9 臺灣海峽中線示意圖

資料來源：自由時報，2020/9/22。〈一張圖解析臺海中線！美軍 1950 年劃定〉，
 <<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3299327>>

在中國推動灰色地帶行動的整體戰略中，法律工具的運用扮演關鍵角色。中國近年透過制定與修訂國內法規，如《海警法》、《交通安全法》與《國防法》等，逐步將中華民國周邊海域納入其「法律戰」範疇，試圖為其行動提供法理依據，進而建立對臺海的「合法性話語權」，藉此重塑國際社會對中華民國主權與臺灣海峽法律地位的認知。

首先，從法律制度面觀察，中國透過《海警法》授權海警機關於其所認定的「管轄海域」中進行巡邏、登檢與執法行動，而此「管轄」之定義本身即含蓄納入對中華民國周邊海域的主張。此舉不僅模糊海上軍事與執法界線，亦形塑中方在該區域「正當執法」的敘事邏輯，使其灰色地帶行動得以「依法有據」的形式進行，強化對臺的壓力與國際認知模糊化。此外，《交通安全法》亦對海上交通與水域安全管理進行延伸規範，間接擴大中國「治權」觸角。

其次，中國在實踐層面上也積極配合法理建構，強化實地操作。自 2020 年起，中國官方不再承認臺海中線存在，並在臺灣海峽內持續強化軍事與執法監控。例如，2020 年 9 月中國外交部將臺灣海峽定調為「兩岸共同管轄的國際水

道」，一方面承認國際通行性以避免激怒國際社會，另一方面則試圖引入「兩岸共治」概念，削弱中華民國的主權地位，進而為將來可能的「內海化」鋪設法理基礎。雖然截至目前中國尚未正式將臺灣海峽宣稱為「內海」，但其政策立場與國內法體系卻逐步呈現出朝此方向演進的傾向。⁴⁵

值得注意的是，《中華人民共和國領海及毗連區法》雖未明言臺灣海峽為中國「內海」，但中方官員與學者常使用「擁有主權、主權權利與管轄權」等模糊語言，營造中國對臺海擁有全面法律地位的印象，顯示其刻意採行「法律模糊策略」以維持戰略彈性空間（詳如表 3-3 所示）。在尚未明言主張臺海為「內水」之前，中國透過擴大現有法律詮釋空間，實質擴張其對臺海的權力。

46

表 3-3 中國法律用語內水與《聯合國海洋法公約》內水用語比較

| | 內水 | 內海（內海水） |
|------------|---|-------------------------------|
| 中國法律用語 | 一、廣義內水：基線向陸一面的所有水域，包括內陸湖泊與河川。 二、狹義內水：與「內海」同一意涵。 | 指基線向陸一面之海域（等同於《聯合國海洋法公約》之內水）。 |
| 《聯合國海洋法公約》 | 指基線向陸一面的海域 | 無此用語 |
| 備註 | 內水與國土領域具備同等法律地位，沿岸國對其享有「完全領土主權」（full territorial sovereignty），第三國不得主張無害通過權。 | |

資料來源：姜皇池，〈國際法下臺灣海峽的航行制度—兼論臺灣海峽非國際水域論〉，《軍法專論》，第 69 卷第 1 期，2023 年，頁 29。

根據《中華民國 111 年中國軍力報告書》分析，中國灰色地帶操作的「合法化」敘事亦與實地軍事與準軍事部署相互搭配。例如，中國海警與海上民兵頻繁進入中華民國周邊水域進行所謂「執法」與「聯合訓練」，配合休漁期與

⁴⁵ 林正義，〈臺灣海峽是適用國際航行的海峽〉，《遠景論壇》，第 56 期，2022 年，頁 1-3。

⁴⁶ 姜皇池，〈國際法下臺灣海峽的航行制度—兼論臺灣海峽非國際水域論〉，《軍法專論》，第 69 卷第 1 期，2023 年，頁 27-29。

海軍活動，模糊軍民角色並進行「以民掩軍」的行動，形成法律與軍事雙層施壓。海釣船、科研船與抽砂船的部署，不僅具灰色戰術效果，亦能營造和平經濟活動的外觀，降低國際社會反應的門檻。⁴⁷

再者，李思峰指出，中國對於中華民國問題方面，藉由影響力行動使武力「統一」合法化。共軍機艦自 2022 年 8 月起連續越過中線，再次建立否定中華民國主權的「新常態」。「切香腸」方法透過飽和資訊空間和利用常態偏見來壓倒正常的人類注意力，從而降低目標群體的意識，並為未來的軍事先發製人打擊創造更有利的條件。中國也同步推進認知戰，透過官媒、社交媒體、外交聲明等手段，對內營造「一中原則不可挑戰」的政治氛圍，對外則試圖模糊戰爭與和平的界線，使國際社會對中國的侵擾行動難以定性與回應。隨著中國利用灰色地帶活動來推進其政治主張並更規範地挑戰基於國際規則的秩序，其侵略行為不僅對臺灣海峽的現狀構成挑戰，而且對整個東海、南海及其他地區的現狀構成挑戰，尤其是在主權爭端方面。⁴⁸

第三節 美國結合相關盟國反制措施

自中國崛起以來，美中兩國在西太平洋地區的政策互動，對於區域安全格局產生了深遠的影響。兩國關係的演變，從最初的合作到逐漸加劇的競爭，再到近年來的戰略對抗，都直接或間接地塑造了中國海權戰略的發展方向，以及其在東海、南海及臺灣海峽等區域的行動模式。冷戰結束後，美國作為海洋中的超級強權，在西太平洋地區維持著穩定的海上秩序。美國的戰略重點主要聚焦於維護區域穩定、確保航行自由，並維護其與盟友的安全承諾。相較之下，中國在改革開放後，經濟實力逐步增強，開始將發展海洋力量視為維護國家利益和實現民族復興的重要支柱。⁴⁹

⁴⁷ 黃恩浩，〈中國「灰色地帶」作為對臺海安全的挑戰：以海上民兵為例〉，《展望與探索》，第 22 卷第 1 期，2024 年，頁 32-33。

⁴⁸ Sze-Fung Lee, "Decoding Beijing's Gray Zone Tactics: China Coast Guard Activities and the Redefinition of Conflict in the Taiwan Strait", *Global Taiwan Brief* Vol. 9, Issue 6, 2025, pp.6-10 <<https://globaltaiwan.org/wp-content/uploads/2024/03/GTB-Volume-9-Issue-6.pdf>>, (accessed 20 April 2025).

⁴⁹ 龔培德 (David C. Gompert) 著，高一中譯，《西太平洋海權之爭》(Sea Power and American Interests in the Western Pacific) (臺北：國防史政編譯室編譯處，2015 年)，頁 28-31。

壹、美國整體戰略：離岸平衡與統合嚇阻

面對中國持續推動軍事現代化與海權擴張戰略，美國逐步調整其在西太平洋地區的安全布局與戰略回應。自歐巴馬政府時期先後提出「轉向亞太」（Pivot to Asia-Pacific）、「再平衡」（Rebalance）戰略以來，美國便試圖透過增強與亞太盟邦的安全合作，深化軍事、外交與經濟連結，以維繫其在印太區域的主導地位與戰略影響力。該戰略體現「離岸平衡」（Offshore Balancing）思維，即透過區域內盟友作為前沿防線，降低美軍直接介入的成本與風險，並達成牽制中國的戰略目標。⁵⁰

2017年11月，美國總統（Donald John Trump）訪問包括日本在內的亞洲國家，表明將與日本共同主導「自由與開放的印太戰略」（Free and Open Indo-Pacific Strategy, FOIPs），重新啟動「四方安全對話」（QUAD）機制，於翌月公布2017年版《國家安全戰略》（National Security Strategy, NSS），明確將中國視為主要的「戰略競爭對手」（Great Power Competition），不再隱諱地界定美中關係，自此進入對抗態勢。⁵¹2018年2月，川普政府制定當時仍列為機密文件的《印太戰略框架》（Strategic Framework for the Indo-Pacific）（以下稱為：《戰略框架》），⁵²建構一張印太區域安全網絡，試圖嚇阻中國憑仗實力變更南海、臺灣海峽與第一島鏈現狀的嘗試嚇阻。

不僅如此，川普政府更進一步發起對中國貿易戰與科技戰，明確在經濟與高科技領域對中國實施全方位施壓，突顯「經濟安全即國家安全」的戰略思維。

⁵³李大中認為，川普政府的對中政策具有以下三點特徵：第一，加劇美中戰略競

⁵⁰ 鄭端耀，2023/7/26。〈「中美新型大國關係」解析〉，《財團法人海峽交流基金會》，
<<https://www.sef.org.tw/article-1-1295363#:~:text=%E3%80%8C%E6%96%B0%E5%9E%8B%E5%A4%A7%E5%9C%8B%E9%97%9C%E4%BF%82%E3%80%8D,%E7%9A%84%E5%90%88%E4%BD%9C%E8%88%87%E5%8D%94%E8%AA%BF%E3%80%8D%E3%80%82>>，查閱時間：2025/1/20。

⁵¹ BBC NEWS 中文，2017/12/18。〈特朗普首份國家安全戰略報告稱中俄是對手〉，
<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-42405842>>，查閱時間：2025/1/23。

⁵² The White House. 2021/1/12. “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific.”,
<<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>>,
(accessed 20 April 2025).

⁵³ 舒孝煌，〈川普國家安全戰略對美軍力發展影響〉，《戰略與評估》，第9卷，第2期，
2019年，頁4-7。

爭：美國強調建立一個自由與開放的印太區域，意圖牽制中國不斷增長的區域影響力，而中國則將此視為對其核心利益的挑戰，進而積極推動自身的「海洋強國」戰略，加速海軍與軍事基礎建設的發展，導致雙方在南海、臺灣海峽及印度洋的對抗趨於白熱化。第二，促進區域國家的戰略調整：印太戰略強調多邊安全合作，促使澳洲、印度與東南亞國家重新評估自身的安全戰略，並調整其對美中兩國的政策立場。例如，在邊境衝突後，印度與美國的關係更加緊密，而東協國家則在美中兩大強權的競爭中尋求戰略平衡，以維護自身利益。第三，對全球經貿體系的衝擊：美中貿易戰與科技封鎖對全球供應鏈造成衝擊，使得區域內國家不得不尋找新的經貿合作夥伴。例如，東協與日本、歐盟之間的合作有所增強，而中國則加強與「區域全面經濟夥伴協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）成員國的經濟聯繫，以應對美國的經濟制衡政策。⁵⁴

於 2021 年 1 月 20 日成立的拜登（Joseph Robinette Biden Jr.）政府，則延續川普時期印太戰略的核心，並且於 2022 年 2 月制定《印太戰略》，將中國定位為具備變更國際秩序的意圖與實力的唯一競爭對手，強調將與同盟友邦合作建構「統合嚇阻」（Integrated Deterrence）為主軸、確保印太區域自由開放與繁榮的戰略途徑。⁵⁵其次，美國國防部同年 11 月向國會提出《2022 中國軍事與安全發展報告》（Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2022）指出，中國不僅提升傳統軍事力量，亦強化核武部署、太空戰力與網路戰能力，對美國在西太平洋的軍事優勢構成挑戰。⁵⁶為因應此一情勢，美國加強與盟邦（如日本、韓國、澳洲、菲律賓）的軍事同盟（Alliance）與武器系統整合，並透過澳英美聯盟（AUKUS）、四方安全對話（QUAD）、五眼聯盟（Five Eyes, FVEY）、「美國東協峰會」（US-ASEAN Summit）與「藍色太

⁵⁴ 李大中，〈川普政府「印太區」與「印太戰略」的評估〉，《交流雜誌》，第 157 期，2018 年，頁 17-20。

⁵⁵ The White House. 2022/2. "Indo-Pacific Strategy of the U.S.", <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>>, (accessed 20 April 2025).

⁵⁶ Office of the Secretary of Defense. 2022/11/29. "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China.2022", <<https://navyleaguehonolulu.org/maritime-security/ewExternalFiles/2022-military-and-security-developments-involving-the-peoples-republic-of-china.pdf>>, (accessed 20 April 2025).

平洋夥伴聯盟」(Partners in the Blue Pacific, PBP)等平臺，建構涵蓋情報、經濟、科技、供應鏈與軍事的跨領域安全聯防體系。⁵⁷

徐筱琦指出，拜登政府於 2022 年發布的印太戰略相較於川普政府，減少了對「美國優先」(America First)的強調，轉而關注積極對話及雙邊、多邊同步推動的外交政策。在外交層面，拜登政府試圖以價值聯盟凝聚西方與印太國家，例如透過「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF)、美日印澳四方峰會與美東協高峰會，對抗中國於 RCEP 與一帶一路倡議中的影響力。美國亦大力推動民主、法治、人權等價值輸出，以形塑國際輿論優勢，企圖削弱中國「話語權外交」與「銳實力」(sharp power)滲透。在軍事操作上，展現出高強度的嚇阻姿態。例如，2021 年起美日澳印四國於菲律賓海、孟加拉灣等海域舉辦「馬拉巴爾軍演」(Malabar)，2023 年起美日韓三方軍事聯演亦大幅擴編。美軍在臺海周邊持續實施航行自由行動(Freedom of Navigation Operations, FONOPs)，並積極協助強化中華民國防衛韌性。⁵⁸

林賢參指出，在拜登政府的印太戰略架構下，美國正積極推動以「南北雙錨」為核心的東亞區域安全複合體(Regional Security Complex)體系，以應對中國海權擴張與灰色地帶戰術所構成的多層次挑戰。「北錨」以美日、美韓同盟為軸，透過大衛營峰會、美日韓情報共享與聯合軍演，形塑東北亞的安全圍堵網；「南錨」則結合美日、美澳、美菲軍事合作與軍事基地部署，藉由 2024 年美日菲峰會及四國聯合演訓，將美軍實力有效投射至南海與巴士海峽。這一戰略設計不僅強化美國在印太的區域主導地位，也回應中國在臺海、東海與南海推動現狀改變行動的多層次挑戰，展現出一種跨國協作、跨領域整合的聯合嚇阻新格局。⁵⁹

⁵⁷ 中華民國 112 年國防報告書編纂委員會著，《中華民國 112 年國防報告書》(臺北市：國防部，2023 年)，頁 14。

⁵⁸ 徐筱琦，(2022)，〈印太戰略發展與美「中」競爭關係分析〉，國立臺灣師範大學東亞學系，國家圖書館，中共研究雜誌社，展望與探索雜誌社編發表於《「中共 20 大與區域安全」學術研討會論文集》。新北市：法務部調查局，頁 89-91。

⁵⁹ 林賢參，「第四章 川普面對的東亞安全形勢」，劉復國，陳偉華，王冠雄，林賢參，李佩珊，孫國祥，魏百毅，《川普時代東亞秩序大崩盤？》(臺北：好優文化出版社，2025 年)，頁 145-172。

綜觀而言，美國整體對中戰略呈現「離岸平衡」結構之下的「統合嚇阻」機制，其特點在於透過深化盟邦連結、優化軍事部署、建立經濟科技同盟與強化區域多邊機制等方式，形成涵蓋硬實力與軟實力的戰略壓制系統。此戰略一方面遏制中國海上行動自由，另一方面亦透過外交包圍削弱中國影響力，最終目標在於維繫美國在印太地區的戰略主導地位與安全秩序。

然而，中國並未因此讓步。特別是在 2024 年川普當選總統後，中國雖於外交層面釋出合作訊號，但實際上仍持續擴大反制措施，如限制稀土出口、加強與俄羅斯的戰略協調，並強化對美高科技依賴的戰略替代方案。2024 年 11 月習近平在亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）利馬峰會上劃設四條紅線，亦顯示中國對核心利益維護的堅定立場。⁶⁰

胡波指出，中美關係已成為決定未來國際體系穩定與秩序演變的關鍵雙邊關係，隨著中國持續成長，將挑戰既有國際秩序⁶¹。因此，美國「離岸平衡」與「統合嚇阻」戰略是否有效遏制中國，將成為印太安全環境未來走向的觀察指標。⁶²同時，中國亦更傾向運用灰色地帶戰術迴避正面衝突，增加區域戰略摩擦的頻率與複雜度，對美國主導下的秩序構成長期挑戰。

貳、美日同盟核心：「北錨」與第一島鏈防線

面對中國的擴張，自 2022 年以來，美國與日本強化同盟協議內容。2022 年 1 月 7 日美國召開的「美日 2+2 會談」中，即明確指出需因應中國於東海、臺海與南海試圖改變現狀的行動，並以現代化手段強化同盟的嚇阻能力。拜登政府以「統合嚇阻」（Integrated Deterrence）為核心，強調美國將與同盟體系攜手，捍衛自由開放的印太秩序。日本方面則於 2022 年 12 月公布新版《國家安全保障戰略》與《國家防衛戰略》，宣示將於五年間提升國防預算至 GDP 的 2%，並強化自衛隊的「反擊能力」與七大作戰領域的整體戰力。此舉顯示日本對於

⁶⁰ 邱國強，2025/1/17。〈川普 2.0 時代來臨 中國將如何應對「華府群鷹會」？〉，《地球圖輯隊》，<<https://dq.yam.com/post/16399>>，查閱時間：2025/1/20。

⁶¹ 胡波著，《2049 年的中國海上權力：海洋強國崛起之路》（臺北：凱信企業管理顧問有限公司，2015 年），頁 146-147。

⁶² 過子庸，〈印太戰略：陸印競合的歷史沿革與未來觀察〉，《展望與探索》，第 17 期，第 2 期，2019 年，頁 118-121。

區域安全局勢的轉變已有明確認知，並與美國戰略目標高度一致。2024 年 4 月，日本首相岸田文雄訪美並與拜登達成六項現代化共識，包括：一、優化兩軍指管系統；二、探討日本加入 AUKUS 先進能力合作項目；三、強化三邊軍事合作，推動 ISR 與無人系統的整合運用；四、深化國防工業基礎協作；五、擴大日本承擔美軍維修任務角色；六、由美方協助強化日本反擊與遠距防衛能力。

63

綜觀而言，美日同盟現代化已超越單純的軍事合作層次，轉向多領域、多層次的戰略整合與制度化的協同，成為當前印太地區遏制中國灰色地帶行動與軍事擴張的戰略支柱。此一同盟架構的深化，象徵美國對印太安全承諾的重申，也顯示中美在區域戰略布局上的競爭已從雙邊對峙轉向體系性同盟對抗。

參、美日澳菲多邊協作：「南錨」下的反制戰略

相對地「南錨」（South Anchor）則聚焦於美日、美澳、美菲同盟網絡的整合。隨著中國對南海島礁與航行自由的不斷挑戰，美國與菲律賓重新強化《強化國防合作協議》（Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA）下的軍事部署，於呂宋島與巴拉望島增設 4 座軍事基地，形成對巴士海峽與南海的戰略制衡。2024 年美日菲三國峰會進一步將南錨合作推向制度化，聯合聲明明確譴責中國在南海與東海的脅迫行為，並重申臺海和平為全球繁榮關鍵。緊接著，美日澳菲四國更於菲律賓專屬經濟海域內實施聯合海空演訓，使「南錨」戰略由紙上轉化為實地部署。⁶⁴

由於中國將南海視為核心利益的宣示，帶來區域緊張升高的副作用。菲律賓在美國支持下，強化南海巡邏，並加強與日本、澳洲等國的防務合作，形成一定程度的抗衡態勢。2022 年，菲律賓根據《加強國防合作協議》（Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA），開放巴塞、麥格塞塞堡、倫比亞、包蒂斯塔及艾布恩等五處軍事基地供美軍使用，美方亦投入資金升級設施，進一

⁶³ 林賢參，「第四章 川普面對的東亞安全形勢」，劉復國，陳偉華，王冠雄，林賢參，李佩珊，孫國祥，魏百毅，《川普時代東亞秩序大崩盤？》（臺北：好優文化出版社，2025 年），頁 145-172。

⁶⁴ 林賢參，同前註，頁 145-172。

步深化美菲軍事合作。此舉象徵美國重返菲律賓，意在應對中國於印太地區日益擴張的戰略影響。藉由開放軍事設施與強化聯合軍演，美菲試圖翻轉南海權力失衡格局，為區域安全提供新的戰略支點。然而，此發展亦勢必牽動美中菲三邊關係，並促使中國採取更為強硬的應對措施，使未來南海及印太區域安全局勢充滿變數。⁶⁵

日澳兩國也積極擴張軍事部署，以回應中國所構成的安全威脅。2022年12月，日本通過新版《國家安全保障戰略》（National Security Strategy of Japan），首度明確將中國定位為「最大戰略挑戰」，並著手強化自衛隊的反擊能力。澳洲則透過「澳英美聯盟」（AUKUS）架構，加強與美國及英國在國防科技領域的合作，推動巡防艦與核動力潛艦的發展，以遏制中國在印太地區的軍事擴張行為。2022年10月，日本與澳洲更升級雙邊安全協議，簽署《日澳安全保障合作共同宣言》（Japan-Australia Joint Declaration on Security Cooperation），共同應對中國所帶來的區域戰略挑戰。⁶⁶

2024年後，菲律賓更多次公開指責中國「危險、非法」行為，並提出國際抗議，意圖爭取國際輿論支持。日本與菲律賓在安全合作上邁出重要一步。兩國於8月2日首次舉行雙邊聯合軍事演習，提升海上協同作戰能力，展現雙方對「自由開放的印太」戰略承諾。美菲兩國海軍則於7月24日進行第四次「海事合作活動」（Maritime Cooperative Activity, MCA）演習，顯示雙邊軍事合作日益緊密。日本亦積極參與南海多邊安全合作，於2024年4月及6月參與相關海事聯演，以擴展其在區域安全中的影響力。這些演習與合作反映印太安全格局的轉變，美、日、菲三國正透過強化軍事同盟，聯手遏制中國在南海的擴張行為。儘管日本受和平憲法限制，其安全角色卻逐步擴大，並透過盟友合作提升在區域安全架構中的戰略地位。隨著美中戰略競爭加劇，印太地區的軍事對抗與安全挑戰預料將持續升級。⁶⁷

⁶⁵ 陳亮智，〈美軍正在為重返菲律賓做準備嗎？美國強化在菲基地之觀察〉，《國防安全雙週報》，第68期，2022年，頁73-76。

⁶⁶ 中華民國112年國防報告書編纂委員會著，《中華民國112年國防報告書》（臺北市：國防部，2023年），頁15。

⁶⁷ 張沛元，2024/8/3。〈日菲南海首度聯合演習中巡防艦尾隨〉，《自由時報新聞》
<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1659866>>，查閱時間：2025/1/20。

2024年11月5日，菲律賓總統小馬可仕（Ferdinand Marcos Jr.）簽署《菲日相互准入協定》（Reciprocal Access Agreement, RAA），該協定於12月16日經菲律賓參議院批准後正式生效，標誌著兩國安全與國防合作的新里程碑。此協定目的在於強化菲律賓武裝部隊的海上防衛能力，以因應南海局勢與區域安全挑戰。⁶⁸同年11月8日，菲律賓政府亦通過《菲律賓海域法》（Philippine Maritime Zones Act）與《菲律賓群島海道法》（Philippine Archipelagic Sea Lanes Act），將《聯合國海洋法公約》納入國內法體系，藉以強化其對南海主權主張的法理依據與執法能力。⁶⁹

對此，中國外交部發表七點聲明反擊，指控菲方行徑侵犯中國領土主權，並揚言將採取反制行動。作為回應，中國常駐聯合國副代表耿爽於2024年12月2日向聯合國提交關於黃岩島領海基線的聲明及相關海圖，進一步鞏固對南海的主權主張。菲律賓常駐聯合國代表則於2024年12月10日發表聲明，重申黃岩島為菲律賓領土，並強調該國依據國際法擁有劃設基線與領海的正當權利。⁷⁰

總體而言，鑑於南海周邊國家的整體海上實力相對薄弱，中國得以靈活運用正規海軍、海警與海上民兵等三種海上力量，或單獨、或交叉、乃至三者協同運作，以推進其海上控制權的擴張。中國在仁愛礁的灰色地帶行動已從過去的「低強度騷擾」，進入到「高強度壓迫」階段，反映出中國試圖逐步推進在南海的主權主張，並將灰色地帶戰術深化為系統性、持續性的領土擴張手段。未來若此態勢持續升級，仁愛礁可能成為南海局勢全面惡化的一個引爆點。

肆、東協與中華民國立場

在前述美國建構「北錨—南錨」戰略部署日漸成型的地緣安全局勢下，旨在於東北亞與東南亞地區分別設置戰略支點，以制衡中國在西太平洋快速擴張

⁶⁸ 林行健，2024/12/16。〈菲參議院批准相互准入協定 提升與日本防務合作〉，《經濟日報》，<<https://money.udn.com/money/story/5599/8429518>>，查閱時間：2025/1/16。

⁶⁹ 藍孝威，2024/11/8。〈菲律賓公布「海洋區域法」和「群島海道法」大陸外交部提7點聲明回應〉，《中時新聞網》，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20241108004152-260409?chdtv>>，查閱時間：2025/1/16。

⁷⁰ 聯合新聞網，2024/12/13。〈菲中南海爭議 戰場延伸至聯合國〉，<<https://udn.com/news/story/6809/8423412>>，查閱時間：2025/1/16。

的海權行動。儘管東協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）與中華民國未被納入正式安全同盟體系，然兩者分別在南海及臺海安全議題中，仍扮演著關鍵角色。

對東協而言，其自 1967 年創建以來，便以「東協模式」（ASEAN Way）為運作核心，強調對話、協商與包容合作，並透過《東協憲章》第二條確立「和平解決爭端」、「不使用武力」與「尊重主權」等原則。在南錨構想漸趨明確的背景下，東協試圖維持其政策中立與區域主體性，避免陷入大國對抗。然而，隨著中國在南海日益強勢的軍事與經濟作為，東協內部也出現立場分歧。部分成員國如菲律賓、越南與印尼，態度趨於強硬，而如柬埔寨與寮國則被視為偏向中國，導致東協在集體協商與安全一致性上面臨挑戰。⁷¹

東協為強化其地緣政治能見度與影響力，2019 年通過《東協印太展望》（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP），試圖以區域為本位建構新安全架構，提出以多邊合作為主軸的自主戰略願景。然而，面對美日澳菲等國在南海海域軍演、共同巡邏與基地共享等安全合作措施的制度化發展，東協所主張的「不選邊站」政策日益面臨現實壓力。在南錨機制逐步深化下，東協若無法提出更具整合性與主動性的因應作為，將可能在區域安全事務被邊緣化。⁷²

中華民國雖非正式安全同盟一員，然其地理位置與戰略價值，使其在「北錨—南錨」戰略架構中具關鍵地位。面對中國在臺海實施之灰色地帶行動戰術，包括軍機擾臺、海警登檢、漁船包圍與認知作戰等多元手段，中華民國積極強化自我防衛能量，並依據《臺灣關係法》（TRA）與《2023 年會計年度國防授權法》（NDAA），正式將中華民國列為「非北約主要盟友」（Major Non-NATO Ally, MNNA）獲得美國軍事援助與訓練支持。⁷³此外，臺美於 2021 年簽署《海巡合作瞭解備忘錄》（Memorandum of Understanding on Establishing the

⁷¹ 財團法人中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心著，《東協憲章中英對照本》（臺北：集思創意，2011 年），頁 17。

⁷² 簡澤偉，2024/11/8。〈在中國威權陰霾下，臺灣新南向政策該如何突圍與《東協印太展望》合作？〉，《關鍵評論》，〈<https://www.thenewslens.com/article/244448>〉，查閱時間：2025/1/20。

⁷³ 中華民國外交部，2022/12/28。〈美國「2023 會計年度國防授權法」（NDAA2023）及「2023 會計年度綜合撥款法」背景參考資料〉，〈https://www.mofa.gov.tw/-News_Content.aspx?n=95&s=99365〉，查閱時間：2025/1/14。

Coast Guard Working Group, CGWG），象徵雙方在海上執法與安全領域的制度合作，並拓展與印太地區盟友的聯繫機制。⁷⁴

尤其在 2022 年俄烏戰爭後，臺海安全議題獲得國際更大關注，包括七大工業國組織（G7）、北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）、歐盟與東協均公開發聲支持區域和平穩定，並對中國軍事升高行徑表達關切。儘管中華民國未正式納入北錨機制，然其透過美國、日本等夥伴之軍事協助與政治支持，事實上已納入自由民主陣營的戰略防線。⁷⁵

總體而言，「北錨—南錨」架構代表著一種以多國協作為基礎、圍堵中國擴張的地緣戰略構想。在此脈絡下，東協與中華民國雖未名列正式安全同盟成員，但其地緣角色與政策取向將對該架構能否發揮持續穩定效能產生重要影響。未來東協能否整合內部立場、強化外部戰略對接，中華民國能否穩固自身防衛並強化與理念相近國家的聯繫，將是維護西太平洋地區穩定與秩序的關鍵指標。

第四節 小結

從東海針對釣魚臺列嶼的常態巡航、臺海周邊的灰色衝突與滲透對峙，到南海島礁軍事化與漁船型民兵介入，中國一貫採取「低強度、高頻率、長期化」的戰略方式，在不觸發傳統軍事對抗的情況下，以非對稱手段鞏固並擴張其對主權爭議海域的實質控制。這類灰色行動進而建構出「常態化存在」的戰略效果，使得國際社會難以針對單一事件做出即時或有效的應對，從而為中國營造「合法作為」與「主權實踐」的敘事基礎。

由於這類行動因未明確構成戰爭行為，難以適用國際法相關規範，使各國在反制上面臨法理與戰略困境。若直接以軍艦應對，則恐造成擦槍走火，甚至升級為軍事衝突的風險。⁷⁶馬札爾（Michael Mazzar）針對灰色地帶戰略曾明確

⁷⁴ 仇佩芬，2021/3/26。〈臺美簽海巡 MOU 蕭美琴：夥伴關係更強韌、維護印太做更多〉，《上報新聞》，<https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=109407>，查閱時間：2025/1/16。

⁷⁵ 中華民國 112 年國防報告書編纂委員會著，《中華民國 112 年國防報告書》（臺北市：國防部，2023 年），頁 15-16。

⁷⁶ 黃恩浩，〈中國「灰色地帶」作為對臺海安全的挑戰：以海上民兵為例〉，《展望與探索》，第 22 卷第 1 期，2024 年，頁 35。

指出，應對此類挑戰關鍵在於建立跨領域整合的應處機制，包括：強化軍民一體的情報共享、明確定義可接受行為邊界、提升聯合應變能力與法規建設及法律認知、擴大與盟友間的協同合作平臺、賦予指揮官必要權限與保護機制等，以阻止中國灰色行動擴張。⁷⁷

觀察中國在東海、南海及臺海的灰色地帶操作，其策略雖相似，但目標與對手的性質存在差異。例如，在釣魚臺主權爭議升高後，中國強化海警船於東海的巡邏頻率，並以海警為主要執行單位，海上民兵則多擔任情報支援角色。相較之下，在南海地區，中國則整合海軍、海警及海上民兵等多元力量執行聯合作戰，並透過填海造島方式建構前進戰略據點，強化對南海的實質控制。⁷⁸至於臺海，中國以常態性軍演與灰色地帶行動為主，包括侵擾中華民國防空識別區（ADIZ）、穿越臺海中線等手段，逐步升高對臺軍事壓力。雖尚未大規模部署海上民兵，但大量漁船與無法識別的「三無」船舶（即無船名、無船證、無船籍）及權宜輪（Flag of Convenience, FOC）⁷⁹頻繁出現，亦可能隱含其民兵化運用的趨勢。⁸⁰有關三者比較（詳如表 3-4 所示）。



⁷⁷ 馬丁松（Ryan D. Martinson）、艾立信（Andrew S. Erickson），「第十七章 結論：最穩當的選項」，王建基譯，《中共海上灰色地帶行動》（臺北：國防部政務辦公室，2023 年），頁 352-358。

⁷⁸ 廖小娟，（2021），〈中國大陸在東海與南海的灰色地帶策略〉，國立臺灣海洋大學海洋法政學院、國家圖書館、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社編發表於《「拜登執政下的東亞局勢」學術研討會論文集》。新北市：法務部調查局，頁 39-40。

⁷⁹ 權宜輪：基於商業考量，船老闆時常將船舶登記在監管較為寬鬆的國家，來降低營運成本、稅金與監管壓力，俗稱「權宜輪」，因為船籍國的監管鬆散，權宜輪通常早已不符合國際安全標準，形成所謂「次標準船」，對航行安全與海洋環境具有高度風險，舉例來說，2024 年凱米颱風期間，在臺灣本島周邊有多達 9 艘船舶擱淺或沉沒，其中大多就是權宜輪。

⁸⁰ 謝志淵，〈美國與中共南海「灰色地帶」競爭對臺灣衝擊之研究〉，《國防雜誌》，第 35 卷第 4 期，2020 年，頁 53-80。

表3-4 中國東海、南海及臺海灰色地帶行動比較

| 地區 比較要項 | 東海 | 南海 | 臺海 |
|---|---|--|--|
| 主權 爭議國家 | 美、中、日、臺 | 美、中、臺、菲 越、印、馬、汶 | 美、中、臺 |
| 目的 | 宣示主權 | 宣示及爭取主權 | 宣示主權 |
| 對手 海上力量 | 東海有美、日同盟， 海上力量較中國為 強。 | 南海國家海上實力偏 弱，須向美、日尋求 援助。 | 中華民國海上實力相 對薄弱，須向美、日 尋求援助 |
| 共軍海軍 | 單獨運用，以常態部 署模式支援海警與海 上民兵。 | 較少運用，除自身常 態演訓外，亦與海 警、海上民兵舉行聯 合巡邏、聯合演習等 共同訓練。 | 經常運用，亦與海 警、海上民兵舉行聯 合巡邏、聯合演習等 共同訓練。 |
| 中國海警 | 主要運用，與日本海 警對峙，甚至產生衝 突，以宣示釣魚臺主 權。 | 主要運用，於南海諸 島巡邏，驅離他國船 隻，以宣示並爭取主 權。 | 經常運用，於臺海及 金馬海域警巡，與中 華民國海巡艦艇對 峙，甚至產生衝突， 以宣示臺海主權 |
| 中國 海上民兵 | 較少運用，配合海警 於釣魚臺周邊進行捕 魚或衝撞日本船隻。 | 主要運用，於南海周 邊以灰色地帶手段宣 示並爭取主權。 | 較少運用，以灰色地 帶手段進行蛇行衝撞 巡防艇，並破壞海底 電纜。 |
| 附註：美國雖在東海、南海及臺海沒有主權，但作者根據美日安保條約、菲共同防條 約內容及臺灣關係法，將美國算在日本、菲律賓、中華民國支援戰力中。 | | | |

資料來源：作者參自廖小娟，（2021），〈中國大陸在東海與南海的灰色地帶策略〉，國立臺灣海洋大學海洋法政學院、國家圖書館、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社編發表於《「拜登執政下的東亞局勢」學術研討會論文集》。新北市：法務部調查局，頁 39-40；王懷慶，（2024），〈從中國灰色地帶威脅探討「臺」美海巡合作〉，臺灣師範大學（博士班）期末報告。未出版。

第四章 中國對金馬地區海域灰色地帶作為

金門與馬祖自 1949 年以來即為中華民國防衛體系的前沿島嶼，亦是地緣政治與主權法理的交會點。隨著中國海權戰略從「近海防禦」邁向「近海與遠海協同」，灰色地帶行動日益制度化，金馬地區遂成為中國對臺權力競逐的「非傳統戰場」。本章採內容分析方式，首先探討金馬戰略地位與法律認知衝突，接續將中國對金馬海域實施的灰色地帶行動區分為兩個階段，並分析其手段演化及對中華民國管轄、法律地位與區域穩定所造成的影響。最後，探討金馬目前所面臨的戰略壓力與防衛困境，藉此釐清中國如何透過灰色地帶行動，逐步改變區域現狀並重塑臺海安全格局。

第一節 金馬戰略地位與法律認知衝突

壹、冷戰框架下的戰略地位與美方立場

自 1949 年 10 月中中國發動古寧頭戰役起，金門成為臺海軍事對峙的最前線。國軍在三天激戰後成功守住金門，蔣中正將此役稱為民國政府遷臺奠定基礎的一役，而蔣經國則視其為反攻大陸的轉捩點。1950 年韓戰爆發後，美國轉變對臺立場，恢復支持中華民國。1950 年中國進攻大膽島失利後，遂暫停登陸作戰行動，轉而以砲擊作為主要手段。1954 年，中國發動「九三砲戰」，引發第一次臺海危機。美國於同年 12 月與中華民國簽署《中美共同防禦條約》（Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China），正式建立雙邊軍事同盟關係。1955 年 1 月 18 日，中國攻占浙江一江山島，並以火力威脅大陳島。最終在美國第七艦隊的協助下，大陳島軍民得以安全撤離至臺灣。自此，中國完全掌控浙東沿海島嶼，僅餘福建沿岸的金門與馬祖仍由國軍控制。一江山戰役規模雖不大，但守軍「戰至最後一兵一卒」、「與陣地共存亡」的壯烈表現震撼國際輿論，並促使美國國會於 1955 年 1 月 29 日通過《福爾摩沙決議案》（Formosa Resolution of 1955），授權總統艾森豪威爾得以動用美軍武力，保衛中華民國、澎湖及其所控制之附屬島嶼。自此，美國對中華民國的協防態度趨於積極。同年 2 月 9 日，美國參議院通過《中美共同防禦條約》

(Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China)。¹

1958年夏季，中國進一步強化福建沿海軍事部署，並於8月23日對金門發動大規模砲擊，導致第二次臺海危機爆發，即「八二三砲戰」。僅在開戰兩小時內，即發射逾五萬發砲彈，至10月初累計砲擊量接近47萬發。美方一度認為金門可能失守（Kinmen out），惟在美軍後勤支援與國軍戰術調整下，成功穩住防線，使金門再度鞏固其作為中華民國防衛戰略要地的地位。美國國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）更將金馬的重要性比擬為冷戰時期西方世界對柏林的戰略關注，凸顯其地緣價值。²

雖然《福爾摩沙決議案》未明文納入金門與馬祖地區，但在當時美國戰略界定中，金馬作為中華民國控制下的前哨島嶼，被視為「臺灣及其附屬島嶼」的一部分。特別是在第一次與第二次臺海危機期間，美國對金馬地區提供的實質支援，證實其在軍事協防與地緣戰略中的實質涵蓋性。金馬雖具「戰略模糊性」（strategic ambiguity）直到今日《臺灣關係法》（Taiwan Relations Act, TRA）條文中，因其具有高度政治敏感性，故《臺灣關係法》條文中並未明文提及「金門與馬祖」地理範圍。此舉，也反映出金馬地區在國際政治上的灰色地帶狀態，即：其戰略價值受承認，但主權法律地位未獲明確表述。

美國刻意不具體界定金馬是否納入適用範圍，旨在保留政策彈性，應對可能的灰色地帶衝突與區域升溫情勢。實質上，金馬作為中華民國政府實際統治下的重要防衛據點，是否納入美國安全承諾，將視當時情勢與政治判斷而定。

¹ ETtoday 新聞雲政治中心，2018/1/29。〈授權美國總統可以出兵保台 「福爾摩沙決議案」確定兩岸格局〉，《ETtoday 新聞雲》，<<https://www.ettoday.net/news/20180129/1102466.htm>>，查閱時間：2025/1/16。

² 江柏煒，2023/8/25。〈「臺灣有事」下的金門：能成為海峽兩岸的中介島嶼？〉，《走進日本》，<<https://www.nippon.com/hk/in-depth/a09103/>>，查閱時間：2025/1/16。

貳、中國 1958 年領海聲明下的主張

1958 年 9 月，中國發布《中華人民共和國政府關於領海的聲明》表示：「在基線以內的水域，包括渤海灣、瓊州海峽在內，都是中國的內海」，³其獨特的「直線基線制度」，將中國海岸與其所主張的之外圍沿海島嶼（包括東引、高登、馬祖、莒光、烏坵、金門、大二膽、東碇等皆為內水島嶼）以直線連結，界定其「基線」，主張基線外 12 浬為領海，基線內為內水，並明確聲稱外國軍艦與軍機不得擅入，否則視為侵犯中國主權。這些主張同樣涵蓋臺灣本島及周邊所有島嶼，包括澎湖、東沙、西沙、中沙與南沙群島（詳如圖 4-1 所示）。⁴



圖 4-1 中國 1958 年公布領海基線圖

圖片來源：Office of Ocean and Polar Affairs. “LIMIT IN THE SEA No. 43 Straight Baselines: People’s Republic of China”, p9, <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/LIS-43.pdf>>

另中國在 1992 年 2 月 25 日通過的《中華人民共和國領海及毗連區法》第 2 條明定：「中華人民共和國領海基線向陸地一側的水域為中華人民共和國的內

³ 中國法律服務（香港）有限公司，2018/2/9。〈中華人民共和國政府關於領海的聲明〉，<<https://www.chinalegal.com.hk/a/67921-cht>>，查閱時間：2025/5/20。

⁴ Office of Ocean and Polar Affairs. “LIMIT IN THE SEA No. 43 Straight Baselines: People’s Republic of China”, p9. <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/LIS-43.pdf>>, (accessed 20 April 2025).

水。」⁵此外，根據該法，中國於1996年5月15日宣布設立77處領海基點，並公布「中華人民共和國大陸領海的部分基線及西沙群島的領海基線」。⁶其中包括我方實際管轄的金馬地區（包含東引、烏坵與東碇島）等島嶼，中國將其列為基點之一，並據以劃設直線基線（詳如圖4-2所示）。

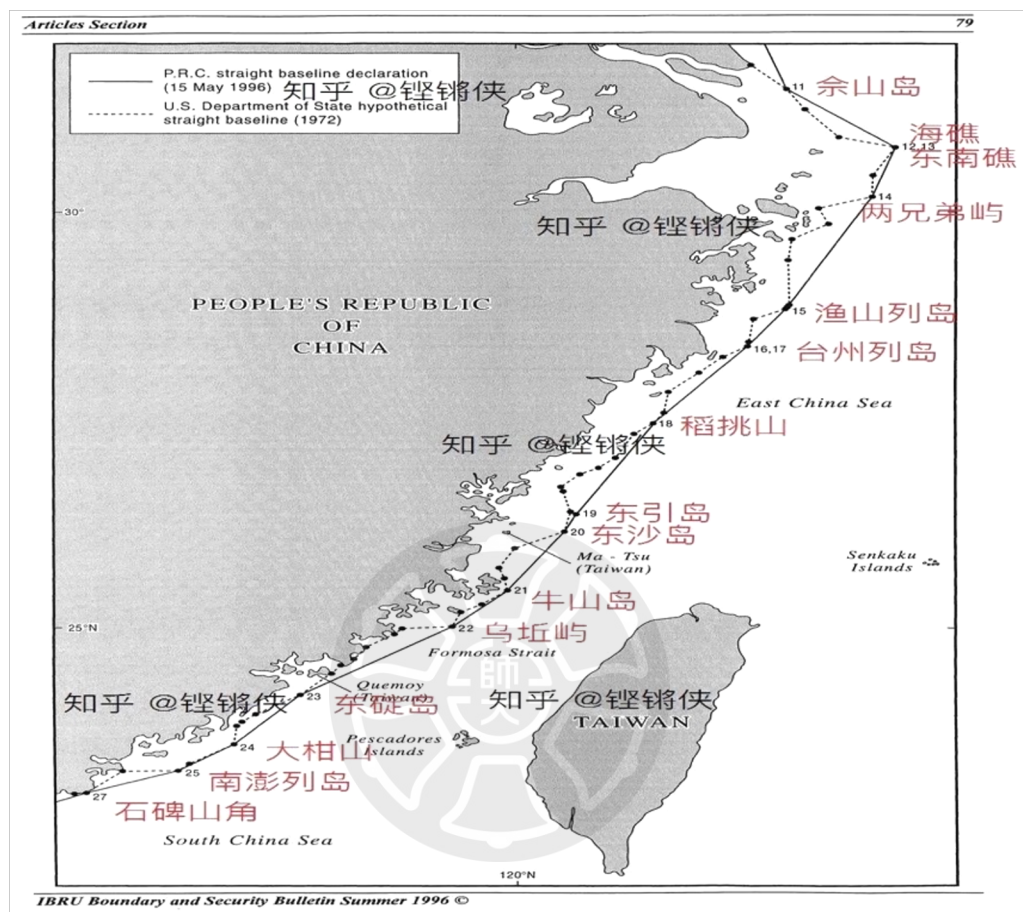


圖 4-2 中國 1996 年公布領海基線圖

圖片說明：19 東引島（N26°22.6、E120°30.4）、22 烏坵嶼（N24°58.6、E119°28.7）、23 東碇島（N24°09.7、E118°14.2），直線基線將金馬劃入內水

圖片來源：知乎，〈中國的領海在哪裡？有多大？〉，〈<https://zhuanlan.zhihu.com/p/29629656>〉

⁵ 中國政府門戶網站，2005/9/12。〈中華人民共和國領海及毗連區法〉，〈http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31172.htm〉，查閱時間：2025/2/20。

⁶ 外交部，1996/5/15。〈中華人民共和國政府關於中華人民共和國領海基線的聲明〉，〈https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/200904/t20090409_9866755.shtml〉，查閱時間：2025/2/20。

惟此種劃設方式違反《聯合國海洋法公約》第 7 條關於直線基線劃定的條件，亦未依第 3 條之「從正常基線起 12 浬為領海」原則進行。尤其中國將離岸遙遠的島嶼如金門、東引、東沙、南沙等，視為構成其領海基線的基點，違反了國際法上「島嶼必須與陸地相連或具內海地形」的前提。因此，其內水主張在國際社會普遍未受承認，具有明顯的法律爭議性。

參、金馬地區法律地位之《聯合國海洋法公約》框架下探討

儘管中華民國並非《聯合國海洋法公約》之締約方，然而長期以來，其在領海、鄰接區、專屬經濟區（EEZ）及禁限制水域的劃設與實務執行，均遵循《聯合國海洋法公約》所揭示的法律原則與慣習國際法規範。特別是在金門與馬祖等外離島地區，中華民國自 1949 年以來即持續行使有效之行政、軍事與執法管轄，並基於防衛需求與航行安全，劃設具法律依據之禁限制水域，體現其在該地區之實質主權行使。

根據《聯合國海洋法公約》第 3 條規定，沿海國可主張不超過 12 浬之領海，其內部則劃定為內水（Internal Waters）；第 8 條指出，基線以內之水域視為內水，外國船舶不得享有「無害通過權」；第 33 條則授權沿海國於領海外設立不超過 24 浬之鄰接區，藉以執行與海關、移民、財政、衛生等相關法律規範；第 58 條亦保障各國在專屬經濟區內享有航行與飛越自由，惟須尊重沿海國對自然資源之主權與法令。⁷

依此法理架構來看，中華民國對金馬地區之實質治理，符合《聯合國海洋法公約》對於「有效控制」的要求。不僅長期駐有軍警部隊，並執行常態性巡防、港口管理、漁業與交通執法，亦劃設禁限制水域進行航行秩序管理，體現其作為實質沿海國所應行使之功能性主權。

相對地，中國自 1958 年單方面公布其直線基線制度，主張以大陸海岸與最外圍島嶼連結構成基線，並宣稱基線以內（包括金門、馬祖、烏坵、東引等外離島）為中國內水。該主張實質上違反《聯合國海洋法公約》對於基線劃設之

⁷ 植根法律網站，〈聯合國海洋法公約〉，<<https://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040050070011500-0711210>>，查閱時間：2025/2/20。

正當性與地理條件規範，亦未經其他權益相關方協商，缺乏程序正義與國際共識。中國此舉雖意圖將上述水域「內水化」，進而排除外國船舶「無害通過權」，但該主張不僅未獲國際廣泛承認，亦不符國際法上有效主權控制之基本規範。⁸

此外，根據《聯合國海洋法公約》第 8 條，內水之法律地位與國土等同，主權國得全面禁止外國軍艦與商船進入。⁹若中國內水主張成立，將可能嚴重限制中華民國及其周遭國家船舶在金馬周邊海域之通行權，並對中華民國的防衛戰略與海域主權行使構成重大障礙。因此，中國藉由法律戰方式操弄國際海洋法語彙，試圖將其地緣主張合理化，實屬戰略性法律操作而非基於法理正當之主權行使。

綜上所述，金馬地區的法律地位應以《聯合國海洋法公約》所規範之原則加以衡量。中華民國長期在該區行使有效統治，並比照《聯合國海洋法公約》規定進行水域劃設與管理，其主張在國際法上具備正當性與實踐依據。相較之下，中國片面擴張領海基線與主張內水權利之行為，不僅缺乏國際法承認，更挑戰了既有海洋秩序與航行自由原則，其對金馬海域的法律聲索與執法行為，應視為一種具戰略目的之法律戰與灰色地帶行動的延伸。

肆、金馬地區禁限制水域制度下的主權維護

金馬地區禁限制水域概念最早可追溯至 1931 年《要塞堡壘地帶法》。其核心目的在於劃設軍事設施周邊之保護區域，以確保戰略防禦的完整性與安全性。依據該法第一章第三條規定，水域劃分如下：第一區，自基點或基線向外延伸約 400 至 600 公尺，屬於核心防禦範圍，受最嚴格管制；第二區，自第一區外延伸約 3,000 至 4,000 公尺，屬較低程度管制區域，惟仍須遵守特定軍事管制規範。此法反映當時對國家安全的重視，並成為後續領海管轄與軍事禁限區劃設的法律基礎。時至今日，其精神仍影響中華民國針對周邊海域所制定的安全維護政策與執法機制。考量在國際現實以及避免觸及兩岸敏感議題，暫時無法將

⁸ 植根法律網站，〈聯合國海洋法公約〉，<<https://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040050070011500-0711210>>，查閱時間：2025/2/20。

⁹ 植根法律網站，同前註。

該水域正名為領海及鄰接區，執法機關在金門海域執法依據，主要依循《兩岸人民關係條例》所規範的禁止水域與限制水域進行辦理。¹⁰

據此，1992年10月7日，國防部發布(81)昭陽字第4217號公告，依據《兩岸人民關係條例》第29條第2項授權，首次劃設「臺灣地區限制或禁止水域」，範圍涵蓋臺灣、澎湖、金門、馬祖、烏坵、東引、東沙與太平島等；1998年6月24日，國防部第一次修正「臺灣地區限制或禁止水域」範圍；2004年6月7日，國防部發布(93)猛獅字第0930001493號公告，第二次修正「臺灣地區限制或禁止水域」範圍。兩次公告變動，變動範圍不大(詳如表4-1及圖4-3所示)。

表 4-1 中華民國所轄各地區限制、禁止水域範圍比較表

| 地區 | 限制水域 | 禁止水域 |
|---|---|---|
| 臺灣本島、澎湖、綠島 蘭嶼、彭佳嶼、小琉球 、七星岩、東沙 | 自領海基線起 24 哩內 | 自領海基線起 12 哩內 |
| 金門、北碇 大膽、二膽 | 大金門地區：低潮線外延 4,000 至 6,000 公尺(東方)、8,000 至 1 萬公尺(南方)；北碇以東 4,000 公尺；大、二膽南方 2,000 公尺(如圖 4-3 所示) | 大金門地區：低潮線外延 4,000 公尺(東方)、8,000 公尺(南方)；馬山北方 1,500 公尺；北碇以東 4,000 公尺；大、二膽北、西、南側各 2,000 公尺；小金門西側以檳榔嶼、三腳礁、牛心礁、赤角礁所構成區域 |
| 東碇、烏坵、南竿、北竿、 高登、大坵、小坵、東莒、 西莒、亮島及南沙等島嶼 | 低潮線向外延 4,000 至 6,000 公尺(如圖 4-3 所示) | 低潮線向外延 4,000 公尺 |

資料來源：行政院公報第 10 卷 23 期 51-67 頁(國防法規資料庫)，
<<https://www.nlma.gov.tw/uploads/files/1852e223fe16c495d286875865811694.pdf>>

¹⁰ 莊宗輝(2013)，《從我國實踐論金門禁止、限制水域之劃定與管轄權》，國立金門大學海洋事務研究所碩士論文，頁 122-123。

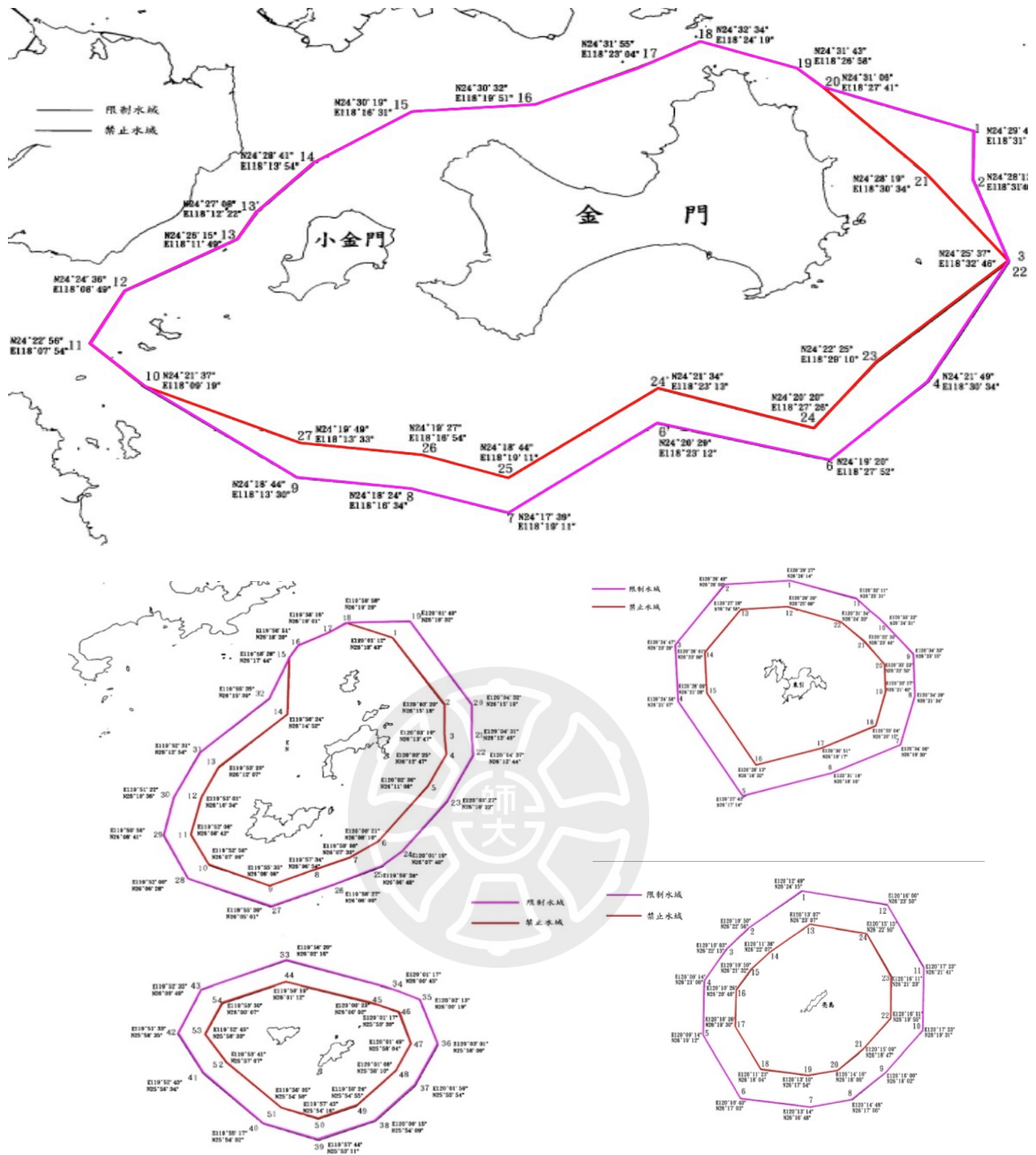


圖 4-3 金門及南竿、北竿、莒光、東引及亮島禁限制水域示意圖

資料來源：行政院公報第 10 卷 23 期 51-67 頁（國防法規資料庫）

<<https://www.nlma.gov.tw/uploads/files/1852e223fe16c495d286875865811694.pdf>>

2018 年 5 月 25 日，中華民國國防部公告修正臺灣、澎湖及東沙地區限制、禁止水域範圍及事項，同年 6 月 1 日生效。其中臺灣、澎湖、綠島、蘭嶼、彭佳嶼、小琉球、七星岩及東沙地區之禁止水域範圍與中華民國之領海（自領海基線起 12 浬海域）範圍一致，限制水域範圍則與中華民國鄰接區（自領海基線

起 24 浬海域) 範圍相同。至於金門、東碇、烏坵、馬祖、亮島、東引、南沙地區之限制、禁止水域範圍，則採多邊形劃法劃設之。

中華民國於金馬周邊設置的禁限制水域係依據實際國土安全需要設立，並透過《要塞堡壘地區法》、《海岸巡防法》等國內法律實施監控與排他性管制，具備防範敵對滲透與保護軍事要點的功能。該制度實質上結合事實管轄權 (effective control) 與防禦性法律依據，是主權實踐的重要象徵。

然而，中國海警船隻頻繁進入此類水域，聲稱進行「執法巡查」，實際上已違反《聯合國海洋法公約》對沿海國權利的規範 (例如第 27、28 條對刑事及民事管轄權的限制)，亦構成對現狀的破壞與灰色地帶戰術的體現。

從戰略到法律層面，金馬地區呈現出「中華民國有效治理、中國主張包裹、國際默認現狀」的多層次定位。中華民國應持續主張基於《聯合國海洋法公約》精神與實際管轄的主權地位，並透過禁限制水域與國際話語權建構，對抗中國以 1958 年內水主張為基礎的「法律戰與灰色滲透戰術」。此一法律與現實交錯的格局，正是灰色地帶行動下最具挑戰性的主權攻防前線。

第二節 中國對金馬灰色地帶行動種類

在當前臺海情勢持續升溫的情境下，中國針對金門與馬祖地區所實施的灰色地帶行動，不僅是對臺軍事壓迫的延伸，更是其突破第一島鏈、主導臺海安全格局的重要策略步驟。正如李思峰 (Sze-Fung Lee) 所指出，這類行動不再是零星且單一的事件，而是整合海上執法、法律戰、認知作戰與輿論操作等多元領域的複合戰略模式，並透過制度化與系統化的方式施加影響，目的在於不引發正面軍事衝突的前提下，逐步侵蝕中華民國對金馬地區的實質主權行使與周邊海域的管控能力。¹¹

¹¹ Sze-Fung Lee, “Decoding Beijing’s Gray Zone Tactics: China Coast Guard Activities and the Redefinition of Conflict in the Taiwan Strait”, Global Taiwan Brief Vol. 9, Issue 6, 2025, pp.6-10. <<https://globaltaiwan.org/wp-content/uploads/2024/03/GTB-Volume-9-Issue-6.pdf>>, (accessed 20 April 2025).

壹、中國在金馬灰色地帶行動發展脈絡

中國針對金門與馬祖地區的灰色地帶行動，呈現出階段性演進與手段多元化的趨勢，從初期的低強度滲透逐步邁向制度化、常態化、混合化的戰略操作。整體而言，行動可分為兩大階段，分別對應其短中長期戰略目標，並逐步侵蝕中華民國對金馬地區的實質管控與主權正當性。

一、爭端第一階段：2013年至2024年

2013年至2024年可視為第一階段；自2013年中國提出「海洋強國」戰略以來，強調藉由海警、民兵及基建等手段擴張對周邊海域的掌控力。此階段，中國逐步強化其灰色地帶戰術法制架構，並加快將海警部隊「準軍事化」，相關法令如下：2018年7月，依據《深化黨和國家機構改革方案》將國家海洋局領導管理的海警隊伍轉隸武警部隊，¹²2020年6月，修訂《中華人民共和國人民武裝警察法》第九條，指出人民武裝警察部隊由內衛部隊、機動部隊、海警部隊和院校、研究機構等組成。¹³2021年1月22日，通過《海警法》，並自同年2月1日施行擴大海警的權限，明確賦予海警使用武力與跨境執法的權力，為後續對臺行動提供法律依據。¹⁴

其次，中國海警局為深入實施《海警法》，保證海警機構依法履行刑事偵查權，規範辦案程序，此前於2023年5月發布《海警機構辦理刑事案件程序規定》（又稱為海警第1號令）該規定共12章345條，重點規定了海警機構辦理刑事案件的主要任務和基本原則、管轄分工、迴避制度、證據規則、刑事強制措施適用、律師參與刑事訴訟、受案、立案、撤案、刑事偵查手段使用、特別程序以及辦案協作等內容。¹⁵

¹² 邱越、曾偉，2018/6/28。〈7月1日起海警隊伍整體劃歸武警部隊領導指揮〉，《人民網》，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2020-06/20/content_4867004.htm〉，查閱時間：2025/1/11。

¹³ 中華人民共和國國防部，2020/6/20。〈中華人民共和國人民武裝警察法〉，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2020-06/20/content_4867004.htm〉，查閱時間：2025/1/11。

¹⁴ 人民網，2021/2/2。〈中華人民共和國海警法〉，〈<http://legal.people.com.cn/n1/2021/0202/c42510-32019526.html>〉，查閱時間：2025/3/11。

¹⁵ 中國海警局，2023/5/15。〈中國海警局製定出台《海警機構辦理刑事案件程序規定》〉，〈https://www.ccg.gov.cn/2023/xxgk_0515/2259.html〉，查閱時間：2025/3/11。

另於同年 12 月發布《海警機構辦理刑事程序》（又稱為海警第 2 號令）程序規定共 7 章 33 條，重點規定了海警機構刑事復議覆核案件範圍及辦理原則、申請、受理、審核、決定、監督等內容。¹⁶

中國發布之兩項「海警令」系列規範，將海警行動制度化為準軍事與準司法工具，藉以強化海上主權主張。其在金馬地區以「低強度滲透」方式，頻繁派遣海警與漁船進入中華民國禁限制水域，強調金馬為中國內水島嶼，否定中華民國海域劃設的合法性。此類行動多以執法為名，實質上是建立既成事實，藉由模糊中華民國實質控制權，鋪陳後續主權聲索與法理依據，並營造可否認、低風險的有利態勢。這一階段的重點目標，是法理鋪陳與初步滲透，藉由灰色地帶手段模糊中華民國對金馬的有效控制，創造後續主權聲索與執法行動的合法性空間。行動強調可否認性、低風險性，為中國塑造「法理對我有利」的基礎環境。

二、爭端第二階段：2024年2月迄今

0214 事件為中國對金馬灰色地帶行動升級的關鍵轉捩點。該事件中，中國以「執法巡邏」為名，否定金門海域的禁限制水域存在，並迅速升高行動頻率與強度。此外，中國海警局為深入落實《海警法》，規範海警機構行政執法程序，於 2024 年 5 月 15 日，公布《海警機構行政執法程序規定》（又稱為海警局第 3 號令）共計 16 章 281 條，是繼中國海警局 2023 年發布兩部刑事程序規章後，又一部專門規範海警機構行政執法程序的規章，對於規範和保障海警機構依法履行職責，保護公民、法人和其他組織的權益具有重要意義。¹⁷

該規定第 257 條：「對於涉嫌違反出入境管理的外國人，經過海警批准可執行不超過 30 日的拘留，案情複雜的還可以延長到 60 天以內。」授權海警可在其主張的管轄海域登檢扣押外籍船舶與人員，此舉引發各國關注，升高區域緊張並衝擊國際航行安全。中華民國外交部嚴正譴責中國未遵守國際法與《聯

¹⁶ 中國海警局，2023/12/6。〈中國海警局製定出台《海警機構辦理刑事復議複審案件程序規定》〉，<https://www.ccg.gov.cn/xxgk/202405/t20240515_346.html>，查閱時間：2025/3/11。

¹⁷ 中國海警局，2024/5/15。〈中國海警局製定出台《海警機構行政執法程序規定》〉，<https://www.ccg.gov.cn/2024/xxgk_0515/2459.html>，查閱時間：2025/3/11。

合國海洋法公約》，此片面措施破壞區域和平。中國近來頻以海洋治理為由，實施軍事恫嚇與灰色地帶脅迫，對區域穩定構成威脅。中華民國將保障船舶人員安全，並與理念相近國家合作，共同因應挑戰，維護規則為基礎的國際秩序。

18

此階段的灰色地帶手段不僅限於巡邏與漁船滲透，更進一步涵蓋每日常態性巡弋與海警艦群聚壓迫行動；以「權宜輪」破壞金馬海底通訊電纜，干擾關鍵基礎設施；加強資訊滲透與網路認知戰操作，針對金馬居民進行統戰宣傳；外交戰線同步施壓，否定我方主張並試圖塑造「兩岸共管」氛圍。其行動特徵呈現雙重屬性：在操作層面，兼具「和平使用」（peaceful use）與「實際使用」（physical use）的武力邏輯；在目標層面，則意圖透過法律戰、輿論戰與執法行動三位一體，削弱中華民國對金馬地區的管控，為實質統治與治理鋪路。¹⁹

中國在金馬地區的灰色地帶行動，其核心戰略為建構金馬地區「非戰爭接管」條件，透過逐步蠶食中華民國主權實質運作，塑造一種「事實上兩岸共管、名義上仍屬中國」的治理現實。最終目標是將金馬「內部化」，成為中國對中華民國政治統一的重要前哨與象徵。並可區分為兩個主要發展階段，分別對應中國在灰色地帶戰略中由「初步滲透」轉向「制度化操控」的策略轉變（詳如表 4-2 所示）。

綜合上述兩階段與策略變化可見，中國針對金馬地區的灰色地帶行動已非單一突發事件，而是具有規劃性、層次性與聯合性之戰略布局。從和平時期滲透與海警法制鋪陳開始，到制度化執行「海警令」系列，再到混合戰方式破壞基礎設施與輿論滲透，形成一種非傳統軍事手段與法理戰爭交錯的「新型主權侵蝕模式」。

¹⁸ 中華民國外交部，2024/6/14。〈有關中國自今年 6 月 15 日起實施「海警機構行政執法程序規定」，在其所認定的管轄海域可針對外國籍船舶與人員實施登檢扣押等新措施事，外交部嚴正聲明〉，〈https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=117557〉，查閱時間：2025/3/11。

¹⁹ 「實際使用」為對敵方直接使用武力；「和平使用」只把武力當作威脅，參自鈕先鍾著，《戰略研究入門》（臺北：麥田出版社，1998 年），頁 182。

表 4-2 中國對金馬灰色地帶行動階段與目標

| 分類 | 第一階段 2013 年至 2024 年 | 第二階段 2024 年 2 月迄今 |
|------------|--|---|
| 戰略背景 | 推動「海洋強國」與「軍民融合」戰略、海警組織納入武警體系並加速法制建設 | 0214 事件為轉捩點，將金馬視為對臺統戰與海上壓迫的試驗場 |
| 法律政策 基礎 | 制定《海警法》、實施《海洋權益維護行動方案》，建構直線基線制度主張金馬為「內水島嶼」 | 持續實施《海警法》並強調內水主權，持續引用 1958 年直線基線，否定中華民國水域劃設 |
| 行動特徵 | 海警船低頻進入禁限制水域- 漁船越界與統戰團體活動- 輿論宣稱與基礎認知操作 | 海警船每日常態巡航與「群聚壓迫」- 權宜輪破壞海纜- 展開認知戰、法律戰與外交抗議 |
| 戰術屬性 | 屬於低強度灰色手段，以和平交流、漁民行動為掩護，行動可否認性高 | 武力使用具雙重性（和平與實際壓迫）灰色軍力明顯常態化結合直接攻擊與心理壓力 |
| 對應目標 | 測試中華民國防禦與國際反應- 模糊中華民國控制權，鋪陳「內水」法理立場 | 削弱中華民國對金馬的有效治理與反應能力- 建立「共管現實」或「金馬特區化」，為最終內部化奠定實質與法律基礎 |

資料來源：作者整理自製

黃宗鼎指出，中國對臺海空行動已從灰色地帶行動升級為「準侵略行動」（quasi-aggression operation）。自 2020 年以來，中國利用國際社會對灰色地帶概念的侷限，成功迴避違反《聯合國憲章》禁止「武力威脅」（threat of force）之指控，藉此掩護其針對中華民國的軍事部署與情報蒐集，意圖不僅在於改變現狀，更在於削弱中華民國主權與實質控制力。2023 年，中國進一步發布「十段線」，將中華民國納入主張海域，並透過未公告航行警告、不標示禁航區等方式，降低問責風險，試圖以主權與管轄權主張掩飾其侵略行為，尋求軍事與政治行動的正當性，同時淡化國際批評。2024 年以來，中國多次實施「聯合利

劍」大型海空演習，進一步演練並展現其封鎖中華民國的能力與意圖。黃宗鼎建議，應依據 1974 年聯合國第 3314 號決議中「封鎖即為侵略」之定義，將中國此類作為界定為「準侵略行動」，作為中華民國建構戰時法律體系的依據。同時，應強化對聯合國 2758 號決議「未涵蓋中華民國」的國際論述，以避免在法律層面自我限縮，並為友邦援臺提供正當性基礎，爭取國際支持與區域穩定。

20

貳、當前金馬灰色地帶戰術種類

一、海上執法與海警登檢行動常態化

0214 事件發生後，中國對臺海特別是金馬地區的灰色地帶操作迅速升高。中國國臺辦對此事件迅速定調為「2.14 惡性撞船事件」，明確否認中華民國在金門周邊所設「禁限制水域」的正當性，轉而強調中方在該海域「執法」的合法性與主權屬性。隨後，福建海警局於 2 月 18 日宣布展開「常態化執法巡查行動」，標誌著中國對金門外圍水域的灰色地帶行動正式轉入制度化與常態化階段。此次常態化巡查行動不僅涵蓋金門周邊，還逐步擴展至烏坵、馬祖及東引等中華民國外島周邊海域，凸顯中方企圖藉由執法名義對中華民國實質管轄水域進行主權宣示與實際控制。²¹

雖然事件後歷經超過五個月的兩岸協商，雙方在 2024 年 7 月 30 日完成遺體與船舶交接，陸委會也強調該事件為單一個案，呼籲維持制度化溝通並釋出善意，²²但中國官方仍持續以強硬立場否定金門限制水域的合法性。

根據亞洲海事透明倡議（Asia Maritime Transparency Initiative, AMTI）2024 年分析，自 2020 年 5 月至 2024 年 9 月期間統計，中國海警公務船於金門與馬祖

²⁰ 黃宗鼎，2025/1/2。〈「準侵略行動」：較之「灰帶行動」更能定義中國對臺海空威脅〉，《國防安全研究院》，〈<https://indsr.org.tw/focus?typeid=26&uid=11&pid=2752>〉，查閱時間：2025/1/10。

²¹ 吳泓勳等，2024/2/18。〈國臺辦：金廈不存在「禁止、限制水域」〉，《中時新聞網》，〈<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240218000305-260108?chdtv>〉，查閱時間：2025/1/16。

²² 陸委會新聞參考資料，2024/7/30。〈在兩岸雙方妥善處理下，「金門 0214 意外事件」順利落幕〉，《中華民國大陸委員會》，〈https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B7-3310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=282613F6EDA86499〉，查閱時間：2025/1/16。

周邊限制與禁止水域的活動。數據顯示，該段期間共計有 156 艘中國海警船進入金馬海域，累計侵入次數高達 2,012 次。其中 2022 年次數短暫下滑，但 2024 年達到高峰，展現中國對我外離島區域灰色地帶行動強化態勢，綠色線為海警船進入限制水域和禁止水域次數，黑色線為海警船數量；2024 年中國海警船隻每週平均入侵數量是 2022 年 3 倍多，但僅比 2020 年的 11 艘略高。該統計以船隻自動識別系統（Automatic Identification System, AIS）資料為基礎，每艘船每日首次進入即計為一次「入侵」。雖然 AIS 訊號可能有傳輸中斷等限制，因此統計結果僅為保守估計，實際進入次數可能更多（詳如圖 4-4 所示）。²³

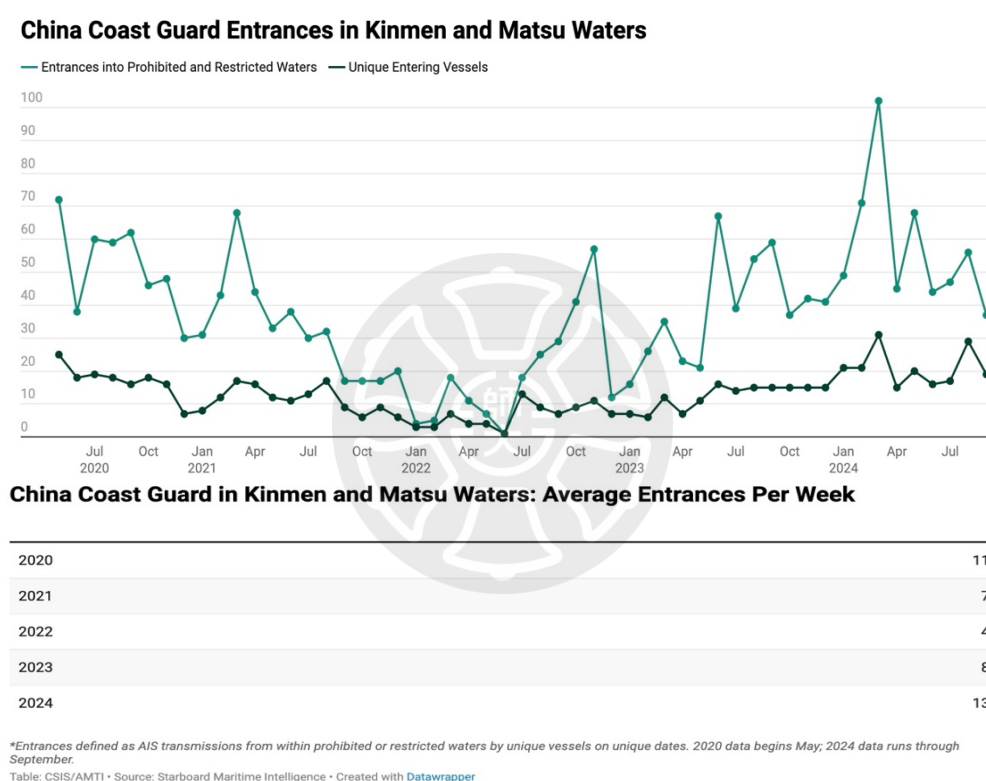


圖 4-4 中國海警入侵金馬禁限制水域艦船數量及次數

圖片來源：Asia Maritime Transparency Initiative. 2024. “A New Normal for the China Coast Guard at Kinmen and Matsu” <<https://amti.csis.org/a-new-normal-for-the-china-coast-guard-at-kinmen-and-matsu/>>

²³ Asia Maritime Transparency Initiative. 2024. “A New Normal for the China Coast Guard at Kinmen and Matsu” <<https://amti.csis.org/a-new-normal-for-the-china-coast-guard-at-kinmen-and-matsu/>>, (accessed on January 17, 2025).

中華民國行政院海洋委員會（以下簡稱海委會）主任委員管碧玲指出，自 0214 事件發生至今，中國海警對金馬地區的海上活動明顯增頻，平均每月侵入中華民國所劃設禁限制水域約 2 至 3 次，累積至事件屆滿周年已達 57 次之多。這些行動多數以巡邏、攔檢、驅離或登船臨檢方式進行，其中不乏中國海警實際登上中華民國金門籍觀光船的高度敏感舉動，引發中華民國民間與國際輿論強烈關切（詳如圖 4-5 所示）。²⁴

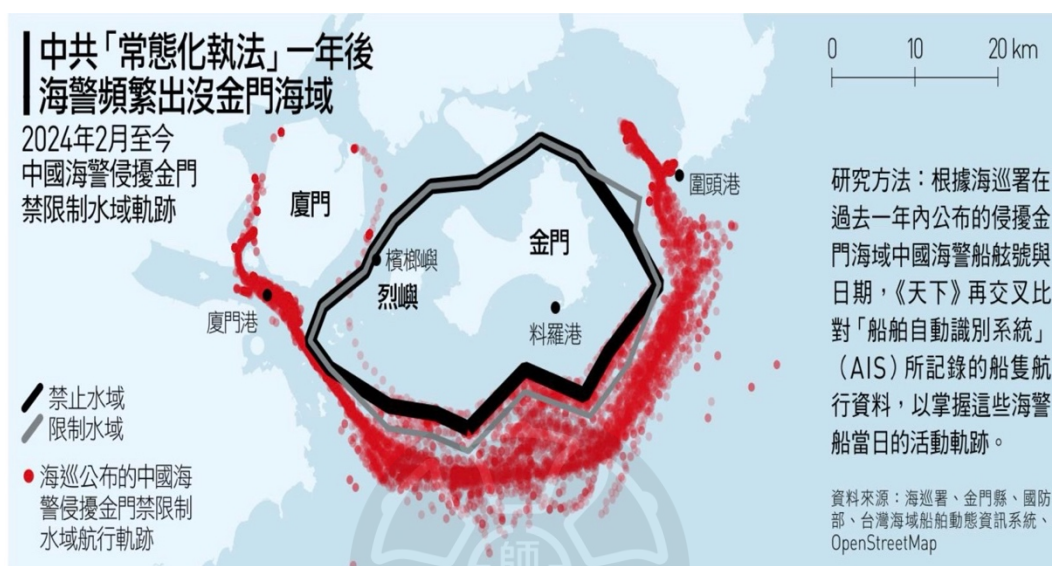


圖 4-5 中國海警船在金門海域襲擾示意圖

資料來源：史書華，2025/3/19，〈中國「準戰爭行為」為何我們無感又無力〉，《天下雜誌》，第 819 期，2025 年，頁 83。

此外，共軍多次在金馬外圍水域進行聯合演訓，如模擬封鎖、兩棲登陸等行動，營造武力包圍態勢，同時釋放訊號對中華民國施壓。這類行動多為軍事嚇阻與心理戰目的，強化中國對中華民國的「戰爭邊緣」（Brinkmanship）策略的所帶來的軍事壓力。隨著中國擴大對金馬施壓，國際社會開始關注中國可能採取的混合戰術，特別是「隔離」（quarantine）或「封鎖」（blockade）的風險情境。²⁵

²⁴ 吳玟嶸，2025/2/14。〈金門 0214 事件滿 1 年 中國海警船侵擾水域〉，《中央通訊社》
<<https://www.cna.com.tw/news/acn/202502140308.aspx>>，查閱時間：2025/3/1。

²⁵ 楊明敏，〈中國大陸封鎖臺灣的可能性及經濟挑戰：解析 CSIS 假想中對臺封鎖報告〉，《經濟前瞻》，第 216 期，2024 年，頁 105-106。

首先在有限封鎖方面，中國可能僅封鎖金馬或臺灣部分港口與航道，限制特定戰略物資流通，以施加壓力並避免立即升高與美國及其盟友的衝突風險。然而，此策略需要時間發酵，且可能引發國際社會譴責與制裁。其次在全面封鎖方面，中國若發動對臺全面性封鎖，切斷中華民國所有的對外進出口通道，將在短期內重創中華民國經濟與民生，甚至造成民心恐慌、股市暴跌，以迫使中華民國讓步。然而，這將大幅升高區域衝突風險，可能招致美國與盟邦軍事干預，引爆嚴重軍事對抗。²⁶

雖然如此，共軍東部戰區依然於賴清德就職後，接連於 5 月 23 日與 10 月 14 日實施兩次全面封鎖臺灣的「聯合利劍-2024」軍演，範圍涵蓋福建沿岸、馬祖、東引、烏坵與臺灣本島東部周邊海域。演習中，共軍陸、海、空、火箭軍全面參與；同時，中國海警也啟動大規模協同行動，組成 2901、1305、1303、2102 等編隊，在中華民國周邊海域進行「執法巡查」。

尤其在5月的共軍演習中，中國福建海警局派遣11艘海警船同時進入金馬周邊禁限制水域，並與中國漁船協同進行「演練」與聯合巡邏，展現高度整合之灰色地帶戰術。10月演習則進一步升級，海警艦船進入馬祖限制水域，模擬「封鎖行動」，企圖削弱中華民國在區域內的實質管控權。這些具高度組織性的常態化活動，不僅模糊了民用與準軍事行動的界線，也對中華民國執法與海域主權構成重大挑戰，並逐步壓縮中華民國在國際法下的生存空間。²⁷

中國透過灰色地帶行動正試圖建立金門海域的「隔離區」，限制中華民國船隻與人員進出，可能逐步達到資訊、補給與聯繫上的封鎖，從而孤立金馬，為未來控制鋪路。此舉已構成對中華民國主權嚴重挑釁，並可能演變為「非戰爭狀態下的侵略」，引起區域與國際社會高度警覺。²⁸

²⁶ CSIS.2024/6/5. “How China Could Quarantine Taiwan: Mapping Out Two Possible Scenarios,” <<https://www.csis.org/analysis/how-china-could-quarantine-taiwan-mapping-out-two-possible-scenarios>>, (accessed on March 12, 2025).

²⁷ 「2024年環臺軍事演練」，是中國解放軍東部戰區於2024年5月23日至24日、10月14日分別組織戰區陸、海、空及火箭軍，在金門、馬祖、臺灣本島周邊進行的軍事演習，演習代號「聯合利劍—2024A」和「聯合利劍—2024B」。

²⁸ Business Insider. 2024. “China could seize key islands from Taiwan in as little as 6 months, war analysts warn”, <<https://www.businessinsider.com/how-china-could-quickly-seize-key-islands-from-taiwan-2024-8>>, (accessed on March 14, 2025).

二、通訊海纜破壞與通訊干擾

2023 年至 2024 年期間，中國船隻疑涉破壞臺灣本島連接金門與馬祖間的海底電纜，造成區域通訊與交通中斷，顯示其將基礎設施作為戰略壓力點的手法，屬於資訊作戰與「關鍵基礎設施戰略」（critical infrastructure warfare）的一環。

中華民國作為海島型國家，目前設有 14 條國際海底電纜與 10 條國內海纜。2023 年 2 月 2 日與 8 日，連接臺灣本島與馬祖的 2 條海底通訊電纜分別遭中國漁船與不明船隻拖斷，導致當地住宅電話、行動通訊、寬頻上網與中華電信多媒體內容傳輸平臺（Multimedia on Demand, MOD）等網路服務中斷，情況持續將近兩個月。²⁹

近 5 年來，臺灣海纜遭外力破壞或受損的事件已多達 36 件。僅在 2025 年 1 月至 3 月期間，負責維護海纜的中華電信就已至少 3 度向主管機關報備海纜故障情形，除其中 1 起屬於芯片老化所引發的技術問題外，另有 2 起事故則高度懷疑為中國籍船隻或貨輪蓄意破壞所致（詳如圖 4-6 所示）。³⁰

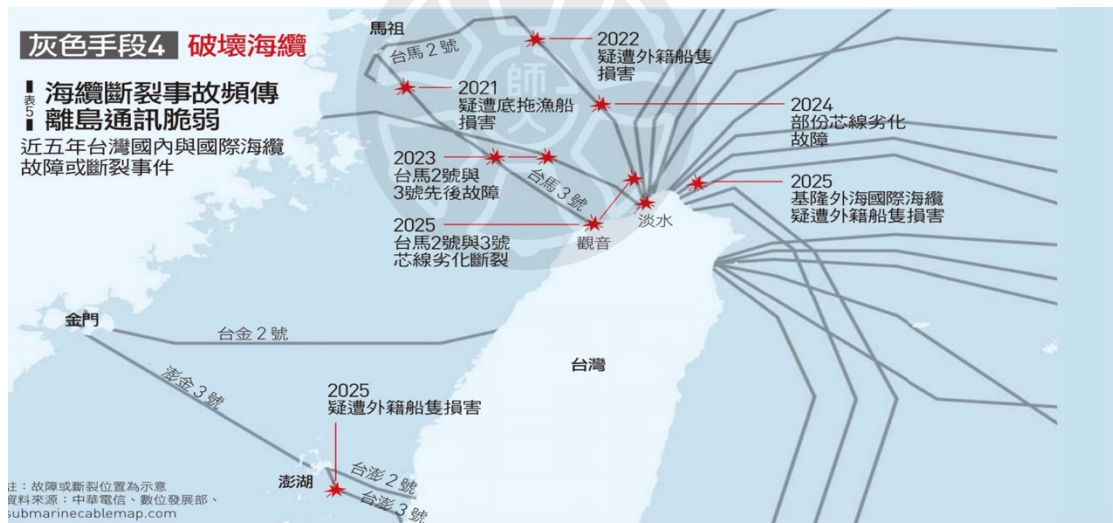


圖 4-6 中國破壞海底電纜斷裂示意圖

資料來源：史書華，2025/3/19，〈中國「準戰爭行為」為何我們無感又無力〉，《天下雜誌》，第 819 期，2025 年，頁 94。

²⁹ 戴志揚，2025/1/7。〈大陸權宜輪成「影子艦隊」破壞海底電纜演練封鎖臺灣〉，《中時新聞網》，〈<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20250107001819-260407?chdtv#>〉，查閱時間：2025/2/20。

³⁰ 史書華，2025/3/19，〈中國「準戰爭行為」為何我們無感又無力〉，《天下雜誌》，第 819 期，2025 年，頁 95。

這些事件不僅凸顯離島網路通訊的脆弱性，更反映出臺灣本島亦面臨類似威脅。尤其在涉及軍事指揮與通訊系統安全時，潛在風險更引發國安疑慮。如此頻繁且異常的海纜事故並不尋常，自然也引起國際社會的廣泛關注。儘管中國一再聲稱相關事故純屬海上意外，外界對其背後動機仍普遍持保留態度。³¹

根據美國戰略與國際研究中心（CSIS）研究表示，目前全球 99% 以上的跨洲數據傳輸仰賴海底電纜，而非衛星。這些電纜每日承載全球超過 22 兆美元的金融交易，是維繫全球數位經濟的關鍵。這些電纜多數直接鋪設於海床，易受到地震、火山、拋錨、漁業作業及人為破壞等因素干擾。而在海底電纜鋪設與營運方面，現由四大私營公司主導：美國 SubCom、法國（Alcatel Submarine Networks）、日本（Nippon Electric Company, NEC）與中國的華為海洋（Huawei Marine Networks, HMN）。報告指出，中國國營的華為海洋（HMN）快速崛起，正以補貼與國家政策優勢改寫市場競爭規則，使國際社會對其背後意圖產生警惕。³²

中國在海底電纜戰略上的軍事能力正在快速增強，已成為美國與中國兩國競爭中的新前線。2024 年 3 月，中國船舶科學研究中心（China Ship Scientific Research Centre, CSSRC）與深海載人航行器國家重點實驗室聯手研發出可在水深 4,000 公尺進行電纜切割的特殊船艦，這一能力代表中國已具備有目的地破壞海底通訊基礎設施的潛力。這些行為被認為可能成為其灰色地帶戰術的一環，尤其針對如臺灣、南海等戰略咽喉區域，進行具有可否認性的基礎設施攻擊。報告中表示，馬祖在 2023 年 2 條海纜被斷事件，導致 1 萬 4,000 名居民長時間無法上網、經營商業活動、發送簡訊等，突顯電纜中斷對地區社會經濟的直接衝擊。專家警告，若發生多次蓄意破壞事件，將使有限的海纜修復船能力不堪

³¹ 鄭人豪，2025/3/10，〈臺灣海底電纜涉遭中資權宜輪損，破壞事件與地緣政治對抗加劇〉，〈端傳媒〉，<<https://theinitium.com/article/20250310-whatsnew-international-taiwan-chinese-cargo-sea-cables-foc>>，查閱時間：2025/3/16。

³² Erin L. Murphy and Matt Pearl, CSIS. 2025/4/4. “China’s Underwater Power Play: The PRC’s New Subsea Cable-Cutting Ship Spooks International Security Experts”, <<https://www.csis.org/analysis/chinas-underwater-power-play-prcs-new-subsea-cable-cutting-ship-spoons-international>>, (accessed on April 14, 2025).

負荷，可能導致全國或整個地區網路長時間中斷，特別是在戰爭或準戰爭背景下。³³

中華民國國家安全局（以下簡稱：國安局）局長蔡明彥指出，權宜輪因其所屬船籍國監管鬆散，常被用於從事高風險或灰色地帶活動，對航行安全與海洋環境造成潛在威脅。根據國安局統計，近3年中華民國周邊平均每年有7至8起海纜斷裂事故，原因除自然劣化外，還包括中國抽砂船非法抽砂導致電纜裸露、漁船拖網、貨輪下錨拖損，以及權宜輪蓄意破壞等態樣，如表4-3所示。



³³ *Ibid.*

表 4-3 國安局針對海底電纜損壞原因分析表

| 類別 | 破壞方式 | 案例 |
|---------------|------------------------------------|--|
| 光纜劣化 | 自然損壞 | (一) 2025 年 1 月 15 日，連接臺灣本島與馬祖間的臺馬 3 號海纜全數中斷。 (二) 2025 年 1 月 22 日、2 月 16 日，臺馬 2 號海纜亦發生障礙，使連接馬祖的兩條主要電纜同時故障，不久後即斷裂。 |
| 非法抽砂導致海纜裸露損害 | 中國抽砂船頻繁在馬祖及澎湖海域非法抽砂，導致海底地形破壞及電纜裸露 | 2022 年 3-4 月，「臺馬 3 號」海纜疑因中國抽砂船作業受損，導致馬祖通訊受阻 |
| 漁船拖網捕撈扯斷海纜 | 中國漁船使用流刺網、底拖網在海底長距離拖曳，扯斷海底電纜 | 2021 年 8 月，「臺馬 2 號」海纜疑遭中國拖網漁船損壞，導致馬祖南竿通訊中斷 |
| 大型貨輪下錨勾拖損壞海纜 | 中國大型貨輪進港前，於等待區域內頻繁下錨勾住海纜，導致電纜損壞 | 2023 年 2 月，「臺馬 3 號」海纜疑遭中國貨輪下錨作業損壞 |
| 權宜輪偽裝掩護活動導致勾損 | 中國利用第三國籍船舶從事灰色地帶活動，偽裝為合法商貨輪，蓄意破壞電纜 | (一) 2025 年 1 月 3 日，臺灣本島至美、韓、中國的「橫太平洋快速海纜」(TPE) 疑遭喀麥隆籍 (Cameroon) 「順興 39 號」貨輪勾損。 (二) 2025 年 2 月 25 日，國內海纜臺澎 3 號疑似被「宏泰 58」貨輪破壞。 ³⁴ |

資料來源：國安局立法院專題報告，<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/-download/2025011024/50000211120227084002.pdf>

金馬地區作為臺灣本島防線的前哨，其安全不僅涉及地方治理，更是檢驗整體國家安全體系韌性與前瞻戰略思維的重要指標。面對中國可能採取的「資

³⁴ 2025 年 2 月 25 日凌晨，中華電信通報臺澎第三海底電纜於將軍漁港西北方 6 哩處發生斷裂，海巡署隨即攔截該船，發現其船舷標示名稱與 AIS 資訊不符，行為可疑，押返臺南安平港由臺南地檢署偵辦，調查顯示，「宏泰」貨輪為中資背景權宜輪，8 名船員均為陸籍，不排除涉及中國「灰色地帶」行動，對臺灣海底電纜安全構成威脅。參自：海巡新聞，2025/2/25。〈多哥籍「宏泰」貨輪疑似拖斷臺澎第三海纜 海巡署超前部署押返安平港深入偵辦〉，《海洋委員會海巡署全球資訊網》，〈<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=-164475&ctNode=-650&mp=999>〉，查閱時間：2025/3/15。

訊封鎖」戰術³⁵，必須強化金馬地區關鍵基礎設施的防護能力，涵蓋電力、通訊、網路與海底電纜系統等，並建立多元備援機制與應急方案，確保在遭受破壞或攻擊時能迅速恢復運作，維持政府功能與民眾基本生活。

為此，海委會與交通部航港局啟動跨部會聯合應對機制，此前於 2024 年 9 月 5 日召開之中央災害防救會報第 50 次會議中提出具體對策，要求相關單位針對「次標準船」建立更具嚇阻力的管制辦法，防範高風險船舶進入中華民國周邊海域，並透過亞太地區港口國監督機制「東京備忘錄（Tokyo MOU）」蒐集資料，針對登記於喀麥隆、坦尚尼亞（Tanzania）等國、具中資背景的權宜輪進行列管與動態監控。管碧玲於 2025 年 3 月 4 日指出，航港局目前已掌握 96 艘權宜輪之活動狀況，海巡署依據威脅程度進行分級，分為無、低度、中度與高度威脅，其中「宏泰 58 號」即被列為中度威脅船舶。透過跨部會協作與五大行動策略，詳如表 4-4 所示，截至 2025 年 2 月，北部海域已未再觀測到高風險船舶蹤跡，顯示初步防制成果顯著。³⁶



³⁵ 黃宗鼎，2025/1/10。〈因應海纜破壞之我見：期以「海防可信度」制壓「準侵略行動」〉，《國防安全研究院》，<<https://indsr.org.tw/focus?typeid=26&uid=11&pid=2763>>，查閱時間：2025/3/16。

³⁶ 海洋委員會臉書專頁，2025/3/21。〈權宜輪威脅管理初步有成效 海委會：樂見情況改善，但仍步步為營〉，<<https://www.facebook.com/share/p/1BPxtabV7z/>>，查閱時間：2025/3/21。

表 4-4 針對權宜輪管理五大行動表

| 行動類別 | 內容 |
|--------------|---|
| 一、預防性告警與即時驅離 | 海巡署配合航港局建立「預防性告警機制」，於颱風警戒期間針對高風險船舶進行即時監控與必要驅離行動。 |
| 二、聯合登檢防止海洋污染 | 海洋保育署與交通部共同成立「船舶聯合管制檢查小組」，執行登船檢查以降低船舶污染風險。 |
| 三、大數據分析強化預警 | 國家海洋研究院針對周邊海域權宜輪異常航跡進行大數據分析，提升早期預警能力。 |
| 四、海底電纜事件應對強化 | 鑑於海纜遭破壞事件頻傳，研究院進一步鎖定 96 艘高風險權宜輪，納入黑名單，追蹤其海域活動模式。 |
| 五、分級威脅監控系統 | 海巡署依據威脅程度，將 96 艘黑名單船舶劃分為「高度威脅」、「中度威脅」、「低度威脅」與「無威脅」四級，進行分級監控與應變部署。 |

權宜輪威脅程度統計分析

| 威脅程度 | 無 0-1 | 低 2-3 | 中 4-6 | 高 7-8 | 註記 |
|---------|----------|----------|----------|----------|----|
| 113年10月 | 16 | 8 | 6 | 2 | 7 |
| 113年11月 | 22 | 10 | 6 | 2 | 7 |
| 113年12月 | 23 | 12 | 6 | 1 | 4 |
| 114年01月 | 22 | 11 | 6 | 1 | 5 |
| 114年02月 | 17 | 11 | 4 | 0 | 6 |

嚴密監控取締黑名單權宜輪，今年2月份已無高威脅船舶於我國周邊海域活動

資料來源：參自海委會臉書專頁，2025/3/21。〈權宜輪威脅管理初步有成效海委會：樂見情況改善，但仍步步為營〉，<<https://www.facebook.com/share/p/-1BPxtabV7z/>>

另 2025 年 4 月 11 日，臺南地檢署對中國籍「宏泰 58 號」貨輪船長王姓男子提起公訴，這是中華民國首起因破壞海底電纜而遭起訴的案例。地檢署指出，王姓船長明知「宏泰 58 號」電子海圖清楚標示海纜位置，且該處屬公告禁錨區，仍指示釋放錨爪並駕船在臺澎 3 號海纜上方作 Z 字形移動，最終勾斷電纜，影響臺灣本島與澎湖間電話與網路通信。王嫌涉嫌違反《電信管理法》第 72 條，

雖否認犯行且未供出船東身分，態度消極，地檢署請求法院從重量刑。其餘 7 名中國籍船員因證據不足未予起訴，並將依法遣返。³⁷

三、中國對金馬海域認知戰操作

在當前兩岸對抗持續升溫的背景下，中國對金門與馬祖地區的認知戰作為，展現其整合灰色地帶行動與跨域干擾能力，已成為其「不戰奪臺」戰略中的關鍵一環。藉由資訊操控、法律戰及心理戰等手段交織進行，中國試圖形塑有利於「和平統一」的戰略敘事，並削弱中華民國社會的抵抗意志。根據洪子傑（Tzu-Chieh Hung）與洪子偉（Tzu-Wei Hung）研究指出，中國的認知戰策略可分為四大類型：軍事恐嚇、透過雙邊交流施加影響、宗教議題干預及網路假訊息與內容農場，呈現出層層滲透、持續施壓的灰色地帶作戰樣態。此外，這些作為並非由單一機構主導，而是涵蓋中國國務院臺灣事務辦公室、中共中央統一戰線工作部與中共中央宣傳部等多重體系協同運作，其總體目標為貫徹統一與融合發展政策，加劇中華民國內部矛盾和反獨的輿論走向。³⁸

此外，作者們根據認知戰理論提出雙維度架構（Two-Dimensional Framework），中國藉由大量「資訊輸入」（Input Dimension）與干擾目標群眾對訊息的「認知處理機制」（Processing Dimension），引導群眾情緒反應與價值判斷，進而削弱其對政府防衛政策的信任與支持，誘發「為避免戰爭應妥協」的錯誤結論。儘管這類訊息未必能立即改變民眾立場，但確實會消耗公民的認知資源與政治參與動能。³⁹

在 0214 事件後，中國迅速將該事件包裝為「民進黨政府粗暴對待中國漁民」的敘事，透過中央電視台、臉書等中華民國常用平台進行廣泛訊息放送與輿論

³⁷臺灣臺南地方檢察署新聞稿，2025/4/11。〈1140411 南檢偵辦宏泰 58 貨輪毀壞我國電纜線案提起公訴新聞稿〉，〈<https://www.tnc.moj.gov.tw/media/393934/1140411%E5%8D%97%E6-AA%A2%E5%81%B5%E8%BE%A6%E5%AE%8F%E6%B3%B058%E8%B2%A8%E8%BC%AA%E6%AF%80%E5%A3%9E%E6%88%91%E5%9C%8B%E9%9B%BB%E7%BA%9C%E7%B7%9A%E6%A1%88%E6%8F%90%E8%B5%B7%E5%85%AC%E8%A8%B4%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF.pdf?mediaDL=true>〉，查閱時間：2025/4/20。

³⁸Tzu-Chieh Hung, Tzu-Wei Hung, “How China's Cognitive Warfare Works: A Frontline Perspective of Taiwan's Anti-Disinformation Wars,” *Journal of Global Security Studies*, Vol.7, Issue 4, December 2022, pp.1-18, <<https://academic.oup.com/jogss/article/7/4/ogac016/6647447?login=false>>, (accessed 20 April 2025).

³⁹ *Ibid.*

操控。其語言操作手法，將一艘無船名、無證件、無登記的「三無船舶」刻意稱為「漁船」，淡化拒檢行為，營造中國為受害者的形象，進一步合理化海警常態性進入金馬限制水域執法的正當性。⁴⁰

此一行動不僅意圖挑動國內民眾對政府執法正當性的質疑，也在國際輿論上營造出「臺灣挑釁、中國克制」的錯誤印象。配合中國法律戰的操作模式，藉由海警法、海事法等內部法規主張對金馬地區海域的「合法巡邏權」，試圖於事實與法理層面改變現狀，進而形成金馬已被中國納入「常態戰備警巡」範圍的既定印象，對中華民國海巡執法人員與當地民眾造成長期性的心理壓力。

具體案例包括「中國籍快艇金門翻覆與中華民國海巡署第九海巡隊吳隊長有關」的訊息。經查證，網傳的兩家漁業公司負責人並非海巡第九岸巡隊隊長吳孟哲，而是同名同姓的不同人。吳員實際職務為「第九岸巡隊隊長」，而非傳言宣稱的「第九海巡隊隊長」。此次中國快艇查緝任務執行者為第九海巡隊，且這並非岸巡隊的職務範圍。⁴¹

另一案例為「今早金廈海域中國 10 艘漁船衝撞海巡船」，經查網傳影片原始事件是 2020 年 3 月 16 日，海巡署金門海巡隊執行護漁任務時被約 10 艘越界的中國籍漁船包圍衝撞事件。與近期金門中國籍快艇事件無關。因應中國快艇事件，近期網路出現數則挪用過去、不相關影像的傳言，企圖誤導其與近期中國快艇翻覆有關假訊息（詳如圖 4-7 所示）。⁴²上述類似假訊息已層出不窮且廣泛傳播，已對地方基層執法及輿論管理造成壓力，同時干擾社會正常溝通流程。

⁴⁰ 藍孝威，2024/2/21。〈陸船翻覆 2 死 國台辦要求公布真相「嚴懲相關責任人」〉，《工商時報》，〈<https://www.facebook.com/share/p/1BPxtabV7z/>〉，查閱時間：2025/4/11。

⁴¹ 臺灣事實查核中心，2024/2/21。〈網傳公文擷圖「中國籍快艇金門翻覆與臺灣海巡署第九海巡隊吳隊長有關」？〉，〈<https://tfc-taiwan.org.tw/articles/10320>〉，查閱時間：2025/4/13。

⁴² 臺灣事實查核中心，2024/2/25。〈網傳影片「今早金廈海域中國 10 艘漁船衝撞海巡船」、「金門漁民錄到中國漁船衝撞海巡畫面」？〉，〈<https://tfc-taiwan.org.tw/articles/10339>〉，查閱時間：2025/4/13。

中國籍快艇於金門翻覆，事件持續引發關注。網傳公文擷圖，宣稱：此事件與海巡署第九海巡隊隊長有關。這是真的嗎？



**傳言拼湊不相關的公文
捏造不實資訊**
跟查小喵來查核～



圖 4-7 網傳假訊息示意圖

資料來源：臺灣事實查核中心，2024/2/21。〈網傳公文擷圖「中國籍快艇金門翻覆與臺灣海巡署第九海巡隊吳隊長有關」？〉，<<https://fct-taiwan.org.tw/articles/10320>>；臺灣事實查核中心，2024/2/25。〈網傳影片「今早金廈海域中國 10 艘漁船衝撞海巡船」、「金門漁民錄到中國漁船衝撞海巡畫面」？〉，<<https://fctaiwan.org.tw/articles/10339>>

進一步觀察 0214 事件後的媒體與社群動態，顯示中國已熟稔利用軍演操弄與假訊息散布。例如，共軍機艦接近澎湖、侵入中華民國防空識別區的訊息，在未經證實下迅速流傳，加劇社會焦慮。媒體在報導此類訊息時即便標註「未經證實」，仍可能無意中助長錯誤訊息擴散。這些現象證明，中國對金馬地區所實施的認知作戰，已進入日常化、系統化與在地化階段。透過訊息混淆、心理滲透與語言操控等複合策略，中國試圖引發內部分裂、削弱抗中意志，並逐

步建構其對金馬地區的敘事主導權，對中華民國整體國家安全構成深遠衝擊。此類行動體現了灰色地帶戰術中透過資訊與認知層面施壓的方式，其目標在於形塑對金馬主權與現狀的有利認知概念。

綜觀前述論述，我們可以從以下表格分析中國在金馬灰色地帶行動種類及理論對應，如表 4-5 所示。

表 4-5 中國在金馬灰色地帶行動種類及理論對應

| 具體行動案例 | 對應的理論概念與構件 | 說明 / 連結方式 |
|------------------|--|---|
| 海警常態化進入金馬禁限制水域巡查 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 海權理論：運用海上力量擴張國家權力 2. 灰色地帶行動：海警作為第二海軍的準軍事運用，透過不達戰爭門檻、漸進蠶食。 3. 法律戰：否定中華民國法律主張、建構有利敘事 | 藉由「執法」名義規避戰爭門檻，透過高頻率存在，逐步侵蝕中華民國實質管轄權，符合灰色地帶漸進蠶食特徵。這是高希科夫海權概念中透過海上力量推動國家權利擴張的展現。配合否定中華民國禁限制水域主張，是法律戰的一環。海警的行動模式具備準軍事力量的性質。 |
| 疑似權宜輪破壞海底電纜 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 灰色地帶行動：非傳統/非軍事手段；如：關鍵基礎設施攻擊、海上民兵作為支援作戰或突發事件應處力量。 2. 法律戰：利用權宜輪模糊責任歸屬 | 利用看似民用船隻執行具戰略破壞性的任務，降低軍事衝突風險，符合灰色地帶非傳統手段特徵。若涉及海上民兵或其影響，則體現了第三支海上力量的運用。利用權宜輪國籍進行偽裝，增加了法律追訴和責任歸屬的難度。 |
| 利用假訊息與認知戰操作 | 灰色地帶行動 ：認知戰、影響力操作透過大量資訊輸入干擾認知處理 | 透過操作事件敘事、散布假訊息，製造有利於中國的輿論環境，削弱中華民國民心士氣。這是灰色地帶戰術中透過資訊與認知層面施壓的體現，其目標在於形塑對金馬主權與現狀有利的認知。 |

資料來源：作者自行整理。

綜合上述各項灰色地帶行動戰術變化可見，中國針對金馬地區的灰色地帶行動已非單一突發事件，而是具有規劃性、層次性與聯合性之戰略布局。從和平時期滲透與海警法制鋪陳開始，到制度化執行「海警令」系列，再到混合戰方式破壞基礎設施與輿論滲透，形成一種非傳統軍事手段與法理戰爭交錯的「新型主權侵蝕模式」。

第三節 金馬面對灰色地帶的應對機制檢討與強化方向

金門與馬祖自冷戰時期即為中華民國防禦體系的關鍵前線，在兩岸軍事態勢轉變後，隨著國軍兵力結構改革，金馬地區逐步轉型為具象徵意義與戰略價值兼具的離島防衛據點。雖然過去駐軍曾達十餘萬人，但目前金門與馬祖主要由陸軍防衛指揮部及配屬單位負責，合計約 5,000 人，並與海巡署共同執行海域巡弋與執法任務。然而，面對中國灰色地帶行動的不斷升級，已對中華民國造成三大系統性衝擊。

首先，是法律正當性弱化，中華民國在國際與區域間對金馬海域的主張易被中國「法律化主張」掩蓋；其次，防衛縱深受限，中華民國對金馬的快速反應能力受地理與制度因素掣肘，難以常態部署高強度軍事防衛。最後，是國際認知模糊化，在灰色地帶操作下，國際社會難以明確支持中華民國對金馬的主權聲索，削弱戰略縱深與外交籌碼，如表 4-6 所示。

表 4-6 金馬地區各領域所面臨限制與挑戰表

| 種類 | 限制與挑戰 |
|------|---|
| 軍事手段 | <p>(一) 防衛能力不足：目前金馬地區駐軍人數有限約 5 千餘人（金門約 3 千餘、馬祖約 2 千餘），面對中國海警與共軍的挑釁，難以進行有效嚇阻。</p> <p>(二) 戰術反應受限：動用軍力恐引發區域衝突，增加國際壓力。</p> <p>(三) 後勤補給風險：金馬地區的補給線易受中國干擾，一旦發生封鎖或突發事件，難以快速增援</p> |
| 執法手段 | <p>(一) 中國的「執法」宣稱挑戰中華民國主張，法律戰空間受限。</p> <p>(二) 海巡裝備相對劣勢：相較於中國海警的重裝備與大噸位艦艇（最高達 12000 噸級），中華民國海巡艦艇規模較小（最大為嘉義級 4000 噸級），難以長時間對抗中國海警的強勢介入。</p> <p>(三) 執法權限模糊：強硬應對可能升高衝突，不作為則損害主權。</p> |
| 外交手段 | <p>國際關注度低，金馬問題未如臺海議題般受國際重視，多數國家避免介入，此舉導致中華民國難以在外交場合獲得實質支持。</p> |
| 法律限制 | <p>(一) 國際法適用模糊：中國主張金馬為「內水」，對臺構成法律挑戰。</p> <p>(二) 中國法律戰操作頻繁，試圖透過國內法與國際論述削弱中華民國主張。</p> |

資料來源：作者整理自製。

有鑑於此，賴清德於 2025 年 3 月針對中國統戰威脅提出五大國安風險與十七項因應策略，涵蓋軍事審判制度恢復、修法強化對中國滲透的防線、限制中國人士來中華民國活動與加強識讀教育等措施，呼籲全民提升警覺，形成全民防衛共識（詳如圖 4-8 所示）。⁴³在中國多層次滲透與威脅下，金馬地區的穩定

⁴³ 總統府新聞，2025/3/13。〈總統主持國安高層會議會後記者會 提五大國安統戰威脅及十七項因應策略 籲請國人團結抵抗分化〉，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/39105>>，查閱時間：2025/3/20。

不僅是國家主權的體現，更是中華民國整體安全與國際戰略布局不可或缺的一環。金馬的未來走向，將深刻影響臺海乃至整個印太區域的穩定格局。

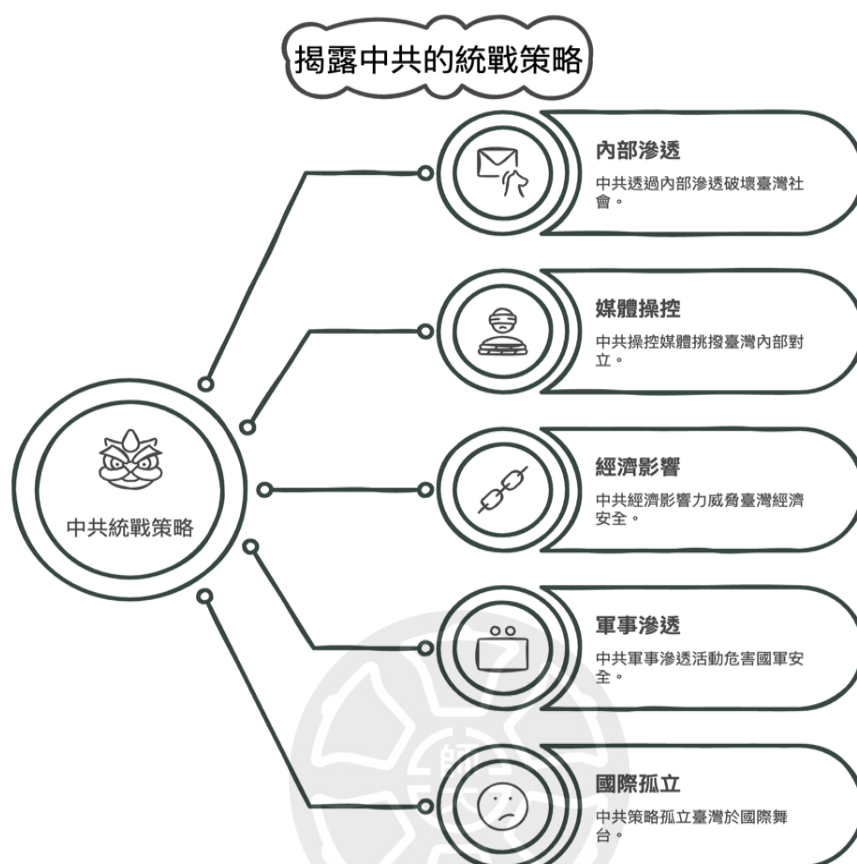


圖 4-8 中華民國五大國安與統戰威脅

資料來源：作者自製，參自總統府新聞，2025 年 3 月 13 日。〈總統主持國安高層會議會後記者會 提五大國安統戰威脅及十七項因應策略 籲請國人團結抵抗分化〉，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/39105>>

壹、軍事防衛面向：防衛縱深不足與預警能量受限

面對中國日益升高且制度化、常態化的灰色地帶行動，中華民國若未強化整體戰略整合與法制建設，恐將無力應對多層次壓迫策略。特別是在金門與馬祖等外離島地區，防禦與主權維護機制仍存在諸多挑戰。以下從軍事防衛、執法機制、法律支撐與外交合作四大面向進行檢討與強化建議，並結合賴清德總統近期所提出的國安策略進行深化說明。

儘管國軍已強調「重層嚇阻」與「防衛固守」原則，但在金馬這類前緣島嶼上，兵力有限、後勤補給線亦易受中國干擾，一旦遭遇海空封鎖或突發事件，

增援困難。面對中國以海警、民兵混編的灰色軍力，現行軍事部署與反應速度仍顯不足。建議成立金馬快速應變指揮中心，整合陸軍、海巡與國安情資單位；建置機動雷達、無人機偵監系統，強化戰術靈活性；增強軍民聯合演練頻率與深度，培養全民防衛韌性。並配合賴清德所提恢復戰時軍事審判制度與強化後備兵力組織訓練體系，更可整合金馬地區的民防動員資源，形成以地制敵的抗敵力量。

貳、執法機制面向：海巡能量與法源權責受限

中華民國海巡署雖積極執勤驅離任務，但在艦艇噸位與持久海域滯留能力上，難以與中國大型海警船艦抗衡。此外，由於國際法與兩岸現狀的法理模糊性，使得中華民國對越界船隻與敵對行為的處置權限常陷入兩難。建議擴編大型海巡艦隊與高航速巡邏艇；強化海空無人載具部署與即時情資聯網；明確立法界定「灰色滲透」、「協助敵對勢力」行為的法律責任；提升金馬周邊禁限制水域執法權行使的法理正當性。呼應前述所提的修法防堵中國滲透與假訊息操作、擴大敵情識讀教育推展，能進一步落實基層執法人員的法治依據與執法空間。

參、法律與資訊安全面向：基礎設施脆弱與主權主張空間受限

近年中國蓄意破壞金馬周邊海底電纜之疑慮增加，相關船舶多為第三國籍、具中資背景，疑似從事切割與偵察行動，嚴重威脅中華民國海上通訊與資訊安全。建議朝向修正《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》、《電信法》，賦予保障海底電纜與通訊安全的法源依據；建立跨部會海底基礎設施安全防護系統，並提出中華民國對金馬水域的海域主張報告，以鞏固國際法下的主權立場。並配合賴清德所提「加速國安法制建設」、「強化網路資安防護體系」與「建立關鍵基礎設施通報及應變機制」，形成更全面的法律與資訊防衛網絡。

肆、外交合作面向：國際支持度不足與灰色行動界定困難

金馬灰色地帶議題雖具高度安全風險，但因其區域敏感性，國際社會多保持距離。多數國家對中國灰色操作與法理挑戰未具明確立場，使中華民國難以獲得國際聲援。中華民國也應深化與美、日、菲的海巡與軍事情報合作，透過

《海巡工作備忘錄》、《海上急難救助合作備忘錄》以及聯合操演與情報共享機制，建立多邊「區域海上活動態勢共享平臺」，提升對灰色地帶威脅的即時預警與聯合應對能力。這些合作不僅提升中華民國自身的戰略地位，也讓國際社會更聚焦於中國在第一島鏈推動戰略擴張的行為。

綜合前述，金門與馬祖地區不僅是臺灣的地理前哨，更是中國灰色地帶行動的試驗場。從 0214 事件後中國海警常態化巡邏、海底電纜破壞、再到聯合軍演協同民兵參與，皆展現其系統性削弱中華民國主權的策略意圖。儘管中華民國已透過強化海巡艦船、納編科技監偵系統、法制修訂與國際合作等多方措施回應，但整體機制仍需升級。

正如日本前首相安倍晉三所言：「臺灣有事就是日本有事」，這句話放在金馬情境下，亦可延伸為「金門有事就是臺灣有事，亦即東亞與世界安全有事」。金馬地區不僅是中華民國國防的前線，更是印太安全架構的重要節點。一旦金馬在灰色地帶對抗中遭到突破，將對整體區域安全構成重大衝擊。

為有效抗衡中國灰色地帶壓力，中華民國應以「整合戰略、即時因應、國際溝通」為主軸，從軍事部署、法治保障、民間參與與外交倡議四大層面建立完整防衛體系。並將金馬地區轉化為印太防線的重要支點，堅定守護中華民國主權與區域和平。

第五章 結論

本章綜整前述各章研究內容，系統性分析中國海權戰略的歷史演進、西太平洋地區灰色地帶行動模式，以及其對金門與馬祖海域所造成的戰略衝擊，進而提出中華民國的因應對策建議。全文採取戰略研究途徑第二類「武力與政治關係研究」方式，並融合灰色地帶行動理論與海權戰略思維，作為分析中國在臺海與金馬地區權力操作模式的架構。另依據鈕先鍾「國家戰略四變項」架構縱向審視中國領導人的戰略選擇，同時橫向比對馬漢與高希科夫兩種典型海權理論，以呈現中國從傳統軍事制海邏輯，逐步轉向結合法律戰、認知戰與資源掌控的複合戰略特徵。

中國此一灰色地帶策略體系，已成為其滲透並重塑西太平洋秩序的關鍵手段，透過模糊國際邊界、降低軍事衝突風險，進一步削弱區域對手的反應能力與正當性主張。研究方法上，本文運用內容分析法，廣泛蒐集官方政策文件、實地案例與學術研究，進行多重比對與時間序列分析，揭示中國如何在有限資源條件下，發揮政治與戰略影響力，並進行海權的漸進式侵蝕。

研究總結部分包含兩個主要面向。首先，本文回顧各章節的分析歷程，整理出核心研究發現與理論架構的適切性，並確認三項研究命題的驗證結果，說明中國海權擴張策略與金馬灰色地帶行動間的系統關聯，包括實務面的因應機制改革、戰略溝通強化與後續研究深化方向，以因應中國日益升級的灰色地帶壓力，維護中華民國在地緣安全與國際法框架中的主體性及應對能力。其次，本文亦針對本研究的限制與不足地方提出未來研究發展面向。

第一節 研究總結與驗證

壹、各章研究總結

一、中國海權戰略的演化與轉型：從區域防衛到全球競逐

中國海權戰略的演進展現出由區域性近海防衛向全球性海洋競逐的轉型趨勢。自鄧小平「走向海洋」的初步戰略構想起，歷經江澤民主導的「近海防禦」，以及胡錦濤階段提出的「近海防禦、遠海護衛」雙軌體系，延續至習近

平時期全面推動「建設海洋強國」，中國的海權發展目標日益強調全球性戰略部署與制度化擴張手段，並透過《海警法》與武警體制整編，實現海上執法力量的準軍事化。此一演變顯示，中國已不再滿足於近岸防衛，而是尋求在全球海洋秩序中重新定位其主導地位。

二、灰色地帶行動作為權力投射的核心戰略手段

在不引發直接軍事衝突的前提下，中國大量運用灰色地帶行動，成為其海上權力投射的重要戰略選項。這些行動包括法律戰、心理戰、資訊作戰與執法干擾等形式，並結合海上民兵、海警部隊與輿論操控形成協同效果，展現融合硬實力與軟實力的複合權力特徵。其目的不僅在於擴張影響力，更意在模糊衝突門檻、測試對手反應並削弱其主權主張。西太平洋諸如釣魚臺、仁愛礁及臺灣周邊水域，皆成為中國透過此類行動建立實效控制的實驗場。

三、金馬地區作為灰色戰術實踐與法理競逐前線

金門與馬祖作為中華民國地理與政治前哨，成為中國實施海上灰色地帶策略的關鍵場域。0214 事件後，中國明確否定中華民國對金馬海域的管轄權，並透過常態化海警巡航、電纜破壞、海上登檢及海警三號令操作等手段，實質建立「行動合法性」。中國意圖透過海上行政執法的日常化與法理論述的主導性，侵蝕中華民國於該區域的主權正當性與國際認知，形成一種低強度、持久性的主權蠶食戰略。

四、中華民國面對挑戰的結構性困境與應變局限

本研究指出，中華民國在回應灰色地帶壓力上，存在四項結構性缺口：

第一，軍事與海巡裝備能力相對劣勢，難以長期對抗中國頻繁的執法行動；第二，法律地位與國際主張模糊，造成國際話語空間不足；第三，跨部門整合應變力不足，導致訊息回應與國安決策時效落後；最後則是，海底電纜與基礎設施的防護脆弱，易成為中國進行非接觸性攻擊的戰略弱點。這些因素相互作用，使中華民國陷入戰略被動的雙重風險：既無法有效反制，又須避免升高衝突。

五、建構韌性應對體系以強化國安治理能力

針對上述挑戰，中華民國應構築多層次、跨領域的「非對稱韌性防衛體系」。在軍事與執法層面，強化金馬地區的聯防監偵能力與海空應變部署；在法治層面，應增修灰色地帶滲透防制法制，鞏固中華民國對於專屬經濟海域及禁限制水域的法律論述與執法正當性；在基礎設施與資訊戰領域，需提升電纜安全監測機制及資訊通報韌性；外交與國際面向則應深化海巡情資共享、強化與理念相近國家的聯合海域態勢感知與危機管理合作，以凝聚外部支持與戰略聯防體系，確保中華民國對灰色地帶行動具備「可回應、可溝通、可持續」的國安治理能量。

研究發現，中國在金馬地區進行的灰色地帶行動，已非單一事件或戰術性作為，而是其海權擴張戰略中的結構性工具。其目標不僅為奪取區域主控權，更在於重塑中華民國主權與國際法地位的論述環境。未來中華民國除需強化前述應對措施外，亦應持續推動全民國防共識、戰略溝通訓練與國際支持鏈結，轉化灰色地帶壓力為深化民主防衛意識的契機。唯有構建堅實的韌性國防體系，才能在未來更為不對稱與混合化的安全挑戰中確保自身主體性與制度安全。

貳、本研究命題與驗證結果

命題一：「探究中國海權發展戰略的歷史演進，及其『建設海洋強國』目標如何驅動中國於西太平洋地區，特別是臺灣海峽與金門、馬祖等外島海域，運用灰色地帶行動擴張戰略影響力」

驗證結論：中國海權發展戰略自鄧小平時期確立「走向海洋」方向與劉華清倡議的「近海防禦」戰略開始，逐步演進為江澤民與胡錦濤時期所推動的「近海防禦、遠海護衛」雙軌戰略架構。進入習近平時代後，此戰略升級為「建設海洋強國」，並成為實現「中國夢」的重要組成部分。透過推動海絲倡議，中國已明確展現其自區域性向全球性海權大國轉型的戰略意圖。該目標不僅涉及維護中國自身海上交通線與能源安全，更意圖挑戰與突破美國主導的第一島鏈封鎖體系，進而重塑西太平洋乃至全球的海洋戰略秩序。

在此宏觀戰略目標驅動下，中國於西太平洋地區，特別是臺灣海峽及金門、馬祖等外島周邊海域，系統性地運用各類灰色地帶行動。此類行動普遍刻意維

持於不致引發大規模軍事衝突的門檻以下，並透過非軍事或準軍事手段，展現漸進性、可否認性及低成本的戰略滲透方式，以擴張其地緣影響力。

這些灰色地帶行動的持續累積效應，正逐步削弱中華民國對金馬海域的實質管轄權，使中華民國陷入「無法有效驅離，卻又難以升高衝突」的戰略困境。中國的法理主張與行動模式亦對國際社會對臺主權地位的認知產生影響，間接削弱中華民國於國際法體系中的自我主張空間。在國防安全層面，此策略不僅壓縮中華民國的戰略防禦縱深與執法彈性，更透過不對稱手段測試中華民國與其盟友的回應意志，為未來升高行動與軍事脅迫預做鋪陳。中國藉此實踐其「不戰而屈人之兵」的長期戰略構想，展現出其灰色地帶權力運作的成熟與高階化傾向。

命題二：「解析中國在金門與馬祖海域實施的灰色地帶行動具體型態與策略模式，並評估其對中華民國實質管轄權、法律地位及國防安全的衝擊。」

驗證結論：中國在「建設海洋強國」戰略目標驅動下，中國於近年來逐步將灰色地帶行動作為對臺戰略施壓的重要工具，特別在金門與馬祖海域，實施一系列具有漸進性、可否認性及低強度衝突風險的行動模式。本研究結合實證觀察與次級資料分析，歸納出中國在該區域推動灰色地帶行動的五大策略構成型態，並進一步評估其對中華民國實質主權、法理地位及國防安全造成的綜合衝擊。

一、否定管轄權與常態化執法部署

0214 事件標誌中國策略轉向的關鍵分水嶺。自事件發生以降，中國海警局即公開否認中華民國對金馬地區「禁限制水域」的海上管轄權，並旋即主動宣示將對該海域實施「常態化執法巡查」。⁴⁴依據海巡署公開資料顯示，自 2024

⁴⁴ 吳泓勳等，2024/2/18。〈國臺辦：金廈不存在「禁止、限制水域」〉，《中時新聞網》，
<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240218000305-260108?chdtv>>，查閱時間：
2025/1/16。

年 2 月迄今，中國海警船已累計侵入金馬禁限制水域達 69 次，⁴⁵此一頻繁行動逐步建構出「事實上的存在」與「執法正當性」的雙重效果，試圖動搖中華民國於國際法架構下的管轄主張與行為合法性。

二、深化法律戰操作與準軍事化執法體系

中國透過《海警法》與《海警機構行政執法程序規定》（即俗稱「海警三號令」）建立具系統性的法理框架，賦予海警機構在海上執法過程中可執行扣押、登船、驅離等準軍事手段。此舉使中國海警機關事實上轉化為「準軍事執法單位」，並得以在不啟動傳統軍事衝突前提下，施行具攻勢意味的灰色行動。加上中國長期堅持 1958 年劃設的直線基線，將金門與馬祖劃入所謂「內水」範圍，從法理層面否定中華民國在該區域的主權與治理權，構成典型的法律戰行動。

三、攻擊關鍵基礎設施以實施資訊作戰

本研究亦觀察到，中國在灰色地帶戰略中納入對中華民國離島關鍵基礎設施的攻擊操作。金馬地區近年屢次發生海底電纜非正常斷裂事件，經比對航跡資料，顯示部分事件與疑似具中資背景的權宜輪活動重疊。雖部分案例無法完全證實蓄意破壞意圖，但此類攻擊具有高度隱蔽性與非軍事性，且對離島地區通訊、金融、行政與醫療體系造成實質干擾，已成為中國資訊作戰策略的一環，旨在削弱中華民國的網路韌性與社會信任體系。

四、輿論滲透與認知戰配套行動

除硬性措施外，中國亦搭配灰色地帶行動，發展精準化的認知作戰模式。透過假訊息散布、親中媒體輿論操作、社群平台推播等技術手段，積極營造中國為「和平促進者」、中華民國為「挑釁者」的論述框架。該策略意在削弱中華民國民眾抗敵意志與國內防衛共識，進而形成心理層面的「戰略麻痺」與對灰色地帶行動的社會容忍。

五、軍演與海警協同，模糊軍事與執法邊界

⁴⁵ 海洋委員會海巡署全球資訊網，2025/4/17。〈4 艘中國海警船襲擾金門海域，海巡艇一對一全程監控強勢驅離〉，〈<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=164844&ctNode=650&mp=999>〉，查閱時間：2025/4/18。

2024 年賴清德就職後，中國迅速啟動「聯合利劍」系列軍演，並首次出現海警船與解放軍海空部隊協同演練戰術模式。演練內容涵蓋模擬海域封鎖、登島突襲與目標區域掌控等，明顯展現中國模糊軍警界線、強化混合戰手段的意圖。此種「軍警融合」戰術一方面擴大中國海上行動空間，另一方面亦為未來升級對臺衝突保留策略彈性與否認空間，構成典型的混合威脅模式。

六、對臺主權、法律地位與國防安全的綜合衝擊

上述行動模式所構成的累積性灰色地帶壓力，已在實務上削弱中華民國對金馬地區的有效管轄權與主權彰顯。中華民國陷入「無法驅離侵擾、亦難升高衝突」的困境，導致治理空間與主權表述空間逐步被侵蝕。中國所構築的法律與行為正當性邏輯，亦在國際輿論場域中持續挑戰中華民國的主權敘事，對中華民國參與國際法治體系造成潛在不利影響。

此外，這些行動對中華民國國防安全亦構成實質威脅。中國透過低烈度、漸進式的滲透與軍警混合行動，不僅壓縮我方戰略縱深與預警反應時間，也測試國際社會對臺海情勢的反應門檻與干預意願。長期而言，此一策略恐將導致區域安全失衡與中華民國國防韌性削弱，進一步實現中國「不戰而屈人之兵」的地緣政治目標。

命題三：「中華民國在應對金馬灰色地帶壓力下的結構性缺口與應對強化路徑」

驗證結論：本研究針對中國於金門與馬祖地區實施灰色地帶行動的實務案例進行系統性分析，發現中華民國現行應對機制在制度設計與戰略運作層面存在顯著結構性缺口。面對中國逐步升級的非對稱威脅，中華民國陷入「既無法有效驅離，又擔憂升高衝突」的戰略兩難，進一步削弱其對金馬海域的實質管轄能力。

一、結構性缺口分析

首先，軍事與執法力量受限。儘管海巡署持續強化勤務能量，但受限於噸位、裝備與人力規模，現有艦隊難以長期對峙中國大型海警船。金馬地區駐軍規模有限，僅約 5 千人，面對中國海警與解放軍的協同行動，難以構成有效嚇阻。

其次，法理與國際地位模糊。中國持續否認中華民國對金馬周邊「禁限制水域」的管轄權，並主張其為中國「內水」，透過《海警法》及「三號令」建構法理依據，意圖藉法律戰削弱中華民國的主權正當性，進而模糊國際社會對金馬主權歸屬的認知。

第三，應變與整合能力不足。面對複合式灰色地帶威脅，中華民國在跨部會協調、戰略溝通與國際倡議方面仍顯薄弱。面對中國行動，內部尚未形成高度共識，整體反應機制與動員工具仍顯分散且反應遲緩。

第四，關鍵基礎設施脆弱。金馬海底電纜數度遭疑似中資背景船舶破壞，導致通訊中斷與資訊癱瘓。此一情勢突顯中華民國在海底電纜、能源與通訊系統的韌性建設上，尚缺乏具體的防衛法制與實質保障能力。

二、強化路徑與治理建議

為因應上述挑戰，並建構有效的「非對稱應對」機制，中華民國應從以下四大層面提出系統性強化方針：

（一）戰略與軍事層面

優先部署可快速反應的無人機與機動監控雷達系統，加強海空偵監能量。擴編海巡艦艇，提升主力艦艇噸位與配備標準，增強遠程航續力與自衛火力。建立海巡與國軍聯合指揮架構，常態化軍民聯合演訓機制，提升戰時接戰與平時執法的協同應變能力。

（二）法律與法理層面

強化對「禁限制水域」與灰色地帶行為的法律界定，增修《專屬經濟海域法》、《電信法》等相關法規，賦予政府於第一時間內介入與處置法源依據。並系統整理我國對金馬海域歷史性控制與實效治理資料，提出法理論述並向國際推廣，鞏固法律正當性。

（三）資訊與基礎設施層面

建立海纜、電網等關鍵基礎設施保護標準與告警系統，建立跨部會應變小組，提升快速修復與攻擊溯源能力。對具有中資背景或敵意行為紀錄之船舶，建立即時監控與黑名單制度，結合大數據分析提前預警可能行動。

（四）外交與話語權層面

深化與美、日、菲等印太民主國家之海巡、情資與執法合作，參與多邊演訓與區域監控聯盟，提升中華民國參與發言權。強化對國內外社會的風險揭露與議題倡議，提升中華民國在國際社會中對中國灰色地帶行為的指認與正當性訴求，建構「和平穩定責任行為者」形象。

三、整體評估

上述建議指向一個系統性、多層次的應對架構，強調韌性建構、法理強化、科技運用與國際連結之策略思維。唯有全面性提升中華民國對灰色地帶行動的識別、應對與處置能力，方能有效遏止中國漸進式的實質滲透，並確保中華民國對金馬地區的治理正當性與主權維持。此亦為未來海上國安治理政策與戰略研究不可忽視之重點方向。

第二節 未來發展與研究建議

自中國推動海權擴張與灰色地帶戰術以來，金門與馬祖地區已逐漸成為其低強度施壓與權力投射的重要前沿。隨著地緣政治張力升高與中美在印太地區的戰略對峙深化，金馬所面對的安全挑戰已不再僅為單一軍事威脅，而是涵蓋法律、資訊、認知與基礎設施等多維戰略手段，顯示出中國對臺灰色滲透戰略的系統化與長期化特徵。

金馬灰色地帶行動的發展，將取決於中國國內政經壓力、中華民國對應能力、美中戰略互動、以及國際社會關注程度等多重因素。在「敵對與共生」的框架下，中國可能持續透過執法正當性與和平話語包裝其行動，避免引爆全面衝突，同時持續蠶食中華民國對金馬的實質管轄。此種「漸進侵蝕與策略對話」並行的模式，使中華民國在應對上必須兼顧「安全利益」與「政治風險」，亦需在「主權主張」與「戰略克制」間取得動態平衡。

展望未來，金馬灰色地帶態勢可能呈現以下發展特徵：

壹、灰色地帶行動戰術多元變化對中華民國戰略壓力深化趨勢

隨著中國對臺海戰略態勢的全面升高，其灰色地帶行動正呈現日益多元化與系統化之發展趨勢。未來可預期中國將持續結合海警執法行動、民船滲透手段、網路假訊息操弄與海底通訊纜線破壞等非對稱混合戰手段。此舉旨在進一

步測試中華民國政府之反應限度，並試圖在低烈度衝突態勢下，創造有利自身的規則解釋與敘事優勢。

具體而言，2025年5月22日，海巡署艦艇於澎湖海域發現3艘未開啟自動識別系統（AIS）的中國海警船隻，顯示其已採用「暗船模式」進行低可偵測性行動，以躲避識別與國際監控。此模式亦加劇了海域監偵與回應的壓力。⁴⁶另於5月27日，金門與東沙海域再度出現暗船模式騷擾事件，其中4艘中國海警船分別自金門料羅東南及大帽山西南方編隊行經限制水域邊界，持續對金門周邊海域施加壓力。同一時間，在東沙島北方27浬處亦偵獲中國海警船進入東沙限制水域，展現其灰色地帶行動已涵蓋多重戰術模式。⁴⁷此外，6月14日，海巡署「八里艦（CG-606）」近日海上移動通信業務標示碼（Maritime Mobile Service Identity, MMSI）遭冒用，顯示錯誤定位於中國福建港口。⁴⁸面對此類挑戰，中華民國海巡署即時調派艦艇實施海上監控與廣播驅離行動，展現執法機關具備基本反應能力。然而，此類行動常態化與強度升高，亦凸顯中國持續深化灰色地帶戰略布局，未來恐將形成對中華民國實質管轄能力與主權主張更為深遠之侵蝕與挑戰。基此，中華民國需加速強化海域監偵能量、跨部門整合應變體系與提升國際資訊共享，以因應中國灰色地帶行動所帶來的長期戰略風險。

貳、金馬事件之國際化推進與戰略應對思維

面對中國於金馬地區推行的灰色地帶戰略，中華民國需從區域與國際視角重構應對機制。金馬事件已成為中國測試中華民國與國際社會反應的試驗場，其行動屬中國「建設海洋強國」戰略的一環，旨在以低烈度、高頻率、長期化方式侵蝕中華民國主權，並挑戰第一島鏈與既有海洋秩序。若中華民國無法有效連結美國及其盟友在印太戰略中的利益，金馬局勢便容易被「區域化」，導致國際關注與介入受限。

⁴⁶ 華視新聞網，2025/5/23。〈3中海警船關閉AIS航經澎湖水域 專家：侵略意味濃厚〉，
<<https://news.cts.com.tw/cts/international/202505/202505232474524.html>>，查閱時間：
2025/6/2。

⁴⁷ 自由時報，2025/5/29。〈中國海警船侵擾金門、東沙 海巡署：全程併航監控驅離〉，
<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1708963#>>，查閱時間：2025/6/2。

⁴⁸ 自由時報，2025/6/15。〈防中國偽民船切換「MMSI」突襲 專家：應建立MDA「海域辨識能力」〉，
<<https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/5075593>>，查閱時間：2025/6/16。

為避免此困境，中華民國應強化議題國際化能力，包括建立明確的法律定義與執法正當性，挑戰中國非法「內水」主張，並將其行為提升為對全球海洋秩序與基礎設施安全的挑戰。同時，透過深化與美、日、菲等國的海上情報共享與聯合演訓，強化多邊合作與應變能力。此外，須積極進行戰略溝通，主動向國際釋放證據與資料，揭露中國的行動本質，強化「金門有事即臺海有事」之敘事主軸。

總結而言，中華民國唯有透過法理建構、戰略連結與國際合作，才能在灰色地帶競逐中維持主權正當性與地緣戰略優勢。未來研究應聚焦中國戰略行動的跨域整合特徵與中華民國因應韌性機制的建構，以強化印太安全秩序下的戰略地位。

參、中華民國本身應對結構的重整壓力升高

中華民國政府需重新檢視自身於「戰略前沿」之角色定位與法制配套。未來若缺乏更高層級的跨部門整合、國軍與海巡聯防框架升級，以及資訊與基礎設施防護強化，將難以形成有效威懾力。

金馬問題不僅是地緣議題，更是全球灰色地帶戰略的一環。未來研究可聚焦於中國與越南、菲律賓等聲索國互動模式的比較，或針對中國政策變遷與其戰略意圖演化進行時間序列分析，以強化政策制定的前瞻性。

此外，中國以灰色地帶戰略為手段，結合法理論述、準軍事行動與資訊戰滲透，對金馬地區展開長期、系統性壓力，中華民國若未及時察覺並妥善因應，極可能喪失在區域海域的戰略主動權，甚至逐步喪失對關鍵地理節點的實質控制與主權正當性。金馬地區之穩定，不僅涉及臺海安全，更是印太戰略架構下自由航行權、國際法秩序與區域平衡的核心環節。因此，中華民國應以整體國安視角重新定位金馬戰略角色，建構具備前瞻性與韌性的綜合防衛體系。本文所提出之分析架構與政策建議，意在回應當前挑戰，並提供後續學術與政策社群更具體、系統的思維工具與行動參考。唯有整合國內防衛資源與強化對外戰略合作，中華民國方能在當前地緣政治重塑下，於灰色地帶競逐中取得相對優勢，避免陷入被動局面，進而捍衛其在國際體系中作為海洋國家的戰略地位與法理正當性。

參考文獻

壹、中文文獻

一、專書

- 石家鑄，2008年。《海權與中國》。上海：三聯書店。
- 吳東明，2023年。《海巡灰色地帶與海洋科學研究》。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 李明春，2007年。《海洋權益與中國崛起》。北京：海洋出版社。
- 林穎佑，2008年。《海疆萬里：中國海軍戰略》。臺北：時英出版社。
- 林欽龍，2016年。《海域管理與執法》。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 胡波，2015年。《2049年的中國海上權力：海洋強國崛起之路》。臺北：凱信企業管理顧問有限公司。
- 鈕先鍾，1998年。《戰略研究入門》。臺北：麥田出版社。
- 財團法人中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心，2011年。《東協憲章中英對照本》。臺北：集思創意。
- 過子庸，2022年。《中國大陸研究概論》。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 劉中民，2009年。《世界海洋政治與中國海洋發展戰略》。北京：時事出版社。
- 劉華清，2004年。《劉華清回憶錄》。北京：解放軍出版社。
- 劉復國，陳偉華，王冠雄，林賢參，李佩珊，孫國祥，魏百毅，2025年。《川普時代東亞秩序大崩盤？》。臺北：好優文化出版社。
- 鞠海龍，2010年。《中國海權戰略》。北京：時事出版社。
- 蘇嘉宏主編，2022年。《日本新安保法制與海洋政策研析》。臺北：國家海洋研究院出版社。

二、專書譯著

- 王建基譯，2023年。Andrew S. Erickson、Ryan D. Martinson 著。《中國海上灰色地帶行動》。臺北：國防部政務辦公室。
- 李明譯，2020年。Rory Medcalf 著。《印太競逐：美中衝突的前線，全球戰略競爭新熱點》。臺北：商周出版：家庭傳媒城邦分公司發行。

- 李少彥，董紹峰，徐朵等譯，2013年。Alfred Thayer Mahan 著。《海權對歷史的影響：1660—1783年》。北京：海洋出版社。
- 李永悌譯，2012年。Geoffrey Till 著。《21世紀海權》。臺北：國防部史政編譯處。
- 李永悌譯，2013年。Phillip C. Saunders 等著。《中國海軍：能力擴大、角色演進》。臺北：國防史政編譯室編譯處。
- 林秀雲譯，2021年。Earl Babbie 著。《社會科學研究方法》。臺北：雙葉書廊。
- 高一中譯，2015年。David C. Gompert 著。《西太平洋海權之爭》。臺北：國防史政編譯室編譯處。
- 徐勝、范曉婷、王琦等譯，2014年。Erickson, A. S.等著。《中國、美國與21世紀海權》。北京：海洋出版社。
- 翟文中、羅倩宜譯，2006年。Bernard D. Cole 著。《海上長城—走向廿一世紀的中國海軍》。臺北：老戰友文化事業有限公司。
- 蔡曉卉譯，2015年。James Steinberg、Michael E. O'Hanlon 著。《中美新型戰略關係：走向戰爭還是走向合作？》。臺北：如果出版社。
- 鍾飛騰、李志斐及黃楊海譯，2014年。Toshi Yoshihara、James Holmes 著。《紅星照耀太平洋：中國崛起與美國海上戰略》。北京：社會科學文獻出版社。

三、期刊論文

- 王冠雄，2012年。〈釣魚臺主權歸屬爭端之國際法觀點分析〉，《展望與探索》，第10卷第10期，頁19-23。
- 王高成，2009年。〈中國海軍亞丁灣護航的戰略意義與影響〉，《展望與探索》，第7卷第2期，頁12-15。
- 王懷慶，2024年。〈從中國灰色地帶威脅探討「臺」美海巡合作〉，臺灣師範大學（博士班）期末報告。未出版。
- 史書華，2025年。〈中國「準戰爭行為」為何我們無感又無力〉，《天下雜誌》，第819期，頁88-95。
- 李大中，2018年。〈川普政府「印太區」與「印太戰略」的評估〉，《交流雜誌》，第157期，頁17-20。

- 李培志，2016年。〈从海防到海权—论中国海洋战略的现代化转型〉，《新疆师范大学学报》，第37卷第6期，頁59-65。
- 林正義，2022年。〈臺灣海峽是適用國際航行的海峽〉，《遠景論壇》，第56期，頁1-3。
- 林賢參，2011年。〈中共海權發展戰略與日「中」東海爭議〉，《戰略與評估》，第2卷第4期，頁63-88。
- 林賢參，2013年。〈日中兩國海權發展與釣魚臺爭議—「安全困境」的觀點〉，《展望與探索》，第11卷第10期，頁61-80。
- 姜皇池，2023年。〈國際法下臺灣海峽的航行制度—兼論臺灣海峽非國際水域論〉，《軍法專論》，第69卷第1期，頁1-36。
- 洪奇昌，2024年。〈新政府前後中國內外情勢及可能對臺作為之分析〉，《展望與探索》，第22卷第5期，頁1-15。
- 郝瑞麟，2019年。〈從國際法及兩岸關係面向思考我國臺灣海峽的航行制度規範〉，《中正大學法學集刊》，第62期，頁1-41。
- 桂瑞華、苗瓊文，2017年。〈海軍歷史人物介紹-李鴻章評述〉，《海軍學術雙月刊》，第51卷第4期，頁145-164。
- 葉志偉，2025年。〈由中共海上民兵訓練 探討戰時運用淺析〉，《海軍學術雙月刊》，第59卷第2期，頁91-105。
- 過子庸，2019年。〈印太戰略：陸印競合的歷史沿革與未來觀察〉，《展望與探索》，第17期第2期，頁91-121。
- 黃恩浩，2024年。〈中國「灰色地帶」作為對臺海安全的挑戰：以海上民兵為例〉，《展望與探索》，第22卷第1期，頁27-38。
- 黃恩浩，2024年。〈中國操作「灰色地帶」行動對南海區域安全的影響〉，《國際海洋資訊雙月刊》，第33期，頁9-13。
- 楊明敏，2024年。〈中國大陸封鎖臺灣的可能性及經濟挑戰：解析CSIS假想中對臺封鎖報告〉，《經濟前瞻》，第216期，頁105-110。
- 莊國平、陳津萍及張貽智，2022年。〈解讀習近平時期《軍隊非戰爭軍事行動綱要（試行）》之著眼與影響〉，《空軍學術雙月刊》，第691期，頁90-104。

- 詹姆斯·霍姆斯 (James Holmes) , 2018 年 11 月。〈中共海權發展〉 (Visualize Chinese Sea Power) , 《國防譯粹》, 第 45 卷第 10 期, 頁 74-82。
- 劉達才, 2010 年。〈美國「千艦海軍」主張之我見〉, 《海軍學術雙月刊》, 第 44 卷第 2 期, 頁 4-10。
- 董慧明, 2018 年。〈中共「一帶一路」的軍事戰略意涵〉, 《戰略安全研析》, 第 151 期, 頁 28-39。
- 董慧明, 2020 年。〈中共海軍航艦戰力建設〉, 《戰略與評估》, 第 10 卷第 2 期, 頁 1-37。
- 盧文豪, 2019 年。〈中共航母戰略發展暨對區域安全之影響〉, 《戰略安全研析》, 第 159 期, 頁 23-32。
- 陳一新, 2015 年。〈從習近平 2014 年外事工作會議講話看中國胡蘿蔔與巨棒政策〉, 《展望與探索月刊》, 第 13 卷第 1 期, 頁 8-13。
- 陳亮智, 2022 年。〈美軍正在為重返菲律賓做準備嗎? 美國強化在菲基地之觀察〉, 《國防安全雙週報》, 第 68 期, 頁 73-76。
- 陳偉華, 2009 年。〈戰略研究的批判與反思: 典範的困境〉, 《東吳政治學報》, 第 27 卷第 4 期, 頁 1-54。
- 陳彥彰, 2021 年 6 月。〈南海島嶼主權歸屬問題與中越兩次海戰之研析〉, 《軍事史評論》, 第 28 期, 頁 93-126。
- 陳銘聰, 2009 年。〈中國海警海上執法問題研究〉, 《國防管理學報》, 第 44 卷第 1 期, 頁 57-75。
- 陳奕成, 2016 年。〈由珍珠鏈戰略探討中共海軍潛艦未來佈局與發展〉, 《海軍學術雙月刊》, 第 50 卷第 2 期, 頁 80-96。
- 謝志淵, 2020 年。〈美國與中共南海「灰色地帶」競爭對臺灣衝擊之研究〉, 《國防雜誌》, 第 35 卷第 4 期, 頁 53-80。
- 謝游麟, 2017 年。〈中共海軍戰略轉型之意涵與影響〉, 《海軍學術雙月刊》, 第 51 卷第 3 期, 頁 33-48。

四、學位論文

- 方廷軒, 2024 年。《中國處理南海爭端途徑之研究: 灰色地帶戰略的觀點》。
臺北: 國立臺灣師範大學國際與社會科學學院東亞學系碩士論文。

汪政寬，2013 年。《中國海權的擴張對美國在西太平洋海軍戰力部署的影響》。

臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士班碩士論文。

莊宗輝，2013 年。《從我國實踐論金門禁止、限制水域之劃定與管轄權》。金

門：國立金門大學海洋事務研究所碩士論文。

陳德育，2008 年。《中國海軍戰略的轉變因素及趨勢之研究（1949-2007）》。

臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士班碩士論文。

蔡宜庭，2021 年。《中國海警法對東亞安全影響之研究》。臺北：國立政治大

學國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文。

五、研討會論文

徐筱琦，2022 年 10 月 7 日。〈印太戰略發展與美「中」競爭關係分析〉，發表

於《中共 20 大與區域安全學術研討會論文集》，國立臺灣師範大學東亞學系、國家圖書館、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社編。新北市：法務部調查局，頁 89-91。

楊名豪，2021 年 9 月 24 日。〈中國大陸施行《海警法》對區域安全之影響〉，

發表於《拜登執政下的東亞局勢學術研討會論文集》，國立臺灣海洋大學海洋法政學院、國家圖書館、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社編。新北市：法務部調查局，頁 14-18。

廖小娟，2021 年 9 月 24 日。〈中國大陸在東海與南海的灰色地帶策略〉，發表

於《拜登執政下的東亞局勢學術研討會論文集》，國立臺灣海洋大學海洋法政學院、國家圖書館、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社編。新北市：法務部調查局，頁 39-40。

謝佩穎，2011 年 9 月 22 日。〈東亞海上領土爭端及影響〉，發表於《建國百年：

臺海周邊安全學術研討會論文集》，中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社編。新北市：法務部調查局，頁 130-141。

六、官方文件

中國海警局，2023 年 5 月 15 日。〈中國海警局製定出台《海警機構辦理刑事案件

程序規定》〉，<https://www.ccg.gov.cn/2023/xxgk_0515/2259.html>

中國海警局，2023年12月6日。〈中國海警局製定出台《海警機構辦理刑事復議複審案件程序規定》〉，<https://www.ccg.gov.cn/xxgk/202405/t2024-0515_346.html>

中國海警局，2024年5月15日。〈中國海警局製定出台《海警機構行政執法程序規定》〉，<https://www.ccg.gov.cn/2024/xxgk_0515/2459.html>

中國政府門戶網站，2005年9月12日。《中華人民共和國領海及毗連區法》，<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31172.htm>

中國法律服務（香港）有限公司，2018年2月9日。〈中華人民共和國政府關於領海的聲明〉，<<https://www.chinalegal.com.hk/a/67921-cht>>

中華人民共和國中央人民政府，2014年。《「981」鑽井平臺作業：越南的挑釁與中國的立場》。

中華人民共和國中央人民政府，2003年5月9日。〈全國海洋經濟發展規劃綱要〉，<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/-content/2003/content_62156.htm>

中華人民共和國國務院新聞辦公室，2013年4月。〈國防白皮書：中國武裝力量的多樣化運用（全文）〉，<<https://politics.people.com.cn/BIG5/-n/2013/0416/c70731-21154364.html>>

中華人民共和國國務院新聞辦公室，2015年5月。《中國的軍事戰略》，<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-05/26/content_2868988.htm>

中華人民共和國國務院新聞辦公室，2019年7月。《新時代的中國國防》，<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm>

中華人民共和國外交部，1996年。《中華人民共和國政府關於中華人民共和國領海基線的聲明》，<https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj-_674911/-tyfg_674913/200904/t20090409_9866755.shtml>

中華人民共和國國防部，2020年6月。〈中華人民共和國人民武裝警察法〉，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2020-06/20/content_4867004.htm>

中華民國法規資料庫，2004 年。《修正「臺灣、澎湖、東沙、金門、東碇、烏坵、馬祖、東引、亮島、南沙地區限制、禁止水域範圍及事項」，自中華民國九十三年六月十五日生效》。

中華民國 110 年國防報告書編纂委員會，2021 年。《中華民國 110 年國防報告書》。臺北市：國防部。

中華民國 112 年國防報告書編纂委員會，2023 年。《中華民國 112 年國防報告書》。臺北市：國防部。

中華民國大陸委員會，2007 年 11 月 30 日。〈中國能源消耗的全球挑戰〉新聞參考資料，<https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=C07A4-E0160AC69CE&s=8904D625600D5668>

日本防衛省自衛隊著【透過線上翻譯】，2024 年 7 月 12 日。《令和 6 年版防衛白書》，<<https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2024/html/nk000000.html>>

日本海上保安廳，2025 年。《中國海警進入釣魚臺毗連區和領海的船隻數量》。海洋委員會編輯，2020 年。《國家海洋政策白皮書海洋政策白皮書·2020》。高雄：海洋委員會。

七、網際網路

《BBC NEWS 中文》，2017 年 3 月 28 日。〈美智庫稱中國接近完成南沙三人工島工程〉，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-39421950>>

《BBC NEWS 中文》，2017 年 3 月 28 日。〈第一島鏈：拜登重新串連亞洲盟友與中國的突圍〉，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-65529713>>

《BBC NEWS 中文》，2017 年 12 月 18 日。〈特朗普首份國家安全戰略報告稱中俄是對手〉，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-42405842>>

《BBC NEWS 中文》，2021 年 9 月 6 日。〈習近平中共黨校講話強調「丟掉幻想、勇於鬥爭」為何引發關注？〉，

<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-58435149>>

《BBC NEWS 中文》，2023 年 5 月 9 日。〈第一島鏈：拜登重新串連亞洲盟友與中國的突圍〉，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-65529713>>

《BBC NEWS 中文》，呂嘉鴻，2024 年 6 月 25 日。〈南海爭端：文讀懂中菲衝突的五大看點〉，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-69146331>>

《ETtoday 新聞雲》，ETtoday 新聞雲政治中心，2018 年 1 月 29 日。〈授權美國總統可以出兵保臺「福爾摩沙決議案」確定兩岸格局〉，
<<https://www.ettoday.net/news/20180129/1102466.htm>>

《人民網》，2021 年 2 月 2 日。〈中華人民共和國海警法〉，
<<http://legal.people.com.cn/n1/2021/0202/c42510-32019526.html>>

《人民網》，武娟，2019 年 9 月 18 日。〈1979 年 8 月，鄧小平在海軍北海艦隊煙臺基地視察〉，<<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0918/c69113-31359760.html>>

《人民網》，武市紅等，2018 年 1 月 31 日。〈鄧小平與共和國重大歷史事件〉，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0131/c69113-29798276.html>>

《人民網》，2022 年 6 月 8 日。〈習近平：向海洋進軍，加快建設海洋強國〉，<<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0608/c1001-32441597.html>>

《人民網》，2018 年 6 月 28 日。〈7 月 1 日起海警隊伍整體劃歸武警部隊領導指揮〉，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2020-06/20/content_4867004.htm>

《上報新聞》，仇佩芬，2021 年 3 月 26 日。〈臺美簽海巡 MOU 蕭美琴：夥伴關係更強韌、維護印太做更多〉，
<https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=109407>

《工商時報》，藍孝威，2024 年 2 月 21 日。〈陸船翻覆 2 死 國台辦要求公布真相「嚴懲相關責任人」〉，
<<https://www.facebook.com/share/p/1BPxtabV7z/>>

《大紀元》，2021 年 2 月 19 日。〈邢天行：麥克阿瑟的鏈鎖赤龍與「不沉航母」(下)〉，<<https://www.epochtimes.com/b5/21/2/19/n12761975.htm>>

《中央通訊社》，陳妍君，2023 年 8 月 31 日。〈中國新十段線地圖納南海菲律賓賓斥無國際法依據〉，《中央通訊社》，
<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/2023083-10186.aspx>>

《中央通訊社》，吳玟嶸，2025 年 2 月 14 日。〈金門 0214 事件滿 1 年中國海警船侵擾水域〉，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/202502140308.aspx>>

- 《中時新聞網》，2021年9月1日。〈當中國解放軍常態部署釣島臺灣正陷尷尬立場〉，<<https://www.chinatimes.com/opinion/20220705004120-262114?chdtv>>
- 《中時新聞網》，2024年11月8日。〈菲律賓公布「海洋區域法」和「群島海道法」大陸外交部提7點聲明回應〉，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20241108004152-260409?chdtv>>
- 《中時新聞網》，2024年2月18日。〈國臺辦：金廈不存在「禁止、限制水域」〉，<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240218000305-260108?chdtv>>
- 《中時新聞網》，2024年2月19日。〈中日緊張升溫陸常態巡航釣魚臺〉，<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240219000351-260119?chdtv>>
- 《中時新聞網》，2025年1月7日。〈大陸權宜輪成「影子艦隊」破壞海底電纜演練封鎖臺灣〉，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/-20250107001819-260407?chdtv#>>
- 《中國評論新聞網》，2011年4月15日。〈胡錦濤在博鰲論壇年會開幕式上演講（全文）〉，<https://hk.crntt.com/doc/1016/6/2/1/101662156_3.html>
- 《中新社》，2023年8月20日。〈武警海警總隊：亞洲最大海警力量，13位少將將領引領海上維權執法〉，<<https://kknews.cc/military/vqrezny.html>>
- 《中國海警局》，2024年5月15日。〈中國海警局制定出臺《海警机构行政执法程序规定》〉，<https://www.ccg.gov.cn/2024/xxgk_0515/2459.html>
- 《中央政府門戶網站》，2012年11月10日。〈劉賜貴：十八大報告首提「海洋強國」具有重要意義〉，<<https://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1110/c350828-19538781.html>>
- 《中文百科》，〈中國人民武裝警察部隊海警總隊〉，<<https://www.newton.com.tw/wiki/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%AD%A6>>
- 《中央政府門戶網站》，2005年7月12日。〈黃菊、李長春出席鄭和下西洋600週年紀念會〉，<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/govweb/ldhd/2005-07/12/content_13740.htm>

- 《中華民國大陸委員會新聞參考資料》，2024年7月30日。〈在兩岸雙方妥善處理下，「金門0214意外事件」順利落幕〉，
<https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=282613F6EDA86499>
- 《中華民國外交部》，2024年6月14日。〈有關中國自今年6月15日起實施「海警機構行政執法程序規定」，在其所認定的管轄海域可針對外國籍船舶與人員實施登檢扣押等新措施事，外交部嚴正聲明〉，
<https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=117557>
- 《天下雜誌》，2022年12月20日。〈美國棄臺論大師米爾斯海默 為何改口「不要放棄臺灣」？〉，
<https://www.cw.com.tw/article/5124118?_gl=1*xv0553*_gcl_au*MTUxNjY4Njgy-OC4-xNzQxNDQ2MjI3&_ga=2.145082548.1800340113.1744429211-211852060.1699682571>
- 《天下雜誌》，2025年4月18日。〈共機、共艦、中國海警動態臺海情勢儀表板〉，<<https://www.cw.com.tw/graphics/pla-activities-around-taiwan/>>
- 《央視網》，2024年1月7日。〈中國海軍護航編隊，一支值得信賴的和平力量〉，<<https://big5.cctv.com/gate/big5/military.cctv.com-/2024/01/07/ARTI6i22U7Yc0rdxWfAk1Wqa240107.shtml#:~:text=>>>
- 《自由時報》，2016年4月5日。〈日海保專隊中旬成立〉，
<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/975852>>
- 《自由時報》，2016年7月12日。〈何謂「九段線」？它是這麼來的...〉，
<<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1760417>>
- 《自由時報》，2020年9月22日。〈一張圖解析臺海中線！美軍1950年劃定〉，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3299327>>
- 《自由時報》，張沛元，2024年8月3日。〈日菲南海首度聯合演習中巡防艦尾隨〉，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1659866>>
- 《自由時報》，2025年5月29日。〈中國海警船侵擾金門、東沙海巡署：全程併航監控驅離〉，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/-1708963#>>>
- 《自由時報》，2025年6月15日。〈防中國偽民船切換「MMSI」突襲專家：應建立MDA「海域辨識能力」〉，
<<https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/5075593>>

《全球防衛雜誌》，2020年5月8日。〈中國「海上民兵」：遊走灰色地帶的非正規海軍部隊〉，<<https://opinion.udn.com/opinion/story/120902/-4548554#>>

《全國法規資料庫》，2022年6月8日。〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉。<<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Q0010001>>

《走進日本》，江柏煒，2023年8月25日。〈「臺灣有事」下的金門：能成為海峽兩岸的中介島嶼？〉，<<https://www.nippon.com/hk/in-depth/a09103/>>

《法國國際廣播電臺》，楚良一，2020年6月24日。〈中國採取各種措施強烈對抗日本對釣魚島更名〉，<<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200624%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%8E%A1%E5%8F%96%E5%90%84%E7%A8%AE%E6%8E%AA%E6%96%BD%E5%BC%B7%E7%83%88%E5%B0%8D%E6%8A%97%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%B0%8D%E9%87%A3%E9%AD%9A%E5%B3%B6%E6%9B%B4%E5%90%8D>>

《風傳媒》，賈忠偉，2018年8月5日。〈賈忠偉觀點：中國大陸的「麻六甲困境」〉，<<https://www.storm.mg/article/470790>>

《香港文匯報》，2014年1月15日。〈中國海軍裝備今年續井噴式增長〉，<<http://paper.wenweipo.com/2014/01/15/CN1401150007.htm>>

《俄羅斯衛星通訊社》，2023年3月4日。〈全國人大發言人王超：開展「一帶一路」合作中國從不附加任何政治條件〉，<<https://big5.sputniknews.cn/-20230304/1048409841.html>>

《海洋委員會海巡署全球資訊網》，海巡新聞，2025年2月25日。〈多哥籍「宏泰」貨輪疑似拖斷臺澎第三海纜 海巡署超前部署押返安平港深入偵辦〉，<<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=164475&ctNode=650&mp=999>>

《海洋委員會海巡署全球資訊網》，2025年4月17日。〈4艘中國海警船襲擾金門海域，海巡艇一對一全程監控強勢驅離〉，<<https://www.cga.gov.tw/-GipOpen/wSite/ct?xItem=164844&ctNode=650&mp=999>>

《海洋委員會臉書專頁》，2025年3月21日。〈權宜輪威脅管理初步有成效 海委會：樂見情況改善，但仍步步為營〉，<<https://www.facebook.com/share/p/1BPxtabV7z/>>

- 《海洋財富網》，2015年5月21日。〈國家海洋局現行的主要職責是什麼?〉，<<http://www.hycfw.com/Article/4080>>
- 《國防安全研究院》，黃宗鼎，2025年1月2日。〈「準侵略行動」：較之「灰帶行動」更能定義中國對臺海空威脅〉，<<https://indsr.org.tw/focus?typeid=26&uid=11&pid=2752>>
- 《國防安全研究院》，黃宗鼎，2025年1月10日。〈因應海纜破壞之我見：期以「海防可信度」制壓「準侵略行動」〉，<<https://indsr.org.tw/focus?typeid=26&uid=11&pid=2763>>
- 《植根法律網站》，〈聯合國海洋法公約〉，<<https://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040050070011500-0711210>>
- 《華視新聞網》，2025年5月23日。〈3中海警船關閉AIS航經澎湖水域 專家：侵略意味濃厚〉，<<https://news.cts.com.tw/cts/international-/202505/202505232474524.html>>
- 《經濟日報》，2024年12月16日。〈菲參議院批准相互准入協定提升與日本防務合作〉，<<https://money.udn.com/money/story/5599/8429518>>
- 《當代中國》，2020年12月22日。〈中國軍事海洋戰略設計師 航母之父劉華清〉，<<https://www.ourchinastory.com/zh/569/%E4%B8%AD-%E5%9C%8B%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E6%88%B0%E7%95%A5%E8%A8%AD%E8%A8%88%E5%B8%AB%20%E8%88%AA%E6%AF%8D%E4%B9%8B%E7%88%B6%E5%8A%89%E8%8F%AF%E6%B8%85>>，查閱時間：2024/11/20。
- 《當代中國》，2024年7月24日。〈2012年7月24日海南省三沙市成立揭牌〉，<<https://www.ourchinastory.com/zh/4405/%E6%B5%B7%E5%8D%97%E7%9C%81%E4%B8%89%E6%B2%99%E5%B8%82%E6%88%90%E7%AB%8B%E6%8F%AD%E7%89%8C>>
- 《當代中國》，2023年6月2日。〈一帶一路入門篇「一路」機遇甚麼是「21世紀海上絲綢之路」?〉，<<https://www.ourchinastory.com/zh/6211/>>
- 《新華社》，2015年5月26日。〈中國的軍事戰略（中華人民共和國國務院新聞辦公室）〉，<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/201505/26/content_2868988.htm>

《臺灣事實查核中心》，2024年2月21日。〈網傳公文擷圖「中國籍快艇金門翻覆與臺灣海巡署第九海巡隊吳隊長有關」？〉，<<https://tfc-taiwan.org.tw/fact-check-reports/migration-10320/>>

《臺灣事實查核中心》，2024年2月26日。〈網傳影片「今早金廈海域中國10艘漁船衝撞海巡船」、「金門漁民錄到中國漁船衝撞海巡畫面」？〉，<<https://tfc-taiwan.org.tw/fact-check-reports/migration-10339/>>

《臺灣臺南地方檢察署新聞稿》，2025年4月11日，〈1140411南檢偵辦宏泰58貨輪毀壞我國電纜線案提起公訴新聞稿〉，<<https://www.tnc.moj.gov.tw/media/393934/1140411%E5%8D%97%E6%AA%A2%E5%81%B5%E8%BE%A6%E5%AE%8F%E6%B3%B058%E8%B2%A8%E8%BC%AA%E6%AF%80%E5%A3%9E%E6%88%91%E5%9C%8B%E9%9B%BB%E7%BA%9C%E7%B7%9A%E6%A1%88%E6%8F%90%E8%B5%B7%E5%85%AC%E8%A8%B4%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF.pdf?mediaDL=true>>

《聯合新聞網》，2024年12月13日。〈菲中南海爭議 戰場延伸至聯合國〉，<<https://udn.com/news/story/6809/8423412>>

《端傳媒》，鄭人豪，2025年3月10日。〈臺灣海底電纜涉遭中資權宜輪損，破壞事件與地緣政治對抗加劇〉，<<https://theinitium.com/article/20250310-whatsnew-international-taiwan-chinese-cargo-sea-cables-foc>>

《觀察者網站》，2014年7月16日。〈外交部發言人洪磊：海洋石油981平臺撤離無關外部因素〉，<https://www.guancha.cn/Industry/2014_07_16_247363.shtml>

《關鍵評論》，簡澤偉，2024年11月8日。〈在中國威權陰霾下，臺灣新南向政策該如何突圍與《東協印太展望》合作？〉，<<https://www.thenewslens.com/article/244448>>

貳、英文文獻

一、期刊論文

Yan, S. J. (2023, February 8). The risks facing Belt and Road and China's choices in the new situation 新情勢下面臨一帶一路的風險與中國抉擇. *China Opening Journal*. <https://interpret.csis.org/translations/the-risks-facing-belt-and-road-and->

chinas-choices-in-the-new-situation/

Sperzel, M., & Shats, D. (2024). Exploring a PRC short-of-war coercion campaign to seize Taiwan's Kinmen Islands and possible responses. Institute for the Study of War.

Chung, W. C. (2023). Analysis of Taiwan's strategy against China's grey zone activities in the South China Sea. *East Asian Policy*, 15(1), 12–16.
<https://doi.org/10.1142/S1793930523000090>

Lee, S.-F. (2025). Decoding Beijing's gray zone tactics: China Coast Guard activities and the redefinition of conflict in the Taiwan Strait. *Global Taiwan Brief*, 9(6), 6–10. <https://globaltaiwan.org/wp-content/uploads/2024/03/GTB-Volume-9-Issue-6.pdf>

Hung, T.-C., & Hung, T.-W. (2022). How China's cognitive warfare works: A frontline perspective of Taiwan's anti-disinformation wars. *Journal of Global Security Studies*, 7(4), 1–18.
<https://academic.oup.com/jogss/article/7/4/ogac016/6647447?login=false>

二、官方文件

Office of Ocean and Polar Affairs. (1978, July). LIMITS IN THE SEAS No. 43: Straight baselines—People's Republic of China. U.S. Department of State.
<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/LIS-43.pdf>

Office of the Secretary of Defense. (2011, March 31). Annual report to Congress: Military and security developments involving the People's Republic of China—2011. U.S. Department of Defense.
<https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2011/2011-prc-military-power.pdf>

Office of the Secretary of Defense. (2022, November 29). Military and security developments involving the People's Republic of China—2022. U.S. Department of Defense. <https://navyleaguehonolulu.org/maritime-security/ewExternalFiles/2022-military-and-security-developments-involving-the-peoples-republic-of-china.pdf>

Office of the Secretary of Defense. (2023, October 19). Military and security developments involving the People's Republic of China—2023. U.S. Department of Defense.
<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3561549/dod-releases->

2023-report-on-military-and-security-developments-involving-the-pe/
Office of the Secretary of Defense. (2023, December 18). Military and security
developments involving the People's Republic of China—2024. U.S. Department
of Defense. <https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-1/-1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF>

The White House. (2021, January 12). U.S. strategic framework for the Indo-Pacific.
<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>

The White House. (2022, February). Indo-Pacific strategy of the United States.
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

三、網際網路

Asia Maritime Transparency Initiative. (2017, June 29). China's big three near
completion. Center for Strategic and International Studies.
<https://amti.csis.org/chinas-big-three-near-completion/>

Asia Maritime Transparency Initiative. (2024, August 22). Shifting tactics at Second
Thomas Shoal. Center for Strategic and International Studies.
<https://amti.csis.org/shifting-tactics-at-second-thomas-shoal>

Asia Maritime Transparency Initiative. (2024, December 6). A new normal for the
China Coast Guard at Kinmen and Matsu. Center for Strategic and International
Studies. <https://amti.csis.org/a-new-normal-for-the-china-coast-guard-at-kinmen-and-matsu/>

Blumenthal, D., & Kagan, F. W. (2024, August 21). Exploring a PRC short-of-war
coercion campaign to seize Taiwan's Kinmen Islands and possible responses.
Coalition Defense of Taiwan.
<https://www.criticalthreats.org/analysis/Exploring%20a%20PRC%20Short-of-War%20Coercion%20Campaign%20to%20Seize%20Taiwan%E2%80%99s%20Kinmen%20Islands%20and%20Possible%20Responses>

Brown, G. C., & Lewis, B. (n.d.). Taiwan ADIZ violations. ChinaPower Project,
Center for Strategic and International Studies.
<https://chinapower.csis.org/data/taiwan-adiz-violations/>

Business Insider. (2024, August 23). China could seize key islands from Taiwan in as

- little as 6 months, war analysts warn. <https://www.businessinsider.com/how-china-could-quickly-seize-key-islands-from-taiwan-2024-8>
- CSIS. (2024, October 10). Crossroads of commerce: How the Taiwan Strait propels the global economy (Part 3 of a ChinaPower series). Center for Strategic and International Studies. <https://features.csis.org/chinapower/china-taiwan-strait-trade/>
- Energy Institute. (2025, March 25). 2024 statistical review of world energy (p. 34). <https://www.energyinst.org/statistical-review>
- Funaiole, M. P., Hart, B., & Powers-Riggs, A. (2025, March 25). Murky waters: Navigating the risks of China's dual-use shipyards. Center for Strategic and International Studies. <https://features.csis.org/hiddenreach/china-shipyard-tiers/>
- Lin, B., Garafola, C. L., McClintock, B., Blank, J., Hornung, J. W., Schwindt, K., Moroney, J. D. P., Orner, P., Borrmann, D., & Denton, S. W., et al. (2022). A new framework for understanding and countering China's gray zone tactics (pp. 3–5). RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RBA594-1.html
- Lin, B., Hart, B., Funaiole, M. P., Lu, S., & Tinsley, T. (2024, June 5). How China could quarantine Taiwan: Mapping out two possible scenarios. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/how-china-could-quarantine-taiwan-mapping-out-two-possible-scenarios>
- Morris, L. J., Mazarr, M. J., Hornung, J. W., Pezard, S., Binnendijk, A., & Kepe, M. (2019). Gaining competitive advantage in the grey zone: Response options for coercive aggression below the threshold of major war. RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html
- Murphy, E. L., & Pearl, M. (2025, April 4). China's underwater power play: The PRC's new subsea cable-cutting ship spooks international security experts. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/chinas-underwater-power-play-prcs-new-subsea-cable-cutting-ship-spooks-international>
- Reuters. (2023, October 19). Clinton assures Japan on islands, invites Abe to U.S. in February. <https://www.reuters.com/article/us-japan-usa-idUKBRE90H1AX20130118/>
- TeleGeography. (2025). Submarine cable map. <https://www.submarinecablemap.com/>
- The National Interest. (2018, February 26). Numbers matter: China's three 'navies' each have the world's most ships. <https://nationalinterest.org/feature/numbers->

matter-chinas-three-navies-each-have-the-worlds-most-24653

