

民眾的威脅感知

李冠成

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

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

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

² 〈共機擾台數頻創新高 美國務院加強措詞要求住手〉，《中央社》，2021 年 10 月 5 日，<https://reurl.cc/82b8ky>；儲百亮，〈台灣成中美矛盾核心問題：摩擦“起火”並不遙遠〉，《紐約時報中文網》，2021 年 10 月 11 日，<https://reurl.cc/vgKAy1>。

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

貳、中共對台威脅成首要威脅

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

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

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

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

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

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

⁷ 過去台灣認為中國因經濟發展需要而不會輕易動武，中國對台灣並非「現行威脅」（active

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

表 1、未來五年對我國國家安全最嚴重的威脅

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

說明：不包含其他或無反應選項，故加總不為 100%。

資料來源：李冠成自行繪製。

參、受訪民眾認知的中共擾台行為威脅程度高

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

threat) 而是「蟄伏威脅」(dormant threat)，詳見 Ronan Tse-min Fu, “Explaining Taiwan’s Threat Perception towards China,” Changes in US-China Relations and Prospects for Cross-Strait Relations, Taipei, October 19-20, 2021, pp. 16-20。

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

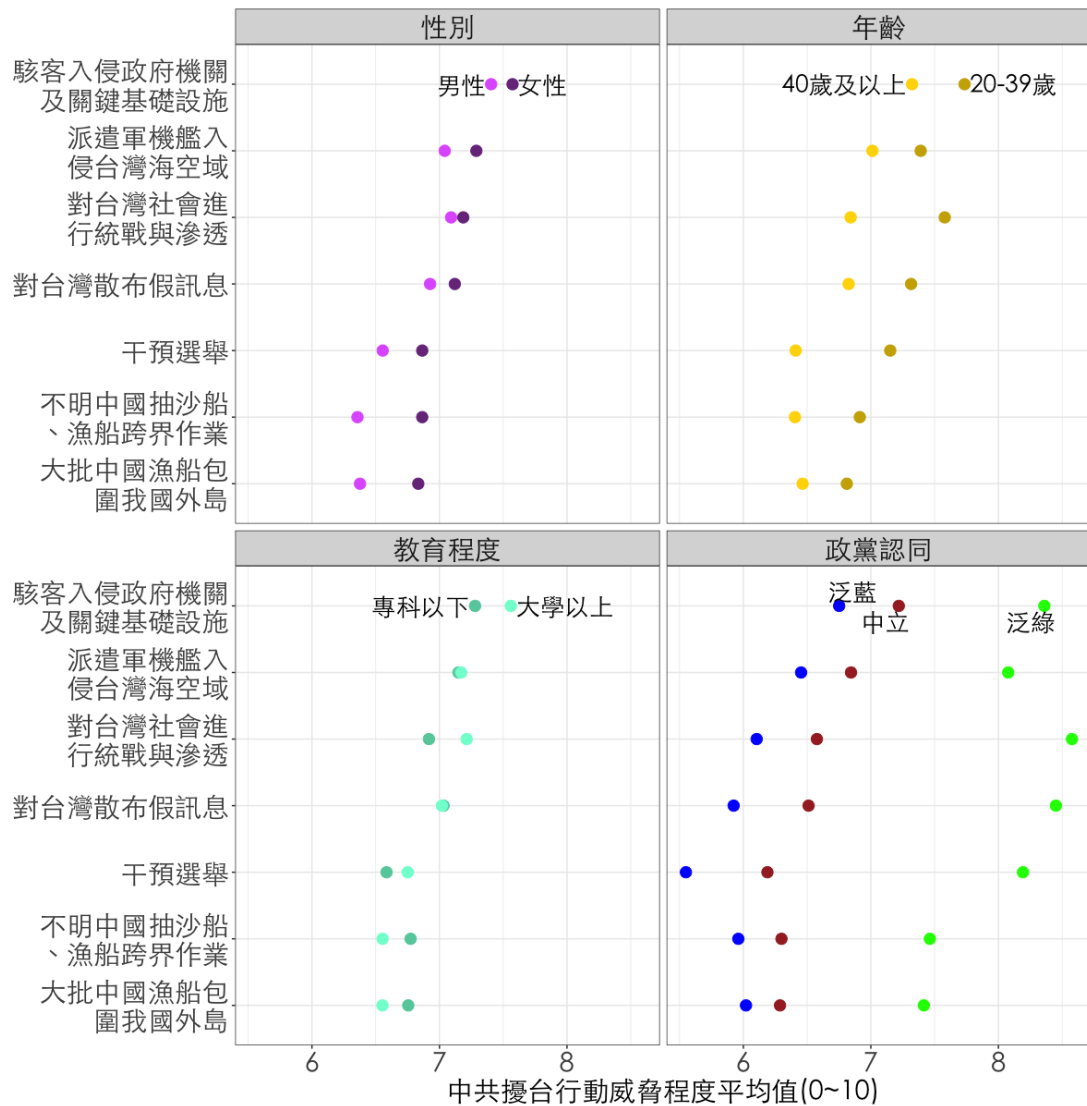


圖 1、中共各種擾台行動的威脅程度

說明：威脅程度，0 表示「完全不是威脅」，10 表示「非常嚴重的威脅」。
資料來源：李冠成自行繪製。

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

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

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

肆、民眾擔心中共襲擾引發衝突、支持增加經費因應

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

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

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

¹¹ 個人訊息處理的假定和過程，請見 Charles Taber and Everett Young, “Political Information

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

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

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

Processing,” in Leonie Huddy, David Sears, and Jack Levy (eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology* (N.Y.: Oxford University Press, 2013, 2nd edition), pp. 525-527。

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

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

台行為所需的資源投注與準備將相對更有彈性。

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

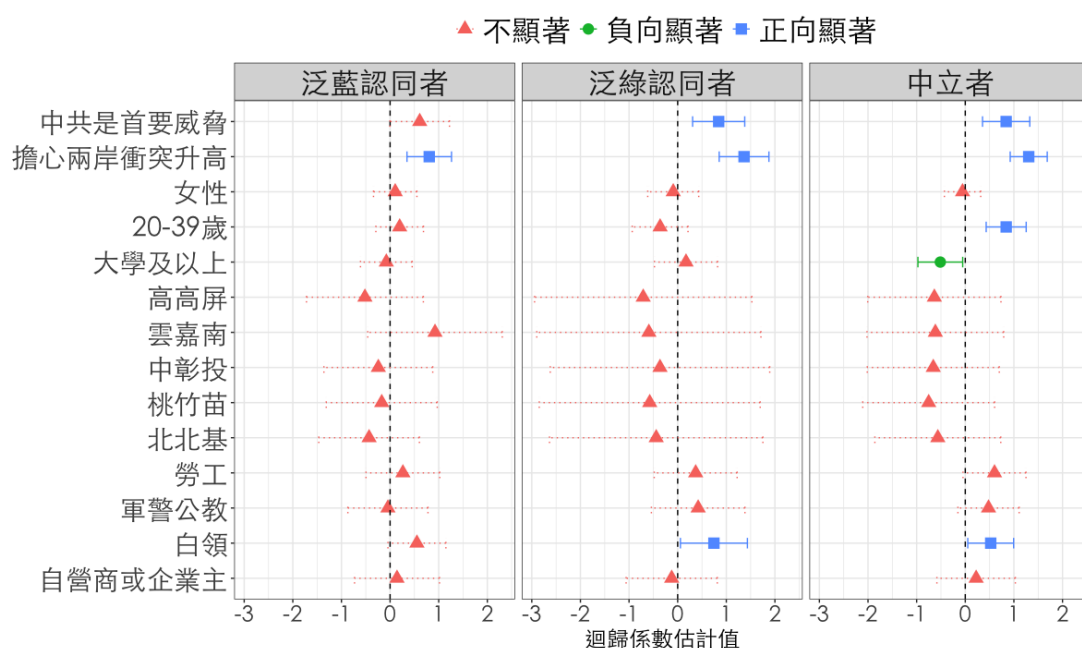


圖 2、贊成增加經費因應中共對台騷擾的統計模型

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

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

資料來源：李冠成自行繪製。

圖 2 發現無論是哪一黨的認同者，一致顯著影響受訪者贊成政府增加因應中共擾台經費的因素是對兩岸衝突升高的擔心，這驗證了適度擔心觸發受訪民眾專注於中共對台的威脅，進而支持政府增加經費防患未然。在個別模型的差異部分，泛綠認同與中立者的模型中，白領階級相對於退休、失業或家管者，較傾向贊同政府增加因應中共擾台的經費；但在泛藍模型中，受訪者的社經地位則無顯著差異。此外，政黨認同中立的模型顯示 20-39 歲相對於 40 歲以上者，傾向贊成增加因應中共擾台的作業經費，這意味無政治立場的年輕人較能擺脫包袱，基於中共對我之威脅評估來調整政府應處經費。同時本文也注意到，大學教育程度以上的中立者，相對於專科以下，較不贊成政府增加因應中共擾台的經費，研判這與高教育程度者擁有較多資訊，未必全然支持以增加經費作為回應相關。

伍、結論

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

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

Public Awareness and Threat Perception

Kuan-Chen Lee

Assistant Research Fellow

Abstract

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

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