

威權國家對民主社會發動的 隱形戰爭

●簡余晏／資深媒體人

2023年5月，籃球球星「魔獸」霍華德（Dwight Howard）只因為拍片宣傳文化總會的「來總統府住一晚」活動，稱許台灣是一個美麗國度，隨即引來中國網民撲天蓋地網路攻擊，逼到魔獸出面致歉。值得一提的是，熱搜這則抨擊「霍華德是台獨」的中國微博，瀏覽數高達近四億點閱人次。這四億人次能代表中國十四億人口嗎？有多少是虛擬帳號？中國網民真的多是「小粉紅玻璃心」嗎？或，這些是軍方網路部隊和維穩等各方帳號交相掩護攻擊，刻意形塑的「民意」？

根據中國官媒《人民網》於2013年10月所刊的文章，標題為〈全國約200萬網路輿情分析師：要做的不是刪帖〉內文指出，這些負責中國「網路維穩」的網路輿情分析師該年度大約兩百萬人，有人稱之為「網路特工」，負責抓取網路訊息，有刪帖有回應，或者全網二十四小時監控負面訊息在第一時刻刪除。而，十年前這則文章還只是估計維穩經費下的「輿情調控員」，中國網軍系統歷經十年發展，已經不只是「中國的媒體都姓黨」而已，各方系統的不同網軍已有約二十餘。例如在中國中央軍委會屬下有「戰略支援部隊」，分設針對日本、美國、台灣等有不同部隊，例如設在武漢的六一七二六部隊，就是解放軍戰略支援部隊下，專門針對台灣輿情攻守的駭客部隊。另外，除了軍方體系，另有直屬於中宣部的、網路警察、對台事務單位、甚至對內負責內宣維穩的輿情評論員等；各體系各有內外宣互相支援、掩護的網軍。這些網軍以充足的經費、緊密的組織對國內、對國際輸出他們所編織而成的「中國好故事」。

試想，十年前光是輿情調控員就有兩百萬人，時至今日，是否已破千萬人？如以每名網軍二十個假帳號計算，那些網攻魔獸、或者翻牆來台數以萬計、億計的網軍，其中有多少是真的民意？

這些年來，威權國家利用新型數位工具來監控、封鎖、擾亂和駭入獨立媒體和公民社會的線上網路，運用兩極化、假資訊、操弄輿論和政府箝制手段破壞網路自由，達其特殊目的，並以「網路長城」的巨型內容審查系統來封鎖西方網站和社群媒體平台。威權國家透過封鎖、刪除批評、跟監、騷擾和逮捕質疑國家的記者，並用機器人和水軍在

臉書等社群帶風向爭取高點閱率，再妖魔化反對意見。有時也運用「針對性阻斷服務攻擊」以高流量癱瘓反對陣營和獨立媒體的網站，資訊戰的網路攻擊已隨處可見，台灣更名列瑞典研究的假訊息最多國家，社會也對於這個情況司空見慣了。

中國國家主席習近平曾在視察《人民日報》、《新華社》及《中央電視台》三大官媒的總部時把話說得很明白，要求「記者對黨要絕對效忠，思想、政治、行動都全部要緊跟黨的領導」。在中國，多數媒介事先管控審核，例如記者採訪十九大的專家學者，每則稿件都必須經領導階層、中央宣傳部許可才可能播出。線上書店一定要加入「國家新聞出版廣電總局」評級體系，評核標準還有一項為道德價值觀。

總體來說，這樣的網軍作為、網路作戰就好像一場隱形轟炸機競賽，各民主國家面臨了二戰後最大的挑戰，這是威權國家對民主社會發動的隱形戰。

第一節、威權國家對民主社會發動的隱形戰

威權滲透作為資訊戰新手段，在雄厚資金與在地培植協力者雙管齊下，在台灣確已發揮影響力，影響新聞自由亟需重視，並從法律面、新聞面、社會面因應提出具體作為。分別論述如下：

一、法律面

中國威權政體在法律面通過《反分裂國家法》，台灣人民就算未入境中國僅「過境」香港也可能被依「法」逮捕。台灣於2020年1月17日正式實施《反滲透法》，這是為了建構反滲透法制，立委原提出《中共代理人法案》、《境外勢力影響透明法案》等八個版本，最後以此簡化版法案萊防範「境外敵對勢力」之滲透干預，初版草案全文十二條，但從2020年到2021年，國安局坦承仍未依此法起訴任何人。

過去的境外力量從取得電視台、報社經營權，或中國產業來台業配下廣告、或收買招待個別媒體人等方式。但現在，境外勢力滲透台灣的方式多元且繁複。例如：在網路上用水軍或公關公司或寫手，透過不停貼文在網路、推特等方式影響台灣輿論，再利用貼文及新聞形成分享文章、短語音訊息，透過「在地協力者」或無能力分辨真假者來廣傳，進一步發展到不必透過代理人即由中國人直接進入台灣或網路上影響台灣，不必「代理人」就可以滲透台灣，這樣的媒介手法已影響台灣人想法，如學者斯圖亞特·霍爾（Stuart Hall）的文化傳播模式，發展出不一樣的認同。

參考波羅的海國家愛沙尼亞（Estonia）在俄羅斯（Russia）長期資訊戰攻擊之後，經北約（NATO）協助及多國會商，提出「塔林手冊」（Tallinn Manual，塔林為愛沙尼亞的首都，在該城市會議而以之命名），提供各界防禦資訊戰及威權滲透。塔林手冊多根據國際法瞄準資訊戰，結合十餘國的國際法與資訊專家合力編撰而成，目前已第二版本。討論課題包括：



- (一) 零星網路攻擊也就是灰色地帶衝突時造成嚴重損害，可以視同戰爭來以戰時法令對待。
- (二) 上述情況時得以緊急由鄰國友國技術支援復原，並建立前進指揮所。
- (三) 網路間諜如果未達災害依平時法規法辦。但如果導致重大破壞則視同敵軍法辦。
- (四) 遭受網路攻擊時得以徵用民間資訊設施，等同戰時。
- (五) 網路世界的攻擊適用於國際法規，不單只是以設施所在地來規範。

上述《塔林手冊》與海戰的《聖雷莫手冊》(San Remo Manual)和《空戰和導彈戰手冊》(Air and Missile Warfare Manual)等國際法手冊類似，從法律層面找出可因應方式來面對新型態攻擊。《塔林手冊》統整現有因應資訊戰網路戰的國際法規，因應最新的網路戰資訊戰，國際社會無需創制新的國際法規就可以管轄網路行為。

《塔林手冊》專責討論網路攻擊行為，討論達到「使用武力」涉及「武裝衝突」程度的網路行為，不討論一般網路犯罪。

如同美國因應中國資訊戰，2020年宣布中方媒體視為「大使館」，剝奪其在美國境內的新聞自由。可參考塔林手冊將網路、媒介視為網路武器，台海網路戰何時達交戰狀態？是媒介內戰？或是現在就是網路心戰部隊兩軍交戰時刻？我方媒介是否已遭滲透反而成為敵國的攻擊武器？何時徵用民間資訊設施及資訊人才或網路心戰人才？宜儘快製訂相關專責法令以達全民共識。

二、新聞面

網路戰時代戰爭與和平的界線越來越模糊，如果網路武器應用於武裝衝突是否算戰時，新聞界該用什麼態度面對新型態的戰爭？本研究主張討論「新聞自由」時應加入網路時代的「國家安全」觀點。《塔林手冊》討論網路攻擊行為如滲透進我方媒介而探知國防機密，或透過新聞散布「敵方入侵我方的防空識別區我空軍不應反擊」的論調時，已屬於認知作戰的「新聞攻擊」模式，在台灣的新聞界，目前仍不認知這是「認知作戰攻擊」。

過去傳統的《國際戰爭法》所稱的武器攻擊是敵軍轟炸，但，現代戰爭的攻擊例如癱瘓對方的網路或網路指揮中心，或無線電干擾我國電子等，或以假訊息攻擊我方政治領袖，這些過去不算明顯戰爭行為的網路戰，在《塔林手冊》都屬於「現行法」，可以立即宣布適用網路戰爭，而且國際上已視《塔林手冊》已參照國際條約、慣例，符合國際法。塔林手冊提到遭敵方系統性的網路攻擊時，參考其必要、比例、迫切、即時等因素，可視同交戰狀態行使「自衛權」。

參考國際認知，台灣現況的威權滲透媒介，包括本研究所指從媒介股權、文化的、媒介幹部的編輯室盲點、社會、組織等全面滲透，輔以大量散布假訊息，新聞界如何因應？筆者認為，當媒介捏造散布假訊息、配合他國「惡意」不查證散布假新聞，分化民主社會，破壞多元社會的信任達嚴重程度，甚至有網軍配合大量攻擊時，有可能進入媒介資訊戰交戰狀態，但何時是警示時機點，需要大眾儘速討論新聞自由，做成新聞倫理規範。

長年面對俄羅斯假訊息，北約在拉托維亞（Latvia）首都里加（Riga）設了專門防制假訊息的研究中心（NATO Strategic Communications Centre of Excellence），執行長 Sintija Broka，接受筆者訪問時特別強調，台灣和波羅的海的拉托維亞一樣，經年遭俄羅斯的資訊戰攻擊。北約2014年7月創立了《Bellingcat》網站，專門發布專業記者和公民記者對資訊戰戰區的報導和發現。北約認為，他們有每個人都可以使用的「公開來源情報（Open Source Intelligence，簡稱OSINT）」技術。當然，有新聞背景的人可以做到更多。他還增加公開圖片的功能，這樣透過科技公布所有訊息的發布IP，不代為辨識訊息真假，但可以讓閱聽眾在短時間內得知那一個訊息或圖片突然從上千萬點在轉傳，閱聽人就會心生警覺。

該組織提供多年經驗提醒台灣，不必要放太多心思在——除去假訊息上，因為，除掉單一假新聞散布者，改變不大，應該揭露的是該帳戶的聯繫網絡，讓閱聽人看見假新聞的生態系統（ecosystem），唯有如此大家才會開始對假訊息做出反應。大多數假訊息依賴口袋型（pockets for hire簡易）工具。也就是容易使用，便宜而直指人心，假訊息愈多時愈會導致民主進程的品質降低，公眾公開論述的品質也會日漸低落，而且集中在同溫層或「迴聲室」（echo chambers）。如此，敵對國家就能隱身在噪音中繼續製造混亂。

本研究發現，台灣的「新聞自由」從「無國界記者組織」（Reporters sans frontière，簡稱RSF）年度數字有明顯的變化，但也沒有大幅進步。國家通訊傳播委員會（NCC）不予《中天新聞台》換照時無國界記者組織發表「令人遺憾但不涉及侵害新聞自由」的聲明，說明有力，值得台灣新聞界參考。

無國界記者組織（RSF）強調他們是捍衛資訊自由的國際非政府、非營利與非政治性組織。NCC不予《中天新聞台》換照，由於將影響《中天新聞台》的員工，無國界記者組織表表示遺憾，但強調國家通訊傳播委員會的決議並不侵害新聞自由。因為新聞自由並不指毫無管制。新聞自由，如同「世界人權宣言」第19條所述，是指公眾有接受正確資訊的權利，並不是指媒體擁有者能散播符合自己利益內容的權利。就像其他形式的自由，新聞自由需要相關的管制，以及民主的控制，才能發揮效用，而不是濫用。無國界記者鼓勵民主政府透過機制保障新聞倫理與編輯自主。NCC審查《中天新聞台》執照符合正當性。台灣過去與當今的政府都必須為媒體缺乏新聞倫理與編輯自主負責。

當台灣的新聞在「迴聲室效應」中，被敵對國家愈來愈製造混亂時，新聞界能否以「國家安全」為最大公約數，面對假訊息全面管制攻擊，確保不會再發生？但如果假訊息的媒介以「新聞自由」來反擊時孰輕孰重？參考學者林子儀將新聞自由的權利類型分為：防禦性權利、表意性權利、外求性權利。台灣的新聞自由仍有：設立新聞事業的權利、蒐集資訊的權利、不揭露資訊來源的權利、編輯權利、傳播資訊的權利等基本權利。新聞自由的「消極權」有主張免受政府干預的權利，例如不受政府對新聞媒體的某些管制、以及積極權利有主張取得資訊的特別機會，例如進入政府管控的場域取得資訊，或進入法庭旁聽等。上述的基本新聞權利近二十年來變化不大。

在學者林子儀分析的新聞自由「表意權」：不受政府事前約束，不受政府禁止報導的命令、擁有合理評論、事實抗辯等權利，而且在憲法保障的層次是沒有真正惡意即免於誹謗追訴。

從本研究的訪談看來，多數受訪者覺得新聞自由已受傷害逐漸退步。那麼，以新聞自由為切入點來回答本研究提出之問題：

- (一) 探詢威權滲透民主的途徑模式為何？
- (二) 依據新聞自由表現，探討台灣遭受威權滲透的情形。
- (三) 探詢民主社會的「新聞自由」是否能抵擋「威權滲透」以達成民主鞏固？或是自由社會的多元觀點能夠反過來保護「新聞自由」？
- (四) 當國家安全與新聞自由衝突時，民主國家如何反制威權國家滲透侵蝕？

筆者以一個新聞工作者及研究者的立場來觀察新聞自由，自稱無冕王或可稱為是新聞工作者的護身符，讓記者安身立命，也內化為新聞事業的核心概念，新聞業者當然會全力保護新聞自由，但從全社會各行業的人來看，保持民主社會的多元、安全發展，不受侵害更是新聞自由與社會安全的共識。本研究發現：威權滲透民主的模式已從代理人等方式到現在直接控制、直接滲透。在新聞自由表現上，台灣差強人意，沒有進步。在面對威權滲透時，透過記者的專業意理、新聞倫理、民主的多元價值，以這些民主概念來抵抗威權滲透，保護了民主，而民主制度也保護了新聞自由，但，媒介工作者及重要幹部們在這個媒介被滲透的過程，歷經各項壓力、刺激、改變，是全民的多元化和媒介工作者等共同努力保護民主與基本的新聞自由。值得深思的是，假設媒介已成為威權政體攻擊傷害台灣的工具時，應有條件限縮其媒介傷害，以保障真正的新聞自由。

三、社會面

這些年來，媒介工作者平均薪資下降，被社會訛笑為亂源，而且整個社會遭受假訊息及網軍的攻擊。參考波羅的海三國近年遭逢假訊息大規模破壞，多數的案例一開始是獨立的網路新聞自媒體，聲稱是獨立單位，但大力推動親俄言論，渲染極端親俄論述。

多年之後才揭露他們的薪水實際上是由莫斯科支付的，而且不斷收到從莫斯科來的指示。北約歷經多年的反擊及研究，認為這些資訊戰訊息不能只在情報界內部揭露，應該快速向一般大眾揭露。

此外，當揭露訊息時，北約各國原本試圖仲裁判斷那些為真訊息、何者為假訊息，但是，最後發現快速揭露訊息是從多少個位址在多少時間內貼了多少個網站即可，閱聽人自然會站在各方立場有所判斷，訊息真假不宜由當權者判斷，以免不慎侵犯新聞自由。另一方面，又因為網軍必須有幾項特色，包括快速、大量、惡意、構陷、造假等等，北約對抗假訊息的經驗也提醒我們「不要養網軍來對抗網軍」！如果受假訊息攻擊的一方也以大量、惡意、構陷、造假等養網軍的方式攻擊對方，那麼也會傷害自己的新聞自由，淪為同樣是假訊息製造的亂源。

相較於北約國家的塔林手冊台灣仍未有等同的方案。假設台灣如同波羅的海國家面臨了新聞上的威權滲透，神經性網路如銀行、油管遭受資訊攻擊，或者網路系統遭到屏障無法使用時，我國的緊急指揮體系應第四軍種為主？行政院資策會資訊政委？或是國安體系？因為網路搜證及網路作戰與一般作戰一樣，都至少要數個月到經年的培訓、熟悉運作、互相配合，假設台灣也如愛沙尼亞一樣媒體網頁出現俄國假訊息，政府及媒體部門的應變流程為何？是否能視同戰時？法令上足以徵收民間設施及人才資源嗎？這些在法令及組織、應變機制上都宜參考國際的遵循依據，建立台灣版本的「塔林手冊」。

第二節、未來研究方向

本研究發現，來自境外的滲透已不僅止於中國過去的大外宣，而是進到內宣、外宣結合的形式，甚至代理人的重要性已經逐漸下滑，因為可以透過台商、傾中意識形態者，或是長年在台居住的中方人士等直接進行指揮；尤其是當代新興的網路媒體，藉由結合網路紅人的傳播，以及配合在網路社交平台上的大數據分析，再加上網路演算法精準投遞，整合成「融媒體」力量，對台灣的言論市場實現了價值意識的滲入。具體的形式有境外自建網路平台，或者在第三方社群平台創設帳號，然後那些贊助網路紅人或意見領袖進來掌控其言論內容走向，這些作法讓中國對台灣境內言論市場的影響力達到新高點。整體來說，正如本研究前述所討論，如今中國結合新媒體與傳統媒介（電視、報章雜誌與廣播等），散布傾中訊息，並以意識形態、組織策略與金錢滲透手段，進入台灣境內發揮實質影響；且不僅止於媒體系統，其他包括宗教、教育及政治等領域，皆不難發現有類似任務的產銷組織結構在當中活動。

從過去的經驗與現有的研究來看，中國對台的政治發動者大致上由國安部、統戰部、國台辦與中宣部等進行，而「代理人」或「中間人」一度是威權滲透進新聞自由社會必經的節點，但現在關鍵性已減弱，經常可不經代理人而進入台灣的輿論市場。換言之，過去「以商控制新聞」如今收買滲透意見領袖，可說進一步直接操盤，天天以社群

軟體直接指揮媒體幹部或直接發布特定內容，抑或是透過台商提供資金給網紅與節目主持人等。基本上，不論「直接」滲透或是「間接」滲透，台灣的資訊戰與心戰都可視為已進入全新階段。

在這個新時代的新聞媒介時代，傳統的槍砲彈藥已不再是主要的元素，而是協助攻心震懾用；現今的戰爭型態，無疑是「無煙硝的戰爭」，或稱做灰色地帶作戰、資訊戰與心理戰，台海此刻就正在上演，雙方的交戰點並不落在海峽中線，而是在台灣的巷弄之間，是一種位於媒體內、網路內，與社群軟體之內的國家認同之戰，也更是民主政體與威權政體的價值觀衝突引爆點。面對這麼特殊的情況，形容台灣正站在歷史的浪頭上一點也不為過。

筆者所以從事相關探討，正是為了應對這種情況。在本文的討論中，首先透過回顧相關研究與報告，確認威權政體對民主國家進行價值觀渲染或滲透，且情況嚴峻，尤其中國的影響力日趨龐大；而基於政治歷史的特殊與地緣關係，台灣首當其衝，已經有許多報告指出台灣遭受中國的認知作戰攻擊。其次，則藉由數種路徑觀察中國的作戰是怎麼細部操作，進而影響我們的媒體環境，達成將其設定的目標，無論是特定的形象宣傳，或是操控社會輿論。最後，筆者綜整數位訪談對象與所發現的事實，提出一些民主國家可行的應對之道。

總體來說，筆者認為關鍵在於「以新聞自由為基礎，對抗來自威權系統的價值侵蝕」，因此也提出了像以維持多元開放的社會環境，以及輔以對相關法令修改來抵抗及反制的建議。不過，本文受訪者的對象集中在媒體界，雖然很能反映台灣媒體遭受外來介入的情況，但可能會較不全面，因此像是如何透過媒體識讀的教育來作為社會自由多元的基礎，如何由下而上建立多元價值的健全公民社會，抑或是如何解讀相關的法律條文或是政策，進而細部修正，都是未來可以進一步探究的。

阿奧蒙和佛巴在其鉅著《公民文化》一書中認為，民主是一種制度，在這制度中，普通公民可以控制精英，而且這種控制是合法的，但當代的威權滲透，是由他國透過網路等各式媒體及組織，滲透進入民主自由社會，以權與錢展開另一種模式的控制。本研究發現，雖然大家都擔心，也警覺到台灣社會的假訊息增多，但這種滲透仍無法如阿奧蒙和佛巴的「公民社會」一般，由下而上滲透而控制社會，有時滲透達到些許效果，但有時也因此產生更多「反作用力」，這或許正是民主社會自然產生的防禦機制（Almond and Verba著，張明澍譯，1996：135-139）。

初期的媒體戰是爭奪媒介操控權來塑造集體的公眾意識，但現在社群媒體、網紅、自媒體百家爭鳴，資訊戰已進入大眾與分眾媒介搭配，配合組織體系交錯運用，以攻心為主的內容進行資訊較量，進一步是思想與意識形態的競爭。最新的發展，是民主國家不只是境內媒介必須快速有效澄清境外滲透的訊息，而且對外展開外交的結盟，民主國

家交換情報，互相分享資訊，在全球公眾領域堆疊民主的成果，無疑也將民主與威權的較勁推向了時代的大浪。

如果用浪潮來形容全球近代的政治演變，在一波又一波的民主化浪潮之中，在第三波民主化尾端的台灣如今正站在新一波的浪頭上，這一波的性質為何還不確定。全球的第四波民主浪潮尚未成形，威權政體在當中透過各種途徑滲透進了民主國家，藉由不論是媒體、參與宮廟或資訊作戰等方式，似乎將這股浪潮轉化為威權襲來；台灣及民主國家們，則是共同以公民社會或新聞守門人等方式來抵抗，這過程中產生了作用力（如新聞自由倒退）及反作用力（如媒體業者自律），尚未滿盤皆輸。

如果以威權大浪、湧浪來形容其對民主的侵蝕，儘管來勢洶洶，好在民主政體仍保有公民社會、新聞義理、媒體識讀等力量，並能夠團結而奮力抵抗。本文寫作期間恰逢2021年由美國發起，組織線上全球民主峰會，或許藉著這場活動能夠再次凝聚全球民主陣營的向心力，形塑更好應對威權侵蝕的策略工具，如果民主力量抵抗成功，將這一波威權體制的大浪奮力擊碎，威權體制在世界潮流中若成為「碎浪」則不再具高度威脅。

此刻，位於太平洋上的台灣正波濤洶湧，處在全球民主價值與威權體制的對抗最前線，風起而浪聲濤濤，希冀本文的研究能為當前及往後台灣的立身之道提供一些貢獻。◆