

威脅態樣與因應

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

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

壹、中國「灰色地帶」手段態樣

一、統戰分化

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

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

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

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

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

二、宣傳戰/輿論戰

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

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

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

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

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

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

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

三、網路敵意活動

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

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

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

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

¹² 林照真，〈假新聞類型與媒體聚合：以 2018 年台灣選舉為例〉，《新聞學研究》第 142 期 (2020 年) 頁 111-153；鄭元皓、顧以謙、吳永達，〈殭屍入侵臺灣——探討臉書假帳號與假訊息之現況與未來〉，《刑事政策與犯罪防治研究》第 26 期 (2020 年)，頁 65-123；〈國安局：中共對台灣同路媒體放消息帶風向〉，《中央社》，2018 年 5 月 2 日，<https://reurl.cc/zWLPq7>。

涉案中國籍嫌犯，並稱其中 1 名與中國國安部關係密切；¹³2020 年印中邊境衝突期間，中國駭客曾攻擊印度知名報業集團、印度官署及警察局並導致孟買部分地區停電；¹⁴（二）網路盜竊：美國國防部在歷年《中共軍力報告》均關注來自中國資助的產業與技術間諜（state-sponsored industrial and technical espionage）情蒐活動，藉此提升國防工業、高科技之技術水準，¹⁵我國防部軍醫局即曾是中國網路竊密的重點機構。

四、經濟脅迫

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

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

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

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

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

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

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

五、準軍事活動

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

貳、對中國「灰色地帶」手段之回應

一、統戰分化

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

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

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

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

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

二、宣傳戰／輿論戰

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

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

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

「同路媒體」的影響，²³美國亦有類似狀況，促使國會在 2016 年制定「反外國宣傳與假訊息法」(*Countering Foreign Propaganda and Disinformation Act*)，司法部加強落實「外國代理人登記法」(*Foreign Agents Registration Act*)，要求俄羅斯國營媒體、新華社、環球電視網等駐美機構登記為外國代理人，以規範外媒政治干預。我國雖無類似立法，但政府可強化即時消息澄清，支持民間事實查核中心運作，培養公民識讀能力，推動各媒體簽訂「編輯公約」(*Editorial Charter*)，避免干預編輯台運作，從嚴審查陸資投資媒體，²⁴以提升民主韌性。

三、網路敵意活動

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

四、經濟脅迫

²³ 〈國安局：中共對台灣同路媒體放消息帶風向〉，《中央社》，2018 年 5 月 2 日，<https://reurl.cc/zWLpq7>。

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

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

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

兩岸在經濟上，中國為台灣第一大貿易夥伴，雙方經濟關係緊密，在政治上，中國將我矮化為省，在軍事上，則維持武裝對峙關係。面對此一雙邊關係架構，兩岸雖可透過經濟互動降低雙方社會敵視，卻無法降低政治軍事敵對。於此，政府應持續鼓勵企業分散市場與生產第，並提醒企業可能得政治風險。以日本為例，日本在 2010 年稀土危機之後，開始尋求澳洲、美國、印度等稀土產地；澳洲亦開始分散紅酒海外市場；我國亦設立單一窗口，持續推動「歡迎台商回台投資行動方案」，自 2019 年迄今投資金額達 9,107 億元，均希望擺脫供應鏈或市場過度依賴中國的困境。

五、準軍事活動

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

表、中國「灰色地帶」手段與可能的因應

型態	手段選項	案例	可能因應
----	------	----	------

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

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

資料來源：林柏州自行整理。

參、採取「整體政府」途徑應對

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

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

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

Types of Threat and Responses

Po-Chou Lin

Assistant Research Fellow

Abstract

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

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