

中共對我國實施灰色地帶衝突之因應析探

林進順

上校教育長

國防大學理工學院

壹、前言

貳、研究方法：決策研究法

參、我國遭受中共灰色地帶衝突之想定

肆、我國因應中共灰色地帶衝突之析探

伍、結論

壹、前言

國防部長邱國正先生於 2022 年 10 月 5 日揭露因應中共外島無人機侵擾等灰色地帶作戰，國軍因此改變不發第一槍的戰備規定，但國軍當前面臨真正最大的隱憂，是投注的建軍資源走向，來不及因應灰帶情勢轉彎回頭¹。顯見灰色地帶衝突瞬間成了當下台海局勢的現實。

近些年，灰色地帶衝突已成為顯學，我國 2021 年國防報告書，第三章第二節即為中共「灰色地帶」威脅。灰色地帶衝突的作用有二，其可作為軍事行動的序曲，另亦可能是軍事行動的替代選擇²，因此，關乎我國家安危，「灰色地帶衝突」方面的研究與應處，將是 CP 值³極高的課題。

「灰色地帶衝突」的概念演進，概略如 1999 年中共《超限戰》進程至 2007 年美國防部《2007 非正規戰爭聯合作戰概念》(2007 Irregular Warfare Joint Operating Concept)，再進程至 2019 年智庫蘭德公司《藉灰帶競爭獲取利益》(Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone, RAND 2019)。本文以美國智庫蘭德公司《藉灰帶競爭獲取利益》研究報告為定義，其「灰色地帶衝突」之主要特徵：

- 一、低於正當化軍事反應的合法性或正當性門檻。
- 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，以避免過激反映。
- 六、以升級風險作為脅迫工具。
- 七、主要以非軍事手段，並避免達軍事門檻。
- 八、聚焦對手的弱點。⁴

¹洪哲政，〈新聞眼／我建軍走向 能攔共軍灰色地帶作戰？〉，2022 年 10 月 6 日，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/10930/6665457>（檢索日期：2022 年 10 月 16 日）

²財團法人國防安全研究院，〈中國對台的灰色地帶威脅〉《國防情勢特刊》，第 15 期(2021 年 12 月)：i。

³成本效益比(cost-performance ratio)。

⁴Morris, Lyle J., Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika

貳、研究方法：決策研究法

本文的研究，主要是針對我國當下的臺海危機發想因應作為，而「臺海危機」即為一項決策，決策研究法是以決策作為指涉架構，決策者從事行動計畫的選擇，必須通過「價值判斷」、「事實判斷」與「後果判斷」三者在其心智上構成焦點，才可能達成⁵。

為滿足瞭解灰色地帶的態樣，以便析探因應之道，本文採用象限法及風險管理因數，X 軸為「價值判斷」與「事實判斷」的可能性(機率)，Y 軸為「後果判斷」的危害程式(嚴重性)。

另外再從大戰略的角度，設想臺海戰爭的目的若為「兩岸統一」，則戰爭的屬性是「侵」，而不是「伐」，「伐」的目的剷除敵國的政權、文化，讓敵國消失，但「侵」的目的是爭利，讓敵國臣服、進貢，誠如英國戰史大師李德哈特所言：戰爭的目的是為了獲得更好的和平，所以在戰爭進行中，必須經常不斷地注意到你所希望的和平；你所使用的方法愈野蠻，就會使敵人的仇恨愈深，另外當你達到你的軍事目標之後，你對於失敗的一方要求愈多，事後引起的麻煩也愈多，將來一定會使你懊悔不已⁶。

綜上，本文假定事項：臺海戰事將屬「侵」的戰爭，即為達勝利的手段，催毀敵國的資源(或因糧於敵)，攻擊敵國的民生，製造如杜黑《空權論》所預達到的恐慌效果，控制敵國軍隊，再殖民統治等。因此筆者即可界定：「使用特攻，破壞核電廠」的想定，歸屬於第四象限。

參、我國遭受中共灰色地帶衝突之想定

2020 年 12 月 3 日習近平，宣佈完成「全面建成小康社會」的最後一個階段，即農村脫貧成功⁷。後續的施政目標是實現社會主

Binnendijk, and Marta Kepe, 'Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone,' (RAND:2019) 8-12.

⁵ 易君博，《政治理論與研究方法》(臺北：三民，2006)，85。

⁶ 李德哈特著，鈕先鍾譯，《戰略論》(內蒙古：內蒙古文化出版社，1997)，395-399。

⁷ 〈中共中央政治局常務委員會召開會議聽取脫貧攻堅總結評估彙報中共中央總書記習近平主持會議〉，2020 年 12 月 3 日，《新華網》，〈http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-12/03/c_1126818856.htm〉(檢索日期：2021 年 12 月 23 日)。

義現代化，因此對臺武統不但影響其施政目標，亦可能促使目標倒退或動搖政權，可能性不高，惟採取灰色地帶衝突，可達到安撫鷹派民心，亦有效嚇阻臺獨勢力的擴張。

另中共對臺以灰色地帶戰略，試圖消耗我國軍力，以達制服臺灣的目的，而此灰色地帶戰略係沿襲自 1980 年代的封鎖戰略，實際上就是武統臺灣的前奏，因此阻止中共「灰色地帶戰略」對我的影響，方為實務上的「源頭打擊」。

一、機艦繞臺示威的永久性

中共近年持續投入更多資源於國防和軍隊現代化建設，並以各種侵擾行動試探我預警能力與應處作為，其侵擾以侵入我防空識別區、加大我周邊海域演訓力度及強化軍事威懾作為等手段為主。自 2020 年 9 月 16 日至 2021 年 8 月 31 日侵擾我西南空域即高達 554 架次。⁸2021 年 4 月及 5 月份，傳出解放軍可能派出無人機或是武裝直升機「掠海飛行」以測試我國雷達偵監範圍，顯見透過不同機型與方式對我國進行測試與干擾⁹，本身即是灰色地帶衝突之手段運用。¹⁰

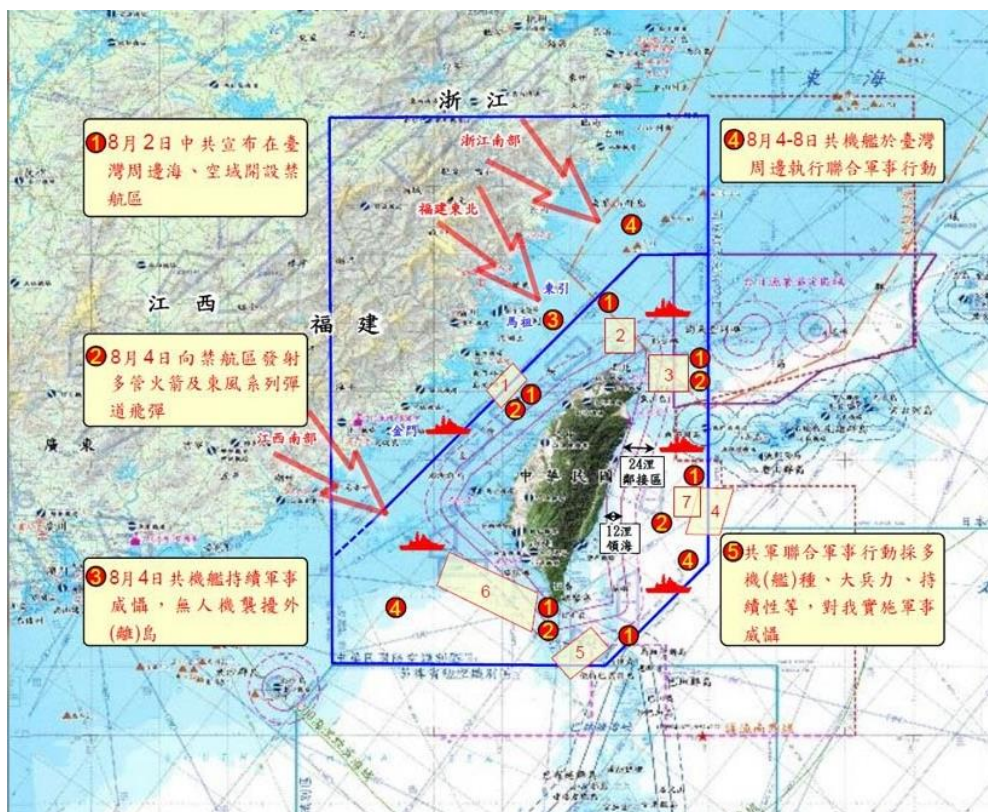
隨著兩岸情勢惡化，中共解放軍於 2022 年 8 月 2 日新華社公布 8 月 4 日至 7 日，在臺灣周邊海域開設 6 處禁航區。(其中 2、3、6 號禁航區進入我 12 浬)；另 8 月 3 日中國於臺灣東部海域增開第 7 處禁航區。另國防部 2022 年 10 月 8 日指出，中共海軍 4 日至 8 日，每天在我國臨接區 24 海浬外，保持 13 艘作戰艦、情蒐船等；而空軍在北部、西部、西南、東部等，每天派遣包含作戰機，包括殲-11、殲-16 及空警等系列機種，對我臺海實施多機種

⁸中華民國 2021 年國防報告書編纂委員會，《中華民國 2021 年國防報告書》（臺北：國防部，2021 年 10 月），41。

⁹紀永添，〈紀永添專欄：被高估的解放軍與被低估的海上民兵〉，2021 年 12 月 1 日，《上報》，〈<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E7%B4%80%E6%B0%B8%E6%B7%BB%E5%B0%88%E6%AC%84-%E8%A2%AB%E9%AB%98%E4%BC%B0%E7%9A%84%E8%A7%A3%E6%94%BE%E8%BB%8D%E8%88%87%E8%A2%AB%E4%BD%8E%E4%BC%B0%E7%9A%84%E6%B5%B7%E4%B8%8A%E6%B0%91%E5%85%B5-230000630.html>〉，（檢索日期：2021 年 12 月 23 日）。

¹⁰蔡宗憲，〈共機襲擾高度創新低「30 公尺」可能針對西南空域找雷達死角〉，2021 年 4 月 26 日《自由時報》，〈<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3511664>〉，（檢索日期：2021 年 12 月 26 日）。

威懾。¹¹



顯然中共藉持續性的示威與威懾，可能獲得的利益，其中之一，很可能即是國人及軍人的心理疲乏，「溫水煮青蛙」的技巧人人都懂，但卻很難自覺，而且比我們想像中還來得有效。簡言之，其預期成果至少包括示威、心理疲乏、兵要調查、入侵準備、創造解放軍假想敵意識、明正言順地擴張中國與美國國防預算增幅的比價效應等，超高 CP 值的作為，北京怎可能輕易停止？

二、以奇勝：中共海上民兵的運用

《孫子兵法》兵勢第五，「凡戰者，以正合，以奇勝」。其中的「奇」字，音讀ㄑㄧˊ，意思有單數、非法的(如：奇車，不合制度的車)、多餘的(如：奇得，多餘的利益)，一如作戰用兵的預備隊，

¹¹ 〈中國軍演擾台動作全曝光 國防部：戰艦與軍機進逼台灣 24 海浬臨接區〉，2022 年 8 月 8 日，《上報》，〈https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=151210〉，(檢索日期：2022 年 10 月 22 日)。

而中國大陸人民武裝部隊海上民兵正是中共的「奇兵」。在各兵推場次的中共攻臺演習中，時常將海上民兵的戰術運用，模擬成「萬船齊發」的戰術，包圍我國外、離島或強渡臺灣海峽，然目前並沒有任何的跡像顯示中共解放軍已經放棄這種戰術¹²。

依照中共《兵役法》，第一章第四條，中共的武裝力量，由中共人民解放軍、中共人民武裝員警部隊和民兵組成。第六章第三十六條，民兵的任務之(三)隨時準備參軍參戰，抵抗侵略，保衛祖國。第三十八條，民兵分為基幹民兵和普通民兵。28歲以下的退出現役的士兵和經過軍事訓練的人員，以及選定參加軍事訓練的人員，編為基幹民兵；其餘18歲至35歲符合服兵役條件的男性公民，編為普通民兵。¹³60年代，中共民兵最多時超過2億人，之後不斷調整，目前，中共民兵數量約800萬人¹⁴。根據國務院新聞辦公室白皮書披露的數據：2009年，中共民兵的訓練維持費128.59億元人民幣、裝備費7.30億元人民幣，總計國防費支出即高達135.89億元人民幣。¹⁵

由此可知，民兵數量之龐大，遠超乎正規兵力，且中共海上民兵由漁民、漁船武裝後所組成，有別於海軍、海警，海上民兵身份特殊，且數量龐大，外觀亦與民用漁船無異，中共勢必用於爭議海域(如臺海、東海、南海)，為一維權行動與灰色地帶衝突之重要手段。

就「事實判斷」而言，中共海上民兵自2012年起即開始在黃岩島、西沙、南沙及釣魚臺海域，與日、菲等國執法船艦發生對峙情事。美國華府智庫「戰略暨國際研究中心」(CSIS)2021年11月

¹² 紀永添，〈紀永添專欄：被高估的解放軍與被低估的海上民兵〉，2021年12月1日，《上報》，〈<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E7%B4%80%E6%B0%B8%E6%B7%BB%E5%B0%88%E6%AC%84-%E8%A2%AB%E9%AB%98%E4%BC%B0%E7%9A%84%E8%A7%A3%E6%94%BE%E8%BB%8D%E8%88%87%E8%A2%AB%E4%BD%8E%E4%BC%B0%E7%9A%84%E6%B5%B7%E4%B8%8A%E6%B0%91%E5%85%B5-230000630.html>〉，(檢索日期：2021年12月26日)。

¹³ 中華人民共和國，〈中華人民共和國兵役法(1998年)〉，1998年12月29日，《杭州星法科技有限公司-法律圖書館》，〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=406〉，(檢索日期：2021年12月26日)。

¹⁴ 徐平，〈民兵到底穿什麼服裝？這裡面的講究還真不少〉，2018年10月19日，《中國軍網》，〈http://www.81.cn/hb11/2018-10/19/content_9427955.htm〉，(檢索日期：2021年12月26日)。

¹⁵ 〈中國民兵〉，2021年10月15日，《維基百科》，〈<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E6%B0%91%E5%85%B5>〉，(檢索日期：2021年12月26日)。

20 日公布「揭密中國海上民兵」(Pulling Back the Curtain on China's Maritime Militia) 報告，自 2016 年中共人造島嶼軍事基地完工以來，民兵船即部署於南沙群島一帶，從廣東省和海南省的 10 座港口運作。依遙感探測數據顯示，隨時約 300 艘民兵船於南沙群島活動。¹⁶因此，中共南海小藍人¹⁷與俄羅斯的小綠人¹⁸，異曲同工。

三、網路戰與關鍵基礎設施的威脅

國防研究院於 2021 年 9 月 28 日至 10 月 8 日針對我國民眾對中共不斷加大對臺的軍事動作與灰色地帶衝突襲擾的看法，約完成 1,500 份成功樣本，其中，我國民眾認為威脅程度最高的為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。¹⁹而中共早已布局與演練供應鏈攻擊模式多時，供應鏈實體(physical)攻擊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；虛擬(virtual)攻擊則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。²⁰其威脅均不容小覷。

美國前總統川普曾在 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，美國能源部長布魯耶特 (Dan Brouillette) 認為此舉可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。²¹不過，美國總統拜登已於 2021 年 4 月正式撤銷對美國國防設施供電單位使用中國電力設備的禁令，但維持了前總

¹⁶中央通訊社，〈美智庫：南沙群島隨時有 300 艘中國民兵船活動〉，2021 年 11 月 20 日，〈YAHOO! 新聞〉，〈<https://tw.news.yahoo.com/%E7%BE%8E%E6%99%BA%E5%BA%AB-%E5%8D%97%E6%B2%99%E7%BE%A4%E5%B3%B6%E9%9A%A8%E6%99%82%E6%9C%89%30%E8%89%98%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%B0%91%E5%85%B5%E8%88%B9%E6%B4%BB%E5%8B%95-052851155.html>〉，(檢索日期：2021 年 12 月 26 日)。

¹⁷指中共海上民兵。

¹⁸指俄國無徽章的軍人。

¹⁹李冠成，〈民眾的威脅感知〉，《國防情勢特刊-中國對台的灰色地帶威脅》(臺北：國防研究院，2021)，第 15 期(2021 年 12 月)：29、33。

²⁰蘇翊豪，〈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〉，《國防情勢特刊-灰色地帶衝突特輯》(臺北：國防研究院，2020) 第 2 期(2020 年 6 月 5 日)：44。

²¹蘇翊豪，〈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〉，《國防情勢特刊-灰色地帶衝突特輯》(臺北：國防研究院，2020) 第 2 期(2020 年 6 月 5 日)：42。

統特朗普有關加強保障大容量電力設備安全的行政命令。²²此或許是電力產業上的妥協，但關鍵基礎設施的威脅所涉及的層面極廣，任何國家均亟需跨部會合作應處，尤其臺灣是科技島，海底電纜一旦遭受破壞與控制，後果將不堪設想，無獨有偶，111 年 5 月 14 日在距中華電信淡水機房端約 112 公里附近海域發生疑似遭外籍船隻損害「台馬第二海纜」(海底光纖電纜)斷纜²³，顯見源頭破壞的手段是顯而易見的，不可不防。且在 2022 年 9 月 26 日，俄羅斯國營天然氣公司 Gazprom 經營的北溪一號及北溪二號天然氣管即發生外洩，瑞典檢警懷疑是刻意的大海底爆炸造成，目前正在朝人為破壞的方向調查，而北溪天然氣管破裂爆炸的位置分位於瑞典和丹麥的管轄海域。丹麥警方 10 月 18 日表示，在丹麥端被破壞的管線，顯然是「巨大爆炸」造成。²⁴

綜上灰色地帶衝突發生的地點往往是網絡或水下，因為最符合本文所列特徵第三條：「缺乏可歸因性而難以究責」。

四、認知領域作戰

認知領域作戰足以影響民心士氣，進而瓦解敵人之作戰意志，終達不戰而屈人之兵。美軍即十分重視認知領域在現代戰爭中之決定性作用，例如「阿拉伯之春」革命，即為利用社群媒體挑起反威權政府政治的革命。認知領域作戰包括由三戰「心理戰」、「輿論戰」和「法律戰」，及「政治戰」及「對外宣傳」等所概涵蓋，被

²² 許寧，〈拜登撤銷中國電力設備入網禁令，更聰明的“脫鉤”方式？〉，2021 年 4 月 26 日，〈美國之音〉，〈<https://www.taiwanjustice.net/2021/04/26/%E6%8B%9C%E7%99%BB%E6%92%A4%E9%8A%B7%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%9B%BB%E5%8A%9B%E8%A8%AD%E5%82%99%E5%85%A5%E7%B6%B2%E7%A6%81%E4%BB%A4%EF%BC%8C%E6%9B%B4%E8%81%B0%E6%98%8E%E7%9A%84%E8%84%AB%E9%89%A4/>〉〉，(檢索日期：2021 年 12 月 26 日)。

²³ 林彥銘，〈遭外籍船隻損害？台馬第二電纜中斷 通訊、電路不受影響〉，2022 年 5 月 15 日，〈Newtalk 新聞網〉，〈<https://tw.news.yahoo.com/%E9%81%AD%E5%A4%96%E7%B1%8D%E8%88%B9%E9%9A%BB%E6%90%8D%E5%AE%B3-%E5%8F%B0%E9%A6%AC%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E9%9B%BB%E7%BA%9C%E4%B8%AD%E6%96%B7-%E9%80%9A%E8%A8%8A-%E9%9B%BB%E8%B7%AF%E4%B8%8D%E5%8F%97%E5%BD%B1%E9%9F%BF-043133100.html>〉〉，(檢索日期：2022 年 5 月 17 日)。

²⁴ 〈瑞典媒體水下拍攝發現北溪輸氣管「少 50 公尺」 丹麥警方稱「巨大爆炸」造成〉，2022 年 10 月 18 日，〈太報〉，〈<https://tw.news.yahoo.com/%E7%91%9E%E5%85%B8%E5%AA%92%E9%AB%94%E6%B0%B4%E4%B8%8B%E6%8B%8D%E6%94%9D%E7%99%BC%E7%8F%BE%E5%8C%97%E6%BA%AA%E8%BC%B8%E6%B0%A3%E7%AE%A1-%E5%B0%9150%E5%85%AC%E5%B0%BA-%E4%B8%B9%E9%BA%A5%E8%AD%A6%E6%96%B9%E7%A8%B1-%E5%B7%A8%E5%A4%A7%E7%88%86%E7%82%B8-%E9%80%A0%E6%88%90-093800095.html>〉〉，(檢索日期：2022 年 10 月 22 日)。

視為是下一代戰爭的進化，亦即從自然物質領域(陸、海、空與電磁)進入到人類的思維領域，亦即「制腦權」。認知領域作戰似乎為是中共擁抱社群媒體假訊息背後的關鍵作戰概念。²⁵

2021年8月31日美軍撤離阿富汗，民兵組織神學士之所以能以美軍無法預期的速度，快速控制阿富汗，主因即是阿富汗軍隊的倒戈，屢屢不戰而退，且在遭受攻擊時，亦未向美軍尋求支援，然而美軍訓練阿富汗部隊長達20年，並非無能力抵禦神學士²⁶。另外在阿富汗政府倒臺後，大概接受美軍訓練的情報人員及政府軍未能隨同外國部隊撤離，部分人員索性直接倒戈伊斯蘭組織。凡此種種，均可顯見認知領域作戰影響層面之深遠，即使連嚴謹如美軍，亦難以判斷與預防。

五、外、離島危機

從「事實判斷」而言，1996年臺海危機時，即盛傳中共可能奪取烏坵或東沙群島，以進一步威嚇臺灣，2020年5月日本媒體《共同社》報導，中共很有可能在同年8月時於南海進行軍事演習，目標為東沙群島，企圖以武力奪取外島，以對我國施加政治壓力。²⁷

從價值與「後果判斷」而言，一旦中共奪取東沙群島，可能涉及中共、美國及我國的戰爭前奏，而中共佔據先發優勢、地理位置之便，可以逸待勞，同時挑戰美國對保衛我國身為盟友的承諾，而美國卻不得不冒險將部隊前推；美國亦可能採取經濟制裁或政治宣傳等懲罰性的非軍事選擇，然見效耗時且薄弱，仍無法迫使中共撤兵，此時，日本的合作至關重要，可能將改變中共對奪取東沙群島的軍事、外交風險計算。²⁸因此，維護印太區域的和平穩定，對

²⁵ 作者/Nathan Beauchamp-Mustafaga，譯者/趙炳強，審者/黃依歆，〈共軍的認知領域作戰〉，《國防譯粹》(臺北：國防部，2020年1月)，80。

²⁶ 世界日報編譯中心，〈神學士控制逾半阿富汗，軍閥倒戈恐骨牌效應〉，1998年12月29日，《聯合新聞網》，〈<http://udn.com/news/story/1222398/5665878>〉，(檢索日期：2021年12月28日)。

²⁷ 王臻明，〈東沙群島危機？淺談中國奪取臺灣外島的可能性〉，2020年5月25日，《鳴人堂》，〈<https://opinion.udn.com/opinion/story/120873/4589090>〉，(檢索日期：2021年12月26日)。

²⁸ Chris Dougherty, Jennie Matuschak, Ripley Hunter, "The Poison Frog Strategy, Preventing a Chinese Fait Accompli Taiwanese Islands" CNAS(Washington DC) October 26, 2021, 〈<https://www.cnas.org/publications/reports/the-poison-frog-strategy>〉，(檢索日期：2021年10月27日)

印太國家的國家安危事關重大，基於唇亡齒寒的概念，必須致力於美日臺三方的政策對話，進而建立軍事互助或後勤、情報層面的協防機制。

六、小結

灰色地帶衝突的態樣，不勝枚舉，綜上所述，臚列如下圖：

高 ↑ 可能性 (價值判斷與事實判斷) ↑ 低	小 → 危 害 程 度 (後 果 判 斷) → 大		高 ↑ 可能性 (價值判斷與事實判斷) ↑ 低
	<div>第二象限</div> <div>1.機艦繞臺示威的常態性 2.中共海上民兵的運用 3.陸籍在臺人士政治影響力干預 4.假消息充斥，民心向背</div>	<div>第一象限</div> <div>1.共軍的認知領域作戰 2.特攻斬首戰 3.網路戰與關鍵基礎設施威脅 (含海底電纜破壞與控制)</div>	
	<div>第三象限</div> <div>1.第五縱隊破壞 2.美日棄守臺海</div>	<div>第四象限</div> <div>1.使用特攻，破壞核電廠 2.軍隊倒戈或不作為 3.外、離島危機</div>	
	小 → 危 害 程 式 (後 果 判 斷) → 大		

圖：臺海灰色地帶衝突態樣一覽表（作者自製）

肆、我國因應中共灰色地帶衝突之析探

《孫子兵法》〈軍形篇 第四〉有云：「善守者，藏于九地之下；善攻者，動于九天之上」。其中，何謂「善攻者動於九天之上」？筆者拙見，此即攻擊者在一個守勢者完全無法觸及或尚未察覺的「九天」平臺上，發動攻擊，由於平臺有層次的差異，不僅查覺不易，即使後來發現其真實意圖，早已無能為力，此方為孫子所強調的「善攻者」。反之，「善守者」的守勢作為必須盡量完美至如同藏於「九地」之下，量敵從寬，針對攻擊者的每一套可能劇本，皆有其相對應的方法，以下列舉筆者初探所析，希拋磚引玉，引發決策者及學者的回響。

一、政府各部門應推行戰情化及兵棋推演

我國原則上每年度均舉辦政軍兵推，其源起於 1991 年呈李登輝總統的一篇報告，該報告係以 1990 年參訪羅德島美海軍大學兵棋中心的全球兵棋推演心得為基礎。政軍兵推，除了軍事外，政治、外交、心理與經濟諸般戰略都有極大的揮灑空間²⁹，然而政軍兵推僅為一個演習，在應對中共灰色地帶衝突時，決策者應該更需要即時的情資整合與參謀建議，倘若政府各部門均有戰情室、戰情值勤人員，統一對口國軍及海巡署的戰情中心，且針對其業管屬性，定期舉辦兵棋推演，至少能滿足「兵貴神速」的戰略要求，唯有迅速識別出危機的到來，並以歷次兵棋推演的應處作為，按步就班逐一化解危機與妥適應處，方不致誤判情勢或政策失誤。

另外政府各部門應推行戰情化及兵棋推演的作法，更是為了「自己國家自己救」的具體實現，國防安全研究院前於 2022 年 3 月 9 日至 3 月 13 日，委託國立政治大學執行，訪問的對象為居住在臺灣，年滿 20 歲以上的成年人，以電話訪問進行隨機抽樣調查，完成 1,080 份成功樣本，與本文有關議題，所獲結論如下：

在「美國出兵協助臺灣」議題上，僅 38.5%的民眾認為若兩岸

²⁹ 蘭寧利，〈《蘭寧利》總統不該進圓山指揮所〉，2018 年 9 月 13 日，〈中時新聞網〉，〈<https://www.chinatimes.com/opinion/20180913004661-262105?chdtv>〉，（檢索日期：2021 年 12 月 26 日）。

發生戰爭，美國會出兵幫助臺灣，和前次民調（2021 年 9 月）相比，認為美國會出兵幫助臺灣的比例下降約 18%。絕大多數（87%）的民眾贊同「我國應該持續推動重要武器裝備自主研發」；66.2%的民眾認為「臺灣應繼續向美國採購軍事裝備和武器，以增強臺灣的防禦能力」，以及有 57.3%的民眾贊成「政府減少其他項目的預算，增加軍事預算以提升國防戰力」。³⁰ 因此，在國人對自主防衛取得共識之際，應順應民意，政府施政順勢而為，安民、安心、安國軍。

二、「毒蠍戰略」-恢復外、離島原駐軍

誠如上述所推導的外、離島可能遭中共突襲佔領，而創造出「既定事實」的危機，並作為政治施壓，則就「事實判斷」而言，臺灣曾失去中業島的事實，中業島位於南海扼鐵峙水道之西，是南沙群島的第二大島，我國駐軍於在 1971 年 7 月 29 日因颱風避難撤出中業島後，菲律賓趁機派遣部隊登陸此島，並且將島嶼命名為「派格阿薩島」(Pag-Asa)³¹，故就「事實判斷」，歷史總是以驚人的相似度一再重現，不可不慎。

預判中共可能佔領無駐軍的外離島，作為政治施壓，因此我國應儘速將現在部隊分散派駐全部外、離島，以龜山島為例，僅須整建廢棄營舍即可(減低環評困境)。同時，此種兵力分散配置，一如新加坡的「毒蠍戰略」，一旦本島遭受入侵，我國各外、離島的兵力即可自四面八方投入戰鬥，防衛臺灣本島，除了確保外、離島的安危，避免敵方政治操作外，亦可作為本島規復作戰之所需。

三、灰色地帶衝突首選海上-善用漁船資源

現階段中共灰色地帶衝突主要發生在東海、南海等爭議性之海域，預判後續應該會將經驗移植於臺海，由於中共海上民兵主要由漁民、漁船武裝後所組成，不僅數量龐大且難以判別，故我海軍及海巡建軍應同步置重點於小型輕快兵力的數量，並納編現有漁民、漁船，在休漁期實施訓練，並給予豐厚報酬，由海巡人力與納

³⁰國防安全研究院，《民意調查報告書-台灣國防安全民意調查》（臺北：國防安全研究院，2022），2。

³¹張豐麟，〈臺灣一旦失去東沙島 等同放棄太平洋〉，2020 年 6 月 9 日，《上報》，〈https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=89022〉，（檢索日期：2021 年 12 月 26 日）。

編漁船實施編組，每季演練。

然而海巡軍事人才有限，恐無法支應，但若能修法，善用屆退或退役海軍軍士官，轉任海巡服務，將可及時補足人才缺口，且培育海巡軍事作戰人才。就人力資源層面而言，軍中所培養的人才，在屆退後，投入海上灰色地帶衝突的防範，其成本遠低於軍事投資預算。同時，一旦我國建立此龐大且定期演訓，將可一併邀請日本海上保安廳海巡艦艇共同演訓，以增加臺日海巡組織，共同維護區域和平穩定。

四、防範中共以灰色地帶衝突創造戰場優勢

2020 年海巡署於臺灣灘驅離中共抽、運砂船，高達 3422 艘，平均每日 9.3 艘³²，儘管海巡如此高強度執行，仍無法阻止，此事件違反合理機制，顯示背後有隱藏的企圖（善守者，藏于九地之下），例如減少中共潛艦觸灘的危機，同時開闢潛艦的航道等，藉由兵要調查與實際行動，改善並創造臺海戰場優勢。

今（2021）年 2 月 1 日中共通過《海警法》，預判後續中共海警管轄海域將進一步擴大，我國海巡雖已規劃在「平戰轉換」時，加裝戰時武器系統³³，但平時更需因應中共灰色地帶衝突的挑戰，宜擴大執法權及擴編人力、物力，方能應對中共的常態忙灰色地帶衝突，另外我國海軍及海巡定期巡弋的航線，亦須隨時調整，讓平時定期定點的偵巡任務，更加發揮遏制中共創造戰場優勢的企圖。建議航線調整以我國重要海底纜線位置、海上基礎設施平臺及掌握中共大量且可疑漁船動態為原則。

五、有選擇地放棄：小型艦時代的來臨

我海軍 2022 年度計畫採購的魚叉飛彈，從 32 組驟增為 100 組，雄二、雄三等國造飛彈，也將以特別預算方式增加採購。因應

³²政治中心，〈一張表看中國違法抽砂船多可惡！海巡署年年取締都不怕〉，2021 年 3 月 23 日，《蘋果新聞網》，〈<https://tw.appledaily.com/politics/20210323/6XIVEJLKZNL31I357ZYAIGFY/>〉，（檢索日期：2021 年 12 月 29 日）。

³³朱明，〈艦艇編 32 億元加裝戰時武器系統，海巡署竟一毛錢也無法掌控〉，2021 年 10 月 10 日，《上報》，〈https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=126703〉，（檢索日期：2021 年 12 月 23 日）。

飛彈大量增加，海軍至少增設 20 個岸置飛彈中隊，打擊敵軍渡海艦船。³⁴試想，若中共的渡海艦船是中共海上民兵的數萬艘機漁船（800 萬民兵組織已符合事實判斷），而非正規登陸部隊，則龐大投資的岸置飛彈中隊如何發揮作戰效能？在高科技軍武的時代，載臺已不存在優勢，雷達截面積(RCS)過大，戰場存活率便低，已是客觀事實（事實判斷），小型艦在臺海作戰中，不僅可以避免飛彈攻擊（價值判斷），我國具有 250 個以上的漁港，隨時可以再戰整補，反觀，我主戰艦進入我國主要港口，實施再戰整補的機率低（後果判斷）。

另外，我國漁船總數約 1 萬 2 千艘，而我國遠洋漁船作業海域遍佈世界三大洋，包括公海及他國經濟水域，作業船數約有 1,100 餘艘，其中在他國經濟水域係以入漁合作方式進入作業，目前與我國漁船有入漁合作國家即約 22 國³⁵，而這些「海上載臺」，僅需加改裝，即為一有效武器發射載臺，若考量小型艦的耐波力差，曾幾何時常聽聞漁船翻覆的事件？況且武器發射僅需極短時間，再大的浪，也有空檔平穩的時段。

所謂的「戰略」，所涉及的層面不外乎資源的分配，但在有限的資源下，一旦「無所不備」，則將「無所不寡」，此時唯有「有選擇地放棄」方能做最有效的資源分配，放棄軍備競賽的迷思，放棄提升傳統基本戰力的思維，放棄海島國家仍應有大型艦的誤解（儘管大型艦具三度空間作戰且防護力高，但在現有飛彈技巧的加持下，「飽合攻擊」已成跨不過的鴻溝），放棄武器與載臺匹配的偏見，以及放棄正規兵力才能作戰的繆誤，進而面對小型艦時代的來臨，因為我國造艦技術以小型艦最為成熟，飛彈亦具有量產的能力，我國亦有為數龐大的機漁船，僅需我海軍及海巡兵力發展，善用上述的優勢，相信此即為「不可勝戰略」。

六、推行母語，區別敵我

³⁴ 呂昭隆，〈百組魚叉飛彈需擴編 20 中隊 立委質疑海軍優秀人力留艦、淘汰人力搞飛彈〉，2021 年 12 月 26 日，《中時新聞網》，〈<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20211226001972-260407?chdtv>〉，（檢索日期：2021 年 12 月 26 日）。

³⁵ 行政院農業委員會漁業署，〈中華民國漁業簡介〉高雄：行政院農業委員會漁業署，2019 年 9 月），8。
第 14 頁，共 18 頁

2014 年克里米亞危機中，在克里米亞出現的武裝人員，槍支與俄羅斯軍方槍支相同，卡車車牌屬俄羅斯，說話也帶有俄羅斯口音，但俄羅斯總統普丁卻表示，他們是當地居民組成的「自衛組織」，自行在商店購買制服和武器³⁶。2022 年 2 月 24 日，俄羅斯總統普丁發表公開電視演說，宣告以「去軍事化」及「去納粹化」為名對烏克蘭採取「特別軍事行動」，由於此次是著軍服正式宣戰，但難以保證不會有偽裝的戰術運用，由此，吾人可以設想，同文同種的兩岸，一旦戰事推展至城鎮戰時，軍服一脫或未著軍服，要如何分辨敵我？

根據基輔社會學國際研究所在 2019 年 3 月的調查，46% 的烏克蘭國民在家只說烏克蘭語，其中 24.9% 平時只說烏克蘭語；但 28.1% 的國民在家只說俄語，其中 15.8% 平時說俄語³⁷。顯然俄烏兩國間，語言尚不足以作為偽裝欺敵之用，然而根據我國 2019 年頒布的《國家語言發展法》，目前我國使用華語的比例是 96.9%，閩南語 86.5%，客家語 6.4%，原住民族諸語 1.2%³⁸。顯然我國閩南語的高使用率，將會是最佳識別敵我的方法，因此，顯見目前我國推行母語的政策是正確的方向，但應更普及，例如公務機關開會時，適時以母語召開會議，使母語與國語併行，俾利於戰時區別敵我，而原住民族諸語則可如同「密碼戰士」予以應用；在 1942 年，29 名印第安納瓦霍（Navajo）族人被徵召入伍，因為他們的語言外人無法聽懂，於是他們被美海軍陸戰隊訓練成了以納瓦霍語言為基礎的密碼通訊員。這些納瓦霍密碼戰士在二戰中對美軍的貢獻是無法估計的。好萊塢電影《風語戰士》（Windtalker）就是根據他們的真實故事改編³⁹，因此即便軍事大國如美軍，亦無所不用其極，顯見語言的確可打造為有利戰場通訊且具一定保密性的利

³⁶ 〈“小綠人”還是“俄羅斯入侵者”？〉，2014 年 3 月 12 日，《中國日報網》，〈<https://web.archive.org/web/20141208132706/http://language.chinadaily.com.cn/article-200425-1.html>〉，（檢索日期：2022 年 2 月 26 日）。

³⁷ 〈斯拉夫「語言戰爭」：觸怒俄國的烏克蘭《國語法案》〉，2019 年 4 月 26 日，《轉角國際》，〈https://global.udn.com/global_vision/story/8662/3778480〉，（檢索日期：2022 年 2 月 26 日）。

³⁸ 〈臺灣語言列表〉，2022 年 2 月 26 日，《維基百科》，〈<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E8%87%B%E7%81%A3%E8%AA%9E%E8%A8%80%E5%88%97%E8%A1%A8>〉，（檢索日期：2022 年 2 月 26 日）。

³⁹ 〈享年 93 歲 美軍最後印地安密碼戰士去世〉，2014 年 6 月 10 日，《大紀元》，〈<https://www.epochtimes.com/b5/14/6/10/n4175085.htm>〉，（檢索日期：2022 年 10 月 22 日）。

器⁴⁰。

七、國家認同：認識、認知與認同

俄烏戰爭中，俄羅斯兵分三路進攻烏克蘭，結果卻不是如預期的閃電戰成果，而是激起烏克蘭軍民同心，大量烏克蘭人紛紛加入國民志願軍共同對抗侵略；反觀阿富汗政府軍的未戰而降，從種種實務面可顯見「國家認同」才是真正影響戰力的關鍵因素。而且此次俄羅斯全面侵略烏克蘭招致國際社會齊聲譴責痛斥，首都莫斯科亦出現大規模反戰示威遊行。反戰民眾批評：「這並不是俄羅斯的戰爭，這只是克姆林宮的戰爭」⁴¹，同理，兩岸戰事一旦爆發，「反認知戰」亦是政治作戰的關鍵一環。

烏克蘭既非歐盟正式成員，也不隸屬北約同盟所管轄，但從美方官員推特得知⁴²，早在 2021 年 1 月份迄今，美方即不斷運送相關不對稱武器及衛星等共同作戰圖像能力至烏克蘭，且由於烏克蘭堅定的抗敵意志，致使歐美國家仍能繼續提供軍事情報以及各式軍備戰略物資。由此可知，「國家認同」影響抗敵意志，抗敵意志影響戰事延長，亦創造時間換取空間的契機。

我外交部吳釗燮部長於 111 年 5 月 18 日接受英國國際知名專欄主筆 Ian Williams 訪談時，吳部長指出中共機艦頻擾臺灣，威脅區域的安全，我國位於民主對抗威權擴張的前線，政府及人民均有高度自我防衛決心。另外烏克蘭的經驗值得臺灣借鏡，烏國人民堅挺抵抗俄羅斯，充分展現以小博大的力量，增強了我國人民保家衛國的意志，臺灣也積極發展不對稱戰力並充實全民防衛能力，以有效嚇阻中共犯台野心。⁴³

⁴⁰雖然這項建議曾經受到某位政治立場堅定的學者嚴厲地批判，由於本文探討的是我國生死存亡之道，只要有效，即應勇於嚐試，上述的分析，亦相對客觀，於是筆者仍決定保留，不予刪減，還請海涵。

⁴¹莊承憲，〈棄台論、小國不挑釁論、抵抗無用論——烏俄戰爭以來的「認知作戰」，是臺灣最該關切的事〉，2022 年 3 月 18 日，《換日線季刊》，〈<https://crossing.cw.com.tw/article/15975>〉，（檢索日期：2022 年 3 月 23 日）。

⁴²美國安會官員 Alex Ward 推特 <https://twitter.com/alexbward/status/1504089466146799620?s=21> 揭露，後續白宮網站證實 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/16/fact-sheet-on-u-s-security-assistance-for-ukraine/>。

⁴³鍾元，〈俄烏戰啟示 吳釗燮談台灣安全重要性提升〉，2022 年 5 月 28 日，《大紀元》，〈<https://www.e>〉

然而，吳部長指出的「人民有高度自我防衛決心」的前提是國人身份認同，否則也有可能如同阿富汗軍隊的倒戈。2021 年 8 月 31 日美軍撤離阿富汗，民兵組織神學士之所以能以美軍無法預期的速度，快速控制阿富汗，主因即是阿富汗軍隊的倒戈，屢屢不戰而退，且在遭受攻擊時，亦未向美軍尋求支援，然而美軍訓練阿富汗部隊長達 20 年，並非無能力抵禦神學士⁴⁴。另外在阿富汗政府倒臺後，大概接受美軍訓練的情報人員及政府軍未能隨同外國部隊撤離，部分人員索性直接倒戈伊斯蘭組織。凡此種種，均可顯見認知領域作戰影響層面之深遠，即使連嚴謹如美軍，亦難以判斷與預防。

臺灣和烏克蘭同樣面對著極權國家的侵略威脅，烏克蘭正在戰火之中抵抗威權，臺灣則在恐嚇之中抵抗威權。若說「今日烏克蘭，明日臺灣」，其實也是「今日俄羅斯，明日中國」。烏克蘭的經驗告訴我們，面對外國侵略，自己必須先展現堅定的抵抗意志，國際社會才有可能，也才有理由出手援助。面對中國的崛起，兩岸經貿交流益形蓬勃，雙方人民相互往來的情形愈趨密切，臺灣民眾對於中國政府、社會人民的整體形象，或將因為接觸互動頻繁，因而增進彼此瞭解、提升好感，抑或造成負面觀感，將取決於國家認同層面的「認識、認知與認同」，因此是危機也是轉機，我國需有完善的跨部會預應計畫。

伍、結論

所謂戰略，指的是資源的分配，世上不存在絕對正確的戰略，但卻存在有效的戰略，而分配的關鍵在於集中資源，創造局部優勢；以少勝多，在物理上是不存在的，但透過有效地分配及時間與空間上的運用，卻是可行的，關鍵在於「有選擇地放棄」，放棄無效的投資（價值判斷），放棄既成事實（事實判斷）所無法避免的後果（後果判斷），利用時間上的充足準備，也利用空間上的「藏於九地」，《孫子兵法》開宗明義第一段話即是「兵者，國之大事，死

pochtimes.com/b5/22/5/28/n13747178.htm》，（檢索日期：2022 年 10 月 22 日）。

⁴⁴世界日報編譯中心，〈神學士控制逾半阿富汗，軍閥倒戈恐骨牌效應〉，1998 年 12 月 29 日，《聯合新聞網》，〈<http://udn.com/news/story/1222398/5665878>〉，（檢索日期：2022 年 10 月 22 日）。

生之道，不可不察也」，朝令若有錯，夕改又何妨？吾輩不可執著，更不可將錯就錯或毫無作為。其次，增強國人的國家認同及身份認同，輔以堅強的愛國信念與抗敵意志，方為國軍建軍備戰最堅強的後盾。