



FOCUS

專題報導

● 作者/Kapil Bhatia ● 譯者/黃文啟 ● 審者/黃依歆

中共的南海威懾式 漸進主義與因應之道

Coercive Gradualism Through Gray Zone Statecraft in the South China Seas: China's Strategy and Potential U.S. Options

取材/2018年第四季美國聯合部隊季刊 (*Joint Force Quarterly*, 4th Quarter/2018)

中共近來的南海行動已威脅區域安全，其所運用之灰色地帶戰術在各面向上皆為近代史罕見。當今全球應處置之道，除了美國應避免再沉默，研擬整合性手段加以反制之外，更應結合國際社會的介入與區域國家的整體能量，才是牽制中共手段的要務。

不戰而屈人之兵，善之善者也。
——孫子兵法

中共在南海漸進式的運用國力威懾手段，是一種深思熟慮的戰略。¹ 此種威懾式漸進主義背後就是「灰色地帶戰術」，是一些具侵略性但刻意保持在低於引爆傳統軍事衝突門檻的措施。² 這種統合運用手法可將國際干預最小化、問題地方化，以及能確保爭議處理結果對中共有利。對於區域內較小的國家而言，將在安全、主權和經濟上構成重大挑戰，尤其是這些國家對反制中共此種精密且整合性作法的能力有限。同時，美國避免捲入區域問題的作法，亦導致夥伴國與盟邦質疑其承諾。由於美國未能採取全面性反制手段，亦使中共得以毫無顧忌地改變區域地緣戰略樣貌。南海情勢變動因素可能改變，這也對美國與全球安全利益造成更廣泛衝擊，連帶影響國際主權、法律架構和全球商業。美國的作法有必要進行更廣泛重新調整，才能全面性應對中共在南海透過策定整體戰略，以及統合運用所有外交、資訊、軍事與經濟選項所構成之灰色地帶挑戰。

2017年3月10日，美軍艦艾許蘭號(USS Ashland)官兵在東海執行飛行部署時，指揮MV-22鸚鵡式(Osprey)斜旋翼機起降。(Source: USN/Kaleb R. Staples)



中共透過在南海的種種行動，輔助其全般蠶食之目的。(Source: AP/達志)



中共的南海戰略

「漸進主義」可界定為利用蠶食手段之步驟，而不是劇烈改變的原則或政策。從國際關係的概念觀之，「威懾式漸進主義」則可界定為「國家以同步和整體方式運用國力中的威懾手段，以漸進步驟達成所望目標」。³ 威懾式漸進主義讓這些國家能以累積性作為而非單一「奇襲」獲得其利益。⁴ 對中共而言，威懾式漸進主義是一種跨典範汲取戰略的廣泛基本原則。過去中共最高領導人鄧小平曾將此種漸進主義稱為「摸著石頭過河法」。⁵ 本文將主要聚焦於此作法在南海的運用。

中共在南海一貫運用廣泛的威懾式漸進主義原則爭取利益。針對中共在南海地區活動的長期性分析，可看出其採取一套嚴謹且漸進之戰略。

從2005年單純的駁火事件開始，中共戰略按部就班發展成2009年的海上騷擾行動、2011年的海上衝突、2012年的武裝對峙和2014年之後的船舶衝撞。⁶ 漁撈限制也逐漸擴大，最初始於2012年宣布之禁漁令，2014年起必須取得中共核發的漁撈許可。⁷ 不僅如此，中共將所有南海爭端海域皆納入海南省的行政管轄範圍。⁸ 中共於2013年宣布劃設東海防空識別區(ADIZ)，該空域原為南韓與日本控制，這又是另一種神不知鬼不覺的蠶食控制。分析家們主張，中共應會設法在南海設立另一個防空識別區，以達到其全般蠶食之目的。⁹ 南海地區大規模填海造陸活動也是漸進主義的例證，當地的人工島已經慢慢地改變了區域現狀，克服了米爾斯海默(John Mearsheimer)教授所稱之「海洋制止力」。¹⁰ 某位學者稱此種行為



是「逐漸形成的既成事實」，因為「我們當下會把它當成大事，但事情一過就忘記了。」¹¹ 事實上，中共就是運用漸進戰略的威懾式行為及其結果，不斷爭取在南海的利益。

中共在南海所採取的這種檯面下威懾式漸進主義戰略，主要是透過全面性灰色地帶戰術作為支撐，並使其發揮實際效用。¹² 美國特種作戰司令部在2015年公布的一份白皮書中，將「灰色地帶」界定為「不同國家和非國家行為者之間(之內)所採取的競爭性互動，其介於

傳統戰爭與和平的二元性之間。」¹³ 灰色地帶戰術是威懾式漸進主義的基本配套作為，一如風險管理亦是漸進主義之重要成份。由於此種作為之目的是確保「針對累積行動所產生之真實或預判反應，不會衍生難以接受之代價」，因此灰色地帶戰術係透過可接受的代價採取累積性動作，以完全發揮漸進主義的所有潛力。¹⁴ 中共的灰色地帶戰略涉及純熟地統合運用政治、軍事和商業手段，去影響、脅迫和/或威懾目標國家，同時避免此種手法衍生難以接受的政治代價或直接的軍事挑釁行為。¹⁵

雖然灰色地帶的概念並不是新的，但中共運用該手法的規模與純熟度卻值得密切關注。平心而論，包含俄羅斯、北韓及伊朗等多個國家也曾經有效運用過灰色地帶戰術。然而，中共在南海運用的灰色地帶工具不論全面性、威懾性和統合性等方面，卻遠超過近代史上其他國家所運用的類似戰略。這些戰術部分包含了區域宰制、漁撈限制增加、漁區拒止、爭端海域資源掠奪、網路與資訊作

戰，以及法律戰。以上每一種活動均透過統合作為，使其避免越過衍生代價的門檻，以免引起更廣泛之區域/國際驚愕及反制。以中共海上民兵為例，其活動已經達到典型軍事任務的程度，包含海上巡邏、進出管制和動態交戰等。相關例證包含2009年騷擾美軍艦無瑕號(USNS *Impeccable*)與2012年佔領黃岩島行動。¹⁶ 海上民兵是一種常用工具，因為相較於全面軍事行動，民兵的行動難以舉證其為非法。因此毫不意外，中共海上民兵被稱之為「藍船身的第三海上武力」(次於灰船身的海軍和白船身的海岸防衛隊)，負責執行中共所謂「無硝煙的戰爭」。¹⁷ 海上民兵的運用還會搭配其他灰色地帶手段，諸如商船、海洋調查船、漁船和資訊作戰等。此類工具顯示出「海權是一個連續性的過程，包含一系列的選項，即使商船和漁船皆可用於佈雷及監控外國軍艦。」¹⁸ 事實上，中共學者早已將灰色地帶工具視為達成國家目標的合法工具。某位學者就表示，「這是一種解決爭端的彈性方法……這些行動在中



共海域範圍內都是『正常且正當的活動』。¹⁹ 中共於是將海上民兵運用推升到新高點，建造具備強化船身、降低撞擊損害的外部護軌與水砲的船艦。²⁰ 事實上，灰色地帶戰術是一種顯著的面向，係支持中共在南海採取更廣泛威懾式漸進主義的一環。

威懾式漸進主義搭配灰色地帶戰術並非是曇花一現，中共的戰略算計左右了未來使用此種作法的持續動力。此種動力背後有兩項因素：第一，諸如中共、俄羅斯、伊朗和北韓等追求修正主義目標的國家，尤其偏好運用漸進式灰色地帶戰術。因為這些國家「不滿於現狀並決心改變各面向的全球權力

分配和施展其影響力，使局勢轉而對己身有利。」²¹ 同時，修正主義國家並不希望冒險造成情勢嚴重升高，而是偏好運用「連續的漸進步驟以確保戰略籌碼。」²² 這些戰術是一種挑戰的方式，最終目標在改變全球政治運作，卻不會付出難以接受的代價和引起過度關注。²³ 第二，中共認為南海具有戰略重要性，但其角力的激烈程度卻往往遭到低估。如同馬漢(Alfred Thayer Mahan)在二十世紀初主張加勒比海和墨西哥灣對美國很重要的論點，中共也認為控制南海是其全面海上復興的先決條件。馬漢認為「地理是戰略的基礎」，並強調任何地點的戰略價值取決於「其形勢

……實力……及資源。」²⁴ 馬漢還表示，某些區域「擁有豐富天然資源，同時具備商業和政治價值，但在政治上卻十分動盪，就會引來關注和激起更強大國家的窺伺。」²⁵ 中共對於控制南海某些關鍵地點的想法亦是來自類似觀點，主要在避免其他國家的非份之想並確保自身安全。從馬漢學派的觀點，中共正在逐步改變區域地理樣貌，透過前所未有的填海工事和軍事行動，增加某些關鍵地點的實力和資源。²⁶ 正如同2010年共軍退役少將彭光謙於美海軍戰爭學院舉行的「美『中』對話」(U.S.-China Dialogue)所述，「每一吋『藍色』領土對中共都極其珍貴。」²⁷



美日同盟的力量使中共的戰略受到限制。圖為美軍勃克級飛彈驅逐艦馬斯廷號(USS *Mustin*, DDG 89)與兩艘日本海上自衛隊船艦於南海舉行雙邊演訓。(Source: USN/David Flewellyn)

區域/國際承諾和回應

蠶食性灰色地帶作法的關鍵意涵是妥善協調所有議題，以避免招致區域或國際性的強烈反對或回應。基本上，其核心意圖在於將外在干預降至最低，同時有系統地改變區域動態因素。某位學者強調中共的作為「仍保持在挑起美國或國際強烈反應的門檻之下，但卻具有

足夠力量且刻意……逐漸獲得可觀的進展。」²⁸ 中共在幾個人工島興建1萬呎長飛機跑道的理由，表面上是為了「更有效因應颱風及其他氣候相關災難。」²⁹ 中共刻意散播填海造陸活動不足為奇的訊息，因為過去早有前例，其他主權聲索國亦曾從事相關活動。然而，填海造陸活動從個別角度看雖然無足輕重，但整體觀之卻令人憂心。例如，從2013至2015年間，中共在20個月內填海造陸的面積，超過其他所有聲索國過去四十年所填總面積的17倍以上。³⁰ 這還包含了在南沙群島所有開墾面積的95%。³¹ 即便目前已有某些區域機制，但中共試圖規避這些機制背後的精神，並透過模糊化和離間手段削弱其效能。此類例證之一就是2002年東協的《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Seas)。這份宣言要求各相關國家「避免移居人員至目前無人居住之島、礁、岩、沙洲及其他地貌。」³² 然而，中共仍然顧左右而言他，提出如「有哪些活動應該暫停並未在宣言內容



2001年4月1日，美海軍EP-3巡邏機與中共殲-8戰機意外相撞，美軍機上24名機組員的其中一位在同年4月12日前往夏威夷希卡姆空軍基地(Hickam AFB)途中，走下C-17全球霸王III型運輸機向接機人員回禮。(Source: USAF/Adrian Cadiz)

中明確詳列與說明」等理由，持續加速進行填海造陸和軍事行動。³³ 此種情況又因東協無力凝聚內部共識並統一回應而惡化，這往往是中共在背後刻意分化所造成，目的在得以繼續無礙地實現其戰略。

即便某個國家對中共的作為提出強烈抗議，但中共往往不予理會，原因是這些反制行動原本就缺乏適當的國際奧援或本身無強制力。此類例證之一，就是極具指標性的2015年常設仲裁法院針對菲律賓和中共在南海的權利與責任之裁決。雖然這項合法國際機關所做仲裁

明確對菲律賓有利，但中共的回應卻只是直接否定該判決。中共敢如此明目張膽的理由，就是國際社會對於此一結果的反應不強烈，態度也缺乏一致。在判決出爐後，國際社會要求中共接受仲裁結果的壓力完全被消音，以致於中共根本不用當作一回事。由於國際社會的回應只是請求，而非下達最後通牒，因此中共認為「對其漸進式舉動的回應」不會造成「難以接受的代價」，因此遂堅持維持其蠶食式的灰色地帶作法。更何況菲律賓根本沒有多少能力可讓中共付出代價。



相對地，分析家們發現，中共的戰略只要遭遇到具體且強烈的區域或國際反應，就會適度進行修正和調整。例如2004年，一艘中共潛艦在首度潛航時通過石垣島海峽，日本方面的強烈反應就迫使中共改變其立場並公開表達遺憾。³⁴ 同樣地，中共之所以沒有在釣魚臺列嶼採取相同的建築工事，就是美國明確將該列嶼納入《美日安保條約》的範圍。³⁵ 類似作法也發生在臺灣問題上，美國暗中介入就限制了中共對臺灣採取蠶食式灰色地帶行動的範圍。³⁶ 有時候即使是較弱小的相關國家，堅決的行動表現也會迫使中共在作法上改弦更張。其中一例就是2014年中共海洋石油981鑽油平臺造成「中」越雙方的對峙，當時中共將國營「中國海洋石油集團」的鑽油平臺設於西沙群島爭端水域內。³⁷ 越南當時對中共的灰色地帶戰術採取強烈回應，越南漁船和海防船艦衝撞中共漁政執法船和海上民兵船，並以水砲攻擊，頗有以眼還眼回應中共的味道。面對越南堅持到底的強硬行動，中共最終只好退讓，對外表示探勘活動已結束(儘管多數分析家都不認為如此)。³⁸

基本上，中共行動與否的差別，在其南海全般戰略上，可能取決於區域或國際對此類事件所做反應的適當性與一致性。此外，相關國家要讓中共為其行為付出代價的明確意圖與能力，也是一項重要因素。就如同常設仲裁法院的裁決案例顯示，中共是否接受此類結果完全視敵方施壓和承受後果的能力而定。同時，海洋石油981鑽油平臺對峙事件，也反應出區域國家(越南)堅持在灰色地帶內讓中共付出相等代價的立場。由此可看出

一項範式，亦即國際社會介入和區域主權聲索國的整體能量，是能否在南海牽制中共蠶食式灰色地帶作法的關鍵。

美國的立場

針對中共在南海的行動，採取團結一致的因應作為有其必要性，但美國在回應南海漸進式灰色地帶活動的缺席，基本上等於是給了中共一張自由通行證。但在悲嘆美國未能針對南海相關議題採取反制之前，應該先深入檢視此類行動背後的成因及效應。

美國對於涉入南海議題的普遍沉默態度，來自於其避免捲入區域領土爭端的原則性立場，因此美國只能敦促各國以「符合國際法的方式」解決問題。³⁹ 此外，美國認為除了奉為主臬的國際法航行自由權之外，南海問題並未涉及美國核心國家利益。因此，美國的南海戰略是在政治戰略背景下，不參與區域議題的刻意選擇。美國前國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)在2012年表示，「美國的立場向來明確一貫……亦即我們不會在南海各島礁的主權聲索角力中選邊站。」⁴⁰ 2016年，美國前國防部部長卡特(Ashton Carter)進一步重申，「美國並非目前亞太海上主權爭端的聲索國，因此不會表態支持哪個國家對爭端島礁擁有優越主權地位。」⁴¹ 同時，美國仍重申其有權「在任何國際法容許的地方飛行、航海及遂行各項任務。」⁴² 然而，此種戰略卻讓美國方面遭遇多重難題。

首先，雖然美國重申其利益僅止於國際法海洋管轄權和航行自由權(而非領土爭端)相關議題，但千萬要記得，中共對於海洋管轄權的解讀與其

對海上領土的聲索息息相關。基本上，中共正在緩慢地擴大海上領土，每一吋領域都代表南海管轄權的擴張。不僅如此，中共對於國際法海洋管轄權的解讀也與美國脫不了關係，雙方在此議題上持續激烈角力。例如，中共對國際法的解讀，係排除領海無害通過，以及在專屬經濟海域的監視與情報蒐集活動。⁴³ 故而基本上，中共運用威懾式灰色地帶戰術擴大其對南海海上領土的控制權，此舉將使其能在南海更廣大的全球公域範圍內，再去主張海洋管轄控制權。因此，美國的立場無意中幫了中共擴大其在南海國際管轄權的本質和定義，最終衝擊到美國自身的核心利益。美國成效不彰的「航行自由權」巡邏必須從這個角度檢視，因為中共還沒等到國際法海洋管轄權聲索全面檢討前，就已經開始鞏固其海上領土。一旦澈底控制爭端海上領土後，中共接下來可能會對這些領土內的全球公域行使更具限制性的管

轄權。顯然，中共是在進行一場長期布局，目前還不想挑戰美國平時的航行自由權作為，不過已做好未來必要時進行挑戰的準備。這反而更加凸顯美國在戰略上的短視。

這方面的相關議題是，當有效反制漸進式灰色地帶戰略的作為，需要更深度的國際承諾和溝通時，美國不介入南海問題的態度，無法讓盟邦獲得保證，因此已有多個國家開始尋求其他方式解決。即便美國曾提出「亞太再平衡」戰略，各盟國仍認為美國言行不一。⁴⁴ 區域各國認為，美國不願意在南海問題上扮演堡壘和凝聚國際共識的主要推手角色。而這對於信任和共識至為關鍵的東亞而言，絕不可等閒視之，尤其在各國視美國為「外來國家」的情況下更是如此。菲律賓外交部於2015年公布的一份聲明指出，「美國對不起我們。」⁴⁵ 菲律賓前參謀總長迪范索(Benjamin De-fensor)上將在接受訪問時表示，美國未來「不會

2018年8月2日，兩架B-52H型同溫層堡壘(Stratofortress)轟炸機在日本附近東海執行聯合訓練任務時，飛越太平洋上空。該任務係支持美軍印太司令部的「持續性轟炸機駐留行動」。(Source: USAF/Gerald R. Willis)





幫我們……所以菲律賓最好還是自我克制並訴諸世界輿論。」⁴⁶ 南韓和日本官員在一軌半外交會談中表示，「令人日益憂心的灰色地帶挑戰可能削弱美國承諾的公信力。」⁴⁷ 毫不令人意外地，某些國家開始認為向中共靠攏是有利的選擇。一如卡普蘭(Robert Kaplan)所述，「短期內，美國對亞太區域的承諾弱化，可能導致周邊國家向中共靠攏。」⁴⁸ 從這個角度看，菲律賓「轉向中共」就很清楚了。菲律賓總統杜特蒂(Rodrigo Duterte)在2016年10月北京的「菲『中』貿易論壇」專題演說中宣稱，「美國已經輸了……所以我調整自己立場以配合貴國的意識形態路線。」⁴⁹

另一相關議題是，即便美國有所回應，但因應作為仍存在某些明顯不一致之處，各盟國也會看得出來。例證之一便是中共在2013年11月宣布設置東海防空識別區。美軍雖然對此一單方面舉動表達「高度關切」，並派遣B-52長程轟炸機數度飛越該防空識別區以展現決心。但卻在此時，美國聯邦航空總署(Federal Aviation Administration, FAA)竟發布飛航通報，指示所有美國民航機須遵守中共防空識別區的規定。⁵⁰ 雖然這種不一致的現象不易調整，但仍應從美國在處理漸進式

灰色地帶挑戰上缺乏一套廣泛戰略的角度觀之。若由此一背景分析，當美軍適當地設法恢復原狀(透過各種聲明和派遣B-52轟炸機巡行)時，聯邦航空總署卻只關心飛航安全。因此，美國在戰略上的重新律定和調整確有其必要。

在更為抽象的層面上，美國對南海問題的立場也超越表面，達到一個既有霸權和新興強權角力所衍生之更深層問題。分析家們認為，美國減少介入南海問題，顯現出既有霸權將退場的一種可能徵候和明確證據。兩位美國學者主張，當「既有秩序的力量、權威和正當性受到挑戰時，領先霸權的退卻代表著其衰落和最終式微的轉折點。」⁵¹ 同時，其他學者則認為更廣泛的灰色地帶挑戰——包含俄羅斯、中共、伊朗和北韓的種種作為——是挑戰當前美國主導國際秩序的一種手段。採取灰色地帶手段的敵方代表著，「一種全球化的反叛活動，挑戰目前由先進工業化民族國家(主要為西方世界)基於國際體制與秩序所建立的基本建制。」⁵² 因此南海發展中的安全矩陣，使人必須更深入地重新評估美國在此一地區所採取的戰略及其優先事項。

在反制中共的漸進主義行動上，美國的態度至關重要。圖為美軍航艦史坦尼斯號(USS John C. Stennis, CVN74)穿越南海情景。(Source: USN/Jordan Crouch)





2018年7月16日，美軍艦杜威號(USS Dewey)與凱瑟號(USNS Henry J. Kaiser)於太平洋實施海上運補作業時，艦上官兵正在調整方位。

(Source: USN/Devin M. Langer)

策擬戰略的必要

更困難問題在於對這種想定狀況還有哪些選項。有人或許認為，美國處理是類問題根本沒有多少選擇。針對此一面向，以下將提出某些選項與建議。

首先，美國處理南海問題的作法必須超越單純的戰術性權宜措施，以升級到更廣泛的全面戰略。基本上，美國處理不同國家所採取的漸進式灰色地帶戰術，必須在戰略上進行更廣

泛的概念性重整。這樣的重新校準有三個主要面向：接受、表述和應用。

所謂「接受」即是承認美國須因應中共的灰色地帶手段，但目前各項因應作為皆未充分導向如何反制該威脅。美軍目前仍然只習慣於戰爭與和平的二元性，而灰色地帶的運作方式卻是介於這兩個極端之間。事實上，西方世界對衝突所採取「非黑即白」的作法，「造成了

落差與罅隙，使採取灰色地帶作為的敵人得以從中利用。」⁵³

另外在風險認知上亦存在不對稱性，因為決策高層往往「對於灰色地帶的潛在情勢升高風險過於敏感，同時對處置灰色地帶角力過於保守。」⁵⁴ 同時，威權政權也比民主的權力制衡體系更有能力執行灰色地帶戰略，因為後者強調權力分立和決策分散。⁵⁵ 灰色地帶問題也製造出一種持續性衝突，而這正是信守傳統戰爭與和平概念的民主制度最為厭惡之情況。⁵⁶ 因此，美國雖然擁有無人質疑的世界最強大軍隊，不過其並非缺乏能力，只是沒有處理此類挑戰的「思考方向」。⁵⁷ 此種情況進一步證明有必要接受灰色地帶衝突，完全屬於國家對國家所採取行動的範疇。⁵⁸ 例如，日本在其2014年防衛白皮書中即將灰色地帶手法界定為，「不是單純平時或緊急事態的情況。」⁵⁹ 同樣地，澳大利亞也非常重視灰色地帶行動，故而將填海造陸和選擇性解讀海洋法等行為，視為必須採取統合應處手段的關切領域。⁶⁰

下一個策擬全般性戰略的步



驟，係應以毫不模糊語言「表述」迎戰此類手法之意圖。此舉包含界定已涉及國家利益之灰色地帶想定的明確紅線。任何踩過紅線的行為，皆須採取升高情勢、多面向、使對方付出代價的手段加以反制。千萬切記，蠶食式灰色地帶手段的猖獗正是因為缺乏紅線。填海造陸、宣布設立防空識別區，以及不遵守常設仲裁法院的判決，都是未表達紅線或採取報復回應手段的例證。古巴飛彈危機或俄羅斯介入烏克蘭等案例顯示，明確紅線的宣示，「對於任何以灰色地帶修正主義行為玩弄國際規範的侵略者，都將給予顯著懲罰。」⁶¹ 為非作歹者必須承擔明顯後果，這種方式在敵方不願造成不可逆的後果時最為有效，中共就是這樣的例子。

最後一個面向是「應用」。灰色地帶行動通常會用模糊性和推諉否認等方式包裝，使其難以進行反制。打破模糊性並要求潛在行為者釐清真相，有助於聚焦問題並劃出懲罰此類行動的紅線。例如，向國際社會提出俄羅斯幕後支持之分離主義分子，其擊落飛越烏克蘭上空的馬航MH-17號班機的明確證據，以利對莫斯科進行後續更嚴厲之制裁措施。⁶² 因為俄羅斯公然否認與這次事件有關。應用手段必須讓為惡者面對鐵證，並配合貫徹紅線懲罰的決心。此種行動顯然需要廣泛的國際共識才能發揮效果，而這點正是灰色地帶戰術原本就想避免的情況。

除了在概念上的方向調整外，回應灰色地帶挑戰無可避免也會運用到單純的軍事手段，但此一手段是有瑕疵的，因為灰色地帶行動的目標，其實是為了引起事件中的準軍事或非軍事面向。任

何透過軍事手段的反制手段會無意間造成情勢升高及非預期的回應。目前的要務是跳脫美國國防部之外，綜整所有的因應手段。為了對付蠶食式灰色地帶行動，必須適當整合所有國力工具，協調各部門的政府一體化作法刻不容緩。

外交手段：在外交層面上，有必要強化國際社會解決區域內正當關切之問題，並凸顯相關國家所採取不負責任漸進式灰色地帶的措施。一些像是「我們對菲律賓承諾堅定如鐵」的聲明並不足夠，因為還缺乏國際社會對於相關夥伴國核心利益的有力支持，就如同常設仲裁法院針對菲律賓控訴案做出的判決結果一樣。⁶³ 美國所採取的「三停原則」外交作法，只要求相關國家停止在南海各爭端島礁填海造陸、工程建設及軍事作為，同時各國有必要重新檢討。⁶⁴ 未來也有必要透過立法作為，支持美國對該地區的灰色地帶戰術採取統合應處作為。這包含需要推動如《2016年亞太海事安全倡議法》(Asia-Pacific Maritime Security Initiative Act of 2016)等相關法案，以重新調整美國對南海行為者的承諾。⁶⁵ 這項目前仍待美國國會通過的法案，強制要求美軍應定期在亞太各海域主張美國的航行自由權，並授權對東南亞各國提供更多援助。由於美國國會通過該草案的時間必然比中共在南海填海造陸3,000英畝所需時間更久，因此行動的速度十分重要。⁶⁶

資訊手段：美國《2016年國防授權法》所編列的4億2,500萬美元的海事安全倡議預算中，包含了建立東南亞共用海事資訊網路。這項計畫若能及早完成，將可克服各夥伴國所遭遇的資訊落差。⁶⁷ 美國同時也宣誓將「公開傳播有關中共海



2017年6月15日，美軍航艦雷根號(USS *Ronald Reagan*)和日本出雲級直升機護衛艦出雲號(JS *Izumo*)在日本海上自衛隊和美海軍聯合演習中編隊航行。

(Source: USN/Nathan Burke)

上活動資訊」，以加強對各主權聲索國的支持，惟此必須配合後續行動具體落實。⁶⁸

軍事交往：在軍事面向上可以考慮諸多手段。首先，美軍正規部隊應針對應付灰色地帶活動進行編組、訓練和裝備。其未來將必須帶著速度、目的、企圖和決心在灰色地帶範圍內遂行任務。⁶⁹ 全般作為的協同一致，必須由聯合作戰指揮官持續督管，同時應給予這些指揮官各種新能力和靈活戰役計畫作為模式，使其能因應活躍之灰色地帶角力。⁷⁰ 同時，美國應考慮建立各夥伴國的「反灰色地帶

能力」，以對付這些挑戰。其目的在於藉建立夥伴國能量，逐漸使為惡者所採取的灰色地帶行動喪失效用。這些措施包含發展資訊作戰(諸如形塑大眾認知和凸顯議題的網路戰力)、反灰色地帶能力資產(快速巡邏艇、海岸雷達鏈、監控能力、小型無人飛行載具)，以及反民兵武力、填海造陸能力和據點建構能力等。⁷¹

區域國家(包含澳大利亞、印度和日本)軍事夥伴的多元化，可強化區域整合，同時使美國介入的必要降至最低。⁷² 印尼、馬來西亞和菲律賓等國近期簽

署了聯合海上巡邏邊界協定，以消弭該地區的海盜和武裝活動，可考量將此類合作擴大至反制區域灰色地帶手段。⁷³ 相較於更具動態且引人注意的海軍合作鏈結，各國海岸防衛隊更密切的配合為較細緻反制灰色地帶威脅之作法。

另一項行動主軸則包含提高島嶼領土的通行性。南海多個海域仍然未曾進行水文測量，因而具有航行風險且通信設施受限。⁷⁴ 提高此類區域的通行性、疏浚作業和進行區域水文測量，將可消除中共在灰色地帶的某些優勢。此外，還有必要協助區域各國海軍強化海上領域狀況覺知之能量，以及情監偵作戰能力。⁷⁵ 目前美國特戰部隊除了進行安全合作、訓練與裝備等任務外，還聚焦於外國內部防衛。此類合作應擴大至反灰色地帶活動範圍，諸如戰鬥搜救、夜戰能力、海上截擊能力，以及登臨搜索及扣押等方面。⁷⁶

經濟手段：針對採取漸進灰色地帶戰術的行為者實施經濟懲罰，是一種明顯有效之嚇阻手段。例如，俄羅斯在克里米亞



半島採取的混合戰活動，即遭到外界的經濟制裁。⁷⁷ 此外，亦應考慮針對希望強化其對抗灰色地帶挑戰防衛戰力的國家提供金援。

南海不斷變化的安全情勢，隨著中共以國力的威懾手段進行蠶食式戰略而變得更加複雜。這些在灰色地帶採用的手段，使其能在不挑起升高情勢反應或國際干預下累積戰果。這些手段的時空統合方式如此縝密，使其表面上像是單一事件，事實上卻是一系列相互關連且整體性的元素。此外，美國有限的干預行動使中共能對較小的區域國家成功採取某些手段。弱小國家反制能力不足已經大幅改變區域動態，傷害區域各國，且進一步威脅國際規範的存在。由於此類戰略已對主權、海事法律管轄框架和全球商業構成破壞性衝擊，美國確有必要擴大調整應處灰色地帶戰術的作法。美國必須在協助區域各國反制中共整體威懾性漸進主義戰略和灰色地帶戰術上，扮演更為積極主動的角色。為達此目的，除了廣泛的概念性重新調整之外，美國必須進行制度面改變以反制灰色地帶活動，同時運用特定外交、資訊、軍事和經濟手段進行政府一體化作為。

作者簡介

Kapil Bhatia係印度海軍上校，其於就讀美海軍戰爭學院時撰寫本文，並獲得2018年美國國防部長國家安全論文獎。

Reprint from *Joint Force Quarterly* with permission.

註釋

1. William G. Pierce, Douglas G. Douds, and Michael A. Marra, "Countering Gray Zone Wars-Understanding Coercive Gradualism," *Parameters* 45, no. 3 (September 22, 2015), 51.
2. Hal Brands, "Paradoxes of the Gray Zone," Foreign Policy Research Institute (E-Notes), February 5, 2016, available at <www.fpri.org/article/2016/02/paradoxes-gray-zone/>.
3. Pierce, Douds, and Marra, "Countering Gray Zone Wars," 51.
4. Ibid., 52.
5. "The Death of Gradualism," *The Economist*, March 6, 1997, available at <www.economist.com/node/144711>.
6. 針對近年歷次事件的分析顯示，威懾性手段蠶食戰略運用以下作為：
 - 海上駁火事件：2005年1月8日，中共軍艦對2艘越南清化省籍漁船開火，射殺9人。See Cao Ngo and Ngoc Minh, "Chinese Ships 'Shot to Kill' Vietnamese Fishermen; Survivor," Vietnam Seaports Association, January 17, 2005; February 25, 2011: Chinese frigate *Dongguan* fired three shots at Philippine fishing boats in the vicinity of Jackson Atoll. See Tessa Jamandre, "China Fired at Filipino Fishermen in Jackson Atoll," ABS-CBN News, June 3, 2011, available at <<http://news.abs-cbn.com/-depth/06/02/11/china-fired-filipino-fishermen-jackson-atoll>>.
 - 騷擾行為：2009年3月，5艘中共軍艦騷擾美海軍無瑕號海洋調查船。See Yuli Yang, "Pentagon Says Chinese Vessels Harassed U.S. Ship," CNN, March 9, 2009, available at <www.cnn.com/2009/POLITICS/03/09/us.navy.china/index.html>.
 - 船隻衝撞：2011年5月26日，中共海上巡邏艇衝撞越南籍黎明2號油氣探勘船。See "Vietnam Accuses China in Seas Dispute," BBC News, May 30, 2011, available at <www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13592508>; 2016年3月19日，中共海警船衝撞納土納島外海的印尼巡邏艇。See Tri Listiyarini, "Indonesia to Summon Chinese Ambassador over Natuna Islands Stand-off," *The Jakarta Globe*, March 21, 2016, available at <<http://jakartaglobe.id/news/indonesia-summon-chinese-ambassador-standoff-natuna-islands/>>.
 - 海上對峙：2012年4月，菲律賓軍艦皮勒號(*Gregorio del Pilar*)與兩艘中共海洋調查船在黃岩島海域對峙。See "China, Philippines Locked in Naval Standoff," CNN, April 11, 2012, available at <<http://edition.cnn.com/2012/04/11/world/asia/philippines-china-naval-standoff/index.html>>.

7. 2014年5月2日，越南海軍軍艦和中共船隻在南海對撞。See “Vietnam and China Ships ‘Collide in South China Sea,’” BBC News, May 7, 2014, available at <www.bbc.com/news/world-asia-27293314>.
8. Shahar Hameiri and Lee Jones, “Rising Powers and State Transformation: The Case of China,” *European Journal of International Relations* 22, no. 1 (2016), 72-98.
9. “South China Sea: China ‘Has Right to Set Up Air Defence Zone,’” BBC News, July 13, 2016, available at <www.bbc.com/news/world-asia-china-36781138>.
10. John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001), 114. Also cited in Robert D. Kaplan, *Asia’s Cauldron: The South China Sea and the End of Stable Pacific* (New York: Random House, 2015), 7.
11. Quoted in Pierce, Douds, and Marra, “Countering Gray Zone Wars,” 55.
12. Brands, “Paradoxes of the Gray Zone.”
13. *The Gray Zone* (Tampa, FL: U.S. Special Operations Command, September 9, 2015), 2.
14. Pierce, Douds, and Marra, “Countering Gray Zone Wars,” 52.
15. Nathan P. Freier et al., *Outplayed: Regaining Strategic Initiative in the Gray Zone: A Report Sponsored by the Army Capabilities Integration Center in Coordination with Joint Staff J-39/Strategic Multi-Layer Assessment Branch* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Press, 2016), 33.
16. See also Conor M. Kennedy and Andrew S. Erickson, *China’s Third Sea Force, The People’s Armed Forces Maritime Militia: Tethered to the PLA*, China Maritime Report No. 1 (Newport, RI: U.S. Naval War College, March 2017), 8.
17. Quoted in Andrew Erickson, *The South China Sea’s Third Force: Understanding and Countering China’s Maritime Militia*, Testimony Before the Seapower and Projection Forces Subcommittee, House Armed Services Committee, September 21, 2016; Andrew Erickson, “The South China Sea’s Third Force: Understanding and Countering China’s Maritime Militia,” Harvard Fairbank Center blog, September 8, 2017, available at <www.andrewerickson.com/2017/09/understanding-chinas-third-sea-force-the-maritime-militia/>.
18. Kaplan, *Asia’s Cauldron*, 127.
19. Wu Ningbo, “China’s Rights and Interests in the South China Sea: Challenges and Policy Responses,” *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs* 8, no. 4 (2016), 286-297. Emphasis added.
20. Erickson, *The South China Sea’s Third Force*.
21. Also cited in Isaiah Wilson III and Scott Smitson, “Are Our Strategic Models Flawed? Solving America’s Gray-Zone Puzzle,” *Parameters* 46, no. 4 (2016-2017), 57.
22. Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Press, 2015), 1. Also cited in Wilson and Smitson, “Are Our Strategic Models Flawed?”
23. Walter R. Mead, “The End of History Ends,” *The American Interest*, December 2, 2013, available at <www.the-american-interest.com/2013/12/02/2013-the-end-of-history-ends-2/>. Also cited in Wilson and Smitson, “Are Our Strategic Models Flawed?”
24. Alfred Thayer Mahan, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future* (Boston: Little, Brown, and Company, 1897), 283.
25. Alfred Thayer Mahan, *Naval Strategy, Compared and Contrasted with the Principles and Practice of Military Operations on Land* (Boston: Little, Brown, and Company, 1911), 306. Also quoted in James R. Holmes, “Strategic Features of the South China Sea: A Tough Neighborhood for Hegemons,” *Naval War College Review* 67, no. 2 (2014), 34.
26. Ibid.
27. Major General Peng Guangqian, People’s Liberation Army (Ret.), “China’s Maritime Rights and Interests,” in *Military Activities in the EEZ: A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, ed. Peter Dutton (Newport, RI: U.S. Naval War College, December 2010).
28. Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, 1. Also cited in Wilson and Smitson, “Are Our Strategic Models Flawed?” 57.



29. Keith Johnson, "The Meltdown of the Global Order," *Foreign Policy*, July 23, 2015, available at <<http://foreignpolicy.com/2015/07/23/the-meltdown-of-the-global-order-geopolitics-south-china-sea/>>.
30. *The Asia Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment* (Washington, DC: Department of Defense, 2015), 16.
31. Ibid.
32. *2002 ASEAN Declaration on the Conduct of Parties in the South China Seas*, October 17, 2012, available at <http://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2>.
33. Ningbo, "China's Rights and Interests in the South China Sea," 289.
34. See Peter Dutton, *Scouting, Signaling and Gatekeeping: Chinese Naval Operations in Japanese Waters and the International Law Implications*, China Maritime Study No. 2 (Newport, RI: U.S. Naval War College, 2009), 26.
35. Freier et al., *Outplayed*, 39. Also see Ankit Panda, "Mattis: Senkakus Covered under U.S.-Japan Security Treaty," *The Diplomat*, February 6, 2017, available at <<https://thediplomat.com/2017/02/mattis-senkakus-covered-under-us-japan-security-treaty/>>.
36. *Taiwan Relations Act*, Pub L. 96-8, 96th Cong., available at <www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/2479>.
37. Michael Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2017), available at <<https://amti.csis.org/counter-co-oil-rig-standoff/>>.
38. Ibid.
39. Ronald O'Rourke, *Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress*, R42784 (Washington, DC: Congressional Research Service, October 22, 2012), available at <www.everycrsreport.com/reports/R42784.html>.
40. "Remarks with Secretary of Defense Leon Panetta, Philippines Foreign Secretary Albert del Rosario, and Philippines Defense Secretary Voltaire Gazmin after Their Meeting," Washington, DC, April 30, 2012, available at <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/04/188982.htm>>.
41. Ash Carter, "The Rebalance and Asia-Pacific Security," *Foreign Affairs* 95, no. 6 (November/December 2016), 65-75.
42. "U.S. Pacific Command Change of Command Address: As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter," Joint Base Pearl Harbor-Hickam, Hawaii, May 27, 2015, available at <www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606675/us-pacific-command-change-of-command/>. Also cited by Phuong Nguyen, "Deciphering the Shift in America's South China Sea Policy," *Contemporary Southeast Asia* 38, no. 3 (December 2016), 407-408.
43. Rourke, *Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China*.
44. Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, October 11, 2011, available at <<http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>>.
45. Xuan Loc Doan, "Why the Philippines' Pivot from the U.S. to China Is Unusual," *Asia Times* (Hong Kong), October 19, 2016, available at <www.atimes.com/philippines-pivot-us-china-unusual/>. Also see Yuji Vincent Gonzales, "'America Has Failed Us'-Yasay," *Inquirer.net*, October 6, 2016, available at <<http://globalnation.inquirer.net/146263/america-has-failed-us-yasay>>.
46. Kaplan, *Asia's Cauldron*, 134.
47. Van Jackson, "Tactics of Strategic Competition: Gray Zones, Redlines, and Conflicts before War," *Naval War College Review* 70, no. 3 (Summer 2017), 41. Also see Brad Glosserman, "Struggling with the Gray Zone: Trilateral Cooperation to Strengthen Deterrence in Northeast Asia," *Issues & Insights* 15, no. 13 (November 10, 2015).
48. Kaplan, *Asia's Cauldron*, 176.
49. Full text of Rodrigo Duterte's keynote address at the Philippines-China Trade and Investment Forum, Beijing, October 20, 2016, available at <www.mindanews.com/duterte-files/2016/10/duterte-transcripts-philip>.

- pines-china-trade-and-investment-forum/>.
50. See Michael D. Swaine, "Chinese Views and Commentary on the East China Sea Air Defense Identification Zone," *China Leadership Monitor*, no. 43 (2014), available at <<http://carnegieendowment.org/files/CLM43MSCarnegie013114.pdf>>.
 51. Wilson and Smitson, "Are Our Strategic Models Flawed?" 60.
 52. Ibid., 59.
 53. Ibid., 60.
 54. Freier et al., *Outplayed*, 75.
 55. Also see John Chambers, "Countering Gray-Zone Hybrid Threats: An Analysis of Russia's 'New Generation Warfare' and Implications for the U.S. Army," Modern War Institute blog, October 18, 2016, 18.
 56. See Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, 107.
 57. Brands, "Paradoxes of the Gray Zone."
 58. Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, 137.
 59. *Defence of Japan Annual White Paper 2014* (Tokyo: Japan Ministry of Defence, 2014), available at <www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2014/DOJ2014_Digest_part1_web_1031.pdf>.
 60. *Australian Defense White Paper 2016* (Sydney: Department of Defence, 2016), available at <www.defence.gov.au/WhitePaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf>.
 61. Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, 136.
 62. Brands, "Paradoxes of the Gray Zone."
 63. Carter, "The Rebalance and Asia-Pacific Security."
 64. See Amy Sawitta Lefevre and Trinna Leong, "Southeast Asian Nations Back Halt to Land Reclamation in South China Sea," Reuters, August 4, 2015, available at <www.reuters.com/article/us-asean-malaysia/southeast-asian-nations-back-halt-to-land-reclamation-in-south-china-sea-idUSKCN0Q90M220150804>.
 65. See *Asia-Pacific Maritime Security Initiative Act of 2016*, S.2865, 114th Cong., 2nd sess., April 27, 2016.
 66. As on March 23, 2018, the status of the *Asia-Pacific Maritime Security Initiative Act of 2016*, which was introduced on April 27, 2016, was "Read twice and referred to the Committee on Foreign Relations." Available at <www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2865/text>.
 67. "Fact Sheet: U.S. Building Maritime Capacity in Southeast Asia," The White House, Washington, DC, November 17, 2015, available at <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/17/fact-sheet-us-building-maritime-capacity-southeast-asia>>.
 68. Carter, "The Rebalance and Asia-Pacific Security."
 69. Ibid., 83.
 70. Ibid., 80.
 71. Also see Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, 68, on information operations; Ely Ratner, "Course Correction: How to Stop China's Maritime Advance," *Foreign Affairs*, June/July 2017, available at <www.foreignaffairs.com/articles/2017-06-13/course-correction>; and Nguyen, "Deciphering the Shift in America's South China Sea Policy," 405.
 72. See also Murray Hiebert, Phuong Nguyen, and Gregory B. Poling, *Building a More Robust U.S.-Philippines Alliance: A Report of the CSIS Sumitro Chair for Southeast Asia Studies* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2015), x. See also Kaplan, *Asia's Cauldron*, 130.
 73. *Indonesia/Philippines/Malaysia: Agreement on Patrolling Shared Maritime Border* (Washington, DC: Library of Congress Global Legal Monitor, 2017), available at <www.loc.gov/law/foreign-news/article/indonesiaphilippinesmalaysia-agreement-on-patrolling-shared-maritime-border/>.
 74. "China Warship Stranded on Philippines' Hasahasa Shoal," GMA News, July 13, 2012, available at <www.gmanetwork.com/news/news/nation/265355/china-warship-stranded-on-philippines-hasahasa-shoal/story/>.
 75. Kaplan, *Asia's Cauldron*, 129.
 76. Also see Linda Robinson, Patrick B. Johnston, and Gilian S. Oak, *U.S. Special Operations Forces in the Philippines, 2001-2014* (Santa Monica, CA: RAND, 2016).
 77. Pierce, Douds, and Marra, "Countering Gray Zone Wars," 55.