發佈：2023-06-29, 週四 16:00
點擊數：7531

國防部今(2023

)年三月下旬提出《全民防衛動員準備法》修正草案，但才一推出就出現「十六歲娃娃兵」等假議題。「戰時管制新聞媒體」也被批評妨礙言論自由。在國民黨陣營及親藍營媒體連番批評後，行政院長陳建仁宣布全案暫緩，要求國防部重新檢討內容。

Phoca PDF

發佈：2023-06-29, 週四 16:00
點擊數：7531

本文並不想再接續「娃娃兵」這類討論，畢竟從美台軍事合作、軍備採購到這一次的動員法制修正，一次次事件都可以發現相當一部分國民黨人和親藍媒體面對蔡英文政府，已到了幾近「逢國防必反」的地步，在這種氣氛和前提下，很難進行有意義的討論。相反的，本文寫作的動機，反而是因為看到從國防部《全動法》修正

版本

幅度太小

，思維保守，並且

對於未來一旦爆發台海戰爭，許多的

作戰型態恐怕早就超過《全動法》修正版

所能準備、預演的情境，並且也早就不是國防部單一部會所能規劃、執行。

換言之，儘管藍營和部分媒體嚴辭批評《全動法》修正版

給了政府太大的權力，但作者認為，問題恐怕不在權力大小，而在於民進黨政府還恐怕對於「哪裡該用權力」思考、推演得不夠清楚，如果能想清楚，某些關鍵節點上，恐怕要放大而非限縮政府的權力。作者希望以個人的能力，指出像這樣的一些關鍵節點。

這些場景已經不是想像

在進入正題前，先看看幾個案例：

Phoca PDF

2022年8

月，

時任美國

眾議院議長裴洛西

訪台後的共軍圍台演習期間，台鐵、

公務機關甚，甚至超商7-11的電子廣告看板都遭

到駭客入侵，出現「戰爭販子裴洛西滾出台灣」等標語。

2021年6月，公共電視電腦系統遭勒索病毒癱瘓，內部作業大亂，幾乎回到「紙本公文」時代。

2023年5月，同樣屬於公共媒體的中央通訊社伺服器當機，新聞發布中斷了好幾個小時。

在台灣之外，目前持續進行反抗俄

羅斯入侵戰爭的烏克蘭，在2015

年曾經

遭到俄羅斯以電腦病毒大規模攻擊輸配電等基礎設施，根據《紐約時報》記者妮可.柏勒斯(Nicole Perlroth

)在《零時差攻擊》一書的敘述，俄羅斯控制的電腦病毒入侵了烏克蘭的國庫、退休基金、財政部、基礎建設部、鐵路局和多家電力公司，劫持操控電廠的電腦，一個接著一個關閉所有的變電站，負責的工程師無能力，因為駭客已經把他登出，同時改掉密碼。

如果上頭這些場景，不是零星的資安事件，而是共軍侵台計畫中軍事行動的前導呢？

Phoca PDF

假使把共軍犯台的軍事行動發起時間訂在D日H時，共軍在H-1

時癱瘓了中央社和公共電視的正常播送，在H

時發動

第一波飛彈攻

擊，半小時之後，台灣民眾

手機上的抖音、小紅書和特定台灣媒體的app

發出「報導」：總統下令全台各地軍隊停止抵抗，靜待政府對岸談判結果。

貌似中央社的網站這時「恢復」了運作，適時發出「報導」：美國政府表示不會介入台海戰爭，美軍不會動員參戰，呼籲兩岸以談判方式和平解決爭端。

大部分的網路服務已經中斷，有民眾改聽收音機，由特定立場政治人物經營的「聯播網」裡，名嘴主持人呼籲台灣人留在自己家裡，保命重要，「不要到後備軍人動員的地方報到，加入黑熊部隊更是送死。」其它頻道，無論FM或者AM，來自福建的電波鋪天蓋地。

但此時真實的狀況是這樣：總統已經進入圓山指揮所，通令全台國軍部隊抵抗到底，各戰區按作戰計畫生效，第一線部隊備便接戰。美軍航空母艦已經就位，日本海上自衛隊正緊急出海。

但問題是：誰知道？在台灣民眾接觸到的訊息裡，國軍已經戰敗，政府已經投降，美日不會馳援。這樣的假訊息，只要能夠誤導台灣社會5到8

個小時，就足以製造混亂，後備動員無人報到，現役士兵都可能接到家人電話，「告知」他們政府已投降，不要抵抗送死。屈服、投降的主張，在這種情境下勢必快速滋長。

Phoca PDF

要防堵、應對上述假設情境中的混亂，最重要的關鍵就是全民防衛動員計畫。

戰爭還是「1、2、3，開始」嗎？

《全動法》

修正鎩羽而歸這場風波，提醒了關注台灣社會重新檢視國家的「臨戰」和「戰時」體制，以及「平戰轉換」的機制如何設計。如果檢視《全動法》

的條文以及實際執行的「國防部全民動員署」在網站上發布的內容，可以發現目前的政策思路仍是延續自二次大戰的動員、接戰型態，而距離真實的威脅態樣實在太過遙遠。事實上，台灣面對中共的威脅和侵擾，即使就我們能設想到的型態，都已經遠超過國防部全動署的業務範圍了。

中共侵台型態如何轉變？勉強用一句話總結就是：灰色戰場無限擴大。

這裡的「灰色」有兩種意思：

一、「平時」和「戰時」界線模糊。

二、「軍事」和「民生」界線模糊。

先說第一項。在傳統戰爭思維裡，「平時準備」，「戰時作戰」的分工非常清楚。而平時、戰時

Phoca PDF

的轉換，實質上由「是否實際發生軍事交火」來劃定；在一般民主國家憲法體制上，則是由總統是否發布緊急命令來區分。用更形象的方法來說明，就是一群短跑選手在出發點做好準備——這是平時；這時裁判發出口令：「1、2、3。」槍聲一響，選手同時起跑——戰時體制生效。

我們能找到足以參照，時間最靠近的戰爭，應

該是2014和2022

兩次俄烏戰爭。從前述的例子可以發現，即使在兩場熱戰之間，兩軍不直接在戰場上交鋒的時候，俄羅斯一樣以電腦病毒破

壞烏克蘭基礎設施。更廣為人知的例子是2022年2

月俄軍發動戰爭後，隨即宣稱烏克蘭總統澤倫斯基已經出逃國外，這使得澤倫斯基立刻發出一張在基輔街頭自拍的照片，穩定軍心士氣。

沒有道理認為一旦中共發動攻台作戰，類似的，或者更精良——

例如以深偽技術製作的假訊息不會被運用出來以迷惑台灣社會。

第二，所以謂「軍事」和「民生」界線模糊，指的是中共在網路平台上，不管是從實體破壞的駭客部隊，或者是「帶風向」的認知戰大軍，事實上平時就不斷對台灣發起行動。這些攻擊平日就能單獨發動，戰時更能協同軍事作戰，加

大破壞。例如7-11

看板被篡改，它絕非軍事行動，實際傷害幾乎等於零，但卻會導致台灣民眾非常不安，認定中共的操控之手早已伸進台灣社會；又例如如果台灣水、電等關鍵基礎設施遭破壞，全社會震撼的程度肯定也不下烏克蘭。更不要說共軍的認知戰部隊如何日復一日地累積「戰果」。

Phoca PDF

發佈：2023-06-29, 週四 16:00
點擊數：7531

面對軍事熱戰前的「灰色戰爭」時間愈來愈長，範圍愈來愈大。我們的政治和法律體系對於「平時」和「戰時」的界定，連同「平戰轉換」的機制，恐怕都必須有更加符合這個時代技術特色的創新思考。

例如「平戰轉換」過去是一刀切：不是平時就是戰時。一旦總統發布緊急命令，國家進入戰時，大量原本受到層層節制行政權力就整筆轉移給總統，以因應危機—— 當然還要經過立法院追認。但相對的，如果危機程度不到足以發布緊急命令，總統及行政部門似乎就只能依承平時期的民主原則，任令這些明知會持續造成傷害的「灰色攻擊」持續推進，甚至它可能是為後來的軍事行動創造有利環境。

面對這樣的難題，筆者認為平戰轉換的機制或許能夠改以「階段彈性」的設計。例如修改《全動法》，在宣告「緊急命令」之前，給予總統或行政部門宣告一到兩個階段「臨戰狀態」的權力，佐以配套、符合比例原則的民意監督，讓行政部門可以在「灰色攻擊」發生之初，就能啟動反制。

「階段彈性

」的設計可以提供總統

及行政部門更符合比例原則的處置工具。以這

一次《全動法》

Phoca PDF

爭議的議題「戰時媒體管制」為例，如果依照現行機制，必須要等到「緊急命令」宣告，才能依照《動員實施階段大眾傳播事業及從業人員管制辦法》等現行法規啟動媒體管理規定，而且一旦啟動，茲事體大。

但如果《全動法》

具備「階段彈性」的設計，那麼在疑似灰色攻擊發生時，政府能夠先有限度先管制外國，特別是中國媒體的傳播，或者封鎖特定app的散布。讓「妨礙網路或言論自由」的疑慮降到最低。

「漢光之前」，也該兵推

延續為《全動法》

設計「階段彈性」的思考，接下來的議題，是政府必須籌備另一項兵棋推演，這項兵推可以姑且稱為「漢光之前」。

關注國防議題的人士都知道，「漢光演習」是台灣軍隊一年一度，最重要的防衛作戰兵棋推演。漢光兵推的想定是以中共決定發動攻台軍事行動開始，一直推演到軍事作戰結束。但就如前頭所述，中國如今一旦決定武力攻台，軍事行動之前很可能會先發起大量的「灰色攻擊」，對於這些「灰色攻擊」的型態和工具，政府應該像軍事戰略的攻防一樣，以廣泛收集資料，甚至組建「紅軍」的方式設想台灣面對的各種前導攻擊。

就像在「漢統兵推」上發現國軍人員、裝備和訓練的不足。長期、固定地進行「前導攻擊」的兵

Phoca PDF

推，對於發現政府因應危機體制的問題，有非常大的幫助。例如：

網路上散播由中國政府、官媒製作、操縱的資訊，能不能封堵、禁絕？什麼情況下可以封堵、禁絕？應該依循什麼樣的程序？例如明

顯是由中國政府操控的app

，臨戰時除了防堵，能不能反制、破壞其伺服器？這樣的反擊，該透過什麼樣的程序？如何進行？

又例如，一旦中方以駭客行動破壞台灣基礎設施，台灣能不能以同樣的手法予以反擊？誰能夠發展這些反擊武器？誰來管理及決定使用？

再者，因為洪仲丘案而修正為只在「戰時」

才生效的《軍事審判法》

，「戰時」的定義，目前的見解較多是跟著「緊急命令」的發布才生效。但面對灰色階段衝突，有沒有可能《軍事審判法》

應該在更早的階段就生效？否則在臨戰狀態下，部隊長官根本沒有管理及維持軍紀的工具，甚至鼓勵了不想打仗的士兵提早「違紀犯法」，因為此時犯法，還是一般檢警偵辦，但到那個當下，還有檢警有餘裕處理官士兵不假離營這種「微罪」嗎？

每當我們思考「漢光之前」，就會發現這個階段存在太多的法制空白，行政制度和動員準備極度不足——或者至少外界並沒有看到。這是台灣面對中國軍事威脅的極大隱憂。灰色衝突的失敗，會極大影響之後軍事作戰的執行的成效。甚至軍隊還沒接戰，勝負大勢就已經抵定了。

Phoca PDF

「漢光之前」的思考、論證和推演太少，缺乏有執行人力的主責機關，是筆者認為台灣國防工作的最大隱憂。

論證戰時政府的權力，不是民主的倒退而是深化

此時此刻談台灣國防、動員體制的重建，筆者認為，最重要的是觀念的突破和重建。過去四十年，在台灣人民反抗戒嚴、爭取民主的過程中，對於軍事部隊的弱化和打擊，一直被視為理所當然。因為在那個時代，軍警特國民黨一把抓，因此解除軍警特
的能力，就是解除國民黨鎮壓民主的能力。

但從1996
年台灣進入全民直選總統開
始，「軍隊國家化」的問題開始為人注意——特別是2000
年的政黨輪替前後。相比其它第三波民主化的國家，可以說台灣「軍隊國家化」之路走得還算順利。但有些思考慣性和語彙，確實還在留在政治討論裡。例如

「打仗時要檢查媒體，那和過去戒嚴有什麼兩樣？」

「做編組動員學生的計畫，和國民黨有什麼差別？」

……

Phoca PDF

發佈：2023-06-29, 週四 16:00
點擊數：7531

面對各種「和過去有什麼差別」的質問，筆者以為當然有差別，而且差別很大。現在台灣社會做這種種討論，都是在民主體制和自由輿論環境裡，公開進行。僅僅這一點，就和過去的戒嚴體制截然不同。但諸如此類的話術，確實會讓一部分政治人物不敢或不願開啟這個話題，即使它攸關台灣未來的生死存亡。畢竟放眼世界，像烏戰開戰前的德國，可以把戰車放到壞掉這種安全環境得天獨厚的國家，絕對是少數中的少數，而台灣更不在其列，大家心知肚明。

筆者認為台灣社會，特別是意見領袖應該要從過去的思考慣性和話術裡走出來。民主化不保證沒有外敵，民主體制不等於可以放棄國家防衛，討論戰時體制，是為了論證、思考在民主體制下，如何在戰時的效率和民主制衡間取得平衡。英國、美國以民主體制投入兩次大戰而能取得勝利，證明了一個對的戰時體制非但不是民主的退步，反而是深化。是打造國家良善、文明體制的必須。

Phoca PDF

發佈：2023-06-29, 週四 16:00
點擊數：7531

作者 李志德 為資深媒體人

Phoca PDF