

灰色地帶策略下—— 中共擴大M503航線適用範圍的決策考量

研究員 楊宗新

提 要

隨著近年中共在印「中」邊界、東海、南海頻繁採取帶有侵略性、卻尚不足以引發他國軍事回應的手段侵擾周邊地區，引發國際社會關注。中共自2007年取得M503航線使用權後，並未在第一時間立即啟用，而是先做出若干自我設限後，才分了幾個階段漸進開通。如此決策的原因，除緩減大陸東南沿海空中交通過載的航運考量外，亦含有取消對臺讓利、漸進施加壓力的政治考量，在臺海漸進形成新區域慣例的法律考量，有利中共進攻、不利我軍防守的軍事考量，及配合建立兩岸「融合發展示範區」的政策考量。目前M503航線仍有銜接航線W121東向飛行部分尚未啟用，使得未來仍有爭議再起的可能；而就算日後全線開通，也不代表中共片面改變臺海現狀的作法將到此為止，仍可能藉由直接突破海峽中線，或干擾臺灣本島至金、馬航線方式進一步擴大其企圖。

關鍵詞：灰色地帶策略、中共、臺海、M503

前 言

今(2024)年1月起，中共民航局針對M503航線發布了幾項新措施，包括自2月1日開始，取消M503主航線自北向南飛行西移6哩的偏置；¹4月19日開始，啟用銜接航線W122、W123由西向東飛行，²5月16日開始，調整福州長樂機場進離場空域，新闢4條航線及1個航路點，向西、向南構建進離場分離航線，增加運行航班的

側向間隔，並將西向運行進離場航線與南昌空域航線銜接，向南進離場航線與廈門區域航線連結。³

M503航線因緊鄰臺灣海峽中線(下稱海峽中線)，2015年啟用時即引發我方嚴重關切，經兩岸會談磋商後，以中共做出若干自我設限暫時落幕。然而此後中共在2018年、今年兩度做出修正，兩岸之間曾經達成的共識逐一被廢棄，不僅引發歐美國家關切，近期新措施公布的時間點分別

1 「民航局優化M503航線運行」，中共民用航空局，2024年1月30日，https://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/202401/t20240130_222832.html。

2 「福建地區空域實施優化調整」，中共民用航空局，2024年4月19日，https://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/202404/t20240419_223911.html。

3 「福建地區空域優化方案順利實施」，福建省人民政府，2024年4月19日，https://www.fujian.gov.cn/zwgk/ztzl/sxzygwzxsgzx/flsxkmh/202405/t20240517_6449857.htm。

選在我國總統選舉結束後不久(2月1日)及總統就職典禮前(5月16日)，是否具有航運以外的其他考量，值得關注。

中共的灰色地帶策略

灰色地帶策略做為一個新興名詞，最早見諸美國國防部2010年發布《四年期國防總檢討報告》(Quadrennial Defense Review Report)首度提出的「灰色區域」(gray-area)概念，意指「既非全然戰爭也非全然和平的模糊地帶」；⁴同年，日本防衛省發布的《防衛計畫大綱》也對該名詞做出定義：「圍繞在領土主權、經濟權益等問題上，發生未達到使用武力程度的對立和衝突」；⁵澳洲在《2020新版國防戰略》亦定義：「以避免軍事化衝突的方式來脅迫其他國家的各種行為，例如：使用準軍事力量、軍事化衝突的特徵、操作影響力、干預作為和強制使用貿易和經濟為槓桿。」⁶

學界方面，美國智庫蘭德公司(RAND Corporation)研究員麥克馬札爾(Michael Mazarr)是首位系統性論述此概念者，其透過分析中共在南海及俄羅斯在克里米亞的擴張過程，指出「灰色地帶衝突」(gray zone conflict)於過程上是一種

「戰略漸進主義」(strategic gradualism)，亦即「小變革的緩慢累積，每一個改變本身都不足以構成戰爭的理由」；在手段上，若以和平的「傳統的外交和地緣政治手段」與戰爭的「戰爭或其他綜合武力行動」做為光譜的兩個極端，在此之間依據觸發戰爭程度由低至高可分為「敘事型戰爭」、「阻止繁榮」、「民事介入」、「積極滲透」、「強制性信號」、「代理人破壞」。中共在南海，運用了「敘事型戰爭」-透過宣傳形塑有利於己的論述，「阻止繁榮」-以經濟制裁、貨幣操控等方式破壞對方繁榮，「民事介入」-利用民間團體發動攻勢以改變現狀；俄羅斯在克里米亞則運用了「積極滲透」-在敵後從事情蒐、滲透、反間等工作，「強制性信號」-以演習、動員等方式達到威嚇效果，「代理人破壞」-以代理人部隊或游擊隊擾亂對方穩定。⁷(如圖1)

希克斯(Kathleen H. Hicks)帶領的美國「戰略與國際研究中心」(The Center for Strategic and International Studies, CSIS)團隊則認為，「灰色地帶衝突」意指「一國為實現以對手為代價的安全目標，而採取之超越常態國家政策，但未達直接軍事衝突的手段」，其行動特徵包

4 U.S. Department of Defense, "Quadrennial Defense Review Report," U.S. Department of Defense, Feb. 2010, <https://archive.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>.

5 Japan Ministry of Defense "National Defense Program Guidelines of FY2011 and beyond," Japan Ministry of Defense, Dec. 17, 2010, <https://reurl.cc/v1pXVA>.

6 Australian DoD, 2020 Defense Strategic Update (Canberra: Australian DoD, 2020), p.12.

7 Michael Mazarr, Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Press, 2015).

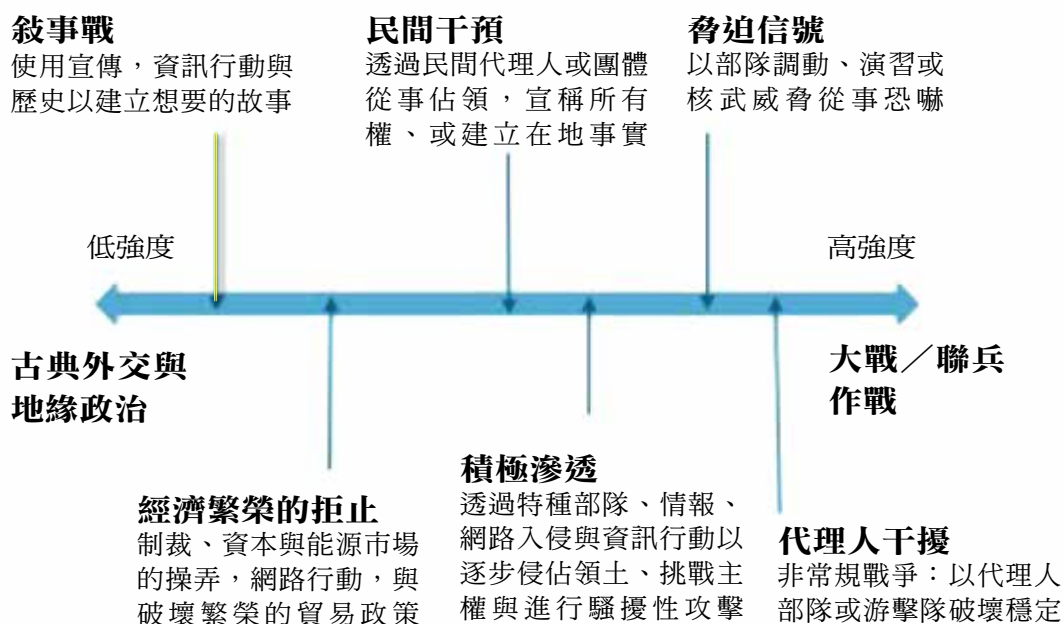


圖1 灰色地帶衝突的態樣

資料來源：Michael Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Press, 2015), p.60. 中文翻譯引自李俊毅，「嚇阻在灰色地帶衝突的適用性」，戰略與評估，第11卷第2期(2021年12月)，頁7。

括：有限的門檻、具有安全目標的(隱藏)意圖、多面向的工具、(假)訊息行動、與公私部門界線之模糊。該團隊認為俄羅斯、中共、伊朗與北韓是採取「灰色地帶衝突」的主要國家，其手段則包含資訊作戰與假訊息、政治脅迫、經濟脅迫、網路作戰、太空作戰、對代理人的支持、透過國家控制的武力從事挑釁。⁸

另一位蘭德公司研究員莫里斯(Lyle J. Morris)領銜的團隊，則歸納出「灰色地帶衝突」的8項特質：行動未達戰爭門

檻，使防守方難以軍事方式回應；採取漸進而非一步到位的行動；部分行動難以歸因；公開且可歸因的行動常伴隨政治或法律訴求；為避免刺激防守方，行動通常不會威脅其核心利益；升高衝突風險成為脅迫槓桿；常使用非軍事性工具；常從目標國特定的脆弱性下手。⁹

與「灰色地帶策略」類似的概念是「切香腸戰術」(Salami-Slicing Tactic)，該名詞係匈牙利共產黨領導人馬蒂亞斯·拉科西(Matyas Rakosi)在1940年代首先

8 Kathleen H. Hicks, et al., *By Other Means: Part I: Campaigning in the Gray Zone* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2019), p. 4.

9 Lyle J. Morris, et al., *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019), pp. 7-12.

提出的，原用以描述匈牙利共產黨以循序漸進方式逐步掌握國內政權。¹⁰最早使用「切香腸戰術」形容中共地緣戰略的，應是印度學者布拉馬·切拉尼(Brahma Chellaney)，渠於2013年在《日本時報》(Japan Times)撰文指出，中共偏好的改變領土現狀策略，並非公然的侵略，而是低調卻穩步的侵犯鄰國邊境，每一次的小規模挑釁行為都因看似輕微，而不足以構成宣戰理由，然而隨著時間推移，這些行為在加總後產生了深遠的影響，舉凡在與印度的邊界爭端，抑或與日本在東海、與東南亞國家在南海的領土主權之爭，中共均採取這種手段，其根本目的是藉此改變亞洲的權力平衡，塑造一個以其為中心的區域體系。¹¹

二者對比下，「切香腸戰術」偏重於當事國隨著「時間」推移逐步擴大其在「空間」範圍的主張，但對於過程中採用何種手段缺乏詳細論述；「灰色地帶策略」除同樣強調採漸進方式達到擴張成果，更注重在「如何」做才能實現目標，並據以提出多種行為模式，指涉範圍較廣。在中共逐步擴大M503航線適用範圍的過程中，先後帶入了宣傳、軍事、經濟等手段(下文將逐一說明)，符合「灰色地帶策略」的要件。

中共逐步擴大M503航線適用範圍的步驟

M503航線包含1條沿海峽中線西側飛行的南北向主航線，及3條東西向飛行的銜接航線，代號分別為W121(連接東山至主航線)、W122(連接福州至主航線)、W123(連接廈門至主航線)(如圖2)，其發展歷程可分為4階段，分述如下：

一、第一階段：2007年獲國際民航組織核定

為管理國際航空相關事務，全球各主要國家於1944年在美國芝加哥簽訂



圖2 M503及其連結航線位置示意圖

資料來源：梁辰陽，「中國大陸對臺『強制漸進主義』之運用：以劃設M503航路為例」，空軍學術雙月刊，第685期(2021年12月)，頁27。

10 Elidor Mehilli, "Salami Tactics Revisited: Hungarian Communists on the Road to Power," Europe-Asia Studies, Vol.67, Issue 7 (2015), pp.1161-1163.

11 Brahma Chellaney, "China's salami-slice strategy," Japan Times, July 25, 2013, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2013/07/25/commentary/world-commentary/china-salami-slice-strategy/>.

《國際民用航空公約》(又稱《芝加哥公約》)，並據此於1947年成立國際民用航空組織(International Civil Aviation Organization, ICAO)。

中共早在2007年開始，便著手規劃在海峽中線西側劃設一條新的國際民航航線，並向ICAO提出申請。依據中共外交部說法：「早在2007年，中國民航局和美國聯邦航空局就已合作完成安全評估，國際民航組織批准並指派了航線代號」；¹²中共民航局此前發布的訊息亦表示：「2007年與美國等國航空專家合作完成了該航線的設計及評估工作，並經國際民航組織核准。該航線運行精度、安全性及可靠性符合國際規範。」¹³

M503航線獲得ICAO核准後，據悉中共原規劃在2008年1月開始使用，然而之後卻遲至2015年才宣布啟用，原因有兩派說法：據時任國安會諮詢委員陳文政說法，中共之所以未立即啟用，係國安團隊反應得宜，經指示外交部透過美國施壓後，迫使中共不敢貿然實施；¹⁴然而另有說法認為，當時陳前總統執政任期將屆，

在野黨的總統參選人馬英九選情看好，中共希望在馬英九順利當選總統後，能與之洽談開通兩岸全面直航，因而不願在此之前破壞兩岸關係，故暫停實施新航線。¹⁵

從後續的發展看，2008年5月馬政府執政後，我國財團法人海峽交流基金會(下稱海基會)與中共海峽兩岸關係協會(下稱海協會)於同年11月簽署《海峽兩岸空運協議》，雙方同意開通臺灣海峽北線空中雙向直達航路，但對於具體有哪些城市對飛仍有待後續商談，因此雙方自2009年至2015年間，除2012年外每年均開會簽署後續相關補充文件，直到2015年7月兩岸直航點增至61個、幾達擴充上限後，才未再繼續會商；當然，這與2016年5月馬政府將卸任亦不無關聯。¹⁶

由此可推測，中共雖早在2007年便獲得ICAO核定M503航線，但卻直到2015年才啟用，背後原因，應是在馬政府執政時期，中共一方面亟欲拓展兩岸直航航線，開通M503航線並非當務之急；二則考量當時海基、海協兩會互動融洽，無意因敏感的政治問題破壞和諧局面。

12 「中國新航線經中美聯合安全評估 已被指派航線代號」，中國網，2015年1月16日，<http://big5.china.cn/gate/big5/finance.china.com.cn/roll/20150116/2910187.shtml>。

13 「東南沿海海上飛行航線將於3月5日啟用」，中國民用航空局，2015年1月14日，https://www.caac.gov.cn/XWZX/HYDT/201501/t20150114_14525.html。

14 「中想劃新航線 扁朝時 美施壓取消」，自由時報，2015年1月15日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/847614>。

15 黃居正，「對中國片面發布M503等新航路的法律評估與因應建議」，新世紀智庫論壇，第69期(2015年3月)，頁31。

16 「兩岸空運協議破功 小兩會停擺」，中時新聞網，2018年1月8日，<http://www.chinatime.com/newspapers/20180108000068-260301?chdtv>。

二、第二階段：2015年開通部分航線

2015年1月12日，中共民航局在未知會我政府相關部門下發布新聞稿表示：「東南沿海海上飛行航線(M503)將於3月5日啟用」、「此航線位於上海飛行情報區內，開通後主要用於緩解東南沿海地區航班快速增長壓力，與A470航線配對使用。」¹⁷

面對中共無預警宣布M503航線啟用，我民航局隨即於隔(13)日召開記者會，由局長沈啟親自面對媒體，表示該新航線距離臺灣海峽中線最近僅4.2浬，且東西向3條銜接航路極可能影響臺灣本島往返金門、馬祖的W6、W8及W2航線，若遇惡劣天氣等異常狀況將衍生飛安風險；依國際民航公約精神，新航路若對鄰近區域有影響，則應先進行相關協調，兩岸為此自2014年底即開始協商，然中共在未達共識前即宣布啟用，令人無法接受，期望雙方能繼續溝通。¹⁸

雙方為此展開數度磋商，期間我交通部甚至表示航班若越界，不排除派遣軍機升空驅離或警告。¹⁹幾經折衝下，中共發布《飛航公告》，同意將航線啟用日期

由3月5日延至3月29日，在航線使用上，亦做出若干自我設限，包括航班飛行主航線時，需向西側偏置6浬，且僅自北向南飛行，遭遇緊急狀況時一律向西偏航，3條銜接線則暫不開通。²⁰

其中，將飛行偏置設定為6浬的原因可能在於，按照ICAO要求，兩條航線之間必須保留至少10公里的安全界線，M503航線原本的規劃距離海峽中線僅4.2浬，即7.77公里，未滿足10公里的最低安全要求；經擴增至6浬後，距離海峽中線已達11.11公里。(當然，海峽中線並不是航線，但卻具有重要的象徵性界線意義)

三、第三階段：2018年首度「優化」航線

2018年1月4日中共民航局無預警宣布：「M503北上運行及相關銜接航線於1月4日啟用……南下運行航班仍維持原運行方式不變」，原因是「近年來，海峽西岸空域航班快速增長，延誤日趨嚴重。啟用M503北上航線及相關銜接航線，將有效減緩現有航線流量壓力，提升飛行安全水平，提高航班正常性。」²¹

對此，我陸委會隨即表示，2015年雙方溝通時，中共一再保證M503航路只

17 「東南沿海海上飛行航線將於3月5日啟用」。

18 嚴思祺，「臺灣抗議中國大陸劃設海峽中線西航路」，BBC，2015年1月13日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/01/150113_taiwan_m503。

19 「中國私劃新航路生效在即！交通部：若越界將派軍機警告」，三立新聞網，2015年2月26日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=63111&p=0>。

20 潘維庭，「陸啟用M503航路 唐德明：蔡政府變透明」，中時電子報，2018年1月5日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180105002879-260407?chdtv>。

21 「M503航線北上運行及相關銜接航線於1月4日啟用」，中共民用航空局，2018年1月4日，https://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/201801/t20180104_48355.html。

有「南下」單向飛行、不啟用銜接航線，至於何時啟用將在溝通後確認，中共未經兩岸溝通即啟用相關航線，且在同一天同時啟動4條航線，不僅違反2015年3月達成的協商結果，且是刻意「以民航包裝對臺政治、乃至軍事的不當企圖」，有改變臺海現狀疑慮，已向對岸表達強烈的不滿與抗議；²²民航局亦表態：「因為503航路之飛安疑慮，兩岸才會在2015年經多次溝通後，達成北向南單向飛航及飛航航路西移6浬等協商結論，雙方亦同意後續啟用相關航路需先經兩岸溝通達成共識……陸方不顧誠信，片面啟用503南向北及三條延伸航路，造成嚴重的飛安風險，事後卻以旅客權益為託辭。」²³

對於我方的抗議與疑慮，中共國臺辦時任發言人馬曉光稱，在啟用北上運行及相關銜接航線時，空管部門業已向臺灣有關單位進行通報，考量M503航線位於上海飛行情報區內，設立和啟用該航線完全是內部民航空域管理工作，且得到ICAO的批准，本無須得到臺灣方面同

意。²⁴

面對中共毫無轉圜餘地的態度，我政府採取的反制作法是「暫予核准」中共東方航空、廈門航空合計共176班次春節加班機的申請。交通部指出，「暫予核准」的原因係該兩家航空公司在兩岸未溝通前，即使用對安全有威脅的航線。²⁵中共方面則譴責：「臺方以安全問題為由阻撓春運加班機，但兩岸春運加班包機已經運營多年，未存在任何不安全因素。」²⁶

值得注意的是，本次中共雖宣稱將啟用「相關銜接航線」，然而實際執行上，僅開放對我國影響較小的由東向西飛行。

四、第四階段：2024年二度「優化」航線

今年1月30日，中共民航局宣布自2月1日起取消M503航線自北向南飛行西移6浬的偏置，並表示後續還將啟用連接M503航線的W122、W123航線由西向東運行；²⁷4月19日，中共民航局宣布自同日起，啟用W122、W123航線由西向東運行；²⁸5月16日開始，完成調整福州長樂

22 「對岸未經協商逕自啟用相關航路，陸委會批隱藏政治企圖、未顧飛安，表達嚴正抗議」，大陸委員會，2018年1月4日，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=B383123AEADAEE52&s=33E92FA1B3515120。

23 「M503航路爭什麼，到底誰卡住誰？」，天下雜誌，2018年1月31日，<https://www.cw.com.tw/article/5087995>。

24 「M503爭議 國臺辦：是大陸內部事務」，中央通訊社，2018年1月17日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201801170160.aspx>。

25 「M503爭議東航廈航取消加班機 交通部：安全加分」，中央通訊社，2018年1月30日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201801300049.aspx>。

26 王平，「拒加班機，台當局搬石頭砸自己腳」，人民網，2018年1月31日，<http://tw.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0131/c14657-29796537.html>。

27 「民航局優化M503航線運行」。

機場進離場空域，新闢4條航線及1個航路點。²⁹

我陸委會在中共1月宣布將啟用新措施時隨即回應：中共在疫情後的國際航班尚未完全恢復，並無合理調整航路之需求，此舉為蓄意製造兩岸不安，以民航需求包裝對臺政治、軍事的企圖，並有改變臺海現狀疑慮；³⁰民航局則從飛安角度批評，稱在雙向飛航的新措施下，不僅航管困難，若遇不良天候或飛行操作異常，可能導致航班進入臺灣空域及雙方航班交錯飛航的危險狀況，嚴重影響金門、馬祖航路飛航安全，也升高區域飛航風險。³¹

總結來說，中共自2015年宣布啟用M503航線，經兩岸溝通協商後做出的幾項自我設限中，M503主線南下飛行、銜接航線西向飛行在2018年被打破；主線偏置飛行、銜接航線W122、W123東向飛行在2024年被打破。目前，只差W121東向飛行一步，M503主航線及銜接航線即完全開通。

中共的決策考量

M503航線在劃設及開通之初，固有其航運需求上的考量，然而從2018年、今

表1 M503航線發展重要紀事

2007年	獲ICAO核准使用。
2015年1月	宣布將於同年3月啟用。
2015年3月	經我方抗議後同意協商並做出若干自我設限： 1. 啟用日期由3月5日延至3月29日。 2. 在M503航線飛行時，需向西偏置6浬、僅能南下飛行、遇緊急狀況一律向西偏航。 3. 3條銜接航線暫不開通。
2018年1月	取消M503航線北上飛行限制。 啟用3條銜接航線西向飛行。
2024年2月	取消M503航線飛行時需向西側偏置6浬限制。
2024年4月	啟用W122、W123航線東向飛行。

資料來源：作者自製。

年兩度逐步廢棄原本自我設限看，顯有其政治及政治考量；再從航線開通以來發生的若干爭議看，亦隱含法律及軍事考量，分述如下：

一、航運考量：減緩A470航線運量過載壓力

航運需求係中共劃設M503航線最主要的說法。2015年M503航線啟用時，中共民航局空中交通管理局局長車進軍即表示：「啟用M503航線完全是基於經濟發展、民生為重和飛行安全的需要，沒有其他考慮。」³²

中共原用以連結東南沿海長三角地帶與珠三角地帶的A470航線，絕大部分位於浙江、廣東、福建3省領空。2007年

28 「福建地區空域實施優化調整」。

29 「福建地區空域優化方案順利實施」。

30 朱紹聖，「陸取消M503航線北向南飛行偏置 陸委會批：恐改變臺海現狀」，中時電子報，2024年1月30日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20240130004752-260409?chdtv>。

31 「改變M503航路影響飛安 民航局：後果中國承擔」，中央通訊社，2024年1月31日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202401310265.aspx>。

32 「民航局：為何時隔七年後啟用新航線」，中國評論新聞網，2015年3月4日，<https://hk.crntt.com/doc/1036/4/8/3/103648378.html?coluid=7&kindid=0&docid=103648378&mdate=0304205946>。

中共民航局指出，依照國際通行標準，一條航線日均航班量超過400架次就須進行航線分流，A470航線已然嚴重超標，因而提出沿海峽中線西側劃設M503航線的構想。

2008年後，隨著馬政府執政，兩岸進入「大交流、大合作、大發展」時期，人員往來的頻率和密度也在逐年增大。中共指出，在兩岸人員往來迅速增加下，對交通運輸能力的要求自然更高，而承擔此任務的A470航線，日均航班量從2009年的542架次驟增為2015年的1,221架次，³³逾國際通行標準3倍，航班正點率低，43%國際航班受影響，使得該航線於2014年4月被國際駕駛協會列為「黑五星」航線，這才不得不在2015年1月宣布啟用M503航線。³⁴

中共以原有航線負載過量為由開通新航線的說法看似冠冕堂皇，卻有一大疑惑未能解釋，即就算A470航線確實飽和，中共何以不在A470航線西側另闢航線，而是選擇在東側的臺灣海峽上空劃設？畢竟，在陸地上空飛行的安全性，是高於海面上空飛行的。

前國安會副秘書長陳文政曾指出，

檢視M503航線時，除需衡量「急迫性」，還應同時思考是否確有「必要性」。誠如中共民航單位所言，A470航線在兩岸交流日趨頻繁下早已飽和，亟需開闢新航線；然而，這條新航線，確有必要劃設在臺灣海峽上空嗎？執意如此，是否另有其他動機？³⁵

2015年中共宣布啟用M503航線後，我交通部時任部長陳建宇曾指出，中共之所以無法在A470航線向西一側另闢航線，係因中共是全世界航空管制最嚴格的地區，軍方強勢控制空域，領空只有三成對民航運輸開放，從而限制了自身民航業發展。³⁶由此觀之，中共除表面上所稱的航運需求外，還存在更多其他動機。

二、政治考量：取消對臺讓利、漸進施加壓力

如果說中共在2015年啟用M503航線的主要考量是航運需求，那麼在2018年及今年兩度調整M503航線使用範圍的思考邏輯，應與政治因素關聯更大。

2015年兩岸的溝通過程，與2018年及今年有兩大差異：

一是中共宣布新措施前的兩岸互動情形-2015年1月中共宣布啟用M503航線

33 梁辰陽，「中國大陸對臺『強制漸進主義』之運用：以劃設M503航路為例」，空軍學術雙月刊，第685期(2021年12月)，頁25。

34 「民航局：為何時隔七年後啟用新航線」。

35 「從M503到禁限制水域開放？何須自攬風險？誰來付出代價？」，自由時報，2015年3月18日，<https://talk.ltn.com.tw/keyword/黑星航路>。

36 「邀請交通部部長陳建宇、飛航安全調查委員會主任委員張有恆列席就『中共劃設M503航路及國內外航空飛安總檢討』提出報告，並備質詢」，立法院-議事轉播，2015年3月12日，<https://ivod.ly.gov.tw/Play/Clip/1M/80112>。

前，兩岸雖未取得共識，卻自2014年底便著手就此議題持續溝通，我方並非全無心理準備；相較下，無論2018年或今年，中共都是我毫無預警下，突襲性公布新措施。

二是中共對我國抗議的回應方式-2015年在我國提出質疑後，中共隨即善意回應，並做出限縮飛行空間、飛行方向、飛行航線等多項自我設限；相較下，無論2018年或今年，中共的態度均相當強硬，對我方抗議全不理會，毫無協商餘地。

儘管中共有關部門在公開言論或文件並未將M503航線與「九二共識」做聯繫，然而無論中共官方媒體或學者專家，均傾向認為二者有直接因果關係。例如，2018年中共宣布調整航線後，《人民日報》旗下《環球網》隨即引述上海社科院臺灣研究中心執行主任盛九元言論：

「M503相關航線啟用有其客觀需要，是為了加強飛安、增加兩岸航班，如果臺灣當局罔顧兩岸的實際需要，還是堅持不承認『九二共識』，最終只能接受這個結果。」³⁷今年再度修正航線，官媒所持理由仍相仿，³⁸類似言論所在多有，不及

一一備載。

從中共的角度看，M503航線完全位於臺灣海峽靠近中共一側，且位於上海飛行情報區內，設立和啟用此航線乃民航空域管理的常規工作，係其內部事務，不涉及臺灣的航線和航點，不存在單方面開通的問題。2015年航線啟用時，中共考量了我方的關切，願意就此進行磋商，但這並不意味著開通該航線需要徵得我方同意。³⁹

造成中共前後態度如此落差的主因，在於2016年民進黨執政後，不承認「九二共識」，中共遂將調整航線空間、方向做為對臺施壓的政治籌碼。從中共兩度調整M503航線適用範圍的時間點分析，2018年1月的舉動，很可能是針對2017年1月川普(Donald Trump)就任美國總統後，對臺推動一系列友善政策而來；今年1月以來的舉動，則是針對我國總統選舉結果而來。

這種逐步升高對立局勢的行為，反映出陸方顯係將M503航線當做向我政府施壓手法，目的可能為試圖迫使賴總統在宣誓就職演說時能提出類似陳前總統「四不一沒有」、蔡總統「憲法一中」般的類

37 「蔡英文就M503航線向中共喊話 台當局：蔡當局『國際搞笑』功夫一流」，環球網，2018年1月9日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1589073961472567965&wfr=spider&for=pc>。

38 「M503航線爭議 陸官媒發文：三個質疑『全都站不住腳』」，經濟日報，2024年2月1日，<https://money.udn.com/money/story/5603/7747922>。

39 「國臺辦：『啟用M503北上及銜接航線違反兩岸共識』不實」，新浪新聞，2018年1月17日，https://k.sina.com.cn/article_1784473157_6a5ce645020006fjc.html?cre=newspagepc&mod=f&loc=1&r=9&doct=0&rfunc=100。

似說法。⁴⁰(儘管最後並未如願)

三、法律考量：在臺海漸進形成新的區域慣例

國際法上，航線的劃設係由國家以民航管理機關或航空公司名義，備妥航線計畫、飛行計畫、機場營運計畫、航空導航資料等相關文件後，向ICAO提出申請，待組織確認申請文件符合法規及相關標準後即予以核准。

依據《國際民航公約》精神，新航路若對鄰近國家造成影響，當事國應先進行協調。中共在2007年向ICAO申請M503航線並獲得核准後，我方雖對此表示不滿，但礙於早在1971年即被迫退出該組織，無法在組織框架下表達異議，只能涉法與中共進行雙邊協商。這種未在組織框架下的自行協商，在雙邊關係融洽時固然能夠順利實現，然而一旦對立情勢升高時，也容易立即破局。

兩岸之間雖非國與國關係，然而歷經數十年分裂分治，仍逐漸形成若干具有類似國際慣例性質的常態性互動模式，例如海峽中線原則、臺灣本島到金門及馬祖的特殊航線等。目前，對於主要位於臺灣本島周邊範圍的臺北飛航情報區，兩岸均宣稱擁有管轄權：我國方面，早在1953年便已向ICAO提出申請並獲核准；中共方

面在1975年劃定全境飛航情報區時，係將臺北飛航情報區的範圍劃入上海飛航情報區，然礙於兩岸分治的客觀現實無法行使管轄權，遂於1985年單獨劃設了臺北飛航情報區，對外雖宣稱為其所有，但實際上尊重兩岸之間的默契，即以海峽中線做為上海飛航情報區與臺北飛航情報區的管轄界線。

中共沿海峽中線劃設M503航線的法律考量，即是逐漸推翻這些過去形成的慣例，進而形塑出一套新的區域規範，讓無論是臺灣或其他進出臺灣海峽的外國船隻、飛機都必須遵守。

國際法上，慣例的形成有賴長時間的具體實踐。依據《國際法院規約》第38條，國際慣例係指「做為通例之證明而經接受為法律者」，學界對此的解讀，普遍認為國際慣例必須符合客觀上的「空間普遍性」、「時間持續性」、「行為一致性」，主觀上須具備「法的確信」。⁴¹

美國智庫外交關係協會(Council on Foreign Relations)研究員塞克斯(David Sacks)認為，中共逐步開通M503航線，係北京當局對臺發動的法律戰，試圖藉此抹去臺灣的法律地位。⁴²事實上，除臺海外，中共過去在東海、南海也經常透過持續進行相同行為，試圖創造形成國際慣例

40 「中國加緊對臺施壓 開通兩條新航線」，美國之音，2024年4月23日，<https://www.voacantonese.com/a/china-up-pressure-on-taiwan-20240422/7580663.html>。

41 丘宏達，現代國際法(臺北：三民書局，2012年9月)，頁74-75。

42 「中國宣布M503不再偏西飛航 專家：抹去臺灣法律存在」，中央通訊社，2024年1月31日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202401310048.aspx>。

的客觀要件，待他方當事者因逐漸麻痺而不再對此行為提出異議時，主觀上「法的確信」也將水到渠成。

以M503航線來說，目前中共的行為意在透過片面啟動新航線，對外宣示臺海問題係其內部事務，北京有絕對能力重新定義現狀，藉以徹底抹去、否認海峽中線的存在。⁴³國際社會對於中共的企圖也非毫無認識，包括美國國務院、⁴⁴法國外交部均表態反對中共片面改變臺海現狀。⁴⁵

四、軍事考量：有利中共進攻、不利我軍防守

M503航線雖是民用航線，然而自啟用以來，儘管見諸媒體的案例不多，但仍曾經發生數起軍機飛行狀況，不免令人質疑背後的軍事意圖。

這些事件包括：2018年10月我國安高層宣稱，已數度監控到共機在M503航線不同空層活動，⁴⁶惟並未指出具體時

間、架次；2022年11月，臉書軍事粉絲專頁「TAIWAN ADIZ」揭露，一架編碼「7A43」開頭的飛機(經查為軍機編碼)，以低於民航機的速度沿M503航線飛行，顯係非正常航行；⁴⁷2023年9月，「TAIWAN ADIZ」再度揭露，一架共機於M503航線伴隨在民航機底下同步飛行，疑似想藉此躲避雷達偵測或演練欺敵戰術。⁴⁸

從軍事角度看，M503航線可能對國防安全造成的影響，可從攻、守兩層面觀之。就站在防守方的我國來說，「優化」後的航線將加大我國防空監測壓力、減緩我軍反應時間。國防安全研究院國家安全研究所所長沈明室認為，中共取消飛行偏置、開通W122、W123自西向東飛行航線等行為，意味打破海峽中線的象徵意義，未來我國空防監測除了看軍機，也要看民航機，壓力將較以往更大。⁴⁹

43 「臺灣抗議北京啟用新航路影響金馬飛安 呼籲雙方盡快就此展開協商」，美國之音，2024年4月20日，<https://www.voacantonese.com/a/taiwan-says-new-chinese-air-routes-threaten-taiwanese-islands-flight-safety-20240419/7577064.html>。

44 「中國擅改M503航線 美國務院：反對改變現狀」，中央通訊社，2024年2月2日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202402020008.aspx>。

45 「法外長：反對中國片面改變M503航路 挺台參與國際」，中央通訊社，2024年2月8日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202402080011.aspx>。

46 「中國一騙再騙 M503劃設後共機並未往後撤」，自由時報，2018年1月10日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2308286>。

47 「共機罕見航跡 沿海峽中線以西民航路線飛行引發關注」，自由時報，2022年11月8日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4116468>。

48 「共機藏『民航機下』 躲偵測 廖宏祥：慎防利用M503航路突襲」，自由時報，2023年9月26日，<https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/4439659>。

49 「中國取消M503飛行偏置 分析：加大臺灣空防監測壓力」，中央通訊社，2024年1月31日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202401310002.aspx>。

就做為可能進攻方的中共來說，共機可利用做為民航航線的M503模擬測試欺敵、突襲等各種戰術。國防大學戰爭學院榮譽教授廖宏祥指出，共機在航行M503航線時，有多種方式可使我國誤認為民航機：將戰機飛行於民航機之下，以躲避雷達偵測；在戰機上配置ADS-B詢答機，並自行設定為民航機代碼；將軍機登記為民航機代碼後，利用上海飛行情報區將此代碼傳送到臺北飛行情報區；收買我方戰備管制人員，使之在監測時刻意不通報異常狀況。這些雷達上貌似民航機的軍機，在躲避了我方的監測後，可迅速降落在松山機場，將使我軍猝不及防。⁵⁰

這種以軍機猝然降落機場，進而控制他國首都的戰術，最經典的案例首推1979年蘇聯入侵阿富汗。阿富汗喀布爾國際機場原為蘇聯工程師協助興建，1979年蘇聯支持的阿富汗政權遭叛軍推翻，蘇軍直接將運輸機駛入毫無防空能力的喀布爾機場，並以此為基礎逐步控制機場周邊地區。隨後幾年，阿富汗獲得美國提供的刺

針飛彈，蘇聯軍機為避免遭攻擊，乃獨創近乎垂直下降的「阿富汗降落法」。⁵¹

我國防部情報次長室情研中心前副主任孫秉中認為，臺灣為海島地形，使用常規性的攻擊方式將損失慘重，共軍極可能籌畫迅速掌握我國機場或港口的奇襲方式。一旦共軍掌握我國機場，以一架民航機可運載一個輕裝步兵連空運著陸，每3分鐘一架落地計算，一小時內共軍即可空運一個空降旅或特戰旅的戰鬥人員著陸。因此，只要共軍成功奪控港口與機場，則戰爭勝負已定，剩下的將只是時間早晚問題。⁵²

值得我國注意的是，自2018年中共首度「優化」M503航線後，《解放軍報》隨即在不久後以專文介紹「阿富汗降落法」，中共目前裝載量最大的運輸機「運-20」近3年也分別於不同場合，包括在塞爾維亞貝爾格勒空軍基地、⁵³吉林長春空軍開放參觀活動、⁵⁴俄羅斯莫斯科機場等地上演「阿富汗降落法」，⁵⁵這種罕見的降落技術，除引發在場觀眾熱議外，

50 「共機藏『民航機下』躲偵測 廖宏祥：慎防利用M503航路突襲」。

51 「什么是阿富汗降落法」，解放軍報，2018年3月16日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2018-03/16/content_201733.htm。

52 孫秉中，「退伍上校孫秉中：淺談解放軍武力攻臺」，中華社區報刊聯合新聞網，2022年7月21日，<https://www.cpfnews.tw/index.php/roc/65724-2022-07-20-13-32-05>。

53 「阿富汗式降落方式，蘇聯空軍獨創，運-20降落塞爾維亞為何也用？」，易網，2022年4月13日，<https://www.163.com/dy/article/H4QVR6E70535D7C6.html>。

54 「3500米俯衝而下，運-20上演"阿富汗"式降落，彪悍動作震驚全場」，搜狐網，2023年7月31日，https://www.sohu.com/a/707643212_121462986。

55 「運20在莫斯科出現阿富汗式降落，著地後多次彈跳，操作失誤了嗎？」，易網，2024年4月14日，<https://www.163.com/dy/article/IVOMHVBK0553G8SB.htm>。

是否也暗示中共有意模擬將該降落法於對臺實戰中，值得關注。

五、政策考量：配合建立兩岸「融合發展示範區」

M503的3條配套航線W121、W122、W123，分別連接主航線至福建東山、福州、廈門。今年1月中共公布的航線「優化」方案中，僅啟用了W122、W123自西向東飛行，刻意忽略東山而獨厚福州、廈門，應與其目前積極推動的「兩岸融合發展示範區」有關。

2019年中共領導人習近平在《告臺灣同胞書》40周年紀念會上的講話中，提出「深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎」，揭開了以「融合發展」為核心的兩岸政策新階段。⁵⁶隨後在2020年中共第19屆5中全會通過的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標的建議》中，進一步宣示「支持福建探索海峽兩岸融合發展新路」，政策支點轉往福建。⁵⁷

在前述大方針支持下，國臺辦於

2023年9月發布《關於支持福建探索海峽兩岸融合發展新路、建設兩岸融合發展示範區的意見》，以臺灣的前線離島金門、馬祖做為推動融合發展的首要目標，期藉由廈門與金門、福州與馬祖之間的通水、通電、通氣、通橋，建立「同城生活圈」，⁵⁸之後又陸續推出「福馬同城通」交通卡、開放陸團赴馬祖旅遊等政策。⁵⁹

在中共積極推動以福州、廈門做為對臺統戰前沿重地政策下，同步啟用銜接M503主航線至福州、廈門的W121、W122自西向東飛行航線，表示自即刻起自福州、廈門起飛的航班將不用再繞行北方航線，僅須直接向東飛行小段後即可連接M503主航線。⁶⁰中共央視微信公眾號「玉淵譚天」對此評論：「更短的航程，意味著更快的速度和更高的效率。換句話說，這能大大促進兩岸之間的融合發展。」⁶¹由此可知，中共開通W121、W122航線雙向通行，也帶有一定的政策目的，即配合當局推動「對臺融合發展」大方針。

56 「在《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會上的講話」，人民網，2019年1月2日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

57 「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要」，中共中央人民政府，2021年3月13日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

58 「中共中央、國務院關於支持福建探索海峽兩岸融合發展新路建設兩岸融合發展示範區的意見的實施意見」，國務院臺灣事務辦公室，2023年12月28日，http://www.gwytb.gov.cn/zccs/zccs_61195/yj/202312/t20231228_12590313.htm。

59 「福建發布新一批三方面13條惠臺利民政策」，人民網，2024年4月28日，<http://fj.people.com.cn/BIG5/n2/2024/0428/c181466-40827414.html>。

60 「陸取消M503航線飛行偏置 壓縮我空防縱深及預警時間」，聯合新聞網，2024年1月31日，<https://udn.com/news/story/123908/7744289>。

61 於下頁。

結語

透過上述中共分階段啟用M503航線的過程可知，除其所宣稱的航運需求外，亦帶有政治、法律、軍事及政策考量。

從「灰色地帶策略」的理論視角看，中共分四階段逐步開通M503航線，符合漸進式隨時間推進擴大空間適用範圍的過程要件；在行為上，則混合採用了法律手段-試圖打破過去被兩岸及國際社會普遍認可的「海峽中線」慣例，經濟手段-以推進兩岸「融合發展示範區」做為向金門、馬祖居民施恩示惠的誘餌，軍事手段-不時派出戰機沿做為民用的M503航線飛行，宣傳手段-透過其政府或媒體反覆論述臺海航線為其「內部事務」，這種種既非戰爭亦非和平的做法，屬於「灰色地帶」行為範疇。

值得注意的是，相較於中共在其他地區的擴張行為，如印「中」邊界、東海或南海，都是先採取漸進式蠶食行動，待達到一定成果後，再尋求法律上的適法性，M503航線開通的案例則恰好相反，係先獲得ICAO的認可、在法律上站住理後，繼而透過自我設限方式主動縮減規範上賦予的權利，目的是藉以增加談判籌碼，待其目標(如開通兩岸直航航線)逐一實現後，再回過頭來主張實現其應有的權利。

這種模式應用除在臺海外，有沒有可能在其他地區上演？答案應是肯定的。例如，2017年國際仲裁法院對於「南海仲裁案」的結果倘若是有利於中共的，中共為爭取東南亞國家，未必會驟然以強硬方式驅離菲律賓、越南等國對爭議島嶼的船隻運補，而是更可能以此為籌碼，要求爭端他造在其他政策上(例如對抗美國)支持中共，待目標逐一實現後，再依循判決結果主張其權利。

因目前W121東向飛行航線尚未啟用，未來仍有爭議再起的可能。而即使M503航線日後全線開通，也不代表中共對於片面改變臺海現狀的作法將到此為止，仍可能藉由直接突破海峽中線，或干擾臺灣本島至金門、馬祖航線方式，更進一步擴大其企圖。

參考文獻

1. Australian DoD, 2020 Defense Strategic Update (Canberra: Australian DoD, 2020).
2. Michael Mazarr, Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Press, 2015).
3. Kathleen H. Hicks, et al., By Other Means: Part I: Campaigning in the Gray Zone (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2019).

61 「玉淵譚天：M503航線優化台灣不需『叫屈』體面要靠自己爭取」，聯合新聞網，2024年4月20日，<https://udn.com/news/story/10930/7911453>。

4. Lyle J. Morris, et al., Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War(Santa Monica, CA:RAND Corporation, 2019).
5. Elidor Mehilli, "Salami Tactics Revisited: Hungarian Communists on the Road to Power," Europe-Asia Studies, Vol.67, Issue 7 (2015).
6. 丘宏達，現代國際法(臺北：三民書局，2012年9月)。
7. 黃居正，「對中國片面發布M503等新航路的法律評估與因應建議」，新世紀

智庫論壇，第69期(2015年3月)。

8. 梁辰陽，「中國大陸對臺『強制漸進主義』之運用：以劃設M503航路為例」，空軍學術雙月刊，第685期(2021年12月)。

作者簡介

楊宗新先生，政治大學外交研究所戰略暨國際安全組碩士。曾任南華大學國際事務暨企業學系業界專家教師。現任職於展望與探索雜誌社研究員。



F-15C戰鬥機隸屬美國太平洋空軍第五航空隊第18聯隊第44戰鬥機中隊，駐日本沖繩嘉手納基地(照片提供：張詠翔)