



中華民國 110 年 12 月 16 日

第 15 期

國防情勢特刊

中國對台的灰色地帶威脅

威脅態樣與因應	林柏州	1
「由演轉戰」之觀察	許智翔	12
法律戰的作用	李俊毅	21
民眾的威脅感知	李冠成	29
軍事宣傳及其影響：民眾認知評估與防衛意願	劉姝廷	38
民眾對政府因應措施的滿意度	陳穎萱	47

China's Grey Zone Threats to Taiwan

Types of Threat and Responses	<i>Po-Chou Lin</i>	1
Observation of “Exercise Turning to War”	<i>Jyh-Shyang Sheu</i>	12
The Effect of Legal Warfare	<i>Jyun-Yi Lee</i>	21
Public Awareness and Threat Perception	<i>Kuan-Chen Lee</i>	29
Military Propaganda and its Effects: the Public's Cognitive Assessment and Defense Willingness	<i>Shu-Ting Liu</i>	38
Satisfaction with the Government's Response to Grey Zone Conflicts	<i>Ying-Hsuan Chen</i>	47

編輯報告

灰色地帶衝突是國際安全的新議題，也是當前台灣關注的議題。然而在國家的資源有限且中國軍力構成生存威脅的情況下，包含智庫在內的國家機構（state apparatus）宜在探究各種威脅的樣態後，進一步評估其影響程度。國家安全的威脅有多種形式，但其危害程度不一。較可能導致武裝衝突或造成現狀改變者，需要較多的政治關切與資源投注。相對的，若一項威脅的急迫性較低，且可或應由權責單位以法制（治）的方式處理，則應歸屬公共安全而非國家安全的範疇。當然，隨著國際與兩岸安全情勢的動態發展，對各項威脅的評估亦需持續檢討與修正。

就灰色地帶衝突的意涵與相關國家經驗的研究，本院已彙集部分成果並於〈國防情勢特刊〉第 2 期（2020 年 6 月）刊出。爰此，本期特刊以中國對台的灰色地帶威脅為主題，架構上區分為三個部分。首先是林柏州以〈威脅態樣與因應〉一文，綜整中國對其他國家的灰色地帶衝突手段與各國因應之道，為本期主題提供務實性的政策分析。

其次，本期特刊以兩篇文章評估中國對台灰色地帶衝突的影響。灰色地帶衝突的作用有二：可作為軍事行動的序曲，另可能是軍事行動的替代選擇。針對前者，許智翔的〈中國對台「由演轉戰」之觀察〉從他國前例分析中國由演訓轉為攻台行動的可能性。然因台灣海峽提供了台灣較大的預警空間，似毋需過度擔憂。針對後者，李俊毅以〈法律戰的作用〉探討中國如何透過法律形塑對其有利的國際環境，在兩岸關係上以其國內法施壓台灣，並片面改變現狀。

本期特刊的第三部分探討台灣民眾對中國灰色地帶衝突的認知。國內外對灰色地帶衝突的研究，偏重學術與政策社群的思辨與析論；這些主張與發現是否和民眾的認知相符，則鮮有著墨。為此，本期特刊的作者群集體研擬問卷，並委由山水民調公司進行網路調查，調查

結果則由三篇文章加以析論。

李冠成的〈民眾的威脅感知〉發現受訪者多意識到中國對台灰色地帶衝突的威脅，並支持政府以增加預算作為因應。此外，在七項灰色地帶衝突的型態中，民眾認為威脅程度最高的是「駭客入侵政府機關及關鍵基礎設施」而非解放軍的行動，和前揭國家應多關注可能導致武裝衝突或改變現狀的威脅之主張不同。此一差異與政策意涵，值得後續的考察。劉姝廷的〈軍事宣傳及其影響：民眾的認知評估與防衛意願〉探討中國軍事宣傳對台灣民眾的可能影響。該文印證傳播研究的「第三人效果」理論，即民眾傾向認為中共軍事宣傳對他人影響大於自己，並可能因自我膨脹而低估對自己的影響。惟基於對他人易受影響的擔憂，民眾亦傾向支持國防政策。陳穎萱以〈民眾對政府因應措施的滿意度〉一文分析民眾對政府因應四種中共擾台行為的滿意度。該文發現，民眾對某項擾台行為的威脅感知越高，對政府的滿意度越高。不過一旦問及政府應採取的積極作為，民眾的看法則頗有分歧之處。國家與社會之間的溝通仍有必要。

在撰擬乃至對問卷調查結果及分析過程中，皆衍生出若干值得進一步探討的議題。未來希望在既有基礎上，能更深入與全面的研究中共對台灰色地帶行動的發展，俾供政策單位參考。

威脅態樣與因應

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

當前國際政治處在大國戰略競爭的格局，由美國所主導的後反恐時代遭遇挑戰，中國經改革開放崛起成為新霸權國，大國之間雖無戰爭，卻存在經濟、政治、軍事、準軍事（quasi-military）等不同層面的紛爭，且以「灰色地帶」活動（grey zone activities）形式出現，在各國之間形成競爭與對抗。本文主要關注中國於全球推動的「灰色地帶」活動，計有統戰分化、宣傳戰／輿論戰、網路敵意活動、經濟脅迫、準軍事活動等五類態樣，¹並整理各國的因應作為。

貳、中國「灰色地帶」手段態樣

一、統戰分化

毛澤東將統戰、武裝鬥爭、黨的建設視為共產黨在中國革命中戰勝敵人的三個法寶。² 所謂統戰主要是藉由拉攏或組織社會不同力量，進行政治鬥爭以達成政治目的。中共中央 2021 年 1 月印發新修訂《中國共產黨統一戰線工作條例》，在對台統戰新增「發展壯大愛國統一力量」、「不斷推進祖國和平統一進程」等任務；新增「海外統一戰線工作和僑務工作」乙章，如做好出國和歸國留學人員統一戰線工作、增進中外友好合作交流等數項。³ 有關手段包含：（一）加強與當地團體統戰活動：中國近年積極運用各國當地華商團體、統促會、同鄉會、

¹ Stacie L. Pettyjohn and Becca Wasser, *Competing in the Gray Zone: Russian Tactics and Western Responses*. Santa Monica (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019), pp. 14-19; Morris, Lyle J., Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk, and Marta Kepe, *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. 27-41; Michael Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Carlisle, P.A.: Army War College Press, 2015), p. 59.

² 曹應旺，〈「三大法寶」為什麼靈驗〉，《中國共產黨新聞網》，2021 年 3 月 22 日，<https://reurl.cc/V520EA>。

³ 〈中國共產黨統一戰線工作條例〉，《人民網》，2021 年 1 月 6 日，<https://reurl.cc/52Q457>。

華文媒體與當地團體合作以營造影響力，⁴ 甚至干預選舉；（二）金援當地政客：中國統戰部透過澳洲華裔企業家黃向墨捐款澳洲參議員達斯提雅（Sam Dastyar），促其發表親中的南海言論；⁵ （三）動員社會團體組織對抗性或暴力活動：立陶宛首都維爾紐斯 2019 年聲援香港民主群眾活動，遭中國大使及外交官動員華人團體「立陶宛中國商會」鬧場，⁶ 立國外交部次長指該事件是對中政策轉向的關鍵。另有教唆黑幫行使暴力，如《明報》總編輯劉進圖 2014 年遇刺；民主派議員李柱銘、壹傳媒主席黎智英遭死亡威脅；2018 年紐西蘭坎特伯里大學教授 Anne-Marie Brady 居所遭侵入威脅。⁷

二、宣傳戰/輿論戰

毛澤東認為宣傳工作應服從並服務於黨。他在 1929 年 12 月紅軍第四軍第九次黨的代表大會決議案中稱，「紅軍宣傳工作的意義和任務，就是擴大政治影響，爭取廣大群眾」；毛要求幹部運用一切宣傳工具和宣傳形式，「正確地把黨的路線方針政策宣傳出去」。⁸ 習近平在 2016 年媒體調研亦指出，「黨與政府主辦的媒體『必須姓黨』」。足見中國高度重視媒體運用，且當前態樣有：（一）投資、收購媒體與加強監管：中國在「一國兩制」政策下，加強對香港社會輿論的管控，根據香港記協《香港言論自由 2017 年報》統計，香港 35% 主流傳媒由中國政府

⁴ Filip Jirouš, "The Role of Coopted Diaspora Groups in Czech and European United Front Work," *China Brief*, Vol. 20, Issue 16 (2020), pp. 20-27, <https://reurl.cc/Mk2zvp>.

⁵ Quentin McDermott, "Sam Dastyari Defended China's Policy in South China Sea in Defiance of Labor Policy, Secret Recording Reveals," *ABC News*, November 29, 2017, <https://reurl.cc/q16xDn>.

⁶ Ivana Karásková, ed., *Empty Shell No More: China's Growing Footprint in Central and Eastern Europe* (Praha: Association for International Affairs, April 2020), p. 25, <https://reurl.cc/Gbap2y>; Alvin Lum, "Chinese Ambassador Summoned in Lithuania Over 'Deplorable Behaviour' by Officials During Vilnius' Show of Support for Hong Kong Protesters," *South China Morning Post*, September 2, 2019, <https://reurl.cc/oxvyEq>.

⁷ "China's Pursuit of a New World Media Order," Reporters Without Borders, March 22, 2019, <https://reurl.cc/35kQ50>; 〈大陸安全部門派便衣入港監控〉，《中央社》，2014 年 10 月 8 日，<https://reurl.cc/YjDbzx>；〈劉進圖鬧市遭 6 刀重創 命危留醫 ICU 明報懸紅百萬緝兇〉，《明報》，2014 年 2 月 27 日；Leo Lewis, "We Will Fight Triad Gangs, Vow Hong Kong Students," *The Times*, October 13, 2014, <https://reurl.cc/DZx7rR>。

⁸ 李斌，〈毛澤東倡導的黨的思想宣傳工作的原則和方法〉，《黨的文獻》2013 年 4 期，頁 54-61。

控制或中資企業入股，⁹迄今已無新聞自由可言；（二）施壓媒體：中國透過施壓媒體老闆、威脅撤廣告／廣告杯葛（advertising boycotts）要求媒體更正報導，對媒體人形成自我審查及寒蟬效應（chilling effect）；¹⁰（三）製造假訊息與帶動輿論風向：2020年8月訪台的捷克參議院議長韋德齊（Miloš Vystrčil）遭中共外圍組織抹黑曾接受台灣400萬美元好處。至於台灣，依據瑞典哥德堡大學跨國計畫V-Dem資料庫顯示，台灣遭受外國假資訊攻擊程度為世界第一；¹¹我國安局及學者則注意到中國提供國內「同路媒體」造假訊息或運用假帳號影響輿論方向，¹²凸顯台灣遭受中國訊息攻擊的狀況。

三、網路敵意活動

相較於網路惡意活動（malicious cyber activities），中國對他國發動網路攻擊、網路間諜與盜竊（cyber espionage and theft）、網路犯罪等網路敵意活動（hostile cyber activities），更具組織性，希望達成某一戰略目標，且由敵對國家武裝力量執行或支持，已成為近年最重要的「灰色地帶」活動。例如：（一）網路攻擊導致機構失能：行政院資通安全處2021年曾統計，台灣政府每個月遭惡意攻擊達2,000-4,000萬次。台灣中油、台塑及力成半導體在2020年亦遭勒索病毒網路攻擊，據調查局發現係由中國駭客集團「Winnti Group」（APT-41）發動，由於涉案團體還攻擊15個國家機構，經國際司法合作，由美國司法部起訴5名

⁹ 這些媒體有無線電視（TVB）、《南華早報》、《大公報》、《文匯報》、《香港商報》、《中國日報香港版》、《成報》及鳳凰衛視等，〈《一國兩制》香港記者協會公布2017年言論自由年報〉，《香港記者協會》，2017年7月2日，<https://reurl.cc/OkR3Qg>；李少南，〈一國兩制下的社會與媒介變遷〉，收錄於李少南編，《香港傳媒新世紀》（香港：香港中文大學，2003），頁3-5。

¹⁰ Tiffany May, “Guilty Verdict for Hong Kong Journalist as Media Faces ‘Frontal Assault’,” *New York Times*, April 23, 2021, <https://reurl.cc/1o8knp>；林彥邦，〈經營環境惡劣 傳媒寒冬未息〉，《2019 香港言論自由年報》（香港：香港記者協會，2019），頁20-22。

¹¹ 〈台灣遭假訊息攻擊程度世界第一 瑞典學者懷疑主因是中國〉，《中央社》，2019年9月27日，<https://reurl.cc/vg2p0k>。

¹² 林照真，〈假新聞類型與媒體聚合：以2018年台灣選舉為例〉，《新聞學研究》第142期（2020年）頁111-153；鄭元皓、顧以謙、吳永達，〈殭屍入侵臺灣——探討臉書假帳號與假訊息之現況與未來〉，《刑事政策與犯罪防治研究》第26期（2020年），頁65-123；〈國安局：中共對台灣同路媒體放消息帶風向〉，《中央社》，2018年5月2日，<https://reurl.cc/zWLpq7>。

涉案中國籍嫌犯，並稱其中 1 名與中國國安部關係密切；¹³ 2020 年印中邊境衝突期間，中國駭客曾攻擊印度知名報業集團、印度官署及警察局並導致孟買部分地區停電；¹⁴（二）網路盜竊：美國國防部在歷年《中共軍力報告》均關注來自中國資助的產業與技術間諜（state-sponsored industrial and technical espionage）情蒐活動，藉此提升國防工業、高科技之技術水準，¹⁵ 我國防部軍醫局即曾是中國網路竊密的重點機構。

四、經濟脅迫

愛沙尼亞國防部《國際安全與愛沙尼亞 2021》（*International Security and Estonia 2021*）報告指出，「北京通過經濟槓桿、監視海外中國公民」，「面對與西方日益加大的對抗，中國的主要目標是在美國和歐洲之間製造分歧」。¹⁶ 事實上，北京運用經濟手段達成外交目標，歷年來屢見不鮮：（一）能源進出口或貿易管制：2010 年透過禁止稀土出口施壓日本釋放闖入釣魚台海域船長；2012 年藉限制香蕉進口施壓菲律賓部隊退出黃岩島；2016 年以「限娛令」施壓南韓暫停部署「終端高空區域防禦系統」（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD）；2020 年對澳洲紅酒、龍蝦、牛肉採取報復措施；2021 年以病蟲害為由，限制鳳梨、釋迦、蓮霧等進口對台灣政治施壓等；¹⁷（二）經濟制裁：2016 年中國為執行聯合國安理會第 2371 號決議，曾全面禁止北韓

¹³ 〈CNN：台灣頻遭網攻 多數能抵禦但仍須備戰〉，《中央社》，2021 年 7 月 24 日，<https://reurl.cc/q1aoq3>；〈中國駭客組織對我國資訊供應鏈發動攻擊〉，法務部調查局，2020 年 8 月 19 日，<https://reurl.cc/emgGV7>；“Seven International Cyber Defendants, Including “Apt41” Actors, Charged In Connection With Computer Intrusion Campaigns Against More Than 100 Victims Globally,” Department of Justice, September 16, 2020, <https://reurl.cc/Q6NYV0>。

¹⁴ 杜貞儀，〈網路空間中的中印衝突〉，《國防安全雙週報》第 39 期（2021 年 10 月），頁 29-24，<https://reurl.cc/82YXD7>。

¹⁵ Office of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2020,” Department of Defense, August 21, 2020, p. 138.

¹⁶ *International Security and Estonia 2021*, Estonian Foreign Intelligence Service, February 17, 2021, <https://www.valisluureamet.ee/doc/raport/2021-en.pdf>.

¹⁷ 李俊毅，〈中國的經濟脅迫：必要但效果不一的工具〉，《國防情勢特刊》第 12 期（2021 年），頁 11-19。

煤、鐵、鐵礦砂、鉛、鉛礦砂、水海產品進口，¹⁸ 使北韓每年減少 10 億美元外匯收入，占全年 1/3 外匯收入，以施壓北韓放棄發展核武與長程飛彈。

五、準軍事活動

中國於領土主權問題經常運用準軍事手段應對，有關手段有：

（一）「民船先行，公船在後」模式：在東海、南海派遣漁船、公務船巡弋爭議區域及填海造陸建設島礁，以打破現狀秩序，並擴大海上管轄範圍，例如 2012 年 4 月，12 艘中國漁船於黃岩島（我稱民主礁）潟湖內遭菲律賓巡防艦巡檢，中國陸續派出「海監」、「漁政」等 4 艘船進行對峙，歷經兩個月後菲國船艦撤離。2014 年「海洋石油 981」事件則是中國組織「海上民兵、海警、海軍」三層梯隊，護衛於爭議海域的鑽油平台，引爆中越船隻衝撞對峙數月；¹⁹ （二）海空軍兵力騷擾：中國派遣海空機艦兵力加強對韓國、日本及台灣「防空識別區」（ADIZ）騷擾及武力展示；（三）小型或局部性軍事紛爭：2020 年印中發生軍事紛爭，造成數十名官兵陣亡，²⁰ 由於雙方均為核武國家，小規模、局部性損傷並未引發更大規模軍事衝突。

參、對中國「灰色地帶」手段之回應

一、統戰分化

民主國家的政黨競爭若朝向政治極化、社會分化發展，不利於社會穩定、民主鞏固。許多第三波民主化的國家，內部存在固化的族

¹⁸ 〈商務部 海關總署公告 2017 年第 40 號 關於執行聯合國安理會第 2371 號決議的公告〉，中國商務部，2017 年 8 月 14 日，<https://reurl.cc/1olobV>。

¹⁹ Priam Nepomuceno, “Keep all Chinese ships off WPS: gov't task force” *Philippine News Agency*, March 31, 2021, <https://www.pna.gov.ph/articles/1135532>; Andrew S. Erickson and Ryan D. Martinson, “Records Expose China’s Maritime Militia at Whitsun Reef,” *Foreign Policy*, March 29, 2021, <https://reurl.cc/kZY3mq>. 林柏州，〈中國在東海、南海的『灰色地帶』脅迫行動〉，《國防情勢特刊》，第 12 期（2021 年），頁 28-36。

²⁰ “China, India commence withdrawal of forces from shared border - Chinese Defense Ministry” *Russian News Agency*, February 10, 2021, <https://tass.com/world/1254813>.

群、地域分裂，使他國可藉統戰手段分化該國社會。根據美中經濟暨安全審議委員會（U.S.-China Economic and Security Review Commission）2018 年發布《中國的海外統戰工作》（*China's Overseas United Front Work: Background and Implications for the United States*）報告，美國境內學生組織接受中國大使館指導及經費援助，於美國本土積極捍衛中國政府立場、攻擊反中言論。²¹ 觀察民主國家的應對方式，政府在尊重集會結社自由前提下，基於公共利益，仍可依法要求社會團體公開捐助名單。澳洲在 2018 年制定「國家安全法律（間諜與外國干預）修正案」（*National Security Legislation Amendment [Espionage and Foreign Interference] Bill 2018*）、「外國影響力透明措施法」（*Foreign Influence Transparency Scheme Bill 2018*）及「選舉立法修正（選舉經費與揭露改革）法案」（*Electoral Legislation Amendment [Electoral Funding and Disclosure Reform] Bill 2018*）；加拿大 2018 年通過「選舉現代化法」（*Elections Modernization Act, C-76*）；我國 2019 年業已修訂「國安三法」（「刑法」外患罪章、「國家機密保護法」及「國家安全法」）均是可參考的應對方式。

二、宣傳戰/輿論戰

美國國防部《2019 年中國軍力報告》（*Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）指出，「中國發展『三戰』策略，強化影響力作戰在網路領域的應用，企圖影響對手國媒體、企業、學術界及決策圈，使其接受中國『一帶一路』、南海主張及論述」。²² 事實上，我國安局已注意到國內「同路媒體」的影響，²³美國亦有類似狀況，促使國會在 2016 年制定

²¹ Alexander Bowe, *China's Overseas United Front Work: Background and Implications for the United States*, U.S.-China Economic and Security Review Commission, August 24, 2018, <https://reurl.cc/DZE54O>.

²² Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, Department of Defense, May 2, 2019, p. 112.

²³ 〈國安局：中共對台灣同路媒體放消息帶風向〉，《中央社》，2018 年 5 月 2 日，

「反外國宣傳與假訊息法」(*Countering Foreign Propaganda and Disinformation Act*)，司法部加強落實「外國代理人登記法」(*Foreign Agents Registration Act*)，要求俄羅斯國營媒體、新華社、環球電視網等駐美機構登記為外國代理人，以規範外媒政治干預。我國雖無類似立法，但政府可強化即時消息澄清，支持民間事實查核中心運作，培養公民識讀能力，推動各媒體簽訂「編輯公約」(*Editorial Charter*)，避免干預編輯台運作，從嚴審查陸資投資媒體，²⁴ 以提升民主韌性。

三、網路敵意活動

美國司法部在 2020 年起訴兩名與中共國安部有關涉案人員，藉由網路竊取智慧財產權、專利、商業機密文件，涉案牽涉到全球範圍的各個機構或團體，包含 2019 年肺炎疫苗研發資料；司法部 2021 年亦起訴 4 名國安部駭客針對海事、航太、國防及健保機構的網路敵意活動，包含伊波拉疫苗研究及關鍵公衛資料。²⁵ 反觀台灣已是中國網路敵意活動的實驗場，除持續完備「國家資安聯防體系」，增進三級資安聯防與合作機制，²⁶ 同時也應增進國際合作，如深化與美國「數位連結與網路安全夥伴」(*Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership*)、「基礎設施業務與協助網絡」(*Infrastructure Transaction and Assistance Network*) 合作機制等。

四、經濟脅迫

兩岸在經濟上，中國為台灣第一大貿易夥伴，雙方經濟關係緊密，在政治上，中國將我矮化為省，在軍事上，則維持武裝對峙關

<https://reurl.cc/zWLpq7>。

²⁴ 〈陸資來台將逐層認定嚴審 經濟部三大修法方向出爐〉，《中央社》，2020 年 8 月 17 日，<https://reurl.cc/82R6zo>。

²⁵ “The United States, Joined by Allies and Partners, Attributes Malicious Cyber Activity and Irresponsible State Behavior to the People’s Republic of China,” White House, July 19, 2021, <https://reurl.cc/Rbg399>; “wo Chinese Hackers Working with the Ministry of State Security Charged with Global Computer Intrusion Campaign Targeting Intellectual Property and Confidential Business Information, Including COVID-19 Research,” Department of Justice, July 21, 2020, <https://reurl.cc/jg2Kp2>.

²⁶ 〈國家資通安全戰略報告〉，國家安全會議，2018 年 9 月 14 日，<https://reurl.cc/zWEDxa>。

係。面對此一雙邊關係架構，兩岸雖可透過經濟互動降低雙方社會敵視，卻無法降低政治軍事敵對。於此，政府應持續鼓勵企業分散市場與生產第，並提醒企業可能得政治風險。以日本為例，日本在 2010 年稀土危機之後，開始尋求澳洲、美國、印度等稀土產地；澳洲亦開始分散紅酒海外市場；我國亦設立單一窗口，持續推動「歡迎台商回台投資行動方案」，自 2019 年迄今投資金額達 9,107 億元，均希望擺脫供應鏈或市場過度依賴中國的困境。

五、準軍事活動

中國派遣民船（海上民兵）在衝突邊緣挑釁對手國，具有多重效果：一、可讓該國疲於奔命、反應疲乏；二、可了解各國態度、試探鄰國底線及反制作為；三、以漸進、切香腸（salami slicing）策略，在南海派遣數以百計的漁船、在東海定期派遣公務船巡弋爭議區域、或填海造陸、建設島礁，最終施展管轄權。對於準軍事活動，若對手國不回應，可能誘發更進一步行動，過度強勢回應亦會導致緊張情勢升高，無論如何都會造成國內不同黨派鬥爭攻訐、執政者政治困局。對此，國軍依「經常戰備時期突發狀況處置規定」、「台澎防衛作戰國軍戰備規定」、「固安作戰計畫」有效應對；²⁷ 至於涉及海上糾紛、非武裝艦船及非國防軍事事務者，海巡人員執行職務仍應依「海岸巡防機關海域執法作業規範」等強化應對處置。

表、中國「灰色地帶」手段與可能的因應

型態	手段選項	案例	可能因應
統戰	強化族群與社會分歧	加強與當地團體 統戰活動	尊重集會結社自由

²⁷ 上述三項規定，戰備分為「二時期、三階段」。二階段為經常戰備時期、防衛作戰時期。三階段是經常戰備時期「戰備整備階段」；防衛作戰時期「應急作戰階段」及「全面作戰階段」，〈兩岸嚴峻 國軍維持經常戰備適度調整警戒兵力〉，《中央社》，2021 年 5 月 3 日，<https://reurl.cc/Gbgvr3>。

分化	支援不同黨派人士	金援當地政客	■修立法限制外力介入 ■強化滲透活動監視 ■加強取締集會結社之暴力事件
	動員進行對抗活動或暴力	動員團體於鬧場	
宣傳戰	收購媒體	收購港媒	從嚴認定陸資投資媒體
	散布假訊息	抹黑捷克議長韋德齊收賄	■政府即時澄清 ■事實查核中心
	施壓媒體更改報導	對《蘋果日報》抽廣告	維持「編輯自主」
網路敵意活動	網攻機構導致失能	2020 網攻中油、台塑	■強化國家資安聯防體系 ■強化國際資安合作
	網路盜竊	竊取軍醫局個資	
經濟脅迫	能源或貿易管制	禁止稀土出口日本	■鼓勵企業分散市場 ■鼓勵台商回台投資
	經濟制裁及封鎖	2016 停止能源出口北韓	
準軍事活動	軍事部署與演訓	計畫性遼寧艦遠海長訓	依「經常戰備時期突發狀況處置規定」、「台澎防衛作戰國軍戰備規定」等處置。
	機艦侵擾 ADIZ	常態性軍機擾台	
	小型／局部軍事紛爭	2020 年中印邊界紛爭	

資料來源：林柏州自行整理。

肆、採取「整體政府」途徑應對

中國的統戰分化、宣傳戰、網路攻擊、經濟脅迫及準軍事活動等不同面向「灰色地帶」活動，已成為全球民主的挑戰與威脅。台灣作為印太地區民主國家的前沿國家，可參考其他民主國家的做法，採取「整體政府途徑」(whole-of-government approach)即進行跨部會的協調與合作，²⁸持續強化對民主制度的認同，在民主政治的框架下，精進立法作為，共同應處有關威脅。

作者林柏州為國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人，曾任國防部戰略研究中心副研究員、國防部《國防情勢雙週報》執行編輯。

²⁸ 所謂整體政府途徑意指政府各部門強化協調與合作，以達成共同目標，*Assessment on U.S. Defense Implications of China's Expanding Global Access*, US Department of Defense, December 20, 2018, pp. 24-25, <https://reurl.cc/xEeAQe>.

Types of Threat and Responses

Po-Chou Lin

Assistant Research Fellow

Abstract

International politics is currently developing in the direction of a bipolar system and the US led international system is being challenged. Following opening and reform, China has become a new influential hegemony. The two powers have not gone to war but there are economic, political, military, quasi-military and other disputes. These “grey zone” activities are intensifying the strategic competition between the two powers. Discussion in this article is divided into two parts. The first part divides these activities into five types, namely united front splitting, propaganda warfare, hostile cyber activities, economic coercion and quasi-military activities. The text presents cases of the various activities by China internationally. The second part address responses to these activities. The article believes that Taiwan should refer to the approach of other democratic countries and adopt the “whole of government approach,” carry out cross-agency coordination, continue to enhance identification with the democratic system and, under the framework of democratic politics, refine legislative actions, and also deepen cooperation with other democratic countries, to jointly handle such challenges.

Keywords: United Front, cyber attack, economic coercion, propaganda warfare, quasi-military action

「由演轉戰」之觀察

許智翔

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

灰色地帶（Grey Zone）衝突是近年來廣受重視的威脅型態，得到各國高度關注與討論，其所涵蓋的各種作為、更遠超出傳統軍事衝突範疇。如蘭德（RAND）公司所定義，一般將灰色地帶理解為和戰之間的手段，藉模糊化軍事與非軍事行動間界線，試圖強制改變現狀、到原本會觸發傳統軍事回應程度。¹因此，透過灰色地帶作為，可讓「發動攻擊」方在避免升級至傳統軍事衝突下遂行目的。

值得注意的是，近年俄羅斯廣受討論的 2014 年兼併克里米亞事件，顯示了即使「和戰之間」的灰色地帶行動，仍有伴隨軍事入侵的可能，而類似作為在歷史上也有類似案例可尋。台灣對軍事行動呈現之灰色地帶作為並不陌生，中共在台灣周邊的海空活動，如近年在西南空域的密集演訓正是如此，而在適當時機將演訓中的部隊「由演轉戰」之類的作為，更是經常被提及的風險。

貳、灰色地帶與軍事作戰結合並非全新產物

目前「灰色地帶」仍無精確定義，因此不同研究中觀點有所不同。Hughes（2020）認為，「灰色地帶」行動特徵為：1. 時間因素，因對抗複雜棘手，無法以外交手段解決；2. 距離接近，使攻方可由臨時軍演、捏造外交敵對事件，及突發的部隊與裝備增援等方式，提高或降低局勢緊張；3. 在邊界爭端引發刻意模稜兩可的挑釁或意外事件；4. 使用代理人或偽裝行為者，如克里米亞的「小綠人」（little green man）；5. 利用外交官、媒體或第三方國家「攪渾水」（muddying the

¹ Lyle J. Morris, et. al., “Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War,” RAND, 2019, pp. 7-12, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html.

waters)，混淆實際狀況以延遲外界反應與隔離目標，例如假訊息操作等，同時侵略者可能用「切香腸」(salami slicing)方式，循序漸進遂行其總體目標或確立既成事實。²

值得注意的是，灰色地帶常與「混合戰」(hybrid warfare)或「混合威脅」(hybrid threats)等詞混用；同樣的，不同研究間存在定義差異。有學者分析認為前述詞彙定義不清，同時並非全新概念、而是既有產物，更認為使用流行詞彙包裝，可能會造成混淆。³無論如何，前述作為，不論是多管道、領域顛覆作為，或進一步輔以軍事入侵，本質上政治、經濟、資訊與軍事之競爭，遠較一般外交互動更為激烈，但又未升級為傳統戰爭。因此，冷戰可視為長達 45 年的灰色地帶對抗，⁴兩大陣營間並未直接發生戰爭，卻充斥各種衝突與代理人戰爭。

不過，儘管攻方可使用多元方法，強制對手作為以實現目標，但並不意味其無法進行傳統戰爭，而是因為灰色地帶為較傳統軍事行動成本更低的途徑，如俄羅斯在頓巴斯 (Donbas) 地區與克里米亞 (Crimea) 在 2014 年前後的行動。⁵更進一步來說，由於俄國仍運用軍事力量入侵，可說這樣的「混合戰」作為並未改變戰爭本質，主要核心仍為暴力，而「非傳統戰爭技術」，成為軍事力投入的前奏、或輔助手段。⁶

參、歷史案例回顧與探討

由於軍事作戰結合灰色地帶的作為並非全新產物，類似行動的特徵與樣態，實際上可在歷史事件中發現。就過去一世紀的歷史中，就

² Geraint Hughes, "War in the Grey Zone: Historical Reflections and Contemporary Implications," *Survival* (62:3), 2020, 131-158.

³ Donald Stoker and Craig Whiteside, "Blurred Lines:: Gray-Zone Conflict and Hybrid War—Two Failures of American Strategic Thinking," *Naval War College Review*, Vol. 73, No.1, Winter 2020, <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=8092&context=nwc-review>.

⁴ Joseph L. Votel, et.al., "Unconventional Warfare in the Gray Zone," *Joint Force Quarterly* 80, January 2016, p.102, <https://ndupress.ndu.edu/JFQ/Joint-Force-Quarterly-80/>.

⁵ Barnett S. Koven, "Responding to Gray Zone Conflict: Countering Russia in the Donbas and Beyond," *Small Wars Journal*, June 7, 2021, https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/responding-gray-zone-conflict-countering-russia-donbas-and-beyond#_edn3.

⁶ James K. Wither, "Making Sense of Hybrid Warfare," *Connections*, Vol. 15, No. 2, Spring 2016, pp. 73-87.

可在諸如共產主義擴張初期的俄國革命、人民陣線（popular front），德國在戰前合併奧地利、蘇台德區及二戰初期多項行動，或是盟軍在德國佔領區已滲透、破壞削弱入侵前的防禦，類似的行動樣態甚至可在毛澤東、武元甲，與薩拉菲（Salafi）聖戰主義者上見到：⁷整合包含軍事入侵在內的多面向、非傳統方式進行之擾亂、破壞與顛覆性的行動。以下將從 2014 年克里米亞危機出發，回顧幾個相關歷史案例。

一、2014 年克里米亞危機

2014 年烏克蘭親俄總統亞努科維奇（Viktor Yanukovich）遭推翻，引發政治危機。由於當地有超過 50% 的俄裔民眾，反對新政府的示威快速升級，示威民眾成立了一個與烏克蘭當局平行的政府，在俄國民間社團協助下成立「民防小組」；俄軍車隊也在附近出現。⁸不久後，未佩戴章紀、被稱為「小綠人」的俄軍部隊與特戰（Spetsnaz），在 2014 年 2 月 26 日夜間迅速佔領克里米亞議會、隔日早上在皮里柯普地峽（Isthmus of Perekop）與瓊加爾半島（Chonhar peninsula）設立檢查哨，將克里米亞半島及烏克蘭隔開，並控制民眾媒體收視。

3 月 1 日，議會被包圍時選出的克里米亞總理阿克肖諾夫（Sergey Aksyonov）請求俄羅斯包含軍事手段在內的支援，更多「小綠人」不久後控制了軍事基地與機場等各關鍵要地，克里米亞的烏軍大量叛逃、議會遭解散。克里米亞於 2014 年 3 月舉行具爭議的公民投票，結果為在 83% 的投票率下、97% 的民眾贊成與俄羅斯合併、隨後該地宣布自治並加入俄羅斯聯邦。⁹儘管西方認為克里米亞公投的實際狀況遠不

⁷ Major Andrew Maher, "Future Land Warfare Collection 2021: A Grey Zone - or Just Irregular Warfare?," Australian Army Research Centre, July 29, 2021, <https://researchcentre.army.gov.au/library/land-power-forum/future-land-warfare-collection-2021-grey-zone-or-just-irregular-warfare>.

⁸ "Counterintelligence vs. the Russian Hybrid Warfare Model: an Arcane Tool against a Serious New Threat," NATO, Retrieved: November 4, 2021, <https://shape.nato.int/command-senior/blog/counterintelligence-vs-the-russian-hybrid-warfare-model-an-arcane-tool-against-a-serious-new-threat>.

⁹ Hunter Stoll, "Kautilya in the Gray Zone: How Russia has Successfully Adopted Two-Thousand Year Old Teachings," *Georgetown Security Studies Review*, April 9, 2021, https://georgetownsecuritystudiesreview.org/2021/04/09/kautilya-in-the-gray-zone-how-russia-has-successfully-adopted-two-thousand-year-old-teachings/#_edn7.

若俄羅斯之宣稱，¹⁰然俄國確實在不到一個月的時間內，以猝不及防的速度，在美國、歐盟與北約無法反應的狀況下穩住情勢。

二、2008 年喬治亞戰爭

這場衝突發生在俄羅斯、喬治亞以及喬治亞境內未被國際承認主權的「南奧塞提亞」(South Ossetia)及「阿柏克茲亞」(Abkhazia)兩地之間。半獨立的南奧塞提亞與阿柏克茲亞處於俄羅斯保護與支援下，而 2004 年「玫瑰革命」(Rose Revolution)後，親西方的薩卡希維利(Mikheil Saakashvili)上台，積極希望加入歐盟及北約，引起俄羅斯警覺、2006 年南奧塞提亞獨立公投更使雙方衝突不斷。

2008 年 4 月，北約峰會討論邀請喬治亞與烏克蘭加入北約的議題，阿柏克茲亞地區隨即出現俄喬兩國緊張對峙與增兵、喬治亞無人偵察機遭擊落等狀況；2008 年 7 月俄軍在邊境舉行大規模軍演、而美國與喬治亞、烏克蘭等國也同時進行了聯合軍演。狀況在 2008 年 8 月初爆發，在月初小規模衝突後，8 月 7 日喬治亞對南奧塞提亞發動攻擊、而俄軍也隨即在隔日展開攻勢。而後戰事不斷升級，兵力佔絕對優勢的俄軍在阿柏克茲亞與黑海等地開闢戰線，直至雙方在 8 月中分別簽署合約為止。

在這場戰事中，俄羅斯不僅支持「南」「阿」兩地、供應裝備外，也透過在邊境表面上的軍演為意外狀況作準備等方式，被認為是俄國「灰色地帶」手段中的軍事措施。¹¹

三、1968 年「布拉格之春」與華約入侵

1960 年代隨著經濟困窘加劇，捷克斯洛伐克第一書記諾沃提尼(Antonín Novotný)下台、新上任的杜布契克(Alexander Dubček)政

¹⁰ Paul Roderick Gregory, "Putin's 'Human Rights Council' Accidentally Posts Real Crimean Election Results," *Forbes*, May 5, 2014, <https://www.forbes.com/sites/paulroderickgregory/2014/05/05/putins-human-rights-council-accidentally-posts-real-crimean-election-results-only-15-voted-for-annexation/?sh=75e3c613f172>.

¹¹ Lyle J. Morris, et. al, op. cit., p.17.

府嘗試以改革回應人民的訴求，即「布拉格之春」革命。於擔心布拉格改革將影響其他華約國家，布里茲涅夫（Leonid Brezhnev）領導的蘇聯因而決定強行介入。在持續談判的同時，蘇聯與華約數國在捷克斯洛伐克境內及邊境進行多次軍演、強化合作者信心。8月3日，布里茲涅夫演講宣布其「布里茲涅夫主義」（Brezhnev Doctrine），認為社會主義國家主權有限，大家長蘇聯可跨國干政；同時，也收到捷克斯洛伐克主席團對蘇聯軍事干預的要求。

1968年8月20日，蘇聯、波蘭、東德、匈牙利及保加利亞等五國共500,000名的部隊，以蘇聯空降部隊在電子干擾掩護下奪取機場為開端發動入侵，隔日逮捕了杜布契克在內、四名改革派核心人物。8月25日簽訂莫斯科議定書後，捷克斯洛伐克政府放棄部分改革主張、同意蘇聯在境內的軍事存在。

事實上，華約國家的「地主優勢」不僅存在於地理條件的接近：經歷20年共黨統治時光，捷克斯洛伐克不僅是華約組織一員，部分執政共黨人士、武裝部隊及秘密警察中的合作者，也準備協助入侵部隊鎮壓。因此，這與2014年的克里米亞類似，對攻擊方而言，長期經營使他們取得決定性的在地主宰優勢。¹² 除次之外，莫斯科展現了類似的政治態度，事件後對北約產生了類似的影響、讓北約各國立刻停止內部爭執等，同時烏克蘭與捷克都遭遇了預期之外的武力入侵，皆是這兩次事件的相近之處。¹³

而對北約而言，華約組織的快速入侵捷克斯洛伐克，促使美國與英國認真考慮與蘇聯發生軍事衝突的可能性與必要，尤其是倘若蘇聯在解決捷克斯洛伐克問題後，更進一步向中立國奧地利進軍，則北約

¹² Hughes, loc. cit., pp.143-144.

¹³ Geraint Hughes, “The End of the Prague Spring – Fifty Years On,” *DEFENCE-IN-DEPTH*, August 20, 2018, <https://defenceindepth.co/2018/08/20/the-end-of-the-prague-spring-fifty-years-on/>.

將可能面對德國決定退出並導致聯盟解體的可能後果。¹⁴

肆、台灣面對類似威脅的風險評估

一、技術與能力的進步對既有行動方式產生的影響

結合灰色地帶作為的入侵行動雖非全新的產物，然而技術與能力的進步讓這些行動在不同時期，有著不同的呈現方式，如現代資通技術的進步與普及，使得假消息等訊息戰在今日以全新的強大方式，展現在世人面前。

以布拉格之春來說，蘇聯發動由 Tu-22PD 電子作戰機（Tu-22 轟炸機的電戰機型）等裝備進行的電子干擾，掩護包含空降部隊突擊機場在內的軍事行動。蘇軍甚至建立了「干擾絲（chaff）走廊」，讓北約雷達系統無法掌握狀況，¹⁵降低遭干預的機會。同時，蘇聯也干擾外國廣播，讓捷克民眾無法收聽未經蘇聯及華約審查的消息。這些對抗西方廣播宣傳用的干擾設備，則是自 1948 年捷克共產革命開始、就在蘇聯的協助下建立的，干擾範圍甚至可達慕尼黑。儘管當時仍有約 30-40% 的捷克人能收聽自由歐洲電台（Radio Free Europe）的節目，¹⁶但此作為已使西方即時干預的能力進一步降低。

對我國來說，電子資通技術的發達與中國在此方面能力的重視，也同樣能壓制台灣預警能力、壓縮台灣與友盟國家的反應時間，強化中共達成速戰速決戰略目標的能力。

此外，平均寬度達 180 公里的台灣海峽，長期扮演堅實的屏障。不過在直升機等載台發達、且中國大幅強化空中投射兵力能力下，海峽的保護將在面對大規模空中突擊時受到壓縮；同時，中國近年在大幅擴張水面艦隊的同時，開始建造具航空運用能力之兩棲艦艇，其中 075

¹⁴ “NATO braced for European war with Soviets after 1968 invasion,” *Radio Prague International*, July 21, 2020, <https://english.radio.cz/nato-braced-european-war-soviets-after-1968-invasion-8045620>.

¹⁵ Michael Napier, “In Cold War Skies: NATO and Soviet Air Power 1949-89,” *Osprey*, 2020.

¹⁶ Emily Thompson, “How Listeners Thwarted Radio Jamming In Czechoslovakia,” *Radio Free Europe*, August 7, 2018, <https://pressroom.rferl.org/a/29417188.html>.

級兩棲突擊艦更是具備全通式甲板、以直升機運用能力作為重心之艦艇。這使原先侵台時，攻佔澎湖等外島作為中繼站的需求，可由艦隊進行，不僅加快空中突擊節奏，也可避免為攻取中繼站而影響其速戰速決的目標。

二、台灣相對較有預警與察覺風險徵候的時間與空間

儘管海峽屏障已因技術與能力有所減弱，然地理因素仍為台灣帶來一定程度保障。首先，儘管直升機兵力投射能力的加強帶來威脅，更可透過灰色地帶行動掩護、集結兵力，然對台軍事進犯需相當規模兵力，也因此仍有部分先期預警上的時間。事實上，技術的進步、尤其現代情監偵技術的發達，也為守方帶來預警上的幫助，如中共雖長時間宣傳否認在南海進行的軍事化，然透過衛星就能確認島礁的建設。

其次，在作為例證的歷史案例中，不論克里米亞、喬治亞，皆處於俄羅斯周邊對，是能快速進行大量武力投射的「後花園」，而捷克斯洛伐克，也在華約重兵能從快速集結大軍越境的範圍之內、整體環境受到攻方高度掌握，更無水域可提供屏障，這使「由演轉戰」的遂行更為容易；相對上儘管北約逐漸東擴，西方陣營在地理上仍較難快速投入大量兵力，位處美國可在短時間內投射強大海空兵力範圍的台灣，相對上較有保障。

除此之外，以灰色地帶行動結合入侵行為，其目的既在於減低代價與損失，那麼攻方應會以結合多種不同方式的灰色地帶手段、包含代理人、煽動內部矛盾等同時進行，這也可以在前述的各項事件中發注意到。換言之，在此類事件發生前，可能同時有多個不同徵候可查知即將來到的危險，由於台灣仍能以海峽得到較多預警時間，因而更能爭取時間加以應對。事實上，「由演轉戰」之類的行動，目的在於快速取得決定戰果，這其實與一般灰色地帶行動的長時間、逐步蠶食之

「切香腸」本質互斥；也因此對攻方而言，要完全隱匿其行動的難度也因而提高。

三、實力與堅定立場為對抗灰色地帶行動的重要方式

由於軍事行動的暴力本質不因灰色地帶手段而改變，因此不論攻守方，遂行或應對的關鍵仍建立在足夠的軍事能力上。中共的南海島礁建設與軍事化，正是建立在周邊國家無法匹敵的軍事能力之上；事實上，在台灣周邊的密集軍事活動，也帶有類似意涵。

而防守方與其盟友的實力，及後者介入的堅定意志則是與之對抗的重要關鍵。這是因為配合灰色地帶作為進行軍事入侵行動，其本質與不涉及入侵的灰色地帶行動相同，即為試圖透過非軍事作為、降低其軍事行動中，可能需付出的代價。換言之，一旦守方與友盟的能力，與具備較發起事端的一方更強大能力的行為者介入之意志，使「攻方」可能無法接受代價時，就可能得以嚇阻攻方的行動；而反面的失敗案例，就可說是 1938 年慕尼黑會議時，盟國的綏靖政策。

伍、小結

從歷史上來看，「由演轉戰」以及類似結合灰色地帶與軍事入侵行動的作為並不少見，近年也有俄羅斯在克里米亞等地的案例可循；在中國密集於台灣周邊進行機艦演訓的緊張環境下，確實是台灣需要注意的威脅可能。

儘管台灣因為地理環境在內的各種因素，並不需要過分擔心類似問題。然而根本上，台灣仍需強化自身的情監偵與防衛能力，以確保能及時察覺異狀，並提供足夠的嚇阻讓攻方難以進一步展開行動。

本文作者許智翔為德國杜賓根大學博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

Observation of “Exercise Turning to War”

Jyh-Shyang Sheu

Assistant Research Fellow

Abstract

In recent years, China’s frequent military activities around Taiwan have given rise to discussion of “exercise turning to war,” that is, China could use the guise of a military exercise to attack Taiwan. This kind of event has happened many times in the past. Recent examples are the actions by Russia in Crimea and Georgia etc. in Eastern European. As China continues to carry out a large number of grey zone actions and enhance the forces harassing Taiwan, this kind of risk is worth paying attention to. Regarding the nature of recent events, it can be seen that geographical environment and growth in technology and capability still play an important role in this kind of event. For Taiwan, although Chinese progress in terms of projection ability has weakened the Taiwan Straits as a barrier, the threat of similar events is much less for Taiwan than faced by the countries of Eastern Europe, and danger should be able to be observed from various signs before a crisis occurs. However, enhancing self-capability and the role and capability of allies are still key factors for survival when a relatively small country is facing this kind of threat.

Keywords: exercise turning to war, grey zone, military intrusion

法律戰的作用

李俊毅

國家安全研究所

壹、前言

本文探討法律在中國對台發動灰色地帶衝突的作用。中國對台的政治目標是統一，而灰色地帶衝突則是手段之一。它或可作為戰爭的序幕，亦即製造武力犯台的條件，或可替代戰爭，藉由逐步改變兩岸關係的現況，迫使台灣接受統一。灰色地帶衝突可由許多方式呈現，本文則探討中國對法律的使用，或可稱為廣義的「法律戰」(legal warfare, lawfare)，即策略性的使用法律以實現特定目的。此一議題的重要性在於，國際政治的本質或雖仍是權力與利益的競逐，但隨著國際制度的普及以及國際間對理念與秩序的重視，國家逐漸強調行為的正當性 (legitimacy)，亦即其具備某一或某些權利 (rights) 並依此行動。¹中國實現兩岸統一的方法若能被視為正當，則不僅可滿足國內民族主義的需求，亦可減少外部干預的力道與台灣反抗的決心。法律是正當性的主要呈現方式。透過法律建構特定事實，從而賦予對台行動的權利與依據，是中國的一項重要政策工具，也是灰色地帶衝突的特質之一。²有鑒於中國龐大的政軍影響力，法律的創建本身，亦有其稱為威懾 (deterrence) 的作用。

貳、中國的法治觀與法律戰

在西方的民主政治理論中，法律同時限制統治者與被治者，但法律在當代中國係屈從於中國共產黨之下，是一個統治的工具。習近平曾稱，「『黨大還是法大』是一個政治陷阱，是一個偽命題」；「黨的領導是我國[中國]社會主義法治之魂，是我國法治同西方資本主義國家法治最大的區別」；「我們推進全面依法治國，決不照搬別國模式和做

¹ Cf. Shane P. Mulligan, "The Uses of Legitimacy in International Relations," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.34 No.2 (2005), pp. 349-375.

² 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. 9-10.

法，決不走西方所謂『憲政』、『三權鼎立』、『司法獨立的路子』。³若說西方的法治是「以法而治」(rule of law)，著重法律而不是人的治理，中國的法治則是「依法而治」(rule by law)，是以法律為手段的人治。⁴

法律作為一種工具，對內可以鞏固中國共產黨的領導地位，對外則是鬥爭的一環。在2014年11月的中共中央外事工作會議上，習近平指中國與世界的相互依賴日漸加深，主張「觀察和規劃改革發展，必須統籌考慮和綜合運用……國際國內兩類規則」。2018年8月，習近平復稱「中國走向世界，以負責任大國參與國際事務，必須善於運用法治。在對外鬥爭中，我們要拿起法律武器，佔領法治制高點，敢於向破壞者、攪局者說不」。⁵對中國來說，訴諸國內法、國際法與「國際關係的法治化」具有將對手標舉為不合法的負面「他者」之效果。其雖未說明中國將對這些「他者」採取哪些行動，但施以制裁、脅迫、杯葛與懲罰等，是順理成章之舉。

有論者指出，中國法治觀也涉及對美國行為的解讀。美國在第一次波灣戰爭、科索沃戰爭與第二次波灣戰爭使用的理據各自不同，使中國學者認為美國是法律戰的始作俑者。此外，中國視美國以《台灣關係法》協助台灣發展自我防衛能力為藉由國內法干預中國內部事務；美國國防部提交國會之《中國軍力發展報告》，則是製造「中國威脅論」並煽動美國輿論的展現。⁶中國制定《反分裂國家法》、《反外國制裁法》與《海上交通安全法》等法律，可說是對美國的仿效與反

³ 習近平，〈堅定不移走中國特色社會主義法治道路 為全面建設社會主義現代化國家提供有力法治保障〉，《求是》，2021年第5期，2021年2月28日，<https://tinyurl.com/2yuytduh>。

⁴ Cf. Jacques deLisle, "The Chinese Model of Law, China's Agenda in International Law, and Implications for Democracy in Asia and Beyond," The Asan Forum, October 24, 2018, <https://tinyurl.com/w6fhatct>; Simone Van Nieuwenhuizen, "China's 'rule of law in international relations'," Lowy Institute, August 1, 2018, <https://tinyurl.com/43uz8m8y>.

⁵ 〈習近平出席中央外事工作會議並發表重要講話〉，《新華網》，2014年11月29日，<https://tinyurl.com/xdyf8u8x>；習近平，〈加強黨對全面依法治國的領導〉，《求是》，2019年第4期，2019年2月15日，<https://tinyurl.com/ajdkja3a>。

⁶ Dean Cheng, "Winning Without Fighting: Chinese Legal Warfare," *Heritage Foundation Backgrounder* No. 2692, May 21, 2012, <https://tinyurl.com/59wcu8xw>.

制，藉由國內立法限制或影響其他行為者。

本文以（廣義的）法律戰概念探討中國策略性地使用法律以實現其目標。此一用法有別於狹義的法律戰，即法律的使用是為實現軍事目的。狹義定義由美軍提出，也是解放軍「三戰」概念中的法律戰之定義。⁷

參、法律戰在中國灰色地帶衝突的作用

在對台關係上，中國使用法律戰的作用有三。在國際層次，法律戰嘗試建立對台主權的法理基礎，以將中國對台的文攻武嚇正當化為內部事務。在兩岸關係上，法律戰可證成武力的使用或威脅使用，以及漸進改變兩岸現狀。

一、選擇性強調國際法的主權原則

為順利推進其統一的目標，中國在採取包括灰色地帶衝突在內的手段之前或之時，需在國際間建立其對台享有主權的依據。概略來說，其策略是接受並強調「主權原則」，據此排除其他國家對於台灣（以及新疆、西藏與香港等）的支持。至於其他國際法原則或價值如《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Seas*, UNCLOS），則僅是選擇性的接受。⁸此一策略表面上尊崇以聯合國為中心的國際（法）秩序，但事實上僅採納對其有利的規範，正侵蝕「以規則為基礎的國際秩序」（rules-based international order）。

在實踐上，中國在國際上的法律戰以幾個方式展開。首先是援引國際法原則，如 1993 年《台灣問題與中國統一》白皮書援引《聯合國憲章》第二條，「聯合國和它的成員國不得侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立，不得干涉在本質上屬於任何國家國內管轄的事

⁷ Charles Dunlap, "Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts," Carr Center for Human Rights, November 29, 2001, <https://tinyurl.com/2xh3vbkpm>, p.4; 沈明室，〈中共三戰運用層次、策略與我國反制作為〉，《復興崗學報》，第 90 期（2007 年），頁 232。

⁸ 舉例來說，中國的《海上交通安全法》即和《聯合國海洋法公約》有若干扞格之處。參見，Raul (Pete) Pedrozo, "China's Revised Maritime Traffic Safety Law," *International Law Studies*, Vol. 97 (2021), pp. 956-968。

件」，作為對台主權聲張的依據。⁹其次則以聯合國的決議建立對台主權的話語權。如強調聯合國大會第 2758 號決議「從政治上、法律上和程序上明確、徹底解決了中國在聯合國的代表權問題」。¹⁰第三，針對美國的友台之舉，中國一慣指控美國違反「一個中國原則」和中美三個聯合公報，其理據是國際法上「條約必須遵守」(*pacta sunt servanda*)的原則。最後，中國亦透過掌控聯合國及其專門組織與機構，在國際間推動「一個中國原則」並封殺台灣的國際空間。¹¹

二、以法律營造對台動武的條件與壓力

中國迄今尚未放棄武力犯台，其使用武力的依據是 2005 年《反分裂國家法》的第八條第一款，「非和平方式及其他必要措施」。從用語來看，該款涵蓋中國的軍事及其他低於戰爭門檻的行動，包含灰色地帶衝突。其列出的三個條件或情境，則是（一）「台獨」分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實；（二）發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變；（三）和平統一的可能性完全喪失。

蔡英文政府於 2016 年上任後，拒絕接受中國「九二共識」的政治前提，中國內部遂興起釐清該條款甚或制定施行細則之議，台灣亦有學者關切中國的「法理鬥爭」。¹²相關文獻大抵主張明定前揭條款的意涵，為台灣劃下紅線。如有論者主張，前揭第一項「台獨」分裂勢力使用的「名義」，可包含台灣宣揚民主與人權價值；分裂的「事實」，

⁹ 〈台灣問題與中國統一〉，中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，1993 年 9 月 1 日，<https://tinyurl.com/4az3kpnt>。

¹⁰ 〈國台辦：中國在聯合國的代表權是包括台灣在內的全中國的代表權〉，中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，2021 年 10 月 27 日，<https://tinyurl.com/27t2a4dx>。

¹¹ Tung Cheng-Chia and Alan H. Yang, "How China Is Remaking the UN In Its Own Image," *The Diplomat*, April 9, 2020, <https://tinyurl.com/jb6znctk>; Yaroslav Trofimov, Drew Hinshaw and Kate O'Keeffe, "How China Is Taking Over International Organizations, One Vote at a Time," *The Wall Street Journal*, September 29, 2020, <https://tinyurl.com/8tymrhuh>。

¹² 祝捷、段磊，〈非和平方式解決台灣問題需考慮九個法律問題〉，《中評網》，2018 年 9 月 5 日，<https://tinyurl.com/kpd4fp5t>；游志強，〈《反分裂國家法》第八條、第九條實施研究—非和平方式及其他必要措施的法理釋義〉，《兩岸關係》，2020 年第 4 期，頁 1-10；廖士鋒 李富茂，〈台學者：兩岸皆求穩 須留意北京對台法理鬥爭〉，《香港 01》，2020 年 6 月 9 日，<https://tinyurl.com/4z3sr8jc>。

則如台灣在法律內規範自身是「主權獨立的國家」，以及領導人在正式場合做相同的宣布；第二項的「事變」，可包含台灣政府正式的宣示、軍備建設，與引發戰爭等行為；第三項則可由中國政府依「明顯而立即的危險」進行主觀的判斷。¹³亦有論者主張中國須針對「外國勢力干預」展開法律戰，「依照國際法和相關國家的國內法，形成對外國勢力干預的可能法律藉口的應對策略，進而完成回應和反制外國勢力干涉、爭取國際支持和道義制高點的對策安排體系」。¹⁴

當前這類討論僅限於學界，但這方面的發展頗值關注。首先，若日後中國政府部門提出修法或立法構想，此一動作本身即帶有威嚇台灣的意味，無論是否有後續的法律程序。其次，若中國政府展開修法或立法，使之可動輒批評台灣的舉動為「台獨」並威脅採取非和平手段，則此舉意在升高局勢並威逼台灣就範，屬灰色地帶衝突的態樣。第三，設若中國依修法或立法結果而動武，兩岸之間即進入戰爭狀態，無灰色地帶可言。然而在實務上，一旦中國官方展開修法或立法之議，台灣將難以判斷此舉究竟意在威嚇或動武，由此而來的內部爭論即可能構成決策的困難。

三、以法律逐步改變兩岸關係的現狀

中國法律戰亦可在不涉武力的情況下片面與逐步改變兩岸現況，體現於越來越多的統一口號如「智統」、「逼統」、「冷武統」等。¹⁵當前中國對台政治工作倡議並鼓勵兩岸統合，如習近平於 2019 年 1 月 2 日提出所謂的「習五條」，其第二條倡議兩岸進入「民主協商」並達成「制度性安排」，第四條則鼓勵「深化兩岸融合發展」。¹⁶上述口號則主張以法律強制促成這些目標的實現。這包括為台灣民眾發放中國身分證與護照，並在貨幣、財產、婚姻與旅遊等諸多層面賦予其等同中國

¹³ 游志強，〈《反分裂國家法》第八條、第九條實施研究〉，頁 2-3。

¹⁴ 祝捷、段磊，〈非和平方式解決台灣問題需考慮九個法律問題〉。

¹⁵ 斯洋，〈習近平到底會不會武力攻台？「智統」、「逼統」也許是他的方式〉，《美國之音》，2021 年 7 月 24 日，<https://tinyurl.com/m88phsey>。

¹⁶ 〈習近平：在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話〉，《新華網》，2019 年 1 月 2 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

國民的待遇。¹⁷這些主張的可行性不無討論空間，惟若成真，將直接衝擊台灣在中國就學、就業與生活者，在台灣內部引起一定程度的對立或疑慮。

此一觀點的反面，是主張以法律訴追「台獨」勢力。2021年10月27日國台辦的記者會中，其直屬的「中國台灣網」求證立專法懲辦「台獨分裂勢力」的消息。發言人馬曉光未正面回覆，論者則認為此舉有「帶風向」的意味。¹⁸11月5日，國台辦提出「台獨頑固分子」清單，以行政院長蘇貞昌、立法院長游錫堃與外交部長吳釗燮為首波「懲戒」對象，稱將追究其「刑事責任，終身有效」。¹⁹這對名單上的台灣政治人物或不生影響，然而若名單持續擴大，或將對可能受牽連者帶來「寒蟬效應」。

以當前台灣的政治認同圖像言，中國的法律作為可能衝擊部分人士，但更可能引發多數民意反彈。台灣或毋需擔心中國的法律戰對兩岸關係產生根本性的挑戰，但仍宜預做準備。

肆、代結語：台灣的反制之道

灰色地帶衝突的特質之一，是發動方以法律或歷史合理化其行動。中國的法治觀以法律為工具，法律戰因此是對台灰色地帶衝突的重要環節。法律戰可降低武統的門檻，無論中國是否動武，其脅迫與恫嚇的作用都因而放大；其亦可透過單方面創設法律，逐步改變兩岸關係的現狀，從而有利統一的實現。

法律的使用是一國的主權行為，其他國家往往無置喙空間。面對中國法律戰的「行為」，例如何時發動、提出何種主張，以及如何落實，台灣（與其他國家）幾無預防或嚇阻的空間，事後更難以迫使其改變更作為。然而，台灣雖難嚇阻其「行為」，卻可從法律戰的「內

¹⁷ 柳金財，〈在和統與武統之外的第三選項，中國對台「逼統」是一場台灣民心爭奪戰〉，《The News Lens 關鍵評論》，2021年6月29日，<https://www.thenewslens.com/article/152656>。

¹⁸ 賴錦宏，〈唐永紅：大陸一定嚴懲「台獨」是否專項立法還要研究〉，《經濟日報》，2021年10月27日，<https://tinyurl.com/246zcukc>。

¹⁹ 〈國台辦：依法對蘇貞昌、游錫堃、吳釗燮等極少數「台獨」頑固分子實施懲戒〉，《新華網》，2021年11月5日，<https://tinyurl.com/vs8vk5yn>。

容」著手，挑戰其正當性。舉例來說，美國國務院亞太副助卿華自強（Rick Waters）於 2021 年 10 月 21 日的智庫研討會上抨擊中國濫用聯合國大會第 2758 號決議，即挑戰中國對台主張的法理基礎；中國對台主張的要素之一是中國民族主義，但這和當代講求公民價值與選擇的觀點頗有扞格之處，是台灣爭取國際支持的切入點；中國若持續視台灣的民主政治為「台獨」的展現與動武的依據，將為台灣招徠更多的國際支持，從而自損其主權聲張的正當性。近來台灣受到越來越多的國際支持，宜針對中國法律戰賴以維繫的正當性基礎，做好批判與反擊的準備。

本文作者李俊毅為英國東英格蘭大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。主要研究領域：混合威脅、灰色地帶衝突、歐洲小國安全與外交政策。

The Effect of Legal Warfare

Jyun-Yi Lee

Associate Research Fellow

Abstract

This article discusses the effect of legal warfare in China's grey zone conflict against Taiwan. China's political objective is unifying Taiwan and grey zone conflict is one of the tools. In this regard legal warfare has three effects. First, China can selectively accept and advocate the principle of sovereignty in international law to give legitimacy to its claim of sovereignty over Taiwan. Second, China can revise the Anti-Secession Law or make related laws to lower the threshold for its use of force, then intimidate Taiwan or legitimize the use of force below the threshold of war. This move can also be the basis for launching war, although this constitutes an act of war and is no longer a grey zone threat. Third, China can use unilateral legal action to give Taiwanese legal status equal to that of PRC citizens to achieve de facto unification; or prosecute (political) figures in Taiwan to cause fear and internal division. Legal warfare is internal behavior of a sovereign nation and is not easily deterred, but Taiwan can use the favourable international situation to challenge China's legal claims that are unreasonable or lack legitimacy together with the international community.

Keywords: Legal warfare, rule by law, legitimacy

民眾的威脅感知

李冠成

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

中共解放軍自 2020 年增加軍機、艦擾台的規模和頻率，2021 年 10 月 4 日我國西南航空識別區遭 56 架共機侵擾，架數創下新高，從 10 月 1 日到 4 日中共總計派出 149 架軍機擾台。儘管中國的軍事挑釁動作未必全然針對台灣，¹但卻引發國際社會對台海局勢擦槍走火的顧慮。²過去一般認為由於台灣民眾對中國的軍事威嚇已司空見慣，因此老百姓缺乏對威脅的警覺與準備。但隨著中國不斷加大對台的軍事動作與灰色地帶衝突襲擾，我國民眾究竟如何看待中國步步逼近的威脅？如何評估中國各種灰色地帶衝突騷擾的威脅程度？及面對威脅的反應？2021 年 9 月底至 10 月初，我們針對台灣居民進行一項民意調查，³發現與普遍的看法相左，受訪民眾不僅意識到中國各種灰色地帶襲擾所造成的安全威脅，也傾向增加相關經費以因應中共擾台。這有助於政府提高準備程度，並削弱中國發動灰色地帶衝突的可能性和成效。

¹ 學者認為共機頻繁入侵台灣西南空域主要目的是對美、台釋放政治訊號及經營南海水下戰場，詳見史書華、辜樹仁，〈最危險的海峽：共機為何轉向台灣西南角〉，《天下雜誌》，2021 年 10 月 27 日，<https://reurl.cc/MkMVKL>；辜樹仁、史書華，〈中共軍機擾台常態化！習近平「拉滿弓、不射箭」目的是什麼？〉，《天下雜誌》，2021 年 10 月 12 日，<https://reurl.cc/Q6VxqO>。

² 〈共機擾台數頻創新高 美國務院加強措詞要求住手〉，《中央社》，2021 年 10 月 5 日，<https://reurl.cc/82b8ky>；儲百亮，〈台灣成中美矛盾核心問題：摩擦“起火”並不遙遠〉，《紐約時報中文網》，2021 年 10 月 11 日，<https://reurl.cc/vgKAyl>。

³ 本調查由財團法人國防安全研究院邀集學者專家研擬問卷，委託山水民意研究公司針對居住在台灣年滿二十歲以上的成年人進行調查。由於灰色地帶行動手段多元且具隱蔽性，受眾多經新媒體獲得相關消息，故以網路調查方式進行訪問。執行的時間為 2021 年 9 月 28 日至 10 月 8 日，總計完成 1,500 份成功樣本，排除填答時間過短（3 分鐘以內）或過長（超過 24 小時）樣本後，實際分析個案數為 1,488。雖然本調查針對受訪者的性別和年齡進行配額管控（男女各半，20-39 歲四成 40 歲以上六成），但網路調查仍屬自願性參與，樣本特徵和母體有差距，不宜過度推論，故本文分析寫作以受訪者或受訪民眾稱呼之。

貳、中共對台威脅成首要威脅

古希臘歷史學家修昔底德（Thucydides）在其經典著作中描繪了一個國家如何評估威脅，以及針對威脅權力（threatening power）所進行的平衡或結盟策略。直到今日，政治領袖對威脅的判斷仍直接左右抗衡或扈從的戰略選擇，公眾對於威脅的認知也間接影響政府外交政策走向。⁴因此，在戰爭、嚇阻、聯盟或衝突解決等相關學理中，威脅感知（threat perception）佔據核心地位。

決策者及國安團隊大多藉由情資來研判威脅的能力（capabilities）和意圖（intentions），進而決定處置的優先順序和手段。然而，一般大眾由於缺乏相關資訊，其對於威脅的認知、辨識與詮釋本質上是鑲嵌在社會脈絡（social context）下，透過專家、政治領袖和公眾之間的溝通建構而成。⁵因此，決策者和公眾之間對於威脅的感知往往存在程度不等的落差。在其他條件不變的情況下，當兩者之間的威脅認知分歧愈大，決策者的威脅處置愈顯得力有未逮。

中共至今從未放棄武力犯台，近年來軍事費用又持續攀升，達台灣國防預算的16倍，⁶為我國家安全最大威脅。可是，過去因為兩岸經貿與民間交流熱絡，民眾既對交流風險缺乏警覺，也鮮少正視中共對台虎視眈眈的企圖。⁷隨著中國加大對台軍事與經濟脅迫，民

⁴ 研究顯示感受到威脅的民眾傾向增加對威脅來源敵人的敵意，也較支持政府對威脅進行打擊或採取報復行動，詳見 Leonie Huddy et al., “Threat, Anxiety, and Support for Antiterrorism Policies,” *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 3 (July 2005), pp. 593-608。以台灣民眾為例，研究發現感知中國威脅的民眾傾向不支持九二共識，並贊成政府對中國採取強硬的政策，Kuan-chen Lee et al., “Against Everything Involving China? Two Types of Sinophobia in Taiwan,” *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 53, No. 6 (September 2018), pp. 830-851。

⁵ 威脅感知事實上是「威脅」和「感知」兩個概念，威脅指的是外部的刺激，可透過口頭或實體威脅等形式出現。認知則是處理、辨識和詮釋威脅刺激的過程，相關討論請見 Janice Gross Stein, “Threat Perception in International Relations,” in Leonie Huddy, David Sears, and Jack Levy (eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology* (N.Y.: Oxford University Press, 2013, 2nd edition), p. 364-365。

⁶ 吳書緯，〈不甩疫情 中國軍費增 6.8%達 5.8 兆〉，《自由時報》，2021 年 3 月 6 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1435103>。

⁷ 過去台灣認為中國因經濟發展需要而不會輕易動武，中國對台灣並非「現行威脅」（active threat）而是「蟄伏威脅」（dormant threat），詳見 Ronan Tse-min Fu, “Explaining Taiwan’s Threat Perception towards China,” *Changes in US-China Relations and Prospects for Cross-Strait Relations*,

眾對於中共威脅的認知正逐步加深。我們的民調請受訪者在新冠肺炎疫情、經濟發展停滯、少子化危機、能源短缺及中共對台的威脅等議題中（選項次序隨機出現），選擇一個未來五年對我國國家安全最嚴重的威脅。今年 7 月調查時，受訪者認知的最嚴重威脅是新冠肺炎疫情（27%），中共對台的威脅排名第二（20%）（表 1）。但 10 月的調查發現中共對台威脅躍升為受訪者認知的首要威脅（31%），新冠肺炎疫情則在本土 Covid-19 受到控制後大幅下降。這個結果顯示受訪民眾會依據外在環境的刺激和訊息，更新（update）其威脅認知，中共加大力道的擾台舉動只會讓台灣民眾倍感威脅。

表 1、未來五年對我國國家安全最嚴重的威脅

全體 (2021 年 7 月)	全體 (2021 年 10 月)	泛綠 (2021 年 10 月)	泛藍 (2021 年 10 月)	獨立選民 (2021 年 10 月)
1. 新冠肺炎疫情 27%	1. 中共對台威脅 31%	1. 中共對台威脅 51%	1. 經濟發展停滯 24%	1. 經濟發展停滯 25%
2. 中共對台威脅 20%	2. 少子化危機 21%	2. 少子化危機 18%	2. 少子化危機 24%	2. 中共對台威脅 22%
3. 少子化危機 20%	3. 經濟發展停滯 20%	3. 新冠肺炎疫情 14%	3. 中共對台威脅 17%	3. 少子化危機 21%
4. 經濟發展停滯 17%	4. 新冠肺炎疫情 16%	4. 經濟發展停滯 10%	4. 新冠肺炎疫情 17%	4. 新冠肺炎疫情 18%
5. 能源短缺 8%	5. 能源短缺 12%	5. 能源短缺 7%	5. 能源短缺 16%	5. 能源短缺 13%

說明：不包含其他或無反應選項，故加總不為 100%。

資料來源：李冠成自行繪製。

參、受訪民眾認知的中共擾台行為威脅程度高

中共除了武力恫嚇台灣外，更不斷擴大「灰色地帶衝突」（grey-zone conflict）行動茲擾台灣，企圖透過漸進、不引發我方以武力回

應的方式造成既成事實。⁸ 本研究的民調針對 7 種中共對台的灰色地帶行動，包括「駭客入侵政府機關及關鍵設施」、「軍機艦入侵台灣海空域」、「對台灣社會統戰與滲透」、「散布假訊息」、「干預選舉」、「不明中國抽沙船、漁船跨界作業」及「大批漁船包圍我外島」等，請受訪者在 0-10 的量表上標示威脅程度（圖 1）。

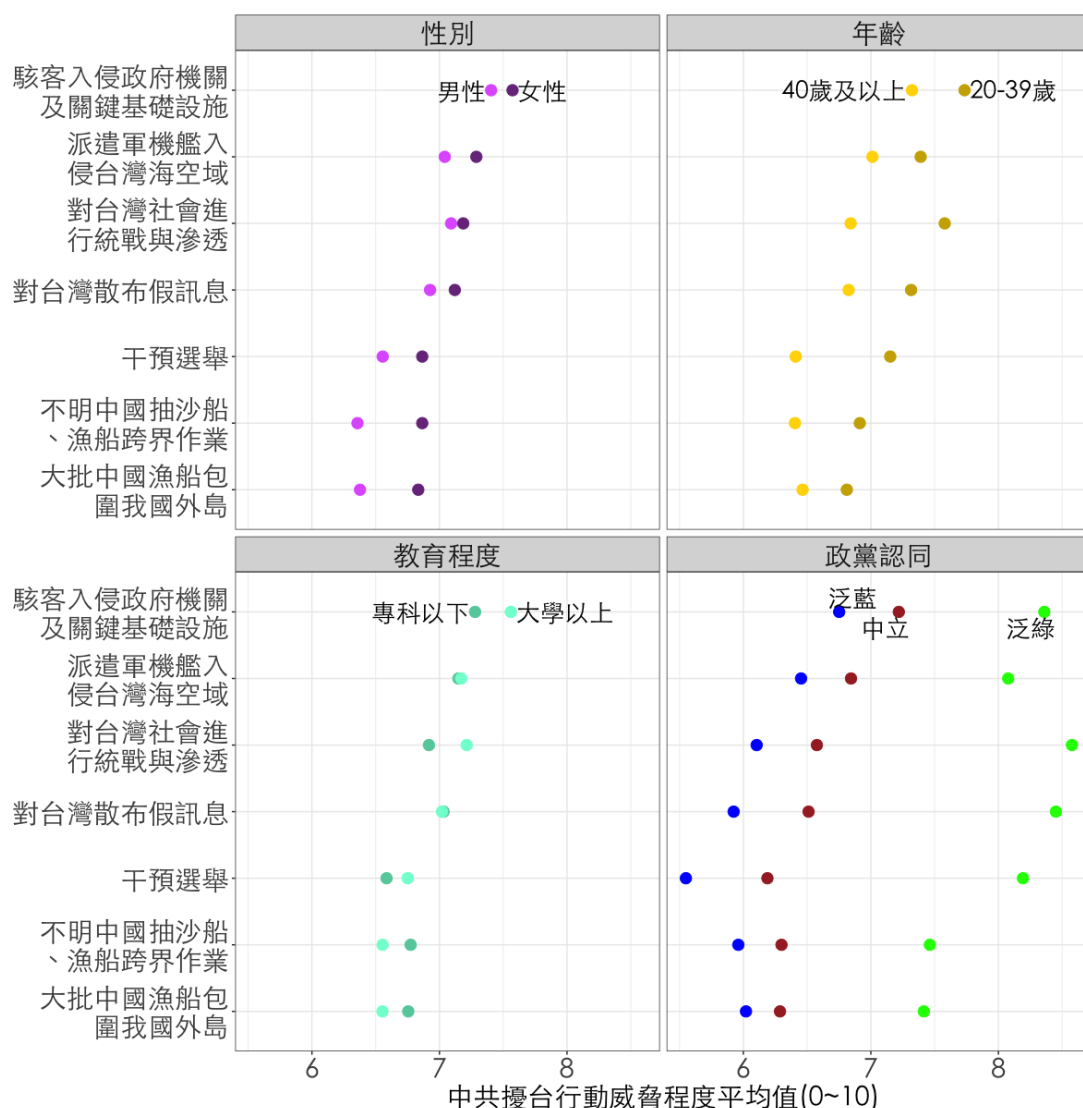


圖 1、中共各種擾台行動的威脅程度

說明：威脅程度，0 表示「完全不是威脅」，10 表示「非常嚴重的威脅」。

資料來源：李冠成自行繪製。

⁸ 學者李俊毅指出中國藉灰色地帶衝突從事擴張將為新常態，見〈國防院：中國以灰色衝突從事擴張恐成常態〉，《中央社》，2021 年 4 月 11 日，<https://reurl.cc/xEWN25>。關於灰色地帶衝突的定義，請見蘇紫雲，〈灰色地帶衝突的特徵與樣態〉，《國防情勢特刊》，第 2 期（2020 年 6 月 5 日），頁 1-7，<https://reurl.cc/523K0n>。

總體而言，受訪民眾普遍認為中共各種擾台行徑的威脅程度高，所有項目的平均值皆至少在 6.6 以上。其中威脅程度最高的並非解放軍於台海周邊的軍事活動；相對地，而是影響民生社會正常運作甚鉅的駭客入侵政府機關及關鍵基礎設施。因此，從受訪民眾的角度而言，政府對於網路資訊安全及關鍵基礎設施的防護至關重要。此外，本文也觀察到相對其他類型的中共擾台行動，受訪者認為中國抽沙船越界作業或漁船包圍外島的威脅程度較低。其原因或許與這類行動發生地點較遠且難以辨識究責的本質相關，不過鑒於中國過去在南海透過海上民兵（maritime militia）進行騷擾、監控與情搜，漸進擴張最後佔領島礁的案例，⁹這類行徑也值得密切注意。

在中共各項擾台行徑的威脅程度與性別、年齡、教育程度和政黨認同的交叉分析上，圖 1 顯示女性受訪者認知的威脅感普遍高於男性，年輕的受訪者由於關心個人未來與國家社會間的連動關係，因此對於每項中共擾台行為的威脅感高於 40 歲以上的受訪者。最後，受訪群眾感受的威脅程度也受到政黨傾向的影響而有所差異，¹⁰認同泛綠政黨的受訪者對於中共擾台行為感受的威脅程度最嚴重，其次是政黨認同中立者，泛藍政黨認同者的威脅感相對較低。

肆、民眾擔心中共襲擾引發衝突、支持增加經費因應

隨著認知神經科學的發展，心理學家主張人們藉由感知器（sensor）偵測外部環境的威脅是訊息處理（information processing）的第一步，該訊息如何在大腦中以符號（symbol）形式被編碼儲存、消化詮釋及喚醒，和人們面對外在威脅時的行為反應息息相關。¹¹研

⁹ 見黃恩浩，〈中國海上民兵入侵南海牛軋礁之觀察〉，《國防安全雙週報》，第 27 期（2021 年 4 月 29 日），頁 35-40，<https://reurl.cc/WXbyeZ>。

¹⁰ 在受訪者政黨認同的分類上，泛綠政黨包括民進黨、時代力量、台灣團結聯盟、台灣激進、社民黨和綠黨；泛藍認同則包括國民黨、親民黨、新黨、台灣民眾黨；回答都不支持者歸類為中立。

¹¹ 個人訊息處理的假定和過程，請見 Charles Taber and Everett Young, “Political Information Processing,” in Leonie Huddy, David Sears, and Jack Levy (eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology* (N.Y.: Oxford University Press, 2013, 2nd edition), pp. 525-527。

究發現若威脅觸發擔心顧慮，容易使人停下腳步、集中注意力在危險的事物上；當威脅引起恐懼心理，則誘導逃跑的避險（risk-averse）行為；如危險訊號導致人們感到憤怒，傾向使人鋌而走險（risk-seeking）強勢回應。¹²因此，當我們瞭解一般民眾對中共擾台行為的威脅感知後，下一步聚焦在受訪者對於威脅的詮釋和回應。

民調透過詢問「請問您擔不擔心中共的擾台行為引發兩岸衝突升高，擦槍走火？」，來探測受訪群眾對於中共擾台行徑引發兩岸衝突的擔心程度。在全體受訪者中，14.7%表示非常擔心，50.9%表示有點擔心，29.8%表示不太擔心，4.6%表示非常不擔心。這個結果意味儘管多數受訪民眾對中共擾台行為可能引發的衝突感到擔心，但不至於到恐慌的程度。¹³事實上，適度的擔心有助於人民提高對威脅的警覺，並敦促政府針對現有的安全漏洞與缺陷進行體檢和防範。

因此，當問卷問及「請問您贊不贊成政府減少一些既定的預算，增加相關經費來因應中共對台的騷擾行動？」，調查發現 20.2%的受訪者表示非常贊成，43.8%有點贊成，不太贊成占 25.9%，非常不贊成占 10.1%。總的來說，超過六成三的受訪民眾贊同政府增加因應中共擾台行動的開支，即便這可能會排擠其他既定的預算項目。固然政府未必需要逐一回應各種中國的灰色地帶衝突行動，但瞭解民意關注的焦點，並站在民意支持的基礎上，政府因應中共擾台行為所需的資源投注與準備將相對更有彈性。

最後，本文將受訪者對於增加經費的回答重新整併為「贊成」

¹² 相關研究頗多，請參照 Jennifer Lerner and Dacher Keltner, "Fear, Anger, and Risk," *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 81, No. 1 (July 2001), pp. 146-159; Nicholas Valentino et al., "Is a Worried Citizen a Good Citizen? Emotions, Political Information Seeking, and Learning via the Internet," *Political Psychology*, Vol. 29, No. 2 (February 2008), pp. 247-273。

¹³ 本民調並未詢問受訪者是否對中共繞台引發兩岸衝突升高，擦槍走火感到恐懼，在此是以少數感到非常擔心的比例推論受訪群眾並未恐慌。這是出於民調題數限制下的權宜作法，不過近期布魯金斯研究所（Brookings Institution）發布一份民調顯示台灣人對兩岸衝突感到擔心但不致恐慌，詳見 Shelley Rigger et al., "How Are People Feeling in the 'Most Dangerous Place on Earth'," Brookings, October 13, 2021, <https://reurl.cc/73E1WN>。

和「不贊成」兩類，利用二元勝算對數回歸模型（binary logit regression model）分析影響民眾態度的因素。¹⁴統計模型的依變數為「是否贊成政府增加相關經費因應中共擾台」（贊成為 1，不贊成為 0），模型設定的自變數有：（一）威脅感知，即受訪者認知中共是首要威脅；（二）對威脅的擔心程度，即受訪群眾是否擔心中共擾台行動引發兩岸衝突升高、擦槍走火；（三）人口學基本變項，包括：性別、年齡層、教育程度、居住地和職業。結果如下圖 2 所示，統計模型依受訪者政黨認同分為三個次模型，藉此比較不同認同者之間影響因素的異同。y 軸為模型包含的自變數，x 軸是估計的回歸係數，藍色方形標記統計檢定正向顯著的估計值及 95%信賴區間，綠色圓形標記的是負向顯著的估計值，紅色三角形則代表不顯著。

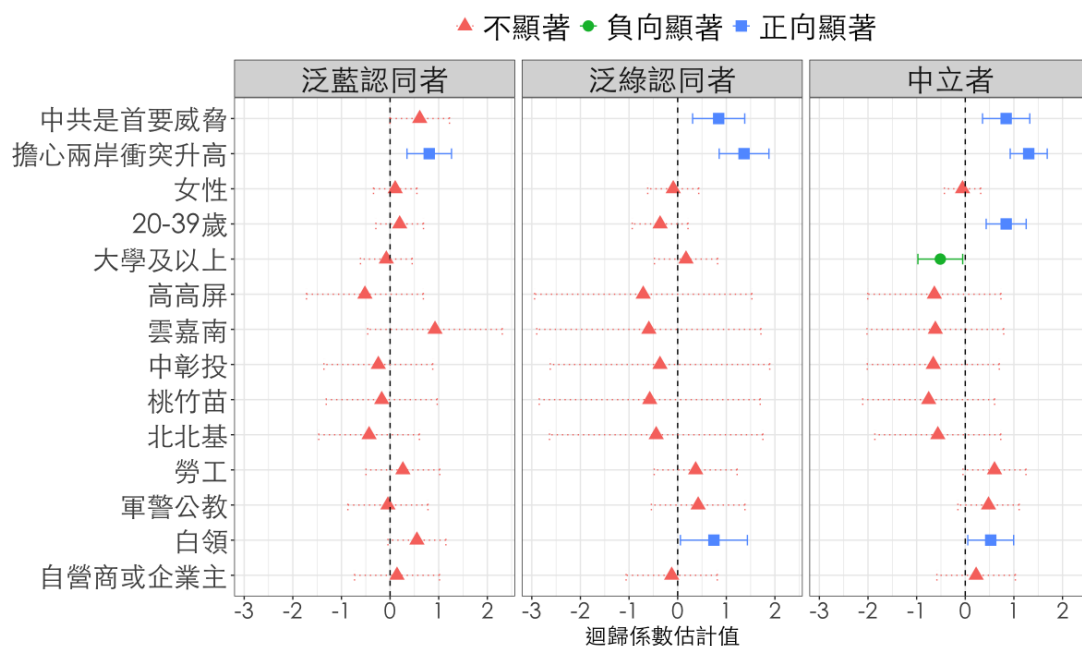


圖 2、贊成增加經費因應中共對台騷擾的統計模型

說明：依變數為贊不贊成增加相關經費因應中共對台的騷擾行動，贊成=1，不贊成=0。

資料來源：李冠成自行繪製。

圖 2 發現無論是哪一黨的認同者，一致顯著影響受訪者贊成政

¹⁴ 是否贊成政府增加相關經費因應中共擾台屬於二分依變數（贊成=1，不贊成=0），採用二元勝算對數迴歸模型是較適合的統計分析模型，關於方法上的探討請見黃紀、王德育，《質變數與受限依變數的迴歸分析》（台北：五南，2016 年），頁 3-24。

府增加因應中共擾台經費的因素是對兩岸衝突升高的擔心，這驗證了適度擔心觸發受訪民眾專注於中共對台的威脅，進而支持政府增加經費防患未然。在個別模型的差異部分，泛綠認同與中立者的模型中，白領階級相對於退休、失業或家管者，較傾向贊同政府增加因應中共擾台的經費；但在泛藍模型中，受訪者的社經地位則無顯著差異。此外，政黨認同中立的模型顯示 20-39 歲相對於 40 歲以上者，傾向贊成增加因應中共擾台的作業經費，這意味無政治立場的年輕人較能擺脫包袱，基於中共對我之威脅評估來調整政府應處經費。同時本文也注意到，大學教育程度以上的中立者，相對於專科以下，較不贊成政府增加因應中共擾台的經費，研判這與高教育程度者擁有較多資訊，未必全然支持以增加經費作為回應相關。

伍、結論

本文從威脅感知的角度來探討我國民眾對於中國灰色地帶衝突行動的認知。和過去主張台灣人對威脅漠不關心的看法相左，本研究發現「地球上最危險的地方」的居民事實上不僅清楚察覺到中國對台的威脅，同時對於中共各種企圖製造灰帶衝突的擾台行徑也倍感威脅。儘管如此，中共的作為並沒有達到其意圖製造集體恐懼的效果，反倒讓民眾提高警覺，並支持政府增加開支來因應中共襲擾。面對中國灰色地帶衝突的擾台行徑，政府除適時揭露中共對我各種威脅，以激起國人之警覺與抗敵意志外，也需持續檢視我們的脆弱性，並依據優先性及成本效益合理地分配、挹注資源。在民意支持的基礎之下，我國政府對威脅的準備將更為周全。

本文作者李冠成為國立政治大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

Public Awareness and Threat Perception

Kuan-Chen Lee

Assistant Research Fellow

Abstract

This article explores public views on China's grey-zone conflict tactics from the perspective of threat perception. Contrary to the conventional wisdom that Taiwanese are indifferent to the security threat, this study found that respondents in "the most dangerous place on Earth" are not only aware of the threat posed by China but evaluate the levels of threat differently according to various types of grey-zone operations. While people worry about the rising risks of conflict across the Strait, we have not observed a collective mood of fear among the public. Instead, China's coercive measures against Taiwan have made citizens more vigilant and supportive of increasing government spending in response to the harassment. These results imply that, based on public support, the government of Taiwan can regularly address its vulnerabilities and reasonably allocate resources to prepare for threats.

Keywords: grey-zone conflicts, threat perception, public opinion

軍事宣傳及其影響： 民眾認知評估與防衛意願

劉姝廷

國防戰略與資源研究所

壹、前言

隨著共機頻繁擾台成為新常態，過去中共對此多半隱而不宣，近期議題浮上檯面，且由中共內宣外溢至台灣的網路空間，揭示中共軍事宣傳議題與策略的轉向。本文探討中共對台軍事宣傳的趨勢，關注中共議題操作與策略訴求的變化，並好奇中共對台灣民眾的軍事宣傳效果，即民眾如何評估當前中共軍事宣傳的影響，而這樣的認知評估又如何影響民眾的防衛意願。

本文以「中國灰色地帶衝突威脅認知與溝通」問卷調查資料為基礎，¹利用傳播效果研究中第三人效果理論為分析架構，²透過結構方程式模型進行分析，³探知中共的軍事宣傳策略、台灣民眾的認知評估及其防衛意願之間的因果關係與影響程度。本文釐清軍事宣傳在灰色地帶衝突中的定位，揭示中共的操作手段與民眾的認知影響，進而探討民主國家的因應之道。

貳、軍事宣傳與灰色地帶衝突

一、無煙硝的輿論操作

軍事宣傳透過戰略敘事、武力宣傳等非武力的使用，在灰色地帶衝突所稱未達戰爭門檻的前提下，對目標國施以不同程度的輿論與決策壓力藉此達其政治目的。數位時代的軍事宣傳管道從廣播、

¹ 本次網路問卷委託「山水民意研究公司」，針對台灣年滿二十歲以上之成年人進行調查。調查時間為 2021 年 9 月 28 日至 10 月 8 日，總計回收 1,500 份有效樣本，排除填答時間過短（3 分鐘內）或過長（超過 24 小時）樣本後，實際分析個案數 1,488 份。本調查針對受訪者性別與年齡配額管控（男女各半數，四成 20-39 歲、六成 40 歲以上）。

² 第三人效果理論由美國學者 Philips Davison 提出，概念起源於二戰期間美軍擔心黑人士兵因日軍宣傳挑撥而逃亡，因此先採取行動的歷史。該理論關注受眾的認知影響及後續行為，已在政治選舉、民意與廣告行銷等領域獲實證研究支持。

³ 結構方程式模型為結合路徑分析與因素分析的統計方法，本文使用 Mplus 統計軟體實際操作。

電視等傳統媒介朝向網路與社群媒體，宣傳方式豐富而多元，網路技術更利於大規模跨國輿論的操作，軍事宣傳成為特定國家對外製造灰色地帶衝突的重要工具。

中共對台軍事宣傳在施壓強度方面，可視為一套輿論操作光譜。例如新聞網站上中國國防部發言人警告「台獨意味著戰爭」屬高強度的恫嚇；解放軍於微博展示演習戰力以塑造台海緊張氛圍，其強度則略低；中共官媒在臉書宣揚解放軍歷史與愛國精神等軟性敘事，強度再次之。中共可透過上述不同壓力強度的軍事宣傳，視兩岸情勢與政治時機，搭配單一或多重手段對台進行輿論操作，製造灰色地帶衝突。

二、漸進式的認知影響

灰色地帶衝突行動即攻擊方以漸進方式改變現狀，對防守方形成既定事實。在此脈絡下，一國對目標國的軍事宣傳，藉言語脅迫、武力恫嚇與訴諸精神等敘事方式，或使目標國政府無法即時判斷與有效回應，導致決策延遲甚至誤判。長此以往，無論是強硬威嚇的言語施壓，或柔性拉攏的認同論述，對於目標國社會造成深遠影響，從而漸次動搖民眾信心，改變該國社會認知。

近年共機擾台逐漸常態化，中共以切香腸戰術迫使台灣與國際社會接受與習慣此挑釁行為，並透過軍事宣傳強化其正當性。除了以文字定調為解放軍例行性「戰備巡航」，亦搭配影音引述解放軍飛行員對台軍機的廣播：「這裡都是中國空域！你們很快就能適應了！」加以恫嚇。⁴中共以「戰備巡航」包裝擾台行為的宣傳說法，藉網路與社群媒體傳播，對台灣民眾的認知影響值得關注。

⁴ 中共針對軍機擾台的宣傳說法，參見〈一天 56 架！4 架次解放軍軍機深夜入島巡航，4 天累計 149 架次〉，中國台灣網，2021 年 10 月 15 日，<https://reurl.cc/gzqrpX>；〈這裡都是中國空域！解放軍喊話台軍你們很快就適應了〉，《海峽導報》臉書粉絲專頁，2021 年 4 月 11 日，<https://reurl.cc/1o58Np>。

參、中共對台軍事宣傳策略

一、刻意的挑選

中共宣傳題材的刻意挑選，反映在內外有別的宣传訴求上。以專責對台宣傳的中共《海峽導報》為例，檢視旗下微博內容及對台宣傳的臉書貼文，微博張貼以閩南地區民生經濟資訊為主，而臉書專頁則多著墨台海軍事安全議題，除闡述解放軍光榮故事、發布日常訓練影片，亦穿插軍演訊息與中共官方對台聲明等。這顯示中共宣傳的題材與內容是根據分眾策略刻意揀選的結果。

其次，中共軍事宣傳的操作展露於內外聯動的宣传路徑上。如2021年4月11日，《海峽導報》臉書專頁分享《人民日報》海外網製作的〈這裡都是中國空域！解放軍喊話台軍你們很快就適應了〉短影音。而類似短影音已於4月7日在「帝吧」、《環球時報》等具激進民族意識的微博、嗶哩嗶哩平台露出討論，再經《人民日報》、《新華網》等中共主流媒體分享而發酵。⁵這凸顯中共對台軍事宣傳經內宣炒作再輸出台灣的訊息傳播特徵。

二、精簡的表達

數位時代中共對台軍事宣傳論述趨向短小精幹，特點之一為文字的精簡。有別過去中共制式宣傳的長篇大論，在習近平的主張下，中共宣傳不僅要創新表達方式，更要「講好中國的故事」。特別是中共對台軍事宣傳議題軟硬兼有，除主打溫情訴求的認同牌，短而有力的宣傳可強化效果。如《人民日報》整理中共針對台灣問題的相關發言，並製作成金句懶人包，在社群媒體上大量宣傳。

其二是形式的短巧。中共利用抖音等短影音平台的傳播影響

⁵ 中共內外聯動的宣传特徵，參見〈這裡都是中國空域！解放軍喊話台軍你們很快就適應了〉，《海峽導報》臉書粉絲專頁，2021年4月11日，<https://reurl.cc/1o58Np>；〈解放軍軍機喊話台軍：「這裡都是中國空域！」〉，《環球時報》嗶哩嗶哩帳號，2021年4月7日，<https://reurl.cc/bnOepE>；〈這裡都是中國空域！#解放軍喊話台軍你們很快就適應了#〉，《人民日報》微博帳號，2021年4月10日，<https://reurl.cc/zWdo80>；〈解放軍飛行員：這裡都是中國空域 你們很快就能適應了〉，《新華網》，2021年4月11日，<https://reurl.cc/6D69yM>。

力，藉一分鐘內的影片篇幅增加收看意願，搭配特效影音吸引注意，成為對台軍事宣傳的重要手法。在中共對台宣傳的諸多形式中，迷因（meme）的使用亦須留意，無論是宣傳意識形態或政治嘲諷，中共以醒目的圖（影）像搭配精簡的文字，在圖像與文字中創造意義的連結，企圖達到令人印象深刻的宣傳效果。

三、情緒的操作

中共內宣炒作再對台宣傳的傳播路徑，以及其在網路文化脈絡下的宣傳特徵，皆反映在近期對台情緒操弄的宣傳趨勢上。如 2021 年 9 月 14 日，台灣漢光演習期間，解放軍系統《海峽之聲》以〈台軍正在演習，解放軍軍機來「助興」〉為標題發布新聞；同時《海峽導報》引述《新華網》〈台軍正在演習 解放軍真的來了……〉短影音，加上「笑到哭」的情緒表情符號加以宣傳。⁶

上述嘲諷式宣傳在中國內部愛國情緒烈焰助長下，一路延燒至台灣民眾的視野。以往中共恐因兩軍近距離接觸事涉敏感，過度宣傳易擦槍走火，因此低調處理軍機出沒西南空域的議題，且一旦有相關輿論出現，皆直指台灣單方面炒作。然而，中共近期在中國民族主義高漲，以及網路宣傳娛樂化的趨勢下，對台頻現嘲諷式軍事宣傳，恐直觸兩岸的敏感神經。

肆、民眾的認知評估與防衛意願

經前述中共對台宣傳特徵的梳理，本文在此基礎上理解台灣民眾如何評估中共軍事宣傳的影響，以及此認知評估如何影響台灣民眾的防衛意願。本文分析問卷調查資料，測試民眾觀看《海峽導報》臉書粉絲專頁〈這裡都是中國空域！解放軍喊話台軍你們很快

⁶ 中共情緒操弄宣傳趨勢，參見〈台軍正在演習，解放軍軍機來「助興」〉，台海網，2021 年 9 月 15 日，<https://reurl.cc/0xrQmk>；〈台軍正在演習 解放軍真的來了……〉，《海峽導報》臉書粉絲專頁，2021 年 9 月 14 日，<https://reurl.cc/xErXON>。

就適應了〉約 50 秒短影音，受試者以李克特四點量表填答。⁷

一、認為中共宣傳對他人的影響大於對自己

本文欲探知中共軍事宣傳策略對台灣民意的影響。在傳播效果研究中，第三人效果理論聚焦受眾的認知評估與反應，其主要假設為：當人們接觸說服性訊息時，往往認為訊息對他人影響大於自己，並會基於此評估採取因應的行動。由此而言，中共對台軍事宣傳影響民眾自己對軍事議題的認知，更影響民眾推估第三人的認知進而採取支持或反對國防政策的意願。

為了解民眾的認知評估與反應，本文以第三人效果理論為分析框架，要求受試者看完影片後回答「請問『您』會不會被這個影片的內容影響？」及「您認為『其他人』會不會被這個影片的內容影響？」兩題。經統計分析，僅 29.2%受試者認為自己會被影片內容影響，達 68.1%受試者認為其他人會被影片內容影響。本文發現第三人效果確實存在，為進一步探知民眾的認知評估與其他可能因素間的因果關係，本文以結構方程式分析得出模型（如圖）。

二、恐因自我膨脹低估宣傳對自己的影響

模型左側自變項「影片印象深刻」、「影片引起注意」、「影片觀看意願」為民眾對宣傳效果的認知評估因素。本文探問：「請問這個影片會不會讓您『覺得印象深刻』？」、「請問這個影片在社群分享，會不會『引起您的注意』？」、「請問這個影片的篇幅長短（秒數），會不會讓您『有觀看的意願』？」。經統計分析，此三變項與第三人效果認知評估之間皆存在程度不一的正相關影響。

根據模型，認知評估影響因素中最顯著為「影片印象深刻」（0.352），意即民眾評估中共軍事宣傳內容越印象深刻，越認為對

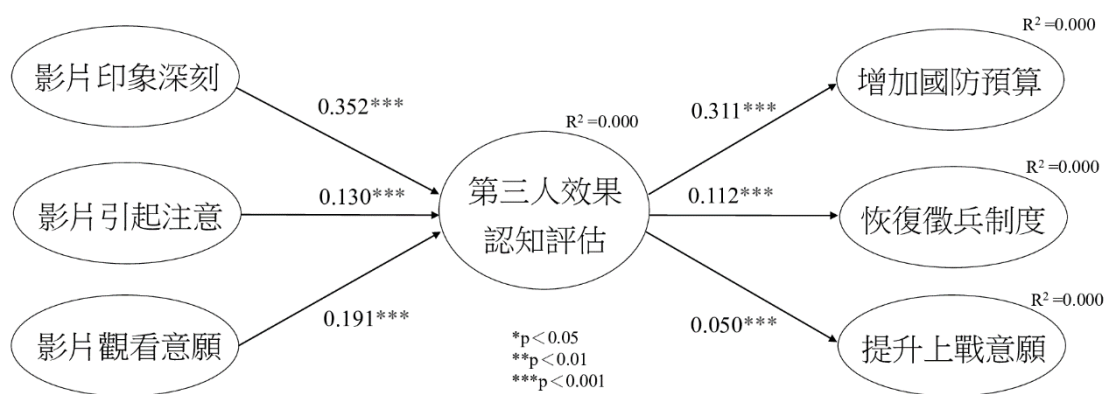
⁷ 測試影片參見〈這裡都是中國空域！解放軍喊話台軍你們很快就適應了〉，《海峽導報》臉書粉絲專頁，2021 年 4 月 11 日，<https://reurl.cc/1o58Np>；本文挑選 1 部影片供受試者進行測試，該影片在內容形式上滿足前揭刻意挑選、精簡表達、情緒操作等 3 項中共軍事宣傳策略指標；受試者以「一定會」、「可能會」、「不太會」、「一定不會」李克特量表（Likert Scale）作答。

他人有較高影響，對自己較低影響。基於自我膨脹心理，人們認為自己能夠洞悉宣傳背後目的而不易被說服，因此，儘管中共宣傳令人印象深刻，亦會認為對自己影響較小。然而，有效的宣傳在於隱而未顯，台灣民眾恐低估中共軍事宣傳對自己的影響。

三、有感他人受宣傳威脅而提升防衛意願

模型右側依變項「增加國防預算」、「恢復徵兵制度」、「提升上戰意願」為民眾評估中共軍事宣傳對他人影響較大所採取的因應行動。本文探問：「看完這個影片會不會提升您對『增加國防預算的意願』？」、「看完這個影片會不會讓您『增加恢復徵兵制的意願』？」、「看完這個影片會不會『提升您上戰場的意願』？」。經統計分析，第三人效果認知評估與此三變項存在顯著正相關影響。

模型顯示，民眾在評估他人較受中共軍事宣傳恫嚇的影響下，更傾向支持國防政策，如較高程度支持增加國防預算（0.311）與恢復徵兵制度（0.112）。其中，個人上戰意願相對較低（0.050），推論民眾傾向認為自己不受中共軍事宣傳影響，威脅的危急程度較低，因此，對於保護他人的行動尚處制度建置與政策支持層次，而攸關個人生命安全的上戰意願則相對薄弱。



圖、民眾認知評估與防衛意願模型⁸

⁸ 本模型各變項間皆呈正相關，係數越高表示兩者因果關係與影響程度越強。本模型除 $\chi^2=0.00$, $p < 0.05$ 達顯著水準外；RMSEA=0.000 < 0.08；CFI=1 > 0.95；TLI=1 > 0.95；SRMR= 0.00 < 0.08，其餘指標皆達模型適配標準。

資料來源：劉姝廷自行繪製。

伍、政府的因應作為

一、事實查核與即時澄清

前揭民眾因中共軍事宣傳令人印象深刻、引起注意程度，或觀看意願增加等刺激因素，可能高估他人受影響程度而低估對自己的影響；另基於中共軍事宣傳對他人有較大影響力的認知評估，激發了民眾的保護行動，即提升國防意願。由此顯示，中共刻意挑選、形式精簡與情緒挑動等精心包裝下的軍事恫嚇，反而可能促成民眾傾向支持政府乃至個人採取更積極的防衛作為。

綜上所述，民眾面對中共軍事宣傳已有一套威脅評估與防衛機制，但仍缺乏對內容真實性的專業判斷。尤其網路科技強化了輿論的擴散效應，針對中共悖離事實的宣傳內容，民主國家建立事實查核公私協力機制為首要之務，以期快速且專業地執行偵測與查核，即時與社會溝通與澄清。面對中共日益靈活的宣傳手法，除了增進公民意識與媒體識讀能力，台灣的因應作為亦須與時俱進。

二、理性回應與政策溝通

本文聚焦於近期中共對台軍事宣傳恫嚇主調中所夾雜的不和諧之音，即經內宣炒作再輸出台灣，飽含中國民族主義情緒，並搭配網路社群流行用語的嘲諷式軍事宣傳。此類軍事宣傳可視為中國內部壓力的宣洩，但在兩岸現勢操作下極易擦槍走火。民主國家的因應之道應回歸理性思考，面對中共軍事挑釁與大肆宣傳，在力求回應與冷處理策略之間取得平衡，避免配合炒作而升高衝突。

值得注意的是，民主國家因應灰色地帶衝突經常陷入兩難，就中共對台軍事宣傳而言：過度干涉將影響民眾的言論自由；無所作為則將放任中共宣傳逐步影響民眾認知。中共藉宣傳強化行為正當性，再透過融媒體機制擴張影響力，以掌握輿論主導權與解釋權。

以共機擾台為例，中共片面宣稱其為理由正當的「戰備巡航」，對此，政府應建立完整論述、加強政策溝通並提升國防教育。

陸、結論

本文探討中共對台軍事宣傳的影響，民眾的認知評估與防衛意願。中共透過無煙硝的輿論操作與漸進式的認知影響，製造台海灰色地帶衝突。本文梳理中共宣傳特徵包含：刻意挑選、精簡表達與情緒操作。本文觀察到中共近期出現夾帶中國民族主義激進情緒、搭配網路文化嘲諷用語的宣傳趨勢。然而，兩岸軍事議題具高度敏感性，過度操作易擦槍走火，超出中共的可控範圍。

隨著中共軍事宣傳策略越形細緻，對台灣民意的影響備受關注。本文發現第三人效果的確存在於台灣民眾對中共軍事宣傳的認知評估中，民眾傾向認為中共軍事宣傳對他人影響大於自己，並可能因自我膨脹而低估對自己影響的評斷。本文發現民眾基於他人較受宣傳影響而傾向支持國防政策。本文認為台灣因應中共嘲諷式軍事宣傳趨勢，政府對外須理性思考應對，對內應加強社會溝通。

本文作者劉姝廷為政治大學東亞所碩士，現為財團法人國防安全研究院國防戰略與資源所政策分析員。主要研究領域：數位內容產業、傳播科技、中國媒體與社會。

Military Propaganda and its Effects: the Public's Cognitive Assessment and Defense Willingness

Shu-Ting Liu

Policy Analyst

Abstract

This article discusses the effect of the CCP's military propaganda on Taiwan, in particular the public's cognitive assessment and defense willingness. The CCP launches grey zone conflicts in the Taiwan Strait through opinion manipulation and gradual effect on cognition. This article finds that the third-person effect indeed exists in the public cognitive assessment of the CCP's military propaganda. People tend to think that other people are more likely to be affected by the CCP's military propaganda than they are and probably underestimate the effect of propaganda on themselves due to self-inflation. It is worth noting, people tend to support national defense policy out of a belief that others are more affected by the propaganda threat. This article believes that, in the face of the CCP's sarcastic military propaganda, the government should respond rationally in its external relations and enhance communication with the society in the internal arena.

Keywords: grey zone conflict, military propaganda, third-person effect, defense willingness

民眾對政府因應措施的滿意度

陳穎萱

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2021 年 4 月，美國《經濟學人》(*The Economist*)，以「世界上最危險的地方」形容台灣及台海局勢的演變；美國前副助理防長柯伯吉 (Elbridge Colby) 10 月 24 日投書《華爾街日報》(*The Wall Street Journal*)，以〈台灣之戰可能很快到來〉(*The Fight for Taiwan Could Come Soon*) 為題，列舉解放軍針對美軍在區域內進行大規模攻擊演習、中共已具備武力犯台的野心和能力，且北京當局不排除加速使用武力統一台灣等三個現象，認為中國對台海的軍事威脅已日益嚴峻。¹無獨有偶，10 月 13 日美國智庫布魯金斯學會 (Brookings Institution) 公布 2021 年 5 月針對台灣民眾進行的調查顯示，絕大多數 (79%) 的受訪者感受到，中共對台的灰色地帶衝突在過去半年內有所增加。

雖然政府近年來積極尋求軍事能力提升，逐步建立民眾對國防與軍隊的信任感，但當上述布魯金斯學會民調詢問受訪者認為國軍有沒有足夠能力保衛台灣時，僅有 25.8% 的民眾認為台灣防禦能力有所提高，甚至有 35% 的受訪者認為防禦能力倒退。²台灣民意基金會 11 月 2 日發布「兩岸軍事危機下的台灣民意」也發現，民眾對國軍有效防衛台灣的能力，有信心／沒信心的比例分別為 48.4% 與 46.8%。³此外，根據「國防部施政滿意度調查」公開資料，2016-

¹ Elbridge Colby, "The Fight for Taiwan Could Come Soon," *The Wall Street Journal*, October 27, 2021, <https://on.wsj.com/3BDAdUf>.

² "How are People Feeling in The 'Most Dangerous Place on Earth'?" Brookings Institution, October 13, 2021, <https://brook.gs/2YbgRIq>.

³ 〈兩岸軍事危機下的台灣民意 (2021 年 11 月 2 日)〉，台灣民意基金會，2021 年 11 月 2 日，<https://bit.ly/3wbbFAW>。

2018 年民眾對於「整體國防施政滿意度」僅五到六成左右受訪者感到滿意；TVBS 民調中心 2021 年 5 月發布的民調亦顯示，民眾對「國防自主」的滿意度僅有 43%。⁴

在民眾對國軍防衛能力信心與國防政策滿意度皆較低的情形下，為瞭解台灣民眾對政府因應灰色地帶衝突的評價與看法，本院委託山水民意調查公司，於 110 年 9 月 28 日至 10 月 8 日，對 1,500 位民眾進行「中國灰色地帶衝突威脅認知與溝通」網路問卷調查。本文討論民眾對政府國防政策的滿意度受到哪些因素影響，以及民眾對政府灰色地帶衝突之回應是否滿意與其認為政府應優先採取的措施。同時，本文也觀察中共對我實施灰色地帶衝突中，台灣社會的威脅感知與滿意度之間的關連，並基於民調結果對政府未來應對相關挑戰提出具體建議。

貳、影響政策滿意度的可能因素

「民意」係民主政府治理上最重要的一環，從新公共管理學派的角度出發，民眾可視為公部門的「顧客」，而政策滿意度就是民眾對服務型政府施政績效的評價。但相關經驗亦表示，政府施政成績表現，與民眾滿意度之間的關係並非線性連結，可能涉及多個因素的交互影響。本文整理可能影響民眾對政府施政滿意的因素，但各因素如何影響民眾滿意度，以及不同因素的影響力強弱，仍待後續研究進一步印證。

過往研究指出，除政府的施政表現外，民眾的主觀因素，如政黨偏好、教育程度或性別，以及社會氛圍與資訊傳播管道等，都可能影響民眾的政策滿意度。本文整理過往研究，歸納主要可能因素如下：

⁴ 〈TVBS 民調／蔡英文滿意度 41% 連任後大減 20%〉，《TVBS》，2021 年 5 月 17 日，<https://bit.ly/30uLxoZ>。

- (一) 在民眾個人主觀因素上，一般認為，男性因自認為具有較高的政治參與能力，容易產生政治信任感故對政府的施政滿意度較高；年長的民眾則因為對政治事務逐漸熟悉而強化其政治認同。另外，政黨支持與施政滿意度兩者間具有高度相關。一般而言，認同執政黨者有較高比例對施政表示滿意；而較高的教育程度，亦可能對政府施政不滿意之處越多。
- (二) 民眾對首長的熟悉度亦可能影響其國防政策的滿意度。過往的資料發現，「熟悉度」與「滿意度」不必然因為首長具有高知名度而伴隨高度滿意，但低知名度的部會首長則有明顯的低滿意支持度，其可能的主因在於民眾不清楚首長所施政與職務的內容，故給予其所負責的業務較低評價。如 2021 年《遠見》雜誌進行「政經情勢暨蔡政府第二任期就職週年滿意度調查」就呈現類似分布。
- (三) 「政府滿意度」與「政治信任感」呈現正相關，民眾對政府的滿意度，受到政府職能範圍、施政品質與績效的影響，而民眾的政治信任感，則源於對這些結果的心理滿意情形。
- (四) 過往研究亦發現媒體的議題設定效果與風險擴大效果。傳播媒體所選擇報導的新聞內容，很大程度地影響民眾對該相關議題重要性的排序。此外，民眾對社會重大風險議題的知識程度高低，也是影響其對於風險感知，乃至於進行風險決策的重要因素，換言之，若民眾對於某議題的感知程度有限，抑或是誤判風險現況，則會導致其政策支持程度行為上有不同的效果。

參、民眾對政策滿意度的分佈樣態

一、民眾對政府應對灰色地帶衝突滿意度普遍較低

本次民調預設四種民眾可能會認為較為嚴重的擾台行為，並詢問受訪者對於對政府目前因應作為的滿意度與政府應優先採取的措

施。結果發現，除「派遣軍機艦入侵台灣」有 59% 的受訪者滿意政府目前的因應作為外，「干預選舉及對台灣社會進行統戰與滲透」、「對台灣散布假訊息」，以及「中國漁船、抽砂船跨界作業與包圍我外島」三項，民眾對政府施政「不滿意」的比例都大於「滿意」（如表 1）。

表 1、民眾對政府因應中共擾台行為的滿意度

擾台行為	滿意	不滿意
派遣軍機艦入侵台灣海空域	59.1%	40.9%
干預選舉及對台灣社會進行統戰與滲透	44.1%	55.9%
對台灣散布假訊息	40.1%	59%
中國漁船、抽砂船跨界作業與包圍我外島	40.1%	59.1%

資料來源：「中國灰色地帶衝突威脅認知與溝通」問卷調查。

本次民調發現，「政黨認同」仍是影響民眾對政府回應灰色地帶衝突的滿意度最主要的因素之一。政黨認同為「泛藍」（「國民黨」或「民眾黨」）的民眾，不滿意政府因應作為的比例，普遍比政黨認同為「泛綠」（「民進黨」或「時代力量」）的民眾低（如表 2）。其他影響因素如性別、年齡或教育程度，本次民調結果與過往研究大致一致，但各類別的差距不大。

表 2、政黨認同對各項擾台行為的滿意度

擾台行為	派遣軍機入侵台灣海空域		干預選舉及對台灣社會進行統戰與滲透		對台灣散布假訊息		中國漁船、抽砂船跨界作業與包圍我外島	
政黨認同/滿意度	滿意	不滿意	滿意	不滿意	滿意	不滿意	滿意	不滿意
國民黨	36.6%	63.4%	30.6%	69.4%	27.9%	72.1%	23.5%	76.5%
民眾黨	40.7%	59.3%	32.8%	67.2%	32.3%	67.7%	32.8%	67.2%
時代力量	71.9%	28.1%	42.1%	57.9%	33.3%	66.7%	40.4%	59.6%

民進黨	86.1%	28.1%	61.7	38.3%	56.7%	43.3%	59.9%	40.1%
-----	-------	-------	------	-------	-------	-------	-------	-------

資料來源：「中國灰色地帶衝突威脅認知與溝通」問卷調查。

二、台灣民眾對「灰色地帶衝突」風險感知與滿意度的關聯

民調結果發現，當詢問「未來五年可能威脅國家安全的議題」時，民眾認為「中共對台的威脅」的風險最高（30.5%），其他選項依序為「少子化危機」、「經濟發展停滯」、新冠肺炎疫情與「能源短缺」。而在中共擾台行為當中，「派遣軍機艦侵入台灣海空域」有72.7%的民眾將其視為威脅，認為「干預選舉及對台灣社會進行統戰與滲透」、「對台灣散布假訊息」對台灣造成威脅的比例分別為第二與第三。「中國抽砂船、漁船跨界作業與漁船包圍外離島」一項，民眾視為威脅的比例最低。



圖 1、四個擾台行為中民眾的滿意度與風險感知分布

資料來源：陳穎萱自行繪製。

從圖 1 可以看出，民眾將中共的擾台行為視為威脅的比例越高，對政府因應作為的不滿意的比例越低。故本文希望透過相關分析，來觀察受訪者對風險的感知程度是否與其對國防政策滿意度有

關。經簡單散布圖確認，兩變數（風險感知程度、對政府政策滿意度）之間可能有線性關聯，較不像有其他非線性的關係。本文將「中共擾台行為的威脅感知程度」與「針對各種擾台行為，民眾對政府目前因應作為的滿意度」進行皮爾森積差相關分析（Pearson Correlation）後結果如表 3。

表 3、風險感知與政府滿意度相關分析

擾台行為	風險平均分數 ／滿意度	與滿意度 相關性
派遣軍機艦侵入台灣海空域	7.16／2.55	0.186**
干預選舉及對台灣社會進行統戰 與滲透	7.13／2.35	0.113**
對台灣散布假訊息	7.02／2.29	0.131**
中國漁船、抽砂船跨界作業與包 圍我外島	6.61／2.29	0.101**

**. $p < 0.01$ 時（雙尾），相關顯著。

資料來源：「中國灰色地帶衝突威脅認知與溝通」問卷調查。

結果發現，民眾對中共各項灰色地帶衝突行為，與對政府施政的滿意度皆具有顯著的低度正相關。因此表示，民眾感知風險事件的威脅程度越高，其對政府的因應作為滿意度也會越高。

肆、民眾認為政府對中共擾台行為應採取措施

一、民眾對政府因應措施積極性的看法分佈

接下來，本次民調預設四項積極程度不同的措施，⁵分別詢問民眾針對四項擾台行為，其認為政府應優先採取的因應作為。結果發

⁵ 民調依據不同擾台行為，列舉 4 種因應作為，並依該作為的積極性進行排列。如在「派遣軍機艦侵入台灣海空域」中，「調整兩岸與外交政策、避免刺激中共」為最消極作為，「積極參與國際軍事合作」為最積極作為。且為避免受訪者亂填答，作為排列有可能是「積極到消極」，或是「消極到積極」的順序。

現，受訪者對於「中國軍機艦頻繁擾台」的因應措施態度較兩極，認為政府應積極參與國際軍事合作（39%），同時也要調整兩岸與外交政策，避免刺激中共（38.2%）；而關於「中共對台統戰與滲透」，民眾則期待政府可以以台灣自身出發，提升台灣經濟實力（32.1%），主動查緝相關違法、違規行為（27.1%），同時也應該在尊重民主社會自由多元的前提下，警惕干擾行為。面對「中國持續對台灣散布假訊息」，民眾看法較為一致，46.6%民眾認為，政府應培養公民對資訊的識別能力，另有約二成民眾支持政府主動監控假消息傳播方向與提升相關查核平台的效率。最後，針對中國漁船跨界從事非法行為，甚至可能有海上民兵疑慮之情事，民眾看法分佈平均，四個選項的比例差異不大（表4）。

表 4、民眾認為政府應優先採取的措施

擾台行為	政府應優先採取的措施			
派遣軍機艦入侵台灣海空域	調整兩岸與外交政策、避免刺激中共	以減輕人員與財政負擔為前提調整應對方式	常態性增加後勤及燃料費用	積極參與國際軍事合作
	38.2%	14.5%	8.3%	39%
干預選舉及對台灣社會進行統戰與滲透	檢調與國安單位加強查緝違法、違規事件	與民主國家進行情報交換、阻擋境外勢力干涉台灣	提升台灣就業、投資環境，增加統戰「免疫力」	尊重民主國家多元意見，但仍注意干預行為
	27.1%	19.2%	32.1%	21.5%
對台灣散布假訊息	提升事實查核平台「打假」效率	培養公民對資訊的識別能力	追究假訊息傳播者的違法責任	主動監控假訊息可能的傳播方向與平台
	16.1%	46.6%	16.3%	21%
中國漁船、抽砂船跨界作業與包圍我外島	增加預算與人力加強海域巡邏	掌握情資進行超前部署	尋求國際合作抵制中國漁船	透過兩岸協商，尋求海洋事務合作
	25.4%	23.1%	22.6%	28.9%

資料來源：「中國灰色地帶衝突威脅認知與溝通」問卷調查。

二、政府可「對症下藥」回應民眾期待以提升政策滿意度

從民眾對政府因應中共各種擾台行為的優先分布來看，民眾在「軍機艦擾台」、「對台灣社會進行統戰和滲透」兩項行為上，期待政府因應作為是否要採取較為積極手段的看法兩極。在共機擾台上，20-39 歲、政黨認同為泛綠的民眾較支持政府積極參與國際軍事合作，40 歲以上、政黨認同為泛藍的民眾則認為政府應優先調整兩岸政策；對台統戰與滲透上，年齡與因應措施積極性之間無顯著差異，但政黨認同仍是影響受訪者認為政府應採取措施的主要因素。值得注意的是，本次民調有四成左右「保持中立」的受訪者，建議政府在政策滿意度的提升上，可先回應中立選民的需求。而在對台散布假訊息的行為上，多數民眾希望政府建立公民的媒體識讀能力，此一現象或反映出民眾已意識到中共對台認知作戰的嚴重性，但對於自身判斷訊息真實性的能力仍缺乏信心，建議未來政府可與公正傳媒合作，提供國人線上課程或相關平台，藉以強化全民媒體素養培育。最後，民眾對中國海上民兵的因應措施看法分佈平均，或許與民眾並不了解中國漁船對台灣形成的威脅（該項威脅感知平均分數亦較低），以及接收相關資訊量較少有關。建議政府為未來可仿效共機擾台的回應方式，設立專區展現中國海上民兵的擾台行為樣態，可有助於台灣民眾對其風險感知的提升，進而增進其政策滿意度。

伍、結論

本文透過「中國灰色地帶衝突威脅認知與溝通」網路問卷調查結果，來觀察台灣民眾如何看待中共各種灰色地帶衝突，以及社會大眾對政府國防政策的滿意度受到哪些因素影響，並討論民眾是否

滿意政府施政與對政府應採取措施的優先順序，最後提出具體建議。

本文發現，除施政面向的因素外，民眾的主觀因素，如政黨偏好、教育程度或性別，以及社會氛圍與資訊傳播管道等，都可能影響民眾滿意度。而從本文討論風險感知與政策滿意度的關聯結果來看，中共對台的灰色地帶衝突威脅，或可能引發民眾對中國的反對情緒，強化台灣內部團結，進而提升民眾對台灣政府的支持。同時，從民眾認為政府應採取積極／消極措施的分佈來看，不同的擾台事件，民眾希望政府採取的措施積極性亦有所差異。

綜上所述，當前中國的灰色地帶衝突對台灣民眾而言，仍是近期可能威脅國家安全的重要議題，建議政府可定期進行民意調查，動態掌握民眾對相關議題的看法，適時採取符合台灣利益與社會期待的措施，便能化威脅為力量，確保台灣的安全發展。

本文作者陳穎萱為政治大學東亞所碩士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員。

Satisfaction with the Government's Response to Grey Zone Conflicts

Ying-Hsuan Chen

Policy Analyst

Abstract

The performance of government policy is judged by citizens' satisfaction level. This article uses the results of the "Threat Awareness and Communication in Grey Zone Conflicts" online survey to observe how Taiwan's people view the CCP's different grey zone conflicts and what factors affect the public's satisfaction with the government's defense policy. This article also discusses whether citizens are satisfied with the government's response or not, and the public's opinion of the priority order of measures against grey zone conflicts.

Previous studies on satisfaction with government policies usually focused on the influence of internal factors or external environment, such as the effect of party identification, education, age, social environment or media on people's policy satisfaction. Besides, "risk perception" is also one of the important factors: the higher risk perception, the higher the level of satisfaction with the policy. In addition, this article also found that, in response to grey zone conflicts, Taiwan's people may expect the government to take positive or moderate measures in response to different scenarios.

Facing the CCP's threat to Taiwan, the government can regularly conduct polls to understand the public's views and dynamically adjust response strategies based on the results to reach consensus and face the uncertainty and challenges of a new era.

Keyword: grey zone conflicts, policy satisfaction, risk perception

出版說明

「財團法人國防安全研究院」設立宗旨為增進國防安全研究與分析，提供專業政策資訊與諮詢，拓展國防事務交流與合作，促進國際戰略溝通與對話。

現設有 4 個研究所，本院研究範圍涵蓋：國家安全與決策、國防戰略與政策、中共政軍、非傳統安全與軍事任務、網路作戰與資訊安全、先進科技與作戰概念、國防資源與產業、量化分析與決策推演等領域。

本刊各篇文章由本院研究人員、以及外部學者、專家撰擬，以 5,000 字以內為度，稿件均經審稿程序，其著作權為本刊所有，未經同意，請勿轉載。

※ 本特刊內容及建議屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院之立場。

發行人：霍守業 | 總編輯：林成蔚 | 副總編輯：嚴振國
編輯主任：蘇紫雲 | 專題主編：李俊毅 | 執行主編：洪瑞閔
責任校對、助理編輯：陳亮智、林彥宏、江炘杓、劉姝廷、陳力綺
出版者：財團法人國防安全研究院
院址：10048 臺北市中正區博愛路 172 號
電話：(02) 2331-2360 傳真：(02) 2331-2361
Institute for National Defense and Security Research
No.172, Bo-Ai Road, Chongcheng Dist., Taipei City, Taiwan (R.O.C.)
Tel:886-2-2331-2360 Fax:886-2-2331-2361



財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research