



中華民國 109 年 6 月 5 日

第 2 期

國防情勢特刊

灰色地帶衝突特輯

灰色地帶衝突的特徵與樣態	蘇紫雲	1
中俄運用灰色地帶手法	歐錫富	12
中國海上民兵與灰色地帶衝突	黃恩浩	24
	洪銘德	
攻擊是最佳的防禦：美國在網路領域的先發制人態勢	謝沛學	33
灰色地帶數位衝突：以中國針對美國關鍵資訊基礎設施 的供應鏈攻擊為例	蘇翊豪	42
日本因應中國「灰色地帶」衝突事件之研析	林彥宏	50
俄羅斯混合戰之模式及其限制	汪哲仁	60
歐盟針對混合威脅的回應	洪瑞閔	71
兩岸「灰色地帶衝突」與台灣國家安全	鍾志東	80

編輯報告

克勞賽維茲的名言「戰爭之霧」改為「和平之霧」或可更精準形容後疫情時代國際權力的競逐。除顯而易見的國際經濟、政治結構衝擊外，特定國家也採用「灰色地帶衝突」(gray-zone conflict，¹以下簡稱灰帶衝突)手段，企圖不觸動戰爭又可獲取利益。雖然，類似灰帶衝突手段在近代國際衝突史早已出現，但現代的新科技給予各國家、非國家行為者新的工具，包括資訊網路、無人機、以及更精密的軍事裝備，得以新型態、更細緻的手段遂行任務。

灰帶衝突的手段主要包含經濟、資訊攻擊、以及「準軍事」(quasi-military)等手段，其本質是「家園戰爭」(home front)，藉由對手內部壓力改變政策現狀，更可轉為顛覆工具。透過網路、手機的快速傳播，正改變政治與戰爭本質。結合資訊流的操作，其混雜宣傳、辯論、圖像與敘事(narratives)方式，得以對標的國的決策造成時間及輿論壓力。其中以準軍事行動更具脅迫性、時間壓力、且更為民眾關注，因此成為特定國家傳達政治意志或宣傳的工具。

另值得注意的案例是，「中國特色」灰帶衝突的運用。中共由於威權體制與戰略文化使然，因此對「硬實力」(hard power)的運作更為倚賴，近年中共強調的「軟實力」(soft power)或「銳實力」(sharp power)，則是戰略輔助的角色。北京藉由此「三力」的穿插運用，企圖改變國際現狀，但產生的政治後座力也隨著後疫情時代擴散。

面對此種新型態的挑戰，沒有標準的回應方程式，可以說是「多難決策」(multiple criteria decision making)的情境，需確保鬥而不破的目標，方能維持自身利益並避免情勢失控，可說是確保和平的藝術。

¹ 美式用語，英式用語則為 grey zone conflict。

灰色地帶衝突的特徵與樣態

蘇紫雲

國防資源與產業研究所

壹、前言¹

中國公務船於 2020 年 4 月 18 日在南海跟監騷擾馬來西亞船隻，美國務院隨即呼籲中國停止挑釁、霸凌他國。²而美軍本身也在波灣遭遇伊朗快艇狼群戰術騷擾，美軍機在地中海遭遇俄國戰機的「危險攔截」(unsafe intercept)，³英、俄艦隊 2020 年 3 月下旬在英吉利海峽長達一週的對峙，類似事件都是「灰色地帶衝突」(gray zone conflict) 的手段之一(下簡稱灰帶衝突)。其實中國先秦時期，秦併各國也是類似手段，如同蘇秦所言，「今日割五城，明日割十城，然後得一夕安寢，起視四境，而秦兵又至也。」利用各國懼戰心態，以武力脅迫獲取利益，蠶食鯨吞。

在國際政治史中所謂「灰帶衝突」並非新鮮事，以往「戰爭邊緣」(brinkmanship) 政策，著重非軍事手段的「間接路線」(indirect approach) 以及「間接戰略」(indirect strategy) 等主張非軍事手段的戰略思想都是類似的作法。但現代國家有更多的新工具，加上反應時間壓縮，使得國家指揮鏈(national chain of command) 難以快速反應，面對此種危機管理，各國甚至形成「總統上刺刀」一親上火線的現象，藉「戰爭之霧」(fog of war) 概念轉為「和平之霧」或可形容此種國際權力的競爭。

¹ 本文部分內容發表於〈反制中國機艦擾台的關鍵是鬥而不破〉，《國防安全評析》，2020 年 4 月 24 日，<https://reurl.cc/QdNn59>。

² “US SAYS China should stop ‘bullying behavior’ in South China Sea,” *CNBC*, Apr 18, 2020. <https://www.cnbc.com/2020/04/19/us-says-china-should-stop-bullying-behavior-in-south-china-sea.html>.

³ George Allison, “Russian Su-35 jet and US P-8 Poseidon in ‘unsafe’ intercept,” *UK Defence Journal*, April 19, 2020. https://ukdefencejournal.org.uk/russian-su-35-jet-and-us-p-8-poseidon-in-unsafe-intercept/?no_cache=1&fbclid=IwAR3ZK36Ig1-VCCQcdmsO7bUSvvrG6qEWR2HXnJv4Rz42UgypR6P2WGAVBvE

灰帶衝突的手段包含經濟、資訊攻擊、以及「準軍事」(quasi-military) 等手段，其中以準軍事行動更具脅迫性、時間壓力、且更為民眾關注，因此成為特定國家傳達政治意志或宣傳的工具，就如同克勞賽維茲(Carl Von Clausewitz)所稱的「戰爭是政治另一方式的延續」(war is the continuation of politics by other means) 一般。因此本文主要聚焦在準軍事手段的威脅，威脅樣態以及國際間的對應方式。

貳、灰帶衝突定義

知名的外交官坎南(George Kennan)在 1948 年提出蘇聯企圖採用「不造成戰爭卻能達成國家目標的一切手段」(employment of all the means at a nation's command, short of war, to achieve its national objectives)⁴被西方學界認為是近代最早的概念。而 70 年後的 21 世紀依然面對類似狀況，目前關於灰帶衝突的定義甚多，其中具代表性的定義包括官方的論述，例如美國防部《2018 國防戰略》(*National Defense Strategy 2018*)中所界定的「敵對勢力將以非武裝衝突的方式，包括掠奪式經濟、宣傳、政治顛覆、代理人 (proxies) 以及武力威脅等方式以改變既有事實。」⁵其次則是智庫看法，蘭德公司 2019 年出版的《藉灰帶競爭獲取利益》(*Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone, RAND 2019*) 之研究較具代表性，其針對灰帶衝突提出主要的特徵為：

- (1) 灰帶行動低於啟動軍事反擊機制的合法或正當性門檻。
- (2) 行動是隨時間以線性展開而非全面性或一步到位，也就是「切香腸戰術」(salami tactics)。
- (3) 某些隱匿的活動難以明確歸責行為國。

⁴ Overt political warfare or other white measures short of war are not a form of gray zone tactics. George Kennan, "George F. Kennan on Organizing Political Warfare [Redacted Version]," Wilson Center Digital Archive, April 30, 1948.

⁵ Department of Defense, *Summary of the 018 National Defense Strategy*(Washington, D. C.: Department of Defense, 2018), p. 5.

- (4) 藉託法律與政治藉口，以正當化行動。
 - (5) 不威脅守方的關鍵利益，以避免對方採取激烈回應。
 - (6) 實際上想避免戰爭仍虛張聲勢威脅提高武力脅迫。
 - (7) 以非軍事性手段為主，並維持低於戰爭門檻的準軍事(quasi-military) 壓力。
 - (8) 主要是針對目標國的內部弱點，如政治、族群、性別的歧異等。
- 此八項主要特徵，在後文的舉例樣態將予以進一步整合說明。

此外，類似的灰帶衝突更可轉為顛覆對手內部的工具，透過現代的網路、手機的數位文字與影像，正在改變政治與戰爭本質。類似結合資訊流的操作手法，其所蘊含的宣傳、辯論、圖像與敘事(narratives) 方式，將令決策菁英造成時間及輿論壓力，使發動者達到戰爭目標。

⁶綜合前述特點，作者認為主要的定義可簡化為：

- (1) 非戰原則：灰帶衝突手段多元，若情勢失控跨過門檻，一旦戰爭爆發就不再是灰帶衝突，也就是連續、長期、大規模的武裝衝突。
- (2) 多難決策：在面對灰帶衝突時，由於各個面向與價值衝突，很難同時滿足，因此會面對「多難決策」(Multiple Criteria Decision Making, MCDM) 的情境。
- (3) 和戰之間：可以這麼說灰色衝突手段將傳統的「戰爭與和平」的二分法打破，主要變成「競爭、衝突、解決」的循環。

參、灰帶衝突的樣態與案例

國際間的實務案例也甚多，由冷戰時期開始，美國與前蘇聯的空中與海上對峙，到後冷戰時期的 2020 年代，俄國、中國的軍機、公務船仍在各區域進行兵力展示，例如日本自衛隊公告的年度統計資料，令和元年(2019) 中國軍機每年有 675 次進入日本防空識別區、

⁶ Douglas J. Feith and Shaul Chorev, "The evolving nature of war," *ISRAEL HAYOM*, May 18, 2020, <https://www.israelhayom.com/2020/05/18/the-evolving-nature-of-war/>.

俄國也有 268 次的記錄。⁷

主要樣態包括：

- (1) 低強度武裝衝突：如印巴的小規模空戰。
- (2) 敵意行動：以軍機、船艦的危險動作攔截他國。
- (3) 領空領海挑釁：以軍機船艦刻意進入防空識別區甚至領空領海。
- (4) 海事挑釁：包括漁船等的非公務船的海事糾紛。

此四大類型之具體案例請參見（附表一）。

同時，國際事務的實際運作中當事各方也嘗試藉由協商以降低風險，具代表性的國際法或協定之文本為《公海水域／空域意外預防協定》(1972 *Agreement for the Prevention of Incidents On and Over the High Seas, INCSEA*)，為美國與前蘇聯在冷戰時達成的協議，以提供海空軍在執行任務時的準則，避免雙方機艦的碰撞意外。另一代表性協議為美中於 2014 年簽訂的《美中海空遭遇行為安全準則諒解備忘錄》(The *U.S.-China Memorandum of Understanding (MOU) On the Rules of Behavior for the Safety of Air and Maritime Encounter*)，此二者皆為避免海空兵力遭遇時的過激行動可能的意外衝突，也是美國近年據以指責中、俄海空兵力在執行相關任務時採取前文所提「危險攔截」戰術行動的主因之一。

另值得注意的案例是，「中國特色」灰帶衝突的運用。北京由於威權體制與戰略文化使然，因此對「硬實力」(hard power) 的運作較為迷信，近年強調的「軟實力」(soft power) 或「銳實力」(sharp power)，則是戰略輔助的角色，而灰帶衝突屬於軟、硬權力的光譜之間。依照目前的印太局勢，除非有擦槍走火的意外狀況，否則中國直接使用武力的機率甚低，主因為：

⁷ 統合幕僚監部，令和元年度の緊急発進実施状況について（東京：防衛省統合幕僚監部，2020 年 4 月），頁 3，https://www.mod.go.jp/js/Press/press2020/press_pdf/p20200409_01.pdf。

- (1) 所謂「反制台獨」的理由過於抽象，且統獨政治宣傳的邊際效益是遞減。
 - (2) 成功公算低，台灣國防實力可有效滿足戰略守勢，且台灣軍隊戰術戰法日益靈活，共軍中短期內攻台能力仍不足。
 - (3) 中國內部經濟問題嚴重、兩會延遲並於5月21日才召開。
 - (4) 加上美軍受疫情影響極為有限，印太區域海空總體戰力尚屬完整。
- 8
- (5) 再由近期中日、中越、中台、乃至中國與印尼的海上漁船碰撞事件觀察，北京無意升高對抗戰爭將是高風險選擇，因此蓄意發動戰爭的機率不高。

北京在不觸動戰爭門檻的前提下，對於硬實力的使用將混合灰色衝突手段，以獲取政治利益，其可動用的資源包括正規兵力、海警、官方海測船、海上民兵等力量的使用，將是跨兵力的混合模式，可能採用的手段則可分析如後：

- (1) 單一行動：既有的機艦繞島、軍機進入我方防空識別區或跨越中線、海事衝突、機艦進入領海／領空等。
- (2) 針對性兵力展示：在特定海域藉由潛艦上浮、兩棲攻擊艦等攻擊性兵力進行針對性的封鎖操演、或登陸能力展示，以施加壓力。
- (3) 私掠船戰術：私掠船(privateer)本指武裝民船獲國家授權執行海盜任務。中國的海上民兵雖非海盜，但可能採取類似手段進行劫持、包圍、騷擾等的戰術作為，追求政治目的。特別值得注意的是，中國官方已完成台灣淺灘的地質調查，可能核發抽沙船在澎

⁸ 由兵力結構角度觀察，美軍太平洋艦隊的第3艦隊可向前支援第7艦隊，印度洋第5艦隊也可向東支援第7艦隊。由艦艇人力結構觀察，依照值更與艦員複式配置模式，一艘作戰艦艇需損失1/3以上人員才會失去戰力。且美軍已動員國民兵與預備役，隨時可補充作戰艦艇的熟手艦員。

湖周邊水域進行抽砂。⁹若中國民船取得「合法」執照於我方水域抽砂，則將造成潛在衝突。

- (4) 混合行動：混合前述的多項手段，成為系統性的混合行動，使壓力增大。

肆、反制灰帶衝突的科學與藝術

類似的灰色衝突其本質是「家園戰爭」(home front)，¹⁰藉由對手的內部壓力來改變政策現狀。就台海而言，目前的政治與地緣情勢可分為「台海中線」(Davis line)類似印巴邊界「控制線」(Line of Control, LOC)、以及「防空識別區」(Air Defense Identified Zone, ADIZ)、領空、領海三者作為敵對武力對中華民國的威脅指標。

因此針對灰帶衝突的回應手段，最重要的是政治目的的判斷，再行採用合乎正當性、比例原則的手段，才能使目標與手段相匹配，同時避免己方損失以及情勢升高。面對此種非軍事行動，參考美國 CSIS 等智庫的研究，綜整最主要的回應原則為：

- (1) 決策者需畫出底線以作為嚇阻依據。
- (2) 嚇阻必須清楚且執行。面對灰色衝突，模糊回應仍有必要，但必須展現反制的決心才能建立嚇阻的可信度。
- (3) 承受合理風險：若一味想避免衝突，只會鼓勵對手採取更多脅迫 (coercion) 行動，因此需有承受衝突的風險。
- (4) 強固友盟及戰略夥伴：展現對盟友的合作決心，以及共同承擔風險的清晰承諾。
- (5) 見好就收：一旦己方的意志與回應得到效果，就立即同只後續回應，以控制情勢。

⁹ <海砂大規模開採近了！福建、廣東聯合勘探海砂資源>，砂石骨料網，2019年10月15日。
https://www.cssglw.com/News/news_content/id/1915070343147755.html

¹⁰ Douglas J. Feith and Shaul Chorev, "The evolving nature of war," *op., cit.*

因此，台灣在嚴守戰略守勢、政治上不做第一擊的原則，又要同時對應敵對武裝採取硬權力的騷擾的「多難決策」，參考各國類似案例的行為樣態、回應手段，與我國可評估的對應選項，可簡列如附表二。

因此筆者認為，類似灰帶衝突的最大壓力，在於對當事國形成內外部的兩難，與武裝衝突、甚至戰爭只有一線之隔，對內則有不能示弱的壓力。其本質是心理戰，因此有效的危機管理方式呈現 M 型化，一端在於政府決策階層需訂出明確的目標與底線，另一端則是第一線的執勤人員需強化心理抗壓的能力與素質，方能爭取回應時間、保留有效的迴旋空間，鬥而不破才能有效反制灰色衝突的威脅。

本文作者蘇紫雲為淡江大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院國防資源與產業研究所副研究員，歷任國安會研究員、國防部機要、美國務院訪問學人等。

附表一：各國灰色衝突案例

類 型	日 期	事 件	回 應 方 式	備 註
武 裝 衝 突	2020/0408	巴基斯坦擊落印度無人機	印度外交抗議	低於對手合 法反擊之門 檻
	2020/0301	土耳其擊落兩架俄國軍機(Su-24)	俄國外交抗議	
	2019/0601	伊朗擊落美國無人機(RQ-4)	美國外交抗議	
	2019/0227	巴基斯坦擊落印度兩架戰機(Mig-21)	後續爆發小規模空戰	
敵 意 行 動	2020/0415	俄國戰機在地中海危險動作攔截美軍偵察機	美軍公布	不威脅關鍵 利益
	2020/0415	伊朗武裝快艇以「狼群」戰術騷擾美軍船艦	美軍以資訊揭露方式公布影片	
	2020/0404	委內瑞拉巡邏艦衝撞德國郵輪，巡邏艦沉沒	德國郵輪、委國海軍各自證實	
	2020/0325	俄國軍機低空飛掠義大利軍艦，該艦係執行北約「自由航行任務」	雙方互相譴責(俄國指則義大利接受口罩物資卻恩將仇報)	
	2020/0227	中國護衛艦使用雷射照射美軍巡邏機 (P8)	美國防部譴責	
	2020/0111	阿拉伯海，俄軍艦企圖撞擊美軍艦	以資訊揭露方式 美國防部譴責	
領 空 ／ 海 挑 釁	2019/0727	中俄機聯合進入韓國 ADIZ，俄機入侵獨島領空	韓國戰機進行警告射擊	虛張聲勢，提 高武力脅迫
	2020/0409	俄國反潛機 3 架編隊進入美國 ADIZ	美軍驅離，並以資訊揭露方式公布照片	
	2020/0327	比利時攔截俄軍機	以資訊揭露方式公布照片	
	2020/0326	英俄艦隊於英吉利海峽對峙 俄艦 7 艘「不尋常」停留	以資訊揭露方式公布照片	

	2020/0307, 11, 12, 14	俄國轟炸機連續數日接近英國領空	必要時警告射擊、擊落	
海事挑釁	2020/0323	越中漁船衝突。越南漁船衝撞中國海警	中國海警以水砲驅離	維持低於戰鬥門檻
	2020/0108	印中國漁業衝突 印尼軍艦驅離中國海警	軍艦伴航監控	
	2019/10	英法漁權衝突。英法漁船集體暴力對抗	英法海巡不直接介入	
其他代表性案例	2019	日本全年攔截 947 次軍機，其中 675 次為中國軍機	資訊揭露	虛張聲勢，提高武力脅迫
	1997	美加鮭魚戰爭，加拿大漁船包圍美國海防	採定期漁權談判	藉託法律法律政治正當性
	1976	鱈魚戰爭，冰島海防對抗英國海軍	外交協商	藉託法律法律政治正當性
	1935	德軍進入萊茵非武裝區	英法僅外交抗議	切香腸戰術

附表二：中國特色的灰帶衝突樣態及對應選項

可能樣態	對應選項	參考案例
<p>單一行動 (機艦繞島)</p>	<p>伴飛、資訊公開。若對手非理性戰術操作，防守方可獲取更多正當性。</p>	<p>美國空軍、海軍遭遇中、俄、伊朗機艦非理性戰術手段，公開影像可爭取輿論，為心理戰之一環。</p>
<p>針對性兵力展示 (潛艦上浮、兩棲艦操演)</p>	<p>資訊公開、伴隨監控，展現反制能力。</p>	<p>越南公布中國潛艦浮航照片、巴基斯坦公布反潛機偵獲印度潛艦呼吸管照片。</p>
<p>私掠船戰術 (劫持、包圍我方船隻)</p>	<p>船艦緊追、碰撞推離、以非殺性武器，如水砲、「長程定向音波裝置」(LRAD) 等方式驅離。</p>	<p>韓國中國於黃海漁權衝突。</p>
<p>混合行動 (多項手段同時實施)</p>	<p>船艦緊追、碰撞推離、航機干擾飛行、警告射擊、甚至摧毀。</p>	<p>美國海岸巡防隊、日本海上保安廳等。</p>

中俄運用灰色地帶手法

歐錫富

先進科技與作戰概念研究所

壹、前言

2014 年俄羅斯不流血地併吞克里米亞半島並支援烏克蘭東部頓巴斯（Donbass）分離主義派暴動，莫斯科運用灰色地帶（gray zone）方式，包括動員代理人、小綠人（Little Green Men，無徽章軍人）、假訊息、網戰以及少量傳統武力，成功維持其在近鄰（near abroad）的影響力。在地球另一端的南海，北京同樣利用灰色地帶手段維權，主要動用小藍人（Little Blue Men，海上民兵）幾乎有效控制整個南海。¹俄羅斯在 2016 年美國總統大選和 2018 年國會選舉中，利用社群媒體和眾多的假冒角色在美國社會製造混亂與不和。中國運用俄羅斯技術，例如建立虛假社群媒體帳號，發訊息給容易被左右的美國人，並藉著他們轉發假訊息。近年來台灣面對假訊息頻傳，大部分來自中國入侵，企圖影響各項選舉、統獨立場甚至最近的防疫。中俄都曾是共產主義信徒，利用灰色地帶本質不變，手法大同小異。

貳、灰色地帶定義與特點

簡單地講，灰色地帶是指戰爭（黑色）與和平（白色）間的問題。美國戰略與國際研究中心（Center for Strategic & International Studies，CSIS）將灰色地帶戰略定義為「在穩定嚇阻與保證外的任何努力，企圖不用訴諸武力而達成國家的安全目標」。在灰色地帶戰略之執行上，主要在避免跨越戰爭門檻。戰爭門檻意指使用直接和相當的（direct

¹ Andrew S. Erickson and Conor Kennedy, "Directing China's 'Little Blue Men': Uncovering the Maritime Militia Command Structure," *Asia Maritime Transparency Initiative*, September 11, 2015, <https://amti.csis.org/directing-chinas-little-blue-men-uncovering-the-maritime-militia-command-structure>.

and sizable) 軍事行動，包括代理人戰爭、地下軍事行動或類軍事 (paramilitary) 行動。灰色地帶戰略與混合戰略不同，混合戰略 (hybrid strategy) 結合核武、傳統武器以及其他非傳統手段，灰色地帶不訴諸直接和相當的動用武力，混合戰略的一些手段不適用在灰色地帶，尤其是核武或傳統武器。²

灰色地帶戰略意在避免跨越戰爭門檻，其特點包括：一、不對稱性 (asymmetry)。相對利益與相對力量是國際現實，利益與力量不對稱使得各國對於目標的競逐與算計，呈現不對稱性。二、模糊性 (ambiguity)。灰色地帶對於衝突本質、有關各造、法律與政治聲明合法性等充滿模糊性，甚至使用不實資訊或欺騙，降低對手將衝突升高為傳統戰爭的可能性。這種情況被西方稱為葛拉西莫夫準則 (Gerasimov Doctrine)，由俄羅斯將領葛拉西莫夫 (Valery Gerasimov) 提出。葛拉西莫夫描述國家戰爭與和平界線模糊，達成政治和戰略目標的非軍事手段角色吃重，其成效甚至超過傳統武力。三、漸進性 (incrementalism)。灰色地帶戰略採取長時間、逐步蠶食、不挑起對手強烈反制，以積小勝為大勝之方式，在戰爭門檻下前進，最後決定性地改變現狀。這種漸進途徑也稱為切香腸 (salami slicing) 或剝高麗菜 (cabbage peeling)，這種戰略形成一種政治作戰，讓傳統途徑或大規模軍事選項變得不適當或無效。³

蘭德公司認為灰色地帶特點包括：一、灰色地帶元素在合法動用軍事反應門檻之下。一方在採取灰色地帶行動後，會觀望一段時間，一緊一鬆避免相關各方聚焦其行動。二、採取漸進行動而非一步到位。切香腸手段可免除相關各方採取激烈行動。三、不負責任 (a lack of attributability)。某些情況下侵略一方通常動用假新聞、代理人、網戰

² Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, (New York: Rowman & Littlefield, 2017), pp. 21-22.

³ *Ibid.*, pp. 29-34.

等方式，讓相關各方無法究責。四、利用法律或政治論述為其灰色地帶行動掩飾。中國在南海主權與權利主張，即以歷史因素來為其行動合法性辯護。五、不挑戰目標國重要或既有利益。侵略方通常從挑戰邊緣利益下手，讓目標國不覺得有立即危險或沒必要採取反制行動。六、善用脅迫升級風險籌碼。雖然在使用武力門檻下，侵略方仍會使用脅迫升級風險籌碼來施壓對手。中國在南海動用海警白色艦艇在前，海軍灰色艦艇在後方式，與爭端國周旋對峙，即應用軍事恐嚇讓灰色地帶行動更具脅迫性。七、灰色地帶戰略主要以非軍事手段為主。例如資訊、網戰、代理人、外交等手段，破解目標國的嚇阻力量。八、針對目標國弱點。這些弱點包括政治分裂、經濟停滯、種族糾紛、貧富不均等，讓侵略國避實擊虛，有機可乘。⁴

參、俄羅斯灰色地帶戰術

俄羅斯灰色地帶戰術包括：

一、宗教文化影響。(一) 宣揚俄羅斯語言和宗教：由俄羅斯和平基金會提供經費，在有俄裔人口的歐洲國家設立俄羅斯中心。(二) 擴張俄羅斯東正教教堂：俄羅斯援助在巴黎建造東正教教堂。(三) 利用東正教干預政治：蒙特內哥羅東正教主教譴責其政府支持歐盟對克里米亞立場。(四) 護照化 (passportization)：俄羅斯政府故意對烏克蘭與喬治亞境內俄裔人士發放護照。

二、宣傳與資訊戰。(一) 透過國營媒體進行宣傳：誇大歐洲難民危機。(二) 協助當地媒體宣揚俄羅斯理念：資助親俄如拉脫維亞時間新聞節目。(三) 假新聞：製造北約將在瑞典建立核武基地等假新聞。(四) 利用機器人網軍抹黑反對人士：控制社交媒體並刪除反對人士帳號。(五) 收買或施壓當地媒體：收買北馬其頓媒體宣傳斯

⁴ Lyle J. Morris, et al., *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone*, (Santa Monica, California, 2019), pp. 7-12.

拉夫與東正教認同。⁵

三、網路戰。(一) 竊取敏感或尷尬訊息：2017 年法國大選俄羅斯駭入電子郵箱，並向維基解密洩露。受官方指使的俄羅斯駭客組織「花俏熊熊」(Fancy Bear)，代號 APT28，被控涉入干擾美國 2016 年大選。⁶(二) 發動阻斷服務攻擊 (distributed denial of service attacks)：2007 年連續兩週發動阻斷服務攻擊愛沙尼亞政府、媒體與金融機構。(三) 透過惡意攻擊擴大親俄論述：經由木馬程式惡意入侵電腦，迫使其接受親俄信息，假造點閱率。(四) 癱瘓或破壞基礎設施：在俄軍入侵喬治亞前夕，破壞土耳其境內油管設施。(五) 散布破壞性惡意程式癱瘓政府與產業：在 2017 年 6 月國定假日前夕，NotPetya 惡意程式癱瘓烏克蘭政府、金融與能源產業。

四、支援代理人。(一) 經援非政府組織分化種族與社會：俄羅斯外交部經援拉脫維亞人權委員會，該組織由拉脫維亞境內俄裔少數民族組成。(二) 聯絡黑幫獲取情報並成為代理人：俄羅斯聯邦安全局 (Russian Federal Security Service) 聯繫與包括愛沙尼亞香菸走私販在內的國際走私集團，經由這層關係綁架一名調查非法活動的愛沙尼亞官員。(三) 支援民兵與分離主義者：2016 年俄羅斯軍方與情報單位協助建立泛斯拉夫多國巴爾幹哥薩克軍 (Balkan Cossack Army)，以及與蒙特內哥羅夜狼幫 (Night Wolves gang) 搭上線，稍後夜狼幫介入政變陰謀。(四) 經援並公開支持政黨：2017 年德國選舉，俄羅斯經援德國另類選擇 (Alternative for Deutschland) 政黨，並在俄羅斯媒體正面報導該政黨。(五) 組織抗議行動：在希臘與北馬其頓結束名稱爭議前，俄羅斯外交官協助組織希臘境內抗議活動。⁷

⁵ Stacie L. Pettyjohn and Becca Wasser, *Competing in the Gray Zone: Russian Tactics and Western Responses*, Santa Monica, (California: Rand, 2019), pp. 14-15.

⁶ 〈證實 5 年前曾遭俄軍網攻德總理梅克爾：我很痛心〉，《自由時報》，2020 年 5 月 13 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3164801>。

⁷ Stacie L. Pettyjohn and Becca Wasser, pp. 15-17.

五、經濟脅迫。(一) 掌握重要經濟領域利益：俄羅斯聯邦儲蓄銀行購買負債累累克羅埃西亞 AGROKOR 食品集團 40% 股份，成為最大的股東。(二) 破壞或提高能源價格：2014 年 4 月藉口出口稅提高烏克蘭油價 80%。(三) 禁運：2006 年與 2013 年俄羅斯假借衛生品質不良停止進口摩爾多瓦葡萄酒。

六、暴力或軍事脅迫。(一) 不承認軍事騷擾：2017 年 2 月俄羅斯 Su-24 戰機干擾美軍導彈驅逐艦波特號 (USS Porter DDG-78)，莫斯科卻否認有干擾事件發生。(二) 製造衝突並成為常態化不穩定：1992 年俄羅斯第 14 軍支援外涅斯特里亞分離主義派 (Transnistrian separatists)，然後派遣和平部隊並提供免費能源與其他援助，支持摩爾多瓦分離運動。(三) 助長內戰：在 2014 年衝突中，俄羅斯提供武器、訓練以及直接援助東烏克蘭的分離主義派。(四) 暗殺政客、積極分子、記者與前政府官員：2018 年 5 月俄羅斯企圖用神經毒劑暗殺居住在倫敦的前間諜斯克里帕爾 (Sergei Skripal)。(五) 推翻不合作政府：為了不讓蒙特內哥羅加入北約，俄羅斯支持一場政變企圖扶植親俄的總統。(六) 恐嚇或拘留記者：烏克蘭頓巴斯 (Donbass) 親俄分離主義派，拘留、騷擾與拒絕烏克蘭記者進入該地區。(七) 提供分離主義派軍事掩護：在軍事占領的掩護下，烏克蘭克里米亞舉辦違憲獨立公投。(八) 悄悄移動邊界：俄羅斯逐漸推進與喬治亞的邊界圍籬，並由聯邦安全局 (Federal Security Bureau, FSB) 部隊看守。⁸ (九) 膽小鬼遊戲 (Kuritsa, Chicken)：蘇聯海軍玩弄膽小鬼遊戲，蘇聯機艦在極度逼近對方機艦後再長揚而去。近來俄羅斯海軍在黑海、地中海重施故技。⁹ 2020 年 4 月 19 日 1 架俄羅斯 Su-35 戰機在地中海上空，飛越一架美軍 P-8A 反潛機前方，距離不及 25 呎。¹⁰

⁸ *Ibid.*, pp. 17-18.

⁹ "Leadership: The Deadly Russian Kuritsa Returns," *Strategy Page*, February 17, 2020, <http://www.strategypage.com/htm/htlead/article/20200217.aspx>.

¹⁰ Sam LaGrone, "Video: Russian Fighter Conducts 2nd Unsafe, Unprofessional Intercept of P-8A,"

肆、中國灰色地帶戰術

中國灰色地帶戰術包括：

一、宣傳中國治理模式。(一) 強調是社會主義優越性：北京宣傳威權治理模式雷厲風行，高效有序，優於民主治理強調人權法治，行事拖而不決，雜亂無章。¹¹ (二) 成立孔子學院：全球共有 162 國家(地區)設立 541 所孔子學院和 1,170 個孔子課堂。表面上是為推廣中文和文化，其實是推銷中國意識形態，近來各國質疑其目的是對外輸出銳實力。¹² (三) 護照化：2015 年 9 月北京全面啟用台灣居民來往大陸通行證(卡式或電子台胞證)，編碼位數與中國國內身分證相同，與俄羅斯護照化有異曲同工之妙。¹³

二、宣傳與資訊戰。(一) 國營媒體執行宣傳：《新華社》、《中國環球電視網》、《中國國際廣播電台》、《中國日報發行公司》，以及《人民日報》海外版的美國總代理《美國海天發展》等 5 家通訊社，藉著言論自由進行大外宣，被國務院認定非獨立機構，而是中國外國使團，並採取人數與簽證縮減措施。¹⁴ (二) 建立當地媒體宣揚中國理念：中國官媒《海峽衛視》並未獲核准來台駐點採訪，卻在台灣聘用多名台灣人擔任駐台記者，其招牌《今日海峽節目》，租用攝影棚設有台北演播室，與台灣名嘴連線，評論台灣時政，爆發高雄小三通造假案。¹⁵ (三) 假新聞：影音平台 Youtube 為台灣總統大選假新聞的新戰場，

USNI News, <http://news.usni.org/2020/04/19/video-russian-fighter-conducts-2nd-unsafe-unprofessional-intercept-of-p-8a-within-a-week>.

¹¹ Mark Magnier, "China is overreaching in bid for greater global influence amid coronavirus pandemic, US advisers say," *South China Morning Post*, April 28, 2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3081825/china-overreaching-bid-greater-global-influence-amid>.

¹² 〈加州學府關閉中國孔子學院美國漢學家：太好了〉，《中央社》，2020 年 5 月 2 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202005020118.aspx>。

¹³ 〈中國硬上卡式台胞證今啟用〉，《自由時報》，2015 年 9 月 21 日，<https://www.ltn.com.tw/news/focus/paper/917254>。

¹⁴ Phoebe Zhang, "US imposes fresh visa restrictions on Chinese journalists as media once again finds itself a target," *South China Morning Post*, May 10, 2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3083654/us-imposes-fresh-visa-restrictions-chinese-journalists-media>.

¹⁵ 〈不僅違法招募台灣人中國官媒《海峽衛視》還在台設「台北演播室」〉，《自由時報》，2020 年

2019 年 8-10 月突然冒出 10 個以上新頻道，猛攻蔡英文博士論文議題。¹⁶（四）機器人網軍：中國進行武漢肺炎宣傳戰，中國大使和外交部官員經營推特帳號的跟隨者，2020 年 3 月底開始激增，從每日約 30 人增至 720 人，且多是新帳號，被認為是使用機器人網軍。¹⁷

三、網路戰。（一）發動網路攻擊：與中國政府關係密切的駭客團體 APT41 正進行最大規模網攻。這些攻擊手法包括偽裝成美國政府單位寄送釣魚電子郵件、進行阻斷服務攻擊、勒索軟體攻擊，以及散布不實消息等。¹⁸（二）竊取敏感或技術機密：駭客組織 Naikon 使用隱形網絡攻擊工具 Aria-body，具有不容易被發現和追蹤的特性。該組織最近曾經攻擊印尼、菲律賓、越南、緬甸和汶萊政府機構和國有企業，竊取機密資料。美國網安公司 ThreatConnect 2015 年報告指出，Naikon 隸屬解放軍第二技術偵察局 78020 部隊，駐在雲南昆明。¹⁹中國千人計畫被控違法包括竊取美國軍事火箭相關專利技術、出口具軍民兩用價值技術等。²⁰

四、支持代理人。（一）金援政黨：2019 年立委選舉，中國湖南長沙市台辦經濟處處長黃道年經援中華統一促進黨不分區立委候選人、中華婦女聯合會理事長何建華，而且黃還透過台商替國民黨及其總統候選人韓國瑜助選。²¹（二）培植代理人：中國鎖定我十大目標團體與族群，包括基層村里、青年、學生、中配、原住民、政黨與政

5 月 2 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3152597>。

¹⁶ 〈假新聞研究學者：Youtube 成為總統大選假訊息新戰場〉，《自由時報》，2019 年 11 月 11 日，<https://news.ltn.com/news/politics/breakingnews/2973927>。

¹⁷ 〈中俄以疫合謀 散播假新聞〉，《自由時報》，2020 年 5 月 10 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1371684>。

¹⁸ 〈中國竊武漢肺炎研究數據美政府將發布報告公開指控〉，《自由時報》，2020 年 5 月 11 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3161936>。

¹⁹ 〈中國軍方被指與一款新型駭客軟體有關〉，《紐約時報中文版》，2020 年 5 月 8 日，<https://cn.nytimes.com/china/20200508/china-hacking-military-aria/zh-hant>。

²⁰ 〈昔日高調引人才中國千人計畫幾乎銷聲匿跡〉，《中央社》，2020 年 5 月 6 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202005060336.aspx>。

²¹ 〈抓到了！中國湖南省台辦助韓國瑜、國民黨賄選北檢今起訴 7 人〉，《自由時報》，2020 年 5 月 8 日，<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/3158879>。

治團體、宗教宮廟、同鄉宗親、農漁會、退將等進行統戰，並找出可能的代理人。²²

五、經濟脅迫。(一) 旅遊禁令：2016 年蔡英文總統上台，北京立即以旅遊禁令抵制。中客由 2015 年 418 萬人次降至 2018 年 269 萬人次，國內微企業、中小、觀光企業、餐飲、夜市影響甚巨，導致 2018 年 11 月九合一選舉民進黨大敗。2019 年 8 月更禁止中客訪台，企圖影響台灣總統大選。2016 年南韓部署薩德導彈，2012 年日本釣魚台事件，中國都禁止觀光客出遊抵制。(二) 稀土禁運威脅：全球稀土儲量約三分之一在中國，也有稱中國稀土儲量佔全球探明儲量一半。高科技產品手機、電動汽車、飛機渦輪引擎和導彈制導系統離不開它，美中貿易戰北京頻打稀土牌，威脅將禁止出口。²³ (三) 抵制不支持一中的個人與公司：北京要求台港藝人表態支持一中原則，否則不得在影音平台與影視公司演出。²⁴ 2019 年 10 月美國職籃 NBA 休士頓火箭隊總經理莫瑞 (Daryl Morey) 因推特發文力挺香港反送中，導致中國抵制美國 NBA 賽事轉播。²⁵ (四) 抵制出口國主要產品：2020 年 5 月北京因澳大利亞贊成武漢肺炎獨立調查而中止澳洲牛肉進口；2020 年 4 月捷克前國會議長柯佳洛 (Jaroslav Kubera) 親台，中國點名斯柯達汽車 (Skoda) 將付出代價；2010 年劉曉波獲得諾貝爾和平獎，北京封殺挪威鮭魚進口。²⁶

六、暴力或軍事脅迫。(一) 中國機艦擾台：中國機艦擾台已經常態化，中國戰機甚至短暫闖入台海中線，尤其航空母艦遼寧艦編隊，

²² 〈中國鎖定十大目標對台統戰年砸百億〉，《自由時報》，2018 年 1 月 15 日，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1168821>。

²³ 〈中美貿易戰：中國的稀土戰略和稀土牌的正反兩面〉，《BBC 中文網》，2019 年 6 月 18 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-48667671>。

²⁴ 〈北京逼台港藝人保證 10 年政治正確我方查證確有其事〉，《自由時報》，2020 年 5 月 5 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3155006>。

²⁵ 〈不只 NBA 惹怒中國國際品牌遭抵制案例多〉，《中央社》，2019 年 10 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201910080406.aspx>。

²⁶ 〈自由廣場〉澳洲牛肉·挪威鮭魚·捷克汽車〉，《自由時報》，2020 年 5 月 18 日，<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1373429>。

2020 年 4 月來回通過宮古海峽、台灣東部與西太平洋海域，挑釁台日美意味濃厚。(二) 船隻衝撞或包圍：2020 年 4 月 2 日凌晨，一艘越南漁船在西沙海域被中國海警船撞沉。²⁷2019 年 4 月 200 多艘中國漁船包圍菲律賓中業島 (Thitu Island or Pag-asa)，引發菲律賓人民強烈抗議。²⁸ (三) 科學調查船進入敏感或爭議海域：空軍和中山科學研究院 2020 年 3-4 月在台東實施火砲和導彈射擊，中國海洋調查船出現在附近海域。²⁹中國調查船海洋地質 8 號 2020 年 4 月進入與馬來西亞爭執海域，稍早更在越南附近海域長期逗留，騷擾其石油開採活動。³⁰ (四) 機艦危險逼近：中國機艦在南海危險靠近美國機艦學自蘇聯海軍的膽小鬼遊戲，中國導彈驅逐艦蘭州號和美軍導彈驅逐艦狄卡特號 (USS Decatur DDG-73)，2018 年 9 月 30 日在南海出現不安全互動，雙方距離僅 41 公尺幾乎相撞。這是冷戰的對抗形式，在無法開火情況下，無論是空軍還是海軍，只好用這種危險逼近方式對抗。³¹ (五) 干擾正常作業：2020 年 2 月 17 日中國導彈驅逐艦在關島以西 380 英里海域，使用雷射照射 1 架美軍 P-8A 反潛巡邏機。³²2016 年 12 月 15 日中國海軍南救 510 號打撈救生船，在距離菲律賓蘇比克灣約 50 公里海域，撈走美軍鮑迪奇號 (USNS Bowditch T-AGS

²⁷ “Chinese Ship, Vietnamese Fishing Boat Collide in South China Sea,” *South China Morning Post*, April 3, 2020, <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/3078286/chinese-ship-hits-and-sinks-vietnamese-fishing-boat-south>.

²⁸ Lucio Blanco Pitlo III, “In the South China Sea, Chinese Fishing Vessels around Thitu Island Might Net More than They Bargained for,” *South China Morning Post*, April 25, 2019, <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/3007415/south-china-sea-chinese-fishing-vessels-around-thitu-island>.

²⁹ 〈空軍和中科院實彈射擊中國海調船再現蹤〉，《自由時報》，2020 年 4 月 10 日，<https://www.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3129240>。

³⁰ “Two US Warships in South China Sea during China-Malaysia Stand-off,” *South China Morning Post*, April 21, 2020, <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3080850/two-us-warships-south-china-sea-during-china-malaysia>.

³¹ 〈危險進逼屬冷戰對抗方式黃東：遲早出事〉，《明報新聞網》，2018 年 10 月 3 日，https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20181003/s00013/1538503051408。

³² Megan Eckstein, “Chinese Destroyer Lases U.S. P-8A Plane Operating Near Guam,” *USNI News*, February 27, 2020, <https://news.usni.org/2020/02/27/chinese-destroyer-lases-u-s-p-8a-plane-operating-near-guam>.

62) 海洋調查船的無人水下航行器。³³ (六) 施暴反對人士與記者：2020年3月18日北京將《紐約時報》、《華爾街日報》、《華盛頓郵報》等3家美媒記者驅逐出境。台灣銅鑼灣書店店長林榮基、歌手何韻詩遭人潑漆，香港眾志秘書長黃之鋒來台遭受攻擊。³⁴ (七) 設立行政單位：國務院於近日批准海南省三沙市設立西沙區、南沙區。三沙市於2012年7月24日設立，為海南省轄下地級市。³⁵

伍、結論

灰色地帶以小口蠶食或蝸牛慢走方式，侵蝕對手非重要利益。起初受害國覺得不痛不癢而不以為意，等到累積戰果足以改變戰略對比時，受害國要積極反制為時已晚。一般刻板印象以為，中國南海小藍人、俄羅斯烏克蘭小綠人是兩國灰色地帶手段的特色。俄羅斯軍事脅迫主要在烏克蘭，中國在台海與南海，因此造成這種印象。中國機艦在南海危險靠近美國機艦，來自冷戰時代美蘇海上對抗，蘇聯機艦在極度靠近後再揚長而去。蘇聯玩弄膽小鬼遊戲主要逼迫美國機艦停止監偵活動，中國機艦除了騷擾美國機艦監偵活動外，還有宣示主權作用，不僅使用海空軍機艦，更動用調研船、民兵漁船。

中俄都強調意識形態輸出，宣揚各自理念。俄羅斯從蘇聯時代的無神論回歸傳統的東正教，中國則強調社會主義的優越性。俄羅斯對境外發放護照，中國卡式台胞證將台灣人民視為國民。北京與莫斯科宣傳戰與資訊戰都重視假新聞，企圖影響目標國的認知與選舉。俄羅斯在網路戰破壞對手關鍵基礎設施，中國則在竊取敏感與技術資料，比較不破壞關鍵基礎設施。中國為世界第二大經濟體，經濟脅迫手段

³³ 〈美媒：中國在南海當面撈走美軍水下無人機〉，《每日頭條》，2016年12月17日，<https://kknews.cc/zh-tw/military/bxg35m9.html>。

³⁴ 〈林榮基潑漆案嫌犯交保金過低學者：鼓勵中國勢力在台猖獗〉，《自由時報》，2020年4月24日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3144378>。

³⁵ 〈國務院批准海南省三沙市設立市轄區〉，《新華網》，2020年4月18日，http://www.xinhuanet.com/local/2020-04/18/c_1125874572.htm。

威力強且多樣化，包括旅遊禁令、抵制違反一中原則個人及公司等，讓依賴中國市場的國家不得不低頭，俄羅斯經濟只是一個中等強國，只能脅迫近鄰的弱小國家。

灰色地帶使用不會跨越戰爭門檻的少量暴力，這方面俄羅斯使用頻繁。中國在台海以文攻武嚇為主，在南海以漁船包圍、騷擾甚至造成撞船事件。俄羅斯移動界碑的伎倆對中國並不陌生，中國在陸上中越、中印邊境都有移動界碑的紀錄，在南海則以設立行政區先佔為贏。其實灰色地帶是新瓶裝舊酒，過去說法為游擊戰、低度衝突、小型戰爭、不規則戰爭、不對稱戰爭等。中俄灰色地帶手法大同小異，差異不大，彼此互相借鑒與學習。但因地制宜的結果，產生一些各自的特色。

本文作者歐錫富為美國邁阿密大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院先進科技與作戰概念研究所研究員。

中國海上民兵與灰色地帶衝突

黃恩浩、洪銘德

國防戰略與政策研究所、中共政軍研究所

壹、前言

近年來，中國在東海、台海與南海等海域，利用民間漁船、海上民兵與科學調查船隻等，來騷擾或攻擊其他國家船隻的事件層出不窮。最近發生的事件，例如：2020年3月30日，日本護衛艦島風號（*Shimakaze*）在鹿兒島縣屋久島以西約50公里的東海公海，遭中國籍的漁船碰撞。同年4月2日，在西沙群島週邊，一艘載有8名越南籍漁民的漁船遭到中國海上偵察船撞沉。¹兩起事件皆被視為「灰色地帶」（gray zone）衝突，中國操作灰色地帶衝突因此受到各界關注。

就海上民兵組織而言，中國是擁有全球最大海上民兵的國家，越南經濟政策研究院（Vietnam Institute for Economic and Policy Research, VEPR）研究員阮克江（Nguyen Khac Giang）曾指出，中國海上民兵有約37萬艘無動力船，以及約76萬2千艘馬達動力船。²美國蘭德公司（RAND）研究員葛羅斯曼（Derek Grossman）與馬洛根（Logan Ma）提到，中國以海南為主要基地，組建了名為「小藍人」的海上民兵，兼具漁民身分，且部署了數百艘漁船和汽艇。³中國海上民兵積極參與「海上維權」行動，經常出現在與周邊國家對峙的第一線，被視為是解放軍的海上助手，⁴目的就是以灰色地帶行動為手段，來達成政治、經濟或軍事等目標。

¹ 〈中國「直直撞」！連撞台灣、日本，週四再撞沉越南漁船〉，《自由時報》，2020年4月4日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3122781>。

² Nguyen Khac Giang, “Vietnam’s response to China’s militarized fishing fleet,” *East Asia Forum*, August 4, 2018, <https://reurl.cc/pdok6a>.

³ Derek Grossman and Logan Ma, “A Short History of China’s Fishing Militia and What It May Tell Us,” *The RAND Blog*, April 6, 2020, <https://reurl.cc/1xM51W>.

⁴ Conor M. Kennedy and Andrew S. Erickson, “China’s Third Sea Force, The People’s Armed Forces Maritime Militia: Tethered to the PLA,” <https://reurl.cc/X6p0E0>.

根據美國國防部《2019年中國軍力報告》，中國海上民兵是一支可供動員的平民武裝後備部隊，協助執行監視和偵察、漁業保護、後勤支援，以及執行臨時「官方」任務。在南海的強制活動中，海上民兵扮演主要角色，不需要進行戰鬥即可達成中國的政治目標。多年來，在一系列軍事行動及強制事件中，海上民兵曾發揮重要角色，包括：2009年「無暇號事件」、2012年「黃岩島對峙」、2014年「981號鑽油井事件」，以及2016年大規模入侵釣魚台附近海域等。⁵由於海上民兵是北京擴大軍事企圖的工具，故美國前海軍軍令部長李察遜（John Richardson）曾表示，美國對待中國海警或海上民兵的方式，將與對待解放軍海軍一致。⁶

究竟中國「灰色地帶」戰略為何？其海上民兵組織如何運作？中國又如何操作海上民兵組織來達成「灰色地帶」戰略目的？為有助於瞭解北京當局的海洋戰略企圖與作為，這些問題因此相當值得深入分析。

貳、中國海上「灰色地帶」戰略

在後冷戰時期大國競爭之前提下，國際政治經濟摩擦要升級至全面性軍事武裝衝突的可能性不高，因此國家在「灰色地帶」範圍內交鋒並非是新鮮事。從軍事戰略的角度，「灰色地帶」是介於戰爭與和平之間的「對抗狀態」，一個國家不必實際訴諸正規軍事武力，就能尋求從另一個國家獲得政治、經濟或領土利益。這地帶亦是一個介於衝突與現狀之間的「空間環境」，在此空間引發之衝突充滿政治、安全、心理和經濟方面競爭。灰色地帶衝突並非國際法界定的戰爭行為，而是一種尚不及戰爭門檻、規模不大、非常規與非傳統的武裝衝突行

⁵ US DoD, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” pp. 53-54, <https://reurl.cc/GVQ3eW>.

⁶ Demetri Sevastopulo, “US warns China on aggressive acts by fishing boats and coast guard,” *Financial Times*, April 28, 2019, <https://reurl.cc/qd0l0n>.

為。

目前各界對於「灰色地帶」一詞的界定仍處於百家爭鳴的狀況，但是該詞有「不對稱性」(asymmetry)、「模糊性」(ambiguity)與「漸進性」(incrementalism)三項基本特徵。⁷其中，「漸進性」特徵就像是「切香腸戰術」(tactics of salami slicing)，⁸也就是侵略國採取蠶食方式從目標國或區域獲取利益，如同中國在南海填海造島及石油探勘之行動。

就中國在東海與南海的「灰色地帶」戰略而言，從中日釣魚台爭端與中越及中菲南海爭端中，可歸納出「強制性」(coercion)和「既成事實」(fait accompli)兩種作法。前者是指，在追求特定目標或利益的前提下，藉著精心規劃的有限威脅或暴力途徑，來跟目標國爭取議價權 (bargaining power)；⁹後者則指，在避免發生戰爭的前提下，以強迫手段使他國放棄追求現狀維持 (status quo)，並使之成為既成事實。¹⁰然而，中國在東海區域主要是以海警來操作灰色地帶行動，在南海地區則是以海上民兵搭配海警行動為主，中國海上民兵在南海的勢力因此不容小覷。

參、中國海上民兵運作及戰略功能

中國兵役制度是民兵與預備役相結合的制度，而民兵組織是由國務院與中央軍事委員會所領導。¹¹中國民兵工作由解放軍總參謀部主管；各大戰區負責該區域的民兵工作；省軍區、軍分區和縣(市)人民武裝部是該地區的民兵領導指揮機關；鄉、鎮、部分街道和企事業

⁷ Michael Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus, Jake Douglas, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2018), p. 29.

⁸ Robert Haddick, "Salami Slicing in the South China Sea: China's Slow, Patient Approach to Dominating Asia," *Foreign Policy*, August 3, 2012, <https://reurl.cc/Y1GA0a>.

⁹ Thomas C. Shelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 2008), p. 2.

¹⁰ Dan Altman, "By Fait Accompli, Not Coercion: How States Wrest Territory from Their Adversaries," *International Studies Quarterly*, Vol. 61, Iss. 4 (29 December 2017), p. 5.

¹¹ Shinji Yamaguchi, "Strategies of China's Maritime Actors in the South China Sea: A Coordinated Plan under the Leadership of Xi Jinping?" *China Perspectives*, No. 2016/3 (2016), p. 24.

單位也設有人民武裝部，負責民兵和兵役工作。地方各級人民政府，對民兵工作進行原則性領導，對民兵工作進行組織和監督。由此可知，該民兵組織不只接受軍委與軍區指揮，也接受各級地方政府領導，¹²這種「雙重領導」的特質，使得黨政系統可以透過指揮民兵來達成其軍事目的，海上維權行動就是一例。

中國海上民兵過去曾參與多次的南海衝突，例如：1974年1月9日的中越西沙海戰，在1990年代也多次支援中國在南海的軍事化作為與主權聲索行動，例如：2012年12月4日參與中菲黃岩島衝突等。中國海上民兵被稱為「第三海軍」，是中國海上武裝力量的一部分（海軍、海警與海上民兵三支海上力量）。這支部隊主要是由中國沿海地方政府與省軍區徵募而來，目的是要支援海上國防力量。¹³中國以海上民兵實踐其灰色地帶行動，對外不僅可以合理隱藏其擴張企圖，亦可以非傳統武力來達成軍事目標。海上民兵更是北京當局利用來片面且逐步改變區域現狀的重要準軍事武力。根據《中華人民共和國民兵工作條例》第2條規定，「民兵是中國共產黨領導的不脫離生產的群眾武裝組織，是中共武裝力量的組成部分，是共軍的助手和後備力量」。海上民兵是一支由中共組織、發展和控制的部隊，並利用其在南海海域進行海上軍事鬥爭工作。¹⁴

近年來，中共在東海與南海的海上維權部署逐漸明確，其在執行戰略部署共分為三個層次：¹⁵第一層：「執行監視與騷擾任務」，受指揮的是沿海各省軍區海上民兵與武裝漁船。第二層：「執行岸防與海上執法」，受指揮的是北東南海警分局，其海上執法任務類似我國海

¹² Ibid.

¹³ Office of Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018* (Washington DC: Department of Defense, May 16, 2018), p. 72.

¹⁴ 龍率真，〈中共扶植海上民兵從事軍事挑釁〉，《青年日報》，2019年7月7日，<https://www.ydn.com.tw/News/343186>。

¹⁵ 黃恩浩，〈中國海警部隊轉隸武警體系之觀察〉，《國防情勢月報》，第137期，2018年11月9日，頁34-35。

洋委員會海巡署的水上警察。第三層：「解放軍海軍海洋防衛」，受指揮的是北東南海軍艦隊。基於海上民兵已經是中國進行海上維權的重要環節，以下部分就以中國與越南在南海的衝突為例觀察之。

肆、以 2014 年中越南海主權衝突為例

中國近年來除了持續強化自身正規海軍實力外，亦積極組建並強化屬準軍事武力的海上民兵部隊，導致南海海上灰色地帶衝突頻率不斷增加。中國在南海的灰色地帶戰術包括填海造島並加以軍事化，部署海警以巡邏爭議島礁，也同時募集漁船與漁民充當海上民兵，也就是「寓兵於民、以漁養兵」的作法。根據蘭德公司所發布的《在灰色地帶中獲取競爭優勢》報告，中國所採取灰色地帶的「強迫性」作法包含：軍事威嚇（如集結部隊至有爭議邊界）、準軍事行動（如出動海上民兵）、操作國營企業（如石油公司探勘行動）、操縱邊界議題（如人工造島）以及資訊作戰（如發動網路攻擊）、法律與外交措施（如宣布防空識別區）以及經濟脅迫（如實施旅遊禁令、禁止出口稀土等）等。¹⁶

由於中國操縱海上民兵與越南對峙的個案很多，就個案訊息的充分程度而言，本文選擇 2014 年「981 號鑽油井事件」為個案分析，以瞭解中國如何利用海上民兵操作灰色地帶衝突。2014 年 5 月 5 日，中國海事局宣布即日起海洋石油 981 號鑽油平台在南海探勘至 8 月 15 日，位置在北緯 15 至 29.58 度、東經 111 至 12.06 度，並稱以此為圓心，半徑 3 海里範圍內禁止其他船舶進入。¹⁷根據越方表示，5 月 26 日一艘越南小型木製漁船「DNa90152」號被 40 艘中國海上民兵偽裝的漁船刻意包圍，最後並被中國漁船「11209」號船衝撞而沉沒。¹⁸

¹⁶ Lyle J. Morris, etc., "Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War," pp. 30-39, <https://reurl.cc/20Ndzd>.

¹⁷ 〈中國反駁越南抗議鑽油平台南海作業指責〉，《BBC 中文網》，2014 年 5 月 5 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/05/140505_china_rig_vietnam。

¹⁸ 〈越南外交部：中國漁船撞沉越南漁船〉，《BBC 中文網》，2014 年 5 月 27 日，

對此，中方卻持不同說法，指出此事件起因於越南漁船企圖強行衝撞中國海洋石油公司 981 鑽油平台的警戒區，因而撞到中國漁船的左後舷並傾覆。¹⁹由於海洋 981 鑽油平台位處存在主權爭議的西沙群島海域（越南稱為黃沙群島），中方宣稱探勘位置是在中國領海之內，但越南則宣稱在其 200 海里專屬經濟區和大陸架範圍內，指責中國違反《聯合國國際海洋法公約》。²⁰

在這次中越海上衝突事件中，中國對越南的威脅主要是採多管齊下的方式，分析如下：

一、操作國營企業：中國海洋石油集團有限公司（China National Offshore Oil Corporation, CNOOC）在中國推動南海領土主張中扮演關鍵角色，成為中國遂行「灰色地帶」戰術的工具之一，²¹且海洋 981 號鑽油平台即由該公司設計與建造，透過在南海進行探勘作業，有助於提升中國在該地區之利益。

二、提升軍事威嚇：「981 號鑽油井事件」引發越南境內爆發大規模反華運動後，中國乃將解放軍集結在中越邊境，並提高至三級戰備狀態，以軍事行動威脅越南。²²

三、出動海上民兵：除派出海監船與海軍軍艦外，中國出動海上民兵偽裝的漁船參與 981 號鑽井平台的護航行動。²³

四、發動資訊作戰：在中越雙方對峙期間，中國透過利用惡意軟體來對越南政府及軍事機構發動網路攻擊，甚至破壞越南情報機構網絡，以利於獲取相關安全戰略之敏感訊息。²⁴

https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2014/05/140527_vietnam_china_boat_attacks。

¹⁹ 張沛元，〈越南漁船翻覆 中越衝突再起〉，《自由時報》，2014 年 5 月 28 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/782639>。

²⁰ 〈中國反駁越南抗議鑽油平台南海作業指責〉，《BBC 中文網》，2014 年 5 月 5 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/05/140505_china_rig_vietnam。

²¹ Morris, etc., “Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone,” p.34.

²² 〈中越邊境 傳共軍提高戰備〉，《蘋果日報》，2014 年 5 月 16 日，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20140516/35834233/>。

²³ 〈南海的中國漁民 是「民」還是「兵」？〉，《德國之聲》，2016 年 7 月 13 日，<https://reurl.cc/R48Zv6>。

²⁴ Anni Piiparinen, “The Chinese Cyber Threat in the South China Sea,” *The Diplomat*, September 18,

由上述「981 號鑽油井事件」的分析可知，中國面對該事件的策略是對越南進行「混合威脅」，並在這態勢中操作海上民兵造成「灰色地帶衝突」以強迫越南就範。²⁵總體來說，這事件是中國發動灰色地帶衝突的典型案例。中國仍持續利用這類手法在南海進行維權，諸如上述所提及的利用石油探勘作業並搭配軍事威嚇、準軍事行動、訊息操控等多種灰色地帶手法。其中，中國利用海上民兵的準軍事角色，營造低度衝突的威脅態勢，強迫越南放棄追求現狀維持，企圖營造出南海是屬於中國歷史水域之「既成事實」。

伍、結論

對中國操作「灰色地帶」行動退讓或姑息，只會助長其擴張野心，因為在海上灰色地帶對抗中退縮，只會為北京當局營造新的作戰優勢，從而更有能力發動遲早會發生的衝突，如上述的「981 號鑽油井事件」。儘管 2020 年 3 月 16 日我國海巡署執法船艦遭到十多艘中國船隻衝撞事件無法證明是否為中國海上民兵所為，且目前我國尚未在金馬海域發現中國海上民兵活動跡象，但未來無法排除可能性。面對中國來勢洶洶的海上灰色地帶作為，除了在國際上，台灣應設法強化與區域各國海巡或海警的交流與演訓，尤其是與日本的合作。在法律上，台灣應該制訂遭遇他國海上民兵威脅時的相關用武條例。在武力上，台灣不僅要強化海軍的不對稱打擊武器系統外，更要提升海巡署的船艦裝備與執法能力。重要的是，台灣應該在不排擠重大國防預算之前提下，多多量產如沱江艦之類機動性高、戰力強、速度快、剛性足的小型巡防艦，供海軍與海巡來使用。如此，才能迅速有效因應中

2015, <https://thediplomat.com/2015/09/the-chinese-cyber-threat-in-the-south-china-sea/>.

²⁵ 嚴格來說，「混合威脅」(hybrid threat) 是指對國家安全之各種威脅手段的組合，而「混合戰」(hybrid war) 是指一種戰爭的模式，兩者定義有所不同。「混合戰」與「灰色地帶衝突」的概念亦有所區別，前者指已達戰爭門檻的行動，後者則是尚未達到戰爭門檻的行動。這兩者概念的區分可參考：Josep Baqués, "Towards a definition of the 'gray zone' concept," Research Document, Spanish Institute for Strategic Studies, February 2017, <https://reurl.cc/kdkzlr>。

國提升海上灰色地帶挑釁行動頻率和強度之情況。

本文作者黃恩浩為澳洲墨爾本大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院國防戰略與政策研究所助理研究員；洪銘德為國立中興大學國際政治研究所博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍研究所博士後研究。

攻擊是最佳的防禦： 美國在網路領域的先發制人態勢

謝沛學

量化分析暨決策推演中心

壹、前言

近年來，中國與俄羅斯頻繁使用通常由偽裝民兵、駭客攻擊等非軍事組織或代理方執行的不對稱手段，分別在烏克蘭、中東與南海擴大利益，造成區域的不穩定以挑戰美國所建立的秩序。甚至透過網路影響民主機制，加劇美國國內政治對立。此類不對稱手段刻意將衝突強度控制在觸發目標國的軍事打擊的門檻下，讓目標國缺乏進行直接軍事報復的理由及有效應對措施。儘管此種行徑尚未達到傳統戰爭門檻，卻具有為正式軍事行動作準備的可能性，讓平戰之間的界線漸趨模糊，故又被稱為「灰色地帶衝突」(Gray-Zone Conflicts)。

儘管針對何為「灰色地帶威脅」有激烈的辯論，本文的目的不在於學術理論與名詞的探討，而是透過檢視近年來美國在網路戰略的重大轉變，探討美國如何因應灰色地帶的威脅。選擇「網路空間」的理由在於，網路攻擊屬於「灰色地帶威脅」已是學界與實務界的共識。

¹此外，網路亦成為繼陸、海、空和外太空之外，國家進行軍事角力的「第五領域」(Fifth Domain)，具有高度的國家安全意涵。

本文主張，川普政府希望透過在網路空間「先發制人」，發揮「戰略目標可預測但戰術手段不可測」的效果。「美國逐漸喪失與對手競爭的優勢」以及「嚇阻在網路空間的侷限性」，是迫使川普採取「攻

¹ George Popp and Sarah Canna, "The Characterization and Conditions of the Grey Zone: A Virtual Think Tank Analysis," National Security Innovations, Winter 2016. <https://nsiteam.com/the-characterization-and-conditions-of-the-gray-zone-a-virtual-think-tank-analysis-vitta/>; Josep Baques, "Towards a definition of the gray zone concept," IEEE, February 2017, <http://www.ieee.es/en/publicaciones-new/documentos-de-investigacion/2017/DIEEEINV02-2017.html>.

擊態勢」因應網路灰色威脅的原因。最後，美國的網路新戰略若要發揮進一步的效果，還需要「網路作戰跨單位協調小組」、「加大演訓的要求」，及「以實際的行動對競爭對手發出強烈訊息」。

貳、從被動回應到「持續接戰」及「前進防禦」

自《1998年國防戰略報告》(1998 *National Defense Strategy*) 確認了發展網路戰的優先性以來，美國國防部每年挹注於網路領域的預算都維持在 100 億美元左右。2009 年開始籌建的「網路司令部」(USCYBERCOM) 亦於隔年 10 月正式運行，目前轄下有 133 個「網路任務小組」(Cyber Mission Forces)，共約 6,200 名網路作戰領域專家。²儘管過去二十年多來美國試圖建立在網路空間的作戰能力，華盛頓對於「網路入侵」這類處於灰色地帶的威脅之回應，大多是被動防守，甚至顯得力不從心。2002 年便成立的「國土安全部」(Department of Homeland Security)，理應負責美國本土網路安全，卻因為反恐任務的重擔，遲至 2018 年才公布首份《網路安全戰略》(*Cybersecurity Strategy*)。³即便籌建「網路司令部」的歐巴馬政府，其網路政策的基調仍然是「被動回應」。例如，2015 年《國防部網路戰略》(2015 DOD Cyber Strategy) 揭示，只有在網路攻擊對美國及其國家利益造成「重大後果」(cyber attacks of significant consequence)，並且由總統或部長下令，五角大廈才會展開網路行動。⁴歐巴馬甚至在 2015 年與習近平會面時，寄望透過高層之間的君子協議，促使北京自主扼制中國駭客對美國的網攻。⁵

華盛頓在網路領域的保守態勢，在川普上台後有了明顯的轉變，

² U.S. Department of Defense “, Summary of Department of Defense Cyber Strategy 2018,” September 18, 2018. https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/-1/-1/1/CYBER_STRATEGY_SUMMARY_FINAL.PDF

³ The White House, “National Cybersecurity Strategy.” September 2018.

⁴ James E. McGhee, “Liberating Cyber Offense,” *Strategic Studies Quarterly*, Winter 2016.

⁵ Shannon Vavra, “U.S. Cyber Command simulated a seaport cyberattack to test digital readiness,” *Cyber Scoop*, July 17, 2017, <https://www.cyberscoop.com/us-cyber-command-simulated-seaport-cyberattack-test-digital-readiness/>

開始採取先發制人的手段，反制網路攻勢。川普政府於 2018 年公布之《國家網路戰略》(*National Cyber Strategy*) 揭示了美國最新的網路作戰概念：「持續接戰」(*Persistent Engagement*)，即美國網路作戰單位應該在網路空間與對手保持對抗，甚至以先發制人的攻擊，讓對手疲於奔命，必須把資源用於防守美國的主動進攻，進而降低潛在敵人發動網攻的可能性。⁶在《2018 年國防部網路戰略》(*2018 Department of Defense Cyber Strategy*) 中，美國國防部更提出所謂的「前進防禦」(*Defend Forward*) 概念。其中「前進」除了代表「預先動作」，更有將戰場拉到敵入境內，作「源頭打擊」的用意。⁷

除了前述兩份戰略報告所揭示的概念，美國《2019 年國防授權法》(*FY 2019 National Defense Authorization Act*) 更明訂，當美國遭受來自中國、俄羅斯、北韓或伊朗的「積極的、系統的和持續的」安全威脅，美國網路司令部可以採取「攻勢」以扼制敵人的作為。網路作戰的發動權限下授至網路司令部，不必再由總統或國防部長作最後定奪，也增加了美軍網路作戰的靈活性。⁸2018 年期中選舉期間針對俄羅斯網路研究局 (*Internet Research Agency, IRA*) 連外網路的阻斷攻擊，以及 2019 年 6 月底網路癱瘓伊朗的導彈發射系統，代表五角大廈對網路作戰的進攻態勢。

簡言之，川普政府寄望透過「持續接戰」及「前進防禦」策略，在網路空間發揮「戰略目標可預測但戰術手段不可測」的效果。所謂「戰略目標可預測」，即華盛頓絕對會在網路空間保衛美國的國家利益，阻止對手透過網路來挑戰美國所建立的秩序。至於「戰術手段不

⁶ Benjamin Jensen, "What a U.S. Operation in Russia Shows About the Limits of Coercion in Cyber Space," *War On The Rocks*, June 20, 2019, <https://warontherocks.com/2019/06/what-a-u-s-operation-in-russia-shows-about-the-limits-of-coercion-in-cyber-space/>

⁷ 原文為 "to disrupt or halt malicious cyber activity at its source, including activity that falls below the level of armed conflict", 見 Mark Pomerleau, "DoD releases first new cyber strategy in three years," *The Fifth Domain*, September 18th, 2018. <https://www.fifthdomain.com/dod/2018/09/19/department-of-defense-unveils-new-cyber-strategy/>

⁸ "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019," *US Congress*, August 13, 2018. <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>

可測」，則是盡可能保持反制手段的最大彈性。

除了透過「全社會參與途徑」(the-whole-community approach)持續強化網路防護與設施復原能力，並引入「先發制人」的手段，強調由己方決定「何時、何地」開戰的彈性，逼對手必須應付美國的節奏。

參、美國網路戰略轉向的原因

一、以單邊策略因應對中俄優勢的流失

美國政府如何回應「網路攻擊」這類灰色地帶威脅的立場出現重大轉折，必須放在華府對於國際戰略結構的認知這一條件下來看，才會有更清楚的理解。若將時空背景拉回至冷戰時期，我們會發現美國並非灰色地帶衝突的門外漢。透過「政治作戰」、「心理戰」、「代理人戰」等手段，美、蘇將彼此之間的衝突控制在觸發雙方直接戰爭的門檻之下。美國於冷戰時期並未享有在軍事及意識型態上壓倒性優勢，「自由民主世界的存亡」合理化了灰色地帶手段的使用。⁹

冷戰的結束帶來了美國超強的地位，華盛頓搖身一變為「自由主義全球化」、「國際合作」的維護者，其它國家亦傾向以更強的「道德規範」標準來看待美國在國際上的角色，進一步地限縮了美國對外的政策能使用的手段。這也是為何小布希政府在反恐戰爭的獨斷行徑引發強烈批判，並重創美國的國際形象。簡言之，後冷戰時期的國際氛圍與反恐需求，創造一個允許中、俄等修正主義者，透過不對稱的手段逐步削弱美國優勢，而美國卻無法正面回應的模糊空間。

川普上台後，政府團隊成員對於國際戰略結構的共識，即是美國已不再享有冷戰後的超強地位。倘若不扭轉頹勢，美國終將失去在軍事、經濟、科技等領域的優勢。這也是為何近幾年來，美國政府與軍方所出版的各項戰略報告皆明確指出，美軍未來作戰最大的挑戰來自

⁹ Jahara W. Matise, "Shades of Gray Deterrence: Issues of Fighting in the Gray Zone," *Journal of Strategic Security*, 10, No.3 (2017): 1-26.

於以中、俄為首的「旗鼓相當對手」，不再是恐怖主義等非國家行為者的威脅。換言之，川普政府認為國際戰略結構又重回「大國間競爭」。特別是美、中之間的對抗已朝向類似過去美、蘇對抗的方向發展。既然是冷戰式兩種體制之間你死我活的對抗，「多邊合作、道德規範」的途徑便不再適用，美方必須保有反制手段上的最大彈性。

美國國防部在《2018 國防戰略》(National Defense Strategy 2018) 中，揭示「戰略上可預期、戰術上不可測」(strategically predictable but operationally unpredictable) 的準則，正代表這種思維的轉變。除了促成航艦戰鬥群及戰略轟炸機分別在 2018 與 2020 年展開的「動態武力部署」(Dynamic Force Employment)，也影響了「先發制人、依自己的節奏作戰」的新網路戰略。

二、嚇阻在網路空間有其侷限性

由核武對抗所延伸而來的嚇阻概念，假定攻擊者是能夠對成本與效益進行理性計算的行為體。防衛方能否影響潛在進攻者對於成本效益的計算，進而成功阻止對方發動攻勢，取決於「對攻擊進行反制的能力及意願」、「嚇阻訊息的傳達與接收」(signaling)，以及「能否對攻擊行為進行溯源」(attribution) 等要件。

首先，目標國必須擁有讓進攻者付出遠超出願意承擔的成本之反制能力。這種能力可以是事後反擊的「報復型」(punishment)，也可以是透過建立堅實的國防力量，讓進攻方無利可圖的「拒止型」(denial)。當然，嚇阻的可信度是能力加上意願的綜合函數，空有能力而無反擊意願，也無法達成嚇阻進攻的效果。此外，防守方擁有的報復能力與意願必須清楚無誤的傳達給潛在進攻方，如公開軍演、武器測試等方式，以減少誤判的機會。最後，為了進行課責與報復，防衛的一方必須有能力識別攻擊來源。

然而，上述這些條件幾乎無法在網路空間重現。由於網路空間的

匿名性以及難以跨界取證等因素，網路嚇阻經常處於有能力卻無法確定威懾目標的尷尬狀況。再者，網路攻擊難以造成「實體損害」(physical damage)，這代表即便防守方反擊，攻擊方所要承受的代價遠不若核武報復來得大。此外，大部份國家多以機密不公開的方式，進行網路作戰能力的發展與部署。「訊息傳遞」(signaling)在網路空間極為困難，可能造成即便防守方不斷表達採取報復的決心，潛在攻擊者仍無法評估實際反擊能力有多少，從而削弱了嚇阻的可信度。

由於難以重現核武嚇阻的諸多要件，「先發攻擊」是網路領域賽局的「優勢策略」。行為者極欲避免成「後發受制於人」的輸家。簡言之，在攻擊行為溯源的高難度及致命程度十分輕微等條件下，網路嚇阻無法達到過去冷戰時期核武相互保證毀滅的戰略穩定效果。即便持續加強對網路防護能力的投注，近年來美國仍逐漸轉向先發制人的戰略，以求維持在網路領域的優勢。

肆、美國網路新戰略的挑戰與可能走向

一、需要「網路作戰跨單位小組」進行任務協調

由於 USCYBERCOM 並非美國唯一具有執行網路任務能力的單位，其它如國土安全部、中情局、聯邦調查局及國家安全局等，皆是承擔維護美國網路空間安全責任的「利害關係人」(stakeholders)。這些單位分屬軍方、情報、文人等不同體系，有各自的指揮系統與組織文化，對於新的網路戰略必定有不同的解讀，具備的執行能力亦大不相同。「戰術上的不可預測性」是針對競爭對手，友方的網路作戰單位則必須在任務執行與行動上，保持高度的協調，方能避免相互掣肘，並發揮最大的作戰效益。過去白宮國家安全會議自小布希時代起，曾設有「網路安全協調官」(cybersecurity coordinator)的角色，負責包括網路作戰攻防的跨部會協調工作，但 2018 年為時任國家安全顧問的波頓 (John Bolton) 所取消，引發不小爭議。2019 年 9 月時眾議院

國土安全委員會主席便曾呼籲白宮重設該職務。¹⁰至少一個「網路作戰跨單位小組」(cyber operation interagency working group) 是必要的，例如由國防部主導對外攻擊行動的協調，而境內防守的協調則可交由國土安全部來主導。

二、新的網路戰略需要提升訓練量以滿足任務需求

USCYBERCOM 轄下的 Cyber Mission Forces 在 2018 年 5 月達成初始戰力後半年內，多數被判定無法達到基本訓練標準。¹¹這是因為「持續接戰」與「前進防禦」戰略的任務負荷遠非過往被動反應策略下可比擬，需要更為嚴格、擬真與大量的訓練。

為了解決這個問題，美國國防部新開發「持續網路訓練環境」(Persistent Cyber Training Environment, PCTE) 系統，並在 2019 年 7 月由國土安全部所舉辦的「網路旗」(Cyber Flag) 年度演習正式使用。提供類似飛行模擬器或陸軍的合成化模擬系統的功能，允許美國網路司令部轄下各作戰部隊，依需求進行多次擬真的網路攻防演練，累積執行「持續接戰」概念的技術與經驗。此外，PCTE 係建立於雲端的平台，能整合美軍當前分散於各處的網路訓練設施，允許美軍網路戰單位從不同地點登入，滿足四大現役軍種和美國網路司令部進行大規模的網路攻防聯合演訓的需求。¹²

除了「網路旗」年度演習，還有一系列年度兵推，例如網路司令部主辦的「網路旗」(Cyber Flag) 與「網路衛士」(Cyber Guard)、國民警衛隊主導的「網路盾」(Cyber Shield)，以及北約舉辦的「十字劍」

¹⁰ Andrew Eversden, "Lawmaker wants the White House to have a cyber czar again," *Fifth Domain*, September 18, 2019 <https://www.fifthdomain.com/congress/capitol-hill/2019/09/18/lawmaker-wants-the-white-house-to-have-a-cyber-czar-again/>.

¹¹ Jason Healey and Stuart Caudill, "Success of Persistent Engagement in Cyberspace," *Strategic Studies Quarterly*, Spring 2020.

¹² 目前美軍網路作戰訓練設施分散於喬治亞州戈登堡 (Fort Gordon, GA)、馬里蘭州米德堡 (Ft. Meade, MD)、維吉尼亞州薩福克 (Suffolk, VA)、德州聖安東尼奧聯合基地 (Joint Base San Antoni, TX)、夏威夷歐胡島 (Oahu, HI)、密西西比州維克斯堡 (Vicksburg, MS) 和佛羅里達州奧蘭多 (Orlando, FL) 等 7 處。

與「鎖盾」(Locked Shield)年度兵推等，供美國網路相關單位進行反覆驗證與確立戰略方針及作戰概念的機會。

三、美方或可能對中國發動網攻以傳遞戰略轉變的訊息

儘管美國的網路安全政策，在川普主政下轉為以先發制人為主，不再只是透過建立網路空間的「韌性」讓對手入侵的目標難以達成。潛在的競爭對手，特別是中國，能否正確解讀美方的意志，一定程度上影響了川普的網路戰略的效果。長期關注網路作戰與安全議題的前解放軍上校呂晶華，曾發表關於川普網路戰略的評論。從其對美國新網路政策的解讀來看，仍不脫「刺激-回應」的模式，而忽略了「主動-持續」的面向。¹³儘管呂晶華的解讀不必然與北京當局與解放軍高層的看法一致，由於美、中之間的對立情緒日趨高漲，近期FBI亦證實中國駭客入侵美國武漢肺炎疫苗研發機構。是否會造成華盛頓判定中國尚未嚴肅看待美國的網路戰略轉向，從而決定對中國發動先發制人的網攻以傳遞戰略轉變的清楚訊息，正如同當初對俄羅斯網路研究局，以及伊朗的導彈發射系統的網路先制攻擊，值得進一步觀察。

本文作者謝沛學為美國內布拉斯加州州立大學林肯分校政治學博士，現為財團法人國防安全研究院量化分析暨決策推演中心助理研究員。

¹³ Lyu Jinghua, "What Really Matters in 'Defending Forward'?" *Lawfare*, November 26, 2018. <https://www.lawfareblog.com/what-really-matters-defending-forward>.

灰色地帶數位衝突：以中國針對美國 關鍵資訊基礎設施的供應鏈攻擊為例

蘇翊豪

網路作戰與資訊安全研究所

壹、前言

為因應數位空間日益高升的灰色地帶威脅，美國川普總統（Donald Trump）致力扭轉歐巴馬總統（Barack Obama）任期內的保守網路防禦作法。例如，美國國防部在 2018 年制定《國防部網路戰略》（*Department of Defense Cyber Strategy*），揭櫫「前進防禦」（defend forward）原則，主張美國應從根源破壞與遏止惡意的網路攻擊。¹ 川普在 2020 年 5 月 1 日簽署宣布緊急狀態的行政命令，禁止電力能源等關鍵基礎設施使用與購買美國敵對國家公司所生產的裝置，該措施也可以視為「前進防禦」概念的衍伸。美國能源部長布魯耶特（Dan Brouillette）大加讚許，認為可以有效從源頭降低外國勢力網路攻擊美國關鍵資訊基礎設施的能力。²

這項新指令顯示美國對供應鏈攻擊（supply-chain attacks）的擔憂，供應鏈攻擊意指以軟硬體開發者與供應商為標的，藉由植入後門與散布惡意程式等方式，滲透至下游關鍵資訊基礎設施的網路攻擊模式。³ 儘管關鍵基礎設施對內網與人員的資訊防護措施嚴謹，但卻無法保證所搭配與使用的外部技術、料件、雲端程式皆擁有相同防禦等級；因此提供這些服務與料件的軟硬體開發者、委外合作廠商，容易成為外國駭客侵入的目標。⁴

¹ 杜貞儀，〈美國網路任務部隊與訓練環境發展〉，《國防情勢月報》，第 146 期，2019 年 8 月 30 日，頁 31-40。

² Maggie Miller, “Trump issues executive order to protect power grid from attack,” *The Hill*, May 1, 2020, <https://bit.ly/2AsPnI9>.

³ 林宜進、童鵬哲、李美雯，〈數位供應鏈的安全危機〉，《國立臺灣大學計算機及資訊網路中心電子報》，第 44 期，2018 年 3 月 20 日，<https://bit.ly/2LCVmpQ>。

⁴ 李宗翰，〈攻擊型態趨於多元，供應鏈防護需涵蓋 VPN 網路與外部服務〉，《iThome》，2020 年

供應鏈攻擊具有隱蔽、所需時間長、橫跨不同國家等特徵，一旦順利滲透發起後足以癱瘓基礎設施的運作，受害國卻難以確認攻擊者而斷然採取軍事行動反擊，故屬於灰色地帶戰略的一部分。⁵本文以下分別闡述供應鏈攻擊在數位領域灰色地帶作戰的特色，以及中國發起供應鏈攻擊的案例和美國的反制作法，俾利相關決策單位參考運用。

貳、灰色地帶數位衝突中的供應鏈攻擊

一、難以歸責的問題使得供應鏈攻擊的頻率居高不下

誠如本特刊另篇文章所云，溯源 (attribution) 是成功嚇阻攻擊者的關鍵要件之一，⁶而供應鏈攻擊隱匿與費時的特徵導致受害國難以確認攻擊者。比方說，關鍵資訊基礎設施的所有供應商中，究竟在哪個製造環節遭到攻擊發起者駭入，需要縝密的調查，有時甚至無法查出問題的根源。⁷即使指認網攻者的障礙因為技術進展而降低，但是開始滲透與東窗事發的時間點間隔太長，發起國可能在兩國交惡時有意採取供應鏈攻擊，而後續兩國關係稍微好轉，受害國可能擔憂政治後果，不見得會在發現之際隨即反擊。因此，使用供應鏈攻擊的灰色地帶戰略，無法輕易適用報復 (punishment)、拒止 (denial)、或者糾纏 (entanglement) 等傳統嚇阻機制以阻止攻擊行動，⁸導致供應鏈攻擊成為國家之間灰色地帶衝突的常見劇碼。

二、攻方優勢使得供應鏈攻擊的受害國防不勝防

供應商與關鍵基礎設施的資訊、防禦權責不對等，造成供應鏈攻擊方的優勢 (offense dominance) 與防守方的劣勢。當供應商販賣裝

1 月 9 日，<https://www.ithome.com.tw/news/135178>。

⁵ 謝沛學，〈攻擊是最佳的防禦：美國在網路領域的先發制人態勢〉，《國防情勢特刊》，第 2 期，2020 年 6 月 5 日，頁 33-41。

⁶ 汪毓璋，〈灰色地帶與混合威脅之虛與實〉，《清流雙月刊》，第 25 期，2020 年，頁 34-39。

⁷ David Mussington, "Strategic Stability, Cyber Operations and International Security," Centre for International Governance Innovation, May 13, 2019, <https://bit.ly/3cJQyuQ>.

⁸ Joseph S. Nye Jr., "Deterrence and Dissuasion in Cyberspace," *International Security*, Vol. 41, No. 3 2017, pp.44-71.

置與軟體予關鍵基礎設施時，通常為了保障自身在市場上的技術優勢，不會悉數將營業秘密與使用權限開放給下游的用戶，有時甚至會自行設定硬體驅動及應用程式啟動的要求。⁹如此一來，便很難擔保和徹底驗證關鍵基礎資訊設施在啟用前，其使用的軟硬體沒有受到病毒和惡意程式的滲透；而物聯網的盛行，也增加駭客實施供應鏈攻擊後，再透過網絡（network）發起新一波網路攻擊的機率。¹⁰更有甚者，由於私人企業之間的併購（mergers and acquisitions）與合作不見得為外界知悉，倘使關鍵基礎設施機構未能察覺，上游部分供應鏈已落入敵國製造商之手，將增添被敵對方國家級駭客上下其手的可能性。¹¹上述供應鏈攻擊手段成本低廉，防守方的防禦範圍卻極為遼闊，因而造就灰色地帶的攻方優勢，發起國容易竊取資料和在關鍵時刻擾亂對方士氣，相對地，受害國疲於奔命卻無法鞏固所有供應鏈環節的安全。

參、中國對美國進行供應鏈攻擊的案例解析

一、中國早已布局與演練供應鏈攻擊模式多時

供應鏈攻擊可以粗略分為實體（physical）與虛擬（virtual）空間兩種模式，前者指的是運用製造業的硬體組裝出口優勢，置入晶片在關鍵基礎設施的供應商料件中，後者是透過網路間諜組織侵入供應商系統，並移植惡意軟體以備後續攻擊。¹²中國供應鏈實體攻擊最廣為人知的案例，莫過於 Elemental Technologies 伺服器裡的微型監控晶片。《彭博新聞社》（Bloomberg）於 2018 年 10 月 4 日率先披露，亞馬遜（Amazon）為了擴展美國中央情報局（Central Intelligence Agency）的雲端安全業務，在 2015 年 9 月收購總部位於波特蘭市的 Elemental

⁹ 徐富桂，〈被盯上了嗎？企業必須知道的四大資安議題〉，《創科技》，2018 年 9 月 3 日，<https://bit.ly/368pBP9>。

¹⁰ Ibid.

¹¹ “2019 Cyber Threatscape Report,” Accenture, August 8, 2019, <https://accentu.re/2TiaFbX>.

¹² Abel Yeboah-Ofori and Shareeful Islam, “Cyber Security Threat Modeling for Supply Chain,” *Future Internet*, Vol. 11, No. 63, 2019, pp.1-25.

Technologies 新創企業；但第三方檢測人員隨即發現，其主機板含有與原始設計圖不吻合的微型晶片，歷時將近 3 年的祕密調查，美國政府確認這些伺服器在中國組裝製造時，遭中國間諜暗中放入監控晶片。¹³在亞馬遜通報之前，中央情報局的無人機、美國國防部資料中心、海軍戰艦網路等機構，均曾使用 Elemental Technologies 的伺服器，¹⁴假使美國疏於警覺而繼續使用同樣產品在其他關鍵資訊基礎設施，後果將不堪設想。

至於虛擬空間的供應鏈攻擊，研究發現中國駭客組織 APT41 屢屢藉由網路設備與應用程式中的安全漏洞，來發動對世界各國，尤其是美國關鍵基礎設施的網路攻擊。據信 APT41 從 2012 年開始活動，採用供應鏈攻擊手法，將惡意程式置入合法的檔案中，再散佈至下游的使用者，受害者涵蓋醫療、通訊、與能源等關鍵產業。¹⁵APT41 最惡名昭彰的事蹟發生在 2017 年，不僅將惡意程式碼放入數位簽章工具，也透過 CCleaner 系統清理工具成功感染至少 2 百萬台使用者電腦。¹⁶火眼公司 (FireEye) 發現 APT41 在 2020 年 2 月 2 日至 2 月 19 日之間毫無動靜，推測可能受到 2019 年「新型冠狀病毒疾病」(COVID-19) 封城與隔離的影響，但該駭客組織之後就鎖定思科 (Cisco) 和思杰 (Citrix) 等系統公司的漏洞，於相關的設備與服務中植入後門程式，攻擊包含國防工業、政府組織、公用事業等各行各業。¹⁷此類虛擬空間的供應鏈攻擊之目的，除了竊密與破壞，還有降低人們對於既有合法軟體與程式的信心，增添關鍵基礎設施等下游用

¹³ Jordan Robertson and Michael Riley, "The Big Hack: How China Used a Tiny Chip to Infiltrate U.S. Companies," *Bloomberg*, October 4, 2018, <https://bloom.bg/2TdZGAj>.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Nalani Fraser, Fred Plan, Jacqueline O'Leary, Vincent Cannon, Raymond Leong, Dan Perez, Chi-en Shen, "APT41 A Dual Espionage and Cyber Crime Operation," *FireEye*, August 7, 2019, <https://bit.ly/2ZgAKvE>.

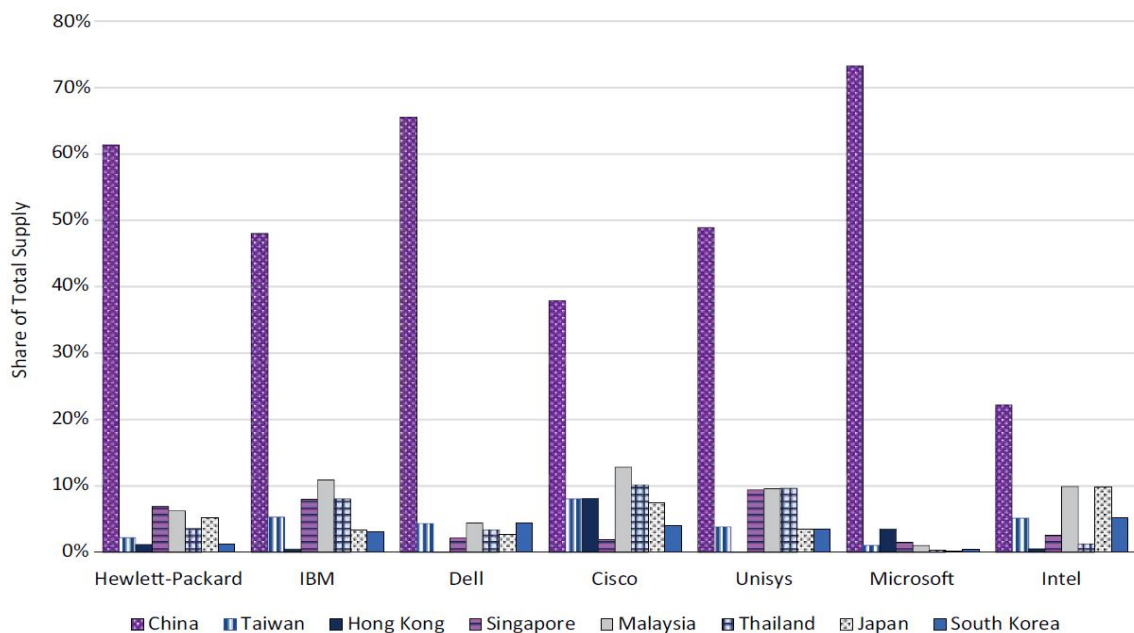
¹⁶ Ibid.

¹⁷ 陳曉莉，〈FireEye：無視疫情散布，中國駭客攻擊散布在逾 20 個國家的 Citrix 與 Zoho 漏洞〉，《iThome》，2020 年 3 月 26 日，<https://www.ithome.com.tw/news/136573>。

戶的使用壓力和成本。¹⁸

二、美國藉由升高對中國的經濟脅迫來鞏固供應鏈安全

為了抗衡日益增強的網路攻擊威脅，美國小布希（George W. Bush）政府在2008年制定「全面性國家網際安全倡議」(Comprehensive National Cybersecurity Initiative)，該倡議要求聯邦政府注意供應鏈的脆弱性，並確保政府與供應商資訊分享順暢。¹⁹雖然相關供應鏈安全法令在歐巴馬任內漸臻完善，直到川普上任後發動貿易戰後，美國才展開實質作為以檢討並遏制中國在美國關鍵產業供應鏈的獨霸。²⁰如以資訊科技為例，美國主要科技企業在2012到2017年間，取自中國供應原料的百分比均超過20%，中國供應商所占美國科技大廠進口比例，在世界各國中一枝獨秀（參考下圖）。



圖：美國主要科技廠商的供應商所屬國家（2012-2017）

資料來源：Tara Beeny, “Supply Chain Vulnerabilities from China in U.S. Federal

¹⁸ Andy Greenberg, “A Mysterious Hacker Group Is on a Supply Chain Hijacking Spree,” *WIRED*, May 3, 2019, <https://www.wired.com/story/barium-supply-chain-hackers/>.

¹⁹ 劉培文，〈美國全面性國家網際安全倡議〉，行政院國家資通安全會報技術服務中心，2014年4月3日，<https://www.nccst.nat.gov.tw/ArticlesDetail?lang=zh&seq=1315>。

²⁰ “Supply Chain Risk Insights,” Supply Chain Risk Exposure Evaluation Network, 2019, <https://bit.ly/3dXCTQT>.

Information and Communications Technology,” United States-China Economic and Security Review Commission, April, 2018, <https://bit.ly/2Lz1TSC>.

有鑑於讓中國掌控供應鏈所衍生的國安與資安風險，川普下定決心要求將美國關鍵製造業撤出中國，並期待他們能夠移回美國生產。為達此目的，川普除了宣布對中國出口增加關稅，指示商務部雷厲風行地制裁中興通訊與華為等中國重要資訊科技大廠，並且根據《5G安全國家戰略》（*National Strategy to Secure 5G*）等指導準則，在關鍵基礎設施等領域，切斷來自中國的設備供應，以求降低供應鏈攻擊的潛在風險。²¹另外，美國也成功遊說台灣積體電路製造公司，前往美國亞利桑那州（Arizona）設廠，且不再接受華為的新訂單，藉此向全球重要科技廠商釋放須在中美之間選邊的昂貴訊號（costly signal）。²²這些反制措施彰顯，美國將持續透過明確定義國安關鍵產業的供應源，削弱中國過往運用灰色地帶戰略所累積的網路攻擊經驗，從根本上鞏固供應鏈安全。

肆、結論

為了彌補與美國的戰力差距，中國無所不用其極地在網路空間發起間歇性的灰色地帶衝突，而藉助於供應鏈攻擊手法，中國不僅可以掌握美國重要資訊技術，亦能威脅關鍵基礎設施的運作。同時，由於供應鏈攻擊的隱蔽以及相關國際規範的闕如，中國得以撇除責任，甚至高舉多邊主義的大旗，抨擊美國的反制作為乃霸道的單邊主義，企圖在國際社會上轉守為攻搶奪話語權。²³

此外，中國商務部自 2019 年 5 月 31 日以來，已多次向外放出有

²¹ 許寧，〈繼封堵華為後 美國或將切割電網中的中國設備〉，《美國之音》，2020 年 5 月 7 日，<https://bit.ly/3g1TW6f>；“National Strategy to Secure 5G,” White House, March 2020, <https://bit.ly/3bH6b4Q>.

²² 曾怡碩，〈台積電赴美亞利桑納州設廠會否影響台灣經濟戰略地位〉，《國防安全即時評析》，2020 年 5 月 21 日，<https://bit.ly/3gkDRJb>。

²³ Kathleen H. Hicks, Joseph Federici, and Connor Akiyama, “China in the Grey Zone,” European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019, <https://bit.ly/3cTXohe>.

意啟動「不可靠實體清單」的消息，企圖反制美國的壓力與恫嚇跟美國關係過於緊密的跨國企業。²⁴不過這一年來，「不可靠實體清單」只聞樓梯響、不見人下來，究竟中國是否會冒著與全球主要企業脫鉤的風險，效法美國建立實體管制清單，值得後續觀察。

不論中國如何回擊，可以確定的是，美國會持續以明確的立法規範，制衡中國在數位領域的灰色地帶戰略，保障美國的供應鏈安全。美國的防制措施，或許可以提供台灣借鏡，以善加利用製造商回流台灣的良好良機，打造能夠兼顧國防安全的產業供應鏈。

本文作者蘇翊豪為美國紐約州立大學奧本尼分校政治學博士，現為財團法人國防安全研究院網路作戰與資訊安全研究所博士後研究。

²⁴ 〈中國建立「不可靠實體清單」 外商都被嚇到了〉，《聯合新聞網》，2019年6月5日，<https://bit.ly/3c79kve>；羅印冲、戴瑞芬，〈陸反制美 擬祭貿易黑名單〉，《聯合新聞網》，2019年12月4日，<https://bit.ly/2ZxmiPY>；魏國金，〈報復美國封華為 中國擬將蘋果列入「不可靠實體」黑名單〉，《自由時報》，2020年5月15日，<https://bit.ly/3ekfYzM>。

日本因應中國「灰色地帶」衝突事件之研析

林彥宏

國防戰略與政策研究所

壹、前言

2020年3月31日，日本媒體公布日本海上自衛隊（以下稱：海自）護衛艦「島風號」（全長150公尺，排水量4,650噸，搭載260名官兵），於30日晚上8點28分，在鹿兒島縣屋久島以西約650公里東海的公海上與中國籍漁船「MINFVDINYU」相撞。事件發生的地點剛好在東海日中所劃分的油氣田中間線附近，距離中國設置的「龍井」油氣田約有92公里。

防衛省稱，3月29日上午「島風號」離開佐世保基地，當時正在東海海域執行警戒監視任務，遭撞後導致其左舷有約20公分，橫向約1公尺的破洞，但船艦仍可行駛。中國籍漁船上有13名船員，1員受傷，沒有人死亡或失蹤。日方護衛艦及中方漁船目前都停泊在該海域，海上保安廳（以下稱：海保）及防衛省正在調查事情詳細經過。

1

本文將針對「灰色地帶」衝突事件，日本的因應進行分析及討論。目前，日本周邊安全環境已有所改變，「灰色地帶事態」日趨增加。本文內容將分析說明日本政府如何處理「灰色地帶」衝突事件。

貳、日本政府定義的「灰色地帶」概念

2013年12月17日，日本公布首份《國家安全保障戰略》報告。該報告正式寫入「灰色地帶事態」威脅。²有鑑於近年來日本的周邊環

¹ 〈海自護衛艦「しまかぜ」、屋久島沖で中国漁船と衝突〉，《朝日新聞》，2020年3月30日，<https://www.asahi.com/articles/ASN3Z7S9TN3ZUTIL06K.html>。

² 〈國家安全保障戰略ついて〉，內閣官房，2013年12月17日，<http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。

境，特別是「灰色地帶事態」有日漸增加的趨勢，日本政府每年所公布的《防衛白皮書》皆強調此概念的重要性並予以解釋。

日本防衛省所發布之 2019 年版《防衛白皮書》，「灰色地帶事態」意指「完全不屬於和平時期，亦不屬於戰爭衝突狀態」，即介於武力衝突與和平狀態之間的狀態。具體內容包括：一、國家與國家之間對於包括領土、主權和海洋經濟權益等問題的主張產生對立；二、對於前述對立，至少一方不聲張己方訴求，並企圖不採取另一方的外交協商方式，以讓對方國家接收己方訴求；三、一方為了聲張己方訴求並讓對方國家接受，在不觸及武力攻擊的範圍內，在爭議地區頻繁宣示其存在，試圖利用實力等改變現狀或直接改變現狀。³

2015 年 7 月 8 日，日本國會審理在「和平安全法制」時，時任防衛大臣中谷元在回應日本共產黨畑野君枝議員提問時稱：「我國（日本）目前所處的安全保障環境已經發生變化，在面臨「灰色地帶事態」，必須有萬全之策，此事刻不容緩」。⁴可見，為有助於因應「灰色地帶事態」，日本政府積極法制化相關規定。

參、中國例行化東海海／空域之「灰色地帶」行動

中國在東海操作「灰色地帶」的方式，不僅以展示海空軍武力之挑釁方式為之，更輔以利用海警或漁船直接對目標國進行騷擾與威脅。根據日本防衛省統合幕僚監部及海保公布的資料顯示，中國軍機、軍艦及船隻等持續不斷接近日本領空、靠近領海及進入釣魚台（日稱：尖閣諸島）12 浬海域。從 2019 年 4 月 1 日起至 2020 年 3 月 31 日止，航空自衛隊因應中國軍機迫近而緊急升空的次數為 675 次，且與 2018 年度相比，增加了 37 次。同時，根據海保 2019 年 4 月 1 起至 2020 年 3 月 31 日間的統計數據，靠近及進入釣魚台 12 浬的中國船

³ 《令和元年版 日本の防衛》，防衛省（2019），日經印刷出版社，頁 41-43。

⁴ 日本共產黨畑野君枝議員之質問與中谷元議員之答辯，〈第 189 回国会 衆議院 我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会〉第 18 号，平成 27（2015）年 7 月 8 日，頁 38。

隻，315 天共 1,202 艘靠近釣魚台，28 天共 110 艘進入釣魚台 12 浬。⁵其中，相關統計數據亦顯示，2020 年 1 至 3 月間，83 天共有 289 艘靠近釣魚台，5 天共 20 艘進入釣魚台 12 浬，相較於 2019 年同期，增加了 57%。⁶

2020 年 4 月 11 日，中國航艦「遼寧號」及飛彈驅逐艦共 6 艘，穿越沖繩本島及宮古島之間海域進入太平洋，並繞至南海海域進行軍事訓練。4 月 28 日，上述中國航空母艦戰鬥群，回程從沖繩本島及宮古島之間北上，往東海方向航行，返回母港。根據防衛省表示，這是中國航艦「遼寧號」首次來回穿越沖繩本島及宮古島之間海域。航行期間雖未進入日本領海及從事危險行為，但解放軍「秀肌肉」的意味相當濃厚。⁷

2020 年 1 月份武漢肺炎疫情在中國國內擴大後，解放軍的軍事活動不減反增，在台灣周邊、東海及南海海／空域的軍事活動亦趨頻繁。對此，日本防衛省河野大臣罕見的在 4 月 24 日記者會上公開批評，表示：「當全世界正合力抑制武漢肺炎擴大的當下，絕不容許，中國擴張軍事武力，製造混亂」。⁸

儘管武漢肺炎疫情尚未和緩，中國依舊在日本周邊海空域進行軍事挑釁。中國軍艦及船隻的行動不僅對日本，甚至對於區域安全造成非常嚴重的威脅及影響。

⁵ 〈令和元年度の緊急発進実施状況について〉，防衛省統合幕僚監部，2020 年 4 月 9 日，https://www.mod.go.jp/js/Press/press2020/press_pdf/p20200409_01.pdf。〈尖閣諸島周辺海域における中国公船等の動向と我が国に対処〉，海上保安庁，2020 年 3 月 30 日，<https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>。

⁶ 同上。

⁷ 〈中国、軍事挑発弱めず...1~3月の尖閣沖進入 57%増〉，《読売新聞》，2020 年 4 月 26 日，<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20200425-OYT1T50242/>。

⁸ 〈中国空母が沖繩-宮古北上 11日に南下、往復は初〉，《日本経済新聞》，2020 年 4 月 29 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO58620060Z20C20A4PP8000/>。

肆、日本因應「灰色地帶」衝突之策略

2014年7月1日，日本國家安全保障會議通過《關於建立無縫的安全立法以保護國家和人民》，其內容詳細說明「未達到武力攻擊的侵害」概念：一、離島周邊地區受到外部侵害，但發生「未達到武力攻擊的程度」，附近沒有警察力量或警察機關可以立即因應（其包含武裝集團攜帶武器等無法因應時）；二、正在從事有助於保護日本活動的美軍部隊遭到攻擊，甚至武力攻擊。⁹日本皆將上述兩種視為「灰色地帶事態」，但是因應方式則有所不同。

2015年9月19日，通過《和平安全法制》的同時，上述第二項概念亦包含在修改條例內，並將該項規定正式法制化。¹⁰至於上述第一項概念，早在《和平安全法制》通過前，2015年5月14日，日本已透過內閣會議決議，明確化自衛隊因應「灰色地帶事態」之相關規定，包含：一、當外國軍艦在日本的領海及內水從事不符合國際法規定之無害通過航行時，日本政府可下令自衛隊採取「海上警備行動」¹¹；二、當武裝團體非法登陸離島，而海保和警察機關無法充分因應時，日本政府可下令自衛隊採取「海上警備行動」或「治安出動」；三、當外國船在公海上侵害日本的民間船隻，且海上保安廳無法因應時，日本政府可下令自衛隊採取「海上警備行動」及「海盜應對行動」。

¹²

然而，領空與領海不同，領空無「無害通航」制度，只要未獲得該領域國的同意，進入該國領空行為即屬於侵犯該國主權。從上述統

⁹ 〈国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について〉，內閣官房，2014年7月1日，<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>。

¹⁰ 和平安全法制的內容中，關於「灰色地帶事態」，授權自衛隊在協助日本的美軍等他國部隊提供保護時，使用武器。

¹¹ 所謂「海上警備行動」：防衛大臣認為在保護海上人命、財產安全及維持治安上，有其特別必要情況時，可下令自衛隊的部隊出動，在海上執行特別行動。

¹² 〈我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦への対処について〉，內閣官房，2014年5月14日，<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>。

合幕僚監部公布的數據可得知，2019 年度航空自衛隊對中國軍機進行緊急升空次數，高達 675 次。中國軍機迫近日本領空不外乎在於收集航空自衛隊，針對他國軍機意圖迫近日本領空時的相關因應數據及消耗日本國防資源。航空自衛隊除了因應意圖侵犯日本領空的飛機採緊急升空外，日本政府也積極在部署相關對空雷達網以達到預警效果。目前在釣魚台海域，中國船艦利用船上所配置之直升機及無人機，進行偵查任務及資料收集，讓日本防不勝防。由於直升機及無人機飛行高度不高，雷達不易捕捉，若採傳統緊急升空來對應，時間上也來不及，¹³故對日本而言，如何有效因應此類威脅仍有尚待解決。

伍、日本政府執行「海上警備行動」及其問題點

海保主要任務是在保障海上人民的生命財產安全及維持治安。然而日本政府規定，在海上若有「特別必要情況」下，可命令自衛隊出動執行「海上警備行動」。「特別必要的情況」意指海上所發生的事件，本屬於執法機關海保的管轄範疇，倘若事態相當嚴重導致海保無法處理時，海自可支援海保，以彌補海保能力不足之處。尤其是，隨著近年來中國海警局不斷在提升設備及能力，中國所擁有的大型巡視船的噸位及數量大幅超越日本，¹⁴且持續不斷建造超過 1 萬噸級的巡視船並搭載 76mm 砲，讓日本飽受威脅。¹⁵因此，當海保無法有效因應「灰色地帶」事件時，海保與海自間的合作也就顯得相當重要。

假定日本政府下令海自執行「海上警備行動」時，其前提是該事態已超過海保所能因應的「質」與「量」¹⁶，也就是說海保已無法處

¹³ 〈海と空のグレーゾーン事態への対処-その問題と対策-〉，中曾根康弘世界平和研究所，2018 年 6 月 26 日，http://www.iips.org/research/grayzone_teigen.pdf。

¹⁴ 〈海上保安体制強化の取り組み状況〉，首相官邸，2019 年 12 月 20 日 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/dai4/siryou.pdf>。

¹⁵ 同註 13。

¹⁶ 所謂「質」與「量」意旨，「質」的部分，海保的設備不如中國海警船或他國所配置高性能之設備。「量」的部分，海保船的噸位及數量皆不及中國海警船或他國船隻。

理當下的緊急事件，故在「特別必要情況」下，需要海自的協助，以期保衛日本國民的生命財產安全。

截至目前為止，日本曾經執行過三次「海上警備行動」，包含：一、1993年3月24日，能登半島海域發現不明船隻事件；二、2004年11月10日，中國核子潛艇出沒在日本領海內事件；三、2009年3月至7月，索馬利亞海域的亞丁灣海盜事件。關於案例一，當超越海保「質」能力時，海自以「接力方式」接續處理。關於案例二，海保未配屬可探知潛水艇的聲納設備，直接由海自接手處理。關於案例三，由於海保未具足夠的遠洋投射能力，故海自為專責該事件的主體。然而，由於海自隊員未具備司法警察權，所以讓海保的保安官搭乘自衛隊的軍艦同行，可達成一個互補的連結，彌補雙方不足之處。2009年6月19日，「海盜對應法」制定後，目前該合作機制仍持續運作中。

17

但必須留意的是，當海自在執行「海上警備行動」時，該行動僅止於「執法行動」，與「防衛出動」的本質截然不同。但日本派出軍艦處理相關事宜時，則可能會被他國直指，日本是否有意存心提高事態的等級，容易造成誤會，這部份尚須找出解決之道。¹⁸

¹⁷ 同註13。

¹⁸ 同註13。

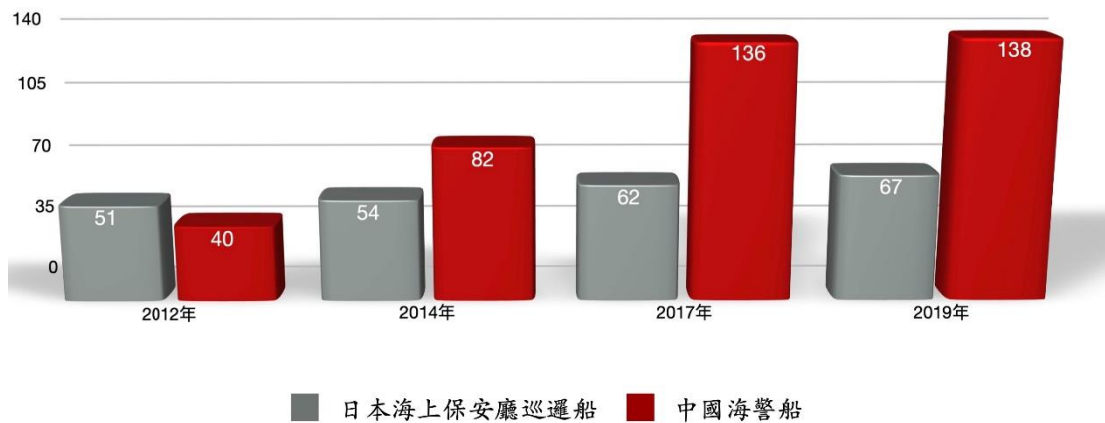


圖 1、日本海上保安廳巡邏船與中國海警船之數量比較

資料來源：作者修改自〈海上保安体制強化の取り組み状況〉，首相官邸，
2019年12月20日，
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/dai4/siryou.pdf>。

陸、「灰色地帶」事態の日美合作

2016年12月22日，日本國家安全會議通過，《關於自衛隊法第95條第2項的運用指針》，¹⁹規定當協防日本的美軍等部隊的武器遭到「未達到武力攻擊」程度的侵害時，允許自衛隊在必要的最小限度內使用武器，對其提供保護。換句話說，當協防日本的美軍遭遇「灰色地帶事態」時，自衛隊可以在限定的最小範圍內使用武器予以保護。該法通過後，彌補自衛隊過往在防衛上的漏洞，並加強「灰色地帶事態」自衛隊與美軍的共同應對。

《關於自衛隊法第95條第2項的運用指針》的主旨規定，美軍或其他國家軍隊的武器是構成日本防衛力量的重要物資，自衛隊為了要保護該裝備，在「被動且限定」的範圍內，允許在最小程度上使用武器。然而，該行動並不屬於「行使武力」的範疇內，故不違反日本

¹⁹ 〈自衛隊第95條の2の運用に関する指針〉，首相官邸，2016年12月22日，
<https://www.kantei.go.jp/jp/content/2016122201.pdf>。

憲法第九條所禁止「武力行使」的規定。該規定可看出，日本政府有意將保護對象限定為正在「協防日本的美軍或他國部隊」的武器等。

柒、結論

2020年3月30日，海自與中國漁船在東海上所發生的意外，海自己設置「事故調查委員會」並著手進行調查，但至今尚未公布詳細調查結果。儘管武漢肺炎仍肆虐全球，中國雖暫停部分大型軍演，但解放軍在周邊國家進行例行的巡弋活動不減反增。中國最高軍事機關中央軍委會所管轄的海警局所屬的船隻也頻繁進入釣魚台周邊海域，並尾隨日本漁船。²⁰同時，美國軍機、軍艦也數度出現在台灣東、西部海域，顯示武漢肺炎可能改變美中長期競爭的態勢。²¹

根據《南華早報》報導，2020年5月14日起，解放軍開始在黃海展開擴大軍演。這次為期11週的軍演將持續至7月31日，此舉是為了彌補武漢肺炎而錯失的訓練進度。²²又，美軍驅逐艦「斐拉塔號」(USS Rafael Peralta)也出現在上海外海，時機相當敏感。

面對後武漢肺炎的國際情勢，尤其是上述軍艦與漁船所產生的衝突事件可能會越來越頻繁，使得海保無法因應事態將會越來越多。因此，面對緊急事態，日本國內除了積極修法，讓海保與海自的連結更為順暢外，希盼能「無縫接軌」解決海保與海自統合「一元化」的問題。同時，有鑑於近年來日本周邊海域發生重大案件的比例有逐漸增加趨勢，日本政府必須維持海上安全及治安安定。自2016年起至今，海保已舉辦過四次「關於強化海上安保體制關係閣員會議」。²³日本

²⁰ 〈中国公船、日本の抗議後も尖閣領海で漁船追尾今月上旬、領海外でも45キロ〉，《zakzak》，2020年5月25日，<https://www.zakzak.co.jp/soc/news/200525/for2005250002-n1.html>。

²¹ 〈中国、周辺海域で「力の空白」突く 米国との軍事摩擦激化も〉，《SankeiBiz》，2020年5月18日，<https://www.sankeibiz.jp/macro/news/200518/mcb2005181109017-n1.htm>。

²² 〈中國解放軍戰展開11週黃海軍演 美艦出沒周邊海域〉，《中央通訊社》，2020年5月16日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202005160108.aspx>。

²³ 〈【R01.12.20更新】海上保安体制強化に関する関係閣僚会議の開催について〉，海上保安庁，<https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/post-318.html>。

行政部門及相關部會必須整合橫向連結，擬定相關政策以備不時之需。硬體上，2019 年及 2020 年海保增加數艘可搭載直升機巡邏艦（PLH 型）、大型巡邏艦（PL 型）、大型測量艦（HL 型）、中型飛機（測量機）及新型噴射機，以維護海上安全。

國際上，日本也積極尋求與他國合作。例如 2017 年 10 月成立海上保安廳（Mobile Corporation Team, MCT），並派遣專業人員與印太地區各國進行交流，以培養相關人才。2019 年 10 月，亦於斯里蘭卡舉辦亞洲海上保安機關的部長會議。另外，同年 11 月 20 至 21 日於東京舉辦史上最大的世界海上保安機關部長級會議，共有 75 國 84 個海上保安機構及相關組織參加。²⁴今後如何維持與印太國家合作維持海上安全，將是未來日本在處理海事安全的重要環節之一。

本文作者林彥宏為日本國立岡山大學法學博士，現為財團法人國防安全研究院國防戰略與政策研究所助理研究員，研究領域包括東北亞政治、日本防衛政策、美日關係。

²⁴ 〈史上最大！七つの海と五大陸から 84 の海上保安機関等の代表が集結～「第 2 回世界海上保安機関長官級会合」(結果概要)〉，海上保安庁，2019 年 11 月 21 日，<https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/r1/k20191121/k191121.pdf>。

俄羅斯混合戰之模式及其限制

汪哲仁

量化分析暨決策推演中心

壹、前言

由於中國軍事力量崛起、中美貿易戰與兩岸關係緊張之故，中國逐漸透過增加軍機軍艦繞台、東海與南海軍事演習等作法以突破第一島鏈包圍。這類利用戰爭與和平間的灰色地帶衝突，藉常態化、漸進式的作為以造成既定事實，不僅對亞太區域的和平及穩定造成威脅，更影響台灣國家安全。中國此種灰色地帶衝突手法乃效法自俄羅斯在克里米亞進行該種衝突成功之經驗。俄國軍方通常以混合戰¹來稱呼此種灰色地帶衝突。有別於「灰色地帶衝突」是指低於戰爭門檻的非武裝衝突，包括掠奪式經濟、宣傳、政治顛覆、代理人以及武力威脅等方式，²俄國混合戰著重政治、軍事、經濟、心理等非軍事方法與軍事力量搭配，相輔相成（詳見下述），因此灰色地帶衝突與混合戰兩者具高度重疊，差異在於混合戰不排除使用戰爭。本文主要探討俄羅斯在不同地區進行混合戰的成果，並歸納其成功因素與限制，希能作為台灣在面對中國灰色攻擊時之參考。

本文就俄羅斯對其周邊國家進行的混合戰做法做一比較。在歐洲方面選擇烏克蘭與波羅的海濱的立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞三小國（以下簡稱波海三國），在亞洲方面則是選擇與俄羅斯有領土爭議的日本。俄羅斯對此三國所採取的方式與力道不一。由於烏克蘭在地理、經濟、歷史、文化與宗教上與俄羅斯最為接近，對俄羅斯的戰略與安

¹ 本文所使用之「混合戰」乃直譯自俄文「Гибридная Война」一詞，與本期特刊「歐盟針對混合威脅的回應」一文中所指的「混合威脅」（Hybrid Threats）之意義相同，但因文件來源不同，為忠於原文，故採不同詞彙表達之。

² 有關灰色地帶衝突之詳細定義，請見本期特刊「灰色地帶衝突的特徵與樣態」與「兩岸『灰色地帶衝突』與台灣國家安全」兩篇文章。

全意涵最重大，因此俄國採取全方面的作戰方式。波海三國雖然與烏克蘭同屬前蘇聯國家，但是宗教與語言不同，且具有強烈的反蘇聯（俄羅斯）情結，但人口中有 5-25% 屬俄羅斯族。這三國在 1992 年獨立後積極爭取加入歐盟（European Union, EU）與北約（North Atlantic Treaty Organization, NATO），最後於 2004 年通過。俄羅斯與日本在北方四島的爭議則屬單純領土糾紛，其衝突大多屬於領海領空與外交等層面，較不具有經濟與文化面的著力點。

在研究期間上，烏克蘭自 2013 年初到 2014 年 3 月克里米亞被併入俄羅斯為止。波海三國則從 2013 年後至今。³在日本則以 2012 年安倍第三次上台後積極與俄羅斯商討解決北方四島的問題迄今。

貳、俄羅斯混合戰理論緣起與發展

混合戰對於俄羅斯並非新的概念，有人認為俄羅斯運用混合戰的歷史可追溯到 1960 年代中期。⁴近代俄羅斯軍事戰略家對混合戰的研究來自於他們總結自蘇聯末期到普欽上台前這將近 20 年的挫敗經驗。他們認為蘇聯（俄羅斯）挫敗的主要原因有二：一是西方國家（主要是美國）逐步侵蝕蘇聯的文化、價值與自尊所致；二是政治、資訊（宣傳）、經濟方面挫敗，而非實際軍事對抗。為了彌補這樣的失敗，俄羅斯學者陸續提出以強調非物質面的戰略思維，如梅斯納（Evgeny Messner）提出的顛覆戰爭（Subversion War）認為，20 世紀科技革命將戰爭由平面（地面與海面）轉為立體（空中與水下）。在一般人參與國家政治與軍事事務越來越多的情況下，人民不僅是參與者，也成為直接被攻擊目標，也就是說在平面作戰的情況下，民眾可以躲在軍

³ 若欲與克里米亞事件相比較，一個更適合的期間是 2002 年波海三國申請加入歐盟到 2004 年進入歐盟為止。惟當 2002 年波海三國申請進入 EU 與 NATO 時，俄羅斯與西方處於共同抵抗恐怖主義之合作期間，俄羅斯不樂見波海三國加入 NATO，便建議以加入歐盟取代加入 NATO，因此俄羅斯並不反對波海三國加入歐盟，故當時並無發動混合戰之需求。

⁴ Taras Kuzio and Paul D'Anieri, "The Soviet Origins of Russian Hybrid Warfare," E-International Relations, June 17, 2018, <https://www.e-ir.info/2018/06/17/the-soviet-origins-of-russian-hybrid-warfare/>.

隊後面而免於攻擊；但是在戰爭立體化的情況下，敵方可以空襲方式直接攻擊民眾，梅斯納稱這種情況為戰爭國有化（Nationalization of War）。未來戰爭前線不僅包含軍事衝突，也涵蓋政治、社會、經濟與心理四種層面，而且以心理層面作用最大。⁵因此，梅斯納認為戰爭的主要目的不是領土的占領，而是心理層面的征服。

杜金（Aleksandr Dugin）於 2008 年提出「以網路為中心的戰爭」（Net-Centric War, NCW）的概念，採用網路為中心的思維並將其應用於軍事行動。政治參與者試圖（但不一定通過軍事手段）控制更強大和更廣泛的網路，以破壞其對手的資訊網路，同時保護己方免受對手的侵害。因此，它不需要佔領或吞併領土，因為掌握大眾媒體、金融工具、政治和文化精英的資訊網路就已足夠。進一步說，如何管理與操縱資訊比資訊的管制更重要。資訊是如何被解讀、建構、呈現以強化自身對於資訊的控制，並消弭對手的資訊控制。⁶帕納林（Igor Panarin）提出資訊戰的概念，他認為資訊戰乃政治團體間的一種對抗，利用政治、經濟、外交、軍事或其他方式和手段來影響對手的訊息環境，也同時保護自身的環境，以實現其目標。他強調操縱對手的訊息以控制公眾輿論，藉以獲得特定政治利益，而不是直接地進行政治、外交、經濟金融或軍事的干預。因此，他認為政治活動就是一場如何控制精英和其他社會團體思想的資訊鬥爭。強調心理層面與資訊控制在戰爭中的地位是這些理論的重點。

然上述戰爭思想在剛開始時並沒有獲得西方世界重視，直到俄羅斯參謀總長葛拉西莫夫（Valery Gerasimov）於 2013 年與 2016 年分別提出了他對非軍事方式與混合戰的看法，並且在克里米亞事件中成功應用後方得重視。他認為俄羅斯的混合戰乃彌補過去在車臣戰爭與

⁵ Fridman, Ofer, *Russian "Hybrid Warfare": Resurgence and Politicization*, Oxford University Press, 2018, pp.39-65.

⁶ Дугин, А. Г., "Теоретические основы сетевых войн," *Информационные войны*, 2008, №1, С. 2-9; Дугин, А. Г. "Сетецентричные войны," *Информационные войны*, 2008, №1, С. pp. 10-16.

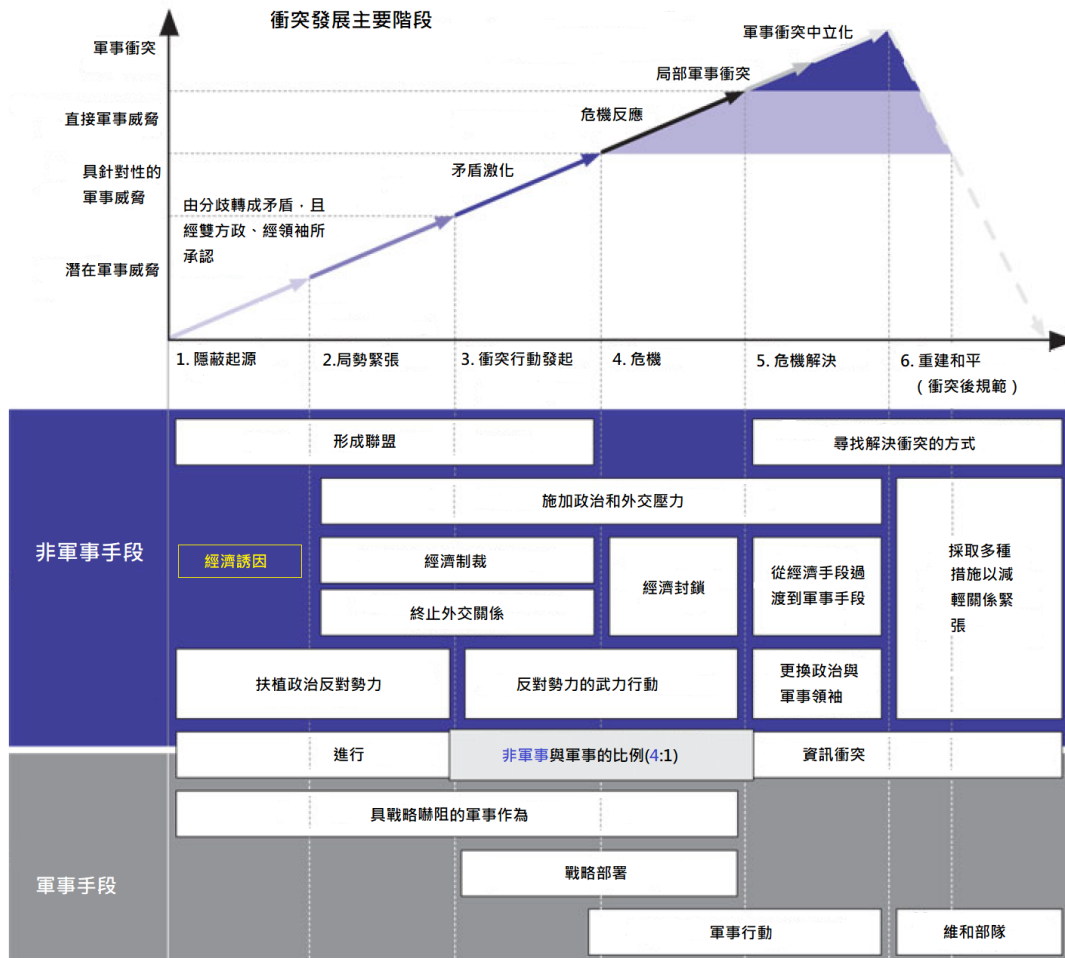
顏色革命所學到教訓，其特色在於：(一)混合戰在政治、外交、經濟和其他的非軍事作為在和平時期就已展開部署；(二)透過高機動、非接觸性、快速的打擊，破壞對手軍事與民用基礎設施，以降低對手在經濟與軍事的潛能；(三)大量運用高精準武器、特戰兵力與新式武器，結合軍事與民間力量共同參與作戰；(四)對不同領域的敵人予以同時攻擊；(五)統一管理武力與資源，以利於所有的物質媒介與資訊空間中進行武裝鬥爭。葛拉西莫夫將衝突分成六個階段(圖一)並舉出在不同衝突階段所需採取的軍事與非軍事手段。⁷其中最突出的一點是在任何階段資訊戰都是必需的，因為資訊戰是為了達成政治或社會狀態，並進一步達成軍事目的。這種對於資訊戰的重視也反映在2010年以後的俄羅斯軍事準則中。

此外俄羅斯的混合戰另外一個特點是非軍事手段搭配軍事武力的使用，葛拉西莫夫定義混合戰為「在現代衝突中所使用的對抗方式越來越傾向綜合運用政治、經濟、訊息和其他非軍事型態的方法，與軍事力量相輔相成。這就是所謂的混合方法。」⁸非軍事手段單獨存在的情況比較少見，因為非軍事手段的目的是盡可能降低對手國在經濟、政治與心理的抵抗潛能，拉大雙方差距，以降低未來爆發軍事衝突時的戰爭成本，最後達成政治目的。

⁷ Герасимов В. В., “Ценность науки в предвидении,” Военно-промышленный Курьер, 26 Февраля, 2013, <https://www.vpk-news.ru/articles/14632>。在這篇文章中，葛拉西莫夫主要陳述俄羅斯軍方使用非軍事手段緣由與方式。 Герасимов В. В., “По опыту Сирии,” Военно-промышленный Курьер, 07 Марта, 2016, <https://www.vpk-news.ru/articles/29579>。在這篇文章中，葛拉西莫夫強調，在敘利亞戰爭的經驗中證明，高科技、高速武器在混合戰中的重要性。

⁸ Герасимов В. В., По опыту Сирии, Военно-промышленный Курьер, 07 Марта, 2016, <https://www.vpk-news.ru/articles/29579>。」

圖一 非軍事手段在國際衝突中所扮演角色



資料來源：汪哲仁譯自 Валерий Герасимов, “Ценность науки в предвидении” (科學在預測中的價值), Военно-промышленный Курьер, 26 Февраля, 2013, <https://www.vpk-news.ru/articles/14632>.

參、俄羅斯混合戰的實踐與限制

俄羅斯對烏克蘭的混合戰的目的，主要是避免烏克蘭加入西方陣營而導致俄羅斯的地緣戰略利益受損。從文末附表中可以發現，在使用的手段上，俄羅斯從初期對烏克蘭政治盟友投資、經濟利益與扶植烏東親俄勢力，到局面緊張後的經濟威脅與鼓動親俄勢力以抗衡基輔歐洲廣場的反俄浪潮，到最後衝突爆發時一邊演習造成壓力，一邊派出部隊協助當地民兵奪取政府機構、軍事基地等作為，並且廣發俄羅

斯護照，基本上是遵循葛拉西莫夫所提出的混合戰模式。俄羅斯對波海三國的目的主要是與 NATO 勢力相抗衡，特別是在併入克里米亞之後。在手段上則主要以領空領海騷擾、資訊網絡戰及保護僑民利益的外交動作為主，在宣傳上僅針對少數俄裔人士進行，透過經濟與能源利益施壓情況也較少。在與日本方面，主要是領土問題，而俄羅斯在該議題較占優勢。俄羅斯針對的並非是日本，而是在美日安保條約之後的美國。由於俄羅斯並無顛覆、挑釁或攏絡日本動機，因此是以傳統的海上軍事演習及軍機騷擾領海領空為主，而較無使用非軍事作為。

這裡可以發現，俄羅斯混合戰在克里米亞危機中的成功，與在波海三國及日本的情況有天壤之別。本文認為俄羅斯混合戰之所以能夠成功其因素有二。首先，烏克蘭與俄羅斯不論在宗教、文化、語言都有極為相似，使得在克里米亞與烏東地區大量的俄羅斯人能夠相當呼應俄羅斯的宣傳，讓俄羅斯在心理戰上具備絕佳的優勢。不論是進行心理戰或是資訊戰，能夠將這些戰力轉換成民眾或菁英的動員能量，才能對對手的政治、經濟與社會進行顛覆。這點可以在克里米亞當地民兵協同俄羅斯駐克里米亞部隊對烏克蘭駐克里米亞軍隊進行繳械投降中清楚觀察到。烏東的親俄勢力成為俄羅斯進行混合戰的施力點。波海三國雖然也有大量的俄裔人口，但是因為這三國長期對於蘇聯（俄羅斯）反感，俄裔人口在政治上亦屬弱勢，使得俄羅斯吸引這三國國內俄羅斯人附和其心理戰的人較少。例如，俄羅斯駐立陶宛大使館曾招募俄籍人士移民加里寧格勒（Kaliningrad），宣稱加里寧格勒的生活水平是立陶宛三倍，但最後只招募到約 100 人。⁹而在日本方

⁹ Вайдас Салджюнас, “В почтовых ящиках жителей Вильнюса - приглашение переселяться в Россию,” Delfi.ru, 12 Декабря, 2016, <https://ru.delfi.lt/news/live/v-pochtovyh-yaschikah-zhitelej-vilnyusa-priglasenie-pereselyatsya-v-rossiyu.d?id=73141376>; “Российское посольство агитирует жителей Литвы за переселение в РФ с помощью листовок,” ДеньОнлайн, 13 Декабря, 2016, <https://dayonline.ru/society/news/rossiyskoe-posolstvo-agitiruet-zhiteley-litvy-za-p-51357>.

面，因社會與文化幾乎與俄羅斯不同，在難有著力點的情況下，除了油氣開發議題外，俄羅斯幾無非軍事作為。

其次是經濟依賴性。東烏克蘭在商品出口上仰賴俄羅斯市場，在全國能源上依賴俄羅斯天然氣，使得俄羅斯能以經濟手段影響烏克蘭加入歐盟的進程。透過市場與便宜能源讓烏克蘭在短期利益與長期發展間左右為難，加深東、西烏克蘭間的裂痕。波海三國自從 1992 年獨立後就積極向歐洲靠攏，1994 年與歐盟建立自由貿易區，2004 年加入歐盟與 NATO 後，歐盟已是最主要的貿易夥伴。雖然俄羅斯天然氣公司 (Gazprom) 掌握相當程度波海三國的天然氣供應公司的股份，但是三國透過建造港口天然氣浮動碼頭，將來自挪威的液化天然氣可連接到立陶宛的管線中，使得波海三國的天然氣不需完全倚賴俄羅斯。¹⁰波海三國經濟發展與能源安全已經擺脫前蘇聯的遺緒，俄羅斯對波海三國僅能靠軍事騷擾之，市場或能源手段能左右波海三國政策相當有限。日本能源雖幾乎靠進口來支應，也與俄羅斯在薩哈林地區有合作案，但日本經濟基本上獨立於俄羅斯的影響範圍。

肆、結論

灰色地帶衝突與混合戰在定義上有高度重疊性，都包含了經濟、宣傳、政治以及武力威脅等元素，但混合戰尚包含戰爭為手段。從上述三案例可知，俄羅斯混合戰有其優勢與限制。透過平時的非軍事作為在政治、經濟、文化、語言所創造的施力點，可以為軍事行動帶來莫大的助益。然而，從經濟、宣傳、政治等施力點到助益的產生尚有許多環節。以心理戰而言，意識形態的敘事方式能否產生共鳴進而吸引精英階層和大眾的關注，最後達成所希望的衝突升級或緩解。在經濟戰方面，若過度依賴對手國的市場與戰略物資，容易招來對手國的

¹⁰ Simon Hoellerbaue, "Baltic Energy Sources: Diversifying Away from Russia," Foreign Policy Research Institute, June 14, 2017, <https://www.fpri.org/article/2017/06/baltic-energy-sources-diversifying-away-russia/>.

經濟脅迫。同樣都是屬於利用前蘇聯時期的管線，波海三國透過引進挪威天然氣而擺脫俄羅斯在能源供應的鉗制。日本在文化、政治、經濟均獨立於俄羅斯之外而讓俄羅斯難有作為，更可以證明混合戰的限制，而這些限制也同樣適用於「灰色地帶衝突」一詞下的政、經、心各層面的類似狀況。

因此，一個價值多元的社會比較不容易受到單一文化價值的影響，一個面向世界且獨立的經濟社會較不容易受到來自單一市場的經濟脅迫，這些都是抵擋非軍事作為的重要武器。台灣與烏克蘭面臨相當類似的處境，外有強鄰欲併吞，內有分裂的國家認同，在經濟上也深受對手國的影響。從這三個案例中，我們可以知道開放、多元、合作但非依賴，可能是台灣較佳的選擇。

本文作者汪哲仁為俄羅斯科學院經濟研究所經濟學博士，現為財團法人國防安全研究院量化分析暨決策推演中心助理研究員。

附表、俄羅斯隊烏克蘭、波海三國與日本的混合戰比較

	烏克蘭	波海三國	日本
人文屬性條件			
與俄羅斯種族的相似度	相似度高，主要東斯拉夫民族。在克里米亞的俄羅斯族達 60%。	非東斯拉夫民族。	不同
與俄語相似度	相似度相當高，字母類似，且口語上幾乎相同。	相似度略遜於烏俄，語法結構類似，但俄羅斯族居住地大多說俄語。	不同
宗教異同	相同，屬東正教。	多屬天主教或基督教。	不同
混合戰手段			
形成聯盟	與前總統庫奇馬、亞努科維奇及其領導的地區黨交好。	資助親俄的黨派、藝文團體等。透過「海外同胞政策法」捍衛海外俄人在其居住地的權益以實現國外的地緣政治利益，並試圖通過讓同胞組織實現其目標來影響外國。聯合極左及極右政治團體。 ¹¹	

¹¹ Latvian Security Police, “Annual report about the activities of the Security Police in 2013,” May 2014, Riga, <http://dp.gov.lv/en/?rt=documents&ac=download&id=6>.

	烏克蘭	波海三國	日本
施加政治與外交壓力	支持烏克蘭實行聯邦制使東部各省自治。 ¹²	利用將俄語列為地區性官方語言問題製造矛盾。驅逐外交官。	將簽訂和平協議與美日安保掛勾。
經濟手段	2006、2009、2013年8月與2014年1月透過天然氣價格施加壓力。 2013年8月利用海關停止進口烏克蘭商品一週以形塑壓力。稍後俄羅斯總統顧問（Sergey Glazyev）承認若烏克蘭與歐盟簽定聯繫國協定，將禁止烏克蘭商品進口與提高天然氣價格。 2013年12月17日俄羅斯和烏克蘭簽訂俄羅斯-烏克蘭行動計劃，提供大量經濟援助。	招募逃避消費稅的人成為情報來源。 招募移民。	合作開發遠東地區的天然資源。
扶持政治反對勢力	培養克里米亞當地親俄勢力，如克里米亞前線（Crimea Front）等。	利用少數族群政黨的特殊利益性（語言教育與公民權），製造與執政黨的矛盾。 ¹³	無
反對勢力的武裝行動	2014年2月底利用親俄武裝民兵，佔領政府、重要交通設施、軍事基地等。	零星暴動。	
經濟封鎖	利用關稅問題禁止進口。		
更換政治與軍事領袖	在克里米亞成立親俄羅斯的阿克肖諾夫政府、宣布克里米亞獨立而後併入俄羅斯。		
衝突解決	明斯克協議。		
減輕關係緊張措施	多次停火協議。		
資訊衝突	雙方發生無數次網路攻擊事件。透過國營媒體 Russia Today、Sputnik 以及在德國的 Ruptly 對烏克蘭進行宣傳戰，分裂西方陣營。操縱社群媒體及留言。 ¹⁴ 自2010年以來，烏克蘭政府的官員已受到俄羅斯間諜軟件（如 Snake, Uroboros, Turla）的攻擊。	2007年4月27日，愛沙尼亞議會、各部會、銀行、報紙和新聞廣播網站受到可能是來自於俄羅斯政府的分散式阻斷服務（DDoS）攻擊；在塔林發生為期兩天的騷亂和搶劫。俄羅斯媒體將錯歸咎	開放北方四島前島民赴島掃墓。

¹² 〈俄外長：實行聯邦制是烏憲法改革最重要的組成部分〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2014年03月31日，<http://big5.sputniknews.cn/russia/2014033144022826/>。

¹³ Michael Birnbaum, “fresh fears of aggression as Kremlin warns about Russian minorities,” *The Washington Post*, September 27, 2014, https://www.washingtonpost.com/world/europe/in-latvia-fresh-fears-of-aggression-as-kremlin-warns-about-russian-minorities/2014/09/26/b723b1af-2aed-44d1-a791-38cebbbadbd0_story.html.

¹⁴ “The Opinion-Makers: How Russia Is Winning the Propaganda War,” *Der Spiegel Online*, May 30, 2014, <https://www.spiegel.de/international/world/russia-uses-state-television-to-sway-opinion-at-home-and-abroad-a-971971.html>.

	烏克蘭	波海三國	日本
	15 透過佔領了電信公司 Ukrtelecom，攔截電信、手機、網際網路的訊息，干擾親基輔議員的通訊。16 否認無徽章部隊來自俄羅斯，但是讚揚其作為。	於愛沙尼亞反俄動作。17 2013年，俄羅斯情報和安全有關機構在網路上宣稱拉脫維亞是「納粹主義的重生」和「處於災難性的經濟狀況」的地方。	
具戰略嚇阻的軍事作為	2013年12月與2014年1月在烏東邊境實施大規模演習。不排除使用核武。	多次因不遵守國際航空規定而遭 NATO 攔截。	過去五年每年因俄羅斯戰機而升空次數約300-400回。 日本領海附近演習。
戰略部署		在波海三國周邊部署 S400 飛彈。	在北方四島部署反艦飛彈與 S400 飛彈；強化北方四島軍用機場設備。
軍事行動	派出無徽章部隊；假日「自由戰士」。		

資料來源：汪哲仁整理自公開資料

¹⁵ “Snake Cyber-espionage Campaign Targetting Ukraine is Linked to Russia,” *InfoSecurity Magazine*, March 11, 2014, <http://www.infosecurity-magazine.com/news/snake-cyber-espionage-campaign-targetting-ukraine/>.

¹⁶ Pierluigi Paganini. “Crimea – The Russian Cyber Strategy to Hit Ukraine,” InfoSec Institute, March 11, 2014, <http://resources.infosecinstitute.com/crimea-russian-cyber-strategy-hit-ukraine/>.

¹⁷ Ian Traynor, “Russia accused of unleashing cyberwar to disable Estonia,” *The Guardian*, May 17, 2007, <https://www.theguardian.com/world/2007/may/17/topstories3.russia>.

歐盟針對混合威脅的回應

洪瑞閔

國防資源與產業研究所

壹、前言

自從 2014 年克里米亞危機爆發以來，來自俄羅斯的混合戰（hybrid warfare）被歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）視為歐洲戰略自主的主要挑戰之一。¹ 面對包含傳統與非傳統手段的安全威脅，布魯塞爾以混合威脅（hybrid threats）稱之。² 歐盟執委會（European Commission，以下簡稱執委會）在 2016 年 6 月發表《對抗混合威脅共同架構：一個歐洲聯盟的回應》（*Joint Framework on countering hybrid threats: a European Union response*，以下簡稱《共同架構》）將混合威脅定義為一個強制性與破壞性行動的混合，其手段包括外交、軍事、經濟與科技等傳統與非傳統方式，發動者可以是國家或非國家行為者，特色在於保持在正式宣戰的門檻以下去達成其目標。換言之，混合威脅希望利用目標國家或組織的弱點創造出模糊空間，進一步去影響該國家或組織的決策過程以遂行其戰略目標。

歐盟國家的主要領導人紛紛表達對於混合威脅的重視。法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）認為歐洲已經遭受越來越混合的威脅所攻擊，其中政府部門與企業被鎖定因而受到越來越猛烈的網路攻擊。

³ 德國總理梅克爾（Angela Merkel）則強調歐洲國家必須認知到俄羅

¹ 有關俄羅斯的「混合戰」，請參見本特刊「俄羅斯混合戰之模式及其限制」一文之分析。

² 本文使用「混合威脅」作為文章論述主體的考量主要有二：第一，在歐盟與北約的脈絡中，官方組織文件與學術討論中較少用「灰色地帶衝突」（grey-zone conflict）而多用「混合威脅」進行分析。第二，「灰色地帶衝突」、「混合戰」與「混合威脅」在定義上至今仍處在發展中的狀態，如加拿大全球事務研究所（Canadian Global Affairs Institute）主張「混合戰」較「灰色地帶衝突」更重視傳統軍事行動，歐盟對「混合威脅」的定義則採取介於兩者之間的立場，強調傳統與非傳統手段的並用，相關定義至今並無放諸四海皆準的統一標準。因此，本文採用如美國戰略暨國際研究中心（Center for Strategic & International Studies, CSIS）的觀點，採取寬鬆方式將「灰色地帶衝突」、「混合戰」與「混和威脅」等同視之，將重點置於歐盟對此一類型威脅的處置方式，直接以「混合威脅」作為行文主要的論述主體。

³ Emmanuel Macron, “L'Europe qui protège : ‘Cela ne se fera jamais.’ Vraiment ?,” *Elysée*, March 5,

斯發動的混合戰攻勢之存在，其伴隨網路迷惑與事實扭曲等手段。⁴歐盟已經採取許多措施來因應混合威脅的挑戰，嚇阻工具的建立以及會員國韌性（resilience）的提升一直是布魯塞爾在此議題領域思考的重點。本文首先將回顧歐盟對混合威脅的政策發展。第二部分則分析歐盟面對混合威脅的因應工具。第三部分則就 2019 年歐洲議會選舉進行案例探討。第四部分則討論歐盟今日所面臨到的挑戰。最後，結論則嘗試在歐盟對抗混合威脅的經驗中找出我國可借鏡之處。

貳、歐盟對混合威脅的政策發展

《共同架構》除了將混合威脅明確定義以外，在其中執委會將「改善認識」（improving awareness）與「建立韌性」（building resilience）作為兩大主軸。在「改善認識」方面，執委會認為歐盟、會員國與其他夥伴之間必須改善資訊的交流並推動情報的分享，被認為是提升對「情況認識」（situation awareness）的必要條件。再者，會員國間擁有健全的溝通戰略方能提供根據事實的回應並且提升社會大眾對混合威脅的認知。此外，會員國間應成立跨國的混合威脅防治中心以研究應對策略，並且納入與私人企業的合作以增強政府對抗混合威脅的能力。在「建立韌性」方面，執委會認為韌性代表的是面對挑戰時的承受、回復與強化能力，其中關鍵基礎設施、供應鏈與市民社會的脆弱性是重中之重。因此關鍵基礎設施的保護、國防能力的提升、網路安全的強化、阻斷混合威脅的資金、極端主義的打擊與增加和第三國的合作是布魯塞爾的主要聚焦之領域。

在《共同架構》之後，歐盟對於應對混合威脅的論述逐步完備。執委會在 2018 年 6 月提出《增進應對混合威脅能力和韌性》

2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/05/inauguration-du-college-du-renseignement-en-europe>.

⁴ Mark Hallam, "Angela Merkel on Russian hacking reports: 'Honestly, it pains me'," *DW*, May 13, 2020, <https://www.dw.com/en/angela-merkel-on-russian-hacking-reports-honestly-it-pains-me/a-53426115>.

(*Increasing Resilience and Bolstering Capabilities to Address Hybrid Threats*)，化學、生物、輻射與核能威脅、敵方的情報活動被納入混合威脅的範疇之中。同年 12 月執委會發表《因應假訊息之行動計畫》(*Action Plan against Disinformation*)，將假新聞與網路不實訊息對於歐洲的民主制度與價值的傷害視為混合威脅的一部分。

綜觀歐盟的混合威脅概念發展迄今，吾人可以發現其涵蓋了一個相當廣泛的政策領域，除了有形的關鍵基礎設施以外，無形的網路空間更是討論的焦點。

參、歐盟混合威脅的因應工具

隨著混合威脅的政策發展，布魯塞爾發展出一系列的因應混合威脅的工具，下面就較具代表性的重要的組織與機制作一介紹：

一、歐洲打擊混合威脅卓越中心

歐洲打擊混合威脅卓越中心 (The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats，以下簡稱卓越中心) 於 2017 年 10 月在芬蘭赫爾辛基成立，作為一個專門研究混合威脅的智庫，其任務是分享經驗、建構能力、試驗新概念以及進行對抗混合威脅的演練。歐洲打擊混合威脅卓越中心至今已有 27 個會員國家，其成員國由歐盟與北約國家所組成，因此卓越中心除了得到歐盟的支持以外，也在歐盟-北約的合作架構下，安排雙方成員國針對混合威脅進行聯合演習。

二、東方戰略司令部工作組

東方戰略司令部工作組 (East Stratcom Task Force，以下簡稱工作組) 成立於 2015 年，其成員包括 16 位來自歐盟各會員國的專業人士，均具備傳播與多語言的專長 (其中以俄語為大宗)。⁵工作組成立

⁵ Rozenn Audinet, "L'Union Européenne face aux menaces hybrides," *Revue Défense Nationale*, No. 823, August 2019, p.67.

目的在於預測、追蹤、反擊俄羅斯所發起的假訊息攻勢，透過歐盟建立的事實查核網站 EUvsDisinfo，工作組採取相當主動積極的方式針對歐盟的東方鄰國進行政策溝通，清晰地陳述歐盟相關政策的立場，並且針對來自俄羅斯的假訊息進行回擊與澄清。2018 年至 2019 年間，工作組每年均破獲超過千起來自俄羅斯的假訊息攻擊事件，這使得歐盟對於工作組的重視日益增加，除了在 2018 年首次擁有專屬的 11 億歐元預算，歐洲議會（European Parliament）更於 2019 年 10 月通過希望將工作組升格成為常設組織的決議案。

三、混合融合小組

混合融合小組（Hybrid Fusion Cell, HFC）設置於歐盟情資中心（EU Intelligence and Situation Centre）之內，平時是以一個 9 人團隊進行運作，在必要時可以擴增至 30 人的文職與軍職混合團隊。混合融合小組與卓越中心密切合作，負責蒐集與分析混合威脅的相關資訊，再把相關結果分享至歐盟組織與會員國政府機關使後者能夠據此進行決策。近年來，混合融合小組的權限不斷擴增，化學、生物、輻射、核能、反間諜與網路都是其所管轄的範圍。此外，混合融合小組與卓越中心密切合作，一同與北約共同進行有關反制混合威脅的演練。

四、假訊息快速警示系統

假訊息快速警示系統（the Rapid Alert System for Disinformation，以下簡稱快速警示系統）成立於 2019 年 3 月，其任務是打擊境外勢力的假訊息攻勢，除了負責在第一時間提供假訊息攻勢的最新情資與警示以外，該系統也提供歐盟與各會員國有關來自境外假訊息的情資交流，其運作理念在於每個會員國指派一個聯絡窗口（point of contact），由此窗口負責傳遞有關假訊息的情資回到其母國。在目前的武漢肺炎（Covid-19）大流行中，歐盟與七大工業國組織（Group of

Seven, G7) 合作，將快速警示系統用於有關疫情治療與擴散的假訊息管控上。⁶

肆、案例探討：2019 年歐洲議會選舉

綜觀來自俄羅斯的混合威脅攻擊，透過網路介入選舉是主要的方式之一，2016 年的美國總統大選與 2017 年的法國總統大選都有俄羅斯影響力的斧鑿痕跡，透過各種網路攻擊與假訊息傳播，使親俄的歐洲極右派政黨，例如德國的「德國的另外選擇」(Alternative fuer Deutschland, AfD)、法國的「國民聯盟」(Rassemblement National, RN) 等黨派能在選舉中有更好的表現。

2019 年 5 月 23 日至 26 日所舉辦的歐洲議會選舉對於莫斯科來說是一個可乘之機，作為一個橫跨 28 個國家、持續 4 天並且包含各種選舉制度的超大型選舉，這樣多樣性的選舉本身就是一種高度的脆弱性展現。就以德國而言，選舉期間在網路公共空間的討論顯示出高度的極端化以及俄羅斯色彩。76% 的異常帳號與言論都來自於「德國的另外選擇」的支持者社群。此外，包括《今日俄羅斯》(Russia Today) 與《俄羅斯衛星通訊社》(Sputnik) 等俄羅斯官方色彩濃厚的媒體在選舉期間報導被轉貼的情況大增。⁷儘管俄羅斯官方依舊否認相關的介入，但不可否認的是，的確有一群人與團體在網路空間試圖去引導德國人民反對歐盟與親近俄羅斯，進而影響最終的選舉結果。

有了過往的經驗，2019 年歐洲議會選舉的安全自然引起歐盟的高度重視，歐盟網路與資訊安全局 (European Union Agency for Cybersecurity, ENISA) 在 2018 年 7 月公佈了《選舉技術的網路安全手冊》(The Compendium on Cyber Security of Election Technology) 用

⁶ Samuel Stolton, "EU Rapid Alert System used amid coronavirus disinformation campaign," *Euractiv*, March 4, 2020, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/eu-alert-triggered-after-coronavirus-disinformation-campaign/>

⁷ "German Public Digital Sphere Conversation on EU Elections: Analysis from December 2018 to March 2019," *ALTO analytics*, May 7, 2019, [alto-analytics](https://alto-analytics.com/)

以指引會員國如何改善對選舉過程的保護。歐盟也在 2019 年 1 月建立了歐洲選舉合作網 (European cooperation network on elections) 針對選舉期間所可能遭遇到的情境與突發狀況與會員國進行了多次跨國演練。

伍、歐盟今日面臨的挑戰

經過數年來的發展，歐盟的確在對抗混合威脅領域成為一個越來越可靠與重要的行為者，然而，其仍面臨一些問題有待克服，主要可歸納為下列三點：

一、情資分享的改善

從歐盟所發展出的各項機制可以得知，為了有效保護關鍵基礎設施與打擊假訊息，情資的交換十分重要。高品質的資訊有助於提升會員國的情況認識以及脆弱性的評估。然而，儘管歐盟多次重申資訊交流的重要性，但要求會員國持續提供高品質的資訊依舊是相當重大的挑戰。一方面，會員國認為此種情資的提供某種程度將會直接暴露自身在關鍵基礎設施與網路安全的弱點，使得潛在的競爭對手國家有機可乘，因此許多歐盟國家依舊在情資交換上十分的保守。另一方面，在歐盟層次上做資訊交流意味著會員國要賦予歐盟組織更多的權力，這對於許多懷疑歐洲的政府領導人來說更是不能接受的。綜合言之，歐盟作為一個「獨特的實體」(sui generis entity)，此項挑戰反映出歐洲整合過程中歐盟與會員國間的國家與超國家權力分配問題，會員國之間的團結一致將決定其是否能有效因應混合威脅。

二、私人企業的合作

私部門的參與在對抗混合威脅中扮演了相當重要的角色。在關鍵基礎設施的保護與打擊假訊息的領域中，私人企業往往擁有政府機關所沒有的重要技術，在某些領域中，政府與民間企業之間更存在著巨

大的資訊不對稱。如以數位科技領域而言，GAF A（Google, Amazon, Facebook, Apple）等科技業巨擘發展出大數據與演算法等尖端科技以確保它們的投資能夠得到回收，然而政府對這些科技的不了解與缺乏管理使得歐盟暴露在威脅之中。因此，如何確保私人企業與政府機關進行合作與溝通管道暢通變成了有效因應混合威脅的關鍵要素，沒有私人企業的參與，歐盟無法發展出一個有效的風險與脆弱評估機制。

此外，當這些企業來自歐盟以外的地區時，如何有效管控更是一大難題，除了 GAF A 以外，歐盟會員國針對華為進入歐洲市場所顯示出的分歧也是一個顯著案例，這樣的不一致自然也使得歐盟整體暴露在風險之中。

三、媒體識讀的提升

歐盟在防治混合威脅所遭遇的另一挑戰是媒體識讀（media literacy）的提升，如何藉由教育與訓練課程提升社會大眾的媒體識讀能力，其重點不只是教導大眾認識什麼是假訊息，更重要的是培養出解讀媒體與批判性參與的能力。⁸然而，儘管目前歐盟已經有「媒體識讀週」（Media Literacy Week）等年度活動用以提升歐盟人民對訊息的識讀能力，對於擁有 27 個會員國與 4.47 億人口的歐盟來說，如何針對不同區域與地方的語言與文化脈絡，進行有效的媒體識讀能力提升，使其不但能夠識別什麼是假訊息以外，更能夠去了解其背後所隱含的行為者與動機。換言之，如何打破地域隔閡與文化限制，將歐洲人民與歐盟相連結，將是布魯塞爾在對抗混合威脅時不可或缺的一環。

陸、結論

綜觀歐盟針對混合威脅的政策發展過程，2014 年克里米亞危機

⁸ Daniel Fiott and Roderick Parkes, “Protecting Europe - The EU’s response to hybrid threats,” *Chaillot Paper*, No. 151, April 2019, p.41.

使得歐盟開始重視主要來自俄羅斯的混合威脅，隨著《共同架構》、《增進應對混合威脅能力和韌性》、《因應假訊息之行動計畫》等一系列指導原則的發佈，布魯塞爾便逐步發展出包括卓越中心、工作組、混合融合小組與快速警示系統等機制用以處理混合威脅，時至今日歐盟在混合威脅的管理上已經頗具規模。惟仍有包括情資分享的改善、私人企業的合作與媒體識讀的提升等挑戰有待突破。

對於我國而言，儘管混合威脅與灰色地帶衝突在名詞定義上有些許差異，然其皆指涉目前一國的安全挑戰不僅僅只是傳統軍事武力的使用，尚可以針對網路空間與關鍵基礎設施以非傳統的方式進行攻擊，因此，歐盟面對混合威脅的經驗有許多值得借鏡之處。首先，進一步強化既有情資分享平台的合作機制以提升資訊品質，可有助我國針對可能的威脅作出預防性處置。此外，有鑑於我國企業和中國往來甚多，儘管目前已完成「國安五法」與《反滲透法》的修法與立法，但除了罰則以外或可思考如何從積極面向促進私部門的合作以降低可能的風險。最後，有關部門也可透過各項教育活動與訓練提升人民的媒體識讀能力，將可提升我國面對假新聞攻擊時的韌性。

本文作者洪瑞閔為比利時法語魯汶大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院國防資源與產業研究所博士後研究。

兩岸「灰色地帶衝突」與台灣國家安全

鍾志東

國家安全所

壹、前言

蔡英文總統於 2020 年 5 月 20 日就職連任前，中國海事局 5 月 11 日發布軍事演習通告，從 5 月 14 日開始直到 7 月 31 日結束，為期 2 個半月，在渤海灣的唐山港京唐港區，進行為期 2 個半月的實彈演習。隨後，日本《共同社》於 5 月 12 日報導，中國人民解放軍計畫在 8 月將於海南島附近南海海域，進行大規模登陸演習，劍指台灣控制的東沙群島。¹上述針對性意味十足的軍事演習，以及 3 月 16 日於金門海域，中國漁船在有組織性地集結下，衝撞我國海巡船艦的攻擊行為，乃至近年來中國解放軍飛機與船艦頻繁繞台示威，這種種跡象顯示，在可預見的未來，透過未達大規模戰爭門檻的「灰色地帶衝突」（grey zone conflict）模式，主要以非軍事手段為之，輔以非常規與常規武力交互運用，如局部性有限的小型軍事衝突，將成中國為達成其政治目的，對台灣進行「極限施壓」（extreme pressure）的常態手段。²

¹ 〈傳中共將演練奪東沙島 陸委會：勿誤判情勢〉，《自由時報》，2020 年 5 月 12 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3163359>。

² 〈又來挑釁！中國 10 餘艘快艇惡意攻擊 金門海巡開 11 槍驅敵〉，《自由時報》，2020 年 3 月 19 日，<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/3105242>。「灰色地帶衝突」一詞，本文採美國蘭德公司（RAND）定義：「灰色地帶是介於和平與戰爭之間的作戰空間（an operational space），其涉及以脅迫性措施改變現狀，但絕大多數情況，則低於引發傳統軍事反應之門檻。因此通常會透過模糊（blurring）軍事與非軍事之間的界線、及事件的可歸因性（attribution）」，參見 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), https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html；「極限施壓」一詞，主要見於中國官方在美中之貿易戰對美國的批評，在本文則定義為，窮盡一切方式以施加壓力。

在武漢疫情於全球肆虐之際，北京頻頻透過「灰色地帶衝突」在兩岸關係製造事端，致使兩岸緊張關係有升高態勢，其主要目的有二：就短期而言，施壓在「一個中國」問題與國家主權上不與中國妥協的蔡英文總統；就長期而言，企圖單方面改變台海現況，為兩岸的終極統一做好積極準備。因此，「灰色地帶衝突」已構成台灣國家安全的另類新挑戰。本文主要探討，兩岸灰色地帶衝突與台灣國家安全之關聯性，透過分析中國企圖透過衝突施壓達成特定政治目標之本質、檢視台灣當前面臨北京「灰色地帶衝突」的主要挑戰、並提出台灣在兩岸「灰色地帶衝突」的可能選項，進而希望引起政府機關與學者專家對兩岸「灰色地帶衝突」的後續研究。

貳、中國運用「灰色地帶衝突」以達成特定政治目的

由於中國堅拒蔡英文總統定位兩岸關係是「中華民國台灣」與「中華人民共和國」的並存現況，因此北京軟硬兼施追求兩岸終極統一的「兩手策略」—和平與武力，目前有加強運用非和平鬥爭這硬的一手趨勢，以脅迫台灣就範。近來北京積極運用「灰色地帶衝突」挑釁兩岸關係，即是證明，而此也呼應習近平所強調，面對矛盾衝突時的「鬥爭論」主張。習近平在中共十九大報告中，以極大篇幅闡述「偉大鬥爭」的關鍵性，他提出「四個偉大」論點：「偉大鬥爭、偉大工程、偉大事業、偉大夢想，緊密聯繫、相互貫通、相互作用」。習近平將「偉大鬥爭」置於「四個偉大」之先，並強調「偉大鬥爭是動力，昭示中國共產黨的擔當精神，為偉大工程，偉大事業，偉大夢想，破解難題，掃除障礙，提供牽引」。³因此，欲理解中國積極運用兩岸「灰色地帶衝突」脅迫台灣新趨勢，必須先能認知北京敢於衝突、勇於衝突的鬥爭精神，以及其善於利用衝突追求政治目標的鬥爭思維邏輯。

習近平上任以來，中國國家安全戰略之最重要特徵，在於「為實現中華民族偉大復興的中國夢」。台灣議題，不論從客觀的地緣戰略

3 趙永澤，〈澄清對“四個偉大”的三種認識誤區〉，《求是網》，2019年4月12日，http://www.qstheory.cn/llqikan/2019-04/12/c_1124359163.htm。

價值，還是主觀的民族主義認知，實現兩岸終極統一，無疑是「中國夢」戰略願景不可或缺的一部分。為落實此「中國夢」，習近平表示：「勝利實現我們黨確定的目標任務，必須發揚鬥爭精神，增強鬥爭本領」，並強調：「中華民族偉大復興，絕不是輕輕鬆鬆、敲鑼打鼓就能實現的，實現偉大夢想必須進行偉大鬥爭」。⁴習近平的「鬥爭論」，一改鄧小平所定調的「韜光養晦」國際戰略。這也反映中國近年來在強勢崛起後所展現的國家實力與自信，與面對矛盾衝突時勇於鬥爭的基本立場，而不再強調戰略守勢的守拙收斂、隱蔽待機。北京在國際社會上推行「戰狼外交」，軍事化南海人工島礁，以及在兩岸關係運用「灰色地帶衝突」，在在顯示習近平「鬥爭論」的影響，這也使北京在對外與兩岸政策上，採取了攻勢的戰略選擇，企圖改變既有的區域與國際秩序。

北京透過未達大規模戰爭門檻的「灰色地帶衝突」施壓台灣，在於多樣化其非和平的鬥爭手段，不論是軍事還是非軍事方式。同時設定可實現與可控制的有限目標，以儘量避免直接軍事衝突所引發的不利後果與不確定因素。此種多樣化非和平的鬥爭手段，可視為中國「超限戰」思維的具體實踐。「超限戰」強調，「手段無所不備，信息無所不至，戰場無所不在；一切武器和技術都可以任意疊加；橫互在戰爭與非戰爭、軍事與非軍事兩個世界間的全部界線通通都要被打破；已有的許多作戰原則將會被修改，甚至連戰爭法也需要重新修訂」。⁵「超限戰」作者喬良近來在《台灣問題攸關國運不可輕率急進》一文表示，台灣問題目前「文統無望，只能武統」，但中國目前尚未具備充分條件，因此不可勉強輕率急進，以免壞了更重要的中國民族復興大業。⁶綜合習近平「鬥爭論」與喬良謹慎武統論可知，透過介於戰爭

4 蔡永生，〈深刻認識“四個偉大”的巨大作用〉，《中國共產黨新聞網》，2017年11月30日，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/1130/c40531-29676209.html>。

5 喬良與王湘穗，《超限戰與反超限戰》，（武漢：長江文藝出版社，2016）頁5-6。

6 喬良，〈台灣問題攸關國運不可輕率急進〉，《中美印象》，2020年5月4日，http://www.uscnpm.com/model_item.html?action=view&table=article&id=21580。

與和平間的「灰色地帶衝突」，以非常規與傳統武力交互運用，正符合北京當前對台灣進行鬥爭的最佳策略。

參、台灣面臨兩岸「灰色地帶衝突」的主要挑戰

美國蘭德公司(RAND)在《於灰色地帶獲取競爭優勢》(*Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone*)研究報告中，綜整「灰色地帶衝突」主要的八項特徵：一、低於正當化軍事反應的門檻。二、漸進行動而非一步到位。三、缺乏可歸因性而難以究責。四、廣泛使用法律與政治理由以正當化衝突。五、不涉及威脅防衛者的生存關鍵利益。六、以升級風險作為脅迫工具。七、主要以非軍事手段以避免達需軍事反應門檻。八、針對對手的弱點。⁷據此，儘管「灰色地帶衝突」主要是透過非軍事手段與反應為之，但報告中也將「軍事回應」列為可能之四種(軍事、外交、資訊與經濟)回應選項。所以，「灰色地帶衝突」在性質上，只要不跨過「大規模戰爭」(major war)的軍事衝突門檻，衝突運用的手段與範圍上，其實並無特殊的限制。而這也讓攻擊的一方擁有相當的行動自由，並降低了行動上的代價風險。

面對中國刻意挑起兩岸「灰色地帶衝突」的挑釁作為，台灣當前在因應上的挑戰，主要有三個面向。首先，台灣如何能有效建構嚇阻中國挑釁的可信力量。可信性(credibility)與恐懼性因素，是嚇阻理論的核心概念。嚇阻可信性的建構，與台灣所擁有的硬實力(hard power)因素密不可分，例如軍事與經濟力量。由於兩岸在國家硬實力上的懸殊差距，這也使得台灣在建立可信性嚇阻力量時，特別是灰色地帶衝突，面臨著極大的劣勢與挑戰，這可見之於中國耀武揚威、肆無忌憚地進行對台灣針對性軍事演習。⁸在嚇阻的恐懼性因素上，強

7 Morris, Lyle J., Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk, and Marta Kepe, 'Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone,' pp.8-12.

8 台灣面對中國灰色地帶衝突威脅，目前欠缺有效嚇阻能力，相關分析及建議措施，請參見 Michael A. Hunzeker and Alexander Lanoszka, 'A Question of Time: Enhancing Taiwan's Conventional Deterrence Posture,' (Arlington, VA: Center for Security Policy Studies of George Mason University, 2018), pp. 18-19 and 63-77, <http://csps.gmu.edu/wp-content/uploads/2018/11/A->

調勇於衝突、敢於衝突的中國習近平政府，不僅不畏懼衝突，反而企圖積極運用衝突，對台灣進行恐嚇施壓，藉以創造有利的戰略契機。由於中國對物質能力優勢的自信認知，加上習近平「鬥爭論」加持下對衝突的不畏懼，使得中國在衝突運用的時機、議題、與手段上，將更具主動性，這也讓台灣陷入中國精心設計「灰色地帶衝突」陷阱的危機大幅提升。

台灣因應兩岸「灰色地帶衝突」的第二個挑戰，在於如何能避免灰色衝突升級成軍事衝突。其困難處在於，衝突的發生與衝突的升級，主要仍取決於掌握主動權的中國，而不是台灣單方面所能決定的。因為面臨衝突時，中國視衝突為兩岸政治鬥爭的必要手段，並積極使用它。相較之下，台灣與國際社會的主流思維是，希望以和平方式解決兩岸的歧見與衝突。其實自後冷戰時期起，面臨中國挑釁時，在和平穩定優先思維下，台灣主要就是採取降溫處理方式應對兩岸衝突危機。這除了考量兩岸的國家實力懸殊差距因素，不宜與中國正面衝突外，也與台灣採取守勢的戰略態勢（defensive strategic posture）有關，希望透過維持兩岸分立分治的現況，藉以爭取國際社會支持，避免成為國際上所指責的麻煩製造者。⁹

台灣社會如何克服對中國態度的分歧，是台灣在兩岸「灰色地帶衝突」上的第三個主要挑戰。面對中國毫不掩飾對台灣的野心與侵略作為，台灣的政府報告與民意調查也再再指出，中國是台灣國家的最主要威脅。但弔詭的是，台灣內部因統獨意識形態的糾葛，面對中國威脅時，因理念態度分歧，而產生國家認同上的危機，甚而因個人利益考量，有呼應北京的言行。為因應中國對台灣的多樣化威脅，立法院通過「國安五法」與《反滲透法》以作反制，但台灣反對人士

Question-of-Time.pdf.

⁹ Chih-tung Chung (2013), 'The Evolution of Taiwan's Grand Strategy: from Chiang Kai-shek to Chen Shui-bian,' (London: PhD thesis, International Relations Department at London School of Economics and Political Science), pp.323-331, <http://etheses.lse.ac.uk/594/>.

以「限制言論自由」與「有礙兩岸關係交流互動」為由，嚴詞批評相關法案。台灣社會對中國態度的分歧，反映台灣民主政治制度對多元意見的包容立場，但這也為中國在運用「灰色地帶衝突」，對台灣進行文攻武嚇以及「大外宣」時，提供了有利的運作空間。

肆、台灣在兩岸「灰色地帶衝突」可能選項

中國運用「灰色地帶衝突」於兩岸關係，主要在於進行表態施壓、測試台灣反應及製造台灣犯錯機會，進而達成其特定政治目標。對此，根據《於灰色地帶獲取競爭優勢》，台灣因應此灰色地帶衝突的可能選項，首先須確認灰色地帶威脅性質並可將之分類為：一、侵略性的（aggressive），涉及威脅領土與主權，採有限的軍事或準軍事手段，如：對台灣外島進行奪島；二、中等性的（moderate），主要是非軍事手段的脅迫行為，如：海上民兵衝突騷擾或宣布在南海設置防空識別區（ADIZ）；三、持久性的（persistent），具低強度、長期模式化、與非可歸因性質行為，如：傳播假消息、網路資安攻擊、軍機船艦繞台等。其次，針對上述威脅分類，建立4種戰略概念的回應選項：一、建立戰略環境（set the strategic context），採「全政府途徑」（a whole-of-government approach），以整合運用地緣政治、軍事與經濟行動；二、嚇阻（deter），針對侵略性威脅，政府明確宣示將採取軍事與非軍事回應；三、勸阻（dissuade），針對中等性的威脅，透過軍事、外交、資訊、與經濟等四個選項行動，以降低敵人進行衝突需求，並增加其成本與風險；四、緩和（mitigate），針對持久性的威脅，透過建立韌性（resilience）與相互競爭以回應。¹⁰儘管《於灰色地帶獲取競爭

10 在蘭德報告中，將對領土領空主權不具立即威脅性的宣示，如防空識別區，歸類為「中等性」威脅。有關灰色地帶衝突威脅分類，請參見 Morris, Lyle J., Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk, and Marta Kepe, 'Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone,' pp.136-139.

優勢》主要是針對美國而建議，但其分析及回應的概念與架構，仍具普遍性，因此可供台灣參考運用。

在實際運作上，台灣因應兩岸「灰色地帶衝突」的重點在於：一、研擬定義並設定底線。二、非軍事手段優先。三、建構處理機制。四、尋求國際合作。五、強化輿論宣傳。首先，「灰色地帶衝突」定義研擬，攸關對衝突範圍、威脅、與底線的認知與設定。由於台灣官方目前對灰色地帶衝突，尚未做出具體的定義，使得相關單位在研擬應對方案時，恐將面臨規範上與執行上的困擾。底線設定的主要意義，在於畫出具體紅線，揭示衝突時所需捍衛的最基本價值立場，並讓中國知道台灣並不畏懼衝突，特別是當侵害到台灣國家安全的生存關鍵利益的紅線時，台灣將竭盡所有可能方式，針鋒相對地捍衛到底。這是種戰略清晰的概念，避免中國得寸進尺，助長其信心與侵略行為；因為欠缺底線概念，不僅無法阻止衝突，反而將助長衝突。其次，衝突性質如不涉及國家生存關鍵利益時，應以非軍事手段為優先，保持戰術因應上的彈性自由，以降低衝突的範圍與強度，避免中國利用衝突擴大事端，正當化其具侵略性質衝突。第三，建構處理機制在於政府權責部會，針對相關可能灰色地帶衝突的威脅與因應作為，在平常即應超前部署進行研究，完善相關法令規定，並做好兵棋推演與危機模擬。由於灰色衝突的複雜與多樣性，往往非單一部會所能因應，此時跨部會的「全政府途徑」是必須的，此在平時也須預作規畫與演練。第四，尋求國際合作是解決兩岸「灰色地帶衝突」的另一選項，也是將兩岸衝突國際化的必要手段。有鑑於台灣在國際社會遭中國孤立的事實，因此尋求國際合作的關鍵，在於能夠找到與相關國家共同利益所在。以中國劍指東沙群島為例，此將破壞南海的區域和平與秩序，直接威脅美國印太戰略，這也給台灣進行國際合作的機會。最後，輿論宣傳是政府凝聚社會民心士氣，對抗中國利用衝突施壓的重要工

具。在面臨衝突危機時，政府要說明白、講清楚，讓社會大眾知道，當前面臨的危機是什麼？為何如此？會帶來哪些後果？政府的立場與作為是什麼？如此透過溝通與說服，建立社會對政府的認同與信任，這將會是政府在處理衝突危機最重要的後盾。

伍、結論

海峽兩岸因國家主權衝突，中國從國際舞台追殺台灣，到赤裸裸的軍事威脅，兩岸關係其實從不是和平的。在中國堅持不放棄以非和平方式解決兩岸歧見下，衝突對峙其實才是兩岸關係的常態與現實。如何以小搏大，是台灣國家安全在面臨中國極限施壓時的最大挑戰。兩岸衝突競爭，隨著中國強勢崛起，加以全球化與科技的影響，戰爭與和平在兩岸衝突間的界限，已不是非黑即白般的清晰。兩岸「灰色地帶衝突」充滿危機，是不流血的戰爭，攸關台灣國家安全，也將試煉台灣執政當局的能力與責任。當中國把「灰色地帶衝突」，作為兩岸終極統一的手段工具，在習近平強調「鬥爭論」下，北京勢將增強對台灣脅迫的方式與力道。面對中國極限施壓，台灣對兩岸任何衝突，需展現不懼不屈的精神，捍衛預設的底線，尋求國內與國際的認同支持，做最好準備與最壞打算，事先窮盡各種可能衝突狀況，以進行超前部署應對灰色地帶衝突，並積極伺機反擊，充分運用衝突危機所帶來可能的戰略機遇。

本文作者鍾志東為英國倫敦政治經濟學院國際關係學博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全與決策研究所博士後研究。

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 7 個研究所、1 個中心，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撰擬，以 3,000 至 4,000 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，不代表財團法人安全研究院立場。

發行人：霍守業 | 總編輯：林成蔚 | 副總編輯：柏鴻輝

編輯主任：蘇紫雲 | 執行主編：洪瑞閔

助理編輯、責任校對：王綉雯、蔡榮峰

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