

嚇阻在灰色地帶衝突的適用性

李俊毅

副研究員

國防安全研究院國家安全所

摘 要

本文探討嚇阻在「灰色地帶衝突」的適用性。在概念上，防守方往往在「灰色地帶衝突」的手段發生後才意識到其存在，因此是否有嚇阻可言，不無疑義。本文認為就阻止相同情事的發生來說，嚇阻仍有其適用之處。儘管如此，嚇阻在「灰色地帶衝突」的應用仍涉及對這兩個概念的檢視。針對「灰色地帶衝突」，本文認為此一概念有其政治與安全意涵，然而台灣既無法也不必投注相同資源於所有威脅手段，而應聚焦在具有「升高」與「改變現狀」性質的態樣。針對後者，傳統的嚇阻概念在「灰色地帶衝突」的應用有其困難，台灣則可嘗試發展「跨領域嚇阻」，利用在其他領域的優勢，嚇阻或反制對手在某一領域的威脅。本文亦指出「跨領域嚇阻」尤須著重訊號傳遞與溝通能力，使相關作為被各方正確理解為意在嚇阻而非升高局勢。

關鍵詞：灰色地帶衝突、嚇阻、戰略溝通、台灣

The Applicability of Deterrence to Grey Zone Conflicts

Jyun-Yi Lee

Associate Research Fellow

Division of National Security Research

Institute for National Defense and Security Research

Abstract

This paper discusses how deterrence can be applied to grey zone conflicts. Given that a defendant usually perceives of grey zone conflicts only after a threat takes place, it is questionable as to whether it is meaningful to speak of deterrence. This paper holds that insofar as preventing similar threats from happening is concerned, there is space for deterrence to work. Applying deterrence to grey zone conflicts, however, further involves revisiting both concepts. With respect to grey zone conflicts, it is suggested that the concept is desirable in politics and with security implications. But it is neither possible nor necessary for Taiwan to invest its resources in each threat; instead, Taiwan should focus on threats that are prone to escalation and altering the status quo. With respect to deterrence, this paper identifies several difficulties when traditional deterrence is applied to grey zone conflicts, and proposes that Taiwan may develop a strategy of “cross-domain deterrence,” which means taking advantages in one domain to deter or counter the opponent in another domain. It is further suggested that “cross-domain deterrence” requires paying attention to signaling and communication, so that an act of deterrence is understood correctly as such and not as provocation by all parties involved.

Keywords: Grey Zone Conflicts, Deterrence, Strategic Communication, Taiwan

壹、引言

台灣正面臨若干「灰色地帶衝突」(grey zone conflicts)的挑戰。2021年10月11日，蔡英文總統在捷克「第25屆公元兩千論壇」視訊會議開幕式發表演說，稱「威權體制想要透過灰色地帶活動、軍事威脅及資訊操控，侵蝕我們國民對民主體制的信心，並分化我們的社會」。¹在軍事上，2020年共機侵擾台灣防空識別區共計2900餘架次，2021年1至10月底累計187天，707架次。²在經濟上，2021年2月26日，中國以台灣鳳梨遭多次檢驗出有害生物為由，宣布自3月1日起暫停台灣鳳梨進口；9月19日，復以檢出介殼蟲為由，宣布自9月20日起停止台灣釋迦與蓮霧的輸入。³在外交上，中國不僅持續阻擋台灣參與世界衛生大會(World Health Assembly)，且在2021年2月施壓蓋亞那(Guyana)政府片面中止中華民國於當地設立代表處的決定，並在立陶宛於7月同意台灣以「台灣」為名設立代表處之後，以召回大使及若干經濟脅迫措施威脅立陶宛。⁴

當前國際安全研究社群對「灰色地帶衝突」及其他相關概念仍無專屬的理論，理論建構的工作有無必要，亦不明確。⁵職是之故，對於「灰色地帶衝突」的因應之道，相關討論亦從既有的概念出發，嚇阻(deterrence)即是其一。大致來說，嚇阻意指一國要求另一國不要做某些前者不欲的行為，如發動武裝攻擊。⁶嚇阻旨在使對手不採取某一

¹ 〈總統於捷克「第25屆公元兩千論壇」視訊會議開幕式發表演說〉，《中華民國總統府》，2021年10月11日，<https://tinyurl.com/cun9mans>。

² 〈針對媒體報導「中共軍機去年擾台高達5704架次」乙情說明〉，《中華民國國防部》，2020年4月2日，<https://tinyurl.com/3v72zzkk>；「台灣西南空域臉書粉專」，2021年10月31日，<https://tinyurl.com/45p42kvr>。

³ 〈中國稱多次驗出害蟲3/1起暫停進口台灣鳳梨〉，《中央社》，2021年2月26日，<https://tinyurl.com/aemuf2t5>；張雄風，〈中國陸續禁鳳梨、釋迦及蓮霧 農委會估再來是柑橘〉，《中央社》，2021年9月19日，<https://tinyurl.com/w44328cb>。

⁴ 〈110年中國阻撓我國國際空間事例〉，《中華民國外交部》，2021年8月20日，<https://tinyurl.com/34f5989n>；Huang Tzu-ti, "China hits Lithuania with further sanctions over its ties with Taiwan," *Taiwan News*, August 23, 2021, <https://tinyurl.com/j8te9heb>.

⁵ 相關概念包含「混合威脅」(hybrid threats)、「混合戰」(hybrid warfare)、「非常規戰爭」(irregular warfare)、「銳實力」(sharp power)、「三戰」(輿論戰、心理戰、法律戰)等。

⁶ Michael J. Mazarr, "Understanding Deterrence," *RAND Perspectives*, 2018, <https://tinyurl.com/y5plm35n>, p. 2.

或某些尚未發生的行為，對己方不生危害，對後者而言，自是最理想的情境。當然，嚇阻並非是應處「灰色地帶衝突」的唯一進路，惟當前已有若干將嚇阻應用於此的文獻，但各方的焦點不盡相同，本文乃欲就台灣的脈絡嘗試進行概念的探討。⁷以台灣來說，「防衛固守、重層嚇阻」的軍事戰略即反映嚇阻的邏輯。⁸探討如何嚇阻中國對台發動「灰色地帶衝突」，可說是台灣軍事戰略的延伸，將國家安全的範疇從防衛作戰向前延伸至戰前或平時的準備工作。

然而，將嚇阻應用在「灰色地帶衝突」上，有若干概念適用性的議題需先釐清。首先，是嚇阻的威脅類型。嚇阻理論在冷戰時期達到成熟，特別是立基於核子武器的出現及其使用的毀滅性後果而有的「核嚇阻」概念。⁹但有別於核戰與傳統戰爭，「灰色地帶衝突」的手段更複雜與動態，涉及的利害關係也較小，導致難以一一預想與規劃嚇阻的威脅樣態。部分「灰色地帶衝突」雖未發生但可想像，如報載之中國佔領東沙與封鎖馬祖的可能性，¹⁰此時嚇阻概念的適用較無疑義。相對的，在共機擾台頻繁出現而被視為國家安全威脅之前，人們或難預料此一威脅樣態，也難以預作嚇阻的因應。「灰色地帶衝突」和「流氓國家」（rogue states）與恐怖攻擊因此有相通之處。在特定的攻擊發生之前，被攻擊者縱使知道這些行為者的存在，也難以掌握其是否或如何發動攻擊，遑論嚇阻之。

⁷ 舉例來說，衝突管理或危機管理也是可能的應處之道，但哪一途徑為佳，仍需更多的特論。探討「灰色地帶衝突」與嚇阻的文獻，參見 Michael J. Mazarr, et al., *What Deters and Why: Exploring Requirements for Effective Deterrence of Interstate Aggression* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018), <https://tinyurl.com/ybanm4cz>；Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2017)；Jahara W. Matisek, “Shades of Gray Deterrence: Issues of Fighting in the Gray Zone,” *Journal of Strategic Security*, Vol. 10, No.3, 2017, pp.1-26；Elisabeth Braw, “Building a Wall of Denial Against Gray-Zone Aggression,” *American Enterprise Institute*, April 2021, <https://tinyurl.com/2p852jmc>；Sugio Takahashi, “Development of gray-zone deterrence: concept building and lessons from Japan’s experience,” *The Pacific Review*, Vol.31 No.6, 2018, pp. 787-810。

⁸ 國防部，《108 中華民國國防報告書》（台北：國防部，2019 年），頁 58。

⁹ Cf. Jeffrey W. Knopf, “The Fourth Wave in Deterrence Research,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 31, No. 1, April 2010, pp. 1-33.

¹⁰ 〈日本共同社：共軍可能 8 月南海軍演東沙奪島〉，《中央社》，2020 年 5 月 12 日，<https://tinyurl.com/sbu8v95j>；David Lague and Maryanne Murray, “T-DAY: The Battle for Taiwan,” *Reuters*, November 5, 2021, <https://tinyurl.com/vjp4untr>。

其次且承上，是嚇阻概念涉及的時間性。某一攻擊一旦發生，現狀便遭改變，此時是否仍有嚇阻的空間，或係屬威逼（*compellence*）的範疇一意指要求對手改變某一或某些已發生的行為—即有思辨的空間。¹¹ 本文則以為，由於「灰色地帶衝突」的特質之一是「漸進主義」（*incrementalism*），意味發動的一方透過複數甚至多次的行動逐漸改變現狀，因此雖然某一事件（如特定時日的共機擾台）已然發生，在概念上無嚇阻可言，但針對未來可能的事件或行動，仍有嚇阻的可能。就此而言，「灰色地帶衝突」的嚇阻既適用於尚未發生的行為（如海上封鎖），也適用在未來可能重複發生的行為（如未來的共機擾台）。¹²

第三，是「灰色地帶衝突」指涉對象眾多，導致嚇阻概念適用上的困難。「灰色地帶衝突」現已是台灣政策圈與媒體常見的詞彙，但各方的用法不同，使其意涵幾乎可包含所有被視為國家安全威脅者。除了外交、軍事與經濟層面，尚包含對關鍵（資訊）基礎設施的破壞、網路攻擊、假訊息（*disinformation*）、統戰等。正如國際安全研究對後冷戰時期安全一詞的深化與廣化之反思，指若安全的指涉對象（*referent objects*）可無所不包，則安全一詞將失去其分析上的作用；¹³ 此一見解與問題，亦反映在「灰色地帶衝突」及其他相關概念上。

儘管如此，嚇阻仍是決策者、學研人士、媒體乃至一般大眾偏好或慣常使用的概念。這意味若欲探討「灰色地帶衝突」的嚇阻，需要的不是傳統嚇阻理論的應用，而涉及區隔「灰色地帶衝突」的不同態樣並界

¹¹ Michael J. Mazarr, "Understanding Deterrence," p. 2. 由於威逼要求對手改變行為，將對它造成更大的面子壓力，因此較嚇阻更為困難。

¹² 本文經審查人之一的提示，認為需進一步探討嚇阻與威逼在「灰色地帶衝突」的適用性。依據發展這兩個概念的代表性學者謝林（Thomas Schelling）之見解，嚇阻和威逼的重要差別之一是時間性。在嚇阻的情境中，嚇阻者向被嚇阻者提出不改變現狀的要求（即劃下紅線）後，其涉及的時間是無限的；只要被嚇阻者不觸及紅線，嚇阻者便不採取行動。相對的，在威逼的情境裡，提出要求的一方要求另一方改變行為，必然附帶時間的限制，因為前者不可能無止境地等待後者行動。以此推論，若某一「灰色地帶衝突」的事例發生而防守的一方採取行動，其行動既可能是針對已發生的事例之威逼，也可能是針對未來類似事例的出現之嚇阻。兩者在實務上的區分不總是清楚，但概念上仍可區分。至於認定的方式，在實務上取決於決策者的認知，在分析上則可藉由防守的一方是否提出時間方面的條件予以區別。若有，則屬威逼；若無，則是嚇阻。參見 Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 2008), p. 72。

¹³ Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, CO.: Lynne Rienner, 1998).

定其威脅性，同時檢討嚇阻的概念與作法。面臨對手以種種微小與漸進的壓迫手段，防守方本就難以一一就各式威脅做出回應。這對實力不對等與資源有限的台灣來說，更是如此。換言之，一個不令人滿意，但莫可奈何的事實是，並非每一種「灰色地帶衝突」的態樣都可以或需要嚇阻，防守方必須有所取捨。此外，在資源不對等情況下，針對威脅的性質發展嚇阻之道（如以軍事手段嚇阻共機的擾台之舉），恐難有效。本文因此亦嘗試討論跨領域嚇阻（cross-domain deterrence）的概念及其成功條件。

貳、「灰色地帶衝突」的意涵與挑戰

「灰色地帶衝突」的概念嘗試捕捉國際安全，雖沒有爆發武裝衝突甚至戰爭，但似乎也非一般認知的和平狀態之現象。此一現象固非當代才有，但概念的發展與普及，主要反映美國的安全與軍事思維。論者指出，美國 2010 年的《四年期國防總檢》（Quadrennial Defense Review）首先警示發生於「既非全然戰爭也非全然和平的模糊灰色區域（gray area）」之挑戰。2015 年時任特種作戰司令部司令沃特爾（Joseph Votel）在眾議院軍事委員會新興威脅與能力小組委員會的證詞，主張面對俄羅斯與伊斯蘭國（Islamic State, IS）的威脅，美國成功取決於其是否能「妥適引導座落在傳統戰爭或和平的建構之外的衝突」，進一步使「灰色地帶衝突」的概念受到關注。¹⁴ 其後，以此為主題的文獻日漸增加，迄今則以美國智庫的報告最具代表性。在美國之外，日本是另一個發展「灰色地帶衝突」（又稱「灰色地帶情況」）概念的國家，但其概念的適用多限縮在釣魚台 / 尖閣群島周遭海域。¹⁵

蘭德公司（RAND Corporation）研究員馬札爾（Michael J. Mazarr）是發展「灰色地帶衝突」的概念及相關嚇阻理論的代表人物。¹⁶ 他認為「灰色地帶衝突」雖然不是新的現象。但因為修正主義（revisionist）

¹⁴ 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, 2020, p. 7.

¹⁵ Masahiro Kihara, “Gray Zone Situations in Japan: Focusing on Differences in Understanding between the Ministry of Defense and the Japan Coast Guard,” KGR Working Papers No. 5, March 2019, <https://tinyurl.com/y8a2dhjv>.

¹⁶ Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding A Changing Era of Conflict* (Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press, 2015); Michael J. Mazarr, et al., *What Deters and Why*.

國家嘗試改變現狀、大戰的嚴重後果與全球經濟及社會互賴驅使其尋求戰爭以外的途徑，以及新型或非傳統工具的可得等三項因素，使之成為衝突的新標準形式。¹⁷「灰色地帶衝突」特質之一是「戰略漸進主義」（strategic gradualism），也就是「小變革的緩慢累積，每一個改變本身都不足以構成戰爭的理由」。¹⁸因此，在和平（古典外交與地緣政治）與戰爭（大戰與聯兵作戰）的光譜之間，「灰色地帶衝突」可呈現不同的態樣，包含敘事戰、經濟手段、干預、滲透、脅迫與代理人戰爭等（下圖 1）。

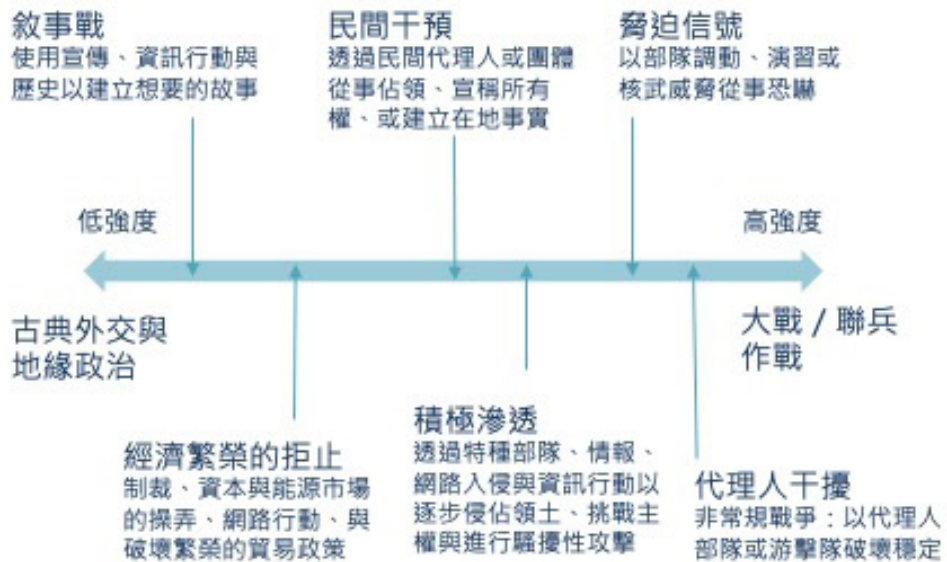


圖 1 灰色地帶衝突的態樣

資料來源：Michael Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding A Changing Era of Conflict* (Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press, 2015), p. 60.

馬札爾認為，修正主義國家因採取這些手段，導致國家間的衝突沿著多項層面展開，也更容易因為不確定性與誤判而帶來危機。美國無法僅靠軍事能力因應，而需強化既有的秩序與規範，並在一定程度上保有這些修正主義國家參與形塑國際秩序的空間。

由希克斯（Kathleen H. Hicks）為首的美國「戰略與國際研究中心」

¹⁷ Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, pp. 3-4.

¹⁸ Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, p.38.

（The Center for Strategic and International Studies, CSIS）研究團隊，主張「灰色地帶衝突」大致意味「一國為實現以對手為代價的安全目標，而採取之超越常態國家政策，但未達直接軍事衝突的手段」，¹⁹ 但並沒有一致的定義。其因此以特質或共通性的方式描述此一概念：有限的門檻、具有安全目標的（隱藏）意圖、多面向的工具、（假）訊息行動，與公私部門界線之模糊。他們認為俄羅斯、中國、伊朗與北韓是採取「灰色地帶衝突」的主要國家，其手段則包含資訊作戰與假訊息、政治脅迫、經濟脅迫、網路作戰、太空作戰、對代理人的支持，以及透過國家控制的武力從事挑釁等。由此，美國應力求在灰色地帶取得競爭優勢。美國的制度優勢如憲法、法治、成熟的公民社會，與友盟的體系等。其特別主張美國在決策上缺乏競爭的心態（campaign mindset），而這是在強化情報、戰略競爭、敘事與網路能力之餘的重要關鍵。²⁰ 該報告的出發點是為美國政府提供建言，其報告下冊乃針對不同的「灰色地帶衝突」工具，盤點相關的美國政府單位，並評估其表現。²¹

莫里斯（Lyle J. Morris）領銜的蘭德智庫團隊，探討美國如何在灰色地帶勝出。與希克斯等人相似，其亦以特質的方式表述「灰色地帶衝突」，並列出八項要素：²²

- （一）灰色地帶的要素是未達戰爭門檻，以致防守方無法合理地以軍事方式回應；
- （二）灰色地帶的活動採漸進的模式而非躁進、尋求「一步到位」的行動；
- （三）部分灰色地帶的活動難以歸因；
- （四）針對公開且可以歸因的灰色地帶活動，其常訴諸法律與政治的理由，並伴隨著有文件可茲證明的歷史性訴求；

¹⁹ Kathleen H. Hicks, et al., *By Other Means: Part I: Campaigning in the Gray Zone* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2019), p. 4.

²⁰ Kathleen H. Hicks, et al., *By Other Means: Part I*.

²¹ Kathleen H. Hicks, et al., *By Other Means: Part II: Adapting to Compete in the Gray Zone* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2019).

²² 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), <https://tinyurl.com/sc35be>, pp. 7-12.

- (五) 為避免防守方果斷的回應，灰色地帶行動往往避免威脅其核心或生存利益；
- (六) 即使處於戰爭門檻之下，灰色地帶行動透過升高衝突的風險作為脅迫的槓桿；
- (七) 灰色地帶行動常使用非軍事性工具；
- (八) 灰色地帶行動針對目標國特定的脆弱性。

該報告在實地調查歐洲、東北亞與東南亞多個國家的情境後，認為俄羅斯與中國相當重視是否被國際社會視為正當，並接受國際秩序，因此其發動的「灰色地帶衝突」對美國而言，其實是機會更甚於風險。蓋任一個「灰色地帶衝突」的情境，都使美國有強化影響力與領導地位的空間。其因此提出在灰色地帶的「成功理論」(a theory of success)，「多邊壓力的強化、特定紅線的識別、美國軍事、經濟與外交的可信承諾之結合，可將特定灰色地帶行動的風險與代價權衡轉移至侵略者（俄羅斯與中國），部分是因為兩國希冀保有其國際地位與避免區域的均勢」。²³在這理論的支撐下，該團隊復提出回應灰色地帶侵略的概念，包含：²⁴

- (一) 利用一般性政策，建構有利於在灰色地帶相競爭的戰略環境；
- (二) 針對具侵略性的灰色地帶行動，直接威脅對手將對其施以軍事或非軍事的回應手段，以取得嚇阻之效；
- (三) 針對較溫和的灰色地帶行動，則透過軍事、外交、資訊與經濟活動，降低對手採取此類行動的必要性之認知，提高其代價與風險，達到勸阻(dissuasion)的效果；
- (四) 針對不太可能被嚇阻或勸阻的持續性灰色地帶行動，則以建構韌性，並採取競爭性(competition)回應以對。

以上三份報告是當前探討「灰色地帶衝突」時，最常被徵引的文獻。美國特種作戰司令部的見解，或可統整這些文獻，並提供一個操作性定義。其將「灰色地帶挑戰」（即此處之「灰色地帶衝突」）定義為「國

²³ Lyle J. Morris, et al., *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone*, pp. xv & 135.

²⁴ Lyle J. Morris, et al., *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone*, pp. xvii, 138-152.

家與非國家行為者之間或內部的競爭性互動，這些互動介於傳統的戰爭與和平之二元對立之間」。²⁵

這些文獻受到批評之處，主要在本體論上「灰色地帶」是否存在。發展「灰色地帶衝突」概念者，皆認為在戰爭與和平這兩個狀態之間，存有「既非和平也非戰爭」的灰色空間，他們對國際安全的想像，因此是光譜的概念。但反對者認為此一想像並無必要。他們主張邏輯上國家如果不是處於和平狀態，就是在戰爭中，並無第三種情境的存在。所謂的「灰色地帶」，其實不過是和平時期國家之間的競爭，而國家在彼此競爭時，本會採取各種脅迫、顛覆性與破壞性的手段。支持發展「灰色地帶衝突」者，其實只是創造詞彙描述一個自古以來即已十分普遍的現象，可說「新瓶舊酒」。由此而來的後果，是主張「灰色地帶衝突」者把國家看成處於某種非常狀態，從而須以戰爭或傾向戰爭的手段反應。此舉產生「安全困境」（security dilemma），因為對手也會隨之升高競爭的強度。「灰色地帶衝突」支持者因而在規範性層次上，不必要地助長國家之間的對立。²⁶

本文認為，上述批判有其道理。一旦人們接受灰色地帶的存在，其可將國家收到的任何或所有威脅列為「灰色地帶衝突」的範疇。馬札爾即以部門（sector）——政、經、軍、資訊與其他（網路），和嚴重性——高、中、低，勾勒 39 種灰色地帶衝突的工具與技術。²⁷ 這導致概念意涵的不清，論者每每產生「各說各話」的現象。不過儘管如此，「灰色地帶衝突」仍有其價值；此概念固然不是新的，但透過用語的標示與普及，可讓決策者、政府部門乃至一般大眾警覺當前安全環境的變遷，從而發展對外嚇阻策略與對內防衛與強化韌性之手段，在政策與政治層面仍有其價值。

²⁵ US Special Operation Command, "White Paper: The Grey Zone," September 9, 2015, <https://tinyurl.com/5h8byx4c>.

²⁶ Cf. Donald Stoker and Craig Whiteside, "Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War—Two Failures of American Strategic Thinking;" Adam Elkus, "50 Shades of Gray: Why the Gray Wars Concept Lacks Strategic Sense," *War on the Rocks*, December 15, 2015, <https://tinyurl.com/9ntxnaef>.

²⁷ Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, p. 59.

參、嚇阻「灰色地帶衝突」的困難

「灰色地帶衝突」下的嚇阻源於古典嚇阻理論與脅迫外交。²⁸「戰略與國際研究中心」的葛林（Michael Green）等人，就中共在海洋亞洲的脅迫發展嚇阻理論。他們認為嚇阻理論無法直接適用於「灰色地帶衝突」，而需有所調整。由此而來的五個啟示是：（一）嚇阻戰略需量身訂做（tailored），亦即政治領袖僅應針對他們願意信守的承諾劃下紅線，對於中共的脅迫行為因此應予區分；（二）釐清嚇阻的承諾。敵人或對手試圖從模糊的承諾得利，因此政治領袖須表明其反對行為，並展示其嚇阻的方式；（三）接受權衡過的風險。一味迴避風險將鼓勵中共採取脅迫作為，因為其將認為升高的風險極低；（四）強化同盟與夥伴；（五）展現決心時須保持克制，亦即在嚇阻中共時，仍應傳達美國歡迎中共和平與繁榮的崛起。在修正嚇阻理論之後，該報告將之應用在九個中共的海上脅迫個案，並提出若干可能的情境或想定，而提出相關的建議。²⁹該報告顯示「灰色地帶衝突」的嚇阻，需就傳統的嚇阻概念略作修正。以下進一步探討嚇阻在「灰色地帶衝突」上的適用問題。

一、嚇阻的策略：懲罰（punishment）或拒止（denial）？

嚇阻的途徑大致有二。拒止的途徑旨在昭示被嚇阻者的某項行動是不可行或難以成功的，例如以增加軍隊的部署對抗可能的入侵。懲罰的途徑旨在增加被嚇阻者為其行動付出的代價，例如以核武報復或施以經濟制裁。多數研究指出拒止是比懲罰更可靠的手段，因為前者清楚展現嚇阻方的決心，後者未必能取信於被嚇阻者。³⁰例如核武反制的宣稱可能被當成誇大，而經濟制裁的後果既未必清楚可見，其代價也未必可和被嚇阻者取得的成果（如領土取得）相比較。

²⁸ Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 2008); Robert Jervis, "Deterrence Theory Revisited," *World Politics*, Vol. 31, No. 2, January 1979, pp. 289-324; Robert Jervis, "Deterrence and perception," *International Security*, Vol. 7, No. 3, 1982/83, pp. 3-30; Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 1992); Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York: Columbia University Press, 1974).

²⁹ Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*.

³⁰ Michael J. Mazarr, "Understanding Deterrence," pp. 2-3; Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, pp. 37-38.

「灰色地帶衝突」因為具有漸進主義或切香腸（*salami slicing*）的特質，不易以懲罰的途徑嚇阻攻擊方。中共在南海的「填海造島」及其海警與海上民兵對周邊鄰國的騷擾，便是適例。中共一旦造成既成事實（*fait accompli*），便不太可能返還原狀；美國與區域國家也難以個別或集體訂出懲罰的方案，脅迫中共回復原狀或不再採取相似行為。邏輯上來說，拒止因此是在灰色地帶中從事嚇阻的較佳途徑。

然而，台灣是否具備在「灰色地帶衝突」中採取拒止途徑的能力和意志？「灰色地帶衝突」可使用多種工具，CSIS 的報告認為包含（一）資訊作戰與假訊息；（二）政治脅迫；（三）經濟脅迫；（四）網路作戰；（五）太空作戰；（六）對代理人的支持；與（七）受國家控制的武力之挑釁。³¹ 針對政治和經濟脅迫的具體作為，澳洲智庫則列出八項主要脅迫手段：（一）任意拘禁與行刑；（二）限制官方出訪；（三）投資限制；（四）貿易限制；（五）旅遊限制；（六）民眾抵制；（七）施壓特定公司；（八）國家發出的威脅。³² 這意味中共在未達戰爭門檻的情況下，能對台採取的脅迫手段防不勝防，針對每一個可能的情境提出對應的拒止措施，因此不切實際。

二、嚇阻的情境：直接與延伸嚇阻

一國針對他國發動「灰色地帶衝突」，往往是因前者不滿於現狀，但認為後者仍有軍事方面的優勢，因而訴諸低於戰爭門檻的手段以避免將局勢升高至戰爭。³³ 就此來看，中共對台（與區域國家）採取「灰色地帶衝突」，其顧慮的顯然是美國的反應。從嚇阻者的立場來看，對中共的嚇阻包含直接（*direct*）與延伸（*extended*）兩類。直接嚇阻為台灣的立場，因為中國統一訴求與各式文攻武嚇，皆以台灣的獨立自主為代價。延伸嚇阻則是美國立場，亦即美國為了第三方而嚇阻中共，即要求中共不對台動武。

直接嚇阻攸關本國生存與發展，台灣發展嚇阻能力與展現決心的問

³¹ Kathleen H. Hicks, et al., *By Other Means, Part I*, p. 4.

³² Fergus Hanson, Emilia Currey and Tracy Beattie, “The Chinese Communist Party’s Coercive Diplomacy,” *Australian Strategic Policy Institute*, August 2020, pp. 7-10, <https://tinyurl.com/yxhecora>.

³³ Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, p. 25; Hal Brands, “Paradoxes of the Gray Zone,” *Foreign Policy Research Institute*, February 5, 2016, <https://tinyurl.com/y4s6pzfp>.

題較小。相對來說，如何確保美國的延伸嚇阻，則一直受到台美學界與政策圈的關注。在理論層次，延伸嚇阻的困境是拋棄（abandonment）與拖累（entrapment）的權衡。嚇阻方對盟友提供明確的安全承諾固然可對被嚇阻者釋出強烈的訊號，但此舉可能使該盟友因有恃無恐而採取過激或挑釁被嚇阻者的行為，從而將嚇阻者捲入不必要的衝突；反之，若嚇阻者不提供明確的保障，則此舉可能鼓勵被嚇阻者採取行動，也使嚇阻者的盟友產生被拋棄的憂慮。亦有論者認為，當嚇阻方與其盟友的關係處不對稱的時候，前者未必因擔憂被拖累而遠離後者，而可能嘗試控制後者的決策。³⁴ 在實務上，美國對兩岸應採取「戰略清晰」或「戰略模糊」的政策，一向廣受政策圈與學界辯論。³⁵ 當前美國與台灣的處境，或可說美國擔心被台灣拖累，台灣則擔心被美國拋棄。

延伸嚇阻面臨的兩難，於「灰色地帶衝突」更加明顯。在「灰色地帶衝突」包含多種脅迫工具的情況下，美國勢必無法也不願就所有可能威脅（如網路攻擊、政治與經濟脅迫等）提供台灣安全承諾。因為如此一來，美國可能動輒因台灣受到未達戰爭門檻的攻擊，和中共處於對立關係；與中共相競爭或對立未必不是美國當前的戰略，但若在延伸嚇阻的考量下，為了確保自身可信度而為之，則意味美國本身自主性或迴旋空間受到限制，不符美國的利益。這也讓台灣難以藉由美國的協助，發展前述的拒止嚇阻能力。

美國基於延伸嚇阻而對台灣在「灰色地帶衝突」下提供的承諾，當是有限的。較為合理的期待是，美國以懲罰性嚇阻協助台灣。台美關係近期的升溫，可視為台灣受到中共的脅迫後，美國提供台灣外交、經貿與政治層面的突破以懲罰中共。不過這些作為對中共產生多大的嚇阻效果，或是否激起中共更多、更激烈的反應，則難以論斷。

³⁴ Michael J. Mazarr, "Understanding Deterrence," pp. 3-4; Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, pp. 44-48.

³⁵ 「戰略模糊」與「戰略明確」的意涵，參見林正義，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」：美國預防臺海危機的政策辯論〉，《遠景基金會季刊》，第8卷第1期，2007年1月，頁1-51。近期美國關於兩者孰優孰劣的辯論，參見Richard Haass and David Sacks, "American Support for Taiwan Must Be Unambiguous," *Foreign Affairs*, September 2, 2020, <https://tinyurl.com/yxr5y7yv>; Bonnie S. Glaser, et al., "Dire Straits: Should American Support for Taiwan Be Ambiguous?" *Foreign Affairs*, September 24, 2020, <https://tinyurl.com/y4d7ldug>。台灣對此議題的思辨，可參見國防安全研究院出版之《國防情勢特刊》，第6期，2020年10月，<https://tinyurl.com/2s364397>。

三、嚇阻的保證：模糊或明確？

嚇阻是一個討價還價的過程，嚇阻方為勸阻被嚇阻方如不採取特定行動，須提出相應的保證與 / 或誘因。一般來說，為使被嚇阻方清楚認知嚇阻方的決心，後者保證如紅線的劃定與回應方式等，應盡可能明確並具有可信度。然而在某些情況下，模糊的保證也有好處。第一，模糊的保證可能有利「一般嚇阻」（general deterrence）。一般嚇阻指嚇阻方長期且在非危機時影響被嚇阻方，以期減低後者採取特定行為的動機，如美國於冷戰時期嚇阻蘇聯攻擊西歐。³⁶ 第二，模糊保證因為不提供關於紅線的資訊，或可避免被嚇阻者以有限試探的方式探測紅線的存在。第三，相較於明確的保證可能激起被嚇阻方的對抗而升高情勢，模糊的保證較有利雙方的和解。第四，在延伸嚇阻的情境裡，模糊的保證可限制嚇阻方的盟友與被嚇阻者的行動，兩者都無法確信嚇阻方的決心。³⁷

在「灰色地帶衝突」的情境裡，嚇阻方——無論是台灣或美國——難以預料多數或所有的衝突形式，不易做出「如果對手做……的行為，我方就採取……的回應」的明確保證。提出太多此類的保證，可能引起中共的不斷試探；若這些保證有一兩項無法具體落實並被凸顯，則反而侵蝕台灣（或美國）的可信度，不僅將在內部產生政治爭議，也將招來中國更多且更嚴峻的試探。對台灣來說，在一般狀態下（一般嚇阻），對中共的「灰色地帶衝突」應以相對模糊的方式處理，展現國家機構掌握問題的能力、依法而治的應處之道，以及捍衛獨立自主的決心；至於具體的作法與底線，則沒有公告周知的必要。然而在危機爆發（立即嚇阻）的情勢下，例如中共軍機迫近我國沿海，則可逐步提出清楚的回應方式甚至底線。此一作法對內可提高社會的信心，也藉由公開宣示使政府因聲望的考量而須落實其保證，進一步對中共與美國展現台灣的決心。

³⁶ 相應的概念為「立即嚇阻」（immediate deterrence），即在危機爆發時嚇阻對手發動攻勢。「一般嚇阻」若失敗，可能導致「立即嚇阻」之必要。

³⁷ Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, pp. 42-44.

肆、嚇阻中共對台發動「灰色地帶衝突」之思考

從前述的討論來看，本文認為在探討台灣「灰色地帶衝突」的嚇阻，應從三方面著手。首先，區分適用嚇阻的威脅形態之優先順序。其次，發展「跨領域嚇阻」（cross-domain deterrence）的概念與策略。最後，則應關注「跨領域嚇阻」可能面臨的困難，特別是與不同行為者之間的溝通。以下分述之。

一、區隔不同程度的「灰色地帶衝突」形態

台灣面對諸多中國的灰色地帶威脅，理想上政府應就每一個威脅積極應對，但這在客觀上難以實現。此外，如前美國國務院代理亞太助卿董雲裳（Susan Thornton）之言，如果每個方案都是優先事項，則沒有優先事項；³⁸ 如果灰色地帶威脅的意涵無所不包，此一概念就失去意義。³⁹ 在資源與能力不對等的情况下，台灣應聚焦於幾項重要的灰色地帶威脅上。至於哪些威脅是重要的，則應從中共的政治目標切入。中共對台發動灰色地帶威脅的目的是兩岸統一，作用則有二：若為武統，灰色地帶威脅將作為軍事衝突的序曲；若為其他手段，則逐步改變兩岸分立分治的現狀。⁴⁰

爰此，本文認為應以具下列兩項特質之一的威脅為優先應處的對象：首先，事件可能「升高」（escalation）以至爆發武裝衝突；其次，以「既成事實」（*fait accompli*）逐步改變兩岸關係，而致難返兩岸分治現狀者。具體來說，帶有（準）軍事行動性質的威脅，如共機擾台與突破海峽中線之舉，以及對台灣外、離島的侵占等，可能因蓄意或擦槍走火導致衝突，製造解放軍武力犯台的藉口，具有「升高」衝突的可能。中共片面以法律改變兩岸關係以及干預台灣選舉，則可能造成兩岸關係的質變，並在台灣內部製造相當大的爭議或動亂。

至於一般性或台灣日常已然面對的「影響力行動」，例如中國的「三中一青」統戰策略、假訊息、網路攻擊、紅色供應鏈的滲透，與對特定政黨及團體的金援等，雖也是灰色地帶威脅的展現，但這些事例本

³⁸ Susan Thornton, "This Is How Biden Can Get the Edge Over China," *New York Times*, October 21, 2021, <https://tinyurl.com/ew89cmaz>.

³⁹ Hal Brand, "Paradoxes of the Gray Zone."

⁴⁰ Cf. Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, p. 58.

已或本應由權責單位以法制（治）的方式處理。尤有甚者，就中共實現統一的政治目標來說，它們屬於輔助或次要性質。換言之，這些威脅形態固然影響台灣民主政治的正常運作，但它們本身尚不足以實現中共統一台灣的目標。例如對台灣關鍵（資訊）基礎設施的破壞固然是重要的國土安全議題，也很可能是中共武力犯台的一環，但根本議題仍是台灣對共軍的武力進犯之準備程度。若台灣可使中共武力犯台的企圖失敗，即便關鍵基礎設施遭到破壞，亦不致成為國安層級議題。「混合威脅」（hybrid threats）的研究亦認為，當對手使用若干手段的組合以期發揮綜效（synergy）時，若針對其中的重要環節有效防範甚或反制，將提高對手發動的成本，進而減低其意願。⁴¹

在此推論之下，本文認為莫里斯等的見解頗值參考。該報告主張在灰色地帶侵略的回應，採如下作為：

- （一）利用一般性政策建構有利於灰色地帶競爭的戰略環境；
- （二）針對具侵略性的灰色地帶行動，直接威脅對手對其施以軍事或非軍事的回應手段，以取得「嚇阻」（deterrence）之效；
- （三）針對較溫和的灰色地帶行動，則透過軍事、外交、資訊與經濟活動，降低對手採取此類行動的必要性認知，以提高其代價與風險，達到「勸阻」（dissuasion）的效果；
- （四）針對不太可能被嚇阻或勸阻的持續性灰色地帶行動，則以建構韌性，並採取競爭性的回應以「減低」（mitigation）危害。⁴²

二、「跨領域嚇阻」的概念與應用

前述見解區隔不同程度的「灰色地帶衝突」形態，使國家可將資源聚焦於特定的議題上。然而，如何嚇阻具侵略性的威脅形態，特別是回應前述「懲罰與拒止的嚇阻」、「直接與延伸嚇阻」，以及「模糊與明確保證」的難題，則是下一個課題。換言之，我們需要發展一個概念架構，在面對諸如中共佔領離島、包圍外島，或共機擾台等可能升高局勢並片面改變台海現狀的威脅時，可降低其行動的成功率（拒止的嚇阻），

⁴¹ “Hybrid Warfare: Understanding Deterrence,” MCDC, March 2019, <https://tinyurl.com/y5dahemn>.

⁴² Lyle J. Morris, et al., *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone*, pp. xvii, 138-152.

或至少增加其發動的代價（懲罰的嚇阻）。有鑒於兩岸資源與實力的不對等，台灣從事拒止與懲罰的嚇阻時，不僅需依賴自身的能力與意志（直接嚇阻），且可善用與槓桿美國的力量（延伸嚇阻）。這些嘗試亦宜帶有彈性，以期具有可信度，又不致引來中共的持續試探底線（模糊的嚇阻）。

本文認為，「跨領域嚇阻」（cross-domain deterrence）或提供一個可茲嘗試的概念架構。⁴³ 發展此一概念學者主張回歸傳統嚇阻的定義，即「影響敵人意圖的過程，不論其情境、暴力或非暴力」，⁴⁴ 亦即嚇阻是以持續反制以求最終形塑對手的認知並改變其行動。為達此一目標，嚇阻方可利用在一個領域的威脅反制對手在其他領域的威脅行動，而不必要僅以同一個領域的手段嚇阻對手。例如甲國向乙國表示，若乙國攻擊本國的衛星，將導致甲國對其領土的反擊，此即以軍事領域的行動，嚇阻對手在太空領域的攻擊。近來「跨領域嚇阻」的發展趨勢，則是從軍事、太空與網路等領域，擴展到政治、經濟、社會等非傳統戰爭或非軍事的領域。

以共機擾台為例，解放軍東部戰區新聞發言人張春暉空軍大校曾稱「中國軍隊戰備巡航完全正當合法，是針對當前台海安全形勢和維護國家主權需要採取的必要行動」，⁴⁵ 迴避或否認對台的威脅。在此情況下，台灣在相同領域的回應，如緊急升空伴飛、廣播驅離、飛彈追監等，便處於守勢。這些措施或雖必要，但嚇阻之效有限，且磨耗台灣的戰備與訓練資源。沿著「跨領域嚇阻」的邏輯，則共機擾台已成為許多國家與國際媒體關注的焦點、台灣在外交上的突破與獲得國際支持的程度與日俱增，且台灣在外交上的斬獲恰為中共最敏感與反對最烈的議題等條件下，外交領域或可發展為台灣嚇阻中共（準）軍事行為的籌碼。易言之，台灣可嘗試操作「台灣受到的軍事脅迫越高，國際友台援台的力道就越強」之策略。此舉或無法嚇阻中共不進行擾台舉動（拒止的嚇阻），但

⁴³ Tim Sweijjs and Samo Zilincik, "Cross Domain Deterrence and Hybrid Conflict," *The Hague Centre for Strategic Studies*, 2019, <https://tinyurl.com/6k5xcxkf>.

⁴⁴ Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (Princeton: Princeton University Press, 1961), p. 11, cited from Tim Sweijjs, et al., "A Framework for Cross-Domain Strategies Against Hybrid Threats," *The Hague Centre for Strategic Studies*, January 12, 2021, <https://tinyurl.com/29njzja>.

⁴⁵ 〈東部戰區新聞發言人就海空兵力戰備巡航發表談話〉，《解放軍報》，2020年2月9日，<https://tinyurl.com/4bbb7tpj>。

至少可提高中共升高軍事行動的政治與外交代價（懲罰的嚇阻）。此一策略需協同支持台灣的國家共同操作，而後者付出的代價相對有限，較易獲得其支持（延伸嚇阻）。台灣受到中共軍事脅迫後的外交反制，在形式與強度上亦有相當的彈性，（模糊的保證）。

當然，在升高對立的面向之餘，「跨領域的嚇阻」亦應兼顧「降級」（de-escalation）的面向，即提供中共誘因以減低其發動灰色地帶威脅衝突的頻率與強度，如以間接、非正式的方式做出台、美、中都可接受的保證。這樣的做法或被評為犧牲台灣的外交利益而向中共求全，惟若國際社會對台灣外交支持終有其限制，加上台海和平與穩定亦是各方的利益，未嘗不是可嘗試的做法。

就中共在外離島的侵擾來說，「跨領域嚇阻」的應用是由警察層面轉向政治層面。台灣除了持續監視與查緝中共漁船與抽砂船的非法活動，並藉由國際社會對海洋治理、海事安全、環境保護等價值的重視爭取其關切與介入，如台美於 2021 年 3 月 26 日簽署之海巡合作備忘錄，⁴⁶也可嘗試凸顯中共允許這些活動所顯示的弱點。中共於 1998 年發布《中國海洋事業的發展》白皮書，宣示「作為一個發展中的沿海大國……必須把海洋的開發和保護作為一項長期的戰略任務」；⁴⁷2012 年 11 月《十八大報告》，進一步主張中共將「提高海洋資源開發能力，發展海洋經濟，保護海洋生態環境，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國」。⁴⁸然而中共放任其漁民與抽砂船改變生態與地貌，恰反映上述主張的空洞。易言之，正因習近平與共產黨的治理失敗，中共沿海居民方需要透過非法捕魚與採砂不當牟利。這些活動彰顯的，因此中共欲建構的形象與正當性之不足，也是中共的脆弱性之一。

「跨領域嚇阻」的概念並不複雜，其挑戰主要是在實踐層面。論者指出「跨領域嚇阻」的困難有四。首先是歸因，亦即民主國家對情勢的掌握與分析能力；其次是比例原則的制定，以免升高衝突；再次是訊號，包含與友盟的協作以及對敵手傳遞清楚與一致的訊息；最後則是自由民

⁴⁶ 徐薇婷，〈拜登上任後首次 美台簽合作備忘錄強化海巡合作〉，《中央社》，2021 年 3 月 26 日，<https://tinyurl.com/yck5ne7b>。

⁴⁷ 〈中國海洋事業的發展〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，1998 年，<https://tinyurl.com/4a26ytsz>。

⁴⁸ 任沁沁，〈國家海洋局局長：十八大報告首提「海洋強國」具有重要現實和戰略意義〉，《新華網》，2012 年 11 月 10 日，<https://tinyurl.com/3dzsbk2x>。

主國家的法律架構，例如以網路攻擊作為反制手段，即需在國內與國際有明確的界定。⁴⁹ 本文則認為在當前台灣的脈絡下，中共對台發動「灰色地帶衝突」已甚明確，在歸因方面不成問題；比例原則與法律架構則須視採取的手段而定，難以一概而論；在概念上需特別重視的，是訊號的傳遞，也就是溝通。以前述對共機擾台的嚇阻來說，困難與風險在於如何使中共清楚認知台灣與其他國家的行動意在嚇阻，而非挑釁或升高局勢。

三、溝通於「跨領域嚇阻」的重要性

嚇阻是一個互動的過程，嚇阻方以言行釋出訊號，提高被嚇阻者發動攻擊的代價與風險，被嚇阻者是否接收與如何解讀這些訊號，則決定嚇阻之成敗。前述模糊或清楚的嚇阻之爭議，正是因為雙方未必能認知與／或確信對方的意圖。嚇阻的本質因此包含理性的計算與心理層面的認知，是勸阻（dissuasion）的展現。⁵⁰ 研究指出，在能力、決心與溝通這三個要素中，能力並非嚇阻成功的最重要因素。有時候被嚇阻者明知己方實力不如嚇阻者，但仍可能因為相信別無他法而發動攻擊，例如第二次世界大戰日本對美的宣戰。相對來說，被威脅的一方即使實力不足，但如能影響對手的認知，則亦可實現成功的嚇阻。溝通因此是嚇阻的關鍵要素。⁵¹

在這方面的相關概念，是「戰略溝通」（strategic communication）。依據美國國防部的報告，戰略溝通是「美國政府聚焦的努力，目的是理解與經營關鍵的受眾以創造、強化或保存有利於增進美國政府利益、政策與目標的條件，其方式則是透過國家權力的各種工具之行為，使用協調的方案、計畫、主題、訊息與產品」；簡言之，戰略溝通意指「以意義的共享（即溝通）支持國家目標（即戰略）」。⁵² 2010年美國白宮提交給國會的報告，則將戰略溝通定義為「一、文字與行動的同步化（synchronization），以及它們如何被特定的聽眾認知；二、旨在與選定的聽眾溝通與交往的方案與活動，這些方

⁴⁹ Tim Sweijs and Samo Zilincik, "Cross Domain Deterrence and Hybrid Conflict,"

⁵⁰ Michael J. Mazarr, "Understanding Deterrence," p.1.

⁵¹ Michael J. Mazarr, "Understanding Deterrence," pp. 5-8; "Hybrid Warfare: Understanding Deterrence," MCDC, March 2019, <https://tinyurl.com/y5dahemn>, p. 4.

⁵² US Department of Defense, "Strategic Communication Joint Integrating Concept," October 7, 2009, p. ii, <https://tinyurl.com/y224gjef>.

案與活動包含由公共事務、公眾外交與資訊行動的專家落實者」。⁵³ 蘭德研究員保羅（Christopher Paul）則認為戰略溝通的概念有四大核心：告知、影響與說服是重要的；有效的告知、影響與說服需要清楚的目標；協調與去衝突（*deconfliction*）是避免資訊自相殘殺（*fratricide*）的要素；行動也是溝通。⁵⁴ 這些相重疊的定義大致顯示，戰略溝通是為了實現組織（國家）目標，採取針對特定對象或聽眾的溝通行為。這些溝通行為不只是言詞，也包含行動，因此組織的整體言行，都是戰略溝通的一部分。

將此一理解應用在以「跨領域嚇阻」應對中國對台之「灰色地帶衝突」，本文認為台灣應針對三個不同對象發展溝通或訊號策略。首先，對美國而言，提供台灣一定的安全承諾屬於「延伸嚇阻」，亦即美國係為第三國的安全而付出，甚至有犧牲本國軍隊的風險。對台灣來說，戰略溝通的重心應在於盡力確保美國承諾的可靠。當前美國介入台海局勢並提供台灣安全保障的論述大致有三：《台灣關係法》的規範；台灣與美國共享民主、自由與人權等價值，並信守「以規則為基礎的國際秩序」；台灣因位居第一島鏈的戰略位置，牽動美國在東亞或印太地區的霸權地位。這三個論點可說是美國聲望的風險，因為如果美國在缺乏正當理由的情況下棄台不顧，則對其政府而言，不僅有國內法的問題，也將動搖區域友盟對美國的信心，甚至因中國可自由進出第一島鏈，而影響美國自身安全。儘管如此，有論者指出，民眾關切的往往是謹慎與實質，而非政府承諾的一致性。⁵⁵ 就此而言，倘若中國的政軍經實力持續發展，美國放棄成為超強或承認中國在東亞的霸權地位之可能性，即使不高但亦不能排除。台灣在對美國的戰略溝通上，除了持續強調雙方共享的價值，應凸顯台灣對美國國家安全的影響。易言之，美國延伸嚇阻的確保不只應建立在理念相近的論據上，更要強調共同的安全利益。在此基礎上，美國方能就中國對台發動「灰色地帶衝突」的情勢，提供台灣相關的協助或對中國做出相應的嚇阻。

⁵³ “National Framework for Strategic Communication,” *White House*, 2010, <https://tinyurl.com/y6xczcbd>, p. 2.

⁵⁴ Christopher Paul, *Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates* (Santa Barbara, CA.: Praeger, 2011), pp. 4-8.

⁵⁵ Jack Snyder and Erica Borghard, “The Cost of Empty Threats: A Penny, Not a Pound,” *American Political Science Review*, Vol. 105, No. 3, August 2011, pp. 437-546, cited from Michael Green, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia*, p. 41.

其次，對台灣社會而言，戰略溝通的重心應是台灣對中國「灰色地帶衝突」的準備程度與決心。政府除了全面強化社會韌性，以具體的行動向國內民眾展示台灣應對「灰色地帶衝突」的能力與決心，可系統性地凸顯台灣針對特定的一或兩項威脅之應對與反制措施。這些做法也有向外部行為者如美國與中國展現台灣決心的效果。

最後，針對中國的戰略溝通，應使其正確判斷台灣（與友盟）的舉措亦在嚇阻而非挑釁或升高局勢。在展示台灣能獲得國際的支持、甚至可以打擊中國共產黨與政府的統治正當性後，亦需適度表達降溫的訊息，提供其誘因或報酬。⁵⁶ 否則一旦被嚇阻者評估「時不我予」而需一搏，或因決策者在國內面臨龐大的壓力，則即使嚇阻方具有優勢，嚇阻亦可能失敗。報載前任美國國防部中國事務副助理部長施燦得（Chad Sbragia）曾示警，中共軍方多次向美國透露「無論成功與否，中共都可能為了防止國家利益永遠喪失，而被迫捍衛國家利益」，即屬可能的情境。⁵⁷ 台灣在「一般嚇阻」的狀態下，應採模糊的保證，避免因為揭露具體做法或底線，導致中國不斷試探與挑釁，而在一連串的嘗試未果後升高衝突。因此，適度傳達自我克制或降溫的訊息有其必要。

伍、結語

本文探討台灣在「灰色地帶衝突」中的嚇阻策略，本文認為此一課題需從兩方面著手。首先，「灰色地帶衝突」指涉許多不同的態樣，但就台灣所處的情境來說，應將其意涵限縮在具有「升高」與「改變現狀」性質的態樣。這是因為「灰色地帶衝突」使用與普及，反映當代人們對安全環境的認知，雖然它嘗試描繪的現象並不是新的，但有引起關注從而對發動方提出嚇阻與反制之道的政治效果。儘管如此，並不是每一個「灰色地帶衝突」形式都有相同的威脅程度，事實上國家也不可能將相同的資源挹注在每一個威脅態樣上。聚焦在關鍵的威脅，有其必要。

其次，即便如此，嚇阻「灰色地帶衝突」仍是一件困難之事，嚇阻的意涵與做法乃需調整。本文回顧三組傳統嚇阻議題——拒止／懲罰、直接／延伸、模糊／清晰——適用在「灰色地帶衝突」的挑戰，認為嚇

⁵⁶ Michael J. Mazarr, "Understanding Deterrence," pp. 5-6.

⁵⁷ 〈五角大廈官員：中國即使沒有勝算仍可能對台動武〉，《民報》，2020年9月25日，<https://tinyurl.com/y5wg2cgl>。

阻的概念應回到「影響敵人意圖的過程」此一古典見解，使之可應用在已發生與未發生的行為上；此外，「跨領域嚇阻」亦有發展與嘗試的空間，讓面臨「灰色地帶衝突」的一方，可利用其在不同領域的優勢，作為嚇阻乃至反制的策略。本文進一步討論「跨領域嚇阻」成功條件，特別是訊號的傳遞或（戰略）溝通。如何讓被嚇阻方正確接收嚇阻方的作為是「跨領域嚇阻」而非升高局勢或挑釁，是嚇阻成敗的關鍵。

具體來說，若台灣欲嘗試發展「跨領域的嚇阻」，則相關單位宜先盤點台灣對中共的優勢或利基，從而發展將這些優勢「武器化」為反制之道的策略。隨著美中戰略競爭的升高與台灣在疫情期間的表現受到國際社會的肯定，台灣受到國際支持日漸增加，是「跨領域嚇阻」可茲利用的優勢。在取得友盟國家的理解、支持與協作前提下，台灣及友盟可對中共釋出，「中國越是在各方面打壓台灣，國際社會對台灣支持越強，也對中國共產黨的正當性更不利」之訊號，以期藉此影響中國決策者的權衡。惟具體應由哪一方、在何種時機、對中共發出何種強度的訊號，則須在實際的脈絡中決定。此外，如何將國際能見度與參與的提升「武器化」，而不致在國際間被視為改變現狀、在兩岸關係中被中共視為挑釁，在國內政治層面引發民眾過多的期盼或不必要的社會對立，在考驗政府單位的訊號傳遞與溝通能力。相關單位之間，乃至國際之間的協調合作，是成功的嚇阻之要件。

參考書目

壹、專書

- Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, CO.: Lynne Rienner, 1998).
- George, Alexander L. and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York: Columbia University Press, 1974).
- George, Alexander L., *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 1992).
- Green, Michael, et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2017).
- Hicks, Kathleen H., et al., *By Other Means: Part I: Campaigning in the Gray Zone* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2019).
- Hicks, Kathleen H., et al., *By Other Means: Part II: Adapting to Compete in the Gray Zone* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2019).
- Mazarr, Michael J., et al., *What Deters and Why: Exploring Requirements for Effective Deterrence of Interstate Aggression* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018), <https://tinyurl.com/ybanm4cz>.
- Mazarr, Michael J., *Mastering the Gray Zone: Understanding A Changing Era of Conflict* (Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press, 2015).
- Morris, Lyle J., 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), <https://tinyurl.com/sc35be>.
- Paul, Christopher, *Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current*

Debates (Santa Barbara, CA.: Praeger, 2011).

Schelling, Thomas, *Arms and influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1966).

Snyder, Glenn H., *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (Princeton: Princeton University Press, 1961).

Stoker, Donald 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).

二、學術性期刊論文

Jervis, Robert, “Deterrence and perception,” *International Security*, Vol. 7, No. 3, 1982/83, pp. 3–30.

Jervis, Robert, “Deterrence Theory Revisited,” *World Politics*, Vol. 31, No. 2, January 1979, pp. 289-324.

Kihara, Masahiro, “Gray Zone Situations in Japan: Focusing on Differences in Understanding between the Ministry of Defense and the Japan Coast Guard,” *KGRI Working Papers* No. 5, March 2019, <https://tinyurl.com/y8a2dhjv>.

Knopf, Jeffrey W., “The Fourth Wave in Deterrence Research,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 31, No. 1, April 2010, pp. 1-33.

Matisek, Jahara W., “Shades of Gray Deterrence: Issues of Fighting in the Gray Zone,” *Journal of Strategic Security*, Vol. 10, No.3, 2017, pp.1-26.

Snyder, Jack and Erica Borghard, “The Cost of Empty Threats: A Penny, Not a Pound,” *American Political Science Review*, Vol. 105, No. 3, August 2011, pp. 437-546.

Takahashi, Sugio, “Development of Gray-zone Deterrence: Concept Building and Lessons From Japan’s Experience,” *The Pacific Review*, Vol.31, No. 6, 2018, pp. 787-810.

三、官方文件

國防部，《108 中華民國國防報告書》（台北：國防部，2019 年）。

US Department of Defense, “Strategic Communication Joint Integrating Concept,” October 7, 2009, <https://tinyurl.com/y224gjef>.

US Special Operation Command, “White Paper: The Grey Zone,” September 9, 2015, <https://tinyurl.com/5h8byx4c>.

四、網際網路資料

〈110 年中國阻撓我國國際空間事例〉，《中華民國外交部》，2021 年 8 月 20 日，<https://tinyurl.com/34f5989n>。

〈中國海洋事業的發展〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，1998 年，<https://tinyurl.com/4a26ytsz>。

〈中國稱多次驗出害蟲 3/1 起暫停進口台灣鳳梨〉，《中央社》，2021 年 2 月 26 日，<https://tinyurl.com/aemuf2t5>。

〈五角大廈官員：中國即使沒有勝算仍可能對台動武〉，《民報》，2020 年 9 月 25 日，<https://tinyurl.com/y5wg2cgl>。

〈日本共同社：共軍可能 8 月南海軍演東沙奪島〉，《中央社》，2020 年 5 月 12 日，<https://tinyurl.com/sbu8v95j>。

〈針對媒體報導「中共軍機去年擾台高達 5704 架次」乙情說明〉，《中華民國國防部》，2020 年 4 月 2 日，<https://tinyurl.com/3v72zzkk>。

〈總統於捷克「第 25 屆公元兩千論壇」視訊會議開幕式發表演說〉，《中華民國總統府》，2021 年 10 月 11 日，<https://tinyurl.com/cun-9mans>。

「台灣西南空域臉書粉專」，2021 年 10 月 31 日，<https://tinyurl.com/45p42kvr>。

任沁沁，〈國家海洋局局長：十八大報告首提「海洋強國」具有重要現實和戰略意義〉，《新華網》，2012 年 11 月 10 日，<https://tinyurl.com/3dzsbk2x>。

林正義，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」：美國預防臺

- 海危機的政策辯論》，《遠景基金會季刊》，第8卷第1期，2007年1月，頁1-51。
- 徐薇婷，〈拜登上任後首次 美台簽合作備忘錄強化海巡合作〉，《中央社》，2021年3月26日，<https://tinyurl.com/yck5ne7b>。
- 張雄風，〈中國陸續禁鳳梨、釋迦及蓮霧 農委會估再來是柑橘〉，《中央社》，2021年9月19日，<https://tinyurl.com/w44328cb>。
- “Hybrid Warfare: Understanding Deterrence,” *MCDC*, March 2019, <https://tinyurl.com/y5dahemn>.
- “National Framework for Strategic Communication,” *White House*, 2010, <https://tinyurl.com/y6xczcbd>.
- Brands, Hal, “Paradoxes of the Gray Zone,” *Foreign Policy Research Institute*, February 5, 2016, <https://tinyurl.com/y4s6pzfp>.
- Braw, Elisabeth, “Building a Wall of Denial Against Gray-Zone Aggression,” *American Enterprise Institute*, April 2021, <https://tinyurl.com/2p852jmc>.
- Elkus, Adam, “50 Shades of Gray: Why the Gray Wars Concept Lacks Strategic Sense,” *War on the Rocks*, December 15, 2015, <https://tinyurl.com/9ntxnaef>.
- Glaser, Bonnie S., et al., “Dire Straits: Should American Support for Taiwan Be Ambiguous?” *Foreign Affairs*, September 24, 2020, <https://tinyurl.com/y4d7ldug>.
- Haass, Richard and David Sacks, “American Support for Taiwan Must Be Unambiguous,” *Foreign Affairs*, September 2, 2020, <https://tinyurl.com/yxr5y7yv>.
- Hanson, Fergus, Emilia Currey and Tracy Beattie, “The Chinese Communist Party’s coercive diplomacy,” *Australian Strategic Policy Institute*, August 2020, <https://tinyurl.com/yxhecora>.
- Huang, Tzu-ti, “China hits Lithuania with further sanctions over its ties with Taiwan,” *Taiwan News*, August 23, 2021, <https://tinyurl.com/j8te9heb>.
- Lague, David, and Maryanne Murray, “T-DAY: The Battle for Taiwan,” *Reu-*

ters, November 5, 2021, <https://tinyurl.com/vjp4untr>.

Mazarr, Michael J., “Understanding Deterrence,” *RAND Perspectives*, 2018, <https://tinyurl.com/y5plm35n>.

Sweijjs, Tim and Samo Zilincik, “Cross Domain Deterrence and Hybrid Conflict,” *The Hague Centre for Strategic Studies*, 2019, <https://tinyurl.com/6k5xcxkf>.

Sweijjs, Tim, et al., “A Framework for Cross-Domain Strategies Against Hybrid Threats,” *The Hague Centre for Strategic Studies*, January 12, 2021, <https://tinyurl.com/29njzjza>.

Thornton, Susan, “This Is How Biden Can Get the Edge Over China,” *New York Times*, October 21, 2021, <https://tinyurl.com/ew89cmaz>.