

灰色地帶與混合威脅之虛與實

中央警察大學恐怖主義研究中心主任

汪毓瑋

資料來源：本文轉載自法務部清流雙月刊 109 年 1 月號

《摘要》

民主國家日益遭受來自試圖腐蝕和破壞現行國際體系運作的挑戰，其常被描述為混合戰、非常規戰、不對稱戰、政治戰，或者更簡短的描述為灰色地帶衝突等。亦即不滿現狀國家和非國家行為者試圖在不訴諸直接和大量使用武力情況，或不超過導致公開戰爭之既定標準、又不違反國際準則下，以實現該國安全目標。

灰色地帶與混合威脅

灰色地帶是一個「作戰環境」，是和平與戰爭之間的「空間」。在此空間引發之衝突，充滿政治、經濟和安全競爭。侵略者透過「混合威脅」，使用模稜兩可性、利用非歸屬性實現其戰略目標，同時又能有計謀地限制其他國家的反制行動。

灰色地帶的行動會挑戰國家利益、影響或力量，有關例子包括俄羅斯針對西方社會的假訊息宣傳運動，使用網路活動威脅西方企業，使用代理部隊吞併烏克蘭領土並煽動內戰；伊朗使用「真主黨」代理人促進其利益；中國大陸在非洲和亞洲的經濟政策、島嶼建設、以海事資產騷擾外國船隻並拒絕其進入國際水域等。

雖然灰色地帶行動不是直接的「軍事對抗」，但會削弱人們對「基於規則體系」的信心、規則及其帶來的可預測性，對於促進商業交易、擴大貿易、管理衝突和升級以及進行外交談判至關重要。此外，網

路攻擊可能會對關鍵基礎設施造成真正損害；經濟脅迫可能會損害企業的底線；代理部隊可以威脅軍隊和平民，同時避免國家對贊助

國進行報復；假訊息可能會影響關鍵的民主選舉和公民投票的結果。因此，競爭對手的灰色地帶活動一定會對國家利益造成實質性損失。

混合威脅通常運作於低於戰爭界限之灰色地帶，是發生在整個衝突頻譜中的每一個「區間」，而不是頻譜上獨立的衝突類型。可以被定義為：「模糊性」的國家或是非國家行為者，不受以往遠近「地理」或主權「疆界」概念的限制，而「同時」在不同的戰場與市民社會之含實體與虛擬的多樣化「空間」中，混合採用了「單方面」或是結合「可調適」和「系統性」之「量身定製」的傳統武器、非常規戰術、恐怖主義和犯罪行為等之既「不易歸類屬性」、又能夠悠遊於合法與非法之「灰色地帶」的隱而不顯作為，以追求具有更大算計之政治目標。因此，可能包括經濟和金融行為在內的合理施壓或是制裁手段，包括創造或隱蔽的利用貿易聯盟；顛覆性的政治作為；隱蔽行動；利用非政府組織；訴求人道主義援助；運用社會壓力；施展恐怖攻擊；誘發犯罪失序；或使用虛假網站和植入錯誤資訊。

運作與使用的工具

在「可接受的」國家行為的邊緣存在並蓬勃發展，界限在日常政務與戰爭行為之間，旨在延遲或癱瘓競爭對手的決策。在執行灰色地帶戰略時，可以利用多元化政策工具，包括軍事和非軍事以及政府和非政府手段，且可否認或秘密行動，使得評估其意圖和歸因及回應的能力進一步複雜化。運用的主要工具包括：

一、 資訊行動和錯誤資訊

俄羅斯和中國大陸利用社交媒體和其他宣傳渠道，定期使用資訊戰技術在國外播種懷疑、異議和假訊息，也固定經由傳統的努力通過宣傳來加強自己的敘述。

二、 政治脅迫或政治家的腐敗

使用合法的也可以是非法的脅迫手段影響一個國家的政治組成

或決策，例如中國大陸與俄羅斯努力影響許多國家的政治候選人或在職政治家；伊朗對「哈馬斯」的財政支持也是該政治進程中潛在腐敗的根源。

三、 經濟脅迫

使用非法融資或能源脅迫，以實現經濟目標或使對手造成經濟損害。例如俄羅斯在關鍵時刻針對性地停止向附近國家供應能源；中國大陸對沒有明顯經濟回報的第三世界國家之關鍵基礎設施項目進行投資。

四、 網路行動

使用駭客、病毒或其他方法進行資訊戰，造成實體損傷，破壞政治過程，懲罰經濟競爭者，或在網路空間中實施其他惡意行為。

五、 太空作戰

透過干擾設備本身、通訊、或從太空或太空系統提供的資料或效果，破壞競爭對手的正常太空活動和太空服務。

六、 代理人支持

直接或間接使用非國家和半官方團體進行軍事威脅或控制領土，以施加影響或實現特定的安全或政治成果。例如伊朗通過軍事恐嚇或控制領土而施加政治影響；亦包括了俄羅斯的「小綠人」和中國大陸的「小藍人」等例子。

七、 國家控制部隊的挑釁

在沒有正式使用武力情況下，使用直接提供資金或與國家溝通的非軍事或準軍事力量來實現國家利益，包括秘密活動和隱蔽活動。俄羅斯和中國大陸最常使用這種工具，而伊朗則很少使用這種工具，其中包括直接脅迫對國家政府負責的部隊。

八、 塑造市民社會

中國大陸利用孔子學院和對大學的經濟槓桿作用來限制反華情緒並增加支持；俄羅斯大量資助非政府組織之「俄羅斯世界基金會」，並通過廣泛使用俄羅斯東正教教會來進行。

反制的重要因素

需要做更多的工作，才能從對問題的清晰理解，轉變為採取特定行動，再設計運作框架和戰略，以更一致、更有效地應對。也需要敏捷地回應和更加主動的措施，才能迅速應對有關的惡意行動，同時又能限制對手想要利用的可預測性。

一、 提升透明度

當強制發生時給予更大的關注，是增加其啟動成本，減少重複實施的有效方法。有效的例子：出版中國大陸網路活動的曼迪安報告（Mandiant Report）；美國以網路犯罪起訴解放軍軍官；社會媒體調查揭露沒有穿制服的正規俄羅斯部隊在烏克蘭的部署；揭露使用虛構或非法駭客入侵就像馬克龍戰役（Macron campaign）對這種手段採取戰術一樣的材料；以及揭露和調查聯結政治影響力之國家導向的腐敗。

二、 嚇阻

成功嚇阻通常涉及了高層官員對那些採取具體確定行動而威脅其可能會遭受到具體後果，使其相對成本與效益不成比例而放棄。例如法國和德國向俄羅斯明確聲明，如果俄羅斯干預各自國家的大選將直接採取反擊行動。

三、 準備和先期行動

鼓勵公眾主動準備可能面臨潛在挑戰是非常重要的。當知情的公眾已被警示有關惡性影響的戰術，就可以減少潛在衝擊，就像法國總統大選期間的作法；又如立陶宛已經採取具體步驟以確保韌性的社會，包括出版了如何在遭受入侵時生存和繼續反

擊之《如何在極端情勢或戰爭情況下採取行動》(How to Act in Extreme Situations or Instances of War)手冊；瑞典重新審視特別強調民防之「全面防衛」(Total Defense)概念，而使公眾為必須應對的入侵、假訊息、經濟脅迫還是其他灰色地帶戰術先做好準備。

四、 整合性行動

例如芬蘭和愛沙尼亞已開發包括在危機期間建立整合性決策過程在內的全社會途徑；又如北約成員國間之條約規定，所有成員國承諾對一個成員國的武裝攻擊視為對所有成員國的攻擊。因此，與盟國和夥伴的統一行動至關重要。

五、 儘早大膽地行動

惡性行為者選擇灰色地帶戰術是為了當利用允許的邊界時，限制自己可能遭受的風險。因此，超出發起者預期的回應措施，可能會有效地扭轉或減少灰色地帶戰術的感知價值。例如歐巴馬曾直接向中國大陸國家主席習近平轉達反對中國可能在士嘉堡淺灘(Scarborough Shoal)進行島嶼建設活動並結合強大美軍實力時，就成功採用了這種方法；又2018年俄羅斯因為涉及前俄間諜謝爾蓋·斯克里普(Sergei Skripal)毒殺案，而讓英國等二十多個國家集體反制，共驅逐一百多名俄羅斯外交官，以阻止俄羅斯日後採取類似行動。

六、 清晰、具體、一致的消息傳遞

例如美國總統和其他內閣成員定期表示，美日相互防衛條約適用於釣魚臺列嶼，若想以武力改變這些島嶼地位的企圖，將觸發美國對日本的軍事支持。因此，若與南中國海之中國大陸已有作法相比，這是促使中國大陸對釣魚臺列嶼採取相對溫和途徑的重要推動力。

結論

灰色地帶並非特定類型的衝突，是國家和非國家行為者使用混合威脅，目的是攻擊政策、組織、教條中的縫隙，以創造槓桿及利用弱點。是保持在公開、傳統衝突的門檻下，利用非歸因優勢來塑造戰場，從而以最小成本來面對其他國家的回應，不僅見諸於俄羅斯首次進入烏克蘭東部的嘗試，也發現於中國大陸在南中國海的行動。而描述此戰場有助決策者和平民領導人了解其不斷變化的性質，且若無法描述此威脅並確定戰爭發展當前狀態，就很難在軍事、公眾和決策者之間達成為維護國家安全，所採行之有效應對措施及資源合理化分配之共識。