台灣亞太安全研究協會

Taiwan Asia-Pacific Security Research Association (TAPSRA)

研究報告 TAPSRA-2026-03

台海海空灰色地帶行動與危機管控

從“閾值模糊”到“事故可控”：海警、軍機、演訓與降級機制研究

發佈月份	2026 年 8 月
資料基準日	2026 年 8 月 11 日
關鍵詞	灰色地帶 / 海空安全 / 危機管理 / 海警 / 海上交通

研究屬性：戰略與政策分析｜公開來源研究（OSINT）｜非機密

執行摘要與核心判斷

本報告以公開來源為基礎，對可查證事實與分析判斷作明確區分。下列“核心判斷”屬於研究性研判，不應理解為對未來事件的確定性預測。

J1	灰色地帶行動的最大戰略效應不是造成一次性破壞，而是透過高頻、模糊和低於戰爭閾值的壓力改變對方的決策節奏與社會預期。
J2	海警、海軍、空軍、民用船舶與執法機構同時出現在爭議海空域，會增加識別與歸責難度，使單一“軍事熱線”不足以覆蓋實際危機。
J3	“隔離”“檢疫”“臨時航行限制”“演習區”等概念在法律與政治上存在不同解釋，未來危機管理最需要提前研究的是這些模糊中間狀態，而不僅是全面封鎖或兩棲衝突。
J4	有效危機管理應包含四層：事實確認、現場行為規則、領導層溝通、第三方與商業主體資訊協調。任何一層失效都可能放大誤判。
J5	提高透明度不等於公開敏感軍事資訊。更可行的方式是預先說明行為類別、航行安全要求、事件調查機制與溝通聯繫人。

究範圍、方法與限制

研究範圍

本報告研究台海及其周邊海空域的灰色地帶競爭和危機管控機制，關注海軍、空軍、海警、民用航運與執法主體的互動。內容保持戰略與制度層面，不提供具體作戰部署、規避偵察、攻擊方式或關鍵設施脆弱點。

研究方法

- 概念辨析：區分軍事演訓、執法行動、灰色地帶脅迫、隔離、封鎖與武裝衝突。
- 流程分析：把危機拆分為發現、識別、歸責、決策、回應、溝通、降級七個階段。
- 制度比較：參考國際海空相遇規範、海上執法合作與熱線經驗。
- 案例抽象：使用公開事件提煉風險機制，不對單次事件作過度歸因。

限制與不確定性

灰色地帶概念本身具有政治爭議；不同主體對同一行動可能採用不同法律定性。公開資料對具體現場交戰規則和溝通記錄通常不完整，因此本報告重點在制度設計與風險邏輯。

目錄與閱讀提示

章節結構

閱讀提示

報告中的“高／中／低”“較高／中等／較低”等屬於定性風險判斷，用於比較不同風險因素，不是統計學機率。事實性內容盡量對應公開來源，分析性判斷由本報告負責。

一、為甚麼灰色地帶比“戰爭/和平”二分更難管理

1.1 模糊性本身就是工具

傳統威懾模型通常假設行為能夠被明確歸類：和平、危機或戰爭。但灰色地帶行動刻意利用分類困難，以執法、演訓、航行、行政管理、法律說明或非軍事主體實現政治目標。被施壓一方如果立即軍事化回應，可能承擔升級責任；如果不回應，又可能形成事實常態。

1.2 高頻活動改變風險分布

高頻海空活動會增加接觸次數，接觸次數增加意味著即使單次事故機率很低，年度累計風險也會上升。更重要的是，高頻會造成“注意力衰減”：決策者、媒體與公眾難以長期保持同一警覺程度，從而可能對真正異常的信號反應過慢。

1.3 “現場風險”與“戰略信號”不總一致

一架飛機或一艘船的現場動作可能源於訓練、導航誤差、規則執行或個體判斷，但外界會把它放進更大的政治敘事中。危機管理因此必須把技術調查與政治溝通同步推進：技術層面確認事實，政治層面避免在證據不足時做不可逆指控。

二、台海灰色地帶的主要類型

2.1 海空存在與聯合演訓

聯合演訓可以展示多軍種協調、測試指揮體系並釋放政治信號。風險隨著演訓時長、活動範圍、實彈性質、航線影響和執法力量參與程度上升。對研究者而言，最重要的問題不是“有沒有演習”，而是演習是否開始改變民用交通、商業預期和常規執法邊界。

2.2 海警與執法工具

海警或執法行動的優勢在於其法律與軍事屬性介於傳統海軍和民用行政之間。在台海及周邊海域，若執法概念被用於改變常態通行規則，事件可能迅速從行政爭議轉化為戰略危機。此時需要海事、法律、外交與安全部門共同判斷，而不是只由軍方處理。

2.3 通信、海纜與基礎設施事件

海底電纜損壞、通信異常或港口系統故障可能由事故、商業行為、自然因素或蓄意破壞造成。高緊張環境下最危險的是“歸責先於證據”。建立技術取證、國際合作和臨時冗余機制，比在事件發生後立即政治化更有助於降低升級風險。

> **關鍵概念**
>
> 危機管理不是“降低警惕”，而是把警惕轉化為更可預測的行為。越是高競爭環境，越需要讓現場人員和領導層知道哪些動作會被視為越線。

三、從“隔離”到“封鎖”：中間狀態的戰略難題

3.1 念差異決定應對度

“封鎖”在國際法與戰爭法語境下具有高度軍事含義，而“檢疫”“安全檢查”“臨時限制”或“隔離”可能被包裝為執法或行政措施。政策風險在於：若各方對行動性質的定義不同，同一事件可能同時被一方視為執法、另一方視為戰爭前奏。

3.2 商業主體會先於政府作出反應

航運公司、保險機構、航空公司和投資者通常根據風險與責任成本迅速調整。當官方仍在爭論事件定義時，商業主體可能已經繞航、加價或暫停服務。這種市場反應會反過來強化危機現實感，因此危機溝通必須覆蓋商業部門。

3.3 中間狀態需要預先的政策菜單

如果政策只準備“正常狀態”和“全面戰爭”兩套方案，決策者在灰區升級時會缺少比例合適的選擇。更好的做法是預先設計外交交涉、國際法律說明、海事資訊發佈、商船護航協調、人道通行等不同層次的非戰爭措施，並明確升級和退出條件。

四、危機管控的四層架構

4.1 第一層：事實確認

事故發生後的最初數小時，應優先確認時間、地點、主體、損害和現場通信記錄。各方若能建立可快速交換基礎事實的機制，就能減少媒體與政治壓力迫使決策者提前定性。

4.2 第二層：現場行為規則

海空相遇規則、最小安全距離、通信頻道、燈光與識別信號等技術規範能夠降低事故機率。即使政治關係惡化，也應盡量把技術性安全規則與主權爭議分開。

4.3 第三層：政治與軍事熱線

熱線價值不在於“解決爭議”，而在於確認對方是否有擴大行動的意圖、解釋異常活動並為暫停升級爭取時間。熱線最怕形式存在但實際不接通，因此需要定期測試與明確授權。

4.4 第四層：第三方與商業協調

日本、美國、東南亞海事機構、國際航運組織以及保險和電信企業在不同危機中可能成為資訊節點。建立事實發佈和航行安全資訊共享機制，有助於防止市場恐慌和錯誤歸責。

五、政策設計：讓“可控競爭”成制度而不是運氣

5.1 建立事件分級體系

建議將事件按“常規活動、異常接近、規則違反、事故損害、人員傷亡、持續性強制”分級，並為每一級設定調查、溝通與公開資訊要求。分級體系的目的不是把政治爭議技術化，而是避免所有事件都被直接拉到最高威脅層級。

5.2 形成對等但非機械的比例原則

回應應與行為性質、持續時間和實際損害相匹配，而不是簡單複製對方行動。機械對等容易形成升級螺旋，比例原則則保留政治空間。

5.3 把危機演練納入政策流程

政府的危機演練不應只模擬軍事衝突，也應包含海纜事故、商船被查驗、網路故障、錯誤資訊爆發和外交熱線中斷等場景。跨部門演練的關鍵指標是“多快形成共同事實圖景”和“能否在高壓下保持一致對外資訊”。

灰色地帶行動分類表

行動類型	典型目標	主要模糊點	優先應對工具
高頻海空活動	存在感、壓力、訓練	正常訓練與脅迫邊界	態勢監測、通報、相遇規則
聯合演訓	威懾、測試、政治信號	演習與危機準備區分	預警、外交溝通、商業資訊
海警/執法	改變行政與通行常態	執法權與軍事脅迫	法律回應、海事協調、證據記錄
隔離/檢疫式措施	影響通行和商業預期	是否構成封鎖/武力威脅	國際協調、航運應變、法律定性
網路/通信異常	干擾決策與社會運行	歸責困難	技術取證、冗余、謹慎公開歸責

危機降級“四層架構”

層級	核心問題	失敗後果	建議機制
事實層	發生了甚麼？	謠言主導敘事	共同事實清單、技術取證
現場層	如何避免二次事故？	碰撞/誤擊機率上升	相遇規範、通信頻道
決策層	對方是否意圖升級？	最壞情景推斷	政治/軍事熱線、授權機制
社會/商業層	如何維持連續性？	市場恐慌、服務中斷	航運、電信、保險資訊協調

結論與政策啓示

台海灰色地帶競爭的難點，在於它把衝突風險放在“法律和軍事定義都不完全清楚”的中間區域。未來風險管理不能只準備全面戰爭情景，而應強化中間狀態政策工具：事實查核、海空相遇規範、執法與軍事部門協調、熱線、商業連續性和第三方資訊機制。真正可持續的安全不是依賴每一次危機都“幸運沒有升級”，而是讓降級成為制度化能力。

可操作的政策啓示（戰略層面）

- 建立跨部門統一風險圖景：軍事、外交、海事、經濟、通信和地方治理部門使用一致的事件分級與事實查核流程。
- 把“恢復能力”與“威懾能力”同時納入預算評估，避免只關注新增能力而忽視維護、備援、人員與制度成本。
- 強化危機溝通與公開資訊規範：區分已確認事實、分析判斷與尚未查證資訊，降低誤判和社會恐慌。
- 對高衝擊、低機率情景開展跨部門演練，同時為灰色地帶和中間狀態準備比例適當的政策選項。
- 保持地區合作的多層次結構：軍事安全之外，擴大海事安全、災害救援、供應鏈、網路與關鍵基礎設施韌性合作。

參考資料

以下資料均為公開來源；網頁資料的訪問與事件截點以 2026 年 8 月 11 日為準。引用僅用於事實查核與觀點對照，不表示本報告認同來源中的全部立場。

[1] 台灣國防安全研究院：《灰色地帶行動的挑戰：“戰略癱瘓”及其應對》，2026-06-09。

[2] 台灣地區國防主管機關：《2025 Quadrennial Defense Review》，2025。

[3] 台灣地區國防主管機關軍聞社：2026 年“漢光 42 號”相關公開資料。

[4] U.S. Department of State: Response to China’s Military Exercise Near Taiwan, 2026-01-01。

[5] Japan Ministry of Defense: Defense of Japan 2026。

[6] 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《台灣問題與新時代中國統一事業》，2022。

[7] IISS: Shangri-La Dialogue 2025 Full Report。