發佈：2019-07-17, 週三 16:10
點擊數：34170

2019

年3月11日，為因應中國「一國兩制臺灣方案」對我國國家安全挑戰，蔡總統召集國家安全會議，聽取各部會報告，並提出因應及反制「一國兩制臺灣方案」指導綱領。會中報告指出，「中國長期以來，對

臺灣社會持續進行滲透及分

化，...兩岸各層面交流深入臺灣社會各個

階層，在一定程度上，模糊了滲透、統戰和兩岸交流的界限」。這段文字點出，在中共對台各種

發佈：2019-07-17, 週三 16:10
點擊數：34170

策略作為，如滲透、分化、顛覆、破壞、竊密、統戰中，滲透是當中最模糊難辨、最難以因應的攻勢。

壹、中國對台滲透

據教育部國語

辭典，滲透是指思想或勢力逐漸侵入或影響。顯見滲透是一種動作或狀態，但其意圖或目標為何並不清楚。自兩岸開放交流以來，除了有限的 [半] 官方對話外，面對台灣的自由民主開放，北京當局一開始採取的是放話、

試射導彈等文攻武嚇等作為。2000年以後，

中

國在

台灣尋找

代理人與買辦，並

形成外界批評的兩岸政商權貴集團或

買辦集團，這條路線在

2014年太陽花學運爆發後已遭北京棄置。隨後，中共在先前「入島、入戶、入心」的基礎上，提出「三中一青」的統戰策略，擴大與台灣中小企業、中南部、中低收入及青年世代的交流往來。2017年又提出「一代一線」策略，將統戰工作投入台灣「年輕一代、基層一線」。隨後習近平提出兩岸「融合發展」概念，強調從經濟、社會著手，推進兩岸合作與融合，之後從文化、思想推進，實現兩岸民眾的「心靈契合」。在這些政策指導下，中國開始制定單方面的「惠台」政策，力圖吸引台灣民眾前進中國；另一方面，中方人員、資金、訊息也在兩岸交流掩護下，加速進入

發佈：2019-07-17, 週三 16:10
點擊數：34170

台灣，強化對台交往與滲透。

一、傳媒滲透

依法中資不得購買台灣媒體，但2008年中國開始加強對台灣媒體的滲透。最具代表性的是旺旺集團董事長蔡衍明，斥資204億台幣在2008年到2009年間，買下中國時報、工商時報、時報周刊、中天電視及中視等媒體。掌握報紙、無線電視、有線電視後，旺旺集團在2012年7月併購中嘉有線電視系統，取得台灣的傳播通路。隨之而來的是「置入性行銷」。2010年11月，監察委員吳豐山經調查後，確認中國政府以置入新聞的方式，購買台灣報紙包括《中時》與《聯合》的版面。除傳統媒體外，近年中國新媒體如愛奇藝、騰訊、優酷等影音串流平台，也透過代理商規避法規限制進入台灣，加劇北京對臺媒體的操控與影響。對此現象，台大新聞所張錦華教授警告，「當這種有效率的不實宣傳全面塑造中國大陸美好的形象時，台灣人民就會覺得中國政府、中國大陸都是好的...慢慢地我們的警覺性越來越低，甚至很多人對中國政府產生了幻想」。近兩年越來越偏頗的中天新聞，在2019年3月底遭國家通訊傳播委員會（NCC）罰款100萬，也有大學生發起「拒看中天」運動，相當程度反映此一問題的嚴重性。

二、網路輿論滲透

台灣是中國不實資訊、假新聞（以下以假訊息代稱）的主要操作對象。近年假訊息問題層出不窮，大量錯假資訊在台灣持續散布，對政府公權力、台灣民主法治及社會穩定，造成極大的負面影響。民眾記憶猶新的例子，包括2018年6月，網路謠傳高雄旗山香蕉滯銷，造謠者附上2007年香蕉堆積如山的舊照，企圖混淆視聽；2018年8月，蔡總統南下勘災，有人在臉書張貼假訊息，稱

發佈：2019-07-17, 週三 16:10
點擊數：34170

陪同救災官兵槍枝均已上膛；2018年9月，颱風襲擊日本關西機場，造成上千名旅客受困，因兩岸辦事處輸運處理問題在網路引發爭議，並導致我駐大阪辦事處蘇啟誠處長自殺的「關西機場假新聞事件」。台灣面對的不只是假訊息，而是一種策略性的資訊操作（information manipulation）。換言之，有策略的輿論戰，可藉由一個事件切入，透過回溯、整理、類比等手法，以聳動具吸引力的敘述吸引民眾關注，把希望引發公眾注意的議題或負面訴求（例如政府施政無能、官員不知民間疾苦等），包裝為新聞或時事熱點。這種資訊操作，除文字傳播，也可透過第三方資金外包給公關公司，甚至網紅，以具時效性、話題性的方式，製作成影片或懶人包，在社群網絡與通訊軟體推播，擴大其影響力。

三、資安滲透

駭客攻擊中有許多病毒與「進階持續性威脅」（Advanced Persistent Threat）的手法，都可針對個人或特定組織的電腦，進行複雜且多方位的攻擊，潛伏攻擊的時間可能長達數週、數月甚至數年。植入後門程式的資訊產品，如媒體曾揭露的中國製路由器、鍵盤及智慧家電，也會將使用者的上網、打字資料、語音和影像等，回傳給預設的伺服器。同樣地，華為利用其產品的內建軟體或韌體後門裝置，在未告知客戶下，將客戶的基本個資、通訊錄、通訊過程、電子郵件等訊息，回傳到中國伺服器的行徑，不僅危害台灣國家安全，也嚴重影響美日等盟邦對台灣的戰略互信。2018年，我國政府終於宣布，禁止政府機關使用華為等有國安疑慮的中國廠商產品。2019年1月，美國微軟公司工程師發現華為的筆記型電腦裝有後門程式，並向華為通報，則是再添一個新案例。

四、產業滲透

產業方面，中國大陸透過併購公司、挖角關鍵人才、竊取營業機密等方式，取得我半導體、IC設計等產業關鍵技術的案例時有所聞。2016年，國安局長楊國強即曾在立法院答詢時透露，台灣的IC設計、電子科技產業遭中國嚴重滲透。距離新竹科學園區20分鐘車程的竹北台元科技園區，有多家中資企業進駐。其申請來台名義為「銷售中心」，卻違法設置研發中心，在台大舉招聘工程師。檢調單位對此雖有掌握，但卻無法落實執法。許多告上法庭的竊密案例，從2000年的中芯國際案，到近期的宏達電員工竊密攜往北京案、聯發科前員工投奔具中資背景港商，並對其洩漏手機晶片關鍵技術案，及2017年傳出聯發科、台積電、美光、南亞科、華亞科及聯詠等多起遭大陸企業挖角竊密案，2018年面板大廠群創科技遭侵害專利與營業秘密案等，都可看出中國對台灣產業的滲透、挖角、竊密情況之嚴重程度。

五、社會滲透

長期以來，中共以交流之名，對臺灣社會持續進行滲透分化。對於地方基層、農漁民、宗教、原住民、文化團體等，透過結對（如成為姊妹村里）、簽署合作備忘錄、招待赴陸旅遊，或提供虛銜（如邀台灣村里

長出任對岸村委執行主任）等方式，

拉攏結納地方人士；以

「體驗式」交流（邀請赴陸旅遊參訪）、

「青年創業基地」及提供就學、工作機會等方式，試圖改變台灣年輕世代、流浪博士與教師對中國的觀感；並以政治性採購、契作、觀光等經濟利益，拉攏臺灣地方政府與地方人士。此外，中國籍人士來台窺探、拍攝軍事或機敏設施，利用台灣現役軍人、台商刺探或竊取我方重要文件，甚至來台發展組織，例如鎮小江共諜案、周泓旭間諜案，相關事例不勝枚舉。這些作為不但危害

台灣民主體制，也對台灣的國家安全構成重大挑戰。據調查局統計，自民國97年起至105年底，偵破的共諜案達55案。國安單位亦曾估計，中共間諜在臺人數至少有5,000人，甚至有報導稱達10萬人者。

貳、因應作為的思辨

中國長期對台灣進行統戰滲透及分化，但台灣政府積極反制作為不多；各界對這些極具針對性、策略性的作為，往往缺乏警覺性；亦有部分人士以人權、言論自由考量，反對政府相對應的防制作為。這些都與中共滲透作為本身的隱密性與不確定性有相當的關係。

一、反制輿論操弄的困難

由於社群網路傳播快速、自媒體普及，加上假帳號、假網站、留言機器人與「巨魔農場」（troll farm）帶來的大量訊息，使政府在處理假訊息上，面臨訊息量龐大、處理時間有限，並須考量是否侵犯人權與言論自由等多重困難。針對假訊息的懲處，在確認其錯假違法後，爭議相對較小。真正重要而困難的，是要如何縮短其灰色階段（假訊息出現後到被判定為錯假違法之前），並阻斷該訊息的進一步傳播，以避免造成傷害。

我國既有法規對假訊息雖有若干規範，如選舉期間可適用《選

罷法》，平時

有《

刑法》誹

謗罪與《社會秩序

維護法》（散佈謠言，足以影響公共

之安寧者」將受罰），

但這些規範面對自由、匿

名與快速傳播的假訊息威脅，顯已緩不濟急。

為打擊假訊息，行政院院會已通過《災害防救法》、《糧食管理法》、《農產品市場交易法》、《傳染病防治法》、《食品安全衛生管理法》和《核子事故緊急應變法》、《廣播電視法》等十餘部法規修訂，納入禁止散播假訊息的規範和罰則，並送立院審議。行政院及相關部會即時新聞澄清機制及民間的「台灣事實查核中心」，致力加快澄清速度，提升內容查證品質，有助遏制假訊息傳播。加強學校教育、印製宣傳手冊、舉辦說明會等，亦可強化學生與民眾的媒體識讀（media literacy）能力，有助化解假訊息攻勢。

但對於灰色階段的處置，包括訊息錯假違法的認定及迅速阻斷假訊息的傳播，我國作為仍較為欠缺。正在立院審議的《數位通訊傳播法》

是讓業者自律建立檢舉、處理機制，只要按機制做，對假訊息傳播，業者就可免責。對於未能落實的業者似無罰則，而是由被害者要求違法使用者與平台業者負責，態度顯然較為消極（《廣播電視法》修法版本提高廣電業者自律責任，並對散布假訊息提高罰則）。由法院認定假訊息，也可能影響處理的時效。

相較之下，德國2017年6月底通過《社交網路強制法》，課予擁有200萬用戶以上社群網路業者快

速審查和刪除貼文的責任（須在收到通報後24小時內，撤除明顯違反德國刑法的仇恨言論；對假訊息或

較不明顯、有

爭議的仇恨言論，須在7天內

決定是否移除）、法國2018年11月通過《反資訊操縱法》及《反虛假訊息法》

，要求法官在48小時內針對是否為假訊息做出裁決，均有助截斷網路訊息快速傳播，避免傳統司法程序緩慢可能造成的損害。

針對相關法規侵害新聞自由，甚至引發自我審查或寒蟬效應的批評，德法兩國支持上述立法的人士主張，政府必須在新聞自由、人權保障與必要的民主防衛機制之間求取平衡。為避免扼殺言論自由，德國《社交網路強制法》提供個人和媒體周密的權利救濟管道，包括用戶資料遭濫用時、帳號遭不當停權或刪除時、合法內容遭不當移除時、個人或媒體遭不當處罰時，均有周妥及時的行政或司法救濟機制。

二、保防體系強化千頭萬緒

「保防」顧名思義就是「保衛國家安全、防制敵人滲透」。一般人注意到的保防體系問題，多為法令規範與刑度的不足。例如，《國家安全法》第2條規範「不得為外國或大陸地區行政、軍事、黨務或其他公務機構...刺探、蒐集、交付或傳遞關於公務上應秘密之文書、圖畫、消息或物品，或發展組織」，但其對應刑責最高只有5年。因此歷年最大規模的共諜案主嫌鎮小江只被判刑4年。對台灣社會的顛覆破壞或在台滲透發展組織，更缺乏相關規範。2019年3月定讞的陸生共諜周泓旭在台發展組織案，僅判刑1年2個月。而

外籍人士在台拍攝軍事設施等情節，通常僅能強制渠等刪除照片。

但更為嚴重的，應是台灣保防意識及預警能量的弱化。台灣解嚴與民主化後，「人二」系統瓦解，改由政風人員負責機關保防。但政風人員重視肅貪而非保防；2011年「政風司」改為「廉政署」後，保防工作的重要性與比重更進一步降低。軍中保防與社會保防，也因對中共敵我意識降低，而日漸鬆弛。近年破獲的保防案件多是已發展一段時間，對國家安全已造成傷害後，才被發現而進行偵辦。失去預警能量的保防系統，對國家安全而言，只能算是亡羊補牢。

事實上，美國、日本等民主國家，都十分重視保防，包括對資安滲透的因應。如何提高國人防意識、如何建立有效預警通報機制、如何因應中共資安威脅、如何從源頭（人員、資金、訊息）加強偵防能量、如何提升保防法規位階（目前僅係行政命令）、如何完備三大保防體系的法律授權等，都是台灣因應中共滲透的迫切工作。

澳洲《國家

安全立法修正案（間諜

活動及外國干預）法案》、《外國影響力透明

化法案》，及美國《外國代理人登記法》的相關規範，或可作為政府參考。

三、加強法規與機制配套提升產業安全

近年中國竊取我業者營業秘密案例頻傳，若不在法制上強化技術的保護，台灣可能淪為機密技術破口，影響先進國家政府與業者與我合作及投資意願。目前有關防制中共竊取產業機密的作為，以主張修訂《營業秘密法》者較多（司法體系審理案件速度過慢、侵害營業秘密行為的法人免責

的認定存在模糊空間），制定專法者較少。但對隱而未發的灰色地帶之應處，台灣目前僅有營業秘密法

針對「意圖在

國外、大陸地區、香港或澳

門使用營業秘密者」追究刑責。根據美國《經濟間諜法

》，只要個人或組織意圖竊取營業秘密，以裨益於外國政府或其實質控制的組織，就可適用該法追訴。我國在立法概念上明顯較為限縮，也難以保障技術免於被竊。另外，加強中資審查亦有助防制意圖不法的中資混進台灣資本市場。2018年美國通過外國投資委員會（CFIUS）更新法案，嚴審中資收購美企，以保護美國敏感高科技的作法，值得我國參考。

四、強化民眾覺知（awareness）才能有效反制中共滲透

不論是假訊息、社會滲透或產業滲透，加強民眾對這些威脅的了解與認知，都是反制中共作為的最有效手段。針對假訊

息、共諜滲透、產業竊密的案例與影響，製作

宣導影片、編印宣傳手冊、辦理座談會、說明會或講習會，都有助

加強民眾、公務人員、軍人的媒體識讀（media

literacy）及保防意識，並提

升業者對中共滲透的警覺與因應能力。唯有

喚醒國人警覺，建立保防共識，才能團結國人，共同防制中共滲透，捍衛台灣民主自由體制與國家的長治久安。

發佈：2019-07-17, 週三 16:10
點擊數：34170

作者 李哲全 國防安全研究院副研究員